

地方立法的民主性 与科学性研究专论

地方人大及其常委会行使重大事项
决定权立法的个案研究

刘文忠 李文华 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

北京市人大法制办立法调研项目
北京市教委人文社科研究面上项目
北京市委组织部优秀人才资助项目

地方立法的民主性 与科学性研究专论

地方人大及其常委会行使重大事项
决定权立法的个案研究

刘文忠 李文华 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

地方立法的民主性与科学性研究专论 / 刘文忠等著. —北京: 法律出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9146 - 1

I. 地… II. 刘… III. 地方—立法—研究—中国 IV. D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 208989 号

地方立法的民主性与
科学性研究专论

刘文忠等 著

责任编辑 王政君
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2009 年 4 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 14 字数 322 千

印次 2009 年 4 月第 1 次印刷

编辑统筹 法律出版社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 9146 - 1

定价: 28.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

章节分工

刘文忠 序言与导论；1—3章；
第5章第5节；6—9章；
尾论；全书统稿定稿

李文华 第4章；附录

王惠玲 第5章1—4节

李正斌 第8章第二节（一）

任 斌 附录

学术顾问（按姓名笔划排列）：

席文启 刘维林 张 引 李 林
侯少文 傅 旭 郭金忠

从人大职权的视角分析地方 人大工作（代序）

划分人大职权^①对人大工作具有重要意义。准确界定人大及其常委会究竟有哪些职权要有科学的原则与标准：要在我国法律体系中把握人大及其常委会的职权；要符合人大及其常委会建设的实际；要在我国政治体制框架内界定人大及其常委会的职权，符合政党政治的一般规律；能够切实对我国的民主法治建设发挥实际作用。

一般认为人大及其常委会有立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权，而笔者认为，

^① 理论界一般在讨论我国国家机构的分工时，经常使用“职权”的概念，笔者认为用“职能”的概念更为妥当，“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。我国国家机构要为人民民主服务，发挥各自的职能，保障社会主义民主，“人民民主是社会主义的生命”，不是权力的分割，而是职能的分工，要从分工的视角界定人大的职能；本书为使讨论的重点更为明确，仍然采用“职权”的概念。

人大及其常委会的立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权四种权力的说法并不准确,而应当是不可分割的立法权、监督权、议事权三权^①。其中立法权与监督权是实体性权力;议事权为决策权,并通过立法与监督来实现。传统理论界与人大工作者界定的重大事项决定权与人事任免权属于议事权范围^②。地方人大及其常委会主要通过立法、监督、议事履行法定的重大事项决定权,通过健全议事职能的制度建设保障人民的知情权、参与权、表达权,提高议事能力与水平;同时要发挥地方人大及其常委会在依法治国中的地位,在其立法空间内履行好立法职能,并把监督职能发展为地方人大及其常委会一种经常性的工作形式,使地方人大及其常委会工作规范化、制度化、程序化。从而在逻辑上与事实上,“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。

一、人大及其常委会职权划分的若干观点

人大及其常委会的立法权、监督权在理论上与实践上已经基本达成共识,而对人大及其常委会的重大事项决定权与人事任免权则在实践与理论上争议颇大。

(一)对人大及其常委会职权的划分

2001年9月华东、东北十省(市)第十次人大研究工作座谈会,与会者进行了深入的探讨,主要有以下三种观点:第一种观点是重大事项决定权是地方人大及其常委会最重要、最根本的职权,它处于核心地位;第二种观点是重大事项决定权与其他三项职权同样重要,不可偏废;第三种观点是监督权应作为省级人大常委会最重要的职权,监督应是省级人大常委会的首要工作,监督权是省级人大

① 更为准确的说法应该是立法职能、监督职能、议事职能,见第1页注①。

② 按照议事规则,对重大事项或者人事任免可以做决定,也可以不作决定,即议而必决,议而可决或者只议不决;也可以提出建议而不作决定;或者通过议事程序进行信任性表决或者进行搁置。

各项职权的核心,其理由是:从人大制度本身看,实现人民民主权力,让人民当家作主,是人大制度的本质,而实现人民民主权力的核心问题是人大监督,人大监督从某种意义上决定着人大制度的性质与地位,从法律规定上看,监督是省级人大的首要职权;从四项职权的关系看,监督权是省级人大各项职权的核心。因为,立法不是目的,监督行政、司法机关严格执法和公正司法才是关键。法律的作用就是保障和制约,法律如果得不到执行,等于一纸空文。^①

其他学者为此也展开了讨论。

观点一:决定权是宪法和法律赋予地方人大及其常委会决定地方国家事务的权力,是地方人大最根本的权力。人大及其常委会的决定权,是最主要、最基本的一项职权。^② 王占红认为在地方人大及其常委会的三项职权中,决定权是前提和基础,监督权是落实决定权的重要手段,人事任免权则是决定权的一种特定形式,或者说是落实决定权的重要保障措施。决定权在“三权”中处于基础地位,对于没有立法权的地方人大及其常委会来说,它的作用显得更为重要。地方人大及其常委会只有充分行使决定权,才能树立人大权威,才能真正发挥人大的职能作用,才能把人民当家作主的权力落到实处。^③

观点二:高道冲认为决定权是一个含义比较宽泛,不太明确的概念,决定权往往和其他三权相互交叉。一方面,无论是地方立法权、人事任免权还是监督权,这三权的行使通常都要通过做出决定的形式来实现;另一方面,决定权所承载的实质内容在很多情况下属于

① 毛江清:“华东十省市人大研究工作座谈会关于重大事项决定权与其他职权关系的讨论”,载《人大研究》2002年第4期,第25—26页。

② 杨仕全:“为了人民的根本利益——南部县人大常委会依法行使决定权纪实”,载《民主法制建设》2002年第6期。

③ 王占红:“地方人大要依法充分行使重大事项决定权”,载人民网·中国人大新闻网。

地方立法权、人事任免权和监督权的范畴。而重大事项决定权则不具有地方立法权、人事任免权或监督权的性质,它是一个严格的法律概念,具有明确的含义,是地方人大常委会一项独立的职权。由此可见,决定权和重大事项决定权不应当是同一个概念。从决定权而不是从重大事项决定权出发去搞关于这一问题的地方立法,必然就会错误地把其他法定职权作为重大事项的内容了。^①

观点三:人大的四类职权的划分只是相对的,并有交叉性,也没有穷尽各项职权,如对人事罢免撤职权,它可算是任免权,也可算是监督权。有些法律性的决定,既可作为立法权的内容,也可作为重大事项决定权的内容。^②

观点四:人大议决权是指人大对所有法定职权范围以内的事项进行讨论、决定的职权,而人大重大事项议决权则仅仅是指人大对国家事务重大事项进行讨论、决定的职权。显然,后者包括在前者之中,后者只是前者的一个组成部分。所谓的重大事项,已经不是指普遍意义上的重大事项,而是专指国家事务中除立法、监督和选举任免以外的其他重大事项。因此,重大事项议决权也就与立法权、监督权和选举任免权区分开来。其实,当我们将重大事项议决权作为一个单独的职权类别来对待的时候,我们也就已经自然地将人大议决权与人大重大事项议决权区分开来了,同样地也就已经自然地将重大事项议决权与立法权、监督权和选举任免权区分开来了。如果说,议决权是立法权、监督权和选举任免权的有机组成部分的话,那么重大事项议决权则是与立法权、监督权和选举任免权相互并列的一种职权,应该没有什么交集。^③

① 高道冲:“关于重大事项决定权地方立法中的几个问题”,载《人大研究》2005年第6期,第40—42页。

② 蔡定剑:《人民代表大会制度》,法律出版社1992年版,第259页。

③ 崔建华:“人大重大事项议决权的几个理论问题”,载中国人大新闻网,来源时间:2005-06-14。

观点五:立法权、监督权、任免权和决定权是对法律赋予人大的各项职权的高度概括。立法权、监督权、任免权的行使又都必须要以决定的形式出现,离开了决定的形式,各项权力也就失去了依据和目标。从这个意义上讲,决定贯穿于“四权”之中,在权力机关的运行机制中居于重要地位。但这并不意味着各种权力就因此必须转化成了决定权。^①

观点六:人大职权是一个整体,人大的各个职权是人大整体权力的一种权能属性,不具有独立性质。目前我国各级人大及常委会依据宪法和法律所享有的重大事项决定权与监督权并不是在法理上完全独立的宪法和法律职权,而是依据宪法和法律规定所享有的“集合性的国家权力”的具体权能内容,因此,重大事项决定权与监督权各自的正当性依据是相互统一的,相互之间的权能区分主要在于各自的事权内涵不同。在处理人大与“一府两院”的关系过程中,各级人大及其常委会行使的监督权与重大事项决定权应当具有同等的法律拘束力,应当将这两种权力作为各级人大及常委会所行使的“集合性的国家权力”的重要权能内容,以各级国家权力机关依据宪法和法律所享有的宪法和法律职权的性质来正确地构建国家权力机关与国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关之间的宪法和法律关系,进一步丰富和完善作为我国根本政治制度——人民代表大会制度的国家权力的建构理论。国家权力机关行使的国家权力实际上是一种“集合性的国家权力”,这种权力作用于立法事务便产生“立法权”;用来决定重大事项便形成“重大事项决定权”;如果依据这种权力来产生国家机构的领导人可以称为“人事任免权”;如果使用这种权力来处理与其他性质的国家机构所行使的国家权力之间的关系,便产生了“监督权”的概念;如果是直接地实施法律,便

^① 张铭:“人大行使重大事项决定权应处理好几个关系”,载《人大研究》2002年第3期。

可以在法律上确立为“执行权”；如果用来解决不同的法律纠纷，可以视为一种“司法权”。所以，从法理上来看，我国各级国家权力机关所行使的国家权力可以作多种角度和多层次的分类，由此可以产生各种法律效力上相同，法律功能上不同的不同形式的国家权力。其中，立法权、重大事项决定权、人事任免权和监督权是国家权力机关所行使的国家权力最常见的四种表现形式。但这四种性质的国家权力实际上并不具有完全的独立性，而且在权力主体、权利效力上完全相同，只是在权力的具体规范功能和社会作用方面存在差异。这些权力形态彼此之间有时会发生规范功能的交叉和社会作用的重叠，因此必须结合在一起共同发挥国家权力机关所享有的国家权力的法律作用。^①

尊重我国人大制度发展的实际，全国人大阚珂同志对人大职权作了比较科学的论述，他认为：

第一，决定权与其他三权的划分是相对的，不是绝对的。这就是说，如果用人们通常所说的四权来概括人大及其常委会的职权，那么对人大及其常委会的职权可以进行不同的划分。对有些职权既可以划分在决定权中，也可以划分在四权的其他三权的某一权中；有些职权在抽象地表述时是决定权，在具体行使时或从行使的结果看，可能表现为其他三权的某一权。用四权来划分人大及其常委会的职权还会出现交叉的情况。

第二，四权的划分具有非穷尽性。立法权、决定权、任免权、监督权的概括方法，把各级人大和各级人大常委会的大部分职权包括在其中了，但是，它并没有把各级人大和各级人大常委会的全部职权包括进去。例如，全国人大常委会、省级人大常委会、设区的市的人大常委会、自治州的人大常委会有权主持本级人大代表的选举；在

^① 莫纪宏：“论监督权与重大事项决定权之间的关系”，载《北京联合大学学报》（人文社会科学版）2008年9月第6卷第3期总第21期，第41—49页。

全国人大闭会期间,全国人大常委会领导全国人大各专门委员会,这些职权都很难恰当地概括在四权的某一权中。四权划分的非穷尽性,就是指“四权”所包括的是各级人大和县级以上各级人大常委会的大部分职权,而不是全部职权。搞清楚这一点,我们在实际工作中,就不会只注意“四权”,而忽视其他职权,就能够注意全面地行使职权,充分发挥国家权力机关的作用。^①

综合上述分析,我们可以看到,对人大“四权”的一般概括,难以解决两个问题:首先,四权概括的范围并不周延,且四权不在一个层面;其次,四权的概括不能反映与适合人大及其常委会的实际职权运行现状,因此有必要对人大及其常委会的职权根据其立法体系进行重新界定。

(二)对重大事项决定权的界定

将重大事项议决权作为人大主要的四项职权之一进行表述,始于彭真1980年4月18日在各省、自治区、直辖市人大常委会负责人第一次座谈会上的讲话。他把地方人大常委会的职权概括为四项:第一,制定、颁布地方性法规;第二,讨论、决定本地区的重大事项;第三,人事任免;第四,监督本级政府和法院、检察院的工作。自此以后,通俗易懂的“四权”表述就成为有立法权的各级人大职权的通行说法,“重大事项决定权”随之也成为专用术语。

“重大事项决定权”这个术语不能完整表述这一职权的全部法律含义,四川省人大常委会研究室课题组将“重大事项决定权”界定为“重大事项议决权”的理解^②,或者也可以考虑将“重大事项决定权”,界定为“重大事项决议权”,以便区别于一般意义上的人大及其

① 阙珂:“人大及其常委会行使决定权的几个问题”,载 <http://www.iolaw.org.cn>。

② 四川省人大常委会研究室:“论重大事项决议权”,载《调查与探索》第49期,2005年12月。

常委会的决定权。正如有论者指出的那样:迄今为止,在谈到人大这项职权时,大多是用“重大事项决定权”这一术语来加以指代。但是这个术语不能完整表述这一职权的全部法律含义,改为“重大事项决议权”可能更为全面、准确。“决议”具有“讨论”和“决定”两方面的意思,这样更符合宪法和地方组织法本来的意思:宪法和地方组织法明文规定是“讨论、决定”,而不仅仅是“决定”。对于国家权力机关来说,“决定”是一种职权,“讨论”(不一定要或者不一定能作决定)也是一种职权。对于突出“决定”职权而忽略“讨论”职权的“重大事项决定权”这个术语的长期沿用,除了习惯使然以外,也反映了人们存在着对于“决定”权力的偏好和对于“讨论”权力的轻略。其实,人大(议会)的“讨论”具有国家论坛的作用和意义,即使不作决定,也会产生广泛的社会影响,尤其是会对其他国家机关产生重要影响。况且,有些事项人大只有讨论权而没有决定权;即使有决定权,也不一定都要作决定。除此之外,“决议”还能够体现人大行权的民主特性,“议”是指集体讨论,“决”是指在充分讨论的基础上进行表决,通过表决作出肯定或否定的决定。因此用“决议权”能够更准确地指代这项职权的法律含义。^①

人大及其常委会行使“重大事项决议权”一方面为了知情、知政,人大的“讨论”可以对有关国家机关提出意见、建议和要求,即使不作决定,也会产生一定的社会影响,尤其是会对其他国家机关的决策产生一定的影响。有些事项人大只有讨论权、建议权、要求权而没有决定权;即使有决定权,也不一定都要做出决定;另一方面,做出科学的决定,行使国家权力。作为国家权力机关的人大之重大事项决议权最根本、最关键、最权威、最重要的要素还是“决”而不是“议”。

^① 崔建华:“人大重大事项决议权的几个理论问题”,载中国人大新闻网,来源时间:2005-06-14。

经过人大工作的多年实践和近几年来反复探讨,人们对这个问题已经取得了基本一致的认识,即所谓重大事项就是指本地区的一些带根本性、全局性和长远性的事项,主要包括本地区经济和社会发展规划与规划、财政预算和决算的执行情况、贯彻执行宪法法律法规和本级或上级人大及其常委会决议决定的重大举措、社会主义民主法制建设和精神文明建设的重要决策和部署、重大工程项目、人口资源环境方面的重大措施、涉及人民群众切身利益的重大事情等;重大事项不是固定不变的,在不同的地区和不同的条件下,重大事项的范围和内容是不一样的。这些认识进一步具体化了宪法和法律的有关规定,是近年来地方人大加强和推动讨论决定重大事项工作的重要思想基础。

地方人大理论工作者崔建华对重大事项界定的基本方法主要有以下几种:定义法,即对重大事项进行定义的方法,明确重大事项的本质含义或者性质特征;列举法,即对重大事项采取一一列举的方法;概括法,即对不便一一列举的重大事项作出范围性规定的方法;裁定法,即对未列明的具体事项是否重大事项进行临时裁定的方法。需要指出的是,必须建立制度化的裁定机制,将裁定法也纳入规范化、程序化轨道,以减少裁定法的随意性。他认为前三种方法一般是在法律和规章中使用,后一种方法则只是在实际工作中使用。这几种方法通常是综合加以运用的。在具体工作中,要根据重大事项的特点,对法定具体事项以外的事项不宜搞“一刀切”,应该由不同层级和不同区域的人大按照宪法和有关法律的原则规定,根据本地实际情况自行确定;根据广泛性和动态性特点,确定重大事项要留有余地;根据重大事项不可尽列的特点,应当为需要依靠经验判断进行临时裁定的未列明事项尽可能地找到一种制度化的确定方法,比如确立重大事项的确定主体和程序,由代表大会或者常委会对某(重大)事项议案是否列入议程进行表决,这样就可以把临

时裁定也纳入制度化轨道,减少随意性。^①

二、现有人大及其常委会职权划分的逻辑关系分析

(一)人大决定权与重大事项决定权的关系

重大事项决定权与人大的决定权存在着紧密联系,重大事项决定权是法律赋予人大及其常委会的法定专属权利,而且首先是一种实体性权力。

决定权既是实体权力,也是程序性权力,并且首先是代表机关履行职责的程序性权力,重大事项决定权具有决定权的一般属性。

1. 人大决定权

决定权是地方国家权力机关行使职权的重要方式。所谓人大的决定权就是指人大履行自己的职权所做出的决定与决议,是人大履行职责的方式。有论者指出“所谓地方人大及其常委会的决定权,是地方国家权力机关对国家生活中的重大事项做出具体的规定并对行为做出明确规定的一种权力,这种权力具有法律约束力”。^②显然上述概念所言的决定权应该属于重大事项决定权,而不属于决定权的范畴。

程湘清先生认为人大决定权的内涵是:人大及其常委会代表人民的意志,依照法定程序,对国家和地方本行政区域内的政治、经济和社会发展等各方面的重大事项做出决定或者决议,并用国家强制力保证贯彻实施的国家权力。他指出人大决定权具有三个特点:一是创制性。这是因为行使决定权的主体是国家权力机关,它不向任何其他国家机关负责,只对人民负责,直接享有创制权。二是全局性。这是因为决定的内容,是关系国家或地方国家全局的重大事项。三是权威性。这是因为做出的决定,代表了人民和国家的意

① 崔建华:“如何界定重大事项”,载《人大研究》2006年第10期。

② 刘昆章等:《地方人大制度建设研究》,湖南人民出版社1998年版,第127页。

志,具有最高的或相对最高的法律效力。^①程湘清先生所论的决定权应该是专指重大事项决定权,而不是一般意义上的人大决定权。

上述情况表明理论界和人大工作者经常是把决定权与重大事项决定权等同使用的。而在人大履行职权的运作实际中,人大的职权一般都要借助行使人大的决定权来体现,而有些事项不属于重大事项决定权,而是人大履行职权的程序性权力,因此有必要把决定权与重大事项决定权区别开来。

2. 重大事项决定权与决定权的关系

首先不能把重大事项决定权等同于决定权,否则我们不仅不能准确理解人大职权的关系,也会混淆人大职权的相互关系。决定权的行使贯穿于地方国家权力机关职权运行的全过程,决定权就性质而言,既是实体性权力,也是程序性权力。相对权力机关的其他权利,决定权是一种程序性权力。人大决定权不是孤立的存在,它和人大其他职权紧密联系,不可分割,是一项程序性权力,是通过议事规则对其他权力的一种确认程序;决定权体现在人大履行职权的各个环节中,不具有独立性。决定权渗透到人大行使职权的整个环节。决定权的上述属性并不能说明决定权独立于立法权、监督权、人事任免权和重大事项决定权之外。决定权依赖于人大其他的四项职权,从这个意义上讲,决定权不具有实体性,而只具有程序性。

在人大及其常委会的实际工作中,地方人大行使的决定权有各种不同的内容和表现形式,重大事项决定权只是其中最典型、最重要的一种形式。人大有权做出决定的事项并不都是重大事项,而人大能够进行讨论、审议的重大事项,不一定适合作出实质性的决议、决定。一些有关程序性、工作性、事务性的事项,如实施和修改法规的决定,批准下级人大制定地方性法规的决定,人事任免的决定,召开人民代表大会的决定,等等,这些决定尽管十分重要,但我们不把

① 程湘清:“人大决定权监督权简论”,载《人大研究》2006年第1期,第4—9页。

它列入“重大事项决定”的范畴。^①

(1) 重大事项决定权是法律赋予人大及其常委会的法定专属的实体性权力。

从宪法法律规定的地方人大的各项职权和人大决定权的实际使用看,地方人大行使的决定权有各种不同的内容和表现形式,重大事项决定权只是其中最典型、最重要的一种形式。“重大事项”就是事关国家和社会发展全局的、具有重要影响的、人民群众普遍关注的事项,重大事项决定权区别于一般意义上的决定权。我国宪法与地方组织法对重大事项决定权通过列举的方式进行界定。

(2) 重大事项决定权区别于人大决定权。决定权既是实体权力,也是程序性权力,首先是代表机关履行职责的程序性权力。

地方人大的重大事项决定权与决定权不是同一层次概念,两者之间既有共同点,也存在着差异。

地方人大行使的决定权不仅是指它有权讨论、决定地方各方面工作的重大事项,如计划、预算等,而且还包括其他许多程序性、工作性、事务性的事项,如实施和修改法规的决定、监督事项的决定、人事任免的决定等。这些决定一般并不称做“重大事项决定”,重大事项决定权的立法也没有对此加以列举。而有些纯粹属于一般性事项和一般性履行职责的决定,如决定授予地方荣誉称号、批准在人代会闭会期间对代表进行逮捕或刑事审判的许可申请、讨论确定市树市花、与国外缔结友好城市关系等,却被列为地方人大行使重大事项决定权的内容之一加以规定。这说明,对人大工作中重大事项决定权和决定权的混淆使用,已经影响到了地方人大常委会讨论决定重大事项立法的科学性。

重大事项决定权是宪法和地方组织法规范了的一种法律概念

^① 桑逢文:“吉林省九届人大常委会行使重大事项决定权回顾”,载《人大研究》2003年第2期。

(尽管还是一种不严格的法律概念),重大事项决定权具有自己的特点,决定权不能替代重大事项决定权。决定权是一个含义比较宽泛、不太明确的概念,决定权往往和其他三权相互交叉。一方面,无论是地方立法权、人事任免权还是监督权,这三权的行使通常都要通过做出决定的形式来实现;另一方面,决定权所承载的实质内容在很多情况下属于地方立法权、人事任免权和监督权的范畴。人大的决定权包括重大事项决定权是与其他各项职权相并列、相结合的一项权力。

在法治社会和西方代议制国家,立法权和监督权是代议机关两项最主要的权力,西方各国各级议会基本都是通过行使立法权和监督权的形式来达到影响、参与国家和地方重要决策或直接决定重大事项的目的。

(二)重大事项决定权与立法权

随着我国市场经济的建设,中央立法的地位得到进一步的加强。但是要实现依法治国的目标,仅靠中央立法是不够的,必须充分调动地方立法的积极性。地方立法权的不断扩大,既是我国多年来法制建设经验的总结,也是时代发展的需要,是我国改革开放和建立市场经济体制的需要。地方立法可以使中央立法具体化,完善其程序,更好地实施上位法,能够充分发挥地方立法的示范作用。地方立法涉及面小,可以为中央立法积累经验,进行超前立法的实验。

重大事项决定权是通过厘定地方立法空间来规定的。立法法第67条规定,“本行政区域特别重大事项的地方性法规,应当由人民代表大会通过”。立法法第67条的规定要解决的核心问题,是从两个立法主体共有的对本行政区域重大事项的立法权中,取其重中之重部分划归代表大会专有。立法法对地方人大及其常委会立法职权所作的这一调整,对于切实加强地方人民代表大会的立法工作,突出代表大会的立法地位和权威性,具有重要意义。同时也有助于地方权力机关和行政机关把本行政区域的特别重大问题,摆在突出的