



地方立法蓝皮书

BLUE BOOK OF LOCAL LEGISLATION

No.1

中国地方立法报告

(2018)

主编/付子堂

执行主编/周祖成 周尚君

副主编/张善根 杨惠琪 陈婧

ANNUAL REPORT ON CHINA'S LOCAL LEGISLATION (2018)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版



地方立法蓝皮书

**BLUE BOOK OF
LOCAL LEGISLATION**

中国地方立法报告 (2018)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S LOCAL LEGISLATION
(2018)

主 编 / 付子堂

执行主编 / 周祖成 周尚君

副 主 编 / 张善根 杨惠琪 陈 婧



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方立法报告. 2018/付子堂主编. --北京:
社会科学文献出版社, 2018. 5

(地方立法蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2595 - 6

I. ①中… II. ①付… III. ①地方法规 - 立法 - 研究
报告 - 中国 - 2018 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 079007 号

地方立法蓝皮书

中国地方立法报告 (2018)

主 编 / 付子堂

执行主编 / 周祖成 周尚君

副 主 编 / 张善根 杨惠琪 陈 婧

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘骁军

责任编辑 / 关晶焱 郭锡超

出 版 / 社会科学文献出版社 (010) 59367161

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.75 字 数: 390 千字

版 次 / 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2595 - 6

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2018 - 706 - 1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

地方立法蓝皮书编委会

主 编 付子堂

执行主编 周祖成 周尚君

副 主 编 张善根 杨惠琪 陈 婧

编 委 (以文序排列)

刘庭勇	张纯河	王正力	张学成	徐以祥
叶 明	喻少如	黄 忠	黄 汇	马立群
张善根	杨尚东	杜 苏	张 印	张 琼

主要编撰者简介

付子堂 法学教授，西南政法大学校长。享受国务院特殊津贴专家，第六届“全国十大杰出青年法学家”，2014年入选“国家百千万人才工程”，获国家“有突出贡献的中青年专家”荣誉称号；中国法学会常务理事、学术委员会委员，教育部高等学校法学学科教学指导委员会副主任委员，中国法理学研究会副会长，中国法学教育研究会副会长，中国人权研究会副会长，全国法律硕士专业学位教育指导委员会委员。在《求是》《人民日报》《光明日报》以及《中国社会科学》《法学研究》《中国法学》等国家级权威报刊及中文核心期刊发表学术论文200余篇，主持和主研国家及省部级科研项目30余项，出版法学教材、专著、辞书等60余部。

周祖成 西南政法大学教授，博士生导师，地方立法研究协同创新中心执行主任；日本筑波大学社会科学系访问学者，中国法学会立法学研究会常务理事，中国法理学研究会理事，中国行为法学会理事。先后在《法学研究》《人民日报》《政法论坛》《现代法学》《法制与社会发展》等权威报纸和核心学术刊物发表论文60余篇。

周尚君 西南政法大学教授，博士生导师，科研处副处长，重庆市“2011计划”地方立法研究协同创新中心副主任；中国法理学研究会理事，中国行为法学会理事，中国社会学会法律社会学专业委员会常务理事。在《法学研究》《中国法学》等权威和核心刊物发表学术论文多篇。主持国家社科基金项目、教育部、司法部、中国法学会项目。

目 录



I 总报告

B.1 2017年我国地方立法发展状况

..... 西南政法大学地方立法中心课题组 / 001

II 分报告

B.2 2017 年地方立法文本质量评估总报告

..... 西南政法大学地方立法评估课题组 / 046

B.3 我国地方环境立法的现状与未来

..... 西南政法大学地方立法研究院课题组

西南政法大学西部生态法研究中心 / 083

B.4 我国行政类地方立法后评估..... 杨尚东 雷 震 / 154

III 专题报告

B.5 新赋予立法权的设区的市立法动向..... 郭 叶 曹 琴 / 198



- B.6** 地方立法创新之网约车立法····· 莫 林 / 216
- B.7** 地方先行先试立法模式及其实践
——以中国自贸区立法为例····· 张 涛 王 辉 / 247
- B.8** 重要立法事项第三方评估机制研究····· 韩 军 谢章庐 / 263

IV 调研报告

- B.9** 地方立法研究动力与学术资源整合之构思
——以各地方立法学研究会成立和运行为例
····· 郑文睿 郑 丹 / 287
- B.10** 地方人大立法新媒体宣传情况分析
——以四川省21个市（自治州）人大网站为视角
····· 罗 维 / 296
- B.11** 天津市地方立法的经验
——以天津市人大地方立法为例 ····· 周静文 / 305
- B.12** 广安市饮用水水源保护立法调研
····· 广安市人大常委会立法项目调研组 / 319

V 个案研究

- B.13** 1997~2017年重庆市经济建设地方性法规立法特色 ····· 郑伟华 / 331
- B.14** 广东自由贸易试验区与上海自由贸易试验区立法比较研究
····· 侯嘉淳 / 357
- B.15** 《安顺市城镇绿化条例》立法前调研及立法思路
····· 西南政法大学《安顺市城镇绿化条例》调研组 / 378

Contents ····· / 389

总 报 告



General Report

B. 1

2017年我国地方立法发展状况

西南政法大学地方立法中心课题组*

摘 要： 全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。完善立法是推进法治建设的首要环节，而客观、科学地分析地方立法的真实状况，对于推动我国立法事业发展有着重要意义。在收集、整理2017年度地方立法成果的基础上，本报告对当年地方立法状况进行总览式概述，并以季度为时间划分节点，引入地域、类型等要素，深入分析研究地方立法年度重点与发展趋势，在此基础上选择立法程序、内容方面具有一定创新表现的立法实例，全面展现本年度地方立法状况。力求描摹地方立法发展态势，挖掘地方立法真实需求，发现立法领域现存问题。

* 撰稿人：杨惠琪、张琼、陈婧。数据收集整理由西南政法大学立法研究中心团队成员完成。



关键词： 地方立法 依法立法 民主立法 科学立法

立法作为国家法治建设的首要环节，其重要性不需赘述，十九大报告针对未来立法工作提出了“依法立法、科学立法、民主立法”这一新时期的立法原则，更是凸显出未来法治建设对“良法”的迫切现实需求。现下我国在中央统一领导的基础上，形成了“多级并存、多类结合”的立法体制。这种制度安排不仅强调了“大国”法律系统作为一个整体的对外规范性，也反映了系统内部对法律渊源的多样性需求。对于立法事业而言，地方的立法成果在我国现行法律规范中占据了绝对数量优势，既往实践更是充分证明，未来我国改革发展的力量主要在地方。因此，面对纷繁复杂的立法现状，针对地方立法进行阶段性的总结分析，无疑有助于描摹地方立法发展态势，挖掘地方立法真实需求，发现立法领域现存问题。基于以上考量，课题组特此针对 2017 年度地方立法状况进行总结评述。

— 2017年地方立法概况总览

课题组通过对全国各地人大、政府官方网站公开的立法信息数据进行收集、筛选^①，汇总了 2017 年度我国地方立法的基本数据。从时间方面来看，样本覆盖时间为 2017 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日；就立法层级而言，不仅包括传统的省级立法成果，也收集了近两年新获立法权的设区的市的立法成果。另外，依据立法法相关规定，地方人大及其常委会和地方政府都具有立法权，行使相应立法权后分别产生的是地方性法规和地方政府规章。地

^① 统计时间截止到 2018 年 1 月 5 日。虽然目前市面上已有不少法律法规类数据库可以提供一定的立法数据，但是，考虑到地方人大及政府网站公开渠道的权威性，我们最终还是选择以人大、政府公开信息为收集标准。不过，需要注意的是，现实中一些地方人大网站的确存在公开信息不足、滞后的问题，因此课题组的分析仅对我们取样数据负责，并允许课题组统计数据同实际情况之间存在一定的误差，特此对可能存在的数据更新误差以及统计疏漏作出解释。



方性法规和地方政府规章在位阶、权限、审查、批准方面均具有较大不同。^①这就涉及一个理论问题：两者是否均归属于地方立法范畴？为了解释这一问题，我们可以从广、狭两种视角入手：广义视角将地方政府规章的制定权笼统归属于地方立法权，地方政府自然也是地方立法主体^②；而在狭义视角下，地方立法权的主体仅限于地方人大及其常委会，“地方立法权具体是指特定的地方国家权力机关制定法规和条例的权力，以及按照法律规定的权限对法规和条例进行审查和批准的权力”。^③两类观点仅是理论立场不同，都具有一定的道理，在此不对理论问题进行评析，仅从数据收集分析角度而言，课题组选择了广义视角，将地方政府规章也纳入收集范围。因此，有关地方立法的年度分析会涉及法规、规章两类不同立法成果，特此说明。

（一）地方性法规立法概况

统计显示，2017年度我国地方性法规的立法情况整体以新增立法为主，新增立法占比达到51%，修改法规的情况占46%，废止原有法规的情形则仅占3%（见图1）。该数据说明，就地方性法规而言，修改情形占据的比重同新增立法所占比重的差异较小，侧面印证了地方逐步由规模化立法向适度修法模式的转变。

并且，对地方性法规数据进行归纳发现，相较新增立法项目而言，设区的市普遍获得立法权之后，2017年的立法表现较为活跃，在地方性法规类立法成果中占据了三成的比例，省级立法依旧势头强劲，七成地方性法规类立法成果仍旧是由省级立法主体制定的（见图2）。这同之前学界普遍认为的设区的市立法数量会大幅度上涨这一预测稍有出入。我们认为，设区的市在立法事项受限、立法能力不足等方面的问题是其相关立法数量并未出现井喷式发展的主要原因。首先，立法事项受限使得设区的市立法项目的选择范围相对狭窄；其次，立法能力不足客观上为法规出台

① 例如，根据《行政处罚法》的规定，市级地方性法规不可限制人身自由、吊销营业执照，政府规章则可设置警告和罚款。

② 汤唯、毕可志：《地方立法的民主化与科学化构想》，北京大学出版社，2002，第1~2页。

③ 葛洪义等：《我国地方法制建设理论与实践研究》，经济科学出版社，2012，第128页。

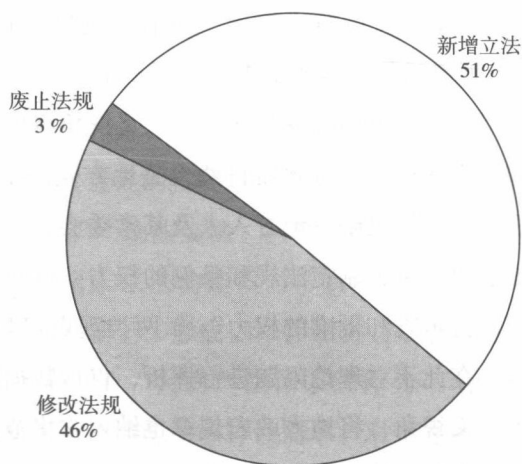


图1 2017年我国地方性法规的立改废情况

资料来源：本文图表中涉及的地方性法规或规章统计数据，为西南政法大学地方立法中心——地方立法动态团队逐月统计，统计渠道为各地地方人大网站公开数据，以下不再一一注明。

设置了阻碍，极易拉长立法的准备及论证时间；最后，批准生效程序的设置对设区的市立法成果提出了较高的质量要求，在一定程度上增加了设区的市立法所需时间。

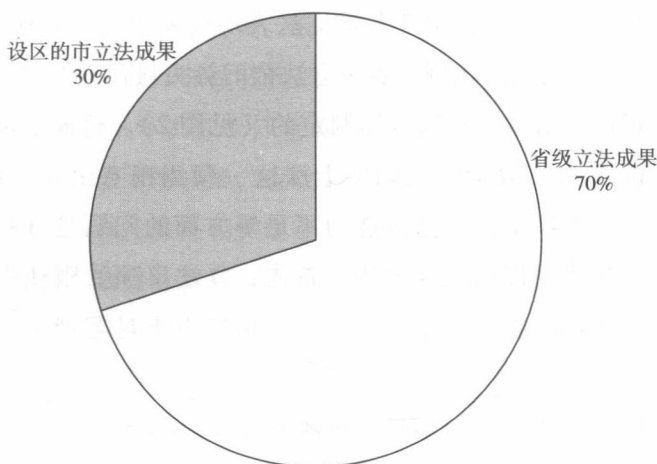


图2 2017年我国地方性法规新增立法情况



此外，考虑到广义的立法行为也包含了修改、废止情形，课题组对相关数据进行了整理。统计发现，在法规修改方面，省级立法主体占据了极大比重，85%的法规修改都是由省级立法主体作出的，设区的市仅占15%（见图3）。考虑到设区的市较多是新获立法权不久，当下的精力主要集中在新增立法方面，修改法规行为主要集中在原有49个较大的市的立法成果当中，数量不多实属正常。

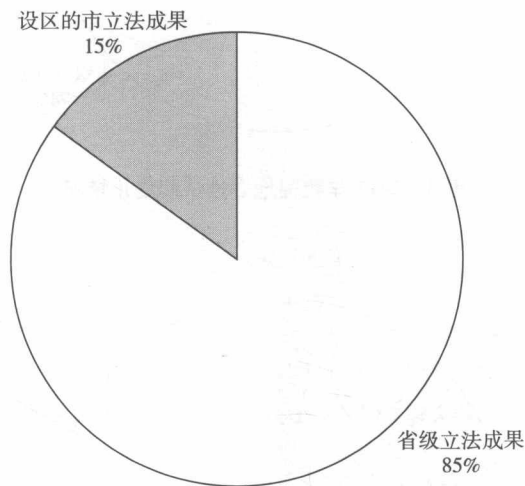


图3 2017年我国地方性法规修改情况

但是，在废止方面，设区的市占据了26%，省级立法则占据74%（见图4）。出现这一情况是因为课题组收集到的废止情况本身就很少，虽然看似设区的市废止行为所占比重相较于修改行为多了11个百分点，但从数量上看，全年仅收集到7例设区的市废止法规的情况。结合设区的市全年数据就能发现，废止法规的情况仅占据设区的市全年数据的3%，而新增立法则占据71%，这点再次印证了设区的市当下主要将精力集中在新增立法方面，但原有较大的市的立法成果也确实需要进行修改，因此，修改法规情形仍旧占据了26%的比重（见图5）。

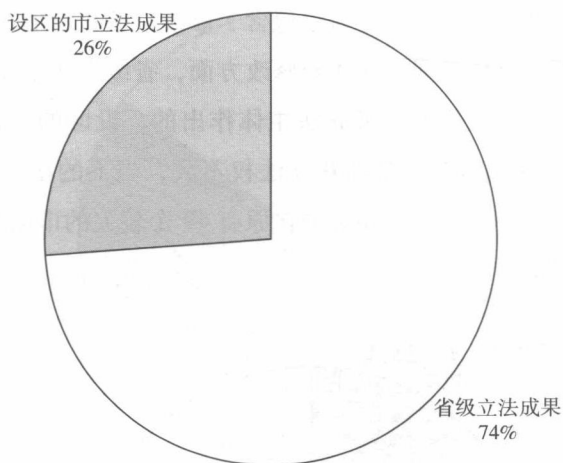


图4 2017年我国地方性法规废止情况

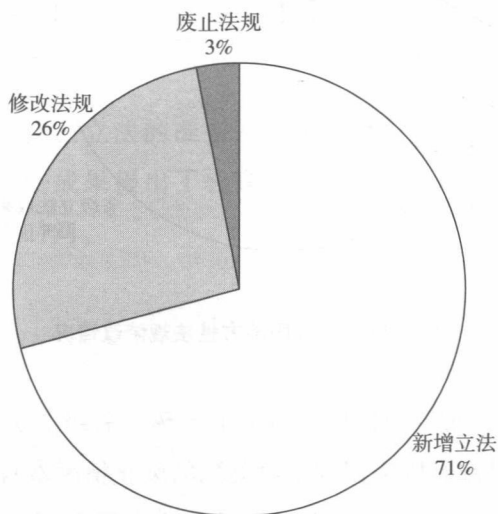


图5 2017年我国设区的市地方性法规的立改废情况

（二）地方政府规章立法概况

本次统计也尽可能收集了2017年度各地地方政府规章的相关立法数据。统计显示，2017年我国地方政府规章的立法显示出新增、修改、废止三者



并重的局面，其中，新增规章仍旧占据了一定数量优势，废止规章同新增规章的数量差距不大，修改规章的情形占比最少，但整体而言，地方政府规章的三种情形之间的差异并未像地方性法规那样悬殊（见图6）。

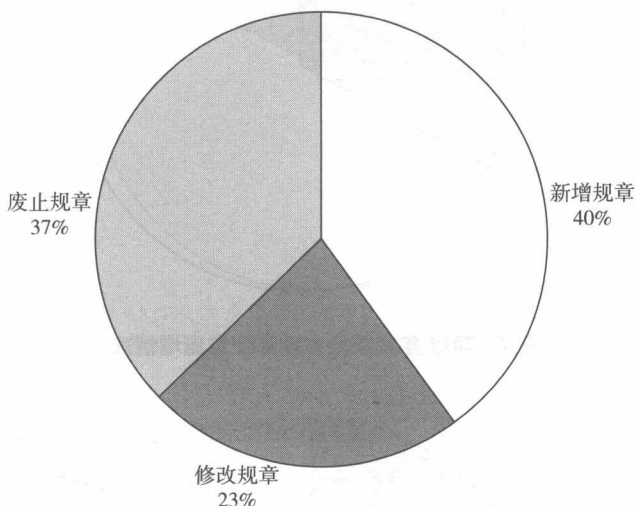


图6 2017年我国地方政府规章的立改废情况

即便在整体表现上，地方政府规章的数据同地方性法规的数据表现也有一定的差异，但是在新增立法这一方面，地方政府规章同地方性法规的数据表现基本一致，出现了省级新增立法行为数量占据较大比重的现象。如图7所示，2017年新增的省级政府规章占据了近七成，设区的市新增规章则为三成左右。

就规章修改行为而言，省级政府依旧占据了数量优势，且数据占比同新增规章的数据表现大致持平，保持在七成左右（见图8）。这点同地方性法规类修改数据又有所不同：在地方性法规类修改数据中，省级相较于设区的市的数据优势高达70个百分点；而在地方政府规章类修改数据中，这一数据优势降低为40个百分点左右。

废止规章数据方面，省级废止规章情形占据了82%，设区的市占据了18%（见图9）。对比地方性法规的废止数据能够发现，设区的市的规章废止比重有所下降，并且，虽然省级规章类数据依然占据优势，但在新增、修

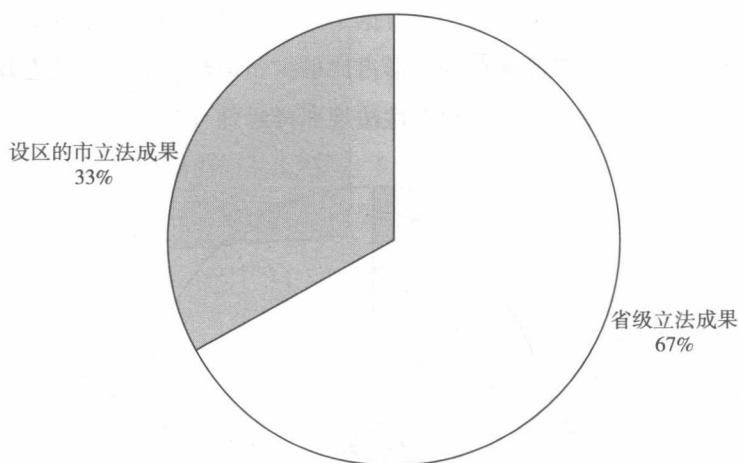


图7 2017年我国地方政府规章新增情况

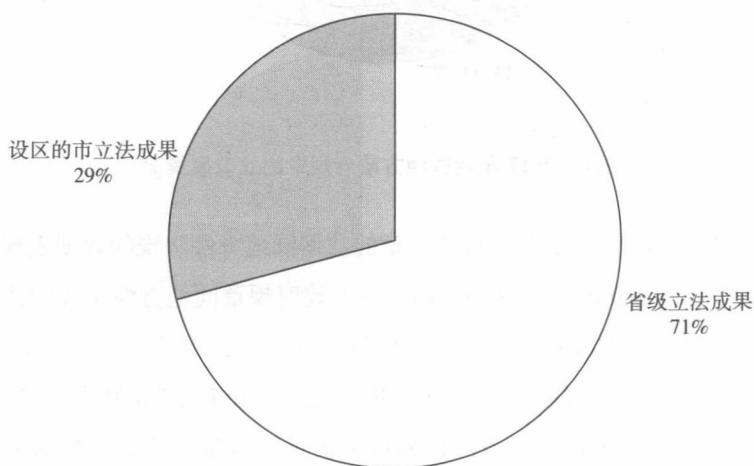


图8 2017年我国地方政府规章修改情况

改、废止三个方面，省级立法数据、设区的市立法数据之间的比例一直较为均衡稳定。

对2017年度我国各地立法状况的总览式分析，能够帮助我们初步掌握一年来地方立法的基本态势。但是，这种分析方式较难对各地的立法状况进行深入把握，极易一叶障目。因此，课题组在总览式分析的基础上，以季度

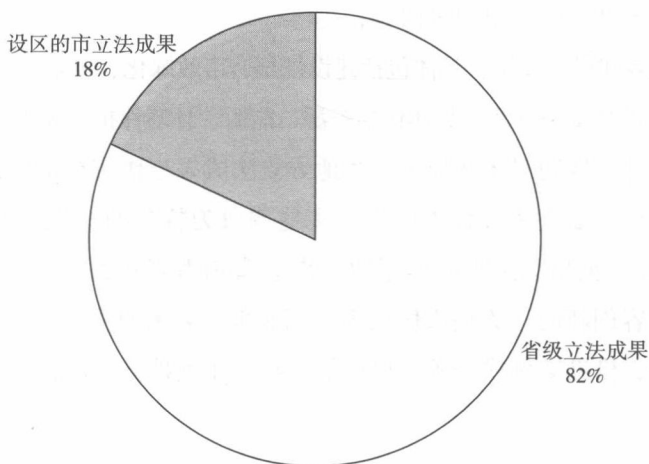


图9 2017年我国地方政府规章废止情况

为时间节点，针对我国各地的立法情况继续开展了区域分析和类型分析，以期深入挖掘年度地方立法成果以及立法重点，从而反映出我国各地的立法需求及表现差异。后文的分析会将年度地方立法成果依照东、中、西部进行区域划分^①，并在此基础上针对立法成果开展类型化分析。不过，考虑到我国目前并不存在一种针对地方立法成果而进行的权威分类方式，因此，课题组借助重庆市人大在实践中采用的基本分类方式^②，依据地方立法成果具体调整内容及调整重点的不同，将其基本划分为以下六大类别：

(1) 国家机关类立法，具体包括人大制度、行政机构、行政执法、行政事务等内容；

(2) 社会事务管理类立法，具体包括公民权益、公共安全、司法服务、社会事务、社会团体、基层政治、劳动安全、社会保障等内容；

(3) 文化教育类立法，具体包括教育、科学、文化、卫生、体育等内容；

(4) 财政经济类立法，具体包括市场、交通、农业农村、旅游、企业、

^① 此处采用地理学上对我国东、中、西部地域的划分标准。

^② 具体内容可参见“重庆市人大网站—法律法规查询—重庆市现行地方性法规目录及法规文本”，<http://www.ccpc.cq.cn/Home/Index/more/u/rule.html>。



邮政电信、统计、中介组织等内容；

(5) 城乡建设类立法，具体包括建设规划、市政绿化、风景名胜等内容；

(6) 资源环境类立法，具体包括资源、能源、环境保护、灾害防治等内容。

除此之外，课题组还选择了一些地方立法成果当作实践案例，进行了针对性分析，如立法过程中以丰富实地调研为特色的《北京市机动车停车管理条例》，突出立法听证程序的《湖北省消费者权益保护条例》，进行较多立法内容创新的《无锡市民用无人驾驶航空器管理办法》。希望能在数据分析之余，借助案例式分析，尽可能总结本年度地方立法特点。

二 2017年度地方立法数据分析

(一) 第一季度新增立法分析

1. 地方新增立法总览

2017年第一季度，我国地方通过地方性法规和地方政府规章共计197部，地方性法规和地方政府规章分别为116部和81部。二者比重如图10所示，地方人大立法量略高于地方政府立法量，说明地方政府立法较为活跃，而地方人大立法的主导性则需进一步加强，要积极发挥人大在立法中的引领作用，强化人大的立法职能。

从各省份来看，陕西省2017年第一季度立法总量为12部，其中地方政府规章为10部，约占该省总立法量的83%；福建省立法总量为9部，规章为6部，占比约67%；内蒙古自治区立法总量为8部，规章为5部，占比约63%；浙江省立法总量为9部，规章为5部，占比约56%；广东省立法总量为18部，规章为9部，占比50%。上述省份规章立法量的比例均高于全国平均比例，说明地方立法对地方政府依赖性较强，地方人大立法主导性较弱。

从地域分布来看，第一季度，东部12省、直辖市立法共计94部，中部9省、自治区立法共计48部，西部10省、自治区、直辖市共计55部。如图11所示，东部第一季度的立法量几乎与中西部立法量之和持平。虽