

学校编码: 10384
学 号: X2013120026

分类号 _____ 密级 _____
UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

设区的市地方立法权行使机制研究
——以福建省为对象的考察

A Research on the Implementation Mechanism of the
Legislative Power of the Cities with Subordinate Districts –
Observation from Fujian Province

陈 捷

指导教师姓名: 王 建 学 副 教 授

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交日期: 2016 年 10 月

论文答辩时间: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: _____
评 阅 人: _____

2016 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

从 2015 年我国《立法法》修改至 2016 年 9 月，首次开展地方立法工作的福建省七个设区的市完成了立法条例的制定，并启动了首部实体法的制定工作，《泉州市海上丝绸之路史迹保护条例》已于 8 月底表决通过。设区的市立法情况表明，配备了立法机构及人员未必表示具备了立法能力，在制定地方性法规过程中，各设区的市显现出法规立项不科学、破坏法制统一性倾向、立法工作效率低、人员构成不合理和存在部门利益等一系列问题。分析个中原因和提出对策，对完善福建省设区的市地方立法工作机制具有积极意义。

本文在收集的福建省各设区的市立法工作运行的有关情况和数据的基础上，正面直击福建省设区的市开展地方性法规制定工作初期所面临的问题并提出相应对策。本文分为三个部分。第一部分阐述福建省及其设区的市推进设区的市地方立法工作的准备情况，以及七个设区的市的立法活动。第二部分结合设区的市制定的法规及其立法过程，发现福建省设区的市地方立法工作存在的问题，并指出赋权工作推进过快、立法经验缺失、政府重视不足以及城市治理旧观念的影响是产生问题的几大因素。第三部分在上文论述的基础上，从原则和具体措施上对福建省设区的市立法工作提出完善建议，指出提高设区的市地方性法规规范性、加强人大自身队伍建设、发挥法规监督审查职能、提高公众参与立法的积极性是解决当前突出问题的几个途径。

关键词：设区的市；地方性法规；行使机制

ABSTRACT

From the amendment of the Legislation Law in 2015 to September 2016, seven cities with subordinate districts in Fujian Province, who first carried out the local legislative work, completed the enactment of the legislative regulation and initiated the formulation of first substantive law. "Regulation of Quanzhou Maritime Silk Road Historical Protection" was approved at the end of August. The implementation of the legislative power in these cities shows that, the legislative capability does not come with a set of legislative institution and staff. In the process of enacting regulation in those cities with subordinate districts, it is observed that some projects are unscientifically determined, undermining the unity of the legal system, low legislative efficiency, unreasonable personnel composition and the existence of Departmental benefit and so on. To analyze the causes of those issues and put forward countermeasures, will have a positive contribution to improve the local legislative working mechanism of the city with subordinate districts of Fujian Province.

On the basis of collecting the relevant information and data of the legislative work in the cities with subordinate districts of Fujian Province, this paper points out the problems faced by those cities in the early stage of formulation of local laws and regulations and puts forward corresponding countermeasures. This paper has three parts. The first part expatiates on the preparation of local legislative work and the legislative practice of Fujian Province and its seven cities with subordinate districts. The second part, based on the analysis of regulations of the cities with subordinate districts and their legislative process, points out problems in the local legislative work in Fujian Province, including too fast empowerment work, lacking legislative experience, not sufficient emphasis by government, outdated ideology on Urban Governance. On the basis of the above discussion, the third part puts forward some suggestions on how to perfect the legislation of the cities with subordinate districts of Fujian Province from the principles and concrete measures, and points out four ways to solve the current outstanding problems, such as, improving the discipline of

regulations of cities with subordinate districts, strengthening the team building of People's Congress, exerting the supervisory powers to the regulations, enhancing the enthusiasm of public participation in legislation.

Key words: Cities with subordinate districts; Local regulations; Implementation mechanism

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

引 言.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究对象.....	1
三、研究方法.....	2
第一章 福建省设区的市立法工作现状的实证考察.....	3
第一节 设区的市地方立法工作推动情况	4
一、福建省人大常委会的准备工作.....	4
二、首次赋予立法权的七个设区的市准备情况.....	4
第二节 各设区的市立法能力的初步判断	6
一、厦门市与福州市.....	7
二、首次具备立法权的七个设区的市.....	8
三、立法活动概况.....	9
第二章 设区的市立法工作的问题及原因	14
第一节 对设区的市法规内容的观察	14
一、立法条例存在的争议.....	14
二、首部实体法的问题.....	16
第二节 对设区的市法规制定过程的观察	19
一、人大及其常委会的问题.....	19
二、政府及其部门的问题.....	22
三、对省人大常委会立法机构的依赖性.....	23
四、部门利益法律化.....	23
第三节 对存在问题原因的探究	24
一、“一刀切”式赋权	25
二、立法经验缺失.....	25
三、人员配备不科学.....	26
四、地方治理传统思维的影响.....	27
第三章 设区的市立法权运行机制的完善	29

第一节 设区的市地方性法规的规范要求	29
一、科学立法的原则.....	29
二、权限范围.....	29
三、可操作性.....	31
四、关于行政许可等权力的设置.....	32
第二节 立法人员的选任与培养	34
一、立法机构人员的配备.....	34
二、多种机制培养立法人才.....	35
三、创新招录方式.....	36
第三节 人大立法机制的完善	37
一、坚持立法主导权.....	37
二、监督机制的完善.....	38
三、提升立法公众参与度.....	39
参考文献	41

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Preface	1
Section 1 Research Background	1
Section 2 Research Subjects	1
Section 3 Research Methods	2
Chapter 1 Empirical Study on the Status Quo of the Legislative Work in the Cities with Subordinate Districts of Fujian Province	3
Subchapter 1 The Progress of the Legislative Work in the Cities with Subordinate Districts	4
Section 1 The Preparation of the People 's Congress Standing Committee of Fujian Province	4
Section 2 The Preparation of Seven Cities which were Given Legislative Power for the First Time	4
Subchapter 2 Preliminary Judgment on the Legislative Capability of the Cities with Subordinate Districts	6
Section 1 Xiamen City and Fuzhou City	7
Section 2 Seven Cities which were Given Legislative Power for the First Time ..	8
Section 3 Overview of Legislative Activities	9
Chapter 2 Problems and Reasons of the Legislation of the City with Subordinate Districts	14
Subchapter 1 Observations on the Contents of Regulations	14
Section 1 Disputes over Legislation Regulations	14
Section 2 The Problems of the First Substantive Law	16
Subchapter 2 Observations on the Process of Making Regulations of the Cities	19

Section 1 The Problems of the People 's Congresses and their Standing Committees	19
Section 2 The problems of the Government and its Departments	22
Section 3 Dependence on the Legislature of the Standing Committee of the Provincial People 's Congress	23
Section4 Legalization of Departmental Benefit.....	23
Subchapter 3 The probe into the Causes of Problems	24
Section 1 "One Size Fits All" Authorization	25
Section 2 Lack of Legislative Experience	25
Section 3 Not Scientific Staffing	26
Section 4 The Influence of Traditional Thinking in Local Administration.....	27
Chapter 3 Perfection of the Operation Mechanism of Legal Power of the Cities with Subordinate Districts.....	29
Subchapter 1 Requirements for Local Regulations of the Cities with Subordinate Districts.....	29
Section 1 With the Principle of Scientific Legislation.....	29
Section 2 In the Limits of Authority	29
Section 3 With Operability.....	31
Section 4 Correct Setting the Power of Administrative Licensing and so on.....	32
Subchapter 2 The Selection and Training of Legislators.....	34
Section 1 The Selection.....	34
Section 2 Ways of Training	35
Section 3 Innovative Ways of Recruitment.....	36
Subchapter 3 Perfection of Legislative Mechanism of People's Congress.....	37
Section 1 Sticking to the Legislative Initiative	37
Section 2 Perfection of Supervision Mechanism	38
Section 3 Enhancing the Public Participation in Legislation.....	39
Bibliography	41

引言

一、研究背景

2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，对立法法进行了修正，新立法法第72条第2款规定“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，……”至此，我国市一级地方性法规的立法权由原来的49个较大的市扩大至全部282个设区的市。这是一项与我国立法体制密切相关的，落实党的十八届三中全会决定确定的改革任务的重要举措。福建省人大常委会副主任陈桦提到，赋予设区的市立法权，“有利于提高基层社会治理的法治化水平，进而提高地方运用法治思维和法治方式促进发展、维护稳定、深化改革的能力，推动国家治理体系和治理能力现代化”。^①

二、研究对象

2015年7月18日，福建省十二届人大常委会第十六次会议审议通过了《福建省人民代表大会常务委员会关于漳州等七个设区的市人民代表大会及其常务委员会开始制定地方性法规的决定》。根据决定，这七个设区的市人民代表大会及其常务委员会自2015年7月20日起可以开始制定地方性法规。2016年1月15日福建省第十二届人民代表大会第四次会议通过关于修改《福建省人民代表大会及其常务委员会立法条例》的决定，2016年4月1日，福建省十二届人大常委会第二十二次会议表决通过了九个设区的市（含福州、厦门）的立法条例，至此，福建省设区的市立法的相关制度初步形成。各设区的市是否经得起地方立法工作实践的检验，能否在短时间内有质量的着手地方性法规的制定，是当地党委、人大和政府所要面临的新问题。笔者将立足于福建省各设区的市开展地方立

^① 陈桦.积极稳妥推进设区的市地方立法工作[J].人民政坛, 2015,(6):6.

法准备工作和 2015-2016 年立法实际情况，对各设区的市的立法能力进行分析，总结福建省设区的市立法的不足之处，并提出完善福建省设区的市立法工作的几点建议。

三、研究方法

本文主要运用法社会学研究和对策性研究的方法，即在准确描述福建省设区的市立法工作现状的基础上提出对策性建议，具体包括以下几个方面：1. 个案研究法。本文通过聚焦某部法规（如对泉州市、三明市首部实体法的观察），对法规某一方面或者具体条文加以分析，弄清法规存在问题 and 形成问题的原因。2. 数量分析比较法。本文通过收集福建省设区的市立法活动的有关数据，特别是对立法初期机构编制和人员配备的情况的统计，获得关于设区的市开展地方性法规工作概貌的第一印象，为进一步通过比较和分析发现不足提供资料。3. 探索性研究方法。设区的市立法工作尚处初步阶段，本文利用已有的地方立法工作的信息和知识的积累，在此基础上提出相关问题的对策。

第一章 福建省设区的市立法工作现状的实证考察

在依法治国的大环境下,拥有立法权,结合当地实际制定地方性法规,能够解决经济发展过程中急需规范的问题,提高治理城市的合法程度和现代化水平,在此意义上说,地方性法规可以比作实现当地长远发展的助推器,因此,争取地方立法权一直被部分较发达城市作为一项重要工作。以泉州市为例,其经济水平近十多年来持续快速发展,领跑福建,经济总量达到福建省约四分之一。就其城区规模来说,其中心城区建成区面积达 180 多平方公里,城镇化率超过 60%,人口规模 800 多万,是福建省三大中心城市之一。^①但由于 2000 年的《立法法》只授予“较大的市”立法权,泉州市没有制定地方性法规的权力,一定程度上制约了当地的发展速度。为此,泉州市在 2003 年、2004 年全国两会上均提出报批成为“较大的市”的意愿,党的十八届三中全会决定指出“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”,泉州市再次启动了申报“较大的市”工作,但几次申报均未果。^②事实上,自 1993 年批准徐州市、苏州市以来,国务院就再没有新批准“较大的市”。^③早在 2010 年时,安徽省人大常委会郭万清已经提出,“我国目前 80% 以上设区的市没有地方立法权,这既不利于地方人大充分发挥其职能,也不利于兼顾城市差异性。实现地方的持续、快速、健康发展,应调整地方立法主体,完善城市地方立法权限,改进城市地方立法监督,加强城市地方立法基础建设”,^④随着城镇化推进,环境、城乡建设与管理、文化保护等问题日益复杂,管理设区的市必须依靠法治,发挥立法的引领和推动作用。除了国家的法律法规、省一级的地方性法规,一些具有本设区的市特点和特别需要的事项,不可能完全依靠国家和省级的专门立法,有必要赋予其地方立法权。刘振磊 2011 年时也提出,“本着保证和加强各地人民根据宪法当家作主管理本地区事务权力的原则,应当承认地级行政区均应拥有地方立法权,也就是把地级行政区作为‘较大的市’的评判标准”,这个提法已经与赋予设区的市立法权十分接近,并提到批准工作应当是“设置具体的

① 陈凌鹭.泉州环湾区域大开发大建设 城市发展环湾向湾[EB/OL]. <http://fj.qq.com/a/20110904/000071.htm>, 2011 年 09 月 04 日.

② 王朝晖.重启泉州申报“较大的市”[EB/OL].<http://news.163.com/14/0110/10/9I7IV5Q200014Q4P.html>,2014 年 1 月 10 日.

③ 全国人大常委会法制工作委员会国家法室.立法法修正案参阅资料:关于较大的市地方立法权的有关情况[Z],2015 年 3 月.

④ 郭万清.应赋予设区的市地方立法权——对城市地方立法权的新思考 [J].江淮论坛,2010,(3):112.

工作标准,逐步地、稳定地推进地级行政区地方立法权的审批工作。”^①

第一节 设区的市地方立法工作推动情况

为尽快落实中央政策红利,立法法修改后,福建省一次性赋予所有设区的市立法权,由省人大常委会启动相关工作,各设区的市人大常委会具体操作,省市两级党委指挥,政府及其相关部门配合,共同完成福建省地方立法权扩容。

一、福建省人大常委会的准备工作

2015年4月底,福建省人大常委会法工委拟定了《关于推进我省设区的市地方立法工作的工作方案》报省委研究,于6月15日由省委常委转发各设区的市和省直相关单位执行。在省人大常委会6月2日下发的通知中,要求了设区的市开始制定地方性法规应当具备的基本条件:“1. 在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面有制定地方性法规的迫切需求;2. 设立了负责地方性法规统一审议的市人大常委会法制委,或者正在筹备设立该机构,市人大常委会设立了负责立法工作的法工委,并配备一定数量的立法工作人员。”^②此后,省人大常委会协调省编办及相关设区的市市委市政府解决机构编制问题,对各市机构设置及人员情况进行全面审核。省人大常委会于2015年7月18日表决通过《福建省人民代表大会常务委员会关于漳州等七个设区的市人民代表大会及其常务委员会开始制定地方性法规的决定》,于2016年4月1日表决通过九个设区的市(含福州、厦门)的立法条例,并修改了《福建省人民代表大会及其常务委员会立法条例》。为配合设区的市地方性法规的报批工作,省人大法制委增配4名法制委委员,省人大常委会法工委增设1个处,增加行政编制4名。^③

二、首次赋予立法权的七个设区的市准备情况

1. 机构编制和组织保障

① 刘振磊.论“较大的市”立法权的定位与发展[J].中共青岛市委党校青岛行政学院学报,2011,(5):112

② 福建省人大常委会办公厅.关于设区的市申报开始制定地方性法规有关事项的通知(闽常办综[2015]18号)[Z].2015年6月2日.

③ 福建省人大常委会办公厅.关于福建省人大常委会推进设区的市地方立法工作情况的报告(闽常办综[2015]33号)[Z].2015年9月6日.

七个设区的市人大常委会先后就立法权申报、立法机构设置、立法筹备工作开展、立法条例制定、立法计划制定等重要问题向当地市委请示,获得各市委在机构设置、人员编制和经费方面的支持。各设区的市均成立了立法筹备工作领导小组,由市委书记或市人大常委会主任担任组长,下设办公室,主要依托人大常委会内司工委负责日常筹备工作和制定立法筹备工作方案。如南平市由市委书记担任组长,市人大常委会主任和市委常委会、政法委书记担任副组长,市人大常委会组成人员和相关部门负责人为成员,统一领导和协调筹备工作。

2. 立法技能的借鉴与学习

在立法筹备工作阶段,各设区的市赴福州、厦门、上海、广州、深圳、珠海等省内外立法先进地区进行学习考察,并通过举办立法讲座,参加国家、省级的立法培训,派人到市人大常委会法工委跟班学习等方式,对地方立法机构设置、人员配备及立法技术规范、工作流程等进行初步了解,为即将开始的立法实践做准备。

3. 确定首法立法项目

为确定首部实体法立法项目,各设区的市积极到辖区内各县(市)区开展关于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的调研,通过当地报纸和网络、微信等方式向社会公开征求意见,了解民众和相关部门的立法需求。如泉州市在编制2016年立法计划时,面向社会征集到立法项目建议128条,经梳理归纳为38条,从中筛选出22个立法项目书面征询市政府法制办等82个单位意见,并同时向社会公开征询意见,由市人大法制委对22个项目进行研究,并按照审议项目、预备项目、调研项目进行分类,最终确定10个立法项目作为2016年立法计划的建议项目;^①南平市于2015年11月向社会各界征求2016年度立法项目,共征得意见建议86条,涉及16个立法项目,于2016年2月由主任会议决定首部实体法;^②宁德市也于2016年5月11日由市人大常委会组织市法院、检察院,市财政局、司法局、住建局、环保局、城市管理行政执法局、文广新局,市委编办、市政府法制办、宁德师范学院以及市法学会等部门召开筹备会议,征集到立法项目建议40项,其中城乡建设与管理方面28项,环境保护方面5项,历史文

^① 数据来源于:泉州市人大常委会法工委.努力探索、扎实推进的泉州市立法工作[Z].2016年6月23日全省地方立法工作交流会上.

^② 数据来源于:南平市人大常委会法工委.加强设区的市地方立法工作的几点思考[Z].2016年6月23日全省人大地方立法工作交流会上.

化保护方面 6 项, 其他方面 1 项(多元化纠纷解决机制促进条例)。^①

4. 其他工作

(1) 在本市范围内开展了有法律专业及相关工作经验的人才摸排、储备和遴选工作。如宁德市人大常委会组织市法院、检察院、司法局、法学会、宁德师范学院等单位进行调查摸底, 统计得出全市具有法律(法学)本科以上学历人才 1453 人, 其中硕士学位 83 人, 其中法院系统 463 人(硕士学位 44 人), 检察院系统 519 人(硕士学位 29 人), 司法行政系统 225 人(硕士学位 2 人), 律师行业 239 人(硕士学位 4 人), 宁德师范学院 7 人(硕士 7 人)。^②

(2) 部分设区的市人大常委会聘请了立法咨询专家或者工作顾问, 为设区的市立法提供智力支持和指导。如龙岩市人大常委会从 2015 年 10 月起着手组建立法咨询专家组, 从市直机关、企事业单位、高等院校、科研机构、专业协会、社会团体中选取了 21 位具有丰富的法律教学或实务工作经验的专家学者和法律工作者作为首批立法咨询专家。^③泉州市将聘请工作制度化, 于 2015 年 12 月 31 日市十五届人大常委会第五十一次主任会议通过并印发了《泉州市人大常委会立法顾问和立法咨询专家聘任暂行办法》。漳州市与厦门大学法学院签署战略合作协议, 在开展立法咨询评估、建立教育培养基地和委托开展课题研究等方面开展合作, 同时推动立法工作和高校法学教育教学的发展, 达到了双赢的效果。

第二节 各设区的市立法能力的初步判断

法制委员会是人大负责统一审议法规案的专门委员会, 其审议工作对于人大审议法律案来说, “是一种全局性的审议, 是各种审议中一道关键性的关口”,^④ 根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定, 设区的市人大可以设立法制委员会。^⑤其组成人员由人民代表大会选举产生。法工委是人大常委会直接、具体参与立法流程的内设机构。因此, 设立市人大法制委和市人大常委会法工委是开展设区的市立法工作的组织基础。

① 数据来源于: 宁德市人大常委会. 关于要求将宁德市列入首批开始制定地方性法规设区的市的请示(宁常[2015]9号): 附件 3 宁德市征集立法项目建议情况[Z], 2015 年 6 月 9 日。

② 数据来源于: 宁德市人大常委会. 关于要求将宁德市列入首批开始制定地方性法规设区的市的请示(宁常[2015]9号): 附件 4: 宁德市立法能力情况[Z], 2015 年 6 月 9 日。

③ 龙岩市人大常委会法工委. 建立机制开门立法为推进法治龙岩建设积极作为[Z]. 2016 年 6 月 23 日全省地方立法工作交流会上。

④ 王锡明. 做好设区的市的立法准备工作[J]. 人大建设, 2015(5): 39.

⑤ 中国 2015 年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 30 条第 1 款。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库