

促进型地方立法实证研究

江国华 童 丽

【摘要】促进型立法是通过提倡、引导等方式贯彻国家意志的一种新的立法模式。近年来,随着国家治理重心下沉,我国促进型地方立法发展迅速,并在地方经济社会文化事业的促进和发展中发挥了重要作用。就内容而言,促进型地方立法重点关涉物质、政治、精神、社会、生态等“五大文明”的促进和发展领域;就数量分布而言,促进型地方立法呈现出法律执行性促进型立法稳中有降、制度实施性促进型立法稳步上升、事务性促进型地方立法渐成主流的发展趋势。就立法技术和质量而言,促进型地方立法不乏优秀范例,但整体上因立法时间相对集中,横向移植、内容相似度偏高等问题比较突出,导致相关立法的民主性、地方性、创新性不足。

【关键词】促进型立法;地方立法;立法集中;立法移植

【作者简介】江国华,武汉大学法学院教授、博士生导师;童丽,武汉大学法学院博士研究生(武汉 430072)。

【原文出处】《社会科学研究》(成都),2021.3.76~89

【基金项目】教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“法律制度实施效果评估体系研究”(16JZD011)。

促进型立法作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分和宪法实施路径之一,对弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,增强社会主体法治参与积极性等方面具有价值引导、行为促进的功能,是良法善治之重器。地方的促进型立法实践已有二十余载,自2015年修订《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)赋予设区的市人大及其常委会立法权以后,促进型地方立法实践空前活跃,调整范围也呈扩宽趋势,相关立法内容已从经济领域延展至公共服务等诸多领域。促进型地方法规已具规模,有必要对促进型地方立法展开实证研究,以洞晓其基本面相、发展趋势以及立法质量。

一、内容考察:促进型地方立法的基本面相

根据已颁布的促进型地方法规来看,我国已初步建立以宪法五类文明建设为核心的促进型立法体系,其调整范畴可分为:物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明五类立法事项,并着重将宪法总纲中的制度性权利、政策性条款落实于促进型

立法实践中,形成内容多元有序的促进型立法模式。尽管有学者认为《立法法》第72条规定的立法事项^①属于“等内”,不宜作扩大解释^②,但是五类促进型地方立法已同经济、社会发展以及全面深化改革相适应,实现了相关立法内容从原本偏重物质经济类立法到各领域法治建设多元发展的局面,不限于城乡建设管理、环境保护以及历史文化保护。具体调整内容如下:

(一)物质文明类促进型立法

物质文明类促进型立法是我国物质文明法治建设的相关内容,为建设“富强国家”提供了重要制度保障。目前已有的物质文明类促进型地方立法可分为科学技术、商业贸易、经济制度三个调整领域,且各调整领域下亦存有丰富的立法内容。(1)科学技术类是指以现代科学技术为核心涉及创新、应用、投资、服务、交流等领域的法律规范,例如《四川省促进科技成果转化条例》《武汉市农业机械化促进办法》《宁波市科技创新促进条例》《太原市促进科技服务

业发展办法》等。(2)商业贸易类是指在宪法保护的经济制度下涉及的具体经济活动、产业领域及其相关参与主体的促进型规范,例如《杭州市跨境电子商务促进条例》《云南省外来投资促进条例》《西安市会展业促进条例》《本溪市中小企业促进条例》等。(3)经济制度类是指根据《宪法》确立的社会主义经济制度为立法依据,就其中某一制度组成部分,或某一产业部门具体制定的地方促进型法规^③,例如《贵州省促进供销合作社发展条例》《银川市促进非公有制经济发展条例》《烟台市民营经济促进条例》《包头市促进私营个体经济发展条例》《大连市循环经济促进条例》等。

频度上,物质文明类促进型地方法规相较于其他促进型地方立法具有显著优势,是我国促进型立法的重要组成部分。在2000年以前,促进型地方法规绝大部分是物质文明类的内容,同期占比达97%。尽管后继相关立法占比逐期下降,到2016至2020年时段仅为30%,但同类立法频度仍保持上升趋势。这表明地方促进型立法的比例变化是其结构调整所致,物质文明类促进型地方立法的供需关系仍然稳健。

内容上,《宪法》总纲第十一条、第十四条、第二十条涉及的商业贸易和科学技术是物质文明类促进

型地方立法的主要调整领域,也是促进型立法早先实践的主要场域。其中,科学技术类的促进型立法初期以科技进步、科技成果转化为主要关注事项;中期则关注科技成果市场化、立法理念具体化,出现科技成果保护、科技企业、科技服务、科技风投等相关促进型法规;现阶段科技创新和技术质量成为新的关注领域。商业贸易类促进型立法主要以中小企业促进型法规为主,兼顾旅游、文化、互联网、物流等多个领域。此外,传统产业的促进型立法具有明显的地方特色属性,例如《延边朝鲜族自治州促进人参产业发展条例》《宁夏回族自治区枸杞产业促进条例》《黔南布依族苗族自治州促进茶产业发展条例》等。

(二)政治文明类促进型立法

政治文明类促进型立法是我国政治文明法治建设的相关内容,为社会主义民主提供了重要制度保障。目前已有的政治文明类促进型地方法规可以划分为民族事务、司法行政、改革开放等。(1)民族事务类是指涉及民族地区发展、民族团结的地方促进型法规,例如《宁夏回族自治区促进民族团结进步工作条例》《广东省促进民族地区发展条例》《云南省促进民族自治地方科技进步条例》等。(2)行政司法类主要是指国家机关的便民服务类地方促进型法规,例如《江苏省促进政务服务便利化条例》《武汉市多元

表1

地方物质文明类促进型立法

(单位:部)

	立法总数	占比	物质文明类		
			科学技术	经济制度	商业贸易
2000年以前	36	97%	33	2	0
2001~2005年	54	85%	28	9	9
2006~2010年	149	56%	46	2	35
2011~2015年	149	54%	38	11	31
2016~2020年	414	30%	63	9	53

表2

地方政治文明类促进型立法

(单位:部)

	立法总量	占比	政治文明类		
			民族事务	司法行政	改革开放
2000年以前	36	0	0	0	0
2001~2005年	54	0	0	0	0
2006~2010年	149	3%	0	0	4
2011~2015年	149	2%	2	1	0
2016~2020年	414	5%	7	6	6

化解纠纷促进条例》等。(3)改革开放政策类主要指对内经济改革政策法律化以及对外开放政策法律化的地方促进型法规,例如《西安市改革创新促进条例》《重庆市促进开放条例》等。

频度上,政治文明类促进型立法尚属新兴立法领域,相关立法少于其他四类促进型立法。直至2006年深圳市颁布《深圳经济特区改革创新促进条例》,促进型立法的实践场域才扩展至政治类,尔后相关促进型立法占比略有小幅上升。其中2016至2020年时段,涉及民族事务、司法行政、改革开放的地方立法在数量上较为均衡,未有明显的数量差距。初步判断其立法实践规模较小的原因或与地方立法需求以及《立法法》规定的立法保留事项^④有关。

内容上,以《宪法》第四条民族事务为导向的促进型法规数量居多,并且除《广东省促进民族地区发展条例》外,相关促进型立法多分布于欠发达的西部地区,例如青海、宁夏、贵州、云南、四川等。^⑤司法行政仅包含“政务”和“多元纠纷化解”两类事项,其立法实践主要集中于2016至2020年时段,属于新兴立法领域。其中,政务类促进型立法属于江苏省的立法创新实践,全国仅其颁布了《江苏省促进政务服务便利化条例》。改革开放包含对内经济改革和对外开放两个部分,具有政策法律化的特征,多数为授权性立法,并以地方“试点”的方式呈现,例如《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障浦东新区改革开放再出发实现新时代高质量发展的决定》《厦门经济特区促进中国(福建)自由贸易试验区厦门片区建设规定》等。

(三)精神文明类促进型立法

精神文明类促进型立法是我国精神文明法治建设的重要内容,为实现文明国家提供了重要制度保

障,已有的精神类促进型地方法规可以划分为行为道德、文化素质、公共伦理等类型。(1)公民道德类是指关于促进公民个人道德品行,引导、提升公民文明行为的地方促进型规范,例如《郑州市文明行为促进条例》等。(2)文化素质类是指关于提升公民科学文化素养,增强文化自信,发扬传统文化的地方促进型法规,例如《烟台市全民阅读促进条例》《江苏省社会科学普及促进条例》《太原市博物馆促进条例》《广东省公共文化服务促进条例》《安徽省家庭教育促进条例》等。(3)公共伦理类是指促进符合社会主义核心价值观和公共利益的公共关系的地方法规,例如《长沙市慈善事业促进条例》《汕头市青年志愿服务促进条例》《深圳经济特区性别平等促进条例》《广东省社会力量参与救灾促进条例》《广州市母乳喂养促进条例》等。

频度上,精神文明类促进型地方立法是五类促进型地方法规中起步最晚但发展最快的。在2010年之前很少有相关促进型地方法规,2011至2015年期间也处于缓速发展过程,相关地方法规仅有12部,然而到2016年以后精神文明类促进型地方法规数量陡然增至160余部,同期占比达40%,是上一时段的5倍。初步判断,这种短时的极速增长或与社会环境、地方立法需求无紧密关联,而是和《宪法》《立法法》的修订以及相关立法政策^⑥有关。同时这表明法律法规业已成为推广社会主流价值观的重要保障。

内容上,《宪法》第二十四条“精神文明建设”中的公民道德是地方促进法规的主要调整领域,其次是文化素质和社会伦理领域。其中,公民道德主要以促进“文明行为”的地方法规为主,文化素质主要以公民阅读和知识科普为主,社会伦理领域的调整内容则呈现多元化特征,包括慈善救助、公益志愿、

表3

地方精神文明类促进型立法

(单位:部)

	立法总量	占比	精神文明类		
			公民道德	文化素质	社会伦理
2000年以前	36	0	0	0	0
2001~2005年	54	0	0	0	0
2006~2010年	149	3%	0	0	4
2011~2015年	149	8%	2	5	5
2016~2020年	414	40%	139	13	14

家庭伦理等。这类型促进型地方立法与物质文明类促进型立法相比更强调社会自治和公民主体性。

(四)社会文明类促进型立法

社会文明类促进型立法是我国社会文明法治建设的重要内容,为和谐社会提供了重要制度保障。目前已有的社会文明类地方促进型法规是综合展现现代社会进步成果和进步程度的法律规范,它可以划分为健康、教育、就业、养老、区域综合建设等。

(1)健康类是指医疗、卫生、健康、体育等关乎国民身体素质的促进型地方法规,例如《山西省保障和促进县域医疗卫生一体化办法》《武汉市爱国卫生促进条例》《深圳经济特区促进全民健身条例》等。(2)教育类是指关于面向社会全民的多元化教育资源、体系、服务的促进型法规,例如《昆明市民办教育促进条例》《成都市职业教育促进条例》《杭州市学前教育促进条例》《西安市社区教育促进条例》等。(3)就业类促进型地方法规旨在促进社会和谐稳定、社会经济发展与个人发展相协调,例如《本溪市就业促进条例》等。(4)养老类促进型地方法规旨在以家庭为基础,规范、引导政府和社会为老年人提供养老服务,例如《连云港市养老服务促进条例》等。(5)区域综合建设类是指地方就某一行政区域、特殊社会区域或自然区域内的综合性发展建设制定、颁布的促进型地方法规,例如《湖北乡村振兴促进条例》《济宁市智慧城市促进条例》《武汉市促进革命老区发展办法》等。

在频度上,社会文明类促进型地方立法实践在近三个时段稳中有升:2006至2010年时段共39部,2011至2015年时段共38部,2016至2020年时段共58部,但占比呈现缓速下降状态。进一步分析发现,教育、就业属于社会文明类促进型地方法规的主要

调整内容,但近年立法实践频度下降;健康、养老、区域发展类促进型地方法规,成为新兴增长点,是过去立法频度的三倍。这表明社会正朝着更加多元价值和多元利益的方向发展,展现出促进型地方立法回应社会各类法治需求为首要、注重以人为本的法治理念。

在内容上,社会文明类促进型地方法规内容最为多元,涉及《宪法》总纲第十九条、第二十一至二十三条规定的全民教育、医疗、健康、人口质量等内容,是反映社会综合发展状况的立法,其多元共治的特征也尤为明显。(1)教育促进型地方法规内容涵盖多维领域,为现代化教育体系提供了制度支撑。^⑦但学前教育、社区教育、老年教育、终身教育等需要更多社会力量参与的促进型地方法规多分布于经济发达城市。(2)就业促进类地方法规多以《中华人民共和国就业促进法》(以下简称《就业促进法》)为立法依据,以“国民经济和社会发展规划纲要”为立法指导,并结合本省的实际经济社会发展水平制定地方法规。因此近年的地方就业类促进型立法多为《就业促进法》2015年修正案颁布后的地方法规的修订。(3)健康促进类地方法规关注对象以“卫生”为主,其次是学生体质健康,这或许与国务院开展多年的“爱国卫生运动”以及学生素质教育有关。尽管2020年《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》已经开始实施,但相关促进型地方立法尚未展开。总体上,健康领域的促进型地方立法供给不足,离《“健康中国2030”规划纲要》的“加强健康法治建设”^⑧目标尚远。(4)养老促进类地方法规是自2012年《中华人民共和国老年人权益保障法》修订增加“养老服务”的内容后,一些地方才相继颁布养老服务促进条例。(5)区域发展类促进型地方法规主要分为传统的

表4

地方社会文明类促进型立法

(单位:部)

	立法总量	占比	社会文明类				
			健康	教育	就业	养老	区域发展
2000年以前	36	3%	1	0	0	0	0
2001~2005年	54	13%	1	3	3	0	0
2006~2010年	149	26%	2	16	20	0	1
2011~2015年	149	25%	2	17	10	3	6
2016~2020年	414	14%	7	12	14	8	18

发展式微的区域如革命老区、乡村的促进型法规,以及符合新兴发展理念的示范区域如建设廉洁示范区、环境友好区等的促进型法规。

(五)生态文明类促进型立法

生态类促进型立法是我国生态文明法治建设的重要内容,为美丽中国提供了重要制度保障。已有的生态文明类促进型地方法规旨在增进人与自然是和谐发展,实现美丽中国,涉及生态环境建设、资源能源利用、生态环境教育宣传等领域。(1)生态环境建设类是指将生态环境保护融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程的促进型地方法规,如《白山市生态文明建设促进条例》《浙江省人民代表大会常务委员会关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》等。(2)资源能源利用类是指出于节约自然资源、提高资源利用率、改善资源消费习惯、促进可再生能源利用等目的制定颁布的促进型地方法规,如《浙江省可再生能源开发利用促进条例》《云南省清洁生产促进条例》等。

在频度上,生态文明作为地方促进型立法的重要调整领域,相关地方立法呈稳定发展趋势。尽管2016至2020年时段相关地方立法频度比上一时段高近3倍,但总体占比仍维持在11%左右。其中,环境保护和资源利用作为生态文明类促进型地方法规的主要调整内容,2016-2020年时段相关立法实践频度较为均衡;2006至2010年时段二者立法实践频度相同,2011至2015年时段资源利用类则高于生态环境类促进型立法,然而2016至2020年时段环境保护类反超资源利用类促进型立法。2016-2020年时段首次出现生态教育和宣传类促进型法规,具有一定创新性。

在内容上,生态类促进型地方立法是《宪法》第

二十六条生态环境保护条款的具体实施路径之一,并且相关立法事项具有一定的时间分布规律。早期有关生态的促进型立法重点在节约资源、实现经济和社会的可持续发展上,例如《江西省促进发展新型墙体材料条例》;中期是以环境改善为重点、对具体环境要素予以专门保护,例如《重庆市森林建设促进条例》;后期自“生态文明”作为国家建设目标提出后,地方相关立法注重将生态保护融入其他社会建设目标中,呈现生态综合建设特征,例如《海东市绿色宜居城市建设促进条例》。现有地方生态文明类促进型立法总体上反映了地方立法主体对生态环境认识的深化,以及地方的生态文明法治需求提升。

二、路径分析:促进型地方立法的发展趋向

促进型地方立法体系建设主要有促进法执行性地方立法、制度实施性促进型地方立法、地方事务性促进型立法三条路径。随着国家立法权分配体系的结构性调整,立法主体重心下沉,地方立法已成为国家法治建设的重要组成部分。根据三条路径产生的法规数量、占比变化趋势可知,激活地方立法自主性以供国家立法和地方治理之需,是促进型地方立法实践之目的所在。而这与对地方立法是执行性、辅助性立法的一贯认知不符。^⑨

(一)促进法执行性地方立法稳中有降

促进法执行性地方立法路径是指根据《立法法》第七十三条第一款第一项规定^⑩,地方立法主体为贯彻实施促进型法律,结合地方实际情况制定地方法规的路径。该路径产生的地方促进型法规一般有两种形式:一是直接采取行政区域名称+“实施办法”的范式,例如《武汉市实施〈中华人民共和国中小企业促进法〉办法》;二是间接以促进法中的主题+“促进条例”的范式,例如《沈阳市促进中小企业发展条

表5 地方生态文明类促进型立法 (单位:部)

	立法总量	占比	生态文明类		
			环境保护	资源利用	生态教宣
2000年以前	36	0	0	0	0
2001~2005年	54	2%	0	1	0
2006~2010年	149	12%	9	9	0
2011~2015年	149	11%	4	12	0
2016~2020年	414	11%	24	19	2

例》。作为促进型立法实践的路径之一,它具有如下特征和发展趋势:

其一,目前促进法执行性地方法规共138部,在促进型地方法规中占比24%,该路径产生的促进型地方法规在促进型地方立法总量中位居第三。其主要调整领域为物质文明和社会文明两类,精神文明类和生态文明类所占比重较小。截至2020年12月我国共有促进型法律9部,分别涉及科技成果转化、农业机械化、循环经济、中小企业、电影产业、就业、民办教育、基本医疗卫生与健康、清洁生产事项。经统计,590部促进型地方法规中^⑩,促进法执行性地方法规共139部,包括中小企业促进型地方法规36部、科技成果转化促进型地方法规34部、就业促进型地方法规28部、民办教育类促进型地方法规17部、农业机械化促进型地方法规11部、循环经济促进型地方法规8部、清洁生产促进型地方法规4部。新颁布的《基本医疗卫生与健康促进法》与《电影产业促进法》尚无专门的地方实施性法规。(见图1)

其二,促进法执行性地方立法主体大多为省级人民代表大会及其常务委员会。具体分析如下:《促进科技成果转化法》的地方实施性法规共34部,省级相关立法30部;《就业促进法》的地方实施性立法共

28部,省级相关立法22部;《民办教育促进法》的地方执行性法规共17部,相关省级地方法规11部;《中小企业促进法》的地方执行性法规共36部,相关省级地方法规28部;《农业机械化促进法》的地方执行性法规共12部,相关省级地方法规9部;《循环经济促进法》的地方执行性法规共8部,相关省级地方法规5部;《清洁生产促进法》的地方执行性法规共4部,全部为省级立法。

其三,促进法执行性地方立法数量总体呈现稳中有降的趋势。1996年《中华人民共和国促进科技成果转化法》(以下简称《促进科技成果转化法》)颁布,此后1996至2000年时段促进型地方法规多根据该法制定。2001至2010年时段国家先后颁布6部促进法,地方的国家促进法的执行性立法实践在整体地方促进型法规的占比由82%降至49%。2011至2020年期间国家促进法进入修法时代,几乎每年都有一部促进法进行修改,执行性地方立法实践频度却降至22.4%。(见表6)这种下降趋势意味着地方促进型立法的目的已逐渐由过去单纯实现国家立法主体意志偏向注重本土立法需求。

上述立法特征及其发展趋势表明:(1)从地方法规数量看,促进法执行性地方立法是央地立法权力

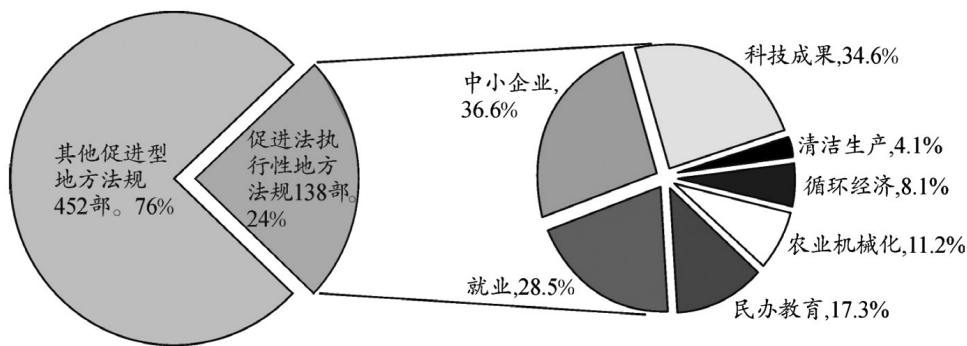


图1 促进法执行性促进型地方法规基本情况^⑪

表6

促进法执行性地方立法发展趋势^⑫

	1996~2000	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016~2020
国家促进法的 地方执行性立法/ 地方促进立法	1/1	5/9	18/24	8/29	13/44
	4/4	2/10	9/21	14/34	15/41
	6/6	3/5	10/26	6/28	15/74
	3/8	3/15	19/41	7/30	20/117
	10/14	7/14	16/36	5/28	12/139
平均值	0.818	0.411	0.494	0.263	0.224

连接的重要途径,具有不可替代性。(2)从相关地方立法主体的位阶分布看,国家立法技术逐渐精进导致地方立法精细化空间降低,在促进法执行性地方立法这一路径中,基层立法自主性、能动性基础有限。(3)从立法稳中有降的发展趋势看,基层立法观念转变,不再单纯以纵向立法权力贯彻为主导,而是根据实际情况,以立法事项为主,某种程度上避免了权力同构导致的重复立法现象。

(二)制度实施性促进型地方立法上升

制度实施性促进型地方立法兼具《立法法》第七十三条第一款第一项和第二项的特征,它是地方立法主体基于调整地方事务需要,将相关法律制度地方化、精细化的立法实践。从立法依据看,该路径又可分为两类情形:一是根据非促进类型法律、行政法规制定促进型地方法规,例如北京市根据国务院颁布的《志愿服务条例》制定的《北京市志愿服务促进条例》;二是根据某一具体法律规则、制度颁布的促进型地方法规,例如连云港市根据《老年人权益保障法》第三章“养老服务”制度颁布的《连云港市养老服务促进条例》。制度实施性促进型地方立法具有如下特征和发展趋势:

其一,目前制度实施性促进型地方法规共171部,在促进型地方法规中占比29%,在地方促进型立法总量中位居第二位。其调整领域多元,包括科技、知识产权、教育、资源能源、生态文明、公共文化等13类。和促进法执行性地方法规相较,物质经济类立法和非物质类立法数量比重相当。其中根据《科学技术进步法》《教育法》《专利法》制定的促进型地方法规分别以32部、25部、23部占据数量前三

位。(见图2)

其二,制度实施性促进型地方法规带有“同类不同据”和“一法多据”的特征。前者是指促进型地方法规调整内容相同但立法依据不同,后者是指一部促进型地方法规同时有两个以上的立法依据。以“新型墙体材料”应用为例释明“同类不同据”:《邯郸市新型墙体材料与建筑保温材料促进条例》的立法依据是《节约能源法》和《民用建筑节能条例》;《贵州省新型墙体材料促进条例》和《南昌市促进发展新型墙体材料条例》立法依据是《循环经济促进法》;《新疆维吾尔自治区促进新型墙体材料发展应用条例》和《广西壮族自治区新型墙体材料促进条例》则没有明确的法律依据。类似的情况还有“农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧”“促进散装水泥”“全域旅游”等事项的地方促进型法规。以《唐山市促进企业科技进步条例》为例解释“一法多据”:该地方法规是根据《科学技术进步法》《科技成果转化法》及《河北省科学技术进步条例》《河北省企业技术进步条例》四部法规范制定,与促进法执行性地方法规仅有一部立法依据的情况明显不同。

其三,制度实施性促进型地方立法、修法数量总体呈上升趋势,超过促进法执行性地方立法,成为第二大促进型地方立法路径。1996至2000年时段,制度实施性促进型地方立法实践不足,仅限于《科学技术进步法》中的科技创新制度。2001至2010年十年间,《专利法》《教育法》《劳动法》《老年人权益保障法》《大气污染防治法》等法律陆续成为地方促进型立法的立法依据,相关立法内容开始多元化且数量占比上升。2011至2015年时段立法数量上升,平均

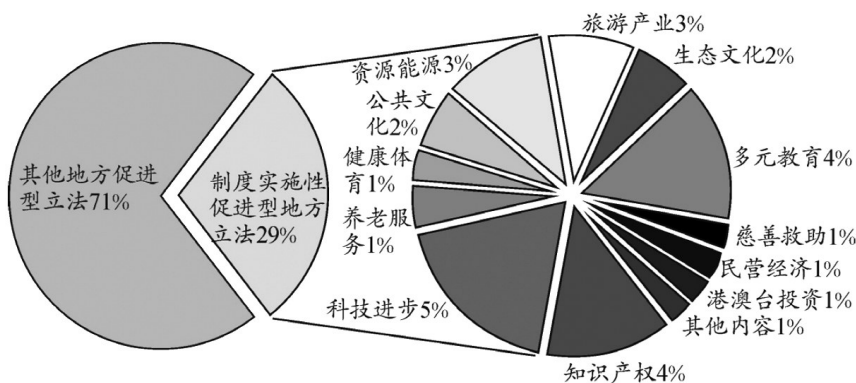


图2 制度实施性促进型地方法规基本情况

占比达到41.1%，成为该时段地方促进型立法的首要途径。但在2016至2020年时段随着立法主体扩容，设区的市的自主性立法增加，该占比又回落至20%左右。（见表7）

制度实施性促进型地方立法的特征和发展趋势表明它是一种区别于促进法执行性地方立法的路径：（1）立法内容自主，其结果是立法内容更多元化。立法主体可以根据立法内容选择具体法律条款作为立法依据，因此出现“同类不同据”的现象。（2）立法形式自主，其结果是促进型地方法规形式由立法主体自行决定，而不是由上位法的法律形式确定，该路径产生的地方法规存在“一法多据”现象也便有其合理性。（3）基于前两点结论并结合该路径的发展趋势，制度实施性促进型地方立法是解决基层治理和立法权限矛盾的重要路径。2011至2015年时段地方立法主体尚未扩容，但基层立法需求快速增长，制度实施性促进型地方立法则成为基层地方法规的重要支柱。2015年设区的市人大及其常委被赋予立法权后，虽然基层法治需求增长，但由于立法结构优化，该类促进型地方立法占比下降但数量仍在上升。

（三）事务性促进型地方立法渐成主流

事务性促进型地方立法是指根据《立法法》第七十三条第一款第二项规定^④，依据地方事务需要制定的促进型地方法规。经统计，目前共有事务性促进型地方法规294部，总占比48%，在地方促进型立法总量中位居第一。该路径具有以下特征和发展趋势：

其一，事务性促进型地方立法数量与地区经济发展具有显著相关性，相关地方立法数量同经济发展一样存在较大差异。借助SPSS工具对地方事务促进型法规数量与地区生产总值进行Pearson相关性分析^⑤：经统计检验31份样本，所得概率P值小于显著性水平0.01，相关系数R值为0.751。^⑥这表明事务性促进型地方法规数量与地方经济具有显著正向紧密关系。（见表8）此外，事务性促进型地方法规数量最大值为广东省22部，最小值为西藏自治区1部。各省的地方事务促进型法规数量均值是9.19部，标准差是6.02，中位数是8部，四分距是8，偏度为0.714大于0，峰度为-0.364小于0，表明各地方的事务性促进型立法数量同经济发展水平一样存在较大

表7 制度实施性促进型地方立法发展趋势

	1996～2000	2001～2005	2006～2010	2011～2015	2016～2020
国家促进法的 地方执行性立法/ 地方促进立法	0/1	2/9	3/24	15/29	11/44
	0/5	3/10	4/21	11/34	4/41
	0/6	0/5	5/26	12/28	28/74
	4/8	2/15	10/41	14/30	36/117
	1/14	4/14	9/36	9/28	19/139
平均值	0.114	0.188	0.200	0.411	0.234

表8 事务性促进型地方立法数量与地方经济相关性

		事务性促进型地方立法数量	2019年各省GDP(百亿)
事务性促进型地方立法数量	皮尔逊相关性显著性(双尾)个案数	1	.751**
			.000
		31	31
2019年各省GDP(百亿)	皮尔逊相关性显著性(双尾)个案数	.751**	1
		.000	
		31	31

**：在0.01级别(双尾)，相关性显著。

差异,且呈负偏态分布,除了头部几省的地方事务性促进型法规数量超过18部以外,大多数省份集中在5到11部之间。(见图3)

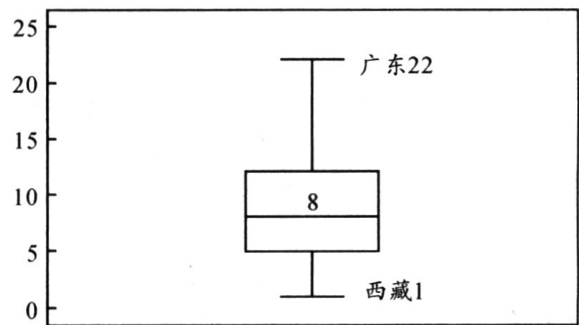


图3 事务性促进型地方法规数量分布箱形图

其二,事务性促进型地方法规类型多元,但因自然禀赋和社会环境不同而存在类型分布差异。首先,因自然禀赋不同,促进自然资源开发利用的地方法规分布具有明显的地方属性。例如,延边的人参产业促进型立法、宁夏和青海的枸杞产业促进型立法、贵州福建以及浙江的茶产业促进型立法等。^⑨其次,因地方文化差异,传统文化的促进型地方立法也具有明显地方属性,其中包括少数民族地区促进、革命老区保护促进、乡村振兴等。^⑩再次,因经济社会发展水平差异,使具有创造性的地方促进型法规多分布于经济发达地区,并且重视以人为本的立法理念,例如《广州市母乳喂养促进条例》《深圳经济特区性别平等促进条例》《北京市志愿服务促进条例》等。最后,虽然存在地缘差异,但促进型地方立法突破了传统的行政区划限制,以事务确定立法适用范围,形成区域化的促进型立法。例如以长三角、长株潭城市群、皖江城市带、沿海经济带、农牧交错带、大运河文化带等为依托的相关促进型立法。^⑪

其三,事务性促进型地方立法渐成主流。事务

性促进型地方立法实践经历了三个阶段:第一阶段是2000至2005年的实践探索阶段,此时段新颁布《立法法》,地方性法规的制定主体限于省级人大及其常委会、国务院确定的较大市的人大及其常委会以及经全国人大授权的经济特区所在地的人大及其常委会。因地方立法主体有限,该时段的事务性促进型地方法规数量较少。第二阶段是2006至2015年的实践发展阶段,事务性促进型地方立法数量已突破十位数,处于稳定上升阶段,占比稳居第二。第三阶段是2016至2020年的实践扩大阶段,此时段由于《立法法》修订,地方立法主体扩容至设区的市人大及其常委会。事务性促进型地方立法在基层法治实践中得到更多适用空间,相关立法数量成倍增长,同时段占比达54%。

上述事务性促进型地方立法特征和发展趋势表明,该立法路径中地方立法主体最具自主性、地方属性和创造性,是未来基层促进型立法的主要发展方向:(1)事务促进型地方立法受经济、文化、自然因素影响具有明显的数量和类型分布差异,它不同于前两种立法路径主要受上位法影响。(2)尽管设区的市人大及其常委会的立法范围有限,但事务性促进型地方立法仍在三种立法路径中最具创造性、多元化特征,原因在于该立法路径强调立法主体立足于地方环境,以人为本,积极主动发挥立法权力。(3)从事务性促进型地方立法渐成主流的趋势看,地方立法进入活跃期,依法治国理念深入基层,促进型立法模式的价值引导和推动作用在基层法治实践中得到重视。

三、横际比较:促进型地方立法的质量述评

尽管2015年《立法法》修订后,促进型地方立法得到空前发展,但作为回应基层法治需求、补充国家法治资源的地方立法,在确保立法规模与社会经济

表9 事务性促进型地方立法发展趋势

	1996 ~ 2000	2001 ~ 2005	2006 ~ 2010	2011 ~ 2015	2016 ~ 2020
国家促进法的 地方执行性立法/ 地方促进立法	0/1	2/9	3/24	6/29	20/44
	0/4	5/10	8/21	10/34	22/41
	0/6	2/5	11/26	10/28	31/74
	1/8	10/15	12/41	9/30	61/117
	3/14	3/14	11/36	14/28	107/139
平均值	0.068	0.401	0.305	0.332	0.540

发展水平相适应的同时,应当重视立法质量——其是地方法治建设的基石。但通过对促进型地方立法的质量分析发现,一些地方存在“运动式”集中立法、横际立法移植、立法内容同质化等问题。这与地方立法须具备地方性、创新性、先行性品格相悖^①,也有违《立法法》确立的民主性、科学性、可执行性立法原则。

(一)时间区段对比

通过各时间区段的立法多元性比较发现,促进型地方立法存在“运动式”立法现象,即某一时段内,地方立法主体就某一事项集中立法的现象。这在某种程度上将挤占其他事项的立法资源,造成地方法治资源浪费,加重地方立法负担,而且因立法周期过短而影响民主参与的效果。尤其是近年来地方立法主体范围扩大,立法数量成倍增长,集中立法现象异常突出,需审慎待之。

其一,1996至2000年时段“促进科技成果转化”存在集中立法情况。该时段各地共制定24部促进科技成果转化的地方法规,占该时段促进型地方立法总数的73%。其中地方法规首次颁布时间是1996年,峰值在2000年。在2000年集中制定了10部相关地方法规,距1997年国家制定颁布《科技成果转化法》时长为三年。这表明集中立法与上位法变动相关,具有必要性和合理性。

其二,2001至2005年时段“促进个体私营经济”和“促进中小企业发展”存在集中立法情况。该时段共制定8部促进个体私营经济的地方法规,同期总占比15%,其中峰值在2004年,集中制定了4部相关法规。此外,促进中小企业发展的相关地方法规共5部,总占比为9.4%,首次颁布时间是2005年武汉市制定的相关办法,峰值在2005年,集中制定了5部相关法

规。该组数据变动或与2004年宪法修正案第二十一条明确“国家鼓励、支持、引导非公有制经济”有关。

其三,2006至2010年时段“中小企业”“民办教育”“就业”“专利”“农业机械化”类促进型地方立法存在集中立法现象。首先,促进中小企业的地方法规共22部,总占比约15%,峰值在2006年,集中立法6部。该集中立法背景可能仍与2005年宪法修正案相关。其次,促进民办教育的地方法规15部,总占比约15%,首次颁布相关地方法规是2004年,峰值出现在2006年,集中立法8部,距2004年国务院出台《民办教育促进法实施条例》为2年,集中立法可能与之相关。再次,促进就业的地方法规共17部,总占比约7%,峰值为2009年制定的12部,依据《就业促进法》制定的首部地方法规颁布于2009年,与国家相关促进法时距2年,不排除与《就业促进法》存在相关性。从次,促进专利发展的地方法规共13部,总占比约9%,峰值为2009年制定的5部,此时正值全国人大常委会修改《中华人民共和国专利法》,可能与之存在关联。最后,促进农业机械化的地方法规8部,占比约5%,峰值为2008年制定的4部,与2004年国家颁布《农业机械化促进法》相距4年,无法排除其他因素导致集中立法现象,例如2007年农业部确定“全国农业机械化示范区”以及国家积极推行的“社会主义新农村”政策等。^②

其四,2011至2015年时段“就业”“中小企业”“民办教育”“散装水泥”存在集中立法现象。首先,促进就业的地方法规10部,总占比约7%,峰值为2012年制定的6部地方法规,因距2008年《就业促进法》修正时间较远,排除上位法变动因素,初步考虑与2012年初国务院批转的《促进就业规划(2011—2015年)》^③相关。其次,促进中小企业发展的地方法

表 10

各时间区段的集中立法情况^④

时间区段	基本集中立法情况				
	立法总数	集中立法事项	集中立法原因	占比	峰值
1996~2000年	33	科技成果转化	上位法变动	73%	10
2001~2005年	53	个体私营经济	上位法变动	15%	4
2006~2010年	148	中小企业等	上位法变动	15%	6
2011~2015年	149	就业等	立法政策导向	8%	6
2016~2020年	415	文明行为	其他	34%	75

规12部,总占比8%,峰值为2012年制定的4部地方法规,且无上位法变动因素,所得结论与促进就业的地方法规立法原因相同。最后,促进散装水泥发展和民办教育发展的地方促进法规都是6部,各自占比4%,峰值分别为2013年制定的4部,2014年制定的4部,二者都与上位法的修改相关。

其五,2016至2020年时段促进型地方立法数量增长异常的主因是地方集中制定“文明行为促进条例”。该时间段共制定、修改文明行为促进类地方法规142部,总占比34%,首部相关地方法规是2013年的《深圳经济特区文明行为促进条例》,峰值为2020年制定的75部地方法规,数量增长周期和峰值皆异于其他类型的促进型地方法规。与前四组的立法集中现象不同之处在于,该组促进型地方法规属于纯粹的地方立法事项,并且是促进型立法调整的新兴领域。现行有效的事务性促进型地方法规共285部,其中文明行为促进型地方法规就有136部。一些地方的事务性促进型地方法规数量全凭设区的市所颁布的促进文明行为的地方条例来支撑。(见图4)由于相关立法政策^③和立法主体扩容时间与文明行为集中立法时距较远,因此不排除存在横际立法竞争或立法“跟风从众”的可能。

经促进型地方立法的时间区段对比,立法集中现象原因各异,应区别对待:(1)上位法变动和立法政策导向下,地方立法主体潜在的倾向性问题。地方立法集中现象下降表明地方立法主体的自主性增强,而且地方立法主体偏重物质文明类立法。例如,促进法修订次数最多的是《民办教育促进法》,但地

方集中立法多发生于促进中小企业等经济类立法事项。(2)非立法变动导致的促进型地方立法集中,显示出地方立法主体的盲目性问题。新兴事项的立法频度异常,设区的市的立法质量须得到关注,尤其是立法事项的必要性、合理性和有效性,避免盲目创新、竞争、跟风性质的立法,造成法治资源浪费。(3)事务性促进型地方立法内容失衡问题。事务性促进型地方立法实践在“虚假繁荣”的景象之下,存在立法内容单一化、异常化隐患。例如,精神文明类促进型地方法规以促进文明行为占绝大多数,其他精神文明类立法事项则有待发展。(4)在“运动式”集中立法影响下,事务性促进型地方立法普遍存在立法周期较短的问题,影响立法的民主参与程度和地方法规的实施效果。

(二)体例结构对比

通过对同类促进型地方立法的体例结构对比发现,一些促进型地方法规高度相似,可能存在“横际移植”现象。体例结构相似表现为促进型法规的组成要素、要素排列组合、要素内容形式之间的相互关系具有同构性。横际移植是指在无上位法的情况下,一地方立法主体吸收、采纳另一地方立法经验,并制定出体例结构高度相似的地方法规的现象。^④地方法规间移植的本质是地方立法“抄袭”。^⑤该情况又可分为首创性地方法规移植和政策法律化后的横际移植。

其一,首创性的地方法规移植是指在无上位法和立法政策的前提下,基于地方实际情况和立法权力,制定的创新型地方法规被其他地方立法主体借

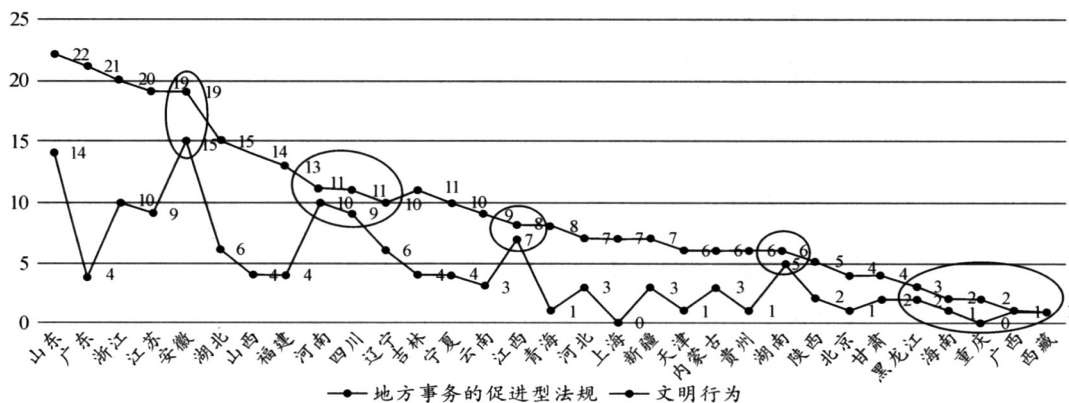


图4 文明行为促进型地方法规颁布情况

鉴移植的现象。以促进多元化解纠纷为例,在无相关上位法和立法政策的前提下,2015年厦门首先颁布了《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》,随后山东、安徽、湖北武汉、云南红河等地相继制定类似促进型地方法规,并且规范形式和体例结构高度相似:一是五部法规都以“条例”为范式,规范结构分成总则、分则、附则三个部分;二是总则部分的规范适用条款都采取概念解释的方式明确多元化解纠纷的适用范畴,并且概念大致相同;三是分则的结构要素和顺序高度相似。(见表11)

其二,政策法律化后的地方法规横际移植是指一方立法主体基于中央政策导向,并结合当地实际情况制定了促进型地方法规,另一方立法主体吸收采纳相关地方法规要素的现象。例如地方信息化立法:在中共中央、国务院颁布《2006-2020年国家信息化发展战略》以前,相关地方法规多带有管理型立法特征,强调政府的电信管理职能。^②而2007年第一部促进型信息化地方法规《天津市信息化促进条例》出台,其新增了“信息技术推广”和“信息安全保障”两章,北京、山东、云南、新疆等地相继颁布相关促进型地方法规。(见表12)以《天津市信息化促进条例》分则的要素结构排列为参照,除了同年出台的《北京市信息化促进条例》的构成要素与之不同以外,其他几

个省级行政单位的相关地方法规从立法模式到结构体例皆与之高度相似。尽管地方信息化促进法规的结构同质化可能与信息化专业性相关,但是诸如信息技术推广目的、信息化的重点领域以及信息化推进的基础社会环境均存在地域差异,然而在相关立法中并未看到立法内容的地方属性或创新性。

虽然法律移植是法律制度发展的路径之一,但是一国之内的地方立法横际移植可能对国家立法体系产生负面影响:(1)导致促进型地方法规无法回应民众真正需求。由于我国各地的法治建设水平和法治环境差异较大,相关立法需求多元。尽管地方法规在立法程序上通过了合法性审查,但在相关立法事项尚未成为国家立法事项之前,其普遍性和合理性仍待实践考证。所以应当审慎移植缺乏上位法的地方事务性促进型法规。在未做紧急性、合理性、必要性论证,又缺乏立法后评估的情况下,大量的横际移植有违《立法法》确立的从实际出发和科学立法原则。(2)导致促进型地方立法无法向国家立法供给有效法制资源和法治经验。地方立法实践和国家立法相比,在应对社会环境变化方面更具信息优势,因此有地方立法先行之说^③,其目的在于通过基层立法实践积累法治经验,为未来国家立法提供法治资源。地方立法主体若对横际移植产生路径依赖,将失去

表 11

促进多元化解纠纷的地方法规体例结构对比

	厦门	山东	安徽	武汉	红河
职责分工		√	√	√	√
化解途径	√	√	√	√	√
程序衔接	√	√			
组织建设	√	√		√	
保障措施	√	√	√	√	√
考核监督责任	√	√	√	√	√

表 12

促进信息化的地方法规体例结构对比^④

基本内容	北京	山东	云南	新疆	浙江	吉林	山西	广东	安徽
信息化规划		①	①	①	①	①	①	①	①
信息化工程	④	③	①	①	①	①	①	①	①
信息技术	③	④	②	②	③	③	④	③	④
信息资源	②	⑤	③	③	④	④	②	②	③
信息产业		②	②	④	②	②	③	④	②
信息安全	④	⑥	④	⑤	⑤	⑤	⑤	⑤	⑤
法律责任	⑥	⑦	⑤	⑥	⑥	⑥	⑥	⑥	⑥

地方特征,最终隔断地方立法与中央立法之间立法资源的有效供给,导致促进型立法的功能无法实现。

(三)条文内容对比

通过对同类促进型地方法规的内容对比发现,一些地方的促进型立法存在立法内容同质化问题。该问题具有一定的隐蔽性,无法直接通过法律规范文本的语素语料的相似度做判断,而只能是在排除既定的法律内容、相同的立法调整事项等客观影响因素的基础上,根据具体制度规则相似程度,判断其创新程度。立法内容同质化反映出立法主体对地方民众的促进型立法需求、地方知识背景等认识不足,导致相关地方法规创新寥寥。具体分析如下:

其一,尽管促进型地方法规文本相似度普遍较低,但无实质创新。在立法表达方面,通过文本相似度分析对法律规范进行同质化验证:将完整的法律规范拆分为语素语料并去除无意义词后,使用TF-IDF模型进行语料库建模,继而测试每类促进型地方法规的文本相似度,计算稀疏矩阵相似度,建立索引,得到0到1的数值结果。最终发现同类促进型地方法规的文本相似度数值大多不足0.5,即文本相似度趋近于0,表示文本相似度较低。(见表13)但这并不意味着促进型立法的立法内容多元。细观之下,促进型地方立法的文本相似度低可能源于立法表达技术有差别,相关主旨内容却未变。以促进文明行为的地方法规为例:《汕头经济特区文明行为促进条例》以倡导性和禁止性的两个条款明确文明行为范畴;而《德阳市文明行为促进条例》则进一步细分了不同场域的不文明行为范畴,诸如交通、旅游、网络

等场合类别。虽然二者都旨在确定文明行为范畴,但因立法表达技术不同导致文本相似度较低。

其二,一些促进型地方法规的具体制度规则高度相似,缺乏创新。以促进全民阅读的地方法规为例:2013年国家将全民阅读纳入立法计划^⑧,但因有关全民阅读的立法提案争议较大,至今未有专门法律出台,由此可以排除法律内容既定因素的影响。在此背景下,江苏省于2015年出台了我国首部全民阅读的地方法规《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》,辽宁、吉林、河南、广东、贵州、宁夏等省(自治区)相继出台促进全民阅读的地方法规。其中辽宁与河南的相关地方法规形式和具体内容与江苏省高度相似(见表14)。排除“读书日”等既定事实条款以及法律责任条款后,立法原则、全民阅读的立法定位、资金保障、引导和主管部门、基本设施服务、非全职推广队伍、针对性的社会推广、无偿信息服务、活动形式内容、社会主体义务、激励制度等内容皆高度相似。

横向立法内容同质化是一种区别于地方重复立法的现象,其本质是地方立法创新动力不足而非权力同构。因此不受《立法法》第七十三条第四款禁止重复立法的限制。同时它与立法横际移植也存在差异,即不受典型性、首创性地方法规影响,它是立法主体的立法能动性不足导致立法内容抽象化,相关促进型地方法规在外观上呈现出“放之四海皆可”的特点。其负面影响包括:(1)地方促进法规内容同质化,立法创新能动性不足,没有从社会经验中汲取有效制度规则;(2)立法内容的相似性源于立法意图模

表 13 同类促进型地方法规的文本相似度(仅部分展示)^⑧

促进信息化		促进全民阅读		促进多元纠纷解决		促进文明行为	
安徽	0.3886	贵州	0.2660	湖北武汉	0.4057	四川德阳	0.3128
吉林	0.2739	广东	0.2362	安徽	0.4050	广东汕头	0.2747
浙江	0.2590	河南	0.1997	福建厦门	0.22	安徽亳州	0.2381

表 14 促进全民阅读类促进型地方法规的内容相似度

参照组	《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》	
对照组	《辽宁省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》	《河南省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》
相似部分	第一条、第三条、第四条、第五条	第一条、第二条、第三条、第四条、第五条、第六条、第九条、第十条、第十一条、第十三条
相似度 ^⑧	80%	77%

糊化、同质化,无法真实反映地方立法需求;(3)立法形式追求大于立法内容研究,“宜粗不宜细”的立法原则^⑤,导致促进型地方法规失去可执行性而被地方政府规章架空。

结语

综上分析,当前我国促进型地方立法实践主要有三个特征:一是以宪法五类文明建设为核心的地方促进型立法体系初现样态,非物质类促进型立法经验、法治资源不断丰盈完善,但仍需继续深化扩展。二是立法权力结构分配调整背景之下,地方自主立法空间扩大,促进型地方立法的实践路径优化,事务性促进型地方立法和制度实施性促进型地方立法成为重要的促进型地方立法路径。但相关地方法规分布差异较大。三是地方立法需求增大,促进型地方立法体系建构过程中出现集中立法、横际移植、内容同质化现象,归根结底这是新时期人民立法需求与国家立法供给不平衡而引发的问题。对此,促进型地方立法实践活动应遵守《立法法》确立的合宪合法原则、民主原则、科学原则;依靠宪法总纲储备的基本权利供给资源^⑥,充分发挥地方社会、自然资源禀赋,改善其地方属性、创新性不足的问题。具体措施包括但不限于:(1)通过立法规划制度来解决集中立法的问题;(2)严格遵守民主立法程序,积极对待公众立法建议,解决横际立法移植的问题;(3)认真实施立法评估和立法后评估^⑦,对立法技术、内容同质化形成倒逼机制;(4)形成立法绩效考核制度,不能唯立法数量论,而应注意立法意图与立法效果的实现。

注释:

①《立法法》第七十二条第二款:“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规,法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的,从其规定。”

②曹海晶、王卫:《设区的市立法权限限制研究》,《湖南大学学报》(社会科学版)2020年第5期。

③王邦佐、邓伟志编:《大辞海·政治学社会学卷》,上海:上海辞书出版社,2010年,第608页。

④《立法法》第八条第三项、第九项、第十项规定下列事项

只能制定法律:(三)民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;(九)基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度;(十)诉讼和仲裁制度。以及《立法法》第九条规定,本法第八条规定的事项尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。

⑤参见《海西蒙古族藏族自治州促进民族团结进步事业条例》《宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会关于促进民族团结进步创建活动的决定》《贵州省促进民族团结进步条例》《北川羌族自治县促进民族团结进步条例》等。

⑥参见2013年中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》;2014年中共中央委员会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》;2016年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》;2018年中共中央《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》。这些立法政策的颁布与地方精神文明类促进型立法实践在时间上存在关联。

⑦参见2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)》第十段的有关论述。

⑧参见2016年中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》第二十五章“加强健康法治建设”的有关论述。

⑨封丽霞:《中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路》,《政治与法律》2017年第6期。

⑩参见《立法法》第七十三条第一款第一项(地方性法规可就下列事项作出规定):(一)为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项。

⑪图表标签内容分别为:促进型地方法规类型,现行有效的促进法规范数量,占比。

⑫由于是静态数量描述,因此只统计现行有效的地方促进型立法和已颁布但尚未实施的地方促进型法规。

⑬该表格展示了每五年段的国家促进法的地方执行性立法、修法数与该年段地方促进立法总数的比例,为直观展示其数量变化,所以没有化简比例。以下表7和表9情况相同,故不做重复说明。

⑭《立法法》第七十三条第一款第二项(地方性法规可就下列事项作出规定):(二)属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

⑮本文相关性分析和探索性数据分析所应用的工具为IBM SPSS 23版。

①⑥相关系数密切程度:系数小于0.3时,二者无相关;系数在0.3到0.5的区间时,二者为低度相关;系数在0.6到0.8区间时,二者为显著相关;系数为0.8以上时,二者高度相关。参见李红松、邓旭东主编:《统计分析方法与技术》,北京:经济管理出版社,2014年,第141页。

①⑦参见《延边朝鲜族自治州促进人参产业发展条例》《宁夏回族自治区枸杞产业促进条例》《海西蒙古族藏族自治州促进枸杞产业发展条例》《黔南布依族苗族自治州促进茶产业发展条例》《福建省促进茶产业发展条例》《景宁畲族自治县促进惠明茶产业发展条例》等。

①⑧例如《贵州省促进民族团结进步条例》《青海省促进民族团结进步条例》《湖北省促进革命老区发展条例》《广东省促进革命老区发展条例》《福建省促进革命老区发展条例》《湖北省乡村振兴促进条例》等。

①⑨参见《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》《浙江省人民代表大会常务委员会关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》《湖南省人民代表大会常务委员会关于保障和促进长株潭城市群资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区工作的决定》《安徽省促进皖江城市带承接产业转移示范区发展条例》《山西省促进雁门关农牧交错带发展条例》《辽宁沿海经济带发展促进条例》《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的决定》等。

②⑩刘松山:《中国立法问题研究》,北京:知识产权出版社,2016年,第353-354页。

②⑪本文考察“集中立法”的条件有三:首先是同年度相同类型的促进型立法法规数量大于3部;其次是相关年段中该促进型立法数量存在明显峰值;最后是该地方促进型立法数量的峰值与相关上位法或最新立法政策的时距。以此来排除偶然相似、稳定立法、上位法影响三种情况。

②⑫参见2007年《农业部关于确定全国农业机械化示范区的通知》;2007年《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》。

②⑬参见2012年国务院批转的人力资源和社会保障部、发展改革委、教育部、工业和信息化部、财政部、农业部、商务部制

定的《促进就业规划(2011-2015年)》。

②⑭2013年12月中中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》第三条第(八)项提出“法律法规是推广社会主义核心价值观的重要保证。要把社会主义核心价值观贯彻到依法治国、依法执政、依法行政实践中,落实到立法、执法、司法、普法和依法治理各个方面,用法律的权威来增强人们培育和践行社会主义核心价值观的自觉性。”

②⑮本文所指“横际移植”借鉴了“法律移植”概念,将发生在不同法律体系以及国与国之间的法律吸收、借鉴现象,变作在统一法律体系之下、一国之内地方立法吸收、借鉴的现象。相关考察要素有三:首先,存在典型意义的地方立法,即具有首创性;其次,同类立法之间存在明显的时间先后关系;再次,地方法规的体例结构相似;最后,同类立法不具有全国普遍性。该筛选条件用以排除因上位法规定、时间偶然性、社会普遍法治需求等导致的地方促进型立法相似的情况。

②⑯孙波:《试论地方立法“抄袭”》,《法商研究》2007年第5期。

②⑰参见2004年深圳市人大常委会颁布的《深圳经济特区信息化建设条例》、2007年宁波市人大常委会颁布的《宁波市信息化条例》。

②⑱表中的分则体例结构和相关排列是以《天津市信息化促进条例》为参照组,数字表示分则构成要素的排列顺序,没有数字的表示该地方法规没有制定相应章节。

②⑲杜维超、殷书建:《国家级新区先行先试法治化的制度成本》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

③⑩由于样本数量较多,出于篇幅考虑仅展示文本相似度较高的前三组促进型地方法规。

③⑪《我国将立法推动全民阅读已草拟初稿》,2013年8月4日, <https://news.sina.com.cn/c/2013-08-04/112827858428.shtml>, 2020年11月6日。

③⑫相似度=(相似地方法规条款数量-客观事实条款数量)÷该文本总条款数量。

③⑬丁祖年、栗丹:《地方立法精细化的内涵与路径》,《地方立法研究》2020年第4期。

③⑭王理万:《制度性权利:论宪法总纲与基本权利的交互模式》,《浙江社会科学》2019年第1期。

③⑮俞荣根:《立法后评估:法律体系形成后的一项重要工作》,《西南政法大学学报》2011年第1期。