

# 苏南现代化进程中的法治发展研究

张春莉

**【内容提要】**：苏南现代化建设示范区作为国家战略的确定，标志着苏南地区的经济与社会发展进入了一个崭新的阶段，也是这一地区探索现代化道路的新开端。法治建设既是苏南现代化建设题中应有之义，也是苏南经济现代化和社会现代化建设的根本保障。在苏南现代化进程中，法治建设取得了不少成绩，为苏南现代化进程中法治的进一步建设与发展打下坚实的基础。但随着一体化建设的深化，苏南区域一体化的现实也对苏南的区域法治建设提出了更多、更高要求。要实现法治对苏南现代化建设的促进作用，必须从以下方面同时进行：首先，进一步制定促进苏南区域一体化的省级地方立法；其次，加强苏南五市地方立法间的协作；再次，建立苏南区域法治的定期评估制度；最后，建立与完善苏南区域法治福标体系。

**【关键词】**：苏南现代化 区域一体化 法治发展

**【中图分类号】**：D927 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-2382(2018)11-0029-06

苏南现代化建设示范区作为国家战略的确定，标志着苏南地区的经济与社会发展进入了一个崭新的阶段，也是这一地区探索现代化道路的新开端。这里的“苏南”是指江苏南部的五市所组成的区域，地处长三角核心区，包括南京、无锡、常州、苏州、镇江五个城市。为促进苏南地区的率先发展，2013年国家发布了《苏南现代化建设示范区规划》，提出的目标是：到2020年建成全国现代化建设示范区，到2030年全面实现区域现代化、经济发展和社会事业达到主要发达国家水平，重点推进经济现代化、城乡现代化、社会现代化和生态文明、政治文明建设，促进人的全面发展，将苏南地区建成自主创新先导区、现代产业集聚区、城乡发展一体化先行区、开放合作引领区、富裕文明宜居区。之后，江苏省以及苏南的各市都先后出台相关落实措施，加强区域法治建设，运用法治思维和法治方式，破除制约苏南科技创新发展的体制机制障碍，推动苏南结构调整升级和发展方式的转变，促进苏南示范区经济发展向创新驱动转型。目前，苏南法治建设取得了一定成就，但仍需要进一步加强，使之成为苏南现代化进程中重要的驱动力量。

## 一、区域发展与法治的关系：苏南现代化进程离不开法治的促进作用

苏南现代化进程中，法治有何作用？法治的作用体现在哪些方面，这不仅是一个理论问题，也是一种指导思想问题。必须从理论上加以论证，并用于指导苏南现代化工作的实践。

首先，法治可以促进苏南区域发展一体化。

苏南现代化建设必须推进苏南区域发展一体化，这是苏南建设的前提和基础。没有区域发展一体化，各城市仍然是各自为政，就无法实现苏南现代化建设的目标。“苏南各市在实施创新驱动战略，开展自主创新，发展创新型经济过程中，要抛弃零和博弈的竞争逻辑，注意构建良性互动的竞合关系”，“通过加快区域基础设施一体化进程，提升对区域整体综合自主创新的支撑能力和水平。”<sup>1</sup>区域发展的一体化首先是区域市场的一体化，市场一体化是区域一体化的基础和保证。然而，按照经济学理论，

<sup>1</sup>基金项目：江苏高校区域法治发展协同创新中心重点招标课题“苏南现代化进程中的法治发展研究”（编号：QYFZFZ201501）。作者简介：张春莉，江苏省社会科学院研究员，江苏高校区域法治发展协同创新中心、中国法治现代化研究院研究员（南京210004）。

详见国家发改委印发的《苏南现代化建设示范区规划》的通知，[http://www.gov.cn/zwjk/2013-05/06/content\\_2396729.htm](http://www.gov.cn/zwjk/2013-05/06/content_2396729.htm)。韩莉：《苏南自主创新示范区的统筹布局与一体化协调发展》，《特区经济》2017年第12期。

---

市场与法治是一对孪生兄弟，市场的一体化离不开法治的促进，市场行为需要法治的规制和引导，没有法治的保障，就难以促进和维护市场一体化的形成和稳定。马克斯·韦伯在分析资本主义时就认为“合理的形式资本主义不仅需要技术生产手段，而且需要一种可靠的法律体系和照章行事的行政管理制度”。可以说，法治建设既是苏南现代化建设的题中应有之义，也是苏南经济现代化和社会现代化建设的根本保障，尤其是在社会主义市场经济体制和框架下，法治的作用和地位更加凸显。法治是经济发展的客观需要，经济要持续高速发展，离不开强有力的法治保障。目前的苏南区域一体化建设虽然取得了不少成绩，但还存在着创新资源集聚度不高、产业发展同质化和区域创新协作机制尚未有效形成等突出问题，迫切需要法治的促进。良好的法治可以为苏南市场一体化提供行为规则，为苏南区域一体化提供法治保障。

其次，法治可以为苏南现代化建设提供合法性依据。

改革与法治的关系密切相联，“法治为改革提供引领、保驾护航，改革为法治提出需求、积累经验，二者相互促进、相得益彰，目标方向是一致的”。十八大以来，中央一直强调，重大改革必须于法有据，强调运用法治方式为改革创新保驾护航。“法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。”苏南是江苏经济最发达、社会建设成就水平最显著的区域，苏南现代化建设肩负着在我国率先基本实现现代化的重任，在全国现代化建设中具有重要地位。苏南现代化建设作为一项重大改革举措，国家目前尚无明确的法律法规作支撑，虽然采取先行先试的方式进行试点，但试点本身也需要法律依据。法治可以有效发挥引领、规范和推动作用，有利于健全创新驱动的体制机制，为先行先试、改革创新提供有力的制度保障，使自主创新活动在法治轨道上健康推进。

再次，法治可以将各城市的试点经验固定下来。

在苏南现代化建设过程中，一些地方按照中央和江苏省委、省政府的要求进行了一系列卓有成效的试点工作，颁布了可行的政策或规范性文件，取得了丰富的实践经验。目前，需要对这些好的做法和经验进行梳理、整合和总结，并结合新的形势和要求，将之凝练成为可以反复使用的行为规则，将其予以固定并加以推广，而法治就是最好的方式。它可以将具体经验上升为规范层面，作为对类似情况进行反复适用的行为规则，并可以有效解决当下的政策和规范性文件较为分散、效力层次不高甚至存在的不协调现象，达到对苏南现代化建设的引领和规范作用，并为其进一步发展营造公平、公正、公开的法治环境。

综上所述，作为以经济发展为核心的苏南现代化建设，离不开法治的促进作用，必须学会运用法治思维和法治方式来认识苏南现代化建设问题，并学会运用法治思维和法治方式推动苏南现代化，使其在法治的轨道上健康发展。

## 二、法治发展历程与成就:苏南现代化进程中法治建设情况述评

自国务院批复南京、苏州、无锡、常州、镇江等建设苏南国家自主创新示范区之后，江苏省以及苏南的几个城市便积极行动起来，颁布了一系列的地方立法、地方政策和地方规范性文件等，在苏南现代化进程中发挥了积极作用。

具体而言，在省级层面上，2015年2月，江苏省委、省政府印发了《关于建设苏南国家自主创新示范区的实施意见》，对示范区建设做出了全面部署，要求五市要“认真按照国务院批复要求……健全有利于创新驱动发展的体制机制，大力推进示范区建设，确保取得预期成效”，要“建设高水平的创新型园区”、要“培育高成长性创新型企业”、要“发展高附加值创新型产业集群”、要“打造国际化开放创新高地。”<sup>2</sup>之后，江苏省政府以及相关的职能部门先后颁布了一些更为具体的规范性文件。例如，省委办公厅、省政府办公厅联合印发了《关于建设苏南人才管理改革试验区的实施意见》的通知，提出“到2020年，把苏南地

---

<sup>2</sup> [德] 马克斯·韦伯著，于晓、陈维纲等译：《新教伦理与资本主义精神》，生活·读书·新知三联书店1987年版，第14页。

郭振华：《正确把握和处理改革与法治的关系》，《理论视野》2017年第7期。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

详见中共江苏省委、江苏省人民政府的《关于建设苏南国家自主创新示范区的实施意见》（苏发〔2015〕5号）。

区建设成全国最具活力的创新创业人才高地之一，区域人才竞争力达到国际先进水平”叫省财政厅、省科技厅联合印发了《苏南国家自主创新示范区建设专项资金管理暂行办法》的通知，以进一步“规范苏南国家自主创新示范区建设专项资金管理，提高使用效益，发挥资金的导向作用”；省财政厅、省科技厅联合印发了《苏南国家自主创新示范区高新区奖励补助资金管理实施细则》的通知，对奖补资金使用范围、奖补资金申报与核定、奖补资金使用管理等问题进行规定此外，还有其他的规范性文件，包括省财政厅、省科技厅的《苏南国家自主创新示范区重大科技创新载体建设资金管理实施细则》，省政府办公厅的《关于支持江苏省产业技术研究院改革发展若干政策措施》，省委办公厅、省政府办公厅的《关于发展众创空间推进大众创新创业实施方案》，省科技厅的《“创业中国”苏南创新创业示范工程实施方案（2015-2020年）》，省财政厅、科技厅的《江苏省科技成果转化风险补偿专项资金管理办法》等，从宏观和微观，从人才、资金、科技体制和创业等方面进行规定，为苏南现代化建设提供了一定的依据。

与此同时，苏南五市也分别制定了不少具体的落实措施，如南京市制定了《关于建设具有全球影响力创新名城的若干政策措施》《关于转发市科委南京市知识产权强市建设行动计划（2017-2019年）的通知》《南京市促进科技成果转移转化行动方案》《南京市争当江苏省产业科技创新中心排头兵和建设国家创新型城市若干政策措施》《关于发展众创空间推进大众创新创业的实施方案》《关于大力实施创新驱动发展战略当好苏南国家自主创新示范区建设排头兵的意见》《南京市科技银行创新发展实施办法》《南京市科技保险创新发展实施办法》等；无锡市制定了《关于深入实施创新驱动发展战略建设苏南国家自主创新示范区三年行动计划（2015-2017年）》等；常州市制定了《深化“三位一体”发展战略落实“中国制造2025”常州行动纲要》《关于进一步加强技术改造引领制造业中高端发展的实施意见》《常州市关于发展众创空间推进大众创新创业的实施方案（2015-2020年）》《关于建设常州苏南国家自主创新示范区的实施意见》《关于加快常州市现代服务业集聚区发展的意见》《常州市国家知识产权示范城市建设工作方案》等；苏州市制定了《昆山市深入实施创新驱动战略推进苏南国家自主创新示范区建设的实施意见》《关于全力打造苏南国家自主创新示范区核心区的意见》；镇江市制定了《关于加快建设镇江苏南国家自主创新示范区的实施意见》《关于加快建设知识产权强市实施方案》《关于支持镇江高新技术产业开发区加快发展的意见》《关于发展众创空间推进大众创新创业实施方案》《关于进一步优化镇江市“331计划”人才专项资金使用管理的意见（试行）》等。

特别值得一提的是，作为地方性法规的《苏南国家自主创新示范区条例》已经由江苏省第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议于2017年12月2日通过，并自2018年2月1日起施行。该条例对于促进和保障苏南现代化建设，推进创新政策先行先试，激发苏南地区创新创业活力，加快提升苏南自主创新能力，推动区域创新一体化具有重要意义。<sup>3</sup>

从上述省级政策以及规范性文件情况看，包括省委、省政府在内的高层地方主体都非常重视苏南现代化的发展，在国家法律供给不足的情况下，试图通过各项政策文件来为苏南的发展提供依据，体现了先行先试的创新精神，也为苏南现代化进程中法治的进一步建设打下坚实的基础<sup>9</sup>特别是《苏南国家自主创新示范区条例》的通过，更是苏南现代化进程中法治建设的一个里程碑的标志，也必将为苏南现代化的法治提供强有力的支撑。

### 三、法治发展趋势：苏南现代化对区域法治的完善提出了更高要求

苏南现代化建设，有了国家的尚方宝剑，开启了起航的马力；有了省委省政府的重要文件精神，有了省级地方性法规《苏南国家自主创新示范区条例》，为苏南现代化提供了推力和助力；苏南区域内的各城市也都非常重视制定相关规则。可以说，苏南法治建设取得了一定成绩，但还远远不够，与苏南现代化建设的现实要求还存在较大差距。换言之，苏南现代化进程中，区域

<sup>3</sup>详见江苏省委办公厅、江苏省政府办公厅印发的《关于建设苏南人才管理改革试验区的实施意见》的通知（苏办发〔2015〕26号）。

详见江苏省财政厅、江苏省科技厅印发的《苏南国家自主创新示范区建设专项资金管理暂行办法》的通知（苏财规〔2016〕24号）。

详见江苏省财政厅、江苏省科技厅印发的《苏南国家自主创新示范区高新区奖励补助资金管理实施细则》的通知（苏财教〔2016〕91号）。

朱军等：《苏南国家自主创新示范区建设区域创新一体化的若干思考》，《江苏科技信息》2016年第34期。

---

一体化成为趋势，而苏南区域一体化的现实也对苏南的区域法治建设提出了更多、更高要求。

首先，苏南现代化建设对苏南法治规范的供给提出了更多要求。

法治是一个含义非常广泛的概念，包括立法、执法、司法、守法等内容，但苏南现代化建设的当下，最关键的是立法问题，必须解决苏南现代化建设中的有法可依的问题。立法是实现法治的基础，没有丰富的立法规范，就难以创造良好的法治环境。

苏南现代化建设的立法规范，既可以来自中央的立法，也可以来自地方的立法，但由于苏南现代化是一个国家试点和创新的区域建设，难以找到国家层面上明确的法律依据；作为在全国适用的中央立法，不可能为某一个区域进行专门的立法，能给予一定的政策支持就已经不易了；而且，中央的立法往往是在成熟后才进行，试点中的苏南区域，很难获得中央立法规范的直接支持。因此，从目前来看，苏南现代化的法治规范的供给，更多地来自地方的立法，必须，在地方上加强立法工作，加强省级地方立法和五市地方立法相互间的立法协作、协调，为苏南现代化建设提供法治支撑；通过制定更多的立法规范，为苏南现代化建设中尚未有法律规范的领域提供统一的行为规则。

目前，无论是江苏省级还是苏南的各城市，政策、规范性文件多，而真正的立法却严重不足。政策、规范性文件虽有制定快、适用灵活等优势，但也存在着稳定性、连续性、规范性等不足的缺陷，而“法治是一种国家治理和社会治理方式，具有稳定性、可预见、公正等特征”，从长远来看，加强苏南地区法治建设，进一步增加苏南法治规范供给数量、供给渠道已经刻不容缓。

其次，苏南现代化建设对苏南区域内五城市法治的协调提出了更高要求。

苏南现代化建设不仅需要区域法治规范的供给，更需要五个城市地方法治间的协调与协作；没有地方法治的协调，法治冲突就会在所难免，也使得法治的作用相互抵消。目前，苏南五市都是具有立法权的城市，都可以制定自己的地方性法规和地方政府规章，在促进本市经济、社会发展的同时，也可以为苏南现代化建设提供立法规范，但需要进一步加强法治协调和协作，才能发挥其积极作用。之所以强调各市之间的地方法治必须协调，是因为它们之间存在着不协调的现实因素，存在不协调的可能性和现实性。第一，各市都有各自的利益为不协调埋下了根源。苏南五市都是相对独立的地方实体，都有各自的发展目标，特别是，都有地方利益在其中。经济是基础，立法属于上层建筑的范畴，必须服务于经济利益的要求。特别是当下的政绩考核制度，使得各地不得不关注地方利益，都会在立法时关注地方利益能否实现以及实现的程度，由此，各地方立法相互间出现不协调现象也就在所难免。第二，各市有独立的地方立法权为立法的不协调提供了现实的可能性。苏南五市都拥有了地方立法权，其中，南京、无锡和苏州三市是以往较大的市，早就拥有了地方立法权，而且，也在较大范围内制定了不少地方立法；而常州和镇江是《立法法》修改后新赋权的地方立法主体。但无论如何，五市都拥有各自的地方立法权，可以在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规和地方政府规章。而且在地方立法过程中，《立法法》更强调了地方特色，提出“对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定”。这种地方特色的强调，如果处理得不好，极易为地方立法保护主义提供机会，为苏南地方立法间的不协调提供可能性。实际上，在现实中确实存在着五市之间立法不协调的现象，这都成为苏南现代化建设的障碍，必须加以克服。而通过各城市立法的协调和协作，对各市已有的立法或将来要制定的立法进行协调，为苏南区域提供协调一致的法治环境。

再次，苏南现代化建设对苏南区域法治指标体系建立与完善提出更高要求。

法治不是抽象的，而是可以具体操作的。“在推进‘法治社会’建设的过程中，要判断一个地方‘法治社会’建设的成效，就需要有相应的指标体系作为参考依据”<sup>4</sup>法治指标体系是将法律法规中的条款规定进一步量化为可操作性指标，以便用来考核

---

<sup>4</sup>胡田野：《论法治的含义及其实现路径》，《北京警察学院学报》2015年第1期。

李建兴、尹华广：《“法治社会”建设指标体系的构想——以浙江省为例》，《中共南宁市委党校学报》2008年第1期。

---

评估一个地方的法治水平。江苏省已经有了较为完善的法治政府指标体系和全国首个法治社会指标体系。而作为苏南现代化建设，也必须进一步建立和完善区域法治政府指标体系和法治社会建设指标体系。通过苏南区域法治政府指标体系的完善和实施，可以进一步将政府行为的每一个环节纳入到指标考核，促使政府依法行政；通过苏南区域法治社会指标体系的建立和完善，可以有效监测法治社会发展实际进程，客观测评各地区法治社会建设成效，并与区域法治政府建设指标体系互为依托、互为补充，共同促进苏南现代化建设的法治水平。

总之，通过法治规范的供给、五市地方法治的协调和协作，以及区域法治指标体系的建立与完善，可以使苏南成为法治一体化的区域，为区域一体化的发展和深入提供法治的动力和支撑。

#### 四、苏南法治发展路径:加强苏南现代化进程中法治建设的几点建议

要实现法治对苏南现代化建设的促进作用，必须从加大法治规范的供给、加强各市地方法治间的协调和协作、建立对区域立法的定期评估制度以及建立和完善区域法治指标体系等方面同时进行。

首先，进一步制定促进苏南区域一体化的省级地方立法

苏南五市尽管都有自己的地方利益，也可以独立行使自己的地方立法权，但都处于江苏省领导之下的现实，可以为实现法治规范的供给提供良好条件，为通过省级立法对五市的行为进行规范提供良好条件。可由省级立法机关以地方性法规或地方政府规章的形式，对苏南现代化建设的共同性问题制定统一的行为规范，以防止各市地方立法各自为政现象。目前，江苏省《苏南国家自主创新示范区条例》已经施行，该条例对南京、苏州、无锡、常州、镇江国家高新技术产业开发区和苏州工业园区等的创业创新、人才资源、科技金融、开放合作、规划与建设、政府管理与服务等的建设问题提出了统一要求<sup>5</sup>。该省级条例的出台，必将对苏南一体化的形成和深化起着促进作用。当然，这还不够，该条例主要是从宏观上作了规定，还需要在此基础上，对各个层面上的共同性事项制定省级地方性法规或地方政府规章，特别是在强化知识产权保护、强化环境制度创新、强化社会管理创新等方面，加强省级地方立法的完善，以促进苏南五市之间的协调一致并避免各地立法间的相互矛盾、冲突等现象的发生，为苏南现代化建设提供法治支撑。

江苏省级立法机关在为苏南现代化提供法律规范时，不仅要根据国家法律中的法治精神，而且要根据国家所给的政策和各类指导性文件进行立法，如党和国家关于法治建设的总体部署和专门任务、党的十八大以来的重要会议精神、党的十九大会议精神，以及《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》《长江三角洲地区区域规划》《苏南现代化建设示范区规划》《苏南国家自主创新示范区发展规划纲要(2015-2020年)》等；还可以依照江苏省委的一些指导性文件，如《中共江苏省委江苏省人民政府关于贯彻落实〈苏南现代化建设示范区规划〉的实施意见》，以体现出苏南区域法治的领先、率先和示范的功能效果。

在加强苏南现代化法治建设过程中，要注意处理好苏南区域整体性和各市局部特色性的关系，在大的方向和目标方面，强调区域的整体协调，各市应当服从于区域整体安排，但在具体操作方面，要给予各城市以更多的主动性和自觉性，允许各市根据本市的情况，以形成生动的地方法治特质。

其次，加强苏南五市地方立法间的协作

苏南五市都是有地方立法权的城市，加强立法协调与协作尤为重要。

一是根据不同立法采取不同的协调方式。苏南区域内的地方立法实际上可以分为两种类型，一是在内容上需要相互间完全

---

<sup>5</sup>详见《苏南国家自主创新示范区条例》，[http://www.jsrd.gov.cn/zyib/sjfg/201712/t20171208\\_481019.shtml](http://www.jsrd.gov.cn/zyib/sjfg/201712/t20171208_481019.shtml)。

一致的地方立法，或至少相互间不能冲突，这些主要是执行性立法，是执行上位法的情形；二是互补性地方立法，即相互间内容不同，但必须按照苏南现代化建设的分工要求，各自立法，这样的立法往往是由于实施了区域差异化发展战略，强调各城市间的专业分工所致，是一种合理的差异。因此，针对不同的地方立法情形，其协调方式也应有所不同。对需要一致性的立法协调，主要是一些执行性的地方立法，例如，行政处罚、行政许可等，为确保区域法治的统一，各市要确保在执法的种类、幅度、方式等方面保持一致，避免因冲突产生而影响区域法治的和谐与统一；对需要互补性的立法协调，五市要提前共同协商立法规划，对如何进行互补性立法进行分工，对各自立法中应当具有的内容框架要进行协商，然后各自按照立法的程序，完成立法文本的起草、审议、通过、批准等程序。

二是加强立法批准程序和备案审查工作。由于苏南五市都属于江苏省的行政管辖范围内，而对设区的市地方性法规，要经过省级权力机关的批准程序，在生效后还有一个备案审查的程序。为了确保五市的地方立法间的相互协调，以及对苏南现代化建设提供和谐的法治环境，需要进一步加强和完善批准程序和备案审查程序，不仅要审查其与上位法是否合法的问题，还要加强审查其与其他市地方立法以及与苏南现代化建设是否协调的问题。为了实现这种审查的效果，可以采取交叉审查的方式，即某市的地方立法文本在提交批准和备案时，由省级人大常委会先交给其他市的立法机关进行审查，提出意见，重点对与区域发展的协调情况进行审查；省人大再将相关意见反馈给制定机关，制定机关做出处理，以确保各地的立法与苏南区域发展目标的一致与和谐。

三是建立立法冲突的协调机制。有必要在苏南区域内建立一个常设的立法冲突协调解决机构，机构的人员由五市相关部门负责人、省人大常委会法工委负责人，以及若干专家学者组成，协调机构的办公室设在省人大常委会法工委的法规处。在地方立法的实施中，发现某地方立法存在着与其他地方立法的不协调现象，或对苏南现代化建设有可能产生不利影响时，可以向对方提出，协商解决；协商解决不成，可以提交给立法冲突协调机构进行解决。

再次，建立苏南区域法治的定期评估制度

苏南现代化建设是一个不断创新和发展的过程，省级立法以及各市立法间的协调和协作，能否适合苏南区域的特点，特别是实施一段时间后是否存在需要进一步修改之处，都需要通过法治评估的方式来进行评判。“法治的固有含义包含了良法和善治两方面内容。只有良法才能促善治、保善治”“颁行时的‘良法’随着社会生活的发展变化会逐渐落后于时代，而有补充、修改、废止等的必要性，不然过去的‘良法’也可能蜕变为‘恶法’”。为此，对苏南现代化建设中的法治情况，必须定期开展评估。法治评估，重在评估法治实践，评估法律法规对经济、社会和环境的影响。要建立法治评估制度，定期对包括制定的地方立法是否能促进苏南现代化的发展，可操作性如何，存在哪些需要改进的问题；各城市的立法协调情况如何，地方立法协调和协作存在的问题，应当如何进行克服等问题进行评估。通过定期评估，实现苏南现代化进程中的法治不断前行。“法律只有应时修改、补充、废止才可永葆生命力”。可以采取中立的、专业的第三方评估方式来实现评估科学化，委托科研机构、高等院校、法治研究机构和专业的评估机构，以及一些具备条件的社会机构等，对区域内的法治状况进行客观评估，并把评估结果作为对现有立法进行废改立的基本依据。

最后，建立与完善苏南区域法治指标体系

在建立苏南现代化法治指标体系中，除了要遵循合法性、合理性原则外，还要特别遵循以下原则：一是科学性原则，即指标设计在名称、含义、内容和计算范围、计量单位、计算方法等方面必须科学明确，没有歧义，以减少指标数据收集和统计工作中的误差；二是导向性原则，即引导政府与人民需求和社会发展在宏观上保持一致，引导政府行为朝行政目标的方向进行，达到以评促建、以评助改的效果；<sup>6</sup>三是发展性原则，即指标体系要有适度的前瞻性，而且要随着苏南现代化建设不同阶段的实践而

<sup>6</sup>王利明：《“良法”“善治”并举四中全会将绘就“法治中国”路线图》，《人民论坛》2014年第27期。

陈伟斌：《地方立法评估成果应用法治化问题与对策》，《政治与法律》2016年第3期。

席涛：《立法评估：评估什么和如何评估（上）——以中国立法评估为例》，《政法论坛》2012年第5期。

邓正来著：《国家与社会：中国市民社会研究》，北京大学出版社2005年版，第309页。

---

不断更新和完善，不可将其机械化和绝对化，使得法治真正成为苏南现代化建设的核心竞争力。

---

颜美薇、陈松林：《构建运用现代化示范区法治指标体系的思考》，《江南论坛》2013年第12期