以高质量立法引领和推动高质量发展

——省十三届人大常委会立法工作综述

核心提示 **立法是法治的前提和基础。省十三届人大常委会深入贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略,认真落实全国人大常委会立法工作会议和全国地方立法工作座谈会精神,准确把握做好新时代立法工作的基本要求,在省委的领导下,围绕全省大局,紧盯重点领域,立良法、促发展、保善治。**

贯彻落实习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上重要讲话精神,推动辽宁实现全面振兴、全方位振兴,亟须法治的有力支撑和保障。

截至目前,省十三届人大常委会制定了《辽宁省行政审批中介服务管理条例》等7件地方法规,修正了《辽宁省人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》等6件地方法规,实现本届省人大常委会立法工作的良好开局。

省人大常委会坚持把党的领导贯穿到立法工作始终,坚持立法重大事项向省委报告制度,积极落实省委确定的重点立法任务,及时牵头启动《中国(辽宁)自由贸易试验区条例》《辽宁省开发区条例》《辽宁省行政审批中介服务管理条例》《辽宁省社会组织管理条例》等法规制定工作,确保立法工作始终与中心工作同频共振、与改革发展同向而行。

全国首部社会组织管理地方性法规、全国首部针对规范行政审批中介服务的地方性行政法规、全国首部将各类开发区(园区)纳入统一管理的地方性法规等陆续在我省产生,为我省相关领域的发展和规范提供了有力法治保障,实现了我省重大决策部署、改革于法有据。

坚持绿色发展理念,省人大常委会不断加强生态环境领域地方立法。省人大常委会在修改《辽宁省绿色建筑条例》草案过程中,确定"强化政府职责、响应百姓需求、增强法规可操作性"的修改思路,补充和完善了绿色建筑标准制定、配套基础设施建设、促进全装修和定制装修等方面的规定内容。在修改《辽宁省水污染防治条例》《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》《辽宁省矿产资源管理条例》3件法规草案的过程中,强化了源头治理、政府监管、公众参与、防治结合的规定。这4件法规的制定和修改,将为我省加快绿色建筑发展、水环境保护和治理、保护饮用水水源提供有力的法律依据。

积极回应社会关切,突出民生领域立法,是省人大常委会始终坚持的立法原则。在修改《辽宁省气象灾害防御条例》草案过程中,确定了以人民为中心、强化政府主导职责、加强设施保护、解决突出问题的修改思路。围绕强制转移难、预警信息传播不到位等问题对各方面意见逐条研究,有效地推动了气象灾害防御中重点难点问题的解决。

越是强调法治,越是要提高立法质量。在立法过程中,为使制定的法规立得住、行得通、切实管用,省人大常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法,积极发挥立法主导作用,结合全省重点工作,把全省改革发展亟须、社会公众普遍关切、立法条件比较成熟的项目,及时列入《省十三届人大常委会立法规划》和《2018年立法计划》。在法规起草阶段提前介入深入调研,在法规草案审查修改阶段以改革中的难点问题为导向广泛征求意见,及时与相关部门沟通研究。例如,在制定《辽宁省行政审批中介服务管理条例》过程中,积极回应群众关切,就建立便民的网上中介服务交易平台等重点解决中介服务乱象中的关键问题,公开征求社会公众意见,开展密集的座谈、调研、论证等工作。最终确定解决方案,依托省政务服务网建立全省统一的网上中介服务交易平台,从制度设计上提供公平竞争的市场环境。

目前,省人大常委会已着手明年立法规划,将围绕习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话中提出的"四个短板""六项重点工作",在地方立法上助力全面振兴、全方位振兴。

多规合一:沈阳立法确定改革创新举措

本报讯 沈阳市人大常委会始终紧扣市委中心工作安排立法项目,坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治。经省十三届人大常委会第五次会议审议通过的《沈阳市多规合一条例》12月1日起施行。据介绍,目前,国家尚未对相关法律做出修改,在不与国家法律相抵触的前提下,先于国家及时将各项改革举措通过立法确定下来,在为地方改革提供有力法治保障的同时,也为修改上位法提供参考依据。

沈阳市是我省多规合一改革试点城市。作为一项创新性、系统性的改革,仅靠相关部门的管理制度和技术标准文件,不足以全面指导、规范改革工作,迫切需要将改革创新的设想和好的经验做法通过地方立法的形式确定下来。从改革伊始,沈阳市人大常委会便按照市委要求,将制定多规合一条例列入立法计划,确保重大改革决策于法有据,推动改革决策有效实施。

沈阳市多规合一改革实践中强化战略引领,形成"战略平台"的模式,推动产业转型、城市转型、社会转型,促进全面振兴;统筹规划建立"一张蓝图"体系,为实现发展目标、空间坐标、用地坐标有效衔接,推动城市治理体系和治理能力的现代化提供了重要的基础保障。

建设项目审批是行政审批时间最长的一类流程,涉及12个部门,涵盖25个环节。沈阳市优化审批流程,把串联式审批变为分阶段并联式审批,推行承诺制办理,创新申报模式,调整市、区两级审批权限,有效提高了审批效率。

条例明确了"战略规划""一张蓝图"在沈阳市经济和社会发展规划中的法定地位,明确了建设项目生成和审批的法定流程,明确了市政府各部门及各区、县(市)政府的"多规合一"工作职责。

据沈阳市发改委多规合一处张宏建介绍,目前,沈阳已制定并出台了80多个"多规合一"相关配套文件,"一张蓝图"城市规划区实现308个图层上线运行,建设项目审批时限相比改革前压缩了50%。他表示,条例从制度上、法律上破解了根本性、全局性、长期性的问题和障碍,为沈阳市持续开展"多规合一"工作提供了基本遵循。

沈阳市人大法制委副主任委员刘野表示,沈阳及时将多规合一改革模式、"一张蓝图"的地位、优化审批流程的做法等创新举措通过立法确定下来,这对深入推进"放管服"改革,"坚持一张蓝图绘到底,抓住关键求突破",使沈阳成为全国行政效能最高和营商环境最优的城市之一,意义深远。

大连五年立法规划中七成为民生领域项目

本报讯 大连市人大常委会在地方立法工作中,坚持以人民为中心的发展思想,紧紧围绕解决民生问题、保障民生发展、改善民生质量、提升民生水平,加强民生领域地方立法。五年来制定、修改的22件地方性法规中,民生领域立法占67%。列入2018年至2022年新一轮五年立法规划的26件立法项目中,《大连市物业管理条例》《大连市生活垃圾分类管理条例》等民生领域立法项目占72%。

大连市坚持立人民需要的法,修改完善了编制年度立法计划办法,细化论证项目、预备项目、审议项目的立项标准,解决好"立得准"问题。充分发挥人大代表反映民意的作用,党的十八大以来,每年都有4件以上的立法项目是代表立法议案形成的。坚持立人民有获得感的法,修正后的《大连市特种海产品资源保护管理条例》规定,"采捕人工底播的特种海产品"不受禁渔期限制,解决了禁渔期海产品的生产销售问题,丰富了百姓"菜篮子"。坚持立人民关切的法,《大连市供水用水条例》解决了数十年来居民用户自来水管维修责任难界定的问题,让百姓充分享受立法带来的制度红利。针对最后一公里投递难的问题,《大连市邮政条例》要求市政府对未设置信报箱的地区进行补建,鼓励建设智能寄递终端,目前大连快递服务已实现网格化、智能化。

大连市在地方立法中还注意由政府权力、公民义务本位,向以公民权利、政府责任本位转变。《大连市医疗卫生设施规划建设条例》规定,市政府应当将医疗卫生设施规划的编制经费纳入本级财政预算予以保障,规划用地优先满足非营利性医疗卫生设施的建设需求,社区卫生服务设施应当与居民住宅同步规划、同步建设、同步投入使用。

在立法实践中,大连市注重提高立法质量,发挥人大及其常委会的主导作用,着力在解决实际问题、开门立法上下功夫,让法规更好地集中民智、反映民意、顺应民心。今年审议《大连市物业管理条例》过程中,市人大常委会5个调研组深入基层进行全覆盖调研,反复征求不同利害关系人的意见,确保修改的条款规定体现公平正义。《大连市殡葬管理条例(草案)》先后征求到了100余条意见建议,每条都得到回应,在大连市人大常委会、省人大常委会审议中均满票通过。大连市人大常委会还组建了30人的立法专家顾问队伍,设立10个地方立法联系点。近年来,专家顾问和联系点先后有140余意见和建议被采纳。

站位一线 建设美丽乡村

新宾人大立法规范农村生活垃圾分类

本报讯 抚顺市新宾满族自治县人大常委会在县委领导下,积极站位一线,推动以垃圾分类及资源化利用为主的美丽乡村建设,今年将《新宾满族自治县农村生活垃圾分类及资源化利用管理条例》列入立法计划,一年来经过5次修改,已逐渐完善。

新宾县成立了由县人大常委会主任赵连舜任组长的垃圾分类利用及美丽乡村建设工作领导小组,各乡镇也成立相应的组织机构,采用包村包户、建章立制、纳入村规民约等措施,发动村民开展垃圾分类。全县1033名省、市、县、乡(镇)四级人大代表全员参与,走村屯、入农户,面对面了解情况、手把手指导分类。有的人大代表提出了"五指分类法",即可腐烂的、可烧的、可卖的、建筑垃圾、有毒有害垃圾,破解了开展垃圾分类的一系列难题。

新宾县还利用人大四种监督方式共同发力。2016年,县人大常委会就"垃圾分类及美丽乡村建设"开展专题询问,有力促进了工作的开展。近年来,县人大常委会、各乡(镇)人大主席团每年听取县、乡政府和县乡(镇)领导小组专项工作报告,提出审议意见和建议;每年组织四级人大代表开展视察活动,视察中提出建立"村规民约"的建议,得到全县各村广泛认可。县人大常委会和领导小组成员单位还赴外地考察学习,提出的"完善分类模式""城乡垃圾分类分而治之"建议,县委在全县推广。

新宾农村实行垃圾分类后,村路两旁栽种花草美化环境。

省、市人大常委会多次深入调研指导,新宾垃圾分类相关做法曾写进抚顺市政府工作报告。县人大常委会按省人大常委会调研精神,将农村生活垃圾分类及资源化利用条例列入2018年立法计划。

新宾县人大常委会充分发挥民族自治县在立法工作中的优势,坚持"立小法、立管用的法、立特色鲜明的法",在立法过程中,向省人大和省政府有关部门、县直24个有关部门征求意见,全县15个乡镇分别召开座谈会,一些乡镇还通过人大代表微信平台广泛征求意见和建议,有400多人次参与。条例起草后,征集意见建议50余条,经不断修改完善,目前条例草案不设章节,共22条,对新宾县农村生活垃圾分类及资源化利用的工作原则、资金保障、职责分工、宣传引导、分类方式、奖惩办法及法律责任作出了具体规定。

据了解,新宾县形成了"户分类、户处理、不出院、零填埋"的源头处理模式,分类后处理垃圾成本减少3891万元,垃圾有效利用实现经济价值702万元。两年来,全县181个村植树36万多棵、栽花377万多株、种草16万多平方米,"鲜花盛开、绿树环绕、花果飘香"的森林村庄雏形已经形成。赵连舜表示,条例审议通过后,将巩固和提升新宾县农村生活垃圾分类及资源化利用工作成果,使新宾农村垃圾分类工作步入法治化轨道。

动态管理好全省统一的中介服务监管平台

《辽宁省行政审批中介服务管理条例》经省十三届人大常委会第五次会议一审通过,自2019年1月1日起施行,这是我国首部专门规范行政审批中介服务的地方性行政法规。

立法特色:

针对当前行政审批中介服务存在的"红顶中介"垄断经营、不正当竞争、行政审批慢、企业办事难等问题,从建立公开性机制入手,主要就强化政府服务监管和中介机构行业自律、政府搭建网上中介交易平台等方面作出具体规范。

新闻连线 LIANXIAN

省市场监督管理局副局长刘升

行政审批中介服务存在的问题,严重影响市场主体参与市场竞争积极性,制定地方性法规将此项服务纳入法治化轨道十分必要。条例明确了这一领域"谁来管、管什么、怎么管",为深入推动清理规范行政审批中介服务提供了法制保障。

省市场监督管理局将切实承担清理规范行政审批中介服务牵头抓总职责,协调有关部门、地区将条例规定制度化、具体化,落实到实际工作中,做好全省行政审批中介服务事项动态管理。目前,省、市、县三级政府已经向社会公布行政审批中介服务事项清单。我们将根据法律法规立改废情况,动态管理清单,年底前视机构改革情况,再做一次统一调整。继续修订、完善行业规范标准,动态管理好全省统一的中介服务监管平台,为支持中介服务机构公平竞争和提升政务服务效能提供基础保障。

制定配套政策 完善社会组织政策法规体系

《辽宁省社会组织管理条例》经省十三届人大常委会第五次会议一审通过,自2019年1月1日起施行,这是全国首部社会组织管理地方性法规。

立法特色:

针对社会组织法规制度建设滞后、管理体制不健全、社会组织自身建设不足等问题,从强化职能部门的事前审核、事中事后服务和监管职责入手,提出具体解决方案。条例突出了社会组织党的建设,确立了社会组织综合监管体制,规范了社会组织登记许可,强化了社会组织内部治理,加强了事中事后监管。

新闻连线 LIANXIAN

省民政厅副厅长石崧

条例的出台是我省社会组织管理工作走向法治化的重要举措,是推动我省社会组织管理制度改革的客观需要,是巩固全省社会组织清理规范工作成果的必然要求。这对于改革社会组织管理制度,促进社会组织健康有序发展,改进公共服务供给方式,加强和创新社会治理,激发社会活力,打造良好营商环境,发挥社会组织在经济社会发展中的积极作用,都具有重要的现实意义和长远影响。

省民政厅将广泛深入开展条例的宣传普及,对有关部门、人民团体相关人员和社会组织负责人进行专题培训,不断提升加强社会组织管理和社会组织依法自治能力。研究制定相关配套政策,进一步健全完善社会组织政策法规体系,为推动社会组织健康发展提供制度保障。

全面提升司法鉴定质量和公信力

《辽宁省司法鉴定条例》经省十三届人大常委会第五次会议审议通过,自2019年1月1日起施行。

立法特色:

条例针对我省司法鉴定工作面临的突出问题,主要就明确司法鉴定管理体制、统一登记管理、统一准入条件、界定鉴定机构和鉴定人权利义务、规范鉴定活动及加强事后监管、强化惩戒力度和责任追究等方面作出了规定。条例完善了统一的司法鉴定管理体制,构建了科学的管理体系,加强了政府对司法鉴定工作的支持。

新闻连线 LIANXIAN

省司法厅副巡视员高长海

条例的出台标志着我省司法鉴定工作法制化、规范化建设进入新的发展阶段,对推动全省司法鉴定管理体制改革与发展,进一步促进司法鉴定创新发展、科学发展,维护司法公正和社会公平正义,起到积极的促进作用。

省司法厅将大力宣传并积极做好条例解读工作,将思想政治教育和业务素质提升相结合,从根本上促进司法鉴定文明执法。探索建立司法鉴定诚信等级评估机制,对全省司法鉴定机构的执业活动进行不定期、不定点的明察暗访和督查。以落实条例为契机开展专项整治活动,整顿司法鉴定执业不规范行为,畅通举报电话、12348辽宁法网、信访等反馈渠道,主动接受监督,全面提升司法鉴定质量和公信力。

省人大常委会 18年七次大规模修法

为确保重大改革有法可依、于法有据,发挥法治的引领和推动作用,我省立法工作从以制定法律为主转向立改废释多种立法手段并重。截至2018年10月,我省现行有效的省本级地方性法规195件。从这些法规的立改废情况看,2000年后,法规修改的频率、次数大幅增加,省人大常委会多次进行大规模专项修法或全面集中清理。

▶第一次
2000年,为配合加入世贸组织,修改10件法规;

▶第二次
2004年,为贯彻落实"行政许可法",修改和废止58件法规;

▶第三次
2005年,为维护国家法制统一,省人大常委会首次自主组织开展法规全面清理,共修改和废止法规43件;

▶第四次
2010年,为配合建成中国特色社会主义法律体系,按照全国人大常委会要求,共修改和废止法规46件。

▶第五次
2011年,为贯彻落实"行政强制法",修改和废止法规15件;

▶第六次
2014年和2015年,为贯彻落实十八届三中全会决定精神,省人大常委会第二次自主组织开展法规全面清理,分两个阶段共修改和废止38件法规;

▶第七次
目前,按照省人大常委会2018年工作要点提出的立改废释并举、加强法规清理工作要求,正进行全面清理,各起草部门已拿出初步清理意见,省人大常委会法制委正在研究处理中。

本版稿件由记者赵英明文并摄