

高质量地方立法为南京高质量发展 提供法治保障

南京市人大法制（工）委 李华 钟连勇 张倩 颜安

立法工作是最重要的政治工作，是为国家定规矩、为社会定方圆的神圣工作。习近平总书记深刻指出，“不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量”。经济社会高质量发展离不开高质高效的法治建设，人民群众高品质生活呼唤公平正义的法治环境，推进治理体系和治理能力现代化需要坚实有力的法治依托，地方立法应坚持急用先行，统筹立改废释，与地方改革发展同频共振、相向而行，以法治方式推动南京高质量发展迈上新台阶。

一、地方立法助力南京高质量发展的理论逻辑

（一）地方立法的内涵特征

根据我国统一而又分层次的立法体制，立法分为国家立法和地方立法。地方立法指有立法权的地方国家机关，按照法定的职权和立法程序，根据本地区的政治、经济、文化、社会生活特点，制定、修改、废止在本行政区域内适用的规范性文件的活动。地方立法是国家立法的必要延伸和有效补充，作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，既是地方人大及其常委会依照宪法和法律履职行权的重要方式，也是促进地方经济社会发展、推进地方民主法治建设、保障人民民主权利

的重要手段。

立法质量是法律法规体系建设的生命线，是衡量立法的好坏、优劣、高低的重要标准，也是实现良法善治的前提。党的二十大报告对新时代立法的重点工作、工作方式和目标任务作了专门阐述，要求“推进科学立法、民主立法、依法立法，统筹立改废释纂，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”。这一要求为高质量地方立法提供了重要的指导思想和行动纲领，也反映了高质量地方立法的基本特征。一是**科学性**，立法过程中必须以符合法律法规所调整事项的客观规律和内在逻辑作为价值判断，践行科学理念、方法和程序，做到实事求是；二是**民主性**，坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，体现和平衡各方利益诉求，坚持群众路线、体现人民意志、落实开门立法；三是**法治性**，严格遵循宪法和法律、法规的规定，按照规范程序制定、修改、废止地方性法规，维护国家法制统一、尊严、权威；四是**实效性**，统筹考虑地方自然条件、资源禀赋、经济发展水平、社会文化特色等因素，找准地方立法定位，反映地方实践经验，强调针对性、适用性、可操作性，有效解决地方实际问题。

在此基础上，地方人大结合多年实践，进一步提炼归纳出了“不抵触、有特色、可操作、小而精”的地方立法工作方针，成为指导我国地方立法工作的具体指南。**不抵触**，既包括权限不抵触、法条内容不抵触、法意也就是立法的目的、原则、价值取向不抵触，也包括同位阶的地方性法规之间不抵触，以保

障立法质量，实现法律体系的和谐统一。**有特色**，是地方立法的灵魂所在。地方立法之所以成为地方立法，就是在充分调研掌握本地方社情民意、行业特点的基础上，针对地方的个性问题提出相应的解决方案和对策，不断满足当地群众的获得感、幸福感和安全感。**可操作**，强调作为地方立法的制度供给，要能发挥实际效益，能够切切实实地解决问题。**小而精**，是对地方立法形式结构上的要求，作为末端的立法，不应贪大求全叠床架屋，而要根据具体问题找准切口，用精干的体例、精炼的表述，精准界定权利义务、权力责任。

（二）高质量地方立法与南京改革发展稳定的关系

立法与改革是相辅相成、互为条件的。习近平总书记强调：“我们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，做到重大改革于法有据，改革和法治同步推进，增强改革的穿透力。”

一是地方立法固化改革发展成熟经验。习近平总书记指出，“对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，要尽快上升为法律”。通过总结提炼南京在城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的可复制可推广的经验做法，以地方立法的形式予以固化，使之成为法规规范和制度安排，从而为高质量发展提供清晰路线图和行动指南。例如，南京以社会治理促进条例为基石，构建起市域社会治理 1+N 立法体系，以点带面制定文明行为促进、流动人

口服务管理等条例,支撑创成全国首批市域社会治理现代化试点合格城市,夯实特大城市治理体系和治理能力现代化样板法治之基。

二是地方立法规范保障改革发展。作为立法的“最后一公里”,地方立法是直接为本地老百姓各方面利益服务的法律规范,负有把国家立法补充完善、落细落实的职责,应当在不违背、不抵触上位法的前提下,为基层治理和经济社会发展提供精准、有效的制度供给。通过在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,防止和纠正部门利益和地方保护主义,更好运用法治思维和法治方式来促进发展、深化改革、维护稳定,把改革发展纳入法治化轨道;通过践行全过程人民民主理念,在法规草案的起草、论证、调研、审议等立法工作各个环节,听取群众呼声、反映人民意愿、凝聚社会共识,为改革铺平道路、扫清障碍、划清红线、明确底线,保障地方经济发展、人民安居乐业、社会和谐有序,实现在法治下推进改革、在改革中完善法治。例如,南京深刻认识和把握“变化变局”下蕴含的发展机遇,锚定“建设国家区域科技创新中心”任务,加快科学技术进步、知识产权保护等条例修改进程,力求在法治轨道上协同推进理念、制度、文化、政策等全面创新。

三是地方立法引领推动改革发展方向。做好高质量地方立法,需要紧跟时代步伐、把握社会需求、解决现实紧迫问题、满足人民群众期待,应当围绕中心、服务大局,把保障党中央、

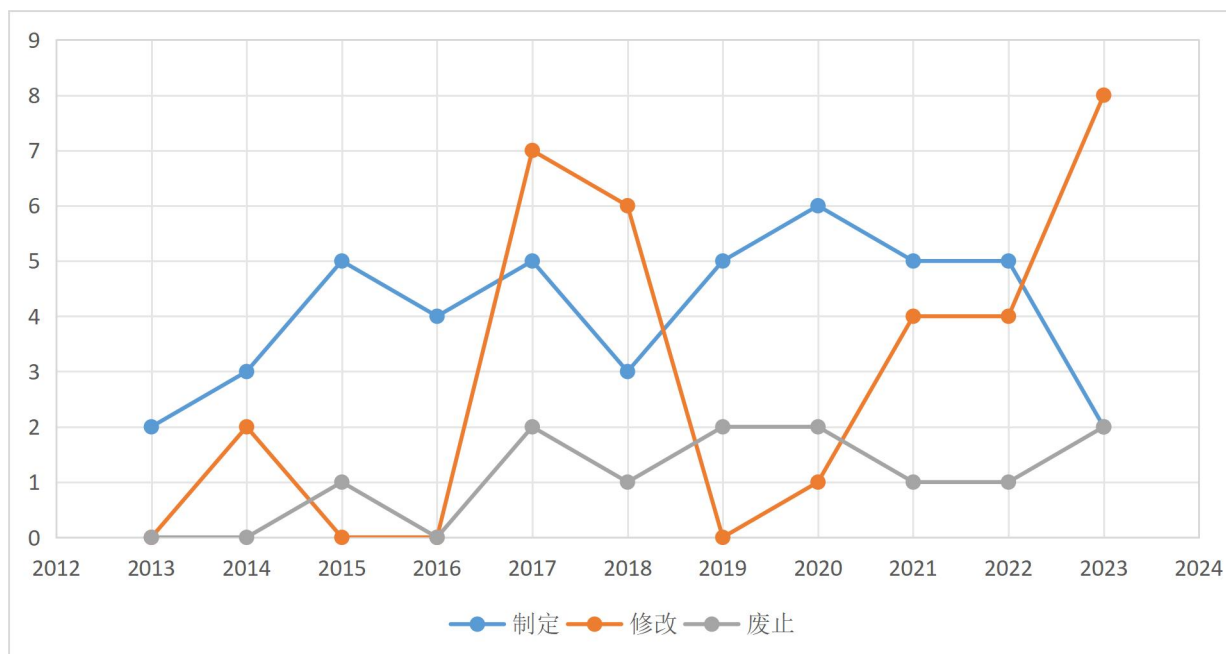
省市委重大决策部署贯彻落实作为首要任务,在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局过程中,通过法治方式应对产业结构调整、基层治理创新、生态环境保护、历史文化遗产以及保障改善民生等方面的新机遇、新挑战,提出切合地方实际的法治解决方案,以法规为引领实现政策体系的统筹协调和集成创新,确保党的主张通过法定程序成为国家意志和人民共同行动,确保各项重大改革于法有据。例如,南京深刻把握立法与改革的关系,以法治手段和方式助推中国式现代化城市实践,制定关于南京江北新区行政管理事项的决定,将国务院和省委、省政府对江北新区先行先试的要求作出制度化安排,在全国新区中形成法治新区建设的品牌亮点。

二、改革发展进程中地方立法实践分析

国无法不立,民无法不治。南京牢牢把握地方性法规实施性、补充性、探索性的功能定位,履行法定职责,坚持守正创新,根据地方立法工作在不同历史方位面临的任务和要求,确保立法与改革相衔接、相促进,以良法促进发展、保障善治。

(一) 构建了系统完备的地方性法规体系

南京市人大常委会自 1986 年获得地方性法规制定权以来,



累计制定地方性法规 159 件，现行有效 103 件（截至 2023 年 12 月），内容涵盖了我市政治、经济、文化、社会、生态文明等各个领域，切实增强了南京地方立法的系统性、整体性、协同性和时效性。尤其是 2018 年—2022 年南京市十六届人大及其常委会共制定修订法规 26 件、打包修改法规 16 件、废止 7 件，对 5 件法规开展立法前评估、立法后评估，并用四种颜色总结了五年立法亮点。

图一：近十年来南京市地方性法规制定修改废止情况统计

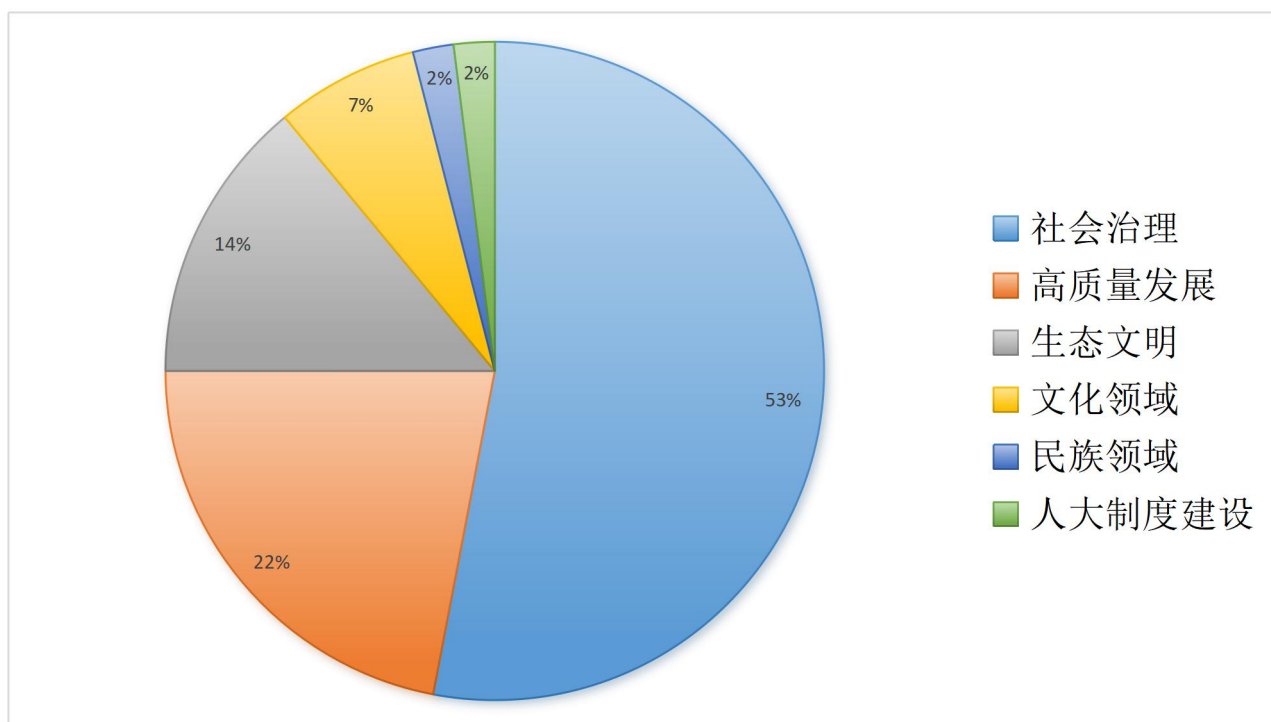
一是围绕铭记南京的“黑色记忆”，制定了国家公祭保障条例，将习近平总书记关于“将社会主义核心价值观融入法治建设”的重要指示精神落实到地方立法实践中。这项地方立法被中宣部评价为具有鲜明的地方特色、很强的政治意义和示范作用，是践行社会主义核心价值观入法入规的实践典范。

二是围绕保护与传承南京的“红色文化”，点面结合制定红色文化资源保护利用条例和雨花台烈士陵园保护条例，贯彻落实习近平总书记关于要把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好的指示要求，提升城市红色文化底蕴，塑造新时代南京的城市品格。

三是围绕推动南京的“绿色发展”，贯彻生态优先、绿色发展的理念，满足人民群众“天更蓝、水更清、山更绿、空气更清新”的绿色人居需求，把我市的“水气固声”“山水城林”全部纳入立法保护范围，形成了包括固体废物污染环境防治、

水环境保护、环境噪声污染防治、机动车排气污染防治以及林地、湿地、水库等系统完备、衔接有序的生态环保法规体系。

四是围绕构筑南京市民的“蓝色幸福”，制定了养老服务、教育督导、文明行为促进、残疾人保障、社会信用、电梯安全等法规。在立法过程中牢固树立以人民为中心的发展思想，顺应人民对美好生活的向往，着力推动解决群众烦心事、操心事、揪心事，通过民生领域立法织牢幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶的民生保障网。



图二：南京市现行有效的地方性法规分类情况

（二）形成了严格规范的立法工作机制

市人大常委会不断探索建立符合南京实际的 1+X 地方立法工作机制，即以《南京市制定地方性法规条例》为统领，包括《立法前评估办法》《地方性法规立项论证办法》《立法听证

组织办法》《立法后评估办法》等规范立项、起草、论证、协调、审议等各流程全环节的工作规范。

一是探索建立了市人大常委会法律助理制度，为常委会组成人员依法履职提供法律咨询意见，截至2022年11月，为47件地方性法规提出意见建议5091条，被常委会组成人员吸纳为审议意见、固化到法规文本中的共1507条；二是健全立法咨询委员会制度，选取高等院校、科研机构、政府部门、执法司法一线等专家学者和业务骨干，发挥外脑、智囊作用；三是设立基层立法联系点，全面覆盖镇街、村社、行业协会、基层法庭以及本地代表性企业，以点带面汇聚民情民意。

与此同时，南京尚存在着过多重复上位法、法规清理不及时、规定过于笼统、地方特色不凸显等制约各地地方立法共性问题，仍需在发展中改革，在改革中完善。

（三）国内典型城市的经验借鉴

1.北京市：坚持科学编制五年立法规划、年度立法计划，明确了立法目标、原则、重点、程序、安排等，规范细化了立法工作流程、标准。2023年11月，北京市十六届人大常委会将82件法规项目列入五年立法规划，其中任期内完成制定、修改的法规有42项，为地方立法提供了清晰指导和具体规范。

2.上海市：积极探索和尝试地方立法的新领域、新问题、新方法、新模式，如在自由贸易试验区、科创中心、社会信用体系、数字经济、人工智能等方面进行了地方立法创新，在垃圾分类、生活服务、社区治理、老年人权益保障等方面积极发

挥地方立法的先行先试、示范引领、探索创新的作用，为地方发展提供了有力支撑和保障。

3.深圳市：重视地方立法的民主参与和民主监督，广泛征求和吸纳社会各方面的意见建议，充分反映和尊重人民群众的意愿和诉求，增强地方立法的公信力和执行力。

三、进一步提高地方立法质量，为南京改革发展提供坚实法治保障

2023年，新一届南京市人大及其常委会全面贯彻落实党的二十大精神，坚持党对地方立法工作的领导，牢牢把握正确政治方向，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想统领立法工作，建立健全党委领导立法的规范化、制度化、常态化机制，按照习近平总书记为江苏擘画的“强富美高”宏伟蓝图，以争当中国式现代化城市实践引领者的主人公精神，持续探索以法治方式推进中国式现代化南京新实践的现实路径。

（一）遵循立法规律，科学编制并规范推进立法规划

编制五年立法规划和年度立法计划是提高地方立法质效的重要保障，能够更好地运用法治力量凝聚改革共识、做好顶层设计、推动制度创新、引领改革发展。南京市人大常委会紧紧围绕习近平总书记考察江苏时提出的“四个新”“四个走在前”的重大任务，在广泛征集意见、深入调研、多方磋商、反复论证的基础上，编制了以推进中国式现代化南京新实践为主

线的五年立法规划，从5个方面确定了58个立法项目。

一是为创新发展立“赋能”之法。习近平总书记在南京考察调研时，对科技自立自强、现代化产业体系构建等方面作出了重要指示，寄予了南京在高水平科技自立自强和代表国家参与全球竞争中发挥更大作用的殷切期望。市人大常委会将立法决策与创新决策有机结合，及时通过立法修法为改革创新提供法治保障和制度支持。一方面，通过修改完善科学技术进步条例，推动产学研协同创新，促进科技成果转化，加强知识产权保护，激励、支持企业发挥科技创新主体作用，构建良好创新生态，大力服务科技创新。另一方面，通过立法支持传统产业转型升级和战略性新兴产业发展壮大，加强人工智能、大数据等新兴领域的先行性立法，大力服务产业创新，保障产业强市建设走深走实。同时，通过立法保障“一带一路”、长江经济带、长三角一体化发展等重大战略有效实施，适时将自贸试验区、服务业扩大开放综合试点等制度创新成果通过立法固定下来，助推扩大高水平对外开放，营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境。

二是为民生幸福立“保障”之法。地方立法的根本宗旨是实现好、维护好、发展好人民群众根本利益，为民生幸福提供坚实的法治保障。市人大常委会以人民为中心，主动回应关切、顺应民意，精心选题立项、打磨内容，围绕增进民生福祉、擦亮幸福底色，将在民生保障领域安排三岁以下婴幼儿照护服务管理、住宅物业管理等条例，在关注弱势群体方面安排妇女权

益保障、未成年人保护等条例，在促进乡村振兴领域安排农村产权交易、农村公路管理等条例，为推动城乡融合发展、建设宜居宜业和美乡村提供法治保障。

三是为绿水青山立“守护”之法。生态环境是人类赖以生存和发展的基础，用最严格制度、最严密法治保护生态环境，是习近平生态文明思想的核心要义之一。市人大常委会坚持绿水青山就是金山银山的理念，统筹山水林田湖草沙系统治理，为全方位、全地域、全过程加强生态环境保护提供了有效制度供给。紧扣碳达峰碳中和目标，持续深入调研南京环境容量和资源承载力，将进一步深化国土空间管控、生态红线保护、长江岸线利用、海绵城市建设等方面立法工作，做好紫金山、玄武湖等区域资源保护开发相关法规修改和废旧立新工作，为守护生态家底、促进绿色发展保驾护航。

四是为城市文脉立“传承”之法。守住城市文化根脉魂脉，彰显文化资源时代价值，既是勇担新的文化使命的必然要求，也是地方立法的重点所在。市人大常委会坚持把城市文脉放在中华文明时空坐标中审视，加强历史文化名城保护、文物保护、非遗保护等方面立法，促进城市历史文化的传承弘扬。依法推动独特历史文化资源创造性转化、创新性发展，打造城市名片、讲好城市故事。将社会主义核心价值观融入地方立法，完善红色文化资源保护法规体系，加强社会诚信、英烈保护、见义勇为、志愿服务等方面的立法修法，擦亮英雄之城、博爱之都的鲜明标识。

五是**为市域治理立“增效”之法**。市人大常委会将围绕提升城市功能品质，在建筑垃圾管理、违法建设治理以及城市更新、轨道交通等方面立法过程中，固化成熟做法、吸收外地经验、提出创新理念，推动城市精细化管理水平再上新台阶；将紧扣基层治理重点环节，针对流动人口管理难度大、社会矛盾纠纷较多、基层组织力量薄弱等方面问题，强化立法服务保障，持续提升社会矛盾纠纷预防化解能力，推动仙林街道新时代“枫桥经验”城市版深化实践；将聚焦安全生产突出问题，统筹推进桥梁隧道安全、消防安全、水库安全等方面的立法修法，健全风险防控制度，筑牢安全生产法治防线。

（二）优化工作机制，探索具有南京特色的实践路径

中国特色社会主义法律体系基本形成后，原有追求立法数量的增长已转为追求立法质量的提升，以改进工作机制、提高立法质量为目标成为立法工作的必要环节。南京市人大常委会担当起、行使好地方立法职权，将修改《南京市制定地方性法规条例》作为贯彻落实新修改立法法要求的重要举措，全面梳理更新现有的机制、规范、要求，找准在立法选题、评估、论证、立项、协调、起草、征求意见、审议等各个环节的目标定位，在确定立法选题、组织法规起草、重大问题协调、审议把关等方面发挥主导作用，以提高立法质效为抓手，切实服务地方发展大局。

一是在立法形式上体现地方需求，有序开展“小切口”“小快灵”立法和区域协同立法。不追求“大而全”式的体例结构

完整，而做接地气、有实效、百姓读得懂的“小而美”，塑造出地方立法应有的模样。通过“小切口”“小快灵”的形式提升地方立法实际效果，做到选题口径小、篇幅短、问题聚焦，不在关键问题上语焉不详，不照抄照搬上位法。例如市人大常委会聚焦南京宪法公园使用管理机制建设，作出全国首部规范宪法公园（广场）的法规性决定，量身定制、靶向施治，不设章节，需要什么就规定什么，几条管用就写几条。区域协同立法重在解决因行政区划而形不成政策制度合力的问题，南京会同马鞍山、镇江开展全国首例针对单一物种的跨省域协同立法，起到了很好的示范效果，要持续健全区域协同立法机制，直面共同需求、解决共性问题，引导资源要素跨省域、市域自由流动和高效配置，提升南京都市圈辐射带动力。

二是在征求意见时广开言路，更好发挥人大代表作用。地方立法最有条件、最应该更好发扬民主、发挥人民群众参与立法的积极性。不断拓展代表和群众参与立法的深度和广度，发挥人大代表在地方立法中的主体作用，整合有特定领域行业背景和专业特长代表的立法力量，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法规具体制度设计之中；依托基层立法联系点“民意直通车”建设，从制度上确立公开征求意见、梳理采纳、及时反馈的工作闭环，增强人民群众的参与感、获得感、荣誉感，使立法更好汇聚民智、体现民意。

三是在备案审查中回应社情民意，建立地方性法规动态清

理长效机制。秉持地方性法规“全生命周期管理”理念，做好法规实施宣传、执法检查、法规实施情况报告、立法后评估以及修改、废止等立法“后半篇文章”；广泛听取各方面的意见建议，尊重和保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，推进法规实施情况报告制度常态化、标准化、规范化建设，使法规走出“纸面”落到实处，增强监督刚性和实效。

四是在评估环节上发挥实效，建立自评他评相结合的立法质效评价体系。地方立法的真正价值不在于立了多少部条例，也不在于上级立法机关和领导对地方立法有多么好的评价，而在于立法是否真正做到立得住、行得通、真管用。通过对地方立法的制度设计、内容安排、体例结构和规范形式等事项予以研究论证，采用以自评为主、辅以互评和他评等方式，开展立法前、中、后的各环节全流程标准化评估，尤其是要积极拥抱法律大数据分析、自然语言处理、机器学习等人工智能技术领域变革，从多个层面系统回答立法必要性、可行性、紧迫性。

五是在队伍建设上整体谋划，将练好内功与巧借外力有效结合。提高立法队伍建设水平，完善人才培养、选拔、使用、交流等机制，培养具有扎实法学功底和部门实务经验的复合型法治人才；充分发挥专家智库的决策支撑作用，完善专家咨询委员会制度，通过邀请专家参与立法咨询、制度理论研究、专题调研、监督检查活动等形式，借力“外脑”用好“智库”；提升法律助理效能，通过一对一精准服务的方式，在收集整理立法相关法律、政策、数据、资料等的过程中，有效协助常委

会组成人员履行法定职责义务,持续提升常委会会议审议质量;健全常委会组成人员及人大代表参与立法机制,探索市区联动开门立法新途径,共同守护一方山水、传承一方文化,推动一方发展,造福一方百姓。