

新时代设区的市地方立法高质量发展 对策研究

江门市人大常委会法制工委 何中林

党的十九大报告把“坚持全面依法治国”作为十四条新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，并明确提出“深化依法治国实践”。当前，我国正处在新时代中国特色社会主义的重要时刻，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治。法治基石在立法。报告明确提出要科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。过去多强调“科学立法”“民主立法”，现在将“依法立法”与前两者并列，说明我们党在新的历史时期对立法工作提出了更高要求。

立法是一门充满艺术和智慧的工作，具有非常强的专业性、技术性和操作性。依法赋予设区的市地方立法权，给地方人大带来了新的挑战。各地积极开展地方立法实践，形势喜人，成效初显，但也面临着一些新问题、新情况，比如理念不够先进、特色不够突出、可操作性不够强及立法能力不足等，这些问题需要认真面对、引起重视。我们以为，就目前情况而言，要做好新时代设区的市地方立法工作，应在以下五个“更”上做足文章。

一、以更高的站位，领会好党领导立法

社会主义法治建设，社会主义立法建设，都必须坚持党的领导，“必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”。不能把党的领导与法治、立法对立起来，从而得出诸如“党大还是法大”这类似是而非的伪命题。

（一）党的领导与“依法立法”原则辩证统一

坚持党对立法的领导，是一项根本性原则要求，也是做好各项立法工作的根本保证。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。”在新时代，立法要遵循“科学原则”“民主原则”“依法立法”原则。与此相应，就坚持党对立法领导而言，也需遵循党依法领导立法，领导科学立法，领导民主立法。也就是说，党的领导与遵循“依法立法”的理念及原则，是紧密联系和辩证统一的。

党领导立法，既是政治行为，同时也是法律行为。党对立法工作的领导是高瞻远瞩的战略领导。按照党总揽全局、协调各方的原则，通过党的路线方针政策对立法工作进行政治领导，确定人大立法的原则和方向。同时，通过法定程序，使党的主张上升为国家意志，成为全民一体遵守的法律。这一过程，就是党领导立法活动的过程，是党

依法执政的题中应有之义。这也是党通过国家政治机关依法领导立法的体现，是党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的体现。

设区的市立法工作，政治性很强，必须坚持正确的政治方向，这是做好地方立法工作的前提。坚持正确的政治方向，最根本的就是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，其核心是坚持党的领导。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。地方立法的诸多实践证明，只有自觉接受党的领导，把党的领导贯穿于依法履行立法职权的全过程，立足当地实际，使地方立法工作服务于当地党委确定的中心工作，把立法与党委关于改革、发展、稳定的重大决策紧密结合，才能做好地方立法工作，才能发挥地方立法的应有作用。

（二）推动地方治理体系和治理能力的现代化

设区的市在我国具有相对特殊的地位，它们管辖的地域面积较大，人口较多，在国家治理体系中发挥着重要作用。国家、省层面的法律、行政法规和地方性法规难以满足各个地方实际需要，中央政策传递到地方，存在着回应慢、效率低的问题。十八大后，中央更加强调依法治国，解决复杂多样的区域发展诉求与高度统一的治理模式之间的差异与冲突，决定了中国必须走一条具有中国特色的社会主义的立法体制，来合理配置立法权力。

赋予设区的市一定的地方立法权，有利于发挥地方改革的首创精神，有利于调动地方的积极性、主动性，将迫使地方政府在进行管理和提供服务方面，注重完善和提高自身法治思维和法治能力，它的意义就是规避传统管理手段的一些缺陷，比如对习惯于用“红头文件”治理地方的传统模式形成有效制衡，通过立法引领和推动改革创新，为全面深化改革注入强劲动力，为科学发展提供有力保障，必将推动法治中国从宏观走向微观，从高层走向基层纵深发展、精细发展。

地方立法权的限量扩张，开启了地方立法进程的新时代，这是法治中国的一个方向性变革，实现法治化治理，走法治化道路。通过立法的方式推动地方治理体系和治理能力的现代化。这将是一场深远的法治训练，将有利于法治政府、法治社会的建成。因此，赋予设区的市地方立法权，不仅是立法权配置的合理调整，更是依法促使设区的市用法治思维来管理社会事务，用法治方式来推动当地经济社会的长远发展。

二、以更大的担当，实现好人大主导立法

十八届四中全会明确提出：“健全有立法权的人大主导立法工作的体制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”立法权的行使和运用，既是地方人大的主要

工作，也是补齐地方人大职权短板的亮点工作。要实现好人大主导立法，我们认为可从如下三个方面入手：

（一）弄清立法权限功能，明确主导方向

立法法规定：设区的市人大及其常委会根据本市的实际，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。这是设区的市立法权限法定化的体现。鉴于目前社会主义法治体系已基本形成，因此，设区的市立法应主要在于抓重点、补短板、填空白，具体体现在：**一是**拾遗补缺。为执行法律、行政法规、省地方性法规，根据各地的实际情况作出具体规定。**二是**自力更生。对于不需要法律、行政法规和省地方性法规作出统一规定或者在可预见的期间内上位法不会作出规定的，在地方事务范围内作出规定。**三是**先行先试。即在事权范围内，对尚未制定上位法的，根据实际需要先制定地方性法规，探索先行。在这些制度设计中，都要坚持科学发展理念、弘扬社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，让人民群众共享立法带来的制度红利，在法治建设中有更多的获得感。

（二）突出人大主体地位，明确主导事项

人大对立法工作的主导作用主要体现在立项、起草和审议等立法环节。**一是**主导法规立项。严把项目源头准入关，本着宁缺毋滥的原则，围绕“确有必要立法、确保立

法可行”来推动立项工作。优先选择涉及人民群众切身利益、经济社会发展、区域建设大局、推动落实中央和地方重大决策部署的项目，增强立法的针对性、及时性和系统性。二是主导法规起草。立法法确立了人大在草案起草阶段发挥主导作用的法律地位和基本形式。因此，要拓宽法规起草渠道，着力建立人大相关专门委员会、常委会工作机构和各有关部门参与起草重要法规草案的制度，加强法规草案起草环节的组织协调，提高草案的质量。三是主导法规审议。要科学安排法规草案的审议程序，保证人大代表或常委会组成人员在会议上充分发表审议意见，避免会议流于形式。对焦点问题要敢于决策、善于决策。对草案涉及的重大问题报党委决定。

（三）强化人大立法力量，明确主导保障

面对立法任务，大多数设区的市都面临着任务新、人手少、经验不足等难以即时胜任的窘境。要保障人大立法工作顺利进行，应抓好以下三项工作。一是建章立制。对立法过程涉及到的立法调研、立法论证和听证、立法协商、立法评估、公众意见采纳情况反馈、审议规则等相关问题制定配套的制度，使立法的各个环节都有章可循。二是完善机构。立法机关要根据实际需要和客观条件设置法制委和其他相关专门委员会，以及常委会法制工作委员会等有关工作机构，以承接立法任务，协调各方关系，满足立法

专业化、精细化的要求。三是提升队伍。通过组织立法理论研讨、培训等形式，全面提高设区的市人大代表、常委会组成人员、法委委员和有关工作机构工作人员的法律素养，以适应岗位工作需要。加强党委、人大、政府、政法系统之间的干部交流和培养，普及立法知识和技术，让具有丰富法治实践经验的人从事立法工作。

三、以更宽的胸怀，保证好社会各方有序参与

在立法过程中广泛听取社会各方面的意见，是确保立法质量的关键环节，是最大限度地反映民意、集中民智、凝聚民心的重要手段。

（一）创新方式广泛征听公众意见

听取社会公众意见，是立法工作的必经程序。一是坚持开门立法，立法过程全公开。所有的法规草案都应在当地报纸和人大网站上公布，便于公众知晓地方性法规的起草、审议等动态过程；积极探索通过开通官方微博、召开新闻发布会等形式公开立法信息，增强立法公开的效果；坚持所有的法规草案都向省人大常委会、市本级相关部门、县级人大常委会以及部分全国和省人大代表征求意见。二是“走下去”。在立法调研的过程中，注意深入基层，面对面听取老百姓意见。将立法座谈会开到社区、开进企业，直接听取社区居民和有关方面代表的意见。三是“请进来”。邀请社会各界代表走进机关，开门立法广纳言。要不断丰

富立法调研、听取意见的形式，为社会公众了解、参与地方立法探索新途径。

（二）充分发挥地方立法资源作用

做好地方立法工作，需要借助外力，要充分发挥当地立法资源的作用。要探索建立地方立法研究机构，把当地高校或实务部门中法学理论功底好、综合素质高的同志集中起来，为他们创造平台，使其相互之间得到交流，产生思想碰撞，共同开展立法理论研究，形成地方立法理论高地。要逐步成立立法咨询专家库，聘请具有丰富法律实践经验的工作者、法学教学科研一线专家学者等担任专家库成员。在立法过程中，可以委托立法研究机构从事法规草案起草、立法评估等工作，也可以邀请立法咨询专家参加立法调研、座谈等论证活动，充分发挥本地立法资源作用，实现实际工作者与理论工作者的优势互补，有效提高地方立法质量。

（三）积极建立基层立法联系点

基层立法联系点是基层群众表达立法诉求的重要渠道，也是开展立法调研、送法下乡的重要平台。一方面，设立基层立法联系点，使社会公众可以在家门口提出立法诉求，更加便捷地参与立法活动；让立法机关可以直接倾听到基层群众的立法意愿，收集到公众的建议意见，实现社会公众与立法机关的直接对话，成为真正意义上的“社情民意

直通车”。另一方面，基层立法联系点还可以向当地群众及时反馈立法动态，成为普法宣传、送法下乡的重要窗口。因此，要把建设基层立法联系点作为拓宽公众有序参与立法的重要途径，要真正做到立法进社区，上门听意见，发挥好基层立法联系点在立法过程中打通民意“最后一公里”的重要作用。

四、以更实的要求，落实好“不抵触、有特色、可操作”

“不抵触、有特色、可操作”九字方针，既是地方立法发展的必然结果，也是立法工作新形势、新任务的迫切要求。要避免立法政绩化、立法行政化、立法系统化，做好小切口，能真正解决问题。

（一）坚持“不抵触”。具体包括：一是设区的市地方立法应当与国家立法保持一致，不得违反上位法，即不得同宪法、法律、行政法规及省的地方性法规相抵触。二是要在法定权限内立法，不得超越法定权限，不得侵犯法律的专属立法事项。三是要遵循法定程序立法。“不抵触”原则是地方立法的前提，是国家实行法制统一原则的必然要求，是我们从事地方立法的“底线”，因此也可称之为地方立法质量的法律标准。

（二）坚持“有特色”。地方特色是地方立法的生命力之所在，脱离了地方实际，不解决实际问题，地方立法

就失去了存在的意义。地方立法要在体现国家立法共性的同时，充分反映地方立法需求，体现地方的个性、差异性和特殊性。“有特色”具体是指：其一，“本地实际”既包括本地现实的实际，也包括历史的实际。其二，从改革的实际和人民群众的利益出发进行立法。其三，应当着力规范和解决本地区经济社会发展的特殊性，使地方性法规在解决本地区经济和社会事务方面发挥作用。

（三）坚持“可操作”。法规不能被实施，无非一张废纸。地方立法要通过正确的立法思路、框架设计和明确具体的法规规范把立法的良好愿望、立法目的落到实处。一是具体化。国家立法由于要统筹兼顾全国各地千差万别的客观情况，在有些规定上难免有些笼统，过于原则。国家法律、行政法规留下的空间就由地方性法规来细化和补充。要使地方性法规能够执行得通，就必须增强法规规范的针对性，就要明确具体，便于执行。二是“易操作”。这就要在立法过程中同时考虑到执法的成本，尽可能减少行政执法的环节，使立法的经济效益、社会效益，以及立法的调整性和可控性等各方面都更为具体而简便，最大限度地降低守法成本和执法成本。

五、以更好的态度，接受好省级人大常委会指导

设区的市行使地方立法权，不仅是人大立法工作的开端，更是推动人大工作协调发展、推进地方依法治理的有

利契机。但由于立法视野有限、经验不足等原因，设区的市在承接地方立法权方面显得力不从心，因此，必须长期坚持自身学生身份，虚心接受省级人大常委会的指导。

（一）提前征求省对立法项目的意见

立法是一项重要的政治活动。设区的市法规项目立项前要进行评估，并提前报送省级人大常委会进行研究论证，确保立法项目合法适当。不符合立法权限的，不能立项；涉及国家、省即将立法或者正在修改的，暂不立项。省人大常委会对各设区的市的立法项目的数量、内容、时序安排等提出指导意见的，应当予以慎重考虑并合理采纳，以确保省和设区的市之间、设区的市之间的立法计划相互协调，切实发挥并利用好地方立法资源，防止出现重复立法、立法特色不鲜明、可操作性不强等情况出现。

（二）积极参加跟班学习培训制度

目前大多数省级人大常委会均分批次对设区的市立法工作人员进行培训，并实行跟班学习培训制度。各设区的市要积极争取并参与到这项工作安排中去，通过派员参加跟班学习和培训，让受训人员熟悉了解地方立法工作流程和立法技术规范，促进地方立法技能得到明显提高。此外，要适时邀请省人大常委会提前介入法规草案研究、指导法规草案修改、开展立法工作交流等工作，积极主动争取省级人大常委会为设区的市立法提供精准有效的指导。

（三）着力提升独立自主立法能力

设区的市要守住合法性底线，要做好两方面努力。一方面，要增强立法主体责任意识，明确地方立法是自己的事情。要独立地行使地方立法权，正确把握《立法法》规定的立法权限，要研究清楚要立什么法、能立什么法和怎么立，在本地特色上下功夫，在有效管用上做文章，自觉坚持依法立法，守住维护国家法制统一的底线。另一方面，要及时了解国家、省的立法动态。要避免重复立法，避免浪费立法资源；处理好立法数量与立法质量的关系，突出立法重点，把握立法节奏；在行使立法权过程中遇到问题，及时与省级人大常委会沟通，形成良好的沟通、联系、指导机制，共同推进地方立法工作。