



# 依法治国一年间

## ——全国人大及其常委会2015年立法工作综述

2015年，十二届全国人大常委会走过了不平凡的一年。这一年，全国人大常委会紧紧围绕党和国家工作大局，充分发挥最高国家权力机关的作用，各方面工作都结出了累累硕果。《立法法》等宪法相关法完成修改，《食品安全法》等法律通过大修关注百姓福祉，《国家安全法》等法律的出台促进国家安全部体制的构建。重要立法项目取得新进展的同时，也推动和落实了重大改革举措。

加强预算决算审查监督、通过执法检查回应社会关切、对热点问题展开专题询问……人大常委会的监督力度在加强、监督方式在完善。一部部高质量的法律先后出台、一项项有力的监督手段充分运用。



## 以创新强化制度自信

中国特色社会主义政治制度以其与时俱进的强大生命力，证明了自身的优越性。作为我国的根本政治制度，人民代表大会制度需要不断地创新和完善。回顾过去的一年，诸多的“第一次”充分显示了人民代表大会制度自我完善的能力和与时俱进的活力。

开门立法，汇聚更多民意。在立法过程中凝聚更大范围的共识，关注到更多公民的福祉，是保证一部法律出台的重要途径。2015年3月，有“管法的法”之称的《立法法》完成了15年以来的首次修改。这一首修意义重大，通过加强和完善人大的立法权，弱化了以政府部门为主导的立法模式，也就有效防止了部门利益的法制化。

此外，在具体立法过程中，全国人大常委会增强了对民意的吸收。公布法律草案征求公众意见的环节，由原来的公布一次增加到两次、三次。例如，在《刑法修正案（九）》提请全国人大常委会审议的过程中，草案两次在网上向社会公开征求意见，第一次收到5万多条，第二次收到11万多条。在各方热烈的讨论中，实现了法律条文的进一步完善。更为典型的是，在《大气污染防治法》的修订过程中，根据民众的意见，最终删除了草案中机动车限行规定。

方式创新，诸多“第一次”让监督更有力。2015年6月30日，结合“审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告”进行的专题询问，是全国人大常委会第一次围绕执法检查报告开展的询问。这既是对执法检查报告开展的询问，也是对专题询问方式的丰富和发展。2015年12月26日，全国人大会会议首次就“审计查出突出问题整改情况”进行专题询问。这是贯彻落实中央深改组审议通过的《关于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的意见》的一次生动实践，是探索完善人大监督工作方式的重要制度创新。

另一项监督手段“执法检查”在2015年也有诸多首创。2015年上半年，全国人大常委会开展了职业教育法执法检查。与常规不同，在本次执法检查过程中，第一次由全国人大常委会委员长担任执法检查组组长，并由其担任检查小组组长带队到地方实地检查；第一次由委员长向常委会作执法检查报告；第一次由委员长主持执法检查组全体会议；第一次在全国人大层面把执法检查同专题询问这两种监督方式结合起来以加强监督力……这些“第一次”无不体现出人大监督工作的创新探索。

自我完善，人民代表大会制度与时俱进。作为人大三法，选举法、地方组织法、代表法在2015年进行了打包修改。通过具体法律条文的调整，加强了基层人大的机构建设，夯实了基层人大的法治根基，这是新中国成立以来人大发展历程中的一个重要里程碑。三法的修改并不是一蹴而就，选举法自1979年重新修订以后，先后修改过7次，地方组织法修改过6次。这些基本法律的不断完善，充分体现了人民代表大会制度的与时俱进。

2015年，是人民代表大会制度的创新之年，在依法治国全面推进的当下，人民代表大会制度的创新有效促进了改革的顺利推进，为我国的发展提供了更为坚实的制度保障。

回眸2015，我国步入全面改革的深水区，依法治国的进程也驶入快车道。在过去的一年间，最高国家权力机关的立法工作涵盖了政治、经济、社会、民生等多个领域，法治光辉普照大地，每一位公民都是受益者。

### 彰显民生情怀

“史上最严”是人们对新《食品安全法》的正能量戏称，这背后正体现了立法者的良苦用心。对于婴幼儿配方食品、保健食品、食用农产品等日常食品，新《食品安全法》突出最严格的监管。同时，对转基因食品、网购食品等新鲜事物也做出明确的规定，目的只有一个：让百姓吃得更放心。

2015年4月，十二届全国人大常委会第十四次会议对《食品安全法》做了全面大修，全文由原来的104条增加到154条，共达3万字。“新法对食品安全领域的违法行为规定了严厉的惩治措施，建立了覆盖全过程的食品安全管理制度，针对食品安全领域的突出问题作了有针对性的规定，回应了广大人民群众的关注。”全国人大常委会法工委行政法室副主任黄薇说。

经两次审议、三易其稿，新《食品安全法》对原法70%的条文进行了实质性的修订，新增了许多重要的理念、制度和机制。以监管制度为例，新法增加了食品安全风险自查制度、食品安全责任保险制度、食品安全全程追溯制度、食品安全有奖举报制度等20多项。新《食品安全法》已于2015年10月1日起正式实施。

如果说严厉的新《食品安全法》让百姓有了强烈的获得感，那么去年新修订的《大气污染防治法》更是给公众带来了不小的期待。“目前我国大气污染形势严峻，社会对《大气污染防治法》的修改比较关注，这次法律修改幅度较大，条文增加了近1倍。”全国人大常委会法工委行政法室副主任童卫东说。

抓本质、控源头是这次修法的一大亮点。童卫东介绍，原来很多制度设计是末端治理手段，没有从源头找原因、想办法，导致大气环境治理的效果不够好。比如汽车的污染治理，原来制度设计重点放在车辆限行限购上，而本次法律修改则重视从源头治理，从新车的环保标准、环保一致性以及提高油品质量等方面着手。

责任有落实，制度才有效，新《大气污染防治法》强化了地方政府的责任。新法实施之前，对地方政府只考核重点污染物的减排，于是出现政府每年都超额完成减排任务，空气质量越来越差的怪现象。对此，新法明确，考核是否改善空气质量，PM2.5、PM10等数据是否达标。

此外，《反家暴法》用法律扼住家暴之手、《新计划生育法》推动全面两孩政策迅速落地、《刑法修正案（九）》对社会热点做出精准回应……这些法律的出台回应了广泛的民生诉求，事关每个人切身利益。

### 护航经济发展

规范与法治，是成熟经济的内在需求。2015年，促进科技成果转化法、广告法等一系列经济领域的法律和决定，或提请人大常委会会议审议或获表决通过，为我国经济健康发展奠定了法治基石。

立法要针对问题立法，立法要解决问题。这句看似简单的话语，却最为考验立法者的智慧。“长期以来，科技人员对转化科技成果的积极性很低。”全国人大常委会法工委社会法室副主任刘左军告诉记者，改变这个现象，正是修订促进科技成果转化法的目的所在。

法工委在修法前期进行了大量的调研。在北京、武汉、合肥等地的高校和科研机构云集、科技创新走在前列的地区，

### 2015年全国人大及其常委会通过的部分立法信息

法律名称	通过日期	施行日期
立法法	3月15日	公布之日起
广告法	4月24日	2015年9月1日起
食品安全法	4月24日	2015年10月1日起
国家安全法	7月1日	公布之日起
刑法修正案（九）	8月29日	2015年11月1日起
促进科技成果转化法	8月29日	2015年10月1日起
大气污染防治法	8月29日	2016年1月1日起
种子法	11月4日	2016年1月1日起
反恐怖主义法	12月27日	2016年1月1日起
反家暴法	12月27日	2016年3月1日起

### 2015年全国人大常委会进行了3次专题询问

6月30日 围绕“职业教育法实施情况”

8月29日 围绕“水污染防治法实施情况”

12月26日 围绕“审计查出突出问题整改情况”

### 2015年6次执法检查

启动时间	对象	启动时间	对象
3月25日	职业教育法	6月23日	民族区域自治法
4月28日	水污染防治法	6月23日	农业法
6月17日	消费者权益保护法	8月21日	老年人权益保护法

调研组大量听取了科技人员的意见。他们获悉，按照1996年制定的原促进科技成果转化法的规定，科技成果完成单位将其科技成果转让给他人的，单位应该从转让该项科技成果净收入中提取不低于20%的比例，对完成科技成果作出重要贡献的人员给予奖励。但是这部法实施将近20年来，这条规定却鲜有执行。

“目前，高校和科研院所中，科技成果的主要完成人或者团队负责人大多是担任一定行政领导职务的科技人员，而党内的许多规定，都限制党员领导干部获取其他报酬。同时，20%的比例也不足以调动科技人员的积极性。因此，虽然国家在科技创新方面投入巨大，却有不少的科技成果没有转化，无形中给国家带来了很大的损失。”刘左军介绍道，为唤醒“沉睡”的科技成果，2015年8月，修订后的法律获表决通过，为科技成果转化扫除了一些障碍，并大幅提高了科技人员奖励标准。

同样以解决问题为目的，2015年，新广告法对广告活动中各类主体责任进行了明确，并加强了对消费者权益的保护；新种子法加强了政府的监督责任，对于农民权益的保护、打击伪劣假冒种子也做了加强……在经济细分领域，法律制度的不断完善将为经济发展带来更多的红利。

### 夯实法律基石

“我宣誓：忠于中华人民共和国宪法……”2月26日17时，庄严肃穆的人民大会堂二楼东大厅内，在全国人大常委会委员长张德江的主持并监督下，6名由十二届全国人大常委会第十九次会议任命

的国家工作人员正举起右拳，宣读誓词，庄严地进行着宪法宣誓仪式。

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。为彰显宪法权威，激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，加强宪法实施，2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了关于实行宪法宣誓制度的决定。

在宪法精神日益深入人心的当下，立法法、地方组织法、选举法等宪法相关法于2015年进行了重要的修改，意义重大。2015年全国两会期间，近3000名全国人大代表举手表决通过了关于修改立法法的决定。15年来，这部“管法的法”首次修改，加强和完善了人大的立法权，有效防止了部门利益法制化，将“人大主导立法”这一原则落到了实处。

放权地方立法是本次修法的又一大亮点，过去49个较大的市才享有的地方立法权扩大到了280多个设区的市。此项修改将有力促进地方改革，目前，江苏镇江、浙江温州等地已先后出炉了适应当地情况的法律，成效显著。

“《立法法》的修改，加之地方组织法、选举法、代表法这人大三法的修改，夯实了全国人大、省级人大、市级人大、县级人大、乡级人大等五级人大的工作，这是新中国成立以来人大历史发展中一个非常重要的里程碑，让五级人大真正发挥作为国家权力机关的作用。”全国人大常委会法工委研究室主任梁鹰说。

过去的一年，全国人大及其常委会秉持精准立法、科学立法、民主立法的原则，出台了一部部饱含民生情怀和公平正义的良法，让法治的光辉照亮了更多的角落和人心。

### 刚性监督显民意

#### 执法检查：

## 环环相扣见实效

千里迢迢从外国背马桶盖、电饭煲回国，这种怪现象引人深思。制造业大国如何华丽转身？人才恐怕是最为关键的因素。“培养‘大国工匠’，发展现代职业教育，是一个很好的导向。”全国人大常委会委员沈春耀说。

我国职业教育到底现状如何？发展症结在哪里？为厘清这些问题，2015年上半年，全国人大常委会开展了职业教育法执法检查。张德江委员长担任执法检查组组长，3位副委员长和20多位常委会委员、专委会组成人员及20多位全国人大代表参加了执法检查。

这次执法检查打破常规、堪称典范，实现了全国人大监督工作历史上的多个“第一次”：第一次由全国人大常委会委员长担任执法检查组组长，并担任检查小组组长带队到地方进行实地检查；第一次由委员长向常委会作执法检查报告；第一次在全国人大层面把执法检查同专题询问这两种监督方式结合起来加强监督力度……

2015年3月25日，张德江主持召开执法检查组第一次全体会议，听取国务院有关部门工作情况汇报，国务院副总理刘延东出席会议并讲话。3月至5月，执法检查组分为4个小组，先后到吉林、江苏、河南、湖南、广东等8个省、区、市开展执法检查，同时委托23个省、区、市人大常委会开展自查，使执法检查全覆盖。张德江率领检查组在河南、重庆开展职业教育法执法检查。

在2015年6月召开的十二届全国人大常委会第十五次会议上，张德江代表执法检查组向大会作了关于职业教育法执法检查的报告。当次会议上，全国人大常委会还就职业教育法实施情况开展了专题询问。

2016年2月24日，受国务院委托，教育部部长袁贵仁向十二届全国人大常委会第十九次会议作了有关落实情况的报告，陈述了一年职业教育取得的新进展，受到了大多数委员的肯定。

至此，一个完整的执法检查圆满收官。从听取情况、开展检查、作出检查报告、展开专题询问，一直到国务院作出落实情况的报告，环环相扣的整个过程之中，人大监督有效地推动了具体问题的解决。根据袁贵仁的报告，教育部会同各相关部门把中央加快发展现代职业教育的决策部署细化为64个改革点，制定了一系列专项政策，成效正在逐步显现。

职业教育法执法检查之外，2015年，针对水污染防治、消费者权益保护、老年人权益保护、粮食安全和主要农产品供应、民族区域自治等重大问题，全国人大常委会还先后5次开展了针对相关法律实施情况的执法检查。

#### 专题询问：

## 声声追问求落实

我国彩票管理中为什么会存在这些突出问题？怎么整改的？违纪违规违法资金全部都收回来了吗？对有关责任人员都严肃问责、追责了吗……全国人大常委会委员尹中卿连珠炮似的一连串尖锐问题，让坐在应询席上的各部负责人高度紧张。

2015年12月26日，在人民大会堂，全国人大常委会会议首次就“审计查出突出问题整改情况”进行专题询问。审计署审计长刘家义、发改委主任徐绍史、民政部部长李立国等7部门负责人接受来自人大常委会组成人员和代表们的询问。

现场尖锐的提问，让人感受到了专题询问这种监督形式的力度。委员们提出了要求和期盼，部门负责人频频点头，坚决表态，“一定努力改进！”

伴随着首次“关于审计整改情况”专题询问的进行，全国人大对审计监督权的行使进入了一个新的历史阶段。在强力监督之下，财政资金的使用和管理必将更加规范、有效。

为代表全国人民行使好监督权，全国人大创新工作自2010年起设立专题询问制度，开展对一府两院的集中询问，并于2015年上半年出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》。

通过专题询问的形式，问答双方各自代表人大和一府两院，面对面坐到一起，就某个具体问题进行“现场办公”。

专题询问问什么？问社会最关切、百姓最关心的问题。2015年，全国人大常委会共进行了3次专题询问，内容涵盖职业教育、水污染防治和审计整改情况。通过这种形式，将老百姓最关切的话题拿到常委会上来，透明化地研究解决问题的机制，倒逼相关部门加快工作进展。

2015年开展的3次专题询问透露出了不少新意。除上文提到的首次就“审计查出突出问题整改情况”进行专题询问，2015年6月30日，结合“审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告”进行的专题询问，是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展的询问。这既是对执法检查效果的强化，也是对专题询问方式的丰富。

当日，国务院副总理刘延东率教育部部长袁贵仁、人力资源和社会保障部部长尹蔚民等有关部门负责人到会应询。常委会组成人员准备充分，抓住关键和要害提出问题，不回避矛盾；应答者态度认真，直截了当、实事求是地回答问题。

无论是专题询问内容的创新、结果的高效，还是国务院副总理的亲自应询，无不彰显了专题询问这种监督方式的刚性力量。



上图 2月23日，全国人大代表张文成（右）在农村家中听取村民的意见。本报记者 李方摄



下图 3月2日，全国人大代表陶群南（左）与全国人大代表刘琴在驻地宾馆的车上畅谈人大一年来的业绩。本报记者 李景录摄



上图 3月1日，全国人大代表徐之伟（左）参加“一张纸献爱心行动”恳谈会，提出应继续加大扶贫开发投入。本报记者 高兴贵摄