

◆ 第九辑 ◆  
安徽法学文库

# 地方立法专题研究

以我国设区的市地方立法为视角

武钦殿 著

非外借

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 地方立法专题研究

以我国设区的市地方立法为视角

武钦殿 著



中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 ( CIP ) 数据**

地方立法专题研究: 以我国设区的市地方立法为视角 / 武钦殿著.

—北京: 中国法制出版社, 2018.3

ISBN 978-7-5093-9291-1

I. ①地… II. ①武… III. ①地方法规—立法—研究—中国

IV. ① D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 041148 号

责任编辑: 戴蕊 (dora6322@sina.com) 陆紫薇

封面设计: 李 宁

---

**地方立法专题研究——以我国设区的市地方立法为视角**

DIFANG LIFA ZHUANTI YANJIU—YI WOGUO SHEQU DE SHIDIFANG LIFA WEI SHIJIAO

著者 / 武钦殿

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2018 年 3 月第 1 版

印张 / 25 字数 / 433 千

2018 年 3 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-9291-1

定价: 68.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010-66033393

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66065921

邮购部电话: 010-66033288

法律是治国之重器。人类社会发展的事实证明，依法治国是最可靠、最稳定的治理方式。党的十八大以来，中共中央从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度，作出全面依法治国的重大战略部署。2014年10月党的十八届四中全会作出了《关于依法治国若干重大问题的决定》，提出建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。2015年3月新修订的《立法法》赋予了所有设区的市地方立法权，这极大地调动了各设区市的立法积极性。截至2017年7月，在全国新享有立法权的273个市（州）中，有256个市（州）制定并经批准的地方性法规达437件，设区的市地方立法工作可谓成绩斐然。

良法是善治之前提。立法质量直接关系到法治的质量。地方立法的实效，不能只看立法的数量，更重要的是立法质量。党的十九大提出，要推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。那么，如何达到立“良法”的要求？这对地方立法人尤其是设区市的地方立法人是个严峻的考验！“得权时兴奋，做起来困难”，这是很多设区市立法人的切实感受。之所以感觉困难，没有专业的立法队伍、立法知识不够、立法能力不足，是主要原因。为此，加强立法队伍建设、提高地方立法能力，就成了地方立法特别是设区的市地方立法急需解决的问题。

两年多来，在提高设区的市地方立法能力方面，全国人大和各省、市、自治区人大做了很多工作。比如，举办培训班对全国设区市的地方立法工作者进行集中培训、采取挂职方式培训地方立法人员等。但是，由于时间短、底子薄、设区的市立法人才匮乏，这些工作还只能在地方立法程序、法规文本格式等方面效果明显，至于立法的基本原理和地方立法中涉及的深层次问题，很多地方

立法工作者还知之甚少。对于地方立法人尤其是设区的市地方立法工作者来说，急需理论联系实际、针对性强的地方立法专业书籍作为理论指导。

安徽省宿州市人大法工委的武钦殿主任，作为设区市地方立法的直接参与者和见证人，基于自己在立法工作中的体会和思考，查阅大量资料、潜心研究，写出了《地方立法专题研究——以设区的市地方立法为视角》一书。武主任邀我作序，我认真拜读了书稿内容。我以为，就地方立法研究而言，本书非常有特色。全书以设区的市地方立法为视角，系统且有针对性地对地方立法急需解决的八个问题作了较为全面的分析和具有一定深度的探索。书稿采用分专题的体例，对每一个问题进行了比较深入的讨论，避免了大而全的繁琐。八个专题构成一个有机整体，始终以全面提高立法质量为主旨，紧扣如何提高地方立法质量这个主题，从理论和实践相结合的角度，把地方立法所涉及的主要方面都进行了研究。全书问题导向突出，选题适当、论述透彻，既有理论指引又有实践操作，具有较高的理论价值和重要的实践价值。同时，书稿虽以设区的市地方立法为视角，但作者视野和论述角度并没有囿于这一领域，所论及的内容对省级地方立法乃至整个立法工作都有借鉴意义。应该说，该书既是一部有关地方立法的研究专著，又可作为地方立法工作者的教科书。相信本书的出版，对广大地方立法工作者尤其是设区的市地方立法者准确理解立法法的相关规定、树立正确的地方立法理念、掌握科学的立法方法，从而提高地方立法水平和质量，具有重要的指导意义。

当然，本书的缺憾也是显而易见的。比如：个别专题虽然也以具体地方性法规为例作了说明，但总体上偏重于立法理论阐述和现有学术成果的归纳等。如果每一专题对涉及的普遍性现实问题再作些更深入的分析讨论，则实践针对性会更强。另外，内容上若能增加一章法律语言分析，也许对地方立法者们会更有帮助。但瑕不掩瑜。特别是在我国设区的市立法不算长的时间里，作为从事具体地方立法实务工作的武钦殿主任，能够写出这样一部专著，其法学功底、问题意识、实践能力、研究水平及其务实、勤奋、敬业的精神，都是值得称赞的。我作为一名专门从事法学研究的学者，很是欣赏和敬佩！

基于此，特作序推荐。

焦洪昌

2018年2月15日于北京

## 第一章 设区的市地方立法权与不抵触原则

- 第一节 设区的市地方立法权的一般理论 ..... 2
  - 一、地方立法权和设区的市地方立法权的界定 ..... 2
  - 二、我国地方立法的历史发展和设区的市立法权的确立 ..... 3
  - 三、授予设区的市立法权的重大意义 ..... 6
- 第二节 设区的市地方立法权限范围 ..... 9
  - 一、地方立法权限的内涵及法律依据 ..... 10
  - 二、设区的市地方立法权限范围：横向划分 ..... 12
  - 三、设区的市地方立法权限范围：纵向划分 ..... 16
  - 四、实践中需要明确的几个问题 ..... 23
- 第三节 “不抵触原则”的理解与适用 ..... 25
  - 一、“不抵触”的含义 ..... 27
  - 二、“上位法”的范围 ..... 32
  - 三、“不抵触”的第一种情形：不与上位法原则与精神相抵触 ..... 34
  - 四、“不抵触”的第二种情形：不与上位法规范相抵触 ..... 39

## 第二章 地方立法质量及地方立法的科学化民主化

- 第一节 地方立法质量及其评价标准 ..... 45
  - 一、提高地方立法质量的理论依据和现实必要性 ..... 45
  - 二、地方立法质量的内涵 ..... 49

三、地方立法质量的评价标准 .....	51
第二节 地方立法的科学化 .....	56
一、地方立法科学化的含义 .....	56
二、衡量地方立法科学化的标准 .....	59
三、地方立法科学化的价值 .....	63
四、地方立法科学化的基本要求 .....	64
五、我国地方立法科学化实践的不足及对策 .....	66
第三节 地方立法的民主化 .....	71
一、立法民主化的内涵和价值 .....	71
二、立法民主化的基本要求 .....	74
三、地方立法民主化的障碍及对策 .....	77
第三章 地方立法的地方特色及其实现路径	
第一节 为什么要强调地方立法的地方特色 .....	82
一、地方特色是矛盾特殊性规律在地方立法中的体现 .....	82
二、地方特色是解决我国地区差异和地区发展不平衡的需要 .....	83
三、地方特色是适应我国统一的多民族国家国情的需要 .....	83
四、地方特色是我国新形势发展和党的政策、法律的要求 .....	85
五、缺乏地方特色是我国地方立法普遍存在的问题 .....	85
六、地方特色是地方立法质量的重点 .....	87
第二节 地方特色及与相关概念的关系 .....	88
一、地方立法特色的内涵 .....	88
二、与地方特色相关的几个概念 .....	90
第三节 实现地方立法特色的路径和方法 .....	94
一、正确认识地方立法的空间 .....	94
二、提高地方立法的针对性 .....	95
三、重视对本地社会自身秩序的研究 .....	96
四、转变立法工作理念与方法 .....	97
五、把地方特色贯穿整个立法程序 .....	100

## 第四章 地方立法中的利益平衡

第一节 利益与法律 .....	107
一、什么是利益? .....	107
二、利益促进了法律的产生和发展 .....	110
三、利益的性质决定了法律的功能 .....	111
四、立法的本质是追求利益平衡 .....	115
五、法律一般通过设置权利来保护利益 .....	116
第二节 利益冲突、利益平衡与立法 .....	119
一、利益冲突及其产生原因 .....	119
二、利益平衡 .....	121
三、立法对利益平衡的功能 .....	122
第三节 我国地方立法利益平衡的实践及不足 .....	124
一、我国社会利益结构变化的主要表现 .....	124
二、我国不同时期地方立法中利益平衡的主要内容 .....	125
三、我国地方立法在利益平衡方面的不足 .....	127
第四节 地方立法如何进行利益平衡 .....	130
一、坚持“应予衡量原则”，考虑应予考虑的 利益，排除不应考虑的因素 .....	130
二、尊重冲突各方的社会利益 .....	132
三、合理确定利益的位阶与排序 .....	135
四、利益平衡的其他标准 .....	146
五、我国地方立法在利益平衡中要考虑的几个 具体问题 .....	147

## 第五章 地方立法中的部门利益及其规制

第一节 立法中的部门利益 .....	150
一、“部门利益”概念的历史由来 .....	151
二、国家对立法中部门利益的态度演变 .....	154
三、立法应正确对待部门利益 .....	157



第二节	立法中正当性部门利益的判断 .....	159
一、	判断立法中正当性部门利益的困境 .....	160
二、	判断立法中正当性部门利益的标准选择 .....	161
第三节	立法中不正当部门利益及表现形式 .....	167
一、	立法中不合法的部门利益 .....	168
二、	立法中不合理的部门利益 .....	172
三、	地方立法中谋取不正当部门利益的通常做法 .....	174
第四节	地方立法中不正当部门利益的危害和纠正对策 .....	176
一、	地方立法中不正当部门利益的危害 .....	176
二、	地方立法中部门利益倾向的成因 .....	177
三、	纠正地方立法部门利益倾向的对策 .....	179
<b>第六章</b>	<b>地方立法中法律责任制度的构建及条款设置</b>	
第一节	地方立法法律责任制度的基本原理 .....	183
一、	权利、义务和法律责任 .....	184
二、	我国地方立法中法律责任的类型 .....	188
三、	地方立法中法律责任制度的功能 .....	192
第二节	构建地方立法法律责任制度的原则 .....	194
一、	合法性原则 .....	195
二、	合理性原则 .....	197
三、	不可替代和节制性原则 .....	199
四、	责任相当原则 .....	201
五、	责任协调统一原则 .....	202
六、	效益原则 .....	203
七、	适度的自由裁量原则 .....	204
第三节	地方立法中法律责任条款的设置 .....	205
一、	法律规范、法律原则、法律规则和法律条款 .....	205
二、	我国地方立法中法律责任条款的类型 .....	216
三、	地方立法法律责任条款的设置原则 .....	218

第四节	地方立法中法律责任设置存在的问题及解决 .....	224
一、	地方立法法律责任设置存在的问题 .....	224
二、	地方立法法律责任设置的缺陷矫正 .....	229
第七章	地方立法中行政处罚设置问题研究	
第一节	行政处罚设置权基本理论 .....	248
一、	行政处罚的概念及种类 .....	248
二、	行政处罚设置权的内涵 .....	250
三、	地方立法中行政处罚设置权的必要性 .....	254
四、	地方立法设置行政处罚的价值标准 .....	255
第二节	地方立法中行政处罚的设置原则 .....	256
一、	法定原则 .....	257
二、	排除和防范危害原则 .....	258
三、	不替代民事制裁原则 .....	260
四、	与刑罚衔接原则 .....	260
五、	有限设置原则 .....	261
六、	地方特色原则 .....	262
七、	可行性原则 .....	263
八、	利益平衡原则 .....	266
九、	正当程序原则 .....	267
十、	种类合理原则 .....	269
第三节	地方立法设置行政处罚的几个具体问题 .....	270
一、	实施性地方法规设置行政处罚有关问题 .....	270
二、	创制性地地方性法规设置行政处罚应注意的问题 .....	281
三、	授权实施行政处罚的条件 .....	282
四、	对有些违法行为可以不设定行政处罚 .....	283
五、	规定行政处罚情节后果的选择性情节应考虑的后续工作 .....	285
六、	关于行政处罚中罚款设置的三个问题 .....	286
七、	行政处罚中罚款数额的设定方式 .....	289

## 第八章 地方立法公众参与问题研究

第一节 地方立法公众参与基本理论 .....	301
一、地方立法公众参与的界定 .....	301
二、地方立法公众参与的理论基础 .....	305
三、地方立法公众参与的功能和价值 .....	311
第二节 我国地方立法公众参与现状及完善 .....	323
一、我国地方立法公众参与的法律规定 .....	323
二、我国地方立法公众参与的现状分析 .....	325
三、我国地方立法公众参与存在的问题 .....	327
四、我国地方立法公众参与的完善措施 .....	331
第三节 我国地方立法中的立法协商 .....	336
一、立法协商的基本内涵 .....	337
二、我国立法协商的主体 .....	342
三、我国地方立法实践中的立法协商模式 .....	345
四、我国地方立法协商存在的主要问题 .....	348
五、推进和完善我国地方立法协商的建议 .....	351
第四节 我国地方立法听证制度 .....	359
一、立法听证制度在中国的产生与发展 .....	359
二、地方立法听证制度的价值和功能 .....	361
三、地方立法听证制度的不足 .....	367
四、我国地方立法听证制度的完善 .....	370
主要参考文献 .....	378
后 记 .....	389

## 第一章 设区的市地方立法权与不抵触原则

立法权是国家权力的重要表现形式，国家通过运用立法权确立公民的权利与义务、明确中央与地方权属关系并构建社会生活各方面的秩序。立法权是制定法律的权力，即公权力机构依法制定、修改、补充、废止各种规范性文件及认可法律规范的权力。<sup>①</sup>在我国现有的立法体制框架下，立法机关包括了中央立法机关与地方立法机关，地方立法机关行使相应的权力即表现为地方立法权。我国是单一制国家，立法权统归于中央，地方一般不享有立法权。这一点从宪法对各级人大性质的界定中可得到确证。宪法规定全国人大及其常委会既是国家最高权力机关，又是行使国家立法权的机关；但只规定地方人大及其常委会是地方权力机关，而没有规定其行使立法权。但是，由于区域差异大，因而宪法授权省级权力机关制定地方性法规，随后一些市级权力机关根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称为《地方组织法》）和最高权力机关的个别授权陆续获得了这一权力。2000年《立法法》吸纳汇总了以前所有零散授权。这样一来，我国立法体制包括中央立法与地方立法，中央立法体制高效严明统一，地方立法体制彰显区域特色，二者优势互补，共同构建了我国完整的立法体制。随着我国政治经济体制改革的深入进行，地方立法对地方社会经济的指导与促进作用日益明显。党的十八届四中全会明确提出，依法赋予设区的市地方立法权。2015年3月15日，十二届全国人大第三次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，对2000年制定的《立法法》进行了首次修改。这次立法法修改的一个

---

<sup>①</sup> 崔卓兰等：《地方立法实证研究》，知识产权出版社2007年版，第254页。

重要内容是赋予所有设区的市地方立法权，同时对其立法权限范围予以明确。

立法法修改以来的实践表明，赋予设区的市立法权，适应了设区的市经济社会发展需要，提高了地方法治水平，增强了国家治理能力和治理体系现代化水平。与此同时，对于设区的市地方立法权限范围、不抵触原则含义等在理论和实践中尚存在一些不清楚的地方。

## 第一节 设区的市地方立法权的一般理论

### 一、地方立法权和设区的市地方立法权的界定

在我国现有的立法体制下，立法机关包括中央立法机关与地方立法机关，地方立法机关既包括地方的人民代表大会及其常务委员会，地方人民政府也有制定规章的权利。所以，我国的地方立法权就是地方的人民代表大会及其常务委员会根据宪法、法律和行政法规的规定，从本地区实际情况出发，在被授予的立法权限与立法程序下制定、修改、废止地方性法规的活动，以及地方政府根据本行政区实际制定、修改、废止地方政府规章的活动。值得说明的是，地方政府制定规章的活动也被纳入了地方立法权的范围，虽然从立法机关视野分析，政府主体不属于严格意义的立法机关，但法律已经明确认可其为地方立法活动，而且地方政府通过制定规章来管理地方性事务的现象已十分普遍，因此把地方政府纳入地方立法权的主体范围是合理的。因此，我国设区市立法权可表述为：设区市的人大及其常委会根据本地的具体情况和实际需要，在不与上位法相抵触前提下可以制定地方性法规并在报省级人大常委会批准后实施的权力，以及设区市政府制定相应的地方政府规章的权力。本书研究的对象主要是地方人大及其常委会制定地方性法规的活动。

另需要说明的是，在我国《宪法》和修改前的《立法法》中关于“较大的市”的规定。“较大的市”与设区市有所区别而又密切联系，我国目前共有282个设区的市，我国修改前的《立法法》定义下的“较大的市”只有49个，是指省级人民政府所在地的市、经济特区所在地的市以及经国务院批准的较大的市，包括27个省会市、18个经国务院批准的较大的市以及4个经济特区所在地的市，“较大的市”均享有地方立法权；另一方面“较大的市”本质上无

一例外属于设区市，且在我国宪法中“较大的市”指经国务院批准行政区域划分为区（县）的市，因此，可理解“较大的市”为特殊意义上享有地方立法权的设区市。

## 二、我国地方立法的历史发展和设区的市立法权的确立

我国地方立法的历史发展直到设区的市立法权的确立经过五个阶段。

第一阶段：从1949年中华人民共和国成立至1954年宪法颁布。这一时期，先后通过的各级地方政府组织通则中规定了县级以上各级人民政府都是地方立法的主体，即大行政区、省、市和县人民政府分别有权拟定与地方政务有关的暂行法令、条例以及单行法规报上级人民政府批准或者备案。此外，根据1952年8月8日中央人民政府委员会第十八次会议批准的《民族区域自治实施纲要》的规定，民族自治地方在中央人民政府和上级人民政府法令所规定的范围内，依其自治权限，制定本自治地方的单行法规，呈报上两级人民政府批准，并报中央人民政府政务院备案。但这一时期，地方制定暂行法令、条例以及单行法规的活动，还不是现在所说的地方立法，仅是地方立法的萌芽。

第二阶段：从1954年《宪法》颁布到1979年《地方组织法》的颁布。这个阶段立法权高度集中在中央，地方上也只有民族自治地方的自治条例和单行条例的立法权。1954年《宪法》第22条规定：“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”，只有全国人民代表大会才有权修改宪法、制定法律。全国人大常委会和国务院都不是立法主体。关于地方立法权的规定，宪法仅保留民族自治地方自治机关的立法权限，《宪法》第70条第4款规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关可以依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准。”其他地方无立法权。

第三阶段：从1979年《地方组织法》施行后到1986年《地方组织法》的修改。1979年全国人大制定的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》开始把立法权下放至省级人民代表大会。该法第6条规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会可以根据行政区域的具体情况和实际需要，在和国家宪法、法律、政策、法令、政令不相抵触的前提下，制定和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”其中第27条同样规定了省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会制定地方性法规的权力。1982年《宪法》确认了1979

年《地方组织法》规定的地方立法制度。<sup>①</sup>1982年12月，第五届全国人大第五次会议修改《地方组织法》时，增加规定：“省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会常务委员会，可以拟定本市需要的地方性法规草案，提请省、自治区的人民代表大会常务委员会审议制定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”根据这一规定，较大的市的人大及其常委会只有拟定地方性法规草案的权力，没有地方性法规制定权。上述条款与现行地方立法体制相比较，仅授予了地方性法规的“拟制权”而非完整的“制定权”，且地方性法规拟制主体局限于部分“较大的市”的人大常委会。

第四阶段：从1986年修改《地方组织法》到2015年修改《立法法》。1986年12月第六届全国人大常委会第十八次会议修改《地方组织法》时，根据各地的意见将上述规定修改为，省会市和经国务院批准的较大的市的人大可以制定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后施行。时任全国人大常委会秘书长兼法制工作委员会主任王汉斌同志在修改说明中提出：“建议省、自治区简化审批程序，只要同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规没有抵触，原则上应尽快批准。”<sup>②</sup>这实际在很大程度上是赋予了较大的市的地方性法规制定权。1986年《地方组织法》进一步修改，完善了“较大的市”立法权的主体与权限，其法规“拟定权”升格为“制定权”，“较大的市”的人大也被纳入地方立法主体当中。同时，为了保障法制统一，规定较大的市的地方性法规必须报经省、自治区人大常委会批准后施行。2000年3月15日，第九届全国人大第三次会议通过的《立法法》又将较大市的范围扩大到经济特区所在地的市，即深圳、厦门、珠海、汕头四个市。至此，我国拥有地方立法权的较大的市共有49个。包括27个省、自治区的人民政府所在地的市，4个经济特区所在地的市和18个经国务院批准的较大的市。《立法法》的颁布，标志着“较大的市”立法权体系化，该法首先扩充了“较大的市”之外延，将经济特区所在地的市归入其中，并通过系统、科学的条款规范了“较大的市”立法权的权限、程序与法律效力等事项，还授予“较大

---

① 武增：《中华人民共和国立法法解读》，中国法制出版社2015年5月版，第257页。

② 王汉斌：《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉和〈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〉的说明——1986年11月15日在第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议》，载 [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content\\_5001858.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001858.htm)。

的市”在国家尚未制定法律法规并坚持法律保留情形下可“先行立法”的权力。

第五阶段：从2015年3月第十二届全国人大第三次会议修改《立法法》至今。“较大的市”立法权在制度上的规范化有效推动了地方立法事业开展，事实上地方对立法权的需求与其对政府事权与财政权的需求一样迫切，即使地方立法主体尚未向设区市全面扩容，且在地方立法的权限与程序上也有较多限制，却不影响各类“较大的市”进行地方立法活动的热情。有学者统计，自《立法法》颁布实施仅一年以后，在我国31个省级行政区内就制定了地方性法规600余件，其中“较大的市”人大及其常委会制定的法规200余件，占全年立法总数的34.3%。<sup>①</sup>但是，我国“较大的市”立法权采取“限量放权”模式，即由国务院批准为“较大的市”方可获得地方立法权，而我国城镇化率已超过50%，沿海及东部地区的诸多城市在经济实力、社会发展水平等参数上已超越不少中西部的省会城市，经济基础决定上层建筑，新崛起的城市群体对地方立法权的诉求日益高涨，而国务院对“较大的市”的新设审批似乎已停滞多年，自1993年国务院批准苏州、徐州为“较大的市”后未见有“新人”。这使许多城市面临“事权与立法权不相匹配的困境”，地方自主管理积极性受到抑制，各地甚至通过制定各类“红头文件”对尚未有法可依的地方性事务进行管理，破坏了国家立法体制的稳定性与权威性，无异于饮鸩止渴。

面对众多城市对立法权的迫切诉求，以及各地无权立法、“以文件代法”乱象，我国地方立法体制改革已成必然，将地方立法主体由“较大的市”向设区市扩容似乎成为改革之首选。

2013年党的十八届三中全会提出，逐步增加有地方立法权的较大的市的数量，预示着地方立法体制改革的揭幕。2014年十八届四中全会提出：“明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权”，进一步明确提出明确地方立法的权限范围，依法赋予设区的市地方立法权。2015年3月，第十二届全国人大第三次会议修改《立法法》，明确所有设区的市地方立法权，规定：“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、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，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地

<sup>①</sup> 崔卓兰、赵静波：《中央与地方立法权力关系的变迁》，载《吉林大学社会科学学报》2007年第2期，第74页。



方性法规的事项另有规定的，从其规定。”《立法法》的修改在赋予所有设区的市地方立法权的同时，明确立法事项限于“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”。2015年8月，第十二届全国人大常委会第十六次会议对《地方组织法》进行了修改，根据《立法法》的修改内容，相应对设区的市地方立法权限作了规定。至此，我国设区的市立法权有了明确的法律依据。

需要指出的是，立法法在赋予所有设区的市地方立法权的同时，考虑到几个特殊的不设区的地级市的实际需要，也赋予了这些市地方立法权。在全国人大关于修改立法法的决定中，专门规定“广东省东莞市和中山市、甘肃省嘉峪关市、海南省三沙市，比照适用本决定有关赋予设区的市地方立法权的规定”。

### 三、授予设区的市立法权的重大意义

地方立法主体由“较大的市”向设区市全面扩容的趋向，是我国地方立法体制的重大变革，不仅是基于对地方迫切诉求的回应以及维护地方法制的需要；也是为应对地方性事务日益复杂多变情况，推进地方政府对其社会事务管理的科学化与法治化；在本质上更是中央与地方立法权限优化配置的要求，有充分的必要性和现实意义。

#### （一）能更好地实现地方分权的价值

根据传统的地方分权理论，地方分权有如下三种价值：首先，一个分权的体制使地方政府能够因地制宜地提供公共服务，更好地满足地方需求，从而实现整个社会福利的最大化。这里，一个基本的假设是不同地方的人民有着不同的偏好，因此各个地方对于公共产品的需求存在着差异。自由主义经济学家弗里德里希·哈耶克（Friedrich Hayek）认为，相比于集权体制下整齐划一的公共产品的供给，分权的体制可以使地方政府因地制宜地调整公共产品的供给，从而更好地满足地方人民的需求。其次，地方分权有助于促使地方之间展开竞争。在分权的体制下，出于增加财政收入的考虑，地方政府会争相提高公共服务的质量，期望能因此而吸引更多的人才和投资。这样的竞争不仅有助于提高地方公共服务的质量，而且有助于遏制地方公共部门的膨胀，减少公共开支，从而实现社会福利的增加。地方分权使市场经济的竞争机制被纳入到地方政府政策选择和制定的过程中。地方政府之间竞争局面的出现有赖于地方分权的实施，而竞争的充分程度，则取决