

立法工作的“三苦”“三境界”

——做好新时代立法工作“答卷人”

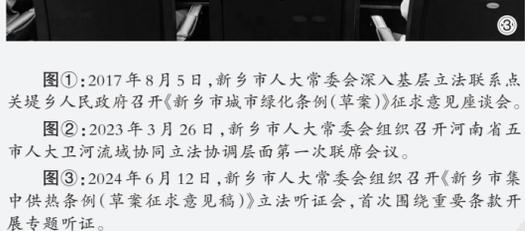
夜渐深,河南省新乡市人大常委会办公楼显得格外宁静庄严,对面广场上的喧嚣销声匿迹,唯余远处灯火闪烁。走在街上,微风轻拂中,从事地方立法工作9年来我不断思索的问题,终于有了答案。做好新时代立法工作“答卷人”,需吃得“三种苦”,达到“三种境界”,方能修成正果,痛并快乐着。

■ 王新彩 (河南)

先说“三苦”。一是坐冷板凳之苦:国家、省级已经制定许多法律法规了,设区的市是否还有必要立法?有些同志尤其刚从事立法工作的同志,会有此困惑。还有同志觉得,设区的市立法就是找到相关的法律法规,比葫芦画瓢,拣拣抄抄就行,没啥复杂的。其实不然。“法者所以兴功惧暴也,律者所以定分止争也,令者所以令人知事也。”从规范主义法学角度来看,法律本质上是政府治理的技术和工具,是作为上层建筑的国家机器的重要组成部分。从理想状态来说,立法权由国家统一行使,才能做到法统一,实现法律作为“天下之程式也,万事之仪表”的功能。但是,从现实政治状态来看,地方政府对与本地密切相关的事务有独立自主处理的能力与权力,这种能力和权力包括地方对其自主处理范围内的事务有发布普遍性规则的权力。随着经济社会的不断发展,尤其是在全面推进依法治国的当下,运用法治思维和法治方式,通过制度设计深化改革、推动发展、化解矛盾将成为地方治理的新常态,赋予设区的市立法权,既可以维护法制统一,改变红头文件的主观性、随意性及主要领

导的更替和意志变迁引发朝夕改的政策摇摆,又坚持和完善人民代表大会制度,使市级人大拥有立法、监督、人事任免、重大事项决定四项完整权力,发挥人大在地方经济社会发展中的积极作用。作为立法工作者,只有认识到设区市立法的重大意义,才能明白肩上所承担重任,不畏人言,耐得住寂寞,坐得住冷板凳,且把冷板凳坐热,发挥好地方立法的实施性、补充性、实验性作用。二是身心疲累之苦:我国社会主义法制的主要奠基人彭真同志说,立法工作是“干苦力”,是一种高强度的智力劳动,确实。立法是一项政治性、专业性很强的工作。政治性强,必须坚持党的领导,贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想,深入学习贯彻习近平总书记对立法工作的重要指示,熟知党的理论和路线、方针、政策及市委中心工作,这样才能确保立法工作举对旗、定好向、走正路,才能在立法过程中对公权力和私权利及各种利益进行合理分配,对不同利益的代表进行不妥协、有耐心的细致沟通,追求最大公约数,关键时刻敢于、善于在立法矛盾上砍一刀;专业性强,必须与时俱进学习城乡建设管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的专业知识,深入基层调查研究,了解基本情况,找出问题症结,找准立法重点,并通过反复征询意见、评估论证,才能做好制度设计。此外,还要潜心研究上位法,确保法规不抵触、有特色;咬文嚼

字,精雕细琢,确保符合立法技术规范,准确精练。因此,每项立法,都要做好调研基本功和绣花基本功,且“战战兢兢,如履薄冰”,唯恐稍有疏漏,出现差错。三是临考焦虑之苦:一部地方性法规出台至少要经过2次常委会会议、2次主任会议审议,1次市人大常委会会议研究,1次市人大常委会会议审查,还有若干次省、市人大法制委员会审议。每次会议前,除了加班加点筹备会议材料,还要再仔细研究条文及其背后缘由,对可能出现的争议焦点,做好准备;旁听会议时,犹如置身考场,精神高度集中,除了接受考官的阅评,还要快速记录意见,必要时作出解释;会议后,认真研究意见,提出修改建议,程序紧张时需要沉着冷静,快速作出回应。感觉如过关闯将,紧张焦虑,唯恐出现意外或者失误延误立法进程,顺利通过,则有“十月怀胎,一朝分娩”畅快淋漓之感。再说“三境界”。立法是为全体社会成员设定行为规则和权利义务的活动中,是一种顶层制度设计。习近平总书记说,要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。在错综复杂的利益关系面前,作为立法工作者,做到立法为民,要达到王国维先生说的三个境界:一是“独上高楼,望断天涯路”。每一次立法前,汇总整理相关法律法规以及政策文件,一遍遍地研究揣摩;深入学习立法相关的专业知识,一次次探讨交流;全面调查了



图①:2017年8月5日,新乡市人大常委会深入基层立法联系点关堤乡人民政府召开《新乡市城市绿化条例(草案)》征求意见座谈会。

图②:2023年3月26日,新乡市人大常委会组织召开河南省五市人大河流域协同立法协调层第一次联席会议。

图③:2024年6月12日,新乡市人大常委会组织召开《新乡市集中供热条例(草案征求意见稿)》立法听证会,首次围绕重要条款开展专题听证。

解情况,一趟趟调研论证。过程孤独、烦琐且艰辛,但是唯有如此,才能“望断天涯路”,奠定立法基础。二是“衣带渐宽终不悔,为伊消得人憔悴”。法规初次修改,是最为痛苦的,我们称之为“闭关”。坐在办公室里,眼前唯有法规条文,潜心钻研,讨论交流,严谨认真、精益求精,每一个条文、每一个文字、每一个标点都要反复推敲、再三论证。有时候,一个关键条款,要研究讨论两三个小时方有定论。一部法规的修改通稿,经常需要“闭关”十来天,等出来时,憔悴疲惫,恍如隔世。然而却是满心欢喜,终不负“句句千钧,字字千金”。三是“众里寻他千百度,蓦然回首,那人却在灯火阑珊处”。面对法规重点、难点

条款,立法工作者需要不断地调研、座谈、考察、论证,即便如此,有时候可能也找不到满意的答案。然而,在山穷水尽之时,静下心来,细细思索之后,往往会有“柳暗花明又一村”之感,真是“念念不忘,必有回响”。吃得“三种苦”,达到“三种境界”,方能体会立法工作的乐趣。近9年立法实践中,有幸见证我市地方立法从蹒跚起步到蹄疾步稳,与有荣焉。目前,我市已经制定出台13部地方性法规,全面提升我市社会治理水平提供有力法治保障,牵头制定的卫河保护协同立法,是我省首次协同立法,打造我省协同立法高质量样本。建立完善立法机制“四梁八柱”,聘请26名专家学者组成立法咨询

专家库,设立18个基层立法联系点,建立1个立法项目咨询中心,制定立法工作流程、立法项目培育、法规草案起草、法规草案公开征集意见、立法调研、立法听证、立法后评估等10个制度性文件,坚持完善“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局,力求出台的每一项法规都能符合新乡实际,彰显新乡特色,可操作,真管用。地方性法规能够不负党的嘱托,得到人民拥护,有效贯彻执行,经得起历史检验,是每位立法工作者的孜孜追求和快乐源泉。萤烛之光,虽不能与日月争辉,但无数萤火微光,闪烁其芒,必能汇聚成璀璨星河,照亮人民群众向往的法治宏伟蓝图。



我为家乡建电厂出份力



■ 姚开标 (江苏)

我家珍藏着一份原国家电力工业部办公厅《对八届全国人大一次会议第1017号建议的答复》信函,尽管32年过去了,当年我为家乡响水建电厂提交建议的情景仍历历在目。1993年1月,我当选为全国人大代表。

同年3月,我进京参加八届全国人大一次会议,会议期间,我联系了来自盐城、扬州、中直机关、民盟中央共30位全国人大代表,联名向大会提交了《关于在江苏省响水县陈家港灌河口建火力发电厂的议案》,同时,我还找到电力部部长汇报了加快响水县陈家港电厂立项情况。电力是经济发展的“血液”,更是百姓生活不可或缺的保障。1993年8月18日,我收到了国家电力工业部办公厅《对八届全国人大一次会议第1017号建议的答复》信函。全国人大常委会办公厅委托国家电力工业部办公厅在给我和金忠青、顾黄初、陆敬、沈辛荪、张厚宝、周杜潘、潘一乐、张洪刚、赵奇僧、姜秀兰、顾永骏、蔡秀民、袁世珠、李金华、陈次昌等30位全国人大代表的答复函中说:

您提出的“呼吁加快苏北陈家港电厂建设”的建议收悉,现答复如下:

江苏省电力工业局在1985年江苏省电力设计院所做的“淮河口港口电厂初步可行性研究报告”和1987年华东电力规划设计院完成的“苏北沿海港口电厂工程初步可行性研究报告”的基础上,又委托江苏省电力设计院对沿海大型火电厂厂址进行了复查和选址工作。目前勘察已结束。据省电力设计院复查的初步情况看,陈家港的建厂条件是可以的,关键是入口的拦门沙治理问题。对此问题,河海大学已进行了初步可行性研究,下一步是要具体实施,如这一问题能得到解决,则为新建电厂从海上采煤创造了有利条件。江苏省经济发展迅速,相对应电力的需求很大,而江苏省的一次能源又很缺乏,本省内特别是苏北地区没有能接受外部来煤的大型火电厂条件的厂址不多,我们认为只要陈家港电厂的外部条件落实,加快前期的准备工作是可行的。

喜讯传来,我备受鼓舞,立即将情况向响水县县委、县政府领导汇报,并把响水县陈家港有望建成苏北最大电厂的消息告诉了乡亲们。张爱萍将军生前亲手为陈家港火力发电厂题写厂名。陈家港电厂自2007年建厂以来,把促进苏北经济发展、造福人民群众作为央企奋斗目标。2012年8月20日,江苏国华陈家港发电有限公司两台66万千瓦超超临界发电机组建设项目获得国家发展改革委核准批复,标志着江苏省火电家族又添一员新成员,彻底圆了响水人民自1984年规划建设电厂的梦想。作为第八届全国人大代表,在履职过程中,我始终牢记人民重托,努力为家乡的发展和百姓的福祉发声。当看到自己提出的建议得到重视和回应,并转化为实际行动,家乡的电力设施逐步完善,百姓的生活因电力保障而更加便利时,我内心充满了成就感。这不仅是对我履职工作的肯定,更是对我初心的回应。

■ 孙鹏 (陕西)

整理桌面时,一个印着“凤翔县第十七届人民代表大会第二次会议 2013年元月”字样的收音机映入眼帘,上面已落满灰尘。轻轻擦拭,记忆如潮水般涌来。2017年,我初到宝鸡市凤翔县人大常委会机关工作,我的“师傅”陈老师在年底退休时将这个收音机送给了我。自那时起,它便一直作为电脑音箱放在桌后。睹物思人,与老师共事的温馨时光仿佛就在眼前。人大工作的法律性和程序性极强,容不得半点差错。新人面临诸多挑战,而我幸运地遇到了陈老师。他总是笑容满面、不急不躁,对我这个“徒弟”悉心教导,细致入微,苦口婆心。这些年来,我凭借陈老师传授的工作方法和经验,出色完成各项人大业务,还总结出不少经验体会并发表在各级人大报刊和网站上。回顾在凤翔县人大工作的这些年,真是传承与创新并行。——建设镇村人大代表之家。我刚入职那年,常委会在部分镇村试点建立人大代表之家,它是代表们沟通交流、倾听民声、反映民意、汇集民智的重要场所。如今,凤翔人大在此基础上不断拓展功能、提高标准,建成12个中心联络站和34个村居联络站,实现镇村全覆盖,保障了全区各级人大代表的常态化履职。

——预算监督联网“361”工作法。我来凤翔县的那一年,凤翔人大预算联网监督中心在全市率先成立。随后,在凤翔召开了全市人大预算联网监督工作推进会。我见证了凤翔人大预算联网监督工作升级创新和示范运行的历程,并总结出“361”工作法,让财政资金使用更加透明规范,推动政府将每一笔资金都用在刀刃上。——“12345”票决制凤翔经验。2020年,凤翔成为陕西省民生实事项目人大代表票决制工作三个试点县之一,我配合常委会财经工委,围绕县级人大如何开展民生实事项目人大代表票决制工作探索出一套机制,双向征集、三审四议、四项制度、五有监督”的实践模式。三年多来,凤翔人大共票决镇级项目30个、建成使用20个,各镇人大共票决镇级项目193个、建成使用127个,有效解决了群众的急难愁盼。——开展专题询问实施刚性监督。我先后参加了区人大常委会对全区食品安全、医疗保障、乡村振兴、西凤酒城营商环境和《宝鸡市凤翔县白酒历史文化产业园环境保护条例》贯彻实施工作开展的五次专题询问。通过实施让政府部门负责人直面问题、现场作答的刚性监督,不仅增强了人大监督的实效性,也让人民群众看到了政府的决心和行动。

——“三三制”闭环监督法。随着对工作的熟悉,我将凤翔人大对政府开展专项工作视察调研的多年实践,总结为“三三制”闭环监督法。这一闭环监督法犹如一把利剑,为人大监督工作提供了有力武器,切实增强了监督工作的实效。此外,还有对接监督首次向人大常委会做专项工作报告、出台代表建议和检察建议相互衔接转化办法、建立基层立法联系点并成立立法专家库等工作的创新开展,都进一步推动了人大工作与时俱进。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,为人民当家作主提供了坚实保障。身为年轻干部,我有幸亲历并参与的诸多创新工作,不仅给我带来了工作能力的显著提升,更是基层人大坚持和完善人民代表大会制度、扎实实践全过程人民民主的具体实践。回顾过去感慨万千,展望未来信心满满。在新征程上,看到眼前的收音机,我将不忘初心、牢记使命,接过老前辈“人人”手中的接力棒,传承传统、开拓创新,在基层人大的工作岗位上书写更加灿烂的篇章。

捧过「接力棒」 砥砺前行再前行

十年奋进人大路 矢志笃行写青春

■ 宋立新 (辽宁)

十年,于年长者,是岁月印刻在面庞的褶皱;十年,于孩童稚子,是懵懂到启蒙的飞跃。而我在辽宁省朝阳市人大常委会工作的十年,是奋斗和耕耘,是笃行和坚守,更是成长与收获,是充实而有意义的十年。

初识——从一位农民代表说起

除了政治课本里学到的“人民代表大会制度是我国的根本政治制度”之外,真正让我对人大工作有直观认识,还要从2009年大学毕业说起。那时的我,对未来规划一片迷茫,我应聘到丹东凤城大梨树景区工作。这期间,我有幸接触到了一位“不起眼”的村干部——毛丰美。乍一见到毛书记,就是一副再普通不过的农民模样,他个子不高,脸庞黝黑,说话语速很快,走路也很快,安排工作雷厉风行。工作一段时间之后,我才逐渐了解到,他竟然还是一位连任五届的全国人大代表!才知道他带领乡亲们把昔日贫穷的小山村建设成现代版“世外桃源”,是他把农民的心声带到了全国人代会并最终变为现实,是他把一个尽职尽责的农民代表形象展示给世人!通过了解这位农民代表的一系列事迹,我知道不论是城市电价调整还是农村饮水安全这类具体问题,还是推动取消农业税这样的政策改革,只要是困扰基层农民群众的急难愁盼问题,都可以通过人大代表代言发声,传递到各级政府和决策部门,并得到有效解决,进而让我对人大代表这个神圣称号和人民代表大会制度这项根本政治制度

有了更加清晰而直观的认识。

结缘——从乡镇人大工作做起

“父母在,不远游。”在外漂泊了几年之后,我回到家乡,通过省考成为一名乡镇公务员。“上面千条线,下面一根针。”到了乡镇工作之后,我才真正知道基层工作的纷繁复杂。2012年开始,恰逢朝阳市人大常委会强力推进乡镇人大工作,通过增加乡镇人大专职工作人员编制、保障代表活动经费、创新联动开展代表活动等形式,不断夯实乡镇人大工作基础,有效激发了乡镇人大活力。在此期间,我认真协助人大主席做好乡镇人大主席团各项工作,筹备乡镇人民代表大会、组织换届选举、开展代表培训和各项“三查(察)”活动。积极争取各方支持,高标准建成了“人大代表之家”,并作为全县样板之一,市人大及各县区人大常委会领导多次实地考察,得到市人大领导及各参会人员的一致认可,这也为我后期调入县人大工作埋下了伏笔。此时的我,从最初的旁观者,成了参与者和组织者,这也让我对基层人大工作有了更加深刻的认识。让我知道,乡镇人大虽然处于人大系统的最基层,却是同人民群众打交道的前前沿,在推进基层民主法治建设过程中发挥着重要作用。

扎根——从研究室工作干起

我相信,调入人大工作,是一种缘分,是一种冥冥中的注定。从此,人大工作成为我

的事业。2014年,我调入市人大常委会机关。由于一直从事文字相关工作,有一定的文字功底,我被分配到研究室工作。起初,不少人告诉我,研究室工作最苦最累最清贫,我都没有在意。我相信,世界上没有捷径,捷径就在最踏踏实实走的道路上,雪莲也只开在高山之巅。从乡镇机关到县级机关,公文起草的风格、内容、角度变化不小,猛然发觉自己对法律知识、人大业务、县情政策了解太少,第一次感到知识恐慌。于是,我天天抽空搬着大块头的法律书籍和人大书籍学习、阅读、摘抄笔记,反复查阅之前的工作资料,终于积少成塔,集腋成裘。我开始渐渐适应人大的公文起草和新闻宣传工作,从最初“豆腐块”大小的新闻消息,到稍微复杂一些的通讯评论,再到整篇的经验交流和理论研讨文章,每次看到有自己署名的文章刊发,内心都会有种难以抑制的兴奋和激动。这一干,就是十年。十年的人大工作让我明白——做工作要讲法治、讲民主、讲程序,干事业要重调研、重创新、重实效,做官做人要守得住底线、抵得住诱惑、留得住清白。我犹如一棵小树,在人大机关中沐浴着和风细雨,茁壮成长。可以说,一路汗水,一路硕果。一路走来,我的血液里渗透着对人大工作的热爱,我的年轮中已经记录着人大的光辉历程,我的根已经深深扎进脚下这片土地。扎根人大,我无怨无悔。

奉献——在展望未来中奋起

“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。”

