

提高地方立法质量的“良法”之问： 问题检视与实现出路*

叶敏健¹ 罗 师²

(1.江西省人大法制委; 2.江西省人大常委会办公厅研究室, 江西 南昌 330026)

[摘 要]法治的推进是以“良法”为前提的,制定“良法”是开展立法活动的目标和任务。以“良法”作为立法质量的评价要求是必要的。目前,关于何为“良法”,官方尚无权威界定,理论界和实务界亦存在诸多分歧。然而,立法是政治性极强的活动。在官方权威界定阙如的背景下,从正面形塑“良法”并由此发展出评价标准的路径恐难行通,故从反面出发对“良法”加以形塑,进而指导立法实践,不失为助力提高立法质量的有效途径。由于中国特色社会主义法治与西方法治存在本质区别,因此不能简单套用西方法学理论将“良法”之反面界定为所谓的“恶法”。基于地方立法的视角,就法规的形式、内容和效果而言,“良法”之反面可大体概括为“浅”法、“弱”法、“慢”法及“残”法。导致“良法”之反面的原因主要包括核心价值引领不足和认知偏差、央地立法权限划分导致的现实困境以及地方立法机关为规避抵触上位法风险而趋向保守的现实考量。从方法论角度出发找寻克服“良法”之反面的系统性出路,当务之急是要正确和客观认识“良法”之反面,通过开展地方立法前评估作为前端控制、明确立法边界与结构构造作为内容控制、提升民主立法的层次和质量作为程序控制,为制定出台“良法”创造更好的客观条件和实现路径,方能真正实现良法善治。

[关键词]“良法” 地方立法 地方立法质量 地方立法评估 地方立法程序

[中图分类号]D901; DF01 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2026)01-0094-13

一、问题的提出

法治是现代文明的重要标志,现代社会的法治亦必然是“良法”之治。习近平法治思想创造性地提出了“良法善治”的重要命题,强调法律是治国之重器,要“以良法促进发展、保障善治”。^[1](P41)]在一般观念中,“良法”应当合乎客观规律、符合人民意愿^[2],在道德层面、功能层面及价值层面均具有优良的品质^[3]。进入到新时代以来,法治中国的建设和全面推进依法

治国须以“良法”为前提,已经成为普遍共识;着力提高立法质量,亦是当前及今后国家和地方立法机关开展立法工作的重中之重。然而问题在于,自党的十八届四中全会首次以中央文件形式表述以来,“良法”已经成为耳熟能详的官方提法和对立法工作的要求,并逐渐成为“高质量立法”的同义词;^[4]另一方面,关于“良法”的含义和特点为何、其何以构成评价立法质量的标准体系等,均莫衷一是。近年来,随着“良法”表述愈发紧密地与立法、立法质量以及法

收稿日期:2025-05-20;修回日期:2025-10-11

作者简介:叶敏健,副主任委员,主要从事地方立法研究;罗师,法学博士,主要从事民商法、地方立法研究。

律实施等现实问题关联,关于何为“良法”的研究,也愈来愈切中法律实践之关切。

自2015年修改《立法法》赋予所有设区的市以地方立法权以来,仅设区的市新制定的地方性法规就超过5000件;地方性法规无论是在数量上还是范围上,都远远超出了全国人大及其常委会制定的法律,已经成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。^[5]切实提高立法质量,通过制定“良法”引领、推动、规范、保障地方经济社会高质量发展,已然成为地方立法当前和今后一个时期的任务与课题。制定“良法”,首先应当明确“什么是‘良法’”,也由此产生了“什么不是‘良法’”的追问。值得注意的是,一些地方和部门在开展立法质量评估等工作时,对部分地方性法规采用了“恶法”一词加以描述,而学界亦不乏将“恶法”作为“良法”对立面的观点。其出发点无外乎是想通过树立“良法”反面案例以汲取经验教训,进而加强和改进立法工作;但如此措辞是否恰当及符合客观实际,却值得商榷。有鉴于此,我们在讨论和研究“良法”问题时,有必要在明晰相关概念的基础上,对“良法”之反面——即什么样的法律规范不属于“良法”范畴加以明确。本文尝试以地方立法为展开,对“良法”之反面以及其产生原因加以分析,进而提出对策建议,以期对提高地方立法质量的理论和实践有所助益。

二、“良法”之反面：问题澄清与具体表现

“法律是治国之重器,良法是善治之前提”^[6]。在法治中国建设的伟大工程中,“良法”是法治的先导和前提,在法治建设中具有基础性地位。^[7]既然法治的推进是以“良法”为前提,那么,应当如何形塑“良法”以更好地指导立法实践呢?目前,关于何为“良法”,官方尚无权威定义,理论界和实务界亦存在诸多分歧。然而,立法是政治性极强的活动,其指导思想和遵循原则须反映立法的根本方向和目标,是

决定立法工作的路线、方针和政策的理论基础。在官方权威定义阙如的背景下,从正面形塑“良法”并由此发展出评价标准的路径恐难行通。同时,立法是一项“没有最好,只有更好”的工作,对“良法”的追求是“永远在路上”的事业,故难以设定具体的标准。因此,从正面刻画“良法”的难度很大。有鉴于此,不妨换一种思路,从“良法”之反面,即对那些不属于“良法”的法律规范进行归纳概括,进而廓清关于“良法”的若干迷思。

(一)“良法”之反面的问题澄清

有观点认为,“良法”之反面即“恶法”,民众有权抵制和不遵守“恶法”。然而,且不论关于“恶法亦法”或“恶法非法”的辩题至今仍存在鲜明对峙,“良法”的对立面是否必然为“恶法”,亦值得斟酌。

众所周知,理论意义上的“良法”概念并非我国法学理论所原创,而是移植西方法学理论,最早可追溯自古希腊先哲亚里士多德关于法治核心要素乃“制定得良好的法律”^[8](P199)]论断,主张只有对“良法”的普遍服从才可构成法治。但正因为“法之良好与否”本质上是价值判断问题,由此引发了自然法学、分析法学以及实证主义法学等学派旷日持久的辩论。业已达成的共识是,“良法”是“为多人民的利益所需而又清晰明确的法律”^[9](P270)],强调体现多数人的意志、保障民众的权利和自由、体现社会公平正义观念等要求。这置于中国亦适用,反映出中国与西方关于“良法”的要义有很大共性。^[4]与此同时,西方法学理论下与“良法”相对的“恶法”概念,亦随着东西方思想观念的交流而为国人所认知,也由此引发了理论界关于何为“恶法”及“恶法亦法”或“恶法非法”的讨论。然而,将“恶法”作为“良法”之反面进行对照对应,实质上是对西方法学理论概念的简单援引,很大程度上乃出于一种“情不自禁”的“习惯性思维”^[4],未必符合中国的法治境遇,尤其是新时代推进全面依法治国的背景下。

一方面,在西方法学理论中,“良法”和“恶

法”这对概念的诞生有其特殊土壤,尤其是关于“恶法”的讨论,随着苏格拉底无辜受审并被判处死刑而逐渐成为与“良法”碰撞并论的辩题。然而,“恶法”以及相关理论本身具有争议性,近代以来更是受到实证主义和价值多元主义等代表性学说的冲击。换言之,“恶法亦法”也好、“恶法非法”也罢,即便是在西方法学理论内部,都并非所谓的“不证自明的真”(self-evidently truth),还仍属于抽象且艰深的话题。既然离诸如“两点一线”“三点一面”这类“自明之理”(或“公理”, truism)还有相当差距,那么相关观点是否能够成立、是否足够科学,就很难说了。另一方面,社会主义法治与西方法治存在本质区别,二者在历史背景、理论基础、价值导向和功能定位上亦有显著差异。尤其是“良法”“恶法”概念背后深刻的自然权利、自由主义和个人主义烙印,更是与中国特色社会主义的意识形态格格不入。我们在学习、借鉴西方世界的经典法学理论著作的同时,也要警惕和避免中国特色社会主义法治理论的要义和品格因延用借鉴西方既有的法学概念而被模糊化或者曲解,否则将造成法治理论和实践与我国的国体和政体发生根本性的冲突。^①

(二)“良法”之反面的具体体现

党的十一届三中全会召开后,人民代表大会制度得以恢复和进一步健全,全国人大及其常委会的各项工作取得了重大进展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将立法工作作为全面依法治国的基础性工作,统筹谋划推动,作出决策部署。全国人大及其常委会的立法工作进入到新的发展阶段,立法技术日趋成熟、立法体系日臻完善。而近年来全国人

大及其常委会立法工作更加侧重于对既有法律的修改完善,同样也是打造和树立“良法”的务实举措。^②与此相对应,随着地方立法数量的不断增加,其背后所潜伏的立法质量隐忧也在逐步显现。

相关数据显示,自2019年9月到2024年底,全国新制定地方性法规4435件,其中省级新制定1495件,设区的市级制定2940件;修改地方性法规3331件,其中省级修改2143件,设区的市级修改1188件;废止地方性法规773件,其中省级废止460件,设区的市级废止313件。^③详见图1、图2。

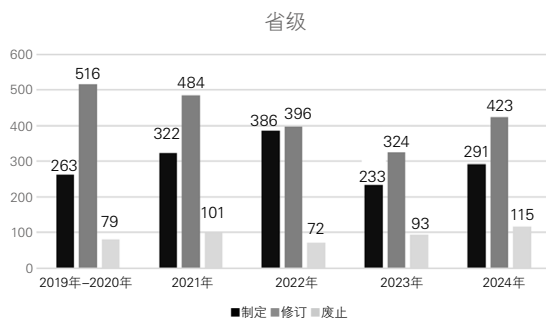


图1 省级制定修改和废止地方性法规情况

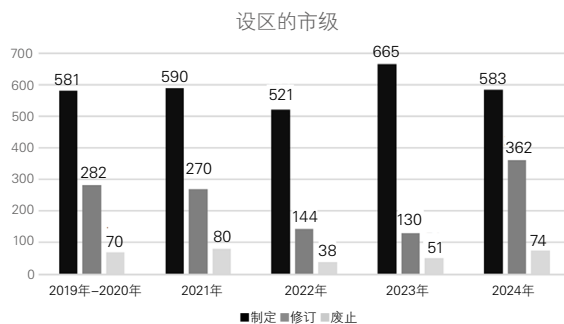


图2 设区的市级制定修改和废止地方性法规情况

就省级立法来看,近五年来新制定地方性法规和修改地方性法规的比值均低于1,制定数量趋于平稳,而修订和废止总数量稳中有升;设区的市地方性法规的制定数量也从2015年

①根据宪法规定,我国的国体是人民民主专政,政体是人民代表大会制度。在这一国体和政体下,人民选举产生中央和地方各级人民代表大会,代表人民行使包括立法权在内的国家权力。人民代表大会及其常务委员会开展立法活动的本质,就是人民为人民立法。如果以“恶法”评价一部法律,不仅否定了人民立法的合法性和正当性,更将引发人民代表大会及其常务委员会与人民之间关系的曲解和误读。

②参见黄海华:《新时代法律修改的特征、实践和立法技术》,载《中国法律评论》2022年第5期,第172-181页。这一趋势可从全国人大常委会公布的立法工作计划中窥见一斑:2024年审议的法律案中,制定15件,修改24件;2023年审议的法律案中,制定15件,修改19件;2022年审议的法律案中,制定14件,修改25件;2021年审议的法律案中,制定22件,修改32件。

③该组数据不包含自治州、自治县的自治条例和单行条例数。

《立法法》修改之后的“井喷”态势逐渐趋于平缓，修订和废止数量则逐年上升。该趋势亦可从历年公布的《地方立法统计分析报告》中查知。^①整体而言，修法数量已经逐渐超出新法数量，特别是省级立法，每年修法数量多于新法数量已经成为常态。不难得出，有相当数量的地方性法规在制定出台后的不短时间内便被修改。比如，有的地方性法规在短期内被修改数次^②，有的地方性法规从制定出台到修改乃至废止甚至不足一年时间^③。甚至有许多地方性法规制定出台后便被束之高阁。然而，若一地方性法规制定出台后较短时间内便被修改，其自身都缺乏稳定性和可预见性，自然难以实现“良法”维护社会和谐稳定之目标；^[10]而若一地方性法规公布后鲜为人知甚至无人问津，则说明其没有真正发挥法律规范调整社会关系的作用，就不能称之为“良法”，即是“良法”之反面。另一方面，尽管地方性法规新增幅渐趋平

稳，但其总量依然庞大、增量依旧明显；而有限的立法选题难以支撑如此众多的地方性法规数量，必然产生“扎堆立法”和“重复立法”现象，也必然催生立法质量低下的问题。剔除纯立法技术问题，“良法”之反面大抵表现为以下四个方面。

第一，“浅”法。即立意浅显、意蕴浅薄的立法。比如，景观式或者配合式立法。一些地方性法规中出现“僵尸”条款、“雷人”条款，如“便器外便溺罚款X元”“公厕苍蝇数不得多于X只”等，不仅难以发挥预期效果，更有损立法的严肃性和权威性。一些地方则为完成某项考核、落实某项整改、申报某项荣誉等而仓促推进相应的立法项目，这样的立法往往着眼当前工作需要，多只具有短期效应，且因时间紧迫导致立法评估、论证和调研不够充分，立法质量难以保证。再如，“猎奇式”立法。^④近些年，一些地方围绕当地某座水库、某栋古宅、

①具体内容参见闫然，马海棋：《地方立法统计分析报告：2024年度》，载《地方立法研究》2025年第1期，第112-127页；闫然：《地方立法统计分析报告：2023年度》，载《地方立法研究》2024年第1期，第125-140页；闫然：《地方立法统计分析报告：2022年度》，载《地方立法研究》2023年第1期，第124-138页；闫然，黄宇菲：《地方立法统计分析报告：2021年度》，载《地方立法研究》2022年第2期，第125-138页；闫然：《地方立法统计分析报告：2019-2020年度》，载《地方立法研究》2020年第6期，第93-105页；闫然，马潇：《地设区的市地方立法大数据分析报告（2018）》，载《地方立法研究》2019年第6期，第101-111页。

②比如，《湖南省水能资源开发利用管理条例》自2021年3月31日由湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十三次会议第二次修正以来，分别于2022年5月26日由湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第三十一次会议第三次修正、2023年5月31日由湖南省第十四届人民代表大会常务委员会第三次会议《关于废止、修改部分地方性法规的决定》第四次修正。《江西省人口与计划生育条例》自1990年6月16日江西省第七届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过以来，分别于1995年、1997年、2002年、2009年、2014年、2016年、2018年、2021年历经八次修订（正）。而《湖北省人口与计划生育条例》历经六次修正，其中2019年11月29日第四次修正、2020年6月3日第五次修正的、2021年11月26日第六次修正之间的时间间隔均不足两年。《江苏省渔业管理条例》自2002年12月17日江苏省第九届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过后历经五次修正，其中2018年3月28日第四次修正和2019年3月29日第五次修正之间的时间间隔恰满一年。

③比如，2024年1月18日淮安市第九届人民代表大会第四次会议通过《淮安市优化营商环境条例》，经2024年3月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第八次会议批准；2025年2月21日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市优化营商环境条例〉的决定》，经2025年3月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十四次会议批准。根据时间进度分析，该条例公布实施后不足一年时间即被启动修正。《武汉市城市综合管理条例》历经三次修正，其中第二次修正于2020年11月18日武汉市第十四届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过，经2021年1月22日湖北省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议批准，第三次修正又于2022年4月27日武汉市第十五届人民代表大会常务委员会第二次会议通过，经2022年5月26日湖北省第十三届人民代表大会常务委员会第三十一次会议批准。

④该提法并非笔者原创，学界对此已有批评，指出地方立法机关围绕当地某山某水某园某建筑某遗址某工作等开展的立法，往往是标题新鲜而内容平庸，“走上猎奇的平庸之路”。参见谢勇：《概念的成长：破解地方立法“不抵触”“有特色”的理论困境》，载《求索》2017年第12期，第17页。

某个街区等制定地方性法规,看似颇具新意、避免了“模仿式”立法的窘境,但其突出问题是制定出来的地方性法规只能局限在一个很小的范围发挥作用,有的甚至因立法修法程序相对复杂等因素无法发挥规范作用,而直接被更为灵活的政策文件所取代。实际上,不论是水库,还是古宅,或是街区,其管理和保护等工作地开展,通过行政命令等方式就足以达到目的,完全不必通过立法。这不仅浪费宝贵的立法资源,更是使严肃庄重的立法活动沦为政绩工程的点缀描边。

第二,“弱”法。即可执行性弱、规制过于宽松的立法。比如,重复立法。有相当数量的地方立法是对国家法、上位法的简单重复,这一现象在地方执行性立法中尤其突出,特别是涉及生态环境保护、大气污染防治、建设工程质量管理等领域。^[11]这类地方性法规看似刚性十足,实则欠缺可执行性,基本不会被执法部门作为执法依据。大量的重复立法除了造成立法资源的严重浪费、滋长立法机关惰性、催生立法技术倒退以外,势必衍生出法律冲突和抵触问题,进而损害国家法制统一。又如,“模仿式”立法。一个地方出台了旅游者权益保护条例,周边其他地方也着手制定旅游者保护条例;但这些法规除了标题和条款中所涉及的地名不同,其余内容几乎完全相同。有的省制定省级矿山资源修复条例后,下辖的市也出台当地的矿山资源修复条例,但除了地名不同,内容基本一致。如此“模仿式”立法,不仅实质意义不大,而且会诱致更多的实施窘境,包括无实际调整对象、被社会规避等。再如,宣誓性立法。许多地方性法规原则性、宣誓性条款过多,甚至通篇都是鼓励性和倡导性内容,由于这些内容模糊性和不确定性较大,守法者和执法者虽然看得见、摸得着,却把不准、用不上。

第三,“慢”法。即跟不上改革发展需要、人

民群众期盼的立法。一是立法进程滞后,一些地方对经济社会发展的问题追踪不及时导致立法迟滞,或是因为意见较多、分歧较大而不愿推动立法,甚至因担心影响自身利益而抵制立法。此外,一些地方对于已经明显不适应改革要求的现行法规,未能及时修改或废止,使得许多过时的法规条款成为推进改革的“绊马索”。二是立法内容滞后。以科技创新地方立法为例,在经济和科技发展水平不够高的地区,科技创新地方法规立法普遍滞后于国家层面的要求。^[12]而即便是在城市管理、文化遗产保护等传统领域,一些地方受制于立法资源、观念意识和队伍能力等因素影响,未能与国家的新政策和新要求有效衔接,未能及时回应人民期盼和改革需求,没有做到立法的“与时俱进”。

第四,“残”法。即对落实党中央大政方针和决策部署以及上级党组织部署、上位法明确规定的禁止性或强制性要求打折扣搞变通的立法。最典型的便是“立法放水”^①。目前,关于如何认定“立法放水”还存在一定分歧,但就结果层面来看,那些可能导致中央政策被“架空”“变通”的立法就存在“放水”的嫌疑。^[13]比如,有的地方性法规降低了上位法规定的行政处罚幅度下限,有的则无理由地忽略上位法规定的禁止性条款,还有的缩减了上位法执行的范围,这些均属于放松管控的“立法放水”情形。此外,随着我国社会主义法律体系的不断完善,立法步入精细化阶段,“小切口”立法成地方立法的新动向。但一些地方“为小而小”,一味追求法规篇幅短小和程序简化,甚至还对法规条款数作出上限要求。然而,立法切口小,并不意味着立法的难度就不高,涉及的部门就不多、工作量就不大,过于机械地理解和推行“小切口”立法,刻意“切割”立法需求、忽略上位法要求,反而容易产生立法碎片化和形式主义问题。

①“立法放水”问题,最早因甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境破坏事件而进入公众视野,也由此引发了相关领域地方性法规的全面清理。参见《祁连山环境问题通报后地方生态法规“大清理”》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/04/c_1122056281.htm, 2025年7月27日最后访问。

三、地方立法背离“良法”的原因检视

“良法”之反面虽然表现形态各异，但分析其原因，可发现存在诸多共性。这其中，固然有立法工作人员专业知识和立法技术水平有参差、立法队伍建设不足、工作机制运行不畅等方面的原因，但均非主要矛盾所在。若欲有效解决地方立法背离“良法”的现实问题、切实提高地方立法质量，还需进一步分析产生“良法”之反面的深层次原因，从而实现体制机制上的重构与完善。

（一）核心价值引领不足和认知偏差

“法律是按照其意义必须服务于法律理念之物”^{[14](P73)}。立法理念，即立法者的观念和认知，是开展立法活动及极其重要的因素。改革开放初期，基于尽快恢复和重建国家秩序、改变“无法可依”现状的需要，全国人大及其常委会立法一度受“改革先行，立法附随”的改革法制观念影响，总体按照“有一部是一部”“有比没有强”的思路进行，在加快立法步伐的同时在立法技术上采取“宜粗不宜细”的策略构建法律体系的基本框架和主要部分。^①改革开放四十余年来，国家法律体系日臻完善，国家立法经历了从“立什么法”到“如何立法”转变，立法步入“精细化”时代。但关于改革与法治、改革与立法之间的关系，依然存在未予廓清的迷思。党的十八大以来，习近平总书记的一系列重要论述破除了对改革与法治的认识误区，破解了改革与法治孰先孰后的现实难题，为正确认识和处理二者关系提供了根本遵循和科学指引。其中，立法是促进改革与法治有机结合的重要环节，是推进改革与法治紧密结合的有效方式，具体体现在引领改革、授权改革、确认改革成果和预留改革空间、消除改革障碍几个方

面。^[15]换言之，立法绝不能满足于总结经验 and 固化既有成果，而是要主动适应改革和经济社会发展需要，不断满足人民对幸福美好生活的期盼。而这正是新时代立法工作的价值取向。

然而，一些地方却未能及时转变观念和更新认知，立法决策还是以改革决策为向导，开展立法工作还是以改革部署落地为前提，导致立法只是对改革行动的随声附和，甚至沦为改革举措的“附件”。毋庸置疑，地方立法与改革开放相伴而生，是推行改革开放政策的产物和成果。然而，这并不意味着地方立法就必须对改革亦步亦趋。在某种程度上，改革是现代社会的常态，而法律却需要保持一定的稳定性，

“人们倘使习惯于轻率的变革，这不是社会的幸福……一经更张，法律和政府的威信总要一定程度降落，这样，变革所得的一些利益也许不足以抵偿更张所受的损失”^{[8](P81)}。习近平总书记强调要“善于运用法治思维和法治方式推进改革，做到重大改革于法有据”^[16]，“改革要于法有据，但也不能因为现行法律规定就不敢越雷池一步，那是无法推进改革的，正所谓‘苟利于民不必法古，苟周于事不必循旧’”^{[17](P309)}。改革开放初期，法治还不够健全，许多领域尚无立法，因此改革具有开创性，由改革引导立法；随着改革开放深入推进，法律体系广泛覆盖各领域，改革涉及的法律问题愈发实质，改革涉及的利益关系亦愈加复杂，特别是随着全社会法治意识的提高，更要注重在法治轨道上推进改革，发挥好立法的基础性作用，通过立法确认改革成果、实施改革举措、规范改革路径、明确改革原则等，更好实现改革和法治相统一。从“先改革再立法”，到“边改革边立法”，再到“重大改革于法有据”，改革与立法的关系不断拓展、日益深化、愈加紧密，立法工作的重心已由解决无法可依的数量问题转向实现“良法善

^①邓小平同志曾经指出：“现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善……总之，有比没有好，快搞比慢搞好。”参见邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看》，载《邓小平文选（1975—1982）》，人民出版社1983年版，第137页。彭真同志也指出：“按照邓小平讲的有比没有好，快搞比慢搞好的精神，宜先抓条件比较成熟而又急需的法律的起草工作。”参见《彭真传》（第四卷），中央文献出版社2012年版，第1300页。

治”的质量问题。新时代的地方立法同样肩负着新使命,要因地制宜地结合各自的改革开放战略布局积极作出探索,走出适合自身的发展道路。就功能定位而言,地方立法具有实施性、补充性和探索性功能,其不仅要为国家法的贯彻实施提供打通“最后一公里”的有效路径,还承担着填补国家立法操作性规范缺失、为完善国家法提供经验素材的任务。某种程度上,地方立法的“精细化”道路要比国家立法走得更深、更远。

(二) 央地立法权限划分造成的现实困境

科学、合理地划分央地立法权限,是国家立法体系现代化、国家治理现代化的重要体现,需要通过相应的法律技术加以实现。^[18]自1979年《地方组织法》首次明确规定省级人大及其常委会行使地方立法权以来,我国便一直在探索划分央地立法权限的法律技术。历次《立法法》的修改都将央地立法权限划分作为重点内容,继2015年赋予所有设区的市地方立法权后,2023年《立法法》修正又进一步扩大了设区的市的地方立法权,并对授权自由贸易地方立法、区域间协同立法等作了规定。然而,这些看似清晰明确的规定却仍有待追问,其对于某些困扰地方立法机关的现实问题依旧没有作出有效回应。

就央地立法权限的分野而言,中央和地方的立法事权有专属立法权和非专属立法权之分。作为世界上最大的单一制国家,我国央地立法权限划分的实质,是以中央集权与地方分权为核心内容的主权国家内部纵向立法权的划分。^[19]因此,在我国,专属立法权仅为中央专属立法权,地方并无专属立法权。中央立法具有整体规范性,几乎包揽了国家所有的重要事项,但它又无法对所有事项做足够细致、全面的规范,因此必须在“特定的社会背景下因地制宜地探索治理模式”,允许地方开展立法。^[20]而这些“特定的社会背景”,便是地方立法不能逾越的界限。换言之,所谓的地方立法事权,其实并非专属于地方,而是中央和地方共同的立法

事权。由此产生的问题是,如何对央地共同立法事权加以解构,以明确二者之间的界限?《立法法》通过列举规定全国人大及其常委会的专属立法事项(第11条)、授权国务院就法律未规定事项先行立法(第12条)以及不抵触宪法法律和行政法规情况下的地方立法(第80、81和82条)等规定,对央地立法权限的划分作了规定。然而,这些规定均难以彻底消除央地立法权限的模糊地带。比如,第11条第11项中的“必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项”具体指的是哪些事项?而第82条第1款第2项中的“地方性事务”指的是哪些事务?该条第2款中的“先制定地方性法规”的事项,是否包含行政处罚、行政许可和行政强制的设定?以及事关地方立法权限关键问题的第81条中所列举的“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理”该如何理解?该列举后的“等”指的是哪些方面?究其原因,在于当前划分央地立法权限是以“立法性质”为标准的法律技术,采取权力层级划分规则设定立法权,即按照身份逐级缩减立法权限,造成规则设定权在功能上的不匹配。^[21]这也导致相关条文列举看似明确,实则笼统而宽泛,未能有效顾及中央立法和地方立法在治理上的实际情况。由此产生的“可能超越地方立法权限”隐忧,犹如悬在地方立法机关头上的“达摩克利斯之剑”,客观上导致了求稳而不求实、面对实际问题束手束脚、视前沿和新兴领域的立法为畏途等现状,无形中助推了大量“良法”之反面的产生。

(三) 法制统一原则要求下的风险规避

自1982年宪法修正案首次写入“国家维护社会主义法制的统一和尊严”以来,法制统一便成为立法和法律制度实施的首要原则。法制统一原则强调法制不分地域的适用性,任何地方都不允许存在不受国家统一约束的“独立王国”^[22],其背后的逻辑主线是单一制国家对集中统一的包括立法权在内的政治权力的全面支配,映射出中央立法之于地方立法具有优越地

位^[23]，地方立法必须以中央立法为依据且不得与之相抵触。然而，随着地方立法主体的扩容和地方立法形式的不断丰富，法制统一原则与地方立法实践之间的张力愈发明显。一方面，单一制的本质决定了法律规则的同一性以及在此基础上形成的公民在法律上的同质性，故其天然地排斥地域上的法律多样性和差异性。另一方面，如海德格尔所指出，“现实具有‘不可计数的多样性’……没有绝对的同质性。所有事物都各不相同，所有真实事物都彼此相异……概念对此无能为力。”^{[24](P184)}尽管文义的精确是立法者孜孜以求的目标，但语言文字具有天然的模糊性，在不同语境和不同的理解下会产生不同的含义，加之“法律所应付的是人类关系最为复杂的方面，法律面临的是混乱的、使人感到变化莫测的人生”^①，立法上的概括性表达几乎是一种必然选择。尤其是我国幅员辽阔、人口众多，各地区情况不一、需求不同，中央立法为求规则的普遍适用，立法语言势必偏向原则和概括。而地方性事务的复杂性和未知性，也势必会出现地方立法对规范对象表述不周甚至偏离上位法“本意”的情况。^[18]此外，为了实现政治整合与保证集体行动得以可能，中央立法可能会在某些很重要的问题上采取一种将特定事项予以抽象化、原则化或者沉默（即立法留白）的处理方式，由此产生的后果便是，尽管可以保证一部法律得以顺利公布出台，但却给地方立法带来诸多难题。^②比如，在物业管理领域，中央立法尚存在大量的空白，甚至面对各种复杂的社会现实已有“精疲力竭和穷于应付”之态，而地方立法却又“不敢贸然行事，无法施展拳脚”，这必然会导致地方立法的质量低下问题。^[25]

正如学者指出，法制统一原则是具有高度抽象性的政治原则，具有情势化特征，因此很难在具体的实证法层面予以规范。^[26]这无疑给地方落实这一原则要求带来了不小的困扰。出

于规避“越雷池”而导致“立法问责”的顾虑，地方立法的保守有余而创新不足，反倒成为一种理性的行为选择。许多地方不约而同地围绕《立法法》第81条规定的“等内事项”，即城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护和基层治理开展立法，催生了立法同质化问题。也有一些地方虽然看到了“模糊地带”开展立法的可能性，却不愿意成为“敢为天下先”的突破者，而是寄希望于其他地方能够有现成的“样本”为其立法提供合理性抑或实践性的证成。还有一些地方甚至以“与上位法保持一致”“维护法制统一”等为理由，为其简单地重复立法作掩饰。如此一来，便造成了地方立法的同类立法事项大量“囤积”，“地方特色”的整体性萎缩和创新性品格淡化，许多地方的立法陷入形式化困境中，进而愈发背离“良法”的初衷。

四、提高地方立法质量的系统性出路

在社会主义法治的语境下，“良法”之反面虽然并非“恶法”，但因其背离了“良法”的价值意蕴，不仅干扰社会公众的法律视线、占用了宝贵的立法资源，甚至衍生出法规与国家立法相互抵触的现象，破坏立法活动的严肃性和立法机关的权威性，伤及国家法制的统一和尊严，应当予以否定。然而，在制度层面对央地立法权限做更为科学的划分、对法制统一原则周延作更为全面的诠释，仍是一个循序渐进的过程，需要在更多的经验积累基础上逐步实现。就现阶段而言，从方法论角度出发找寻克服“良法”之反面的系统性出路，乃当务之急。

（一）前端控制：开展地方立法前评估

就实践层面而言，只有基于理性智慧制定出来的法律才可称之为“良法”。^[27]正如马克思所指出，立法者应当把自己看作为自然科学

①现实主义法学代表人物弗兰克之语。参见谷春德：《西方法律思想史》，中国人民大学出版社2002年版，第270页。

②又称为“未完全理论化合意”（incompletely theorized agreement）处理方式。参见张帆：《地方立法中的未完全理论化难题：成因、类型及其解决》，载《法制与社会发展》2015年第6期，第35-46页。

家。^{[28](P347)}“良法”的内在规律是对客观规律的反映,是客观存在的,立法者需要像自然科学家发现自然科学规律一样那样,充分运用智慧和技术,将这些内在规律发掘并以立法语言表达出来。但所谓“深谋远虑,方可行军用兵之道”,只有从前端着手,把好立法的第一道关口,才能为立出“良法”打牢基础、提供条件。否则,再多的智慧、再精湛的技术,也只能沦为对“良法”之反面的掩饰和诡辩。

开展地方立法前评估对提高地方立法质量的意义重大。一方面,立法前评估解决的要不要立法、该不该立法以及何时立法、如何立法等源头性问题,进而明确立法方向和立法内容,是确保地方立法质量的“入门关”。^[29]实践中暴露出来的诸多背离“良法”问题,很大程度上是可以通过立法前评估而避免的,而不是非得走到“推倒重来”的地步。^①另一方面,立法前评估与现时代科学立法的要求具有内在一致性,与地方立法的发展脉络相吻合,亦是克服形式主义困境、呼吁“审慎立法”背景下地方立法的理性选择。^[30]然而,目前关于地方立法前评估尚缺乏法律规范层面的规约或者指引,其在制度预设层面存在缺失,尤其是作为核心问题的指标体系阙如,客观上影响了地方立法前评估的实效发挥。

地方立法具有实施性、补充性和探索性的功能,故考察的重点为合法性、必要性和可行性和特色性。就指标内容而言,需具体问题具体分析。比如,经济促进领域类的立法和生态环境保护类的立法,所关注的领域、内容和所涉及技术标准等就有很大不同,无法套用同一个评估指标。然而,既然是指标,就应当具有“封顶式、指标性”的特征,且具有相当的确定性和稳定性,以为立法机关不断地对标对表。^[4]因此,对地方立法前评估指标的设置,需要采取一种明确而不失灵活、弹性而避免恣意的制度设计

加以构造,以在可以满足多元且不断变化的现实需要的同时,又能够足够明确、相对稳定。笔者认为,可以通过“总则+分则”形式,将宪法法律明确规定和党中央有明确要求的合法性、必要性、可行性和特色性要求作为“总则指标”,再根据地方立法实践分别设置社会管理、经济发展、生态环境保护等立法领域的“分则指标”。在此基础上,还需进一步对“总则指标”和“分则指标”细化为若干二级指标,以提升评估指标的实操性和执行性。以图3、图4“合法性指标”和“生态环境保护指标”为示例。

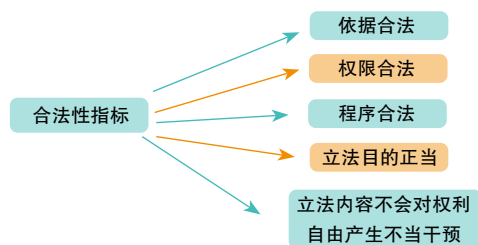


图3 合法性指标（总则指标）及其二级指标

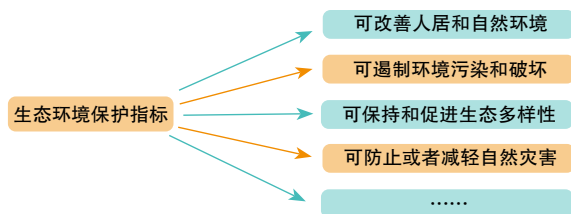


图4 生态环境指标（分则指标）及其二级指标

在明确指标的基础上,还需要对指标进行具体量化,即对不同的指标根据其性质和对推进立法进度的影响力、作用力,进行权重和赋值,并在此基础上形成可供使用的评估清单,方能使地方立法前评估的过程可感可触,结论可视可及。“特色性指标”示例见表1。

表1 特色性指标（总则指标）及其二级指标的量化

一级指标	二级指标及赋值	单项评分	合计分
特色性指标 (20分)	1.系针对本地特有或者突出的具体问题(5分)	()分	()分
	2.系对上位法暂无规定的事务进行探索性规制(4.5分)	()分	
	3.制度设计具有创新性(4分)	()分	
	4.系对上位法规定进行细化规定(3.5分)	()分	
	5.与上位法重复率较低(3分)	()分	

①比如,全国人大常委会法工委根据公民、企业和部门等的审查建议,对一些涉及网约车经营、道路停车收费、物业保修金和禁售禁燃烟花爆竹等内容的地方性法规开展了备案审查,并督促纠正。相关制定机关则以修改、废止等形式予以纠正。参见《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2024年备案审查工作情况的报告——2024年12月22日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202412/t20241225_442028, 2025年7月26日最后访问。

（二）内容控制：明确立法边界与结构构造

法律规范所具有普遍性、明示性、连续性等特征，属于形式逻辑的范畴，即确保特定规则上升为法律规范的要求，归根结底依旧是一套技术。^{[31](P361)}换言之，仅就形式并不能表征法之良好与否；欲使法之为“良法”，则必须在内容上明确立法边界及其结构构造。

法的内容，是立法机关意志的反映，其背后蕴含着立法机关的构成人员的认识、道德、利益和情感等复杂因素，本质上是一种“精神活动”^[4]。然而，只有顺应社会发展规律，体现事物客观规律，遵循立法内在规律的法，才是科学的立法，才是“良法”。马克思曾深刻地指出，立法者不是创造法律，不是发明法律，而仅仅是在表述法律。^{[28](P347)}在现代社会，从维护秩序、化解冲突到引领社会发展，法律的功能不断扩展。也正是基于此，“良法”的制定不能就法治论法治，而是要主动围绕社会治理，根据时代的需要不断修正其内容，积极回应社会治理中的变动需求，不断提升“良法”与“善治”的契合度。就地方立法而言，既要立足于地方实际、顺应地方发展需求，同时也要遵循立法活动自身规律，避免法律规范不当侵入其他社会规范调整的领域。毕竟，法律不是唯一的控制手段，除此之外还有道德、习惯、宗教等等，法律不仅不能取代它们，相反还需要它们来弥补自身的局限性。^[32]一些地方争相围绕公共场所让座、使用公筷就餐等道德领域的事务开展立法，看似颇具亮点，实则侵入和干涉社会自治空间，难谓为“良法”。

就立法内容的结构构造而言，完整意义上的法律规则，应当是“针对事实假定之前体的论证是如何论证并得出结论给予合理的解释”^{[33](P67)}，要对特定事项作出足够清晰和明确的规定，进而让有关方面能够有效遵循和实施、执行。因此，规范意义上的法律规则的逻辑

结构，应当包含假定条件、行为模式和法律后果三个要素；三者不可偏废，否则法规内容势必欠缺可执行性、可预测性和强制性。^①然而，追求内容结构的完整并不意味着每一个法规条文都要机械地遵循上述原则。实践中，一些地方过于追求所谓体例完整性，机械地凑齐“大而全”的内容结构，对上位法已经明确规定的立法原则、立法依据和主管部门及其职责等内容又作重复性规定，产生了大量同质化条款，拉低了立法的实效性。其实，评价法律规范的逻辑结构是否完整，并不是以某一个条文是否备齐“三要素”为判断，最典型的便是出于形式美观和阅读理解便利的考量，立法者往往会“有意”将本可以在一个条文中表述的内容分别通过两个甚至多个条文加以表述。分析这些条文的逻辑结构，需要联系上下文综合视之。事实上，近年来理论界对上述理论已有反思，尤其是指出类型其过于简化而无法顾及法律规则个别化的现实，以及对行为规则和裁判规则的混淆等。

一些地方“为小而小”而刻意压缩法规的篇幅和结构，导致内容的唯问题化，使立法被矮化“为针对特定具体问题的解决方案”。^[34]一方面，立法是有成本的，从选题、起草到调研、论证、审议和公布等，会产生不小的运作成本。另一方面，立法意味着对社会生活的介入，立法越多意味着对社会生活介入的程度越高。关于特定问题是否亟须规制，以及是否要通过法律规则，都需要慎重考量。事实上，篇幅和条文数量的多少本就不是衡量立法精细与否的标准，更不是对“良法”的要求。“小切口”立法讲究的是“一事一议”，而法的适用范围则是因地因时因人制宜；而且，即便是地方立法，也要立足宏观全局，这也是跨地域、跨层级协同立法方兴未艾的内因所在。地方立法无疑承担了立法机制设计的主要任务，这需要地方立法机关结合本地实际情况，在破除“立法万能论”、排除形

^①即“新三要素说”，目前为我国法学界通说。自20世纪90年代初发轫以来，已然成为我国法学理论和实践的“标准答案”。与之相对应的是“三要素说”，即假定、处理和制裁，为20世纪80年代初期的主流观点，现已被前者所取代。

式化、机械化和简单化的策略错误的基础上,构建科学、明确、标准化和可操作的“小切口”立法策略条款。

(三) 程序控制: 提升民主立法的层次和质量

民之所欲,法之所系。“良法”最突出的标尺,便是尊重和保障人权、促进社会公平正义和满足人民美好生活需要。^[35]与资本主义法律制度不同,社会主义法律制度是阶级性和人民性的有机统一,人民性是社会主义法律的独有特征。^[27]正是因为人民性为“良法”之来源,社会主义的法治才真正具有实现“良法善治”的基础。同时,作为一项社会重大的政治活动和法治活动,立法本身即为民主的产物,二者之间具有天然的联系。^{[36](P180-184)}立法是以创制共同规范为目的,而在立法过程中提升民主立法的层次和质量,做到以“民”主法,即以人民的意志、以民主的方式来创制共同规范的活动。不体现人民意志、不通过民主程序制定的法,自然不属于“良法”,而公众参与不足、欠缺民意表达的法,也必然走向“良法”之反面。

“良法”是由诸多要素共同支撑、相互作用的繁复立体结构,需汲取多方有益资源方能有效形成。^[37]国家治理并非政党的独角戏,现代治理理念倡导社会主体的多元共治,即在党的领导和指引下,充分吸收各类社会主体参与,进而形成治理的多方合力。^[38]这与“良法”的生发逻辑具有内在一致性。地方治理是国家治理体系中的小型治理单元,公众直接参与行使民主权利的可能性较高,关注度和认同度也随之高涨。地方立法亦应遵循这一演进路径,通过拓宽公众参与立法的渠道和途径。只有在立法过程中广泛地吸取公众意见,确保公众能够深度参与立法过程,所立之法才能真正得到公众的认可,民主立法的层次和质量才能得到有效提升。这一路径在实践中有一个很形象的名称,即“开门立法”。“开门立法”是地方立法机关贯彻全过程人民民主的必然选择,也是以民主立法的具体体现。目前,地方立法机关“开门立法”的方式主要包括立法调研、公开征求意见、

立法听证和立法论证等。然而,经常会出现这样的情况:法规草案在相关平台向社会公开了,但却征集不到几条有价值的意见;立法听证或者论证会开了,但却没有听到几句有见地的话;立法调研进行了,但却没看到几个有参考性的实例。归根结底,在于“开门立法”的制度化水平仍有待提高,而公众参与立法的渠道仍未真正实现畅通。对此,除了要进一步发挥基层立法联系“民意直通车”作用外,关注基层群众自治性组织、职业团体组织和公益性社会组织汇集各行业各领域各群体的利益诉求和意见建议的作用,也不失为破解“开门立法”效果不佳问题的有效策略。此外,经验证明,法规草案受关注度的大小,与媒体的助力密切相关;许多法规草案公布之后,收到的意见很少,甚至寥寥可数,往往与媒体的报道和宣传不足有关。积极发挥媒体在动员公众参与地方立法过程中的作用,宣传和报道法规草案关注的重点和争论焦点问题,激发公众参与地方立法的兴趣和热情,由此发现并收集民众对地方立法所涉问题的感受和意见建议,对提高地方立法质量、催生更多“良法”大有裨益。

五、结语

法律是人类最伟大的发明,它让人类学会了如何规范行为、调整社会关系、促进社会发展。^{[39](P183)}法治的概念自诞生之日起即是针对“良法”而言,中国特色社会主义的法治更自不待言。中国式现代化的丰富实践不断赋予“良法”以新的价值构造,推动其产生新的价值意蕴。^[27]正如学者所指出,中国的法学人和法律人必须面对和理解中国。^[40]客观地说,我国的法律体系中确实存在诸多背离“良法”的现实案例,也由此引发了各界关于“良法”的思辨。面对“良法”之问,我们更应当立足国情和客观实际,而不是一味地盲目照搬照抄西方法学理论。在我国立法格局中,法律规范的调整对象、实施手段基本上由中央立法作出设计,

对此地方立法不得逾越。^{[25](P155)}加之立法只是实现国家治理的一种手段,而非唯一手段,更不是最佳手段,其本身存在局限性;一出现某种问题就着手开展立法,效果往往不佳,也浪费了宝贵的立法资源。地方立法机关的使命是,正确和客观认识“良法”之反面,并通过改进立法技术、完善立法内容和拓宽公众参与等途径加以矫正和克服,为制定出台“良法”创造更好的客观条件和实现路径。我们有理由相信,随着我国社会主义现代化事业的不断发展和全面依法治国的深入推进,“良法”的图景必将在华夏大地上完整地呈现。

参考文献:

- [1]习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [2]李国旗. 国家治理现代化视角下的良法善治: 逻辑关系、科学内涵和路径选择[J]. 理论与现代化, 2023(5): 30-40.
- [3]张洪波. 论立良法的条件和路径机制[J]. 学术探索, 2022(10): 137-144.
- [4]刘松山. 程序民主是高质量立法的应循之路——兼论设计地方立法质量标准体系之不可行[J]. 地方立法研究, 2025(2): 1-19.
- [5]10年来我国新制定设区的市地方性法规超过5000件[EB/OL]. (2025-06-06)[2025-07-27]. 新华网, <http://www.xinhuanet.com/20250606/6244874d79104282a35d372572dd0118/c.html>.
- [6]中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL]. (2014-10-23)[2025-05-11]. 中国共产党新闻网, <https://cpc.people.com.cn/n/2014/1023/c64094-25896724.html>.
- [7]胡玉鸿. 法治中国建设的良法图景[J]. 国家检察官学院学报, 2024(1): 14-35.
- [8][古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1965.
- [9][英]托马斯·霍布斯. 利维坦[M]. 黎思, 译. 北京: 商务印书馆, 1985.
- [10]江必新, 程琥. 论良法善治原则在法治政府评估中的应用[J]. 中外法学, 2018(6): 1473-1477.
- [11]朱最新. 地方执行性立法的路径选择与优化生成[J]. 政治与法律, 2024(1): 13-24.
- [12]王群, 杨雪. 科技创新地方立法的实践探索与完善路径——以358部科技创新地方法规为分析样本[J]. 中国科技论坛, 2025(2): 1-9.
- [13]梁鹰. 备案审查视角下地方立法“放水”问题探讨[J]. 地方立法研究, 2021(6): 54-63.
- [14][德]G·拉德布鲁赫. 法哲学[M]. 王朴, 译. 北京: 法律出版社, 2005.
- [15]袁曙宏. 在法治轨道上进一步全面深化改革、推进中国式现代化[EB/OL]. (2025-01-23)[2025-05-11]. 中国人大网, http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202501/t20250123_442615.html.
- [16]习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话[EB/OL]. (2024-10-29)[2025-05-06]. 中国政府网, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6983724.htm.
- [17]习近平. 习近平著作选读: 第一卷[M]. 人民出版社, 2023.
- [18]徐清飞. 我国央地立法权限划分的法律技术及其完善[J]. 法学, 2024(4): 17-32.
- [19]封丽霞. 中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路[J]. 政治与法律, 2017(6): 16-32.
- [20]俞建兴. 辨析国家治理、地方治理、基层治理与社会治理[N]. 光明日报, 2019-08-30(11).
- [21]杨登峰. 我国立法权的内在构成及其配置原理的完善[J]. 中国法学, 2023(6): 162-181.
- [22]王建学. 改革型地方立法变通机制的反思与重构[J]. 法学研究, 2022(2): 36-52.
- [23]黄文艺. 认真对待地方法治[J]. 法学研究, 2012(6): 19-23.
- [24][德]海德格尔. 现象学与先验的价值哲学[M]//海德格尔文集: 论哲学的规定. 孙周兴, 高松, 译. 北京: 商务印书馆, 2015.
- [25]余凌云. 地方立法能力的适度释放——兼论“行政三法”的相关修改[J]. 清华法学, 2019(2): 149-162.
- [26]郑泰安, 郑文睿. 地方立法需求与社会经济变迁: 兼论设区的市立法权限范围[J]. 法学, 2017(2): 135-146.
- [27]徐明. 论中国式现代化视域下良法的德性价值[J]. 法学, 2024(9): 19-34.
- [28]马克思恩格斯全集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [29]罗师. 地方立法前评估: 理论阐释与制度进路[J]. 长白学刊, 2025(1): 100-116.
- [30]罗师. 地方立法前评估的概念、逻辑与进路——从理论阐释到制度展开[J]. 人大研究, 2025(2):

54-63.

[31][英]哈特. 法理学与法哲学论文集[M]. 支振锋, 译. 北京: 法律出版社, 2005.

[32]黄文艺. 谦抑、民主、责任与法治——对中国立法理念的重思[J]. 政法论丛, 2012(1): 3-11.

[33][日]川岛武宜. 现代化与法[M]. 申郑武, 等, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.

[34]郑毅. 小而有度: 地方“小切口”立法的策略选择[J]. 当代法学, 2024(6): 120-130.

[35]张文显. 论中国式法治现代化新道路[J]. 中国法学, 2022(1): 5-31.

[36]王保民. 立法法理学——立法学前言理论[M]. 北京: 法律出版社, 2019.

[37]刘风景. 审慎立法的伦理建构及实现途径[J]. 法学, 2020(1): 29-39.

[38]王理万. 备案审查的国家治理功能[J]. 法学研究, 2024(3): 3-20.

[39]张文显. 法理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2018.

[40]苏力. 崇山峻岭中的中国法治——从电影《马背上的法庭》透视[J]. 清华法学, 2008(3): 7-13.

【责任编辑 邱佛梅】

The Pursuit of “Good Law” in Enhancing the Quality of Local Legislation: Challenges and Pathways

YE Minjian & LUO Shi

Abstract: Advancement of the rule of law is premised on “good laws,” and formulating “good laws” is the goal and task of legislative activities. It is necessary to take “good laws” as the evaluation requirement for the quality of legislation. At present, there is no authoritative definition of what constitutes “good laws” from the official side, and there are also many differences in the theoretical and practical circles. However, legislation is an activity of extremely strong political nature, against the backdrop of the absence of an official authoritative definition, it is unlikely that the path of shaping “good laws” from a positive perspective and thereby developing evaluation criteria can be feasible. Therefore, it is not a bad way to shape “good laws” from a negative perspective and thereby guide legislative practice, which can be an effective approach to help improve the quality of legislation. Due to the fundamental differences between socialist rule of law with Chinese characteristics and Western rule of law, it is not appropriate to simply apply Western legal theory to define the opposite of “good laws” as the so-called “evil law.” From the perspective of local legislation, in terms of the form, content, and effect of regulations, the opposition of good laws can be described as superficial laws, weak laws, slow laws and incomplete laws. The main reasons leading to these problems include insufficient guidance of core values and cognitive bias, the division of legislative authority is not scientific enough, and the conservative legislation by local legislative bodies. It is an urgent task to seek a systematic solution to overcome the problem from the methodological perspective. Based on an objective recognition of the issue, through carrying out local pre-legislative assessment, clarifying the legislative boundaries and structural framework, enhancing the hierarchy and quality of democratic legislation, we can provide better objective conditions and realization approaches for enacting and promulgating “good laws,” and realize good legislation and sound governance.

Keywords: good laws; local legislation; local legislative quality; local legislative evaluation; local legislative procedure