

十四届全国人大常委会立法规划实现三大创新

立法工作“总蓝图”这样绘就



□ 本报记者 朱宁

党的二十大大擘画了全面建成社会主义现代化强国、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，为新时代新征程坚持全面依法治国、推进法治中国建设作出重大决策部署。

十四届全国人大常委会任期的五年，正处于全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期。

2023年9月6日，全国人大常委会召开立法工作会议，十四届全国人大常委会立法规划亮相。

立法规划是本届全国人大常委会立法工作的“总蓝图”。“编制和实施立法规划，是加强党对立法工作集中统一领导的重要内容，是发挥人大及其常委会在立法工作中主导作用的重要抓手，对于全面贯彻党的二十大精神、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。”全国人大常委会法工委立法规划室主任杨合庆近日讲述了立法规划出炉的前后经过，并对其进行了权威解读。

适应新时代新形势新要求

立法规划紧紧围绕党的二十大战略部署，既坚持急用先行，又着眼长远谋划，将立法项目分为三类：第一类项目为“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”，共79件（制定32件、修改47件）。第二类项目为“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”，共51件（制定28件、修改23件）。上述两类项目中，制定法律60件、修改法律70件。第三

类项目为“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目”。立法规划还对贯彻落实党中央决策部署及时开展的相关立法、修法项目作出兜底性安排。

据杨合庆介绍，立法规划积极适应新时代推进党和国家事业发展的新形势新要求，编制工作注重从四个方面进行把握：

一是全面贯彻党的二十大精神。将党中央明确提出的立法、修法项目，党和国家重要改革举措涉及的立法、修法项目，列入立法规划重点推进，从立法工作安排的“最初一公里”，与党中央决策部署对标对表。

二是适应全面推进国家各方面工作法治化的需求。加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，加快涉及重大体制调整、重大制度改革，有关方面反映问题突出的法律修改，补齐法律制度短板弱项，推动国家各方面制度更加完善。

三是推进完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。认真贯彻落实修改后的立法法，统筹立改废释纂，积极推动相关领域基础性、综合性、统领性的法律制定，发挥法律体系中不同层次立法作用，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。

四是充分发挥立法规划的指导和协调作用。坚持从实际出发，区分轻重缓急，把好事立起来；同时又着眼长远，加强前瞻性、引领性的立法项目研究储备，凝聚立法合力，推动立法工作高质量发展。

着力提高科学性和有效性

据了解，十四届全国人大常委会高度重视立法规划编制工作，周密部署安排，大兴

调查研究，着力提高立法规划编制的科学性、有效性。

全国人大常委会领导同志深入开展调研，走访全国人大各专门委员会，召开8场座谈会听取31个省（自治区、直辖市）人大常委会和36个中央国家机关负责同志意见建议，做到省级人大和主要中央部门全覆盖。同时，全面梳理研究党的二十大精神报告重大战略部署涉及的立法需求以及相关领域规划等中央文件明确提出的立法项目。向177个中央和地方单位书面征集立法项目建议，立法规划区分不同情况予以吸收采纳，作出相应安排。

此外，为凝聚共识，深入研究分析上一届立法规划实施情况，将需要继续推进的立法项目结转列入本届立法规划，保证立法工作的连续性。同时，将加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法作为重点，开展专题研究论证。对相关领域重要立法项目进行评估论证，就立法规划草案征求有关方面意见，反复沟通协调，凝聚更加广泛的共识。

值得一提的是，立法规划注重吸纳民意、汇集民智。梳理研究全国人大代表提出的议案、建议，邀请全国人大代表参加有关座谈会、论证会，充分发挥代表在立法规划编制工作中的重要作用。专门向31个基层立法联系点征集立法项目，听取基层群众“原汁原味”的意见建议，使立法规划编制工作更加接地气、汇民意。

三大创新安排值得关注

相比以往，此次立法规划在一些重要立法工作安排上有多处创新。

据杨合庆介绍，立法规划的最大创新之

一，是对推动条件成熟的立法领域法典编纂工作作出专门安排。“编纂法典是推进全面依法治国的重大举措，是系统集成全面深化改革成果和法治中国建设成果的内在要求，是完善中国特色社会主义法律体系的重要方式。经同有关方面反复研究，立法规划列明积极研究推进生态环境法典和其他条件成熟领域的法典编纂。”杨合庆说。

立法规划另一个创新之处，是对代表大会审议法律作出统筹安排。

“全国人民代表大会审议通过法律对于坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，保障人民当家作主，具有重大意义。”杨合庆说。经专题研究后，立法规划将国务院组织法（修改）、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法（修改）、国家监察法和生态环境法典等法典编纂项目作为拟提请全国人民代表大会审议的法律案。

立法规划还有一处创新是对适时启动法律清理工作提出要求，推动中国特色社会主义法律体系更加和谐统一、与时俱进。

“完成本届立法规划责任重大，使命光荣，要坚持党对立法工作的全面领导，坚持立法为了人民、依靠人民，坚持从国情和实际出发，坚持人大在立法工作中的主导作用，坚持把立法同普法、法律监督结合起来，稳中求进推动立法工作高质量发展。”杨合庆表示，贯彻落实立法工作会议精神和立法规划部署，将按照“任务、时间、组织、责任”四落实的要求，立法规划工作方案进一步明确工作重点、时间和步骤，推动做好立法规划实施的“后半篇文章”，高质量完成立法规划确定的各项目标任务。

制图/李晓军

议案追踪

全国人大宪法和法律委员会： 提高代表议案办理质效

□ 本报记者 朱宁

2023年，全国人大宪法和法律委员会、全国人大常委会法工委全面贯彻党的二十大精神，深入践行全过程人民民主，认真吸纳代表意见建议，扎实做好代表议案办理工作，不断提高议案办理质效。

在办理代表议案工作中，宪法和法律委、法工委全面梳理研究十四届全国人大一次会议期间代表议案提出的立法建议，邀请代表参加重要立法项目立项论证评估，就推进条件成熟领域法典编纂工作等进行专题研究。

据了解，49件议案涉及的25个立法项目列入立法规划或者在立法规划中作出统筹安排，积极推进，占议案总数的87.5%。对于议案提出的其他立法项目，会同有关方面加强研究论证，纳入相关工作考虑。同时，与立法修法工作紧密结合，邀请代表60余人次参加立法修法调研、座谈、法律案通过前评估会等活动，拓展代表参与立法工作的广度和深度，认真研究每件议案提出的意见建议，并予以充分吸收采纳。此外，贯彻落实党中央关于大兴调查研究部署，结合议案办理工作，邀请代表参加，加强和改进立法调研，对已经提请审议的立法项目和相关立法问题，创新调研方式，增强调研针对性，深入基层，深入群众听取意见，广泛吸纳民意，汇集民智。

2023年，十四届全国人大一次会议主席团交付全国人大宪法和法律委员会审议的代表议案共56件，其中，建议制定法律的19件、修改法律的31件、编纂法典的5件、作出法律解释的1件，共涉及32个立法项目。

其中，9件议案包括制定青藏高原生态保护法、对外关系法、无障碍环境建设法、各级人民代表大会常务委员会法规规范性文件备案审查法、修改慈善法，涉及5个立法项目，已由全国人大常委会会议审议通过。

关于制定民事强制执行法、农村集体经济组织法、增值税法、金融稳定法、修改突发事件应对法、各级人民代表大会常务委员会监督法的相关议案共涉及7个立法项目，已提请全国人大常委会会议审议。法典编纂、修改刑事诉讼法等议案涉及的13个立法项目，已列入本届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划或者作出相关安排，宪法和法律委推动牵头起草单位抓紧做好起草和研究论证工作。

此外，还有一些议案所涉及的立法项目，宪法和法律委认为，有的可待条件成熟时列入立法规划、年度立法工作计划，有的可在相关立法工作中统筹推进。

全国人大农业与农村委员会： 抓紧开展相关立法工作

□ 本报记者 朱宁

2023年，十四届全国人大一次会议主席团交付全国人大农业与农村委员会审议的代表议案共16件，其中提出制定法律的12件、修改法律的3件，作出决定的1件，涉及11个立法项目。

全国人大农委全面贯彻落党的二十大大和二十届一中、二中全会精神，积极践行全过程人民民主，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，密切同人大代表、人民群众联系，根据宪法和有关法律的规定，按照全国人大常委会代表议案办理工作要求，加强对代表议案办理工作的领导，就代表议案办理广泛征求中央和国务院有关部门及人大代表意见，加强与代表联系和沟通，结合委员会立法和监督工作，认真做好代表议案办理工作。

据悉，议案所涉及的制定耕地保护法和修改水法两个立法项目已列入十四届全国人大常委会立法规划，由国务院提请审议。农委将继续加强与有关部门的沟通联系，提前介入，积极跟踪了解相关立法工作进展，根据需要进行立法调研和有关部门的专题研究，推动有关部门抓紧开展法律草案起草和修改工作，并研究采纳代表议案所提意见建议，建议相关部门抓紧开展相关立法工作，适时提请全国人大常委会会议审议。

对于议案提出的制定植物保护法立法项目，农委经征求国务院有关部门意见后研究认为，植物保护事关重大植物疫病防控，与国家粮食安全和生物安全密切相关，现有植物保护相关法律法规层级较低，内容相对分散，植物保护各环节衔接不够，统筹协调不够，不能完全适应夯实粮食安全根基，防范生物安全威胁和加强国际植物保护合作的需要，建议有关部门就相关重点问题深入开展调查研究和评估论证，条件成熟时列入全国人大常委会年度立法工作计划。

此外，对于议案提出的一些立法项目，比如制定农村宅基地管理法、农产品批发市场法、农村生态环境保护法等，农委认为，有的可以在制定或修改相关法律法规时予以解决，有的可以通过加强和改进相关工作予以解决，有的需要进一步总结经验，先行制定管理办法或行政法规，同时加强相关领域立法研究论证，建议国务院有关部门深入宣传贯彻相关法律法规，加强和改进相关工作，重点关注代表议案提出的问题。

全国人大教科文卫委员会： 认真研究吸纳代表建议

□ 本报记者 朱宁

近日，全国人大常委会代表工作委员会举办高质量审议代表议案办理代表建议工作新闻吹风会，发布十个高质量审议代表议案办理代表建议典型案例，全国人大教科文卫委员会“与时俱进推进代表议案办理”案例位列其中。这也是此次吹风会的典型案例中，唯一有关审议代表议案的案例。

全国人大教科文卫委承担着教育、科学、文化、人口卫生方面的立法、监督等工作，涉及领域广，关注度高。2023年，十四届全国人大一次会议主席团交付教科文卫委办理的议案共44件，其中，教育方面11件，文化方面10件，人口卫生方面21件，共涉及43个立法项目、1个监督项目。

在审议代表议案过程中，教科文卫委全面贯彻落实党的二十大精神，提高政治站位，强化责任担当，高质量办理代表议案，把办理代表议案作为支持代表依法履职的重要内容和委员会践行全过程人民民主的生动实践，列入委员会年度重点工作任务，完善机制，统筹推进，成立议案办理工作小组，逐件逐项研究议案内容，编写议案目录和摘要，进行梳理和分类，制定工作方案，召开议案办理工作推进会，明确责任分工，落实具体工作，定期督促办理进度，发函至有关部门听取意见建议，共同推动议案办理工作。

结合具体工作，教科文卫委邀请代表参加委员会全体会议、执法检查、立法调研、专题座谈会等，采取面对面沟通交流、视频会议、微信、电话等多种方式听取代表意见建议，做到办理过程与每一位议案领衔代表协商沟通，办理结果向每一位议案领衔代表及时反馈，确保件件有回音、事事有着落。

围绕常委会中心工作，教科文卫委将议案工作与教科文卫领域的立法和监督工作相结合。在起草和审议立法草案时，对代表提出的议案进行了认真研究和吸收采纳。其中，19件议案提出的99个立法项目，已列入十四届全国人大常委会立法规划或2023年度立法工作计划，涉及制定学前教育法、托育服务法、文化产业促进法、突发公共卫生事件应对法、修改教师法、文物保护法、非物质文化遗产法、传染病防治法等。其余的议案，有的建议条件成熟时列入全国人大常委会年度立法工作计划，有的建议在制定或者修改相关法律法规时统筹考虑。

下一步，教科文卫委将紧扣“国之大者”，回应民生关切，通过扎实有效议案办理工作，体现人民利益、反映人民意愿、增进人民福祉，让代表和人民群众满意。

全国人大常委会法工委：生态环境法典编纂工作已经启动

本报讯 记者蒲晓磊 十四届全国人大常委会立法规划提出，积极研究推进生态环境法典编纂工作。全国人大常委会法工委立法室主任黄薇在接受记者采访时介绍，目前，生态环境法典编纂工作已经启动，正在按计划推进。

法典编纂是新时代坚持全面依法治国、推进法治中国建设的重要标志性举措。2020

年5月28日，十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》，这是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律，是新时代我国社会主义法治建设的重大成果。党的二十大报告提出，统筹推进立改废释纂，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。2023年3月修改立法法，在第五十五条中将编纂法典规定为一种立法形式。

黄薇介绍，全国人大常委会将法典编纂作为一个重大课题，专门研究论证。经综合比较研究，在生态环境领域开展法典编纂的条件比较成熟，同时，法典编纂保持一定的开放性。十四届全国人大常委会立法规划提出，积极推进生态环境法典和其他条件成熟领域的法典编纂工作。

黄薇表示，编纂生态环境法典是一项艰

巨的立法任务和系统工程。法典编纂不是简单的法律汇编，也不是制定全新的法律，而是以法典化立法方式对现行的法律制度规范进行系统集成、编订纂修、集成升华，形成具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的高质量法典。因此，必须加强组织领导，密切协作配合，广泛吸纳民意、汇集民智，积极扎实推进。

全国人大常委会高度重视学习培训

省市县三级人大常委会负责同志学习培训全覆盖

□ 本报记者 赵晨熙

开展好人大学习培训是坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进新时代人大工作的基础性工作。2023年，全国人大常委会机关党组依据《干部教育培训工作条例》和《全国干部教育培训规划（2023—2027年）》，制定了《十四届全国人大学习培训规划》（以下简称《规划》）。

《规划》围绕十四届全国人大及其常委会中心任务，对服务十四届全国人大代表、常委会组成人员履职学习，组织全国人大和地方人大干部的学习培训提出总体要求，作出统筹安排。

《规划》在突出政治学习、政治训练，加强

履职能力建设的同时，还对加强人大网络学习培训体系建设，提升学习培训管理数字化水平、师资建设、课程教材建设、经费保障等作出部署。

全国人大常委会办公厅负责人指出，《规划》制定后，与年度全国人大学习培训计划构成“1+5”规划计划体系，是健全全国人大学习培训体系，增强人大学习培训时代性、系统性、针对性、有效性的重要举措，为高质量完成十四届全国人大及其常委会的中心任务提供了有力支撑。

2023年6月，全国人大常委会办公厅在京举办全国省市人大常委会负责同志学习班。全国31个省（自治区、直辖市）人大常委会负

责同志、设区的市（州）人大常委会负责同志、省级人大常委会设立的地区工作委员会负责同志共361人参加学习。

本次学习班是十四届全国人大常委会举办的首期地方人大常委会负责同志学习班，着眼共同做好新时代人大工作，增强人大工作整体合力，组织省、市、县人大常委会负责同志围绕按照“四个机关”定位要求加强人大自身建设，提高依法履行职责的政治站位和能力水平，在新时代坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度开展学习。

加上此前通过全国人大常委会网络学院举办的全国县级人大常委会主任网络学习班，基本实现

新一轮换届后全国省、市、县三级人大常委会负责同志学习培训全覆盖。

全国人大常委会办公厅负责人介绍，全国人大常委会一直高度重视地方人大常委会负责同志的学习培训工作。从2012年开始举办地方人大常委会负责同志学习班，已完成了三轮省、市、县三级人大常委会负责同志全覆盖式集中学习。

为进一步增强推动新时代人大工作高质量发展整体合力，2024年全国人大常委会办公厅将继续组织地方人大常委会负责同志开展集中学习，计划举办5期地方人大常委会负责同志学习班。

畅通信访渠道 回应民生关切

全国人大信访工作法治化迈上新台阶

□ 本报记者 赵晨熙

全国人大信访工作深入贯彻党的二十大精神，坚持党的领导，全面落实《信访工作条例》，严格执行《全国人大机关信访工作规定》，切实健全信访突出问题交办督办工作机制，畅通信访渠道，反映社情民意，回应民生关切，为全国人大及其常委会密切联系群众、依法履职尽责提供保障。

全国人大常委会办公厅信访局负责人介绍，全国人大常委会建立了向委员长会议专题报告工作机制，形成每半年向委员长会议报告信访工作情况的创新性安排。2023年8月21日，十四届全国人大常委会第十次委员长会议听取审议了2023年上半年全国人大信访工作情况报

告，审议通过了《全国人大机关信访工作规定》，就信访事项的受理、办理、转送及全国人大代表信访事项的提出和办理作出规定，推动人大信访工作法治化水平迈上新台阶。2024年2月7日，十四届全国人大常委会第十九次委员长会议听取审议了十四届全国人大常委会履职以来群众信访工作情况的报告。

2023年5月31日至6月2日，全国人大常委会办公厅在福建省宁德市召开人大信访部门监督工作计划议题建议座谈会。北京、辽宁大连等地人大信访部门负责人、国家信访局、最高人民法院、最高人民检察院、公安部有关负责人参会，并围绕持续提升议题建议质效、加强和改进新时代人大信访工作提出20余条意见建议。

2023年11月30日，全国人大常委会办公厅召开全国人大转交信访事项办理工作座谈会。会议通报了《全国人大机关信访工作规定》经委员长会议审议通过的有关情况和突出信访问题交办督办有关情况。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家信访局、自然资源部、农业农村部、应急管理部、广东省人大常委会、福建省人大常委会等9家单位有关部门负责同志发言，北京、河北、辽宁、江苏、浙江、山东、四川等7省市人大常委会有关部门负责同志参加会议。通过加强与各单位沟通联系，密切协同配合，努力形成信访工作合力，切实做到民有所呼、我有所应。

全国人大常委会办公厅信访局细化完善信访事项分类标准，准确区分登记、受理、办

理、转送之间的关系，对已登记的信访事项进行精准判定，避免出现对群众信访登记不规范、记录群众诉求不准确、转送交办不精准、信访分离不落实等问题。推进信访工作预防法治化、受理法治化、办理法治化、监督追责法治化和维护秩序法治化，实现权责明、底数清、依法办、秩序好、群众满意。

全国人大信访工作紧密结合人大工作实际，有效服务人大立法、监督工作，使之更有针对性、接地气。对符合报转条件的信访事项，及时转送相关的专门委员会、工作委员会作为参考，助力在立法、代表工作、备案审查中充分吸纳民意，及时回应群众呼声期盼，深入践行全过程人民民主，将人民至上理念落实到每一件信访事项中。