

《我为浙江做什么·2016浙江两会》专辑



热烈庆祝 浙江省十二届人大四次会议 **隆重召开**
浙江省政协十一届四次会议

推进地方立法改革

杭州图书馆

浙江省公共图书馆信息服务联盟

目 录

社会各界关注地方立法改革.....	4
高层看台.....	4
专家视点.....	5
外媒聚焦.....	7
我国地方立法改革现状.....	8
我国地方立法权存在的主要问题.....	8
我国地方立法权的历史沿革与发展.....	9
完善立法体制是推进依法治国的内在需求.....	11
地方立法改革踏上新征程.....	12
引进第三方为地方立法“体检”很有必要.....	12
地方如何用好立法权.....	13
破解地方立法中的利益困局.....	15
各地地方立法改革亮点纷呈.....	17
上海市 20 件地方性法规进行“一揽子”打包修改.....	17
地方立法向津城大气污染亮剑.....	18
山西省逐步放开设区的市地方立法权.....	19
南京提高地方立法质量：重大法规案实行表决前评估.....	20
深圳人大设立调研基地 律师受聘参与地方立法.....	21

免责声明:

浙江“两会”专题信息产品由浙江省公共图书馆信息服务联盟各成员单位联合编辑。信息内容取自公开的报纸、图书、期刊、数据库资源以及各大主流网站,每份专题我们都准确标明来源和出处,摘选信息内容的真实性、准确性和合法性由发布单位负责。

本期专题由杭州图书馆编辑,如您需要更为详细的内容及跟踪报道,请与该馆联络。

推进地方立法改革



党的十八届四中全会吹响了建设法治中国的新号角，对构建法治中国进行了总体部署。要推动社会主义现代化建设向深度和广度发展，尤其在强调依法治国的今天，就必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。2015 年，在万众瞩目的全国人民代表大会上，一部被称为“管法的法”的立法法经修改后获得通过。这是立法法颁布施行 15 年来的首次大修。新修改的立法法明确了立法权限，赋予设区的市地方立法权，落实税收法定原则，对规章的权限进行规范。此次立法法修改，核心是完善立法体制，实现立法和改革决策相衔接，健全了保证科学立法、民主立法的机制和程序，为地方立法机关出台高质量的法规提供了空间。为“重大改革必须于法有据，立法主动适应改革和经济社会发展需要”明确了法定路径，为实现党的十八届四中全会决定提出的“以法治引领和保障改革”提供了法律依据，是重大的制度创新。

社会各界关注地方立法改革

高层看台

习近平（中国共产党中央委员会总书记，中共中央军事委员会主席，中华人民共和国主席，中华人民共和国中央军事委员会主席）：

我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。

要坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。要抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法，完善立法体制和程序，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。（来源：习近平于2014年9月5日在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话的讲话）

在法治下推进改革，在改革中完善法治，这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据，改革和法治同步推进，增强改革的穿透力。（来源：习近平于2015年2月2日在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话）

张德江（中共中央政治局常委，十二届全国人大常委会委员长）：
推进赋予设区的市地方立法权工作标准不能降

地方性法规是中国法律体系的重要组成部分。地方立法关键是在本地特色上下功夫、在有效管用上做文章。当前要落实好立法法的规定，扎实推进赋予设区的市地方立法权工作，明确步骤和时间，做好各项准备工作，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。

要全面贯彻落实中共十八大和十八届三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真实施立法法，充分发

挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，抓住提高立法质量这个关键，加快形成完备的法律规范体系，为协调推进“四个全面”战略布局提供法治保障。

要牢固树立依法立法、为民立法、科学立法理念，尊重改革发展客观规律和法治建设内在规律，加强重点领域立法，做到立法主动适应改革和经济社会发展需要。充分发挥在立法工作中的主导作用，把握立项、起草、审议等关键环节，科学确定立法项目，协调做好立法工作，研究解决立法中的重点难点问题，建立健全立法工作格局，形成立法工作合力。（来源：张德江 2015 年 9 月 6 日至 7 日在广东出席第 21 次全国地方立法研讨会，并在佛山市就地方人大工作进行调研时指出）

专家视点

乔晓阳（全国人大法律委员会主任委员）：地方立法，法制统一是底线

对于地方立法，有三句大家耳熟能详的话，也是地方立法的三大基本原则，叫做“不抵触、有特色、可操作”。其中不抵触放在第一位，这是地方立法的底线，也是不可逾越的红线。

建议各省区人大常委会及其法制工作部门，对即将开始行使地方立法权的地方从一开始就抓树立依法立法的理念，指导他们从以下几个方面把握地方立法不抵触原则。

第一，以宪法为依据，不得同宪法相抵触。宪法是国家的根本法，立法活动的根本准则。立法违宪是最严重的后果，对于立法中出现的与宪法是否一致的问题，要高度重视，非常谨慎。

第二，与国家立法保持一致，不得违反上位法。分析实践中出现的与上位法不一致的情况，大致有几种：一是扩大或缩小上位法的禁止范围；二是增加或减少上位法规定的当事人应当履行的义务，如法律未规定行政审批，而有的地方性法规设置行政审批的前置许可，增加了当事人的义务；三是减少或者限制上位法赋予的权利；四是调整或变更管理机构的权限和职责，这一点情况比较复杂，有些适应综合

执法、统一执法的需要，可以调整整合，而有些则不能调整变更；五是调整变更了上位法的处罚行为、种类和幅度，比如上位法没有规定处罚而增加了处罚的，突破了上位法规定的等。

第三，不得超越法定权限。立法法在宪法的基础上，明确规定了全国人大及其常委会的专属立法权，并对各个立法主体的权限作了适当划分。对于国家专属立法权范围内的事项，国家没有立法，地方立法不能涉及。就设区的市而言，不论是为了执行法律、行政法规的规定立法，还是就地方性事务或先行先试进行立法，都要遵守立法法关于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的限定。

（来源：《人民日报》2015-9-30）

武增（全国人大法工委国家法室武增主任）：赋予设区的市地方立法权不会一放就乱

赋予所有设区的市地方立法权，既要适应地方的实际需要，又要相应明确其地方立法权限和范围，避免重复立法，维护法制统一。为此，《修改决定》在依法赋予所有设区的市地方立法权的同时，明确设区的市可以对“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，法律对较大的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。对于设区的市地方立法权的范围，全国人大法律委员会《关于立法法修正案(草案)审议结果的报告》中对这一问题作了进一步说明指出，“‘城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项’，范围是比较宽的。比如，从城乡建设与管理看，就包括城乡规划、基础设施建设、市政管理等；从环境保护看，按照环境保护法的规定，范围包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹等；从目前 49 个较大的市已制定的地方性法规涉及的领域看，修正案草案规定的范围基本上都可以涵盖。”同时，考虑到原有 49 个较大的市的情况，《修改决定》规定，“原有 49 个较大的市已经制定的地方性法规，涉及上述事项范围以外的，继续有效”。总体上看，上述规定能够适应地方实际需要。

除设区的市以外，此次《立法法》修改还同时赋予自治州和四个不设区的地级市地方立法权。一是根据民族区域自治法关于“自治州

的自治机关行使下设区、县的市的地方国家机关的职权，同时行使自治权”的规定，在自治州人民代表大会可以依法制定自治条例、单行条例的基础上，《修改决定》相应赋予自治州人大及其常委会设区的市的地方立法权。二是广东省的东莞市和中山市、甘肃省的嘉峪关市和海南省三沙市属地级市，但不设区。按照赋予设区的市地方立法权的精神，建议在依法赋予设区的市地方立法权的同时，赋予广东省东莞市、中山市和甘肃省嘉峪关市和海南省三沙市设区的市地方立法权。

考虑到设区的市(包括自治州)数量较多，地区差异较大，这一工作需要本着积极稳妥的精神予以推进，为此，《修改决定》规定，由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市、自治州的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素，确定其他设区的市、自治州开始制定地方性法规的具体步骤和时间，并报全国人大常委会和国务院备案。

(来源：《中国法律评论》2015 年第 1 期)

外媒聚焦

中国将进行重大政治改革

美国《赫芬顿邮报》4 月 6 日文章，原题：中国的改革如何令批评者遇挫

不久前，中国问题学者沈大伟提出新“中国崩溃论”。其许多理由基于一种看法：中共未能实施必要的政治改革。然而，这种看法或许是错误的。中国政府刚刚宣布重大经济和政治改革，表明其对根本性地重塑自身是认真的。经过多年的谨慎和保守，如今中共开始采取实质步骤，欲打造一个更权力分散且灵活的政府，但也对党的领导层更负责任和守纪律。

历史上，每当自由化改革似乎要威胁到党的掌控时，中共就会本能地退缩。但这次不然——改革方案是更大改革和改善中国政府的计划的一部分，北京一直在努力取得成功。

在中国，基本的政治关系并非个人与国家，而是地方政府与北京

中央政府。一方面，过去地方政府权力过大，造成猖獗腐败和官员滥权——如今已危及中共健康。另一方面，中央政府急欲确保政令畅通，却损害了地方的灵活性和试验。

中国要通过三个主要步骤解决第二个问题。一，修改《立法法》，把拥有立法权的城市从 49 个增加到 288 个。二，在法律无规定的地方取消行政审批，尽可能向地方政府下放权力。三，北京将继续放宽对地方支出的控制。

北京强劲的反腐和法治运动，有助于提高对地方政府的权威。如今很多官员害怕自己是中纪委的下一个目标，因此迫不及待地遵守党的规则。

同时，中共意识到，确立法治有赖于独立的司法体系——可以问责腐败、无能的官员。为此，中国计划对法律管辖权进行改革，让地方政府不再凌驾于地方法院之上。目前，地方官员能对案件审理施加巨大影响，这是司法腐败的一大根源。

中共最终想要使地方政府更加负责任，但同时给予他们足够的自由度以最适合当地的方式来实现增长目标。为此，中共已开启实现这种“困难妥协”所需的诸多步骤。北京能否最终成功，取决于地方政府如何回应“胡萝卜加大棒”政策并贯彻更大的改革计划。

（来源：《观察家》2015-4-8）

我国地方立法改革现状

我国地方立法权存在的主要问题

从城市地方立法实践看，在《立法法》修改之前存在的问题主要有以下两个方面：一是，“较大的市”概念始终没有一个明确且科学的标准界定。二是，“较大的市”的概念存在不确定性的形容，没有厘清概念边界。

从几十年的实践经验上来看，我国的《宪法》《地方组织法》《立法法》对“较大的市”的概念表述都不一致，很容易导致适用宪法及法律的问题以及立法主体的混乱。

此外，还有个问题就是，本次《立法法》修改之前普遍的设区的

市（中型城市），普遍中型城市没有地方立法权。

这个问题，既反映出中国立法主体制度、立法权限制度、立法监督制度的不完整，也不利于规范地方准立法行为及行政权限的设定，不利于地方人大充分发挥其职能。

首先，就是在本次《立法法》修改前未享有立法权的设区县的市人民代表大会及市人民政府制定的各种规范性文件（意见、办法、决定、命令等）的法律地位及效力不清楚。许多在实际部门的工作人员往往把这些规定与地方政府规章相混淆。

其次，此类规范性文件在政府与同级人大之间如何衔接也不明确。

按之前的立法体制，市政府制定的规范性文件需报省人民政府备案，对报同级人大备案审查没有明确规定，各级地方人大缺少对本区域地方事务的行政决定进行监督的明确依据。相应地，省级人大对“非较大的市”的准立法行为也缺乏监督。

再次，由于没有地方立法权，非“较大的市”人大及其常委会的职能不完整，因而往往将主要精力放在述职评议等监督工作上，对已经实施的《监督法》取消述职评议后，设区的市人大常委会是否仍能有所作为存在不少质疑之声。

相当一部分规模较大、发展水平较高、法治建设较先进的城市没有地方立法权。随着经济发展，城镇化的快速推进，这些地级市也需要通过立法来调理关系、规范行为、解决问题。

于是，在“较大的市”立法主体及立法权限划分的科学性、合理性、公平性上，争议不可避免地产生了。目前的情况是，随着地方自主管理事务的范围越来越广泛，城市面临的许多问题都迫切需要用法律来规范。

（来源：《民主与法制时报》2015-4-23）

我国地方立法权的历史沿革与发展

在我国，行政区域的管理中，虽然有着许多的“市”，但是他们的级别却不尽相同，其分类主要有三种，一是直辖市；二是“设区的市”，包括副省级城市、较大的市和绝大多数地级市；三是不设区的

市，包括绝大多数县级市、部分地级市。

据统计，我国目前设区的市共有 284 个。《立法法》修改之前，除 49 个城市已经享有立法权外，通过本次修改而获得立法权限的城市多达 239 个之多（包括东莞、中山、嘉峪关、三沙 4 个不设区的市）。

新中国成立以来对于地方立法权限的扩容历史主要经历了四个阶段：

第一阶段，从 1949 年新中国成立到 1954 年《宪法》颁布。

1950 年 1 月 6 日中央人民政府政务院制定的《省、市、县人民政府组织通则》规定：省、市、县人民政府有权拟定与省政、市政、县政有关的暂行法令、条例或单行法规，报上级人民政府批准或备案。

这标志着，我国首次以行政授权的方式使地方政府获得了立法权。

然而，从实践层面上来看，这一时期地方政权制定的暂行法令、条例或者单行法规的活动，与现在我们所讨论的地方立法有很大差别，但多少已具有地方立法的雏形。

第二阶段，从 1954 年《宪法》的颁布至 1979 年《地方组织法的颁布》。

这一阶段，中央对地方立法权限进行了回收与缩减。

1954 年《宪法》确立了由中央统一行使国家立法权的制度，取消了一般地方享有的法令、条例拟定权，仅规定民族自治地方有权制定自治条例、单行条例，全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关，全国人大常委会负责解释法律、制定法令。

第三阶段，从 1979 年地方组织法实施以来到本次《立法法》修改。

1979 年地方组织法规定省级人大及其常委会行使地方性法规制定权，这与第一阶段的行政授权的方式不同，这次修改是我国第一次以法律的形式赋予地方立法权。

1982 年五届全国人大第五次会议通过的宪法，确认了 1979 年地方组织法规定的地方立法制度。这次会议还对地方组织法进行了修改，规定了省会市和经国务院批准的较大的市的人大常委会有权拟订地方性法规草案提请省级人大常委会审议制定。

1986 年，再次修改《地方组织法》，进一步规定省会市和较大的市的人大及其常委会有权制定地方性法规报省级人大常委会批准后施行。

2000 年，《立法法》中又增加规定，经济特区所在地的市的人大及其常委会也可以制定地方性法规。

不可否认的是，自从 1984 年批准第一批“较大的市”以来，我国城市的法治建设取得长足进展。

在这 20 多年来，各享有立法权的城市在地方立法方面作了大量探索，有力地促进了地方经济建设、对外开放、体制改革，使城市规划建设和社会管理等各项事务逐步走上法治的轨道。

除此之外，经过多年的立法实践，各地方政府还锻炼出了一支地方立法队伍，提高了城市决策管理者依法行政的能力和水平，增强了广大市民的法律意识和法制观念。

第四阶段就是最近的本次《立法法》修改。

本次，《立法法》修改明确了地方立法权限从“较大的市”变为“设区的市”，这样的转变首先符合了党的十八届四中全会要求的依法治国的精神，同时也符合我国经济发展建设的需要，标志着我国地方立法建设进入了一个全新的阶段。

（来源：《民主与法制》2015-4-23）

完善立法体制是推进依法治国的内在需求

基于立法在法治建设中的基础性地位，党的十八届四中全会《决定》将“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”作为全面推进依法治国的首要任务，并将“完善立法体制”作为实现这一任务的重要内容。鉴于中国原有立法体制的不足，“明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权”就成为中国全面推进依法治国的内在需求。

中国是一个单一制国家，坚持和维护法制统一是中国立法体制的首要原则。但中国同时也是一个地域辽阔、生产力发展极不均衡的国家，不同地域的经济、文化、社会发展水平差距很大，不可能采取“一刀切”的做法，立法体制必须将统一性和差异性结合起来。正因如此，

1982 年宪法第 3 条明确规定，中央和地方国家机构的职权划分（包括立法权的划分），必须“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。改革开放三十多年来地方立法主体不断扩容的实践，也证明了地方立法在推动国家法治建设方面的巨大作用。随着经济社会的发展和改革的深入，地方事务日益复杂、多样，进一步扩大地方立法主体的范围，允许地方在不违反上位法的前提下，制定符合本地方发展和利益的法律规范，无需像以往那样去寻求“曲线立法”或者依靠“红头文件”，无疑能够进一步调动地方的主动性和积极性、实现地方的依法治理，从而全面推进依法治国。同时，进一步下放地方立法权，还有利于落实宪法规定的人民民主原则。因为相对于中央立法，地方立法更容易吸收公众参与，从而实现“在法律秩序中表达的一般意志和从属该秩序的个人的意志之间有最大限度的符合”，更接近民主的理想和目标，而且更有利于提高法律规范的执行力，增强法治的权威。

当然，“从长远看，随着地方人民代表大会制度的不断健全和完善，在避免重复立法和维护法制统一的前提下，地方立法权的进一步下放尚有可以拓展的空间”，恢复建国初期县级政权的地方立法权在将来也不是没有可能。

（来源：《上海师范大学学报：哲学社会科学版》2015-12-21）

地方立法改革踏上新征程

引进第三方为地方立法“体检”很有必要

所谓立法后第三方评估，是指立法之后对立法的质量、效果，比如相关制度设计的合理性、立法内容的针对性、法律条款的操作性以及法律实施效果等，进行评估，由此了解相关立法的实际运行状况，为法律修改、补充或废止提供依据。立法后评估可以对整部法规的立法目的、制度设计、实施绩效、立法技术等情况进行全面评估，也可以对一部法规中的部分内容、个别条文和制度设计进行评估。当下，用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定成为全社会共识。在社会经济管理中所依的“法”质量高低十分关键，

用更民主的办法、更科学的程序来提高地方立法的质量十分必要。

不言而喻，立法后评估是立法工作的延伸。此前，《国务院全面推进依法行政实施纲要》提出，规章、规范性文件施行后，制定机关、实施机关应当定期对其实施情况进行评估。此前，兰州等地人大推行委托第三方给地方立法做“体检”，正是基于此背景下而展开的。一方面，立法后评估，指在法律法规制定出来以后，由立法部门、执法部门及社会公众、专家学者等，采用社会调查、定量分析等多种方式，对法律法规在实施中的效果进行分析评价，针对法律法规自身的缺陷及时加以矫正和修缮。另一方面，人大采取委托、招标等方式选择第三方为法规做“体检”，所请对象既是毫无利害关系的第三方，也是稔熟社情民意并通晓法律法规的专业人士。他们具有良好法律素养，所持立场客观，所作表态公允，“体检”的过程和结果富有公信力，提出的意见建议亦中肯实在，利于对检查出的“毛病”对症下药加以修改。

长期以来，一些地方在立法过程中，由于过多偏重政府部门力量的参与，所拟订法规条文中不可避免地会掺入部门利益，甚至造成“部门利益法律化”之弊端。在法规实施过程中，引入第三方进行“体检”，在借力、借智完善法规的同时，也能够敞开渠道倾听不同声音，对地方立法部门化的倾向进行矫正。应该说，立法后第三方评估本身并不是目的，关键在于对评估成果的运用，即如何“对症下药”。这就要通过评估，确认哪些是法规执行中出现的问题，哪些是法规本身的问题。对于前者，应当督促相关部门不断改进工作，落实制度，改善执法；对于后者，则应该全面总结立法经验，适时启动相应法规的立、改、废、释工作，对具有普遍性、规律性的问题，还可以举一反三，在今后的立法工作中予以重视，从而不断提高立法质量，推动法律法规有效实施。

（来源：《人民政协报》2015-12-15）

地方如何用好立法权

一、立法权是地方的制度竞争力。

根据修改后的立法法，制定地方性法规的权力下放到“设区的

市”，原来只有 49 个“较大的市”才拥有制定地方性法规的权力，规模一下子扩展到 284 个“设区的市”。

其实，在本轮立法体制改革前，就已经有多次关于中央与地方立法关系的调整。1979 年的地方组织法赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力，1982 年和 1986 年两次修改地方组织法，先后赋予省会市和国务院批准的较大的市的人大及其常委会制定地方性法规草案和地方性法规的权力。

这才有了 49 个具有地方立法权的“较大的市”，具体包括内地的 27 个省（自治区）的 27 个省会城市、4 个经济特区所在的市、国务院批准的 18 个“较大的市”。更重要的是，前期的经验充分证明，立法权是地方改革发展的制度竞争力。

宁波市 1988 年被国务院批准为较大的市，依法享有地方立法权。近些年来，宁波市共制定法规 108 件，修改修订 45 件，废止 31 件，据宁波市人大常委会相关负责人介绍，宁波充分运用地方立法权，既提出“实施性立法”，在国家立法“大而全”的事项范围内挖掘地方“小而精”的题材，使上位法更具有可操作性；也注重“自主性立法”，为有效解决地方性事务中的突出矛盾发挥了重要作用；更强调“先行性立法”，如先后制定无居民海岛管理条例、慈善事业促进条例等，引领和推动了地方改革创新。

而此次的地方立法权扩容，为“改革于法有据”提供了契机，它让地方政府在城市经济发展和社会管理上可根据自身城市的问题制定治理“城市病”的法律、法规，有助于化解无法可依的尴尬。

二、四道防线确保立法质量

扩大地方立法权最根本的是要满足日益增长的社会发展需求和多样化发展的实际需求。为保障立法质量，修改后的立法法设置了几道防线：限制立法权限，仅在城乡建设和管理、环境保护和历史文化保护等几类事项上有立法权；必须遵守不抵触原则，设区的市制定地方性法规，不得与国家的法律、行政法规包括所在省的地方性法规相抵触。要求报批准，设区的市制定出的地方性法规要报省级人大常委会批准后才实行。省级人大常委会要依法予以合法性审查，不合法的不予批准。

备案审查制度同样值得重视。根据立法法规定，地方性法规要报全国人大常委会和国务院备案，全国人大常委会和国务院在审查这些规定时，发现有违法情况的，要依照法律规定予以纠正，坚决遏制用合法的外衣损害百姓利益。

法律的制定和实施，还受到诸多因素的影响，比如经济发展水平、立法工作队伍。目前，我国各地发展明显存在不平衡、有差异，立法工作的“硬软件”参差不齐。为此，专家建议，要进一步加强顶层设计，因地制宜地建立健全立法工作保障体系，特别是对于立法能力和水平相对较低的城市，要加大人员培训和工作指导力度，努力提高立法专业性，符合地方特点。

（来源：《人民日报》2015-4-8）

破解地方立法中的利益困局

1、完善地方立法程序

在《立法法》、《行政法规制定程序条例》、《行政规章制定程序条例》等法律中对立法程序做更明确、具体的规定，没有法律、行政法规依据，部门规章不得创设限制或者剥夺公民、法人和其他组织权利的规范，或者增加公民、法人和其他组织义务的规范，不得增加本部门的权利、减少本部门的法定职责，坚持权由法授、权责法定，严防“红头文件”越权代法，逐步减少行政规范性文件，严格控制在立法中新设行政许可。

2、立法公开

“开门立法”，扩大公众的有序参与，通过专家论证、委托无利害关系的第三方起草法律等方式，增强地方立法的科学性和民主性。

以公开实现有效参与。提高公众参与质量，让公众在力所能及的范围内识别问题，权衡各种论据和论点，表明自己的信念并阐明立场，选择和判断正确与否。

立法信息和资料公开。立法信息和资料公开，即除了法律有特别规定应予保密的外，以公开是原则，不公开为例外，立法机关应采取有效措施使公民有机会、有条件了解与立法有关的信息、资料，如立法的主要依据、背景资料、拟定法案的主题、问题以及公众参与的途

径、方式等，每个人都应有得到必要的资料的平等权利，不仅向社会的公开，也向立法机关内部的公开。

议事过程的公开。立法机关的一切会议除依法不公开举行的外，都必须公开举行。在举行会议的一定时期之前，立法机关应当发出通告，公开议程，宣布会议的时间、地点、讨论事项等内容；公众可以观察会议的进程，有权旁听会议，目睹立法者的争论及其结果，有权取得会议的信息、文件和记录，舆论机构可通过各种传播媒介报道会议的情况。

立法成果的公开。各种法律、法规、规章及普遍适用的解释，均须向社会公开，在审议过程中，有关提案人对法案所作的说明、委员会的审查结果报告，以及其他与法案有关的文件、记录，都应当公开，以便公众了解立法的理由、背景，法的精神、原则。

3、深化法治改革

深化法治改革，明确人大在立法中的主导作用，实现个体人大代表的可提案权，强化专门委员会在地方性法规审议程序中的独立地位，推进行政审批制度改革，保障立法提案主体地位的平等性，建立对地方性法规中的利益问题专项评估机制等途径，实现对利益异化的较好防范。

明确人大在立法中的主导作用。应该由全国人大立的法，就不能由行政机关立法，听取、吸收行政部门的意见和建议，但是防止立法被行政部门“绑架”。

实现个体人大代表的可提案权。改变对人大代表立法提案不论哪一级的人大代表个人无权提案，县级以上人大代表 10 人以上联名、乡镇的人大代表 5 人以上联名才有提“议案”权的规定，实现个体人大代表的可提案权。

强化专门委员会在地方性法规审议程序中的独立地位。由于专门委员会的组成人员一般都是相关领域里的专家、学者和实际工作者，他们对有关问题比较熟悉，且人员较少，便于分门别类地研究、讨论问题，可以考虑得更深入些，更周到些。同时，它们不会因全国人民代表大会闭会而停止工作，可以协助全国人大及其常委会进行经常性工作，因此，要强化专门委员会在地方性法规审议程序中的独立地位。

推进行政审批制度改革。按照应减必减、该放就放的原则，进一步取消和调整行政审批项目，凡公民、法人或者其他组织能够自主决定的，市场竞争机制能够有效调节的，行业组织或者中介机构能够自律管理的，政府必须退出，凡可以采用事后监管和间接管理方式的，一律不设前置审批，杜绝以部门规章、文件等形式违法设定行政许可，没有法律、法规依据，任何部门不得以规章、文件等形式设定或变相设定行政审批项目。

4、完善地方立法的评估、监督机制

建立完善的立法后评估、监督制度，保障立法后评估、监督实效。

完善地方立法后的评估机制。开展立法后评估，对法规的质量和实施效果进行定性和定量的分析和评价，及时发现法规中带有地方保护和部门利益倾向的条款，并予以修改或废止。规范立法后评估的主体、对象、原则、内容、标准、方法、程序、评估结果的效力等。

完善地方立法的监督机制。以人大立法监督为中心，其他监督方式相配合，明确应由哪一机关运用何种程序进行审查，多主体、多形式实现对地方立法、施行的立体监督，防止地方立法的利益异化。

（来源：人民网 2015-11-12）

各地地方立法改革亮点纷呈

上海市 20 件地方性法规进行“一揽子”打包修改

《〈上海市建设工程材料管理条例〉等 20 件地方性法规修正案（草案）》提交市人大常委会审议，对 20 件地方性法规中涉及的 45 项法条进行“一揽子”打包修改。如果该《修正案（草案）》顺利通过，将大大节约立法成本、提高立法效率。

近年来，上海先后组织了八批行政审批清理，累计取消和调整审批 2994 项，但相关调整事项涉及的地方性法规清理工作未及时跟进，部分已取消、调整的行政审批事项仍然固化在相关规定中。因此，清理法规中不合理的行政审批事项成为此次《修正案（草案）》的主旨。市政府法制办主任刘华介绍，《修正案（草案）》涉及的修改内容共有三项：一是法规条款内容为审批行政清理中取消事项的，删除该条款；

二是法规条款内容涉及行政审批清理中取消、调整事项的,修改该条款;三是对涉及行政审批改革事项而删除、修改的条款所对应的法律责任条款,予以删除或者修改。

“打包立法”是对多部法律中涉及同类事项的个别条款进行修改一并提出法律案,进行合并表决,启动一次立法程序,集中修改几部法律。此次修改法规,取消、调整的行政审批事项比较多,涉及需要修改的法规件数也比较多,且多为共性的问题,采取集中修改的方法,有利于节约立法成本,提高常委会审议效率。“打包立法”的修法方式在今后可能是一种常态,或许明年还会有一批法律需要集中审议。

(来源:《文汇报》2015-6-7)

地方立法向津城大气污染亮剑

2014年1月,天津市十六届人大二次会议上,13位代表联名提出修订大气污染防治条例议案,2位代表提出防治大气污染的建议。天津市人大常委会主任会议积极回应代表关切,将修订《天津市大气污染防治条例》列入2014年度立法计划审议项目。

2014年5月和8月,天津市人大常委会领导带队分赴北京、河北征求意见,三地人大一致认为大气污染防治是一项长期的、跨区域的系统工程,单靠一个城市单打独斗是远远不够的,必须建立和实施区域大气污染防治的合作机制。

同年12月30日,京津冀三地人大法制工作部门负责人齐聚天津,召开京津冀区域协同立法工作会议,就立法协作达成重要共识,形成了“关于加强京津冀人大协同立法的若干意见”。

天津市以此为基础,在条例第九章专章规定了“区域大气污染防治协作”,从天津的角度与北京市、河北省及周边地区建立大气污染防治协调合作机制、重污染天气区域应急联动机制、部门沟通协调机制,加强大气污染防治科研合作,分别作了明确规定。

2014年9月25日、11月27日、2015年1月15日,天津市人大常委会对市政府提请审议的大气污染防治条例草案进行了三次审议。同时,为了广纳民意、广汲民智,2014年12月9日,天津市人

大常委会办公厅全文公布草案征求意见稿，向社会广泛征求意见，为期 10 天。同时，印送全体市人大代表征求意见。社会各方面对草案征求意见反映非常热烈，纷纷通过热线电话、信函和电子邮件、网上留言等方式提出自己的看法和意见。公示期间，203 位市民来信来电，提出 326 条意见和建议；51 位人大代表提出意见 95 条。天津市人大常委会法制工作机构还召开专家学者论证会，8 位学者提出了 45 条意见和建议。

在广泛征求人大代表、社会公众、专家学者意见的基础上，经过多次调研协调论证，常委会对这些意见大部分进行吸收采纳，对条例草案进一步作了 85 处修改完善。2015 年 1 月 30 日上午，在天津市第十六届人民代表大会第三次会议闭幕会上，新修订的《天津市大气污染防治条例》获得全票通过，这部集中了人大代表、立法工作者、环保工作者、专家学者、社会各界智慧与力量，历时一年精心打磨的法之利刃终于出鞘，于 2015 年 3 月 1 日起施行。这是自 2002 年 7 月天津市人大常委会制定第一部《天津市大气污染防治条例》以来，地方立法再次向大气污染亮剑！也是新修改的环境保护法实施后出台的第一部由省级人民代表大会通过的环保领域地方性法规。

（来源：《检察日报》2015-5-18）

山西省逐步放开设区的市地方立法权

日前，随着山西省十二届人大二十三次会议落幕，在这次会议上，通过了关于运城等设区的市人大及其常委会开始制定地方性法规的决定（下简称决定），明确运城、晋城两市人大及其常委会自决定公布之日起，可以开始制定地方性法规。此前，山西省只有太原、大同两个市有地方立法权。

2015 年 3 月，十二届全国人大三次会议对立法法进行修改，规定赋予所有设区的市地方立法权，具体步骤和时间由省级人大常委会综合考虑所辖设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素确定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。随后，省人大法制委和常委会法工委受常委会委托，对山西省部分设区的市进行调研和评估。忻州、吕梁、晋中、长治、

晋城、临汾、运城 7 个市市委、人大、政府对开始制定地方性法规工作高度重视，积极申请开始行使立法权，作了大量卓有成效的准备工作。这 7 个市正在建立健全机构，积极建立立法专家库、立法联系点。运城市人大常委会成立了法律咨询中心，从全国范围内选聘了 26 名专家学者组建了法律专家委员会，和中国行为法学会规范制定行为研究会签署了战略合作协议；长治市选聘了 20 名专家学者组成了立法专家库，在县（区）、乡（镇）设立了 10 个基层立法联系点；临汾市人大常委会则聘请了 11 名法律、城建、五保、文化等方面的专家作为咨询顾问；忻州也选聘了 40 名左右的专家学者组成立法专家委员会，积极筹备建立立法联系点。

设区的市开始制定地方性法规，按照立法法的规定，首先应当设立法制委员会，这是法规案统一审议机构，承担提出审议结果报告和草案修改稿的重要职责。目前，提出开始制定地方性法规申请的 7 个市中，晋城市人大设有法制委员会，运城市人大于今年 7 月召开的市人代会上选举产生了法制委员会。因此，这两个市人大及其常委会自决定公布之日起，可以开始制定地方性法规。忻州、吕梁、晋中、长治、临汾市人大及其常委会自本市人代会依法产生法制委员会之日起，可以开始制定地方性法规。而阳泉、朔州市人大及其常委会制定地方性法规要待省人大常委会评估确定后才能开始。

按照立法法的规定，设区的市人大及其常委会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。法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。设区的市制定的地方性法规还需经过省人大常委会批准。

（来源：中国产经网 2015-12-21）

南京提高地方立法质量：重大法规案实行表决前评估

南京市十五届人大常委会第十九次会议通过的《南京市人大常委会关于提高地方立法质量的办法》对此作出了明确规定。

南京市人大法制（工）委会同市人大及其常委会有关委员会在每年第三季度公开征求立法建议，并实行定向征集和普遍征集、定期征集和平时征集方式相结合。对重要的、专业性较强的或者争议较大的

项目，可以委托第三方评估。

对重大法规案或者审议中争议较大的基本制度和关键条款，实行表决前评估。有关委员会应当采取实地走访、委托第三方论证等方式，对其制度规范、出台时机、实施效果以及可能出现的问题进一步听取意见，形成综合评估报告，提请主任会议决定是否交付表决。审议中对法规案重要条款存在重大分歧的，主任会议可以提请常委会会议对相关条款先行单独表决。法规案提出对多部法规中同类事项的个别条款一并进行修改的，由主任会议提请常委会会议单独表决或者合并表决。

在公众参与方面，对社会关注度高、争议大的立法事项，温州市将组织专题报道和解读，积极开展网上调查，健全公众意见采纳情况的反馈机制。涉及民生保障、群众关注度高的法规案，送基层立法联系点征求意见。此外，法规明确规定应当制定配套规定的，有关机关应当自法规施行之日起一年内作出规定。

（来源：南报网 2015-6-29）

深圳人大设立调研基地 律师受聘参与地方立法

今年4月，深圳市人大常委会立法调研基地在深圳市律师协会正式成立。立法调研基地是为落实人大主导立法，促进立法的民主化、科学化，由深圳市人大常委会与深圳市律师协会共同建立的。

调研基地的主要工作包括：参与新法规草案的调研、论证、起草、制定等工作；参与旧法规的调研、修改和废止等工作；协助办理法规草案的征求意见工作，征集社会各界特别是律师界对法规草案的意见、建议；开展深圳立法专题调研、论证、座谈和相关实践活动；参与市人大常委会组织的立法后评估工作；受委托进行立法后评估工作；市人大常委会委托的其他相关工作。

在立法调研工作中，“立法后评估”是工作亮点，这在全国范围内较为少见。

从6月份起，深圳市人大常委会法制工作委员会通过《关于征求对〈深圳经济特区全民阅读促进条例（草案）〉等五项法规草案意见的函》对首批五项立法调研项目开展调研工作。

深圳律协积极组织相关专业律师以五个项目小组的形式完成了相应立法调研工作。

6月底，首批五项立法调研的工作成果（电子版）已发送到市人大法工委，正式书面工作成果（五册 《修改意见》）已正式送至市人大法制委员会。

8月份，第二批立法调研的工作成果（电子版）已发送到市人大法工委，正式书面工作成果（五册 《修改意见》）已正式送至市人大法制委员会。深圳市人大常委会还将对律师意见的采纳情况予以回复和说明。

下一步，立法调研基地将根据深圳市人大本年度立法工作计划，与市人大法制委员会共同选择并确定本年度重点调研项目，起草《深圳市人大常委会立法调研基地表彰奖励办法》，并报市人大法制委员会审核确认，进一步理顺与市人大的工作衔接。

（来源：《上海法治报》2015-9-28）