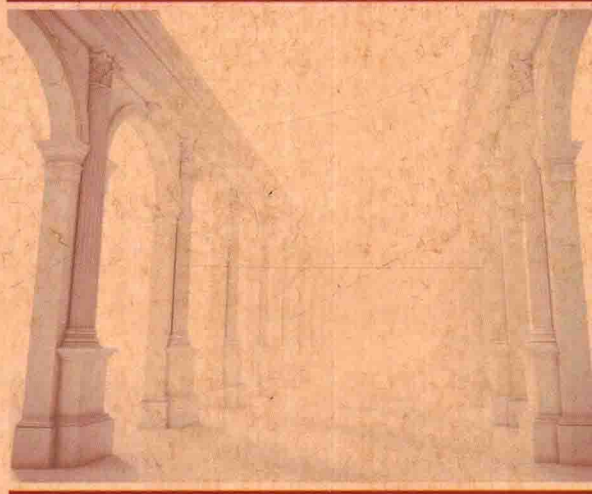


推进法治甘肃建设研究

主编 张谦元



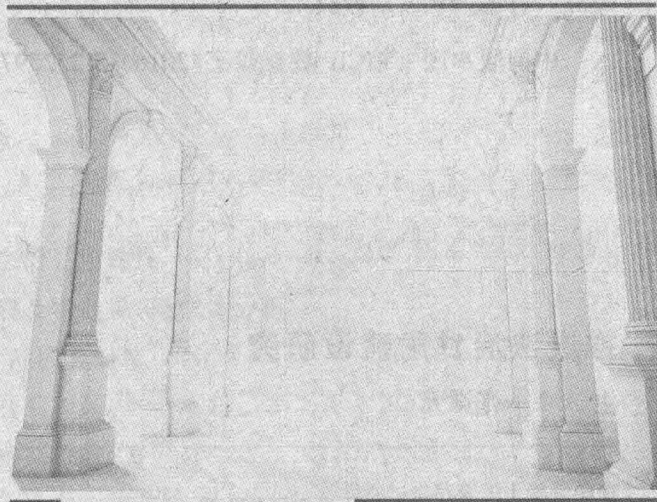
飞天出版传媒集团



甘肃文化出版社

推进法治甘肃建设研究

主编 张谦元



飞天出版传媒集团



甘肃文化出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推进法治甘肃建设研究 / 张谦元主编. -- 兰州 :
甘肃文化出版社, 2016.10
ISBN 978-7-5490-1201-5

I. ①推… II. ①张… III. ①社会主义法制—建设—
研究—甘肃 IV. ①D927.42

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第 252597 号

推进法治甘肃建设研究

主 编 | 张谦元

责任编辑 | 王天芹

封面设计 | 寒 山

出版发行 |  甘肃文化出版社

网 址 | <http://www.gswenhua.cn>

投稿邮箱 | press@gswenhua.cn

地 址 | 兰州市城关区曹家巷1号 | 730030(邮编)

营销中心 | 王 俊 贾 莉

电 话 | 0931-8454870 8430531(传真)

印 刷 | 甘肃北辰印务有限公司

开 本 | 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 | 280 千

印 张 | 16.625

版 次 | 2016 年 10 月第 1 版

印 次 | 2016 年 10 月第 1 次

书 号 | ISBN 978-7-5490-1201-5

定 价 | 38.00 元

版权所有 违者必究(举报电话:0931-8454870)

(图书如出现印装质量问题,请与我们联系)

目

录

更加务实有效地推进法治甘肃建设	张谦元(1)
甘肃省地方立法的进展及特色性、操作性分析	李巧玲(5)
甘肃文化立法的现状、问题及对策	梁海燕(17)
甘肃省地方立法的现状与成效评估	李巧玲(29)
甘肃行政效能建设的现状、问题及对策	惠继飞(43)
推行"权力清单制度"需要思考的几个问题	惠继飞(55)
民族地区社会矛盾的演变趋势与地方政府维稳机制建设	梁海燕(60)
甘肃省法治政府建设的现状与成效评估	惠继飞 侯万锋(74)
关于加强甘肃省农村基层政权建设的调研报告 王 瑾 惠继飞 侯万锋 梁海燕 张彦珍	(86)
甘肃省司法体制改革现状与成效评估	王 瑾 张 拓(109)
甘肃省基层公共法律服务体系建设研究	李巧玲(126)
甘肃省公民法治意识建设现状及成效评估	梁海燕(136)
甘肃省社会管理体制创新的切入点及路径研究	梁海燕(149)
甘肃省平安建设与地方社会治理体系创新研究	梁海燕(169)
甘肃省社会治理规范化建设存在的问题及对策研究	梁海燕(184)
西北少数民族地区社会纠纷解决机制实证研究	张谦元 刘 明(199)
兰州市城市管理的现状、问题及对策	张 拓(211)
甘肃生态补偿的实践与制度创新	段翠清(224)
基层政协民主监督存在的问题及对策	侯万锋(238)

更加务实有效地推进法治甘肃建设

张谦元

党的十八届四中全会首次聚焦依法治国,通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,为法治中国建设勾画出了一幅壮丽的蓝图,标志着我国依法治国发展到了一个新起点,使我国进入了全面推进法治中国建设的新阶段。落实全会《决定》精神,必须脚踏实地,紧密联系甘肃实际,更加务实有效地推进法治甘肃建设。

一、加强地方立法,注重特色性、针对性和可操作性,为国家法律规范体系的整体实施作必要的补充和完善

地方立法是我国立法体制的重要组成部分,加强地方立法是营造地方优良法治环境的基础。对于地方法规实施来说,立法的特色越突出,针对性和可操作性越强,就越能解决实际问题,法规的实际效果也会越明显。随着国家法律体系的建立和地方立法的全面进行,地方立法虽然在补充和完善国家的法规体系、保障国家基本法律的实施和促进地方经济社会发展等方面发挥了重要作用,但其特色性、针对性和可操作性的问题也日益突出。地方立法如何才能真正避免不搞大而全、不追求体例的完整、不强调数量和速度,有力保障国家立法落到实处,也是甘肃地方立法活动中需要认真面对和不断改进的问题。

甘肃是一个欠发达省份,同时也是一个多民族省份,民生问题、生态环境保护 and 资源合理开发方面的问题十分突出。如何加快贫困地区、革命老区和民族地区的发展,形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式和消费模式,建设好甘肃生态文明保护示范区,甘肃华夏文明传承区、循环经济试验区和兰州新区,

都需要从法律制度上做深入研究,在立法上做出积极务实性的回应。尤其是扩大就业、社会保障、教育、基本医疗卫生、社会管理和文化资源开发等方面的立法,需要进一步加强和扩展。同时,随着立法数量的增加和体系的不断完善,立法也会愈加精密细化,从立法时代跨入“修法时代”成为必然。地方立法需要根据国情、省情的变化,做好对已有法规的修改完善和废止工作,才能不断适应时代和法治国家建设的新要求。

二、深入推进依法行政,加快地方法治政府建设,进一步突出全面推进依法治国的这一中心环节和关键所在

全面推进依法治国,严格依法行政,加快法治政府建设,营造透明有序、公平正义的市场环境,让权力在法治的框架内运行,是执政党必须完成的一项重要任务。应该说,改革开放尤其是党中央提出法治政府建设以来,甘肃省法治政府建设取得了重要进展。但是还应当清醒地认识到,离法治国家法治政府建设的目标要求尚存在较大差距。就全省来说,法治政府建设在不同地区、部门和层次间尚存在着不平衡;政府立法特色不明显,超前立法机制还未形成,尚不能达到改革在法治构架内全面进行的目标要求;各级行政执法机关和行政执法人员的执法理念、执法水平、执法效率还有待进一步提高;地方政府政务信息公开程度不够,行政执法机制尚不健全,决策机制的法治化水准还比较低。这些问题的存在,都要求我们必须加大法治政府建设的力度和强度。

加快地方法治政府建设,各级政府首先要在行政决策中进一步健全公众参与、专家论证、风险评估、跟踪监督、决策反馈制度。要完善决策责任追究机制,切实落实决策权与决策责任相统一。其次,要严格规范行政行为。各级行政机关及其工作人员特别是领导干部必须坚守法律底线,严格依法办事,严格遵守行政程序。第三,要建立科学的地方法治政府建设指标体系和考核标准。法治考核评价体系实际上是一种倒逼机制,它可以促使政府采取依法行政的有效措施。同时要构建政府与市场、企业的新型关系,切实防止违法设定的行政许可,要加强对行政许可法实施的监督检查,推动法治政府建设不断上新台阶。

三、深化司法改革,促进公正司法,实现依法治国的这一基本或最低要求

深化司法体制改革是全面推进依法治国,加快法治中国建设的关键举措,司法公正对社会公正具有重要引领作用。多年来,甘肃省各级法院、检察院在司法实践中,忠实履行宪法法律赋予的职责,在案件审判、检察监督、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。但是也应当看到,无论是人民法院还是检察机关的工作都面临许多体制机制性问题。如,法院审判力量不足、案件审理质量和效率不高、案件审理责任不明确、执行难问题在一些地方仍然存在,基层法院改革相对滞后。检察工作也面临着法律监督职能不能充分发挥的问题。这些问题的存在某种程度上影响了司法为民的社会效果,同时也为司法体制改革和工作机制创新提出了新要求。

深化司法体制改革,首先要优化司法职权配置,形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的审判权、检察权运行机制。要严格规范司法行为,着力健全涉诉民意沟通表达机制,推进司法公开,完善诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制,完善便民诉讼机制,完善司法过程中的救助制度。推进检察体制改革,实现检察一体化,切实加强对各类案件的监督尤其对腐败案件的侦查力度。要严格法官、检察官的遴选制度,优化队伍结构,提升队伍素质。

四、注重基层推进,健全基层社会管理和公共法律服务体系,将顶层设计与基层推进有机结合

法治中国建设是一门系统工程,既需要顶层的科学设计,更需要强化基层的有力推进。法治要彰显活力,关键也在于把法治做实。当前甘肃省的基层社会管理和公共法律服务体系建设虽已有了长足进展,但也明显存在一些问题。如基层组织服务职能不到位,工作中普遍存在只重视完成硬性指标,忽视社会管理和公共法律服务的问题;一些地方的乡镇与有关部门和社会组织之间缺乏有效的沟通渠道和协作机制,工作中存在着责任主体不明确、职责定位不清楚的问题;一些地方由于基层组织人员少,任务杂待遇低,网格管理和信息员的作用不能得到发挥,致使网格化管理运转不畅;还有的地方群众参与社会管理和社会事务的意识不强,对社会管理事务知之甚少,缺乏主动参与的积极性;一些地方的村级组织存在着软弱涣散

等。这些问题的存在不仅直接影响基层社会管理的社会效果,也在考验我们的基层法治治理能力和治理水平。

全面推进地方法治建设,必须要加强重基层、夯实基础、强基本的工作。要认真构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局。要进一步完善村民自治,对于村民自治范围内的事项,乡镇政府要充分尊重村民意愿,积极指导、支持和帮助。对于非村民自治范围内的事项,乡镇政府要进行管理,村委会要协调配合。要建立健全基层社会管理新机制,包括建立健全保证党的领导、保障基层民众的民主自治机制。要加强对民族宗教团体的社会化管理,依法管理宗教事务,积极引导宗教与社会主义社会相适应。要重视社会组织在基层社会管理中的积极作用,鼓励行业协会商会、公益慈善组织、城乡社区服务类组织参与社会管理和公共服务活动。要进一步健全基层公共法律服务体系,司法机关要重心下移,把更多的人力物力投向基层。总之,只有将法治建设在基层深层次多领域全方位推进,才能使法治真正落地生根。

五、突出区域特点,着力解决区域内的法治问题,使区域法治和全国法治同步协调

区情、省情是法治甘肃建设的基础。甘肃地域特色明显、区域经济文化发展任务艰巨,尤其是当前处在社会转型期的甘肃,面临着各种复杂问题和矛盾,地区差距、就业问题、群体性突发事件,特别是极端宗教主义、民族分裂主义制造恐怖和分裂祖国活动,对甘肃社会发展都会产生消极的影响。法治甘肃建设必须重视这些问题的解决。对此,要通过具体的法治实践,进一步建立健全多元化的社会纠纷解决机制,健全社会风险排查机制和应急机制。要加强社会治安综合治理,完善立体化社会治安防控体系,加强对流动人口和特殊人群的管理和服务。要深入推进惩治和预防腐败体系建设,从严治吏,把权力切实关在法律制度的笼子里。要在全社会深入开展法制教育,培育法治精神,特别是要教育广大干部和执法人员严格执法、公正司法、信仰法治、坚守法治。要畅通群众利益协调、权益保障法律渠道,健全群众利益表达机制、协商沟通机制,注重各类社会矛盾的疏导和化解工作。要发挥各级党组织对法治建设的保证作用,积极推进社会治理法治化,努力为甘肃经济社会和谐发展营造一个优良的法治环境。

甘肃省地方立法的进展及特色性、操作性分析

李巧玲

现代社会,法律是社会治理的一种非常重要的机制,换言之,法律是政府/政党治理国家与社会之主要的公开承认的机制,成为变化、改革、完善、创造一个不同的社会的工具^①。习近平总书记提出“凡属重大改革都要于法有据”,意味着要把改革纳入法治的轨道,以法治思维和法治方式推进改革。这一立法式改革观^②,是依法治国题中应有之义。改革,意味着改变社会中现存的行为准则或权利制度——或者是改变旧的法规,或者是引入新的法规,立法和立法机关就在这一过程中产生,立法由此在社会事务管理中扮演着非常重要的角色。中国地域广阔,各地情况千差万别,通过制定地方性法规管理地方事务,起着执行和补充国家立法的作用,也是地方人大及其常委会行使地方国家权力的重要途径。

一、甘肃省地方立法及其进展

改革开放之初,百废待兴,对于需要建立、运行常规的社会关系和秩序的社会而言,我国的法制建设是“立法空白”,必须加快立法步伐,尽快使法律这种现代社会治理模式覆盖社会生活的主要方面,做到有法可依。在这样的社会大背景下,1979年7月,地方组织法赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力,甘肃省地方立法从此掀开了一个从无到有,从探索到创新发展的过程。与国家立法同步,为适应区域经济社会快速发展的需要,甘肃地方立法发展很快,在贯彻实施法律、

①(英)布赖恩·辛普森:《法学的邀请》,北京大学出版社,2008年,第10页。

②北京市农村经济研究中心研究员、法学博士张英洪提出。

行政法规,规范与调整地方重要事务,促进区域经济社会发展,推进地方民主法制建设进程等方面作出了重要贡献。

就法律的主要功能,包括解决争端,为减少纠纷和推动社会目标的实现,规范人类的行为,配置权力、分配财产,以及调和稳定与变革^①等而言,法律无时无刻不存在于我们的身边与我们的生活里。这些与我们息息相关的地方立法的规模如何呢?从最直观的数量上考察,截至2014年3月底,甘肃省人大及其常委会先后制定、批准现行有效的地方性法规、自治条例、单行条例272件,其中,制定省级地方性法规176件,批准兰州市地方性法规35件,批准各自治州、自治县自治条例、单行条例61件,作出法规性决议、决定32件。这些地方性法规条例涵盖了财政经济、司法行政、科教文卫、农业农村、环境资源、民族民生以及人大自身建设等各个领域。

(一)甘肃省地方立法历程

与国家立法的成长一样,甘肃省地方立法也走过了她的幼年、童年和壮年时代。

1.1980—1990年,立法的起步探索阶段。1980年10月6日,甘肃省第五届人大常委会制定了《甘肃省县级直接选举实施细则》(已废止),这是甘肃省第一件地方性法规,标志着甘肃省地方立法迈出了历史性的第一步,也开启了甘肃地方立法的新篇章。这10年间,甘肃省人大常委会“摸着石头过河”,一方面逐步完善自身制度建设,另一方面根据社会发展的需要,加强了经济领域的立法。制定地方性法规36件,批准兰州市人大常委会制定地方性法规6件,批准民族自治州、自治县制定的自治条例和单行条例8件。万事开头难,这10年的立法工作,不仅积累了一定的工作经验,也为以后的立法发展奠定了较好的法制基础和工作基础。

2.1991—2000年,立法的稳步发展和逐步提高阶段。党的十四大之后,改革进入建立社会主义市场经济体制阶段,根据国家提出的加快立法步伐,加强经济立法的要求,地方立法的重心转移到以经济立法为主,注重加强维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障制度等方面的立法。这期间,甘肃省人大常委会制定、批准地方性法规、条例82件,立法步伐明显加快,其中经济立法比重上升,为培育社会主义市场经济发挥了积极作用。随着时代的发展变化,立法的触角逐步向社会

^①(英)布赖恩·辛普森:《法学的邀请》,北京大学出版社,2008年,第12页。

的纵深层面延展,涉及宏观层面的政治、民族、社会等方面,延伸到微观层面的环境、资源保护、文物和科技等领域。值得一提的是,1993年甘肃省八届人大常委会确立了每届常委会要制定五年立法规划和年度立法计划的立法新规,这标志着甘肃地方立法由被动向主动转变,发出了未来地方立法工作制度化、规范化的先声。

3.2001年至今,注重提升立法质量和法律生命力的立法规范调整阶段。步入青壮年的地方立法,开始思考和谋划自己的人生,迎着国家立法颁布实施的机遇,不断使自己的工作进入规范化、制度化、法制化的轨道。规范化表现在依据立法法对立法行为进行规范,全省有立法权的人大及其常委会根据自身实际,制定了立法程序规则和立法技术规范。在立法数量和速度继续加快的过程中,社会立法崭露头角。立法理念逐步成熟和人性化,树立起以人为本的立法理念,社会立法有望在未来与经济立法并重。我国加入世界贸易组织后,与此相关的立法专项工作也日益繁重,为履行相关承诺,对与入市有关的地方性法规和条例进行了清理和修改。为了提高立法质量,在立法工作中引进了地方立法评估,开始运用动态的方式,了解地方立法在社会实践中的运行状况,检验出地方立法不适应本地社会、经济发展的要求及其不协调之处,之后,又制定了立法听证规则(包括听证会、法规草案公开征求意见、设立法制咨询组等新措施),进一步扩大了立法的民主范围。在立法领域创新方面,2004年,与美国民主学会(NDI)和全球环境基金(GEF)合作,承担了“立法听证的推广与完善”“甘肃省防止土地退化法规政策能力评估”等国际合作项目,开创了与国际组织合作开展立法研究的先河。

(二)甘肃省地方立法的作用与意义

从地方立法襁褓中诞生了数目众多的地方性法规、自治条例和单行条例,这些法规条例的制定与实施,发挥出其应有的规范、引导、教育和保障等功能。首先,促进了法律、行政法规在本省行政区域内的贯彻执行,对调整经济关系、规范社会生活,引领、促进和保障经济社会的发展起到了积极的作用。如《甘肃省循环经济促进条例》《甘肃省农产品质量安全条例》《甘肃省农村扶贫开发条例》《甘肃省农民教育培训条例》《甘肃省农村公路条例》《甘肃省残疾人保障条例》等地方性法规,从宏观上体现了“转方式、调结构、保民生”的要求,从微观上促进了生产要素的合理流动和资源的有效配置。其次,在制定实施性、补充性法规的基础上,还对国家尚未立法

的方面进行自主性、先行性立法,填补了国家在一些领域的立法空白,为国家立法积累了宝贵经验,为建立中国特色社会主义法律体系作出了贡献。再次,建立了较为完善的地方立法程序,摸索出了行之有效的立法工作思路和方法。最后,建立起适合本地情况的立法工作机构,培养和练就了一支素质较高的立法工作队伍。

二、甘肃省地方立法的特色

地方立法体现地方特色,是伴随着地方立法制度的确立而提出,并随着国家法制建设的发展和进步而不断完善的。地方特色是地方立法的生命力,是衡量地方性法规质量的基本标准之一。从这层意义上讲,地方立法只有充分反映了本地的经济水平、地理资源、历史传统、法制环境、人文背景、民情风俗等状况,才能适合本地实际,才可能解决国家立法不可能解决的问题和应由地方自己解决的问题。^①近些年来,甘肃省紧贴甘肃经济社会发展的需求,以立法的形式,对国家法律、行政法规“拾遗补缺”,重点解决了地方经济、社会发展中无法可依的问题,并把改革和发展的决策同地方立法结合起来,使地方经济、社会发展以及社会稳定建立在法制的轨道上。在立法形式、立法内容以及立法程序上不断创新,独具特色。

(一)自主立法特色鲜明

立法初期,地方立法或多或少存在照搬照抄上位法的现象,或者将国家相关法律条文进行分解、合并、调整或作一些表述上的变换,基本没有体现解决本地区实际问题的实质性内容,或者模仿、移植、借鉴兄弟省市的框架和内容。面对现实中普遍存在着的这些问题,甘肃地方立法在发展中逐步完善、努力突破和不断创新,并在立法中始终贯彻“不抵触、有特色、可操作”等原则,并提出了“急需先立”的原则。

1. 由追求大而全,小法抄大法向自主立法转变

1990年以来,甘肃地方立法由追求大而全,小法抄大法(不充分考虑执行性立法的必要性而出台实际上是上位法“复制品”的执行性立法文件,导致立法资源的低效率配置)向自主立法、突出地方特色转变,除了有必要的重复外,要求尽量避免照抄照搬。比如《甘肃省石油勘探开发生态保护条例》在制定中就根据陇东油田实

^①王勇:《如何体现地方立法特色》,见《人大研究》2008年第9期,第37页。

际进行了制度创新,根据陇东油田实际建立了单井环评制度、环保许可前置制度和油田建设项目的“三同时”等制度。这些制度有效保证了油田在建设开发的同时,最大限度地减少对生态环境的破坏和影响。2000年以后,甘肃省地方立法遵循“不抵触、有特色、可操作”三原则,提出了“地方性法规宜细不宜粗,要向单一、具体的方向发展,尽可能对规范的事项进行细化”的要求,并在每年立法过程中一以贯之。比如甘肃省第一次为一条河流的立法,即《甘肃省石羊河流域水资源管理条例》,该法规因地制宜,不仅明确管理体制,更重要的是在节水上做文章,流域上游2600米以上地区退耕还林还草,沙漠沿线5~10公里区域内回复生态等。法规实施后证明,这一法规不仅符合实际,而且可操作性比较强。

2. 由执行性立法向自主性、创制性立法转变

甘肃在自主性、创制性立法方面的探索从未停顿,有特色、有影响的成功典型主要有:(1)1988年制定的《关于禁止痴呆傻人生育的规定》在国内外产生了较大影响,全国先后有30多家新闻媒体对这一法规作了报道。1989年2月1日出版的《中国妇女报》刊文认为,“甘肃率先通过的有关优生方面的法规将庄严地载入人类进化史”。(2)2001年在全省非公经济发展的关键时刻,出台的《甘肃省促进个体私营经济发展条例》,被评为当年的全省十大新闻之一。(3)2002年颁布的《甘肃莫高窟保护条例》,是本省首次为世界文化遗产立法,受到联合国教科文组织的高度评价。(4)《甘肃省石羊河流域水资源管理条例》,是甘肃第一次为一条河立法,规范的内容针对性较强,如明确规定流域上游2600米以上地区退耕还林还草,沙漠沿线5~10公里区域内恢复生态等。(5)2013年制定的《甘肃省废旧农膜回收利用条例》,由人大主动选题立项,牵头组织起草并提出法规议案。在起草调研过程中,整合立法资源,吸收立法工作者、实际管理者和专家学者共同参与,既拓宽了法规案的起草渠道,又发挥了人大在立法中的主导作用。该条例成为全国第一部废旧农膜回收利用领域的地方性法规,产生了较大的示范效应。

3. 由单一立法工作向立法评估、研究、监督转变

最初十几年的立法工作相对单一,主要是围绕法规草案的调研、论证、修改、审议等环节进行的。2000年以后,立法工作的内涵和外延不断拓宽,如立法后评估、立法研究与国际合作、规范性文件备案审查等工作陆续展开,成为控制立法质量的有

效手段。甘肃是全国较早开展立法后评估工作的省份之一,2003年就对《甘肃省农业机械管理条例》《甘肃省麦积山风景名胜区保护条例》进行了评估探索,并根据评估意见于2005年对《甘肃省农业机械管理条例》进行了修改。2004—2008年与全球环境基金组织合作,用20个法律元素和打分量化的办法对《甘肃省农村能源建设管理条例》《甘肃省基本农田保护条例》等15个地方性法规和政府规章进行了质量评估。在立法理论与实践方面的研究也取得了积极成果,先后编辑出版了《地方立法基本常识问答》《地方立法与公众参与》《综合生态管理系统法律制度研究》《甘肃立法》等著作。2009年开始的规范性文件备案审查工作也走在全国前列,摸索出了一套符合甘肃实际的审查范围、方法、程序和工作制度。

(二)立法领域逐步延伸,聚焦甘肃自然、环境、文化资源保护,“一方立法保一方水土”

自然环境是人类生存、繁衍的物质基础。保护和改善自然资源,是人类维护自身生存和发展的前提。保护自然资源,保护地球生态系统的平衡,维护大自然赐予的生物多样性,已经成为当今世界各国共同关注的重要问题。安西极旱荒漠国家级自然保护区,位于甘肃省河西走廊西端的瓜州县和肃北县境内,针对保护区植被的面积减少和植被覆盖率下降、绿地面积减少,造成土壤沙化、草场退化、生态环境的恶化。2008年5月29日,省十一届人大常委会第三次会议通过了《甘肃安西极旱荒漠国家级自然保护区管理条例》,并于当年8月1日起正式施行。这是甘肃省为我国乃至亚洲目前唯一一个以保护极旱荒漠生物多样性为主的自然保护区而立的法。

敦煌艺术博大精深,蜚声中外。而以敦煌为中心,辐射广大河西地区的敦煌民族民间艺术则似镶嵌在这颗宝冠上的明珠,璀璨夺目。为保护好敦煌,这一从古至今经历了无数沧桑的世界文化瑰宝,2002年甘肃省人大常委会颁布《甘肃敦煌莫高窟保护条例》,2003年甘肃省人民政府发布《甘肃省人民政府关于进一步加强文物保护工作的意见》,意在加强敦煌文物保护行政工作。二是专门成立了敦煌文物管理机构,对敦煌艺术进行文物整理、挖掘、保护,同时组织开展以敦煌艺术为内容的学术研究。这是本省首次为世界文化遗产立法,受到了联合国教科文组织的高度评价。

(三)立法形式和立法程序等相关制度创新性趋势明显

创新是一切工作的活力之源,甘肃省若干地方立法的形式和立法制度尚属首

创。公正合理的地方民主立法程序是立法质量的重要保障。1998年,甘肃省九届人大常委会首次聘任立法顾问,首开了省级人大常委会聘请立法顾问参与立法之先河。2002年12月9日,省九届人大常委会召开地方立法联系点工作会议,建立地方立法联系点成为省人大常委会立法工作机制的重要内容之一,在全国属首创。2003年又建立了立法联系点工作制度,对设立联系点的目的、工作任务、保障措施等提出了初步要求。立法联系点的设立,有效地支持和组织了人民群众参与立法活动,使老百姓及时地把自己的立法意见反映给有关部门,增加了地方性法规的透明度、公开性。2008年1月1日,修改后的甘肃省人大及其常委会立法程序规则实施,使甘肃省公民个人不仅可以提出立法建议项目,还可以参与起草法规草案。以法规形式将公民参与立法建议项目的做法确定下来。法律界人士普遍认为这一规定“开启了公民参与立法新时代”。

三、甘肃省地方立法的操作性

地方立法的可操作性,简单地说就是所立的法规条文,要有针对性、适用性,要管用、实用,能解决实际问题^①。地方立法的操作性问题是一个系统工程,涉及从立法到执法的全过程,需要统筹考虑、辨证施治。甘肃省地方立法在增强操作性方面不断进行了探索,努力提升与增强立法的针对性、科学性和民主性。

(一)着力立法针对性,是提高地方立法操作性的基础

近些年来,甘肃立法为适应本地方的实际需要,适时开展了众多立法。在这些地方性法规中,对诸多事项作出了符合实际需要的制度安排以及源自实践经验的细化规程,有效培育了法规施行的现实土壤,增强了立法的操作性。

1. 甘肃省针对扶贫问题,以扶贫工作为契机适时开展一系列的相关立法

作为中国最早有计划、有组织、大规模开展扶贫工作的省份,近30年来,甘肃始终是国家扶贫开发工作的主战场,解决了一些最贫困地区农村“食不果腹、住不遮风雨”的绝对贫困问题,基本解决了生存和温饱问题。甘肃扶贫开发工作虽然取得了显著成效,但整体贫困现象依然存在,仍然是制约全省经济社会发展的最大拦路

^①李高协:《地方立法的可操作性问题探讨》,见《人大研究》2007年第10期,第33页。

虎。按照国家2300元扶贫新标准,甘肃2011年测算的贫困人口约1300万人,其中扶贫对象800余万,高于国家分解基数722万的数据。基于这样的背景,2014年5月1日起施行的《甘肃省农村扶贫开发条例》为实现甘肃与全国同步进入小康社会提供了法律保障。首先,《条例》总结概括了甘肃多年来扶贫开发工作的成功经验,从立法上明确了甘肃扶贫开发工作的基本制度和基本规范。其次,《条例》还规定了国家机关、社会团体、企业事业单位以及个人在扶贫开发活动中的责任和义务,以及建立扶贫开发政策措施保障体系,实施专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫措施等。第三,《条例》还对扶贫开发项目与资金管理作出了相应规定,对扶贫工作的监督检查与绩效考核,设立了相应的法律责任,具有较强的针对性、实用性和可操作性。

2. 甘肃立法直面矛盾,破解难题,使法规更精细、更管用

面对日益增多和复杂的农村能源消费结构问题,甘肃地方立法在《甘肃省农村能源条例》中提出,加大节能技术推广力度,提高新能源和可再生能源在农村能源消费中的比重;加大节能技术推广力度,提高能源利用效率,减少农村地区能源消耗和污染物排放。与此同时,提供多项优惠和支持,鼓励引进外资及社会资金开发利用农村能源,研发和提供节能技术、产品和服务。县级以上政府将在年度财政预算中安排资金支持农村能源建设发展,并逐年增加。农民购买太阳能热水器和其他高效低排节能炉具时,将享受优惠措施,为该法规能进一步具体实施打下良好的基础。

(二) 注重立法的科学性,夯实操作性的理性基础

近年来,甘肃省人大及其常委会把“注重科学性,夯实操作性的理性”作为首要的工作要求,从四个方面入手促进立法的科学性。一是守严立法准入关。每项法规立项时,必须通过两个方面的考察:第一,考虑规范手段的适当性,不“插足”社会道德等手段的调整范围。第二,坚持以“有需求”为前提,做到“不从众”“不照抄”。二是把好立法体例关。努力改变“大而全”“小而全”的立法模式,着力研究管用的“那么几条”,推动“单项立法”,凸显立法实效。三是把好立法审议关。通过建立和完善审议制度,提高审议质量,切实增强地方立法的操作性。四是把好立法评估关。着力加强立法评估的实用性研究,探索通过后评估工作来检测立法的科学性,不断推进法规的操作性。

(三)体现立法的民主性,有力支撑操作性的提高

充分反映民意是提高地方性法规操作性的基础。从开始实施地方立法权的那一天,甘肃省人大及其常委会不断努力,通过民主立法寻求社会共识,妥善处理好立法中多元利益的博弈,以期建立起执法和守法的良好环境。一是切实用好人大代表这样的富矿资源,充分发挥代表作用。二是充分听取民意,反映民声,推行开门立法。三是善于吸收民智,研究积极采纳和及时反馈的有效措施,真正落实民意。强化执行性是提高操作性的重要保障,法规的执行是增强操作性的最终目标,是操作性的价值所在。加强执法检查,探索开展专题询问,督促法规配套规范性文件制定,监督法规执行,以保证法规的操作实施。

四、对甘肃地方立法的反思与展望

中国特色社会主义法律体系,是开放的、发展的、不断完善的科学体系。这一本质属性,对地方立法的理念、内容、机制、方法等具有重大而深远的影响。回首过去短短的半个多世纪,带着浓郁“本土”味的甘肃省地方立法,为中国特色社会主义法律体系形成作出了显著贡献。正因为如此,更应该认真总结甘肃立法的经验,克服和避免立法理念、立法力量、立法技术、立法条件与环境等多种因素的制约和影响,分析发展趋势,明确地方立法需要摒弃调整什么、继承发展什么,至关重要。

(一)立法理念层面的坚持与转变

法制环境有许多构成要素,其中立法具有基础性的地位和作用。立足于本地经济社会发展的实际,根据地方民主与法制建设的客观需要,用好用足法律赋予的地方立法权特别是创制性地方立法权,制定创制性立法文件,以改变立法的滞后与缺位状况,从而为地方经济社会的进步与发展创造良好的法制环境。遵循不抵触、有特色、可操作的基本要求,坚持地方立法在法律体系中的从属性、实施性、补充性、探索性的地位和作用,坚持民主立法、科学立法的发展方向,服务地方改革开放和现代化建设。

在具体层面上,立法追求一个“实”字。“实”事求是地选题,深入“实”际作好调研,把握矛盾焦点的“实”质,真心“实”意地对待公众需求,扎“实”抓好法规的执行,从而确保法规取得“实”效。重视甘肃地方立法的质量和效益,使其更加具有时