

中國大陸「較大的市」 地方立法之探討

A Study on the Practice of Local Government's
Legislative Power within "Large City"

薄占宇 (Po, Chan-Yu)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士生

摘 要

中共自建政之初，即在中國大陸進行地方行政區劃的大幅變動，其中，關於城市的建制，比較特殊者，便是出現所謂「較大的市」之設置，並於其後成為憲法條文中，地方行政區劃之法定名稱與行政等級；改革開放後，為彰顯城市在經濟發展的引領作用，中共國務院藉由批准設置，陸續賦予部分「較大的市」地方立法權，因此，「較大的市」成為在發展上較享有自主權，以及地位較為特殊的城市，不過，府際關係的問題亦隨之產生，諸如省級政府透過審批程序，限制「較大的市」地方立法，以及不同政府間的地方立法之矛盾等，均說明該地方立法之實行，仍存在認知上的歧見，也是中共欲以《立法法》規範的背景；當然，今日的中國，已成為一個經濟與社會快速發展的大國，但以法治為基礎的發展脈絡，卻是邁向現代化國家的重要指標，尤其，以中國大陸地域空間暨個別差異的情況，地方立法往往反映出及時性的意義，故未來「較大的市」可否發揮地方立法的積極職能，是值得關注的範疇，並期能透過探討的過程，提出相關議題的建議與展望。

關鍵詞：行政區劃、地方政府、地方制度、地方立法

壹、前言

中國有史以來，中央與地方的權限劃分始終是一個政治問題，不是中央過於集權就是地方坐大造成分裂分治，故中山先生均權的觀點就是試圖解決此問題。中共建政以來同樣面對此一政治問題，而自改革開放後，為求經濟發展，積極調整中央與地方的關係，但中央與地方的權限劃分，往往涉及到行政區劃、經濟發展權限、地方的立法權限等，同時，隨著中共大陸人口流動與城市化的發展，因此，這也涉及到城市立法的發展，從地方治理的觀點，中國大陸「較大的市 (Large Cities)」¹的地方立法，可謂象徵著中共地方立法體系的深化，顯示出自改革開放以來，中共中央對地方下放權力的具體實現。然而，「較大的市」在地方立法的實際過程中，是否全然的如其地位與意義上的宣示？本文試從現行法制與大陸學者實務的研析中予之概括探討。

貳、「較大的市」設置的背景與發展

自 1949 年中共建政開始，即著手對國民政府統治時期的地方行政區劃，進行大規模的變動與調整，其中，關於城市的建制部分，除大幅刪減直轄市之數量外，²比較特殊者，便是出現所謂「較大的市」之設置，試分析說明如後。

一、「較大的市」之概念與意義

中共建政初期，凡人口在 10 萬以上的城市，相應增設一批市轄區，可以召開區各界人民代表會議，建立區人民政府；城市分設若干轄「區」，實行分區域分層級管理，是城市發展到一定階段的必然產物，也是城市規模不斷擴大的結果，這一點就中共政權而言，亦可謂是城市基層政權的完善。中共內務部前部長謝覺哉於 1950 年在《關於人民民主建政工作報告》中，談到城市政權

¹ 「較大的市」英文名稱資料來源：中共全國人大法工委編譯，*中華人民共和國憲法*（北京：人民出版社，2004 年 7 月），頁 157。

² 中華人民共和國成立初期至 1950 年，當時中國大陸境內尚設置有 13 個直轄市，但至 1954 年底，已銳減為 3 個直轄市；資料來源：侯景新、蒲善新、蕭金成，*行政區劃與區域管理*（北京：中國人民大學出版社，2006 年 6 月），頁 59-60。

建設時，即曾進一步指出：「城市工作，宜於集中，但『較大的市』，若無『區』一級，就減少了人民參政的機會，且有很多事不是市人民政府所能直接做了的。現已有不少大城市正在建設區政權，但應該指出：它是市人民政府辦事的助手。」³其後，1954年9月20日，中共第一屆全國人民代表大會第一次會議所通過的「憲法」，便在第53條內容中明確規定行政區劃：「直轄市和較大的市分為區」，⁴因之第一次正式使用「較大的市」這一概念，並同時規定，較大的市所轄的「區」，為相當於縣一級的行政區劃單位，設置區人民代表大會和區人民委員會，亦因此確立了「市轄區」的行政地位；故而「較大的市」在此時包含兩方面的意義：

- (一)「較大的市」是相較於直轄市外，比一般城市地位或重要性更突出的城市。
- (二)除直轄市外，一個城市是否為「較大的市」，可以從其是否設置市轄區來予之判別，故較大的市又被稱之為「設區的市」。

隨著中共所謂第一個五年計畫的開展，並在結合城市與鄰近腹地關係的考量基礎上，1959年9月17日，中共第二屆全國人民代表大會常務委員會第9次會議，通過了《關於直轄市和較大的市可以領導縣、自治縣的決定》，其中指出：「為了適應中國社會主義建設事業的迅速發展，特別是去年以來工農業生產的大躍進和農村人民公社化，密切城市和農村的結合，促進工農業的相互支援，便於勞動力調配，決定：直轄市和較大的市可以領導縣、自治縣。」⁵這是中共建政以來，第一個關於「市管縣」制度的法律文件，「較大的市」亦因此實行了轄縣的制度，並逐步在一些經濟比較發達的地區試行推廣，⁶1978年，中共五屆全國人大通過的憲法第33條規定：「直轄市和較大的市分為區、縣」，⁷至此，「市管縣」體制正式載入中共憲法，成為一種正式的地方行政區劃，⁸亦確認了「較大的市」管轄縣的體制實行；⁹中共黨的十一屆三中全會以

³ 浦善新，中國行政區劃概論（北京：知識出版社，1995年12月），頁395。

⁴ 靳爾綱、張文範，行政區劃與地名管理（北京：中國社會出版社，1996年9月），頁117。

⁵ 靳爾綱、張文範，行政區劃與地名管理，頁119。

⁶ 何國強，當代中國地方政府（廣州：廣東高等教育出版社，1994年11月），頁39。

⁷ 浦興祖，當代中國政治制度（上海：復旦大學出版社，1999年8月），頁185。

⁸ 田穗生、羅斌，地方政府知識大全（北京：中國檔案出版社，1994年12月），頁98、190。

⁹ 浦興祖，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，1999年9月），頁426。

後，隨著經濟體制改革的深入，為發揮城市的中心作用，促進城鄉經濟的協調發展，中共有關部門對市管縣體制作了進一步的研究，¹⁰而於此同時，80年代初中共城市管理體制改革的重大措施，便是市管縣體制的試點與全面推廣。¹¹

二、「較大的市」之法律地位

1982年12月4日，中共第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的第四部「憲法」，第一章「總綱」第30條規定，中華人民共和國的行政區域劃分如下：

- (一) 全國分為省、自治區、直轄市。
- (二) 省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市。
- (三) 縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。
- (四) 直轄市和較大的市分為區、縣。
- (五) 自治州分為縣、自治縣、市。
- (六) 自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。

歸納而論，1982年憲法第30條規定「全國分為省、自治區、直轄市」，這項是規定省級地方政府的行政區劃；而「省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市」、「縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮」以及「直轄市和較大的市分為區、縣」、「自治州分為縣、自治縣、市」、「自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方」等，這幾項是規定中共地方政府層級與行政區劃的整體架構；其中，第30條「直轄市和較大的市分為區、縣」，延續1978年憲法第33條「直轄市和較大的市分為區、縣」的條文內容。換言之，1982年憲法無異延續了1978年憲法中「較大的市」的行政區劃地位及「市管縣」制度。¹²

另一方面，依據中共1982年憲法第60條、第89條、第107條的規定，全國人民代表大會行使批准省、自治區、直轄市的建置和決定特別行政區設立及其制度的職權；國務院行使批准省、自治區、直轄市的區域劃分和批准自治州、縣、自治縣、市的建置及區域劃分的職權；省、自治區、直轄市的人民政

¹⁰ 陳小京、伏寧、黃福高，*中國地方政府體制結構*（北京：中國廣播電視出版社，2001年1月），頁154、156。

¹¹ 葉南容、李芸合，*戰略與目標—城市管理系統與操作新論*（南京：東南大學出版社，2000年1月），頁107。

¹² 何國強，*當代中國地方政府*，頁31。

府決定鄉、民族鄉、鎮的建置和區域劃分；因之「較大的市」行政區劃設置和有關權限劃分等事宜，便主要決定於國務院。¹³1983年5月18日，國務院勞動人事部、民政部在《關於地市機構改革中的幾個主要問題的請示報告》中，按市的行政地位，將市分為「地區級市」和「縣級市」；同年，國務院在有關於其行政區劃的批覆中，正式使用「地級市」這一名稱。其後，為方便地級市各有關方面的發展記載，1985年，中共民政部在編輯「中華人民共和國縣級以上行政區劃沿革(1949至1983)」一書時，對原來設置的市逐個予以認定，統一將市分為「地級市」和「縣級市」，¹⁴是故，地級市便正式成為1982年憲法「較大的市」之通稱；至此，「較大的市」包涵兩方面的意義：

- (一) 1982年憲法在1954年、1978年憲法的基礎上，再次確立：「直轄市和較大的市分為區、縣。」因之「較大的市」不僅是「設區的市」，亦是實行「市管縣」體制的市，其地位更是相當於「地區」一級的市，即「地級市」。¹⁵
- (二) 1982年憲法行政區劃條文內容中「直轄市和較大的市分為區、縣。」與「自治州分為縣、自治縣、市。」等，從其精神與意義上，確立了中共地方政府層級的行政區劃，朝向四級制的組織架構，即省級（省、自治區、直轄市）、地級（地級市、自治州）、縣級（縣、自治縣、縣級市、市轄區）、鄉級（鄉、民族鄉、鎮），¹⁶因之「較大的市」已非是城市等級，而是中共地方政府區劃中的行政層級。¹⁷

參、中共地方立法的意義與特點

地方立法是相對於中央立法或國家立法而言的立法，它是構成國家整個立

¹³ 浦善新，中國行政區劃概論，頁144、146。

¹⁴ 陳小京、伏寧、黃福高，中國地方政府體制結構，頁367-368。

¹⁵ 沈榮華、周傳銘，中國地方政府規章研究（上海：上海三聯書店，1999年1月），頁71。

¹⁶ 靳爾剛、張文範，行政區劃與地名管理，頁10。

¹⁷ 依據中共城市規劃法第四條規定，國家實行嚴格控制大城市規模、合理發展中等城市和小城市的方針，促進生產力和人口的合理布局；其中，大城市是指市區和近郊區非農業人口50萬以上的城市；中等城市是指市區和近郊區非農業人口20萬以上、不滿50萬的城市；小城市是指市區和近郊區非農業人口不滿20萬的城市。資料來源：中共全國人大法工委，「中華人民共和國城市規劃法」，2010年7月21日下載，《中國國家法規數據庫》，<http://163.14.93.228:168/web/index.html>。

法的一個重要部分，而地方立法與中央立法或國家立法最大的不同，即在於地方立法的權限與範圍，係來自於中央立法或國家立法的授權，並以其權限與範圍之行使，不得抵觸中央立法或國家立法為基本要件，¹⁸關於中共各級地方立法之法源，以及「較大的市」地方立法之依據等，分別說明如後。

一、中共各級地方立法之規範

目前中共的各級地方立法，依據「中華人民共和國憲法（以下簡稱中共憲法）」¹⁹與有關法律之規範，係由多類別、多層次的立法體系所構成，²⁰其中，就類別而言，可區分為：

- (一) 一般地方立法：依據中共憲法第 100 條規定，省、直轄市的人民代表大會和它們的常務委員會，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規。
- (二) 民族自治地方的自治立法：依據中共憲法第 95 條規定，自治區、自治州、自治縣設立自治機關；另第 116 條規定，民族自治地方的人民代表大會，有權依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例。
- (三) 特別行政區立法：全國人民代表大會授權香港、澳門特別行政區依照香港基本法第 2 條、²¹澳門基本法第 2 條的規定實行高度自治，²²享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

從層次論，係由省、自治區、直轄市、較大的市的立法所構成，依據中共「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法（以下簡稱中共地方組織法）」第 7 條及第 43 條，²³其主要為：

- (一) 省、自治區、直轄市的人民代表大會根據本行政區域的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定和頒布地方

¹⁸ 周旺生，「一般地方立法」。

¹⁹ 中共全國人大法工委編譯，中華人民共和國憲法，頁 192-206。

²⁰ 周旺生，「一般地方立法」。

²¹ 資料來源：中共全國人大法工委，「中華人民共和國香港特別行政區基本法」，2010 年 8 月 30 日下載，《中國國家法規數據庫》，<http://163.14.93.228:168/web/index2.html>。

²² 資料來源：中共全國人大法工委，「中華人民共和國澳門特別行政區基本法」，2010 年 8 月 30 日下載，《中國國家法規數據庫》，<http://163.14.93.228:168/web/index2.html>。

²³ 中國法制出版社編輯組，中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法（北京：中國法制出版社，2004 年 10 月），頁 5-6、19。

性法規。省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會在本級人民代表大會閉會期間，根據本行政區域的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定和頒布地方性法規。

- (二) 省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人民代表大會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規；省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人民代表大會常務委員會，在本級人民代表大會閉會期間，根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規。

據此，針對中共地方立法的意義與體系，進一步而論，試可歸納出以下特點：

- (一) 地方立法權限的不對等性：中共的地方立法體系，依類別區分為一般地方立法等三類；其中從地方立法的權限範圍比較，根據大陸學者周旺生的研究指出，特別行政區立法權限範圍較民族自治地方立法權限範圍為多，而民族自治地方立法權限範圍又較一般地方立法權限範圍為多，換言之，這說明一般地方立法權於中共地方立法體系權限內的侷限性。²⁴
- (二) 地方立法的層級性：民族自治地方立法，可分為自治區、自治州、自治縣人大三個層面的民族自治地方立法；²⁵而一般地方立法，可分為省與直轄市人大立法、較大的市人大立法二級地方立法；換言之，較大的市地方立法是屬於省級政府下一級的一般地方立法，這亦說明較大的市地方立法，其於中共地方立法體系的位階與權限的相對限縮。
- (三) 地方立法主體權力的不對稱性：省級以下之各級地方政府，並非全部擁有地方立法權，即使是同一級地方政府，也非同時具有地方立法權。以地級政府中的較大的市與一般地級市、縣級政府中的自治縣與縣及縣級市為

²⁴ 周旺生，「一般地方立法」，2004 年 12 月 11 日下載，《新華網》，http://news3.xinhuanet.com/ziliao/2003-08/21/content_1038087.htm。

²⁵ 中共民族自治地方立法在內蒙古自治區境內尚涵蓋於自治旗，它們分別為鄂倫春自治旗、莫力達瓦達斡爾族自治旗、鄂溫克族自治旗等，其地位相同於其他各省、自治區、直轄市中所設置之自治縣；資料來源：吳宗金、敖俊德，《中國民族立法理論與實踐》（北京：中國民主法制出版社，1998 年 3 月），頁 421、424-425。

例，其中，僅較大的市與自治縣，係依據相關法律授權而擁有地方立法權；換言之，同一行政層級的地方政府間，其人大的權力也並非全然相同。

(四) 地方立法程序的不一致性：地方立法程序依地方政府之地位與性質的不同，根據相關法律規定，可分為批准程序、備案程序等，且下級地方政府立法並非全由上一級政府批准、備案；具體而論，可分為：

1. 本級人大通過，僅須報上級人大備案。

(1) 特別行政區：依據香港基本法第 17 條及澳門基本法第 17 條規定，特別行政區立法機關制定的法律，雖由立法會通過後實施，但仍須報全國人大常委會備案。

(2) 省、直轄市：依據中共憲法第 100 條規定，省、直轄市地方立法，由該省、直轄市人大通過後實施，並報全國人大常委會和國務院備案。

2. 本級人大通過，尚須報上級人大批准、備案。

(1) 自治區：依據中共憲法第 116 條規定，自治區人大立法通過後，須報全國人大常委會批准後生效。

(2) 自治州：依據中共憲法第 116 條規定，自治州人大立法通過後，須報省、自治區人大常委會批准後生效，並報全國人大常委會備案。

(3) 較大的市：依據中共地方組織法第 7 條及第 43 條規定，較大的市人大立法通過後，須報省、自治區人大常委會批准後施行，並由省、自治區人大常委會報全國人大常委會和國務院備案；換言之，較大的市地方立法，相對於其他一般地方立法而言，程序上更顯繁瑣。

3. 本級人大通過，並非由上一級人大批准、備案，而是越級由更高層人大為之：此主要為自治縣，²⁶依據中共憲法第 116 條規定，自治縣人大立法通過後，須報省、自治區人大常委會批准後生效，並報全國人大常委會備案；換言之，較大的市所轄的自治縣，其人大所通過的地方立法，

²⁶ 在內蒙古自治區主要是指自治旗，目前內蒙古自治區境內之 3 個自治旗中，鄂倫春自治旗首先制定「鄂倫春自治旗自治條例」，並於 1996 年 5 月 16 日由該自治旗人民代表大會通過，報經第八屆內蒙古自治區人民代表大會第 20 次常務委員會批准施行；資料來源：吳宗金、敖俊德，中國民族立法理論與實踐，頁 427。

隸屬管轄之較大的市人大，是無權對其進行批准、備案。²⁷

二、「較大的市」地方立法之依據

「較大的市」地方立法的形成與發展，主要源自於 1982 年憲法，再一次規範「直轄市與較大的市分為區、縣」之後，²⁸由於該憲法中並沒有規定較大的市人大及其常委會可以制定地方性法規，故同年 12 月中共第五屆全國人大第五次會議修改由第五屆全國人大第二次會議於 1979 年 7 月 1 日通過的地方組織法時，增加規定：「省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市人民代表大會常務委員會，可以擬定本市需要的地方性法規草案，提請省、自治區的人民代表大會常務委員會審議制定，並報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。」²⁹但根據這一規定，省會市和經國務院批准的較大的市只有地方性法規草案的擬定權，沒有制定權，因之 1986 年 12 月 2 日，中共第六屆全國人大常委會第 18 次會議，再次修改地方組織法。本次的修訂，除對地方各級人大和人民政府的組織、職權、運作等作了更明確的規定外，³⁰亦將此規定修改為：「省會市和經國務院批准的較大的市的人大及其常委會可以制定地方性法規，報省、自治區人大常委會批准後施行。」³¹

至此，地方組織法的第 7 條及第 43 條已規定及賦予「較大的市」所不同於一般地級市的職權，即：「省、自治區人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人大擁有立法權，即根據本市具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規；省會市和經國務院批准的較大的市的政府可以根據法律和國務院的行政法規，制定規章。」是故，根據該項法律有關的規定，它們有權制定地方性法規和規章，並在管理上享有較大的自主權，以及較為特殊的地位；³²因而此時地方組織法所謂「較大的市」，³³主要是指經國務院批准的「較大的

²⁷ 周旺生，「一般地方立法」。

²⁸ 曹康泰，中華人民共和國立法法釋義（北京：中國法制出版社，2000 年 8 月），頁 140。

²⁹ 張春生，中華人民共和國立法法釋義（北京：法律出版社，2000 年 8 月），頁 190。

³⁰ 潘小娟，市政管理體制改革：理論與實踐（北京：社會科學文獻出版社，1998 年 12 月），頁 66。

³¹ 張春生，中華人民共和國立法法釋義，頁 190。

³² 劉君德、汪寧明，制度與創新-中國城市制度的發展與改革新論（南京：東南大學出版社，2000 年 1 月），頁 7。

³³ 中國法制出版社編輯組，中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法，頁 5-6、19。

市」，而非是 1982 年憲法中「較大的市」。換言之，即便是具有 1982 年憲法中「較大的市」的行政地位，也未必具有地方組織法中所謂「較大的市」之行政與立法職權，這也就是說，除省會市外的一般地級市，如未經國務院批准，不能稱之為地方組織法中所謂「較大的市」³⁴（請參見表 1）。

表 1 中共國務院批准設置「較大的市」時間表

批准時間	城市名稱
1984 年 12 月 15 日	唐山、包頭、大連、鞍山、撫順、吉林、青島、無錫、淮南、洛陽、重慶、大同、齊齊哈爾
1988 年 3 月 5 日	寧波
1992 年 7 月 25 日	淄博、邯鄲、本溪
1993 年 4 月 22 日	徐州、蘇州
備註	1997 年重慶升格為直轄市，較大的市合計為 18 市。

資料來源：李爾華，中國改革開放 20 年大世紀（鄭州：中州古籍出版社，1998 年 12 月），頁 50、92、205、233-234。

在其後的發展，由於省會市和經國務院批准的「較大的市」這兩類地級市，在中國大陸城市的地位和作用顯著，它們逐漸成為一個地區的核心，並成為經濟的樞紐，起著中心城市的作用，從而帶動周圍其他城市和農村的經濟、文化建設的繁榮。另一方面，從 1980 年以來建立的四個經濟特區城市，雖屬地級市一級，但所採取的經濟政策和管理辦法又有其特殊性。³⁵據此，為了能更加發揮地方組織法中「較大的市」在整個地方政府體系中的作用，確立於與所在省、自治區政府的運作與職權，並進一步規範何謂「較大的市」，中共於 2000 年 3 月 15 日頒布「《立法法》」，同年 7 月 1 日起施行。

依據《立法法》第 63 條規定：「較大的市的人民代表大會及其常務委員會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民

³⁴ 曹康泰，中華人民共和國立法法釋義（北京：中國法制出版社，2000 年 8 月），頁 141。

³⁵ 魏定仁，憲法學（北京：北京大學出版社，1991 年 10 月），頁 271、292。

代表大會常務委員會批准後施行；本法所稱較大的市是指省、自治區人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和經國務院批准的較大的市。」³⁶故現階段《立法法》中所謂「較大的市」，便進一步擴大涵蓋省、自治區人民政府所在地的市（省會城市）、經國務院批准的「較大的市」，以及新列入之經濟特區所在地的市共三種（請參見表 2），因此，隨著《立法法》的實行，「較大的市」就法律地位而言，其與以往規範相比，已更為清楚而明確。

表 2 中共《立法法》第 63 條定義之「較大的市」統計分析表

條文定義	城市名稱	數量
省、自治區政府所在地城市	太原、瀋陽、長春、南京、杭州、合肥、福州、南昌、濟南、鄭州、武漢、長沙、廣州、南寧、海口、成都、貴陽、昆明、拉薩、西安、蘭州、西寧、銀川、石家莊、哈爾濱、呼和浩特、烏魯木齊	27
經國務院批准	唐山、包頭、大連、鞍山、撫順、吉林、青島、無錫、淮南、洛陽、大同、寧波、淄博、邯鄲、本溪、徐州、蘇州、齊齊哈爾	18
經濟特區城市	深圳、珠海、汕頭、廈門	4
合計		49

資料來源：中華人民共和國民政部編，中華人民共和國行政區劃簡冊（2001）（北京：中國地圖出版社，2001年6月），頁15-169。

肆、「較大的市」地方立法存在的議題

中共地方立法權可謂是中國大陸地方自治的主要項目，³⁷亦可視為中共中

³⁶ 中國民主法制出版社編輯組，中華人民共和國立法法（北京：中國民主法制出版社，2000年3月），頁15-16。

³⁷ 趙建民，「中共地方立法程序與民族自治立法」，中國大陸研究（臺北），第37卷第5期（1994年5月），頁56。

央向地方分權的一項重要內容，³⁸較大的市擁有地方立法權，增加中共過去一般地方立法中，原本的省級地方立法之範疇，³⁹即中共憲法第 100 條規定：「省、直轄市的人民代表大會和它們的常務委員會，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規。」，換言之，隨著《立法法》第 63 條：「較大的市的人民代表大會及其常務委員會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行。」規定之實行，中共現今的一般地方立法制度，開始朝向省級地方立法與較大的市地方立法兩級地方一般立法制度；同時，經濟特區所在地的市享有地方性法規的制定權，是《立法法》中新增加的規定。據此，省級以下地方性法規的制定主體，便包括三種類型的市，即省或自治區政府所在地的市、經國務院批准的較大的市、經濟特區所在地的市；而此三者亦通稱為《立法法》中較大的市的立法權，這無疑是中共推展與規範地方立法主體的又一重要步驟；⁴⁰但是，在實際運作中，卻產生以下諸點值得探討的議題。

一、「較大的市」地方立法權力相對限縮

根據憲法與地方組織法有關的規定，有權制定一般地方性法規的機關包括省、直轄市人民代表大會及其常務委員會，也包括省、自治區政府所在地的市和經國務院批准較大的市人民代表大會及其常務委員會；但是，它們的立法權限是不相同的，省、直轄市人民代表大會及其常務委員會是獨立行使立法權，而省、自治區政府所在地的市和經國務院批准較大的市人民代表大會及其常務委員會制定的地方性法規，尚需報省、自治區人民代表大會常務委員會批准後施行，它的立法權限是有限的，也顯示與省級立法機關的權限是有所區別；⁴¹把地方立法權，擴大到省會市和國務院批准的較大的市人民代表大會及其常務委員會，此一意義是非常正確的，但是，地方組織法規定需報省、自治區人民代表大會常務委員會批准後施行的此一作法，是值得研究的，所以中共法學界

³⁸ 趙建民，「自『放權讓利』看八〇年代中國大陸的中央與地方關係」，*中共研究*（臺北），第 31 卷第 7 期（1997 年 7 月），頁 71。

³⁹ 薄貴利，*中央與地方關係研究*（吉林：吉林大學出版社，1991 年 12 月），頁 116。

⁴⁰ 張春生，*中華人民共和國立法法釋義*，頁 188。

⁴¹ 曹康泰，*中華人民共和國立法法釋義*，頁 138、142。

的一些專家，稱其為「半立法權」，這意味著省會市、較大的市實際上未享有完整的立法權。⁴²

二、「較大的市」地方立法程序與觀念有待強化

省會市和國務院批准較大的市立法機關需向省級立法機關「報批法規」的程序，也存在一些問題，因而讓實際地方立法工作中，繼之有不少負面的影響：

- (一) 地方立法無法反映及時性、特殊性的需求：中國大陸改革開放以來，地方性立法原本就滯後於中央立法，尤其是諸多經濟建設與發展過程中地方性法規的不足，早已為不爭的事實，這樣的規定，就極易拖延較大的市立法的執行時間，不能及時適應地方情勢發展的特殊需要。
- (二) 地方立法的主體混淆：有大陸學者研究指出，目前一些地方性法規的制定，有一種現象，就是抄襲，即針對一些政策或問題，一個地方先制定了法規，往往發生其他有些地方就拿過來抄，甚至更嚴重者，發生較大的市立法之後，竟成為省級政府制定的法律，例如湖北省「街道辦事處條例」，其內容與該省會武漢市「街道辦事處條例」完全相同，吉林省「街道辦事處工作條例」，其內容亦與該省會長春市「街道辦事處工作條例」完全相同。⁴³換言之，此兩例中省級政府制定的法規內容，只是把地方政府的名稱更改，這樣做，不但不能謂之地方立法，還可能產生誤解，好像沒有制定頒布，就代表了落伍。⁴⁴據此，又有大陸學者研究強調，省、自治區人大常務委員會對較大的市所制定的法規提出意見是合適的，但在程序上如將批准權與制定權相混同，則已明顯不符合地方組織法中賦予較大的市立法權的本意。⁴⁵
- (三) 地方立法素質面臨考驗：根據康泰的研究統計，各省、自治區人大常務委員會制定和批准的地方性法規中，由本身制定者僅占三分之一，由較大的

⁴² 李步雲、汪永清，中國立法的基本理論和制度（北京：中國法制出版社，1999年3月），頁118。

⁴³ 資料來源：中共全國人大法工委，2010年7月16日下載，《中國國家法規數據庫》，<http://163.14.93.228:168/web/index.html>。

⁴⁴ 楊景宇，「加強地方立法工作，提高地方立法質量」，求是（北京市），2005年14期（2005年7月），頁7；2010年7月20日下載，《中國期刊全文數據庫》，<http://cnki50.csis.com.tw/kns50/detail.aspx?QueryID=79&CurRec=13>。

⁴⁵ 曹康泰，中華人民共和國立法法釋義，頁142-143。

市制定者約占三分之二左右，但是，省、自治區人大常務委員會一般會期，多在 3 至 5 天之內，因而每次會議需審議的法規數量，便都不在少數，甚至有時一次的會議中，需安排審議制定和批准的法規，多達十五、六個，由於工作量大，對個別法規案的審議就很難深入，不可避免地影響到立法素質。⁴⁶

(四) 地方立法突顯與所在省級政府間的矛盾，甚至是不當的干預：隨著中共中央權力的相對下放，地方力量的日益提升，將是一更見明顯的趨勢，地方政府亦為爭取權益，而採取與省級政府不盡相同的政策立場，尤其顯現於經濟利益中的矛盾，⁴⁷這樣往往便使較大的市所提待「報批」的法案，被省級立法機關「擱置」，形成「報而不批」或「報而緩批」的抵制現象；⁴⁸更甚者，在於「報批法規」的程序，給某些省級行政部門干擾地方立法、謀求個別部門利益提供機會，借助報批程序大做文章，其結果居然發生原較大的市否定的意見，重新被寫進法規內容。⁴⁹

三、不同政府間的地方立法關係面臨考驗

就一般民主國家而言，地方政府擁有立法權，是一普遍的常態，並沒有行政級別與地位性質之差異；但對中國大陸而言，依據現行憲法與有關法律的內容規定，基本上可分為三個部分，而這三個部分地方立法權的取得，在省級政府以下，中共地方立法體系，並非同一行政層級均同時擁有，諸如自治州與地級市、較大的市與一般地級市、自治縣與縣和市轄區等實例，均可說明地方立法權的取得，主要取決於本身的行政地位與性質。換言之，「較大的市」擁有立法權，即突顯出未具其地位的一般地級市，於地方治理可能的困難，這也就是一般地級市與所轄自治縣（旗）關係中的潛在矛盾。

中國是一個擁有諸多少數民族的國家，中共地方政府行政區劃的設置分布內，省下設自治州、自治區下設地級市、直轄市下設自治縣等，亦展現於其中交錯與複雜的特點，隨著地級市與市管縣體制的廣泛推行，地級市轄自治縣的

⁴⁶ 曹康泰，中華人民共和國立法法釋義，頁 143。

⁴⁷ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，中國大陸研究（臺北），第 38 卷第 6 期（1995 年 6 月），頁 80。

⁴⁸ 許俊倫，地方立法論（北京：中國民主法制出版社，1997 年 10 月），頁 82-83。

⁴⁹ 曹康泰，中華人民共和國立法法釋義，頁 143。

情況，便已屢見不鮮。根據統計，2000 年中共所設置的自治縣總計 116 個，其中由地級市所轄者為 48 個，約占全部自治縣比例的 41.4%，⁵⁰但在其實際發展中，亦衍生出諸多值得進一步探討性的議題，諸如針對地級市政府內設行政層級中，所轄自治縣改制為縣級市或調整為地級市之市轄區時，是否仍兼具有先前的「自治」權限？而地級市管轄其自治縣時，如該地級市因未具「較大的市」之身分型態下，自當沒有立法自治權限，然而，其下屬管轄的自治縣，卻因「自治」身分而相對具有，這是否又形成兩者之間或上、下隸屬關係之間另一方面之體制矛盾？

根據大陸學者研究指出，⁵¹現行的民族自治政策已存在實際人口中，漢民族占總人口比例偏高、個別自治地方實行自治的少數民族人口占當地總人口的比例偏低等現象，這相對於無立法權卻管轄自治縣的地級市政府而言，形成極大的矛盾和工作推行上的困擾；尤其在結合地級市沒有立法自治權限，而其下屬管轄的自治縣，卻因「自治」身分而相對具有的情況下，在政策執行與各方利益考量的同時，是否會形成自治縣藉由「自治」身分，來抵制地級市政府與之有關政策的情形，換言之，自治縣所通過有關的「自治」事項，其過程中與所隸屬的地級市政府間互動為何？該地級市政府是否能針對所屬自治縣通過有關的「自治」事項，具有指導與提出意見的參與，甚至施展否決權限等，這些均可謂「較大的市」立法與行政職權擴張後，相較於一般地級市所突顯存在的現實性問題。

針對這些情況，中共《立法法》在制定的過程中，多數較大的市之人大常委會以及部分省級人大常委會的參與人員曾提出建議，將省、自治區人大常委會批准較大的市的立法程序改為備案程序，以賦予較大的市人大及其常委會具有完整的立法權；⁵²此外，亦有學者指出，以城市的規模作為審批較大的市的設置標準，而不是以城市的特點作為審批較大的市的設置標準等作法，是一項值得進一步研究的問題，尤其就目前而言，主要是國務院所審批的較大的市數量偏少，因截至 2000 年底，全中國大陸僅有 18 個經國務院批准的較大的市，

⁵⁰ 中華人民共和國民政部編，中華人民共和國行政區劃簡冊（2001）（北京：中國地圖出版社，2001 年 6 月），頁 1-202。

⁵¹ 田穗生、羅輝、曾偉，中國行政區劃概論（北京：北京大學出版社，2005 年 9 月），頁 94-95。

⁵² 張春生，中華人民共和國立法法釋義，頁 191。

數量僅占中共所設置 259 個地級市中的 6.95%；⁵³此亦不符合 1982 年憲法和地方組織法中，要求增加享有地方立法主體而所作出本規定的精神。⁵⁴

但另一方面，也有反對的聲音，主要認為相比之下，中國大陸內陸、邊遠的一些省區，仍然存在著很大的差異，地方立法所需的資訊和資料缺乏、從事立法工作的人員數量少、專業知識不足、經驗決策、立法所需的經費基本沒保障等，自然遠遠不能適應現代化立法的需要；⁵⁵尤其從中國大陸目前的情況來看，地方人大最令人擔心的問題，就是代表的素質不高，其中「握手代表」、「舉手代表」仍占有相當大的比重。⁵⁶不可諱言者，正反兩種論述，均說明著一定程度的事實，但遺憾者在於《立法法》最後的制定，仍然跳脫不出對地方自治觀念的舊格局與舊思維。

伍、「較大的市」地方立法變革的思考

中共地方政府中關於「較大的市」行政區劃地位，可以歸結出兩方面的意義：就一方面而言，「較大的市」的形成與發展，所呈現的是中共對於地方政府管理層級的變革，在相當程度上，「較大的市」的形成，是對於省級與縣級政府間管理體制的一種調控，也就是說，除藉由「較大的市」的設立，帶動區域經濟的發展背景外，也藉由其影響與成效，形成了對政治與管理的一種掌控；換言之，自 1982 年憲法制定以來，中共地方政府四級體制的確立，即突顯「較大的市」於中共地方政府行政區劃中所代表的地位與意義。就另一方面而論，隨著「較大的市」擁有立法權，意味著中共自改革開放以來，對於地方權力下放的一種新思維，在相當意義上，代表著中共當局開始思考，如何在增進地方發展的靈活性與宏觀掌控間，取得一個可以試行的緩衝區，而這個緩衝區，就是「較大的市」。當然，這兩方面的轉折，是有其一定程度的意義，但不可諱言者在於「較大的市」時至今日的發展，將不會是一個靜止於此的結

⁵³ 薄占宇，「改革開放以來中共地級市體制行政區劃發展之研究」，中國文化大學中國大陸研究所碩士論文（2002 年 6 月），頁 167。

⁵⁴ 李步雲、汪永清，中國立法的基本理論和制度，頁 118。

⁵⁵ 孫啟明、張謙元，中國市場經濟與地方立法（北京：中國民主法制出版社，1996 年 1 月），頁 46。

⁵⁶ 李忠，憲法監督論（北京：社會科學文獻出版社，1999 年 6 月），頁 284。

果。

一、深化政治改革是落實地方立法的基礎

中共改革開放以來，各級地方政府一直是最大的受益者，因為在中共中央下放權力的過程中，基本上都落到地方政府；再加上以各種非正式的手段，截留了許多本來應該轉移到企業的權利，因此，地方政府的實力，相對於改革開放前，完全是今非昔比。但是地方政府權利的最大化，並不等於當地居民利益的最大化，這是因為地方政府並不一定代表本地居民的利益，而通常多只是代表自己本身的利益，故而發揮地方政府積極性、靈活性等可能是件好事，但也可能不是件好事。現今中國大陸地方官員熱衷於提報大項目、重覆建設、無視是否確定有長遠收益的投入等，就是這種現實的寫照。⁵⁷另一方面，地方政府在改革開放的發展過程中，政府能力的發展速度與經濟社會的發展速度並不協調平衡，雖然中共各級政府已經制訂大量法律法規，試圖做到一切社會行為均「有法可依」，但限於人力、財力以及有關立法知識等的不足，許多為適應社會發展所需要的新規則，就來不及制訂或完善，因而某些行為，也就陷入無規則的狀態之中。⁵⁸

這一背景反映兩方面的事實，其一方面為必須加強各級政府中地方立法專業人士的培養，透過培訓，不斷提高立法人員的素質，使從事立法工作的人員不僅熟悉工作，更能夠勝任立法工作，並逐步推行地方立法專業人士在人大代表中所占的比例，以確保有足夠數量的立法專業人士。⁵⁹其次，這也反映出人大代表的素質不高的事實，「較大的市」人大代表的素質不高，來自於選舉制度，從目前人大代表的組成人員來看，由於受到選舉制度以及選舉資訊不完全的制約，選舉本身便難以保證選出的代表能真正反映民意，並忠實地執行民意，⁶⁰這亦說明「較大的市」人大代表的間接選舉制度，存在明顯的可議之處。是故，宜將直接選舉的範圍，擴大到所有的地級政府，使其能更確實的反映民意，也能夠從根本上改善人大代表的素質，從而強化對政府的制約機制。

二、「較大的市」地方立法應廣納更多的地方立法主體

⁵⁷ 傅小隨，中國行政體制改革的制度分析（北京：國家行政學院出版社，1999年2月），頁134-135。

⁵⁸ 施雪華，政府權能理論（杭州：浙江人民出版社，1998年6月），頁398、406。

⁵⁹ 孫啟明、張謙元，中國市場經濟與地方立法，頁46。

⁶⁰ 李忠，憲法監督論，頁250。

中共改革開放以來，經濟體制改革中的一項重要內容，就是打破城鄉分割、地區封鎖的局面，逐步建立以城市為中心的經濟發展體系。⁶¹中國大陸幅員遼闊，人口眾多，各地區、各民族的政治、經濟發展很不平衡，因此，各地區經濟基礎、文化發展的不平衡，是一時難以改變的客觀事實；根據這一事實，地方政府立法的制定主體範圍，只能適當從寬，使每個制定主體能更符合所覆蓋行政區域的實際情況。⁶²針對於此，1978年12月13日，鄧小平在《解放思想，實事求是，團結一致向前看》一文中即曾指出：「有些法規地方可以先試搞，然後經過總結提高，制定全國通行的法律。」⁶³這也就是說，中共中央所制定的法律、法規是全中國大陸通行的、重要的基本規範，對一些個別問題就不可能規定得很細，並把每一個因素都能考慮齊全；換言之，地方立法的意義，即是根據法律、法規的授權，結合本行政區域的實際情況，制定相關的實施細則和實施辦法；是故，1982年憲法及地方組織法改革以往立法權統一於中共中央的傳統，專門賦予省會市、經國務院批准較大的市擁有地方立法權，正是基於這種客觀需求，亦是發揮地方立法積極性與主動性的具體舉措，更是朝向法治目標的重要基礎。

根據大陸學者的研究指出，在今日的中國大陸，提升地方立法的意識，已經成為研究有關立法問題的重要議題，學界之所以關注，是因為地方性法規，不但可以解決本行政區域範圍內特定性的問題，更能真正促進和保障本行政區域內經濟、社會等各方面的發展活力；因此，地方立法，貴在有地方特色，沒有地方特色，地方立法就失去其存在的價值。而所謂地方特色，並不是將地方性法規制定成與國家法律、行政法規的規定不一樣，而是指地方性法規應當針對本行政區域的情況，作出相關規定，以解決本行政區域內與國家法律、行政法規等規定間的特殊性差異。具體而言，藉由地方立法，能充分反映本行政區域經濟、政治、法制、文化、風俗、民情等對國家法律、行政法規調整的需求程度，以適合本行政區內的實際情況，此外，地方立法是指要有較強的、具體的針對性，並能解決本行政區域中國家立法未能或者不宜解決的問題。⁶⁴

⁶¹ 李步雲、汪永清，*中國立法的基本理論和制度*，頁118。

⁶² 沈榮華、周傳銘，*中國地方政府規章研究*，頁75-76。

⁶³ 劉海亮，*中國地方法制建設*（北京：中國民主法制出版社，1996年4月），頁2-5。

⁶⁴ 何濤、蔡汾湘，「關於提高地方立法質量的思考」，*理論探索*（山西省太原市），2007年5期（2007年9

在中國大陸各地發展不平衡、改革開放程度不一致的情況下，實應積極擴大地方立法權行使的主體範圍，且為適應經濟體制改革的需要，必須更應進一步擴大城市政府的管理權限。⁶⁵目前不僅不應取消省會市和經國務院批准較大的市的地方立法主體資格，而且應增加這兩類城市的地方立法主體；是故，要增加享有立法權的主體，就是要放寬與修改對「較大的市」設置的審批條件，其初期階段應以是否為省、自治區立法所難以兼顧的地級市，為審批設置的較大的市的標準；繼之，應當放寬審批較大的市條件，不必限制較大的市的數額，更不必掌控各地區的數量分配布局，只要符合標準的，就應予以批准，並應該逐漸包括所有的地級市。當然，授與所有地級市行使立法權，相對來說，應配套於兩方面進一步的變革，其一方面為現行憲法與有關法律中「較大的市」與「設區的市」應更名為地級市，不但使法律名稱與行政地位相符，也可使名稱在憲法與有關法律中的意義更加明確。就另一方面而論，對於地級市的審批設置，就必須建立一套公開且具有制約機制的程序，目前當務之急應於中共全國人大常委會之下，設立「行政區劃」專門委員會，舉凡地級（含自治州）政府以上行政區劃的變更、調整與設置等，都應先受其審核與監督，從而使地級市的設置與體制發展，均能更趨健全、完善與合理。

三、改革地方立法制度方能有利於「較大的市」地方立法之推動

根據統計，截至 2009 年，各較大的市人大及其常委會共制定二萬二千七百多個地方性法規，⁶⁶初步形成以憲法為核心的法律體系。但是，各地改革開放的程度也不一致，對法治的要求與反映也不盡相同；也就是說，各地必然會在統一的法治要求下，存在自己的特殊需求，這便形成各地方立法主體之間在立法上的差異，以及跨越行政區域法規的適用問題，亦會構成地方立法的區域衝突，這些衝突包括地方性法規內部各較大的市之間的衝突、較大的市與一般地級市之間的衝突，以及外部同民族自治法規、經濟特區之間的衝突，要解決調整這些法律衝突，就更必須要有相應的法律途徑，來予之解決和規範。⁶⁷此

月)，頁 11-12；2010 年 7 月 20 日下載，《中國期刊全文數據庫》，
<http://cnki50.csis.com.tw/kns50/detail.aspx?QueryID=3&CurRec=1>。

⁶⁵ 薄貴利，中央與地方關係研究，頁 118-119。

⁶⁶ 中共全國人大法工委，2010 年 7 月 25 日下載，《中國國家法規數據庫》，
<http://163.14.93.228:168/web/index.html>。

⁶⁷ 許俊倫，地方立法論，頁 15-16、19。

外，中國加入 WTO 後，必然會對國家和地方政治、經濟和文化等各方面，產生深遠的影響，因此，也必然要求地方現行的法律制定程序，進行必要的調整；換言之，在某些特殊情況下，國家急需用法律規範或調整某種社會關係時，因由於整體立法條件不成熟，法律不能及時制定，這時地方立法的及時性就顯得特別重要，亦需要地方立法及時針對個別性議題進行規範。

「較大的市」享有地方立法權，誠可謂是中共地方立法整體法制建設的前緣，其最大的意義與優點，即是有利於地方立法的深化，也是中共地方立法制度不斷發展與完善的指標，因此，加強地方法治建設，應以增強立法時效性為出發點；⁶⁸過去較大的市立法過程中最大的困境，以及其與省、自治區人大常委會間最大爭議，便是來自於省、自治區人大常委會對較大的市立法程序的批准權，而非僅須備案即可。⁶⁹依據 2000 年頒布之《立法法》第 63 條：「省、自治區的人民代表大會常務委員會對報請批准的地方性法規，應當對其合法性進行審查，同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規不相抵觸的，應當在四個月內予以批准。」⁷⁰的規定，不難發現，以往「省、自治區的人民代表大會常務委員會對報請批准的地方性法規」之不當行為，已經到了必須透過《立法法》規範之情況，但這顯然不是根本解決之道。必須體認現今中國大陸地方政府機構改革的核心在於「簡政放權」，較大的市擁有完全的立法權限，可謂是簡政放權中黨對政府、中央政府對地方政府、上級政府對下級政府、政府對社會等的具體實現；基於以上觀點，除應繼續保留「較大的市」制定地方性法規的權力行使外，應將「報請」省、自治區人大常委員「批准」的規定程序，改為「報送」省、自治區人大常委員會「備案」即可，從而賦予其完整的立法權，如此既可以減少不必要的立法環節，亦可發揮立法時效的積極性，同時因有備案制度，也可以及時發現和糾正制定法規中所存在的問題，⁷¹並進而實行全面統一的「地方立法備案制度」，讓所有地級市均能行使真正的地方立法。⁷²

⁶⁸ 沈榮華、周傳銘，中國地方政府規章研究，頁 74-76。

⁶⁹ 李步雲、汪永清，中國立法的基本理論和制度，頁 118、225。

⁷⁰ 中國民主法制出版社編輯組，中華人民共和國立法法，頁 15-16。

⁷¹ 曹康泰，中華人民共和國立法法釋義，頁 141-143。

⁷² 許俊倫，地方立法論，頁 18、83。

陸、結 語

回顧中國自改革開放以來整個社會經濟結構的快速轉型，未來的中國大陸有沒有可能建立起法治社會，曾是許多關注者的共同疑慮。不過，隨著民間組織力量的迅速成長，諸如農民新型合作社和農產品行業協會總數已經突破 15 萬個，城市中更興起各種形式的志願性組織，特別是環境保護方面的志願性組織十分活躍等，似乎為這個問題提供初步的解答。儘管中共中央所推動的「村民自治」遇到不小的困難，且地方政府的「違規行為」，常使中央政府頭痛，但問題的另一面卻顯示，在各級地方政府中，不時冒出有創新意識的領導者，企圖向社會顯示他們的魄力和智慧，而這些往往並不都是在中共中央指示下所發生，⁷³此一背景亦說明地方立法的必要性與迫切性。

自 1949 年中共建政以來的五十餘年間，中國大陸地方政府層級的設置，經歷不同階段的調整，形成現今三級制、四級制並存，並以四級制為主的地方政府層級體系，⁷⁴依據現行憲法規定及實際情況來看，隨著市管縣與地級市體制的推廣，四級制已日趨普遍；⁷⁵而「較大的市」的設置，可謂於其歷程中扮演著重要角色，即從初期純粹反映行政管理的需要，轉變為一行政區劃建置層級。因此，目前中國大陸地方政府的行政級別，進一步具體可區分為省級（省、自治區、直轄市）、地級（地級市、自治州）、縣級（縣、自治縣、縣級市、市轄區）、鄉級（鄉、民族鄉、鎮）四個級別。此外，中國大陸由於地域廣闊、人口眾多、各地情況差異大等因素，於是，在地方政府的各層級之間，實際上存在著一些特殊型式，其中具代表性者為「較大的市」，它們的地位往往比一般地級市高，當然，這並不意味著增加中間的管理層次，只是增加它們的權限，使之適應相對的管理職能，⁷⁶這亦顯示出「較大的市」於其後的發展趨向。

改革開放以來，隨著中共地方組織法的修訂與《立法法》的頒布，「較大

⁷³ 黨國英，「在中國建立和諧社會的可能性」，2006 年 1 月 29 日下載，
<http://cssd.acca21.org.cn/2005/hot06.html>。

⁷⁴ 謝慶奎，中國地方政府體制概論（北京：中國廣播電視出版社，1998 年 8 月），頁 6-7。

⁷⁵ 浦興祖，當代中國政治制度，頁 45。

⁷⁶ 何國強，當代中國地方政府，頁 4、15。

的市」有了意義上的轉變，象徵著中共地方立法的深化，也因而有別於現行憲法中的地位。不可諱言者，「較大的市」擁有地方立法，雖意涵著中共地方立法的主體擴張，然而，現實中諸多的程序限制，以及衍生的問題，卻反映出這項原本良好的立意，於實行中發生的缺憾。「較大的市」地方立法欲突破此困境，必須有賴於再變革的思維，其一切關鍵在於如何突破原有體制的舊思考；就「較大的市」地方立法而論，既然已定位於地方自治的落實與強化，就應該在程序上、制度上，尤其在立法實行範圍上，只要不逾越規範，就應予以尊重。換言之，「較大的市」地方立法的強化，將不單是地方立法實行的問題，亦涵蓋於地方立法行使主體的問題，這亦說明著現行人大選舉制度的變革空間與方向。具體而言，「較大的市」於中共地方立法體系的變革發展，其未來將兼具地方自治實行的意義性指標，而這個地位，亦將象徵中共地方政府於體制層面更廣泛的變革發展，若果真如此，其建制的意義，將更顯現於憲法與有關法律規範下的地位。