



激发地方立法的“地方性”“原创性”活力



近日，中央人大工作会议指出，地方立法要增强针对性、适用性、可操作性，要注重开展“小切口”立法，要从地方实际出发，彰显地方特色，着力解决实际问题。这完全击中了地方立法的要害，指出了地方立法的方向。

着实，当前地方立法存在着立法数量骤增，重复严重的问题，一些立法缺乏必要性与可行性，立法质量不高，“地方性”的特色严重不足。因此，重提立法“地方性”，以实现《立法法》所要求的“根据本地方的具体情况和实际需要，有针对性立法”这一目标，在当下地方立法工作中，意义尤其重要。

首先，不同地方客观存在的差异性所决定。无论是东部与西部、南方与北方、沿海与内陆，自然环境还是人文环境，总是明显存在差异。地方立法如果无视各地差异，一味照搬照抄国家层面的立法，就无法回应本地区的特性，无法实现通过地方立法为地方治理的特殊要求。

其次，突出“地方性”特征，是地方立法存在的合理性基础。毛泽东在《论十大关系》中指出：“立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下，按照情况和工作需要，地方可以搞章程、条例、办法，宪法并没有约束。我们要统一，也要特殊。”《宪法》明确规定：“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”可见，在中央统一领导下，“一致性”与充分发挥主动性与积极性的“地方性”，是贯穿于地方立法的双重价值。

如果说国家立法是系统性的、抽象的、粗线条的，那么地方立法的定位就应当放在针对性、具体性和精细化上。国家立法是基于“普遍性”立法视角，关注的是普遍性问题，地方立法就应当是基于“特殊性”的立法视角，从当地实情出发，立足于解决实际问题、具体问题。国家层面的统一立法，很难兼顾每个地方的特点，国家立法无法以“一刀切”的方式对统摄全国的事务进行有效规制，地方立法的主要功能是对“上位法”一些相对抽象和笼统的规定进行细化和补充，地方立法的主要价值也是对“上位法”留下的“空隙”进行拾遗补漏。

国家立法与地方立法分别处于不同的法律层级体系中，高层级的国家立法是为地方立法提供原则和准据，而低层级的地方立法是对国家立法进行细化，因此，地方立法承担着“润滑剂”的作用，保证国家立法能够得到有效实施，推进地方法治秩序的构建。某种意义上说，地方立法是对相对原则性、普适性的国家立法予以针对性的细化，因为它切实际，接地气，所以才有助于国家治理的科学化与精细化。

进一步说，地方立法还不仅仅是上位立法的实施细则，它在解决地方问题上，还有其相对的独立性，它要独立自主地解决应当由自己解决的问题，“地方性”来自于实践当中的问题指引，是地方治理的重要抓手，地方立法只有凸显出地方性特色，才能在使国家法律有效地深入地方，才能实现地方治理和地方社会控制的目标。因而，地方立法的重要价值在于“地方性”，地方性是地方立法的灵魂和生命，也是衡量地方立法质量和价值的

一个基本标准，越有“地方性”，越能凸显其地方立法的质量。

最后，符合地方情况，解决实际问题，是地方立法的出发点或归宿。相对于国家立法，地方立法具有补充性、实施性、自主性、创制性和专项性等特点，地方立法除了先行先试的个别情况外，其功能就是要解决好国家法律法规落地生根的“最后一公里”问题。扩大地方立法的主体范围与权限的目的，不是希望地方立法再去复制、重复上位法已有的规定，而是寄希望于地方立法能够制定出“内容适应地方的实际情况，解决本行政区域的实际问题”的地方性法规。

基于这种认识，地方立法就要在国家立法的框架内，有针对性地制定出在本地方具体可行的规范来，它应该是对“上位法”进行衔接、细化、补充和续造，而不是一味地“中转”、“传递”、“重复”，不是为立法而立法，不能让所立之法成为摆设。

因此，地方立法的必要性、合理性必须结合地方特征，从本地区的“地方性”问题入手，有针对性地解决地方实际问题，这是激发地方立法具有“创造性”活力的根本所在。若地方立法只会重复中央立法，只做搬运工，将上位法的条款换汤不换药地简单包装，将导致原本处于上下级的规范体系变成“平面化”，不仅降低了上位法中相应条款的法律位阶，而且，抵消了中央立法通行于全国的效力，也极大削弱了地方立法的应有功能，丧失了地方立法存在的根基及价值。

单一制的社会主义国家，维护国家法治统一，防止和杜绝违背上位法

规定，“不仅是法治建设中的重大问题，也是一个严肃的政治问题”。近年来，全国人大对地方立法的审查，把重点放在对地方立法的“合法性”的审查上，而对于地方立法的“地方性”的特色，缺乏关注与指导。在这种倾向影响下，地方立法普遍把追求法制统一，与上位法“不抵触”看成一项重要的政治要求，而地方经济社会发展的差异性、多样性和不均衡性考虑不足，为了确保“安全”，最好的办法就是在“上位法”规定的体系内、框架内、范围内进行照搬照抄，只顾“唯上”的“合法性”正确，而不顾“必要性”、“可行性”的地方实际考量，就很难有针对地方问题，解决地方实际的主动性、积极性和创造性。

其他原因在于，随着中国特色社会主义法律体系的形成与不断完善，国家法律对各个领域的覆盖面越来越广，地方立法的空间非常有限，除了一些国家政策、地理区位、民族宗教等极具地方特色的问题之外，大多数的地方发展，异质化程度已经越来越低。加之，地方立法力量不足，立法能力不强，对地方而言，国家在制定法律法规中的经验和做法，无疑是最具权威性和可模仿性的，所以全盘效法上位法在地方立法中有了天然的合理性。严格的合法性审查要求，对“立法放水”的担忧，“抄袭”易于规避责任，“重复”易于通过，很多地方像一个没有长大，也不敢长大的孩子，大人怎么说，他就只能牙牙学语，于是，立法者往往愿意选择“保守”的抄袭、复制，这就难免造成太多的重复性立法。

（一）在理念上，回到实事求是、解决问题的思想上来

当前，地方立法普遍处于“上位法依赖”与“实用性考量”和两种张力之中，对上位法的依赖、重复，占据着主导地位，《立法法》实施多年以来，我们把重心放在了对地方立法的“合法性”审查上，而对地方立法重复上位法的情形却疏于研究重视。要打破这一现状，促使地方性法规在实践中发挥更大的作用，首先要解决“唯书”、“唯上”论问题，要回到解决问题的轨道上，迈向“回应型法”，避免对“上位法”的照抄照搬，减少甚至消除对上位法的过度依赖。

事实上，地方立法不重复上位法，一直是地方立法的一项重要原则，依据《立法法》第七十三条第三款的规定，“制定地方性法规，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定。”重复性立法，只会造成法律文本无限繁冗、法律体系无限膨胀，这不仅违背了中央下放地方立法权的本意，也会使地方立法失去了应有的价值和作用。

地方立法的特色，是地方性事项或地方性事务，地方立法一定要增强“地方性”的问题意识，坚持问题导向，把问题找准，充分考量本地区的经济发展水平、历史传统、地理资源、法治环境、人文背景、民俗风情等

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_35336

