

抓住关键环节 推动立法工作

(选送单位:白城市人大常委会)

白城市人大常委会自 2015 年获得地方立法权以来,在省人大的有力指导下,在市委的坚强领导下,按照“不抵触、有特色、可操作”的原则,突出政治引领,坚持问题导向,把握关键环节,细化工作步骤,科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展,保障善治。

一、克服立法工作的短板

地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,赋予地方立法权是我国立法体制的重大变化。白城市人大常委会紧紧扣住贯彻落实中央、省委、市委重大决策部署,紧紧扣住回应人民群众重大关切,紧紧扣住厉行法治,在地方立法实践中着力克服“三个不平衡”:

一是在立法积极性上,克服“人大热,政府系统冷;法制委、法工委热,其他专门委员会冷;市级层面热,县级层面冷”的“三冷三热”问题。

二是在立法责任上,克服法规形成的立项、起草、审议等环节,存在以“前松后紧”为主要表现的把关责任不平衡现象。

三是在立法能力上,克服立法水平与其承担的立法职责所需

的能力还有较大的差距。

这些问题如不及时解决,一方面将影响立法资源的培育,使地方立法面临“无米下锅”的困境。另一方面,将导致政府相关部门、人大相关专委会实际承担的责任与立法法所要求的应该承担的立法职责不匹配,制约地方立法权的有效行使,或多或少影响地方立法红利的释放。

二、守正创新求突破

为更好发挥地方立法对改革和经济社会发展的引领和推动作用,白城市人大常委会以改革创新的思维,通过建立四项机制,落实四个责任,把握四个重点,着力打破制约地方立法的瓶颈。

建立四项机制

一是建立立法项目培育机制。为破解地方立法既“需求旺盛”又“无处下手”的尴尬局面。2017年以来,先后成立了立法智库、立法研究基地、立法联系点、立法代表小组、白城市立法服务中心、立法咨询委员会“六位一体”的立法基础更加坚实,作用不断凸显,着眼地方治理需要,推动市县两级政府及其部门挖掘立法资源。

二是建立全程参与工作机制。为提高立法工作的质量和效率,市人大常委会坚持人大主导立法,在实践中推行“提前介入、全程参与、分工合作、整体推进”的模式。整合人大有关专门委员会、常委会法工委、起草单位、政府有关部门和立法咨询服务机构等单位力量,全过程参与立法工作的各个环节。

三是建立组成人员调研机制。建立了常委会主要领导带队的

调研机制,相关专门委员会每年都会对特定课题开展立法专项调研工作。例如《白城市历史遗址遗迹保护条例》起草前,市人大常委会副主任许广山及教科文卫委主任委员等一行9人赴内蒙古自治区针对历史遗址遗迹保护及相关立法工作进行调研。科学规范立法程序和立法流程,始终遵守宪法法律设定的程序和实际权力授权界限,不与上位法冲突,不脱离地方现实发展,积极维护社会主义法治统一。

四是建立集中审议机制。由常委会分管副主任主持,组织人大有关专门委员会、常委会法工委、条例草案起草单位、政府有关部门及白城师范学院立法研究基地、市人大常委会立法咨询委员会、地方立法顾问等合作单位,以联席会议的形式,对条例草案进行反复修改。

三、落实四个责任

立法责任,重于泰山。为防止“看似大家负责,其实无人担责”的局面,市人大常委会细化工作措施,分兵把口,各司其责。

一是落实常委会组成人员的主体责任。强化常委会组成人员是常委会立法主体的意识,在各环节主动参与,协调组织立法起草、审议,广泛听取各方意见。

二是落实人大有关专门委员会的业务把关责任。注重强化专门委员会对立法的必要性、草案的专业性和重点难点问题等方面的把关。

三是落实人大法制委、常委会法工委的立法技术和法律把关

责任。对法规草案的合法性、协调性、规范性等方面的把关。

四是落实县(市、区)的立法配合责任。树立地方立法权是白城市全域范围立法权理念,重点从立法资源培育、立法调研、法规实施后评估等方面,落实县(市、区)的立法配合责任,使地方立法更加接地气,提高针对性和可操作性。

四、把握四个重点

立法工作是一项严肃、系统而复杂的工作,要以习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为指导,结合白城实际,注重把握四个重点。

一是突出地方特色,立足市情选好题。一个地方市情不同,发展千差万别,上位法不可能“包治百病”,面面俱到。为此,白城市人大常委会牢记习近平总书记“地方特色是地方立法的生命力所在”的指示精神,在立法上坚持问题导向,不搞立法“政绩工程”,不搞形式主义的配套立法,不搞立法数量上的攀比,从市情出发,遵循客观规律,立白城用得上的法,目前已初见成效。《白城市市政设施保护条例》就是具有白城地方特色的法规,为减少或杜绝“马路拉链现象”,把完善市政设施管理信息系统,纳入智慧城市服务平台,实施信息化管理,由市政设施行政主管部门统一审批。针对历史遗址遗迹保护工作,市人大常委会开展相关专题调研,目前《白城市历史遗址遗迹保护条例》已协调政府相关部门进行草案起草工作。围绕乡村振兴,《白城市农村人居环境治理条例》将于市六届人大常委会第二十九次会议进行二审、表决。

二是拓宽信息渠道,广征博采聚民智。按照规划一批、储备一批、启动一批工作思路,持续开展立法项目征集,广泛征求市人大各专委会、各县(市、区)人大常委会、政府部门、人大代表以及社会各界的立法需求建议。五年来,共征集各类立法建议138条,通过分类梳理、科学筛选,对立法项目库进行动态更新,让民意成为科学立法的来源。借助洮北区红叶社区和经开区吉鹤苑社区立法联系点,面对面地征求意见,以及通过召开有百姓参加的听证会,倾听民意,吸纳民智,充分体现“以民为本,立法为民”的宗旨。广泛吸收专家、学者的意见建议,提高立法的规范化水平。认真听取部门负责人的建议,增强立法的可操作性。

三是找准问题症结,重点突破核心条款。针对地方治理的关键问题、重点问题,精准发力。《白城市文明行为促进条例》中,授权政府可根据工作需要,适时调整。

四是鲜明立法导向,致力保护各方权益。既要考虑政府权威、行政效率,又要注重保护公民、法人和其他组织的合法权益。对立法中反映较大的争议事项,积极寻求“最大公约数”。如《白城市市政设施保护条例》,把赋予行政主管部门足够权力与约束权力“任性”统一起来,依法保护群众合法权益。

五、地方立法工作的几点启示

必须强化党的领导。白城市人大常委会在立法工作中,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,坚决依照法定权限和程序立法。严格执行《中共白城市委关于加强和改进地方立

法工作的意见》，重大立法事项、年度立法计划、立法规划编制实行向中共白城市委报告制度。常委会党组书记、主任葛树立定期听取立法工作情况，把关定向。

必须坚持人大主导。为形成立法工作整体合力，白城市人大常委会制定了《白城市制定地方性法规“双组长”工作制实施办法》，重点立法项目实行有人大、政府各一名负责人担任“双组长”的立法工作机制。强化人大与政府之间、部门之间互相联动，变“单兵作战为合成作战”。对立法工作中涉及到的原则性问题和方向性问题严格把关，创设法律法规绝不超越国家法制统一的红线，不以灵活性损害原则性。对非原则性问题，从实际出发，于情于理灵活对待，不同情况区别对待，具体问题具体对待，不以原则性束缚灵活性，确保立法可操作、可执行。

必须重视以人为本。白城市人大常委会把民意呼声作为立法的着力点，把群众利益作为立法的出发点，把百姓关切作为立法的聚焦点，处理好国家利益、集体利益、个人利益的关系，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民的意愿、得到人民的拥护。

必须突出地方特色。地方立法要从实际出发，不简单地统一划线，不片面地用普遍性的统一观点去解决问题，充分尊重和考虑其特殊性的合理存在。因地制宜，“一事一例”，力戒大而全；根据客观需求，适时立法，力戒优柔寡断；聚焦主要问题，应对立法，力戒“空洞无物”。唯有如此，制定出来的法规才能有效管用。

必须统筹兼顾各方。地方法规的执行在于大多数人的认同，

否则将顾此失彼。白城市人大常委会坚持将中央部署的、省委、市委决策的、群众期盼的、实践急需的、条件成熟的、协商一致的六个方面统一起来。统筹兼顾不同社会群体、不同阶层之间的利益诉求。部门利益服从整体利益，小道理服从大道理。不以局部代替整体，不以整体掩盖局部。聚焦矛盾焦点，补齐短项短板。恰当处理各种社会关系，把握平衡各方权利和义务。

必须立足公平公正。公平公正是法治的灵魂，也是法治精神的内核。白城市人大常委会充分考虑公民、法人和其他组织权力与义务的对等性、平衡性。抓住重点，提出解决问题的方案；着眼当前主要问题，提出制度措施；根据实际情况因地制宜分步实施立法工作；科学实施立法“分步到位”的策略，把握立法工作节奏，服从党和国家工作大局。

必须不断完善机制。对立法中反映出来的各种问题，区分法规案涉及的不同利益群体或行政相对人，深入开展专题调研，摸清情况，找出对策，需要什么写什么、需要多少写多少，明确清晰、准确管用、切实可行。立一件、成一件，使各项规章制度更加符合白城现实发展、更加有效管用、更加完备协调。

课题组负责人：刘福彪

课题组成员：陈静怡