

## 地方立法资源的配置与利用研究

李高协

【我要评论】 【该文章阅读量: 373】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

地方立法作为国家立法的重要组成部分,发展的前提和条件就是国家的立法制度和立法资源。随着人们对立法质量和效率问题更深层次的思考,隐于它们背后的立法资源配置与利用问题,应当受到人们的关注,引起立法者的重视。地方立法资源是指在制定、修改或者废止地方性法规过程中,能够用于立法活动的一切必要投入和可能投入的人力、财力、物力、技术、信息等社会资源。

### 一、地方立法资源在配置和利用中存在的主要问题

资源配置是某一主体对自身资源的一种理性安排行为。从一些地方立法资源的供给体制和渠道来看,其配置的形式主要有法律配置、行政配置、市场配置和自给配置,其中行政配置是立法资源配置的主要形式,政府是配置主体。但这种政府主导型的资源配置机制,难以全面准确地掌握立法资源的供求信息,资源的流动离不开计划指标和层层审批,配置指令往往是主观的、盲目的,容易造成立法资源的相对缺乏和浪费。具体表现在以下三个方面:

#### (一) 地方立法资源的配置不合理

对现有立法资源在各立法单位、立法项目和立法环节之间如何合理分配,特别是立法经费的比例如何确定,立法人员怎样配备,这些问题都缺乏研究,也缺乏具体措施,处于一种粗放的人为支配状态。一是立法经费没有一个完整的独立预算,即在地方政府财政预算中没有设立专门的立法预算科目,主要在立法机关行政事业费用中支付,行政机关起草地方性法规所需经费也往往从业务费中挤用。目前,作为立法主体的人大及其常委会不能对立法必需的人力、财力、物力、信息等资源进行足够的投入,使庄严的立法工作因为经济上的拮据而显得窘迫。这样在立法中,就不得不过分地依赖政府和其他组织,自主立法少,被动立法、遵命立法多。二是人力资源的配置无论从年龄结构、还是知识结构上看也不尽合理。立法需要专门知识、需要时间调查研究,而我国的人大代表不是专职的,绝大多数是身负要职的领导干部和社会知名人士等。立法对他们来说是一项临时性任务而非专业活动,他们都有自己繁忙的本职工作,不可能花太多时间和精力从事立法工作。特别是承担重要立法任务的常委会组成人员,大多数年龄在60岁以上,绝大多数是从党政岗位上转换过来的,虽然他们经历丰富、知识面广,但对立法工作却很陌生,有一个重新学习的过程。

#### (二) 地方立法资源的使用不科学

由于立法资源的不确定性和立法成本不易计算等难点,往往造成立法资源使用的盲目性、随意性。具体表现在:一是整个立法资源的使用处于无计划状态,如立一部地方性法规到底花多少钱?用多少人员?怎样使用才能降低成本、提高效率?这些问题,既无标准也无要求。二是立法资源的使用分散,未形成立法合力。根据现行的立法制度,一部法规的起草制定过程,是由若干分散的立法工作机构和人员,在不同阶段甚至是在某一重复的阶段中完成的。每个单位只有1~3名人员参与立法,这势必造成分散工作、重复劳动,增加人、财、物的耗费,使本来势单力薄的立法力量形不成合力。

#### (三) 地方立法资源的浪费较为普遍

一是重复立法。主要表现形式是:①层层立法。全国人大及其常委会出台一部法律后,国务院接着出台实施细则,各个地方人大跟着出台更为详细的实施细则。②小法抄大法。③同等位阶的法



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙冶方公共政策研究基金课题/项目招  
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班  
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设  
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研  
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选  
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展  
项目实习生招募通知

规条文相互大面积的移植。④后立法抄先立法。一个地方一旦立法，其他地方纷纷效仿，一副面孔，一个模式，体例、结构、内容的趋同化现象日趋严重。重复立法的结果是，地方立法成了中央立法的翻版，没有地方特色，不仅解决不了地方的实际问题，也是对立法资源的不必要消耗，同时还因不同的法对同一问题都作出不同规定而发生相互抵触的情形，给执法造成困难。如果将相应的立法资源投到其他更需要立法的领域上，也许收益会更大，不致造成机会成本的损失。

二是盲目延长立法周期。立法是体现民主、追求质量的，因此许多人认为，调研和审议时间越长、越深入越好。在汇报工作、总结经验时，甚至以历经几载、数易其稿而自豪。在实际工作中，随意延长调研时间、审议时间，变更会期的情况也时有发生，本来计划一年出台的，因个别领导或者执法部门有争议，往往会拖到两三年。这种马拉松式的立法是对立法资源的极大浪费，是不经济的立法。随着时间的流逝，不得不一遍又一遍地推翻原稿、另起炉灶，一次又一次地调查研究、重新论证，错过了若干公布、实施的机会。

三是随意调整立法项目。根据变化了的情况适时调整立法项目是必要的，但问题是这种调整往往带有一定的随意性，哪些项目应该增减，增减应当经过什么程序缺乏规范，主要取决于立法机关、行政机关的意愿，甚至取决于个别领导的意愿和偏好，距离科学化、制度化还有一定距离。由于背离了客观实际，使立法规划和计划难以得到较好执行。据统计，许多地方包括全国人大在内，往往只能完成规划的40%~50%，计划的70%~80%。一旦立法项目被否决，前期投入的立法资源就无为地被虚耗了。

## 二、合理配置与有效利用地方立法资源的对策建议

立法资源是十分有限的，可惜目前在立法领域未树立起立法资源意识，存在着配置不科学、供给不足量、使用不得当、利用不充分、研究不深入等问题。解决这些问题，既要从小制度层面加强建设，又要从工作层面进行创新；既要依靠计划手段科学配置，又要运用市场机制进行调节，同时要在技术层面提高科技含量，以合理的立法成本、适当的立法速度，取得较大的立法收益，达到提高立法资源利用率和立法质量的双重目的。

### (一)创新地方立法资源配置与利用的机制和制度

1. 建立以立法机关主导的立法资源配置机制。一是在选择立法资源的配置形式上，要大力推行法律配置、市场配置，逐步减少行政配置，避免自给配置。二是改变由政府主导的立法资源配置机制为立法机关主导的立法资源配置机制，即根据立法规划和立法计划，把财力、物力资源纳入财政预算，由立法机关合理确定资源在各立法用途之间配置的数量边界，并对资源的使用情况进行监督。三是立法资源的供给与需求要保持平衡，投入并不是越多越好，关键是要科学合理。这种平衡主要通过编制科学的立法规划、计划及立法经费预算来实现。衡量供求平衡的标准应该是：①保证立法机关及其人员履行其立法职能的需要；②保证立法数量和质量的需要；③保证必经立法程序的需要；④保证立法的必要成本、固定成本。如果供给大于需求，就会导致资源闲置和浪费；如果需求大于供给，就会减少立法环节，如必要的调查研究、听取公众意见等就会被取消，这样势必会导致法规质量下降。甚至还因供给不足，致使立法机构向有关部门寻求经费支持，这样难免在法规中带有地方和部门保护主义痕迹。

2. 建立健全立法项目公开竞争机制。法规作为纯公共产品具有非竞争性，只能由立法机关提供，但这并不排除在立法过程的某个环节或者方面利用市场机制来提高效率的可能。第一，每次制定立法规划、立法计划前，可通过媒体向全社会征求立法项目建议，调动社会力量参与立法。第二，对立法项目公开招标选优。每年应从立法计划中拿出一定比例的项目，面向社会公开招标，让有条件的单位和个人参与竞争投标，然后择优定标，由招标方提供资金支持，中标方承担法规草案的起草任务。

3. 推行地方立法委托起草和立法助理制度。立法是一种国家行为，但一切立法活动都由立法机关和行政机关包办并非经济性的选择。今后应当建立、推行两种新制度：①地方立法委托起草制度。一些立法活动，如起草、预测、论证、修改等，完全可以委托科研院所、社会团体、专家学者承担。委托起草不受部门利益的局限，比较超脱，加之专家们立法业务水平和专业水平能够保证立法的质量，这有利于节省经费开支，提高立法效率。②地方立法助理制度。立法助理是协助立法机关及立法代表履行立法职责、完成立法工作的具有立法专门知识的人员。立法助理制度是随着各国立法工作的专业化和立法机关职能的不断强化而发展起来的。根据我国国情，可以对承担立法任务

· 2007年度十大改革新闻评选揭晓  
· 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知  
· 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

的每个委员会配备1~3名立法助理，在委员会领导下，承担大量的立法准备工作；也可以为常委会组成人员个人配备1名立法助理。

4. 实行立法工作人员竞争上岗和聘用制度。立法是一项技术性、法律性、综合性强的智力劳动，对岗位的设置应高标准严要求，不能视为人人都能干的一般性工作。应当通过公平竞争、择优录用，培训后再上岗。同时，可探索对立法工作人员实行聘用的机制。现在的立法工作人员多数不是学法律、干立法的专业人士，立法的水平并不高。如果承担立法草案起草任务的单位，根据立法项目的性质和任务，公开面向社会招聘短期工作人员，组建一个临时班子，承担立法的起草任务，这样不仅能解决立法中人力资源不足、人才素质不高的问题，还能节约立法资源。

5. 积极探索建立立法项目的成本效益分析制度。对立法项目进行成本效益分析，在我国立法实践中尚未推广应用，但在西方发达国家已重视应用。如美国早在1981年就通过总统令，要求所有新制定的政府规章都要符合成本收益分析的标准。我国国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》已经提出要“积极探索政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度。政府立法不仅要考虑立法过程成本，还要研究其实施后的执法成本和社会成本”。因此，对地方立法也应进行成本效益分析，以便选择立法成本较低、立法收益较大、符合效率原则的立法机制、立法项目和立法程序。

## (二)提高地方立法资源有效利用的具体措施

1. 制定科学的立法规划和计划。凡事预则立，不预则废。科学的立法规划和年度立法计划，是立法机关从宏观上调控、配置立法资源的重要手段，能使资源按照规划和计划目标所确定的优先顺序进行配置。今后要完善两个方面：一要实行立法项目立项的可行性论证评价制度；二要把立法项目的财政预算纳入立法规划和计划内容，同步预算、同步报批、同步实施。

2. 提升立法工作机构的能力建设。据调查，各省90%以上的法规草案由政府部门起草，但这些法规草案的起草人员中有90%以上的未经过法律知识和立法常识的专门培训，其中90%以上的人员也不是立法专职人员，基本上都是兼职或者临时性工作人员。这三个90%的状况既不适应新时期立法工作的需要，也是对人力资源的浪费。为此建议：①建立立法工作人员岗位资格证制度。对立法工作人员实行严格的门槛准入制度，凡进必考，持证上岗。像律师证、会计证那样，立法工作人员也应当有立法证。可惜目前国内还未建立这样的制度，但地方人大可以先行探索。②不断提高立法技术水平。今后应制定地方立法技术标准，成立地方立法研究机构，如地方立法研究所或者研究中心，开展多层次理论研究和学术交流。③加强地方立法的信息化建设。如建立立法的计算机处理系统，及时收集各方面的立法信息；建立地方立法网站，设立立法资料专业馆等。

3. 建立健全公众参与立法的机制。法律法规是约束公民的一种规范，如果在立法活动中少了公众或者相关群体一定程度的参与，制定出的法规是否得到有效的执行就要打个问号了。如不能得到有效执行，就是对立法、司法资源的极大浪费。因此，应采取措施，让更多的公民、法人和其他组织参与立法，既可以开发社会资源投入立法活动，又可以促进立法决策由集体决策向更广泛的民主参与决策转变，从而避免或减少决策失误，减少资源浪费。公众参与的主要途径和方式有：立法座谈会、专家论证会、立法听证会、面向社会公示草案、书面征询、旁听会议等，以后还应探索更多的形式。

4. 借鉴移植先进立法经验。学习、借鉴市场经济发达国家和地区的成功立法经验，不仅是人类文明成果的承继，而且也是立法走向成熟、开放的重要标志。同时，还要借鉴和吸收我国历史上和国内各省市在立法中的经验，对其好的做法，进行成本低廉的“法规移植”，这样可少走弯路、少花冤枉钱，大量节约立法资源，提高立法效率。相对于捉襟见肘的立法经费来说，这种选择无疑是最优的理性选择了。但要结合实际，切忌死搬硬套。

5. 整合立法资源，聚集立法力量。当前各省各立法工作机构人员少、手段差，并且分散使用，是地方立法面临的一个突出问题。如何进行立法资源的整合，把分散的力量集中起来使用，需要认真研究和对待，也大有潜力可挖。从甘肃近几年的实践来看，比较有效的办法是：变“分散立法”为“联合立法”，即联合成立法规草案起草领导小组和工作小组，实行提前介入制度。领导小组由省人大有关工作机构、省政府法制办和起草部门的负责同志参加，主要是研究、协调、解决法规草案起草过程中的重要问题。工作小组由各方抽调的立法骨干组成，主要承担法规草案的起草调研、征求意见、论证修改等具体事宜。这样做的好处至少有两点：一是可以把有限的立法资源集中起

来，发挥规模效益，解决资源供给不足的问题；二是可以减少工作环节，减少重复劳动，降低立法成本，提高工作效率。

（作者单位：甘肃省人大常委会法制工作委员会）

来源：人大研究 2005年第4期 来源日期：2005-5-18 本站发布时间：2005-5-18

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

## 相关链接

用户名:  密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

### ! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024\*768 浏览本站 程序运行时间: 0.031秒