

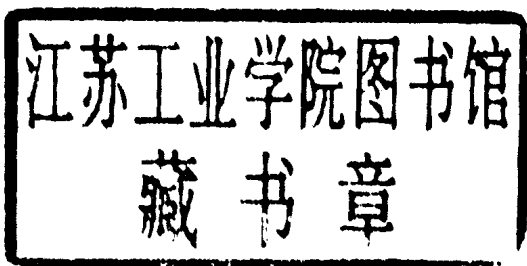
湖南省人大常委会法规工作委员会编

湖南省 地方立法二十年

(1980 — 1999)

湖南人民出版社

湖南省地方立法二十年



湖南人民出版社

责任编辑：邓胜文

装帧设计：尹文君

湖南省地方立法二十年

湖南省人大常委会法规工作委员会 编著

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路78号 邮编：410006)

湖南省人大常委会机关印刷厂印刷

2000年11月第1版第1次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：6，625

字数：180，000 印数：

ISBN7-5438-2452-3

D·330 定价：20.00元

序 言

党的十五大确立了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本治国方略,并提出要“加强立法工作,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”,这不仅是新时期党的执政方式的重大变革,而且是加强社会主义法制建设,推进地方立法工作的重要契机。

我国社会主义民主与法制建设是伴随着政治和经济体制改革的不断深化而不断发展的,地方立法工作亦是如此。就我省而言,从1980年截至1999年9月,地方立法工作已走过了整整20年的不平凡历程,取得了令人瞩目的成绩。20年来,省人大及其常委会共制定、修订和批准地方性法规、自治条例、单行条例和法规性的决定共237件。在立法体制、程序上已建立了一些基本制度,形成了一套行之有效的办法,地方性法规的立、改、废等工作上也积累了一些宝贵经验。更值得称道的是,通过20年的立法实践,已培养了一支素质比较高、业务比较精的立法工作队伍。地方立法理论研究工作也取得了可喜成绩。这些都为今后进一步做好地方立法工作打下了良好基础。事物总是一分为二的。无论是从适应社会主义市场经济的要求来看,或者是从实现在2010年形成有中国特色社会主义法律体系的目标要求来衡量,我省的地方立法工作仍然存在诸多的不足或某些不适应。这些不足和不适应,客观上要求我们进一步加大立法工作力度,进一步提高立法质量;要求我们深入研究立法理论,认真地总结立法工作经验。这就是我们立法工作面临的一个现实课题。

实践告诉我们,立法学是一门科学,务必用科学的理论来指

导。正如马克思所说的,相对于执法而言,立法是“表现为理论力量的意志”,而行政与司法行为则是属于“实践力量”,所立之法要能指导行政和司法实践,首先就要求立法在理论上是正确的。基于这一认识和立法工作现实,省人大常委会法规工作委员会委员的同志们在繁重的地方立法工作之余,对我省 20 年来的地方立法工作进行了认真总结和回顾,既肯定了成绩,又找出了差距。同时,这些同志还结合立法实践,撰写了一系列带研究性的文章,就如何进一步做好地方立法工作,提高地方立法质量,从各个不同的侧面,进行了有益的理论探讨。毫无疑问,这些文章对活跃地方立法理论研究,提高地方立法质量,具有一定的参考价值和指导作用。

社会主义民主与法制建设的新形势,对立法工作提出了新要求,尤其是我国加入 WTO 以后,我国的立法工作要与国际接轨,无疑对地方立法工作要求更高了。因此,我们一定要站在时代的高度,切实加强地方立法理论研究。要坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,紧密结合我国当前的实际和时代特征,认真总结地方立法经验,有系统地、分门别类地针对改革、开放中的一些新情况、新问题,进行有益的探索,用正确的理论指导地方立法工作。

借此机会,我谨向为我省地方立法理论研究做出了贡献的同志们表示诚挚的谢意和祝贺。

颜永盛

2000 年 8 月 15 日

目 录

- 序言/ 颜永盛
- 湖南省地方立法二十年/湖南省人大常委会法规工作委员会
..... (1)
- 关于地方立法如何突出地方特色的思考/胡正扬 (53)
- 关于在地方立法工作中建立行政许可制度的问题/张声标
..... (63)
- 关于地方立法技术的几个问题/陈兰新 (69)
- 谈谈如何保证立法质量的问题/欧阳振 (77)
- 我省地方立法规划工作中若干问题的思考/申群善 (89)
- 认真贯彻实施《立法法》 进一步做好地方立法工作/周平常 ...
..... (96)
- 法律责任规范设置的几个问题/吉楚湘 王 刚 (103)
- 积极建设地方立法学/夏瑞璋 (109)
- 关于我省民族自治地方立法的思考/李小平 (115)

- 对地方立法发展趋势的探讨/何金吾 (122)
- 制定民族自治法规应当打破地方性法规的模式/刘今定
..... (127)
- 关于提高地方性法规草案质量若干问题的思考/廖 幸
..... (131)
- 浅谈我省地方立法程序/肖迪明..... (138)
- 简论提出地方性法规议案的主体/胡雪清 (150)
- 浅谈对较大的市制定的地方性法规的批准/吴秋菊 (153)
- 地方特色和可操作性是地方立法的生命/张扬军 (160)
- 关于地方立法中值得探讨的几个问题/戴少一..... (166)
- 正确处理地方立法与党的政策的关系/谷本华..... (173)
- 地方立法应坚持“少而精”原则/易峥嵘 (182)
- 浅谈加强常委会委员在地方立法中的作用/谢 学 (188)
- 附:湖南省地方性法规、自治条例、单行条例目录(1980 年 3 月
——1999 年 11 月) (195)

○湖南省人大常委会法规工作委员会

湖南省地方立法 20 年

自湖南省第五届人大常委会第二次会议以来，我省地方立法已走过了 20 年。20 年来，在中共湖南省委的领导下，省人大及其常委会认真行使宪法和地方组织法赋予的地方立法权，坚持以邓小平理论为指导，坚持不与宪法、法律、行政法规相抵触的原则和从本省实际出发的原则，适应我省政治、经济体制改革的需要，地方立法取得了显著成就。从 1980 年 3 月省五届人大常委会第二次会议至 1999 年 11 月省九届人大常委会第十二次会议止，省人大及其常委会共制定、修订、批准地方性法规、自治条例、单行条例和具有法律效力的决议、决定共 240 件。其中现行有效的 163 件。在现行有效的 163 件法规中，经济法规 82 件，约占 50%。这些地方性法规的制定和实施，对于推进我省改革开放和政治、经济、文化建设，维护社会稳定，保障人民群众的合法权益，起了非常重要的作用。

第一节 湖南省地方立法的历史发展

新中国建立以来，我国的立法体制有过几次变迁：1954 年新中国第一部宪法颁布以前的建国初期，实行中央和地方相结合

的两级立法体制；从 1954 年宪法颁布实施至五届全国人大二次会议召开，实行高度集中的中央立法体制；五届全国人大二次会议以后，恢复实行中央和地方两级立法体制。与之相适应，我省地方立法也经历了两个不同的历史时期。

一、建国初期我省地方立法的初步尝试

建国初期，百废待举，党和政府仍然把立法摆在了重要的位置。这一时期，国家除政协全体会议制定的法律之外，中央人民政府及政务院也颁发了一系列法律、法令、条例以及决议和命令。这些法律法令对于推动解决民主革命遗留的任务，创建和巩固各级人民政权，起到了很大作用。但是，由于各地情况复杂，这些法律法令远远适应不了全国的需要。而且，中央一时难以把各项政策都固定下来形成统一的法律，许多方面还留有空白；一些作法也需要在地方先行试点，总结经验，再在全国推行。于是，地方立法成为必要。

根据共同纲领要求和中央人民政府的部署，1949 年至 1950 年，各地先后召开了各届人民代表会议。各届人民代表会议是人民代表大会的雏形和准备，是建国初期我国民主政治建设的主要形式，也是人民管理政权的初级形式。根据中央人民政府委员会通过的《省各界人民代表会议组织通则》规定，省各界人民代表会议有权听取与审查省人民政府的工作报告，审查与通过省人民政府的财政预决算，选举省人民政府主席、副主席、委员，有权决定省的施政方针和政策，建议和决议有关省政兴革事宜。同时地方各级人民政府根据政务院通过的《省、市、县人民政府组织通则》的规定，有权拟定与省政、市政、县政有关的暂行条例或单行法规。

1949 年底湖南省全境解放后，于 1950 年 4 月成立省人民政府。同年 6 月，省人民政府宣布废除封建保甲制度，建立基层人

民政权。之后，全省各地采取召开各界人民代表座谈会的形式，传达中国共产党的政策，报告人民政府的工作，听取各阶层人民群众的意见。随着全省各项社会改革的胜利开展，人民群众的广泛发动和革命秩序的基本稳定，各级人民政府按照共同纲领和中央人民政府制定的《省各界人民代表会议组织通则》的有关规定，组成各级各界人民代表会议，代行人民代表大会的职权。1950年10月15日至25日，具有重大历史意义的湖南省首届各界人民代表会议在长沙召开。会议根据《中华人民共和国土地改革法》、刘少奇副主席《关于土地改革问题的报告》以及中南军政委员会的有关法令，重点讨论通过了《〈中华人民共和国土地改革法〉湖南省实施细则》，并作出4项相应的决议。同时会议还制定了《湖南省各界人民代表会议组织条例》、《湖南省各界人民代表会议协商委员会组织条例》、《湖南省各界人民代表会议议事规则》、《湖南省各界人民代表会议代表资格审查规程》、《湖南省各界人民代表会议提案审查规程》和《湖南省各界人民代表会议协商委员会主席副主席及委员选举办法》。1951年12月，省首届各界人民代表会议第二次会议在长沙召开。这次会议通过了《湖南省土地改革中山林处理暂行实施办法》。次年召开的省第二届人民代表会议又通过了《湖南省第二届人民代表会议组织条例》、《湖南省第二届人民代表会议协商委员会组织条例》。

我省各界人民代表会议历经两届，共举行3次会议。它的召开，显示了人民民主专政的强大力量 and 人民民主制度的优越性，并为后来建立省人民代表大会创造了条件，奠定了基础。它制定的办法、条例、决议，对于引导群众积极参加土地改革、镇压反革命和抗美援朝三大运动，恢复与发展生产，进行各项建设事业，发挥了重要作用。与此同时，省人民政府根据共同纲领和中央人民政府关于《省、市、县人民政府组织通则》，结合湖南的具体情况，制定了一系列办法、命令，如《湖南省垦荒暂行办

法》、《湖南省减租减息实施办法》、《关于严禁烟毒的命令》、《关于严禁赌博或变相赌博的命令》等等，充分发挥因时因地制宜的特点，解决了许多地方百废待兴的问题，大大促进了我省国民经济的恢复和政权的巩固。

1954 年 9 月 15 日，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开，会议通过了新中国第一部宪法。宪法第二十二条规定：“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关。”后经全国人大授权，全国人大常委会部分地行使了国家立法权。地方不再享有立法权。

二、新时期我省地方立法的起步及全面发展

1978 年 12 月召开的中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议，是建国以来党的历史上具有深远意义的伟大转折。全会开始全面地认真地纠正长期以来，特别是“文化大革命”中“左”的路线错误，坚决批判了“两个凡是”的错误方针，确定了“解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看”的指导方针，着重提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务，指出：“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性，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”

1979 年 6 月，五届全国人大二次会议通过的地方组织法规定，省级人大及其常委会根据具体情况和实际需要，在与国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，报全国人大常委会和国务院备案。从此，地方有了立法权。这标志着地方立法开创了新的起点。

虽然建国初期我省有过地方立法的尝试，但与新时期我省的地方立法相比，在立法主体和立法程序等诸多方面存在许多差

异。新时期我省的地方立法呈现出崭新的面貌。它大致经历了起步探索、规范与加强、加快发展三个阶段。

(一) 起步探索阶段 (1980 年—1982 年)

党的十一届三中全会召开以后,当年 12 月,我省五届人大二次会议根据地方组织法的有关规定,设立了湖南省人民代表大会常务委员会,为我省的人大工作和民主法制建设开创了一个新的局面。如何搞好地方立法,是刚建立的省人大常委会面临的一个重要课题。这一时期,省人大常委会领导初步认识到地方立法的重要性。1980 年 3 月,省五届人大常委会第二次会议通过的《湖南省人民代表大会常务委员会工作要点》,即将“根据本省的具体情况和实际需要,在和国家宪法、法律、政策、法令不相抵触的前提下,经过深入的调查研究,制定和颁布若干地方性法规”作为当时必须认真抓好的工作之一。强调立法是一件非常严肃的事情,必须慎重从事,必须进行广泛的调查研究。这一阶段我省的立法指导思想是,成熟一个,通过一个。同时注重立法的实际效果和经验教训的总结。省人大常委会成立之初没有专门负责立法的工作机构。1980 年 12 月 31 日,省五届人大常委会第七次会议决定设立省人大常委会法制委员会。法制委员会为常委会非常设机构,其主要职责是:起草、修改并初步审议地方性法规草案,征集有关方面和人民群众对国家法律草案和地方性法规草案的意见,检查了解法制教育和法律执行情况等。

这一阶段,我省立法的数量很少,3 年共制定 6 件法规,年均仅 2 件。这 6 件法规是《湖南省县级直接选举人民代表实施细则(试行草案)》、《湖南省县、社人民代表大会选举实施细则》、《湖南省环境保护暂行条例》、《湖南省保护森林发展林业暂行条例》、《湖南省洞庭湖区水利管理条例》、《湖南省水产管理暂行条例》。这些法规的制定和颁布,对推进当时我省经济和社会的发展起了一定的作用。如《湖南省环境保护暂行条例》颁布实施后,省人民政府根据这个条例发布了《湖南省超标排污费和

污染环境罚款暂行规定》，对全省 55 个单位、72 个项目提出了限期治理“三废”污染的要求。司法部门也据此审理了一批环境污染的案件，效果较好。

但是，这一阶段由于缺乏经验和有效的机制，加之党和国家工作重点尚未完全转移，立法的方向和重点不明确，我省人大及其常委会行使职权还不够大胆，对地方立法更是缺乏充分认识，因此这一时期我省地方立法的数量很少，在立法质量上也存在较多的问题。这一阶段制定的法规“暂行条例”较多，甚至还有“试行草案”；施行的时间大多不长，修改较为频繁。如 1980 年 3 月 25 日通过的《湖南省县级直接选举人民代表实施细则（试行草案）》，在同年 8 月 7 日即被修改，1983 年被《湖南省县级以上人民代表大会代表直接选举实施细则》所取代。《湖南省保护森林发展林业暂行条例》和《湖南省水产管理暂行条例》，也分别在 1985 年和 1988 年被《湖南省林业条例》和《湖南省渔业条例》所取代。这一时期，省人大常委会制定法规都是一次审议通过，甚至采取了“原则通过”的形式。应当说，这些问题在地方立法起步阶段是在所难免的。

（二）规范与加强阶段（1983 年—1992 年）

1982 年 12 月 4 日，五届全国人大五次会议通过了新的宪法。新宪法的颁布施行，标志着我国在指导思想上的彻底拨乱反正和改革开放的全面展开，标志着我国民主法制建设进入了一个新的发展阶段。1982 年前后，党和国家领导人对健全法制、完善立法有一系列重要论述。邓小平同志指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好，可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”（《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年版，第 333 页）邓小平同志这里所说的制度就是民主和法制，把健全法制提到了相当的高度。

1984 年，中共中央作出了《关于经济体制改革的决定》，指出要按照建设有中国特色的社会主义的总要求，进一步贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针，加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐。为了适应社会主义四个现代化建设及经济体制改革和对外开放的需要，自六届全国人大二次会议以来，全国人大及其常委会逐步加快了立法步伐，并坚持把制定有关经济方面的法律作为立法工作的重点。

1. 立法的指导思想。加强地方立法，促进和保障我省经济和各项事业的发展，是这一时期我省制定地方性法规的总的指导思想。

早在 1981 年初，省五届人大常委会就提出了加强地方立法工作的设想。1983 年 4 月省六届人大一次会议召开后，省人大常委会领导多次指出：为了适应新时期的总任务、总要求，各级人民代表大会及其常委会的职权要扩大，组织要加强，在国家政治生活中要发挥更大的作用。要从过去主要依靠政策办事，逐步过渡到既要依靠政策，又要依靠法制管理国家。同时提出要通过制定一批地方性法规，逐步把我省各方面的工作纳入法制轨道。至此，加强地方立法的问题被提到了日程上。

这一阶段，经济立法逐渐成为我省地方立法的重点。1984 年 6 月召开的省六届人大二次会议重点讨论了搞好经济体制改革、振兴湖南经济的问题。省人大常委会工作报告也指出，要制定必要的经济法规。1988 年 1 月，省七届人大一次会议明确提出，省人大常委会要围绕经济建设这个中心行使职权。强调立法所应遵循的原则和指导思想，就是要使立法工作紧紧围绕经济建设这个中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，用法律的手段来促进和保障社会主义建设事业的顺利发展。

2. 立法机构和制度建设。制定地方性法规是一项规范性很强的工作，应当严格按照一定的程序进行。1983 年 5 月 4 日，省六届人大一次会议通过了《关于省人民代表大会设立专门委

员会的决议》，决定省六届人大设立民族、法律、财政经济、教育科学文化卫生 4 个专门委员会。其中法律委员会的一项重要职权是负责统一审议向省人民代表大会或者省人大常委会提出的地方性法规草案。从此，我省有了负责立法的常设机构。

设立专门委员会后，立法的工作力量有了较大加强，立法速度也随之加快。1984 年 10 月，省人大常委会在认真总结经验的基础上，通过了《湖南省人民代表大会常务委员会制定地方性法规程序（试行）》。这是全国各省、市、自治区制定较早的关于地方立法程序的规定。其确定的程序为：（1）有关的专门委员会在广泛征求有关方面意见的基础上进行审议，并向法律委员会提出书面意见；（2）法律委员会进行审议，提出审议结果报告；（3）常务委员会审议。该程序试行一年多后，常委会制定了自身的工作条例，对制定地方性法规的程序做了补充，主要是增加了一些时间上的要求，从而使我省制定地方性法规的程序更为严密。

由于立法工作越来越繁重，1986 年下半年，省人大常委会决定组织一个专门工作班子负责修改地方性法规。1988 年 5 月，省七届人大常委会第二次会议正式决定设立省人大常委会法规工作委员会。法规工作委员会的主要任务是：归口联系与制定地方性法规工作有关的机关，负责修改地方性法规草案的具体工作。同年，省人大常委会根据情况的变化，重新制定了工作条例，对制定地方性法规的程序作了相应修改。修改后的程序为：（1）主任会议决定交付有关的专门委员会审议；（2）有关的专门委员会审议，提出报告；（3）主任会议审议，决定列入常务委员会会议议程草案；（4）常务委员会会议审议，提出议案的机关或原起草单位的负责人作说明，有关的专门委员会作审议报告。法规工作委员会根据有关专门委员会和主任会议、常务委员会会议提出的意见，对地方性法规草案进行修改。修改后的程序规定充分发挥了各专门委员会审议地方性法规草案的职能作用，以及

主任会议在制定地方性法规工作中的协调作用。

3. 立法成就。1983 年至 1992 年的 10 年中，省人大及其常委会共制定和批准地方性法规、自治条例和单行条例 69 件。其中 1983 年 4 件，1984 年 1 件，1985 年 3 件，1986 年 5 件，1987 年 7 件，1988 年 10 件，1989 年 10 件，1990 年 10 件，1991 年 8 件，1992 年 11 件。这些法规的制定和实施，促进了我省的经济建设和各项事业的发展。

第一，通过规范人大及其常委会工作制度，加强了人大的自身建设。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，是完善人民代表大会制度，加强社会主义民主与法制建设的重要举措。人大及其常委会自身建设的好坏，直接关系到其职能作用的发挥。为了全面有效地行使法律赋予的各项职权，这一时期，省人大及其常委会抓紧自身建设，制定了一系列的相关法规。主要有省人大代表工作条例、省人大常委会工作条例、省人大常委会制定地方性法规程序（试行）、县级以上人大代表直接选举细则、省人大常委会人事任免办法、县级以上人大常委会监督本级法院检察院工作的规定等。

第二，经济立法开始崭露头角，支持和推动了我省的经济体制改革。这一阶段所制定和批准的近 70 件法规中，经济方面的法规占 1/3 以上。这些法规对于治理经济环境，整顿经济秩序，加快我省经济体制改革起到了重要作用。这方面的法规主要有种子管理条例、林业条例、水土保持条例、渔业条例、工业企业劳动保护条例、乡镇企业采矿和个体采矿管理办法、商品质量监督条例、鼓励外商投资条例以及批准的长沙市道路交通管理条例、蔬菜基地保护办法等。

第三，教育、科学、文化、卫生方面的法规所占比例较大，适应了社会主义精神文明建设和反对资产阶级自由化的需要，促进了教育、科学、文化、卫生事业的健康发展。如义务教育实施

办法、文化市场管理条例、文物保护条例、血吸虫病防治条例、计划生育条例以及批准的长沙市环境卫生管理办法等。

第四，内务司法方面的法规的制定和颁布，促进了社会稳定，维护了社会秩序和公民的合法权益。如实施游行示威法办法、禁止卖淫嫖娼条例、禁止赌博条例、消防管理条例、实施村民委员会组织法（试行）办法、未成年人保护条例、老年人保护条例以及批准的长沙市惩治扒窃的规定等。

第五，民族、华侨方面的立法体现了国家的民族政策和外事政策，维护了少数民族公民和华侨的合法权益。这些法规有实施民族区域自治法若干规定、散居少数民族工作条例、归侨侨眷权益保护实施办法等。此外，还批准了若干民族自治地方的自治条例和单行条例。

这一阶段是我省新时期地方立法发展的一个重要历史阶段。通过这一阶段的努力，我省立法机制形成，立法质量稳步提高，地方立法已步入健康发展的轨道。但是，由于受客观条件的限制，地方人大常委会的工作仍处于一个逐步提高的阶段，这一阶段，我省的地方立法还缺乏必要的规划，立法数量仍然较少，重点也不够突出。

（三）快速发展阶段（1993 年至现在）

党的十四大作出关于建立社会主义市场经济体制的伟大决策后，为了保障、规范和促进社会主义市场经济的发展，实现党的十四大提出的目标和任务，八届全国人大及其常委会把立法工作摆上了重要议事日程，提出要以规范市场经济主体、维护市场秩序、加强宏观调控和完善社会保障等方面的经济立法为重点，逐步建立社会主义市场经济体制法律体系框架。

1. 立法的指导思想。这一阶段，我省地方立法总的指导思想是：按照中共中央、全国人大和国务院关于加强社会主义市场经济法律体系的要求，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，从本地的实际出发，充分发挥地方立法的积极性、主动性