

# 正确把握地方立法领域深化改革的重点

丁祖年

党的二十届三中全会站在新的历史起点上，对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出了全面系统的新部署，提出了新的更高的要求，其中对深化立法领域改革作出了专门部署。一方面，显现出新征程中立法对推进中国式现代化的地位和作用更加突出，另一方面也反映了进一步全面深化改革亟需深化立法体制机制等方面的改革创新。通过立法领域的改革创新，更好地发挥立法在新时代新征程引领推动保障中国式现代化中的作用。

地方立法作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，在新时代新征程上，对完善中国特色的社会主义法律体系，引领推动保障地方改革发展，承担着更加突出的责任。所以，当前迫切需要深刻领会党的二十届三中全会精神，积极谋划、推进地方立法领域的改革、创新，更好地展现地方立法在新时代新征程推进中国式现代化中的重要担当与责任。

## 完善以宪法为核心的法律体系

深化地方立法领域的改革创新，首先需要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，健全保证宪法全面实施制度体系，建立宪法实施情况报告制度。

2014年党的十八届三中全会作出了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”的任务。经过十年的奋斗，我国立法和宪法实施方面都已经取得了伟大的历史性成就。但是对照新征程新目标，应当有新的要求，作出新的贡献。

一方面，进一步全面深化改革、推动中国式现代化中许多重要任务重要领域亟需出台相关法律法规，包括及时制定民营经济促进法、金融法、民族团结进步促进法、反跨境腐败法，修改监督法、监察法，编纂生态环境法典等。这就对地方实施国家法律、行政法规和先行先试赋予了更多的责任，提出了更多的任务。地方立法机关需要紧紧围绕党中央的决策部署和当地改革发展的重点难点问题，进一步提高立法节奏、加快立法步伐，增强立法回应实践需求的及时性、系统性。

另一方面，新征程对宪法的实施提出了更高标准，突出了全面实施的要求，党的二十届三中全会明确了健全保证宪法全面实施制度体系，建立宪法实施情况报告制度的要求。对地方立法机关来说，就需要加强依宪立法，确保立法符合宪法的规定、原则和精神，依照法定的权限和程序，建立并实施有效的立法前、立法中的合法性评估机制。同

- 深化地方立法领域的改革创新，首先需要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，健全保证宪法全面实施制度体系，建立宪法实施情况报告制度。
- 从地方立法实践来看，完善立法工作格局需要进一步增强党对地方立法集中统一领导的意识，明确、细化地方党委领导地方立法的原则、重点、程序、方式等，完善党委决定立法中重大问题的机制。
- 近年来，地方立法中形式主义倾向有所抬头，严重制约了地方立法作用的发挥。总结多年来地方立法实践经验，当前要真正扭转地方立法质量意识不够强、地方立法质量提升难的状况，亟需建立和推行全国统一的地方立法质量标准。
- 党的二十届三中全会明确要求探索区域协同立法的机制。对此，应当认真研究提出科学有效的方案，并由全国人大通过法定程序予以细化和明确，形成系统、完备、权威的区域协同立法的体制机制。
- 由于地方党内法规和地方性法规数量更多、规范更具体，地方党内法规同地方性法规之间的衔接协调显得更为必要。因此，地方党委和地方立法机关应当积极研究探索更加科学有效的衔接协调机制。

时，进一步建立健全规范性文件全备案审查机制，大力推进主动审查和专项审查，推动人工智能的应用，提升备案审查的能力和水平，确保宪法和国家法律法规在本行政区域得到全面正确贯彻落实，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。

## 对照新征程新要求完善立法工作格局

完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。2014年党的十八届三中全会的决定对完善立法体制提出了加强党对立法工作的领导、健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制、加强和改进政府立法制度建设等要求。经过十年来的实践和努力，立法体制得到了很大完善。但是也出现了一些新情况新问题。

对照新征程新要求，党的二十届三中全会在总结实践经验基础上，要求完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的工作格局，进一步明确了完善立法体制的方向和路径。

从地方立法实践来看，首先，要进一步增强党对地方立法集中统一领导的意识，明确、细化地方党委领导地方立法的原则、重点、程序、方式等，完善党委决定立法中重大问题的机制。

其次，要进一步改进、创新人大立法工作机制，提升科学立法、民主立法、依法立法的能力和水平。一是要完善专家参与立法制度，提升专家参与立法效率和效果，切实发挥好专家在保障立法科学性中的作用。二是要完善公众参与立法机制，拓展和丰富公众参与立法的渠道和平台，扩大公众直接参与立法的广度和频度，增进公众参与立法的便捷性和有效性。三是健全和实施立法中重大利益协调平衡机制，提升协调、整合不同利益和意见的能力和水平。四是改进人大立法调研和审议制度，丰富调研的形式，规范调研的行为，增加审议中的讨论和辩论环节，提升调研和审议的深度和实效。

最后，进一步明确有立法权的地方政府在地方法规制定中的地位和

具体职责，改进法规草案起草制度，增强政府在立法中的责任感和使命感，更好地发挥政府在地方立法中的基础作用。

## 创新和健全保障地方立法质量的机制

立法质量是地方立法的生命。我国地方立法的发展经历了从追求“有没有”到追求“好不好、管用不管用”的转变过程，地方立法的质量日益受到重视。但是近年来，地方立法中形式主义倾向有所抬头，立法中片面追求立法速度、立法数量，追求立法题目高大上，立法内容“大而全”、“大而空”，严重制约了地方立法作用的发挥。

党的二十届三中全会再次明确强调提高立法质量，显现了党中央对立法质量的高度关注。总结多年来地方立法实践经验，深刻剖析地方立法在提高质量中遇到的困难、问题及其深层次的原因，当前要真正扭转地方立法质量意识不够强、地方立法质量提升难的状况，亟需建立和推行全国统一的地方立法质量标准。通过全国统一的地方立法质量标准的正确编制和有效实施，不仅能够倒逼地方立法机关树立正确的立法政绩观，增强地方立法质量意识，同时还能统一各地方立法机关对地方立法质量内涵的认识，明确提高地方立法质量的正确方向。

为了保证地方立法质量标准的科学性、可行性、可操作性，编制标准应当以立法结果质量标准为目标和核心，以立法过程质量标准为保障，围绕问题选择、方案设计及形式表达的三类实体要素和立项、起草、审议三个立法过程环节，从政治性标准、民主性标准、科学性标准、合法性标准及规范性标准五个维度来构建体系，并设置具体可遵循、可衡量、可操作的指标。为了保障这个统一标准能真正落实于地方立法实践中，还需要建立一套能够有效推行落实标准的机制，包括赋予地方立法质量的权威性，建立和实施标准的推广普及机制、使用指导引导机制以及立法案例评析机制等。

## 探索形成系统、完备、权威的区域协同立法机制

区域协同发展，必然要求相关行政区域的立法的协同。近年来，区域协同立法日益受到重视，实践也越来越多。

2023年修改的立法法确认了区域协同立法这种立法模式的地位，起到了一定的促进和保障作用。但是，由于法律规定比较原则和抽象，区域协同立法中涉及的基本法律障碍并没有完全解决。比如，地方立法机关是否有权在自身所制定的法规中规定跨本行政区的决策或设立跨本行政区的执法机构，并赋予该机构可以超过本行政区履行的决策权和执行权。

此次党的二十届三中全会明确要求探索区域协同立法的机制，体现了党中央对推进区域协调立法的科学化、规范化的高度重视和期待。我们应当认真总结实践经验，及时回应实践中遇到的问题，研究提出科学有效的方案，并由全国人大通过法定程序予以细化和明确，形成系统、完备、权威的区域协同立法的体制机制。

## 健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制

2014年党的十八届三中全会，提出了包括完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系等五大子体系的中国特色社会主义法治体系的框架。把党内法规体系作为法治体系的重要组成部分，是我党在法治理论和法治实践上的一个重大创新，体现了对中国特色社会主义法治规律的深刻精准把握，对于有效推动全面依法治国具有根本性的保障意义。

十年来，党内法规的制定得到前所未有的重视和发展，截至2023年6月底，全党现行有效的党内法规已有3802部，包括中央党内法规227部，部委党内法规190部，地方党内法规3385部。这些法规的内容涉及我党治国理政的方方面面，随着党内法规数量的增多和涉及面的拓展，党内法规同国家法律法规之间相互衔接协调的重要性就日益凸显。党的二十届三中全会提出健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制，是非常及时的，具有很强的针对性和重要的实践意义。

在地方上，由于地方党内法规和地方性法规数量更多、规范更具体，地方党内法规同地方性法规之间的衔接协调显得更为必要。因此，地方党委和地方立法机关应当积极研究探索更加科学有效的衔接协调机制。就地方立法来说，应当进一步健全地方性法规草案通过前向同级党委报告制度，同时可以探索建立立法前、立法中地方性法规与地方党内法规协调性合规性的专项审查机制。

（作者系中国法学会立法学研究会副会长，浙江省人大法制委原主任委员、法工委原主任）