节约立法成本 提高立法效率

回忆我国首次采用“包裹立法”形式

2009年6月27日，十一届全国人大常委会第九次会议表决通过了关于废止部分法律的决定，决定废止公安派出所组织条例等8部法律。此次会议还审议了关于修改部分法律的决定草案，拟修改法律59件、141条。这是全国人大常委会首次采用“包裹立法”形式，一揽子废止和修改67件法律的一次大动作。

“‘包裹立法’是根据同一立法目的将相关法律条文一并加以修改，每次立法都相当于对有关法律作出一次清理，从而有利于法律体系内部的协调统一。”

——郑淑娜

■ 郑淑娜

2008年5月，全国人大法律委、常委会法工委为了完成好废止和修改部分法律的工作，专门设立法律清理工作小组，我作为工作小组的成员，全程参与了这项工作。同年7月，全国人大常委会办公厅发出关于开展法律清理工作的通知，紧接着，全国人大法律委、常委会法工委联合召开会议，对这项工作进行部署。此后4个多月时间里，全国人大各专门委员会、国务院法制办组织各部门、军委法制局、“两高”等各单位对本部门负责实施的法律进行清理，共提出各类法律清理意见1972条，涉及法律191部。其中，国务院部门对本部门执行或者与本部门有关的169部法律提出了1529条清理意见。

我们对这近2000条意见逐条进行研究，汇总、整理、分类。那个时候，加班加点几乎成为一种常态。这些意见、建议我们都是反复研究、反复征求意见，对不同意见与有关部门沟通协调，最终向全国人大常委会提出法律清理的处理意见，包括三部分内容：一是建议废止的法律有8件；二是建议修改法律部分规定的有59件；三是建议进行分类处理的，又分几种情况：第一，对法律规定操作性不强的如何处理。这主要是两类情况，一类是有的法律规定应当制定配套法规，有的法律虽然没用规定应当制定配套法规，但如不制定，法律实施起来存在一定困难，建议国务院和有关部门抓紧研究制定。另一类是有的法律有关行政处罚主要是罚款的规定比较原则，难以操作。会后，全国人大常委会办公厅向国务院办公厅发文，请国务院及有关部门尽快制定有关配套法规，法工委就此问题专门与国务院法制办进行了沟通。第二，属于法律的内容需要修改完善的。对法律清理中各单位提出有关修改法律的意见，法律清理工作小组分别送法工委各业务室研究，对已列入立法规划和立法工作计划的，按照正常修改法律程序走。第三，有的法律规定已不适应经济社会发展要求，但目前修改或者废止的时机、条件尚不成熟，认识尚不一致，建议有关部门继续研究，待条件成熟时及时修改或者废止。第四，由于行政体制改革，法律规定的主管部门已经发生变化，一些部门提出修改建议。经与国务院法制办研究，考虑到有关管理体制问题情况比较复杂，不仅涉及主管部门的表述，还可能涉及部门的职责分工等问题，不修改并不影响上述法律的实施。建议对这类问题暂不作修改。第五，一些20世纪70年代末80年代初全国人大常委会批准国务院的有关规定的决定、决议，虽然绝大部分条款明显不适用了，但是否废止要慎重处理。

法律清理工作涉及的问题很多，涉及到的部门也很多，不能闭门造车。因此，工作小组成立后我们一边研究，一边调研。每一次调研，对我而言都是一次学习的过程。直到2009年5月中旬，我们还在福建就20世纪50年代制定《华侨捐资兴办学校办法》和《华侨申请使用国有的荒山荒地条例》进行调研。经过在厦门、龙岩和漳州的区县实地调研后，我们了解到，党和国家历来高度重视依法保护归国华侨权益。改革开放以来，国家更重视依法保护华侨权益，制定了归侨侨眷权益保护法，国务院和有关地方制定了一系列保护归侨侨眷权益的侨务政策和法规。这两部制定于20世纪的办法和条例，随着时代的发展不再适用。它们已经完成已有的历史使命，可以“光荣退休”了。

对不同意见，都要反复沟通协商。我记得当时审议中，时任湖南省人大常委会副主任蔡力峰对于防洪法中删除关于农村义务工和劳动积累工的规定提出反对意见，认为取消之后，农村防洪工作不好开展。为此，我们专门给他写了一封信，对此情况进行了详细说明。

通过这次的清理，基本解决了现行法律中存在的明显不适应、不一致、不协调的突出问题，也为我们如期完成“形成中国特色社会主义法律体系”的目标提供了重要的基础保障。

这一次清理工作中，最大的一个亮点就是全国人大常委会第一次采用“包裹立法”的立法形式，以一个决定修改了59部法律。“包裹立法”是指为了达到同一个立法目的，立法机关在一个法律性文件中对多个法律内的有关规定一次性地作出“打包”修改。这样的立法形式在成文法国家是被广泛使用的。

早在20世纪90年代初，全国人大常委会法工委研究室就对“包裹立法”这种立法形式进行过研究。当然，都属于理论上的研究。我自己第一次见这种立法形式是在2000年左右，当时我在香港，见到香港一部法律名称叫《知识产权杂项条例》。“杂项”这个词引起了我的注意。找来一看，原来，它是把涉及知识产权的著作权、专利、商标等多部法律规定放在一起，这其实就是一种“打包立法”的方式。这次法律清理之前，全国人大及其常委会还没有采用过这种立法形式。2004年，全国人大常委会曾对9部法律中涉及与行政许可法不一致的规定进行集中修改，但并没有采取“打包”形式，而是作出9个修改法律的决定。

这个模式最重要的优点就是能提高立法效率。这次清理涉及的法律和条文很多，如果逐件提出修改的法律案，最后的法律案将多达59件。另外，“包裹立法”是根据同一立法目的将相关法律条文一并加以修改，每次立法都相当于对有关法律作出一次清理，从而有利于法律体系内部的协调统一。法工委向全国人大常委会提出了采取“打包”修改的建议。当然，“包裹立法”对法律起草工作提出很高的要求。“包裹立法”的准备工作必须非常仔细，要将所有涉及的法律条文进行整理，立法过程也必须十分审慎。

这之后，“打包”修改的立法形式逐步被采用。首次“包裹立法”开创了一个新的立法形式，对包括国务院、“两高”、地方在内的清理工作起到重要的示范作用。比如，行政审批制度改革过程中，国务院给全国人大常委会报的取消项目就采取了“打包”形式。

“打包”主要是针对一次性解决多部法律的问题，采取这个方式可以节约立法成本，提高立法效率。而2009年那次清理工作之后，我们也逐步形成了一种清理思路：即即时清理。比如2012年，全国人大对刑事诉讼法修改之后，当年，全国人大常委会就对监狱法等几部法律中与刑事诉讼法不一致的规定进行了修改。因此，按照此思路，将来主要会以即时清理和专项清理为主，大规模全面进行法律清理的机会应该不多。

这次常委会上，有的常委会委员也提出一揽子修法会涵盖多部法律，如果只是对其中一部修改不满意，一揽子表决不够科学。我们也会认真研究这个问题。此次立法法修正案草案中新增一条，就是可以对个别条款进行表决。可以考虑，修改时采用“打包”的形式，决定还是一个，但是在常委会表决时采取逐项表决的形式。这样，更能体现民主化。

回顾那一年颇为紧张忙碌的日子，心里觉得这是自己职业生涯中很有意义的一段工作经历，当然也很有成就感。作为一名亲历者，能为中国特色社会主义法律体系形成做一些基础性工作，无疑也是一种难得的幸福经历。

（作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任 《法治日报》席锋宇整理）

人大史话 RENDASHIHUA

倾心倾情为民 尽心尽力履职

■ 王先锋 （安徽）

我曾担任过安徽省原铜陵县（今铜陵市义安区）第十五届、十六届人大代表和义安区第十七届人大代表，现任义安区第十八届人大代表，常委会委员。回顾多年来的履职故事，心中不免漾起无比的喜悦和自豪。

2007年初，我调任原铜陵县人大常委会办公室主任，一干就是7年。刚上任的第一件事，就是围绕失地农民保障情况，搞调查研究。主持日常工作的领导嘱咐我：“你是新任办公室主任，又是新任人大代表。对人大工作，特别是代表工作不熟悉。这次调研对你来说，是一次很好的学习机会。你要在干中学，学中干，尽早成为一名出色的人大工作者，成为一名优秀的人大代表……”我把领导的嘱咐铭记在心。过去搞调研，出现过走马观花式、蜻蜓点水式现象，群众有意见。为杜绝此类现象的发生，我组建精干高效的调研组，科学设计调研方案，组织相关人员进行调研培训。采取问卷调查、实地考察、跟踪调查、召开座谈会、听取情况汇报等多种方式开展调研。我认真撰写调研报告，做到主张鲜明、观点新颖、语言简练、依据可靠、内容翔实，多提建设性意见，少作空泛议论。经过几上几下，反复讨论、广纳善言，最终形成高质量的调研报告，供县委决策参考。调研报告中提出的4条建议，后被县委采纳。县委、县政府先后出台一系列政策措施，切实保障失地农民合法权益，后解决他们的后顾之忧。2007年以来，我组织开展调研、参与调研达100余次，调研报告提出意见建议累计达1000余条。

作为一名人大代表，我始终不敢忘记“人民选我当代表，我当代表为人民”这一庄严承诺，并努力兑现。2007年以来，在历次人代会上，我围绕事关改革发展稳定大局和人民群众普遍关心的热点难点问题，或单独提出建议，或联名提出议案。2008年，我提出“关于加快铜陵县劳务输出的建议”，得到有关部门高度重视和认真办理。县委、县政府出台了《关于加快铜陵县劳务输出的意见》等一系列文件，促进了全县劳务输出工作健康持续发展。

“民有所呼，我有所应”，对我来说不是一句口号，而是一种责任与担当。2007年以来，我通过接待选民、走访群众、参加代表小组活动、开展调研视察等形式，倾听民声，收集社情民意，积极为民代言，助推解决群众有感的关键小事和急难愁盼问题。

2023年9月，一位熟悉我的老人向我反映说：“北湖公园一直没有供游人休息的长椅。游人，特别是我们老年人有时走累了，想找个长椅坐下来休息一下，都找不到。你是人大代表，帮我们向上反映一下这个问题……”当即，我就打电话向有关部门反映此问题，希望尽早解决。2023年10月，北湖公园设置了一批长椅供游人休息。那位老人第一时间打电话对我说：“现在北湖公园有供游人休息的长椅了，政府为老百姓办了件好事，为政府点赞！为人大代表点赞！”

积极宣传党的路线、方针、政策和人民代表大会制度以及人大工作等，是我义不容辞的责任。十几年来，作为安徽省作家协会会员的我，勤奋创作，为人民而歌，为真善美而唱，践行社会主义核心价值观，在各级报纸杂志和网络平台发表作品600余万字，作品多次获国家级表彰。2007年以来，我积极采写人大新闻稿件，讲好代表故事，传递人大声音，提高人大工作社会影响力和美誉度。履职期间，我共发表人大新闻稿件2000余篇（件），为原铜陵县人大多年被安徽省人大常委会办公厅授予“人大宣传工作先进集体”称号，十多次受铜陵市人大常委会表彰，贡献了自己的智慧和力量。

我认为，作为一名人大代表，除了认真履职外，还应尽社会责任。2007年以来，我积极参加“大手牵小手 爱心暖孩心”结对帮扶活动，奉献爱心。从2009年开始起，我连续12年帮扶一名农村特困学生。对此，我感到无比欣慰和自豪。

人大代表是职务，更是责任，是荣誉，更是使命。作为一名人大代表，今后我要倾心倾情倾力履职，展现新作为，为推动义安区人大工作不断迈上新台阶，助力铜陵高质量发展，作出新的贡献。

代表心声 AIBIAOXINSHENG

我和代表报的故事

前路漫漫 不忘初心

刘丹 内蒙古自治区呼和浩特市土默特左旗人大常委会

世间一切，都是遇见。蓦然回首，我与《人民代表报》已相识、相知、相伴两个年头。两年的时光里，她就是我的良师益友，伴我左右。

2021年年底，我有幸当选为内蒙古自治区土默特左旗第十八届人大代表。为此，我不断增强代表履职能力，积极参加旗人大常委会组织的各种会议、履职培训、调研活动和执法检查等，用自己的实际行动践行着“人民选我当代表，我当代表为人民”的诺言。

2022年4月，我被借调到土默特左旗人大常委会工作，有幸成为人大常委会的一名新兵。初来乍到，恰逢土默特左旗人大常委会高度重视人大宣传工作，常委会领导多次在不同的场合强调，要大力宣传旗人大工作的先进成果和人大代表履职风采，讲好代表履职故事，激发代表履职热情。

一天，我在办公室偶然与《人民代表报》遇见，我如饥似渴地阅读着，心里想，这张报纸太好看了，她就是我的良师益友！她栏目齐全，既有时政新闻、综合消息，也有代表故事、理论文章等，每一个栏目都值得我认真研读学习，每篇文章都值得我细细品味。读时政，提升我的政治素养；读消息，了解最新工作动态；读代表故事，学习履职经验；读理论文章，助力我在工作中运用。学习增长才干，经过一段时间的研究与思考，我熟练掌握了人大工作的程序，悟出了一些写好人大新闻的方法。于是，我结合日常工作实践，把旗人大的工作动态、创新做法、工作心得一一记录下来，整理成文，反复打磨后，向《人民代表报》投稿。功夫不负有心人，慢慢地，我的名字也开始出现在《人民代表报》上，那一个个的“豆腐块”，藏在不起眼的角落里，拿到报纸我总能以最快的速度找到它。

从基层工作者，到人大代表，再到人大工作者，前路漫漫，不忘初心，我愿紧紧追随《人民代表报》的脚步，为人民代言，为发展献策，履职尽责，只争朝夕，不负韶华。

恰到好处的遇见

■ 王凯（江苏）

2020年，已过而立之年的我转岗到江苏省宝应县人大常委会办公室工作，开启“二度”立业的新旅程。期间，虽乏善可陈，却收获良多。

指引我翻篇归零再出发的应是绕不开的缘。搜寻记忆的时间硬盘，第一次接触“人大”应是在初高中的政治课本里，当时对“人大”是什么以及都做些什么还不完全了解，只是在学习中知道了“人民代表大会制度是我国的根本政治制度”等知识点。时隔20余年，如今的我已然加入了“人大”这个大家庭，于光彩熠熠的国徽下亲身体验民主的光辉，深切感受信仰的力量，与同事们一道为民主法治建设添智献力。兜兜转转的人生路上，总有一份恰到好处的遇见，于无声中沉淀为宝贵的财富，印证“当下即是最好安排”的美好！

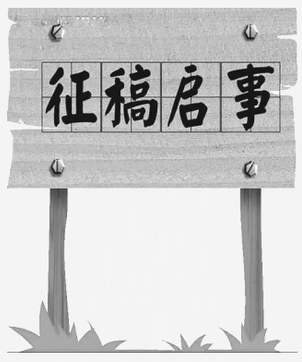
学习是“热辣滚烫”启新程的基础。初到人大常委会机关工作时，我对人大工作的内容和对象、地位和作用、权力和责任，基本是模糊的。为尽快适应工作，我订阅《中国人大》《人民代表报》《人大研究》等专业报纸杂志，关注《群众》《江苏人大》《人民与权力》等微信公众号，认真研读每一篇文章，学习借鉴写作方法；专心学习政治理论、法律法规、业务知识，编摘整理读书笔记近20万字；主动请教单位的前辈，学习起草稿件、工作汇报、编发文件资料。在单位领导、同事的言传身教下，我的工作能力不断提升，实现了从不会写到写得出再到写得好的转变。所谓非学无以培智，细细品来，的确如此。

人大工作，绝不是传说中的那样悠闲。刚到人大那会儿，身边的朋友调侃我：“从此朝九晚五，一茶一报一下午！”但三年多的工作经历让我深刻地感觉到，人大是一个激情澎湃、高速运转、严谨细致的工作部门。犹记得2020年召开县人代会的情景。那一年，因新冠疫情影响，一年一度的县人代会延迟到5月底召开。我于4月初报到上岗，正好赶上人大最忙的时节。虽然当时还是个十足的“门外汉”，但手里的工作还是把近60天的时间排得满满的。修改报告、校对文稿、对接事项、服务会议、撰写宣传稿件……我第一次以服务者的角色全程参与了人代会，感受了人大紧张有序的工作节奏，看到了同事们精益求精的工作态度，折服于大家静心求证的工作毅力。那一段时间，四楼的办公室天天第一个开门，最后一个熄灯，研讨交流声、敲击键盘声、电话响铃声此起彼伏，汇成了一首悦耳和谐的乐曲，流淌在人大每个人的心里，激励大家乐此不疲地工作着，也默默地感染着我，让我不自觉地全身心投入新的岗位中。

基层人大工作，更多的是风轻云淡的平常，似乎每年都一样，但又实实在在不一样。变，是她最大的不变。三年间，民生实事项目人大代表票决制度在县级层面施行，员额法官、员额检察官履职评议在探索中完善，网上宝应人大履职服务平台建成使用，“家站码”“代表码”全面推广，人大专家智库成功组建……一项项创新工作定格为一幅幅生动的画面，用独特的方式具体而细微地见证着宝应人大的每一点进步与发展。荣幸的是，我能参与其中，直面困惑和茫然，坚定初心不改，用心用情服务，果敢坚毅前行。

人生无处不精彩，岁月因青春慨然以赴而静好。今后，我将继续为新时代人大事业的发展贡献青春力量，不负这一场恰到好处的遇见！

人大随笔 RENDASUIBI



今年是人民代表大会制度建立70周年暨地方人大设立常委会45周年。为生动展示民主法治进步给百姓生活带来的深刻影响，进一步讲好人大故事、代表故事，本报将开设“老物件背后的故事”栏目，通过对人大工作或代表履职过程中涉及的一件或几件老物件来讲述历史事件、回忆历史人物、抒发感想体会，现面向全国各级人大工作者及人大代表征稿。

一、征文内容

1.回顾对人民代表大会制度发展具有纪念意义的历史事件，回忆与民主法治建设、人大工作有关的典型事例和先进人物；

2.记录地方人大常委会工作中的重大历史事件；

3.展示各级人大代表依法履职的先进事迹风采，抒发各级人大工作者从事人大工作的感想及体会；

4.展现广大人民群众积极参与基层组织建设，依法行使民主权利的生动事例；

5.讲述个人亲身经历的与人大工作有关的凡人小事、所见所闻，展示珍贵的历史照片、老物件、证件资料等，发掘其中的故事，以真人真事真情见证人大发展历程。

二、征文要求

1.观点鲜明，内容真实，文字简练，言之有物，可读性强。提倡以小故事解读大历史，借小事物抒发大情怀。

2.体裁不限，字数不超过2000字，同时配发老物件相关照片。

3.稿件将在“史海·文化”版专栏择优刊登。

三、投稿方式

稿件请发至邮箱rmdbbdbzk@163.com，标题标注“70周年征稿”字样。

联系人：于庚 刘佳

电话：0351-8228622

0351-8228873

（主管）主办：山西省人大常委会 出版：人民代表报社 地址：太原市迎泽大街319号 邮编：030073 逢星期二、四、六出版 排版：本报照排中心 印刷：山西太报传媒有限公司印务分公司 广告经营许可证号：1400004000054 订阅：全国各地邮局（所） 每期定价：1.60元 全年定价：249.60元