

徐州市地方立法二十年

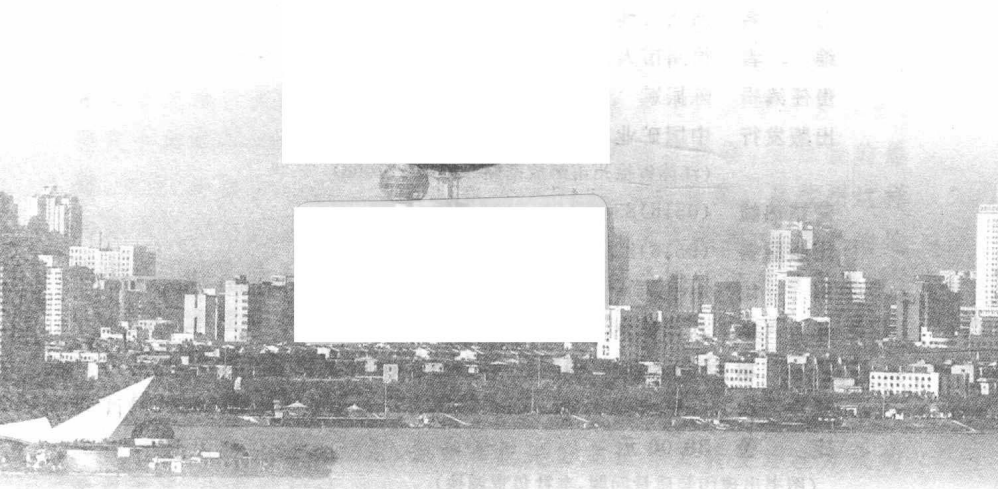
徐州市人大常委会法制工作委员会 编



中国矿业大学出版社

徐州市地方立法二十年

徐州市人大常委会法制工作委员会 编



中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

徐州市地方立法二十年 / 徐州市人大常委会法制工作委员会编. —徐州: 中国矿业大学出版社, 2015. 2

ISBN 978 - 7 - 5646 - 2628 - 0

I. ①徐… II. ①徐… III. ①立法—研究—徐州市—文集 IV. ①D927.533.00—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 031538 号

书 名 徐州市地方立法二十年
编 者 徐州市人大常委会法制工作委员会
责任编辑 陈振斌 史凤萍
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885370 83884995
出版服务 (0516)83885309 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 江苏徐州新华印刷厂
开 本 880×1230 1/32 印张 11.875 字数 320 千字
版次印次 2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷
定 价 38.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

序 言

乔晓阳

《徐州市地方立法二十年》行将出版，嘱我作序。这本文集收文80篇。众多参与法规制定和实施的同志，从不同视角展示了徐州地方立法20年所走过的历程，道出了法规背后所凝聚的智慧和汗水，评述了一部好法对社会发展的引领和促进作用，彰显了地方立法实事求是的科学态度和勇于创新的精神，读了受益颇多。

因为立法调研我数次到过徐州，那里的地理人文给我留下了深刻印象。徐州是江苏的北部重镇，地处苏鲁豫皖四省交界，自古是兵家必争之地。久经战火洗礼，人多爽直，重情重义。改革开放以后，当代中国进入一个伟大的变革时代。不仅是经济转型，全社会的思想、文化、政治、心理等方面都在发生全面、深刻的变化。从徐州这样的地方行政区域来看，传统的风气与现代思想文化的撞击，复杂的地缘关系与跨区域人口流动的叠加，给原有的社会生活带来很大挑战，如何实现治理体系和治理能力现代化是面临的一个新课题。从《“较大的市”立法权是宝贵的政治资源》一文可以看出，徐州市从依法治市的战略高度，在上个世纪九十年代初就积极申报“较大的市”。1993年获得地方立法权后，徐州市把地方立法作为转变治理方式的重要抓手，充分用好地方立法权，努力构建地方新秩序。

地方立法是国家赋予“较大的市”的一项神圣职责。20年来，徐州市人大及其常委会认真履行职责，扎实做好立法工作。这本文集

中所收的文章,充分反映了徐州市地方立法走过的历程。打开文集,让人感受到一股科学立法、民主立法的探索之风扑面而来。如《地方特色——地方立法的生命所在》,强调没有乡土气息的法规,会造成法规和实际治理的水土不服,达不到立法“管用”的目的。《精细化是地方立法的必由之路》,从宏观的视野总结了徐州多年的立法经验,提出了适地、适时、适度“三适”原则,力求立法更具可操作性。《一部好法要千锤百炼》,揭示了法的生命力在于不断完善,只有随着情况的变化而不断修订,才能使之与时俱进。《地方立法贵在接地气》等文章,用实例证明了开门立法、民主立法,提高立法共识最大公约数的重要性。《在纪念徐州市地方立法二十周年座谈会上的讲话》,可看作是解读文集的线索,既有立法成绩的肯定,也有立法经验的总结,更有对未来立法的探索。当然,文集对今后立法的思考,更能给人以启迪。

《徐州市地方立法二十年》不仅是徐州市人大及其常委会 20 年来立法作用的发挥、立法经验的总结、立法历程的回顾、立法资料的保存,展现在我们面前的还有地方立法的艰难探索,历届人大代表、常委会组成人员和立法工作者薪火相传所付出的艰辛努力,孜孜以求为国家法律体系的完善所作出的重要贡献。文集内容虽然限于徐州市的立法实践与思考,管中窥豹,也可以说是这些年国家法治进程的一个见证,呈现了我们建设法治国家的时代脉搏,在整个国家法治建设的伟大图卷中也是熠熠生辉的一笔。

是为序。

目 录

序言·····	乔晓阳(1)
---------	--------

第一辑 综 述 篇

在纪念徐州市地方立法二十周年座谈会上的讲话·····	刘忠达(3)
“较大的市”立法权是宝贵的政治资源·····	王希龙(9)
徐州、苏州成为“较大的市”追忆·····	周文生(12)
我撰写的第一篇立法工作报告·····	李维翰(17)
我市第一部地方性法规诞生记·····	张秀兰(19)
规范立法活动 依法开展立法·····	王 勇(23)
加强立法规划的动态管理·····	王志华(26)
创制性地方立法浅析·····	刘永泉(31)
地方特色——地方立法的生命所在·····	项玉平(37)
精细化是地方立法的必由之路·····	王志华(42)
地方立法及实施过程中需要把握的几个环节 ·····	孔亚南 马济民(47)
市十一届人大常委会立法工作回顾·····	朱信敏(53)
市十二届人大常委会立法工作回顾·····	丁养华(56)
市十三届人大常委会立法工作回顾·····	王 勇(62)
市十四届人大常委会立法工作回顾·····	秦 峰(69)
市十五届人大常委会立法工作进展情况·····	赵保华(74)

第二辑 选题篇

- 坚持立法为民 着力改善民生 赵保华(81)
- 围绕发展作文章 蒋凯文(86)
- 突出地方特色立法 为交通先行提供法制保障
..... 李 剑 张信民(89)
- 加强水利立法 坚持依法治水 陆 琳(93)
- 卫生立法的回顾与思考 胡良玉(97)
- 教科文卫领域的立法实践与思考 时康健 朱端志(101)
- 为保护山林立法 功在当代利在千秋 周正标(106)
- 依法打好菜篮子工程保卫战 云龙区人大常委会(110)
- 《徐州市无偿献血管理条例》出台前后 李德钧(115)
- 加快我市城乡供水管理地方立法势在必行 李君超(121)
- 城市建筑外立面管理立法需要处理好的几个问题 束志明(126)
- 关于治理城区违法建设有关问题的对策思考 李 剑(129)
- 关于立法保护我市企业知名字号知名商标的思考 徐 立(132)
- 关于云龙湖风景名胜区的立法思考 张信民(136)
- 关于执行联动决定的立法探讨 董 涛(139)

第三辑 制定篇

- 徐州市人大以制度创新促民主立法 辛玉祥(147)
- 地方立法贵在接地气 王立峰(149)
- 坚持以人为本 促进民主立法 铜山区人大常委会(153)
- 开门立法 集中民智 杨 翼(157)
- 我们是这样拓展人民有序参与立法途径的
..... 鼓楼区人大常委会(160)
- 用好地方立法话语权 张 倩(164)
- 愿做衙斋的一棵萧萧竹 项铁军 李 慧 陈振龙(167)
- 立法听证让民意表达更充分 张新茹(171)

节约用水立法 听证广纳民意·····	李维翰 秦 峰(178)
履行审议职责 提升法规水平·····	袁建芬(181)
提高法规案审议质量的几点思考·····	李福群(185)
《徐州市市区农贸市场管理条例(草案)》审议侧记·····	蒋凯文(188)
《徐州市食品商贩卫生管理条例》的地方特色·····	李德钧(192)
《徐州市计算机信息系统安全保护条例》出台前后 ·····	冯 涛 蒋凯文(199)
《徐州市城乡规划条例》解读·····	熊绍琦(202)
制定《徐州市市区山林资源保护条例》前后二三事·····	张跃进(211)
第一次参加地方立法工作感受·····	张跃进(215)

第四辑 跟 踪 篇

采煤塌陷地复垦条例推动矿区农业发展·····	李林森 陈 静(223)
依法开展复垦治理 打造美丽新贾汪·····	贾汪区人大常委会(227)
狠抓落实 信息网络安全立法结硕果·····	季 涛 汤建华(230)
《徐州市学前教育管理条例》的引领和推动作用·····	徐 志(233)
《徐州市出租汽车客运条例》实施有感·····	刘兴尧(237)
贯彻绿化条例 建设美好家园·····	泉山区人大常委会(240)
生态立法让我市美景宜人·····	张信民(245)
《徐州市电梯安全管理条例》执法检查 and 立法后评估报告 ·····	张跃进 吕海志(249)
关于做好代表建议办理工作的实践与思考 ·····	张孝义 毕建国(254)
立法先行 破解“血荒难题”·····	毕星秀 史志旭(262)
一部好法要千锤百炼·····	胡 军(268)
从城市绿化条例修订看精细化立法·····	徐 惠(279)
《徐州市城市客运出租车管理条例》修订印象·····	陈志光(283)
《徐州市水上交通安全管理条例》修订纪实·····	张 蕾(287)
《徐州市消防条例》立法回望·····	丁 芸 陈剑生(291)

第五辑 探 讨 篇

当议推进地方立法工作·····	田传运(297)
关于地方立法的建议·····	杜明华(301)
履行立法职责 促进依法治国·····	季顺增(305)
关于参与地方立法的实践与思考·····	孔令伟(310)
立法考察要有备而行·····	辛玉祥(313)
立法听证制度是实现民主立法的有效途径·····	李维翰(315)
地方人大应重视释法工作制度建设·····	熊胜战(317)
司法解释在构建中国特色社会主义法律体系中的地位 及其完善·····	秦 峰 王 松(319)
以执法检查促进“较大的市”人大立法工作·····	沙 泉(327)
“较大的市”地方性法规与政府规章之区别·····	于庆华(332)
从较大的市立法看地方立法权的设置·····	庄志刚(337)
规范性文件备案审查的实践与探索·····	徐 惠(343)
浅议地方人大常委会立法后的工作·····	张 健(348)
关于十年地方立法成效调查报告(节选)·····	孟宪丽(350)
发挥立法优势 保障和促进民生改善·····	蒋凯文(354)
立法走入寻常百姓家·····	蒋凯文(359)
宏观调控与立法先行·····	蒋凯文(362)
附录 五届市人大常委会立法规划·····	(364)
编后·····	(370)

第一辑

综述篇

本辑共收录文章 16 篇,对我市地方立法二十周年的历程作了大体勾勒。文章共分为五类:一是纪念活动讲话;二是“较大的市”与地方立法权;三是地方立法活动的开启与立法法规;四是地方立法特点的把握;五是五个届期的立法工作综述。

在纪念徐州市地方立法 二十周年座谈会上的讲话

徐州市人大常委会主任 刘忠达

(2013年4月24日)

同志们：

今天，我们在这里召开纪念徐州市地方立法二十周年座谈会，主要是为了全面回顾总结二十年来我市地方立法工作的实践、主要成就和基本经验，并为深入贯彻落实党的十八大精神，进一步完善中国特色社会主义法律体系，不断推进地方立法工作，提高地方立法质量，提供思路、提出建议。为了搞好这次纪念活动，我们还邀请到了全国人大常委会法工委研究室副主任梁鹰同志给我们作专题辅导，过一会梁主任将作题为“新形势下进一步加强和改进立法工作”的讲座。下面，我先就做好新形势下地方立法工作谈几点意见。

一、认真总结我市地方立法工作的基本经验，进一步增强做好地方立法工作的使命感和责任感

地方性法规是我国社会主义法律体系的重要组成部分，地方立法权是地方组织法赋予“较大的市”人大及其常委会的一项重要职权。1993年4月22日，国务院批准我市为“较大的市”，拥有地方立法权。二十年来，在市委的正确领导下，历届市人大及其常委会以宪法和法律为依据，紧密结合徐州实际，认真履行立法职责，共制定地方性法规和有关法规问题的决定62件（注），为推进公共管理的法制化和建设法治徐州，保障和促进我市经济、政治、文化、社会和生态文明建设，提高城市竞争力和软实力，提供了强有力的法律支撑。回顾总结二十年来的地方立法工作，主要有以下几个特点：

一是与经济社会发展的进程相一致,自觉服务经济社会的发展大局。市人大及其常委会始终把促进全市的改革、发展、稳定作为立法重点,全方位关注经济社会的发展,制定了一系列地方性法规,为经济社会的全面进步提供了法制保障和制度支持。在政治建设方面,制定了《徐州市人大常委会关于办理市人大代表建议、批评和意见的办法》、《徐州市行政执法监督条例》等;在经济建设方面,围绕规范市场主体、市场秩序和宏观调控等方面,先后制定了《徐州市工会劳动法律监督条例》、《徐州市国家建设项目审计监督条例》、《徐州市工程建设监理条例》等;在文化建设方面,制定了《徐州市学前教育管理条例》、《徐州市有线广播电视管理条例》、《徐州市爱国卫生管理条例》等;在社会建设方面,制定了《徐州市农民负担监督管理条例》、《徐州市村集体经济组织财务管理条例》等;在生态文明建设方面,制定了《徐州市云龙湖水环境保护条例》、《徐州市山林资源保护条例》、《徐州市城市重点绿地保护条例》、《徐州市城乡规划条例》等。这些法规的出台,对于贯彻执行国家法律、法规,解决徐州实际问题起到了重要的推动作用。

二是与国家的法制建设进程相一致,法规的修改呈现常态化。徐州市二十年来的地方立法,正处于国家形成中国特色社会主义法律体系的关键时期。为了贯彻法制统一原则,我们在制定新法的同时,根据国家法律及时进行地方性法规清理工作,对现行有效的法规逐件、逐条进行对照,完成了集中清理法规的相关工作,共清理废止地方性法规 21 件。其中一些法规是适应特定历史时期需要而制定的,如《徐州市农民负担监督管理条例》、《徐州市煤炭经营监督管理条例》等,随着特定历史时期的终止而废止;一些法规规定的主体和适用范围,随着上位法的修改而发生变化,如《徐州市城市房屋权属登记管理条例》、《徐州市城市规划管理条例》等,这些法规被新的地方性法规所代替。坚持立、改、废并重的原则,在每年的立法计划中都安排法规的修改项目,二十年来共修改法规项目 22 件次。法规的不断修订完善,有效维护了国家法制统一。

三是与百姓的关切相一致，民生立法鲜明突出。市人大常委会十分关注百姓的关切，一大批关注民生的地方性法规陆续出台，如《徐州市市区农贸市场管理条例》关注的是“菜篮子”，解决百姓“吃”的问题；《徐州市城市房屋安全管理条例》关注的是“安全房”，解决百姓“住”的问题；《徐州市农村公路保护条例》关注的是“路路通”，解决百姓“行”的问题；《徐州市城市重点绿地保护条例》着力于改善群众的生活环境；《徐州市房屋登记条例》有力促进了老百姓合法财产的保护。

四是与民主政治的进程相一致，科学民主立法扎实有序。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，与国家民主政治进程相和拍。市人大常委会在立法的过程中坚持实行“开门立法”，通过网络、报纸等渠道，向全社会征集立法建议、公布法规草案；通过座谈会、论证会、听证会等形式，广泛听取社会各方面对法规草案的意见建议，人民群众参与地方立法的渠道更加畅通。充分发挥立法咨询员的作用，邀请高校的专家、学者参与地方立法，立法工作的专业化水平明显提高。在法规起草过程中，市人大常委会法制工委和有关工委深入进行调研，反复研究，使提出的修改意见和审议报告更具针对性、可行性。在制定《徐州市农村公路保护条例》时，市人大常委会实地调研论证，听取农民代表、镇政府、交通部门以及专家学者方面的意见，对农村公路保护主体不明晰、资金难落实等问题，分别提出了解决方案。

五是与建章立制相一致，立法行为更加规范。建立和完善地方立法工作制度是地方人大及其常委会加强立法工作、提高立法质量的重要保证。我市拥有地方立法权后，市人大常委会制定的第一部地方性法规就是《徐州市人民代表大会常务委员会关于制定地方性法规的规定》，而后又制定了《徐州市制定地方性法规条例》及关于进一步加强和改进立法工作的意见、立法咨询工作制度、立法调研会商工作制度、立法听证暂行规则、关于推进民主立法的规定等工作制

度,就立法原则、立法规划和计划、法规的起草和提出、立法权限和程序等作出明确规定,并在立法工作中严格执行,为我市立法工作的科学、规范运行起到了积极作用。

二、要进一步加强和改进立法工作,不断提高地方立法质量

党的十八大报告指出,要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,维护国家法制统一、尊严、权威。这表明,在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的前提下,法治被提到了一个更加重要的位置。党的十八大报告还对做好立法工作提出了新要求,强调推进科学立法,加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径,完善中国特色社会主义法律体系。这些关于民主法治建设和立法工作的重要论述,是指引今后我市地方立法工作的重要指导原则和工作方向。我们要认真学习,深刻领会,切实加强和改进立法工作,不断提高地方立法水平。

一要树立为民立法的理念。社会主义法律的终极价值是弘扬人的价值、维护人的尊严、实现人的平等和人的全面发展。我们要呼应全市人民建设美丽徐州、过上美好生活的新期待,把地方立法的重点放在维护人民群众的切身利益上,放在维护社会和谐稳定上,放在解决影响经济社会发展的突出问题上,切实加强生态保护和环境治理,城乡统筹发展,住房和社会保障,就业、教育和医疗公平,弱势群体保护等方面的立法,依法维护和保障人民群众最关心、最直接、最现实的利益。要找准各种利益的最佳结合点,充分体现人民群众的共同利益和兼顾社会各阶层的不同利益,正确处理权利与义务、权力与责任、管理与服务的关系,确保立法的公正性和权威性。

二要坚持党对立法工作的领导。自1993年获得地方立法权以来,市人大及其常委会始终坚持在市委的领导下,认真做好地方立法工作,紧紧围绕党的中心工作和徐州经济社会发展实际,制定立法规划和立法计划,并建立地方立法重大事项由人大党组向市委报告制度。每届编制的市人大常委会立法规划和每年编制的市人大常委会立法计划,都报市委审批。立法中遇到的重大问题,都及时向市委请

示,得到了市委的大力支持。今后要继续坚持党对地方立法工作的领导,进一步完善地方立法重大事项向市委报告制度,确保地方立法决策与党的决策相衔接,把人民的意愿转化为国家的意志。

三要充分发挥人大在地方立法中的主导作用。进一步发挥地方立法的引领和推动作用,使地方立法成为经济社会全面协调可持续发展的助推器,这是我市人大及其常委会今后的一项重要任务。我们要担当起这一神圣使命,充分发挥人大在立法中的主导作用。要深入了解改革发展稳定和人民群众的现实需要,科学确定地方立法项目,着力提高立法规划、计划的科学性和可行性。要充分尊重人大代表的主体地位,对他们提出的立法课题,积极组织力量,进行专题研究,以便更全面地把社会实践和群众意愿反映到立法中来。地方立法是一个系统工程,需要各方面齐心协力,协调配合,共同推进。市人大常委会有关工委要提前介入起草等各环节工作,加强联系沟通,确保人大的主导作用体现在立项、起草、审议等全过程。

四要不断拓展公众有序参与立法途径。我们要进一步探索民主立法的新途径、新方法,多渠道、多方面扩大人民群众参与地方立法的途径,让人民群众了解立法、参与立法、监督立法,保证地方立法的民主性。制定每一件法规,都要积极调动各方面的积极性,尽可能多地吸收广大人民群众和社会各方面力量积极参与。比如,创新立法全过程征求人大代表意见的工作机制,建立健全立法信息公开和反馈制度,使公众对地方立法有一个全面的了解、全过程的参与,确保公众参与地方立法的广泛性和代表性,只有这样才能更好地反映广大群众的意见和要求。

三、加强立法全过程宣传,切实提高法规实施效果

法的生命在于实施。中国特色社会主义法律体系的形成,主要是解决了有法可依的问题,而要解决有法必依、执法必严、违法必究问题,则还需要法治建设各个环节、各个方面的共同努力。

一要加强立法全过程宣传。市人大常委会有关工委、市政府有关部门要积极主动谋划宣传方案,指导和协调新闻媒体加强对立法计划

及立法过程、法规主要内容的宣传报道,使立法的过程成为充分发扬民主、集思广益的过程。要让人民群众主动参与法治实践,全面了解立法背景、主要内容和争议焦点,使立法过程成为公众学习法律知识、了解法律精神、接受法律观念、认可法律规范的过程。尤其要加强对新制定法规的宣传工作,不仅要使业内人士充分了解掌握,还要通过各类媒体的反复、全面宣传,帮助人民群众学法懂法守法用法。

二要完善对法规实施的监督机制。立法主体要加强执法检查,通过执法检查,及时发现行政和司法机关在执法、司法活动中存在的不足和问题,监督其纠正。今后,要加大对我市新制定的法规执行情况的检查,确保新法规贯彻到位、执行到位,达到预期的立法效果。还要建立制定配套制度的监督机制。法规中有一些授权性条款,需要实施主管部门制定配套制度,而这些配套制度能否及时制定出台直接关系着法规的实施效果。我们要督促法规的实施主管部门根据授权要求,以及具体执法活动的需要,及时制定相应的配套制度,进一步细化实施办法,增强法规的可操作性。

三要建立法规常态化清理制度。我们要建立一种常态化清理制度,在直接对应的上位法作了重大修改,或者法规实施已达一定年限时,主动组织进行清理,提出修改或者废止的意见。我们还要使立法后评估工作常态化,列入年度立法计划,对已经颁布实施的法规的总体质量、基本价值以及实施效果进行全面、科学的评估,为进一步修改完善法规提供有价值的参考,并为今后地方立法工作提供经验和教训。

同志们,立法权是法律赋予我市的一项神圣职权。我们要认真贯彻党的十八大精神,进一步增强做好地方立法工作的使命感和责任感,振奋精神,开拓进取,积极行使法律赋予的地方立法权,为开创我市地方立法工作的新局面而更加努力工作。

(注:据纪念活动时统计共制定地方性法规 62 件,不包括 2013 年新制定的 4 件)