

社会主义核心价值观融入 地方立法的优化路径

——基于 299 部地方性法规的实证分析

付子堂 李 东

摘要: 对地方性法规文本的统计分析表明,社会主义核心价值观在融入地方立法的过程中,呈现出逐年递增、区域差异明显、主题集中、整体融入与部分融入相结合等特点。同时,也存在法规接纳能力不足以及导向性、保障性不强等问题。因此,必须增强法治教育和德治教育,坚持价值内容的次序性,充分发挥目的条款的价值宣示功能、原则条款的概括指引功能、规则条款的刚性约束功能,推动社会主义核心价值观在地方立法全过程中,转化为人们的情感认同和行为习惯,提升地方的良法善治水平。

关键词: 社会主义核心价值观; 地方立法; 融入; 法治; 德治

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.02.004

积极推动社会主义核心价值观融入地方立法,可以使每一部地方性法规既符合主流价值要求,又充分反映人民意志,得到人民内心拥护,为完善法律规范体系、提高立法质量奠定坚实基础。为了展现社会主义核心价值观在地方立法实践中的融入状态,我们以北大法宝网络数据库为来源,以“社会主义核心价值观”为关键词,以“地方性法规”为检索范围,最后检索时间为 2020 年 6 月 30 日,检索出 299 部地方性法规。其中,省级法规有 163 部,设区的市级法规有 136 部。对这 299 部地方性法规文本进行量化分析,可以明晰社会主义核心价值观在地方立法中的适用样态、融入过程中所存在的问题,进而提出合理的对策性建议。

一、社会主义核心价值观融入地方立法的样态

通过梳理 299 部地方性法规文本,可以发现,省级法规和设区的市级法规在文本数量、文本主题和内容分布等方面存在共性。设区的市虽然获得立法权较晚,但也积极发挥立法主动性,在自身立法权限内结合地方法治需求,制定了一系列践行社会主义核心价值观的法规。

(一) 文本数量:逐年递增,区域差异明显

数据显示(如图 1 所示),无论是省级法规还是设区的市级法规,文本数量在 2014 年至 2019 年内均呈逐年递增的总体态势,其中 2014 年至 2016 年呈缓慢增长态势,2016 年至 2019 年则呈现大幅度增长。2020 年上半年,受新冠肺炎疫情影响,地方立法工作有所放缓。因此,融入社会主义核心价值观的地方性法规也较少。

基金项目: 国家社科基金重点项目“中国法理学研究 70 年回理与评析”(19AFX002);重庆市地方立法研究协同创新中心 2019 年度地方立法研究学生项目“社会主义核心价值观入法的立法样态研究”(DFLF202017)。

作者简介: 付子堂,西南政法大学教授,博士生导师(重庆 401120; fzt@swupl.edu.cn);李东,西南政法大学行政法学院博士研究生(重庆 401120; 1014526748@qq.com)。

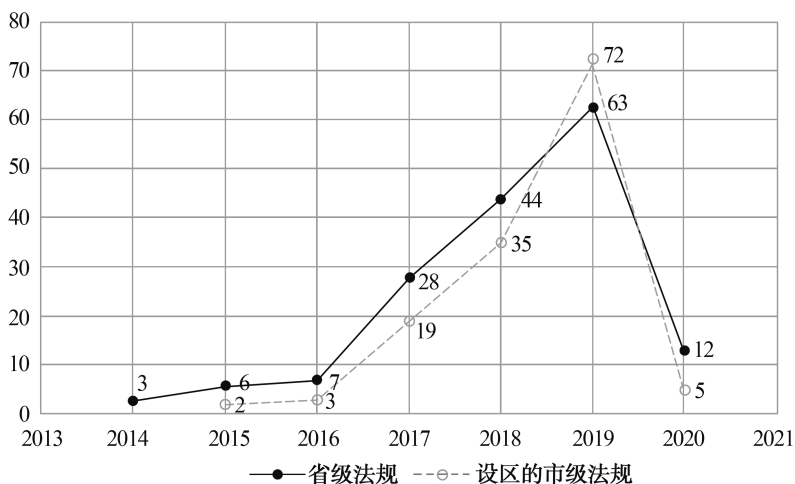


图1 法规时间分布图

在空间分布上,地方性法规呈现地域集中、差别显著的特征(如图2所示)。我国华东地区的省级法规数量和设区的市级法规数量均高于其他区域,且设区的市级法规数量明显高于省级法规。除华东地区外,其他区域的省级法规数量都不低于设区的市级法规。在同一区域内,省级法规数量一般高于设区的市。从地方性法规数量的区域分布可以发现,不同区域的地方立法机关,在立法需求和立法热情上存在较大差异。在同一区域内,与省级立法机关相比,设区的市的立法机关在立法能力和立法水平上还需进一步提高。中央出台的政策文件虽然在宏观上具有一定的指导作用,但并不能给地方具体的立法实践提供明确的行为模式。目前,社会主义核心价值观融入地方立法主要还是倡导性规定,没有相应的具体适用规则,地方立法机关只能依靠自身专业素质摸索经验,这就导致不同区域的立法机关适用社会主义核心价值观的具体方式存在不同。

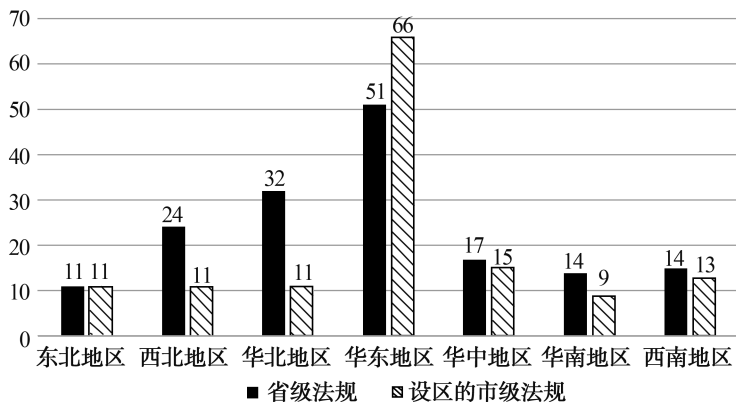


图2 法规空间分布图

(二)文本主题:集中在文明行为促进和城乡建设管理、历史文化保护领域

从地方性法规的层级看,融入社会主义核心价值观的省级法规为163部,在299部地方性法规中占比为54.5%;设区的市级法规为136部,在299部地方性法规中占比为45.5%。

以设区的市级法规为例,入法主要集中在文明行为促进、城乡建设管理、历史文化保护等领域,在136部设区的市级法规中,分别为65、29、21部(如图3所示)。一方面,设区的市立法权有限,只能在不同上位法相抵触的前提下,就城乡管理、环境和历史文化保护等方面的事项制定地方性法规,而不具有其他事项的立法权,这就造成了入法主题的集中性。另一方面,社会主义核心价值观内容的抽象性决定了其在入法时,多体现为倡导性立法。无论是省级法规还是设区的市级法规,文明行为促进类

法规是入法的重要领域。规范、指引人们的文明行为,既是地方性法规的基本要求,也和社会主义核心价值观倡导的要义一致。将社会主义核心价值观融入重点领域的地方性法规,既可以体现法规的价值追求,增强法规的良善水平,也可以通过法规的强制形式引导风俗伦理、道德风尚。当然,文本的主题分布也反映出入法领域单一的缺憾,这也为推动社会主义核心价值观深层次融入地方立法提供了方向指引。

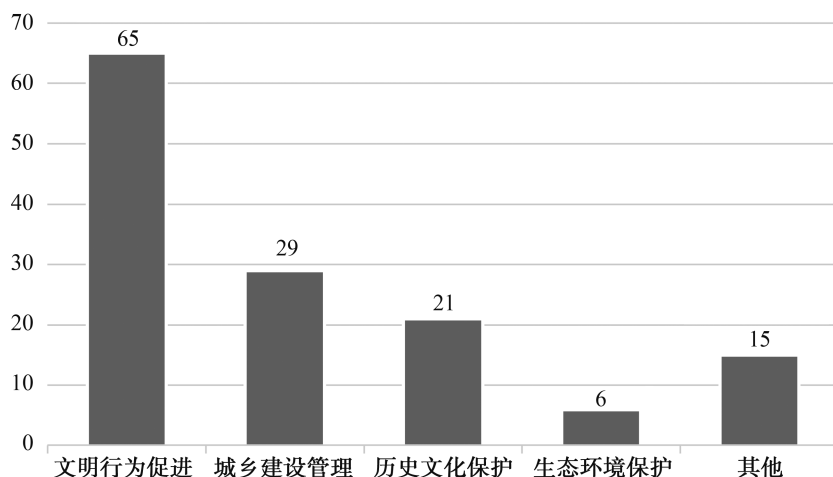


图3 设区的市级法规主题分布图

(三)内容分布:整体融入和部分融入兼具

社会主义核心价值观包括国家层面、社会层面和公民个人层面三部分内容,是人们文明行为的重要向导。地方性法规彰显、践行社会主义核心价值观各部分内容的方式也不尽相同,体现了整体融入和部分融入相结合的特点。统计数据显示,对社会主义核心价值观内容未进行区分、仅涉及“社会主义核心价值观”词语、没有指明任何基本内容的省级法规,有11部,在299部地方性法规中占比为3.7%;设区的市级法规有15部,在299部地方性法规中占比为5.0%。无论是省级法规还是设区的市级法规,大部分都会指明具体的子内容,指明“文明”“法治”“诚信”子内容的法规数量,均超过同一层面的其他内容,这也反映出当下地方立法的重点和方向。社会主义核心价值观在融入地方性法规时,整体融入方式一般体现在目的条款和法律原则条款,部分融入方式一般体现在法律规则条款中。由于社会主义核心价值观的主要功能是价值宣示、教育引导,而这种宣示依靠的主要是政治性话语,在向法律话语转化时容易忽视法律后果的设定,这也导致其在融入地方性法规时在某些方面体现为法律规范的纸面表达,操作性和保障性显得不足。

二、社会主义核心价值观融入地方立法所存在的问题

虽然地方立法机关都在积极推动社会主义核心价值观融入立法实践,并取得了一定的法律效果和社会效果,但由于法律语言的模糊性和立法技术等方面的限制,在入法时还存在导向性、针对性、可操作性和保障性不强等问题。

(一)地方性法规自身接纳能力的有限性

实现与地方性法规的耦合,不仅依赖于社会主义核心价值观自身的科学合理,还取决于地方性法规的接纳能力。通过地方性法规的样态分析可以发现,不同区域的地方性法规在融入主题上高度重叠,作为“接纳者”的地方性法规,其对社会主义核心价值观的吸收、转化都具有一定的限度。法律作为制度化的社会实践,构成一个自治的规则体系,与道德规范相区别,法律规范的限度导致其无法全

面吸收社会主义核心价值观的广泛内容。只有充分认识到法律的限度,才能更好地制定出既体现社会主义核心价值观,又具有可操作性和保障性的法规^①。面对法律自身接纳能力不足的社会事实,社会主义核心价值观在入法时必须选择重点主题领域,发挥二者的激励合力,使柔性的道德要求和法律的刚性规范真正落到实处。在具体的文本实践中,要特别注重立法内容和方式的权衡与论证。法律作为社会治理的有效手段,能有效表达利益需求、平衡利益冲突。将利益诉求合理转化为法律规范的过程,离不开立法的理性论证。在立法的理性论证过程中,要发挥社会主义核心价值观的价值引导力、文化凝聚力和推动力,使地方性法规的立项、起草等过程都能在法规有限的承载范围内,实现价值导向效果的最大化。

(二)地方性法规在导向性、操作性和保障性等方面离社会主义核心价值观的要求还有一定差距

积极推动社会主义核心价值观入法,是适应地方法治需求的重要举措。法治一方面体现在已制定的法律得到普遍服从,另一方面则要求人们服从的法律本身是制定得良好的法律^②。良法的重要标准之一是具有鲜明的价值导向,只有契合全体人民道德意愿的法律才能被人民遵守、信任。但现有一些地方性法规与社会主义核心价值观的要求还存在差距。首先,部分法规文本的价值导向不鲜明,在实现引导人们正确行为的立法目的方面力度较弱。突出表现为,部分地方性法规在条文中只使用“社会主义核心价值观”词语,并未指明任何子内容,其中包括 11 部省级法规和 15 部设区的市级法规,这在很大程度上降低了地方性法规的价值导向性。鲜明的价值导向是公民守法的驱动力,也是对道德行为的褒扬。地方性法规作为社会规范的一种,其在调控社会方面也存在“盲区”。以社会主义核心价值观为指引,可以弥补地方性法规的容纳力不足等问题,形成法规与道德的合力,指引人们行为向善。其次,社会主义核心价值观在地方性法规中的针对性和操作性不强。法律的生命在于实施,社会主义核心价值观入法的重要功能,是通过法律实施来践行社会主义核心价值观的要求,而非仅仅运用法律来表述社会主义核心价值观的内容^③。在体现社会主义核心价值观的地方性法规中,有诸多道德宣示性立法,仅从价值的高度制定“应然法”,没有立足地方实际,解决人民群众最直接、最现实的利益问题,从而导致针对性和操作性较弱,不能为公民提供准确的行为准则,也不能有效指引法规的实施。因此,道德话语向法律语言的实质转化,就成为社会主义核心价值观入法的关键,也是地方立法机关亟待提升的立法能力。再次,部分地方性法规对践行社会主义核心价值观的保障力度不足。地方性法规作为践行社会主义核心价值观的手段,应该主要依靠具有强制性的法律后果来实现。法律责任的设置可以将人们的行为限制在合法范围内,保障地方性法规 and 社会主义核心价值观要求的实现。在梳理地方性法规的过程中,我们发现,很多法规的责任设定存在缺失,没有对条文中义务的违反后果进行规定,这在一定程度上使很多条款不能真正地发挥法律的强制功能^④。

(三)部分立法者漠视社会主义核心价值观与法律之间的耦合关系

社会主义核心价值观与法律同为社会规范的子系统,虽然在调整内容、调整方式、实现后果等方面存在显著差别,但二者融贯于我国法治建设,并非互不联系甚至对立的两个部分。在社会主义核心价值观融入地方立法的实践中,部分立法者漠视二者的互动关系,既没有充分认识到社会主义核心价值观对法规的价值引领作用,也未能在法规条文中发挥好立法对践行社会主义核心价值观的正功能。以设区的市为例,虽然设区的市在获得立法权后积极推动社会主义核心价值观融入地方立法,但基于部分立法者对社会主义核心价值观与法律耦合关系认识不充分等原因,导致社会主义核心价值观的价值引领功能并未充分发挥。作为调控社会的重要手段,法律不是万能的,有自身的局限性,有些领

① 李锦:《社会主义核心价值观融入科学立法的路径选择》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 1 期。

② 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1965 年,第 202 页。

③ 冯玉军:《以法治方式推进社会主义核心价值观建设》,《检察日报》2017 年 5 月 29 日,第 3 版。

④ 吴增礼、王梦琪:《社会主义核心价值观入法的理论逻辑与现实省思》,《学习与实践》2019 年第 10 期。

域法律不能介入也不宜介入,这就需要发挥社会主义核心价值观的渗透功能,使具备科学性、时代性的价值成为法律制定和法律实施的价值导向^①。漠视社会主义核心价值观与法律的耦合关系,不仅容易导致地方性法规文本偏离价值导向,也会加剧地方性法规实施中法律与道德的冲突,最终不利于法治信仰的形成。实现“纸面上的法”向“行动中的法”的过渡,不仅需要依靠法律的强制性规定,还需要人们内心对法律价值及法律精神的认同,而这种认同感更多来自社会主义核心价值观对法律的渗透。在法治建设中,不仅不能割裂社会主义核心价值观与法律之间的密切联系,反而应当依托社会主义核心价值观涵养法治精神,在二者的良性互动中推动良法善治的有效实现^②。

三、优化社会主义核心价值观融入地方立法的路径分析

社会主义核心价值观确立了国家、社会和公民个人三个层面道德标尺的刻度。地方性法规以权利义务为主要内容,既可以对个人行为发挥指引、评价和预测功能,又可以分配社会利益、实施社会管理、调整社会冲突。因此,二者的调整领域具有高度的契合性。社会主义核心价值观融入地方性法规,不仅需要融入静态的法规文本,还需要贯穿法规解释、修改、废止的立法动态全过程。价值内容之间的层级性和差异性,导致其在具体权利义务规范中的体现路径存在差别,对个体行为的影响也不尽相同。因此,需要根据价值内容的层级在立法目的、法律原则和法律规则等条款中得到不同程度的表达。

(一)以法治教育涵养社会主义核心价值观的践行风尚

社会主义核心价值观融入地方立法的效果没有得到最大化实现,一个重要原因就是,法治教育内容单一,公众不能充分认识法治要求和价值内容之间相辅相成的契合关系。推动社会主义核心价值观入法的前提,是培养大众特别是立法者对价值内容的正确理解,推动价值要求向法律约束的转化。明确“是什么”是情感认同的基础,入法需要增强人们对价值内容和法律规范的理性认知,激发主体的道德价值意识和道德实践意识^③。法治和德治具有共生性,强调德治不能忽视法治,要发挥法律的规范功能,积极弘扬法治精神,以法治体现道德理念,强化法律对道德建设的促进功能。社会主义核心价值观作为德治的重要依据,是对我国优秀传统道德文化的吸收、转化和凝练,具有科学性和先进性。价值内容的践行离不开法治,加强法治教育,可以涵养社会主义核心价值观的践行风尚,运用制度化方式弘扬以德治国的总体价值要求。

通过法治教育涵养社会主义核心价值观的践行风尚,首先,需要强化对社会主义核心价值观内涵的理解,明确子内容在法律价值体系中的位阶。作为时代精神的凝练,社会主义核心价值观在地方立法中能够满足法律主体的价值需求,以及由此产生的对法律性状、属性和作用的评价。明确价值内容在法律价值体系中的位阶,可以有效地处理法律价值之间的冲突,实现价值的正向引领。其次,应当重视地方性法规与社会主义核心价值观之间互动关系的宣传教育。法律不仅是纸面上的规范,更具有深刻的价值导向性,每部地方性法规都是时代价值的体现,也是道德观念的反映。离开了社会主义核心价值观的导向指引,地方性法规就失去了运行的价值驱动力,地方法治建设也不会取得良好的预期效果,法律的塑造功能也得不到充分实现。再次,加强社会主义核心价值观的践行教育。法治不仅是践行手段,也是社会主义核心价值观的核心内容之一。作为一种精神追求的法治,需要在践行社会主义核心价值观的过程中得到弘扬实施。从法治视角理解践行社会主义核心价值观,需要将国家、社会、公民个人三个层面的要求贯彻到法治建设的各个环节,提升公民的法律意识和道德素养^④。

① 谢时研、丁峰:《社会主义核心价值观入法入规的行动逻辑》,《黑龙江社会科学》2019年第6期。

② 吴增礼、王梦琪:《社会主义核心价值观入法的理论逻辑与现实省思》,《学习与实践》2019年第10期。

③ 郭彩霞:《社会主义核心价值观入心入脑的心理机制研究》,《中共福建省委党校学报》2019年第5期。

④ 吴增礼、王梦琪:《社会主义核心价值观入法的理论逻辑与现实省思》,《学习与实践》2019年第10期。

(二)通过立法目的条款增强价值宣示

立法目的具有双重性,既包含作为客体的法律对作为主体的人的需要的满足状况,又包括由此产生的人对法律的属性、功能等方面的评价。社会主义核心价值观在国家、社会、公民个人层面,都有一定的抽象性和倡导性,都可以通过立法的目的条款得到体现。社会主义核心价值观融入地方性法规的立法目的条款,可以清晰地表达出立法者的意图和法律自身追求的价值,并将其具体化为法律原则和法律规则条款,为行政执法等活动提供鲜明的价值导向。

作为价值的凝聚与宣扬,立法者在地方立法实践中,应当区分立法的直接目的和间接目的。直接立法目的是法律直接追求实现的价值,不需要借助中间环节。而间接立法目的是由直接目的引起的其他依附目的,需要借助直接目的的实现才能实现。二者呈现出鲜明的递进关系。立法目的的层次性要求立法目的条款必须有逻辑、有层次,通常首先表述直接目的,而间接目的则按照低位阶到高位阶的顺序列于直接目的之后。社会主义核心价值观在立法的目的条款中进行表述,必须结合地方性法规的主旨,对价值内容的位阶进行排序后,依照从直接到间接的顺序予以表达。立法目的的层次性也决定了不同目的之间可能会产生一定的冲突,这种冲突主要是由社会现实的复杂性和主体需求的多样性造成的。在具体的法律实施中,解决立法目的的冲突必须根据法律解释的相关规则,按照从直接目的到间接目的的顺序进行解释。直接目的体现立法最直接的价值追求,需要在法律适用中得到首先满足,而间接目的作为更高层次的价值追求,具有兜底功能,建立在直接目的的实现之上。所以,在选择社会主义核心价值观作为立法目的条款时,必须明确地方性法规追求的价值内容的位阶顺序,立足于立法需要解决的实际问题和立法者的具体意图,明确直接目的和间接目的,采用不同的顺序予以表述,以充分发挥社会主义核心价值观的内滋激励功能^①。

(三)通过法律原则条款明确概括指引

社会主义核心价值观以法律原则的方式融入地方性法规,既是对立法目的条款的具体化,又可以不被具体的法律规则所涵盖,在践行社会主义核心价值观和弘扬法治理念的过程中,具有显著的复合效能。

如何将社会主义核心价值观的内容表述为法律原则,是一个技术性问题。在社会主义核心价值观这一价值系统中,子系统内容抽象程度的不同决定了其融入法律原则条款的方式也不尽相同。国家层面的“富强、民主、文明、和谐”在价值系统中发挥着统摄作用,在内容上也更加宏观抽象,主要体现为一种价值目标,其实现程度受到社会层面和公民个人层面价值观的影响。国家层面价值观的高度抽象性导致其无法直接指引、评价和预测个人的行为,必须具体化为社会规范或个人行为准则,才能实现从“静态的价值”向“动态的价值”的转变。作为高层次的价值内容,它们在地方性法规中既可以通过立法的目的条款进行表达,也可以通过法律原则条款进行表述,借助于法律原则对法律规则的指导功能,将价值要求转化为具体的权利与义务。社会层面的“自由、平等、公正、法治”价值要求与公民个人层面的“爱国、敬业、诚信、友善”等价值内容,都可以在法律原则中得到具体体现,进而指引法律规则的制定与遵行。

(四)借助法律规则条款加强刚性约束

社会层面和公民个人层面的价值内容相对具体,可以嵌入法律规则中规范指引个人的行为。法律规则直接规定公民的法律权利和法律义务,具有严密的逻辑结构,与其他社会规范具有不同的表现形式和内容。法律规则必备的构成要素包括假定条件、行为模式和法律后果,社会主义核心价值观在地方性法规中的体现,主要集中在行为模式和法律后果的设置上。

行为模式是地方性法规的核心部分,集中表达了法律对人们行为标准与方向的明确要求,对于规范和引导人们的行为以实现法律调整社会的目标十分关键。行为模式在法律规则中主要包括三种不

^① 王怡:《社会主义核心价值观如何入法——一个立法学的分析框架》,《法学》2019年第9期。

同形式的表述,即授权式(可以如何行为)、义务式(应当如何行为)、禁止式(不应当如何行为)。社会主义核心价值观融入地方性法规时,行为模式的表述应当具体、明确、清晰,不能过于笼统,避免存在较大的解释空间。地方性法规在类型上主要是执行性法规,更多的是对上位法的具体化。在把社会主义核心价值观融入地方性法规时,必须借助行为模式,将其要求转化为具体规定,从而为人们的行为提供具体的指引。社会层面的价值内容不仅对社会成员提出了道德要求和行为准则,还对行为规范本身设置了标准。践行社会层面的价值内容,要求法律规则的制定过程必须严格遵循法定程序,在具体内容上也要满足人们对“自由、平等、公正、法治”的期待。公民个人层面的价值内容直接关涉个人的行为准则,在行为模式中要区分好授权性内容、禁止性内容和义务性内容。具体规则的规定,要符合国家层面和社会层面的价值导向,实现价值之间的系统协调。法律对人们行为模式要求的落实,主要依靠法律后果的设定。融入法律规则的社会层面和公民个人层面的价值内容,在对所调整的行为进行评价时,应当注意把握道德和法律之间的界限。社会主义核心价值观经由法律确认后得到社会成员的普遍认同、遵守和践行,不仅需要个体的自觉,更需要外在的强制^①。立法者在设置法律后果时,需要将法律的刚性和道德的柔性有机结合,法律不宜强制介入的,可以采用倡导性规定;道德无法保障准则落实的,可以依靠法律的威慑。

法律规则的内容落实在具体的文本中,主要依靠立法语言。社会主义核心价值观融入地方性法规,立法语言的规范化尤为重要。价值内容作为一种道德化语言,具有高度概括性,解释空间大,在具体的入法过程中需要多角度融入,而非简单地、不加转换地使用词语。将道德语言转化为法律语言必须得到立法者的重视,要明确社会主义核心价值观在法律规则中所具有的具体行为模式和判断标准。在具体的地方立法中,立法者要借助法律语言的精准性,清晰、准确地表述价值内容,防止模糊的道德语言难以对个体行为发挥指引、预测、评价和强制功能,损害社会公平正义的实现。“只有具备语言上的精确性,法学才能完成其在国家和社会中的使命。”^②社会主义核心价值观作为开放性的系统,会随着社会的发展变化而语义不断丰富,这也为法律规则的制定修改提供了可能。

(五)融入地方性法规的立改废释全过程

立法是一项包括多种形式的法律变动的专门活动,既包括创制新的法律,也包括对已有法律进行补充、修改甚至废止。社会主义核心价值观融入地方立法,不仅需要体现在制定新的法规过程中,也需要将价值要求贯彻到法规解释、法规修改和法规废止等立法环节。社会主义核心价值观融入地方立法的全过程,不是口号式、标签式的形式主义,也不是简单地照搬照抄,而是要融入法治建设的客观规律,融入法治建设实践^③。社会主义核心价值观所倡导的民主、和谐、法治等内容对立法顶层设计具有重要的指导功能,从提出议案、审议草案、表决和通过法规到最后公布法规,都要积极贯彻价值内容的要求,推动科学立法、民主立法和依法立法的有效实现。社会主义核心价值观融入地方立法的全过程,要求在立法中要加强重点领域立法,明确积极正面的立法导向,发挥道德对法律的引导功能。通过分析现行有效的地方性法规,我们发现,入法的主题集中在历史文化保护、城乡建设管理、生态环境保护等领域,这是当下社会主义核心价值观入法需要坚持的重点方向,也为融入其他主题法规积累了有益经验。在立法环节应注重民主立法和科学立法,既要广泛听取民众建议,积极探索立法联系点的设置,又要立足地方实际,展现地方性法规的“地方”特色。在地方立法的全过程中,要将依法立法贯彻始终,程序上符合法律制定的要求,内容上不和上位法相冲突,着实提高立法质量。社会主义核心价值观融入地方立法的全过程,要坚持问题导向,使特定领域出现的特定问题得到及时解决,使立

① 蒋传光:《关于推动社会主义核心价值观入法入规的思考》,《学习与探索》2017年第8期。

② 伯恩·魏德士:《法理学》,丁晓春、吴越译,北京:法律出版社,2013年,第87页。

③ 张文显:《社会主义核心价值观与法治建设》,《中国人大》2019年第10期。

法和法律实践都能体现社会主义道德的要求,为地方实现良法善治提供正向指引^①。

四、结语

社会主义核心价值观作为地方性法规的基础规范,融入地方立法是提升地方法治水平的有效举措。地方性法规不是被动、消极地反映价值内容,而是要充分发挥二者的融合功能,实现法治与德治的双向塑造。无论是省级法规还是设区的市级法规,都要注重社会主义核心价值观的复合适用,既在立法目的、法律原则条款中发挥整体宣示功能,也在法律规则条款中将价值要求转化为刚性约束。由于道德规范和法律规范存在显著差别,当前,社会主义核心价值观入法也面临导向性不足、操作性不强、情感认同度低等问题。因此,寻找价值内容和地方性法规之间的“最大公约数”,是当下地方立法的工作重点。社会主义核心价值观入法,一方面要入其“形”,以立法目的条款为首选,以法律原则和法律规则条款为主要载体,将价值内容转化为法律话语;另一方面更要入其“行”,入法的首要目的是践行社会主义核心价值观,只有将法律话语转化为行动话语,入法才能发挥法律和道德的合力,才能形成有效的社会治理和良好的社会秩序,进而推动国家治理体系和治理能力的现代化。法律的生命在于实施,实施的关键在于公民对法律的内心认同。社会主义核心价值观入法,不仅要融入地方性法规的文本,还要贯穿地方立法全过程,在科学立法、民主立法、依法立法中加强法治宣传教育,提升人们对法治和德治的认识水平。

The Optimal Path of Incorporating Socialist Core Values into Local Legislation —An Empirical Analysis based on 299 Local Regulations

Fu Zitang Li Dong

(Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P.R.China)

Abstract: The statistical analysis of the texts of local laws and regulations shows that the integration of socialist core values into local legislation is characterized as follows: increasing year after year, obvious regional differences, concentrated themes, and the combination of overall integration and partial integration. However, there are also problems such as insufficient ability to accept laws and regulations, weak guidance and security. Therefore, it is necessary to strengthen the rule of law and moral education, adhere to the order of value content, and give full play to the value declaration function of the purpose clause, the general guidance of the principle clause, and the rigid binding function of the rule clause. In the whole process of local legislation, promote the transformation of socialist core values into people's emotional identity and behavior habits, and improve the level of local good law and good governance.

Keywords: Socialist core values; Local legislation; Integration; Rule of law; Rule of virtue

[责任编辑:李春明]

^① 金梦:《核心价值观入法的立法样态研究》,《江海学刊》2019年第2期。