

# 地方立法权限的探讨

周 实

在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和法学的基本路线指引下,我国的法制建设取得了重大的成就,尤其立法工作更是取得了长足的进步,这其中包括地方立法的快速发展。地方立法工作作为促进地方经济发展和现代化建设起到了重要的作用,它必将为贯彻依法治国的基本方略发挥不可缺少的积极作用;但是,在立法实践中,也暴露出地方立法中不可忽视的问题,例如,越权立法、立法混乱、立法权用的不足等现象。本篇小论意在探讨我国的地方立法权限,使其在明确的范围内,积极发挥地方立法主动性,以适应改革开放、发展经济的需要。

## 一、立法权限的概念及我国地方立法权的法律规定

### 1、立法权限的概念

限,即限度,范围;权限,即权力的范围。讲权限,是指对权力范围的界定,是对权力的一种约束;立法权限,是指立法权力范围的权限,即立法活动所调整、规范对象的限度。超越限度,则视为违法或无效。立法权力的划分,是对立法权力的分配,它不仅是利益的分配,而且它涉及到权限间的关系的衔接、协调。而如何科学、合理地划分立法权限,则是由法律规范及国家的政治、经济、社会关系等多种因素共同作用的结果。

就国家而言,法是统治阶级意志的体现,是为维护自身阶级的利益,将统治阶级意志上升为国家意志。其目的是维护对统治阶级有利的社会关系和社会秩序,是实现阶级的工具,是由国家强制力保证实施的。随着社会的不断发展,生产关系、社会关系的日益复杂化,越来越需要具有一定权威性、有强制力的手段来规范、调整社会关系和人们的行为,来维护国家的稳定。就世界范围而言,法也是用来协调与规范国际间的政治关系、经济关系、社会关系等国际关系,由于法的鲜明的阶级性及其强有力的协调、规范作用,所以立法权就区

别于司法权、行政权,是一种相对独立、地位较高的一种权力。“谁能够对另一个人订法律就必须在他入之上”<sup>①</sup>

立法权,对于拥有不同的立法权的立法主体而言,当然是越大越好、越多越好,这也就造成了立法主体争夺立法权力的客观现实。对立法权限进行划分,主要是为了科学而合理地解决立法权力的分配,确定立法事项的不同归属,使各立法主体之间能够相互协调,发挥整合作用。

### 2、我国地方立法权的法律规定

我国宪法第100条规定:“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、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。”《宪法》第116条规定“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准生效,并报全国人民代表大会常务委员会备案。”根据《地方组织法》第51条规定:“省、自治区、直辖市以及省、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政府,还可以根据法律和国务院的行政法规,制定规章”。

地方性法规主要指省、自治区、直辖市及省、自治区政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会,因地方的特殊性,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,结合地方的政治、经济发展状况;地域的民族风俗、民族文化等特点,就某个领域的社会关系进行详细、具体的规范。法规的效力只限于本地区,自治条例也仅限于本自治区,法规与条例的地域性是地方立法与中央立法的最明显区别。从我国宪法的规定来看,地方立法只要不与宪法、法律等基本法相抵触,即

可生效。那么,宪法与其它基本法涉及的范围,地方立法权除地域限制与不抵触外,其实际上的权力范围是相当广泛的。

## 二、我国地方立法存在的问题及两个基本观念问题的探讨

### 1、我国地方立法存在的问题

由于我国宪法中对地方立法规范的过于简单,使中央立法权与地方立法权之间难以把握。例如,地方立法在先,中央尚未就同一对象立法,地方的法规中,就违规行为作出的处罚,往往超越其自身的立法权限,从而造成越权行为。另外,宪法中规定的不抵触原则,应该如何解释呢?有的认为“不抵触”原则是“在中央未予立法的事项上,地方立法不得先行涉足。因为‘不抵触’隐含着要有中央。”(主要是由中央立法但由地方负责立法实施或者执行的事项)<sup>②</sup>按照这种解释,地方现在实行的很多法规都是在中央尚未立法的情况下出台的,如我国许多省份都出台了有关地方立法程序的规定,但我国尚未出台《立法程序法》,这样岂不是都违反了不抵触原则吗?另一种解释是,“不抵触”是不与宪法、法律的基本原则相抵触,这种解释明显扩大了宪法第 5 条规定的“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”的涵义。但是事实上这种情况是被允许了的,它表现在地方出台的先行法规报送人大常委会备案后,并没有一件被撤消,所以宪法中的不抵触的原则还有待明确,这样的规范过于简单。

### 2、地方立法中两个基本问题的探讨

(1)在实践中,究竟能否划清中央与地方的立法权限?

从理论上讲,没有划不清的界限,但在实践中,要划清界限确实有相当的难度,尤其是在现有的条件下,理顺长期以来已经形成的纵横交错的法律条文,并不是一件容易的事。在划清界线的方法上,可以借鉴一些国际经验,如采取确定自治立法原则,地方根据立法原则制定地方法律,并在地方自治法中则明确列举地方立法权限范围(如日本);或采取列举与排除法结合的方式,明确列举中央立法权限或地方立法权限范围内的事项,除此之外,归属地方立法权限或中央立法权限(如美国);或采取一一列举中央与地方各自的立法权限的罗列方式,这种方式虽然最直观,但由于立法涉

及的对象的广泛,难免有遗漏。我国应采取何种方式,来实现中央与地方立法权限的合理划分,需要结合中国的实际情况,不能生搬硬套,待时机成熟时,对宪法进行修改,并辅以相应更详细的法律规范,如《立法法》、《立法程序法》,从而从法律方面明确划分中央立法权限与地方立法权限。

(2)发展地方立法是不是对中央集权的否定?

重视发展地方立法是不是对中央集权的否定?换言之,地方立法权的存在是不是就削弱了中央的集权呢?为什么要采取适当分权呢?

自我国建国以来,曾经经历过分散立法、中央集权、中央与地方立法同时存在的三个时期。在建国初期,由于百废待兴及社会主义社会这个新兴的社会制度,采取分散立法有社会背景及历史因素的。从 1954 年我国第一部宪法颁布,到 1979 年全国人大五届二次会议前,除少数民族地区有自治区立法权外,我国总的是中央集权。中央集权比较适合我国的一党制,也适合我国的社会主义体制。但由于“文化大革命”及“四人帮”一伙的破坏,使我国的法律名存实亡,立法更是举步维艰。从 1979 年全国五届人大第二次会议以来,按照新宪法的充分调动中央与地方两个积极性的原则,我国采取了在中央的统一领导下,适当给予地方立法权的方式,使我国的立法取得了重大进展,国家的基本法、部门法日趋完善,地方立法工作也日益活跃。但随之问题也出现了,即地方立法发展会不会削弱中央的立法权呢?不少学者就此问题也作过多次探讨,我认为赋予地方立法权是调动地方积极性的最实质措施,也是贯彻执行我国宪法及其它基本法律的基本途径,由于地方立法具有既可以贯彻基本法、保证统一性,又有其中央立法无可比拟的灵活性,可以说地方立法是中央立法的具体化和补充。地方立法不但不会削弱中央集权,而且还是我国近一段时期的立法发展趋势。由于法律本身的抽象与高度概括,使执法机关与司法机关在处理具体问题时,有相当的难度。较好的地方立法在某种程序上可以解决由于地域特征、文化习俗等不同产生的依基本法操作的难度,尤其在像我国这样地域辽阔、民族众多的国家,发展地方立法,必将有利于促进中国改革开放的建设事业。我国在党的十三大报告中指出“凡是适宜于下面办的事情,都应由下面决定和执行,这是一个

总的原则。”<sup>⑧</sup>地方立法得到了政策的肯定。为避免地方立法权的滥用，应着手于划分中央与地方的立法权限，使其规范发展，以保证国家的整体利益。分权与集权并不是哪一种占有绝对优势，而是因当时的具体历史条件决定的。不同的条件，沿袭一种方式，必然会束缚政治、经济的发展，脱离实际。不同的社会制度，照搬一种模式，也必然导致僵化。所以，地方立法可以说是以适应社会发展的需要，应运而生的。

### 三、划分地方立法权限的现实意义

#### 1、是中央立法权的保证

明确划分中央立法权限与地方立法权限，可以使中央立法权得到保证。保证中央立法权的完整，具有维护国家法制的统一和尊严、保证宪法与法律的实施与权威的现实意义。

#### 2、是判断地方立法是否越权的依据

明确地方立法权限，是判断地方立法是否越权的依据。由于我国法律中对中央与地方的立法权限划分并不是非常明确，使中央审批地方立法的依据不十分明确，造成有的越权立法仍然予以通过。

#### 3、是地方立法工作的依据

明确了地方立法权，地方立法机关就可以找准自己的位置，大胆地充分地发挥地方立法权应有的作用，保证宪法、法律、行政法规的实施，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，在法定的原则、范围、界限内，制定适合本地区的政治、经济、文化、民族习俗的规定及条例。

#### 4、是对地方民主的有力促进

地方各级人民代表大会是由人民代表组成，人民代表是通过间接选举或者直接选举产生的。在立法领域的民主，是地方人民当家做主的体现，也是我国民主建设的进一步发展。地方各级人民代表大会及人大常委会是地方人民参政、议政的基层组织，地方立法的民主化是可行的，也是现实的，地方立法的民主化必将促进社会主义民主的发展，也必将建立起符合社会主义发展需要的比较完备的社会主义法律体系。明确划分地方立法权限，可以使一定地域范围内的公民，更好地积极参与到地方政治、经济、文化建设中来，提高立法效率。

### 四、地方立法权限的范围

1、为保证国家宪法、法律、行政法规的落实，制定相关的实施细则。我国实行的是单一制分层次的立法体制，地方的立法权是由中央政府授予的。在探讨地方立法权限时，首先应符合宪法与法律的基本规定的限制。地方立法应规避全国人大及人大常委会的立法权限，如国家的基本政治制度、经济制度、法律制度、国家行政管理体制、公民的基本权利、义务、国防、外交、领土、领空等。地方立法应根据宪法和法律的规定，结合本地域的特点，制定实施细则，不得与宪法和法律相抵触。

2、依据国家法律对本区域内的政治、经济、社会、文化等建设与发展进行立法。地方立法是因地制宜的需要。地方立法机关在其权力范围内应坚持原则性、发挥主动性、作出创造性，促进地方的政治建设、经济建设、民主建设、文化建设和公共事业建设的发展。

3、根据全国人大及人大常委会的授权，制定地方性法规或条例。授权立法，如1981年，全国人大常委会授权广东、福建省人大及常委会制定所属经济特区的各项单行经济法规；1988年授权海南省人大及常委会在海南经济特区制定法规的权力；1990年授权香港特别行政区依照宪法制定香港特别行政区基本法；1992年授予深圳市、1994年授予厦门市、1996年授予珠海和汕头市人大及常委会在其管辖的特区内制定法规。地方立法机关在中央授权的前提下，可以制定相应立法权力范围的法规、条例。

4、民族自治区的自治条例和单行条例立法权。民族自治地区依宪法的规定，有权依照当地民族的政治、经济、文化、风俗等由民族自治地方的人民代表大会制定自治条例和单行条例。“自治条例的内容可涉及本地区的基本组织原则、机构设置、自治机关的职权、活动原则、工作制度以及其他各种有关的重大问题的规范性文件。单行条例是指民族自治地方的人民代表大会和它的常委会在自治权的范围内根据当地民族的政治、经济、文化等方面的特点针对某一具体问题制定的本地区的规范性文件。”<sup>⑩</sup>

5、对国家不涉及的地方事务进行地方立法。在地方职能范围内，国家不会、也不可能进行规范的对象，应由地方立法进行管理。如，对政府实施

法律、行政法规进行监督或者规范,政府职权范围内的职务,或就某一具体对象需要进行规范的,应由地方相应立法机关进行立法。

6、在国家暂时没有立法的情况下,因地方客观需要,制定地方性法规。地方立法中在没有现成的法律可以依据的情况下,可以制定在本地域范围内实施的地方性法规。如辽宁省制定的省人大及其常委会监督条例、辽宁省人大常委会制定和批准地方性法规程序的条例,这些就是在国家暂时没有监督法、立法法、立法程序法的情况,因实际需要,制定的地方性法规。这种类型的法规、条例,需要在国家相关法律出台后,进行认真比较分析,将抵触之处及时更正。

### 五、美国、日本地方立法权限的介绍

#### 1、美国地方立法权限的规定

美国是严格实行宪政的国家,宪法是美国法律的基础。在宪法中,将联邦中央与地方立法权限划分得较为明确。它采用列举的方法,将涉及国家利益的事项作为中央立法权限范围,如国籍、货币、国防、外交等;美国的各州实行自治,按照美国宪法第 10 条修正案规定:“本宪法授与合众国或未禁止各州行使之立法权力,皆由各州各自保留。其立法权限相当广泛,凡是不专属于中央的权力、以及不属于中央与州宪法明文制止的事项(各州均有自己的州宪法),均为地方立法范围,其中包括中央与地方共有的立法权力,如被授予中央的权力,同时各州也拥有此种权力的情况。有的州还采取公民直接立法的方式,行使创制权、复决权。公民还可以由通过选举产生的代表来管理本州的事务,国家不得干预。

#### 2、日本地方立法权限的规定

日本是从第二次世界大战结束后,采取的地

方自治,并且地方的权力不断扩张,使君主立宪制的中央集权型转向了中央与地方分权型。日本地方自治的顺利发展,是由于宪法及法律对地方自治的保障。日本的地方自治是采取以居民的选举、投票表决参与自治的形式。在地方自治法中,规定了居民的选举地方行政长官;表决条例的制定、修改、废止的意见;有请求关于公共团体的职员违法不当的财政支出等事务的监察及诉讼权;有议会的解散请求权等。关于地方立法权限,在日本宪法第八章中规定了自治的基本原则(第 94 条)、地方公共团体的议会(第 93 条)、地方公共团体的权限(第 94 条)、特别法的居民投票(第 95 条)规范。不仅如此,还通过《地方自治法》加以详细规范,对地方自治的宗旨、地方公共团体的区分以及组织,运营相关事项大纲的确定,对国家与地方公共团体间的关系的确定,对地方公共团体行政效能的保障等作以补充。地方自治法中详细列举了地方自治处理事务的范围及允许处理的事务,使地方立法权限相对来讲比较明确。制定条例必须以地方公共团体的事务为对象,在不违反法令的限度内制定。

#### 注释:

- ①洛克.《政府论》下篇.商务印书馆.1986 年版,第 89 页。
- ②李林.《关于立法权限的划分的理论与实践》《法学研究》1998 年第 5 期第 70 页。
- ③《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》人民出版社 1987 年版第 39 页。
- ④魏定仁《宪法学》北京大学出版社 1994 年版第 295 页。

作者 东北大学法律系

邮编 116026

### 改革信息

#### 建设部有关人士披露

### 中央在京单位房贴标准草案

建设部有关人士近日披露了中央在京党政机关单位房改草案内容。

中央在京单位职工拥有住房面积标准为:科级以下 60 平方米,正副科级 70 平方米,副处级 80 平方米,正处级 90 平方米,副司级 105 平方

米,正司级 120 平方米(均为建筑面积)。

中央在京单位职工享受一次性住房货币补贴标准为:32 年工龄的职工:一般干部(副科级以下)10.3 万元,正副科级 12 万元,副处级 13.8 万元,正处级 15.5 万元,副司局级 18 万元,正司局级 20.6 万元;22 年工龄的职工:一般干部(副科级以下)9.6 万元,正副科级 11.2 万元,副处级 12.8 万元,正处级 14.4 万元,副司局级 16.8 万元,正司局级 19.2 万元。

摘自 3 月 28 日《长江日报》