

设区的市立法文本责任条款研究

——基于安徽省的实证考察

姚 明¹, 叶 春²

(1. 铜陵学院 法学院, 安徽 铜陵 244061; 2. 池州市中级人民法院, 安徽 池州 247000)

摘要: 法律责任条款作为立法文本的核心内容之一, 对立法质效有着重要影响。2015 年新修订的《立法法》将地方立法权扩容至所有设区的市, 能否保证立法文本法律责任条款设置的科学性是一个必须分析的问题。通过对安徽省的实证考察发现, 目前还存在不同城市间相同事项的法律责任条款差异较大, 同一城市不同立法对相同事项规定的法律责任不一致, 部分法律责任条款照搬照抄, 笼统模糊, 甚至缺失等问题。应通过增强对法律责任条款科学设置的思维意识, 提升和强化地方立法权行使的能力和水平, 尽快对现存瑕疵漏洞进行修正完善, 提升新获立法权设区的市立法文本法律责任条款的科学性。

关键词: 设区的市; 地方立法权; 责任条款; 安徽省

中图分类号: D927; D921

文献标识码: A

文章编号: 1008-6021(2021)02-0001-05

2015 年 3 月 15 日新修订的《立法法》将地方立法权赋予了所有设区的市, 在顶层设计层面为地方法治化建设提供了有力而坚实的基础。但对全国两百余个新获地方立法权设区的市而言, 由于缺乏立法经验、技术和人才, 其在实践中是否能科学行使地方立法权不得不引起重视和关注。“法律责任条款是指在法律文本中表达法律责任内容的法律条款, 法律责任条款规定和设置是否科学合理, 关系着立法的质量和实施效果。”^[1] 甚至可以说, 法律责任条款由于其独特的地位作用, 在一定程度上决定了整部立法的质效。本文拟通过对安徽省 14 个新获地方立法权设区的市实证分析为逻辑起点, 最终提出相关思考和建议。

一、安徽省新获立法权设区的市立法文本法律责任条款概况

2020 年 10 月, 笔者登录中国人大网法律法规信息库、中国政府法制信息网法律法规数据库、安徽人大网立法工作栏目及相关地方人大官网等平台统计

查证, 截至 2020 年 11 月, 安徽省 14 个新获立法权设区的市^① 共出台了《阜阳市生活垃圾管理条例》(2019)、《黄山市养犬管理条例》(2020) 等地方性法规共计 96 部。

通过对上述 96 部地方立法法律责任条款的考察和分析来看, 总体而言遵循了立法的一般法理理念和技术要求, 主要有以下特征: 一是在责任条款的安排上, 条款数量较为合理, 基本保持了与立法其他章节及内容的恰当比例, 符合立法文本责任条款的形式要求。二是在责任内容的设置上, 均遵循了与上位法不抵触的原则。《立法法》第七十二条第二款明确规定, “设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要, 在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下, 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。”可以说, 不抵触原则是设区的市地方立法科学化的最基本的要求。笔者通过全

收稿日期: 2020-12-07

基金项目: 铜陵学院人才科研启动基金项目“立法科学化与司法公信力契合研究”(项目编号: 2017tlxyrc01)

作者简介: 姚 明(1978—), 男, 陕西宝鸡人, 副教授, 博士。研究方向: 立法法。

^① 安徽省共计 16 个设区的市, 合肥市为省人民政府所在地的市, 淮南市属于国务院批准的“较大的市”, 在 2015 年 3 月 15 日《立法法》修订前已享有地方立法权。目前, 安徽新获地方立法权的市分别为宿州、淮北、亳州、阜阳、蚌埠、滁州、六安、马鞍山、安庆、芜湖、铜陵、宣城、池州、黄山, 共计 14 个。

面梳理发现,截至 2020 年 11 月安徽省 14 个新获立法权设区的市出台的 96 部立法文本责任条款中未出现与上位法相抵触的情形,牢牢坚守了地方立法科学化的“底线”。三是在法律责任主体的安排和承担上,基本保持了对权力机关和其他社会主体的均衡。法律责任的承担不仅应惩戒违反法律义务的一般社会主体,同时亦应对违反法律义务的公权力机关做出明确的设置,通过考察发现,96 部地方立法基本保持了这种均衡,未对公权力主体进行“立法庇护”。

二、安徽省新获立法权设区的市立法文本法律责任条款问题厘析

综上所述,虽从总体和宏观而言,安徽省 14 个新获立法权设区的市出台的 96 部地方立法的责任条款遵循了立法的一般法理和技术要求,但不可否认,目前尚与《立法法》关于立法科学化的相关精神和要求仍存在一定差距,具体表现为:

(一)存在法律责任条款照搬照抄导致的雷同现象

2015 年 3 月,全国人大常委会原副委员长李建国代表全国人大常委会所做的《关于中华人民共和国立法法修正案(草案)的说明》,明确强调了赋予所有设区的市地方立法权的重要缘由在于“适应地方的实际需要。”^[2]因此从应然视角看,“地方立法应具有体现本地经济水平、地理资源、历史传统、法制环境、人文背景、民情风俗,适合本地实际等优势,要对国家法律、行政法规拾遗补阙,而且在本地区具有更强的可操作性”^[3]，“特色性”显而易见地应成为地方立法的本质属性。但通过对上述 96 部地方立法法律责任条款的考察来看,一些立法未从本地经济社会发展的需要和社会治理管理的实际出发,而照搬照抄上位法、其他地区立法的现象还在一定程度存在。“这必然导致立法资源被浪费,不利于法的价值的实现、社会主义法制的统一、立法作用的实现等。”^[4]

(二)不同城市间相同事项的法律责任条款内容上差异较大

地方立法应立足于本地实际,但亦应考虑相互之间的协调性。“在某一区域内,地方立法之间的协调性是立法结果的和谐性、有序性和区域性协调的重要基础。”^[5]通过对上述 96 部地方立法的统筹分析发现,不同城市,甚至相邻城市之间在相同事项的地方立法律责任规定中就存在较大差异。例如,宿州

市、淮北市、亳州市、铜陵市和蚌埠市等五个市均出台了以“绿化”为主题的地方立法,但法律责任却大相径庭,仅“建设项目竣工后未达到规定的绿地率标准”这一事项的法律类型和标准就有四种:《宿州市城镇绿化条例》第三十五条规定的法律责任是“责令限期改正,并按照不足绿地面积数处以不足面积每平方米三万元以上五万元以下罚款”;《亳州市绿化条例》第三十七条规定的责任是“补足减损的绿地面积”;《淮北市绿化条例》第四十条规定的责任是“责令限期改正,逾期不改正的,按照城乡规划法律法规予以处理”;《铜陵市城市绿化条例》第三十一规定的责任是“责令限期改正,逾期仍未达到规定绿地率的,不足面积每平方米五百元以上一千元以下的罚款”;《蚌埠市城镇绿化条例》第三十五条规定“责令限期改正,并按照缺失面积处以每平方米三万元以上五万元以下的罚款”。综上可知,亳州市规定的法律责任最轻,仅需补足绿化面积即可,不进行罚款,而宿州市和蚌埠市规定的法律责任最重,只要未达到绿地率标准,就处以三万元起点的罚款,淮北市一定程度回避了该问题,“按照城乡规划法律法规予以处理”,而铜陵市需要在责令整改后仍未达到绿地率的才处以起点五百元罚款。综上可知,差异之大具有“天壤之别”。

(三)同一城市不同立法对相同事项规定的法律责任存在不一致

同一位阶地方立法的不一致虽在一定程度上可通过《立法法》第九十二条、九十五条予以解决,但这种不一致,在立法的实践运行层面可能会导致或出现“加大执法依据选择的难度,降低行政效率,增大引发行政纠纷的概率及滥用权力的可能;削弱守法者对行为标准的可预见性和可操作性,影响法律的权威性和公信力;给司法者在面对纠纷选择裁判依据时带来难题,额外附加了诉讼成本”^[6]等问题。通过对上述 96 部地方立法的考察来看,目前同一个设区的市出台的不同地方立法之间在法律责任的规定上,仍有相互冲突的现象。例如,《安庆市城市管理条例》第二十六条规定,“市、县人民政府可以根据本行政区域的实际情况,确定限制或者禁止燃放烟花爆竹的时间、地点和种类,并设置明显的禁放、限放警示标志”,随后第五十六条明确了法律责任,即“违反本条例第二十六条规定燃放烟花爆竹的,由城市管理主管部门责令停止燃放,可以并处一百元以上五百元以下罚款”,可见,

依据该条例,在禁燃的时间、地点和区域燃放烟花爆竹只是“可以”处以罚款,是否罚款的自由裁量权在城市管理主管部门。而《安庆市燃放烟花爆竹管理条例》第十四条规定,“违反本条例规定,在禁止燃放烟花爆竹时间、地点和区域燃放烟花爆竹的,由城市管理行政主管部门责令停止燃放,并处一百元以上五百元以下罚款”,可见,依据该条例,只要在禁燃的时间、地点和区域燃放了烟花爆竹,城市管理行政主管部门就“必须”处以罚款,否则可能涉嫌不作为。综上分析,上述两部条例对违反禁燃规定的法律责任存在不一致,这可能会对执法、司法工作带来不必要的麻烦。

(四)部分立法法律责任条款笼统、模糊,缺乏确定性

“确定性是法律的本质属性,它源自我们内心深处对于秩序和安宁的渴望,法律必须保持稳定才能有助于我们形成合理的预期,对我们的行为起到指引作用。”^[7]但通过对上述96部地方立法的考察发现,部分立法的法律责任条款还存在着笼统、模糊等不规范问题,影响了立法的确定性,主要表现为:一是执法主体不明确,存在模糊性。例如,《芜湖铁画保护和发展条例》第三十六条规定,“违反本条例第二十一条、第三十三条规定,由有关部门依照有关法律、法规的规定给予行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”这里的“有关部门”到底是哪个部门语焉不详,极可能导致执法实践中出现“九龙治水,一水难治”的推诿扯皮现象发生。二是处罚对象不明确,存在模糊性。例如,《铜陵市城市绿化条例》第三十三条规定,“城市绿化行政主管部门和其他有关行政管理部门及其工作人员违反本条例规定,有下列行为之一的,由上级主管部门或者监察部门责令改正,依法对负有责任的领导人员和直接责任人员给予行政处分。”这里的“负有责任的领导人员”在中国行政权运行的场域中就显得笼统,相较于法律、行政法规中常采用的“直接负责的主管人员”这一概念要模糊得多。三是处罚对象不周延,缺乏严密性。例如,《淮北市文明行为促进条例》第三十一条规定,“养犬人携带犬只外出未即时清除犬只粪便,影响环境卫生的,由城市管理部门处五十元以上二百元以下罚款;养犬人携带犬只外出未束牵引带的,由公安机关责令改正,拒不改正的,处五十元以上二百元以下罚款”,依照该条款,对养犬人携带犬只外出未即时清除犬只粪便和外出未束牵引带的行

为可给予行政处罚,但非养犬人的亲友、邻居等人携带不属于自己犬只外出的上述行为怎么处理?是否可以给予行政处罚?该条款未予以说明,明显缺乏周延性,在实践中会给执法部门带来困难。

(五)部分立法法律责任条款缺失,存在明显的空白和漏洞

“法律责任是指,由于违背了具有法律意义的义务或基于特定的法律联系,有责主体应当受谴责而必须承受的法律上的不利负担,法律责任以先在的法律义务的存在为前提,义务和责任的完整形态都需要对方的支持,义务离开了责任的保障就会落空。”^[8]因此,法律责任与法律义务应当是一对“共生共存范畴”,法律义务的设置必然以法律责任的保障为基础。但通过对96部地方立法的分析发现,部分法律义务“形孤影单”,法律责任存在缺位。例如,《铜陵市燃放经营烟花爆竹管理规定》第五条第二款规定,“环境保护、气象部门应当通过新闻媒体及时发布重污染天气预报信息,并提示市民在此期间禁止燃放烟花爆竹。”可见,环保、气象部门有相关“发布和提示”义务,但在该条例责任条款中却缺失对上述二部门未履行或者未全部履行该法律义务的责任条款;《齐云山风景名胜保护管理条例》第八条规定,“风景区内因景点开发、工程建设、林木抚育更新或教学、科研等,需要砍伐少量非珍贵林木或采集物种标本的,应当经管委会审核同意后,依法报县级以上人民政府林业行政主管部门批准。加强松材线虫病等有害生物的防治,禁止松科植物及其制品进入核心景区。”但在条例法律责任条款中,却无任何与上述法律义务相对应的责任规定。

三、提升新获立法权设区的市立法文本法律责任条款科学性的对策

(一)增强对法律责任条款重要价值的科学认识

“权力与责任、权利与义务的设置构成了一部法律的主要内容,而设置法律责任的目的和功能主要就在于,保障立法中所设定的权力与责任、权利与义务能够得以有效实施。”^[9]因此,法律责任条款在整部立法中具有极其重要的地位和作用,相关主体必须进一步强化和提升科学认识,具体建议如下:一是要增强设区的市立法工作领导机关对法律责任条款的科学认识。依据《立法法》第三条明确规定,“立法应坚持中国共产党的领导”,因此地方党委作为设区的市立

法工作的领导者,首先要增强对法律责任条款科学设置的思维和意识。二是要增强设区的市立法工作主导机关对法律责任条款的科学认识。党的十八届四中全会颁布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出,“要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”^[10]因此,设区的市人大及其常委会要切实担负起主导者职责,特别是负责立法立项、起草等具体工作的人大内设机构——法工委,要全面提升对法律责任条款的科学认识。

(二)对法律责任条款现存问题进行修正完善

法律修正是指立法机关对法律的部分条款进行的修改。法律作为法治社会中调整经济社会发展的最根本规范,具有极强的科学性要求。因此,对立法中出现的问题,甚至错误,应当及时进行修正,以完善之,具有重要功能价值的法律责任条款更是如此。具体而言,各新获立法权设区的市的立法机关要及时对现存问题以及漏洞,通过修正的方式对本地区地方立法中的法律责任条款所存问题及时予以纠错和完善,具体建议如下:一做好“改”,所谓“改”,即是指修订,由地方立法机关牵头,对本辖区地方立法法律责任条款进行一次全面的“把脉诊断”,对已不适应客观实际发展要求的法律责任条款进行及时修订,以提升法律责任条款的科学性;二是做好“释”,即是指解释,由地方立法机关对本辖区地方立法法律责任条款中的笼统、模糊之处予以立法解释,以提升法律责任条款的适用性和确定性;三是做好“补”,即是指,地方立法机关对法律义务条款与法律责任条款进行一一对应式的梳理和“校对”,及时弥补仅有法律义务,缺乏法律责任的空白和漏洞,切实让法律责任条款为法律义务条款“撑腰”。

(三)提升和加强地方立法权行使的能力和水平

“立法是一项复杂的系统工程,是一门科学,无论是专业性还是技术性都非常强,这就对立法主体的立法能力提出了较高的要求,而对新扩容的设区的市立法主体而言,由于立法人才匮乏,立法经验不足等因素,立法能力不足的问题凸显。”^[11]因此,要提升新获立法权设区的市立法文本法律责任条款的科学化程

度,就必须增强其立法能力和水平,具体建议如下:一是要让富有丰富法学理论知识和实践经验的专家参与立法。“专家拥有的专业知识,能为立法活动提供技术支持,对于立法提案必要性的论证有助于立法机关识别立法活动中的重点,解决立法过程中的难点。”^[12]因此,应让法学领域相关专家参与到立法论证、起草等环节中来,为法律责任条款的设置把好关。二是要充分吸收社会各层面、各阶层的智慧和力量,扩大社会参与程度,通过众人之智来提升法律责任条款的科学化水平。三是要广泛吸纳当地行政执法部门以及人民法院等司法机关的意见建议。作为本辖区行政机关执法和司法机关裁判重要依据的地方性法规,其法律责任条款会在地方执法和司法实践中被大量应用,因此有必要听取“使用者”的意见建议。

(四)加强地方立法工作的横向联系与协作

地方立法协作是指享有地方立法权的主体为实现地方法治化的最大效率效益,在地方立法的规划立项、调研起草、效果评估和出台实施等方面开展的交流与合作。地方立法协作能够有效预防和消弭不同城市,特别是相邻城市间在同一事项、同一问题的法律责任条款设置上差异较大而造成的责任承担失衡现象,有助于实现法的比较正义。具体建议如下:部分政治相关、地域相邻、文化相近和经济社会交往等方面具有紧密关联的设区的市,就同一社会关系、调整事项和规制主体所设置安排的法律类别、幅度,在本辖区地方立法正式出台实施前通过事先开展立法协作的方式,进行积极的沟通协商和联动,以实现和确保法律责任条款方面的均衡性和统一性。

四、结语

无责任就无保障,法律责任条款的质效直接决定了整部立法的可执行性,可以说:法律责任条款是立法之灵魂。地方立法是地方社会治理的重要规范,只有法律责任条款的科学化,才能保障地方立法质效的有力发挥。本文以安徽省新获立法权设区的市地方立法法律责任条款为考察对象,进行管中窥豹式的探讨,冀引起地方立法机关、法学界乃至全社会对该问题的重视,以助推地方立法法律责任条款科学化水平之提升,确保地方社会治理的规范性、有序性。

参考文献:

- [1] 李亮. 法律文本中责任条款设置现状及规范[J]. 浙江工业大学学报(社会科学版), 2016(3):322-326.
- [2] 李建国. 关于《中华人民共和国立法法修正案(草案)》的说明[EB/OL]. (2015-03-09)[2020-10-01]. <http://cpc.people.com.cn/n/2015/0309/c64094-26658236.html>.
- [3] 王琼雯. 地方立法的地方特色及其实现之道[J]. 行政与法, 2008(6):115-117.
- [4] 周伟. 论我国地方立法存在的问题及其解决[J]. 河南财经政法大学学报, 2013(2):66-73.
- [5] 陈光. 论我国区域立法协调的必要性和可行性[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2009(5):1-4.
- [6] 章雯雯. 论我国多元法治背景下的地方立法冲突[J]. 成都行政学院学报, 2010(4):37-40.
- [7] 霍中警. 法的确定性和灵活性关系的探讨:以三大法系为视角[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2017(2):3-8.
- [8] 朱景文. 法理学研究[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2006:836-837.
- [9] 李亮. 法律文本中责任条款设置的理念与原则[J]. 云南大学学报, 2013(3):12-18.
- [10] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. (2014-10-29)[2020-10-06]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>.
- [11] 伊士国. 论设区的市立法权扩容的风险及其防控[J]. 政法论丛, 2017(4):103-110.
- [12] 王怡. 论我国立法过程中专家参与机制的规范化建设[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2018(3):109-116.

Research on the Liability Clauses in the Legislative Texts of Cities with Districts:

An Empirical Analysis Based on Anhui Province

YAO Ming¹, YE Chun²

(1. School of Law, Tongling University, Tongling Anhui 244061, China;

2. Chizhou Intermediate Court, Chizhou Anhui 247000, China)

Abstract: As one of the core contents of legislative texts, the clause of legal liability has an important impact on the quality and effect of legislation. The newly revised Legislative Law in 2015 extends the local legislative power to all cities with districts, but for them, it is a question that must be analyzed whether the provisions of legal liability in legislative texts can be set scientifically. Through the empirical study of Anhui province, we find that there are still some problems, such as great differences in terms of legal liability for the same matters among different cities, inconsistency in legal liability stipulated by different laws in the same city, copy of some legal liability provisions, vagueness in general, and even lack of legal liability provisions. In order to improve the scientificity of the legal liability clauses in the newly-acquired municipal legislative texts, we should strengthen the consciousness of the scientific establishment of the legal liability clauses, enhance the capability of the local legislative power to exercise, amend the existing flaws as soon as possible, and improve the scientificity of the legal liability clauses in the newly-acquired municipal legislative texts.

Keywords: city with districts; local legislative power; liability clauses; Anhui province

[责任编辑 李潜生]