

以高质量立法推动市域社会治理现代化

李忠盛

习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示强调，要创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。地方立法在推进区域治理体系和治理能力现代化进程中具有重要作用。获准行使地方立法权以来，扬州市人大常委会围绕推进城市治理体系和治理能力现代化，坚持问题、特色、结果和民意导向，共制定出台实体法6部、程序法1部，并着力在提高立法精细度和增强实效性上下功夫，把提高立法质量作为助力地方治理体系和治理能力现代化的关键举措。2018年12月，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨视察调研扬州市地方立法工作并给予充分肯定。

优化立法格局，精耕细作推进系统治理

坚持制度先行，夯实立法基础。以制度建设为主线，将《扬州市制定地方性法规条例》作为获批地方立法权后制定的首部地方性法规，并提交当年的市人代会审议表决。2019年，制定、修订《立法公开征求意见工作办法》《基层立法联系点工作规定》《立法专家顾问工作办法》《立法后评估工作办法》四项制度，将立法工作中的好经验好做法进一步提炼固化。《立法公开征求意见工作办法》对公开征集立法项目和公开征求立法意见建议两方面内容进行规范，并要求地方性法规在涉及重大利益调整事项时应当论证咨询，对重要立法事项产生较大争议时引入第三方评估。

完善工作机制，加强有序衔接。一是始终把党的领导贯穿立法工作全过程。严格落实请示报告制度，在立法计划编制，法规草案起草、修改和审议中涉及重大问题、重点事项时，及时向市委请示报告，并根据市委要求推进立法工作。二是坚持人大主导，确保法规合民意、贴民心。在法规立项环节，通过提前开展专题调研和梳理历年代表提出的议案建议，围绕党委关切、社会关注、群众关心的热点难点问题确定立法项目，科学编制立法计划。在起草修改阶段，强化立法担当，对行政机关既确权又立责，推动信息共享、协同治理。三是加强组织协调，积极拓宽立法参与渠道。建设立法意见征集平台，运用信息技术手段汇集民意、汇聚民智。设立市域范围全覆盖又各具特色的基层立法联系点，聘请20名具有丰富理论功底和实务工作经验的立法咨询专家顾问，在表决前对每部法规都广泛征询立法联系点意见建议，并经由专家“把脉问诊”、论证把关。

深化重点领域，精雕细琢推进依法治理

深入调查研究，坚持精心选题。扬州人大围绕地方立法与市域治理现代化开展专题调研，发现人民群众的立法意愿和需求既包括大运河文化带建设、旅游促进、城市建设、环境保护等领域，同时也涉及建筑和生活垃圾管理、养老、社区物业管理、扬州美食等社会治理的细微处。对立法需求进行深入分析、研究论证，并报经市委同意，将《扬州市住宅物业管理条例》《扬州市旅游促进条例》《扬州市养老服务条例》列为立法制定项目，将生活垃圾分类管理、扬尘污染防治、市区停车场管理以及大运河文化带、城市书房、扬州美食等事项作为立法调研项目。通过梳理总结新冠肺炎疫情防控工作经验，将疫情防控、公共卫生等内容有机融入地方立法项目或者组织开展专项立法调研。

彰显城市特色，力求精细施策。坚持立足地方实际，着力在立法过程中体现扬州特色。一是立法守护文化遗产。为有效运用法治方式守护好历史赋予扬州的宝贵文化遗产，先后制定出台《扬州古城保护条例》

《扬州市非物质文化遗产保护条例》，从物质和非物质两个方面加强文化遗产保护。二是立法保护资源环境。扬州依水而建、缘水而兴、因水而美，境内水系发达，河道密布。为此，扬州市人大结合本地特色资源，制定《扬州市河道管理条例》，建立市管河道、县管河道、镇村河道三级管理体制。《扬州市公园条例》是江苏首部关于开放式公园的立法，将全市公园体系建设成果予以固化。三是立法推进城市文明。《扬州市文明行为促进条例》有机融入“扬州文明有礼二十四条”的精髓内容，体现扬州城市文化特色，并以法治方式巩固提升文明城市建设成果。

强化立法原则，精准发力推进源头治理

加强统筹谋划，推进科学立法。针对问题立法、立法解决问题，找准城市治理中的痛点、难点、堵点，以问题为导向寻求解决良方，纵深推进社会治理。坚持高站位，紧扣保护、传承、建设大运河文化带，制定《扬州市非物质文化遗产保护条例》，创设大运河扬州段文化生态保护区制度。找准小切口，从群众反映强烈的农贸市场管理等事项入手，有序厘清职责，规范经营活动，着力构建协调顺畅的监管机制，助力城市精细化管理。在立法调研中，注重把握调研方向，对每部法规都梳理出需要论证的重点问题，通过专家论证会和书面征询等方式征求相关领域专家意见，充分发挥好专家智库作用。

拓宽参与渠道，推进民主立法。不断改进和创新开门立法的方式方法，围绕人民群众最关心最直接最现实的利益问题开展调研，深入挖掘源头治理中切实需要立法加以规范的事项。通过线上线下等渠道持续扩大群众参与度，广泛征求“一府两院”、人民团体、各县（市、区）人大、基层立法联系点、社会公众等各方观点意见，充分反映民意、集中民智。《扬州古城保护条例》通过扬州电视台《市民论谈》节目，将立法参与者、古城保护倡导者、扬州居民代表等各有关方面请进直播室开展互动，现场征集意见建议，增强立法民意基础。针对古稀老人王玉忠提出的古城商业噪声扰民问题，《扬州古城保护条例》作出规定：“明清历史城区禁止在商业经营活动中使用高音广播喇叭或者采用其他发出高噪声的方法招揽顾客。”

确保严谨规范，推进依法立法。遵循不抵触原则，防范地方保护主义和部门利益法制化。注重规范政府权力行使，对减损公民权利、增加公民义务的条款，严格审查其必要性和合理性。例如，在制定《扬州市公园条例》时，重点明确市、县两级政府及相关部门在公园规划、建设、管理、服务上的主体责任；在制定《扬州市农贸市场管理条例》时，梳理上位法中的相应条款规定，对农贸市场管理条例进行逐条对照论证，对草案中加重市场开办者责任义务等条款作出调整，确保依法行使好统一审议职能，统筹好立权与立责、创新与规范、合法与管用的关系。

固化实施成效，精益求精推进综合治理

营造舆论氛围，提高立法认同。在《扬州市农贸市场管理条例》《扬州市文明行为促进条例》等实施前夕，会同政府及相关部门召开法规实施动员会，并依托报刊、广电等主流媒体平台，结合网站、微信、扬州发布和扬帆APP等新媒体渠道，组织全方位宣传报道，促进集中宣传、重点宣传，推动条例贯彻实施。同时，督促落实普法责任制，把推广地方性法规纳入法治宣传教育工作，切实增强地方性法规社会知晓度。

加强立法宣讲，组织释疑解惑。及时公布法规条文，并开展宣传解读，阐述立法原意，释明执法要点。推行法规条文释义制度，配合法规实施编印《扬州市农贸市场管理条例100问》《扬州市公园条例50问》等专项释义文本。联合相关部门开展地方性法规宣讲走基层、进社区活动，运用法理说明原意、揭示缘由，结合实践明晰规定、解疑释惑，让执法者、司法者、守法者不仅知其然，更知其所以然，助力培育学法尊法守法用法的良好法治环境。

强化监督检查，督促落地见效。综合运用执法检查、专题视察、审议监督等法定职能强化法规监督，开展立法工作“回头看”，精准检验法规实施成效。近年来，先后组织人大常委会组成人员开展农贸市场管理条例执法检查，河道管理条例、非物质文化遗产保护条例实施情况专题视察，市县两级人大联动检查公园条例实施情况，采用“三同步三覆盖”方式，组织3轮21次集中督查和2次专题视察，并听取和审议政府专项工作报告，要求加快落实条例配套措施，积极促进立法制度优势切实转化为地方治理效能。