

# 地方立法支撑基层治理现代化问题研究

胡洋 胡雯丽

宜宾学院法学与公共管理学院, 四川 宜宾 644000

**摘要:** 随着国家治理重心下移, 基层社会治理现代化已成为全面深化改革的关键环节。本文梳理了地方立法的概念、特征及其在填补法律空白、细化上位法等方面不可替代的功能。进而, 深入分析了当前基层社会治理在主体能力、体制机制、法治德治基础等方面面临的现实困境, 论证了推进治理现代化的紧迫性与内在必然性。地方立法通过其地方性、创新性与实验性, 能够精准回应基层治理的独特需求, 是将治理理念转化为具体规则的重要桥梁。因此, 充分发挥地方立法的支撑与引领作用, 是破解基层治理难题、实现国家治理体系和治理能力现代化目标的务实路径。

**关键词:** 地方立法; 基层社会治理; 治理现代化; 法治保障; 市域社会治理

## 1 地方立法概述

### 1.1 地方立法的定义

地方立法是指特定的地方政权机关, 依法制定和变动效力不超出本行政区域范围的规范性文件法律活动的总称。具体而言, 是指省级及以下级别的立法主体制定地方性法规和地方政府规章的活动。广义上, 它包括享有立法权的地方人大及其常委会制定地方性法规, 以及地方政府制定地方政府规章的活动; 狭义上则仅指地方人大及其常委会制定地方性法规的活动。我国地方立法的主体包括三个: 一是省级立法主体: 省、自治区、直辖市的人大及其常委会和人民政府。二是设区的市级立法主体: 设区的市、自治州的人大及其常委会和人民政府。三是自治地方立法主体: 自治区、自治州、自治县的人民代表大会。

### 1.2 地方立法的主要特征

地方立法呈现出几个非常鲜明的特征:

首先, 它兼具从属性与自主性双重特征。遵循“不抵触原则”, 在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下立法, 保障国家法律落地; 同时可结合本地实际细化政策, 增强可执行性。

其次, 它具有适应性、针对性、特色性。能针对地方特定需求与问题, 制定细致且具地方特色的法规, 解决本地矛盾。

然后, 它体现了灵活性与创新性。可因地制宜展现地方特色, 其创新既推动法律体系完善, 也为国家立法提供参考与试验样本。

最后, 它具备先行先试性。通过创制性立法和“先行先试类规章”, 地方立法可以在国家未立法的领域先行一步, 填补法律空白, 为全国立法积累经验。

### 1.3 地方立法的功能与价值

地方立法在推进国家和地方治理体系过程中, 发挥着不可替代的功能。

其一, 它能完善制度供给, 提供治理依据。作为法治建设的重要内容, 地方立法可完善社

会治理配套法规, 为超大城市与市域治理提供制度安排与行动指南。

其二, 它能保障法律实施, 解决地方问题。通过实施性立法保障上位法落地, 通过创制性立法解决地方特有矛盾, 满足本地特殊需求。

其三, 它能推动改革探索, 服务国家大局。地方立法的灵活性与创新性可推动经济社会发展, 其先行先试功能为中央立法积累经验, 是国家法律体系的重要支撑与试验平台。

其四, 它能巩固治理成果, 提升治理效能。以法律规范固化治理成果, 为治理主体提供管理手段, 为矛盾纠纷提供解决路径, 从而提升市域治理现代化与法治政府建设水平。

## 2 基层社会治理现代化的必要性

当前, 我国社会正经历着广泛而深刻的变革, 基层社会作为国家治理的基石, 其治理体系能否实现现代化, 直接关系到国家的长治久安和人民的幸福安康。推进基层社会治理现代化, 是基于当前基层社会存在的一系列严峻问题与现实挑战, 以及实现国家长治久安战略目标的必然选择。其必要性具体体现在以下方面:

### 2.1 是实现国家治理现代化的内在要求

基层治理是国家治理的基石, 其现代化直接关系到国家顶层设计目标的实现。

首先, 它是国家治理体系的“基石”与“末梢”。基层治理作为政策落实的“最后一公里”, 是人民感知公共服务效能与温度的“神经末梢”, 基层不稳则国家治理根基不牢。

其次, 它是推进全面依法治国的根本动力。乡村与市域社会治理的深化, 亟需法治保障, 基层社会治理现代化正是推动法治社会建设的重要动力。

最后, 它是回应社会主要矛盾转化的必由之路。面对超大城市治理难题与人民群众更高需求, 唯有治理现代化才能有效应对, 打通国家治理“神经末梢”, 确保政策落地生根。

### 2.2 是化解基层社会现实困境的迫切需求

我们必须正视, 当前基层治理在实践中仍

面临多重困境，必须通过现代化转型予以破解：

首先，治理主体薄弱与缺失。乡村治理主体素质偏低、力量不足，人才外流导致村民自治缺位；城市社区居民参与性不高，常处于被动管理状态。

其次，治理体制机制不健全。权责不清、协同不畅制约效能提升，基层政府常陷入“夹心层”困境，主体间难以形成治理合力。同时数字化应用存在资源分配不均、技术人才不足等问题，制约治理效能。

最后，在治理方式上，法治与德治基础薄弱。群众“信访不信法”现象突出，基层政府息事宁人的做法弱化了法律权威；德治模式约束力下降，乡村普法与法律服务保障不足，法律救济缺乏长效机制。

### 3 地方立法对基层社会治理的制度支撑

“制度优势是一个国家最大的优势”。在基层社会治理场域，这一优势的根基在于“制度供给能否先于治理需求”。作为国家立法体系的“末梢神经”，地方立法以其“实施性、补充性、先行性”三重属性，在乡村振兴、市域治理、超大城市运行等关键场景中，为基层治理现代化提供可预期、可问责、可纠错的制度基础设施。

#### 3.1 填补国家立法空隙

##### 3.1.1 乡村振兴领域

《乡村振兴促进法》以“促进型”立法定位，为国家战略提供了框架性指引，却难以覆盖村庄规划、集体资产管理、乡贤回归等“最后一公里”事项。四川、湖北、浙江、江西等省迅速出台《乡村振兴促进条例》，通过“条例群”形式将上位法的针对事项、义务、责任细化，把国家战略转译为基层可操作的治理语言。

##### 3.1.2 市域治理领域

我国目前尚无统一的《市域社会治理法》，边疆民族地区面临“国家法太粗、习惯法太碎”的双重缝隙。法律赋予自治州、自治县“变通立法”权，为市域治理提供“小切口”规范。

##### 3.1.3 超大城市领域

面对人口倒挂、风险外溢、治理负荷“三大难题”，北京、上海、深圳等超大城市将地方立法作为“制度减震器”，发挥其实施性、补充性、先行性功能。通过梯度释放三项功能，把“基层治理需求”快速转译为“制度供给”。

#### 3.2 多元治理主体的权责法定

社区、社会组织、社工、社区志愿者、社会慈善资源是基层治理的“五根手指”。过去“联动”靠会议纪要、靠领导批示，存在“责任虚化、经费断档”风险。地方立法通过“权责清单+流程标准”实现主体激活，“五社”由“可以联动”变为“必须联动”，治理责任由“软约束”升级为“硬法定义务”。

### 3.3 配套制度与评估体系

设置法治乡村质量评价指标，实现从“原则要求”到“可量化”。宋才发团队开发的“法治乡村质量评价指标体系”在四川省试点，设置“6个一级指标—24个二级指标—62个三级指标”，把“党组织领导法治建设”等纳入量化打分，评价结果与“乡村振兴先进县”评比挂钩。指标体系的“指挥棒”效应，使法治乡村建设由“口号”转为“硬考核”。

设区的市设置文明行为促进型立法管理性规范，结合“软倡导”与“硬处罚”。39个设区的市文明行为立法均设置“禁止性条款+行政处罚”，同时，法定化部门职责，明确“公安、交通、民政”等主管部门在文明促进中的具体权限，避免“多头管理、无人负责”。文明行为立法实现“倡导—约束—惩戒”闭环。

综上所述，地方立法把国家治理宏大叙事转译为基层可感可及的制度细节。由此，基层治理现代化不再依赖“运动式”动员，而是依托“制度沉淀”形成的稳定预期，为“制度效能激活”奠定结构性基础。

### 4 地方立法对基层社会治理的制度推动

基层治理效能的提升不仅依赖制度的有无，更取决于制度能否被持续激活、整合与更新。地方立法作为连接“制度文本”与“治理实践”的关键环节，在主体权责界定、资源整合机制、制度创新路径方面，发挥着不可替代的作用。

#### 4.1 推动主体激活

##### 4.1.1 社会组织参与机制的法定化

在基层治理中，社会组织承担着服务供给、矛盾调解、政策倡导等多重功能，但其参与常常面临权责不清、程序不明的制度障碍。对此，地方立法通过设定“权利清单+负面清单”的方式，明确社会组织在社区协商、项目申报等环节中的法定地位和操作程序，压缩行政自由裁量空间，提升其制度预期与参与意愿。这不仅增强了其参与公共事务的制度保障，也提升了治理过程的透明度与回应性。

##### 4.1.2 新乡贤制度化的法治路径

新乡贤作为乡村治理的重要社会力量，但当前新乡贤的参与多依赖于传统道德感召和个人威望，缺乏明确的法律定位和程序保障，其参与治理的方式和边界亟需制度规范。地方立法通过设定乡贤遴选标准、组织形式、职责权限及退出机制，将其纳入村民自治体系，实现从“道德权威”向“制度角色”的转化。一方面，立法明确乡贤可通过法定程序进入村“两委”或集体经济组织，提升村庄治理的组织化水平；另一方面，通过设定履职考核、信息公开等制度，保障乡贤治理的合法性与持续性。

## 4.2 推动资源整合

### 4.2.1 社区集体经济发展的制度保障

社区集体经济作为基层治理的重要物质基础,其发展面临资金短缺、产权不清、治理结构不健全等问题。地方立法通过明确集体资产的产权归属、收益分配机制、民主决策程序及风险防控责任,构建起“资产一权力一责任”三位一体的治理结构,有效提升了资源配置效率与居民参与积极性,增强了社区治理的财政自主性与服务供给能力。

### 4.2.2 数字技术嵌入治理的制度授权

数字技术在基层治理中的广泛应用,需以立法形式明确其使用边界与责任机制。地方立法通过设定数据收集、共享、存储、删除等环节的程序性规则,保障居民知情权与隐私权,降低技术治理的制度风险。立法还通过设立数据治理协调机构、明确平台责任、建立算法审查机制等方式,推动政府、企业与公众之间的数据协同与信任建设,提升数字治理的合法性与有效性。

## 4.3 推动持续创新

设区的市被赋予“基层治理”立法权后,成为制度创新的重要试验场。地方立法通过“先行先试—效果评估—制度提炼—层级上升”的路径,将地方经验转化为更高层级的制度安排。部分设区市通过制定先行性法规,探索社区协

商、网格治理等机制,经过省级评估后上升为地方性法规,最终为国家立法提供制度样本。

综上所述,地方立法通过明确主体权责、整合治理资源与推动制度创新,构建起从“制度建构”到“效能转化”的完整链条。在治理实践中,立法不仅提供了行为依据,更通过程序设定、责任配置与评估机制,推动治理要素协同运行与持续优化。这一递进逻辑不仅提升了基层治理的制度化、规范化、程序化水平,也为国家治理体系和治理能力现代化提供了稳定而可持续的制度支撑。

## 5. 结语

地方立法作为连接国家宏观法律体系与基层微观治理实践的枢纽,不仅能够有效填补国家立法在乡村振兴、市域治理等领域的空白,将宏观的治理理念转译为具体的制度规则;更能够将多元治理主体纳入法治化轨道,从而破解基层治理中“责权利”不清的难题。随着基层治理实践的不断深入,地方立法应继续在坚持法制统一的前提下,进一步探索制度创新的路径。通过立法固化治理成果、整合社会资源、规范纠纷解决,将基层治理的制度优势转化为实实在在的治理效能,为构建共建共治共享的社会治理新格局提供坚实的法治保障。

## 参考文献:

- [1] 李静雪,陈宏光.地方创制性立法研究[J].社会科学动态,2025(3):41-47
- [2] 叶璇同.充分发挥地方立法在超大城市现代化治理中的作用[J].公民导刊,2025(5):34-36
- [3] 赵竹茵.国家治理体系现代化的路径研究——以地方立法为切入点[J].兰州学刊,2016(12):152-158
- [4] 陈然.“枫桥经验”视角下乡村治理的现代化路径探究[J].山西省政法管理干部学院学报,2024,37(2):85-87
- [5] 曲珍,齐美拉姆,雷彬郁.“三治融合”打开乡镇基层社会治理新局面[J].村委主任,2024(7):130-132
- [6] 丁海峰.“五治融合”赋能基层应急治理能力现代化——基于湖南省Y乡应急管理实践的案例分析[J].中国应急救援,2024(1):24-32
- [7] 杨焱.边疆民族地区市域社会治理现代化法治保障研究[J].河南牧业经济学院学报,2022,35(2):72-77
- [8] 张宏霄,陈茜.“五社联动”助推基层治理现代化路径研究[J].改革与开放,2023(15):38-45
- [9] 宋才发.“三治合一”乡村治理法治体系构建研究[J].贵州民族大学学报(哲学社会科学版),2024(2):153-170
- [10] 郑智航.当代中国国家治理能力现代化的提升路径[J].甘肃社会科学,2019,(03):36-44. DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2019.03.006.
- [11] 魏来.党建引领下社会组织参与基层治理的困境与突破[J].区域治理,2025(8):0068-0070

**作者简介:** 胡洋(2005.04—),女,汉族,四川宜宾筠连,本科在读,研究方向:基层治理方向。  
胡雯丽(2005.05—),女,汉族,四川乐山沙湾,本科在读,研究方向:基层治理方向。

**项目信息:** 宜宾学院科研项目:数据平台企业的反垄断规制研究(2021PY31)。