**关于州市一级地方立法中“人大主导”和“政府协同”的问题**

**法工委　毕贵宏**

　　2015年，新修订的立法法赋予了设区的市和州一级制定地方性法规的权利，这是我国立法体制改革中的一个重大举措和飞跃。近几年来，州市一级各地都在积极有为地探索推进地方立法。州市一级立法，作为中国立法体系中最基层、最末端的一级立法，可以在法制统一的体制下，解决国家法律法规落地长脚的问题，以及我国地区差异大而带来的不同地方的法治需求不一样的问题。从各地市实践的情况看，特别是像我们云南这样边疆、民族、落后的欠发达地方的州市一级立法看，州市一级立法中还是存在很大的困难和问题。在实践的层面讲，我认为最大的问题，一个是地方政府法治意识不够，甚至淡薄，另一个是地方立法力量、立法能力的严重不足，甚至可以说没有开展立法的基本条件，有些地方的人大法制委和常委会法工委的设置和人员，是无法满足开展立法活动需要的。这些问题和困难，导致州市立法质量不高，甚至无法开展正常立法活动。所以，在如此条件下，如果需要开展立法，确保立法质量，那么如何构建立法工作机制，确保立法各参与方明确责任、相互协同、形成合力就显得特别重要了。

　　党的十八届四中全会指出，要建立“党委领导，人大主导，政府协同，各方配合，公众参与”的立法机制，为我们建立和完善立法工作机制明确了方向和内容。现在州市一级立法中，各地也基本建立起来了以上“五个方面”的工作制度。这一立法工作机制中，从州市一级立法的具体组织层面看，“人大主导”和“政府协同”显得尤为重要，因为具体到立法活动的日常工作中，人大和政府，就是立法活动的具体组织者，政府负责组织起草，形成法规草案，人大及其常委会负责组织审议和表决，所以，人大和政府是具体立法过程中的两大责任主体。人大如何主导，政府如何协同，直接影响到立法活动正常开展和立法质量。

　　从我们开展立法的实践来看，“人大主导”和“政府协同”中，还是存在一些较大的问题。从“政府协同”的部分讲，存在政府的法治意识淡薄，人治、行政手段治理的观念依然突出，立法的意愿不强烈，对地方发展的法律需求研究不够，立法的主动性、积极性不够，组织起草法规草案的质量不高，对立法中涉及到的实质性问题不研究解决，甚至有政府领导和人员错误认为，立法就是人大的事，被动消极应对，甚至应付，等等。政府层面存在的这些问题，既影响了立法工作的效率和立法的质量，更影响了法规立完后的有效施行，甚至会出现立完施行的法规有些涉及实质性问题的规定政府不执行的问题，严重影响法律的严肃性，也挫伤立法者的积极性。从“人大主导”的部分，存在有的领导对立法的期望过高，急躁冒进、急于求成。有的领导和人员没有准确理解主导的含义，错误地把主导变成包揽，把立法的一切事务都揽到人大，比如立政府没有立法需求的法规，政府消极应对，又如在政府起草法规案阶段也去大量地介入，甚至去指挥，“主导”政府层面的起草活动，这样，会影响政府有关部门起草活动的正常开展，也会让政府有关部门放弃了起草法规案的主角主责，也会让立法工作的任务和矛盾集中到人大，让人大立法工作部门“不堪重负”，也不利于科学立法、民主立法、依法立法。

　　针对立法过程中的这些具体困难和问题，结合红河州这两年的立法实践看，笔者认为，州市一级的立法要搞好，人大和政府这两个责任主体和具体组织者如何达成共识、明确责任、分工合作、形成合力就是关键（一委两院，在具体立法实践中还没有涉及到）。

　　一是政府要强化法治意识，有立法需求、立法意愿。从基层立法的实践来看，我们立的大部分法规都是政府行政管理方面的问题，基本过程也就是政府起草、人大通过、政府执行，所以，政府没有法制意识，没有立法需求，立法工作的开展就会受到影响，法规执行的效果可能也就大打折扣。因此，人大在编制立法规划，确定立法项目，必须充分考虑政府的立法需求和立法意愿，认真研究政府提出的立法项目，尽可能地纳入规划和计划，这样，如果政府在立法上从“要我立”转变为“我要立”，变被动为主动，变消极为积极，立法活动的开展就会好得多，法规草案的质量也就会得到较好的保障。尽可能避免人大一头热的立法项目。

　　二是人大要正确主导立法，有所为而有所不为。人大主导立法，不是主持立法，更不是包揽立法。之所以人大要主导立法，是因为人大是超越行政、司法的机构，是超越执法主体之间的利益博弈的机构，可以以超脱的身份平衡各方利益，避免立法中部门利益、局部利益法律化的问题，确保立法的正确方向。说白了，人大主导立法，就是人大要建立和规范立法活动，确保科学立法、民主立法、依法立法，同时，立法中出现法律所涉及不同主体之间的利益纠葛时，人大要以全局的角度加以平衡和规范。主导立法，不是直接去管立法的每个细节。这几年来，红河州人大常委会在这方面基本建立起规范的运作机制。首先，每个立法项目，年初时，由州人大常委会法工委制定具体的制定工作方案，从制定工作开始第一步，到结束最后一步，都形成每个环节的工作任务、责任主体和时限要求，并由州人大常委会主持召开州人大常委会、州人民政府相关领导和人员参加的启动会进行部署。会后，州人民政府成立起草领导小组和工作班子，各负其责，组织起草。政府起草期间，州人大常委会只是由相关工委按照工作方案的程序步骤和时限要求，督促政府完成。政府完成起草形成议案报过来州人大常委会以后，州人大常委会再按立法条例的规定，组织审议。　　三是政府要主动协同立法，提高法规起草质量。政府协同立法，不是说政府就没有责任，也不是不需要主动。法规制定工作的方案明确，在形成议案报州人大常委会审议之前，立法工作的责任主体就是政府，政府如何组织起草，要认真研究，不能敷衍应对。人大常委会的责任，就是让人大相关工作部门督促政府按规定的程序和时限完成相关立法工作，如果发现重大的问题，要督促政府研究解决以后，再按立法程序报送，避免出现立法过程中，遇到问题不研究解决，积累到人大常委会审议时才暴露，又打回去政府重新研究解决问题。这个阶段的工作，哪怕就是政府在起草过程中有些环节会邀请人大常委会机关的人员参加，也是为了正确保持参与的角度和涉及的深度。