



目 录

下 册

第三章 各省、自治区、直辖市及较大的市的立法·····	437
概述·····	437
第一节 黑龙江省的立法·····	451
第二节 吉林省的立法·····	462
第三节 辽宁省的立法·····	471
第四节 北京市的立法·····	481
第五节 天津市的立法·····	487
第六节 河北省的立法·····	495
第七节 山西省的立法·····	508
第八节 内蒙古自治区的立法·····	518
第九节 宁夏回族自治区的立法·····	528
第十节 陕西省的立法·····	532
第十一节 甘肃省的立法·····	541
第十二节 新疆维吾尔自治区的立法·····	550
第十三节 青海省的立法·····	556
第十四节 西藏自治区的立法·····	563



第十五节	四川省的立法	568
第十六节	云南省的立法	580
第十七节	贵州省的立法	587
第十八节	重庆市的立法	598
第十九节	湖北省的立法	602
第二十节	湖南省的立法	617
第二十一节	江西省的立法	630
第二十二节	河南省的立法	640
第二十三节	山东省的立法	652
第二十四节	江苏省的立法	664
第二十五节	上海市的立法	680
第二十六节	安徽省的立法	685
第二十七节	浙江省的立法	707
第二十八节	福建省的立法	714
第二十九节	广东省的立法	720
第三十节	海南省的立法	732
第三十一节	广西壮族自治区的立法	734
第四章	司法解释	740
第一节	最高人民法院的司法解释	741
第二节	最高人民检察院的司法解释	816
附录		858



第三章 各省、自治区、直辖市及较大的市的立法

概 述

本章是对我国大陆“地方立法”情况的统计和分析。首先需要确定本章所研究的范围，也就是说要界定法律体系中哪些部分属于本章所要统计和分析的“地方立法”。所谓“地方立法”，是相对于“中央立法”而言的，也就是相对于全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规和国务院各部门制定的部门规章而言的。新中国成立之后，地方立法体制，包括地方各级人大和政府的立法权限，经历了一个发展演变的过程。关于这个发展过程，下文会作比较详细的阐述。到目前为止，根据《宪法》和《立法法》等有关法律，地方立法，主要是指地方性法规和地方政府规章，此外，还包括民族自治地方颁行的自治条例和单行条例。所谓地方性法规，是指依法由有地方立法权的地方人大及其常委会就本地方的具体情况和实际需要，在法定权限内制定的只适用于本地方的规范性文件。而所谓地方政府规章，是指由依法享有规章制定权的各级地方人民政府颁行的规范性文件。而自治条例和



单行条例是指由依法实行民族区域自治的民族自治地方（包括自治区、自治州、自治县）的人民代表大会，依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的适用于该民族自治地方的规范性文件。^①

一、地方立法体制的变迁

新中国成立以来，我国各级地方人大和地方政府进行地方立法的权限，经历了一个不断发展变化的过程。

新中国成立初期，我国实行高度集中的立法体制，立法权集中在全国人大，没有赋予各地方以立法权。改革开放客观上要求加快立法步伐，为了适应这一需要，从1979年开始，我国对立法体制进行了重大改革。1979年7月1日，五届全国人大二次会议通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》），其第2条明确规定，县级以上地方各级人大设立常委会。1979年8月，西藏自治区人大常委会成立，成为我国第一个省级人大常委会。到1980年6月，全国29个省级人大都设立了常委会。两个后设立的省级行政区海南省和重庆市，也分别在1988年8月和1997年6月设立了人大常委会。地方人大常委会这一制度的确立，是我国人民代表大会制度的重大发展^②，也开启了我国立法体制的重要变革。因为1979年“地方组织法”还赋予了省级人大及其常委会以制定地方性法规的权力，其第6条规定，“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在国家宪法、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”。

1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》，决定对本届全国人民代表大会第二次会议1979年通过的《地方组织法》作出修改。经过修订的1982年《地方组织法》第27条第1款规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会在本级人民代

^① 参见朱景文主编：《法理学》，332～333页，北京，中国人民大学出版社，2008。

^② 参见王亦君、崔丽：《中国式民主的生动实践——地方人大设立常委会30年》，载《中国青年报》，2009-07-20。



表大会闭会期间，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。”其第2款规定：“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代表大会常务委员会，可以拟订本市需要的地方性法规草案，提请省、自治区的人民代表大会常务委员会审议制定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”同时，其第35条还规定：“县级以上的地方各级人民政府行使下列职权：（一）执行本级人民代表大会和它的常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决议和命令，规定行政措施，发布决议和命令。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……”

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根据《宪法》、《地方组织法》的基本原则和几年来的实践经验，决定对《地方组织法》再次作出修改和补充。经过修改和补充的1986年《地方组织法》第7条第1款规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”其第2款规定：“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代表大会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的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。”第38条第1款规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”其第2款规定：“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代表大会常务委员会，在本级人民代表大会闭会期间，根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的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。”



2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国立法法》，则对上述逐步确立下来的立法体制给予了总结和进一步明确，其第63条作出如下规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委会员批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委会员对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准。省、自治区的人民代表大会常务委会员在对报请批准的较大的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的人民政府的规章相抵触的，应当作出处理决定。”其第73条规定：“省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。”

这里要注意所谓“较大的市”。根据《立法法》第63条，“较大的市”是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。也就是说，所谓“较大的市”，包括通常所说的省会城市，深圳、珠海、汕头、厦门等经济特区所在地的市，以及改革开放以来国务院先后4次批准的19个“较大的市”。这19个“较大的市”包括：1984年10月批准的唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、重庆共13个市；1988年3月批准的宁波市；1992年7月批准的淄博、邯郸、本溪市；1993年4月批准的苏州、徐州市。其中重庆市已经于1997年3月升格为直辖市。

总之，本章所统计和分析的“地方立法”，包括各个省级人大及其常委会制定的地方性法规，较大的市的人大及其常委会制定的地方性法规，各个省级人民政府以及较大的市的人民政府制定的地方政府规章，以及各民族自治地方制定的自治条例和单行条例。

二、我国地方立法的基本情况

经过多年不懈的努力，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系即将



形成，地方立法是其中重要的组成部分。正如全国人大常委会法制工作委员会原副主任张春生评价我国地方性法规的发展状态时所言：“地方性法规从当地实际出发，对法律、行政法规进行补充细化，对地方的改革、发展、稳定起了很大作用。”^① 这个评价，应该说适用于我国三十几年来地方立法发展的整个状况。

本章对于地方立法的研究包括两大部分：一是关于“地方立法”的“立法者”的统计分析，一是关于“地方立法”本身的统计分析。

（一）关于“地方立法”的“立法者”

本章所谓“立法者”，是指各省级人大、各较大的市的人大的人大代表及其常委会组成人员。我们开始时曾经设想对“立法者”进行较为细致的分析，但这需要收集到足够翔实的资料和数据。在随后的资料收集过程中我们发现，权威性的资料来源所披露的信息相当有限。目前关于“立法者”的数据，我们主要取自于各地方人大的官方网站以及各地陆续编纂的“地方志”、“年鉴”等，以确保数据来源的准确性和权威性。但是，各地方人大的官方网站以及“地方志”、“年鉴”上有关人大代表和人大常委会组成人员的信息大多相当不完备，存在的问题主要是：其一，所提供的信息，常常只有人大代表及常委会组成人员的名单，有的地方甚至只有目前一届人大的代表名单，至多还包括上一届人大的代表名单。其二，在这些名单上，除姓名外大多只标注了性别、民族，只有少部分地方的信息来源中标注了代表的党派、学历、职业或者工作单位等信息。其三，即使是提供了更多的信息，但是某些信息，特别是“职业”，由于有些地方提供的是工作单位，有些地方提供的是“职业”——但这种“职业”也大都粗线条的划分，例如工人、农民、知识分子、干部、一线工作者等这样的词汇，缺乏统一的标准，因此，也很难进行进一步的分析。

从目前各地方对于“立法者”的信息披露的情况看，我国政务公开还有很大的改进空间。目前我国已经颁布了《政府信息公开条例》，对各级人民政府的信息披露作出了法律上的明确要求。最近颁布的国务院《关于加强法治政府建设的意见》就政府信息公开工作更进一步明确指出：“坚持以公开为原则、不公开为例外。”其他的国家机构，包括各级人大及其常委会，也

^① 王亦君、崔丽：《中国式民主的生动实践——地方人大设立常委会30年》，载《中国青年报》，2009-07-20。



需要不断提升信息公开的力度和水平。

从目前现有的资料和统计情况看，可以得出一些大致的基本认识：一是在人民代表大会制度确立之后，特别是改革开放以来，各个地方人大代表和人大常委会组成人员的规模（人数）一直基本保持稳定。其二，从近两届的情况看，有些地方提供了较多的信息，可以看出，人大代表和人大常委会组成人员的学历水平有较大提高，特别是有的地方的人大常委会中已经包含了一些接受过系统和正规法学教育的代表，相信这些方面的改善，对于提高地方立法的质量是有帮助的。

（二）关于“地方立法”

对“地方立法”本身的统计分析，是本章中更为主要的内容。首先需要说明一下本章的资料和数据来源。为了确保数据的权威性和准确性，并尽量实现数据的统一性，在进行数据统计的时候，统一以“官方”渠道为依据。在开始进行统计时，全国人民代表大会官方网站“中国人大网”（www.npc.gov.cn）上的法律法规数据库无法打开，我们主要依据的是国务院法制办网站上的法律法规全文检索系统，并且辅之以《中国法律年鉴》。^①因为地方立法需要报国务院备案，所以我们有理由相信，国务院法制办网站上的法律法规全文检索系统的数据是准确的。目前，“中国人大网”上的法律法规数据库已经可以使用，我们又根据这个数据库进行了初步统计。由于数据收集、统计口径等方面的问题，这两个数据库的数据存在一定差异。为了使读者对我国地方立法的基本情况有一个更加准确、全面的了解，我们把根据“中国人大网”法律法规数据库的信息统计的结果列在本书的附录中。

此外，我们在数据收集过程中也发现，尽管国务院法制办网站上的法律法规全文检索系统和“中国人大网”上的法律法规数据库都具有很高的权威性，但其中的数据也有遗漏。例如，在使用国务院法制办网站的法律法规全文检索系统时，我们就发现存在这样的情况，例如1984年1月27日甘肃省第六届人民代表大会常务委员会第五次会议通过《兰州市城市建设房屋拆迁暂行办法》，其最后一条规定：“1979年12月22日兰州市革命委员会兰革发[1979]183号文件颁发的《兰州市城市建设拆迁安置办法》同时停止执

^① 本章以后所列数据来源中的《中国法律年鉴》，是指由中国法律年鉴编辑部编辑、中国法律年鉴社于1987年至2010年出版的版本（1987年、1988年、1989年卷由法律出版社出版），下文不再一一列明本书的出版信息。



行。”但是，被废止的这项地方立法，并没有被收入国务院法制办网站的法律法规全文检索系统中。“中国人大网”的法律法规数据库也存在着相同的情况，例如，2008年2月28日贵阳市第十二届人民代表大会第三次会议通过的《贵阳市地方立法条例》第45条也即最后一条规定：“本条例自2008年8月1日起施行。2001年1月8日贵阳市第十届人民代表大会第五次会议通过的《贵阳市人民代表大会关于加强地方立法工作的决定》同时废止。”但是，被废止的这项地方立法，也没有被收入“中国人大网”的法律法规数据库。

下面对于我国“地方立法”的基本情况作一些初步的分析。

1. 从总量上看

如上所述，新中国成立初期，我国实行高度集中的立法体制，立法权集中在全国人大，没有赋予各地方以立法权。1979年7月1日，五届全国人大二次会议通过了《关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议》和《地方组织法》，开始赋予省级人大及其常委会以制定地方性法规的权力。因此，我们对于“地方立法”的统计，侧重于1979年以后的情况。由于各个地方人大常委会设立的时间不同，为了操作上的便利，我们在统计1979年以后的情况时将统计的时间一律统一为1979年1月1日。

根据我们目前的统计，自1979年1月1日至2009年10月1日30年间，我国31个省、自治区、直辖市总共制定地方立法约三万件^①，包括地方性法规、地方政府规章和自治条例及单行条例。其中，地方性法规约1.7万件。需要说明的是，这是30年间地方立法的总量，并不是目前现行有效的地方立法的数量。到目前为止一直有效的地方立法为50%强，其中，就地方性法规而言，大约为八千件。另外1/4弱的地方立法已经被废止，还有1/4强的地方立法经过了修改。

这里还需要说明的一点是，立法活动，即法的创制，包括依照法定程序制定、修改、废止规范性文件的全部活动。^②而本章所谓的地方立法，包括了地方性法规、地方政府规章的制定、修改、废止的全部活动。在本章以下各节的统计中，对于各个地方的地方立法的制定、修改、废止也分别进行了统计。而在这里，上述31个省、自治区、直辖市地方立法的总量，没有对

^① 这部分分析所依据的数据，请参阅本章以下各节以及本书的附录，并进行对照。

^② 参见朱景文主编：《法理学》，306页，北京，中国人民大学出版社，2008。



于地方立法的制定、修改、废止作出严格的区分。因此，实际上，这里的地方立法总量，反映的是中国有地方性法规制定权和有地方政府规章制定权的所有机关的立法总量。

从本章以下各节的统计可以看出，在全部的地方立法活动中，地方性法规和地方政府规章的制定是其中的主要部分，修改和废止的数量较小，各省、自治区、直辖市以及较大的市的情况，均是如此。地方立法的修改和废止，大致有两种形式：一种可以称为日常性的修改和废止，另一种就是集中进行的修改和废止，也就是所谓的法规清理。日常性的修改和废止又呈现出两种方式：一种是有权机关通过专门的修改或者废止的决定。例如，2002年9月29日贵州省第九届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过《关于修改〈贵州省计划生育条例〉的决定》，对1998年7月24日贵州省第九届人民代表大会常务委员会第三次会议通过的《贵州省计划生育条例》进行了修正。又例如，1999年7月30日青海省第九届人民代表大会常务委员会第九次会议通过《关于废止〈青海省关于律师执行职务的若干规定〉的决定》。另一种日常性的修改和废止方式，就是在“新法”中专列一条，通常是最后一条，宣布对“旧法”的修改或者废止。例如，1997年12月3日云南省第八届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过《云南省矿产资源管理条例》，其第46条也即最后一条规定：“本条例自1998年1月1日起施行。1994年7月27日云南省第八届人民代表大会常务委员会第八次会议通过的《云南省集体矿山企业、私营矿山企业和个体采矿管理条例》同时废止。”相比较而言，这种方式更常见于对“旧法”的废止活动。

而地方立法中的“法规清理”，都是与国家某项重大决策的出台或者某些重要法律的颁行，有着直接关联的。从本章以下各节的统计来看，各省、自治区、直辖市和较大的市的“法规清理”，主要发生在1997年、2001年（一些地方推迟到2002年）以及2004年。其中，1997年的“法规清理”是由于1996年全国人大常委会通过了《中华人民共和国行政处罚法》，并且该法于当年10月1日开始实施。次年，各地方开始大规模地清理原有地方立法中涉及行政处罚的条款。2004年的“法规清理”是由于第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于2003年8月27日通过了《中华人民共和国行政许可法》，并且宣布该法自2004年7月1日起施行。于是，次年，各地方开始大规模地清理原有地方立法中涉及行政许可的条款。而各地方2001年和2002年的“法规清理”，则是由于2001年我国正式成为世界贸易



组织(WTO)的成员。实际上,早在1999年10月,我国就与美国达成了《中美关于中国加入世界贸易组织的双边协议》。随后,2000年5月19日,我国又与欧盟达成双边协议。至此,我国与要求进行双边谈判的世贸组织成员方的谈判全部结束。因此,从2001年起,各地方为配合我国加入WTO的要求,开始对原有立法进行清理。此外,各地方对地方政府规章的清理,也与国务院组织的行政法规清理工作直接相关。

从本章以下各节统计的情况看,在发生“法规清理”的年份,各地方立法的修改或者废止的数量,大都在两位数;而在其他的年份,立法的修改和废止的数量,都只会是一位数。

另外,地方立法的修改和废止,在地方立法发展的初期,也就是大约在20世纪90年代以前,在各地方都还比较稀少,从20世纪90年代中期以后,开始逐渐增多。而就地方性法规和地方政府规章的制定的数量而言,在20世纪90年代的大部分年份里,每年的数量大都比较多;而进入21世纪之后,特别是2003年以后,一些省份延后至2005年以后,每年“制定”的数量开始减少,许多省份,每年“制定”的数量只保持在一位数。

2. 从时间维度上看

如果引入时间因素,也就是说从动态的角度看,我们可以看到如下情景。将这三十年来的发展大致作这样的划分:1979—1989年,也就是20世纪80年代;1990—1999年,也就是20世纪90年代;2000—2009年10月1日,也就是21世纪的第一个10年。

我们可以看到,地方立法的绝大部分都是在20世纪90年代及以后完成的。在20世纪80年代,地方立法的数量还相当少,大部分省份只有两位数的立法,就是说在这10年当中累计只有几十件立法。只有少部分省份,有超过100件立法。

而进入20世纪90年代之后,大部分省份的地方立法都呈现出飞速发展的局面。进入21世纪之后,大部分省份的地方立法依然保持着20世纪90年代的发展水平。从截至2009年10月1日的统计情况看,还没有出现下降的趋势。有学者认为,我国立法的发展,目前正在从一个“造法”的阶段逐步进入一个“修法”的阶段,也就是说从一个更注重立法数量的阶段向一个更注重立法质量的阶段迈进。我国改革开放的前期,面临的主要问题是尽快解决“无法可依”的情况。经过三十年的发展,中国特色



社会主义法律体系即将形成，已经基本形成了“有法可依”的局面。因此，立法的速度可能会放慢并且开始对已有法律修订。但是，从目前地方立法的情况看，发展的速度从数量上看并没有放慢，尽管有些省份立法数量的增长从 2007 年或 2008 年开始似乎有所减弱，但还没有形成明显的趋势。

3. 从空间维度上看

如果从空间分布的角度看，我们可以看到，地方立法的发展水平与各地方的经济发展水平大体上是一致的。我国的经济从地理上呈现出一种梯度发展的形态，就是说，东部沿海地区发展水平普遍很高，其次是中部各省，而西部内陆各省则普遍较低。而地方立法从数量上看，其分布情况也大致如此，即东部沿海地区各省的立法数量普遍很高，中部各省次之，西部地区则普遍较少。这和人们一般性的认识是一致的。

东部沿海地区立法数量最高的是广东省，其次是山东省、江苏省、浙江省。河北省也是一个沿海的省份，但数量较少。在沿海各省中，数量较少的还有福建省和广西壮族自治区。如果从立法数量上看，福建省只是相当于中部省份，广西壮族自治区则只有西部一些省份的水平。从经济发展水平上看，这两个省份也是相对较低的。

与这些沿海省份比邻的各省，其立法数量均相对较少，比如山西省、河南省、安徽省、江西省、湖南省、湖北省。

西部许多省份的立法数量就更少了，特别是西北各省，比如陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。

但是西南各省的立法数量则普遍较高，与中部持平，甚至更高，比如贵州省、云南省，四川省更高，接近沿海地区的水平。西藏则是全国立法数量最少的省份。

此外，东北地区也显得很特殊。东北三省的立法数量也在很高的水平上，其中辽宁省最高，与沿海地区相当。但从传统上说，东北地区并不被认为是沿海地区，尽管辽宁省也是靠海的。（上述所列举的各省的地方立法总量，可参考本章以下各节的统计数据。）

4. 从地方立法的内部结构来看

在内部结构这个层面上，我们又从三个角度对地方立法进行了分类：一是从制定的主体来看，主要分为由地方人大及其常委会制定的地方性法规和由地方人民政府制定的地方政府规章；二是按照全国人大常委会确立的“七



大部门”来分类；三是按照地方立法主体的自主性，分为创制性和实施性立法。

(1) 从制定主体上看，大部分地方的人大及其常委会立法，在数量上要多于地方人民政府的立法，甚至在有些省份，要多得多。这是出乎我们意料的。在“中央立法”层面上，国务院制定的行政法规要大大多于全国人大及其常委会制定的法律。截至目前，全国人大及其常委会制定的现行有效的法律共 229 件，而国务院制定的现行有效的行政法规有近六百件^①，也就是说，行政法规的数量大约是法律的 2.6 倍。但是，在地方立法层面上，情况基本上是相反的。多数省份，人大及其常委会立法，在数量上要多于地方人民政府的立法。例如，河北省、江苏省。有少数省份，人大及其常委会立法在数量上与地方人民政府的立法大体持平，例如，辽宁省、山东省。只有个别省份，人大及其常委会立法要明显少于地方人民政府的立法，例如北京市。

而且，值得注意的是，在许多中西部省份，人大及其常委会立法，在数量上要大大多于地方人民政府的立法。例如，江西省、湖南省、广西壮族自治区、云南省、甘肃省、青海省。而在沿海地区，这个差距则往往没有这么大。例如，江苏省、浙江省、广东省。似乎显示出，在经济较为发达的地区，地方人民政府的行政立法活动也较为活跃。（上述所列举的各省的地方人大及其常委会立法和地方人民政府立法的数量，可参考本章以下各节的统计数据。）

就制定的主体方面进一步来看，各地方人大与其常委会相比，常委会的立法要远远多于同级人大的立法，各地方人大实际上只是零星地进行一些立法活动，甚至在有些省份、在有些年份里，地方人大根本就没有进行立法活动。总之，就地方性法规而言，主要是由各地方人大常委会制定的。

(2) 从“七大部门”的角度看，各地方的地方立法，以“行政法”为最多，其次为“经济法”，此外就是少量的“宪法类”立法和更少量的“社会法”，“诉讼及非诉讼程序法”立法就更少，而且大多发生在 20 世纪 80 年代。

从这个角度进行分析，我们意识到，全国人大常委会所提出的“七大部

^① 参见《中国的法治建设》（白皮书），国务院新闻办，2008 年 2 月。



门”的分类体系，基本上是按照法学理论中传统的部门法的思路确立的，具有比较浓厚的“法学家法”的味道，而不是按照法律所涉及的实际内容来归类的。例如，按照这个分类体系，环境保护法规属于“行政法”类，而涉及资源保护的法律归属于“经济法”类；又如，涉及房地产的立法是归属于“行政法”类。我们感到，这个分类体系可以分析和解释的问题似乎是比较有限的，甚至有时，对于依据这种分类体系进行统计所得出的结果，需要审慎对待。例如，从统计结果上看，“社会法”的立法数量一直很少，远远少于“经济法”。那么，是否能够据此认为，立法上更偏重于“经济建设”，而比较忽视“社会建设”方面的问题呢？恐怕还不能仓促得出这样的结论。因为在这一分类体系中，“社会法”仅仅限于劳动和社会保险方面的立法，而“经济法”所覆盖的领域要比“社会法”大得多。^①

(3) 关于如何区分以及如何看待“实施性立法”和“创制性立法”，还存在一些学术上的讨论。在本书中，我们是这样来区分的：所谓创制性立法，即对国家尚未立法或难以立法的领域，根据地方的具体情况和实际需要，自主或先行制定地方立法。所谓实施性立法，即为确保国家法律、法规在各地方行政区域内的贯彻执行，制定与国家有关法律、行政法规以及地方性法规相配套的实施办法或细则。

具体而言，在进行统计的时候，我们是这样进行区别的：首先，有相当一部分地方性法规，可以从名称上来区分，也即名称为《××省/市实施〈中华人民共和国××法〉条例（办法）》等诸如此类的法规，当然就是实施性立法。但要特别注意，这并不意味着其他的立法就都是创制性立法。其次，要看该法规的第一条，有无标明该法规的直接“上位法”。例如，《北京市人口和计划生育条例》，虽然名称上并无“实施《中华人民共和国××法》”字样，但其第1条规定，根据《中华人民共和国人口和计划生育法》，制定本条例。这就表明，这件地方立法具有直接的“上位法”，因此也属于“实施性立法”。而相反的情况是，例如，《北京市国防教育条例》这件地方立法的第1条规定，根据《中华人民共和国兵役法》，制定本条例。这表明，这件地方立法是根据《兵役法》的某些内容甚至是原则精神制定的，这种情况就属于没有直接的“上位法”，因为并不存在一个“中华人

^① 参见 http://search.npc.gov.cn:7000/was40/search?channelid=31127&templet=outline_cms_flwj1.jsp，最后访问时间：2009-09-07。



民共和国国防教育法”或者由国务院颁布的“国防教育条例”。因此，这件地方立法属于“创制性立法”。再次，有些地方立法，在其第1条中干脆只写根据有关法律、法规制定，这种情况当然就属于没有直接的“上位法”，这样的地方立法一定是属于“创制性立法”。有些地方立法，在其第1条中只是标明根据《宪法》制定。这种情况当然同样属于没有直接的“上位法”，这样的地方立法也一定属于“创制性立法”。因为根据法理，所有的法律都是根据《宪法》制定的，因此所有的法律都可以视为《宪法》的“实施法”。但这与我们所讨论的如何区分创制性立法和实施性立法的问题，含义不同。最后，还有一种很特殊的情况，要特别注意。举例说明：《北京市信访条例》。1994年9月8日北京市第十届人民代表大会常务委员会第十二次会议曾经通过了一个《北京市信访条例》。这件地方立法颁布时，《信访条例》尚未出台。因此，1994年《北京市信访条例》应该属于“创制性立法”。

根据以上标准，我们对地方立法进行了初步的统计分析。从目前统计情况看，多数地方的创制性立法与实施性立法基本相当，创制性立法略多于实施性立法。但在实行民族区域自治的地方，创制性立法的数量超过实施性立法的情况比较明显。

三、几点初步的认识

在这里，我们没有使用“结论”这个词。因为我们认为，根据目前我们所能够掌握的信息和资料来说，所得出的这样一些认识是否可以称为“结论”，是需要慎重对待的。甚至于可以说，用卡尔·波普（Karl R. Popper）所说的“猜想”^①这个词或许更好一些，因为这些认识是随时准备接受“反驳”的。

第一点认识：法律在我国的经济和社会发展中具有重要作用。改革开放以来，随着我国民主法制建设的不断推进，特别是依法治国方略确立之后，法律在我国经济和社会发展过程中的地位和作用越来越重要了。这从上述的初步分析中就可以看出，例如，从时间上看，立法数量的增长基本上是与我国经济发展同步的；从空间上看，经济发展水平越高的地区，往往立法活动

^① [英] 卡尔·波普：《猜想与反驳——科学知识的增长》，上海，上海译文出版社，2005。



也越活跃。

应该说，法律在经济和社会发展中具有重要作用，这是一个一般性的认识。但是正如一位法国社会学家所说，一项研究也许看起来只是证实了一个常识，但它把这个常识从只是一种猜想、一种推测、一种直觉，变成一个确定的、具有可以验证的依据的结论，那么，这项研究同样是具有科学价值的。^①

第二点认识：地方立法在中国特色社会主义法律体系中占有重要地位。之所以占有重要地位，并不仅仅是——或者甚至可以说主要不是——由于其巨大的数量。在研究中我们意识到，地方立法的作用绝不仅是对“中央立法”的拾遗补缺，或者仅仅是“中央立法”的“实施细则”。我国是一个幅员辽阔的国家，各个地方无论是在经济和社会发展水平，还是在自然环境和条件方面，都具有或大或小的差异。面对这样的国情，我们一方面需要建立和维护国家的统一，建立和维护法制的统一；另一方面，需要因地制宜，针对不同情况，采取不同的解决问题的措施。在这种情况下，我们既需要制定适用于全国的法律，同时也需要给予各个地方以适当的“自由处置权”，使其能够依据本地的实际情况，在国家法律的框架内，制定有针对性的地方立法。应该说，这是国家实现一种“良好的治理”的客观需要。

从目前的情况看，地方立法中有大约半壁江山是创制性立法，正是对这一点的一个很好的说明。

第三点认识：从上述统计分析中可以看到，各地方人大常委会是地方立法的主力军。因此，我们需要更加关注地方人大常委会的作用问题。自从确立依法治国方略以来，各地方都在推进“依法治省”、“依法治市”等工作，最近一些年，更有一些省份进一步提出“地方法治”建设方案，例如“法治江苏”、“法治浙江”。我们可以合理地推测，各地方人大常委会在地方法治建设中具有重要作用。对于地方人大常委会在法治建设以及经济和社会发展乃至政治建设中的地位和作用，应该给予相应的足够的重视。

第四点认识：虽然法律在经济社会发展中具有重要作用（这在第一点认识中已经阐述），但我们也意识到，法律的作用问题显然也是一个很复杂的问题。在统计分析中也看到一些有待进一步解释的现象，例如，虽然立法的

^① 参见 [法] 雷蒙·布东：《社会学的方法》，16 页，北京，商务印书馆，1995。



数量与经济发展大体是一致的，但是江苏省、浙江省这样的经济比较发达的省份，立法的数量却并不是那么突出，也就是说，法律与经济社会发展并不是呈现出一种函数关系。这些现象在时时提醒我们注意，法律在经济社会发展中究竟扮演怎样的角色，在中国法律究竟发挥哪些作用，这些是需要慎重对待的问题，需要作进一步的更为深入的思考和研究。

第一节 黑龙江省的立法

目前的黑龙江省是 1949 年 5 月 15 日由松江省与黑龙江省合并后建立的，中华人民共和国成立后没有太大变化。截至 2009 年，全省面积约为 45.48 万平方公里，全省人口约为 3 724 万。2009 年全省实现 GDP 为 8 257.24 亿元。

一、黑龙江省人大及其常委会的立法

(一) 立法机构及其构成

1954 年 8 月，黑龙江省第一届人民代表大会第一次会议召开，标志着黑龙江省级人大正式成立。根据法律规定，省第一、二、三届人民代表大会任期为 4 年，省第五、六届人民代表大会任期为 5 年。实际上，省第一、二、三届人民代表大会任期分别为 4、6、2 年，其中第四届为“文化大革命”期间虚设任期，时间跨度从 1966 年 5 月到 1976 年 10 月。1977 年 12 月，黑龙江省第五届人民代表大会第一次会议召开，中断了 10 年之久的黑龙江省级人大正式恢复。至今黑龙江省人大已历经 11 届。

1979 年 12 月 26 日，黑龙江省五届人大二次会议依法选举产生了五届人大常委会作为本省人大的常设机关，可以根据本省具体情况和实际需要，在和宪法、法律、政策政令不相抵触的前提下，制定和颁布地方性法规。

表 3—1 黑龙江省历届人大代表情况统计表

届次	时间	性别情况 (人数)		年龄结构变化		少数民族人数	民主党派人数
		总数	女	35 岁以下	56 岁以上		
第一届	1954—1958	683	115	—	—	69	138