

## 第一章 地方立法的含义与特征

充分发扬社会主义民主，加强社会主义法制，实行和坚持以法治国，是我国社会主义现代化建设的一项基本任务。党的十一届三中全会以来，我国社会主义法制建设取得了巨大的成就。中央立法的地位得到进一步的加强，全国人民代表大会及其常务委员会出台了数量可观的法律，可以说我国已经迈上走向法治社会的道路。但是我国要实现法治社会，仅靠中央立法是不够的，因为我国是一个 960 万平方公里的人口众多的多民族的大国，全国经济、社会、文化的发展，东西之间的发展很不平衡。如何调动地方立法的积极性，在一些发达省份首先实现法治社会，逐步推广发展到全国法治社会的实现。加强地方立法研究是摆在立法工作者面前的新课题。

### 第一节 地方立法的含义

#### 一、我国地方立法的由来

我国地方立法始于建国初期。1949 年 12 月 6 日中央人民政府政务院制定的《大行政区人民政府委员会组织通则》规定：大行政区人民政府或军政委员会，可以根据《共同纲领》和国家的法律、法令、中央人民政府委员会的施政方针，拟定与政务有关的暂行法令、条例，报请政务院批准或备案；1950 年 1 月 6 日中央人民政府政务院制定的《省、市、县人民政府组织通则》规定：省、市、县人民政府委员会可以拟定与省政、市政、县政有关的暂行法令、条例或单行法规，报上级人民政府批准或备案；各民

族自治机关在中央人民政府和上级人民政府法令所规定的范围内，依其自治权限制定本自治区单行法规，呈报上两级人民政府核准，并报中央人民政府政务院备案。这一时期的地方立法虽然还处于初创阶段，还很不完备，但是体现了中国的国情，适应了当时政权建设的需要，有因时因地制宜的特点。应该说，这个时期的地方立法，是我国地方立法的初创时期，反映了在中央领导下，全国集中统一立法与地方立法的巧妙结合，较好地发挥了地方立法的主动性和积极性。

1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议通过的新中国第一部宪法规定：“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关。”我国此后的法制建设实践经验说明，1954年宪法在立法制度上的高度集权并不适合我国社会主义革命和建设的需要。虽然当时为了适应经济建设的需要，应该加强中央的集中统一领导，但在立法制度上实行高度集权的原则，不可避免地会带来权力过分集中的弊端。这样做的结果不但抑制了地方立法的积极性，而且也抑制了全国人大常委会在人大闭会期间制定和修改法律的权力。毛泽东同志在《论十大关系》一文中，对此作了精辟的论述。他说：“我们的宪法规定，立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下，按照情况和工作需要，地方可以搞章程、条例、办法，宪法并没有约束。我们要统一，也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家，必须有中央的强有力的统一领导，必须有全国的统一计划和统一纪律，破坏这种必要的统一，是不允许的。同时，又必须充分发挥地方的积极性，各地都要有适合当地情况的特殊。”<sup>①</sup>毛泽东同志从发挥中央和地方两个积极性的高度，论述了地方立法的必要性。但是他的这一重要思想，由于种种原因，长期没有得到贯彻落实。

1978年党的十一届三中全会，总结了建国以来民主法制建设

<sup>①</sup>《毛泽东选集》第5卷，第267页。

的经验教训，提出充分发扬社会主义民主，加强社会主义法制，使民主制度化、法律化的基本方针。为了落实这一方针，1979年7月全国五届人大二次会议通过决议，必须加强和扩大中央领导下的地方权力，纠正权力过分集中的现象，规定在县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，作为本级人民代表大会的常设机关。同时在会议通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第6条和第27条中赋予省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规的权力。1982年举行的第五届全国人民代表大会第五次会议，制定的新宪法，确认了赋予省级地方国家权力机关制定地方性法规的权力。这是我国第一次用根本大法的形式赋予地方权力机关以地方立法权，对我国法制建设的发展具有特别重要的意义，它初步确立了以省、自治区、直辖市为核心的地方立法制度的格局，为地方立法进一步发展奠定了基础。目前，人们在某些方面对地方立法的重要性还未充分认识，理论上自缚他缚的现象，实践上则有限制现象<sup>①</sup>。如何从根本上认识党的十一届三中全会以来，中央赋予地方立法权在我国法制建设上的意义，而不去再走‘左’的老路<sup>②</sup>有待法学界和立法工作者进一步研究、思考、讨论。

## 二、地方立法的含义

我国法学界对立法的概念有不同的解释，但从总体来说可以分为两种：一是狭义立法；一是广义立法。狭义的立法是专指国家最高权力机关及其常设机关依照法定权限和程序，制定、修改和废止法律这种特定的具有法律效力的规范性文件的活动。它包括全国人民代表大会制定的刑事、民事、国家机构和其他基本法律的活动，也包括全国人民代表大会常务委员会制定和修改除基

①② 沈关成《对地方立法权的再认识》《中国法学》1996年第1期第17页。

本法以外的其他法律，以及对基本法律在一定的条件下进行补充和修改的活动。

广义的立法是指有关国家机关依据法定权限和程序制定、认可、修改或废止各种具有不同法律效力的规范性文件的活动。它包括国家最高权力机关及其常设机关依法制定法律这种特定的规范性文件的活动；也包括由中央国家行政机关制定行政法规，部、委制定规章的活动；还包括地方国家权力机关及其常设机关依据法定权限和程序制定地方性法规、民族自治地方权力机关制定自治条例和单行条例和同级地方行政机关制定地方政府规章的活动，以及港、澳特别行政区立法机关制定规范性法律文件的活动。

地方立法虽然是全国立法的组成部分，但是随着我国法制建设进一步的发展，怎样界定地方立法的含义，则是地方立法研究中亟待解决的一个重要问题。地方是相对中央而言的，地方立法也是相对中央立法而言的，在我国，地方立法是指地方国家权力机关的立法和地方国家行政机关的立法。根据我国宪法和地方组织法规定的地方立法权限划分的情况，我国地方立法呈现出“两类三区”的复杂情况，所谓“两类”是指地方国家权力机关和地方国家行政机关两类不同性质的立法。所谓“三区”是指普通行政区的立法、民族自治地方的立法和特别行政区的立法。如何界定地方立法的内含义，必须对我国地方立法的内含及其外延作出具体的分析：

#### （一）地方立法的主体

我国现行立法体制实行中央集中领导与充分发挥地方积极性相结合的原则，地方立法主要是为了执行中央立法，同时地方也必须根据地方的实际情况创立地方立法体系，适应地方改革开放的需要。我国还处于社会主义初级阶段，经济、文化发展还很不成熟，改革、开放时期的社会关系调整具有面大频率高的特点，基本法律和一般法律多系原则性规定，需要地方立法具体化。加之我国沿海和内陆、南方和北方、汉族和少数民族、城市和农村、甚

至不同城市之间差别很大，中央赋予哪些地方国家权力机关和行政机关立法权限，是地方立法研究的首要问题。根据我国宪法和地方组织法的规定，我国地方立法主体可分为国家权力机关立法主体和国家行政机关立法主体两大类。

第一类，地方权力机关立法主体。

地方国家权力机关立法主体是已经法定化了的问题，也就是说只有宪法或者地方组织法明确赋权的地方国家权力机关，才有地方立法的资格。根据我国当前的实际情况和宪法、地方组织法的规定，我国地方国家权力机关立法主体分为：

1. 普通行政区立法机关主体。根据普通行政区权力机关立法的具体情况，立法机关主体又呈现出 3 个不同的层次。

首先，省、自治区、直辖市人民代表大会和它的常务委员会是制定地方性法规的主体。根据 1979 年 7 月全国五届人大二次会议通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 6 条和第 27 条的规定：省、自治区、直辖市的人民代表大会和它的常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在和国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

其次，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会和它的常务委员会是制定地方性法规的主体。随着我国地方立法的发展和地方改革、开放以及市场经济建设发展的需要，1986 年 12 月 2 日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议在修改了的地方组织法中，又赋予省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会和它的常务委员会可以制定地方性法规，并报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行，并由省、自治区的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

再次，深圳、厦门、珠海、汕头特别行政区的人民代表大会和它的常务委员会也是制定地方性法规的主体。近年来，随着改

改革开放和市场经济的发展，不但全国人大及其常委会多次对地方组织法进行修改，逐步扩大地方的立法权限。而且在 1989 年 4 月 4 日第七届全国人民代表大会第二次会议又通过了《关于国务院提请审议授权深圳市制定深圳经济特区法规和规章的议案的决定》，1992 年 7 月 1 日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议作出决定：授权深圳市人民代表大会及其常务委员会制定法规在深圳特区实施。在深圳取得成功经验的基础上，全国人民代表大会继深圳之后，又赋权厦门、珠海、汕头市人民代表大会和它的常务委员会，根据特区的具体情况和实际需要，遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则，制定法规在经济特区实施。

2. 民族自治地方立法机关主体。民族自治区、自治州、自治县的人民代表大会是制定民族自治条例和单行条例的主体。根据我国宪法第 116 条规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

由于我国少数民族所处的大杂居和小聚居的局面，根据实际情况划分为自治区、自治州、自治县 3 个层次。所以自治区、自治州、自治县的人民代表大会都是制定自治条例和单行条例的主体。由于各少数民族都有自己的特殊利益，而自治条例和单行条例可以对我国法律进行变通，所以自治区的自治条例和单行条例要报全国人民代表大会常务委员会批准后生效，自治州、自治县的自治条例和单行条例要报省或自治区人民代表大会常务委员会批准后生效。这是符合我国既是单一制国家，又是多民族国家的国情的，并不影响自治区、自治州、自治县作为民族自治法规制定主体的资格。同时自治区的人民代表大会和它的常务委员会同

样享有制定地方性法规的主体资格。

3. 特别行政区立法机关主体。特别行政区的立法机关，是制定特别行政区法律的主体。特别行政区是我国宪法规定的我国行政区划中的一种特殊地区，是指我国恢复行使主权以后的香港地区、澳门地区。考虑到这些地区的历史或现实情况，实行的是资本主义制度，全国人民代表大会通过的《香港特别行政区基本法》赋予香港特别行政区实行高度的自治权，即享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。这里讲的立法权，是指中央赋予地方的地方立法权，属于地方立法或类似地方性法规制定权。但必须看到，全国人大赋予香港特别行政区的这种立法权是很独特的，它突破了一个国家一种法律制度的固有模式，因而在我国法律体系中出现了两种不同的法律制度，一个是大陆的社会主义法律制度，一个是特别行政区的资本主义法律制度。然而这并不影响我国一元性的立法体制，它们之间是对立统一的，既相互并存和冲突，又彼此联系和参照，这是从实际出发建立具有中国特色立法体系发展的新格局。由于它们是我国行政区划中的一种特殊地区，它属于地方，特别行政区的立法机关也属于地方立法机关，特别行政区的立法也属于地方立法，所以从我国地方立法角度也需要对特别行政区的立法主体进行研究。

第二类，行政机关立法主体。地方国家行政机关是地方国家权力机关的执行机关，所以地方国家行政机关的行政立法与权力机关的立法有着密切的关系，地方国家行政机关的立法同样是地方立法重要的组成部分。

地方行政立法是我国立法体制中的新问题，法学界对规章是不是法律尚有争议，所以地方行政立法并不象地方国家权力机关立法那样明确，地方行政立法还很难分类。《地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》第 60 条规定“省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，还可以根据法律和国务院的行政法规制定规章”；深

圳、厦门、珠海、汕头市的人民政府，根据国家最高权力机关的授权，也可以根据特区行政管理工作的具体情况和需要，遵循法律、行政法规和本区法规制定规章。这说明地方行政立法主体在我国当前也可分为省、自治区、直辖市人民政府；省、自治区人民政府所在地的市以及国务院批准的较大的市的人民政府；深圳、厦门、珠海、汕头市的人民政府。

从我国立法实践看，地方人民政府规章已经成为地方行政管理的主要依据。各地省、市创制发布了大量的地方行政规章，这不仅适应地方行政机关依法行政的需要，而且在很大程度上促进了我国地方行政法制建设的发展。

## （二）地方立法的依据

研究地方立法内含，还必须研究地方立法的依据。因为地方立法的依据是地方立法赖以存在和发展的基础，是地方立法走向规范化、科学化的前提，所以研究地方立法依据关系到地方立法的命脉。根据我国立法体制，我国地方立法依据主要有两个方面：

第一，以中央立法为依据。世界各国的法律都是一个等级森严的规范体系，我国立法也是个严密的有机统一体，地方立法必须依据中央立法和不违背中央立法才能保证一国立法的统一性。由于我国地方立法的复杂性，地方立法的依法性表现出了不同的特点：地方国家权力机关制定地方性法规必须依据宪法、法律、行政法规，不得和宪法、法律、行政法规相抵触；民族自治地方人民代表大会制定自治条例和单行条例，虽然宪法没有规定“不得抵触”的字样，但必须“报批准”，而“报批准”的实质就是不能和宪法、民族区域自治法及国家有关法律相抵触；香港特别行政区立法机关制定的法律不得和《香港特别行政区基本法》相抵触，任何违背基本法的立法都是无效的；地方人民政府制定的规章不得同法律、行政法规和本地区的地方性法规相违背。这些规定都是为了保证宪法、法律、行政法规和特别行政区的基本法在全国各地区各领域的贯彻执行。如果发现“抵触”，根据立法监督的原

则必须予以改变或撤销，这是对地方立法越权行为或任意性行为的制约，也是全国法律统一的保障。

第二，以地方实际情况为依据。地方立法必须根据本行政区域的具体情况和社会实际需要制定具有法律效力的规范性文件。地方社会的经济、政治和文化发展的进程，是制约地方立法发展的规模和速度的决定因素。一般说，社会现代化水平越高，对法规的需求量就越大，立法的发展就越快。反之，如果当地对法的社会需求很低，没有提出立法的要求，立法的发展规模和速度就会放慢，甚至表现为立法停滞状态。当前我国地方对立法的需求日益增大，尤其是市场经济的发展需要法律准则规范，这就要求各地方国家机关根据本行政区域的社会发展具体情况和本行政区域实际需要制定既符合法律原则又具有地方特点的法规，为地方经济快速发展提供法律保障。

依据中央立法和地方实际情况是地方立法的共同依据，二者是相互依存互为条件的，依法性和依地域的实际情况既是契合的又是统一的，从而构成了地方立法依据的完整性。如果把二者割裂、对立起来，只追求依法性，这种法规虽然合法，但没有实际意义。如果把二者割裂开来，对立起来，只追求依地域的实际情况，就会产生越权行为，破坏社会主义法制的统一。正确处理二者的关系自始至终贯穿地方立法依据的完整性，是搞好地方立法的生命线。

3. 地方立法的形式。研究地方立法含义除了研究地方立法主体、地方立法依据外，我们还要研究地方立法的表现形式。根据我国立法主体的分类，我国正在逐步形成以普通行政区、民族自治区、特别行政区为基本框架的“三区”地方地域结构。不同法域地区必然要根据本法域地区的不同内容采取或选择恰当合适的法律表现形式。省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会，采用地方性法规的表现形式，它的法律效力低于宪法、法律、行政法规，是

地方立法的主要表现形式。自治区、自治州、自治县的人民代表大会采用民族自治条例和单行条例，这种不同于地方性法规的特殊表现形式是由民族地方的自治区、自治州、自治县的特殊情况决定的，它考虑和照顾到各少数民族的特殊利益，这种自治条例和单行条例可以对国家有关法律进行变通。民族自治条例和单行条例作为地方立法，它的法律效力低于宪法、法律和行政法规。特别行政区立法机关所采用的表现形式更具有特殊性，例如，香港特别行政区立法机关除采用法律的形式外，香港原有的法律包括普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法也是香港地方立法的表现形式，这是由香港实行的是资本主义制度和香港长期在英国的殖民统治下，执行的是普通法的情况决定的。我国地方行政立法的表现形式现在还是一个薄弱环节，宪法和地方组织法仅对省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府可以制定规章作出明确的规定。地方规章虽然是我国法律效力最低的一种表现形式，但它却是我国法制建设的排头兵，是直接和社会实践接触的一种法律表现形式。总之，尽管我国地方立法的不同地域地区有不同的表现形式，但它们都是具有法律效力的地方性规范性文件。

4. 地方立法的程序。地方立法是依据一定的程序进行的一种专门活动，因为这一行为的过程是一个建章立制，为社会成员规定行为准则的过程，所以地方立法具有特殊的严肃性。地方立法主体依据宪法、法律、行政法规和各地域的具体情况和实际需要制定、认可、修改、废止具有法律效力的规范性文件的活动必须严格地遵循法定程序，这是提高地方立法质量，避免地方立法任意性的有效手段。地方立法千差万别比较复杂，我国每年制定地方性法规和地方政府规章数以万计，这就难免要出现法规与法规、规章与规章之间不一致、冲突甚至越权现象。要解决地方立法的质量问题，有很多工作要做，但严格立法程序是避免地方立法任意性的主要环节。研究地方立法含义要研究地方立法主体、地方

立法依据、地方立法表现形式等因素，然而地方立法程序是其中一个重要的因素，因为地方立法程序就是地方立法的过程，地方立法程序的严肃性，地方立法程序的民主性、科学性，地方立法程序的完善，实际上就是各地域人民群众行使地方立法权限的保障。

我们通过对构成地方立法含义各种主要因素的分析，撇开非本质属性，抽出本质属性分析综合得出，所谓地方立法是指有关的地方国家权力机关及其行政机关依据宪法、法律、行政法规根据本行政区域的具体情况和实际需要，按照法定权限和程序制定、认可、修改或废止在本行政区域内具有法律效力的规范性文件的活动。这一概念说明：第一，最高国家权力机关授权是地方立法的前提条件。第二，我国地方立法内容包括“二类三区”即地方权力机关的立法和地方行政机关的立法两个部分，“三区”是普通行政区的立法，民族自治地方的立法，特别行政区的立法。第三，地方立法是地方各行政区的人民意志的反映，是地方各行政区人民意志转化为国家意志的活动。

## 第二节 地方立法的特征

地方立法是我国社会主义立法制度的重要组成部分，因而它同中央立法一样，具有一般立法活动的一般特征。由于地方立法在我国社会主义立法体系中的特殊地位和作用，又具有与中央立法不完全相同的一些特征，这些特征主要是：

### （一）地方立法的依法性与自主性

法学界不少的文章和著作认为地方立法具有从属性，原因有两方面：一方面是因为地方立法不得和宪法、法律、行政法规相抵触，所以地方立法是从属立法。按照这种逻辑推理，法律是依据宪法制定的，不得和宪法相抵触，法律是不是从属立法？全国人大常委会对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但不得

同该法律的基本原则相抵触，全国人大常委会的立法是不是从属立法？国务院根据宪法和法律制定行政法规不得和宪法、法律相抵触，行政法规是不是从属立法？总观我国法律体系，不管宪法、法律、行政法规、地方性法规、民族自治法规、特别行政区立法，各有各的法定职权范围，各有各的法律效力范围。应当是各得其位，在自己本位上搞好自己的工作，各显其能，发挥各自的效力，形成我国立法体制的统一整体。另一方面是，只有确认地方立法的从属地位，才能维护社会主义法制的统一。我国立法体制是严格的立法权力体系，社会主义法制的统一性，是依靠中央立法和地方立法在各自的职权范围内严格依法制定不同的规范性文件来保证的。依据宪法、法律、行政法规的依法性不等于从属性，从属性是依附的、没有自己本位的立法，这种立法不但死水一潭而且毫无意义。依法性是指地方立法必须要有自己的立法依据，地方性法规要有宪法、法律、行政法规的依据，民族自治条例和单行条例要有宪法和民族区域自治法的依据，就是对法律的变通规定也必须有有关法律的依据，特别行政区立法机关制定的法律要有本区域的基本法为依据。所以依法性不等于从属性，依法性是地方立法的依据，而不是失去地方立法本位的从属。

应当指出，地方立法的依法性，并不是要求地方立法活动的一切工作都是机械、被动地服从中央立法，即中央制定一部新的法律、地方只能机械地补充一个实施细则。如果中央立法没有规定的事项，地方不管怎样需要也不能作出任何规范性的规定。这样就会形成地方立法和我国法制建设的僵硬局面，使地方立法表面化而不能解决地方在市场经济和对外开放中出现的新问题。地方立法必须从本地区的实际情况出发，把地方立法的依法性与当地的实际情况联系起来，从根本上把握当地社会需要这一立法命脉，把地方社会需求作为立法的基础，而要做到这一点必须充分发挥地方立法的自主性，即地方立法机关在不违背中央立法的前提下，充分发挥自己的积极性、主动性，根据本地区政治、经济、

文化发展的要求进行立法。首先，地方市场经济的发展需要法律准则。随着全国市场经济的逐步建立，地方各个地区市场经济都有了一定程度的发展，这就迫切要求地方立法为市场经济提供法律准则，并促进、维护市场经济的健康发展，为市场经济的发展解决问题。例如，按照经济合同法的规定，合同管理机关是各级工商行政管理局。但由于我国经济发展的不平衡，在一些不发达地区的农村，工商管理机构仅仅设置到县，大多数乡级政府没有建立起工商管理机关或指派专职人员。如按经济合同法的规定，农村土地承包合同的管理就面临无法克服的困难，给农村经济发展带来极大的不便。诸如这类情况，地方立法可以根据当地的普遍情况，作出农村经济合同的管理机关由乡政府代行的变通规定，这样既坚持了地方立法的依法性，又能保障农村土地承包制的落实和完善，从而推进农村法制管理的进程，为地方市场经济的发展排忧解难。其次，地方新的改革举措需要通过地方立法来保障。党的十四届三中全会指出，“改革决策要与立法决策紧密结合”。这句话包含了两方面的意思，一方面，立法要与改革紧密结合，紧密围绕改革，为改革提供保障和服务；另一方面，改革的深化、改革的推进也要通过立法来进行，改革的成功经验需要及时用立法的形式予以肯定，重要的改革措施应通过立法来推行，来规范，从而保证改革顺利有序的进行。再次，随着地方对外对内的开放也需要法律来规范。我国从 80 年代对外开放以来，国内外经济、文化、科技交流有了很大的发展，国外投资增长迅速，尽管全国各地发展不平衡，但各地区都不同程度地吸收外国或国内其他省市的投资。对这些外资或内资的企业的设立、变更、终止及其对内对外的法律关系尽管中央立法都有原则规定，但地方立法也需要作出许多符合各地的特点的规定。

总之 地方立法既要坚持依法性 又要有地方立法自主性 只有把二者结合起来统一起来，地方法制建设才能具有生命。如果把地方立法捆绑在从属立法的车轮上，就会使地方立法失去生命

力，失去地方立法自身的地位，就会给地方立法带来灾难性的后果，使地方立法毫无意义。

## （二）地方立法的区域性与区域冲突性

任何法律规范的制定都涉及到一定的空间，即区域性的问题，我国地方立法不但有明显的管辖的区域性，而且有其明显的区域冲突性。

### 1. 我国地方立法各有其明确的、特定的管辖区域。

地方立法的区域性是指地方立法的效力范围。从适用范围看，地方立法的效力虽然低于宪法、法律、行政法规，但在本行政区域内，地方立法具有域内法律效力，这是地方立法最显著的特征。在理论上地方立法对人包括自然人和法人的效力，一般有属地主义、属人主义、属地主义与属人主义相结合三种原则。地方立法一般多采用属地主义与属人主义相结合的原则，在行政区域内，不论是本省人还是外省人，地方立法对他们都有约束力；对外国人除依照国际惯例或协议享有外交特权和豁免权，其余外国人也必须受地方立法的约束；本省人在外省设立的办事处或开办的企业或其他办事机构都受本省地方立法的约束。现在在一些省、市，存有中央主管部门直属机构的企业、事业单位对地方立法的域内效力认识不清，他们认为当地的地方性法规对它们没有约束力，这种看法是错误的。例如，黑龙江省制定的《关于对超过国家标准排放有毒有害污染物实行收费和罚款的规定》，在黑龙江本省内部部分中央直属企业不愿遵守，国务院某部甚至通知在该省的企业不要执行这个地方性法规。为此，黑龙江省人大常委会及时向全国人大常委会反映并得到支持，某部终于收回成命。另外，司法机关对地方立法的适用也存在认识不足的问题。当然地方司法机关首先应该执行宪法和法律，但是宪法和法律在有些方面只是原则规定，而地方立法是针对地方的实际情况制定的，是切合当地政治、经济、文化发展需要的，所以司法机关应该重视对地方性法规和自治条例的适用。在对地方政府规章的适用问题上，因为

我国行政诉讼法第 53 条规定，司法机关对地方政府规章的适用只是“参照”，所以有些地方司法机关对地方政府规章不够重视，甚至觉得可有可无。如何理解行政诉讼法第 53 条所说的“参照”呢？“参照”就是法官有条件地适用这些规章，如果地方人民政府制定的规章的内容是符合法律和行政法规的，就可以参照，反之则不予参照。一般说不符合法律和行政法规的政府规章毕竟是极少数的，绝大多数的政府规章是不会和法律、行政法规相抵触的。司法机关对占 90% 以上的地方政府规章的“参照”说明地方政府规章在政府法制建设中的重要地位，是直接地、有力地调整地方经济建设中存在的矛盾和为地方经济建设保驾护航。

2. 我国地方立法各有其明确的、特定的管辖区域，但随着我国改革开放和市场经济的建立，地方立法区域冲突日益明显。

随着 1997 年香港回归祖国，我国形成以普通行政区、民族自治区、特别行政区为基本框架的 3 类法域结构。这 3 类地区在制定本行政区地方规范性文件的内容上必然有各自的特色。这不仅表现在不同地区对调整同一类社会关系的法律规范可能作出不同的规定，而且还表现在沿海开放省、市和不发达省、市之间，特别行政区和普通行政区、民族自治区之间的立法有着重大的差异，甚至很可能发生在甲省是合法的，在乙省却是违法现象，在特别行政区是合法的，在普通行政区和民族自治区却是违法的现象。更重要的是，随着我国社会主义市场经济的发展，各行政区之间的横向经济蓬勃发展，跨区的经济组织、跨省的法律行为接连发生，使一向处于封闭状态的内陆不发达地区经济也活跃起来，商品流通渠道日益拓宽，经济交往日趋频繁，地方各种法律关系的主体呈现跨区域的流动状态。各主体之间在立法上的差异以及跨越行政区域法规的适用问题，就会构成地方立法的区域冲突，这些冲突包括地方性法规内部各省、市之间的冲突以及同民族自治法规、特别行政区法律之间的冲突。要解决调整这些冲突必须有相应的法律途径和裁决程序作保证。

我国地方立法区域冲突规范可以分为两大类：一类是调整同一类型社会制度和法律体系内部不同行政区域地方立法之间冲突；一类是调整两种不同类型社会制度和法律之间的区域法律冲突。要解决这些冲突应当由全国人民代表大会常务委员会统一制定解决地方立法区域冲突的法律规范和裁决程序，以便全国各地一体遵行。

### （三）地方立法的针对性与实施性

地方立法的针对性是指各地区要针对本行政辖区的实际需要和具体情况制定具有法律效力的规范性文件的活动。我国地域性比较复杂，各地区的实际情况不同，所要解决的问题也有很大的差异，所以地方立法必须根据本行政区社会关系提出的实际问题，有的放矢的进行立法。例如，上海随着浦东新区的开发开放，走在了我国改革开放的前沿，根据中央的要求，上海要率先建立社会主义市场经济体制，这对上海的改革提出了更高的要求。其中很重要的一条就是要建立市场经济条件下的一系列规范，这就是上海的新情况，上海市的地方立法必须满足上海率先建立市场经济的要求。同时，地方立法在很多情况下是直接根据法律、法规的授权制定的实施细则和实施办法。一般说法律、法规是全国通行的、重要的基本规范，对一些问题不可能规定得很细，地方立法就是要根据法律、法规的授权结合本行政区的实际情况制定实施细则和实施办法。例如，土地管理法第 38 条第 2 款规定“农村居民建住宅使用土地不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”各省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定的标准到底多少为好，不但省、自治区、直辖市规定的标准不同，就是同一省、区、市的范围内规定的标准也可能有很大的差异。再者，实施法律、法规或解释法律法规需要作出具有普遍约束力的规定的，也必须针对本行政区具体情况，解决法律、法规在实施中的各种问题。法律、法规不具体、不明确的，地方立法要针对本行政辖区的实际情况制定具体明确的实施办法或实施细则。法律、法规

需要配套完善的，地方立法就要根据本行政辖区的实际情况制定起配套完善作用的具体办法。例如，1986年全国人民代表大会常务委员会颁布的《中华人民共和国土地管理法》，为了在全国贯彻实施该法，国务院发布《中华人民共和国土地管理法实施细则》。陕西省人民代表大会常务委员会为实施《土地管理法》和《土地管理法实施细则》，除陕西省人大根据陕西实际情况制定《陕西省土地管理实施办法》外，陕西省人民政府发布了《陕西省土地违法案件查处暂行办法》，西安市人民政府也发布了《西安市土地管理局调查处理土地违法案件工作程序》，都是为了实施土地管理法和土地管理法实施细则作出的在陕西省、西安市行政管辖区域内具有普遍约束力的规定。《陕西省土地违法案件查处暂行办法》是为了保证各级土地管理部门，在查处土地违法案件中严格依照法律程序，正确适用法律，及时查处土地违法案件，有效制止土地违法行为而制定的。《西安市土地管理局调查处理土地违法案件工作程序》则对土地违法案件的受理、立案、调查、处理、结案作出了具体规定。

地方立法的实施性与地方立法的针对性是密切相联的，针对性就是实施性的前提，一个地方法规的制定只有有了针对性，才可能真正实现。如果一个地方法规的制定脱离了实际没有针对性，即使这个法规制定出来，也因是空中楼阁而形同虚设，根本无法实施。彭真同志于1985年2月3日对浙江省人大常委会委员的谈话中曾明确指出：“法律只能解决最基本的问题，不能规定太细，太细了就难以在全国执行。为了因地制宜的解决问题，一个法律制定出来以后，一般还需要制定实施细则。全国性的实施细则由国务院去搞，地方性的实施细则由省、自治区、直辖市去搞”。彭真同志的话说明了全国性的法律只能解决最基本的问题，地方立法就要解决实施问题。即使国务院制定的实施细则最终也要靠地方实施，有些国务院制定的实施细则，地方政府还要制定配套的政府规章保证行政法规的实施。