



国家智库报告 2015 (13)

National Think Tank

中国地方立法实践分析： 以四川地方立法为背景

中国社会科学院法学研究所
四川省人大法制委员会
四川省人大常委会法制工作委员会课题组 著

ANALYSIS ON CHINA'S LEGISLATIVE PRACTICE: IN THE
BACKGROUND OF LOCAL LEGISLATION OF SICHUAN
PROVINCE



国家智库报告 2015 (13)

National Think Tank

中国地方立法实践分析： 以四川地方立法为背景

中国社会科学院法学研究所
四川省人大法制委员会
四川省人大常委会法制工作委员会课题组

著

ANALYSIS ON CHINA'S LEGISLATIVE PRACTICE: IN THE
BACKGROUND OF LOCAL LEGISLATION OF SICHUAN
PROVINCE

图书在版编目(CIP)数据

中国地方立法实践分析：以四川地方立法为背景/中国社会科学院法学研究所，四川省人大法制委员会，四川省人大常委会法制工作委员会课题组著. —北京：中国社会科学出版社，2015.9

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6912 - 4

I. ①中… II. ①中…②四…③四… III. ①地方法规—立法—研究—四川省 IV. ①D927.710.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 218909 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王茵
特约编辑 王琪
责任校对 邓雨婷
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版次 2015 年 9 月第 1 版
印次 2015 年 9 月第 1 次印刷

开本 787 × 1092 1/16
印张 6.25
插页 2
字数 55 千字
定价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

课题组负责人：田 禾 史志伦

项目组成员：（按照姓名汉字笔画排序）

王小梅 王帅一 王希龙 田万国

吕艳滨 朱新华 刘 迪 江建明

杨 筠 张 力 张 誉 陈 红

周方冶 郑 博 赵千羚 栗燕杰

郭 雷 黄智刚 蒋 强 翟国强

潘光霞

摘要：地方立法是法治中国建设的重要组成部分。四川省人大及其常委会自取得地方立法权后，注重建设专业队伍，提升立法水平，转变立法观念，积极开展创制性立法和配套性立法，突出地方特色，加强民族自治立法，强调时代特征，较好地保障和促进了四川省的经济社会发展。但从四川省立法的实践看，地方立法仍面临一系列困境和挑战，如对立法工作的领导机制亟待加强和健全，地方立法的主流价值取向亟待树立和强化，地方性法规的审议机制亟待修改和完善，人大主导立法的作用亟待彰显，立法计划亟待统筹和平衡，立法变通权亟待研究和深化。因此，加强地方立法必须注重加强党的领导，发挥人大的主导作用，坚持立法统一的审议机制，加强立法计划的科学论证，还需要整合地方立法资源，加强协作与配合。

关键词：地方立法 四川省 党的领导 人大

Abstract: Local legislation is an important part of the construction of the rule of law in China. The People's Congress of Sichuan Province and its standing committee, after acquiring the power of local legislation, have attached great importance to the building up of professional teams, improving the quality of legislation, and transforming outdated ideas about legislation, actively carried out creative legislation and supporting legislation, highlighted local characteristics, strengthened legislation on regional national autonomy, and emphasized characteristics of the times, thereby effectively safeguarding and promoting the social and economic development in the province. However, the practice in Sichuan Province also shows that local legislation in China is still faced with a series of dilemmas and challenges, such as the urgent needs to strengthen and improve the leadership mechanism of local legislative work, to establish and strengthen the mainstream value orientation of local legislation, to improve the mechanism for the deliberation over local administrative regulations, to give prominence to the leading role of people's congresses in legislation, to make overall and balanced legislative plan, and to

carry out study on and develop adaptive legislative power. In strengthening local legislation, China must pay attention to strengthening the leadership of the Communist Party of China, give full play to the dominant role of people's congresses, adhere to the mechanism for unified deliberation on legislation, strengthen the scientific demonstration of legislative plan, integrate local legislative resources, and improve coordination and cooperation.

Key words: local legislation, Sichuan, leadership of the Communist Party of China, people's congresses

目 录

一 四川探索地方立法的经验	(1)
(一) 充分行使立法权,创制性立法,突出地方 特色	(3)
(二) 先行先试时代特征鲜明,促进当地社会 经济发展	(5)
(三) 转变立法观念,以需求为导向,立法由 粗放型向科学化、民主化转型	(8)
(四) 变通立法,充分体现民族特色,保障 民族地区立法权益	(13)
二 四川地方立法面临的困境与挑战	(16)
(一) 党对立法工作的领导有待加强和健全 ..	(17)
(二) 地方立法的战略布局意识有待强化	(20)

(三) 地方性法规的审议机制亟待修改和 完善	(23)
(四) 人大对立法的主导、统筹作用较为 薄弱	(28)
(五) 立法计划亟待统筹和平衡	(30)
(六) 民族立法变通权的使用有待加强	(33)
三 加强和改进四川立法的思考与建议	(34)
(一) 转变党对立法工作的领导方式, 重在 落实	(35)
(二) 发挥人大立法的主导作用, 主动 作为	(39)
(三) 建立法规统一审议机制, 保证立法 程序正当有效	(42)
(四) 科学论证立法计划, 积极回应社会 需求	(45)
(五) 整合地方立法资源, 加强协作配合	(48)
(六) 注重对市、州的立法指导和培训, 确保 立法质量	(51)
附件一 国家现行法律与四川省地方性法规对照 一览表	(55)

附件二	各省、市、自治区人大及其常委会地方立法数量统计情况	(84)
附件三	四川省第十一届人大常委会地方性法规统审修改情况一览表	(86)

四川探索地方立法的经验

在中国特色社会主义法治体系建设中，地方立法是法治建设的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视地方立法工作，明确提出要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。四川作为西部大开发的重要战略支点，积极探索地方立法经验，为完善中国特色社会主义法治体系作出了积极贡献。

2014年9月，中国社会科学院法学研究所与四川省人大法制委员会、常委会法制工作委员会共同组成课题组对四川省地方人大立法工作情况进行了调研。本报告以四川地方立法的现状为调研背景，结合中国现行立法体制机制，总结其成效经验，并针对存在的问题就如何加强和改进地方立法，在全面深化改革中发挥立法的引领和推动作用，提出有针对性、可操作性的建议。

一 四川探索地方立法的经验

自1979年7月《地方各级人大和地方各级政府组织法》赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会地方立法权以来，四川地方立法已经走过了35年的历程。35年来，四川省人大及其常委会共制定地方性法规439件，

现行有效法规 201 件。与国家立法比较，截至 2014 年，全国人大及其常委会现行有效的法律 244 部，其中法律要求或者需要地方配套立法的 181 部，四川省配套性立法 119 件（见附件一：国家现行法律与四川省地方性法规对照一览表），占法律要求或需要地方配套立法总数的 65.7%。与全国其他省市的立法状况比较，无论是制定地方性法规的总数（最高的吉林省 469 件，最低的西藏自治区 143 件），还是现行有效的法规数（最高的吉林省 303 件，最低的西藏自治区 101 件，见附件一：国家现行法律与四川省地方性法规对照一览表），四川省都处于中等偏上水平（见附件二：各省、市、自治区人大及其常委会地方立法数量统计情况）。可以说，经过 35 年的努力，四川省地方性法规基本实现了与国家法律的配套统一，地方立法基本实现了与全国其他省市的同步推进。

从地方性法规涉及的领域和覆盖面看，四川现行有效的 201 件地方性法规中，宪法实施类法规 20 件，民商法类法规 10 件，行政类法规 72 件，经济类法规 73 件，社会类法规 26 件。这些法规涵盖了政治、经济、社会、文化、科教等各个领域，较好地保障和促进了四川省的经济社会发展。

近年来，四川省人大在地方立法中坚持立、改、废并重，不断提高立法质量。2011年至2014年年底，四川省人大常委会共制定、修改和废止地方性法规45件，其中，制定14件，修改28件，废止3件。修改和废止的法规数量占立法总数的68.9%。批准成都市地方性法规29件和民族自治地方单行条例16件。

回顾35年的立法进程，四川立法从探索立法、快步推进、稳定发展到科学立法，经历了一个不断发展和不断完善的过程。在这一过程中，我们可以看出以下几个显著特点。

（一）充分行使立法权，创制性立法，突出地方特色

三十多年来，四川立法深深地植根于实际工作的土壤，先后制定了《四川省阆中古城保护条例》《四川省世界遗产保护条例》《四川省都江堰水利工程管理条例》等创制性地方法规，在完善中国特色社会主义法律体系、推进四川经济社会文化的建设和发展过程中发挥了重要作用。2004年制定的《四川省阆中古城保护条例》为古城保护提供了法律依据，不仅及时制止了当时大拆大建的破坏行为，保护了历史文化古城，而且使阆中一跃成

为四川著名的风景名胜区，有力地促进了阆中旅游事业的发展。《四川省都江堰水利工程管理条例》作为全国第一个为单一水利工程立法的法规，为千年古堰都江堰水利工程的安全运行和保护利用提供了法制保障，充分体现了四川立法的地方特色，至今仍为人们所称道。1999年1月制定的《四川省天然林保护条例》，坚持禁伐、保护、管理与资源利用相结合，不仅终结了多年来对天然林滥采滥伐的历史，有力地推动了中央决策的贯彻落实，保障了天然林保护工程的顺利实施，而且也给森林工业企业和人民群众带来了实际利益，带动了当地经济的发展，较好地体现了天然林保护功在当代、利在千秋的初衷和愿望。2013年制定的《四川省村镇供水条例》，第一次将农村居民的饮水、用水纳入了法制轨道，为保护农村用水安全和居民身体健康，加强农村水资源的保护和利用，化解相关矛盾和问题提供了法制保障。

值得指出的是，四川省立法在不少方面走在了全国的前列。除了前面提到的《四川省都江堰水利工程管理条例》《四川省村镇供水条例》等法规外，1987年7月通过的《四川省人口与计划生育条例》，是全国最早把“一个家庭一般只生一个小孩”的政策上升为地方性法

规的少数几个省市之一；1997年通过的《凉山彝族自治州邛海保护条例》，是全国少数民族地区第一个关于生态和环境保护方面的单行条例；2011年7月通过的《四川省城乡环境综合治理条例》，在全国第一次将城市和乡村的风貌整治和环境卫生一起规范、一并治理，既是四川省民主立法、开门立法的典范，也对推动全省城乡环境整治，美化城乡环境发挥了重要作用；2013年4月通过的《四川省政务服务条例》是全国首部政务服务条例，不仅巩固了行政审批制度改革成果，做到政府职能转变到哪一步法治建设就跟进到哪一步，而且为转变政府职能，促进政务服务的制度化、规范化，推进法治政府、服务型政府的建设提供了法制保障；2013年4月，经审查批准的《阿坝藏族羌族自治州教育条例》支持阿坝藏族羌族自治州在全国率先实行15年义务教育，充分体现了四川立法的能动性、创造性和因地因时制宜加强立法的地方特色。

（二）先行先试时代特征鲜明，促进当地社会发展

纵观四川35年来的立法实践，四川立法进程无不镌刻着鲜明的时代印记。1980—1987年即四川省第五届、

第六届人大及其常委会时期，正值中国改革开放初期，党的十一届三中全会提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法治建设的基本方针，“有法可依”、重构地方政权机构运行秩序和社会经济秩序成为地方立法的首要任务。这个时期，四川先后制定了《四川省县、社两级人民代表大会选举实施细则》（已废止）、《四川省土地管理暂行条例》等19件地方性法规，探索立法性强，尝试性意图明显。1988—2002年即四川省第七届、第八届、第九届人大及其常委会时期，中国经济建设进入“快车道”时期。由于改革开放和经济建设的迫切需要，加之中央允许地方立法“先行先试”，四川立法进入快速推进阶段，立法进入“高产期”。这一时期，四川省共制定地方性法规259件。其中经济类法规95件，占37.11%，行政类法规96件，占37.5%。基本实现了从改革之初的“立法空白”向“有法可依”的重大转变。四川省第十届、第十一届人大及其常委会时期，四川立法进入稳定发展阶段。2003年，第十届全国人大常委会提出“一个目标”“一个重点”的立法思路：“一个目标”是争取在本届全国人大及其常委会的五年任期内，基本形成中国特色社会主义法律

体系；“一个重点”是提高立法质量。这一时期，四川重视立法质量的意识大大增强。2004年，四川省第十届人大常委会专门做出了《四川省人民代表大会常务委员会关于提高地方立法质量有关事项的决定》。同时建立和规范了常委会组成人员三次审议制度，民主立法开始提上常委会议事日程。从2003年到2012年，四川省制定、修改和废止地方性法规130多件。2012年党的十八大报告提出要推进科学立法，完善中国特色社会主义法律体系，为在新的起点上推进立法工作指明了方向。2013年开始即从省第十二届人大及其常委会起，四川立法进入科学立法新阶段。四川省在地方立法工作中认真贯彻十八大和十八届三中、四中全会精神，注意发挥人大在立法中的主导作用，科学制订五年立法规划和年度工作计划，积极做好法规的立项、起草和审议修改工作，先后制定了《四川省政府投资建设项目审计条例》《四川省国有土地上房屋征收与补偿条例》《四川省电力设施保护和供用电秩序维护条例》等地方性法规，批准了《成都市饮用水水源保护条例》《阿坝藏族羌族自治州野生动物植物保护条例》等。这些法规、条例的颁布实施，适应了新时期改革发展的需要，回应了人民群众的期盼，