

四川省人大设立常委会45周年历史回顾

立法篇

法治助力 绘出天府好“丰”光

■ 省人大法制委 常委会法工委 本报记者 罗英

丹枫迎秋,稻谷飘香好“丰”光。
一帧帧弥足珍贵的历史照片,让我们走进那波澜壮阔的峥嵘岁月——70年前,当第一届全国人民代表大会在北京隆重召开,通过《中华人民共和国宪法》,从此,人民当家作主不再是一句空洞的口号,而是有了实实在在的保障。

70年来,人民代表大会制度为党领导人民创造经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹提供了重要制度保障。特别是新时代以来,人民当家作主制度体系不断健全,人民代表大会制度更加成熟、更加定型,展现出显著优势和巨大功效。

时光,如同一部厚重的历史长卷,记录着人民代表大会的成长与变迁,庆祝这光辉历程,有许多地方值得重温与回味。

天府大地上,45年来我省人大及其常委会作为这一制度的重要实践者,不断推动着民主法治的脚步向前迈进,以实干笃行书写了一个个薪火相传的奋进故事。

风雨兼程,立法与时俱进。

1978年底,党的十一届三中全会举行,开启了我国改革开放和社会主义现代化建设的新时期。

会议发出“加强社会主义法制”的号召,并提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的方针。

1979年7月1日,五届全国人大二次会议通过了地方组织法,规定县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会,省、自治区、直辖市人大及其常委会可以制定和颁布地方性法规。

这标志着我国首次以法律形式赋予地方立法权。

1979年12月,四川省五届人大二次会议选举产生省五届人大常委会,到1981年上半年,全省各市(州)和县(市、区)人大都相继选举产生常委会,从此,四川省地方人大工作进入一个崭新的发展阶段。

一(1979年—1990年)
起步探索 四川新时期法制建设从“0”到有

起步探索,从“0”到有一1979年到1990年,规范地方政权机构运行秩序和社会经济秩序成为四川地方立法的首要任务。

立法镜头:

“选出的代表,是我们满意的人,他们办事,我们信得过!”

实行县级直接选举,是我国选举制度和政权建设的一项重大改革,是改进和完善我国人民代表大会这个根本政治制度的重大措施。1980年2月,按照选举法和全国人大常委会的决定,省五届人大常委会第二次会议决定建立四川省选举委员会,并部署了全省在上半年内进行县级直接选举的试点工作;省五届人大常委会第五次会议,听取了省选举委员会关于县级直接选举的试点报告,制定了《四川省县、社两级人民代表大会选举实施细则》,并决定从下半年开始,在全省分期分批开展县、社两级的直接选举工作。

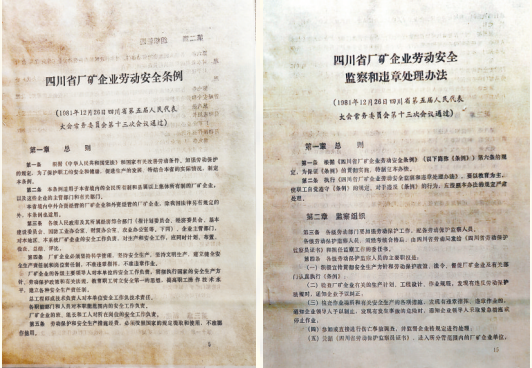
本次选举,参加投票的选民达到了选民总数的百分之九十八(包括代选数),选举产生人大代表六万多名;各地召开人民代表大会,选举产生了县(市、区)人大常委会、人民政府、人民法院、人民检察院的负责工作人员;选出的妇女代表占代表总数的百分之二十一点六。

立法镜头:

我省厂矿企业较多,工伤事故不断发生。

为加强保护劳动者安全生产,1981年3月,省人大常委会讨论了《四川省厂矿企业劳动安全条例》和《四川省厂矿企业劳动安全监察和违章处理办法》两个法规草案,并在几个月后审议通过,决定从1982年7月1日起施行。

“两个法规”先于全国各地颁布并实施,使我省厂矿企业劳动安全步入法治轨道。为使“两个法规”落到实处,此后,四川省政府要求全省县属以上企业依法开展达标活动,截止1990年底,全省有5513家企业达标,成为劳动安全合格企业。



画外音:

此外,还有《四川省土地管理暂行条例》《四川

省农作物种子管理条例》《四川省经济合同管理条例》……这一阶段,共制定出20件地方性法规,为我省地方立法工作打下了基础。

二(1991年—2000年)
快速发展 注重有法可依进入“快车道”

1991年—2000年这一阶段,由于改革开放和经济建设的迫切需要,加之中央允许地方立法“先行先试”,我省立法进入“快车道”时期。

立法镜头:

80年代初,温州姑娘章华妹成为中国第一个个体工商户,此后,个体工商户增长从慢到快,规模从小到大迅速发展起来。在我省,发展个体经济对全省经济发展有着重要的作用,1993年,省人大常委会制定《四川省个体工商户条例》,把放宽搞活的措施用法规的形式规定下来,对鼓励个体工商户的发展、保护个体工商户的合法权益、改进对个体工商户生产经营活动的监督管理等,作了具体的规定。

与此同时,针对企业法和企业转换经营机制条例实施中,企业拒绝摊派权难以落实的突出问题,迫切需要把企业负担的监督管理纳入法制轨道,禁止向企业乱收费、乱罚款、乱集资、乱摊派,维护企业的合法权利,明确有关单位和个人的法律责任,为此,省人大常委会制定了《四川省企业负担监督管理条例》。

立法镜头:

假冒伪劣商品泛滥、虚假宣传、侵犯商业秘密……类似行为损害了广大生产、经营者和消费者合法权益,扭曲和破坏正常的市场竞争机制,恶化营商环境,影响经济正常发展。为此,省人大常委会1995年通过了关于严厉查处生产、销售假冒伪劣商品违法行为的决定。同时适应发展社会主义市场经济的需要,常委会制定了反不正当竞争条例,对鼓励、保护公平竞争,制止不正当竞争行为作了明确的规定。

画外音:

在立法内容上,这一阶段四川省人大常委会紧紧围绕党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的改革目标,结合四川实际,注重加强经济领域立法。

依据上位法制定了反不正当竞争条例、产品质量监督管理条例等62件实施性法规;在上位法暂无明确规定的情况下,主动适应地方经济发展需要,制定了企业负担监督管理条例、商品交易市场管理条例、开发区管理条例、中医药条例等20件创制性法规,基本实现了从改革之初的“立法空白”向“有法可依”的重大转变,为我省经济社会发展提供了法制支撑。

在立法程序和技术上,开始注重规范立法程序、提升立法技术。在立法数量上,这一时期的立法步伐明显加快,共制定地方性法规82件。

三(2001年—党的十八大之前)
稳步推进 关注量质并重、立改废并举

这一时期,我省重视立法质量的意识大大增强,坚决贯彻科学发展观和依法治国基本方略,在继续加强经济领域地方立法的同时,注重协调推进其他领域的地方立法。

立法镜头:

2008年,汶川地震后,四川有8000多个家庭失去了孩子。

这其中,有6000多个家庭有再生育一个孩子的愿望,而且这个群体多是35岁以上的高龄妇女,她们由于各种原因难以生育。

为了对地震中有成员伤亡的家庭给予再生育照顾,以抚慰灾难所造成的巨大伤痛,地震发生后第74天,省人大常委会就审议通过了《四川省人民代表大会常务委员会关于汶川特大地震中有成员伤亡家庭再生育的决定》,对地震中有成员伤亡家庭再生育作出了适用《四川省人口与计划生育条例》之外的特别规定,并要求各级政府及其人口和计划生育委员会等相关部门,免费提供生育咨询和相关技术服务,做好心理安抚工作。

这一尤其是是之举、顺应民心之策,受到了人民群众尤其是灾区群众的拥护和欢迎。海内外众多媒体详细报道了《决定》内容,受到普遍好评和高度赞誉。

根据羌族传统文化在汶川地震中受损极为严重的实际情况,地震发生后第9天,省人大常委会审议批准了《北川羌族自治县非物质文化遗产保护条例》,为抢救羌族非物质文化遗产,特别是北川灾后恢复重建中羌族非物质文化遗产的传承和发展提供了非常及时的法律支持。



省人大常委会组织编印了《抗震救灾及恢复重建法律法规政策选编》,并对涉及抗震救灾方面的法律问题进行认真研究、及时答复,为有关部门和灾区干部群众提供法律指导和咨询服务。

画外音:

从统计的数据看,这一时期,社会民生、生态环境、农业农村等领域立法的比例较上一阶段都有提升,立法的规划计划性进一步增强;同时坚持以人为本,围绕经济社会发展中的热点难点问题及时开展立法。

在立法程序和技术上,随着立法法的出台,四川先后制定了立法程序规定、关于提高地方立法质量有关事项的决定、关于规章及规范性文件备案审查的规定、民族自治地方自治条例和单行条例报批程序规定等法规,同时制定了地方立法技术规范等,充分发挥法制委员会的统一审议作用,立法质量不断提高,为立法程序和技术的进一步完善打下了坚实基础。结合经济社会发展的实际,根据全国人大常委会的工作部署,全面清理早期制定的与经济社会发展特别是与社会主义市场经济要求明显不适应的地方性法规。在立法数量上,这一时期新制定的地方性法规数量相对减少、修改废止的数量逐步增多。

四(党的十八大以来)
加强改进 新时代地方立法工作再结硕果

党的十八大以来,省人大及其常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平法治思想,坚持科学立法、民主立法、依法立法,紧紧围绕党中央大政方针和省委决策部署,聚焦推动我省经济社会高质量发展,深入践行全过程人民民主,不断加强和改进新时代地方立法工作。

立法镜头:

围绕中心更紧密

聚焦“国之大者”“省之要事”,加强重点领域、新兴领域立法,为推动中央和省委决策部署落地落实提供法治保障。

——围绕推动成渝地区双城经济圈建设,四川与重庆协同制定优化营商环境条例、嘉陵江流域保护“四川条例”和“重庆决定”、铁路安全管理条例、关于川渝高竹新区行政管理事项的决定、川剧保护传承条例等,为共同唱好新时代西部“双城记”贡献法治力量。

——围绕实施创新驱动发展战略,推进科技创新和科技成果转化,制定关于加快实施创新驱动发展战略的决定、中国(四川)自由贸易试验区条例、成都国家自主创新示范区条例、四川天府新区条例、知识产权促进和保护条例等,努力为引领和推动四川改革开放、创新发展提供法治支撑。

——围绕落实中央和省委关于脱贫攻坚和乡村振兴的战略部署,制定或修改农村扶贫开发条例、农村集体经济组织条例、乡村振兴促进条例、供销合作社条例、农民专业合作社法实施办法等,助推城乡融合和农业农村现代化。

——围绕筑牢长江黄河上游生态屏障,与云南、贵州两省开展赤水河流域保护共同立法,与云南开展泸沽湖保护协同立法,守护好“一江清水”。落实中央和省委关于大熊猫国家公园建设的决策部署,以“三省决定+四川条例”的方式,与陕西、甘肃两省开展大熊猫国家公园建设和管理协同立法,既体现协同联动,又彰显各自特色。

——强化法治供给及时性,特别是2020年2月,创造性开展紧急立法工作,仅用3天时间就表决通过了关于依法做好当前新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定,为全省齐心协力打赢疫情防控阻击战提供法治保障;2023年7月,通过决定授权省政府、成都市政府为保障成都大运会筹备和举办工作规定临时性行政措施,为大运会的成功举办保驾护航。

立法为民更彰显

——聚焦群众急难愁盼的现实问题,制定或修改就业创业促进条例、老年人权益保障条例、食品安全条例、妇女权益保障法实施办法、职业教育条例、精神卫生条例、公共法律服务条例等,让地方立法更有民生“温度”和幸福“厚度”。

——践行和发展全过程人民民主,修改省人大议事规则、省人大常委会议事规则、省人大及其常委会立法条例,制定关于践行全过程人民民主切实提高地方立法工作质量的意见等,完善在地方立法工作中践行全过程人民民主的制度机制。不断健全民意表达平台,拓展公众参与立法渠道,先后设立44个基层立法联系点,7个基层备案审查联系点,做到21个市(州)全覆盖。2024年召开全省首次基层立法联系点会议,将常委会法工委基层立法联系点升格为常委会基层立法联系点,制定修改联系点工作规则,制定规范化建设指南,促进联系点工作高水平高质量发展。用好人大代表联系群众的制度机制和工作平台,邀请人大代表参加立法调研,每部省级地方性法规在制定或者修改过程中均征求10名以上的全国人大代表和省人大代表的意见。成立立法专家库并不断调整充实,新增经济财税、科教文化、生态环保、乡村振兴、医疗卫生、社会治理等六个领域的专家,调整后的专家库由50名专家组成。邀请专家学者深度参与地方立法工作,每部省级地方性法规在制定或者修改过程中至少征求3名相关领域立法专家的意见建议。

人大主导更有效

——将省委提出的、人民群众关心关注的、推动我省高质量发展的立法项目,及时纳入五年立法规划、年度立法计划。发挥在组织起草法规草案中的主导作用,涉及综合性、基础性、全局性和较为重大的地方性法规草案,由省人大常委会牵头组织起草,先后牵头起草了传统村落保护条例、现代农业园区条例、红色资源保护传承条例、三星堆遗址保护条例等10余件地方立法项目。提前介入法规草案起草过程,与政府起草部门和法制工作部门加强沟通协调,尽可能把立法中涉及的矛盾和问题解决在提交省人大常委会审议之前。

——发挥在审议把关中的主导作用,充分体现常委会组成人员主体地位,加强意见建议的吸纳反馈,凝聚立法共识。敢于善于在矛盾焦点问题上“切一刀”,防止和克服立法中的部门利益倾向,确保立法经得起历史、实践和人民的检验。发挥在贯彻实施中的主导作用,坚持把立法与普法工作有机结合起来,在法规通过后,及时召开新闻发布会,把法规宣传好、解读好、阐释好,使立法的过程成为宣传普及法规、弘扬法治精神的过程。

审查指导更规范

——2015年立法法赋予设区的市地方立法权后,按照“积极稳妥、依法开展”“成熟一个、批准一个”的原则,我省分两批次确定了20个市(州)开始行使地方立法权,是全国新增地方立法主体最多的省份。

——在市(州)地方立法审查指导工作中,加强立法项目选题、法规草案咨询论证、法规审查批准、法规清理的协作联动。各市(州)在特色产业、红色资源保护、文明行为促进、生态文明建设等方面,出台一系列特色鲜明、切实可行的法规,有力推动了地方经济社会高质量发展。

画外音:

这一阶段,截至2024年7月底,共制定、修改、废止省级地方性法规237件次,审查批准市(州)地方性法规257件次。

为更好适应新时代地方立法工作任务重、节奏快、标准高的实际,省人大常委会坚持在实践中探索总结,不断完善协同立法工作机制、备案审查工作机制、地方立法与司法衔接联动机制,着力提升工作质效。