

地方性法规与地方政府规章分工的反思与重塑

傅爱竹

(山东大学法学院,青岛 266237)

摘要:关于地方性法规与地方政府规章如何分工,新修改的《立法法》并未明确回答,学界亦存在分歧。依据《宪法》有关规定,地方性法规与地方政府规章的分工应依“发挥比较优势”“动态调整”“职权法定”为主导、辅助及兜底原则。既有方案以“根据论”和“事项论”为分工标准,既不符合上述原则的要求,亦难以应对复杂的立法事务。当前地方数据立法有效规避了以往地方立法的诸多弊端,其路径趋向启示地方立法横向分工的重心并非权限划分,而在于权能协作。应建构以“根据”和“事项”为前导要素、以“权能”为核心要素的阶梯式分工标准体系。对于地方性法规与地方政府规章共同立法事项,依立法事务所属实践成熟与否,在立法模式上应分别采用“促进—管理”模式或“综合—专门”模式。

关键词:地方性法规;地方政府规章;立法分工;数据立法;立法权能

中图分类号:DF01 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2025.01.11 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



目次

- 一、地方立法横向分工的规范依据与基本原则
- 二、地方立法横向分工既有方案评析
- 三、地方数据立法在横向分工上的精进与启示
- 四、地方立法横向分工的阶梯式方案
- 五、结语

收稿日期:2024-11-11

基金项目:国家社科基金重大项目“当代中国数字法学基本范畴体系研究”(23&ZD153)

作者简介:傅爱竹(1988—),男,辽宁丹东人,山东大学法学院助理研究员,法学博士。

立法分工是立法学研究的经典问题。以往研究的重心为纵向的立法分工——央地立法分工,至于横向的立法分工——如地方性法规与地方政府规章应当如何分工,则少有学者关注。^① 2023年修正的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)仍未对地方立法横向分工作出明确规定。该问题被轻视的原因或许在于:尽管地方性法规由地方人大及其常委会颁布,实际大多由地方政府及其所属部门牵头起草,与地方政府规章的起草、制定主体重叠,因此很多人认为地方性法规与地方政府规章只有名义之不同,而无须探讨两者的分工问题,然而,两者在效力等级、立法权限以及制定程序上终究有所差异。既然《立法法》区分了这两种地方立法形式,这就意味着立法者认为两者所扮演的角色应有所差别,那么,地方性法规与地方政府规章的恰当分工对地方法治建设依然具有重要现实意义。

既有研究方案或主张根据中央立法的明确授权及中央立法本身的法源属性来分配立法权(根据论),或主张依照立法事务所属事项的性质分配立法权(事项论)。其研究范式承袭自纵向立法分工研究,重在权限划分,对于横向立法分工的参考价值极为有限,无力应对复杂的地方立法事务。本文以地方数据立法作为观察与思考地方立法横向分工问题的切入点,理由有三:第一,数据立法已成为当前各地立法工作的重点与主要增长点,并且这一趋势未来数年仍将持续下去。^② 第二,地方数据立法制定的时间相对晚近(大多在2016年以后),能够直观反映各地立法机制、技术、策略的最新进展。^③ 第三,以大数据、人工智能、区块链为代表的新技术、新业态、新应用在给法律实践带来冲击与挑战的同时,也能为立法学研究提供新视角、新养料。基于对地方数据立法实践状况的考察与经验总结,本文主张构建综合根据、事项及权能三要素的阶梯式分工标准体系,希冀为地方立法横向分工提供科学、明确、有序的指引。

一、地方立法横向分工的规范依据与基本原则

我国现行法律皆未对地方性法规与地方政府规章的立法分工作出明确规定。《立法法》第82条将地方性法规依据事项的不同分为3类:执行性立法、地方事务性立法与先行立法。然而根据《立法法》第93条的规定,地方政府规章在事项上也同样可以分为这3类。虽然《立法法》第81条将设区的市地方性法规在立法事项上限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等,第93条对设区的市地方政府规章的立法事项也作了分毫不差的限定,而《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》(以下简称《地方组织法》)只是确立了地方性法

^① 有关央地立法分工研究的代表性成果,参见封丽霞:《大国立法的逻辑》,商务印书馆2022年版;俞祺:《央地关系中的立法》,北京大学出版社2023年版。有关地方性法规与地方政府规章分工研究的代表性成果,参见河北省人大常委会研究室:《地方性法规与政府规章立法权限研究》,载《人大研究》2007年第3期,第30-33页;刘松山:《地方性法规与政府规章的权限界分》,载《中国法律评论》2015年第4期,第74-89页。

^② 参见王娟:《地方数据立法的路径和特点》,载《上海法学研究》2022年第23卷,第22页。

^③ 参见白牧蓉、李其贺:《地方数据立法的现状与进路》,载《人大研究》2022年第4期,第45-46页。

规的“不抵触原则”与地方政府规章的“根据原则”,并未涉及二者在立法事项上的分工。^①简言之,在上述两部法律所呈现的立法图景中,地方权力机关与地方政府在立法权行使上存在明显的职责同构化倾向,如何分工含糊不清。

鉴于法律依据缺失,地方立法横向分工方案的形成、评价主要依赖地方立法工作的基本原则作为指引。此前,实务部门与立法学界都曾提出一系列原则。例如,有学者提出,区分地方性法规与地方政府规章立法权限必须符合“人大统一行使国家权力的政治体制”“人大和政府的法定职权”“具体情况和实际需要”3项原则,另有学者提出建构地方立法体系应遵循“合法性”“可行性”“科学性”“适应性”4项原则,还有学者提出划分地方性法规与地方政府规章权限应遵循“有利于人大及其常委会统一行使国家权力”“符合法定职权”“符合具体情况和实际需要”“容忍法规与规章的共享空间”“节约立法资源”5项原则。^②这些主张固然具有启发性,但对于形成、评价地方性法规与地方政府规章分工的方案指导性依然不足。其通病在于缺乏层次性,即对于各项原则的地位与相互关系未予阐释,在某些具体事务上若原则之间相互冲突,则难以辨别妥当的横向分工方案。

本文认为,地方性法规与地方政府规章分工基本原则的归纳与排序应从《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)中寻求依据。《宪法》第3条第4款规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”从该项规定中可以解读出地方立法的双重使命:一方面要遵循中央的统一领导,另一方面要充分发挥地方的主动性、积极性。两项使命在性质上有所不同:前者对于地方立法提出了消极的、底线性的要求,即“不抵触上位法”;后者则对地方立法提出了积极的、愿景性的要求,即“提升地方治理效能”。两项要求在性质上的不同决定了它们在地位上的差别:前者仅划定地方立法的行动边界,后者方为指引地方立法前进方向的行动理念。

以“提升地方治理效能”为行动理念,以“不抵触上位法”为行动边界,可以推导出地方立法横向分工的若干基本原则及其相互关系。

首先,从“提升地方治理效能”可以推导出“发挥比较优势”原则。“比较优势”是经济学中的经典概念,主要用于确定不同国家或地区在国际贸易中的分工和角色。与其相区别的另一个概念是“绝对优势”。虽然地方性法规在效力位阶与立法权限上都高于地方政府规章,即拥有立法上的“绝对优势”,但这并不意味着在全部地方立法事项上都应当制定地方性法规。这是因为制定地方立法的“机会成本”各不相同,而机会成本受时间精力、专业水平、制定程序等多方面因素的影响。如果特定事项制定地方性法规的机会成本高于制定地方政府规章的机会成本,则意味着制定地方政府规章更具比较优势。依照比较优势所作的立法分工可以在降低立法成本的同时增加立法收益,实现立法资源的优化配置,进而提升地方治理效能。“发挥比较优势”应作为地方性法规与地方政府

^① 参见《地方组织法》第10条、第49条、第74条。

^② 参见河北省人大常委会研究室:《地方性法规与政府规章立法权限研究》,载《人大研究》2007年第3期,第31页;毕可志:《论地方立法体系的科学构建》,载《当代法学》2004年第2期,第81-82页;刘松山:《地方性法规与政府规章的权限界分》,载《中国法律评论》2015年第4期,第80-82页。

规章分工的主导原则。

其次,从“提升地方治理效能”还可以推导出“动态调整”原则。制定地方性法规与地方政府规章的机会成本并非一成不变,随着时代、环境的迁转,机会成本的总量难免有所增减,甚至出现翻转。特别是对于大数据、人工智能这类实践演化剧烈的新兴事务,在事务的萌芽、拓展或常态化等不同阶段,同一立法机关制定法律规范的机会成本往往呈现高低错落、变幻不居的态势,这意味着立法上的比较优势随时可能转换。因此,在地方立法横向分工问题上,须摒弃静态、固化的分工模式,当地方权力机关与地方政府立法机会成本的对比明显倒置时,应及时调整立法分工,从而确保地方治理效能始终维持在较高水准。“动态调整”应作为地方性法规与地方政府规章分工的辅助原则。

最后,从“不抵触中央立法”可以推导出“职权法定”原则。^①无论立法主体在特定事项的立法上机会成本如何低、比较优势如何高,如果抵触中央立法的明确规定,皆不能赋予其相应的立法权。为了守住这一分工底线,应严格依照宪法、法律和行政法规中有关地方权力机关与地方政府立法职权的规定分配立法权。换言之,地方立法权的取得与存续必须由中央立法直接设定或依法授予,立法主体还必须在中央立法规定的实体及程序范围内行使立法权,不能滥用或超越立法职权。“职权法定”应作为地方性法规与地方政府规章分工的兜底原则。

以发挥比较优势为主导原则、动态调整为辅助原则、职权法定为兜底原则,三者共同构成地方性法规与地方政府规章分工的基本原则,可以为地方立法横向分工方案的形成、评价指明方向。

二、地方立法横向分工既有方案评析

地方立法横向分工的既有方案在内容上各不相同,但所包含的要素无外乎两种——根据与事项,由此形成分工标准的“根据论”与“事项论”。然而,这两种分工标准在适用范围与参考价值上皆存在明显不足,无力应对当前地方立法分工的现实难题。

(一)根据论及其局限

根据论主张,应根据中央立法的明确授权或中央立法本身的法源属性来判断立法权之归属。具体而言,倘若中央立法明确授权制定地方性法规则制定地方性法规,授权制定地方政府规章则制定地方政府规章;即便中央立法并未明确授权,也可对应中央立法自身的法源属性来分配立法权——以法律为根据的制定地方性法规,以行政法规为根据的则制定地方政府规章。^②

根据论由完全形式化的判准构成,操作上简单明了,然而其适用范围极其狭窄,原因有以下4点:(1)很多地方立法属于先行立法或试验性立法,相关中央立法尚未制定,地方立法自然无法寻求

^① 传统上,“职权法定”被认为是行政法基本原则之一,规范的客体为行政机关的行政行为。但有学者指出,该原则在政策层面已经扩展到了所有国家机关行使宪法和法律职权的活动,是指导人民代表大会制度不断完善的重要原则。参见莫纪宏:《完善人民代表大会制度应遵循“职权法定”原则》,载《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期,第34页。

^② 参见陈端洪:《划分地方立法权限几个问题的探讨》,载《法商研究(中南政法学院学报)》1994年第3期,第27页。

上位法的明确授权。^① (2) 某些领域虽已制定中央立法,但大多数中央立法并不会明确授权地方采用特定立法形式。^② (3) 有些事务制定行政法规仅是权宜性的,待立法时机成熟后会升格为法律,以法源属性来判断立法权归属会误导地方立法者。^③ (4) 很多地方立法事务本身较为复杂,牵涉面甚广,立法所依据的中央立法也较为多元,兼及法律与行政法规,无法从其法源属性判断地方立法权的分配。^④ 总之,以根据论判断地方立法横向分工的参考意义极为有限,无力应对数据这类新兴、复杂立法事务。

(二) 事项论及其局限

与形式化的根据论不同,事项论属于实质性判准。事项论主张依照立法事务所属事项的性质分配地方立法权。具体而言,倘若涉及政治、经济、外事、司法、群众生活的重大事项,应制定地方性法规,反之则可制定地方政府规章。^⑤

事项论是当前地方立法横向分工研究的主流范式。有学者提出地方性法规调整的 4 种事项与地方政府规章调整的 5 种事项;还有学者提出可制定地方性法规的 9 种事项与可制定地方政府规章的 8 种事项;更有学者将所有地方立法事项分为 4 大类,分别为应当制定地方性法规的 12 种事项、应当制定地方政府规章的 10 种事项、法规与规章共享的 6 种事项、法规与规章互不染指的 5 种事项,如菜单般具体明了,十分详尽。^⑥ 尽管如此,事项论的适用范围与参考价值依然非常有限。理由有以下 3 点:(1) 从细节上看,事项论方案中的某些标准其实相当模糊,辨识度不足。例如,学界一般认为,涉及公民权利、义务的“重大的”“全局性”“长远性”事项应优先制定地方性法规。^⑦ 然而重大的、全局性、长远性都属于典型的不确定的法律概念,地方立法往往牵涉利益主体众多,权利义务关系复杂,社会影响难以估计,是否属于重大的、全局性、长远性事项无法一概而论。^⑧ (2) 从整体上看,事项论在种类数目的设计上陷入进退失据的困境。若种类数目过少,则标准过于笼统概括,缺乏辨识度;若种类过多过细,近乎于列举,则难免挂一漏万,无法周延,且标准之间相互冲突的几率

^① 例如,在 2021 年《中华人民共和国数据安全法》(以下简称《数据安全法》)实施之前,地方上的数据立法试验已经轰轰烈烈地开展多年,彼时中央层面尚未制定任何数据方面的法律或行政法规,谈何授权制定地方性法规或地方政府规章。

^② 例如,与数据事务相关的《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国电子商务法》《数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》(以下简称《个人信息保护法》)、《中华人民共和国反电信网络诈骗法》等中央立法均未谈及授权地方制定地方性法规或地方政府规章。

^③ 例如,在《中华人民共和国企业所得税法》(2007 年)颁布实施之前,国务院先行制定了《中华人民共和国企业所得税暂行条例》(1993 年),如果仅根据后者属于行政法规就将地方实施办法的制定权分配给地方政府规章显然是短视的。

^④ 例如,《中山市政务数据管理办法》第 1 条指明“依据《中华人民共和国保守国家秘密法》《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国政府信息公开条例》《国务院关于在线政务服务的若干规定》等有关法律法规,结合本市实际,制定本办法”,其中既有法律也有行政法规。有的地方立法索性不提依据中央立法的具体名称,如《重庆市政务数据资源管理暂行办法》第 1 条径直以“根据有关法律法规”一笔带过。

^⑤ 参见李林:《关于立法权限划分的理论与实践》,载《法学研究》1998 年第 5 期,第 75 页。

^⑥ 参见毕可志:《论地方立法体系的科学构建》,载《当代法学》2004 年第 2 期,第 83 页;河北省人大常委会研究室:《地方性法规与政府规章立法权限研究》,载《人大研究》2007 年第 3 期,第 33 页;刘松山:《地方性法规与政府规章的权限界分》,载《中国法律评论》2015 年第 4 期,第 82-86 页。

^⑦ 参见徐静琳、刘力铭:《地方性法规与政府规章关系论》,载《政治与法律》2008 年第 1 期,第 129 页。

^⑧ 理论上讲,凡涉及公民权利、义务的特别“重大的”“全局性”“长远性”事项,应归属于中央立法专属事项,地方立法无权涉足。换言之,立法权归属于地方性法规的事项既不能是琐碎的、局部的、短期的,也不能是特别重大的、全局性、长远性事项,其间的分寸拿捏颇为棘手,实践中难以把握。

也会显著增加。^① (3)对于地方性法规与地方政府规章共同立法事项该如何分工,事项论并未给予回应。对于此类事项,是否只能由地方权力机关或地方政府其中一方单独立法?若如此,确切该由哪一方立法?是否按照先占原则确定立法权限?对于此类事项,如果地方性法规与地方政府规章可以共存,如何避免立法重复?上述问题均为摆在地方立法者面前的现实困惑,事项论同样难以回应。

尽管如此,国内学界依然将事项论作为地方立法横向分工研究的主流范式,试图在细节上弥补、完善。然而事项论根本不适宜作为地方性法规与地方政府规章分工的基本方案。

事项论是从央地立法分工研究借鉴而来。立法学界根据立法事项的性质、重要程度、影响范围以及调整方法等标准将国家纵向立法事权划分为中央专属立法事项、地方专属立法事项、中央与地方共同立法事项以及剩余立法事项等4类,每一类立法事项当中再罗列若干具体事项,由此限定中央与地方的立法权限。^② 该研究范式适合央地立法分工研究,因其能有效界分中央与地方各自立法权限范围,而这是由央地立法分工的根本理念所决定的。央地立法分工的根本理念是坚持中央统一领导与维护社会主义法制统一,由此形成“纵向的法律保留原则”。^③ 基于法律保留原则的硬性约束,某些事项的立法权限只能归于中央,中央与地方立法权限的界限相对分明,并且中央专属立法事项和中央与地方共同立法事项在数量上大致均衡。

然而,纵向立法分工与横向立法分工在理念上存在重大差别,使得事项论并不适宜移植到地方立法横向分工研究中成为基本方案。如前所述,地方性法规与地方政府规章分工的行动理念是“提升地方治理效能”,由此形成“发挥比较优势”与“动态调整”原则。根据这两项原则,特定事项的立法权归属于更具比较优势的一方,但比较优势会随着机会成本的增减随时发生逆转,特定事项究竟该制定地方性法规还是地方政府规章并不能一概而论。^④ 由此可见,“发挥比较优势”与“动态调整”原则只能为地方立法横向分工提供软性约束,无法将地方性法规与地方政府规章的立法权限截然分开。这就意味着,地方性法规与地方政府规章各自的专属立法事项都相当有限,绝大多数都属于双方共同立法事项。在此背景下,以事项论来研究地方立法横向分工,理论与实践价值自然十分有限。

总之,根据论与事项论皆无力妥善解决地方立法横向分工问题。当然,本文也并非主张彻底抛弃既有方案。更恰当的做法是将根据与事项作为地方立法横向分工方案的要素之一,但非核心要素。至于核心要素是什么,则可以从地方数据立法实践中寻求启示。

^① 例如,根据刘松山的方案,健康医疗大数据立法一方面属于“按照国民经济结构中的行业分类,涉及行业发展的基本框架、指导思想和基本目标的事项”,应当制定地方性法规,另一方面又属于“行政管理活动中涉及技术规范、方法措施类的事项”,可以制定规章,规则之间相互冲突,难以判断健康医疗大数据立法权的归属。参见刘松山:《地方性法规与政府规章的权限界分》,载《中国法律评论》2015年第4期,第82-83页。

^② 参见封丽霞:《中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路》,载《政治与法律》2017年第6期,第22-24页。

^③ 参见俞祺:《央地关系中的法律保留》,载《中国法学》2023年第2期,第196-200页。

^④ 这也同时解释了为什么事项论者都认为,出于治理的迫切需要,很多原本应该制定地方性法规的事项可以先行制定地方政府规章。

三、地方数据立法在横向分工上的精进与启示

(一) 地方数据立法在横向分工上的精进

根据既有研究,以往地方立法横向分工实践中存在的弊端大致有5点:(1)立法形式选择较为随意,即对于同一类事项,有的地方制定的是地方性法规,有的地方制定的则是地方政府规章。^①(2)立法缺位,即在某些事项上地方立法理应介入,但地方性法规或地方政府规章均未作出明确规定,造成立法空白。^②(3)立法重复,即地方性法规与地方政府规章在条文表述上重复、雷同。^③(4)立法越权,即地方政府规章僭越了法律、行政法规仅授权给地方性法规的立法权。^④(5)立法比例失衡,即地方性法规与地方政府规章在数量上不成比例,后者数量远高于前者,加剧了行政立法权的扩张。^⑤

为了检验上述弊端是否延续到地方数据立法实践中,笔者在北大法宝数据库以“数据”“数字经济”“信息资源”为关键词,截至2024年12月,检索到现行有效的地方性法规49部,其中省级地方性法规32部,市级地方性法规17部;现行有效的地方政府规章有42部,其中省级地方政府规章23部,市级地方政府规章19部。通过立法文本分析可以发现某些弊端——如立法形式随意与立法缺位——在地方数据立法中依然存在。^⑥这固然与现行法律并未对地方性法规与地方政府规章的立法分工作出明确规定有关,学界所提出的既有分工方案窒碍难行恐怕也难辞其咎。然而更值得关注的是,除此之外的其他3点问题在地方数据立法中已明显改善,甚至完全消失。

首先,立法重复的问题已有较大改观。在纳入统计范围的52个省份与城市^⑦当中,既制定数据地方性法规又制定数据地方政府规章的只有17个。而在这17个省份与城市^⑧当中,绝大多数地方性法规属于综合性数据立法,而所有地方政府规章都只调整特定数据事务,如政务数据、公共数据、地理空间数据、健康医疗大数据等。虽然调整的事务有所重叠,但地方性法规与地方政府规章在内容上各有侧重:前者侧重原则性的指导与促进,后者则侧重具体执行和实施。除立法目的、法律原则以及前提条件等必要的重复外,并未发现地方政府规章照搬地方性法规条文表述或仅作少量的

^① 参见程庆栋:《新〈立法法〉视野下我国地方立法权的横向配置》,载《河南财经政法大学学报》2018年第1期,第53页。

^② 参见程庆栋:《新〈立法法〉视野下我国地方立法权的横向配置》,载《河南财经政法大学学报》2018年第1期,第54页。

^③ 参见孙波:《试论地方立法“抄袭”》,载《法商研究》2007年第5期,第3页。

^④ 参见张效羽:《互联网平台经济下地方立法边界的重构——以网约车立法为例》,载《地方立法研究》2019年第3期,第20-21页。

^⑤ 有学者考察了我国地方网络立法的现状,发现在39部地方性法规、地方政府规章中,由人大及其常委会制定的地方性法规仅有9部,占比仅23%;约八成的地方立法活动是由地方政府作出的。参见宋维志:《地方网络立法的问题与完善》,载付子堂主编:《中国地方立法报告(2021)》,社会科学文献出版社2022年版,第48页。

^⑥ 立法形式随意体现在政务数据或公共数据立法上:有的省份或城市制定的是地方性法规,如浙江、沈阳,有的省份或城市制定的是地方政府规章,如河北、无锡。立法缺位则体现为:有些地方虽然制定了数据立法,但所调整事务较为狭窄,对很多重要事务未加规制。例如,青海省只是制定了地理空间数据方面的地方政府规章。

^⑦ 指已制定数据地方立法的地区,包括27个省、自治区与直辖市以及25个设区的市。

^⑧ 分别是河北、山西、辽宁、上海、江苏、浙江、安徽、江西、福建、广东、山东、海南、重庆、湖南、宁波、贵阳、成都。

非实质性文字改动的情形。^①

其次,立法越权现象在地方政府规章的制定中得到有效遏制。地方政府规章的立法越权大多体现为在行政处罚、行政许可设定问题上的越权。^②据观察,在所有数据类地方政府规章中,只有《重庆市政务数据资源管理暂行办法》设定了警告和罚款,其余地方政府规章在法律责任部分要么未规定行政处罚责任,要么适用法律、法规的规定进行处罚;而所有数据类地方政府规章均未设定行政许可。

第三,数据类地方性法规与地方政府规章在数量上大体均衡。根据笔者的统计,现行有效的数据类地方性法规共计49部,数据类地方政府规章共计42部,地方性法规在总量上不仅没有显著落后于地方政府规章,反而略微领先。考虑到地方权力机关在立法资源、立法效率皆逊于地方政府,地方性法规与地方政府规章在总量上大体均衡实属难得。总之,并未出现学者所忧心的人大立法权旁落、行政立法权过度扩张的困局。

(二) 地方数据立法模式所蕴含的分工思路

地方立法者究竟做了哪些工作使得地方数据立法克服了以往地方立法横向分工中的诸多弊端?对此可以从两方面观察。

一方面,对地方立法不当行为的监督与批评迫使地方立法者注意改正、规避。为整治、规范地方立法实践中的各种乱象,近年来,我国从中央到地方建立了以备案审查为核心的一系列监督制约机制。与此同时,法学界对于地方立法实践的关注热度不断升温,不仅深度参与到地方立法的起草、修改工作中,而且对于地方立法中的不足之处常常直言不讳地及时指出。在此背景下,地方立法中急功近利、粗制滥造的心理与做法显著减少,地方立法者更加注重立法的权限与质量。

另一方面,也是更重要的是,地方立法者正在积极探索地方性法规与地方政府规章分工协作的新路径。

在数据地方性法规与数据地方政府规章并立的17个省份与城市中,地方性法规与地方政府规章的分工模式可以分为3类。第1类可以称为“试行—转化”模式,以山西、浙江为典型,其特点是地方政府规章就特定数据事务先行立法试验,待积累经验并时机成熟后,再转化成地方性法规。^③第2类可称为“促进—管理”模式,以贵阳、山东为代表,其特点是地方性法规侧重示范与定调,推动各方积极参与数据产业的发展,在立法体例上偏于促进型立法,而地方政府规章则侧重将上位法的精神转化为具体的行为规范,在立法体例上偏于管理型立法。第3类可称为“综合—专门”模式,以上海、重庆为范例,其特点是地方性法规着重规制一般性、综合类数据事务,在立法体例上偏于综合

^① 有关地方立法中必要的重复与不必要的重复,参见汤善鹏、严海良:《地方立法不必要重复的认定与应对——以七个地方固废法规文本为例》,载《法制与社会发展》2014年第4期,第158-163页。

^② 《中华人民共和国行政处罚法》第12、14条规定,地方性法规有权设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚,但地方政府规章只能设定警告、通报批评或者一定数额罚款。《中华人民共和国行政许可法》第15、17条规定,尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可,但省、自治区、直辖市人民政府规章只能设定临时性的行政许可,设区的市人民政府规章则不能设定行政许可。

^③ 例如,作为地方政府规章的《浙江省公共数据和电子政务管理办法》和《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》分别于2017年和2020年颁布实施,随着地方性法规《浙江省公共数据条例》于2022年颁布实施,二者完成历史使命,皆被宣告废止。

立法,而地方政府规章则结合上位法的要求就特定数据事务作出较为专业与详尽的规定,在立法体例上偏于专门立法。

在上述3种模式中,“试行—转化”模式早已为《立法法》^①与立法学界广泛推崇,但“促进—管理”模式与“综合—专门”模式此前并未得到立法学界的关注与讨论。这些分工模式的出现,显著降低了地方立法重复、越权以及比例失衡等问题发生的几率,也为我们思考地方立法横向分工打开了新的思路。其新颖之处在于,将地方立法横向分工的重心由权限转移到权能。

地方立法横向分工既有方案的重心是权限上的分工,试图以根据论与事项论为标准,截然划分地方性法规与地方政府规章的立法权限。然而如前所述,只有极少数地方立法事务能根据中央立法的明确授权或中央立法本身的法源属性来确定立法权限,专属地方性法规立法权限之事项屈指可数,地方权力机关与地方政府的职责同构化使得绝大多数地方立法事务都落入二者共享立法权限范围之内。换言之,对于绝大多数地方立法事务,无论是地方性法规还是地方政府规章都拥有相应立法权限。在此背景下,“什么可以立,什么不能立”的权限问题变得不那么重要。真正重要的是,对于共同立法事务,地方性法规与地方政府规章分别“能够怎么立”的权能问题,亦即在立法中可以采取什么制度、手段或策略。地方数据立法实践中涌现出来的“促进—管理”模式与“综合—专门”模式就属于立法权能分工的探索。而这两种立法权能分工模式经过实践检验能够显著提升地方治理效能。

1. “促进—管理”模式的正当性与可行性

在“促进—管理”模式下,地方性法规的立法权能体现为制定促进型立法,地方政府规章的立法权能则体现为制定管理型立法。

促进型立法与管理型立法是相互映衬的立法体例,两者的区别在于立法宗旨与调整手段。促进型立法,也称励进型立法,是晚近出现的新型立法体例,以促进某些基础性、薄弱性产业或鼓励某些公益性行为为立法宗旨,对公民、法人或其他组织采取推动、扶持、表彰、奖励等间接、柔性方式作为主要调整手段。^② 管理型立法,也称禁限型立法,以规范行为、维护秩序为立法宗旨,对公民、法人或其他组织采取限制、命令、监督、惩罚等直接、刚性方式作为主要调整手段,属常规立法体例。促进型立法的法属性曾饱受质疑:促进型立法中的法律责任不够明确,即使违反某些行为规范,也未设置相应的法律责任,因而只能算是不完整的法。^③ 这其实是对促进型立法的误解。促进型立法并非不设定法律责任,只是在责任主体与责任形式上较为特殊:促进型立法并不像管理型立法那样以公民、法人或其他组织为责任主体,而以政府和公共服务组织为责任主体,在责任形式上偏重政治

^① 《立法法》第93条第5款规定:应当制定地方性法规但条件尚不成熟的,因行政管理迫切需要,可以先制定地方政府规章。规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的,应当提请本级人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。

^② 参见李艳芳:《“促进型立法”研究》,载《法学评论》2005年第3期,第102-103页;刘风景:《促进型立法的实践样态与理论省思》,载《法律科学(西北政法大学学报)》2022年第6期,第15-17页。

^③ 参见郭俊:《如何做好“促进型立法”工作》,载《人大研究》2008年第2期,第31页;李龙亮:《促进型立法若干问题探析》,载《社会科学辑刊》2010年第4期,第111-112页。

责任、社会责任、道义责任,较少设定民事责任、行政责任或刑事责任。^①

就数据事务而言,采取“促进—管理”分工模式能够较好地平衡产业发展与风险防控。地方立法工作经常涉足诸如大数据、人工智能、区块链之类尚处发育状态的新技术、新业态、新应用领域。立法者对此类事务的发展潜力、方向及风险往往所知甚少。贸然制定管理型立法,设定刚性之条框,有时非但不能有效规制风险,反而将实践引向歧路,甚至扼杀在萌芽状态。制定促进型立法则不会引致上述问题。“与管理型立法相比,促进型立法更注重行为的评价与引导,更善于运用正向激励、间接约束等方式发挥其宣示、指引、预测的功能,以促成社会发展。”^②换言之,促进型立法坚持自主自愿原则,并不会对公民、法人及其他组织的行为施加硬性约束,而是通过柔性指引与激励发挥后者的能动性,因此制度成本与风险均较低。涉及新技术、新业态、新应用领域的事务制定促进型立法,至少有3方面益处。首先,促进型立法可以发挥宣示、定调的作用,表明地方对实践发展大力支持的态度,吸引社会各界积极参与,共同推动实践健康高效发展。其次,促进型立法可以发挥先行、试验的作用,通过制度试错的探索,为管理型立法的出台或变革积累经验,铺平道路。最后,促进型立法可以发挥适应性、延展性强的特长,避免立法迅速滞后于实践的发展,损害立法的权威性与时效性。尽管存在上述益处,立法者也不应完全依赖促进型立法,陷入“先鼓励—后治理”模式之窠臼,导致出现不可逆转的风险。^③应坚持创新与规制同步进行的“动态规制”思路,在促进型立法颁布实施的同时,试验性地制定部分管理型立法,设定实践的底线与行为的边界以防范风险,并为广大市场主体提供清晰、稳定、可置信的行为预期,作为激发企业创新和市场活力的基础性保障。^④两者相互补充、“恩威并施”,共同推动新技术、新业态、新应用的健康、有序发展。

贵州省数据立法的卓越表现证明了“促进—管理”分工模式的可行性。贵州省虽属经济欠发达省份,但自从成为我国首个大数据综合试验区,贵州省在数据立法的数量和质量上一直居于国内领先地位。2016年贵州省人大常委会制定了《贵州省大数据发展应用促进条例》,2017年贵阳市人大常委会制定了《贵阳市政府数据共享开放条例》,这两部地方性法规从名称和内容上看都属于促进型立法,发挥了引领贵州省数据产业发展的重要导向作用。根据上述地方性法规所确立的立法精神、方向,贵阳市政府先后制定了《贵阳市政府数据资源管理办法》(2017年)、《贵阳市政府数据共享开放实施办法》(2018年)及《贵阳市政府数据共享开放考核暂行办法》(2018年)。这些地方政府规章在性质上属于管理型立法,细化了政府数据共享开放的实施举措与工作规范,为实践的有序开展提供了具体而明确的指引。值得注意的是,上述规章自出台以来几乎每年都会修改,以适应实践发展的需要。^⑤作为促进型立法的 place 性法规与作为管理型立法的 place 政府规章分工协作,共同

① 参见李艳芳:《“促进型立法”研究》,载《法学评论》2005年第3期,第105页。

② 刘振刚:《地方立法理念与方法的若干思考》,载《行政法学研究》2013年第4期,第63页。

③ 参见宋亚辉:《数字经济创新中的“科林格里奇困境”及其规制》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023年第3期,第155-156页。

④ See Gregory N. Mandel, *Regulating Emerging Technologies*, 1 *Law, Innovation and Technology* 75, 75-92 (2009).

⑤ 《贵阳市政府数据资源管理办法》分别于2019年、2020年、2022年经历3次修改,《贵阳市政府数据共享开放实施办法》分别于2019年、2020年、2021年经历3次修改,《贵阳市政府数据共享开放考核暂行办法》分别于2020年、2021年、2022年经历3次修改。

推动贵州省数字经济增速连续多年排名全国第一,在数据立法方面为其他省份作出示范表率。^①

2. “综合—专门”模式的正当性与可行性

在“综合—专门”模式下,地方性法规的立法权能体现为制定综合立法,地方政府规章的立法权能则体现为制定专门立法。专门立法与综合立法(也称分散立法与集中立法)的区别在于独立程度与调整范围:前者围绕单一事务之特性制定单行法律规范,后者则是将一系列具有相关性的事务统一安置于一部大而全的法律规范当中予以合并规制。^②

专门立法与综合立法在规制效果上各有所长,可以互为补充。专门立法属于“量体裁衣”式立法,其优势在于能够结合实践的特点,围绕实践各个环节制定具体、有针对性的规则,确保实践得到妥善规制。但若为所有立法事务都制定专门立法也并不可取。一方面,专门立法大多属于“问题导向立法”,容易“头痛医头脚痛医脚”,导致法律规范之间缺少有效衔接,部分事务难以得到切实规制。另一方面,专门立法往往交由特定部门起草,受立法专业素养、前瞻视野以及部门利益的限制与牵绊,专门立法在理解、适用上难免存在冲突。^③综合立法则可以弥补专门立法的上述缺陷。这是因为综合立法所使用的核心概念外延较为广阔,所规制的事物较为宽泛,并且确立了统一的基本原则、运作程序与规制准则,从而强化对相关事务的完整覆盖与有序规制。综合立法亦非完美,不仅立法成本所费不赀,立法风险也会随着牵涉事项的广度呈几何级数倍增。因此,地方立法在立法体例的选择上应坚持专门立法与综合立法并重,即以专门立法为实践提供具体、明确的指引,以综合立法统摄、监督专门立法的运行,并发挥拾遗补缺、填补沟壑的作用。

上海市的数据立法实践可以为“综合—专门”分工模式提供现实背书。在国内地方数据立法兴起阶段,上海市仅围绕公共数据制定了两部专门立法,在规范层级上属于地方政府规章,对于其他数据事务并未予以立法规制。^④2021年我国数字经济规模突破40万亿元,而上海市独占半壁江山。^⑤庞大的数字经济体量孕育了丰富的实践经验,加之“浦东引领区建设”等政策的引领,以及频繁国际交流所带来的前瞻性视野,共同推动上海市人大于2021年颁布了具有划时代意义的《上海市数据条例》(以下简称《上海条例》)。《上海条例》吸纳了此前两部专门立法以及国内其他地方立法的经验教训,从数据权益保障、公共数据、数据要素市场、数据资源开发和应用、浦东新区数据改革、长三角区域数据合作、数据安全等方面对于数据实践构建全方位、立体式的规制体系,属于典型的综合立法。《上海条例》出台之后,上海市政府又结合《上海条例》的精神,在现有制度框架的基础上继续制定完善相关专门立法,建立健全数据治理和流通利用体系,形成综合性地方性法规与专门性地方政府规章良性互动的立法格局,共同推进数据立法实践的进步。^⑥

^① 参见石庆波、黄其松:《我国政府数据聚通用的难点与优化路径——以贵阳市为例》,载《电子政务》2022年第3期,第90页。

^② 参见傅爱竹:《数字新兴议题专门立法热之反思》,载《法商研究》2023年第5期,第56页。

^③ 参见刘振刚:《地方立法理念与方法的若干思考》,载《行政法学研究》2013年第4期,第62页。

^④ 分别为《上海市公共数据和一网通办管理办法》(2018)和《上海市公共数据开放暂行办法》(2019)。

^⑤ 参见陈颖婷:《打造数字经济的上海样本——市人大代表严伟:尽快形成相关立法建议和执法措施》,载《上海法治报》2022年1月24日,第A05版。

^⑥ 在《上海条例》颁布实施之后,上海市政府根据该条例的规定又制定了《上海市信息基础设施管理办法》(2023年)、《上海市公共数据共享实施办法》(试行,未全文公布)等多部地方政府规章。

总之,“促进—管理”模式与“综合—专门”模式的出现不仅祛除了以往地方立法横向分工实践中的诸多弊端,而且能显著提升地方治理效能。这昭示着地方立法横向分工的关键是地方性法规与地方政府规章如何协调,以某种适宜的方式就同一事务共同立法。就此而论,权能理应取代根据或事项作为地方立法横向分工方案的核心要素。

四、地方立法横向分工的阶梯式方案

基于发挥比较优势、动态调整以及职权法定等原则的共同要求,结合既有分工方案及当下地方数据立法的实践经验,本文认为恰当的地方立法横向分工方案应当是综合根据、事项以及权能等要素构建的多维度、立体化、阶梯式分工标准体系。该方案通过阶层细分,渐进缩小判断范围,确保地方性法规与地方政府规章分工更为明确、科学、有序。以下是运用阶梯式方案判断识别的具体步骤。

(一) 根据中央立法授权确定立法权限

阶梯式方案的第一步是根据中央立法授权确定立法权限。

倘若中央立法明确授权就特定事务制定地方性法规或地方政府规章,则根据该授权分配地方立法权。这是落实职权法定原则的应有之义。就地方立法横向分工而言,职权法定原则中的“法”大致包含4类:(1)《宪法》和《地方组织法》所作的普遍性职权划分;(2)《立法法》对地方性法规、地方政府规章立法权限所作的一般规定;(3)“行政三法”中有关行政处罚、行政许可以及行政强制设定权、规定权的一般规定;(4)特定法律、法规明确规定制定地方性法规或地方政府规章的个别规定。

倘若中央立法并未明确指示立法职权的分配,也就无须根据上位法自身的法源属性来判断立法权之归属,因为这不符发挥比较优势与动态调整原则的要求,径直转入下一阶层的判断即可。

(二) 依照事项的性质确定立法权限

阶梯式方案的第二步是依照事项的性质确定立法权限。由此可以将地方立法权限分为“地方性法规专属立法事项”和“地方性法规与地方政府规章共同立法事项”。^①

倘若立法事务所属事项在内容与性质上只适宜制定地方性法规,则其为地方性法规专属立法事项。这是发挥比较优势原则的应有之义。依据地方性法规的比较优势,地方性法规专属立法事项大致包含3类:(1)限制或剥夺公民、法人和其他组织权利,创设或增加公民、法人和其他组织义务的事项。(2)涉及审判机关、检察机关、监察机关、工会、妇联、行业协会等国家机关或社会团体的组织、职权的事项。(3)地方人大自身运作事项,如议事规则、代表提案处理办法等。

^① 理论上讲,在这两类之外似乎还存在“地方政府规章专属立法事项”之空间。然而,基于地方权力机关对于地方政府的“领导—执行”关系,凡是地方政府能够制定规章的事项,地方权力机关都有权制定地方性法规。即便《立法法》第93条只规定政府规章可以就“属于本行政区域的具体行政管理事项”作出规定,并未提及地方性法规,但如果相关地方政府规章在内容上明显违法,地方权力机关仍有权将其废止,并制定相应的地方性法规。因此,并没有单独划分地方政府规章专属立法权之必要。

倘若立法事务并未涉及上述3类事项,则属于地方性法规与地方政府规章共同立法事项,此时须转入下一阶层的判断。

(三) 依据实践成熟与否确定立法权能

阶梯式方案的第三步是根据事务所属实践成熟与否确定地方性法规与地方政府规章各自的立法权能。倘若实践尚未成熟,可以采用“促进—管理”分工模式,即围绕该事务制定促进型地方性法规与管理型地方政府规章;倘若实践已基本成熟,应采用“综合—专门”分工模式,即围绕该事务制定综合性地方性法规与专门性地方政府规章。这是发挥比较优势与动态调整原则的共同要求。

1. 实践尚未成熟:“促进—管理”模式

倘若实践尚未成熟,可以采用“促进—管理”分工模式,即围绕该事务制定促进型地方性法规与管理型地方政府规章,从而在防控风险的同时推动新技术、新业态、新应用领域健康可持续发展。

之所以将制定促进型立法之权能分配给地方性法规,是因为其更具比较优势。首先,地方性法规效力位阶高,权威性强,制定促进型立法可以充分发挥其宣示、定调功能。其次,促进型立法强调政府在实际培育中的服务功能与作为义务,为政府设定新的职责,由地方权力机关而非政府制定促进型立法可以避免政府推诿卸责,强化责任监督。最后,受困于时间精力与立法程序,地方性法规的立法周期通常较长,采用促进型立法的形式并不需要频繁修改,有助于维护地方立法权威与公信力。

将制定相关管理型立法的权能分配给地方政府规章,也是因为此类管理型立法对立法能力提出了特殊要求。一方面,立法者应当对于领域前沿较为熟稔,掌握立法所需的特殊知识或技能;另一方面,立法者还必须能够紧跟实践的发展、演变,及时修改、补充相应规则,避免不合时宜的规则阻滞实践进步。基于上述要求,此类管理型立法交由地方政府制定显然更具比较优势。一则,地方政府日常工作处于实践一线,积累了丰富的实务经验,磨练出较高的技能素养,信息与专业上的优势更利于其制定出适应改革、创新要求的管理型立法。二则,地方政府规章的制定、修改、废止在程序上相对简捷,可以应对事态的演变迅速做出回应、调整,相较于人大立法在灵活性上优势明显。^①

需要强调的是,“促进—管理”分工模式只适合实践尚未成熟的立法事务。基于“动态调整”原则,倘若经过一段时间的发展,相关领域的实践趋于成熟,分工模式也当有所调整。这是因为促进型立法本质上是一种应对市场失灵的政策工具,当相关领域市场已初具规模,发展态势基本明朗,竞争格局相对稳定后,政府的各种鼓励、扶持措施也应该及时退出,以避免对市场的过度干预,诱发政策套利或寻租风险。^②

2. 实践基本成熟:“综合—专门”模式

倘若实践已基本成熟,应采用“综合—专门”分工模式,即围绕该事务制定综合性地方性法规与专门性地方政府规章,以保障相关事务获得全方位且有针对性的立法规制。

^① 参见陈书笋、王天品:《新形势下地方政府规章立法权限的困境和出路》,载《江西社会科学》2018年第1期,第190页。

^② 参见李艳芳:《“促进型立法”研究》,载《法学评论》2005年第3期,第103页。

立法事务所属实践是否“成熟”不存在明确、绝对的时间节点。成熟并不意味着实践已经固化、定型。相反,任何成熟的实践依然处在发展演变当中,只是发展演变的过程不再剧烈,立法者可以窥测其大致方向。具体而言,判断立法事务所属实践成熟的指标大致有三:(1)立法事务所属实践已形成较为稳定且规范的运作模式;(2)理论界与实务人士对于立法事务所属实践的未来发展路线已达成广泛共识;(3)覆盖该立法事务的中央立法已经出台。^①

以上述3项指标观之,2021年堪当我国数据实践基本成熟之年与地方数据立法转型之年。在此之前,数据法律实践尚处于摸索阶段,中央立法空缺,地方立法大多采取“促进—管理”模式。随着2021年《数据安全法》与《个人信息保护法》颁布实施,我国数据法律制度的顶层设计宣告初步完成。在中央立法补位并提供指引的同时,地方数据立法在数据资源共享开放、数据要素市场培育、数据安全保障、数据区域合作治理等方面已形成相对稳定且规范化的运作模式,这标志着数据法律实践已基本成熟,地方立法分工模式也随之转型为“综合—专门”模式。^②

之所以将相关专门立法的制定权分配给地方政府规章、相关综合立法的制定权分配给地方性法规,也是出于发挥比较优势之考虑。制定专门立法要求立法者对立法事务所属实践的痛点、难点切实把握,并通晓相关专业技术规范,在此基础上进行精细化立法作业。作为业务能力更强、执法经验更丰富的行政机关,地方政府显然更适合完成此项工作。制定综合立法则要求立法者拥有广泛的立法权限,能够整合、调度各方资源,在此基础上编织疏而不漏的恢恢法网。在国家权力架构中地位更崇高、立法权限更广泛、政治资源更丰沛的地方权力机关自然更适宜承担此项任务。

对于阶梯式方案第三步的理解与适用,需补充说明3点:(1)第三步是整个阶梯式方案中最重要的一步,立法权能也是方案的核心要素,这是因为绝大多数地方立法事务都需要经过第三步,经由立法权能之确定最终达成地方立法的横向分工;(2)实践成熟与否并不存在绝对清晰的节点,因而某些促进型立法同时也属于综合立法,某些管理型立法也兼具专门立法之属性;(3)对于地方性法规与地方政府规章共同立法事项,倘若仅制定地方性法规或地方政府规章其中之一即可为实践提供妥善规制,则毋须两者并立,以节约立法资源。

至此,基于《宪法》有关规定以及地方性法规与地方政府规章分工的基本原则,本文构建出地方立法横向分工的阶梯式方案。其操作规程汇总如下:(1)根据中央立法授权确定立法权限,倘若中央立法未明确指示,则转入下一步;(2)依照事项的性质确定立法权限,倘若立法事务并非地方性法规专属立法事项,则属于地方性法规与地方政府规章的共同立法事项,此时转入下一步;(3)根据事务所属实践成熟与否确定地方性法规与地方政府规章各自的立法权能,倘若实践尚未成熟,地方性法规应制定促进型立法,地方政府规章应制定管理型立法;倘若实践已基本成熟,地方性法规应制定综合立法,地方政府规章应制定专门立法。

^① 法律与行政法规的制定向来严谨,除非实践已基本成熟,否则不会贸然出台。

^② 引领转型的是《深圳经济特区数据条例》与《上海条例》。两部地方性法规不仅一改以往“××大数据发展应用促进条例”之类促进型立法的惯用命名方式,采用“××数据条例”这种综合立法的常见命名方式,更是在立法目的、规范内容、制度设计等方面与此前的地方性法规大异其趣。

五、结语

亚当·斯密曾言,分工是提高生产效率和经济发展的关键因素。^①这一论断延伸到立法领域依然成立。在地方立法工作中,地方性法规与地方政府规章的恰当分工能够有效约束地方决策恣意,提升地方立法质量与治理效能,推动地方法治建设。既有分工方案以“根据”和“事项”为要素,试图截然划分地方性法规与地方政府规章的立法权限,其适用范围与参考价值十分有限。基于对地方数据立法实践的观察与反思,本文认为地方立法横向分工的重心并非“权限划分”而是“权能协作”,并在此基础上构建以“根据”与“事项”为前导、以“权能”为核心的阶梯式标准体系,作为地方性法规与地方政府规章分工的更新优化方案。在建言立法实务之余,本文也希望借此引起学界对立法权能问题的重视,后者或将成为立法学研究的新突破口。■

Rethinking and Reshaping the Legislative Division of Labor Between Local Laws and Local Government Regulations

FU Aizhu

(School of Law, Shandong University, Qingdao 266237, China)

Abstract: About the division of labor between local laws and local government regulations, the newly amended Legislation Law of the People's Republic of China does not offer any explicit answer, and the Chinese academia also remains divided. According to the relevant provisions of the Constitution of the People's Republic of China, such division of labor between local laws and local government regulations should be based on the three principles of “leveraging comparative advantages” “dynamic adjustment” and “statutory power and authority”, which are the leading, auxiliary, and underlining principles respectively. The existing schemes, which adopt the Doctrine of Basis and the Doctrine of Subject Matter as the criteria for the division of labor, are not in line with the requirements of the above principles, and therefore cannot adequately address complex legislative affairs. The current local legislation concerning data has effectively avoided the pitfalls of previous local legislative practices, with its developmental trajectory suggesting that the focus of horizontal division in local legislation lies not in jurisdictional demarcation but rather in functional collaboration. A tiered division of labor standard system should be established, with “basis” and “subject matter” serving as preliminary elements and “functional authority” as the core component. For matters requiring joint legislation by local laws and government regulations, differentiated legislative models should be adopted: either a “promotion-management” model or a “comprehensive-specialized” model, depending on whether the practice based on which the corresponding legislative affairs are based is mature or not.

Key words: local laws; local government regulations; legislative division of labor; data legislation; legislative functional authority

本文责任编辑:董彦斌

① 参见[英]亚当·斯密:《国富论》(修订版),胡长明译,江苏人民出版社2011年版,第4页。