

# 用好中央立法授权 以高质量法治赋能高质量发展

## 一、背景缘由

2021年4月，党中央、国务院印发《引领区意见》，赋予浦东打造社会主义现代化建设引领区的重大历史使命，随后全国人大常委会和上海市人大常委会相继作出有关立法授权，据此授权，浦东新区法规可以对法律、行政法规、部门规章作出变通规定，适度突破地方立法权限，先行先试有关事项。2023年3月，全国人大对《立法法》进行修正，将关于浦东新区法规的授权及相关备案规定写入其中，将授权决定上升到了基本法律层面，具有重要而深远的意义。中央立法授权两年多来，浦东新区以法筑基、以法促治、以法立行，在促进经济建设、推动社会发展各方面进行了有益探索和尝试，为加快推动引领区建设提供了强有力的法治保障。

浦东新区立法从无到有、从有到优，短短两年多的时间里，聚焦重点领域、新兴领域立法，坚持改革导向、问题导向、效果导向，累计推动出台18部浦东新区法规，呈现出“小快灵”的鲜明特点：一是“小”，即条款少，已出台的18部浦东新区法规条文数量均在40条以下，其中20条以下的有13部；二是“快”，即出台快，坚持急用先行，成熟优先，从“小切口”立法，在保证科学立法程序和充分调研论证基础上，最快2-3月，最长大半年即可出台；三是“灵”，即成效好，浦东新区法规致力于解决引领区建设中的重点、难点、堵点，

从效果上看，获得了较好成效。

## 二、基本做法

### （一）建立完善体制机制，构建立法工作体系

一是建立工作机制。2021年9月，浦东新区区委成立了推进浦东新区法规立法工作小组，由区委主要领导担任组长，统筹推进全区立法工作，办公室设在区发改委。2021年9月、11月，浦东新区人大常委会、浦东新区政府先后出台立法相关工作规程。2023年5月，区政府修订立法相关工作规程。2023年12月，区委成立7个领域立法专项小组。二是设置工作机构。2021年7月以来，上海市人大常委会法工委、浦东新区人大常委会办公室、区司法局分别成立专门处室，承担浦东新区立法相关工作。三是聘任立法工作专家。从金融、航运、贸易、科创等各领域的专家律师中选拔并聘任了首批40名立法工作专家，建立引领区立法工作专家咨询制度。在此基础上，2023年7月，首次聘任境外法律专家担任浦东新区法律咨询专家和区立法专家库成员。2023年9月，从商事金融、知识产权、城市建设等重点领域遴选了100名律师专家，组建“区司法局立法工作律师专家库”，作为区立法工作专家库的重要补充。四是编制立法需求清单。建立浦东新区法治保障需求征集和动态更新工作机制，借鉴经济特区和长三角城市立法经验，梳理形成立法需求项目基础库。五是设立基层立法联系点。2021年6月起，区人大常委会先后设立23个区级基层立法联系点，逐步将工作网络拓展至街镇、社会团体、行业协会等领域。2023年5月，区政府设立首批18个基层立法联系

点，其中包含了外企、外资律所代表处，拓宽社会各方参与立法的途径和方式。

## **（二）紧扣“创制性”和“变通性”，发挥引领区制度优势**

“创制性”和“变通性”是浦东新区法规的最大特色，但在浦东新区法规立法过程中难点也集中在上级相关部门对于创新变通点的支持。为此，浦东新区在加强对法规项目研究论证的基础上，注重**加强部门间的协调联动**，推动建立市、区两级立法部门间常态化双向沟通协调机制，请求市级立法部门给予专业指导，对于较大的变通点、涉及中央事权的事项，通过加强沟通、与市级部门形成合力，争取中央部委的支持。同时，增强区级立法工作部门之间、与起草部门间的紧密联系，确保推进过程中各司其职、通力协作、有效衔接。

## **（三）建立健全实施监督体系，确保立法成果落地见效**

立法工作体系的有效运行离不开实施监督体系，有力的实施监督体系是浦东引领区法治保障的坚实后盾。为此，浦东新区积极推动建立健全引领区法治保障实施监督体系。一方面，由区司法局起草并推动区委依法治区委出台《关于做好浦东新区法规、管理措施贯彻实施工作的意见》，通过细化实施方案、完善配套制度、强化规范适用、开展监督评估和跟踪问效等工作，持续推进法规措施落地见效。另一方面，配合市人大开展立法成效评估，并形成评估报告，助力立法授权成效进一步释放、法治保障体系进一步完善。

## **三、主要成效**

截至2023年7月，浦东“立法试验田”聚焦优化营商环境、促进

重点产业和新兴领域发展、推进生态文明建设、探索城市治理转型等领域，共推动出台了**18部浦东新区法规**，为相关领域的发展以及推动引领区建设提供了强有力的法治保障。

一是在优化营商环境方面，着力破除藩篱，充分激发市场主体活力。例如“**市场准营承诺即入制改革**”法规出台后，采用一次性告知涉及该行业经营的多项审批条件，对于信用良好的企业，只要自愿作出书面承诺，即可当场获得食品经营等市场准营许可证，实现“证照衔接”，真正解决了“准入”不“准营”的难题。

二是在促进重点产业和新兴领域发展方面，着力突破制度瓶颈，为产业发展解绑赋能。例如“**文物艺术品交易**”法规出台后，浦东新区设立文物艺术品交易服务中心，为文物拍卖经营活动和艺术品交易提供场所、设施、鉴定等服务，允许多元主体共同参与文物拍卖经营活动，增强上海在文物艺术品交易领域的全球资源配置能力。

三是在推进生态文明建设方面，秉持人与自然和谐发展理念，有效推进生态优先、节约集约和低碳发展。例如新出台的“**生态环境保护**”法规，明确将碳达峰、碳中和纳入经济社会发展全局，建立健全减少污染排放、降低温室气体排放等的激励约束机制，在“源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究”方面作出制度创新，其实施后将加快推动经济社会发展全面绿色转型。

四是在探索城市治理转型方面，注重更新城市治理理念，创新城市治理手段。例如“**城市管理非现场执法**”法规出台后，有效解决了城管非现场执法合法性问题，同时依托“一网统管”平台，各执法环

节实行全方位电子化、线上化，从传统办案模式下办案时限平均需要 27 天到用非现场执法办案耗时小于 4 天，大大提高了执法效率。

#### 四、推广价值

为了健全引领区法治保障体系，有效保障引领区高质量发展，要继续发挥好浦东新区法规的优势，即“创制权”和“变通权”，破解改革创新中面临的制度障碍。制定浦东新区法规的过程不仅是立法的过程，同时也是推进改革的过程，更是通过不断沟通协调赢取共识的过程，因此，立法过程中对于重要的创新变通点，尤其是涉及中央事权的事项，需要加强与市级部门的沟通，形成合力，争取中央部委的支持。

除了充分用好浦东新区法规立法授权外，还要发挥好管理措施、调法调规等其他制度供给形式的作用。一是充分发挥管理措施对浦东新区法规的补充作用。一方面，充分发挥管理措施先行先试的定位，固化实践中的成功经验和有效举措，发挥其为浦东新区法规及其他涉及浦东新区的立法提供制度探索的蓄水池功能，为上海、为全国贡献可复制、可推广的成功经验。另一方面，在条件成熟的情况下，及时将管理措施转化、上升为“法规规章”等形式。二是综合用好各类法治保障形式，结合浦东新区法规、管理措施、综改文件、再出发文件以及调法调规等各类法治保障形式不同特点以及实际需要，选择合适的制度供给形式，避免立法资源浪费。