

# 全国地方立法研讨会 讲话汇编

QUANGUO DIFANG LIFA YANTAOHUI  
JIANGHUA HUIBIAN

全国人大常委会法工委研究室 编

# 全国地方立法研讨会讲话汇编

**图书在版编目(CIP)数据**

全国地方立法研讨会讲话汇编 / 全国人大常委会法工委研究室编. —北京: 中国民主法制出版社, 2017. 9  
ISBN 978-7-5162-1592-0

I. ①全… II. ①全… III. ①地方法规—立法—中国—文集 IV. ①D927-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 214604 号

图书出品人: 刘海涛  
出版统筹: 赵卜慧  
责任编辑: 胡天焰

---

书名 / 全国地方立法研讨会讲话汇编  
作者 / 全国人大常委会法工委研究室 编

---

出版·发行 / 中国民主法制出版社  
地址 / 北京市丰台区玉林里 7 号(100069)  
电话 / (010) 63055259(总编室) 63058790 63056573  
传真 / (010) 63056983  
**http:** //www.npcpub.com  
**E-mail:** mzfz@npcpub.com  
经销 / 新华书店  
开本 / 16 开 710 毫米×1000 毫米  
印张 / 10.25 字数 / 102 千字  
版本 / 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷  
印刷 / 北京天宇万达印刷有限公司

---

书号 / ISBN 978-7-5162-1592-0  
定价 / 26.00 元  
出版声明 / 版权所有, 侵权必究

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## | 前 言 |

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视法治建设和立法工作,从坚持和发展中国特色社会主义、统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局出发,对法治建设特别是立法工作提出了一系列新思想新举措新要求,具有重大创新和指导意义。建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。习近平总书记明确提出:“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。”“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。”这些重要论述和指示要求,为做好新形势下立法工作指明了方向、提供了遵循。

全国人大及其常委会和有立法权的地方人大及其常委会,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉坚持党对立法工作的领导,认真贯彻落实党中央的重大决策部署;坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,围绕中心、服务大局,注重发挥立法的引领和推动作用,正确

处理立法与改革的关系,坚持立法和改革决策相衔接,确保重大改革于法有据;注重发挥人大在立法中的主导作用,认真谋划创新立法工作机制,不断加强立法工作组织协调,推动有关方面在立法工作中发挥积极作用;坚持以提高立法质量为抓手,积极探索和把握立法规律,加强对立法工作中重大理论和实践问题的研究,及时总结提炼立法经验,推动科学立法、民主立法不断取得新进展新成效,切实提高法律法规的可执行性和可操作性;加强备案审查制度和能力建设,扎实推进备案审查工作,维护国家法制统一。有立法权的地方人大及其常委会在立法工作中,从本地实际出发,按照“不抵触、有特色、可操作”的要求,认真履行法律赋予的立法职权,共制定现行有效的地方性法规一万余件。在各方面的共同努力下,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断完善,为推进改革开放和社会主义现代化建设、实现国家治理体系和治理能力现代化,提供了有力的法制保障。

多年来,为推动地方立法工作完善发展、不断取得新成效,全国人大常委会采取了许多重要举措,举办全国地方立法研讨会就是其中之一。全国地方立法研讨会最早开始于1991年,是各省、自治区、直辖市人大常委会法制工作机构自发组织的立法工作研讨会,后来逐渐固定下来。每次会议都邀请全国人大常委会法工委有关负责同志参加。2000年,立法法颁布实施。应地方人大要求,从2002年开始,全国地方立法研讨会改为每年举办一次,由全国人大常委会法工委主办、省级地方人大常委会轮流承办。自2004年在内蒙古自治区召开第十次会议以来,每年都召开一次全国地方立法研讨会。

2015年在广州召开的第二十一次全国地方立法研讨会是立法法修改后举行的第一次全国性立法工作会议,由广东省人大常委会承办,张德江委员长出席会议并发表重要讲话,就推进赋予设区的市地方立法权工作、贯彻实施修改后的立法法、加强和改进

新形势下立法工作,做出深刻阐述、提出明确要求,极大地鼓舞了全体立法工作者,有力地推动了地方立法工作,产生了广泛而深远的影响,具有重大标志意义和指导意义。目前,全国地方立法研讨会已经成为全国人大及其常委会和有立法权的地方人大及其常委会的全国性立法工作会议,是全国人大加强与地方人大联系、指导地方人大立法工作、维护国家法制统一的重要平台,是列入每年全国人大常委会工作报告、工作要点和立法工作计划的一项重要任务。

2016年9月,在吉林长春召开了第二十二次全国地方立法研讨会。会上,有地方同志提出,立法法修改后许多新赋予地方立法权的设区的市,刚开始从事立法工作,对立法工作不是很熟悉,特别是对在立法中如何正确理解和把握中央的有关精神,需要加强学习。在全国地方立法研讨会上,常委会领导同志的重要讲话、法律委领导同志的即席讲话和法工委领导同志的小结讲话,既有很强的理论性,又有很强的实践性和针对性,对地方开展立法工作具有重要的指导意义,建议全国人大常委会法工委能够将全国地方立法研讨会上每位领导的讲话结集出版,以供地方同志特别是新赋予地方立法权的设区的市的同志们学习贯彻,更好开展地方立法工作。

根据地方同志的要求,我们收集了十二届全国人大常委会以来历次全国地方立法研讨会上领导同志的讲话,形成《全国地方立法研讨会讲话汇编》。该《汇编》共收入文稿12篇,大体按照由近及远的顺序进行了编排;收入的讲话都保持了原貌,只对个别文字作了删改。希望本书能够满足地方同志的学习需求,有助于更好开展地方立法工作。

全国人大常委会  
法制工作委员会研究室  
2017年5月

| 目 录 |

001 前 言

- 001 在第二十一次全国地方立法研讨会上的讲话 / 张德江
- 024 努力将地方立法工作提高到一个新水平 / 李建国
- 037 在第二十次全国地方立法研讨会上的讲话 / 王 晨
- 052 在第十九次全国地方立法研讨会上的讲话 / 王 晨
- 068 怎样做好统一审议工作 / 乔晓阳
- 077 地方立法要守住维护法制统一的底线 / 乔晓阳
- 083 关于处理立法与改革关系的一点体会 / 乔晓阳
- 088 把提高立法质量作为加强和改进立法工作的重点 / 乔晓阳
- 094 在第二十二次全国地方立法研讨会上的小结 / 李适时
- 109 在第二十一次全国地方立法研讨会上的小结 / 李适时
- 125 在第二十次全国地方立法研讨会上的小结 / 李适时
- 139 在第十九次全国地方立法研讨会上的小结 / 李适时

# 在第二十一次全国地方立法 研讨会上的讲话

(2015年9月7日)

张德江

今天，我们在这里召开第二十一次全国地方立法研讨会。开好这次会议，对于深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，全面贯彻落实习近平总书记关于人大工作的重要指示，全面贯彻实施修改后的立法法，进一步加强和改进新形势下的立法工作，具有重要促进作用。刚才，春华同志介绍了广东省经济社会发展、人大建设和地方立法情况，对我们很有启发。下面，围绕会议主题，我谈几点意见，与大家交流探讨。

## 一、适应新形势新任务新要求推动人大工作与时俱进

从现在开始到2020年，是全面建成小康社会的决定性阶段。艰巨繁重的改革发展稳定任务，“四个全面”战略布局的协调推进，迫切需要发挥人民代表大会制度这一根本政治制度的重要作

用。我们要深刻认识人大工作面临的新形势新任务新要求，以对党和人民高度负责的精神，推动人民代表大会制度与时俱进，推动人大工作和人大建设迈上新台阶。

### （一）人大工作面临新形势新任务新要求

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视人大工作，对坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作，提出一系列新思想新观点新要求。习近平总书记深刻指出：“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度。”党的十八届三中、四中全会围绕坚持和完善人民代表大会制度，提出了许多目标任务和改革举措，为新时期人大各项工作发展进一步确立了原则、指明了方向、提供了遵循。

新形势新任务新要求对人大工作提出了新挑战。就立法工作来说，当前面临的挑战，一是立法任务越来越重，党的十八届三中、四中全会确定的改革举措都对法律的立改废释提出了明确要求，立法工作任务重、时间紧、头绪多。今年6月，经党中央批准，全国人大常委会调整立法规划，在原有68件立法项目基础上增加34件，将党的十八届三中、四中全会决定明确提出、需要在本届完成的立法项目，都列入了立法规划。二是立法要求越来越高，很多立法项目涉及深层次矛盾和问题，中央高度重视，社会广泛关注，迫切要求进一步提高立法质量，增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性。三是立法难度越来越大，利益主体日益多元化，利益格局日趋复杂化，立法过程中统筹协调不同

主张和利益关系的难度加大。四是立法节奏越来越快，协调推进“四个全面”战略布局对立法的需求十分迫切，立法资源有限性与改革实践广泛性、改革工作紧迫性之间的矛盾凸显，对立法效率的要求越来越高。改革越是全面深化，依法治国越是全面推进，就越需要加强、改进和创新包括立法工作在內的人大各项工作。

## （二）十二届全国人大常委会各项工作取得新进展

本届全国人大常委会产生以来，按照中央的要求和部署，紧紧围绕党和国家中心工作，依法履行职责，积极探索创新，推动人大各项工作不断取得新进展。

立法工作方面，注重发挥立法的引领和推动作用、发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，取得突出成效。一是加强重点领域立法。为加快形成完备的法律规范体系，突出重点，修改了预算法、立法法、环境保护法、大气污染防治法、食品安全法、行政诉讼法等重要法律，出台了刑法修正案（九）；着力加强国家安全领域立法，出台了国家安全法、反间谍法，正在审议反恐怖主义法、境外非政府组织管理法、网络安全法等法律草案；抓紧编纂民法典的工作。二是努力实现立法与改革决策相衔接。落实中央关于重大改革于法有据的要求，立法主动适应改革和经济社会发展需要，做到在法治下推进改革、在改革中完善法治。为适应深化行政审批制度改革、转变政府职能需要，常委会先后审议通过了9个修改有关法律问题的决定，对39部法律的部分条款作出修改，取消和下放了一批行政审批事项。常委会及时作出涉及自贸区、司法体制改革、土地制度改革等领域的授权决定7件，支持和保障相关改革试点工作的推进。三是依法及时

对若干重大事项作出决定。贯彻落实中央重大决策部署，就设立国家宪法日、实行宪法宣誓制度、废止劳教制度、调整生育政策、确定抗战胜利纪念日、设立南京大屠杀死难者国家公祭日、设立烈士纪念日、香港特区行政长官普选、特赦部分服刑罪犯等事项作出一系列决定决议，依法有序推动相关工作。这也是本届人大立法工作的一个亮点。四是坚持立改废释并举。综合运用多种立法手段，促进法律体系内在和谐统一。本届以来，先后5次一揽子修改法律53部，这已逐步成为一种立法新常态。先后出台关于刑法、刑事诉讼法、民法通则与婚姻法有关规定的8个法律解释，保证法律有效实施。五是深入推进科学立法、民主立法。紧紧抓住提高立法质量这个关键，不断完善立法体制机制，健全法律草案征求人大代表意见制度，加大法律草案公开征求意见力度，针对涉及重大敏感问题的制度设计深入开展法律出台前评估工作，探索建立基层立法联系点制度，等等。

监督工作方面，坚持问题导向，增强监督的针对性和实效性。一是加强宪法实施和监督，积极推进规范性文件备案审查工作。为推动宪法法律的有效实施，进一步完善备案审查工作程序，加强主动审查，及时督促修改、纠正与宪法法律精神不一致的法规和其他规范性文件，扩大审查过程中的公众参与，积极开展审查建议的反馈。二是加强执法检查工作，委员长会议组成人员带头参加。在今年开展职业教育法执法检查时，委员长担任组长，带队赴地方开展执法检查，并代表执法检查组向常委会作执法检查报告，大家反映这在人大历史上还是第一次。常委会还听取和审议国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告，这是首次对反馈报告进行审议，在过去

也是没有过的，是加强跟踪监督、完善监督方式、增强监督实效的一次新尝试。三是改进完善专题询问工作，逐步实现常态化、规范化和制度化。委员长、副委员长主持专题询问联组会，国务院副总理到会听取意见、回答询问。今年4月，经党中央同意，常委会办公厅印发《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，健全完善专题询问的组织方式和工作机制，增强针对性、互动性、实效性。在今年6月的常委会会议上，在听取审议职业教育法执法检查报告的同时，对职业教育问题进行专题询问，这是把不同监督方式紧密结合形成监督合力的有益尝试。四是加强预决算审查监督。贯彻落实修改后的预算法，推动完善政府全口径预算管理体系，责成有关方面对审计查出的问题认真整改，对特定领域财政资金投入使用情况开展监督，并建立健全对地方举借债务的审查批准制度。

代表工作方面，不断创新工作机制，为发挥代表作用提供保障。一是建立委员长会议组成人员、常委会委员直接联系代表制度，支持和保障代表通过面谈、信函、共同开展调查研究、联名提出议案和建议等多种形式反映意见、发挥作用。二是扩大全国人大代表对常委会、专门委员会工作的参与，进一步增加代表列席常委会会议人数，今年拟邀请350名左右代表列席，计划本届任期内邀请大多数代表列席一次会议。推进常委会、专门委员会、工作委员会重要事项向代表通报、征求意见工作制度化常态化。三是积极推进全国人大代表履职网络平台建设，指导地方人大依托门户网站建设联系代表和群众的网络平台，推动地方建立代表联络站、代表活动室、代表之家等，努力实现五级代表全覆盖。四是重视和加强全国人大代表培训工作，平均每年有一千余

名代表参加学习培训，代表依法履职能力进一步提高。此外，还对地方县级人大常委会负责同志进行了轮训。五是深刻总结湖南衡阳破坏选举案教训，及时修改了选举法等相关法律，并组织研究起草新一轮县乡人大换届选举指导性文件，为做好县乡人大换届选举提供政策和法律保障。

人大建设方面，常委会着眼于推进国家基层治理体系和治理能力现代化，对基层人大工作开展专题调研。中共全国人大常委会党组研究起草的《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，已经党中央转发实施。这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措，也是本届全国人大常委会在坚持和完善人民代表大会制度方面做的一件大事。这个文件总结实践经验，回应地方人大关切，在加强县乡人大工作和建设方面提出了许多新举措新要求。为贯彻落实文件要求，常委会及时修改了地方组织法、选举法、代表法等法律。

党的十八大以来，地方各级人大及其常委会在同级党委领导下，依法认真履职，积极开拓创新，在加强和改进人大工作和人大建设方面取得了显著成绩，积累了宝贵经验，也为全国人大的工作提供了有力支持，作出了重要贡献。

同志们，在以习近平总书记为总书记的党中央高度重视和坚强领导下，加强人大工作和人大建设，我们责无旁贷，必须奋发有为，不能辜负中央的厚望和人民的期待。各级人大及其常委会必须深刻认识做好新形势下人大工作的极端重要性，进一步坚定做好人大各项工作的决心和信心，按照总结、继承、完善、提高的要求，推动人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作完善发展。

## 二、努力发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用

党的十八届四中全会提出，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。这次修改立法法，落实四中全会要求，对健全人大主导立法工作体制机制作了规定。党中央突出强调发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，我体会，主要有以下几方面的考虑。

第一，这是全面推进依法治国的重要举措。我们党随着对自身历史使命和历史方位认识的不断深化，深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，并明确提出建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的目标任务。各级人大及其常委会作为国家权力机关，承担着制定法律法规和保证法律法规正确实施的职责，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，有利于加快形成完备的法律规范体系，有利于完善中国特色社会主义制度，对于保障国家法治统一、全面推进依法治国具有重要意义。

第二，这是人民代表大会制度的必然要求。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。根据宪法、立法法和地方组织法的规定，全国人大及其常委会行使国家立法权，有立法权的地方人大及其常委会可以依法制定地方性法规。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，是落实宪法法律规定的必然要求，是人民

当家作主的必然要求，是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。

第三，这是发挥立法引领和推动作用的客观需要。我国正处于全面深化改革的关键时期，必须“涉险滩”“啃硬骨头”，迫切需要从体制机制上寻找解决问题的办法，从法律制度层面进行顶层设计，进一步推进国家治理体系和治理能力现代化。坚持立法先行，发挥好立法的引领和推动作用，必然要求发挥人大在立法工作中的主导作用，紧紧围绕经济社会发展中迫切需要解决的现实问题开展立法工作，通过立法引领和推动各领域改革，实现改革和法治同步推进，增强改革的有效性和影响力，增强法治的权威性和保障力。

第四，这是坚持问题导向加强和改进立法工作的有效途径。当前，立法工作仍然存在一些突出问题。如部门化倾向、争权诿责现象较为突出，立法解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强，立法效率不高，有时久拖不决。提高立法质量和立法效率，防止部门利益和地方保护主义法制化，都要求健全人大主导立法工作的体制机制，积极发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，切实增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，真正使立法过程成为人民行使国家权力的过程，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

适应新形势新任务新要求，有立法权的各级人大及其常委会要切实认识到自身的职责使命，增强勇于担当的意识，弘扬主动作为的精神，不断加强对立法工作的组织协调，努力发挥在立法工作中的主导作用。

### （一）坚持党对立法工作的领导

我国宪法确立了中国共产党对国家各项事业的领导地位。立法工作是国家重要的政治活动。党的领导是发挥人大主导作用的根本保证，人大主导是落实党对立法工作领导的重要途径。实践证明，越是坚持党的领导，就越能有效地发挥人大主导作用，有效地进行立法沟通协调，有效地推动立法进程。人大及其常委会要坚持和健全立法工作向党中央或同级党委请示报告制度，不断增强坚持党的领导的思想自觉和行动自觉。立法工作中的重大事项和重要情况，要由人大常委会党组及时向党中央或同级党委请示报告。本届以来，全国人大常委会党组进一步健全了请示报告制度。立法工作中的重大问题，列入中央政治局常委会工作要点的立法项目和其他重要法律起草及审议中的重要问题，都向党中央请示。通过坚持和健全请示报告制度，可以更准确地领会中央的立法意图，把中央精神不折不扣地贯彻到立法工作中，让中央及时掌握全国人大及其常委会的立法工作情况，切实保障中央重大决策部署的贯彻落实。各地党委要按照中央要求，高度重视立法工作，支持人大发挥主导作用，及时研究解决人大立法工作中遇到的实际困难和突出问题。各地人大常委会党组要认真履行政治领导责任，立法工作的重大问题都应经党组讨论并向同级党委请示报告，依法启动立法程序。

### （二）发挥人大代表和常委会组成人员的主体作用

人大及其常委会发挥在立法工作中的主导作用，说到底，就是要切实发挥自身作为国家权力机关的作用，行使好宪法法律赋予的立法职权。包括常委会组成人员在内的人大代表是国家权力

机关组成人员，代表人民行使立法职权，地位崇高、责任重大、使命光荣。在立法工作的全过程，都要注意发挥好人大代表和常委会组成人员来自各行各业、了解实际情况、反映群众意愿、回应人民呼声的巨大优势。要保证每届有若干法律法规案提请人民代表大会审议通过，保障人大代表直接行使立法权力，参与讨论决定国家或地方重大制度设计。要高度重视人大代表依法联名提出的立法议案，把代表议案建议的办理与编制立法规划计划、制定修改法律法规紧密结合起来，邀请相关代表参与立法起草、论证、调研、审议等活动，拓宽基层人大代表参与立法工作的渠道，认真吸收代表提出的意见建议。人大代表和常委会组成人员肩负着立法重要职责，应当不断提高依法履职的能力和水平，对列入审议议程的法律法规草案，要提前开展调研，充分做好准备，积极发表审议意见，不断提高审议质量，立出高质量的法，这样才能不辜负人民的期望，也才能保证人大及其常委会真正发挥立法主导作用。与此同时，要充分发挥法律委、法制委统一审议作用，发挥好法工委立法工作参谋助手和服务保障作用，发挥好其他有关专门委员会和工作机构的专业优势，共同做好立法工作。

### （三）推动政府发挥在立法工作中的重要作用

我国宪法规定，各级人民政府是同级人大的执行机关。政府在提出法律法规草案、实施法律法规等方面担负着重要职责。积极推动、督促指导政府及其部门切实履行好立法工作各个环节的职责，是人大发挥立法工作主导作用的重要方面。实践中，大量法律法规草案是由政府起草并提请审议的，这是政府依法行使提案权的体现，也是符合我国实际的。强调发挥人大主导作用，并