

江门市“小切口”立法的实践与思考

江门市人大常委会

2015年5月市人大常委会批准江门市开始行使地方立法权以来，在省人大常委会的支持指导下，在江门市委的正确领导下，江门市人大常委会积极发挥主导作用，围绕“山”“水”“城”“业”“侨”，深入探索“小切口”立法，陆续出台了9部“小切口”的“小法”，努力解决本地实际问题，引领和保障江门经济社会高质量发展。

一、以“五个力求精准”落实“小切口”立法，切实提高地方立法质量

习近平总书记指出，“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。”“要研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’，增强立法的针对性、适用性、可操作性。”栗战书委员长在第二十六次全国地方立法工作座谈会上强调，要紧密结合地方实际，突出地方立法特色，善于通过“小切口”解决实际问题。江门市人大常委会深入学习贯彻习近平总书记重要指示和栗战书委员长讲话精神，以“五个力求精准”落实“小切口”立法，切实提高地方立法质量。主要做法如下：

（一）在立法选项上力求精准。立法事项“切入点”是立法的起点，必须要精准，我们尽量做到法规的适用范围小、调整对象少、法律关系简单。在制定《江门市海上丝绸之路史迹保护条例》过程中，针对江门是海上丝绸之路的重要节点，沿海地带遗留下来的具有历史、艺术和科学价值的古遗址、古墓葬、古建筑等较多的情况，存在不同的立法意见。在确定立法项目时，较为集中的意见是制定《江门市物质文化遗产保护条例》《江门市文物保护条例》或者《江门市海上丝绸之路史迹保护条例》。经研究，我们认为，物质文化遗产保护、文物保护题目大、范围广、内容多，会成为一个“大而全”的立法，而只针对欠缺立法保护的海丝史迹进行立法，即可有针对性地解决现实

立法需求。因此，在立法过程中，一是对海丝史迹进行定义，将其与物质文化遗产、文物保护单位区分开来，缩小立法调整范围；二是建立保护名录制度，明确具体保护对象；三是明确海丝史迹保护的手段限于规划、保护以及合理利用。把“大题目”分步切成了“小题目”，既彰显地方特色，也解决了地方实际问题。

（二）在问题导向力求精准。坚持问题导向，注重聚焦重点问题、难点问题、突出问题、具体问题专门立法。在起草《江门市文明行为促进条例》时，为找准问题，我们线上向全社会征集“十大不文明行为”，有8万多市民参与，收集到的最不能为群众所忍受的不文明行为主要包括疫情期间不戴口罩、道路飙车、不文明养犬、在禁止吸烟区吸烟、设置地锁和地桩妨碍他人停车等。我们立法时，就聚焦解决这“十大不文明行为”，以此为立法导向设定条例的框架结构，对以上不文明行为予以规制，对严重不文明行为设定法律责任，决不让文明向不文明低头，合法向不法让步。

（三）在法规内容力求精准。在确定法规内容时，我们注重做到控制文本体量，不追求完备的体例结构和完整的章、节、条、款、项、目，少一些原则性、宏观性、纲要性的条款，多一些细化、量化的规定；少一些号召性、宣示性、指引性的条款，多一些实质性、具体化的规定。我们目前所立法规，多为“条例”，但在立法项目库中，我们针对圭峰山风景区保护、道路停车管理等都是采用“规定”的形式。已出台的潭江流域水质保护条例、市区山体保护条例也未分章节，尤其是市区山体保护条例，共25条，不重复上位法。在《江门市历史文化街区和历史建筑保护条例》中，针对历史文化街区申报和保护问题，鉴于上位法已有较多规定，我们删去政府议案中较多的“穿靴戴帽”条款、不必要的衔接条款，尽量做到每条都是核心条款、实体条款，整体结构一目了然，不仅方便公民知法、学法、守法，更方便管理部门明明白白执法，减少执法纠纷。

（四）在立法依据力求精准。“小切口”立法的出发点，是为了更好地贯彻上位法的精神和相关要求，确保地方性法规和国家法律、

行政法规协调一致、有效衔接。我们在审议《江门市户外广告和招牌设置管理条例》时，针对上位法仅规定设置大型户外广告设施须经审批的规定，我们将政府议案中关于设置非大型户外广告设施须经审批的相关行政许可予以删除，坚决不打立法“擦边球”，不搞“立法放水”。

（五）在地方特色上力求精准。地方特色是地方立法的灵魂，是地方立法的生命力所在。江门是著名的“中国侨都”，有“中国第一侨乡”之美誉。“侨”是江门的名片，也是江门的特色。近年来，江门市人大常委会在“侨”立法上认真下功夫，作为特色和重点工作去开展，出台了《江门市历史文化街区和历史建筑保护条例》，着力保护一片片带有浓厚异域建筑风格的历史风貌区和一座座中西合璧的骑楼、碉楼和洋楼，守住侨乡文脉，守住记忆，守住乡愁；出台了《江门市文明行为促进条例》，要求尊重华侨华人生活习惯，传承和弘扬侨乡优秀传统文化；即将出台的《江门市华侨华人文化交流合作促进条例》，围绕“根、魂、梦”建设主线，凝聚侨心、侨力、侨智，吸引广大华侨华人共同参与粤港澳大湾区建设。今后，我们还将继续以“侨”为桥，抓住“侨”特色，推进华侨权益保护相关立法工作。

二、以“五个坚持”做好“小切口”立法，切实增强地方立法效能

实践证明，“小切口”立法针对社会迫切需要提供制度供给，实施效果明显，受到各方欢迎。近年来，江门市人大常委会在实践中学习、在学习中思考，对做好“小切口”立法有了进一步的认识。主要体会如下：

（一）坚持以习近平法治思想为指引。习近平法治思想内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备，用“十一个坚持”对全面依法治国进行阐释、部署，明确立法工作要坚持党的领导、坚持以人民为中心、坚持全面推进科学立法，是我们开展地方立法工作的根本遵循和行动指南。我们要学习贯彻好习近平法治思想，吃透基本精神、把握核心要义、明确工作要求。“小切口”立法是地方立法工作的新探索、新

实践，必须坚持以习近平法治思想为指导，才能更好发挥《立法法》赋予地方立法权作用，调动地方积极性，有效填补立法空间，完善中国特色社会主义法治体系，推动法治政府建设，促进地方立法权落到实处。

（二）坚持党的领导。坚持党的领导，既是人大工作的首要政治原则，也是做好人大工作的根本方法。江门市人大常委会始终坚持把党的领导贯穿立法工作全过程，牢固把握正确的政治方向。一是围绕市委中心工作编制立法规划和年度立法计划。紧扣市委工作部署和要求，把握立法重点，研究制定包含人大、政府立法项目滚动衔接的立法规划（2019—2021年）和年度立法计划，解决人大立法“等米下锅”和政府立法积极性不足的问题。二是严格执行请示报告制度。立法规划和年度立法计划均报市委审定。法规草案基本成熟后，先报告市委同意才提请审议、表决。立法工作中的重大问题、重大事项及时向市委报告。三是充分发挥人大常委会党组作用。加强对立法工作的组织领导，及时解决立法工作中的重要问题。在《江门市新会陈皮保护条例》审议过程中，针对新会陈皮立法保护范围争议较大，以及各市、区之间的区域利益之争，常委会党组多次开会讨论，并最终形成解决方案，化解了争议问题和区域矛盾，很好地发挥了领导核心作用。

（三）坚持立法为民。实现好、维护好人民的根本利益是立法的根本出发点和归宿。江门境内潭江流域面积 5882 平方公里，占江门国土总面积的 61.6%。潭江承载着潭江流域社会、经济、生态及人文历史的沿革与发展，是江门生产、生活的重要水系资源，被称为江门的母亲河。但是，随着经济社会的迅速发展，潭江流域水质污染严重。针对此情况，江门市人大常委会迅速启动地方立法权，将该事项确定为立法计划正式项目，制定了《江门市潭江流域水质保护条例》，守护江门“母亲河”。制定《江门市市区山体保护条例》，也是践行立法为民理念的又一尝试。江门市区内山体众多，与城市空间融为一体，形成了“城在山中，山在城中”的城市风貌。但是，近年来，随着城镇化、工业化进程的推进，部分山体受到不同程度的破坏，乱挖、乱

建等现象时有发生，部分人大代表就山体保护工作连续提出意见建议。为回应群众关切，江门市人大常委会行使重大事项决定权，通过《江门市区山体保护与利用管理规定》，后又及时出台市区山体保护条例，用法定形式守住山体资源，守护城市空间格局。

（四）坚持全过程民主。我市在开展“小切口”立法时注重落实开门立法、民主立法要求，在立法各环节都采取多种形式广泛听取民情民意。一是广泛征集立法项目建议。在编制计划过程中，广泛收集人大代表和社会各界的意见。二是持续推进法规草案向社会公开征求意见工作。拟提请审议的法规草案，一律向社会公布征求意见，时间一般不少于30日。三是增强立法调研功效。在审议《江门市新会陈皮保护条例》期间，为了多层次、全方位、多渠道调查了解实际情况，我们先后30多次实地调研或邀请有关部门以及人大代表、企业代表（组织）座谈，听取意见。四是发挥好基层立法联系点“直通车”的作用。为充分听取最基层的声音，我市设立了16个基层立法联系点，各立法联系点对我市9部法规草案、立法工作计划等提出近300条意见建议。还充分发挥遍布全市的代表联络室（站）作用，收集人大代表和基层群众立法意见达200余条。在此过程中，我们还采取了在村头巷尾举办“榕树下的立法议事会”“凤凰树下的立法议事会”“代表之家立法议事会”等形式，广泛听取群众意见，让立法更接地气，更加贴近老百姓生活实际。尤其是发挥好江海区人大常委会作为省人大常委会基层立法联系点的优势，构建全市基层立法联系网，引导群众了解立法、参与立法，积极提出立法建议，促进科学立法、民主立法。由于成效突出，去年，江海区人大常委会成为全国人大常委会法工委基层立法联系点，这是目前我省唯一一个“国字号”基层立法联系点。接下来，我们将以“国字号”基层立法联系点为样板，带动全市基层立法联系点规范化、制度化发展，充分发挥基层立法联系点接地气、察民情、聚民智的“直通车”作用，使地方立法更加契合群众需求。

（五）坚持有效管用。开展“小切口”立法，有效管用是最核心的要求。我们坚持以解决问题为目的，实行精细化立法，尽量避免重

复上位法，努力解决法制实施“最后一公里”问题，着力提高地方立法“含金量”。一是针对性强，注重务实管用。真正实现“不抵触、有特色、可操作”。二是特色突出，具有实施性、补充性、探索性，促进地方经济社会发展。三是体例简易，条款直奔主题。坚持问题导向，有几条写几条，哪条有用写哪条，每一条规范都能够在实践中落地生根、开花结果。

三、以“四个加强”优化“小切口”立法，全面提升地方立法水平

“小切口”立法是针对问题立法，可以实现“立得住、行得通、真管用”。但是，“小切口”要走得更深、更远，需要在以下方面做出更多努力。

（一）加强人大主导，强化责任担当。在新时代“小切口”立法工作中，要发挥人大主导作用，应做好以下几个方面工作：一是要进一步健全“党委领导、人大主导、政府依托、社会参与”的立法工作格局。要牢固树立党的意识，坚持党对立法工作的领导，坚决贯彻党的路线方针政策，始终把立法工作放到党的全局工作中来思考、谋划和推进；要充分发挥人大主观能动性，协调政府部门大力支持，组织社会有关方面密切配合，形成工作合力。二是要完善立法主导机制。要建立健全立法工作规程，加强对法规立项、起草、审议、表决等各环节的主导。要建立人大与政府联动工作机制，变“等米下锅”为“点菜上桌”。三是要科学制定立法规划和年度立法计划。在制定立法规划时，要统筹安排人大、政府立法项目之间的体系内容，做到目标一致、上下对正、左右看齐、前后衔接。

（二）加强制度建设，确保地方特色。在新时代地方立法工作中，应将解决本地特殊性问题，满足本地个性化需要作为主要着力点。要牢固把握新时代“小切口”立法的特点和规律，建立健全相关工作机制，针对“切小”的题目、问题、内容、依据、特色等方面作出具体规范和要求。要遵循“不抵触、立得住”“有特色、可操作”原则，以特色为魂，聚焦地方实际需求，使“小切口”立法与时代同步、

与改革同频率、与实践同发展，为地方改革发展提供法治保障。

（三）加强法规监督，增强立法实效。要坚持把法规实施放在和立法同等重要的位置，力争立一件、成一件。一是要加大法规宣传力度。要坚持与市政府联合召开新制定法规新闻发布会，充分发挥报纸、网络、电视和微信公众号等媒体平台优势，加强法规解读。二是要加大执法检查力度。通过对已出台法规贯彻实施情况开展专题调研，找出不足，提出建议，彰显法制权威，强化法治刚性。三是要加大立法后评估力度。要坚持每年选择事关群众切身利益的地方性法规开展立法后评估，使之成为检验法规质量的有力抓手。

（四）加强队伍建设，提高立法能力。立法工作是一项政治性、专业性、理论性、实践性很强的工作，需要培养一支政治坚定、业务过硬、肯奉献能担当的立法队伍。一是要继续培养专业立法人才。不仅要培养人大立法人才，还要培养政府相关职能部门从事法制工作的人员，逐步树立起“小切口”立法理念。二是继续加强与高校、研究机构的合作，加强“小切口”立法理论支撑。三是继续完善立法专家库制度，拓展“小切口”知识厚度。通过队伍建设，提升立法能力，进一步提高设区的市立法效率和质量。

下一步，我市人大常委会将继续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实省人大常委会要求，学习借鉴兄弟市的好经验好做法，不断完善立法工作机制，加强立法能力建设，努力开创我市立法工作新局面，为把江门打造成珠江西岸新增长极和沿海经济带上的江海门户，为广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌作出江门人大贡献。