

新《立法法》背景下 地方立法工作的完善与发展

(选送单位:长春市人大常委会)

“法律是治国之重器,良法是善治之前提”。《立法法》是我国法律体系中一部带有顶层设计性质的法律,是规范立法活动的基本法,是“诸法之法”。《立法法》修改是我国法治建设的一件大事,是我国立法史上一个新的里程碑。新《立法法》为我国立法体制的完善提供了重要法律依据,对地方人大的立法工作也提出更高要求。在此背景下,地方立法面临的工作格局也将产生重大变化。地方立法需要根据新的立法体制背景,不断完善和创新,作出积极应对。学习和贯彻新《立法法》,切实提高地方立法质量,进一步完善和发展地方立法工作,仍是我们当前十分紧迫重要的任务。笔者以此为课题,结合自身工作实际,通过深入调研和认真思考,对新《立法法》背景下,进一步完善和发展地方立法工作汇报一些认识。

一、地方立法的挑战与机遇

(一)从《立法法》修改背景看地方立法的挑战与机遇。《立法法》自2000年颁布施行以来,对规范中央和地方立法活动,推动形

成和完善中国特色社会主义法律体系,发挥了重要作用。随着经济社会的发展,立法工作出现了一些新情况、新问题,旧的《立法法》已经不能适应新形势下立法活动的需要。正如习近平总书记在党的十八届四中全会上指出的:“我们在立法领域面临着一些突出问题,比如,立法质量需要进一步提高,有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够,解决实际问题有效性不足,针对性、可操作性不强;立法效率要进一步提高;立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一种利益博弈,不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。”党的十八届四中全会决定对全面推进依法治国作出总部署,其中一个重要的内容就是对立法工作提出新的要求和任务:一是健全宪法实施和监督制度;二是完善立法体制;三是深入推进科学立法、民主立法;四是加强重点领域立法。正是在上述背景下,2015年3月15日,第十二届全国人民代表大会第三次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》。新《立法法》完善了立法体制,明确了立法权限,健全了保证科学立法、民主立法的机制和程序,对提高立法质量和立法效率,维护国家法制统一,形成完备的法律体系,更好地发挥立法的引领和推动作用,推进国家治理体系和治理能力现代化,建设社会主义法治国家,具有重要的现实意义和长远意义。党的十八届四中全会开启了法治新时代,新《立法法》开启了立法工作新里程。在此

背景下,地方立法工作面临新的挑战 and 机遇。挑战和机遇主要来自新时代的新要求和当前立法实践。党的十八届四中全会提出“建设中国特色社会主义法治体系”。“法治体系”与“法律体系”虽仅一字之差,却彰显了党治国理政方式的重大变化,也提出了更新的目标和更高的要求。尽管中国特色社会主义法律体系已初步形成,但其本身不是静止的、封闭的、固定的,而是动态的、开放的、演进的。完善中国特色社会主义法律体系是一项长期的历史任务,必须与中国特色社会主义实践同步发展。在法治新时代,法律体系是法治工程的一个局部,法律体系的建构就是追求法治工程的全面实现。地方立法作为中国特色社会主义法律体系的一部分,要时刻定位在实现“两个一百年”奋斗目标、实现伟大梦想对立法工作的新要求上;定位在全面深化改革开放对立法工作的新要求上。社会实践永无止境,地方立法工作也要不断发展。同时,当前立法实践中还存在一些问题。正如习近平总书记十八届四中全会上指出的,我们的地方立法还存在不能较全面反映客观规律和人民意愿、针对性可操作性不强、解决实际问题有效性不足等问题。这些既是地方立法面临的挑战,也是地方立法未来完善和发展的空间。

(二)从《立法法》修改内容看地方立法的挑战与机遇。《立法法》修改的内容总的来说有七个方面。一是进一步明确了全国人大及其常委会专属立法权事项。主要是按照“落实税收法定原则”要求,对税收的规定进一步作了明确。由十项增加为十一项。二

是从法律上解决如何实现立法和改革决策相衔接的问题。将“发挥立法的引领推动作用”作为立法的任务作了规定；将“立法应当适应经济社会发展和全面深化改革的要求”作为一项原则确定下来；规定“调整事项较为单一的可以经一次常委会审议通过”，提高立法效率，以适应一些改革急需的单一事项的立法需求。三是在地方立法权上的放权与限权。新《立法法》将地方立法主体扩大至所有设区的市和自治州，享有地方立法权的市的数量由原来的 49 个增加至 284 个。同时，对设区的市的地方立法权限作了的界定，即设区的市可以对“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。四是对部门制定规章和地方政府制定规章的权限进行了规范。制定部门规章，没有法律或者行政法规、决定、命令依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规定，不得增加本部门的权力、减少本部门的法定职责；制定地方政府规章，没有法律、行政法规或者地方性法规依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范；应当制定地方性法规但条件尚不成熟的，因行政管理迫切需要，可以先制定地方政府规章，规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的，应当提请本级人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。五是发挥人大在立法中的主导作用。这次《立法法》修改从立项主导、立法进度主导（起草和落实立法计划）、审议中的主导以及更多发挥代表在立法中的作用等方面作了补充和完善。六是在推进科学立法、民主立法方面规定了一系列措施。

将提高立法质量明确为立法的一项基本要求；拓宽公民有序参与立法的途径，完善立法论证、听证、法律草案公开征求意见制度；开展立法协商，健全立法机关和社会公众沟通机制；健全审议和表决机制；增加法律通过前评估、法律清理、制定配套规定、立法后评估等一系列推进科学立法的措施。七是进一步完善备案审查。增加主动审查的规定；对司法解释进行规范和监督。从修改内容不难看出，新《立法法》对地方立法工作提出了一些列新的更高要求。如何准确把握地方立法权限；如何更好的推动地方立法与改革发展紧密衔接；如何更好地发挥人大在地方立法中的主导作用；如何加强和改进法规起草机制；如何进一步发挥人大代表在立法中的作用；如何进一步拓宽公民有序参与立法途径；如何进一步提高法规审议质量，等等。这些都是摆在地方立法工作面前的新挑战，也是地方立法工作实现更高质量发展的新机遇。

二、长春市地方立法现状

长春市的地方立法与改革开放同行，走过了一条从起步探索到规范发展的不平凡道路。30多年来，长春市人大及其常委会始终坚持党对地方立法工作的领导，把党的领导贯穿到立法工作的全过程，通过法定程序实现党的主张和人民意志的有机统一。形成了党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。地方立法工作按照建立和完善中国特色社会主义法律体系的要求，主动适应改革和经济社会发展需要，突出地方特色，推进体制机制改革创新，为长春市经济社会持续健康发展提供了坚强的法

治保障。

(一)构建了较为完善的地方性法规体系。长春市人大及其常委会的地方立法工作走过了四个历史阶段。1986年到1992年是起步阶段,历经八届、九届人大常委会,共制定地方性法规11部。这一阶段制定的法规不多,主要还是在研究、探索和实践。第二个阶段是加快立法阶段。中央提出实施“依法治国”方略之后,长春市人大常委会把立法工作摆到了首位,立法步伐明显加快。1993年到1997年,十届人大常委会共制定地方性法规53部。其中,1994年是制定法规最多的一年,制定了18部地方性法规。这一阶段的加快立法,建立健全了全市多个领域的法规,使各项工作有法可依。第三阶段是突出经济立法阶段。从1997年到2000年,十届、十一届人大制定地方性法规20部,经济类占比60%。这一阶段的地方立法工作,对促进长春市经济快速发展发挥了重要作用。第四阶段是完善提升阶段。新世纪以来,全市地方立法工作进入到了崭新的阶段,地方立法开始实现从数量型向质量型的转变,工作日臻规范,质量不断提升。此后,每届人大常委会都召开立法工作会议、制定立法规划和立法计划、聘请立法顾问、丰富法规草案起草方式、拓宽意见征集渠道,注重立改废并举,适时修订、废止有关法规。到2010年底,共制定地方性法规118件,实时有效的77件,基本构建了比较完整的地方性法规体系。截止到2020年10月,共制定地方性法规149件,现行有效的89件,地方性法规体系日臻完善。

(二)积累了宝贵的地方立法经验。一是坚持党的领导,把握地方立法正确的政治方向。30多年来,长春市人大及其常委会始终坚持党对地方立法工作的领导,把党的领导贯穿到立法工作的全过程。坚持立法规划、立法计划向市委报批,法规草案向市委征求意见,重要法规经市委常委会讨论通过,上一年度立法工作向市委报告。建立立法廉洁性评估机制,法规草案在征求意见过程中,由市纪检委对地方性法规进行廉洁性审查。切实把加强党对地方立法工作的领导落到实处,把坚持党的领导贯彻到立法工作的全过程和各个环节,保证了立法工作正确的政治方向。二是坚持正确的价值取向,不断完善立法工作格局。立法工作始终围绕长春改革发展大局,促进长春科学发展;坚持以人为本、立法为民,保障公民基本权利,规范权力运行,维护社会公平正义;坚持保障宪法和法律在长春的贯彻实施,维护国家法制统一;坚持针对问题立法、立法解决问题,突出地方特色;坚持并不断完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。三是充分发挥人民代表大会制度优势,凝聚各方共识。发挥人大制度平台优势,通过代表有效行使职权,整合各方利益、融合不同诉求、最大限度凝聚共识,保证决策的科学性、民主性;发挥民主集中制的优势,把民主基础上的集中和集中指导下的民主有机结合起来,把有序民主和正确集中有机结合起来,把法定程序和科学精神有机结合起来,整合协调利益关系,寻求最大公约数,实现共建共治共享;发挥人大代表以及基层立法联系点密切联系群众的优势,从人民群众中汲取

改革动力和智慧。四是坚决维护法制统一，突出地方特色。立法工作坚持合法性原则，不越权、不抵触，始终保持我市地方性法规与国家法律行政法规的和谐一致，及时开展多次法规全面清理工作，始终维护法制统一；准确把握长春经济社会发展的现实需要，不片面追求体例结构完整，按照法规形式服从内容的原则，坚持从长春市实际出发，需要规定几条就规定几条，立“好用”的法，立“管用”的法，突出地方特色，提高法规的针对性和可操作性。五是坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量。不断完善立法工作机制和工作程序，相继建立了立法规划、立法计划及法规草案公开征求意见、立法听证、立法顾问及专家咨询、法规立项论证、立法后评估等立法工作机制；充分发挥代表主体作用和专业优势，通过专业代表小组以及法制委委员列席常委会会议等方式，保障市人大代表通过多种方式参与市人大及其常委会的立法工作；充分发挥长春智力资源优势，建立了立法顾问和立法专家库制度；通过基层立法联系点等制度不断完善民意征集和反馈机制，保证人民群众知情权、参与权和表达权；根据每项法规的特点，有针对性地设计调研方式和调研角度，着力提高立法信息收集的全面性和准确性，提高调研工作的科学性和针对性；六是不断加强自身建设，提高立法专业水平。常委会、专委会组成人员中法学法律专业人员不断增加；通过组织常委会专题法制讲座、培训等方式，提高委员、代表的责任意识和立法专业水平。

长春市的地方立法与时代同步、与改革同频率、与实践同发

展,为地方振兴发展提供了持续保障,为完善中国特色社会主义法律体系作出了重要贡献。站在新的历史起点,对照新《立法法》和的要求和依法治国的战略目标,长春市的地方立法工作还存在着许多不容忽视的问题。地方立法强调“规范”作用得多,对引领和推动作用重视的还不够;人大在立法中的主导作用还需要更进一步的发挥;政府在地方立法中的作用发挥得还不够,对不涉及部门利益的立法积极性不高,涉及部门利益的就努力将部门利益法制化;审议质量有待提高,常委会会期短,审议法规的时间少,审议仓促、不充分,审议质量不高;专门委员会“专”的优势在地方立法中发挥得还不够;立法工作队伍力量不足,有待进一步加强,等等。这些问题,在新时期的地方立法工作中,必须引起足够重视,认真研究并加以解决。

三、完善与发展地方立法的对策与建议

(一)坚持党的领导,保证地方立法正确的政治方向。坚持党的领导是我国立法工作的一条基本经验和必须坚持的一项基本原则。综观《立法法》的修改,无论是修改的指导思想、基本原则,还是修改的过程、修改的主要内容,都始终坚持了党的领导。新《立法法》背景下完善和发展地方立法工作,首先就要落实坚持党对立法工作的领导这一基本原则。要坚持自觉围绕市委工作大局部署立法工作,认真贯彻落实市委的重大决策,坚持地方立法服从和服务于市委的中心工作,自觉将市委的大政方针通过人大的法定程序成为全社会一体遵循的行为规范和准则,从制度上保证市委改

改革发展重大决策的贯彻实施；坚持和完善地方立法的重要工作和重大问题向市委请示报告制度，自觉把地方立法工作置于党委的领导下；法规制定和修改的重大问题向市委报告，立法中涉及重大体制和重大政策调整的必须报市委讨论决定；坚持常委会五年立法规划、年度立法计划和重要法规报市委常委会审议批准。把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一于具体的立法实践之中。

（二）充分发挥地方立法的引领和推动作用，更好地推动地方立法与改革发展紧密衔接。《立法法》修改的一个重点是突出强调发挥立法的引领和推动作用。不仅国家立法要发挥引领和推动作用，地方立法同样要发挥引领和推动作用。所谓“引领和推动作用”，就是立法要走在改革前面，引领改革、推动发展。过去，地方立法更多强调的还是立法的规范作用，对引导作用重视不够。党的十八大以来，以习近平为总书记为核心的党中央把依法治国提到前所未有的高度，突出强调法律的引领和推动作用。习近平总书记强调：“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，加强对相关立法工作的协调。”过去的立法模式，通常是先试点，总结经验之后上升为法律，立法的重点是总结和巩固改革经验。常常把在法治轨道之外的改革称作“良性违法”。这次《立法法》的修改，将使这种“良性违法”成为历史。修改后的《立法法》第一条增加规定“发挥立法的引领和推动作用”。发挥立法引领和推动作用，就是要先立法、后改革，

即便是先行先试,摸着石头过河,也要先有法。党中央有了政治决策之后,要先立法、后推行,需要修改法律的要先修改法律,先立后破、有序进行,有的重要改革举措需要得到法律授权的,应当按照法律程序进行授权,确保一切改革举措都在法治轨道。对于地方立法来说,发挥立法的引领和推动作用要做到:第一,市人大及其常委会立法工作要紧紧围绕中央和省市委的工作中心,不能脱离中央和省市委的工作中心。第二,要认真学习研究中央和省市委的改革发展决策,及时发现地方性法规中与改革发展决策不一致、不适应甚至相抵触的规定,启动立法程序予以修改或者废止。第三,改革决策需要在现行地方性法规规定之外进行局部试验,取得经验后再全面推广的,要及时作出在局部暂时调整法规有关规定实施的决定,为局部试验扫清法律障碍。第四,改革决策涉及现行法律空白,需要为依法行政提供相关法律依据的,要在地方立法权限范围内作出相应规定,使政府推行改革措施于法有据。

(三)充分发挥人大在立法中的主导作用,进一步健全完善科学的立法体制机制。《立法法》修改的一个重要方面,就是要在立法体制机制上,确保发挥人大的主导作用。结合长春的立法工作实践,发挥人大在立法中的主导作用要做到:第一,健全完善立法选项机制。强化人大在法规立项上的主导作用。建立和完善法规立项审查论证机制,明确立项要求、立项标准、立项审查主体、立项论证程序等内容。严格按照审查论证程序编制立法规划项目库,并根据经济社会发展的情况进行动态调整。加强立法计划工作,

确保列入立法计划的项目按时提请审议。充分尊重人大代表的主体地位,把人大代表议案和意见建议办理工作同立法工作联系起来,对条件基本成熟的项目及时立项。第二,建立多元化的法规起草机制。对于综合性强、涉及面广、协调难度大的法规草案,可以由立法机关牵头,成立综合起草小组负责起草。对管理内容单一、责权关系明确、为执行上位法具体规定的单项行政管理类立法项目,可由政府有关部门组织起草;但对有明显利害关系的立法项目,政府职能部门应实行起草回避,由政府法制办负责,发挥其“统”的功能。对专业性、技术性较强的立法项目,可以委托大专院校、科研机构或社会组织、学术团体组织起草。第三,完善法规审议机制。改进审议制度,对情况复杂、各方面意见较多的法规案,可以试行隔次审议或三审通过。合理安排常委会会期,在日程安排上保证常委会组成人员足够的审议时间。改进立法服务工作,提前将法规案及相关背景资料发送常委会组成人员。探索常委会组成人员立法助理制度,尝试从科研院校、法律工作者等专业人才中组建常委会组成人员立法助理或顾问队伍,为审议法规提供帮助和专业咨询服务。

(四)准确把握地方立法权限范围,确保地方立法的合法性。进一步明确各立法主体的立法权限,是《立法法》修改的一个重点问题。在逐步扩大地方性法规的制定主体范围的同时,立法权限范围基本没有扩大,还在一定程度上作了限定,设区的市人大及其常委会制定地方性法规限定在“城乡建设与管理、环境保护、历史

文化保护等方面的事项”。修改后的《立法法》第八条,进一步明确了国家专属立法权范围,由十项修改为十一项。这十一项内容严格限制在国家层面立法,地方立法不能涉及。但是,这十一项中有三项使用了“基本”二字的限定,也就是在基本制度之外可以制定地方性法规。比如,第八项“民事基本制度”,物权制度是民事基本制度,由全国人大制定物权法,而其中的不动产物权登记制度是一项具体实施性制度。因此,物权法第二百四十六条规定“法律、行政法规对不动产统一登记的范围、登记机构和登记办法作出规定前,地方性法规可以依照本法有关规定作出规定。”另外,还有两项,即“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”,“基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度”。那么,到底哪些属于“基本制度”之外的事项,需要我们在制定地方性法规时深入研究。同时,《立法法》第七十三条对地方性法规的权限范围也作出了明确的规定。准确把握地方立法的权限范围,既要镇重、又要积极。第一,对国家专属立法权范围明确的事项,地方性法规不能涉及,否则就会发生越权问题。第二,对国家专属立法权范围中属于“基本制度”以外的事项,要根据长春市实际需要,积极探索、慎重实践,尽量避免发生越权问题。第三,对执行法律、行政法规作出具体规定的事项,以及属于地方性事务的事项,要充分行使地方立法权,作出有长春特色的规定。第四,对国家专属立法权范之外、尚未制定法律或者行政法规的事项,要根据长春改革发展实际需要,敢于作为,为长春改革发展抢得先机,为国家立法

积累经验。

(五)着力提高地方立法的针对性、实效性,突出地方特色。新《立法法》第七十三条第四款明确规定:“制定地方性法规,对上位法已经明确规定的内容,一般不作重复性规定。”这是针对目前地方性法规中普遍存在的照抄照搬现象而作出的针对性很强的规定。贯彻落实《立法法》这一规定,解决重复照抄上位法问题,对我们地方立法工作者提出很高的要求。第一,要转变立法观念,按需立法。形成重复照抄问题,一是长期的工作习惯是力求把地方性法规搞成“一本通”,其结果会使群众分不清哪些是上位法规定、哪些是地方规定。解决重复照抄问题,要转变立法观念,树立按需立法的观念,防止法繁扰民。第二,要坚持问题导向,严把入口。在对立法项目进行立项论证研究时,要深入研究立法所针对的现实问题,凡是上位法已经作出规定,主要重复上位法规定的项目,坚决不立项。第三,要坚持从严从实,严把出口。要加大督促指导有关部门起草法规草案工作力度,尽可能把重复照抄问题解决在起草阶段。对已经进入审议阶段的法规草案,要从严从实,尽可能减少重复性规定,使有本市特色的条款更加突出。

(六)推进科学立法、民主立法,提高立法质量。科学立法是依法治国的首要任务,民主立法是实现科学立法的必由之路。推进科学立法、民主立法是修改《立法法》的一条主线,贯穿于修改决定的始终。全面贯彻《立法法》的要求,结合长春的立法工作实际,要着力从以下方面推进科学立法、民主立法,全面提高立法质量:第

一,立法公开常态化,吸引人民群众更多参与地方立法活动。充分运用简易程序听证会、座谈会等形式,更多的当面听取公众意见。第二,积极探索立法协商方式。协商民主是中国特色民主制度的重要组成部分。按照中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,选择适宜开展立法协商的项目,开展与民主党派、社会团体、政协委员的立法协商活动。第三,吸收专家学者参与立法活动,充分发挥其积极作用。要在召开座谈会、书面征求意见等传统方式的基础上,探索更加充分发挥专家学者作用的途径和方法。对人大牵头起草、联合起草的重要法规,要吸收专家学者组成课题组全程参与地方立法工作。要组织专家学者对有关地方立法项目进行前期课题研究,为起草法规草案提供理论基础。第四,完善基层立法联系点制度,更加深入听取基层意见。就常委会审议的法规草案,请基层立法联系点协助安排征求基层意见,邀请基层立法联系点同志参与有关立法项目的调研、起草、论证、修改工作,充分发挥其优势和作用。

(七)要重视对地方政府规章立法权的限定,推进依法行政。新《立法法》明确规定了规章的制定权限范围。虽然是针对政府规章作出的规定,但必然会对人大常委会的地方立法工作产生影响:一是涉及设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的,政府不能再制定规章,而应当提请制定地方性法规。二是一些政府规章经过两年实践需要上升为地方性法规的,要提请制定地方性法规。三是群众对政府规章可能存在“设定减损公民、法人和其

他组织权利或者增加其义务的规范”情况,要求人大常委会进行备案审查的,会在一定程度上有所增加。贯彻落实新《立法法》的规定,需要从三个方面加强工作:第一,要从党委、人大常委会和政府的层面,加强对制定地方性法规和政府规章的统筹协调,依法确定需要制定地方性法规或者政府规章的项目,可以制定政府规章的制定规章,需要制定地方性法规的要制定地方性法规。第二,人大常委会有关工作机构要加强与政府有关部门的协调沟通,关注政府规章制定工作,尽可能不出现违反《立法法》规定“设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”的情况。第三,加强规章备案审查工作。受理有关部门对政府规章提出的审查要求和公民、法人、其他组织提出的审查建议,加强与政府法制部门的沟通研究,尽可能在沟通层面解决问题。

课题组负责人:姜 涛