

地方立法的 理论与实践

中国立法学研究会 编

The Theory and Practice
of Local Legislation



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

014011980

本书由彭真民主法制思想研究与教育基金提供

D927
20

地方立法的 理论与实践

中国立法学研究会 编

The Theory and Practice
of Local Legislation



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



北航

C1698404

D927
20

图书在版编目(CIP)数据

地方立法的理论与实践 / 中国立法学研究会编. —
北京: 法律出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5330 - 1

I. ①地… II. ①中… III. ①地方法规—立法—研究
—中国 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 208335 号

地方立法的理论与实践

中国立法学研究会 编

责任编辑 高山
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 787 毫米×960 毫米 1/16

版本 2013 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 36.25 字数 544 千

印次 2013 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5330-1

定价:69.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目

录

理 论 篇

地方立法重点和方向 周祖成 / 003

拓展人民有序参与立法途径的几点思考 陈 俊 / 023

北京与上海市地方立法的比较分析 孙晓东 朱力宇 / 035

地方立法创新的法律思考

——北京市物业管理创新立法的法律评析及启示 连 艳 / 051

感受地方立法民主科学的足音

——以郑州市人大立法为例 杨合理 / 063

藏族习惯法“董嘉哇”制度变通立法的障碍 穆赤·云登嘉措 / 070

地方立法前质量评价指标体系研究 俞荣根 / 091

地方立法后评估比较研究 柳建启 / 104

广东省地方性法规清理工作报告 刘 恒 刘 诚 / 137

地方立法质量评估研究:以北京市若干立法为样本 冯玉军 / 149

从秩序缔造、法律创制到意见表达

——立法概念的理论重述 朱志昊 / 181

立法法理学探析 宋方青 姜孝贤 / 198

实 践 篇

立法推动中关村发展再上新台阶 北京市人大常委会法制办公室 / 221

对社会领域立法的有益启示

——烟花爆竹法规由禁改限的立法过程分析

北京市人大常委会法制办公室 / 249

科学发展观指导下的首都绿化立法

北京市人大常委会法制办公室 / 266

完善权属登记制度 维护权利人合法权益

刘春焱 杨尚威 张秋枫 / 291

地方成功立法 100 例之《山西省村民委员会选举办法》 韩卫星 / 316

《山西省治理车辆非法超限超载工作责任追究办法》立法和

执行情况 辛日尚 田 根 / 334

鼓励发明创造推动老工业基地振兴发展

——《沈阳市专利促进条例》的立法情况 孙德英 刘 野 / 346

地方民主立法科学立法的典型范例

——《辽宁省市场中介组织管理条例》诞生记 康 健 / 358

《大连市消防若干规定》立法后评估分析 王子正 陈正祥 / 371

民主立法的一次成功实践

——《大连市供热用热条例(草案)》立法听证会评介 王子正 陈正祥 / 380

《江苏省新型农村合作医疗条例》立法情况

江苏省人民政府法制办公室 / 397

《南京市固体废物污染环境防治条例》的制定与评估 田 芳 / 418

基层民主在浙江的探索与实践

——关于自荐直选制度的设计安排 方腾高 褚福宝 / 437

浙江样本:食品安全地方立法的先行实践 何晓明 陈 俏 / 452

《青岛市新型农村合作医疗条例》分析与评估 刘志荣 孙明烈 / 479

公共健康危机的地方卫生立法应对

——谈湖北省实验动物管理立法情况 周冶陶 陈 超 / 493

一次成功的立法实践

——《汕头经济特区个人独资企业条例》 吴小云 何 敏 / 503

广西壮族自治区人大常委会从部门立法到社会立法

——《广西壮族自治区漓江流域生态环境保护条例》评析

余 俊 黄 坚 / 516

《贵州省水能资源使用权有偿出让办法》启示 朱 玉 / 534

加强惠民立法 促进内蒙古自治区农村牧区饮水事业健康发展

——《内蒙古自治区农村牧区饮用水供水条例》立法分析

内蒙古自治区人大常委会法制工作委员会 / 545

完善地方立法 规范人体器官捐献

——《天津市人体器官捐献条例》立法综述 天津市人大常委会法工委 / 557

后记 / 572

理 论 篇

地方立法重点和方向

周祖成*

内容提要 制定良好的法律是法治社会的前提和基础,而选择契合社会发展要求和人们利益的立法项目,又是制定良法的前提和基础。把握立法重点和方向是立法的基础性工作,是制定立法计划的重要依据。今后一段时期的地方立法应以民生为本位,重点突出人口管理、公共安全管理、应急管理、社会组织管理、生态管理等方面的立法,促进人与自然、人与人、人与社会的和谐,从经济中心转向社会建设与社会管理,促进社会公平。

关键词 地方立法 社会管理 社会公平

亚里士多德在《政治学》中提出了一个关乎法治的著名论断:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”^①制定良好的法律是法治社会的前提和基础,而选择契合社会发展要求和人们利益的立法项目,又是制定良法的前提和基础。把握立法重点和方向是立法的基础性工作,是制定立法计划的重要依据。对立法重点的把握,需要有对社会发展状况的深度分析,了解社会对法律法规的需求,通过制定契合社会发展要求的法律法规推进社会发展。就此而言,立法对社会发展有重要的规划作用,契合社会发展要求的立法能够有效推动社会发展,立法因此成为社会发展的重要动力和方式。从社会发展内在需要的角度制定立法规划,确定立法项目,对立法工作非常重要。立法工作的成败与绩效,很大程度上取决于能

* 周祖成,男,西南政法大学行政法学院教授。

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第199页。

否从社会发展的内在机理中准确把握立法重点和方向。

改革开放以来,为配合国家经济建设的需要,地方立法长期以经济建设为中心,伴随经济建设而来的是城市功能的转变和由此带来的城市改造与发展,城市建设因此而成为地方立法重点。如上海市地方立法有147件,其中74%是关于经济方面和城市建设的,公共服务和民生方面的法律只占12%。^①近年来,国家和地方立法重心有发生转移的迹象,逐步由经济发展和城市建设转向社会建设和社会管理,从注重经济发展逐步转向社会公平与和谐,并且着眼于民生,立足于保证每个公民共享改革发展的成果。对此,陆学艺教授也认为,前30年以经济发展为主,现在要转入经济社会协调发展的新阶段,在坚持以经济建设为中心的同时,要加快保障和改善民生的社会事业建设,把构建和谐社会摆在更加突出的位置,实现经济社会协调发展。^②地方立法如何根据地方社会发展把握立法契机,选择立法项目,制定出契合社会发展要求的立法计划,就成为极其突出的问题。

一、从创新社会管理的角度寻求立法契机

加强社会建设,优化社会管理,已经逐步成为地方立法的重点。在以经济发展为立法重点时,在培育地方经济与社会发展特色、促进区域协调发展方面,省人大的立法作用更重要,大量与经济发展有关的地方性法规通过省人大制定出台。当立法重点转向社会建设和社会管理时,较大城市人大的立法作用将日趋突出。在加强社会建设和社会管理方面,省会城市人大要当仁不让,积极发挥先行先试的作用,探索创新社会管理的新途径和新办法。

工业化过程在一定程度上表现为城市化过程。城市化意味着人员集中和活动的关联性增强,是社会化程度更高的社会,也是社会风险更大的社会,社会管理因此而显得极其重要。社会管理并不只在于秩序,在形成秩序的同时更加注重素质与文明程度的提升,注重社会公平,防范社会风险。在社会管理方面,可以从以下方面寻求新的立法契机:

① 王海燕:“立法重点转向社会管理与民生”,载《解放日报》2011年3月12日第2版。

② “学者建言社会建设:核心任务是调整优化社会结构”,载《光明日报》2011年3月1日。

第一,人口管理。人口管理是社会管理中最为突出的问题,容易激化社会矛盾,但又是对社会发展具有重要意义的问题,不容回避。在城镇人口超过农村人口的情况下,^①城市管理面临更为艰巨的任务。我国过去长期按照户籍进行人口管理,按户籍的不同进行分类管理,目的在于限制人口向城市流动。^②在城市化不断加速的情况下,一些长期生活在城市但又没有城市户口的人被视为流动人口,不能融入当地社会,形成不同的等级效应,随着这一部分人口的增加,引发了很多社会问题。如2011年6月11日在广东增城新塘发生的聚众滋事事件,就被认为是现行户籍制度下城市人口族群分类,外地人和本地人相互不认同、矛盾长期累积的结果。^③省委书记汪洋对此的回应是:“我省是全国流动人口第一大省,如何做好人口服务和管理,协调不同民族、不同来源地的居民间的利益关系,对于促进社会和谐意义重大。”广州市市长万庆良也表示:广州将吸取增城

① 国家统计局2012年1月17日发布数据,2011年年末,中国大陆总人口为134735万人,其中,城镇人口为69079万人,比重达到51.27%,乡村人口65656万人,城镇人口比乡村人口多3423万人。流动人口继续增加。参见“2011年中国大陆城镇人口数量首超农村”,载新华网,http://news.xinhuanet.com/society/2012-01/17/c_111445362.htm,2012年1月20日访问。根据2010年第六次人口普查的数据,大陆31个省、自治区、直辖市的人口中,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为261386075人,不包括市辖区内人户分离的人口为221426652人。同2000年第五次全国人口普查相比,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口增加116995327人,增长81.03%。51%城市人口中有2亿多农民工,逐步将约2亿多流动人口纳入城市人口管理体系,推进这部分人的真正城市化,是城市管理创新的新领域和新课题,也是地方立法应当重点关注的问题。参见“2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)”,载中国新闻网,<http://www.chinanews.com/gn/2011/04-28/3004638.shtml>,2012年1月20日访问。

② 1954年,中国颁布实施第一部宪法,其中规定公民有“迁徙和居住的自由”。1958年《中华人民共和国户口登记条例》颁布,户籍管理制度确立,并规定,“公民因私事离开常住地外出,暂住的时间超过三个月的,应当向户口登记机关申请延长时间或者办理迁移手续,既无理由由延长又无迁移条件的,应当返回常住地”(第16条)。1963年依据是否拥有计划供应商品粮,划分为“农业户口”和“非农业户口”,对人口进行分类管理,不同类别的户籍享有不同的权利。1975年,宪法正式取消了有关迁徙自由的规定。1985年,居民身份证制度宣布实施,各地开始实施暂住人口户口管理制度。2001年,国务院批准小城镇户籍制度改革在全国全面推开。目前,许多地方已经取消“农业户口”和“非农业户口”的划分,但流动人口的户口问题没有得到最终解决,仍然存在许多问题,造成社会隐忧。

③ 6月10日21时许,四川籍孕妇王某某在增城市新塘镇大敦村农家福超市门口违章占道经营摆摊,阻塞通道,该村治保会工作人员见状后,要求其不要在此处乱摆乱卖,双方因此发生争执,引发群体性事件。11日11时30分许至当日晚,现场有约上百名人员聚集在大敦派出所周边,围观群众一度达到1000多人。部分不法分子损坏车辆、银行柜员机,袭击公安民警。经增城市有关部门及时处置,事态得到有效控制。有评论认为,“事件的症结未必是当地民众完全不相信政府发布的消息,而是源于他们长期以来饱受歧视而积累的各种怨恨。”“6·11”新塘事件并非个别现象,现行户籍制度下城市人口族群分类,外地人和本地人相互不认同、矛盾长期累积是其深层次原因。参见“‘增城新塘事件’源于长期积怨”,载《南方都市报》2011年7月19日第10版。“‘新塘事件’是长期积怨的一次发泄”,载《新快报》2011年7月8日。

“6·11”聚众滋事事件的教训,探索创新社会管理服务的方法,并且会将重点放在外来人口的管理与服务上。^① 这表明人口管理是社会管理不可忽视的重要方面,并将成为制度公平的重要突破口。制度公平是社会公平的基础,是社会和谐的保证,是建构社会发展机制的重要切入口。把人口管理与社会发展和社会公平相联系,将成为人口管理的重要立法原则与方向。到目前为止,包括长沙市在内的各地仍然沿用传统的户籍人口和流动人口的管理模式,只是对外来人口实行了很多优惠政策,在称呼上也不再称为外来人口,而叫“新××人”,如新广州人,新东莞人,^②并享有很多原来不享有的权利。但不可否认的是,实际仍然存在户籍差异,存在族群分类。中国人口管理需要有新突破,需要有地方大胆打破传统模式,对所有人实行统一的制度待遇。从长沙市政府2011年3月25日公布的《长沙市流动人口居住登记管理办法(试行)》来看,因解决长沙市户籍的门槛比较低,只要在长沙市连续居住、工作,并按规定办理了居住证和缴纳养老保险3年以上的,可以将本人户口迁入长沙市,这在一定程度上能够化解人口族群分类的矛盾。人口管理的最大问题是对人口的制度性分类,造成不同群体因享受的社会待遇不同而形成等级效应。人口管理宜实现统一的制度,保证统一的制度待遇,实现制度公平。同时对人口信息实行规范化管理,保证人口信息的合理利用,并通过人口管理调动人的积极性,提升城市的文明素养。这些方面应该逐步成为人口管理立法的重点方向。2011年7月3日,北京市委十届九次全会审议通过了《北京市关于加强和创新社会管理全面推进社会建设的若干意见》,提出要推动社会服务管理由以户籍人口为主向常住人口拓展,社会保障逐步打破户籍、地域、身份界限,努力做到社会保障、基本公共服务城乡一体化、各类人群全覆盖。^③ 这预示着人口管理立法的新动向,可就此进行立法调研和论证,在全国开创先河,将产生积极的示范效应和政治与社会影响。工业化和城市化造

① “广州市长回应新塘事件 流动人口管理滞后敲响警钟”,载《南方日报》2011年7月13日。

② 广州市市长倡议,对广州市内近710万外来务工人员(农民工),改称呼为新广州人,并希望广州市民对他们像对待街坊邻居一样看待,同时说他们是广州共同的主人;东莞市委书记也要求称外来工为新东莞人。参见《南方都市报》2011年7月21日第10~11版。

③ “北京居住证制度正调研立法 服务管理惠及常住人口”,载新华网, http://news.xinhuanet.com/society/2011-06/04/c_121494606.htm, 2011年6月4日访问。

成大量人口集中于城镇,形成很多特大型城市,^①族群分类的等级制管理会造成社会矛盾尖锐化,严重影响城市社会稳定,改革户籍、就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、公共服务等方面的管理制度,通过立法推进这些方面的一体化改革与管理创新,激发人的积极性,保障人际之间的制度公平,很有必要。2012年2月23日,国务院办公厅发布《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》,反映的正是这样的价值取向。通知要求,今后出台有关就业、义务教育、技能培训等政策措施,不要与户口性质挂钩。继续探索建立城乡统一的户口登记制度。逐步实行暂住人口居住证制度。对造成暂住人口学习、工作、生活不便的有关政策措施要进行一次集中清理,该修改的认真修改,该废止的坚决废止。通知同时根据不同情况要求对户口迁移政策实行分类,在县级市有合法职业和住所,即可落户;在设区的市有合法职业满三年可落户。继续控制直辖市、副省级和其他大城市人口规模。通知还规定,中西部地区根据当地实际,可以适当放宽职业年限的要求;城市综合承载能力压力大的地方,可以对合法稳定职业的范围、年限和合法稳定住所(含租赁)的范围、条件等作出更严格的规定,同时应当积极采取有效措施解决长期在当地务工、经商人员的城市落户问题。参加社会保险的具体年限由当地人民政府制定,报省级人民政府批准。^②重庆市统筹城乡的试点也具有这样的价值取向,其中存在的问题值得进一步研究。户籍“二元化”是城乡间最大的“樊篱”。陕西省西安市高陵县2009年被列为全省首批统筹城乡试点县,三年来,高陵县大力推行城乡居民养老保险“一体化”和户籍“一元化”,同时启动农村产权制度改革,让农民附着在土地上的“财产权”真正成为可流转、可抵押的“资产”,提高了农业发展的“造血”能力。^③长沙市也可以就此展开立法调研。

第二,公共安全管理。公共安全管理是社会管理中至为重要的方面。对个人和社会而言,安全都是最重要的。工业化社会在给人们生活带来繁华和便利

① 根据国家统计局资料,2007年年末,人口超过100万的城市有119个。载人民网, <http://www.people.com.cn/GB/125298/125390/8287997.html>, 2012年1月21日访问。

② 参见国务院办公厅《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》(国办发〔2011〕9号),载中央政府网, http://www.gov.cn/jwqk/2012-02/23/content_2075082.htm, 2012年2月24日访问。

③ 陕西高陵:打破城乡“二元待遇”激活农村“沉睡资产”,载新华网, http://www.sn.xinhuanet.com/2012-02/24/content_24771793.htm, 2012年2月24日访问。

的同时,公共安全风险则呈几何系数增长。最典型的有食品安全、公共交通工具安全、道路桥梁安全、生产安全、消防安全、空气质量安全、公共集会安全、公共卫生安全、大型群众性活动安全、公共设施安全(如井盖)、公共生活资源安全(水、电、气等)等。每个城市都应该有常态化的包括自然灾害在内的突发事件应急管理机制,有效应对各种公共突发事件,控制局势,恢复社会秩序,确保居民生活安全。在公共安全立法方面,国家立法一般会予以相应的重视,但地方立法的空间仍然很大,需要有适合地方社会情况的公共安全预防机制。如对城市井盖的管理,确保其安全。^① 2012年1月10日,长沙市召开新闻发布会,就《长沙市公共安全视频图像信息系统管理办法》出台相关情况向媒体通报。^② 这是重视公共安全的体现,但侧重于打击犯罪,公共安全管理其他方面的立法也应当受到重视,出台相应的法规。在过去的立法中,长沙市人大就桥梁安全、水资源安全、燃气安全、地下管线安全、公共客运安全、交通安全等方面进行了立法规范,说明其对公共安全立法的重视。但还是存在一些问题,如在国家食品安全立法迟至2009年出台的情况下,如此重要的法律缺位,地方立法并没有进行积极的立法应对,说明地方立法在应对公共安全立法方面还是存在一定的缺陷,这也是导致一些重大食品安全事故的原因之一。还有公共设施安全,这对城市管理相当重要。地方立法应当反思公共安全立法的应对机制,检视应当立法而没有立法的公共安全领域,通过立法保障社会安全,预防公共安全事故的发生,在发生重大自然灾害和安全事故时能够依法积极有序快速反应,控制局面,恢复秩序,保护人民群众的利益。

① 2012年2月16日,中央电视台今日说法播出“危险的井盖”一案,讲述了安徽合肥一小区草坪上的井盖,夺取名叫毛毛的6岁儿童的性命。到底是什么样的井盖连6岁的小孩都经不住呢?记者带着这些问题,调查了出事的小区,记者看到这种在草坪里用的井盖被称作“草坪井”,在物业公司记者看到了换下来了草坪井井盖,记者用脚踩了2下,所谓能够承受30吨重的井盖,就被踩破了。但是施工方和使用方拿出的该井盖的检测报告,却表示完全符合国家标准。随后记者了解了生产这种井盖的厂家,厂家声称这种草坪井不是用在窨井上的,而是用来栽花草的。但是记者之后对生产这类草坪井盖的多家厂家电话采访中,发现这种井盖并非只用来栽花草,多数都被用在了窨井上。而且记者带着毛毛踩碎的井盖碎片去正规生产厂家时发现,毛毛踩碎的井盖厚度不到正规生产厂家生产井盖的一半,仅仅有5毫米,就是这样的劣质井盖,毛毛于2011年5月29日,在上面玩时,不幸踩破井盖掉进化粪池中死亡的。现在城市中的各类井盖一般都有几十万个,多的100多万个,如果质量不严格把关,必将对居民生命财产安全造成重大危害。城市必须有相应的部门依法加强监管,明确相关质量标准。<http://news.cntv.cn/jinrishuofa/20120216/114326.shtml>,2012年2月16日访问。

② 李茁:“长沙规范公共安全视频信息管理”,载《湖南日报》2012年1月13日第11版。

第三,应急管理。城市应当加强应急管理,建立突发事件应对机制,这是检验一个城市管理水平的重要依据。虽然国家出台了《突发事件应对法》,各地仍然需要根据本地情况,特别是要根据本地可能发生的突发事件制定应急预案,明确相关部门的职责,建立有效的协调机制。如地方立法可以在“增强全民的公共安全和防范风险意识,提高全社会避险救助能力”、“突发事件风险评估”、“突发事件监测预警”、“突发事件应急预案”、“突发事件的处置救援”等方面进行可操作性立法规范,把责任落实到具体单位,建立部门间的联动机制,强化政府责任,尽可能减少重大突发事件的发生,最大限度地减轻重大突发事件的影响,以最快的速度控制局面和恢复社会秩序。随着商品经济的发展和联系的密切,各种社会矛盾和利益冲突交织,容易引发突发性事件,^①地方政府要有足够的应对处置能力。对长沙而言,要注重的有:突发群体性事件应急管理、突发公共安全事故应急管理、重大交通事故应急管理、突发公共卫生事件应急管理、洪涝灾害应急管理、气象灾害应急管理等。

第四,生态资源环境管理。环境和资源问题已成为当代社会的重大课题,不但影响社会稳定,而且危及国计民生,受到各国政府及学界的高度重视。在工业化过程中,不可避免地存在以资源换增长,以环境换效益的问题,我国高投入、高消耗、高污染、高排放的粗放型经济增长模式在资源和环境等方面付出了巨大的代价。资源的稀缺性和环境承载能力的有限性要求社会必须转变经济发展方式,否则,如此庞大的经济体,资源难以支撑,环境难以容纳,社会难以承受,最终受害的是广大民众。为此,党的十六届五中全会明确提出中国要建设资源节约型环境友好型社会的目标,并首次把建设资源节约型和环境友好型社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。十八大又重点强调了生态文明建设的问题。建设资源节约型环境友好型社会作为一种社会发展价值取向的系统理念,已得到国际社会的普遍认可。作为支撑社会发展的基础性因素,在市

^① 如2012年1月22日上午11时50分,湖南涟源市七星街镇铁炉村新屋组廖访梅一家共12人在家吃团年饭时,廖访梅的堂弟廖自社突然闯到廖访梅家引爆炸药,致5人死亡,8人受伤。案发后,娄底市委、市政府和涟源市委、市政府领导高度重视,立即启动应急预案。娄底市委常委、政法委书记王雄赶到案发现场指挥,要求不惜一切代价救治伤者,切实做好善后工作。载东北法治网, <http://legal.dbw.cn/system/2012/01/24/053654296.shtml>。2012年1月24日访问。

场经济社会,资源毫无疑问受市场机制的调节,但以追求经济利益最大化为目标的市场经济主体,一般不会自觉承担起生态责任、环境责任和社会责任,这方面需要政府通过政策法规进行统筹,加以引导和规范,保证社会的可持续发展。目前,国家已经出台了相应的法律,如《节约能源法》、《循环经济促进法》,目的就在于提高资源利用效率,保护和改善环境,实现可持续发展。地方立法也必须具有这样的危机意识,对地方经济与社会发展中不符合这一原则与理念的政策制度进行调研和调整,^①根据本地经济与社会发展要求制定相应的地方性法规引导地方经济发展方式的转变。

如何通过地方立法建设资源节约型环境友好型社会是一个值得重点研究的问题,不但学理上要进行探究,地方立法机构也要大胆探索。建议在这方面进行专题调研,明晰问题,研究建设的基本路径和方法。建设资源节约型环境友好型社会是一个从个别地方试点逐步推广的过程,作为试点单位,长沙市应当重视对这一问题的研究,在比较国外相关经验的基础上,结合实际进行探索性立法,既解决现有的社会问题,又进行规划性设计,掌控社会发展方向,在推动经济与社会发展的同时尽可能减少对社会的负面效应,保证社会的人文基础与和谐发展。

第五,行政执法监督管理。人大对政府负有监管的责任,人大对政府的监管也应当法治化,要遵章依法进行。人大尤其要加大对地方性法规执行情况的监管,确保立法目标在执行中不走偏,执法行为合乎立法的价值定位,通过加强立法与执法的联系实现二者在立法目标上的联动和一致。有必要通过立法明确人大对执法行为进行监管的权限、程序、方式及其相应的法律责任,通过监管及时纠正不合理的执法行为和执法方式,这对规范执法、文明执法,提升社会管理水平也极为重要。地方行政管理体制与行政执法密切相关,也应该纳入地方立法的视阈。

第六,社区建设与管理。强化社区功能,通过社区建设和社区管理为民众生活提供方便和安全,将成为城市管理的重要方面。在我国,行政组织的下沉导致

^① 有些地方的政策并不符合这一价值导向,如有的城市曾以“有损城市形象”、“造成交通拥堵”等理由直接推行或变相实行“限小”政策:南京客管处对出租车的要求为:发动机最大功率不低于70kW,轴距不小于2650mm,汽车排量限定在1.6L以上,从而将小排量车拒之门外;广州、杭州等大城市,皆以经济型车不方便乘客乘坐、影响城市形象等为由,禁止小排量车作为出租车上路运营。参见翟旭鸣:“利益相争燃油税难产 降低能耗准与政策博弈”,载人民网,<http://finance.people.com.cn/GB/8215/4673224.html>,2012年1月20日访问。

社区意识淡薄,社区建设与管理严重滞后。随着社会的城市化发展,社区建设成为城市社会建设的重要内容,有必要制定社区法,使城市社区建设有法可依,通过社区建设提升城市管理水平,改善市民生活品质,建设和谐社区与和谐城市。在国家《社区法》出台前,省会城市可以先行制定关于社区建设与管理的地方性法规,探索社区管理的中国模式。^① 学界对社区管理也提出了多种模式选择,一般认为,现代社区治理模式的差别取决于政府和社区之间权能配置方式。以政府和社区之间权能关系的不同,社区治理模式可以分为三种类型,即自治型治理模式、行政主导型治理模式和混合型治理模式。有学者认为,中国城市社区治理模式的前景路径选择是竞争——合作主义治理模式,即社区治理主体由单一化(政府)转变为多元化(政府、社区组织、其他非营利组织、辖区单位、居民),治理过程由行政控制转变为民主协商,治理组织体系由垂直科层结构转变为横向网络结构,治理关系由依附与庇护关系转变为信任与互惠关系的社区治理理性取向。^②

发达国家对社区管理都极其重视,美国地方政府包括县政府、郡政府和实行自治的城市政府。县、郡政府下面的机构就是社区。无论美国联邦政府还是地方政府都没有权力直接干预社区事务,但这些部门能通过法律、法规、行政命令来规范社区内各利益团体、企业和个人的行为。社区不算美国地方政府的下属行政部门。加拿大的社区组织体系是由政府各职能部门、政府资助的社区组织和民间团体举办的非营利机构所组成。加拿大的社区建设,经过几十年的发展,形成了政府组织、指导与监控,社区组织(社区委员会)和民间团体主办,企业在社区内通过市场机构提供优质服务,以满足不同人群特殊需求的社区发展运行机制和组织体系。三者之间互利互惠,相互补充,密切配合。社区委员会不接受

① 2010年3月,陕西省代表团向全国人大提交建议制定《社区法》的议案,认为我国城市社区目前按照街道办、社区、居委会的模式构建,街道办是政府派出机构,居委会是基层自治组织,社区工作人员则由街道办选聘,具有比较强的行政色彩,基层设置这么三个层级,也增加了财政供养人员数量。建议撤销街道办和居委会,成立社区委员会,这样可以弱化基层的行政色彩,增强基层自治和服务色彩;社区是居民生活聚居点,社区建设和发展主要得靠其自身,政府对社区建设给予指导、帮助和保障。社区委员会承担部分社会公共服务事项和社会福利、公益事项,为社区居民提供更为便捷的服务,依靠社区居民管理好社区事务,让社区居民有更多的民主参与权和决策权,把社区利益和城市利益、国家利益结合在一起,维护社会安定和谐。社区委员会根据需要可以决定设立社区服务机构,包括有偿服务机构,社区工作人员实行公开招聘,工资列入区县财政预算。参见“‘两会’即将开幕 陕西团将建议制定《社区法》”,载西部网(陕西新闻网),http://news.cnwest.com/content/2010-03/02/content_2838777.htm。2012年2月1日访问。

② 刘娟静:“城市社区治理模式的比较及中国的实践”,载《云南行政学院学报》2004年第6期。