



杭州市人大常委会法工委审定

杭州立法创新钩沉

路江通◎主编

杭州立法创新钩沉

杭州市人大常委会法工委 审定
路江通 主编

图书在版编目(CIP)数据

杭州立法创新钩沉/路江通主编. —北京:中国民主
法制出版社, 2014. 8

ISBN 978-7-5162-0543-3

I. ①杭… II. ①路… III. ①立法—法制史—
杭州市—1987~2014 IV. ①D927.551.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 128469 号

图书出品人:肖启明

文案统筹:刘海涛

责任编辑:陈 偲

书名/杭州立法创新钩沉

作者/ 杭州市人大常委会法工委 审定
路江通 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)

电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790

传真/(010)63056983 63058790

http://www.npcpub.com

E-mail:mzfz@npcpub.com

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/13.75 字数/168 千字

版本/2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-0543-3

定价/28.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

前 言	/1
积极探索立法工作创新，为杭州经济社会发展提供法制保障	/1
给爱一个支点：志愿服务工作委员会（2003）	/7
给旅游事业装上发动机：旅游促进（2005）	/22
让“住在杭州”多了一道保障：居住区配套设施建设管理（2006）	/40
公用事业规范地走向市场：公用事业特许经营（2007）	/54
让地下的“道路”更畅通：城市地下管线建设管理（2008）	/72
民以食为天，食以安为先：蔬菜质量安全追溯管理制度（2009）	/88
实现无烟环境不是梦：公共场所控制吸烟（2009）	/99
“一半勾留是此湖”：西湖保护（1998、2001、2004、2011）	/111
不让孩子输在起跑线上：学前教育促进（2011）	/120



体制也是生产力：管委会体制（2011） /140

千金难买回头看：立法后评估 /162

立法咨询委员会：人大立法咨询制度的重要创新 /187

后 记 /211

前 言

何谓创新？《现代汉语词典》的解释是：“抛开旧的，创造新的。”因为是对词语的解释，所以略嫌简单。我们在百度上检索，百度百科名片的定义是：“创新是以新思维、新发明和新描述为特征的一种概念化过程。起源于拉丁语，它原意有三层含义：第一，更新；第二，创造新的东西；第三，改变。创新是人类特有的认识能力和实践能力，是人类主观能动性的高级表现形式，是推动民族进步和社会发展的不竭动力。”

MBA 智库百科的定义是：“创新是指人类为了满足自身需要，不断拓展对客观世界及其自身的认知与行为的过程和结果的活动。或具体讲，创新是指人为了一定的目的，遵循事物发展的规律，对事物的整体或其中的某些部分进行变革，从而使其得以更新与发展的活动。”

创新的定义还有很多，比如从哲学上、社会学上、经济学上都可以对创新进行定义，尤其是在经济学上，自熊彼特、诺斯等经济学家开始，组织创新和技术创新等研究更是取得了丰硕的成果。本书无意对创新这一概念作深入的探讨，只是想通过对上述比较权威定义的分析，归纳出创新的一般性特点。我认为，创新有两个特点：一是新，即相对于旧事物，无论是通过变革，还是通过创造，新的事物相对于旧的来说，有质的不同；二是效果，新事物的出现能够达到创新主体的目的，对社会发展有一定的推动作用。我觉得，

坚持这两点对于认识立法创新具有积极的指导作用。

何谓立法创新？目前尚无权威的定义。作者根据上述创新的定义，认为立法创新大致可定义为：立法主体为了提高立法质量或用立法来解决经济和社会发展中的问题，通过创造新的制度、机制或行为规范，从而使立法工作或通过立法调整的行为规范取得明显成效的活动。这个定义大致有几个要点：

一是立法创新主体就是立法主体。立法是一种法定的权力行为，非有明确的法律授权不可能从事立法活动，因此，没有法定的职权也无从进行立法创新。根据这一原则，立法创新的主体主要是全国人大及其常委会和有立法权的地方人大及其常委会。但除此之外，有一个特殊群体，他们虽没有立法权，但专司立法的具体工作，这就是人大的法制委或人大常委会的法工委，也就是吴邦国委员长所说的“立法人”。这些人有些是人大代表或常委会委员，但更多的是没有立法表决权的长期从事立法工作的公务员。他们虽无表决权，但他们熟悉法律，精通立法程序、立法技术，具有丰富的立法经验，对立法创新有着十分重要的影响。所以吴邦国委员长在 2011 年初视察并听取全国人大常委会法工委工作汇报后，作了“做合格立法人，当好参谋助手”重要题词。足见其地位之重要。

二是立法创新的目的是提高立法质量或用立法来解决经济和社会发展中的问题。提高立法质量主要是从立法技术层面而言的，立法技术从简单到复杂、从幼稚到成熟有一个发展过程，但每一次进步都离不开立法工作上的创新，因而提高立法质量成为了立法创新的一个重要目的。立法创新另一个目的是通过立法来解决经济和社会发展中的问题，而且是更为重要的目的，这一判断是基于立法的功能性而言的。当立法解决问题用常规的方式达不到目的的时候，立法创新就会应运而生。

三是要创造新的制度、机制或行为规范。也就是说，旧的制度、机制或行为规范不能解决问题，才要创造新的制度、机制或行为规范。当然也有些

领域不存在旧的制度、机制或行为规范，那就设立一个制度、机制或行为规范，这也属立法创新。这是立法创新的重点。

四是要取得明显的成效。对立法创新的检验就是放在社会实践中有没有效果，如果没有效果，立法创新很快就会淹没在条文的汪洋大海之中；如果有效果，立法创新便可以推动立法工作，推动经济和社会的发展，就会在条文的反复适用中获得不息的生命力。

何谓钩沉？《现代汉语词典》的解释是：“探索深奥的道理或散失的内容。”本书取意后者。杭州市人大常委会的立法从1987年制定第一个地方性法规开始至今已有26年了，其间共制定了140多件地方性法规，现行有效的78件。虽然这些法规中有许多立法创新的内容，但由于人大及其常委会5年一换届，人员变动频繁，如没有人从事辑散钩沉的工作，这些凝聚着一代又一代立法主体和“立法人”心血的立法创新就真要被埋没了。基于此，作者编写了这本书。

作者为了编写这本书，先在杭州市范围内对杭州市地方性法规的实施情况进行了问卷调查，通过对问卷的分析确定了一些实施效果较好的法规作为进行研究的课题。为了获得第一手的资料，对每一个法规下笔前，作者都到相关部门进行调查研究，一方面对创新内容进行核实，另一方面也就实施情况获取一些鲜活的材料。

全书除前言和后记外，共12个专题，每个专题的内容安排大致是三个方面：一是创新的背景；二是创新的主要内容；三是创新的效果。当然有的专题由于论述的角度不一样，对这些要求的体现也各有侧重。另有几篇文章发表时间较早，体例也略有不同，但考虑到这也正体现了不同阶段创新的情况，就不再修改，保持了发表时的原样。为方便阅读，每一专题还附了法规或相关材料。



积极探索立法工作创新， 为杭州经济社会发展提供法制保障

近十年来，杭州市人大常委会以科学发展观为统领，立足杭州实际，积极探索立法工作创新，先后制定了一批具有时代特征、杭州特色的地方性法规，为杭州市经济社会发展提供了有力的法制保障。

一、理念的创新

充分发挥立法的引导、促进和保障作用，加快形成有利于杭州科学发展的法规导向和法制环境，一直是我们立法工作创新的出发点和落脚点。我们认为，立法工作创新体现在理念上必须牢牢把握以下三个原则。

（一）必须解放思想。经济社会发展中经常会遇到新情况、新问题，需要通过立法加以规范和解决。这就要求在坚持国家法制统一的前提下，解放思想，勇于创新，制定出适应新情况、解决新问题的地方性法规，为杭州经济社会发展提供立法保障。我们认为，解放思想的关键是冲破思想观念上一些条条框框的束缚，比如，重政府管理、轻社会自律的管理方式，重体现政府权力、轻保护公民权利的管理理念等，都直接制约着立法工作的创新。只有在思想观念上有所突破，立法工作创新才有可能，出台的地方性法规才能符合现实的需要，适应形势的发展。2011年，我们在制定《杭州市学前教育促进条例》时，就打破“身份界限”，规定民办与公办学前教育机构在机构设置、经费保障、教师权益等方面享有同等权利，有力地促进了杭州学前教育

事业的健康发展。

（二）必须积极探索。近年来，杭州市经济社会发展在浙江省处于龙头地位，发挥着领跑作用，在许多领域有着全省领先乃至全国领先的做法和经验。但是，实践中，要将这些创新的做法和经验上升为地方性法规，会面临许多问题，比如理论是否严谨、上位法依据是否充分等，甚至还有可能面临舆论的压力。因此，进行立法工作创新，不仅要更深入细致的理论分析和严密的法律论证，更要具备积极探索、先行先试的勇气和魄力。杭州信息产业比较发达，信息化建设走在全国前列。2008年，为促进杭州信息化建设健康发展，我们制定了杭州市计算机信息网络安全管理条例。实践充分证明，通过立法加强计算机信息网络管理，对于加强和创新社会管理，维护国家安全、公共利益和社会稳定，具有重要意义。

（三）必须以人为本。我们所做的一切工作，都是为了造福人民。因此，立法工作创新必须始终坚持人民利益至上的原则，牢固树立以人为本、以民为先的理念。我们在进行立法工作创新时，努力做到正确反映和统筹兼顾不同方面的利益，不仅考虑地方利益和局部利益，更要考虑到国家的整体利益和人民利益；不仅将部门的管理职权明晰化、具体化，更要将部门的义务和责任明晰化、具体化。2009年，为了让市民吃上放心菜，我们在修改《杭州市蔬菜农药残留监督管理条例》时，在国内首次通过地方立法，规定了蔬菜质量安全实行追溯管理制度。在这一制度设计中，不仅明确了蔬菜生产者和经营者的义务及相应的法律责任，还明确了农业、质监、工商、食品药品监管等部门的职责分工，促使各部门按照法定职责，做好相关监管工作。

二、实践的创新

近年来，我们围绕立法工作创新，在项目选择、法规内容、工作制度、工作方式等方面进行积极探索，突出杭州元素，切实提高了地方立法的针对性、实效性和可操作性。

（一）项目选择创新。立法项目的选择是立法工作之源。地方立法对地方经济社会发展具有不可替代的引导作用，选择一个好的立法项目往往会起到事半功倍的作用。我们推进立法项目选择创新时，注重两个突出：一是注重突出地域特色。西湖和西溪是杭州的“金字招牌”，围绕西湖风景区和西溪国家湿地公园的保护和管理工作，我们先后制定了《杭州西湖风景名胜区管理条例》、《杭州西湖文化景观保护管理条例》、《杭州市西湖龙井茶基地保护条例》和《杭州西溪国家湿地公园保护管理条例》。二是注重突出城市管理特色。随着城市建设的发展和城市管理的推进，杭州在城市建设 and 城市管理中积累了不少经验。我们注意及时将这些经验上升为法规。比如，国家取消住宅竣工综合验收后，业主和建设单位之间为居住区配套设施建设问题产生的纠纷骤升。2006年，为规范居住区配套设施建设，我们制定了杭州市居住区配套设施建设管理条例，在全国首创通过配套设施建设合同履行确认证明的形式，解决了综合验收取消后给房屋建设和管理带来的难题。又如，杭州市区每年新建、改建的各类管线近1000公里，分别归属20余家专业管线单位建设和管理。由于缺乏统一协调，因管线施工造成重复开挖道路的情况不断出现，不仅影响道路使用寿命，还严重影响城市交通和群众日常生活。2008年，我们在全中国率先对地下管线建设管理立法，制定了《杭州市城市地下管线建设管理条例》，规范了城市地下管线的管理，整合了地下管线信息资源，确保了地下管线建设的有序进行和地下管线的安全运行。

（二）法规内容创新。法规内容是法规的生命力所在。作为国家立法的补充，地方立法重要的作用之一就是在上位法尚未触及的领域或者规定不完善的事项，结合本地实际，进行创制性规定，对相关事项加以规范，这就要求地方性法规的内容必须要有所创新。我们充分注重法规内容特别是制度设计的创新，从而为杭州经济社会发展提供保障。比如，在制定《杭州市市政公用事业特许经营条例》时，在国家尚未出台特许经营法律法规的情况下，我们既考虑到一般市政公用事业特许经营的普遍性，又考虑到城市轨道交通

特许经营的特殊性，规定在选择经营主体时要通过招标等公平竞争方式，但是对于特别复杂的市政公用特许经营项目，采用招标方式无法确定的，可以采用招募方式确定，从而为今后杭州地铁运营通过特许经营方式引入优秀经营者提供了法律支撑。又如，在制定《杭州西溪国家湿地公园保护管理条例》时，我们考虑到西溪国家湿地公园分别由两个区对各自辖区内的区域进行保护和管理的实际，在设计管理体制时，没有采用一般立法中常用的由管委会实行统一管理的模式，而是对管理体制进行创新，在不对行政区划进行调整的前提下，规定管委会作为湿地公园保护管理工作的协调和监督机构，行使相对比较宏观的职权；对于具体的保护和管理工作，则是规定由管委会设立的管理机构（即两区已有的工作机构）具体负责，从而节约了行政成本，促进了西溪国家湿地公园保护管理工作。

（三）工作制度创新。制度是推动和改进立法工作的重要保障。我们十分注重立法工作制度建设，先后出台了杭州市人大常委会立法项目论证办法、杭州市地方性法规行政许可设定论证办法、关于加强立法沟通协调改进立法工作的若干意见等有关立法工作制度。为了进一步发挥人大在立法工作中的主导作用，2011年，我们在总结以往立法工作经验的基础上，制定了《关于贯彻执行〈杭州市制定地方性法规的规定〉的实施意见》，对明确立法事项、征集立法建议项目、拓宽法规草案起草渠道、建立立法沟通协调机制、采用多种方式征求法规草案意见、建立健全立法听证制度、完善立法咨询工作机制、建立地方性法规配套规范性文件制定工作制度、建立法规实施情况报告和检查评估制度等九个方面提出了具体要求。今后，我们将根据这一文件的要求，陆续出台相关工作制度。此外，我们还以浙江大学光华法学院为依托，建立了立法咨询委员会，形成了集体对集体负责的独特的立法咨询制度，为提高立法质量打下坚实基础。

（四）工作方式创新。有效的工作方式是提高立法质量的基础。我们十分注意以工作方式的创新来推动立法工作质量的提升。2007年以来，我们利

用网络平台，将每一件法规草案在杭州人大网登载向社会公开征求意见，实现法规草案公开征求意见常态化。又如，在审议《杭州市公共场所控制吸烟条例（草案）》时，常委会组成人员就该条例的可行性提出了不少意见。为保证条例的可行性，法制委员会探索采用法规执行效果预测分析会的形式，邀请相关部门围绕有关吸烟区或吸烟室的设置规定是否可行、委托处罚的可行性、有关控烟规定与风俗习惯如何衔接等问题进行论证。之后，法制委员会以论证结果为基础，结合公共场所控烟工作实际，形成各方面意见比较一致的草案修改稿，提请常委会审议通过。再如，我们在进行法规清理时，借用“外脑”，通过课题的形式，委托在杭高校的法学专家对有关问题进行梳理，提出书面处理意见和建议，供常委会有关部门参考，既提高了工作效率，又节约了工作成本。

三、我们的体会

我们在立法工作创新方面主要有以下三点体会：

（一）要以能否解决问题来要求立法工作创新。随着经济社会的发展，新情况、新问题不断出现，仅仅靠行政手段或经济手段解决问题有一定的局限性，许多问题需要通过立法的方式来解决。这些问题都是阻碍经济社会发展的难题，如果我们在工作中按部就班，不思变通，采用通常的方式很难制定出有效解决问题的地方性法规。只有以解决问题为目标，在对上位法深刻理解和对问题深入分析的基础上，积极拓展思路，才能制定出解决问题的地方性法规。解决了问题，也就自然完成了立法工作创新。

（二）要以扩大参与面来丰富立法工作创新。进行立法工作创新不是坐在办公室里拍拍脑袋就能想出来的，而是要“从群众中来、到群众中去”，在工作中始终坚持走群众路线才能有所收获。因此，我们在开展立法工作创新时，注重发挥人大在体察民情、反映民意、集中民智等方面的优势和作用，通过丰富人民群众参与立法工作的形式，拓宽人民群众参与立法工作的渠道，对人民群众的意见和建议，既“听”又“取”，才能使立法工作创新的思路更



加开阔、内容更加丰富、形式更加多样。

（三）要以人民群众是否认从来检验立法工作创新。进行立法工作创新是为了解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，从而实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。因此，我们在对每一项创新进行检验时，始终坚持“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”，确定的检验标准不唯上，只唯民。只要人民群众认为通过立法工作创新制定的地方性法规能够解决实际问题，让他们安居乐业、幸福生活，我们就认为这一创新是顺应民心、反映民意、贴近民生的，是成功的。可以说，人民群众的认同是推动我们不断进行立法工作创新的主要动力。

（此文为 2012 年 9 月于北京参加第十八次全国地方立法研讨会大会发言，其主要内容发表在 2012 年 9 月 5 日的《法制日报》）

给爱一个支点： 志愿服务工作委员会 (2003)

据杭州市团市委的记载，杭州市的志愿服务工作始于 1993 年，当时杭州市团市委发起了一个由青年志愿者参加的“保护西湖绿色行动”。虽然这次活动“声势浩大”，但严格说来它不能算志愿服务工作，充其量只能算作共青团的一次活动而已。经过近二十年的努力，杭州市志愿服务工作取得了迅猛的发展，不仅拥有一个注册志愿者达 70 万的队伍，而且该项工作由于“保障制度化、管理规范化和服务多样化”获得多项全国和省的荣誉，成为全国的一面旗帜。取得这样的成就，原因很多，但《杭州市志愿服务条例》（以下简称《条例》）中首创的“志愿服务工作委员会”这种组织模式起了十分重要的作用。

一

《条例》的制定工作于 2002 年开始启动。当时，在团市委的努力下，杭州市的志愿服务工作已经取得一定成效：社会招募志愿者超过 15000 人，成立了杭州市志愿者协会，市委市政府批准成立了杭州市志愿者工作指导中心，也开展了影响重大的西湖博览会青年志愿者行动。但是这项工作也面临一些困难和问题。

一是各方面对志愿服务工作的认识有差距。许多人往往停留在志愿服务

只是共青团组织的学雷锋活动的层次上，没有认识到它是精神文明建设的重要载体，更没有认识到它对健全社会保障制度具有一定的促进作用。各地在组织开展志愿服务活动时，都遇到过一些对志愿服务不理解、不支持的现象。

二是活动的实施有困难。志愿者开展志愿服务过程中尽的义务多，却基本享受不到什么权利。一些志愿者参加服务的时间、地点、方式甚至人身安全也得不到保障。活动缺乏稳定的经费来源，临时性的活动多，长期化、规范化的服务活动则难以为继。

三是政策保障不够健全。对志愿服务的对象、范围、评估、表彰等缺乏明确、统一的界定和政策保障。

四是组织协调无依据。杭州市及各区、县（市）都成立了志愿者协会，但这种民间组织性质的协会在组织协调开展志愿服务工作时会遇到身份问题，共青团这条线还可以政令畅通，但其他组织或单位就可听可不听了。这些困难都严重制约了志愿服务工作的可持续发展，因此，通过立法来解决上述问题就成了杭州市团市委的重要动因。

二

经市人大常委会法工委提出报常委会领导同意，《条例》由市人大常委会法工委、团市委、立法咨询委员会抽人组成起草小组起草，并由杭州市团市委书记作为议案领衔人，六名常委会组成人员联名向常委会提出议案。2003年4月《杭州市志愿服务条例（草案）》提交常委会审议。《条例》草案的主要内容规定了志愿者组织结构、志愿者协会的性质地位、志愿者的管理、志愿服务的提供、志愿者开展工作的保障、志愿服务的工作经费。从该草案的内容安排上不难看出，起草人重点要解决的还是组织机构问题。草案根据杭州市和各区、县（市）都已经成立了志愿者协会，全市的志愿服务工作由市志愿者协会统一负责，各区、县（市）志愿者协会负责本行政区域的志愿服务工作这一实际，规定：“市和各区、县（市）成立志愿者协会，负责本行政