

立 法 学

刘和海 李玉福 著

中国检察出版社

图书在版编目(CIP)数据

立法学/刘和海,李玉福编著.

北京:中国检察出版社,2001

ISBN 7-80086-868-0

I.立… II.①刘…②李… III.立法-法的理论-研究 IV.D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 062724 号

立 法 学

刘和海 李玉福 著

出版发行:中国检察出版社

社 址:北京市石景山区鲁谷西路5号(100040)

电子邮箱:zgjcbs@263.net

电 话:(010)68650017(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销:新华书店

印 刷:保定市印刷厂印刷

开 本:A5

印 张:8.75 印张

字 数:240 千字

版 次:2001 年 11 月第一版 2001 年 11 月第一次印刷

印 数:1—4000 册

书 号:ISBN 7-80086-868-0/D·869

定 价:22.00 元

检察版图书,版权所有,侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序 言

政治的民主化法治化和经济的市场化,是现代文明社会的核心特征。二十世纪九十年代的中国在以江泽民同志为核心的党中央领导下,遵照邓小平理论,完成了两大历史性抉择,这就是在经济上选择了社会主义市场经济,在治国方略上选择了依法治国。这是两项伟大的、具有深远历史意义的历史性选择。从1996年江泽民在中共中央举办的法制讲座学习班上首次提出“实行依法治国,保障国家的长治久安”的论断,到八届全国人大四次会议确立的“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方针,再到中共十五大从战略高度提出“依法治国”的治国方略,这一系列的时代强音,无不向世人宣告:依法治国不仅是中国当代社会的主旋律,而且是中国走向现代化的目标取向之一。

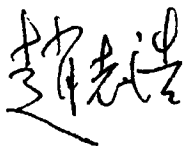
依法治国,首先要求建立科学的、适应社会主义市场经济的法律体系。改革开放以来,我国立法工作取得了举世瞩目的成就,保证了两个文明建设的顺利进行。这些成就更多地体现在立法的数量上。从立法的内在质量和整个法律体系的协调上看,当然还存在许多不尽人意的地方,而国内法学界针对立法理论研究的薄弱,是重要原因之一。立法学在西方国家作为一个独立的法学学科存在已经有一个多世纪的历史了,但是立法学在我国的产生却是二十世纪八十年代后期的事情,至今也就是十几年的历史。虽然我国立法学产生较晚,但她是随着我国走上“依法治国”的历史进程而诞生的一门新兴的法学学科。随着“依法治国”方略的实施,法学界针对立法现象及其发展规律的研究,包括对立法原理、立法制度、立法程序、立法技术等等问题

的研究越来越深入,已经形成了系统的立法学学科体系。

随着立法学的产生和发展,立法机关也越来越重视立法行为的法制化。将国家立法活动纳入法制化的轨道,依法规范和调整国家立法活动,这本身就是国家走上“依法治国”轨道的重要方面。党的十五大报告中明确指出,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变”,“保障国家各项工作都依法进行”。从“依法治国”的系统工程上讲,首先要保障立法工作要“依法进行”。正是在这样的历史条件下,2000年3月15日,第九届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国立法法》,并于2000年7月1日起生效。立法法的颁布与实施,不仅在我国立法史上,而且在我国法制史上,都是具有十分重要意义的一个里程碑。因为她标志着我国的立法机关已经开始通过立法的形式规范自身的立法活动。这不仅可以保障我国社会主义法律体系的科学性和统一性,而且也为“国家各项事业都依法进行”起到了带头作用。

本书作者长期从事立法学的教学与研究工作。本书结合我国社会主义立法实践和立法原理,并根据《中华人民共和国立法法》的规定,对我国目前立法理论和立法实践中的问题,进行了系统的论述。值此《中华人民共和国立法法》颁布一周年之际,谨以此书的出版表达作者对立法学研究事业的热爱。中国特色社会主义在建设之中,依法治国方略在实践之中,立法、执法和执法监督也在进行之中,立法学同样也在探讨之中,所以本书难免有不当之处,请读者批评指正。

山东省人民代表大会
常务委员会主任



2001年8月15日

目 录

绪论	(1)
第一节 立法学概述	(1)
第二节 立法学与其他法学学科的关系	(4)
第一章 立法概说	(8)
第一节 法的基本范畴	(8)
第二节 立法的基本涵义	(13)
第三节 立法的历史发展	(21)
第二章 立法体制	(32)
第一节 立法权	(32)
第二节 立法体制的涵义及分类	(38)
第三节 现代中国的立法体制	(43)
第三章 立法主体与立法程序概论	(48)
第一节 立法主体的概念和分类	(48)
第二节 国家立法机关	(52)
第三节 最高行政机关	(61)
第四节 国家立法程序	(63)
第四章 立法指导思想和基本原则	(70)
第一节 立法指导思想	(70)
第二节 立法基本原则	(72)
第五章 立法预测与立法规划	(87)
第一节 立法预测	(87)
第二节 立法规划	(91)
第六章 法律结构与法律规范	(98)
第一节 法律结构	(98)

第二节 法律规范·····	(105)
第七章 法律渊源与法律规范性文件系统化 ·····	(110)
第一节 法律渊源概述·····	(110)
第二节 法律规范性文件系统化·····	(113)
第八章 法律解释 ·····	(120)
第一节 法律解释的概念和种类·····	(120)
第二节 法律解释的作用·····	(136)
第三节 法律解释的原则·····	(139)
第九章 法律体系 ·····	(142)
第一节 法律体系的概念·····	(142)
第二节 法律部门与法律制度·····	(146)
第三节 我国社会主义市场经济法律体系·····	(148)
第十章 立法监督与法律冲突 ·····	(156)
第一节 立法监督概述·····	(156)
第二节 我国的立法监督制度·····	(160)
第三节 法律冲突·····	(164)
第十一章 立宪概论 ·····	(171)
第一节 立宪与立法·····	(171)
第二节 宪法草案的拟定、审议、通过和宪法颁布·····	(172)
第三节 宪法的结构·····	(174)
第四节 宪法的修改·····	(177)
第五节 我国宪法修改的基本特点·····	(182)
第十二章 国家立法概论 ·····	(189)
第一节 我国国家立法主体—— 全国人民代表大会及其常务委员会·····	(189)
第二节 国家立法范围·····	(196)
第三节 授权立法·····	(201)
第四节 全国人大及其常委会立法程序·····	(204)
第五节 维护国家立法的最高权威地位·····	(211)
第十三章 行政立法简论 ·····	(213)

第一节	行政立法概述·····	(213)
第二节	国务院的行政立法活动·····	(216)
第三节	行政规章创制活动·····	(226)
第十四章	地方立法概论·····	(232)
第一节	地方性法规创制主体及程序·····	(232)
第二节	自治条例和单行条例创制简述·····	(239)
第三节	特别行政区立法简介·····	(243)
第四节	地方立法中的问题及对策·····	(249)

绪 论

第一节 立法学概述

一、立法学的概念

立法学是以法的创制活动及其规律为研究对象的法学学科,是我国社会主义法学体系中一门新兴学科。法学是在法律这种社会现象产生之后,随着立法的广泛发展而产生的。法学对法律问题的研究首先就是从对立法的研究开始的,这说明关于立法的理论和学说有着悠久的历史。但在很长的历史时期内,法学并没有成为一门独立的学科。只是在近代,逐渐形成一门独立的学科。从现有的文献和地下发掘出来的资料中可以看到,在古希腊,以雅典为代表的古希腊城邦国家的成文法不多,且法律的制定和适用通常采用直接民主的程序和方式,没有健全的专门法律机构和职业法学家集团,因而也就不可能有独立的法学。只在古希腊丰富多彩的哲学、政治学、伦理学、文学、美学作品中涉及到一系列法学问题。在中世纪的欧洲,意识形态的一切形式——哲学、政治学、法学都合并到神学中,成为神学中的科目。16 世纪的文艺复兴和宗教改革运动,使西方法学朝着世俗化的方向发展和变革。17、18 世纪的资产阶级革命以及在革命中建立起来的资产阶级民主和法制,既需要法学,也解放了法学。到了 19 世纪,欧洲大陆陆续出现了哲理法学派、历史法学派、分析法学派。分析法学派的出现标志着作为独立学科的法学的出现。

但立法学的独立法学学科的地位直到二十世纪初期才得以确立。在西方国家中,十八世纪末期就存在对立法的广泛研究,但却没

有形成独立学科。尔后,随着西方法学的全面发展,对立法理论的研究日益深入。到二十世纪初,西方国家的专门的立法学论著已数不胜数。尔后,有的国家中相当数量的法学院开设了《国会制度》、《立法程序》、《法律起草》等课程,也有了授予立法学硕士学位的学院。近年来,我国也出现了一些立法学专著,发表了大量研究立法问题的论文。大学法律专业陆续开设立法学课程。这表明了中国社会主义立法学的逐步形成。

立法学成为我国法学体系中一门独立的学科,这是客观形势发展的需要。党的十一届三中全会以来,我国的社会主义法制建设进入一个腾飞时代,立法工作得到迅速发展并面临着新的挑战,不断遇到新的问题和更高的要求,这种立法实践产生了对立法理论的强烈需求。同时,整个社会主义法学研究的繁荣与发展,也需要拓宽研究领域和深化研究内容,其中包括对法学进一步分科的要求。立法学的出现,就是这种理论研究深化趋势的必然产物。另外,立法活动本身有其相对独立的运动规律,足以构成独立学科的研究对象和范围。当客观条件具备时,它就必然会作为一门独立的学科而出现。但是,必须承认,目前不论是在外国,还是在我国,作为独立学科的立法学尚处在形成或发展的初级阶段,或者说还是一个发展中的学科,有关立法学科学体系的完善还有待于进一步探索。

二、立法学的研究对象

立法学研究法的创制活动及其发展规律,换句话说,本学科之所以称为立法学,就是因为它是立法这一特定现象及其发展规律为主要研究对象的。立法现象是指与立法有关的一切社会现象。因而,首先要以法的具体涵义为基础,研究立法的确切内涵。立法活动是一个系统工程,又是一个动态的范畴,它由法的制定、修改、补充、认可和废止等多个相互联系而又独立的具体活动而构成。从某一立法过程来说,又分为提出、审议、通过议案和公布法律等多个阶段。立法活动总有着自己独特的规律,我们不能创造规律,但必须要认识规律,顺应和利用规律来达到自己的目的。这就需要研究法律结构、法律解释、法律体系、立法预测与立法规划中带有规律性的问

题。以上即是立法学的研究对象与范畴。

但是,任何国家的立法学都是以本国的立法现象为研究重点的,都注重研究和解决本国立法实践中必须解决的问题。我们对立法学的研究当然也应该注重中国社会主义立法实践中必须予以解决的问题。比如研究立法的范畴必须研究我国社会主义立法的概念、本质及特点;在研究立法与其他事物的关系时,要着重研究中国社会主义立法和现阶段国情的关系;在研究立法指导思想和基本原则时,要着重研究中国社会主义立法应当坚持的指导思想和基本原则,以及为什么坚持和怎样坚持这样的指导思想和基本原则;在研究立法权限及其划分的问题时,要着重研究中国现行的立法权限,研究中国的国家立法权、地方立法权、委托立法权、行政立法权以及这几种立法权相互之间的关系;在研究立法机关时,要着重研究中国现行的立法机关;在研究立法程序时,要着重研究社会主义中国立法议案的提出、审议、通过和法律的公布问题;在研究立法技术问题时,要注重研究中国社会主义立法技术等等。只要我们从理论和实际相结合的角度,对上述问题进行全面深入的研究,就能逐步形成具有中国特色的社会主义立法学的理论体系。

三、立法学的体系

立法学是一个独立的专门学科,这一学科又可以划分为若干相对独立而又互相联系的部分,各个部分的有机结合使立法学成为一个科学的整体,同时组成立法学的框架结构系统,这就是我们所说的立法学的体系。

立法学的基本原理是立法学的基础部分,首先要探讨立法的基本范畴。本书的“立法概说”一章就是对这一方面内容的阐述。

立法学要认真探讨立法体制、立法主体、立法权限、立法程序、立法指导思想与基本原则等有关立法的基本制度问题,本书列有“立法体制”、“立法主体及立法程序概论”等专章阐述了这些内容。

立法是一个系统工程,立法学必须要研究立法预测、立法规划、法律解释、法律规范系统化、法律体系、立法监督等有关立法技术以及立法活动与其他社会活动的关系等问题。本书中设有对上述各问

题具体论述的专章。

研究本国的具体立法问题是立法学的重要内容。本书从这个目的出发,设有“立法的指导思想和基本原则”、“立宪概论”、“国家立法概论”、“行政立法简论”和“地方立法概论”等章节,对我国的立法活动进行了具体的阐述,并对立法中存在的一些问题进行了探讨。

上述各个部分当然不能说已经构成了完整的立法学体系,但是从目前立法学研究领域来看,它涉及了该学科体系最基本的方面。要使立法学形成一个完整的、严谨的科学体系,只能随着立法学研究的深入发展和立法学理论研究工作者的共同努力,才能逐步实现。

第二节 立法学与其他法学学科的关系

一、立法学和法理学的关系

法理学是法学这一学科的基础理论,属于理论科学。在高等学校法学院系课程设置中,它是一门基础学科。作为一门理论法学,法理学不同于其他的应用法学,它研究的直接对象是有关一般意义上的法律,特别是本国法的基本概念、原理和规律。因此,它是比较抽象的,是通过各种法律规范的中介同社会生活联系的。这些基本概念、原理和规律对各部门应用法学都适用,当然也适用于立法学。所以,从这个角度讲,法理学是立法学的基础,学好法理学对学习立法学具有重要的指导作用。学习立法学,应该了解法律的产生、本质、特征、作用(功能)形式,应该了解法律的制定和实施,法律上的权利和义务,法律的效力和解释,守法与违法等等概念和原理,而这些都是法理学研究的基本内容。不把握这些基本内容,立法学研究是无法进行的。另一方面,立法学与法理学在研究对象方面存在不少重合的地方。例如,两学科都要研究法律制定的概念、原则、程序、技术、法律形式、法律体系等等。但对立法学来说,则着重从立法的角度去研究,并着重在质的深入研究上下功夫。

二、立法学和宪法学的关系

宪法学是以宪法规范和宪政制度为主要研究对象的。宪法是国

家的根本大法,具有最高法律效力。一国的立法活动要遵守宪法的规定。立法学研究的许多内容,如立法体制、立法主体、立法程序等,都是以宪法规定的原则为依据的。可见宪法学对立法学是具有重要作用和影响的。

同时,立法学对宪法学也具有重要影响。宪法学研究宪法,也有一个研究宪法制定的问题。制定宪法同时也是立法,而且是最重要的立法。立法学不仅要研究一般的立法,也要研究宪法的制定。立法学的这种研究也是对宪法学内容的丰富和补充,对宪法学的发展具有重要作用。

当然,必须看到,由于立法活动是最重要的国家活动之一,因而必须要在宪法以及宪法性法律的范围内进行。作为以立法活动为研究对象的立法学,当然也离不开对宪法及宪法性法律中有关立法部分的研究。这一部分内容就构成了立法学和宪法学都要研究的边缘部分,不可避免地要在两个学科中重复出现。同立法学与法理学部分重合一样,立法学与宪法学的重合也是不可避免的,只不过这是从不同的角度去进行的探讨。立法机关是宪法学研究的重要内容,但宪法学对它进行的研究是从某一类国家机关的角度进行的,而立法学则着重针对这类国家机关所特有的立法职权角度去加以研究。因此,我们在研究立法学的时候,一定要清楚这两门学科不可分割的关系。

三、学习立法学的意义

学习和研究立法学对法学理论研究人员、教学人员和立法实践界的专门工作人员来说,是非常必要的。同时,它对一切党政机关、社会团体、企业事业组织的工作人员乃至全社会公民来说,也都具有重要的意义。

第一,有助于提高全体社会成员的法制观念和法律素质,为建立“依法治国”的法制环境奠定基础。实施“依法治国”方略,有赖于整个社会的整体法律素质的提高。提高全社会的整体法律素质,离不开一大批熟悉和掌握了包括立法学在内的法学各部门学科的基本内容的专门人才,并使之发挥作用。另一方面,提高全社会公民的法律

意识、增强全社会法制观念,就要有一个任何守法者都有自由、任何违法行为都要受制裁的良好法制环境。而实现这样的法制环境,立法的科学性与否起着举足轻重的作用。而立法科学性只有在全社会立法学研究日益深入的基础上才能得到增强和提高。因此,任何人都不能忽视立法学学习与研究的深入发展对全社会良好法制环境的实现所能发挥的积极作用。

第二,有助于提高我国的立法水平。正如前面所提到的,对立法学的深入研究是提高立法质量的重要方面,而立高质量的法,则是法能够得到全面贯彻实施的重要方面。立法质量如何,一定程度上决定于有着立法职权的国家机关中从事法的创制的专门工作人员对立法科学的把握程度。我国多年来对立法学的研究缺乏重视,忽视国家意志也要符合客观规律性的立法准则,因而无法最大限度地实现社会主义立法要反映客观规律的要求。众所周知,无论是立法还是制定政策,都是确立一种行为准则,任何不慎都会导致我国社会主义建设中失误的发生。例如,从过去的人口政策、大跃进,直到基本建设投资规模的多次无限制膨胀,都是决策带有主观随意性的直接结果。我国社会主义法律体系中的某些法律规范性文件不能得到真正地贯彻与实行,也与创制者的任意性而造成的法律规范性文件缺乏科学性有着直接的关系。所以提高从事法律创制工作人员的法律素质,在一定意义上,对提高立法质量起着决定性的作用。而从事法律创制工作人员对立法学的学习和研究是提高其法律素质的重要方面,也是各国都在加以注意的问题。1948年,英国就曾建立专门研究成文法起草的“成文法协会”。二十世纪八十年代,英联邦成员国在亚洲和非洲多次举办立法者讲习班,以实现提高立法水平的目的。1985年,欧洲共同体国家也曾共同讨论国家法律起草问题。不少国家中,立法学研究均呈现出日益活跃的趋势。我国党的十一届三中全会以来,全国人大常委会、各级地方人大常委会、各政法院校以及法学研究机构,也曾多次举办立法研讨班,对我国立法学的研究起了极大的促进作用,进而也提高了我国的国家立法和地方立法的水平。1979年至今是我国建国以来立法质量的最好时期,就是这些年来立

法学研究日益深入的必然表现。所以,进行立法学的学习与研究,对于提高立法人员的素质有着重要的意义。

第三,对于全社会一切党政机关、社会团体、国家机关、企业事业组织的工作人员提高自己的工作水平来说,也都有直接的作用。不少人认为,自己不从事立法工作,因而与立法学的学习与研究关系不大,这是不对的。在我国,从事立法工作的人员是少量的,但是,任何一个党政机关、社会团体、企业事业单位的工作人员,都不能说自己与规范性文件的制定毫无关联。在任何一个群体中,每位同志都有可能成为某种规范性文件的创制者,比如创制某种制度、某种守则、某个规定等等。这些虽然不属于法的制定,但其工作过程与法的制定有一定的相似之处,立法学的原理对其都有一定的指导作用。学习和研究立法学,掌握立法原则、立法技术等等问题,将会对提高规范性文件的内在质量起着有益的作用,进而也就提高了规范性文件的可行性。任何单位都存在大量的由自己制定的规范性文件,这些文件与国家的法律规范相辅相成,起着规范本单位的所有成员行为的作用。因此,最佳质量的规范性文件的存在,就成了一切单位创造最有成就的工作的重要方面。所以,大家要注重立法学的学习研究,并把学习的知识用到自己所参与的规范性文件的制定中去。

第四,学习与研究立法学,对我国的社会主义民主建设的进程也起着推进的作用。国家的立法制度是国家制度的重要组成部分,当然也是我国社会主义民主制度的重要方面。国家立法活动涉及国家的各个领域和各个方面,立法制度的完善,则是完善民主制度的重要方面。很显然,立法学研究的深入和发展,对我国立法的各个环节、各个步骤进一步规范化和制度化的实现,起着直接的作用。如正确适用立法的民主原则,使人民参与立法规范化;立法前注意对所涉及的社会关系进行广泛、深入、细致的研究;审议立法议案时实行“听证”,让有关方面介绍与立法有关的内容等等。这些方面在立法实践中的具体实现,必将直接推进我国的社会主义民主建设。

第一章 立法概说

第一节 法的基本范畴

在法学用语中,“法”有广、狭二义。狭义的“法”,是指拥有国家立法权的国家立法机关按照法定程序制定和颁布的规范性文件;广义的“法”,则是指法的整体,即由国家制定和认可,并由国家强制力保证实施的各种行为规范的总和。在本书中所讲的“法”,是指从广义上来理解的法。在奴隶制国家中,法的主要表现形式为法律和习惯,某些国家的最高裁判官的告示和法学家的著作也是“法”的具体表现形式。在封建国家中,西方有君主敕令、成文法律、习惯法、教会法等多种形式,中国的唐代曾出现过“律、令、格、式”四种形式。在资本主义国家中,从广义上理解的法,表现为宪法、法律、法令、判例、惯例、地方法律、国际条约和经立法机关授权制定的行政法规及条例等多种表现形式。在社会主义国家中,则主要表现为宪法和法律。根据我国社会主义法制的理论和实践,并结合《中华人民共和国立法法》第2条的规定,我国现阶段法的具体表现形式主要有以下几种:

一、宪法

宪法是我国治国安邦的总章程。它规定我国的根本制度和根本任务,规定我国国家制度和社会制度的基本原则,集中地、全面地规定我国国家生活、社会生活中各个方面的带有根本性的问题,是国家的根本法。在我国,任何组织和个人都必须以其为根本的活动准则,其他任何规范性文件都不得与其相抵触,它是我国的法律体系中具有最高法律效力的法。

二、法律

这是所说的“法律”，是指法学理论中从狭义上来理解的法律。它包括全国人大制定的基本法律和全国人大常委会制定的法律。《中华人民共和国立法法》第7条规定，“全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触”。这是我国现行法律体系中法律效力仅次于宪法的法律形式。由于宪法没有规定“基本法律”和“法律”二者之间在法律效力上的差别，因而法学理论上把二者作为我国法律体系中的一个层次，统称为“法律”。这与西方国家是不同的。在大部分西方国家中，“基本法律”的含义与我国不同，专指一国法律体系中规定国家机构组织和规定公民权利和自由的部分，故又称宪法性法律。这是法律体系中的一个特殊层次，其他法律既不能违反宪法，也不能同本国的基本法律相抵触。

三、特别行政区法律

根据宪法制定的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第73条规定，该特别行政区立法机关即立法会有权制定、修改和废除法律，《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》也规定了作为特别行政区的立法机关的立法会有着制定、修改、暂停实施和废除法律的职权。由于我国的特别行政区是我国的实行特别制度、有着高度自治权的地方行政区域，所以它的立法机关根据基本法所赋予的立法权而产生的法律规范性文件，在名称上称为“法律”，这与我国的其他普通行政地方和民族自治地方的权力机关制定的法律规范性文件（称为地方性法规或自治条例、单行条例）在名称上是不同的，而与全国人大及其常委会制定的法律规范性文件名称相同。又由于特别行政区的法律仅在该区域内生效，且与我国的其他地方性法律规范性文件在性质上有着极大的区别，这就使得特别行政区的法律作为我

国的法律体系中的特别的组成部分,而成了我国的一种特殊的法的表现形式。还应提出的是,特别行政区的立法会制定的法律,同作为国家基本法律的该特别行政区的基本法存在从属关系。

四、行政法规

《中华人民共和国立法法》第 56 条规定,“国务院根据宪法和法律,制定行政法规”。行政法规是由国家最高行政机关即国务院制定的有关国家行政管理活动的法律规范性文件。作为行政法规,都是经国务院全体会议或常务会议通过、由国务院发布实施。此类行政法规是其最典型的表现形式。

另外,在法学理论和法制实践中,由国务院部门发布、经国务院批准的法律规范性文件也被认为是行政法规的另一表现形式。

五、地方性法规

从宪法第 100 条和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 38 条以及《中华人民共和国立法法》第 63 条的规定来看,我国的地方性法规分两个层次,一是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会制定的地方性法规;二是由省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会通过的地方性法规。这后一类地方性法规不得与所在省或自治区的地方性法规相抵触,且只有经所在省或自治区的人大常委会批准后才能生效。

六、自治条例和单行条例

根据《中华人民共和国立法法》第 66 条规定,自治条例和单行条例是我国民族自治地方即自治区、自治州、自治县的人大根据当地民族政治、经济和文化特点制定的、在本行政区域内施行的法律规范性文件。自治条例的内容带有综合性,它规定本民族自治地方实行区域自治的各项根本性问题。因而某一自治地方在同一时期内所施行的自治条例只能有一部。单行条例只规定某一方面的事项,因而某一自治地方在同一时期内可并行多个单行条例。

自治条例和单行条例与地方性法规虽同为地方国家权力机关制