

立法法颁布实施 20 周年

5 年新赋予 273 个设区的市地方立法权



2020 年是立法法颁布实施 20 周年,也是立法法修改赋予所有设区的市地方立法权 5 周年。

2015 年 3 月,十二届全国人大三次会议修改立法法,赋予所有设区的市地方立法权。2018 年 3 月,十三届全国人大一次会议表决通过宪法修正案,进一步确认了设区的市地方立法权的宪法地位。

5 年前,除省级之外,仅有“49 个较大的市”享有地方立法权。而在立法法修改后,到现在已有 322 个设区的市享有地方立法权,5 年间新赋予 273 个设区的市地方立法权。5 年来,除西藏那曲市外,其余全部 321 个设区的市、自治州制定了 1800 多件地方性法规,其中新赋予地方立法权的设区的市共制定地方性法规 1300 多件。

全国人大常委会法工委统计的一连串数字,彰显出设区的市地方立法取得的成绩,标志着立法法修改 5 年来推进设区的市行使地方立法权工作已经取得重大进展。

立法法修改 5 年来,全国人大常委会积极推进修改后的立法法实施,各省、自治区人大常委会积极稳妥分批确定各设区的市行使地方立法权时间,设区的市充实健全地方立法工作力量,围绕地方党委中心工作,结合地方实际开展立法工作,为地方改革和经济社会发展提供法治保障。



新赋权设区的市制定地方性法规 1300 多件

立法法修改之前,除省级之外,地方立法权仅为省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市所享有。这些市被称为“49 个较大的市”。一些市梦寐以求,甚至申请 20 多年,希望成为“较大的市”,以获得地方立法权。

党的十八届三中全会提出,逐步增加有地方立法权的较大的市的数量。党的十八届四中全会决定提出,明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。2015 年 3 月,十二届全国人大三次会议修改立法法,赋予所有设区的市、自治州和 4 个不设区的设区的市(广东省东莞市和中山

市、甘肃省嘉峪关市、海南省三沙市)地方立法权。

全国人大常委会法工委宪法室闫然介绍,截至 2020 年 8 月,我国享有地方立法权的设区的市、自治州共 322 个,包括 289 个设区的市、30 个自治州和 3 个不设区的设区的市(三沙市于今年经国务院批准成为设区的市)。其中,除去 49 个原“较大的市”之外,立法法修改后新赋予地方立法权的设区的市目前共有 273 个。

拥有地方立法权的城市数量增加后,带来的最直接影响就是地方性法规数量的大幅增长——立法法修改后,截至 2020 年 8

月,除西藏那曲市外,其余全部 321 个设区的市、自治州已制定通过地方性法规。经全国人大常委会法工委统计,2015 年 3 月至 2020 年 2 月,各省、自治区人大常委会共批准设区的市、自治州制定地方性法规 1800 多件,其中新赋予地方立法权的设区的市共制定地方性法规 1300 多件。

“一连串数字的背后,是被激发的地方立法热情。这也充分说明立法法赋予设区的市地方立法权是非常正确的,适应了地方改革、发展对立法法的迫切需要,解决了地方改革、发展过程中产生的问题。”北京大学法学院教授姜明安说。

根据当地实际立法 确保用好立法权

地方性法规数量大幅增加的同时,其质量能否得到保障?

事实上,在立法法修改过程中就有意见提出,这会不会导致一些地方一哄而起、一哄而上?如何用好手中的立法权,制定出高质量、符合当地实际的地方性法规?地方立法如何守住维护法制统一的底线,确保“有权不任性”?

对此,修改后的立法法规定,各省、自治区的人大常委会根据所辖的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,确定设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间。

2015 年 5 月 21 日,安徽省人大常委会率先确定第一批 6 个设区的市可以开始制定地方性法规。截至 2020 年 2 月,除西藏那曲市外,新赋予地方立法权的设区的市已全部经省级人大批准可以开始制定地方性法规。其中,16 个省、自治区采取分批批准的方式,11 个省、自治区采取一次性全部批准的方式。各省、自治区通过积极稳妥推进赋予设区的市立法权工作,地方立法取得实质性进展。

同时,为推动设区的市实现高质量立法,5 年来,全国人大常委会法工委通过地方立法工作座谈会、法律询问答复、立法培训、立法统计分析等多种有力措施,推进设区的市地方立法工作。

“提高地方立法质量,关键是要加大力度完善设区的市的立法机构,加强对设区的市立法人员的培训,使这些地方的人大及其常委会能善于运用和行使立法法赋予的地方立法权为当地改革、发展服务。目前来看,这方面的工作还是比较到位的。”姜明安说。

值得注意的是,根据立法法第七十七条规定,地方立法程序由本级人民代表大会规定。为进一步规范设区的市地方立法工作,多地坚持地方立法程序先行。一些设区的

市、自治州在申报行使立法权初始,就已同步着手起草地方立法条例。

立法法修改以来,省级人大和原 49 个有地方立法权的市人大根据立法法迅速着手修改地方立法条例,新赋权的设区的市积极启动各自立法条例的制定工作。截至 2020 年 2 月,省级人大立法条例全部完成修改工作,各设区的市、自治州共制定修改立法条例 274 件。山西、内蒙古、湖北、贵州等 18 个省、自治区所有设区的市全部制定通过立法条例,各地地方立法工作更加“有章可循”。

天津市地方立法学会会长高绍林说,立法法作出的制度设计和地方立法条例的制定、修改,对于规范地方立法工作,提高立法质量起到了重要作用。地方立法任务越来越重、节奏越来越快,越是如此就越要坚持科学立法、民主立法、依法立法,切实提高立法质量,更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

努力提高立法精细化精准化水平

5 年来,各地方按照“不抵触、有特色、可操作”的要求,从本地的实际出发,努力提高立法精细化精准化水平,在增强地方特色上下功夫,进行了许多有益探索,取得了良好的实施效果。

为了加强城乡规划管理,统筹协调城乡空间布局,优化人居环境,保护历史文化和生态资源,促进城乡经济社会全面协调可持续发展,江苏省盐城市人大常委会 2017 年制定了《盐城市城乡规划条例》。

为更好保护长江一级支流黄柏河,湖北省宜昌市人大常委会 2017 年制定了《宜昌市黄柏河流域保护条例》,以更好地修复黄

柏河流域生态、推动流域经济转型升级、改善周边居民生产生活条件。

为有效保护商丘古城,河南省商丘市人大常委会 2016 年制定了《商丘古城保护条例》,这是商丘市获得地方立法权后制定的首部地方性法规。

……

5 年来,各地用足用好立法法关于设区的市在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项上行使立法权限的规定,充分发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能,在市容管理、城乡规划、饮用水保护、大气污染防治、非物质文化遗产保护以及文明

促进等方面制定出台一系列有效管用的地方性法规。

值得注意的是,在立法形式上,许多设区的市、自治州针对本地特有的问题开展立法,不贪大求全,有几条就规定几条,不重复照搬上位法,取得良好实效。

“地方立法一定要有地方特色,不能照抄照搬法律、行政法规和上位阶地方性法规,也不应照抄照搬外地和左邻右舍的相关立法,一定要从本地实际出发,解决本地改革、发展过程中的实际问题,这样才能确保地方立法的实效性,制定出高质量的地方性法规。”姜明安说。(蒲晓磊)