

云南：以高质量地方立法促发展保善治

瞿姝宁

先后制定出台民族团结进步示范区建设条例、创建生态文明建设排头兵促进条例，以地方立法积极推动“三个定位”建设；云贵川三省共立赤水河保护“条例+决定”，开创我国地方流域共同立法先河；生态环保领域立法数量多、分量重，走在全国前列……近年来，省人大及其常委会、各州(市)人大及其常委会坚定不移

坚持党对立法工作的领导，紧紧围绕习近平总书记考察云南重要讲话精神、中央重大决策部署和省委工作要求，不断强化人大主导作用，积极开展地方立法工作取得显著成绩，为全省经济社会发展提供了有力法治保障。

4月19日，2022年全省地方立法工作视频会议

在昆明举行。会议总结了我省地方立法工作取得的成效，部分州(市)结合各地工作实际分享交流了工作举措和经验做法。与会人员表示，将守正创新、积极作为，坚持和发扬好经验、好做法，补齐短板、提升质量，推动我省地方立法工作高质量发展，以良法促发展、保障善治。



昭通境内的赤水河 柴峻峰 摄

省人大常委会——积极探索新时代地方立法工作新路子

本屆以来，省人大及其常委会坚持围绕中心、服务大局，围绕深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神，紧扣“三个定位”，聚焦三大攻坚战，紧贴人民群众对美好生活的期盼，加强科学立法、民主立法、依法立法，着力提高立法质量和效率，成效显著。

以地方立法落实中央决策部署和省委要求——围绕习近平总书记对云南发展“三个定位”目标，制定出台了民族团结进步示范区建设条例和创建生态文明建设排头兵促进条例，围绕九大高原湖泊保护制定了“一湖一条例”并多次进行修订完善。为做好2021年全省县乡人大换届选举工作，省人大常委会及时作出关于修改我省县乡两级人大代表选举实施细则的决定，为我省换届选举工作提供了有力的法治保障。

以地方立法促进改革发展——去年，省人大常委会根据国家立法工作取得的重要成果、我省改革和高质量发展需要，对涉及民法典、生态环境、营商环境等领域地方性法规进行了专项清理，打包废止不符合行政许可、商事制度改革要求的法规5件，修改法规11件。审议通过了中小企促进条例，为中小企业公平参与市场竞争，维护合法权益，

开展创业创新，实现健康发展提供了有力法治保障。

围绕生态环境保护大力推进重点领域立法工作——在全国率先出台生物多样性保护条例，审议通过关于全面贯彻实施长江保护法促进高质量发展的决定，探索跨区域共同立法保护赤水河，坚持以最严密制度、最严格法治保护生态。今年1月，省十三届人大五次会议审议通过了云南省土壤污染防治条例，进一步丰富和完善了我省生态文明建设和环境资源保护的地方性法规。

回应人民对美好生活的追求——我省地方立法历来关注民生福祉，重视维护人民群众的切身利益，制定出台了一系列保障民生福祉的地方性法规。在全国率先出台关于深入学习宣传和实施民法典的决定，及时作出关于依法全力做好新冠肺炎疫情防控工作的决定，出台老年人权益保障、养老服务条例，多次修改人口与计划生育条例等，回应人民群众重大关切。

立法形式守正创新、积极探索——2021年，云南和贵州、四川同步通过关于加强赤水河流域共同保护的決定和各自省份的赤水河流域保护条例，受到

全国人大常委会和相关部委充分肯定，为各州(市)立法实践提供有益借鉴。如，2021年昆明和曲靖在制定养老服务条例过程中，由省人大法工委牵头就条例涉及的共性问题进行座谈讨论，相互取长补短，收到了较好的立法效果；近年来，在文明行为促进条例、乡村清洁条例等地方性法规的制定过程中，各州(市)通过多种方式相互学习交流，共同探索提高。

“小切口”“小快灵”立法效果明显——近年来，我省积极引导各地立足工作实际，着眼解决问题，积极开展立法工作，制定了很多切口小、效果好、特色明的地方性法规，如玉溪革命遗址保护条例、保山龙陵松山战役战场遗址保护条例、怒江美丽公路路域环境管理条例、文山三七发展条例等。其中，保山龙陵松山战役战场遗址保护条例从地方性法规的角度增强了对松山战役战场遗址的保护、管理和合理利用，弘扬抗战精神，进行爱国主义教育，在全省乃至全国特色鲜明；怒江美丽公路路域环境管理条例，通过立法保护公路的周边环境，为实现路域环境道路美、环境美、乡村美、风光美、生活美的目标提供了法治保障。

昆明市人大常委会——突出昆明特色 体现昆明需求 服务昆明发展

自1987年制定第一件地方性法规《昆明市关于游行示威的暂行规定》开始，昆明市人大及其常委会共制定地方性法规92件，废止17件，修订、修正、打包修改97件(次)，全部立改废工作共计206件(次)。截至目前，昆明市现行有效的地方性法规共75件，涵盖经济、政治、文化、社会和生态文明建设等方面，初步形成了具有一定昆明特点的地方性法规体系。

近年来，昆明市人大常委会主动适应全面依法治国面临的新形势新要求，以科学立法、民主立法、依法立法原则推进地方立法实践，以高质量立法努力开创昆明地方立法工作新局面。

昆明市人大常委会注重突出昆明特色，体现昆明需求、服务昆明发展，始终把提高质量作为地方立法工作的永恒主题，牢固树立质量第一理念，力争使每一部法规都成为精品。针对昆明区域性国际中心城市，先作出决议推

动工作，再出台《昆明市建设区域性国际中心城市促进条例》，从地方立法层面保障昆明建设区域性国际中心城市目标任务的实现，成为立法与改革决策相结合的成功范例。

在地方立法实践中，围绕经济社会发展，近年来制定建设区域性国际中心城市促进条例、滇池国家旅游度假区条例等，修订高新技术产业开发区条例、经济技术开发区条例等，有效发挥了法规对经济社会发展的引领作用。围绕城乡规划、建设和管理，制定城市管理综合行政执法、城市地下管线管理、城市轨道交通管理等条例，修订城乡规划、道路交通安全、燃气管理等条例，为提升城市治理能力水平奠定法治基础。围绕生态环境保护，制定清水海保护条例，修订城镇绿化、机动车排气污染防治等条例，筑牢全市持续发展生态基础。围绕保障和改善民生，制定民办教育促进、保障残疾人合法权益、献血、学校安全等条

例，为人民共享发展成果作出制度安排；围绕民族文化遗产和保护，加强对民族自治县民族立法工作的指导，协调解决石林喀斯特世界自然遗产地保护条例和禄劝文化遗产保护条例在立法工作中出现的困难和问题。

立足完善创新立法机制，昆明市人大常委会制定出台了地方立法规划、年度立法计划、法规草案公开征求意见和地方立法工作公众意见表达、公众意见采纳情况反馈等规定，最大限度凝聚社会共识、反映人民诉求；健全完善立法起草、论证、协调、审议机制，制定出台完善立法起草论证协调审议机制意见，进一步强化市委领导、人大主导、政府协同、各方配合、公众参与的工作机制；制定出台“立法中涉及重大利益调整论证咨询”和“争议较大的重要立法事项引入第三方评估”的工作规范，面对涉及重大利益调整问题时能够更好地集中民智、了解民情、反映民意。

玉溪市人大常委会——找准切入点 立好管用法

为做好地方立法工作，玉溪市人大常委会从坚持党的领导入手，找准立法工作的根本点。把坚持中国共产党的领导列入《玉溪市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规条例》，作为做好地方立法工作必须遵循的重要政治原则，严格落实立法工作向市委请示报告制度。立法规划计划的编制、重大立法项目的调整、立法中重大问题和重要事项向常委会党组讨论研究，及时向市委请示汇报，再按照法定程序提请审议。行使地方立法权以来，常委会党组共向市委请示汇报立法工作16次。

从坚持问题导向入手，找准立法工作的突破点。针对玉溪市行使地方立法权以来市人大及其常委会立法活动缺乏程序规范的问题，制定了《玉溪市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规条例》，全面规范市人大及其常

委会的立法活动。针对新平哀牢山县级自然保护区保护管理体制机制不顺、保护措施乏力等问题，制定了《玉溪市新平哀牢山县级自然保护区条例》。针对城镇绿化工作中建设管理不规范、养护与管理责任不清晰、监督机制不完善等问题，制定了《玉溪市城镇绿化条例》，为建设生态宜居幸福玉溪发挥积极作用。制定了《玉溪市文明行为促进条例》，为提升社会文明程度和市民文明素养，创建全国文明城市打下坚实的法治基础。针对革命遗址保护利用中机制不健全、保护管理职责不明晰等问题，制定了《玉溪市革命遗址保护条例》。该条例制定后，玉溪先后出台《玉溪市革命遗址保护利用工作实施方案》《玉溪市革命遗址认定暂行办法》，成立了革命遗址保护专家咨询委员会，加大对革命遗址的保护利用，使其成为玉溪市党

史学习教育中“我为群众办实事”的生动案例。

从践行全过程人民民主入手，找准立法工作的落脚点。工作中带着需要解决的问题，深入基层，深入实际，运用座谈会、论证会、听证会、视察检查、问卷调查等方式，广泛听取各方面意见，为立法工作打下群众基础。在全市建立了10个基层立法联系点，制定了《玉溪市市人大常委会基层立法联系点工作办法(试行)》，有效发挥联系点社情民意“直通车”的作用；建立了立法咨询专家库和地方立法基地，充分发挥专家的智囊作用；建立了人大代表参与地方立法、立法协商、公开征求意见等制度，确保每一项法规草案都广泛征求和听取常委会组成人员、人大代表、政协委员、基层干部群众的意见建议，使立法活动和立法工作成为践行全过程人民民主的生动实践。

保山市人大常委会——求真务实立良法 服务大局促发展

近年来，保山市人大常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法，认真践行全过程人民民主，围绕中心，服务大局，立法工作取得显著成绩。

保山市人大及其常委会自2016年3月获得地方立法权以来，已制定《保山市昌宁田园城市保护条例》《保山市龙陵松山战役战场遗址保护条例》《保山市城市环境卫生管理条例》《保山市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规条例》《保山市和顺古镇保护条例》《保山市乡村清洁条例》六部地方性法规。《保山市文明行为促进条例(草案)》将于今年6月一审。

立法实践中，保山市人大常委会坚

持党的全面领导，于2017年制定了《中共保山市人大常委会党组向市委请示报告立法工作办法》，明确了市人大常委会党组向市委请示报告地方立法事项范围；坚持以人民为中心的立法理念，不断提高立法的质量和效率，做到民之所呼、立法所应。在法规的内容、制度设计上，坚持针对问题立法、立法解决问题，着力在本地特色上下功夫，在有效管用上做文章，努力避免“大而全”“小而全”，提倡“小而精、短而实”。

在立法工作机制建设方面，保山市人大常委会制定出台了地方性法规听证办法、立法评估办法、地方性法规立项办法、地方立法咨询专家库管理办法

等立法工作制度，为立法提供了制度保障。同时，积极建立基层立法联系点，在保山学院、市社科联建立立法咨询基地，为地方立法工作提供咨询。

为确保所立地方性法规得到有效实施，在加强对所立地方性法规进行宣传的基础上，保山市人大常委会已对《保山市昌宁田园城市保护条例》《保山市城市环境卫生管理条例》实施情况进行执法检查；对《保山市龙陵松山战役战场遗址保护条例》进行立法后评估。通过检查和评估，对执法工作中还存在的问题及时向相关部门提出了整改意见和建议，对立法工作中还存在的短板及时进行了总结和补齐。

楚雄彝族自治州人大常委会——“五坚持五确保”护航改革发展

楚雄彝族自治州于1982年开始行使制定自治条例、单行条例立法权，于2016年开始行使制定城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等地方性法规立法权，至今已制定了1部自治条例、11部单行条例、5部地方性法规。近年来，楚雄州人大常委会坚持以良法促进发展、保障善治的价值取向和不抵触、有特色、可操作的地方立法原则，不断加强和改进立法工作，用好两个立法权，以“五个坚持五个确保”为地方经济社会高质量发展提供了有力的法治保障。

坚持党的领导，确保立法工作正确的政治方向。五年立法规划、年度立法计划及每项法规草案均由州人大常委会党组研究并报请州委同意后，才提请人大常委会会议审议，从而保证了及时准确地反映州委意图，把党的领导贯彻到立法项目的确定、论证、协调、修改、审议全过程和各方面。

红河哈尼族彝族自治州人大常委会——在探索中稳步推进基层立法实践

自2016年行使地方立法权以来，红河哈尼族彝族自治州人大常委会积极探索实践，稳步推进地方立法工作，取得积极成效。

根据立法法规定，红河州人大常委会制定了立法条例，并制定或修订相应配套制度，形成了以立法条例为主干，相关制度为补充，覆盖立法项目提出、起草、论证、听证、审议、报批等环节的程序规定，地方立法工作步入正轨、形成规范、稳步推进。近年来，红河州人大常委会积极探索城乡建设与管理领域立法，制定了蒙自城市管理条例；探索环境保护领域立法，制定了大屯海长桥海三角海保护管理条例；探索历史文化保护领域立法，制定了非遗传承人保护条例。三部地方性法规的制定施行，对

坚持人大主导，确保立法质量和效率。在立项环节加强主导，深入研究立法需求，把事关全州经济社会发展和人民群众关心关注的急难愁盼事项纳入规划和计划，变“等菜上桌”为“点菜上桌”；在起草环节加强主导，人大提前介入并督促指导重要立法项目的起草等工作，主动把握立法工作进程；在审议环节加强主导，对公开征求到的意见和人大常委会的审议意见认真研究，审慎作出一致结论。

坚持问题导向，确保立得住真管用。以“小切口”解决“大问题”，体现地方立法的“小快灵”。如，楚雄州人大常委会制定的彝医药条例公布施行后，州政府制定了10件配套性文件，促使彝医药事业进入全新发展时期，首批254名彝医医师得到认证，55个彝药品种、彝药制剂获得批准文号，成功打造中国首个彝医药康养示范园、中国彝医药博览馆，深受社会各界好评。再如，以城

特色风貌的规划、建设和管理为切口，制定了城乡特色风貌建设条例；针对广大基层群众对乡村人居环境提升改善的期盼，制定了乡村清洁条例，一系列独具特色的“小切口”立法，取得实效、获得好评。

坚持开展“回头看”，确保立法水平不断提升。对多部单行条例和地方性法规的制定及实施进行“回头看”，深入分析立法工作中的成功与不足，客观评估法规实施的成效，把立法后评估工作做深做实，以经验积累引导和促进立法水平提高。

坚持健全制度完善机制，确保按照规矩立法。先后制定并实施了《楚雄彝族自治州人民代表大会及其常务委员会立法条例》《中共楚雄州人大常委会党组向州委请示报告立法工作办法》《楚雄州人大常委会立法咨询专家库管理办法》等11项立法工作制度，推进地方立法工作制度化、规范化。

地方城市建设发展、生态文明建设、弘扬优秀文化起到很好的引领和推动作用，立法成效初步显现。

通过立法实践，红河州人大常委会总结五方面体会经验：一是增强法治意识是地方立法环境条件的需要，特别是各级党委领导法治意识增强，有利于立法工作推进。二是坚持党的领导是地方立法正确方向的保证，立法工作中要始终坚持党对立法工作的集中统一领导，立法计划、立法重大事项等要及时请示党委。三是正确主导立法是地方立法依法规范的保障，人大要主导立法，但不能“主导”变成“包办”。实践中，每个立法项目可由人大制定一个总体方案，并形成“制定时间路线图”“立法问题清单制”“法规起草专班制”等工作方法，推进立法工

作依法规范、有质有效开展。四是政府依托有力是地方立法优质高效的关键。州市一级地方立法，大多都是涉及行政管理的立法，需要政府做好前期起草工作，政府的重视程度和起草水平尤为为重要。为此，建议督促每个立法项目都成立州政府领导为组长、有关部门负责人为成员的起草领导小组，并抽调业务骨干形成起草工作专班。人大强化督促和指导，严把起草质量关和程序关。五是社会参与广泛是地方立法贴近现实的途径。有序扩大公民对立法工作的参与，是科学立法、民主立法的必然要求。要通过各种途径和形式，努力扩大立法工作社会参与度，特别是立法协商等的有效开展，拓宽了社会参与立法工作的渠道和群体，推进了民主立法，提高了法规质量。

临沧市人大常委会——发挥地方立法引领推动作用

近年来，临沧市人大常委会紧紧围绕中心、服务大局，始终把引领推动临沧高质量发展作为立法的重中之重，不断提高地方立法工作的质量和效率，积极保障和促进临沧治理体系和治理能力现代化建设。

临沧市人大常委会自2016年获得地方立法权以来，紧扣脱贫攻坚首要政治任务，通过立法助力精准扶贫、精准脱贫，推进乡村振兴，同时立足市情，紧扣提升城乡人居环境问题，制定出台了临沧市城乡清洁条例等，为积极推进美丽临沧建设提供了有力的法治保障；围绕使南汀河流域山变绿、水变清、景变美、民变富的立法目的，制定出台了临沧市南汀河保护管理条例，有力推动了南汀河流域经济社会健康

发展和生态环境保护；制定出台临沧市城市绿化管理条例，不断提升城市绿化规划、建设、保护和管理水平；把保护古树茶资源作为核心，把提升临沧古树茶茶叶品质作为关键，制定出台临沧市古树茶保护条例，群众依法保护和利用古树茶资源的法治观念和法治意识明显增强；为进一步加强对饮用水水源的保护，制定出台临沧市集中式饮用水水源保护条例，回应群众关切。

为做好依法立法，临沧市人大常委会制定出台《临沧市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规条例》，为地方立法设定了全面而具体的法定程序遵循。同时，先后制定《关于地方立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工

作规范》等2个工作规范，制定《临沧市人民代表大会法制委员会议事规则》等10项工作制度，规范各环节工作。

同时，临沧市人大常委会坚持把全过程人民民主贯穿于立法工作全过程各方面，通过公开向社会征集立法建议项目、面向社会公开征求意见、召开立法座谈会、听证会等方式，广泛征求和吸纳社会各界和广大人民群众的立法意见和建议，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到立法工作各领域全过程。还积极创新方式、改进工作举措，建立挂牌了28个基层立法联系点，成立了18人组成的地方立法咨询专家库，使立法工作更加接地气、察民情、聚民智、惠民生。