

# 人大文撷

RENDAWENXIE | 2019年第四辑

全国人大图书馆 编

## 特别关注

新时代地方立法的定位

关于提高地方性法规案审议质量的几个问题

新时代地方立法规划制度的审视及其完善

健全完善人大工作评议的法律制度

制度与能力：备案审查制度的困境与出路

加强人大与“一府两院”合作 建立备案审查衔接联动机制

# 人大文摘

2019 年第四辑



# 人大文撷

RENDAWENXIE



2019

## 图书在版编目(CIP)数据

人大文撷. 2019年/全国人大图书馆编. —北京:  
中国民主法制出版社, 2019. 4  
ISBN 978-7-5162-2005-4

I. ①人… II. ①全… III. ①全国人民代表大会—工  
作—文集 IV. ①D622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 077233 号

图书出品人: 刘海涛  
责任编辑: 张霞

出版·发行/中国民主法制出版社  
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)  
电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790  
传真/(010)63056983  
[http:// www. npepub. com](http://www.npepub.com)  
E-mail: mzfz@npepub. com  
开本/16开 880毫米×1230毫米  
印张/6 字数/127千字  
版本/2019年10月第1版 2019年10月第1次印刷  
印刷/北京中兴印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-2005-4  
定价/20.00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)

## 目 录 CONTENTS

### 立法工作

- 新时代地方立法的定位 ◎ 许金兰 / 1  
关于提高地方性法规案审议质量的几个问题  
◎ 高绍林 / 6  
新时代地方立法规划制度的审视及其完善  
◎ 王丹 / 12

### 监督工作

- 健全完善人大工作评议的法律制度 ◎ 熊正良 / 20  
制度与能力: 备案审查制度的困境与出路  
◎ 封丽霞 / 23  
加强人大与“一府两院”合作 建立备案审查  
衔接联动机制 ◎ 王娟 / 38

### 代表工作

- 浅谈地方人大如何更好发挥代表作用  
◎ 刘率东 崔华杰 / 41  
江苏省如皋市人大代表联系群众“3-3-20”  
工作法的探索与实践 ◎ 成国春 / 45  
关于认真行使区级人大代表表达权的思考  
◎ 黄浦区人大工作研究会社区组 / 48  
关于加强人大代表联络站建设的实践与思考  
◎ 周庆岩 / 51

# CONTENTS 目 录

## 理论探讨

合法性视野下人大在新时代党治国理政中的作用

◎ 蔡金花 / 54

新时代加强地方人大“两个机关”建设研究

◎ 胡 松 王雪峰 周淑芳 / 59

监委纳入地方组织法规范的几点思考

◎ 王 晓 滕修福 / 64

## 工作研究

岳阳市非行政区人大工作机制比较分析与研究思考

◎ 汤文彬 邹雨明 / 66

区人大常委会主任会议的地位与作用研究

◎ 上海人大工作研究会第四课题研究小组 / 70

对地方人大开展课题研究的几点思考

◎ 张 力 / 73

对代表建议办理开展第三方评估的实践与思考

◎ 李 勤 徐 婷 / 75

## 县乡人大

加强乡镇人大工作和建设的禹城实践

◎ 许兰菊 于潇珊 / 78

赵全营镇人大主席团履职状况调查

◎ 顺义区人大常委会课题组 / 82

## 信息荟萃

代表约见制度的东阳实践 ◎ 韦飞红 / 86

第三方评价让财政绩效监督不再走过场 ◎ 潘国红 / 88

机构改革后县政府哪些工作部门的局长(主任)

需要提请人大常委会任免? ◎ 武 春 / 89

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎

汪铁民

编 辑 常 虹 汤丽萍 孟维光 代 昕

胡 潇

主 编 张 兰 王 敏 陈时恩 吴高盛

执行主编 吴高盛

## 本辑聚焦

进入新时代以来,随着地方立法主体的扩大,地方立法质量越来越引起人们的重视,这与正确理解地方立法的定位不无关系,《新时代地方立法的定位》一文,通过分析地方立法的权限、地方立法存在的问题,提出地方立法精准定位的路径,对提高地方立法质量很有裨益。地方性法规的质量与审议有着直接关系,《关于提高地方性法规案审议质量的几个问题》一文,从不同角度,论述了如何提高审议质量,对提高法规质量有着较大的参考作用。地方人大常委会如何搞好立法规划,《新时代地方立法规划制度的审视及其完善》一文,值得一读。

工作评议如何与对人的评议相结合,《健全完善人大工作评议的法律制度》给出了答案。《制度与能力:备案审查制度的困境与出路》《加强人大与“一府两院”合作 建立备案审查衔接联动机制》这两篇文章的一些做法和经验对做好备案审查工作来说,有较大的参考价值。

# 新时代地方立法的定位

◎ 许金兰

## 一、地方立法是国家立法的补充,权能有诸多局限

地方立法是指地方国家权力机关依照法定的职权和程序,在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,制定、修改、废止、解释在本行政区域范围内实施的规范性文件的活动。地方立法所形成的规范性文件便是地方性法规<sup>①</sup>。

### (一)地方立法的地位

地级市人大及其常委会的地方立法要处理好七种法律关系,分别是与宪法法律的关系、行政法规的关系、部门规章的关系、省级地方性法规的关系、省级地方政府规章的关系、本级地方政府规章的关系、本级之前所立的地方性法规的关系。地方立法处在法律位阶底端,也就决定了其立法的权限和范围,只有摆正地方立法的地位,才能保证地方立法的合法性、及时性、有效性和可操作性。

### (二)地方立法的权限

关于行政处罚,《中华人民共和国行政处罚法》第8条规定了七种行政处罚的种类:(1)警告;(2)罚款;(3)没收违法所得、没收非法财物;(4)责令停产停业;(5)暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照;(6)行政拘留;(7)法律、行政法规规定的其他行政处罚。根据《中华人民共和国行政处罚法》第11条规定:地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定,地方性法规需要作出具体规定的,必须在法律、行政法规规

定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

关于行政许可,《中华人民共和国行政许可法》第12条规定了六种可以设定行政许可的事项:(1)直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,需要按照法定条件予以批准的事项;(2)有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项;(3)提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业,需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项;(4)直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品,需要按照技术标准、技术规范,通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项;(5)企业或者其他组织的设立等,需要确定主体资格的事项;(6)法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项。关于地方立法可以设定的行政许可权限分两种:一种是对第12条所列事项,尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可。但地方性法规不得设定应当由国家统一确定的公民、法人或者其他组织的资格、资质的行政许可;不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可。地方性法规设定的行政许可,不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务,不得限制其他地区的商品进入本地区市场。另外一种是对有关事项,法律、行政法规已设定相关的行政许可,地方性法规可以

<sup>①</sup> 本文所指的地方立法,仅指地级市人大及其常委会的立法活动。

在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定,但其作出的具体规定,不得增设行政许可;对行政许可条件作出的具体规定,不得增设违反上位法的其他条件。

关于行政强制措施,《中华人民共和国行政强制法》第10条对地方性法规可以设定行政强制措施的权限作出了规定,尚未制定法律、行政法规,且属于地方性事务的,地方性法规可以设定查封场所、设施或者财物;扣押财物这两类行政强制措施。法律对行政强制措施的对象、条件、种类作了规定的,地方性法规涉及时不得作出扩大规定。

### (三)地方立法范围及应遵循的原则

根据立法法第72条第2款的规定,设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,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。由此,地方性法规的立法事项范围主要是城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护三个方面。同时,地方立法应当遵循三大原则,第一,有地方特色,无论是执行性立法还是创制性立法,都要根据本市的具体情况和实际需要,反映本地的特殊性。第二,不抵触,由于我国是“一元、两级、多层次”的立法体制,地方性法规的制定应当以维护国家的法制统一、维护宪法权威为出发点,这是地方立法的钢线,不可突破。不抵触原则有两层含义,一是对专属立法权,地方性法规无权制定;二是对法律、行政法规已经作出相关规定的,地方立法不能与之相背。第三,可操作,地方性法规处于法律位阶的末端,主要是为解决地方事务而制定,理应落实落细,具体明确,便于执行。

### (四)地方立法的流程

根据立法法第77条、第78条的规定,地方

立法的程序一般分为五个阶段,即提出法规案、审议法规案、表决法规案、批准法规案、公布法规案。

提出法规草案是制定程序的开始,一般包括以下几个环节:立项、组建起草班子、调查研究收集资料、起草条文、征求意见、形成送审稿审查、由提案机关讨论决定法规案。在提出法规草案时,还应当同时提供说明、对照表。

法规草案的审议,关于地方性法规的审议程序,立法法主要从三个方面作了规定:一是根据地方组织法;二是可以参照法律案的审议程序;三是应当统一审议。一般都是由法制委员会负责统一审议,一方面要对各个方面的意见进行统一审议,另一方面要对法规案的草案全文进行全面的统一审议。

法规案修改稿的表决,在法制委员会对法规草案统一审议修改形成法规草案修改稿后,经代表大会会议或者常委会会议审议后,如果对重大问题没有大的分歧意见,则由主席团或者主任会议交付全体会议表决,以全体代表或以常委会全体组成人员的过半数通过。

法规案的批准,立法法规定,省、自治区人大常委会对报请的地方性法规,应当对其合法性进行审查,经审查认为同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不抵触的,应当在4个月内予以批准。

法规案的公布,法规案批准后,由地级市的人大常委会发布公告予以公布,同时及时在本级人大常委会公报和中国人大网、本地人大网及本行政区域范围内发行的报纸上刊载。一部法规的制定,只有对外公布,让群众知晓后,群众方才能知法、守法。

## 二、地方立法存在的问题

近年来,地方立法的热情高涨,地方性法规呈现出数量多、节奏快的特点。据统计,截至2017年12月底,274个被新赋予地方立法权的

设区的市、自治州、不设区的地级市共制定地方性法规共计 595 件<sup>①</sup>。地方性法规的高产不可避免会引发质量的下滑,导致对问题研究得不深不透,只是个花架子,具体适用性不强。这看似重视立法工作,其实是定位不清,并没有认清地方立法的真正作用。具体来说地方立法中存在以下共性问题。

1. 立项不规范,虽有立法规划、立法计划,但一些政府部门在平时申报时不积极,出现问题了又希望通过立法解决,千方百计地挤进立法项目,干扰正常的立法进程。

2. 法规间相互冲突,主要表现为地方立法中越权立法、与法律等上位法及平行法规之间的冲突,还有与部门规章、政府规章相矛盾,导致地方性法规无法适用。

3. 地方性不明显,地方特色不够突出,不能充分体现本地政治、经济、文化、生态水平,不能满足本地实际需求。

4. 结构混乱,篇章结构设置不合理,条文之间逻辑性不严密,条文表述不完整,有的或缺少假定条件,或缺少行为模式,或缺少法律后果,用语不规范、不清晰、不简约等。

5. 独创性少,存在照抄上级或抄袭同级,重复立法、复制立法普遍,未能充分体现本地立法目的和初衷。

6. 操作性不强,一方面是法规内容过于抽象、宏观和原则,实际的可操作性条款较少;另一方面法定程序规定不细,无具体的操作流程和方法。

### 三、地方立法精准定位的路径

如果说中央立法具有普遍性和概括性,那么地方立法应当充分发挥地方积极性、主动性和创造性,找准地方立法的位置,将这种普遍性和概括性的立法本地化、精细化。具体可从以

下几个方面考虑。

#### (一)明确立法指导思想

1. 坚持党的领导,党的领导是地方立法工作的根本保证。全面贯彻落实党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是习近平总书记关于立法工作的重要指示精神,将其贯穿到地方立法工作的实践中,定期向党委请示报告立法工作进展,保证地方立法工作的正确方向,明确立法思路、完善地方法治制度。

2. 坚持立法为民,满足人民群众对美好生活的向往。以人民为中心,维护最广大人民的根本利益,是立法工作的出发点和落脚点,也是立法始终富于生命力的重要保障。地方立法更应朝着民有所呼,法有所应;民有所求,法有所为的方向努力。

#### (二)转变立法理念,合理选定立项

法国著名思想家孟德斯鸠有句名言:节制是立法者的美德。重视立法是好事,但立法资源是有限的,以“法治就是立法”“立法万能主义”来看待立法,片面追求数量,而不追求质量,必将使立法工作陷入恶性循环。在社会治理中,除了法治以外还有德治、自治,应当发挥各种规范的作用,充分利用好有限的立法资源。因此,在立项时,一要全面征集意见,立法选题不仅要向市政府、区县人大、各级人大代表、政协委员征求意见,还要向社会公众公开征求意见。二要控制数量,以“质量第一”的理念,结合自身立法能力的大小,按照“循序渐进、量力而行、宁缺毋滥”原则确定立法数量。三要合理选定立项,以问题为导向,地方党委工作为中心,以本地群众所需为出发点,以立法解决问题、立法决策与党委重大决策相适应、立法回应群众关切为落脚点,科学合理选择立法项目。哪些该立、哪些不该立,在作出立法决策时,除要考

<sup>①</sup> 闫然、毛雨:《设区的市地方立法三周年大数据分析报告》,载《地方立法研究》2018年第3期。

考虑制定该地方性法规的目的和必要性、可行性,及要解决的主要问题外,还应当考虑法规调整范围的大小、内容的成熟、条件的具备、上位法的健全、政府规章的有无等。最后要主动将立法项目向党委请示报告,认真落实党委指示要求,将党的领导落实到立法的每个阶段。

### (三)立法方法得当

习近平总书记在党的十九大报告中强调“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治”,这是做好新时代地方立法工作的基本方法,应贯穿于地方立法工作的始终。

#### 1. 科学立法

科学立法是指立法应尊重事物自身发展的客观规律。尽管法所调整的社会关系纷繁复杂,但它们有其自身的规律性,立法者要理解和掌握这种规律性,搞好调研,把情况尤其是急需解决的问题摸准吃透,最后以法言法语的行使规范在法规中。

科学立法还要求立法须遵从法规自身的规律,讲究上下的协调,内在的细致周延,相互间的和谐等。这要求改变以前的粗放型立法模式,从小处着眼,突出重点,合理取舍,采用“有几条立几条”的短小精干化立法框架,高效利用立法资源,增强地方立法的针对性。

#### 2. 民主立法

民主立法就是将民主的理念、原则、规则引入立法的领域,实现立法为了人民,立法依靠人民。民主立法的内涵包括了程序民主和实质民主。程序民主是指多方主体共同参与立法过程。立法的参与主体不仅是立法机关还有政府部门等行政机关、新闻媒体、社会组织、专家学者等社会大众。各群体参与立法的方式是平等的,参与的渠道是公开的,参与主体越全面,民主的程度则越高。如目前有的地方立法采取的委托社会立法,线上线下的立法意见征集、立法听证、立法论证、立法咨询、立法座谈等,实现多

层主体共同参与的开门立法,广纳民意、广聚民智。

#### 3. 依法立法

依法立法强调地方立法要维护宪法和法律权威,符合立法精神,立法价值、立法目的、立法体系。

一是地方立法制定程序合法,立法法对地方性法规制定的流程有详细的规定,前文也做了阐述,各地也制定了相应的地方立法条例,确保所立之法合法有效。但是在具体的立法过程中,一些立法程序被虚化,致使目前的一些地方性法规质量不高。如立法评估、论证、审议、否决机制,这些被虚化的程序应被激活,通过严格的程序,使得法案通过的难度加大,倒逼地方立法工作中重视立法程序,加强日常的调研论证工作,让地方性法规更有实用性。

二是地方立法规范的内容合法,要以宪法为依据,不同宪法相抵触,地方立法权是宪法授予的,在行使时必须与宪法保持一致。在国家已经立法的领域,地方立法的任务是把国家的法律、法规与本地的实际情况结合起来,进一步具体化,保证其在本行政区域内得到贯彻实施。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。对于地方立法而言,不论是为了执行法律、行政法规立法,还是就地方性事务管理开展自主性立法,都要遵守前文所述的地方立法的权限和范围,不可逾越,确保制定的地方性法规与国家上位法相衔接、相配套,与改革决策相协调。

#### (四)规范措施明确具体

地方立法是为了解决问题,这就要求做到责任主体明确,防止出现推诿扯皮,也方便群众监督举报,更是督促责任主体积极作为。因此,在进行地方立法时还需进一步明确除执法主体外的相关政府部门的职责,每个部门能够具体表述的都予以具体规范,实现各司其职、各尽其责。

科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任,保障私权利和制约公权力。对于公权力来说,“法无授权即禁止”;对于私权利来说,“法无禁止即自由”,地方性法规在设定处罚、许可、强制措施时,不能为了部门管理的方便,更不能一味地追求秩序,而不顾价值,让公权力干预私权利,地方立法既要追求效率秩序的价值,更要重视人权保障价值、公平正义的维护。在设定权利和义务时要公平、公正、公开、透明,经得起人民的检验,这样的地方性法规才能得到更多人的遵守。

规范具体清晰易懂,找准问题,精准施策,精雕细刻,哪些是可为的,哪些是不可为的,为了不可为之事要承担的后果,都能清晰明白地呈现给大家,让大家读得懂、看得明白。在地方立法中多多少少都存在二次授权立法的问题,即在某个条款中有关某个方面的具体管理办法,授权市政府或市政府某个职能部门作出具体实施办法。为让地方性法规更好执行,应避免二次授权立法,特别是一些罚款、许可,地方立法本就是对上位法的细化和补充,应尽量详尽具体。

#### (五)立法队伍专业能干

立法工作者的专业能力和责任心直接决定了法规的质量。对于立法工作者来说,一是专业知识过硬,对立法内容的完整性、法条表述的逻辑性、概念使用的正确性、法言法语运用的合理性等诸多内容仔细斟酌,高标准、严要求,最终形成高质量的立法文本。二是敢担当责任,立法是一个立规矩、建规范的过程,也是一个利益调整的过程,通过不同利益主体之间的协商

和博弈,重塑新的利益格局,势必会遇到阻力。尤其在地方立法中,圈子小,关系更是盘根错节,立法工作者在对法规草案的关键条款,对原则问题更要坚定立场,敢于担当,顶住压力;对重大争议要保持定力,加强协调、破除阻力,凝聚共识。三是立法工作者要能吃苦耐劳,围绕立法重点难点问题,地方立法本就是为地方服务,更要深入基层、深入实践、深入群众,反复调研论证,及时掌握新情况、新变化、新需求,确保所立之法“立得住、行得通、真管用”。

#### (六)立法宣传到位

地方立法,直接关系到本地民生,无论是在立法过程中还是在以后地方性法规的执行中都需要群众的大力支持。立法机关应加大宣传报道力度,营造全社会关心、支持立法工作的良好氛围,让广大人民群众深入了解相关法律法规内容,提高对地方立法工作重要性的认识,充分调动其管理国家、管理社会的主观能动性和积极性,积极地支持、参与地方立法工作。在立法前,通过征集立法项目,带动群众的积极性,引导群众主动参与;在立法推进过程中,把每一次的基层调研、意见征集、听证论证会都当作普法的契机,相互学习,共同进步;在法规公布后,对法规的重大制度、群众关注的热点问题进行深度权威解读,引导广大群众正确理解法规、自觉遵守法规。地方党委政府也应协同做好立法宣传工作,如开展领导干部学习地方性法规知识考试;网上地方立法法知识问答、竞赛等,在地方形成全民共学的立法热潮。

(摘自《人大研究》  
2018年第12期)

# 关于提高地方性法规案审议质量的几个问题

◎ 高绍林

## 地方性法规案审议的重要意义

一、审议地方性法规案是有立法权的地方人大及其常委会的首要职责。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对有立法权的地方人民代表大会及其常务委员会的职权作出了一系列规定,通常归纳为“四项职权”,即地方立法权、监督权、重大事项决定和人事任免权,其中立法权居于首要位置。可以说,审议地方性法规案、制定地方性法规是有立法权的地方人大及其常委会的首要职责。

二、审议是坚持科学立法的程序保障。党的十八大提出“科学立法,严格执法,公正司法,全民守法”的社会主义制度法治的新十六字方针。科学立法是第一位的要求。科学立法要求立法活动必须尊重和体现客观规律。坚持科学立法,就必须保障人大及其常委会审议法规草案的充分性,从人大代表、人民群众的审议意见中汲取立法营养和智慧,从而使地方性法规逐步接近和反映客观规律。

三、审议是民主立法的核心要义。在全部地方立法程序中,“审议”是核心环节,是坚持民主立法的核心要义。人大及其常委会审议地方性法规案的过程,是一个反映人民意见、听取人民呼声、集中人民智慧的民主过程。只有经过充分审议,广泛听取吸收采纳人大代表、人大常委会组成人员和其他各有关方面意见,才能使我们制定的地方性法规更加符合人民的意愿和要求,才能真正做到立得住、行得通,切实管用。人大及其常委会对地方性法规案的充分审议,

就是要以看得见的立法程序公正,保证法规本身的实体公正。

四、审议是依法立法的程序要求。党的十九大明确要求:加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。把“依法立法”与“科学立法、民主立法”并列为立法原则,这是立法原则上的重大变化和最新要求。依法立法就是要求立法机关在立法的时候,一要严格遵守立法权限,不能越权立法;二要严格遵守立法程序,不能违法立法。在立法程序中,审议是核心的程序。落实“依法立法”原则,就必须遵守立法审议程序,加强人大及其常委会对地方性法规草案的审议。

五、审议是立法凝聚共识的重要途径。审议地方性法规草案的过程是人大代表、常委会组成人员和人民群众广泛参与立法的过程,是对法规草案的基本内容形成共识的过程。搞好地方性法规草案的审议,有利于增加立法的群众基础,也有利于法规通过后的贯彻实施。

## 地方性法规案审议的主体

地方性法规案的审议主体就是地方性法规的制定主体,即人民代表大会、人民代表大会常务委员会。人民代表大会专门委员会的审议、法制委员会的统一审议,是辅助人民代表大会及其常务委员会对地方性法规草案进行的审议,不是完全意义上的独立审议主体。

一、特别重大事项的地方性法规草案由人

民代表大会审议。立法法第76条规定:规定本行政区域特别重大事项的地方性法规,应当由人民代表大会通过。根据这一规定,凡是规定本行政区域特别重大事项的地方性法规草案,人大常委会有责任提请人民代表大会审议通过。这就要求人民代表大会审议地方性法规的职能不能虚化、虚置。然而,立法法中的“特别重大事项”是概括性规定,需要在实践中积累经验,逐步健全特别重大事项提请人民代表大会审议的制度。一般来说,特别重大事项有以下特点:一是社会关注度高、影响面特别大;二是涉及群众的普遍利益;三是需要在更大范围动员社会力量参与;四是其他有特别重大影响的事项。

二、人民代表大会常务委员会审议的立法事项。由于人民代表大会例会会期等原因,绝大部分地方性法规案是由人大常委会审议通过的,可以说人大常委会是地方性法规案的基本审议主体。根据立法法规定,地方性法规可以就三类事项作出规定:一是为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项;二是属于地方性事务需要制定地方性法规的事项;三是除中央专属立法权事项外,其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的,省级人大常委会根据本地方的具体情况和实际需要,可以先制定地方性法规。但是,其中属于特别重大事项的,应当提请人民代表大会审议通过。

三、专门委员会协助人大及其常委会审议。专门委员会就其性质来说,一方面,专门委员会是人民代表大会的常设机构,在人民代表大会闭会期间受人大常委会领导。另一方面,专门委员会又是人大代表在闭会期间工作的重要组织形式。根据地方组织法规定,专门委员会主要职能有三项:一是提出议案权,专门委员会可

以向人民代表大会、人大常委会提出属于人大及其常委会职权范围的议案。二是审议权,专门委员会按照人民代表大会主席团、人大常委会主任会议的交付,对提请人民代表大会、人大常委会审议的议案进行审议、提出审议意见的报告,由大会主席团、常委会主任会议决定提请或者决定是否提请人民代表大会、人大常委会审议。各地的地方立法条例还规定,对提请人大常委会审议的地方性法规案先由有关的专门委员会审议,提出审议意见的报告,由人大常委会主任会议决定将地方性法规案提请人大常委会审议,并将专门委员会的审议意见印发人大常委会会议。三是调查研究、提出建议。调查研究一般是作为工作方法来提的,而地方组织法规定调查研究是专门委员会的一项职责,这是法律对专门委员会的特殊要求。专门委员会要发挥其专门工作优势,将审议地方性法规草案的重点放在四个方面,一是法规草案的合法性,二是法规草案的合理性,三是法规草案的可行性,四是草案条文的严谨性。专门委员会是协助人民代表大会、人大常委会对地方性法规案进行审议,对地方性法规案没有否决权,也不向人大常委会提法规草案的修改稿,而是由法制委员会统一审议后再提出法规草案的修改稿。从实践中看,专门委员会的审议意见,对人大及其常委会审议具有重要的影响和导向作用。

四、法制委员会的统一审议。法制委员会的统一审议是立法法赋予其重要职能。立法法第77条规定:地方性法规草案由负责统一审议的机构提出审议结果的报告和草案修改稿。制定立法法时,考虑到各地专门委员会名称并不统一,所以规定“负责统一审议的机构”,现在各地已经统一名称为“法制委员会”。立法法第77条规定法制委员会统一审议,有三层意思:一是所有的地方性法规草案

都必须经由法制委员会审议才能进行表决；二是提请审议的地方性法规草案由法制委员会统一进行修改，提出草案修改稿；三是人大及其常委会在表决地方性法规草案前，要听取法制委员会经统一后提出的审议结果报告。立法法规定的法制委员会统一审议制度，有利于维护法制统一，有利于统一立法技术，有利于客观、公正地解决立法重点问题和矛盾焦点问题，有利于提高地方立法质量，有利于提高地方立法工作效率。

法制委员会统一审议要注意把好“五关”：一是政治方向关。确保地方性法规草案符合党的路线方针政策，符合全面深化改革、全面推进依法治国要求，符合社会主义市场经济发展方向。二是法制统一关。保证地方性法规草案不与宪法、法律、行政法规相抵触，保证法规草案与本地现行其他法规之间的协调、衔接，避免法规冲突。防止部门利益和地方保护主义。三是地方特色关。努力做到不重复、不照抄照搬上位法，有几条就定几条，不简单照搬外地法规条文，突出地方特色。四是可操作性关。减少原则性规定，减少“天窗”式条款，努力使每一个条款都能在实践中可操作、行得通，切实管用。五是立法技术关。对法规草案中不符合立法技术规范的表述进行修改，对各方面提出的意见，在保证合理前提下，用规范的语言文字表示出来。

## 地方性法规案的审议程序

（一）地方性法规案的提出与处理。地方立法程序正式起始于法规案的提出。法律规定有权向人大常委会提出地方性法规案的主体有两类，处理方式也不相同：一是公议案。即本级人民政府，人大常委会主任会议，人大专门委员会可以提出地方性法规案，由人大常委会主任会议决定列入常委会议程，或者先交有关的专门

委员会审议、提出报告，再决定提请常委会会议审议。二是私议案。人大常委会组成人员五人以上联名可以提出地方性法规案，由人大常委会主任会议决定是否列入议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再决定是否提请常委会会议审议。主任会议对私议案有不列入议程的否决权，但对公议案没有否决权。对经有关专门委员会审议，认为法规草案不成熟的，主任会议可以建议提案人撤回议案，提案人也可以主动提出撤回议案，经修改后再行提出。对经过两年，主任会议仍没有决定列入常委会议程审议的法规案，不再列入常委会议程审议，也就是搁置否决。

（二）地方性法规案的审次制度。审次制度是法规案审议程序中的重要制度。2016年1月29日四川省第十二届人民代表大会第四次会议通过《四川省人民代表大会及其常务委员会立法条例》，对地方性法规案的审次制度作出了非常有地方特色的规定。一是实行三审为主，两审为辅，个别一审的审次制度。列入常委会会议议程的地方性法规案，一般应当经三次常委会会议审议后再交付表决。各方面意见比较一致的，可以经两次常委会会议审议后交付表决。调整事项较为单一或者部分修改的地方性法规案，各方面的意见比较一致的，也可以经一次常委会会议审议即交付表决。二是在一审后可以决定审议程序终止。对新制定的法规案，常委会会议在分组审议的基础上就其必要性和可行性进行表决，获常委会全体组成人员过半数赞成通过的，该法规案继续审议；未获过半数赞成的，交提案人修改后再提请常委会进行审议，或者依法终止审议。

（三）地方性法规草案的修改。人大常委会分组会议对地方性法规草案的审议意见，由办公厅通过会议简报形式向全体常委会组成人员通报。人大常委会法工委负责对会议审议

意见进行梳理,组织有关专门委员会、法规起草部门、政府法制部门等有关方面,逐条研究常委会组成人员的审议意见,提出是否采纳的建议,根据审议情况还要进行补充调查研究,进一步听取意见,必要时举行听证会、论证会听取意见。根据各方面意见,法工委协调提出对法规草案的修改建议。法制委员会会议对法规草案、常委会审议意见和法工委的修改建议进行逐条审议,形成法规草案修改稿,以及法规草案修改情况的汇报。在修改情况的汇报中就修改的理由和没有采纳的主要审议意见作出说明。然后提请人大常委会主任会议审议,经主任会议审议后,提请常委会会议。法规草案经常委会二次审议后,法工委继续协调提出修改建议,法制委员会进行专题审议,提出草案三次审议稿。

(四)地方性法规案的表决制度。多数决定原则是代议制机构表决作出决定的普遍原则。但“多数”有五种情形:一是绝对多数,即获得全体代表、委员三分之二以上赞成通过。二是全体多数,即获得全体代表、委员总数的过半数赞成通过,无论代表、委员是否出席。三是简单多数,即过半数代表、委员出席会议,会议表决有效,参加表决的代表、委员过半数赞成通过。四是相对多数,即出席会议人数符合议事规则,赞成的人数多于反对的人数即获通过,弃权不计入表决人数。五是有效多数,即赞成人数必须达到法定数量,且赞成人数多于反对人数通过。我国各级人大及其常委会表决事项,均实行全体多数原则。在法规草案表决程序中,个别条款单独表决是解决意见分歧的一项重要制度。法规草案表决稿交付表决前,专门委员会或者常委会组成人员五人以上联名对其中的个别重要条款书面提出异议的,经主任会议决定,可以将该重要条款提请常委会会议先进行单独条款表决,由常委会全体组成人员的过半数通过后,

再对法规草案表决稿整体进行表决。另外,列入人大常委会会议审议的法规案,因有较大分歧意见搁置审议满两年的,或者因暂不付表决经过两年没有再次列入议程审议的,由主任会议向常务委员会报告,该法规案终止审议,即搁置否决了该法规案。

## 提高地方性法规案审议质量的几点建议

(一)坚持改革创新,充分发挥地方立法引领推动作用。地方立法是针对现实问题、创制规范或者补充细化法律行政法规规范的过程,从一定意义上讲就是改革创新的决策过程。要注意破解“上位法没有的不敢规定,上位法已有的不能重复规定”的怪圈。一是及时发现并修改、废止与改革创新不相适应的法规条款。二是对立法条件尚不成熟的改革事项,可以作出授权规定,为政府继续改革、探索预留空间。三是在坚守不与党中央改革决策精神相违背、不与上位法相抵触的前提下,结合本地改革实际情况,大胆创新,制定出有利于改革创新的法规条款。四是不重复、不照抄上位法规定,着力从本地实际情况出发,作出有地方特色的规定。

(二)深化细化审议,充分发挥人大立法主导作用。发挥人大及其常委会在地方立法工作中的主导作用,突出体现在五个环节:一是立项环节,要统筹制定好地方立法五年规划与年度立法计划。二是起草环节,要组织好法规草案起草工作,包括牵头起草、联合起草、参与和指导政府有关部门起草,人大及其常委会都要发挥主导作用。三是审议环节,要全面深入细化对法规草案的审议,并对法规草案进行修改完善,使其充分体现党的主张、人民的意愿。四是宣传环节,要掌握地方性法规的宣传解释话语权,正确全面宣传解释法规的精神实质和主要内容,动员全社会自觉贯彻落实地方性法规。

五是监督环节,要强化对一府两院贯彻落实地方性法规的执法情况进行有力、有效的监督,确保法规有效实施。

审议是发挥人大及其常委会在立法中主导作用的核心环节。离开深入、细致的审议和修改完善,人大主导立法工作就无从谈起。审议环节的主导作用,主要表现在:一是对立法的必要性、成熟度,发表审议意见,努力做到不必要的、不成熟的不立。二是对法规草案的总体制度、规范体系,发表审议意见,从总体上修改完善法规草案。三是对法规草案中起关键作用的制度、规范条款是否合法、是否可行,是否引起其他不良后果,发表审议意见,努力使法规草案切实可行,真正促进经济社会健康发展,促进维护社会稳定。四是对法规草案是否回应了人民群众对立法的期待,是否采纳了群众的重要意见建议,发表审议意见,努力使法规草案真正得到广大人民群众普遍拥护。五是对法规草案中存在的明显问题和缺陷,发表审议意见。发挥人大及其常委会在审议中的主导作用,要注意在关键问题上敢于并且善于说“不”,使经过人大及其常委会审议和修改的法规草案,真正是好法、良法。

**(三) 聚集重点要点,着力解决现实问题。**一部地方性法规草案可能有几十条,但是最核心的支撑整部法规的关键条款,也就是几条、十几条。人大常委会每次会议的议题很多,重要的是善于抓住每一部法规草案中“关键那么几条”,深入进行审议修改,确保每一部法规立得住、行得通,务实、简便、管用。一般来说,在法规草案审议中的重点条款,主要包括:一是对整部法规起支撑作用、支架作用的条款。二是体现立法基本原则的重点条款。三是有减损公民、法人和其他组织权利内容的条款。四是有增加公民、法人和其他组织义务内容的条款。五是有增加行政许可、行政处罚、行政强制内容

的条款。六是在草案征求意见过程中,人民群众普遍关注的条款。七是有关方面意见分歧较大的条款。人大及其常委会抓住重点条款、关键条款进行深入审议,有利于集中解决立法中的重点、难点、焦点问题,产生事半功倍的审议效果。

**(四) 深入搞好调研,充分做好审议准备。**调查研究一定要从客观实际出发,不能带着事先定的调子下去,而要坚持结论产生在调查研究之后,建立在科学论证的基础上。“不调研不决策,先调研后决策。”人大及其常委会立法的审议过程就是一个立法决策过程,是把党的主张与人民的意愿紧密结合起来,使之成为全社会一体遵行的法律规范的决策过程。人大代表、常委会组成人员都是决策的参与者,因此要把深入调查研究作为参与立法决策的基础工作。我国的人大代表、常委会组成人员以兼职为主体,大家不脱离自己的原来工作岗位,可以保持与人民群众密切联系,这是人民代表大会制度的特点与优势。然而,立法工作是一项政治性、政策性、法律性、专业性都很强的工作。人大代表、常委会组成人员参加审议法规草案,需要进行与立法有关的更多的调查研究。一方面,人大常委会工作机构要为人大代表、常委会组成人员开展立法调研创造条件、提供方便。另一方面,人大代表、常委会组成人员要利用各自的有利条件,随时随地了解情况、开展调研。在调研中,要学习邓小平同志“问数字”、“爱算账”的调研方法,善于发现法规草案中存在的问题,为立法决策提供具体的事实依据。

**(五) 合理安排审议时间,充分发表审议意见。**每次人大常委会会议的议题都很多,审议法规草案往往是放在比较靠前的议题。要保证对法规的草案的审议质量,一方面,常委会要合理安排会议日程,为审议法规草案留有比较充裕的时间,确保常委会组成人员都有发言机会。

另一方面,人大代表、常委会组成人员要以高度负责的态度发表意见,自觉做到不缺勤、不缺位,按时出席常委会会议,不敷衍、不应付,充分发表审议意见,讲政治、讲大局,行使好会议审议发言权和表决权。

(六)充分发挥专门委员会作用,不断提高审议质量。专门委员会作为人民代表大会的常设机构,在提高法规案审议质量方面负有重要责任。专门委员会作为协助人大及其常委会开展专门工作的机构,他们对法规草案的审议意见虽然不列入人大常委会的议题,但是对常委会深入审议法规草案具有重

要的影响和导向作用。法制委员会作为承担统一审议职能的专门委员会,在协助人大及其常委会提高法规草案审议质量方面负有特殊的责任。提高人大及其常委会对法规草案的审议质量,必须充分发挥专门委员会的作用。然而,专门委员会、法制委员会的审议意见,对人大及其常委会来说是建议性的,人大及其常委会并不受专门委员会、法制委员会审议意见的约束。

(摘自《民主法制建设》  
2018年第11、12期)

# 新时代地方立法规划制度的审视及其完善

◎ 王 丹

## 一、新时代地方立法规划制度的发展背景

地方立法规划制度作为地方国家权力机关对未来立法工作的安排和部署,是我国人民代表大会制度和地方立法制度的一个重要组成部分。一般认为,我国地方立法规划的开启,起源于1979年地方组织法对省级地方国家机关立法权的赋予<sup>①</sup>,附随于中央地方立法规划的编制<sup>②</sup>。尽管理论界对地方立法规划的性质是“准法”、立法准备或是立法建议等观点还存在争议<sup>③</sup>,但共识性的观点是“五年立法规划应当是预期的、滚动的、指导性的,而不是指令性的”<sup>④</sup>。立法实践证明,我国地方立法大致经历了从无计划到先制定年度立法计划,再到并行制定五年立法规划和年度立法计划的过程,立法的计划性、统合性不断加强。地方立法规划制度的存在,在我国具有历史背景需求和现实必要性。

进入新时代以来,我国地方立法规划制度不断完善,进而呈现出新的发展特征。

党的十九大以来,我国国家制度建设呈现出三大显著发展趋势:其一,党的领导全面加强;其二,我国社会主要矛盾的转化;其三,依法治国基本方略得到贯彻。这种趋势则反映在地方立法规划的指导思想、基本原则以及编制和实施程序中。

### (一)党的领导贯穿地方立法规划制定之全过程

实践中,地方立法规划由人大常委会党组报请党委审批,是党委对地方立法进行政治“把关”的必经程序。2016年2月,中共中央办公厅印发了《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》,对加强和改进党对立法工作的领导提出了新的要求,对我国立法工作的开展产生了深远影响<sup>⑤</sup>。党的政策通过法定程序上升为国家

<sup>①</sup> 自1949年至1954年宪法颁布,虽然特定地方政府拥有一定的立法权,但由于该阶段立法数量有限,因此没有地方立法规划。而1954年至1979年,我国实行立法权集中于中央的原则,除民族自治地方人大享有制定自治条例和单行条例的权力外,地方无立法权,故亦不存在地方立法规划。参见王盛林:《地方立法概论》,山东人民出版社1993年版,第42页。

<sup>②</sup> 我国国家的立法规划编制工作从党的十一届三中全会以后开始。1982年11月国务院公布《1982—1986年经济立法规划(草案)》,1987年制定《国务院“七五”期间立法规划》,并相应编制年度立法计划。1988年6月,七届全国人大常委会第二次会议审议通过《全国人大法律委员会关于五年立法规划的初步设想》,此后全国人大每届都编制立法规划,并相应制定年度立法计划。1988年以后,地方人大常委会也逐渐开始制定立法规划。参见孙毓钟:《立法学教程》,中国法制出版社1990年版,第243页。

<sup>③</sup> 关于立法规划性质的代表性观点主要有:“准法说”,周旺生认为,立法规划是具有准法性质的规范性文件;“立法准备说”,一些实务学者以立法规划不具有法的约束力为由,认为立法规划是一种立法准备活动,是具有指导性质的地方国家机关规范性文件;“立法计划说”,在一些法学类辞典中关于立法规划的解释大多直接等同于立法计划,认为是“立法规划的主体就未来一定时期内的立法工作和与立法相关的工作所作的设想和部署”,或者是“在科学的立法预测基础上作出的立法目标、措施、步骤等的设想或安排”;“立法预测说”,大部分学者在研究立法规划时都关注到其与立法预测的密切关系,有的学者认为立法规划“是立法主体经过立法预测和决策作出的判断性立法安排”;“立法建议说”,学者刘松山以审慎的态度对立法规划进行了反思,认为对立法规划较为科学地定性为一种立法建议,使之具有一定的指导性和参考作用,非“准法”,更非是一项指令性任务。也有学者认为,立法规划具有立法政策性、非正式程序性、立法技术性三大特征。参见周旺生:《立法学》,法律出版社2004年版,第296页;王腊生:《地方立法技术的理论与实践》,中国民主法制出版社2007年版,第30页;孙国华:《中华法学大辞典·法理学卷》,中国检察出版社1997年版,第271页;韩忠伟、杨涛、李晓荣:《中国立法原理论》,甘肃民族出版社2008年版,第218页;乔晓阳:《立法法讲话》,中国民主法制出版社2000年版,第101页;刘松山:《立法规划之淡化与反思》,载《政治与法律》2014年第12期,第96页;李雅琴:《论立法规划的性质》,载《河北法学》2010年第9期,第76—84页。

<sup>④</sup> 《吴邦国委员长在十届全国人大常委会第二次会议上的讲话》(2003年4月26日),[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-06/12/content\\_5327541.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-06/12/content_5327541.htm)。

<sup>⑤</sup> 刘松山:《党领导立法工作需要研究解决的几个重要问题》,载《法学》2017年第5期,第3页。

法律的过程,亦是通过党的领导使权力机关行使立法权的过程<sup>①</sup>。最后,由党委转发立法规划,有利于提高立法规划的权威性和执行力。

## (二)人民主权理论筑牢地方立法规划制度之根基

我国宪法规定,在我国一切权力属于人民。人民主权理论是地方立法规划制度的理论基础。在地方立法规划制定时征求社会公众的意见和建议,已经成为立法实践中的一项惯常做法。然而,在社会转型期的中国,间接民主的代议制方式难以适应社会利益的多元化发展现状,而新媒体却为公众直接参与立法活动提供了技术支持和便捷路径。因此,在地方立法规划制定中发挥公民参与功能,充分汲取民智,是在地方立法决策与公民立法意愿之间搭建信息传输桥梁,有助于提高地方立法的民主性和可行性。

## 二、地方立法规划制度的问题审视

根据地方立法规划编制流程的实践总结,笔者简要归纳为以下四个主要阶段:立项提出、筛选审查、审议批准、实施监督。本文分别从这四个阶段具体考察地方立法规划编制和实施存在的问题,并在此基础上提出解决问题的可能思路。

### (一)立项提出阶段:信息公开与立项主体平等性问题

地方立法规划编制工作启动后,向社会公众广泛征求立法项目建议,提出立法项目是首要任务。该阶段主要存在以下两个方面的问题。

#### 1. 立法规划宣传和信息公开不充分

虽然目前许多省市已经建立起立法规划编

制信息公开和宣传制度,但是信息公开深度和广度尚不能充分满足公众的需要。就社会公众的关注和参与愿望而言,笔者在参与湖北省第十三届人大常委会立法规划(2018—2022年)编制专家建议稿撰写过程中调查发现,以随机发放的120份有效调查问卷数据为例,90%以上被调查者关注湖北省立法规划编制工作,70%以上被调查者想参与;对于立法规划编制过程中需要公开的事项(不定项),几乎每个备选项都有被调查者支持<sup>②</sup>。由此可见,社会公众的关注和参与愿望十分强烈,对公开事项的需求量较大。

与公众关注程度不相匹配的是,人大立法规划信息公开事项的范围不足和宣传途径的有限。社会公众的获取途径大多是官方媒体、网站、微信、电视、期刊、杂志等公共平台。这些信息的内容分散而庞杂,需要个人加以鉴别和筛选。国家机关在科层制的运作模式中,积累了大量的立法经验和信息资源。这些内部资料很少公之于世,也不易被社会公众获取。国家机关根据其运作中获取的社会经济和民主法治发展状况,更易于对立法前景进行预测,进而作出立法规划和计划。而由于信息分布得不均衡和不对称,社会公众对于立法规划常常处于被动接受状态,难以真正直接参与立法规划的编制和实施。

#### 2. 立项提出主体的实际地位不平等

理论上讲,保证立法建议提出主体的平等性和广泛性,是坚持科学立法、民主立法的基本要求。然而,立法实践中,地方立法机关对待不同的立法建议主体,并非一视同仁,而是存在区别待遇。按照地方组织法和省级地方立法条例

<sup>①</sup> 彭君:《党领导立法的规范分析与完善路径》,载《法学杂志》2018年第5期,第81页。

<sup>②</sup> 基于笔者整理的调查问卷数据显示,对于立法规划编制过程中需要公开的事项(不定项),75%的被调查者认为需要公开对公众意见、建议的反馈情况,该选项在该题的备选项中选择率最高。具体而言,82人认为需要公开征集立法项目建议的公告,64人认为需要公开立法规划草案和最终文本,90人认为需要公开对公众意见、建议的反馈情况,75人认为需要公开对立法规划进行调整的情况和理由,58人认为需要公开立法规划项目的完成情况。