



前言

为深入学习贯彻习近平法治思想,进一步夯实全面依法治国基层基础,近日,中央依法治国办对山西等8个省份进行法治建设实地督察,并对吕梁以“小切口、有特色”立法推动民生改善和社会治理创新等典型经验做法予以通报。

我市自获批地方立法权以来,聚焦突出问题立法,保护生态环境;紧贴民生需求立法,增进民生福祉;突出特点立法,保护文化遗产;强化精准精细立法,确保管用实用,在生态治理、民生改善、文化遗产保护、精准精细立法等方面积极创新、主动作为,努力破解基层治理“堵点”“痛点”“难点”问题,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在建设美丽幸福吕梁中不断推动民生改善和社会治理创新。即日起,本刊从保护生态环境、增进民生福祉、保护文化遗产、精准精细立法等四个方面就市人大常委会以“小切口、有特色”立法推动民生改善和社会治理创新的做法进行详细报道。

□ 本报记者 梁英杰

时光的箭簇密织细缕,串联起过去的2600多个日子,法治的光芒无声浸染,汇聚出润物无声的清流。自获准行使地方立法权以来,我市法治步履铿锵有声,市人大常委会坚持立法不盲目追求体系结构、面面俱到,让特色条款、管用条款更加鲜明突出,精准精细制定了《吕梁市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》《吕梁市电梯使用安全条例》《吕梁市河道管理条例》《吕梁市村民自建房屋用经营场所质量安全条例》《吕梁市禁牧休牧条例》等等一系列符合经济社会发展实际、体现新时代特征、具有鲜明地方特色、管用实用的法规。

这份成绩单的背后,是市人大常委会充分发挥地方立法在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化中重要作用的积极作为,以“小切口、有特色”立法推动民生改善和社会治理创新,扎实推进科学立法、民主立法、依法立法的生动实践。数量多、分量重、质量高的立法工作,为我市高质量发展和长治久安提供了坚实的法治保障。

体现“特色化”,做到精准规范

地方特色是地方立法的灵魂和生命,是衡量地方立法质量高低的重要标准。市人大常委会坚持把党的领导贯彻立法工作全过程和各方面,充分发挥人大在立法工作中的主导作用,构建市委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,从根本上规范了人大及其常委会的立法活动,让特色条款、管用条款更加鲜明突出。

2015年11月26日,山西省第十二届人大常委会第二十二次会议决定,我市自本市人大常委会依法产生法制委员会之日起,可以开始制定地方性法规,这是我市政治生活的一件大事,对吕梁经济、政治、文化、社会和生态文明建设有着重大而深远的影响。为了适应立法工作新形势新任务的需要,依据《立法法》《山西省地方立法条例》的相关规定,市人大常委会制定了

精准精细立法篇

“小切口”立法护航高质量发展

《吕梁市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》,作为我市制定地方性法规的基本法规,规范和保障我市立法活动,提高地方立法质量和立法效率,实现科学立法、民主立法、依法立法,发挥立法的引领和推动作用,全面推进法治吕梁建设。

《规定》共八章四十四条。分总则、编制立法规划、法规草案的起草、市人大常委会立法程序、市人大常委会常务委员会立法程序、法规案的批准公布、法规解释、附则。规定了编制地方立法规划、年度立法计划、项目征集和起草法规案的程序、起草要求等内容。为提高立法的及时性、针对性和系统性,将编制规划和计划法定化,规定常务委员会应当根据本市经济社会发展和民主法治建设的需要,制定本届常务委员会任期内的立法规划和年度立法计划,同时对项目征集、法规起草、立法调研作了相关的规定。

地方所推出的每一部法规都是为了解决现实问题。所以市人大常委会坚持开门立法,广听民意、广知民情、广汇民智,最大限度体现参与性与开放性,积极回应人民群众的关切。《规定》要求,法规案经常务委员会会议第一次审议后,由法制委员会根据各方面的意见进行统一审议,提出审议结果的报告和草案修改稿。法制委员会统一审议,可以邀请有关专门委员会或者工作机构的负责人参加会议,发表意见。同时,列入常务委员会会议议程的法规案,应当广泛听取各方面的意见。在新闻媒体上公布法规草案征求意见,一般不少于三十日。

该《规定》作为我市第一部地方性法规,对立法准备、立法程序、法规解释、法规报批和公布实施等方面的内容作了明确规定,可谓是一部“管法的法”,在我市范围内普遍适用,具有法律效力,是其他地方性法规制定的程序性依据,有效推动了我们的民生改善和社会治理创新。近年来,又先后出台了立法计划制定、重要法规草案起草“双组长”、重要条款单独表决、立法后评估等工作制度,形成较为合理、衔接顺畅的立法工作机制,为完成各项立法任务提供了制度保障。

立足“小切口”,做到精准选题

地方立法作为国家法律的补充,就是要体现地方需求,突出地方特色,因地制宜确定立法项目。在立法的过程中,市人大常委会立足“小切口”,突出制度规定的针对性,准确把握新时代吕梁改革发展的立法需求,聚焦改善民生和社会治理立法,需要解决什么问题,就先立什么法,针对矛盾焦点最集中的问题先行立法,使地方立法符合宪法精神、体现人民意志。

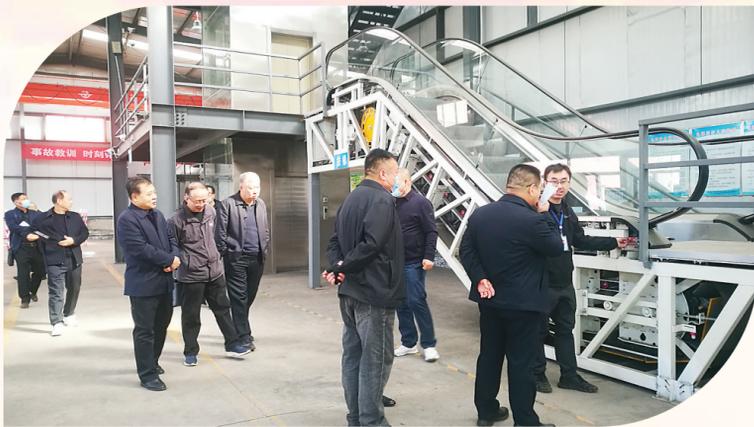
电梯是与人民群众密切相关的特种设备,住宅楼、商场、医院、车站、机场、办公场所等公众聚集场所随处可见,已成为日常生活必不可少的“交通工具”。近年来,随着经济和城市建设快速发展,电梯保有量迅速增加。电梯困人、蹲底、冲顶等故障时有发生,每年故障发生大约100起左右,给乘梯人心里上带来了极大的恐慌。因此,有必要在总结我市监管经验的基础上,依据上位法及相关技术规范,制定一部符合吕梁实际的法规,以进一步完善电梯安全监管体系,预防和减少电梯安全事故的发生,保障人民群众人身财产安全,为维护全市社会稳定,经济社会健康发展发挥重要作用。

《吕梁市电梯使用安全条例》是2018年在市人大常委会主导立法下,由过去部门直接起草,变为常委会法工委直接负责组织立法咨询专家库成员及主要部门,采用封闭式的方式,研讨起草的一部条例。《条例》结合我市实际,借鉴外省、市的立法经验。立法起草坚持“以客观实际出发,以问题为导向,突出重点,适度超前,务实管用”的思路。从电梯使用以及与安全相关的销售、安装、改造、修理、维护保养、检验检测、安全评估等方面作了具体的规定,全文共二十八条。

针对老百姓关心的电梯维修保养、责任管理、文明使用等多方面问题,市人大常委会进行了细致梳理,并在《条例》中予以明确规范,进一步提高群众幸福感、获得感、安全感。《条例》由山西省第十三届人民代表大会常务委员会第七次会议于2018年11月30日批准,自2019年1月1日起施行,为全市电梯安全管理工作提供了坚实的法制保障。

随着工业化、城镇化的加快推进,我市河道水域面积逐步萎缩甚至断流,综合功能下降,河道管理中存在的问题日益增多,违法行为时有发生,数量呈上升态势,非法侵占河道岸线、采砂取土等破坏河道生态、侵占河道资源的行为时有发生。同时,随着经济社会快速发展,河道开发利用程度越来越高,河道管理范围内建设项目有法不依、未批先建、边批边建的情况依然存在。因此,迫切需要结合我市实际制定《条例》,提供法规依据,进一步规范河道管理,加强河道保护。

2020年,市人大常委会深入贯彻习近平生态文明思想,统筹山、水、林、田、湖、草、沙系统治理,制定出台《吕梁市河道管理条例》,为实现水资源可持续利用提供法治支撑。《条例》从“水质监测”“水量调控”“建设整治”“清淤”“保洁”等角



市人大常委会执法检查组就《吕梁市电梯使用安全条例》进行执法检查



市人大常委会开展《吕梁市村民自建房屋用经营场所质量安全条例》立法研讨修改座谈会



《吕梁市禁牧休牧条例》实施以来,我市肉牛养殖逐步从大面积散养转向圈养



《吕梁市河道管理条例》实施后,市区东川河道景观大幅提升

度构建了一整套动态立体治理体系,突破以往上位法和各地河道管理立法的目的只是保证防洪排涝功效的惯例做法,把河道生态治理作为与防洪排涝并重的重要功效和内容,针对我市河道普遍污染严重、乱象突出的实际,在条例中除专设生态治理一章外,在政府部门职责、监督管理、法律责任等方面多措并举,系统规划,使生态文明理念在立法实践中得到充分体现。

《条例》的出台,有效遏制了我市河流岸线“四乱”问题发生,出境断面水量逐年增加,断面水质改善幅度持续好转,吕梁河水清岸绿的

美景已逐步显现。

突出“精细化”,确保管用实用

推进地方立法精准化精细化,是实现良法善治的重要抓手,也是全面实现依法治国的必然要求。市人大常委会积极发挥立法主导作用,加强立法能力建设,健全立法制度规范,不断提高地方立法精细化水平。

长期以来,农村村民自建房是广大农民群众实现“住有所居”的重要方式,由于多是用“土

办法”盖房,房屋结构简单、功能单一,质量安全问题并未凸显。近年来,随着乡村经济迅猛发展,城乡一体化进程明显加快,农村饭店、农家乐、乡村民宿等消费产业蓬勃发展,许多村民将自建房改建后用作为经营场所,有的加层当做民宿,有的将院子加屋顶改作“宴会厅”,还有的将临街房屋打通作为门店出租。这些改扩建行为,不仅改变了房屋原有的结构、功能,而且所使用的材料和工程质量均难以保障,造成大量的安全隐患。因此,制定一部符合我市实际的农村村民自建房屋用经营场所质量安全管理条例十分必要。

市人大常委会围绕农村自建房管理,于2021年4月25日至27日,起草组成员赴离石、柳林、孝义、文水开展立法调研,了解掌握当地在农村自建房管理中好的做法以及存在的难点堵点,征求对立法意见建议。在此基础上,起草组坚持公开、民主、科学、问题导向的工作方法,多次召开座谈会,听取各部门意见,找准“农村村民自建房屋用经营场所质量安全”立法切口,由常委会法工委负责起草,行政审批服务管理局、规划和自然资源局、住房和城乡建设局、农业农村局等部门配合,起草完成《吕梁市农村村民自建房屋用经营场所质量安全条例(草案)》。

值得关注的是,《条例》规定了乡(镇)人民政府、街道办事处应当履行村民自建房屋用经营场所质量安全监督管理职责;住房和城乡建设、市场监督管理、行政审批、规划和自然资源局、农业农村、应急管理等行业主管部门在各自职责范围内做好村民自建房屋用经营场所质量安全的相关工作,村民委员会应当配合乡(镇)人民政府、街道办事处做好村民自建房屋用经营场所质量安全的相关工作。同时,明确规定了七类危害经营场所质量安全的禁止性行为,从制度层面解决了我市农村自建房房屋质量管理中存在的违法建设、标准缺失、监管缺位等突出问题,建立了农村自建房房屋质量管理长效机制,加强和规范了我市农村自建房房屋质量安全监管,为有效提升农村自建房房屋建设质量提供法律支撑,促进了全市农村土地资源的高效利用。

我市地处黄土高原丘陵沟壑区,全境属于黄河流域,既是黄河流域重要的生态涵养区,也是我省重要的生态屏障区,生态环境十分脆弱。近年来,由于牛羊肉市场价格持续攀升,养殖业快速发展,草畜不平衡、林牧矛盾十分突出。一些区域特别是沿黄四县仍然存在过度放牧现象,对未成林地和幼林地造成了严重损害,影响了生态安全。为全面贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话精神,立足我市生态涵养区和生态屏障区的功能定位,市人大常委会制定了《吕梁市禁牧休牧条例》,为保护和培育林草资源,巩固造林绿化成果,提高环境承载力,促进经济社会和生态环境持续协调发展提供法规支撑。

禁牧关系国计民生,事关生态文明建设、农民的经济收入和脱贫成果巩固以及畜牧产业的健康发展。为了确保制定的法规切实可行,《条例》重点聚焦禁止放牧行为,从立法目的、禁牧概念、适用范围、禁牧区域与期限、禁止行为、监管措施和法律责任等方面予以规划。划定了市、县(市、区)人民政府及其各部门职责,建立禁牧工作目标考核机制、责任追究机制和林长统筹协调机制。同时,针对跨县(市、区)放牧的现象,建立禁牧工作协调联动机制。形成市、县、乡镇(街道)和村(居)民委员会四级工作体系,推动禁牧措施落实落细。

此外,《条例》还保护吕梁特色品种,充分考虑林草资源和生态环境保护现状,因地制宜,对于具有国家地理标志保护产品的中阳柏籽羊肉产地,由中阳县人民政府按照地域保护范围核定载畜量,可以适度放牧。

良法善治,蕴含着人民群众对美好生活的向往。有特色、精准精细化的高质量立法,必将有力保障和推动我市实现全方位高质量发展。一部部顺应人民意愿、维护人民利益的法律法规,正构筑起全面依法治市的坚固基石,为加快建设美丽幸福吕梁提供更加坚实的法治保障。

5部关于精准精细立法的地方方法

- 《吕梁市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》
- 《吕梁市电梯使用安全条例》
- 《吕梁市河道管理条例》
- 《吕梁市村民自建房屋用经营场所质量安全条例》
- 《吕梁市禁牧休牧条例》