



法治日报
星期二
2025年4月29日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/陈维华

LEGAL DAILY

稳中求进推动人大工作高质量发展

地方人大常委会负责同志学习培训班在京举办

□本报记者 潘晓磊 文/图

地方人大常委会负责同志“深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想 坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度”学习培训班近日在京举办。来自31个省(区、市)人大的常委会负责同志和在地方人大学习培训中担任主讲人的专门委员会、常委会办事机构和工作机构的负责同志等214人参加学习。

多名参加学习的同志表示,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党中央集中统一领导这个最高政治原则,确保党的理论路线、方针政策和决策部署在人大工作中得到全面贯彻,围绕党和国家大局依法履职,担当作为,稳中求进推动人大工作高质量发展。

服务大局担当作为

参学人员表示,要坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度,树牢大局意识、全局观念,在围绕中心、服务大局中积极主动担当作为。

上海市人大常委会党组书记、主任黄莉新表示,必须自觉把人大工作放在现代化建设全局中来谋划和推进,依照宪法法律赋予的职权,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,通过立法与改革紧密衔接实现高质量法治供给;加大对财政经济工作和群众关心关切问题的监督力度,通过完善监督机制加强高效率落实执行。

黄莉新介绍说,上海市人大今年围绕“五个中心”建设,浦东高水平改革开放,人民城市建设、长三角一体化等国家重大战略任务,计划制定修订法规26部,开展监督38项,深入实施关于推进高质量立法的若干意见,提升监督刚性和实效的四项举措,更好助力经济平稳健康发展和高水平改革开放。

四川省人大常委会党组成员、副主任王菲表示,要深刻把握地方人大在推进中国式现代化中的使命任务,牢固树立大局意识和全局观念。近年来,四川省人大以高水平合作助推成渝地区双城



地方人大常委会负责同志“深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想 坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度”学习培训班近日在京举办。

经济圈建设,以高质量立法优化四川现代化建设的法治供给,以高质效监督助推经济社会高质量发展,努力在推进四川现代化建设中找准人大工作的切入点和着力点。

“四川省人大以高质量立法优化四川现代化建设的法治供给,制定《四川省知识产权促进和保护条例》《成都东部新区条例》等法规,助力发展新质生产力,推动创新发展;制定《四川省川剧保护传承条例》《四川省社会保障卡一卡通条例》等法规,推动更好满足人民群众需求。”王菲举例说。

践行全过程人民民主

参学人员表示,要围绕发展全过程人民民主,坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度,为实现新时代新征程党和人民的奋斗目标提供坚实制度保障。

黑龙江省人大常委会预算工作委员会主任刘成禹说,黑龙江省人大切实尊重代表主体地位,充分发挥代表密切联系群众优势,践行全过程人民民主。

“我们创新联系服务代表方式方法,通过建立健全代表联络站制度,主任会议重点督办代表建议办理机制,建立代表家站等,不断扩大代表参与的渠道和方式,不断拓展代表参与审查监督工作的广度和深度,黑龙江建立了常委会领导,常委会组成人员联系代表机制,并把邀请代表参与立法监督工作作为一项重要考核内容,要求每个部门按月统计上报。”刘成禹说。

甘肃省人大常委会工作委员会主任李秀娟表示,要把践行全过程人民民主作为职责使命。甘肃省人大始终践行“主体是代表,力量在代表,活力靠代表”的理念,在守正中创新,在创新中提高,全方位发挥代表在践行全过程人民民主中的

重要作用。

李秀娟介绍说,甘肃省人大积极优化平台载体,架好民意传递“连心桥”。通过调研指导、召开推进会、选树推广典型等方式,不断提升家站建设质效。全省共建成7000多个家站,实现了乡镇、街道和中心村全覆盖。在规范完善传统阵地的同时,积极推进信息化建设,改造升级省人大代表履职平台,推动代表家站实体、网上、掌上深度融合,实现了代表“零距离”、全天候联系群众。

充分履行立法职责

参学人员表示,要充分履行立法职责,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,以高质量立法保障高质量发展。

湖北省人大常委会法制工作委员会副主任郑文金表示,必须完善立法工作机制,做到科学立法、民主立法,依法立法。提高立法质量是立法工作永恒的主题,关键在于完善机制。

郑文金介绍说,近年来,湖北省人大健全完善“五个体系”,即以法规项目领导小组为核心的领导体系,以“双组长”“双班长”为重点的组织体系,以立法工作专班为依托的工作体系,以立法各环节主体履职尽责为目标的责任体系,以全程记实为保障的监督体系。开展“五个之前评估”,在法规立项、起草、议案提出、专委会审议、法规表决等关键节点,均开展论证评估,确保法规质量。

“涉外法治是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,事关全面依法治国、事关我国对外开放和外交工作大局。近年来,广东省人大的涉外法治研究成果更加扎实。”广东省人大外事委员会副主任委员、常委会外事工作委员会委员陈家权说。

陈家权介绍,广东省人大紧扣立法、监督工作需求,联合省内高校智库,在外事工作简报中开辟“涉外法治”专题,系统介绍域外法治先进经验,围绕出入境管理,反外国制裁,涉外经贸等提出对策和建议,2024年形成了13期约4万字的研究成果。

说法典

借鉴外国环境法典贡献中国智慧方案

□ 吕志梅

自20世纪70年代开始出现的环境立法典化现象,是世界法典化浪潮中从解法典化走向再法典化的重要表征。

联合国第一次人类环境会议以来,《斯德哥尔摩宣言》呼吁世界各国在重新认识人与自然关系的基础上制定新的法律,确立尊重自然、顺应自然规律的全新法律价值观,并对传统法律进行重新评估和改造。因此,各国环境法典自始就以可持续发展这种新的价值观为基础,吸取传统法典繁琐复杂、封闭僵化的教训,采取了不同于民法典的编纂模式、体例结构。从这个意义上讲,各国环境法典具有解决人类面临的环境危机挑战、促进国家可持续发展转型的共同特征。虽然因为环境问题的国别特征、经济社会发展的战略目标、法律文化传统等方面的差异性而呈现不同样貌,但实际上是“异曲同工”。

早在2017年,中国法学会环境资源法学研究会就设立了外国环境法典翻译出版项目,并于当年11月召开外国环境法典翻译出版国际研讨会,邀请法国、德国、瑞典、意大利、俄罗斯等国家主持或者参与本国环境法典编纂的立法专家、环境法学者来中国研讨交流。

经过多方努力,项目组找到了11个国家(地区)以法典命名的环境立法文本,包括《法国环境法典(1-7卷)》《瑞典环境法典》《意大利环境法典》《哈萨克斯坦共和国生态法典》《爱沙尼亚环境法典(总则)》《菲律宾环境保护法典》《哥伦比亚可再生资源和环境保护法典》《德国环境法典(专家委员会草案)》《独联体生态示范法典》《柬埔寨环境法典(草案)》等,并对这些法典进行了比较研究。从形式上看,这些法典从名称到框架结构,差别都很大。从编纂模式上看,这些法典,有的追求大而全但结构比较松散,更倾向于汇编,如《法国环境法典》第一卷总则确立基本原则,则按环境媒介进行划分,附则细化38类具体活动的许可程序;有的注重逻辑结构的完整性的实质性编纂,如《德国环境法典(专家委员会草案)》采取典型的“潘德克顿体系”,通过“双轨制”立法技术,横向与《联邦行政程序法》水平衔接,纵向与各州《自然保护法》建立冲突解决机制;有的牺牲逻辑的完整性保持一定程度的开放,如《瑞典环境法典》采取“适度法典化”模式进行实质性编纂,以“法典+单行法”的双法源模式,保持了环境法典的开放性。

研究还发现,与各国民法典大同小异相比,环境法典在不同国家间存在着法典名称、逻辑结构、编纂模式等方面的明显差异。一方面,环境法典作为新兴法学领域,以国家承担环境保护责任、为全体人民管理环境事务和提供环境公共服务为主要内容,与秉持“主客二分”哲学、保护个体权利为核心的民法典必然不同。另一方面,各国必须立足于自身国情制定法律,规制影响本国经济社会可持续发展的突出问题,使得各国的环境法典在立法重点、立法模式、具体规制等方面存在不同。

从立法背景看,环境法典编纂与应对全球环境问题的的发展密切相关。各国在20世纪50年代开始的环境立法,多以控制环境污染为目的且以单行法为主,但随着环境问题日益从环境污染扩大到生态破坏和生态系统服务功能丧失,个别国家的环境污染或破坏问题蔓延成气候变化、生物多样性减少、跨境环境污染等全球性环境问题,促使各国开始考虑以法典化立法方式促进环境立法的体系化、整体化。

从各国法典编纂方式看,各国都采取以目标价值统领环境法律规范,根据本国环境问题特点展开法典结构的方式。最大的共同点是以可持续发展为立法目标、基本原则等宣示法典价值的方式出现,可以清楚地看到通过对可持续发展的法律溯源化,实现促进国家转型发展的共同价值导向。

从各国环境法典的核心制度看,一些以强化环境监管为目的并为各国环境法实践所检验的主要制度,如环境影响评价,环境许可,环境税费,环境标准,环境诉讼等制度,在各国法典中都是不可或缺的存在,也表明各国环境法典的法律规范体系存在内在一致性。

这些外国环境法典编纂的成功与失败,以及各国法典所展示的“和而不同”与“不同而和”,对于编纂中国生态环境法典具有非常重要的借鉴意义。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长、本报记者朱宁宇整理)

有代表团提出关于修改网络安全法的议案

更好适应网络安全工作新要求

代表议案

本报讯 记者朱宁宇 随着互联网技术的快速发展和广泛应用,网络安全已成为国家安全、社会稳定和经济发展的关键要素。修改网络安全法是适应新形势、保障网络安全的重要举措。修改网络安全法已被列入十四届全国人大常委会立法规划。今年的全国人大常委会工作报告指出,将围绕完善国家安全体系和公共安全治理机制,修改网络安全法。

自2017年6月1日网络安全法开始施行以来,我国网络安全法律制度体系初步建立,有效维护了网络空间主权和国家安全,保护了公民、法人和其他组织的合法权益。但面对日益复杂的网络安全形势和新技术带来的挑战,网络安全法出现法

律责任制度不完善、关键信息基础设施保护力度不够、个人信息保护规定需与个人信息保护法衔接等问题。因此,有必要尽快对网络安全法进行修改,以更好地适应网络安全工作的新要求。

今年全国人大会议期间,有代表团提出关于修改网络安全法的议案。议案提出,要充分发挥网络安全法作为网络安全保护基本法的作用,进一步提升我国网络安全保障水平,为经济社会信息化健康发展提供有力法律保障。

议案建议从多方面对网络安全法进行修改。首先,完善网络运行安全法律责任制度。具体包括:明确违反网络运行安全保护义务的具体行为,包括但不限于未采取必要的安全技术措施、未制定网络安全应急预案等;根据违法行为的性质和后果,调整处罚种类和幅度。同时,针对拒不改正或情节严重的违法行为,结合个人信息保护法,提高罚款上限并增加责令暂停

相关业务、停业整顿、关闭网站、吊销相关业务许可证或营业执照等处罚措施;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,除罚款外,还应视情节轻重,结合相关党内法规和法律、行政法规,给予警告、记过、降级、撤职直至开除等处分。其次,加强关键信息基础设施安全保护。一方面,明确保护范围。细化关键信息基础设施的定义和范围,确保重要行业和领域的网络安全。另一方面,强化保护义务。明确关键信息基础设施运营者的安全保护义务,包括建立健全安全管理制度、开展等级保护、实施风险评估等。此外还应加大执法力度,对违反关键信息基础设施安全保护义务的行为,除罚款外还应当依法采取吊销许可证、关闭网站、禁止相关责任人员从事网络安全管理等措施。

议案还建议修法时整合网络信息安全法律责任制度,并与个人信息保护法律制度做好衔接。

□本报记者 赵晨熙

“三农”领域的一部重要法律——农村集体经济组织法将于今年5月1日起施行。

“这是我国农业农村经济发展中的一件大事,也是农业农村法治建设中的一件大事,标志着我国农村集体经济发展进入了更加健全的法治化轨道。”农村集体经济组织法实施座谈会近日在京召开,全国人大农业与农村委员会主任委员杜家毫指出,农村集体经济组织法的出台,对于维护农村集体经济组织及其成员的合法权益,规范农村集体经济组织及其运行管理,促进新型农村集体经济高质量发展,坚持和完善农村基本经营制度,促进乡村全面振兴和实现共同富裕,具有重要意义。

农村集体经济组织法五月一日起施行 农村集体经济发展进入更加健全法治化轨道

四大特点保障农民切身利益

作为新时代农业农村法治建设的重大成果,农村集体经济组织法内容丰富,涉及农村诸多基础性制度,关系农村改革、发展、稳定大局和亿万农民的切身利益,为农村集体经济组织的改革与发展提供了有力支撑。

杜家毫具体从四个方面介绍了这部法律的特点。

一是坚持党的农村政策,巩固和完善农村基本经营制度。坚持农村土地集体所有制不动摇,坚持农村基本经营制度不动摇。规定农村集体经济组织不适用有关破产法律的规定,集体财产不得分割到成员个人,坚持家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制。

二是坚持以实践为基础,立足国情农情。认真总结改革开放以来特别是党的十八大以来发展农村集体经济、开展农村集体产权制度改革实践成果,把可复制、可推广的成熟经验以法律形式固定下来,规定农村集体经济组织登记、组织机构运行等事项,规定农村集体经济组织成员的权利义务,确定财产经营管理、收益分配、扶持政策、争议解决以及监督等事项。

三是坚持问题导向,积极回应现实需要。针对农村集体经济组织发展面临的重点问题及群众关切进行制度设计,为实践提供法律规范和依据。对大家普遍关心的成员身份作出界定,并明确成员确认规则;进一步落实农村集体经济组织作为特别法人的具体制度规范;专门规定妇女享有与男子平等的权利,不得侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。

四是坚持原则性与灵活性相结合,尊重不同地区的差异性。确立了农村集体经济组织的基本原则和主要制度,同时充分考虑到各地的差异性,给地方和农民群众留出必要的自主空间,允许针对当地的实际情况进行实践探索,授权省级人大及其常委会因地制宜作出具体规定,使法律制度更符合实际、更便于实施。

为乡村全面振兴提供法律保障

“这部法律,是广大农村基层干部和农民长久以来的期盼。”全国人大代表、黑龙江省尚志市鱼池朝鲜族乡新兴村党支部书记金东浩担任基层党支部书记已有41年时间,切身感受到我国农业农村日新月异的发展变化。

党的十八大以来,党中央就农村集体产权制度改革作出一系列部署,随着农村改革的不断深化,新兴村发生了翻天覆地的变化,集体资产从负债发展到目前2100万元,人均年收入达3万元。

农村集体经济组织法第五条明确了集体经济组织代表成员集体履行的十二项职能;第八条明确了国家保护农村集体经济组织及其成员的合法权益。金东浩表示,这些条款把农村集体资产用法律形式保护起来,让大家更加放心大胆地依法依规发展好,壮壮大好集体经济。

乡村全面振兴是农村工作的核心。金东浩认为,农村集体经济组织法的颁布实施,为推进乡村全面振兴提供了坚实有力的法律保障。

集体成员的确认涉及农村社会的和谐稳定,是乡村全面振兴的最大基础。农村集体经济组织法第十一条规定,户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系,以农村集体经济组织成员集体所有土地等财产为基本生活保障的居民,为农村集体经济组织成员。在金东浩看来,这一表述不仅科学严谨,也给处理疑难复杂问题留了余地,特别是为将来对集体成员实行动态管理留了足够空间。

多措并举推动法律贯彻实施

作为国家部署的12个农村集体产权制度改革的整省试点省份之一,安徽省近年来以深化农村集体产权制度改革为抓手,推动新型农村集体经济持续提质增效,农村集体经济组织建设和发展呈现良好态势。

“农村集体经济组织法的制定出台,给大家吃了‘定心丸’,热切期盼法律实施,为发展新型农村集体经济、实现共同富裕保驾护航。”安徽省人大常委会副主任杨光荣介绍,安徽省将把宣传农村集体经济组织法融入人大立法、监督、代表等工作,侧重向农村集体经济组织成员广泛宣传引导,为法律实施打牢工作基础和群众基础。同时,强化监督推动,通过执法检查、审议报告、专题调研等多种监督工作方式,深入了解执行农村集体经济组织法情况,针对短板弱项,提出加强改进的意见,促进法律实施效果不断提升。此外,将完善配套措施,细化实化法律原则性规定,为农村集体经济组织法有效实施更好地提供制度支撑。

杜家毫指出,下一步,要认真做好农村集体经济组织法的普法宣传。全国人大农业与农村委员会和各地方人大农委,各有关部门要带头学法用法,吃透法律精神,掌握法律要义,统筹运用多种方式方法,加强普法宣传教育,推动社会各界特别是广大农村干部群众准确理解并把握法律相关规定,为法律的顺利实施营造良好的舆论氛围和社会环境。

农村集体经济组织法的有效实施,需要农村集体经济组织登记办法、示范章程等法律配套政策以及地方性法规、政府规章等规范性文件加以落实、细化。全国人大农业与农村委员会将积极督促、支持和协助国务院有关部门及地方人大,制定和修改完善相关规范性文件,推动做好法律衔接和配套法规的完善。

做好法律实施的监督工作同样至关重要。杜家毫表示,全国人大农业与农村委员会将继续积极关注国务院有关部门和地方贯彻实施农村集体经济组织法的情况,通过多种方式监督法律的实施。今年,在组织实施全国人大常委会“发展乡村产业,壮大新型农村集体经济情况”专题调研工作中,要将农村集体经济组织法的贯彻实施情况作为重点关注的内容,推动法律全面有效贯彻实施。

馆藏文献说人大制度

第一部人民法院组织法

□ 何琪

1954年9月21日,一届全国人大一次会议通过人民法院组织法。

1954年宪法规定,人民法院的组织由法律规定;人民法院独立进行审判,只服从法律;各级法院对各级人大负责并报告工作,最高人民法院负责监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院依法监督下级人民法院的审判工作;并规定了院长任期、人民陪审员制度、公开审判原则与少数民族使用本民族语言权利等内容。

人民法院组织法根据宪法对人民法院的组织结构规定进行了更加详细具体的规定,共3章40条。第一章总则共11条,重申人民法院独立进行审判,只服从法律,明确人民法院在国家权力架构中的重要地位。第二章人民法院的组织与职权共5节16条,规定基层人民法院,中级人民法院,高级人民法院、专门人民法院和最高人民法院的组成和负责审判的案件范围。第三章人民法院的审判人员和其他人员共三节10条,规定了院长、庭长、审判员、人民陪审员和其他人员的相关内容。

新中国成立后,中央人民政府组建最高人民法院,根据1950年政务院通过的《人民法院组织通则》,1951年中央人民政府委员会通过的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》,我国设立了刑事审判庭、民事审判庭、审判委员会等,建立了公开审判、陪审、合议等项司法制度,基本上实行三级两审制。从1950年至1953年,除西藏地区外,全国各地先后建立了县级、省级人民法院。当时,各级审判机关是同级人民政府的一个组成部分,人民法院由省及省级以上人民政府视情况需要,以命令或批准成立,各级法院(包括最高人民法院分院、分庭)为同级人民政府的组成部分,受同级人民政府委员会的领导和监督。省人民法院分院、分庭受其所在区专员的指导,受同级人民政府领导和监督,甚至许多地方的审判机关在组建时并非称为人民法院,而是称为同级政府的司法处、科。

1954年宪法承担了重构国家机构的重要使命,明确了人民法院由人大产生,对人大及其常委会负责并报告工作,是与同级人民政府平行的,行使国家审判权的机关。第一部人民法院组织法确立的法院四级设置和两审终审制度,对合议制度、审判委员会制度、公开审判制度、回避制度、上诉抗议制度(现抗诉制度)、审判监督制度、辩护制度、陪审制度等程序制度进行了完善和规范,并延续至今。

(作者单位:全国人大图书馆)