

坚持和完善人民代表大会制度

这十年，地方立法新在哪儿

—浙江、江苏以良法促善治见闻

本报记者 张 瑞

作为国家法律、行政法规的重要补充，地方立法解决的是法治通达群众、通达基层的“最后一公里”问题。

2015年，十二届全国人大三次会议对立法法进行修改，其中一项重要的修法内容，就是赋予所有设区的市地方立法权，全国设区的市地方立法主体从之前的49个较大的市增加到目前的289个设区的市、30个自治州和4个不设区的地级市。

10年来，地方立法有哪些新亮点？又有哪些鲜明的地方特色？如何因地制宜满足当地的发展与治理需要？记者近期赴浙江、江苏采访，透过几个地方立法“关键词”，探寻良法与善治之间的制度密码。

关键词：“孵化器”

推进新兴领域立法，发展新质生产力，培育壮大经济发展新动能

以后路上跑的货运车什么样？浙江杭州、江苏苏州的地方立法，为我们勾勒未来图景。

“我们很早就开始布局无人机研发，但过去发展的一大障碍，就是没有明确的法律法规支持。”菜鸟集团首席技术官兼无人机总经理李强说，早期无人机只敢在封闭的园区内运营，但这样也让应用空间大大压缩，发挥不出巨大潜力。

2024年，杭州出台《杭州市智能网联车辆测试与应用促进条例》，为功能型无人机提供了合法合规的发展路径。李强说：“立法给予功能型无人机‘身份’，不仅提振企业研发信心，更让我们放开手脚面向市场持续创新。”

在九识（苏州）智能科技有限公司，智能无人物流车在苏州城区“走街串巷”的第一视角，实时在大屏幕上显示；遇到行人会自动避让，碰上复杂路况能自主规划路线……流畅的行驶表现与精准的配送执行让人眼前一亮。“我们已经在约200个城市布局超千台无人机，累计处理订单超1亿单，覆盖快递、电商、社区团购等高频场景。”九识智能相关负责人说。

“聚集战略性新兴产业，我们制定《苏州市智能车联网发展促进条例》。”苏州市人大常委会法工委主任陈雪珍说，这部条例对产业发展、推广应用、安全保障等方面作出规定，还支持智能车联网龙头企业牵头组建创新联合体，开展前沿技术和跨行业联合技术攻关。

数字经济、人工智能等新技术新应用催生一系列新业态新模式，但相关法律制度还存在时间差、空白区。通过推进新兴领域立法，地方立法成了发展新质生产力的“孵化器”，让创新从“襁褓”阶段就得到细心呵护和成长空间。

“《苏州市科技创新促进条例》帮助我们的技术走出了‘实验室’。”在一家国家级专精特新“小巨人”企业，公司创始人骆威说，该条例明确全链条转化机制，精准破解其所在的医疗器械行业的转化难题。

从科技金融服务到知识产权保护，《苏州市科技创新促进条例》正推动科技创新成为苏州发展“最大增量”，助力打造产业科技创新中心。

杭州有一条“科创大走廊”，每年诞生企业主体约两万家，“杭州六小龙”有一半从这里走出。为了打破行政区划条条框框，杭州制定《杭州城西科创大走廊条例》。

“立法赋能产业平台，提供数字经济发展支撑。”杭州市人大常委会副秘书长、法工委主任陈马多里说，大走廊秉承“我负责阳光雨露，你负责茁壮成长”服务理念，创业氛围越来越浓厚。

关键词：“小快灵”

立足“小切口”，及时回应经济社会发展中出现的新情况、新问题

“鱼米乡，水成网，两岸青青万株桑”。

在浙江湖州，世代相传的“塘基种桑、桑叶喂蚕、蚕沙养鱼、鱼粪肥塘、塘泥壅桑”桑基鱼塘生态模式，是联合国粮农组织认定的全球重要农业文化遗产。

随着城镇化进程加快，当地桑基鱼塘系统却逐渐萧条，功能逐渐退化。

“立法保护桑基鱼塘系统，就是传承生态传统、弘扬生态文化、保护生态环境。”湖州市人大常委会主任孙贤龙说，2022年将其列入立法计划，2023年就制定了《湖州市桑基鱼塘系统保护规定》。

该规定实施两年来，桑基鱼塘不仅“回来了”，还有了新升级：经过育种，桑树变矮了，更利于农业管理；除了桑基鱼塘，还创造性开发出“油基鱼塘”“果基鱼塘”“菜基鱼塘”等新模式。“过去一斤鱼卖十几元，如今‘生态鱼’的牌子打响了，每斤能卖三四十元！”湖州市南浔区人大代表、荻港渔庄总经理倪威说。

“湖州最动人的色彩是绿色，最大的优势是生态。”孙贤龙介绍，除了《湖州市生态文明典范城市建设促进条例》的系统性规定，湖州在生态文明建设领域“小步快走”，基本每年都

制定“小快灵”法规，用足、用好地方立法权限。与传统餐饮服务相比，这些年迅速发展的网络餐饮服务，因链条长、环节多、隐蔽性强，食品安全风险相对更高，监管难度更大。如何守护好人民群众“舌尖上的安全”？

在江苏常州市新北区的龙虎塘街道人大代表之家，一本《常州市网络餐饮服务食品安全管理若干规定》醒目地摆放着。“这是全国最早专门规范网络餐饮食品安全的地方性法规之一，我们当时都参与了立法意见征集。”新北区人大龙虎塘街道工委主任钱炯自豪地说。

随着立法的完成，相关配套规定和举措也及时跟上。今年，相关部门依法累计责令整改入网餐饮服务提供者503家，行政处罚128家，取得了良好的法律效果和社会效果。

“在公共安全、基层治理领域立足‘小切口’、做足‘小快灵’。”常州市人大常委会主任白云萍说，从推行使用公筷公勺，到加强租赁厂房安全管理，常州近年来在立法选题和法规制度设计时，增强立法的时效性，及时回应经济社会发展中出现的新情况、新问题。

关键词：“金点子”

吸纳民意、汇集民智，立法成为群众“身边事”

“通过基层立法联系点，我们以‘立法+行业’搭了一座‘桥’。”上海上正恒泰（苏州）律师事务所主任徐黎宏说，该所作为联系点不只发挥专业优势，还积极借用“外脑”成立“地方立法研究中心”，让立法意见建议更切合法律实务。

说着，徐黎宏拿起正在征求立法意见的《苏州市低空经济促进条例（草案）》，“以这次立法为契机，我们组织‘产业链立法圆桌’，邀请上下游产业链企业参与，为经营主体参与地方立法搭建平台。”

问计于民、问需于民。从建好用好基层立法联系点、代表家站等，到灵活运用调研、座谈、论证、听证、评估等方式，各地把地方立法建立在坚实的民意基础上。

章慧芬既是杭州市余杭区人大代表，也是当地闲林埠基层立法联系点的立法信息员。

曾经，她在参与《杭州市慈善促进条例（草案）》的立法意见征集时，碰到了这样一组“矛

盾”：一边是许多慈善人士强调不求回报，希望低调捐赠、不事张扬；另一边是向社区居民等征集意见时，群众却说立法就是要让“好人有好报”，这样才让更多人做好事。

群众淳朴善良的说法该如何入法？章慧芬仔细斟酌后，把收集的意见浓缩成立法建议提了上去。今年4月《杭州市慈善促进条例》表决通过后，章慧芬高兴地发现，该条例对慈善礼遇机制进行了完善，明确在消费优惠、窗口服务、培训提升、困难帮扶等方面为捐赠人提供关爱礼遇。

“群众的大白话成了有温度的法律。”章慧芬说，从“民言民语”到“法言法语”的立法过程，让立法成为群众“身边事”。

在常州，“金点子”被立法采纳了，就会收到一封感谢信。因提出多条建议被立法吸收采纳，常州市人大代表俞伯俊就收到过感谢信。

“更好鼓励聚集众智，才能提高地方立法质量。”俞伯俊经常参加地方立法的座谈、立法协商等活动。前不久，他又参与了《常州市租赁厂房安全管理规定（草案）》的讨论，与会人员就相关条款是否可行、是否存在矛盾冲突、执行中如何多部门协调等畅所欲言，市人大常委会法工委派人现场听取大家意见。

“送出立法感谢信，是完善立法意见建议采纳激励机制的一次探索。”常州市人大常委会法工委主任许玲表示，一封感谢信，既是真诚感谢各界对立法工作的关心支持，更是用这种方式更好地激发大家参与民主立法的热情。



R延伸阅读

为什么要“下放”地方立法权？

全国人大常委会法工委有关负责同志介绍，我国是统一的、单一制的国家，地域辽阔、人口众多，各地方经济社会发展不平衡。与国情相适应，在最高国家权力机关统一行使立法权的前提下，为使法律既能通行全国，又能适应各地不同情况的需要，立法法根据宪法确定的原则，确立了统一的、分层次的立法体制。

2015年立法法修改，赋予所有设区的市地方立法权，这是立法体制的一次重要完善。2023年立法法修改，适应设区的市制定地方性法规的实际需要，进一步扩大和完善设区的市立法权限。

10年来，设区的市的人大及其常委会结合实际，坚持问题导向，积极推进城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面立法，涵盖物业管理、文明促进、烟花爆竹、城市养犬、垃圾分类、环境保护等方面，以小切口、小快灵立法，着力增强地方性法规的针对性和实效性，切实解决关系人民群众切身利益的停车、养犬、燃气、饮用水等问题，因地制宜满足了当地治理的需要，体现出鲜明的地方特色。

“实践中，地方立法的功能主要体现在实施性、补充性、探索性三个方面。”全国人大常委会法工委国家法室有关负责同志表示。

该规定实施两年来，桑基鱼塘不仅“回来了”，还有了新升级：经过育种，桑树变矮了，更利于农业管理；除了桑基鱼塘，还创造性开发出“油基鱼塘”“果基鱼塘”“菜基鱼塘”等新模式。“过去一斤鱼卖十几元，如今‘生态鱼’的牌子打响了，每斤能卖三四十元！”湖州市南浔区人大代表、荻港渔庄总经理倪威说。

“湖州最动人的色彩是绿色，最大的优势是生态。”孙贤龙介绍，除了《湖州市生态文明典范城市建设促进条例》的系统性规定，湖州在生态文明建设领域“小步快走”，基本每年都

关键词：“富口袋”

法规文本的“白纸黑字”变成群众口袋里的“真金白银”

近年来，浙江稳步推进高质量发展建设共同富裕示范区，为全国促进共同富裕探路示范。

在浙江台州天台县，8个昔日“无人问津”、全县排得上号的“穷村”，“组团”发展发生的“蝶变”，成了当地“共富立法”的灵感来源。

塔后村靠近国清寺等古迹名胜，加之自然风光秀美，非常适合发展民宿经济。但发展之初，想着“靠景吃景”的村民，就遇到了瓶颈。

“过去各村资源分散、规划冲突、产业同质化问题突出。”天台县赤城街道党工委书记陈高说，比如2019年塔后村计划打造康养民宿集群，而相邻的仙都村也想发展类似产业，双方因客源争夺、土地纠纷一度陷入僵局。

怎么办？当地想到了推动空间特点、资源禀赋、产业特色具有互补互促条件的乡村实行片区化、组团式建设。

为此，塔后村与邻近村社、相关单位组成联合党委，大到产业布局，小到土地流转，都会拿到每月的“片区圆桌会”上，由各村党组织书记、党员代表、企业负责人共商共议。

“如今，大家拧成了一股绳，实现了1+1>2的效果。”塔后村党总支书记、村委会主任陈孝形说，2024年大塔后片区累计接待游客138万人次，旅游总收入超3.4亿元，“这在以前，简直是想都不敢想的天文数字。”

目前，台州推动486个行政村组团形成了105个片区。今年5月1日施行的《台州市促进乡村片区组团发展规定》，将这些探索以立法形式固定下来，推动乡村共同富裕。

“共富”实践创造的经验需要通过立法来巩固，碰到的问题也需要通过立法来破解。

台州制造业发达，如何让产业工人更好实现“技能创富”？随着《台州市职业教育校企合作促进条例》和《台州市提高技术工人待遇扩中大中等收入群体若干规定》的落地实施，台州校企合作日益紧密，1394名技术工人获股权激励，占总激励人数的40.32%，越来越多的“打工者”成了“合伙人”。

推进乡村全面振兴，如何让农民就近增收？《台州市共富工坊建设管理规定》实施后，共富工坊认定有标准、资源要素激励有依据，全市共富工坊已达1688家，解决农民就业5.8万人，农村群众“农忙种田、农闲赚钱”，在家门口就能“进工坊、当工人、领工资”。

“‘共富立法’要紧扣群众期盼寻找着力点。”台州市人大常委会主任吴海平说，只有“立得住、行得通、真管用”，法规文本的“白纸黑字”才能转化成群众口袋里的“真金白银”。

图①：在浙江杭州宇树科技展厅，机器人展示击掌动作。新华社记者 黄宗治 摄

图②：江苏昆山高新区立法联系工作站开展征求立法建议活动。 孟 骁 摄

图③：浙江湖州南浔区和孚镇的桑基鱼塘。 陈海伟 摄

所谓“实施性”，就是制定法律或者行政法规的实施办法，使上位法规定更加具体细化、更具可操作性，保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内得到遵守和执行；所谓“补充性”，就是在法定权限内制定关于地方事务的条例、规定，为地方发展和地方治理提供法治保障；所谓“探索性”，就是按照“不抵触”原则，对国家尚未立法的事项，通过地方立法先行先试、积累经验，特别是对改革开放中遇到的一些新情况新问题开展探索。

10年来新制定设区的市地方性法规超过5000件，为提升地方依法治理水平发挥重要作用，成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。截至2025年5月，我国现行有效法律306件，行政法规约600件，地方性法规1.4万多件，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系更加科学完备、统一权威，系统性、整体性、协同性、时效性不断增强，立法事业取得巨大成就。

创新是引领发展的第一动力。企业是创新的主体。健全企业激励创新制度是激发企业创新活力，推动企业发展方式从规模速度型向质量效益型转变的关键举措。

以组织形式创新破解资源碎片化难题。打破单打独斗的研发模式，充分发挥新型举国体制优势，大力推动政产学研用协同创新，通过共建新型研发机构、中试验证平台、企业孵化中心，加速科技成果转化，促进创新链与产业链深度融合。

以要素配置改革释放人才技术红利。创新的关键在于人才与技术的自由流动。一方面，需打破人才流动壁垒，支持科研人员“揭榜挂帅”、柔性流动。另一方面，要深化科技成果产权制度改革，探索知识产权证券化、技术入股等市场化路径。

以激励机制设计激发长效创新动能。企业作为科技创新主体，要建立“长周期、强约束、重转化”的考核体系。构建覆盖创意孵化、研发攻坚、成果转化全链条激励机制。建立差异化评价机制，对基础研究团队侧重长期荣誉奖励，对应用研究团队强化成果转化收益。大胆探索创新容错机制，营造鼓励创新、宽容失败的良好文化氛围。

（本报记者邵玉姿采访整理）

R代表之声

中国特色现代企业制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分。如何以制度创新赋能企业发展，进一步释放微观主体活力，培育更富活力、更具韧性、更有竞争力的现代企业？记者采访了4位全国人大代表。

——编者

全国人大代表，广汽集团党委书记、董事长冯兴亚：

以国企党建推动完善现代企业制度

建立现代企业制度是国有企业改革的方向，要在党的领导下，通过制度创新实现社会主义制度优势与市场经济效率的有机统一。

构建有利于党的领导融入公司治理的体制机制。科学制定党委决定事项清单，动态调整党委研究讨论重大经营管理事项清单，持续优化重大事项授权管理及决策程序，推动党委、董事会、经理层协调运转、形成科学高效决策合力。

推进党组织设置与企业组织架构运行有机统一。发挥头雁作用，激发基层活力。深入推进行合所有制企业党建工作，分类推进独立法人企业党组织建设和内设机构中设立的基层党组织建设，推动党组织嵌入产业链、供应链关键环节，拓展组织覆盖广度、提升工作覆盖深度。

创新党管干部党管人才制度，构建市场化选人用人机制。坚持正确用人导向，在各项改革中充分发挥党委领导把关、规范程序、参与考察、监督保障等作用，建立健全管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出实施机制，形成深化改革、释放活力、促进发展创新的体系。

（本报记者李纵采访整理）

全国人大代表，中国平煤神马集团党委书记、董事长李毛：

推动企业董事会科学高效决策

立足中国特色现代企业制度根本要求，要让国有企业董事会成为企业治理的决策中枢与效能核心。

夯实决策前置保障。选优配强国有企业董事会的同时，可组建内部决策型、外脑咨询型智库，为企业发展把脉问诊；厘清各治理主体权责清单；实行子公司和集团两级审核、专家多轮论证，嵌入不可行性研究程序，严控论证流程，全面识别风险。尤其是要建立企业总法律顾问制度，推动法务战线提前介入、全程参与决策事项，筑牢合法合规底线。

建立科学决策机制。针对投融资等重大事项，建立初始决策、追踪决策“两次决策”机制，中间设置冷静期、复核期，有效遏制投资冲动；推进决策职能层级化，明确各层级董事会的决策权限。

强化执行监督闭环。严格把控执行落实关，适时跟进督查，严格过程监管，加大考评和责任追究力度，实现“立项、决策、落实、评估、追责”的全周期闭环管理，确保投资决策准、项目建设快、运行效果好。

（本报记者方敏采访整理）

全国人大代表、浙江湖州太平微特电机有限公司研发中心主任施文美：

完善创新要素高效配置机制

生产要素创新性配置是新质生产力的核心驱动力，企业是生产要素创新性配置的重要载体。在企业发展过程中，完善创新要素高效配置机制十分重要。

健全企业与高校、科研院所科研人员双向流动机制。企业实现创新的前提是培养一大批高素质人才，应当完善开放型企业人才制度，如开展校外导师帮带计划、推进校企合作等，推动区域产业与专业高校紧密联系，鼓励各行业企业全面参与教育教学各个环节，形成多主体协同育人的人才培养模式，推动产教融合发展。

完善企业技术转化管理制度。支持行业领军企业为中小微企业提供概念验证、小试中试、检测认证等技术服务，突破制约企业技术转化的发展瓶颈。

构建产业联盟，实现协同创新。通过进一步整合产业链资源，打造完善的产业生态，形成强大的产业集群效应，跑出发展新质生产力加速度。

（本报记者窦皓采访整理）

全国人大代表，中国乐凯集团有限公司