

设区的市地方立法权入宪与 社会治理能力的提升

——以河南省为例

◇ 涂永珍

一、党的十八大以来河南省设区的市地方立法取得的显著成效,社会治理能力得到提升

(一)加强重点领域立法,民众所呼,立法有应

综观2017年河南省审查批准的12部设区的市法规,可以说它们都是直面人民群众关注的“难点、痛点”,经济社会发展的“堵点、盲点”,解决人民群众对美好生活需要的最迫切的问题,体现了地方特色,解决了地方实际问题。其中,涉及城乡建设与管理方面的6部;涉及环境保护方面的3部;涉及历史文化保护方面的3部。这些立法项目大都是全省和相关市经济社会发展中急需的涉及民生领域的地方性法规,为推动当地经济社会发展提供了有力的法治保障。

(二)坚持民主立法,总体质量较高

2017年11个设区的市制定的12部法规都是各地精雕细琢的产物,一些市的法规在提交省人大常委会审查批准前,都经过反复讨论研究,不放过任何一个细节,力求做到立法精细化。这些法规的出台均获得了省人大常委会高票审查批准,其中有的是全票获得批准,这在省人大常委会审议通过地方性法规过程中并不多见。总结其中的经验就是,凡突出本地特色的,省人大常委会组成人员给予充分肯定就越多、通过的票数就高,反之就会异议较大、通过票较低。

(三)群众关注度高,社会反响较大

一些设区的市是首次制定法规,群众关注度高,对促进当地经济社会发展意义重大。如《信阳市传统村落保护条例》,不仅使传统村落得到有效保护,传统文化得到传承,提升了信阳市打造文化强市的能力,而且有利于开发、发展旅游业,促进当地经济、

社会、环境等协调发展。又如《濮阳市马颊河保护条例》,既有利于从根本上为马颊河环境治理提供法律保障,又加强了马颊河生态环境建设,还人民群众一河清水,打造了宜居环境,推进了生态文明建设,实现了绿色发展。

(四)坚持合法性审查,确保地方立法质量

为保证对设区的市地方性法规审查批准工作合法、高效、规范进行,省人大常委会主任会议专门研究制定了《河南省人大常委会关于审查批准设区的市的地方性法规的工作意见》,对常委会会议审查批准坚持的原则、审查的具体内容和标准、审查意见的处理和审查批准表决等作出了明确的规定。按照“有案必备、有备必审、有错必纠”的原则,对设区的市12部法规都进行了备案审查。针对查出的问题,积极主动与有关方面沟通,提出处理意见,督促自行纠正。

二、目前河南省设区的市地方立法存在的主要问题

(一)对立法权限的把握不够到位

《立法法》第72条首次规定,设区的市人大及其常委会“可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”。具体到立法工作中,有的设区的市对这一权限范围有不同认识,开展立法想在“等”外而不在“等”内,意图进行突破,或者打擦边球、钻空子。有的设区的市在法规条文中挟带或者塞进超出上述三类事项的内容。

(二)不同程度地存在“立法竞赛”“立法政绩化”倾向

目前,河南省17个设区的市普遍存在“城市市

容环境管理、规范城乡基础设施建设、环境卫生保护、交通秩序管理”等方面的立法诉求比例较大的问题。但对于哪些法“能够立”哪些法“不能立”、哪些法“可以立”哪些法“不宜立”、哪些法“现在立”哪些法“将来立”等问题缺乏系统调研、科学分析,存在仓促立项、匆忙起草,立法质量难以保证的问题。一些设区的市甚至出现了“政绩立法”现象,即为了立法而立法,地方立法演变成了一场不同地区之间的“立法竞赛”。这种倾向完全偏离了《立法法》授予地方立法权的初衷。国有良法,方能善治;若无良法,难有善治。立法在于管用和回应人民的期盼,地方性立法的目的更要接地气,回应人民的心声。

(三)地方立法特色不够鲜明,对地方治理的引领和推动作用不明显

地方特色是检验设区的市地方法规质量的重要标准之一。如果没有地方特色,《立法法》赋予设区的市的地方立法权限就体现不了其价值功能。然而,河南省设区的市在地方立法的实际操作过程中突出存在两种情况:第一,大量抄袭和模仿,设区的市地方性法规草案存在千篇一律的现象,甚至有的“翻版”法规草案,这个地市所立的法规,拿到另外一个地市只需稍加改动相关地名就可以使用。第二,立法滞后,引领作用不明显。对省委提出的“推动粮食生产区、中原经济区、郑州航空港经济综合实验区”三大国家战略规划全面实施缺乏创制性立法规定,立法的引领和推动作用不明显。

(四)立法行政管理色彩浓厚、治理理念凸显不够

设区的市地方立法权入宪是推进国家治理走向“善治”的需要。但是个别设区的市却将行使立法权作为行政管理的重要手段,立法中过分强调行政许可、行政处罚、行政强制权,并借此固化一些不合理的行政管理措施等,甚至个别设区的市将行政许可权、行政处罚权、行政强制权用到了极致,并借此固化一些不合理的行政措施等。

三、弘扬《宪法修正案》精神,提高地方立法质量,提升社会治理能力的几点建议

(一)坚持以党的领导为根本保证,完善设区的市地方立法工作领导体制

设区的市地方立法权入宪,既是机遇也是挑

战。行使好地方立法权,在坚持党的统一领导不动摇的前提下,要充分发挥好各方面作用,用好手中的立法权,制定出高质量、符合当地实际的地方性法规,确保“有权不任性”。具体而言:一方面,地方党委要完善其对地方立法中重大问题决策的领导制度,也就是说,地方立法涉及本地重大体制和重大政策调整的,必须报同级党委(党组)讨论决定。重要地方性法规制定和修改的重大问题,人大常委会党组应向同级党委报告。另一方面,地方人大在立法中要围绕党委重大决策部署的贯彻实施,每届立法规划应当报同级党委批准。

(二)坚持和维护宪法权威,自觉维护社会主义法制统一

要正确把握设区的市地方立法的宪法精神,严格按照“不抵触、有特色、可操作”原则,不打擦边球,不钻法律空子。具体而言:第一,立法范围应界定为“等”内而非“等”外。从《立法法》第72条表述的方式来看,设区的市地方立法权限定在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等三个方面,之后的“等”,“从立法原意讲,应当是‘等’内,不宜再作更加宽泛的理解”。如果遇到具体立法项目是否属于《立法法》第72条规定的三项立法权限范围的问题时,可以与省人大进行沟通,必要时由省人大法工委向全国人大常委会法工委请示汇报。如果认为确实有事项属于现有立法权限无法解决而国家法律和省级地方性法规又没有规定的,可以提请建议市人大常委会制定。第二,要正确处理设区的市立法权限中遇到的两个实践问题:一是若上位法修改或者实际情况发生变化,可以对已有的地方性法规进行必要的修改,但是不得再增加《立法法》关于设区的市立法权限范围以外的事项,防止出现“旧瓶装新酒”的现象。二是设区的市已经提请市人大常委会审议,但尚未通过的地方性法规草案,如果涉及《立法法》第72条规定的地方立法权限范围以外的事项,应当对草案的相关规定进行修改,或者停止对该草案的审议,由提案人撤回。第三,设区的市应当避免地方立法规划与全国人大、国务院的项目交叉重叠。原则上国家法律、行政法规在一两年内即将出台的,一般不抢先制定同类的法规,避免出现与上位法不一

致的情况。同时,还应当与省级人大的地方立法相协调,一些省本级地方性法规,对各地都具有普遍的指导意义,地方没有特殊的立法必要性,原则上不要再立。比如地方立法条例,地市可以参照执行,重复立法会浪费立法资源。第四,充分发挥省一级人大常委会对设区的市立法活动的监督作用。《宪法修正案》规定了设区的市制定的地方性法规要经过省一级的人大常委会批准后施行,就意味着明确了省一级人大常委会对设区的市立法活动的监督权力。在地方立法实践中备案审查制是人大常委会发挥监督设区的市地方立法质量的一个重要抓手。省人大常委会在备案审查工作中,如果遇到设区的市的地方立法草案涉及问题复杂或者可能产生重大社会影响,可以举行听证会,听取相关部门、专家和社会各界的意见。完善省人大常委会对设区的市地方立法的备案审查工作,既符合法律规定,又畅通了人民群众反映利益诉求的渠道,从而维护了法制统一和人民群众的合法权益,发挥了监督作用。为此,省人大常委会对设区的市地方立法和实践始终坚持三个原则,即主动审查、被动审查并重原则,有备必审、有错必纠原则,加强沟通协商、监督与支持相结合原则。

(三)突出地方特色,把握主要矛盾,满足人民对美好生活的需要

只有制定出反映客观规律、体现人民意志、解决实际问题的良法,并实行之,才能满足人民群众对美好生活的需要。为此,设区的市在编制立法规划和立法计划时,要在地方特有、特需的事项上下功夫,增强地方性法规的针对性、及时性、系统性和可执行性。第一,立法要循序渐进,不能操之过急。对那些客观条件尚不成熟的,不要采取实用主义的态度仓促立法。第二,立法要立足本地实际、解决地方问题,不搞政绩工程,立与改革相适应之法、立保障改善民生之法、立人民群众期盼之法。第三,建立并完善专家顾问制度,或者建立以购买公共服务的方式从法律专业人员处购买相关咨询服务的制度和机制。设区的市人大法工委人力资源有限,加之各方面的客观制约,仅靠自身力量难以满足地方立法需

求,因此,建立完善专家顾问制度或者建立以购买公共服务的方式从法律专业人员处购买相关咨询服务的制度和机制,是事之必然。

(四)把握好行政权的设置,避免立法行政管理色彩

所谓执法主体,就是通过法定程序依法获得行政执法主体资格的行政执法机关。在地方立法中执法主体的设置,主要有以下三种情况:第一,法定的执法主体。这种形式适用于行政管理事项比较单一、明确、具体的情况,比如许昌、三门峡城市市容与环境卫生管理条例都主要规定了市容环境卫生行政主管部门作为执法主体。第二,无明确的执法主体。这种形式适用于行政管理事项复杂、带有综合性的情况。比如《鹤壁市循环经济生态城市建设条例》既规定了政府的执法主体地位,也规定了发展改革、住房和城乡建设、环保、财政、规划、水利、国土资源等行政主管部门的执法主体地位。这种方式的缺陷是虽然各个相关行政主管部门依据自身职责明确了分工,但由于大家各自为政,缺乏彼此间的沟通与协调,不易形成工作上的合力。第三,综合主体。就是为了对某一对象实施有效行政管理,新成立一个综合执法机构,这个综合执法机构可以综合行使由两个或两个以上的行政机关所具有的行政职权,并以一个整体执法主体的名义承担法律责任。对于上述三种执法主体的设置方式,从行政管理的实际工作效果看,本文认为,设区的市在立法时尽可能地采用第一种设置方式,也就是规定法定的、单一的、比较明确的执法主体,尽量避免第二种设置方式。同一个行政管理事务,管理的部门多了,就容易造成工作上的扯皮,大家都管,其实大家也都不管。在有特定行政管理需要时,可以依法采取第三种综合主体的设置方式,提高行政管理效率。

作者简介:涂永珍,中共河南省委党校法学教研部教授。

(摘自《行政科学论坛》2018年第6期,原文约6800字)