

地方立法技术的理论与实践

DIFANG LIFA JISHU DE LILUN YU SHIJIAN

王腊生 主 编

汪兴国 韦瑞瑾 副主编



中国民主法制出版社

地方立法技术的 理论与实践

DIFANG LIFA JISHU DE LILUN YU SHIJIAN

王腊生 主 编

汪兴国 韦瑞瑾 副主编



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方立法技术的理论与实践/王腊生主编. —北京:中国民主法制出版社, 2007. 6

ISBN 978-7-80219-219-5

I. 地... II. 王... III. 立法—研究 IV. D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 070724 号

书名/地方立法技术的理论与实践

DIFANGLIFAJISHUDEILILUNYUSHIJIAN

作者/王腊生 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63292519(人大室)

传真/63056975 63292520

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×1092 毫米

印张/23.875 字数/339 千字

版本/2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

印刷/唐山新苑印务有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-219-5/D·1110

定价/38.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书顾问

吴 晶

本书编委会

主 任	罗晓桦		
副主任	刘克希	王腊生	汪兴国
委 员	陈志红	韦瑞瑾	赵建阳
	王洪祥	顾建军	

序

方之焯*

地方立法技术是地方立法的重要组成部分。立法技术运用是否恰当,直接影响到立法意图能否完整、准确地表达,是关系地方立法质量的一个重要方面。二十多年来,江苏省在地方立法实践中,对地方性法规的立法技术进行了许多探讨,积累了不少经验。为了更好地规范和指导地方立法技术,提高地方立法质量,在充分调研论证的基础上,江苏省第十届人大常委会主任会议于2005年12月21日讨论通过了《江苏省地方立法技术规范》,对地方性法规的结构、语言、立法文件等方面作了具体规范。为了贯彻实施这一立法技术规范,进一步推动地方立法技术的研究和运用,江苏省人大常委会法制工作委员会组织具体参与立法技术规范起草工作的同志撰写了《地方立法技术的理论与实践》一书。该书从理论和实践相结合的角度对地方性法规的立法技术作了系统的阐述,具有一定的理论价值和较强的针对性、实用性,值得从事地方立法实务工作和立法理论研究的同志阅读参考。

2007年4月

* 江苏省人大常委会副主任

目 录

序

第一章 地方立法技术导论	(1)
第一节 地方立法技术的界定和价值意义	(1)
第二节 地方立法的基本技术要求	(9)
第三节 地方立法的方法和策略	(20)
第二章 地方性法规的立法规划和立法计划	(28)
第一节 地方立法规划和立法计划概述	(28)
第二节 编制立法规划和立法计划的技术手段	(37)
第三节 编制工作原则和立项标准	(41)
第四节 编制工作流程	(48)
第三章 地方性法规的结构	(59)
第一节 地方性法规的实质结构	(60)
第二节 地方性法规的形式结构	(71)
第四章 地方性法规的内容构成(上)	(81)
第一节 地方性法规的名称和题注	(81)
第二节 地方性法规的总则	(86)
第五章 地方性法规的内容构成(下)	(104)
第一节 地方性法规的分则	(104)
第二节 地方性法规的附则	(138)
第六章 地方性法规的修改废止和清理汇编	(146)
第一节 地方性法规的修改废止	(146)
第二节 地方性法规的清理汇编	(159)
第七章 地方性法规的语言	(178)
第一节 立法用词	(179)

第二节 常用句式	(192)
第三节 标点符号	(201)
第八章 地方立法文件	(211)
第一节 法规议案和说明	(212)
第二节 审议报告和表决稿	(224)
第三节 公告和备案	(244)
第四节 较大的市法规的有关文件	(252)
第五节 有关立法文件中的文字表述	(261)
第六节 立法听证会有关文件	(267)
附录一 江苏省地方立法技术规范	(278)
附录二 中华人民共和国立法法	(304)
附录三 中华人民共和国行政处罚法	(321)
附录四 中华人民共和国行政许可法	(333)
附录五 规章制定程序条例	(350)
附录六 法规汇编编辑出版管理规定	(357)
附录七 江苏省制定和批准地方性法规条例	(361)
后 记	(372)

第一章 地方立法技术导论

对当代中国地方立法的研究，不仅需要研究地方立法的权限和程序中的相关问题，还需要对地方立法技术作认真的探讨和研究。目前，相对于宪法学、法理学、行政法学、民法学、刑法学等法学学科来说，立法学的研究相对比较落后。而在为数不多的立法学著作中，对立法技术，特别是对地方立法技术的研究更是薄弱。在多年的地方立法实践工作中，具体从事地方立法事务的同志，不断探索、总结了一些地方立法的方法和技巧，形成了一些立法技术惯例。这就要从理论和实践相结合的角度，对地方立法技术作深入、系统的总结和研究，形成适合并指导我国地方立法技术工作的理论成果。总结地方立法实践经验，加强地方立法技术研究，满足地方立法实际需要，切实提高地方立法质量，应当成为广大立法研究工作者和实际工作者共同追求的目标。

第一节 地方立法技术的界定和价值意义

一、地方立法技术界定

（一）地方立法技术的概念

地方立法技术是指地方性法规和政府规章的制定、修改、废止活动中

所遵循的方法和技巧。其内涵包括以下三个方面:

1. 地方立法技术是一种方法和技巧。技术,一般指根据生产实践经验和自然科学原理而发展成的各种工艺操作方法和技巧。人类在长期的立法实践活动中,逐步摸索、形成了许多有关立法的技术和方法,这些立法方法、技巧的总和称为立法技术。我国台湾学者陈顾远认为:“盖立法技术云者,乃出于立法工作上一种技巧,而用来实现立法使命之方法,增强条文效用之手段。”^①我国立法学专家周旺生教授指出:“立法技术不是立法,因而它不是什么‘活动’,也不是什么‘过程’。……它是不同于立法原理、立法制度而又兼具两者某些特征的一个概念、一种事物。”^②它是人们在立法实践中和立法研究中所产生的一种智力成果。

2. 地方立法技术是地方立法活动的方法和技巧。根据宪法、地方组织法和立法法的规定,省级人大及其常委会、较大市人大及其常委会根据本行政区域的具体实际需要,在不同上位法相抵触的前提下,可以制定地方性法规(较大市的法规须报省级人大常委会批准);民族自治地方的人大有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例;省级政府和较大市政府,可以根据上位法制定规章。地方立法技术指的就是上述地方国家机关在地方立法活动中所遵循的方法和技巧。地方立法技术产生于地方立法实践又为地方立法实践服务。地方立法技术既遵守和体现一个国家整体立法技术的一般要求,又具有自身独有的特点和方法。

3. 地方立法技术是地方立法整个变动过程的方法和技巧。地方立法整个变动过程包括地方性法规、政府规章的制定、修改、废止以及系统化的过程,每一个变动的过程都需要遵循一定的方法。地方性法规、政府规章的制定技术,是地方立法技术的核心所在。一般讲立法技术,指的就是制定技术。除了制定技术之外,一个法规、规章制定实施若干年后由于出现新的情况可能需要修改,这就产生了修改的方法和技巧。修

^① 陈顾远:《立法要旨》,第56页,1942年版。

^② 周旺生主编:《立法学》,第453页,法律出版社2000年版。

改的过程,一方面是某些内容条文的创制过程,需要遵循制定技术的规则,另一方面修改本身在结构和形式方面也要有一定的方法。地方性法规、政府规章的废止办法相对简单些,但也有规则可循。最后,还存在地方性法规、政府规章的系统化问题,尽管这项工作至今为止各地方还没有真正开展起来,但不论是地方立法的纵向协调、横向协调,还是便于统一执法,这项工作都具有重要的意义。^①地方立法的系统化,无疑要在一定的方法指导下进行。

(二) 地方立法技术的构成

上面的定义仅明确了地方立法技术的基本概念,全面掌握地方立法技术的内涵和外延,还需了解地方立法技术的构成。

关于立法技术的构成,有广义、狭义之说。较早对立法技术作广义、狭义划分的是罗马尼亚法学家纳舍茨。他认为,广义的立法技术,“是国家制定法律的细则、表达法律规范的内容和形式方面的特殊活动。”狭义的立法技术,“是专门用来表达法律的规定的一些细则。”^②前苏联有关法学家认为:“立法技术是在一定的立法制度中历史地形成的最合理地制定和正确地表达法律规定和条文以达到最完善的表述形式的规则的总和。”^③前苏联和东欧学者的观点,对我国大陆和台湾地区学者产生了较大的影响。改革开放以来,我国大陆较早开展立法研究的学者吴大英、任允正在《比较立法学》一书中就认为,立法技术可以有广义上的和狭义上的两种理解。广义上讲,同立法活动有关的一切规则都属于立法技术的范围,可以分为三类:第一类是规定立法机关组织形式的规则,第二类是规定立法程序的规则,第三类是关于法律的内部结构和外部结构的形式,法律的修改和废止的方法,法律的文体,法律的系统化的方法等方面的规则。从狭义上说,只有第三类规则才算是立法技术的规则。^④从此,广义、狭义之说在我国流传开来,为后来有关著述所汲取。

① 欧洲法、德等成文法国家在法律的系统化方面有非常成功的经验,很值得我国学习、借鉴。

② 纳舍茨著:《法的创制——理论和立法技术》,布加勒斯特,1969年版。

③ 凯里莫夫著:《法典编纂和立法技术》,莫斯科,1962年版。

④ 吴大英、任允正著:《比较立法学》,第207、208页,法律出版社1985年版。

较早对广义立法技术提出否定意见的是郝建国,他认为,“立法机构的组成、职权、会议形式,法律草案的提出、讨论、通过、公布等固然涉及到许多技术因素,但我们不能将它们笼统地包括在立法技术之中。……我们认为,立法技术从实际需要与可行原则出发,应着重探讨法律结构形式、法律文体、法律的修改和废止办法等方面的规则。”^①立法学专家周旺生教授对广义、狭义立法技术之说予以了比较彻底的否定,认为立法技术的范围不是大得无边,“立法技术与立法活动规则是两个不同的范畴”,“但立法技术决不仅仅限于营造法的结构这一个方面,在整个立法活动过程中的绝大多数环节上都有技术的问题。”他把立法技术具体分为立法活动运筹技术和法的结构营造技术两个方面。^②

周旺生、郝建国将立法机关组织形式的规则和立法程序的规则排除在立法技术之外,是十分正确的。周旺生关于“立法技术决不仅仅限于营造立法的结构这一个方面”的看法,无疑也是有其合理的内核。但立法技术的范围构成到底有哪些呢?从地方立法技术角度来分析,我们认为,地方立法技术有以下几个方面的构成内容:

1. 地方立法的预测技术。主要指在地方立法活动中如何根据需要与可能确定立法项目和立法内容的方法和操作技巧,其目的是帮助立法者作出正确的立法决策。这是立法活动的第一步,也是基础性的工作。它要求区分轻重缓急,准确把握立法时机,从大量的社会现象、客观事实中抽象出可以规范的科学、有效、严密的关系。具体包括:(1)立法规划的预测技术。目前,有立法权的地方人大常委会每届都要编制五年立法规划以指导立法工作有序开展。规划的制定需要一定的方法。(2)立法项目的预测技术。科学预测和确定每年需要制定的立法项目,至关重要。一个高质量的立法取决于一个好的立法项目。(3)立法内容的预测技术。立法者试图制定的法规、规章只有合理科学地反映社会现实和长远目标,符合本地区的实际情况,才能产生积极的影响和效果。这需要一整套的应然和实然相统

^① 郝建国:《立法技术》,载于孙琬钟主编《立法学教程》,第172页,中国法制出版社1990年版。

^② 周旺生主编:《立法学》,第455—472页,法律出版社2000年版。

一的方法和技巧。

2. 地方立法结构技术。一个立法项目及其调整的内容确定后,接下来的关键问题是制定的地方性法规、政府规章如何按照一定的方法和技术进行结构的安排。“它是立法者通过思维范畴中的合理构思来创造科学严谨的法律规范的技术,要求立法的外在形式能够反馈立法的合理内容,从章、节、条、款、项各个方面安排妥帖,以体现立法的整体效应。”^①立法不是一般的公文写作,法案起草与公文写作是两个完全不同的概念。立法与一般的公文、政策文件不一样,有其内在的独特的结构技术。立法者只有高度重视立法的外在形式和内在精神的统一,用精湛的结构技术表达出立法的内容,才能制定出好的高质量的法律规范。地方立法的结构技术,是地方立法技术的核心内容之一。

3. 地方立法的语言技术。运用一定的方法科学构思好立法的结构,这种结构以及其所要规范的内容,都需要通过一定的文字语言形式表达出来。立法的语言技术是立法技术的重要构成部分。因为我们所处的时代是“成文法”时代,语言文字是立法的媒介,立法的抽象思维只有通过语言文字,才能传达给执法者、守法者,传达给整个社会。经过长期的立法实践,立法语言已形成自己的特色 and 标准,有专门的技术和方法,立法者要为制定的法律规范配制最佳的语言文字。立法的语言既不同文学语言、学术语言,又不同政策用语,立法要用特定的语言文字来表达,立法语言的标准化是衡量立法技术的重要指标。

4. 地方立法文件的制作方法。在地方立法过程中的不同阶段,需要相关文件说明该立法处于一个什么样的阶段和性质之中,这种围绕立法起草的相关文件的制作方法,可以称之为“立法的延续技术”。主要包括:(1)有关法案的说明文件的格式与方法。(2)有关法案审议意见文件的格式与方法。(3)有关法案通过文件的格式与方法。(4)有关法案报批文件的格式与方法。(5)有关法案公布文件的格式与方法,等等。之所以将这些立法文件作为地方立法技术的一个组成部分,因为立法是包括这些立法

^① 汤唯、毕可志等著:《地方立法的民主化与科学化构想》,第239页,北京大学出版社2002年版。

文件起草制定在内的一个有机整体,在立法活动中是不可或缺的,有的立法文件如法案的起草说明与审查意见就与法案本身一起构成执行依据的重要组成部分。

二、地方立法技术的价值意义

立法的目的就是制定出高水平的法律规范,以规范人们的行为,促进社会经济的发展,而要制定高水平的法律规范,必须掌握科学的立法技术。地方立法技术的价值意义具体表现为以下几个方面:

(一) 地方立法技术是地方立法的重要组成部分

立法的内涵是指立法这一事物的本质属性的总和,也就是立法的各种特征的总和。“立法是由特定主体,依据一定职权和程序,运用一定技术,制定、认可和变动法这种特定的社会规范的活动。”^①立法技术是立法活动中不可或缺的有机组成部分。立法主体的组成和立法程序的设计,当然是开展立法活动的前提和保证,但离开了立法技术,法律规范是制定不出来的,古今中外概莫如此。任何政权和立法者要使所立的法能有效发挥作用,不能不将立法技术作为立法活动的一个重要环节,予以高度重视。早在我国古代及封建社会,统治者就十分重视法典结构和表达技术,使从《法经》到秦律、汉律,再到唐律、明律、清律在内的立法,成为当时立法史上堪称仿效的楷模。在西方,《法国民法典》、《德国民法典》等法典的制定,更是开创了近现代立法技术的新纪元。

地方立法技术是伴随着地方立法活动的开展而逐步产生和发展起来的。改革开放以前,地方无权立法,自然谈不上立法技术。党的十一届三中全会以后,随着新宪法的制定和地方组织法的修改,地方有关国家机关才逐步取得了地方立法权,地方立法技术才相伴而生。但总体来说,有关地方立法技术的探索和研究还处于一个十分薄弱的状态。《立法法》关于立法技术的规定就一条,国务院有关规章制定条例的规定中关于立法技术的内容也很少,地方的有关立法条例中对立法技术的规定更少,有的省的

^① 周旺生主编:《立法学》,第80页,法律出版社2000年版。

立法条例甚至未涉及。从以上的立法中可以看出,相比较于立法主体、立法权限、立法程序而言,立法技术还远未得到有效的重视,有的还未将立法技术作为立法的一个重要环节。与此形成对照的是,有些地方在具体的立法实践中,在立法技术方面积累了大量的好的经验和做法,形成了一些立法技术惯例,不断探索、总结出了一些地方立法技术规则。如,江苏省为了规范和指导地方立法技术,于2005年12月21日经省十届人大常委会主任会议通过了《江苏省地方立法技术规范》。但这些规则、规范,效力都比较低,总体上处于探索阶段,还未上升到立法的程度。在学术研究方面,有的专门研究立法的著作,如吴大英、任允正著的《比较立法学》,孙琬钟主编的《立法学教程》,周旺生主编的《立法学》,郭道晖主编的《当代中国立法》以及许俊伦著的《地方立法论》,汤唯、毕可志等著《地方立法的民主化与科学化构想》,等等,都设专章(篇)论述立法技术或地方立法技术。孙潮著的《立法技术学》,周旺生、张建华主编的《立法技术手册》等书专门论述了立法技术,王云奇主编的《地方立法技术手册》则是一部专门阐述地方立法技术的实用手册。上述探索、总结和研究,奠定了一定的地方立法技术的理论和实践基础。为了进一步建立和完善地方立法技术制度,需要对相关理论和实践做法加以归纳、总结,制定出统一的地方立法技术标准和规则。美国就有《统一和标准法案起草规则》,在议会中专门设有规则委员会,负责立法技术把关工作。

(二) 科学的立法技术是制定高质量的法规、规章的重要保证

改革开放以来,虽然对地方立法技术进行了一定的探讨和实践,积累了一些经验,但由于这项工作毕竟起步较晚,地方立法技术不科学、地方立法质量水平不高的问题依然存在。主要表现为以下几个方面:一是受传统思维影响,地方立法技术不发达。一方面,人们在认识客观事物时,只满足于通过直觉得到一个总体印象,而不习惯作周密详细的分析、论证;另一方面,对法律条文的表述,把“宜粗不宜细”作为我国立法工作的一个基本方针。^①因此,在地方立法中原则性的规定较多,“应重视”、“应加

^① 郝铁川:《传统思维方式对当代中国立法技术的影响》,载《中国法学》1993年第4期。

强”、“应做好”等总体地概括性的规定随处可见；执法职责不清、权限不明，执法程序模糊，处罚幅度过大等现象经常出现。二是地方立法的逻辑结构不完整、不合理。有的法规、规章的名称、内容结构设置不规范；条文安排不科学，章节、条款顺序较乱；有的法规、规章只有适用条件、行为模式的规定，规定人们在什么条件下，应该做什么、禁止做什么，但相应的后果处理没有规定或者规定得不够合理、全面。三是立法语言不规范，政策性用语较多。由于不少地方性法规、规章的内容是参照有关政策文件规定的，因此条文中明显带有政策性语言的痕迹，在地方立法中经常出现“加强引导”、“高度重视”、“紧密配合”、“严肃查处”、“认真执行”、“大力提倡”等政策文件用语，有的干脆将文件规定的内容移植到法规、规章中来，与法律规范的严密简洁的语言形式相差甚远。

克服上述地方立法中存在的问题，只有提高地方立法技术水平。立法的目的和内容需要立法技术来体现和反映，科学的立法技术对于提高立法质量具有重大意义。立法技术的科学化对立法、法制乃至整个社会发展，有着弥足珍贵的价值。它的功能和作用集中体现在：可以使立法成为科学的立法，使立法臻于较高水平，使立法正确调整社会关系和准确有效、科学地反映客观现实，从而充分满足国家、社会和公民生活对立法提出的种种需要。^① 法的质量状况在相当大的程度上取决于立法技术状况，从来质量高、影响大、便于实施的法规、规章，同它们表现出来的不平凡的立法技术水平是联系在一起的。科学的立法技术，能使立法的意图、目的和任务，立法的指导思想和基本原则，立法的内容明确具体的表现出来，因而也便于执法、守法。从结构和表现形式来看，法规、规章的名称，法规、规章的总则、分则、附则，以及章、节、条、款、项和地方立法语言等，能否得到合理、正确的安排和表现，在很大程度上也取决于立法者掌握和运用科学的立法技术的状况。

（三）地方立法技术关系地方法治建设的进程

立法技术的发展是与人类的法律发展相同步的。现代社会作为法治社

^① 周旺生主编：《立法学》，第454页，法律出版社2000年版。

会,对法的调整的要求越来越高了。现代法治的要求归结起来有两个方面的内容:一是要有体现民意、约束权力的良法,二是该良法能够得到公正、全面的实施。而要达到这两个方面的要求,离不开科学、合理的立法技术。我国宪法已明确规定“依法治国,建设社会主义法治国家”这一基本治国方略。为了保证这一宪法原则在地方的实施,各地都在大力推进地方法治建设。如,2003年11月,江苏省委书记、省人大常委会主任李源潮在全省地方立法工作会议上首次提出建设法治江苏的奋斗目标;2004年7月,江苏省委正式颁布《法治江苏建设纲要》,之后,省人大常委会作出了相关决议。开展地方法治建设的一个重要前提和基础是,要有与国家法律、行政法规相配套的,与区域现代化建设相适应的地方性法规、规章。高质量的地方立法,反映一个地区法治化建设和现代化建设的水平,而立法技术直接关系地方立法能否反映区域现代化建设的客观需要,立法技术是整体反映地方法制发展水平、发达程度的重要指标体系。

我们目前正向现代化社会迈进。现代化社会是一个以科学技术迅速发展、高度发达为基本特征的社会,它呈现给我们的是一个更为复杂和多彩的世界。一方面,现代化建设进程把大量复杂的经济社会发展问题摆在立法者面前,要求通过立法加以规范、调整;另一方面,随着科学技术的高度发展,特别是计算机和信息系统的广泛使用,使当代立法发生了重大变化,促进立法者不得不高度重视立法的方法和策略。实现现代化建设的目标,需要有现代化的立法。根据立法法的规定,我国现代化的立法的显著特征是,它是民主化的立法、法治化的立法、科学化的立法。而民主化的、法治化的、科学化的立法,都是以讲求立法技术为重要条件和特征。江苏省要在全中国实现“两个率先”,必须在立法上走在全国前列。立法率先,需要采纳和运用先进的科学的立法技术。

第二节 地方立法的基本技术要求

一、对地方立法的形式作出最佳选择

地方立法主体在确定以立法形式对某种社会关系进行调整、规范时,

需要正确地判断究竟以哪种具体的形式进行调整、规范最合适。现代社会生活、经济生活是复杂丰富的，是多层次、多结构的，要求立法者根据不同的社会关系、经济关系的不同要求选择正确的立法形式。比如，为了依法规范艾滋病的防治工作，是制定法律呢，还是制定行政法规，还是先由各地先行制定地方性法规或规章，这就涉及到一个立法形式的选择问题。总的来说，选择立法形式有以下两个基本的技术规则：一是主体规则。不同的立法主体享有不同的立法权限，不同的立法权限采用不同的法律形式，不能僭越。二是从实际出发，服从国情的需要。对某一社会关系，我们既不能完全照搬国外已采用的法律形式，也不能凭自己的兴趣爱好，而是应当“看菜吃饭、量体裁衣。”^①

就地方立法而言，就是要根据地方经济社会发展的客观需要，对地方立法形式作出最佳选择。以地方性法规为例。地方性法规作为一种法律规范的形式，在我国社会主义法律体系中处于低于宪法、法律和行政法规，高于政府规章的效力地位。它是由省、自治区、直辖市的人大及其常委会和较大的市的人大及其常委会制定的，^②立法目的在于保证宪法、法律和行政法规在本地区的贯彻实施，它不能与上位法相抵触，同时它在本地区具有普遍的约束效力。我们在使用地方性法规这一形式时，需要注意以下几点：

1. 在对某种社会关系进行调整时，判断是以地方性法规还是以政府规章来调整最为合适。判断、选择的基本标准是，地方权力机关和地方政府各自的立法权限范围。立法法第六十四条明确规定了地方性法规的权限范围，第七十三条规定了地方政府规章的权限范围，这是选择地方立法形式的基本依据。但在实际操作中，它们还有相互重复的部分，在选择立法形式时还需进一步分清它们的权限范围。除遵守立法法关于地方性法规、政府规章制定权限的规定外，一般来说：（1）凡是法律授权，需将法律具体化的，宜由有关地方权力机关立法；凡是行政法规、地方性法规授权，或

^① 孙琬钟主编：《立法学教程》，第187页，中国法制出版社1990年版。

^② 根据立法法第六十三条的规定，较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市；较大的市人大及其常委会制定的地方性法规须报经省、自治区的人大常委会批准后施行。