



法治日报

星期二
2025年6月10日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

中国特色社会主义法治画卷中浓墨重彩的一笔

写在赋予设区的市地方立法权十周年之际

编者按

2015年,我国立法体制迎来一次重要的完善,十二届全国人大三次会议对立法法进行修改,赋予所有设区的市地方立法权。今年是赋予设区的市地方立法权十周年,设区的市地方立法工作取得显著成绩,积累了宝贵经验。在全国人大常委会法制工作委员会发言人办公室支持下,《法治日报》今起开设专栏,对十年来设区的市地方人大及其常委会结合地方实际,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能,不断提升地方依法治理水平,进行系列报道。

赋予设区的市地方立法权十周年

□本报记者 朱宁宁

我国是统一的、单一制的国家,地域辽阔、人口众多,各地方经济社会发展不平衡。与这一国情相适应,在最高国家权力机关统一行使立法权的前提下,为了使法律既能通行全国,又能适应各地方千差万别不同情况的需要,根据宪法确定的原则,立法法确立了统一的、分层次的立法体制。

2015年,我国立法体制迎来一次重要的完善,通过修改立法法,赋予所有设区的市地方立法权。

2025年,是赋予所有设区的市地方立法权十周年。

十年来,设区的市以“小切口”“小快灵”立法,着力增强地方性法规的针对性和实效性,切实解决关系人民群众切身利益的基层治理问题,因地制宜满足了当地治理的需要,体现出鲜明的地方特色。

国家治理方式的一次重大变革

2000年3月,九届全国人大三次会议高票通过立法法,被称为“管法的法”的立法法,是规范国家立法制度和立法活动,维护社会主义法治统一的基本法律。立法法的颁布施行,对完善立法体制机制,健全立法制度、规范立法活动发挥了重要作用,使我国立法制度的系统化、科学化水平跃上了新台阶。

进入新时代,随着实践发展,我国立法体制不断完善和发展。党的十八届三中全会决定提出,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。

根据新任务新要求,全国人大及其常委会适应形势发展和工作需要,积极探索丰富立法形式,不断推进

新时代我国立法体制的实践发展。

2015年3月,十二届全国人大三次会议修改立法法,进一步完善了立法体制和立法权限。此次修法的一项重要内容,就是赋予所有设区的市地方立法权,将原来享有地方立法权的主体由49个较大的市增加到目前的289个设区的市、30个自治州和4个不设区的地级市(广东东莞、中山,海南儋州,甘肃嘉峪关)。

修改后的立法法规定,设区的市、自治州的人大及其常委会根据本市(州)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。

“这是我国立法体制的一次重要完善,这次修法对于进一步完善我国的立法体制,充分发挥中央和地方两个积极性,完善中国特色社会主义法律体系,具有重要的现实意义和长远意义。可以说,是全国范围内治理方式的一个重大变革。”武增指出,实践中,对设区的市立法权限的适用和把握是较为宽泛的,绝大多数设区的市的立法需求都得到了支持,设区的市有立法权之前,通过发布文件进行治理,有立法权之后,通过地方立法纳入法治化轨道进行治理,为地方治理和发展提供了重要法治保障。

进一步扩大完善地方立法权限

2023年,立法法又一次迎来修改。十四届全国人大一次会议修改立法法,这是党的二十大后第一部提请全国人民代表大会审议的法律案,对于贯彻落实党

的二十大精神,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家具有重要意义。在此次修法过程中,一些地方建议适当扩大设区的市立法权限,以适应实践中地方不断增长的立法需求。

根据2018年宪法修正案的有关表述,2023年修改的立法法,进一步扩大和完善设区的市可以行使地方立法权的事项,将“环境保护”修改为“生态文明建设”,适应设区的市制定地方性法规的实际需要。同时,考虑到地方创新社会治理的实际需要,增加规定设区的市可以对“基层治理”事项制定地方性法规和地方政府规章。

基层治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程,2021年中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》对建立健全基层治理体制机制制提出了明确要求。

“2023年修改的立法法,适应地方立法的实际需要,进一步扩大和完善设区的市立法权限,对于更好发挥地方的积极性,更好发挥地方性法规的实施性、补充性、探索性功能,完善中国特色社会主义法律体系,建设社会主义法治国家,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有重要意义。”武增说。

结合实际不断创新地方立法

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,是国家法律、行政法规的重要补充,最主要的职能就是通过法定程序使党的政策、中央精神、国家

法律落地生根,解决好法治通达群众、通达基层的“最后一公里”问题。

十年来,设区的市人大及其常委会坚持问题导向,积极推进城乡建设与管理,基层治理,生态文明建设,历史文化保护立法,涵盖物业管理、文明促进,烟花爆竹,城市养犬,垃圾分类,环境保护等方方面面,切实解决关系人民群众切身利益的基层治理问题,取得显著成绩——

在经济发展领域,制定《广州市智能网联汽车创新发展条例》《温州市民营企业科技创新促进条例》《台州市促进乡村片区组团发展规定》等,通过立法加强城乡建设与管理,推动经济高质量发展;

在基层治理领域,制定《济南市户外广告和牌匾标识管理条例》《宿州市制止餐饮浪费行为条例》《雅安市自然灾害应急避险若干规定》等,加强民生领域保障,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感;

在生态文明建设领域,制定《惠州市西枝江水系水质保护条例》《嘉峪关市绿化条例》《大理白族自治州乡村清洁条例》等,为守住绿水青山提供法治支撑;

在历史文化保护领域,制定《泉州市海上丝绸之路史迹保护条例》《佳木斯市红色文化资源保护利用条例》《洛阳市二里头遗址保护条例》等,通过法治手段加强各地优秀历史文化的保护、传承和发展。

法者,治之端也。十年来,设区的市人大及其常委会立足地方实际,不断积极探索,用足用好地方立法权限,以法治的力量推动经济社会高质量发展,实现百姓安居乐业,不断擦亮人民群众生活的“幸福底色”,在中国特色社会主义法治画卷中写下了浓墨重彩的一笔。

生态环境法典重大创新:将绿色低碳发展独立成编

说法典

□吕忠梅

生态环境法典的编纂工作自启动以来就备受瞩目。生态环境法典草案将“绿色低碳发展”专门设为一编,引发国内外广泛关注。

将绿色低碳发展纳入生态环境法典草案并独立成编,实现了发展模式与生态保护的体系整合,体现了生态文明建设的时代要求,为全球环境治理提供了协调发展与保护关系、促进实现可持续发展的中国方案。

赋予生态环境法典“发展转型促进法”新功能

继续推进生态文明建设,必须正确处理高质量发展和高水平保护的关系,重点攻坚和协同治理的关系、自然恢复和人工修复的关系、外部约束和内生动力的关系,“双碳”承诺和自主行动的关系。这是党在新时代新征程继续推进生态文明建设的行动纲领和科学指南,也是编纂生态环境法典必须贯彻落实的新要求。

按照目前草案各分编的设计,规定“污染防治—生态保护—绿色低碳发展”,形成“污染控制—生态恢复—发展促进”的闭环逻辑,突破传统的“生态环境保护”与“经济社会发展”分立的线性思维,协同推进减

污、降碳、扩绿、增长,实现了价值尺度的根本转变,折射出我国生态文明建设进入新阶段的深层逻辑。

将绿色低碳发展纳入生态环境法典草案并独立成编,回应新发展阶段对生态文明建设提出的更高要求,突破“环境问题应对法”的传统定位,赋予其“发展转型促进法”的新功能,是为生产发展,生活富裕、生态良好的中国式现代化提供法治轨道的具体行动。

建立国家战略布局与法律规范衔接新机制

生态环境法典编纂,旨在落实宪法规定的社会主义现代化强国目标。

在“五位一体”总体布局中,经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设互为条件、相互促进,形成了内在的互动关系。作为一个有机整体,经济建设是根本,政治建设是保证,文化建设是灵魂,社会建设是条件,生态文明建设是基础。

建设生态文明,关系人民福祉,关乎民族未来。生态文明建设牵涉方方面面,贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的全过程和各方面,单独从某一生态环境要素或某一领域推进,难以从根本上解决问题,需要构建更加具有整体性、协同性、包容性、持续性的生态环境治理体系。

将绿色低碳发展独立成编,是站在统筹推进“五位一体”总体布局的高度,创建宪法规定的国家目标实现机制,将国家绿色低碳发展和应对气候变化的政策转化为法律规范,实现国家战略与法律规范有机衔接的重大安排。

以法典编纂促进生产生活方式内源性变革

党的十八大以来,我国把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,决心之大、力度之大、成效之大前所未有,美丽中国建设迈出重大步伐。但与此同时也应当看到,我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解,生态环境保护依然面临复杂而严峻的挑战。

生态环境法典草案将绿色低碳发展独立成编,体现了我国生态环境保护外源性压力趋缓,发展模式的内源性变革成为环境治理核心问题的深层逻辑,提出解决生态环境问题的“治本之策”。

编纂生态环境法典,在现行清洁生产促进法、循环经济促进法、能源法、节约能源法、可再生能源法和全国人大常委会有关决议等基础上,结合现实需要,聚焦与生态环境保护密切相关的绿色低碳发展重要环节,重要领域,建立健全绿色低碳发展相关法律制度,填补应对气候变化立法空白,标志着我国环境立法从末端治理向全过程控制的根本转变,是对工业文明发展模式的法律超越。

具体来说,将绿色低碳发展独立成编,通过建立与污染防治编、生态保护编相互协同的法律制度规范,有效破解环境保护与经济发展二元对立大难题,落实环境与发展综合决策,形成“协同推进减污、降碳、扩绿、增长”的体制机制,重构产业政策制定标准、平衡传统产业转型成本、激活生态产品价值实现,促进形成循环利用体系、推进经济社会绿色低碳转型,实现高水平保护与高质量发展的有机统一。

为世界提供气候治理的东方智慧和方案

在积极引领全球气候治理的同时,根据发展实际,中国提出“双碳”目标和“协同推进减污、降碳、扩绿、增长”的绿色低碳发展战略,强调“以高水平保护促进高质量发展”的绿色发展新理念。

将绿色低碳发展独立成编,突出强调人与自然的共生、共存、共控、共荣关系,要求人类将自身的需求融入自然进程之中,尊重生态环境的内在价值,以平等的观念对待自然特别是其他生命体,将视野“扩展到人类生产和消费体系来思考生态环境治理策略,创造以变革生产方式和消费方式从根本上确立解决环境问题新模式”。

在生态环境法典草案中设置绿色低碳发展分编,一方面体现国家绿色低碳发展战略,宣示实现“双碳”目标是中国实现强国复兴伟业的刚需;另一方面,结合中国国情,统筹考虑绿色低碳发展,应对气候变化、碳达峰碳中和等方面法治需求,填补法律空白,表明以中国方案引领全球生态环境治理的法治立场与态度。

可以说,“绿色低碳发展”独立成编的设计,代表了世界环境法典编纂的最新发展,必将引发环境法典编纂的中国转向,并引领全球生态环境治理新方向。在人类文明转型的关键节点上,中国通过生态环境法典编纂构建起协调生态安全与发展权益的新型制度架构,为全球环境治理贡献了中国智慧。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长。本报记者朱宁宁整理)

馆藏文献说人大制度



1954年9月28日出版的《人民日报》刊发全国人民代表大会关于选举产生一届全国人大常委会组成人员的公告。

一届全国人大即设立常委会

□王雅琪

1954年宪法第三十条规定,全国人大常委会是全国人大的常设机关,并详细规定了常委会组成人员的产生和构成。第三十一条列明了全国人大常委会的职权,包括主持全国人大的选举,召集全国人大会议,解释法律,制定法令,监督国务院,最高人民法院和最高人民检察院的工作等,共十九项。第三十三条规定,全国人大常委会对全国人大负责并报告工作。

自一届全国人大开始就设立了常委会,任期从1954年9月至1959年4月。1954年9月27日,一届全国人大一次会议选举刘少奇为一届全国人大常委会委员长,宋庆龄、林伯渠、李济深、张澜、罗荣桓、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、赛福鼎·阿则孜等为副委员长,彭真为秘书长(兼),选举王昆仑等65人为委员,共79名。其中,党外人士有39名;13位副委员长中,党外人士有8名。

1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议产生的中央人民政府委员会63人中有36人被选举为全国人大常委会组成人员。按照1954年宪法规定,中央人民政府委员会的大部分职权和工作转为全国人大及其常委会的职权和工作,中央人民政府委员会结束其历史使命。

一届全国人大一次会议闭幕之后,由于刘少奇的工作重点在中共中央,全国人大常委会的日常工作由副秘书长彭真具体主持;此时常委会不设党组,由彭真同志直接对党中央负责。

全国人大及其常委会建立之后,许多机关干部都是人大工作的“新兵”,对如何开展和做好工作无从下手,也有调人的同志缺乏工作积极性。面对这种情况,彭真在1954年10月出席全国人大常委会机关干部会议时指出,常委会的工作很多,很重,既要研究理论,又要研究实际情况。常委会机关的职责是为全国人大常委会当好参谋、助手,要围绕常委会的任务进行工作,常委会的一项重要任务是立法,包括起草法律,审查修订法律和解释法律三个方面。彭真强调,做好立法工作,必须学习理论,熟悉情况和法律。

彭真还专门讲了人大常委会办事机构设置和分工的考虑。到1954年底,在彭真的直接领导下,全国人大常委会办公厅及其所属的法律室、研究室、编译室、顾问室、民族室、人民接待室,秘书处和总务处等办事机构和机构相继建立起来,陆续调进120名工作人员,机关也逐渐树立了刻苦、耐劳、坚韧、朴素的工作作风。

一系列组织制度和工作制度的建立和实施,服务、保障了全国人大及其常委会履行职责和人民代表大会制度运行起来。

(作者单位:全国人大图书馆)

全国人大代表艾汀:

民有所呼我有所应 自觉担负弘扬科学家精神时代使命

代表风采

□本报记者 蒲晓磊 文/图

自当选全国人大代表以来,从事心血管病研究的科学家艾汀每年都会围绕科技创新、青年科研人才成长等话题提出建议。

在艾汀看来,更多的身份,意味着更大的责任,在今后的工作中,要努力为国家培养更多高素质人才,自觉担负起弘扬科学家精神的时代使命,在职责范围内做到民有所呼,我有所应。

“我将继续深入基层调研,倾听群众呼声,关注科技创新、人才培养、区域协同发展和民生改善等领域的问题,以更加饱满的热情和更加扎实的工作,依法履职尽责,发挥专业特长,为推进中国式现代化建设作出积极贡献。”艾汀说。

为青年科技人才扫除“成长烦恼”

一直以来,艾汀对医学领域的科技创新都很关注,经常在履职中走访科研一线,与研究人员深入交流,尽力为青年科技人才扫除“成长的烦恼”。

在调研中,她发现许多医学青年人才在科研初期面临创新项目资助不足、医学生成长周期长导致超申报年龄等困境。基于此,她在全国人大会议上多次为医学青年人才发声,建议增加对于医学基础研究的投入,完善医学中青年人才项目及延长其申请年龄限

助力京津冀知识产权协同发展

近年来,京津冀知识产权协同发展取得显著成效。艾汀在调研时关注到,京津冀三地在知识产权保护协作方面还存在一些短板。北京高端知识产权技术逐步向天津、河北转移,但目前京津冀地区在知识产权鉴定方面还存在诸多问题。比如,京津冀地区鉴定机构数量不足且分布不均,与长三角地区相比差距明显;鉴定人员水平参差不齐,鉴定标准不一,导致鉴定结果的权威性和公信力受到影响;鉴定费用较高,社会认知度较低,企业对知识产权鉴定的主动运用意识薄弱。

为解决这些问题,艾汀提出加强京津冀知识产权鉴定一体化的建议。

一方面,加强专业化机构建设。比如,配合天开高教科创园,中关村等区域各行业的专业布局,建立高水平第三方知识产权鉴定机构,鼓励企业、高校与鉴定机构共建技术验证实验室,建立技术专家库,引入国家级实验室资源,提高技术分析的权威性。同时,联合京津冀高校开设知识产权鉴定相关课程,加强三地联合专业化人才培养,为机构输送“法律+技术”复合型人才。

另一方面,加快推动相关配套政策出台实施。针



全国人大代表艾汀(右一)在实验室工作。

对生物医药、信创、人工智能等京津冀各自的重点产业开发细分领域技术鉴定标准,提供定制化鉴定服务,形成具有北京、天津、河北各自特色的知识产权服务体系。推动三地鉴定结果互认,共享专家资源,设立三地联合知识产权鉴定补贴资金,降低中小企业维权门槛,助力京津冀的企业应对竞争中的专利纠纷。通过这些措施,加速构建专业化、国际化的知识产权服务体系,吸引更多创新资源和人才集聚,推动区域科技创新和高质量发展。

建言有力打击电信网络诈骗

近年来,电信网络诈骗犯罪呈现高发态势,严重侵害人民群众的财产安全,危害社会稳定。