

加快探索“小快灵”立法

张建

习近平总书记在党的二十大报告中提出：“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，统筹推进国内法治和涉外法治，以良法促进发展、保障善治。”科学立法是实现善治的前提。随着形势的发展、时代的前进，新实践新问题不断出现，立法工作也必须随着时代和实践的发展而不断发展。习近平总书记深刻指出，要研究丰富立法形式，可以搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”，增强立法的针对性、适用性、可操作性。做好地方立法工作，必须深入贯彻习近平法治思想，不断丰富和创新立法形式，加快探索“小快灵”立法，更加精准解决经济社会发展中遇到的现实问题。

“小快灵”立法的特征与价值

“小快灵”相对于“大块头”立法模式而言，具有切口小、速度快和形式灵活等特征，是体现地方特色、解决实际问题的重要立法形式。近年来，江苏常州等地积极开展“小快灵”立法实践，取得了很好的法治实效，展现出明显的法治价值。

“小快灵”立法是贯彻习近平法治思想的具体表现。法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，必须充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。随着经济社会发展，国家安全、科技创新等重点领域，数字经济、互联网金融等新兴领域和涉外法治领域，还存在空白点和薄弱点。“小快灵”立法实践，就是要增强立法的针对性、适用性、可操作性，彰显对习近平法治思想的深刻把握和有效落实。

“小快灵”立法是完善法律规范体系的重要举措。完备的法律规范体系是全面依法治国的前提条件，是中国特色社会主义法治体系的重要组成，要求门类齐全、结构严密、内在协调。达到法律规范体系的理想化状态，需要不断地进行法律规范的立改废释。“大块头”立法讲究法律体例的体系性，立法周期长，耗费的时间精力多。“小快灵”立法在法治统一性的前提下和基础上，通过小切口的立法方式，能够快速丰富和完善法律规范体系。与此同时，“小快灵”立法实践还能为相关部门法的法典化提供立法经验。

“小快灵”立法是回应社会法治需求的生动实践。经济社会的快速发展，大数据、云计算等新科技的广泛运用，使得社会的法治需求更加急迫。“小快灵”立法能够快速满足社会的法治需求。比如，2022年10月28日常州市人大常委会第五次会议通过的《关于推行使用公筷公勺的决定》，针对新冠疫情期间公共卫生防疫需求，只用了5个月就制定出台。“小快灵”立法能够精准满足社会具体的法治需求。切口小是“小快灵”立法的重要特点，在上述立法过程中，通过坚持问题导向，精准识别法治需求，能够真正实现满足具体法治需求的目的。“小快灵”立法能够有效满足社会的法治需求。“灵”是“小快灵”立法的核心，应特别重视操作性。上述立法紧紧扣住餐饮服务提供者的义务，就展现出很强的操作性。

处理好“小快灵”立法的几对关系

“小快灵”立法作为新的立法模式，目前还处于探索和实践。在完善“小快灵”立法实践时，必须强化辩证思维，着力处理好三对关系。

地方特色与法治统一的关系。“小快灵”立法在回应地方经济社会发展中具体法治问题时，体现出浓郁的地方特色。“小快灵”立法实践的广泛开展，可能会使得法律法规出现分散的状态。所以，在“小快灵”立法过程中，要不断完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，坚持法治的统一性，在统一性的基础上体现地方特色。要构建和完善“小快灵”立法后评估工作体系，及时发现和解决“小快灵”在制定、实施中存在的问题；建立和完善清理工作机制，及时修改或废

止与上位法、时代发展要求不相适应的“小快灵”立法。

立法形式与内容的关系。在开展“小快灵”立法时，要坚持从解决实际、具体的法治问题出发，坚持立法形式服从内容的要求。在构建完备的法律规范体系、完善中国特色社会主义法治体系过程中，要避免两种极端现象：一种是为了追求“体系化”“法典化”的形式目的，而采用“大而空”“大而全”的立法形式，能够用少量条款解决的法治问题，就不需要采用体例结构完整、大而无当的立法形式；另一种是为了追求“小快灵”而采用碎片式、拆解式的立法。应该坚持问题导向，能统则统、当分则分，因地制宜地采用相应的立法方式。只有这样，才能真正地实现“小快灵”立法的目的。

体例与目的的关系。体例是将立法目的以及法律条款相互之间逻辑关系予以呈现的重要方式。在“小快灵”立法中，需要根据立法的目的、所需要调整的主要法律关系和解决的实际问题，灵活安排体例。要着力研究好立法中的关键问题、核心条款和主要举措。一方面要能完整、准确、全面地呈现立法目的，另一方面不能片面地追求体例结构的完整性，应以简洁、具体的条款准确呈现立法需求，满足问题导向的立法要求，实现务实管用的立法目的。

不断探索推进“小快灵”立法

“小快灵”立法是继体系化立法、各类法治解释和司法指导性案例之后，为满足经济社会发展的实际法治需要而探索的新型立法模式。必须在坚持科学立法、民主立法和依法立法的基础上，在实践中不断探索和完善，积累更多科学有效的立法经验。

精准甄别立法的切入点。实现精准立法目的，需要着力解决好“小切口”的问题。要坚持问题导向，把着力解决实际法治问题作为立法的优先目标，紧紧围绕高质量发展和构建新发展格局中迫切需要解决的实际问题。拓宽公众参与立法的渠道，丰富公众参与立法的形式，加强立法需求的收集、整理和甄别。借助于大数据、云计算等技术，借助专家系统，选准立法的切入点，实现切口小、特色新、内容细、措施实。

快速回应社会的法治需求。实现快速立法的目的，需要着力解决好立法的程序和机制问题。应该优化立法程序，提升立法效率。要将“小快灵”立法项目优先列入立法规划计划，需要临时增加的，可以随时增补进立法计划。简化“小快灵”立法项目的审议程序，对意见相对集中的，应该经一次常委会讨论后即交付表决；意见较多的，可在研究修改后提请常委会表决。加强“小快灵”立法专班建设，由人大相关工委或者政府部门牵头组建工作专班，做到专人专事专项。

真正满足“可操作性”的要求。“小快灵”立法真正的优势和核心价值在于“灵”。要对立法中的关键制度、核心条款及措施手段的必要性，可行性，以及对经济社会发展、人民群众生活可能产生的影响等，进行科学论证，保证立法的科学合理、切实有效。对立法中的运行机制加以研究，紧紧围绕法律关系中关键的法律主体做好文章，落实好相应的法律职责。比如《常州市关于推行使用公筷公勺的决定》第二条第一款就规定，“餐饮服务提供者应当为合餐者提供公筷公勺，鼓励推广分餐制”。同时，赋予用餐人员、卫生健康、商务、旅游、市场监督管理等部门以相应的监督职责，确保立法的目的能够真正实现。

（作者系常州大学史良法学院院长）