

全国高等教育自学考试辅导丛书

法律基础与思想道德修养

FALUJICHUYUSIXIANGDAODEXIUZYANG

自学考试指导与题解

主编 胡凤堂

知识出版社

重庆市“四五”普法干部读本之一

中共重庆市委法制建设领导小组办公室 编著

地方性法规 理论知识读本

重庆出版社 ▲

D9/3182

图书在版编目(CIP)数据

地方性法规理论知识读本/中共重庆市委法制建设领导小组办公室编著. 重庆:重庆出版社,2001.6

ISBN 7-5366-5339-5

I. 地... II. 重... III. 立法—研究—中国—地方
IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 031304 号

▲ 地方性法规理论知识读本

中共重庆市委法制建设领导小组办公室 编著

责任编辑 陈建军

封面设计 吴庆渝

技术设计 刘忠凤

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销

四川外语学院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8.375

字数 203 千 插页 1

2001 年 6 月第 1 版

2001 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—10000

ISBN 7-5366-5339-5/D·234

定价:11.00 元

《地方性法规理论知识读本》编委会

主 任：王云龙

副主任：王鸿举 陈邦国 肖祖修 韦思琪

编 委：王云龙 王鸿举 陈邦国 肖祖修 韦思琪

孙贤元 刘成义 尹万邦 李学亭 陈光华

陈 荣 江材讯 陈治安 恽和平 万 莉

主 编：王云龙

副主任：尹万邦 李学亭 陈光华

编写组：江材讯 屠 锐 刘春焱 熊世明 杨尚威

普法教育的一个新领域(代序)

王云龙

江泽民同志在提出依法治国,建设社会主义法治国家,并被党的十五大和我国宪法确立为治国的基本方略之后,又进一步指出:我们在建设有中国特色社会主义,发展社会主义市场经济的过程中,要坚持不懈地加强社会主义法制建设,依法治国,同时也要坚持不懈地加强社会主义道德建设,以德治国。这是对我们党领导人民治理国家基本方略的进一步完善和创造性发展。这一重要思想,已经作为我国国民经济和社会发展第十个五年计划的重要指导方针和战略任务。依法治国和以德治国,建设社会主义法制文明和精神文明,都必须从教育抓起,致力于提高全体公民的法制观念和道德觉悟。在实施依法治国方略和推行依法治市的过程中,始终离不开法制的宣传教育和法律知识的普及,没有全社会广大公民特别是各级干部法治意识和法律知识水平的不断提高,没有广大干部和群众依法办事的自觉性,依法治国、依法治市,实现社会主义法制文明,就将失去最基本的条件和坚实的社会基础,法治理想也将成为不切实际的空想。

1985年以来,我们按照全国人大常委会的决定和中央的统一部署,在中共重庆市委的领导下,已经先后开展了三个五年普法宣传教育活动,随着21世纪的结束,第三个五年普法教育也完成了各项任务。回顾十多年普法教育的实践,使我们清楚地看到,随着

宣传教育一步一步地深入,广大干部和群众的法制观念和法律知识也在不断增长,运用法律武器与各种违法犯罪行为作斗争、维护国家安全与社会稳定、保护国家集体和个人合法权益的自觉性不断提高,国家公务人员依法行政、秉公执法朝着新的目标要求发展。普法教育给人们带来的思想、道德、观念等精神文化领域的深刻变化,标志着我国的上层建筑和社会意识形态正在摆脱几千年封建社会制度残留下来的影响,正在从迷信人治向崇尚法制转变,这是我国社会文明发展史上一个具有划时代意义的革命性变迁。普法教育丰硕的精神成果,有力地服务和推动了改革开放、经济和社会的发展,推动了社会主义市场经济体制的建立和民主法制建设的进程。事实再次证明,法律知识一旦被群众掌握,就会变为改造自然、管理社会、当家作主、治理国家的巨大力量。因此,在进入新世纪我国制定的第一个五年计划中,仍然强调要“强化法制教育,增强全体公民的法制观念”。

在以往的普法教育中,我们坚持以宪法为核心,以基本法为重点,根据不同的普法对象和各个时期的主要任务,有针对性地学习相关法律和国务院的行政法规,很少专门安排学习地方性法规知识。在新一轮普法教育,也就是“四五”普法开始之际,经中共重庆市委同意,市委法制建设领导小组决定,把地方性法规理论知识作为县处级以上领导干部普法学习的内容之一,在重点学习国家法律,完成全国统一部署的普法任务的同时,认真学一点地方性法规理论,并将它纳入教学计划,组织实施和考试、考核。

在普法教育中,学习一些地方性法规理论知识,确实具有重要的理论意义和现实意义。总的来讲,这是改革开放、经济和社会的发展以及依法治市的实践提出的必然要求,也是实施西部大开发战略、适应加入世贸组织后营建良好地方法制环境的迫切需要,这是普法教育内容领域的应然拓展,也是普法逐步走向深入的体现。其实际意义和必要性,至少有以下几点:

第一,地方性法规本身就是我国社会主义法律体系的重要组成部分,学习地方性法规理论知识,是普法宣传教育课题中的应有之义。大家知道,自改革开放以来,党中央和全国人大一直致力于法制建设,迄今为止,全国人大及其常委会已制定法律 390 多件,国务院制定行政法规 800 多件,有立法权的地方人大及其常委会制定的地方性法规有 8 000 多件。这标志着有中国特色的社会主义法律体系的框架已经基本形成。在这个体系的构成中,地方性法规无论从数量、质量和所发挥的作用上,都占有不可缺少的重要地位。

第二,有利于更好地保障法律的贯彻执行。地方性法规中,有许多是实施法律的具体规定,是把法律的某些原则性规定具体化,使之更具有实践操作性。学习和掌握这些法规,有利于准确理解法律和正确执行法律,维护法制统一,有效地实施依法管理。

第三,地方性法规对本地区经济和社会事务的规范具有很强的针对性、适用性。地方性法规,无论是保障法律实施性的、法律补充性的,还是创设性的,都是根据本行政区域的实际需要,从本地的经济、政治、文化、社会发展水平的实际情况出发,而制定的法律规范,构成了它鲜明的地方特色,是本地区执法工作的重要依据。学习、掌握和运用这些法规,是在法制领域中贯彻党的实事求是思想路线的生动体现,有利于更好地调动中央和地方两者积极性,充分发挥地方优势,创造性地贯彻党的方针政策和国家法律,把本地区的国家事务、经济文化事业和社会事务纳入法治的轨道,进行依法管理,促进地区的发展、繁荣和稳定。

第四,学习地方性法规理论知识,也是针对地方性法规宣传和贯彻执行的现状提出来的。为了适应重庆直辖后各方面工作的需要,重庆市人大及其常委会切实加快了地方立法步伐,在不到四年时间内,已经制定了地方性法规 141 件,涵盖了经济、政治、文化、教育、科技、民族、民政等各项事业的法制规范,可以说,具有本市

地方特色的法规基本框架已初步形成。这些法规的实施,对于保障和促进我市经济社会发展与稳定,发挥了重要作用。法规的学习宣传也取得了一定的成绩。但从依法治市的目标要求来看,对这些法规的学习宣传和贯彻执行,都还缺乏应有的力度、广度和深度。不用说广大市民,就连我们的各级干部,系统地学了本市地方性法规的恐怕不多,更多的人对地方性法规理论知识也只是一知半解,许多人不知道什么是地方性法规,它是怎样制定出来的,它具有何等效力,甚至有人把地方性法规与行政规章和部门的规范性文件混为一谈,分不清其法律性质、地位和作用。在法规实施中,也常常出现理解和执行上的偏差,表现出一种极不严肃的随意性。至于将地方性法规用于诉讼和审判的司法实践,其案例就更少了。这种现状,严重地制约了地方性法规应有的功能,不适应依法治市发展的新要求。因此,我们必须在普法教育中补上这一课,特别是担负一地一单位领导责任的干部,必须懂得地方性法规的一般理论常识,必须熟悉掌握与工作职责相关的法律和法规,才能提高依法管理水平,才能把各行各业的依法治理落到实处,才能更好地贯彻江泽民同志提出的“三个代表”的重要思想,成为新时代全心全意为人民服务的好公仆。

现在推荐给大家的这本《地方性法规理论知识读本》,就是为了适应第四个五年普法教育的需要,由重庆市法制建设领导小组委托市人大法制委员会组织有理论素养和实践经验的同志撰写、编著而成的。该书比较详细地论述了地方性法规的概念、特征、调整范围、地位和作用、制定程序以及地方性法规的实施等基础理论和基本实践,具有较强的知识性和可读性,可以作为地方普法的教材之一。尽管由于应急所需,写作时限短,该书内容难免有不完善之处,有待进一步扩展、深化和充实,但在目前这方面专著稀缺的情况下,此举不失为务实之作,也可谓一种有益的探索。我们应当感谢那些为此付出辛勤劳动的作者编者同志们。

这本书虽然是作为我市县处级以上领导干部普法读本推荐的,但我仍热切希望有更多的干部和群众参加到学习地方性法规知识的行列中来,这也是时代发展的要求。开卷必有益。如果我们有更多的人不仅掌握了一般的法律知识,同时也具有一定的地方性法规知识,就会有更多的人来关注和参与地方立法工作,就会更广泛更有力地来监督法律法规的贯彻执行,到那时,我们的法制建设和依法治市水平,必将登上一个新台阶。

2001年3月

目 录

普法教育的一个新领域(代序)	王云龙(1)
第一章 地方性法规概述	(1)
第一节 地方性法规的概念	(1)
一、地方性法规的含义	(1)
二、地方性法规存在的法律依据	(2)
三、地方性法规的立法主体	(2)
四、地方性法规的效力	(5)
五、地方性法规的外部表现形式	(6)
第二节 地方性法规的特征	(7)
一、地方性法规具有地方性	(7)
二、地方性法规具有复杂性	(7)
三、地方性法规具有较强的操作性	(8)
四、地方性法规具有从属性和自主性的双重性	(8)
第三节 自治条例和单行条例	(10)
一、自治条例和单行条例的含义	(10)
二、自治条例和单行条例的立法主体	(10)
三、自治条例和单行条例的立法范围	(11)
四、自治条例和单行条例的“变通权”	(12)
五、自治条例和单行条例的作用	(12)
第四节 中国地方性法规的发展	(13)
一、世界各国地方性法规的状况	(13)

二、新中国地方性法规的发展	(15)
第二章 地方性法规的基本原则和调整范围	(21)
第一节 地方性法规的指导思想	(21)
一、必须从实际出发,实事求是	(22)
二、必须以经济建设为中心	(23)
三、必须坚持深化改革、扩大开放	(23)
四、必须坚持四项基本原则	(24)
第二节 地方性法规的基本原则	(26)
一、地方性法规的指导思想与基本原则的关系	(26)
二、地方性法规遵循的主要原则	(27)
第三节 地方性法规的调整范围	(31)
一、地方性法规不得规定的事项	(31)
二、地方性法规的调整事项	(35)
第三章 地方性法规的地位与作用	(38)
第一节 地方性法规是社会主义法律体系的重要组成部分	(38)
一、地方性法规是社会主义法的渊源之一	(38)
二、地方性法规是构成社会主义法律体系的基本标志之一	(39)
三、地方性法规在法律体系中是相对独立、不可取代的	(40)
四、地方性法规是地方国家机关行使职权的重要体现	(42)
第二节 地方性法规与法律、行政法规和行政规章的关系	(42)
一、地方性法规与法律、行政法规的关系	(43)
二、地方性法规与部委行政规章的关系	(45)
三、地方性法规与政府规章的关系	(53)

第三节 地方性法规的作用	(59)
一、对地区经济和社会发展的规范、引导、推动作用 ...	(59)
二、实施法律、行政法规的保障作用	(62)
三、国家法律的补充作用	(64)
四、国家立法的试验作用	(66)
第四章 地方立法程序	(71)
第一节 地方立法的准备程序	(71)
一、立法规划和立法计划	(72)
二、法规案的起草	(75)
第二节 代表大会制定法规程序	(78)
一、法规案的提出和列入议程程序	(78)
二、听取法规案的说明和代表团审议程序	(81)
三、法规案的撤回程序	(83)
四、授权常委会审议程序	(84)
第三节 常委会制定法规程序	(85)
一、法规案的提出和列入议程程序	(85)
二、法规案的审议程序	(88)
三、法规案的撤回和终止	(96)
四、广泛听取各方面意见的制度	(97)
第四节 批准自治条例和单行条例程序	(98)
一、报请批准的要求	(98)
二、列入常委会批准的程序	(98)
三、审查的程序	(99)
四、报请批准的撤回	(99)
五、公告	(100)
第五节 法规案的表决、公布和备案	(100)
一、法规案的表决	(100)
二、法规的公布	(102)

三、法规的备案	(102)
第五章 地方性法规的实施	(104)
第一节 地方性法规的适用	(105)
一、地方性法规适用的特征	(105)
二、地方性法规适用的基本原则	(107)
三、执法责任制	(111)
第二节 地方性法规的遵守	(116)
一、概念	(116)
二、地方性法规的遵守与法律意识	(117)
三、地方性法规的宣传、普及	(118)
第三节 地方性法规的实现	(121)
一、概念	(121)
二、地方性法规实现的标准	(122)
三、地方性法规实现中存在的问题及对策	(123)

附 录

重庆市人民代表大会及其常务委员会地方立法 程序规定	(126)
重庆市人民代表大会常务委员会关于规范性文件 备案审查的规定	(138)
重庆市人民代表大会常务委员会关于地方性法规 解释的规定	(142)
重庆市人民代表大会常务委员会关于市人民政府 规章设定罚款限额的规定	(144)
重庆市行政执法责任制条例	(146)
重庆市各级人民代表大会常务委员会司法案件 监督条例	(151)
重庆市实施《中华人民共和国国家赔偿法》办法	(157)
重庆市罚款和没收财物管理条例	(167)

重庆市社会治安综合治理条例	(173)
重庆市鼓励公民见义勇为条例	(184)
重庆市消费者权益保护条例	(188)
重庆市农民负担管理条例	(199)
重庆市环境保护条例	(205)
重庆市城市容貌管理条例	(218)
重庆市城市房屋拆迁管理条例	(227)
重庆市计划生育条例	(240)
后 记	(253)

第一章 地方性法规概述

第一节 地方性法规的概念

一、地方性法规的含义

地方性法规是指特定的地方国家权力机关依照法定的权限和程序制定的普遍实用于本行政区域的规范性文件的总称。地方性法规是相对于国家法律、行政法规而言的一类特定的法规,它是我国法律体系的有机组成部分。它具有特定的制定机关、特定的权限,有其特定的适用范围。

根据地方性法规的制定机关和目的、任务的不同,地方性法规有不同的分类。根据制定机关的不同,地方性法规可以分为一般地方性法规、自治条例和单行条例、特区法规。其中,特区法规包括经济特区法规和特别行政区法规。根据地方性法规的制定目的和任务的不同,地方性法规又可分为以下四种类型:

1. 执行性(实施性)地方性法规,这一类是指根据法律、行政法规明文授权或默示授权而制定的执行法律、行政法规的一类地方性法规。其目的是为了便于法律、行政法规的具体执行,在性质上是法律、行政法规的延伸。

2. 补充性地方性法规,根据法律行政法规的明文授权而制定的补充其内容的一类地方性法规。

3. 自主性地方性法规,在没有法律、行政法规的相应规定的情况下而制定的一类地方性法规。又称为实验性地方性法规。

4. 委托性地方性法规,这一类主要是指根据全国人民代表大

会常务委员会的特别授权而制定的地方性法规。主要是特区法规。

地方性法规是中国现行地方法的主要组成部分,自1979年第五届全国人民代表大会第二次会议通过的地方组织法中第一次在法律中使用“地方性法规”一词以来,它就作为正式的法律形式存在。地方性法规的产生,是中国社会政治、经济、文化发展的必然趋势。我国是一个统一的单一制国家,地方与中央的关系是一种中央集权并适当分权的模式,立法权主要由中央行使,但在一定限度内和一定条件下,地方得适当地行使中央授予的某些地方立法权,并由此产生了数量较多的地方性法规。

二、地方性法规存在的法律依据

根据现行宪法和地方组织法,我国法律体系在结构上包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。其中,宪法、法律分别由全国人民代表大会及其常务委员会制定,地方性法规、自治条例和单行条例由法定的地方国家权力机关依法制定。地方性法规是宪法和地方组织法赋予的具有特定法律效力的一类法,它是中央和地方分权体制的最明显表现。《中华人民共和国立法法》在宪法、地方组织法规定的基础上,对地方性法规的法律地位作了进一步的明确规定。

三、地方性法规的立法主体

立法主体,一般是指制定机关。立法主体的权限必须要有法定依据,即宪法和法律的规定或授权。依据宪法和地方组织法的规定,地方性法规的立法主体有:

1. 省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会,通常称为省级人大及其常务委员会。对二者的立法权限划分问题立法法有一个原则规定。根据立法法的规定,凡是规定本行政区域内的

特别重大事项的地方性法规,应当由人民代表大会制定。结合我国宪法和地方组织法的规定,凡是本行政区域的“重大事项”,应由地方人民代表大会或其常务委员会决定。因此,地方人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规均属于“重大事项”的范畴,而对“特别重大”事项,则只能由人民代表大会制定。从这一点说,人民代表大会制定地方性法规的范围大于常务委员会制定地方性法规的范围。但是,我国的实际情况却是绝大部分地方性法规都是由常务委员会制定的。这有几个方面的原因。一是法律没有对两者的具体权限作出规定;二是立法法规定的“特别重大事项”是一个不确定的概念,具体操作较为困难;三是人民代表大会召开会议的时间次数较少,会期短任务重,不可能进行较多的地方立法活动。各地在具体执行上,一般是对涉及全局的、人民代表大会制度建设方面的法规,由人民代表大会制定。如地方法制建设、人民代表大会的工作条例或议事规则等。

2. 较大的市的人民代表大会及其常务委员会。法律规定较大的市的地方国家权力机关可以制定地方性法规,是为了适应我国城市发展的需要而设置的。“较大的市”作为法律概念是1982年宪法创设的,它是一个不确定的概念,当时的规定仅仅是指经国务院批准的较大的市,并不包括享有立法权的省会城市和经济特区所在地的市。自1982年以来,经国务院批准的较大的市有大连、齐齐哈尔、抚顺、鞍山、包头、青岛、无锡、洛阳、大同、唐山、本溪、淄博、秦皇岛、苏州、徐州等。立法法出台后,赋予了“较大的市”新的内涵。根据立法法的规定,“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。

较大的市作为一类具有特定权限的城市,反映了我国在城市化进程中这些城市的特殊意义和作用。城市的辐射作用以及在人口、地理、经济、文化等方面对社会发展所能造成的影响,需要这些