



经验交流

唐山

在立项上精益求精
确保地方立法正确方向

本报讯(记者周洁)唐山正在调研起草,全市立法工作有序推进。

首先是要符合全市改革发展大局和需要,坚持两个百分百,即立法项目百分百紧扣改革所需、发展所向,百分百体现改革新举措、发展新经验,使立法决策与改革发展相伴相成。该负责人介绍,该市委把加强生态环境保护和一港双城建设等10项工作作为战略重点来抓。唐山作为京津冀2+26通道城市,在环境保护上必须执行严于国标的标准,制定生态环境保护条例十分迫切,充分发挥唐山沿海优势,确保宝贵的港口岸线资源得到合理利用,制定港口建设管理条例十分必要。为此,我们把制定这两部条例优先列入今年立法计划,正在

组织调研起草,力争尽快出台。

再就是要符合人民群众的愿望和期盼,树牢立法为民思想,做到民众有所呼、立法有所应。该负责人介绍,本届市人大常委会在广泛征求和梳理人大代表、社会各方面意见,按照统筹兼顾、急需先立的原则确定的项目占70%,涉及权益保障、食品安全、饮水安全、城市公共设施建设管理等方面。比如,针对社会广泛关注的房地产交易问题,为了筑起防范风险发生的法律防线,本届人大常委会履职第一年,就着手修订房地产交易管理条例,对加强商品房预售资金监管等作出相关规定,确保群众在房地产交易中的合法权益。

此外,唐山还把维护法制统一、体现地方特色作为立法工作遵循的重要原则,根据上位法变化,及时修改、废止不适应的法规。去年,该市审议废止了《暂住人口管理条例》,修订了《唐山市地方立法条例》等3部法规,今年,计划修改法规3部。

秦皇岛

发挥专家学者作用
有效提升立法能力

本报讯(记者周洁)立法力量薄弱、人员编制不足是新赋权设区市面临的共性问题。秦皇岛市人大常委会有关负责人表示,该市积极挖掘社会资源,注重发挥专家学者作用,构建大立法格局,有效提升了立法能力。该市行使地方立法权以来,《秦皇岛市停车场管理条例》等5部法规已经市人大常委会批准实施,为当地经济社会发展提供了有力法治保障。

该负责人介绍,该市组建了地方立法咨询人才库,按照理论与实务相结合、法律与其他专业相结合的原则,聘请了首批60名地方立法咨询人才库人员,并出台了《秦皇岛市人大常委会立法咨询人才库管理办法》。每部法规草案修改完善过程中,都通过组织召开专家论证会的方式,认真听取和吸纳专家的意见和建议。同时,分

别在燕山大学、河北环境工程学院和河北科技师范学院建立了秦皇岛市地方立法研究咨询基地,为地方立法工作提供草案起草、咨询论证等常态化的智力支持,并委托立法咨询基地组成课题组,就每部法规草案的修改进行深入调研论证。以物业管理立法为例,我们与燕山大学法学院课题组合作撰写了23万字的《物业管理立法参阅资料》,编纂了132万字的《物业管理立法汇编》,有效提高了立法质量。该负责人表示。

此外,该市还与本地高校洽谈协商,达成了每年选取高校优秀法学教师和毕业生到市人大常委会法工委进行挂职锻炼或实习锻炼的合作协议。截至目前,已有一名挂职人员、两批实习人员到立法岗位挂职或实习,有效缓解了立法力量的不足。

张家口

抓住特有
增强立法针对性

本报讯(记者周洁)张家口是国家定位的首都水源涵养功能区和京津冀生态屏障的支撑区,也是2022年冬奥会的赛区。筹办冬奥、建设两区是中央和省委交给张家口市的政治任务,也是我们承担的国家大事。张家口市人大常委会相关负责人表示,特殊的区位、特殊的使命和特殊的时期,对张家口立法工作提出了特殊要求。面对难得的历史机遇,该市抓住张家口特色问题和特有问题,找准立法切入点,增强立法针对性。

该负责人介绍,针对冬奥会在城市运行和赛会服务方面的法制需求,将保障冬奥会与保证张家口城市建设和管理实际需要相结合,进一步提高城市建设和管理服务水平,启动了张家口无障碍设施建设建设和公共场所控制吸烟、烟花爆竹燃放管理、冬奥会志愿服务等立法项目,为冬奥会筹办提供管用有效的法治保障。致力于两区建设开展立法,该市为两区建设提供法制保障的目的出发,发挥立法的引领和推动作用,制定出台了《张家口禁牧条例》,启动了张家口城市园林绿化、草原天路生态保护保

护、水土保持、可再生能源示范区、湿地保护、秸秆利用和禁止焚烧、坝上地下水管理、清水河管理等立法项目,助力两区建设在法治轨道上有序推进。

此外,该市还致力于社会发展和群众关心的突出问题开展立法。随着经济社会发展和人民生活水平的提高,人民群众对城市环境的要求越来越高,我们针对群众反映强烈的物业管理不规范、城市交通拥堵停车难、城市环境卫生差等问题,启动了张家口物业管理、城市交通管理、城市停车场管理、城市环境卫生管理等立法项目,为创建一个环境优美、安全有序的奥运城市提供法律支撑。该负责人表示。

张家口所处的特殊历史阶段,决定了立法项目多、任务重,具有严格的时限要求。该负责人表示,我们在立法过程中遵循急需先立原则,把列入冬奥会可持续清单的城市园林绿化、无障碍设施建设与管理等6个立法项目优先进行审议,及时满足了冬奥会的法制需求。同时,把两区建设中急需的坝上地下水管理、草原天路生态保护等项目作为重点项目提前启动,确保高质量按时完成立法任务。

我省11个设区市实现行使地方立法权全覆盖

目前全省省本级地方性法规有186件,设区市立法123件,自治县立法32件

本报讯(记者周洁)从7月3日召开的全省地方立法工作经验交流会上获悉,2015年立法法修改后,赋予所有设区的市地方立法权,目前我省11个设区的市已经开始全面行使地方立法权。两年多来,全省有立法权人大及其常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法,立足全省改革发展实际,充分发挥职能作用,依法履行各项职责,全省立法工作取得了明显成效。

已经制定或批准地方性法规,法规针对性、实效性、可操作性不断增强。省人大常委会法工委主任周英表示,新赋权以来,各设区的市人大常委会严格坚持不抵触、有特色、可操作方针,严格遵循法定的立法程序,审慎制定立法规划、年度立法计划,深入研究论证立法项目,积极稳妥开展地方立法工作。

据介绍,党的十八大以来,制定地方性法规和具有法规效力的决定67件,修改法规65件、废止法规28件,批准设区市法规62件,自治县单行条例1件,审查规范性文件141件。截至目前,全省省本级地方性法规有186件,设区市立法

123件,自治县立法32件。

新趋势 地方立法突出特色重在管用

突出地方特色,是我省地方立法呈现的首要特点。周英介绍,各级人大坚持立足本地实际,适应地方需求,在维护法制统一前提下,充分体现地方的差异性和特殊性,充分满足本地经济社会发展的实际需要,追求小而精,有几条就立几条,重在管用、重在实施,切实解决实际问题。

周英介绍,比如有的毗邻京津的设区市主动融入京津冀协同发展战略,出

台承接北京非首都功能疏解、加快实现协同融合等方面的法规。有的设区市根据本地京津冀水源涵养功能区的定位,制定出台水源涵养功能区保护条例。还有的设区市充分发挥沿海优势,确保港口岸线资源得到合理利用,制定港口建设管理条例等。

积极回应民生关切,也是我省地方立法的一大特色。随着社会分工越来越细,社会治理也向高质量发展,各级人大聚焦百姓生活中的难点热点问题,将物业管理、停车场管理、生活垃圾、养犬等列入立法范围,城市管理难题得到有效解决,各项管理机制日趋完善。周英说。

地方立法如何立得住真管用

□记者 周洁

垃圾分类、物业管理、长城保护、草原禁牧,新的经济社会管理问题日益增多,而国家和省级层面的法律法规难以满足各地实际情况,地方立法就要发挥重要作用。

2015年立法法修改,我省所有设区的市被赋予地方立法

权。得权时兴奋,用好权不易。这是很多新赋权设区市人大常委会的切实感受。新赋权的设区市如何用好立法权,真正使地方性法规立得住、行得通、真管用?两年多来,我省各地立法机关努力作答。

依法有序推进而非一哄而上

有创新不抵触 填补上位法落地 最后一公里 空白

立法法对设区的市地方立法权限作了明确规定,设区的市根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

依法有序推进地方立法,首先要坚持立法规范先行,建立符合立法法规定的立法权限和程序。省人大常委会法工委主任周英介绍,我省许多地方抓紧制定规范立法活动的地方性法规,制定出台地方立法条例。还有一些地方抓紧建章立制,完善立法听证、立法评估、立法咨询专家、规范性文件备案审查等工作机制。

在认真研究全国各级人大地方立法法规和配套工作规程的基础上,我们于2017年8月制定出台了《衡水市人大常委会制定地方性法规工作规程》,细化立法流程,理清部门职责,优化部门衔接,保障了依法立法工作的顺利开展。据衡水市人大常委会相关负责人介绍,在立法的关键环节上,该市坚持人大党组向市委请示报告制度,保证党对立法工作的领导,实行由市人大常委会分管副主任、市政府分管副市长任组长的双组长制领导小组模式,协调解决法规制定过程中的突出问题。

在地方立法中,如何科学把握制度创新和与上位法相抵触原则的关系,

是实践中经常遇到的问题。湿地是秦皇岛重要的岸线资源,在制定2016年立法计划时,有关方面提出了出台秦皇岛市湿地保护条例的建议。我们在选择立法项目时,坚持对于上级立法机关已列入近期立法计划的项目,不抢闸出台,避免出台后与新颁布的上位法不一致而造成被动。秦皇岛市人大常委会相关负责人表示,该市经过研究认为,省人大常委会正在制定河北省湿地保护条例,该市相关条例应在全省条例颁布实施后,根据实践中存在的问题,综合评估需要细化和补充的内容,再行启动立法工作。

地方立法除了先行先试的个别情况外,主要功能是对上位法进行细化、

补充。丰宁满族自治县人大常委会相关负责人深有感触。旅游车辆碾压草地,会对草原造成巨大破坏,针对这种行为,草原法规定除抢险救灾外,车辆未经批准擅自进入草地、林地的,责令停止违法行为,限期恢复植被,并处草原被破坏前三年平均产值三倍以上九倍以下的罚款。但丰宁在执法中发现,上位法规定的产值很难进行评估,不好实施。

该负责人介绍,丰宁在制定封育禁牧条例时,经过反复研究探讨,决定直接规定处罚,但这会和草原法相冲突。后来,省人大常委会侨外工委在修改意见中提出仍按产值处罚,但增加一条,县人民政府应当在每年年初将封育禁牧区域内草原的前三年平均产值进行测算,并予以公示。这样,既严格遵守不抵触原则,与上位法保持一致,又解决了实际操作中的评估难题。

地方立法工作必须尊重人民主体地位,拓展人民有序参与立法的途径,问需于民,问计于民。

近年来,城市管理等问题已成为人民群众关注的难点和痛点。民众有所呼、立法有所应,唐山市本届人大常委会立法规划的26部立法项目,与民生直接关联的项目占70%,涉及权益保障、食品安全、饮水安全、城市公共设施建设管理等方面。

记者在采访中了解到,专家把脉+广泛民意,几乎成了各地立法标准路径,普遍通过召开立法听证会、征求意见会、实地走访调研等方式,拓展群众参与地方立法渠道。比如保定市在工业遗产保护与利用条例立法过程中,先后召开各种征求意见座谈会30余次、专家论证会6次,开展实地调研10余次、邀请代表参与立法180多人次,广泛征求各方面意见。

向,有针对性地设计条款,对条例草案做了较大幅度的修改,条例质量得到了社会各界好评。

还要突出法规体例精简,重在管用、重在实施。张家口市人大常委会相关负责人介绍,该市立法坚持有少数几条,管用几条定几条,每一条都经过精心打磨。如《张家口禁牧条例》共4章、21条,内容高度概括,条文明确简洁,容易学、记得住、用得上。从执法检查情况看,条例的实施既保护了林草资源,转变了畜牧业养殖方式,又促进了绿色发展。

努力把每部地方性法规都制定成既适应经济社会发展需要,又体现人民意志的良法和善法,河北正在加倍努力。

行政强制,依法确定行政权力的边界,有效防止部门利益和地方保护主义法制化,维护人民群众利益。

此外,指导意见(征求意见稿)还提出,紧紧抓住提高立法质量这个关键,多措并举拓宽立法渠道与民众参与。积极拓宽立法渠道,要成立由人大有关专门委员会、常委会工作机构、政府法制工作机构及有关部门、专家学者等参加的法规草案起草协调小组,研究解决主要问题,保证法规草案按时有序地提请审议。起草法规草案要广泛征求、认真听取吸收政府相关部门、利益相关方意见。多层次、多渠道征求意见,要采取座谈、论证、听证、评估等多种方式听取各方面意见和诉求。既要听取主管部门意见,又要听取相关部门、人大代表和利益相关方的意见。对专业性、技术性较强的有争议的问题,组织立法顾问、专家学者开展论证,提出咨询意见。

突出地方特色而非面面俱到

听民意解民忧 立彰显地方元素的 适用之法

立法法修改后,地方立法主体大幅度增加。而这些新增加的立法主体,基本上都是新手上路,没有多少立法经验,对于立什么样的法存在困惑。

特色是地方立法的灵魂,也是地方立法的标志。周英认为,地方立法并不需要面面俱到,而应立足于地方实际情况有针对性地进行立法。

细数各市近两年颁布的多部地方性法规,皆展现出具有一定地方特色的适用之法的特性

7月1日起,《石家庄市公共文明行为条例》正式实施。条例紧紧围绕该市建设全国文明城市的中心工作,通过立法建立文明城市建设的长效机制,

制,规范市民公共文明行为,提升城市整体文明程度,并将社会主义核心价值观融入立法,对于新时代推进依法治市和两个文明建设具有重要意义。

槐茂酱菜距今已有300多年历史,新中国面粉厂厂房建筑群保存至今,保定近代工业基础雄厚,随着城市化进程不断加快,这些老字号企业去留问题也越来越受到社会关注。去年,该市制定了工业遗产保护与利用条例,这是我省首部工业遗产保护方面的地方性法规,努力用立法来保存城市记忆,传承工业文明。

张家口是2022年冬奥会的主赛区,该市针对冬奥会在城市运行和赛会服务方面的法制需求,将保障冬奥

会与保证张家口城市建设和管理实际需要相结合,进一步提高城市建设和管理水平,启动了张家口无障碍设施建设和管理、公共场所控制吸烟、烟花爆竹燃放管理、冬奥会志愿服务等立法项目,为冬奥会筹办提供务实管用的法治保障。

秦皇岛市是滨海旅游名城,为了更好地保护沿海岸线资源,该市开展了沿海防护林建设与保护条例、湿地保护条例和海水浴场管理条例的立法工作。历史文化资源是秦皇岛的宝贵财富,为此开展了长城保护条例、山海关古城保护条例的立法工作。

地方立法还需要更好地反映民情、集中民智、符合民意。周英说,

提高立法质量而非攀比数量

精打磨可操作 立实用性强的 管用之法

我们规划制定一部生态环境保护条例,光涉及上位法就有200多部,即便请了高校环保方面专家指导,也没能完成。交流中,有些地方立法机关专门来取经。

切口太大了。秦皇岛市人大常委会相关负责人表示,在制定2016年立法计划时,该市有关方面也曾提出制定环境保护条例等建议,但他们经过研究认为,类似立法项目切口过大,范围过宽,针对性不强,难以深入具体,搞不好就会成为无实质内容的重复立法。最后,经过反复论证,

针对该市停车场供需矛盾突出,群众对停车难、停车乱和乱收费问题反映强烈的现实,将秦皇岛市首部地方性法规聚焦停车场管理。

2017年6月1日,《秦皇岛市停车场管理条例》开始施行。有关部门以该条例为依据,依法整顿全市停车秩序,并在城市区新施划3.3万个停车位,停车场违法收费、私设地桩锁侵占公共资源等现象得到有效遏制,全市停车秩序明显改善。

法律的生命在于实施,立法要在有效管用上做文章。周英说,一定要坚

持切口小,聚焦准。切口小就是在选择立法项目时,注意针对特定领域,解决特定问题,避免贪大求全。聚焦准就是立法项目要聚焦社会关注的痛点和政府工作的难点。

对于聚焦准,秦皇岛在制定停车场管理条例过程中深有体会。设区市立法重在解决具体问题,必须坚持问题导向。该负责人介绍,条例草案出台后,各方面普遍反映过于原则,针对性不强。为此,他们认真研究各方面提出的意见,共梳理出停车场管理方面存在的六个方面突出问题,并以这些问题为导

省人大常委会出台指导意见推进设区的市立法工作

多措并举拓宽立法渠道与民众参与

本报讯(记者周洁)为了更好地促进设区的市立法工作,提高立法质量,进一步推进科学立法、民主立法、依法立法,省人大常委会日前出台《关于设区的市立法工作的指导意见(征求意见稿)》。

按照宪法、立法法有关设区的市地方性法规同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触的要求,指导意见(征求意见稿)对确立立法项目进行明确,规定各市人大常委会法制工作委员会加强对立法工作的组织协调,科学编制五年立法规划和年度立法计划。以切口小、真管用为落脚点,科学遴选和确定立法计划项目,避免贪大求

全。要处理好立法数量与质量的关系,把握立法节奏,立法项目要与立法能力及立法资源相匹配、相协调。同时,规定编制的立法规划和年度计划,应当提前与省人大常委会有关工作机构沟通,征求意见;立法规划计划制定后在报同级党委的同时要报省人大常委会备案。

严格审查报批,指导意见(征求意见稿)规定,省人大常委会对报请批准的地方性法规,依法进行合法性审查,同宪法、法律、行政法规和本省地方性法规不抵触的,自收到报请批准的报告之日起4个月内予以批准。经审查,同宪法、法律、行政法规和本省地方性法

规相抵触的,建议修改;如果不同意修改的,不予批准。

对于修改法规草案,指导意见(征求意见稿)规定,要吃透上位法的基本精神和主要制度设计,科学确定立法依据,把握实际情况以及存在的突出问题,研究吸收常委会组成人员、有关专门委员会以及调研过程中各方面的意见,正确处理权利与权力、权力与责任、管理与服务、教育与处罚、公共利益与部门利益的关系,加强对权力的制约和监督,加强对权利的保障和救济。对涉及到限制公民权利、增加公民义务的制度内容严格把关,依法审慎设定行政许可、行政处罚、