

2016 年温州、湖州、衢州市立法比较评估

——浙江省设区的市立法实证研究系列之一

石东坡¹ 朱金艺¹ 叶建平²

(1. 浙江工业大学 文化与法制研究中心, 浙江 杭州 310023; 2. 温州市人大常委会法工委, 浙江 温州 325000)

【摘要】2015 年修改的《中华人民共和国立法法》对我国立法体制进行了重大调整, 赋予设区的市地方性法规、地方政府规章创制权。浙江省是东部地区经济社会相对发达省份, 其分两批次确定设区的市行使立法权。其中温州市、湖州市、衢州市各有特点, 对三个设区的市在立法条件与能力、立法计划与选项、立法规程与机制、立法活动与内容上的共性和差异的比较与评价, 不仅为切实增进三地的立法质量与成效夯实基础, 而且为省级人大常委会有针对性地加强指导与监督廓清前提, 从而为地方立法的健康发展、立法引领和规范改革、提升地方治理能力和公民权益保护增强法治内涵与保障能力。

【关键词】设区的市; 地方立法权; 立法项目; 立法设计; 温州; 湖州; 衢州

【中图分类号】 D922.1 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1006-4303(2017) 02-0121-08¹

2016 年杭州市居民潘某就《杭州市道路交通安全管理条例》致信全国人大常委会, 提出对该地方性法规进行审查的建议。全国人大常委会认定该条例关于扣留非机动车并强制托运回原籍的规定与行政强制法的规定不一致[1]。杭州市作为浙江省省会城市, 作为原立法法规定的“较大的市”, 享有和行使地方立法权经年有余, 制定的地方性法规尚且存在违法立法、扩张行政强制权的情形, 可见在 2015 年《中华人民共和国立法法》新修改(以下简称《立法法》)后, 在大规模快速地由设区的市普遍行使立法权之际, 不能不对地方立法质量问题产生忧虑, 并由此必须十分审慎地对待地方立法; 同时, 由该实例可知, 立法评估不论是制度上的立法评估还是学理上的立法评价, 都具有必要性和重要性, 应给予充分的重视。

修改后的《立法法》赋予了设区的市人民代表大会及其常务委员会地方性法规创制权, 通过将权力下移、以地方立法的途径实现对地方性事务的法律治理, 有利于对法律、行政法规进行细化、补充, 使之在各地得到进一步、更好的贯彻实施。在全国, “新赋予地方立法权的 273 个市州中, 已有 269 个经省、自治区确定开始制定地方性法规, 300 多件地方性法规已经出台”[2-3]。在浙江, 2015 年 7 月省人大常委会首批确定了温州、金华、台州、湖州、衢州五个设区的市具备制定地方性法规的条件; 当年 9 月确定嘉兴、绍兴、舟山、丽水可以开始制定地方性法规[4]①。

各地地方性法规和地方政府规章制定上都取得了一定的成就, 制定了一系列关于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的地方性法规、规章。但是在肯定地方立法工作成就的同时, 也要注意其中的不平衡之处。研究浙江省温州、湖州、衢州市 2016 年(及此前的立法启动阶段)地方性法规状况, 通过比较评估, 发掘体制机制和规范设计上的亮点, 发现其中凸显

¹ 收稿日期: 2017-05-09

基金项目: 国家社科基金重大项目(14ZDC007); 教育部人文社会科学研究项目(12YJA820059); 浙江省高校中青年学科带头人学术攀登项目(PD2013033)

作者简介: 石东坡(1970—), 男, 河北无极人, 教授, 博士, 从事立法学、文化法学研究; 朱金艺(1993—), 女, 浙江安吉人, 硕士研究生, 从事立法学研究; 叶建平(1968—), 男, 浙江温州人, 从事宪法学、地方立法学等研究;

①对此, 公开媒体中未见对各设区的市地方立法能力的评估报告。有学者提出质疑, 参见郑毅: 《对我国〈立法法〉修改后若干疑难问题的诠释与回应》, 《政治与法律》2016 年第 1 期。

的共性问题或特殊症结,可以为浙江省地方立法在加快提高地方立法质量提供镜鉴和助力。与此同时,对于其在立法需求与能力基础上的立法权的行使,市人大常委会指导和监督能够更加精准。毕竟这种调控并非仅仅在起始环节,而是长期持续的。为此,基于法制统一、科学民主和法治实效的立场,对设区的市立法实践予以持续观测和理性评价,既是加强省级人大常委会立法监督的应有之义,也是设区的市提升立法质量的必然要求。

一、温州、湖州、衢州市立法基础与立法能力

(一) 三市立法工作机构设置

设区的市的立法能力的直接依托是立法职权主体及其法制工作机构的建立与健全。法制工作机构是权力机关及其常设机关开展立法的直接辅助机构。地方立法工作机构的设置是地方立法工作开展的基础。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第30条规定了地方国家权力机关有关专门委员会的机构设置以及工作内容;《立法法》中第77条第1款规定,地方性法规案的提出、审议、表决有关的程序是由本级人民代表大会规定;在党的十八届四中全会决定中强调完善专门委员会与立法专家顾问制度。《浙江省地方立法条例》对立法工作机构在草案的提出、调研、提请审议、立法评估等均进行了规范。第42条中规定“法制委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构开展立法调研”。可见专门委员会、常务委员会工作机构都是地方立法过程中的行为主体。

就此,三市人民代表大会均设置了法制委员会,各市人大常委会下均设置了法制工作委员会(以下简称法工委)^①。在专门委员会的设置方面,衢州将教育科技文化卫生委员会与民族华侨委员会合并在一起,称为教育科技文化卫生民族华侨委员会。三市人大常委会法工委之下,均设置了有关规范性文件备案审查的科室。各市人大网上对各市人大的组织机构都用了形象的图来表现,温州市人大网在其网站上对法工委内设办公室职能进行了详细说明^②。

(二) 三市立法工作人员配备

1. 三市立法工作机构人员。立法工作人员以其专业技能直接影响着立法的形式、内容和进程。作为“隐形立法者”,是立法权利能力转向立法行为能力的能动因素、重要影响主体[5]。立法工作人员总体上可认为是参与立法过程的人员,故可划分为领导人员、直接工作人员、外部参与人员。领导人员对立法的立意、进程和重要的制度设计发挥着不可替代的作用[6]。就直接工作人员,湖州、衢州、温州市基本上都是招录法学学历或具有法律实务经验的人员充实到市人大常委会法工委中任职。通过实地调研可知,三市人大常委会法工委人员确是绝大多数都具有与法学有关的本科及以上学历,具有相关的法律实践工作经历。

2. 三市地方立法智库。就外部参与人员而言,有学者提出“立法助理”是“协助立法机关及人民代表履行立法职责、完成立法工作的具有专门立法知识的人员”。实践中尝试建立形式多样的立法助理制度[7]。还有学者指出,宜建设立法智库,健全立法专家咨询制度,使得立法决策更加专业化、科学化[8-9]。《浙江省地方立法条例》第10条以及湖州市、温州市的地方立法条例中都有立法专家参与地方立法的有关规定。《湖州市制定地方性法规条例》第8条规定:“专业性较强的地方性法规草案也可以由提案人委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草”。《温州市制定地方性法规条例》第10条规定:“法规草案一般由提案人组织起草小组起草,也可以由提案人委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。”根据网上调研,温州市政府组建了政府立法专家库,而网上尚无温州市人大组建专家库的资料。衢州市尚未出台地方立法条例。而2016年《衢州市市区电动自行车管理规定》制定过程中,清华大学法学院公法研究中心“衢州市区电动自行车管理规定”课题组为之提交了立法建议和调研报告,可视为重视和开展专家参与和支持立法的例证之一。

² ①湖州市人大网, <http://www.huzrd.gov.cn/col/col11742/index.html>;衢州市人大网, <http://www.quzhourd.gov.cn/qzrdDesktopDefault.aspx?tabid=570>;温州市人大网, <http://wzrd.wenzhou.gov.cn/col/col1219520/index.html>.

②温州市人大网, http://wzrd.wenzhou.gov.cn/art/2002/9/27/art_1219540_1581415.html.

（三）三市立法工作制度

地方立法工作制度是否健全，是体现地方立法能力的一个重要指标。通过网络资料调查，以及向湖州、衢州、温州市人大常委会和市政府法制办有关同志进行访谈了解情况等方式，可知有关三市地方立法的组织制度、起草制度、论证制度、调研制度、征求意见制度以及审议制度、表决制度等一系列具体工作制度均基本得以建立和运行。通过调研了解，这些制度大多来自对省级人大常委会立法工作流程的模仿，在其适用性、针对性与创新性上有待提升。

二、温州、湖州、衢州市 2016 年立法项目与内容创新

（一）三市立法计划及实施

《立法法》第 52 条第 1 款的规定强调了立法计划、立法规划的统筹作用。具有指导性的立法规划可以根据经济社会发展做出必要的调整 [10]。2016 年《浙江省地方立法条例》对浙江省地方性法规、地方政府规章的立法规划与立法计划有关事项有所涉及。调研中了解到对立法规划与计划的功能，三市立法意识上有所差异。另有观点认为，立法规划重在筹建制度体系，而设区的市立法包括实施性立法、自主性立法、先行性立法，主要在于拾遗补缺，因此似没有必要建立立法规划，而更在意瞄准问题，形成立法项目库。

在实践中，衢州市人大常委会审议的立法项目有：衢州市区电动自行车管理办法、衢州市城市市容和环境卫生管理条例、衢州市制定地方性法规条例、衢州市城市园林绿化条例、衢州市信安湖环境保护管理条例；调研的立法项目有：开化国家公园保护管理条例、衢州市乌溪江饮用水水源保护条例。温州市人大常委会立法计划中，有一类立法项目：温州市物业管理条例（一类审议项目）、温州市历史文化名城名镇名村保护条例（一类预备项目）。二类立法项目（调研项目）：温州市雁荡山风景名胜區管理条例、温州市住宅电梯安全管理条例、温州市国有土地上房屋征收与补偿条例、温州市珊溪水库饮用水水源保护管理条例。

2016 年湖州市出台《湖州市制定地方性法规条例》《湖州市生态文明建设先行示范区建设条例》《湖州市市容和环境卫生管理条例》，衢州市出台《衢州市市区电动自行车管理规定》《衢州市城市市容和环境卫生管理条例》，温州市出台《温州市市容和环境卫生管理条例》《温州市制定地方性法规条例》《温州市物业管理条例》等，省人大常委会 2017 年批准。

（二）三市民主立法方式

首先，立法论证会。为对拟立法的规范设计进行论述与证明，立法论证会作为能实现民主立法的一种活动方式，在各市 2016 年地方立法中充分得以运用。《温州市物业管理条例》立法论证会邀请了温州市政府立法专家成员以及其他立法专家、律师等共 10 人对该送审稿提出了为数众多的意见建议，并对送审稿作出进一步修改 [11]。

其次，立法听证会。2016 年 6 月 17 日，湖州市人大常委会首次召开立法听证会，就《湖州市市容和环境卫生管理条例（草案）》听取各界意见与建议。出席此次听证会的有人大代表、政协委员、相关行业从业者、法律专家和社会公众代表等各界人士共 20 名代表。除了听证会代表以外，湖州市发改委、公安局、建设局、商务局、环保局、行政执法局、市场监管局有关负责人列席了本次会议，在历时两个多小时的听证会中，就听证代表们提出的意见与建议作出一定的解释说明，予以积极互动 [12]。

温州市在 2015 年还试水开展了立法协商。最后，网上征求立法意见。《衢州市制定地方性法规条例》《衢州市区电动自行车管理办法》均进行了网上征求意见，以及在《衢州日报》《衢州晚报》，市政府法制办官方微信公众号上公开向社会公众征求意见 [13]。温州尝试了立法问题问卷调查的方式；温州人大网专设地方立法板块，内容丰富、讯息及时。调研了解到，三市所有法规草案按要求都有公布草案公开征求意见的环节。各地都采用了立法信息发布的微信公众账号。

（三）三市立法内容创新

纵观以上三市制定的诸条例，本着以人为本的法治价值，顺应民生所需，得到了民众的认可、省委的肯定。湖州、衢州、温州市出台的地方性法规在设区的市城乡建设与管理、历史文化保护、环境保护等立法权限范围内，未见超越立法权限的项目和内容。就立法中规范设计的实质创设、创新能力，以市容和环境卫生管理条例为例评析可知(表 1)，《湖州市市容和环境卫生管理条例》规定了奖励机制。《温州市市容和环境卫生管理条例》对影响市容和环境卫生的行为增设处罚较少;上位法已有法律责任规范的，可用转致的表述方式，从而避免重复设置责任;个别有禁无罚的，是全面理解上位法法意和利益衡平的结果。《衢州市市容和环境卫生管理条例》对影响市容和环境卫生的行为规定处罚较多。一些情节比较轻微的情形，湖州市和温州市不予处罚的事项，衢州市则有小额罚款的行政处罚增设(表 2)。这既有对相关法律、行政法规规定的细化，又有补充。

表 1 三市市容和环境卫生管理条例中共有项目

序号	共有内容	条款编号			序号	共有内容	条款编号		
		湖州	衢州	温州			湖州	衢州	温州
1	有关主要区域外晾晒物品的规定		7,10	15	11	户外广告设施		20	24,25,26,27
2	临街一侧隔离设施设置		8	18	12	影响公共环境卫生的行为		23	34
3	公共场地堆放物品		9	20	13	生活垃圾处理问题	24,25	26	36,37,38
4	超出店外经营		11	22	14	建设施工单位有关义务	15	31	41
5	设置临时经营场所、便民摊点	21	12	21	15	建筑垃圾处理问题	28	29,30	42
6	地下管线、架空管线	16	13	17	16	占用道路停车泊位	11	17	
7	公共设施保持完好		14	19	17	任意刻画、张贴	17	19	28
8	井盖的维护和出现破损、移位问题的规定	12,13	15	19	18	饲养宠物、公民及时清除宠物粪便的义务		24	35
9	运输车辆密闭、覆盖问题		16	23	19	有关餐饮服务的相关规定		34,35,36,38	39
10	公共场所派发广告		19	21					

表 2 三市市容和环境卫生管理条例中特有项目

湖州市		衢州市		温州市	
条款编号	特有项目	条款编号	特有项目	条款编号	特有项目
7,8,9,10	对有关停车位的设计、增设、收费,以及小区停车位作出相关规定	18	废、旧车处理相关规定	16	空调外机安装
14	确立了城市道路竣工后五年内不得挖掘的一般原则	21,22	禁止在城市建成区范围内开展影响市容市貌的商业宣传活动	29	景观灯光设施
18,19,20	规范农贸市场运作	25	在犬类管理重点区域内饲养犬只应当遵守的规定	30,31,32	环境卫生设施
22,23	对室外摊贩经营作出相关规范	27	城区水域管理单位保持水面清洁的义务	33	公共厕所
26	规定了政府的宣传和引导、支持公益组织;中小学开展有关垃圾分类的活动	28	禁止利用景观水系实施对环境卫生造成影响的冲洗行为	40	化粪池处理的规定
27	建立各类废弃物源头减量工作机制;逐步推行新建商品住宅实施全装修成品房交付制度;规定有关资源回收的体系建设、方式等	32,33	从事车辆清洗、维修的单位或个人应遵守的规定		
29	奖励机制	37	有关露天烧烤的禁止性规定		

1. 《湖州市市容和环境卫生管理条例》。该条例第十一条与衢州市条例的第十七条都是不得擅自阻碍、占用道路停车泊位的有关内容，湖州市则更为细化地规定了进一步可能发生情况的处理方式。在该条例的第二十三条详细地规定了室外经营摊贩应当遵守的规定，在第二十六条体现出湖州市对环保公益组织、环保教育与宣传的重视。该条例中对举报查证属实的奖励机制与市容和环境卫生管理工作成绩突出的单位和个人的奖励机制使人注目。第二十七条中的“各类废弃物源头减量工作机制”“逐步推行新建商品住宅实施全装修成品房交付制度”，便民回收点“采用押金、以旧换新、设置自动回收机等多种方式回收再生资源”都有创新。但是湖州市该条例第十五条似值得商榷。

2. 《衢州市城市市容和环境卫生管理条例》。该条例第五条中规定鼓励环保公益组织的建立，鼓励公民参与环保公益活动。第二十五条中明确“在犬类管理重点区域内饲养犬只”应当遵守的规定。该条例的后半部分规定了从事车辆清洗或者维修的单位和个人在市容和环境方面应当遵守的规定，以及第三十五条至三十八条规定了餐饮服务经营者应当遵守的规定和有关餐饮的一些注意事项。衢州市该条例中相比于湖州市、温州市而言，予以罚款的事项较多、罚款数额较大。比如该条例第十一条第一款与温州市的条例的第二十二条都规定了不得超出店、窗进行店外经营、展示商品等，但是温州市的条例中对该行为逾期不改正没有规定罚款，而衢州市该条例中规定“可以处一百元以上一千元以下罚款”。

3. 《温州市市容和环境卫生管理条例》。该条例明确了建立智慧城管、行政裁量权基准制度等市容管理的基础制度支撑，规范细至责任区合理划分、生活垃圾分类、物件张挂、接坡管理、车轮带泥运输等具体内容，其中第二十三条规定“鼓励商业服务窗口单位、宾馆饭店以及机关、其他企事业单位附设的内部厕所在工作(营业)时间免费对外开放。”这体现了切实便民的理念，折射出设区的市立法更为具有操作性的努力目标。

整体上，三市市容和环境卫生管理条例除了有关总则、市容环境卫生责任区制度等规定，市容管理、环境卫生管理等的具体规定通过比对可知共同的制度内容比例较高。市容和环境卫生管理包括市容管理和环境卫生管理两大内容。其中，市容管理已有百余项技术规范标准，但仅有道路施工现场设置明显标志和安全防围设施等5项为强制性规范。环境卫生管理有《城市环境卫生设施设置标准》和《城市环境卫生质量标准》，包括道路保洁、生活垃圾收集、运输和处理等许多内容。因此，地方立法宜明规范概念和规范框架，既不能心无框架，也不能模糊分类，更不能偏离框架；地方立法宜厘清职责功能和履职流程，既不能重复上位法的行为模式，也不能重复其结果模式，更不能随意变更上位法的法意；地方立法宜重特色依托和操作规范，既要坚持问题导向，也要体现目标导向，更要追求效果导向。

三、温州、湖州、衢州市立法开局评价与发展前瞻

(一) 三市立法基本成就

1. 立法工作机构设置与人员配备上的成就。立法工作机构设置及其人员配备是各市地方立法工作展开的前提基础，是判断是否具备地方立法(行为)能力的基本指标之一。各市取得立法权的前后都十分重视立法工作，成立相应的立法工作机构以负责统筹推进各市的地方立法工作。2015年确立依法行使立法权以来[14]，三个设区的市人大均建立健全了法制委员会，人大常委会均下设了法制工作委员会。相关人员都具有较高的素质和能力，基本适应立法起步阶段的工作开展。

2. 组建立法专家库上的成就。三市都充分认识到了立法专家的作用，并着力运用这一重要支撑力量。对立法专家名单面向社会公开能使之成为汇聚社会利益诉求的渠道，也能够在一定程度上监督、促进立法专家正确履责。《温州市政府立法专家管理办法》中除规定立法专家的聘用条件、应履行职责外，第十二条规定“立法专家不得无故缺席立法活动；连续三次缺席立法活动的，应当予以解聘。立法专家有违法行为、损害政府形象的，应当予以解聘。”以此明确的约束机制确保立法专家严格自律和积极助益。

3. 立法选项上的成就。三市未制定五年立法计划，或是因为虑及领导换届、担心实际效果等因素，但是纵观各市的年度立法计划可以看出立法中自觉的地方特色取向和聚焦问题导向。与此同时，统筹兼顾、区别轻重缓急，按照问题亟待解决的迫切程度分成不同类别的立法项目，促进立法形成合力和制度相互衔接，同样是必需的。以衢州市为例，在城市道路交通安全中频发的电动自行车擅自安装遮蔽装置、不带头盔、时速高等问题反映出急需制定相关法规进行管理。因此为规范衢州市市区内电动自行车的骑行问题、降低电动车事故的安全隐患，衢州市遂将电动自行车管理办法作为一类立法项目。而湖州市是首个地级

市生态文明先行示范区，将湖州市生态文明建设先行示范区建设条例作为一类立法项目可见立法与可持续发展之间的深度融合。当然，其实效如何值得进一步检验。

（二）三市立法发展前瞻

1. 进一步发挥人大、人大代表的法定职责和积极作用。首先，立法法规定：“规定本行政区域特别重大事项的地方性法规，应当由人民代表大会通过。”人民代表大会的立法权限相对于常委会而言，应当是具有本源意义、基础意义和全局意义的，因此按照宪法、组织法和立法法的规定，并不构成例外，而是本质上的授权关系。应当尝试规定人大代表不仅提案立法事项，而且可以依照程序提出提请人大全体会议进行某项立法审议的建议。总之，应当坚持进一步切实实现代表权利的努力方向，将代表在一般的人大职权活动中的参与权、决策权与立法过程中的表达权、选择权贯通起来。其次，在发挥人大代表作用上，要求“编制立法规划、年度立法计划应当认真研究市人大代表的议案和建议”；常委会审议法规案，应当通过多种形式征求市人大代表的意见，并将有关情况予以反馈等等。比如，多少人大代表提议可以和应当列为备选或应立的立法项目？在程序上是否需要规定对人大代表的立法动议予以法制委员会的统一审议？再比如，就公众意见达到和满足哪些条件的方可采纳？与兼听行政管理部门及行政管理相对人的主张之间的耦合程度如何判断？这都是值得回应的重要挑战。其中还将连带着行政主体的规划权、决策权等的上游行政职权将受到至少程序上的制约，应进一步研究和探索。最后，立法审议过程的开放性要增强，审议中对规范设计的优化作用与程度要加大。要重点围绕法规草案与相关法律法规的一致性和协调性、权利义务对等性、内容完整性和周延性、表述准确性，以及行政处罚、行政许可、行政强制等合理适当性等方面进行审议并提出立法设计的新型优化方案上的意见建议，可适当赋予或明确列席的人大代表的建议权。

2. 进一步增强各市立法能力。就目前三市立法能力缺失突出问题而言，（1）各市人大常委会法工委下设的机构不统一。按照职能要求，法工委的内设机构至少应包括3个处室，即办公室、法规处、备案审查处。办公室主要负责法工委的日常办公事务，法规处主要负责法规的起草、修改、审议等相关工作，备案审查处主要负责报送常委会备案的规章和规范性文件的审查工作等。而从湖州、温州的人大官网上看来，湖州市、温州市人大常委会法制工作委员会的内设机构仅有两个即办公室和备案审查科。其中湖州市人大网上的组织机构图中法制工作委员会的内设机构表示为办公室、规范性文件备案审查处（法规处）。（2）市人大常委会法工委内设的现有科室之间的职责不清。以温州市为例，法工委办公室和备案审查处之间存在一定的职责混同、界限模糊。（3）各市政府法制办的机构设置与人员配备较为严峻。（4）立法专家库问题。立法专家的职责包括负责立法的前期调研、立法前后的评估，首要的是确保立法合法性的重任。应进一步推动立法智库建设的规范化、实效化。

3. 切实摆脱制定红头文件的思维惯性。在调研过程中可以感受到，各地拥有立法权之后大都抱有较大的热情，希望借助地方立法权克服政府监管不利的瓶颈。但是开展实际的立法工作之后，就会发现地方立法并没有想象中的顺利，立法过程显得有些“力不从心”或较有落差。比如立法过程复杂，立法前需要对有关事项进行调研，立法前后还要进行评估，或者在立法草案的论证会上问题争议较大，或者是地方立法并没有显现应有的地方特色，有较重的重复上位法现象。在这些因素的影响下，地方立法工作的积极性就会受到很大程度的影响，尤其是政府部门，在承担日常工作之余行政应诉日益增多，还需要承担立法重任后，就会滋生还不如制定规范性文件即“红头文件”便利的念想。因此，在根本上树立法治思维有待更为坚定。

4. 进一步提升公众立法参与度与获得感。虽然湖州、衢州、温州市在对立法计划的制定与立法草案征求意见等方面设置了多种渠道可供社会公民提供自己的意见与建议、表达自己的利益需求，但是调研中发现，公众总体上对立法的态度不够热情、参与度不高，缺乏积极性，各市相关机构的工作人员表示收集到的公众意见建议比预期要少得多。其背后的原因可能有很多，但是对于立法机关而言，要审视是否是因为立法选项并未切中经济社会民生保障的深层次问题，立法的舆论营造和舆情引导是否能够同频共振，这些在今后的地方立法中应予以关注和改善。

为增进立法质量，要切实加强立法协商。北京市的立法协商在市人大常委会（通过党组）与市委（常委会）、市政协之间进行程序流转，期间通过市委决定是否开展立法协商、批转来自市政协报告、人大采纳报告的重要环节形成立法协商在立法过程中

的嵌入形态、闭合流程的做法和机制,值得借鉴^①。

5. 着力根植地方实践、推动立法特色化创新。对设区的市立法应予以审慎的评价,必须正视可能产生的“议的多、立得急、过了忘、用得少”的情形[15]。设区的市的立法,更应强调针对性和操作性,更多的是实施性、执行性和极少数的先行性、自主性立法。通过前文三市的市容与环境卫生管理条例之间的比较,以及与《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》的比对,可发现三市的法规过于追求完整,规定了各种禁止性规定以及相应的罚则,近似条款可以说约占单个条例整体的三分之二以上,虽然三市在市容和环境卫生管理条例上都有各自的创新之处,也有各自对上位法的细化之处,但是地方立法的创新度仍欠缺,未能很好地凸显各地的地方特色,总体上未能对上位法进行精细化展开和补充,实施效果上可能会弱化。

6. 需要加大立法公开力度,注重立法舆情研判。温州、湖州、衢州市各市人大网站的信息公开和活跃程度都较好,各市的法制办网站上也较为规范。对于各市人大网站而言,网站版面清晰、条块分明,能够清楚寻找相关内容,但是有市人大网站未明晰法工委内设机构,未列明该市人大的组织机构,或是政府网站未明确法制办内设处室的职责。结合网站作为立法公开的基本载体的建设完善,还要高度重视立法事项的社会评价及其讯息的双向交流,要进一步高度警醒地自觉、能动地对待立法舆情。在社会利益多样化、公共政策利益配置越发具有挑战的发展进程中,立法的社会关注度和触发敏感度不断提高,因此,要将设区的市立法的议程设置、创制过程和规范设计等置于多重的社会场域之中加以审视。立法舆情分析诊断和立法吸纳动员能力是立法职权机关的基本能力之一,在域外,有些国家的国会图书馆负责“进行立法舆情与报章资料事项”,为立法提供舆情分析参考,以期有效使得立法项目、内容及其进程与社会的关切之间形成因应和互动,在动员和发挥社会对立法项目的支持并化解立法风险的方面能够予以不可或缺的参考作用,因此,建立立法舆情机制是十分必要的^②。

综上所述,“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;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”^③。温州、湖州、衢州市作为浙江省第一批具备立法能力可以先展开地方立法工作的设区的市,在2015年下半年以来相继开启地方性法规的立法工作,取得了奠基性的业绩和开拓性的成就,与此同时,毕竟温州、湖州、衢州市都刚获得地方立法权,难免在立法过程中遇到各种显性或隐形的困难。因此,各市地方立法权行使状况需要辩证地对待和科学的研究以及持续的切入,以系统的、深刻的学理反思为立法实践的优化予以应有的指引和镜鉴。浙江省设区的市立法实证分析系列之一是浙江省设区的市立法在权限依据、体制机制、项目内容和实效研究等的实证研究第一步,将在后续展开予以深入的研究和更有针对性的建言,力求为浙江省设区的市地方立法能力的提高和立法质量的增进有所裨益。

参考文献:

- [1] 杨维汉,陈菲.杭州市民电动自行车被扣致信全国人大纠错地方条例[EB/OL]. [2017-05-12]. <http://news.china.com/socialgd/10000169/20170227/30284531.html>.
- [2] 乔晓阳.党的十八大以来立法工作新突破[J].求是,2017(11):32-35.
- [3] 郭佳法.地方立法这两年:设区的市行使地方立法权全面推进[J].中国人大,2017(1):35-38.

^①北京市政协立法协商工作务实高效,人民政协网 <http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-07-16/534663.shtml>. 殷啸虎:《人民政协参与地方立法协商的目标与路径》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第3期;侯东德等:《我国地方立法协商的理论与实践》,法律出版社,2015年版;苏绍龙:《地方立法协商制度机制刍议》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2015年第5期;芦荆享、尹淑倩:《地方立法视阈下的立法协商探析》,《荆门日报》2017年5月17日第6版。另,有学者认为有地方“确立了人民政协主导立法协商的类型”,似乎有误,值得商榷。参见王勇《国家立法视阈下的地方立法协商制度研究》,《鸡西大学学报(综合版)》2017年第2期,以及政协新疆维吾尔自治区委员会立法协商实施办法 <http://shfz.xjzx.gov.cn/gzzd2014/28771.htm>.

^②以大气污染防治法修订2015年6月底二审后遭遇的环境法学专家的质疑情形可知,在专家建议与常委会审议之间存在着信息传递障碍、损耗、失真等。而对立法舆情的基本理论研究以及应用对策研究均有待加强。理论研究成果鲜见,似仅有谢小华、林立新、蓝新等《不同行业群体烟草危害认知状况及禁烟立法态度舆情调查分析》,《中国初级卫生保健》2015年第1期。参见:《专家称大气污染防治修订稿问题太多,请推迟三审》新闻·腾讯网 <http://news.qq.com/a/20150710/043947.htm>.

^③习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》,2013年2月23日,新华社。

- [4]新华网. 浙江 11 个设区市全部拥有地方立法权
[EB/OL]. [2017-05-10]. http://www.zj.xinhuanet.com/2015-09/25/c_1116682428.htm.
- [5]卢群星. 隐形立法者:中国立法工作者的作用及其正当性难题[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2013(2):74-89.
- [6]朱力宇, 彭君. 彭真与新中国的民主法制建设——关于彭真民主法制思想研究的综述[J]. 政法论丛, 2013(1):34-45.
- [7]赵颖坤. 专任化与专业化:权力机关立法主体职业化的可能路径[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2008(5):130-133.
- [8]冯玉军. 对加快建设新型法律智库的几点思考[J]. 前线, 2016(6):48-50.
- [9]石东坡. 新《立法法》确立的理念与举措[J]. 学习时报, 2015-04-06(005).
- [10]宋方青. 论立法规划的强化[J]. 地方立法研究, 2016(1):100-108.
- [11]浙江省人民政府法制办公室. 温州市法制办召开立法论证会
[EB/OL]. [2017-05-02]. <http://www.zjfbz.gov.cn/133n193n196c131334/content.html>.
- [12]张锋. 市人大首次召开立法听证会[N]. 湖州日报, 2016-06-18(A01).
- [13]刘威, 李征. 公开征集反映民生科学立法——市人大常委会就《衢州市制定地方性法规条例》答记者问[N]. 衢州日报, 2016-03-08(02).
- [14]廖小清. 温州、金华、台州、湖州、衢州也将有地方立法权
[EB/OL]. [2017-05-08]. http://biz.zjol.com.cn/system_07/28/020759013.shtml.
- [15]公旭明. 佛山地方立法应重视三大原则[J]. 南方日报, 2017-05-11(F02)

Comparative evaluation report for local legislation of the cities of Wenzhou, Huzhou, Quzhou in 2016

—One of the series research reports on the legislation in Zhejiang Province

SHI Dongpo¹, ZHU Jinyi^{1,2}, Ye Jianping²

(1. The Research Center of Culture and Law, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023, China;
(2. Law Committee of the Standing Committee of the people's Congress of Wenzhou City , Wenzhou 325000, China)

【Abstract】 The newly revised Legislation Law of 2015 modifies China's legislative system greatly by granting the lawmaking power to more cities divided into districts to make local laws. Zhejiang Province is one of the relatively developed provinces, which has two batches of districts to determine the city to exercise legislative power. Among them, Wenzhou City, Huzhou City and Quzhou City have got grant to local law-making, and their first year practice has their own characteristics. By a comparative analysis and legislative evaluation, the progress and limitations, the commonality and differences of the three cities' legislative work on conditions and capacity for carrying out legislative work, their legislative planning and legislative agenda, legislative procedure and mechanism would be com-prehensively and objectively judged. This research will be helpful for the People's Congress and its Standing Committee to continue its dominant role in legislative work and to improve the quality of its legislative work.

【Keywords】 city divided into districts; legislative power of local law; legislative item; legislative design; Wenzhou; Huzhou; Quzhou