



法治日报
星期二
2025年7月22日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

这一幅法治引领高质量发展生动画卷如何绘就

记者探访独具特色的“苏州立法现象”

赋予设区的市地方立法权十周年

□ 本报记者 朱宁宁

早在1993年，江苏省苏州市就被国务院批准为“较大的市”，自此依法获得地方立法权。32年间，苏州市人大及其常委会以立法为笔，以实践为墨，创造了诸多全国、全省首创的立法经验。截至目前，苏州已制定100件地方性法规，现行有效地方性法规72件。

2015年，修改后的立法法赋予全部设区的市地方立法权。立法权下放，苏州市人大及其常委会乘势而上，十年间共制定法规29件，修改53件（次），废止13件，立法数量占过去32年总量的42%。数量提升的同时，质量也不断提升，《苏州市生活垃圾分类管理条例》《苏州市供水条例》《苏州市数据条例》《苏州市城市更新条例》等一批法规先后被列为江苏省设区的市立法精品培育工程。

回顾这十年，苏州市人大及其常委会始终紧扣时代脉搏，回应民生关切，绘就了一幅法治引领高质量发展的生动画卷。近日，《法治日报》记者跟随全国人大常委会法制工作委员会研究室和办公厅新闻局组织的采访报道组赴苏州走访独具特色的“苏州立法现象”，探寻地方立法的“苏州样板”。

以法为力激活经济新动能

“作为已经扎根苏州十年的企业，我们深切感受到

地方立法对创新生态的塑造力。”苏州一家国家级专精特新“小巨人”企业创始人、总经理骆威对于地方立法如何精准地为科技型企业架桥铺路深有感触。

2023年7月1日起，《苏州市科技创新促进条例》施行。条例实施当年，该企业就切实享受到了红利。不但有项目通过苏州市重大成果转化项目获得资金支持，还成功申请多名姑苏重点产业紧缺人才并获得了补贴资金。

“条例实施两年来，企业获得了各级各类项目的补贴资金，对企业发展起到了极大的推动作用。这部条例可以说是为科技企业量身定制的‘护航法规’，为我们企业构建了从基础研究到成果转化全链条的法治保障体系，良好的法治环境和政策氛围让我们对未来的发展充满信心。”骆威说。

这家企业的发展轨迹，正是苏州科技企业在立法护航下成长的一个缩影。2024年，苏州全社会研发投入占GDP比重达4.15%左右，每万人高价值发明专利拥有量达468件，规上企业研发机构覆盖率达80%，高新技术企业超1.74万家。这些数据背后，是地方立法为创新主体“松绑减负”“赋能增效”的制度力量。

十年间，苏州始终将立法作为推动经济转型升级的重要抓手，不仅在科技创新领域，在数据、智能车联网等新兴领域也持续实现突破，实现了从“政策供给”到“法治引领”，从“要素支持”到“生态构建”，从“政府主导”到“多元协同”的深刻转变。

《苏州市数据条例》在全国率先对公共数据、企业数据和个人数据作出全面规范，被称为“综合性、探索性、引领性”的地方数据立法标杆，助力苏州建设全国数字化发展标杆城市；《苏州市智能车联网发展促进条

例》聚焦产业核心环节，支持龙头企业牵头组建创新联合体，为智能交通产业发展提供制度保障；《苏州市知识产权保护与促进条例》为企业创新筑起“防火墙”，苏州快审服务使专利授权周期缩短至半年以内，助力企业快速布局知识产权；《苏州市优化营商环境条例》不断完善市场化、法治化、国际化营商环境，打造苏州最强比较优势。目前，苏州正抓紧制定《苏州市低空经济促进条例》，积极抢占产业发展新赛道，为苏州打造“天空之城”保驾护航。苏州以法治先手棋抢占产业变革制高点，让创新始终在法治轨道上领跑时代。

以法为笔绘就历史名城新图景

“上有天堂，下有苏杭。”

苏州是全国首批24个历史文化名城之一，苏州古城距今已有2500多年的历史。被赋予地方立法权以来，苏州这座千年古城以法治为笔，勾勒出城市治理的现代化图景。

城市更新牵动民生幸福，关乎城市未来。今年6月1日起，《苏州市城市更新条例》施行。早在2021年，苏州就被住建部列为全国首批21个城市更新试点城市之一。此次通过立法，总结试点实践经验，推动城市结构优化、功能完善和品质提升，推动古城在更新中焕发新生。值得一提的是，该条例经苏州市十七届人大四次会议表决通过，这是苏州历史上首次由市人大常委会审议通过的实体性地方性法规。此外，苏州在江苏省内率先立法规范农村住房建设，制定《苏州市乡村建设条例》，自2024年5月1日起施行，从村庄规划到住房建设全流程进行了规范，推进城乡一体化，实现城乡共建共享。

历史文化保护也是苏州地方立法的一条主线。作为2500年未迁城址的历史文化名城，苏州于2017年制定了《苏州国家历史文化名城保护条例》。以这部综合性法规为核心，苏州构建了“1+N”保护法规体系，还制定了《苏州市古城墙保护条例》《苏州市大运河文化保护传承利用条例》，修改了《苏州市古建筑保护条例》《苏州园林保护和管理条例》《苏州市旅游条例》。再加上以往制定的《苏州市古树名木保护管理条例》《苏州市昆曲保护条例》《苏州市地名管理条例》《苏州市非物质文化遗产保护条例》《苏州市古村落保护条例》等法规，共同为古城保护提供了重要的制度支撑。

回顾这十年，苏州市人大及其常委会立足地方特色，通过精细化立法破解发展难题，紧扣城乡融合的时代命题，构建全链条活态传承体系。

从古城保护到城乡统筹，再到文化传承，苏州以“小切口”地方立法，既守护了“人间天堂”的历史底蕴，又为超大城市治理现代化提供了“苏州方案”。

以法之名守护绿水青山新画卷

生态文明建设也是苏州地方立法的重要主线之一。多年来，苏州通过一系列地方立法，为生态保护筑牢法治根基。

早在2014年，苏州就率先在全国出台《苏州市生态补偿条例》，至今仍发挥着重要作用。此外，还制定了《苏州市长江防洪工程管理条例》《苏州市河道管理条例》等多部生态保护领域法规。

近十年，苏州在生态立法上持续发力，制定了《苏州市生活垃圾分类管理条例》《苏州市太湖生态岛条

例》等地方性法规，修改了《苏州市阳澄湖水源水质保护条例》《苏州市湿地保护条例》等法规，其中，《苏州市太湖生态岛条例》是江苏省内首例以立法形式保护太湖岛屿的法规，从2020年11月至2021年4月，该条例仅用半年时间就出台了，是“小切口”“小快灵”立法的成功实践。

阳澄湖是苏州市重要的饮用水水源地和战略备用饮用水水源地。2018年，《苏州市阳澄湖水源水质保护条例》修改，进一步明确政府和保护机构职责，保护区范围，细化污染控制和生态补偿机制，强化了对苏州重要饮用水水源地的保护，在饮用水水源地保护和水污染防治上的特色更加鲜明，力度更大。同年修改的《苏州市湿地保护条例》，规范了湿地的保护、利用和管理，对湿地资源普查、监测等作了具体规定，进一步提高了全社会对湿地保护重要性的认识。

“党的十八大以来，地方立法实践有了新发展，相关理论研究也应当注入新内容。”被问及十年间苏州地方立法成绩单缘何如此亮眼，苏州市人大常委会法制工作委员会主任陈雪珍坦言，这得益于坚决贯彻新时代地方立法工作的五大要领，即“讲政治”“为人民”“敢担当”“有特色”“重落实”，在立法工作中，坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持把握职能定位、坚持立足地方实际、坚持能实施真管用，并以此为基础认真扎实做好立法工作，从实践和理论两个维度不断进行新探索。

以立法为刀破题发展，以法治为基护航民生。十年间，在创新沃土上勾勒发展蓝图，于古城肌理中编织保护网络，在生态画卷里注入绿色基因，苏州地方立法为新时代地方治理现代化树起标杆，书写了地方立法引领治理高质量发展的鲜活样本。

为何国家和政府要在生态环境法典中“唱主角”

说法典

□ 吕忠梅

生态环境法典草案共1188条，其中“国家”一词出现737次，“政府”一词出现646次，这与民法典中出现频率较高的“自然人”“法人”有很大不同。

虽然目前草案还在修改完善中，“国家”“政府”出现的具体次数可能会有变化，但生态环境法典以“国家”“政府”作为重要主体的格局不会变。

国家和政府为何在生态环境法典中“唱主角”，需从生态环境保护在现代国家中的地位和生态环境法典编纂的宪法实施属性等方面加以理解。

维护生态环境成为最新国家目的

纵观人类历史，国家的形成是一个复杂而漫长的过程。在国家的形成和发展过程中，“促进人的全面发展”“保障自由与安全”“维护和服务公共利益”等目的是国家存在的最根本理由，也是治理国家的公权力存在的合法性基础。国家目的随着社会不断发展和人与自然关系的变化不断演进，从世界范围看，从20世纪70年代开始直至今日，“维护生态环境安全”是最新、最重要的国家目的。



□ 本报记者 王雯 马金顺

《陕西省生活垃圾分类管理条例》（以下简称《条例》）近日获得通过，自7月1日起施行。《条例》的出台，意味着陕西生活垃圾分类迈入“有法可依”新阶段。

《条例》共9章52条，主要规定了规划与建设、源头减量、分类投放、分类收集、运输与处理、资源化利用和无害化处理、监督与保障、法律责任等内容。

垃圾分类是一项系统性工作。《条例》明确生活垃圾分类坚持政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜、简便易行、科学管理的原则。各级人民政府及有关部门、单位应当采取措施，加强生活垃圾源头减量、全程分类管理、资源化利用的宣传教育，增强生活垃圾源头减量、分类投放意识。学校应当将生活垃圾分类纳入教育内容，新闻媒体应当开展生活垃圾分类的公益宣传。

《条例》鼓励和支持开展生活垃圾分类处理的科技创新，促进生活垃圾减量化、资源化、无害化新技术、新材料、新设备的研究开发与转化利用，提高生活垃圾分类管理的科技水平。

聚焦源头减量，《条例》规定，县级以上有关部门和单位应当建立涵盖生产、流通、消费等领域的

值得一提的是，人类进入20世纪，工业革命在促进物质文明飞速发展的同时，也带来了严重的环境污染和生态破坏。一方面是环境污染导致严重的人身和财产损害，另一方面是将损害诉诸法律却得不到保护，这些对法律秩序提出了极大挑战，各国开始将应对环境问题纳入国家治理议程。因此，20世纪60年代中期以后，一些国家开始制定专门的环境保护法律。

伴随着人类进入21世纪，全球性气候变化、生物多样性减少、严重的环境污染，使生态环境问题成为风险社会的显著标志，各国也越来越深刻地认识到，生态环境问题关乎人的生存和发展，关乎国家安全和秩序、人民权利保障、公共利益增进、公平正义实现等根本问题，是当代国家存在的重要理由，也是治理国家的公权力存在的合法性基础，应该成为国家目的。

保护生态环境是国家的重要任务

从价值上看，国家目标是为实现国家目的而确定的更为具体的任务，两者之间是目的与手段的关系。

2015年，全国人大常委会通过《中华人民共和国国家安全法》，确立了包括国民安全、领土安全、主权安全、政治安全、军事安全、经济安全、文化安全、科技安全、生态安全、信息安全在内的完整的国家安全体系。2018年宪法修正案将“生态文明建设”写入宪法，并增加“美丽”的国家目标，完善国务院管理生态文明建设职能。

党的二十大报告对“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”进行了全面部署，提出了加快发展方式绿色转型，深入推进污染防治，提升生态系统多样性稳定性持续性，积极稳妥推进碳中和等新要求。党的二十届三中全会决定对进一步全面深化生态文明体制改革进行了整体部署，强调积极应对气候变化、生态失衡等风险，守住生态安全底线。

国家安全是国家生存的基础。生态安全作为国家安全的重要内容，是指人类在生产、生活和健康等方面不受生态破坏与环境污染等影响的保障程度，尤其是指生存与发展的不良风险最小以及不受威胁的状态。具体来说，可以概括为海洋生态系统、森林生态系统、草地生态系统、农田生态系统等四大生命系统和大气、水和其他资源等三大环境系统。这些系统的安全性，是支持地球生命、支持人类生存和社会经济发展的七大生态要素。这些要素，关乎中华民族的生存与发展，关乎人民福祉，也关乎国家政权，是其他各项安全的前提，是现代国家治理体系不可或缺的重要目标。

编纂法典是实现国家目标的重要方式

2018年宪法修正案将“生态文明建设”写入宪法，并增加“美丽”的国家目标，生态文明入宪，彰显中国特色社会主义事业总体布局的文明指向，使富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国建设具有了可

明燕法：一名人大代表的法治情

代表风采

□ 本报记者 赵红旗
□ 本报通讯员 张友志 文/图

老人不会用手机办理社保证证，村东头路灯不亮，张婶家合同有漏洞，李大爷接到诈骗电话，村西头垃圾站异味大……这是河南省开封市人大代表、尉氏县邢庄乡尹庄村党支部书记明燕法民情日记本里的记录。

“自从被尉氏县人民检察院聘为基层法律监督联络员，我更加深刻认识到普法宣传的重要性了，每个村都会有‘法律明白人’，就像蔬菜大棚里得有技术员一样。”明燕法颇有感触地说。

“基层法律监督联络员就像地里的‘墒情监测员’，早发现问题早解决问题。”明燕法说，去年村里推行垃圾分类，村民们嫌麻烦，他把基层法律监督联系点的“一贤三老”（热心乡贤、老党员、老教师、退伍老兵）请来当调解员，与村民们唠家常、讲利弊，如今村里路上连个烟头都难见。

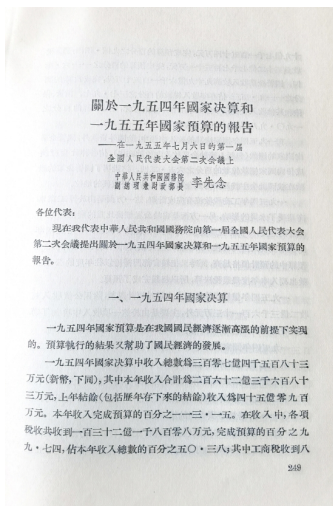
得知有位村民遭遇网络诈骗，明燕法找到尉氏县检察院检察长李琳，请他安排一线办案检察官把相关案例编成宣传册，贴在村头的普法宣传栏里，提升群众的防诈骗意识。村民们说：“这些案例比电视剧还实在，都是咱身边的‘活教材’。”

“尉氏县检察院以高质效检察履职助力乡村全面振兴所推行的‘四度工作法’，帮我们解决了大问题。”明燕法口中的“四度工作法”，正是尉氏县检察院紧扣涉农工作的四个发力点，即保障有力度、为民有温度、治理有深度、机制有效度。

“农民挣钱的辛苦钱都是汗珠子摔八瓣挣来的，隔壁村老张东挪西挪汗钱时，攥着检察官的手直掉眼泪。”明燕法说，最让村民们竖大拇指的是司法为民的温度，为帮助农民工讨薪，尉氏县检察院联合多个部门为876名农民工要回2197万元工钱。

制图/李晓军

馆藏文献说人大制度



关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告。

□ 王新英

1955年7月6日，一届全国人大二次会议听取国务院副总理兼财政部部长李先念作的《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》（以下简称《报告》）。

《报告》分为三个部分：一是1954年国家决算；二是1955年国家预算；三是增产节约，反对浪费，为完成1955年国家预算而奋斗。在《报告》中既可以看到过去一年国家财政收支执行情况，也可以看到新的一年财政资金的部署安排，包括收入多少、支出多少以及如何支出、支出的重点方向等情况。《报告》中指出：“1955年国家预算支出的首要任务是根据发展国民经济的计划，保证发展重工业，并相应地发展轻工业、农业、交通运输业和文化教育事业。”《报告》的第三部分特别就增产节约、反对浪费需要采取的八项具体步骤进行详细说明，提出明确要求。

1955年7月7日至15日，代表们进行小组讨论。1955年7月11日，全国人大预算委员会举行会议，审查预决算草案；1955年7月18日，会议听取分组审查意见；1955年7月28日，会议通过关于预决算的审查报告。一致认为1954年国家决算和1955年国家预算是国家利益和各族人民意志的反映，是发展我国国民经济、提高人民物质和文化生活水平、增强国防力量的重要物质保证。1954年国家决算总收入和支出是适当的，总的说来执行情况是良好的。1955年国家预算总收入、支出和结余是适当的，是符合本年国民经济计划需要的。

1955年7月30日，根据全国人大预算委员会的审查报告，一届全国人大二次会议通过决议，批准1954年国家决算和1955年国家预算，同意李先念作的《报告》。这是全国人大历史上首次审议和批准国家决算和国家预算的报告。

审查和批准国家的预算和决算，是宪法法律赋予人大的重要职权。1954年宪法第二十七条规定，全国人大有权“审查和批准国家的预算和决算”；第四十九条规定，国务院有权执行国家预算。1954年地方组织法第六条规定，县级以上地方各级人大在本行政区域内有权“审查和批准预算和决算”；第七条规定，乡级人大在本行政区域内有权“审查财政收支”。

审查和批准国家的预算和决算，是实施宪法法律的具体体现，也是人民当家作主、行使国家权力的重要体现。

（作者单位：全国人大图书馆）

首次审议和批准国家决算和国家预算报告