

关于对法典实施情况开展执法检查的路径思考

■ 余 万（安徽）

继十三届全国人大三次会议通过《中华人民共和国民法典》(以下简称民法典)之后,十四届全国人大四次会议又通过了《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称生态环境法典),标志着我国法典化立法不断取得新成果,进一步丰富了立法模式,完善了中国特色社会主义法律体系。根据法律规定,各级人大常委会负有对法律法规实施情况开展执法检查的职责。法典作为我国法律制度的一种形式,应当对其贯彻实施情况进行检查。但由于法典具有与一般单行法相区别的显著特点,也给执法检查带来了新课题。

法典的自身特征给执法检查带来新课题

与单行法相比,法典具有自身显著的特征。一是体量庞大。民法典共有条文1260条,生态环境法典共有条文1242条,是一般单行法条文数量的几倍、十几倍乃至更多。二是内容集成。法典是对特定法律领域内多部单行法律法规进行系统整合、编订纂修、集成升华而成,一部法典均包含多部单行的内容。如民法典正式实施后,《中华人民共和国民法通则》等9部法律同时废止;生态环境法典实施后,《中华人民共和国环境保护法》等10部法律同时废止。三是调整对象多元。法典作为综合性法律,调整对象远比单行法只就某一特定领域或事项作出规定要复杂得多。比如民法典就规定了物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任等多方面内容。四是责任主体交叉。在单行法中,一部法律的调整对象只涉及一个领域,因此法律的实施主体一般只有一个牵头部门,其他相关部门在其职责范围内负责实施,形成的是“一主多辅”的关系。但法典中由于

调整对象多元,多个调整对象是平行关系,且没有紧密的联系性。如民法典中的合同与婚姻家庭,显然涉及多个实施责任主体,不同部门在同一法典实施中的责任及其关系就形成了“多主多辅”“互为主辅”的关系。

由于法典具有诸多特点,对法典实施情况的检查,既有与以往执法检查在目的、程序、要求等方面的一致性,又有很大的差异性。对法典实施情况的检查远比单行法涉及面更广、工作量更大、情况更为复杂。因此,对法典实施情况进行检查,既是人大常委会的必答题,也是面临的新课题。

法典的体例结构要求执法检查须厘清三重关系

如何开展好对法典实施情况的检查,显然不能简单运用单行法的执法检查方式,而是要根据法典的特点,守正创新,开拓思路。要把厘清以下几种关系作为开展好法典实施情况执法检查的前提。

一是厘清整体与部分的关系。在单行法中,调整对象是单一的,整部法律的条文都围绕一个领域展开,形成一个完整的体系,具有不可分割性。而法典打破了这种单一性,调整对象涉及多个领域,不同领域的条文规定在法典中的关系是平行的。比如民法典中各民事关系的具体规定,在编纂民法典之前,都制定了专门法律予以调整,集成升华为民法典后,各部分内容仍然具有相对独立性,彼此之间没有必然的因果关系。因此,在一定意义上说,法典可以分成若干独立部分。

二是厘清横向与纵向的关系。法典与单行法在法律条文布局上也有所不同。从总体上看,二者都具有纵向的连贯性,比如都基本遵循总则、具体规定、法律责任、附则等格式。但在涉及调整对象具体内容的规定上,由于法典涉及

多个领域的规范,这一部分又形成了横向的并列关系。如生态环境法典第二编并列对八种具体的污染防治作出规定,在第五编第二章又与前文对应,并列规定了十三类具体法律责任。这种纵横关系同时还具有交叉性。如前例,生态环境法典第二编第三分编为“水污染防治”,而第五编第二章第五节则是对应的“违反水污染防治”法律责任,将相关联内容单列出来,又形成了同一领域的一个纵向关系。

三是厘清重点与一般的关系。监督法规定,各级人民代表大会常务委员会“每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,有计划地对有关法律、法规或者相关法律制度实施情况组织执法检查”。比如计划对噪声污染相关法律开展执法检查,在生态环境法典实施前的法律体系中,可以安排对《中华人民共和国噪声污染防治法》实施情况进行检查,但生态环境法典实施后,该法同时废止。生态环境法典涉及大气、水、海洋等八类污染防治,噪声污染防治只是其中一类。根据监督法关于围绕重大问题组织执法检查的规定,如果当前需要检查的是噪声污染问题,那么执法检查的重点应当是生态环境法典中关于噪声污染防治的法律条文,而关于其他七类污染防治的法律条文则不属于此次执法检查的重点。

根据法典特点开展形式多样的执法检查

开展执法检查的目的,在于发现问题、改进工作、促进法律高效实施,并提出修改完善的建议。在以往执法检查工作中,一般都表述为对某某法律实施情况开展执法检查,意味着执法检查对象是整部法律的实施情况。在单行法情况下,由于法律具有整体性、系统性和不可分割性,这样做是合适的,也是必要的。但是法典出现后,这一情况变得复杂起来。如果仍

然以整部法典为对象开展执法检查,就难以突出工作重点,尤其对基层人来说,还存在人员力量、法律素养等诸多方面制约,很难达到预期目的。监督法虽然对执法检查作出专章规定,但并没有明确是否要以完整法律为执法检查的基本单元。因此,在对法典的执法检查中,笔者认为,还应遵循实事求是,突出重点、务求实效的原则,积极探索创新,开拓思路,针对具体情况形式多样地开展执法检查。

一是围绕具体问题开展执法检查。按照监督法的要求,通过日常工作掌握的情况、征求意见收集的信息等,了解法律实施中存在的重大问题。对涉及法典调整的相关领域确需进行执法检查的,问题涉及法典的哪个领域,就对该领域的法律条文进行提取,对其实施情况进行执法检查,而与该问题无关的规定不作为执法检查内容。

二是聚焦责任落实开展执法检查。在法典实施中,同一个部门可能需要同时承担多领域、多环节的落实责任,在某一领域承担牵头责任,而在另一领域则可能承担配合责任。基于上述情况,可以就某一部门在同一法典实施中所承担的全部责任事项的落实情况进行检查,既全面了解负有实施义务的责任主体的责任落实情况,又通过一次性执法检查贯彻到基层减负的要求。

三是 以检验综合成效为目的开展执法检查。在开展分类执法检查的基础上,根据法典实施的需要,也可以应当适时组织开展全面执法检查。但务必坚持实效为先,把成效摆在第一位,切忌流于形式、面面俱到却面面不深。要科学制定工作方案,吸收法典所涉各领域的人大代表、法律专业人士参加,根据调整领域或实施责任主体成立若干工作小组,精心组织调研、检查等工作,切实把法典实施情况摸清、问题找准、建议提实。

是基层代表,生活在群众之中,最了解基层实际,最清楚群众需求,也最能带动群众、服务群众。全县800余名五级人大代表大部分来自基层一线,很多是种粮大户、合作社负责人。如何充分发挥人大代表在粮食生产中的示范引领作用,成为全县代表工作的一项新课题。县人大常委会坚持把履职平台建在粮食生产一线,先后建立乡村振兴代表示范基地、粮食高产创建代表示范基地等14家代表小组和示范基地,推动人大代表与人民群众常态化开展种粮技术交流。通过“代表能力提升年”等活动,组织种粮的人大代表和周边群众走进示范基地,实地察看生产经营规模、交流种植管理经验,在“现场体验、带着问题看、带着思考问”的过程中,激发人大代表和广大群众的种粮新动能,形成“平台聚代表、代表带群众、群众促丰收”的链式效应,推动代表履职与粮食安全同频共振。在人大代表的示范引领下,全县农业专业合作社发展到1000余家,流转全县48.6%的耕地。临邑县五级人大代表在粮食生产一线交出了一份沉甸甸的“履职答卷”,生动谱写了全过程人民民主的基层实践篇章,为新时代人大工作创新发展提供了有益借鉴。

(作者系山东省临邑县人大常委会主任)

主任笔谈
HURENBITAN

以法治力量护航粮食安全 在“国之大者”中彰显人大担当

■ 李多江（山东）

粮食安全是“国之大者”。习近平总书记深刻指出,“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”“保障粮食安全,关键在于落实藏粮于地、藏粮于技战略,要害是种子和耕地”。山东省临邑县人大常委会深入贯彻落实习近平总书记关于粮食安全的重要论述,聚焦“粮食安全、国之大者”,综合运用法定监督方式,高效履职,积极回应人民期盼,充分激发代表履职新动能,凝聚起粮食丰产丰收的强大合力,以实际行动践行全过程人民民主,在服务大局中彰显人大担当,为筑牢粮食安全根基贡献人大力量。

强化综合监督 全面护航粮食高产丰收

粮食生产需要季季接续、茬茬压紧,人大监督必须环环紧扣、久久为功。近年来,临邑县人大常委会立足产粮大县实际,围绕耕地保护、农机农技、良种良法、惠农政策、农资监管、防灾减灾及部门履职等重点领域,综合采取听取审议工作报告、执法检查、专题调研、履职评议等方式,打出监督“组合拳”,接续对“吨半粮”创建实施、高标准农田建设、水肥一体化、保障粮食安全等6项议题进行重点监督,将粮食生产有机融入水资源管理、乡村振兴、农田水利设施建设、农机化生产等15项监督活动,全链条、全方位护航粮食高产丰收,以人大监督实效推动粮食安全责任落地落实。

依法履职强监督

■ 高 洁（甘肃）

甘肃省玉门市人大常委会深入践行习近平法治思想,紧扣法治玉门建设主线,聚焦法治实施、司法公正、营商环境、基层治理等关键领域,创新监督方式、压实监督链条、放大监督效能,有效破解县域法治落地不深、司法监督不细、基层治理不强、法治服务不优等突出短板,推动玉门市依法治市工作从“常规推进”向“提质增效”跨越,以精准高效的人大法治监督护航经济社会高质量发展。

强化刚性执法监督 打通法律法规落地“最后一公里”

针对部分法律法规执行虚化、监管宽松等问题,玉门市人大常委会充分发挥执法检查“法律巡视”利剑作用,推动单一检查向闭环整改转变,紧盯经济发展、安全生产、生态保护、民生保障、乡村振兴五大重点领域,对《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国防沙治沙法》等30部重点法律法规开展全覆盖执法检查及整改“回头看”。坚持问题导向、靶向施策,精准查摆执法薄弱环节,逐条提出整改建议,逐项督促部门销号落实,有效扭转部分领域执法不规

范、监管不到位、落实有差距等问题,推动玉门市行政执法工作更加规范化、制度化、法治化。主动向上对接立法工作,深度配合甘肃省、酒泉市人大常委会开展城市绿化、扬尘污染、物业管理、农田防护林等民生重点领域立法调研,累计报送高质量立法修改意见180余条,多条基层实践建议被吸纳进地方性法规,推动上位法立法工作更贴合县域实际、更契合群众需求,实现“基层声音直达立法顶层”。

深化全程司法监督 筑牢公平正义法治防线

聚焦司法运行监督碎片化、形式化难题,构建常态化、全覆盖司法监督体系,切实规范司法权力运行。坚持年度专项审议机制,持续紧盯知识产权审判、公益诉讼、民商事纠纷化解、检察建议整改落实等关键环节,每年听取专项工作报告,推动司法机关补短板、强弱项、提质效。拓宽群众司法参与渠道,依法任命新一届人民陪审员84名,充实基层司法陪审力量。创新推行“代表沉浸式监督”模式,组织人大代表常态化旁听庭审,参与检察听证,五年来累计参与司法监督活动400余人次,有效防止“关门

司法、程序缺位”等问题,推动司法公开、公正、透明。健全人大信访法治化解机制,严格落实班子成员定期接待下访制度,五年累计受理、转办、督办群众信访案件30余件,实现信访事项办结率100%、矛盾化解率100%,推动大量涉法矛盾吸附在基层、化解在萌芽,引导群众依法理性维权,全市涉法信访秩序得到有效整治。

依法赋能创优环境 打造县域安商护航标杆

立足破解民营经济经济发展法治保障不足、企业家干事创业氛围不浓等痛点,依法创新行使重大事项决定权,在全市首创出台三项专项决定,设立“玉门企业家日”“玉门工匠日”,以人大法定权威固化尊商、重商、护商制度化机制,成为全市优化营商环境的标志性法治举措。建立“决定出台一督导落实一评议问效”全链条监督机制,连续两年跟踪督导落地见效,专题听取贯彻落实情况报告及检察机关法治护企专项报告,推动两大特色节点规范化、品牌化发展,有力提振市场主体发展信心。严格对标《中华人民共和国民营经济促进法》,全面开展涉企规范性文件专项清理,精准

电话: 0351-8228873
邮箱: rmdbllb@163.com

■ 陈春刚 吴 莎（辽宁）

在新时代新征程上,打造学习型人大常委会机关,既是适应全过程人民民主发展的必然要求,更是提升干部履职能力、推动人大工作高质量发展的根本路径。辽宁省朝阳县人大常委会立足新时代人大工作发展需要,把学习型机关建设作为队伍建设的“基础性工程”和“战略工程”,全方位夯实人大工作高质量发展根基。

从“被动灌输”转向“主动迭代” 树立科学学习新导向

思想是行动的先导,认识的高度决定行动的力度。面对新时代人大工作领域不断引导、要求不断提高的新形势,必须引导干部走出舒适区,重塑学习认知。学习是文明传承之途、人生成长之梯、政党巩固之基、国家兴盛之要。唯有以理念更新引领实践突破,才能推动学习真正入脑入心、见行见效。

树牢“学习即履职”的本位意识。把学习能力作为干部最根本、最核心的履职能力,视学习为一种政治责任和精神追求。督促干部克服“本领恐慌”,依靠持续学习弥补知识短板、能力弱项,避免思想落伍、工作滞后。倡导“生成式”学习理念。摒弃死记硬背的“储存式”学习,推行“学用相长”的“生成式”学习,鼓励干部带着问题学、结合工作思,将学习成果直接转化为解决实际问题的思路与举措。确立终身学习的行为习惯。常态落实“工作学习化、学习工作化”,让学习融入日常、抓在经常,以干部个体的持续成长,支撑人大常委会机关整体的提质增效。

从“松散软”转向“严实硬” 构建常委长效新机制

小智治事,大智治制。制度建设带有根本性、全局性、稳定性、长期性。为保障学习热度不减、力度不松,朝阳县人大常委会着力构建科学化、规范化、制度化的长效机制,以制度管人、以机制促学,让学习由软任务变为硬约束。

固化“刚性”学习频次。明确每周固定半天作为“常委会机关集中学习日”,坚持雷打不动,确保学习有考勤、有记录、有笔记、有成效。落实“头雁”领学责任。实现学习全覆盖,从常委会主任到普通干部职工全员参与。领导干部率先垂范,带头研学、带头发言,发挥“关键少数”的示范引领作用。实施“闭环”总结复盘。建立“季度小结+半年评估+全年总评”的阶段性复盘机制,要求干部撰写心得、交流研讨,通过输出倒逼输入,确保学有所思、思有所悟。强化“双向”激励约束。将日常考勤、笔记质量、成果运用纳入考评体系,把学习成效与评先评优直接挂钩,形成

■ 姚振勇（河南）

营商环境是市场主体生存发展的土壤,是区域核心竞争力的重要体现,也是推动高质量发展的重要支撑。为进一步提升人大监督实效,发挥代表作用助力营商环境持续优化,河南省濮阳县人大常委会在濮阳县政务服务中心设立人大代表监督站,以此为平台进一步密切人大代表同人民群众的联系,广泛汇集民意智,以小切口谱写为民监督的“大文章”。

健全运行机制 让监督更有力更有效

事前“走流程”。组织人大代表、群众代表对办事程序“走流程”,查找办理流程中的堵点和难点,由濮阳县人大常委会代表工作委员会召开协商会议进行调整优化,打通服务群众“最后一公里”。通过协商优化,县公用事业服务中心将“水电气暖”4个办事窗口整合,实现“一站式”办理、“一条龙”服务,为群众提供了实实在在的便利。问题“及时办”。认真接待、及时受理群众在政务服务中心办事过程中遇到的困难和问题,能够当场解决的,协调有关窗口单位当场解决。自2023年设立以来,人大代表监督站平均每天接受群众咨询20人次以上,当场解决问题178件,“有事找代表”已成为办事群众的新习惯。复杂问题“跟踪督”。建立“交办单”制度,对于当场不能解决的复杂问题,制作“三单”,即“接待群众反映问题交办单”“接待群众反映问题办理情况反馈单”“交办问题回访记录单”,形成问题交办—督促解决—反馈评估—回访问效的工作闭环。目前已向有关单位发出“交办单”解决问题15个,取得良好社会效果。

完善制度保障 为代表履职保驾护航

明确工作职责。根据县人大监督工作的性质和定位,制定4条工作职责,破除固化模式、激活学习活力,朝阳县人大常委会不断创新形式、拓宽渠道,让学习“活起来”“实起来”。坚持“请进来”与“走出去”相结合。邀请专家学者、业务骨干专题授课,系统解读政治、经济、法治等领域新知识;有计划组织外出考察、培训轮训,在对比借鉴中开阔视野、增长见识。坚持“站上台”与“坐下来”相促进。常态化开展“干部上讲台”活动,鼓励干部自选课题、登台授课,以讲促学、以讲提能;同时依托圆桌研讨、互动交流,围绕履职难点碰撞思想、凝聚共识。坚持“集中学”与“自主学”相补充。依托集中学习吃透理论重点、业务关键点;同步细化个人自学任务并编发教材、印发资料,让集中学提质增效、自主学查漏补缺,实现双向发力。

以学习“软实力” 筑牢履职“硬支撑”

“比学赶超”的良好氛围。

从“单一化”转向“多维化” 搭建多元赋能新载体

形式服务内容,载体支撑实效。为破除固化模式、激活学习活力,朝阳县人大常委会不断创新形式、拓宽渠道,让学习“活起来”“实起来”。

坚持“请进来”与“走出去”相结合。邀请专家学者、业务骨干专题授课,系统解读政治、经济、法治等领域新知识;有计划组织外出考察、培训轮训,在对比借鉴中开阔视野、增长见识。坚持“站上台”与“坐下来”相促进。常态化开展“干部上讲台”活动,鼓励干部自选课题、登台授课,以讲促学、以讲提能;同时依托圆桌研讨、互动交流,围绕履职难点碰撞思想、凝聚共识。坚持“集中学”与“自主学”相补充。依托集中学习吃透理论重点、业务关键点;同步细化个人自学任务并编发教材、印发资料,让集中学提质增效、自主学查漏补缺,实现双向发力。

从“大而全”转向“精而准” 打造履职实战新内容

要坚持“干什么学什么、缺什么补什么”,不断优化学习结构,实现精准赋能,避免“大水漫灌”、学用脱节。

突出政治理论与业务深耕并重。既抓实创新理论、政治理论的宣讲学习,筑牢思想根基;又强化监督实践、工作谋划等业务研学,实现理论有高度、业务有精度。突出法律素养与政策研判并进。深耕监督法、代表法等核心法规,练好看家本领;紧扣年度监督议题,研判政策背景与发展趋势,找准人大监督的切入点和发力点。突出政德修养与公务规范并行。常态化开展政德教育、作风教育,引导干部知敬畏、守底线;同步加强公务礼仪、办文办会流程培训,树立人大常委会机关严谨规范、务实高效的良好形象。

从“学进去”转向“用起来” 检验成果转化新成效

为学之实,固在践履。知是基础,行是关键,知行合一才能见到实效。学习的最终目的在于指导实践、推动工作。朝阳县人大常委会聚焦农村环境专项整治站、安全生产、食品安全等领域,高质量开展专题询问,以监督刚性回应群众关切。通过“调研—学习—询问—整改”闭环机制,让学习成果在解决民生痛点中接受检验、发挥实效。同时,认真总结传承人大工作长期积累的优良传统、成熟经验和有效做法,主动借鉴外地先进履职模式,在传承中固本强基,在创新中提质增效,努力把学习成果转化为践行全过程人民民主的生动实践。

建好人大代表监督站 助力营商环境持续优化

将窗口单位的依法行政程序、工作人员行为规范、纪律作风、工作效率全面纳入监督范围。严格值班管理。出合相应值班制度,将22个代表团420名市、县人大代表、18个窗口单位主要负责人编组排班,实现监督“零断档”、服务“不打烊”。县人大常委会代表工作机构负责日常督导,将代表值班情况记入履职档案,作为评比履职优秀代表的重要依据;将窗口单位主要负责人值班情况纳入工作评议内容,对出现空岗等违反值班规定的,及时进行约谈并向县委报告。加强履职保障。对值班代表进行培训,确保掌握解决问题的基本程序;为值班代表免费提供早餐,按照100元/天的标准为无固定收入的值班代表发放误工补贴。

坚持民意导向 推动监督成果长效转化

注重监督成果转化。对监督站收集的群众意见建议梳理汇总,把群众反映最突出、最强烈的社会热点难点问题列入县人大常委会监督内容,开展专题调研视察,必要时提交县人大常委会会议审议。针对办事群众反映较多的中小企业扩产立项、环境影响评价等方面的问题,今年8月份召开的县人大常委会会议专题听取相关单位工作报告,形成审议意见交由县人民政府办理,切实解决群众急难愁盼。形成高质量代表建议。值班代表注重收集群众反映涉及经济社会发展方面的意见建议,通过深入调研、广泛走访,直接把群众的意见转化为“接地气”“有温度”的议案建议。近三年来,在县人大常委会、代表所提意见建议有10%左右直接或间接来自人大代表监督站收集的群众反映。日常督办民生实事。将涉及政务服务改革、营商环境优化的民生实事项目,由人大代表监督站进行日常督办,引导广大群众参与到项目监督、评议等环节,充分听取民意,提高民生实事项目办结率、满意度。