

地方立法的理论与实践



On the Theory and Practice of Local Legislation



阮荣祥 主编



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

地方立法的理论与实践



On the Theory and Practice of Local Legislation



主 编 阮荣祥

副主编 包志荣 刘启力 徐平 游劝荣

执行副主编 游劝荣



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法的理论与实践/阮荣祥主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0328 - 1

I. 地… II. 阮… III. 地方 - 立法 - 研究 - 中国
IV. D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 130876 号

地方立法的理论与实践

主 编 / 阮荣祥
副 主 编 / 包志荣 刘启力 徐 平 游劝荣
执行副主编 / 游劝荣

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 65595789
电子信箱 / shekebu@ssap.com.cn
项目经理 / 王 绯
责任编辑 / 刘骁军 张 彬
责任校对 / 杨晓星
责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司
印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 / 30 字 数 / 521 千字
版 次 / 2008 年 9 月第 1 版 印 次 / 2008 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0328 - 1 / D · 0133
定 价 / 69.00 元 (含光盘)

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

序 一

乔晓阳

春节刚过，就收到福建省人大常委会法工委主任游劝荣博士的来信。信中说，在福建省人大常委会张家坤、陈营官两位副主任的关心指导下，福建省人大法制委、常委会法工委组织撰写了《地方立法的理论与实践》一书，拟由社会科学文献出版社出版，请我为之作序。

我浏览了书稿，觉得这本书规模宏大，地方立法涉及的主要方面，包括立法体制和法律体系、地方立法空间、立法程序、地方立法规划与计划、经济特区立法、地方性法规的批准、规章备案等等，都有比较全面的论述。地方立法经过二十多年实践和积极探索，全国各地积累了比较丰富的经验和做法，特别是怎样在维护社会主义法制统一的前提下突出地方特色，不断提高地方立法质量，更好地为本地区改革发展稳定和促进社会全面进步提供法制保障方面积累了很多成功的经验。多年来，我和从事地方立法的同志有过不少交流，受到很多启发，也有一些个人的体会。我认为做好地方立法工作需要注意把握三个重点：

一要把握地方立法的特征。地方立法与中央立法相比，有两个重要特征，一是地方立法需要处理的关系比中央立法更复杂、更具体。地方立法不但要处理好与宪法和法律、行政法规、部门规章以及地方性法规、同级地方政府行政规章等各方面的关系，还要处理许多不宜由中央立法解决或中央立法以原则规定回避掉的矛盾问题。把握好地方立法需要处理的关系更具有复杂性这一特征，有助于我们找准地方立法的位置，正确处理各种复杂关系，从而以最符合法制要求、最适宜本地情况的立法来解决本地区的具体问题。二是地方立法具有从属与自主两重性。从属性与自主性两重属性的统一，是各国地方立法的一个基本特征。由于我国是单一制国家，地方立法对中央立法的从属性、下级地方立法对上级地方立法的从属性是更主要的属性，但地方立法并不因从属性而丧失自主性，自主性正是体现地方特色的方面。从属性与自主性相统一这一特征，表现在地方立法的各主要方面，把握这一特征，有助于在地方立法中防止两种片面性，既不要

照抄照搬上位法，也不要超越立法权限擅自突破当作地方特色。

二要把握地方立法的权限。严格按照立法权限立法，是维护国家法制统一的核心问题。立法法在列明全国人大及其常委会专属立法权的基础上，对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的权限范围作出概括性的表述，通过这种方式对我国各立法主体的权限作了明确划分。为了维护国家法制的统一，立法权必须相对集中于中央，但集中的范围又不能过宽，集中的立法权限只能限于为维护国家法制统一所必需的最低限度，给其他立法主体留出必要的空间，使各方面在立法工作中的积极性都能得到发挥，以加快社会主义法制建设的步伐。根据立法法的权限划分，只要不属于中央专属立法事项范围的，地方性法规都可以涉及，地方立法的空间是很广阔的。为了进一步明确地方的立法权限，立法法规定了地方立法三个方面的内容：一是执行性的，即为执行法律、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；二是纯地方事务的事项，对这类事项中央不可能专门为某个地方立法，只能由地方自己立法；三是专属立法权事项之外国家尚未制定法律、行政法规的。地方立法要严格按照上述权限进行。

三要把握地方立法的原则。地方立法在坚持立法工作总的指导思想和原则的基础上，还应坚持三条原则，这就是坚持与宪法和法律不抵触的原则、坚持具有地方特色的原则、坚持统一审议的原则。“不抵触原则”不但要求地方立法不得与宪法、法律和行政法规的规定相冲突、相违背，也不得与它们的基本精神、基本原则相冲突；地方特色是地方立法的基础，正因为仅有中央立法不足以解决地方的特殊问题，才需要地方立法以弥补不足，“地方特色原则”就是要求地方立法反映本地的特殊性，应具有较强的针对性，能够解决本地的实际问题；“统一审议原则”是立法法总结二十年地方立法的实践，在地方立法程序中明确规定地方性法规由人大法制委员会统一审议，这是从制度上维护国家法制统一的重要规定。

地方立法只要把握住地方立法的特征、权限和原则就能在地方立法中维护国家法制的统一。地方立法，必须坚持国家法制统一，同时又要坚持解放思想，开拓创新，因地制宜，突出特色。可以说，在地方立法中，维护法制统一是前提，地方特色是内容，可以操作是重点。2002年在昆明召开的全国立法工作会议，将地方立法的特点概括成“不抵触、有特色、可操作”，是很准确的，也是正确的。

福建省的地方立法工作，多年来做得很有成绩，也很有自己的特色，有一些现在已被证明为成熟的经验和做法就是由福建率先提出来的。由福

建省人大法制委、常委会法工委组织，阮荣祥同志主编的《地方立法的理论与实践》，既有对福建省地方立法工作的总结，对其他地方立法工作的借鉴，也有理论的分析与思辨，从理论和实践的结合上对地方立法工作做了全面阐述，充分展现出地方人大工作者勇于思考、勤于思考、善于思考的素质。我相信，本书的出版对于交流地方立法工作经验、促进地方立法更加深入和广泛的研究，提高地方立法质量，一定能产生积极的影响。

（序者系全国人大常委会委员、副秘书长，
全国人大常委会香港基本法委员会主任，
全国人大常委会澳门基本法委员会主任，
全国人大法律委员会副主任委员）

序 二

陈富官

改革开放 30 年来，我国的地方立法取得了长足的发展。1979 年，五届全国人大第二次会议制定了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，明确规定了省级地方人大及其常委会的地方立法权，为新时期的地方立法工作奠定了坚实的法律基础。后来通过的该法修正案对地方立法权又作出了突破性的规定：不仅赋予省会所在地市和较大市人大及其常委会地方立法权，而且还增加了省级政府、省会所在地市政府和较大的市政府的规章制定权。至此，我国建立了一元二级多层次的立法体制，存在着中央立法和地方立法的划分。1982 年宪法确认了这种立法体制。2000 年，《中华人民共和国立法法》的制定，标志着我国的立法体制建设取得了新的发展，迈上了新的台阶，我国的立法工作走上了法制化、规范化、程序化的道路。

地方立法自恢复以来，特别是《中华人民共和国立法法》颁布施行后，全国各地结合本地实际，按照“不抵触、有特色、可操作”的原则制定出台了一大批具有地方特色、行之有效的地方性法规、规章，涉及经济社会生活的各个方面，及时有效地规范和调整了变革时期各种复杂的社会关系和行为，既促进了各地因地制宜地自主解决本地方的事务，又保证了宪法和法律的实施，对地方法制建设，对中国特色社会主义法律体系的基本形成，对社会主义法治国家的建设起到了重要作用。党的十一届三中全会以来，我国的法制建设取得今天的成绩，与地方立法的不断发展进步密不可分。实践表明，地方立法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，是国家立法的重要补充，在我国立法体制的总体框架中具有不可替代的作用。

党的十七大的胜利召开，使我国进入了一个高举中国特色社会主义伟大旗帜、为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗的新的发展阶段。党的十七大报告指出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求。全面落实依法

治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，要坚持科学立法、民主立法，建立中国特色社会主义法律体系。这是总结我国30年来社会主义法制建设经验而作出的科学论断，对立法工作包括地方立法工作提出了更高的要求。我国的法制建设将进入一个新的时期，开始新的征程。要深入贯彻十七大精神，深入贯彻落实科学发展观，积极构建社会主义和谐社会，作为地方立法，就要紧紧围绕这个大局，进一步明确立法宗旨，把握立法重点，改进立法方式。在地方立法实践中，就要做到：把立法质量摆在更重要的位置，树立质量第一、效益至上的立法指导思想；坚持开门立法、民主立法，扩大社会各界的参与度，广泛听取和吸收各方面的意见，提高立法的民主化、科学化水平；树立法治观念，进一步规范和约束行政机关权力，更加注重保护公民权利；转变立法观念，在推动经济发展的同时，促进社会全面、协调、可持续发展。

福建的地方立法工作是伴随着我国的法制建设的进程不断发展壮大的，一大批具有福建地方特色的地方性法规、规章的出台，为福建省的地方法制建设，为海峡西岸经济区建设作出了重要贡献。特别是《中华人民共和国立法法》颁布实施以后，福建的地方立法在努力推进立法民主化、科学化，提高立法质量方面，开创了新的局面，取得了较大成绩。当前，在中国特色社会主义法律体系基本形成，国家立法越来越突出和重要的背景下，如何按照党的十七大的要求，在坚持法制统一的前提下，充分发挥地方立法的积极性和自主性，这是所有从事地方立法工作和关心地方法制建设的人们所必须思考的问题。为此，有必要系统总结福建地方立法工作的经验教训，探讨地方立法面临的种种理论和实践问题，力求为以后的地方立法工作提供一定的理论支持。基于这样的考虑，福建省人民代表大会法制委员会、福建省人大常委会法制工作委员会组织一批从事地方立法工作的同志，集体研究，分工合作，对地方立法中有关的重大问题进行认真的理论探讨，对多年来地方立法工作实践进行总结，最终形成了这本《地方立法的理论与实践》。这是作者辛勤劳动的结果，更是多年来福建地方立法实践经验的总结与提升。我们相信，本书的出版，将有利于推动地方立法工作和地方立法研究工作的发展。

（序者系福建省人大常委会副主任）

目 录

导 论	1
第一章 立法体制	17
第一节 立法体制概述	17
第二节 我国的立法体制	23
第三节 我国地方立法体制存在的主要问题及其完善	32
第二章 民主立法和科学立法	40
第一节 民主立法、科学立法及其统一	40
第二节 地方立法民主化、科学化存在的主要问题	47
第三节 地方立法民主化、科学化路径选择	53
第三章 地方立法与中国特色社会主义法律体系	59
第一节 中国特色社会主义法律体系概述	59
第二节 地方立法在中国特色社会主义法律体系中的 地位与作用	68
第三节 中国特色社会主义法律体系下地方立法的 发展与完善	76
第四章 地方立法视野下的政府规章	83
第一节 政府规章概述	83
第二节 政府规章与地方性法规的关系	89
第三节 对政府规章制定权限的再认识	95
第五章 地方立法空间	101
第一节 地方立法的空间	101
第二节 地方立法空间的拓展	107

第六章 地方立法规划与年度计划	116
第一节 地方立法规划与年度计划的含义	116
第二节 地方立法规划与年度计划的重要性	118
第三节 地方立法规划与年度计划的编制	119
第四节 地方立法规划与年度立法计划实施中的 问题及监督机制	133
第七章 经济特区立法	137
第一节 经济特区与经济特区立法	137
第二节 经济特区立法的理论问题	142
第三节 经济特区立法运行中存在的几个问题	148
第四节 经济特区立法制度的完善	155
第八章 较大的市地方性法规的批准	160
第一节 较大的市立法概述	160
第二节 较大的市地方性法规批准的理论研究	167
第三节 立法法对较大的市地方性法规批准 规定的实践探讨	177
第九章 规章备案	184
第一节 规章备案制度的建立	184
第二节 规章备案审查内容	189
第三节 规章备案审查方式和审查程序	195
第四节 规章备案制度的完善	202
第十章 地方立法程序	206
第一节 立法程序概述	206
第二节 地方立法程序	211
第三节 地方立法程序运行中的主要问题	219
第四节 完善地方立法程序的制度设计	224
第十一章 地方性法规的统一审议	237
第一节 统一审议制度实施的理论和现实依据	237
第二节 统一审议制度的内容	241

第三节	统一审议制度运作的实践	246
第四节	加强和完善统一审议的思考	248
第十二章	地方立法技术规范	256
第一节	地方立法技术的界说	256
第二节	研究地方立法技术的意义	260
第三节	地方立法的结构技术	262
第四节	地方立法语言表述技术	267
第五节	当前地方立法技术存在的一些问题及其完善	273
第十三章	地方立法听证制度	289
第一节	听证和立法听证	289
第二节	立法听证对地方立法的重要意义	294
第三节	立法听证主要制度设计	298
第四节	立法听证存在的主要问题	303
第五节	进一步完善立法听证制度的若干构想	308
第十四章	地方立法解释	314
第一节	立法解释概述	314
第二节	立法解释若干问题探讨	322
第三节	地方性法规立法解释制度的完善	334
第十五章	地方立法监督制度	339
第一节	立法监督基本问题概述	339
第二节	立法监督的发展与实践	348
第三节	立法监督制度的改革与完善	362
第十六章	地方立法中的财政条款	371
第一节	财政条款的界定	371
第二节	地方立法设立的财政条款	382
第三节	地方立法设定财政条款的制度建议	390
第十七章	地方立法中的法律责任条款及其设定	399
第一节	法律责任相关理论问题	399

第二节 地方立法法律责任条款设定状况分析	403
第三节 完善地方立法法律责任条款设定的若干建议	412
第十八章 地方立法效果评估	418
第一节 地方立法效果评估产生的背景及其意义	418
第二节 地方立法效果评估的理论研究	422
第三节 地方立法效果评估的实践及其存在的问题	433
第四节 地方立法效果评估制度的基本框架	439
参考文献	467
编 后	468

附录（见附送光盘）

附录一 福建省涉台地方立法	470
第一节 涉台立法概述	470
第二节 福建省涉台地方立法的基本情况	473
第三节 涉台地方立法若干问题探讨	483
第四节 加强和改进福建涉台地方立法的构想	488
附录二	503
1. 福建省人民代表大会及其常务委员会立法条例	503
2. 福建省各级人民代表大会常务委员会规范性 文件备案审查规定	510
3. 福建省人民代表大会常务委员会立法技术规范（试行）	514
4. 福建省人民代表大会常务委员会立法听证办法（试行）	526
5. 福建省人民代表大会常务委员会立法计划编制工作 若干意见（试行）	529

导 论

地方立法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。自1979年地方恢复人大并设立常委会以来,我国的地方立法已走过了29年的历程。到2007年,有立法权的地方人大及其常委会制定的地方性法规已超过10000件。数量众多的地方立法,涉及经济、政治、文化和社会发展的诸多领域,对促进和保障经济发展,维护社会稳定,提高人民生活水平,推动社会主义民主法治建设和社会全面进步作出了重大贡献。

一 地方立法发展的历程及其评价

十一届三中全会在总结历史经验教训的基础上郑重宣告:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。从现在起应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来……”^①我国立法由此进入新时代。与此同时,地方立法也迎来了一个崭新的时期。回顾29年来的发展历程,地方立法大致可以分为四个阶段。

(一) 起步探索阶段(1979~1982年)

1979年7月,五届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,赋予省级人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同国家宪法、法律、政策、法令、政令相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规,并报全国人大常委会和国务院备案的权力。1982年12月,五届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》,以国家根本法的形式确认了省级国家权力机关的立法权,尤其是赋予省级人大常委会立法权,这是我国立法史上具有深远意义的重大转折。1982年12月,全国人大对《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》作修改,增加了省级政府

^① 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,载《三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社,1982,第11页。

所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会拟定地方性法规草案提请省级人大常委会审议制定的职权,为日后赋予较大的市人大及其常委会地方立法权作了铺垫。^①

这一阶段,各省级人大常委会先后开展地方立法工作。新疆维吾尔自治区人大常委会于1979年11月率先制定了《关于边境管理安全保卫工作的通告》。由于对地方立法的形式、作用以及如何行使等认识不太明确,再加上省级人大常委会处于设立之初,立法力量比较薄弱,这一阶段的地方立法,不仅数量少、涉及面窄,而且质量也不高。在地方立法起步的同时,一些省的人大常委会也开始注意地方立法程序的制定,如四川省人大常委会于1981年10月制定了《关于制定和颁布地方性法规程序的暂行规定》,使地方立法程序初步得到规范。

(二) 逐步发展阶段(1983~1992年)

1983年,省级人大及其常委会进行换届后,地方立法的步伐开始加快。1984年10月,《中共中央关于经济体制改革的决定》颁布之后,地方立法的数量逐步增多,特别是经济方面立法的数量增长较快。从立法的内容看,逐渐由社会治安扩展到文化、社会、民族、环境等方面。一些地方也开始先于中央进行立法,如广东省人大常委会制定的《广东省涉外公司破产条例》等,为全国人大常委会制定相关法律提供了借鉴。1986年12月,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》修改后,地方立法的主体进一步扩大。增加了省会城市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省级人大常委会批准后实施的内容。同时,地方立法进一步规范化,全国所有的省、自治区、直辖市人大常委会都通过了制定地方性法规程序的规定。^②

这一阶段,地方立法已逐步形成规模,从数量上来说,到1992年末,全国地方性法规已经有近3000件。伴随着立法数量的增加,对立法质量的关注也提到了议事日程。地方立法质量不高主要表现为:一是重复立法现象严重;二是地方立法中的部门利益倾向日趋明显。这一时期的地方立法逐渐注重科学、民主立法,有了召开座谈会、书面征求意见、实地调研等方式,同时也开始将征求法规草案意见的范围进一步扩大到各市、县级人

① 何晓明:《地方立法民主化进程的回顾与展望》,载《人大研究》2005年第7期。

② 何晓明:《地方立法民主化进程的回顾与展望》,载《人大研究》2005年第7期。

大常委会,省级人大代表,有关专家学者,高校和科研机构等。法规起草渠道过于集中在政府的做法,也已经引起地方立法机关的注意。一些地方开始尝试由人大常委会牵头组织起草,甚至委托高校、科研机构起草的做法。在审议方式上,不再一次审议通过,而是区分情况,逐步实行二次审议通过。

(三) 全面提高阶段(1993~2000年)

1992年,党的十四大正式提出了建立社会主义市场经济体制的目标,并要求全党都要高度重视法制,“在本世纪内,努力把适应社会主义市场的法律体系初步建立起来”。1993年3月,八届全国人大一次会议通过宪法修正案,把“国家实行社会主义市场经济”和“国家加强经济立法,完善宏观调控”等内容写进国家根本大法,标志着经济立法工作进入了一个新的发展阶段。八届全国人大常委会提出了在届内要大体形成社会主义市场经济法律体系框架的目标,“市场经济就是法制经济”,从而推动地方立法工作进入了一个全面提高阶段。主要表现有:一是八届全国人大常委会制定了立法规划后,各省级人大常委会也相应制定了立法规划和年度立法计划;二是各省级人大常委会在这一期间都加快了立法速度,制定了大量的地方性法规,仅1998~1999年两年间就增加了1700多件;三是地方立法所涉及的领域不断拓宽,立法内容涵盖经济、政治、社会发展的各个领域;四是注重提高立法质量,制定了一套比较具体的立法程序,探索了一套比较科学可行的立法技术;五是科学、民主立法程度有了较大提高。除传统的征求意见方式外,还充分发挥专家学者的作用,有的地方采取聘请立法咨询员、召开专家论证会、将法规草案公开登报向社会征求意见等方式,有的地方人大常委会已实行公民旁听制度,还有的地方举行了立法听证会。在法规起草渠道上,人大为主起草、委托起草等方式不断增多。^①

这一阶段,地方立法的一个突出特点是立法膨胀。总体而言,立法速度过快,并且重视制定新法而忽视对旧法的修改、补充和完善,“故法未息,新法又生;先令未收,后令又下”。1996年3月,八届全国人大四次会议通过《中华人民共和国行政处罚法》后,各地人大常委会根据该法对地方性法规设定行政处罚的内容进行了一次集中清理,修改、废止了一批法规。但是数量众多的法规仍让人目不暇接,而有法不依的现象也同样十分突出,地方立法执行情况令人担忧。有的学者开始呼吁,警惕立法走入

^① 何晓明:《地方立法民主化进程的回顾与展望》,载《人大研究》2005年第7期。

歧途。此外，地方立法中的部门利益倾向似乎成了顽疾，表现为“政府权力部门化，部门权力利益化，部门利益法制化”。这是从计划经济向市场经济转型过程中，地方立法遇到的最大障碍。

（四）规范发展阶段（2000 年至今）

2000 年 3 月，《中华人民共和国立法法》颁布，使中央和地方的立法权限划分、立法程序有了法律依据。在此后的两年间，各省级人大常委会和较大的市人大常委会纷纷根据该法的规定，出台了制定地方立法条例或者制定地方性法规程序规定，对原有的立法程序进行了完善，增加了一些新的制度。如，《北京市制定地方性法规条例》规定了法规修正案制度，《上海市制定地方性法规条例》规定了搁置审议制，《福建省人民代表大会及其常务委员会立法条例》规定了先行表决制等。《中华人民共和国立法法》进一步完善了地方立法体制，规定了地方性法规草案的统一审议制度，进一步强化了法制委员会在地方立法中的综合、协调和统一审议的职能。

这一阶段，对立法质量的关注开始超出了对立法数量的关注，开门立法成为最为鲜明的特点。立法听证会被多数的人大常委会采用，而且有的地方人大利用新的信息技术，建立专门的地方立法网站、建立健全公民旁听制度、开展立法问卷调查等。向社会征求意见进一步扩展至立法源头，即立法项目的征集上，如福建省人大常委会于 2002 年 7 月首次向社会公开征集立法项目，这在全国也是首次。

回顾新时期以来地方立法的发展历程，可以看到地方立法的命运同国家立法的发展历程紧密相连，国家立法的基本经验，也是地方立法的基本经验。同时，地方立法在发展过程中也积聚了有自身特色的经验，形成了鲜明的特征。

二 地方立法独立存在的价值

（一）我国的国家结构决定其独立存在的必要

我国是单一制的社会主义国家，国家结构有两个显著特点：一是我国是统一的多民族国家，不是联邦制，更不是邦联制；二是各地方经济、文化、社会发展很不平衡。同这种国家结构相适应，宪法和《中华人民共和国立法法》确定的我国立法体制总体上是两级立法（中央和省级），另有两个特殊性（民族自治地方立法和经济特区立法）。确定这样一种立法体制，体现了宪法规定的“在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性”的精神，目的在于运用法律手段促进各个地方协调发展、共同发

展,实现国家的经济发展和社会全面进步。^①因此,搞好地方立法非常重要,决非可有可无。

(二) 保证宪法、法律和行政法规在本行政区域实施的需要

我国疆域广阔,民族和人口众多,各地的经济文化发展水平极不平衡,地理环境和自然资源的分布状况也不一致,从而造成了我国多样化的地方实际。就我国目前的发展状况,多样化的地方实际不但不可能在几十年甚至几百年内就此消失,而且其总体差异有逐渐加大的趋势。法律的根据是实际,地方立法的根据更是实际。在坚持国家法制统一原则的前提下,充分发挥地方立法的积极性与主动性,可以保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的贯彻实施,维护法制统一,推动改革开放和社会主义现代化建设以及社会各项事业健康发展。地方立法可以使法律具体化,为法律制定实施细则或变通规定,使法律在情况各异的各地得以有效推行。另一方面,地方立法可以对法律的欠缺或不便操作之处,加以补充或使其便于操作。

(三) 解决地方性事务的需要

由于地理、历史、人文、传统等方面原因,以及经济发展、社会生活的不平衡性,各地都有一些特有的地方性事务,诸如各地具体的或特有的江河湖泊的管理,自然环境和城市环境的保护,少数民族问题,以及各地经济、政治、教育、科学、文化、卫生、民政和其他有关方面的为地方所特有并需以立法解决的问题和民族自治地方范围内的自治问题。对于这些特有的地方性事务,国家不必也不可能制定法律、行政法规,有的即使在法律、行政法规中有所涉及,也只能是原则规定,难以满足地方的需要。地方立法存在的主要原因之一,是要以地方立法的形式调整地方社会关系、解决地方问题,它可以在不与中央法律、法规相抵触的前提下进行立法,积极地解决应当由自己解决的问题。赋予地方人大解决地方性事务的自主性立法权,进行创制性地方立法,发挥对统一的中央立法体系和内容拾遗补缺的重要作用,对促进我国社会主义法律体系的形成与完善具有重要意义。

(四) 为国家立法总结经验

市场经济形态是市场经济与不同的国情条件相结合的产物,这决定了我国不可能靠简单的制度复制和法律移植来完成我国特定国情下的制度变迁。在我国,由于经验局限、时机未到、各地情况很不平衡等原因,中央

^① 杨景宇:《加强地方立法工作 提高地方立法质量》,载《求是》2005年第14期。