

会议综述 | “新形势下地方立法工作的特点与思考”讲座圆满举办

秘书处 立法学研究 2023-03-24 21:34 发表于北京

“新形势下地方立法工作的特点与思考”讲座圆满举办

2023年3月19日（周日）下午，由中国人民大学法学院、中国法学会立法学研究会主办、北大法宝（北京北大英华科技有限公司）协办的新时代立法理论与实践系列讲座第四讲圆满举办。讲座主题是“新形势下地方立法工作的特点与思考”。本次讲座由浙江省人大法制委员会原主任委员、中国法学会立法学研究会副会长丁祖年主讲，天津大学法学院讲席教授、中国法学会立法学研究会副会长熊文钊主持，与谈专家有山东大学（威海）副校长、教授、中国法学会立法学研究会常务理事肖金明，西南政法大学立法研究院教授、中国法学会立法学研究会常务理事周祖成，全国人大常委会法工委发言人办公室主任胡健，中央民族大学法学院副教授郑毅，中国人民大学法学院教授、中国法学会立法学研究会常务副会长冯玉军作总结发言。本次会议共分为专家讲座、专家与谈以及总结三个单元，与会的专家、学者围绕主题展开了热烈的讨论。



天津大学法学院讲席教授、中国法学会立法学研究会副会长熊文钊

一、专家讲座

第一单元是专家讲座。浙江省人大法制委员会原主任委员、中国法学会立法学研究会副会长丁祖年主任从新形势下地方立法的新特点、新形势下推动地方立法发展的重点两个方面作报告。



浙江省人大法制委员会原主任委员、中国法学会立法学研究会副会长丁祖年

丁祖年指出，新形势下地方立法工作主要包含七大特点：

第一个特点是立法原则的深化。这种深化主要表现在党的领导日益强化，明确党领导立法，强调民主立法，提高立法决策和改革决策的衔接，强化立法合法性原则等方面。

第二个特点是立法重点的更新。丁祖年主任提出，我国的立法重点经历了从“经济立法为重点”到“重点领域立法”。重点领域立法内容不断明晰和演进，未来有待进一步解答如何科学把握重点领域，发挥立法资源最大效益问题。

第三个特点是立法体制的完善。为应对我国立法中的行政导向倾向，党在十八大以后明确提出建立健全人大主导立法体制。因此，要发挥党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法格局，打破行政区域限制，更好地整合资源，提升发展资源的利用综合效应。

第四个特点是立法节奏加快。应十九大提出加快立法节奏、提高立法效果的要求，以质量为核心的立法模式和理念表现出不适应，如何在立法力量和立法体制基本不变的情况下加快立法速度、提高立法效率，是当前的重要问题。

第五个特点是立法形式的扩展。在新形势下，立法主要形式在立、改、废之外增加了法律解释和法律编纂，这一扩展可以有效减轻法律之间的不适应性，延缓法规的滞后性。

第六个特点是立法方法的丰富。具体表现在：进一步重视和完善基层立法联系点；公众参与立法的渠道多样化；专家参与立法形式实效化，专家作用的有效性得以充分发挥；代表参与立法常态化；数字化手段得到实质应用。

第七个特点是立法质量内涵的明确化、科学化。立法节奏加快带来对立法质量的重视，需要进一步明确质量的内涵。目前的重点是形成一套具体可操作的标准。

丁祖年还提出新形势下推动地方立法发展，需要重点把握的六个方向。

第一个方向是推动加强党的领导原则有效落实。加强党的领导是中国体制下的重要原则。党的领导是保证地方立法方向和保证地方立法发挥好作用的根本前提，离开党的领导，地方立法工作寸步难行。在实践中，地方立法工作对于加强党的领导做出诸多努力，但还需要进一步全面落实重大问题报告制度，完善机制和制度，规范行为，提高效率和质量，更高水平体现和落实党的主张与重大方针政策。

第二个方向是推动全过程人民民主在立法中的实质性落地。全过程人民民主在立法中的落实关键体现在实质性，最核心的是抓住两个环节：一是建立健全民主民意表达平台和载体，保障立法机关更广泛更准确获取人民群众真实的意愿意志。二是健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，保障立法机关更加科学合理地平衡、协调、整合各方不同利益和诉求。

第三个方向是进一步突出创新性有特色地方性法规的制定。当前地方立法不能满足所有需求，必须把有限的资源用到最需要的地方去，把立法资源用到最能发挥立法效益的地方去。创新和特色是地方立法生命力最强大的基础。通过立法创立新

的模式，推动改革发展，这才是立法的生命力所在，这才真正显现地方立法价值。因此，与地方的需要、地方的特殊情况和条件密切结合的立法才是最好的地方立法。

第四个方向是正确认识和把握立法速度和立法质量的关系。当前，加快的立法节奏超出立法机关的立法能力、立法质量有待进一步提高是摆在地方立法机关面前的巨大挑战。对此，首先要在解决认识问题，平衡立法效率和立法质量之间的关系，既要增加质量，又要认识到没有效率就没有质量；既不能忽视质量，又要避免盲目追求立法速度。要辩证地认识质量和效率的关系。在立法中，质量优先于效率。要运用创新思维探索提升立法质量的路径；在保证质量的前提下，要挖掘潜力，改变思路，发挥资源最大效益，区别轻重缓急，完善立法工作机制，优化人大的内部审议程序，运用数字化手段，提高立法效率。

第五个方向是确立和实施科学的立法质量标准。立法标准是判断立法质量的标志，也是引导科学立法的“指挥棒”。应对实务部门对立法质量的认知不清晰、有差异、对法律的制度设计追求不同而导致的立法质量不高，要建立一个科学的可遵循、可评价、可考核的标准。这一科学的立法质量标准，应当系统全面、具有可测量性、符合中国国情，体现立法规律的质量标准体系。

第六个方向是健全科学立法民主立法依法立法的机制。多年来的地方立法实践，已经积累了很多经验，形成了比较成熟的机制。但是离“科学立法民主立法依法立法”标准还有很多不足，特别是在机制科学性、有效性、保障性上有较大差距。因此，要适应新形势地方立法特点，组织力量进行研究，进行探索，形成一个比较统一的、有效的机制，真正促进地方立法质的飞跃。具体而言，包括两方面：第一个方面是科学立法民主立法依法立法的机制应当包括总机制和立项、起草、审议等具体机制，以及调查研究、平衡协调、技术规范、评估考核等具体方法和规范。第二个方面是科学立法民主立法依法立法的机制，应当符合地方立法实际，能够促进保障地方立法质量显著提升，可执行可操作。

二、专家与谈

全国人大常委会法工委发言人办公室主任胡健首先感谢主讲人与主持人，认为这场报告延续了主讲人一贯的研究品格和特点，问题导向鲜明。在此基础上，胡健围绕地方立法、结合主讲人的报告谈了三点体会：第一，新时代地方立法的空间依然广阔。在回顾过去的地方立法权限的基础上，新修《立法法》赋予了设区市更广阔的立法空间，如把环境扩展到生态文明、增加了基层治理等。第二，改革和探索依然是地方立法的重要使命。他强调创新和特色是地方性法规、地方立法的生命力所在。同时，与谈人围绕基层探索创新为顶层设计输送源源不断的改革动力，结合总书记关于改革的四个敢、我国的改革开放历程以及自身的挂职经历指出，在发展大格局当中，基层需要探索的事项多，特别是在中央统一立法和统一制定政策的前提不具备的情况下，这一需求尤为迫切。第三，全过程人民民主是地方立法的活力来源和力量的源泉。基层立法联系点的设立为“接地气”的立法提供了最好的经验来源。立法要真正做到体现人民的利益、表达人民利益。要在立法过程中真正把人民群众的利益诉求体现好、表达好。



全国人大常委会法工委发言人办公室主任胡健

中央民族大学法学院副教授郑毅结合讲座内容和《立法法》的修改，围绕地方立法权的研究展开与谈。首先，关于设区的市立法权扩容的问题。他认为，把“环境保护”改为“生态文明建设”是立法范围的进一步扩大，而在实践操作中，扩到何种范围，需要结合具体情境深入研究。同时，他指出，新修《立法法》增加了“基层治理”事项，或可能与“城乡建设与管理”事项存在交叉，需要在未来实践中进一步厘清。其次，新修《立法法》强调区域协同立法是非常必要的：第一，它标志着地方协同立法问题从传统的人大工作领域正式引入到立法制度的领域；第二，它能够涵盖现实区域中所有协同立法需求。再次，他表示，在《立法法》中增加海南和浦东等特别立法问题非常必要，但是这一修改也可能会带来挂一漏万，条文逻辑割裂等问题。



中央民族大学法学院副教授郑毅

西南政法大学地方立法研究院执行院长、中国法学会立法学研究会常务理事周祖成围绕地方立法质量展开与谈。在肯定主讲人对地方立法质量论述的基础上，周祖成教授指出地方立法要精准解决问题，发挥其应有作用，这是地方立法质量的重要意涵。他赞同立法创新特别是制度创新的重要性，认为建构地方立法质量指标体系同时具有理论价值和实践价值，对地方立法质量具有深刻意义。最后，他强调，在提高立法质量方面，还需要进一步加强创作性立法、加强立法的调研和评估、发挥专家的作用、落实全过程人民民主、运用数字化的方式等方面的工作。



西南政法大学立法研究院教授、中国法学会立法学研究会常务理事周祖成

山东大学（威海）副校长、教授，中国法学会立法学研究会常务理事肖金明指出此次报告侧重于地方立法，主讲人在多年地方立法经验的基础上形成了规律性的认识。在肯定讲座内容后，他提出四个问题供讨论：第一，党领导立法是全面依法治国重要的环节，如何进一步贯彻党领导立法原则在地方的制度化、规范化、法治化问题？第二，全过程人民民主对地方立法提出了更高的要求，地方的经验如何进一步凝练并加以推广？第三，社会主义核心价值观入法入规，对于保证我们地方立法的质量发挥怎样的作用？第四，在党内立规和国家立法一体化推进的背景下，地方立法和地方党内法规的制定如何协调、衔接？



山东大学（威海）副校长、教授，中国法学会立法学研究会常务理事肖金明

讲座主持人熊文钊提出以下三个需要高度关注和解决的问题：一是立法效率提升的情况下如何保证立法质量。二是立法项目的大量出现，但专业立法人才短缺。因此，需要各个法学院做好立法人才的培养。三是注意立法语言问题。立法学是专门化的法律学问，政策性话语和领导讲话需要经过立法语言的转化，严谨精细的把它转化成法言法语。

中国人民大学法学院教授、中国法学会立法学研究会常务副会长冯玉军在总结与谈嘉宾观点的基础上，做了三个方面的总结。第一，地方立法在新的形势条件下，亟需深入贯彻落实习近平法治思想，推动创新立法理论和体制机制走深、走实、走好。他指出，对立法规律的正确认识是从丰富的实践经验中总结出来的。每个地方的地域特色、经济发展、政治状况、人民需求都不同，完全照抄立法势必导致严重的“水土不服”，必须因地制宜，突出特色。第二，主讲人的报告既有实践经验，又有理论深度，为地方立法问题的研究提供了优秀范本。第三，建立健全高质量的地方立法质量标准体系。目前，地方立法参差不齐，我们应该尽快推出立法

质量的指标，将这些年形成且行之有效的经验更加精细化、精准化，汇集而成立法质量标准体系。本次学术讲座在热烈的掌声中结束。



中国人民大学法学院教授、中国法学会立法学研究会常务副会长冯玉军



“新形势下地方立法工作的特点与思考”讲座线下合影

编辑 | 谢红玉

喜欢此内容的人还喜欢

治安管理处罚法修订草案首次提请审议，这些看点值得关注
立法学研究



十四届全国人大常委会立法规划（共130件）



