



法治日报
星期二
2025年7月8日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

紧盯改革发展大局 紧贴群众所思所盼

常州地方立法针对性精准度实效性持续提高

赋予设区的市地方立法权十周年

□ 本报记者 朱宁宁

自2015年7月获得地方立法权以来，江苏省常州市人大及其常委会紧扣地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，紧盯全市改革发展大局，紧贴群众所思所盼所愿，着力突出地方特色、注重务实管用，地方立法的针对性、精准度、实效性持续提高。截至目前，共制定26部、修改8部地方性法规，其中6部为全国首创、4部被列为全省设区的市立法精品示范工程项目。

近日，《法治日报》记者跟随全国人大常委会法制工作委员会研究室和办公厅新闻局组织的采访报道组赴常州多地进行采访，探寻地方立法的常州经验。

立法赋能地方高质量发展

常州是全国新能源产业集聚度最高的城市之一。作为传统工业名城，常州市深耕布局新能源领域十余年，新能源产业已成为该市优势产业。凭借这不可多得的发展之“势”，常州成功跻身GDP“万亿俱乐部”。站在新的发展阶段，挑战与机遇并存。面对激烈的市场竞争和高速的产品技术迭代，常州市人大及其常委会以创制性立法为突破口，持续为“新能源之都”建设注入法治动能。

2024年6月1日起，《常州市新能源产业促进条例》（以下简称《条例》）施行。这部在全国率先推出的新能源产业促进条例，是常州市自2015年获得地方立法权以来，首部由市人民代表大会表决通过的实体地方性法规。《条例》共54条，以建设引领长三角、辐射全国、全球有影响力的“新能源之都”为目标，全面系统构建了促进常州市新能源产业发展的生态体系，通过制度创新



释放政策红利，有效激发企业活力。

作为20世纪80年代全国闻名的“工业明星城市”，长期以来，制造业是常州最厚实的家底和最鲜明的底色。立足常州经济社会高质量发展需求和本市产业结构特点，常州市人大常委会制定《常州市科技创新促进条例》，进一步推进创新链和产业链深度融合，全面系统打造良好的科技创新生态。

在地方立法的引领下，常州市新能源产业集聚度进一步提升，科技创新能力进一步提高，以新质生产力赋能高质量发展成效显著。2024年，全市新能源产业规模突破8500亿元，新能源产业集聚度位列全国第三，投资热度连续三年全国第一；新增市级企业技术中心141家，引进新能源产业领军型创新创业人才项目112个，新入选新能源领域国家引才计划28人、省“双创计划”18人、省“333”工程人才36人。

据介绍，今年常州市还将出台《常州市促进智能制造发展条例》，推动互联网、大数据、人工智能同产业深度融

合，促进制造业高端化、智能化、绿色化发展。同时，以市人大常委会、市人民政府“双组长制”全力推进《常州市优化营商环境条例》立法，用“立法+议案+监督+询问”的“组合拳”，助力打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，形成保障新质生产力发展的地方性法规矩阵，为推动常州现代化产业体系建设、锻造新质生产力提供坚实法治保障。

依法治水实现水美湖清

《常州市水生态环境保护条例》是常州市取得地方立法权后制定的第一部水生态环境保护综合性法规，在全国率先以地方性法规对全行政区水域生态环境进行保护。

作为太湖治理的“上游担当”，常州市人大常委会通过立法，对太湖、长荡湖这两个太湖流域上游重要湖泊实行滨湖生态空间管控和治理修复，为太湖治理把好“源头活水”关。2024年太湖水质30年来首次达Ⅲ类、重回“良好”湖泊，其中太湖常州水域总磷同比改善

24%，对太湖改善贡献率位列环湖城市第一。

近年来，常州市人大及其常委会积极践行“绿水青山就是金山银山”的理念，打破传统的河道管理立法体例，出台《常州市河道保护管理条例》，这是江苏省首个以“河道保护管理条例”命名的地方性法规；立足天目湖地形地貌、生态环境、污染源头等方面的自身特点，出台《常州市天目湖保护条例》，建立了保护区、污染防治、生态恢复、生态补偿等系列制度……多部法规全面发力，常州市构建起水环境、水生态、水资源、水安全、水文化“五水共治”的法规体系，以立法写好“水文章”，答好“生态卷”。

“小切口”精准兜牢民生底线

走进位于常州市新北区龙虎塘街道党群服务中心的基层立法联系点，大厅架子上摆放了几部近年来常州出台的地方性法规供市民免费取阅。

被问及哪些是市民最关注也最常用的法规，新北区人大龙虎塘街道工委主任钱炯回答说：“有很多。像《常州市网络餐饮服务食品安全监督管理办法》，关系到外卖餐饮领域食品安全问题，我们辖区很多老百姓当时都积极参与了立法意见征集，还有《常州市养犬管理条例》，也直接关系到老百姓身边事，关注度都很高。”

众多地方性法规中，常州市人大常委会作出的关于推行使用公筷公勺的决定引起了记者的注意。该决定不设章节，内容仅有7条，自2023年1月日起施行，其主要内容包括推动社会公众使用公筷公勺、明确餐饮服务提供者责任及法律责任等。

“这是常州市获得地方立法权以来首部‘小快灵’立法，从启动到通过用时仅五个月，也是常州市取得地方立法权以来出台的体例最精简、用时最短的法规。”常州市人大常委会主任白云萍介绍说。

常州市人大及其常委会在立法选题和法规制度设计时注重从实际出发，在公共安全、基层治理领域立足“小切口”，做足“小快灵”，增强立法的时效性，及时回应经济

社会发展中出现的新情况、新问题。比如，聚焦安全领域突出问题，针对存量租赁厂房证照不全、结构和消防安全隐患以及“厂中厂”等突出问题，制定《常州市租赁厂房安全管理规定》，落实租赁当事人安全主体责任，明确各方职责，推进协同共治。正在制定《常州市居民住宅区消防安全条例》和《关于提高公众应急处置能力的决定》，着力解决住宅小区、公共安全中群众反映最强烈、需求最紧迫的问题，营造“人人讲安全、个个会应急”的良好氛围。

集众智践行全过程人民民主

在常州，提出的意见如果被采纳写进了法条，参与者就会收到一封感谢信。一封小小的感谢信，大大激发了群众参与立法的热情，这是常州市完善立法意见建议采纳激励机制的积极探索。

因提出多条建议被立法机关吸收采纳，常州市人大代表俞伯俊收到了常州市人大常委会发来的感谢信。俞伯俊经常参加地方立法的座谈等活动，深切感受到地方立法给常州经济社会发展方方面面带来的重要影响，同时也看到了常州践行全过程人民民主，集众众智，提高地方立法质量的良好效果。

近年来，常州市积极探索完善立法公众参与、论证决策等体制机制和方式，制定《关于立法工作践行全过程人民民主的实施意见》等文件，不断推进立法全过程人民民主的制度化、规范化、程序化。迄今，常州市已建成由20个基层立法联系点、278位立法信息采集员、136个信息采集点、98个联系单位、88个合作共建单位组成的民意征集网络，并与人大代表“家、站、点”有机融合。同时，健全立法意见建议研究采纳和反馈激励机制，形成民主决策闭环。广泛拓展社会参与立法的途径和方式，通过听证会、座谈会、论证会、公开征求意见、问卷调查等方式充分听取公众意见建议，并持续开展立法协商，每部法规均充分听取政协委员、民主党派等意见建议。

制图/李晓军

准确把握总则编是全面理解生态环境法典草案的起点

说法典

□ 吕忠梅

生态环境法典草案设置了总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编、法律责任编和附则。总则编分为9章，共143条，作为草案的开篇之作和“总纲”，其意义不仅在于统摄各分编、避免立法重复，更在于构建生态环境法典草案的逻辑内核，为各分编提供立法依据，确保法典体系逻辑统一。因此，准确把握总则编的内容和特点是全面理解生态环境法典草案的起点。

提纲挈领统领法典草案各编

在全球可持续发展转型和重塑生态环境治理体系的背景下，总则编不仅要为分编提供逻辑基础，更要通过统筹污染防治、生态保护、绿色低碳发展等体系创新、制度创新，回应全球性挑战。

此次编纂生态环境法典，原则上将适用于污染防治、生态保护、绿色低碳发展的通用性制度规范，如生态环境领域规划、标准、监测、影响评价、突发生态环境事件应对等，均提炼归纳在总则编中规定。

同时，注重处理好与有关法律的关系，将现行环境保护法、环境影响评价法的主要内容也编纂进总则编，并吸收长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法等近年来新制定修改的法律所规定的有关新制度的内容。

此外，总则编积极总结生态环境保护工作中的实践经验，将各方面认识较为一致、比较成熟的做法上升为法律规定，体现法典的实践性。

提炼归纳基础性综合性规范

从内容上看，总则编提炼和归纳了生态环境领域普遍适用的基础制度和综合性规范。

总则编第一章明确“全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化”的立法目标，强调保障公众健康与生态环境权益。同时，规定生态环境定义

与适用范围，明确法典适用于污染防治、生态保护、绿色低碳发展等领域；规定生态环境保护工作坚持中国共产党的领导，并确立保护优先、预防为主、综合治理等基本原则；明确政府、企业、公众等主体的责任，强化国际合作义务。此外，还首次以法典形式设立全国生态日，取代原环境保护法中“环境日”的规定。

总则编第二章和第九章整合河湖长制、林长制、跨区域联合保护等创新制度，明确各级政府及部门的职责分工，建立协调联动机制和生态安全工作协调机制；强化目标责任制、考核评价、生态环境保护督察、人大监督等制度，确保监管实效；规定政府生态环境信息公开、企业事业单位和其他生产经营者生态环境信息公开，明确保障公众参与、鼓励公众监督等。

总则编第二章至第八章，对监督管理制度作出规定。主要制度包括目标责任制和考核评价制度、生态环境保护督察、人大监督、生态环境司法、自然资源资产离任审计、生态的保护与修复、主体功能区制度体系、资源总量管理和全面节约制度、自然资源资产产权制度和管理制度体系、生态产品价值实现机制、水资源刚性约束制度、生物多样性保护、自然保护区体系以及区域流域保护、重点海域综合治理、现场检查、行政强制、生态环境信用监管体系等。重点制度包括构建生态环境规划体系，明确生态保护红线管理制度，实施生态环境分区管控，统筹生态空间布局；建立统一的生态环境标准体系，规范生态环境基准制定和监测网络建设，强化数据共享与信息公开；完善生态环境影响评价制度，明确生态环境影响评价的范围、内容和程序；建立生态环境补偿机制，规定财政补偿、横向补偿、市场补偿等多元化生态保护补偿方式；完善突发生态环境事件应对流程，明确监测预警、应急联动等责任。

总则编第八章主要规定了有关生态环境保护的财政、税收、价格、采购、金融、产业等保障措施。

构建抽象性开放性规则体系

总则编的一大特点，是通过运用把被提取和抽象的一般性内容汇总在一起的“提取公因式”的立法技术，构建兼具抽象性与开放性的基本规则体系，其功能涵盖统领性、通用性、实践性、适应性四大维度。

作为法典的“总纲”，总则编的首要功能就是统领法典并为法典外的相关立法提供价值判断标准。一方面，通过“基本规定”章确立生态环境法典的宪法依据、基本原则及适用范围，为分编提供价值导向与逻辑起点。另一方面，通过从各分编具体规范中抽象出共同规则，形成总则统领分则，分别细化总则的逻辑链条，既以一般条款协调分编关系，也为未来社会变化预留解释空间，避免法典僵化，保持法典的适应性与扩展性。

从内容上看，总则编主要运用法律关系建构方法，抽象出能够运用于整个法典的法律关系基本要素，以减少条文重复，提升立法效率。同时，通过领域整合，将污染防治、生态保护、绿色低碳发展等行为统一纳入“生态环境保护”范畴，形成“生活富裕、生态良好、生产发展”的协同格局；通过方法整合，形成多元共治体系，协同推进减污、降碳、扩绿、增长，以统一判断标准方式将生态环境保护与绿色发展促进纳入一部法律文件，促进实现“人与自然和谐共生”的国家目标。

具有价值引领回应关切作用

总则编承担着以体系化整合与前瞻性布局，促进我国生态环境立法从“问题应对型”分散立法转变为“制度引领型”系统立法的重任。可以说，总则编的价值导向决定着法典编纂目标能否实现。

总则编将“全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化”写入立法目的，并将“人与自然和谐共生”作为贯穿生态环境法典的价值主线。同时，将坚持党的领导写入总则，体现中国特色社会主义法治道路的根本特性。

总则编还首次将“生态环境权益”纳入立法，回应公众对清洁空气、安全饮水等基本生态环境权益保障的诉求，针对油烟、噪声等“达标扰民”问题，通过预防条款明确污染源与居民区的空间规划要求，将治理重心前移至规划审批阶段。此外，还建立“信息公开—公众监督—决策共治”全链条机制，回应公众参与生态环境治理的需求，保障公民知情权、参与权、表达权、监督权。

（作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长、本报记者朱宁宁整理）



第一份全国人大常委会工作报告

□ 康佳

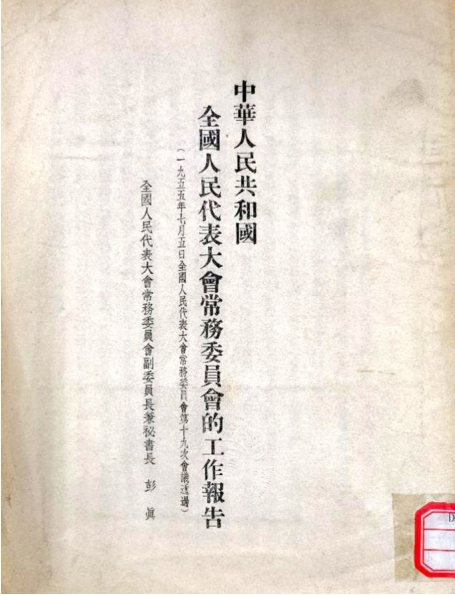
1954年宪法规定，全国人大是最高国家权力机关。全国人大常委会对全国人大负责并报告工作。

1955年7月16日，在一届全国人大二次会议上，全国人大常委会副秘书长兼秘书长彭真作了《全国人大常委会常务委员会的工作报告》（以下简称《报告》），这是全国人大历史上第一份常委会工作报告。

这份《报告》，就是自一届全国人大一次会议闭幕到一届全国人大二次会议召开之间的九个月里，全国人大常委会根据宪法赋予的职权积极履职的情况。在此期间，常委会共召开19次会议，通过决议案40项，通过国家工作人员任免案330起。

《报告》的主要内容包括四个方面：一是在制定法令工作方面，常委会制定了逮捕拘留条例、《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组织条例》、《公安派出所组织条例》等，通过了关于规定勋章奖章授予中国人民解放军在保卫祖国和进行国防现代化建设中有关人员的决议等。二是在监督工作方面，常委会听取并讨论了国务院有关中苏会谈、粮食问题和改造私营商业问题、全国轻工业情况和问题等方面的报告，审查了最高人民法院和最高人民检察院的工作报告。三是在处理代表来信方面，将收到的342件来自全国人大代表的来信印发常委会委员，并分别转由中央各主管机关或省、市、人民委员会处理，通过了关于设立全国人民代表大会代表办事处的决定，还对代表们提出到原选举单位的地区、原籍或其他地区视察工作的要求，以最大程度了解人民群众的意见和要求。四是在国际事务方面，根据宪法规定的外交政策的原则，通过了响应苏维埃社会主义共和国联盟最高苏维埃宣言的决议，关于结束德国之间的战争状态的决议等。

代表们分组对《报告》进行讨论，一致表示同意



第一份全国人大常委会工作报告。

这个《报告》。1955年7月30日，大会通过了《关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》，肯定常委会几个月来的工作。

这个《报告》全文两千余字，篇幅不长，却全面报告了全国人大常委会在党的带领下，认真履行宪法赋予的职责，在立法、监督、代表工作、对外交往等方面所做的大量工作，体现了常委会对全国人大负责、对全国人民负责的宪法精神，展现了人民代表大会制度创建初期有效运转的成果、发挥的重要作用。这让我们从中看到人民当家作主这一社会主义民主政治的本质特征在中国的生动实践。此后，在全国人大会议上将常委会工作报告，成为一项常规议程。

（作者单位：全国人大图书馆）

代表风采

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

“用艺术形式讲好法治故事、中国故事，把法治文化建设纳入公共文化服务体系、文艺展演作品，把英雄模范人物的先进事迹纳入学生读物，让法治精神在青少年心中落地生根。”

6月底，列席十四届全国人大常委会第十六次会议的全国人大代表、国家一级演员靳灵展，在分组审议时对法治宣传教育法草案二审稿提出修改建议。

靳灵展的建议，与她的工作密不可分。在40余年的

全国人大代表靳灵展：

用艺术形式把法治精神送到群众中去

工作中，她创作了许多与法治相关的评剧作品和微电影，努力用艺术形式把法治精神送到群众中去。

2023年，靳灵展在学习了申纪兰和拉齐尼·巴依卡两位全国人大代表的模范事迹后，用心创作了评剧微电影《人民代表申纪兰》和《帕米尔高原成边人》。

“申纪兰是全国唯一一位连任13届的全国人大代表，倡导并推动‘男女同工同酬’写入宪法；拉齐尼·巴依卡依法履职、勇于担当，积极建言献策，努力推动民族地区发展进步，为当地民生改善作出积极贡献。从他们的身上，我更真切地感受到代表的使命与担当。”靳灵展说，自己要一如既往地扎根基层，坚持反映群众真实生活的创作导向，坚守为人民服务的初心。

热衷普法靳灵展，经常称自己为“法治宣传员”。

2018年11月，靳灵展参演的评剧小品《共产党员吕

建江》，在第四届全国公安系统相声小品大赛中荣获优秀奖和特殊贡献奖。靳灵展声情并茂的表演，生动展现了人民群众对河北民警吕建江的怀念和爱戴之情，讲述了吕建江13年扎根基层服务群众的感人事迹。

2023年，为深入挖掘宣传河北省固安县人民法院柳泉法庭原庭长冯国生的先进事迹，河北省高级人民法院和靳灵展共同策划创作了以冯国生为原型的戏曲微电影《情满柳泉》。在剧中，靳灵展出演剧中冯国生母亲这一角色。微电影播出后受到广泛好评，推动人民法官的新形象更加深入人心。



全国人大代表靳灵展（后排左一）与学生排演评剧微电影。

2024年，靳灵展着手创作微电影《燕赵山海情》。作品以“燕赵山海·公益检察”专项监督为主题，采用了昆曲、评剧、河北梆子、快板等多种表演形式。“从坝上草原到华北平原，田间地头到城乡之间，辛辛苦碌有身影闪现活跃着检察蓝……”靳灵展把戏曲《小放牛》的旋律与新闻结合，在生动讲述“公益检察护航美丽中

国”故事的同时，也让乡音老调焕发新生。

把法律知识巧妙融入演出，让普法工作更接地气。在创作《燕赵山海情》时，靳灵展把食品安全、生态环境保护、公益诉讼等内容编排成唱词，以艺术形式展现司法为民的生动实践，讲好新时代的法治故事，助力提升社会各界对食品安全、生态环境保护等工作的重视。

“这让我更加体会到，创新普法形式对于讲好法治故事的重要性。作为一名全国人大代表，我要继续深入生活，扎根人民，创造出更多优秀的作品，为守护人民群众的身体健康和生命安全，建设社会主义法治国家作出新贡献。”靳灵展说。

靳灵展经常到中小学表演评剧，把法律知识、法治人物、法治故事等融入文艺表演中，有的时候，她还会邀请一些学生参与剧作排练，这种普法方式受到学生们的喜爱。

“青少年是中华民族的希望，一本好书，一部好剧，都在他们的心中种下真善美的种子，帮助他们扣好人生的第一粒扣子。法治宣传教育要从娃娃抓起，要注意方式方法，以他们喜闻乐见的方式进行普法，会更加容易让法治精神在青少年心中落地生根。”靳灵展说。