

# “打包修法”应成为人大立法工作的常态

(选送单位:省人大农业与农村委员会)

## 一、问题提出

概览我国、我省现行法律法规,个别条款不适应社会发展现实实际以及不同法律、法规之间“打架”的情况多有存在,试举例如下:因新冠疫情而备受关注的突发公共卫生事件的法制建设方面,就存在因法律间不一致而会引发的法律适用混乱。根据《突发事件应对法》的相关规定,其确立的是自下而上的应急事权模式,明确地方政府是预防发生、首先应对、防止扩散的第一责任人,赋予其统一实施应急处置的权力,“突发事件发生后,发生地县级人民政府应当立即采取措施控制事态发展,组织开展应急救援和处置工作,并立即向上一级人民政府报告,必要时可以越级上报”。而按照《传染病防治法》的相关规定,其采取的则是自上而下的管理事权模式,规定“地方人民政府和疾病预防控制机构接到国务院卫生行政部门或者省、自治区、直辖市人民政府发出的传染病预警后,应当按照传染病预防、控制预案,采取相应的预防、控制措施”。仅授权县级以上地方人民政府在传染病已经暴发、流行时,确有必要报经上一级人民政府决定后,才能采取限制或者停止人群聚集、

停工、停业、停课等紧急措施。《传染病防治法》《突发事件应对法》存在的冲突和分歧容易导致权责不明、责任主体相互推诿、实际操作混乱等问题,需要理顺《传染病防治法》与《突发事件应对法》的衔接适用关系。

还有一种情况是因法律法规规定与现实脱节产生的。法律法规的内容受限于制定之时的社会环境和立法者的认知,社会在发展,有些条文内容已经不能满足当前的立法需求了。2019年,13岁少年杀死10岁女孩极端案件再次让刑事责任年龄成为焦点话题。现行刑法规定不满十四周岁的未成年人不负刑事责任,已满十四周岁不满十六周岁的人,只对故意杀人、强奸、抢劫等八种严重的犯罪负刑事责任。最低刑事责任年龄的设定,本意是对一些年龄低、社会认知差、行为把控能力弱的涉罪未成年人给予一定程度保护,尽可能降低刑事惩罚对其成长的影响。随着社会经济的发展,未成年人的生理发育趋于早熟,思想观念也日渐复杂,当下未成年人的认知和控辩能力已经和1997年刑法制定时有很大差距了,据初步测算,青少年的发育比20年前,至少提前了2年至3年,普遍来讲控辩能力都在大幅提高。仅仅是因为犯罪人的年龄不满14就可以免于追究刑事责任,这是让受害者难以接受的,也是社会、民众所无法容忍的,更是背离刑法的初衷的。降低刑事责任年龄对预防未成年人犯罪,扩大刑法的震慑力,不再纵容未成年人在“安全”年龄的范围肆意违法,维护受害人合法权益,维护社会环境的稳定都具有重要意义。

无论哪种情形,好的做法是:法律法规一旦不适应社会发展就需要及时进行修改,否则,不仅不利于社会进步,更可能成为社会前进的阻力。

出现上述困境的原因有以下几方面:一是成文法的滞后性。成文法具有稳定性,这也使得成文法具有一定的滞后性和僵化性,在快速变动的社会面前的反应缺乏敏锐性,“法律自制定公布之时起,即逐渐与时代脱节”,不能及时跟随社会经济的变化和发展。我国是成文法国家,随着越来越多的法律法规制定、实施,也就有越来越多的法律法规进入待修改的行列。二是社会发展变化快。尽管我国仅用了40年时间就构建了法律体系框架,但我国经济、政治生活在全面深化改革与世界经济飞速发展的带动下,发生着剧烈的变化;经济与生活在现代技术的推动下,变革周期日益缩短;同时,我国政治和经济领域的改革逐步进入深水区,新问题层出不穷。既有法律规范很难对处于快速变化中的社会实践长时间提供有效调整,需要反复修改。三是立法质量有待继续提高。部分法律法规存在质量不高的现象,比如,“立法空洞”问题比较严重,有些领域虽然已出台法律,但由于法律规定过于简单、原则、概括、模糊,可操作性不强;法律之间,甚至同一法律的不同规定之间,都存在规定不统一,实践中“各依各法”“依法打架”现象严重;前瞻性差,由于立法时对立法需求的分析与预判不足,导致立法内容过于短视,立法的服务周期过短,等等,都需要修改完善。四是立法力量不足。各级立法机关一直在增强自身能力建设,然而,面

对持续快速发展变化的社会环境,面对旺盛的立法需求,专职立法人员数量仍不足,不能满足繁重的立法工作的需求。五是追求“大而全”的形式美。现有立法模式多追求“大而全”的形式美,要保证框架完整、内容全面、逻辑严密,即使是问题相对集中的法律修改工作,也往往要从头到尾,逐条逐句讨论。研究讨论的内容多,需要协调的主体也多,争议点就会比较多,很难达成一致意见,工作量大,节奏缓慢,导致立法周期偏长。

## 二、传统立法工作模式下修法不及时问题无法破解

吉林省作为农业大省,涉农立法工作在全省立法工作中一直占有重要地位。截至2020年10月31日,省本级现行有效的涉农法规共有39部,占省本级现行有效法规总数的五分之一左右。这39部法规中,实施时间最长的是1986年7月通过的《吉林省森林管理条例》,最短的是2020年7月通过的《吉林省林木种子条例》。时间跨度为34年,平均每年都有一部以上新的涉农法规获得通过。从这39部法规通过的年代来看,1980—1989年通过的有3部,1990—1999年间通过的有17部,2000—2015年间有14部,2016—2020年(近五年)以来有5部(见表2—1)。

表2—1:按通过时间段划分的涉农法规情况表

| 时间段  | 1980—1989 | 1990—1999 | 2000—2015 | 2016—2020 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 通过数量 | 3         | 17        | 14        | 5         |

按照新立法规5年左右就需要修改一次的周期,39部涉农法

规中,除去 2016 年以后新立的 5 部,其余 34 部涉农法规中,有 6 部自通过之日起就未修改过,占比达 17.6%,其中《吉林省农村集体经济组织承包合同条例》自 1992 年 5 月通过到现在的 28 年间从未修改过(见表 2—2);28 部修改过的涉农法规共修改 64 次,其中,修改 7 次的有 1 部(《吉林省农业机械管理条例》),修改 6 次的有 2 部(《吉林省渔业管理条例》《吉林省土地管理条例》),修改过 4 次的有 3 部,修改过 3 次的有 3 部,修改过 2 次的有 5 部,修改过 1 次的有 14 部(见表 2—3)。

表 2—2:6 部未修改过涉农法规情况表

| 条例名称 | 农村集体经济组织承包合同条例 | 供销社合作条例 | 农业综合开发条例 | 农村土地承包管理条例 | 水能资源开发利用条例 | 人参产业条例 |
|------|----------------|---------|----------|------------|------------|--------|
| 通过时间 | 1992.5         | 1996.9  | 2001.5   | 2005.1     | 2008.9     | 2015.3 |
| 距今时间 | 28 年           | 24 年    | 19 年     | 15 年       | 12 年       | 5 年    |

表 2—3:34 部涉农法规修改次数及占比表

| 修改次数 | 7  | 6  | 5 | 4  | 3  | 2     | 1     | 0     |
|------|----|----|---|----|----|-------|-------|-------|
| 条例数  | 1  | 2  | 0 | 3  | 3  | 5     | 14    | 6     |
| 占比   | 3% | 6% | 0 | 9% | 9% | 14.3% | 41.1% | 17.6% |

14 部修改过 1 次的涉农法规中,在通过后 5 年内进行了修改的有 3 部,6—10 年内修改的有 6 部,11—15 年内修改的 1 部,16—20 年内修改的 3 部,超过 20 年才修改的有 1 部(1997 年 5 月通过的《吉林省绿化条例》,时间跨度为 22 年)。此外,1987 年 2 月

通过的《吉林省草原管理条例》在 1997 年 9 月修改后至今的 23 年间再未修改过,《吉林省土地监察条例》在 2002 年 5 月修改后至今 18 年也未修改过(见表 2—4)。

表 2—4:14 部修改过一次的涉农法规时间间隔情况表

| 修改时间段        | 条例名称                 | 通过时间    | 修改时间    | 通过与修改的时间间隔 | 修改后到现在的时间间隔 |
|--------------|----------------------|---------|---------|------------|-------------|
| 通过后 5 年内     | 气象灾害防御条例             | 2013.7  | 2017.12 | 4 年        | 3 年         |
|              | 水文条例                 | 2015.7  | 2019.5  | 4 年        | 1 年         |
|              | 气象设施和气象探测环境保护条例      | 2015.11 | 2017.12 | 2 年        | 3 年         |
| 通过后 6—10 年内  | 草原管理条例               | 1987.2  | 1997.9  | 10 年       | 23 年        |
|              | 土地监察条例               | 1996.11 | 2002.5  | 6 年        | 18 年        |
|              | 无规定动物疫病区建设管理条例       | 2002.5  | 2011.7  | 9 年        | 9 年         |
|              | 耕地质量保护条例             | 2010.3  | 2019.5  | 9 年        | 1 年         |
|              | 节约用水条例               | 2010.9  | 2020.7  | 10 年       | 0 年         |
|              | 林地保护条例               | 2012.3  | 2019.5  | 7 年        | 1 年         |
| 通过后 11—15 年内 | 气象条例                 | 2004.11 | 2017.12 | 13 年       | 3 年         |
| 通过后 16—20 年内 | 实施《中华人民共和国农业技术推广法》办法 | 1997.3  | 2017.12 | 20 年       | 3 年         |
|              | 防汛条例                 | 1997.7  | 2017.12 | 20 年       | 3 年         |
|              | 集体林业管理条例             | 2000.9  | 2019.5  | 19 年       | 1 年         |
| 通过后超过 20 年   | 绿化条例                 | 1997.5  | 2019.5  | 22 年       | 1 年         |

在修改 2 次及 2 次以上的 14 部涉农法规中,通过与第一次修改之间或历次修改之间也存在较长的时间间隔。如修改次数最多的《吉林省农业机械管理条例》,第四次修改(2006 年 12 月)与第五次修改(2017 年 3 月)的间隔时间为 11 年,修改过 6 次的《吉林省渔业管理条例》和《吉林省土地管理条例》,历次修改中最长的时间间隔分别为 12 年和 15 年,修改过 2 次的《吉林省农村审计条

例》第一次修改和第二次修改的时间间隔达 22 年,而修改过 3 次的《吉林省农业集体经济组织积累资金管理条例》最后一次修改的时间距今已有 16 年。(见表 2—5)

表 2—5:修改 2 次及以上的 14 部涉农法规最长时间间隔表

| 修改次数 | 条例名称                     | 通过时间    | 历次修改时间                                                           | 最长时间间隔 |
|------|--------------------------|---------|------------------------------------------------------------------|--------|
| 7    | 农业机械管理条例                 | 1997.12 | 2001.01 2001.09<br>2002.11 2006.12<br>2017.03 2017.12<br>2019.05 | 11 年   |
| 6    | 渔业管理条例                   | 1989.01 | 1997.11 2001.01<br>2004.06 2005.09<br>2017.03 2019.05            | 12 年   |
|      | 土地管理条例                   | 1994.01 | 1997.09 2001.01<br>2002.08 2005.06<br>2017.12 2019.05            | 12 年   |
| 4    | 森林管理条例                   | 1986.07 | 2001.01 2002.11<br>2017.12 2019.05                               | 15 年   |
|      | 实施<br>《中华人民共和国<br>水法》办法  | 1993.07 | 1997.11 2000.05<br>2007.03 2019.05                               | 12 年   |
|      | 地方水电管理条例                 | 1994.09 | 2001.09 2002.11<br>2010.11 2014.05                               | 8 年    |
| 3    | 农业集体经济<br>组织积累资金<br>管理条例 | 1991.07 | 1997.11 2001.01<br>2004.06                                       | 16 年   |
|      | 河道管理条例                   | 1992.11 | 2001.01 2017.03<br>2017.09                                       | 16 年   |
|      | 农村水利管理条例                 | 1995.10 | 2002.11 2004.06<br>2014.07                                       | 10 年   |
| 2    | 农民负担管理条例                 | 1992.07 | 2004.06 2012.05                                                  | 12 年   |
|      | 农村审计条例                   | 1993.11 | 1997.09 2019.08                                                  | 22 年   |
|      | 森林防火条例                   | 1995.04 | 1997.11 2017.03                                                  | 20 年   |
|      | 农村集体<br>资产管理条例           | 1995.04 | 2001.01 2001.11                                                  | 19 年   |
|      | 畜禽屠宰<br>管理条例             | 2006.08 | 2015.11 2017.06                                                  | 9 年    |

从以上数据及情况分析可以看出,涉农法规得不到及时修改的问题十分突出。当前,传统立法模式以新立和修订为主,如五年立法规划和年度立法计划中,新立和修订的立法项目都名列其中,不仅规定了完成时限,还将具体工作分解落实到相关部门,对于仅需要对个别条款及文字作出修改的法规,重视程度和工作安排都不够。可以说,在传统立法工作模式下,修法不及时的问题未能得到很好的解决。

### 三、吉林省涉农法规打包修改情况

修法不及时不仅影响着法的一致性,不利于党的决策部署落地生根,而且长时间得不到修改的法还滞后于经济社会的发展,不符合人民群众的需求,严重影响了法的作用的发挥。为了破解修法不及时的问题,吉林省人大农委深入学习习近平总书记关于人民代表大会制度特别是关于立法工作的重要讲话和重要指示批示精神,全面落实中央和省委的决策部署,按照省人大常委会党组的要求,结合工作实际,勇于担当,主动作为,分别于2017年和2019年对部分涉农法规进行了“打包”修改,就破解修法不及时的问题进行了积极的探索和实践。

#### (一)2017年涉农法规“打包”修改情况

2016年12月,根据省人大常委会法规清理工作部署,省人大农委启动了对36部涉农法规(《吉林省森林防火条例》《吉林省畜禽屠宰管理条例》已经开展了修订并提请一审,《吉林省农作物种子管理条例》修订已列入2017年立法计划完成项目,1部决定不

列入本次清理)的清理工作。根据各法规实施主管部门提出的初步清理意见,结合工作实际,吉林省人大农委于2017年11月向省十二届人大常委会第三十八次会议提交了《关于修改和废止〈吉林省森林管理条例〉等9部地方性法规的决定(草案)》的议案,其中废止1部,修改8部。8部法规的具体修改情况是:法规中所引用的法律、法规名称或条款不对应,主要涉及《吉林省森林管理条例》《吉林省河道管理条例》《吉林省实施〈中华人民共和国农业技术推广法〉办法》《吉林省防汛条例》;法规规定的行政许可已被取消或变更,主要涉及《吉林省气象条例》《吉林省气象灾害防御条例》;法规规定的个别调整对象或规范事项已经消失,主要涉及《吉林省森林管理条例》《吉林省土地管理条例》;法规规定与法律、行政法规或有关政策规定明显不一致,主要涉及《吉林省森林管理条例》《吉林省气象条例》《吉林省气象设施和气象探测环境保护条例》、《吉林省土地管理条例》;法规之间对同一事项规定不相衔接,如《吉林省森林管理条例》中关于森林防火期的规定,与2017年3月开始实施的《吉林省森林防火条例》不一致,因此对《吉林省森林管理条例》中防火期的规定作出修改。省十二届人大常委会第三十八次会议于2017年12月1日通过了这个决定。

## (二)2019年涉农法规“打包”修改情况

在2018年开展涉农地方性法规清理工作的基础上,省人大农委于2019年3月向省十三届人大常委会第十次会议提交了《关于修改〈吉林省水文条例〉等10部地方性法规的决定(草案)》的议

案。这 10 部法规主要修改情况为：根据中央和省委政策调整，对《吉林省土地管理条例》第十五条关于耕地开垦费收取标准提出了修改意见；依据上位法的制定修改和生态环保地方性法规清理要求，对《吉林省耕地质量保护条例》第十八条第七项、第三十八条和《吉林省森林管理条例》第四十一条第一款、第四十六条提出了修改意见；依据国务院取消行政许可和下放管理权限的有关决定，对《吉林省水文条例》等 7 部地方性法规中涉及取消的 8 项行政许可和 1 项下放管理权限的 15 个条款提出了删除 4 条 2 款 2 项、修改 4 条 4 款 2 项的具体意见；根据工作实际，删除了《吉林省森林管理条例》第四十一条第二款并增加两款内容作为该条第二款、第三款，删除了《吉林省森林管理条例》第四十五条；按照“谁审批谁监管”原则，对《吉林省耕地质量保护条例》作出了修改。此外，按照我省机构改革后法规实施部门名称变化情况，对在《吉林省土地管理条例》《吉林省农业机械管理条例》《吉林省绿化条例》《吉林省林地保护条例》《吉林省集体林业管理条例》《吉林省森林管理条例》《吉林省耕地质量保护条例》中涉及到的作出了修改。2019 年 5 月，省十三届人大常委会第十一次会议通过了这个决定。

总结两次“打包修法”工作实际，得到以下体会和收获：一是维护了法制统一。主要解决了法规中与经济社会发展要求明显不适应、与上位法规定不一致以及法规规定之间明显不协调的“硬伤”，更好地发挥了地方性法规在我省农业农村改革发展中的规范、引导和保障作用。二是能较好解决法规的“实效性”问题。如 2017

年 11 月“打包”修改中,依据 2017 年 4 月 1 日实施的《吉林省森林防火条例》,对《吉林省森林管理条例》中防火期的规定作出了修改。2019 年 3 月的“打包”修改中,依据 2019 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国土壤污染防治法》的规定,对《吉林省耕地质量保护条例》第十八条第七项的表述和第三十六条承担管理职责的行政主管部门作出了修改。

#### 四、建议

法律制度的建立、健全应该是一个动态的过程,世移时移,变法宜矣。考量一个社会的法制是否健全要看两方面,一是看随着经济社会的发展,立法的效率是否跟上;二是那些与社会的发展状况日益显得格格不入的法律是否能得到及时的废止或修改。在现有立法模式下,在长长的待修改清单里,许多社会问题往往在蔚然严重,引发严重社会后果,在全国范围内成为普遍问题后才会引发关注,开始研究修改。在此之前的较长时间内,法律法规之间的不一致,容易造成法律适用环节的混乱,影响相关工作效果和人民群众生活;有些法规实施的时间已经很长,与当下形势和要求已极不适应,不及时废止或修改,将影响法律在执行过程中的效力,甚至禁锢社会发展。这样的立法模式对于高效修改法律的需求是种制约,这样的工作效率将严重影响我国法治建设进程。

采取“打包”方式对法律法规集中进行修改,可以大幅提高工作效率,也能够比较好地保持相关法律之间的一致性,来解决目前我们立法和修法步伐不满足现行法律法规和客观存在不一致、不

适应、不衔接、不协调的问题。建议从国家到地方,只要发现某部法规的某个条款不适用了,立即进行修改。虽然不能一次性实现尽善尽美,但可以把当下法律法规中明显不适应经济社会发展需要、法律规定前后不尽一致或者衔接不够具体等问题快速解决掉,保证了中国特色社会主义法律体系的科学统一和谐,提升法律、法规效用。

总之,“打包修法”应该成为各立法机关的一项常规性工作,应成为人大立法工作常态。

**课题组负责人:**车黎明

**课题组成员:**郑 玮 岳鸿缘