

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 40 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 11 月 29 日

---

## 提升江苏设区的市地方立法精细化水平

**摘要：**盐城师范学院孙春梅研究认为，立法精细化是实现从“有法可依”向“良法善治”跃迁的必由之路。近年来，江苏设区的市地方立法内容丰富、特色鲜明，但也存在立法节制不够精当规范、法规立项不够精准科学、法规制定不够精细完备、公众参与不够精深充分等问题。建议加强指导协调制度供给，提升立法规范性；优化立项论证评估机制，保障立法科学性；完善起草论证审议机制，深化立法协同性；健全公众参与有效路径，增强立法民主性。

当前，我国立法已经进入提质增效、精耕细作的新时代。党的十九大报告指出要“推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治”。盐城师范学院孙春梅承担的江苏省社会科学基金项目“新时代设区的市地方立法精细化研究”，通过对《立法法》修改六年来江苏13个设区的市地方立法活动进行实证分析，提出了提升江苏设区的市地方立法精细化水平的对策建议。

## 一、江苏设区的市地方立法的现状与特点

江苏率先总结提炼出“少而精、有特色、可操作、能管用”12字立法方针，指引设区的市地方立法实践，并逐渐成为全国地方立法精细化的理论共识。截至2021年3月，江苏13个设区的市共制定地方性法规168件，内容丰富、特色鲜明。除立法条例外的159件地方性法规中，城乡建设与管理类107件、环境保护类35件、历史文化保护类16件、其它类1件；创制性立法64件，占比40.3%。

一是注重民生领域的法律实施。设区的市地方立法聚焦城市管理、教育、医疗、养老、环保等民生实事，提升人民群众的获得感。多市针对城市规划、市容环卫、市政公共设施等城市治理难点痛点，打出立法“组合拳”；出台《镇江市山体保护条例》《镇江市长江岸线资源保护条例》《盐城市扬尘污染防治条例》等，助力打赢碧水蓝天保卫战。

二是注重对历史文化资源的保护利用。江苏各地历史文化资源丰富，国家历史文化名城名镇名村总量位居全国首位。为

加强历史文化资源的保护、传承和利用，10市出台相关地方性法规，并制定《淮安市周恩来纪念地保护条例》《盐城市革命遗址和纪念设施保护条例》《淮安市大运河文化遗产保护条例》等，形成历史文化资源立法保护网络。

三是注重强化弘德立法。多市制定社会或公共信用条例、文明行为促进条例，将社会主义核心价值观融入地方立法，致力于打造社会文明程度高的新江苏。例如，出台《南京市社会信用条例》《宿迁市社会信用条例》《无锡市公共信用信息条例》《泰州市公共信用信息条例》等。

四是注重立法内容方式创新。在立法内容上，多部设区的市地方立法均为该领域全国首部地方性法规，如《镇江市非物质文化遗产项目代表性传承人条例》《连云港市海洋牧场管理条例》《南京市社会治理促进条例》等。在立法方式上，十市人大常委会负责人签署《淮海经济区地方立法协作框架协议》，为设区的市立法协作提供新模式。

## 二、江苏设区的市地方立法存在的问题

1. 立法节制不够精当规范。据统计，立法法修改五年来，全国新赋权的设区的市均制定地方立法0.85件，江苏同期为1.6件。部分设区的市地方立法出现“多而不精，粗而不细，疏而难用”等问题。一方面，立法权限不够精准规范。江苏159件设区的市地方立法超出“城乡建设与管理”规范释义的有17件，如《南京市遗体和器官捐献条例》《泰州市标准化条

例》等。另一方面，立法体例不够精炼简约。159 件设区的市地方立法中采用条款式体例的有 21 件，仅占总数的 13.2%，明显低于全国平均值。

2. 法规立项不够精准科学。一是立法资源配置存在结构性矛盾。2016 年至 2020 年江苏 13 个设区的市年均立法计划完成率为 88.2%。其中，城乡建设与管理类高达立法总量的 67.3%，围绕乡村振兴精准发力的只有 9 部，在促进城乡教育和就业服务一体化以及乡村公共设施建设等方面则多处于失语状态。二是立项论证标准不明确。立项标准笼统粗疏，无法为立项机制运行提供良好的规范指引，以致出现立法项目同质化和地方特色不明显等现象。三是立项论证与评估深度不够。“听证”在立法规划计划制定阶段较为少见；立项评估报告效力尚不明确，影响了立项评估的实效。

3. 法规制定不够精细完备。一是立法内容不均衡。159 件地方性法规正文中涉及行政处罚、行政许可和行政强制等内容的重要条款存在权责利失衡的情形，9 件水资源保护法规中环境监管法律责任只有一条概括性表述。二是立法运行规则体系不完备。截至目前，仍有部分设区的市尚未制定法案起草审议表决规则，而责任和监督体系的粗疏导致立法机制难以常态化运转。三是协同立法有待加强。江苏辖江临海，扼淮控湖，拥有四大多元文化，各设区的市对“苏南”“苏北”发展差距带来的利益协调仍有疑虑，对协同立法是否是区域一体化发展的法律保障还未达成共识。

4. 公众参与不够深入充分。一是信息公开不足。设区的市人大系统的信息化建设略显滞后，立法草案及说明的公开程度较低。二是意见征集不广。只有 63% 设区的市开设了意见征集专栏，征集 2 轮以上草案意见的地方性法规不到 20 件。三是立法智库功能不彰。大多数设区的市均建立了立法咨询专家库，但智库结构不够合理，苏北地区法律智库人才不足。

### 三、提升江苏设区的市地方立法精细化水平的对策建议

1. 加强指导协调制度供给，提升立法规范性。一要制定指导协调制度规范。根据全国人大常委会制定的《法规、司法解释备案审查工作办法》提出的新要求，参照浙江等省做法，由省人大常委会出台《关于推进设区的市完善立法工作机制提高依法立法水平的指导意见》《江苏省设区的市法规报批工作规范》等文件。二要完善省市双向立法协调机制。引导设区的市恪守立法节制理念，厘清双向立法权关系，完善省市地方立法规划计划协调机制。三要构建立法重复审查机制。倡导设区的市地方立法采用精干简约的条款式结构，明确实施性立法不采用章节式结构，遏制湮没立法特色的“大而全”现象。

2. 优化立项论证评估机制，保障立法科学性。一是加强精准立项制度建设。制定“地方性法规立项办法”，确立人大主导的立项选题编制管理体制，扩充立项来源渠道，防止因部门利益影响出现重城市轻农村、重管理轻保障等现象。二是细化地方立项论证评估标准。建立包含必要性、合法性、可行性和整

体性标准在内的标准体系。三是完善立项论证评估与竞争机制。健全以问题为导向的立项竞争和选择机制，经过立项论证仍有较大争议的重要项目可引入第三方评估机制。强化听证、论证和评估报告的公开，明确未依据评估报告也未说明理由的立项决策无效。

3. 完善起草论证审议机制，深化立法协同性。一是制定立法起草论证审议机制运行规则。精细化建构法规草案征求意见、立法听证、论证和评估、统一审议等工作指引，强化责任体系和机制运行监督。二是加快协同立法步伐。省人大常委会应发挥通过立法协同推进长三角一体化的经验优势，立足生态功能区、跨域文化和都市圈发展，推动设区的市以水环境保护、交通基础设施互联互通为首选切入点进行协同立法，提升区域治理效能。

4. 健全公众参与有效路径，增强立法民主性。一是加强配套制度建设。制定《江苏省地方立法公众参与条例》单行法规，融合多元立法诉求，为社会各方参与立法提供有利条件。二是建设江苏“智慧人大”系统。加大经费投入，推进信息公开、联网数据采集与立法智能辅助等功能一体化建设，让立法工作“触网可及”、人大代表“云端可见”、公众参与“一键直通”，实现江苏地方人大迈入数字时代“走在全国前列”。三是加强立法智库“外脑”建设。打破地方智库条块分割、市域分割现状，弥补苏北地区智库力量薄弱，积极探索与省内高校法学院、智库以及其他专业机构合作建立地方立法研究评估与咨询服务基

地，打造地方立法服务高参、地方立法理论与地方法治人才培养“三位一体”的高端平台。

（作者孙春梅，系盐城师范学院统战部常务副部长，法学副教授）

---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号