

推动立法工作协调发展，发挥立法引领推动作用

文/广东工贸职业技术学院 陈 丽
广州市人大常委会 程 思

党的十八届四中全会提出，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》对发挥立法的引领和推动作用也作了明确规定，修改后的《中华人民共和国立法法》第一条增加规定“发挥立法的引领和推动作用”。近年来，各地立法机构按照修改后的新要求，充分发挥立法引领和推动作用，着力推动立法工作上新台阶，积极探索以立法促进改革和服务经济社会发展，努力开创地方立法工作的新局面。

一、准确领会立法引领和推动作用的深刻内涵

王兆国副委员长于2012年9月3日在第十八次全国地方立法研讨会上第一次提出要发挥立法的引领和推动作用。张德江委员长在多次重要讲话中强调，要发挥立法对改革发展的引领和推动作用，紧紧围绕党和国家工作重心，努力做到立法决策与改革决策同步。

首先，发挥立法的引领和推动作用，既是建设社会主义法治国家的重要内容，又是坚持依法治国、依法执政的必然要求，更是全面深化改革的重要保障。其次，从推进社会主义法治国家建设的基本要求看，立法是法治建设的前提和基础，而通过立法确立改革路径、规范改革措施、推动改革进程、肯定改革成果，是全面深化改革的新形势赋予立法的新任务、新要求。再次，从党的政策与国家法律的关系看，党的政策和主张是立法的先导和指引，而通过立法调整社会利益关系，将党的主张转化为国家意志，成为全社会一体遵循的行为规范和准则，则可以更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。最后，从经济社会发展的阶段看，在改革进入攻坚期和深水区的新阶段，迫切需要从体制机制上解决改革发展中带有根本性、全局性和长期性的问题，迫切需要发挥立法在做好改革顶层设计方面的重要作用。

结合广州市多年地方立法工作实践，地方立法对于引领和推动改革和经济社会发展具有特别重大的现实意义。通过地方立法，立法机构可以做出有针对性、具有地方特色、符合地方发展实际的制度设计，将党的路线方针政策和国家法律法规精神、要求更好地融入地方改革和经济社会发展建设中去。

在实践中，广州市人大常委会可从以下几个方面把握立法的引领和推动作用：一是紧紧围绕全市中心工作，坚持立法服务改革发展稳定大局和促进经济社会更好更快发展。例如，为促进中新广州知识城、南沙新区的建设和发展，打造我市经济社会发展的新战略平台，近年先后制定了《广州市中新广州知识城条例》和《广州市南沙新区条例》，为我市全面深化改革，促进经济转型升级、保持快速健康全面发展提供了制度保障。二是设计法律规范特别注重前瞻性、针对性、实效性和刚性，确保法规的内容不过度超前或滞后于社会现实，在实践中切实可行。三是综合运用制定、修订、修正、废止、解释、清理、备案审查等多种手段，维护法规体系的协调性和统一性，形成引领和推动的合力。

二、加强人大及其常委会对立法工作的主导作用

发挥立法的引领和推动作用，强调通过立法引领改革方向、推动改革进程，这就要求发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，加强对立法工作的组织协调，保证改革举措广泛凝聚共识，得到全面实施。

一是加强立项环节的组织协调，严把地方性法规立项关。市人大常委会于2012年7月出台了《广州市地方性法规立项办法》，力求从“入口”把好立法质量关，为发挥立法在改革和经济社会发展中的引领作用开好头、选准题。该办法明确提出，保障本市中心工作的项目、社会领域方面的重要项目、本市特别急需的项目可以优先立项，以适应改革发展的现实需要。明确规定了可以立项的5项标准、可以优先立项的7项标准和不予立项的10项标准，有效提高了立法的针对性和及时性；明确规定了废止法规的8项标准，确保了立法的协调性和系统性。

二是加强起草环节的组织协调，严把地方性法规草案起草关。市人大常委会每年将从立法建议项目中，筛选部分作为研究起草项目，虽然立法时机暂不成熟，但该类立法项目符合改革发展的趋势和潮流，有必要及早谋划，周密部署，在法规草案起草阶段，常委会提前介入、督促指导起草单位，按照立法合法性、前瞻性、合理性要求开展制度设计。例如：2016年，市人大常委会提前介入广州市城乡生活垃圾分类、博物馆和湿地保护立法项目，建立了与政府起草部门联席会议沟通协调机制。