



智库报告

法治安徽建设 年度报告 (2015)

安徽师范大学法治中国建设研究院 编

 安徽师范大学出版社

法治安徽建设 年度报告（2015）

安徽师范大学法治中国建设研究院 编



安徽师范大学出版社

· 芜湖 ·

图书在版编目(CIP)数据

法治安徽建设年度报告. 2015 / 安徽师范大学法治中国建设研究院编. —芜湖:安徽师范大学出版社, 2016.10

ISBN 978-7-5676-1802-2

I. ①法… II. ①彭… III. ①社会主义法制—建设—研究报告—安徽—2015 IV. ①D927.54

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第303052号

法治安徽建设年度报告(2015)

安徽师范大学法治中国建设研究院 编

责任编辑:胡志立

装帧设计:丁奕奕

出版发行:安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路189号安徽师范大学花津校区

网 址:<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部:0553-3883578 5910327 5910310(传真)

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

版 次:2016年10月第1版

2016年10月第1次印刷

规 格:700 mm × 1000 mm 1/16

印 张:13.5

字 数:155千

书 号:ISBN 978-7-5676-1802-2

定 价:39.00元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换。

前 言

2015年安徽师范大学法治中国建设研究院与安徽省法学会合作首次公开出版《法治安徽建设年度报告（2014）》，反响很好。今年安徽师范大学法治中国建设研究院继续推出《法治安徽建设年度报告（2015）》。

本报告秉承《法治安徽建设年度报告（2014）》的风格，分上下两篇，上篇为法治工作报告，下篇为法治调研报告。上篇法治工作报告包括人大立法与监督工作、依法行政工作、审判工作、检察工作、司法行政工作、知识产权保护工作、政协的立法协商和法治推动工作。下篇法治调研报告内容包括芜湖市城乡居民守法意识现状、电信诈骗、社区法治建设、全面二孩政策对女性就业的法制保障影响等。

法治工作报告的调研、资料收集主要由彭凤莲、王宇松完成，编撰由王宇松和陈银珠完成，由王宇松统改。法治调研报告由安徽师范大学法学院学生通过暑期社会实践完成，由王宇松统改。全书由彭凤莲负责统稿。

编 者

2016年9月

目 录

上篇 法治安徽建设工作报告

一、人大立法与监督工作	003
二、依法行政工作	019
三、审判工作	038
四、检察工作	062
五、司法行政工作	077
六、知识产权保护工作	093
七、政协的立法协商和法治推动工作	102
八、法学研究与教育工作	111

下篇 法治安徽调研报告

关于城乡居民守法意识现状的探索与思考	119
关于电信诈骗的调研报告	139
研究社区治理现状,探索社区法治建设	166
全面二孩政策对女性就业的法制保障影响	198

上篇

法治安徽建设工作报告



一、人大立法与监督工作

2015年，安徽省人大深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，围绕省十二届人大四次会议确定的目标任务，认真履行职责，锐意开拓创新，各项工作扎实有序推进，取得了积极进展和明显成效。

（一）人大的立法工作

省人大法制工作委员会在省人大常委会和主任会议的领导下，认真贯彻“五个坚持”立法工作指导思想，督促有关方面做好法规起草工作，依照法定程序及时将法规草案提请省人大常委会审议。密切关注立法调研论证项目的进展情况，积极参与相关立法调研论证工作，努力推进享有立法权的市各项立法工作的开展，为法制安徽建设做出积极贡献。

1. 认真贯彻“五个坚持”立法工作指导思想

——坚持党的领导，深入贯彻落实中央的决策部署。一是根据形势发展，对省十二届人大常委会确立的立法规划进行研究，提出调整方案，经省人大常委会党组研究并报省委批转执行。二是落实省委全面深化改革、全面依法治省的部署要求，通过修订讨论决定重大事项的规定和立法条例，将省委交由省人大常委会牵头负责的8项任务、省人大常委会党组提出的18项改革举措，在制度建设层面全部完成。三是



贯彻中央18号和省委12号文件精神,修订乡镇人大工作条例,推进基层政权建设。特别是在修订讨论决定重大事项的规定时,党组6次进行专题研究,并报经省委常委会讨论同意。

——坚持发挥主导作用,把握立法主动权。一是实施立项申报论证和选项论证,把好立法项目确定关。通过立法规划和立法计划的统筹安排,从源头上发挥主导作用。二是把握法规起草主导权,在全年提请审议的省本级21件法规草案中,由省人大专委或工委牵头起草的有10件,几近“半壁江山”。三是把握立法审议主导权,充分尊重省人大常委会组成人员的审议意见和专委会的审查意见,组成人员和专委的意见,充分吸收,积极采纳。四是发挥人大代表参与立法作用。对代表提出的立法议案,全部列入立法计划和立法规划,认真予以办理。2015年初省人代会上代表提出的立法议案,截至年底,省人大常委会已经审议通过9件,占议案总数的46%。

——坚持立、改、废并举,注重立法与改革决策相衔接。经与省政府法制办沟通协调,在2014年下半年即组织对涉及转变政府职能简政放权的法规进行清理,采取打包方式,一揽子修改法规11件,废止法规3件。2013—2014年人大常委会三次集中修法24件,取消或者下放行政许可事项19项。经过2015年全国人大常委会法工委对相关地方性法规进行主动审查后,发现全国有40件地方性法规未作相应修改,没有一件属于安徽省。

——坚持开门立法,形成立法合力。一是首次召开立法



协商会，与政协委员、民主党派、工商联和无党派人士，就2015年立法计划、修订《讨论决定重大事项规定》、制定《大气污染防治条例》等进行协商。二是公布的法规草案内容实现全覆盖，将法规草案及说明、法规草案修改稿及修改情况说明全部在省人大网站公布，广泛征求意见。三是发挥市县人大参与立法作用，每项立法都书面征求16个市和部分县人大常委会意见。四是发挥省人大常委会法律顾问、立法咨询专家库作用，借助外脑参与立法。五是每次修改法规都组成以法工委、有关工委、政府法制办、起草单位为基本班底，视情况邀请有关代表和专家学者参加的修改小组。特别是修订的《讨论决定重大事项规定》，可以说是科学立法民主立法的典范，概括起来就是“一二三四五六七”：即召开一次立法协商会；两次书面征求省全面深化改革民主法制专项组、省政府办公厅、省政府法制办公室、省政协社法委等省直部门意见；省人大常委会先后在省人大机关、蚌埠、岳西召开三次专题研讨会；四次书面征求市县人大常委会意见；省人大常委会五次审议；省人大常委会党组六次专题研究；七次在报刊网站公开征求意见。

——坚持立法创新，凸显地方特色。一是注重选择没有直接上位法的项目进行立法。这类项目11件，超过全年审议省本级法规草案总数的一半。2015年3月26日安徽省十二届人民代表大会常务委员会第十八次会议审议通过的《安徽省非煤矿山管理条例》，是全国第一部非煤矿山管理条例；2015年9月24日安徽省十二届人大常委会第三十三次会议审议通过的《安徽省法治宣传教育条例》，是全国第一部法治宣传教



育条例。二是在立法内容上注重制度创新。对于重大事项,创设重大建设项目、重大政府采购项目的单独报告制度;对于修改立法条例,创设对争议较大条款的辩论制度。可以说,每一项法规中都有一些制度率先在全国地方立法中予以规定。三是立法技术运用上的创新。如继去年听取审议专项报告及满意度办法、专题询问办法之后,在讨论重大事项规定后附监督条例有关条文,作为追责的条款。

2.着力做好各项立法工作

截至2015年12月18日省十二届人大常委会第二十五次会议时,2015年立法计划确定的各项目标任务已基本完成,取得了丰硕的成果,进一步丰富完善了全省的法律制度体系。

——审议通过了多项法规。审议法规草案26件,通过19件,其中1件“打包”修改11件法规,1件“打包”废止3件法规。列入2015年立法计划的继续审议类项目3件,分别为《安徽省人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》(修改)、《安徽省非煤矿山条例》《安徽省邮政条例》,并全部审议通过。

——提请审议类项目多项获得通过。提请审议类项目17件,已通过10件,分别为《安徽省罚款和没收财物管理暂行条例》(废止)、《安徽省乡镇治安联防队管理条例》(废止)、《安徽省图书报刊出版管理条例》(废止)、《安徽省专利保护和促进条例》(修改)、《安徽省节约用水条例》《安徽省人民代表大会及其常务委员会立法条例》(修改)、《安徽省促进和保护台湾同胞投资条例》《安徽省法制宣传教育条例》(修改)、《安徽省湿地保护条例》《安徽省预算审查监督条



例》(修改);审议6件,分别为《安徽省信息化条例》《安徽省城市公共交通安全管理条例》《安徽省物业管理条例》(修改)、《安徽省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉办法》(修改)、《安徽省消费者权益保护条例》(修改)、《安徽省凌家滩遗址保护条例》;因立法条件不成熟,经党组会议决定,暂缓审议1件,为《安徽省人民代表大会常务委员会监督政府性投资办法草案》。

——其他类项目审议多项获得通过。列入调研论证类项目,审议通过1件,为《安徽省乡镇人民代表大会工作条例》;立法计划外的审议通过2件,涉及《安徽省实施宪法宣誓制度办法》和打包修改1件(涉及11件法规)。

——批准合肥、淮南、宿州市法规5件。分别为《淮南市人民政府人民代表大会常务委员会关于废止〈淮南市暂住人口管理条例〉的决定》《合肥市防震减灾条例》《淮南市法治宣传教育条例》《淮南市消防条例》和《宿州市城镇绿化条例》。

——加强规范性文件备案审查工作。认真执行省人大常委会关于实行规范性文件备案审查的规定、规范性文件备案审查主动审查办法、规范性文件备案审查被动审查工作规程,督促各有关方面按照规定报送规范性文件。截至2015年12月31日,共接收报备规范性文件309件。同时,加大对报备规范性文件的主动审查力度,加强对有关规范性文件正式实施前的介入研究。

3. 推进依法赋予设区的市地方立法权相关工作

贯彻落实修改后的《立法法》,有序推进依法赋予设区的市地方立法权工作,是省人大常委会2015年的一项重要工作



任务。省人大法工委按照省人大常委会的要求，提前谋划、深入研究、周密部署、扎实推进，及时提出相关工作建议，并认真落实到位。

——及时修改安徽省《立法条例》。根据省人大常委会工作安排，早在党的十八届三中全会决定“逐步增加有地方立法权较大市数量”之际，即谋划修改《立法条例》工作。主要是提前研究相关问题，密切关注《立法法》修改进程，注重与全国人大常委会法工委保持密切联系。《立法法》修正案提请审议后，修改《立法条例》工作全面启动。2015年6月提请省人大常委会第二十一次会议初审，11月省人大常委会第二十四次会议审议通过修改决定。

——确定两批可以开始行使立法权的市。省人大常委会于2015年5月21日做出决定，确定宿州、蚌埠、阜阳、宣城、池州、安庆市六个设区的市可以制定地方性法规，这是全国第一个明确设区的市开始行使立法权的决定。9月24日省人大常委会再次做出决定，确定滁州、芜湖、铜陵市三个设区的市可以制定地方性法规。

——充实立法机构及其人员力量。根据省人大常委会党组研究意见，省人大办公厅于2015年5月就相关事宜向省编办专函报告，省编办已批复同意在法工委增设法规审查处，具体负责设区的市法规审查和立法指导工作。同时，常委会党组多次要求省编办依法及时批准各市人大常委会设立法制工作机构。

——提升各市立法工作人员的工作能力。2015年6月8日至12日，《立法法》培训班开班，对省和各设区的市人大法



制委组成人员、常委会法制工作委员会和政府法制机构负责人及工作人员等近200人进行了为期一周的专题培训。这是全国省级人大常委会第一个举办对设区的市人大立法工作人员的培训班。8月3日至9日，组织首批可以行使立法权的六个设区的市人大法制委、常委会法工委负责同志，参加全国人大常委会举办的第一期《立法法》培训班，法工委主任吴斌同志还应邀为培训班授课。同时，根据各市请求，拟用三年左右时间，分批安排各市人大常委会立法工作人员到省人大挂职锻炼，跟“法”学习半年。首批安排8个市各选派1名工作人员挂职。这也是全国第一个实行设区的市立法人员到省人大挂职锻炼的省级人大。此外，法工委负责同志还应有关市邀请，作《立法法》及相关立法业务知识辅导报告，对市人大常委会组成人员、政府法制机构和有关部门负责人等进行集中辅导，为各市科学制定地方性法规、提高立法工作能力奠定了坚实的基础。

——建立健全市人大及其常委会的工作机制。省人大法制工作委员会研究起草并印发《市人大及其常委会立法程序规定（示范文本）》，供各市制定立法程序规定时参照。这是省级对设区的市人大制定的第一个示范文本。根据修改《立法条例》的决定，对《关于法规批准工作的意见》进行修改完善。

——加强对各市的立法业务指导。积极监督新享有立法权的设区的市法规草案审查的具体工作，对宿州、蚌埠、安庆、宣城有关法规草案进行审查，提出意见。对有关设区的市草拟的立法计划项目进行审查把关，提出建议，及时反馈。



4.立法工作中存在的突出问题

虽然立法工作取得了喜人成绩,但因各种原因,当前的立法工作中还存在一些不足,主要体现在以下几个方面:

——立法议案质量有待提高。当前,无论是人大代表提出的立法议案,还是其他各方面提出的立项建议,立项论证工作都还不够深入,立项的精准度有待进一步提高。

——立法论证不够充分。随着安徽省经济社会的快速发展,依法治省稳步推进,需要论证的项目偏多,时间安排太紧,一些项目未能做更深入全面的研究和论证。

——立法力量比较薄弱。当前,安徽省各级人大从事立法工作的人员不多,现有人员从事立法工作的能力也还有待提高,立法的力量亟待加强,特别是今后16个市均行使立法权,这一问题将更为突出。

——相关经费支出难以落实。为弥补立法工作力量不足,省人大法工委2013年就委托相关方面起草或参与立法的专题研究和法规草案起草工作,但由于经费支出管理受限,经费一直没有解决,工作开展受到一定的影响。

(二)人大常委会的监督和法治推动工作

2015年,安徽省人大常委会继续加大监督力度,听取和审议“一府两院”报告28项,开展全省执法检查4次、专题询问2次、满意度测评1次;发出审议意见书13份;做出决议决定22项。另外,落实了全国人大委托组织的执法检查、专题调研等其他各项工作。

1.推动新常态下经济社会新发展

在宏观经济复杂严峻、下行压力日益加大的情况下,省



人大常委会认真贯彻落实新发展理念，主动向中心聚焦、自觉为大局出力，把推动长远发展与解决现实问题有机统一起来，有针对性地开展工作，支持和督促政府较好地完成了全年经济社会发展各项目标任务。

——加快调结构、转方式、促升级，是实现新常态下新发展的根本之举。省人大常委会立足于强化创新驱动、调整产业结构、提升产业层次，就推进战略性新兴产业集聚发展、推动科技创新、加快现代服务业发展等方面积极开展各项工作，审议省政府关于全省现代服务业发展情况的报告，并做出决定。开展视察、进行调研、听取报告、做出决定，对加强统筹规划、明确主攻方向、优化发展环境等提出审议意见。

——着眼于转变农业发展方式，选择深化农村改革问题开展专题询问。省人大常委会审议了省政府关于全省深化农村改革情况的报告，并开展专题询问，就推进土地承包经营权确权颁证和有序流转、培育新型农业经营主体、进一步实现强农富农等提出意见建议。

——支持中小企业发展，开展执法检查。审议了省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国中小企业促进法》实施情况的报告，摸清企业困难原因，找准症结所在，并组织专项审议和专题询问。同时，审议了省政府关于全省中小企业发展情况的报告，并开展专题询问，督促政府及有关方面切实抓好政策落实，着力解决中小企业融资难、经营成本高等突出问题。

——推动皖江流域经济发展。省人大常委会围绕发挥安



徽在长江经济带发展中的战略支撑作用,专门听取港口和水运建设发展情况报告。重点审议省政府关于全省港口和水运建设情况的报告,就进一步释放安徽水运潜能,发展绿色航运,构筑水运大物流体系,打造流域性江海联运枢纽等提出审议意见,促进水运优势转化为发展优势,努力使黄金水道产生黄金效益。

2.着力推进民生改善

依法维护公民权益、保障民生,是人大职责所系。2015年,省人大常委会坚持以民为本,在跟踪监督教育、就业、医疗卫生等基本民生改善的同时,着重关注民生方面的新情况、新问题。

——推动老年人权益保护。省人大常委会针对安徽在全国较早进入老龄社会、老年人口比例高于全国平均水平的实际,审议省政府关于老年人权益保障工作情况的报告,并开展执法检查;同时审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国老年人权益保障法》实施情况的报告,并修订了相关法规。重点明确了老年人权益保障的阶段性目标,强化政府责任和社会责任,完善社会优待和服务机制,为应对人口老龄化、促进全社会营造敬老养老助老法治环境。

——重视少数民族的发展。省人大常委会着眼于少数民族群众同步迈进全面小康社会,对民族工作进行了审议。审议了省政府关于全省民族工作情况的报告,提出加大对民族聚居地区投入、提高民族乡专项补助资金标准、加强民族乡村生产生活基础设施建设、支持民族地区教育事业发展等审议意见,并督促省政府落实到位。