

书写民主法治的辉煌篇章

——党的十八大以来人民代表大会制度发展综述

人民日报 王比学

2018年3月,十二届全国人大走过整整五年。

五年,在历史的长河中只是一瞬间,但在人民代表大会制度发展史上却举足轻重。

翻开已成定格的记忆,让我们一起感受民主法治进程的脉动,是那般激动人心,那般令人振奋——

这五年,从推进宪法修改到制定民法总则,立法数量多、分量重、节奏快、效果好;

这五年,改进和完善监督方式,既敢于监督又善于监督,跟踪问效、一抓到底;

这五年,民有所呼、我有所应,代表工作不断深化和拓展。

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全国人大常委会认真履行宪法法律赋予的职责,不断创新人大工作体制机制,立法、监督、代表工作等方面取得新进展、新成效,在社会主义民主法治进程中书写了辉煌篇章。

立法进入“最忙碌”季节 五年制定 25 部法律

法律是治国之重器,良法是善治之前提。习近平总书记鲜明提出,依法

治国,首先要有法可依。十二届全国人大及其常委会围绕十八届四中全会提出的加快形成完备的社会主义法律体系,坚持立法先行,立改废释并举,以良法促发展保善治,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。

五年的立法成绩单令人欣慰:截至2018年2月24日,共制定法律25部,修改法律127件次,通过有关法律问题和重大问题的决定45件,作出法律解释9件。

推进宪法修改、设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度、制定国歌法,健全保证宪法实施的法律制度;出台国家安全法、情报法、反间谍法、网络安全法、核安全法等,基本构成国家安全法律体系;通过民法总则、中小企业促进法、电影产业促进法、公共文化服务保障法等,弥补立法短板;修改环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法等,构建“史上最严”的生态环境保护法律制度……五年来,国家安全、经济、政治、文化、社会、生态文明等重点领域立法不断加强,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系得以完善。

这五年,人大立法进入“最忙碌”季节。立法者对本届人大立法的最直观感受是:数量多、分量重、节奏快、效果好。

立法数量和以往相比,不仅制定新法的数量明显增多,难度也明显加大。据全国人大常委会法工委研究室刘运龙介绍,国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、网络安全法等国家安全领域的立法都是零的突破,也都是分量很重的立法项目。“正是因为本届立法数量多、分量重,要在有限的时间内完成立法任务,节奏就不得不加快。”

全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰对本届立法工作深有体会:立法,说到底是为了解决现实问题,要下“先手棋”,有的还要下“快手棋”。“但即便是‘快手棋’‘先手棋’,我们也是充分听取意见,反复调研论证,程序一个都不能少,在确保立法质量的前提下推进立法进程。”

透过五年的立法成绩单,我们看到的不仅是量的积累,更是质的上升。

建立并实施法律通过前评估制度,让立法更加科学缜密;完善公布法律草案征求意见机制,确保法律立得住、行得通、真管用;建立基层立法联系点制度,让立法更加接地气……随着这些创新举措的推出,立法质量不断提高,科学立法、民主立法、依法立法的脉搏日渐强劲。

如果把五年立法比作点点繁星的话,那民法总则无疑是其中最璀璨的

那颗。全国人大常委会先后3次审议民法总则草案,并3次公开征求意见。大到法律草案的原则,小到具体年龄的设定,一字一句斟酌推敲,无不体现着全国人大常委会对党和人民高度负责的态度。2017年3月,在民法典中起统领作用的民法总则获高票通过。目前,民法典各分编的编纂工作正在紧锣密鼓进行。

这五年,也是改革力度最大的五年。习近平总书记指出:“凡属重大改革都要于法有据。”全国人大常委会着力发挥立法引领和推动作用,授权国家监察体制改革,审议监察法草案,五年间共作出20项授权决定和改革决定,涉及自由贸易试验区、司法体制等重大改革,确保重大改革于法有据、顺利实施。

监督既正确又有效 检查26部法律,专题询问15次

习近平总书记要求,人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督。

张德江委员长在十二届全国人大五次会议上这样诠释正确监督和有效监督:实行正确监督,关键是始终坚持党的领导,严格按照法定职权和法定程序进行监督,既敢于监督又善于监督,正确处理监督与支持的关系;实行有效监督,关键是紧紧围绕党和国家工作大局,坚持问题导向,找准加强监督工作的着力点,完善监督工作方式方法,跟踪问效、一抓到底。

检查26部法律和1件决定的实施情况、听取审议“一府两院”81个工作报告、开展15次专题询问……五年来,全国人大常委会认真履行宪法监督职责,完善监督机制,加强对宪法法律实施和“一府两院”的监督。

本届全国人大常委会创新监督方式,对问题不是“一听了之”,而是“一追到底”,督促问题真正得到解决。

执法检查,形成“全链条”监督。自2015年以来,每年执法检查项目增加到6个,探索形成了包括选题、组织、报告、审议、整改、反馈6个环节的“全链条”流程。同时,引入第三方专业机构参与。在网络安全“一法一决定”执法检查中,鉴于网络安全专业性较强,检查组委托中国信息安全测评中心进行远程测试和模拟攻击,邀请网络安全专家参加,为检查组提供技术

支持。全国人大常委会内司委内务室主任于建伟认为,“发挥专业机构的作用,能发现以往传统的执法检查方式难以发现的问题。”

预算决算,审查监督亮点频出。修改预算法,充实加强人大预算决算审查监督的法律规定;改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制,书面报告变成口头报告,并连续3年听取审议国务院整改情况报告;推进人大预算联网监督,实现对预算决算的全口径审查和对预算执行全过程的实时在线监督。在全国人大常委会预工委预决算审查室主任何成军看来,“新预算法实施以来,预算报告、预算编报、草案的公开性都大大增强了。”

备案审查,从陌生到备受关注。从党的十八届三中、四中全会提出加强备案审查工作,到党的十九大提出推动合宪性审查工作,社会对备案审查制度越来越关注。有件必备、有备必审、有错必纠,本届全国人大常委会对一大批存在问题的法规和司法解释,开展“亮剑行动”。五年中,共对4778件规范性文件进行备案,还接到公民、组织提出的1527件审查建议。梁鹰说:“进入备案审查视野的‘问题文件’,我们一件都没有放过,只要存在问题,就一追到底。”

支持保障代表依法履职 2366件议案、41353件建议均已办结

习近平总书记指出,人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性,关键在于它深深植根于人民之中。

五年间,近3000名十二届全国人大代表深入基层、深入群众,了解民情、反映民意、集中民智,共提出议案2366件、建议41353件。全国人大常委会、国务院各部委对这些民有所呼、我有所应的议案建议非常重视,目前都已办结。

记者梳理发现,十二届全国人大以来,大会收到的议案数量逐年增多。从一次会议的401件到五次会议的514件,数字增加的背后是人大代表认真履职付出的辛劳和汗水。

全国人大代表杨克勤是吉林省人民检察院检察长,他所在的检察院是检察机关提起公益诉讼的试点单位之一,在试点结束之前,他联合其他代表

提出议案,建议将试点扩展至全国。2017年6月,十二届全国人大常委会第二十八次会议修改了民事诉讼法和行政诉讼法,明确检察机关提起公益诉讼的范围和程序等。“我原以为短期内无法完成修改法律,没想到议案递交上去才3个月,人大就修法了。这足以说明人大对代表议案的重视程度。”

全国人大常委会还注重将建议办理与立法、监督工作相结合,创新性地督办重点建议,环资委通过积极督促国务院有关部门认真办理建议,支持和推动国务院出台了生态补偿、煤炭清洁高效利用等政策措施。代表们说:“我们提的建议不光是件件有答复,而且是‘落地有声’了。”

建立并落实委员长会议组成人员、常委会委员联系代表制度,完善代表联系群众制度,推动建立代表联系人民群众的工作平台和网络平台,健全代表意见建议处理反馈机制……全国人大常委会为尊重代表主体地位、提高代表素质能力、充分发挥代表作用推出了一系列创新举措。

代表履职的本领需要不断“充电”。全国人大常委会注重完善代表学习培训制度,张德江委员长在本届伊始就明确提出,要让基层全国人大代表任期内至少参加一次履职学习。五年来,先后举办了22期代表学习班,5520人次参加,“十三五”规划纲要、新型城镇化建设、信息技术、对外开放等专题让代表们“大开眼界”。全国人大培训中心副主任谢日荣说,“培训是为了加强代表思想政治建设、作风建设,提高代表依法履职能力。”

走过五个春秋,十二届全国人大完美谢幕,十三届全国人大即将启程。

进入新时代,踏上新征程,我们充满自信:经过一届又一届的努力,人民代表大会制度的未来将会更加辉煌。因为它有以习近平同志为核心的党中央坚强领导,有13亿多中国人民的大力支持。