

地方立法简本

陈洪江 主编

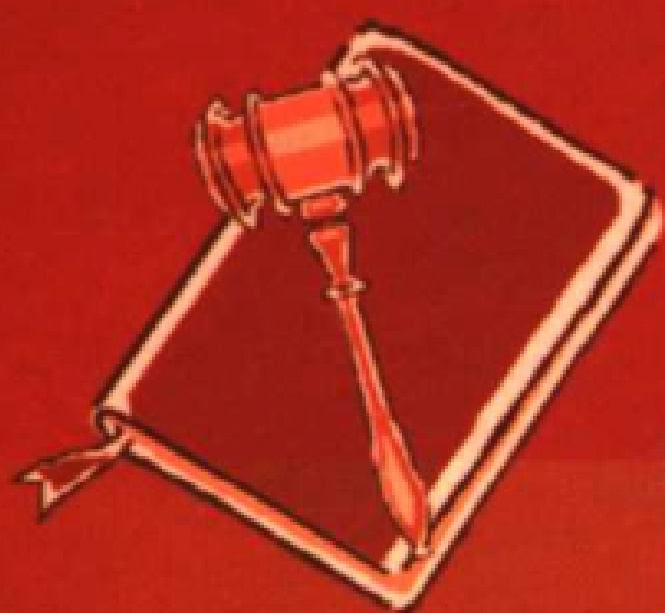
(二) 地方立法的作用

地方立法的作用，指地方立法对国家、社会和公民生活所具有的功能和效用。现阶段中国地方立法的作用主要有：

第一，使宪法、法律、行政法规和国家大政方针得以有效实施。在现阶段中国国情之下，宪法、法律、行政法规和国家的大政方针，在一般的地方行政区域内，是要统一实施的。在民族自治地方和特区范围内，某些法律、行政法规或它们的某些内容，可以由当地有权的政权机关加以实施。虽然有这种区别，但有一点是共同的，即无论何地，都有实施宪法、法律、行政法规和国家大政方针的义务。一方面，地方立法可以使它们得以具体化，为它们制定实施细则或变通规定，使它们在情况各异的各地得以有效推行。另一方面，地方立法可以对它们的欠缺或不便之处，加以补充或使其便于操作。

第二，解决中央立法不能独立解决或暂时不宜由中央立法解决的问题。在立法上存在中央和地方分权的国家，中央立法和地方立法应当有各自的调整范围。有的问题由中央解决，有的问题由地方解决，有的问题由中央和地方共同解决。但在中国，由于种种原因，如经验的局限、时机未到、各地情况很不平衡，中央立法对应当由地方自己解决的问题往往不能独立解决，

天津人民出版社



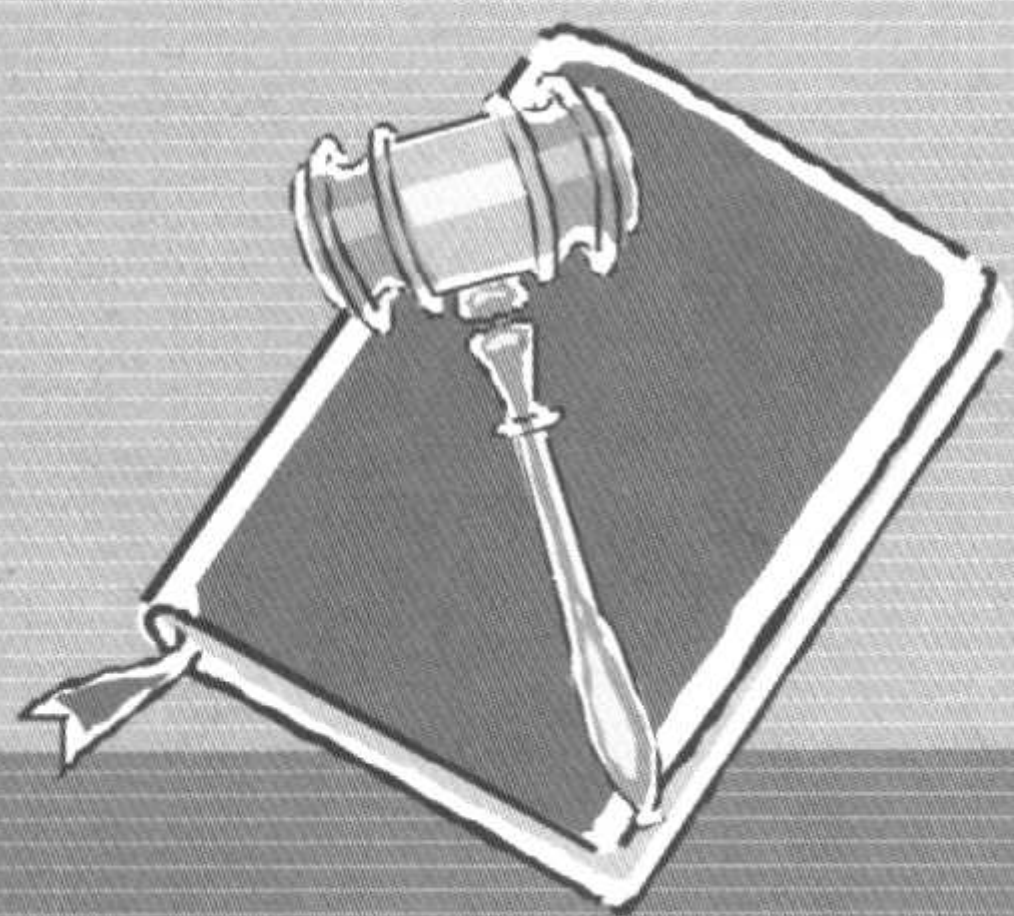
责任编辑 / 张素梅
封面设计 / 王 玲

ISBN 978-7-201-05509-1



9 787201 055091 >

定价：29.00 元



地方立法简本

陈洪江 主编

天津人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

地方立法简本/陈洪江主编. —天津：天津人民出版社，
2007. 3

ISBN 978—7—201—05509—1

I. 地... II. 陈... III. 地方—立法—研究—中国 IV.
D927

中国版本图书馆CIP数据核字（2007）第030421号

天津人民出版社出版

出版人：刘晓津

（天津市西康路35号 邮政编码：300051）

邮购部电话：（022）23332446

网址：[http:// www. tjrm. com. cn](http://www.tjrm.com.cn)

电子信箱：[tjrmchbs@public. tpt. tj. cn](mailto:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn)

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2007年3月第1版 2007年3月第1次印刷

880×1230 毫米 32 开本 13.5 印张 3 插页

字数：290千字

定 价：29.00 元

科学立法
民主立法

張音
壬午年

加强地方立法工作 提高地方立法质量

(代序)

楊景宇

地方立法在建立、完善中国特色社会主义法律体系中的地位 and 作用是什么,应当遵循哪些基本原则和工作规律,如何推进科学立法、民主立法,特别是怎样在维护社会主义法制统一的前提下突出地方特色,不断提高立法质量,更好地为本地区改革发展稳定和促进社会和谐提供法制保障,这些都是地方立法工作中需要认真研究、科学把握的。地方立法经历了二十多年的长期实践和积极探索,全国各地积累了比较丰富的经验和做法,也需要认真进行总结,坚持与时俱进,开拓创新。陈洪江同志主编的《地方立法简本》从理论和实践的相结合上对地方立法工作做了全面阐述,必将对加强和改进地方立法工作、提高地方立法质量产生积极的影响。洪江同志邀我为这本书写篇序言,盛情难却,现将我写的一篇文章《加强地方立法工作,提高地方立法质量》作为代序。

一、明确地方立法在国家立法体制中的地位,加强地方立法工作

我们的国家结构有两个显著特点:一是我国是统一的单一制国家,不是联邦制,更不是邦联制;二是各地方经济、文化、社会发展很不平衡。同这种国家结构相适应,在最高国家权力机关集中行使立法权的前提下,为了使我们的法律既能通行全国,又能适应各地方千差万别的不同情况的需要,宪法和立法法确定的我国立法体制总体上是两级立法(中央和省级,省会市和国务院批准的较大市的立法属于省级立法),另有两个特殊性(民族自治地方立法和经济特区立法)。确定这样一种立法体制,体现了宪法规定的“在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,目的在于运用法律手段促进各地方协调发展、共同发展,实现国家的经济发展和社会全面进步。由此看来,做好地方立法是非常重要的,决非可有可无。

二、明确地方立法在形成中国特色社会主义法律体系中的作用,把地方立法工作的重点放在提高立法质量上

党的十六大要求,适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势,加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。这个要求是包括地方立法的。落实这个要求,在我看来,同中央立法一样,地方立法应该以提高立法质量为重点,明确以下三个问题:

一是,中国特色社会主义法律体系只有一个。维护这个法律体系的统一和尊严,是维护社会主义法制的统一和尊严的前提。地方性法规是这个统一的法律体系的一个组成部

分,地方立法是中央立法的补充。我看应该这样定位,地方不能也不需要各搞各的体系。这里,明确法律体系与立法工作的关系,是必要的。在人类历史上,法律产生以后,便逐渐形成了具有自身内在逻辑和相互和谐的体系,并且追求更多的独立性。立法,不能不考虑法自身的逻辑体系,对同一性质的问题,不能这个法这么规定、那个法那么规定,相互矛盾。但是,法律作为调整社会关系的重要手段,归根到底,只能来源于社会实践,正像恩格斯所说的,是“经济关系反映为法原则”。社会实践是母亲,法律是子女。社会发展了,社会关系变化了,法律也要发展,法律体系也要变化。法律只能是在社会生活提出需要用法律手段加以调整的问题以后才能制定。也就是说,立法工作从来不是从法律体系出发的,而只能根据需要与可能来安排、来进行。法律体系则是在立法之后的科学研究问题。当然,按照科学的原则和逻辑形成法律体系之后,它又会对立法工作提供指导,增强自觉性、主动性,防止盲目性、被动性。

二是,加强立法工作,不论中央立法工作,还是地方立法工作,都要重在提高立法质量。依法治国,建设社会主义法治国家,没有相当一批法律法规当然是不行的。但是,只讲数量,不讲质量,那也不行。我们是数量和质量统一论者。党的十一届三中全会提出发展社会主义民主、健全社会主义法制的方针以来,我国的立法工作取得了巨大成绩。除现行宪法和4个宪法修正案外,全国人大及其常委会制定的现行有效的法律共220个;国务院制定的现行有效的行政法规共六百八十多个;31个省、自治区、直辖市人大及其常委会制定的现

行有效的地方性法规共八千多个;154个民族自治地方(5个自治区、30个自治州、119个自治县)人大及其常委会制定的现行有效的自治条例和单行条例共约五百个。这些法律法规反映了改革开放的进程,肯定了改革开放的成果,对保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,发挥了积极的作用。现在,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系初步形成,国家的政治生活、经济生活、文化生活和社会生活基本的、主要的方面已经有法可依。在这种情况下,加强立法工作,更应该把重点放在提高立法质量上来,不可盲目追求数量,不能把立法数量作为衡量工作成绩的标准。法律法规完备和法律体系形成的标志,从根本上说,并不在于法律法规的数量,而是在于这个体系和它包括的全部法律规范对社会生活覆盖的广度与调整社会关系的力度,也可以说在于它的质量,一是单行法律法规的质量,二是整个法律体系的质量。法律法规还是备而不繁为好。所谓立法质量,归根到底,在于法律规范能够反映客观规律,具有科学性、合理性,并具有可操作性,能够解决实际问题。

三是,适应新形势的要求,不论中央立法工作,还是地方立法工作,都要解放思想、实事求是、与时俱进,适应新形势、研究新问题、总结新经验,在制度创新、体制创新、机制创新上下工夫,防止思想僵化,防止定式思维,在完善中国特色社会主义法律制度进程中,准确把握创新与稳定的关系,在创新中保持稳定,在稳定中不断创新。

三、明确地方立法的范围,把维护法制统一与解决本地方的实际问题结合起来

地方性法规可以规定哪些事项?不能规定哪些事项?为了提高立法质量,我们需要总结这方面的实践经验,有一个明确的认识。按照立法法的规定,有些事项属于全国人大及其常委会的专属立法权,只有法律才能作出规定,行政法规和地方性法规都不能规定;有些事项属于中央(全国人大及其常委会、国务院)的专属立法权,地方性法规不能规定。比如,有关国体、政体的法律规范,有关司法制度、刑事制度的法律规范,有关税收制度、金融制度的法律规范,有关与世贸组织规则相衔接的法律规范,如此等等,地方性法规显然是不能创设的。那么,地方性法规能规定哪些事项呢?立法法对此已有明确的原则规定。若再进一步具体化,就还需要总结各地方的实践经验。我看至少可以说,地方性法规应该是在同宪法、法律和行政法规不相抵触的前提下,结合本地方的实际情况和实际需要,突出地方特色,把重点放在有关经济管理和管理的立法项目上来,以促进本地方的经济发展和社会全面进步。把握这个重点,从地方性法规所规范的内容看,大体上主要有以下四种:

一是法律、行政法规的实施条例、实施办法。

二是本地方具有特殊性的事项,不必也不可能制定法律、行政法规的,只能由地方性法规作规定。

三是综合运用有关的几个法律、行政法规,有针对性地解决本地方特定问题的地方性法规。

四是在有些问题上,改革先在地方试点、试验,制定适用

全国的法律、行政法规的条件尚不成熟的,有关地方先行制定地方性法规,待有关的法律、行政法规出台后,再相应地加以修改或者予以废止。

四、把握中国特色民主政治的本质特征,遵循做好地方立法工作的几条原则

坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,是中国特色社会主义民主政治的本质特征。做好立法工作,提高立法质量,不论中央立法工作,还是地方立法工作,都要始终牢牢地把握这一本质特征,从理论与实践的结合上不断探求规律性的东西,始终坚持正确的政治方向。这也是提高党的领导水平和执政能力所要求的。这里,我想着重讲讲做好立法工作的以下几条原则。

一是,坚持党的领导,在立法工作中正确处理贯彻党的主张与充分发扬民主、严格依照法定程序办事的关系。在我国,中国共产党是执政党,在国家政治生活和社会生活中居于领导地位,这是宪法明确规定的。没有党的领导,就没有现代中国的一切。因此,做好立法工作,不论中央立法工作,还是地方立法工作,都要自觉坚持党的领导,把党的重大决策和方针政策,通过法定程序变为国家意志,成为全社会一体遵循的活动规范和行为准则,并最终依靠国家强制力保证它的实施。党的方针政策就是法的实质内容,就是法的灵魂。同时,又要明确,共产党执政就是领导、支持人民当家作主,依法执政,维护和实现最广大人民的根本利益。因此,在立法工作中,不论中央立法工作,还是地方立法工作,都要充分发扬民主,严格依照法定程序办事。坚持党的领导与充分发扬民主是统一

的、一致的,并不矛盾。总的来看,党的主张是政治原则,通常是以方针政策的形式表现出来的;法律是制度安排,通常是以行为规范的形式表现出来的。在立法工作中坚持党的领导,就要认真研究如何经过法定程序,充分发扬民主,把党的主张同人民的意见统一起来。实践证明,在立法工作中正确处理坚持党的领导和充分发扬民主、严格依照法定程序办事的关系,有利于把党的主张同人民的意见更好地统一为国家意志,有利于把对党负责与对人民负责更好地统一为依法治国。

二是,坚持以“三个代表”重要思想为指导,在立法工作中正确处理权力与权利、权利与权利、权力与权力的关系。“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论是一脉相承而又与时俱进的科学体系,是马克思主义在中国发展的最新成果,是我们必须长期坚持的指导思想,是全党全国各族人民在新世纪新阶段继续团结奋斗的共同思想基础。不论制定新的法律法规,还是修改原有法律法规,都与实践“三个代表”重要思想密切相关;解决立法中的重点难点问题,也都直接关系到“三个代表”重要思想的贯彻落实。在立法工作中,不论中央立法工作,还是地方立法工作,坚持以“三个代表”重要思想为指导,必须发扬理论联系实际的学风,在实践中坚持,在实践中落实,把贯彻落实“三个代表”重要思想同需要用法律解决的实际问题紧密结合起来,切实把“三个代表”重要思想贯穿于立法的全过程。从法律的性质和功能看,在立法工作中,不论中央立法工作,还是地方立法工作,坚持以“三个代表”重要思想为指导,都要重在用法律制度处理好权力与权利、权利与权利、权力与权力的关系;通过对权力和

权利的合理配置,保障人民的权力和各项权利不受侵犯,这样才能调动并凝聚广大人民群众的积极性、创造性,把最广大人民的根本利益实现好、维护好、发展好。

三是,坚持从中国国情出发,在立法工作中正确处理坚持社会主义方向与体现市场经济规律的关系。讲我国的国情和实际,最重要的是两条:一是中国共产党的领导和社会主义制度,二是我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段。做好立法工作,不论中央立法工作,还是地方立法工作,从这个国情和实际出发,都要始终坚持社会主义方向。这是一个政治原则问题。同时,我国又处于并将长期处于社会主义初级阶段,实行改革开放,发展社会主义市场经济,立法特别是经济立法不能不考虑市场经济规律。因此,做好立法工作特别是经济立法工作,为完善社会主义市场经济体制提供法律保障,必须把坚持社会主义方向与体现市场经济规律结合起来。对国外的立法经验,主要是有关发展市场经济的成功经验,要研究、要借鉴,但不能照搬照抄,尤其不能用西方那一套来淡化甚至改变我国社会主义初级阶段基本经济制度的性质。

四是,坚持从最广大人民的根本利益出发,在立法工作中正确处理各方面各阶层群众的利益关系。法律的功能是调整社会关系的,说到底,是调整社会利益关系的。民主和集中的关系,权利和义务的关系,归根结底就是各种利益的相互关系在政治上和法律上的表现。随着改革的深化、开放的扩大和社会主义市场经济的发展,我国的社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,社会结构和社会利益格局已经发生并且还在继续发生深刻变化,各方面各阶

层的要求和利益都会反映到立法决策中来。中央立法如此,地方立法也是如此。因此,如何更好地维护最广大人民的根本利益和统筹兼顾好各方面各阶层群众的具体利益,最大程度地调动各方面群众的积极性、创造性,形成推动经济社会发展和维护社会稳定的强大力量,就成为立法工作必须解决好的一个重大课题。在我国,人民群众的根本利益是一致的,但也存在着长远利益与眼前利益、全局利益与局部利益、整体利益与个人利益以及不同阶层利益的矛盾。在这种形势下,立法工作要做到从最广大人民的根本利益出发,必须坚持群众路线,实行民主立法、科学立法,广泛听取各方面的意见,特别是要重视听取基层群众、基本群众的意见,按照构建社会主义和谐社会的要求,找准最广大人民的根本利益、现阶段人民群众的共同利益和不同群体的特殊利益的最佳结合点,更好地调动和发挥广大人民群众的积极性、创造性。

五、把握立法规律,处理好地方立法工作中带有一定普遍性的几个关系

法律法规,形式上是主观意志的产物,集体意志也是主观的;实质上是客观的,立法搞得好不好,法律法规的质量高不高,关键在于能不能反映客观规律,一是中国特色社会主义经济、政治、文化、社会的发展规律,二是中国特色社会主义法律体系的内在规律,三是立法的工作规律。立法中这种主观与客观的矛盾只能在实践中加以解决,途径就是不断总结实践经验。毛主席说过:我们共产党就是靠总结经验吃饭的。我们从事的是前无古人的事业,没有人能给我们提供现成的答案。立法也是一样,没有谁能给我们提供中国特色社会主义

法律体系的现成蓝本。所以，邓小平同志提倡“摸着石头过河”。没有经验，摸着石头过河，更要把务实与务虚结合起来，务实而不就事论事，务虚而不脱离实际，在实干中勤于思考，在忙碌中善于总结，对实际问题作理性思考，不断摸索和掌握立法的规律。具体来说，制定一个法律法规，基础在于总结实践经验，学习党的有关方针政策，按照这个法律法规所要规范的对象“是什么、管什么、怎么管、谁来管”的思路真正把几个支柱性的问题和相应的制度研究清楚，先定法意后写法条，首要的问题是抓住它的本质，也就是法意，法意定得准，写法条相对来说并不太难；制定几个法律法规，又要探求它们共同的规律，掌握了立法的规律，才会有预见性和主动权。

总结二十八年来立法工作实践经验，为了更好地坚持立法原则，提高立法质量，在立法工作中，不论中央立法工作，还是地方立法工作，都要正确处理若干重要关系。

（一）立法与改革的关系

法律法规的特点是“定”，是在矛盾的焦点上划杠杠，一旦规定下来，全社会都要一体遵守。改革的特点是“变”，是突破原有的体制和规则。用特点是“定”的法律法规去适应特点是“变”的改革要求，难度是很大的。那么，立法应该怎样体现、适应改革的要求呢？有人提出，要大胆改革，就要敢于突破法律“框框”，甚至敢于突破宪法“框框”。这种看法是不对的。如果这个人认为这个法要突破，那个人认为那个法要突破，谁想怎么干就怎么干，以宪法为核心的社会主义法制的尊严和权威就会荡然无存。总结实践经验，正确的态度是：（1）立法要体现中央关于改革发展稳定的决策。（2）立法要着重把实

实践证明是正确的改革成果、改革经验肯定下来;改革经验尚不成熟的,如果迫切需要立法,那就先把改革的原则确定下来,并为进一步改革留下余地。(3)如果实践证明现行法律法规的有些规定已经不能适应形势的变化、成为改革的障碍,那就及时经过法定程序予以修改或者废止。

(二)政府与市场的关系

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。实践已经证明,充分发挥市场机制配置资源的基础性作用,实行公开、公平、公正竞争,经济活动才能富有活力,提高效率,更快地创造更多的社会财富,提高综合国力。同时,市场又不是万能的,市场本身就存在着自发性、滞后性、盲目性。改善宏观经济环境、合理利用公共资源、维护社会公共利益等方面的问题,就难以靠市场来解决。因此,实行市场经济体制,并不意味着减少政府的责任和作用。我国是发展中的大国,又处在经济体制转轨、产业结构调整和经济快速发展的时期,尤其需要政府担当起应负的责任,把职能真正转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,并且转变工作方式、工作作风,切实解决市场解决不了或者解决不好的问题,为经济活动创造良好的宏观环境。在立法工作中,不论中央立法工作,还是地方立法工作,需要明确的问题是,正确处理政府与市场的关系,主要的方面是政府,关键在于转变政府职能,力求做到:一不越位,决不要把那些政府机关不该管、管不了、实际上也管不好的事情揽在手里;二不缺位,该由政府机关管的事情就要把它管住、管好;三不错位,政府机关不能既当“裁判员”又当“运动员”;四不扰民,该由政府机关管的事

情,只要能把它管住、管好,办事手续越简便、越透明越好,以方便基层、方便老百姓。要做到这一点,首先又要解放思想,更新观念,卸下两个思想认识上的包袱:一是,政府工作以经济建设为中心,不等于把一切经济活动都由政府机关包揽下来;二是,政府是人民的政府,不等于把老百姓的一切事情都由政府机关包揽下来。总的来看,从发展方向看,政府实施的应该是公共行政,政府的权力、责任都是有限的,而不是无限的。只有“有限”,才有可能“高效”。这个思想认识问题不解决,不可能转变政府职能。

(三)权力与权利的关系

在立法工作中,不论中央立法工作,还是地方立法工作,特别是制定经济管理和城市管理方面的法律法规,不可避免地会涉及行政权力同自然人、法人和其他组织的权利的关系。按照传统法学概念,行政权力属于“公权”,自然人、法人和其他组织的权利属于“私权”。在权力与权利的关系问题上,原则上讲,权利是本源,权力是由其派生的。宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”在属于人民的“一切权力”中,最根本、最重要的是掌握国家权力。行政权力是人民通过法定程序授予的。但是,行政机关一旦取得行政权力并对行政管理相对人(公民、法人或者其他组织)行使这种权力,它就居于“强者”地位。因此,正确处理权力与权利的关系,主要的方面应该是对权力加以规范、制约、监督。从这个意义上说,实行依法行政,先要依法治“官”、依法治权,有权必有责,用权受监督,侵权要赔偿,确保一切行政机关依照法定的权限和程序正确行使权力,防止和控制行政权力的扩张和滥用。在一