

DIFANGLIFAYANJIU

辽宁省地方立法研究会 编

# 地方立法研究

2009年卷

辽宁人民出版社

# 地方立法研究

2009年第3期

ISSN 1673-9025

2009年卷

# 地方立法研究

辽宁省地方立法研究会 编

辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法研究 / 辽宁省地方立法研究会编. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2010. 5

ISBN 978-7-205-06796-0

I. ①地… II. ①辽… III. ①地方—立法—研究—文集 IV. ①D901-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第061102号

---

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003

网址: <http://www.lnpph.com.cn>

印 刷: 辽宁奥美雅印刷有限公司

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 24

插 页: 2

字 数: 368 千字

出版时间: 2010 年 5 月第 1 版

印刷时间: 2010 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 马 辉

封面设计: 杜凤宝

版式设计: 王珏菲

责任校对: 徐丽娟

书 号: ISBN 978-7-205-06796-0

---

定 价: 35.00 元

**DFLFYJ**  
**DIFANGLIFAYANJIU**

## 《地方立法研究》编辑委员会

主 任 董九洲 朱绍毅

委 员 崔立文 李小平 张自栖  
王鸿图 吴邦增 凌秉志  
钱兴林 姚明伟 刘晓东

主 编 崔立文 李小平 钱兴林

副主编 姚明伟 刘晓东

## 卷首语

董九洲\*

由辽宁省地方立法研究会编辑的《地方立法研究》(2009年卷)出版发行了。能够为全国地方立法实际工作者和理论研究人员提供这样一个专门发表地方立法研究成果的园地,我们感到非常高兴。

《地方立法研究》作为探索研究地方立法实践和理论的尝试,得到了各方面的大力支持和帮助。企望从事地方立法和关心地方立法的各界人士格物穷理,共谋其道,以求办好这本年刊,为提高地方立法研究水平出力。借《地方立法研究》(2009年卷)出版之机,将从事地方立法实践中一些思考,写在下面,与读者讨论。

1949年,新中国建立了人民民主政权,人民当家作主,国家的命运掌握在人民手中,中国历史从此掀开了新的一页。1954年,第一部《中华人民共和国宪法》诞生,开始了实行宪政的探索。1978年,中国共产党十一届三中全会使中华民族走上了建设中国特色社会主义之路。改革开放给国家带来了巨大变化。经济社会发展,人民生活改善,国力大大增强,国际地位提升,社会主义民主政治稳步发展,民主法治建设展现旺盛的生命力。

随着依法治国,建设社会主义法治国家进程持续推进,宪法和法律的重要地位和崇高地位越来越得到人民群众和社会各界的普遍认同。人民群众

---

\*董九洲,辽宁省地方立法研究会会长。

关注和参与立法的热情迅增，各个方面的立法建议层出不穷。常常是一个公共事件的发生，一个领域问题的出现，就会有人提出立法建议，舆论也呼吁制定相应的法律法规。国家把依法治国作为建国方略，百姓依靠法律保护权利和自由，“法治天下”已成为公民的迫切愿望。

创立中国特色社会主义法律体系，是依法治国的基础、建设社会主义法治国家的保证。地方性法规作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，关系国家法律体系的完备与否。地方立法因此而重要。地方立法研究随之展开。

地方立法大体上经历了三个阶段。1949年新中国成立到1954年宪法颁布为第一阶段。从宪法颁布到1979年地方组织法颁布为第二阶段。1979年地方组织法实施以来到现在为第三个阶段。期间，2000年，全国人大审议通过立法法，也已经10年。地方性法规的制定，经历了探索起步、逐步完善和不断发展、提高的实践过程，取得了巨大成就。地方性法规的内容涉及地方政治、经济、教育、科学、文化、卫生、民政、资源和环境保护等社会生活各个方面，对于保证宪法和法律在地方的实施，对于补充国家立法及各地因地制宜自主解决地方事务，对贯彻科学发展观，完备社会主义法制，加强社会主义民主政治建设，维护社会稳定，保证现代化建设和改革开放顺利进行，促进各项事业发展，发挥了重要作用。地方立法在实践和理论研究上，积累了丰富的经验，取得了丰硕成果。许多成果值得交流、借鉴和深入研究探讨，使之深化，形成理论，指导地方立法工作。笔者认为下面几个问题，值得地方立法持续关注。

### 关于与上位法不抵触原则

经济社会全面协调持续发展，人类与自然和谐共生，离不开法治保障。我国是一个集中统一的社会主义国家，没有社会主义法制的统一，就不能维护国家统一、政治安定、社会和谐稳定而长治久安。地方性法规要以宪法和法律、行政法规为依据，维护以宪法为核心和基础的社会主义法制的统一和尊严。

因此，一切地方性法规，不管是执行性法规，先行试验性法规，还是为地方某一事项创制的法规，都不得与宪法、法律和行政法规相抵触，又



要突出地方特点，解决实际问题。否则，不仅浪费立法资源，影响上位法的权威和有效实施，破坏法律体系的科学、统一、和谐，甚至也可能发生越权、违宪，这是不应当也是不能允许的。

法作为一种以国家强制力为后盾的制度性安排，具有根本性、长期性和稳定性。但它实质是实践经验的科学总结和记录。实践没有止境。改革开放和社会主义现代化建设不断发展。尽管注意了法律的前瞻性，但它有时也会落后于实践。法律需要随着社会实践而与时俱进、不断完善。为了解决法律与实践不相适应的问题，有时需要地方立法快速反应，作为补充或先行试验。

中国疆域辽阔，各地千差万别。民族、种族、宗教信仰、地理区位、风俗习惯、经济发展、教育程度、文化观念等各不相同。国情复杂，内涵深邃。决策正确，实践成功，都必须符合国情。立法也是如此。国家法律很难穷尽纷繁复杂的不同情况，需要地方立法调整规范国家法律未能或一时不宜调整规范的社会关系。

地方法立法是国家立法活动不可缺少的一个重要环节。有地方立法，地方性法规越权或与上位法相抵触的情况就可能发生。如何做到不越权、不抵触而又能最大限度地发挥地方立法的作用，将始终是地方立法面对的一个严肃的课题。实在值得理论上持续探讨、实践上着力回答。

## 关于科学立法与民主立法

科学立法是保证法规能够正确反映和体现所调整的社会关系的客观规律。同时应用先进的立法技术，准确的立法语言使之符合法律体系的内在要求。

“民为邦本，法乃公器”。立法要公。立法的活力、源泉和智慧在于人民。以人为本，立法为民。从人民的需要出发，又为人民所用。增强立法的民主性，扩大公民参与的渠道和途径，创新民主立法的机制与制度，充分了解民情，反映民意，集中民智，彰显法的公平正义、效率和秩序的价值。

科学立法、民主立法这些原则已为立法工作者熟知并正实践着。现在的问题是制定具有法律效力、公正、科学的民主立法程序。没有程序

公正，就不会有实质的正义。没有程序规定，实是无法可依，随意性不可避免。在增加民主性和公民参与的途径上采取具体有效措施，使不同话语权的公民，特别是利益相关群体和利害关系人都能参与。突破一些陈旧固定的思维模式，坚持权利和义务的统一，注意维护管理相对人的权益。高扬人的尊严与价值，充分体现对人权、私权（例如私有财产权等）保护精神。私产保护不应只是理念，而应有各种具体保护措施。在要求公民守法时，也要为公民提供权利受到侵害损失时的法律救济通道。消除部门权力和利益在法规中的不当体现。严格规范政府及其公务人员依法行政，推动良政善治。在参与者的意思自由表达的方式、制度上创新，使其知无不言、言无不尽。重要建议应当告知采纳与否的理由。不阿贵、不徇情，公听并观，真正使不同的意见和要求，即使是少数人的声音都受到同样的尊重，集思广益，使法的价值科学、准确、切实地体现在法规中，特别是法的最高价值——公平正义，让人们看得见，体会到，用得上，方便有效地得到实施。

## 关于地方立法专业人才的培养

依法治国，建设法治国家，要有法。法乃如舟。政府依法治国理政，公民依法办事，方能从人治之此岸到达法治之彼岸。随着社会进步，民主亦更发展。立法民主化，开门立法，已成必然。然而越是如此，立法难度越大，要求越高。越需要法学专家、学者，自然科学、社会科学方面的实际工作者和理论工作者共同关注和参与，也越离不开专业立法人才。需要由专业人才把公民和社会各界的意见、要求用法律语言表达出来而为成文法。培养专业的地方立法人才，建立一支素质高、能力强、数量适应又稳定的队伍，实是紧迫而又有长远意义的大事情。

专业人才应视宪法和法律的尊严高于一切。学习宪法，忠于宪法，坚守宪法精神，维护宪法权威。牢记一切权力属于人民。恪守法律面前人人平等。坚持权利和义务相统一。践行尊重和保障人权。

专业人才应怀公心。胸怀宽阔，开放兼容。学人之长，为我所用。艰苦奋斗，勤俭办事。情爱百姓，赤心奉国。自强不息，埋头苦干。

专业人才应具高尚的道德情操、科学的思想方法。直节劲气，公平正

义。言必信，行必果。思想方法不同，对客观事物的认识不同，通过法规调整关系、解决矛盾的办法也不同，结果当然也就不同。思想方法正确，勇于追求真理，善于分析问题，精研事物原理、性质及与他事物的联系。专心立法，精益求精。一心一意为民族、为国家服务。

“人事有代谢，往来成古今”。社会发展前进的脚步不会停止，立法活动也不会完结。立法专业人才岗位光荣，责任重大，应以科学发展观为指导，加强地方立法研究，努力实践，勇于探索，创制更多与改革发展进程相适应、可操作性强、法规间协调性好的地方性法规，呈献给人民。

# 目 录

卷首语 ..... 董九洲 / 001

## 特 稿

切实加强地方立法工作 促进经济社会又好又快发展 ..... 朱绍毅 / 001

## 地方立法总论

论地方立法贯彻落实科学发展观 ..... 刘晓东 / 008  
地方立法工作中的五个基本关系 ..... 杨学锋 / 015  
关于发挥人大在立法中主导作用的探讨 ..... 孙德英 / 022  
健全和完善科学立法机制的几点认识 ..... 陈正祥 / 029  
民主立法的实践与思考 ..... 冯 涛 朱 彤 / 035  
浅谈如何提高地方立法工作水平 ..... 刘 仲 / 041  
提高地方立法质量要解决好的几个问题 ..... 蔡汾湘 / 047  
浅议影响地方立法质量的几个问题 ..... 王云奇 张洪明 / 054

## 地方立法各论

|                              |               |
|------------------------------|---------------|
| 搞好统一审议需注意的几个问题 .....         | 李小平 / 060     |
| 发挥专门委员会在地方立法中的作用 .....       | 姜福坤 / 067     |
| 谈专门委员会立法提案权的行使 .....         | 宁国刚 / 075     |
| 地方实施性立法应当注意的若干问题 .....       | 温贵纯 王锦时 / 082 |
| 地方立法应着重搞好实施类地方性法规 .....      | 王鸿图 / 088     |
| 对制定实施性地方性法规的几点思考 .....       | 孙成平 / 093     |
| 执行性地方立法存在的问题及解决思路 .....      | 陈利民 / 098     |
| 当前制定执行性地方法规应当注意解决的几个问题 ..... | 姚明伟 / 104     |
| 执行性地方性法规应当注重增强执行力 .....      | 郭维进 / 113     |
| 略论地方立法的权限范围 .....            | 周 英 陈 青 / 117 |
| 地方性法规立项的几点思考 .....           | 吴小云 / 124     |
| 地方立法的不抵触原则 .....             | 徐 华 / 131     |
| 地方性法规修改问题 .....              | 崔立文 / 137     |
| 关于法规修改方式选择的若干思考              |               |
| ——以上海市地方立法实践为例 .....         | 宋 菁 / 142     |
| 地方性法规解释若干问题研究 .....          | 景亚南 / 149     |
| 地方性法规清理需要解决的几个问题 .....       | 纪荣荣 / 155     |
| 浅议地方立法中的部门利益 .....           | 董庆民 / 161     |
| 关于提高政府部门立法起草质量问题的思考 .....    | 李高协 殷悦贤 / 166 |
| 地方立法论证的范围论略 .....            | 王爱声 / 173     |
| 地方立法设定法律责任研究 .....           | 高小珺 / 181     |
| 地方立法监督制度的优化设计 .....          | 朱 贇 苏蓓蓓 / 189 |

## 地方立法新探

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| 地方立法中扩大公众参与问题的思考 .....  | 游劝荣 / 196 |
| 创新公众参与地方立法的形式 .....     | 林纯青 / 204 |
| 审议民主视野下的地方立法民主化之路 ..... | 林开华 / 211 |

## 社会管理立法的路径调整及其制度构建

- 兼论近期上海两部社会管理立法的实践 ..... 向立力 / 218
- 破解地方立法协调难题的实践与思考 ..... 张友南 顾群莉 / 225
- 谈地方性法规对私权利的保护 ..... 丁 浩 / 231
- 东北三省立法协作机制研究 ..... 孙桂真 / 237
- 沈阳经济区开展区域性立法协作的模式与路径选择 ..... 李宏吉 / 243
- 武汉城市圈“两型”社会建设中的地方立法问题探析  
..... 王亚平 郑军辉 / 248

## 地方立法实务

- 从辽宁应对突发事件立法谈执行性地方性法规的制定 ..... 钱兴林 / 257
- 浅谈福建省文物保护地方立法的特色 ..... 徐 平 刘用安 / 264
- 地方实施归侨侨眷权益保护法办法浅析 ..... 许 威 / 272
- 法规草案公开征求意见的实践及思考 ..... 刘志毅 龙国良 / 279
- 寻找处理立法矛盾的最佳结合点  
——《长沙市城市道路车辆通行若干规定》立法回眸  
..... 周 伟 崔 晓 / 287

## 地方立法经验

- 贯彻落实科学发展观 做好新形势下地方立法工作 ..... 魏宝强 / 295
- 积极推进统筹城乡发展立法工作 ..... 钟建国 / 300
- 积极拓宽民主立法渠道 大力打造民主立法品牌 ..... 陈小清 / 305
- 完善制度建设 推进民主立法 ..... 冯 涛 秦 峰 / 312
- 创新工作机制 完善审查程序 切实做好较大市地方性法规报批工作  
..... 温守信 / 318

## 经济特区立法

- 以科学发展观指导经济特区立法创新 ..... 孙云龙 / 324

## 民族地方立法

- 运用立法权保障民族自治地方的自治权 ..... 王维玲 万培德 / 331  
关于民族自治地方立法的若干思考 ..... 杨明寿 / 338  
把审查工作贯穿自治县立法工作的始终 ..... 禹钟烈 / 343

## 地方行政立法

- 对公众参与地方行政立法的思考 ..... 赵晓光 朱 玉 / 349  
广东推行公众参与行政立法的实践与愿景 ..... 黄涛涛 / 355

## 国外地方立法

- 日本地方立法述要 ..... 易有禄 / 360

## 地方立法书评

### 地方立法研究的新成果

- 近几年地方立法研究著作综述 ..... 石 兰 / 367

## 特稿

# 切实加强地方立法工作 促进经济社会又好又快发展

朱绍毅\*

党的十七大报告强调指出：“依法治国是社会主义民主政治的基本要求。要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。”地方立法是我国社会主义立法体制的重要组成部分，是地方人大及其常委会行使地方国家权力的一种重要表现形式，切实加强地方立法工作，充分发挥地方立法作用，对于协调、平衡、规范本行政区域内的社会关系，全面、健康、持续促进经济社会又好又快发展具有重大意义。

## 一、充分认识地方立法工作的地位和作用

地方立法工作是地方人大的一项最基本的、最重要的、根本性的工作。对此，我们必须要有个清晰、明确的认识，以进一步增强做好地方立法工作的使命感和责任感。

第一，地方立法是地方人大及其常委会的首要任务。宪法、法律赋予了地方人大及其常委会诸多职权，包括立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权等，其中第一位的是立法权。行使地方立法权，抓好地方立

---

\* 朱绍毅，辽宁省人大常委会副主任。



法工作，有利于更好地实施依法治国方略，有利于完善社会主义民主法制建设，有利于解决在深化改革、推动发展和维护稳定过程中所遇到的矛盾和问题，进而推动本地区的经济建设、政治建设、文化建设和社会建设，加快全面建设小康社会的进程。

第二，地方立法是中国特色社会主义立法体系的重要组成部分。我国实行的是统一而又分层级的立法体制，大体上分为三个层次，即全国人大及其常委会行使国家立法权，国务院根据宪法和法律制定行政法规；省、自治区、直辖市以及较大的市人大及其常委会制定地方性法规，自治区、自治州、自治县的人大制定自治条例和单行条例；国务院部门和省、自治区、直辖市以及较大的市人民政府制定规章。在这三个层次中，省和较大的市立法居于中间的很重要的层次上。到2007年底，全国人大及其常委会制定的法律229件，国务院制定的行政法规约600件，地方性法规的数量最多，接近7000件，地方立法已经成为中国特色社会主义立法体系中的一个重要环节，是其中的一个重要组成部分。

第三，地方立法是地方人大及其常委会行使国家权力的主要形式。在地方人大及其常委会的各项职权中，最能体现人大职能、最能代表人大权威的就是立法权。地方人大及其常委会通过行使立法权，制定地方性法规，可以把党的决策、时代的需求、人民的意愿、工作的需要等很好地结合起来、统一起来，作为本地区全社会共同遵循的社会活动准则和行为规范，进而推动本地区经济和社会事业的健康、和谐发展。

第四，地方立法是地方人大及其常委会保证本地区经济社会又好又快发展的重要手段。各级党委政府调控经济社会发展的手段主要有经济手段、行政手段和法制手段。行政手段和经济手段只能在一定范围、一定条件下行使并发挥作用，而法制手段则是保证地方改革、发展与稳定能够健康、顺利、协调运行的终极手段。地方人大及其常委会通过地方立法的手段，对涉及影响本地方经济和各项事业全面、协调、可持续发展的一些重大问题进行调整，特别是调整一些在社会生活中带有普遍性的、反复出现的、用法律以外其他社会调整手段难以调整的问题，积极推进这些问题的最终解决，进而实现本地区的经济社会发展目标。