

地方立法研究

主编 刘海涛

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方立法研究 / 刘海涛主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2002.4

ISBN 7-80078-643-9

. 地... . 刘... . 地方-立法-研究-中国
. D927.04

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第023243号

书名 / 地方立法研究

作者 / 刘海涛 主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区玉林里7号(100054)

电话 / 63056983 63292534 (发行部)

传真 / 63056975 63056983

经销 / 新华书店

开本 / 32开 850 × 1168 毫米

印张 / 4 字数 / 100千字

版本 / 2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

印刷 / 北京才智印刷厂

书号 / ISBN 7-80078-643-9/D·493

定价 / 10.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

地方立法研究

黑龙江省人大常委会副主任单荣范同志在立法工作会议上讲话



黑龙江省人大常委会副主任于万岭同志在立法工作会议上讲话

黑龙江省人大常委会秘书长傅亚文同志在立法工作会议上讲话



地方立法研究

交流地方立法工作经验



参加黑龙江省人大常委会地方立法工作会议的同志集体合影

2002年3月28日，黑龙江省人大常委会举行实施《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》新闻发布会



目 录

把提高立法质量放在地方立法工作的首位.....	单荣范 (1)
贯彻“三个代表”重要思想 提高地方立法水平.....	于万岭 (5)
地方立法三谈.....	傅亚文 (18)
规范立法活动 提高立法质量.....	刘海涛 (22)
提高地方财经立法质量的几点作法.....	崔明时 (29)
加强地方农业立法工作的作法和建议.....	李 伟 (36)
现行地方性法规应用解释制度的立法完善.....	李华菊 (41)
增强服务意识 做好立法服务工作.....	王云奇 (46)
认真实施立法法 搞好地方立法工作.....	王靖春 (51)
按照“三个代表”要求 切实加强地方立法工作.....	陈鹏飞 (56)
搞好民族自治地方立法 推进各项事业发展.....	李泽春 (62)
认真贯彻立法法 不断提高立法质量.....	石鹏远 (67)
加强地方交通立法 开创交通事业发展新局面.....	张铁军 (75)

加快地方卫生立法 推进依法行政.....王大威 (80)

附录

黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例..... (84)

黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法技术规程..... (99)

把提高立法质量 放在地方立法工作的首位

单荣范

深入学习江泽民同志“三个代表”的重要思想，坚持把人民的根本利益作为地方立法的出发点和归宿，保障和促进先进生产力、先进文化的发展。一是地方立法必须坚持和依靠党的领导。要紧紧围绕党的中心工作和改革发展稳定的大局制定立法规划并报同级党委批准后实施，要把每个具体立法项目放在全局加以研究、论证，使其全面准确地体现党的决策，对法规草案和立法工作中涉及的一些重大问题，审议通过前都要及时向党委请示报告，取得党委的支持，以确保真正把人民的意志、党的主张完整地体现在法规中，保证地方立法的正确方向。二是地方立法要与我省实际紧密结合，促进先进生产力和先进文化的发展。要从我省作为老工业基地、边疆省份、农业大省、资源大省的实际出发，围绕搞好国有大中型企业改革、大力发展高新技术产业、进一步扩大对外开放、积极发展农业和农村经济、调整经济结构、推动非国有经济发展、保护资源环境、实施可持续发展战略、实现“二次创业、富民强省”的发展目标等重大问题，积极开展立法工作。要突出经济立法，坚持科技是第一生产力的观点，加强科技方面的立法，坚持生产力与生产关系矛盾运动的原理，加强上层建筑方面的立法，按照生产力标准的要求，加强对现行法规的清理。三是地方立法要强化对行政

行为的约束，促进政府职能的转变，避免和克服部门利益倾向。要高度重视对公民、法人和其他组织合法权益的保护。要加强对政府规章和政府及其部门对地方性法规所作出的应用解释的监督。今后地方性法规中一般不再设立授权政府部门作出应用解释的条款，政府对地方性法规作出的应用解释应当报人大常委会备案。四是地方立法必须走群众路线。要始终把代表和维护人民的根本利益放在第一位，充分听取人民群众的意见和要求，努力增强立法的民主化程度。要在继续加强立法调研、举行专家论证会的基础上，采取座谈会、听证会等形式听取人大代表、人民群众及各方面的意见，提高他们的立法积极性。

在保持法制统一的前提下，进一步突出立法的地方特色，努力提高立法的针对性、可行性。相对于国家立法而言，地方立法的突出特征是对法律的补充和细化。地方立法工作要重点在“补充”和“细化”上下功夫。一是破除地方立法“宜粗不宜细”的观念，对所规范的事项尽可能地作出明确、具体的规定。二是切实做好对法规所要调整的社会关系的研究，对所规范的事务要有比较深刻的认识 and 了解。三是在立法技术上勇于实践，大胆探索，使法规的表现形式符合规范的内容，不要大量照抄上位法条文，努力做到备而不繁，简明扼要。

进一步完善地方立法工作程序，提高立法工作的效率和水平。一是要制定并实施好立法规划和年度立法计划，提高立法的计划性、可预见性。要从严控制立法项目，凡可立可不立的不立，条件不成熟的不立，没有地方特色、没有针对性和可行性的不立。要把对现行法规的修改和废止放在同制定法规同等重要的位置，搞好法规清理工作。清理法规要突出三个重点，即部门利益倾向比较突出的；超越地方立法权限的；与国际通行规则和国际惯例不相一致的。在立法规划和计划的制定和实施中，人大要充分发挥主导作用，必须加强统筹协调，掌握立法工作的主动权。在立法计划的

实施中，必须遵循体例从简、成熟优先、保证质量的要求，定人员、定任务、定责任，认真组织落实，保证如期提请审议。要加强对法规草案不同意见的协调工作，把重要的分歧意见解决在提请常委会审议之前。二是要加强对法规草案起草工作的组织和领导。对重要的立法项目，应当尝试统一组织力量起草，实行立法工作者、实际工作者和专家学者三结合。对需要由政府组织实施的法规，仍然主要由政府组织起草，但人大常委会的立法工作机构和有关的专门委员会一般应当参与法规草案的起草、论证和调研。三是要改进和完善地方性法规的审议方式，提高审议质量和效率。提出法规案的机关、部门应当向常委会提供比较详细的说明和有关的资料。常委会审议法规案时，要围绕重点和难点问题进行充分的讨论，必要时可以进行大会讨论。

加强立法工作队伍建设，发挥地方立法各有关方面的作用，形成地方立法工作的合力。在立法工作队伍建设方面，要严把进人关，注意引进兼通法律、经济、文化教育和管理的复合型人才，从数量和知识结构上充实立法队伍。要重视对现有立法工作人员的培养，通过多种形式的政治学习和专业培训等方式，促使他们更新知识，提高政治和业务素质，以胜任繁重的地方立法工作。要关心和爱护立法工作人员，认真解决好他们的实际困难。要把立法经费列入政府财政预算，专款专用。要发挥各有关方面在立法工作中的作用，政府对拟提请审议的法规案，要按照规定时限及时提报。要强调立法计划的严肃性，对于不能按时提报的立法项目，应当向立法机关作出说明。要加强高层次的协调工作，把问题解决在提报审议之前。各有关专门委员会要按照《立法法》的要求，做好相关法规案的审议，加强法规草案起草或组织起草的工作。对需要进行修订或废止的现行法规，要及时提出议案或建议，法制委员会要认真履行职责，做好统一审议工作。

加强地方性法规出台后的实施和跟踪问效工作。要坚持实行

“落实新立法规执法责任协调会”制度，明确各部门、各单位的责任，保证法规的有效实施。要加强对新立法规实施情况的跟踪问效工作，随时掌握法规实施情况，解决好有关问题。

（作者单位：黑龙江省人大常委会）

贯彻“三个代表”重要思想 提高地方立法水平

于万岭

以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，认真总结20多年来，特别是本届人大以来我省地方立法工作的经验，分析地方立法工作中存在的问题，对贯彻实施立法法、改进和加强地方立法工作、切实提高地方立法质量，十分必要。

从1980年4月28日省五届人大常委会第三次会议审议通过《黑龙江省人民代表大会常务委员会同委员和人民代表的联系制度（试行稿）》开始，我省的地方立法工作已经走过了21年的光辉历程。21年来，省和哈、齐两市及杜尔伯特蒙古族自治县的历届人大及其常委会，结合地方的具体情况和实际需要，积极开展了地方立法活动，立法的数量不断增加，质量不断提高，立法程序日趋完善，立法队伍素质不断增强，整个立法工作都在向科学化、规范化的方向发展。到2001年8月，省人大及其常委会共制定地方性法规207部，批准哈、齐两市和杜尔伯特蒙古族自治县地方性法规和自治条例、单行条例101部，内容覆盖了政治、经济、社会、文化等各个领域。这些地方性法规、自治条例和单行条例的制定和贯彻实施，为我省政治、经济、社会、文化等各项事业的健康发展创造了良好的法制环境，同时也为完善我国的社会主义法律体系作出了贡献。

我省21年的地方立法工作，大致可以分为三个阶段。1993年以前为起步探索、初步发展阶段。这一阶段的基本特征是先易后难、急用先立、及时补充、不断完善，通过不断摸索和总结，使地方立法工作初步走上了规范化和制度化轨道，为以后地方立法的迅速发展打下了基础。从1993年3月全国人大通过宪法修正案，将“国家加强经济立法，完善宏观调控”写入根本大法开始，我省地方立法进入了快速发展、全面提高的第二阶段。其特征，一是立法的计划性明显增强，制定了立法规划和每年的年度立法计划；二是立法速度明显加快，1980年到1992年的13年间，省人大及其常委会共制定地方性法规77部，平均每年6部，而1993年到2000年的8年间，共制定地方性法规125部，平均每年15.6部；三是经济立法成为地方立法的重点，在这一时期制定和批准的法规中，经济立法约占70%；四是在加快经济立法的同时，地方立法所涉及的领域不断拓宽，无法可依的问题基本解决。在这一阶段的立法工作中，省人大各专门委员会、省政府及其所属部门和全省各有关方面扎实工作、勇于创新，做了许多富有开创性的工作。以2000年立法法的颁布实施为标志，我省地方立法进入第三阶段。在立法法颁布实施之后，一方面，我们按照立法法确定的立法基本原则和指导思想，特别注重了立法质量的提高，确立了实践需要、条件成熟、特色鲜明、重点突出、切实管用的立法工作思路，进一步突出了立法的针对性、可行性和地方特色；另一方面，围绕立法法的贯彻实施，建立了负责统一审议的法制委员会，健全了常委会立法工作机构，充实了人员，改进了立法工作程序，为地方立法走上一个新的台阶打下了基础。

在21年来的立法工作中，我们遵循实践、认识、再实践、再认识的规律，不断探索和总结，积累了许多有益的经验。概括起来，主要有以下几条：一是以党的基本路线和邓小平理论为指导，把立法同改革、发展和稳定的大局紧密结合，努力为经济建设和改革开

放创造良好的法制环境。比如省人大常委会制定的失业保险条例、商品市场管理条例、反不正当竞争条例、科学技术进步条例、旅游管理条例、建筑市场条例、绿色食品条例，哈尔滨市人大常委会制定的外商投资条例、私营企业条例，齐齐哈尔市人大常委会制定的民营科技企业条例、禁止向企业摊派的规定，杜尔伯特蒙古族自治县人民代表大会制定的草原管理条例等法规，都是紧密结合本地改革与发展中的一些重大问题而制定的，这些法规的贯彻实施，对建立和维护市场经济秩序，保证和促进地方经济持续、快速、健康发展，起了重要作用；同时，还着眼于为经济建设和改革开放创造良好的社会环境，积极维护社会稳定，先后制定了社会治安综合治理、保护公民合法权益等方面的法规。二是坚持党对地方立法工作的领导，加强立法协调。凡是立法中涉及的重大问题，都及时向省委或市委、县委请示；针对我省在行政管理体制上条块分割比较突出的情况，对涉及部门利益难以协调的问题，及时召开高层次协调会予以解决，保证了一些重要法规的出台。三是坚持立法的地方特色，注意立法的可行性、针对性。对于国家专属立法权以外，中央尚未立法的事项，根据我省的实际需要先行一步，比如司法鉴定管理条例等；对于那些为执行法律规定而作出具体规定的事项，也是结合我省特点对法律作出符合实际情况的补充和细化，比如为实施农业法而制定的一系列配套法规等，都体现了这一特点。四是注意走群众路线，提高立法的民主性和透明度。坚持把法规草案印送市、地及有关部门、单位和人大代表征求意见；对一些涉及面广或专业性较强的法规召开专家论证会，通过新闻媒体公开征求意见、建议，引起社会各界的广泛关注和积极参与。五是注意防止和克服立法中的部门利益倾向。各专门委员会积极参与法规草案的起草和调研工作，及早了解法规调整的核心和焦点问题，加强对法规起草的指导和督促，力求科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责

任。此外，在促进法规草案起草的多元化、加强立法机构和立法工作人员队伍的建设等方面也进行了积极的探索，取得了一定的经验。

通过总结地方立法工作的经验，客观地分析地方立法的情况，我们也必须清醒地看到，我省的地方立法工作还存在一些亟待解决的问题。一是有的法规对行政机关权力的规定还带有计划经济体制的痕迹，对法规的引导作用重视不够，转变政府职能、实行政企分开的原则体现不够，对作为行政管理相对人的公民、法人和其他组织的合法权益保护不够。二是部门利益在一些法规中还有所体现，有的法规存在着为部门而立法的倾向。三是有的法规大量照搬上位法规定，内容重复；有的法规规范的内容与本省实际结合得不紧，针对性、可行性不强；有的法规在篇章结构上片面追求大而全、小而全，自己的内容没有多少，但仍然是条款备至、章节俱全；在立法项目的确立上，有时片面追求与上位法的一一对应，重复立项。存在这些问题的原因，一是曾一度追求立法数量，立法任务过于繁重，立法机关的立法经验和人力相对不足，难以处理好数量和质量的关系；二是在工作中过于强调了立法的“宜粗不宜细”，求快求新有余，求实求深不足；三是随着改革开放的不断深入，个人、部门、地方等不同利益集团的矛盾日益显露出来并发生相互碰撞，都要求把自己的意志和利益反映到立法中；四是缺乏统一的法规审议机构。因此，贯彻实施立法法，进一步做好地方立法工作，今后一个时期的主要任务就是要以“三个代表”的重要思想为指导，认真贯彻执行立法法，强化地方立法的质量意识，树立良法观念，实现从偏重立法数量到注重立法质量的转变，把提高立法质量放在地方立法工作的首位。要通过我们的努力，在我省逐步建立与国家法律体系相配套，与国际惯例相衔接，与社会主义市场经济相适应，有效保障本省经济和社会持续、稳定、协调发展的地方性法规框架。

一、努力贯彻“三个代表”的重要思想，坚持把人民的根本利益作为地方立法的出发点和归宿，保障和促进先进生产力、先进文化的发展

地方立法作为有立法权的地方人大及其常委会的首要任务，每个环节都与“三个代表”密切相关，其工作成效直接关系到“三个代表”重要思想的贯彻落实。因此，我们从事地方立法工作的同志，必须用“三个代表”的重要思想武装头脑，把“三个代表”的重要思想贯穿于立法规划的制定、法规草案的起草和审议等各个环节、各个方面。

（一）地方立法必须坚持和依靠党的领导。以“三个代表”为指导做好地方立法工作，必须坚持和依靠党的领导，这是地方立法应当始终坚持的一项基本原则。我国是共产党执政的社会主义国家，立法工作的实质就是把党的主张通过法定程序变成国家意志，成为对全社会具有普遍约束力的行为规范，从法律上、制度上保证党的基本路线、基本方针和各项重大决策的贯彻落实，保证党始终发挥总揽全局、领导各方的核心作用。因此，我们在立法工作中要自觉地坚持和依靠党的领导，紧紧围绕党的中心工作和改革发展稳定的大局制定立法规划和年度计划并报省委和市委、县委批准后实施；凡是党委对有关立法项目涉及的体制和方针政策已经确定，改革经验基本成熟的，就要抓紧拟订法规草案；要把每个具体立法项目放在全局加以研究、论证，使其全面准确地体现党的有关改革决策，并注意法规间的衔接、协调、配套；对一些重要的法规草案和立法工作中涉及的一些重大问题，审议通过前都要及时向省委和市委、县委请示报告，取得党委的支持。这有利于真正把人民的意志、党的主张完整地体现在法规中，保证地方立法的正确方向。

（二）地方立法要与党的改革、发展、稳定的重大决策和我省实

际紧密结合，促进先进生产力和先进文化的发展。要从我省作为老工业基地、边疆省份、农业大省、资源大省的实际出发，围绕搞好国有大中型企业改革、大力发展高新技术产业、进一步扩大对外开放、积极发展农业和农村经济、调整经济结构、推动非国有经济发展、保护资源环境、实施可持续发展战略、实现“二次创业”的发展目标等重大问题开展地方立法。要从代表先进文化前进方向的要求出发，研究市场经济带来的经济成分多样化、经济利益多样化、社会生活多样化、人们的思维多样化的实际情况，努力搞好教育、科技、文化、卫生和民主政治建设、精神文明建设等方面的立法。

（三）地方立法要强化对行政行为的约束，促进政府职能的转变，避免和克服部门利益倾向。一是要高度重视对公民、法人和其他组织合法权益的保护，加强对行政行为的约束。在过去出台的个别法规中，对行政机关的权力规定得比较具体，而对权力的约束和法律责任规定得比较薄弱；对作为管理相对人的公民、法人和其他组织的义务规定得比较具体，而对保护公民的合法权益规定得比较笼统和原则。今后，要按照立法法的规定，在地方立法的各个环节，尤其是在对涉及审批、发证、收费、处罚等管理权限的划分上，注意听取人民群众特别是管理相对人的意见和建议。在赋予行政管理机关执法权力的同时，必须明确规定其应当承担的责任，切实体现权利与义务、权力与责任相统一的原则。二是要促进政府职能的转变。在对政府行政管理部门职能的确定方面，地方立法要促进政府职能切实转变到经济调节、社会管理、公共服务上来，把企业的生产经营权和投资决策权真正交给企业，把社会可以自我调节和管理的职能交给社会中介组织，把群众自治范围内的事情交给群众自己依法办理。行政权力要和利益脱钩，和责任挂钩；行政机关只要能把该管的事情管住、管好，办事的手续越简单越好，以提高效率，方便百姓。我们不仅要在新制定的法规中体现这一原则，同时还要加强对政府规章和政府及其部门对地方性法

规所作出的应用解释的监督。今后地方性法规中一般不再设立授权政府部门作出应用解释的条款，政府及其部门对地方性法规作出的应用解释必须报人大常委会备案。

（四）地方立法必须走群众路线，实行立法民主。江泽民同志在“七一”讲话中指出，“党的一切工作，必须以最广大人民的根本利益为最高标准”，“所有党员干部必须真正代表人民掌好权、用好权，而绝不允许以权谋私，绝不允许形成既得利益集团”。我国是人民当家作主的社会主义国家，法律是人民意志和利益的体现。因此，在立法工作中，我们要始终把代表和维护人民的根本利益放在第一位，注意听取人民群众的意见和要求，努力增强立法的民主化程度。对一些涉及人民群众切身利益的，需要广泛征求意见的法规草案，要继续在报纸上公开刊登。要结合实际，学习借鉴外地好的经验和做法，积极探索民主立法的途径和方式。要在继续加强立法调研、举行专家论证会的基础上，采取座谈会、听证会等形式听取人大代表、人民群众及各方面的意见，不断提高他们在立法过程中的参与程度。目前，省人大常委会主任会议已决定聘请一些法律方面的专家学者为立法咨询委员，不定期开展立法咨询活动，这有助于实现立法的规范性和科学性。

二、在保持法制统一的前提下，进一步突出立法的地方特色，努力提高立法的针对性、可行性

虽然我们对立法的地方特色和针对性、可行性问题已经给予了重视，但从总体上看，缺乏针对性和可行性，缺乏地方特色仍然是立法中一个亟待进一步解决的问题。地方特色和针对性、可行性是地方立法的灵魂和生命，也是衡量地方立法质量和价值的一个基本标准。一部地方性法规，如果不能把本地成功的经验总结起来推广开去，如果不能针对当地问题提出有效的解决办法，如果