

# 新获立法权设区的市立法语言的检讨及改进

## ——基于安徽省51部地方性法规的实证分析

姚明<sup>1</sup>, 桂群<sup>2</sup>

(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:**2015年3月15日《立法法》修订后,全国200多个设区的市首次获得了地方立法权。但通过对安徽省的实证考察发现,这些“晋级者”们由于立法经验匮乏,缺乏专业人才等因素,出台的地方性法规还存在立法名称使用缺乏统一性、立法根据表述缺乏科学性、立法语言表达上存在模糊性、立法修辞逻辑缺乏严谨性等问题,这有悖地方立法权扩容初衷,有损地方法治化进程和地方人大公信力。对新获立法权设区的市而言,目前亟待加大对相关人员立法用语知识技能培训,引入语言修辞学专家进入“智库”和利用人工智能技术为立法用语“护航”等路径措施,提升立法语言的科学性和严谨性。

**关键词:**设区的市;地方性法规;立法语言;安徽

**中图分类号:**D920.4

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-5092(2019)03-0029-05

立法语言是指立法机关在制定、修改规范性法律文件中,运用修辞学、语法学等基本原理解知识,来表达法律概念、法律原则和法律规则等法律要素和立法精神旨要的文字载体。“立法语言既要符合语言表达的共同标准,又要满足法律表达的特别要求,它直接决定着地方立法的表现形式和质量,也影响着公民对法的理解和立法意图的把握,关系到法的实施效果”。<sup>[1]</sup>2015年3月15日《立法法》修订后,全国200多个设区的市首次获得了地方立法权,但在地方立法权大扩容的背景下,这些“晋级者”们是否能准确、规范使用立法语言,成为当前立法界关注的热点问题之一。本文拟以安徽省的实证考察为逻辑起点,探讨当前我国新获立法权设区的市立法语言使用中的问题与不足,分析其危害性的具体表现,最终提出相关对策和建议。

### 一、立法语言使用的实证考察及问题厘析

笔者通过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、安徽省人

大网立法工作栏目等平台统计查证,截至2018年12月,安徽省14个新获立法权的设区的市共出台地方性法规51部,具体见表1。

通过对上述51部地方性法规立法语言使用情况的分析,总体而言,基本遵循了立法语言技术要求,但与《立法法》关于立法科学化相关要求还存在一定差距,具体表现为:

#### 1. 法规名称使用上缺乏统一性

“法规名称,即法规的称谓,法规名称是否规范、科学,是衡量地方立法工作质量的标准之一,也关系法规内容的表述问题,地方性法规应当有一个特定而统一的名称,以反映其效力范围、规范事项和类别,同时地方性法规名称的规范与协调也是贯彻落实宪法法制统一原则的应有之义。”<sup>[2]</sup>但通过对安徽省14个新获地方立法权设区的市考察来看,部分地市在立法文本的名称使用上还存在“不统一”的问题和现象。例如,在亳州市人大出台的两部地方性法规中,一部在立法文本的名称使用中采用了“亳州市”,即《亳州市绿化条例》(2018),另一部却使用了“亳州”,省略了“市”,即《亳州国家历史文化名城保护条例》

收稿日期:2019-03-12

基金项目:安徽省2018年度哲学社会科学规划一般项目(AHSKY2018D07)

作者简介:姚明(1978—),男,陕西宝鸡人,讲师,博士,研究方向:立法法。

表 1 安徽省新获立法权设区的市地方立法简表

颁布城市	地方性法规名称(生效时间)
宿州市	《宿州市市容治理条例》(2016)、《宿州市农村垃圾治理条例》(2016)、《宿州市采石场修复条例》(2017)、《宿州市城镇绿化条例》(2016 年实施,2018 年修订)、《宿州市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2017)
淮北市	《淮北市城乡规划条例》(2017)、《淮北市绿化条例》(2018)
亳州市	《亳州国家历史文化名城保护条例》(2018)、《亳州市绿化条例》(2018)
阜阳市	《阜阳市城市绿化条例》(2016)、《阜阳市地下水保护条例》(2016)、《阜阳市城市排水与污水处理条例》(2018)、《阜阳市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2016)
蚌埠市	《蚌埠市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2016)、《蚌埠市龙子湖景区条例》(2016)、《蚌埠市城镇绿化条例》(2017)、《蚌埠市城市管理条例》(2017)、《蚌埠市城市管理执法条例》(2018)
滁州市	《滁州市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2016)、《滁州市市区饮用水水源保护条例》(2017)、《滁州市非物质文化遗产保护条例》(2018)、《滁州市琅琊山风景名胜条例》(2017 年实施,2018 年修订)
六安市	《六安市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2017)、《六安市饮用水水源环境保护条例》(2018)
马鞍山市	《马鞍山市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2017)、《马鞍山市非物质文化遗产条例》(2017)
安庆市	《安庆市菱湖风景区条例》(2016)、《安庆市城市管理条例》(2017)、《安庆市燃放烟花爆竹管理条例》(2018)、《安庆市天柱山风景名胜条例》(2018)
芜湖市	《芜湖市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2016)、《芜湖铁画保护和发展条例》(2017)、《芜湖市城市管理条例》(2018)、《芜湖市建筑垃圾管理条例》(2018)
铜陵市	《铜陵市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2016)、《铜陵市燃放经营烟花爆竹管理规定》(2017)、《铜陵市城市绿化条例》(2017)、《铜陵市工业遗产保护与利用条例》(2018)、《铜陵市住宅电梯安全管理条例》(2018)
宣城市	《宣城市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2016)、《宣城市敬亭山风景名胜条例》(2016)、《宣城市城市管理条例》(2017)、《宣城市青弋江灌区管理条例》(2018)
池州市	《池州市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2016)、《池州市城市管理条例》(2017)、《池州市河道采砂管理条例》(2018)
黄山市	《黄山市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》(2017)、《歙县徽州古城保护条例》(2016)、《齐云山风景名胜区保护管理条例》(2018)、《黄山市徽州古建筑保护条例》(2018)、《黄山市松材线虫病防治条例》(2018)

(2018);芜湖市也有类似情况,在其出台的四部地方性法规中,仅有《芜湖铁画保护和发展条例》(2017)的立法名称中省略了“市”,而其余三部的立法名称均使用“芜湖市”。对设区的市地方立法的文本名称而言,虽然《立法法》及全国人大相关立法解释未对其做出统一要求和规制,但在同一地域中同一等级效力的立法名称使用上出现的不统一,实质而言是立法用语不严肃的表现,将对地方法制体系建设造成破坏。

## 2. 立法根据表述缺乏科学性

“‘立法根据’条款属于法的总则结构的组成部分,是法的总则设置中的重要条款,法律文本中设置‘立法根据’条款的目的在于保障立法的合

法性、明确法的效力等级以及实现法的可操作性。”<sup>[3]</sup>不难看出,“立法根据”对于整部立法而言具有基础性价值和意义。通过对上述 51 部地方立法的统筹考察来看,立法根据的表述中随意性现象还一定程度存在,这势必导致立法根据的科学性基础不牢。例如,在以“绿化”为主题的 5 部地方立法中,《阜阳市城市绿化条例》(2016)、《蚌埠市城镇绿化条例》(2017)和《亳州市城市绿化条例》(2018)均将立法依据表述为“根据国务院《城市绿化条例》以及有关法律、行政法规”,而《铜陵市城市绿化条例》的表述是“根据《城市绿化条例》和有关法律、行政法规”,《淮北市绿化条例》(2018)的表述是“根据《中华人民共和国森林

法》、国务院《城市绿化条例》和有关法律、行政法规。”综上可知,仅仅在5部主题性质相同的立法中就出现了3种不同的立法根据表述,是否具有科学性“一目了然”。

### 3. 立法语言表达存在模糊性

“作为法律形成的尾梢,立法语言承载着将立法者的抽象法律动机转化为具体的条文,将人们共同的法律意识定型为有确定形式的法律文本,藉以实现法的目的之重任,其自身应当是一个精准而专业的语义系统,用语的格调选择、次序的排列、字句的推敲等皆应准确。”<sup>[4]</sup>但总览上述51部地方立法,立法表达中准确度不高,存在模糊性等问题并非个案。例如,宿州市人大颁布实施的《宿州市农村垃圾治理条例》(2016)第九条第二款规定,“广播电视台、报纸、期刊、网络等媒体应当加强垃圾治理宣传,发布一定比例的垃圾治理公益广告”中的“一定比例”较为模糊、不够明确,极大可能出现实践中的“弹性执行”,最终导致该条款的实践性大打折扣。笔者认为,应在立法中明确该比例,让“一定比例”清晰化,或即使在立法中难以确定该比例,亦应增加“具体比例由住房和城乡建设行政主管部门确定”等表述为宜。

### 4. 立法修辞逻辑缺乏严谨性

“立法语言的严谨,是指立法中语言文字的使用必须字斟句酌,力求严密周祥、无懈可击。”<sup>[5]</sup>立法力求“严肃”,而严谨的立法语言表述正是其严肃性的具体要求和表现。从上述51部地方性法规立法语言的使用和表述来看,缺乏严谨性的现象普遍地存在。例如,仅安庆市人大出台的《安庆市燃放烟花爆竹管理条例》(2018)第六条“下列地点禁止燃放烟花爆竹:……(七)图书馆、文物保护等公共文化场所,医疗机构、幼儿园、学校、养老机构”中就有两处不严谨之处:一是将“图书馆”与“文物保护”并列使用,缺乏严谨性。图书馆是一个名词,文物保护是一个主谓短语,可将“图书馆”称之为公共文化场所,但将“文物保护”与其并列共同作为公共文化场所,语法上明显失当。二是将“幼儿园”与“学校”并列使用,缺乏严谨性。《中华人民共和国教育法》第二条规定,“在中华人民共和国境内的各级各类教育,适用本法”,同时第十七条明确指出,“国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度”,可见“幼儿园”作为“学前教育机构”,其本身就是学校的一个类别,“学校”与“幼

儿园”并非并列关系,而属于包含与被包含关系,因此应将“幼儿园、学校”合并为“教育机构”,与《条例》中医疗机构和养老机构形成并列概念。

除上述四个方面的问题之外,还存在文字烦琐重复,结构符号随意,滥用简化词等不足和缺陷,囿于篇幅所限,笔者在此不一一赘述。

## 二、新获立法权设区的市立法语言使用不规范的危害分析

### 1. 有悖地方立法权扩容的目的初衷

2015年新修订的《立法法》对地方立法权大扩容的目的和初衷,正如原全国人大常委会副委员长李建国在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》时所指出的:“依法赋予所有设区的市地方立法权,以适应地方的实际需要。”<sup>[6]</sup>笔者认为,这里所说的“实际需要”主要包括设区的市经济社会发展的需要,地方社会自我治理和管理的需要等。但毫无疑问,仅仅“立了法”,甚至达到了一定的立法数量,还不能简单地认为已经适应和满足了地方的实际需要,因为更重要的关键在于立法的质量。如果立法的名称使用、语言表达、修辞逻辑等方面缺乏严谨和规范,将直接导致立法在实践中的模糊甚至混乱,不仅不能适应地方的实际需要,甚至还会起到反作用,有损地方立法权扩容的目的和初衷。

### 2. 有损地方法治化建设的进程和质量

“地方法治,是指国家主权范围内的各个地方,在法治中国的推进过程中,践行法治精神,落实法治理念,以实现国家法治为目标,基于法治型社会治理的需求,逐渐形成并日益勃兴的一种法治发展现象,地方法治是建设社会主义法治国家在地方的具体实践,是法治中国的实践路径和方式。”<sup>[7]</sup>在全面建设法治中国的今天,地方法治化的进程与质量不仅关系到全面依法治国的成败,而且还会对地方社会治理产生直接和深远的影响。早在2000多年前,古希腊先贤亚里士多德就给法治下过一个至今仍奉为经典的定义,亚氏认为“法治包含两重意义,即已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定良好的法律。”<sup>[8]</sup>可见,“立良法”是判断法治程度的重要标准,同时也是法治之根基。而所谓“良法”,在形式上而言,至少应在立法语言的表达上清晰、准确、规范、统一,这样才能保证立法的

科学性和严肃性。因此,对新获地方立法权设区的市而言,其出台存在语言“硬伤”的立法不仅不能称之为“良法”,而且还将对地方法治化建设产生破坏。

### 3. 有损设区的市地方人大的公信力

“公共权力的公信力是现代民主社会得以正常运转的基础,人大作为立法机关,其公信力主要来源于对立法权等权力的行使是否完全到位,同时人大的公信力还反映了宪法的公信力和执政党的公信力,意义重大。”<sup>[9]</sup>早在 2014 年党的十八届四中全会出台的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中就明确提出,“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。”<sup>[10]</sup>随后,2015 年新修订的《立法法》以法律的形式再次对人大的立法主导地位进行了明确和强调。可见,作为立法主导者的人大机关是立法质量的“第一责任人”。对新获地方立法权设区的市而言,其出台的地方立法将对本辖区经济社会发展,地方治理管理和广大人民群众的生产生活产生直接的影响,群众也会有最直观的感受。因此毫无疑问,如果立法在语言表述上存在这样或那样的诸多问题,作为其“孕育者”的地方人大公信力势必将遭受质疑。

## 三、提升立法语言质量的思考与建议

《立法法》第六条明确规定,“法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性。”立法语言作为法律规范的载体,其质量优劣直接影响到法律规范的实施效果。“九层之台,起于累土”,对两百余个新获地方立法权设区的市而言,提升立法科学性水平必须从狠抓立法语言质量这项基础性工作入手,具体建议如下:

### 1. 加大立法用词用语知识技能培训

对广大新获地方立法权设区的市而言,“《立法法》修改前未进行过立法活动,立法经验、立法技术等方面存在较大不足”<sup>[11]</sup>,在立法语言的使用方面即是如此。通过对安徽省 14 个新获立法权设区的市考察发现,目前对相关人员的教育培训虽普遍展开,但很多地市还仅囿于《立法法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律法规的学习辅导,并未将立法用词用语的知识技能列入培训内容。基于此,一是要对立法机关的相关人员,特别是对承担立法工作

具体事务,负责法案起草、调研、论证等工作的人大法制工作委员会相关人员进行立法语言方面的专业知识和技能培训,以提升其工作能力和水平;二是要对依法享有地方立法的提案权、审议权和表决权的人大代表进行立法语言运用方面的培训,以提升其立法工作履职履责的专业化水平。

### 2. 引入语言修辞学专家进入“智库”

“几乎没有任何脑力工作像立法工作那样,需要不仅是有经过和受过训练,还需通过长期而辛勤的研究训练有素的人去做。”<sup>[12]</sup>通过前文所析,立法语言使用不科学、不规范凸显出了当前新获地方立法权设区的市立法技术的不成熟。因此,引入专家立法,提供智力支持,对于缺乏立法经验技术和人才的这些“晋级者”而言意义更加凸显。因为“专家拥有的专业知识,对于草案文本字斟句酌的推敲能够确保法律表意清晰、逻辑顺畅、效力鲜明。”<sup>[13]</sup>通过对安徽省 14 个新获地方立法权设区的市考察,芜湖市、蚌埠市等许多地市都相继建立了立法专家顾问咨询制度,打造了地方立法“智库”,但立法专家咨询团队构建不合理的问题较为突出。例如,2017 年 2 月 14 日出台的《亳州市人大常委会立法专家顾问制度》第二条指出,“立法专家顾问的人选以法律专家为主,吸收部分城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等领域的教学、科研人员和实际工作者。”可见,语言修辞学方面的专业人才并非亳州市立法专家顾问人选的类别,这并非个案。基于以上认识和分析,建议对立法专家顾问咨询的相关制度机制及时进行修正和完善,明确将“语言修辞专业人才”纳入立法专家候选类别,并及时予以吸纳。

### 3. 利用人工智能技术为立法用语“护航”

当前,在移动互联网时代向人工智能时代转换的新的历史浪潮下,模拟、延伸和扩展人的智能的技术在越来越多的领域得到运用,语言修辞学领域亦是如此。“目前,人工智能技术在语言服务行业中已得到了越来越广泛的应用,各种语言服务产品给社会生活带来了更多的体验和便利”<sup>[14]</sup>,“各种类型的语言文字校对软件、定位检索软件已经能够完成某些本来只有人才能胜任的工作。”<sup>[15]</sup>但通过对安徽省 14 个新获立法权设区的市考察发现,目前还普遍缺乏利用人工智能技术来服务地方立法工作的理念和实践。因此,建议在立法过程中,应树立“为我所用”的开放性视

野和思维,积极利用现有的相关语言修辞人工智能技术软件,为立法语言的正确使用“把关”。此外,在财力等各方面条件允许的情况下,可单独委托国

内外相关计算机软件公司开发主要针对和适用于地方立法的相关语言修辞软件,或由其立法“监护人”——省级立法机关来统筹负责该项工作。

### 参考文献:

- [1] 胡戎恩. 中国地方立法研究[M]. 北京:法律出版社,2018:260-261.
- [2] 周中梁. 地方性法规名称应予规范化[J]. 地方立法研究,2018(2):104-105.
- [3] 汪全胜,张鹏. 法律文本中“立法根据”条款的设置论析[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2012(4):105-111.
- [4] 朱涛,柴冬梅. 刍议立法语言的“准确性”元规则及其实现——基于规范化的分析视角[J]. 河北法学,2016(6):57-67.
- [5] 朱力宇,叶传星. 立法学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2017:278.
- [6] 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)[2019-02-18]人民网. <http://cpc.people.com.cn/n/2015/0309/c64094-26658236.html>.
- [7] 付子堂,张善根. 地方法治建设及其评估机制探析[J]. 中国社会科学,2014(11):125-130.
- [8] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭,译. 北京:商务印书馆,1965:202.
- [9] 郑广永. 从权力行使看人大的公信力[J]. 中州学刊,2014(5):21-29.
- [10] 中共中央. 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]. 人民网. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>.
- [11] 李店标. 设区的市立法质量提高的逻辑理路[J]. 理论导刊,2018(7):88-93.
- [12] [英]J·S·密尔. 代议制政府[M]. 汪暄,译. 北京:商务印书馆,1984:76.
- [13] 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):110-116.
- [14] 王婉琦. 人工智能在语言服务业中的应用现状与前景研究[J]. 南方论刊,2018(5):22-23.
- [15] 黄成夫. 人工智能语言系统开发及其理论研究[J]. 甘肃联合大学学报(社会科学版),2008(3):60-64.

## Review and Improvement of Municipal Legislative Language with New Legislative Power

——An Empirical Analysis Based on 51 Local Laws and  
Regulations in Anhui Province

YAO Ming<sup>1</sup>, GUI Qun<sup>2</sup>

(1. Law School, Tongling University, Tongling Anhui 244061, China;  
2. Chizhou Intermediate People's Court, Chizhou Anhui 247000, China)

**Abstract:** After the amendment of the Legislative Law on March 15, 2015, more than 200 cities with districts in China have obtained local legislative power for the first time. However, through the empirical study of Anhui Province, it is found that these "promotions" are lack of legislative experience, professional talents and other factors. There are still some problems in the legislative language of local laws and regulations, such as lack of uniformity in the use of legislative names, lack of scientific expression of legislative basis, ambiguity in the expression of legislative language, lack of rigor in the logic of legislative rhetoric, and so on. It goes against the original intention of expanding the local legislative power and undermines the process of local legalization and the credibility of local people's congresses. For the newly-established cities with legislative power, there is an urgent need to strengthen the training of relevant personnel in legislative terminology knowledge and skills, introduce linguistic rhetoric experts into the "think tank" and use artificial intelligence technology to "escort" the legislative terminology to enhance the scientific and rigorous nature of the legislative language.

**Keywords:** cities with districts; local laws and regulations; legislative language; Anhui

(责任编辑:沈建新)