
社会科学普及地方立法生成路径研究—— 以安徽省为例¹

姚明，郑伟

（铜陵学院法学院，安徽 铜陵 244061）

【摘要】安徽需尽快出台《安徽省社会科学普及条例》，以提升人口素质。该《条例》在属性定位上应明确其在省内社会科学普及工作中的基本法、主干法和综合法地位，在立法要求上要立足于安徽的客观实际，在立法内容上应将社会科学普及力量薄弱、各类软硬件要素投入保障不足等问题作为核心规制对象，在立法框架上可安排总则、内容与形式等七个章节。同时，立法中还要注意立法配套、立法民主化和区域立法协作等问题。

【关键词】安徽省；社会科学普及；法治化；立法规制

【中图分类号】D920.4**【文献标志码】**A**【文章编号】**1009-3907（2021）01-0085-06

所谓社会科学普及，是指采用公众易于理解、能够接受和便于参与的方式，传播社会科学知识，弘扬和倡导科学人文思想的活动。社会科学普及工作质量的好坏直接关系公民的素质素养，是地区地域的重要软实力指标。当前，安徽省作为长三角区域一体化的“新晋者”，既迎来了难得的发展机遇，亦面临着激烈的“省域竞争”，要想抢抓机遇并在竞争中立于不败之地，加大社会科学普及工作力度，打造高素质的人才劳动力队伍不可或缺。“地方立法是特定的地方国家政权机关，依法制定和变动效力不超出本行政区域范围的规范性法律文件的总称”^[1]。在新时代法治安徽建设战略擘画的时代背景下，安徽省应当积极借鉴兄弟省市的做法和经验，加快社会科学普及的地方立法建设进程，尽快出台《安徽省社会科学普及条例》。

一、出台《安徽省社会科学普及条例》 的必要性探讨

尽快制订出台《安徽省社会科学普及条例》，并非为安徽省社会科学普及工作“抢占立法阵地”，而是有其现实的必要性。具体如下：

一是尽快提升安徽地方社会对社会科学普及工作重要性认识的需要。正确、充分的思想认识是科学进行实践活动的逻辑起点。笔者通过在铜陵、池州和芜湖等地调研发现，目前，安徽省地方社会对社会科学普及工作重要性的认识仍较为欠缺，甚至一些受访对象自称从未听说过“社会科学普及”这一概念。毋庸置疑，作为一项需要全社会各方力量积极参与的全民事务，对社会科学普及认识层面的不足将极大制约该项工作的持续健康发展。为了进一步增强和提升安徽省各级党委、政府、企事业单位

收稿日期：2020-08-17

基金项目：安徽省社会科学普及规划项目（LZ201944）

作者简介：姚明（1978-），男，陕西宝鸡人，副教授，博士，主要从事立法法研究；郑伟（1966-），男，黑龙江讷河人，教授，主要从事行政法研究。

位、社会团体以至全社会对该问题的重视，需要尽快出台《安徽省社会科学普及条例》，通过立法这一具有高度权威性、严肃性的社会规范来推动人们对该问题的认识。二是强力推进安徽省社会科学普及工作社会实践的需要。近年来，安徽省的人口素质不断提升，但是实事求是地讲，仍难以支撑安徽当前和未来发展之需要。例如，据国家统计局官网数据“2018年，安徽省文盲人口占15岁及以上人口的比重为6.75%，高于全国平均数据4.94%的1.81个百分点”^[2]。管中窥豹，略见一斑。由上述不难看出，安徽省目前的人口素质状况不仅难以与当前安徽省在全国的经济排名相匹配，甚至还属于“后位”，如不通过“强有力”的方式加以改进，实现未来安徽省健康可持续发展将难上加难。因此，需要《安徽省社会科学普及条例》的登场，而且必须尽快登场。三是兄弟省市相继出台省级社会科学普及立法的客观形势催发《安徽省社会科学普及条例》的出台。当前，从全国范围来看，江苏、广东、广西壮族自治区等省、自治区已相继出台了诸如《江苏省社会科学普及促进条例》《广东省社会科学普及条例》《广西壮族自治区社会科学普及条例》等13部省级社会科学普及立法，在实践中推动和提升了本辖区社会科学普及工作的顺利开展。安徽作为中部崛起的大省，在全面依法治省的背景下，有必要加快制定《安徽省社会科学普及条例》，尽快补齐与兄弟省市的立法短板。

二、制定《安徽省社会科学普及条例》的

困难障碍及应对分析

在法治社会中，毋庸置疑，规范性法律文件是调整和影响经济社会发展的最重要方式。因此，社会对立法这种特殊的工作要求也更高，面临的困难障碍从应然角度而言也会更多，制定《安徽省社会科学普及条例》亦是如此。主要表现为以下两个方面：一是纳入立法机关立法规划的困难与障碍。所谓立法计划，是指立法机关根据经济社会发展的现状和未来要求，对一定时期立法的具体内容、时间安排和步骤方式作出的规划和方案。依照我国《立法法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等相关法律法规的精神旨要和规定，将《安徽省社会科学普及条例》立法项目正式纳入安徽省人大的立法计划是制定该条例的万里长征第一步，即只有“正式入笼”才能开展以后的工作。但在安徽省各方面社会关系、事项都在争取“立法名额”的当下，《安徽省社会科学普及条例》这个立法项目无疑会面临激烈竞争。因此，需要安徽省社会科学界联合会，这个承担安徽省社会科学普及工作的“中坚组织”，协调、争取社会各方面力量，积极向安徽省人大“鼓与呼”，以期早日实现《安徽省社会科学普及条例》纳入立法计划。二是制定《安徽省社会科学普及条例》中的困难障碍。立法工作是一门精湛的技艺和艺术，如何确保立法的质量和效果是我们必须思考的问题，同时也是面临的一大困难障碍。因此，建议通过扩大立法民主、智库参与等方式来提升立法的科学化水平，本文将在第五节中对之详细解读。

三、《安徽省社会科学普及条例》的

属性定位和立法要求

厘清属性定位和立法要求是制订规范性法律文件的基础性工作，基于安徽省社会科学普及的客观需要，现阐释如下：

（一）《安徽省社会科学普及条例》的属性定位

立法的属性定位，是指通过对立法层级、目的、宗旨等维度的宏观考量，明确该立法要做什么，能做什么以及怎么做等方向性问题。笔者认为，就《安徽省社会科学普及条例》的属性定位而言，应明晰以下两点：一是明确《安徽省社会科学普及条例》的省内社会科学普及基本法和主干法地位。基于2015年3月15日新修订的《立法法》相关规定，安徽省所有16个设区的市均享有地方立法权，亦可自主出台如《合肥市社会科学普及条例》《池州市社会科学普及条例》等地方法。但省级立法和设区的市立法的上下层级关系，上述地市条例的制定出台和修订完善，均应以《安徽省社会科学普及条例》为基础和指引，因此建议，为保证省内立法工作的统一协调性，应采取先省级立法后地市级立法的模式，即由省级立法《安徽省社会科学普及条例》先对全省社会科学普及工作进行总体性、全局性规制后，各设区的市按照该条例的相关内容和要求，再结合本辖区的客观实际

择机立法。二是明确《安徽省社会科学普及条例》的“综合法”属性，即该条例要规制的是安徽省有关社会科学普及工作的各方面事务。促进社会科学普及事业的发展不仅是各级社科联的工作任务，更需要政府、企事业单位、基层群众性自治组织等多元主体以及各方人力、物力和财力等复合要素的“共同发力”。因此《安徽省社会科学普及条例》需对省内社会科学普及工作进行多维度的全面立法规制。

（二）《安徽省社会科学普及条例》的立法要求

立法作为上层建筑和法治社会各类社会规范中的最重要形式，其对经济社会发展具有强大的反作用力，因此，必须坚持科学立法的原则，以确保其效能的有力发挥。基于立法学的基本原理，科学立法应以合理性、合法性与逻辑性为其核心标准，符合一定历史条件下的社会价值、社会秩序和社会规律，从而体现法的内在科学属性。笔者认为，要做到以上几点，必须遵循如下立法要求：一是要立足于安徽省社会科学普及工作的主体、对象以及条件现状等客观实际《立法法》第6条明确要求“立法应当从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求”，因此，对于制定《安徽省社会科学普及条例》而言，内容上虽应具有一定的前瞻引导性，对安徽省未来社会科学普及工作的路径、方向进行预测性指引，但也必须从安徽省社会公众的社科素养现状和社会科学普及工作的现有基础出发，有的放矢地开展立法工作，切不可出现“空中楼阁”式立法，否则最终会落入“理想很丰满，现实很骨感”的处境。二是要充分尊重社会科学普及工作的自身规律。社会科学普及是一项以时代为背景，以社会为舞台，以人为主角，利用多元手段和方式向公众普及社会科学知识的专门性工作，该项工作的开展有其自身的规律和属性，极具专业性。因此，对于制定《安徽省社会科学普及条例》而言，必须充分尊重社会科学普及工作的内在属性和要求。三是要尊重法律自身的运行发展规律。即使是在全面建设法治社会的今天，法律也仅是调整经济社会发展的重要手段，不是唯一手段，法律亦有其自身的局限性，并不能、也不应对社会关系的各个方面、各个问题“大包大揽”。对于促进安徽省社会科学普及工作健康有序发展而言，不仅有法律的“介入”，还有政策和制度等多重社会规范对其进行的调整。因此，在《安徽省社会科学普及条例》的立法中，应注意不同规范之间的边际，切不可“超越边界”。

四、《安徽省社会科学普及条例》

的核心内容与基本框架

立法的内容与框架是立法的关键所在，现对拟制订的《安徽省社会科学普及条例》该两项问题探讨之。

（一）《安徽省社会科学普及条例》的核心内容

任何立法都有其核心与旨要《安徽省社会科学普及条例》亦不例外。《安徽省社会科学普及条例》制订的初衷在于规范、引导、促进和保障省内社会科学普及工作的顺利开展和进行，因此《条例》对于内容的设计应围绕亟待解决的突出核心问题。具体如下：一是社会科学普及力量薄弱的问题。各级社科联是开展社会科学普及的骨干主体力量，但就安徽省的整体而言，部分地市社科联组织程度弱化、机构缺失、队伍不齐以及社会科学普及资源缺乏有效的优化整合等问题还不同程度存在。因此，相关条款应围绕解决该项问题进行科学的安排设计。二是各类软硬件要素投入保障不足的问题。相较于自然科学的普及而言，社会科学普及的各类别投入明显不足，这在全国是一个普遍现象，安徽省亦不例外。“巧妇难为无米之炊”。虽然近年来安徽省对于社会科学普及的经费投入不断增长，但各类软硬件要素的缺乏，特别是经费、场地等问题已成为制约安徽省社会科学普及工作大飞跃、大发展的突出短板。因此《安徽省社会科学普及条例》相关条款应通过明确、细化的制度安排，用立法的强制、规范之手来保障安徽省社会科学普及所必须的软硬件要素投入切实到位。三是全社会尚未完全形成社会科学普及意识的问题。社会科学普及是一项公益性事业，是一项需要全社会各部门、各行业共同参与、协作的工作，但目前通过调研可知，该项工作在安徽省的部分地域还存在社科联“一人独支”而最终独木难支的尴尬局面。因此，需要通过《安徽省社会科学普及条例》的出台，将相关政府部门、企事业单位、社会团体等主体开展社会科学普及的职责任务法定化。

（二）《安徽省社会科学普及条例》的基本框架

修建房屋需要搭建龙骨，立法亦需要建立框架。基于安徽省社会科学普及工作的客观实际和未来发展要求，在借鉴参考河南、福建、江苏等十余个省、自治区关于省级社会科学普及地方立法的实践和经验基础上，建议将《安徽省社会科学普及条例》分为以下章节：（1）第一章：总则。主要规定立法的目的、法律原则以及社会科学普及等基本范畴的法律界定和实施主体等内容，该章为整部立法夯实和奠定基础。（2）第二章：内容与形式。按照社会科学普及工作的基本要求和安徽文化的实际状况与特色，将社会科学普及的主要内容、基本形式固定下来。在主要内容方面，应将传统徽州与现代安徽的经济、社会、教育、文学、艺术、工艺等社会活动中涉及人文社会科学知识、体现安徽本地特色的内容作为社会科学普及的重点内容加以固化；在基本形式方面，应注重鼓励和支持新媒体时代下社会科学普及的线上方式。（3）组织管理。主要包括各级政府及相关职能部门、社会科学界联合会及社会科学普及工作者的职能任务和权力（权利）义务等内容，从立法上将政府主导社会科学普及的组织化体系确定下来。（4）社会责任。将组织、支持和参与社会科学普及活动是全社会的共同责任以立法形式明确下来。细化工会、共青团、妇联等人民团体，社会科学研究机构和社会科学类学会、协会、研究会等社会组织，各类学校等教育机构，报刊、广播、影视和互联网等媒体以及各类文化机构、文艺团体在本职工作中，开展社会科学普及的职责任务，构建“社会支持、全民参与”的格局体系。（5）保障措施。规定政府等相关主体在社会科学普及工作开展中的经费安排、机构建设、场馆建设、项目补贴、交流合作、绩效激励、成果评选等方面应予以保障和支持的相关措施。保障措施的构建应当明确具体，且便于操作，让“保障”落到实处。（6）法律责任。明确各级各类主体违反本法的强制性条款应承担的法律责任。（7）附则。规定本法生效时间。

五、《安徽省社会科学普及条例》

立法中需注意的三个关键问题

（一）立法配套问题

“所谓立法配套是指，若干相关的法律文件、政策措施组合在一起，共同发挥效力”^[3]。《安徽省社会科学普及条例》的出台，虽可为鼓励和支持安徽省社会科学普及工作快速健康发展起到根本性作用，但仅凭其“单打独斗”，作用和功效的发挥不仅有可能大打折扣，甚至导致“法律失灵”。因此，安徽省各级人大、政府和相关部门在《安徽省社会科学普及条例》正式出台后，按照该条例相关条款的要求，配套出台资金投入、组织机构建设、人才培养、成果转化与奖励等方面的立法与政策的配套措施。具体建议如下：一是对安徽省省级立法进行优化完善。可对安徽省颁布实施的诸如《安徽省非物质文化遗产条例》（2014）、安徽省文化市场管理条例（2015 修订）、《安徽省法制宣传教育条例》（2015）、《安徽省信息化促进条例》（2016）等省级立法予以完善，使其与《安徽省社会科学普及条例》的最新规定相协调、衔接。二是安徽省相关职能部门出台政策文件，将《安徽省社会科学普及条例》的相关规定予以细化。例如，安徽省教育厅可就“学校、社会科学研究机构等单位将社会科学普及成果作为社会科学工作者专业技术职称评定、职务评聘和工作业绩重要考核依据”这一问题在相关政策文件中予以体现；安徽省经济和信息化厅可就如何“建立社会科学普及信息平台，推动社会科学普及资源的公开和共享”等内容制定相关细化方案。三是安徽省 16 个设区的市依照《立法法》的规定，通过出台本辖区的社会科学普及地方性法规或地方政府规章，将《安徽省社会科学普及条例》的相关内容地域化并进一步细化。例如，相关地市可就“在社会科学普及工作中具有突出表现的单位和个人如何给予奖励”这一问题结合本地实际，作出更为具体细致的安排。

（二）立法民主化问题

“地方立法的民主化，是指地方立法主体和立法程序从较低程度的民主不断走向较高程度民主的一种动态过程，判断地方立法民主化有两个重要标准：地方立法主体更加具有民主性和地方立法程序更加具有参与性”^[4]。提升立法民主化水平，集众人之智参与立法，可以有效弥补地方立法中由于人才、经验的匮乏而常常出现地方立法与法律、行政法规等上位法相悖，语言修

辞表述不规范, 缺乏地方特色等科学化程度不高的问题《安徽省社会科学普及条例》事关安徽省公民素质的培养和提升, 制定此法既是一项关系全省未来可持续发展的战略问题, 亦是一项与每一名安徽公民息息相关的事务, 因此, 制定出台该法必须更加注重立法的民主化。具体而言, 应做到以下几点: 一是注重吸纳专家学者的意见建设“专家具有良好的专业知识储备与经验, 能够对立法所涉及的专业领域与事物发展规律有经验性的判断, 防止因认知缺陷而产生立法过错, 专家参与立法能够在多个领域为立法工作创造多种价值”^[5]、对于制定《安徽省社会科学普及条例》而言, 在立法的调研座谈、意见征集、草案拟定和立法的事前、事后评估等工作中, 要主动吸收吸纳省内外法学界、教育界以及长期从事社会科学普及工作的相关领域专家参与进来, 以“智库”确保立法质效。二是要注重征集社会公众的意见“公众参与立法, 是公众政治参与在立法这一特定领域的重要体现, 是民主的实践表达, 在约束和规范立法行为、提高立法质量、推动法律实施等方面发挥着重要作用”^[6]。对制定《安徽省社会科学普及条例》而言, 应通过线上线下平台, 充分采集社会公众对于该法制订的意见建议, 让众人的智慧为该法的科学化奠基。同时, 在征集社会公众意见时要特别注意通过微博、微信、网站、电子邮箱等线上新媒体平台的运用, 让公众能够便利地表达意见, 亦需注意对意见的反馈, 切莫将“意见征集箱”高高挂起, 使其流于形式。

(三) 立法中的地域协作问题

“所谓地方立法协作是指, 拥有立法权的不同行政区划间的地方人大及其常委会、地方政府就一定的立法事项进行交流、磋商, 从而避免地方立法间的冲突、追求地方立法间的协调, 以共同立法的形式实现共同利益”^[7]。2019年12月1日, 中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》), 明确勾勒了长三角地区的未来发展蓝图。该《规划纲要》指出, 要“着力推动形成区域协调发展新格局……加强地方立法、政务服务等领域的合作, 形成有效的合作体制机制, 全面提升合作水平, 建立地方立法和执法工作协同常态化机制, 推动重点区域、重点领域跨区域立法研究共同制定行为准则, 为长三角一体化发展提供法规支撑和保障”^[8]。毋庸置疑, 未来之竞争乃人才之竞争, 乃劳动力素质之竞争。长三角地区只有打造和形成高素质的人才劳动力队伍才能确保《规划纲要》关于产业创新、文化发展和服务升级等一系列设计的顺利实现。因此, 对制定《安徽省社会科学普及条例》而言, 既要立足于安徽省的客观实际, 又要“跳出”安徽省的地域界限, 站在整个长三角的格局和视野之下, 按照《规划纲要》关于立法协作的相关要求, 与上海市、江苏省和浙江省协同做好社会科学普及及地方立法工作。通过考察梳理发现, 目前长三角地区仅出台了一部涉及社会科学普及的地方立法, 即江苏省于2016年9月1日颁布实施的《江苏省社会科学普及促进条例》。未来《安徽省社会科学普及条例》在制订过程中, 安徽省人大应当在长三角区域合作办公室等区域合作机构的统筹协调下, 加强与上海市、江苏省和浙江省人大的沟通协作, 争取长三角三省一市在社会科学普及地方立法问题上, 理念一致、行动协调, 通过立法协作的方式形成长三角地区社会科学普及的资源共享、协同发力、相互支持的良好格局。具体而言, 三省一市可在关于社会科学普及立法协同会商形成一致意见后, 安徽省、浙江省和上海市同步规划、同步出台、同步实施本地区省级《社会科学普及条例》, 江苏省按照会商的一致意见, 对其业已出台的《江苏省社会科学普及促进条例》进行修订完善。

六、结语

当前, 在新的历史时代背景下加入长三角, 正在奋力崛起的安徽省既面临着难得的机遇, 亦存在不小的挑战, 做好“内功”, 努力增强人口素养已是当务之急。尽快出台《安徽省社会科学普及条例》, 提升安徽社会科学普及工作的法治化水平, 以助力公众人文素质提升, 对今天和未来的安徽发展而言尤为重要。本文与其说是对如何制订《安徽省社会科学普及条例》进行探讨, 毋宁说是期冀引起安徽省立法机关、法学界、社会科学普及机构及其工作者乃至全社会对该问题的重视, 以实现该条例的早日登场。

参考文献:

[1]周旺生. 立法学[M]. 北京:法律出版社, 2009:277.

-
- [2]中国统计年鉴[EB/OL]. (2019-06-26) [2020-01-16]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexch.htm>.
- [3]童之伟, 苏艺. 我国配套立法体制的改革构想[J]. 法学, 2015(12):14,
- [4]段藏, 刘权. 地方立法民主化的界定、标准及功能田. 云南行政学院学报, 2015(4):172.
- [5]张卉林. 论专家参与在民主立法中的功能定位及制度完善[J]. 湖南社会科学, 2017(2):81,
- [6]张晓, 岳盈盈. 打通立法与民意之间最后一公里:关于破解地方立法公众有效参与困局的实证研究[J]. 中国行政管理, 2017(2)22.
- [7]陈杰. 新立法法视角下的地方立法协作[J]. 赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版), 2016(10):97,
- [8]中共中央国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》[EB/OL]. (2019-12-10) [2020-01-16]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm.