

## 地方立法的成本效益分析

—以长三角为例

文/易凌

随着我国《立法法》的贯彻实施，我国地方立法取得了显著成效，无论在立法数量还是质量方面均有重要进展。但在看到成绩时也应看到地方立法中还存在不足，主要表现在：我国立法成本与立法效益的定量分析和评价机制尚不完善，地方法规的实施效益问题未得到应有的重视，立法的实效性离期望值尚有差距。本文结合长三角地方立法，就如何降低立法成本，提高立法效益作一探讨。

### 一、立法成本与立法效益

立法成本是指立法过程中人力、物力、财力及时间、信息等资源的支出。其中立法调研，草案的起草、讨论、表决以及法律修改中各种利益主体讨价还价的精力付出及花费，公共选择理论一般称其为政治决策成本。立法是制度创新的过程。这种制度创新过程既包括新法的制定，也包括旧法的修改。制定新法的成本投入是巨大的。其中，立法调研、可行性论证、立法规划，然后起草、修改、审查、通过、颁布，此过程中耗费的人力、物力、财力等支出，构成了立法的基本成本。

立法成本包括直接立法成本和间接立法成本。直接立法成本也称为狭义的立法成本，主要指具体立法活动中所耗费的成本。但是，立法的目的是实施，只有根据法律实施的效果，才能真正判定立法成本的合理性。法律实施投入的人力、物力和财力，就是立法的间接成本，也可称其为法的实施成本。直接立法成本只反映数量概念，评判这些数量是否必要则取决于立法的合理性与科学性，而立法成效又要通过法律实施效果来评判。

立法效益是指法律实施后所产生的符合立法目的的有益效果。主要包括立法的经济效益和社会效益。前者是指法律实施后在经济上的收益，因为从资源优化配置角度来看，立法活动也是一种经济活动，它要耗费一定的资源，同时也产生一定的经济收益；后者是指法律实施后在政治、文化、道德等方面的效果，称其为社会效益。从理论上讲，法律实施后产生的效益必须大于法律制定的成本，否则就没有立法的必要，具有良好效益的法律才是科学、合理的法律。因此，直接立法成本不能完全反映立法的价值与目的，必须兼顾立法的效益看待立法成本，并以效益的最大化作为立法的价值追求目标。从这个意义上说，一部成功的法律，其立法的总成本与立法的效益不仅有密切的关联，而且两者必须是高度协调统一的。

### 二、影响地方立法效益的因素分析

近几年来，长三角等地方立法工作固然取得了很大成绩，但现实立法中还有着许多体制、理念和工作上的障碍，致使地方立法总体成本过高，许多现行的法规和政府规章施行的效益并不理想。其影响因素表现如下。

#### 1、立法成本对地方立法效益的影响

在立法领域，成本与效益分析法要求将立法产生的收益与立法成本、实施成本、以及立法对某些权利的限制所带来的损失等进行比较，只有前者大于后者，该项立法才是有效益的。比如在防治大气污染方面，宁波市作出了取缔摩托车的决定。在这项决定成为法规之前，首先应当考虑，摩托车是否城市的主要污染源？取缔摩托车能否显著改善空气质量？成本收益分析法要求我们须权衡取缔摩托车产生的空气净化能带来多少社会效益，对摩托车的拥有者将带来哪些不便，以及会给摩托车制造商带来多大的经济损失等。取缔与保留相比，只有取缔摩托车所产生的正效益大于负效益，取缔的立法才是可取的。另外，还须考虑是否存在更优的第三条路径。如对摩托车排气系统的定期检查、更换或改进，或许也能控制空气污染，又不妨碍摩托车的生产和使用。但这时又必须考虑到这种系统本身的成本，以及监督其实施的成本。

从经济学的角度来看，立法者追求的目标是法律效益的最大化，地方法律秩序的最佳化是地方法规价值的最高值，此时的立法社会效益为最大，也就是立法的“利润”最大——这是立法者所追求的最高目标。就立法成本诸要素而言，建立科学的立法体制，是降低立法成本的关键所在；就法规价值而言，扩大和保障权利主体的权利范围，为权利主体创造经济效益和社会效益提供良好的条件保障，可以有效增加地方立法的效益；就法规调整而言，通过规则来规范行为和减少违法，降低法规实施成本，对提高地方立法效益也会产生重要影响。

#### 2、现行立法体制的缺陷对地方立法效益的影响

在现行的立法体制中，一方面，由于相当一部分立法项目是由部门直接起草，在立法过程中部门有追求自身利益最大化的倾向。我国现行政治体制在事实上是以行政权力为中心，政府享有极大的立法权，即使由地方人大立法，也往往是先由相关部门起草法案，而最后通过的法规与草案内

容相比一般不会有根本性变化，这样在事实上就形成了政府部门自己立法、自己执法和自己守法的不正常现象。很显然，地方法规的公正性将受到质疑，从而导致地方立法的社会效益下降。

另一方面，立法者不仅要考虑到现有社会的接受能力、执法体制以及法律监督体制所能提供的条件，还要考虑到为实施这部法规，地方政府还有多大可能进行人财物的投入。近几年来，长三角各大中城市都相继出台法规禁止燃放烟花爆竹，但由于没有充分考虑到社会的接受能力，以及为实施这部法规所能进行的人财物的投入，从而使这部法规的实施变得非常困难。结果，不少地方对这部法规的实施不了了之。这种法规不仅没有产生应有的社会效益，反而产生了负效应，这是地方立法中应引以为戒的。

### 3、地方立法监督制度不健全对地方立法效益的影响

随着地方立法数量的增加，立法体系的整体质量问题日益明显。诸如法规、规章之间的和谐统一，体系结构的优化组合、法规配套等都存在一定的问题，突出表现在地方立法冲突、立法失序等方面。这些问题的出现，固然有体制上的原因，但更主要的原因在于现行地方立法监督制度的不健全，影响到立法效益的实现，主要表现在：(1)权力机关的立法监督程序和方式不明确，致使监督机制运行不畅，导致其立法监督职能弱化；(2)立法监督制度缺乏有效的启动程序，主动监督和被动监督没有实现有机结合；(3)批准和备案制度不完善，备案审查缺少启动程序，致使备案制度有名无实；(4)立法监督没有设置相应的法律责任，对立法主体和监督主体缺少必要的约束；(5)立法监督中司法的能动作用近乎空白。如对抽象行政行为也只能进行“有限的司法审查”等。

### 4、地方法规实施机制的缺陷对地方立法效益的影响

目前，地方法规实施机制还存在不少问题，地方法规实施成本普遍较高。主要表现为：

(1)司法制度滞后于实际，司法职业化程度不高，地方法规的公正、效率价值难以充分实现。(2)现行司法权还未做到真正意义上的独立。司法机关按照行政区划设置，严格受制于政策和政府的指令，司法从属于行政，司法权不独立，建立现代司法制度就无从谈起。(3)部分执法人员法律素养较低，导致执法成本偏高，降低了执法效益。(4)公民的法制观念总体上还不强，导致相应的守法成本也较高，降低了法规实施效益。

### 三、提高地方立法效益的对策

针对以上存在的问题，提出如下完善的对策：

#### 1、改革现行地方立法起草模式，推进立法职业化进程

立法起草是立法工作中最基础、最重要的环节之一。从世界立法史的经验来看，法学家是承担立法起草任务的核心力量。为此，建议地方立法采用和推广专家起草的立法模式，克服立法中对地方利益、部门利益的立法倾向。专家立法能有效降低立法成本，提高立法的质量和效率，最大限度地实现立法的社会效益。对此，浙江省建立“地方立法专家库”的举措，在专家立法方面可谓迈出了重要的一步。

笔者认为，在改革立法起草模式的同时，长三角还必须相应建立和完善立法职业化制度。地方立法是以立法机关为主的诸多立法者共同参与的立法活动，而构成立法主体的则是立法者和立法工作人员，这些立法人员是立法职业化的人力资源基础，是推动地方立法职业化的主力军。立法的职业化有助于在目前民主化程度不高的情况下，更好地贯彻民主立法原则，充分体现民意，从而有效提高长三角区域立法的社会效益。

#### 2、加强立法监督，完善地方立法监督机制

加强长三角地方立法监督，可以有效提高长三角地方立法的社会效益。为此，建议从以下几方面来完善立法监督机制：(1)设立专门的长三角立法监督机构，完善和加强权力机关的立法监督。(2)设置立法监督的启动程序，建立法定提交、司法机关移送、法定机构或法定人员提起、公民申诉等机制，以实现立法监督的及时启动。(3)完善立法批准、备案制度，将授权立法适时纳入批准制度的适用范围。(4)健全地方立法监督责任制，进一步明确“改变或撤销”的范围及方式，探索建立立法补偿机制以及对立法监督者的违法过错实行责任追究等制度。(5)加强地方规范性文件和政策的备案审查力度，纠正立法冲突，确保区域法制的统一；(6)完善法规、规章的修改、废止机制，对不适应市场经济要求的地方性法规、规章，要及时修改或废止，减少法规冲突，最大限度地提高地方法规、规章实施的社会效益。

#### 3、构建司法创新制度，提升地方立法效益

地方立法工作是一个立改废的动态过程。立法工作必须与时俱进，因此立法需要创新，必须更新和提升立法理念，牢固树立“立法为公、以民为本”的立法理念。推进司法制度创新的重点，在于现代司法功能的建构，应按照程序正当、法官中立、裁决公正、效力权威的现代司法原则，对地方司法功能进行重新定位，打造独立、公正、高效的现代司法模式。

司法创新的根本在于立法制度创新上，必须有一系列的制度保障作支撑。为此，建议地方立法机关通过建立健全“法规草案委托起草制度”、“立法回避制度”、“公开征求立法意见制度”、“立法听证制度”、“高层协调制度”、“立法效益信息反馈机制及评估制度”等一系列新制度，制定

出真正高效的、符合广大人民群众根本利益的地方性法规。

#### 4、优化配置地方立法资源，实现立法效益最大化

优化配置立法资源是降低立法成本，提高立法效益的最有效措施。立法资源的配置包括三方面：即规模、结构和方式。规模涉及立法资源配置的总量，结构涉及立法资源配置的比例，而方式则涉及立法资源的有效运行。优化配置立法资源是以立法效益最大化为原则，合理配置立法资源的规模、协调立法资源运行结构、推行高效的立法资源运行方式。

我国现阶段享有立法权力资源的机关众多，立法权力资源配置的规模庞大，这样规模庞大的立法权力资源要有效运用，就必须调整不同立法主体之间的立法权限结构，使不同的立法主体能够发挥其最大的立法功能。同时，立法的程序资源、人力资源也须优化配置，从而实现立法总体效益最大化

(本文作者简介系浙江万里学院法学院院长助理，教授，浙江省地方立法专家库成员，浙江省访问学者导师)

#### 相关链接

论国有独资公司董事会法律制度的完善  
市场发育中政府经济管理行为规范研究  
政府在发展循环经济中的职能定位  
论和谐社会的经济秩序公正  
地方立法的成本效益分析  
我国多层次资本市场监管体系的构建  
发展国际外包对承接方的经济效应分析  
论县域经济可持续发展与小城镇建设  
对我国地方政府发行债券的理性思考

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心