

政治·法律

论地方立法精细化

林 蕾^{1, 2}

(1. 福建警察学院法律系, 福建福州, 350007; 2. 厦门大学法学院, 福建厦门, 361005)

摘要: 地方立法精细化是指地方立法机关在推进科学立法的过程中, 通过对立法观念、机制、权限、程序、内容和技术的把握, 使立法活动和法律规范达到精致细密, 以提高立法质量的一项现代立法模式。地方立法精细化主要包括立法观念精确、立法机制精要、立法权限精当、立法程序精密、立法内容精准和立法技术精湛等六方面内容。地方立法精细化的实现路径包括做好充分的理论准备、组建专业的立法队伍、确立典型的立法案例和构建科学的指标体系。

关键词: 地方立法; 立法精细化; 立法质量

中图分类号: D622 文献标识码: A 文章编号: 2095-2082 (2018) 06-0059-09

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“推进立法精细化”的战略部署, 并在2015年《立法法》的修改过程中得到贯彻落实, 赋予设区的市地方立法权、授权立法、落实税收法定原则、限制规章的权限范围、完善立法程序、加强备案审查等, 新修改的内容都是推进立法精细化的重要体现。立法精细化命题的提出改变了我国“宜粗不宜细”的传统立法模式, 是在立法权下放、社会分工深层化和立法利益复杂化背景下对立法工作提出的新要求, 是中国特色社会主义新时代赋予立法工作的新使命, 也是提高立法质量的重要举措。目前, 关于立法精细化的相关国内研究成果较少, 对立法精细化的基本问题缺乏体系性把握, 导致实践中对推进立法精细化存在不同的认识。本文拟从地方立法的视角, 就立法精细化的概念、构成要素和推进思路展开探讨, 为我国立法质量的提高提供合理的决策建议。

一、地方立法精细化的概念界定

立法精细化一般被认为是立法机关对立法实践中“少而精、有特色、可操作”的经验总结, 往往缺乏严谨的理论建构, 尤其是这一概念的界定目前尚未达成共识。从现代汉语来看, 精细本身是管理学领域使用的概念, 其基本含义是精致细密, 而精细化则强调实现精致细密的一个动态过程。关于立法精细化的界定, 有学者认为, “是指通过精细化的立法准备、精细化的内容选择、精细化的程序设定和精细化的立法技术, 来实现立法目的正当、立法内容科学、立法程序民主和立法实施

收稿日期: 2018-10-12

基金项目: 中国法学会部级法学研究青年项目 (CLS (2014) Y02)

作者简介: 林 蕾 (1980—), 女, 福建福州人, 福建警察学院法律系讲师, 厦门大学法学院博士研究生。

有效的目的。”^[1]也有学者认为，“立法精细化应当是一种以法治理念为先导，以法的结构规范化为指标，以提升立法技术为手段，通过合理严谨的立法环节创制明确、具体、具有针对性和可执行性的法律成果的立法模式。”^[2]笔者认为，上述学者的界定从不同的侧面反映了立法精细化的本质和特点，具有一定的合理性，但仍缺乏对立法精细化较为系统的总结和提炼。要对地方立法精细化进行概念界定，则必须明确立法精细化的具体内涵，而要界定立法精细化的内涵首先应当明确以下几个问题：

（一）立法精细化的提出背景是全面依法治国

在改革开放初期，由于国家法治建设处于起步阶段，受经验不足、能力有限、发展不平衡等因素的限制，立法工作往往以探索性和试验性为主，立法采用的是“宜粗不宜细”的思路，更多是依靠下位法和规范性文件的配套实施来达到立法目的。^[3]基于特殊时期的立法策略在当时起到了很好的作用，基本上解决了无法可依的问题，但随着社会的发展，这种立法策略的局限性日益暴露，如法律的可操作性不强、司法解释的越权、执法的裁量权过大、重复立法等等，一定程度上损害了法律的权威和法制统一。不可否认的是，改革开放四十年来，我国立法工作取得了重大成就，不仅以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经建成，而且“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”新法制十六字方针得到落实的效果日益明显。尤其是随着新《立法法》的实施，立法主体数量大幅增加，立法规模得以壮大，有力地推动了我国全面依法治国的前进步伐。据统计，截至2018年8月底，我国现行有效法律267件、行政法规756件、地方性法规12000多件。^[4]党的十八届四中全会报告在部署全面依法治国方略的同时，对立法提出了精细化的新要求，这是完善中国特色社会主义法律体系和建构中国特色社会主义法治体系的重要措施，其目的在于改变传统的粗略型立法模式，强化立法机关的工作职责，为我国法治建设提供必要的前提条件和基础保障。

（二）立法精细化的直接目的是提高立法质量

立法质量是立法工作的生命线，也是法律有效实施的逻辑前提。随着2011年中国特色社会主义法律体系的宣告形成，我国立法已经实现了由重数量向重质量的成功转向，随之而来的便是立法工作使命和重心的调整。十八届四中全会提出的“推进立法精细化”，“使每一部法律都成为精品”，着力解决立法中“多而不精，粗而不细，梳而难用”的难题等要求就是对这一转向的积极回应和有机承接，目的在于为提高立法质量提供理念指引和规范保障。我国立法机关为贯彻和落实立法精细化的要求，也开始了反思和改革，如2014年的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》就指出：“针对一些法律规定比较原则、需要制定的配套法规和规章过多等问题，强调要科学严密设计法律规范，能具体就尽量具体，能明确就尽量明确，努力使制定和修改的法律立得住、行得通、切实管用。”可以说，我国立法工作正朝着规范化和常态化的方向加快发展，科学立法、民主立法和依法立法的水平在不断提高，而且已经进入了立法精细化时代。如我国在制定《中华人民共和国特种设备安全法》时，为了提高立法质量，增强这部法律的可操作性和可执行性，以回应社会关切，立法者始终将精细化作为重要使命，认真对待每一个条款。“用法工委一位负责人的话说，蹦极的那根绳这部法管，游乐场的碰碰车这部法也要管。正因为如此，草案条文由原来的72条增加到101条。”^[5]

（三）立法精细化的规范依据是科学立法原则

我国2000年制定的《立法法》在第4条至第6条分别规定了法治、民主和科学三大立法原则，为

各级立法主体的立法行为提供了引导和约束。2015年《立法法》修改时，针对科学立法原则进行了补充，即增加了一款内容，从而使科学立法的内涵更为全面，即“立法应当从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。法律规范应当明确、具体，具有针对性和可执行性”。但从党的十八届三中、四中全会报告、十九大报告以及2018年全国人大常委会工作报告来看，目前对立法原则的内容和顺序表述体现为科学立法、民主立法和依法立法，也即科学立法问题是当前立法工作中应当首先重视的问题。目前理论界的研究表明，科学立法的本质在于尊重和遵循规律，而精细立法应是科学立法的子范畴，是实现科学立法的一种方式方法，其不是一项立法原则或立法理念，而应是一种立法模式。同时，从《立法法》的规定和相关政治文献的内容可以看出，精细立法的构成要素是多元的，涉及观念、机制、权限、程序、内容、技术等多个方面。如《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出的“建立基层立法联系点制度，推进立法精细化”，就是将基层立法联系点制度建设作为推进精细立法的一个着力点。

结合以上三个方面的分析，加之地方立法精细化是立法精细化的子范畴，笔者认为，地方立法精细化是指地方立法机关在推进科学立法的过程中，通过对立法观念、机制、权限、程序、内容和技术的把握，使立法活动和法律规范达到精致细密，以提高立法质量的一项现代立法模式。地方立法是我国立法体制的重要组成部分，虽然与国家或者中央立法相比，立法的质量有待进一步提高，但却为法律体系的建立健全贡献了重大力量，也为地方经济社会发展起到了保驾护航作用。由于我国幅员辽阔、人口众多、经济发展不平衡等因素的影响，国家或者中央层面的立法不宜过细，否则容易导致立法冗繁和实质不平等，因此地方立法就承担了衔接、细化和补充的作用，这就要求地方的执行性立法更应当突出精细化的重要地位。此外，地方的自主性立法也对精细化有强大的供给需求，因为自主性立法往往侧重于就地方事项和地方职权进行权利、义务、责任的创设，为了在解决地方问题的同时又不违背上位法的规定，必须坚持有特色这一原则，而只有精细化才能实现创新，也才能增强地方立法的实效性，实现地方立法质量的提高。鉴于地方立法是对国家立法的细化或者是对地方性具体行政事务的创新规定，因此更应当在精细化上多努力。

二、地方立法精细化的构成要素

基于上文对地方立法精细化的概念界定，笔者认为，地方立法精细化的具体指向应当在理论和实践中进一步明确，即要对地方立法精细化的构成要素进行分析。从当前的立法理论、规范和实践来看，地方立法精细化至少应涵盖六方面的要素，即立法观念精确、立法机制精要、立法权限精当、立法内容精准、立法程序精密和立法技术精湛。

（一）立法观念精确

立法观念是指立法机关对立法性质、地位、作用等问题的认知，是立法行为有序开展的思想，也是立法效果充分发挥的重要保障。立法精细化对立法观念的要求主要体现在精确方面，即立法机关所持有的立法观念应当极其准确或者正确，与民主、科学、依法等现代立法观念保持一致。事实上，立法精细化是对粗放立法、简略立法、功利立法和低效立法等传统观念的否定，这些观念与新时期立法工作已经不相适应，立法机关应当立足当前实际、把握时代脉搏、紧跟经济社会发展步伐，确立尊重社会规律、时代要求和世界趋势的现代立法观念。立法观念精确的具体要求包括两个方面：一方面是坚持以问题为导向，地方立法主体在进行立法过程中要对法规和规章预调整的事项有充分了解，对立法的必要性有充分把握。如果地方事项急需调整，国家法律和行政法规又缺乏

规定,或者规定较为原则,这时才会存在地方立法的空间,以避免重复立法。另一方面是坚持以特色为根基,地方立法的一个基本原则是体现地方特色,而特色的体现必须立足本地实际情况,这也符合《立法法》中“立法应当从实际出发”的要求,避免盲目立法和抄袭立法现象,使地方立法真正能够解决本地需要解决的问题。

(二) 立法机制精要

立法机制是立法体系的核心组成部分,也是立法质量提高的关键。随着我国立法程序规定的日益体系化和复杂化,立法机制的设置体现出了重复性、冗杂性和大而全的弊端,立法机制的轻重程度分化并不是很明确。为了避免立法机制设置的形式化,在立法精细化的背景下,应当突出立法机制精要性的意义,即相关机制应当精炼扼要,强化关键性和主导性机制的作用,删去不必要的衬托性和协调性机制,使立法机制服务立法目的的作用更为明显和直接。如党的十八届三中全会报告指出,推进科学立法,需要健全立法起草、论证、协调、审议机制,完善法律草案表决机制,这在一定程度上也明确了我国立法机制建设的重点。原因在于,“虽然立法硕果累累,但立法的数量与质量并不成正比,一些立法的质量并不尽如人意。”^[6]对于地方立法而言,立法机制的设置应当实现精要化,正确处理目的与手段的关系,除了重视立项、起草、论证、协商、协调、审议、备案、批准等机制外,以下三项机制需要予以重点加强:一是加强法规和规章的解释工作。地方立法主体在立法完成后,应当出台专门的条文释义,并召开新闻发布会,组织相关人员加强对法规和规章的普及宣传工作,对法规和规章适用中存在的问题及时依法作出解释。二是开展立法后评估。地方立法主体应当定期对出台的法规和规章进行评估,从合法性、合理性、规范性、技术性等方面进行分析,及时完成法规和规章的完善工作。三是开展立法清理工作。地方立法主体应紧密结合国家法律、政策和地方经济社会发展的情况,定期开展立法清理工作,将法规和规章的修改、废止置于与制定和解释同等的地位,突出立改废释的同步性。

(三) 立法权限精当

立法权可以划分为立法权限和立法权能两部分内容,其中权限的划分是核心问题,涉及到不同立法主体的立法事项范围。立法精细化对立法权限划分的基本要求是精当性,即各立法主体所享有的立法权限应当准确、恰当,合理清晰,协调一致,避免矛盾。我国《立法法》对各级立法主体的立法权限进行了明确规定,但这些规定往往较为原则。如《立法法》第8条规定的“法律保留原则”和第72条规定的“地方事务保留原则”就是立法权限划分精当化的典型表现。但不可否认的是,我国现有立法权限划分仍然存在一些不符合立法精细化要求的问题,如国家立法权的权限配置就存在失衡、失调、失信和失控四重困境,需要科学确权、合理分权、规范授权和有效控权^[7];地方立法权的权限配置存在无专属立法权、立法权限不完整、人大与政府立法权限划分不明细、立法事项不具体等缺陷。以设区的市地方立法权为例,根据《立法法》的规定,仅限于“城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护等”方面,但实践中对“等”在文义上是“等内”或者“等外”的理解不同,对“城乡建设与管理”的逻辑层次理解也不同,对“历史文化保护”的具体事项缺乏权威性解读、对地方制定立法程序规定是否有明确的依据存在分歧,等等。因此,合理划分地方立法权限是目前地方立法工作有序推进必须重点关注的问题。

(四) 立法程序精密

立法程序精密是指在立法程序的设置和运行方面,应满足精致和细密的要求,使每项程序都具

有针对性和可操作性，体现出程序体系协调一致、程序逻辑循序渐进、程序目的各有侧重、程序形式衔接互补。我国关于地方立法程序的规定主要体现在《立法法》《规章制定程序条例》和各级立法机关制定的立法程序规定。《立法法》对地方性法规、政府规章的制定程序进行了原则性规定，《规章制定程序条例》对政府规章的制定程序进行了系统性规定，各省和设区的市人民代表大会制定了人大立法条例，各省和设区的市人民政府制定了规章制定办法。这些规定对于指引地方立法沿着法定程序运行提供了保障，但存在的问题是程序的设定往往不够精密，缺乏层次性和创新性，与上位法的衔接性不强、细化不够、特色不明，导致地方立法可依赖的程序规则虽多，但流于形式的现象十分明显。以政府规章的制定程序为例，现在就存在国务院行政法规有规定，省人民政府有规定，设区的市人民政府也有规定，但内容上却大同小异，而不是层层递进、分工明确、衔接无缝，很大程度上也浪费了立法资源。需要指出的是，新修改的《立法法》在立法程序精密方面的一项规定值得肯定，即引入了个别争议较大的重要条款单独表决方式，对草案整体内容进行拆分，直面草案个别条款“争而不决”的立法难题，有助于完善立法表决程序和强化立法责任意识，地方立法机关应当认真贯彻落实这一工作方式。

（五）立法内容精准

立法内容精准强调的是立法在分配权利、权力、义务和责任时，应以精炼和准确为标准，要以解决实际突出问题为目标，体现地方立法的针对性和特色性，增强法律条文的实施效果，避免繁文缛节和“穿靴戴帽”。立法内容的精准是立法质量的核心要素，也是立法精细化的集中体现，这也是《立法法》第6条第1款规定的具体指向。相较之下，法律和行政法规的制定在内容上是精准的，是融合了众多立法理论和实务界人士的智慧的结果，诸多内容设计上都经过了众人的精雕细琢。但由于地方立法能力的限制，地方性法规和规章在内容上存在的问题比较多，如地方立法规定司法权限、犯罪与刑罚、改变上位法的法律责任结构等违法立法现象大量存在。因此，在地方立法中要实现内容精准必须做到以下几点：一是实现立法中权力与权利、权力与责任、权利与义务关系配置的平衡性，权利条款、义务条款、责任条款、救济条款、监督条款都应具备；二是对上位法已经明确规定的地方性法规不做重复规定，落实《立法法》第73条第3款规定的内容，政府规章内容的规定必须有明确的上位法依据，而且尽量不重复上位法的内容；三是坚持成熟几条写几条的思路，避免因贪大求全而忽视了针对性和可操作性，重点放在矛盾和焦点问题的解决上；四是坚持依惯例、依权威和依请示的原则，正确对待地方立法中存在的新问题，避免立法超越法定的权限范围，强化立法中的风险意识。

（六）立法技术精湛

立法技术精湛是指要求立法者精熟深通立法过程中的经验、知识和操作技巧，通过选择和使用立法技术使制定出的法律文本体现出较强的专业性。立法技术服务于立法内容，二者之间是目的与手段的关系，只有掌握了精湛的立法技术才能使科学的立法理论转变为科学的法律规范，并推动立法工作的创新。“法律文本是由具体的法律条款组成，它是法律原则、法律规则、法律概念承载的形式，不仅涉及法案的结构编制技术，也涉及到法案的语言表达技术。”^[8]因此，强调立法技术的精湛运用在任何一个法治国家都有恰如其分的原则和要求，对我国地方立法而言更是应当重视。首先，在立法语言的运用上，要做到斟字酌句，精益求精，具体明确，以避免产生歧义，这对立法者提出的不仅是专业知识要求，还包括语言规范要求。其次，在条文的逻辑关系上，要做到前后文相

互一致、原则与规则的递进、价值与手段的融合、篇章结构的合理安排、法律责任的通盘照应等，这要求必须提高法律思维水平。再次，在具体事项的设置上，权利性、义务性、责任性条款的安排应当内容清楚、条件成熟、操作易行，避免理想主义和武断决策，体现出平衡性和对等性，不能重复立法和抄袭立法。最后，以全国人大常委会法工委《立法技术规范（试行）》为运用立法技术的重要依据，认真落实关于法律结构、法律条文表述、法律常用词语、法律修改形式和法律废止形式五方面的规范要求。

三、地方立法精细化的实现路径

当前的理论研究成果关于推进立法精细化的主要进路呈现出以下几种观点：一是三要素说，即立法方向要把准、立法位阶要定准、立法问题要找准^[9]；二是四要素说，即立法准备精当充分、立法内容精确客观、立法程序精密细致和立法技术精湛高超^[11]；三是五要素说，即精准化的问题导向、精干化的立法框架、精细化的立法内容、精密化的立法程序、精湛化的立法技术^[10]。上述观点大多数立足于立法精细化本身所做的探讨，更多的是具有微观指导意义，而缺乏宏观层面的思路建构。笔者认为，推进地方立法精细化，除了要以本文第二部分的六个构成要素为基本标准外，以下几方面的工作应同时注重。

（一）做好充分的理论准备

理论是实践的先导，科学合理的研究成果能够上升为决策建议并付诸实施。因此，推进地方立法精细化需要加强对这一问题的研究，为具体立法实践做好充分的理论准备。遗憾的是，我国当前关于地方立法精细化的研究比较薄弱，现有的研究成果无论数量还是质量都有待进一步提高。笔者在中国知网检索发现，当前关于这一问题的研究成果主要集中在立法精细化的概念、判断标准、提出背景、理论和实践意义、具体机制、实现路径等方面，但研究内容有待深入、研究视角有待拓展、研究方法有待创新，具有代表性的研究成果并不多。值得欣喜的是，2017年10月27—28日，在山东大学（威海）法学院举办了“地方立法的精细化：理论与实践”学术研讨会，60多位专家学者与会，就地方立法精细化问题进行了集中研讨。研讨的议题包括地方立法权配置、设区的市立法实践、地方立法技术精细化、地方立法科学化与精准化等，对我国立法精细化问题的研究起到了示范和引导意义。此外，相关报刊刊载的地方立法精细化的实践报道也并不多见。冯玉军教授刊登于《人民政协报》的《期待〈立法法〉修订——让立法权限更清晰，立法程序更精细》一文，对《立法法》修改中策略、语言和宗旨进行了分析，并对立法权限、授权立法、立法监督等问题的精细化提出了意见^[11]，对于地方立法精细化的推进具有一定的启迪意义。

（二）组建专业的立法队伍

能否实现地方立法精细化，很大程度上取决于地方立法队伍建设，这支队伍的能力和水平直接影响着立法质量的提高。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，要加强立法队伍建设，推进立法专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平。之所以强调立法队伍建设，是因为当前地方人员比较匮乏，这不仅与我国当前的法学教育模式有关，而且与立法本身的学科性质有关。当前的法学教育往往强化了法学的司法面向，所讲授的课程往往是立足于司法实践，努力把学生培养成法官、检察官和律师，而忽视了立法这一重要法治实践领域。此外，立法学由于长期以来没有受到重视，高等院校以前很少开设这门课程，因为受制于立法权限，对立法人才的需求在《立法法》修改之前并不大，导致部分地方的政府法制办和人大常委会法工委

的工作人员能够理解和适用法律，但不清楚如何创制法规规章。因此，强化立法队伍建设在设区的市获取地方立法权之后显得异常重要。为此，应当将立法者、立法辅助人员和立法参与人员纳入立法人才队伍的范畴，通过强化培养、培训和交流机制组建专业的立法队伍。正如有学者所言，地方立法专业队伍的打造需要高等院校加强立法储备人才的培养、立法机关健全立法人才引进机制、立法机关重视立法工作人员的业务培训。^[12]同时，建议各地方应当按照《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020）》要求，确立立法人才队伍建设的目标、任务和实施方案，坚持引入人才、重视人才、留住人才和培养人才相结合的原则，制定立法人才管理、培养、使用、评价和激励方面的政策，壮大立法人才队伍的规模和提高立法人才队伍的水平。

（三）确立典型的立法案例

与司法指导案例相比，立法案例的重视程度在我国十分欠缺，虽然立法机关都在努力“使每一法律都成为精品”，但现实中能够成为精品的案例却极少。理论界往往侧重于检讨立法的不足，而很少放大立法的优点；新闻媒体则往往在法律出台后的一段时间，对立法的积极意义加以肯定，但仅仅是基于立法背景的介绍，相应的论据说服力并不突出；实践界更多关注内容的合法性和合理性，而立法精细化往往被忽视或被置于次要地位。从2016年开始，北大法律信息网对每年中央和地方的重大立法案例进行介绍，但着眼点在于案例的影响力而非案例的精细化，而且案例介绍过于简单，对地方立法精细化的指导意义并不大。因此，建议我国立法机关可以参照司法指导案例的做法，确立立法精细化的典型案例供地方立法机关参考和借鉴。立法精细化典型案例的确立应当考虑以下四方面内容：第一，在案例发布主体和方式上，建议采取全国人大常委会法工委编纂的模式，每年选取中央和地方在精细化立法方面比较突出的案例在网上发布，也可以印刷成册下发地方立法机关查阅。第二，在案例的选择上，建议采取社会推荐和专家评议相结合的模式，坚持案例选择的客观性、真实性、新颖性和时代性原则，使立法案例尽量涵盖立法精细化的上述六个要素。第三，在案例范围上，建议分为两个层面：一是中央精细立法的典型案例，如《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国烟叶税法》的相关条款及其解读，确立中央立法的模范作用供地方立法效仿；二是地方精细立法的典型案例，如《上海市企业名称登记管理规定》《兰州市供热用热条例》的相关条款及其解读，确立地方立法的表率作用供其他地方参考。第四，在案例类型上，除了正向引导案例外，建议同时发布反向警示性案例，对不符合立法精细化的典型案例进行检讨分析，为地方立法精细化提供经验教训，如《北京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》等地方立法的相关条款。

（四）构建科学的指标体系

地方立法精细化的实现需要建构科学的指标体系，作为地方立法的指导依据和判断标准，从而强化地方立法机关和立法人员的工作职责。同时，科学的指标体系也是评估地方立法精细化的“指挥棒”，有助于提高地方立法质量。当然，地方立法精细化指标体系的设计要把定性与定量结合起来，融合多元价值诉求，合理设置各项指标权重。这就要求地方立法在立法目的上要有的放矢、立法程序上协调运作、立法思路层次分明、立法内容上详略适当、立法技术上精益求精，既能反映出地方立法精细化的各种要素，又能使立法机关有充分的动力和适当的压力。笔者建议，地方立法精细化的指标体系建构可以在效仿科学立法判断标准的基础上，根据本地情况设置是否符合客观规律、是否体现公平正义观念、是否有效调整社会关系、是否遵循法定程序、是否运用现代立法技术

等若干大项内容，每一大项下再设置若干子项。如是否符合客观规律大项下可以设置经济社会发展规律、调整法律行为规律、法律体系规律等；是否体现公平正义观念大项下可以设置立法目的的针对性、权利和义务的对等性、权利和权力的制衡性、义务和责任的衔接性等；是否有效调整社会关系大项下可以设置维护发展和稳定、反映利益主体诉求、尊重民俗风情、尊重民族习惯、尊重地区差异等；是否遵循法定程序大项下可以根据地方立法类型进行设定，地方性法规应遵循提案、审议、表决和公布程序，地方政府规章应遵循立项、起草、论证、决定和公布程序；是否运用现代立法技术大项下可以设置遵循立法技术规范、定性与定量分析、立法专题调研、立法结构、立法逻辑、立法语言等。指标体系总分为一百分，并对大项与小项的分值进行划分。同时，建议根据指标体系制定考核方案，委托第三方机构对地方立法机关的立法精细化程度进行考核，将考核结果分为优秀、良好、合格和不合格四个档次，坚持分类考核、突出考核重点、创新考核方式、落实考核结果，为地方立法精细化的推进提供制度保障。事实上，我国地方立法后评估的推行已经进行了十几年，2015年《立法法》修改时也将立法后评估作为一项重要机制纳入其中。但目前关于立法后评估的理论研究和实践操作都主要针对合法性、合理性、技术性、规范性等方面，尚缺乏关于精细化的评估项目，立法前评估和立法中评估也是如此。因此，地方立法精细化指标体系的建构和落实也可以地方立法评估为依托，将精细化评估作为评估子项目或者专项项目，从而进一步完善指标体系并推进地方立法精细化的实现。

四、结语

“小智治事，中智治人，大智立法。”立法工作是一项专业性和技术性较强的工作，相比司法、执法和守法工作而言，需要付出更多的人力、物力和智力。因为立法侧重的是解决不特定主体的体系化的权利、义务、责任关系，对整体利益的把握必须恰到好处，而其他法律实践工作面对的则是特定的主体、特定的事项和特定的利益，相比较而言，立法中的利益均衡实现难度较大。但要全面推进依法治国，地方立法必须提高立法质量，除了坚持科学立法、民主立法和依法立法外，立法精细化也是应当予以高度重视和认真推进。正如有学者所言：“今后一段时期，转变立法理念，采取有效措施提高立法质量，实现从粗略式立法到精细化立法的转型升级，是我国在社会主义法律体系初步建成之后进一步提升立法工作的必然选择。”^[13]本文就地方立法精细化的概念、构成要素和实现路径进行探讨的目的，在于强化立法理论界和实践界对这一问题的认识，以期为我国地方立法精细化的实现提供理论支撑和智力支持。

参考文献：

- [1] 郭跃.论立法精细化的标准与实现路径[J].学术界,2016(2):165-170.
- [2] 张晓晓.立法精细化的实现路径探析[J].山东工商学院学报,2017(2):82.
- [3] 刘松山.中国立法问题研究[M].北京:知识产权出版社,2016:153.
- [4] 杨维汉,陈菲.截至今年8月我国现行有效法律 267件[N].山东法制报,2018-09-17(1).
- [5] 汪铁民.中国立法步入“精细化”时代[J].中国人大,2014(3):11.
- [6] 宋方青.完善立法体制 提高立法质量[N].光明日报,2014-12-09(2).
- [7] 李店标,冯向辉.我国国家立法权配置优化的面向[J].学术交流,2018(5):61-67.
- [8] 汪全胜.法的结构规范化研究[M].北京:中国政法大学出版社,2015:3.

- [9] 王波.精准立法:新时期提高地方立法质量的基本路径[J].地方立法研究,2016(1):35-39.
- [10] 黄文婷,黄文燕.完善地方立法精细化的路径探析[J].中共乐山市委党校学报,2017(4):44-45.
- [11] 冯玉军.期待《立法法》修订——让立法权限更清晰,立法程序更精细[N].人民政协报,2015-02-10(12).
- [12] 李店标.地方立法质量提高的维度分析[J].黑龙江社会科学,2017(5):27-28.
- [13] 赵迎辉.走向立法精细化[N].学习时报,2016-03-03(4).

(责任编辑 杜生权)

On Refinement of Local Legislation

LIN Lei^{1,2}

(1.Department of Law,Fujian Police College,Fuzhou,350007,China;

2.School of Law,Xiamen University,Xiamen,361005,China)

Abstract:The refinement of local legislation refers to a modern model of legislation in process of promoting scientific legislation.Local legislature should grasp the legislative concepts,mechanisms, authorities,procedures,content and technology,so that legislative activities and legal norms can be refined,and quality of legislation can be improved.The refinement of local legislation mainly includes six aspects,such as exact legislative concept,essential legislative mechanism,appropriative legislative power,accurate legislative procedures,precise legislative content and exquisite legislative skills. To promote refinement of local legislation requires preparation of adequate theoretics,formation of professional legislative teams,establishment of typical legislation cases,and construction of a scientific indicator system.

Key words:local legislation;refinement of legislation;quality of legislation