

统筹推进疫情防控和经济社会发展

地方人大常委会如何行使法定职责

朱应平

- 对于有立法权的地方人大常委会来说，充分行使好地方性法规制定权，将统筹发展的精神纳入地方性法规是推进统筹发展的重要途径。一种是在地方性法规中有集中的体现；还有就是一般非专门突发事件应对类的地方性法规中规定。
- 重大事项决定权是地方人大常委会的重要职权，就疫情防控和经济社会统筹发展作出规定，是地方人大落实中央政策的重要渠道。目前这方面的内容还不多，建议地方人大常委会结合本地实际情况作出一些重要的决定。
- 对政府及其工作部门工作进行监督是宪法法律赋予人大及其常委会的重要职权职责，通过加强对政府及其工作部门的监督，确保统筹发展工作，是重要的渠道。新冠肺炎疫情发生期间，全国人大法工委多次宣传法律和政策、解答公众疑难、指导地方人大工作。地方人大及其常委会也可以、应当借鉴。

当前党中央和习近平总书记提出了要统筹疫情防控和经济社会发展的工作指导方针，人大常委会应当在此方面发挥积极的作用，通过有效行使各项法定职责和法定途径，确保党中央的方针政策得到贯彻。

依法有效行使好立法权

我国宪法为做好疫情防控和社会发展统筹发展提供了依据。宪法第21条规定，国家发展医疗卫生事业，开展群众性的卫生活动，保护人民健康的政策和任务。同时宪法规定了五大文明建设的建设目标，规定了公民享有广泛的权利，还明确了国家机关在各方面的职权职责。统筹推进二者发展是贯彻宪法精神的需要。宪法和法律规定了地方人大常委会负有保证宪法和法律在本行政区域贯彻和遵守的义务。

对于有立法权的地方人大常委会来说,充分行使好地方性法规制定权,将统筹发展的精神纳入地方性法规是推进统筹发展的重要途径。在这方面,各地人大常委会都作出了不少工作。一种是在地方性法规中有集中的体现。这特别表现在实施《突发事件应对法》的地方性法规中。如《安徽省突发事件应对条例》第五章“恢复与重建”规定的相关内容。第35条规定,突发事件发生地或者受影响地区的县级以上人民政府应当科学编制恢复与重建规划,制定救助、补偿、抚慰、抚恤、安置、基础设施恢复等工作计划并组织实施。突发事件发生地人民政府对受影响较大的地区和行业,应当依法给予费用减免、贷款贴息、财政转移支付等政策扶持,以及物资、人力、技术方面的支持;开展恢复重建工作需要上一级人民政府支持的,上一级人民政府应当根据情况提供资金、物资支持和技术指导,组织其他地区提供必要的支援。这一规定体现了统筹发展的立法方针。

还有就是一般非专门突发事件应对类的地方性法规中规定。如2020年3月27日,安徽省人大常委会审议通过了《安徽省中医药条例》。该条例把习近平总书记系列讲话和中央全面深化改革委员会有关中医药传承创新发展文件精神加以立法确认,注重发挥中医药在突发公共卫生事件、预防保健中的作用(第21—23条)。特别是在这次新冠肺炎疫情防控工作中,中医药深度介入、全程参与救治患者,取得了显著效果,为提高治愈率、降低病死率、打赢疫情防控阻击战发挥了重要作用,《条例》据此强化了相关内容。

上海市人大常委会 2020 年 6 月 18 日修订通过《上海市促进中小企业发展条例》则将疫情防控和企业的发展统筹考虑。第 55 条规定，本市建立中小企业应急救援机制。发生自然灾害、公共

卫生事件等突发事件或者其他影响中小企业生产经营的重大事件时，市经济信息化部门、区中小企业工作部门应当协调相关部门采取措施，积极做好中小企业应急援助工作。对受前述突发事件、重大事件影响较大的中小企业，市、区人民政府及其有关部门应当出台有针对性的政策措施，在稳定就业、融资纾困、房租减免、资金支持等方面加大力度，减轻企业负担，并就不可抗力免责、灵活用工等法律问题及时向有需求的企业提供指导，帮助企业恢复正常的生产经营活动。对参加突发事件应急救援和处置的中小企业，市、区人民政府及其有关部门应当按照规定给予奖励、补助和补偿。这一规定具有很强的针对性，直接在具体涉及中小企业发展中将中央的政策加以法治化。

重大事项决定权的运用

重大事项决定权是地方人大常委会的重要职权。就疫情防控和经济社会统筹发展作出规定，是地方人大落实中央政策的重要渠道。

2020年2月8日江苏省人大常委会作出《关于依法防控新型冠状病毒感染肺炎疫情切实保障人民群众生命健康安全决定》；2月9日，安徽省人大常委会《关于依法全力做好当前新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》对政策作了更加具体明确的规定；2月18日石家庄市人大常委会作出《关于统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作的决定》；2月27日太原市人大常委会作出《关于统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作的决定》；3月4日青岛市黄岛区（西海岸新区）人大常委会作出《关于发挥人大职能作用统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展的意见》等，都体现了统筹发展的方针。这些决定虽然还不是正式的地方性法规，但实际上发挥了地方性法规的作用。

目前这方面的内容还不多，建议地方人大常委会结合本地实际情况作出一些重要的决定。如2020年2月7日，上海市人民政府发布《上海市全力防控疫情支持服务企业平稳健康发展的若干政策措施》，这是一个全方位保护企业的政策。主要内容包括：其一，全力支持企业抗击疫情；其二，切实为各类企业减轻负担；其三，加大金融助企纾困力度；其四，着力做好援企稳岗工作；其五，有序促进企业复工复产；其六，优化为企业营商环境。这个政策性文件相关内容最好由上海市人大常委会上升为《决定》。

加强监督促使统筹发展工作

对政府及其工作部门工作进行监督是宪法法律赋予人大及其常委会的重要

职权职责，通过加强对政府及其工作部门的监督，确保统筹发展工作，是重要的渠道。

一些地方人大常委会积极开展此项工作。5月12日至15日，江苏省人大常委会开会听取了省政府《关于我省统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作情况报告》，审议并作出了《关于我省统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作情况报告的审议意见》。常委会组成人员对省政府的报告表示赞成，对省人大教科文卫委的调研报告给予肯定，同时对进一步做好统筹推进疫情防控和经济社会发展工作提出意见和建议。

江苏省人大常委会积极监督指导政府的统筹发展工作具有及时性、创新性特点。我们认为,人大常委会不要满足于审议政府工作报告并作出审议意见,还要根据情况作出决定或者将其纳入相关地方性法规之中,以更好地为地方开展统筹发展工作提供依据。

通过解惑推动统筹发展工作

新冠肺炎疫情发生期间，全国人大法工委多次宣传法律和政策、解答公众疑难、指导地方人大工作。地方人大及其常委会也可以、应当借鉴。

全国人大常委会法工委多次就社会热点问题，如何依法统筹推进疫情防控和经济社会发展作出回应。如3月6日，全国人大常委会法制工作委员会有关部门负责人就如何依法统筹推进疫情防控和经济社会发展作出回应。涉及的问题包括：疫情期间，人大职权如何行使；妨害疫情防控，如何正确适用刑法；如何彻底禁止非法猎捕、交易、食用野生动物；制售假口罩“发国难财”，如何依法打击；加快疫苗临床使用，法律规定了哪些方法；促进中医药发展，法律如何发力；帮助中小企业走出困境，有哪些针对性规定？地方人大常委会法工委等工作机构等也可以、应当借鉴这些做法。这些做法不仅可以缓解社会公众的紧张和困惑，也可以大力宣传贯彻法律法规。多年来我国地方人大常委会很少解释地方性法规，从而影响了地方性法规及时有效地实施。在疫情防控常态化情况下，地方人大常委会法工委等机构，就统筹发展问题，通过接受媒体提问，回答公众疑难，可以及时宣传法律法规，促进法律法规的实施，增强全社会的法治意识。

除了上述途径以外，地方人大常委会还可以通过行使好人事任免权和监督权、组织和安排人大代表和委员积极参与视察等多种活动形式，以推动疫情防控和经济社会统筹发展的工作，从而更好地促进各项事业正常有序地发展。

(作者系华东政法大学教授、博士生导师)



《东方法学》
民法典专刊
精华推荐

(2020年第4期 总第76期)

主办单位：上海市法学会
上海人民出版社

【法典总览】

彰显时代性：中国民法典的鲜明特色

作者：王利明（中国法学会民法学研究会会长，中国人民大学民商事法律科学研究中心研究员、法学院教授、博士生导师）

摘要：我国民法典是新中国第一部以典命名的法律，是改革开放 40 多年民事立法的集大成者，其规则具有基础性、典范性的特点，是最为重要的民事法律规则。民法典要随时代的发展而变化，体现时代的精神，满足时代的需求，解决时代的问题，彰显时代性。我国民法典从中国的实际情况出发，在借鉴两大法系经验的基础上，构建了具有中国特色的体例和制度。我国民法典既反映了时代精神，又体现了时代特征，还解决了现实问题。它不仅能够真正从制度上保证市场经济的发展和完善，为市场经济健康有序发展奠定坚实的基础，为我国在 21 世纪经济的腾飞、文化的昌明、国家的长治久安提供坚强有力的保障，还为世界民法典体系构建提供了中国方案，作出了我们应有的贡献。

【物权纵横】

民法典物权编之检视

作者：房绍坤（中国法学会民法学研究会常务理事，吉林大学理论法学研究中心、法学院教授、博士生导师，吉林大学财产法研究中心主任）

摘要: 民法典物权编是在物权法基础上编纂而成的, 对其内容进行了适当的删除、修改和增订。基于民法典体系性的科学要求, 对物权法中的错误规定、有违物权属性规定、重复或繁琐规定进行了删除。基于立法严谨性的技术要求, 对物权法中表述不够清楚或者不够准确的规定进行了非实质性修正。基于与时俱进的时代要求, 对物权法的部分内容进行了实质性修改, 并确立了新的物权规则与制度。民法典物权编对物权法的修正整体上值得肯定, 但仍存在不足。

【合同经纬】

关于合同僵局的破解之道

作者：崔建远（中国法学会民法学研究会副会长，清华大学法学院教授、博士生导师）

摘要：合同不能履行、债务不适于强制履行、履行费用过高等场合，债务人虽已构成违约，债权人本有解除权却有意不行使，背离诚信、公平及禁止权利滥用诸项原则，合同存续下去，债务人仍负给付义务乃至违约责任，显失公平。此种合同僵局应被破解，方案可有几种，如违约方请求人民法院或仲裁机构裁判解除合同时应予支持，或者赋予违约方解除合同的权力，一俟提起解除合同的诉讼请求或仲裁请求，人民法院或仲裁机构即应确认，或者借鉴有关立法例的成功经验为我所用。合同僵局的案件多数不符合情事变更原则的成立要件，也是德国民法上不能履行规则和不可合理期待规则所无力全部解决的，还是持续性合同不以提理由地解除（终止）制度无法取代的。至于因域外的立法例无此制度，来否定中国法就不得创设该制度之论，在法理上欠缺依据。