

提升质量 突出特色 务实管用

我国地方立法工作不断取得新进展新成效

□ 本报记者 朱宁宇

记者从近日全国人大常委会法制工作委员会举办的部分省(市、区)地方立法工作交流会上获悉,近年来,有立法权的地方人大及其常委会在地方党委的领导下,把提升立法质量摆在突出位置,健全完善地方治理急需、满足人民美好生活需要必备的法规制度,制定出台一批符合地方实际、具有地方特色、务实管用的地方性法规,在加强地方立法、提高立法质量方面不断取得新进展新成效。

突出问题导向

党的十八大以来,国家进一步完善立法体制,为各级人大依法行使立法权提供更加有力的法治保障。继2015年修改立法法赋予所有设区的市地方立法权,2023年立法法再次修改,增加规定设区的市可以对“基层治理”事项制定地方性法规和地方政府规章,并根据2018年宪法修正案精神将“环境保护”修改为“生态文明建设”,还增加规定或者完善地方协同立法、基层立法联系点、备案审查制度等重要内容。

立法法修改后,江西等地及时跟进启动立法条例的修订工作,上海、浙江、广东、海南等地还制定出台专门的完善立法工作机制、推进高质量立法的文件,为更好开展地方立法工作提供制度遵循。

把握好地方立法的问题导向,实践导向,目标导向,是提高地方立法质量的关键之一。近年来,各地从实际出发,因地制宜、因时制宜,着力解决实际问题。

推进协同立法

不抵触、有特色、可操作,是地方立法需坚持的原则。近年来,地方人大及其常委会突出地方特色,加强重点领域立法、新兴领域立法,以高质量立法保障高质量发展,为推动地方经济社会发展提供法治保障。

上海加强经济、金融、国际贸易、航运、科技创新“五个中心”领域立法,充分发挥浦东新区法规先行先试作用;浙江贯彻党中央关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的决策部署,加强共同富裕领域立法,着力构建“1+N”共同富裕法规制度体系;福建在全国率先制定首部(套)技术装备推广应用条例,将推动闽台融合发展、晋江经验、低空经济等新领域安全管理、妈祖文化、船政文化、海丝文化等特色资源写入相关法规,为培育新质生产力、激发创新创造活力提供法治支撑;江西围绕传承红色基因,中医药、山茶油等特色产业发展;广东聚焦粤港澳大湾区建设谋划立法工作,推动解决“一国两制三法域”规则衔接、机制对接问题;海南紧扣海南自由贸易港建设急需,积极对接国际高标准经贸规则,以立法推动和保障相关领域改革,促进高水平对外开放。

实施区域协调发展战略,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。区域协同立法是贯彻国家区域协调发展战略、推动解决发展不平衡不充分问题在法治领域的具体体现。近年来,许多省(区、市)积极主动推进区域协同立法,不断取得新进展新成效。

广东立足粤港澳大湾区“一点两地”全新定位,积极研究推进大湾区协同立法。上海、江苏、浙江协同制定长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例,推动落实长三角一体化发展国家重大战略。福建、江西开展武夷山国家公园保护协同立法。江西萍乡、湖南株洲开展萍水河一绿水流域保护协同立法。广西百色、云南曲靖、贵州黔西南州开展万峰湖保护协同立法。

伴随区域协同立法工作机制不断完善,涉及领域不断拓展,区域协同立法在促进区域协调发展方面的成效日益显现。

加强备案审查

维护国家法治统一,做好规范性文件备案审查工作和法规清理工作,是提高地方立法质量的重要方面。

2023年12月,全国人大常委会首次以决定的形式对备案审查制度作出规定。2024年1月,全国人大常委会办公厅向各省(市)人大常委会发出《关于认真贯

彻落实党的二十大精神 and 全国人大常委会有关决定要求加强备案审查制度建设的通知》,提出了工作任务要求。据悉,近期一些地方人大及时跟进,启动本地方规范性文件备案审查条例的修改工作。浙江等一些地方按照试点任务要求,开展乡镇街道规范性文件备案审查工作,实现省市县乡四级全覆盖。

法律法规清理是维护法律体系和谐统一的重要途径。2023年修改后的立法法增加规定:“对法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章和其他规范性文件,制定机关根据维护法制统一的原则和改革发展的需要,适时启动法律法规清理工作。”

近年来,全国人大常委会法工委多次组织开展专项清理工作,通过清理工作督促推动有关法规、司法解释及时修改完善或者依法废止,促进法律体系内部衔接有序、和谐统一。江西、湖南等地不断完善法规清理的工作机制,从不定期清理到定期清理;既有全面清理,也有专项清理;将法规清理工作与立法修法工作紧密联系起来,推动法规清理工作常态化、长效化,确保地方性法规与法律、行政法规等上位法协调一致。

立法技术规范在立法工作中具有十分重要的作用。全国人大常委会法工委曾于2012年编印了《立法工作规范手册(试行)》。记者从此次会议上获悉,目前法工委正在原有基础上积极进行补充完善,近期将推出新版全国人大常委会法制工作委员会立法工作规范,可以为地方立法工作提供参考借鉴,不断推进立法工作规范化。

科学谋划推进高标准农田建设 夯实国家粮食安全根基 一份来自田间的建议被全国人大重点督办

聚焦重点督办建议

□ 本报记者 朱宁宇

眼下,正值“三夏”时节,农业农村部最新农情调度显示,截至6月18日17时,全国夏粮已收92.8%。

不久前,在江苏徐州沛城街道8000亩高标准农田建设项目的麦田里,麦浪翻滚,满目麦穗,饱满金黄,空气中弥漫着淡淡的麦香。眼前的一切,让全国人大代表,辽宁省大连市普兰店区杨树房街道家村党总支书记、村委会主任张德斌既兴奋又感慨。“这里水源好,沟渠修得也好,而且连片的地又这么平整,我们大连地区丘陵农田要想也搞成这样,还得继续下功夫啊。”

张德斌参加的是农业农村部组织的调研,之所以能受邀参加,源于他在今年全国人大会议期间提出的一件建议,这件有关高标准农田建设的建议被全国人大常委会办公厅列入“关于提升高标准农田建设质量,夯实国家粮食安全根基”重点督办建议选题。

人大代表积极作为

张德斌所在的战家村有耕地4776.43亩。早在2013年,村里就已经完成了高标准农田建设,随着近年来技术不断发展以及农业机械化作业推广等,张德斌愈发感到村里这4000多亩高标准农田急需改造提升。

张德斌调研发现,作为东北典型的坡多、土薄、缺水的丘陵地区之一,大连有永久基本农田479万亩,已建成高标准农田202.3万亩。剩余近277万亩耕地中,除了50万亩左右是土地平整、水源源较为充分地地块外,其余多为丘陵坡地,土层瘠薄、地块分散,有机质含量低,改造难度较大。在张德斌看来,东北地区如果想率先把永久基本农田都建成高标准农田,难点和关键在于丘陵地区。

“丘陵地区普遍存在坡度大、耕地分散,土地碎片化、田形不规整,路网、水网体系不畅通的先天劣势,因此建设高标准农田需要更多的资金投入。”张德斌举例说,大连丘陵地区要建成高标准农田,好地块每亩需投入5000元左右,对于土层厚度不足25厘米、水源不充足,需要修建梯田的差地块,每亩需投入1万元左右。

今年全国人大会议期间,张德斌提出了关于加

大对东北丘陵地区高标准农田建设支持力度的建议。一方面,建议农业农村部,财政部加大东北丘陵地区高标准农田建设的支持力度,进一步提高中央财政补助标准,保障高标准农田项目在不增加地方财政压力的情况下顺利推进,有效发挥高标准农田“稳农业”的基础保障作用。另一方面,建议农业农村部提高东北丘陵地区亩均补助标准,根据地形地貌及水资源特征,对不同地区的亩均投入资金标准进行适当调整,对于开发成本高、施工难度大、工程量大的地区,适当提高亩均补助标准。

主办单位务实高效

让张德斌兴奋的是,自己的这件建议被确定为今年的重点督办建议。张德斌告诉记者,提交完建议之后,农业农村部相关负责人第一时间就跟他进行了沟通并保持密切联系,邀请他参加相关座谈会,并前往全国多个有代表性的地方进行调研。

前不久,农业农村部相关负责人带队赴江苏省徐州市、宿迁市开展全国人大重点督办建议“提升高标准农田建设质量,夯实国家粮食安全根基”联合调研,除了邀请张德斌外,还邀请了全国人大代表李莉、付庆梅以及全国人大农业与农村委员会、全国人大常委会代表工作委员会、国家发展改革委、自然资源部、水利部、国家金融监督管理总局有关负责同志参加。

座谈会上,3位代表围绕提高建设标准,加强质量监管,引导多方参与、完善建后管护等提出了意见建议,相关部门作了针对性回应。

下一步,农业农村部农田建设管理司将会同有关部门,进一步加强与代表沟通联系,形成有针对性的反馈意见,并以建议办理为契机,把高质量办理和高质量建设贯通起来,不断提高高标准农田建设成效。

“我是全国人大代表,但平时基本就是在本地区履职,对当地情况比较了解,对全国的情况不一定掌握,具有一定的局限性。通过参加这些活动,我对目前全国的高标准农田建设有了更为全面深入的了解。”张德斌告诉记者,将结合这些调研活动,进一步完善自己的建议,使其更具针对性。

除了农业农村部,全国人大农业与农村委员会作为该建议的督办单位,也多次主动和张德斌联系沟通,并积极为其履职调研等活动提供支持。这些都让张德斌对于全国人大代表大会制度的优越性有了切身感受,体会到了什么是人民当家作主,全过程人



民主一下子变得触手可及。

督办单位创新举措

按照全国人大常委会2024年度代表工作计划,作为督办单位,全国人大农业与农村委员会建立了“三个一”工作机制(制定一个工作方案、开展一场督办座谈、进行一次督办调研),推动督促国务院有关部门高质量完成2024年重点督办建议办理答复工作。于4月25日率先制定完成了重点督办建议督办工作方案。5月21日,全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员蒋超良主持召开重点督办建议督办座谈会,农业农村部等部委围绕重点督办建议汇报了办理工作进展情况和下一步工作安排。

除了张德斌的建议,今年全国人大会议期间,辽宁省代表团提交的关于加强辽宁省高标准农田建设的建议,张艳代表提交的关于加强东北高标准农田建设的建议,这两件建议也被列入“关于提升高标准农田建设质量,夯实国家粮食安全根基”重点督办建议选题。6月

2日至4日,全国人大农业与农村委员会会同全国人大常委会代表工作委员会、农业农村部、财政部、国家金融监督管理总局等多个部门组成调研组,由蒋超良带队赴辽宁省开展督办调研,张德斌、张艳参加了此次调研。

在辽期间,调研组先后深入阜新东村高标准农田示范区项目、沈北新区高标准农田示范区暨美丽田园一体化项目等高标准农田建设项目,调研了解高标准农田建设情况,向当地党委政府负责同志、种粮大户、农业新型经营主体、基层干部广泛征求关于推进辽宁省高标准农田建设的意见建议。

全国人大农业与农村委员会还将统筹全国人大代表建议和此次调研成果,进一步推动有关承办单位科学谋划推进高标准农田建设,高质量完成建议答复工作。同时,进一步加大协调督办力度,将“内容高质量”“办理高质量”贯穿于建议办理的全过程各环节,不断完善工作机制,创新工作举措,将代表提出的建议转化为推动高标准农田建设的政策措施、长效机制。

制图/李晓军

□ 本报记者 赵红旗

河南省人大常委会基层立法联系点授牌仪式近日在驻马店市举行,河南省人大法制委员会主任委员张国伟指出,要拓展基层立法联系点功能,使其成为基层群众参与立法、监督执法、宣传普法和促进守法的重要平台,讲好民主故事、法治故事,让立法更接地气、让民主深入人心。

汝南县人民法院党组书记、院长肖萌菊介绍,2022年5月17日,汝南县法院被驻马店市人大常委会确定为基层立法联系点。2023年11月,汝南县法院被河南省人大常委会确定为基层立法联系点,成为全省法检系统中唯一一家省、市两级基层立法联系点。

“在基层法院设置立法联系点,就是为了从法官的当事人和旁听群众对身边案件发表的意见中,提取原汁原味的民情民意和立法建议。”驻马店市人大法制委员会主任委员谢桂良说,汝南县法院荣获全国人大常委会系统集体一等功,获得全国优秀人民法庭等殊荣,曾获全国维护妇女儿童权益先进个人荣誉的肖萌菊,另一个身份就是驻马店市人大常委会聘任的立法专家。

辐射全县

“现在生活条件好了,一些老年人也不愿意总在家里待着了,这些老年人到商场或去乘坐电梯时,万一磕着碰着了该咋办,要是有个规定就好了。”前不久,汝南县法院三门闸人民法庭信息采集体在征集《驻马店市电梯安全条例》立法建议时,一些社区群众说,该建议经法院整理报送后被驻马店市人大常委会采用,采用后的规定为:在机关、学校等公众聚集场所使用的电梯,应当按照有关规定投保电梯安全责任保险。

“人民法庭既是立法信息采集点,又是普法宣传的窗口,也是汇集辖区群众意见建议的‘前哨阵地’,能够充分发挥干警深入基层、贴近群众的优势,有针对性地收集意见建议,使立法体现更多的群众智慧。我们坚持把基层立法联系点工作与矛盾纠纷化解相结合,在征集立法建议的同时,探索化解矛盾纠纷的解决途径,助力提升基层社会治理水平。”肖萌菊说。

汝南县法院把所辖的5个人民法庭作为信息采集点,辐射全县18个乡镇,办事处和285个村(居)委,形成了乡(镇)、庭、院三位一体的信息采集体系,以点带面收集意见建议,开展法治宣传,让群众通过亲眼所见、亲身经历,认同、理解法院审判、执行工作。

发挥优势

汝南县法院在一线办案单位设立16个信息采集点,每个采集点明确一名干警作为专职信息采集员。16名信息采集员采取“走、请、收、谈”方式,带动全院干警群策群力、集思广益,广泛收集意见建议。

“我们充分利用13名干警担任辖区中小学法治副校长的优势,在征集关于学前教育法草案和《河南省未成年人保护条例(修订草案)》的意见建议时,携带调查问卷,到所任职学校开展普法宣传,第一时间收集老师、学生的意见建议。仅《河南省未成年人保护条例(修订草案)》就征集意见建议41条。”肖萌菊介绍说。

金铺人民法庭信息采集员结合办案实践,到当地妇幼保健院宣讲并征集妇女权益保障法修订草案意见建议时,引导医护人员根据亲身经历的病例,从充分保障妇女生育权的角度出发,提出了在法律中增加“孕妇生产时应由孕妇自己或其近亲属签字确认,而不仅限于其丈夫”的建议。该建议被驻马店市人大常委会采纳并报送。

汝南县法院采取多种途径最大范围征求各方意见,对收集到的意见建议,邀请法律专家和提出意见建议的代表逐条逐项进行研讨,经整理合并后及时上报,为畅通民意反映渠道,践行全过程人民民主提供有力保障。

汝南县法院基层立法联系点专设一个法律专班,由16名经验丰富的员额法官组成。专班成员结合审判实践,从可行性、可操作性上逐字逐句对征求意见的条文认真推敲、斟酌,提出切实可行的建议,凸显了法院特色。

截至目前,汝南县法院基层立法联系点已配合驻马店市人大常委会先后对民事强制执行法、《河南省反家庭暴力条例》等27部法律法规草案开展了意见征集工作,共上报意见建议308条,被驻马店市人大常委会采纳并上报70余条,被河南省人大常委会采纳上报17条,被全国人大常委会采纳9条。

做深做实

“基层立法联系点设立在人民法院,是立法机关与社会公众密切联系的重要渠道,为持续推动诉源治理工作做深做实奠定了坚实基础。”肖萌菊介绍说,汝南县法院积极探索多元化解纠纷工作格局,完善“基层立法联系点+社会各界群众+法院”诉前调解机制,推动诉源治理工作持续释放效能。

汝南县法院积极探索矛盾纠纷产生、发展、演变规律及解决路径,构建“一线法官、人大代表、政协委员、村居干部、人民调解员”互联互通的矛盾纠纷化解体系,推动矛盾纠纷源头化解。同时,坚持把服务立法与宣传普法相结合,借助基层立法联系点这个平台,发挥联系点最大功效,使法律法规草案征求意见的过程,成为宣传普及法律的过程,成为增强群众法治意识的过程,通过基层立法联系点讲好“立法故事”,让更多的基层群众感受到“全过程人民民主”立法的生机活力,让新时代“枫桥经验”在基层绽放更耀眼的光芒。

截至目前,汝南县法院连续两年的受案数呈下降趋势,诉前调解成功率上升至63.82%以上。

加快推进自动驾驶汽车领域人工智能保险法治化

□ 苏香菊 刘伟

随着人工智能的快速发展,人工智能产品和服务引发的事故日益增多。在事故造成人身或财产损失但无法确定责任主体时,人工智能保险能够兼顾受害人救济和智能技术革新,促进人工智能的可持续发展。加快推进人工智能保险的法治化建设,在以自动驾驶汽车为代表的具体应用领域更加凸显其现实意义。

在自动驾驶汽车领域,我国目前尚无专门针对人工智能产品和服务特性设计的保险制度,仍以传统的交强险为主。交强险带有一定无过错保险的属性,其内在逻辑仍是以驾驶人或管理人为机动车交通事故责任第一顺位责任人作为预设,而自动驾驶汽车致损很可能源于人工智能产品和服务本身。

随着人工智能产品和服务的迭代升级,加之人

工智能产品的“黑箱”特质,自动驾驶汽车造成损害的原因有时难以确定,责任主体难以认定。为保护受害人的权益,在自动驾驶汽车领域实行新的人工智能保险显得尤为必要。

我国具备自动驾驶汽车领域人工智能保险法治化的基础。当前,我国保险法、《机动车交通事故责任强制保险条例》等法律法规是推进自动驾驶汽车领域人工智能保险法治化的基础。

我国具备自动驾驶汽车领域人工智能保险法治化探索。如《深圳经济特区人工智能产业促进条例》第五十六条规定,探索完善适应人工智能产品和服务的专门性保险赔偿体系,为人工智能产品和服务提供全链条的保险保障。《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》鼓励保险公司开发覆盖“设计、制造、使用、经营、数据与算法服务”全链条风险的保险产品。

综合考虑人工智能产品和服务的特殊性,推进自动驾驶汽车领域人工智能保险法治化,需着重考虑以下几方面问题。

第一,在保险险种设计上,要以责任强制保险为基础。人工智能强制保险不仅要涵盖人的行为和过错,还要综合考虑人工智能潜在的各类责任。

第二,在产品和服务致损追责上,要逐步过渡为以产品的生产者和服务的提供者为主,人工智能产品生产者不断提高生产技术以及服务者不断优化服务能力,促进人工智能产业的发展。

第三,在保险产品形成上,可优先采用人工智能产品生产者和服务提供者投保的模式,也可以采用人工智能产品使用者购买保险产品的模式,以及

人工智能企业与保险公司合作开发保险产品的模式,后者的优势在于二者能够掌握更加丰富有效的人工智能产品和服务使用数据,不断改进人工智能保险产品的设计。

第四,在保险产品配套设计上,建议设置风险赔偿基金,人工智能产品和服务可能存在大规模侵权的风险,人工智能系统的潜在责任主体或人工智能产业链的受益者共同设置风险赔偿基金,以弥补强制保险未覆盖的损害赔偿。

第五,在保险产品兜底设计上,建议与现有社会救助制度相衔接,可以设立针对人工智能产品特有的社会救助基金,以有效应对受害人的救济。

第六,在个人隐私和数据安全上,人工智能保险实施要充分保障个人隐私和行为数据安全,避免数据使用过程中泄露或滥用的风险。

(作者单位:清华大学核研院、民政职业大学)