

## 透视中国立法体制改革实践

## 地方立法权有序放开 立管用的法方为善

新华社 陈菲

依法赋予设区的市立法权,是党的十八届四中全会决定作出的重大部署,也是去年全国人民代表大会对立法法作出的重要修改。

一年来,在以习近平同志为总书记的党中央领导下,全国人大常委会积极推进新立法法实施,各地按照法律要求,完善立法体制,赋予设区的市和自治州地方立法权,为地方改革和经济社会发展注入了新的活力。这项事关全面依法治国、事关国家法制统一、事关地方长远发展、事关百姓切身权益的工作取得重大进展。

## 进展:

## 77%的地方被确定可以开始制定地方性法规 已出台6部

在三亚市民眼里,《三亚市白鹭公园保护管理规定》的出台,不仅兑现了主政者让景于民、让绿于民的承诺,也体现了提高市民生活幸福指数的现代城市管理理念。

去年9月,海南省三亚市人大常委会通过了这部管理规定,成为立法法修改后赋予所有设区的市立法权以来,全国第一个出台地方性法规的设区的市。

良法善治,善治的前提是要有良法。

随着经济社会的快速发展,城镇化的加速,城市管理、环境保护面临越来越多的问题,地方对立法权的需求也越来越大。

“赞成2761票,反对81票,弃权33票。”去年3月15日,十二届全国人大三次会议通过决定对立法法作出重要修改。除原来49个享有地方立法权的较大的市外,立法权进一步下放,全国所有设区的市全部被赋予地方立法权,开启了地方立法的新里程。

“多年的呼吁终于有了突破!”温州市人大常委会法工委主任王旭东深有感触地说。

在申请地方立法权的道路上,温州走过27年的漫长历程。一直以来都是改革先行区的温州,过去由于没有地方立法权,很多改革探索无法开展,或没办法深入推进。

不单是温州,许多城市在经济发展、城市建设等方面进展迅速,但各种问题和矛盾也成倍增加。

一方面是千方百计申请成为“较大的市”以获得地方立法权,另一方面又不得不依靠“红头文件”来对城市进行管理。

党的十八届三中全会明确提出,要“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”。四中全会上,赋予地方立法权再向前迈出了一大步,要求明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。

“修改后的立法法赋予所有设区的市立法权,对于我们地方来讲意义重大,意味着地方管理从行政化手段向法治化的大转变。”王旭东对记者说。

全国人大常委会法工委统计显示,立法法修改实施近一年来,各地积极贯彻中央部署落实法律要求,截至2016年1月31日,新赋予地方立法权的271个设区的市、自治州、不设区的地级市中,已有209个被确定可以开始制定地方性法规,占到77.1%的比例,6个市已出台地方性法规。全国27个省、自治区中,已有24个省、自治区作出批准决定。预计到今年上半年,将全部完成批准任务。

在湖北,从今年1月1日起,全省12个设区的市和自治州被确定依法行使地方立法权,实现了“全覆盖”。在四川,截至去年底,省人大常委会第一批就确定了自贡等13个设区的市可以开始制定地方性法规。在广东,省人大常委会在充分调研基础上,根据珠三角和粤东西北地区分三批予以推进。

“各省、自治区按照立法法的规定,积极谋划,稳步推进,及时与全国人大常委会有关部门进行沟通、报告工作情况,目前这项工作取得实质性进展。”全国人大常委会法工委国家法室主任武增说。

## 探索:

成熟一个确定一个  
积极又慎重

依法赋予设区的市立法权,是地方多年的期盼,是党中央作出的重大决策,也是贯彻实施立法法的重点。

法律赋予了权限,地方如何来承接?

“落实这项工作,涉及省市两级,涉及党委、人大、政府及其多个部门,任务重、标准高、协调难度大,必须在党中央领导下,切实加强组织领导,确保各项工作有条不紊推进。”全国人大常委会法工委主任李适时说。

去年9月,第二十一次全国地方立法研讨会在广州召开,这是全国人大常委会法工委有史以来组织召开的关于地方立法研讨工作的一次最高规格会议。会议围绕深入贯彻党的十八届三中、四中全会精神,全面贯彻实施修改后的立法法、做好新形势下的地方立法工作进行了深入研讨。

地方立法关键是在本地特色上下工夫、在有效管用上做文章。

哪些地方可以先期确定行使立法权?“城乡建设与管理”包括哪些事项?地方政府规章和地方性法规权限怎么



否够格?

全国人大常委会法工委原副主任阚珂向记者介绍,除原来49个享有地方立法权的较大的市外,237个设区的市和4个不设区的地级市的人大及其常委会,过去有些没有法制委、法工委,有的虽然设了,也主要是从事人大内务司法方面的工作,没有从事地方立法的经验。

“目前,多数已确定开始行使立法权的地方,机构和人员大多已到位,也有未完全到位的。还有的省、自治区一直在积极推进各项准备工作、论证评估,但机构和人员解决起来还有难度。”阚珂表示,怎样做到立法能力与立法工作相适应,是各地普遍面临的问题。

去年7月,温州成为浙江省人大常委会第一批批准可以开始地方立法的5个设区的市之一。在批准的同时,温州市人大常委会就将立法机构和人员配置到位,目前市人大法工委有6名从事立法工作的人员。

“原来市人大没有立法权时以监督为主,一下子赋予立法权后感觉压力很大,如履薄冰。”王旭东坦言,一部地方性法规制定下来后,深感在知识的储备和经验的积累上都需要充电和学习。

去年8月开始,全国人大常委会法工委开始分期分批对所有新赋予立法权的设区的市人大常委会的立法工作人员进行培训。

湖南益阳市人大常委会副主任王刚强是第一批参加培训的人员。“从四中全会精神到立法法的修改,从权限范围到方式方法,有宏观层面的讲授也有来自实践部门的交流,既权威又接地气。”回想起这次的培训,王刚强仍然感到很兴奋。

学习回来后,王刚强和同事就开始投入到益阳开展地方立法的筹备工作中。除了筹备机构和人员,益阳市人大常委会在筹备阶段就制定了立法中需要建立的一些制度,包括立法计划的编制。筹备工作很顺利,益阳也成为湖南确定的第一批7个可以开始立法的地方之一。

一些省级人大常委会安排的“跟班工作”也成为培养设区的市人大常委会立法人才的有效办法。在广东,省人大常委会协商各市派人到省人大常委会法工委跟班工作,每批8人左右,时间为半年,并计划用一至两年时间使所有设区的市立法工作人员都跟班工作一次。这样的安排让地方倍感受益。

“赋予地方立法权是立法体制的重要调整,也是重大挑战。”全国人大常委会法工委研究室主任梁鹰表示,除了投入大量的人力物力来做好这项工作,当前全国人大常委会的主要考虑就是建立健全备案审查机制,做到有件必备,有备必审,有错必究。

“落实这个要求,就需要建立一套运转自如、畅通高效的机制。环节畅通了,就能起到‘四两拨千斤’的效果。我们正在推动这方面工作的建立,也要依靠国务院和地方有关方面的沟通协调共同努力,这将是我们下一步工作的重点。”梁鹰说。



划分?……在这次会议上,很多地方还为之困惑不清的问题得到充分探讨,进一步凝聚了共识。

扎实推进,整体谋划,严格评估,有序进行。在党中央领导下,全国人大常委会对推进地方立法工作予以高度重视,积极做出部署,明确提出“标准不能降低,底线不能突破,坚持‘成熟一个、确定一个’,确保立法质量。”

一年来,一些地方党委、人大把加强地方立法作为加快地方科学发展、推进地方法治建设的重要抓手,地方改革发展的重点任务;一些地方,统筹立法能力建设,研究解决立法机构编制、人员配备问题;还有的设区的市在申报开始行使立法权的同时,就及时启动立法条例的起草工作。

从保护千年古城独特风貌的《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜区保护条例》《佛山市历史文化街区和历史建筑保护条例》,到为百姓营造美好生活环境的《三亚市白鹭公园保护管理规定》《宿州市城镇绿化条例》《温州市市容和环境卫生管理条例》《盐城市绿化条例》……

新立法法实施以来,已出台的6件地方性法规充分体现了立法法的要求,不仅规范了地方政府的政策制定,也提升了政府的法治化管理水平。

“一是积极,二是慎重。”曾经参与立法法修正案咨询、论证工作的北京大学法学院姜明安教授在调研地方立法权推进状况后认为,各地均较好地贯彻了修改后立法法这一授权的目的、原则、精神,努力创造条件推动地方立法权的实施,以适应改革、创新、发展对地方立法的需要,切实保障立法质量。

## 展望:

完善机制提升立法能力  
健全备案审查是重点

地方立法权的放开,进一步激发了地方的立法热情,但也需要更加冷静地思考:立法能力能否匹配?立法质量是

