



“法治浙江”丛书

主 编 周鹤鸣 张炳生

地方立法与 法治浙江

何跃军 孙晋坤 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

地方立法与法治浙江

何跃军 孙晋坤 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

地方立法与法治浙江 / 何跃军, 孙晋坤编著. —杭州: 浙江工商大学出版社, 2016. 1(2017. 3 重印)

(法治浙江丛书)

ISBN 978-7-5178-1450-4

I. ①地… II. ①何… ②孙… III. ①社会主义法制—建设—研究—浙江省 IV. ①D927. 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300601 号

地方立法与法治浙江

何跃军 孙晋坤 编著

出品人 鲍观明

责任编辑 沈 娴 刘 韵

封面设计 许寅华

责任印制 包建辉

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163. com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 5. 75

字 数 155 千

版 印 次 2016 年 1 月第 1 版 2017 年 3 月第 2 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5178-1450-4

定 价 28. 00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

《“法治浙江”丛书》编委会

主 任：郑新浦 浙江省社科联党组书记

沈满洪 宁波大学校长、教授

副主任(主编)：周鹤鸣 浙江省社科联副巡视员

张炳生 宁波大学法学院院长、教授

成 员：郁兴超 浙江省社科联科普处处长

张真柱 宁波大学人文社科处处长、研究员

何永红 宁波大学教授

蒲一苇 宁波大学教授

斜晓东 宁波大学教授

蔡先凤 宁波大学教授

李 娜 宁波大学副教授

朱全宝 宁波大学副教授

尹 力 宁波大学副教授

赵意奋 宁波大学副教授

何跃军 宁波大学副教授

汪 丹 宁波大学讲师

封红梅 宁波大学讲师

徐 伟 宁波大学讲师

曹可亮 温州大学讲师

序 言

党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干问题的决定》明确提出全面推进依法治国的总目标，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。习近平总书记指出：“提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。”法治成为政府治理、国家治理、社会治理的根本手段，同时法治又是人类共同追求的崇高理想目标。

中外历史经验表明，在国家法治建设的进程中，难免会遭遇种种困难，理论的争锋、观念的冲突、旧制度的阻挡，以及利益的再分配，都会使法治建设的推进不是一条坦途大道。推行法治者不但需要义无反顾的壮烈情怀，还需要一往无前的探索勇气。

苏力教授在《法治及其本土资源》一书中说：“真正能得到有效贯彻执行的法律恰恰是那些与通行的习惯、惯例相一致或相近的规定。”确实，实现法治的基本要求便是法律的有效执行，要使其融入民众的生活，就必须充分利用本土资源。这便是说，法治之路离不开地方性的探索与实践。

浙江是改革开放的先行者和排头兵，是中国经济社会发展最具有活力的省份之一，而且在法治建设方面浙江也一直敢立潮头，勇于实践。

2003年8月起，在时任省委书记习近平的推动下，浙江省实行领导干部下访制度，变群众上访为领导下访，成为“法治浙江”建设的重要载体。2005年，省委十一届九次全会，通过《中共浙江省委关于制定浙江省国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确提出要“以推进‘法治浙江’建设为载体，努力建设民主健全、

法治完备、公共权力运行规范、公民权利切实保障的法治社会”。2006年,省委十一届十次全体(扩大)会议,又审议通过《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》。会议指出,省委提出并推进“法治浙江”建设,是根据中央的决策部署,对浙江现代化建设总体布局的进一步完善。2014年12月4日,省委十三届六次全会通过了《关于全面深化法治浙江建设的决定》,浙江进入了法治建设的快车道。

自习近平同志在浙江省提出“法治建设”决策近10年来,全省各地、各部门扎实推进“法治浙江”建设,依法执政水平明显提高,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等各方面均取得显著成效,走出了一条经济发达地区法治先行先试的新路子。今天,站在新的历史起点上,面对新的形势任务,浙江人民在浙江省委的领导下,乘势而上,浙江省委就全面深化“法治浙江”建设做出新的部署,明确了“路线图”,确定了“时间表”,全面推进“法治浙江”建设正向纵深发展。

宁波大学法学院的老师们受浙江省社会科学界联合会的委托,着手撰写“‘法治浙江’丛书”,旨在探寻“法治浙江”建设的曲折历程,展示“法治浙江”建设的丰富内容,揭示“法治浙江”建设的基本规律,总结“法治浙江”建设的成功经验与发展障碍,谋划“法治浙江”建设的新思路、新方案、新路径。

经过近一年酝酿策划、调研讨论和分工撰写,代表这一研究成果的十一个课题成果以丛书形式呈献给读者。相信这套丛书的出版,能让全国乃至世界了解“法治浙江”建设成果,同时也希望能够引起浙江乃至全国法学界、法律界人士总结“法治浙江”的经验,思考“法治浙江”的未来趋势,与我们一起共同把这—个课题做得更好、更深。

是为序。

沈满洪

2015年11月5日

注:作者为宁波大学校长

目 录

第一章 浙江省地方立法的目标是法治浙江	001
第一节 法治浙江的社会理想	001
第二节 地方立法与法治浙江	010
第二章 浙江省地方立法的历史回顾与主要成就	025
第一节 浙江省地方立法的发展历史	027
第二节 浙江省地方立法的主要成就	048
第三章 浙江省地方立法权的民主运作	079
第一节 浙江省地方立法中的民主参与机制	080
第二节 浙江省地方立法中的民主协商机制	105
第三节 浙江省地方立法中人大代表作用	114
第四章 浙江省地方立法权的科学运作	129
第一节 浙江省地方立法权的科学规范	129
第二节 浙江省地方立法中的技术规范	137
第三节 浙江省地方立法中的立法规划	145
第四节 浙江省地方立法中的专家意见	153

附件 1	浙江省人民代表大会常务委员会 2013 年工作报告	
(摘要)		167
附件 2	浙江省人民代表大会常务委员会 2014 年工作报告	
(摘要)		170
附件 3	浙江省人民代表大会常务委员会 2015 年工作报告	
(摘要)		172
后 记		174

第一章 浙江省地方立法的目标是法治浙江

【导读】依法治国方略自党的“十五大”提出以来至今已有18年了,法治建设奠基于社会主义法律体系建成的基础上,已经到了全面深化和推进的历史时刻。顶层设计要求法治国家、法治政府和法治社会三位一体,而法治化的基础在于地方法治化。法治浙江建设作为推进法治国家的重要组成部分,同样到了总结和深化的历史时刻。

第一节 法治浙江的社会理想

【资料】全国首例“民告官”案件

案情简介:1985年,浙江省苍南县农民包郑照经镇城建办批准,建造了三间三层的楼房。1987年7月4日,县里以包家的房子建在防洪堤上为由,将包家已竣工落成的楼房炸去1米多。1987年7月15日,包郑照分别向县人民法院和市中级人民法院起诉县政府,要求经济赔偿。由于当时没有行政诉讼法,两级法院均没有受理。1988年2月,经过代理人和当事人的多方努力,省高级法院指定市中院受理此案。同年8月,一审法院驳回了原告的诉讼请求;12月,二审做出维持原判的终审判决。案件虽然以原告的败诉了结,但这至少意味着中国农民的法律意识的觉醒,“民不与官斗”的陈规已一去不复返。

案件结束后不到半年,《中华人民共和国行政诉讼法》颁布施行。

【本书解读】本案起因是1987年7月4日浙江省苍南县农民包

郑照及其家人经合法审批而建造的盖在河道边的房屋被当地政府强制部分拆除,终于浙江省高级人民法院于1988年12月做出的对温州市中级人民法院“驳回原告诉讼请求”判决的“维持原判”判决。本案唤醒了亿万农民的权利意识和依法维权意识。而其在人民法院适用民事诉讼程序审理本质上属于行政赔偿诉讼案件的诉讼过程中所展开的法理分析,则从个案角度充分展现了当时中国构建行政诉讼制度的必要性,从一定程度上促成了1989年4月《中华人民共和国行政诉讼法》的出台。

一、法治与法治浙江解释

(一)什么是法治

简单而言,法治可以从三个方面理解:

1. 法治是规则之治

法治依赖于各种法律法规所确定的具体规则治理社会。规则是明确公布出来的,因此公民从践行公布出来的法律规则预测法律对自身行为所施加的肯定性后果与否定性后果,从而可以明确未来生活的基本方式。

2. 法治是生活之治

法治是针对人世生活的治理。法律规则的形成来自于人世生活,生活的复杂多样才形成法律的复杂多样,因生活而形成的法律规则会反作用于生活,从而为人们当下和未来的生活开辟可能性。

3. 法治是理由之治

法律规则针对人们的生活提供了未来的可能性,人们不仅应当知道法律规则是怎样的,同时也有动机和能力去理解法律为何是这样。当法律规则对人们的生活进行规制,给出法律上的判断之时,人们有理由去追问法律为何会做出这样的判断,只有这样才能从内心服从法律的治理。法治作为理由之治,是今天人们对法律规则的合法性最根本的要求。

因此,可以看到,在建设社会主义法治国家这样一个总体目标

面前,我们应当理解它的建设逻辑所在:首先是确定总体目标;其次是建构法治的物质体系——法律体系,形成有法可依的状态;再次是提升法律的质量,加强法律的说理——理由之治;最终形成一个看得见、摸得着、说得清的法治国家。

在建设这样一个法治国家的目标面前,我们必须清楚地看到当下社会发展的“新常态”。相对于之前教科书提到的中国地大物博、人口众多、情况复杂的社会旧常态而言,我们当下的社会发展所增加的新常态是经济发展新常态、社会发展阶段和进程新常态、法治建设新常态、政治文明新常态、地方发展新常态等。因此法治建设必须关注到这些新问题,从新问题中寻找法治建设的基点和突破点。

【资料】什么是法治

——浙江省温州市 82 位池塘养殖户告赢国家环保总局的法治透视

案情简介:这是新中国成立以来国家环保总局第一次成为被告。因承包的 5 500 亩养殖池塘突发特大污染事故,温州市一批养殖户提起行政诉讼,请求法院撤销国家环保总局不予受理复议申请决定,限期受理原告的复议申请。2006 年 6 月 15 日上午 9 时,温州市 82 位养殖户松了一口气,他们状告国家环保总局一案,由宁波市中级人民法院做出了审判,责令被告国家环保总局受理复议申请,于判决生效后 60 日内对原告孔祥仁等 82 人提出的复议申请重新做出决定。

【本书解读】从这一案例中,我们可以看到法治的主要精髓所在:首先法治通过法律手段保障公民权利,约束政府权力,公民可以通过法律手段要求政府规范运作权力,要求政府以保障公民权利为目标运作权力,这是法治社会才可能拥有的运作逻辑,在其他社会中是难以想象的;其次,法治是通过司法部门对政府权力的有效监督实现公民权利保障和政府权力约束的,案例中,正是通过司法部门的判决,温州市的养殖户才能够获得法律救济;再次,法治是通过法律程序实现上述目的的。法律程序可以提供最为清晰的

说理和论辩,从而为法律决定的达成提供机会。通过运用法律程序,可以实现法治社会的上述目标。法治浙江也应当如是。

(二)什么是法治浙江

法治浙江是指依照依法治国的总体要求,从法治精神出发,将法治建设具体落实于浙江实践,从地方实践上探索达成法治中国的具体路径。2005年,浙江省委把建设法治浙江作为年度重点调研课题,习近平同志亲自主持,并专门成立了建设法治浙江工作筹备小组,着手开展有关理论与实践问题的研究工作。此后一年多里,习近平先后深入全省各地40多个乡村、社区和单位,就法治浙江建设开展专题调研,为省委做出建设法治浙江这一重大决策和部署,打下了扎实基础。2006年4月,为了全面落实科学发展观,构建社会主义和谐社会并保障人民的基本权益,浙江省全面启动“法治浙江”建设,这项战略举措理当扎根法治国家进程的统筹布局,契入浙江省情。2007年省第十二次党代会以来,省委把建设法治浙江纳入“创业富民、创新强省”总战略。2012年召开的省第十三次党代会,明确了建设物质富裕、精神富有的现代化浙江的历史使命,并提出了“三个强省、三个浙江”发展任务,建设法治浙江成为现代化浙江建设总体布局的重要组成部分。

【资料】什么是法治浙江

——《中共浙江省委关于全面深化法治浙江建设的决定》
(2014年12月4日中国共产党浙江省第十三届委员会第六次
全体会议通过)(以下简称省委《决定》)的重点工作

省委《决定》分8个部分38条,全文约16500字。大体可分为三大板块。第一板块包括帽段和第一部分,是《决定》总纲,主要阐述了全面深化法治浙江建设的总体要求。第二板块包括第二部分到第七部分,部署了全面深化法治浙江建设的主要任务和重点举措。第三板块是第八部分,强调要加强和改进党对全面深化法治浙江建设的组织领导。

【本书解读】省委《决定》对7个方面的重点工作进行了部署。

第一,全面提高依法执政能力和水平。依法执政是全面深化法治浙江建设的关键所在。全面深化法治浙江建设,必须全面提高依法执政能力和水平,坚持依宪执政、依法执政,不断加强社会主义民主政治建设。重点任务主要有5个方面:一是明确依法执政首先要依宪执政,确保在党的领导下宪法法律得到有效实施;二是完善党的领导方式和执政方式,依法加强党对人大、政府、政协、审判机关、检察机关、人民团体和社会组织等的领导,加强和改进党对政法工作的领导;三是推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,包括支持和推动人民代表大会制度与时俱进,支持和推动协商民主广泛多层制度化发展;四是提高党员干部法治思维和依法办事能力,把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩重要内容,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容;五是加强党内法规制度和工作体系建设,完善党内法规和规范性文件制定、备案审查、解释、评估、清理体制机制。

第二,健全具有浙江特色的法规规章。小智治事,中智治人,大智立法。有良法才有善治。全面深化法治浙江建设必须立法先行,解决我省地方立法总体上还滞后于经济社会发展的问题,改变立法工作机制建设“碎片化”等倾向,更好地发挥立法的引领和推动作用。为此,省委《决定》提出:一要进一步完善地方立法体制机制,加强党对立法工作的领导,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,加强和改进政府立法制度建设;二要推进科学立法、民主立法,健全立法项目立项、起草、论证、协调、审议机制,健全社会各方有序参与地方立法的途径和方式,提高地方立法质量;三要立足我省改革发展实际,加强经济、政治、文化、社会、生态文明建设等重点领域的地方立法。

第三,加快建设法治政府。行政机关负有严格贯彻宪法和法律的重要职责,是实施宪法法律的重要主体。全面深化法治浙江建设目标的实现,很大程度上取决于法治政府建设的进度和质量。必须把加快建设法治政府作为重点,深入推进依法行政,促进政府治理现代化。省委《决定》主要从5个方面对加快建设法治政府作

出部署。一是以深化“四张清单一张网”建设为抓手,大力推进政府自身改革,加大简政放权力度,推动各级政府依法全面履行职能。二是健全行政决策机制,完善重大决策法定程序,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制、决策后评估和纠错制度。三是改革和完善行政执法体制,推进综合执法,健全行政执法和刑事司法衔接机制。四是规范行政执法行为,健全行政执法裁量权基准制度,全面落实行政执法责任制。五是创新政府管理服务方式,推动公共资源市场化配置,探索公共服务供给主体多元化。

第四,全面提升司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。全面深化法治浙江建设,必须把公正司法作为生命线,不断提高司法公信力,从根本上减少并逐步消除司法不公现象,维护社会公平正义。省委《决定》根据党的十八届四中全会决定精神,针对目前我省司法领域存在的突出问题,提出了相应举措。一是确保依法独立公正行使审判权和检察权。提出建立健全领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度,建立健全司法人员履行法定职责保护机制,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。二是优化司法职权配置方面,提出健全侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制,推进法院案件受理制度改革。三是规范司法行为方面,提出推进以审判为中心的诉讼制度改革,规范司法机关自由裁量权行使,完善司法机关内部管理机制。四是保障人民群众参与司法方面,提出完善人民陪审员制度,推进司法便民措施。五是加强人权司法保障。2013年,我省纠正了两起错案,教训深刻。全省政法部门以此为契机,制定出台了33项防止冤假错案制度。省委《决定》特别强调坚决防止和纠正冤假错案,提出健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的工作制度,严格落实我省防止冤假错案各项制度,健全冤假错案及时纠正机制。

第五,健全权力运行制约和监督体系。权力是社会政治生活

的核心,其运行是否科学有效,是判断一个国家政治文明和发展水平的重要标志。全面深化法治浙江建设,必须健全权力运行制约和监督体系,确保权力行使不越位、不错位、不缺位。省委《决定》针对权力运行制约和监督中的问题,强调要整合监督资源,进一步加强党内监督、人大监督、行政监督、审计监督、司法监督、民主监督和社会舆论监督,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,切实做到有权必有责、用权受监督、违法必追究,把权力牢牢关进制度的笼子里。省委《决定》强调要推进权力运行公开化、规范化,提出进一步加大问责力度,全面推行工作责任制和责任追究制。针对群众反映强烈的作风和腐败问题,省委《决定》提出:巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果,健全作风建设常态化制度,推进反腐败体制机制创新和制度保障。

第六,推进法治社会建设。法律的权威源自于人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保护,法律权威要靠人民维护。全面深化法治浙江建设,必须增强全民法治观念,推进法治社会建设。为此,省委《决定》主要从3个方面对法治社会建设作了部署。一是在法治实践平台方面,提出始终围绕中心工作全面深化法治浙江建设,做到中心工作推进到哪里,法治建设的实践平台就建在哪里。二是在促进全社会学法尊法、守法、用法方面,提出提高法治宣传教育的针对性和实效性,加强法律服务,加强社会诚信建设,推动法治和德治互促共进、相得益彰。三是推进依法治理方面,提出推进基层依法治理,完善基层民主制度,创新发展“枫桥经验”,深化平安创建活动,健全矛盾纠纷化解机制,切实维护人民群众合法权益。

第七,加强和改进党对全面深化法治浙江建设的组织领导。坚持党的领导,建立“一把手”负总责的法治浙江建设领导体制机制,是法治浙江建设的宝贵经验,也是全面深化法治浙江建设必须始终坚持的基本要求。省委《决定》强调,要完善法治浙江建设的组织领导体制和工作机制,加强党委对法治建设的统一领导、统一部署、统筹协调,党政主要负责人要履行法治建设第一责任人职

责。要加强法治工作队伍建设,打造一支政治强、业务精、作风正、敢担当的社会主义法治工作队伍。要正确处理全面深化改革与全面深化法治浙江建设的关系,坚持用法治方式推进改革,确保重大改革于法有据。省委《决定》还就抓好全面深化法治浙江建设各项任务的落实,提出了明确要求。

二、法治浙江的评价标准与评价指标

(一)如何评判一个地方已经达成法治状态

法治状态的论述基础是法治,而如何判断法治是法学家们必须给予解答的问题。一般而言,法学家们主要是从法治国家的角度提出判断标准。主要有:法制完备、主权在民、人权保障、权力制衡、法律平等、法律至上、依法行政、司法独立、程序正当、党要守法。^①

(二)如何用具体指标评价一个地方已经达成法治状态

指标体系指若干个相互联系的统计指标所组成的有机体。指标体系的建立是进行预测或评价研究的前提和基础,它是将抽象的研究对象按照其本质属性和特征的某一方面的标识分解成为具有行为化、可操作化结构,并对指标体系中每一构成元素(即指标)赋予相应权重的过程。指标体系进入社会科学研究领域形成了社会指标运动。

社会指标运动自20世纪60年代在美国兴起后,历经理论研究、初期应用研究和生活质量指标三个阶段。^②20世纪70年代短暂沉寂之后,在80年代又掀起了一股研究和应用的新热潮,我们称之为社会指标浪潮复兴阶段。^③政府和研究单位都参与到了这

① 李步云:《法治国家的十条标准》,《中共中央党校学报》2008年第1期。

② 秦麟征:《关于美国的社会指标运动》,《国外社会科学》1983年第3期。

③ Wouter van Dooren & Maria P. Aristigueta. "The Rediscovery of Social Indicators in Europe and the USA: an international Comparison", Paper for the EGPA Annual Conference (in Berne, Switzerland), 30/08-03/09(2005), p. 2.

个运动中,利用社会指标来测量社会民主程度、社会福利程度、人们的主观生活态度以及描述社会变迁趋势。社会指标运动作为理念、理论和方法传播的手段,以指标设定、权重设置和指标体系构建为中心,在不同的学科中得到承继和发展。

在法学领域内,基于科学方法的法治评价研究就源于社会指标运动。通过对法治评价演进历程的梳理,我们发现其发展几乎与社会指标运动的几个阶段相重合,所以可以说法治评价深受社会指标运动的影响。例如在立法评价、司法评价、法律实效评价和法治环境评价中的失业率、通货率、居住率、出生率等都是社会指标所关注的内容。

【资料】法治指标体系

——余杭法治指数

自2006年开展“法治余杭”建设以来,余杭区通过运用《“法治余杭”量化考核评估体系》,对区内法治建设情况进行量化评估,至2014年,余杭法治指数的测评已经进行了7个年头。日前,余杭法治指数评审组完成了2013年度法治指数的测评,测评方式与往年一致,仍然采取民调、内外部组评估、专家组评审的方式。2013年度余杭法治指数为71.85,与2012年73.66相比首次下降了1.81。对此,评审组专家认为:“法治指数具有科学性,也具有相对性。”余杭法治指数的测评不是纯粹为了最后得出一个数字,而是为了从测评中发现问题,找出问题症结,提出法治建设对策。

在“法治余杭”建设中,余杭区不断创新探索,成为全国地方法治实践的一个样板。自从2008年发布区域法治指数以来,余杭一直是全国法学界重点关注的对象,被称为全国法治实践的“试验田”,其实践经验多次载入《中国法治发展报告》蓝皮书。