关于制定地方性法规问题

胡　畅　封期瑜

地方性法规具有三个特点：一是从属性。它不得违反宪法、法律、法规和行政法规，它服从于国家宪法、法律和行政法规。二是地方性。地方性法规的内容所涉及的纯属地方性的问题，在效力上只在本地区内适用。三是实施性。地方性法规是为了保证宪法、法律和行政法规在本地区得到切实地贯彻执行。实践证明，由于我国幅员辽阔，人口众多，又是一个多民族的国家，各地政治、经济、文化和其它方面发展不平衡，因此，因地制宜地制定地方性法规是非常必要的和可行的。

南京市自1981年以来，为了适应对外开放、对内搞活的经济改革和加强市政建设等需要，曾制定了一些地方性的行政规章，主要的有：南京市文物古迹保护管理办法、市保护蔬菜基地暂行规定、市城镇房屋拆迁补偿安置暂行规定、市水源保护暂行条例、市住房分配办法、市水产资源保护暂行规定等。这些地方性行政规章，原先是按地方性法规的性质，由市政府起草，报市人大常委会审议通过的。但是，这种做法不符合地方组织法的规定，所以，只能作为行政规章实施。为了严格依法办事，近年来又逐步把其中的南京市市容环境卫生管理条例、市炉窑烟尘排放管理条例、市环境噪声管理条例三个行政规章进行了修改，按法定程序报请省人大常委会审议批准为地方性法规。这三个地方性法规的制定和实施，对保障和促进地方的社会主义精神文明和物质文明的建设发挥了积极作用。

当前，以城市为重点的经济体制改革正在进行。如何相应地加强社会主义法制建设，来促进经济建设，保障经济发展，已成为必须重视和切实需要解决的问题。中央《关于经济体制改革的决定》指出："经济体制改革和国民经济的发展，使越来越多的经济关系和经济活动准则需要用法律形式固定下来，国家立法机关要加快立法"。可见，作为国家法律体系的地方性法规，不是要等待，而是要加快，要把制定地方性法规的工作列入议事日程，使之经常化、制度化。

关于制定地方性法规的指导思想是快好还是慢好的问题，我们认为还是快好。这是因为，我国社会主义民主和法制还不够完备，有些比较稳定和行之有效的政策，如何把它法律化，制定为地方性法规，以逐步解决地方工作有些方面无法可依的问题，已经不宜也不可能等待"配套成龙"了。例如，当前大量历史的、现实的房地产纠纷日益增多，涉及政策和法律的界限不清，以致有关方面难以处理。又如，随着城市的发展，大量蔬菜地被占用，形成了城市人民吃菜难的问题日益棘手。再如，由于对内搞活了经济，而人口流动量增多，对宾馆旅社的管理不严，往往给不法分子钻空子等。这些，都需要按照地方的特点，制定地方性法规，运用法律手段来解决。由此可见，地方性法规的制定还有待于加快步伐，进一步发挥它的作用。正如邓小平同志所说："现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法

律。修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。总之，有比没有好，快搞比慢搞好”。① 根据这个精神，在当前，积极稳妥地发挥地方性法规的作用，以解决经济建设和改革中迫切需要依法解决的问题，已成为当务之急。

我国制定地方性法规的权力，宪法和地方组织法赋予省地方权力机关和省人民政府享有制定地方性法规和行政规章的职权、但是，哪些属于省级人大及其常委会制定地方性法规的范围，哪些属于省级人民政府制定行政规章的范围？这是在工作实践中经常碰到而较难解决的问题。地方组织法对此没有明确规定。但是，五届全国人大五次会议通过的《全国人民代表大会组织法》以及习仲勋副委员长的说明中曾作这样的解释：“为了保持法律的稳定性，对地方组织法只作了必要的修改，可改可不改的都没有改。为了便于工作，各省、自治区、直辖市可以根据宪法、全国人大组织法和地方组织法的精神，从本地区的实际情况出发，自己作出暂行规定，将来全国人大可以根据各地经验，再对地方组织法作补充修改”。根据这一精神，江苏省和南京市人大常委会已分别通过了制定地方性法规和拟订地方性法规草案的程序规定，使地方性法规的拟订和制定工作做到程序化、规范化和有章可循。

区别地方性法规和政府行政规章的界限，我们一般的做法：一是从法律体系来划分。即凡是为贯彻执行全国人大及其常委会所颁布的法律，而根据地方的特点，因地制宜地制定管理办法、规定、条例等，应属地方性法规的性质和范围。二是从行政系统来划分。即凡是国务院行政系统的法规，省、自治区、直辖市人民政府据以制定的实施细则、执行办法等，应属行政规章的性质和范围。三是从问题涉及面来划分。即凡属于重大事项和本地区人民利益的重大问题，国家尚未颁布法律，但已有明确的方针政策，根据需要可能，可以制定地方性法规者，应确定为地方性法规的性质和范围。

什么是重大事项？我们认为，按照地方组织法的规定，地方人大常委会决定本地区重大事项的范围是政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族七个方面。虽然这七个方面的规定比较原则，不易掌握，但是，在实际工作中，可以从两个方面来研究确定它是否属于本地区的重大事项。即：一是本地区按照党和国家的方针政策，提出在一定时期内要实现和完成的中心任务；二是本地区人民群众所普遍关心的问题，都应视为重大事项。

地方性法规与行政规章是什么关系？我们认为，地方性法规和地方行政规章同是一种从属性的法律性文件。它们都不得与宪法、法律、行政法规相抵触。但是，地方性法规和地方行政规章两者之间，也还有一定的从属关系。理由：一是按宪法和地方组织法规定，地方政府由同级权力机关选举产生并对其负责；二是权力机关有监督政府的职权并可撤销政府不适当的决定等。因此，地方权力机关所制定的法规，要高于地方政府所制定的行政规章。

这样的理解是否正确？在实践中我们认识并非一致的。例如，由南京市拟订报经江苏省人大批准公布的《南京市卫生管理条例》，是作为地方性法规公布实施的。但是，对这个条例的法律属性和“地位”问题有不同的看法。有人认为这个条例纯系行政性管理措施，它的法律属性应是地方行政规章。另有人认为为了增强这个条例的法律约束力，而把它划定为地方性法规。可见，地方性法规与行政规章如何区分及其关系如何，有人往往各按自己的理解去办理，以致造成体例混乱，不利于法制的统一。对此，我们希望国家能够颁发一个关于制定地方性法规的标准法，以便各地有所遵循。

---

① 1978年12月13日邓小平同志在中央工作会议闭幕会上的讲话。