

浙江立法研究院动员全国立法专家力量献智献策

法治浙江建设拥有源源不断立法智慧给养

□ 本报记者 陈东升 □ 本报通讯员 郑春燕 文/图

6月12日,浙江立法研究院,浙江大学立法研究院(以下简称立法研究院)主办的第五届之江立法论坛上,全国著名法学家齐聚云栖西湖,高见迭出、雄辩纷呈,专门为浙江省共同富裕示范区建设的立法保障建言献策。

《法治日报》记者了解到,专家阵容强大,有中国法学会党组成员、学术委员会主任,浙江大学文科资深教授张文显,浙江省人民检察院党组书记、检察长贾宇,中国人民大学副校长王轶,浙江工商大学校长郁建兴,中国法学会立法学研究会常务副会长沈国明,北京大学法学院教授张守文,四川大学法学院院长左卫民,中国人民大学法学院院长黄文艺,中国法学会立法学研究会秘书长冯玉军,浙江大学光华法学院葛洪义等。这也是2018年以来历届之江立法论坛的缩影。

人大高校联手合作办院 建设法治浙江高端智库

这就不得不回溯到立法研究院独特的合作机制与组织架构。

2018年1月,作为浙江省十二届人大常委会确立的十五项重点工作之一,浙江省人大常委会多次和浙江大学领导沟通、接洽,最终确定由两家联合举办浙江立法研究院,与浙江大学立法研究院(校设机构)合署办公、成果共享,以期充分借力浙江大学学科门类齐全、专业水平一流的优势,为法治浙江、法治中国建设贡献力量。

浙江立法研究院初设时为民办非企业法人,2019年5月改制为事业单位。

为加强无间协作,浙江省人大常委会与浙江大学分别向研究院派驻代表,实行双院长、双执行院长机制。研究院的重大决策交给由省人大常委会、浙江大学以及关心立法的行业代表组成的理事会,日常运行交由院务委员会。

与此同时,为增强立法研究院的理论研究能力与全国影响力,设立学术委员会,由中国法学会党组成员、学术委员会主任张文显主任任,浙江大学光华法学院立法学科带头人葛洪义任副主任。

同时,立法研究院聘任立法理论界24位顶尖学者、立法实务界18位资深专家为客座研究员,聘任浙江大学内外法学、公共管理学、社会学、经济学、计算机等多学科专家31位为兼职研究员;与浙江省内15所高校的法



图为浙江立法研究院、浙江大学立法研究院主办的第五届之江立法论坛现场。

学院建立平台伙伴关系;新增立法学方向的博士后流动站,每年都有人站博士后专门从事立法学的理论与实践研究。

在运行机制与研究队伍的加持下,2019年,立法研究院新增为中国智库索引(CTTI)来源智库;2021年,入选浙江省新型重点专业智库。

立法研究院设立之初,就确立了“打造高端智库、创建一流平台、开启智慧立法”的初衷,并通过“四个一”的品牌活动助推立法质量提升:“立法名家讲坛”,以思想启迪提升立法格局;“立法专题沙龙”,以观点碰撞拓展立法思路;“之江立法论坛”,以百家争鸣博采立法共识;“立法前沿课题”,以理论探索支撑立法创新。

4年多来,立法研究院已经成功举办5届之江立法论坛,20期立法名家讲坛,17期立法专题沙龙,74项立法前沿课题(包括浙江省哲学社会科学立法专项课题23项),为全国人大常委会、浙江省人大常委会提交《立法研究参考》89期,持续为法治国家建设发力。

汇聚全国学者专家智慧 护航重大改革于法有据

回顾历程,立法研究院的品牌活动有一个显著特

征:每年围绕中央或浙江省委的重大战略部署,布局“四个一”品牌活动,以全国立法学者与实务专家之智慧,全方位护航“重大改革于法有据”。

2018年,浙江省“最多跑一次”改革成为全国“放管服”改革的“亮点工程”,在国内掀起学习热潮,但社会上不乏对“一窗受理”“行政许可告知承诺制”“区域评估”“由均效益综合评价”等创新做法的质疑之声。

为使“最多跑一次”的前沿探索得到合法性支撑,浙江省人大常委会将《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》列入立法计划。立法研究院的专家团队全程跟进立法项目,多次赴桐庐等地实地调研,并通过立法名家讲坛、专题立法沙龙等活动邀请国内行政审批制度改革的一流专家,从行政法基础理论中汲取合法性养分。

在前期试点的基础上,浙江省率先谋划数字化改革战略,这与立法研究院“开启智慧立法”的初衷不谋而合。

很快,立法研究院便组建了由法学、经济学、计算机专家构成的数字立法团队,前期的主要任务是服务

以数字为对象的立法项目。《浙江省数字经济促进条例》自然成为2020年的“重头戏”。

这部地方性法规旨在实现数字产业化与产业数字化;前者是指通过市场化应用,将现代信息技术转化成有价值的数字产业,俗称“科技公司”;后者是指以现代信息技术为手段,改造传统工业、农业、服务业,实现传统产业的数字化升级。不论是前者还是后者,都和数据权属密不可分。

在立法初期,也曾想过对此问题作出正面回应,但在第四届之江立法论坛“数字经济发展的立法保障”上,来自法学、经济学的多位专家都不建议在国家没有明确表态之前作出创新性规定。最终,条例选择了规范数据利用行为而非数据权属的进路。

2021年,浙江省委全面启动数字化改革。作为底层架构的一体化、智能化公共数据平台,是整个数字化改革的基础保障。为此,浙江省委书记袁家军亲自“点将”,要求尽快推动公共数据立法。

受浙江省大数据局委托,立法研究院的数字立法团队牵头负责《浙江省公共数据条例》的学者稿。在立法调研过程中,公共数据的范围、数据权属、公共数据管理体制、内部共享的分类、外部开放的分层、利用与安全的关系、监督与责任的分配等等,都成为重点关注问题。

特别是公共数据的范围,是否应当当时袁家军提出的“1+5+2”工作体系(2022年调整为“1+6+1+2”),从政府数据延伸至政务数据,甚至涉及公共利益的企业数据,成为立法时最大的争议焦点。

为此,立法研究院多次组织立法名家讲坛、立法专题沙龙,邀请国内顶尖学者发表评论。

最终,《浙江省公共数据条例》第三条将公共数据来源主体定位在国家机关、法律法规规章授权的具有管理公共事务职能的组织以及供水、供电、供气、公共交通等公共服务运营单位。

秉承“开启智慧立法”追求 推进立法科学化民主化

从2018年1月20日成立至今,立法研究院已经走过近5年的历程,始终秉承“开启智慧立法”的追求。

一方面,是以数字为对象的立法,通过立法促进数字经济领域的经济、行政、社会、文化等事业的发展。

《浙江省数字经济促进条例》《浙江省公共数据条例》《浙江省快递业促进条例》《浙江省电子商务条例》等地方性法规的起草,《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律的论证,都留有立法研究院深度参与的痕迹。

另一方面,是以数字为手段的立法,尝试以大数据分析、因果推理等方法扩大立法的科学性与民主性,提升立法质量。

从2020年《浙江省广告管理条例》修订开始,立法研究院就试图以大数据分析的方法,从互联网广告的案例库中甄别虚假广告的语义特征,进而为有效监管的条文设计提供立法建议。

2021年,在《浙江省公共数据条例》的起草过程中,立法研究院试图引入仿真实验,以比较同一条文的不同设计可能带来的不同社会影响。

2022年,立法研究院团队参与科技部重点研发项目“立法公众意见综合分析及法律条文智能审查技术研究”,负责课题一“多层次多渠道反馈信息的意见/观点采集和评估技术”的设计与实施。目前正在以《浙江省促进高质量发展建设共同富裕示范区条例》的个别条款为例,收集、清洗和挖掘政府、传媒、学界等不同渠道的立法声音。

护航改革始终是立法不变的使命,数字立法也成为践行全过程人民民主的技术通道。



南宁市人大常委会刀刃向内强管理 代表履职年度积分连续两年不达标将被劝辞

□ 本报记者 马艳 □ 本报通讯员 宁建勇 岑耀南

如何评判人大代表履职情况?如何保证和规范常委会组成人员依法履职?“一府一委两院”领导人员和政府工作人员列席市人大常委会会议有何责任义务?过去,人大系统在常委会组成人员、人大代表依法履职和“一府一委两院”负责人列席市人大常委会会议方面一直缺乏清晰明确、针对性强、可操作的制度规范,一定程度上制约了工作成效。

近日,广西壮族自治区南宁市人大常委会颁布施行《南宁市市人民代表大会常务委员组成人员履职管理办法》《南宁市市人民代表大会代表履职积分管理办法》《南宁市“一府一委两院”领导人员和政府工作人员列席市人大常委会会议办法》,通过建立履职档案,建立述职制度,完善考勤、积分管理、集中通报提醒等方式,切实抓好监督考评,确保办法规定落到实处。

连续三次不发言将被约谈

地方人大常委会组成人员履职行为直接影响地方国家权力机关的地位和作用。为进一步增强常委会组成人员的政治意识、法治意识和责任意识,保证和规范常委会组成人员依法履行职责,结合实际情况,南宁市人大常委会制定了《南宁市市人民代表大会常务委员组成人员履职管理办法》。

《办法》第一章共4条,主要内容是制定办法的法律依据,常委会组成人员的构成、对常委会组成人员的职责进行了明确,要求常委会组成人员模范遵守宪法和法律法规,遵守政治纪律和政治

规矩,带头执行市人大及其常委会的决议、决定等。

第二章共5条,分别对常委会组成人员妥善处理好履行组成人员职务和本职工作关系、会议请假情形、会议请假程序、会议审议准备和发言要求等方面作出规定,规定常委会组成人员应当全程出席常委会会议,因公出国、出境以及参加全国、自治区召开的重要会议、举办的重大活动等四种情形可以请假。

第三章共8条,通过建立履职档案和相关履职制度,对常委会组成人员的履职情况进行监督。第十三条规定建立常委会组成人员出席常委会会议考勤制度,考勤情况适时公布。第十四条规定连续三次在常委会会议上未发言的,由常委会主任进行约谈。第十五条规定常委会组成人员无故缺席两次本级人民代表大会会议的,其代表资格终止;一年内出席常委会会议次数不足三分之二的,由常委会予以通报批评。对确实不能履行职务的,可以劝其辞去常委会组成人员职务。

连续两年不达标将被劝辞

近年来,南宁市人大常委会党组高度重视代表工作和代表主体作用发挥,在保障代表履职上求实效,探索出了一系列好的经验做法。但在实践中仍存在代表履职意识不够强、作用发挥不够充分等问题。为进一步强化代表作用,规范代表履职行为,更好发挥代表作用,不断提高代表履职积极性和实效性,南宁市人大常委会制定了《南宁市市人大代表履职积分管理办法》。

南宁市人大常委会近年来一直在加强代表履职管理监督方面进行积极探索,不断建立健全完善代表大会、常委会及代表工作等方面的制度,为代

表履职管理监督工作的开展奠定了基础。这次制定的代表履职积分管理办法就将人大代表联络站和基层立法联系点深度融合标准化建设“十个一”活动,代表联系人民群众,代表出席市人民代表大会会议,参加大会组织的局长通道等特色工作做法纳入积分管理体系,并在第三条进行了明确:代表履职基础分为100分,按代表大会会议期间、闭会期间和履职加分三类项目积分。

大会会议期间积分项目占50分,主要为出席大会全体会议、代表团全体会议、分组会议及审议发言情况,提出议案建议的情况;闭会期间积分项目占50分,主要为参加市人大和市“一府一委两院”等单位、部门组织的各类会议、活动,参加代表小组活动,到站点参加“十个一”活动情况,联系原选举单位和人民群众听取意见建议,并报告履职情况等内容。加分项目20分:主要为代表在履职工作中取得的成效,包括确定为议案或重点督办建议,获得荣誉表彰,参加大会组织的局长通道、代表通道或者履职事迹被专题报道等方面的内容。

《办法》第六条规定代表履职积分是代表评优评先和推荐留任的重要依据。代表履职年度积分低于60分的,由市人大常委会领导进行提醒或约谈。代表履职年度积分连续两年均低于60分的,由市人大常委会领导劝其辞去代表职务。

列席人员无故缺席将被通报

多年来,地方各级“一府一委两院”负责人列席本级人大常委会已成为常态。但在实际工作中,各地人大常委会大多对列席会议人员还没有明确具体的规章制度,对什么人列席,什么人不能列席没有制度规定,有时有关部门安排的列席会议人员对相关议题情况不了解或者了解不多,只能被动听

会,不能准确、详细回答常委会组成人员的询问,会后对审议情况传达也存在不到位的问题,甚至还存在个别部门负责人随意缺席会议的情况,影响常委会会议的审议质量。

为有效解决存在的问题,切实规范“一府一委两院”领导成员和政府工作人员列席市人大常委会会议,严肃会议纪律,提高会议质量,南宁市人大常委会制定了《南宁市“一府一委两院”领导成员和政府工作人员列席市人大常委会会议办法》。

《办法》第二条、第三条、第四条明确了“一府一委两院”领导成员和市人民政府工作人员列席市人大常委会会议,是一项法定的职责。市人大常委会举行全体会议、联组会议时,“一府一委两院”的领导成员应当列席会议。市人民政府工作人员列席市人大常委会会议,是一项法定的职责。市人大常委会会议在分组审议工作报告时,市人民政府工作人员列席会议,听取意见、回答询问。

《办法》第五条、第六条明确了列席人员因故请假的事由及时限,因特殊情况不能列席会议的,应当在常委会会议举行的两天前书面请假,并说明具体事由,未经批准不得缺席。同时规定了可以请假的具体情形。第七条规定无故缺席会议的,由市人大常委会办公室通报,并抄送市绩效考评领导小组办公室。

南宁市人大常委会选举联络工作委员会负责人表示,三个《办法》的出台,体现了南宁市人大常委会刀刃向内,加强自我监督和管理的勇气,对保证和规范全体市人大代表和常委会组成人员依法履职、发挥作用,规范“一府一委两院”领导人员和政府工作人员列席市人大常委会会议,全面落实强首府战略,凝心聚力建设新时代中国特色社会主义壮美广西,具有十分重要的意义。

□ 本报记者 石飞

曲靖人大“小快灵”立法解决实际问题 立法规范城乡网格化服务管理

不设章节,形式简短,内容直奔主题,注重解决实际问题……《曲靖市城乡网格化服务管理条例》(以下简称《条例》)近日在云南省十三届人大常委会第三十二次会议上获得批准,此次立法,是云南省“小快灵”立法工作的一次生动实践。

近年来,曲靖市网格化社会治理工作坚持以打造社会治理“一张网”为抓手,在疫情防控、全国文明城市创建工作中发挥了积极作用。2019年底,曲靖市被列为全国文明城市治理现代化试点城市。基于此,将基层网格化服务管理的成熟经验与做法制度化、规范化和法治化十分必要。

为了让成熟经验尽快上升为《条例》内容,2021年,曲靖市人大常委会将《条例》确定为立法调研项目,2022年列入立法审议项目,并于6月27日在曲靖市六届人大常委会第三次会议上获得通过。

曲靖市人大常委会通过立法考察和调研,多渠道广泛征集民意,不断修改完善《条例》内容,充分践行全过程人民民主,为《条例》的制定打下坚实基础。

《条例》共10条,1000余字,内容短小精悍、务求

实效。从网格化服务管理工作的原则、网格界定及划分、组织协调机制、工作保障机制等方面,着力解决曲靖市网格化服务管理工作在机制不健全、网格事务杂乱、网格化服务管理发展不平衡等方面的问题。在坚守地方立法权限,保障立法合法性的同时,注重以“小切口”解决实际问题,凸显立法简洁、有效、管用的特点。

曲靖市人大常委会法制委员会相关负责人表示,为让

网格化服务管理工作与市委规范性文件、政府部门职能职责相衔接,《条例》规定,市、县(市、区)、乡镇(街道)应当建立健全网格化服务管理组织协调机制。负有网格化服务管理职能的市、县(市、区)各部门应当根据职责权限,按照重心下移、力量下沉、保障下沉的要求,制定配套措施,将本部门基层工作与网格化服务管理全面对接,协调联动。

“这是让立法‘灵’起来的具体举措。”该负责人介绍说,《条例》采取“小快灵”立法形式,将原本各具功能的网格合并为统一网格,同时在政策及配套措施方面进行倾斜,具有较强的针对性和可操作性,群众能够在网格中实现更多事务的办理,体会到网格化服务管理工作带来的便利。

立法资讯

修订中医药法

推动健康中国建设

本报讯 记者朱宁宁 中医药法是我国中医药领域第一部综合性、全局性、基础性的法律,中医药法已列入全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划,国家中医药局已组织开展完善中医药法相关制度研究,重点开展中医药管理体系、中医药服务、中医药科技创新、中医药人才培养、重要产业等方面的研究,同时系统评估中医药法配套制度的实施情况。

2017年7月1日起,中医药法施行。5年来,该法对中医药事业的发展起到了积极的推动作用。2021年,全国人大常委会组织开展了中医药法执法检查,执法检查组发现,中医药法在具体实施中仍存在问题,需要尽快修订完善。

今年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出了关于修订中医药法的议案。议案认为,应修订中医药法,以法律手段保障振兴中医药事业发展的政策和要求落到实处,推进中医药事业与产业高质量发展,推动健康中国建设。

议案认为,现行中医药法存在多方面问题需要进一步完善,建议将“遵循中医药发展规律,传承精华,守正创新”作为统领修订中医药法的原则;健全国家、省、市、县四级管理机构,设立国务院直属的国家中医药事业发展机构;建立符合中医药自身发展规律的临床疗效评价体系;鼓励加强中医传统理论的研究,把握中医药自身发展规律,确保中医药事业沿着正确道路发展;加大中医药知识产权保护力度;从源头上保障传统中医药事业的人才培养机制;建立纯正的中医药医疗体系,鼓励支持普及基层的中医药健康医疗服务网点建设;积极宣传普及中医药文化知识。

新修正的《内蒙古自治区公证条例》施行

本报讯 记者史万森 新修正的《内蒙古自治区公证条例》(以下简称《条例》)已于近日施行。《条例》对公证执业范围和程序、公证收费标准、公证员任职条件等作出新的规定。

这是20多年来对原《条例》首次进行修正。原《条例》8章44条,修正后为30条,在公证事务中新增了公证存证、司法辅助、行政辅助事务,参与纠纷调解等多项内容;在公证复查争议投诉的管辖方面,明确由自治区人民政府司法行政部门负责监督指导本行政区域内公证执业活动投诉处理工作,由盟行政公署、设区的市人民政府司法行政部门具体负责投诉处理工作,明确了公证协会可以接受司法行政部门的委托,对公证机构和公证员的违法行为进行调查、核实,并向司法行政部门提出实施行政处罚的建议,进一步畅通了当事人的救济途径,完善了公证复查争议投诉的流程。

在法律责任方面,《条例》主要在两个方面作了修正。一是在应受处罚的情形上,将严重违法公证程序进行公证,侵占、挪用提存款物等四种情形增列为应予处罚行为。二是明确盟司法行政机关为实施行政处罚的执法主体,从而有利于增强执法力量,明确执法权限,有力制止与制裁公证违法行为,维护健康的公证执业秩序。