

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2022.05.008

《立法法》第72、82条“等”事项之规范释义

丘川颖

(惠州学院 政法学院, 广东 惠州 516007)

摘要:《立法法》第72、82条“等”事项的规范释义一直存在形式主义和实质主义两种路径的解读:形式主义解释路径下“等”事项的解读往往倾向于做“等内等”限缩解释;实质主义解释路径下“等”事项的解读则可以扩大解释为“等外等”。比较两种路径的优势与局限性,认为《立法法》第72、82条“等”事项在形式主义路径下也存在做“等外等”解释的可能性,而实质主义解释路径下则可以根据地方政府的立法需求做“等外等”扩大解释。两种路径对“等”的解释都应当对地方发展和地方立法权发展有所增益。

关键词:《立法法》第72、82条;“等”;形式主义解释;实质主义解释;“等内等”限缩解释;“等外等”扩大解释

中图分类号: D921

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2022)05-0059-10

引用格式: 丘川颖.《立法法》第72、82条“等”事项之规范释义[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2022,27(5):59-68.

The Normative Interpretation of “Etc” in Articles 72 and 82 of the *Legislation Act*

QIU Chuanying

(School of Political Science and Law, Huizhou University, Huizhou 516007, China)

Abstract: There have always been two ways of normative interpretation of “etc” in Articles 72 and 82: formalist interpretation and substantial interpretation. Formalist interpretation of “etc” tends to be conclusive, which is equal to “That’s all.”; Substantial interpretation of “etc” is incomplete, the equal of “To be continued / added.” After comparing the advantages and limitations of two interpretations, it is deduced that the formalist interpretation of “etc” in Articles 72 and 82 of the *Legislation Act* can also be incomplete, while the substantial interpretation can be expanded according to the legislative needs of the local government. The two approaches to the interpretation of “etc” should be beneficial to the development of local government and local legislative power.

Keywords: Articles 72 and 82 of the *Legislation Act*; “etc”; formalist interpretation; substantial interpretation; “That’s all”; “To be continued/added”

收稿日期: 2022-05-15

基金项目: 惠州学院基金资助项目“新时代地方立法智库模式创新研究”(2015JB023); 广东高校特色创新类项目“后新冠时代广东省基层社会治理创新思考”(2020WTSCX095); 惠州学院教博启动项目“中国特色社会主义公民社会建设研究”(2017JB004); 惠州学院校级质量工程项目“社会工作应用型人才培养示范专业”(SZ2017002)

作者简介: 丘川颖(1973—), 男, 广西陆川人, 惠州学院讲师, 博士, 研究方向为地方立法、法律解释。

立法是中国特色社会主义法治的基础环节。通过立法,最高决策层目注心营的人民对美好生活的诉求,可以精准转化为层叠分明的法律规范体系,将抽象的“全面依法治国”具象化为可预期的法治化运行过程。然而,尽管《立法法》已经颁行多年,但学界对《立法法》第72、82条“等”事项的理解依然存在不同声音,这反映了立法在顶层蓝图与地方施政之间的冲突。如果不能在规范体系内厘清“等”事项的涵义,将极大阻碍各级政府依托立法手段推进依法治国进程。《立法法》第72、82条“等”事项的规范释义对于依法应对复杂地方实务具有重大意义,值得深入探究。

在文献梳理基础上,笔者尝试根据形式法治与实质法治的不同特点,依循形式主义和实质主义两种解释路径,秉持法律解释原理,剖析两种解释路径下《立法法》第72、82条“等”事项涵义及其比较优势与局限性,以达成“等”事项的规范共识,并阐发《立法法》第72、82条“等”事项的应然规范释义。

一、两种解释路径下《立法法》第72、82条“等”事项的涵义

《立法法》涉及立法“等”事项的条款共14条,除了第50条的“等”作为语法实词使用外,其余涉及“等”的条款均有特定内涵。其中,关于《立法法》第72、82条设区的市立法“等”事项的解释,学界一直存在不同看法。为此,笔者将立法“等”事项的解读类型化为形式主义解释路径(即“等内等”情形)与实质主义解释路径(即“等外等”情形),分述如下。

(一)形式主义解释路径的“等内等”涵义

形式主义解释路径是一种基于法律文本之形式合法性的解释路径,它与释法主体的价值判断无涉^[1],力图通过文义解释、逻辑解构、规范分析等方法排除法律规范的模糊性,以获得规则确定的法律释义,这种解释路径冀望在实定规则基础上,能顺应文义在法律规范与其适用对象之间得到唯一确定且妥当的解答。因此,形式主义解释往往也被称为“严格规则主义”或“法律主义”^[2]。当前,学界对《立法法》第72、82条对地方立法“等内等”情形的解读,就带有形式主义解释的特质,具体表现在以下三方面:

1. 文义解释之“等内等”解读

《立法法》第72、82条关涉“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项……”,从法律文本的语词涵义来解读,其明确列举了《立法法》赋予设区的市地方立法权的权限范围,即包括城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护三类,此处的“等”用作语言表达的收尾结束,不再扩大解释。关于这一点,全国人大法工委曾有权威阐释,“从立法原意讲,应该是等内等,不宜再做更加宽泛的理解。”^[3]关于“等”事项的解读,全国人大常委会法工委也曾明确答复,地方立法权限限定在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等几类事项^[4]。

2. 形式逻辑之“等内等”解读

从法律位阶的逻辑看,《宪法》在《立法法》之上,解释法律和修改法律属于全国人大常委会的职权范畴,即对于《立法法》第72、82条有关“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项……”所表述的“等方面的事项”必须由全国人大常委会作出解释。截至目前,全国人大常委会并未对《立法法》第72、82条提及的“等方面的事项”作出扩充解释,因此,我们对“等方面的事项”的理解只能止于限缩解释(即“等内等”),即上位法《宪法》约束下位法《立法法》,中央立法机关严格限制地方立法机关恣意拓展地方立法权限。

3. 规范分析之“等内等”解读

从规范分析的角度,《立法法》第72、82条关涉“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项……”涵射的设区的市的地方立法权限范围虽然是“很宽泛”的,但依然存在明确的边界,不应做扩大解释。首先,其地方立法权必须在中央立法的控制之下;其次,其地方立法权适应地方实际需要,也不能恣意发挥而泛化;最后,《立法法》第72、82条先确定“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项……”的内容,再附带规定“涉及……事项范围以外的,继续有效”的表述,这显然是《立法法》对地方立法权限“范围”的限定。既然《立法法》明确提出“范围以外”,那就意味着该“范围”的界址是确定的,应确定为“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”三类事项之内,因此,《立

法法》第72、82条“等”事项在此应作“等内等”解读。

（二）实质主义解释路径的“等外等”解读

实质主义解释路径就是综合使用价值判断、立法者意图评析、法益权衡等方法，在满足法律的形式要素前提下，遵循合目的性、系统化等解释规则^[5]，以阐明其实质含义，消弭法律文本和复杂社会事务之间的龃龉，推进法律适用的一种解释路径。《立法法》第72、82条“等”事项的解读之所以出现争议，很大程度是学者们将形式主义与实质主义解释对立起来。其实，当形式主义解释路径（即“等内等”）无法穷尽其涵义之时，实质主义解释路径（即“等外等”）的价值判断、立法者意图评析、法益权衡等方法，对于“等”事项的解读就是一种有益补强。

基于实质主义解释常用的合目的性、系统化解解释规则，《立法法》第72、82条“等”事项可以从两方面解释：

1. 合目的性解释的“等外等”解读

所谓合目的性解释规则是指，释法者以法律规则隐含的立法目的和价值诉求来校正法律文本的语词含义，以克服文义表达的局限性，促进规则的法律适用^[6]。也就是说，我们不能仅仅依靠文义来解释“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等事项。譬如，“城乡建设与管理”是否涵盖该区域的社会事务性管理迄今尚未形成共识，于是，学界就从《立法法》反映的立法者意图来评判，即根据设区的市地方立法权限逐步扩大的趋势，结合《宪法》第100条放权给地方立法的意图，提出《立法法》第72、82条的“等”事项应当做扩大解释（即“等外等”），把“城市的土地管理、教育、医疗事业”等领域笼统归入“城乡建设与管理”的事项范畴^[7]。

此外，学界还根据合目的性解释规则进一步推演，在不违反、不抵触宪法原则的前提下，将地方立法的“等外等”解释延伸为——只要地方立法经过立法批准和备案审查以及人大立法监督审查，并适度控制地方立法数量和速度，就“没有必要过于机械地将设区市的立法权限局限于城市建设、市容卫生和环境保护三方面”^[8]。因此，学界在立法“等”事项的实质主义解释（即“等外等”）方面，也呈现出日益丰富的趋势。

2. 系统化解解释规则的“等外等”解读

系统化解解释规则又称体系解释规则，属于实质主义解释应当遵循的另一种重要规则。通常情况下，法律解释优先适用文义解释，在法律语词出现多义模糊情形的时候，释法者就会把规则置于整个法律体系中，斟酌法律规则表述的语境以及其与其他法律的关联来界定其准确含义^[9]。据此，学界在《立法法》第72、82条“等”事项的解读出现争议时，在形式主义解释路径无法穷尽“等”事项涵义的情况下，很自然地会将《立法法》放置到以《宪法》为核心的法律体系进行考究，同时甄别《宪法》与《立法法》关于地方人大及其常委会以及地方政府的职权规定。在比对之后，学者发现两部法律的规定并不重叠，《宪法》赋予地方的立法权限大于《立法法》的规定，这就给《立法法》第72、82条“等”事项的解读留下了扩大解释的空间，也就是说，此处“等”事项完全可以做“等外等”解读。

此外，将《立法法》与《地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）进行横向比较，《地方组织法》关于地方人大及其常委会、政府的职权范围也大于《立法法》的规定，因此，尽管《地方组织法》没有明确《立法法》第72、82条的“等”事项，也没有与《立法法》规定相冲突，但这反映了《立法法》第72、82条“等”事项的理解至少不应局限于“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”，而应当可以突破该款文义的限制做扩大解释，即《立法法》第72、82条的“等”事项适用“等外等”解读。

二、两种路径下“等”事项解释的优劣对比

法律颁行的目的除了构建有序的社会权利、义务相结合的运行机制之外，最终还得面向法律规则适用，以调整一国法益纠纷，解决社会法务问题^[10]。因此，当对《立法法》出现不同理解的时候，立法机关就必须通过法律解释厘清其表述含混之处，展现《立法法》的评价、指引、调整功能。这个法律解释过程，必须倚重形式主义和实质主义解释，因此，对比分析两种路径下法律解释的优势和局限性很有必要。

(一)“等”事项形式主义解释的比较优势与局限性

《立法法》第72、82条“等”事项的形式主义解释路径以法律文本为准,其比较优势主要表现在如下三个方面:

(1)法律文义解释建立在人类共同的交流工具——文字要素基础上,这为我们达成法律共识提供了牢靠的基础;文义解释在解读法律语词之时,也限定了规则的解释范围,为释法者和适用者搭建了平等交流的平台。

(2)法律文义解释凸显了法律文本的基础价值;这种基于文本的解释规则能有效确保其法律解释的权威性和正当性,也更加容易获得社会的认可和执行。

(3)形式主义解释最值得期待之处在于,假设造法者真的建成一套没有缺漏的法律体系^[11],依照法律规则的文义、逻辑结构、规范表述等形式要件,即可推导、预判法律行为的后果,这种规则的确定性和可预测性有助于释法者借助刚性规则即可达成法律解释的共识^[12],这对于法律适用而言的确是福音。

“等”事项形式主义解释的局限性同样显而易见,其主要表现在:

(1)法律规则的形式确定性是相对的,所谓法律语词的确定含义在不同适用语境下也会出现多义性,形式主义的确性换一个角度也可以认定为法律条文依然葆有不确定性^[13]。譬如,“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等事项,从语词解释的角度,既是确定的,但在特定设区的市的区域内,其外延也存在不一致的解读。

(2)法律规则的设计面向一般的人、事、行为,它规制社会行为、事实的普遍性、共性的内容,但并不能囊括全体特定个人或事实的权益诉求,因此,形式主义解释也会有捉襟见肘之时,也正是如此,法律解释才拥有广阔的发展空间以维持法律规则的安定性。

(3)形式主义解释常用的三段论演绎逻辑范式也存在不周延的缺陷。在法律适用或法律解释过程中,无论是大前提(T),即法律规范,还是小前提(S),即法律事实,都可被赋予真假二值,也就是说,其逻辑推演的复杂性远远超过简单的

三段论(syllogism)模式。因此,法律适用或法律解释的结论(R)也不只有唯一的答案。

(二)“等”事项实质主义解释的比较优势与局限性

形式主义解释冀望通过完备的法律规则来实现“良法善治”的想法,在实质主义看来,显然过于理想主义,因为社会法律实务的变化与扩张远远超出形式主义能解释的范畴,所以,法律解释必须引入实质主义解释的路径。

从实质主义解释路径看,《立法法》第72、82条“等”事项的解释往往经过三个步骤:(1)确认《立法法》具有规则的文义、形式逻辑、演绎归纳推理的法律效力,以维系法律规则形式解释的安定性,即承认“等”事项基于形式主义解释的确定力;(2)对尚未明确的“等”事项的内涵外延,可以遵循合目的性、系统化等解释规则进行限缩或者扩大,应避免不合理甚至荒谬的解释,以化解法律规则与社会变动的紧张关系,即“等”事项的实质主义解释应当是遵循合目的性、系统化规则的诠释;(3)在法律价值、立法目的、法律整体性立场的导引下,以法律文本为基础结合社会法务的时代需求,衡平形式主义和实质主义法治价值,寻求解读“等”事项的妥当的法律解释出路^[14]。综上,实质主义解释的比较优势和局限性可从合目的性解释规则和系统化解释规则两个方面进行分析。

1. 合目的性解释规则的比较优势与局限性

合目的性解释有助于校正法律规则,其优势体现在四个方面:(1)统领、指导法律规则的文义解释、学理解释。立法目的表达了立法者统揽全局的意志,它既可以作为文义解释的参照规则,又可以引导释法者在不同的解释方案中遴选、确定最终采信的法律释义。(2)校正法律释义的合目的性。释法者在确定法律规则的解释时,合目的性解释规则有助于辅助释法者检视法律解释与立法目的之间的匹配度,帮助其校正法律释义的偏颇甚至谬误之处。(3)消解法律规则不确定的内涵与外延。比如,《立法法》第72、82条“等”事项的解读,就带有多义性,在形式主义解释不能穷尽其内涵、外延之时,合目的性解释规则就能辅助释法者厘清“等”事项的内涵、外延。(4)法律规则的确定性在复杂的社会法务中,会出现

跟不上法律规则变迁的情况。因此，合目的性法律规则有助于释法者校正文义解释，通过限缩解释或者扩大解释，确保法律解释不偏离立法者意图，实现法律规则的安定性。

合目的性解释规则也存在局限性，其表现在四个方面：（1）合目的性解释规则是在文义解释不能准确反映立法目的时启用，实践中，法律规则的语义存在不同解读，如何认定哪一种语义契合立法目的本身就是一件困难的事情。（2）合目的性解释规则是一种弹性较大的解释规则，它并非一种恒定的刚性规则。因此，释法者享有较大的自由裁量权，合目的性解释虽然以法律文本为出发点，但不同的释法者会有不同的理解，有些理解就有可能偏离文本。（3）立法目的与社会发展之间很难保持完全一致的节奏，立法目的有可能滞后于社会实务，也有可能过于超前。因此，在合目的性解释过程中，法律文本和立法目的以及社会实务之间很难找到一个恰当的平衡点。（4）在法律文本和立法目的之间，如果过于强调合目的性解释规则，释法者也有可能作出偏向于立法目的而偏离文本的解释，这将造成新的解释冲突。

2. 系统化解释规则的比较优势和局限性

系统化解释规则相对于形式主义解释的格式化特点，其具有三点比较优势：（1）有助于维系法律解释的逻辑一致性和语义全面性。系统化解释规则一方面侧重于梳理成文法规则内部关联的条款之间的语义，避免断章取义的解释；另一方面则强调法律规则与上位法以及平级法律应当保持意思一致，不得出现抵触，体现法制统一原则的要义^[15-16]。（2）有助于确保规则的解释始终限定在合法性范畴内。系统化解释并不是恣意行使自由裁量权的解释，它始终以合法性为界限，这表现在两方面：一方面，尊重文本规则的平义，不能以原则取代文本规则的解释；另一方面，法律规则与法律原则只要不相抵触，在法律体系内就应尊重规则的效力，不得损害规则的安定性^[17]。（3）有助于完整地解读法律规则的语义，系统把握规则的整体诉求。所谓系统化解释就是将法律语词放置在整部法律中去考量^[18]，这是完整、系统理解立法原意的重要保证。

系统化解释规则也存在局限性，其主要表现

在两个方面：（1）系统化解释规则是在穷尽语义而不得要领的前提下启用的，在如何遴选成文法规则内部关联的条款以及各级位阶的法律问题上，具有较大的主观性，缺乏统一标准。（2）系统化解释规则所强调的逻辑一致性和语义全面性过于理想化，毕竟立法者不可能是完美的，法律规则本身也是存在瑕疵的，在有瑕疵的法律规则体系里，系统化解释即便想尽办法也可能面临逻辑不周延的窘境。

三、《立法法》第72、82条“等”事项的应然释义

前文对形式主义和实质主义解释的对比分析，为《立法法》第72、82条“等”事项的规范释义提供了思路。笔者认为，其应然释义包含以下内容。

（一）形式主义解释路径之“等”事项的应然释义

1. 文义解释之“等”事项的应然释义

法律规则既然是由文字组合而成的，那么，对法律规则进行解释之前先采用文义解释就是顺理成章的事，即通过文字清晰、无歧义地表达出该款规则的涵义^[19]。在法律解释过程中，文义解释应体现严格规则主义的要求，一般只限于对法律规范的文字本身进行解读，不做扩展或限缩，让规范的文字客观陈述其真意。下面笔者以《立法法》第72、82条“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项……”为例，解读“等”事项在形式主义解释路径下的涵义。

此处“等”事项列举了三个词组，即“城乡建设与管理”“环境保护”“历史文化保护”，这三个词组从第十二届全国人民代表大会法律委员会关于《立法法修正案（草案）》审议结果的报告，可以获得确定的语词内涵：首先，“城乡建设与管理”可以明确为城乡规划、基础设施建设、市政管理等内容，地方立法实例有《上海市公共图书馆管理条例》《广州公园条例》《深圳市学校安全管理条例》等；其次，“环境保护”的范围则涵盖大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹等领域，地方立法实例有《广州市建筑废弃物管理条例》《惠州市西枝江水系水质保护条例》等；最后，“历史文化保护”主要集中在政府收录保护名单

的物质文化遗产和非物质文化遗产,尚未列入保护目录的物质文化和非物质文化遗产则属于地方立法自主范围,地方立法实例有《北京市历史文化名城保护条例》《西安历史文化名城保护条例》等。以上可见,形式主义解释的确定性给地方立法机关在做立法规划和遴选立法项目时,提供了不抵触上位法的权威文义依据。

然而,有关《立法法》第72、82条“等”事项的语义,学界一直存有不同观点,其释义必须放置于我国法律体系内进行整体考量。研究发现,包括《立法法》在内的法律规范时常出现“等”事项的表述,笔者认为其隐含三种用意:其一,汉语造句、组词的需要。比如《立法法》第91条的“同等效力”;其二,“等”事项作表述完毕使用。此处“等”作限缩解释,“等”事项仅指“等”字前面明确列举的内容(=),即俗称的“等内等”。比如,《立法法》第52条,“……通过立法规划、年度立法计划等形式……”;其三,“等”事项用于概括本条法律规范涉及的未尽事宜。即“等”事项应做扩展解读,该“等”事项有可能溢出(\geq)本条明确列举内容的范围,即俗称的“等外等”。显然,《立法法》第72、82条涉及的“等”事项,就适用“等外等”情形。

从形式主义解释角度看,上述第一、第二种“等”事项已明确列举,因此该“等”事项的内涵外延是可以确定的,就不再讨论;但第三种情形,即对“等外等”事项的解读则因为“等”事项有可能超出(\geq)该条法律规范列举的范围,并且该“等”事项的边界尚缺乏法定解释而导致其学术解读各有款曲。笔者适用形式主义解释路径的方法,阐发“等”事项的应有释义。

(1)严格规则主义的视角。“等”事项只能等于(=)第72、82条“等”字前面列举的“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项,理由就是该法律语词的内涵外延只能根据确定的法律条款明文规定来判定,须排除任何主观、自由裁量的价值判断。

(2)形式逻辑的视角。“等”事项可能超出($>$)第72、82条“等”字前面列举的事项范围,用于概括本条法律规范可能涉及的未尽事宜。上文从语词的逻辑解释过“等”的涵盖范围,“等外等”的情形下,“等”事项就存在超出($>$)第72、

82条“等”字前面列举事项范围的可能性。

(3)法定解释的视角。全国人大常委会是依宪确定的释法机关,其法律委员会曾经认定“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”为“范围是比较宽的”。随后,法律委员会在审议报告中还附加说明“等方面事项”涉及哪些具体领域。然而,我们注意到,法律委员会的列举也是以“等”字为结尾的,也就是说,法律委员会依然没有厘清“等”事项的范围“宽”到什么程度,并且法律委员会属于全国人大常委会下属工作机构,其意见不能被当然视为全国人大常委会的法定解释。因此,此处“等”事项只能推导出可以超出“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”的范围,与形式逻辑视角的释义有部分竞合但不重叠,而“等”事项的边界仍有待进一步解释。

2. 规范结构分析之“等”事项的应然释义

从规范结构分析的角度,《立法法》第72、82条“等”事项的规定包含了假定条件、行为模式和法律后果三个规则要件,其规范结构如图1~3所示。

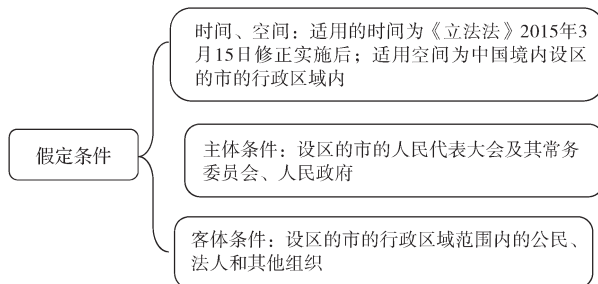


图1 《立法法》第72、82条的假定条件规范结构

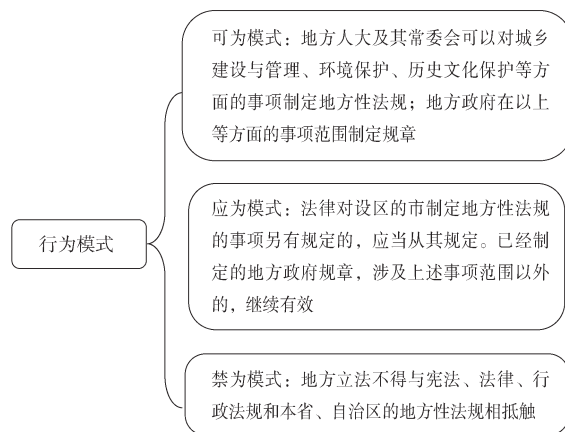


图2 《立法法》第72、82条的行为模式规范结构

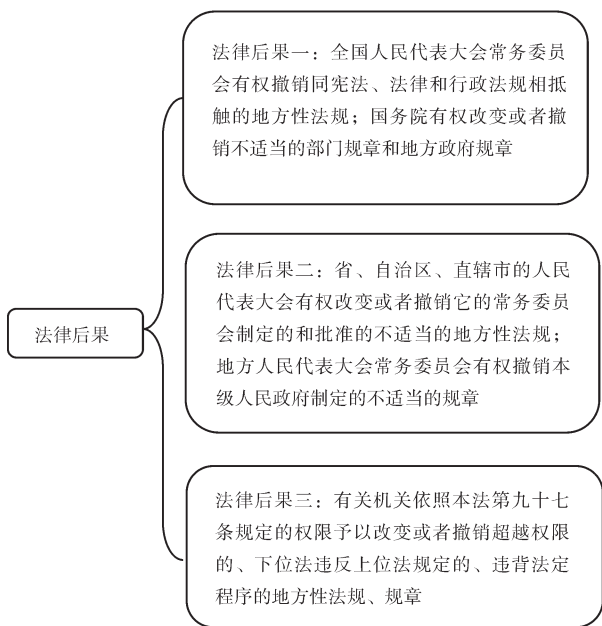


图 3 《立法法》第 72、82 条的法律后果规范结构

由图 1~3 所示规范结构分析可知，第 72、82 条“等”事项的规定采用了“列举+概括”的规范表述形式，将“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”作为设区的市的自主性立法权限，并以完整的规范形式予以实定化。这表达了两层规范含义：其一，“等”事项的可为行为模式创设了设区的市的自主立法空间，同时，也反过来限定其自主立法的界限，就在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”范围内。其二，“等”事项采用“列举+概括”表述形式，可理解为“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项的补充、拓展和兜底条款。这意味着，设区的市的自主立法“可以”融合地方实情，在满足不抵触原则前提下“可以”突破文本列举的“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项的范围。总之，第 72、82 条“等”事项以“列举+概括”的规范表述形式，总括了设区的市的列举与未列举的立法权限范围。

综上，《立法法》第 72、82 条“等”事项解读形式主义解释路径下的结论是，“可以”突破文本列举的“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项范围限制的规范释义；但从它可能存在的局限性来考虑，“等”事项的解读还得参照实质主义解释路径予以校正。

（二）实质主义解释路径之“等”事项的应然释义

立法在国家法治体系的设计里是隐含了目的性和价值诉求的，地方立法同样也包含了国家立法理念。对法律规则的解释除了形式主义路径，还应当考虑实质主义解释路径，《立法法》第 72、82 条“等”事项的解读也应当包含实质主义解释的涵义，具体分析如下。

1. 合目的性解释之“等”事项的应然释义

立法目的可以校正规则的文义解释，它在文义解释各执一词的时候，可以引导释法者皈依立法者意图，确保规则的解释不偏离立法者的价值诉求，以维系法律规则的安定性。从立法目的角度看，《立法法》在配置中央和地方立法权限时显然有不同的设计，否则就没有区分中央立法和地方立法的必要性了。设置地方立法的目的更多地应当关注其区域性和差异性，这也是它区别于统揽全局的中央立法之处。而《立法法》之所以赋予设区的市自主立法权，还是冀望通过发挥地方立法层级的执行性、自主性、创新性，最终协同中央和地方立法体系，落实《立法法》设定的立法目的。

据此，《立法法》第 72、82 条“等”事项的合目的性解释应当包含三点：

第一，执行性立法目的。从执行性出发，设区的市的立法机关、人民政府应当根据上位法制定可行性、针对性、地方性、配套性的细化的可操作的地方性法规^[20]。因此，此处“等”事项如果仅限于“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”三方面的事项，就不能达到上述目的。也就是说，此处的“等”事项应当做拓展解释，其权限“可以”扩大到上述三项职能之外的经济管理、市场监管以及社会事务管理等方面。比如，《惠州市西枝江水质保护条例》既执行了上位法《环境保护法》关于环境保护方面的内容，又规制了西枝江流域的企业经营、社会实务管理的内容。

第二，地方自主立法目的。从地方自主出发，“等”事项的权限应当突出其相对于全国性事务的地方特色，只要遵循不抵触和法律保留原则，地方立法“可以”在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”的事项之外，享有一定的自主立法弹性。即第 72、82 条“等”事项的自主立法权限可以扩展到四个领域：其一，地方政权建设领域。

具体包括设区的市的立法机关和行政机关关于自身建设的工作条例或议事规则,也包括地方人大对本级政府、法院、检察院的监督的条例和规则,还包括设区的市辖区范围内的区、县、乡镇基层政权建设和农村自治组织建设等方面的事项。其二,地方文化、旅游、教育、体育、新冠防疫、司法和行政领域。具体包括设区的市的文艺演出、展览等事项,设区的市的义务教育、民办教育、科研管理、旅游、体育、全民健身等事项,设区的市辖区内的新冠疫情防控、医疗保障、公共防疫设施建设等事项,以及设区的市辖区内的治安管理、警务综治、查禁黄赌毒等事项。其三,地方市场管理领域。具体包括设区的市的经济计划、金融投资、贸易经商、市场管理、消费者权益保护等事项,设区的市的城乡基础建设、交通运输、资源能源开发利用和保护等事项,设区的市的农业、工业、轻工业、软件智能行业、林业、渔业、畜牧业等事项。其四,地方社会权益保障领域。具体包括设区的市辖区内的社会保险、社会福利、社会保障、公共服务、公共设施建设等事项,设区的市辖区内的未成年人、妇女、老人、残疾人、失业人员的合法权益保护等事项。

第三,地方创新性立法目的。从创新性出发,“等”事项的权限也可以突破“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”的范围。地方立法应当担负立法创新的责任,以应对法律的滞后性、不确定性和机械性情形,在满足不抵触和法律保留的强制要求前提下,创造地方立法“先行先试”的模式。因此,设区的市完全有权依照本辖区的经济发展模式、地理资源优势、历史文化特色、法制环境氛围、民情风俗习惯的独特性,突破“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”的限制,创新地方立法,实现《立法法》第6条所设定的“……从实际出发,适应经济社会发展和全面深化改革的要求……”之立法目的。

2. 系统化法律解释之“等”事项的应然释义

《立法法》第72、82条“等”事项的解读不应仅限于形式主义解释,应该引入实质主义解释,将“等”事项放置在两种法律解释框架内才能体悟其精义。据此,《立法法》第72、82条“等”事项也不能缺少系统化解释。

系统分析《立法法》与《宪法》序言、总纲和

第99、100、104条的规定,笔者作出如下判断:

首先,《宪法》第104条规定,地方县级以上(当然包括设区的市)人大及其常委会有权“讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”,此处的“各方面工作”应当涵盖地方立法在内的各项工作,也就是说,《立法法》第72条第二款“等”事项的权限范围依据《宪法》第104条,应当不限于“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”三方面,可以扩展解读为该行政区域内“各方面”的重大事务,比如当前的新冠疫情防控等。其次,《宪法》序言第七自然段将我国的根本任务以规范性表述予以实定化,其中“社会主义市场经济”是完成我国根本任务的经济基础。再次,笔者体系化观察《宪法》序言和总纲之后,发现序言所确定的国家根本任务在总纲部分第6、7、8、11、14、15、17、18条得到规范化,并具体化为“社会主义市场经济”体制内的法律规范体系的构建。此外,《宪法》序言和总纲部分出现了47处“经济”一词,也从形式上辅助注释了当前“经济”工作在我国(包括中央和地方)各项工作中的突出地位。也就是说,《宪法》第104条所规定的“……重大事项”和《立法法》第72、82条的“等”事项可以扩大解释为包含“经济工作”但不全是“经济工作”。最后,马克思主义的经典原理“经济基础决定上层建筑”在我国《宪法》文本的总纲得到完整体现——中国特色社会主义经济基础的各项要素^[21],比如社会主义生产资料公有制和按劳分配制(第6条)、全民所有制(第7条)、集体经济(第8条)、非公有制经济(第11条)、社会主义市场经济(第15条)等等,在《宪法》总纲占了绝对权重,其再次凸显新时代中国特色社会主义的国家治理体系包括立法体系对经济工作的高度重视。

综上,《立法法》第72、82条设区的市的“等”事项可以超出“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”三方面事项范围,尤其是当前的“动态清零”新冠防控工作与本区域内经济稳步增长等领域的“重大事项”可以纳入其中。

系统分析《立法法》与同级位阶的《地方组织法》第7、8、44条的规定,笔者得出以下判断:

首先,依据《地方组织法》第8条第三项和第44条第四项的规定可知,县级以上(当然包括设

区的市)地方人大及其常委会有权“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”，相比《立法法》第72条第二款的“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”的规定，显然《地方组织法》赋予设区的市的人大及其常委会的权限要大于《立法法》的规定。其次，《地方组织法》第8条第三项和第44条第四项在赋权时使用的法律词语是“讨论、决定”，并没有直接使用“立法”字眼的原因可以解释为：其一，设区的市的人大及其常委会的本职工作就是“立法”，它履行本职工作的主要形式就是“讨论、决定”本区域内的重大事项，并且从语法上考量，立法机关职权再次使用“立法”的表述，属于循环定义，因此，不能使用“立法”一词重复人大及其常委会的“立法”职权。其二，国家机关的公权力大致分为立法权、行政权、司法权。我国的政体就是全国人民代表大会制度，它决定了立法权在国家权力体系中的最高地位。据此，在设区的市的范围内最重大的事项也就应当由地方权力地位最高的人大及其常委会来“讨论、决定”。在此处，“讨论、决定”的权限范围覆盖(≥)“立法”，因此，《地方组织法》第8条第三项和第44条第四项使用“讨论、决定”而不是“立法”的表述。最后，《立法法》第72条第二款设置了法律保留条款，即“……法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定”。据此，同级法律位阶的《地方组织法》第8条第三项和第44条第四项规定了更广泛的地方人大及其常委会的职权，可以解读为《立法法》所说的“另有规定”。那么，《立法法》第72条第二款的“等”事项的解释就应当“从其规定”，适用《地方组织法》第8条第三项和第44条第四项的规定——“……本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”，也就是说，《立法法》第72条第二款的“等”事项不应限制在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”的范围内，还应当包含“……本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”。

以此类推，《地方组织法》第59条第(5)项

关于县级以上的地方各级人民政府具体管理职权的规定，与《立法法》第82条第3款的对比，也能推导出设区的市的政府制定规章的权限也可以突破“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项的限制，应当做扩大解释。

回到《立法法》本身的规则体系内，研习第72、82条的规范表述，“……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……”，以及“限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”，笔者认为，这种“列举+概括”的规范形式实质上包含了“列举+未列举”立法权限问题。首先，设区的市的地方立法权限就是一个动态发展的系统，它目前明文列举的立法权限，比如“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项，可以视为该行政区域以现有的政治、经济、文化发展水平已经能负担并确保其实现的实定化规范。正如马克思所说，“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^[22]其次，未列举的地方立法权限，比如第72、82条的“等外等”情形，这实际上是给设区的市的地方立法权限发展留下一个继续演绎的空间，也就是说，后续还会有新的立法权限生成并逐步实定化。最后，第72、82条“列举+概括”的规范形式，其实也在表述逻辑上预设了超越“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”范围的立法事项是存在的，只是在表述时采用了“等”的概括形式而已。从立法技术上，这种表述方式展示了设区的市立法权限是一套开放的、动态的规范系统，为地方立法的发展保留了衍生的空间^[23]。综上，笔者认为，设区的市在满足不抵触和法律保留原则前提下，可以在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项之外享有自主创新的立法权。

《立法法》第72、82条“等”事项的释义争议仍在持续，这实质上是形式主义解释与实质主义解释的关系调适问题。形式主义解释的确定性和可预期性，满足了法定主义的理想化诉求，然而，形式主义的机械性又招致实质主义解释的严肃批判，实质主义解释强烈要求减少形式主义的僵化成分^[24]。但事物总是两面的，实质主义解释自由裁量的缺陷也一再被严格规则主义者诟病，两者

的龃龉最终不可避免地在“等”事项的释义争议中表现出来。从形式主义和实质主义解释的逻辑悖论关系^[25],我们可体会到,《立法法》第72、82条“等”事项的规范释义争议不能采用非此即彼的思维来解决,两种解释路径可以彼此兼容——形式主义解释应当是体现合目的性和系统化实质要求的规范解释^[26],而实质主义解释则是借助于法律文本和规范结构的释法者自由裁量的解释过程^[27]。总之,《立法法》第72、82条“等”事项的释义应当采用调适的思维,平衡形式主义解释和实质主义解释的冲突,既尊重形式主义法治的规则确定性和可预期性,又在文本的基础上综合运用系统化、合目的性解释规则,以避免采用单向思维作出判断。

参考文献:

- [1] 梁慧星.民法解释学[M].北京:中国政法大学出版社,1995:165-169.
- [2] 封丽霞.理性主义立法理论及其局限[M]//高鸿钧.清华法治论衡:第四辑.北京:清华大学出版社,2004:247-248.
- [3] 李适时.全面贯彻实施修改后的立法法:在第二十一次全国地方立法研讨会上的总结[J].中国人大,2015(21):16.
- [4] 王逸吟,刘梦.五道防线管住地方立法权:全国人大常委会法工委负责人答问立法法修改[N].光明日报2015-03-10(10).
- [5] 张志铭.法律解释学[M].北京:中国人民大学出版社,2015:38-43.
- [6] 蒋惠岭.目的解释法的理论及适用:上[J].法律适用,2002(5):71.
- [7] 程雪阳.合理扩大地方立法权[N].中国社会科学报,2014-09-24(A8).
- [8] 庞凌.依法赋予设区的市立法权应注意的若干问题[J].学术交流,2015(4):91.
- [9] 卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].陈爱娥,译.北京:商务印书馆,2004:204.
- [10] 沈宗灵.论法律解释[J].中国法学,1993(6):57-58.
- [11] 潘念之.法学总论[M].北京:知识出版社,1981:55.
- [12] 波斯纳.法理学问题[M].苏力,译.北京:中国政法大学出版社,1994:41-42.
- [13] 博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999:156.
- [14] 科尼利厄斯·M·克温.规则制定:政府部门如何制定法规与政策[M].刘璟,张辉,丁洁,译.上海:复旦大学出版社,2007:36.
- [15] 吴庚.宪法的解释与适用[M].台北:台湾三民书局,2004:528-529.
- [16] 英格博格·普珀.法学思维小学堂:法律人的6堂思维训练课[M].蔡圣伟,译.北京:北京大学出版社,2011:56.
- [17] 齐佩利乌斯.法学方法论[M].金振豹,译.北京:法律出版社,2009:63.
- [18] 王利明.法律解释学导论:以民法为视角[M].北京:法律出版社,2009:623.
- [19] 卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].陈爱娥,译.商务印书馆,2003:219-221.
- [20] 杨利敏.论我国单一制下的地方立法相对分权[J].厦门大学法律评论,2001(1):1-52.
- [21] 皮亚杰.结构主义[M].倪连生,译.北京:商务印书馆,1996:2.
- [22] 张宇,蒋茜,王娜.深化对社会主义本质认识的若干思考[J].经济学动态,2012(3):9.
- [23] 朱晓青.欧洲人权法律保护机制研究[M].北京:法律出版社,2003:271.
- [24] 马克思恩格斯列宁斯大林著作中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995:305.
- [25] 王广辉.论宪法未列举权[J].法商研究,2007(5):60-67.
- [26] 罗斯科·庞德.法律史解释[M].邓正来,译.北京:华夏出版社,1989:1.
- [27] 张志铭.法律解释操作分析[M].北京:中国政法大学出版社,1999:3.

责任编辑:徐海燕