

# 适应时代特点提高地方立法质量

黄永忠

中央全面依法治国委员会第二次会议强调，发展要高质量，立法也要高质量。要积极推进重点领域立法，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法质量和效率，不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，推动形成比较完善的党内法规制度体系。这为新时代地方立法高质量发展提出了新的要求、指明了前进方向。开展地方立法工作，要深入学习领会习近平总书记关于立法工作的重要论述，坚持党对立法工作的领导，确保党的理论路线方针政策在法律制度层面得到完整精准的贯彻落实，有效提升地方立法工作的质量。

## 尊重规律，满足经济社会发展需求

制度建设能否尊重客观物质世界固有的发展规律，真实反映经济社会发展状态，全面适应满足发展要求，是衡量立法质量优劣的一个重要标尺。有些人错误地认为，法律是立法者在办公室“制定”出来的。这恰恰是导致立法质量不高的一个重要原因。事实上，法律决不是凭空想象出来的“纸面上的条文”，不是立法者的主观臆造，而必须以所处时代的社会现实为根基。正如马克思早就指出的那样“，立法权并不创立法律，它只揭示和表述法律”，“无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已”。

遵循这一原则，制定法律规范首先要以充分调查研究为前提，既要利用大数据技术手段收集、整理、分析、归纳社会公众意见建议，也要多选取几个不同类型案例“解剖麻雀”。调研如果只是浮光掠影、走马观花，不仅不能了解真实情况，反而会被少数意见所误。其次，要以反映人民意愿为立法主旨。“字面上的法”能否落实到行动中，为人民群众内心认同并自觉践行，关键在于是否倾听人民的呼声，设身处地想人民所想、急人民所急，个性化满足广大人民群众的不同利益诉求。再次，要着力破解阻碍高质量发展的难题。在深化改革中发挥法治的引领和规范作用，必须坚持立法先行，统筹立改废释，克服“发展要上、法治要让”的误区，抓住关键领域核心环节科学立法，更好推动高质量发展。

## 因地制宜，实现地方立法工作创新

习近平总书记多次强调，创新是推动人类社会进步的重要力量，是新常态下引领发展的第一动力。创新包含于社会经济领域的各个领域，成为推动生产力进步的重要因子。这其中制度创新处于特殊重要的地位，因为各个领域的创新都离不开制度支撑，各个领域的创新也只有与制度创新协同配合，才能发挥创新的最大效用。地方立法是引领和推动地方发展的首要举措，是制度创新的核心内容。营造优质法治环境，把握发展主动权，体现在地方立法创新层面主要包含两个方面内容。

一方面是立法方法创新。方法论是一门学科区别于另一门学科的主要标志。在某种意义上，观点只是理论的个别表现，方法才代表理论的本质。地方立法方法也不能例外，它反映在立法表述形式上，不必章、节、条、款、项、目样样俱全，而应及时回应社会需求，以精炼的条款解决问题；它反映在立法文本起草主体上，应当广泛调动社会力量，开展委托立法，尽量避免部门过多介入，以有效消解部门利益保护倾向；它反映在立法人才使用上，不应拘泥于具备正式编制身份的人员，可以吸收相关行业的专家学者共同参与，有效提高立法的针对性。

另一方面是立法内容创新。每个地区都有各自的文化传统、自然特征、发展状况以及功能定位等，地方立法必须从地方实际出发，在吸纳现有立法成果基础上创新发展。它要求应当侧重于填补上位法的空白，细化上位法的原则性规定，而不是照抄照搬上位法已有的制度措施；它要求在不违反国家法制统一原则下勇于创新，针对各行各业的创新发展成果，及时以地方立法加以保障和规范，而不是坐等国家的统一规定；它还要求更好发挥立法的引领作用，根据提前预判的地方发展态势，引导和规范地方高质量发展在法治轨道上有序运行。

## 严格实施，强化法律实施效果评价

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”法律规范制定出来以后，只有得到严格公正的实施才能体现立法的价值，实现立法的目的。正是在此意义上“，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”。但是，实践中有的地方立法备受争议，有的地方立法甚至获得了相反的法律效果，给社会造成不少的危害。由此引发了人们进一步的思考，是否应当从立法本身来提高法律实施的积极效果呢？

不难发现，从法律实施的实际情况反观地方立法质量，在立法过程中即对法律实施的可能效果进行评价以及及时修正立法的方向，无疑是提高地方立法质量的有效途径。实践中，维护法制统一是地方立法不言而喻的应有含义。以此为前提，新时代提高地方立法质量应当侧重于直面矛盾、解决问题。

在发展进入新阶段、改革进入攻坚期和深水区的新时代，各方面的矛盾更为尖锐复杂。为此，必须更好发挥法治的引领和规范作用，贯彻“法治是最好的营商环境”理念，以高质量立法保障和促进经济持续健康发展；应当侧重于体现地方特色，不仅要把地方经济社会文化发展态势体现在省级地方立法中，更要传承各设区市的历史文化传统，满足市域城乡发展立法诉求，最大限度保护城乡环境；应当侧重于开展立法后评估，在中国特色社会主义法律体系已经建成的框架内，通过对现行地方法律规范的实施评估，及时发现存在的法律障碍，进而根据不同情形，分别采用对已有规范作出合理解释、修改相应法律条款或者废止不适应时代要求的法律规范等方式，不断提高地方立法质量。

## 遵循规范，精准掌握运用立法技术

开展立法工作，需要充分借鉴已有的工作经验，遵循其既定的工作规范，灵活运用科学的方法和技巧，以完美的形式表达条文的结构和内容，最终形成预期的法律规范。所谓的立法技术，也正是在这一意义上使用的。它意味着立法要遵照固定的工作过程依次展开。一部法律规范从提出立法建议开始，经过立项、起草、审查、论证、协调、审议、表决、公布乃至修改、解释直到废止等诸环节，都必须遵守法定的时限和步骤，提交符合要求的相应材料，作出相应的说明，履行相应的手续。它意味着条文含义应当清晰、准确，能为具备正常理性的社会公众所理解，且含义具体唯一，不产生争议，不空洞含糊、模棱两可；意味着规范结构完整、严密，所设定的原则、制度、措施符合上位法精神，与同位阶法律规范衔接顺畅，既不相互冲突，也不存留法律空白。

为有效提高当下地方立法质量，应当着重做到以下几点。一是以党内法规为重要依据。党的十八届四中全会作出《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出，“完善的党内法规体系”是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。因此，以党内法规为依据不仅是新时代地方立法的重要遵循，也是党领导立法的重要抓手。二是重视制定立法计划，逐项开展立法前评估。《法治政府建设实施纲要（2015-2020）》明确提出“通过开展立法前评估等方式，健全立法项目论证制度”。严格地说，凡拟列入立法计划的项目，都应当进行立法前评估，对于必要性不强，或者地方立法不可行，立法成本大于收益的项目，一律不再进入下一程序。三是立改废释并举，统筹安排立法节奏。正确区分轻重缓急，优先安排经

济社会发展急需的重点项目。珍惜利用立法资源，综合运用制定、修改、解释等立法手段，坚决克服实践中因照顾立法机关自身不同机构之间的工作平衡而简单平均安排立法项目的错误现象。