

以改革精神推进安徽地方立法高质量发展

聂志琦

党的二十届三中全会发出了进一步全面深化改革、推进中国式现代化的号召,并把坚持全面依法治国作为进一步全面深化改革的重大原则之一,强调“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”。良法是善治的前提,全会要求“深化立法领域改革”,对立法工作作出明确部署。在安徽,自第一部地方性法规——《安徽省各级人民代表大会选举实施细则(试行)》于1980年7月制定出台以来,安徽省各级地方立法机关共制定、修改地方法规900余件,内容覆盖城乡建设与管理、生态文明建设、基层治理、历史文化保护、民生保障等多个领域,对安徽经济社会发展起到了积极的保障、引导和推动作用。当前,面对党的二十届三中全会提出的要求,安徽地方立法工作必须以改革精神为指引,坚持目标导向和问题导向,不断推动地方立法高质量发展,以法治保障二十届三中全会精神在安徽落地见效。

创新立法工作机制 完善地方立法工作格局

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,重在明确各立法主体责任,优化完善立法工作机制,凝聚立法工作合力,提升地方立法的制度供给能力。首先,地方党委应当当好地方立法工作的“方向盘”,坚持以习近平法治思想为指导,围绕党中央大政方针以及地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署,站在政治高度以全局意识谋划地方立法工作,确保地方立法工作服从党和国家发展的大局。同时建立健全重大立法事项请示报告制度、立法规划计划审定批准制度、重大立法事项协调制度等,实现党委对立法工作的领导制度化、规范化。其次,有立法权的人大要发挥好立法工作中的主导作用,切实贯彻落实习近平总书记关于“有立法权的地方人大要严格遵循立法权限,围绕贯彻落实党中央大政方针和决策部署,做好地方立法工作,着力解决实际问题”的指示要求,在立法项目筛选确定、五年立法规划编制、年度立法计划制定、法规起草审议等各环节和全过程中主动作为,把牢立项关、起草关、审议关,确保立法决策和改革决策相统一、相衔接。同时还要加强对地方立法工作的组织协调。全面深化改革,必会触及更深层次、更多主体的利益分配关系。因此,地方人大及其常委会要善于组织各方面立法力量,有效统筹立法资源,协调多元利益主体关系,妥善解决各种意见分歧,凝聚立法共识。再次,注重发挥政府在地方立法工作中的重要依托作用。有立法权的地方政府,是地方政府规章的制定主体,是地方立法的主要执行主体,也是主要规范对象,同时还是地方立法项目的重要信息

来源。所以,地方政府应当根据地方经济社会运行、全面深化改革、行政管理工作中出现的新情况、新问题,及时提出立法项目意见建议;加强与人大有关专门委员会、常委会工作机构的沟通联系,做到政府立法与人大立法协同衔接;完善政府立法相关体制机制和工作程序,着力解决部门利益法制化和立法地方保护主义等问题,杜绝放松监管的“放水”现象,以及增设公民义务的“筑坝”现象。最后,积极拓宽社会各方参与地方立法途径和方式。要广泛吸纳政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织等各界人士参与到地方立法工作中来,使立法能够体现和维护最广大人民群众的根本利益。丰富参与立法的方式方法,既要用足立法调研、咨询论证、立法座谈、立法听证等老办法,也要用好基层立法联系点、人大代表联络站、立法意见建议反馈等新途径。同时加快建设“智慧人大”平台系统,以更透明、更精准、更高效地汇聚民意、集中民智、反映民意。

围绕安徽改革发展战略部署 加强重点领域新兴领域立法

习近平总书记指出,“科学立法是处理改革和法治关系的重要环节”,立法应当主动适应改革需要,确保重大改革于法有据。据此,安徽地方立法工作必须锚定打造具有重要影响力的“三地一区”战略定位,紧盯实现“六个新提升”、做到“六个当先锋”的改革目标,瞄准高质量发展、民生保障、生态环境保护等重点领域以及信息技术、人工智能、物联网等新兴领域,综合运用“大块头”和“小切口”等多种立法形式,充分发挥地方立法实施性、补充性、探索性功能作用,有力保障中国式现代化美好安徽建设。首先,发挥地方立法实施性功能,健全保证宪法法律实施的制度机制,打破利益藩篱,制定、修改与上位法相配套的实施办法,从法制层面确保党中央重大决策部署,特别是党的二十届三中全会关于进一步全面深化改革的工作要求在安徽不折不扣地落实落地,实现“全国上下一盘棋”。其次,发挥地方立法补充性功能。坚持问题导向,根据安徽经济社会发展改革的实际情况及其对立法调整的需求,在立法权限内对上位法空白之处拾遗补缺,制定关于地方事务的条例、规定,突出解决安徽的具体问题。最后,发挥地方立法探索性功能,在国家尚未立法,而安徽已经形成改革发展经验的领域,用好用足地方立法权限,将实践证明行之有效的改革成果及时入法入规,确保改革在法治轨道上进一步深化,同时也为中央立法积累经验,耕好立法“试验田”。

健全区域协同立法机制 助推安徽省域内外协调发展

推动区域协调发展是中国式现代化美好安徽建设的重要内容。2024年10月,习近平总书记在安徽考察时指出,安徽要“以深入推进长三角一体化发展为牵引,带动省域内区域协调发展,在长江经济带发展、中部地区崛起战略中发挥更大作用”。而区域协调发展必然会面对地区分割、行政壁垒等障碍,区域协同立法正是破解区域治理难题的有效举措。对此,安徽提出“健全长三角等区域协同立法机制”。一方面,完善现行的人大常委会主任座谈会等会议式合作平台,设立由人大代表、政府部门、专家学者等多方参与的立法协调机制,加强立法信息沟通,妥善协调立法冲突,做好立法后评估和实施监督工作。另一方面,健全协同立法工作机制,包括立法规划协调对接机制、区域协同立法启动机制、区域立法内容磋商及处理机制、立法动态通报机制、重大项目联合攻关机制、立法交叉备案机制等,确保区域协同立法的项目、过程和内容的协调一致,形成立法供给区域协同效应,助力谱写安徽省域内、外协同高质量发展新篇章。

统筹立法废改 提高立法整体质效

统筹立法废改,是以系统观念综合运用制定、修改、废止等立法形式,达成地方立法体系内部的和谐一致。对安徽地方立法工作来说,统筹立法废改的出发点是满足安徽经济社会发展发展的实际需求,即制定地方改革发展需要的,能够解决实际问题的地方法规;对不能适应安徽经济社会发展要求,甚至可能桎梏改革进一步全面深化的,就要及时修改或废止。统筹立法废改的目标是完善安徽地方立法体系。新时代十年是我国经济社会发展取得历史性成就,发生历史性变革的十年,立法修法等活动也随之日益频繁。而且,随着地方立法权的扩容,地方立法数量迅速增长,体系日趋庞杂,难免出现顾此失彼的问题,主要体现在地方立法体系系统性不足,立法重复、冲突和空白情况存在。因此,安徽地方立法工作必须坚持系统观念,把统筹立法废改作为重要抓手,打破部门隔阂、协调意见分歧,有计划地开展立法备案、审查、清理,增强安徽地方立法体系的系统性、整体性、协同性、时效性,以高质量立法促进高质量发展。

建立健全我省涉外法治工作机制

魏维洁

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》将“加强涉外法治建设”列为一项独立的改革举措,体现了党中央对涉外法治工作的高度重视,凸显了涉外法治在全面深化改革、推进中国式现代化进程中的重要地位和作用。近年来,我省在充实涉外“法治工具箱”、构建涉外法治体系方面取得显著进展,但与打造改革开放新高地的战略目标以及满足我省企业、公民日益增长的涉外法治需求相比,仍存在一定差距。省委十一届七次全会提出要“建立健全涉外法治工作机制”,我省应立足实际,深入贯彻落实党的二十届三中全会精神,积极探索加强涉外法治建设的具体路径,持续推动我省涉外法治工作机制的健全与完善。

强化政治引领 把好我省涉外法治工作正确方向

习近平总书记强调,在强国建设、民族复兴新征程上,必须坚持正确政治方向,以更加积极的历史担当和创造精神,加快推进我国涉外法治体系和能力建设。党的二十届三中全会强调要“建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的工作机制”。涉外法治工作是一项涉及面广、联动性强的系统工程,必须明确政治方向,强化政治引领,坚持党对涉外法治工作的统一领导,将党的领导贯彻到我省涉外法治工作全过程和各方面。

加强理论学习与思想引领。涉外法治是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,事关全面依法治国,事关我国对外开放和外交工作大局。加强涉外法治建设,既要以习近平法治思想作为根本遵循和行动指南,又要自觉贯彻习近平外交思想,习近平总书记关于高水平对外开放等重要论述。各级领导干部要带头尊法、学法、守法、用法,切实提升涉外法治思维和依法办事能力。

健全我省党对涉外法治工作的领导体制机制。健全完善党领导涉外法治工作的制度和体制机制,加强党委对涉外法治工作的统筹协调,确保党的领导贯穿立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养等各个涉外法治工作环节,确保涉外法治工作始终沿着正确的政治方向前进。

加强我省涉外法治工作的统筹规划与落实。在党的领导下,紧密结合我省实际,科学制定我省涉外法治工作的发展规划和年度计划,明确目标任务和工作重点,确保规划和计划符合党的方针政策和战略部署。加强党对涉外法治工作的监督指导,定期对工作进展情况进行评估和总结,及时发现和解决

存在的问题。将涉外法治工作纳入法治建设考核体系,确保涉外法治各项工作任务在党的领导下落到实处,为我省涉外法治建设提供坚强的政治保证。

完善立法保障 建立健全我省涉外法规规章体系

党的二十届三中全会提出要“完善涉外法律法规体系”。涉外法治的核心使命在于维护国家的主权、安全和发展利益,因此,涉外法律法规体系的构建必然以中央层级的涉外法律法规为基石。但同时,地方性立法活动在我国涉外法律法规体系构建中所发挥的重要作用亦不容忽视。地方的涉外法规规章能够对上位法规定进行细化,从而使国家涉外法律法规在本行政区域内得到更为精准、有效的贯彻实施。尤其我国涉外法律法规体系还存在一些薄弱点、空白区,地方立法可发挥先行先试的制度试验作用,为全国性立法积累立法经验。基于此,我省应积极把握涉外法治发展的战略机遇,秉持急用先行的原则,推进我省涉外法律法规体系的建立与完善,服务和保障国家涉外法律法规体系建设。

着力加强我省涉外法规规章立法工作。我省立法机关需进一步增强涉外立法意识和涉外立法能力,依据《立法法》所赋予的立法权限,紧密结合我省的具体情况和实际需要,立改废释并举,完善涉外法规规章及其他法规规章中的涉外条款。不断提高涉外立法的质量和水平,并及时将涉及外商投资、对外贸易、文化旅游等领域的地方性法规和政府规章进行英文版编译,以便相关人士能够遵循并将其作为准据法的权威版本。

全力服务国家涉外法律法规体系建设。以中国(安徽)自贸试验区为制度试验平台,在不断对标高标准国际经贸规则的涉外实践中,注重将企业和公民面临的涉外法律问题和挑战转换为立法需求,发挥好我省国家级立法联系点的立法意见收集作用,助力国家涉外法律法规完善。

提升实施效能 不断优化我省涉外法治实施体系

涉外法治实施体系是中国特色社会主义法治体系中建设高效法治实施体系的组成部分,涵盖涉外执法、涉外司法、涉外守法等多个重要层面。习近平总书记强调,要建设协同高效的涉外法治实施体系,提升涉外执法司法效能。党的二十届三中全会进一步明确,在加强涉外法治实施体系建设方面,要着重“深化执法司法国际合作。完善涉外民事法律关系

中当事人依法约定管辖、选择适用域外法等司法审判制度”。

强化执法司法国际合作的意识和能力。我省相关部门应深入贯彻实施《对外关系法》《国际刑事司法协助法》及其配套规定。在办理跨境案件,诸如跨境赌博、跨境电信诈骗等案件时,要增强适用国际司法协助条约的意识和能力,确保跨境案件得到高效和公正的处理。

完善涉外民事案件的司法审判制度。当务之急是要保障涉外民事案件当事人依法约定管辖、自由选择适用域外法的诉权得以充分实现。为此,我省应着手建立统一的域外法律查明机制与平台,提升司法审判人员在涉外民事案件中的审判能力,提高司法公信力,为涉外法治建设提供坚实支撑。

聚焦需求导向 全力提升我省涉外法律服务水平

党的二十届三中全会明确提出要“健全国际商事仲裁和调解制度,培育国际一流仲裁机构、律师事务所”。涉外法律服务和涉外法治人才培养,已然成为全国各地涉外法治建设的关键着力点,也是我省涉外法治建设所面临的重大挑战。在建设高素质涉外法律服务队伍、高水平涉外法律服务机构的进程中,我省面临法律服务市场、法学教育等领域基础相对薄弱,周边发达地区竞争日益激烈的压力。为此,应立足我省实际,聚焦我省企业和公民的涉外法治需求,全力提升涉外法律服务水平,以此破解我省在高水平对外开放中所遭遇的现实难题。

实现涉外法律服务的全覆盖和便利化。以合肥法务区建设为抓手,吸引国际商事法庭、仲裁委、商事调解机构、高端律所、法律查明中心等入驻,补齐涉外法律服务的短板。持续完善合肥法务区的产业生态系统和法商融合机制,推动合肥法务区和省内其他城市之间建立合作共享机制,为全省企业和公民的涉外活动提供便捷、高效的法律服务。

提升涉外法律服务的质量和水平。涉外法律服务的高质量发展依赖于一流的涉外法律服务机构和高质量的涉外法治人才。为此,要完善法律服务机构和企业之间的沟通对接机制,支持和引导本土法律服务机构针对企业涉外需求拓展业务范围,增强核心竞争力。同时加强省内高校的涉外法治专业建设,探索高等院校和实务部门联合培养和培训机制,培育实践型涉外法律人才。

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的工作机制”,形成涉外法治工作大协同格局。涉外法治建设的实践要从大协同战略格局中把握,从涉外法治工作队伍建设上抓起。

把握定位,工作队伍建设应纳入 我省涉外法治建设的优先议程

“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”是习近平法治思想的重要组成部分。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》部署法治工作队伍建设从“建设高素质法治专门队伍”“加强法律服务队伍建设”“创新法治人才培养机制”三个方面推进展开。经过全省上下共同努力,我省法治工作队伍建设取得了长足进步,但是涉外法治队伍建设相对薄弱。涉外法治工作队伍建设是构建涉外法治大协同格局的重要内容,包含涉外法治专门队伍,即涉外立法、执法、司法队伍;涉外法律服务队伍,即律师、公证、司法鉴定、仲裁、调解等法律服务队伍;涉外法学专家队伍,即从事法学教育和研究工作的队伍。近年来我省涉外法治工作队伍建设虽然取得了积极进展,但是与长三角区域其他省份相比仍有较大差距。如执业律师中可提供涉外法律服务的律师,我省有162名(截至2024年8月底),江苏省有762名(截至2023年5月底)。面对风云变幻的国际形势和我省参与“一带一路”建设的现实需求,我省涉外法治水平和能力与依法推进现代化美好安徽建设的时代要求还不相适应,与我省打造改革开放新高地的目标任务不相匹配,与涉外法治建设国家顶层设计的期望要求还有一定差距。因此,要高度重视涉外法治工作队伍建设,将其纳入我省涉外法治建设的优先议程。

提高站位,从大协同格局高度 把握我省工作队伍素质和能力提升

习近平总书记强调,“一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务,形成涉外法治工作大协同格局”,总书记的重要讲话蕴含着涉外法治运行的重要属性。首先是集中统一性。《对外关系法》第五条规定:“中华人民共和国对外工作坚持中国共产党的集中统一领导。”党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,也是我国涉外法治工作的最大优势,是我国涉外法治建设的根本保证。坚持党对涉外法治的集中统一领导,发挥统揽全局、协调各方的作用,其中一个重要条件是坚持党管人才,把我省涉外法治专门队伍建设好。坚持立德树德、德法兼修,打造我省高素质专业化涉外法治队伍。其次是国家主权性。国家主权是一个国家独立自主处理对内对外事务的最高权力,包括对内最高权和对外独立权。涉外法治工作的重要任务是维护国家主权、安全、发展利益,担当重任的应是一支高素质专业化,善于国际交锋交流,具备较高的思想政治素养、涉外法律素养、法律外语素养的涉外法治工作队伍。打造一支德才兼备跨学科复合型的我省涉外法律服务队伍及涉外法学专家队伍,必须重视国家意识教育,厚植家国情怀,深化多学科教育,加强涉外法律实务历练,提升涉外法治能力。涉外法治领域改革立法战略方向性上属于国家主权、中央事务的事项,由中央层面部署实施。省级层面涉外法治建设更在于落实执行、探索创新、发展保障,应侧重于我省涉外法治实务的应用型人才培养。最后是系统推进性。一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的涉外法治工作大协同格局,从涉外法治队伍建设的视角看,实际上就是涉外法治专门队伍、涉外法律服务队伍和涉外法学专家队伍建设的协同发展、一体推进。涉外法治专门队伍、涉外法律服务队伍、涉外法学专家队伍是分别依托于行政机制、市场机制、学术机制而承担各自职能的社会设置,均离不开涉外法治人才培养机制的支撑。一体推进大协同工作格局就是要创新涉外法治人才培养机制,一体推进这三支队伍的素质和能力提升。

锚定方位,打造一支 高素质专业化的涉外法治队伍

我省涉外法治队伍建设,应立足涉外法治工作大协同格局,打造切合本地实际,服务于改革开放新高地建设的涉外法治人才队伍。

有效激活涉外法治工作队伍建设的内生动力。立足大协同工作格局,一体推进涉外法治三大队伍建设,实现三大队伍的有机衔接至关重要。因此,激活涉外法治工作队伍建设的内生动力,更在于三大队伍建设的平衡性、联动性、一体化把握上。平衡性要求我省涉外经济高活跃度能让涉外立法、执法、司法、法律服务队伍体现出同样的工作活力,因此要对市场化竞争较明显的法律服务队伍建设更多地提出有效的有形之手。联动性要求利用好涉外立法、执法、司法、法律服务队伍各自的外溢效应,把握好相互间力量的传递。一体化要求促成三大队伍的有机衔接,形成整体合力,最终汇聚成我省涉外经济强有力的法治保障。

建立健全高水平涉外法治人才培养机制。涉外法治专门队伍、涉外法律服务队伍、涉外法学专家队伍的发展壮大,根本在于涉外法治人才培养,而涉外法治人才培养是一项周期长、领域宽、成本高的系统性育人工程。因此,要建设好高水平专业化涉外法治工作队伍,建立健全涉外法治人才培养机制是第一要务。一是建立健全高水平涉外法治人才协同培养机制。各尽其力和携手合力并举。一方面,在高校设立涉外法治人才培养基地,在政府设置涉外法治人才培训中心,在党校开设涉外法治专题培训班;另一方面,加强校内外、域内外、海内外合作交流,深化法学教育、法学实务界涉外法治人才协同培养机制,联手创建高水平涉外法治人才协同培养创新基地。二是建立健全高水平涉外法治人才引进行机制。依托重点项目、重要平台载体,围绕国际贸易、国际投资、国际金融等领域,加快引进高层次涉外法治人才。着力创建一批具有国际影响力的涉外法律服务机构。三是建立健全高水平涉外法治人才选拔机制,用好用活各类人才,最大限度发挥人才价值。四是建立健全高水平涉外法治人才激励保障机制。推动将涉外法治人才队伍建设经费纳入专项资金统筹安排,落实人才待遇,激活高层次涉外法治人才潜力,从而让越来越多的涉外法治高端稀缺人才生于此、汇于此、乐于此,为安徽涉外法治建设贡献力量。

【本文系2024年全省党校(行政学院)系统智库课题“大协同格局下涉外法治建设的安徽实践及其优化路径研究”阶段性成果】

加快我省涉外法治工作队伍建设 立足大协同格局

张绍鸿