# 北京市：健全立法机制 助力提高立法质量

——修改制定地方性法规条例重点介绍

文 / 李振宁

时隔六年，《北京市制定地方性法规条例》（以下简称《条例》）再次修改，将国家的重大理论创新以及本市的实践创新、机制创新成果上升为立法规范，对新时代新征程上加强和改进地方立法工作具有重要意义。

《条例》是规范本市人大及其常委会立法活动的法规，是“管制定法规”的法规，是影响地方立法质量、完善地方法治的系统重要性法规。此次修改这部法规，就是要进一步发挥地方立法保善治、促发展的作用，为法治中国首善之区建设提供法治保障。

贯彻落实立法法修改精神，确保依法改法

地方立法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，担负着保障宪法和国家法律、法规在本行政区域内有效实施的重要功能。此次《条例》修改最直接的原因是立法法修改，地方应与上位法修改精神保持一致。

突出立法坚持中国共产党领导，与时俱进完善关于坚持党和国家指导思想的表述。《条例》修改以习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为指导，参照立法法的表述，旗帜鲜明规定制定地方性法规应当坚持以“习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”；贯彻落实党的二十大精神和全过程人民民主重大理念，规定制定地方性法规“应当坚持和发展全过程人民民主”“保障人民通过多种途径依法有序参与立法活动”；此外，《条例》修改还规定应当贯彻新发展理念，贯彻党中央关于社会主义核心价值观融入法治建设的部署要求，强调坚持依法治国和以德治国相结合，明确立法决策与改革决策相衔接相统一的原则要求，重申坚持党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，规定按照政治坚定等原则加强立法工作队伍建设。

总结吸收立法工作实践经验，对地方立法工作提出要求。专项立法计划是全国人大常委会就强化公共卫生法治保障的一项机制创新，是对立法规划和年度立法计划的重要补充，本市也曾出台相关专项立法计划；区域协同立法是贯彻国家区域协调发展战略的法制体现，北京与天津、河北地区已经形成比较成熟的协同立法工作机制和协同制定地方性法规的实践。《条例》修改结合立法法要求和本市立法经验做法，对相关立法程序、机制等内容进行补充完善。此外，比照立法法修改，《条例》还增加了“遇有紧急情形的”法规案可以经一次常务委员会会议审议即交付表决的规定，完善了搁置审议满两年的法规案的终止或者延期审议程序，规定市监察委员会可以提出法规解释的要求，明确了地方性法规公布后需要公开的立法文件，等等。

健全立法体制机制，推进科学立法

实质正义离不开程序正义。《条例》修改，旨在进一步完善立法程序、固化有效的立法工作机制等，为实现立法科学有效提供程序和制度规范保障。

立项论证是把控立法质量的初始环节，立法质量应从“源头”抓起。立项之初做到立法思路清晰、立法问题明确、矛盾分歧和难点重点确定，能促进具体法规项目的科学性。《条例》修改直接明确立法项目起草前一般应当先进行立项论证。法规项目调研等工作准备的成熟程度，是决定是否立项的重要指标，为适应法规立项论证结果的不同情形，《条例》规定主任会议可以对论证项目决定“立项、不予立项或者暂缓立项”。

立法形式的不断丰富，是适应立法质量效率提升的必然之举。随着改革实践的发展和“小切口”“小快灵”等新要求，立法形式越来越丰富，既有条例、实施办法、规定等法规形式，也有法规性决定等实践。同时，法规性决定的立法程序和立法机制没有明确的规定。《条例》修改参考立法法对“有关法律问题的决定”的规范逻辑，规定法规性决定适用制定地方性法规的有关规定。

立法评估是提高立法质量的重要步骤，是实现科学立法闭环制度设计的关键组成。法规通过后的实施效果如何，人民是否满意，都是立法后评估的重要内容，也是法规再次修改的基础。目前，有的领域法规制定后没有修改过，还有重复规定、缺少规定等问题，《条例》针对上述现象规定对专委会所属领域法规进行总体评估，也可以给立法规划、立法计划的编制提供基础信息。

近年来，本市在加强和改进立法工作、完善立法机制方面还有一些创新举措，体现了首都人大工作质效的不断提升。针对法规起草审议过程中出现的部门意见协调不充分、部门职责分歧大等问题，提出“双向进入、‘四前’会商”的机制；常委会探索进一步发挥人大主导作用，将资源和力量向前置环节倾斜，建立“提前介入、专班推进、双组长制”的法规调研起草机制。这些机制有助于及时解决立法过程中遇到的症结难题，提高立法整体质量和效率。《条例》修改规定立法项目会商工作机制和重要立法项目专班起草机制。

此外，《条例》修改还对部分立法程序进行了细化和微调，如在三审制程序下一审时由常委会工作机构上会作报告改为书面报告印发常务委员会会议，将部门列席专委会等要求进行归纳整合。值得注意的是，立法程序中更为具体的操作流程性内容，无法在条例中一一规定，主要通过立法工作规程和立法技术规范予以补充完善。

拓展立法参与机制平台，强化民主立法

立法是把人民的意志通过法定程序转化为国家意志的过程。本次《条例》修改，坚持人民主体地位，把全过程人民民主的理念、原则和要求贯彻到立法的准备、起草、审议过程和具体条款拟制中，实现过程民主与结果民主相结合。

坚持开门立法，广泛征求意见。《条例》修改工作组征求了市纪委监察委、常委会各厅办室、市政府相关部门意见，并在常委会一审前将《条例》修改决定草案向社会公开征求意见，一审后结合常委会组成人员意见征求了法治建设顾问、基层立法联系点等方面意见，充分归集各方对地方立法程序、体制机制方面的意见建议。

结合各方意见，丰富拓展立法过程中的民意参与、表达和反馈机制。比如，编制立法规划和计划是人大在立法工作中发挥主导作用的重要抓手，《条例》要求应当广泛征集各方意见；起草法规案是民意的抽象和固化，《条例》规定应当采取座谈会、论证会、公开征求意见等形式听取人民群众和社会各界的意见，并将征求各方意见情况写入法规草案的说明；为充分发挥代表作用，推动代表联系群众参与立法，《条例》强调人大代表应当密切联系群众，常委会工作机构可以适时组织代表研读讨论人民代表大会法规草案；发挥基层立法联系点“民意直通车”作用，《条例》明确通过基层立法联系点深入听取基层群众和有关方面对法规草案和立法工作等的意见。另外，《条例》要求常委会有关工作机构加强立法宣传工作，通过多种形式发布立法信息、介绍情况、回应关切，通过常委会网站或者代表履职平台等公布相关立法资料。

《北京人大》杂志2023年第8期