

浙江省第十一届人民代表大会 法制委员会工作报告

浙江省十一届人大法制委员会任期的五年，是浙江经济社会加快转型发展的五年，是中国特色社会主义法律体系形成和不断完善的五年，也是浙江地方立法在新的起点上不断探索创新发展的五年。五年来，委员会在省人大及其常委会领导下，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入学习落实科学发展观，全面贯彻中央和省委的决策部署，按照形成和不断完善中国特色社会主义法律体系的总要求，围绕中心、服务大局，认真履行法定职责，圆满完成了本届人大及其常委会交付的各项工作任务。

一、做好立法计划的编制实施工作，着力加强立法工作计划性、前瞻性

制定立法计划是提高立法质量、做好年度立法工作的重要保证。为了科学谋划年度立法工作，推进立法工作的有序进行，坚持早谋划、早安排，适时启动每年的立法计划编制工作。在反复调研论证，广泛征求社会各方意见的基础上，提出年度立法计划草案，报主任会议讨论通过。年度立法计划一般列入一类立法项目 10 件左右，二类立法项目 20 件左右。在编制年度立法计划草案时，注重围绕中心工作，分清轻重缓急，突出针对性、可行性，充分体现地方特色，相继

将城市管理相对集中行政处罚权条例、流动人口居住登记条例、政府非税收入管理条例、实施食品安全法办法、可再生能源开发利用促进条例、农业机械化促进条例、海域使用管理条例等列入一类立法计划。

为了健全和完善年度立法计划编制、实施工作机制，增强计划实施的刚性，着重做好以下工作：一是建立立法项目选项论证机制，会同省人大有关专门委员会、省政府法制办以及省有关部门等，对立法建议项目的必要性和可行性进行逐项论证，确保选准、选好立法项目，把好选项关；二是建立立法项目进度安排制度，加强立法项目进度的精细化管理，对列入年度立法计划的一类法规项目，细化并明确相关起草单位、提请单位、初审专委、完成时间以及责任人员等，层层落实责任，确保立法计划顺利实施；三是坚持提前参与项目前期工作，随时了解和把握计划项目进展情况，督促起草工作有序进行；四是建立立法联席会议制度，定期与省政府法制办召开联席会议，通报法规草案的起草、修改和审议情况，督促做好由省政府负责提请的列入下一次常委会会议审议的立法项目的准备工作；五是建立立法计划二类法规项目起草工作督查制度，并将督查情况作为列入下一年度一类立法计划项目的重要依据；六是完善立法项目预安排制度，在充分论证、沟通协商的基础上，提前确定下一年度年初提请初审的法规项目，确保全年立法工作的连续性、均衡性。

五年立法调研项目库是对一届人大常委会立法工作作出的总体部署和安排。为了统筹安排五年立法工作，进一步增强本届立法工作的计划性和前瞻性，委员会在本届人大成立后即组织开展五年立法调研项目库编制工作。在编制工作中，注意紧扣“八八战略”和“创业富民、创新强省”总战略，深入调查研究，广泛听取意见，把围绕促进经济转型升级、发展农业和新农村建设、加强资源节约和环境保护、改善民生、加强和完善社会建设管理、发展社会主义民主政治等六个方面作为立法工作的重点，共计 145 件法规项目列入调研项目库，为开展立法项目前期调研起草工作和年度立法计划编制工作提供了项目依据。同时，根据省第十三次党代会提出的加快建设经济强省、文化强省、科教人才强省和法治浙江、平安浙江、生态浙江的新要求，结合全面实施“四大国家战略举措”、推进“四大建设”，适时开展对项目库的补充完善和调整工作，使地方立法始终紧扣中心工作。

二、做好法规草案起草、修改和统一审议工作，切实提高地方性法规质量

统一审议是立法法和省立法条例赋予法制委员会的重要职责，是提高立法质量、维护法制统一的必然要求。五年来，委员会与其他各专门委员会、工作委员会通力合作，与各有关方面的积极协调和认真调研，对 54 件法规草案和 1 件法规性问题决定草案进行了研究和统一审议，向常委会提

出了草案修改稿、审议结果报告和草案表决稿。同时，对杭州、宁波两市和景宁畲族自治县人大常委会报批的 67 件法规进行了合法性审查，提出批准文本草案、审议结果报告和批准决定草案，提请常委会会议审议批准。

在法规审议和起草、修改工作中，坚持把实践科学发展观作为立法工作的指导思想，着重把握好以下三个方面：

一是坚持以人为本，立法为民。把保障权利作为立法调整和规范的核心，进一步统筹处理好权利与义务、权力与责任、管理与服务的关系，维护人民根本利益和兼顾不同利益诉求的关系，更加注重公民权利的保障，更加注重对公权的严格控制。如在审议城市管理相对集中行政处罚权条例时，重点对执法行为规范、执法协作和执法监督等制度作了规定，突出强调执法与教育、疏导、服务相结合，解决好重处罚、轻服务的问题，保证行政执法的社会效果；在审议城乡规划条例时，明确规定城乡规划主管部门对于通过出让方式取得土地使用权的建设项目，不得批准其提高容积率、建筑密度或者降低绿地率、减少配套设施等申请，从源头上有效避免权力寻租；在审议未成年人保护条例时，首次在地方性法规中规定未成年人违法和轻罪犯罪记录消灭制度，消除对违法和轻罪犯罪的未成年人的社会歧视，加大对未成年人权益保护力度；在审议流动人口居住登记条例时，改变了长期以来实行的暂住证制度，创设居住证制度，体现了以人为本

的时代要求。

二是坚持全面协调可持续发展。积极回应时代要求，顺应发展变化需要，更加注重加快转变经济发展方式，促进经济转型升级，如在审议科技进步条例、高新技术促进条例、促进散装水泥发展和应用条例、信息化促进条例等时，着力推动科技创新体系建设，切实促进循环经济发展和产业结构优化升级，努力实现经济效益和社会效益、环境效益的统一。更加注重建设资源节约型、环境友好型社会，推进生态省建设，如在审议实施节约能源法办法、鉴湖水域保护条例、曹娥江流域水环境保护条例、饮用水水源保护条例、湿地保护条例、历史文化名城名镇名村保护条例等时，加强资源节约和生态环境的有效保护，加大资源开发和合理利用的促进力度，努力促进我省资源保护和生态人居环境的全面、持续改善。更加注重加强社会管理创新，切实保障和改善民生，如在审议职工基本养老保险条例、预防和制止家庭暴力条例、残疾人保障条例、义务教育条例、禁毒条例等时，明确政府职责，创新社会建设和管理体制，加强对特定群体利益的保护，努力营造和谐有序的社会环境。更加注重发展基层民主，推进社会主义民主政治建设，如在审议实施村民委员会组织法办法、村民委员会选举办法、企业民主管理条例、集体合同条例等时，围绕扩大民主，加强监督，保障人民享有更多民主权利，努力推进基层民主健康有序发展。

三是坚持立法创新，突出地方特色。注重从法律体系形成后对地方立法的更高要求出发，从地方立法的自身特点和属性出发，从本省经济社会发展的实际需要出发，切实发挥地方立法对法律体系的细化、补充和具体化作用，充分体现地方立法的“地方性”。如职工基本养老保险条例规定的职工养老保险关系省内转移不得限制条件的制度，水污染防治条例规定的同一流域内依法取得并通过清洁生产等措施节余的重点水污染物排放指标可以依法转让的制度，流动人口居住登记条例创设的居住证制度，松材线虫病防治条例规定的对松科植物及其制品、疫木的调运设定必要的许可制度、实施食品安全法办法规定的餐饮具集中消毒卫生监督审核制度等，都是从本省实际出发的创新性规定。再如，各级人民代表大会常务委员会监督条例按照突出监督重点，增强监督实效的要求，在条例的立法体例、结构以及具体制度规定上进行创新，产生良好的实践效果，得到全国人大的肯定。

三、完善立法工作机制程序，进一步深化科学立法、民主立法

提高立法质量，必须以深化科学立法、民主立法为支撑。五年来，紧密结合我省经济社会发展实际，顺应新时期地方立法发展趋势，进一步推进科学立法、民主立法，创新立法工作机制程序，着力提高立法质量。

一是深化立法公开，扩大立法民主。在坚持所有法规草

案向市、县、区人大常委会、省人大代表书面征求意见，立法计划和所有法规草案通过浙江人大门户网站和地方立法网向社会公开征求意见等制度的基础上，不断创新工作方式方法。探索建立立法听证会制度，制定实施食品安全法办法时，邀请部分食品及其相关产品生产经营者代表、食品消费者代表及其他有关方面的代表举行公开听取意见会，重点听取对食品安全隐患较大、关注度较高的食品添加剂、食品生产加工小作坊、食品摊贩、餐饮具集中消毒等问题的意见，进一步明确地方政府的食品安全监管职责，补充和完善食品安全违法责任追究机制，切实提高食品安全管理工作水平，保障公众身体健康和生命安全。适应社会网络化、信息化的新要求，举办网络在线交流，制定城市市容和环境卫生管理条例、消防条例时，联合浙江在线、地方立法网、浙江人大门户网站等举办网络在线实时交流，使立法更好地集中民意、汇聚民智。积极探索常委会组成人员法规审议事先调研制度，拟定《省人大常委会组成人员、省人大代表参与立法调研工作办法》并报秘书长办公会议讨论通过，选择城乡规划条例、实施食品安全法办法等，采用实地考察、召开座谈会等多种形式，组织省人大常委会组成人员开展集中立法调研，并根据常委会组成人员和省人大代表的个人意向，邀请常委会组成人员和省人大代表参加科技进步条例、土地利用总体规划条例、资源综合利用促进条例等法规的立法调研工

作。加强立法宣传工作，拟定《省地方性法规公布工作流程》和《浙江省人大常委会地方立法新闻发布会工作规则（试行）》并报秘书长办公会议讨论通过，完善立法新闻通气会及新闻发布会制度，向新闻媒体介绍法规的亮点内容，加深对法规内容的准确理解，为法规的贯彻实施营造良好社会氛围。加大地方立法网平台建设力度，进一步畅通公民有序参与立法工作的网络渠道，使立法能更真实反映客观规律、体现广大人民的意志，保证法规的执行有更坚实的社会基础。

二是注重科学立法，提高立法质量。为了更好地提高立法科学化水平，在不断健全和完善立法调研、论证、听证等制度的基础上，组建了本届地方立法专家库，形成了以法学专业为主、其他专业为辅，专业分布广泛、结构合理、整体效能突出的地方立法专家群，并配套制定《浙江省地方立法专家库工作规则》，充分发挥专家作用，为地方立法提供智力支持。本届以来涉及的一些重大立法活动，如五年立法调研项目库的编制、年度立法计划的制定、法规集中清理、法规草案的起草和修改等，都通过书面征求意见、组建起草小组、委托研究、组织论证等方式邀请专家参与，充分听取专家意见，发挥专家“专”的优势，不断提高立法决策的科学性。探索语言文字专家参与地方立法的工作机制，选择集体合同条例等6件法规草案，专门邀请语言文字专家提出意见建议，推进立法语言技术规范化。成立专门的工作小组，修

订立法技术规范，对法规结构、法规条文表述、常用词语和标点符号规范、法规修改形式等内容进行统一和规范，促进法规语言、体例、结构等更加科学合理。组织起草《浙江省地方性法规草案起草工作指引》，促进立法起草工作的制度化、规范化建设。

三是创新立法工作制度，完善立法工作机制。为了加强立法沟通、协调和配合，发挥立法工作整体合力，与省政府法制办制定了《关于进一步加强立法沟通协调改进立法工作的若干意见》，就建立立法工作联席会议制度、立法项目起草工作精细化管理制度、立法计划实施情况通报会制度、法规草案起草小组制度、法规草案起草提前介入制度、法规重要问题修改协商制度、年度立法计划预安排制度、法规起草工作责任考核制度等形成共识，提出要求，进一步完善了人大与政府及有关部门横向的立法工作机制；拟定《关于进一步加强省人大专门委员会和工作委员会立法沟通协调配合的若干意见》并报主任会议讨论通过，就省人大常委会内部进一步完善立法计划编制工作机制、加强立法计划实施工作安排的沟通协调等七个方面提出了明确意见，进一步完善了人大内部立法工作机制；健全省人大与杭州、宁波两市立法工作联席会议制度，定期召开立法工作联席会议，加强市县人大立法联系，共同推进工作，进一步完善了人大纵向的立法工作机制，保证了立法工作有序、协调、高效运转。

四、认真开展法规清理，督促做好法规配套规范性文件制定，保障法律法规的有效实施

法规清理是立法工作的重要组成部分，是维护法规内在和谐和国家法制统一的重要举措。2009 年、2011 年，根据省人大常委会统一部署，两次具体组织对省人大及其常委会的现行有效地方性法规进行集中清理。2009 年，为了确保中国特色社会主义法律体系如期完成，根据深入学习实践科学发展观的需要，着重清理法规中存在的与我省经济社会发展要求不适应、与法律行政法规规定不一致、法规之间不协调等方面的规定。经过审查论证，按照区分轻重缓急、分类处理的原则，分两次向常委会提出集中废止和修改地方性法规的相关议案，共涉及 36 件法规，同时，对其他存在问题较多、情况比较复杂的 64 件法规提出了清理意见，建议根据情况逐年列入省人大常委会立法计划。2011 年，为了保障行政强制法的正确有效实施，重点围绕地方性法规的行政强制设定权、地方性法规规定的行政强制实施主体和地方性法规规定的行政强制程序三个方面内容开展清理。经过审查梳理，建议将涉及行政强制的 66 件法规中的 20 件法规集中清理修改，2 件法规个别修改，其他需要予以修改的 11 件法规区别情况逐步列入省人大常委会立法计划。为切实做好法规清理工作，确保清理工作的全面性、准确性、科学性，在清理工作中，坚持及时谋划、拟定实施方案，确定清理标准、

范围和时限；专门组织成立清理工作小组，充分听取各有关方面意见；对清理审查中发现的疑难问题秉承科学严谨的工作态度及时加以研究解决，必要时向全国人大作专题请示和汇报。同时，在系统总结经验的基础上，拟定《浙江省地方性法规清理工作若干规定》并报主任会议讨论通过，促进法规修改和废止的制度化、规范化。

为了保障地方性法规的有效实施，在对 2006 年至 2010 年省法规配套规范性文件制定情况进行专题调研、全面梳理、专门印发法制工作简报予以通报的基础上，拟定《关于地方性法规配套规范性文件制定的工作程序》并报主任会议讨论通过，制定《关于落实法规配套规范性文件制定工作的规定》，促进法规配套规范性文件制定工作的规范化、制度化。同时，积极抓好法规配套规范性文件制定的督促检查工作，确保及时出台，避免因配套规范性文件滞后而影响法规的有效实施。

五、积极推进规范性文件备案审查工作，维护法制统一

规范性文件备案审查是监督法赋予人大常委会的一项重要职权。常委会法工委和法制委员会是规范性文件备案审查的接收登记机构和具体审查机构。五年来，共收到报送备案的规范性文件 231 件。其中，省政府报送规章 64 件，其他规范性文件 49 件；杭州市政府、宁波市政府报送规章 77 件；设区的市人大及其常委会报送决议、决定 41 件。此外，

收到规范性文件审查建议 7 件。对所有收到的报备规范性文件和审查建议，均会同相关专门委员会进行了审查，就发现存在问题的 3 件与制定机关作了沟通处理。

为了推进规范性文件备案审查工作的制度化、规范化和日常化，重点做好以下工作：一是加强沟通协调，推动省政府办公厅出台《关于省政府及办公厅规范性文件备案审查工作的意见》，与省政府办公厅、法制办研究确定政府规范性文件备案范围，督促其做好政府规范性文件报备工作。二是理顺审查工作机制和流程。拟定《关于贯彻实施〈浙江省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定〉的意见》和《关于加强规范性文件备案审查工作的意见》，明确规范性文件的接收、登记机构，确定“全面审查与重点审查相结合，进行有重点的主动审查”的审查模式，研究规范完善审查工作流程，设计改进审查工作文书，保证审查工作的效率和审查意见的质量。三是开展有重点的主动审查。结合常委会监督工作计划确定的监督重点，抓住涉及改革发展稳定大局和群众切身利益，以及社会普遍关注、群众反映强烈的规范性文件进行重点审查。对存在不适当问题的规范性文件注重方式方法，做好督促纠正工作，力求法律效果和社会效果的统一。

加强对市、县、区人大规范性文件备案审查工作的指导，通过召开工作会议、举办培训班和研讨会等形式以及建立统

计、报告、通报等工作制度，积极稳妥地推进全省规范性文件备案审查工作。

六、加强自身建设，努力提高政治素质和履职能力

采取多种形式认真学习党的十七大、十七届历次全会、十八大和省第十二次、十三次党代会精神，增强贯彻实施党的路线方针和重大决策的自觉性。积极参与学习实践科学发展观活动。认真组织学习中央和省委有关科学发展观和加强与创新社会管理等方面的文件精神，并结合立法实践工作进行专题研究，开展大讨论。积极参加创先争优、深化作风建设和建党 90 周年系列活动，被省直机关工委评为基层党建工作示范点。深入开展廉政风险防控机制建设，排查廉政风险，制定防控措施，建立健全长效机制，确保防控机制建设取得实效。加强立法业务理论学习，通过理论研讨会、务虚会、课题调研等多种形式，不断提高委员会组成人员及工作人员的业务素质和立法工作水平。完善内部工作机制，认真总结我省近年来在健全立法工作体制机制方面的一些新的做法和经验，对历年来制定的《法规草案征求意见工作规则》等 13 项立法工作制度进行全面的修订和系统整理，编印《立法工作备要》，提高立法工作制度化水平。

七、做好其他各项工作

办理本届人大各次会议主席团交付的代表议案 24 件、代表建议 7 件以及省政协交付的政协提案 7 件。向常委会提

出代表议案审议结果的报告，并经常委会会议审议通过。答复法律法规询问 40 余件，其中书面答复 16 件。对全国人大常委会法工委下发的 43 件法律草案进行认真研究，充分征求各方面意见，及时上报修改建议。做好年度法规汇编编制工作。组织开展法规目录编辑整理工作，历时半年编印完成《浙江省地方性法规目录（1979—2010）》，并按年度及时更新，为立法决策、法规清理以及研究地方立法工作提供了科学依据。与省政府法制办合作编撰出版《浙江省法规规章全书（2011 年版）》。编撰出版《浙江立法 30 年》。完成多项立法及相关课题研究。召开多形式、多层面的立法工作座谈会和省与杭州、宁波两市立法联席工作会议，多次应邀参加全国及外省召开的学术或工作研讨会，交流立法工作经验。组织工作人员开展理论研究，发表多篇研究成果。做好地方立法网的信息加载、更新和维护工作。

五年来，委员会在地方立法工作中始终坚持党的领导，牢牢把握正确政治方向，坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，认真分析和把握浙江经济社会发展的特点和趋势，按照形成和不断完善中国特色社会主义法律体系的总要求，找准立法工作的着力点，实现了四个转变，促进了地方立法适应不断变化发展的实际需要。一是在立法理念上，进一步从管理型立法向权利保障型立法转变，更加注重公民权利的保障，更加注重严格控制公权，防止权力的扩张和滥用。二

是在立法领域上，进一步从以经济立法为主向社会立法为主转变，在统筹安排立法项目时不断加大社会领域立法工作力度。三是在立法模式上，进一步从注重立法的综合性向解决实际问题转变，着力提高具体制度设计的科学性、针对性和可操作性。四是在立法重心上，进一步从注重法规制定向更加注重法规修改完善转变，及时解决法规实施中存在的明显不适应、不协调、不一致问题。同时，紧紧围绕提高立法质量，法制委员会认真总结地方立法工作经验，积极探索和创新科学立法、民主立法的途径和方法，健全和完善年度立法计划编制和实施工作、法规配套规范性文件制定和规范性文件备案审查等制度，形成了一整套适应我省立法发展需要的工作机制，并取得了较好的实践效果。但是也必须看到，与宪法、法律赋予的职责要求和我省经济社会发展要求相比，还存在一些问题和不足，如法规审议中一些重大问题的调研论证需要进一步深化，立法工作体制机制需要进一步健全完善，立法工作的机构、力量和工作能力建设还需要进一步加强，等等。

当前我省正处于经济企稳趋升和转型升级的关键时期。党的十八大提出，完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径。省第十三次党代会提出，推进现代化浙江建设，实现全省人民物质富裕精神富有，必须按照中国特色社会主义事业总体布局，加快建设

经济强省、文化强省、科教人才强省和法治浙江、平安浙江、生态浙江，促进经济社会全面协调可持续发展。当前和今后一段时期，立法工作的任务仍然相当繁重，立法工作的难度更为突出。面对新形势、新要求、新任务，建议新一届法制委员会在以下几个方面进一步加强和改进立法工作，力求科学立法、民主立法有新突破，立法质量有新提高，更有效地发挥地方立法在不断完善法律体系中的积极作用。

一是进一步发挥好地方立法在我省改革发展中的引领和推动作用。始终坚持党对立法工作的领导，努力做到立法与改革决策同步，切实增强立法的针对性、及时性和系统性，使立法能够充分、及时地反映经济社会发展的客观要求，推动和促进各领域改革的不断深化。

二是进一步提升科学立法、民主立法的实效。细化和规范立项、起草、审议、表决、公布以及清理、立项前论证、立法后评估等各个环节的制度和程序，深化和完善立法沟通协调机制，探索和创新公众有序参与立法的途径和形式，促进和推动法规体例结构技术的科学化，不断提高立法质量。

三是进一步加强规范性文件备案审查工作。深化对规范性文件备案审查工作重要性的认识，切实加强领导，增强工作力量，完善工作机制，抓住涉及改革发展稳定大局和群众切身利益，以及社会普遍关注、群众反映强烈的规范性文件进行重点审查，力求监督实效，维护国家法制统一、尊严和

权威，实现法律效果和社会效果的统一。

四是进一步加强立法工作队伍的建设。加强政治理论学习，增强做好立法工作的责任感和使命感。注重对法律体系形成后地方立法的发展趋势、体制机制、方式方法、规律经验等的学习，加强立法工作机构建设，增强人员配备，关心和重视立法人才培养，努力提升立法工作队伍的政治水平、业务能力和综合素质。

五是进一步深化理论研究。认真分析经济社会发展的新形势、新任务、新问题、新要求，探索和完善理论研究工作机制，突出法律体系形成后地方立法理论研究的针对性、前瞻性、实效性，为地方立法工作的深入开展提供有力的理论支持。