为民而立·量身定制·开门问策

——我国地方立法的新实践

治国安邦重在基层。

300多名来自全国各地的基层立法者，近日在上海接受了今年首期立法培训。全国人大常委会法制工作委员会今年计划通过两期培训，实现对地方立法主体及立法联系点的全覆盖，推进新时代地方立法工作。

2015年新修改的《中华人民共和国立法法》普遍赋予设区的市地方立法权。目前，中国有地方立法主体353个，包括31个省（自治区、直辖市）、289个设区的市、30个自治州和3个不设区的地级市。

设区的市地方性法规因为多了一点“草根”色彩，而更具针对性。经过多年探索，各地立法工作者们积累了不少经验。

全国人大常委会法工委主任沈春耀说：“地方立法工作者要心怀‘国之大者’，把学习和工作放在党和国家事业大局中来审视、把握、推进；要深入贯彻‘立法为民’精神，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民利益、增进人民福祉落实到立法工作全过程和各方面。”

为民而立·民意是立法根本依据

树立以人民为中心的立法理念，要把民意作为立法的根本依据，问需于民、问计于民。

“突出问题导向，人民群众对什么问题反映最强烈、最普遍、最突出，就解决什么问题。”江苏省人大法制委主任委员王腊生说。

最近，为了解决人口老龄化带来的殡葬服务需求与服务供给之间的突出矛盾，江苏省人大常委会制定了殡葬管理条例，着力解决老百姓反映突出的墓格位数量少、价格高及殡葬服务乱象等实际问题，立法保障“逝有所安”。

针对老百姓反映强烈的农业面源污染、危化品车辆横穿水源保护区等问题，在制定《三明市东牙溪和薯沙溪水库饮用水水源保护条例》过程中，三明市人大常委会着力在水库生态补偿机制、合理水位、权利与义务等核心问题上寻求解决方案。

条例颁布后，根据人民反映的供水设施老化、供水监测不到位、维护管理不及时、二次污染等问题，三明市人大常委会专门向市委汇报，由市政府解决，有效推动了饮用水水源保护延伸到供水环节的保护，以切实行动呼应了民声。

“向下善于海纳百川，向上勤于争取支持指导，对外积极学习取经，对内倡导工匠精神。”三明市人大常委会副主任余建地说，这样的工作机制，确保了所制定法规的质量。

量身定制·直面基层治理难题

完善的地方性法规规范体系是基层社会治理现代化的重要标志。直面基层社会治理，设区的市地方立法致力于治理难题的解决。

“开口要小，挖掘要深，要推崇一事一例的小切口立法，不追求大而全的综合性立法。”山东潍坊市人大常委会副主任范福生说。

作为山东省首批获得地方立法权的设区的市之一，自2015年8月正式行使立法权以来，潍坊共制定出台13件地方性法规，涵盖电梯安全、大气污染防治、红色文化资源保护、烟花爆竹管理、海岸带保护、供热等方面。

“量身定制”，为地方治理提供制度供给。作为瓜果蔬菜之乡，为彻底杜绝剧毒高毒农药的违法使用和销售，潍坊市人大常委会制定出台《潍坊市禁用限用剧毒高毒农药条例》，破解了该领域政府管理多头执法、手段刚性不足的治理难题。

实施乡村振兴战略是党中央的重大决策部署。立足“生态+”立法，湖州市人大常委会2019年出台全国首部关于美丽乡村建设的地方性法规《湖州市美丽乡村建设条例》，2020年开展全国首部设区市法治乡村的创制性立法，出台《湖州市法治乡村建设条例》。

“我们抓住湖州全国首个地市级生态文明先行示范区的地域特色，聚焦生态文明和乡村治理，总体规划，避免‘东一榔头，西一棒槌’式的无序立法，不断提升法规体系的广度、精度、深度。”湖州市人大常委会法工委副主任沙季超说。

开门问策·基层声音直达立法机关

如何真正发挥立法接地气、察民情、聚民智的“直通车”作用，让基层百姓的声音直达立法机关？

临洮县基层立法联系点精心筛选了20个行业代表性、社会公信力较强的单位作为基层立法联络点，挑选了100名法律知识水平高、基层工作经验丰富的干部担任基层立法联络员，汇总基层最真实、最现实的声音，上报给全国、省、市人大常委会法工委；让基层群众了解立法意图，为法律法规的顺利实施奠定良好的基础。

“我们坚持开门问策，在征求法律法规草案意见过程中，注重考虑利益各方、弱势群体、专业人士三个群体，主要采取了书面征求、基层调研、召开座谈会三种形式。”临洮县基层立法联系点办公室副主任张学调介绍，把国家民主立法的“直通车”开到村、社区、企业单位、社会组织，充分听取基层一线的真实声音。

在制定《吴忠市文明行为促进条例》过程中，吴忠市人大常委会通过深入调查研究、座谈交流，面对面征求意见建议，共收集了公共秩序、公共卫生、交通安全、小区管理、网络营运等方面存在的问题和建议60多条。

“由此，我们精准解决了广大群众期盼亟须解决的乱扔垃圾、宠物扰民、小区乱象及飞线充电等问题，引导和规范了公民文明行为，实现了所立之法与所需之法的契合。”吴忠市人大常委会副主任王永福说。

“立法是为国家定规矩，为社会定方圆的神圣工作。”全国人大常委会法工委研究室主任臧铁伟表示，希望通过此次学习交流，各地立法工作者不断提升素质、凝聚共识，探索完善机制，为国家治理体系和治理能力现代化，作出立法者应有的贡献。（新华社 任沁沁）

近日，安徽省当涂县司法局、县民政局联合县五彩社会工作服务中心，走进当涂县实验学校开展“法律课堂·陪伴成长”暨五彩关爱留守儿童主题活动。普法志愿者们通过发放法治大礼包、开展普法讲座及有奖竞猜等环节，让孩子们在潜移默化中接受法治教育，增强自我保护意识，提高辨别是非的能力，引导他们学会用法律维护自己的权益，争做新时代好少年，扣好人生“第一粒扣子”。图为当涂县司法局普法志愿者为孩子们讲解法规内容。 欧宗涛 张三五 摄

反食品浪费须精准施策

凌锋

近日，南京、厦门等地的一些面包房因为丢弃没有变质但当天没卖掉的面包，收到了有关部门依法开具的《责令改正通知书》。这在纠正具体违法行为的同时，也向全社会彰显了执法部门依法惩治浪费行为的明确态度和积极作为。

今年4月29日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国反食品浪费法》（以下简称《反食品浪费法》），并于当日公布施行。

《反食品浪费法》从国家立法层面将近年来我国实践中行之有效的政策措施上升为法律规定，明确各相关主体的责任，有利于建立长效机制，发挥法律的引领和规范作用，为全社会确立餐饮消费、日常食品消费的基本行为准则。

然而，徒法不足以自行，特别是对于《反食品浪费法》这样涉及众多行业、每个人的法律来说，需要面对的是千差万别的场景和众口难调的需求，必须有更加精准而周到的具体对策，努力从源头开展治理。比如，很多餐饮企业都把“当日”“新鲜”作为自身竞争力的重要内容，但过了“当日”不一定就变质，只是可能没那么新鲜，这种情况下，有关部门不妨研究是否可以推广使用“保鲜期”或“赏味期”，与“保质期”一道标记食品保存期间的不同新鲜程度，并通过价格予以区分，把选择权交给顾客，而不是当天就立刻倒掉。

精准施策不仅要针对不同行业，进行具体问题具体分析，更离不开对一些关键领域、重点群体的浪费食品行为开展重点整治。比如公务餐饮、学校餐饮等方面的浪费，以及一些视频平台、综艺节目大吃大喝的“吃播”节目等。最近某综艺节目引起的粉丝“倒奶”支持偶像的行为就极其恶劣。对此，一方面要依法对有关单位作出处理，另一方面，也要通过完善政策法规，加强视频平台、节目制作等方面的管理，强化各类媒体守法义务和普法责任。

反食品浪费不是少吃点儿那么简单，落实《反食品浪费法》也不仅是法律适用问题，更是在法治轨道上不断加强和创新社会治理的问题。这就需要全社会广泛参与和积极推动，用更多更具有针对性、可操作性的配套制度措施，推动建立全面完备的反食品浪费法律制度，实现厉行节约、反对浪费的目标。

提高禁考年限 实施全链条打击

冒名顶替入学行为将加大违法成本

今后，通过提供虚假材料、隐瞒事实真相等欺骗手段，冒用他人姓名和入学资格顶替入学的行为将面临更为严厉的惩处。

4月29日，十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过全国人大常委会关于修改《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）的决定，自4月30日起施行。此次《教育法》修改的重点之一，是完善了冒名顶替入学行为的法律责任，加大了对冒名顶替入学行为的惩处力度。

彰显国家零容忍态度

冒名顶替入学案件一经曝光，不仅在全国教育系统引起风波，也在不断刺激着公众敏感的神经。

为维护教育公平，回应社会关切，1月20日提请十三届全国人大常委会第二十五次会议审议的《中华人民共和国教育法（修正草案）》（以下简称“修正草案”）着眼解决冒名顶替入学问题，完善了相关法律责任。

4月26日，修正草案二次审议稿提请十三届全国人大常委会第二十八次会议审议。全国人大常委会法工委发言人臧铁伟介绍说，修正草案二次审议稿主要对冒名顶替入学行为的法律责任作了完善。

新修改的《教育法》规定，在招收学生工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由教育行政部门或者其他有关行政部门责令退回招收的不符合入学条件的人员；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

同时还明确，盗用、冒用他人身份，顶替他人取得的入学资格的，由教育行政部门或者其他有关行政部门责令撤销入学资格，并责令停止参加相关国家教育考试二年以上五年以下。

值得注意的是，对于入学资格被顶替权利受到侵害的，新修改的《教育法》明确，可以请求恢复其入学资格。

中国教育科学研究院研究员储朝晖多年来一直关注各地发生的冒名顶替入学案件，他指出，冒名顶替入学案件性质十分恶劣，不仅直接侵犯了被顶替学生的受教育权，剥夺了其入学机会，更败坏了整个社会正常的考试遴选秩序，严重破坏了教育公平和社会诚信。此次新修改的《教育法》用比较大的篇幅对冒名顶替入学行为的惩处作了进一步细化，加大了违法成本，彰显了国家对此类行为零容忍、坚决打击的态度。

更严更细全链条打击

与修正草案一审稿相比，储朝晖认为，新修改的《教育法》在针对冒名顶替入学行为的惩处上体现了“更严更细”的特点。

“严”体现在对冒名顶替入学者禁考年限的进一步提高上，与修正草案一审稿规定的“一年以上三年以下”相比，修改后的“二年以上五年以下”更为严厉。

储朝晖指出，冒名顶替入学现象主要发生在高考阶段，将禁止参加国家教育考试的年限提高到二至五年，会对冒名顶替者产生较大影响，将对一些心存侥幸，企图通过暗箱操作来进行冒名顶替入学的学生和家长起到震慑作用，有助于进一步增强法律的约束力。

“细”则体现在对冒名顶替入学行为进行全链条打击。

入学涉及考试、报名、招生等多个环节，因此冒名顶替入学案件的发生绝非某个人可以为之，其中每一个可能触及到的环节都有可能出现问题，才会最终导致不良结果的发生。

储朝晖曾研究过此前发生的几起冒名顶替入学案件，这些案件背后均存在着一连串公职人员协助甚至主导暗箱操作的身影。然而，此前几起冒名顶替入学案件中对幕后公职人员的责任认定、处罚却存在一定难题。

新修改的《教育法》增加了对组织、指使盗用或者冒用他人身份，顶替他人取得的入学资格的公职人员的相关惩处规定，这在储朝晖看来，有助于打击幕后黑手，从根源遏制此类行为。

储朝晖指出，新修改的《教育法》对盗用、冒用他人身份，顶替他人取得入学资格者和与他人串通、允许他人冒用本人姓名和入学资格顶替入学者，以及组织、指使的公职人员均规定了明确的法律责任，把参与违法活动的各个环节当事人都列入其中，进行全链条打击。

与刑法有效衔接

在《教育法》修改前，3月1日起施行的刑法修正案（十一）也增加了“冒名顶替罪”，规定盗用、冒用他人身份，顶替他人取得的高等学历教育入学资格、公务员录用资格、就业安置待遇的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处罚金。组织、指使他人实施前款行为的，依照前款的规定从重处罚。国家工作人员有前两款行为，又构成其他犯罪的，依照数罪并罚的规定处罚。

“新修改的《教育法》在对冒名顶替入学行为的规制上与刑法进行了有效衔接。”21世纪教育研究院院长熊丙奇指出，将冒名顶替行为表述为“盗用、冒用他人身份，顶替他人取得的入学资格”，就是为了将冒名顶替行为的表述尽可能与刑法修正案（十一）相统一。

值得注意的是，新修改的《教育法》相比刑法修正案（十一）的相关规定，并不局限于“顶替他人取得高等学历教育入学资格”的行为，范围相对更广。

在储朝晖看来，加大法律的约束和惩罚力度能够对冒名顶替者及组织人员起到警示和震慑作用，但相比事后惩处，事前预防同样重要，想彻底消除冒名顶替行为的发生，还需要进一步完善考试、招生等程序的规范。

中国社科院法学所副研究员支振锋对此表示认同。此前发生的冒名顶替入学案件主要通过截取冒领录取通知书、伪造或者违规办理学籍档案、伪造变造户籍和居民身份证等来通过高校入学资格审查，因此要不断加大每个环节的信息公开力度。

支振锋认为，如今招生中很多工作都是通过电子技术、互联网展开，与以前相比，在很多环节避免了人为干预的可能，信息公开力度增强，这也在很大程度上压缩了冒名顶替的空间。

（法制网 赵晨熙）

山西成立云冈法庭 加强文化遗产司法保护

新华社太原5月16日电（记者 孙亮全）云冈文化保护法庭近日在山西省大同市云冈石窟景区正式揭牌，成为继云冈公安派出所成立、云冈检察院云冈峪生态环境公益诉讼启动以来，推动云冈文化保护法治化的又一举措，对进一步健全完善云冈文化遗产保护制度体系具有重大意义。

云冈文化保护法庭是山西省高级人民法院批准设立、以云冈石窟文化保护为依托、审理历史文化遗产保护类案件的专门法庭，重点审理历史文化遗产保护类案件及在景区内发生的各类民事纠纷案件，同时审理污染防治、生态保护、环境治理与服务等案件。法庭兼顾宣传相关法律法规，建立完善与文化遗产保护相关部门定期联络工作机制，充分发挥司法引导、规范、预防与教育功能，为历史文化保护工作提供法律意见。

位于大同市城西的云冈石窟，与敦煌莫高窟、洛阳龙门石窟并称为中国三大石窟，距今有1500余年历史。2001年，云冈石窟被联合国教科文组织列入《世界遗产名录》。