



立法由粗放到精细离不开 专业能力建设



【财新网】(专栏作家 田成有) “小智治事、中智治人、大智立法。”

十八大以来,形势越来越明确,建设中国特色的社会主义法治体系,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持立法先行,必须发挥立法的引领和推动作用,必须提高立法的质量。

一、为什么立法必须要有专业能力?

立法作为一项兼具政治性与法律性、专业性与综合性、理论性与实践性的复杂工作,需要专业能力作为支撑。卢梭曾这样说过“要为人制订法律,简直是需要神明。立法者在一切方面都是国家中的一个非凡人物。”立法者既是制定规则、规范的法律专业者,同时也是做决策、决定的政治行动者。转型期的中国,到底哪些问题需要由法律规范调整?哪些问题应当及时进行立法回应?不仅需要具备充分的政治经验和政治智慧,还必须具有深厚的法律知识和熟练的立法技能。

在改革开放之初,立法的主要任务是解决“无法可依”问题,填补漏洞,搭建法律体系的基本框架,因而,这一时期的立法模式是“目标导向型”,所谓“成熟一个,制定一个”,这种立法模式下,“宜粗不宜细”,立法难免粗糙,有打架、矛盾、冲突的情形,质量还不算高。

当法律体系建成之后,我们的立法任务应当从“建立”到“完善”转化,即以“问题导向型”为抓手,迈向“回应型”的立法。在这一阶段,由于社会各领域的精细化程度越来越深,社会生活更加注重细节、过程和形式,各领域都得有规则、有标准、有章法,法律作为调整社会关系的重

要手段，不能再以口号性、原则性、概括性的抽象条文做出规定。

这一时期的立法，不是为立法而立法，不能搞观赏性立法，而要能解决问题，而解决问题，必然对专业能力提出更高要求，得有一批懂法律专业的立法专家，得实现从粗放到精细的工作转变。

某种意义上讲，专业决定着职业，学什么专业就该干什么样的事，专业是指具有某种专业资格的内行、专家、专业人士、专门职业者，专业性体现在立法工作者的专业法学知识、立法技术和立法工作经验上。

为什么立法工作者的专业知识很重要？因为唯有专业，才能提供一个基本的客观标准，一方面，可以按照这种专业标准，有针对性地对立法工作者进行选任，从而实现人员的合理配置；另一方面，专业知识被尊崇，有助于排除一些不合理的、非理性因素的人为干预，确保法治大厦的建构是交由那些懂行的人做出来的，由此可以相信或放心法治产品的质量是牢固的、安稳的。

为什么专业能力很重要？还在于法律是人类理性设计的产物，人的理性是否能够客观、准确地发现社会规律并做出规制，必须要有专业眼光，专业判断，只有专业，才能看到问题，破解问题，才能确保制定出来的法律在最大程度上符合社会发展的规律。此外，专业能力还关系到科学立法。所谓科学立法，就是要反对那种用过往经验、主观意志、个人臆断来代替对规律的把握，最大限度地排除非理性因素影响，运用专业的、理性的立法知识和技术能保障法律的质量。

中国法治建设搞了这么多年，需要有全新的观念和改革。在传统认知思维中，法律职业似乎只是法官和律师，很少把立法工作者纳入到法律职业之中，对立法工作者的专业素养要求不高，由于没有准入门槛，似乎任何人都可以立法，由于对政治站位或政治高度的过多强调，掩盖或冲淡了对立法工作者专业能力的要求。事实上也是如此，设区的市一级地方立法权放开后，很多没有法律专业背景的人就摸不着头绪，开展地方立法工作，显得非常吃力、困难。

现代法治社会，要科学立法、民主立法，立法机关的成员结构正在趋向于民主化与专业化的有机统一。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，行使立法权的机关是人民代表大会及其常委会，人大代表来自社会各阶层，代表通过民主程序选举产生，体现着必要的民主、民意。因而，我们可以说，广泛性、先进性而非专业性，是代表的主要特质，事实上很多代表的学历、职业都与法律“无关”，他们没有必要也不可能完全成为立法专才。再从具体的操作层面看，立法需要投入时间，投入精力，需要进行经常性的民意调查和利益协调，绝大部分人大代表、委员都是兼职，即便有法律专业知识背景，他们也不能全身心投入立法。

那么，法律、法规到底是谁立出来的呢？

在我国具体的立法过程中，很多立法项目、立法任务，是由人大代表组成的人大常委会及各专门委员会完成的，具体说来，是由每个专门委员会内部的法规处、办公室来完成的，这些同志有法律职业共同体的共同特

质，即便是非法律专业，由于长期从事立法工作，经验也比较丰富，已经成长为立法方面的专家。

因而，我们要看到一种真相，推动人大立法工作正常运转，推动各专门委员会立法项目顺利完成的，是各处室具体负责操刀的立法工作人员，他们虽然不是全国人大代表，不是法律、法规表决、通过的关键决定人，但他们知法、懂法，很多人都毕业于正规的法律院校，有的还通过国家法律资格考试，他们有丰富的立法经验，某种意义上讲，他们承担着代表、委员们的助理或秘书工作，他们在立法舞台的幕后默默工作，扮演着“实际的立法职能行使者”或“隐形的立法决策者”角色，因为有他们的专业保障、能力保障，才确保了一部部法规的顺利出台，才让我们看到了法规通过后的样子或质量。

二、新时代立法工作者的专业能力是个什么能力？

（一）发现能力。“立法者应该把自己看作一个自然科学家。他不是在创造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律”。可以说，法律不是被“立”出来的，而是被“发现”的，法律是被“立法工作者”认识到的法律，是立法工作者概括、提升、归纳到了的规律，立法工作者者应当有双慧眼，发现问题，发现矛盾，发现特色，学会杜绝主观立法、经验立法、闭门立法。

（二）起草能力。立法工作者好比画家在一张白纸上构图，它不仅要考虑画什么，内容如何设计安排？还要考虑形式上如何协调，具有什么美

感或特色？起草过程就是起草者画画的塑造过程、打磨过程，要从大量纷繁复杂的社会关系中科学地有效地抽象出应由法律调整的内容，立法工作者的谋篇布局，结构安排、文字表达能力极为考究。

（三）决策能力。立法过程中，能否有主见坚持自己的主张，是否在要害的地方敢于拍板，是否在矛盾争议的地方稳准狠地下一刀，都在考验立法工作者的决策能力，既不能先入为主地把某种短见、偏见、好恶带入，更重要的是，永远有理性的认识、科学的分析、专业的判断，有敢于决策、决断的能力。

（四）协调能力。多元社会中，立法是各种观点、意见的各自表达，交锋、博弈难免，要通过各种平等协商，包容尊重，妥善处理各种关系，立法工作者要具备统筹布局、整合分歧、凝聚共识、沟通反馈的能力。

（五）说理能力。法律最主要的特征不是强制，而是说理。立法过程重在说理，立法工作者要有能力把立法的必要性、可行性、合法性、科学性、合理性、实效性讲清楚，说明白。

（六）专业能力。立法是专业性很强的工作，立法工作者必须具备扎实的专业知识，能够准确把握立法的精神实质，能够熟练运用立法技术，能够妥善处理立法中的各种复杂问题。

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_34954

