**关于《深圳市制定法规条例修正案**

**（草案征求意见稿）》的说明**

1. 修改的必要性
2. 修改条例是贯彻落实习近平法治思想和党中央决策部署的必然要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度，对全面依法治国作出一系列重大部署，推进一系列重大工作，取得历史性成就。习近平总书记深刻阐述全面依法治国一系列重大理论和实践问题，习近平法治思想为新时代全面加强依法治国、加强和改进立法工作提供了根本遵循。2019年，党的十九届四中全会提出，完善立法体制机制，坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量和效率。2021年，党中央首次召开中央人大工作会议，对新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作作出全面部署，明确提出要加快完善中国特色社会主义法律体系，以良法促进发展、保障善治等任务要求。省委、市委也相继召开人大工作会议，对加强和改进地方立法作出了明确部署。2022年10月，党的二十大报告对完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系提出新的要求。因此，有必要及时修改《深圳市制定法规条例》，贯彻落实习近平法治思想和党中央、省委、市委对立法工作的部署要求。

（二）修改条例是贯彻实施修改后的《中华人民共和国立法法》的客观需要

2023年3月13日，十四届全国人大一次会议审议通过了关于修改立法法的决定。修改后的立法法完善了立法的指导思想和基本原则，明确合宪性审查相关要求，完善立法决策与改革决策相衔接、相统一的制度机制，完善全国人大及其常委会的立法权限、立法程序和工作机制，完善地方性法规、规章的权限和程序，完善备案审查制度，并对地方性法规的立法权限和程序作出修改完善。《广东省地方立法条例（修正草案）》也拟于2023年9月进行初次审议，目前的征求意见稿对照立法法的修改内容进行了相应修改，并补充细化了广东省立法实践中行之有效的经验做法。为贯彻落实修改后的立法法的规定，并与《广东省地方立法条例》做好衔接，有必要结合我市实际及时修改完善《深圳市制定法规条例》，保障立法法的贯彻实施，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。

（三）修改条例是总结我市立法工作实践经验，更好坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接的现实需要

改革和法治相辅相成、相伴相生。习近平总书记指出“改革与法治如鸟之两翼、车之两轮”，强调“要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用”。近年来，市人大常委会坚持深入推进科学立法、民主立法、依法立法，紧扣深圳“双区”建设、“双改”示范和建设法治先行示范城市、粤港澳大湾区高水平人才高地等国家重大战略部署，加强重点领域和新兴领域立法，制定了一批与先行示范区建设相匹配、与经济社会高质量发展相适应的地方性法规，形成了一些行之有效的做法和经验。因此，有必要修改《深圳市制定法规条例》，总结深圳实践中立法主动适应改革发展需要的成功经验和有益做法，完善立法引领和推动改革创新的体制机制，有利于更好实现立法决策和改革决策相统一、相衔接，为深圳改革发展提供法治支撑和法治保障，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

二、修改的主要内容

（一）进一步明确立法的指导思想和原则

**一是**贯彻落实宪法规定和党的二十大精神，根据新时代党的重大理论创新成果，对立法的指导思想与时俱进作了完善：明确制定法规应当坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，贯彻新发展理念，保障在法治轨道上推进本市高质量发展。（《修正案（草案）》第三条）

**二是**完善依宪立法、依法立法的原则，增加规定：制定法规应当符合宪法的规定、原则和精神，依照法定的权限和程序，从整体利益出发，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。（《修正案（草案）》第四条）

**三是**完善民主立法原则，贯彻全过程人民民主重大理念，增加规定：制定法规应当坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，保障和促进社会公平正义。制定法规应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障人民通过多种途径参与立法活动。（《修正案（草案）》第五条）

**四是**为了保障立法从实际出发，科学合理地规范社会关系，增加规定：制定法规应当从实际出发，适应本市经济社会发展和全面深化改革的要求，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。（《修正案（草案）》第六条）

**五是**为了贯彻党中央关于社会主义核心价值观融入法治建设的部署要求，增加规定：制定法规应当倡导和弘扬社会主义核心价值观，坚持法治和德治相结合，推动社会主义精神文明建设。（《修正案（草案）》第七条）

**六是**明确立法决策与改革决策相衔接相统一的原则要求，增加规定：制定法规应当适应改革需要，坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一，引导、推动、规范、保障相关改革，发挥法治在本市治理体系和治理能力现代化中的重要作用。（《修正案（草案）》第八条）

（二）完善市人大及其常委会的立法权限

**一是**修改设区的市的立法权限和范围，根据立法法的有关规定，将制定深圳市法规时可以行使地方立法权事项中的“环境保护”修改为“生态文明建设”，并增加“基层治理”，修改相关表述：市人民代表大会及其常务委员会为了执行法律、行政法规和广东省地方性法规的规定，根据本市的具体情况和实际需要制定深圳市法规。制定深圳市法规，限于城市建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项。法律另有规定的，从其规定。（《修正案（草案）》第九条）

**二是**细化制定经济特区法规的基本原则，根据中共中央、国务院发布的《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》中“用足用好经济特区立法权，在遵循宪法和法律、行政法规基本原则前提下，允许深圳立足改革创新实践需要，根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定。”的要求，调整相关表述：市人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会常务委员会的授权决定，遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则，制定经济特区法规，可以对法律、行政法规、地方性法规作变通规定，在深圳经济特区范围内实施。制定深圳经济特区法规应当注重发挥先行先试和创新变通作用，引领推动深圳经济特区相关领域的改革发展。（《修正案（草案）》第十条）

**三是**根据实践中的成熟经验和做法，对现行条例第九条关于授权决定的规定做出完善：明确市人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就“特定事项”在“规定期限和范围内”暂时调整或者暂时停止适用深圳市法规或者深圳经济特区法规的部分规定；同时增加规定：暂时调整或者暂时停止适用法规的部分规定的事项，实践证明可行的，由市人民代表大会及其常务委员会及时修改有关法规；修改法规的条件尚不成熟的，可以延长授权的期限，或者恢复施行有关法规规定。（《修正案（草案）》第十二条）

（三）优化立法程序和工作机制

**一是**根据实际需要，增加规定“专项立法计划”。（《修正案（草案）》第十三条）同时，考虑到在“立法计划”中增加了“专项立法计划”，为使表述更加严谨，在后续相关条文中将“年度立法计划”修改为“立法计划”。（《修正案（草案）》第十五条至第十七条）

**二是**为了加强立法规划和立法计划的针对性，增加规定：编制立法规划和立法计划，应当根据经济社会发展和民主法治建设的需要，按照加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法的要求，确定立法项目。（《修正案（草案）》第十五条）

**三是**为与《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定保持一致，优化相关表述：将市人民代表大会期间提出法规案的主体由“一个代表团或者十名以上代表联名”调整为“市人民代表大会代表十人以上联名”。（《修正案（草案）》第十九条）

**四是**为了广泛征求代表意见，完善相关规定：常务委员会决定提请市人民代表大会审议的法规案，一般应当在会议举行的三十日前将法规草案发给代表，并可以适时组织代表研读讨论，征求代表的意见。（《修正案（草案）》第二十一条）此外增加规定：列入常务委员会会议议程的法规案，除特殊情况外，应当在会议举行的七日前将法规草案及相关材料发给常务委员会组成人员。常务委员会会议审议法规案时，应当邀请有关的市人民代表大会代表列席会议。（《修正案（草案）》第三十一条）

**五是**适应特殊情况下紧急立法的需要，增加规定：列入常务委员会会议议程的法规案中调整事项较为单一、部分修改的法规案或者废止法规案，各方面意见比较一致，或者遇有紧急情形的，经主任会议决定，也可以经一次常务委员会会议审议即交付表决。（《修正案（草案）》第三十四条）

**六是**细化常务委员会会议进行单独表决的程序机制，针对常务委员会会议审议法规案，组成人员就有关事项或者条款出现重大意见分歧时的情形，增加规定：经主任会议决定，可以提请常务委员会会议对有关事项或者条款进行单独表决。单独表决后，主任会议根据单独表决的情况，可以决定将法规草案表决稿交付表决，也可以决定暂不付表决，交法制委员会进一步审议。（《修正案（草案）》五十七条）

**七是**完善法规案的终止审议程序，调整相关表述：针对列入常务委员会会议审议的法规案，因各方面对制定该法规的必要性、合法性和可行性等重大问题存在较大意见分歧搁置审议满两年的，或者因暂不付表决经过两年没有再次列入常务委员会会议议程审议的情形，明确规定主任会议可以决定终止审议，并向常务委员会报告；必要时主任会议也可以决定延期审议。（《修正案（草案）》第六十条）

**八是**适应监察体制改革需要，补充相关内容：在有权向常务委员会提出解释法规的要求的主体中增加“市监察委员会”。（《修正案（草案）》第六十三条）

**九是**进一步明确法规公布的内容，增加规定：公布法规和有关法规问题的决定以及法规解释，其法规文本以及草案的说明、审议结果报告等也应当及时在相关公布载体公开。（《修正案（草案）》第七十一条）

（四）健全备案审查制度

**一是**完善主动审查制度，明确专项审查相关内容，增加规定：常务委员会可以对本级人民政府制定的规章进行审查，认为不适当的，有权予以撤销。市人民代表大会专门委员会和常务委员会工作机构依法对报送备案的规范性文件进行主动审查，并可以根据需要进行专项审查。（《修正案（草案）》第七十五条）

**二是**为了维护国家法制统一，增加规定：对法规、政府规章和其他规范性文件，制定机关根据维护法制统一的原则和改革发展的需要进行清理。（《修正案（草案）》第七十六条）

（五）其他相关调整

**一是**贯彻科学立法、民主立法、依法立法要求，增加规定：市人民代表大会及其常务委员会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过制定、修改、废止、解释地方性法规等多种形式，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。（《修正案（草案）》第七十七条）

**二是**为了加强基层立法联系点建设，增加规定：常务委员会根据实际需要设立基层立法联系点，深入听取基层群众和有关方面对法规的意见。（《修正案（草案）》第八十八条）

**三是**为了加强立法宣传，增加规定：常务委员会加强立法宣传工作，通过多种形式发布立法信息、介绍情况、回应关切。（《修正案（草案）》第八十九条）

**四是**进一步明确条例的适用范围，增加规定：市人民代表大会及其常务委员会作出有关地方性法规问题的决定，适用本条例的有关规定。（《修正案（草案）》第九十条）

此外，还作了一些文字表述方面的修改完善，并对条文顺序作了相应调整。

专此说明。

市人大常委会法工委

2023年7月21日