

甘肃立法

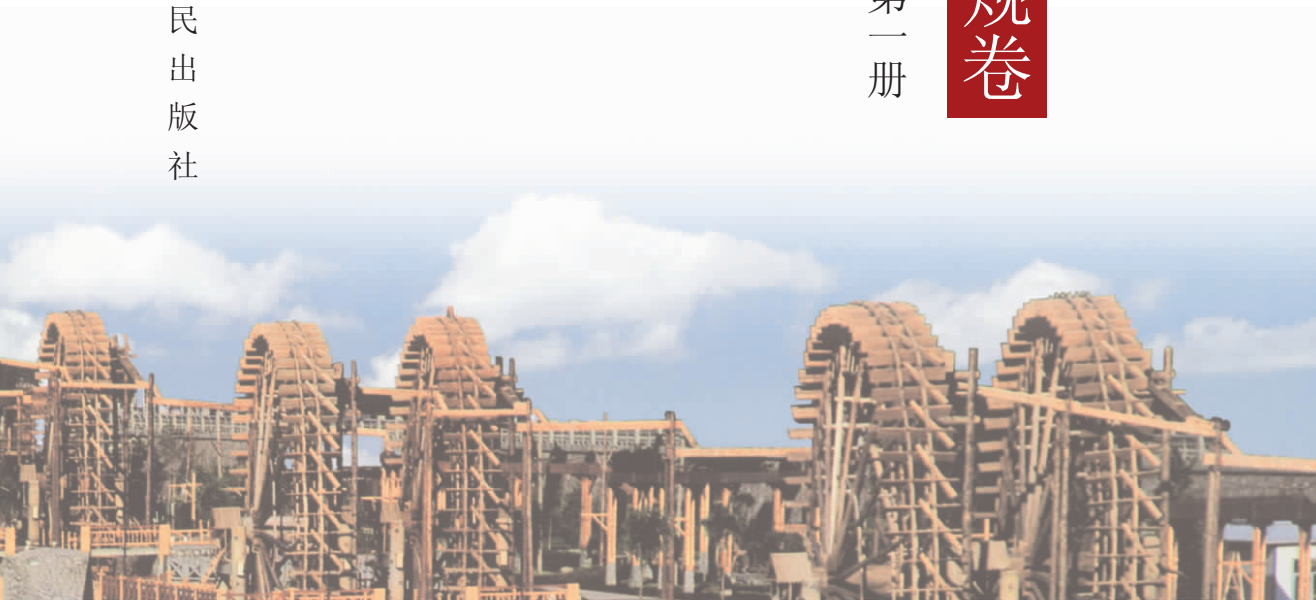
主编

杨程
作有
林清

法规卷

第一册

甘肃人民出版社



图书在版编目（CIP）数据

甘肃立法 法规卷 第一册/程有清 杨作林 主编. 兰州市：
甘肃人民出版社，2008
ISBN 978-7-226-03623-5

【ISBN】 978-7-226-03623-5

【主题词】立法-工作-概况-甘肃省-法规-甘肃省-汇编-立法-法规

【中图法分类号】D927.420.00 D927.420.09（政治、法律>法律>中国法律>地方法制）

程有清 杨作林主编

【出版发行】甘肃人民出版社

【印刷时间】2008-01-01

【印 数】1千册

【装 订】平装

版权所有 侵权必究

《甘肃立法》

编委会人员名单

主 编：程有清 杨作林

副主编：马 斌 杨兴昌 张文轩 黄续祖 马发明 许 华

《综合卷》执行编辑：许 华

编辑：陈 滨 卢维理 王 邺

《法规卷》执行编辑：李高协

编辑：张子军 殷悦贤 李 亮 赵宏江

《探索卷》执行编辑：朱自清

编辑：成克禄 赵遵国 张延林

《国际合作卷》执行编辑：万宗成

编辑：王 兰 杨冬梅 徐润莉

名言警句选编：陆燕宁 张 浩

图片提供：张润秀 张小民

《甘肃立法·法规卷》编辑说明

《甘肃立法·法规卷》编辑了2007年12月以前甘肃省人大及其常委会制定、修改和批准的现行有效的地方性法规（包括法规性决议、决定）、自治条例和单行条例，以及相关的议案、草案、提案人说明、有关专门委员会的审议意见等资料。

本卷分为六册，第一、二、三、四册内容为甘肃省人大及其常委会制定、修改的地方性法规，按制定、修改的时间顺序编辑。为了真实记录和反映立法的全过程，便于读者全面理解立法原义、立法宗旨、立法目的和立法内容，我们尽可能的查阅、搜集了每件法规的相关资料。但由于地方立法体制和工作机制处在一个逐步完善的过程，如2000年7月《立法法》实施后，2001年成立了甘肃省人大法制委员会，并开始对法规草案进行统一审议，才有了法制委员会的审议报告。又如2003年第十届甘肃省人大成立了有关专门委员会，在初审之前对法规草案进行审议，并向常委会提出审议意见，在此之前则没有这些程序。还需要说明的是，由于时间的推移，有一部分法规的相关背景资料没有收集齐全，难免有所遗漏。

第五册内容为甘肃省人大常委会批准的兰州市人大及其常委会制定、修改的地方性法规，以及兰州市人大及其常委会的提案说明和甘肃省人大常委会的批准报告。

第六册内容为甘肃省人大常委会批准的甘南藏族自治州、临夏回族自治州和肃北、肃南、阿克塞、天祝、东乡、积石山、张家川等七个民族自治县人大制定和修改的自治条例和单行条例，自治地方人大常委会的提案说明，甘肃省人大常委会民族侨务工作机构、专门委员会的审查报告和修改建议，以及甘肃省人大常委会的批准报告。

已经废止、失效的地方性法规（包括法规性决议、决定）、自治条例和单行条例只收编了目录，附在本卷后面，以便备查。

序 言

中共甘肃省委书记、甘肃省人大常委会主任 陆 浩

地方立法是我国社会主义立法体制的重要组成部分,是地方人大及其常委会行使地方国家权力的重要途径。在不与宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,根据本地方的具体情况和实际需要,制定地方性法规,对本行政区域内重要的经济社会生活关系进行规范,从而实现本行政区域经济社会健康有序发展,这是



宪法和法律赋予省级地方人大及其常委会的重要职权。切实履行好这一重要职权,加强地方立法,对于推进依法治国基本方略的实施,促进和保障社会主义现代化建设顺利进行,具有十分重大的意义。

甘肃地方立法已经走过了 28 年的历程。从 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以来,甘肃省人大及其常委会先后制定了 144 件现行有效的地方性法规,批准兰州市人大及其常委会制定的地方性法规 28 件,批准民族自治地方人大制定的自治条例和单行条例 52 件,作出法规性决议、决定 29 件。这些地方性法规的颁

法

规

卷

布实施,为促进我省经济和社会事业全面、协调、可持续发展发挥了不可替代的作用。

在多年的立法实践中,省人大及其常委会立足甘肃实际,坚持解放思想,在地方立法方面做了大量积极探索,不仅取得了显著成绩,而且积累了丰富的经验。主要是:第一,遵循宪法的基本原则,以经济建设为中心,以科学发展观和构建和谐社会的理念为指导,坚持与时俱进,坚持立法与改革、发展、稳定具体实践相结合,着力解决甘肃经济社会发展中的实际问题,坚持了地方立法的正确方向。第二,以宪法、法律和行政法规为依据制定和修改地方性法规,切实做到不越权、不照抄、不抵触、不冲突,坚决防止和克服部门利益与地方保护倾向,合理调整部门与地方、整体利益与局部利益的关系,保持了立法理性、中立的品质。第三,坚持以人为本,立法为民,关注民生问题,切实解决群众最关心、最现实、最直接的利益问题,保证人民共享改革发展的成果。第四,遵循经济社会发展规律,加强社会领域的地方立法,引导和保障地方经济和社会健康协调发展,推进地方民主法制建设进程和依法治省进程。第五,服从并服务于全省工作大局,突出立法针对性和可操作性,着眼于解决实际问题,确保立法的科学性、合理性。第六,坚持开门立法,发扬立法民主,体现人民意志,及时有效地整合社会各阶层的利益诉求,不断扩大立法的群众基础和群众认可程度。第七,依照法定权限和程序,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、地方国家机关的权力与责任,正确处理国家权力与公民权利的关系。上述几条,是我省地方立法工作实践中总结出来的有益经验,我们在今后的立法工作中要很好地坚持,并不断创新和发展。

在肯定成绩、总结经验的同时,我们也应清醒地看到,我省地方立法还有待进一步改进和加强。在今后的地方立法工作中,一定要以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,弘扬法治精神,坚持科学立法、民主

立法,把主要精力放到提高立法质量上,确保立法数量与立法质量有机统一,为促进和保障我省经济社会又好又快发展提供法制保障。

提高立法质量,必须牢固树立科学发展观和构建和谐社会的指导思想。地方立法要坚持观念创新,全面系统地贯彻落实科学发展观,在立法上体现统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济和社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹省内外发展和对外开放的要求。要更加关注民生,高度重视生态环境、新农村建设、社会稳定、公共卫生、食品安全、节约能源等方面的立法,营造良好的法制环境。

提高立法质量,必须要吃透大法、吃透省情。立法工作是科学性、规律性很强的工作。地方立法要从实际出发,总结实践经验,把握发展规律,转变工作方式,科学合理地安排立法项目和内容。地方立法要做到实践需要、条件成熟、特色鲜明、重点突出、切实管用。地方立法不仅要注重将工作体会和实践经验总结上升到理性、理论的层面,同时要研究事物的发展规律,尽可能地制定一些具有创新性的法规,通过制度创新解决改革、发展、稳定方面存在的突出问题。

提高立法质量,必须要健全和完善地方立法制度。提高立法质量,必须要解放思想、实事求是、与时俱进,在制度创新、机制创新上下功夫,抓好立项、起草、修改、审查和审议等环节的制度化、规范化建设。要严格遵守《立法法》规定的立法制度,继续坚持和完善立法工作者与理论工作者、实际工作者和公众参与相结合的协作机制,进一步建立和完善地方性法规建议项目征集、立法项目论证、多元化起草、调查研究、公众参与、立法听证、统一审议、立法项目成本效益分析、立法效果评估等制度,推进立法的民主化和科学化。

提高立法质量,必须建立一支高素质的立法干部队伍。立法质量的高低最终取决于立法人员的素质,要从党的十七大提出的发展社会主义民主政治的根本要求出发,用社会主义法治理念武装队伍,将法治的民主、人权、公正、和谐等精

神融入到立法工作中,提高地方立法队伍的整体水平。省人大常委会组成人员要努力掌握先进的立法理念,做到熟悉法律、熟悉政策、熟悉人大工作,提高法规审议水平。要提高立法工作人员的政治思想和业务素质,提高工作质量和效率。要选拔、培养和造就一支具有良好职业道德、掌握必要的法律知识、具备法律思维能力、相对稳定、能够胜任立法工作需要的专业队伍。要通过进一步完善立法顾问制度,建立立法联系点、立法研究基地等做法,把社会各个方面的专家吸收到立法队伍中来,为立法决策提供理论帮助和智力支持。要积极开展国内外的交流与合作,不断提高我省的立法技术水平。

为了全面回顾总结我省地方立法经验,更好地指导今后立法工作,省人大常委会副主任程有清、杨作林同志领衔主编了《甘肃立法》一书。该书分为综合卷、法规卷、探索卷和国际合作卷,内容丰富,资料翔实,图文并茂,格式新颖,是一项很有意义的立法工程。它既有立法范本、经验总结,又有理论探索和立法者感言,是目前我省较为系统、全面、完整的实用性、基础性和技术性地方立法资讯,是立法工作者学习、研究地方立法的范文和重要参考资料。尽管书中还有某些不足,有些问题尚需深入探讨,但并不影响它的参考价值。依法行政、依法办事的前提是有法可依,随着社会主义经济、政治、文化、社会建设的不断发展,社会和公众对立法的期望与需求会越来越大,希望更多的法学理论工作者和立法实际工作者弘扬科学精神,把新时期条件下的地方立法和民主法制问题研究引向深入,为建设法治甘肃、和谐甘肃作出应有的贡献。

2007年11月27日

概 述

杨作林 马 斌 杨兴昌

民主法制建设是人类文明史上最具有理性光辉的篇章。

沿着螺旋式前进的历史轨迹回眸曾经走过的艰难岁月,掠过那些激情冲动而缺乏冷静思考的阶段,我们惊喜地发现,随着我国改革开放的重大历史转折时期的到来,随着整个国家政治经济生活向法治回归,甘肃省的民主法制建设同样步入了健康有序发展的轨道,其中举足轻重的一个环节——地方立法工作,成果丰硕,令人欣喜。

迄今为止,甘肃人大的地方立法工作跨过了三大步——

1980—1985年,地方立法从无到有,开始起步。以甘肃省第五届人大常委会制定的《甘肃省县级直接选举实施细则》为起点,地方立法工作在一片空白上奠基,顺应经济建设和社会发展的需要,本着急需先立、宜粗不宜细的原则,一批法规应运而生,为地方立法工作的迅速发展打下了坚实基础。

1986—1999年,地方立法工作全面实践,深入探索。党的十五大把“依法治国,建设社会主义法治国家”确定为党领导人民治理国家的基本方略,地方立法计划性明显加强,立法领域不断拓宽,经济立法成为地方立法的主干。积极慎重的原则,使地方立法速度和质量齐头并进,立法工作突飞猛进。

2000—2007年,地方立法工作提高质量,逐步规范。《中华人民共和国立法法》公布实施后,省人大及其常委会相继制定的立法程序规则、立法听证规则和立法技术规范,标志着地方立法已经迈上了制度化、规范化的台阶。特别是党的十六大提出科学发展观的指导思想和构建社会主义和谐社会的目标,指引地方立法工作走上了以提高立法质量为重点的科学轨道,地方立法走向成熟。

28年,253件现行有效的地方性法规(包括法规性决议、决定),汇聚着全省人民的智慧,显现着省委依法执政的胸襟,见证着历届省人大及其常委会组成人员的奋斗历程,凝结着政府有关部门和立法工作

者的辛勤劳动。它象潺潺的小河,汇入中国民主法制建设奔腾的洪流中。

从指导思想到立法规划,从立法调研到草案初成,从法规审议到听证论证,从效果评估到法规修订……我们很难一一记录那些随时光而去的鲜活的实践足迹,然而对走过的路程和付出的辛劳作一番回顾,理出一些头绪,应该是很有必要、很有意义的。

一、围绕社会主义市场经济体制的建立与完善,加强经济立法

经济活动是人类最基本的活动,人们对于利益的追求是一切创造性活动的源泉和动力。保护和鼓励人们对于合法利益的追求,就是保护和调动人们的创造积极性,就是促进生产力的发展,就是促进经济和社会的发展。在社会主义市场经济条件下,法条就是“金条”,立法在经济建设中的作用至关重要。法律制度的设计把握住社会需要、顺应客观规律,就会保障和促进经济社会发展;反之,就会束缚生产力的发展,成为经济社会发展的阻力。在改革开放和建立、完善社会主义市场经济体制的形势下,地方立法如何根据本地实际规范经济行为和经济秩序,适度进行宏观调控,合理调整社会利益关系,激发各阶层的创造活力,促进本地经济发展,成为地方立法者面临的重大课题。省人大常委会围绕改革发展和促进社会主义市场经济体制的建立与完善,牢牢把握经济建设这个中心,不断研究新问题,努力使立法与经济发展的需要相伴而行。28年来制定和批准的此类立法有《甘肃省查处生产、销售假冒伪劣商品行为条例》《甘肃省财政监督条例》《甘肃省烟草专卖若干规定》《甘肃省经纪人管理暂行条例》《甘肃省预算外资金管理条例》《甘肃省价格管理条例》《甘肃省广告监督管理条例》《甘肃省合同监督管理条例》《甘肃省城乡集市贸易管理办法》《甘肃省酒类商品管理条例》《甘肃省标准化条例》《甘肃省基础设施建设征用土地办法》《甘肃省促进个体私营经济发展条例》《甘肃省发展民营科技企业条例》《甘肃省企业负担监督管理条例》《甘肃省产品质量监督管理条例》《甘肃省水路交通管理条例》《甘肃省道路运输管理条例》《甘肃省安全生产条例》《甘肃省城市房屋拆迁管理办法》《甘肃省城市房地产管理条例》《甘肃省建设工程质量监督管理规定》《甘肃省建筑市场管理条例》《甘肃省招标投标条例》《甘肃省建设工程勘察设计管理条例》《甘肃省旅游条例》《甘肃省供用电条例》《兰州市促进和保障非公有制经济发展办法》等,构成了甘肃省地方立法的主要部分。

《甘肃省促进个体私营经济发展条例》——为非公经济发展解开

束缚,放开手脚

改革开放之初,甘肃省与浙江省经济发展不相上下,然而,到2001年,率先发展个体私营经济的浙江省,经济总量由改革开放时的全国第13位左右上升到第4位,而甘肃省则由改革开放之初的全国中下水平退居为倒数第几位。认识到这个巨大差距,2001年制定了《甘肃省促进个体私营经济发展条例》。

常委会组成人员一致认为,在甘肃省,抓住机遇、大力发展非公经济是实现全省经济整体发展、共同富裕的关键,而非公经济发展的关键在于为弱小的非公经济解开束缚、放开手脚,促其健康成长。因此,在条例中,突出体现了政府及其职能部门对非公经济的支持和服务。如要求各级人民政府要把促进个体私营经济发展纳入本地区国民经济社会发展计划,简化办事程序,不得在法律、法规规定之外设置注册前置审批事项;支持个体工商户和私营企业采用参股、控股、兼并、收购等多种形式参与国有、集体企业改制,并享受本省相关政策;外地来甘肃的投资经营者的子女接受义务教育的收费标准与当地居民子女同等对待等。明确了非公经济的权利和责任,如个体工商户和私营企业对其合法财产享有占有、使用、收益和处分的权利,在市场准入、土地使用、信贷、上市融资、参与政府采购和招标投标、高新技术认定等方面享受与其他市场主体同等待遇等。加大了对非公经济侵权行为的处罚力度,依法维护他们的合法权益。

几年的实践证明,条例为非公经济发展创造了宽松、良好的发展环境,激励更多的人积极参与社会财富的创造和积累,促进了甘肃省非公经济的发展。

《甘肃省供用电条例》——权责统一,力求公平公正

科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任,做到权利与义务、权力与责任相统一,维护公民、法人和其他组织的合法权益,是衡量法规质量的重要标准之一。长期以来,部门利益保护成为影响法规质量的顽疾。对此,省人大常委会在尝试以委托起草法规等方式拓宽起草渠道的同时,在审议和修改中严格把关,防止部门扩大权力、侵害相对人利益。

甘肃省电力规划、建设、供应、使用、设施保护、反窃电及保障使用者合法权益等方面存在很多需要规范的问题,而现行法律法规的规定比较原则,在实际执行中依据不足,可操作性不强,制定供用电条例十分必要。

2006年3月,《甘肃省供用电条例(草案)》在省十届人大常委会第二十一次会议上进行了初次审议。常委会组成人员明确指出,草案初稿对供电企业权利规定较多而义务规定不够,供用电双方权利和义务不平衡,消费者权益受到侵害。组成人员认为,供用电双方在法律上是一种契约关系,应当建立在平等的基础上。而在生活中,供电企业和电力用户之间的关系实际上是不对等的,电力消费者处于相对弱势。要通过立法消除这种不对等,切实维护广大群众的权益。经过反复协商修改,在最终通过的条例中增加了15条内容,规范供用电行为,明确供电企业的责任义务,保障电力用户的权利,体现了供用电双方的权利和义务基本对等的原则。

《甘肃省著名商标认定和保护条例》——鼓励创造名牌,规范市场秩序

随着我国加入世贸组织和世界经济一体化进程的加快,企业越来越直接面对国际竞争。凝结着知识价值、体现着知识产权的著名商标,不仅是开拓市场的“通行证”,而且直接意味着高额经济效益。但市场经济的大潮中,鱼龙混杂、良莠不分的现象随处可见。因此,一手鼓励创名牌,一手打击假冒伪劣,规范市场秩序,就显得十分必要和紧迫。特别是甘肃省经济欠发达,驰名商标较少,竞争实力也较弱,依法保护著名商标更是企业发展的迫切要求。

制定《甘肃省著名商标认定和保护条例》,一定要从甘肃省实际出发,给著名商标创造和涌现提供一个宽松环境,认定程序不能繁琐,认定条件不能苛刻,保护措施要严密,侵权处罚要严厉;要通过立法维护著名商标所有人、使用人和消费者的合法权益,提高产品的知名度和市场竞争力,带动地方经济发展,这是常委会组成人员的共识。因此,最终审议通过的法规,正是体现了这样的精神。

二、把“三农”立法作为重中之重

甘肃省是农业省,解决好“三农”问题是甘肃省发展的重点。28年来,甘肃省地方立法工作立足省情,为促进农业发展、改善农民生活和加快农村建设提供了重要的法制保障。特别是近几年来,从中央到地方对“三农”的重视都达到了前所未有的程度,省人大常委会也将“三农”问题的立法作为重中之重,在制定计划时加大比重,在制度设定时加大优惠力度,同时,还及时选取农民社会保障制度、农民工权益保护、农产品质量安全等迫切需要解决的问题,委托高校进行立法研究并取得了良好进展。28年来,省人大常委会制定的此类立法有《甘肃省

农民承担费用和劳务监督管理办法》《甘肃省饲料和饲料添加剂管理条例》《甘肃省农作物种子条例》《甘肃省实施〈中华人民共和国乡镇企业法〉办法》《甘肃省林木种苗管理条例》《甘肃省森林病虫害防治检疫条例》《甘肃省农村集体资产管理条例》《甘肃省水利工程设施管理保护条例》《甘肃省农村能源建设管理条例》《甘肃省实施〈中华人民共和国防洪法〉办法》《甘肃省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》《甘肃省农业技术推广条例》《甘肃省农业承包合同管理条例》《甘肃省实施〈中华人民共和国水法〉办法》《甘肃省农业机械管理条例》《甘肃省草原条例》《甘肃省农业生态环境保护条例》等。

《甘肃省农作物种子条例》——把握实际需要,突出地方特色

种子是最基本的农业生产资料。甘肃省是种子生产大省,规范种子市场秩序,提高种子质量水平,维护种子生产者、经营者和使用者的合法权益,对于农业发展、农民增收和农村社会的稳定具有重大意义。国家大法的规定比较原则,要解决甘肃省的实际问题,还需要制定配套的地方性法规做出明确具体的规定。在上位法给予的法定权限内,针对本地需要解决的具体问题,做出创制性的规定,对上位法进行具体化和细化,这样的法规才更具地方特色和可操作性。

在法规草案的审议过程中,常委会组成人员紧紧围绕甘肃省种子生产、经营中出现的主要问题,从增强针对性入手进行修改,使审议通过的法规突出体现了地方特色:其一,加强对种子生产企业无序竞争行为的规范,明确种子生产经营企业市场准入条件,解决了因种子生产过程发生纠纷而无力承担赔偿责任,损害农户利益的问题。其二,针对一些小型种子生产企业争抢种子生产基地的问题,本着公开、公平、公正的原则规定:“两个以上种子生产企业在同一区域内竞争种子基地的,由乡(镇)人民政府组织种子生产企业向区域内的村、组和村民公示企业基本情况、生产种子的条件、要求等,由村、组和村民自主选择后签订种子生产合同。任何种子生产企业和个人不得以任何方式争抢合同约定的种子生产基地;不得在合同约定的种子生产基地隔离带内种植影响种子质量的农作物。”其三,针对制种区域内因个别农户意见不一致造成制种田隔离条件不达标,致使种子质量受到严重影响,给种子生产企业和广大农户造成巨大损失和对未制种农户造成损失的两大难题,在反复调研协调后明确规定:“在种子生产基地范围内的绝大多数村民自愿生产种子的,乡、村组织应当做好其他村民的说服工作,促其尊重和服从大部分村民的意愿,共同生产种子或者种植不

影响种子质量的其他农作物。对按种子生产企业要求在种子生产基地隔离带内改种其他农作物的村民,种子生产企业应当对其改种造成的损失予以补偿。”“对明知在种子生产基地隔离带内种植同类农作物,影响相邻大多数村民种子生产质量,仍故意种植的,种子管理机构、村民委员会、种子生产企业应当共同做好当事人工作,促其改正;对经劝说仍不改正的,可以申请人民法院依法处理。”

法规实施两年来,有效规范了甘肃省农作物种子的生产经营行为,有力维护了种子生产者、经营者和使用者的合法权益,促进了甘肃省种子产业的发展,达到了立法目的。

《甘肃省实施〈中华人民共和国水法〉办法》——解决甘肃经济发展的瓶颈问题

甘肃省地处西部干旱半干旱地区,降雨量稀少,是水资源严重短缺的省份,全省人均占有水资源量只有全国人均的二分之一。水资源的缺乏,不仅造成生态环境的严重恶化,而且也成为制约甘肃省经济社会发展和小康社会建设进程的“瓶颈”。依法加强对水资源的管理、开发、利用和保护,是关系到我省经济社会发展的战略问题。

1990年,省人大常委会制定了《甘肃省实施〈中华人民共和国水法〉办法》,1997年进行了修订。随着经济社会的快速发展和城镇化建设的加快,甘肃省水的供需矛盾日趋突出,水源涵养功能减弱,河流来水总量减少,水质状况下降,水资源短缺、水环境恶化等问题日渐突出,甘肃省原有的实施办法已经不能满足实际需要。2002年10月,修订后的《中华人民共和国水法》颁布实施。2004年9月,省人大常委会对《甘肃省实施〈中华人民共和国水法〉办法》进行了再次修订。修订后的《办法》在社会主体关于水资源可持续开发、利用、管理的权利和义务方面进行了重点规定,特别是规定了较多的禁止性条款以及政府部门行政职能的规定和行政管制以及对水资源规划、区划、计划的要求都比较严格,对于保护水资源的可持续利用发挥了重要作用:一是对不同行政级别、不同行政职能的行政机关在水资源管理方面的职责分别予以规定。二是对行政管制手段和程序方面,尤其是在水资源开发利用活动中,对有可能造成环境污染或已经造成环境污染的各种管制措施及其实施程序都有明确规定,体现人类活动瞻顾生态的要求。三是在水资源规划的编制主体、报批程序都有明确规定,充分体现了生态建设要注重长期规划的精神。四是要求各级人民政府因地制宜,采取措施,制定经济和社会发展规划时应当考虑水资源的承载能力,在

水资源不足的地区,应当根据水资源的供给能力确定城镇规模 and 建设项目、实施跨流域调水;在水资源严重不足、生态恶化的地区,禁止兴建耗水量大的建设项目,采取轮耕、退耕、移民等措施,逐步恢复生态,体现了自然资源管理与社会经济相协调的理念。五是财政投入和市场激励机制相关内容的规范,尤其是关于水资源有偿转让的原则性规定,是本《办法》的一大亮点。水权转让作为水资源市场化的产物,尚处于探索阶段,属于前瞻性的规定,对于加快水权转让探索的步伐和规范水权转让的行为具有重要作用,这一规定体现了市场和生态双赢的理念。六是为了克服水资源管理部门职能交叉重叠各自为政,部门利益之争,责任相互推诿的弊端,强调了“各级人民政府应当加强水务统一管理,协调关系,逐步推行对水量、水质、水能、水域以及水的供、用、排、回收再利用统一管理体制”,体现了生态管理要面向基层的理念。这些规定对甘肃省水资源的优化配置、实现可持续利用,起到了重要作用。

《甘肃省农业机械管理条例》——用实践校正偏差,规范农业机械管理

法规来自实践、规范实践,同时也应当接受实践的检验而不断趋于完善。法规的质量和实施效果受立法技术、执法状况尤其是形势变化等多种因素的影响和制约。为了寻找法规与现实需要的差距,用不断变化的实践需要校正法规的偏差,立法后评估这种有效提高立法质量的措施被开始提出并运用。

《甘肃省农机管理条例》自 1999 年制定后,全国人大常委会对农业机械化促进法、道路交通安全法相继进行了修改,甘肃省农业机械管理方面也出现了新情况。根据法律和实际情况的变化,省人大常委会采取重点调研和全面总结、定量分析和定性分析的方法,对该条例从实施效果、社会影响、立法技术、可操作性、是否有地方特色等方面进行了跟踪调研和评估。

根据评估中发现的主要问题,在法规修改中确立了农业机械化的管理应当遵循方便群众、提高效率、确保安全和有利于推广农业机械新技术、提高农业机械社会化服务水平的原则。在修改中,首先,对农业机械管理职能和行政许可制度进行了调整,保证与上位法一致。此外,由于农业机械的管理涉及农业、农机、交通、公安等好几个部门,体制不顺、管理扯皮等问题一直得不到解决,给群众带来很多麻烦,社会反映强烈,于是,针对这些主要问题进行了重点修改。修改后的《甘肃

省农业机械管理条例》于2006年9月在省十届人大常委会第二十四次会议上审议通过,社会普遍反映良好。

《甘肃省农业机械管理条例》修改的亮点在于,它运用立法后评估这种新方式,为法规修改提供依据,使法规的针对性和可操作性得到增强,是提高立法质量的有效创新。

三、保护生态,为可持续发展提供法制保障

咆哮的长江洪水、遮天蔽日的沙尘暴、大规模暴发的太湖蓝藻……接踵而至的灾难让惊魂未定的人们不禁深深反思。自然灾害的背后隐含着诸多人为因素。进入工业化社会以来,人类活动导致地球升温、海平面上升、水及各类资源短缺、灾害频繁。有人预言,人类若不幡然醒悟,积极投身于改善生态、保护资源的活动中,那么有一天,将会毁于自身之手。现实告诉我们,保护生态环境已经到了与时间赛跑的紧急关头。

甘肃省气候干旱,水资源短缺,森林覆盖率低,生态环境脆弱,加之发展经济过程中破坏和污染严重,恢复能力弱,因而环境资源问题更加突出。处理好发展和保护的关系刻不容缓。面对这个重大责任,近年来,省人大常委会以生态环境建设为己任,始终坚持节约资源和保护环境的基本国策,下大力气,完成了难度大、多年没有解决的立法项目。《甘肃省湿地保护条例》《甘肃省矿产资源管理条例》《甘肃省地质环境保护条例》《甘肃省实施〈中华人民共和国节约能源法〉办法》《甘肃省环境保护条例》《甘肃省石油勘探开发生态环境保护条例》《甘肃省资源综合利用条例》《甘肃省全民义务植树条例》《甘肃省自然保护区管理条例》《甘肃白水江国家级自然保护区管理条例》《甘肃省兴隆山国家级自然保护区管理条例》《甘肃省实施〈中华人民共和国森林法〉办法》《甘肃省实施〈中华人民共和国防沙治沙法〉办法》《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》《甘肃莲花山国家级自然保护区管理条例》《兰州市实施大气污染防治法办法》《兰州市城市节约用水管理办法》等一个个地诞生,在甘肃省的生态建设中发挥着重要作用。

《甘肃省石油勘探开发生态环境保护条例》——正确处理经济发展与环境保护的关系

在甘肃,陇东油田和玉门油田为国家能源战略做出了积极贡献,促进了地方经济的发展,但油田的开发和建设也带来许多问题:油田区域严重水污染和水资源配置不合理,导致农田灌溉面积大量减少,群众吃水困难;对生态环境的破坏,制约了油田区域经济社会的可持

续发展;诸多问题又造成油田与地方政府和群众之间的矛盾。企业要发展,群众要生存,地方立法如何正确处理这些问题,怎么样才能在矛盾集中点上恰当地“砍一刀”?

在条例的制定过程中,常委会组成人员始终坚持科学发展观、构建社会主义和谐社会的指导思想。统筹考虑经济社会全面协调可持续发展,寻找各方利益的最佳结合点。审议中,常委会组成人员一致认为,该条例的制定,必须处理好当前与长远、经济效益与环境保护、群众权益与油田开发之间的关系,实现保护与发展并重、地方和企业双赢,构建和谐的区域发展环境。通过大量的实地察看、多次的各方协调、反复的研究推敲,首先提纲挈领地明确对油田生产单位基本要求、地方政府责任、油田生产各环节生态环保要求,确定水资源保护、土地保护、生态补偿机制等主要问题。在修改过程中,针对生态保护和环境污染治理以及水资源、土地资源保护等突出问题,创新出一整套详细的制度:单井环评制度,环保许可前置制度,油田建设项目的“三同时”制度,环境污染与破坏事故登记报告制度,油气管线和设施的定期巡查制度,油田废水达标排放、废弃物集中处理制度,废气排放报告制度,取水许可证制度,限期治理恢复制度等。

法规实施后的实践证明,创制性的一系列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,生态补偿机制又保证了群众的利益和当地经济建设的需要。妥善解决了焦点问题,达到了立法目的,当地群众、政府和企业都深感满意。

《甘肃省资源综合利用条例》——以良好机制促进资源综合利用

甘肃省资源紧缺,工业又是以能源、原材料及基础材料加工为主的资源高消耗性结构,资源有限、浪费严重,污染突出。

按照建设资源节约型社会和节能减排的迫切要求,资源综合利用被提上了 2007 年的立法日程。资源综合利用的社会效益和环境效益明显,但经济效益相对较低,投资又很大,加上企业资金十分短缺,致使本应当早搞大搞的项目难以启动,同时这项工作又涉及几乎各个行业甚至每个家庭、每个人。怎么样立法才能在甘肃省这样一个经济落后的省份推动这项难度很大、综合程度又很高的工作?

常委会组成人员认为,泛泛而论的原则规定不具可操作性,解决不了实际问题,规定不能过于笼统。解决问题的途径在哪里?常委会有关工作部门的同志前往甘肃省资源综合利用不同类型的武威、金昌、嘉峪关、白银进行调研,与当地政府部门和企业对资源综合利用的现