

第三方评估,避免部门私利入法

我省首创立法前评估模式,同时改变单一部门起草法规现状

“政府报什么,人大审什么”,这是地方立法沿袭多年的模式。由于缺乏全局意识,跟风立法、形象立法等问题严重,同时还给“部门利益法制化”提供空间,这种模式一直为舆论所诟病。

如何使那些真正应当立的法进入立法程序,山东在全国首创立法前评估,对立法项目的必要性、预期效果等作出客观评价,使有限的立法资源用在经济社会发展最急需的立法项目上。



2013年5月8日,山东省人大常委会召开立法咨询工作会议,20位咨询员首亮相。(资料片)

本报记者 高扩

专业评估让专门法规不再“候着”

今年两会前夕,《山东省辐射污染防治条例》经省人大常委会审议通过,这是我省第一个辐射污染防治方面的地方性法规。其实,该条例早在2003年就开始上报立法计划,但由于辐射污染比较专业,报告很难说清立法要解决什么问题,一直以来难以进入一类立法计划。

2012年,省人大常委会对《山东省辐射污染防治条例》启动了立法前评估,这部法规迎来了进入立法程序的契机。

“对于哪些法规该立,省人大常委会采取了‘四不立’原则:不是经济社会发展急需的不立,能用党纪、政策、规章、道德解决的不立,虽有立法必要但立法条件不具备的不立,立法目的难以实现效果不好的不立。”省人大常委会法工委主任温守信说。

2012年4月,省人大常委会首次尝试立法前第三方评估,委托山东社会科学院法治研究中心和山东大学法学院两家单位分别就《山东省专利保护条例(修订)》和《山东省

辐射污染防治条例》两个立法项目进行立法前评估。

“受到委托后,我们会认真搜集、分析,对比国内外有关项目的法律法规情况,对立法项目起草单位提供的报告进行审阅。”省人大常委会立法咨询员、山东社科院法治研究中心主任于向阳连续三年参加立法前评估工作,“事实证明,取得了非常好的效果。”

目前,上述两个立法项目已经分别被省人大常委会通过,正式成为地方法规。

法律一旦不适用 必须及时报告

为保证法律实施效果,山东还在全国较早开展“立法回头看”,选取私营企业和个体工商户权益保护条例等多件法规进行评估,对实施效果好不好、是否需要修改等作出判断。

在此基础上,山东省人大常委会主任会议通过了《山东省地方性法规实施情况报告制度》,明确规定法规公布实施满一年、上位法作出新规定或者废止、情况发生重大变化导致法规不能适用等情形下,相关单位应当按照要求向省人大常委会报告。

“法规不能适应经济社会发展需要的,应当及时向省人大常委会书面报告,这条非常重要。”于向阳表示,立法后评估事实上是在为法规的修订完善做准备。

经过多年的探索实践,山东省人大常委会已经基本实现了立法“前、中、后”论证评估体系,省人大常委会的立法质量明显提高。仅在今年前九个月,山东省人大常委会就制定修订了《山东省厂务公开条例》、《山东省高速公路交通安全条例》、《山东省老年人权益保障条例》和《山东省人口与计划生育条例(修正)》等八件法规,每一件都关系到全省发展大局以及老百姓的切身利益。

电脑扯上网线就能立法听证

通过立法前评估后,法规一旦走进立法程序,对时间要求非常紧迫,如何保证立法高质量进行就成为迫在眉睫的问题。

“这些问题不解决,由粗放型立法转向精细化立法就无从谈起。”于向阳说。

比如,此前起草《山东省旅游条例(草案)》时,就因涉及社会整体利益、关系群众切身利益、部门职责交叉较多,意见分歧较大等问题,最

后由省人大常委会法制工作委员会牵头,联合有关部门、专家、学者进行起草。像这样改变单一的由部门起草法规草案的案例最近越来越多,而且探索尝试了法规草案联合起草和委托起草方式。

省人大常委会还在全国率先实行了网上立法听证的探索。去年备受社会关注的《山东省供热条例》就实行了网上立法听证。“以往现场立法听证,食宿费、路费、会议场所的租

费、纸张的打印等费用,都是不小的开支,现在只用几根网线和电脑就能解决代表发言时间有限,开会时间难以确定,行政成本高等难题。”

据记者经历的几次立法听证的经历,实行网上立法听证后,只需要直接相关的处室人员就可组织,改变了以往现场听证整个法工委人员全部上岗上的状况。而且,网上听证发言没有时间场合的限制,观点的交锋反而更加激烈。

向“外脑”取经,征求社会意见

除了网上立法听证,在立法过程中,省人大常委会还通过各种途径向社会征求意见。除了召开座谈会、论证会、听证会等,最突出的就是充分利用“外脑”,聘请立法咨询员。

2013年5月,省人大常委会立法咨询员队伍扩大到20

人,这些立法咨询员不仅包括宪法、行政法、民法、经济法、刑法、诉讼法等方面的专家,还包括政治、经济、管理、环保等方面的专家;不仅包括学界的知名教授、学者,还包括具有丰富立法、司法实践经验的领导同志以及长期从事法律事务工作的同

志。于向阳从2008年起受聘成为立法咨询员,他告诉记者,“每个法规草案都会提前发给立法咨询员,给予足够的调研时间,并把我们的意见在常委会审议法规草案时提供给每一个常委会组成人员作为参考。”

延伸阅读

改革开放以来 我国立法分三段

全国人大常委会办公厅研究室主任程湘清表示,立法是全国人大及其常委会的主要职能,中国现行的法律有240多件,立法成绩有目共睹。尤其是十一届三中全会后和改革开放以来,立法工作步入正轨,可以分为三个阶段。

确立宪法至上原则

第一阶段,从改革开放初期到上世纪90年代初期。在此期间,全国人大及其常委会起草和制定了百余部法律,为形成以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系奠定了基石。

当时的立法工作,可以说是在一片废墟上开创新天地。根据邓小平指示,“有比没有好”,把立法工作放在第一位。

要切实有效地保障人权,还是要修改宪法、制定刑法等基本法律。1979年6月,五届全国人大二次会议制定或修订了地方组织法、选举法、法院组织法、检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法等七部重要法律。1982年宪法的制定,更具有里程碑意义。八二宪法确定了宪法至上的原则,“法律面前人人平等”的精神被写入宪法。

加强市场经济立法

第二阶段,从上世纪90年代初期到党的十五大召开前。这一时期最重要的任务就是市场经济立法。根据1992年党的十四大提出建设社会主义市场经济的要求,全国人大及其常委会着重加强了市场经济立法工作。

在此期间,全国人大立足于中国国情,大胆吸收和借鉴国外经验,在规范市场主体、维护市场秩序、改善宏观调控、建立健全社会保障制度方面出台了一批重要法律,如公司法、银行法、劳动法、合伙企业法、价格法等,为市场经济的培育和发展提供了法制保障。

特色法律体系形成

第三阶段,1997年至今。按照党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的要求,全国人大及其常委会不断加快立法步伐,提高立法质量。除修改宪法和许多基本法律外,还制定了证券法、合同法、反垄断法、保险法、国有资产法、行政复议法、侵权责任法、立法法、监督法、反分裂国家法、物权法等一系列重要法律。(综合)

中法50周年 见证法系力量
东风雪铁龙 JOPOWER
销售满意度荣登榜首
国庆月放价风暴 全系送首付

C4L首付26888元起再送26888元
独配国际8速双离合-STT智能节油系统

全新世嘉首付21888元起,再送21888元
智享一键启动-可视导航-真皮座椅

全新爱丽舍首付15888元起,再送15888元
源自1939年-法国总统府命名

东风雪铁龙

济南开源 0531-88678999
山东蓝天 0531-87566888
山东鹏龙 0531-67601234
济南锐东 0531-83170999
淄博远方 0533-3184666
淄博东联 0533-2988193
淄博正龙 0533-2277999
莱芜平安 0634-6866777

聊城金道 0635-8535222
聊城金宇 0635-851234
泰安东联 0538-8482808
泰安昌盛 0538-8579777
德州元盛 0534-2380456
潍坊百大 0536-7363969
潍坊鑫华 0536-8809999
寿光龙骏 0536-5108156

诸城亚飞 0536-6160588
高密隆运 0536-2216677
青州百嘉 0536-3299556
东营利丰 0546-7778111
东营胜泰 0546-8370888
滨州泰龙 0543-2111222
青岛欣盛 0532-80825666
青岛大修厂 0532-85778217

青岛和胜达 0532-85362222
青岛龙艺 0532-88159888
青岛永日 0532-86536698
康辰昊龙 0532-82296111
康辰润龙 0532-86769333
烟台黄海 0535-6016123
烟台君美 0535-6808000
莱州弘远 0535-2809090

招远机动车 0535-8163535
龙口君美 0535-8555858
威海鑫盛源 0631-5961166
荣成鑫惠达 0631-7572767
日照运总 0633-3996222
济宁振宁 0537-3155166
济宁裕隆 0537-3718855
邹城裕隆 0537-5255000

山东美多 0539-2152222
临沂文华 0539-3210789
枣庄华微 0632-3823159
枣庄嘉禾 0632-3821111
菏泽同源 0530-5702228
菏泽凯达 0530-5609000



CRÉATIVE TECHNOLOGIE
人性科技 创享生活