

珠海立法二十年:成效、问题与建议

刘雁鹏

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

摘要:珠海立法20年取得了丰硕的成就,不仅通过立法为改革发展提供制度支撑,同时也为国家立法积累了大量经验。在肯定立法成就的同时也需要关注珠海立法中存在的问题,对于这些问题的剖析有助于改进珠海立法质量,提高珠海立法水平,并对其他经济特区立法提供经验。珠海立法存在的问题有立法公开存在遗漏、新区立法急需加强、一市两法仍存混乱。对此建议珠海今后健全人大立法公开、完善自贸新区立法、克服一市两法矛盾。

关键词:珠海;经济特区;立法

中图分类号:D927 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5934(2017)04-0048-05

DOI:10.16778/j.cnki.1671-5934.2017.04.010

1996年全国人大授予珠海经济特区立法权,时至2016年珠海已积累了20年的地方立法经验,取得了丰硕的成果。几年来,珠海依照科学立法、民主立法的原则,不断拓展公众参与立法的广度和深度,建立各种制度保障立法的科学性。珠海市还注重通过立法引领改革发展、确认改革成果、激励改革创新,并发挥“立法试验田”的作用,为国家立法积累了大量的经验。珠海立法作为经济特区立法的典型,无论是在立法数量还是立法质量上都走在地方立法的前列,标杆效应非常明显。从1996年珠海正式拥有独立立法权到2016年这20年来,珠海合理利用立法权,共通过法规及有关法规问题的决定120件,政府规章108项。珠海市立法工作始终走在全国前列,切实保障和促进了珠海经济特区的腾飞,为全国性立法和其他地方立法提供了经验和样板。

一、珠海立法的成效

经过20年的努力,珠海市无论在立法数量还是立法质量上都取得了较为丰硕的成果。总结起来,珠海立法取得了如下的成效。

(一)珠海立法效率高

从立法效率来看,在过去20年里,珠海市平均每年制定6件地方性法规或有关法规问题的决定。无论是从横向比较的角度还是从工作强度的角度来考虑,珠海立法的工作效率都非常的高。从横向比较的角度

来看,与全国其他拥有立法权的城市相比,珠海年均立法数量位居全国前列。笔者对于18个国务院批准的较大的市年均立法数量有过一个简单的统计,截止2016年1月,青岛市年均立法数量最多,为3.24部,其次是宁波市和苏州市,分别为2.7部和2.55部。若排除珠海市做出的有关立法的决定,仅算珠海市制定的89部地方性法规,珠海市的年均立法数量也远超青岛、宁波和苏州等城市。从立法的工作难度和强度来看,立法工作的开展不可能仅仅端坐在书斋之中凭空想象,抄袭上位法或其他城市的相关立法,这样的地方立法既不能指导工作,又无法适应社会需求。因此制定一部合格的地方性法规需要经过前期调研、论证分析、制定草案、征求意见、修改草案、表决通过、法规报备等一系列环节,任何一环都需要立法者投入大量的精力。此外,对于规范性文件,珠海市人大及其常委会每年还要进行法制宣传、法规清理、法规修改等相关工作,这些工作的繁重程度不亚于制定一部新的地方性法规。由此可见,无论是横向比较还是考虑到立法的工作强度,珠海的立法效率都非常的高。

(二)立法质量有保障

珠海市不仅立法数量多、立法效率高,而且还定期开展法规清理工作,对地方性法规进行审查,及时修改或废止以保障立法质量。在珠海市制定的89件地方性法规中,现行仍然有效的为60件,废止的为29件。在废止旧法不代表规范的断裂,新法将会在某种程度上继承旧法中的部分要素,如《珠海市制定法规条例》

收稿日期:2016-12-31

基金项目:2015年司法部国家法治与法学理论研究项目(15SFB2007)

作者简介:刘雁鹏(1988-),男,山西晋城人,法学博士,研究方向为立法学,E-mail:lyp881003@163.com

吸收了很多《珠海市人民代表大会常务委员会制定法规规定》中仍有有益的内容,这样保持了立法的连续性,保障了立法质量。对于修改的地方性法规,一方面是由于新的法律、行政法规出台,地方性法规中的若干规定与上位法不符,珠海市人大及其常委会对地方性法规进行修改,如《劳动争议调解仲裁法》(2008)中规定了对于追索劳动报酬的案件可以裁决先予执行,故《珠海市企业工资支付条例》(2001年制定,2010年修订)中第34条将“先予给付”改为“先予执行”。另一方面则是地方性法规中所描述的内容发生了变化,因此需要通过修改使法规表述更加准确,如因《治安管理处罚条例》变为《治安管理处罚法》,故《珠海市商品交易市场管理条例》将第37条中“按照《治安管理处罚条例》规定予以处罚”修改为“按照《治安管理处罚法》规定予以处罚”。

(三)立法领域覆盖广

珠海立法所涵盖的领域非常广泛,且分布较为科学合理。从现行有效法规所涉及的领域来看,珠海市共有经济类法规12件,占20%,如《珠海经济特区商事登记条例》《珠海经济特区民营经济促进条例》等。城市建设和资源环境类法规14件,占23.3%,如《珠海经济特区城乡规划条例》《珠海经济特区市容和环境卫生管理条例》等。社会建设类法规17件,占28.3%,如《珠海经济特区人民调解条例》《珠海经济特区志愿服务条例》等。政治类法规14件,占23.3%,如《珠海市人民代表大会常务委员会会议事规则》《珠海市人民代表大会常务委员会关于珠海市人民政府规章备案的规定》等。文化类法规3件,占5%,如《珠海市法制宣传教育条例》《珠海市授予荣誉市民称号办法》等。除文化类法规数量较少之外,其他法规的数量大体相当,这也从侧面反映了珠海在立法过程中重视均衡发展,在政治、经济、城市建设和环境保护、社会建设等方面都有大量的制度规范作为支撑。

二、珠海立法存在的问题

(一)立法公开存在遗漏

中共中央十八届四中全会要求:“要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程”。《立法法》对立法公开提出了明确的要求,如其37条规定了法律草案及其起草、修改的说明等向社会公布,征求意见。在此基础上,珠海市出台了《珠海市制定法规条例》,对立法规划和年度立法计划(第6条)、法规草案(39条)、法规文本(46条、47条)、法规解释草案(52条)的公开作出了规定。

而课题组调研发现,珠海在立法公开方面还有如下不足。

第一,已经废止的法规未能在门户网站公开。珠海有着20年的立法经验,截止2016年10月,珠海市人大及其常委会共通过地方性法规及有关法规问题的决定120件,其中现行有效的法规60件,废止的法规有29件,已经被废止的法规无疑占据了很大的比例。废止的法规对于解决一些历史遗留问题、分析管理理念举措等的演进具有重要意义,因此,也有必要对社会公开。珠海市以往仅在公报、报纸等媒体上将已经废止的文件公开,告知公众该法规已经失效。但在公报和报纸上公开不利于公众事后查询,而珠海人大常委会网站中仅公开了部分被废止的文件。《珠海市饮食娱乐服务企业环境管理条例》(2006年废止)《珠海住宅小区物业管理条例》(2007年废止)等法规被废止的信息则无法在网站中显示。

第二,立法规划尚未公开。立法规划是地区立法有序进行的保证,也是与地区战略发展的重要布局之一。一个地区今后的发展方向在某种程度上体现在立法规划之中,重视经济发展的地区,在立法规划中必然会加大经济立法的力度,重视环境保护的地区,立法规划中则会有大量的环境保护类法规出台。对此珠海市有着很清醒的认知,在《珠海市制定法规条例》第6条中便要求公开要求公开立法规划和年度立法计划。尽管珠海每年都制定年度立法计划,但并没有立法规划出台。

第三,立法的预公开还不到位。立法草案不但要公开征集意见,还需要公开草案说明,以方便公众了解立法意图,此外,还应以适当形式对公众就法律草案提出的意见建议作出反馈,以利于吸纳公众合理化建议,做好与公众的沟通工作,减少制度实施的摩擦力。但调研发现,珠海市往往只公开法规草案,而没有同步公开立法说明,更没有就任何一部法规草案公开反馈意见或者建议采纳情况。

(二)新区立法急需加强

为了进一步实现国家战略,寻找经济发展的新增长点,激发地方经济活力,中央陆续通过了若干地区的自由贸易试验区方案。2015年4月23日珠海横琴自贸区于正式挂牌。珠海横琴自贸区在地理位置上与港澳毗邻,同时能够实现与港澳优势互补,可以在投资、贸易、金融、行政管理以及营商环境等诸多方面进行合作。横琴自由贸易试验区的建设不仅要有过硬的硬件设施,而且还要有优质的软件条件,尤其是要不断加强

以立法为基础的法治建设。中央十八届四中全会指出：“做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。为推进自贸区建设加速发展，应当积极发挥立法的引领作用，保障自贸区建设于法有据，始终保证立法走在改革之前，确保所有改革创新都有制度支撑。

但在调研中不难发现横琴自贸区立法数量严重不足，在为自贸区发展提供法律支撑与保障方面似乎还有极大的努力空间。横琴自贸区建设所覆盖的领域包括投资、贸易、金融、行政管理以及营商环境等诸多方面，上述领域的运转需要突破很多现有的制度规范，在一些制度上需要大胆创新，突破成规。这就要求在每一项创新和每一个突破作出之前要有立法依据。但截至目前，有关横琴的地方立法仅有6部，其中地方性法规2部，地方政府规章4部。这2部地方性法规分别是《珠海经济特区横琴新区条例》(2011年)《珠海经济特区横琴新区管理委员会行使部分市一级行政管理权规定》(2010年)。4部地方政府规章分别是《珠海经济特区横琴新区商事登记管理办法》(2012年)《广东省第一批调整由横琴新区管理委员会实施的省级管理权限事项目录》(2012年)《珠海经济特区横琴新区诚信岛建设促进办法》(2014年)《珠海经济特区促进中国(广东)自由贸易试验区珠海横琴新区片区建设办法》(2015年)。仅仅6部地方立法对于珠海横琴自贸区而言，根本无法满足正常的需求。

(三)一市两法仍存混乱

珠海拥有两套立法权，其一作为设区的市拥有《立法法》赋予的设区的市立法权，其二作为经济特区拥有全国人大授权并由《立法法》确认的经济特区立法权。根据全国人大及常委会的决定及立法法的规定，经济特区立法权的适用范围仅限于经济特区范围内。很长一段时间以来，珠海经济特区的范围小于所在市的行政区域范围^①。正是如此，便出现了在一个城市中拥有两个立法权限的问题，即“一市两法”的问题。这样既影响了立法效益，也增加了法律适用的难度。随着珠海经济特区范围与珠海市行政范围的重合，“一市两法”的问题被认为已经得到了解决，但事实上，在珠海“一市两法”仍然存在混乱。

第一，立法权选择缺乏标准。由于珠海人大及其常委会拥有两种立法权，因此在立法过程中就会面临选择。根据《立法法》的规定，作为设区的市立法权存在一定的限制，在立法权限上仅能在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面制定地方性法规，而且

上述法规还需经过广东省人大常委会批准之后方能生效^[1]。作为经济特区立法享有特殊的改革权、变通权、创新权，因而无上述限制，不但立法权限和范围更广，而且无需经过广东省人大常委会的批准。可以说，设区的市立法可以实现的立法目标，经济特区立法也可以实现；设区的市立法无法实现的立法目标，经济特区立法仍可以实现。如此则经济特区立法应当完全超越设区的市立法，但目前有效的法规中，经济特区立法和设区的市立法比例约为3:2，可见设区的市立法仍然占据了相当大的比重。问题是什么样的法规需要设区的市立法，什么样的法规需要经济特区立法，其标准是不清楚的。如同样是道路交通管理条例，珠海制定了《珠海经济特区道路交通安全管理条例》和《珠海市水上交通安全管理条例》，从内容上看，两者都是对交通安全进行规制，从范围来看，都是在整个珠海市适用，从立法类型来看，两者都是实施性立法，但一个使用经济特区立法，而另一个选择设区的市立法。第二，立法未能标注产生混乱。区分设区的市立法和经济特区立法一般通过以下方法：1、凡是带“珠海经济特区”字样的，基本都是经济特区立法，带“珠海市”的都是珠海市立法。2、凡是珠海人大常委会通过的基本都是珠海经济特区立法，经过广东省人大常委会批准的则是设区的市立法。但这样仍然存在以下问题：1、有些标题存在“珠海市”表述的地方性法规属于经济特区立法，如《珠海市人民代表大会会议事规则》虽然带“珠海市”，但其属于经济特区立法；2、大部分民众并不了解省人大常委会批准的法规和市人大常委会批准的法规之间的区分，更不可能通过这种方式区分经济特区立法和设区的市立法。

第三，已经被废止或替代的设区的市立法未能公开。在梳理珠海法规的过程中，发现就同一立法事项，过去是设区的市立法，之后被修改为经济特区立法，两部法规名称相似，如《珠海经济特区见义勇为人员奖励和保障条例》(2014)和《珠海市见义勇为人员奖励和保障条例》(2003)，珠海市将这些法规的修改和名称替换的信息通过常委会公报和经济特区报向公众公开，但在网站中并没有设置专栏公开这些已经被替换。这样极易造成公众在查阅过程中产生疑问，影响立法公开效果。

三、珠海立法今后的建议

(一)健全人大立法公开

尽管珠海人大立法公开已经取得了不错的成绩，

无论是在地方性法规文本公开、地方性法规草案公开、地方性法规废止公开、年度立法计划等均开设了专栏,以便公众查询。但仔细观察不难发现上述栏目所公开的质量有待提高,公开内容有遗漏仍然是目前立法公开应当重点解决的问题。对此建议珠海人大及其常委会从以下几个方面着手:

第一,公开法规废止文件^[2]。珠海市每年都会制定促进社会经济发展的新法、修改不符合实践的旧法,废止无法适用的老法。建议珠海市人大常委会将所有修改和废止的情况均予以公开,一方面方便民众知晓最新的法规动态,了解到哪部法规出台了,哪部法规修改了,哪部法规废止了;另一方面将所有修改、废止的工作公开,也侧面体现了一段时间内人大常委会的工作重点,便于民众监督。

第二,公开立法规划^[3]。一个地区的立法规划是根据本地区未来发展的趋势和重点拟定的,珠海地处港澳之间,在未来几年将会成为连接港澳的重要枢纽,加强同港澳的联系,深化横琴自贸区改革,推进珠海生态文明建设,促进珠海经济社会发展等诸多目标都是珠海立法规划的前提依据。建议珠海根据自身情况和发展特点,及时编制符合客观规律的立法规划。

第三,公开地方性法规草案起草说明。对于普通民众而言,枯燥的地方立法的复杂性和专业性成为民众无法评价法规的障碍之一,在公布法规草案征求意见的同时,建议公开法规草案的起草说明。如此一方面可以令民众更容易理解法规草案的立法目的,重点内容,争议焦点,使民众针对具体情况提出立法建议;另一方面通过公开起草说明可以宣传法治思想,弘扬社会主义法治理念,树立正确的法治思维,为今后普法奠定基础。

(二)完善自贸新区立法

2009年底,横琴新区挂牌成立,珠海市提出了“建设横琴,法治先行”。为此珠海市2010年出台《珠海经济特区横琴新区管理委员会行使市一级行政管理权规定》,确定横琴新区的法律地位,立法保障横琴新区市一级行政管理权的落实。2012年制定《珠海经济特区横琴新区条例》,全方位创新体制机制,建立高效科学的决策、执行和监督机制;明确横琴新区的产业准入条件以及税收、人才引进等优惠政策,创设符合国际惯例的商事登记制度,将横琴新区与港澳在交通、资金、人才、商务、旅游、科教研发、公共服务等方面的合作内容法律化。基于珠海横琴新区的定位和未来努力的方向,珠海应当继续完善自贸区立法:

第一,加强相关领域立法。针对横琴自贸区立法数量严重不足的情况,建议珠海市人大及其常委会加强相关领域立法,首先要重点解决的便是涉及到事权领域的立法,横琴自贸区与港澳在交通、金融、科研、公共事务等方面将会有长期且深入的合作,其中涉及到海关、检验检疫、边检、投资、税收、金融等部分权限原属于中央事权,这些权限如何划分应当由立法确认。

第二,确立改革试错机制。虽然我国首个自贸区已经成立近3年有余,但自贸区建设对于我国而言仍属于新生事物,自贸区的硬件和软件建设都处于不断地摸索和试验阶段。而且每一个自贸区都有其独特的定位,无法照搬照抄,在建设自贸区上没有固定的模板可以复制。故在建设横琴自贸区的过程中难免犯错,为了保障自贸区创新的积极性和改革的主动性,建议立法规定试错机制,鼓励自贸区改革创新,大胆试错。事实上,在中国改革进程中,大量的改革措施都是先行先试,大胆试错,很多尝试在当时的环境下甚至是违法的,但事后都成为修改宪法法律的重要实践经验^[2]。故在自贸区建设过程中但凡符合中央和省委有关精神和原则的探索实践,没有违法乱纪的都不得做出负面评价。

第三,加强立法交流合作。建议横琴自贸区积极借鉴上海自贸区、广州南沙自贸区、深圳前海蛇口自贸区的立法经验,吸收其中有益的立法,直接转化为符合横琴自贸区实际情况的地方立法,节约立法资源,降低立法成本,提高立法效率。此外建议加强与香港澳门的立法合作,在金融、科研、公共事务等合作比较密切的立法领域,充分考虑香港、澳门的法律习惯,整合其中的有益因素,制定出符合横琴自贸区定位的立法。

(三)克服一市两法矛盾

经济特区一市两法问题是由于经济特区立法权适用范围与经济特区所在市范围不一致造成的,2010年珠海经济特区覆盖至全市范围之后,一市两法问题本应消除。但这恰恰是新矛盾的起点,诸如两个立法权如何选择问题,经济特区立法与设区的市立法重合问题,经济特区立法如何规范的问题等等。因此,建议珠海市人大及其常委会做好以下工作。

第一,确定立法权适用标准。根据珠海市人大常委会的访谈得知,珠海市一般采用变通原则,即需要变通的法规一般使用经济特区立法,不需要变通的则使用设区的市立法。但是这仅仅是实际操作过程中的具体方法,并不是一个确定的适用标准。建议珠海市人大出台明确的标准,规范两个立法权的适用条件和标

准。

第二,强化法规有效性标注。珠海市一市两法就容易出现同一事项存在两个地方性法规,如《珠海市户外广告设施设置管理条例》和《珠海经济特区户外广告设施和招牌设置管理条例》,尽管《珠海市户外广告设施设置管理条例》已经被废止,但仍然建议在网站上开辟专栏,公开法规废止情况,并且标注有效性。

第三,规范经济特区立法。根据《立法法》第98条第5款规定,经济特区法规报送备案时,应当说明对法律、行政法规、地方性法规作出变通的情况。对于变通的情况不仅需要报送备案,而且应当向公众公开变通情况,以便公众更好的了解和熟知地方性法规。

第四,对经济特区立法和设区的市立法进行标注。区分设区的市立法和经济特区立法一般通过以下

方法:一是,凡是带“珠海经济特区”字样的,基本都是经济特区立法,带“珠海市”的都是珠海市立法。二是,凡是珠海人大常委会通过的基本都是珠海经济特区立法,经过广东省人大常委会批准的则是设区的市立法。但这样仍然存在以下问题:其一,有些标题存在“珠海市”表述的地方性法规属于经济特区立法,如《珠海市人民代表大会会议事规则》虽然带“珠海市”,但其属于经济特区立法;其二,大部分民众并不了解省人大常委会批准的法规和市人大常委会批准的法规之间的区分,更不可能通过这种方式区分经济特区立法和设区的市立法。因此建议珠海市人大常委会对经济特区立法和设区的市立法进行标注,使公众清晰的了解哪部属于经济特区立法,哪部属于设区的市立法。

注释:

①1980年,五届全国人大常委会第十五次会议批准了国务院提出的《中华人民共和国广东省经济特区条例》,正式宣布珠海成立经济特区,此时批准的经济特区的面积仅为68平方公里。时至1983年,经国务院批准,珠海经济特区范围扩大为15.16平方公里,此时经济特区仍未覆盖至全市范围。1988年再次扩大至121平方公里。2009年横琴纳入珠海经济特区,此时珠海经济特区的面积为227.46平方公里。2010年8月26日,经国务院批准,从2010年起,将珠海经济特区范围正式扩大到全市。

②如小岗村在实施包干到户的时候,宪法、法律和行政法规都没有相关依据,93年修改宪法时才将包村到户写入宪法之中;再如上海自贸区取消了有限责任公司注册最低注册资本(2013年9月),这一改革举措与《公司法》的规定是相违背的,因上海自贸区该项改革措施取得了良好的效果,2013年12月,全国人大常委会修改了《公司法》的规定。

参考文献:

- [1] 宋振凌. 城市历史文化资源的立法保护初探[J]. 惠州学院学报, 2013(4): 21 - 25.
- [2] 季长龙. 我国立法公开制度的现状与发展方向[J]. 人权, 2016(2): 4 - 14.
- [3] 刘松山. 立法规划之淡化与反思[J]. 政治与法律, 2014(12): 86 - 96.

【责任编辑:孙 健】

Twenty Years of Legislation in Zhuhai: Achievements, Problems and Suggestions

LIU Yanpeng

(Institute of Law of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100872, Beijing, China)

Abstract: Zhuhai has made great achievements in legislation in the past 20 years. Legislation has many useful functions in that it not only provides institutional support for the reform and development, but also gains legislation experience for the whole nation. But we should also pay attention to the problems of Zhuhai legislation. We can get a lot of experience by analyzing the existing problems, and we can also improve the level of Zhuhai legislation. The problems are as follows: scope of legislative publicity are not complete; the new legislation needs to be enacted; confusion in city legislation. And the proposal of Zhuhai legislation are as follows: to strengthen legislation public awareness, to formulate more regulations and to solve the confusion of city legislation.

Key Words: Zhuhai; Special Economic Zones; legislation