

地方立法



DI FANG LI FA SAN SHI NIAN 傅平◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

30
年

地方立法30年

DI FANG LI FA SAN SHI NIAN

傅平◎著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法30年 / 傅平著. —北京: 中国法制出版社, 2014.8

ISBN 978-7-5093-5536-7

I. ①地… II. ①傅… III. ①地方法规—立法—中国—文集 IV. ①D927-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第157070号

策划编辑: 谢 雯 (xiewen629@163.com)

封面设计: 李 宁

地方立法30年

DIFANG LIFA 30 NIAN

著者 / 傅平

经销 / 新华书店

印刷 / 煤炭工业出版社印刷厂

开本 / 710 × 1000毫米 16

版次 / 2014年8月第1版

印张 / 18 字数 / 295千

2014年8月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-5536-7

定价: 60.00元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66010493

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

自序

(一)

立法是一项重要的决策活动，从项目确定到内容条款设置，无不是重要而明确的决策行为。倡导什么，保护什么，鼓励什么，限制或禁止什么，以及采用什么方式达到上述目的，一字一词一句无不关涉决策措施。这就要求我们认真研究，谨慎审改，真正做到科学决策。

地方立法不能与国家宪法、法律相抵触，地方立法是实施国家法律、法规的行为，是将国家法律的要求与地方实际相结合从而使其更具体、更具操作性的行为，这就要求立法工作者既要学习国家法律，又要弄清地方实际。这样才能使国家法律在地方实施好，才能依法把地方的事情处理好。因此，学习法律和了解省情是一时一刻都不能放松或停息的。

在我国，党领导立法工作，党的政策是法的灵魂，这就要求立法工作者必须认真学习、深刻领会、坚决贯彻党的政策。但是由于法的特殊性，在法的内容中不能对党的文件鹦鹉学舌，照本宣科，也不能做照抄照搬的二手手，而是要下苦功夫将党的政策体现在法律的条款中，使党的主张和要求通过法律手段得以实现。立法工作如履薄冰，如临深渊，决不能有违背党的政策的法律规范出台。

立法工作要求协调好各方面矛盾，促使我们开展广泛的调查研究，征求和听取各方面意见，公平、合理、合法、科学地协调各方面矛盾。

立法是立足当前现实，解决未来矛盾和问题的特殊工作。要求我们总结研究事物发展规律，把握引导发展方向，少一些急功近利、见风使舵，少一些形式主义和花架子，多一些实实在在的办法和措施，要经得住长期执法的检验，更要经得起历史的检验。

立法是创制法律规范的活动，是一项严肃的法律工作。立法工作必须依法进行，严格按照立法法的规定和相关的立法程序进行，立法工作者必须具

备系统的、扎实的法律基础知识，熟悉各种法律手段的运用，具有较强的法律意识，具有较高的运用法律手段的能力和技巧。

立法的过程是开展理论研究的过程。从立法项目和内容的确定，到每项措施及概念的使用，都要建立在理论研究的基础之上，要有科学的理论依据作指导，从而最大限度地避免发生方向性错误及盲目性、随意性和简单化现象。

立法是严谨细致的文字工作。说一千道一万，都要用语言文字表述出来。概念及词句的选用，需要明了、通俗、简洁，相互之间的逻辑结构关系，以及标点符号等都必须准确，校对功夫都需要相应的水平。

立法工作者要求有坚定的理想信念，具备较高的道德水平和思想情操。要站得高，看得远，要立足现实，看到未来，透过现象看到本质。当然也要静得下，坐得住，守得住清贫和寂寞，甘当无名英雄。要敢于坚持原则，敢于担当，不怕得罪人。不能回避矛盾，更不能制造矛盾。

立法工作讲究规范、严谨，除去单调、枯燥的一面，其实也有丰富多彩的一面。立法方式方法受立法法规范，变化不大，但立法规范所涉及的行业则十分广泛丰富，几乎涉及政治、经济、社会、文化的各个领域各个层次各个方面。立法工作者也属“万金油”式干部，经常是打一枪换一个地方，不同的立法项目互不关联，情况各异。就以公安系统立法项目而言，我参加过的项目有：社会治安综合治理、企事业单位内部保卫、特殊行业管理、旅馆业、娱乐业、开锁业、流动人口、户籍、计算机安全、安全技术防范、禁毒、禁赌、警务监督、道路交通、消防、见义勇为、社会治安处罚等。立法工作的这种特性，促使我们去学习、钻研、探索、思考，促使我们千方百计地扩展自己的知识面，促使我们想方设法地收集现实的、历史的甚至省外、国外的管理经验和教训。

在多年立法工作中，我始终倡导每制定一个规定，均需立足于学习一门专业，结识一批朋友。先当学生，后当先生。我是这样认识，也是这样坚持实践的，事实证明，受益匪浅。所谓先当学生是指在刚承担一项立法任务时，因面对一个不熟悉的领域，怎么办呢？必须先虚心地甘当小学生，尽快听取汇报，查找资料，阅读文件，向各方面人员请教，征询意见，进而研究问题。但要尽量缩短当学生的时间，使自己很快变成先生，当好先生。否则，怎么去指导或领导立法工作，作好协调、修改、审查把关呢？实践证明，这是必然的发展过程。起初不当学生，一接触立法项目就发表意见，很容易搞错了，

走弯路，或者是狼吃刺猬没法下手。但如果一直当学生，把不了或把不好审查关，听任部门牵着鼻子走，也很难完成好立法任务。

我深感立法也是一项令人倍感遗憾的事情，因为立法很难做到解决所有问题，让所有人满意。就立法者来说，也经常感到不尽如人意，只有更好，没有最好。由于立法自身的特殊性，要求今天拟定的条文去完全适应未来相当长时期的情况，用简单的文字去完全适应全省丰富复杂的情况，用相对固定不变的条文去完全适应不断变化的情况和问题，确实是很难的。立法的稳定性、规范性和具体化、可操作之间也充满着矛盾。所以，作为立法者，一项规定的出台，并不意味着万事大吉，还要长期关注，继续关注收集实施情况，总结立法经验，以便为将来的适时修改做好准备。

（二）

在去年开展的党的群众路线教育实践活动中，不少干部群众和领导班子成员都希望我把自己多年从事政府法制工作的经验传授给大家，搞好传帮带。大家的鼓励和支持促使我下决心出版这个文集。

1982年初，我在山西财经学院毕业留校，工作不到两年时间，于1983



20世纪80年代初在山西省委、省政府门口

年底调入刚成立的山西省人民政府办公厅法制处，我是来到这个处的第一个干事。从那时起从事地方立法工作，到1988年法制处升格为山西省人民政府法制局，我担任法规处处长，1992年任法制局副局长、局党组成员，分管经济立法处和行政立法处，之后分管行政立法处和执法监督处。法制局升格为省政府法制办公室，我被任命为助理巡视员、办党组成员，仍然分管行政立法（法制一处）及法制宣传和译审等处室。到2014年退休，三十多年时间，单位没变，岗位没变，三十年工作在省政府大院。立法工作的方式、方法也没有太大变化，无论当干事、处长，还是担任法制局、法制办班子成员分管立法工作，都是围绕法规、规章的起草、修改、讨论、论证、协调、调研、座谈、考察、审定等。早期的立法人员少，任务重，程序简单，立法侧重于研究修改，动笔动手多，动腿动嘴少，近几年立法难度增大，程序逐渐健全，调研、考察、论证、协调多了，但案头文字工作仍然是重要的基本功。未来的立法工作估计也不会离开这些环节。

我所参与的立法项目，从地方法规、规章、规范性文件到国家法律、行政法规的讨论和征求意见，没有明确统计过，估计在千件以上。有的同志认为，到目前为止我可能是全省乃至全国参加过立法项目最多的人员之一。也许是这样，从二十世纪八十年代初进入省级政府法制机构，一直连续工作到现在的人可能不是很多，特别是连续工作在立法工作岗位，22年作为局、办的班子成员始终分管立法工作，期间没有出去挂职、扶贫、借调等经历的人真的很少。

对立法工作者来说，大量的文字材料包括起草修改的法规、规章文本、审查报告和说明、协调会议纪要、考察调研报告、论证报告、修改意见和建议等。考虑到各种因素，本文集没有收入上述材料，只编入曾公开发表过的论文、杂文及曾在简报、参阅材料、文件等登载过的部分讲话文稿。这些文稿除个别题目稍加修改外，内容保持不变。收入的论文时间最早的是1982年参加宪法修改讨论发表在山西日报的《加强审计工作，保障经济建设》，最后一篇是发表于2014年的《立法随记两则》，时间跨度也是三十多年。这三十年既是改革开放走过的三十年，也是地方立法工作走过的三十年，正是这样一个特定的历史时期，给我们提供了大胆探索和实践的机遇。在此，我十分感谢省人大、省政府，特别是法制局、办的领导和同事给我的指导、支持、关心、理解和帮助。十分感谢曾和我一起探索立法工作的各部门的朋友。

目 录

◆ 法制漫谈篇

法律资源不容浪费·····	002
小事中的大法则·····	004
狗马赛跑说规则·····	006
睿智者立法·····	008
木材与人才·····	010
改善我们的环境·····	012
改变我们的就业观·····	014
谈土地所有与占用·····	016
升官与作官·····	018
不可忽视的官多现象·····	020
会议三思·····	022
立法随记两则·····	025
略谈货币物价·····	028
只顾耕耘 不问收获·····	031
吃饭三论·····	035

◆ 理论研究篇

加强审计工作 保障经济建设·····	040
关于当前经济法制工作的几个问题的探讨·····	042
经济体制改革与加强法制建设·····	046

试论经济犯罪的综合治理·····	054
运用法律手段管理经济势在必行·····	061
关于政府转变行政职能的法律思考·····	064
用法律手段管理经济是改革的需要·····	071
认真贯彻十五大精神 努力发挥建设法制工作在依法治省中 的重要作用·····	075
坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一·····	081
充分发挥法律手段在促进保障民营经济发展中的重要作用·····	085
健全测绘法制 服务山西建设·····	090

立法实践篇

山西地方立法的四十年回顾·····	096
新中国成立以来山西省制定的法规、规章的情况与当前立法 工作的任务·····	100
必须加强地方经济立法工作·····	112
——兼谈山西省经济立法的任务及对策	
要正确理解和把握地方性法规不同宪法、法律、行政法规相 抵触的规定·····	117
行政执法机关解释地方性法规规章利弊多利少·····	121
对改进立法工作的几点想法和建议·····	123
加快立法进度努力建设好地方法规规章体系·····	127
论地方立法与部门利益·····	132
以“三个代表”重要思想为指导搞好地方立法工作·····	140
山西农业立法简述·····	145
加强农业立法保障农业基础地位·····	150
关于《山西省劳动监察条例》名称的修改建议·····	155
加快体育立法 促进体育工作·····	158

制定一部操作性强并富有特色的地方志条例·····	164
参与起草制定《山西省实施〈突发公共卫生事件应急条例〉 办法（试行）》工作实录·····	167
维权是残疾人事业的核心·····	176
谈谈《山西省突发事件应对条例》制定的必要性和解决的主要问题·····	182
加大执法力度保证《山西省地方病防治条例》全面贯彻实施·····	186
坚决搞好墙体材料革新与建筑节能工作·····	190
总结立法经验 提高立法质量山西省地方立法经验交流会综述·····	195
规范政府立法 提高制度建设质量·····	199
地、市、县政府如何制定好规范性文件·····	208

法律实施篇

略谈执法和执法监督·····	218
贯彻行政处罚法是推行行政执法责任制的核心·····	225
加强行政执法和执法监督 促进政府法制建设·····	228
认真贯彻行政处罚法 为推行行政执法责任制打好基础·····	232
以贯彻行政处罚法为契机全面加强政府法制工作·····	239
关于宗教行政执法问题·····	246
加大执法力度保证《山西省体育设施管理条例》的全面贯彻实施·····	254
在贯彻实施全国统计执法大检查电话会议上的讲话·····	257
坚持亮证执法全面提高全省烟草行政执法水平·····	260
加强执法监督 保证《职业教育法》的全面贯彻实施·····	265
对贯彻《食品卫生法》的几点意见·····	268
加强执法和监督力度 保证《防震减灾法》的贯彻实施·····	271
谈谈如何贯彻《条例》的问题·····	275

后记·····	279
---------	-----



法制漫谈篇

法律资源不容浪费*

前几天参加一个座谈会，有的同志在发言中指出：法律资源也存在着浪费的现象，提醒人们要注意发挥法律资源的作用。我想法律资源也可看作是一种法律手段或是法律武器，虽然不能像改革政策那样，提倡用足用活，但至少应用好、用准、用全。从这一点看，我很赞成那位同志的提法。

宪法和组织法早已授权省级人大及其常委会、省会市和较大市的人大及其常委会可以制定地方性法规，省级人民政府、省会市和较大市的人民政府可以制定规章。但一些地方在相当长时期内没有行使或没有充分行使国家宪法赋予的这个重要的立法权，还有的有立法权的人大常委会或政府至今因机构、人员、经费等问题的不落实而影响地方立法权的正常行使，或者是虽有

002



2005年在澳大利亚、新西兰考察高速公路管理（右一为山西省人大法制委崔伟主任）

* 本文发表于《山西环境报》1999年2月11日，傅平漫谈专栏。



立法,但质量不高,数量太少,跟不上工作需要,使这个极其重要的地方立法权未能发挥出应有的作用,这应该说是一种立法权的浪费。

在现实生活中,有的地方或部门面对改革开放、市场经济带来的新情况、新变化、新问题,要么实行行政干预,要么显得束手无策。如:外来人口管理问题、文化市场管理问题、资源环境问题等。这些问题,有的可以通过地方立法加以规范,大多数情况下,国家或地方已有了比较完备的法律、法规或规章规定,通过加强行政执法,依法行政基本上可以管理好。还有些问题国家法律早已有了明确的规定,要求地方各级政府或部门通过贯彻法律或依法处理即可解决,但有些部门或领导不知道法律规定,仍然在法外费神,法外用情,搞一些协调意见,发一些相关文件。其结果是有的与法律明显抵触,造成违法行政,有的虽然没有违法,但因认识和解决问题未上升到法律的高度,显得权威不够。

国家行政法律、法规和规章赋予了各级行政机关相应的行政执法权。但有的行政机关并没有意识到自己也是行政执法机关,长时间不敢大胆地行使法律赋予自己的行政管理权和处罚权;有的行政机关把本来应由自己独立行使的行政处罚权委托、转让给下属单位或其他组织;还有些行政机关因人员、经费短缺,无法正常开展行政执法工作;更不可思议的是有些地方对已经实施了几年的重要法律还落实不了执法机关和执法责任。可见,有法不知、有法不执是一种浪费法律资源的现象。

法律是公平公正的,法律不仅规定执法机关的权力和义务,还规定一切公民和企事业单位、机关、团体的权利和义务,对公民和企事业单位的合法权益,法律都给予切实的保障。但在实践中,有的企事业单位和公民的合法权益却得不到保护,其中一个重要的原因就是这些企事业单位或公民并不了解自己享有哪些合法权益,一旦这些合法权益受到侵害,又不知该如何依法予以保护。可见,这也是一种浪费法律资源的现象。

浪费法律资源的原因是多方面的,我认为主要有以下几种:一是不知、不懂、不会;二是不习惯、嫌麻烦;三是缺乏专门的法律人才。既然党中央和全国人大确立了建立社会主义法治国家的目标,我们各级国家机关就应用好立法权和执法权,企事业单位和公民应依法办事,运用法律手段维护自己的合法权益。要按照江泽民总书记倡导的:各级领导要学会运用法律手段管理社会、管理经济。既不要浪费重要的法律资源,也不能滥用严肃的法律手段。

小事中的大法则^{*}

我们开会、学习或工作间隙，经常需要休息，如此简单的活动，有时也反映出不同人的思想方法和工作方法。

比如开会开到半中间，主持人宣布休息就有两种方法。一种是主持人宣布开始休息，但没有明确休息多长时间；另一种是主持人宣布休息 10 钟，10 分钟后接着开会。这两种宣布方法，前者只有质的规定，没有量的界限，后者不仅有质的规定，还有明确的量的界限；前者体现的是政策精神和行政手段的特征，让你去领会、把握，后者体现的是法律手段的特征性，明确具

体，要求你去遵守；前者一般对主持人无法约束，他什么时候宣布休息结束都正确，后者对主持人也形成约束，一般要求按他宣布的时间作息；前者参会人员要通过主持人的态度、脸色来猜想可能休息几分钟，如此来决定自己的行动，如果有人猜想可能休息十分钟，有人猜想可能休息三十分钟，他们各自按此来安排活动，结果有人休息了三十分钟，这就出现我们日常所见的“撑死胆大的，饿死胆小的”。但如果人家只休息了十分钟，则又坑了胆大的。后者则不用猜想、侥幸，看好时间，在十分钟内自由安

004

山西省人民政府令

第 234 号

《山西省流动人口服务管理办法》已经 2013 年 4 月 2 日省人民政府第 7 次常务会议通过，现予公布，自 2013 年 4 月 15 日起施行。

省 长

2013 年 4 月 15 日

^{*} 本文发表于《山西环境报》1998 年 12 月 24 日，傅平漫谈专栏。



排即可；前者可能因主持人的注意力的改变而改变休息时间，后者则一般不会；前者容易让“歪嘴和尚念错经”，或搞上有政策，下有对策，后者则比较明确具体，一般不需要也不容易发生上述问题；前者因不规范、不具体、不明确，容易在行动中争争吵吵、打架扯皮、降低效率，后者则可以避免；前者体现的是儒家文化的传统，讲究留有余地，后者则反映法家的精神；前者盛行于计划经济时代的政策，后者是市场经济规则必须遵循的原则；前者反映的决策水平低，模棱两可，似是而非，决策者留有回旋余地，可以骑驴看唱本——走着瞧，也可以摸着石头过河，后者要求的决策水平高，要求决策明确具体准确，规范稳定。

类似的情况在我们现实生活中随处可见，表面看是决策习惯、决策水平问题，实质上有时也反映利益关系。有的领导故意不把话说清，不把态度表明，不把要求公开，造成他人无所适从，自己则永远主动。在我们现实社会中，许多方面许多环节腐败等不正之风的发生，而且发生了又不宜监督、不易查处，多数与我们的政策、法律规定和程序制度的不规范不健全有关。一些单位或部门在提干、分房、评优以及拨款、批项目等问题上，条件越不具体、不明确、不公开，越容易产生少数人的舞弊现象。外国人最不能理解的就是有些法律条文规定的模棱两可。

因此，不论我们健全社会主义市场经济运行规律也好，实现依法治国目标也好，从立法决策到做出具体的规定措施，都应朝着规范、明确、具体、统一、稳定和增强可操作性的方向努力。

狗马赛跑说规则

有一天，一只狗和一匹马相遇。狗说自己跑得最快，马也说自己才跑得快呢。于是狗和马商定进行一次比赛。去哪里比赛呢？狗和马都想在自己的跑道上进行，双方争执不下。后来商定先在马道上赛一次，然后在狗道上赛一次，两次比赛成绩之和为最终成绩，得高分者为第一。按规则先在马道上赛，马选择了大草原，比赛结果是马最先到达终点，狗随后到达。马得100分，狗得60分，马暂时领先。紧接着马得意洋洋地跟着狗来到狗选择的跑道前，比赛一开始，狗溜地钻进一个小洞去了，马则停步不前。待狗从终点回

006



2004年起草《山西省人民政府工作规则》在上海市考察，左起：上海市法制办副主任张中玉、北京市法制办主任周继东、上海市法制办主任徐强

来，马疑惑地问狗：“这怎么能跑呢？”狗说：“太容易了，先低头，趴下，然后使劲往里钻。”按狗说的方法马还是无法跑过去。根据比赛规则，这次比赛狗 100 分，马只得 0 分。两次比赛成绩相加狗得 160 分，马得 100 分，狗第一，马第二。马只能屈居狗之后，狗很得意地告诉马说：“要想夺第一首先要选好道，然后会低头，会爬会钻。”马虽心有不甘，但不得不接受狗比自己跑得快的结果。

上面是个寓言故事，从中可看出规则的重要性。

规则也有优劣好坏之分，规则科学合理，有利于鼓励发展好的事物；规则错了，就会改变导向，使好的事物受到限制；没有规则，也会好坏不分，形成混乱，人民无所适从。正如邓小平曾说的：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。

作为一个参与制度设计的立法工作者，对社会上的各种问题应从以下几个方面思考：首先是合法合理的事物，应依法保护支持。其次是对违法的问题，应通过提高人们的法律意识，特别是加强执法工作，使违法行为及时得到查处，使越来越多的人依法办事，遵纪守法。再次是对无法可依的问题，因在调查研究的基础上，及时修改或制定新的法律规范，将其纳入法治轨道，该支持的支持，该限制的限制。最后，是规则中存在的缺陷导致的各种问题。这类问题在基层比较多，一部分是制度滞后或对事物的认识问题，导致制度不能完全适应事物发展要求；另一部分则是故意钻制度规则的空子，利用手中的权力制定符合自身利益需要的制度规则或程序，然后以依法依规办事不走样的名义，对号入座地谋取私利，制造不公。这种行为危害性、欺骗性更大，颠倒是非，混淆黑白，改变导向，从规则上破坏公平正义，其危害性远远超过办几件违法违纪的具体行为。这类问题长期得不到解决，久而久之会直接影响人民群众对法制建设和制度建设的信心。因此，应当加快和提高制度建设质量，在制度建设中应经科学论证和广泛征求意见的民主程序，加强对抽象行政行为和具体行政行为的监督，加强文件备案审查力度，以便能及时发现和纠正制度中存在的问题。