

# 省级地方立法研究报告

## ——地方立法双重功能的实现

刘小妹 著

INVESTIGATION REPORT ON PROVINCIAL-LEVEL LOCAL  
LEGISLATION: REALIZATION OF THE DUAL FUNCTION OF  
LOCAL LEGISLATION

# 省级地方立法研究报告

## ——地方立法双重功能的实现

刘小妹 著

INVESTIGATION REPORT ON PROVINCIAL-LEVEL LOCAL  
LEGISLATION: REALIZATION OF THE DUAL FUNCTION OF  
LOCAL LEGISLATION

## 图书在版编目(CIP)数据

省级地方立法研究报告：地方立法双重功能的实现 / 刘小妹著. —北京：  
中国社会科学出版社，2016. 10

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9114 - 9

I. ①省… II. ①刘… III. ①地方法规—立法—研究报告—中国  
IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 253276 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 王 茵  
特约编辑 王 琪  
责任校对 季 静  
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 2016 年 10 月第 1 版  
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

---

开 本 787 × 1092 1/16  
印 张 11.75  
插 页 2  
字 数 121 千字  
定 价 49.00 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

**摘要：**在“统一、分层次”的立法制度中，省级地方立法处于承上启下的关键环节，承担着实施国家法律和创制地方法规的双重功能。近些年来，省级地方立法在立法质量和立法数量上都取得了较大的发展，在国家和地方法治建设进程中发挥了重要的作用。报告将省级地方性法规分为实施性立法和自主性立法（含先行性立法）两类，采取点面结合、内外兼顾、数量与质量并重的方法和视角，既对地方立法内部的体制机制建设及其成效予以细致阐述，分析地方人大在提高立法质量方面的制度性创新与成效，同时又关注地方立法产生的外部结果，通过对 5637 件省级地方性法规的大数据分析，呈现省级地方立法的总体规律和特点，并重点对省级地方性法规实施国家法律的情况采取横向比较、纵向比较以及法律—地方性法规双向分析的方法，精确考察各省级地方主动制定实施国家法律细则的情况，及现行有效的 253 件法律被省级地方立法具体化、配套化的情况。最后，针对省级地方立法实践中存在的问题及薄弱之处，报告提出了加强省级地方立法的几点建议。

**关键词：**地方立法权 省级地方立法 实施性立法 自主性立法

**Abstract:** In the “unified hierarchical” Chinese legislative system, local legislation at provincial level is a key link that connects the legislation at higher and lower levels and performs the dual function of implementing state laws and enacting local regulations. In recent years, provincial-level legislation has gained major progresses in both the quantity and the quality of legislation and played an important role in the construction of the rule of law at both the national and the local levels. This report divides provincial-level legislation into two categories: implementary legislation and autonomous legislation (including precedent legislation) and, by adopting the methods and perspectives of linking work at selected spots with that in entire areas, giving consideration to both internal and external factors, and attaching equal importance to both quantity and quality, gives a detailed introduction to the construction of internal mechanisms of local legislation and analyzes the institutional innovations carried out by local people’s congresses for the improvement of the quality of local legislation. Meanwhile, the report also pays close attention to the external

results of local legislation. Through big data analysis of 5,637 pieces of provincial-level local regulations, it reveals the macro-rules and characteristics of provincial-level local legislation and, through such methods as horizontal and vertical comparisons of the implementation of state laws by provincial-level local regulations and two-way analysis of the relationship between laws and local regulations, conducts an elaborate examination of the situation of adoption by provincial-level local people's congresses of detailed rules for the implementation of state laws and their practice of concretizing and providing support to 253 current state laws through the adoption of provincial-level local regulations. Finally, in light of the existing problems and weaknesses in practice, the report puts forward suggestions on improving and strengthening provincial-level local legislation.

**Key words:** local legislative power; dual function; provincial-level local legislation; supplementary legislation; autonomous legislation

# 目 录

|                        |      |
|------------------------|------|
| 引 言 .....              | (1)  |
| 第一章 地方立法权概述 .....      | (4)  |
| 一 “统一、分层次”的立法制度 .....  | (4)  |
| (一) 法制的统一 .....        | (5)  |
| (二) 立法权的分层 .....       | (6)  |
| 二 地方立法权的性质、范围和功能 ..... | (22) |
| (一) 地方立法权的性质 .....     | (22) |
| (二) 地方立法权的范围 .....     | (28) |
| (三) 地方立法的双重功能 .....    | (32) |

## 第二章 地方立法体制机制创新与成效

|                            |      |
|----------------------------|------|
| ——以广东省为例 .....             | (33) |
| 一 概述 .....                 | (35) |
| (一) 广东省人大立法概况 .....        | (35) |
| (二) 立法体制机制创新的广东经验 .....    | (40) |
| 二 建立科学的立法工作机制,规范立法程序 ..... | (49) |
| (一) 加强立项工作机制建设 .....       | (49) |
| (二) 创新起草工作机制 .....         | (58) |
| (三) 规范和完善审议机制 .....        | (61) |
| (四) 创建立法后评估制度 .....        | (63) |
| 三 扩大立法参与,体现立法民主 .....      | (68) |
| (一) 大力推进立法信息公开 .....       | (69) |
| (二) 健全立法公众参与制度 .....       | (72) |
| (三) 创新人大代表参与立法制度 .....     | (80) |
| (四) 加强专家参与立法制度 .....       | (81) |
| 四 探索先行性立法,发挥立法引领作用 .....   | (82) |
| (一) 先行性立法应妥善处理的四点关系 .....  | (83) |



|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| (二) 近年广东省地方立法先行先试的<br>经验与成效 .....     | (88)  |
| 五 突出重点领域立法,完善法律法规体系 .....             | (93)  |
| (一) 加强社会领域立法,改善民生 .....               | (94)  |
| (二) 注重经济领域立法,促进转型升级 ...               | (95)  |
| (三) 加强生态环保领域立法 .....                  | (97)  |
| 六 健全备案审查与法规清理制度,维护法制<br>统一 .....      | (99)  |
| (一) 创新备案审查工作机制 .....                  | (99)  |
| (二) 全面清理地方性法规 .....                   | (106) |
| <br>第三章 省级地方立法现状的大数据分析 .....          | (109) |
| 一 数据选择及分析方法 .....                     | (109) |
| (一) 数据选择 .....                        | (109) |
| (二) 数据分析方法 .....                      | (114) |
| 二 省级地方性法规总体统计 .....                   | (116) |
| (一) 省级地方性法规分布概览 .....                 | (117) |
| (二) 实施性立法和自主性立法(含先行性<br>立法)分布概览 ..... | (123) |

|     |                                  |       |
|-----|----------------------------------|-------|
| 三   | 实施性立法细分统计与分析 .....               | (129) |
|     | (一) 各省、自治区、直辖市的实施性立法<br>情况 ..... | (130) |
|     | (二) 现行法律在省级地方性法规中的实施<br>情况 ..... | (132) |
|     | (三) 数据分析的几点结论 .....              | (152) |
| 第四章 | 加强省级地方立法的几点建议 .....              | (161) |
| 一   | 进一步明晰各立法主体的立法权限 .....            | (162) |
| 二   | 改进和完善立法工作机制 .....                | (168) |
| 三   | 维护社会主义法制的统一 .....                | (171) |
| 四   | 有计划地推进实施性立法 .....                | (174) |
| 五   | 加强人大常委会的自身建设 .....               | (176) |

# 引 言

在《宪法》《地方组织法》《立法法》确立的“统一、分层次”的立法制度中，省级人大及其常委会是唯一具有完整立法权的地方立法机关。省级地方立法在中央、省、市三级立法中，处于承上启下的关键环节，既承担着实施中央立法的任务，又要为地方的改革、发展和创新提供立法引领和保障，同时还要对报批的市级地方性法规进行合法性审查，可见，省级地方立法在维护社会主义法制的统一、推进中国特色社会主义法律体系的完善、推进地方和国家的法治建设方面都发挥着重要的作用。

本报告对省级地方人大立法的分析和研究，采取点

面结合、内外兼顾、数量与质量并重的方法和视角。为了全面呈现省级地方立法的情况，报告既对地方立法内部的体制机制建设及其成效予以细致阐述，分析地方人大在提高立法质量方面的制度性创新与成效，同时又关注地方立法产生的外部结果，通过大数据揭示省级地方人大及其常委会立法数量上的基本状况。

为了解和分析省级地方立法的现状，特别是地方立法内部体制机制的建设情况，笔者与中国社会科学院重大国情调研项目“地方法治建设研究”课题组和“宁夏回族自治区宗教事务依法管理的状况研究”课题组成员共同赴广东省、江苏省、四川省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区等地对省和市级的地方立法情况进行了深入调研，并选择广东省作为分析样本，对地方立法各个环节、各个程序的体制机制创新的实践与成效进行评述。本报告是“地方法治建设研究”及“宁夏回族自治区宗教事务依法管理的状况研究”课题组项目的阶段性研究成果。

为了客观、全面地呈现省级地方立法的数量和外部成效，报告依托中国人大网（[www.npc.gov.cn](http://www.npc.gov.cn)）的中国

法律法规信息库（law. npc. gov. cn），按照一定的搜索方法和数据选择标准，从4个直辖市、5个自治区、22个省的人民代表大会及其常务委员会的7145条地方立法数据中，筛选出5637件地方性法规（截至2016年8月15日）作为基础数据和分析对象。通过对5637件地方性法规采取横向比较、纵向比较以及法律—地方性法规双向分析的方法，全面呈现和分析了省级地方立法的总体情况。同时，也重点分析了省级地方实施性立法，在贯彻执行中央立法和引领、保障地方自主发展中的作用、现状及存在的问题。

最后，报告针对实地调研、地方性法规大数据分析以及学理研究中发现的问题、不足与困境，结合立法内部机制建设与立法质量提高、法律法规体系完善与立法数量增进的双重视角，从立法体制、立法工作机制、立法效果以及立法能力建设等多个方面提出了对策建议。

# 第一章 地方立法权概述

## 一 “统一、分层次”的立法制度

根据《宪法》《地方组织法》和《立法法》的规定，中央和地方国家机关分别享有不同的立法权限，制定具有不同法律效力的规范性法律文件，确定了“统一、分层次”的立法制度，其中，立法体制是一元的、立法权是多元的。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 杨景宇：《关于立法法和监督法的几个问题》，《北京人大》2013年第6期。

### （一）法制的统一

“统一、分层次”的立法制度，其中“统一”是指社会主义法制的统一。具体在中央立法与地方立法的关系上，“统一”是单一制国家结构形式的必然要求，是社会主义法制的一致性的体现，它要求地方立法不与国家宪法、法律和行政法规相抵触，下位阶的立法不与上位阶的立法相抵触。第一，立法要统一于宪法。现行《宪法》第五条也明确规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”即宪法具有最高的法律效力，因此要坚持“依宪立法”，使每一项立法都符合宪法精神。<sup>①</sup> 第二，全国人大及其常委会是最高权力机关，也是最高立法机关，地方立法不能违背全国人大及其常委会的立法，地方性法规、自治条例和单行条例等地方立法需报全国人大常委会备案或批准后方可生效。<sup>②</sup> 第三，确立下位法

---

<sup>①</sup> 参见莫纪宏《依宪立法是依宪治国的出发点》，《检察日报》2015年1月26日。

<sup>②</sup> 戚渊：《论立法权》，中国法制出版社2002年版，第30页。

不得同上位法相抵触的原则，以此形成协调一致的法律效力等级体系。第四，只要地方依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发来立法，社会主义法制的统一和尊严就能够得到维护。

特别要强调的是，“统一”不等于“集权”，立法的统一并不必然意味着国家立法权的集权化。相反，在民主集中制原则下，中央和地方立法权的划分，可以遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则，由中央和地方国家机关分别享有不同的立法权限，制定具有不同法律效力的规范性法律文件。

## （二）立法权的分层

“分层次”是指，在宪法之下，中央和地方、权力机关和行政机关、民族自治地方依法享有制定法律、行政法规、地方性法规、规章、自治条例和单行条例的权力，这些法律规范共同构成中国特色社会主义法律体系，是全面推进依法治国的基础和前提。

新中国成立以来，中央和地方的立法权划分历经了



四个阶段。

第一个阶段是新中国成立至 1954 年宪法颁行前的分散立法模式。根据具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，以及《中华人民共和国中央人民政府组织法》《大行政区人民政府委员会组织通则》《省、市、县人民政府组织通则》等法律的规定，县以上各级人民政府都享有立法职权，在其职权范围内对所辖行政区域内的部分或者全部事务依法行使立法职权来进行管理。可见，这一时期采取的是分散立法体制，从中央到地方的多级主体享有立法职权，立法权的行使呈现多极化、分散化的特点。新中国成立初期，百废待兴，分散立法的体制极大地提高了立法效率。据统计，从 1950—1953 年，中央立法共 435 件，年均立法 109 件。地方立法虽无全面的详细统计数字，但从浙江、内蒙古以及上海的立法情况可见一斑。浙江从 1950—1953 年，共制定暂行法令条例和单行法规 653 件，年均立法 163 件；内蒙古从 1950—1954 年，制定各种条例和规范性文件 368 件，年均立法 73.5 件；上海从 1950—1954 年 9 月，制定暂行法令条例和单行法