

# 话题

## 代表解读常委会工作报告中的四个“首次”

### 「热点」纵横

□ 本报记者 王地

3月9日,各代表团举行全体会议和代表小组会议,审议全国人大常委会工作报告。接受本报记者采访的上海团四位全国人大代表表示,报告中的四个“首次”,体现了人大工作的与时俱进。

【报告】环境保护法是环境领域的基础性、综合性法律。常委会在深入调研、充分听取意见的基础上,经过4次审议,对环境保护法作出全面修订。这是该法正式施行25年来的首次修订。

【解读】全国人大代表、长安动漫产业集团党委书记、董事长李扬:25年来的首次修法,说明我们国家对环境保护的治理工作已经提升到前所未有的高度,现在空气污染严重,已经关系到中国每一个老百姓的健康,到了必须铁腕治理的时候。目前,各地环境行政执法正在得到

司法机关有力支持。检察机关应加强与环境行政执法部门的沟通与合作,加大生态环境司法保护力度。

【报告】行政诉讼是“民告官”的诉讼,涉及政府权力的行使和公民权利的保护。常委会适应新形势新要求,对行政诉讼法作出重要修改,这是该法律公布施行24年来的首次修改。

【解读】全国人大代表、上海德力西集团变压器制造公司党支部书记、车间主任周振波:我是一名“草根”代表,我对行政诉讼是“民告官”的诉讼这句话体会很深。行政诉讼法修改时,我列席并发表了意见,行政诉讼法的修改非常不容易,我希望这部法律修改颁布实施以后,行政机关及其工作人员都能主动依法行政。而不是等着违法了,让老百姓去告他们。

行政诉讼法颁布实施后,希望各级人大尤其是基层人大,加大对基层政府依法行政的监督力度。同时,基层人大对基层法院、检察院在司法为民、公正司法、规范司法行为等方面也要加大监督力度。

【报告】以立法形式将12月4



李扬代表



周振波代表



曹可凡代表



廖昌永代表

日设立为国家宪法日,规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。将9月30日设立为烈士纪念日。这是继中国人民抗日战争胜利纪念日、南京大屠杀死难者国家公祭日之后,依法确立的第三个纪念日。

【解读】全国人大代表、上海新娱乐传媒有限公司首席主持人曹可凡:全国人大通过国家最高立法规格首次将纪念日予以确立,既是各界呼声下的众望所归,也将提醒人们回望、重温那些在中国近现代史上不应被忘却的历史时刻。提醒人

们铭记那些曾经为了民族独立、人民幸福、国家富强献出生命的先烈、先贤。将纪念历史的行为上升到了国家和法律层面,体现了中国作为一个法治国家对程序正义的严格遵循,也向全世界表达了中国人民对本民族共同价值观的选择。

【报告】统筹做好对外交往、新闻宣传等工作。开展多层次多形式友好往来。实现全国人大常委会委员长对秘鲁、哥伦比亚、墨西哥三国的首次访问。加强治国理政经验交流,为深化务实合作提供良好的法制和政策环境。

【解读】全国人大代表、上海音乐学院副院长廖昌永:现在我国在政治、经济、军事等多方面的实力都有所增强。在文化建设上,如何在国际主流文化上有中国声音、有影响力,需要做的还有很多。常委会的工作报告提到开展多形式对外交往,为深化务实合作提供良好的法制和政策环境,我觉得站位高远,作为全国人大代表,我也将继续努力履职,在国际舞台上唱响中国人大好声音,传播中国法治好声音。

(本报北京3月9日电)

### 代表寄语



全国人大代表、安徽省亳州市政协副主席 余林

最高检为我们发的人大代表手机报,每天都更新,我经常看,很多信息都是从上边得到的,这对于我们了解检察工作很方便。希望检察院在日常工作中切实充分地发挥法律监督职能,更好地维护社会公平正义。



全国人大代表、安徽社会主义学院院长 李霞

这些年检察院的工作作风有很大改进,工作人员素质也有所提高,司法公信力也在不断提升,总体上是不错的。但基层检察院办案力量短缺,人才流失严重,希望采取有效的措施改变这种局面。



全国人大代表、国家男子举重队总教练 陈文斌

检察院这两年在人民群众的期待下做了许多卓有成效的工作,老百姓满意度较高。检察工作对国家的法治建设与发展都很有意义,检察官们辛勤付出,也是蛮拼的!



全国人大代表、黑龙江省哈尔滨电机厂有限责任公司副总设计师 王波

在依法治国的背景下,检察机关作为司法机关,要在“公正司法”方面起到带头作用,守住防范冤假错案的底线,希望能一如既往地做好本职工作,更好地发挥法律监督职能,维护社会公平正义。



全国人大代表、湖南省湘西木本世家农业开发有限公司董事长 田儒斌

我对检察工作有些了解,比较关注检察院对民事诉讼活动的监督工作,比如老百姓不服生效民事判决可以找检察院申诉,这是老百姓维权的重要途径,检察机关要继续在这方面强化法律监督。



全国人大代表、江西省丰城市蕉坑乡驻台州流动党支部书记 卢金生

近几年来,检察机关不仅仅重视刑事案件的处理,而且注重对民事案件在诉讼、执行等方面的监督,着重保障、环境保护、虚假诉讼等事关民生民利的案件,要再接再厉!

(本报记者杨柳文图)

## 五道防线避免立法变成长官意志

### 全国人大常委会法工委负责人答记者问



3月9日15时,十二届全国人大三次会议新闻中心在梅地亚中心多功能厅举行记者会,就立法法修改与立法工作相关问题回答中外记者提问。图为本报记者姜洪在记者会上提问。

【记者姜洪】3月9日下午,十二届全国人大常委会法制工作委员会负责人回答了有关立法法修改及立法工作的问题,本报记者就“如何发挥人大代表在立法中的主体地位”提问。

参加此次记者会的嘉宾有全国人大常委会法制工作委员会副主任周洪宇,全国人大常委会法制工作委员会副主任郑淑娜,全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任袁杰、刑法室主任王爱立、国家法室主任武增。

本报记者第二个提问:“如何理解人大代表在立法中的主体地位?今后全国人大有什么硬办法、硬指标,让人大代表在立法中更能说得上话、更能做得了主?”武增回应,立法法修正案草案(下称草案)规定了一系列制度和措施,保证人大代表在立法过程中能够充分发挥作用。比如,在编制立法规划和立法计划的过程中,应当对代表议案和建议中的立法项目进行研究;在进行立

法调研时可以邀请有关代表参加,去年已有1900多名全国人大代表参加了各级人大组织的专题调研活动;常委会会议审议法律案应当邀请代表列席,去年已有320多名全国人大代表列席了会议。

郑淑娜就立法法如何贯彻“税收法定”原则介绍说,草案进一步完善了税收制度,规定“税种的开征、停征和征收征收管理的基本制度”只能由法律规定,如果需要国务院和地方进行调整,将在税法中作出明确授权。

立法法修改的一项重要内容是对全部设区的市赋予地方立法权,有媒体担心这可能会造成下位法与上位法冲突加重,甚至变为长官意志。郑淑娜表示,草案从事前、事中和事后都建了“防线”。第一道防线,“全面赋权、稳步推进”,不是一股脑放开。

第二道防线,地方立法权限定在城乡建设和管理、环境保护和历史文化保护事项。第三道防线,“不抵触原则”,制定地方性法规,不得与国家的法律、行政法规以及所在省的地方性法规相抵触。第四道防线,制定的地方性法规要报省一级人大常委会批准后才能施行。最后一道防线,备案审查制度,地方性法规要报全国人大常委会和国务院备案,地方政府规章要报国务院备案,全国人大常委会和国务院在审查这些规定时,发现有违法情况的将依法予以纠正。

## 蔡学恩代表:完善税收授权立法相关规定



【记者贾阳】“这是2000年立法法出台以来的首次修改,修改后的立法法更加注重保障公民的基本权利,也进一步规范了立法者行使立法权,完善了法律制定的事后监督制度。”全国人大代表、湖北得伟君尚律师事务所首席执行官蔡学恩今天在接受本报记者采访时表示。

蔡学恩说,草案对全国人大常委会的税收专属立法权作了明确规定:税种的开征、停征和征收征收管理的基本制度只能制定法律。他认为这既有利于政府履行行政管理职能,也保护了公民的合法权利,“今后纳税必须制定相应的法律并依法

纳税”。

草案对税收的法律制定作出了更加明确的规定,蔡学恩认为这也是有原因的。他告诉记者,税收关系到每位百姓的利益,但是现行的22个税种只有两个是由全国人大或其常委会立法的,其余均为国务院颁布的行政法规,并且在税收立法上,全国人大常委会也从未行使过撤销权,对于授权国务院的立法,“仅仅只要求备案,既不审查也不撤销,这使得其缺乏有效监督”。

针对上述情况,蔡学恩建议草案应对税收授权立法的相关内容作出进一步规定,再加入“授权的内容仅限于具体、个别的事项,整批授权、空白授权无效,以及无效的后果”,以此来进一步规范税收立法。

蔡学恩认为,税收征管过程中的技术性问题很复杂,有时统一的法律无法涵盖不同地区税收征管的各个方面。他建议在对国家法律规定的税种进行征税时,“根据实际情况,在时间、步骤等方面由行政机关灵活地按照具体情况颁布行政法规来规范”,因而在“短时间内还是需要由全国人大及其常委会授权进行部分税收行政立法”。

## 周洪宇代表针对立法法修正案草案第三十六条提出建议 增加“向社会公开”条款方便公民参与



【记者贾阳】“立法法修正案草案体现了改革与法治的同步,也更加注重保障公民的基本权利。”全国人大代表、湖北省人大常委会副主任、华中师范大学教授周洪宇今天接受记者采

访时对立法法修改表示肯定,并提出修改建议。

周洪宇针对草案第36条提出了完善建议。他认为,草案中规定了人大常委会会议的法律案,“可以听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”,新增了“具有较强专业性或者需要进行可行性评价的,可以召开论证会”;“存在重大分歧或者涉及利益关系重大调整的可以召开听证会”。对此,周洪宇告诉记者,新增条款明确了论证会和听证会召开的事项,应给予充分肯定,但是却并没有相应地对“座谈会”的召开事项作出规定。因此他建议应比照论证会、听证会的

新增条款,增加座谈会的条款。

“对论证、听证的主持人、内容及程序等事项还需要进一步明确。”周洪宇建议,应增加立法论证、听证的基本原则、基本制度和基本程序等方面的条款,出台配套的专门规定,进一步充实立法论证听证的内容。

法律的修正是为了进一步使公民参与立法,畅通监督渠道。周洪宇认为在草案第36条中仅仅规定了讨论、听证的情况应当向常务委员会报告,而没有作出向公众公开的规定。他建议,应充分尊重公众知情权,比照草案第101条关于公开制度的条款,在草案第36条的二、三款后面增加“并可以向社会公开”。

## 干以胜委员:编制立法规划应引入第三方论证

【记者戴佳】全国政协委员干以胜今天在全国政协十二届三次会议中共界别小组讨论立法法修正案草案时建议,编制立法规划应引入第三方论证。

立法法修正案草案提出,发挥人大在立法工作中的主导作用,补充和完善了关于全国人大及其常委会编制立法规划和年度立法计划等形式,加强对立法工作的统筹安排的内容。

“立法规划是一届全国人大常委会五年的立法规划,而年度立法计划是一年内立法孰先孰后的问题。二者不应放在一个层面讲,而应分开讨论。”干以胜认为。

“目前许多法律‘空转’或‘闲置’的原因在于论证不足,操作性不强。”干以胜建议,编制立法规划应引入第三方论证,从实际出发,广泛听取和征求各方意见,认真进行论证和评估。“人大要发挥在立法工作中的主导作用,前期工作必须要做好,加大调查研究力度”。

“此外,还应增强编制立法规划的透明度,践行全过程公开,尤其是哪些社会关注的立法没有被列入立法规划,为什么没有被列入,都要向社会交代,这有利于国家立法工作得到广大人民群众的支持。”干以胜说。

## 李明蓉委员:“单独表决”不应仅限于常委会会议

【记者谢文英】“交由全国人大审议和讨论的法律草案目前还没有不通过的先例,因为这种打包审议和讨论的形式,无法表达对其中某个条款的不同意见。”全国政协委员、福建省检察院副检察长李明蓉在今天上午的政协小组讨论会上建议,对个别意见分歧较大的重要条款,全国人大也可以单独表决。

定,委员长会议根据常委会审议的情况,可以决定将个别意见分歧较大的重要条款提请常委会单独表决。李明蓉委员说,“把‘单独表决’写入立法法是个进步。但是,‘单独表决’不应仅限于全国人大常委会会议,全国人大会议也应该有这样的规定”。

此外,李明蓉委员还对草案中的有关立法授权内容提出修改意见。比如,草案第67条规定,

行政法规草案应当向社会公布,征求意见,但是经国务院决定不予公布的除外。也就是说,国务院自己可以规定行政法规草案是否要向社会公布,这种授权过大。因为,只有全国人大及其常委会才有立法权。她建议将其修改为:如果国务院认为行政法规草案不适合向社会公开而不予公开的,应当经全国人大或者全国人大常委会批准。

## 饶戈平委员:明确规则,让法律解释更透明

【记者谢文英】“跟15年前实施的立法法相比,关于法律解释的内容没有任何修改,是不是真的没有改进的必要呢?”今天上午,全国政协委员、北京大学教授饶戈平发表意见,并在政协小组会上建议细化并明确法律解释的规则和原则。

饶戈平委员的研究领域是国际法。他研究发现,我国法律解释工作相对薄弱,尤其是立法者如何解释法律,缺乏明确的原则和规则。他注意到,立法法修正案草案中关于法律解释的表述与15年前法律实施时完全一样,都是6条。饶戈平委员说:“这恰恰反映了对法律解释工作重视不够。”

一部法律能否被公众所理解,得到贯彻落实,很重要的一点在于对法律的解释。然而,法律解释的规则,正是立法法所缺少的。饶戈平委员说,国际上的法律解释,通常包括文本解释、目的解释和立法原意的解释。这一点在国内同样适用,尤其应该明确法律解释的依据、规律和原则。这样不仅对解释者来说是有遵循的,而且公众能够预测法律会怎么解释,更重要的是,增加了法律解释的透明度。

此外,对于法律草案中“备案审查”的内容,饶戈平委员认为,更多地强调了备案机制,但是审查机制仍然比较弱,建议加强对审查机制的规定。