

创造性开展地方立法：创制性立法的重要举措

□ 余文斌

实现以良法促进发展、保障善治。三是推动地方改革发展的必然要求。随着全面深化改革进入攻坚期和深水区，改革触及深层次利益和重大体制机制调整。立法要主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用。这意味着，地方立法已经从注重总结实践经验、固化已有成果向更加注重改革创新、发挥引领推动作用转变。特别是近年来党中央国务院赋予各地改革探索、先行先试的任务越来越重、要求越来越高，这就更加需要地方加强创制性立法，确保重大改革于法有据，并加快形成可复制可推广的制度成果，为全国提供经验和样本。

加强创制性立法，一是要把握好人大主导与坚持党的领导的关系。创制性立法是关系地方发展和人民幸福的重要立法项目，首要的是坚持党的领导，确保正确政治方向，同时，需要人大发挥主导作用，充分协调平衡各方利益。二是要把握好立法创新与法治统一的关系。创制性立法强调立法创新、制度创设，但必须严格遵循立法权限和程序，严守“合法性”底线。三是要把握好立法决策与改革决策的关系。创制性立法都是围绕地方重大改革任务而展开，要进一步推动立法与改革决策有机高效衔接，通过创制性立法确认改革成果、破解改革难题、引领改革进程。

紧扣中心大局，选好立法项目。立项是立法工作的源头，开展创制性立法，做到精准选题是基础。一是对准选题方向。重点领域、新兴领域是发展的“蓝海”，也是创制性立法的“富矿”，要围绕高质量发展、营商环境、科技创新、生态环保、乡村振兴、社会治理等重点领域，人工智能、大数据、云计算、物联网、区块链等新兴领域开展选项。二是提高选题质量。选项时要注重研究论证，突出特色、着眼急需、切合实际，加强立法对必要性、可行性等的研究论证，确保将社会治理急需、人民群众急盼的立法项目纳入年度立法计划。三是强化选项统筹。省级人大要加强对市州人大立法的统筹指导，引导市州人大着重就本地特有的而上位法没有规定或不宜解决的问题开展立法，确保把有效的资源用到刀刃上，增强立法的系统性、整体性、协同性。

紧扣地方特色，深入调查研究。调查研究是谋事之基、成事之道，没有调查就没有发言权，没有调查就没有决策权。创制性立法是从“无”到“有”的实践探索，立法难度大、要求高，破解难题必须依靠深入调查研究。一是广泛深入调研。深入践行全过程人民民主，综合运用基层调研、蹲点调研、沉浸式调研、立法辩论会、听证会等形式，广泛征求社会各方意见，真正做到问需于民、问计于民，把立法调整的社会关系查清，把立法涉及的重点难点摸透。二是强化研究论证。对调查研究获取的资料要进行深入思考分析，去粗取精、去伪存真，由此及彼、由表及里，透过现象看本质，把问题的内涵和规律把握准确，使立法决策建立在充分深入的研究论证基础上。三是借力数字化手段。新形势下立法创新要实现精准化、精细化，就要学会“用数据说话”。要借助立法信息化、数字化成果，充分运用大数据把各种问题量化细化并进行分析运算，使立法决策更具科学性和说服力，更加精确对准发展所需、基层期盼和民心所向。

紧扣引领推动，强化创设集成。加强创制性立法最终体现的成果是实现法规制度的创设与集成，充分发挥地方立法的引领和推动作用。一是加强人大主导，在准确把握中央精神前提下，对存在不同意见的难点热点问题，加强沟通协调，充分平衡各方利益诉求，提出有效的思路对策和制度安排，善于在矛盾焦点上“砍一刀”，不能避重就轻、互相推诿、久拖不决。二是加强风险评估，对创制性法规中涉及的重大制度创新，要运用风险效益分析、成本收益分析、综合评价等方法，围绕制度合法性、合理性、可控性等问题进行综合评估。对存在合法性和重大合理性问题或者出台后可能引发不良社会影响的，要及时修改完善，把握好出台时机。



行政执法中的“终身罚”

□ 胡建森 刘馨蔓

“终身罚”是指当公民、法人或者其他组织有违法犯罪或者某种过错，给社会公共秩序或公共利益造成重大妨害或恶劣影响，在有权机关依法追究当事人行政处罚责任和刑事责任之外，行政机关再另行决定终身剥夺当事人有关权利资格的行为和制度。我们常见的“终身禁赛”“终生禁驾”“终身禁赛”“终身禁入”“终身不得担任职务”“终身不授予”等就属于这种情况。

“终身罚”具有下列法律特征。一是惩罚性。行政执法机关对当事人处以“终身罚”的前提是当事人实施了违法或犯罪行为，其法律效果是永远剥夺当事人某类权利资格。“终身罚”是当事人为自己的违法或犯罪行为所付出的“代价”，具有明显的惩罚性且远比一般的行政处罚严厉。二是终身性。“终身罚”是对当事人将来的某项权利资格的剥夺，并且是永远地被剥夺。它意味着，当事人从此往后“永远”“终身”地丧失了某项权利，丧失了从事特定行业的资格，它让当事人“永远”承受不利后果。三是附加性。这是“终身罚”与其他处罚的最大区别。“终身罚”是让当事人在已经承担刑事责任（针对犯罪）或行政处罚责任（针对违法）的“本罚”之外，再行承担一种额外的“不利后果”。

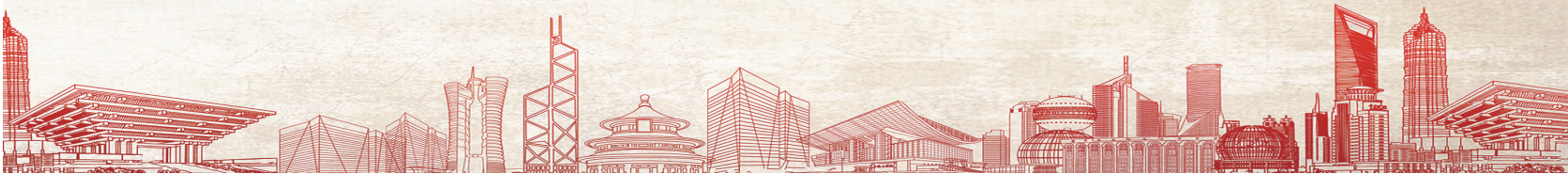
例如，根据安全生产法第92条规定，承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构租借资质、挂靠、出具虚假报告的，对机构及其直接责任人员除给予罚款、没收违法所得和吊销其相应资质、资格外，情节严重的，还将“实行终身行业和职业禁入”。又如，根据《关键信息基础设施安全保护条例》第5条和第43条的规定，如果当事人实施非法侵入、干扰、破坏关键信息基础设施的活动，危害关键信息基础设施安全，构成犯罪的，除了承担刑事责任外，“终身不得从事网络安全管理和网络运营关键岗位的工作”。

行政执法中的“终身罚”属于行政行为，而且属于行政处罚行为，它剥夺或限制相对人实施某种活动或从事一定职业或行为，以事先的“禁止进入”来预防“进入”后可能带来的潜在风险，因此，它在维护社会公共秩序和公共利益、遏制严重违法行为、降低行政成本、提升行政效能等方面，具有积极意义，其惩治力和震慑力是显而易见的。但考虑到“终身罚”本身的严厉程度，基于我国行政处罚法确立的过罚相当原则，其设定和实施，都应依法、准确、合理，遵循以下适用准则。

一是要科学设定“终身罚”。

首先，“终身罚”必须由法律 and 行政法规直接设定，地方性法规、政府规章和其他规范性文件无权设定。2021年12月21日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议审议的《全国人民代表大会常务委员会常务委员会法制工作委员会关于2021年备案审查工作情况的报告》提出，“地方性法规对某些特种行业设定较为严格的从业资格条件，对维护公共安全有积极作用，但在法律、行政法规没有规定从业限制的领域，地方性法规作出相关从业限制规定时，不宜规定‘终身禁止’，建议制定机关调整完善相关规定”。其次，“终身罚”只能适用于特定领域严重的违法犯罪行为。“终身罚”必须限定在涉及公共秩序、公共安全、公众利益等特定领域行业，不能不加区别地为所有违法或犯罪人员设定“终身罚”。再次，“终身罚”的内容与当事人的违法犯罪行为必须具有因果性和对应性。所谓因果性和对应性，是指“终身罚”的内容必须与其本人的违法犯罪行为具有高度的关联性。例如，当事人醉酒驾驶机动车发生重大交通事故构成犯罪，与“终生禁驾”具有关联性，但当事人在高铁上“霸座”与“终生禁驾”就没有关联性。

二是要合法合理实施“终身



新时代领导干部



无我境界。习主席多次强调“我将无我、不负人民”。时刻以党和人民事业为望，真正做到舍我、忘我、无我，是一种大境界，也是成就事业的路径方法。

学悟强军保证论，毫不动摇坚持党对军队绝对领导。党的十八大以来，习主席领导全军坚定听党指挥政治灵魂，通过一系列体制设计和制度安排，使党对军队绝对领导这一马克思主义建党建军根本原则落到实处。坚定捍卫“两个确立”、坚决做到“两个维护”。习主席反复强调必须把听党指挥作为政治命脉来坚守，铸牢听党话、跟党走思想根基，确保绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠。经过十年政治整训和革命性锻造，广大官兵敬仰爱戴党的核心、人民领袖、军队统帅更加内在自觉，坚决捍卫核心地位、维护核心权威、紧跟核心奋斗成为最强音。强化全面深入贯彻军委主席负责制高度自觉。从“中央军委委员会实行主席负责制”写入党章，到修订中央军委工作规则，建立健全请示报告、督促检查、信息服务“三项机制”，军委主席负责制的理论和实践得到极大丰富和发展，这也是非凡十年取得发展成就的根本所在。兵权贵一，军令归一，必须把全面深入贯彻军委主席负责制作为最高政治纲纪来遵循，以“定海神针”确保人民军队长城永固、强军事业行稳致远。推动全面从严治党从从严治军落到实处。坚持一切从严、一体从严、一贯从严，是习主席领军治军的重要方法和要求。全面从严治军问题，不断攻克前进道路上的“娄山关”“腊子口”，人民军队呈现出比肩一流、敢于超越的奋楫之势。坚持求真务实。习主席强调一切从实际出发，“身入”更要“心至”，真正听实话、察实情、获真知、收实效，一锤接着一锤敲、一张蓝图绘到底，凸显了习近平强军思想是实践的理论、实干的理论、行动的理论。淬炼

（作者系陆军政治工作部少将副主任）

（上接1版）习主席把国防和军队现代化放在国家现代化进程中来运筹，从统筹军地资源推进科技自立自强，到军民融合建设现代后勤、升级武器装备，经济建设和国防建设实现协调发展、平衡发展、兼容发展，走出了中国特色社会主义强军之路。统筹备战与止战。面对国家安全处于高承压高风险期，习主席统帅全军整体运筹威慑与实战、养兵与用兵、维权与维稳，在应对强敌挑衅、边境争控一系列重大斗争中深远经略、综合施策，塑造了主动在我、于我有利的积极态势。实践证明，能战方能止战，准备打才可能不必打。统筹军人与武器。习主席突出强调，在战争制胜问题上，人是决定因素。同时也要看到，随着军事技术不断发展，装备因素的重要性在上升，人的因素、装备因素结合得越来越紧密，人与装备已经高度一体化，重视装备因素也就是重视人的因素。现在官兵战斗精神昂扬，部队“钢”多“气”更足，实现精神力量与物质力量融合互促。

学悟强军制胜策，坚决实现建军百年奋斗目标。习近平强军思想紧跟科技之变、战争之变、对手之变，立起新时代人民军队打什么仗、怎么打胜仗的指针和基准确，为抢占军事竞争优势、赢得军事斗争主动提供了胜战之策。把握战略判断。习主席洞察风云变幻、前瞻谋局塑势，围绕国家发展战略和安全战略先后作出一系列重大判断，引领国防和军队建设进入新时代。面对国际格局“东升西降”加速演进新形势，我们想问题作决策只有坚持从全局、长远、大势上通观把握，才能保持强大定力、掌握战略主动。突出备战转型。针对现代战争形态、作战样式、制胜机理深刻变化，习主席部署推动深化国防和军队改革“三大战役”，所有领域都按照打赢未来战争的要求设计重塑，长期积累的体制性障

碍、结构性矛盾、政策性问题得到根本性解决。紧跟习主席强军奋斗，重要一条就是投身转型变革、聚力备战强能。强化实战实训。习主席亲自组织全军开训动员、签发动员令，亲自到训练场进战车、上战机、登舰船，示范引领全军归正主责主业，牢固树立战斗力这个唯一的根本的标准，部队备战质效、胜战本领和实战能力得到全面提升。坚持敢斗善斗。在新时代进行具有许多新的历史特点的伟大斗争中，习主席领导全军整体运筹、体系布局斗争方略，多维发力、灵活运用斗争艺术，综合施策、主动塑造斗争格局，有效应对外部军事挑衅和各种突发情况，坚定捍卫国家主权、安全、发展利益，广大官兵从中砥砺斗争精神、锤炼斗争本领、坚定斗争自信。

学悟强军兴军道，全面落实新时代政治建军方略。习主席亲自擘画强军宏伟蓝图并躬身抓引领、统筹和推进，开创强军事业新局面。这一强军之道，凝结着习主席领军治军的全部创新创造，是我们一刻也离不开的强大思想武器。强军目标引领。建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，把人民军队建设成为世界一流军队，一经提出就迅速焕发出方向引领、理想感召、意志凝聚的强大威力，是实现支撑强国复兴伟业的基本保证。强军理念指导。习主席基于对我军建设发展历史方位的新考量，先后提出“五个更加注重”“提高国防和军队现代化质量效益”等一系列新要求，指引国防和军队建设向着更高质量、更高效益、更可持续不断跃升。强军战略布局。政治建军牢固立起理想信念、党性原则、战斗力标准和政治工作威信，改革强军开启划时代的整体性革命性变革，科技强军驱动现代化建设“弯道超车”“换道超车”，人才强军锻造大批德才兼备的高素质、专业化