

内部刊物
注意保存

河北人大通讯

河北省人大常委会研究室



HENAN TONGXUN

2019 第 7 期

总第 91 期

王东峰同志对全省立法 工作会议的批示

地方立法是中国特色社会主义法治建设和全面依法治国的重要内容。省十三届人大常委会履职以来，自觉坚持党的全面领导，围绕中心，服务大局，推动地方立法工作取得新进展新成效。面对新形势新任务，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实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和全面依法治国的重要论述，自觉践行“四个意识”，坚决做到“两个维护”，进一步完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，聚焦“三六八九”工作思路，聚焦“三深化、三提升”活动，聚焦人民群众关心的热点难点问题，全面提高立法质量和水平，为推动党中央重大决策部署落地落实，开创新时代全面建设经济强省、美丽河北新局面提供法治保障。

目 录

2019 年 2 月 25 日出版
2019 年第 7 期（总第 91 期）

主任 论坛	P2 坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领 全面提高地方立法工作的质量和水平	范照兵
重 要 动 态	P6 范照兵出席全省立法工作会议 P6 王晓东到衡水调研 P6 十三届全国人大二次会议河北团服务保障调度会召开 P7 监察司法委召开对口联系部门座谈会 P7 城建环资工委学习监督法律法规	
经 验 交 流	P8 勇于担当 不辱使命 不断推进地方立法工作再上新台阶 P9 紧扣时代主题 紧贴“三农”实际 奋力打造新时代“三农”法规精品 P11 立足新时代 展现新作为 努力开创地方立法工作新局面 P13 全面提高地方立法质量效率 为唐山高质量发展提供有力法治保障	周 英 梁久丰 刘辰彦 郭彦洪
处长 笔谈	P15 新时代人民代表大会制度功效浅析 P17 人民代表大会制度是人类政治制度史上的伟大创造	贾云霄 梁东明
工作 探讨	P20 加快推进法治邢台建设的思考 P22 备案审查的主动与被动	魏吉平 于金惠
调查 研究	P24 关于广东江苏两省设区的市立法情况考察报告	齐宁霞 郭树兵 董 良
市县 信息	P25 滦平县人大实施岗位目标考核制度等 11 则	
他 山 之 石	P28 内蒙古：推出多项履职创新举措 P28 上海：首创代表建议联合督办机制 P28 云南：举行立法专家顾问聘书颁发仪式 P28 浙江嘉兴：“四加强”提升“智慧人大”建设 P29 甘肃西固区：三措并举强化规范性文件备案审查	

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领 全面提高地方立法工作的质量和水平

范照兵

省十三届人大常委会履职以来，在省委的坚强领导下，始终把做好地方立法工作摆在重要位置，坚持政治站位、强化责任担当，与时代同步伐、与改革同频率、与实践同发展，制定出台了一批推动改革、保障发展、服务社会、造福民生的重要法规，立法工作呈现数量多、节奏快、质量高的新特点，为推动全面依法治省、支持和保障全省改革发展稳定大局作出了积极贡献。

去年12月和今年2月，省委分别批准了我省五年立法规划和2019年立法计划，各设区市也都分别制定了规划计划，明确了立法工作重点任务和要求。下面，我就围绕全面实施立法规划计划，做好我省地方立法工作讲几点意见。

一、强化思想引领，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想指导地方立法工作。习近平新时代中国特色社会主义思想，是新时代地方立法工作的“定海神针”，我们一定要深入学习、认真贯彻。

一是要全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平新时代中国特色社会主义思想，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的实践指南，是党的全部事业必须长期坚持的指导思想。从事新时代立法工作的同志，更要用心学习、用心领悟，掌握实质、把握精髓，知行合一、自觉实践，切实做到真学、真懂、真信、真用，切实把党的最新理论创造转化为长期坚持、不断发展人民代表大会制度、做好地方立法工作的强大动力。

二是要深刻理解习近平总书记关于全面依法治国重要论述的深刻内涵。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上，对党的十八大以来党中央提出的一系列全面依法治国新理念新思想新战略作了10个方面的概括，即：坚持加强党对依法治国的领导；坚持人民主体地位；坚持中国特色社会主义法治道路；坚持建设中国特色社会主义法治体系；坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设；坚持依宪治国、依宪执政；坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法；坚持处理好全面依法治国的辩证关系；坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍；坚持抓住领导干部这个“关键少数”。我们必须认真学习并融会贯通，长期坚持并坚定执行，自觉做习近平总书记全面依法治国重要论述的坚定信仰者、忠诚实践者、有力传播者。各级人大要认真组织学习，全面领会总书记重要论述的深刻内涵和精神实质。

三是要认真贯彻落实中央和全国人大关于立法工作的一系列新部署新要求。党的十八大以来，习近平总书记在阐述全面依法治国新理念新思想新战略的同时，还对立法工作提出了一系列新要求，具有很强的针对性和指导性。主要有：要坚持立法先行，坚持立改废释并举，加快完善法律、行政法规、地方性法规体系；要坚持问题导向，提高立法的针对性、

及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用；要加强重点领域立法，及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待；要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，健全立法起草、论证、协调、审议机制；要完善立法规划，突出立法重点；要抓住提高立法质量这个关键，推进科学立法、民主立法、依法立法，扩大公众有序参与；要尊重和体现规律的要求，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护，以良法促进发展、保障善治。全国人大贯彻落实习近平总书记的重要论述和指示，就立法工作作出一系列新部署新要求，为加强和改进新时代立法工作指明了前进方向、确立了基本遵循。所有这些，我们都要逐一认真学习，结合河北实际全面抓好贯彻，扎实有效做好地方立法工作，努力打造河北立法工作新的特色和亮点。

二、把握基本要求，全面提高我省地方立法工作质量和水平。做好新时代地方立法工作，涉及的方面很多，要重点把握好以下几点。

第一，坚持党对立法工作的领导。习近平总书记明确指出，“党的领导是中国特色社会主义法治之魂。”坚持党对立法工作的领导，这是立法工作必须遵循的重大政治原则。坚持党对立法工作的领导，既要在工作方式方法上坚持重要立法工作向党委请示报告、重大立法决策由党委讨论决定等，更要在内容上坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，确保党中央重大决策部署和省委指示要求全面贯彻落实。近年来，省人大常委会始终把旗帜鲜明讲政治摆在首位，坚持重要法规和重大问题及时向省委请示报告，五年立法规划、年度立法计划均报请省委常委会审定后印发执行。在今后的工作中，我们要始终坚持政治属性是立法工作第一属性，始终把握立法工作正确政治方向，自觉把党的领导贯彻到立法工作的方方面面，确保地方立法与国家立法、国家政策在精神实质、价值取向上高度一致。

第二，坚持立法工作紧跟时代步伐和发展需要。中国特色社会主义进入新时代，地方立法工作更需要顺应新时代新要求、呼应人民群众新关切、紧跟党中央新部署。特别是我国社会主要矛盾发生深刻变化，河北改革发展正面临历史性机遇期和战略性窗口期，我省立法工作必须积极适应这些新变化，有针对性地加强和做好立法工作。适应这些新变化，就必须贯彻以人民为中心的发展思想，进一步加强生态环境、社会主义核心价值观、社会民生等重点领域地方立法，努力从法治上增强人民群众的获得感、幸福感、安全感；就必须积极面对新情况，深入研究新问题，自觉跟进新时代，努力使立法工作紧跟时代步伐，服务发展大局。

第三，发挥人大在立法工作中的主导作用。所谓人大主导立法，就是由人大来统筹安排立法计划、协调组织立法起草，广泛听取各方意见、组织进行审议，与各方面共同完成立法工作。人大主导立法是我国人民代表大会制度的题中应有之义，也是加强和改进新时代立法工作、提高立法质量和效率的必然要求，有利于发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用，有利于使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，也是我国立法体制的一大特点和优势。近年来，省人大常委会积极发挥人大在立法中的主导作用，努力扩大人大自主起草比重，创制性、自主性立法取得重要进展，适时推出了推动扶贫攻坚、优化营商环境、社会信用信息建设等一批创制性立法成果，得到了全国人大和国务院有关部门的充分肯定。新制定出台的立法规划计划，又有不少是省人大

常委会根据省委中心工作认真研究后主动提出来的，努力体现人大在立法工作中的职能作用。全省各级人大及其常委会都要在党委领导下，正确有效地发挥好主导作用，不断健全体制机制，牢牢把握关键环节，加强组织协调，强化协同配合，提前介入、主动协调、严格把关，统筹安排和推进立法工作。要认真编制立法规划计划，积极做好牵头起草、统筹协调和审议把关工作，确保立法质量和效果。

第四，着力提高立法工作的质量和水平。质量是立法的生命。习近平总书记指出：“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。”我们必须紧紧抓住提高立法质量这个关键，坚持科学立法、民主立法、依法立法，自觉从我省实际出发，遵循和体现客观规律要求，增强立法工作的科学性、针对性和实效性。要坚持把立法为民理念贯穿立法工作始终，拓宽人大代表和人民群众参与立法的途径，充分发挥各方面的积极性创造性，广泛汇聚人民群众的聪明智慧。要坚持问题导向，深入实际，深入基层，准确把握不同层次、不同方面、不同群体的社会需求，将问题的本质和规律把握准确，将解决问题的思路对策研究透彻，努力实现出台法规的精细精准、科学管用。要进一步拓宽法规起草渠道，积极探索开放式、多元化的起草方式，加大立法公开力度，提高立法公众参与实效，对于法规草案文本及其说明、审议中争议的焦点等，在不涉密的情况下都要公开，尽可能扩大社会公众的立法知情权、参与权，增强立法的透明度。要充分发挥互联网平台的重要作用，降低公众参与成本、提升参与立法的效率。要切实增强法规条文的可操作性，努力做到法规条文能具体的尽量具体、能明确的尽量明确，确保出台的法规立得住、行得通、接地气、真管用，更好服务河北改革发展实践。

第五，以改革创新精神做好立法工作。立法工作的重要特点，就是通过制度机制的创新来推动、引领和保障经济社会发展，维护社会公平正义，其本质是调整现有不科学、不平衡、不规范的制度和现象，是一件创新性很强的工作。所以，做好立法工作特别需要发扬改革创新的精神。一是要转变思想观念，树立新的立法工作理念。要发扬斗争精神，坚决与立法工作中存在的墨守成规、循规蹈矩的思维作斗争，与不敢创新、安于现状的消极状态作斗争，敢于迎难而上、动真碰硬，善于攻坚克难、善作善成，二是要敢于面对新问题，乐于思考新对策，勤于总结新经验，善于研究新思路，用更严的工作标准、更高的工作要求、更实的工作作风，认真负责地做好新时代地方立法工作。三是要结合河北实际创造性贯彻落实中央方针政策和工作部署。在地方立法工作中，贯彻中央总体部署要紧密结合河北实际情况，多选择一些小切口、真需要的实际问题开展立法，切实提高立法工作的针对性和实效性，努力推动我省地方立法工作与时俱进、完善发展。

三、认真组织实施，把立法规划计划全面落实到位。我们要从讲政治的高度，认真抓好立法规划计划的贯彻落实，确保高质量完成全省人大系统各项立法任务。

一要维护立法规划计划的严肃性。立法规划计划是对本届立法和当年立法工作的总体安排，是地方立法工作的“责任书”“施工图”和时间表，具有很强的权威性、严肃性和规范性。各级各部门要将立法规划计划作为开展立法工作的重要遵循，严肃认真地推进有关立法项目落地落实。实践表明，落实好立法规划计划，最紧要的在于法规起草阶段的基础工作，最关键的在于牵头单位的牵头作用。所以，承担牵头起草任务的单位，一定要增

强工作的使命感责任感，严格按照立法规划计划要求特别是质量和进度要求，认真负责地做好起草工作，真正发挥好牵头作用。相关法规草案如不能按时提交人大常委会审议，或提交草案存在明显质量问题的，有关部门要作出书面说明。

二要健全完善工作机制。立法工作是一个系统工程，涉及到方方面面，特别需要加强上下之间、部门之间的沟通协调。各级人大常委会要发挥牵头抓总的作用。立法规划计划中多数立法项目由政府提请审议，承担牵头起草的单位要按照“任务、时间、组织、责任”四落实的要求，拟定工作计划和方案，明确时间表、路线图、责任人，严格落实立法规划计划，切实提高法规起草质量。要树立大局意识，不能仅从本部门出发，而应从全省的角度去考虑问题，做好立法工作。建议把政府部门的立法工作情况纳入绩效考核内容，推动各部门把立法工作变成思想自觉、行为自觉。承担牵头起草任务的人大专门委员会要切实担负起草责任，加强与政府有关部门的沟通协调。省市人大之间、省市政府部门之间也要加强立法工作的沟通协调。人大有关专门委员会要做好初审工作，提前介入，发挥督促指导作用。人大法制委要切实发挥统一审议作用，认真研究、积极吸收各方面意见。人大常委会法工委要及时了解立法项目调研起草工作进度，掌握工作中的重点难点问题，督促立法规划计划的落实。

三要高度重视法律法规的宣传和实施。法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。如果有了法律法规而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，再多再好的法律法规也无济于事。要加强法律法规的宣传普及、解读阐释工作，使法律法规为人民群众所了解、所熟知、所掌握，增强全社会的法治观念，为执法、司法、守法提供良好的社会氛围。要大力抓好法规实施，全面推动地方性法规进入执法、融入司法、列入普法。要把人大监督工作与推动地方性法规有效实施结合起来，担负起法律法规实施的监督职责，统筹运用执法检查、专题询问等监督手段，推动法律法规的有效实施、落地见效。

四要切实加强立法队伍建设。建设高素质的立法队伍，是加强和改进地方立法工作的基础性、战略性、长远性任务。一是要抓好现有立法队伍的教育培训。认真研究制定立法队伍学习培训计划，着力加强立法能力建设，大力开展有计划、有组织、多渠道的教育培训，尽快提高立法干部队伍的综合素质，特别是政策水平和业务水平。二是充实立法工作的干部队伍。要按照东峰书记的批示要求，结合机构改革，在机构编制和力量配备上向立法工作倾斜，解决好立法工作机构编制、人员配备不足的问题，确保“进得来、用得上、留得住”。三是大力强化立法工作人才库建设，广泛依靠和组织社会力量，加强立法人才的培养与储备，为提高立法质量和效率提供强有力的人才保障。要借外力、借外脑、建基地，把社会力量用起来，与大专院校、科研院所有效合作，把立法人才用活用好。

新时代既赋予地方立法工作新使命，更给予地方立法工作新机遇。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，在省委的坚强领导下，不忘初心，奋发努力，推动全省立法工作再上新台阶，开创新局面，为新时代全面建设经济强省、美丽河北作出新的更大贡献！

（本文是省人大常委会常务副主任范照兵2月21日在全省立法工作会议上讲话的部分内容）

范照兵出席全省立法工作会议

2月21日，全省立法工作会议在石家庄召开，深入学习贯彻全国人大常委会立法工作会议、第二十四次全国地方立法工作座谈会精神，全面落实省十三届人大常委会五年立法规划及2019年立法计划，对2019年立法工作进行安排部署。省委书记、省人大常委会主任王东峰作出批示。省人大常委会常务副主任范照兵出席并讲话，副主任王会勇主持会议，省政府副省长刘凯出席并讲话，省人大常委会秘书长曹汝涛出席。

会议强调，要强化思想引领，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻理解习近平总书记关于全面依法治国重要论述的深刻内涵，认真贯彻落实中央和全国人大关于立法工作的一系列新部署新要求，结合河北实际全面抓好落实。要把握地方立法工作的基本要求，坚持党对立法工作的领导，紧跟时代步伐和发展需要，充分发挥人大在立法工作中的主导作用，以改革创新精神做好工作，全面提高我省地方立法工作质量和水平。要认真组织实施立法规划计划，维护规划计划的严肃性，健全完善工作机制，高度重视法律法规的实施和宣传，切实加强立法队伍建设，把立法规划计划全面落实到位，推动全省立法工作再上新台阶，为新时代全面建设经济强省、美丽河北作出新的更大贡献。

（周洁）

王晓东到衡水调研

2月20日，省人大常委会副主任、省总工会主席王晓东到衡水进行调研。王晓东

强调，各级工会要切实增强政治责任感和历史使命感，聚焦主责主业，以有效的措施、扎实的行动，推动中国工会十七大和省工会十三大确定的目标任务落实落地。

王晓东一行先后来到河北瑞丰动力缸体有限公司、深州市职工服务中心活动中心、河北衡水老白干酿酒（集团）有限公司，同企业负责人及职工深入交流，详细了解企业工会工作情况。他指出，各级工会要深入推进职代会、劳动和技能竞赛、工资集体协商等工作，进一步扩大工会组织的凝聚力和影响力。要扎实做好困难职工帮扶工作，建立健全日常帮扶举措。要团结动员职工为企业发展服务，调动职工群众能动性和积极性，凝聚无限正能量。

王晓东强调，各级工会要深入学习贯彻习近平总书记关于工人阶级和工会工作的重要论述，在认识上要有新境界。要从大局着眼、从细处着手，把握细节、求真务实、真抓实干，确保高质量完成工会各项工作。要充分发挥组织能动性，在重点工作上取得新突破。广大工会干部要有新状态，不断提高政治能力，为开创新时代全面建设经济强省、美丽河北新局面发挥工人阶级主力军作用。

（焦磊）

十三届全国人大二次会议 河北团服务保障调度会召开

2月22日，省人大常委会办公厅召开十三届全国人大二次会议河北代表团服务保障工作调度会，通报了河北代表团筹备工作进展情况并就做好下一步重点工作进行了安排部署。省人大常委会秘书长曹汝涛出席会议并讲话，常务副秘书长吴时茂主持会议。

会议指出，省委高度重视我省代表团参加全国人代会的筹备工作，东峰书记要求，要精心谋划、严谨细致，高质量、高标准做好参会各项筹备工作。常务副主任范照兵多次听取汇报，亲自带领有关部门负责同志，到全国人大和代表团驻地进行对接，对各项筹备工作提出具体要求。

会议要求，全体工作人员要提升政治站位，切实增强做好全国人代会服务工作的责任感和使命感，尽心竭力完成好各项工作任务；要坚持高标准严要求，切实提高服务工作质量和水平；要把问题想在前面、解决在前面，各项工作做到零差错；要增强创新意识，把平凡的事务干出出色的业绩，让全团代表满意，让大会秘书处满意；要强化团结协作，坚持“分工不分家”，全力保障各项工作无缝衔接、顺畅圆满；要严格遵守中央八项规定和大会各项纪律，维护和树立好河北代表团工作人员的良好形象。

（秘书一处）

监察司法委召开 对口联系部门座谈会

2月22日，省人大监察和司法委员会召开对口联系部门工作座谈会，会议由主任委员王大为主持，监察司法委组成人员，监察司法工委全体干部，省监察委、省高级人民法院、省人民检察院、省公安厅、省司法厅、省国家安全厅的分管领导及负责工作联系的处室主要负责人和联系人参加了会议。

会议通报了监察司法工委2019年度工作要点和任务分解方案，讨论了监察司法工委与监察司法机关工作联系办法，监察司法工委关于处理申诉控告检举的规定。王大为强调，要进一步提高政治站位，正确认识和

理解人民代表大会制度，不断提高做好人大监察司法工作重要性的认识，切实增强使命感和责任感。要强化沟通协调，建立顺畅高效的工作机制，形成有利于工作创新的制度环境。要强化责任担当，携手做好今年各项工作，在立法、监督和调研工作中加强与对口联系部门的沟通协调，戮力同心，携手奋进，推动监察司法工作创新发展，为开创新时代全面建设经济强省、美丽河北新局面，建设平安河北、法治河北作出新的更大贡献。

（监察司法工委）

城建环资工委学习监督法律法规

2月20日，省人大常委会城建环资工委开展“两周一法、半月一谈”学习活动，活动采取PPT授课形式，对监督法、省实施监督法办法逐章逐条进行了深入学习研讨，使全体干部对监督法的制定背景、重点内容等有了更深层次的了解，进一步增强了学法、守法、用法的自觉性。

工委主任杨智明指出，监督法是人大常委会的“当家法”，监督权是宪法法律赋予各级人大及其常委会的一项十分重要的职权，更是一种法律责任和政治责任，其中相关专委会和工委担负着重要职责。我们要以此次学习为契机，认真学习宣传贯彻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，学习宪法、立法法及城建环资相关法律法规，切实提高责任感、使命感；要坚持底线思维着力防范化解重大风险，对城建环资方面的法律法规进行全面梳理，认真查找不符合、不衔接、不适应法律规定、中央精神、时代要求的风险点，及时提出废止和修改的意见建议。

（城建环资工委）

勇于担当 不辱使命 不断推进地方立法工作再上新台阶

周 英

截至目前，我省现行有效省本级地方性法规 190 件，设区市立法 133 件，自治县立法 32 件。党的十八大以来，制定地方性法规和具有法规效力的决定 82 件，修改法规 65 件、废止法规 28 件，批准设区市法规 72 件、自治县单行条例 1 件，审查规范性文件 158 件。与以往相比，立法工作呈现出任务重、要求高、节奏快的新特点。我们要深刻认识新时代的大趋势大背景、新变化新要求，自觉把立法工作放在党和国家事业发展大局上来谋划、来推进，自觉服从服务于大局，不断推进地方立法工作再上新台阶。

一、提高政治站位，强化政治担当，把讲政治、讲大局落在实处。一是围绕“三个紧扣”推动立法工作创新发展。始终把立法工作紧紧扣在贯彻落实党中央和省委重大决策部署上来，紧紧扣在民生和把社会关切、人民群众的期待回应好上来，紧紧扣在全面依法治国推进法治河北建设上来，不断推动立法工作创新发展。二是立足河北做好重点领域立法，为我省快速发展提供法治保障和制度支撑。积极对接全省重大发展战略和重点改革举措，重点研究与协同发展、转型发展、创新发展关系密切和作用直接的立法项目。坚持价值引领，树立鲜明的价值导向，自觉把社会主义核心价值观的要求融入到地方性法规制定和修改全过程之中。三是重点项目和重大问题及时向省委请示报告。对于具有基础性、全局性、战略性、长远性的法规，以及立法中所涉及到的重点、焦点问题，向省委请示汇报。重要项目积极征求市县党委政府意见。必要时，在省委领导下开展立法协商。

二、以质量为核心，打造特色亮点，不断提高地方立法精细化精准化水平。地方立法的特点是针对性强，具体明确，便于操作和执行。为了把这个特点和强项更好地发挥出来，就要通过努力，不断提高精细化精准化水平，使法规制定得更加准确、精炼、规范，更具可执行性和可操作性。一是坚持立法进度服从立法质量。区分轻重缓急，不在立法数量上搞攀比，将工作定位在做精做细，扎实推进，适时调整，符合立法工作规律。二是以问题为导向确定立法项目。坚持做到“针对问题立法、立法解决问题”。立解决实际问题的法，立人民群众满意的法。三是不追求大而全小而全。提倡简易体例结构，少一些原则性、纲要性的条款，多一些细化、量化的规定，坚持有效管用的原则，重在能实际问题。四是抓住重点问题和关键条款。立足实际，聚焦重点问题和关键条款，深入研究论证，提出切实可行的措施，做到能具体的尽量具体、能明确的尽量明确，努力增强法规的针对性和有效性。五是加强法规的修改完善。随着实践的发展变化，有些法规已明显不适应形势需要，出现了不一致、不衔接、操作性不强等问题，成为改革发展的障碍，这些都需要综合运用立改废释等立法形式，适时加以修改完善。

三、加强组织协调，切实发挥法工委职能作用。一是整合立法资源，形成合力。围绕推进“三件大事”，坚持发挥党委领导核心作用、省政府及其部门的基础性作用，人大各专门委员会的专业作用，法律专家和研究机构的智库作用，广大社会团体和人民群众的群策群力作用。省人大法工委要进一步加强与政府部门尤其是司法厅之间的沟通联系，共同推动立法工作的开展。二是建立科学有效的立法全过程质量评价体制机制。准确评价各部门在立法过程中的质量水平，达到共同提高的目的。要进一步完善法规提前介入制度，研究探索人大同政府相关部门在法规提交省政府常务会前就法规内容进行协商的工作机制。要进一步完善各项立法机制，对现有立法工作规程和工作制度进行全面审视和梳理，健全一套科学、民主、开放的立法工作机制。三是落实好立法计划和规划。今年的立法计划，特点更加突出，针对性更加明显，接下来，要认真加强立法计划的督导实施，建立立法责任制，做到时间、任务、责任、人员四落实。四是严格树立底线思维。在立法过程中，各部门都要坚持从实际出发、注重法的可操作性。防止因制度设计不平衡、不协调、不合理而引发社会问题，防止以立法固化部门利益或地方行业保护倾向，防止只强调行政管理而忽视服务倾向。

四、加强作风建设，不断提高履职能力和水平。立法工作是政治性、专业性、理论性、实践性都很强的工作，要适应立法工作需要，大力加强立法工作队伍的正规化、专业化、职业化建设。一是要着力提高思想境界。二是要着力培养奉献精神。三是要着力培养严谨认真的态度。立法关系国家长远利益，来不得半点马虎，必须认真认真再认真。对立法中涉及的重大问题必须深入调查研究，反复比较分析，勤于思考，勇于较真，不怕麻烦，大到制度设计是否符合规律、符合实际，能否可执行、可操作，小到一个法条、一个表述、一个标点，都要反复拿捏、字字掂量。四是要着力提高业务能力水平。要注重理论与实践相结合，努力提高观察和处理问题能力、参谋调度保障能力、办文办会办事能力、调查研究和提炼、总结、归纳能力，使立法队伍的优势不断发挥，潜力充分发掘，能力全面提升。

（作者为省人大常委会法工委主任）

紧扣时代主题 紧贴“三农”实际 奋力打造新时代“三农”法规精品

梁久丰

解决好“三农”问题，是全党工作的重中之重。做好新时代“三农”工作，推动实施乡村振兴战略，加快实现农业农村现代化，必须完善农业农村法律体系，用法治思维和法治方式解决“三农”存在的矛盾和问题。今年，省人大常委会加大“三农”领域立法力度，明确由农工委牵头组织起草一部条例和三个决定。下面，就做好立法工作，谈三点认识。

一、坚持问题导向，精心选择立法项目。今年中央和省委一号文件都明确指出，全面

建设小康社会，“三农”领域有不少必须完成的硬任务。从我省情况看，补齐农村人居环境短板，改善农村生态环境，既是实施乡村振兴战略的重大任务，也是回应农民群众关切的重大举措。基于这一考虑，省人大常委会精心选择了四项“三农”立法项目。一是关于深入推进农村改厕工作的决定。小厕所，大民生。推进农村“厕所革命”，是改善农村人居环境的一项重点工作，事关健康乡村建设，事关农村文明进步，事关农民群众福祉。决定的出台，必将有力推动全省农村“厕所革命”，改善农民群众生活品质。二是关于加强太行山绿化建设的决定。太行山是京津冀地区乃至华北平原的重要生态屏障和水源涵养地，地理区位十分特殊，生态地位极为重要。决定的出台，必将加快太行山绿化建设步伐，促进区域绿色可持续发展，维护京津冀生态安全。三是关于加强张承地区草原生态建设和保护的決定。我省草原面积占国土总面积的15%，集中分布在张家口和承德地区，是我省重要的陆地生态系统，也是首都水源涵养功能区和生态环境支撑区。决定的出台，必将有力促进张承地区草原生态建设和保护，有效改善草原生态环境，推动京津冀绿色崛起和可持续发展。四是河北省河湖保护和治理条例。河流湖泊是洪水的通道、水资源的载体和生态环境的重要组成部分，具有重要的资源功能和生态功能。条例的出台，必将有力加强我省河湖保护和治理，有效保障河湖防洪、供水功能，改善水生态和水环境。

二、创新方式方法，努力打造法规精品。立法质量是法规的生命。要以提高立法质量为核心，更加注重把握规律、符合实际，更加注重有效管用、精准务实，更加注重回应关切、顺应民意，努力打造法规精品。一是深化调查研究。坚持不唯书、不唯上、只唯实，一切从实际出发，深入基层、深入实际、深入农村，广察民情、广纳民意、广聚民智，自觉从“民心”上考量内容、从“民意”中汲取智慧，掌握第一手资料，发现普遍性问题，把握本质规律，搞好制度设计，打牢起草基础。二是灵活创新体例。深入研究立法项目所针对的现实问题，力求改革创新，突出河北特色，尝试探索更为灵活、多样、实用的体例，能具体的尽量具体，成熟几条搞几条，不求大而全、只求真管用，让法规富于创造性、体现时代性。三是精雕细琢条文。坚持问题导向和目标导向，发扬工匠精神，下足绣花功夫，点准穴位，精准发力，努力做到多具体规定、少原则性规定；多刚性规定、少提倡性规定；多程序性规定、少自由裁量权规定，确保法规可操作、易执行、能落地、真管用。四是坚持开门立法。把充分发扬民主、广泛征求意见贯穿立法的全过程，认真听取各设区市人大常委会、省直相关部门、全国和省人大代表、立法咨询专家和基层干部群众的意见。法规草案实现网上公开，有的还要通过新闻媒体向社会公开，进行立法听证和论证，使法规凝聚最广泛共识，成为社会最大公约数。

三、加大组织协调力度，凝聚立法工作合力。立法工作是一项多主体参与的系统工程，我们要在常委会党组的领导下，统筹协调各方力量，发挥好人大在立法工作中的主导作用。一是精心谋划方案。迅速组织召开“三农”立法协调推进会，建立健全组织领导，明确工委和政府相关部门职责，做到一个立法项目一套方案、一套班子、一套推进措施，确保任务、时间、组织、责任四落实，四个立法项目同步推进。二是主导立法内容。坚持提前介入、深度参与，在立法方向、立法框架、立法权力边界等方面搞好协调，在体例确定、内容规范、

立法要求等环节加强指导。三是注重借助“外脑”。邀请大专院校、科研院所参与立法调研、法规草案征求意见、草案具体修改等工作，并充分借鉴外省市相关立法经验，凝聚多方力量，形成开放立法格局。四是主动把握节奏。加强跟踪督办，在立法不同的任务阶段，及时召开工作调度会，协调解决立法过程中遇到的问题，有序推动立法进程，确保按时间节点提交常委会会议审议。

使命无比光荣，责任重于泰山。我们有决心有信心在人大常委会党组的领导下，勇于担当、主动作为，兢兢业业、甘于奉献，高质量完成立法任务，为我省新时代“三农”事业发展提供有力法治保障。

（作者为省人大常委会农工委主任）

立足新时代 展现新作为 努力开创地方立法工作新局面

刘辰彦

秦皇岛市人大常委会认真贯彻落实全国、省立法工作会议精神，坚持党的领导，充分发挥人大主导作用，增强责任感、使命感、紧迫感，不断提高立法工作的质量和效率。目前，已有5部条例颁布实施，3部条例正在审议之中，地方立法工作实现了良好开局。

一、坚持党的领导，是做好立法工作的保证

我市在获得地方立法权伊始，即出台了《关于地方立法工作重大事项向市委报告的规定》，自觉把党的领导贯穿到立法工作的全过程。一是深刻理解市委关于形势任务的重要分析判断，始终坚持立法工作服从服务于市委中心工作。二是立法规划、立法计划编制过程中及时征求市委领导意见，并报市委研究批准。去年2月份，市委批转了我市十四届人大常委会立法规划，对本届人大常委会立法工作作出了全面安排。三是法规草案提请表决前报请市委研究。四是立法中涉及的重大问题报市委决策。在物业管理立法过程中，我们就各方争议较大的重点问题及时向市委请示，市委提出了明确意见，有效推动了立法进程。

二、选好题、立好项，是做好立法工作的前提

我们在选择立法项目时，一是坚持切口要小、聚焦要准。我们没有采纳城市管理条例、环境保护条例等范围过宽的立法建议，而是将立法项目聚焦在停车场管理、噪声污染防治、物业管理等群众反映强烈的特定领域和特定问题上，突出立法的针对性和可操作性，取得了良好的效果。二是突出地方特色。我们着手开展了沿海防护林保护、长城保护、海水浴场管理和山海关古城保护等方面的立法工作。这些立法项目既与市委中心工作共振合拍，又具有浓郁的秦皇岛地域风格和本地特色，得到了市委和社会各界的肯定和支持。三是协调好与上位法的关系。我们坚持对上级立法机关已列入立法计划的项目不抢闸出台；对上位法刚刚颁布实施的立法项目，认真评估再行立法的必要性，慎重启动立法程序。如我们根据省人大立法情况，先后推迟了我市城乡规划条例、湿地保护条例和文明行为促进条例

的立法进度。

三、加强组织协调，是做好立法工作的关键

我们充分发挥人大在立法工作中的主导作用，积极构建高效权威的立法工作组织协调机制。一是在出台《秦皇岛市制定地方性法规条例》《关于加强和规范立法工作的意见》基础上，去年又研究制定了《关于加强立法工作组织协调的若干意见》，由市委转发，重大立法事项实行人大分管副主任、政府分管副市长双组长领导协调机制。二是在每年年初及时组织召开全市地方立法工作会议，对按期保质完成年度立法计划进行动员部署，明确责任分工和完成时限。三是提前介入法规草案的起草工作，加强督导调研，与草案起草单位合力同向，确保立法计划按时保质推进。

四、提高审议水平，是做好立法工作的重要环节

我们在审议修改过程中，一是坚持平衡好各方利益。在沿海防护林立法过程中，保护和开发的矛盾突出，我们坚持严格依法、保护为主、兼顾发展需要的原则，针对条例适用范围、禁止开发区域界定、开发项目立项条件等重点问题深入调研，反复沟通协调，草案质量得到了常委会组成人员的肯定和利益各方的认可。二是坚持敢修改、真修改。在审议修改过程中，我们坚持以质量为中心，坚持有效管用，坚持清除部门利益，对草案进行了较大幅度的修改。停车场管理条例由29条2428字，调整修改为45条4979字；物业管理条例删去7000余字，增加4000余字；环境噪声污染防治条例先后共删减与上位法重复的条款十四条零三款，使草案更加有特点、接地气，有刚性、可操作，能落地、见实效。三是充分发挥委员和代表作用。我们注意广泛征求和倾听委员和代表意见，组织安排委员和代表开展立法调研，健全分组审议机制和代表列席审议机制，在“两审三通过”的基础上，必要时增加审议次数，有力提高了审议水平。

五、积极借助外脑，是做好立法工作的有效途径

我们积极整合立法资源，注重发挥专家学者和社会各方面的作用。一是建立立法咨询基地。我们先后与燕山大学等三所高校合作建立了立法咨询基地，构建高校专家参与地方立法工作的长效机制。二是建立立法专家人才库。聘请了60位立法专家人才，通过组织召开论证会等形式，积极听取专家的意见和建议。三是建立基层立法联系点。出台《基层立法联系点工作办法》，建立了首批9个基层立法联系点，畅通社会各界有序参与地方立法工作的渠道。四是坚持高校法学教师和优秀毕业生到立法岗位挂职和实习锻炼制度。已有一名博士后青年教师和两批毕业生到人大立法岗位进行挂职和实习，实现了法学教育和立法实践相结合、共促进的双赢局面。

法规的生命在于实施。我们通过召开新闻发布会、建立法规实施情况报告和立法后评估制度、定期开展法规实施情况调研和执法检查等方式，推动法规真正落到实处。在下步工作中，秦皇岛市人大常委会将认真贯彻落实好这次全省立法工作会议精神，紧紧把握新时代新要求，围绕“三个紧扣”，进一步提高科学立法、民主立法、依法立法水平，努力开创我市地方立法工作新局面。

（作者为秦皇岛市人大常委会主任）

全面提高地方立法质量效率 为唐山高质量发展提供有力法治保障

郭彦洪

唐山市自1986年被赋予地方立法权，地方立法工作已经走过了33年的历程，共制定地方性法规48部，现行有效32部，形成了具有本地特色的地方法规体系。今年，将认真落实全省立法工作会议精神，把握正确方向，明确目标任务，加快立法步伐，提高立法质量，努力为唐山高质量发展提供有力法治保障。全年确定正式立法项目4部，预备项目3部。

一、提升思想站位，切实增强做好新时代地方立法工作的责任感和使命感。做好新时代地方立法工作，是落实习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略的根本要求。党的十八大以来，习近平总书记围绕推进全面依法治国提出一系列新思想新战略，对立法工作提出了许多新理念新要求。我们只有把总书记的新理念新思想落到实处，才能不断开创地方立法工作新局面。做好新时代地方立法工作，是唐山加快实现“三个努力建成”“两个率先”的迫切需要。当前，唐山正在紧紧围绕落实总书记重要指示和省委要求，实施“四项战略”、打好“五场硬仗”、推进“十个新突破”，朝着“三个努力建成”“两个率先”目标加速前进。立法工作必须始终紧跟时代步伐，服务发展大局，积极围绕生态唐山建设、“一港双城”建设、文化旅游融合发展、防范化解重大风险等方面推进立法，把市委的决策部署及时制度化、法治化，以高质量立法引领保障推动高质量发展新突破。做好新时代地方立法工作，是实现好、维护好和发展好人民根本利益的重要保障。我们必须始终贯彻以人民为中心的发展思想，真正做到为了人民群众立法、依靠人民群众立法、立人民群众所需要的法，进一步加强生态环境、社会主义核心价值观、社会民生等重点领域地方立法，呼应人民群众新关切，努力从法治上保障增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

二、强化组织实施，确保今年立法计划任务圆满完成。切实坚持党对立法工作的领导。这是做好立法工作的根本保证，必须贯穿立法工作全过程。坚持重要立法工作向市委请示报告，重大立法决策必须报市委讨论决定。所有立法项目，均实行在市委领导下的市人大常委会分管副主任和市政府分管副市长共同牵头的“双组长制”，真正形成党委领导、人大主导、政府协同、各方参与的科学立法工作格局。切实发挥人大在立法中的主导作用。人大主导是落实党对立法工作领导的重要途径。要充分发挥市人大常委会相关专委会、工委职能作用，提前介入、深入调研、强化督导、提出初审意见，确保法规议案按时提请常委会审议。法制委员会要认真履行统一审议职责，对法规进行综合体检和整体考量，为人大常委会决策提供依据。切实强化政府部门的职能责任。地方立法的大量基础性工作需要政府部门承担和配合。市人大法工委要会同市政府办公室、市司法局加强统筹协调，指导起草责任部门认真拟定起草工作方案，明确时间表、路线图、责任人，做到分管领导、起草人员、工作任务、责任分工、工作经费、时间进度“六落实”，确保法规草案按照时间进度完成报审。切实

加强沟通协调。加强与省人大常委会的联系，主动汇报工作，邀请提前介入，争取工作支持。加强市人大专门委员会与政府部门之间、人大内部之间的经常性沟通协调，使法规起草论证、初审、统一审议和常委会审议等环节有序衔接、高效运作，使重大分歧在提请人大常委会审议前基本得以解决。加强与县（市）区人大常委会的联系，深入了解基层立法诉求。

三、坚持高质有效，确保出台的每一部法规都能立得住、行得通、真管用、有影响。坚持问题导向，提高法规的针对性和可执行性。立法是重要的制度设计，越到基层越要从解决具体问题入手，真正做到“针对问题立法、立解决问题的法”。要切实针对市域经济社会发展中迫切需要解决的问题设计法律制度，积极回应实践要求和人民群众关切。要聚焦重点问题深入研究论证，提出切实可行的措施，保证立法产生积极的社会效果。坚持开门立法，拓宽公众有序参与立法途径。坚持立法为民理念，依托基层立法联系点，通过立法协商会、论证会、听证会等多种渠道，广泛汇聚人民群众的聪明智慧。加大立法公开力度，充分发挥互联网等平台作用，扩大社会公众的立法知情权、参与权，增强立法透明度。健全公众意见采纳情况反馈机制，使立法更好地回应广大人民群众期待和要求。坚持改革创新，推动地方立法工作与时俱进。在立法内容上，紧密结合唐山实际，从法律层面改革创新体制机制，破除瓶颈制约，增强立法的引导性和前瞻性。在立法组织实施中，积极探索委托第三方参与地方立法，开展立法重要事项引入第三方评估，充分发挥第三方参与立法的专业性、中立性和客观性优势；探索建立地方性法规起草制定全过程质量评估和责任追究制度，用制度保障和规范立法工作。坚持夯实基础，建设高素质立法队伍。有计划、有组织、多渠道开展教育培训，尽快提高立法干部队伍的综合素质。结合机构改革，在机构编制和力量配备上向立法工作倾斜，充实立法工作力量。强化立法工作人才库建设，广泛依靠和组织社会力量提高立法质量和效率。

四、注重统筹推进，努力为全市改革发展稳定营造良好法治环境。认真行使好人大重大事项决定权。全面贯彻中央和省、市委部署，进一步健全重大事项决定工作机制。以助推“高质量发展突破年”为目标，以维护和发展人民利益为根本，选准切口和重点，依法行使重大事项决定权，把市委决策转化为全市人民的共同意志和自觉行动。年内指导县（市）区人大聚焦服务中心大局出台专门决议决定，为当地经济社会发展提供有力法治保障。强化对决议决定贯彻实施情况的监督检查，切实维护人大决定的权威性。扎实推进法规宣传贯彻实施。要完善工作机制，使立法的过程成为普及和宣传法律知识、增强公众民主法治意识的过程。加强对新颁布法规的宣传普及、解读阐释工作，探索在人员密集场所利用刻碑、显示屏等形式全文公布法规文本，提高法规的知晓度和影响力。充分发挥各级人大法律实施的监督职责，建立法规实施一年开展执法检查、三年立法评估机制，统筹运用多种监督手段推动法律法规落地见效。深化加强规范性文件备案审查。要进一步健全备案审查工作制度规范，明确分管领导、工作机构和专门人员具体负责备案和审查工作。建立市政府和各县（市）区人大每季度向市人大报送一次发文目录制度，防止漏报、迟报。加快市县两级备案审查信息平台建设，提高备案审查效率，切实做到有件必备、有备必审、有错必纠。

（作者为唐山市人大常委会主任）

开栏语：为进一步将习近平总书记关于“全党来一个大学习”的指示落到实处，省人大机关出台了指导意见和相关举措，强调把读书学习抓得更紧，让研讨交流蔚然成风。为充分展示大家的学习成果，本刊特辟“处长笔谈”栏目，刊发处级干部的读书心得、学习体会和研究成果，以相互交流借鉴，共同提高进步。希望大家积极参与，共同努力，写好人大文章，传好人大声音，讲好人大故事。

新时代人民代表大会制度功效浅析

贾云霄

党的十九大报告指出，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。这一重要论述，既创造性地发展了马克思主义国家学说，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，又科学回答了涉及人民代表大会制度核心理念、核心价值的一系列根本性问题，明确了新时代人民代表大会制度的根本作用和重要功效。

一、人民代表大会制度是党实施对国家和社会领导的重要制度载体。在我国，党的领导与人民代表大会的关系是国家政治体制中最为关键的政治关系。党的领导是人民代表大会制度的本质特征。人民代表大会制度是党在领导人民进行革命、建设、改革过程中创立并付诸实践，在发展中不断深化、逐步完善起来的，从一开始就保证了党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。通过人民代表大会制度，一是可以使党的主张通过法定程序成为国家意志，保证党的路线方针政策和决策部署得到全面贯彻执行；二是可以使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，支持和保证国家政权机关依照宪法法律积极主动、独立负责、协调一致开展工作，通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导；三是可以运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。作为一种政权组织形式，人民代表大会制度是我们党实施对国家和社会领导的重要制度载体。

在中国近代史上，人们为救亡图存曾经奔走呼号，作过长期艰难的各种探索。辛亥革命之前，太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动、清末新政等都未能取得成功。辛亥革命之后，中国尝试过君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式，各种政治势力及其代表人物纷纷登场，都没能找到正确答案。只有在中国共产党的领导下，把马克思主义的国家学说和中国实际相结合，对国家政权的组织和活动等根本性问题进行实践探索和理论思考，最终确立人民代表大会制度作为我国的根本政治制度。实践充分证明，党领导人民建立发展起来的人民代表大会制度，符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主，是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度，能够保证党领导人民有效治理国家，能够保证党和国家事业的连续性稳定性，能够保证国家工作的制度化法律化，能够凝聚各方面力量为实现国家发展目标不懈奋斗。

从这个意义上讲，人民代表大会是党依法执政的国家机关，是党领导下的重要政治机关，人民代表大会制度是实现党的领导的根本政治制度安排。做好新时代人大工作，要牢

记人民代表大会制度的政权属性，牢记中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，人大的一切工作必须以实现和加强党的领导为根本政治方向，毫不动摇坚持党的领导、全面深入贯彻党的领导、不折不扣体现党的领导、担当作为实现党的领导。要旗帜鲜明讲政治，增强“四个意识”，做到“两个维护”，坚持党对人大工作的全面领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，坚决贯彻落实党的路线方针政策和重大决策部署。

二、人民代表大会制度是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。人民民主是我们党始终高举的旗帜。在我国政治生活中，人民与人民代表大会的关系是最为根本的政治关系，其本质要求是坚持人民在政治生活中的主体地位。党领导人民建立和实行人民代表大会制度，并作为国家政权组织形式和根本政治制度，初心就是要保证和支持中国人民实现当家作主，确保国家和民族的前途命运牢牢掌握在人民手中。

党的十九大报告指出，健全人民当家作主制度体系，加强人民当家作主制度保障。按照制度设计，当前我国人民当家作主的实现途径主要有三：一是政治参与，通过意见建议、民主协商、政治活动等多种形式参加国家事务和社会事务管理；二是基层群众自治，以居民委员会制度和村民委员会制度规范和保障的群众自我教育、自我管理、自我服务；三是行使国家权力，通过人民代表大会实现当家作主。前两种是直接民主，后一种是代议民主。直接民主制度不能替代人民代表大会制度的地位和作用。坚持人民主体地位，就是要坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。加强人民当家作主制度保障，最根本的就是坚持和完善人民代表大会制度。党领导人民实现当家作主，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，使国家各项工作充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益，其主要实现途径和制度载体就是人民代表大会制度。通过人民代表大会制度这一套完整制度设计和有效运行实践，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，享有宪法法律规定的广泛的民主、自由和权利，人民当家作主具体地、现实地体现到了国家政治生活和社会生活之中。

从这个意义上讲，人民代表大会是人民当家作主的国家机关，是人民当家作主的有效组织形式，人民代表大会制度是保障人民当家作主的根本政治制度安排。做好新时代人大工作，必须深刻认识人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。要充分发挥人大代表的主体作用，密切与人民群众的联系，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，扩大人民对立法、监督、决定、任免等各方面的有序政治参与，保证人民通过人民代表大会制度把国家政权掌握在自己手里，让人民真正成为国家和社会的主人。

三、人民代表大会制度是推进全面依法治国的重要制度平台和机制保障。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是国家治理的一场深刻革命。在我国政权体系中，人民代表大会与“一府一委两院”的关系以及“一府一委两院”之间的相互关系是最基本的政治关系，是人民代表大会制度的基本内容。人民代表大会制度从多个方面为全面依法治国提供了支撑和保障。一是通过立法提供制度供给。人大是科学立法、建立完备法制的主体机关。二是为“一府一委两院”运行提供法治框架。政府由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度安排，有效保证了政府的民主性、法治性；监察机关、司法机

人民代表大会制度 是人类政治制度史上的伟大创造

梁东明

习近平总书记深刻指出，“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。”这一铿锵有力的宣示，不仅展现出强大的制度自信，也透着这一制度的艰辛探索、无比优越和创新发展等一系列丰富而深刻的意蕴。

一、因其长期艰辛探索、玉汝于成，而又独具特色，堪称“伟大创造”

（一）一部近代史就是一部政治制度探索史。中华民族五千多年的文明史，创造了丰富完备的政治体系，维系着中华民族的稳定发展，也为人类政治文明作出了重大贡献。近代以后，国家和民族陷入深重危机。建立一个什么样的政治制度、怎样建立这个政治制度，中国人民进行了长达百年的艰辛探索。太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动等，都没有成功。君主立宪制、议会制、多党制、总统制等，也以失败告终。直到中国共

（接前页）关通过监督和诉讼促进依法行政，从而维护法治国家进程。三是为依法行政、司法公正提供监督和制约。人民代表大会制度是形成权力监督和制约的根本制度。

建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，关键是要形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，其中每一个方面都与人民代表大会制度密切相关，都需要人民代表大会制度提供有效的法律供给和制度保障。我国的国家治理模式，就是通过人民代表大会制度，大力弘扬社会主义法治精神，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，依照人大及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作，实现国家各项工作法治化。

从这个意义上讲，人民代表大会是法治国家建设的组织机关，是实施依法治国战略的责任机关，人民代表大会制度是推进全面依法治国的重要制度平台。做好新时代人大工作，必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式，依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，尊重和保障人权，实现国家各项工作法治化，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

习近平总书记指出，“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度为实现党的领导和执政，为保障和发展人民当家作主，为全面贯彻依法治国基本方略，提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道，为实现三者真正打通、有机统一，创造了根本制度环境和重要运行条件。只有深刻充分认识、全面有效发挥新时代人民代表大会制度的重要功效，才能把国家根本政治制度的特色和优势更好发挥出来，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加有力的法治保障。

（作者为省人大常委会研究室综合处处长）

产党成立，把马克思主义与中国实际相结合，从成立罢工工人代表大会，农民协会、工农兵代表苏维埃，到“三三制”的参议会、人民代表会议、人民政治协商会议，最终确立人民代表大会制度。历史证明，这个新型政治制度不是一座“飞来峰”，是我们党领导人民、扎根本国土壤、历经几十年艰辛探索得来的，是伟大探索孕育出的伟大创造。

（二）人民代表大会制度独树一帜灼灼其华。人民代表大会制度，不是对旧有制度的改良，不是对西方制度的照搬，也不是对苏维埃政治制度的简单模仿，而是独具中国特色。与西方政治制度相比，我们在政党制度上实行中国共产党领导的多党合作制，不是西方的两党制、多党制；在政权架构上按照民主集中制原则实行单一制，不是联邦制；在议会制度上实行人民代表大会一院制，不是两院制。特别是在议会与政党的关系上，人民代表大会是在党的领导下开展活动，西方政党只有在议会中取得多数席位才能确立领导地位，离开了议会，政党就难以发挥作用。相对西方国家议会制度，人民代表大会制度更能直接体现人民民主专政的国家性质，更能体现一切权力属于人民的宪法原则。与其他社会主义国家相较，虽然各社会主义国家普遍按照民主集中制原则组织政权，但政权组织制度的具体实现形式不同，朝鲜实行最高人民会议制度，越南实行国会制度，古巴实行人民政权代表大会制度。前苏联实行两院制，既有联盟院又有民族院，都有立法权。世界上没有完全相同的两种政治制度模式，我国人民代表大会制度独具中国特色、符合中国国情。

二、因其完全契合国体、保证民本，而又无比优越，堪称“伟大创造”

（一）体现了国体与政体的高度统一。我国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体。这样的国体，要求有广泛的人民民主基础。人民代表大会制度，能够集中各方面的共同利益和特殊利益，广泛凝聚和调动各方面的力量，充分保障人民当家作主，因此具有广泛的群众基础，最能与我国国体相契合、相适应。国体与政体的有机统一，共同决定和支撑着中国特色社会主义政治制度体系，为国家一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。离开了人民代表大会制度，就不能充分体现和保障国家的性质和人民的地位，也难以有效保证党对国家和社会事务实施领导。

（二）保证了人民是国家和社会的主人。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，是人民代表大会制度的设计初衷。在我国，人民管理国家事务、实现当家作主，有民主协商、民主管理、民主监督等多种途径和形式，但通过人民代表大会掌握和行使国家权力，是实现和保障人民权利的根本途径和最高形式。通过人民代表大会制度，在党的领导下人民依法管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，保障自己当家作主的权利。因此，这一政治制度最直接地体现了民本思想，最有效地将国家和民族的前途命运掌握在人民手中。

（三）显示了巨大优势和强大生命力。人民代表大会制度在我国长期的革命、建设和改革中发挥着无可替代的作用。它为人民当家作主创建了最好的实现形式，为社会主义制度奠定了坚实的政治基础，为国家机构协调高效运转确立了规范的政权架构，为维护国家统一和民族团结提供了有力的制度保障，为党和国家事业奠定了稳定的法治基础，为集中力量办大事、提高国家治理效率提供了可靠的制度支持。邓小平同志曾深刻指出，“评价

一个国家的政治体制、政治结构和政策是否正确，关键看三条：第一是看国家的政局是否稳定；第二是看能否增进人民的团结，改善人民的生活；第三是看生产力能否得到持续发展。”用这三条检验人民代表大会制度，完全可以证明，人民代表大会制度具有显著优越性；同时它又深深扎根于人民群众之中，汲取无穷的养分和力量，具有强大生命力。

三、因其不断与时俱进、完善发展，而又永不停滞，堪称“伟大创造”

（一）不懈奋斗创建人民新政权。我们党创造性地把马列主义国家学说与中国实践相结合，根据不同历史阶段的形势任务，探索创建了不同的政权形式。大革命时期，在海陆丰和广州建立苏维埃。井冈山时期，根据毛泽东的“工农武装割据”思想，开创农村革命根据地。1931年11月，在瑞金成立的中华苏维埃共和国，标志我们党的政权建设已初具国家形态。抗战时期的“三三制”民主政权，既区别于国统区的参议会模式，也超越了苏维埃模式。解放战争时期，无论是农村还是新解放的城市，普遍实行人民代表会议的政权形式。直到中国人民政治协商会议和全国人民代表大会第一次会议的召开，这个伟大制度在全国正式确立。人民代表大会制度从无到有、从初期萌芽到成长定型，走过的是一条与时俱进之路，是我们党探索政权建设的经验结论。

（二）坚持改革推进人大事业新发展。新中国成立以后，人民代表大会制度为推动党和国家各项事业发挥了重要作用。十一届三中全会开启了改革开放伟大征程，人民代表大会制度迎来新的发展阶段。1979年，县级以上地方各级人大设立常设机关，将直接选举的范围扩大到县，调动了人民当家作主的积极性，并从根本上健全了国家政权体系。1982年，制定现行宪法，并先后通过5个宪法修正案，夯实了中国特色社会主义制度的根基。1990年，首次提出坚持和完善人民代表大会制度，丰富和发展了人民代表大会制度理论。1997年，提出依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略。2010年，明确城乡按相同人口比例选举人大代表。2011年，宣布中国特色社会主义法律体系基本形成。与此同时，一系列涉及人民代表大会制度的具体制度和运行机制，如立法制度、监督制度、代表制度、会议制度、组织机构等得到有效健全，人民代表大会制度在坚持中改革、在完善中发展，在自身改革的同时为改革开放事业提供了制度支持和法治保障。

（三）接续前进迎来人大制度新时代。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，就坚持和发展人民代表大会制度提出一系列重要论述、作出一系列重大部署，人大制度和人大工作迎来新的发展春天。把依法治国纳入“四个全面”战略布局，设区的市人大及其常委会被赋予地方立法权，设立国家宪法日，建立宪法宣誓制度，健全宪法实施和监督制度，推进国家监察体制改革，统筹修改地方组织法、选举法、代表法，加强县乡人大建设，社会主义法律体系不断完善，特别是形成了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，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，为新时代推动人民代表大会制度创新发展明确了前进方向、提供了根本遵循。我们必须深入学习宣传贯彻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，毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，让这一根本政治制度在新时代焕发出更加蓬勃的生机与活力，展示出更加强大的优势和功效。

（作者为省人大常委会研究室调研处处长）

加快推进法治邢台建设的思考

魏吉平

习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次、第二次会议上的重要讲话，站在国家战略的高度，从改革发展稳定全局的角度，为全面依法治国进行了顶层设计，为新时代全面推进依法治国提供了根本遵循，明确了法治国家发展方向。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于全面依法治国的重要论述，认真落实省、市委相关会议精神，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，充分发挥市人大及其常委会作为地方国家权力机关的职能作用，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，依法做好立法、监督、决定、任免和代表工作，切实担负起宪法和法律赋予的神圣职责，为新时代全面建设经济强市、美丽邢台提供有力法治保障。

一、强化政治站位提“高度”，做法治建设的坚决捍卫者。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视全面依法治国，习近平总书记发表了一系列重要讲话，作出了一系列重要指示，系统阐明了全面依法治国的新理念新思想新战略，创造性地丰富和发展了中国特色社会主义法治理论，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是马克思主义法治思想中国化的最新成果，是深化全面依法治国实践的根本遵循。这些重要论述，对进一步加强党对全面依法治国的集中统一领导，推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦具有重大而深远的意义，也为我们依法开展人大工作指明了前进方向，提供了根本遵循。我们要深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，切实增强责任感和使命感，旗帜鲜明讲政治，进一步增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，把学习贯彻习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略作为重要政治任务，坚持党的集中统一领导，紧紧围绕贯彻落实习近平总书记提出的全面依法治国七项工作任务，按照“十个坚持”要求，把握方向，突出重点，不断提高依法履职能力和水平，以高度的政治自觉、思想自觉、行动自觉捍卫宪法法律威严，强化法治意识，坚定不移地推动全面依法治国重大决策部署在我市落地落实，在推进全面依法治市进程中发挥更大作用，作出更大贡献。

二、强化学习教育拓“广度”，做法治宣传的坚强推动者。坚持依法治国，首先要坚持依宪治国。要切实增强法治意识，加大宪法法律学习宣传力度。采取措施、浓厚氛围、突出效果，进一步掀起宪法学习宣传教育活动热潮。要突出抓好常委会组成人员、专门委员会成员和全市各级人大代表的学习宣传教育工作，切实做到先学一步、深学一层，并以严格依法履职的成效发挥好引领示范的表率作用。要积极开展多种形式的宣传活动，推动“一府一委两院”建立健全学习宣传和贯彻实施宪法法律工作机制。要组织开展好国家宪法日宣传活动，在全社会加强宪法宣传教育，弘扬宪法精神，维护宪法权威。要充分发挥各级人大代表的带头作用和“人大代表之家（站）”的阵地作用，广泛开展法治宣传教育活动，建设社会主义法治文化，切实提高法治宣传教育的针对性和实效性，努力让法治精

神深入人心，夯实推动宪法和法律法规贯彻实施的群众思想基础，在全社会形成尊法学法守法用法的浓厚氛围，营造良好法治环境。要加强对河道采砂管理条例、城乡生活垃圾处理一体化管理条例、地方立法条例等地方性法规的学习宣传教育，推动有效实施，扩大我市法规实施的社会知晓度。要加强常委会自身的法治化建设，强化以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系学习，加大人大干部法律法规学习培训力度，通过举办“人大讲堂”，理论学习中心组、邀请专家辅导讲座、外出学习考察等方式，全面推进人大及其常委会干部队伍法治化水平，切实提高政策理论水平和法律专业素养，打牢依法履职行权的基础，增强运用法治思维和法治方式解决问题、推动工作的能力。

三、强化履职担当加“力度”，做依法治理的坚定践行者。市人大及其常委会作为地方国家权力机关，处于民主法治建设的第一线，在全面推进依法治市的进程中肩负重任、责无旁贷。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略，牢固树立“河北发展、人大尽责”理念，认真行使宪法和法律赋予的职权，紧扣厉行法治、推进全面依法治市，进一步强化使命担当，有力有序有效推进法治建设各项工作任务落地见效，为全市经济持续健康发展和社会大局稳定营造良好的民主法治环境，以新形象新作为奋力开创新时代法治邢台建设新局面。

一是持续推进宪法实施和监督工作。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。要通过实行正确监督、有效监督保证宪法法律实施，发挥宪法在依法治国中的重要作用。坚持党管干部原则和人大依法选举任免的有机统一，着力完善任免工作，认真落实宪法宣誓制度，拓展对常委会任命干部履职情况的监督途径。组织好国家宪法日活动，扎实推动“七五”普法规划实施。落实宪法监督制度，依法做好规范性文件备案审查工作，加大对规范性文件的审查力度，增强监督纠正力度，坚持做到“有件必备、有备必审、有错必纠”，确保我市制定的规章和规范性文件符合宪法精神和宪法原则，切实维护国家法制统一。

二是着力提高立法质量和效率。要加强党对立法工作的领导，认真落实省人大“小切口、可操作、有特色”地方立法工作要求，积极推进我市地方立法实践。要充分发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，全面落实常委会立法规划和年度立法计划，积极推进重点领域立法，统筹推进有关法规的起草、论证、审议、报批、公布等各项工作，确保立一件成一件，以高质量立法保障和促进高质量发展。启动工业遗产保护与利用条例、工业企业大气污染防治条例、城市供水管理条例立法工作，对古村落保护、养犬管理、旅游管理等方面立法工作开展立法调研。健全完善立法工作机制，加强基层立法联系点建设，健全立法意见建议采纳反馈机制，进一步开拓代表、公众参与立法工作的有效途径，努力使每项立法都反映群众意愿、得到群众拥护，让人民群众在每一项法律制度中都感受到公平正义。要按照民主集中制原则，充分发扬民主，严格依法按程序办事，依法行使重大事项决定权，确保全市发展、重大改革于法有据，确保制定的地方性法规和作出的决议决定及审议意见符合实际，具有权威性和合法性。

三是不断增强监督的精准性和实效性。人大及其常委会监督法律法规实施和“一府一委两院”工作，是人民代表大会制度的内在要求和制度安排。必须切实用好宪法法律赋予

备案审查的主动与被动

于金惠

备案审查的主动审查和被动审查问题，2000年制定立法法时确立的全国人大常委会的备案审查方式，强调被动审查而非主动审查；但2015年修改后的立法法强调全国人大专门委员会和常委会工作机构有权进行主动审查。2015年中央办公厅出台工作指导性文件明确提出人大常委会要“有件必备，有备必审，有错必纠”，有些地方人大常委会如安徽、广东等地专门制定了规范性文件主动审查办法，主动审查有作为备案审查工作必选动作的趋势。

所谓主动审查是指由人大常委会有关工作机构主动对有关国家机关报送备案的规范性文件进行审查，而被动审查是指人大常委会依国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民提出审查意见或者审查建议对有关国家机关报送备案的规范性文件进行审查。

可见主动审查与被动审查本质上区别在于发起主体的不同，一是人大常委会工作机构的主动发起，一是依意见或建议被动发起。因此区分主动审查和被动审查，并没有很大的意义。主动审查只是作为一种发起主体特殊的工作方式方法存在，没有与被动审查相提并论的资格，或者不应将主动审查上升到与被动审查相同的地位。被动审查应是备案审查的常规方式和循法正途。立法法第九十九条规定的国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会，以及其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民的审查意见和建议，作为启动备案审查的直接依据，确定了被动审查的此种地位。

主动审查作为审查方式的不足主要表现在以下方面。

第一，建立在对规范性文件质量普遍质疑的基础上。规范性文件一经制定主体通过后，即具有相应效力，备案并不影响它的生效。如法律明确规定要主动审查，并在实践中强调

（接前页）的监督权，把保证法律正确有效实施作为全面推进依法治市的重要抓手，依法加强对“一府一委两院”工作的监督，确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使，推进依法行政、公正司法。要严格遵循“依法”二字，围绕大局、贴近民生、突出重点，把事关改革发展稳定全局的重大问题和人民群众普遍关注的突出问题，作为监督工作的重点，把党委的重大决策部署、“一府一委两院”重点推进的工作、社会热点难点问题作为开展监督工作的切入点和着力点，敢于动真碰硬，持续监督问效。要坚持问题导向，充分发挥执法检查的“法律巡视”监督利剑作用，让人大监督工作“长出牙齿”，增强“咬合度”，支持和促进“一府一委两院”改进工作、完善制度、有效实施法律，依宪依法履行职责。要依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序，巩固和深化三项联动监督工作成果，固化三项联动的“全链条”式监督模式，总结经验做法，有效解决重点领域的突出问题，在依法监督上争创新实效，形成加强和改进工作的合力，确保宪法法律全面有效实施，不断提升全面依法治市的质量和水平。

（作者为邢台市人大常委会主任）

要“有备必审”“有错必纠”，属于对规范性文件质量的普遍质疑，明显地认为每一件规范性文件，都可能存在问题，对每一件报送的规范性文件，都进行“有罪推定”，对其进行审查。但事实上规范性文件的出台经历了诸多规定的程序，也经历了诸多主体的论证，质量还是有所保障的。对所有报送备案的规范性文件笼而统之地进行重新审查，容易造成工作资源的浪费，实为无的放矢、乱枪打鸟。应该起码在发现规范性文件有问题的线索之后，再进行有针对性地审查才合理。而且强调“有备必审”，给人的明显感觉就是，规范性文件的制定主体说了不算，其效力至少是不完整的，只有经审查没有发现问题后才能生效。

第二，主动审查无法承受备案审查任务之重。依靠人大常委会现有的机构和人员的力量，主动审查工作实在是不能承受之重。现在，全国人大常委会法工委的法规备案审查室，才十几个人，一些省、市人大常委会法工委的备案审查处，也只有两三人，让这样的队伍去对纷繁复杂的规范性文件进行主动审查，是不可想象的。与规范性文件制定出来所投入的大量人力、物力成本和时间成本相比，规范性文件备案审查所能投入的相应人力、物力和时间实在少得不成比例。在此基础上要对备案的规范性文件进行主动审查，甚至“有备必审”，是一项根本无法完成的任务。实际中这种主动审查如果要求全覆盖则基本流于形式，审查无法深入；或者只能设置一些条件对报送的个别规范性文件进行主动审查，然而这又会带来下面要说的另一个问题。

第三，主动审查选择规范性文件往往带有随意性，造成工作资源浪费。由于主动审查对人大常委会工作机构的要求较高，基本不可能做到实质性的全覆盖，有些地方人大常委会探索出一些变通的做法，不要求大而全，而是设置一些条件，选取一些这些机构认为有审查必要的规范性文件进行主动审查。这不失为一个聪明的做法，但带来的问题就是这种选择带有一些随意性，主观性较强。选择这些规范性文件的标准可以是重要、有一定影响、有争议等等，但难以摆脱人大常委会工作机构主观选取的窠臼。这些都是标准，但不是这些被选取的规范性文件有问题的标准，而是出了问题造成的影响有多大的标准。换言之，这种选择不是“问题导向”，在这种选取方法之下，可能每年选取的纳入主动审查范围的规范性文件，大多数都没有问题，造成了工作资源某种意义上的浪费。

对规范性文件进行主动审查，作为一种工作方式方法对工作是有好处的，可以建立完善内部工作沟通协调机制，锻炼队伍、提高审查能力，对一些涉及重大问题的规范性文件，有了及早发现和纠正的可能性，这些都是没有问题的。但审查规范性文件的终极目的应是纠正其违宪违法的内容，维护法制统一，而不是表明方式上的主动与被动，更不是要展示审查一方的权威。与被动审查相比，主动审查中常委会工作机构具有优先启动审查程序的优势，其他并没有什么特别值得强调的对审查目的实现的更大帮助，因为普通公民对一件公开规范性文件也可以主动审查，发现问题即可以向全国人大常委会提出审查建议，进而启动审查程序。

审查规范性文件要着眼于问题导向，致力于发现规范性文件不适当的内容。这种发现如果源自于全国上下的组织和个人千万双眼睛，自然比人大常委会工作机构几名工作人员更值得依靠。被动审查应是备案审查的常规方式和循法正途。

（作者单位：广州市人大常委会内司工委）

关于广东江苏两省设区的市立法情况考察报告

齐宁霞 郭树兵 董 良

新立法法赋予所有设区的市地方立法权。截至2018年9月，我省所有设区的市均制定了地方性法规，实现了设区的市地方立法全覆盖。为进一步提高报批法规审查工作水平，推动我省设区的市地方立法工作，近日，法工委法规三处齐宁霞等一行3人，赴广东省和江苏省进行了学习考察。其间，与两省人大常委会法工委的有关同志进行了深入座谈和交流，听取了两省设区的市立法工作等有关情况介绍，并实地调研了珠海、南京等设区的市。通过本次学习考察，我们解放了思想，开阔了视野，受到了启发，学到了经验。

一、关于两省设区的市立法简要情况

（一）基本情况。广东省享有立法权的地级市21个，其中新赋权市17个。为适应工作需要，法工委增设法规审查指导处，编制6人。截至目前，已批准新赋权市法规71件，其中，实体性法规52件，程序性法规17件，修改法规2件。

江苏省享有立法权的设区的市13个，其中新赋权市9个。截至目前，已批准新赋权市法规62件，其中实体性法规54件，程序性法规8件。

珠海市1996年被赋予经济特区立法权，2000年被赋予较大的市立法权。因此，珠海市同时拥有经济特区立法权和设区的市立法权。截至目前，共制定地方性法规97件，其中，已废止33件，现行有效64件。

深圳市1981年被赋予经济特区立法权，2000年被赋予较大的市立法权。深圳市同时拥有经济特区立法权和设区的市立法权。截至目前，共制定地方性法规220多件，现行有效162件。

（二）机构人员配置。广东省人大常委会将地方立法机构人员配置作为评价考核各市地方立法工作的硬性指标，要求各地市人员配置必须达到8-10人，否则不予以赋权。目前，珠海市人大常委会法工委实际工作人员13人。其中，办公室、法规科、备案审查科设行政编制6人，地方立法研究中心设事业编制5人，从律师事务所购买服务即劳动派遣2人。

（三）审查方式。为确保各市制定出台的法规质量，广东省明确规定，各地市每年报请省人大常委会批准的地方性法规案原则上不超过两部，一般都需要经过市人大常委会三次审议后才能交付表决。同时，广东省人大常委会对各地市地方立法工作实行了全程跟踪指导，严把“四关”。即立项关、论证关（一审后省人大组织专家论证）、征求意见关（二审后省人大发函征求省直部门意见）、批准关。

二、关于设区的市地方立法中存在的主要问题

考察中，两省人大常委会法工委的同志分别介绍了他们在法规审查中发现的设区的市立法中存在的突出问题，这些问题在我省设区的市法规中亦有体现。归纳起来有：一是盲目追求立法体例大而全、小而全，照抄照搬上位法较多的现象仍然存在；二是立法目的不够明确，还存在希望通过一部法规解决该领域所有问题的倾向；三是条例名称与内容不符、

* 滦平县人大实施岗位目标考核制度

滦平县人大常委会积极探索机关内部管理机制,实施岗位目标考核制度,按学习、业务、临时工作、创新创优、宣传、廉洁自律六大方面,对机关六委两室进行岗位目标考核。为妥善解决不同委室工作性质和承担任务不均衡的问题,辅以周纪实的办法,全面客观记录全年每个委室的工作。通过实际运作,使各委室工作目标更明确,职责任务更清晰,

工作积极性和创造性更强化,在人员少任务重的情况下,圆满完成了既定各项工作任务,在宣传、创新等方面取得新进展,解决了千多干少一个样、年度考核模棱两可难以确定的实际问题。(康学新)

* 晋州市人大召开工作经验交流会

近日,晋州市人大常委会组织召开机关委室主任工作经验交流会。会议逐一听取了各委室主任关于2018年工作的经验做法及2019年工作计划。与会人员分别对该委室工作作

章节名称与内容不符、适用范围与内容不符和所列立法原则在法规中没有体现;四是法规内容逻辑混乱,前后内容不一致;五是法律责任设定不合理,禁止性、义务性规定与法律责任的规定条文不能前后对应;六是法言法语使用不规范,对相关概念的界定前后不一致等。

三、两点启示

立法法修改后,我省所有设区的市获得立法权,报批法规审查工作面临主体增加、数量增多、力量不足、经验缺乏的新情况,我们要抓住关键环节,突出审查重点,加强对设区的市立法工作指导,切实提高设区的市地方立法的质量与水平。

(一)加强立项指导。立法选项是地方立法的首要环节,是把控好立法质量的“第一关”。我们要坚持“把控权限、突出特色、急需先立”的原则,从法规立项源头上指导各市科学选择立法项目。一是坚持依法立法,把控好立法权限。立法项目选择不能突破“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”这个界限。对于一些争议较大、难以把握的法规项目,则需向全国人大常委会法工委请示报告。二是坚持地方特色。地方特色是法规的生命力。各市要针对本地特有的问题,选择法律关系相对单一的事项,特别是没有上位法依据的事项进行创制性立法,有几条立几条,不贪大求全,使条例真正能接上“地气”,突出本地特色。三是坚持问题导向,急需先立。聚焦关系改革发展稳定大局、群众切身利益和社会普遍关注的事项;多探索一事一法,“小切口”插入,从本地实际需要出发选择项目,不能为立法而立法。

(二)突出审查重点。为切实维护法制统一,增强审查工作实效,着重围绕法规的合法性、规范性提出意见。同时,充分考虑各地工作实际,兼顾创新性、操作性,使设区的市地方性法规合法、合理,有特色、可操作。1.在合法性方面,主要围绕准确界定相关部门职责、准确实施国家和省法律法规、严格依法设置法律责任等方面提出意见。2.在规范性方面,主要是围绕规范法规名称、规范章节设置和体例编排、规范法规用语等规范立法技术方面提出意见。3.在创新性方面,强调在严格依法的前提下,充分体现本地特色,根据本地实际作出创新规定。4.在可操作性方面,强调多作补充性规定,不抄搬上位法规定;多作明确性规定,不作模糊性规定;多作实施性规定,不作倡导性规定。

(作者单位:省人大常委会法工委法规三处)

出点评，通过汇聚大家智慧，吸取合理化的意见建议，有效促进了工作的开展。会议要求，各委室主任要不断增强政治敏锐性，站位要高，眼界要宽；要不断加强学习、精通业务，做本领域的行家里手；要有较强的能力和素质，尽心尽责，抓好各项工作落实；要以省、市开展“三深化、三提升”和机关效能革命活动为契机，进一步推进人大工作的高质量发展。（晋州市人大办）

*** 藁城区乡镇人代会开出高质量** 自2月20日以来，藁城区各乡镇陆续召开了乡镇人民代表大会，并于近日全部闭幕。各乡镇区人代会主要议程包括听取和审议政府工作报告、财政工作报告、人大主席团工作报告，通过人大代表票决产生乡镇政府年度民生实事项目等。各乡镇按照“准备不充分不开、材料不完善不开、审核不过关不开”的“三不开”原则，为人代会的召开做足准备。同时，在会议召开过程中，严格把好预备会议、主席团会议、全体会议、分组审议会议等各个关口，推动整个会议程序进一步规范。乡镇人大代表票决产生本乡镇政府年度大事实事项目是今年乡镇人代会的一大亮点。按照“广泛征集、定向征集和多轮征集”的原则，通过人大代表之家（站）、微信群以及走进选区联系群众等方式，广泛收集社情民意，累计征集各类意见建议400多条，有力实现与党委重点工作紧密结合、与人民群众期盼紧密呼应。截至目前，全区1000余名镇人大代表认真听取和审议了各项工作报告，票决了150余件乡镇民生实事项目。（彭辉）

*** 沧州市人大主动对标省人大工作** 近日，沧州市人大常委会召开主任会议，学习贯彻照兵常务副主任在省人大常委会机关全体干部会议上的讲话精神。李寿平主任强调，

市人大常委会的工作要主动对标省人大常委会，无论是工作安排还是工作标准、工作作风，都要积极向省人大看齐，努力把机关干部的积极性、主动性调动起来，形成干事创业的浓厚氛围，为落实好各项工作打牢基础。要按照省人大常委会的工作标准，抓好当前各项工作的有序推进，确保起好步、开好头。

（贾卫元）

*** 邢台市人大机关各党支部召开2018年度组织生活会** 近日，邢台市人大常委会机关各党支部陆续召开2018年度组织生活会暨民主评议党员会议。市人大常委会党组成员分别以普通党员身份参加并指导了所在支部的组织生活会，围绕组织生活会主题，紧密联系自己的思想和工作实际，进行对照检查并开展了严肃的批评和自我批评；最后对各位党员进行了民主评议。大家表示，通过这次组织生活会，统一了思想，凝聚了共识，增强了党性。下一步，要以此为新起点，对标杆、找差距，明方向、定措施，更好地发挥党员先锋模范作用，全力推动人大各项工作再上新台阶。（邢台市人大研究室）

*** 内丘县人大学习贯彻“三深化、三提升”活动工作会议精神** 近日，内丘县人大常委会召开专题会议，深入学习贯彻“三深化、三提升”活动工作会议精神。会议要求，要切实将思想和行动统一到省市县委的决策部署和县人大常委会的工作要求上来，学习领会好、贯彻落实好会议有关要求，自觉担负起新时代赋予人大的历史使命。进一步振奋精神全面提升工作效能，积极围绕“三深化、三提升”的核心内涵，认真谋划好今年的监督工作，将活动各项要求贯彻到人大工作各方面，推动“三深化、三提升”活动深入开展，奋力开创全县人大工作新局面，为新中国成立七十周年献礼。（邢素娟 王一博）

* 大城县人大召开转变作风工作会议

近日，大城县人大常委会召开落实全省“三深化、三提升”活动工作会议精神暨转变作风提振士气工作会议。会议指出，全省“三深化、三提升”活动是新一年的工作重点，要自觉走出“歇年”思想，立即进入工作状态，做到有目标、尽责任，快节奏、高效率。人大常委会主任张万所强调，坚持做到“四个一”，即每周一信息、半月一活动、每月一交流、每季度一调研；要增强政治意识、大局意识、责任意识和纪律观念；要营造敢于担当、奋发有为、干事创业、勇于争先的良好工作环境，推动人大工作再上新台阶。

（杜志淑 李学玲）

*** 吴桥县人大贯彻落实全省“三深化、三提升”活动工作会议精神** 近日，吴桥县人大机关召开贯彻全省“三深化、三提升”活动专题会议，人大常委会主任邢浦忠出席会议。邢浦忠强调，各委室要聚焦全县工作重点，精细谋划全年工作，做到有亮点、有创新、有内涵，使人大机关真正成为“全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关”“同人民群众保持密切联系的代表机关”，在建设新时代创新驱动经济强县、生态宜居美丽吴桥新征程上，贡献人大力量，展现人大作为。

（吴桥县人大办）

*** 部分全国、省人大代表到临西进行调研** 近日，全国、省人大代表、民盟邢台市副主委、邢台学院文学院教授陈凤珍，省人大代表、省人大教科文卫委委员李建军等一行14名全国、省两级人大代表及邢台学院人大代表联络站部分智库专家，到临西县就健康扶贫、乡村振兴等工作进行调研。陈凤珍一行实地察看了下堡寺卫生院、临西镇周楼村“健康小屋”的建设、运行情况及鑫泰锻造有限公司、光明九道菇生物科技有限公司、

诚为轴承有限公司、中伟卓特液压科技有限公司等企业经营状况，对县健康扶贫工作及近几年的经济发展给予了高度评价，并提出意见建议。

（尹风春）

*** 临漳县人大对国有资产管理情况进行调研** 近日，临漳县人大常委会副主任、财政经济预算审查委员会主任委员王国强带领部分委员，对2018年全县国有资产管理情况进行调研。调研组建议，县政府和有关单位要进一步提高国有资产管理重要性的认识，加强公共资产管理有关方面的法律法规、政策制度的教育与宣传，增强规范管理意识，认真履行工作职责，依法管好国有资产，防止国有资产流失，确保国有资产安全完整和保值增值；要进一步明确责任主体单位的权利和义务，做到责任有主体、行为有规范、问责有对象，并定期不定期开展督促检查。

（柴 静 郝少全 张献军）

*** 武安市人大调研城镇职工养老保险情况** 近日，武安市人大财经委组织部分委员和人大代表，对全市城镇职工养老保险情况进行调研。调研组听取了市人社局相关工作情况汇报，召集部分企业负责人进行座谈，查看了养老保险档案资料。调研组指出，城镇职工养老保险是国家和社会根据法律法规，为解决劳动者在达到国家规定的劳动年限，或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度，是社会保障制度的重要组成部分，目的是为保障退休职工的基本生活需求。要加强组织领导，深入宣传教育，进一步提高城镇职工特别是企业职工参加养老保险的认识，协调联动，扎实推进。各企业单位要增强社会责任感，维护企业职工的合法权益，按照法律法规和政策要求，积极履行法定义务，做好职工养老保险的缴纳工作。

（宋继斌）

内蒙古：推出多项履职创新举措

创新成为内蒙古自治区十三届人大常委会开局之年最显著的标签，首次建立监督意见问题清单销号制；首次组建包括 52 名专家学者、9 个社会团体和咨询服务机构的人大及其常委会智库。此外，出台自治区各级人大代表小组工作暂行办法，组建 11 个全国人大代表活动小组和 80 个自治区人大代表活动小组；出台《关于深入学习宣传和贯彻实施〈中华人民共和国宪法〉的决议》，修改宪法宣誓制度办法，全面开展新任命干部宪法宣誓活动。

（来源：内蒙古人大网）

上海：首创代表建议联合督办机制

为进一步提高代表建议办理质量，上海市人大常委会创新工作思路，加强与市政府沟通协作，探索建立代表建议联合督办机制。重点针对办理代表反映多年、集中关注的热点难点问题，由市人大常委会、市政府领导共同牵头，组织相关市政府副秘书长、承办单位领导以及业务处室负责人，召开多场督办会，现场听取并回应代表意见，确保代表建议办理成效让代表满意。去年，围绕网络订餐监管、3 岁以下幼儿托育管理、深化推进“放管服”改革，优化营商环境、发展上海红色旅游、智慧公安建设、加强“五违四必”后续管理和完善旧改工作机制等进行联合督办。

（来源：上海人大网）

云南：举行立法专家顾问聘书颁发仪式

近日，云南省人大常委会举行立法专家顾问聘书颁发仪式，马巍等 35 名专家受聘为云南省第十三届人大常委会立法专家顾问。省人大常委会副主任李培出席聘任仪式并作讲话。本届常委会立法专家顾问按照《云南省人民代表大会常务委员会专家顾问管理办法》，历时半年，经严格遴选产生。专家顾问分别来自高等院校、律师事务所、专门设计研究院等单位。其中，法律专家占总数的 80%；为与本届立法规划需要相衔接，还专门选聘了农业农村、历史文化、医疗政策等专业领域专家。

（来源：云南人大网）

浙江嘉兴：“四加强”提升“智慧人大”建设

近年来，嘉兴市人大常委会主动顺应“互联网+”的发展趋势，以“智慧、高效、便捷”为着眼点，全面提升“智慧人大”建设。

一是加强代表服务智慧化。建设并启用市人大代表联络总站，以信息化技术为支撑、信息网络构建为手段，实现联络总站与全市各县市区联络分站的实时连线互动。同时，通过打造嘉兴人大 APP，逐步优化整合代表议案建议办理系统、代表履职平台系统、电子阅

览系统等，推动代表掌上履职、实时履职、便捷履职。

二是加强会务保障智慧化。大力建设电子阅览系统，在常委会会议运用的基础上，今年电子阅览系统亮相市人代会，实现了会前文件载入、会中文件阅览、同步批注存储等无纸化阅览流程，人大代表通过平板电脑上的“电子阅览系统”第一时间接收、阅览材料，既提高了工作效率和审议质量，也提升了会务服务保障水平。

三是加强机关建设智慧化。依托政务钉钉移动办公平台，实现人大机关“掌上办公”，现已将 QQ、微信上的工作群转移到钉钉平台，并探索运用钉钉平台上的办公、学习、会议等功能，促进人大机关内部服务高效、文件共享共用、沟通及时有效，在提高办公效率的同时，也节约了行政运行成本。

四是加强宣传工作智慧化。在充分发挥传统媒体的基础上，运用“互联网+人大工作”的优势，加强网站建设，加快信息更新频率，整合各类功能应用。同时，借力嘉兴人大 APP，充分利用手机 APP 受众广、传播快、影响力大的特点，全方位、多层次、广角度地宣传人大工作。

（来源：浙江人大信息）

甘肃西固区：三措并举强化规范性文件备案审查

甘肃省兰州市西固区人大常委会近年来高度重视规范性文件备案审查工作，不断创新备案工作方式方法，积极推动备案审查工作再上新台阶。一是建立健全备案审查相关制度。研究制定了《区人大常委会规范性文件备案审查暂行办法》，从报送范围、报送要求、备案程序、审查程序、纠错机制、责任机制等方面作出明确规定。同时，建立健全了常委会备案审查登记、监督检查、通报、责任追究等相关配套制度。二是不断加大备案审查工作力度。要求区政府在规范性文件公布之日起三十日内报送备案依法审查，区人大常委会第一时间依法审查政府报备的规范性文件，针对存在问题提出指导意见。对全区规范性文件备案情况进行了检查，全面掌握规范性文件的实施情况，同时，落实主动审查责任。三是加大对发现问题的处理力度。在审查过程中，由区人大常委会法工委统一受理备案的文件，按对口专业进行分类，相关委室协同配合审查，及时将检查结果向区政府及有关部门反馈。同时，要求区政府及有关部门定期对规范性文件进行清理。

（来源：人大研究）

《河北人大通讯》编委会

主任：梁久丰 副主任：祝晓光
委员：王建丰 赵宝军 李全军 宋海斌 孙昌彦 刘增乐 李自然 罗子民
张长水 张新志 于洪光 王东群 王铁仁
主编：李元卿 责任编辑：吕新亮
电话：0311-87906209 电子信箱：rdgzt@163.com
地址：（050051）石家庄市维明北大街 38 号 电子期刊：www.hbrd.net

征稿启事

2月13日，省人大常委会党组书记、常务副主任范照兵对《河北人大通讯》作出批示：“《河北人大通讯》改版以来，编辑部的同志们坚持精益求精，务实创新工作，把刊物越办越好，为推动全省人大事业发展起到了重要作用。常委会党组感谢大家的辛勤付出和有益贡献！新的一年人大工作既有新机遇，也有新挑战，更要有新作为。希望同志们认真总结，积极借鉴，在更新观念和推动创新上下更大功夫，努力把《河北人大通讯》这一重要平台办得更好！”

我们要认真学习贯彻批示精神，敬业为本，创新为重，恪守“绝知此事要躬行”，在增强脚力上下功夫；“不畏浮云遮望眼”，在增强眼力上花力气；“探理索隐悟真谛”，在增强脑力上费思量；“宝剑锋从磨砺出”，在增强笔力上下足功。

本刊作为省人大常委会内刊，由省人大常委会研究室主办。我们将以“把握方向性、注重实践性、增强指导性”为宗旨，以推进人大制度理论与实践创新为目标，按照“精、新、快、深”的原则，与大家一起，将刊物打造成我省各级人大工作交流的平台，研究参考的园地，领导决策的助手。

本刊为周刊，设主任论坛、重要动态、经验交流、处长笔谈、工作探讨、调查研究、市县信息、他山之石等八个栏目。栏目相对固定，每期根据实际情况，作相应调整。

我们诚挚希望大家踊跃投稿，把日常工作中的好思路、好经验、好做法，串珠缀玉，凝练成文，在《河北人大通讯》这个平台与大家共飨。

电话：0311-87906209 电子邮箱：rdgztz@163.com

送发：全国人大常委会研究室；
省委办公厅，省政府办公厅，省法院，省检察院；
各市、县（市、区）人大常委会，设区的市人大常委会研究室；
省人大常委会组成人员，省人大常委会机关各部门；
外省（市、自治区）人大常委会办公厅、研究室。