

新时代青海地方立法的特点、经验与展望

李国庆

青海民族大学 青海 西宁 810007

摘要：党的二十届三中全会强调完善中国特色社会主义法律体系，加强新时代青海地方立法是推动青海政治经济文化社会一体化发展的题中应有之义。本文采用经验分析法，以时间为线索梳理新时代青海经济政治文化社会生态文明领域积累的宝贵立法经验：坚持党对立法工作的领导；坚持以人民为中心的立法初心、践行全过程人民民主；坚持先行先试、创新立法内容。梳理立法特点、总结立法经验，展望立法未来，新时代推进青海地方立法高质量发展要与发挥人大的主导作用同步、提升新时代青海地方立法质量同步、聚焦新时代青海地方立法能力建设同步，为推动建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国贡献法治力量。

关键词：地方立法；全过程人民民主；生态文明立法；国家公园

DOI: 10.63887/ssrp.2025.1.5.2

引言

党的十八大以来，党中央高度重视新时代地方立法工作。习近平同志指出，“地方特色是地方立法的生命力所在”“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决实际问题”，指明了新时代科学立法的指导思想、重要原则、科学方法、决策部署，深刻回答了新时代青海地方立法中的重大问题，为做好新时代青海地方立法工作提供了根本遵循。

经过实践探索，新时代青海地方立法的内涵逐渐清晰，新时代青海地方立法的实践逐渐丰富。围绕服务全国和地方工作的全局做好新时代青海地方立法工作，这是长久以来青海地方立法工作在理论和实践上形成的共识。科学有效地做好新时代青海地方立法工作，必须立足于青海省情特点^[1]。青海省是我国的一个多民族聚居，多宗教多文化并存交融的省份，民族自治地方约占全省总面积的 90%以上，少数民族人口约占全省总人口的 47%，维护民族团结和社会稳定也势必将成为立法的重要任务。由此铸牢中华民族共同体意识，加强民族团结进步领域立法成为新时代青海地方立法的目标^[2]。

党中央指出：“青海最大的价值在生态、最大的责任在生态、最大的潜力也在生态，必须把生态文明建设放在突出位置来抓。”由此青海省人大常委会也

将保护生态作为新时代青海地方立法的重点项目和聚焦点。在青海省级层面和各自治州、自治县层面必须将加强生态保护方面的立法作为下一阶段立法的重点项目。

新时代青海地方立法的重点领域不仅包括助推民族团结示范省创建、打造生态文明高地还包括加强和创新社会治理、依法治理民族事务、推动高质量发展。新时代青海地方立法的发展一方面响应国家层面的立法，另一方面又完善和发展国家层面的立法^[4]法治是社会治理的有效方式，地方事务治理的法治化，可以促进该地区的社会发展和谐稳定，保证各民族人民的合法权益^[3-5]。基于此，以时间视角对新时代青海地方立法实践中取得的成果进行汇总和系统整理，进而提出青海地方立法的宏观展望，以期为新时代青海地方立法的发展和实践提供参考。

1 新时代青海地方立法的成就及特点

良法是善治之前提。赵乐际同志在 2023 年全国地方立法座谈会上强调：“地方立法工作的主要任务是全面贯彻党的二十大精神，认真实施新修改的立法法，稳中求进推动新时代地方立法高质量发展。”新时代青海地方立法是我国新时代地方立法的重要组成部分，新时代青海地方立法工作紧紧围绕“五位一体”总体布局展开，取得了丰硕的成果。纵观新时代青海地方

立法，在发展过程中立法数量、质量都获得大幅度提升，从国家战略的方面来看，可以归纳为五个领域的立法成就。

1.1 新时代青海经济领域立法特点

图表 1 新时代青海经济领域立法词频分析

词频	词汇
10 次	青海省、管理
2 到 10 次	管护、发展、促进、经营、自治州、西宁市、产业、生产、旅游
1 次	企业工资、集体协商、动物防疫、畜牧业、基础设施建设、民用机场、科技成果转化、供用电、清真食品、中小微企业、国有土地、房屋征收与补偿、农民专业合作社、非税收入、乡村振兴、安全生产、水利工程、盐湖产业、高质量、枸杞、清洁能源

新时代青海经济立法在实践中呈现出以下特点：第一，坚持“生态优先”，所有经济领域立法均强调生态红线，契合了青海省在全国战略中的定位。第二，坚持人民立场，优化小企业营商环境，注重经济发展

与民生相协调。第三，充分发挥资源优势，加强“产业四地”立法，围绕盐湖、矿产、清洁能源出台相关法规，体现本地特色。

1.2 新时代青海政治领域立法特点

图表 2 新时代青海政治领域立法词频分析

词频	词汇
10 次以上	民族团结进步、立法程序、人民代表大会及其常务委员会、办法、自治州、条例
2 到 10 次	管理、工作、档案、国家机关工作人员
1 次	预防职务犯罪、佛教事务、讨论重大事项、任免、民族乡、选举、罚款、没收财物、居民委员会、组织、集会、游行、示威、规范性文件、规案审查

新时代青海政治领域的立法紧跟国家立法进程，制定《青海省人大及常委会立法条例》，推动立法工作的规范化，新时代青海制度领域立法在实践中呈现以下特点：第一，用法治给权力定规矩、划界限^[6-13]。新时代青海各项制度立法充分体现了青海省委、省政府、青海省人大及其常委会对新时代青海制度领域立法的全面部署和明确要求。第二，新时代青海制度领域立法贯彻以人民为中心的发展思想。青海省人大及其常委会在立法中积极维护法制统一，与修改后的立法法相衔接，保持立法的连续性，采用废旧立新、修订的方式在制度领域立法方面取得了丰富的实践成果。

新时代青海制度领域的立法全方位展示了新时代青海省委、省政府、省人大各级常委会的新作为。第三，科技赋能法治实践。新时代青海制度领域立法融入数字化思维，出台《青海省公共信用信息条例》，以“青松办”平台提高行政治理效能，促进青海省信用体系建设。第四，自治州、自治县层面配套立法紧密衔接相关上位法。青海省省级层面地方性法规出台了《青海省促进民族团结进步条例》，青海省玉树等六个自治州相继出台了民族团结进步条例；充分体现了地方立法与上位法的一致性和连贯性，有力地保障了法制统一。

图表 3 新时代青海文化领域立法词频分析

词频	词汇
5 到 10 次	义务教育、保护、管理
2 到 5 次	文化、语言文字、藏医药发展、促进、非物质文化遗产
1 次	法制宣传、喇家遗址、出版发行、石刻、文物、藏语言文字、蒙古语言文字、传统文化

1.3 新时代青海文化领域立法特点

新时代青海文化领域立法做出了开创性的贡献，

在实践中呈现出以下特点：第一，民族性与地域性突出。新时代青海文化领域立法紧密结合青海多民族聚

居的省情，注重保护青海各少数民族的传统文化，开展了双语（藏汉）立法实践、宗教与民族文化保护活动^[14-16]。第二，传承与创新并重。比如：在保护青海省非物质文化遗产的问题上，一方面建立了非物质文化遗产传承人补助制度，另一方面，又鼓励非物质文化遗产的数字化保护，通过发展旅游业赋予非物质文

化遗产以鲜活的生命力。第三，综合立法与专项立法结合。既出台了文化产业促进条例，又制定了针对特定文化区域（三江源区）、特定文化类型（热贡文化）的专项立法。第四，区域合作与开放立法。青海省加强与西藏，甘肃等省（区）的文化领域区域协同立法。融入“一带一路”，制定促进丝路走廊建设的法律。

图表 4 新时代青海社会领域立法词频分析

词频	词汇
10 次以上	管理、青海省、促进
2 到 10 次	城镇管理、城镇市容和环境卫生管理、公路管护、城市管理、运输、供用电、地震、计划、城乡规划、路政、文明行为、结婚年龄、爱国卫生、《民法典》
1 次	未成年人保护、社会科学、燃气管理、电梯管理、红十字会、文明行为、供水用水、高速公路、食品生产、小作坊、食品摊贩管理、养犬管理、防震减灾、市政公用事业、特许经营、防震减灾、气象灾害、劳动保障监察、老年人权益、外国人登山管理、儿童、地震安全性评估、移风易俗、公用信息、鼠疫、禁毒、宗教事务、消防、人口、计划生育、殡葬管理、防御雷电灾害、邮政、中医药、归眷侨眷权益保护、全民健身、反家庭暴力、包虫病防治、物业管理、吸烟、货物运输车辆、超速超载、传统村落保护、献血

1.4 新时代青海社会领域立法特点

新时代青海社会领域立法交出了一份尽职履责的合格答卷。新时代青海社会领域立法涵盖范围最广，涉及社会治理、城镇管理、婚姻家庭、社会保障各项，是与人民群众最密切的立法。新时代青海社会领域立法在实践中呈现出以下特点：第一，“小切口”立法解决大问题。青海省人大及常委会通过精准立法，直

击社会痛点。例如：《青海省高原美丽城镇建设促进条例》，针对藏区城镇化管理中存在的难题，以法治统筹城乡一体化建设。为了将产业转型与生态保护有机结合，针对这一问题青海省人大及常委会出台了《青海省循环经济促进条例》。第二，现代法治与传统习惯相融合。通过《青海省多元化纠纷解决条例》将藏族、回族、撒拉族聚居区存在的“盟誓”等纠纷解决机制纳入法治化轨道。

图表 5 新时代青海社会领域立法词频分析

词频	词汇
10 次以上	保护、管理、管护
2 到 10 次	森林、草原、生态环境、促进、城市、实树、水资源、野生动物、饮用水水源、绿化、乡村、生态环境保护、建设
1 次	森林管护、野生枸杞、高原型藏羊、城镇管理、绿色宜居城市、绿色发展样板城市、草山、矿产资源、景区管理、湿地保护、节约、盐湖资源、城市园林、大气污染防治、服务行业、林业管理、卤虫资源、沙区植物、可可西里、冷湖、天文观测、国际生态旅游目的地

1.5 新时代青海生态文明领域立法特点

新时代青海生态文明领域立法在实践中呈现以下特点：第一，立足高原生态特殊性。青海生态文明领域立法紧扣青藏高原生态系统的特殊性和脆弱性，聚集草原、湿地、荒漠、冰川等关键生态要素，体现山

水林田湖草沙一体化保护理念。第二，服务国家战略。紧扣国家公园示范省建设，率先制定国家公园省级综合性法规，为国家层面的国家公园立法积累经验。围绕“碳达峰碳中和”目标，探索绿色低碳发展的地方立法路径。第三，创新生态补偿与责任机制。制定《青

海省生态补偿条例》，不仅明确了生态补偿资金的使用范围，也推动建立“谁受益谁保护”的激励机制。第四，加强生态协商立法。青海省与西藏自治区、四川省联合制定了《青藏高原生态保护区协商条例》，促进跨区域生态治理；参与黄河流域生态资源保护和水资源协调，推动黄河流域生态保护协作。

2 新时代青海地方立法的基本经验

2.1 坚持党对立法工作的全面领导

新时代青海地方立法以坚持党的领导，强化政治建设为根本，在坚持正确政治方向上担当作为。新时代青海地方立法通过建立和完善立法工作机制，确保党的领导贯穿立法工作全过程^[17-19]。新时代青海地方立法既坚持走中国特色社会主义法治道路，又结合青海省情，确保党的主张，通过法定程序转化为地方性法规。新时代青海地方立法始终坚持正确政治方向，确保党的主张落地。新时代青海地方立法始终以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，特别是贯彻习近平生态文明思想，习近平总书记关于对青海生态工作重要讲话精神。比如：《青海省生态文明建设促进条例》《三江源国家公园条例》直接遵循党中央对青海建设生态文明高地的战略定位，体现了党对“国之大者”的领导。新时代青海地方立法紧扣党中央对青海“三个最大”省情定位，围绕乡村振兴、生态保护、民族团结等国家战略，制定出台了《青海省乡村振兴促进条例》《青海省促进民族团结进步条例》党中央的决策部署转化为新时代青海地方立法的实践^[20]。

2.2 践行全过程人民民主

新时代青海地方立法在立法定位、内容创新、成果落实、程序优化等方方面面充分体现以人民为中心的立法初心，践行全过程人民民主^[21-22]。新时代青海地方立法将人民利益贯穿立法全过程。新时代青海地方立法的立法目标聚焦民生需求，依据青海多民族共居多宗教并存、生态地位重要，发展基础薄弱的省情，青海省人大及常委会围绕民族团结、生态保护、乡村振兴、基层治理、民生保障等内容开展立法。将生态文明建设与人民群众的生态补偿权益有机统一，比如：《青海省生态文明建设促进条例》，强化了农牧民生

态补偿权益；《青海省促进民族团结进步条例》细化了各族人民群众有效参与社会治理的保障机制。这充分反映了新时代青海地方立法保障人民群众民生权益的目标。依据青海省医疗资源薄弱、农牧民收入单一的现状，制定《青海省基本公共服务保障条例》，将青海省人民群众的医疗、教育、养老明确列入政府的责任清单。为加强农牧民劳动技术培训，出台《青海省就业促进条例》，成功建立了保证农牧民劳务输出的权益。

2.3 依据青海省情聚焦重点领域立法

新时代青海地方立法立足于青海省情，坚持生态保护，坚持不懈保护好青海生态环境。进一步保证人民的生态环境权益^[23]。三江源地区是关乎我国生态环境安全的重要保护区，其生物多样性丰富、生态环境脆弱。青海省人大常委会着力践行习近平法治思想，围绕生态环境保护综合性立法需要，以国家公园体制（试点）为重点项目进行立法。制定、审议、出台了《青海省三江源区生态环境保护条例（草案）》《青海省生态环境保护条例》等法规。生态立法工作形成了比重上升、效果明显、作用突出的趋势，为青海省向生态大省、生态强省转变提供了更为扎实和稳定的法治基础。

2.4 坚持先行先试提高新时代青海地方立法质量

实践是法律的基础，法律是实践的总结^[24]。新时代青海地方立法既遵循法治规律和国家立法导向，又依据省情实现科学立法、民主立法。新时代青海地方立法将习近平总书记关于全面依法治国、民族团结、生态文明建设的重要讲话精神融入立法全过程。新时代青海地方立法一方面深化立法理论，立法基础；另一方面，强化问题导向，聚焦实践需求。新时代青海地方立法质量因立法理论和立法实践先行先试取得了喜人的成就。突出生态优先，契合了“一优两高”的战略决策；其首创的“生态管护员”制度，为生态补偿、当地居民权益保障提供了法律法规依据，形成多元主体共同保护生态的“大格局”，为全国国家公园“人地和谐”提供了范例。

3 新时代青海地方立法的展望

以党的十八大为历史节点，中国特色社会主义进入新时代。新时代青海地方立法在坚持中国特色社会主义法治道路的基础上，紧密结合青海省情实际，聚焦生态保护、民族团结、社会治理、高质量发展等领域取得了丰硕的成果，形成了具有中国特色的省级地方性法规体系。新时代青海地方立法的重点领域不断嬗变，表明中国共产党全面依法治国的思路更加清晰、更加精准。未来新时代青海地方立法应从以下方面进行优化。

3.1 发挥人大在新时代地方立法工作中的主导作用

在新时代背景下，青海省作为国家安全屏障和民族团结进步示范省，新时代青海地方立法需充分发挥人民代表大会制度优势，立足省情、服务大局，发挥人大在地方立法中的主导作用。强化人大在新时代青海地方立法中的主导，可以从战略定位、保障机制方面进行优化。

第一，明确人大主导新时代青海地方立法的战略定位。坚持党的领导与法治统一、强化立法规划主导权是青海人大主导新时代青海地方立法战略定位的核心内容。一方面，新时代青海地方立法以习近平法治思想为指引，通过法定程序将党的意志贯彻于地方性法规。新时代青海地方立法突出生态保护优先、铸牢中华民族共同体意识、绿色发展三条主线，成功建立了与国家层面立法相衔接、富有青海特色的地方性法规体系。另一方面，对涉及面广、综合性的法规，如：《青海省生态文明建设促进条例》由青海省人大及常委会及专门委员会直接起草，在立法过程中要注意吸纳法学专家、人大代表、基层群众意见。

第二，优化人大主导新时代青海地方立法保障机制。新时代青海地方立法保障机制要以建立动态评估机制和推动立法监督联动为重点。建立动态评估机制是对已经实施的地方性法规，如《青海省湿地保护条例》，定期开展回头看工作。运用执法检查、社会满意度调查、第三方评估等方式，检验立法实施效果，及时启动修改废止程序。推动立法与监督检查是确保法规实施效果的关键一步。要将法规监督情况纳入人大监督重点，通过质询、专题询问的方式督促政府落

实非物质文化遗产保护、生态补偿等法规责任。

3.2 提升新时代青海地方立法质量

新时代青海地方立法从省情和实际出发，坚持稳中求进、守正创新，立法质量不断提升。新时代青海地方立法积累了很多宝贵的经验，通过脚踏实地、扎实细致、精益求精的立法工作，将确保立法质量放在首位，保证新时代青海地方立法每一项立法都经得起历史和实践的检验。提升新时代青海地方立法质量要注重地方特色和实效性，坚持目标导向、问题导向。

第一，提升新时代青海地方立法要坚持目标导向。在坚持党领导法治的前提下，强化政治引领和完善立法规划是新时代青海地方立法的目标导向。强化政治引领方面，要深入学习贯彻习近平法治思想，确保新时代青海地方立法工作与党中央决策部署相一致；聚焦青海“四地建设”的定位，做好重点领域的立法工作。在完善立法规划方面，围绕青海省“十四五”规划和2035年远景目标，制定中长期立法规划，优先推进生态保护、民族团结、社会治理、绿色能源等领域的立法。

第二，提升新时代青海地方立法要坚持问题导向。新时代青海地方立法要依据青海省情，突出地方特色，解决实际问题；建设好国家生态文明高地和全国民族团结进步示范省是青海省未来工作的关键问题，要充分总结经验为国家层面立法贡献青海智慧。在建设生态文明高地这一关键问题中，青海省已有制定《青海省三江源国家公园管理条例》，与上位法衔接服务国家战略的经验。要进一步加强生物多样性保护、细化生态补偿标准等保护“中华水塔”的法规条款。在民族团结进步立法方面，要落实《青海省促进民族团结进步条例》，细化双语教育、文化保护传承等条款；探索社会治理与宗教事务管理的创新机制。

3.3 聚焦新时代青海地方立法能力建设

新时代青海地方立法是一件政治性、专业性、理论性、实践性都很强的工作，需要高素质干部队伍和高素质服务保障作为支撑。青海省人大及常委会认真贯彻落实习近平总书记提出的“政治坚定、服务人民、崇尚法治、发扬民主、勤勉尽责”要求，不断加强青

海省地方立法工作队伍和人才队伍建设。聚焦新时代青海地方立法能力建设,要以科学立法、民主立法、依法立法为核心,从创新立法理念、建设高素质立法工作队伍两个具体途径出发,实现新时代青海地方立法能力的全方位提升。

第一,聚焦新时代青海地方立法能力建设要创新立法理念。思想是行动的先导;科学的立法理念将有效推动新时代地方立法的质量提升。新时代青海地方立法理念创新要特别关注加强立法规划的前瞻性和建立立法协同机制。一方面,新时代青海地方立法加强立法规划的前瞻性,要围绕“生态优先、绿色发展”的定位,制定长远的立法规划。

第二,聚焦新时代青海地方立法能力建设必须要建设一支高素质立法工作队伍。建设一支高素质的立法工作队伍包括提升立法专业能力和加强人才保障两个方面。通过成立地方立法研究院,提升立法专业能力^[23-25];聚焦青藏高原生态法治、民族区域治理等课题开展研究,对提升立法专业能力具有重要深远的意义。立法后评估机制建设应成为立法专业能力建设的重要内容,可引入第三方机构,对立法实施效果进行评估。在加强人才保障方面,既可以与高校、科研机构的合作,定向培养双语法律人才和涉外法律人才,为复合型法律工作者的选拔和培养奠定良好的基础。

结语

进入新时代以来中国共产党带领青海人民在立法上取得了举世瞩目的成就,新时代青海地方立法实现了跨越式发展。但随着全面依法治国进程的加快,人民群众对美好生活的向往呼唤新时代青海地方立法高质高效向前发展。当前,新时代青海地方立法工作基于全面依法治国战略,要全面贯彻习近平法治思想和习近平总书记三次考察青海重要讲话精神,坚持党的领导,人民当家作主,依法治国有机统一。新时代青海地方立法结合青海省情、践行全过程人民民主,创新立法理念、优化立法内容、加强立法工作队伍建设;切实强化责任担当,确保立法工作质效,在 2025 年这一关键之年交出一份合格的新时代青海地方立法答卷。将人民对法的期待与法为人民的服务相统一;立法工作只有进行时,没有完成时。我们必须坚持以人民为中心的立法初心,积极推动新时代青海地方立法高质量发展,与青海省四级人大、五级代表同频共振、同向发力,为青海政治经济文化社会生态文明一体化发展提供充足的法治底气。新时代青海地方立法不断满足人民美好生活的法治需要,携手青海省人民一道奋楫争先、同心同德,凝心聚力谱写中国式现代化青海更加辉煌的法治篇章。

参考文献

- [1]冉艳辉.民族团结进步地方立法的实施路径研究[J].云南社会科学,2025,(02).
- [2]丘顺圣.铸牢中华民族共同体意识的法治路径研究[D].广西民族大学,2023.
- [3]王萍.促进民族团结进步地方立法研究——基于新疆促进民族团结进步地方立法实践[J].三晋基层治理,2023,(02).
- [4]张艳霞.新时代法治进程下民族自治地方立法研究[D].青海师范大学,2022.
- [5]宋烁.《中华人民共和国立法法》赋权后自治州立法的问题与完善——基于我国 107 部自治州立法的规范分析[J].青海民族研究,2021,32(03).
- [6]韩璐.民族自治区地方立法的实践探索与改革路径——对广西壮族自治区地方立法的实证分析[J].广西民族研究,2020,(04).
- [7]杨牧飞.以高质量立法为法治青海提供制度保障[N].青海日报,2019-12-23(011).
- [8]郑毅.论民族区域自治法治发展的“因地制宜”和“与时俱进”[J].云南社会科学.
- [9]潘红祥,张星.中国民主法制七十年:成就、经验与展望[J].民族研究,2019,(03).
- [10]阙成平.论自治区自治立法权限之明晰化[J].广西民族研究,2018,(06).

- [11]郑毅.《中华人民共和国立法法》修改三年来我国自治州立法权的实施问题研究——以XX自治州为例[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2018,45(05).
- [12]雷伟红.论民族自治地方自治法规立法权与地方性法规立法权的协调[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2018,38(04).
- [13]郑毅.《中华人民共和国立法法》修改后自治州一般地方立法权与自治立法权关系研究[J].法学评论,2018,36(04).
- [14]黄捷.广西壮族自治区自治条例立法的现实困境及路径选择[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2018,40(03).
- [15]齐爱民,彭振.论民族区域自治立法权的体系化[J].河北法学,2017,35(12).
- [16]冉瑞燕,顿德爱.民族自治地方立法变通权运用中的问题与对策——以恩施土家族苗族自治州立法为例[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2016,34(06).
- [17]沈寿文.民族区域自治立法权与一般地方立法权的关系——以“优惠照顾理论”范式为视角[J].广西民族研究,2016,(03).
- [18]钱于立.完善民族自治立法的路径[J].贵州民族研究,2016,37(02).
- [19]边巴拉姆.民族区域自治地方立法评析——以五十年来西藏自治区立法为例[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2015,42(05).
- [20]彭建军.自治区自治条例所涉自治立法权问题研究[J].民族研究,2015.
- [21]阙成平.自治区自治立法现状评析[J].广西民族研究,2015,(01).
- [22]张殿军.民族法学研究范式转型与民族法立法体制机制探析[J].河北法学,2013,31(05):59-64.
- [23]张殿军.民族自治地方一般性地方立法与自治立法比较研究[J].前沿,2011,(05).
- [24]沈寿文.民族区域自治地方立法权若干问题研究[J].云南社会科学,2007,(03).
- [25]康耀坤.民族自治地方立法权问题研究[J].民族研究,2005,(02).

作者简介:李国庆(2001—),男,汉族,青海民族大学法学院2023级硕士研究生,主要研究方向民族法学、宪法学。

基金项目:本文系国家社科基金重点项目“铸牢中华民族共同体意识的理论逻辑与实践路径研究”(批准号:22AZD150)的阶段性成果。