

践行绿色发展理念 推进精准精细立法

——广元市制定首部实体地方性法规的实践与思考

何永智 张三春

白龙湖和亭子湖是广元市境内两个最大的人工湖泊,其中白龙湖总面积420平方公里,水域面积78.8平方公里,被誉为“西南第一湖”;亭子湖景区总面积425.88平方公里,水域面积110平方公里。为践行绿色发展理念,推进中国生态康养旅游首部实体地方性法规。如何破好题、起好步?如何实现“不抵触、有特色、可操作”,我们做了一些尝试和探索。

《条例》的主要特色

《条例》共五章四十五条,分为总则、管理机构、保护和资源、法律责任、附则。其主要特色是:

湖区保护范围与风景名胜保护区一致。白龙湖是国家级风景名胜保护区,亭子湖是市级风景名胜保护区。为更好地保护湖区生态环境和资源,与国务院《风景名胜区条例》《四川省风景名胜保护区条例》相衔接,《条例》将湖区保护范围划分为一般保护区和核心保护区。白龙湖的保护范围就是白龙湖风景名胜保护区总体规划范围,亭子湖的保护范围由亭子湖总体规划划定,核心保护区对应风景名胜保护区的核心景区。

确定了湖区保护的四大原则。《条例》第四条规定“湖区保护应当遵循科学规划、统一管理、严格保护、永续利用的原则。”

将保护经费纳入财政预算。《条例》第五条规定“市人民政府和苍溪县、剑阁县、青川县、利州区、昭化区人民政府应当将湖区生态环境和资源保护纳入国民经济和社会发展规划,将保护经费纳入本级财政预算。”

建立湖区生态环境和资源保护投入与补偿机制。《条例》第六条规定“市人民政府和各县区人民政府应当建立湖区生态环境、资源保护投入和补偿机制,依法用于湖区水土保持、生态修复、污染防治、产业扶持等环境资源保护。”

建立跨湖区联动协调机制和联席会议制度。《条例》第七条规定“建立跨湖区行政区域联动协调机制和联席会议制度,协调解决湖区规划、建设、保护、利用和管理中的重大事项。”

明确了政府、主管部门、湖区管理机构的职责。《条例》规定,市人民政府统一负责湖区保护工作,有关县区人民政府负责本行政区域内的湖区保护工作,市人民政府确定的湖区(风景名胜保护区)管理机构负责湖

区保护、利用和统一管理工作,有关主管部门按照各自职责负责湖区保护工作。同时规定,沿湖乡镇人民政府负责辖区内湖区保护工作,落实管理人员开展日常管理和保护。鼓励湖区内的村民委员会(社区)和村(居)民小组通过制定村规民约等方式,组织和引导村(居)民参与湖区保护。《条例》对湖区管理机构的职责进行了细化和明确。

强化环境和资源保护。《条例》专章规定了环境和资源保护,对湖区保护提出规划要求。建立监测数据共享机制和湖区保护信息公开制度,明确湖区水域保护标准和水质检测预警,规定湖区生态屏障建设,湖区禁止建设垃圾填埋场、畜禽养殖场和养殖小区。鼓励湖区保护的科技创新,旅游、文体活动和广告要依法审批,规定了船舶管理、补偿机制与废弃物管理。明确湖区建筑风貌、施工环境保护,对湖区禁止影响、污染环境和破坏资源的行为作出了详细的规定,原则性规定了湖区产业发展。

立法中的主要困惑

开展地方立法工作两年多来,我们时时遇到一些困惑,这些困惑制约着立法工作的开展。

地方立法的空间。虽然2015年修改的立法法赋予了设区的市在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的立法权,但设区的市地方立法的空间到底有多大,我们时时都在扪心自问,感觉像在针尖上跳舞——难上加难。主要原因在于:一是设区的市制定的地方性法规属于行政管理方面的事项,有的事项法律、行政法规、本省的地方性法规、部委规章和省政府规章已作出了具体规定,在实际工作中只是操作层面的问题,法律法规规章的执行是行政机关的职责,有的属于其自由裁量权的范围,可以通过印发红头文件解决;二是《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》对地方性法规设定行政处罚、行政许可、行政强制措施作出了严格的规定,特别是22年前制定的《行政处罚法》至今未作实质内容的修改,明显与经济社会发展不相适应,严重制约了设区的市地方性法规行政处罚的设定权,限制了地方立法空间。

如何把握不抵触。立法法规定设区的市在不同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。如何把握不抵触,理论界和实务界说法纷纭,莫衷一是。实际工作中难以理解和操作。我们对不抵触的肤浅理解是不与上位法的精神相抵触,而不能机械地理解为与具体法律法规条文相抵触。如果按照后一种理解,设区

的市制定的地方性法规远远不能适应经济社会发展的需要,在实践中起不到法的规范、引导和惩戒作用。

下一步工作思路

在今后的工作中,将以“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的责任担当做好地方立法工作,立法法促善法,推动广元经济社会全面发展。

着力精准精细立法。坚持问题导向。针对立法问题,通过立法解决实际问题,立可操作、管用之法,坚决杜绝立法中的数量攀比和政绩工程,防止立法花瓶式、好看不管用的地方性法规。精准编制年度立法计划。按照《广元市人大常委会2017年—2020年立法规划》编制年度立法计划,对于立法规划中条件不成熟的立法项目,可按一定程序调整,确保年度立法计划确定的立法项目精准。精细推进立法工作。按照年度立法计划推进立法工作,进一步完善“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局,充分发挥人大及其常委会在地方立法中的主导作用,精细推进各环节工作,做到立法流程规范化制度化。

着力加强队伍建设。立法工作的特殊性,决定了立法队伍的特殊性。要充分调动人大法制委、常委会法工委现有人员的工作积极性,使其人尽其才、才尽其用,发挥其领导人才、骨干人才的作用,把立法最后一道关口。适应新时代立法工作的实际需要,建立健全“进得来、用得上、留得住”的立法人才使用和激励约束机制。制定立法专业人才培养规划,加大培训力度,不断提高立法工作人员的政治素质和业务能力,锻造一支与新时代立法任务相适应的立法工作队伍。

着力提高立法质量。推进科学立法民主立法是提高立法质量的根本途径。在立法工作中尊重和体现客观规律,使制定的地方性法规适应社会需要,公正合理地协调利益关系,提高地方性法规的针对性、及时性、协调性。坚持以人民为中心的思想,完善立法工作机制,通过座谈、听证、评估、公布法规草案等方式扩大公民有序参与立法途径,健全立法工作制度,建立沟通机制,开展立法协商,广泛凝聚社会共识,实现社会最大公约数。进一步发挥市人大教科文卫委、城环资委等专门委员会专业优势,做好法规一审前的把关工作。充分发挥人大代表和常委会组成人员在立法中的主体作用,提高其参与立法的积极性和主动性,进一步提高人大代表和常委会组成人员审议法规案的质量。

(作者系市人大常委会法工委主任,市人大常委会法工委科长)

推动全面从严治党向基层延伸的路径探析

李健兵

十八大以来,习总书记多次强调,全党要以问题为导向,保持战略定力,推动全面从严治党向基层延伸。基层是党的执政之基、力量之源。我们要牢固树立“四个意识”,忠诚履行党章赋予的职责,完善监督方式,严格监督执纪问责,坚决把全面从严治党的责任压在基层、落实到基层,增强人民群众的获得感,厚植党执政的政治基础。

如何把全面从严治党这个大工程真正拓展、延伸、深化到基层?这要把党的十八大以来全面从严治党向基层延伸的经验、做法有针对性地贯彻到基层中来,尤其要从以下六个方面抓好延伸和拓展。

全面从严治党向基层延伸必须层层传导压力。推动全面从严治党向基层延伸,必须在领导机构层级上传导压力,我们的组织体系是层级结构,全面从严治党要有上级领导的决策,中间组织的推动,基层才能兴起全面贯彻。要重视压力传导,一定要一级一级向下传导,一级压一级,每一级都不能放弃自己的职责,才能一直传导到基层。从上往下走,每一级都要意识到自己在全面从严治党向基层延伸这个工程中的义务和职责,不能把自己摆在局外。

全面从严治党向基层延伸必须坚持问题导向。全面从严治党向基层延伸,要抓主要矛盾,要有问题导向,通过解决主要矛盾和问题,从严治党才能做到全面贯彻。全面从严治党要向基层延伸、拓展、开展,就得有抓手,按照辩证法,必须抓主要矛盾,解决突出问题。全面从严治党向基层延伸,在基层推行,也是通过解决主要矛盾、主要问题展开的,要从基层人民群众反映最强烈的问题为突破,直面人民群众反映强烈的问题、人民群众的诉求、比较集中的那些矛盾。解决好这些问题,既解决了基层工作的障碍和绊脚石,又回应了人民群众的诉求,得民心顺民意。因此,关键要以问题为导向,抓主要矛盾和突出问题,而主要矛盾和突出问题的识别、定位和选择,最基本的路径就是群众路线。比如人民群众反映强烈的执法不公问题,就是基层的政风问题,就得抓政风,把执法不公的问题解决了,就获得了人民群众的信任,干扰基层的惠民工程的障碍搬出了,全面从严治党的工作就在基层扎下了根。

全面从严治党向基层延伸必须坚持群众路线。基层的全面从严治党工作,必定是人民群众身边的事情。全面从严治党向基层延伸一个重要的关键因素就是看群众路线贯彻得如何,能不能真正做到依靠群众,能不能真正获得人民群众的支持。要走群众路线,要依靠群众,从群众中获得了力量,从群众中得到了支持,得了民心,顺了民意,就能打开局面。全面从严治党在基层

延伸,首先是开门治党,要向人民群众党务、政务公开,比如说开门听取人民群众意见,要让人民群众表态发言,人民群众满意了,全面从严治党在基层延伸的目的就达到了。人民群众不认可,甚至人民群众的诉求没有得到解决,人民群众的评价不高,那全面从严治党在这个地区的延伸肯定是不成功的。

全面从严治党必须发挥基层党委与纪委的责任落实。当前全面从严治党向基层延伸的一个显著特征就是“上热中温下冷”,最薄弱环节还是在基层,这就决定了全面从严治党向基层延伸必须依靠基层党委、纪委两个责任的落实。十八大以后,对党委在党风廉政建设、全面从严治党上提出了一系列新标准、新要求,比如两个责任问题,一岗双责问题,这项工作上级机关现在已经在深入地推行,要向基层全面延伸,就需要把两个责任在基层党委、纪委身上也落实下来。为了保障两个责任,包括一岗双责等十八大以来的新要求在基层的落实,就要对基层的党委、纪委提出相应的要求,真正让基层的党委、纪委在全面从严治党向基层延伸这个工程中,发挥他们不可取代的、关键性的重要作用。

全面从严治党向基层延伸必须标本兼治。治理基层的不正之风,包括贪污腐败等问题,根源是全面从严治党向基层延伸,必须在基层真正贯彻落实下来。一定要遵循标本兼治,尤其是治本上,要着眼于改造基层的政治生态,改革基层体制机制的环境,才能达到标本兼治的目的。既着眼于问题的继续纠正,涉及到人要查办,同时又着眼于环境的改善,着眼于体制的调整,这样就做到了标本兼治,只有双管齐下,才能既解决了问题,又改善了生态,才可持续,才能把全面从严治党的经验、局面巩固下去。

全面从严治党向基层延伸必须严格依纪依规办事。在基层开展全面从严治党,还必须严守党的组织程序,严格依纪依法办事。依纪就是依党纪,依法就是依国法,按程序办事就是讲程序,守规矩;基层发生的问题要在制度轨道内解决,做到有理有据,依法办事,依纪办事。在基层全面从严治党,尤其是解决人民群众反映强烈的问题,一定要高度重视规则、程序,高度重视党的纪律和规矩,高度重视国家法律,不能在党纪和国法之外,另搞一套什么从严治党。从严治党必须是在党的纪律和国家法律这个大轨道内进行,离开了这个轨道,也就不叫从严治党了。在基层尤其要注意政策、法律、程序和我们的规矩,要讲程序、守规矩,这样才能最终把全面从严治党在基层落实下来。

(作者系广元电信股份有限公司广元分公司监察干事)

37年中坚守只为一抹绿



3月7日,在穿岩村坡头山上,王华文在整理树苗。

今年69岁的王华文是贵州毕节大方县羊场镇穿岩村人。在他的记忆里,每年雨季的山洪暴发让村民们苦不堪言。1972年,高中毕业的王华文一边在村里当代课教师,一边利用业余时间上山种树,并义务承担着护林的任务。为了方便植树造林,1982年,王华文在山腰上筑起土坯茅草房,承包600多亩荒山植树造林,一干就是37年。

如今,王华文带着妻子和另外一名护林伙伴依然坚守在半山腰的茅草屋里,每天要走10多公里的山路巡查森林并为树木修剪杂枝。在王华文看来,这些树木如同他自己的孩子,由他亲手“抚养”长大,每天都要看上一遍,心里才会踏实。王华文说,他还要继续将这片山林管护下去,守护好这一抹青山。

据新华社

图文观点

施工预告

根据市委、市政府工作安排,为保障居民居住环境和出行便利,由我公司作为项目业主负责组织实施广元市(主城区)一环路提升改造工程(环城南路段改造及管廊建设),现将有关事项公告如下:

该工程位于广元市环城南路,起点为老鹰嘴桥头,止点为蜀门南路路口,道路长约1480米,宽约30米,双向六车道。建设内容主要包括道路工程、照明工程、综合管廊(2M×2.5M)、绿化工程、人行天桥、人行地下通道、交通安全等附属工程。该工程计划于2019年4月1日开工,2019年12月31日竣工。在施工期

间将分段进行封闭施工,对部分路段进行交通管制,我公司将严格按照相关规定和要求组织实施该项目,确保该项目按期、按时完工。在施工过程中严格按照文明施工的要求,尽最大努力降低扬尘和噪音对广大居民生活的影响,同时我公司将随时接受您的监督,并期待您提出更好的意见,我公司将对不当之处及时做出调整。在此期间给广大居民带来不便,请予支持和理解。

联系人:刘波
电话:18980150183
广元市城建投资集团有限公司
2019年3月5日

竞争性谈判公告

为加强公司工程项目的管理,完善监督机制,规范流程,拟对嘉陵江流域上游(广元段)水环境综合治理一期二阶段生态环境治理工程焦家沟等5条沟EPC项目绿化苗木供应商进行公开采购,现诚邀符合条件的供应商参加竞争性谈判。

一、项目概况
(一)采购编号:GCG-WZ-J-20190301
(二)采购项目:嘉陵江流域上游(广元段)水环境综合治理一期二阶段生态环境治理工程焦家沟等5条沟EPC项目绿化苗木

(三)采购方式:竞争性谈判
(四)采购数量:详见工程量清单
(五)标段划分:一标段:乔木、水生植物及沉水植物;二标段:灌木及球类植物。

二、供应商资格要求
(一)在中华人民共和国境内依法注册,具备独立法人资格;
(二)绿化苗木必须达到国家行业规范的要求和安全标准,观感质量和成活保护都必须有相应的工程质量产品质保期;

(三)参加本次竞争性谈判活动前三年内供应商或其负责人在经营活动中没有重大违法违规记录,未被追究刑事责任;

(四)供应商需提供其生产基地规模(不低于20亩)的证明材料;
(五)本次采购不接受联合体参与。

三、报名须知
(一)凡有意参加本次竞争性谈判者,请于2019年3月8日至2019年3月10日上午8时30分至12时,下午14时30分至17时携带营业执照、法定代表人身份证明书或法定代表人授权委托书、法定代表人或委托代理人身份证(原件留存加盖鲜章复印件)至广元建工集团有限公司经营管理部领取竞争性谈判文件;

(二)逾期未报名的,采购人不予受理。
四、申请文件的递交
(一)申请文件递交的截止时间为2019年3月11日10时00分,地点为广元建工集团有限公司会议室。
(二)逾期送达的或者未送达指定地点的申请文件,采购人不予受理。
五、采购人联系方式
采购人:广元建工集团有限公司
地址:广元市交通技工学校综合楼9楼
联系人:鲁先生、张先生
电话:18113710236
18080758720
广元建工集团有限公司
2019年3月7日