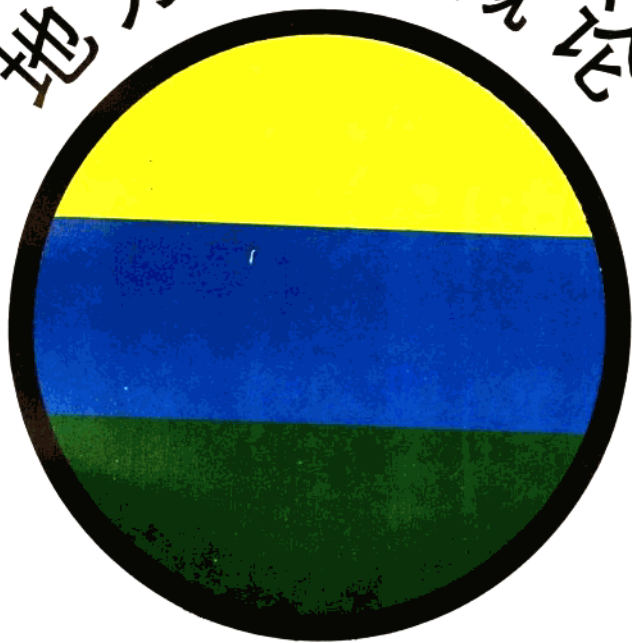


地方立法概论



主编 王盛林

常务副主编 于仁伯

前 言

为了总结地方立法经验，探索社会主义市场经济新形势下的地方立法规律，我们编写了地方立法概论这本书。本课题的研究从1991年被列入山东省哲学社会科学“八五”规划重点研究课题，到正式出版，历时三载，几易其稿，今天终于同读者见面了。

本书由山东省人大常委会法制工作室集体编写。王盛林任主编。于仁伯任常务副主编，王佑臣、许桂兰任副主编。各章撰稿人：第一章王盛林、王泽云、姚潜迅；第二章王佑臣、黄蒙地；第三章许桂兰、李建民；第四章韩军、郭岭；第五章于仁伯、石晓；第六章房磊、杨利；第七章王秀芬、董文生；第八章梁永强；第九章李传智、魏兴荣；第十章孙长文、王忠泉；第十一章张希振、梁永强；第十二章刘吉义、胡红。在主编和常务副主编的指导下，黄蒙地同志担负了本书编写的具体联络工作。

本书由山东省人大常委会主任李振作序，给我们以鞭策和鼓励。全国人大常委会法工委张春生同志对本书的编写给予了许多指导和支持，部分兄弟省市人大法制工作部门的同志也给予了很大的支持，在此一并表示感谢。

由于我们水平所限，本书难免存在一些缺点，其中有些观点也可能引起不同的看法，欢迎读者提出批评意见。

编 者

1993年4月22日

序

李 振

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。十几年来，地方国家权力机关认真履行宪法法律赋予的职责，制定了一大批地方性法规，有力地保障了社会主义现代化建设的顺利进行，促进了经济的发展和改革开放。随着地方立法实践的发展，地方立法理论的研究也不断深入，广大立法实际工作者和理论界的专家、学者坚持以建设有中国特色社会主义的理论为指导，围绕地方立法中出现的新情况、新问题，努力探索、大胆实践，取得了丰硕的研究成果，丰富了有中国特色社会主义的法学理论，推动了地方立法实践工作的开展。

《地方立法概论》是实践经验的升华，集体智慧的结晶，具有较强的理论性。本书作者的以马克思主义法学为指导，以实践作为检验真理的唯一标准，解放思想、实事求是，认真总结我国地方立法实践经验，并借鉴外国立法成果，较深刻系统地揭示了地方立法的内在规律、外部形式和本质特征，勾勒出比较完整的我国地方立法体系的轮廓，这对于丰富和发展有中国特色社会主义的法学理论无疑是十分有益的。

这本书紧紧围绕为经济建设和改革开放服务这一根本任务开展研究，具有较强的实用性。作者针对在建立社会主义市场经济体系过程中，地方立法所面临的新形势、新问题，以及如何使地方立法适应经济建设和改革开放的需要，把理论和实践紧密结合起来。既有翔实的立法实践举例，又有严谨的分析论证，解释和回

答了当前地方立法实践中所遇到的一系列问题，对立法实践具有较强的指导作用。

这本书还围绕如何维护法制统一作了有益探索。我国是社会主义国家，宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是制定法律、法规的总的依据和基础。地方立法必须深刻把握宪法、法律的基本精神和原则，不能超越宪法、法律的有关规定，损害法制的统一。对此，本书从理论与实践的结合上作了较深刻的分析和探讨，这对于加快地方立法步伐，维护我国的法制统一有着重要的意义。本书的作者多是从事地方立法实际工作的同志，他们从实践出发，有的放矢地解决地方立法工作中的实际问题，勇于探索、勤于实践，使理论研究在坚实的基础上又深入了一步，形成了自己的观点，有不少创见。

《地方立法概论》从酝酿到成稿历时三年，现在终于和读者见面了。希望这部书能够为丰富有中国特色社会主义的法学理论和促进地方立法工作的开展做出一定贡献，也希望该书的作者们不断努力，锐意进取，取得更大的成绩。

一九九三年四月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 地方立法学科概述	(1)
第二节 研究地方立法学科的意义	(2)
第三节 地方立法学科的研究对象和研究方法	(9)
第四节 地方立法学科与其它学科的关系	(16)
第二章 地方立法的含义、类型与沿革	(19)
第一节 地方立法的含义	(19)
第二节 我国地方立法的主要类型	(29)
第三节 我国地方立法的沿革与展望	(41)
第四节 国外地方立法	(55)
第三章 地方立法的地位	(62)
第一节 我国的立法体制	(62)
第二节 地方性法规的效力和作用	(69)
第三节 地方性法规与法律、行政法规、规章 的关系	(76)
第四章 地方立法的指导思想 and 基本原则	(89)
第一节 我国立法的指导思想	(89)
第二节 国家立法的基本原则	(91)
第三节 地方立法的基本原则	(107)
第五章 地方立法的特点	(125)
第一节 地方立法的从属性	(125)

第二节	地方立法的自主性·····	(130)
第三节	地方立法权的多层次性·····	(134)
第四节	法规效力的区域性·····	(139)
第五节	地方性法规的具体操作性·····	(144)
第六章	地方立法的权限范围 ·····	(149)
第一节	地方立法权限范围概述·····	(149)
第二节	我国地方立法的权限范围·····	(157)
第三节	地方性法规与地方行政规章 调整范围的区别·····	(174)
第七章	地方立法技术 ·····	(182)
第一节	地方立法技术的概念·····	(182)
第二节	地方性法规的形式结构·····	(185)
第三节	地方性法规的内容结构·····	(200)
第八章	计算机辅助地方立法 ·····	(209)
第一节	计算机辅助地方立法的意义·····	(209)
第二节	计算机辅助地方立法的方法·····	(212)
第三节	计算机辅助地方立法的展望·····	(216)
第九章	地方立法机关 ·····	(218)
第一节	人民代表大会和常委会·····	(219)
第二节	专门委员会·····	(228)
第三节	地方立法的工作机构·····	(233)
第十章	地方立法程序 ·····	(237)
第一节	法规草案的准备·····	(237)
第二节	法规草案的提出·····	(245)
第三节	法规草案的审议·····	(252)
第四节	法规草案的通过、公布、备案·····	(260)
第十一章	地方性法规的解释、修改、补充、	

	废止与汇编	(263)
第一节	地方性法规的解释	(263)
第二节	地方性法规的修改、补充、和废止	(270)
第三节	地方性法规汇编	(276)
第十二章	地方立法预测和地方立法规划	(282)
第一节	地方立法预测	(282)
第二节	地方立法规划	(288)

第一章 绪论

第一节 地方立法学科概述

地方立法学科是从立法学中微观分化出来的、专门研究地方立法活动及其规律的一门学问。它的兴起和形成是人们对地方立法实践进行系统理论概括的结果。1979年颁布的地方组织法规定省、自治区、直辖市的人大及其常委会可以制定和颁布地方性法规；1982年宪法以根本大法的形式确认了省、自治区、直辖市地方国家权力机关享有地方性法规的制定权；同时，宪法还规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济、文化的特点，制定自治条例和单行条例。这在新中国法制建设的历史上是第一次。1986年修改后的地方组织法增加规定，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及其常委会，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。依据宪法和法律的这些规定，地方立法活动蓬勃开展起来了。十多年来，我国的地方立法工作经历了一个从不自觉到比较自觉，从不完善到逐渐完善的发展过程，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、规范化方向发展。全国省一级的地方国家权力机关根据本行政区域内的具体情况和实际需要，已经制定和批准了2300多件地方性法规，这对于加强社会主义民主法制建设，保障和促进改革开放和经济建设的顺利进行，都发挥了重要作用。

在地方立法活动蓬勃开展的同时,地方立法理论研究和地方立法学科建设也越来越得到重视和加强。经过广大立法工作者、理论工作者和实际工作者的不断实践、研究和探索,已经比较全面、比较中肯地提出了地方立法的问题,探索、总结了一些地方立法工作的规律性东西;对地方立法中的若干理论问题,也作了一些研究和探讨,取得了一批成果,提出了许多有价值的经验和见解。从总体上看,对地方立法的认识在不断提高,不断丰富和完善。这些都为地方立法学科建设和学科研究奠定了良好的基础。地方立法学科正是对地方立法认识的概括与总结,是关于地方立法学说的理论体系。随着地方立法实践的不断深化,地方立法的学科建设和学科研究已经显示出强劲的发展势头和光明的前景。当然,我们也应当看到,地方立法学科的成熟与完善还需要一个发展过程,要在不断总结地方立法实践经验的基础上,进行高度的理论概括,使其研究的一系列问题进一步系统化,最终形成完整的理论体系,从而更好地指导地方立法实践。

第二节 研究地方立法学科的意义

宪法规定,省、自治区、直辖市的人大及其常委会,自治州、自治县的人民代表大会,省会市、较大市的人大及其常委会等地方国家权力机关享有一定的立法权。这是这些地方国家权力机关的一项重要职权。认真行使好地方立法权,做好地方立法工作,对于巩固改革开放成果,保障和促进经济建设和社会主义民主政治建设,都具有十分重要的意义。为了加快改革开放,推动经济发展和社会全面进步,必须高度重视法制建设,切实加强立法工作,特别是加快经济立法步伐,这是实现党的十四大提出的改革和建设任务的重要措施,也是建立社会主义市场经济体制的客观要求和必然趋势。从一定意义上说,地方立法服从于和服务于经济建设和改革开

放的作用更直接、更具体一些，因而，围绕经济立法方面的任务必然更繁重、更紧迫。实践证明，建立社会主义市场经济体制，加快改革开放，已经在呼唤着健全社会主义法制，呼唤着加快经济立法的步伐，同时也呼唤着地方立法更深层次的介入。为此，需要在做好地方立法工作的同时，重视和加强地方立法学科研究。理论是行动的指南，理论一旦形成，就会直接或间接地对实践产生巨大的指导作用。在新形势下把地方立法学科研究工作深入扎实地开展好，认真总结我国地方立法工作十多年的实践经验，研究、探讨经济建设和社会主义民主法制建设出现的一些新情况、新问题，不断探索地方立法新领域，大胆进行试验性立法尝试，正确认识和掌握地方立法活动的规律，对于做好地方立法工作，提高地方立法水平，推动法制建设和经济建设同步发展，都有积极的作用。从目前情况看，需要地方立法学科认真研究和探讨的主要问题有：

1、地方立法学科要认真研究地方立法同加快经济改革的关系。党的十四大报告明确提出，要围绕社会主义市场经济体制的建立，加快经济改革步伐。社会主义市场经济本质上是法制经济，没有健全的法制作保障，市场经济就不可能建立和完善起来。党的十一届三中全会以来，随着改革开放的不断深入，全国人大及其常委会和有一定立法权的地方各级人大及其常委会在立法方面做了大量工作，制定了一批保障建设和改革的法规，但与建立市场经济的要求还相差甚远。尤其是在国家关于市场经济方面基本法律规范还没有出台的情况下，地方经济立法的难度很大，任务也很重。在这种新形势下，地方立法工作就需要进一步解放思想，更新观念，努力按照邓小平同志提出的“立法要快搞”、“法制要在执行中逐步完善起来，不能等”的要求，积极围绕建立社会主义市场经济体制，认真研究市场经济的各种法律现象和法律关系，大胆吸收和借鉴国外一切反映现代化生产和市场经济一般规律的立法经验和立法成果，尽快制定一批地方性法规，使地方立法有一个新的突破和

发展。首先是要用法律形式全面规范市场经济中各个主体的权利义务。市场经济是一种群众经济,也是一种主体多元化的经济,有着复杂的产权、经营、交换和利益关系。对市场经济关系中的各个主体的权利、义务和行为模式,如果没有相应的法律规则加以调整和规范,市场经济体制就不可能建立,经济活动也不可能正常进行。因此,对市场主体的权利义务进行全面规范,是建立社会主义市场经济、发育市场体系的前提和基础。这方面,法律法规起着最重要、最直接的作用。市场经济在客观上要求市场主体必须是独立的,地位是平等的,权利义务是清晰明确的;否则,市场主体就无法在市场竞争中进行独立的意思表示,也无法承担相应的责任。因此,市场主体的立法,包括地方立法在内,就是要从法律上明确市场主体的责、权、利,全面规范市场主体的权利和义务,彻底割断市场主体之间的依附和从属关系,切实保障市场主体的平等权利和地位,维护他们的合法权益。其次是要加强规范市场经济秩序的立法。市场经济是一种由利益推动的经济,要保证市场各个主体在实现自身利益的过程中,不侵犯他人利益,避免市场活动中出现的混乱现象,就必须加强市场规则的立法,通过法律法规的作用,使市场主体按照同一规则进行公平、公开的竞争,从而维护正常的社会经济秩序,保障和引导市场经济的健康发展。第三是要加强宏观调控方面的立法。国家宏观调控下的市场经济是我国社会主义市场经济的一个重要特征。在计划经济体制下,国家的调控主要是依靠行政命令、上下级关系实现的;但在社会主义市场经济体制下,则需要通过经济手段、法律手段来实现。因此,国家宏观调控面临着根据社会主义市场经济的要求改进和更新的问题,一方面是要通过法律法规保障和维护宏观调控手段的实现,另一方面是要通过法的形式规范政府的行为,打破部门分割、地区封锁,由政府直接管理经济逐步过渡到政府退出微观经济活动,加强宏观的经济调控职能。只有这样,才更好地通过宏观调控把人民的当前利益同长

远利益、局部利益同整体利益结合起来,更好地发挥计划与市场两种手段的长处和作用。

这里需要提出,围绕社会主义市场经济体制的建立,地方立法面临许多新课题,其中比较突出的是,在地方立法中,要十分重视法规的指导作用,真正强化法规的导向功能。在以往的立法实践中,我们往往习惯于对地方上的成熟经验的总结,局限于把成熟的政策定型化、法律化,忽视法律规范的导向功能,因而对于经济活动和行政管理所必须的导向性、超前性的法律规范研究较少,运用的也不多,这是导致地方经济立法滞后的一个重要原因。建立社会主义市场经济体制,客观上需要通过立法,来建立健全一套完整的市场规则,促进市场经济机制的完善,更好地发挥市场经济的作用。在某些方面,如证券、股票的发行和交易,还要求做到立法先行,进行这方面的市场活动,要“先修渠,后放水”。所以,加强社会主义市场经济立法,也必须坚持改革的精神,要正确认识立法条件的成熟性和法规的稳定性,不能把它们绝对化,要重视法规的导向功能,使地方立法既能够发挥为改革开放和经济建设保驾护航的作用,又能发挥指导、推动与促进的作用。

2. 地方立法学科要认真研究地方立法同扩大对外开放的关系。进一步扩大对外开放,更多更好地利用国外资金、资源、技术和管理经验,是党的十四大提出的九十年代改革和建设的主要任务,也是地方经济立法的重点。目前,国家已经颁布了一批涉外法律法规,对涉外法律关系中的一些基本问题作了规定。但这些还远远不够,在许多领域仍然存在着立法上的“空白”,特别是随着对外开放和外向型经济的深入发展,一些深层次的矛盾开始暴露,涉外经济活动中的法律问题日益增多,涉外经济立法的滞后,已经对扩大开放和引进外资产生了不利的影响和制约。因此,必须加快地方涉外经济立法步伐,大力改善利用国外资源和吸引外资的法律环境,以适应进一步扩大对外开放,加快我国经济发展的需要。一是要完善

引进外资的法律保障机制。通过地方立法,拓宽引进外资的领域,增强外商投资的安全感。如制定鼓励外商投资、技术引进、三资企业审批登记及产业政策导向方面的地方性法规。二是要尽快制定三资企业管理方面的法规。通过建立健全三资企业管理的法律约束机制,加强对三资企业的管理,防止少数外商乘机钻法律、法规的空子,克服政府直接干预企业的弊端,从而保证三资企业沿着法制的轨道健康发展。如制定外商投资企业出资期限监督管理规定、外商投资企业劳动管理条例等。三是要尽快制定与完善涉外经济秩序方面的法律规范,切实加大利用国外资金、资源、技术的力度,加快扩大对外开放的步伐。如制定商品房地产开发经营管理、集体土地使用权出让转让法律规范和法律措施。四是要尽快制定、修改、补充和完善有关经济技术开发区、高新技术产业开发区,以及保税区的建立与管理方面的法规。

开展扩大对外开放和发展外向型经济的地方立法,目前大体可以分为两类情况。一类情况是,国家法律已经作了规定的,地方立法有些是对法律和行政法规的具体化,有些是根据有关法律和行政法规的立法精神,对一些法律法规总体上作了规定,但还存着尚未调整到的“空白点”,进行必要的补充立法。另一类情况是,国家尚无专门法律调整的领域,需要地方立法创制法律规范的,如集体土地所有权的出让转让等,地方可以依据宪法和法律的基本制度和基本原则,在国家法律的指导下制定地方性法规,只要不越权和不同宪法、法律、行政法规相抵触就可以大胆地开展工作,勇于探索,试验先行,争取为中央立法提供有益的经验。不论哪一种情况,地方涉外经济立法调整对象的特殊性都决定了在立法中,除贯彻以宪法和法律为依据,维护社会主义法制的统一原则外,还要认真对待参照国际惯例的原则。这是因为涉外经济活动同世界各国各地区有着密切联系。各国各地区之间为了在竞争中最大限度地获取利益和最大限度地避免损失,逐渐形成了一整套国际经济交

往的习惯做法和规则,大家相互约定,共同遵守。我国要发展外向型经济,参与国际经济竞争和交换,就必须按照国际惯例办事。因此,在地方涉外经济立法中,对于不违背宪法和法律的惯例和其他一些世界经济运行的一般法则,都应当积极地加以采用,使我们的法律法规同这些惯例和规则尽快接轨,从而更有效地保障和促进对外开放和外向型经济的发展。

3. 地方立法学科要认真研究地方立法同发展社会主义民主政治的关系。法律和政治都是上层建筑的重要组成部分,它们相互影响,相互制约,相互促进。我国现行宪法明确规定部分地方国家权力机关享有一定的立法权,这既是对我国立法体制改革成果的充分肯定,也是政治体制改革的重要内容和实际步骤。认真运用和行使好地方立法权,必将对推进我国政治体制改革,大力发展社会主义民主政治发挥积极的作用。特别是经济体制改革的不断发展,社会主义市场经济体制的建立,决定和影响政治、法律等上层建筑领域的一系列深刻变革。适应经济关系变化的需要,必须抓紧制定推进社会主义民主政治建设、保障公民权利的有关地方性法规。地方立法要通过完善保护公民权利的各项规定,从法律上和制度上切实保障宪法规定的公民各项权利和自由。要按照有关法律的规定,加强基层民主政治建设方面的立法,健全基层民主管理制度和居民、村民自治制度,调动人民群众参与政治、经济和社会生活管理的积极性,保障和发挥广大人民群众的政治热情,促进各项事业的不断发展。

4. 地方立法学科要认真研究地方立法同维护社会政治稳定的关系。社会政治稳定是保证改革开放和现代化建设顺利进行的基本前提。我国的改革开放和经济建设要顺利健康地进行下去,必须有坚定正确的政治方向,必须保持团结稳定的政治局面和良好的社会环境。因此,有一定立法权的地方国家权力机关在抓紧制定经济类法规的同时,还必须着眼于为经济建设和改革开放创造良

好的社会环境,把保持和维护社会政治稳定作为一项重要任务,依据宪法和法律的规定,结合地方的实际情况,积极开展地方立法,搞好社会治安综合治理,强化人民民主专政职能,正确处理人民内部的各种矛盾和利益关系,保护广大人民群众的利益,维护社会政治稳定。

总之,开展地方立法学科研究,对我国的地方立法实践有着十分积极的指导作用。除此之外,开展这项研究,还有利于进一步完善我国的立法制度,加快社会主义法制建设步伐。社会主义法制建设是一篇大文章。就立法而言,根据宪法和法律的精神,可以分为中央一级的立法和地方立法两大部分。我国的法制建设取得了很大成绩,但法制还不完备。这也给地方立法工作的开展带来了一定的困难和难题,比如国家没有“立法法”或“立法程序法”,对立法权限的划分,以及相应的立法程序等立法制度中的一系列重要问题缺乏明确规定,实践中很难把握。在这种情况下,开展地方立法学科研究,探讨地方立法的地位、特点和规律,不仅能够促进地方立法工作的开展,使地方立法的各个环节进一步规范化、系统化、科学化,而且对于进一步完善我国的立法制度,加快社会主义法制建设也有推动作用。

开展地方立法学科的研究,也有利于社会主义法学的繁荣与发展。随着社会主义法制建设的不断深入,法学研究在深度和广度上都有了很大发展。那些具有特定的研究对象,并且已经初步形成了理论体系的法学新学科不断从法学体系中分化出来,这是社会主义法学繁荣和发展的基本内容和重要途径。开展地方立法学科的研究,就有利于丰富法学体系的内容,有利于社会主义法学的繁荣与发展。

第三节 地方立法学科的研究对象和研究方法

一、地方立法学科的研究对象

毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”（《毛泽东选集》第二版，第一卷，第309页）地方立法学科同其他任何学科一样，具有特殊的矛盾性，有其特定的研究对象和研究领域。地方立法学科研究的对象主要是地方立法这一特定的社会现象及其发展规律。地方立法是一个动态的过程，从确认需要用地方性法规调整的社会关系，到地方性法规的制定、公布、生效，涉及的方面很多。作为地方立法学科研究对象的地方立法现象，归纳起来主要有：地方立法渊源、地方立法地位、地方立法指导思想和基本原则、地方立法特点、地方立法机关、地方立法程序、地方立法技术等。这些内容的相互联系和有机结合，就构成了地方立法学科理论体系的基本框架。

地方立法学科除了研究地方立法现象以外，还要科学地分析和揭示地方立法活动的规律，这是开展地方立法学科研究的重要目的之一。地方立法活动的规律，比如在地方立法过程中，坚持以宪法和法律为依据，切实维护社会主义法制的统一和尊严的规律；地方立法要充分发扬民主，坚持群众路线的规律，以及其他规律都有待于地方立法学科从理论和实践的结合上进行总结、阐述和研究。只有完整地揭示和掌握地方立法活动的规律，才能使所制定的地方性法规符合实际，切实可行；也才能使地方立法工作逐步向成熟、科学和规范化目标迈进。

二、地方立法学科的研究领域

地方立法学科的研究领域,或者说地方立法学科研究的主要问题,是构成地方立法学科理论体系的基础。地方立法学科的研究领域是十分广泛的,不仅涵盖了当前地方立法实践提出的一系列理论问题和实践问题,还将随着地方立法实践的发展,不断汲取营养成分,拓宽研究领域,从而进一步丰富和完善地方立法学科的理论体系。

1. 地方立法概念。地方立法概念是研究地方立法学科,确立地方立法学科理论体系所要解决的首要问题。对地方立法概念的不同理解,导致地方立法学科研究领域的极大差异。关于地方立法的概念,现在主要有两种不同观点。一种观点认为,地方立法是专指地方国家权力机关在其职权范围内制定、批准地方性法规的活动,具体包括省、直辖市、自治区人大及其常委会和省会市、较大市的人大及其常委会的立法活动;另一种观点认为,地方立法是一个广义的概念,是相对于中央立法而言的,不仅包括地方国家权力机关的立法活动,还应包括民族自治地方立法和香港特别行政区立法,以及省级人民政府制定规章的活动。我们认为,地方立法概念不能简单地用广义或狭义来概括,而应根据我国立法体制的内在要求,结合我国地方立法实践,从立法机关、效力等级、效力范围等多角度、多侧面进行研究归纳,从而得出合乎实际的结论。我们认为,地方立法是指享有一定立法权的地方国家权力机关创制法律规范的活动。根据宪法、地方组织法、民族区域自治法的规定精神和全国人大常委会有关的特别授权决定,地方立法可以分为以下几个层次:一是省级人大及其常委会制定颁布地方性法规,批准省会市、较大市的人大及其常委会制定的地方性法规,批准本行政区域内的自治州和自治县的人民代表大会制定的自治条例和单行条例;其中,自治区的人民代表大会还可以制定自治条例和单行条例,报全国人大常委会批准后生效。二是自治州、自治县的人民代表大会(而非非它的常务委员会)制定自治条例和单行条例,报省或自治