

地方立法研究

山东省人大常委会 编
法制工作室

山东人民出版社

地方立法研究

山东省人大常委会法制工作室编

地方立法研究

山东省人大常委会法制工作室编

*

山东人民出版社出版发行

(济南经九路胜利大街)

山东新华印刷厂临沂厂印刷

*

850×1168毫米32开本 9.625印张 223千字

1991年9月第1版 1991年9月第1次印刷

印数：1—2,000

ISBN 7—209—00983—3

D·284 定价：4.20元

前 言

1991年3月,山东省人大工作理论研究会和山东省人大常委会法制工作室联合举办了山东省地方立法工作理论研讨会。参加这次会议的,有从事地方立法的实际工作者和法学界的有关专家、学者,以及山东省人大工作理论研究会的部分理事。全国人大法工委和北京市、天津市、四川省、江西省、湖南省、甘肃省、内蒙古自治区人大常委会法制工作机构的负责同志应邀出席了会议。会议共收到论文52篇。这批论文总结了十年来地方立法的经验,探讨了地方立法的一些理论问题,对地方立法的地位、基本原则、职权范围、地方特色、地方性法规与政府规章的关系、地方立法技术、地方立法预测及规划等提出了一些有价值的观点。为了更好地利用这次理论研讨会的成果,完成山东省哲学社会科学“八五”规划重点研究课题“关于建立地方立法学科的研究”,我们编辑了《地方立法研究》论文集。在对论文进行选编、整理的基础上,共收入论文43篇。有些文章,在保持原文基本观点的前提下,进行了必要的修改和文字上的删节。

本书由王盛林同志主持编辑、定稿,于仁伯、王佑臣同志统稿,山东省人大常委会法制工作室黄蒙地、刘吉义、房磊、李传智同志参加了编辑工作。

编 者

1991年4月

序

李 振

建设高度的民主和完备的法制是我国社会主义现代化建设的一个重要目标和任务。为了实现这一目标和任务，党中央制定了一系列加强民主法制建设的方针和政策，明确提出要加强人大及其常委会的立法职能。党的十三届六中全会指出：“有关国家事务的重大决策，要经过人大和政府通过法律程序变成国家意志。”“党要加强在人民代表大会中的工作，进一步发挥人大作为权力机关的作用，加强人大及其常委会的立法和监督职能。”去年，江泽民同志在“两会”期间党员负责同志会议上的讲话中，强调“要进一步加强立法工作”，提出“人大及其常委会要以党的基本路线为指导，认真履行宪法赋予的各项职责，把加强社会主义民主和法制建设作为自己的中心任务。”这些都充分体现了我们党和国家对社会主义民主法制建设的一贯思想以及对立法工作的高度重视。

十年来，山东省人大常委会依据宪法和法律，紧密结合我省的具体情况和实际需要，以经济建设为中心，积极慎重地开展了地方立法活动，对于加强我省的民主法制建设，巩固和发展安定团结的政治局面，保证治理整顿和改革建设的顺利进行，都发挥了重要作用。当然，我们也应当看到，我省的地方立法工作与社会主义经济建设和改革开放以及民主法制建设的要求还不相适应。正如江泽民同志指出的那样，“我们的法律还不够完备，立法任务还很繁重。”今后，我们还要在总结过去经验的基础上，继续加强地方立法工作，为实现十年规划和“八五”计划创造良好的法制环境。为此，需要在加快地方立

法的同时，加强地方立法工作的理论研究。理论是行动的指南，没有正确的理论指导，就不会有高质量的地方性法规。我们应当看到，一方面地方立法工作经过十年实践，积累了许多宝贵的经验，需要认真地加以总结，使之上升为理论；另一方面，随着社会主义民主法制建设的不断发展，立法工作将会出现一些新情况、新问题，促使我们去研究，去探索。因此，开展地方立法工作的理论研究，已经成为摆在我们面前的一项刻不容缓的任务。

如何把地方立法研究工作深入扎实地开展好，这需要很好地探讨研究。我想提几点建议和要求，供同志们参考。

1. 开展地方立法研究，要坚持以马克思主义为指导。前几年在资产阶级自由化思潮严重泛滥的影响下，有些人对于法学研究必须以马克思主义为指导产生了怀疑、动摇，极少数人甚至否定马克思主义对法学研究的指导。当前，我们开展地方立法研究，就是要进一步端正指导思想，理直气壮地驳斥资产阶级自由化谬论，牢固地确立马克思主义对我国法学的指导地位，使我们的立法研究，更好地为贯彻执行党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策服务，为社会主义法制建设服务。

2. 地方立法研究要为经济、社会发展的现实任务服务，为实现第二步发展战略目标做贡献。党的十三届七中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》，是一部极其重要的马克思主义的光辉文献。《建议》的重大贡献在于，不仅规划了今后5—10年我国经济和社会发展的宏伟蓝图，而且科学地总结了建设有中国特色社会主义的基本理论和基本实践，提出了12条具有重大深远指导意义的原则。地方立法研究，就是要紧紧围绕中央提出的建设有中国特色社会主义的这12条原则，以党的基本路线为指导，通过卓有成效的研究活动，促进地方立法水平的提高，加快地方立法

步伐，为实现第二步战略目标，推进经济建设和社会发展提供法律保障。这样的研究工作，才会充满生机、富有活力，才能对地方立法活动进行有益的指导。希望从事地方立法研究的同志为此而努力。

3. 地方立法研究要深入探讨党的政策与法律的关系，把实践证明行之有效的政策以法律的形式固定下来。过去我们主要是依靠政策办事，靠政策指导工作；现在形势发展了，不仅要依靠政策，还要依靠法律，就是把成熟的并为实践证明是行之有效的政策法律化，把党的主张上升为国家意志。由政策变成法律，党的主张变成国家意志，这中间要经历一个群众性的探索、试验过程。这就要求地方立法研究工作者要熟悉党的政策，增强法制观念，注重调查研究，了解实际情况。凡是成功的就坚持，不成功的或不完全成功的就修正，经过各种典型、各种经验的比较，权衡利弊，使形成的地方性法规具有稳定性、科学性、可行性，为执法创造良好的基础和条件。

4. 开展地方立法研究要坚持理论联系实际的原则。地方立法研究，是一项开创性的工作，是一门科学，必须采取科学的态度和方法。其中最根本的就是理论联系实际。要学习和运用马克思主义法学理论，采取实事求是的科学态度，来研究我们的国情和省情，结合地方立法的实践，深入实际，调查研究，用理论指导实践，有的放矢地解决地方立法工作中的实际问题。抓住了这一点，我们的研究工作就抓住了根本，就一定会结出丰硕的成果。

最后，希望法学界的专家、学者和从事地方立法实际工作的同志们携起手来，从坚持、完善人民代表大会制度和加强、推进社会主义民主法制建设的要求出发，以马克思主义法学理论为指导，积极开展地方立法研究，揭示和掌握地方立法的内在规律，为丰富和发展我国社会主义立法理论作出贡献！

目 录

山东省十年地方立法工作回顾和若干理论问题

的探讨·····	王盛林 (1)
谈谈地方立法的几个问题·····	张春生 (21)
试论地方立法的权限范围、基本原则及若干技术问题·····	于仁伯 (29)
地方立法涵义探析·····	刘 虎 张利凯 (39)
地方立法在我国立法体制中的地位·····	王泽云 (43)
我对地方立法权的理解·····	宋占斌 (51)
论地方性法规与国家法律的辩证发展·····	刘吉义 (55)
对制定地方性法规基本原则的探讨·····	吴 强 (61)
试论地方立法的“不相抵触”原则·····	董志奇 邬文辉 (68)
地方立法与国家法制统一性原则·····	刘和海 (73)
简论地方立法从实际出发的原则·····	孙长文 (81)
关于确立地方立法原则的哲学探讨·····	房 磊 (87)
用系统论的观点谈地方性法规的范围·····	王佑臣 (94)
谈地方立法的权限·····	朱瑜 马斌 李黑虎 (101)
从宪法看地方立法的职权范围·····	李传智 (109)
论国家法律对制定地方性法规范围的限制·····	黄蒙地 (117)
论地方性法规与国务院部、委规章的关系·····	张予宪 杨艺文 (124)
地方立法预测浅论·····	卫之骅 (131)
评价地方性法规的若干标准·····	张 伟 (137)

浅谈地方性法规的可操作性	王秀芬 (142)
谈地方性法规的立法依据	江守涛 (148)
论地方立法技术的完善	霍玉琛 (157)
浅谈地方性法规的结构	陈利 孙成文 (161)
地方性法规名称规范化浅议	李建民 (165)
集中人民群众智慧 提高地方立法质量	
..... 孙炳岳 冯维田 (170)	
地方立法应充分体现人民的意志	冯福瑞 (177)
关于提高地方性法规质量的几点思考	韩军 (183)
从地方立法理论看我省当前的地方立法实践	
..... 李晓宁 刘善贵 江岸 (189)	
地方立法工作中应解决的几个突出问题	彭鲁杭 (196)
论实施类地方性法规的制定	赵春光 (200)
地方性法规解释刍议	张希振 (204)
谈省会市人大常委会立法中的几个问题	
..... 王忠堂 化振九 (208)	
省会市和较大的市地方立法谈	石晓 (212)
论地方人大专门委员会在地方立法活动中的	
地位与作用	刘玉斌 (221)
省市人大专门委员会参与地方立法初探	于喜富 (226)
谈谈地方行政立法工作	方万勤 王强 (234)
试论地方行政规章在行政诉讼中的地位和作用	
..... 宋培章 (243)	
加快我省农业立法的几点建议	于向阳 (249)
加强涉外经济立法 促进我省对外开放	张洪白 (258)
编制立法规划 加强水利立法的科学性计划性	
..... 郑良俊 (264)	
关于地方科技立法几个问题的探讨	李永安 (269)

关于地区人大工作的立法思考	姚潜迅 (274)
城市房产仲裁问题的地方立法研究	董文生 (282)
山东省地方立法工作理论研讨会综述	(289)

山东省十年地方立法工作回顾 和若干理论问题的探讨

王盛林

山东省人大常委会自1979年12月设立后，全面坚持和贯彻了党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策，认真履行宪法和法律赋予的职权，各项工作都取得了很大成绩，地方立法方面尤为显著。截止1990年底，省人大及其常委会共制定和批准地方性法规80件（含已废止和失效的18件），还作出了一批具有法规性的决议、决定。这些地方性法规的制定与颁布，对于保障和促进我省的经济和社会发展，起到了十分显著的作用。经过10年地方立法的实践，我们积累了不少宝贵经验，初步摸索出了一条适应山东情况的路子，同时对地方立法中的若干理论问题，也作了一些研究和探讨。下面，我就山东十年地方立法的基本情况、基本经验以及当前地方立法的几个理论问题，谈一点看法。

一、关于山东地方立法的基本情况

1979年，地方组织法第一次明确规定了省级地方国家权力机关享有地方性法规的制定权；1982年宪法首次以根本大法的形式肯定了这一权力；1986年修改后的地方组织法进一步扩大了范围，规定省会市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会可以制定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后施行。宪法和法律的这些规定，都十分明确地赋予了省级人大及

其常委会制定和批准地方性法规的权力，肯定和确认了地方立法在国家立法体制中的地位，为省级人大及其常委会行使地方立法权提供了基本的法律依据。

十年来，我们遵循实践、认识、再实践、再认识的规律，严格依据宪法和法律，紧密结合山东的实际，积极开展地方立法活动，制定法规的数量逐年增加，质量不断提高，立法程序日益完善，整个立法工作向着科学化、规范化的方向发展。从这十年的全部过程看，我们的立法工作大体上经历了三个不同的发展阶段。

第一阶段是1980年至1985年初。这一时期地方立法总体上处于探索和起步阶段。当时，由于省人大常委会设立不久，工作缺乏经验，对如何行使地方立法职权，有一个逐步探索的过程。根据当时的实际状况，省五届人大常委会第一次会议要求省人民政府责成有关部门，负责提出地方性法规草案，提交省人大常委会审议通过。1980年3月，我省第一部地方性法规《山东省关于计划生育若干问题的试行规定》的颁布施行，标志着我省地方立法迈出了历史性的第一步。到1985年3月，省人大常委会根据全省经济和社会发展的需要，共制定颁布了26件地方性法规。但在这一阶段的地方立法活动中，工作的主动性、计划性都比较差；常委会审议法规草案，有时是临时动议，政府提交什么就审议什么，并且是一次审议通过；其他方面的大量工作，包括对草案的修改和法规的公布等，全部由省政府来承担。这反映了我省地方立法在初创阶段的不完善状况。

第二阶段是1985年3月至1987年底。这是我省地方立法的发展和提高时期。在这一时期，常委会认识到地方立法的重要性，开始加强这项工作，并在指导思想强调了围绕经济建设进行立法，使经济立法数量占这一时期立法总数的61.5%。同

时，省人大常委会在总结经验的基础上，通过了关于制定地方性法规程序的若干规定，在法规的起草，议案的提出、审议、公布，以及解释、修改和废止等主要环节上有了较为明确的规定，标志着我省立法工作向前迈进了一大步。此外，常委会还加强了对法规草案的审议和修改工作，在大多数情况下都是两次会议审议后才通过，法规的质量也有了提高。但是，这一时期立法的数量明显偏少，有些法规质量不够高；立法的计划性不够，程序也不尽完善。特别是缺乏必要的专门工作机构，致使在立法工作上分兵把口，行动上还不协调，内外关系尚未理顺。

第三阶段是1988年初至今。这一时期是我省地方立法全面提高和完善时期，也是开始进入规范化的时期。1988年换届以来，省七届人大常委会在认真总结前两届立法工作经验的基础上，越来越清醒地认识到，加强社会主义民主法制建设，首先必须加强立法工作。没有立法这个法制建设的基础，也就谈不上守法、执法，民主与法制建设就会成为一句空话。因此，省人大常委会及时调整了工作重心，切实把立法工作放在重要位置上，采取了一系列措施，加强立法工作，加快立法步伐。在1988年初，常委会组建了一个厅局级的法制工作室，使地方立法工作有了一个专门机构。在立法活动中，常委会进一步明确了立法的指导思想和工作方针，完善了立法程序和制度，加强了工作计划性，充分发挥专门委员会的作用，强化了对法规草案的研究、论证，努力做好立法的各项基础性工作，不断提高法规的质量。这些工作的全面开展，大大加快了我省的立法步伐，制定的法规不仅数量多，而且质量也比较高。1988年至1990年底的三年间，省人大及其常委会共制定和批准地方性法规41件，占现行全部有效法规的66.13%，是省人大五、六两届立法总数的1.05倍。这充分说明省七届人大常委会的立法工

作已经提高到了一个新的水平，开始进入比较成熟、科学和规范化的阶段。

从我省十年来制定的法规看，大体有三种情况，第一种是具体实施或执行性的法规，这包括三种不同的形式：一是根据法律的要求制定的实施细则或办法；二是根据法律的授权就具体执行中的问题作出规定，如根据地方组织法第60条的规定，分别制定的立法程序、监督工作、人事任免等方面的地方性法规；三是国家法律没有要求制定实施办法的，但省人大常委会根据实际需要制定的贯彻执行性的法规。这几种不同形式的地方性法规，在本质上都是为了使国家法律具体化。第二种是根据本省的实际需要和具体情况，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的法规，这其中包括国家在一些领域尚未立法或正在酝酿制定法律的，以及地方上的一些特殊事项，国家不可能对此专门进行立法的。第三种是批准省会市和经国务院批准的较大的市制定的地方性法规。这些不同法规类型的具体灵活运用，基本上能够适应调整不同时空范围 and 不同领域社会关系的实际需要。

在立法的内容方面，十年来我们不断拓宽领域，扩大地方性法规的覆盖面，努力使全省政治、经济和社会生活的各个方面都纳入法制的轨道。从我省现行有效法规内容上看，不仅有调整不同经济关系和规范经济生活的27件地方性法规，而且还有涉及不同社会领域的法规，包括加强人大自身的制度建设，维护政治和社会的稳定，促进社会主义民主政治发展方面的13件法规和具有法规性的决议、决定20件；有保护妇女儿童、保护老年人和保护未成年人，以及保护消费者等保护公民合法权益方面的7件法规；还有涉及教育、科学、文化、卫生、民政、民族，以及人口、土地、环境保护等方面的16件法规。这些地方性法规的制定、颁布与施行，对于完备社会主义法制，

加强社会主义民主政治建设，维护全省政治和社会的稳定，巩固和发展安定团结的局面，保障经济建设和改革开放顺利进行，促进各项事业的健康发展，都发挥了极为重要的作用。

二、关于我省地方立法工作的几条基本经验

十年来，我省的地方立法不仅经历了从不自觉到比较自觉、从不完善到逐渐完善这样一个发展过程，而且在实践中摸索出了一些地方立法工作的规律性东西，其中，最根本、最重要的是坚持以宪法和法律为依据，并把它贯穿于地方立法的全过程，切实维护社会主义法制的统一和尊严。在把握好这个根本问题的基础上，我们的体会和经验有这样几条：

（一）坚持党的基本路线，围绕经济建设这个中心进行立法

以经济建设为中心，是我们党在总结建国以来正反两方面经验基础上提出的党在社会主义初级阶段的中心工作，是党的基本路线的核心内容，也是国家建设的中心任务。地方立法作为创制法律规范的活动，它的首要任务在于调整和规范经济关系，以加强对经济运行的管理，巩固改革开放的成果，促进社会生产力的发展。因此，地方立法必须以党的基本路线为指导，以宪法和法律为依据，紧密围绕经济建设这个中心开展工作，充分运用法律手段去调整规范经济生活，努力为建设和改革创造良好的法制环境。随着这一认识的不断深化，省人大常委会在立法中逐步把着眼点和立足点放到了经济建设上来，突出了经济立法这个重点，努力制定迫切需要的经济类法规。到1990年底，这类法规已占现行有效法规总数的43.5%。在经济立法中，省人大常委会还十分注重用地方性法规来保证和促进外向型经济的发展。1984年，国务院批准我省青岛、烟台两市设立经济技术开发区后，省人大常委会在两年多内，集中力量制定

了有关开发区的土地和劳动管理、企业登记等方面互相配套的5件地方性法规，把改革开放的政策和国家法律有关规定进一步具体化，使我省的开发区初步形成了一个良好的法制环境。到1990年底，全省的“三资”企业发展到711家，两个开发区的对外开放都取得了可喜的成绩。

我们在工作中还体会到，维护社会的稳定，加强对社会各项事业的依法管理，是维护经济发展和改革开放的重要保障。没有一个稳定的环境，其他一切都无从谈起。所以，在抓紧制定经济方面法规的同时，还必须着眼于为经济建设创造良好的社会环境，积极围绕维护政治和社会的稳定，及时制定相应的法律规范。1985年3月，省人大常委会根据我省的实际，作出了关于加强法制宣传普及法律常识的决议。1987年初，针对当时资产阶级自由化的影响，省人大常委会作出了加强法制教育维护安定团结的决议，号召全省人民坚定不移地坚持四项基本原则，同一切违反宪法和法律的行为作斗争。1989年6月中旬，在平息了北京反革命暴乱后不久，社会尚未完全稳定之时，省人大常委会一致通过了“关于坚决拥护和贯彻执行中共中央、国务院制止动乱、平息反革命暴乱决策的决议”。1989年底和1990年上半年，又很快制定了山东省的集会游行示威法实施办法，批准了济南、青岛两市关于集会游行示威的若干规定。这些地方性法规和具有法规性的决议，对于统一全省人民思想，稳定大局，发展经济，都起到了很重要的作用。在这方面，省人大常委会还对一些涉及全省人民利益，迫切需要用法律规范调整解决的重大社会问题，制定了一批地方性法规，有力地保护和调动了全省人民参加社会主义现代化建设的积极性。实践证明，坚持以党的基本路线为指导，才能切实围绕经济建设这个中心进行立法，突出经济立法这个重点，同时兼顾到各个方面，使法规之间衔接配套，充分发挥地方立法的作用。

（二）坚持实事求是原则和积极慎重方针

实事求是是我们党一贯的思想路线，也是地方立法工作必须遵循的一个基本原则。坚持实事求是的原则，就是要从山东的实际出发，严格依据宪法和法律；根据本省的具体情况制定法律规范，并使之具有鲜明的地方特色。同时，还必须坚持既积极又慎重的方针。由于我们国家正处于大规模的建设时期，一方面大量的经济和社会关系需要运用法律规范来调整，改革开放的成功经验要求及时地用法律形式肯定下来，地方立法必须采取积极的态度；另一方面，建设和改革又处于动态的发展过程中，有的问题一时立法条件还不成熟，应采取慎重的态度，绝不能粗制滥造，朝令夕改，影响社会主义法制的尊严。因此，我们在立法工作中做到成熟一个制定一个，能搞几条就搞几条，能写到什么程度就写到什么程度，以保证在实践中行得通、办得到。如我省的乡镇企业，在十年改革中有了很大发展，已经成为全省国民经济的一支重要力量。但由于乡镇企业发展的历史短，经营管理以及同外部的关系等许多问题亟待通过立法来解决。根据这种实际需要。1988年下半年，省人大常委会开始审议制定山东省乡镇村集体工业企业管理条例。由于适逢贯彻治理整顿、深化改革的方针，在如何对待乡镇企业问题上产生了许多不同的看法。不久，中央领导同志提出，对那些浪费电力和原材料的乡镇企业，要坚决关一批，地方的同志要拿党性来保证。如何理解这一精神，又出现了分歧。面临这种情况，省人大常委会没有勉强拿来审议通过，而是坚持从实际出发，组织进行调查研究，审慎地进行多方面的论证，同时本着国家对乡镇企业“一要扶持，二要引导”的一贯政策，抓紧立法的各项工作。经过一年多的时间，这个条例于1989年12月通过并颁布施行。由于这个条例既体现了共性的法律规范，又符合本省的实际，当1990年国务院有关乡镇企业的