

项目批准号: 95CFX04002

河南省哲学社会科学
“九五”规划项目

项目名称:河南省地方经济立法的回顾与展望

项目负责人:邸瑛琪

项目参加人:翟钧聚 刘信业 孔祥瑞

杜文聪 高仰山 赵会生

负责人所在单位:河南省政法管理干部学院

二〇〇〇年六月二十六日

河南省哲学社会科学
“九五”规划项目

项目名称：河南省地方经济立法的回顾与展望

项目负责人：邸瑛琪

项目参加人：翟钧聚 刘信业 孔祥瑞

杜文聪 高仰山 赵会生

负责人所在单位：河南省政法管理干部学院

二〇〇〇年六月二十六日

目 录

内容提要

一、近 20 年来,河南省地方经济立法工作的基本情况

二、过去 20 年我省地方经济立法工作的经验及存在的问题

(一)立法与改革紧密配合

(二)适应地方特点,根据实际需要,突出地方特色

(三)动员社会力量参与法规起草活动,进一步拓宽立法渠道

(四)改进立法程序和方法,认真做好法规的协调工作

(五)注重法规的实施性

三、完善我省地方立法体制,改进立法技术,提高经济立法的质量,为省的改革开放和经济建设服务。

(一)关于地方立法权问题

(二)关于地方立法体制的完善

(三)关于地方立法中的部门利益倾向及防治对策

(四)关于增强我省地方性法规的可操作性

(五)关于完善我省地方经济立法的程序

四、今后五~十年我省地方经济立法工作展望

内 容 提 要

本课题以邓小平理论和党的基本路线为指导,按照党的十五大和九届全国人大一次会议精神,系统总结了近 20 年来,我省地方经济立法工作的成绩,尤其是 1993 年以来,涉及社会主义市场经济方面的立法所取得的进展,概括论述这些成就的取得对我省经济发展和社会进步所起的作用。

总结了过去 20 年我省地方经济立法工作的经验及存在的问题,分析问题存在的原因,并提出改进的建议,其中包括:

(1)加强立法理论研究,制定科学的地方立法规划,指导具体的立法实践,逐步建立既符合我省实际发展状况又与国家法律法规协调统一的规范体系。

(2)完善立法程序,保证立法的统一性、协调性。

(3)加强立法过程中的调查研究,使立法符合经济发展规律。

(4)提高立法过程中的社会参与程度,限制立法过程中行政机关的行为,确保立法的公平。

(5)建立法规实效反馈制度,不断完善立法。

此外,本课题从立法学的角度,探讨了地方经济立法领域的若干重大理论问题,为提高我省地方经济立法质量提供理论依据。这些问题包括:(1)地方立法与中央立法的关系;(2)地方经济立法与经济体制改革的关系;(3)地方经济立法与制定其他领域地方性法规的关系;(4)制定新法规与修改、废止旧法规的关系;(5)如何完善地方经济立法体制。

最后,本课题根据我省国民经济和社会发展规划,提出我省未来 10 年地方经济立法的目标,为我省地方立法机关搞好立法预测,加强立法规划提供参考。

一、近 20 年来,河南省地方经济立法工作的基本情况

河南省的地方立法工作,从 1979 年开始至 1998 年底有了很大的发展。据统计,在这 20 年中,省人大及其常务委员会共制定和批准实施的地方性法规及具有法规属性的决定 282 件,而其中的经济立法,在全部地方立法中占有较大的比重,接近 60%,内容涉及社会经济生活的各个方面,比如,属于自然资源开发利用和保护方面的有:《河南省采矿条例》(1980 年制订,1984 年修订)、《河南省地方煤矿管理条例》(1985 年制订)、《河南省〈渔业法〉实施办法》(1988 年制订)、《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1988 年制订)等,属于农村和农业生产方面的有:《河南省农作物种子管理条例》(1985 年制订、1989 年修订)、《河南省农业承包合同管理条例》(1993 年制订)、《河南省农民承担费用和劳务管理条例》(1993 年制订)等,属于市场管理、保护消费者权益和产品质量管理方面的有:《河南省保护消费者合法权益条例》(1989 年制订)、《河南省反不正当竞争条例》(1994 年制订,1997 年修改)、《河南省查处生产销售假冒伪劣商品条例》(1998 年制订)等,属于工交、城建、市政建设方面的有:《河南省城市建筑管理办法》(1981 年制订,1990 年修改)、《河南省公路运输管理条例》(1985 年制订)、《郑州市城市规划管理条例》(1998 的制订)等,属于科技方面的有:《河南省科学技术进步条例》(1995 年制订)、《河南省技术市场条例》(1994 年制订)等。尤其是自 1993 年省八届人大成立以来,为了适应社会主义市场经济发展和法制建设的需要,经济立法步伐明显加快。据统计,省八届人大常委会共制定、修订和批准了 141 件地方性法规和具有法规属性的决定,是前三届省人大常委会立法的总和,而其中的经济法规占这一时期地方性法规总数的 75%。

近 20 年来,我省地方经济立法工作从无到有,从摸索、起步到逐步发展,不断提高,不断完善,立法的数量越来越多,法规的质量也有所提高,为地方的改革开放、经济发展和社会进步发挥了重要的作用。我省地方经济立法的发展过程,大体经历了以下四个阶段:

1. 1979~1982年,起步阶段。立法数量少,规范性较差,处于尝试、摸索之中,所制订的法规多以“试行”的方式颁布实施。如1980年颁布的《河南省采矿条例》(试行)、1981年颁布的《河南省城市建设管理办法》(试行)、1982年颁布的《河南省产品质量监督检验管理暂行办法》等。

2. 1983~1987年,发展阶段。省人大常委会将立法摆在重要议程,设立了专门机构,配备了人员,制订了有关立法的程序性规定,使立法开始走上规范化、制度化的轨道,立法的范围较广,数量逐步增加。存在的问题是,有的法规追求“大而全”,重复法律条文,原则规范多,具体规范少,缺乏可行性、可操作性,立法技术也存在不少问题。

3. 1988~1992年,提高阶段。在总结前几年立法工作经验和学习兄弟省市成功经验的基础上,地方经济立法在发展中不断提高。加强了组织领导和学习培训,立法人员素质有了提高,立法的程序、方法有所改进和完善,紧密结合地方实际,突出地方特色的自主性立法有较多增加,有的法规还有所创新和突破,产生了良好的社会效果。这一时期出台的经济法规数量较多,对促进、保障改革开放和经济建设发挥了重要作用,但是由于受计划经济体制的束缚,规范的内容偏重于监督管理,限制性、处罚性条款太多,支持、鼓励、保护性条款少,有些规定不适当,与现行法律、行政法规不一致甚至相抵触,有待全面清理修正。

4. 1993年至现在,以建立和完善社会主义市场经济法律体系为目标,地方经济立法进入全面发展的新阶段。根据八届全国人大一次会议精神和宪法修正案关于国家实行社会主义市场经济,“国家加强经济立法、完善宏观调控”的规定,以及全国人大常委会提出的五年立法规划,我省人大、政府十分重视经济立法,通过多次座谈、研究、论证,学习借鉴外地经验、制定规划,提出了一系列加强立法的措施,地方经济立法步伐明显加快,法规的质量也有了提高。但必须看到,我省地处内陆,经济发展水平相对落后,市场经济的建设和发展赶不上沿海省市。市场经济条件下如何进行地

方立法还缺乏经验,立法的思想观念、立法体制、立法程序、方法、手段等方面都很不适应,存在不少困难和问题,有待进一步研究和解决。

二、过去 20 年我省地方经济立法工作的经验及存在的问题

过去 20 年,尤其是自 1993 年省八届人大常委会成立以来,为了提高我省地方经济立法工作的效率和水平,省人大常委会摸索出了一整套行之有效的立法经验,主要包括以下几个方面:

(一)立法与改革紧密配合。省八届人大常委会换届伊始就确立了地方立法服务于经济建设大局的指导思想。因为八届任期的五年,是关系到我省现代化建设第二步战略目标实现的关键五年,也是关系到“一高一低”奋斗目标能否实现的关键五年。省人大常委会从这一总的形势和要求出发,以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导,把地方立法,尤其是经济立法作为第一位的任务。根据国家社会主义市场经济法律体系框架的要求,从实际出发,积极探索,大胆实践,使改革决策与立法决策紧密结合,使立法体现改革精神。成熟的,作出具体规定;方向明确,具体内容尚不足的,原则规定;现在办不到的,暂不规定。根据这一指导思想,省人大常委会抓紧制定我省规范市场主体、维护市场秩序、完善社会保障、推动改革开放等方面的地方性法规。如 1995 年制定的《河南省经纪人条例》、1996 年批准的《郑州市个体工商户和私营企业条例》、1994 年制定、1997 年修改的《河南省反不正当竞争条例》、1994 年制定的《河南省国有资产评估条例》、1997 年制定的《河南省建筑市场管理条例》、《河南省商品交易市场监督管理条例》、以及 1996 年制定的《河南省实施〈台湾同胞投资保护法〉办法》等等。总之,使地方立法的指导思想、总体设想和框架从传统的计划经济模式中解放出来,按照市场经济的特点、规律,构建法规的基本内容,从而使地方经济立法工作服从和服务于我省改革开放和经济建设的大局,用法律引导、推进和保障我省改革开放和经济建设的顺利进行。

(二)适应地方需要,根据实际特点,突出地方特色。地方性法

规突出地方特色,是经济关系决定法的关系的客观规律的必然要求,是地方立法的生命所在。过去由于对“不抵触”原则的片面理解和立法缺乏经验,立法中追求“完整体系”,“大而全”,照搬照抄法律原文,缺乏地方特色和实用性,实施效果不理想。近几年来,我们注意纠正这一倾向,加大了自主性立法的比重,着重在矛盾的焦点上划杠杠、具体规范上下功夫,使之具有针对性和可操作性。如1993年制定的《河南省农业承包合同管理条例》、1994年制定的《河南省基本农田保护条例》、《河南省企业负担监督管理条例》、1995年制定的《河南省制止不正当价格行为和牟取暴利条例》、1996年制定的《河南省村庄和集镇规划管理条例》、1997年制定的《河南省水利工程管理条例》、1998年制定的《河南省查处生产销售假冒伪劣商品条例》等,均立足本省实际,借鉴外地经验,大胆创新突破,作出了有益的探索。

(三)动员社会力量参与法规起草活动,进一步拓宽立法渠道。经济立法涉及面广,专业性强,利益关系复杂,需要多方面的协作、配合才能完成。因此,必须改变过去那种单纯依靠政府部门起草和提出法规草案的做法,积极探索制定法规的综合性措施和社会化途径。具体做法:一是在制定地方经济法规过程中,人大常委会有关委员会、政府法制部门、经济主管部门和业务部门紧密结合,协作配合,避免各搞一套、分散力量。大量的经济法规主要依靠政府及有关政府主管部门完成起草任务,有些重要的和综合性的经济法规,由人大、政府有关部门领导直接负责,组织专门起草小组完成。二是充分调动、发挥法学专家、学者和社会人士的积极性,参与立法活动。我省制定的大部分经济法规,在起草、修改过程中,都由起草部门或人大、政府主管部门邀请专家学者进行讨论论证,或者将法规草案印发给他们,征求修改意见,已形成制度。有些重要的专业性较强的法规草案,还委托大专院校的教授专家负责起草,按科研课题结予适当资助。如《河南省国有资产评估条例》,就曾委托省政法干部学院的有关专家负责起草。三是实行地方立法项目责任制。地方立法工作开展的好坏,关键在领导。只

有领导重视,这项工作才可能做好。省人大常委会严格落实地方立法责任制。有地方立法任务的部门和单位,都按照省委批转省人大常委会党组《关于加强我省地方立法步伐的几点意见》的要求,建立了严格的立法责任制,基本上做到了内容、班子、时间三落实。因特殊情况不能完成立法计划的,要向省人大常委会报告,说明理由。对于调研题目,条件成熟的,也可提前审议。

(四)改进立法程序和方法,认真做好法规的协调工作。由于计划经济体制的束缚和影响,许多地方经济法规受部门利益局限,强化了部门单纯行政管理职能,削弱了协调、监督、管理、服务等综合功能,不少部门借立法扩权争利,不适当地扩大管辖权、处罚权,助长了乱摊派、乱罚款、乱收费的不正之风,法规出台后造成部门之间争执扯皮,难于实施。因此在立法的各个环节及其全过程中,在各个部门之间,都必须始终抓好协调工作。首先,在法规草案的起草阶段,法制部门和主管部门要尽可能做到提前介入,参与讨论论证,进行必要的协调,把好起草关。其次,加强政府对法规草案的审查和协调工作。凡经济法规草案或涉及经济职权内容的其他法规草案,不论由哪个机关组织起草,都须经过省政府及其主管部门认真研究讨论,协调处理好各种关系和矛盾,最后经政府常务会议审查同意,再提交人大常委会审议通过。政府向人大提出法规草案议案时,应就协调解决有关部门矛盾和冲突问题作出说明,如果由于各方意见不一致未经协调解决,应责成主管部门或指派负责同志继续进行协调,求得妥善解决,否则不得提交会议审议。第三,在人大审议过程中,人大各委员会和有关部门对法规草案负责进行审查研究,提供有关参阅资料,以及对法规有关条款进行专题调查和协调的报告和有关资料等,提供会议参考。审议过程中仍需继续进行协调工作的,都由人大领导同志亲自出面或主持,召集有关部门负责同志进行协调,取得一致意见,使法规得以顺利通过。之所以强调做好协调工作,是因为制定地方性法规,尤其是经济法规,往往涉及许多部门的权限划分和利益调整问题。基于这种状况,必须强化协调工作。协调工作是多渠道、多层次的。协调

中,要把原则性和灵活性结合起来,对于法规草案同法律、行政法规相抵触的问题以及其他重大问题,必须坚持原则,决不含糊、迁就;对于一些非原则问题,则可采取某些灵活方式。协调中,各部门、各单位都要以整体利益为重,局部利益服从全局利益,避免片面地从部门利益出发,不适当地强化部门的权限。我省地方立法的实践证明,协调工作做得越好,立法的质量就会越高,立法的进度也会越快,法规越容易得到贯彻实施。

(五)注重法规的实施性。地方立法要有自己的特色。这是地方立法的一个重要特点,也是地方立法的生机、活力和优势之所在。所谓地方特色,就是要有实施性,要从本地区的实际出发,切忌小法抄大法。应该说,地方特色越突出,其针对性越强,越能够解决本地区的实际问题,法规的执行效果也就越好。地方立法作为全国性立法的补充,一般地说,可以更直接、更及时、更充分、更具体地反映和处理本地区经济发展中的重大问题。基于这一特点,地方立法不能过多地从形式方面去考虑,要从内容方面下功夫,讲求实效,体现可操作性。从我省地方立法的实践来看,政府职能部门在起草地方性法规草案时,通常存在一种贪大求全的思想。一个法规不管实际需要如何,都希望分章分节,总则、附则样样都有。许多内容都照搬现行法律、行政法规中已有的规定,有特色的东西不多。为此,我省在制定法规中,尽量在“拾遗补缺”上作好文章。对需要地方立法解决的问题,紧紧抓住其实质,有针对性地、简明扼要地加以规范。通过立法解决现实生活中迫切需要通过立法解决的问题,有什么需要规定就规定什么,有几条就规定几条,不追求面面俱到,更不勉强拼凑。衡量地方立法优劣的标准,不在于条文的大而全,而在于能否解决实际问题。如在修订《河南省保护消费者合法权益条例》时,除与国家法律作必要的衔接外,条文几乎全是实施性的,操作性较强,解决了一些实际问题,效果较好。

总之,近20年来,我省的地方经济立法工作作为依法治省的一项宏大的基础性工程,取得了巨大的成绩,为我省的改革开放和

经济建设起到了保驾护航的作用。但不容否认,由于各种主、客观条件的制约,在我国地方经济立法中也存在不少问题,需要加以研究。这些问题主要有:

(一)地方立法的权限和范围问题。过去法律没有规定,各地做法、看法也不一致,造成越权立法、重复立法。在一个省的范围内,人民代表大会及其常委会,省会市和经国务院批准的较大市及其常委会制定的法规,民族自治州、自治县制定的单行条例,都存在立法权限、范围的界定问题。就我省而言,省人大及其常委会可以制定地方性法规,郑州市、洛阳市人大及其常委会也可以制定法规,不可避免地造成了一些重复立法。比如,《河南省基本农田保护条例》、《郑州市基本农田保护条例》同时存在,而且内容基本相同。类似的情况还在:《河南省建筑市场管理条例》与《郑州市建筑市场管理条例》、《河南省技术市场管理条例》与《郑州市技术市场管理条例》、《河南省〈土地管理法〉实施办法》与《洛阳市〈土地管理法〉实施细则》等等。《中华人民共和国立法法》在今年7月1日生效,这一问题在一定程度上有望解决。

(二)部门职权和利益问题。地方立法中普遍存在的部门管理职权的冲突问题,如何解决,涉及到国务院对部委职权划分的交叉和冲突,以及省政府对厅局职权划分的交叉和冲突,反映到地方立法上难以协调。其主要表现是,地方政府中有的部门在协助政府提出法规草案和起草法规草案时,有时会出现考虑本部门利益偏多,而考虑其他部门利益和整体利益则较少等问题。地方立法中不同程度存在的这种部门利益倾向,是多年来困扰立法工作者的一个重要和突出的问题,它严重地妨碍了地方立法质量的提高。

(三)完善立法程序问题。地方立法程序、方法应当逐步做到规范化、制度化。法规的起草、讨论、修改、征询修改意见、审查、审议、通过、公布和施行等各个环节的工作,应当有明确的标准和要求,起草单位、法制部门、主管部门及其工作人员的职责,以及人大代表、委员审议法规的职责,也应有明确的要求,改变目前存在的起草和审查把关不严、行政首长个人决策、简化程序、仓促立法的

弊病,通过一系列完善的程序和细致的工作,确保法规的质量。

(四)在立法内容上与市场经济的要求相适应的问题。我国正处在计划经济向市场经济的转轨时期,由于市场经济就是法制经济,所以特别需要法发挥其指引作用,为尽快进入市场经济创造条件。但是由于长期受计划经济惯性的影响,由于受传统管理方式的制约,在我省的地方经济立法中常常会出现这种情况:一些适用于计划经济时期的旧体制、旧管理方式又通过立法的形式固定下来,束缚了经济活动,阻碍了向市场经济的转变。具体表现为:一是立法中对经济活动的行政干预过多,并且多与市场经济的要求相违背。如已引起广泛关注的行政审批泛滥、许可证泛滥现象,由于国家尚无规范行政许可、行政审批活动的立法,而这些审批、许可又往往能为有关行政机关带来直接经济利益,所以地方立法中涉及行政许可、行政审批的内容过多。这不但给有关经营者增加了经济负担,还增加了许多不必要的市场准入条件,人为地限制了自由竞争。二是过分注重以强制手段建立和维护秩序,忽视了对各种法律主体间地位、权利义务关系的平衡。片面追求建立某一方面的“管理秩序”,忽视对广大守法者的权利保障。在我省的一些地方性法规中我们很容易看到,凡涉及机关权力的,规定都很具体详尽,却很少为其设定义务、责任;对于另一方主体,则为其规定了大量的义务和法律责任,而关于他们的权利方面,却少有细致的规定。

(五)法规清理和备案审查问题。目前,我省地方性法规清理工作滞后,造成同一领域内的新旧法规重叠,互不协调,秩序混乱。至于法规备案审查问题,目前,我国虽有立法备案制度,但徒有形式,形同虚设。全国人大和省级人大在大抓立法的同时,应当加强对法规、规章的审查和指导,有专门的机构和人员负责对报请备案的法规进行审查工作,及时纠正不适当的法规。我省也应对此予以重视。

(六)地方立法理论研究滞后的问题。我国地方立法实践已有近20年的历史,地方性法规的总数已逾三千件,取得了很大的成

绩,积累了丰富的经验。完全有必要也有条件从基础理论和应用方面进行深入研究,对一些问题进行深层次探讨,以期有所成就,指导立法实践活动。许多省、市、自治区人大立法理论研究工作搞得很出色,多次召开理论研讨会、学术讨论会,出版了不少有影响、有特色的著作和论文,对我们有很大启发。相比之下,我省尚处于起步阶段,有很大差距。我们认为,地方立法理论研究是地方人大机关和立法工作人员的一项基础建设和重要任务,是提高地方法规的质量和水平的必由之路。特别在市场经济条件下,要加强地方经济立法应用理论和实务的研究,设置重要研究课题,组织力量攻关,为提高我省地方经济立法水平提供理论指导。

三、完善我省地方立法体制,改进立法技术,提高经济立法质量,为我省的改革开放和经济建设服务

随着社会主义市场经济体制的确立和发展以及“依法治国”方略的实施,我省地方经济立法工作的成效如何,既直接关系到宪法、法律、行政法规在我省的实施,更直接关系到我省的经济发展和进步。近年来,我省地方经济立法工作虽然逐步得到重视,立法机关制定的地方经济法规为我省的经济体制改革和经济发展起到了积极作用,但由于各种主、客观条件制约,在我省的地方经济立法工作中也存在不少问题,尤其是在市场经济条件下,如何搞好我省的经济立法,为市场经济的进一步发展提供良好的法制环境,是急需加以研究和解决的问题。

(一)关于地方立法权问题。过去,我国法律对地方立法权的权限范围没有明确的规定。宪法和组织法规定省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。这就是说地方立法的依据,一是根据本行政区的具体情况和实际需要;二是不与宪法、法律、行政法规相抵触。根据我国近20年来地方立法的实践经验,地方立法权的权限范围,主要有以下几个方面:

1. 国家法律明确规定由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制度实施细则、实施办法或具体规定的。

我国地域辽阔,各地区发展不平衡,中央不可能一一照顾各地的不同情况,中央对有些方面的立法只能是纲要性或原则性的。法律授权的意图是让各地区根据本地的具体情况和实际需要贯彻中央立法精神。这就要求地方立法机关一方面要严格遵循主体法的规定,准确反映主体法的立法意图,恰当地把握主体法的内容和原则,制定适应本地区需要的具体管理规定。另一方面要求地方立法机关不要生搬硬套,照搬中央法律条文,只当“传声筒”。而是要从本行政区的具体情况实际出发制定出针对性强、适用性强的具有可操作性的具有地方特色的具体规定。也就是说,实施细则、实施办法或具体规定,应该是主体法的延伸、补充和具体化。核心问题是解决主体法在本行政区域内实施中遇到的各种问题。

从现行的法律规定看,有两种情况,一种是规定省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会制定实施细则或办法。如土地管理法、渔业法、草原法、海洋环境保护法等;另一种是规定省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会就法律中某方面的内容作出规定。如矿产资源法第14条规定:“开办乡镇矿山企业的审查批准,颁发采矿许可证的办法,个体采矿的管理办法,由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会制定。”

2. 国家法律虽未明文规定,但省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会根据当地具体情况和实际需要制定条例或规定的。

根据当地具体情况和实地需要,是地方立法的主要依据,它和“不抵触原则”紧密相联。但是在地方立法工作中,要做到“不相抵触”容易;要做到“根据具体情况和实际需要”就难了。什么是地方的具体情况和实际需要?具体情况,就是地方存在的问题,实际需要就是需要用法律手段去解决、去调整。如我省制定的《河南省国有资产评估条例》、《河南省开发区条例》、《河南省经纪人条例》等,就属于这种情况。

3. 全国人民代表大会及其常务委员会直接授权经济特区制定地方法规和单行经济法规。

4. 地方立法权不能涉及的事项范围。

地方组织法第8条和第44条的规定,是对省、自治区、直辖市、省会市和国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会行使地方立法权范围的间接规定。而宪法第62条和第67条规定的全国人民代表大会及其常务委员会职权范围,是对地方立法范围的间接限制。

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》。该法对中央与地方立法权限的划分作出了明确规定。根据宪法规定,总结近20年来的立法经验,立法法第8条对只能由全国人大及其常委会制定法律的范围列举了10项:

① 国家主权的事项。包括政治主权、经济主权、领土主权、对外主权、属人主权等。

② 各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权。

③ 民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度。

④ 犯罪和刑罚。

⑤ 对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚。

⑥ 对非国有财产的征收。

⑦ 民事基本制度。

⑧ 基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度。

⑨ 诉讼和仲裁制度。

⑩ 必须由全国人大及其常委会制定法律的其他事项。

关于地方立法权限,如前所述,我国宪法和地方组织法规定了制定地方性法规所应遵循的原则,即根据本行政区域的具体情况

和实际需要以及不同宪法、法律和行政法规相抵触,但对于地方性法规的权限未作具体规定。立法法对地方性法规权限的划分方法是,结合中央立法权限,对地方性法规的权限作出必要的原则规定。首先是在第8条明确列举了只能制定法律的事项,这既是人大及其常委会的专属立法权,也是制定地方性法规的“禁区”,在这个范围以外的事项,地方性法规都可以涉及。其次,在第63条中,重申了宪法和地方组织法关于制定地方性法规所应遵循的不抵触原则。最后,在第64条中规定了可以由地方性法规作出规定的事项,包括三类:

1. 为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项。

这一规定是指,在有上位法的情况下,为保证法律和行政法规的实施,地方性法规制定执行性的规定。中国地域辽阔,各地情况很不相同,城市和农村,东南沿海和中西部地区,情况很不相同。法律和行政法规是要在全国范围内实行的,为了符合全国各地情况,有些规定只能比较概括和原则,需要各地根据本行政区域的实际情况作出具体规定。

这里,有两个问题需要我们在地方立法工作中注意:第一,根据立法法的规定,地方应对“需要”作具体规定的事项制定地方性法规,哪些方面需要规定就规定哪些方面,不要构筑体系,对法律、行政法规的规定不要作不必要的重复。我省在过去的地方经济立法工作中曾有过这种现象,以后应加以克服。第二,地方性法规只能在法律、行政法规规定的幅度内加以具体化,不能作出变通的规定,否则就构成同法律或行政法规相抵触。

2. 属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

有些事项,是纯属地方性事务或具有地方特色的事务,一般来说不需要或在可预见的时期内不需要由全国制定法律、行政法规来作出统一规定。例如,对本行政区域内的水域的污染进行治理,就属于地方性的事务,一般来说不需要国家作出规定。又如,禁放烟花爆竹,在某些城市中被认为必要的,因此他们制定了禁放烟花

爆竹的地方性法规,而在其他城市则认为燃放烟花爆竹不应当受到限制,因此,这类事项显然不必要也不应当由国家统一立法。

就我省而言,在过去的地方立法工作中,已有过类似的作法。如1982年制定,1997年修改的《河南省黄河水利工程管理条例》、《郑州市禁止燃放烟花爆竹条例》等。

3.在全国人大及其常委会专属立法权之外,中央尚未立法的事项。

立法法第64条第2款规定:“除本法第8条规定的各项外,其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的,省、自治区、直辖市和较大的市根据本地方的具体情况和实际需要,可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后,地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效,制定机关应当及时予以修改或者废止”。上述规定,是从另一个侧面,即从与中央国家权力机关的专属立法权的关系上,对地方性法规的立法权限所作的界定。对于最高国家权力机关的专属立法权,是地方性法规的“禁区”,无论国家是否制定法律,地方都不能作出规定,否则,地方性法规就是越权,是无效的。对于最高国家权力机关专属立法权以外,国家尚未制定法律或者行政法规的事项,则应当允许地方性法规先行作出规定。法律之所以作出这样的规定,主要原因是:一方面我们国家地域辽阔,农村与城市、东南沿海和中西部地区的差异较大,在一些地方显得非常迫切的问题,在其他地区的需要性并不明显。因此,对一些事项,在一定时期内,国家立法不会作统一规定。另一方面,中央立法要在整个国家实施,法律或行政法规一旦制定出来,涉及面广,影响深远,客观上,中央立法受制于各地区和各方面的因素较地方立法要多,立法过程所需要的时间也比较长。因此,在国家立法出台前,地方可以先制定地方性法规,以解决地方的实际问题。但中央一旦立法,由于法律和行政法规的位阶高于地方性法规,因此,地方性法规同法律或行政法规相抵触的规定即为无效,制定机关应当及时进行修改或者废止。

在我省过去的地方经济立法实践中,已出现过类似的作法。