



# 全国人大立法监督一年间

用工匠精神

刚刚过去的一年，是我国立法工作的“丰收年”。立法数量之多、质量高、素快地让人目不暇接。看得见的，是一次次表决通过法律草案；看不见的，则是立法者的精益求精，人民权利的升级，依法治国前进的步伐坚定——

## 立法迎来丰收年

2016年，全国人大常委会新制定出台法律10部，修改法律24部，公布法律解释1部，审议通过了多部法律草案，立法工作涵盖政治、经济、社会、民生、国家安全、文化、教育、生态环境等领域。

## 雕法律精品

“我们正在务重、难度大、要求高、节奏快这四个方面有着非常深刻的体会。”全国人大常委会法工委研究室主任梁鹰说。

若寻找2016年立法工作内容的关键词，国家安全、民法总则、文化自信、税收法定、改革保障等一定榜上有名。

“在国家安全领域，出台了网络安全法、境外非政府组织境内活动管理法，加上之前通过的国家安全法、反恐怖主义法、反间谍法，通过这五部法律的制定，我国国家安全领域的基本制度框架已经搭建起来。”梁鹰告诉记者，这是近年来我国取得的一项重大立法成果。

多年来，文化立法是我国现行法律体系中较为薄弱的环节。可喜的是，2016年出台的电影产业促进法，填补了我国文化产业立法的空白；同年出台的公共文化服务保障法，成为我国文化领域首部基础性法律。“这都属于开

拓立法项目，弥补了文化领域立法短板，体现了我国文化的自信。”梁鹰说。

在落实税收法定原则方面，2016年我国出台了环境保护税法。“这部法律是落实党的十八届三中全会提出的推动环境保护费改税重要任务的一个举措，也是落实税收法定原则之后，全国人大常委会审议通过的第一部税收法律，标志着新形势下税收法制建设迈出了坚实步伐。”全国人大常委会法工委经济法室副主任岳仲明说。

改革需于法有据。过去一年来，立法保障重大改革体现在多个方面。例如，国家监察体制改革试点授权、司法体制改革的授权、公职制度改革的试点授权、社保制度改革的授权、军官制度改革的试点授权等。

## 公民权利再升级

如果说宪法是万法之父，那么，民法就是万法之母。“民法是一个国家法律制度基本原则、基本精神的源泉。判断一个国家法制是否成熟，法律制度是否健全完善，民事基本制度是一个重要的标志。”梁鹰告诉记者，2016年，我国民法典的编纂工作有了重大突破——民法典总则编纂“民法总则草案”已经过三次审议。

毫不夸张地说，民法典编纂工作的启动，意味着公民权利的再升级。“从工作步骤上看，民法典编纂分两步走，第一步是制定民法总则，在民法典中有统领性作用。其中规定了民事活动必须遵循的基本原则和一般性规则，比如，为什么要规定自然人、法人、其他非法人组织？民法总则是民事主体制度。不管是定合同、买房子还是结婚、收养，公民开展民事活动都离不开民事主体，民事主体的一般规则在这里要有体现。”全国人大常委会法工委民法室主任贾东明介绍道，具体而言，民法总则草案一共有11章、210条。

因为关乎每位公民的切身利益，民法总则的立法过程伴随着广泛的意见征求。“去年6

月、10月、12月份，人大常委会对草案进行了三次审议，同时先后三次将草案审议稿在中国人大网上公布，征求社会公众意见，共收到15503人次提出的70227条意见。”贾东明说，此外，草案还两次印送全国人大代表征求意见，并印发中央有关部门、地方人大、有关社会团体、法学教学研究机构征求意见。

记者获悉，民法总则即将在今年两会上提请第四次审议，如果审议中意见比较一致，该法有望于今年3月份通过大会表决。

## 立法的工匠精神

如何让法律既切中当下要害，又为未来的发展预留足够空间？如何让法律最大程度地凝聚社会共识、反映各方诉求？一部良法的出台，离不开立法者精益求精的工匠精神。

“过去一年中，面对繁重的立法工作任务，我们不忘初心，脚踏实地做好立法工匠，力图把每一部法律打造成符合党的主张和广大人民利益，并实际管用的精品。”岳仲明说，立法人的工匠精神就是对每一项立法工作都要高标准严要求，切磋、琢磨、精益求精，逐条逐款打磨草案条文，竭力将至关重要的顶层制度设计好、把握好。

梁鹰举例说：“野生动物保护法第一条的表述已记不清修改过多少遍。有心人如果把这个法律草案的每一稿都找出来，对比第一条的变化，都可以写成一篇博士论文。”

立法要想出精品，关起门来闷头苦干绝对不行。开门立法、民主立法才是科学途径。“我们在制定环境保护税法的时候，就规模化养殖是否征税的问题，专门听取了中国畜牧业协会、奶业协会和10家企业的意见，向他们开诚布公地介绍我们立法中的考虑。通过座谈和介绍，打消了企业顾虑。”岳仲明笑着说：“许多企业表示他们是‘担心而来，安心而去’，还给我们寄来了感谢信。”

“我们深切体会到随着改革的不断深化和民主法制建设的不断发展，公民的法律意识在不断增强，立法必须要拓宽公民有序参与立法的途径，特别是要充分听取并认真研究吸收不同意见。开门立法既有利于我们在立法工作中考虑得更周全，也体现了立法者对社会关切的积极回应，更有利于法律的有效实施。”岳仲明说。



## 2016全国人大干了啥？



## 反馈报告

“人大之问”落地有声

关于全国人大常委会组成人员对专项工作报告的审议意见，有关部门不再仅仅是书面反馈。



2016年，全国人大常委会专门听取了《国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》和《国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》。



审议报告  
两个首次让监督无死角

全国人大常委会听取和审议了“一府两院”多个专项工作报告。其中，首次听取审议国务院关于2015年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告，今后将形成制度化安排。国务院首次向全国人大常委会报告高等教育改革与发展情况。

专题询问  
人大监督不是走过场

全国人大常委会结合听取审议

食品安全法执法检查报告  
环境保护法执法检查报告  
安全生产法执法检查报告  
道路交通安全法执法检查报告

以联组会议形式开展3场专题询问

建议办理  
件件有回声事事有着落

十二届全国人大四次会议期间  
代表们共提出建议  
185件  
承办单位研究办理

目前，建议已经全部办理完毕并答复代表，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的80.6%



## 备案审查：违法条规被纠正

2015年10月份的一天，浙江杭州市街头，一辆电动自行车被交警扣留。交警告知车主潘洪斌其行为违反了《杭州市道路交通安全管理条例》，但潘洪斌却认为，条例在道路交通安全法的有关规定之外，增设的“扣留非机动车并托运回原籍”的行政强制手段“涉嫌违法”。

记者从全国人大常委会获悉，立法法明确规定，全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法和法律相抵触的行政法规，有权撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规。党的十八届四中全会决定进一步提出“加强备案审查制度和能力建设”的要求，并禁止地方制发带有立法性质的文件。

也就是说，“全国人大常委会有权审查法规和司法解释等规范性文件，如在审查中发现文件与法律不一致、相抵触，人大常委会将督促文件制定机关对相关问题予以纠正”。全国人大常委会备案审查室副主任张桂龙说。

据此，潘洪斌于2016年4月份致信全国人大常委会，建议审查《杭州市道路交通安全管理条例》，请求撤销该条例中违反行政强制法设立的行政强制措施。

收到潘洪斌审查建议后，全国人大常委会法工委经过发函审查，得出结论

——该条例关于扣留非机动车并强制托运回原籍的规定与行政强制法的规定不一致。随后，全国人大常委会法工委就此问题与杭州市人大常委会沟通，要求制定机关修改条例规定。

随后，杭州市人大常委会和有关部门决定将《杭州市道路交通安全管理条例》的修改列入2017年立法计划，同时展开全市大检查：委托专家学者对本届人大任期内制定的全部地方性法规的合法性问题进行全面审查。

最终，潘洪斌收到全国人大常委会法工委的书面反馈，他所提出的条例“违法”问题很快将得到纠正。

“2016年，全国人大常委会共接收公民、组织提出的审查建议92件，其中属于全国人大常委会备案审查范围逐件审查研究，提出研究意见，对不属于自己常委会审查范围的都及时移交有权审查的机关处理。”张桂龙说。

为加强备案审查制度和能力建设，全国人大常委会正搭建互联互通、覆盖全国、信息共享、操作简便的备案审查平台。张桂龙介绍，“到目前为止，信息平台搭建工作基本完成，全国现行有效的地方法规自治条例、单行条例、经济特区法规总共有1万多件，经过梳理后，有6000多件已经形成标准格式电子文档并上传”。

## 执法检查：明察暗访找问题

堵车、事故、马路杀手……道路交通安全隐患暗藏于每个人身边。去年两会期间，有201位全国人大代表提出道路交通安全方面议案，强烈反映了广大群众的关切。对此，全国人大常委会于2016年8月份启动了道路交通安全法执法检查。

“我们执法检查组不预先安排日期，不提前通知有关部门，直接到基层执法检查。”全国人大内务司法委员会工青妇室副主任王幼丽告诉记者，为了解最真实情况，执法检查组明察暗访、“突然袭击”，直接与一线问题“碰撞”。

货车究竟是如何非法改装的？交警、辅警有没有做到规范执法？带着这些问题，检查组成员下车间、进门店暗访。出租车司机有啥意见？电动自行车驾驶人又是怎么想的？为寻找答案，检查组成员走上街头直接听取民声。

在明察暗访的同时，检查组还创新工作方式，借助网络搜集到近万条意见建议。据王幼丽介绍，检查组广泛借助中国人大网、人民网、新华网、中国网、央视网、新浪网、公安部交管局和各省公安交通管理网站，以及部分省级人大

网站等网络平台，开展了历时两个月的问卷调查，“一共收回问卷335747份，收到近万条意见建议。”王幼丽说。

执法检查是手段，解决问题才是目的。按照常规流程，执法检查后，人大常委会会形成执法检查报告，在报告中提出整改意见，交予国务院有关部门，国务院有关部门接到审议意见后再整改。

“但这次不是，我们在检查中发现问题后，就立即告知有关部门我们发现了什么问题，请他们督促各地去整改。”王幼丽告诉记者，边查边改，执法检查的监督实效立显。

为推动问题解决，人大常委会还就道路交通安全法执法检查报告展开专题询问。2016年12月24日，北京人民大会堂内，交通运输部副部长李小鹏、国家安监总局局长杨振华、公安部副部长李伟等就道路交通安全问题回答委员们提问，郑重作出整改承诺。

“专题询问时围绕突出问题，大家思想上达成一致，问题和对策也就研究透了。利用这种方式，人大的监督工作有力推动了实际问题的解决。”全国人大办公厅秘书局巡视员傅文杰说。

## 预算监督：政府花钱“盯得紧”



上图 全国人大常委会副委员长、农工党中央主席陈竺率执法检查组在中央红集团哈尔滨市检查。 顾方纪摄



下图 全国人大常委会副委员长吉炳轩带队的全国人大常委会执法检查组就安全生产法在上海召开企业、专家座谈会。 墨羽摄

## 实效监督 不走过场

没有实效的监督，是伪监督，是走过场。人民代表大会及其常委会的监督权，是宪法和法律赋予国家权力机关的重要职权，是人民的神圣权利。如何让人大监督展现刚性？过去一年来全国人大会工作实践表明，必须要创新监督方式、完善监督链条、精选监督对象，才能让人大监督落地有声。

创新监督方式，拒绝走过场。执法检查是人大开展监督的重要手段，经过数十年实践，已经形成一套完整的工作流程。在去年开展的道路交通安全法执法检查中，检查组不走寻常路，明察暗访、不预先安排日程、网上广泛搜集

民声、实时向政府部门提出整改意见……创新工作方式，监督才能切中要害，问题才得以尽快解决。借鉴道路交通安全法执法检查经验，人大监督工作要守规范，图创新。

完善监督链条，不能蜻蜓点水。从听取部门汇报、实地检查，到形成执法检查报告；从审议执法检查报告、专题询问到报告整改落实情况，2016年首个执法检查——食品安全法执法检查形成完整的监督链条。不仅检查现状，更检查整改情况，“组合拳”让监督真正落到实处。在这个环环相扣的监督链条里，人大常委会综合运用了执法检查、

报告工作、专题询问等多种监督形式，将监督从发现问题延伸到解决问题，让监督取得了实实在在的效果。

精选监督对象，要捡硬的捏。监督谁，监督什么？在预算审查监督等常规动作外，人大只能把有限的监督力量投入到最需要的地方，把监督对象锁定在人民最关切的热点难点上。过去一年，环保、食品安全、道路交通安全等“热词”成为全国人大会监督工作发力的重点。在“火药味”更浓的专题询问中，监督者更是对热点领域中最突出的问题穷追不舍。