

前瞻立法、协同立法、开门立法,确保每一项改革举措在法治轨道上稳步向前

# 种好“立法试验田”,让改革更具穿透力

■本报记者 王嘉旖

法治兴则民族兴,法治强则国家强。党的二十届三中全会提出,深化立法领域改革。在不少法学专家看来,这要进一步处理好改革和法治的关系。改革和法治往往相辅相成、相伴而生,是“破”与“立”、“变”与“定”的辩证统一。

要充分发挥人大在立法工作中的主导作用,这意味着要坚持和完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,提高立法质量,不断完善中国特色社会主义法律体系。要坚持在法治轨道上深化改革,做到改革和法治相统一,重大改革于法有据,及时把改革成果上升为法律制度。

纵观上海数十年地方立法实践,根据现实需求探索了立法听证会、邀请第三方参与立法项目筛选等创新做法。这些在实践中被验证行之有效的举措,不仅一路延续至今,更推广复制至全国其他区域。

“破”与“立”之间,上海实现了“重大改革于法有据”。如今,从浦东新区法规到长三角协同立法,诸多新的历史命题摆在眼前。对上海来说,精心耕耘好一片片“立法试验田”,不仅事关发挥好立法的引领、推动、保障作用,也关乎让重大战略实施更有底气,让改革更具穿透力。

## 前瞻立法,确保“小快灵”

自全国人大常委会授权以来,上海人大三年来共出台18部浦东新区法规,涵盖生物医药、智能网联汽车等经济社会发展的新兴领域。

“新兴领域发展日新月异,迫切需要法治引领,护航企业以及产业有序发展。”市人大常委会副秘书长、法工委主任阎锐这样看待。

数量之外,浦东新区法规的“小快灵”特点鲜明。“真正做到根据实际回应所需,不一味追求大而全。”上海社会科学院法学研究所助理研究员陈宇超认为,这恰是以四两拨千斤之力破解经济社会发展中的堵点、难点、痛点。他进一步解释了“小快灵”的内涵——所谓“小”即条款少;“快”,即出台快,坚持急用先行、成熟优先,在保证科学立法程序和充分调研论证基础上,最快两三个月,最长大半年即可出台;“灵”,即成效好。

系统梳理浦东新区法规,陈宇超发现,其注重有机衔接和融会贯通。譬如,首批出炉的浦东新区法规中提及支持探索实行基于“一业一证”改革的市场准入承诺即入制。近一年后,《上海市浦东新区推进市场准入承诺即入制改革若干规定》颁布施行,将成熟试点予以固化。今年,《上海市浦东新区深化“一业一证”改革规定》更被纳入执法检查项目之一。不少经营主体感慨,这项难度系数较大的系统性改革落地之实,同时提出进一步期待——希望尽快在全市更多区域、行业复制推广。

“无论是立法项目间的互动衔接,或是从立法到监督的全过程,都是为了主动适应改革发展需要,”在陈宇超看来,浦东新区法规坚持需求导向、问题导向,突出强调“浦东经验”,立足为全国试制度、探新路。

积极谋划城市发展的新赛道,前瞻立法成为上海在地方立法中一以贯之的主线。譬如,当年立法、当年实施跟踪监督的《上海市数据条例》,其不仅是省级人大首部关于数据领域的综合立法,更有效把握了“放”与“管”之间的尺度,为未来创新“留白”。

## 协同立法,向纵深推进

“探索区域协同立法”,这既是深化立法领域改革的内容之一,也是上海身处的长三角所承担的重要任务。

随着区域共同利益增多,传统的法律规范供给模式已难以及时满足区域法治需求。长三角,成为协同立法这一新兴法律规范供给模式的首批“探路者”之一。

十年前,沪苏浙皖首次进行立法协同合作。彼时,三省一市共同推进大气污染防治地方立法,在各自制定或修改的相关法规中以专章明确污染防治联防联控。这意味着长三角协同立法从纸面迈向实践。这也成为全国首个成功实施的区域立法工作协同项目。

十年后,沪苏浙两省一市人大常委会表决通过《促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例》。这是《立法法》修改明确纳入区域协同立法制度后,取得的首项区域协同立法成果。

“从区域项目协同到区域一体化制度创新,”在阎锐看来,历经多年探索磨合,长三角区域协同立法逐步形成了多元路径。首先是协调互补的协同模式,即针对部分条款形成示范性协商文本,各地因地制宜进行个性化表达。其次是在地方法规中设置长三角专章。此外,还有协调难度较大的“三同”模式,即文本总体相同、通过时间同步、宣传推进工作同步。

长三角协同立法,各地行政区划隶属不同,如若相关法规落地实操时“差一口气”,便难以做到实质性协同。阎锐认为,这就需要三省一市在协同立法选题时精准地找到共性需求,找到立法动力。

纵观长三角协同立法探索,从立法信息交流、定期协商会晤到在地方法规中设立专章,实现“三同”,一路迈向紧密型协同。眼下,长三角协同立法面临的一大重要任务是如何更好地建立利益分配机制,实现收益共享与利益补偿。当区域协同立法敢于“在矛盾焦点处砍一刀”,立法领域改革有望继续向纵深推进。

## 开门立法,衔接“国际通行”

更好服务支撑国内国际双循环重要枢纽功能,上海在立法领域肩负重任——加强涉外领域立法。这事关上海进一步服务好全国改革发展大局,并在全球竞争中抢抓国际规则制定权和话语权。

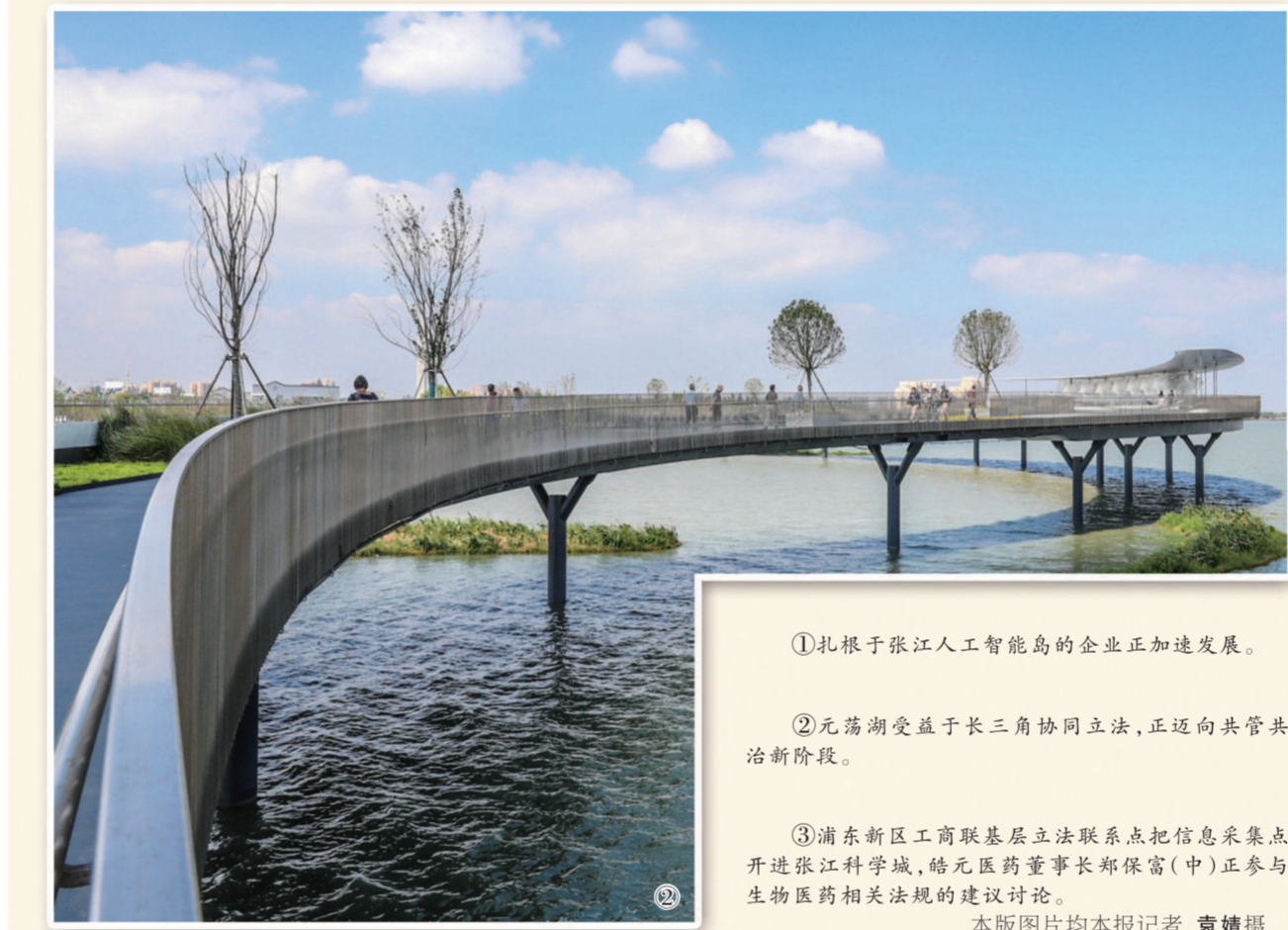
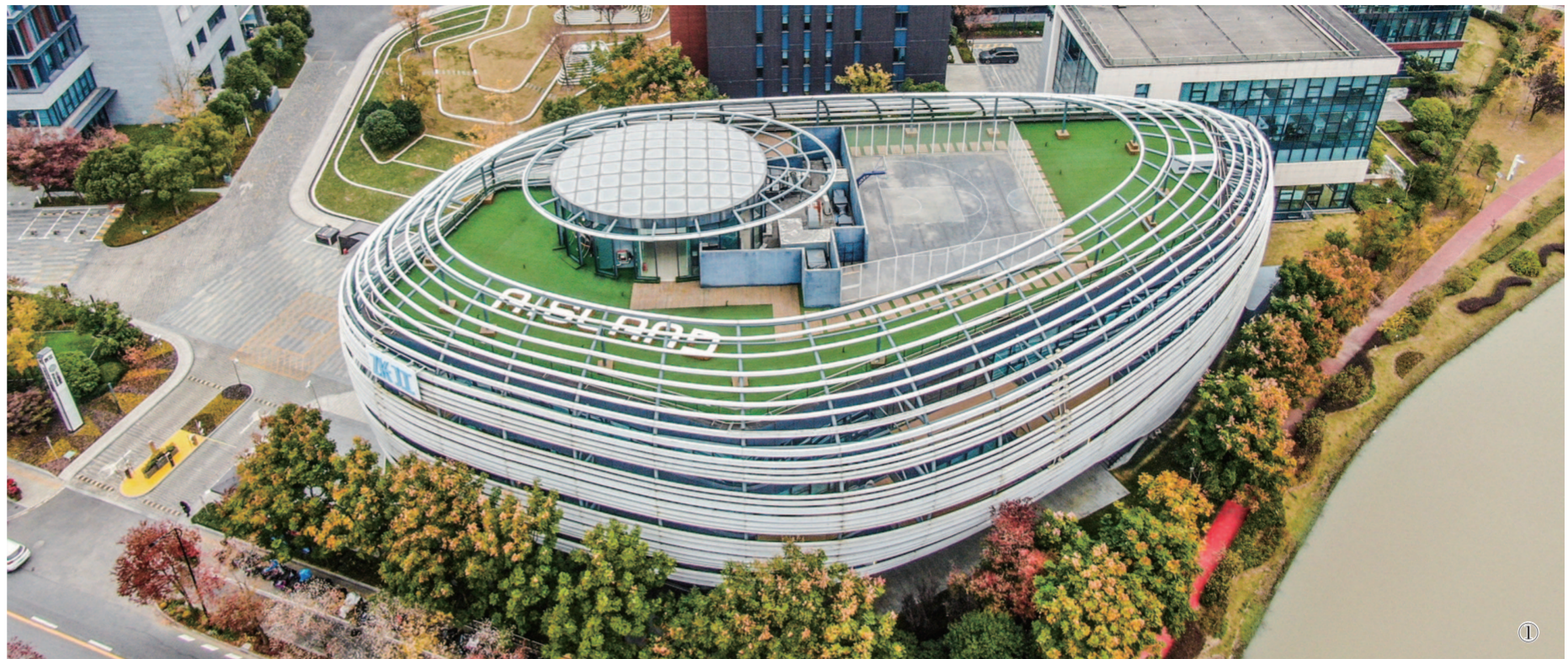
结合自身优势,上海将加强国际商事仲裁规则制度创新视为重要抓手。

近期,上海在国际仲裁领域接连拿下诸多“全国首例”,包括全国首例涉外海事临时仲裁案件等。这离不开制度保障。去年底,《上海市推进国际商事仲裁中心建设条例》施行,在全国率先引入仲裁地、临时仲裁等接轨国际通行规则的仲裁制度规则。这激励着更多仲裁机构大胆创新探索业务模式。譬如,发布全球首部适用于机构仲裁的航空仲裁规则。

“这充分体现了上海地方立法兼顾对标国际与本土输出,具有普适性的国内经验和规则上升为国际规则,进一步提高在国际规则制定方面的影响力。”业界专家这样看。

聚焦“五个中心”建设,上海始终以高质量立法、高质量监督推动高质量发展。2020年,在上海科创中心建设基本框架形成之际,上海市推进科技创新中心建设条例颁布施行,成功构筑起科创中心建设的“四梁八柱”。今年,恰逢上海国际金融中心迈向全面提升阶段,《上海市推进国际金融中心建设条例》全面修订,助力实现新突破、新提升。

进一步提升国际竞争力影响力需要更高水平开放。上海坚持对标国际一流标准和最佳实践,构筑与国际通行规则相衔接的制度框架,建立起更强的公信力,也让改革更具穿透力,助力营造市场化法治化国际化一流营商环境。



## 瞬间

**2013年**(第三方首次参与立法项目筛选)  
上海2013—2017五年立法规划,从征集立法建议到完成立法规划草案耗时8个多月。作为首次被委托的“第三方”机构,上海社会科学院成立了政法、经济、文化、社会、生态文明5个研究小组,对收到的255件立法建议项目进行研究。此次立法规划项目首次向市民公开征集建议,首次三度征求人大代表意见建议。

**2016年**(首批上海市人大常委会基层立法联系点设立)

2016年7月1日,上海市人大常委会首批10家基层立法联系点设立。首批基层立法联系点涉及不同工作领域,有联系点专门从事法律领域工作,有联系点主要工作与企业关系密切。

此后,市人大常委会基层立法联系点“扩围提质”,不仅增至25个联系点,更覆盖全市16个区,开进了产业园区、居民区。这些联系点不断优化完善信息采集网络,将信息采集点开进张江科学城等改革开放的第一线。

**2020年**(长三角首次就示范区建设同步立法)

2020年9月25日,市十五届人大常委会第二十五次会议表决通过《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》,沪苏浙两省一市人大常委会为保障国家战略实施,首次就示范区建设同步作出法律性决定。由此,进一步打破行政壁垒,推动长三角一体化高质量发展。

**2021年**(首批浦东新区法规出炉)

2021年9月28日举行的市十五届人大常委会第三十五次会议上,《上海市浦东新区深化“一业一证”改革规定》《上海市浦东新区市场主体退出若干规定》表决通过。这也意味着,首批浦东新区法规出炉。两部法规关乎经营主体的“一进一出”,着力优化营商环境,为浦东引领区建设提供法治保障。

**2024年9月**(全国首部关于中小学校外实践教育促进的地方立法)

2024年9月1日起,《上海市中小学校外实践教育促进规定》施行。这部法规属于创新性立法,相关领域此前尚无国家上位法和兄弟省市的地方立法,属于全国首创。该法规体现前瞻性、小切口,既注重解决实际问题,也积极促进全社会资源汇聚和有效利用。

①扎根于张江人工智能岛的企业正加速发展。

②元荡湖受益于长三角协同立法,正迈向共管共治新阶段。

③浦东新区工商联基层立法联系点把信息采集点开进张江科学城,皓元医药董事长郑保富(中)正参与生物医药相关法规的建议讨论。

本版图片均本报记者 袁婧摄

## 专家视点

# 深化立法领域改革,用足用好制度优势

——专访上海市社会科学界联合会副主席沈国明

■本报记者 王嘉旖

法者,治之端也。作为上海地方立法实践的参与者、推动者,上海市社会科学界联合会副主席沈国明认为,随着以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断发展完善,地方立法的工作思路与时俱进,一方面继续聚焦经济社会发展的需要,不断通过立法改革使法律体系更趋完善,另一方面要用足用好制度资源,让各类法律法规切实落地,产生应有效应。

去年3月修改后的《立法法》明确全国人大常委会赋予上海市人大及其常委会制定浦东新区法规的权力,这正是创新之举。其意在实现制度创新,为改革开放提供良好的制度环境。“各部门应积极参与、群策群力,加速释放浦东新区法规的溢出效应。”在沈国明看来,浦东新区法规的立法项目,应当来自现实需求、回应社会的改革呼声,并形成推动经济社会发展的制度机制。

他也认为,要统筹推进立、改、废、释、纂

等方式,提升立法工作效率。譬如,立法解释权倘若运用得当,有助于提高立法效率。“立法解释帮助大家准确理解立法宗旨和原意,一些本来不甚清晰的问题得到解决,既省却了原本需修法的较长程序,也有助于更好地发挥现有法律法规的实际效果。”

## 突破既有规则,放手改、大胆闯

地方立法权本身就是改革开放的产物。沈国明说,地方立法功能可分为3类。第一类是根据国家法律法规,制定地方的实施细则。第二类是解决地方事务。比如,黄浦江上游水源地保护、垃圾分类等。第三类是为国家制定法律“趟路”“试制度”,为国家立法探索方向和积累经验。浦东新区法规在很大程度上承担的正是“探新路”的使命。

谈及浦东新区法规,沈国明强调,改革开放以来,上海承担过多项“趟路”探索任务,如今要坚持发扬优良传统,弘扬改革精神,坚持立足全市乃至国家经济社会发展的

大局看待浦东新区法规。各职能部门不能只管眼前的“一亩三分地”,要形成合力,破解体制性、机制性难题。全国人大常委会授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规,“实际上赋予了上海勇闯敢干的相应权力,上海应当充分利用这项制度大胆闯,创新新规则,让浦东高水平的改革开放于法有据,为全市乃至全国积累经验,提供示范。”

## 坚持问题导向,找准“牵一发而动全身”关键点

深化立法领域改革,意味着将有限的立法资源用在刀刃上。

“切口小、聚焦解决现实问题,这是数十年地方立法成功经验,也符合全国人大对地方立法的要求。”在沈国明看来,地方立法不应追求体系化,也不能满足于将相关政策条文化,而应当注重可操作性。

想要精准捕捉经济社会发展中的痛点、难点,就需要坚持科学立法、民主立法,要用足用好现有的制度资源。比如,关于

立法有很多制度资源可充分运用,立法听证会、论证会等。

他清晰记得上海市人大常委会举行的多场立法听证会的场景。譬如,中小学校学生伤害事故处理问题、劳动合同问题、优秀历史风貌区和历史建筑保护问题等,利益相关方、政府部门代表、社会人士等就同一个主题轮番发言,在经历了观点碰撞后,在权利义务与权力责任的配置方面取得共识,对提高立法质量有帮助。

他认为,法律是社会关系的总和,立法过程应是体现全过程人民民主的过程,充分发扬民主,有助于认识事物间的彼此联系,减少决策出现合成谬误。为此,上海要进一步发挥基层立法联系点的作用,使其内涵不断丰富,运作更加优化。

目前,设在产业园区、居民区的基层立法联系点资源禀赋不同,功能任务也各有侧重。“这些基层立法联系点就像立法网络的‘神经末梢’,能否发挥采集基层意见的优势,精准探测到对于经济社会发展来说‘牵一发而动全身’的关键点、敏感点,这才是更重要的。”他认为,通过系统设计,让更多基层立法联系点发挥主观能动性,将是深化立法领域改革的发力点之一。