

广州市人民政府法制丛书

较大的市政府规章 制定权限研究

JIAODA DE SHIZHENGFU
GUIZHANG ZHIDING
QUANXIAN YANJIU

陈里程 符启林 主编



新世界出版社
NEW WORLD PRESS

广州市人民政府法制丛书

较大的市政府规章 制定权限研究

JIAODA DE SHIZHENG FU
GUIZHANG ZHIDING
QUANXIAN YANJIU

陈里程 符启林 主编



新世界出版社
NEW WORLD PRESS

图书在版编目(CIP)数据

较大的市政府规章制定权限研究/陈里程主编. —北京:新世界出版社, 2006. 11

(广州市人民政府法制丛书; 2)

ISBN 7-80228-168-7

I. 较... II. 陈... III. 国家行政机关—规章制度—制定—研究—广州市
IV. D927.651.211.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第125762号

较大的市政府规章制定权限研究

主 编: 陈里程 符启林

责任编辑: 李 林

责任印制: 李一鸣 黄厚清

出版发行: 新世界出版社

社址: 北京市西城区百万庄大街24号(100037)

总编室电话: +86 10 6899 5424 6832 6679(传真)

发行部电话: +86 10 6899 5968 6899 8733(传真)

本社中文网址: <http://www.nwp.cn>

本社英文网址: <http://www.newworld-press.com>

本社电子信箱: nwpcn@public.bta.net.cn

版权部电子信箱: frank@nwp.com.cn

版权部电话: +86 10 6899 6306

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 新华书店

开本: 787×1092 1/16

字数: 180千 印张: 11.5

印数: 1—2000册

版次: 2006年12月第1版 2006年12月北京第1次印刷

书号: ISBN 7-80228-168-7/D.014

定价: 45.00元(共二册)

新世界版图书 版权所有 侵权必究
新世界版图书 印装错误可随时退换

丛书编委会

主任：陈里程 副主任：马正勇 倪官礼 李毅

成员(按姓氏笔画为序)：田路 叶晓峰 龙晓林 刘庆国 张国强
杨蕾 黄大烽 彭勇 廖清云 魏富忠

本书主编：陈里程 符启林

副主编：马正勇 刘文静 李毅

总 序

政府法制，概括地说，就是关于政府的法律和制度，它包括政府如何去管理国家事务的法制和怎样把政府自身管理好的法制两方面。政府法制工作主要包括行政立法、行政层级监督（即行政复议和行政执法监督）和政府法律顾问工作三个方面。改革开放以来，政府法制逐步成为我国政治和社会生活的一个越来越受人瞩目的领域。党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载人宪法。2004年国务院颁发了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了推进依法行政，建设法治政府的宏伟目标。这些都使政府法制工作面临前所未有的机遇和挑战，其地位可以用三个重要来概括。其一，政府法制是社会主义民主法制建设的重要组成部分。改革开放20多年，是中国民主与法制建设不断发展的20年。民主与法制建设归根到底是中国政治、经济、社会生活的民主化、法制化，也就是依法治国，建立社会主义法治国家，而依法治国的根本在于依法行政，在于政府法制，也就是政府运作轨迹的法制化。其二，政府法制是建立和完善社会主义市场经济体制的重要保障。市场经济就是法治经济，它内在需要法制来规范两种行为：一是规范政府行为，明确政府的法律地位、作用、权限和职责范围，据此确定政府与市场的法律边界，确保政府依法行政和促进经济生活的法制化；二是规范市场行为，市场经济的自主、平等、竞争和诚信等属性，市场主体的确立，市场秩序的维护，市场活动的进行，生产、交换、分配、消费的各个环节，政府对市场的宏观调控，都需要法制的规范、引导、制约和保障。其三，政府法制是整个政府工作的基础。依法行政，建设法治政府，就是要求行政机关严格按照法定程序，切实履行法定职责，做到既不失职，又不越权，既不作为，又不乱作为。政府法制一方面为行政机关依法行政提供制度规范，另一方面监督行政机关，促进依法行政。不能把政府法制简单理解为政府法制机构的具体工作，不能把政府法制机构的工作同其他政府部门作简单类比，而是要站在政府的角度来把握。可

以说，政府法制是涉及政府工作全局的大事。

广州市作为沿海开放城市和具有“较大市”地方立法权的城市，政府法制工作一直走在全国前列。在立法工作方面，我们始终立足于行政立法为改革开放、经济建设和城市管理服务的宗旨，坚持“少而精”的原则，科学合理、有重点、分步骤地安排政府立法项目，坚持民主立法原则，实行公众参与、专家论证、政府决定相结合的立法方法，突出制度创新，如曾在全国引起巨大反响的《广州市政府信息公开规定》以及《广州市行政规范性文件管理规定》建立的有效期制度。今年，我们又出台了《广州市规章制定公众参与办法》，这是国内第一部系统规范行政立法公众参与的地方政府规章，是我国从立法层面对公众参与行政立法进行制度构建的一个里程碑。在行政复议工作方面，实施了《广州市行政复议规定》和《行政复议处简化办案程序规定》，在全国范围内率先进行了行政复议制度改革创新，初步形成了行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的办案机制。在行政执法监督工作方面，一是强化了对行政机关实施行政许可的监督；二是建立行政执法协调制度，开创了政府法制机构工作的新领域，提高了法制机构的地位。在政府法律顾问工作方面，我办充分发挥专业优势，积极主动地参与市政府的重大决策活动，做好领导的参谋助手和法律顾问，把好法律关，参加了一系列重大事件的协调和重大案件的处理工作。如亚运会的申办、筹备工作、行政区域划分调整问题、中国东方资产管理公司诉市政府驻深办承担连带赔偿责任有关问题等。

随着改革开放的深入发展，政府管理遇到了许多新的问题，需要从理论上进行探索、研究，为实践提供明确的指导。为此，广州市政府法制办近年来特别重视政府法制理论研究工作。我们紧密结合全面推进依法行政、建设法治政府这个主题，围绕市委、市政府的中心工作，与全国以及广州地区的一些知名法律院校开展政府法制课题研究，取得了一批丰硕的成果。我们将以丛书的形式陆续推出和展示这些成果，供政府法制实务界和理论界的各位同仁参考。也希望更多的科研院所积极参与我们的课题研究，共同推动政府法制事业取得更大的进步。

感谢与广州市政府法制办开展课题研究合作的科研院校的大力支持！

《广州政府法制丛书》

编辑委员会

二〇〇六年六月六日

前 言

我国地域辽阔，各地情况千差万别，允许地方拥有一定的地方立法权，既有利于法律、行政法规更好地执行，也有利于充分发挥地方的积极性和创造性。但如何划分中央、省、市政府各自的立法权限范围？地方性法规、规章各自调整范围是什么？这是理论界和实务界需要研究的重大课题。广州作为副省级城市，同时也是省会城市，属于《立法法》所规定的较大市，拥有地方立法权。由于地处沿海开放地区，经济发达，广州在地方立法工作方面也一直走在全国前列。但是，随着国家法制建设和经济社会的发展，制度建设质量要求越来越高，我们同样面临上述问题的困扰。为此，广州市政府法制办委托暨南大学法学院符启林教授主持对“较大的市政府规章制定权限”进行研究，课题组于2006年5月向我办提交了题为《较大的市政府规章制定权限研究》的研究报告（以下简称《研究报告》）。

《研究报告》从对较大的市政府规章制定的立法依据与权限范围的法理分析入手，在深入考察省会城市、经济特区所在地的市和国务院批准的较大的市政府规章制定权限的现状的基础上，以广州市政府制定的部分规章为实例进行集中的个案分析，同时借鉴国外地方政府立法权限及其与地方权力机关立法的权限划分的经验，提出了较大的市政府规章制定权的发展趋势——即在现行法律对地方政府与地方权力机关立法权限划分不够明确的前提下，划分地方政府与地方权力机关立法权限，应当综合考虑一国的政权组织形式、权力行使特点和立法所调整的事项特点等各方面因素，明确地方政府规章的执行性和行政性。一般情况下，规章不应具有创制性，但由于较大的市在经济、政治、文化和法律地位方面的特点，对其政府规章制定中的创制权问题，宜在承认现状的前提下，通过完善立法监督机制使其发挥积极的作用。《研究报告》也提出了划分地方性法规和规章制定范围的几个标准：1、条件相对成熟、争议不大的，应当制定地方性法规；条件不够成熟，但由于经济政治发展的原因急需执法依据的，可以先制定地

方政府规章；2、在具体操作上可以使用“排除法”，由地方权力机关决定只能由其立法进行规范的事项，剩下的都可解释为属于地方政府的“具体行政管理事项”。

本辑《广州政府法制丛书》特将《较大的市政府规章制定权限研究》编辑出版，供广大领导干部、政府法制工作者和和法律研究者参考。

《广州政府法制丛书》

编辑委员会

二〇〇六年七月十日

目 录

总 序	1
前 言	3
导 论	7
第一章 较大的市政府规章制定的立法依据与权限范围分析	15
第一节 较大的市政府规章制定的立法依据	15
第二节 较大的市政府就行政管理事项制定规章的权限范围	16
第三节 较大的市政府规章制定的创制权	21
第四节 较大的市政府规章的适用与规章制定权限的制约	22
第二章 省会城市政府规章的制定权限分析	27
第一节 省会城市政府规章的调整范围及其特点	27
第二节 省会城市政府规章制定权限中存在的问题	39
第三章 经济特区所在地的市及国务院批准的较大的市政府规章 制定权限分析	41
第一节 经济特区地方政府规章的立法权限现状及分析	41
第二节 国务院批准的较大的市政府规章立法权限现状及分析	59
第四章 地方政府规章制定涉及的立法权限及相关问题之现状	79
第一节 广州市政府规章的发展阶段、制定依据、规范事项及存 在问题分析	90
第二节 《广州市政府信息公开规定》个案分析	101
第三节 《广州市大气污染防治规定》个案分析	113
第四节 《广州市房屋租赁管理规定》个案分析	134
第五章 其他国家和地区地方立法权限的经验借鉴	138
第一节 单一制和联邦制国家地方权力机关立法	138
第二节 国外行政立法在立法体系中的地位、作用和实际效果	143
第三节 国外地方权力机关立法与行政立法的权限划分	151

第四节	域外地方立法经验的借鉴：立法权限的划分原则与划定标准	156
第六章	较大的市政府规章制定权的发展趋势	159
第一节	地方政府规章与地方性法规调整事项的划分标准	160
第二节	影响较大的市政府规章制定权限的几个因素	166
第三节	较大的市政府“创制性”立法权的发展趋势	170
参考文献		173
课题组成员介绍及撰稿分工		179

导 论

一、核心概念释义

“较大的市”是我国《立法法》第六十三条第四款规定的一个特定的法律概念。根据该款规定，“较大的市”的范围包括：

- (一) 省、自治区的人民政府所在地的市；
- (二) 经济特区所在地的市；
- (三) 国务院批准的较大的市。

其中，“国务院批准的较大的市”，包括唐山、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，1999年升为直辖市后应当从列表中去掉）、宁波、邯郸、本溪、淄博、苏州、徐州等18个既非省会、又非经济特区的城市。

二、问题的提出

在我国“两级立法体制”下，立法权由权力机关统一行使，中央和地方两级分享。^① 地方人大及其常委会根据《宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《立法法》而具有制定地方性法规的权力。同时，在“行政主导”的历史传统下，行政机关实际上又分享着立法权，^② 体现在国务院根据《宪法》第89条第1项而具有制定行政法规的权力，地方政府则根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《立法法》而有权制定地方政府规章。这样，在地方立法层次上就自然产生一个问题：权力机关立法与行政机关立法在权限范围上应当如何分工？《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《立法法》虽然

^① 参看戚渊著：《论立法权》，中国法制出版社2002年版，第32页。

^② 我国《立法法》将行政法规和规章都作为正式的法的渊源，由此可以认定行政机关作为立法主体的地位。当然，在《宪法》所划定的人民代表大会统一行使权力的前提下，行政机关的立法相对于权力机关立法而言，具有一定的从属性。

提供了一些关于地方权力机关与地方行政机关立法权限划分的原则性规定,但仅仅援引这些规定尚不足以解决实践中的权限交叉和冲突问题;而立法权限划分问题又是地方立法中面临的一大困惑。这些问题的解决,不仅关系到地方立法的发展,而且关系到地方经济建设。特别是,一些较大的市本身是经济体制改革的“实验田”,政府是改革的主导力量。规章制定作为政府一个重要的行政手段,在改革中所发挥的作用不可低估。因此,研究较大的市政府的规章制定权限,具有理论和实践的双重效应。

三、学术界和实务界对相关问题的研究现状综述

国内学术界和实务界对地方立法权限的研究,在《立法法》颁布后始成气候。本书所涉及的相关研究资料,绝大多数形成于2000年以后。这些文献最鲜明的特色就是具有强烈的实践性,这可以从大量的研究成果出自实务部门官员之手直接表现出来;^①即便是来自高校或者研究单位的学者,本身也大都参与立法活动。因此,这些研究成果不仅反映学界的观点,也体现了实务界对相关问题的倾向与发展动态。从内容上看,这些文献大体上可以分为对立法权限的综合研究、对地方政府立法权限的研究和对较大的市政府立法权限研究等三类。此外,一些法学类教科书因其学术性和实际影响力,其中的观点也被本书所参照。^②以下对相关文献作一简要综述。

(一) 对立法权的综合研究

《立法法》颁布前,对立法权进行综合研究的代表性著作主要有周旺生的《立法论》^③和李步云、汪永清的《中国立法的基本理论和制度》。^④《立法法》颁布后,针对对《立法法》的解释性也应当被归入此类。值得注意的是,此类解释性著作中不少出自中央权力机关的相关部门,有些作者本身就是权力机关的官员,因此在一定程度上反映了“官方”的倾向。^⑤

① 关于地方立法的论文,很大一部分集中在《人大研究》中;其作者绝大多数为专职从事立法实务工作的官员或者工作人员。

② 例如周旺生著:《立法学》,法律出版社2004年版。

③ 周旺生著:《立法论》,北京大学出版社1994年版。由下书中部分观点在后来出版的同一作者所著之《立法学》教科书(见前注)中有所修正,本书对相关观点的引用主要出自《立法学》。

④ 李步云、汪永清主编:《中国立法的基本理论和制度》,中国法制出版社1999年版。

⑤ 例如全国人大法工委研究室主编:《立法法条文释义》,人民法院出版社2000年版;曹康泰主编:《中华人民共和国立法法释义》,中国法制出版社2000年版。

马怀德的《中国立法体制、程序与监督》和戚渊的《论立法权》^①是《立法法》颁布后针对现行立法体制进行讨论的学术专著，其中戚渊讨论了中央和地方对立法权分享等问题；本书在探讨地方政府立法的定位时借鉴了其中的部分观点。汪全胜的博士论文《立法效益研究——以当代中国立法为视角》虽然不是直接探讨立法权的著作，但其用法律经济学的方法分析立法效益的特点，对本书探讨地方政府立法权的现状与未来发展趋势的分析，具有启发意义。^②

在论文方面，本书主要参考了涉及立法权限划分问题的文献。其中，朱力宇的《立法体制的模式问题研究》从分析影响立法体制的因素出发，对世界各国立法权限划分模式从横向（国家机关之间）和纵向（中央与地方）两个方面作了比较，在此基础上陈述了我国的立法体制属于立法机关至上，中央集权为主、兼顾中央和地方两方积极性的模式的观点；并指出我国立法体制未来的发展方向是：横向立法权限将从行政机关向权力机关集中；纵向立法权限将从地方向中央集中。^③郝铁川、谢宝富和卢雪峰等学者对上述问题也有不同程度的关注。^④此外，有的学者运用经济分析的方法探讨中央与地方立法权限的划分，有的则讨论现行法律在立法权限划分方面的缺陷。^⑤

（二）对地方立法权的研究

1、综合性研究

专著方面，熊文钊的《大国地方——中央与地方关系宪政研究》^⑥以

① 马怀德著：《中国立法体制、程序与监督》，中国法制出版社1999年版；戚渊著：《论立法权》，中国法制出版社2002年版。

② 汪全胜著：《立法效益研究——以当代中国立法为视角》，中国法制出版社2003年版。

③ 朱力宇：《立法体制的模式问题研究》，载于《中国人民大学学报》2001年第4期，第86-94页。

④ 郝铁川：《论中央和地方职能与权限的划分》，载于《浙江社会科学》2003年第6期，第3-10页；谢宝富：《浅析我国立法权限划分的几个问题》，载于《国家行政学院学报》2001年第4期，第75-78页；卢雪峰：《我国立法权限划分》，载于《民主》2004年第12期，第16-18页。

⑤ 赵小宇：《中央与地方立法经济分析》，载于《甘肃高师学报》2003年第3期，第21-23页；杨利敏：《我国立法法关于权限规定的缺陷分析》，载于《法学》2000年第6期，第15-19页。

⑥ 熊文钊著：《大国地方——中国中央与地方关系宪政研究》，北京大学出版社2005年版。

探讨中央与地方关系为主旨，其中关于体制改革与地方分权的讨论，对本书关于地方政府立法权限的探讨有借鉴意义。汤唯、毕可志等的《地方立法的民主化与科学化构想》^①是对地方立法进行多方位、综合性探讨的专著，概述分析了地方立法的基本原理，地方立法原则的科学论证，地方立法权限的合理划分，以及地方立法的程序、技术、监督与法律责任、发展趋势等问题，其中“地方立法权限的合理划分”和“地方立法趋势的预测前瞻”等内容，对本书的相关研究有不少借鉴意义。

相关论文涉及的范围比较宽泛。其中，桂宇石/柴瑶、唐大森/纪荣荣、石佑启、宋方青、赵静波、吕振凡/吴斌、肖辉、王秀哲等学者的论文基本属于对地方立法涉及的某些方面法律问题的一般性探讨；^②王鉴辉、崔卓兰和张淑芳等的探讨则较有针对性：他们分别探讨了地方立法的价值取向、发展趋势以及立法规范，张淑芳还提出应当制定《地方立法法》来规范地方立法。

2、地方立法的权限

地方立法的“创制权”问题，受到不少学者的共同关注。于兆波、刘志坚、王庆军和柳经纬/黄洵等学者的文章对此作了较为深入的分析。^③宋玉波对地方立法的层级与效力的讨论，刘武俊对地方性法规与上位法冲突的分析，高道冲对地方立法中的“重大事项决定权”问题的探讨，以及袁

① 汤唯、毕可志等著：《地方立法的民主化与科学化构想》，北京大学出版社2002年版。

② 桂宇石、柴瑶：《关于我国地方立法的几个问题》，载于《法学评论》2004年第5期，第103-111页；唐大森、纪荣荣：《做好地方立法工作的若干问题研究》，载于《安徽大学学报》2003年第2期，第59-63页；石佑启：《地方立法亟待解决的问题》，载于《学习月刊》2003年第5期，第15-16页；宋方青：《我国一般地方立法的新体制——试论我国〈立法法〉的有关规定》，载于《厦门大学学报》2001年第3期，第119-125页；吕振凡/吴斌：《坚持法制统一突出的特点增强地方立法的生机和活力》，载于《江淮法治》2003年第2期，第10-12页；肖辉：《论地方立法的三个关系》，载于《河北法学》2004年第11期，第88-91页；王秀哲：《浅议我国地方立法的完善》，载于《北方论丛》2003年第2期，第25-30页。

③ 于兆波：《从〈立法法〉看地方立法先行权》，载于《法学论坛》2001年第3期，第20-24页；刘志坚：《浅议创制性地方立法》，载于《人大研究》2001年第8期，第18-21页；王庆军：《创制性立法浅论》，载于《连云港职业技术学院学报》2002年第4期，第28-31页；柳经纬、黄洵：《关于地方立法创新问题的思考》，载于《民主与法制》2004年第3期，第141-143页。

兆春对实质上的地方立法主体的关注等，都可归入此类。^①另外，对地方立法的项目或者范围的探讨，也属于地方立法权限研究部分；江材讯和蒋传光对此亦有贡献。^②

3、地方立法程序

李小娟、刘勉义的《地方立法程序研究》^③既是地方科研规划项目，又是地方权力机关官员完成的研究报告，兼具了学术性与事务性，具有很强的时代感，研究方法也是实证式的。该书不仅讨论了我国的立法体制与立法权限，而且讨论地方人民代表大会及其常委会立法的程序，并比较了京、津、沪、渝四直辖市权力机关的立法程序；其横向比较的研究方法值得借鉴。戴激涛对地方立法中的公众参与的关注，亦属立法程序方面的研究。^④

4、地方立法的原则、指导思想与地方立法规划或计划

刘亮文提出地方立法应遵循维护法制统一、权力制约、民主立法和从实际出发等原则；张播对相关问题也有关注，并探讨了地方立法的规范约束问题。丁祖年/何晓明探讨了地方立法计划的功能及定位、构成的模式、立法计划的制定及实施的制度设计等问题；赵静波也探讨了地方立法的规划问题；李刚则较多关注地方立法规划编制中涉及的选项机制问题。^⑤

① 宋玉波：《论地方立法的层次构成与效力体系》，载于《现代法学》2000年第5期，第9-12页；刘武俊：《法规“打架”都是立法违法惹的祸》，载于《人大研究》2005年第6期，第36-38页；高道冲：《关于“重大事项决定权”地方立法中的几个问题》，载于《人大研究》2005年第6期，第40-42页；袁兆春：《如何看待当前的法外“地方立法”》，载于《云南行政学院学报》2001年第4期，第58-60页。

② 江材讯：《地方立法数量及项目析》，载于《人大研究》2005年第11期，第28-32页；蒋传光：《关于完善地方立法立项问题的思考》，载于《学习与探索》2005年第6期，第103-107页。

③ 李小娟、刘勉义著：《地方立法程序研究》，中国人民公安大学出版社2003年版。

④ 戴激涛：《公众参与：作为美德和制度的存在——探询地方立法的和谐之道》，载于《时代法学》2005年第6期，第33-39页。

⑤ 刘亮文：《浅议地方人大立法原则》，载于《江淮法治》2005年第9期，第15-16页；丁祖年、何晓明：《地方立法计划若干问题的审视与思考》，载于《人大研究》2005年第5期，第31-33页；张播：《地方立法要有统一的理念支撑和规范约束》，载于《黑龙江政法管理干部学院学报》2003年第5期，第107-109页；赵静波：《地方立法准备的改革与完善——立法规划的突出地位》，载于《当代法学》2003年第8期，第75-77页；李刚：《关于地方立法选项机制的思考》，载于《人大研究》2003年第1期，第26-28页。

5、地方立法的质量、标准和评价机制

熊菁华主张建立地方性法规质量评估制度,以提高地方立法质量;^①马斌等则提出以规范立法程序和建立法规质量跟踪评估制度等措施具体保障地方性法规的质量;^②朱玉龙探讨了地方性法规的立法评价机制;^③孟鸿志/关保英则主张制定《地方立法标准法》来规范地方立法。^④

6、地方立法的个案分析

一些论文探讨地方立法中某个方面的内容,其中刘巍的文章对新颁布的法律(如《行政许可法》)对地方立法的影响,江必新等研究正在酝酿中的中央立法(如《行政程序法》)在地方的先行探索问题。^⑤另外一些论文则对某一部地方立法进行具体分析,从中探讨地方立法中的一般问题。例如刘文静从分析《中关村科技园区条例》在制定过程中可能发生的与上位法的冲突出发,探讨地方立法中各利益主体之间的冲突与合作问题;^⑥华有根/刘传琛则分析地方立法的依据、类型和重点,将一般理论运用于上海市地方立法的经验的总结,进而提出地方立法需要注意贯彻党的领导、处理好与中央法律的关系以及提高立法质量等问题。^⑦

(三)对地方政府立法权的研究

对地方立法权限划分的论著,多数都会涉及地方政府立法权问题。专

-
- ① 熊菁华:《地方性法规质量评估制度之实证分析》,载于《人大研究》2006年第2期,第31-32页。
- ② 马斌、马发明、殷悦贤、王郅:《关于保障地方性法规质量的措施问题》,载于《人大研究》2006年第3期,第29-32页。
- ③ 朱玉龙:《建立地方性法规立法评价机制》,载于《中国人大》2005年的12期,第32-33页。
- ④ 孟鸿志、关保英:《地方立法标准法构想》,载于《山西大学学报》2001年第5期,第34-39页。
- ⑤ 刘巍:《〈行政许可法〉对地方立法的影响》,载于《现代法学》2005年第1期,第173-180页;江必新、郑传坤、王学辉:《先地方后中央:中国行政程序立法的一种思路——兼论〈重庆市行政程序暂行条例〉》,载于《现代法学》2003年第2期,第151-163页。
- ⑥ 刘文静:《地方立法中的冲突与合作——评〈中关村科技园区条例〉》,载于《暨南学报》2002年第6期,第8-16页。
- ⑦ 华有根、刘传琛:《地方立法若干问题刍议——兼谈上海市地方立法》,载于《上海社会科学院学术季刊》2002年第1期,第97-105页。

门探讨地方政府立法权的专著尚未见到。相关论文集中在对地方政府立法权性质、权限范围、监督和完善等方面的探讨上。其中,地方政府立法权的性质问题颇有争议。周治陶/张明新对“地方政府立法说”基本持否定态度,而仅仅肯定地方政府在立法中的参与权;理由是地方国家权力机关的立法权不可分割,以及《宪法》和《地方组织法》都未规定地方政府的立法权;高中赞同此说,并将规章列为“法律补充渊源”。^① 沈荣华则持相反的观点,认为如果否认规章的法律属性,势必造成法理概念中的矛盾与混淆;张孟东则从地方立法实践出发,赞同地方政府的行政立法权。^② 任刚军讨论了地方政府立法项目的选择问题,^③ 邓弋青/费杰、方好和任刚军分别探讨了地方政府立法的监督和完善问题;程宗璋则讨论加入 WTO 后规章立法的限制。^④

(四) 对较大的市政府立法权的特别研究

较大的市政府的立法权属于地方政府立法权的一种。专门研究这个问题的论著目前数量很少。李兵分析了“较大的市”的来龙去脉,认为《立法法》授权国务院批准较大的市是非理性的授权,主张修改相关法律,重新界定“较大的市”的确定标准,并由全国人大常委会统一划定“较大的市”。^⑤ 陶有伦则主张废止“较大的市”的地方立法权,地方立法权仅授权到省一级地方,经济特区城市可以在经济体制改革上由宪法特别的授权立

- ① 周治陶、张明新:《“地方政府立法说”辨析》,载于《华中科技大学学报·社会科学版》2000年第4期,第6-9页;高中:《地方政府规章性质的再思考》,载于《行政与法》2002年第9期,第29-31页。
- ② 沈荣华:《关于地方政府规章的若干思考》,载于《中国法学》2000年第1期,第75-79页;张孟东:《地方政府的行政立法论——关于河南省人民政府法制建设与行政立法问题研究》,载于《河南社会科学》2001年第4期,第68-70页。
- ③ 任刚军:《地方政府立法项目的选定》,载于《政府法制(半月刊)》2005年2月(上),第33-34页。
- ④ 邓弋青、费杰:《加强和完善地方政府立法:问题与对策》,载于《行政与法》2002年第5期,第48-50页;任刚军:《探地方政府立法的监督体制和机制完善》,载于《政府法制》2005年第9期(上);程宗璋:《试论“人世”后我国规章立法的限制》,载于《人大研究》2002年第9期,第31-32页。
- ⑤ 李兵:《关于划定具有立法权的“较大的市”的思考》,载于《法学》2005年第9期,第9-14页。