**完善立法体制　提高立法质量**

**充分发挥立法引领和推动作用**

**——在《红河哈尼族彝族自治州人民代表大会及其常务委员会立法条例》**

**施行座谈会上的讲话**

**州人大常委会主任　普绍忠**

**（2019年4月26日）**

同志们：

党的十八大以来，党中央高度重视依法治国问题，把全面推进依法治国作为“四个全面”战略布局的重要内容，予以部署和谋划。立法作为全面推进依法治国的基础性重要工作，立法指导思想、目标任务和体制机制，也随之发生着新的重大变化，2014年，党的十八届四中全会作出了关于全面推进依法治国的决定，提出了健全宪法实施和监督机制，完善立法体制，深入推进科学立法、民主立法，加强重点领域立法的立法工作新要求。接着，2015年，全国人大修订了《立法法》，对立法体制机制作了重大调整，其中，重要的一个调整，就是赋予设区市（州）一级人大及其常委会制定地方性法规的权力。2017年，党的十九大提出了“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”的新的立法要求，其中“科学立法、民主立法、依法立法”就是对立法机制、方式、途径的要求，“以良法促进发展、保障善治”就是对立法质量、法律效果和作用的要求。立法工作进入新时期、新阶段。

州人大及其常委会高度重视立法制度建设，适应新时期立法工作新需要。新修订的立法法颁布施行后，就按照立法法的规定，积极探索，在原来已有自治条例和单行条例制定程序的基础上，制定了包含地方性法规制定程序的州人大及其常委会立法规定，并启动和开展地方性法规制定工作。其中，非物质文化遗产项目代表性传承人保护条例已于2018年9月公布施行，为制定地方性法规积累了初步经验。同时，按照省人大常委会关于统一规范州市一级立法制度的要求，州人大常委会在原州人大及其常委会立法规定基础上，结合立法实践，制定近日将公布施行的州人大及其常委会立法条例。立法条例的施行，必将对我州规范立法活动，提高立法质量，发挥立法引领和推动作用，全面推进依法治州，建设法治红河，起到重要保障和促进作用。下面，我就施行好立法条例，讲三点意见。

**一、充分认识立法条例的重要作用**

立法，是一种严肃的政治活动；立法工作，是一项复杂的系统工程。立法活动，必须要有一套纵向到底、横向到边的制度规范，才能确保有序、有效开展。州人大及其常委会立法条例，就是州人大及其常委会立法工作的总依据，立法活动的总规范，它规定了立法权限、立法原则、立法程序、立法报批、公布施行、法律解释等与立法有关的事项。特别是我州，原来只行使制定自治条例和单行条例的权力，现在同时行使制定地方性法规的权力，立法权多元、立法程序又不尽一致，制定立法条例，规范立法活动，显得更为必要和重要。党的十九大提出“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”的立法工作要求，我们制定立法条例，正是为这一要求为地方的实践提供具体制度保障。我们要从以下几个方面强化认识。

（一）立法条例是推进依法立法、规范立法活动的保障。依法立法，是党的十九大报告中，在党的十八届四中全会提出的“科学立法、民主立法”基础上，增加和丰富的立法必须坚持的途径。依法立法，就是指立法应当严格依照宪法法律设定的权限和程序进行，确保每一项立法都经得起合宪性、合法性审查，经得起实践和历史的检验。依法立法，也是立法体制机制改革后，立法权限向设区市的地方基层延伸，立法主体层级化、立体化、数量剧增的情况下提出来的，对新时期立法工作，特别是对地方立法工作，具有很强的针对性和指导意义。尤其是近年来，祁连山等一些“立法放水”、违法立法事件的发生，使得依法立法问题更加凸现出来。我们制定立法条例，就是把州人大及其常委会的立法权力、权限边界、立法程序，都规范到宪法、立法法、民族区域自治法、云南省人大及其常委会立法条例等相关法律法规的要求上来。对立法项目确定、提出草案、法规审议、报批、公布施行等各个环节都依法进行规范，以避免人为地想立什么就立什么，想什么时候立就什么时候立，想怎么立就怎么立，“任性立法”、不顾立法权限和程序的问题，确保所有立法活动都在依法规范的轨道上进行。

（二）立法条例是推进民主立法、汇集立法智慧的保障。法律，就是调整和规范权力义务和利益关系，使之处在向前发展的平衡状态。立法的过程，也就是不断形成共同共识，最终变成统一行动的过程。立法质量的最高标准，也就是最大限度地体现大多数人的意愿，维护大多数人的利益。既然立法要最大限度地体现大多数人的意愿，那么最大限度地让人们参与立法，最大限度地集中大家的智慧，最大限度地汇集立法力量，就是确保立法质量的必经之路，这个也就是民主立法的实践渊源。但在现实中，不可能让社会全体成员都参与到立法中来。所以，要推进民主立法，汇集立法力量、集中立法智慧，就要通过制度设计，让全社会知晓立法工作，让更多人参与到立法工作当中来，听取更多人的意见和建议。我们制定立法条例，就是通过设计立法项目和法规草案社会征集制度、立法各个环节中向全社会公示制度、在不同对象中听取和征求意见制度、代表参与立法制度、设立基层立法联系点制度、立法协商制度、重点对象听证制度等各种民主立法制度，使民主立法真正落到实处，听取各方意见、反映各方利益、汇集各方智慧、形成立法合力。

（三）立法条例是推进科学立法、确保立法质量的保障。科学立法，是指立法过程中必须以符合法律所调整事态的客观规律作为价值判断，并使法律规范严格地与其规定的事项保持最大限度的和谐，法律的制定过程尽可能满足法律赖以存在的内外在条件。在新时期立法实践中，科学立法，就是要立良法、促发展、保善治，发挥立法的引领和推动作用。具体到我们州立法工作中，就是立的法是需要的、必要的，立出来的法是好用的、管用的，法律实施的效果是有利于社会管理、促进社会发展的。我们制定立法条例，就是通过设计立法项目必要性和可行性论证制度、法规草案起草制度、专家咨询和论证制度、第三方评估制度、审议通过制度等制度，用科学的程序设计，推进科学立法、提高立法质量、发挥立法作用。

**二、准确把握立法条例的主要内容**

新制定施行的立法条例，共五章五十七条，分别为第一章“总则”，第二章“立法准备”，第三章“立法程序”，下分三节，第一节“自治州人民代表大会立法程序”，第二节“自治州人民代表大会常务委员会立法程序”，第三节“法规的报批和公布”， 第四章“其他规定”，第五章“附则”。本条例是典型的程序法，立法的全过程都要按照条例规定进行，请大家下去认真研读条例文本，读懂弄通，遵照执行。下面我就条例中的部分内容作一个简要介绍和强调。

（一）关于立法权和立法主体问题。立法法修订前，按照宪法和民族区域自治法的规定，州人民代表大会有制定自治条例和单行条例的权力，就是我们俗称的“民族立法”，立法法修订后，立法体制机制作了较大调整，赋予了设区市（州）人民代表大会及其常委会制定地方性法规的权力，就是我们俗称的“地方立法”，此外，立法法还赋予了设区市（州）政府制定政府规章的权力，这个也属于立法权的范畴，但因本条例不涉及制定政府规章事项，就不讲这个问题。很多人搞不清楚“民族立法”与“地方立法”的问题，我在这里略作介绍。首先，这两种立法权来源和属性不一样，民族立法权来自民族区域自治法，属于自治权的一种，地方立法权来自立法法，属于立法权的一级。其次，从中央与地方的概念上来讲，民族立法也属于统称上的地方立法，但它是特殊的地方立法，不是一般地方立法。再次，立法权限不一样，民族立法可以依照民族自治州的特点，在不违背法律或者行政法规的基本原则，不变通宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定的前提下，对法律和行政法规的规定作出变通规定。地方立法可根据自治州具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和云南省的地方性法规相抵触的前提下，对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面事项制定地方性法规。民族立法的立法主体是州人民代表大会，常委会没有制订自治条例和单行条例的权力。地方立法的主体是人民代表大会及其常务委员会，一般性的地方性法规由州人大常委会就可以制定，全局性的、重大的地方性法规由州人民代表大会制定。

对两种立法进行区别和比较，是因为有很多人不了解、不清楚，影响了对立法工作的正确认识，也影响到了立法工作的开展，更重要的在于通过比较和把握两种立法的各自特点，充分利用地方立法灵活、快捷的优势，加快地方立法的同时，认真研究新时期民族立法工作，发挥其独特性优势，积极开展民族立法，为加快我州经济社会发展争取特殊法制保障。

（二）关于法规案提出和法规草案起草。关于法规案提出，条例规定，州人代会主席团、州人大常委会、州人大各专门委员会、州人民政府、10人以上人大代表联名可以向州人民代表大会提出法规案；州人代会闭会期间，向州人民代表大会提出的法规案，可以先向常务委员会提出。州人大常委会主任会议、州人民政府、州人大各专门委员会、常务委员会组成人员5人以上联名，可以向常务委员会提出地方性法规案。关于法规草案起草，条例规定，自治条例以及综合性、全局性、基础性的重要单行条例、地方性法规草案，由有关专门委员会负责组织起草；行政管理事务的单行条例、地方性法规草案，由自治州人民政府负责组织起草；单行条例、地方性法规草案可以委托有关县（市）人大常委会、人民政府负责组织起草；也可以委托有关部门、专家或者第三方起草。

我特别挑出条例中关于法规案提出主体和法规草案起草主体的规定来说，主要是因为从我们这几年立法实践看，存在法规案提出渠道单一（基本都是州政府提）、法规草案起草组织不力、实际问题不研究或回避、立法推进速度慢等问题，今后立法工作中，要根据条例规定，结合实际情况，灵活处理法规案提出问题，加快立法前期工作、提高法规草案起草质量。

（三）关于法规案审议程序问题。立法条例规定的立法审议程序，分人民代表大会立法的审议程序和常委会立法的审议程序。人民代表大会对法规案的审议，按照提出的形式和渠道，条例都作了一一规定，但最终要提请人代会审议通过法规草案时，主要是由常委会组织了之前的相关审议完善后，由常委会提请人代会审议的。这里，着重讲一下常委会立法的审议程序。通俗地讲，常委会立法审议程序采取“二审通过”，即法规草案一般经常委会两次审议后，再提请表决。特殊情况下，如各方面意见比较一致的地方性法规案，可以经常务委员会会议一次审议后交付表决；对涉及面广，或者在立法的可行性等重大问题上存在较大分歧意见的地方性法规案，需要作进一步研究论证的，可以进行第三次审议，也可以多次审议、搁置审议或者暂不付表决。一审审议前后有关事项，由有关专门委员会负责，二审审议前后的有关事项，由法制委员会和法工委负责。

特别说常委会审议程序问题，主要是因为我们长期开展的是民族立法，常委会没有立法权，不审议通过法规草案，所以大家对常委会审议通过地方性法规草案的程序不知晓、不熟悉，特别是相关专门委员会做好审议前后有关事项的问题，有关专门委员会不适应、工作程序不规范、审议水平不高。条例施行后，这项工作，就是专委会的法定职责，要把它当作分内工作，认真部署和落实，而且现在都已从工委转为专委，也有了议事组织。

**三、严格把握立法条例施行的“三关”**

立法条例是程序法，就是开展立法活动的规则，涉及到很多细节问题，各有关部门要认真掌握和熟悉，抓好落实。就条例落实的问题，我只讲立法过程中，也是条例落实过程中的三个关键节点问题。

（一）要把好立项关。立好项，是立好法的前提，也是落实条例的重要内容。立法项目的产生，主要从立法规划中根据急用先立、成熟先立的原则进行确定，或从上级需要我们开展的立法项目、州委需要人大及其常委会立法的项目，以及按照条例规定的提出渠道中来。从立法实践中看，还是存在由于立法必要性和可行性研究不够，但立项把关又不严，随意启动立法，导致立法项目难以推进、甚至夭折，或不研究实际问题、回避实际，立出来的法律难以实施的问题。今后，在立法项目的提出和把关上，要更加重视，更加严格。作为执法和立法项目提出的重要主体，州人民政府及其部门要树立法治思维，善于用法律手段解决问题、推进发展。要更加重视立法工作，积极研究立法需要，提出好的立法项目，同时，也要避免一有问题就以为立法就可以解决，或通过立法争“先进”的思想。人大及其常委会在确定立法项目过程中，要始终坚持在法律法规的轨道上、程序中研究、论证。始终坚持只针对“无法可依”或“有法不好依”问题（也就是法律空白问题和法律原则规定的具体化、落地化问题）立法，“有法可依”、“有法好依”，只是执法问题的立法项目不立，确保确定立法项目提出的法律性和严肃性，也为以后确保立法质量，发挥法律作用提供前提条件。

（二）要把好起草关。起草质量是立好法的基础。因为起草的过程，也就是发现问题、提出措施的过程。很多基础性、实质性的工作在起草阶段完成，比如梳理和研究立法所要解决的问题、研究相关上位法规定、研究其他地方立法经验、提出解决问题的法律措施等等。从这几年的立法实践中看，由于起草阶段的工作做得不实，导致前期工作效率低下、进展缓慢，甚至没有问题清单，不研究实际问题，只顾凑条款、咬文字，大面积抄袭、甚至违反上位法的现象比较突出。起草法规要研究问题、解决问题，不是闭门造车、凭空撰写。有的同志认为起草法规，不就是写一篇文字材料，找几个人，加几天班就能拿出来，这样的认识是非常错误的。条例规定了法规草案起草的各类主体，但现实中，大量的法规草案还是要由州政府及有关部门和县市政府及有关部门负责，今后，要更加重视法规草案的起草工作，努力提高起草质量。要成立起草班子和工作机构，主要领导亲自出面组织、统筹协调、议事定事，不能只是让一帮具体工作人员瞎忙，领导不研究和解决实际问题。要始终坚持问题导向，针对问题立法，立法解决问题，把立法需要解决的问题清单找全、弄清，需要解决什么写什么，有几条写几条，不搞大而全，只求真管用。要全面研究相关上位法规定，紧紧结合本地实际，提出可行性措施，充分考虑以后的施行问题。虽然后面还有人大及其常委会的审议，但毕竟起草单位，基本就是以后组织施行的主要单位，具体问题他们最清楚，更何况后面的审议主要是侧重合法性、合理性和立法规范问题。

（三）要把好审议关。审议过程，是法规草案不断完善，最终统一意见，定型通过的过程。审议阶段，主要有四个关口，一是相关委员会审议关，二是法制委员会审议关，三是常委会审议关，四是人代会审议关。因为今后我们立法中，可能开展最多的是常委会立法，所以，我着重讲讲前三个审议关。一是相关委员会审议关的问题，到目前为止，相关委员会为常委会一审做好服务，对法规草案组织审议的还只有三件法规草案，一件是非遗传承人保护条例，一件是“三海”保护管理条例，另一件是蒙自城市管理条例，已经有了进步，但对立法项目情况不清楚、审议程序不熟悉、文字材料不规范的问题还是存在。今后工作中，相关委员会要提前介入，了解情况，指导起草工作，认真研究相关政策法规，调查了解我州实际，充分调动和发挥委员会委员的作用，认真组织审议，当好过滤网、筛一道，而不是当二传手、走过场。二是法制委员会审议关的问题。首先，法制委员会要当好人大主导立法的具体组织者，拟定法规制定方案，明确时间表和路线图，全程关注、参与和指导好立法工作。其次，要提高合法性审查、合理性设定和立法技术规范的参谋和指导水平，并认真组织好审议，提出意见。再次，要加强与省人大及其常委会有关委员会、工委的请示汇报和协调力度，争取省人大的关心、帮助和指导，为我州立法报批工作营造良好环境。三是常委会审议关的问题。存在由于常委会组成人员对立法工作不熟悉，对如何审议法规草案不掌握，对立法所涉及的领域和事项不了解等原因，导致审议法规草案时，提意见的少，审议质量不高的问题。针对这些问题，今后，首先，要进一步改进常委会审议方式，一方面要尽可能丰富地提供法规草案相关材料，另一方面是尽可能早地让常委会组成人员们看到材料、熟悉材料。其次，是要加强常委会组成人员审议法规草案的能力培训，初步计划在6月份的常委会议上，举行一次如何审议法规草案的专题讲座。再次，是常委会组成人员要强化履职意识，加强调查、认真研究、积极发言，不断提高审议水平。