

从机制上保障地方性法规有效实施的探索与思考

——《宣城市人大常委会关于全面加强地方性法规贯彻实施的决定》出台记

■李境

2014年10月23日,习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上作重要讲话中指出“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施”。在我国社会主义法律体系中,地方性法规是其中重要的组成部分。自新修订的《立法法》赋予设区的市地方立法权以来,各设区的市人大及其常委会积极行动起来,紧密立足本地实际,推动地方立法事业加快发展,为提升设区的市在城乡建设与管理、生态环境保护、历史文化保护方面的治理能力和治理水平发挥了重要作用。但是不可否认,受多方面条件的影响和制约,设区的市地方性法规的实施效果还不尽如人意。

2021年4月28日《宣城市人民代表大会常务委员会关于全面加强地方性法规贯彻实施工作的决定》(以下称《决定》)经宣城市第四届人民代表大会常务委员会第三十二次会议表决通过,为有效解决地方性法规实施中存在的突出问题提供了有益的探索,成为安徽省内首部关于加强地方性法规实施的专门决定。

起因

自2015年5月取得地方立法权以来,宣城市人大及其常委会先后制定了8部地方性法规。为推动地方性法规的有效实施,在每部法规实施满一年后,宣城市人大常委会都组织开展法规实施情况的执法检查。通过综合运用听取汇报、现场查看、资料查阅、民意调查等方式方法对地方性法规实施情况进行检查,对检查中发现的问题以“执法检查报告+问题清单”形式反馈给政府,推动地方性法规落地落实。几年来,常委会组成人员对地方性法规在城乡建设与管理、生态环境保护和历史文化保护中发挥的积极作用给予了充分的肯定,但仍觉法规实施效果还缺乏持续性、地方治理中突出问题的解决还缺乏一股韧劲,缺少了“下半场”,与法规制定时的预期效果还差一把火候。2020年10月,常委会组成人员在审议《宣城市住宅小区物业管理条例》执法检查报告时,提出执法检查中发现的问题,如《条例》要求相关部门进小区执法,但有些部门认为《条例》有规定但上级文件无规定,因而对进小区执法持消极态度,这反映出政府部门对地方性法规的法律地位认识不到位问题;如对执法交叉问题,执法主体推诿而不主动,这反映出执法体制不顺畅问题;如有些小区所在街道或社区连我市已制定《住宅小区物业管理条例》都不知道,更不用说去执行了,这反映出地方性法规普法宣传不到位的问题突出;再如不按物业维修基金的紧急使用程序拨付经费,这反映出对地方性法规中一些强制性规定执行不力的问题,等等。常委会组成人员认为,设区的市人大及其常委会不仅享有立法权,更应对地方性法规贯彻落实情况进行监督,这不仅是《监督法》赋予的法定职权,更是有效维护人大及地方性法规权威的有效举措,应创新体制机制,采取有力举措,切实解决这一问题,使地方性法规不仅能立得住,还要行得通。为有效解决地方性法规实施不力的问题,保障地方性法规有效实施,常委会认为有必要研究制定相关制度,为地方性法规有效实施提供制度保障。

过程

2020年12月经市人大常委会研究,将《决定》的制定出台列为2021年市人大常委会工作计划并报经市人大常委会研究同意。2021年1月《决定》起草工作展开,按照市人大常委会部署,法工委通过参加执法检查、走访基层立法联系点等多种方式,深入调研已生效的地方性法规执行情况,在此基础上,起草了《决定(征求意见稿)》,并同时向市人大常委会各工作机构征求意见。法工委还以书面形式印发《决定(征求意见稿)》,广泛征求各县(市、区)人大常

委会、基层立法联系点、立法咨询员意见。3月29日市人大常委会分管副主任主持召开专题征求意见座谈会,征求市人民政府及其有关部门、市监察委员会、市中级人民法院、市人民检察院对加强地方性法规贯彻实施工作的意见建议,同时对下一步加强地方性法规实施工作进行动员部署。4月初,法工委根据收集到的意见建议,对征求意见稿进行了修改完善,形成了《决定(草案)》。2021年4月28日《决定(草案)》经宣城市第四届人民代表大会常务委员会第三十二次会议全票通过。随后市人大常委会主持召开新闻发布会,《决定》正式公布施行。《决定》的出台过程充分体现了常委会组成人员推动地方性法规贯彻实施的决心,同时也充分吸纳了“一府一委两院”等法规实际执行部门的意见建议,在立法层面就取得了广泛的共识,达到了把立法过程变为普法过程的目的,为《决定》的落实奠定了良好的基础。

特色

地方立法是完善地方国家治理体系,提升地方治理能力的有效形式,但仅有立法只完成了地方治理的上半篇文章,地方性法规的有效实施是地方治理的下半篇文章。《决定》的通过为完善地方社会治理体系提供了有益的探索。

一是以重大事项决定形式确定相关机制。一是体现了主动作为、履职尽责。讨论决定重大事项是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权。但在人大常委会四项基本职权中,有三项职权已经制定专门法律,如《立法法》《监督法》《地方组织法》等,唯重大事项决定权的行使尚未制定相应法律。地方人大及其常委会以重大事项决定的形式主动出台相关决定不多,大多因党委和“一府两院”的提请而“被动”作为。《决定》的出台,正是我市人大常委会立足于新时代习近平总书记对人大工作的新要求以及中央对人大重大事项决定权的新精神(十八届三中全会提出了健全人大讨论决定重大事项制度;2017年年初,中办印发了《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》),在日常工作及发现问题、深入调研论证,对本行政区域具有全局性、根本性、长远性影响或者事关公众切身利益的重大事项,主动作为、履职尽责,依法作出决定。二是体现了我市人大常委会对地方性法规实施的高度重视,以专项决定形式推动地方性法规落实见效。这在全省是第一次、是首创。

二是将地方性法规的实施情况纳入监察委员会监察范围。《决定》规定对国家机关工作人员未依法履行地方性法规规定的职责,国家监察机关应当依法开展监察。设立监察委员会是我国国家监察体制改革、建立中国特色监察体系的创制之举,对党员领导干部依法行使权力、履行法定职责等情况进行监督是《监察法》赋予监察委员会的职责。虽然人大及其常委会如何监督监察委员会开展工作,以及监察委员会如何开展对国家机关工作人员履行法定职责进行监督乃至问责还有许多新问题仍在探索中,但《决定》仍对这一改革予以呼应,将地方性法规实施情况纳入监察委员会监察范围,以法定形式规定了监察机关在地方性法规实施中应当履行的职责,这既顺应我国监察体制改革的方向,也符合《宪法》和《监察法》的相关基本原则和精神,体现了《决定》的适度前瞻性。

三是明确立法、执法、司法、监察、普法五位一体的工作格局。地方性法规的实施既不是执法部门的独角戏,也不是立法部门的半场戏,而是全社会的合唱,需要各部门的通力合作。《决定》从加强党委领导出发,明确了立法、执法、司法、监察、普法五位一体的工作格局,从而动员社会各方面力量,发挥社会各方面的职能作用,营造地方性法规实施的良好氛围。

四是正人与律已相结合。就设区的市的立法权限来说,大多数涉及的是行政管理事项,政府及其相

关部门是地方性法规最主要的执法主体,《决定》对政府及其相关部门制定执法方案、明确执法主体、落实执法责任以及严格执法考核评价等全流程进行了规定,为地方性法规实施提出了明确的要求。同时,《决定》还对人大常委会自身在推进地方性法规实施中如何作为也作了明确的规定,如明确法规实施满一年,人大常委会应当听取执法情况报告;如市及各市区人大常委会应当有计划、有重点、有针对性地对地方性法规贯彻实施情况进行执法检查;如对内容重要、办理难度较大的事项,常委会负责同志应当领衔跟踪督办,等方面,都使用约束性强的法律术语:“应当”,进一步强化了人大常委会及其有关工作机构的工作职责,推动了执法与执法监督相结合。

思考

一部法律能否得到有效实施,需要各方面条件的支撑以及一系列的配套机制的保障。

一、良法方能善治。虽然全国人大常委会法工委近年来每年举行地方立法培训,但由于普遍赋予设区的市享有立法权至今不过六年时间,地方立法人才储备不足、立法经验不足、地方人大常委会组成人员的法律素养不足以及地方立法的机制还在探索过程中,地方性法规离“良法”这一标准还有相当的差距。这需要从全国人大层面加强顶层制度设计和业务指导,从省级人大层面规范立法后审批,从市级人大层面加强专业化队伍建设,只有上中下统筹协调、综合发力,才能保证地方立法走上法治化、民主化、科学化的发展轨道,实现“良法”。

二、观念必须先行。要树立地方性法规也是法律的思想意识,从根本上克服法规不如政策、法规不如文件,甚至法规不如领导讲话的错误观念。1、这是建设社会主义法治国家的需要。建设社会主义法治国家首先要确立法律在国家治理体系中的核心地位,而地方性法规是我国社会主义法律体系的重要组成部分;2、这是提升地方治理能力的需要。我国幅员辽阔,各地历史文化、经济社会各方面差异显著。地方性法规是地方结合本地实际、运用法治手段,有针对性地开展地方社会治理的必要手段;3、这是《宪法》和《立法法》赋予地方立法权的初衷。地方国家行政机关、司法机关等要主动适应《宪法》和《立法法》赋予地方立法权的新要求,落实《宪法》修法原意、尊崇《宪法》精神、遵守《宪法》规范。

三、加强执法检查。根据《宪法》和《地方人大组织法》规定,在本行政区域内保障宪法法律的实施是地方人大及其常委会的首要法定职权,是人大履行监督职权的重要方面。开展执法检查是《监督法》规定的人大履行监督职权的一种方式。要从《监督法》相关规定的立法宗旨出发,在检查选题、检查重点、检查组的人员组成、检查手段和方法方式创新以及检查后的审议报告的形成、审议意见建议的整改落实等全过程,细化执法检查工作流程,加强执法检查制度支撑,提高执法检查的实效,发挥宪法法律赋予的法律巡视利剑作用。

四、强化跟踪问效。加强地方性法规实施有必要将监督程序延伸至执法检查的后续处理环节,与专题询问、质询、特定问题调查、撤职等监督形式有效结合,形成监督合力。询问、质询、特定问题调查、撤职等是由《监督法》规定的保障人大监督具有强制力的手段,但由于普遍认为这些手段过于严厉,不会用、不愿用、不敢用,以致实践中极少使用这些监督手段,人大监督过松、过软、过泛,长此以往执法检查的效果必将大打折扣,法律监督的权威性也必将受到损害。强化跟踪问效就是要紧盯、盯紧地方性法规中在城乡建设与管理、生态环境保护、历史文化保护方面涉及群众切身利益的焦点难点问题,综合运用多种手段,持续跟踪、推动问题解决,推动地方性法规落地落实。

(宣城市人大常委会法工委)

用好红色资源赓续红色血脉 努力创造无愧于历史和人民的新业绩

(上接第一版)我们要从党的百年奋斗史中感悟真理的力量,不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,用马克思主义的真理光芒照耀我们的前行之路。

习近平指出,要教育引导全党始终坚持理想信念。革命理想高于天,回望百年党史,千千万万共产党人为了理想信念不惜抛头颅、洒鲜血。共产主义是我们党的远大理想,为了实现这个远大理想,就必须坚定中国特色社会主义信念。全党同志要增强“四个意识”、坚定“四个自信”,在全面建设社会主义现代化国家新征程上披荆斩棘、奋力前行,不断夺取新时代中国特色社会主义新胜利。

习近平强调,要教育引导全党始终坚持初心使命。牢记和践行中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命,是贯穿我们党百年奋斗史的一条红线。江山就是人民,人民就是江山,打江山、守江山,守的是人民的心,对我们这样一个长期执政的党而言,没有比忘记初心使命、脱离群众更大的危险。全党同志要从党的百年奋斗史中不断体悟初心使命,贯彻好以人民为中心的发展思想,矢志不渝为实现中华民族伟大复兴而奋斗。

习近平指出,要教育引导全党始终坚持光荣革命传统。党的伟大精神和光荣传统是我们的宝贵精神财富,是激励我们奋勇前进的强大精神动力。当今中国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期,国家强盛、民族复兴需要物质文明的积累,更需要精神文明的升华,决不能丢掉革命加拼命的

精神,决不能丢掉谦虚谨慎、戒骄戒躁、艰苦奋斗、勤俭节约的传统,决不能丢掉不畏强敌、不惧风险、敢于斗争、敢于胜利的勇气。全党同志要用党在百年奋斗中形成的伟大精神滋养自己、激励自己,以昂扬的精神状态做好党和国家各项工作。

习近平强调,要教育引导全党始终坚持推进自我革命。我们党历经百年沧桑依然风华正茂,其奥秘就在于具有自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的强大能力,自我革命精神是党的执政能力的强大支撑。全党同志要增强忧患意识,以永远在路上的坚定执着将全面从严治党向纵深推进,严于律己,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,始终做一名合格的共产党员,为把党的建设得更加坚强有力作出应有的贡献。

习近平指出,要用心用力保护好、管理好、运用好红色资源。要深入开展红色资源专项调查,加强科学保护。要开展系统研究,准确把握党的历史发展的主题主线、主流本质,旗帜鲜明反对和抵制历史虚无主义。要打造精品展陈,坚持政治性、思想性、艺术性相统一,用史实说话,增强表现力、传播力、影响力,生动传播红色文化。要强化教育功能,围绕革命、建设、改革各个历史时期的重大事件、重大节点,研究确定一批重要标识地,讲好党的故事、革命的故事、英雄的故事,设计符合青少年认知特点的教育活动,建设富有特色的革命传统教育、爱国主义教育、青少年思想道德教育基地,引导他们从小在心里树立红色理想。

宣州区全面完成困难精神残疾人药费补助发放工作



本报讯 今年以来,为切实减轻困难精神残疾人家庭经济负担、稳定精神残疾人病情,将康复民生工程做得更实更细更准,宣州区超前谋划,多措并举,全面完成困难精神残疾人药费补助发放工作。

广宣传,确保政策知晓到位。多角度、多层次广泛宣传康复民生工程政策,利用入户走访慰问、家庭医生签约、残疾人持证以及残疾人重要节日活动之际发放《宣州区残联民生工程政策告知书》,开展面对面交流,详细讲解康复民生工程政策;同时拓宽宣传渠道,借助电视台、广播电台、报刊、网站等媒体和微信、短信等载体广泛宣传,进一步提升广大群众政策知晓率,为康复民生工程的顺利实施营造了良好氛围。

早摸底,确保对象应助尽助。年初提前安排各乡镇街道开展困难精神残疾人全面摸底,了

解目前具体服药情况,帮助做好符合条件对象的材料收集和项目申报;区残联做好摸底情况汇总,做到底数清楚、对象精准;对超出民生工程指标的对象积极争取区级财政资金保障,实施项目扩面,为康复民生工程高质量实施打下坚实基础,确保项目落实到真正困难、有需要的残疾群众身上,不漏一人。

严把关,确保资金发挥最大效益。严格按照要求对申报人员审核把关,实行动态管理。对已经死亡、迁出等不符合救助条件的对象及时退出,并做好新增对象申报审核。审核结束后,仔细核对打卡发放账号,履行发放手续,及时足额将每人1000元的药费补助资金打卡发放到符合条件的受益对象手中,确保康复民生工程项目早实施、早受益,有效帮助受益对象稳定病情、融入社会。

截至目前,全区审核审批贫困精神残疾人药费补助对象1491人,超任务数441人,共计发放资金149.1万元,完成年度目标任务142%。(许国祥 本报记者 戴丹丹)

银发生辉 红心向党



6月25日下午,市老年大学举办庆祝建党100周年文艺演出,300余名师生倾情演绎了17个演出节目。此次演出主题突出、节目形式多样,讴歌了党的光辉历程,唱响了共产党好、社会主义好、伟大祖国好的主旋律,传递了颂党恩、听党话、跟党走的强大正能量,为群众奉献了一场精彩向上的文化大餐。同时也展现出我市老年朋友老有所学、老有所乐、老有所为、积极向上的精神风貌。

本报记者 叶亮文 摄

安徽省第三生态环境保护督察组转宣城市群众信访举报落实情况公开一览表

(第三批)

2021年6月25日,我市收到安徽省第三生态环境保护督察组转办第三批群众信访举报件7件,其中来电举报3件、微信举报4件。从责任单位上看,宣州区2件、广德市1件、宁国市2件、泾县1件、绩溪县1件。从污染类型看,涉及大气问题4个、水问题2个、生态问题1个、其他问题1个。

序号	受理编号	交办问题基本情况	行政区域	污染类型	责任单位	责任人	备注
1	LD20210084	宁国市港口镇生态工业园经一路宣城中盈绿色能源开发有限公司用生物质发电,但从去年开始,长期偷烧工业废弃布条,截至目前估计达1万多吨,该企业每天下午五点半至晚八点之间从杭州地区偷运进厂,少则一车,高峰时期有八车之多,每车最少装有30多吨,严重影响周边老百姓生产生活。	宁国市	大气	宁国市委和政府	何田、杜德林	
2	LD20210088	泾县昌桥乡文胜纸厂有一个污水管通向孤峰河,入河排口处有明显痕迹,偷排废水,大约每月排放一次,污染水环境。	泾县	水	泾县县委和政府	耿鹏、施怀中	(*)
3	LD20210102	宁国市中溪镇夏林村有一家夏林生态旅游开发公司在开发旅游项目过程中破坏了当地的基本农田,面积约100多亩。	宁国市	其他	宁国市委和政府	何田、杜德林	
4	WX202100076	广德市东亭乡九里岗有几家工厂排放废气,气味难闻,影响居民。	广德市	大气	广德市委和政府	陈红英、周其红	
5	WX202100077	绩溪县住在锦屏路东末端范围的居民受到路南工业集中化学废气影响太大了。待在家里就有一股浓浓的化学废气的味道,特别是傍晚的时候。	绩溪县	大气	绩溪县委和政府	何刚、卢东林	
6	WX202100084	宣州区古泉镇苟范大队范村和许村路边和村内有养猪场多年,长期排放养猪废水,污染村里的水,空气也很难闻。	宣州区	水、大气	宣州区委和政府	汪侃、俞志刚	
7	WX202100087	宣州区洪林镇麻姑山头(老鹰嘴)三人串通镇政府领导,用虚假招投标,假借治理泥石流灾害为名实施毁山盗林挖矿之目的,不但骗取政府治理资金65万元,还毁坏该山上烈士陵园,实际盗矿获利千万,经宣城电视台曝光后无处理结果。对之前信访投诉答复结果不满意。	宣州区	生态	宣州区委和政府	汪侃、俞志刚	