

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA

中国
社会科学
博士论文
文库

较大的市立法研究

Research on the Bigger Cities Legislation

刘雁鹏 著

中国社会科学出版社

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA



较大的市立法研究

Research on the Bigger Cities Legislation

刘雁鹏 著

导师 冯玉军

中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

较大的市立法研究 / 刘雁鹏著. —北京：中国社会科学出版社，2017. 12
(中国社会科学博士论文文库)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0944 - 8

I. ①较… II. ①刘… III. ①城市—立法—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 217316 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 马 明
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 263 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

《中国社会科学博士论文文库》

编辑委员会

主 任：李铁映

副 主 任：汝 信 江蓝生 陈佳贵

委 员：（按姓氏笔画为序）

王洛林 王家福 王辑思

冯广裕 任继愈 江蓝生

汝 信 刘庆柱 刘树成

李茂生 李铁映 杨 义

何秉孟 邹东涛 余永定

沈家煊 张树相 陈佳贵

陈祖武 武 寅 郝时远

信春鹰 黄宝生 黄浩涛

总 编 辑：赵剑英

学术秘书：冯广裕

总 序

在胡绳同志倡导和主持下，中国社会科学院组成编委会，从全国每年毕业并通过答辩的社会科学博士论文中遴选优秀者纳入《中国社会科学博士论文文库》，由中国社会科学出版社正式出版，这项工作已持续了12年。这12年所出版的论文，代表了这一时期中国社会科学各学科博士学位论文水平，较好地实现了本文库编辑出版的初衷。

编辑出版博士文库，既是培养社会科学各学科学术带头人的有效举措，又是一种重要的文化积累，很有意义。在到中国社科院之前，我就曾饶有兴趣地看过文库中的部分论文，到社科院以后，也一直关注和支持文库的出版。新旧世纪之交，原编委会主任胡绳同志仙逝，社科院希望我主持文库编委会的工作，我同意了。社会科学博士都是青年社会科学研究人员，青年是国家的未来，青年社科学者是我们社会科学的未来，我们有责任支持他们更快地成长。

每一个时代总有属于它们自己的问题，“问题就是时代的声音”（马克思语）。坚持理论联系实际，注意研究带全局性的战略问题，是我们党的优良传统。我希望包括博士在内的青年社会科学工作者继承和发扬这一优良传统，密切关注、深入研究21世纪初中国面临的重大时代问题。离开了时代性，脱离了社会潮流，社会科学研究的价值就要受到影响。我是鼓励青年人成名成家的，这是党的需要，国家的需要，人民的需要。但问题在于，什么是名呢？名，就是他的价值得到了社会的承认。如果没有得到社会、人民的承认，他的价值又表现在哪里呢？所以说，价值就在于对社会重大问题的回答和解决。一旦回答了时代性的重大问题，就必然会对社会产生巨大而深刻的影响，你

也因此而实现了你的价值。在这方面年轻的博士有很大的优势：精力旺盛，思想敏捷，勤于学习，勇于创新。但青年学者要多向老一辈学者学习，博士尤其要很好地向导师学习，在导师的指导下，发挥自己的优势，研究重大问题，就有可能出好的成果，实现自己的价值。过去12年入选文库的论文，也说明了这一点。

什么是当前时代的重大问题呢？纵观当今世界，无外乎两种社会制度，一种是资本主义制度，一种是社会主义制度。所有的世界观问题、政治问题、理论问题都离不开对这两大制度的基本看法。对于社会主义，马克思主义者和资本主义世界的学者都有很多的研究和论述；对于资本主义，马克思主义者和资本主义世界的学者也有过很多研究和论述。面对这些众说纷纭的思潮和学说，我们应该如何认识？从基本倾向看，资本主义国家的学者、政治家论证的是资本主义的合理性和长期存在的“必然性”；中国的马克思主义者，中国的社会科学工作者，当然要向世界、向社会讲清楚，中国坚持走自己的路一定能实现现代化，中华民族一定能通过社会主义来实现全面的振兴。中国的问题只能由中国人用自己的理论来解决，让外国人来解决中国的问题，是行不通的。也许有的同志会说，马克思主义也是外来的。但是，要知道，马克思主义只是在中国化了以后才解决中国的问题的。如果没有马克思主义的普遍原理与中国革命和建设的实际相结合而形成的毛泽东思想、邓小平理论，马克思主义同样不能解决中国的问题。教条主义是不行的，东教条不行，西教条也不行，什么教条都不行。把学问、理论当教条，本身就是反科学的。

在21世纪，人类所面对的最重大的问题仍然是两大制度问题：这两大制度的前途、命运如何？资本主义会如何变化？社会主义怎么发展？中国特色的社会主义怎么发展？中国学者无论是研究资本主义，还是研究社会主义，最终总是要落脚到解决中国的现实与未来问题。我看中国的未来就是如何保持长期的稳定和发展。只要能长期稳定，就能长期发展；只要能长期发展，中国的社会主义现代化就能实现。

什么是21世纪的重大理论问题？我看还是马克思主义的发展问题。我们的理论是为中国的发展服务的，决不是相反。解决中国问题

的关键，取决于我们能否更好地坚持和发展马克思主义，特别是发展马克思主义。不能发展马克思主义也就不能坚持马克思主义。一切不发展的、僵化的东西都是坚持不住的，也不可能坚持住。坚持马克思主义，就是要随着实践，随着社会、经济各方面的发展，不断地发展马克思主义。马克思主义没有穷尽真理，也没有包揽一切答案。它所提供给我们的，更多的是认识世界、改造世界的世界观、方法论、价值观，是立场，是方法。我们必须学会运用科学的世界观来认识社会的发展，在实践中不断地丰富和发展马克思主义，只有发展马克思主义才能真正坚持马克思主义。我们年轻的社会科学博士们要以坚持和发展马克思主义为己任，在这方面多出精品力作。我们将优先出版这种成果。

李锐性

2001年8月8日于北戴河

摘 要

较大的市^①立法是我国地方立法的重要组成部分，同时也是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，在理论上，研究较大的市立法问题有助于中国特色社会主义法律体系的完善，在实践中，有助于解决地方立法出现的各类问题。本书分为三大部分，共七章。这三大部分是：本体论、运行论、结论。本体论主要解决较大的市立法权是什么。运行论解决的是较大的市怎么立法。结论处理的是较大的市未来如何立法。本体论主要集中在第一章、第二章；运行论集中在第三章、第四章、第五章；结论主要集中在第六章。第七章对较大的市立法进行了个案分析。

第一章是讲较大的市的文本、理论以及历史。在本章中，首先梳理了较大的市在宪法、地方组织法、立法法以及其他相关法律法规中的含义，对较大的市立法有了直观的认识。其次梳理了与较大的市立法有关的理论，较大的市立法实质是中央与地方分权的一种表现，其中涉及的理论有中央集权理论、地方分权理论以及均权理论。在这些理论的基础上，我国经历了权力下放—权力回收—权力再下放这样的循环，而较大的市立法的产生正是在中央权力下放的背景下产生的。在本章的第三部分通过挖掘数据，研究较大的市产生的背景、标准以及为何停滞批复较大的市，为何十八届三中全会又重提较大的市。

第二章是对较大的市存在的依据做进一步证明和说理。在本章中，重

^① 十八届三中全会英文文本将较大的市翻译为 big city，但是这种翻译方法只是表明了城市很大，没有较大的含义，本文将其翻译为 the bigger city，苹果 6 发布会的广告语 bigger than bigger，其中的 bigger 的含义不仅是大，而且还有大有乾坤的含义，而此广告语也逐渐被国人内化，故本文中较大的市翻译为“the bigger city”，也有此意，城市不仅是大，而且大有乾坤。

点论述了三个原因：合理性、合宪性、符合中国国情。对于合理性：首先是城市治理复杂性需要执行性立法；其次是城市差异性扩大需要自主性立法；再次是风险社会新情况需要先行性立法。对于合宪性，我国部分学者指出宪法对于地方立法的规定仅限于省级，对于城市立法并没有规定，笔者尝试回应违宪论，为较大的市立法披上合宪外衣。对于符合中国国情，笔者分析了中国当前城市治理的真实情况，发现即便没有立法权的城市，依然在使用“类立法”的规范性文件治理城市，而这些规范性文件存在大量的问题，要克服和避免，必须引入立法权。

第三章主要研究较大的市立法空间与权限的理论与实践。本章首先梳理了立法空间与立法权限两个概念，这两个概念在学界论文中经常交替使用，但含义略有不同。其次，就中央与地方立法权限划分进行了研究，该问题的解决有助于从理论上清晰地认识中央与地方立法权的大小和范围。本章还梳理了关于立法权限划分的标准，包括立法法采取的以“重要性”为标准，学界在此标准之上提出的“重要性+影响范围”的标准，本章在此基础上提出了“重要性+影响范围+财权事权立法权相统一”的标准。在第三节讨论了较大的市立法空间的实践问题，在梳理了较大的市立法的文本内容之后，发现了若干与立法空间和立法权限相关的问题，这些问题包括：较大的市出现的立法“被越权”现象；执行性立法为主，自主性立法和先行性立法比例小；经济特区通过选择性立法扩大自身立法空间；上位法滞后，压缩地方立法空间。对此，本章提出了相应的建言和建议。

第四章主要研究较大的市地方性法规批准的理论与实践。在较大的市地方立法性法规批准的理论中，本章讨论了批准的定义、性质、功能以及必要性，在此基础上，重点讨论了批准的标准以及“不抵触”的含义，在通说之中，“不抵触”的含义是“既不得与上位法立法精神相抵触，也不得与上位法具体条文相抵触”，通过分析论证，较大的市立法只需不与上位法立法精神相抵触即可。在较大的市地方性法规批准的实践中，本章详细梳理了各个省在批准较大的市立法的做法，进行归纳整理；挖掘了在较大的市立法过程中的若干问题，并针对问题提出了建言和建议。

第五章主要研究较大的市立法评估的理论与实践。在理论部分，本章讨论了立法评估的概念、特征、功能、原则以及方法，在此基础上，对评

估指标的选择与运用提出了独到的见解，原有的评估是平面式的评估，将评估指标罗列然后打分得出结论，这种评估方式存在的问题。本书在分析问题的基础上提出立体评估模式以克服原有模式中存在的问题。在实践部分，本章对所有有过立法评估实践的较大的市进行罗列和梳理，并提出了完善建议。

第六章主要是对较大的市立法的展望，也是本书的结论部分。在此章，主要观点是未来趋势必然是从较大的市立法到城市立法。本章首先分析了影响城市立法的因素：经济发展、城市化进程、中国大环境。然后通过挖掘数据、推理分析得出从较大的市立法到城市立法是当下中国的必然选择。而后梳理了学界对于城市立法可能存在的争议，并对争议进行了回应和反驳。

第七章主要是针对较大的市进行个案分析，以珠海立法为例，在此章中，重点阐述了珠海立法的过程、成就以及问题，这些问题是所有城市立法都会遇到的问题，因此对珠海问题的分析对于解决其他设区的市立法问题具有借鉴意义。

关键词：较大的市；地方立法；理论与实践

Abstract

The bigger cities legislation is not only an important part of local legislation, but also is one of the part of “Socialist legal system with Chinese characteristics”. Theoretically, the research of the bigger cities will help improve the “Socialist legal system with Chinese characteristics”; For practice, the research of the bigger city can solve problem of local legislation. This dissertation has three parts and six chapters. These three parts are: ontology (chapter I, chapter II), operation (chapter III, chapter IV, chapter V), conclusion (chapter VI and chapter VII). Ontology is talking about: what is the bigger city? Operation is talking about: how is the bigger city? Conclusion part talks about the future of the bigger city. Chapter VII takes Zhu Hai for example.

In chapter I, this article includes: text, theory and history. For text, this article check out meaning of the bigger city in the Constitution, the local organization law, legislative law and other relevant laws and other regulations. Then this article discusses some relevant theories, which includes: centralization of authority, decentralization, average power. For our country, we have experienced decentralization—delegated—decentralization, and the bigger city is the result of delegated of authorities. In the third part of this chapter, I use some data to prove or find the reason of the following questions: why these cities became the bigger city, while other didn't, why the authority didn't approve any other bigger city after 1994? And why the authority recommitted the bigger city?

In chapter II, I talk about the foundation of the bigger city, which is the

validity, rationality, conforms to China's national conditions. For the rationality reason, which include the complexity of urban governance, the expansion of difference of city, risk society. For the validity, some scholar said the legislation of bigger city violate the constitution, because constitution allows the provincial level has the power of legislation. What I want to prove is that allows the bigger city has the power of legislation is validity. For conforms to China's national conditions, I found that the other cities which have not the right to legislation, they also have make a lot of normative documents, which is exactly same of legislation. And it causes chaos in reality, so we should give these cities the power of legislation.

Chapter III mainly studies the theory and practice of the authority of legislation of the bigger city and the space of legislation of the bigger city. these two concepts are often used interchangeably in the academic, but use slightly different. In this section, I distinguish the two conceptions. Secondly, I discuss the decentralization of authority, especially in legislation. In the legislative law, it uses "importance" to distinguish the central and local legislative power, and scholars "importance + influence scope" to distinguish the central and local legislative power, and in my opinion, we should add "property and responsibility", if the central government wants local government finishes something, it must give the local government property and legislative power. In section III, this paper found some problem in legislation space: bigger cities have "unauthorized", host law did not update, and it limit lower level law, the special economic zones use its special legislative power to enlarge his legislative space, the proportion of implementation legislation is large, while the autonomy legislation and precedent legislation is small. On account of this condition, this paper comes up with some suggests.

Chapter IV mainly studies the theory and practice of approving the regulations of bigger city. In theoretically, this article discusses the function of approval and the necessity. And this article talks the meaning of "not conflict", in common saying, "not conflict" means "not only obey the upper spirit, but also obey the specific provisions". But in my opinion, "not conflict" means "only

obey the upper spirit” . In the practice, the article detailed carding every province in the approval of the bigger city legislation. And I found some problems, base on the problems, this article gives some advice and suggestions.

Chapter V mainly studies the theory and practice of the bigger cities' legislative assessment. In the theoretical part, the article discusses the concepts, features, functions, legislative evaluation principles and methods. In the selection of assessment indicators, this article puts forward a new opinion. The original way is the type of plane, which list the indicators and score, then give the conclusion. In this way, many problems cannot be solved, and this article gives a new model, which can help solve the problems. In practice, this article carding the legislative evaluation practice of all the bigger cities. Based on this, I put forward some improvement suggestions.

Chapter VI is the prospect of the bigger city of legislation, and also the conclusion part. In this chapter, the main point of this article is the future of the bigger city. And the trend is from bigger city legislation to urban legislation. This paper firstly analyzed the influence factors of city legislation: economic, development, city process, Chinese environment. And then through the analysis of data, get the conclusion that the bigger city legislation will become urban legislation. There are some arguments about the urban legislation, this paper gives some responds.

Chapter VII focuses on the case studies of bigger cities. This book takes Zhuhai legislation as an example. In this chapter, This book introduce the history, the achievements, and problems of Zhuhai legislation, the analysis of the problem for the Zhuhai can solve other problem of city legislative.

Key Words: Local Legislative; The Bigger City; Theory and Practice

目 录

引 言	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 理论及实践意义	(2)
一 理论意义	(2)
二 实践意义	(3)
第三节 研究方法	(3)
一 规范分析的方法	(4)
二 实证分析的方法	(4)
三 法经济学的方法	(4)
四 法社会学的方法	(5)
第四节 研究现状与文献评述	(5)
第五节 结构内容与创新	(6)
 第一章 较大的市立法：文本、理论、历史	(9)
第一节 较大的市立法：法律文本	(9)
一 宪法	(9)
二 地方组织法	(10)
三 立法法	(10)
四 其他规范性法律文件	(12)
第二节 较大的市立法：理论背景	(12)
一 中央集权理论	(12)
二 地方分权理论	(15)
三 均权理论	(18)

四 中华人民共和国成立后关于中央与地方 权限划分的理论	(21)
第三节 较大的市立法：历史研究	(25)
一 国务院批准较大的市的背景	(25)
二 国务院批准较大的市的依据	(27)
三 国务院批准较大的市的停滞	(35)
四 重启较大的市的原因	(38)
第二章 较大的市立法权的证成	(44)
第一节 证成理由之一：合理	(44)
一 城市治理复杂性需要执行性立法	(44)
二 城市差异性扩大需要自主性立法	(48)
三 风险社会新情况需要先行性立法	(51)
第二节 证成理由之二：合宪	(55)
一 较大的市立法违宪说	(55)
二 较大的市立法合宪证明	(61)
第三节 证成理由之三：符合中国国情	(68)
一 我国城市类立法现状	(68)
二 红头文件的危害	(70)
三 赋予城市立法的利好	(73)
第三章 较大的市立法权限与空间的理论和实践	(75)
第一节 较大的市地方立法权限与空间概述	(75)
一 立法空间与立法权限	(75)
二 较大的市立法权限	(76)
三 需要说明的几个问题	(77)
第二节 中央与地方立法权划分的理论	(79)
一 立法权限划分标准问题	(79)
二 中央和地方立法分权模式及完善	(87)
三 中央与地方事权划分	(90)
四 结论：较大的市立法权限	(96)
第三节 较大的市立法空间的实践	(96)
一 较大的市立法空间概述	(96)

二 较大的市立法空间存在的问题	(101)
三 针对较大的市立法空间完善的若干建议	(106)
第四章 较大的市地方性法规批准的理论与实践	(109)
第一节 较大的市地方性法规批准的理论研究	(109)
一 较大的市地方性法规批准概述	(109)
二 较大的市地方性法规批准的条件	(113)
第二节 较大的市地方性法规批准的实践	(126)
一 较大的市地方性法规批准的实践概述	(126)
二 较大的市地方性法规批准实践中存在的问题	(129)
三 较大的市地方性法规批准的完善	(135)
第五章 较大的市立法评估的理论与实践	(140)
第一节 较大的市立法评估理论	(140)
一 较大的市立法评估概述	(140)
二 较大的市立法评估的方法	(144)
三 较大的市立法评估的指标	(148)
第二节 较大的市立法评估实践	(154)
一 较大的市立法评估实践概述	(154)
二 较大的市立法评估实践分析	(160)
三 较大的市立法评估的完善	(162)
第六章 较大的市立法展望	(165)
第一节 较大的市立法发展趋势预测	(165)
一 影响城市立法发展趋势的因素	(165)
二 全国城市化进程数据分析	(168)
三 较大的市与其他地级市数据对比	(174)
四 权力下放的政治决策	(179)
五 较大的市立法趋势预测	(180)
第二节 较大的市立法到城市立法	(180)
一 拥有立法权城市数量增加引发的争议	(180)
二 对争议的评论及反驳	(185)

三 完善城市立法的若干建议	(189)
第七章 较大的市个案分析——以珠海为例	(193)
第一节 珠海立法权的取得	(193)
一 特区立法阶段	(194)
二 两法并存阶段	(195)
三 两法共处阶段	(195)
第二节 珠海立法的实施	(196)
一 珠海立法效率高	(196)
二 特区立法比例大	(197)
三 立法质量有保障	(197)
四 立法领域覆盖广	(198)
第三节 珠海立法的成就	(199)
一 科学民主立法举措得力	(199)
二 立法引领改革成效显著	(199)
三 “立法试验田”作用明显	(200)
第四节 珠海立法存在的问题	(201)
一 立法公开存在遗漏	(201)
二 立法计划有待强化	(203)
三 新区立法亟须加强	(205)
四 人大立法有待强化	(206)
五 一市两法仍存混乱	(208)
第五节 珠海立法今后的建议	(209)
一 健全人大立法公开	(209)
二 公开计划执行情况	(210)
三 完善自贸新区立法	(211)
四 加强人大主导立法	(212)
五 克服一市两法矛盾	(213)
参考文献	(215)
索 引	(227)
后 记	(229)