

不忘初心 努力前行

——写在山东省人大工作理论研究会会刊更名之际

去年底，山东省人大工作理论研究会顺利换届，新一届人大工作理论研究会理事会于期成立。

新班子，新气象。新会刊《理论与实践》应时而生。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人民代表大会制度理论是一个内容丰富、内涵深刻、特色鲜明、结构完整的科学的思想体系，是马克思主义中国化理论成果的重要组成部分。加强人民代表大会制度理论研究，是坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作、推动人民代表大会制度与时俱进的一项重要基础性工作。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话强调，“要按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平。”由此可见，做好人大工作理论与实践探索，对于更好地坚持和完善人民代表大会制度、全面推进依法治国，具有十分重要的意义。

《理论与实践》的出现，恰逢盛世，适逢其时，又领导关注，满载期冀。省委书记、省人大常委会主任姜异康作出批示，要求全省各级人大及其常委会认真行使法定职权、大力加强理论研究，着力推动我省人大工作创新发展。省人大常委会党组书记、副主任柏继民强调，要不断深化对人民代表大会制度的理论研究和实践探索，为它的完善和发展提供更加科学的理论基础，要不断总结人民代表大会制度的最新经验，为它的茁壮成长提供不竭的动力源泉。领导的批

示为我们进一步加强和改进人大工作理论与实践提供了重要遵循，注入了强大动力。

理论来自实践，又指导实践。多年来，我省各级人大及其常委会认真行使法定职权，大胆实践、勇于创新，做了大量卓有成效的工作。把这些具体的工作实践变为经验、上升到理论高度，再用来指导具体实践，是人大工作的必然要求，更是我们的使命所系。从实践运作到理论归纳，从理论探索到实践印证……如此循环往复，不断践行，不断反思，不断深入，不断成熟，是我国社会主义民主法治建设的基本走向与现实逻辑，更是新会刊《理论与实践》的初衷与旨归。

《理论与实践》将紧紧围绕全面推进依法治国的大局，紧密结合我省民主法治建设实际，关注改革发展中的重大理论与实践问题，注重舆论引导，加大宣传力度，打造特色栏目，策划重点选题，以针对性、超前性的理论探索破解人大工作实践中遇到的难题，推动人大理论研究成果向实际工作领域转化，汇聚起推进民主法治建设的强大正能量。

省人大常委会副主任、省人大工作理论研究会理事长宋远方指出，做好人大理论研究工作，用科学的理论指导新的实践，是时代赋予我们的光荣任务。社会主义民主法治建设征途漫漫，人大工作理论与实践的探索未有穷期，“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”我们将在前人的基础上努力前行，以自己的话语讲好“人大理论”、讲好“人大故事”、讲好“中国故事”，向一流期刊的目标奋力迈进。

理论与实践

CONTENTS

目 录

主管单位：山东省人大常委会办公厅
主办单位：山东省人大工作理论研究会

2015 年第 8 期

主 编：杨思诚
副 主 辑：王树忠 张 力
责任编辑：刘文华 刘世忠 朱艳芸

联系电话：0531-85107725
电子邮件：sdrdlyjc@126.com
地 址：济南市院前街1号
邮政编码：250011

(内部资料 免费交流)

卷首语

不忘初心 努力前行

—— 写在山东省人大工作理论研究会会刊更名之际

特稿

- 01 山东人大监督工作的实践与思考 宋远方

交流与思考

- 05 关于地方人大常委会研究室职能作用的几点思考 王树忠

探索与实践

- 09 注重发挥司法机关参与地方立法的作用 李方民
13 关于人大在立法工作中的主导作用问题的思考 杨伟程
17 打造中国立法升级版 钟丽娟
20 做好新形势下地方立法工作的思考 杨 利
25 关于加强人大代表小组建设的思考 牛保平
30 关于深化财税体制改革的思考和建议 张玉成
35 对立法工作几个问题的认识 梁永强
38 发挥人大农委职能作用，提高我省依法治农水平 阎学平
43 浅议地方人大在全面推进依法治国中的地位作用 张松华

借鉴与参考

- 47 重新认识规范：浅析西方政府监管改革的经验与启示
刘媯姝

山东人大监督工作的实践与思考

宋远方

监督权是人大及其常委会的一项重要职权,也是人民代表大会制度中非常重要的制度设计。能否按照宪法法律规定正确行使监督权,是衡量人大工作的一项重要指标。近年来,山东省各级人大及其常委会认真贯彻实施监督法,不断加强和改进监督工作,监督权得到了有效行使。但在协调推进“四个全面”战略布局的新形势下,如何更好地履行监督职能、丰富监督形式、提升监督实效,仍是地方人大工作者需要不断探索和思考的一个重要课题。本文拟以过去的研究成果为基础,联系山东实际,对人大监督权进行讨论和探析,以期对推动监督法的有效实施,进一步加强和改进人大监督工作。

一、我省人大监督工作的基本现状

我省各级人大及其常委会坚持围绕中心、突出重点、讲求实效的监督工作思路,依法加强和改进监督工作,切实增强监督的针对性和实效性。

(一) 监督内容紧贴中心。全省各级人大及其常委会深入贯彻实施监督法,紧扣发展大局和民生热点难点问题,始终做到监督选题精准、内容重点突出、工作成效显著。概括起来可归纳为“四个围绕”,即围绕加强宏观调控和科学决策,定期听取审议国民经济和社会发展规划、财政预算决算等情况的报告;围绕经济发展大局,加强对“蓝、黄”国家区域发展战略实施、经济转型升级、生态文明建设、新型农村社区建设、

重大工程项目建设的监督;围绕推进法治进程,加强对民事审判、刑事审判、法院执行、刑事检察、社会治安综合治理等工作的监督;围绕改善民生,加强对环境保护、食品药品安全、文化教育、卫生防疫、安全生产等工作的监督,实现了监督与支持的有机统一,与“一府两院”形成凝心聚力、共促发展的工作合力。2014年,山东省委、省政府作出进一步推进转方式调结构,努力实现富民强省新跨越重大决策后,省人大常委会及时组织开展了企业自主创新和技术进步的视察,采取省市两级人大联动形式,组成四个视察组分赴8个市开展视察。视察情况向省委作了报告,并向省政府提出加快传统产业转型升级等方面的意见建议,有力地推动了创新驱动发展战略的贯彻实施。

(二) 监督方式探索创新。实践证明,不断探索创新监督方式,是依法开展监督工作、增强监督实效的重要保障。近年来,全省各级人大及其常委会注重探索创新,以创新推动监督工作向难度突破、向配套发展、向刚性着力。一是听取和审议专项工作报告,改变了过去被动听取汇报的工作方式。坚持会前深入调研,通过听取汇报、实地察看、查阅资料、现场座谈、公开征求意见等方式,深入了解掌握第一手资料,形成有问题有建议的调查报告;会中集中审议,在正常分组、联组审议中,建立了审议重点发言人制度,安排2-4名常委会组成人员或人大代表围绕审议议题作重点发言;会后跟踪督办,要求“一

府两院”对常委会会议的审议意见，在下一一次常委会会议上书面提交办理情况的汇报，接受再次审议。二是法律法规实施情况的检查，积极采用问卷调查、听取汇报、随机抽查、接受投诉信函、开展回访复查等多种途径，坚持集中检查与分散检查相结合，明察与暗访相结合，执法检查与专题询问相结合等多种方式，不断拓宽直接听取群众意见的渠道，广泛征求社会各方面的意见建议，确保执法检查的实效。三是计划、预算、审计工作，加强了对预算执行刚性约束的监管。省人大常委会制定出台了预算决算审查监督决定，这是预算法修改后，省级层面上颁布的第一部关于人大对预算决算审查监督的规范性文件。四是规范性文件备案审查，从健全完善制度入手，各市已先后制定了备案审查工作的相关规范，统一配备了备案审查电子软件，成立了相关专门工作机构，配备了专门工作人员，全省规范性文件备案审查工作已经步入规范化、程序化、制度化的轨道。

（三）监督实效不断增强。监督工作要取得实际成效，绝不能虎头蛇尾、半途而废，否则会严重影响监督的实效。特别是针对难点问题，要发扬钉钉子精神，进行跟踪问效、一抓到底，确保审议决定有落实反馈，专题询问有明确答复，代表建议有满意结果，真正实现人大监督的政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。去年5月份，我省人大常委会围绕大气污染防治工作开启专题询问，在常委会联组会议上，常委会组成人员围绕治理大气污染的主要困难、落后产能淘汰、扬尘整治、机动车污染防治等问题展开询问，省政府分管领导及15个部门负责人现场回答询问，多家媒体进行了网络图文直播，取得了良好的社会效果。今年5月份，省人大常委会会议就该专题询问一年以来的整改情况再次听取了省政府的汇报，常委会组成人员对去年开展专题询问后，省政府落实审议意见和重点问题整改情况，总体上给予了肯定，并要求全省各级政府

及有关部门要充分认识到，大气污染防治是一项系统工程，涉及经济社会发展各个方面，工作任务重、难度大、要求高，既要树立打持久战的决心，又要对重点领域和行业抓重点、克难关，打好每一场攻坚战。

二、当前地方人大监督工作中存在的突出问题

我省各级人大及其常委会认真履行监督职权，不断完善监督手段，努力提高监督实效，但从全面推进依法治国的高度来看，从人民代表大会制度的本质要求来看，仍存在一些较为突出的问题，主要表现为“三多三少”：一是程序性监督多，实质性监督少。对财政预算决算、国民经济和社会发展规划及其执行情况的监督，由于受各方面因素的制约，往往只是过一道法定审议程序，各种指标是否科学合理，难以深入审查，提出的审议意见较为原则和笼统，针对性和操作性也不够强。二是建议性监督多，强制性监督少。在现有的监督方式中，运用频率较高的是听取审议工作报告、执法检查、视察和调查、工作评议等，而法律规定的如询问（专题询问）、质询、特定问题调查等刚性监督手段却很少运用。三是监督手段单独行使多，整合联动少；事后监督多，全过程监督少；听取审议工作报告与询问（专题询问）、质询、特定问题调查缺少联动；对事监督和对人监督缺少联动，干部任免注重程序运作，任后监督还很不够；监督公开透明程度不高，与舆论监督、社会监督等其他监督结合有待深化。

产生上述问题的原因是多方面的，从思想认识上看，主要是由于被监督单位对人大性质、地位、作用认识还不够深刻，主动接受人大监督的意识还不够强；从体制机制上看，虽然各级党委高度重视并不断加强人大工作，但由于在实际工作中长期形成的惯性思维和社会意识，使得人大在法律上的很多职能并未真正实现；从法律法规

上看,有些方面只是原则性规定,还缺乏必要的具体细化的程序规定;从人大自身方面来看,人大代表的履职能力、人大常委会机构建设等还需要进一步加强。

三、强化人大监督职能建设的思路和建议

人大的监督,是在根本目标一致下的监督,是为了推动和改进工作的监督,是寓支持于监督之中的监督,这也是体现我们政治制度优越性的特点之一。因此,人大监督既要敢于监督,又要善于监督,不断创新监督方式,切实增强监督实效。

(一) 科学定位,充分认识人大监督的权威性

一要定位于坚持和依靠党的领导。坚持和完善人民代表大会制度离不开党的领导这一根本保证。同时,人民代表大会制度是党有效实施对国家和社会领导的正确途径和制度载体。我们要认真学习领会习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话精神,从坚定“四个自信”的高度,加大对人民代表大会制度的宣传,不断加强和改进监督工作。二要定位于依法履行监督职权。人大的职权是法定的、人大的工作程序是法定的、人大的工作方式也是法定的,依法行使职权是人大工作的一条根本原则。人大监督在国家监督体系中居于最高层次、最具权威性,政治性、法律性、专业性都非常强,这就要求监督者必须不断提升能力素质,成为监督领域的行家里手,只有这样才能抓住重点,提出有价值的意见建议,被监督者也能心悦诚服地接受监督,从而真正树立起人大监督的权威。三要定位于集体行使法定职权。集体行使职权是人民民主的客观要求,也是人大工作的基本原则。人大常委会只有集体行使职权,才能代表人民的利益和意志,避免“一言堂”和行政化倾向,保证监督工作的科学民主、客观公正,从根本上体现人民当家作主。这就要求人大常委会必须加强调

查研究,扩宽与人大代表和人民群众联系的渠道和平台,构建起吸纳、回应群众诉求和社会关切的长效机制,使人大监督工作始终符合群众意愿、维护群众利益。

(二) 健全监督机制,增强监督的实效性

只有不断增强监督的实效性,才能不断提高人大监督的权威性,从而彰显制度的优越性。

一要强化人大监督主体作用。各级人大及其常委会作为国家权力机关,对行政机关、审判机关、检察机关实施监督,必须充分发挥其作为监督主体的作用,保证和体现宪法和法律赋予人大及其常委会的国家权力机关的法律地位。一方面,要在党委的领导下,监督和保证宪法法律在本省的贯彻实施;另一方面,通过实施有效的监督,促进“一府两院”工作方式的转变,优化职权配置,完善决策机制和管理体制。同时,要不断总结人大及其常委会贯彻实施监督法的实践经验,依法完善和规范有关实施监督和接受监督的制度机制,推进人大决定权、任免权、监督权的充分行使。

二要突出监督重点。人大监督涉及面广、内容多,必须突出重点,抓大事、议大事,有所为、有所不为。因此,各级人大及其常委会应把党委重大决策、政府着力推进、群众普遍关注的事项作为人大监督工作的重中之重,集中力量,强力推进。第一,紧扣党委中心和全局。党委的工作大局,就是人大监督工作的大局;党委政府的工作重点,就是人大监督的重点。人大监督只有深入研究大局,准确把握大局,服从服务大局,才能监到点子上、督到关键处。第二,围绕促进保障和改善民生。要坚持以民为本、以民为先,把关注民意、维护民利、改善民生作为人大监督工作的切入点,多开展一些“雪中送炭式”的视察检查,切实帮助和支持政府化解难题,促进和保障民生改善,不断解决好群众最直接最现实的利益问题。第三,围绕促进经济和社会发展。围绕中心,服务大局,促进发展,是地方人

大监督工作的出发点和立足点。只有围绕经济建设中心，着眼改革发展稳定大局，抓住本行政区域内的重大问题和人民群众普遍关心的热点、难点问题进行深入监督，才能真正提高监督的实效性。

三要加强宣传教育。目前人大常委会监督工作的公开性、影响力还很不够，因此要通过多种方式扩大宣传，进一步激发群众关注和参与人大监督的积极性。一是要进一步宣传宪法和法律法规。让群众知晓自己应享有的基本权利和义务，不断增强主人翁意识。二是要进一步宣传人大监督的内容。各级人大常委会每年都会选择若干关系人民群众切身利益的重大问题开展监督，这些监督内容事实上与人民群众有着密切关系，要通过宣传让广大人民群众知晓，让广大人民群众关注，从而使人民群众从自身利益出发，积极支持和参与人大监督。三是要进一步宣传人大监督的成效。要及时向社会反馈和宣传监督的成效，使人民群众增强对人大监督工作的信心，从而获得更为广泛的社会支持。需要特别指出是，当前全国人大和省级人大及部分市级人大相继成立了人大制度（工作）理论研究会，研究会也肩负着推进人大制度和人大工作的宣传普及、教育培训等方面的职责，并且也是可以大有作为的。要充分发挥研究会的资源优势，按照四中全会的要求，逐步建立与党校、行政学院、干部学院以及高等院校的合作机制，把人大制度、民主法制理论和人大监督的相关知识列为党校、行政学院、干部学院的必修课，使党政领导干部充分认识人大监督工作的重要性，增强自觉接受人大监督的意识。在这方面，山东省人大工作理论研究会已作了初步尝试，今年四月份，我应邀到山东省委党校作了题为《人民代表大会制度理论与实践——学习体会》的主题报告，深受党校老师和学员欢迎。

（三）加强和改进监督方式，促进人大监督工作创新发展

要按照监督法等法律规定，积极探索监督工作新的方式方法，促进人大监督工作创新发展。

一是要依法运用刚性监督方式。根据监督法的规定，探索询问和质询、特定问题调查等监督方式，制定相应的实施办法。我省的济宁、潍坊市人大常委会已先后制定了质询办法，并对质询涵义及原则、质询主体和对象、质询程序与要求等方面作出了具体规定，切实将刚性监督由法律条文变为了工作实践。二是要改进和创新执法检查方式。可以将执法检查与任免权结合起来，对在实施法律法规过程中有失职行为而应承担责任的行政部门负责人进行质询和评议，并将有关情况转报党委，作为考察使用干部的参考依据。可以将执法检查与立法评估结合起来，不仅有利于增强监督实效，还有利于提高立法质量。还可以将执法检查与新闻宣传结合起来，今年，我省人大常委会在对旅游“一法一条例”开展执法检查时，改变以往的执法检查方式，注重扩大新闻媒体的舆论监督作用，采取对检查后形成的执法检查报告制作成视频资料片提请省人大常委会会议的方式，以期达到直观、新颖的效果，不断扩大执法检查的社会影响力。三是要适时组织开展满意度测评。满意度测评作为一种新型监督方式，虽然没有写入监督法，但我省已经有不少地市围绕听取和审议专项工作报告、对审议意见的办理情况开展了满意度测评。通过开展满意度测评，既对“一府两院”的工作开展起到了积极的促进作用，又提高了常委会组成人员的积极性和责任感。实践证明，效果是显著的。四是要进一步提高人大常委会委员专职化的比例。推动人大制度与时俱进，客观上需要更多的常委会组成人员在任职期间，不再担任其它社会组织的职务，从而集中精力履行好职责，这也是从根本上加强和优化人大常委会监督能力建设的重要举措。

（作者：山东省人大常委会副主任，山东省人大工作理论研究会理事长）

关于地方人大常委会 研究室职能作用的几点思考

王树忠

地方人大常委会研究室，是人大常委会机关重要的职能部门和综合办事机构，承担着文稿起草、调查研究、会议服务、新闻宣传等重要职责，其工作水平高低、质量好坏，对于地方人大常委会的工作效率和职能作用的发挥有较大的影响。因此，地方各级人大常委会研究室如何面对新形势、新任务和新要求，积极履职尽责，创造性地开展工作，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平，始终是摆在我们面前的一个重要课题。

一、找准职能定位

伴随着全面依法治国重大决策的推进实施，伴随着人民代表大会制度的不断完善和发展，地方人大及其常委会的责任更加艰巨而繁重。人大研究室作为人大的重要智囊团和服务机构，肩负着为常委会行使职权和开展工作“当助手”、为常委会领导决策“出点子”、为人大发展“献主意”的重任，必须找准角色定位，明确职责担当。

一是当好“参谋部”。能谋事、谋成事，参在要害处、谋在点子上，既是研究室职责所在，又是体现工作水平的一个重要方面。当好“高参”，首先，必须牢固树立政治意识、大局意识和责任意识，善于站在全局的高度思考问题、研究问题，围绕常委会的中心工作、依法行使

职权中的重大问题、重要审议议题、重大活动和本行政区域内的经济政治社会生活中的热点难点问题，积极主动地观察和思考那些带有方向性、战略性、前瞻性的课题，研究领导想抓还没来得及抓的问题，完善领导正在思考但还未成熟的思路，提出可行性的实施方案，力求“站得高”、“想在前”、“跟得紧”。其次，要积极建言献策，充分发挥综合研究和长期积累的优势，在准确掌握实际情况和作出客观判断的基础上，多站在常委会领导的角度提出工作建议，多提供符合实际的备选方案，多提解决问题的大主意、好办法，真正做到参之有道，谋之有方，言之及时。

二是当好“思想库”。当前，我国已进入全面建成小康社会决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大，人大制度、人大工作面临许多新课题。这就要求我们必须适应内外环境的新变化，从理论和实践的结合上，紧紧抓住人大制度、人大工作发展完善中迫切需要回答的重大理论和实践问题，对人大制度、人大工作进行系统研究，积极开展实践探索、经验总结、理论阐述，使人大制度、人大工作真正体现时代性、把握规律性、富于创造性，不断推动人大制度、人大工作与时俱进和发展完

善。从实际工作来看，研究室不仅每年要编制人大年度调研计划及参考课题，指导和推动本行政区域的人大理论研究工作，而且还要集中力量，围绕地方中心工作，结合人大工作特点和常委会工作计划，选择重点课题进行研究和探讨，撰写有针对性和指导性的理论文章，努力回答前进中遇到的新情况新问题，为做好新形势下的人大工作提供理论支撑和智力支持。

三要当好“宣传队”。研究室是地方人大新闻宣传工作的承办和协调机构，及时、准确、全面、深入地宣传社会主义民主法制建设进程，宣传人大及其常委会召开的重要会议、开展的重点工作和重大活动，宣传人大代表执行职务的先进事迹，是研究室的重要职责。因此，研究室既要做好与党委宣传部门、新闻媒体的联系协调工作，制定好年度宣传报道计划，明确宣传任务，又要及时组织新闻媒体和新闻工作者深入基层、深入实际开展调研活动和实地采访，捕捉新闻线索，挖掘新闻“富矿”，丰富新闻题材。要特别重视发挥新媒体的宣传作用，主动适应现代信息技术迅猛发展的新形势和群众信息需求的新变化，紧紧围绕大局，坚持正确的舆论导向，转变宣传理念，搭建传播平台，有针对性地满足人民群众的“关切点”，善于把握人大事件与公众生活联系的“结合点”，挖掘人大工作的“闪光点”，努力推进人大新闻宣传从工作性报道向百姓视角性报道转变，从结论性报道向过程性报道转变，从平面化、单一性报道向多角度、立体化报道转变，做到既准确深入，又生动活泼，不断提高人大新闻宣传工作的质量和水平。

二、搞好调查研究

习近平总书记强调指出，“调查研究不仅是一种工作方法，而且是关系党和人民事业得失成败的大问题”。地方人大常委会要有效行使宪

法和法律赋予的职权，坚持、完善和发展好人民代表大会制度，必须大力加强调查研究工作。研究室是承担调研工作的专职部门，通过开展调查研究，为人大及其常委会提出可资借鉴、有针对性和有价值的参考依据，是研究室工作的第一要务，必须做实做好。

开展调查研究，首先要坚持正确的政治方向，这是做好人大调研工作的根本保证。人大调研不同于学术研究，具有很强的政治性、政策性、法律性和实用性，必须在人民代表大会制度的框架内去思考、谋划和操作。要坚定不移地坚持党的领导，理直气壮地坚持和完善人民代表大会制度，毫不动摇地贯彻依法治国方略，确保调研工作在政治上不出偏差。其次要准确把握调研方向，这是做好人大调研工作的关键。人大调研能否抓对路子，能否形成直接服务决策的调研成果，关键在于调研方向要把准。要围绕深化政治体制改革、发展人民民主、扩大基层民主等重要课题，紧密结合人大工作实际开展调研，形成调研工作的主旋律。第三要精心选择具体课题，这是做好人大调研工作的基础。在明确大方向的基础上，要紧紧围绕常委会的工作要点、立法计划、监督计划，围绕常委会会议安排审议的议题，围绕人大代表和常委会组成人员意见比较集中以及人民群众普遍关注的难点热点问题，认真研究确定调研课题，使调研内容更具前瞻性和针对性，使调研成果能直接服务于常委会的决策，切实发挥好调查研究的服务功能。

调查和研究二者密切相联，不可分割。调查是研究的前提和基础，研究是调查的深化和升华，而调研报告则是调研成果的集中体现，写好调研报告十分重要。调研结束后，要认真整理获得的各类素材信息，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法，由表及里、去粗取精、去伪存真，进行深入的理性思考，分清现象与本质、主

流与支流、成绩与缺点、主要矛盾和次要矛盾，并从事物的相互关联中发现事物的内在联系和本质特征，找出规律性的东西，寻找疏导矛盾、解决问题的办法，从而确保分析问题的科学性。撰写调研报告力求观点鲜明，论证有力，结构严谨，对策适当。基本情况介绍既要全面又要突出重点，提问题要准确，讲成绩要精炼，分析问题要切中要害有深度。要注意抓典型、抓重点，做到小中见大，窥一斑而知全豹。要多提建设性的意见，少作空泛的议论，在找准问题的基础上，提出解决问题的具体意见和建议。要严把文字关，既要文通字顺，更要注意立意新颖，见解独特，论证有力。文字要简洁，篇幅要适中，做到言简意赅，意尽言止，杜绝冗长乏味、言不及义。

三、突出以文辅政

综合文字是常委会依法履职、工作运行、成果展示的重要载体，它既是研究室的重要职责也是衡量其服务水平的重要标尺。近年来，随着地方人大工作的深入开展，文字综合任务日趋繁重，对此，研究室应当充分发挥自身职能和优势，勇挑重担，积极作为。要紧紧围绕服务“三会”和有关重要会议，主动承担起起草工作报告、领导讲话、汇报材料和经验总结等综合性文字材料。特别是要把撰写常委会工作报告作为重中之重来对待，牢牢把握求实创新的原则，在篇章结构、内容重点、文字表述等方面进行超前谋划，科学布局，力求用最简短的文字、最朴实的语言，充分展示人大常委会贴近中心、依法履职的理念境界和工作成果。

文稿的生命力在于文风。习近平总书记曾明确提出：努力克服不良文风，积极倡导优良文风，反对长、空、假，提倡短、实、新。“短”就是为文要简短精练，观点鲜明，要言不烦，言简意赅。“实”就是为文要言之有物、实事求是、求真务实、讲求实效。

“新”就是为文要思想深刻，富有新意，不仅要形式新、文字新，更要内容新、思想新。这就要求我们在撰写文稿时切实做到，观点鲜明，结构严谨，表述准确，文字精炼。谋篇布局，要精心构思，字斟句酌，反复推敲，切实提高文稿的思想性、指导性和针对性。文稿的结构要灵活多样，标题能长则长，能短则短，不搞千篇一律，整齐对仗，坚决杜绝“八股文”。要善于用事实和数字说话，以理服人，以事感人，以情动人，语言简洁凝练、易记易懂。行文中，不仅要熟练地运用人大系统特有的“方言”，而且还要善于把握国家语言发展的趋势，掌握最新词汇，丰富既有的话语体系，同时以新鲜生动的素材、虚实结合的方式来弥补框架“老”的问题。通过老话新说、虚话实说，把深邃的道理讲通俗，把深刻的哲理讲生动，在一些老主题、老内容上挖掘出新思想和新认识，使文稿有新思想、新概括、新体会。总之，好的文风必须讲实话讲真话，好的文风必须讲思想讲深度，好的文风必须讲问题讲办法，好的文风必须讲群众性、个性化的语言。好的文风是思想的引领，是能力的体现，是素质的养成，是品牌的确立，是境界的提升，是我们研究室每一位同志努力的方向。

四、加强理论研究

加强人大理论研究，是推动人大制度和人大工作与时俱进的一项重要基础性工作。研究室要结合人大工作实际，下功夫做好人大的理论研究工作。第一，要坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。中国特色社会主义理论体系，是马克思主义中国化的最新成果，是党和国家全部工作的行动指南，是全党全国各族人民继续团结奋斗的共同思想基础。党的十八大以来，习近平总书记发表的一系列重要讲话，对中国特色社会主

义理论体系作了进一步丰富和发展。我们要认真学习领会其科学内涵、精神实质，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，特别是对坚持人民代表大会制度、发挥人大重要作用提出的新思想新观点新论断新要求，坚持用发展着的马克思主义武装头脑、指导实践、推动工作，努力掌握贯穿其中的立场、观点、方法，运用科学理论指导和推动人大制度理论研究工作。第二，要坚持基本理论与实证对策研究策步并行。人大制度理论研究具有很强的应用性，要回答好“为什么要坚持人民代表大会制度”这个问题，也要回答好“如何完善发展人民代表大会制度”的问题。基本理论研究要系统研究人民代表大会制度在国家政治制度中的独特地位和作用；研究人大制度的历史，以史为镜分析厘清人大制度发展的规律。实证对策研究要以人大工作中的实际问题为中心，以正在做的事情为中心，立足现实，跟踪实践，致力于对实践经验和面临问题进行理论思考、理论探索、理论升华，为加强和改进人大工作提供理论指导和经验借鉴。第三，要善于借助研究会力量。当前全国省级、副省级城市人大常委会相继成立了理论研究会，一些地（市）人大常委会也成立或筹备成立理论研究会，这是一支开展人大理论研究的生力军。理论研究会不仅有条件静下心来研究理论问题，而且可以通过自己的工作网络，联手各个方面，集中开展重大课题的研究，以此取得丰厚的研究成果。研究室要善于通过它来组织、协调、整合人大理论研究力量，发挥自身熟悉人大一线工作情况、便于了解人大领导意图的优势，进一步加强与理论研究会的沟通和协调，携手并肩，精诚合作，共同推动人大制度理论研究工作全面持续深入展开。

五、创新宣传工作

加强对人大制度和人大工作的宣传，是各级

人大常委会的重要任务，也是研究室的一项重要职责。要紧紧围绕人大及其常委会的中心工作和履职情况开展人大新闻宣传报道，在创新理念、系统策划上下功夫，在突出重点、选准视角上下功夫，在做出特色、形成权威上下功夫，全面反映人大制度、人大工作的新进展新成绩，生动展现人大制度、人大工作的新气象新局面。一要充分调动新闻媒体宣传人大工作的积极性。主流媒体是人大新闻宣传的主力军，要为主流媒体宣传报道人大工作搭建平台、提供便利，支持主流媒体充分报道人大工作，办好报道人大工作的专刊、专栏、专版和专题节目。二要大力推进人大新闻宣传的工作创新。面对人大工作的新形势，做好人大新闻宣传工作比以往任何时候都更加需要创新。要抓好人大新闻宣传工作的理念创新、方式创新和手段创新。要把握传播规律，讲究传播艺术，避免语言生硬、形式刻板，使人大新闻宣传更加鲜活生动、更加通俗易懂、更富有亲和力、吸引力和说服力。要适应现代信息技术迅速发展的要求，积极推进传统媒体与新兴媒体的融合。要探索运用微博、微信、手机用户客户端等新兴媒体，拓宽宣传渠道，占领人大工作网络舆论阵地。三要积极构建人大工作的大宣传格局。随着各级人大作用的进一步发挥，人大工作的涉及面越来越宽，涵盖的领域越来越广，越来越需要构建各方面共同参与的人大工作的大宣传格局，形成共同做好人大新闻宣传工作的合力。要加强对重大问题的舆情分析研判和统筹协调，掌握人大舆论引导工作的主导权和主动权。在审议法规草案，审议专题报告，处理代表议案建议等工作时，都要统筹考虑价值导向、舆情民意和社会效果。要加强与“一府两院”、有关部门的沟通与合作，齐心协力，共同做好人大新闻宣传工作。

（作者：山东省人大常委会研究室主任）

注重发挥司法机关参与地方立法的作用

李方民

地方立法是国家立法体系的重要组成部分，加强地方立法，推进地方立法科学化，是完善中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。司法机关作为专门的法律适用机关，负有保障法律实施、维护法律权威的重要职能，应当积极参与和推动地方立法工作。

一、司法机关参与地方立法的独特优势

推进科学立法、民主立法，需要多方参与、集思广益。司法机关作为专门的法律实施者，是促进法治发展进步的重要力量，它能够使立法成果在长期司法实践中得到反复检验，从而使立法得以不断发展和完善。司法机关参与地方立法，不仅是建立立法与司法良性互动关系的要求，也是发挥司法机关自身职能优势、促进地方立法科学化和民主化的需要。

（一）资源优势。一般而言，地方立法作用有二：一是推动现有法律法规在本辖区内的实施和执行；二是发挥地方的能动性和自主性，解决地方性事务，推动地方经济社会发展。实现有效立法的关键在于准确挖掘和发现立法的社会需求。司法是法律实施的关键环节，全国法院每年都会办理上千万件各类案件，这些案件为人民法院参与地方立法创造了有利条件：一方面，司法机关能够通过审理案件全面掌握和评估法律在社会生活中的运行状

况，及时发现立法规定中存在的模糊地带、漏洞和问题，从而为推动法律法规实施提出可行性意见和建议。另一方面，诉讼是社会状况的晴雨表，很大程度上反映了社会的发展状况和民众的法律需求，司法机关也能在案件的处理过程中准确把握社会发展的制约因素和社会治理存在的漏洞等，从而提出有针对性的立法上的建议。

（二）人才优势。地方立法是一项技术性、专业性、经验性很强的工作，对立法参与者的法律素养和专业水准提出了很高的要求。司法机关是专门依法对社会行为作出法律评判的机关，精熟于法律规定和准确适用是法官必备的专业素养。在司法实践中，司法机关也积聚和培养了一大批法律专业人才，为司法机关参与地方立法创造了条件。同时，由于司法是一门融合着经验理性与技术理性的艺术，法官在长期的司法实践中所形成的审慎个性和理性思维，也决定了其对地方立法所持有的严谨负责态度。另外，司法机关在地方立法中的中立地位和超然立场，可以有效避免地方立法中的部门主义和利益垄断倾向。

（三）推行优势。法律的生命力和权威在于实施。“有了法律不能有效实施，再多法律也是一纸空文，依法治国就会成为一句空话”。地方法规制定的目的也是为了发挥其调

整社会关系的功能。我国行政诉讼法明确规定，“人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方法规为依据。地方法规适用于本行政区域内发生的行政案件”，为人民法院适用地方法规提供了法律依据。由人民法院参与地方立法，可以让人民法院更准确地理解立法背景和本意，从而使地方法规在审判实践中得到及时准确运用。同时，通过地方法规在审判实践中的运用，可以有效维护地方法规的权威和尊严，促使行政机关将其作为依法行政的重要依据以及人们依法办事的重要准则。

二、司法机关参与地方立法的重要领域

我国立法法第七十三条规定，地方人大可以就为具体执行法律、行政法规的事项，属于地方性事务的事项以及法律和行政法规尚未作出规定的事项制定地方性法规。司法机关依托其司法职能和工作领域，在依法办理好各类案件的同时，理应在参与和推动以下领域地方立法中有所作为：

（一）化解社会矛盾纠纷

当前，我国正处于社会转型和深化改革的关键期，社会利益格局发生重大变化，社会矛盾易发多发，矛盾的尖锐和对立的程度加剧，提高了社会治理、经济发展的代价和成本，能否有效化解社会矛盾纠纷成为考验政府治理能力的重要因素。在推动化解社会矛盾纠纷地方立法方面，司法机关的作用有二：一是做好社会矛盾纠纷的研判与防范。司法的首要职能是化解社会矛盾，大多数纠纷都可以通过诉讼手段予以解决。为此，人民法院可以通过对诉讼案件进行动态研判，系统分析各类社会矛盾纠纷的特点和规律，深入挖掘社会治理中存在的薄弱环节，提出有效防范社会矛盾、调整社会关系、规制社

会行为的对策和建议。二是推动完善多元化纠纷解决机制。党的十八届三中、四中全会均提出，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，并将深化多元化纠纷解决机制改革纳入今年中央司法改革的重点任务。虽然有中央的统一谋划，但目前多元化纠纷解决机制改革仍是以地方探索为主，人民法院一直是多元化纠纷解决机制的重要参与者和有力推动者。我省法院积极争取党委领导和政府支持，深入推进多元化纠纷解决机制改革，不断促进诉讼与非诉讼纠纷解决机制的有效衔接。及时总结改革经验，固化改革成果，积极推动多元化纠纷解决机制地方立法，是当前人民法院的一项重要任务。

（二）保障地方经济发展

从我国改革历程来看，地方一直是经济发展改革创新的重要主体，许多重大改革举措都是通过试点的形式先行推出。加强地方经济立法，不仅有利于充分发挥地方的主动性，推动本地区经济的快速发展，也可以为中央立法积累丰富经验。当前，我国正处在全面深化改革的重要时期，经济发展面临诸多风险和挑战：经济增长下行压力加大，企业经营困难加剧；经济转轨导致一些企业兼并重组或破产；民间融资供求矛盾的日益突出，资本市场上的疑难复杂情况和新型问题不断涌现等等。与此同时，政府职能也在由行政管理向公共服务转型，这就更需要发挥地方经济立法的资源配置和规范引导功能。调整经济法律关系，规范市场行为，维护市场秩序是人民法院商事审判的重要职能。市场领域中存在的问题最终都会在商事审判领域有所体现。为此，人民法院应当密切关注国家经济政策和经济形势的发展变化，加强对经济社会领域新情况新问题的

研判,积极了解和关注社会司法需求,及时研究探索相应对策,适时提出立法建议和司法建议。

(三) 促进社会管理创新

社会管理立法涉及社会保障、公共安全、行业组织以及城市综合治理等方面。相对于其他领域,具有更为突出的地域性立法需求:一方面,社会管理立法需要地方经济发展与之相协调,我国地区发展不平衡的现实需要社会管理领域地方立法作出回应;另一方面,地方社会管理立法灵活简便,有利于实现地方社会管理创新。当前,随着社会转型推进,因社会保障服务、城乡规划建设、城市征地拆迁、城市综合执法等社会管理产生的矛盾不断增加,“官民”矛盾突出。反映在诉讼中,就是行政诉讼案件急剧增多,特别是行政案件立案登记制改革的推行,导致大量行政纠纷提交至法院。这也为人民法院参与地方社会管理立法创造了条件。人民法院通过对行政行为的合法性审查,能够及时发现地方政府在社会管理和行政执法方面存在的漏洞和问题,提出有针对性的意见和建议,从而促进行政执法建设,推动社会管理创新。

(四) 完善人民陪审员制度

人民陪审员制度是人民群众当家作主、依法参与国家事务管理的重要形式,是司法工作紧紧依靠群众、密切联系群众的桥梁和纽带。2004年8月,全国人大常委会审议通过了《关于完善人民陪审员制度的决定》,促进了人民陪审员制度的健康发展。但是,由于《决定》很多内容已经与当前工作需要不相适应,在人员选任、陪审范围、陪审职能等方面遇到制约工作发展的瓶颈。为此,党的十八届三中、四中全会,均提出了加强和完善人民陪审员制度的

要求,全国人大常委会《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》,授权包括山东在内的十个省(市)开展人民陪审员制度改革试点工作。省委也将完善人民陪审员制度列为我省司法体制改革的重点任务。推进人民陪审员制度改革,也需要地方立法的支持。作为这项改革的重要主体,全省法院一直将落实人民陪审员制度作为一项重要任务进行部署,实施“倍增计划”,加强人民陪审员管理和培训,增强陪审实效,积极开展人民陪审员制度试点改革等,为推动地方立法创造了条件。

三、司法机关参与地方立法的主要方式

司法机关参与地方立法,主要是结合自身职能,可以直接提出立法建议,直接参与地方立法草案的调研和起草,也可以以间接的方式,通过向政府和有关主体提出司法建议,促进相关制度的规范和完善,进而推动完善地方立法。

(一) 提出立法建议

人民法院充分利用审判实践中的第一手素材,及时梳理当前法律法规中存在的问题,认真总结人民法院在推动社会治理创新中的工作经验,及时向立法机关提出立法项目建议或其他立法建议,是人民法院参与地方立法的重要形式。一直以来,我省法院十分注重通过司法来推动地方立法工作。如,省法院根据我国少年司法改革发展形势和我省少年司法实践的需要,在深入调研和经验总结基础上,提出了在《山东省未成年人保护条例》中增加“未成年人轻罪犯罪记录消灭”相关内容的立法建议,并得到采纳。再如,我省法院一直将推动多元化纠纷解决机制建设作为一项重点工作积极推进,经过多年的积极努力和探索,积累了

许多成熟的经验和成果。今年，省法院向省人大提出了《多元化纠纷解决机制条例》立法项目，申请纳入2016年省人大地方立法计划，得到了省人大的认可和支持。

（二）配合做好相关立法工作

地方立法需要发挥人大的主体和主导作用。根据人大要求参与相关立法工作，也是司法机关参与地方立法的重要内容。主要有两种形式：一是对地方立法草案文本提出修改意见和建议。广泛征求修改意见和建议是保障地方立法科学性的重要手段。我省法院高度重视立法草案征求意见的反馈工作，对每一件立法草案的征求意见稿都组织专门机构和人员进行深入研究，根据需要广泛征求相关业务部门和下辖法院的意见，从立法技术到立法内容均审慎提出修改意见和建议，促进了地方法规的科学性和有效性。二是参与相关立法调研和草案文本起草等立法准备工作。对于与人民法院工作密切相关的立法项目，人民法院结合审判实践加强调查研究，做好立法项目申请，配合做好相关立法准备工作，并按照人大要求参与和承担立法草案文本起草工作。比如，在推动多元化纠纷解决机制地方立法工作中，省法院多次与省人大法工委、内司委就立法的必要性、可行性、工作流程等问题进行沟通协调，争取指导支持。根据省人大要求，省法院积极参与并做好相关前期准备工作，专门就该项工作进行研究部署，制定工作方案，成立立法草案文本起

草小组，积极开展相关调研工作，认真做好立法文本草案的起草工作，推动该项工作的顺利进行。

（三）提出司法建议

司法建议是人民法院在审理案件过程中，就发现的制度管理、生产经营活动等方面存在的漏洞和问题，向有关部门和单位提出健全机制、改进措施的建议。当前，进入诉讼的许多案件都是由于法规制度欠缺、管理措施不严密造成的，人民法院通过审理案件，发现并总结这些问题及其产生的原因，通过司法建议的方式提出解决问题和改进工作的对策建议，为推动完善相关法规制度、改进和加强社会治理提供了最直观的素材参考，成为间接推动完善地方立法的有效方式和有力手段。我省法院历来重视司法建议工作，多年来，全省法院坚持把司法建议作为提升审判效果、促进社会治理的重要切入点和有效方法，在依法办理好各类案件的同时，认真开展司法建议工作，全省各级法院每年提出各类司法建议1000余件，近年来省法院先后就小额贷款公司、担保公司、保险、破产程序中保障房安置等问题，向有关部门及时提出司法建议，对提高社会治理能力、促进社会治理法治化发挥了重要作用，取得了良好效果。

（作者：山东省高级人民法院副院长）

关于人大在立法工作中的主导作用问题的思考

杨伟程

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。新修订的《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）明确规定，全国人民代表大会及其常务委员会加强对立法工作的组织协调，发挥在立法工作中的主导作用。本文拟对人大在立法工作中的主导作用问题谈一下看法。

一、问题的提出

改革开放以来，为了加快立法，政府部门因其具有的信息优势和专业优势，实际承担了大多数经济、行政法律法规草案的起草工作。法律及地方性法规草案，基本上是部门起草、政府提出法案、人大及其常委会纳入审议议程的路径。一般是政府提什么，人大就审议什么。在立法上人大是比较被动的，政府实际上发挥了主导作用。

这样一种路径，虽然对解决法律空白，适应现实的迫切需要，发挥了积极作用，但也产

生了不少问题。主要是，立法工作中的部门化倾向。例如，在起草法律法规草案过程中，一些政府部门常常从本部门和本部门利益出发，借机扩张行政权力，在法律法规草案中过分规定部门的职权，同时减轻甚至规避部门的责任。而对行政相对人权利规定的过少、义务规定的过多，甚至使立法成了一些部门“寻租”的过程，意图通过立法增设机构和收费项目；部门与部门之间通过立法争夺权力和利益，有时难以达成共识；法律法规草案起草工作不透明，人民群众难以享有知情权及充分表达意见。由于人大及其常委会立法资源有限，法律法规草案主要依赖政府部门起草，送审草案质量不高，带有明显的部门偏好和部门痕迹，造成了人大审议协调的困难，有的立法项目久拖不决，不能及时出台。正如《决定》所指出的：“有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出”。立法工作中部门化倾向，是影响我国立法民主性与公正性的一个突出问题。

宪法和法律赋予国家权力机关的一项重要

职权就是行使立法权。人民代表大会制度是我国的保证人民当家作主的根本政治制度。在我国，全国人民代表大会及其常务委员会享有国家立法权，有地方立法权的地方人大及其常委会享有法律赋予的地方立法权。立法机关主导立法，是宪法法律规定的应有之义，也是实现民主与科学立法的基本前提。按照《决定》和《立法法》规定，充分发挥人大在立法工作中的主导作用，是防止立法工作部门化倾向的重要举措，也是确保立法质量的关键。特别是随着全面改革深化和政府职能转变，依法规范和约束行政权力已经成为立法工作的重要内容。在这种情况下，更需要人大充分行使权力，发挥主导作用，加强对立法工作的统筹规划和组织协调，以适应形势发展的客观要求。

二、在立法中发挥人大主导作用的主要途径

发挥人大在立法中的主导作用，必须落实《决定》和《立法法》的规定，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，改进立法工作。在立法工作中，要重视做好如下工作：

（一）加强党对立法工作的领导。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求。党是中国特色社会主义事业的领导核心，党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。坚持党的领导立法，是人大发挥主导作用的重要保障。人大主导立法，说到底是根据党的路线、方针、政策来主导立法，使党的主张通过法定程序成为国家意志。在立法工作中，要准确把握贯彻落实党的重大决策部署，使立法决策与党的改革发展决策协调进行。人大立法，要善于把党的主张通过法定程序变成国家意志，通过立法保障党的政策有效实施，促进国家治理体

系和治理能力现代化。要完善党对立法工作中重大问题决策的程序。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。地方性法规制定和修改的重大问题由本地方人大常委会党组向本地方党委报告。

（二）发挥人大在立项工作中的主导作用。确定立法项目，是立法工作的起点，是体现人大立法主导作用的关键环节。人大常委会应当加强对立法工作的统筹安排，科学确定立法项目，合理配置立法资源。要建立立法预测、调查研究和科学论证制度，完善立法项目征集和立法项目储备制度，全面系统地掌握社会立法需求，科学确定立法项目。重视关系全局、涉及多个部门、综合性的重要立法项目的调研。完善立法项目建议提出机制，除政府及有关部门提出立法项目建议外，人大常委会及其工作机构、人大各专门委员会应主动提出立法建议。人大常委会通过立法规划、年度立法计划等形式，加强对立法工作的统筹安排。编制立法规划和年度立法计划，应当认真研究代表议案和建议，广泛征集意见，科学论证评估，根据经济社会发展和民主法治建设的需要，确定立法项目，提高立法的及时性、针对性。立法规划和年度立法计划应当向社会公布。人大常委会工作机构编制立法规划和拟订年度立法计划，并按照人大常委会的要求，督促立法项目责任单位落实立法规划和年度立法计划的任务，确保实施立法计划的严肃性。

（三）发挥人大在起草有关重要法律法规中的主导作用。法案起草工作直接关系到立法的质量，要加强和改进起草机制，改变“谁主管、谁负责、谁起草”的工作模式，实行开放式、多元性的起草机制。加强人大对起草工作的组织协调。人大有关的专门委员会、常委会

工作机构可以提前介入政府部门的法律草案起草工作，参与有关方面的法律草案起草工作；提前介入其调研、论证过程，及时掌握情况，督促起草进度。实行立法起草负责制。对起草中遇到的重大分歧及时指导和协调。健全人大与起草部门、政府法制部门之间沟通协调机制。加强人大自主起草工作，对综合性、全局性、基础性的重要法案，可以由相关的专门委员会或者常委会工作机构组织起草；或者由人大法工委会同政府法制办牵头，组成有关部门参加的联合起草班子共同起草。同一项目可由相关方面起草两个以上的草案，然后由人大组织力量对草案进行综合论证、选优选好。探索委托第三方起草法案。专业性较强的法案，可以吸收相关领域的专家参与起草，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。委托起草应当明确立法思路和原则，并就起草中的重点、难点问题加强指导。起草工作，应发挥立法机关、政府部门和专家的各自优势，形成人大组织、部门配合、专家参与的工作机制。

（四）提高法案的审议水平。保证充分审议。审议法案，应当事先提供草案文本及其说明，并提供必要的参阅资料。修改法律法规的，还应当提交修改前后的对照文本。草案的说明应当包括制定或者修改的必要性、可行性和主要内容，以及起草过程中对重大分歧意见的协调处理情况。草案应当有足够的时间进行审议前的研究和论证。建立常委会组成人员提前参加立法调研论证的工作机制，组织做好审议前准备。要有计划地组织常委会组成人员在审议前开展立法调研工作，将立法工作与听取审议专项工作报告、开展专题调研和询问结合起来统筹安排。要充分发挥人大有关专门委员会和常委会有关工作机构的初审作用。加大

法制委员会、法工委统筹协调的力度，建立法制委员会、法工委、有关专门（工作）委员会密切配合、相互协作的工作机制。建立法案重要问题事先报告机制。在常委会会议召开前，向常委会组成人员介绍、解读草案中涉及的重要问题、焦点问题，争取在正式审议前，对有关问题取得共识。在人大常委会会议期间，有充足的时间逐条、逐句审议草案条文，人大法制机构应当有足够的时间研究吸收人大常委会组成人员在审议中提出的修改意见。科学使用审次，一般要用“二审三表决”或“三审”方式。加强组织协调，对重要或者意见分歧较大的法案实行分组审议和全体会议审议相结合的做法，提高人大常委会会议审议水平。拟提请审议通过的法案，可以对草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。完善草案表决程序，对个别意见分歧较大的重要条款提请常务委员会会议单独表决。

（五）健全社会各方有序参与立法的机制。健全立法机关和社会公众沟通机制，拓宽公民有序参与立法的途径，完善公众参与立法的制度。将公民参与立法作为立法的必经程序，明确公民参与立法的范围和方式。把公开原则贯穿立法全过程，完善立法公开的方式。列入审议议程的法案，应当依法将草案及其起草、修改的说明等向社会公布，征求意见。健全草案公开征求意见和公民意见采纳情况反馈机制。法案有关问题专业性较强，需要进行可行性评价的，应当召开论证会，听取有关专家、部门和人大代表等方面的意见；有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整，需要进行听证的，应当召开听证会。完善立法听证制度，简化听证程序，降低听证成

本，使立法听证经常化。开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。听取有关基层和群体代表的意见。健全向人大上下级征询立法意见机制。建立健全专家参与机制，完善立法咨询专家制度。建立公众立法意见奖励制度，充分调动公民参与立法的积极性。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估。

（六）更多发挥人大代表在立法中的作用。健全立法征求人大代表意见制度。人大代表按照代表法的规定，加强调查研究，参加集中视察、专题调研、执法检查等履职活动。人大专门委员会和常委会工作机构在进行调研时，可以邀请有关代表参加。高度重视人大代表提出的立法议案和建议。编制立法规划和立法计划，要对代表提出的议案和建议中的立法项目认真进行研究。起草法律法规，要充分征求人大代表的意见。人大常委会审议法案，应当通过多种形式征求人大代表的意见，并将有关情况予以反馈；人大常委会会议审议法案，应当邀请有关的人大代表列席，适当增加人大代表列席人大常委会会议的人数。

（七）优化立法机关组织与人员结构，加强立法队伍建设。加强立法机关领导班子建设，突出政治标准，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。优化人大及其常委会人员构成，增加有法治实践经验的专职常委比例。立法机关的专门委员会

与工作机构宜适当增加，并提高其组成人员的专业化、职业化水平。加强立法队伍建设，大力提高立法工作队伍思想政治素质、业务能力、职业道德水准。着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义立法工作队伍。加大立法队伍的培训力度。对人大常委会组成人员进行立法知识的培训。建立健全从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者的制度。建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

（八）调动各方面积极性，形成立法的合力。人大在立法中发挥主导作用，并不是要求人大包揽立法的所有工作，而是要正确运用组织协调、检查指导等手段，充分调动各方面的积极性，汇集各种力量资源，形成立法工作合力。在立法过程中，尤其是要重视加强与政府的协调沟通。政府过去是今后仍然是提出法案的主要主体，政府及其职能部门同时还是大量法律法规的实施主体即依法行政主体。因此，人大及其常委会要充分尊重政府的提案权，要同政府及其部门加强联系。对立法中的重要问题，特别是涉及管理体制、部门职能、机构设置、财政经费保障等事项，要充分与政府沟通协调。

（作者：山东省政府参事、山东琴岛律师事务所律师、十二届全国人大代表）

打造中国立法升级版

钟丽娟

立法是国家的重要政治活动。立法法是规范立法的法，重要性仅次于宪法。我国立法法出台于2000年，15年来，立法法为保障有序立法，构建中国特色社会主义法律体系提供了制度保障。当前，我国立法的重点已从体系的构建转为质量的提升。2015年立法法修改就是回应时代需求，从立法体制、立法程序等多方面，推进立法工作优化升级。

在立法法修改过程中，亮点多，争议大，其中，立法体制的调整备受关注。本次修法将立法权下放，征税权上收，同时，加大了人大在立法工作中的主导作用。这些修改，必将对中国的法治、人大以及整个中国的改革发展产生深远影响。

赋予设区的市地方立法权。立法权如何配置，关涉我国国家机关之间权力的横向、纵向划分。目前，我国设区的市284个，享有地方立法权的有49个，包括27个省会市，4个经济特区所在市和18个经国务院批准的较大的市。多年来，随着经济社会发展，越来越多的地方希望能够根据本地实际制定地方性法规。为发挥地方积极性，并适应我国不平衡的法制环境，逐渐放开地方立法权已是大势所趋。党的十八届四中全会决定提出，明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。为此，落实好党中央的精神，既下放立法权，又保证法

制统一，成为本次立法法修改的重点。

由于我国设区的市数量多，差异大，在当前立法质量尚待提高、地方性法规与上位法之间时有冲突的情况下，立法权一下放开，会不会导致立法过多过滥，社会各界多有担忧。经过反复修改，立法法修正案设置了三道防线加以防范。一是时间上稳步推进，即由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素，确定其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间。二是范围上严格限制，即立法范围限定在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等几类事项。三是程序上进行限制，即设区的市制定的地方性法规要报省一级人大常委会批准，也就是省一级人大常委会要进行合法性审查。

此外，在我国分层次的立法体制中保证法制统一，设区的市制定地方性法规还要遵循两个制度：一是效力等级制度，即设区的市制定地方性法规，不得与宪法、法律、行政法规以及所在省的地方性法规相抵触。二是备案审查制度，即地方性法规要报全国人大常委会和国务院备案，地方政府规章要报国务院备案。全国人大常委会和国务院在审查这些法规规章时，发现有违法情况的，依照法律规定予以纠

正。可见，此次下放地方立法权，采取的是积极稳妥的方式予以推进。可以预见，未来几年内，会有越来越多的设区的市获得地方立法权，这将给地方发展带来更大的积极性和自主性。但同时，这也给立法工作带来极大挑战。一是设区的市，能否立出良法来，二是省级和全国人大，工作量将大幅增加。这要求相关配套措施必须及时跟上。

落实税收法定原则。税收法定原则是一项历史悠久的基本法律原则，被称为税法领域的“帝王原则”。所谓税收法定，首要的是课税要件法定，即纳税人、征税对象、计税依据、税率等基本税收要素法定。“法定”在我国意味着只能由全国人大及其常委会通过的法律明确规定，其它立法主体不能涉足。税收法定原则是各国公认的法律原则，但在我国迟迟未能落实，原因何在？

从历史上来说，上世纪八十年代，我国的立法工作刚刚起步，改革和发展亟须的一些法律，全国人大没有能力短期内制定出来，只好授权给国务院。税收也随之授权给了国务院。2000年立法法在第8条的法律保留原则中，将税收作为其中一项内容，规定只能制定法律，但表述极为笼统。我国目前的18个税种中，只有3个是通过全国人大立法的形式加以征收，其他都是由行政法规进行规范。但税收法定原则未能落实，绝非仅是历史上的授权问题，否则，人大收回即可，怎会引起如此大的争议？

从根本上来说，我国对税收的理解与西方存在相当大的差异。在西方，税收法定是为了规范政府征税权力、保障纳税人财产权利。在我国，税收涉及的不仅仅是财产权问题，它要服从国家的宏观调控，起到经济杠杆作用，并且通过税收促进社会公平。如果确定税收法

定原则，征税经过人大则会是一个耗费时日的过程，难免伤及效率，其经济调节作用必将大大降低。然而，一个不容忽视的现实是，缺少税收法定的保障，征税的随意屡见不鲜，征税合法性广受质疑。随着税收法治观念的深入人心，税收法定问题的解决必然提上日程。如何权衡利弊？十八届三中全会决定作出了回答，提出了落实税收法定原则的明确要求。但在立法中如何落实，将哪些税收要素法定，则需要综合考量，修法过程中的几次反复足以说明这一问题的复杂性。

本来草案二审稿的表述是“税种、纳税人、征税对象、计税依据、税率和税收征收管理等税收基本制度”，但到大会三审稿时，表述变成了“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”，二审稿的提法被简化并删除了“税率”的表述。许多代表提出，税率是税收的重要要素，如果税率不由法律规定，税收法定原则将大打折扣。法律财税界也纷纷表达意见。最终，大会对代表的意见认真研究并予以采纳，将税收法定事项表述为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能由法律规定，并将其单独列为一项。“税率法定”从删除到回归，可谓一波三折。但争议并不意味着就此结束，落实也需要克服诸多困难。

发挥人大在立法工作中的主导作用。立法是宪法赋予人大及其常委会的一项重要职权。改革开放以来，我国立法工作取得了举世瞩目的成就，与此同时，立法领域也面临着诸多问题，其中立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出。为此，十八届四中全会决定提出，要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的

主导作用。立法法修正案对此从三个方面予以落实。

一是全国人大及其常委会通过立法规划、年度立法计划等形式，加强对立法工作的统筹安排，提高立法的针对性、及时性和系统性。二是加强和改进法律起草机制，规定全国人大有关的专门委员会、常委会工作机构可以提前参与有关方面的法律草案起草工作；涉及综合性、全局性、基础性等事项的法律草案，可以由全国人大有关的专门委员会或者常委会工作机构组织起草。三是更多发挥人大代表在立法中的作用，规定编制立法规划和年度立法计划，应当认真研究代表议案和建议；全国人大常委会审议法律案，应当通过多种形式征求代表的意见，并将有关情况予以反馈；全国人大专门委员会和常委会工作机构进行立法调研可以邀请有关的代表参加；全国人大常委会会议审议法律案，应当邀请有关的全国人大代表列席。

应该说，立法法如此修改，实际是在凸显人大的立法机关作用，针对的是部门立法中的部门利益法制化问题。改革开放以来，我国立法领域成就巨大，但这一成就不仅来自人大，还有政府，甚至许多本归人大的立法任务也给了政府。长期以来，人大在立法工作中未能起到主导作用，非因人大不想作为，而是面对繁重的立法任务，人大本身力所不及。此次立法

法修改，强化人大的立法主导作用，包括下放地方立法权，都对人大工作构成极大挑战。立法的质量与立法者息息相关，以我们目前代表的素养、能力、时间以及代表构成，承担起主导立法的重任，还有很多工作要做。加强立法工作队伍建设，加强人大本身建设，都已是当务之急。

本次立法法修改，除了上述内容外，对于立法领域长期存在的问题以及民众普遍关心的问题，修正案也都作出了积极回应。比如，对授权立法规定要明确授权的目的、范围、事项、期限等，对部门规章和地方政府规章权限进一步规范，对深入推进科学立法、民主立法、对规范司法解释等都作了更为明确详细的规定。

立法法的修改，为良法的出台提供了制度保障。立法是一项非常神圣的事业，它是通过立规矩来分配利益、维护正义。立法的过程需要理性审慎、深思熟虑，需要摒弃私念、立法为民。只有法律立得住、行得通、真管用，法律的权威才能真正树立起来，中国的法治才能夯实根基。而立法法的修改，正式开启了中国立法新时代。

（作者：山东省委党校教授）

做好新形势下地方立法工作的思考

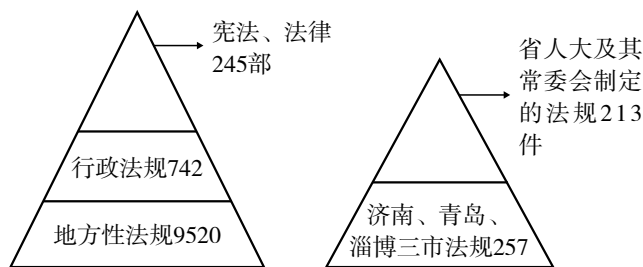
杨 利

党的十八届四中全会明确了全面推进依法治国的总目标,从“四个全面”战略布局的高度对全面依法治国作出部署。为落实党中央决策部署,适应立法工作新形势新任务的需要,十二届全国人大三次会议对立法法进行了修改。本文结合学习贯彻十八届四中全会精神、新修改的立法法,对改进立法工作进行探讨。

一、适应立法体制变化,增强立法针对性

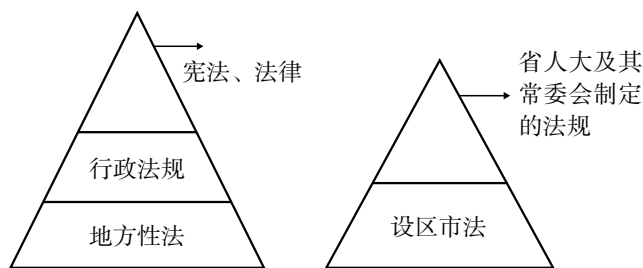
新修改的立法法对我国现行立法体制进行了完善,其核心是赋予全部设区的市地方立法权。新的立法体制使得国家和地方立法主体的工作定位更加明确,工作更有针对性,能够扬长避短,更加顺畅地发挥作用;能够有效地促进各立法主体从实际出发,及时、高效地对亟待调整的社会关系和社会事务做出反应,更有效地解决本立法层次应重点解决的问题;有利于理顺立法体制,整合立法资源,提高立法质量。我国法律体系主干内容构成呈金字塔形,宪法及少量的国家法律在塔的上部,行政法规在塔的中上部,大量的地方性法规在塔的底部,构成塔基。我省的地方法规体系主干内容构成同样呈金字塔形,省人大及其常委会制定的法规在塔的上部,设区市制定的法规在塔基。这一形状今后将会基本保持,但塔基部分

会迅速扩大。(见图示,立法数量统计截至到今年7月)



图示一:目前国家法律体系主干内容构成

图示二:目前山东省法规体系主干内容构成



图示三:将来国家法律体系主干内容构成

图示四:将来山东省法规体系主干内容构成

按照我省人大常委会的决定,到今年12月1日,我省17个设区的市全部可以制定地方性法规。随着设区市地方立法工作的开展,尽管国家立法权及省级地方立法权限没有变化,但其立法重点、立法权限空间不可避免地受到影响,相关立法主体应明确工作定位,相应地调整工作重点。全国人大及其常委会可以集中力

量主要研究制定基本法以及基本法以外的有关全国性重大问题的法律，可以不再更多地顾虑全国各地的巨大差异，而是概括地做一些原则规定，集中力量研究解决一些全国范围内的共性问题，把全国性的大事管住管好，一些小的具体问题可通过地方立法解决。如，全国人大对某一违法行为只需规定处罚的种类即可，不必因为全国经济发展不平衡而规定较大的罚款数额幅度，具体罚款数额由设区的市根据本地经济发展及居民收入情况确定，这样可以有效地避免、限制执法自由裁量权过大，防止执法不公、腐败等问题，也更便于操作执行。省级立法机关主要研究解决本行政区域内具有共性的一些重大问题，需要进行区域协调的重大事项，更多地侧重于实施、细化国家法律行政法规；侧重于补充性法规的制定；侧重于审查批准设区的市报批的法规，维护国家法制统一。大量的事关基层改革、发展、稳定的问题，一些创制性、实验性的立法则应当通过设区市的立法具体解决。例如，我省人大常委会在制定山东省供热条例时，因全省城乡之间、不同地区之间差别很大，常委会组成人员意见难统一，要制定一个全省适用的供热法规难度很大。今后，省级立法机关没有必要制定如泰山风景名胜区保护管理、刘公岛甲午战争纪念地保护管理这类在个别行政区域内适用的法规，这类法规应由设区的市制定。设区的市情况千差万别，其人大及其常委会对本行政区域的社情民意有着更深的了解，该行政区域的人民群众及人大代表更接近基层、接近实际，对事关本地区经济社会发展和公民切身利益的重大立法事项有着更高的关注度，能够根据本地区政治、经济、文化状况及发展要求制定法规，因地制宜地管好地方性事务，更好地解决本地区

经济政治发展中遇到的实际问题，更好地促进当地经济社会发展。

二、推进精细化立法,制定精品法规

立法是管长远的制度建设，是将社会实践中重要的、比较成熟的经验制度化、法律化的过程。“立法讲成熟，行政讲效率，司法讲公正”是法学界的共识。立法项目应当成熟一个出台一个，不能将立法项目作为政绩，片面追求立法数量而草率立法，制定一些名称时髦好听，但没多少实际内容，解决不了实际问题的法规。目前，我国以宪法为核心的涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全，各个法律部门中基本的，主要的法律已经制定，相应的行政法规和地方性法规比较完备，法律体系内部总体做到科学和谐统一，中国特色社会主义法律体系已经形成。这个体系中，框架性的法律有二百多部，有学者统计，世界上一些法治健全国家的骨干法律也只有二百多部。随着中国特色社会主义法律体系的形成，我国立法，包括地方立法已经由粗放型走向精细化。这就要求我们的立法工作必须在细化和具体化上下功夫，朝精细化方向努力，从数量速度型立法向质量效益型立法转变，从粗放型立法向精细化立法转变。在具体制度设计上，既要适度前瞻地研判趋势、探索规律，对可能出现的问题进行预防和引导，又要出细活、出好活，力争使制定的每一部法律既能反映改革创新的成熟经验，又为今后改革发展预留必要的空间，都能成为经得起实践检验的精品法规。要在深入调查研究的基础上，把握客观规律，严格遵循立法程序，细化立法技术规范，以精雕细刻的态度对待每件法规，实现张德江委员长所要求的“能具体尽量具体，能明确尽量明确”，确保

每一项制度“可执行、易操作、真正管用”。

三、坚持法条少而精，不搞重复立法

立法法第73条第4款规定，对上位法已经明确规定的內容，地方性法规一般不作重复性规定。这是修改后的立法法对地方立法的新要求。重复立法现象是我国地方立法中的一大弊端，其后果会导致法规效力混乱、影响法规实施效果、浪费立法资源。地方立法与中央立法之间、下位法与上位法之间，由于在立法事项上有一些内容重合，往往容易出现重复上位法规定内容的情况。但有的地方不注重深入研究解决需要立法调整的社会关系的深层次问题，不注重通过体制机制创新解决问题，而是习惯于简单地通过“地方立罚”解决问题。有的地方性法规从题目到内容与上位法都重合，没有多少新意，形成一部法规中不同位阶的法条“三世同堂”、“四世同堂”的现象。而这一、两个与上位法不同的条文往往只是对处罚的规定。这种将上位法降低位阶的现象严重影响了立法质量，导致或加剧了立法权限之间的混乱，影响了法规实施效果，同时也浪费了宝贵的法案审议时间。不少地方人大常委会的同志反映，经常遇到这样的尴尬情况：立法机关组成人员开会审议法案时，大家对某一法条争论多时，最后发现该条是抄上位法的原文，地方人大无权修改。因此，今后地方立法工作中应坚决摒弃那种为立法而立法的人称“自娱自乐”立法模式，除就细化上位法的立法内容及因法条之间的必要逻辑衔接需要外，不得照抄照搬上位法的规定。在立法模式和体例上，要坚持少而精，有几条写几条，重在管用，重在实施，不追求法规体例结构华而不实的大而全，小而全。

四、增加法规的审议时间和次数，提高审议水平

一是合理安排法规草案的审议时间、次数和形式，这是提高审议水平的必要条件。安排有立法议题的会议日程时，应根据实际需要适当延长法规草案的审议时间，也可以将与会人员分成若干小组，保证所有与会人员都享有议事规则赋予的发言时间，有时间深入讨论法规草案，充分发表审议意见。对于内容重要的立法项目以及矛盾突出、涉及面广、争议分歧大的法规案，可安排联组会议、全体会议，让与会人员充分交流意见，使不同意见逐步减少，形成共识。审议法案时不怕不同意见多，最怕的是听不到反对声。审议意见少的法规往往是那些不触动利益关系、不解决社会热点难点问题、大家关注度少的法案。按照我省制定地方性法规的程序规定，我省法案一般经两审后交付表决，从法案提交上来到审议表决通过一般经过两个多月。鉴于有的常委会组成人员反映审议时间不够的情况，建议修改我省制定地方性法规的规定时，修改为法规案一般三审后交付表决，审次制度应服从于审议质量。全国人大常委会对列入常务委员会会议议程的法律案，一般经三次常务委员会会议审议后再交付表决，重要法案经过三次以上审议才交付表决（见附表）。

二是提高审议水平。这需要立法机关人员加强对法学理论和立法工作规律的学习研究，只有熟悉世情、国情、省情，才能将立法决策同改革发展的决策有机结合起来，将立法机关组成人员及社会各方面的立法智慧正确集中、反映出来，才能为常委会立法提供优质服务。同时，应当优化立法机关组成人员结构，注意吸纳多种人才特别是中青年法律专业人员。不

十一届以来全国人大及其常委会四次以上审议通过的法律案审议次数及审议时间统计表

序号	法律案	审议次数(次)	从初审到通过所用时间(月)
1	食品安全法	4	10
2	国家赔偿法(修正)	4	18
3	社会保险法	4	34
4	行政强制法	5	66
5	环境保护法(修订)	4	20
6	预算法(修正)	4	32

然,一些常委会组成人员通过几年的摸索刚积累了一些立法经验,一到届满又齐刷刷地退了下来,不利于保持立法工作的连续性,一定程度上影响了审议水平。

五、搞好设区市立法,维护法制统一

赋予全部设区的市地方立法权是我国法治建设进程中的重大改革举措,对一个地方的经济社会发展和民主法治建设,对地方人大及其常委会的自身建设都具有重大的推动促进作用,意义深远,对此我们要有正确的认识。有的同志对此有不同意见,认为会导致“法出多门”,影响法治的统一。笔者认为,关键问题不在于法出“一门”还是“多门”,而在于制定出来的法律相互之间,在指导思想、基本原则方面是否一致,在于是否有维护法制统一的机制。在我国,国家利益和地方利益,整体利益和局部利益从根本上说是一致的,但又是有所区别的,有时也会发生矛盾。过去我们存在着权力过分集中的现象,地方缺乏自主权,过分强调国家整体利益,有时没有能够很好地照顾到地方特点。但在立

法权下放以后,设区的市在立法工作中一定要注意树立全局观念,防止出现通过立法扩大本地区权利和利益,违反国家整体利益,侵害其他地区利益的现象。一定要坚持从人民的根本利益出发,维护国家法治统一的原则,要依法定权限、程序立法,该国家、省里决定的事项,设区的市不要擅作决定,坚决杜绝地方保护、片面强调地方利益的立法。为维护法制统一,立法法规定,省级立法机关对设区市报请批准的地方性法规应当对其合法性进行审查。多年来,我省人大常委会十分重视设区市的立法工作,坚持合法性审查原则,注重研究探讨审批工作经验,创新工作机制,在工作中形成的“审查设区市法规工作法”被评为省直机关先进工作法,全国人大常委会法工委简报转发,给予充分肯定。具体做法:一是同步跟踪审查,在设区市法案初审阶段就提前介入,跟踪审查,把问题解决在前面;二是坚持合法性审查,把握好审查尺度,严格不与上位法抵触的标准,探索科学审查方法;三是完善审查程序,将行之有效的经验制度化、程序化,提高工作时效。通过这些措施和手段,在保证审查质量的基础上提高了审查工作效率,为常委会审查批准法规提供了高效优质的服务,山东省设区市近年来的报批法规全部获得顺利批准。

六、勇于探索实践,推进科学民主立法

这次修改立法法在完善科学立法、民主立法机制方面作了许多新规定。多年来,我省人大常委会在推进科学立法、民主立法方面进行了一些探索,积累了一些经验。下一步我们应当在以下方面继续探索努力:

一是充分发挥人大及其常委会在立法中的主导作用。要主导好立法规划和当年计划,力

争经济社会发展急需的立法项目尽快提交立法机关；强化在立法起草上的主导权，掌握法案起草的进展，引入竞争机制，探索委托第三方起草，提升起草质量；强化在审议决策上的主导权，勇于担当，敢于拍板，确保制度设计科学；强化把握舆论的主导权，防止对法规的误导，为法规的正确适用和自觉遵守创造良好环境。

二是加强立法组织协调。立法工作牵扯面广，利益焦点集中，需要立法机关强有力的组织协调，才能驾驭整个立法进程，确保法规质量。不久前我省建立了地方立法工作联席会议制度，使省人大常委会立法机关同省政府立法机关在高层次平台上及时研究解决立法中亟待协调解决的重要问题，将有力推动立法工作的顺利开展。

三是为立法提供智力支持。立法内容涉及各行各业，需要方方面面的知识，需要强有力的智力支持。除坚持立法顾问咨询，专家论证会等好的做法外，还应探索新的途径。目前我省人大常委会正在筹建为全省立法服务的地方

立法研究服务基地，这种做法既能发挥高等院校和专家学者的作用，又整合了我省立法优质资源，促进理论与实践的结合，可以有力提升地方立法的科学化和民主化水平。

四是强化论证评估。综合运用评估手段，抓好立法前论证评估，把好法规入口质量；抓好立法中论证评估，提高法规出口质量；抓好立法后论证评估，解决法规完善提高的问题，为地方性法规的立、改、废提供决策依据。

五是突出地方特色。地方特色是地方立法的价值所在。要进一步搞好立法调研，深入实际，量体裁衣，根据地方立法所具有的自主性、实施性、从属性、补充性、探索试验性的特点，从本地的区位与资源特色、经济和社会发展特色、改革创新特色三方面下功夫，立足于制度创新，研究新情况，解决新问题。

（作者：山东省人大常委会法制工作委员会副主任）

关于加强人大代表小组建设的思考

牛保平

人大代表小组是人民代表大会闭会期间，按照一定的区域或行业，建立的相对稳定的代表活动平台，是代表法规定的代表闭会期间活动的基本形式，也是各级人大常委会密切联系人大代表、代表联系群众的重要平台。本文拟结合工作实践，就新形势下加强代表小组建设谈些认识和建议。

一、代表小组的发展演变历程

我国人大代表小组的发展大体经历了以下几个阶段。

第一阶段：初始发展阶段（1979年—1987年）。人大代表可以组建代表小组开展闭会期间的活动，最早是地方组织法对县乡两级人大代表的要求。1979年7月出台的地方组织法第二十一条第三款规定，“县、自治县、不设区的市、市辖区、人民公社、镇的人民代表大会代表分工联系选民，有代表三人以上的居民地区或者生产单位可以组织代表小组，协助本级人民政府推行工作。”这是我国法律对代表小组的最早规范。从当时的法律规定看，代表小组的主要任务是联系选民，协助本级人民政府推行工作。而全国和省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表要不要组建代表小组，以及代表小组的性质、活动方式等，当时法律没有明确规定。

第二阶段：探索发展阶段（1987年—2005年）。1987年6月19日，六届全国人大常委会委员长会议原则批准的《关于全国人大常委会加强同代表联系的几点意见》，提出了组建全国人大代表小组的基本原则：一是根据代表的意见进行组织；二是便于组织和开展活动；三是居住分散的代表可以参加下级人大代表小组的活动等。同时，对代表小组活动的内容作了一些规定，主要包括：学习、宣传宪法和法律；开展就地视察；进行调查研究；了解各项法律的贯彻实施情况；听取人民群众意见和要求，并向有关部门反映等。这个文件颁行后，地方各级人大代表在各地人大常委会的协助指导下，逐步建立了代表小组，并积极开展活动。1992年4月3日，七届全国人大五次会议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》（以下简称代表法）。代表法在总结各地代表工作经验的基础上，首次从法律上对县级以上各级人大代表组建代表小组问题作了明确规定。

第三阶段：成熟完善阶段（2005年—现在）。2005年5月26日，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》（中发〔2005〕9号）。这是人大代表工作重要的指导性文献，也是代表小组建设步

人成熟完善阶段的标志性文件，对于坚持和完善人民代表大会制度，特别是对于加强人大代表工作以及人大常委会的制度建设，具有十分重要的作用。中央9号文件明确规定，代表在大会闭会期间的活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。

2010年10月28日，十一届全国人大常委会第十七次会议通过了关于修改代表法的决定，以法律的形式进一步规范了代表小组的建设和活动。其中，代表法第二十条规定，“代表在闭会期间的活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式”。代表法第二十一条规定，“县级以上的各级人民代表大会代表，在本级或者下级人民代表大会常务委员会协助下，可以按照便于组织和开展活动的原则组成代表小组。”代表法第三十条规定，“乡、民族乡、镇的人民代表大会代表在本级人民代表大会闭会期间，根据统一安排，开展调研等活动；组成代表小组，分工联系选民，反映人民群众的意见和要求。”

二、加强代表小组建设是代表工作创新发展的题中应有之意

加强代表小组建设、开展好代表小组活动，是做好代表工作、发挥代表作用的关键环节，也是创新代表工作，不断提高人大工作质量和水平的重要渠道。

（一）加强代表小组建设是确保人民代表大会决策水平的重要保证。我国是人民当家作主的社会主义国家。人民行使国家权力的主要途径和方式，是通过直接或间接的方式，选举各级人大代表，组成各级国家权力机关，代表人民管理国家经济和社会文化事业。人大代表要代表人民行使好管理国家事务的权利，不

仅要积极参加人民代表大会会议，参加行使国家权力、履行代表职责，同时，在闭会期间还要参加代表活动，依法执行代表职务。代表小组作为代表闭会期间活动的基本形式，通过组织代表认真开展学习、调研、视察等系列活动，全面了解本地区经济社会发展情况，准确把握人民群众普遍关注的热点难点问题，才能在参加人民代表大会会议，审议各项报告和议案，提出议案及建议、批评和意见时，做到有的放矢，更有针对性，从而进一步提高会议期间履行代表职责的质量和水平。

（二）加强代表小组建设是人大工作创新发展的基础性环节。人大代表是各级人民代表大会的组成人员，是国家权力机关的主体，代表工作是人大常委会的一项重要基础性工作。只有夯实代表工作这个基础，人大工作的创新发展才有不竭的力量源泉。加强代表小组建设是做好代表工作，发挥代表作用的重要环节，是人大常委会密切联系群众，倾听群众呼声，维护群众利益的重要民主渠道。代表小组建设越发展，代表活动越活跃，越有成效，就越有利于发挥代表的聪明才智，充分调动代表依法履职的积极性和能动性，进一步扩大代表对常委会工作的参与。这样，人大常委会各项职权的行使才具有广泛的群众基础，才能真正成为代表群众根本利益的、有权威的国家权力机关。

（三）加强代表小组建设是增强代表意识，提高代表工作质量的重要措施。代表意识是人大代表的社会责任感、政治意识和群众观念、民主法治观念的总和。作为一名人大代表，是一种荣誉，但更是党和人民赋予的责任。随着我国社会主义民主法治建设的不断发展和人民代表大会制度的与时俱进、发展

完善，人大代表的代表意识不断提高，依法履行职责，充分发挥作用的自觉性不断增强。但也不可否认，仍有一些人大代表的代表意识淡薄，对自身的法律责任、政治责任和历史使命认识不足，消极懈怠，履职的积极性不高、自觉性不强等问题，在一定程度上影响了人大代表作用的充分发挥和人大工作的有效开展。进一步加强代表小组建设，通过代表小组经常组织代表开展活动，可以使人大代表不断增强代表意识，进一步提高对代表性质、地位及其所担负的重要法律责任的认识，增强代表的荣誉感、责任感和使命感。

三、代表小组建设面临的困难和问题

多年来，各地人大常委会高度重视代表小组建设，完善制度，健全机制，积极搭建活动平台，代表小组建设不断上新台阶，为代表工作的创新和人大工作的发展做出了重要贡献。但实际工作中，我们也发现，代表小组建设仍存在一些不容忽视的困难和问题，主要是：

——代表小组建设的法律依据不够充分。目前，有关法律法规对代表小组的性质、地位等规定得过于笼统和原则，对代表小组开展活动的方式、内容、场所及相关服务保障，召集人、联络员的职责等，均未作明确具体、可操作性的规定。虽然各地出台了一些规范性文件，但都是一些具体的工作性规范，缺乏顶层设计，权威性不足，代表小组建设仍然缺乏充分的法律依据和完备的法制保障。

——代表小组制度建设不够完善。目前，各地人大常委会按照代表法的有关规定，出台了有关代表小组学习、调研、视察、提出议案建议等方面的制度，有的还明确了代表小组召集人、联络员的职责等，但多数仍处于探索起

步阶段，标准不统一，规范不具体，相应的激励约束机制不完善，加上代表小组召集人、联络员多数在本单位、本部门担负着繁重的工作任务，很难有更多的时间和精力去组织代表小组活动。因此，在一定程度上，代表小组的很多制度还没有实实在在地落实在代表小组的建设和活动上。

——代表小组建设发展不平衡，总结交流不够。一些代表小组由于缺乏制度保证和活动策划，活动还处于随意状态；有的代表小组活动主题选择不适当，缺乏针对性，活动形式单一，实效性较差；各代表小组都是按人大常委会代表联络机构的安排，在固定区域内开展活动，封闭性较强，相互之间交流不够；有的代表担任领导职务或工作繁忙，很难抽出时间和精力参加小组活动；个别代表小组还没有固定的活动场所和活动经费，有的代表小组活动场所建在有条件的代表所在单位，一旦这个代表不再连任，代表小组活动场所、档案及其他设施、设备，都需要重新购置、建设，无法保证代表小组建设的连续性和传承性。

四、加强代表小组建设的对策建议

加强代表小组建设，必须从坚持和完善人民代表大会制度，加强地方人大工作的高度，提高认识，积极探索，大胆创新，完善制度，健全机制，加强指导，以加强代表小组建设推动代表工作和人大工作的进一步发展。

（一）健全完善代表小组建设的法律规范。代表小组是组织代表开展活动、履行职责、凝聚智慧、发挥作用的重要平台。加强代表小组建设，充分发挥代表小组的作用，必须加强顶层设计，以完备的法律制度，进一步明确代表小组的性质和地位，使代表小组建设和

活动有法可依、有章可循。建议在深入调研、广泛论证、充分征求意见的基础上，尽快修改代表法或制定有关代表小组建设的规范性文件，对代表小组的性质、地位、职责、活动方式、活动程序、活动次数、服务保障等予以明确规范，使代表小组建设和活动的法律依据和保障更加完善。

（二）创新代表小组活动方式。创新活动方式，丰富活动内容，是增强代表小组活动实效的重要环节，也是代表小组富有生机和活力的关键所在。各地人大常委会可以指导代表小组采取走访、调查、视察、学习、座谈等多种形式，积极开展学习日、访谈日、接访日、接访周等活动，将集中活动与分散活动相结合，代表小组自行组织活动与人大常委会组织活动相结合，小组集体视察与个人持证视察相结合，小组活动与提出议案建议相结合，上下级人大代表小组活动相结合，使活动方式灵活多样，促进代表作用的发挥。在小组活动内容的确定上，要找准代表工作与中心工作的“结合点”，突出经济社会发展的“关注点”，激活代表的“兴奋点”，在“四个围绕”上下功夫，即紧紧围绕党和国家工作大局，围绕法律法规实施中的重要问题，围绕本地群众普遍关心的热点难点问题，围绕充分发挥代表的桥梁纽带作用和模范带头作用等开展活动。同时，注重把代表小组建设与各地开展的“双联”活动、代表进社区、代表联络站（点），以及代表主题实践活动结合起来，积极搭建代表活动平台，丰富活动内容，推动代表小组建设的不断深化。要注重代表小组活动的实效，着眼于活动成果的应用转化，督促代表小组活动中群众反映问题和所提建议的办理和落实，这样既有利于激发代表履职的热情，又有利于推动本

地经济和社会各项事业的发展。

（三）重视代表小组基础建设。建设好代表小组活动阵地，健全小组活动制度，做到硬件硬，软件实，是加强代表小组建设的基础和保障。要本着功能完备、重在实用的原则，建好代表小组活动室，为代表小组定期开展活动、交流，提供良好环境。根据多年的工作经验，代表小组活动室宜依托各级人大常委会的办公设施建设，由代表联络机构的工作人员负责代表小组的日常服务，可以更好地保持代表小组建设的连续性。对代表小组制度建设，各级人大常委会可以结合本地代表工作和代表小组建设的实际，把实践证明行之有效的做法，总结完善，上升为相关的制度规范，以完备的代表小组工作制度推动人大代表小组建设的新发展。笔者认为，下一步，代表小组应着重健全完善小组学习、视察调研、联系选举单位和群众、请假、活动记录和档案管理等各项制度，明确召集人和联络员的职责，使小组建设和活动有章可循，逐步实现规范化、制度化、经常化。

（四）注重发挥代表小组召集人和联络员的作用。加强代表小组建设，重视发挥代表小组召集人和联络员的作用至关重要。召集人是代表小组活动的具体组织者，负责代表小组各项制度的制定和各项活动的筹划、组织和实施；联络员负责协助召集人开展小组活动，做好代表联络工作，及时向代表小组召集人和人大常委会反映代表的意见、建议和要求，记录小组活动情况和代表履职档案，向人大常委会反馈本代表小组的活动情况和信息。因此，代表小组召集人既要有较高的政治素质和全局观念，有较强的组织协调、表达沟通能力，又要群众威信高，社会形象好，热心代表工作。实

践中，多数代表小组召集人主要由本行政区域内党政主要负责人担任。为确保代表小组活动的有效开展，可推荐一名政治素质高、组织协调能力强、热心代表工作的代表担任第二召集人，以协助第一召集人具体负责代表小组的活动和建设。小组联络员应具有一定的经济、法律知识和写作能力，有较强责任心和组织协调能力，有与工作要求相适应的时间和精力为代表服务。同时，各地人大常委会可结合代表学习培训工作，采取切实措施，着重加强代表小组召集人和联络员的学习培训，使其牢固树立政治意识、大局意识、法律意识和代表意识，积极履职尽责，发挥好组织协调和模范带头作用。

（五）着力提高服务保障水平。按照代表法的有关规定，各级人大常委会的工作机构和办事机构，是人大代表的集体参谋和助手，要牢固树立服务意识，把为加强代表小组建设、开展代表小组活动提供高质量的服务，作为重要工作内容，采取切实有效措施，指导各代表小组加强制度建设，丰富活动内容，增强

活动实效。应结合实际，建立健全常委会组成人员分工联系代表小组制度、列席人大常委会会议制度、重大事项征求意见和情况通报制度等，为代表小组依法开展活动提供重要的信息服务和支持，进一步拓宽代表知情知政渠道。人大常委会应加强对代表小组活动的指导，及时下发活动内容建议，指导代表小组紧紧围绕中心开展活动，使代表小组做到全年有计划，阶段有安排，活动有档案、有成果。采取积极措施，认真总结、交流、宣传、推广各地在代表小组建设和活动方面的经验做法，为代表小组建设和活动提供强有力的舆论支持和指导，着力推动代表工作的创新和人大工作的不断发展，为加快经济社会发展和社会主义民主法治建设做出积极贡献。

（作者：山东省人大常委会人事代表工作委员会副主任）

关于深化财税体制改革的思考和建议

张玉成

财政是国家治理的基础和重要支柱，深化财税体制改革，对于完善社会主义市场经济体制、加快转变经济发展方式、推动科学发展、建立健全现代国家治理制度具有十分重要而深远的意义。新一轮财税改革应以建立统一完整、法治规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度为目标。对此，我们结合地方实际，提出以下思考和建议：

一、深化税收制度改革，落实税收法定原则，实现财政收入法律化

我国现行税制基本框架是1994年为适应建立社会主义市场经济体制的需要而构建的，已实行20多年。近年来，我国经济增长进入新常态，现行税收制度在运行过程中出现了新的矛盾和问题。一是税收的法制层级不高。在我国现行的18个税种中，只有3个通过人大立法，其他大部分由国务院依据授权制定暂行条例，这与依法治国的基本国策和社会主义市场经济体系的基本要求，都是不合宜的。二是地方税收收入规模偏小，自给率不足。分税制改革后，地方税收收入总量逐年扩大，但占财政总支出比重不足1/3。随着“营改增”稳步推进，地方税收在全国税收中的比重将进一步下降。三

是地方税制结构不合理，缺乏主体税种。增值税、营业税等流转税比重偏高，个人所得税、企业所得税等直接税比重偏低，房地产与车船税等财产税规模过小，地方缺乏收入规模较大、有效稳定、税源成长性好的主体税种。

按照党的十八届三中全会确定的深化税收制度改革，完善地方税体系，提高直接税比重的原则，我们建议：

1、完善税收立法，加强税收法治建设。按照税收法定的要求，现代税收制度在法源形式上必然以税收法律为主体。因此，当前最迫切的任务就是要加快税收立法步伐，特别是在一些重要税收立法上取得明显的进展。在立法工作过程中，应发挥好人大在立法中的主导作用。税收立法应切实由国务院主导转变为人大大主导，同时，赋予省一级人大对地方税种的立法权。应当改革税收优惠政策立法模式，针对我国税收优惠政策尤其是区域优惠政策过多过滥等问题，应将税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，以更好地完善税收优惠政策体系和规范税收优惠政策制定行为，有针对性地对特定市场主体或特定领域行业等综合设置优惠政策，更加精准地发挥其调节功能，实现政策目标。

2、加快推进地方税体系建设。将房地产税、资源税培育成为地方主体税种，完善资源

税、契税等税收政策，激励地方政府改进公共服务。合理划分增值税分成比例，适当调整税收管理权限，为地方经济转方式、调结构提供制度保障。同时，将地方税体系建设与生态文明制度建设、建设“美丽中国”有机地结合起来，以提升资源税对环境保护的力度，并以环境保护这一“单重红利”为首要目标，通过“区别对待”与“分阶段改革”的方式，逐步推进环境保护税改革。

3、改进税收征管，坚持依法征税。税务机关组织税收收入的基本原则和前提是依法征税、应收尽收。但如片面强调收入目标，将严重影响税收对宏观经济运行的调控作用，同时也容易导致收过头税等违法行为的滋生。因此，各级政府、财政和税务部门应逐步淡化收入目标观念，提高组织收入工作的科学性，促进经济税源的可持续发展。其次要完善征管体制。完善国税、地税征管体制，条件成熟时推进国税、地税机构合并；建立信息共享机制，构建全社会房产、信用等基础数据及第三方信息统一平台，建立个人收入和财产信息系统，建立健全社会征信体系，从根本上解决征纳双方信息不对称问题，提高纳税人税法遵从度，提升征管质量和效率。

4、推进非税收入的规范化、法律化。加快非税收入法律体系建设，国家层面加快研究出台《非税收入管理条例》、《政府性基金管理条例》、《行政事业性收费管理条例》等，明确每一类非税收入的内涵、外延、特征、审批程序、标准确定，解决目前无法可依的尴尬局面。对已经具备税收属性的非税收入项目，将其调整为税收收入。继续清理规范收费基金项目，优化非税收入结构。随着税制改革的不断推进，建议加快费改税进程，清理规范收费基

金，彻底改变税费征收范围和征收主体的交叉重复问题。

二、进一步理顺中央和地方收入划分，完善中央地方事权和支出责任划分，推进政府间财政关系法律化

财政体制是规范政府间财政分配关系的制度安排，是经济管理体制的核心、基础和关键。我国现行财政体制是1994年分税制改革后确立并逐步完善的，随着经济社会快速发展，现行体制也积累了一些矛盾和问题，主要是中央与地方事权和支出责任划分不够清晰，地方自有财力占比过低，财政体制的导向作用不够突出，体制运行效率有待提高，等等。针对现行体制存在的问题，我们建议：

1、合理划分中央和地方收入，充分调动各方面的积极性。在收入划分上把握好三个原则：一是维持现行分税制体制的总体框架，二是坚持财力划分与事权相匹配，三是能够调动各方面积极性。在此基础上，根据税种属性划分中央与地方收入：一是针对“营改增”全面推开后对地方收入的影响，在营改增工作全部完成后，统一调整增值税分配比例，适当扩大地方分成比例，保证地方支出需要。二是目前四大国有银行、中石油、中石化等中央企业在各地分支机构数量与从业人员众多，与所在地经济社会发展联系紧密，但其所得税收入全部列为中央级收入，应将上述企业所得税的预缴部分列入总分机构企业所得税分配范围，适当增加地方分享比例。三是目前消费税和车辆购置税被确定为中央税，但从缴税主体来看，无论是缴纳消费税的各类生产企业，还是缴纳车辆购置税的单位或个人，其享受的公共服务均需由其所在地政府提供，其税收收入的结构特

点、变化趋势也与各地的经济发展程度紧密相关，因此应在这两类税种的分享比例上适当增加地方份额，进一步促进中央级收入与地方级收入的协调发展。四是根据现行消费税税制规定，卷烟消费税于生产环节征收，这在一定程度上造成了税收与实际消费的脱节，建议将卷烟消费税由生产环节征收改为零售环节征收，以实现税收与实际消费的科学对应，进一步发挥税收对消费行为的调控作用，促进地方税源建设。

2、进一步完善中央与地方事权和支出责任划分，实现各司其职、各负其责。中央与地方事权与支出责任划分，是一项复杂的系统性、基础性工程，应强化系统思维、坚持整体设计。中央事权、中央与地方共同事权、中央委托事权应当有法律确定，具体由国务院名义下发清单，保证政府间事权和支出责任划分的稳定性和约束力。应结合中央与地方事权调整，进一步理顺中央部门职责划分，按照宏观调控部门、市场监管部门、社会管理部门和公共服务部门的职责定位，着力解决部门间权责交叉、多头管理问题。原则上一项事权应由一个部门负责，确需多个部门共同实施的事权，应明确牵头部门，分清主次责任。应将国防、公检法司、农业生产和粮食安全、公共卫生事务、科技、社会保障、公共基础设施等现行部分地方事权上划中央，援疆、援藏、援青以及支援三峡库区等资金筹措任务，全部改由中央承担。

3、进一步促进政府间财政关系的规范化、法律化。加快推进财税立法工作。新《预算法》从今年起正式实施，对加强和规范预算管理、约束政府收支行为作出了制度性安排。但总的看，预算法是预算管理的程序法，还应制

定财政基本法、转移支付法等实体法，明确中央与地方财政管理权限、各级财政收支范围、政府间转移支付等内容，为规范政府间财政关系提供法律保障。

三、规范财政转移支付制度，着力提高资金使用的透明度和绩效，推进基本公共服务均等化

转移支付制度是建立现代财政制度的重要内容，是实现政府间事权与财力相匹配、推进地区间基本公共服务均等化的重要制度安排。自1994年分税制改革以来，我国逐步建立了与市场经济体制和公共财政改革相适应的转移支付制度。中央对地方转移支付规模由1994年400亿元左右扩大到2014年4.7万亿左右，其中一般性转移支付占到57.2%，在促进基本公共服务均等化、落实国家宏观调控政策目标、推动经济社会发展等方面发挥了重要作用。

但是，仍存在一些亟需解决的问题。一是一般性转移支付存在规模偏小、比重较低、均等化导向不突出的问题，比重和规模有待进一步提高。二是专项转移支付规模较大，且许多需要地方配套，加剧了地方收支矛盾，一定程度上降低了地方政府提供基本公共服务的能力。三是民生政策补助方法不够合理。目前中央重大民生补助政策基本按照东、中、西地域划分确定补助比例，不能客观反映各地的财政承受能力和困难程度。以山东为例，由于人口基数大，2014年我省人均财政支出水平仅7331元，居全国倒数第4位，与河南、广西等中西部地区水平相当，但中央将我省划分在东部地区，在落实各项民生政策方面补助标准偏低，导致地方财政配套压力很重。针对上述问题建议：

1、优化转移支付结构。科学设置、合理搭配一般性转移支付和专项转移支付，发挥好各自作用。增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上，建立中央对地方均衡性转移支付增长机制，确保均衡性转移支付增幅高于转移支付总体增幅，提高转移支付补助系数，逐步补足地方标准收支缺口。分类规范专项转移支付项目，控制总量规模，对到期项目、补助数额小、体现政府调控政策意图不明显的项目予以取消，对交叉、重复的项目应重新清理和归并，并减少地方配套项目，将地方配套的总体负担控制在可承受的范围内。

2、完善转移支付分配方法。东中西部地区划分是上世纪九十年代制定的，经过这么多年，各地区的财力格局发生了很大变化，原有的东中西区域划分已不能客观反映各地的实际保障水平。应取消按照东中西分类确定不同地区补助政策的办法，加快研究出台地方财政保障能力综合评价体系，通过综合考虑人口、财力水平和基本支出需求等因素，合理确定对各地的补助比例，以体现中央补助政策的规范性、公平性，促进基本公共服务均衡化。

3、健全完善主体功能区转移支付制度。结合实施全国主体功能区规划，研究制定符合生态区、水源地、粮食主产区、资源枯竭地、海岛等不同主体功能区特点的奖补政策办法，建立健全主体功能区生态利益补偿机制，优先补足禁止类开发区和限制类开发区的财政收支缺口，支持资源枯竭城市和独立工矿区转型发展，构建科学合理的区域经济社会和生态协调发展格局。

4、加大国家部门层面整合力度。当前国家部门层面管理体制不顺问题对地方资金整合

形成较大制约，特别是当前国家出台的许多政策，都要求地方配套，客观上将上面的管理体制不顺等问题逐级贯穿到基层，影响地方统筹运作财力。中央应进一步加大对部门专项的压减整合，取消或尽量减少对地方的资金配套要求。

四、加强地方政府性债务管理，防范化解债务风险，实行地方财政的可持续发展

从上个世纪末开始，我国经济建设进入快速发展时期，经济发展对政府投资的依赖程度大，投资资金需求远远超过了政府当期可动用的财力，但是按照预算法规定，地方政府并没有举债权，于是各级地方政府通过成立政府投融资平台公司向银行贷款来筹措资金成为一种普遍现象。不可否认，地方政府性债务资金对于推动地方经济社会发展、保障民生、加快基础设施建设发挥了积极作用，但同时也出现了一些不容忽视的问题。

1、政府债务额增长较快。自2008年以来，我省地方政府性债务增长较快，主要是政府负有偿还责任的债务增加较多。一方面是各地重点项目建设资金供求矛盾依然突出，为维持项目正常建设及还本付息要求，各级政府只能继续举债融资。另一方面，在新政实施前，各银行为搭末班车，不断加大对政府性融资的投放力度，并尽量要求纳入政府存量债务范围，导致债务余额持续增加。

2、对经济产生抑制作用。新修订的《预算法》规定，政府新建投资项目确需举借政府债务，只能通过省级政府发债融资。政府发债有严格的程序规定，不可能马上到位。时逢经济下行压力大、财政收支矛盾尖锐化，财政预算内投资“杯水车薪”。同时，由于房地产、

土地市场“遇冷”，再加上产业结构调整任务艰巨，企业投资增速大大放缓。此时政府投资“缩水”，对经济运行可谓“雪上加霜”。

3、债务风险有所聚集。受“三期叠加”影响，土地财政难以为继，以土地、房产为主要偿债来源的政府融资平台偿债能力堪忧。进入2015年，通过融资平台借新还旧维持资金周转的传统融资模式退出，金融机构的政府融资基本停滞，部分融资平台公司资金链处于紧张状态。特别是部分经济欠发达区县，债务结构不合理，拖欠工程款占政府债务比重较高，目前统筹各类资金偿还欠款难度增大，如果处置不当，甚至存在社会稳定隐患。据此我们建议：

一是建制度。在国家确定的框架基础上，逐步建立健全债务限额管理、预算管理、风险预警、信息公开、政绩考核等一系列配套制度，创新和完善政府债务管理机制。特别是针对“保障符合条件的在建项目后续融资”方面有关政策，尽快正式发文明确具体政策措施，稳定市场预期，确保项目推进。

二是扩增量。随着新的举债融资机制建立，各级政府对发债融资抱有强烈期望，主要是新建、在建项目亟需资金、债务还本付息压力较大，但由于目前地方政府债券规模偏小、品种单一，难以满足基本建设、改善民生和调控经济的需要。考虑目前经济下行压力大，应尽可能增加地方发债规模，缓释政策调整对投

资的影响。

三是调结构。通过发行债券置换存量债务，可以有效缓解政府即期偿债压力，降低利息负担，对于稳增长、调结构、防风险、惠民生具有重要意义。下一步应继续加大置换力度，同时能着重考虑清理甄别结果的利用，并准予有条件的地区自行安排置换债券规模。

四是降风险。针对公益性基础设施建设周期长的特点，协调金融机构对贷款进行展期或延期，将期限适度延长，与项目的周期相互匹配，减少期限错配的风险，缓解现金流的压力。同时，支持探索采取资产证券化等方式，进行资产重组和债务重组，加快存量债务化解的步伐，缓解政府偿债压力，保障金融资产安全。

五是扩渠道。围绕激发市场活力、稳定经济增长、拓宽公益性项目融资渠道等目标，尽快改变政府债券定向银行业金融机构发行的状况，公开向社会公众发行，并建立规范的地方政府债券交易平台；扩大政府与社会资本合作试点范围，鼓励引导各类经济组织以特许经营、股权投资、租赁、重组、转让等多种方式参与公益性项目建设和运营。

（作者：山东省人大常委会预算工作委员会副主任）

对立法工作几个问题的认识

梁永强

立法活动是国家重要政治活动，立法工作关系到中国特色社会主义事业大局。党的十八大、十八届三中、四中全会提出，完善立法体制。这是党中央从建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标出发，在中国特色社会主义法律体系已经形成的新的历史起点上提出的一项重要制度建设要求，对形成完备的法律法规体系，加强和改进立法工作，提高立法质量，坚持立法先行、发挥立法的引领和推动作用，全面推进依法治国，意义重大。

一、关于立法工作重心的转变

党的十八届三中、四中全会对立法工作提出的新理念、新规定、新要求，与过去相比，有几个鲜明的特点：一是过去强调“有法可依”，有比没有好，突出加快立法步伐；现在强调“良法善治”，突出提高立法质量，增强立法的针对性、实效性、可操作性。二是过去强调法制建设，构建法律体系，现在强调法治建设，构建法治体系。三是过去强调立法的保障和促进作用，注重对实践的总结，待社会关系发展到一定阶段，发生问题需要解决了，立法再跟上，立法带有明显的滞后性；现在强调立法的引领和推动作用，主动适应改革和经济社会发展需要。立法不再仅仅是对现实经验的

总结，还要在此基础上发现事物发展的规律，用以指导实践，立法在前，防止问题的发生。四是过去重视立新法，注重立法的“加法”；现在不仅强调及时立新法，更强调立法的“减法”——对不适应、不符合改革发展需要和实际情况的现行法及时予以修改和废止。五是过去强调行政管理和行政执法的便利和效率，忽视对相对人合法权益的保护，行政机关的权力多、责任少；现在强调规范和约束行政权力，减少行政审批和行政许可，更好为市场主体和管理相对人提供服务，行政机关在行使权力的同时必须承担相应的责任。这些都突出表明了我国法治建设重心的战略转变，要在这个起点上谋划立法工作的新思路、新措施。

现在，改革更加注重顶层设计，统筹谋划改革的系统性、整体性、协同性。改革就是要对现存的利益结构进行重新构造，打破既有的利益格局，由于每一项改革都具有关联性，都不能孤军奋进，所以必须靠法治去推动。因为只有法治才能广泛凝聚社会共识，才具有普遍约束力和国家强制力，才能破除改革的阻力，才能对利益格局进行重构。因此，从立法的角度看，我们必须转变思维方式，过去的习惯思维是一讲改革就是先突破法律，搞先行先试，总结经验再推广，然后再上升为政策，最后上升为法律。实际上是对“立法的否定和肯定”

的循环。今后的改革，必须确保在法治的轨道上推进，先有法律依据再实施，做到重大改革于法有据。在这种情况下，立法必须发挥好引领和推动作用，既要在改革需要的情况及时出台法律作依据，又要在具体规范上进行引领和推动。对改革发展急需的法律制度，立法要及时跟进，敢于在矛盾焦点上“砍一刀”，当断则断，适时作出立法决策。暂时、短期内难以达到、条件尚不成熟的，打好实施的基础，定好制度框架。因此，立法要引领，要有前瞻性，就是要符合改革发展基本原则和目的要求，符合事务发展的趋势和方向。

二、关于提高立法能力

习近平总书记指出，推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。这既是对立法质量的高度概括，也是对立法质量的原则要求。那么，高质量的法应当具备哪些条件？我认为有这样几个条件：一是尊重并体现事物发展的客观规律。任何事物都有自身发展的规律性，高质量的法必须正确反映这个规律，比如婚姻法关于禁止近亲结婚的规定就是尊重并体现了生物遗传学的规律，以实现优生优育。二是反映最广大人民的利益和意志。体现以民为本、立法为民的原则，正确处理局部与整体、个人与他人的利益关系，维护好、实现好最广大人民的根本利益。三是体现社会主义核心价值观，符合时代精神，符合最广大人民的价值取向、文化传统，保障社会公平正义，实现机会公平、权利公平、规则公平，营造公平正义的社会环境，给社会一个明确的价值判断标准：鼓励什么、反对什么、禁止什么。四是符

合立法自身的规律。法律规范逻辑严密、结构严谨，行为主体、行为内容和行为明确具体，特别是行为后果要表述准确。五是符合实际情况，主要指与本行政区域经济社会发展水平、人们的思想道德水平以及习俗相适应，不能脱离这些现实状况，这是法律得以有效实施的必要条件。

提高立法质量关键在于提高立法能力。立法能力是指对于立法有关的知识、信息和客观实际的学习、研究、协调能力。古人讲“大智立法”。立法是一门理论性、实践性都很强的科学，是对社会实践的理性认识，是在对丰富的、大量的、鲜活的现实事物进行由表及里、由此及彼、去粗取精研究基础上，作出判断的认识过程，只有这样，法律才能发挥对现实社会生产关系的调整和规范作用。这个基础是立法的必要条件。对任何一个新事物，立法者不可能在它刚出现时就认识它，相反，必须在发展到相当程度、时间持续相当长时间以后才能了解它、认识它，把握它的本质、特点、作用、趋势以及问题等特性。这些都是立法者必备的基本认识。孔子说，“君子学以致其道”。意思是只有善于学习、思考，才能发现真理，才能掌握事物发展的规律。学习还是把握工作主动性的必要条件。现在，通过座谈会、听证会、论证会、咨询会等民主立法的形式，广泛听取各方面意见建议，对提高立法质量发挥了重要作用。但这只是利用了立法的外脑，是外部条件，这些意见作为立法的参考价值有多大，本质上讲取决于是否具备较高的知识水平和研究能力。如果对与所制定的法规相关的专业知识缺乏了解，就会产生盲目性，要么人云亦云、照抄照搬，要么就发现不了外脑的价值，好的意见得不到采纳。

因此，立法能力具体表现在这样几个方面：一是准确理解和把握党的方针政策，有较强的全局观念、大局意识和战略思维能力，善于从全局的视野和全局的高度分析问题、看待事物；二是熟悉与立法直接相关的专业知识，懂得它们的基本概念、基本原理；三是深厚的法学基本理论功底，具备律师和法学专家的特长；四是优雅的民主素养，善于听取来自各方面的、各种不同的意见；五是很强的学习研究能力，善于透过现象看本质，“不为浮云遮望眼”，能够从纷繁复杂的现象中发现事物发展的方向和趋势，把握其规律；六是沟通协调能力，对意见分歧较大的问题，要广泛听取各方面意见，加强沟通协调，妥善处理各方面利益关系，努力凝聚各方面共识。

三、关于重视发挥科学技术在立法中的作用

现代科学技术的发展对社会科学的影响和作用日益显著。比如数学对经济学的发展起到了十分重要的作用。又比如在环境保护领域，有一条著名的库兹涅茨曲线，它通过对人均收入与环境污染指标之间的演变模拟，来说明经济发展对环境污染程度的影响，是一条倒U形曲线：随着人均收入的增加，环境污染由低趋高；当经济发展到一定水平，即达到某个“拐点”后，随着人均收入的进一步增加，环境污

染程度开始由高趋低，逐渐减缓。综观发达国家的发展历程，“拐点”的出现需要一个必要条件：法制的健全和执法力度的加强。要提高立法质量，推进精细化立法，迫切要求重视和发挥科学技术的支撑作用，需要实验数据作证，统一认识，帮助立法者作判断、下决心。事实上，我省在立法工作中也遇到过需要用科学数据作论据的问题。2013年在制定《山东省辐射污染防治条例》过程中，关于通信基站电磁辐射是否应当纳入调整范围，就有两种截然相反的意见，一种是移动、联通等电信公司认为，现有设备都符合国家强制标准，地方立法不应再作限制性规定；另一种是环保部门认为，通信基站电磁辐射问题确实存在，特别是安装在城区居民楼附近的中继站，电磁辐射对周围居民健康的威胁更大，立法时应充分考虑这一因素。但两种意见都缺乏实测辐射数据来佐证。因此，立法不能仅凭经验和感觉作定性分析，更重要的是依靠科学技术手段，作定量分析，用数据说话。这样才能增强立法决策的科学性、合理性、可行性，也才能最大限度凝聚各方面共识，增强法律的权威性和可执行性。

（作者：山东省人大法制委员会办公室主任）

发挥人大农委职能作用 提高我省依法治农水平

阎学平

党的十八届四中全会制定了全面推进依法治国的总蓝图、路线图、施工图，标志着依法治国按下了“快进键”、进入了“快车道”。全面推进依法治国，意味着农业农村改革发展步入了全面依法治理的新阶段，对人大农业与农村工作也提出了新的更高要求。面对新的形势和任务，我们要肩负起全面推进依法治农、促进农业与农村繁荣发展的重要职责，就必须依法履行宪法和法律赋予的各项职责，切实做好农业立法、监督等各项工作，努力促进我省农业农村工作在法治的轨道上持续健康发展。

一、深刻理解把握“四个全面”对人大农业与农村工作的新要求

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央领导集体，坚持问题导向和科学思维，以当代中国共产党人的全局视野和战略眼光，提出了协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的战略布局。“四个全面”立足治国理政全局，抓住改革发展稳定关键，统领中国发展总纲，确立了新形势下党和国家各项工作的战略方向、重点领域、主攻目标，也是做好新时期

人大农业与农村工作的重要指针和根本遵循。

（一）深刻认识“三农”工作对全面建成小康社会的重要性和紧迫性

习近平总书记多次就“三农”问题作出重要指示，反复强调把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重决不能动摇，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中决不能含糊。总书记强调指出，小康不小康，关键看老乡；任何时候都不能忽视农业、不能忘记农民、不能淡漠农村，必须始终坚持强农惠农富农政策不减弱、推进农村全面小康不松劲，在认识的高度、重视的程度、投入的力度上保持好势头。2015年中央一号文件进一步提出：“中国要强，农业必须强”，“中国要富，农民必须富”，“中国要美，农村必须美”。从中可以看出，没有农业的现代化，就没有国家的现代化；没有农民的小康，就没有全国人民的小康，也就不能叫全面小康。如期完成全面建成小康社会的战略任务，要求我们必须加快农业现代化建设，实现新“四化”协调发展、四轮驱动，让十几亿中国人吃饱吃好、吃得安全放心，让亿万农民同步实现全面小康、过上富裕体面有尊严的生活，把农村建设成为农民幸福生活的美好家

园。

(二) 加强法治建设是解决“三农”问题的重要保障

全面推进依法治国是坚持和发展中国特色社会主义、实现国家治理体系和治理能力现代化的战略举措和重要保障。农业法治建设是社会主义法治建设的重要组成，促进传统农业向现代农业转变，深入推进农业农村改革发展，迫切需要把法治建设作为深化农村改革的基本方式和重要载体，全面推进依法治农，进一步发挥法治的保障护航作用。近些年农业农村形势好，很大程度上得益于中央和省委的一系列强农惠农富农政策。当前的突出问题是，很多“三农”政策都没有法制化，常常是今年努力争取下来了，明年还不知有没有着落、是否会出现新的变数，缺乏公开、稳定的预期。从“三农”工作实际需要和基层干部群众的反映来看，都迫切需要尽快将成熟的“三农”政策和农业农村改革成果以法律法规的形式固定下来，以法的明确性、稳定性和强制力，为巩固农业基础地位、全面深化农村改革、维护农民权益提供有力保障。

(三) 积极发挥人大农委的职能作用

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。各级人大及其常委会作为国家权力机关，代表人民统一行使国家权力，在国家经济、政治、社会、文化和生态文明建设中具有十分重要的地位，在协调推进“四个全面”战略布局中起着其他国家机关不可替代的作用。宪法和法律赋予省级人大立法、监督、重大事项决定权及人事任免权等职权，我们应通过行使这“四大职权”，推进依法治国方略实施，为依法治省提供法治保障，依法监督宪法、法律及地方性法规的贯彻实施。省人大农业与农村

委员会作为省人民代表大会农业农村工作方面的常设机构，在省人大及其常委会领导下，研究、审议和拟订有关议案；对属于省人大及其常委会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议。我们要切实履行好法律赋予的各项职责，认真做好与农业相关的立法、监督、专题调研、议案办理等前期准备工作和有关具体工作，充分发挥职能作用，努力为省人大及其常委会开展“三农”方面的工作当好参谋助手。

二、人大农业与农村工作要主动适应依法治农新常态

党的十八届四中全会作出全面推进依法治国的战略部署，标志着“三农”工作将逐步走上法律调整与政策支持相结合、全面依法治农的新阶段。人大农业与农村委员会必须增强责任意识、使命意识和大局意识，自觉把思想认识统一到中央和省委的决策部署上来，主动适应“三农”工作的新常态，善于运用法治思维和法治方式，依法做好“三农”工作。

(一) 准确把握当前我省“三农”工作面临的新挑战

多年来，由于政策好、人努力、天帮忙，我省粮食生产持续增高，2014年粮食总产达到了919.32亿斤，实现了“十二连增”，去年农民人均纯收入达到11882元，实现农民收入“十二连快”。目前山东的“三农”工作特别是农业农村经济工作已经走在全国前列，但是，面对经济社会发展的新常态，我省的“三农”工作必须有新突破、新作为，一些深层次的矛盾和问题，许多新的瓶颈和制约，需要尽快解决和克服。比如，如何进一步强农惠农、促进农民持续增收；如何保证农产品有效

供给、确保质量安全和持续发展；如何促进城乡共同发展等一系列矛盾和问题，需要我们认真思考和研究，积极应对这些问题和挑战，努力增创新优势，靠优势来保证我省继续走在前列。

（二）主动适应依法治农工作的新常态

农业、农村和农民问题始终是关系我们党和国家全局的根本性问题，农业的健康发展关系到整个国民经济的可持续发展，农村社会的稳定关系到国家政权的稳固。在“三农”领域，农业和农村经济的健康发展、农村社会的和谐稳定，最终要靠法治，必须要更好地发挥法治的引领和规范作用。只有这样，才能解决“三农”工作中带有全局性、根本性和长期性的问题。中央一号文件是中共中央每年发布的第一份文件，一号文件中聚焦的主题往往是国家当前需要重点关注和亟须解决的问题，在全年工作中具有纲领性和指导性的地位。自2004年起，中央一号文件连续12年聚焦“三农”。盘点新世纪以来的这12份中央一号文件，其中既有针对“三农”工作全局的，也有专门针对农业科技、农田水利、新农村建设等专项工作的。首次大篇幅聚焦农村法治，今年是第一次。没有农村的法治化，就不可能有整个中国的法治化。文件中强调：要加强“依法治农”，做到农村重大改革要“于法有据”，并重点就加强农村法治建设做出具体的工作部署；必须要加快完善农业农村法律体系，同步推进城乡法治建设，善于运用法治思维和法治方式做好“三农”工作；要健全农村产权保护法律制度，加强农村改革决策与立法的衔接。一号文件为依法治农指明了方向，需要认真学习，积极适应依法治农工作的新常态。

（三）着力提高人大农委依法履职能力

政治路线确定之后，干部就是决定因素。党的十八届四中全会强调指出，党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，要自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。全民依法治农的新常态，对于提高人大农委依法履职能力提出了新的要求。不论是人大农委组成人员还是办事机构的工作人员，都要深入学习贯彻中央和省委关于加强农业法治建设的部署要求，结合岗位职责和实际工作需要，认真学习“三农”方面的法律法规知识，坚持学以致用、学以致用，不断提高法治思维和依法办事能力，依法做好人大农业与农村工作，为推动解决全省“三农”问题、实现农村全面小康作出应有的贡献。

三、准确把握我省人大农业农村法治工作再上新台阶的关键环节

人大农委工作是人大工作的重要组成部分。在协调推进“四个全面”战略布局的形势下，人大农委必须充分发挥职能作用，主动适应建设现代农业、深化改革和法治建设的需要，把握好工作中的关键环节，积极协助人大及其常委会做好“三农”立法和监督等工作。

（一）坚持人大及农委立法主导权，提高农业立法质量

全面推进依法治国，科学立法是基础，良法是善治之前提；农业立法是全面推进依法治农、建设法治山东的重要内容。目前，农业立法中普遍存在着“豆腐法”“棉花法”多、“钢铁法”少的现象，立法质量不高、政策宣示多而可操作性不强、违法成本低守法成本高等问题，这些已成为依法治国、依法治农的

瓶颈。提高农业立法质量，发挥人大农委的主导作用，主要体现在立法项目的选定、草案起草、调研审议等过程。

一是要强化人大及农委在农业立法项目上的主导权。什么项目能立，什么项目不能立，事关我省农业农村发展大局，事关农业立法的质量和效益，要切实把握好人大及农委立法项目的主导权，确保立法项目规划与计划的严肃性与权威性。在确定立法项目时，农委要坚持与人大法制委、常委会法工委、政府法制办及有关农口部门进行充分协商、论证和沟通协调。立法工作要与监督工作相结合，坚持问题导向，通过执法检查，发现影响农业法律法规实施的关键问题，要积极向常委会反映，对于法律法规执行中一些与实际不相符的规定，要及时提出修法建议，监督过程中发现实践中迫切需要立法的，确定立法项目时要优先考虑。要从我省农业农村的具体情况和实际需要出发，需要规定什么就规定什么，使地方性法规有针对性和可操作性，真正对我省农业农村的改革、发展、稳定起到促进和保障作用，确保法规好用、管用。

二是要强化在农业立法起草过程中的主导权。在立法工作中，农委要坚持提前介入，及时掌握法规起草的进展程度，督促和指导起草单位树立大局意识和全局观念，要由过去重视公权向规范公权、保障私权、保护弱势群体转变，防止部门利益影响立法。另外，立法对公权滥用要坚决给予约束，提升立法质量。对立法过程中由于个别部门利益阻碍立法推进，农委要发挥平衡协调作用，加强立法沟通，兼顾各方情况。对无法无据、固守部门利益的现象要积极向常委会反映，必要时，向党委报告有关情况，推动立法工作顺利进行。

三是要强化农委在审议上的主导权。农委是联系农口的专门委员会，对政府提交人大常委会的法规议案，要经过充分调研，提交委员会对法规草案的审议意见，这个意见对常委会组成人员审议过程具有很重要的引导作用，所以委员会要牢固树立以人为本、立法为民的理念，调研过程中要接地气，防止走过场，切实提高立法质量。

四是要兼顾好农业立法中局部与整体的关系。农业、农村和农民问题是有机整体，农业立法要具有系统思维，做到“四个统筹”：统筹协调农业生产全过程，既要考虑源头产品生产，也要考虑包括流通、加工、消费在内的整个产业链条，要在农村金融服务、农业保险、资本市场等涉农短板上多下功夫；统筹协调资源的保护与利用，兼顾农产品供给与质量安全，兼顾资源利用与环境保护，兼顾当前与长远发展，实现农业发展的可持续性；统筹协调农业增产与农民增收，确保农产品有效供给和农民持续增收相一致；统筹经济发展与社会发育，同步推进农业现代化和农村现代化，突出农村经济发展这个重点，注重调整和规范农村社会发展，大力提升农村社会事业服务水平，最终实现城乡公共服务均等化。

（二）不断创新工作方式，提高监督实效

人大农委要把中央和省委重大决策部署的贯彻落实作为监督工作的重点，不断创新监督工作方式，使人大农委的工作更加贴近党委中心工作，与政府重点工作保持合拍，形成工作合力，确保监督实效。

一是要正确处理监督与支持的关系。实践证明，把握好监督与支持的关系，不仅有利于实现工作效能最大化，也有利于实现人大与“一府两院”的良性互动，从而形成工作合

力。人大监督不是一种纯粹意义上的制衡，也不是人大与“一府两院”的权力博弈，更不是为反对而“找茬”，这就需要人大正确处理监督与支持的关系，把“寓支持于监督之中”作为人大工作的内在价值追求，以发现问题为切入点，以推动问题解决为目的，不能停留在口头上，更不能流于形式，切实把监督落到实处。

二是要正确处理程序与实效的关系。人大工作法律性、程序性强，这本身体现了人大工作的严肃性，但讲程序不能片面化和绝对化，要把程序和效果统一起来，把工作目标和着力点放在取得好的效果上。通过全过程的深入监督，既要把人大监督中发现的问题实事求是地向政府及有关部门反馈，又要求政府及有关部门将整改落实情况及及时向人大反馈，专门委员会要及时对政府办理情况进行事后研究分析，向主任会议提出对政府办理情况的审议意见汇报，并认真总结工作开展的经验做法，不断改进工作，增强监督实效。

（三）要做到深化改革与依法治农的有机统一

当前，是深化农业农村各项改革的关键

时期，也是完善农业农村法治建设、加快推进现代农业发展的重要阶段。改革进程中，实践走在前面，政策、法律相对滞后。全面深化改革，要更加注重顶层设计，强调重大问题、重大改革必须要于法有据，在法治之下推进改革，在改革过程中完善法治，使二者相互促进、相得益彰。

农村的改革和法治，重点是要从根本上解决制约“三农”发展的深层次的矛盾和问题，推进“三农”发展。协调推进深化改革与依法治农，重点是让农村的生产要素特别是人、地、资金和市场，能够动起来、多起来、活起来。对人大农业与农村委员会来说，必须要深入实际，切实做好调查研究工作，找准制约“三农”发展的深层次矛盾和问题，分析问题的症结所在，及时做好立法、监督等工作，推动我省农业农村持续健康发展。

（作者：山东省人大农业与农村委员会办公室主任）

浅议地方人大 在全面推进依法治国中的地位作用

张松华

全面推进依法治国是一项包括立法、执法、司法、普法、守法和监督等诸多环节的系统工程，同坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度有着内在的本质联系。人民代表大会是党领导人民掌握国家权力、管理国家事务、实现人民当家作主的重要制度载体，是人民群众管理国家的基本组织形式，也是人民群众表达意愿、实现有序政治参与的主要民主渠道。人大及其常委会处在社会主义民主法治建设的第一线，在全面推进依法治国进程中担负着重要职责，发挥着其他国家机关不可替代的作用。现就地方人大及其常委会在全面推进依法治国中的地位作用问题谈点粗浅的认识。

一、地方人大是重要的政治机关，必须牢牢把握人大工作在全面推进依法治国中的正确方向

人大是国家权力机关，是十分重要的政治机关。人大工作的政治性、政策性、法律性都很强，做好人大工作的根本在于坚持正确的政治方向，坚持正确的政治方向，最根本的就是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心是坚持党的领导。在这个重大原则问题上，绝不能有丝毫动摇。

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，处于总揽全局、协调各方的领导核心地

位，既是中国改革发展的领导主体，也是中国法治建设的领导主体。地方人大在党的统一领导下全面推进依法治国，必须强化政治意识、大局意识和责任意识，毫不动摇地坚持、与时俱进地发展人民代表大会制度。一是准确把握党和国家全面依法治国的目标要求。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出全面推进依法治国的总目标，并对其内容作了科学阐释。这就是，在中国共产党的领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，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，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全面守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。地方人大只有牢牢把握全面依法治国的目标要求，才能有效地推动工作开展。二是坚决维护和自觉接受党的统一领导。十八届四中全会决定明确指出，党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。坚持和依靠党对人大工作的领导，不仅有利于发挥国家权力

机关的作用，而且有利于实现党的主张、巩固党的执政地位。地方人大必须在思想上、政治上始终与党中央保持高度一致，在同级党委的领导下，紧紧围绕党中央关于加强社会主义法治建设的决策部署依法行使职权，通过人大工作方式，确保使党的主张通过法定程序成为国家意志，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，通过国家政权机关的工作加强党对国家和社会的领导，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。三是坚持重大问题和重大决定向党委请示报告制度。地方人大依法行使职权，推进社会主义法治建设，是党领导、支持和保证人民当家作主的具体体现。必须坚持重大问题和重大决定向党委请示报告制度，正确处理人大决定权与党委决策权的关系，围绕党的决策部署谋划开展工作。对拟通过的立法规划、计划，地方性法规、决议决定、执法检查视察内容、有关任免事项、换届选举等涉及全局的重大决定、重大活动安排，都要及时主动地向同级党委报告，争取党委的领导和支持。四是切实发挥党组织的政治保障作用。党对人大工作的具体领导，是通过人大及其常委会中党的组织和中共党员的作用来实现的。人大常委会党组是同级党委派出的组织机构，应当积极发挥领导核心作用，准确把握党委关于法治建设的意图，贯彻党委的部署要求，科学谋划人大的长远建设和阶段任务。注重发挥常委会党组织和组成人员中中共党员的作用，积极宣传党的主张和决策部署，团结带领常委会全体组成人员贯彻党的路线方针政策，不断提高依法履职能力和决策水平。

二、地方人大是重要的立法机关，必须致力于不断完善中国特色社会主义法律体系

经过长期努力，2010年中国特色社会主义

法律体系如期形成，这标志着我国立法工作站在了一个新的起点上。但正如张德江委员长在十二届全国人大常委会第一次会议上所指出：“社会实践永无止境，立法工作要不断推进，法律体系也要不断完善。中国特色社会主义法律体系的形成和完善，不可能一成不变，一劳永逸。”按照这一指示要求，地方立法必须积极适应形势任务的新需求，坚持“不抵触、有特色、可操作、重实效”的原则，准确把握立法规律，建立完善科学的立法体制和立法工作机制，推动中国特色社会主义法律体系不断发展完善。当前应着重把握好以下几个方面的问题。一是全面贯彻实施新修改的立法法。新修改的立法法，科学总结立法实践经验，进一步明确了国家立法体制，完善了立法权限、立法程序、法律解释、立法监督等制度，是新形势下做好立法工作的重要法律和基本遵循。地方人大只有深入学习贯彻新修改的立法法，准确把握新规定新要求，才能有效地开展立法工作。二是坚持以民为本、立法为民。这是加强和改进立法工作、保证人民当家作主的根本宗旨。法律制度的根基在于人民真心拥护，法律制度的力量在于人民自觉遵循。只有坚持以民为本、立法为民，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，法律制度才能真正成为全体人民的自觉行动。因此，地方立法必须坚持群众路线，着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，充分体现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，地方法规才有生命力。三是注重发挥立法的引领和推动作用。改革发展离不开法治的引领和保障，否则就可能引起混乱；法治必须紧跟改革发展进程和步伐，否则就可能被淘汰。地方立法必须放到改革发展大局中谋划推进，注重把立法规划、立法项目、

立法草案等立法决策，与中央和上级党委、同级党委的改革发展决策紧密结合起来，与本行政区域的实际情况紧密结合起来，围绕社会关注、群众关心和经济社会发展的热点难点问题，围绕转方式调结构、保障和改善民生、转变政府职能、推进社会事业发展、加快生态文明建设等重点领域开展立法工作。通过地方立法把党委的改革发展决策部署及时合理地法制化、规范化，为本地区经济社会平稳较快发展提供法制保障。四是注重发挥地方人大在地方立法中的主导作用。新形势下的地方立法工作，立法空间更加细密，维护国家法制统一、促进依法行政公正司法和保障民生的任务更加艰巨繁重。特别是当前立法工作中存在的被动接受立法项目、急需的法规制度不能及时制定、立法质量不够高和立法过程中的部门利益法制化倾向等问题，迫切需要地方人大发挥立法主导作用。地方人大主导立法，基本的要求应是立法理念和价值取向由人大来明确，立法内容由人大来决定，立法程序和节奏由人大来调控，立法技术由人大来把关。也就是不断强化地方人大在法规立项、法规草案起草、审议决策和舆论导向上的主导掌控力度，不断建立完善立法规划和计划制定、法规草案起草、审议、评估、实施和监督等制度机制，进一步廓清地方立法空间，科学确定立法项目，准确把握立法时机，合理规划调控范围和对象，切实提高地方立法质量。

三、地方人大是重要的监督机关，必须大力推动宪法法律在本行政区域的全面贯彻实施

人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分，是最具法律效力的监督，目的就是确保宪法和法律得到正确实施，确保行政权和司法权得到正确行使，确保公民、法人和其他组织的合法权益得到尊重和维护。法律体系的形成，为全面推

进依法治国打下了坚实基础。同时，有法必依、执法必严、违法必究的问题就显得更为突出、更加紧迫。地方人大应着眼于全面推进依法治国、维护宪法法律权威，不断加强和改进人大监督工作。要注重加强对“一府两院”重点工作的监督，加强对法律法规实施情况的监督，加强对政府全口径预算决算的审查监督和对国有资产的监督，加强对经济社会发展重大问题和人民群众普遍关心的切身利益问题的监督，逐步建立完善权力运行制约和监督体系。开展人大监督工作必须把握好支持与制约的关系，我国实行人民代表大会制度，国家机构按照民主集中制原则组织和运转，国家权力机关和国家行政机关、审判机关、检察机关虽然职责分工不同，但目标完全一致。人大与政府和“两院”的关系，实质上是协作配合、监督制约的关系，对政府和“两院”实施监督，不是干预他们的工作，而是支持他们的工作。人大监督应力求做到尽职不越位、决定不处理、监督不代办，使监督的过程成为统一思想、形成共识的过程，成为相互理解、彼此支持的过程，成为凝心聚力、推动工作的过程。开展人大监督工作必须注重把握好重点环节，在监督事项选择上，应坚持抓大事、议大事，围绕改革发展稳定等重要事项，以及人民群众反映强烈的实际问题等确定；在监督时机把握上，应坚持事前介入、掌握情况，事中审议、提出建议，事后跟踪、督办落实，把事前监督与事后监督、监督人与监督事结合起来，做到既不失职又不越权；在监督方式运用上，应符合法律、符合程序，善于探索和综合运用各种法定监督方式，把工作监督与法律监督结合起来，把初次监督与跟踪监督结合起来，把专项监督与综合监督结合起来，把听取专项工作报告与执法检查、视察、专题询问等结合起来，把推动自行整改与依法纠正工作中的问题结合起来，不断增强人大监督工作的实效性

和权威性，推动中央和各级党委关于法治建设的各项决策落地生根。

四、地方人大是重要的代表机关，必须充分发挥在法治建设中的民意主渠道作用

人民群众是全面依法治国的依靠力量和根本动力。人大代表由人民选举产生，是人民代表大会的主体，代表人民的利益和意志依法行使国家权力。人大代表植根于人民，与人民群众联系密切，对党和国家的方针政策、宪法和法律的贯彻实施情况体会最深刻，对现实生活中的实际问题、人民群众的愿望要求了解最深入。当前，人民群众的权利意识、自主意识越来越强，政治参与的积极性越来越高，以民主方式表达利益诉求的愿望越来越迫切。因此，地方人大必须善于发挥民主主渠道作用，既要正确做好引导工作，又要科学设计和创建更多的民意表达和沟通渠道，使人民群众和人大代表拥有更多的政治参与机会、更多的民意表达机会和更多的利益诉求机会，不断巩固人民当家作主的政治地位。一是通过坚持民主集中制原则扩大公民有序政治参与。人大及其常委会坚持民主集中制原则集体行使职权，既体现了人民当家作主的政治原则，又体现了我国国家制度的组织原则。在协调推进“四个全面”战略布局的新形势下，我国的政治、经济、社会生活出现了大量新情况新问题，改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有，对我们党治国理政的考验之大前所未有。只有坚持民主集中制原则，正确处理民主与集中的关系，坚持问计于民、问需于民、问政于民，集中人民群众的智慧和力量，才能作出符合客观实际的判断和符合人民意志的决策。二是通过法规制度拓展更多的民意表达渠道。积极探索和创新公民旁听、立法听证、法规草案征求公

民意见、重大事项社会公示和民意调查等民意表达渠道，并把成熟的做法加以制度化，通过制度机制扩大公民有序政治参与的有效途径，使人民代表大会真正成为人民群众行使国家权力、表达民情民意的重要场所。三是运用现代高新技术搭建更多的民意表达平台。地方人大在坚持运用好以往行之有效的民意表达渠道的同时，应注重探索运用现代高新技术拓展公民有序政治参与的新途径。当前，网络民意已不可小觑，为了收集、挖掘更多的网络民意，有些地方人大在网上开辟民意平台，让人民群众的意愿得到充分表达。要认真研究并运用现代高新技术手段特别是网络、微博、微信等新媒体，搭建更多的民意沟通平台，让人民群众更加方便地参与意愿表达、诉求协商。四是注重发挥人大代表依法履职表达民意的功能。充分发挥各级人大代表广泛联系人民群众的桥梁和纽带作用，依托会议和代表小组，通过组织代表开展工作评议、召开见面会、约见“一府两院”负责人、持证视察、专题调研等形式，激励代表积极履职，掌握民情、反映民意、集中民智，准确把握群众诉求和社会需求，不断扩大地方人大集中民意的覆盖面。加强与“一府两院”的工作对接，将收集的民意诉求进行整理，依法交有关部门办理，并通过多种形式对办理情况向代表通报、向社会公开，增强民意表达的公开性。进一步完善常委会组成人员联系代表、代表联系选民等联系制度，对开展“双联系”工作加以规范，确保民意表达各项工作落到实处，促进地方人大民意表达机制规范化、常态化。

（作者：山东省人大常委会研究室调研处处长）

重新认识规范： 浅析西方政府监管改革的经验与启示

刘嫣姝

政府监管在我国又称政府调节或者规制，是指政府或者行使行政权的组织利用行政权力对行为主体进行控制、规范和干预，以实现公共管理目标的活动。自上世纪八十年代起，西方发达资本主义国家在公共管理领域大都进行着渐进式但又比较重大的变革，有学者将这一时期称之为“监管国家的兴起时代”。虽然西方与我国政治制度存在根本差异，但政府监管直接关系到国家财富和资源的产生及分配以及整个社会价值目标的实现等重大事项，因此也是各个国家所面临的共同课题。特别是在我国依法深化行政管理体制改革和建设服务型政府的进程中，以法律规范为切入点研究西方政府监管科学的发展成果和经验更具有重要的启示意义。

一、政府监管改革中规范的嬗变

1、规模与领域：为去行政化提供支撑的规范扩容。西方政府监管改革虽然没有固定统一的模式和典范，但其产生的背景却是大致相同的：二战后兴起的福利国家难以维继，打破国家在各个方面的垄断，重新赋予市场主体以活力势在必行。去行政化是政府监管改革的首要表现和主要抓手。按照普通的思维逻辑推断，去行政化意味着政府的精简和缩小，法律和规范也应随

之减少和简化。但事实并非如此：具有约束力的规范的数量并没有明显下降，反而从规模和领域上呈现出了绝对扩大的趋势。这种看似矛盾的现象，其实是有其合理原因的：首先，政府监管改革是在不打破现行政治体制和权力结构的框架下进行的，因此必然要以立法和各种规范的创立、修改和废止为依托来进行，需要制订大量的行政立法、合同乃至指导性规范以确定新的管理体制和内容；其次，去行政化并不等同放任市场自由发挥调节作用，而是在更高的层次上对市场和政府的作用进行更为细化和科学的调整，因此，提供服务的私营部门，社会组织乃至普通市场主体都被纳入了公共管理和改革的视野，而相关的标准、政策和规则涉足的领域也空前扩大了；第三，政府的精简并不是简单的裁撤人员和减少职能，政府尽管不能再直接通过行政指令和直接服务取代市场和社会，但是又必须对市场和社会进行适度干预。而这种干预的目标、力度和方式随着经济社会的变革又呈现出不同的要求。因此，探索性试验性的政府内部改革规则和策略在各国大量涌现也就不足为奇了。

2、约束力与多样化：新兴问题挑战下的规范转型。随着政府监管改革的开展，“原有的依靠行政等级和直接命令来进行监管的模式已经不

可行”，社会控制的策略必须进行改革。反映到规范层面，就是不同于以往单一的命令——服从性规则，大量指导性、鼓励性、刺激竞争性、自律性规范出现了，这些规范也不仅仅再依靠惩罚威慑这种单一也是最终的强制手段来实施，而是采用了多种多样的实施手段，如强制性披露、第三方评价、政府补贴、税收和保险费用优惠或加重、指导或者监控关键经营环节等，针对不同的管理目标，量身定制不同的控制环节和力度，以实现法规的最优化边际效果。在一些新兴的社会公共领域，如对食品安全，环境保护，互联网、新金融产品等问题的政府监管中，这些新手段被大量应用，相应的规范也呈现出形式和约束力的多元化。

3、目标与手段：为改革提供保障的规范重新分层与定位。随着各类不同形式、不同约束力和不同领域规范的大量出现，新的问题接踵而至：如何保证这些规范都能够符合政府监管的目标？换言之，任何规范一旦确立，就如同一个组织体一样，会有自我衍生的特性，存在抗拒并且变异外部干预的本性，因此也就存在着偏离监管目标的可能性。在规范大量扩容的情形下，这种趋势就会更加明显并产生更严重的后果。因此，规范既是政府监管改革的手段和产物，同时自身也需要重新定位和更新。法律不仅没有被其他规范替代，反而发挥了引导和协调其它规范的作用，使规范的制订和实施达到既定的监管目标。法律这种调控作用实现的依托是各种规范的精细化分类和系统化控制。具体来说，就是对不同的社会问题进行项目细分，确定不同的规范策略：明确在子项目下哪些问题是市场主体可以通过自我规制来解决的，哪些环节需要非政府组织或者政府的介入，并针对不同的项目甄选第三方和政府介入的方式、退出及效果评价系统等等。立法

不仅仅是象过去一样提供详尽的规范标准，而是着重于对其他层次规范的效果和合法性进行控制。这样，不同层级的规范所追求的目标价值既有交叉又各有侧重：如自律规范侧重于资源的节约和效率的提升；专家及社会组织的介入侧重于科学性；相关利益团体的参与体现了不同利益的平衡等等。而传统意义上的法律对它们的调控和平衡保证了监管改革的平稳有效运行。

二、规范变革的主要脉络和内容

规范的变革是这次西方政府监管改革的集中体现。尽管各国改革的方式和进程各有千秋，但统观全局，其规范变革的几条主要思路和发展脉络还是比较清晰的：

1、对传统规范方式的反思与改良：重新界定使用条件、方式和程序。众所周知，西方政府监管改革伊始，其主要思路是建立企业家政府，政府与市场要实现角色的互换，政府的定位是“掌舵”而不是“划桨”，应当适当减少政府干预，将一些事务推向市场和社会。但改革思路的确定并不意味着具体的实施措施就自然产生了。在规范的制定和修改上，面临的首要问题就是：放权就意味着放弃传统的规范模式吗？传统规范方式应如何进行改革？随着改革的扩大和深入，学者和规范制定者们对传统的威慑模式进行了全新的改造，提出了各种新的适用条件理论。更重要的是，西方在理论和实践中还大量应用了新兴学科，特别是将博弈理论的研究成果，将“针锋相对”规律、严厉惩罚理论等灵活应用到规则中，同时对法律的惩罚手段按照新兴的民主和司法救济要求进行了改造。尽管篇幅所限，我们不可能对西方政府传统规范的改造进行详尽的描述，但是从效果来看，对传统规范方式的反思与改良不仅保障了西方政府改革的平稳运行，更重

要的是达到了与新兴规范方式的互相促进和相辅相成的效果。

2、对规范客体的认识与分类：重新确立规范调整的方式与内容。西方政府监管改革从实质上是对新的生产方式的一种制度反映。改革者们敏锐地捕捉到，市场主体和社会环境已经悄然发生了很多重大的改变，规范调整的客体也产生了分化，如果象以往的规范那样，对规范的对象不加以区分运用相同的调整方式和标准，就难以取得最优化的调整效果。因此，规范的制订者和实施者们改变了以往对所有市场主体适用同一种调整方式的做法，代之以动态的分类规范方式。如澳大利亚某城市在对洗车行业进行监管时，就事先进行了摸底调查，对所有的经营者进行了评估分类，对那些长期经营状况良好，符合环境保护标准的企业采取了较宽松的监管手段；对那些注重盈利但只符合行业和环保最低标准的企业实行激励与指导并重的方式，定期的严格检查和企业符合更高标准后的激励措施双管齐下，使企业在威慑和利益吸引的双重作用下，主动提高了环境保护和生产水平；对有不良记录但仍符合继续经营条件的企业实行有期限的项目改造计划；对经过项目改造计划仍无法符合最低标准的，以严格的惩罚促其退出市场。这种将监管对象按照“优差生”分类的方式仅仅是监管改革中比较简单的一个例子。实际上，对不同行业进行细微化分类，针对不同的市场和社会主体的性质、规模和结构以及对外部调整的反应程度进行规范，甚至归纳企业生产经营过程的关键环节从而制定规则进行具体监管的方式已经被大量应用，这种高度精细化和科学化规范的变革在很大程度上推动了西方社会管理的现代化和先进化水平。

3、对规范切入点的研究与细化：重新定位规范的调整角度和评价系统。在西方政府监管改

革初期，因为主要思路是建立企业家政府，因此规范调整的角度是遵循成本效益原则，借鉴私人企业的经验，追求成本最小化以及效益的最大化。相应的规范主要是围绕产出或者结果来进行设计和要求的。应该说，在一些可以由市场主体替代政府提供公共服务的领域，如水、电、保险等，这一规范模式取得了明显的效果。但是很快，这种思路遇到了自身不可克服的缺陷：一是在一些公益性较强或者各种价值和利益目标相矛盾的公共服务领域，很难量化公共服务的产出和成本，如医疗服务，公共教育；同时，在一些新兴领域，如生产新产品的化工企业，提供新兴数据服务的互联网企业，银行的金融创新产品等等，政府甚至都不清楚自己管理的目标是什么，因此规则和标准的制定也就成为了难题。而且这种情况随着时代的发展而呈几何式增长。为克服这一困境，西方改革者们重新定位了规范的调整角度和评价系统，引入了“管理规制”和“摸索管理”的理念。其主要内容是，改变以往由政府制定规则，相对人遵守的模式，转而以发挥相对人的能动性和自我规制能力为中心，针对不同的相对人设计流程规制或者管理规制模式，并且模式的设计思路并不再统一遵循原有的“确定最终目标——综合评估各种方案——选择手段”方式，而是根据现有的管理手段，先比较管理手段的短期效果，确定暂时的规范模式，再根据规范的效果和情况的变化进行调整。在这两种理念的影响下，法律或者政府规范的重点和模式发生了转变：一方面，政府从确立管理的具体规则转变为对企业的风险控制系统、规则实施系统乃至管理系统、员工培训系统等进行详细的评估和实质的检查，并同时引入社区、专家、第三方机构等综合进行影响；另一方面，政府摒弃了综合一揽子解决问题的立法方式，而是从解决一个个具体

问题入手，以长期的动态的规范积累效应来逐步实现综合监管的目标。因此，这一方式被视为是解决新领域监管难题的新出路。

三、若干启示

在党的十八届四中全会提出以法治促进“国家治理体系和治理能力现代化”的战略决策下，如何准确地定位政府职能，实现政府监管目标将是改革面临的关键问题。尽管政治制度不同，但从西方政府监管改革的经验和教训来看，我们仍能获得不少启示：

1、在地方立法主体扩展的条件下应明确不同层级立法的侧重点。最近，全国人大对立法法进行了修改，扩展了地方立法主体的范围，设区的市普遍享有了部分立法权。在有中国特色的社会主义法律体系基本形成的条件下，地方立法主体的进一步扩大，要求不同层级的地方立法必须进行功能分割，以避免大量重复立法、抄袭立法、浪费立法资源的情形出现。从西方政府监管改革的经验来看，这其中其实蕴含着前所未有的机遇。立法权的下放为政府监管改革提供了巨大的实验场，设区的市政府可以在一个比较小的范围内针对具体的相对人制定动态、个性化和灵活的监管方案，探索更多样、互动性更强、更能协调各种利益要求的监管方式。而更高层的地方立法则主要是确定更宏观的目标、原则和评价体系等等。不同层级的地方立法各有侧重，相互配合，既可以有效地推动社会治理目标的实现，又可以保证改革进程在正确的轨道上稳步推进。

2、立法应结合具体的监管目标借鉴使用不同的规范方式和手段。应该注意到，随着全球经济一体化、网络化及生产方式的革新，如果仍然采用原有的规范手段和方式，往往无法适应监管的实际需求，无法为政府监管提供有效的立法保

障。而其中有些问题如环境保护、食品安全、互联网知识产权保护、金融衍生产品安全等是在现代国家中普遍存在的，各个国家都在进行着各种方式的监管模式试验。其中有些模式也已经被证明是比较成功的，如食品安全立法中采用的风险预警及过程控制规范模式，环境保护中的利益各方协商式管理模式及排放指标交易模式等。尽管我国国情不同，但是在立法技术层面，吸纳借鉴一些具体的新型规范方式，对一些公共管理中热点问题的解决应该是非常有助益的。

3、立法应为社会组织的成长提供更好的法制环境，提高社会自主管理能力。众所周知，法律的生命在于施行。如果缺乏社会的共鸣，仅仅依靠国家强制力推行法律，法律的效果会大打折扣。因此，在一个政府力量和资源均有限的现代国家中，必须要发展社会的自治自理能力。各种行业自律组织、社会中介组织、社区乃至公民团体、第三方评价机构等各种社会组织的作用对提高监管效率，节约公共资源的作用是不可小觑的。在西方社会，其比较强大的公民社会传统为社会组织参与公共事务管理提供了良好基础，也取得了比较良好的效果。这也启示我们，民主立法不仅仅意味着引导社会力量有序参与立法过程，使立法尽可能地反映人民群众的合理利益诉求，还应在具体法律的规定中，为法律实施过程中社会组织的参与、监督、评价等设计更多的途径，赋予他们更多的法定权利和职责，保持其参与社会管理和法律实施的持续动力，为提高社会的自主管理能力和立法民主化水平打下更坚实的基础。

（作者：山东省人大常委会法制工作委员会经济法制处副处长）