

# 关于加强地方立法工作的实践与思考

■ 任国鹰 刘振东（山西）

小智治事，中智治人，大智立法。近年来，山西省大同市人大及其常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，不断加强和改进新时代地方立法工作，迈出新步伐、取得新成效，为促进全方位高质量发展奠定了坚实的法治基础。

## 主要做法

坚持党的领导，确保立法工作正确的政治方向。大同市人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，全面贯彻中央和省市委工作会议精神，紧紧围绕中央和省委、市委的决策部署，始终抓住人大立法工作与市委中心工作相结合，切实做到党的工作重心在哪里，人大工作就跟到哪里，保证与党同心、同向、同力、同频。健全重大立法项目和立法中的重大问题向市委请示报告制度，立法规划和立法计划报请市委审定，法规制定和修改的重大问题向市委报告，表决前均报送市委审查，自觉把党的方针政策贯彻到人大立法全过程和各方面。

坚持聚焦重点领域，突出地方特色。近年来，按照立法法规定的地方性法规立法权限，大同市人大常委会加强重点领域、新兴领域立法，突出地方特色，为推动地方经济高质量发展、解决群众急难愁盼问题提供法治保障。一是加强民生和社会治理领域立法，制定《大同市电梯安全条例》《大同市智慧城市促进条例》等地方性法规，为全市治理体系和治理能力现代化提供有力法治保障；二是针对大同市历史文化深厚、旅游资源丰富的特点，围绕历史文化遗产、文化旅游资源、地质遗迹等抓好资源保护类立法，制定或修订《云冈

石窟保护条例》《大同古城保护条例》《大同土林保护条例》等，为擦亮大同文化旅游发展“名片”奠定法治基础；三是健全生态环境领域立法体系，针对大同市近年来生态环境治理实际，围绕生态环境保护、污染防治等，制定或修订《大同市御河流域生态保护条例》《大同市文瀛湖保护条例》《大同市水土保持条例》等，以严密的法律制度保护生态环境。

坚持开拓创新，健全人大立法工作机制。一是坚持问题导向，推进“小切口”立法。近年来，大同市人大常委会出台《大同土林保护条例》《大同火山群保护条例》等地方性法规，采取“小切口”、小篇幅、不分章节的体制，使法规条文数量控制在20条左右。通过坚持“小切口、有特色”立法理念，逐步走出一条精细立法、准确立法的路子。二是首次“破冰”探索，组织开展立法后评估。为贯彻落实习近平总书记视察山西重要讲话重要指示精神，根据市委安排，2020年，市人大常委会对《云冈石窟保护条例》《大同市养犬管理条例》率先在全省地市开展立法后评估，对法规实施情况进行全面审视，助推立法质效不断提升。三是创新区域联动，开展流域保护协同立法。根据市人大常委会加强协同立法配合的工作要求和生态文明建设领域三年立法计划安排，大同市人大常委会牵头，会同朔州、忻州两地人大，在2022年4月至9月期间，先后开展四次联席会议，研究制定《桑干河、大清水流域城市协同立法联席会议制度》，成立了市市协同立法联席会议机构，共同商讨解决立法难点。四是抓好立法论证，拓宽立法参与渠道。设立基层立法联系点，按照自身有特点、工作有基础的原则，合理规划、统筹谋划，在全市确定6个基层立法联系点，充分发挥民意“直通车”的作用。注重发挥“外脑”“智库”作用，聘请20名法律、政策研究等领域的专家学者和工作人员作

为立法咨询专家，调动其参与立法的积极性，为立法提供智力支持。建立健全立法征求意见体制机制，通过召开立法论证会、协调会、协商会，充分听取各方关切，精准把握群众诉求，努力使立法更好地接地气、察民情、惠民生。

## 存在问题

立项选题不够科学。有的起草单位在立法选题上有贪大求全的倾向，从经济社会发展中具体的、直接的问题发力不够，意图通过立法解决各种问题，导致立法难度大，立法效果不理想。有的政府部门，为了完成各种考核任务，盲目提出相关立法需求，存在把立法“文件化”、为考核而立法、立法利益化的明显倾向。

重复立法现象严重。由于缺乏协调机制，设区的市在地方立法工作中存在与省级人大立法项目高度重合的现象。例如湿地保护的法规，省人大和市人大常委会的时间分别为2023年4月和2023年9月，前后相距不足半年，而内容上相差不多，造成立法资源浪费。

法规清理修改不及时。目前，大同市现行有效的地方性法规达68件之多，远远超出了其他设区的市的立法数量，立法工作量逐年增大，个别年久失修的法规难以适应经济社会发展需要，亟待进行修订完善。

## 改进方向

为了适应新时代新任务新要求，进一步加强和改进地方立法工作，提高地方立法质量，大同市人大常委会将从以下几个方面持续发力，扎实推进地方立法工作。

着力精选立法项目。要严把立法选题“第一关”，处理好数量与质量、形式与内容、管用与适用的关系。结合全市高质量发展实际需求，注重从群众的意见中找项目、从人大代表议案建议中找项目、从代表法制专业小组工作实际

中找项目、从信访大数据（12345政府服务热线）中找项目，选准切口，精准切入，把群众的“关键小事”作为立法的“头等大事”，做到民有所呼、法有所应。

加强“小切口”立法。积极发挥地方性法规的实效性、补充性、探索性功能作用，制定符合大同市实际、有地方特色的法规，紧扣实际“量体裁衣”，需要几条定几条，管用几条定几条，以“小切口”求精细化，以“小快灵”提升立法质效，为大同地方立法发展提供新的实践和探索。同时，建立定期清理法规体制机制。新的法律法规出台或者上位法修改后，要及时启动对相关地方性法规的清理，以适应经济社会发展的需要。

坚定恪守为民立场。不断拓展社会公众有序参与地方立法的形式和渠道，将发展全过程人民民主贯穿立法工作全过程、各方面。一是完善人大代表参与立法工作的体制机制，邀请各级人大代表，特别是相关领域或者具有相关专业背景的代表参加立法的起草、修改、调研和审议工作，重要的法规草案，印发全体代表征求意见，认真研究吸纳代表提出的意见和建议。二是充分发挥地方立法咨询基地和基层立法联系点的功能作用，在增加数量、优化布局的基础上，进一步健全工作机制、完善工作程序、改进工作方法，提高联系点的工作质效。三是要依托代表联络站，灵活运用调研、座谈、论证、听证、评估等方式，广泛吸纳群众对立法工作的意见建议，把立法工作建立在坚实的民意基础上。

不断建强立法队伍。一是打造德才兼备的高素质地方立法工作队伍，完善人才培养、选拔、使用、交流机制，努力让立法人才“进得来、用得上、留得住”。二是要提高立法业务能力。采取走出去学、请进来教、举业务务培训、开展岗位练兵等方式，磨砺立法工作人员担当作为的“真本领”。

# 做好基层立法联系点工作 让民意搭上立法“直通车”

■ 薛强（陕西）

2019年11月，习近平总书记到上海虹桥街道古北市民中心考察，首次提出全过程人民民主重大理念，强调所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。作为民意“直通车”的基层立法联系点，在落实发展全过程人民民主中发挥着不容忽视的重要作用，扎实做好基层立法联系点工作，是践行立法全过程人民民主的生动实践。

明确功能定位。基层立法联系点是联系群众的桥梁、民主协商的平台、法治宣传的阵地、立法工作的窗口。其主要功能是：开展专题立法民调，倾听各界立法诉求，汇总收集相关信息，宣传法律法规政策，跟踪法律法规在本地实施效果，服务立法学守法，充分发挥立法民意“直通车”、法治宣传“播种机”、法规实施“检测器”作用。主要职责是：协调组织征集并反馈对上级人大常委会立法规划项目和年度计划项目的意见建议；对地方性法规草案及国家和省下发征求意见的法律、法规草案提出意见建议；收集并反馈社会公众对地方立法工作的意见建议，反映基层组织、群众提出的立法建议和要求；配合上级人大开展立法调研和论证等活动，协助开展对地方性法规实施情况的调研、评估，及时反映法规实施中遇到的难点问题，提出修改完善的建议；开展法治宣传教育活动，推动法律法规的贯彻实施等。

健全制度机制。规范管理，制度先行。作为基层立法联系点，应对照工作职责和内容，不断健全工作制度，明确组织框架、运行机制、职责分工、工作流程等事项，完善工作档案，如实记载立法联系点活动和收集的意见建议、办理反馈情况以及专项经费使用等情况；此外，还要健全完善信息处理机制，结合立法联系点自身特点和优势，积极运用立法协作调研、座谈会、调查问卷、人大代表议案建议、意见收集箱等形式，广泛收集社会公众意见建议，精准归纳提炼并及时报送立法机关，对采纳情况适时向群众反馈，形成“收集—提炼—报送—反馈”的信息处理闭环机制。

建强工作队伍。要建立一支专业化水平高、综合能力强的工作人员队伍，广泛吸收具有一定法律基础知识、

法制工作经验和热心立法事业的人员参与基层立法联系点工作，着力构建以司法机关、“两代表一委员”、律师、法律教育者、相关领域或行业专家学者等人员为主的专业团队；要选优配强立法联系点负责人和联络员，加强日常专业培训，提升法律专业素养和日常联系工作水平，不断提高立法意见建议质量。

丰富基层实践。要创新基层立法联系点工作方式方法，丰富普法宣传形式，采取多元化宣传手段，联合司法部门开展法治宣讲、立法解读、法律答疑、“以案释法”等群众喜闻乐见的宣传活动，使普法工作贯穿于立法联系点工作全过程，提升地方立法在群众中的知晓率和认可度；基层人大以人大代表“家站”平台、代表履职活动为依托，引导代表积极参与立法意见征集等活动，深入一线、广泛收集基层群众意见建议，打通立法联系“最后一公里”，并以立法联系点为桥梁纽带，主动邀请立法联系点工作人员参与立法协作、执法检查等活动，不断丰富全过程人民民主实践内涵。

加强指导服务。要凝聚共识、形成合力，加强基层立法联系点日常工作指导服务，更好地发挥基层立法联系点在民主法治建设中的重要作用。公检法等部门应充分发挥行业优势，主动选派热心立法事业的工作人员充实到立法联系点队伍，定期到立法联系点开展法律专业培训和普法宣传，适时邀请立法联系点工作人员列席旁听涉法有关会议；地方人大常委会及相关工作机构经常性参与基层立法联系点工作，支持立法联系点主动开展调查研究、组织相关活动，指导撰写调研报告，报送本地与法律法规实施有关的情况、开展联系点工作相关情况和经验。

注重宣传总结。要深入落实基层立法联系点“建、管、用、评”有关要求，切实在规范化建设、常态化推进、实效化运行、特色化打造上下功夫，持续推动立法联系点工作提质扩面；要通过多种方式，宣传基层立法联系点在实现立法全过程人民民主、法治宣传等方面的重要作用，扩大联系点参与立法工作的社会影响力；要及时总结基层立法联系点工作中的典型案例和经验成果，综合运用各种媒体渠道，宣传好基层立法联系点的生动实践，推动立法工作“飞入寻常百姓家”。

# 发挥基层立法联系点作用 深入践行全过程人民民主

■ 王志伟 张冬严（河南）

一年来，河南省汝南县人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平法治思想和全过程人民民主重大理念，积极探索实践，高标准、高质量打造基层立法联系点，使其成为广泛联系群众、践行全过程人民民主的重要载体。

## 加强组织领导 凝聚各方力量

县委高度重视基层立法联系点工作，成立了由县委书记任组长，县长、人大常委会主任为副组长，县直相关单位主要负责人为成员的基层立法联系点工作领导小组，进一步强化领导小组成员单位和部门、委室责任，形成了党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的工作格局，共同推进全县基层立法联系点建设。

## 坚持三个注重 提升工作水平

注重阵地建设。要求基层立法联系点达到“九有”标准：有场所、有牌子、有设备、有人员、有制度、有计划、有活动、有台账、有档案。目前，全县已建立22个立法联系点和111个立法信息采集点，覆盖了全县18个乡镇（街道）和285个村（居），为开展立法联系点工作奠定了基础。

注重队伍建设。一是组建立法联络员、信息采集员队伍。目前，全县共配备了133名立法联络员和111名立法信息采集员。二是建立专业人才库。吸纳33名具有法律、财经、农业等专业基础的人员，服务于立法意见征询、规范性文件备案审查等工作。三是聘任法律咨询组成员。在全县范围内聘任72名法律咨询组成员，划分9组包联指导全县基层立法联系点（信息采集点）工作。四是加强业务指导培训。法工委负责联系、指导、服务基层立法联系点的各项工作，组织基层立法联系点工作人员参加业务培训，提升工作能力。

注重制度建设。制定《汝南县人民代表大会常务委员会常务委员会基层立法联系点工作规则》，明确基层立法联系点工作职责，形成稳固的组织架构和常态化的学习制度、资料留存归档等制度。坚持用好“七步工作法”，规范工作流程，提高立法监督实效。

法意见征询的质量和效能。

## 发挥四个作用 打造特色亮点

发挥立法征询“直通车”作用，畅通意见建议表达渠道。各基层立法联系点（信息采集点）以召开视频座谈会、调研走访、发放调查问卷等多种形式，收集和反映群众对国家法律、地方性法规、立法工作的意见和建议，充分汇集基层意见建议，更好地反映人民群众真实意愿。比如，在收到《中华人民共和国妇女权益保障法（修订草案）》意见征集任务后，第一时间制定工作方案，将草案提前发送给各基层立法联系点及信息采集点，确保其有充足的时间研读草案。通过线上视频会、线下实地走访、调研、座谈等方式，征求立法意见建议。

发挥反映社情民意“连心桥”作用，推动民生问题解决。依托全县基层立法联系点（信息采集点）搭建起的工作网络，聚焦群众急难愁盼问题，充分发挥乡镇（街道）和村（社区）优势，把基层立法联系点打造成密切联系群众、掌握社情民意、反映群众呼声的交汇点。

发挥法治宣传教育“播种机”作用，树牢群众法治意识。紧扣群众对法治的新需求，组织基层立法联系点、信息采集点深入开展法治宣传进社区、进企业、进乡村、进学校等活动，创新宣传形式，丰富宣传内容，把征求意见的过程变成宣传、普及法律的过程。一年来，全县各基层立法联系点（信息采集点）共组织开展“万场普法基层行”“‘12·4’国家宪法日宣传”等活动480余场次，营造了学法、尊法、守法、用法的良好氛围。

发挥法治南建设“助推器”作用，促进社会和谐稳定。全县各基层立法联系点（信息采集点）建设、发挥立足基层的优势，坚持把基层立法联系点工作与议事会、网格化社会治理有机结合，推动立法意见征集、群众议事与基层治理深度融合，三者相互推动、相互促进，夯实基层治理基础，构建平安和谐社会。

下一步，河南省汝南县人大常委会将认真贯彻落实习近平法治思想和全过程人民民主重大理念，不断加强基层立法联系点（信息采集点）建设，创新工作方式方法，充分发挥职能作用，讲好新时期人大法治故事、民主故事。

# 创新评议方式 探索人大任后监督新路径

■ 李远征（山东）

近年来，山东省临邑县人大常委会将开展常委会任命的干部履职评议工作作为常态化任后监督的重要举措，探索建立“人员全覆盖、内容全方位、环节全链条、监督全过程”的“四全”工作机制，切实增强任命干部的法律意识、民主意识和公仆意识，提升依法履职的能力和水平。

## 聚焦重点 全视角检验履职成效

一是“标准化”谋篇布局。研究制定《临邑县人大常委会关于对任命的国家机关工作人员进行履职评议的实施办法（试行）》，明确履职评议对象、测评标准和方式步骤，切实提高履职评议对象依法履职的能力和水平。二是“差异化”开展评议。对县人大常委会任命人员进行全面梳理，将常委会任命的6名副县长、27名县政府部门主要负责人、4名县监察委员会副主任、委员，46名员额法官、检察官全部纳入履职评议范围，制定每年5年评议规划。在坚持基本环节不走样基础上，根据评议对象分工、职业特点、履职年限等区分评议方式，兼顾效率与公平，确保对每名评议对象真实评议、真监督、真落实。三是

“精细化”查摆问题。把履职评议同工作评议区分开来，坚持以人为本，统筹兼顾，评议内容涵盖思想政治、依法履职、创先争优、自身建设等9大板块。同时突出“人大元素”，重点听取受人大监督、贯彻决议决定、办理代表建议等情况。围绕依法履职、服务群众、接受监督等内容，制定正反两方面16项问题清单，通过评议对象自查、单独座谈、代表征询意见等方式，为开展有效评议掌握好第一手材料。

## 优化设计 全方位建强评议链条

一是评议分工“细”。将评议工作分为“启动部署、调研征询、会议评议、整改落实”4个阶段，分批次研究具体评议方案。结合评议对象工作职能，建立评议工作组，采取“统一部署、分组实施、一体推进”的方式，扎实开展工作。在现场评议过程中，县人大常委会组成人员、有关人大代表认真审阅履职评议对象履职报告和工作组调查报告，对被评议人员提出询问或意见建议。常委会组成人员以无记名方式对被评议人员进行满意度测评。二是评议方式“新”。创新开展“代表进人大”“履职实绩现场调研”等活动，融入履职评议全过程。邀请相关单位人大代表走进会

大常委会机关、走入项目一线，参与座谈调查，对评议对象工作成绩进行视察，最大限度掌握真实情况，确保调研不虚不空、有理有据。目前，共开展履职评议专题活动23次，累计183名县、人大代表参与。三是评议结果“准”。聚焦“察、述、问、议、评、改”6个方面，通过听取现场述职、现场询问、集中审议、民主测评、监督整改落实等一系列措施，广泛征求评议对象所在单位班子成员、普通职工、管理服务对象、基层服务站点意见建议，必要时征询纪检监察、信访综治、目标考核等部门意见，构建起“评议前—评议中—评议后”“全链条”监督机制，精准查找存在问题和不足，形成客观全面的调查报告。截至目前，累计到评议对象所在单位开展专题座谈会13次、单独谈话132人次，函询部门意见11次，全面、立体了解评议对象履职情况。

## 发扬民主 全过程做好评议监督

一是广征民意了解“真情况”。将全过程人民民主重大理念贯穿履职评议始终，第一时间发布通知公告，广泛征求社会各界对履职评议对象的意见建议。将征询意见融入“代表接待选民”“主任接待日”等活动，累计开展意

见征询活动18次，发放调查问卷235张，征求各类意见建议86条，充分保证代表和群众的参与权、监督权、表达权。“二是现场询问提出‘真问题’。采取‘现场询问+分组审议+投票测评”方式召开履职评议会议，邀请有关人大代表全程参加，围绕履职评议对象工作职责，结合社会热点、工作难点问题进行现场询问，由评议对象当场“答卷”，为开展最终满意度测评提供参考。活动以来，开展现场询问3次，向11名政府部门负责同志提出问题24条，提出评议意见36条，推动评议工作真正“评出干劲、议出风采”。三是跟踪整改确保“真有效”。评议会议后，工作组将评议意见反馈给评议对象，同时邀请相关人大代表继续参与，对照评议对象履职报告中承诺事项、整改计划等进行持续跟踪监督，真正把代表监督、群众监督贯穿履职评议始终，将“人民监督权力”的要求落实到履职评议全过程。（作者系山东省临邑县人大常委会主任）



# 为持续开展员额法官检察官履职评议鼓掌

■ 滕修福（安徽）

近日，天津市和平区人大监察和司法委员会分别深入区人民法院、区人民检察院召开2024年度员额法官、员额检察官履职评议民主测评会，对参加此次履职评议的13名员额法官、6名员额检察官进行民主测评，正式拉开了本年度的员额法官检察官履职评议序幕。

据了解，和平区人大常委会自2019年以来，持续对辖区员额法官检察官进行履职评议，并探索形成一整套履职评议规范化程序，有效提升了人大监督质效。今年是该区连续第六年组织开展对员额法官检察官的履职评议，笔者为之叫好并充满期待！

组织开展述职、履职评议，是地方人大行使监督权的创新之举。早在20世纪80、90年代，就有基层人大“摸着石头过河”，试水组织开展对政府所属“七站八所”工作进行评议，而后这一

评议手段，扩散到县级以上地方各级人大常委会对政府专项工作的评议和对任命的政府组成人员进行述职、履职评议。但在当时述职、履职评议工作各地做法还不尽一致，尚未形成成熟统一的可借鉴、可复制的实践经验 and 操作程序，需要在实践中加以完善。所以在2006年颁布的监督法并没有单独将“评议”作为一种监督方式列入其中。“评议”和“审议”相比，增加了满意度测评的票决环节，强化了监督刚性。进入新时代，这一曾经地方上爱不释手的评议手段，现如今在践行和发展全过程人民民主的实践中，伴随着依法对“一府一委两院”专项工作的刚性监督而得到升华。诸如：在依法听取和审议政府专项工作报告的同时，组织开展满意度测评；组织听取和评议人大常委会任命人员的述职报告，进行任后监督；对年度民生实事项目，组织人大代表进行票决等。至于组织开展对法院、检察院员额法官检察官的履职评议，地方上还是少有出现的。

关于对法检两院进行评议，有人担心，也有人质疑。有人担心，组织开展对员额法官检察官的述职评议，是否有悖于司法体制改革？有人质疑，是否有干扰法院独立行使审判权和检察院独立行使检察权之嫌？诚然，和平区人大常委会已连续六年对员额法官检察官的有益探索和实践经验，给出了明确的答案。2019年，正是司法体制改革尤其是法官、检察官员额制在全国普遍推行之际，和平区人大常委会不失时机地率先开始组织开展对员额法官检察官的履职评议，且六年以来不间断，敢于试水，不怕质疑，是贯彻落实习近平法治思想的实践创新，是加强人大司法监督工作的有效途径，是促进公正司法的现实需要，笔者不能不为之鼓掌！

和平区人大常委会对员额法官检察官的评议经验，值得推广。据了解，和平区人大常委会每年随机抽选辖区15%的员额法官检察官开展履职评议，评议形式以现场和书面两种方式进行，履职评议重点突出法官、检察官落实宪法和法律、依法公正司法的情况以及任职期间依法履职与工作实绩、办案的法律效果与社会效果，接受监督与司法为民、勤政廉洁与作风建设等方面依法履职情况，切实提高法官、

检察官接受人大监督自觉，增强法官、检察官对人民负责、受人大监督的政治意识、法律意识、责任意识和民主意识。为力求科学、公正、高效，在选取评议对象时采取“2212”方式，即选取2名副职院领导、2名部门领导、1名部门副职、2名普通法官或检察官。运用“6个相结合”模式，即履职评议与专项监督相结合、线上线下与庭审观摩相结合、内部测评与常委会测评相结合、个人自评与组织鉴定相结合、现场发言与书面履职相结合、评议结果与年度考核相结合。履职测评结果由和平区人大常委会反馈至区人民法院、区人民检察院，作为法官、检察官法律职务任免时的重要参考。

多年来，和平区人大常委会对员额法官、检察官不间断进行评议探索而形成的一整套行之有效的履职评议规范化程序，是全面深化依法治国以及司法体制改革的有益探索，是践行和发展全过程人民民主的生动实践，必将有助于2019年新修正的法官法、检察官法的进一步贯彻实施，必将有助于确保法官、检察官执法为民、司法公正，必将有助于提升地方人大的刚性监督实效。