

社会主义核心价值观融入 地方立法的优化路径

——基于299部地方性法规的实证分析

◇付子堂 李 东

一、社会主义核心价值观融入地方立法的样态

(一)文本数量:逐年递增,区域差异明显

数据显示,无论是省级法规还是设区的市级法规,文本数量在2014年至2019年内均呈逐年递增的总体态势,其中2014年至2016年呈缓慢增长态势,2016年至2019年则呈现大幅度增长。2020年上半年,受新冠肺炎疫情影响,地方立法工作有所放缓。因此,融入社会主义核心价值观的地方性法规也较少。

在空间分布上,地方性法规呈现地域集中、差别显著的特征。我国华东地区的省级法规数量和设区的市级法规数量均高于其他区域,且设区的市级法规数量明显高于省级法规。除华东地区外,其他区域的省级法规数量都不低于设区的市级法规。在同一区域内,省级法规数量一般高于设区的市。从地方性法规数量的区域分布可以发现,不同区域的地方立法机关,在立法需求和立法热情上存在较大差异。

(二)文本主题:集中在文明行为促进和城乡建设管理、历史文化保护领域

从地方性法规的层级看,融入社会主义核心价值观的省级法规为163部,在299部地方性法规中占比为54.5%;设区的市级法规为136部,在299部地方性法规中占比为45.5%。以设区的市级法规为例,入法主要集中在文明行为促进、城乡建设管理、历史文化保护等领域。

(三)内容分布:整体融入和部分融入兼具

社会主义核心价值观包括国家层面、社会层面和公民个人层面三部分内容,是人们文明行为的重

要向导。地方性法规彰显、践行社会主义核心价值观各部分内容的方式也不尽相同,体现了整体融入和部分融入相结合的特点。

二、社会主义核心价值观融入地方立法所存在的问题

(一)地方性法规自身接纳能力的有限性

通过地方性法规的样态分析可以发现,不同区域的地方性法规在融入主题上高度重叠,作为“接纳者”的地方性法规,其对社会主义核心价值观的吸收、转化都具有一定的限度。法律作为制度化的社会实践,构成一个自治的规则体系,与道德规范相区别,法律规范的限度导致其无法全面吸收社会主义核心价值观的广泛内容。只有充分认识到法律的限度,才能更好地制定出既体现社会主义核心价值观,又具有可操作性和保障性的法规。

(二)地方性法规在导向性、操作性和保障性等方面离社会主义核心价值观的要求还有一定差距

首先,部分法规文本的价值导向不鲜明,在实现引导人们正确行为的立法目的方面力度较弱。其次,社会主义核心价值观在地方性法规中的针对性和操作性不强。再次,部分地方性法规对践行社会主义核心价值观的保障力度不足。

(三)部分立法者漠视社会主义核心价值观与法律之间的耦合关系

在社会主义核心价值观融入地方立法的实践中,部分立法者漠视二者的互动关系,既没有充分认识到社会主义核心价值观对法规的价值引领作用,

也未能在法规条文中发挥好立法对践行社会主义核心价值观的正功能。

三、优化社会主义核心价值观融入地方立法的路径分析

(一)以法治教育涵养社会主义核心价值观的践行风尚

首先,需要强化对社会主义核心价值观内涵的理解,明确子内容在法律价值体系中的位阶。作为时代精神的凝练,社会主义核心价值观在地方立法中能够满足法律主体的价值需求,以及由此产生的对法律性状、属性和作用的评价。明确价值内容在法律价值体系中的位阶,可以有效地处理法律价值之间的冲突,实现价值的正向引领。其次,应当重视地方性法规与社会主义核心价值观之间互动关系的宣传教育。法律不仅是纸面上的规范,更具有深刻的价值导向性,每部地方性法规都是时代价值的体现,也是道德观念的反映。离开了社会主义核心价值观的导向指引,地方性法规就失去了运行的价值驱动力,地方法治建设也不会取得良好的预期效果,法律的塑造功能也得不到充分实现。再次,加强社会主义核心价值观的践行教育。法治不仅是践行手段,也是社会主义核心价值观的核心内容之一。作为一种精神追求的法治,需要在践行社会主义核心价值观的过程中得到弘扬实施。从法治视角理解践行社会主义核心价值观,需要将国家、社会、公民个人三个层面的要求贯彻到法治建设的各个环节,提升公民的法律意识和道德素养。

(二)通过立法目的条款增强价值宣示

作为价值的凝聚与宣扬,立法者在地方立法实践中,应当区分立法的直接目的和间接目的。直接立法目的是法律直接追求实现的价值,不需要借助中间环节。而间接立法目的是由直接目的引起的其他依附目的,需要借助直接目的的实现才能实现。二者呈现出鲜明的递进关系。立法目的的层次性要求立法目的条款必须有逻辑、有层次,通常首先表述直接目的,而间接目的则按照低位阶到高位阶的顺序列于直接目的之后。社会主义核心价值观在立法的目的条款中进行表述,必须结合地方性法规的主

旨,对价值内容的位阶进行排序后,依照从直接到间接的顺序予以表达。立法目的的层次性也决定了不同目的之间可能会产生一定的冲突,这种冲突主要是由社会现实的复杂性和主体需求的多样性造成的。在具体的法律实施中,解决立法目的的冲突必须根据法律解释的相关规则,按照从直接目的到间接目的的顺序进行解释。直接目的体现立法最直接的价值追求,需要在法律适用中得到首先满足,而间接目的作为更高层次的价值追求,具有兜底功能,建立在直接目的的实现之上。所以,在选择社会主义核心价值观作为立法目的条款时,必须明确地方性法规追求的价值内容的位阶顺序,立足于立法需要解决的实际问题和立法者的具体意图,明确直接目的和间接目的,采用不同的顺序予以表述,以充分发挥社会主义核心价值观的内滋激励功能。

(三)通过法律原则条款明确概括指引

如何将社会主义核心价值观的内容表述为法律原则,是一个技术性问题。在社会主义核心价值观这一价值系统中,子系统内容抽象程度的不同决定了其融入法律原则条款的方式也不尽相同。国家层面的“富强、民主、文明、和谐”在价值系统中发挥着统摄作用,在内容上也更加宏观抽象,主要体现为一种价值目标,其实现程度受到社会层面和公民个人层面价值观的影响。国家层面价值观的高度抽象性导致其无法直接指引、评价和预测个人的行为,必须具体化为社会规范或个人行为准则,才能实现从“静态的价值”向“动态的价值”的转变。作为高层次的价值内容,它们在地方性法规中既可以通过立法的目的条款进行表达,也可以通过法律原则条款进行表述,借助于法律原则对法律规则的指导功能,将价值要求转化为具体的权利与义务。社会层面的“自由、平等、公正、法治”价值要求与公民个人层面的“爱国、敬业、诚信、友善”等价值内容,都可以在法律原则中得到具体体现,进而指引法律规则的制定与遵行。

(四)借助法律规则条款加强刚性约束

社会主义核心价值观融入地方性法规时,行为模式的表述应当具体、明确、清晰,不能过于笼统,避免存在较大的解释空间。地方性法规在类型上主要

是执行性法规,更多的是对上位法的具体化。在把社会主义核心价值观融入地方性法规时,必须借助行为模式,将其要求转化为具体规定,从而为人们的行为提供具体的指引。社会层面的价值内容不仅对社会成员提出了道德要求和行为准则,还对行为规范本身设置了标准。践行社会层面的价值内容,要求法律规则的制定过程必须严格遵循法定程序,在具体内容上也要满足人们对“自由、平等、公正、法治”的期待。公民个人层面的价值内容直接关涉个人的行为准则,在行为模式中要区分好授权性内容、禁止性内容和义务性内容。具体规则的规定,要符合国家层面和社会层面的价值导向,实现价值之间的系统协调。法律对人们行为模式要求的落实,主要依靠法律后果的设定。融入法律规则的社会层面和公民个人层面的价值内容,在对所调整的行为进行评价时,应当注意把握道德和法律之间的界限。社会主义核心价值观经由法律确认后得到社会成员的普遍认同、遵守和践行,不仅需要个体的自觉,更需要外在的强制。立法者在设置法律后果时,需要将法律的刚性和道德的柔性有机结合,法律不宜强制介入的,可以采用倡导性规定;道德无法保障准则落实的,可以依靠法律的威慑。

法律规则的内容落实在具体的文本中,主要依靠立法语言。社会主义核心价值观融入地方性法规,立法语言的规范化尤为重要。价值内容作为一种道德化语言,具有高度概括性,解释空间大,在具体的入法过程中需要多角度融入,而非简单地、不加转换地使用词语。将道德语言转化为法律语言必须得到立法者的重视,要明确社会主义核心价值观在法律规则中所具有的具体行为模式和判断标准。在具体的地方立法中,立法者要借助法律语言的精准性,清晰、准确地表述价值内容,防止模糊的道德语言难以对个体行为发挥指引、预测、评价和强制功能,损害社会公平正义的实现。“只有具备语言上的精确性,法学才能完成其在国家和社会中的使命。”社会主义核心价值观作为开放性的系统,会随着社会的发展变化而语义不断丰富,这也为法律规则的

制定修改提供了可能。

(五)融入地方性法规的立改废释全过程

立法是一项包括多种形式的法律变动的专门活动,既包括创制新的法律,也包括对已有法律进行补充、修改甚至废止。社会主义核心价值观融入地方立法,不仅需要体现在制定新的法规过程中,也需要将价值要求贯彻到法规解释、法规修改和法规废止等立法环节。社会主义核心价值观融入地方立法的全过程,不是口号式、标签式的形式主义,也不是简单地照搬照抄,而是要融入法治建设的客观规律,融入法治建设实践。社会主义核心价值观所倡导的民主、和谐、法治等内容对立法顶层设计具有重要的指导功能,从提出议案、审议草案、表决和通过法规到最后公布法规,都要积极贯彻价值内容的要求,推动科学立法、民主立法和依法立法的有效实现。社会主义核心价值观融入地方立法的全过程,要求在立法中要加强重点领域立法,明确积极正面的立法导向,发挥道德对法律的引导功能。通过分析现行有效的地方性法规,我们发现,入法的主题集中在历史文化保护、城乡建设管理、生态环境保护等领域,这是当下社会主义核心价值观入法需要坚持的重点方向,也为融入其他主题法规积累了有益经验。在立法环节应注重民主立法和科学立法,既要广泛听取民众建议,积极探索立法联系点的设置,又要立足地方实际,展现地方性法规的“地方”特色。在地方立法的全过程中,要将依法立法贯彻始终,程序上符合法律制定的要求,内容上不和上位法相冲突,着实提高立法质量。社会主义核心价值观融入地方立法的全过程,要坚持问题导向,使特定领域出现的特定问题得到及时解决,使立法和法律实践都能体现社会主义核心价值观的要求,为地方实现良法善治提供正向指引。

作者简介:付子堂,河南新野人,西南政法大学教授,博士生导师。

(摘自《山东大学学报》(哲学社会科学版)2021年第2期)