

# 紧扣振兴发展所需 以良法促发展保善治

## ——市十六届人大常委会 2023 年立法工作回顾

张雪寒 本报记者 尹明

推进法规功能从单一的管理型向管理和促进并重转变,立足“小切口、有特色、促发展、保大局”……过去一年,市人大常委会紧扣振兴发展所需,不断加强和改进立法工作,以良法促发展保善治,一年来共审议法规草案10件,表决通过8件,走出一条地方立法的冰城实践新路径,搭建起立法机关与基层民意的桥梁,展现新时代哈尔滨市人大常委会履职为民、积极作为的新担当。

2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年。市人大常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平法治思想,遵循坚持党的领导、坚持服务大局,围绕中心工作、围绕服务保障民生的总体要求,充分发挥人大在立法工作中的主导作用,不断推进科学立法、民主立法、依法立法,坚持问题导向,突出地方特色,关注民生热点,立急需管用的法,努力为建设“六个龙江”、打造“七大都市”、扛起省会担当提供有力的法治保障。

### 数说立法亮点

2023年市人大常委会新制定5部地方性法规:

《哈尔滨市居家养老服务设施条例》  
《哈尔滨市农村环境卫生条例》  
《哈尔滨市亚布力滑雪旅游度假区条例》  
《哈尔滨市城市轨道交通管理条例》  
《哈尔滨市松花江新发饮用水水源保护条例》

修改1部地方性法规:

《哈尔滨市城市道路限制交通若干规定》

废止2部地方性法规:

《哈尔滨市地名管理条例》  
《哈尔滨市工会劳动法律监督条例》



市人大常委会不断加强和改进立法工作,搭建起立法机关与基层民意的桥梁。

本报记者 赵亮摄

发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,是加强和改进新时代立法工作、提高立法质量和效率的必然要求。一年来,市人大常委会、常委会法工委积极引导立法干部转变立法观念和工作理念,由被动转为主动。

## 转变立法观念 发挥主导作用

### 1 立法流程从“审议环节起步向起草阶段介入”转变

通过关口前移、提前介入,主动与政府相关部门进行沟通联系,及时发现立法中的焦点和难点问题,在立法技术、体例结构、关键内容上予以帮助、指导,对立法的目标和进程做到心中有数。

按照市人大常委会“注重小切口立法,通过解决一个局部问题带动整体一点一点进步”的立法理念,法制委、法工委坚持以“聚焦问题、务实管用”为目标,使“所立之法”与“所需之法”完全契合,做到有的放矢。

#### 法规回眸

#### 《哈尔滨市亚布力滑雪旅游度假区条例》

条例是市委确定的重点立法任务,由亚布力管理委员会负责具体起草工作。为了在立法中更好地贯彻落实省委、市委的要求,保证立法质量,加快立法进程,在法规起草阶段,法工委组成调研组到亚布力开展实地调研,与市司法局、亚

布力管委会围绕条例的立法定位、立法框架、立法拟解决的重点问题共同研讨,实现了立法基础信息资源共享,统一了立法思想,提升了立法站位,明晰了各方主体的工作方向和具体任务,切实提高了立法质效。

#### 法规回眸 《哈尔滨市居家养老服务设施条例》

在制定该条例时,市人大常委会注重从群众反映强烈、意见集中、矛盾突出的领域入手,找准症结、对症下药,在养老服务设施建设的关键问题上“切一刀”,通过顶层设计,提出具体可操作的制度措施。全文

24条,不追求“大而全”的体例结构,不设置章节。通过“应当为”“鼓励做”互相支撑和补充,形成政府资金投入、民间资本介入的联动效应,确保每一条规范都能够在社会实践中得到有效落实和应用。

### 2 法规功能从“单一的管理型向管理和促进并重”转变

随着社会治理模式从管理型向治理型转变,促进型立法提倡、激励、服务、引导的治理模式越来越成为解决经济社会发展问题的更优方案。

即立法项目从立项开始到之后的调研、论证、审议、公布,再到实施后的评估、修改、废止等各个环节都要进行参与和管理,保证了立法工作的严谨和全流程管理。在项目立项阶段,要求立法项目必须经过立项评审,将立法项目的必要性、紧迫性和可行性作为主要指标,确保立法具有较强

#### 法规回眸

#### 《哈尔滨市松花江沿江旅游发展促进条例》

条例按照规划先行引领、发展与保护并重、强化政策扶持和服务保障的逻辑链条,进行了谋篇布局,将打造松花江沿江黄金旅游带,把哈尔滨建设成为国际知名特色旅游目的地、国际时尚旅游城市、东北亚国际旅游中心作为沿江旅游的发展目标,按照“政府

统筹、规划引领、区县承接、行业监管,市场化运作、产业化推进、社会化参与、生态化发展”的原则,推动旅游产业发展与生态环境保护相结合、与历史文化传承相结合、与打造“宜居幸福之都”相结合、与城市形象塑造相结合,构建沿江旅游全域全季全业发展新格局。

### 4 立法链条从“阶段审向全过程、全生命周期管理延伸”转变

近年来,我市不断加快推进松花江饮用水新水源规划建设,通过地方立法对新水源保护进行规范也被提上日程。市人大常委会法制委员会、市人大常委会法制工作委员会组成调研组,在实地走访中发现,拟划定的水源保护区范围超出哈尔滨市行政管辖范围,涉及到绥化市。只有通过两市协作,才能破解水源保护立法问题。在省人大的协调指导下,市人大常委会与绥化市人大常委会主要领导、立法机构

## 开启协同立法 “跨界”保护水源

增强地方立法

系统性  
整体性  
协同性  
时效性

2023年11月21日,市十六届人大常委会第十四次会议表决通过了《哈尔滨市松花江新发饮用水水源保护条例》,规定我市将对松花江新发水源保护区划分为一级和二级保护区,一级保护区内如从事餐饮或者组织进行露营、野炊等污染水体的活动,将面临最高十万元罚款。据了解,该法规是哈尔滨首例跨区域协同立法实践成果。条例一经批准,为松花江水源地上了一道安全“保护锁”。

同时,市政府将与绥化市政府建立松花江新发饮用水水源保护合作机制,协调解决规划统筹、建设协商、应急联动、行政执法等重大事项,并明确具体部门承担日常工作。两地政府将建立健全松花江新发饮用水水源保护联合预警机制,发现重大隐患,应当及时相互通报情况,共同加强水源破坏、生态环境污染和生态系统损害等行政执法联动响应与协作,定期开展联合执法。

这部法规的出台,是我市在探索健全区域协同立法机制上迈出的重要一步,对于深入推进科学立法、民主立法、依法立法,进一步增强地方立法的系统性、整体性、协同性、时效性,推动新时代地方立法工作高质量发展,具有重要意义。

## 创新方法整合资源

双组长制

工作专班

立法联系点

创新工作方法,整合立法资源,发挥各方智慧,是提高立法质量和效率的重要途径。

### 实行立法“双组长制”

在制定《哈尔滨市居家养老服务设施

## 创新工作方法 提高立法质效

施条例》和《哈尔滨市松花江沿江旅游发展促进条例》的过程中,采用“双组长”的工作模式,成立由市人大常委会分管副主任和市委、市政府主管领导共同担任主任,市人大常委会法制委员会、政府法制机构、政府起草部门、人大代表、专家等组成的条例起草工作组。通过双组长工作会议,各方共同参加,统一起草工作思想,厘清条例中存在的重点、难点、热点问题,对存在的现实问题充分论证,提出解决方案,形成工作合力,夯实草案基础,确保条例内容每一条都能够落地生根。

### 探索“专班立法”新模式

选聘一批法学专家、立法工作专家、行业实践专家,按项目组成立法

工作专班,参与重大立法项目的论证、起草、修订工作。在《哈尔滨市农村环境卫生条例》立法工作中,成立农村环境卫生立法专班组织起草条例。立法专班赴阿城区、尚志市、依兰县、方正县、通河县等地,开展农村环境卫生立法调研。通过实地走访村屯、养殖场、污水处理厂等场所,发现数十个现实问题。经过梳理研究,将非规模化畜禽养殖、乡镇执法权下放、农村垃圾处理等问题作为调研的重点,又深入呼兰、双城、五常、巴彦、木兰等地,采取召开座谈会与实地走访相结合的方式,借鉴吸纳区县(市)典型做法,将发挥乡镇政府、村民委员会和村民等各方主体作用作为起草法规的关键,形成条例草案。该条

例已于2023年8月1日实施。

### 探索优化立法联系点

基层立法联系点是收集民意、汇集民智的“直通车”,是丰富民主形式、拓宽民主渠道,实现立法全过程民主的重要载体。市人大常委会在立法联系点的完善工作上下功夫,围绕我市9区9县(市)立法联系点的硬件建设、立法联系点工作机制、立法联系点考评机制等方面进行检查和调研。检查、调研结束后,法制委、法工委对各立法联系点在工作中的有效做法以及存在的问题进行总结归纳,完善立法联系点下一步工作部署,探索立法联系点建设新模式,确保立法联系点的民意作用切实得到发挥。

## 开展作风建设 打造立法铁军

### 加强队伍建设

立法专业能力

调查分析能力

群众工作能力

法学研究能力

立法工作是一项政治性、专业性很强的工作。为了适应新形势下对地方立法工作的新要求,市人大常委会在加强队伍建设方面进行了积极探索。通过提升立法工作人员专业能力、调查分析能力、法学研究能力、群众工作能力四个方面,弘扬“工匠精神”,积极适应“四个机关”建设的要求,不断提高政治理论水平和立法业务工作能力,打造一支政治信念坚定、理论功底深厚、综合能力较强、乐于奉献、勇于创新的地方立法专业队伍。