

法治现代化视野下市域特色立法优化路径

王世杰

江苏警官学院法律系, 江苏 南京

收稿日期: 2024年3月29日; 录用日期: 2024年4月11日; 发布日期: 2024年5月23日

摘要

《立法法》的再次修改标志着设区的市立法权进一步扩大, 标志着我国立法权下沉的趋势不可扭转。现代化背景下的新发展阶段社会将更加重视市域立法、为市域社会治理增加法律制度供给。针对各地在立法进程中展现出的不同立法形态及其存在的问题, 社会亟需展开全面且严谨的分析与研究, 针对现存问题, 必须采取相应措施进行纠正, 并深入分析其根本原因, 旨在实现市域现代化治理的目标。

关键词

市域特色, 市域立法, 市域社会治理, 现代化

Optimization Path of Legislation with Urban Characteristics in the Perspective of Modernization

Shijie Wang

Law Department of Jiangsu Police Institute, Nanjing Jiangsu

Received: Mar. 29th, 2024; accepted: Apr. 11th, 2024; published: May 23rd, 2024

Abstract

The further revision of the Legislative Law signifies the further expansion of the municipal legislative power in designated areas, indicating that the trend of declining legislative power in our country is irreversible. In the new stage of development under the background of modernization, society will pay more attention to urban legislation and increase the supply of legal systems for urban social governance. In response to the different legislative forms and problems exhibiting in the legislative process in various regions, society urgently needs to conduct comprehensive and rigorous analysis and research. In response to the existing problems, corresponding measures

文章引用: 王世杰. 法治现代化视野下市域特色立法优化路径[J]. 争议解决, 2024, 10(5): 215-220.

DOI: 10.12677/ds.2024.105275

must be taken to correct them, and the fundamental reasons must be analyzed in depth, aiming to achieve the goal of modern urban governance.

Keywords

Urban Characteristics, Municipal Legislation, Urban Social Governance, Modernization

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2023年《立法法》将第八十一条修改为：“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况 and 实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规”。设区市已获得更为宽泛的立法权限，依托这一优势，结合市域实际情况，推动具有市域特色的立法工作正取得显著进展。

2. 法治现代化视野下“市域高质量特色立法”的要素结构

(一) 现代化语境下市域社会治理法治化的现实必要

市域治理是一种多元化、协同性强的治理方式，对其他领域治理乃至国家治理体系的构建起到重要的基础性作用。可以说，市域社会的治理是否有效决定了地方治理的成败。在当下的现代化社会治理理念中，“以人民为中心”是社会治理的总理念，总理念可以分为四个方面，分别是“为了人民”“依靠人民”“成果由人民共享”以及“着眼于解决人民最恨罪最怨最烦最盼的突出问题”。市域治理最为贴近“着眼于解决人民最恨罪最怨最烦最盼的突出问题”，以破解“五最”难题为抓手是推进市域社会治理法治化的切入点[1]，市域治理可以更好地针对本市实际情况与突出问题进行解决，更集中地为老百姓服务，在社会治理中体现老百姓的意愿，真正做到以人民为中心，提高市域社会治理的水平。并且拥有了立法权的设区市也能够更加灵活有地的解决问题，防治问题。此外，法律一个重要的作用就在于它的法益保护功能，它能够更加有地保护社会机能，为社会治理提供保障作用。因此，依法治理是最可靠的治理方式。

(二) 高质量市域特色立法的要素构造

1) 精细化立法

市域特色立法模式基本为“分散型”立法，以邵阳市的《邵阳市地方特色食品传承与发展条例》为例。其条例名称显而易见可看出其立法目的仅为传承和发展当地的特色食品。“分散”的内涵是指设区的市针对市域社会治理的不同方面，如经济、社会、文化、环境等其中的精细化要素进行立法，制定地方性法规以促进城市在这一方面的发展。精细化是市域社会治理现代化的显著标志，市域社会治理现代化致力于精准、精细、精致的治理目标，而这也构成了市域社会治理中法治建设的核心面向[2]。

2) 尊重客观规律，切合实际情况

在市域特色立法工作中，尊重客观规律与紧密结合实际情况占据着举足轻重的地位，它们是立法工作稳固之基，更是法律得以有效执行的关键所在。在地方立法的实践过程中，我们必须清醒地认识到，

任何法律的诞生都离不开特定的社会、经济和文化土壤的滋养。因此，立法者既要严格遵循社会发展的客观规律，确保法律的科学与合理性，又必须深入细致地了解当地的实际情况，涵盖经济发展状况、社会结构特点、文化传统习俗等诸多层面，从而制定出与当地实际情况紧密相连的法律。鉴于不同地区的特殊情况千差万别，我们应当秉持求同存异的原则，充分展现各地的独特性与实际状况。

3) 反映人民意愿，接受人民监督

习近平总书记指出：“要努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。”法律是人民群众意志的体现，市域特色立法的过程本质上是一个民主决策的过程，立法者必须深入基层，充分理解民情，细致倾听民意，确保所立之法真正契合人民的利益和需求。唯有如此，立法才能获得人民的广泛认可与支持，进而发挥其应有的效能。为提升市域特色立法的质量与效果，关键在于强化人民监督。人民不仅是立法工作的核心主体，更是立法工作的关键监督者。只有当人民能够积极参与立法过程，才能确保立法的公正性与科学性。同时，人民的监督能够促使立法者更加审慎、负责地履行其职责，进而提升立法工作的效率与质量。

4) 完善立法程序，做好保障机制

立法程序的完善对于提升法律制定质量以及保障公民权益具有至关重要的作用。为实现这一目标，首要之务在于明确立法目的与原则。在进行市域特色立法时，我们必须坚守以人民为中心的立法原则，确保每项立法都契合人民的根本利益。同时，强化立法后的评估机制亦不可或缺。立法并非一蹴而就，通过定期评估，我们能够及时发现并修正那些与社会发展不相适应的法律条文。此外，建立保障机制是完善立法程序的关键环节。在立法过程中，我们必须确保各项保障机制，如法律解释权、监督权等得以切实落实，以保障法律能够得以正确、有效地实施。

3. 市域社会治理中特色立法所存在问题

(一) 立法内容缺乏亮点

在我国地方制定的大批市域法规中，确实存在一些具有市域特色，贴合市域地方实践经验的市域立法，但比重相对较小，形式上普通化，一般化的特征仍然非常明显，实际上并没有多少特色，而这种相似性非是遵守市域特色立法规律，而是使用“拿来主义”的方法完全忽视区域经验的重要性，以简单粗暴、生搬硬套的方式进行市域立法，将会使得相关法规变得形同虚设，无法发挥应有的作用。有一部分地方虽具有地方特色元素或地方特色实践经验，但是被大、全、宽的地方立法体例和原则性、概括性、抽象性的立法条款所埋没，未利用好其特色立法的潜质，导致立法内容缺乏特色与亮点。

如《保定市白洋淀上游生态环境保护条例》第 21 条是有关禁止的污染地表水体和地下水体的行为与《白洋淀生态环境治理和保护条例》第 24 条是有关白洋淀流域内禁止的行为相比，二者表述虽有区别，但二者内容基本相同。《保定市白洋淀上游生态环境保护条例》没能突出“白洋淀上游”的特点，没有区分出上游与整体流域的区别，未能将上游的特殊地位与作用发挥出来，地区责任与地方特色凸显不足。

(二) 立法技术比较粗糙

现行立法技术之适用的主要问题有：第一，现行法律不能在立法决策之中灵活运用。一个法律规则都有清楚的行为模式、假设和法律后果。但原则性、概括性条款屡见不鲜，则法律规范的执行力大打折扣，使用效果欠佳。二是与其他现有法律法规的协调整合不妥当。市域协调合作不够完善。第三，在立法结构形式中与地方立法的性质相违背，突出表现为完美、求全的地方立法体例在本质上反而冲淡抑或掩盖了法规、规章的实质性内容。“贪大求全”现象仍有存在[3]。

如《汕头市潮汕菜特色品牌促进条例》对于如何加强市域协调的规定较为空洞。没有明确的措施，并且由于汕尾与揭阳在潮州菜立法保护上的消极，恐怕不能形成良好的市域协调。

(三) 同质化明显

因为各个地区经济模式发展差异与地域文化的不同,所面临的实际性问题也同样不同。对于这种特殊情况,国家制定了相应的法律法规来应对这种情况。即使有,也不免是原则性、概括性、抽象性的规定,无法贴合地方实践所需求的实际情况。而市域特色立法的根本目标,就是创新性地以立法的形式有效解决地方发展所遇到的疑难杂症。不根据地方经验,一味跟风以中央立法的基本条文作为蓝本进行抄袭,或将相似的上位法与相邻地方的同级别同类别法规糅合成一个“全新”的市域立法。这些在立法过程中的非良性因素,将会阻碍市域立法特色性的体现。

鄂伦春自治旗环保立法一些基本立法的许多规定则是照搬国家或内蒙古自治区相关立法。具体体现为:与其他较早颁布少数民族自治地区的环境保护相关条例重复率较高。鄂伦春自治旗环境资源保护的市域立法在污染防治、资源开发、奖罚措施方面规定的内容与云南、湖南等地颁布的环保条例的上位法有着较高的重复率,其重复率高于 30%;《鄂伦春自治旗环境保护条例》与《内蒙古自治区环境保护条例》重复率极高。如《鄂伦春自治旗环境保护条例》第 3 条关于优先发展环保事业的规定与《内蒙古自治区环境保护条例》第 4 条重复;《鄂伦春自治旗地管理条例》第 7 条关于资源开发与利用的规定与《内蒙古自治区环境保护条例》第 13 条重复;《鄂伦春自治旗环境保护条例》第 10 条关于技术改造项目的规定与《内蒙古自治区环境保护条例》第 18 条重复等其重复率高达 80% [4]。

(四) 可操作性差

法律的价值体现于只有在具体操作与执行中,也就是说,可操作性强弱可以说是评价立法质量的一个极为重要的指标。一部地方立法的质量如何、能否得到充分地贯彻和执行,以及最后能否收获预期的实施效果,都要落脚到地方立法的可操作性上来[5]。法规仅提出一个行政管理或者民事权利的基本原则,而不对具体调整手段作任何规定,致使整个制度变成“空中楼阁”,美其名曰“倡导性规定”,实则根本无法实施,成为“景观式立法”[6]。因此,反映市域地方特色,主张可操作性,是量度市域地方立法质量的关键标准、灵魂和生命。然而,欠缺可操作性已沦为冲击我国地方立法水平和质量的一个难点和广泛问题。

《宜昌市黄柏河流域保护条例》第十条第二款“流域内各级人民政府、各社会团体和企业事业单位应当加强流域保护宣传教育,增强公众流域保护意识,引导公众参与流域保护工作”,虽然以法律的形式规定了各级政府机关、团体和企业事业单位应开展黄柏河和流域的生态环境的宣传教育,但该条例并没有具体对于各类主体应该如何开展环境教育,以及各类主体如未履行义务应当承担怎样的法律责任等内容作出具体规定。上述内容的缺失大大降低了该条款的效力,在整体上使得地方立法的可操作性增效有限[7]。

4. 市域现代化治理中特色立法的“高质量”目标实现路径

(一) 发挥特色优势,强化市域特色立法的地域性

地方特色是地方立法存在的价值所在,没有特色的地方立法犹如没有灵魂的躯壳[8]。孟德斯鸠曾说过:“法律应该和国家的自然状态有关系;和寒、热、温的气候有关系;和土地的质量、形态与面积有关系;和农、猎、牧各种人民的生活方式有关系;和居民的宗教、性癖、财富、人口、贸易、风俗、习惯相适应[9]。市域特色往往与该市的文化传统、物产资源、生活习惯、民风民俗等密切相关。市域特色立法应更加有效利用当地可以利用的“立法资源”来发挥当地特色立法的潜质,更突出其地方性,关注并吸收当地立法特色资源和被当地公民普遍接受[10]并运用的民间规范[11]。以助推市域社会治理的推进。

(二) 立足实际情况,增强市域特色立法的针对性

市域特色立法必须牢牢贴合当地的生产力与经济基础,必须抓住目前的经济社会发展状况,明晰发

展遇到的矛盾与难题。不立足实际情况的市域特色立法无异于无根浮萍。因此市域特色立法应针对经济社会发展的实际情况，特别是上位法所不能克服的、兼顾不及的问题。要重视人民群众反映强烈的问题，人民群众所强烈反映的，往往就是地方发展中的痛点、重点、难点。要不断地去深挖新问题，找准真问题，围绕问题去重点关注、重点针对、重点分析、重点解决与克服，重点做好善后与保障工作，聚焦于群众最恨罪急怨最烦最盼的突出问题。

(三) 明确市域立法的空间，选择合理的市域特色立法项目

为保证法制统一，宪法与法律对设区的市立法权限的一项重要限制是“不抵触”原则，即设区的市立法不得与上位法相抵触。下位法不得与上位法相抵触，这是保障法制统一的一条基本原则^[12]。市域特色立法要遵循法制统一性。遵守上级明确的立法精神与规范。市域特色立法中强调的“特”是特色而不是特殊，如果仅仅片面强调市域特色立法之“特”，“特”则会超出全线的边界，必定会造成无效的后果。对于市域特色立法来说，如果不是首先考量如何利用立法解决发展目前遇到的现实问题，而是一味地去标榜特色，追求标新立异，打着“特色立法”的幌子。实则暗藏地方保护主义的势头的违背市域特色立法的基本要求与精神内涵是不可取的。因此在立法过程中要明确地选择合适的市域特色立法项目。

(四) 深入调查研究，强调民主参与

我国市域特色立法仍面临着在立法过程中调查研究做得不到位、当地民众在参与立法工作过程中参与度不高问题。这就使得很多立法工作在很大程度上偏离了地方治理轨道、主观主义盛行，既难以收集真实有效的地方信息、难以准确反映本地具有普遍意义的民情和民意，也难以接受最直接的民主监督和社会批评^[13]。要使地方立法脱颖而出，立法者需秉持科学态度，积极深入开展调研工作，全面把握和认识地方存在的矛盾与问题。应准确识别地方在发展过程中遭遇的各种矛盾与问题，并精确界定市域特色立法的核心任务。在此基础上，制定具有针对性的市域特色立法，以有效解决这些矛盾和问题。确保立法工作的科学性和有效性。另外，要加快扩建公众认识和参加市域特色立法的渠道，提升公众对地方立法的认知度和参与度，要做到使人民群众做到认识立法，参与立法，并遵守法律。这样不仅能够提高市域特色立法的民众参与度，同时在立法机关与人民群众之间架构一座沟通的桥梁，更好地保证立法能够有效地实施，从而加强市域特色立法的科学性、民主性。

(五) 健全与完善现代化的立法规范与技术

立法机构的队伍素质在立法之中起着至关重要的作用，立法人员的整体素质直接决定立法质量。党的十八届四中全会提出，推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，完善法律职业准入制度，建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度。没有高质量的立法队伍，便没有高质量的市域特色立法。当前市域立法人员大多由行政部门的一般公务员来负责。对于推进市域现代化治理的角度上来说，一支有能力、有素质、有专业的专职立法队伍是必不可少的。市域立法队伍的专业化不仅强调立法程序化的专业化，也强调立法内容上的专业化，要求立法工作人员不仅要明确立法程序与规范，明确上位法所给出的立法权限，也要吃透法律原则与精神，明细当地发展的实践经验。这样才有助于切实增强市域特色立法的有效性。因此，要把好市域立法机构人员任职的“专业关”，把好市域立法工作人员的“素质关”，完善对立法队伍的培训、考核制度，强化立法队伍建设，打造一批有能力、有专业、有素养的科学立法队伍。

基金项目

本文系江苏省高等学校大学生实践创新创业计划“市域社会治理法治化视野下特色立法实证研究”项目(项目编号: 202310329048Y)的研究成果。

参考文献

- [1] 徐汉明. 市域社会治理现代化: 内在逻辑与推进路径[J]. 理论探索, 2020(1): 13-22.
- [2] 王和平, 殷书建. 现代化语境下市域社会治理法治化的推进路径[J]. 江苏社会科学, 2023(2): 166-174.
- [3] 闫然, 毛雨. 设区的市地方立法三周年大数据分析报告[J]. 地方立法研究, 2018(3): 26-43.
- [4] 赵俐卓. 鄂伦春自治旗环境保护立法评估研究报告[D]: [硕士学位论文]. 包头: 内蒙古科技大学, 2023.
- [5] 邢丽芝. 地方实施性立法的可操作性析论[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2019.
- [6] 向立力. 地方立法发展的权限困境与出路试探[J]. 政治与法律, 2015(1): 68-78.
- [7] 王敏. 长江保护地方立法的现状、问题与因应[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020(5): 37-47.
- [8] 石佑启. 论地方特色: 地方立法的永恒主题[J]. 学术研究, 2017(9): 45-53.
- [9] (法)孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 上海: 商务印书馆, 1996: 7.
- [10] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 10.
- [11] 谢晖. 地方立法吸收民间规范的法理分析[J]. 地方立法研究, 2023(2): 58-78.
- [12] 陈国刚. 论设区的市地方立法权限——基于《立法法》的梳理与解读[J]. 学习与探索, 2016(7): 81-86.
- [13] 封丽霞. 地方立法的形式主义困境与出路[J]. 地方立法研究, 2021(6): 64-80.