

附件 2

**巴中市哲学社会科学规划项目
结项申请书**

立 项 编 号 BZ25YB054

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 推动巴中市地方性法规列入普法进入执法融入司法
实施路径研究

项 目 负 责 人 蔡丽琼

所 在 单 位 中共巴中市委党校

填 表 日 期 2025 年 9 月 30 日

**巴中市社会科学界联合会制
2025 年 3 月**

声明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是否

成果是否涉密：是否

项目负责人（签字）

年 月 日

填表说明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。
课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），
并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，
其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，
三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称	推动巴中市地方性法规列入普法进入执法融入司法实施路径研究						
结项成果名称	推动巴中市地方性法规列入普法进入执法融入司法实施路径研究						
是否变更	A、是 B、否		变更的内容				
原计划成果形式			现成果形式				
原计划完成时间	年 月 日		实际完成时间		年 月 日		
项目负责人及参与人员变更情况							
原负责人	姓 名		性别		民族		出生日期 年 月
	所在单位			行政职务			专业职务
	通讯地址				联系电话		
现负责人	姓 名		性别		民族		出生日期 年 月
	所在单位			行政职务			专业职务
	通讯地址				联系电话		
原参与人员	姓 名	单 位		职 称		联系 电话	

现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系 电话

二、申请人所在单位审核意见

(审核事项:1.成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容;2.最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。)

该成果无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容; 最终结果的内容质量符合预期研究目标。

签章

年 月 日

三、县（区）社科联意见

(审核事项:1.成果有无意识形态问题; 2.是否同意结项。)

单位(公章) :

负责人签字:

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题: 有否

2.是否同意结项: 是否

3.鉴定等级: 优秀良好合格

主审专家签字:

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位（公章）：

年 月 日

最终成果

推动巴中市地方性法规列入普法进入执法 融入司法实施路径研究

蔡丽琼

一、前言：背景、理论与现实意义

（一）从“纸面之法”到“行动之治”的深刻转变

地方性法规是中国特色社会主义法律体系的关键一环，是国家立法权在地方的延伸与具体化，承载着将国家顶层设计与本地具体实际相结合、解决地方特定治理难题的重要使命。巴中市人大及其常委会立足市情，聚焦民生关切与发展重点，相继出台了《巴中市石窟保护条例》《巴中市乡村清洁条例》《巴中市扬尘污染防治条例》《巴中市文明行为促进条例》《巴中市红军文物保护条例》《巴中市烟花爆竹燃放管理条例》等一系列极具巴中特色的地方性法规，为城市治理现代化提供了初步的法制框架。

然而，巴中市在地方性法规实施过程中面临多重现实挑战。一方面，巴中市地处山区，地形分散，农村人口居住占比高，普法宣传和执法司法资源难以实现全面覆盖。同时地区经济基础较为薄弱，财政投入有限，不仅制约了普法宣传的广度和深度，也影响了执法司法队伍的专业化建设，兼具法律素养、地方知识和政策执行能力的复合型人才缺口较大。另一方面，当前巴中地方性法规治理效能尚未完全释放，“重立法、轻实施”的现象在一定程度上存在。具体表现为三方面：一是社会认知的“浅层化”。公众对法规的知晓多停留在“听说过”层面，对具体权利义务、禁止性条款认知模糊；二是执法环节的“软化”。部分执法部门存在“不会用、不敢用、不愿用”的情况，运动式执法、选择性执法时有发生，执法标准不统一；三是司法适用的“边缘化”。法院、

检察院在裁判文书中主动、规范援引地方性法规作为裁判依据的案例极少，法规未能深度融入司法裁判逻辑。这些问题制约了地方性法规应有的治理效能的发挥，使其难以从“纸面上的法”真正转变为“行动中的法”。因此，切实推动巴中市地方性法规“列入普法、进入执法、融入司法”（以下简称“三入”），已成为当前提升巴中市治理体系和治理能力现代化的迫切课题。

（二）多维视角下的“三入”工作理论支撑

1. 优化法治内部循环

法治是由立法、执法、司法、守法等子系统构成的庞大复杂系统工程。各子系统并非孤立存在，而是相互关联、相互作用，形成一个动态平衡的有机整体。地方性法规的“三入”工作，本质上是优化法治系统内部能量与信息流动的过程。其中，“列入普法”是向守法系统输入信息，培育法治文化；“进入执法”是激活执法系统，将规范转化为治理行为；“融入司法”则是通过司法系统进行最终的校验、纠偏和权威确认。推动“三入”，就是要打通子系统间的壁垒，强化协同效能，保障法治系统的整体性、协调性和运行顺畅。

2. 破解“政策悖论”

地方性法规实质上是具有强制力的公共政策。其执行效果深受政策本身的质量、执行机关的特性、目标群体的构成、环境因素等因素影响。展开对“三入”路径的研究，则是对上述因素的全面优化，通过精准普法改善目标群体接受度，通过能力建设和机制优化提升执行机关效能，通过立法后评估和完善配套制度提升政策质量，从而有效破解“政策制定轰轰烈烈、政策执行无声无息”的悖论，推动地方性法规落到实处。

3. 塑造法治习惯

普法教育的核心目标不仅是传播法律知识，更在于引导社会成员行为改变，而行为改变需经历“法律认知—态度认同—行为遵循”的连续过程。有效的“列入普法”工作，必须遵循一定的规律：首先通过多渠道、多形式的信息解决公众“知法”的问题；然后通过以案释法、价值共鸣等方式，帮助公众建立对法规背后法治精神的情感认同和价值信仰，解决“信法”的问题；最后通过营造环境塑造、完善激励约束机制，推动公众形成“守法”的自觉发生。从本质上讲，“三入”工作是一项系统的社会行为引导工程。

(三) 服务于巴中高质量发展大局

1. 提升地方治理效能，破解“城市病”

推动“三入”工作，能确保地方性法规“落地生根”，直接服务于全国文明城市创建、生态环境保护、历史文化传承等中心工作。《文明行为促进条例》的全面落实，可精细规范市民行为，提升城市文明程度；《红军文物保护条例》的深入执行，将为守护好巴中的红色根脉提供强有力的法治保障。

2. 优化法治化营商环境，培育区域竞争新优势

稳定、公平、透明、可预期的法治环境是最好的营商环境。通过规范化的执法行为、统一的司法尺度，可以为各类市场主体提供明确的行为指引和稳定的法律预期，降低制度性交易成本，吸引更多优质资本和人才“落户巴中、兴业巴中”，为推动巴中发展注入法治动力，助力培育区域竞争新优势。

3. 保障公民合法权益，提升群众法治获得感

地方性法规大多关乎民生福祉。在环境污染、市容管理、文物保护等领域地方性法规的有效实施直接关系到人民群众的切身

利益。推动“三入”工作，能让法规有效保障市民环境权、文化权等合法权益，让人民群众在每一个执法行为、每一起司法案件中都能感受到公平正义，切实提升幸福感和安全感。

4.完善立法工作闭环，实现“良法善治”

立法、实施、评估、修订是完整的立法工作闭环。通过观察执法司法实践，能够真实检验立法质量，及时发现法规存在的模糊、冲突或滞后之处。推动“三入”工作，将为法规的“立改废释”提供鲜活、精准的实践依据，推动巴中市立法工作从“有法可依”向“良法善治”迈进。

二、现状审视：巴中市“三入”工作的成效与深层短板

(一) 已取得的初步成效

1.普法工作的初步尝试

节点化宣传已有覆盖，在“宪法宣传周”等重要时间节点，能够在广场、社区、学校等场所开展集中宣传活动，在主流媒体和公共场所形成了一定的宣传声势。部门化启动开始显现，城管、环保、文旅等部分执法部门初步启动了“谁执法谁普法”责任，将普法融入执法，坚持“宣传教育为主、处罚为辅、宣教结合”的工作原则。基础性资料有所准备，司法行政部门及部分法规实施主体单位编印了一些法规宣传册、解读手册等基础资料，为普法工作提供了初步的物质支撑。新媒体阵地初步触及，全面运用新媒体普法力度，以微信公众号、微博、抖音、官网等各类新媒体普法平台为载体，利用微视频、图片等直观、生动的普法方式，推动普法工作从“线下”向“线上线下融合”延伸。

2.执法工作的初步探索

专项执法行动开展，围绕《巴中市扬尘污染防治条例》《巴

中市烟花爆竹燃放管理条例》等重点法规，组织开展专项执法行动，针对建筑施工扬尘、违规燃放烟花爆竹等突出问题进行集中整治，取得阶段性成效。“说理式执法”初步实践，全面落实行政执法“事前事中事后”全过程普法工作机制，将普法融入到日常巡查、信访处置、线索核查、案件查办、文书送达等全过程，结合案情对案件当事人、利害关系人及周边群众进行充分释法说理，利用执法文书将相关的法律法规、政策依据、危害后果等告知行政相对人，推动普法从“事后处置”向“事前预防”转变。

3. 司法工作的零星参照

公益诉讼开始关注，检察机关在履行公益诉讼监督职责时开始关注《巴中市石窟保护条例》《巴中市红军文物保护条例》等地方性法规的落实情况，并将法规要求作为判断行政机关是否依法全面履职的考量因素。但裁判文书未有提及，通过以“全文”方式在中国裁判文书网上检索巴中市现行有效的地方性法规，发现在审理涉及环境污染、文物保护等领域的民事、行政案件时，法院在裁判文书的说理部分，几乎没有将地方性法规作为论证理由和裁判的补充依据。司法与执法协同初步探索，部分基层法院、检察院与行政执法部门建立了简单的案件移送机制，在涉及环境污染、文物保护等领域的案件中，司法机关会参考行政执法过程中依据地方性法规收集的证据材料，为案件办理提供辅助支撑。

(二) 存在的深层问题与短板

1. “列入普法”：普法精准度与渗透力不足

一是责任体系“碎片化”。“谁执法谁普法”责任制仍停留在原则性要求层面，缺乏刚性的考核细则和问责机制。多数部门没有制定年度法规普法清单，普法任务多由司法局承担。各部门普法

工作呈现“孤岛”状态，城管、环保、文旅，资源分散，未能形成集约效应和品牌合力。缺乏市级统筹平台整合资源、策划主题、评估效果，导致普法工作“碎片化”。二是内容形式“程式化”。普法内容生硬，照搬法条，语言较为枯燥，“不得”、“应当”、“处罚”等命令式词汇较多，可读性不强，距离当地群众的语言体系和接受习惯距离较远。形式上较为单调，主要是发传单、拉横幅、摆展板，对短视频、动漫、直播、互动 H5 等新媒体形态运用不足，缺乏爆款产品和现象级传播案例，难以吸引群众主动关注。三是对象策略“模糊化”。普法宣传往往采取“大水漫灌”模式，没有对受众进行精准画像和细分。比如说，在农村地区，对宅基地管理、畜禽养殖污染等涉农法规宣讲不足。针对《巴中市扬尘污染防治条例》重点影响的建设单位、运输企业司机，《巴中市文明行为促进条例》重点规范的商户、车主，《巴中市红军文物保护条例》主要涉及的文旅单位、周边居民等不同群体，未设计差异化、定制化的普法内容和传播策略，导致普法投入产出比低。四是效果评估“虚无化”。当前的普法工作主要表现为“活动开展了”、“资料发放了”、“报道发表了”，对于“公众知晓率提升了多少？”“关键条款理解了多少？”“行为模式改变了多少？”等核心效果指标，缺乏科学、系统的评估手段，无法为普法工作优化提供数据支撑，导致“重形式、轻实效”。

2.“进入执法”：效能不彰，规范化与协同性存在硬伤

一是配套细则缺位。法规出台后，相应的《实施细则》《执法工作流程指引》等配套制度未能同步出台或严重滞后。导致一线执法人员在面对具体问题时，对“如何认定违法？”“证据标准是什么？”“罚多少才合适？”等问题把握不准，只能凭个人经验理解

行事，易引发执法争议和廉政风险。二是部门协同不足。对于《巴中市文明行为促进条例》这类综合性法规，管理事项横跨城管、公安、交通、市场监管、文旅等多个部门。部门间的职责边界虽有原则划分，但具体到交叉地带、模糊地带，普遍存在“都管都不管”的推诿现象，导致“多头执法”与“无人执法”并存。缺乏高效的跨部门信息共享、联合执法、案件移送的平台和机制，导致执法合力难以形成。三是执法能力“不适应”。部分执法人员对地方性法规的立法宗旨、精神实质和具体条款学习不深、理解不透，特别是对新法规的掌握跟不上立法速度。在调查取证、法律适用、文书制作、舆情应对等方面的专业能力有待提升，“不会查、不敢罚、罚不准”的问题在一定范围内存在。四是监督机制“软约束”。人大监督多以执法检查、听取报告等程序性监督为主，对执法实效的深度追踪和刚性约束不足。行政机关内部监督有时流于形式。社会监督、舆论监督渠道虽已建立，但反馈问题的处理效率和结果公示不够透明，未能对执法不作为、乱作为形成有效震慑。

3.“融入司法”：渠道不畅，主动性与引导性明显欠缺

一是适用意识不强。法官、检察官在办案中存在明显的上位法倾向，更多的是从法律、行政法规中寻找依据，对地方性法规的关注度不高，视为可有可无的“参考”而非必须适用的“依据”。法官引用地方性法规将承担论证责任和审查压力，并且无须为没有引用地方性法规承担责任。^①担心适用地方性法规会在上诉、申诉中带来风险，保守心态较为普遍。二是机制引导空白。全市两

^①李红军、徐瑶：《地方立法的司法态度——基于 18 个较大的市地方性法规判决书引用现状的实证分析》，载《山东大学学报》（哲学社会科学版）2018 年第 2 期，第 65 页。

级法院、检察院内部，缺乏关于鼓励、规范和考核地方性法规司法适用的内部文件、工作指引或激励机制。在法官、检察官的绩效考核、案件质量评查、优秀案例评选等体系中，是否主动、准确适用地方性法规并非评价指标，导致司法人员缺乏内在动力。^②

三是府院联动不足。立法机关、行政机关与司法机关之间关于法规理解的常态化沟通机制缺乏。人大在立法后很少组织面向法官、检察官的专场立法解读。司法机关在办案中遇到的法规适用疑难，缺乏向立法机关请求解释的正式渠道。行政执法中遇到的普遍性问题，也难以形成司法建议反馈给行政机关。

四是案例指导稀缺。全市范围内缺乏系统性地挖掘、培育、提炼和发布适用地方性法规的典型案例的工作机制。缺乏权威的案例指引，导致后续类似案件的司法人员无例参考，进一步加剧了适用的随意性和保守性。地方性法规的弱司法适用性不仅导致立法资源的浪费，还会影响配置央地的立法权。

三、实施路径：系统化、可操作的具体方案

（一）构建全域覆盖、精准滴灌的普法新格局

1. 构建“全主体”普法责任体系

对于市人大常委会这一立法机关而言，在新法规颁布后一定时期，组织召开新闻发布会，权威解读立法背景、核心内容和特色条款，并可发布官方法规释义白皮书和一图读懂等标准化宣传物料。对于市人民政府及其部门而言，严格落实“谁执法谁普法”责任制度，具体而言，根据法规内容，明确每一项法规的主责普法部门和协同部门，清单向社会公布。每个主责部门组建一支由

^②温秉均、董储超：《地方性法规弱司法适用性及其强化路径——基于J省N市的样本考察》，载《南海法学》2023（6），第22页。

立法参与者、业务骨干、法律顾问构成的宣讲团，名单和课程库报市司法局备案，接受“点单式”预约宣讲。同时将普法责任落实情况纳入部门年度法治政府建设考核。对于司法机关来说则严格落实“谁办案谁普法”责任，在审理、调解涉及地方性法规的案件时，将普法教育贯穿始终，定期发布以案释法典型案例。

2. 制定“一规一策”的普法实施方案

每部法规公布后，由市司法局牵头，会同主要实施部门，在一定时间范围内制定出台详尽的相关条例普法实施方案。方案包含以下几个方面：普法目标：设定清晰的量化指标（如重点人群知晓率 $\geq 90\%$ 、公众总体知晓率 $\geq 70\%$ ）和目标。责任清单：以清单形式明确所有相关部门的普法任务、完成时限和责任人。重点人群画像：精准识别法规核心影响对象（如对《扬尘条例》—建设单位项目经理、运输车队队长、渣土车司机；对《文明行为条例》—餐饮商户、宠物主人、电动车驾驶员）。阶段任务：划分为“集中宣传期（法规施行前 1 个月至后 3 个月）”和“常态化宣传期”，分别明确工作重点。资源预算：详细列明所需经费、物资、人力并确保落实。效果评估方案：设计评估指标体系和方法。

3. 打造“巴法之声”普法品牌矩阵

一方面，在打造大众化宣传产品方面可尝试以下几个方面：将每部法规的核心内容提炼成直观易懂的信息长图；针对重点条款，制作每集 3-5 分钟的系列动漫短片，在公交移动 TV、户外大屏、学校、社区循环播放，选取几条主要线路，将车厢内打造成移动的法规宣传栏；选取真实或改编的典型案例，邀请本地网红、村干部，用巴中方言拍摄成接地气、有剧情的短视频，在抖音、快手、微信视频号等平台投放；可尝试与巴中广播电台合作，开

设每日 5 分钟普法栏目，用方言讲解法规；将法规内容融入法治公园、法治广场、法治长廊的建设中。另一方面，不仅注重打造大众化宣传产品，还需要精准推送。与电信运营商合作，利用基站定位，向进入建筑工地、历史文化街区等特定区域的用户发送相关法规提示短信。利用大数据，向特定行业、特定年龄段的市民定向投放普法广告。同时，为村（社区）法律明白人、企业法务人员提供包含讲稿、PPT、视频的标准化培训包，同时，组织“法律明白人”、网格员，利用晚上或农闲时间，在村社院坝召开“星空下的普法会”，发放图文并茂的“普法扇”、“普法围裙”等。

4.实施“法治素养提升”工程

“关键少数”领头学，将地方性法规纳入市委常委会、市政府常务会议会前学法和党校主体班次必修课。借助“巴中干部讲习堂”开展专题培训，邀请立法专家、业务能手、法官检察官为干部授课。常规组织开展“法治体检”活动，为重点企业提供合规培训。召开行业政策说明会，由执法部门讲解法规要求和常见违法风险点。

5.建立普法效果科学评估体系

设计由“过程指标”、“输出指标”、“结果指标”、“影响指标”构成的四级评估模型。其中过程指标包括活动次数、覆盖人数、材料发放量、媒体曝光度等。输出指标包括产品数量、质量、传播量（阅读量、点赞、转发）。结果指标（核心）包括通过问卷调查（线上+线下）、电话抽样调查测量公众知晓率、通过焦点小组访谈、知识测试测量理解度。影响指标包括通过对比法规实施前后期的执法数据（违法数量、投诉举报量）、社会数据（如空气质量指标、市容环境投诉量）来间接评估行为改变率。

（二）推行规范高效、智慧协同的执法新模式

1.健全“1+N”配套制度体系

建立法规实施“工具包”，确保法规施行时配套制度同步到位，对法规中的原则性条款进行细化解释。细化处罚阶次和适用条件，压缩自由裁量空间，确保同案同罚。例如，2025年5月，巴中被授予全国文明城市称号，巴中目前正在从文明城市向幸福城市嬗变，在这个过程中，《巴中市文明行为促进条例》亟需发挥作用，条例中“随地吐痰”行为，基准可明确：首次发现，批评教育，责令现场清理；第二次发现，罚款50元；第三次及以上，罚款100-200元等诸如此类标准。还包括明确执法检查流程、取证要求、文书制作规范。提供全套标准化文书模板。针对执法中可能遇到的疑难问题，提供权威解答。

2.深化“综合查一次”改革

对市场主体涉及多部地方性法规的检查事项，进行整合，制定“一张清单”。根据信用等级实施差异化检查频次，对信用良好的主体减少打扰。一次检查，各部门互认结果，杜绝重复检查。

3.构建“立体化”执法监督网络

运用专题询问、质询、特定问题调查等刚性监督手段。建立人大代表执法监督员制度，邀请代表参与随机抽查和暗访。检察机关常态化开展行政违法行为监督和行政公益诉讼。法院通过发布行政审判白皮书、司法建议等方式进行监督。全面推行执法公示制度，处罚决定书原则上全文公开。开通“随手拍”举报平台，落实奖励和反馈机制。定期举办“执法开放日”活动。建立与媒体的常态化沟通机制，对媒体反映的执法问题快速响应、及时查处。

（三）建立主动适用、案例引导的司法新机制

1.建立司法适用前置引导机制

立法后即时解读，每部新法规公布后，由市人大法工委组织立法起草团队、专家，为全市法官、检察官举办专场立法解读会，深入讲解立法背景、宗旨、条款含义和预期达到的社会效果。发布《适用指引》，由市中级人民法院牵头，针对重要法规，研究制定适用条例的指引，下发全市法院参照执行。

2.完善案例指导制度

推行案例培育机制，市中院、市检察院每年发布案例征集通知，鼓励基层院和法官、检察官申报在办案中成功适用地方性法规的案例。对具有潜力的案件，上级院可进行跟踪指导。组织案例评选与发布，每年组织评选“巴中市地方性法规司法适用十大典型案例”，予以发布，编印成册，并纳入法官、检察官培训教材。建设案例库，在法院、检察院内部办案系统中嵌入“地方性法规案例库”，支持关键词检索和智能推送，为办案人员提供即时参考。

3.强化府院联动与反馈

将地方性法规司法适用情况作为府院会议固定议题，定期通报情况、研究问题。法院、检察院就办案中发现的法规本身或实施中的普遍性问题，向立法机关或行政机关发出司法建议、检察建议，并建立跟踪督办机制。检察机关在履行公益诉讼职责中，应积极运用《巴中市石窟保护条例》《巴中市红军文物保护条例》等作为提起诉讼和支持起诉的法律依据。

结语

推动巴中市地方性法规全面、准确、有效地“列入普法、进入执法、融入司法”，是夯实法治巴中建设根基的战略性工程，也是一项复杂的系统工程和长期的攻坚任务。当前，巴中市正处于老

区振兴发展的关键阶段，“三入”工作的深入推进，不仅能让本地“良法”摆脱“纸面化”宿命，更能为城市治理现代化提供坚实法治支撑。未来，需以系统化思维统筹“三入”工作，通过构建全域精准普法格局、推行规范协同执法模式、建立主动适用司法机制，打通地方性法规实施的“最后一公里”。唯有如此，才能真正实现“良法善治”，让地方性法规成为推动巴中高质量发展、提升群众幸福感的重要力量，为巴中老区振兴塑造独特的法治竞争优势。