



地方立法的“小切口”， 怎么切



【财新网】（专栏作家 田成有）自设区的市被赋予立法权以来，各地普遍有立法的激情和要求。然而地方立法实践中，普遍追求“大而全”，存在着地方特色不明，实用操作性不强的问题。

2018年9月，栗战书委员长在全国地方立法工作会议上指出，地方立法可以聚焦所要解决的问题，确定一些小的题目进行专门立法，这可看成是“小切口”立法的雏形。2020年，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上正式提出，要增强立法的针对性、适用性、可操作性，研究丰富立法形式，可以搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”，地方立法要有地方特色，需要几条就定几条，能用三五条解决问题就不要搞“鸿篇巨制”，关键是吃透党中央精神，从地方实际出发，解决突出问题。

“小切口”的提出，既是对地方立法特征的准确概括，也是对推动地方立法的方向性要求。当下，地方立法面临着如何切入、无法切入的新课题、新挑战，要给予重视和解决。那么，何谓“小切口”立法？它有什么特征呢？

一题目小。“题目”是法规的“切口”或“切入点”，是法规的议题重点或适用边界。所谓题目小，就是法规题目的口子开得小，适用范围小、调整对象少、法律关系相对简单，直面群众呼声高的、亟待解决的、有相对成熟解决方案的问题，将问题的关键节点和突出矛盾作为突破口，通过“缩小切入点”，使解决问题的靶子变得更加集中。如《临沧市古茶树保护条例》《普洱市古茶树资源保护条例》，突出对古茶树资源保护的重点、

难点，明确了古茶树资源保护的执法主体和各部门的职责，促进了古茶树资源持续利用，题目具有鲜明的针对性。

二内容细。“内容”是立法的灵魂。《立法法》第六条规定，“立法应当从实际出发”“法律规范应当明确、具体，具有针对性和可执行性”。所谓内容细，就是坚持“有几条，立几条”“管用几条，就制定几条”的原则，找准立法需求，聚焦所要解决的实际问题，言简意赅，明确具体，突出法规的细化、量化或具体化，把重心或重点放在法规内容的针对性和有效性上，使“所立之法”与“所需之法”完全契合，做到有的放矢，务实管用。如《德宏傣族景颇族自治州乡村清洁条例》，赋予了村组、村民充分的自主权，结合德宏州地处边境、与缅甸山水相连的实际，对开展中缅边境乡村清洁共建共管的协作事项作了明确，很有地方特色，也非常管用。

三结构精。“结构”是立法的形式特征。“小切口”立法，法规内容体量较小，条文追求精准管用。在体例上不追求“大而全”的完备的体例结构，也不照搬照抄上位法的章、节、条、款、项、目的篇章形式，提倡性、号召性、宣示性条款尽量不写，原则性、宏观性的规定尽量避免，“有关”“及时”“加强”等不确定性的语言尽量不用，大幅度减少“穿靴戴帽”条款、“重复上位法”条款、“衔接条款”等非核心条款，在补充细化上位法的内容时真正做到“查漏补缺”。如《楚雄彝族自治州乡村清洁条例》不分章节，只 25 条，简洁明了。

显然，有别于“大而全”的宏观性立法，“小切口”立法有自己的优

势或价值。一聚焦问题，针对性、可操作性强。将有限的立法资源集中在解决关键矛盾上来，仅针对某一领域的事项，以小见大、以点带面，条文短小精悍，可执行性高，便于人民群众了解和掌握，能切实有效解决问题和矛盾。二突显地方立法特色。贴近地方的实际，切入点小，更易聚焦地方实际问题，更易与当地的特色特点契合。三节约立法资源。通过广泛有效地汇聚民声，科学充分地展开论证，能集中问题的关键与要害，通过避免显示性、口号性条款，避免照搬照抄、重复雷同的条文，节约了执法、守法的成本，让执法者、守法者马上能找到自己所需要的能真正解决问题的“干货”规定。

可以说，“小而精”的“小切口”立法，适应了新时代对地方立法提高立法质量和立法效率的新要求，符合党和国家 and 人民群众对地方立法有效管用的新期待，是改革开放以来，地方立法在实践中总结出来的符合时代发展特色的新理念、新思路，也是地方立法精细化的最典型实践，应当成为今后地方立法非常重要的探索方向。

但不容乐观的是，“小切口”立法有很多难题。怎么“小”？小到什么范围？如何“切”？“切”在什么地方？地方立法还没有多少经验。

原因在于，其一，立法的惯性或模式很难改变。很多人看待法时，总认为法应该是“高大上”的，是很威严的、很神圣的东西，如果变“小”了，变“少”了，如果缺少了铺垫、烘托、衔接，似乎就不像法，很不习惯，或者说就不知道如何下手？

其二，能力或素质不高的问题。我们的立法套路是习惯于学习、模仿直至照搬照抄，只要有上位法依据，有其它地方的法规参考，心中就有底，就好立，这也是各地立法千篇一律，毫无特色的原因，也是立法越来越保守，越来越没有“切中要害”的原因，因为如果一旦要创新，走一条有特色的道路，就容易抓瞎，不知从何“切”起。对立法风险的担忧，对立法责任的害怕，对自己能力素质的不自信，只有照着前人的路走了。

其三，取决于领导者、决策者的理念与要求。在科层制的体制内，一切都要听领导的，由领导把关、定夺，领导的思路和想法影响着立法工作者的思维和行为，如果领导者、决策者没有“小切口”的要求，即便立法者很有素质和能力，想“小切口”立出几条“干货”，有可能被认为工作“不负责任”，是在马虎应付，所以，实践中，起草者怕得不到支持，怕“挂一漏万”，怕对关键核心问题把握不准，不得不带点“高帽”，不得不“想方设法”多搞出几条。

法律不是简单枯燥的条文堆积，条文的背后凝集着立法者的学识、经验、智慧、眼光、心血和努力。法律的本质不在于文字或意义，而在于立

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_27035

