

立法的有效供给需要精准施策、靶向发力

上海人大月刊 丁伟

刚刚闭幕的上海市十五届人大一次会议承上启下、继往开来，开启了人大工作的新征程。迈入新时代，站在新起点，人大工作应当把握新使命，探索新实践，展现新作为。中共上海十一届市委三次全会提出，要使法治成为上海制度竞争力的核心标志，将突出制度供给作为今年上海工作的着力点之一。李强书记提出，制度供给是通过法定程序设立和创新行为规则的过程，其本质就是明确经济社会运行规则；从制度供给的角度讲，首先要解决有法可依问题，科学立法尤为重要；要针对经济社会生活中出现的新情况新要求，增强制度供给的及时性。人大是上海法律制度的主要供给者，在推进科学立法、民主立法、依法立法，提升上海制度竞争力方面负有法定职责。本届人大履职起步之年，正值编制未来五年立法规划之时，为增强立法供给的有效性、及时性，应将精准施策、靶向发力作为工作着力点。

法律是立法机关所生产的“公共产品”，如同所有产品一样，法律也存在供给关系、需求关系。法律作为特殊的产品，属于上层建筑的重要组成部分，其产生、发展、变化是由经济基础所决定的。但是，法律不是消极地受经济基础的支配，其规范性、权威性、引导性、预测性对经济基础也有积极的反作用。改革开放以来，上海地方立法在实践中探索，在探索中创新，在创新中发展，始终与改革开放相伴，生动演绎了法律作为上层建筑与经济基础之间的关系这一政治经济学简单但又抽象的定律。

增强制度供给的有效性、及时性首先需要准确把握社会对立法的需求

求，这需要遵循科学立法的规律，加强顶层设计，加强地方立法的预测研究。准确把握制度需求，发挥立法的能动性、前瞻性、引领性，需要立法机关站高一步，超前一步，看远一步，有时也需要后退一步。为发挥立法对经济社会发展的引领作用以及人大对立法的主导作用，市人大常委会完成了上海“十三五”及更长时期重点领域立法需求的调研，这是一项基础性、全局性、前瞻性，乃至战略性的重要工作。调研总报告从应然角度列出了上海重点领域的各种立法需求，为常委会编制立法计划、立法规划奠定了扎实的基础。目前正在推进的2018年立法计划和新一届人大五年立法规划的编制工作将增强制度供给的针对性、有效性作为着力点，将在深入调研、广泛听取各方面意见的基础上，围绕上海五个中心建设、四大品牌战略，从实然角度确定上海近期、中期、远期的立法需求。对于相关立法需求，分门别类，精准发力、统筹推进，对于需要国家层面供给的制度需求，通过法定程序提请有关国家机关及时进行立、改、废、释，或作出授权决定；对属于地方立法层面供给的制度需求，区分轻重缓急，划出底线，给出一个相对明确的预期；对于适合于制定政府规章的制度需求，加强与政府相关部门的协调沟通。

增强制度供给的有效性、及时性需要找准制度供给的短板，为有效应对立法需求扩张性与立法资源稀缺性、供给能力的有限性之间的矛盾，应当注重研究立法的边际成本，以增强立法效率。根据边际成本收益递减的规律，在同类法律的供给达到社会需求饱和状态之前，每增加制定一项新法律时，其边际成本呈递减趋势。反之，当供给超过饱和状态，或达到某一临界点，其边际成本呈递增趋势。随着中国特色社会主义法律体系的形成与不断完善，国家层面的法律、行政法规已有效涵盖经济与社会发展的各个领域，且法律条文越来越精细，在此情况下应当严格遏制地方制定实施性法规的立法冲动，适时废止陈旧落后的地方性法规。与此同时，用足、用好现有的立法资源，将工作重心放在调整优化存量、控制增量上，凡能修改现行法规的，尽可能不立新法；凡能够采用“少而精”、“一事一例”的立法体例，尽可能不搞综合性的、“大而全”的体例；凡政府规章已有规定的，不盲目上升为地方性法规；凡通过打包处理的方式能解决的，尽可能争取一个修法决定一揽子修正数个法规。

新一届常委会已扬帆起航，上海地方立法工作任重道远。我们有决心、有信心，在市委和常委会党组的坚强领导下，继续以锐意创新的勇气、敢为人先的锐气、蓬勃向上的朝气，积极做好各项工作，努力谱写新时代上海地方立法的新篇章。