

法制统一与分级治理： 我国央地立法权的配置机制

孙莹 肖棣文*

【摘要】 中央与地方围绕立法的关联和互动是我国央地关系的基础组成部分之一。论文从宪法和立法法中的立法权位阶设置、地方行使立法权的实际情形，以及地方性法规备案审查机制三个维度聚焦立法权分配中的央地关系。研究认为，我国央地立法权分配除遵循“法制统一”原则外，在实践中还形成了“分级治理”的机制。中央通过建立并完善分层次、分程度的地方立法合法性审查框架，赋予不同层级、区域的地方政府改革探索、自主创新的差异化治理空间。这种非均衡性分权在确保中央权威与地方立法主体的主动性、积极性兼容的同时，也使大一统国家的治理风险稳定在可控范围内。探究央地立法权分配中的制度设置和主体互动，既可以为理解我国央地关系提供新维度，还可以为推动国家治理现代化提供助力。

【关键词】 法制统一 地方治理 法律规范冲突 备案审查

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 01 - 0088 - 19

一、引言：多学科视角下的中国央地关系

当代中国的中央和地方关系是一个“最难进行规范性概括”的议题（胡伟，1998）。相关讨论吸引了多学科研究者的注意力，这些研究为理解中央和地方政府的具体行为、大国有效治理、国家运行韧性以及国家发展挑战提供了诸多洞见。它们基于不同的学科视角，并因核心研究问题的不同，对中国的央地关系给出了不同界定，发展出差异化的理论命题。

基于经济学视角的研究将央地关系视为中国经济腾飞的重要解释变量。钱颖一和许成钢的系列观点最具代表性，他们认为当代中国的央地关系集中体现为M形（以“块”为主）的层级组织架构，地方拥有较大的自主权，能够主动

* 孙莹，中山大学法学院副教授；肖棣文，广东省委党校公共管理教研部副教授。感谢匿名评审专家和编辑部对本文的修改意见。

基金项目：研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究”（22ZDA073）。

推进经济发展 (Qian & Xu, 1993)。他们提出“市场维护型联邦主义”(market-preserving federalism) 来描述央地之间的结构化关系, 并认为中央通过“经济自主+政治集中”模式, 让地方政府形成主动追求财政收入最大化的经济发展模式 (Xu, 2011; Qian & Weingast, 1996)。独特的财政分权结构让中国经济得以持续增长 (郭庆旺、贾俊雪, 2008; 范子英、张军, 2010)。相关研究详细展示了央地关系安排对于经济增长的具体影响。同时, 这种视角倾向于将央地分权作为地方政府行为激励的基本前提预设, 视央地关系为既定的制度设置, 对地方的多元性关注较少, 认为地方政府在接受激励刺激和发展经济动力方面并无明显差异, 其理论预设也构成了研究的认知局限, 难以反映中国央地关系的复杂和变化。

政治学、社会学、组织学领域的研究者们关注国家如何实现有效治理, 探讨转型中国面临的发展难题和风险挑战, 同样绕不开央地关系议题。他们多围绕“治权”划分开展分析, 注重呈现央地关系动态调整的复杂性, 并对央地关系的形成和变迁给出解释。“治权”简单而言可以分为“财权”“事权”和“人事权”(林尚立, 1998; 张光, 2009)。“治权”研究以中央权力为主视角, 指出中央政府在人事方面通过干部管理制度对地方形成强有力的控制 (Blanchard & Shleifer, 2001); 分税制使财政收入向中央集中, 而支出责任则被交给地方。央地财权、事权不匹配的矛盾凸显 (周飞舟, 2006), 中央和地方的权力关系并不对称 (Yang, 2014)。“治权”视角同时也揭示央地权力边界是在互动中博弈和灵活调整的。在国家运作中, 中央实现决策意志必须依赖地方。为此, 中央只能选择性集权, 并不断通过规则调整来重新明确央地间的权力、利益边界 (李芝兰, 2004; 郑永年、王旭, 2001)。地方政府也并非完全服从中央政府 (曹正汉、钟珮, 2020), 中央统辖权与地方治理权之间存在一定程度的矛盾。中央与地方政府均享有一定的自主决定权, 央地之间存在谈判和互惠, 具备“行为联邦制”的特征 (郑永年, 2013)。央地间事权“纵向发包”与政绩“横向竞争”的结合, 体现了中国国家治理的特点 (周黎安, 2004; 2008; 2014)。“治权”视角从动态上把握央地关系, 研究多探讨治理过程央地之间的政治类、行政类以及经济类的博弈、协商, 对治理中重要的规范性元素“法治”的分析并未给予重视。

立法权无疑是“治权”中的重要一环。中央和地方立法权的运行, 设定了国家治理的基本框架, 是政治稳定、社会发展、经济增长的基础。党的十八大以来, 中央将依法治国摆在更显著的位置, 在加强政治统一领导的同时, 扩充地方立法权的行使主体。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上强调, 推进全面依法治国, 发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用。党的二十大报告进一步要求, “必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用, 在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”。如何在维护

中央权威和集中统一领导的基础上发挥“两个积极性”，调和央地立法权限之间的张力，在中央统一权威与地方自主权之间求得两全和平衡，是法学界常论常新的课题。

本文尝试在既有研究的基础上，聚焦立法权分配中的央地关系，从宪法和立法法中的立法权设置、地方行使立法权的实际情形，以及地方性法规的备案审查三个维度展开分析。研究认为，我国央地立法权的分配，除遵循维护“法制统一”的首要原则之外，在法律落实的实践中还形成了“分级治理”的原则。通过建立并不断完善分层次、分程度的地方立法合法性审查框架，强调法制统一的中央权威与地方立法主体应对不同情形所需的立法主动性、积极性得到有效兼容。本文共六部分：引言后的第二部分，是对我国央地立法权配置演进的回顾；第三部分分析保障下位法“不抵触上位法”的法律制度安排；第四部分展示地方立法适用“不抵触上位法”原则的实际情形；第五部分是对分级审查框架的理论解释；最后是结论与讨论。

二、从高度集中到多元分散：我国中央与地方立法权的演进史

随着国家治理的发展和改革开放的深化，我国央地立法权分配的总体趋势是立法权不断下移，形成“统一、分层次”的立法体系。1954年《中华人民共和国宪法》设计了高度集中的立法体制，规定“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”。据此，有学者认为立法权是一元化的国家专属权力，是国家主权的体现，其他主体如国务院、地方人大等都不享有独立的立法权（蔡定剑，1998）。由全国人大作为唯一的立法机关，虽然回应了人民主权理论，维护了立法权的统一，却不能回应现实中的立法需求。有鉴于此，1955年全国人大授权其常设机关全国人大常委会制定单行法规。

改革开放时期，经济改革必须辅之以法治建设，发展完善社会主义法制体系的现实需要使地方立法势在必行。1979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》（以下简称《地方组织法》）授予省级人大及其常委会享有地方性法规的制定权。1982年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）不仅确认了地方立法权，还从宪制上确立了国务院的行政法规立法权。1982及1986年《地方组织法》的修改将地方性法规的制定权扩大到经国务院批准的较大的市（包括省、自治区人民政府所在地的市、经济特区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。

经济特区立法是单一制国家一种独特的地方立法分权形式。1980年中央决定在深圳、珠海、汕头和厦门划出一定区域设立经济特区，作为市场和法治的试验田。1981年五届全国人大常委会授权广东省、福建省人大及其常委会制定所属经济特区的各项单行经济法规，1988年七届全国人大授权海南省人大及其

常委会制定所属经济特区的法规，1992年七届全国人大常委会授权深圳市人大及其常委会和深圳市政府分别制定在深圳经济特区实施的法规和规章，1994年八届全国人大授权厦门市人大及其常委会和厦门市政府分别制定在厦门经济特区实施的法规和规章，1996年八届全国人大授权汕头市和珠海市人大及其常委会、政府分别制定在各自的经济特区实施的法规和规章。经济特区立法具备先行性、探索性、补充性立法和实施性等多重功能。一些经济改革和社会治理探索的法制化，先由经济特区进行破冰立法，经验成熟后再向全国推广并上升为国家立法。

2000年《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）从法律层面正式确定了我国统一、有序的立法体制（Paler, 2005）。尽管多主体的立法体制会存在部门化倾向、争权诿责、地方保护等负面现象（全国人大常委会法制工作委员会国家法室，2015），2015年国家仍通过《立法法》继续增加享有地方立法权的主体数量，在原有31个省（自治区、直辖市）和49个较大的市的基础上，增加274个地级市（包括240个设区的市、30个自治州和4个未设区的地级市）。截至2018年4月，在央地两个层次全国共有752个立法主体。在这个意义上，地方政府的治理能动性显然是得到中央认可的。除2015年《立法法》修改扩充地方立法主体外，2022年《地方组织法》的修改进一步确认了“区域协同立法”这种地方人大探索出的跨省和省内地际的立法协作机制。^①如此多数量的立法主体，立法之间（尤其是中央立法与地方立法之间）的衔接和协调，难度陡增。

为维护法秩序的内在统一，在扩充地方立法主体的同时，党中央对立法工作也提出了越来越多的原则性要求。2007年党的十七大报告提出“要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系”。党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“深入推进科学立法、民主立法”。党的十九大报告在“科学立法、民主立法”的要求之外加上“依法立法”，提出“深化依法治国实践，推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治”。党的二十大报告进一步要求“统筹立改废释纂，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”。“依法立法”既是对立法过程的要求，又具有法制体系内部有序的意涵，是国家治理体系现代化的重要保障。

三、央地立法的位阶性原则及其保障机制

立法权的不断下移更凸显维护法制统一的重要性。“法制统一”是立法权分

^① 2023年《立法法（修正草案）》（二次审议稿）同样增加了关于区域协同立法的条款。此外，草案比以往更加突出在立法中如何协调法治与改革的关系。

配和行使的首要原则，是实务界与研究界的共识（武增，2015；封丽霞，2018）。这种共识反映在法律制度对于立法权位阶的设计中，《宪法》和《立法法》构建了一套事前、事中、事后相结合的立法程序，确保下位法在内容和效力上都从属于上位法。一般而言，各国都强调国内法律体系内部的位阶和有序，但在维护法秩序协调统一方面则有不同制度设计。联邦制以美国为典型，其立法权被分配给联邦立法机关和州立法机关，国会行使宪法明示的立法权，各州议会行使其在立法领域的保留权力（residuary legislative powers）。这种立法体制不追求全国法律体系的统一，在同一事项上联邦立法与州立法可能有不同的规定。宪法预料到这种立法冲突的可能性，设置了最高效力条款（supremacy clause），规定国家法为最高法律，在州宪法或州法内容与国家法相抵触时，法官受国家法的约束。最高效力条款是对于法官在具体案件中优先适用哪部法律而言，并不必然要求州法律在内容上与联邦法律保持一致。在州法律与联邦法律发生冲突时，国会并不会采取任何行动，而是由法官在具体案件中依照宪法规定优先适用联邦法。案件当事人对此持不同意见，可提出宪法诉讼，再由法官判定联邦法律的合宪性。法律冲突往往转化为法律是否保障基本权利的宪法争议。

在联邦制的德国，“专属和平行”的立法权划分原则同样被遵循（朱福惠、邵自红，2013）。基本法一方面规定联邦法律优先于州法，另一方面规定对于某些事项各州可颁布法律做出与联邦立法不同的规定。联邦法与州法之间的争议由德国联邦宪法法院进行审查和判断。西方的单一制国家如法国，在中央集权传统下进行地方自治的分权改革，宪法赋予地方自治团体制定条例权，允许其进行有限的试验性地方立法变通，其合宪性和合法性由最高行政法院进行司法审查。这种司法审查与上述联邦制的情形类似，同样以合宪性审查为基础，即地方的试验和变通“不得涉及公民基本权利保障的实质条件”（王建学、朱福惠，2013）。综上所述，西方国家无论是联邦制还是单一制，都接受地方立法与中央立法一定程度的存异。在西方政治传统“公民-政府”的二元体系里，央地立法冲突往往聚焦于法律的合宪性并由法院或专门机构的司法审查程序处置，审查标准的出发点是能否正当化（justify）政府立法对公民权利的干预或限制。

我国立法体系对法制体系内部的协调统一有更严格的要求，针对立法权配置，提出了下位法“不抵触”上位法的位阶性原则及其保障机制，即事前的立法批准程序和事后的备案审查程序。

（一）下位法“不抵触”上位法的明确立法位阶

《立法法》总则第四条规定，“立法应当依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严”。《宪法》规定，省级人大及其常委会“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；设区的市的人大及其常委会，“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，可以依照法律制定地方性法规”，报本省、自治区人大常委会批准后施行。《立法法》重申了宪法关于地方人大制定地方性法规不与上位法“相抵触”的要求^①，同时将设区的市的人大及其常委会的立法权限定于特定范围的事项。法律法规之间的位阶效力也在《立法法》中得到明确。宪法具有最高的法律效力，法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章，行政法规的效力高于地方性法规、规章，地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。从2022年《立法法》修正草案来看，法制统一的要求进一步加强了。^②

（二）立法过程中的审查批准机制

对于个别立法主体，立法生效施行前必经前置批准程序。《立法法》规定，自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人大及其常委会批准后生效。设区的市的地方性法规须报省、自治区的人大常委会批准后施行。省、自治区的人大常委会对报请批准的设区的市制定的地方性法规进行“合法性”审查，认为其同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规“不抵触”的，应当在法定期限内予以批准。

（三）上位法制定主体有权改变、撤销下位法的备案审查机制

《立法法》专章规定了备案审查的后置程序。其中对于地方性法规的规定是，省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定的地方性法规报全国人大常委会和国务院备案；设区的市、自治州的人大及其常委会制定的地方性法规，由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。备案与审查相结合，关于地方性法规的审查标准包括是否超越法定权限、下位法是否违反上位法规定、是否违背法定程序。全国人大常委会和省级人大对于报备的地方性法规可

^① 对下位法和上位法“相抵触”的内涵界定，多从《立法法》的规定出发，认为包含了超越法定权限、下位法违反与上位法规定、违背法定程序三种情形，即《立法法》第九十六条规定的应当被改变或撤销的五种情形中的三种。

^② 2023年《立法法（修正草案）》将总则第四条修改为“立法应当符合宪法的规定、原则和精神，依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一、尊严、权威”。增加了符合“宪法”规定和维护社会主义法制“权威”。这一要求适时地体现于贯彻落实党的二十大精神，《立法法（修正草案）》第五十四条新增规定“全国人大及其常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式，形成科学完备、统一权威的法律规范体系”。并将原本的目标“提高立法的及时性、针对性和系统性”修改为“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”。

以行使改变权和撤销权。全国人大常委会有权撤销同宪法、法律和行政法规“相抵触”的地方性法规；省、自治区、直辖市的人大有关改变或者撤销其常委会制定和批准的“不适当”的地方性法规。备案审查机制在2007年《中华人民共和国监督法》和2022年修改的《地方组织法》中被进一步确认。

通过三个环节保证法制统一的程序机制中，作为事前环节的立法权配置虽然规定了明确的立法秩序和位阶，但是实践中地方立法行为难免出现违背上位法的情形，而事中环节的审查批准则仅限于设区的市与市人大常委会之间的立法关系。鉴于此，事后环节的备案审查机制就起着维护法制统一“最后一道防线”的保障作用。对于央地关系的调节，备案审查的功能不止于保障法制统一和宪法法律的实施，还包括保证党中央令行禁止，纠正与党中央重大方针政策、决策部署以及国家重大改革方向不相符、不一致的地方性法规。

四、地方立法行为遵循“不抵触”上位法原则的复杂情形

如上文所述，《立法法》所列举的关于地方性法规的审查标准包括是否超越法定权限、下位法是否违反上位法规定的、是否违背法定程序。其中，立法超越法定权限和违背法定程序的错误通常比较明显，而下位法是否违反上位法规定，则需要界定和辨认。由于地方立法机关对于“不违背”“不抵触”等标准存在不同的认识和理解，地方立法行为实践也呈现出多种态势，对实现维护法制统一和发挥地方立法作用的双重目标带来困难和障碍。

（一）地方立法工作遵循“不抵触”和“不重复”要求的两难处境

目前地方立法的定位已经明确为“不抵触、有特色、可操作”。此外，《立法法》还提出了“制定地方性法规，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定”。在这样的多重要求下，容易出现的吊诡现象是，地方立法为避免与上位法的规定相重复，需做出与上位法不同的规定，此时存在一种可能，就是被认为其规定与上位法“不一致”甚至“相抵触”；而着意追求保持与上位法相关规定一致，照抄照搬上位法的地方立法又违背了《立法法》关于“不重复”的要求。这是许多地方人大，尤其是新获得地方立法权的设区的市人大的困惑。为满足上述立法工作原则，设区的市立法转向“小切口”立法，制定关于特定问题、“小而精”的地方性法规，例如城市交通管理、河湖水系治理等。因地制宜的“小切口”立法，有利于充分体现本地经济、地理、人文等地方特色，有针对性地解决本地实际问题。但如果地方立法完全局限于“小而精”的定位，就限制了地方立法权的行使，与立法权下放的总体趋势和授予地方立法权的国家意志本意也是相悖的。

（二）地方立法重复或同质化现象

地方立法工作追求“不抵触”和避免“不一致”而走向极端的表现是立法重复或同质化。地方立法重复在纵向上表现为地方立法项目的选取和立项与上位法或其他地区重叠，地方立法的条文内容抄袭上位法和其他地区的地方性法规，且这种抄袭和重复是不必要的。地方立法“同质化”在横向上表现为地方立法在法规名称、调整范围、主要制度设计、法规条款等方面存在较高的相似度（孙莹，2021）。地方立法重复或者“同质化”的弊端明显，与其功能定位不符。地方立法的目的是在“不抵触”前提下，根据本地具体情况和实际需要进行执行性和先行性立法。若不从本地特色出发，立法内容“同质化”将使地方立法内容空洞泛化，浪费有限的立法资源，营造虚假的立法繁荣。

（三）地方立法“放水”现象

立法“放水”这种提法源自祁连山生态立法“放水”事件。《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》虽几经修改，其部分内容与上位法《中华人民共和国自然保护区条例》的规定仍不一致，从而引起中央的重视和追查。这种“不一致”表现在上位法出于自然保护的目的地规定了在国家自然保护区内的十类违法活动，而《甘肃祁连山国家级自然保护区条例》仅规定了三类违法活动，而且这三类活动发生概率小，其余七项没有规定的活动反而是频频发生且破坏环境影响大的。这是出于地方保护目的的立法不作为，理应严格的规定被放松了（孙莹，2021）。立法“放水”的常见形式包括下位法缩减上位法的禁止性规定、减轻处罚幅度、放宽许可条件等，即地方立法“选择性地执行或者直接规避执行上位法的规定”（梁鹰，2021）。按照全国人大常委会法工委备案审查工作机构的权威说明，下位法与上位法出现“不一致”，有的文字表述不一致可以接受，而实质的不一致已经达到“抵消、架空、规避上位法的严重程度”，就构成与上位法“相抵触”，当予以纠正或撤销（全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室，2020a）。

（四）经济特区“双重立法权”的混淆适用

经济特区所在地的市享有的立法权比较特殊。根据2000年《立法法》，经济特区所在地的市同时享有“较大的市”立法权和经济特区立法权，被称为经济特区“双重立法权”（陈俊，2001）。2015年《立法法》修改之后，对于经济特区所在地的市而言，“较大的市”的称谓被“设区的市”所取代，“双重立法权”依然适用。经济特区立法针对经济特区特殊的经济政策和经济管理体制，在实践中，经济特区立法权还未用足用好。一个常见的现象是，适用设区的市立法权的事项和领域被经济特区立法覆盖。以广东省的三个经济特区为例，

2015年《立法法》修改以来，深圳、珠海和汕头运用经济特区立法权制定和修订了一系列法规，但这些法规所规制的内容都可以归属于“设区的市”立法事项范围。例如《深圳经济特区道路交通安全管理条例》《深圳经济特区城市供水用水条例》《深圳经济特区全民阅读促进条例》《珠海经济特区出租车管理条例》《珠海经济特区道路交通安全管理条例》《汕头经济特区公园广场条例》《汕头经济特区出租汽车客运条例》《汕头经济特区城市公共汽车交通条例》等法规所指向的对象明显属于“城乡建设与管理”范畴。再如，《深圳经济特区环境噪声污染防治条例》《深圳经济特区环境保护条例》《深圳经济特区绿化条例》《珠海经济特区园林绿化条例》《汕头经济特区城市绿化条例》等属于“环境保护”或生态文明建设事项。

上述本属于“设区的市”立法事项的法规，被冠以“经济特区条例”之名，通过经济特区立法的程序制定和实施（孙莹，2021）。这使得经济特区所在地的“设区的市”立法权被虚置，也挤占了经济特区法规的存在空间和立法资源，经济特区立法权难以“物尽其用”，违背《立法法》赋予经济特区立法权的本意，同时也使得经济特区所在地的市与本省其他设区的市在行使地方立法权时处于不平等的地位，省人大常委会对设区的市地方性法规的审批权被架空。

（五）省人大常委会对“设区的市”立法过程的过度介入

2015年修改的《立法法》在赋予设区的市地方立法权的同时，规定了省级人大常委会对其审查批准的前置程序。审查标准是“合法性”，且仅限定于“不抵触”。这一法律规定是原则性的，具体程序需要明确和完善，例如“不抵触”的涵义、报请审查批准的材料和程序、审查批准工作的具体步骤、法规审查后的具体处理方式等。这在各省实践中缺乏统一的认识和理解。认识上的模糊会引发实践操作的不规范，甚至出现违反法律精神的现象。一些省人大常委会在审查批准设区的市法规时超越了合法性审查标准，对法规合理性、立法技术进行审查，或对报请批准的法规进行实质性修改（李飞，2020）。在实践中，省人大常委会对设区的市在法规立项、起草、审议等各个环节全程介入指导成为常态。这种全过程、手把手的指导在设区的市获得立法权的初期是必要的，但并非审查批准制度的设置目的。随着设区的市立法能力和立法资源的提升，省级人大常委会应该逐步减少事前介入，重点在审批环节把关。

五、地方性法规的分级审查

现实中地方立法的情形复杂多样，为应对上述不同情形的地方立法行为，全国人大常委会形成了分情形分层次的法规审查框架，并采取对话协商的工作方式，充分反映了“分级治理”的理念。本文归纳出全国人大常委会对地方人

大制定法规的审查框架，这个框架包括概括审查、中度审查和严格审查三种类型，应对不同的立法主体和情形，适用不同的审查层次。

（一）“区分对待”是央地立法权配置的原意

对不同地方立法主体进行区分对待的分层级法规审查基准，立足点是宪法和法律对地方立法权分配的原意。“充分发挥中央和地方两个积极性”是中国处理央地关系的传统。有学者提出，中国自秦汉始就形成了“中央集权为根本、差序治理与基层自治为配合”的政治管辖权复合结构（王旭，2022）。现行《宪法》的表述是：“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。”如上文所述，从《立法法》的制定与修改可以观察到地方立法主体不断扩充，立法权不断下移的轨迹。广义的地方立法包括民族自治地方的立法、经济特区的立法、省的立法和设区的市的立法，设区的市中又包括行使立法权历史更久的“较大的市”和2015年以后新获得立法权的设区的市。

宪法和法律对于不同立法主体的要求是不同的。《宪法》规定，省级人大及其常委会“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；对于设区的市的人大及其常委会制定地方性法规的权限，《宪法》规定“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”，“可以依照法律规定”制定地方性法规。对于民族自治地方的立法，《宪法》规定民族自治地方的地方人大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。此外，《立法法》还允许其可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出“变通”规定。《立法法》同样允许经济特区立法时，可根据授权对法律、行政法规、地方性法规作出“变通”规定。

关于地方性法规的改变和撤销权的设置，法律将改变或者撤销“不适当”的地方性法规的权力保留给省级人大常委会，而非赋予中央立法机关即全国人大常委会，体现了对地方立法自主权的尊重。地方在立法事务中发挥主动性、积极性显然是宪法和法律制度设计的用意，而对不同地方立法主体规定“一刀切”的法规审查标准显然不符合立法权分配的宗旨本意。根据不同的地方立法主体和不同的立法情形灵活区分对待，才符合我国立法制度的运作原理。

（二）审查工作实践存在具体情形的“区分对待”

较大的市于1982年《地方组织法》修改时就获得了地方性法规草案的拟定权。1986年《地方组织法》将这种较大的市立法权进一步固化，“草案拟订权”升级为“法规制定权”，生效程序由“提请省级人大常委会审议制定”修改为“报省级人大常委会批准后施行”。2000年《立法法》规定较大的市在不抵触前提下制定地方性法规，并报省级人大常委会审查批准。关于审查的规定是合法

性审查即不抵触标准，这与2015年修改后审查设区的市法规的规定表述相同。鉴于原来的“较大的市”已经有制定地方性法规的多年经验和人力储备，与新获得立法权的设区的市在立法能力和立法资源上都不能同日而语，对其制定法规事前审查的标准也不宜等同视之。一些省级人大常委会确实对这两种情形区别对待。以广东省人大立法实践为例，省人大常委会对设区的市法规的审查介入强度不同。对于新获地方立法权的设区的市制定地方性法规，省人大常委会全面介入其立法过程，实行“手把手”指导、“全程介入指导”、“审查前置于审议”；而对于原较大的市（如广州），省人大常委会对其审查强度及介入程度相对较小。前者属于“强审查强度”，后者属于“弱审查强度”（孙莹，程建荣，2022）。省人大常委会根据设区的市不同的立法历史和经验能力，选择了不同的审查介入方式^①，提高了工作效率，是科学立法的体现。

全国人大常委会法制工作委员会（简称“全国人大法工委”）在进行法规备案审查工作时同样没有采取“一刀切”的标准。对于经济特区的立法，全国人大常委会采取了相对宽松的审查标准。例如，《中华人民共和国食品安全法》规定，对食品药品的投诉举报，经查证属实的，给予举报人奖励。而《深圳经济特区食品安全监督条例》则规定，投诉人超出合理消费或者以索取赔偿、奖励收入为主要收入来源的，可以中止调查。有公民认为该条例限制了职业打假人的打击假冒伪劣的活动，违反了相关法律，请求全国人大常委会对其审查。对此，全国人大法工委法规备案审查室（以下简称“备案审查室”）的研究意见指出，经济特区立法在不违背法律基本原则的前提下，可以对法律作变通规定。深圳特区的该条例虽然与食品安全法相关规定不一致，但是在市场规范管理方面做一些探索性尝试可以为法律的完善打下基础，其立法变通不超越经济特区立法权限^②。

中央对于经济特区立法的包容态度，赋予经济特区制度创新、开展地方治理试验的空间，使经济特区立法充分发挥了先行先试的立法功能。例如，1981年《深圳经济特区土地管理暂行规定》针对城市建设资金不足的问题，开创了土地所有权和使用权分开的做法，确立了特区土地有偿使用和转让制度；1995年，《深圳经济特区律师条例》面对律师行业发展的需要，在全国率先开创律师制度立法的先例；2019年《深圳经济特区知识产权保护条例》是全国首部综合知识产权保护条例；2019年《深圳经济特区商事登记若干规定》先行立法推

^① 两种审查类型的对比事例，参见广东省人大法制委员会（2016 a）和广东省人大法制委员会（2016 b）。

^② 2018年4月，备案审查室收到公民对《深圳经济特区食品安全监督条例》提出的审查建议，称该条例关于职业打假的规定违反了《立法法》《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国消费者权益保护法》，建议审查撤销。全国人大法工委随即函告制定机关并要求说明情况（全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室，2020b: 33 - 35）。

进了商事登记制度改革；2022年《深圳经济特区消费者权益保护条例》被列入深圳市人大常委会立法计划，率先立法惩治自动续费、诱导式消费、预付式消费等损害消费者利益的市场乱象。在国家相关法律法规尚未出台的情况下，经济特区先行先试制定的条例填补了国家立法的空白，为相关行业产业的发展提供了法定依据，也为中央立法提供了经验和参考。

填补国家立法空白，发挥先行先试作用的不仅是经济特区立法，一般的地方立法本身也具备此项功能。为避免地方立法行为无序和行为不当，当出现地方立法与上位法不一致的情形，全国人大常委会对其审查更为严格。前述地方立法“放水”，就是中央严令禁止的对象。

（三）分级审查的框架及其要素

基于上述立法权配置原理和审查工作实际，本文认为，地方立法的合法性审查框架内的审查基准已形成逐层推进的逻辑：“第一层次是概括审查→第二层次是中度审查→第三层次是严格审查”。审查的要素大致包括：立法目的（要素一），立法权限（要素二），立法程序（要素三），国家机关的权力和责任（要素四），公民和社会组织的权利义务（要素五）。即从立法目的、国家机关职权设定和公民权利义务三个方面，衡量其实体内容是否符合上位法，并从立法权限和立法程序两个维度的程序内容判断其是否合乎法律规定（见表1）。

表1 分级审查框架及审查要素

	立法目的	立法权限	立法程序	国家权力	公民权利
概括审查	宪法（规定）+ 法律（基本原则） + 行政法规（基本原则）	根据全国人大授权决定	立法+备案	可变通+不违背宪法规定、法律和行政法规的基本原则	可变通+不违背宪法规定、法律和行政法规的基本原则
中度审查	宪法（规定）+ 法律（规定）+ 行政法规（规定）	执行上位法规定+根据本地实际情况+地方性事务	立法+备案	同宪法、法律和行政法规不抵触	同宪法、法律和行政法规不抵触
严格审查	宪法（规定）+ 上位法（规定）	执行上位法规定+根据本地实际情况+地方性事务+事项范围	报批+立法+备案	同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触	同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触

资料来源：作者自制

1. 概括审查

概括审查属于极少数的情形，目前仅适用于经济特区立法。概括审查标准

下，要素一、二、三必须严格遵循法律规定。在不违背宪法的规定、法律和行政法规基本原则和精神的前提下，要素四、五可以与上位法不一致甚至相抵触（变通）。这种变通有其边界和前提。根据立法权的授权目的，经济特区的立法变通只能是“经济方面的，不包括政治制度、司法制度等方面”（王建学，2022）。

2. 中度审查

中度审查要求比概括审查更严格，除符合上位法立法目的，不得超越法定权限和法定程序，即除要素一、二、三要严格符合宪法和法律规定外，要素四、五的审查标准是不能与上位法“相抵触”。当要素四、五出现与上位法“不一致”的情况时，需要结合要素一、二、三审查下位法规定的合法性。当下位法扩大国家机关权力范围时，此种情形通常是违背立法目的、立法程序和法定权限的，即违反要素一、二、三。因为国家机关的产生、组织和职权属于《立法法》规定的法律保留事项。例如，《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）规定，征收永久基本农田，必须由国务院批准。而某省土地利用总体规划条例规定，经该省人民政府同意，可以在预留比例内核减基本农田数量。该规定不当扩张了地方政府的权力范围，从而与上位法抵触而不具备合法性^①。

当下位法关于公民和社会组织权利义务的规定与上位法不一致时，需结合要素一、二、三判断这种“不一致”是否构成了“相抵触”。学界一般认为减损权利、扩大义务、增加处罚种类和额度属于相抵触，而如果下位法立法目的是增加上位法所保护的法益，则这种不一致是被允许的，不属于抵触上位法（黄建武，2021）。例如《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）并未规定紧急情况下维修资金的使用报批，而某省物业管理条例规定了有关危及安全情形下专项维修资金的使用报批审核程序。制定机关认为设置审批程序有利于防止物业管理者徇私舞弊，因而可提高专项维修资金的使用效益，维护全体业主的权益。全国人大财经委和法工委采纳了这种解释，认定该条例的规定不与《物权法》相抵触^②。

3. 严格审查

严格审查标准适用于设区的市立法，上述五个审查要素在这个审查层次有

^① 2018年2月，备案审查室收到国务院法制办对《某省土地利用总体规划条例》提出的审查建议，该建议认为条例关于预留比例内核减基本农田数量的规定与《土地管理法》、国务院《基本农田保护条例》的相关规定不一致，也不符合中央关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见的有关规定，请全国人大法工委研究处理（全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室，2020b: 35-37）。

^② 2016年9月，备案审查室收到公民对某省物业管理条例提出的审查建议，称该条例关于业主大会选择自行管理专项维修资金的规定与《物权法》的有关规定不符。全国人大法工委随即函告制定机关要求作出说明并反馈意见（全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室，2020b: 62-64）。

更加严格和限缩的涵义。要素二“立法权限”对于省级人大及其常委会的要求是：“根据本行政区域的具体情况和实际需要”且“不与上位法抵触”；要素二对于设区的市人大及其常委会的要求是（1）“根据本市的实际情况和需要”，（2）“不与上位法抵触”，（3）“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项范围”^①，以及（4）“依照法律规定”进行立法。要素三“立法程序”对于省级人大及其常委会并未设置上一级人大事前审查的立法程序，而设区的市立法需要报省级人大常委会批准后施行。在要素二、三方面，显然设区的市适用更为严格的审查标准。此外，依照严格审查，有些情况下要素四、五的审查标准需要有明确的上位法依据，例如某省级人大常委会在审查某市报批的文明行为促进条例草案时，指出该条例草案有关不文明行为录入公共信用信息平台的规定缺乏相关上位法依据，原因是当时国家和省级社会信用立法正在调研起草中，相关标准还不明确，因此建议草案删除该规定^②。作为严格审查对象的设区的市，其地方性法规需要遵循的上位法较多，这是为了防止先行制定的下位法与后出台的上位法之间出现抵触。

总体而言，针对中央与地方围绕立法审查形成的互动，在理论上可以清理出几对原则性的关系架构，其应用则是生动而灵活的，且不包含央地之间法治关系的全部。首先，央地之间围绕立法形成的分级审查原则性框架所对应的实际立法元素纷繁复杂。例如，要素四国家机关职权范围就包括采取强制措施权力的设定、处罚权的设定、许可权审批权的设定等。立法审查中的央地互动原则在实践运用中可涵盖丰富的内容。其次，分级审查框架的运用不仅因立法主体而异，还因立法主题而不同。即使是对经济特区和省级人大及其常委会的立法，若涉及民族、宗教、政法等事务，也应采取要求有明确上位法依据的严格审查标准。再次，从概括到严格的分级审查框架，本质上为发挥地方的主动性、积极性提供了空间，因此也适用于地方政府规章、规范性文件，甚至党内法规的审查实践。最后，调节中央与地方之间的制度张力，除合法性审查外，还有政治性、合宪性、适当性等多维审查标准，以综合衡量地方政策法律是否与中央的重大方针政策、决策部署和重大改革保持一致。

与经济学、政治学等学科研究成果相呼应，中央与地方之间的互动也存在于法规备案审查之中。全国人大常委会审查和纠正地方人大及其常委会立法行

^① 2023年《立法法（修正草案）》对此处三类事项的内容有所调整，规定为“对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项”。

^② 详情参阅山东省人大常委会法制工作委员会审查《淄博市文明行为促进条例》草案的审查意见，该条例草案后来删除了该规定，于当年获得省人大常委会会议批准。淄博人大（2019）。山东省人民代表大会常务委员会关于批准《淄博市文明行为促进条例》的决定。淄博人大网：<http://www.zbrd.gov.cn/e/action/ShowInfo.php?classid=5&id=6998>。2022年8月30日访问。

为的实践是对话、协商而非命令式的过程。在上述经济特区立法限制职业打假行为的法规审查案例中，全国人大法工委将公民的审查建议函告制定机关即深圳市人大常委会，后者反馈表示该条例是在经济特区授权立法的范围内，遵循宪法规定和法律行政法规的基本原则，根据本市的具体情况和食品安全监管的实际需要而制定，与现行法律、行政法规的规定不抵触。收到此反馈意见后，全国人大常委会法工委向深圳市人大常委会发出书面研究意见，指出经济特区立法可以在不违反法律基本原则的前提下对法律规定做适当变通，但被提出审查建议的相关规定较为笼统简单，建议根据经验适时完善。在认定地方法规应当修改的情形中，全国人大常委会法工委通常也仅通过书面复函形式提出修改建议，让法规制定机关自行修订，而不是由全国人大常委会直接行使改变、撤销权进行修改。

六、结论与讨论

本文聚焦立法权分配中的央地关系，试图为理解我国央地关系提供新的维度。研究从《宪法》和《立法法》中的立法权设置、地方行使立法权的实际情形，以及地方性法规备案审查机制三个维度来展开讨论，并认为我国央地立法权分配除遵循“法制统一”原则外，在实践中还形成了“分级治理”的原则。中央通过建立并完善分层次、分程度的地方立法合法性审查框架，赋予不同层级、区域的地方政府改革探索、自主创新的差异化治理空间。这种非均衡性央地分权在确保中央权威与地方立法主体的主动性、积极性兼容的同时，也使大一统国家的治理风险稳定在可控范围内。

立法中的央地关系虽然在法律上已有明确规定，但并不意味着立法权分配是静态和均衡的。“如何保障法制统一”“如何避免下位法违反上位法”“下位法如何适用‘不抵触’上位法原则”“如何因应不同层次的地方立法主体有不同程度的情形”等议题，是央地立法遵循依法治国原则、推动法治建设的关键。这些议题的处理不但将央地围绕立法权的关系从抽象法理原则还原为具体互动策略和变化调整过程，而且通过确定规则为地方治理提供行为依据和法律保障。中央通过在地方立法合法性审查框架下，将特定的立法权限和改革探索空间赋予特定地方立法机关，将其作为动态调整央地关系的重要机制。长期以来，中央政府通过地方立法合法性审查框架主动、情景化地与地方政府互动，让特定主体承担改革任务，给予地方政府试错空间，并以法律形式确保层级治理关系的稳定性。同时，中央也通过地方立法合法性审查框架将“法治”维度的治权分配掌握在自己手中，以控制风险事故的发生。随着地方立法合法性审查框架的完善，这种基于情景、议题和对象的不均衡立法分权模式逐渐明晰，省、市级地方政府与中央政府因政治地位、议题特点等形成差异化的央地关系。

聚焦立法权分配的央地关系研究，能够更深入地了解央地关系在国家治理体系层面的特征及其变化。在既有的研究文献中，央地关系要么被视为既定的制度设定，要么被认为是国家治理体系调适的具体体现。前者主要被用于解释经济社会转型，后者则被视为中央和地方政府在治理过程中长期博弈的结果。从立法权分配维度来探讨央地关系，既强调法律原则、法律条文的框架意义，又注重央地之间动态、非均衡的权力划分的现实性。尤其是，中央政府与多层次、不同政治地位的地方政府之间的关系，呈现出情景化、差异化和非均衡性的特点。这在一定程度上可以解释为什么部分地区能长期充当改革探路先行者，为什么特定时期区域政策实验得以成功并获得推广（梅赐琪等，2015；朱旭峰、张超，2020），进而更好地认识大国治理的复杂性与韧性。它与将央地关系作为中国经济发展解释变量和中国治理体系调适具体体现的研究文献一起，为理解中国治理现代化进程提供支撑（刘鹏等，2016）。

必须指出的是，本文只是基于立法权分配探讨央地关系的初步尝试。未来需要有更多从法学理论视野加入央地关系讨论的研究。尤其是央地之间立法事权不均衡分配有哪些前提条件、如何在区域间协同地方立法以助力跨域治理、央地之间的立法权分配影响国家治理体系调整的作用机制等议题，亟待得到深入关注。此外，未来的研究还应该进一步探讨立法权限分配的国家治理意义，将其加入到推动国家治理能力和治理体系现代化的理论思考中去。

参考文献

- 蔡定剑(1998). 中国人民代表大会制度. 北京: 法律出版社.
- Cai, D. J. (1998). *The People's Congress System of China*. Beijing: Law Press. (in Chinese)
- 陈俊(2001). 经济特区双重立法权论要. 法学, 9: 11-15.
- Chen, J. (2001). A Discussion on the Dual Legislative Authority of Special Economic Zones. *Law Science*, 9: 11-15. (in Chinese)
- 曹正汉、钟珮(2020). 条块关系与中国的适应能力——对韩博天观点的修正. 探索与争鸣, 11: 100-111+179.
- Cao, Z. H. & Zhong, P. (2020). The "Tiao-Kuai" Relationship and China's Adaptability: Revision of Sebastian Heilmann's Viewpoint. *Exploration and Free Views*, 11: 100-111+179. (in Chinese)
- 封丽霞(2018). 制度与能力: 备案审查制度的困境与出路. 政治与法律, 12: 99-113.
- Feng, L. X. (2018). Institution and Ability: Predicament of Chinese Filing-Review System and the Solution. *Political Science and Law*, 12: 99-113. (in Chinese)
- 范子英、张军(2010). 财政分权、转移支付与国内市场整合. 经济研究, 45(3): 53-64.
- Fan, Z. Y. & Zhang, J. (2010). Fiscal Decentralization, Intergovernmental Transfer and Market Integration. *Economic Research Journal*, 45(3): 53-64. (in Chinese)
- 黄建武(2021). 差异抑或抵触: 地方性法规权利义务设置异于上位法规定的合法性分析. 地方立法研究, 6(6): 81-94.
- Huang, J. W. (2021). Differences and Conflicts: Analysis on the Legality of Rights and Obligations in Local Regulations Different from Those in Superior Laws. *Local Legislation Journal*, 6(6): 81-94. (in Chinese)
- 胡伟(1998). 政府过程. 杭州: 浙江人民出版社.
- Hu, W. (1998). *Governmental Process*. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House. (in Chinese)
- 广东省人大法制委员会.(2016 a). 关于《佛山市历史文化街区和历史建筑保护条例》的审查报告. 广东省人民代表大会常务委员会公报(2016年第一号), (58): 31.
- Legal Committee of the Guangdong Provincial People's Congress. (2016 a). Review Report on the Regulations on the Protection of Historical and Cultural Districts and Historical Buildings in Foshan City. *Bulletin of the Standing Committee of the Guangdong Provincial People's Congress*(No. 1, 2016), (58): 31. (in Chinese)
- 广东省人大法制委员会.(2016 b). 关于《广州市历史文化名城保护条例》的审查报告. 广东省人民代表大会常务委员会公报(2015年第八号), (57): 55-60.

- Legal Committee of the Guangdong Provincial People's Congress. (2016 b). Review Report on the Regulations on the Protection of Historical and Cultural City in Guangzhou. *Bulletin of the Standing Committee of the Guangdong Provincial People's Congress* (No. 8, 2015), (57): 55-60. (in Chinese)
- 郭庆旺、贾俊雪 (2008). 中央财政转移支付与地方公共服务提供. *世界经济*, 9: 74-84.
- Guo, Q. W. & Jia, J. X. (2008). Central Financial Transfer Payment and Local Public Service Provision. *The Journal of World Economy*, 9: 74-84. (in Chinese)
- 李飞 (2020). 加强和改进省(区)人大常委会对设区的市立法工作的审批指导. *中国人大*, 2: 17-19.
- Li, F. (2020). Strengthen and Improve the Examination and Approval Guidance of the Standing Committee of the Provincial (District) People's Congress on the Legislative Work of Cities Divided into Districts. *The People's Congress of China*, 2: 17-19. (in Chinese)
- 刘鹏、马亮、刘志鹏 (2016). 央地关系与政府机构改革——基于中国地级食品安全监管机构改革进度的实证研究. *公共行政评论*, 9(5): 24-42.
- Liu, P., Ma, L. & Liu, Z. P. (2016). Central-Local Relations and Government Reform: An Empirical Study of Reform Progress of the China Food Regulatory Institution at the Municipal Level. *Journal of Public Administration*, 9(5): 24-42+203-204. (in Chinese)
- 林尚立 (1998). 国内政府间关系. 杭州: 浙江人民出版社.
- Lin, S. L. (1998). *Domestic Intergovernmental Relations*. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House. (in Chinese)
- 刘松山 (2019). 区域协同立法的宪法法律问题. *中国法律评论*, 4: 62-75.
- Liu, S. S. (2019). Constitutional and Legal Issues of Cooperative Legislation in a Region. *China Law Review*, 4: 62-75. (in Chinese)
- 梁鹰 (2021). 备案审查视角下地方立法“放水”问题探讨. *地方立法研究*, 6: 54-63.
- Liang, Y. (2021). Compromise on Standards of Local Legislation from the Perspective of Filing-Examination Mechanism. *Local Legislation Journal*, 6: 54-63. (in Chinese)
- 李芝兰 (2004). 跨越零和: 思考当代中国的中央地方关系. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 6: 117-124.
- Li, Z. L. (2004). Beyond Zero-sum: Central-provincial Relations in Contemporary China. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 6: 117-124. (in Chinese)
- 梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林 (2015). 政策试点的特征: 基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究. *公共行政评论*, 8(3): 8-24+202.
- Mei, C. Q., Wang, X. N., Liao, L. & Liu, Z. L. (2015). Patterns of “Experimentation Point”: Evidence from *People's Daily's* 1992-2003 Reports on Policy Experimentation Point. *Journal of Public Administration*, 8(3): 8-24+202. (in Chinese)
- 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室 编著 (2020a). 规范性文件备案审查理论与实务. 北京: 中国民主法制出版社.
- The Filing and Review Office of the Legislative Affairs Committee of the Standing Committee of the National People's Congress (2020). *The Theory and Practice of Normative Document Filing and Review*. Beijing: China Democracy and Legal System Press. (in Chinese)
- 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室 编著 (2020b). 规范性文件备案审查案例选编. 北京: 中国民主法制出版社.
- The Filing and Review Office of the Legislative Affairs Committee of the Standing Committee of the National People's Congress (2020). *Selected Cases of Normative Document Filing and Review*. Beijing: China Democracy and Legal System Press. (in Chinese)
- 全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编著 (2015). 中华人民共和国立法法释义. 北京: 法律出版社.
- National Law Office of the Legislative Affairs Committee of the Standing Committee of the National People's Congress (2015). *Explanation on the Legislation Law*. Beijing: Law Press. (in Chinese)
- 任剑涛 (2007). 宪政分权视野中的央地关系. *学海*, 1: 12.
- Ren, J. T. (2007). The Relationship Between Central Government and Local Government in the Perspective of Constitutional Decentralization. *Academia Bimestris*, 1: 12. (in Chinese)
- 孙莹 (2021). 如何认识地方立法“同质化”现象. *人民之声*, 7: 60.
- Sun, Y. (2021). How to Understand the Phenomenon of “Homogenization” of Local Legislation. *People's Voice*, 7: 60. (in Chinese)
- 孙莹 (2021). 如何认识地方立法中的“放水”现象. *人民之声*, 6: 60.
- Sun, Y. (2021). How to Understand the Phenomenon of “Compromise on Standards” of Local Legislation. *People's Voice*, 6: 60. (in Chinese)
- 孙莹 (2021). 用足用好经济特区立法权. *人民之声*, 5: 57.
- Sun, Y. (2021). Make Full Use of the Legislative Power of Special Economic Zones. *People's Voice*, 5: 57. (in Chinese)
- 孙莹、程建荣 (2022). 论省级人大常委会对设区的市的地方性法规的“审查批准”机制. *备案审查研究*, 1: 103-128.
- Sun, Y. & Cheng, J. R. (2022). On the Mechanism of Provincial People's Congress Standing Committee Reviewing and Approving Local Regulations Made by Cities with Districts. *Journal of Regulations Filing and Review*, 1: 103-128. (in Chinese)

- 王建学 (2022). 改革型地方立法变通机制的反思与重构. *法学研究*, 44(02): 36-52.
Wang, J. X. (2022). Reflections and Reconstruction of Reform-Oriented Local Legislative Adaption Mechanism. *Chinese Journal of Law*, 44(02): 36-52. (in Chinese)
- 王建学、朱福惠 (2013). 法国地方试验的法律控制及其启示. *中国行政管理*, 7: 89-92.
Wang, J. X. & Zhu, F. H. (2013). French Legal Control System of Local Experimentation and Its Enlightenment. *Chinese Public Administration*, 7: 89-92. (in Chinese)
- 王旭 (2022). 大一统国家观的中国宪法学原理. *法制与社会发展*, 6: 21-41.
Wang, X. (2022). The Chinese Constitutional Principle of a Great Unified Nation. *Legal System and Social Development*, 6: 21-41. (in Chinese)
- 武增 (2015). 2015年《立法法》修改背景和主要内容解读. *中国法律评论*, 1: 210-216.
Wu, Z. (2015). Interpretation on the Background and Its Main Content of the Legislation Law Amendment in 2015. *China Law Review*, 1: 210-216. (in Chinese)
- 周飞舟 (2006). 分税制十年：制度及其影响. *中国社会科学*, 6: 100-115+205.
Zhou, F. Z. (2006). A Decade of Tax-Sharing: The System and Its Evolution. *Social Sciences in China*, 6: 100-115+205. (in Chinese)
- 张光 (2009). 中国政府间财政关系的演变(1949—2009). *公共行政评论*, 2(6): 26-57+202-203.
Zhang, G. (2009). The Development of Intergovernmental Fiscal Relations in China, 1949-2009. *Journal of Public Administration*, 2(6): 26-57+202-203. (in Chinese)
- 周黎安 (2004). 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因. *经济研究*, 6: 33-40.
Zhou, L. A. (2004). The Incentive and Cooperation of Government Officials in the Political Tournaments: An Interpretation of the Prolonged Local Protectionism and Duplicative Investments in China. *Economic Research Journal*, 6: 33-40. (in Chinese)
- 周黎安 (2008). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社.
Zhou, L. A. (2008). *Local Government in Transition: Official Incentive and Governance*. Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 34(6): 1-38.
Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 34(6): 1-38. (in Chinese)
- 朱旭峰、张超 (2020). 央地间官员流动、信息优势与政策试点——以国家可持续发展议程创新示范区为例. *公共行政评论*, 13(4): 130-146+209-210.
Zhu, X. F. & Zhang, C. (2020). Central-Local Official Mobility, Informative Advantage, and Policy Pilots: Case Study on the National Innovative Demonstration Zone for Sustainable Development in China. *Journal of Public Administration*, 13(4): 130-146+209-210. (in Chinese)
- 郑永年 (2013). 中国的“行为联邦制”：中央-地方关系的变革与动力. 上海：东方出版社.
Zheng, Y. N. (2013). *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*. Shanghai: The Eastern Publishing Co., Ltd. (in Chinese)
- 郑永年、王旭 (2001). 论中央地方关系中的集权和民主问题. *战略与管理*, 3: 61-70.
Zheng, Y. N. & Wang, X. (2001). On Centralization and Democracy in Central-Local Relations. *Strategy and Management*, 3: 61-70. (in Chinese)
- Blanchard, O. & Shleifer, A. (2001). Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia. *IMF Staff Papers*, 48(1): 171-179.
- Laura Paler (2005). China's Legislation Law and the Making of a More Orderly and Representative Legislative System. *China Quarterly*, 182: 301-318.
- Qian, Y. & Xu, C. (1993). The M-form Hierarchy and China's Economic Reform. *European Economic Review*, 37(2-3): 541-548.
- Qian, Y. & Weingast, B. R. (1996). China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style. *Journal of Policy Reform*, 1(2): 149-185.
- Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.
- Yang, G. B. (2014). Decentralization and Central-Local Relations in Reform-Era China. In Lieberthal, K. G., Cheng, L. & Yu, K. *China's Political Development: Chinese and American Perspectives*. Washington: Brookings Institution Press.

责任编辑：朱亚鹏