

论地方人大与其常委会立法权限的合理划分

● 庞 凌*

【内容摘要】 我国《宪法》、《立法法》并没有明确划分地方人大与其常委会的立法权限等原因,在地方立法实践中地方人大常委会几乎独揽了地方立法权,地方人大的立法权则形同虚设。基于宪法对人大与其常委会的定位、代议民主的原则和地方立法更好地吸纳、表达民意,增强地方立法的民主正当性、权威性,克服地方立法的部门化倾向等的要求,地方人大应积极依法主导地方立法。《立法法》修订时,应明确划分地方人大与其常委会的立法权限分工,以利推进地方人大主导地方立法工作。

【关键词】 地方人大 常委会 地方立法 权限划分

我国现行《宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《立法法》等法律赋予了省、自治区、直辖市和较大的市的人大及其常委会以制定地方性法规的权力。据此,相应的地方人大和其常委会在经济社会发展过程中,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,结合地方具体情况和实际需要制定了大量的地方性法规,为国家 and 地方法治建设提供了重要的依据和保障。但检视面广量大的地方性法规,我们不难发现其制定的主体绝大多数都是地方人大常委会,本应主导地方立法的地方人大的立法权基本被常委会替代、架空。特别是 2000 年《立法法》颁行后,由于仍缺乏对地方人大与其常委会立法权限的具体划分,以及对该法第 67 条“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。”理解的偏差等原因,地方人大的立法相较其常设机构而言进一步的收缩甚至形同虚置。这种地方立法现状与我国《宪法》对人大与其常委会的定位、与《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《立法法》的规定、与代议民主原则、地方立法的民主性的要求是不吻合的。本文力图论证地方立法应由地方人大主导,并建议在我国修订《立法法》时,通过合理划分地方人大与其常委会的立法权限为地方人大主导地方立法提供更多制度保障。

一、地方立法实践中地方人大立法权被虚置的现状

在地方人大立法实践中,在 2000 年我国《立法法》颁行前,现行《宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律都没有对地方人大与其常委会的立法权限进行界分。1982《宪法》第 100 条仅规定了“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案”,这导致了地方人大与其常设

* 作者单位:苏州大学王健法学院。本文为国家社会科学基金项目“西方利益集团立法游说行为研究”(10CFX004)、教育部人文社会科学青年基金项目“立法游说问题研究”(09YJC820080)、江苏省教育厅高校哲学社会科学研究重点项目(09SJB820002)和江苏省高校优势学科建设工程项目资助课题“社会管理创新法律机制研究”的阶段性成果。

机构立法权限和职能的模糊、重叠。2000年《立法法》对该问题做出了原则性规定,即《立法法》第67条规定的:“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。”修改后的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》也仅明确有立法权的地方人大常委会在人大闭会期间可以行使地方立法权,从时间角度对地方人大与常委会的立法权限进行了划分。但何为本行政区域特别重大事项?是否地方人大只能就地方特别重大事项行使制定通过权?这些问题存在模糊和争议,这导致了《立法法》颁行后,地方人大的立法权相较其常设机构而言进一步的收缩甚至虚置,作为地方人大的常设机构的常委会事实上主导乃至替代了地方人大的立法职能。

借助北大法宝,笔者统计了全国31个省级地方人大及其常委会的地方立法状况。^①统计中发现,在2000年7月1日《立法法》施行后,在依法治国大背景下,为适应地方经济社会发展需要以及配合全国人大及其常委会法律的施行制定的省级地方性法规数量十分可观,这10多年是地方立法飞速发展的时期。但这些内容涉及选举、预算、城乡规划、义务教育、计划生育、房屋拆迁、地方发展规划等重要事项的地方性法规99%以上都是由省级人大常委会制定通过的。由省级人大制定通过的屈指可数,且内容基本限于根据《立法法》制定的各省的地方立法条例和本级人大议事规则两项,涉及其他事项的由省级人大制定通过的地方性法规在全国范围内也仅有五部,即天津市人大在2010年制定通过了《天津市人民代表大会代表议案条例》、山西省人大在2002年制定通过了《山西省人民代表大会及其常务委员会讨论、决定重大事项的规定》、辽宁省人大在2001年制定通过了《辽宁省人民代表大会代表议案工作条例》、安徽省人大在2002年制定通过了《安徽省预算审查监督条例》、河南省人大在2002年制定通过了《河南省预算监督条例》。全国其他省级人大均未制定通过除地方立法条例和人大议事规则以外的地方性法规。

在2000年7月1日《立法法》生效之前,各省级人大制定通过的地方性法规在数量和涉及内容方面比《立法法》生效后要略多,也略广些。例如河北省人大1994年通过的《河北省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》;山西省人大1986年通过的《山西省实施〈中华人民共和国义务教育法〉的办法》、《山西省市县区人民代表大会组织通则》、1999年通过的《山西省人口和计划生育条例》;黑龙江省人大1986年通过的《黑龙江省实施〈中华人民共和国义务教育法〉条例》、1994年通过的《黑龙江省人民代表大会专门委员会暂行条例》;江苏省人大1983年通过的《江苏省人民代表大会关于议案若干问题的规定》;浙江省人大1985年通过的《浙江省实行九年制义务教育条例》;安徽省人大1987年通过的《安徽省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》;湖北省人大1994年通过的《湖北省实施〈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代表法〉办法》;陕西省人大1988年通过的《陕西省文物保护条例》;青海省人大1990年通过的《青海省县级以上人民代表大会代表议案暨代表建议、批评和意见的规定》等。当然和省级人大常委会同期的立法相比,无论数量还是涉及的事项都远远要小于前者。

上述对我国省级地方性法规立法主体的检索表明:在我国地方立法实践中,由于宪法、法律没有明确划分地方人大与其常委会的立法权限分工、人们对《立法法》第67条规定理解的偏差,加之地方人大会议期短等各种主客观原因形成的作为常设机关的常委会总是更经常并宽泛地“替代”人大的立法工作的现实,这些共同导致了我国地方立法中地方人大立法权的虚置,地方人大立法的极度萎缩和地方人大常委会立法的膨胀。这种立法现状与我国宪法中对人大与其常委会的定位、与代议民主的原则要求是极不吻合的。地方人大常委会仅是地方人大的工作机关,并不具备与人大同等的地位,更不能事实上居于人大之上。而且,地方人大立法权的虚置也不利于真正形成地方立法的地方特色,不利于真正吸纳、汇聚民意以增强地方立法的权威性和正当性。

^① 笔者统计了全国31个省级地方人大与常委会的地方立法状况,另统计了部分较大市的人大及其常委会立法状况,发现省级人大与常委会立法权限模糊导致的常委会主导地方立法的现象同样存在于较大的市的立法实践中,为了表述方便,本文仅以省级人大及常委会立法为例进行论述。

二、地方人大应主导地方立法,其立法权限并不局限于“地方特别重大事项”

就我国《宪法》、《立法法》等涉及立法权限划分的法律来看,关于一般地方性法规的制定主体和权限,都没有区分地方人大与其常委会的不同。仅《立法法》第67条明确规定了“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。”但正是《立法法》的这一规定,客观上导致《立法法》生效以来,地方人大自身立法职能的进一步萎缩,“地方特别重大事项”,几乎被局限于地方人大议事规程和地方立法条例两项。

那么,应如何理解《立法法》第67条的规定呢?笔者认为,“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”这一表述不同于“人民代表大会制定通过本行政区域特别重大事项的地方性法规”。从文义看,前者表明本行政区域特别重大事项的地方性法规只能由地方人民代表大会通过,而非地方人大只能对本行政区域特别重大事项进行立法。因此,这一法条的规定主要是为了排斥地方人大常委会对地方特别重大事项的立法权限。如果运用文义解释方法解释该法条的结论尚有疑问,那么我们可以进一步借助历史解释方法来探究这一条款的本意。“历史解释又称沿革解释,是指通过对立法过程的考察来探求立法目的和意旨,从而阐明法律文本的含义。在进行历史解释时,主要应当参考立法过程中的记录、文件、立法理由书等因素,以及颁布法律时的法律环境、社会环境、立法动机、立法者所追求的目的、先例、草案等,从中探求立法者的真意,从而对法律文本的含义作出正确的解释。”^②在已经公开的审议立法法的背景资料中,我们注意到:1999年12月15日全国人大法律委员会关于《中华人民共和国立法法(草案)》修改情况的汇报中第九点意见指出:有的地方提出,一些特别重大的地方性法规应提请人民代表大会审议通过。因此,法律委员会建议增加一条规定:“地方性法规一般由常务委员会通过。但是,涉及人民代表大会权限范围的事项和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。”(草案二次审议稿第65条)。^③从这一立法沿革看,对《立法法》草案提出修改意见的本意是想将涉及地方特别重大事项的立法明确只能由地方人大制定通过。在最后通过的《立法法》文本中,仅规定了“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”。也即并未采纳法律委员会修改建议中的“地方性法规一般由常务委员会通过”的内容,只是采纳了后半句的部分内容。这足以表明《立法法》的立法主体希望适度强化和明确地方人大专有的立法权限,而不是将其立法权限限定在地方特别重大事项上。

综上,笔者认为《立法法》第67条的规定仅仅是明确涉及本行政区域特别重大事项的地方性法规只能由人民代表大会通过,而不能理解为地方人大只能对本行政区域特别重大事项享有立法权。而且即便是“本行政区域特别重大事项”,也不应狭隘地限缩为仅指地方人大自身建设事项(如议事规程和地方立法条例)。地方各级人大应准确理解《立法法》的规定,在坚持自己的专有立法权的同时,积极依据职权主导地方立法工作。

三、地方人民代表大会主导地方立法工作的合理性

以上笔者通过对《立法法》条文的解读,认为享有立法权的地方人民代表大会的立法权限并不局限于“本行政区域特别重大事项”,地方人民代表大会应主导地方立法工作。下面我将从地方立法原理角度论证由地方人民代表大会而非常委会主导地方立法的正当性和合理性。

(一)地方人民代表大会主导地方立法是立法民主的要求,更利于吸纳和表达民意,增强地方立法的权威性

民主是近现代立法的基本原则,它构成了近现代立法正当性的真正基础。诚如学者所言:“与司法权和行政权相比,立法权最大的特点在于其民主性,即立法权的产生和存续要以民主为基础,立法权的

^② 王利明:《法律解释学》,中国人民大学出版社2011年版,第140页。

^③ 乔晓阳:《中华人民共和国立法法讲话(修订版)》,中国民主法制出版社2008年版,第360~361页。

运行要以追求民主为根本的价值取向。”^④立法民主要求畅通公众对于立法的民主参与,立法权行使的善在于最大限度吸纳不同的甚至对立的民意,进而通过正当的程序加以理性地整合、表达。“立法美德可以表现在同情心的广度上,这是在我们对持异议者的权利予以尊重之后。这些美德包括个人经审慎思考后对各种不同理想寄予同情性的考察,以及愿意与持异议者对话。”^⑤罗尔斯也说过:“法律共识也只不过是求同存异的过程中达成的重叠性合意而已。”理想的图景中民主的法律实际上就是公民自己的法律。现代大型社会直接民主不可行,普遍采取代议民主制。^⑥在代议制民主下,立法权的民主性不仅表现在立法者(议员或人大代表)经由民主的选举程序产生,还表现在立法活动的公开进行,更体现为社会公众直接参与立法过程,对立法结果发挥实质性的影响。^⑦

地方立法的民主性当然要求充分的公众参与,但更为基础的要求是由地方人大代表们而不仅仅是常委会的充分有效的讨论商议,这是地方立法民主和正当的必要保障。立法机关组成人员与选民之间的恰当比例是民意广泛和民主的必要保障。地方立法中,地方人大代表相对数量较多,接触面较广,联系和代表的公众更为普遍和广泛,这就为不同利益主体参与、影响和游说地方立法提供更多机会和可能。而地方人大常委会组成人员数量少,^⑧其与选民的比例过高使得其制定通过的地方性法规的民意基础及其正当性差强人意。“地方人大常委会由本级人大在代表中选举产生,因此人大常委会组成人员在权力授予上的两重(县级)委托、三重(辖县的市)委托、四重(省级)委托关系,人大常委会的民意基础经过这样多层过滤后显得‘先天不足’”。^⑨加之实践中地方人大常委会组成人员较为普遍的行政化、官化现象,其组成人员在年龄结构、知识结构、专兼职比例结构不合理等多方面的问题使得法案审议中的利益博弈和对抗相较地方人大代表相对广泛的代表性而言要弱得多,其立法的民主正当程度要逊色于地方人大自己直接的立法。

地方人大常委会是地方人大的常设机构,它由人大选举产生,要向人大负责并报告工作,这种宪法和地方人大组织法的架构决定了在地方政治治理中,地方人大的主导地位,也是体现地方政治民主的重要形式。虽然,我国业已形成的地方立法实践表明,由常委会主导地方立法在专业性、效率乃至科学性方面可能有一定优势,加之我国当年设立地方人大常委会的重要目的就是要提高地方人大运行的便利和效率。正如学者所言“赋予地方人大及其常委会地方性法规制定权初衷便是为了补强地方人大运转不便、权能发挥实效不足的弊端。‘实人大常委会、虚地方人大’的制度安排思路导致立法权限划分似无必要。”^⑩借鉴科恩的民主理论,就立法权的民主性而言,要充分考虑民主的广度和深度。“民主的广度是由社会成员是否普遍参与来确定的,而民主的深度是由参与者参与时是否充分,是由参与的性质来确定的。从某种意义上说,深度的衡量居于次要的地位,因为一种民主必须先要有一定的广度,才能评

^④ 参见李林:《立法理论与制度》,中国法制出版社2005年版,第52页。

^⑤ [美]斯蒂芬·马塞多:《自由主义美德:自由主义宪政中的公民身份、德性与社群》,马万利译,译林出版社2010年版,第260页。

^⑥ 代议制民主相较直接民主有一定的优越性,但代议民主仍只被视为是无奈的选择,并被诟病:由于代议制本身的局限,在把选民和立法权联结起来的过程中,立法者作为两者的中介往往发生异化,即本来立法者应当反映和代表选民利益的,但在其被选举出来后,却成为人民的统治者甚至是压迫者。在代议制下,立法也只能是少数政治精英的事。“很明显,精英中的精英在国会里,在众议院、参议院和其他立法分支机构里。议员不是人民意愿的代表,往好里说,议员也只不过是精英间的联系纽带。”[美]托马斯·戴伊·哈蒙·齐格勒:《民主的嘲讽》,孙占平等译,世界知识出版社1991年版,第328~329页,第334页。转引自易有禄:《正当立法程序研究》,中国社会科学出版社2009年版,第138页。正因如此需要强调立法的民众的直接参与来弥补代议立法反映民意的不足。虽然上述理论主要是以西方政治实践为背景的,但在民意表达方面仍具有普适性。特别是对代议制民主的不足的分析更足以说明由代表中的代表主导的立法其民主性和代表民意方面的欠缺。

^⑦ 同上注,易有禄书,第14~15页。

^⑧ 《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第41条规定:常务委员会组成人员的名额:(一)省、自治区、直辖市35人至65人,人口超过八千万的省不超过85人;(二)设区的市、自治州19人至41人,人口超过八百万的设区的市不超过51人;(三)县、自治县、不设区的市、市辖区15人至27人,人口超过一百万的县、自治县、不设区的市、市辖区不超过35人。

^⑨ 易君:《论我国地方人大与常委会立法权限划分》,湖南师范大学硕士论文(2011),第39页。

^⑩ 秦前红:《为什么地方人大在立法上少有作为?》,http://www.21ccom.net/plus/view.php?aid=99211。2014年7月15日访问。

价其深度。一个社会内少数人完全而且有效的参与,不能构成民主。”^⑩

虽然地方立法过程中相较常委会组成人员而言,普通人大代表的法律专业水准要欠缺些,但代议民主制原理决定了由地方人大直接主导立法、普通民众有序参与立法更为符合民主的精神,更利于增强地方立法的权威性和实效性。正如萨默斯所言:无论参与性统治是否有助于好结果的形成,它都因为另外的理由而具有正当性,并因此而充当一项“程序价值”:确保公民不同程度地进行自主性的自决。因为在民主社会里,大多数公民宁愿自行管理自己的事务,也不愿让别人管理自己的事务,即使后者做得更好。^⑪而且,地方人民代表大会主导地方立法也有利于地方人大代表在参与立法的过程中进一步增强法意识、法情感,增强地方人大代表的政治参与能力,“任何人对民主的直接体会都将有助于提高他对共同福利的贡献质量。”^⑫地方人大代表这种有效的立法参与还将利于地方立法的权威和实效的提升。一定意义上说,公民尊重法律的权威,事实上是由于受到民主的鼓励;民主的法律就是公民自己的法律。^⑬因此,地方人大主导地方立法更符合立法民主和代议民主的要求,更利于吸纳和表达民意,体现人民当家作主,更利于提升地方立法的权威性和实效性。

(二)地方人民代表大会主导地方立法有助于克服地方立法的部门化倾向

由于行政部门在资源、信息、社会管理经验等方面的优势,“强行政、弱人大”的现实,在我国地方立法中,行政部门几乎垄断了法案起草,在地方立法过程中主导话语,甚至基于部门利益考量绑架公众。地方人大常委会一方面由于其组成人员与行政部门的渊源关联,另一方面其组织机理本身也是高度行政化的,其主持下的立法实际是一个工作班子而非人大代表们在立法。这种行政化的立法加之缺乏强有力的外部监督和公众有效参与,使得我国地方立法整体上打上了浓重的部门利益烙印,存在较严重的部门化倾向。由地方人大直接主导地方立法,在其他制度尚未完善情况下,虽然难以根本遏制部门立法,但人大代表的数量大,代表面广,在强化人大代表和选民联系的基础上,激活“沉默的大多数”,让更多利益相关者参与到制度安排中进行充分的利益博弈。同时辅之以立法信息全过程的公开,立法议案意见收集处理制度、回复说明理由制度等,^⑭引入更多的公众参与,最终得出一个多数人的意见。这样的立法机制可以在一定程度上遏制地方立法被一家独大的行政部门力量所操控,听不到其他方面的声音,反映不出其他主体的利益诉求的倾向。“每个人或任何一个人的权利和利益,只有当有关的人本人能够并习惯于捍卫它们时,才可免于被忽视。”^⑮地方人大主导地方立法,人大代表及公众的普遍有序参与可以形成对行政部门等公共权力操控立法的有效制约,避免地方立法沦为为权力部门化、管理管制化、民意权贵化、参与形式化进行背书的工具。

(三)地方人民代表大会的会期制度和规模基本能满足主导地方立法的需要

对于地方人民代表大会主导地方立法的一个担心在于地方人大一般一年只开一次会议,会期一般一周左右,时间较短,难以满足地方立法的实际需要。笔者认为,地方人大主导地方立法不是说所有地方性法规都要由地方人大来制定,而是强调地方立法主导权应掌握在人大手中,举凡涉及地方较为重要的社会关系事项的立法工作应由地方人大自己来进行。虽然地方人大一般一年仅一次会期,但地方立法不应过分追求数量,而应遵循“少而精”的原则,更注重地方特色和质量。地方人大会议有限,由其主导地方立法一定程度上反而有助于抑制行政化的常委会的政绩式立法、景观立法、重复立法。而且,如果真正由地方人大主导地方立法也可以根据需要适当延长地方人大的会期,地方人大会议长短法律并

^⑩ [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第21页。

^⑪ 转引自同前注^⑩,易有禄书,第128页。

^⑫ 参见前注^⑩,科恩书,第53页。

^⑬ 同上注,第178页。

^⑭ 参见田飞龙:《完善公众参政制度,推进民主立法》,http://www.china-review.com/lat.asp?id=29616。2014年7月10日最后访问。

^⑮ [英]约翰·密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第44页。

无强制性规定。在必要的时候,还可以依据我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第11条的规定:“地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次。经过1/5以上代表提议,可以临时召集本级人民代表大会会议。”召开临时会议专项审议法案。

对于地方人民代表大会主导地方立法的另一个担心主要在于其代表人数较多。“中国目前具有地方立法制定权的省、市人大,其代表规模少则几百人,多则上千人。立法作为一种追求科学的事业,地方立法则更要因应实践性、及时性、地方性之需。如此繁重的使命交由一个巨量代表规模的机构未免有不堪承受之重。多人云集的地方代议机构要么陷入众声喧哗议而不决的困难境地,要么是沦入集体失语指望他人的公地悲剧。仅有立法之名而无立法之实的草率立法徒然耗费立法成本,且有损立法之公定力。”^⑭实际上,与全国人大代表数量过于庞大且分布地区广所不同的是,各级地方人大的规模还算比较适中,广东、山东、江苏、上海、北京等绝大多数省、直辖市级人大代表数量大约在800名左右,大市级人大代表数量则更少,代表都集中在一省或市范围内。如果能够在此基础上将来再进一步缩减地方人大代表的绝对数量,增加部分专任代表,这样的代表规模和结构还是能够组织进行立法的讨论和审议的,且由于代表集中在一省、市内,组织人大代表开会或召开临时会议讨论审议法案的相对成本也较小。因此,不能将全国人大层面由于代表数量、分布、会期、立法任务等原因其立法职能更多由常委会在行使而得出地方人大立法也应由常委会来主导的结论。地方人大的结构和地方立法的特点决定了由地方人大而非常委会主导地方立法既是合理的也是可行的。

四、推进地方人大主导地方立法,合理划分地方人大与其常委会立法权限的建议

《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》明确地方人大常委会仅是地方人大的常设机关、工作机关,《立法法》也规定了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。这些规定为地方人大主导地方立法工作提供了重要的依据。但由于各种主客观原因加上《立法法》相关表述的原则和模糊,导致实践中地方人大立法职权被虚置。为了推进地方人大对地方立法工作的主导,合理划分地方人大与其常委会的立法权限,结合我国地方立法实际和过去的立法经验,笔者认为,地方人大立法权限应进一步明确,大致应包括以下事项:

1. 地方人大自身建设等地方政权建设事项。如地方人大立法规程、议事规则、议案审查等为履行宪法赋予职责而需要规范的程序性事项。^⑮地方人大对地方政府、法院、检察院监督的规范等。

2. 为执行全国人大制定的基本法律的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项。全国人大制定的基本法律所涉事项都是特别重大的,保证这类基本法律在地方的有效施行对于地方而言既具有特别重大的意义,又关涉辖区范围内公民重要的政治经济民主权益,相关地方性法规理应由地方人大直接加以制定。目前实践中各省对全国人大所制定的诸如代表法、选举法等实施性立法大都由地方人大常委会制定,这种状况需要通过立法法明确地方人大立法职权来加以规范。

3. 为执行全国人大常委会制定的法律或国务院制定的行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项,且该事项内容涉及公民重大权益的。例如对全国人大常委会制定的《义务教育法》、《未成年人保护法》、《人口与计划生育法》,对国务院制定的《城市房屋拆迁管理条例》等涉及公民重要基本权益的法律、行政法规的实施性立法也应本着审慎、民主原则交由地方人大直接制定。

4. 对本行政区域经济社会发展具有重大影响的全局性事项。地方性法规根据《立法法》的规定可以就地方性事务进行立法,如果该地方性事务对本行政区域的经济社会发展具有重大的、全局性的影响,如地方经济社会发展规划、预算决算管理、财税监督、城乡规划、劳动保护、资源环保等事项,应由地方人大制定地方性法规。

^⑭ 同前注^⑩,秦前红文。

^⑮ 参见徐向华:《立法学教程》,上海交通大学出版社2011年版,第149页。

5. 根据法律规定或特别授权对上位法进行变通规定的事项。例如自治区的自治条例、单行条例、地方性法规以及经济特区法规中涉及对中央立法的变通规定的,本着维护法制统一和审慎原则必须由地方人大进行立法。目前像内蒙古、西藏等地的地方性法规中涉及到对《婚姻法》进行变通规定的,仍是由地方人大常委会来制定的。

6. 其他本行政区域内特别重要事项。属于地方自主性立法或先行立法事项的,虽不是对本行政区域经济社会发展具有重要影响的全局性事项,但对公民、法人和非法人组织权益保障具有特别重要影响的事项,如某些地方的文物保护、特殊弱者人权保障等事项也应由地方人大直接进行立法。

此外,笔者还认为,《立法法》可以明确地方人大享有对“本行政区域特别重大事项”的解释权。“除法律已经明确规定应当由地方人大制定地方性法规的以外,由地方人大综合本区域发展定位、城市功能、产业结构、民众需求等因素来确定‘特别重大事项’较为妥当。”^⑨地方人大常委会的立法规划、年度立法计划也应纳入地方人大的审议事项,以便审议和判断地方人大常委会相关立法计划是否涉足了地方“特别重大事项”。另外,为了及时满足地方经济社会发展对立法的需要,还可以考虑建立地方人大对常委会立法的追认制度,即在极其特殊情况下,人大常委会可以对部分本应由人大立法的事项进行立法,但需要事后接受人大的审查和追认。总之,为真正确立地方人大在地方立法中的主导地位,合理规划地方人大和常委会的立法权限,在修订我国《立法法》时应对此问题进一步加以明确规定。

(责任编辑:王 申)

^⑨ 许传玺:《地方人大常委会立法的体制与机制问题研究》,北京市人民代表大会制度理论研究会 http://www.bjrd.gov.cn/zwz-lyjh/llyjhktcg/201402/t20140225_127193.html。2014年7月15日访问。