

地方立法计划若干问题的审视与思考

丁祖年 何晓明

【我要评论】 【该文章阅读量: 214】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

编制地方立法计划已成为各省级人大常委会和较大市人大常委会的一项常规性工作,普遍认为编制立法计划有助于提高立法工作的计划性、科学性,有助于提高立法质量。而如何编制好立法计划乃至提高立法计划的实施效果,已成为目前各省级人大常委会法制工作机构普遍关心的一个问题。本文拟就地方立法计划的若干问题作一探讨,以期引起对此问题的关注和进一步的研究。

一、地方立法计划的功能及定位

编制地方立法计划,首要的是明确地方立法计划的功能或者说是定位问题,否则会影响立法计划编制工作的顺利进行,也会影响到立法计划本身的科学性、可行性。

首先,地方立法计划不同于一般的工作计划,它是对下一年度人大及其常委会关于制定、修改、废止地方性法规的设想和方案,是为人大常委会审议立法案事先所作的工作安排。从立法计划本身的内容来看,一般只规定地方性法规的项目以及提请审议的主体和时间。因此,地方立法计划从其性质上说是指导性的,而非指令性的,是可以随着形势的发展而经过必要的程序后予以部分调整的。在现实中有一种认识倾向是值得注意的,即把完成立法计划中的项目作为衡量人大及其常委会立法工作好坏的一项主要标准。这种对立法计划完成情况的片面理解不仅忽视了地方立法计划主要是指导性的特点,而且脱离了以立法质量标准的立法价值取向。

其次,在编制地方立法计划过程中,必须明确地方立法本身并不能形成自己的体系。在我国提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的目标之后,需要注意的是不能将此目标泛化成地方立法的目标。正如吴邦国委员长在全国人大常委会立法工作座谈会上的讲话中所指出:“立法工作必须坚持中国特色社会主义法律体系的完整和统一,必须在全国法律体系的框架内加强立法工作。我们不能抛开全国统一的法律体系另搞一套,追求地方、部门所谓的‘法律体系’,既不能在每个法律部门内形成各自的‘母法’和‘子法’,各地方、各部门也不能搞自己的‘法律体系’……行政法规和地方性法规是对国家法律的细化和补充。”[1]这表明,地方立法只能是整个法律体系中的有机组成部分,而非单独构成一个体系。但由于认识上和观念上的误区,在编制地方立法计划时,盲目构建所谓的地方性法规体系,罗列了许多不需要或不可能的立法项目,使立法计划的编制工作和立法工作出现偏差。

第三,在编制地方立法计划时,要正确处理好立法计划确定的法规项目与常委会委员等提案主体的法定权利保障之间的关系。根据地方组织法的规定,省级的人民代表大会常务委员会组成人员五人以上联名,可以向本级常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案,由主任会议决定是否提请常务委员会会议审议,或者先交有关的专门委员会审议、提出报告,再决定是否提请常务委员会会议审议。显然,这里的提出议案的权利包括提出立法案的权利。虽然在现实中,极少有常委会组成人员联名向常委会提出立法案,但从保障法定权利的角度,在编制立法计划时绝不能忽略常委会组成人员提立法案的权利。同时,从立法计划本身来说,也有一个在编制中充分听取和体现委员意见的问题。

二、地方立法计划构成的模式

从制定的立法计划及立法规划情况看,各地差别较大,有逐年制定年度立法计划的,也有一次性制定两年或多年立法计划的;从年度立法计划的结构看,有的只含本年度应提请审议的项目,有



- 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



- 孙治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

的除本年度应提请审议的项目外，还包括本年度需调查研究、条件成熟时也可提请审议的项目；从立法规划的制定来看，有的制定了五年立法规划，有的则不制定五年立法规划，有的只制定立法调研项目库。

通过近年的地方立法实践，我们认为，对地方编制五年立法规划的必要性需要重新评价。当前我国正处于经济社会全面转型时期，许多应兴应革之事不断出现，许多改革正处于摸索、试行过程之中，以五年为跨度编制地方的立法规划并付诸实施，科学性和指导性都较难保证。从另外一个角度而言，随着国家立法的日益完善，地方立法的空间相对变小，受制于国家法律、行政法规的出台时机（包括法律、行政法规修改、废止的时机），地方立法很难对五年内的立法项目做相应的预测。实践证明，各地立法规划的完成情况都差强人意，有的省市甚至在一届任期的后两年，已经基本抛开立法规划来编制立法计划，使立法规划失去了原先的指导、预测的作用。但立法工作的科学性又需要对立法项目有较为长期的预测和安排，一些地方采用建立立法调研项目库制度较为可行。

所谓立法调研项目库制度，是指立法机关以对国家立法进程和对本省立法重点的把握为基础，对当前已经预期可能立法的项目按一定标准进行选择、分类后，形成立法调研项目的数据库，为制定年度立法计划作前期准备。年度立法计划的项目，一般来说要从立法调研项目库中来选择。调研项目库的制度设计，是一种开放式的设计，项目库本身是预期的、指导性的、可调整的。根据一段时间的运行，例如两年左右，结合编制年度立法计划时，对立法调研项目库进行适当调整，包括增补部分项目，也可以根据形势发展删除不合适的项目。从长远来说，立法调研项目库可以不受人大常委会任期的影响，即可以不因人大常委会换届而另起炉灶，将其作为人大常委会长期的立法储备项目，对地方立法来说也保持了历史的延续性。

三、立法计划的制定

在制定立法计划过程中，需要解决两个问题，一是如何建立一个统一、明确、可操作的立项标准。二是如何设计一套科学的程序，一方面充分保障各方表达意见的权利，另一方面又不致使编制工作陷于无休止的争论之中。

（一）关于立项标准

长期以来，在立法计划制定中，除了强调要保证重点、立法条件成熟等原则要求外，对某一个项目是否列入计划，缺乏统一、明确、可操作的标准。因此，实践中各个方面由于出发点和对立项标准的理解不同，往往有不同的观点，对有些项目是否列入计划争议很大，以致影响立法计划的及时制定，也影响立法计划的科学性。要确立统一、明确、科学的立项标准，关键是对地方立法的理念要有一个重新认识。首先，要正确审视立法速度与立法质量的关系。法不在于“量多”而在于“质优”，相反，“法繁扰民”。其次，要克服立法中的本位意识，发展立法平衡思维。立法中的利益安排不再是机械地遵循国家、集体、个人的依次排序，公益应当得到维护，私益也应当获得保障。第三，要消除“法律万能”和“法律工具主义”的观念。那种“有法比没有法好，法多比法少好，快立法比慢立法好”的立法指导思想，只是在特定的历史时期具有指导性和合理性。随着“依法治国”、“依法行政”观念的深入，这样的立法指导思想已不能适应完善社会主义市场经济体制，建立法治政府的客观现实。第四，地方立法要成为法治政府的推动力量和法制保障，而不能成为政府职能转变的障碍。政府的作用主要应当是为市场竞争创造公平、宽松的制度和为市场主体提供良好的服务，解决市场机制解决不了的问题。

新形势下地方立法的价值取向不应是单纯“加快立法”，而是消除法律工具主义、法律实用主义观念，从提高立法质量出发，树立“良法”意识；从市场经济内在需求、促进地方政府职能转变出发，对现有地方立法进行反思，重点放在修改、废止和完善现有法规上，再考虑制定新的法规。这种立法理念，可以具体化为地方立法的立项标准，并使之可操作：一是解决实际问题的必要性和可行性，即运用其他手段解决问题的可能性已经不存在或者通过其他手段已很难解决，而非用立法手段不可。这就要求在提出立法建议项目时，必须有详细的可行性论证报告。二是在明确了要立法之后，还需判断时机是否已经成熟。由于立法是对社会各阶层利益的调整和再分配，必须考虑社会的接受能力和认可度，必须考虑法的实施成本问题。三是在前两者均具备的情况下，还必须具备形式上的要件，即是否经过调研并提出了相对成熟的法规文本草案。在立法计划编制中，要勇于和善于坚持立项标准，防止适用标准不一，防止对标准的随意解释。

（二）建立科学的程序

以往各地在编制立法计划时最大的问题是立法建议项目来源单一，主要靠政府部门上报。如上海市在编制1998~2002年立法规划时，政府申报的项目占90%以上[2]。项目来源的单一化趋势，一方面减少了其他渠道特别是人大代表参与立法的积极性，削弱了立法视角的全面性；另一方面增强了立法计划对政府工作的依赖性，减少了人大对计划安排的主导性。立法计划往往成为各部门上报项目的简单汇总，或者仅仅是简单协调之后的拼盘。立法项目来源单一性（政府主导性），导致立法计划偏重政府关注事项的立法，而忽视群众关注事项的立法。同时，立法项目来源由政府主导性，还使立法计划制定受到部门狭隘观念的影响。有些部门将制定法规当作部门权力和利益法定化的重要手段，有些部门将立项成功看作本部门的政绩和公关能力的体现。有些部门互相攀比，争上项目。有的部门重立项甚于重法规起草。因为法规一般由申报部门负责起草，只要立项成功，怎样起草就基本由政府部门自己决定，因此能否在人大立法计划中立项就比完成法规起草更为关键和重要。甚至有的部门在申报规划时据理力争，列入计划后就拖拖拉拉或甚至置之一旁，不闻不问。

目前一些地方的人大常委会已经意识到原先立法计划编制时的弊病，并已开始扩大法规项目征集的范围，在2003年省级人大换届前后，有云南、福建、甘肃、贵州、四川、重庆等省市人大公开向社会征集立法项目。而四川省人大常委会更是采纳了九件由社会各界提出的立法项目[3]。这些做法，无疑能在一定程度上提高立法计划的科学性，但总体而言，现有编制立法计划(规划)的做法，距离构建一套科学的立法计划制定程序，还有不小的差距。

从制定立法计划工作所需环节来说，一般有启动、征集、筛选、确定、实施等几个方面。从当前实际出发，构建科学的程序，需要建立和完善以下几个程序：

一是完善立法建议项目公开征集程序。在制定立法计划启动阶段，改变法规项目征集渠道单一的做法，扩大立法建议项目的来源是十分必要的。既要重视人大代表提出的立法议案或建议，从中选择可行的法规项目，又要广开言路，面向社会公开征集法规项目，并使之制度化、长期化。通过面向社会公开征集法规建议项目，最低限度可以使立法工作机构了解民意，了解当前社会关注的热点问题，从而部分解决立法机关与社会对立法需求之间的信息不对称问题。

二是推行立法计划项目专家论证制度。在初步筛选阶段，就邀请专家进行论证，使立法项目的筛选一开始就有理论上的支持和中立的意见，从而不受有关利益群体的左右。

三是建立立法计划项目的听证制度。立法听证在具体法规草案修改过程中已被多数省市人大常委会所采用，但运用到立法计划项目的确定上，还不曾有实践经验。我们认为，就需要立什么法，不需要立什么法开展听证，具有特殊重要的意义。因为立法项目的确定是制定“良法”的基础，由于立法项目选择不当而使所立之法没有发挥作用的并不少见。通过听证，可以更广泛地听取民意，反映民情，可以使“立法为民”的指导思想更落在实处。

四是选择合适的立法计划决定模式。由谁来决定立法计划，这实质上是赋予立法计划什么样的性质的问题。据了解，目前有相当一部分省的立法计划是由人大常委会审议通过的。我们认为，这种做法值得商榷。从表面上看，这种做法增强了立法计划的权威性，有利于立法计划的实施，但实质上它并没有改变立法计划无法强制实施的本质。实践中部分省的人大常委会审议通过的立法计划的实施情况就证明了这一点。这是因为立法计划能否得到实施受很多因素制约，如计划期内与计划项目相关的国家政策或立法走向及进程，对于这些因素，常委会在审议立法计划时并不能经常准确把握；另外，从立法程序上看，依法享有提案权的主体在什么时候提什么议案享有完全的自主权，这是受法律保障的。这与常委会通过的立法计划的强制性，必然存在内在的逻辑矛盾。浙江省和其他一些省采用的是由主任会议通过立法计划的办法。这种办法，从实践来看，既符合主任会议作为处理常委会重要日常工作的地位和职能，又适应了立法计划作为立法工作指导性文件的性质。

四、立法计划实施的合理制度设计

现实中还存在立法计划“制定难，实施更难”的问题。许多省市普遍存在立法计划项目不能按时提请常委会会议审议的情况。除了立法计划本身适应性外，主要是缺乏一个科学的实施制度，以及责任不明确，调整机制混乱，监督效果不明显。我们认为，在构建有效的立法计划实施机制中，要着重研究处理好以下几个问题。

（一）建立立法责任制

现有的立法计划实施方案，每个法规项目均列明了起草单位、政府法制办负责人员、专门委员会负责人员、法委负责人员，似乎每个环节都已明确责任人。然而，由于责任内容缺失，一旦法规项目未能按期提请，谁都没有责任。这种用实施方案体现的责任制，往往是要落空的。因此，有必要建立立法责任制。所谓立法责任制就是将某一法规项目从立项、起草到常委会审议通过成为法规的整个过程予以分解，每一环节都确定相应的责任主体，并明确具体的责任内容。具体而言，立法计划实施责任制至少要分为法规项目起草单位的责任、提请审议主体的责任、负责初审的人大专门委员会的责任、负责统一审议的法制委员会的责任等几类。

（二）建立立法责任追究制

依法向有立法权的人大及其常委会提出立法议案，是政府的重要职责。保证立法计划的切实落实，也是同级政府向人大及其常委会负责的重要方面。应当将政府有关部门完成立法计划规定任务的情形纳入政府目标考核体系，人大常委会在开展述职评议和工作评议中也应包括被评议对象完成立法计划的情况。对于未切实履行立法计划实施责任制的部门和负责人要以适当方式予以批评和通报。

（三）建立立法计划调整机制

立法计划由于各种因素的影响，不可避免地存在某些项目无法或不宜按原计划提请审议的情况。一旦有这种情况，应当本着实事求是的态度，及时予以调整，以便人大常委会总体立法工作的统筹有效安排。这里要着重处理好两个方面的问题：一是信息的及时性。要求各个环节的责任主体要增强立法信息敏感性，积极主动地了解、研究与本项目有关的信息，从中发现影响项目及时出台的各种因素，并报告后续环节的责任主体。二是调整行为的规范性。遇有前述需要调整项目的情况，只能由主任会议来决定是否予以调整，并按主任会议的决定来实施。其他环节的责任主体都不能自作主张，自行处理。否则，应视为违反立法计划责任制。

注释：

[1]吴邦国：《加强立法工作 提高立法质量 为形成中国特色社会主义法律体系而奋斗》，载《中国人大》2004年第2期。

[2]李刚：《关于地方立法选项机制的思考》，载《人大研究》2003年第1期。

[3]《各地人大动态》，载《中国人大》2003年第1期。

（作者单位：浙江省人大法制委员会）

来源：人大研究 2005年第5期 来源日期：2005-10-6 本站发布时间：2005-10-6

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

相关链接

用户名:	<input type="text" value="游客"/>	密码:	<input type="text"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题:	<input type="text" value="回复：地方立法计划若干问题的审视与思考"/>				
内容:	<input type="text"/>				
<input type="button" value="提交"/>					

！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。

