

浙江省社会科学院省情研究重大项目

浙江蓝皮书

2011年 浙江发展报告

(法治卷)

主 编 林吕建
执行主编 陈柳裕



杭州出版社

HANGZHOU PUBLISHING HOUSE

浙江省社会科学院省情研究重大项目

浙江蓝皮书

ZHEJIANG
FAZHAN BAOGAO

2011 年 浙江发展报告

(法治卷)

主 编 林吕建
执行主编 陈柳裕



杭州出版社

HANGZHOU PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

2011 年浙江发展报告. 4, 法治卷 / 陈柳裕执行主编. —杭州: 杭州出版社, 2011. 1
(浙江蓝皮书/林吕建主编)
ISBN 978-7-80758-426-1

I. ①2… II. ①陈… III. ①社会主义法制—概况—浙江省—2011 IV. ①F127.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 260419 号

· 浙江蓝皮书 ·

2011 年浙江发展报告

-
- 责任编辑** 齐桃丽(经济卷) 丁国志(社会卷)
钱登科(文化卷) 孙旭明(法治卷)
- 封面设计** 祁睿一
- 出版发行** 杭州出版社(杭州市曙光路 133 号)
电话:0571-87997719 邮编:310007
- 排 版** 浙江时代出版服务有限公司
- 印 刷** 杭州钱江彩色印务有限公司
- 经 销** 新华书店
- 开 本** 787×1092 1/16
- 字 数** 1280 千
- 印 张** 72.5
- 版 印 次** 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷
- 书 号** ISBN 978-7-80758-426-1
- 定 价** 260.00 元(总四卷)

(版权所有 侵权必究)

如发现印装质量问题,影响阅读,请与本社发行部联系调换

编纂指导委员会

主 任	林吕建		
副主任	迟全华	何一峰	葛立成
	汪俊昌	潘捷军	王金玲
委 员	(按姓氏笔画为序)		
	万 斌	卢敦基	华忠林
	陈 野	陈华兴	陈柳裕
	杨建华	林华东	解力平
	滕 复	戴 亮	

前 言

今天的阳光格外灿烂瑰丽,带给人们无限的温暖、希望与憧憬。这是新年的第一天,也是一个新的五年经济社会发展规划开局的第一天。作为忠实记录浙江经济社会发展历程的《浙江蓝皮书》也已走过了第15个年头,这也是我们发布的第15部多卷本的年度发展报告。《浙江蓝皮书》坚持专家立场、学术视角,坚持不懈地对浙江的经济社会发展进行全程的追踪评估,对浙江的经济社会发展形势进行全面而深入的分析思考,坚持为党委、政府科学决策提供理性观照,为社会公众提供工作与生活资讯参考。

在刚刚过去的一年,宏观经济形势极为复杂,而刚刚结束的“十一五”,更是惊心动魄、精彩纷呈、极不平凡。在这五年里,由于国际金融危机的冲击,浙江经济社会发展受到严重冲击。但全省上下坚持以科学发展观为指导,坚决贯彻中央宏观调控政策,全面落实省委各项决策部署和省“十一五”经济社会发展规划确定的目标任务,扎实推进“两创”总战略,越是在经济形势严峻时越是注重保民生、保稳定,积极实施“全面小康六大行动计划”,加大对民生与社会发展的投入,调节利益关系,化解社会矛盾,经济平稳持续健康发展,社会形势总体保持和谐稳定。

2010年,浙江积极应对国际金融危机的影响和冲击,坚持保增长与调结构相结合,加快推进经济转型升级,坚持保增长与惠民生相结合,保持社会稳定,坚持促发展与抓改革相结合,增强可持续发展的活力。突出抓好大平台、大产业、大项目、大企业建设,重视发展海洋经济,加强自主创新,扎实推进生态文明建设,深入推进社会主义新农村建设,统筹区域协调发展,着力保障和改善民生,切实维护社会和谐稳定,确保了经济社会平稳较快发展。

经过全省人民共同努力,“十一五”所确定的经济社会发展规划主要任务顺利完成,根据初步预测,2010年浙江省生产总值为27000亿元,“十一五”期间这一指标年均增长11.8%,人均生产总值为51600元,年均增长10.2%;财



政总收入和地方财政收入分别达到 4860 亿元和 2560 亿元,增长 17.9% 和 19.5%;城镇居民人均可支配收入预计为 27000 元,比 2005 年的 16294 元增长 65.7%,年均增长 10.5%,农村居民人均纯收入 11000 元,比 2005 年的 6600 元增长 66.7%,年均增长 10.5%,实现了城乡居民同步增长。第三产业增加值占浙江省生产总值比重将达到 43.2%,比 2005 年的 40% 提升了 3.2 个百分点;主要劳动年龄人口平均受教育年限达到 8.5 年,高等教育毛入学率已达到 45%,比 2005 年的 34% 提高了 11 个百分点;研究与试验发展经费支出占浙江省生产总值比重从 2005 年的 1.2% 提高到 2010 年的 1.8%,城镇登记失业率为 3.5%,人口自然增长率下降到 0.453%,比 2005 年的 0.502% 下降了 0.06 个百分点。主要污染物排放总量中,化学需氧量从 2005 年的 59.5 万吨下降到 2010 年的 49.8 万吨,年均下降了 1.94 万吨,二氧化硫排放量从 2005 年的 86.0 万吨下降到 2010 年的 68.0 万吨,年均降低了 3.6 万吨,单位生产总值能耗 2010 年预计为 0.72(吨标准煤),均完成了“十一五”规划设定的约束性指标计划。

新的五年又已开始,也给人们带来了无限美好的遐想和希望。“十二五”是一个可以大有作为的重要战略机遇期,是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。世界经济结构正进入调整、世界经济治理机制进入变革、新兴市场国家力量步入上升的时期,国内外宏观形势对浙江的发展有着重大而深刻的影响,机遇与挑战并存,但机遇大于挑战。

当前浙江经济社会发展正进入一个新的阶段,国际上金融危机影响还将持续,欧洲债务危机还在发展,美元贬值和全球性通胀趋势明显;国内资源环境约束强化,人民币升值压力加大,通胀预期增强;改革从主要是经济改革过渡到全面改革深水期,攻坚任务更加艰巨;社会结构进入破除城乡二元的快速转型期,城乡一体化有更新要求;社会生活进入公共产品均等化与大众消费期,对公共服务供给更加期待;社会利益进入快速分化与重组期,社会建设任务更加繁重;社会管理进入公共治理建构期,发展社会主义民主政治要求更加迫切。

根据这些新情况,2010 年及整个“十二五”浙江经济社会发展更需以科学发展观为指导,深入实施“创业富民、创新强省”总战略,以人的全面发展为目标,以社会现代转型为要求,以公正、法治为基础,以体制创新为突破,注重发展方式的转变与经济结构的转型升级,全面推进社会建设,大力发展以改善民生为重点的社会事业,着力构建与社会主义市场经济体制相匹配的惠及全体

社会成员的公共服务制度体系,进一步优化社会管理,完善社会结构,提升社会公平,维护社会稳定。到 2015 年,率先完全实现全面小康,并为 2020 年实现基本现代化奠定坚实基础。

《浙江蓝皮书:2011 年浙江发展报告》是以 2010—2011 年浙江经济、社会、文化、法治发展为分析预测对象,以党和政府及社会公众关注的社会热点问题为研究重点,以科学、翔实的经济社会发展数据为分析预测基础,遵循理论与实践相联系、宏观研究与微观研究相结合的原则,真实、全面地分析浙江 2010 年经济社会的发展形势,及时、系统地总结浙江经济社会的发展经验,客观、准确地预测 2011 年浙江经济社会的发展走势,找出进步与差距,发现矛盾与问题,提出对策与建议。同时,《浙江蓝皮书:2011 年浙江发展报告》还更加突出了“十一五”浙江经济社会发展的实证评估,更加突出了对浙江经济、社会、文化、法治发展态势的深度分析。

《浙江蓝皮书》研究、编撰,实行的是科研部门与实际工作部门相结合、紧密层研究人员与松散层研究人员相结合、专业研究与兼职研究相结合的方式。其作者基本上是浙江省社会科学院从事经济、社会、文化、法治发展研究和省内大学、党校及党委、政府部门的研究人员。我们提倡在学术上各抒己见、兼容并蓄。因此,我们愿意再次申明,本书各位作者的观点,只属于作者个人见解,并不代表其所在单位,也不代表课题组。

本书涉及大量统计和调查数据,由于来源不同,口径不同,调查时点不同,或者不是最终调整后的数据,所以可能存在着前后不尽一致的情况,务请读者在引用时进行核对,并只作为参考。

本书作为浙江省社会科学院省情研究重大项目,由院《浙江蓝皮书》编撰委员会负责,林吕建任主编,葛立成、杨建华、陈野、陈柳裕分别担任经济、社会、文化、法治等四分卷的执行主编。

本课题研究得到浙江省财政厅的大力扶持,得到浙江省社会科学院的重点资助,并得到了省委、省政府、省人大、省政协、省纪检委、省高院、省检察院、省委组织部、省委宣传部、省发展与改革委员会、省司法厅、省经信委、省农办、省人事厅、劳动与社会保障厅、教育厅、公安厅、民政厅、文化厅、卫生厅、省统计局、省环保局、省新闻出版局、省体育局、省残联、浙江大学等单位的热情支持。杭州出版社、浙江省社会科学院科研情报处等为本书的出版做了大量工作,付出了艰辛劳动,在此一并深表谢意。

编 者

2011 年 1 月 1 日

目 录

总 报 告

“十一五”时期浙江法治建设总报告 陈柳裕 唐明良/1

分 报 告

地方立法:为浙江经济社会发展提供法制保障
..... 丁祖年 方腾高 刘永华/39

法律监督:促进社会和谐稳定,保障司法公正
..... 郑 军 卢群星 梁 玮/66

政府法制:全面推进依法行政,加快建设法治政府
..... 孙志丹 王 勇 黄江疆/93

法院工作:践行“八项司法”,服务发展大局
..... 朱深远 魏新璋 程建乐/124

检察工作:扎实推进三项重点工作,努力实现检察工作新发展
..... 顾雪飞 叶伟忠 周小蔚 胡 涛/146

司法行政:在创新社会管理中发挥职能作用 赵光君/177

专 题 篇

行政诉讼法施行以来浙江行政审判工作的回顾和展望 蒋中东/196

行政监察条例施行以来浙江行政监察工作的回顾和展望 ... 张建明/217

浙江“五五”普法工作的实践和总结 陈志忠/235

研 究 篇

“十二五”时期浙江推进民主法治建设的思路和对策研究 ... 陈柳裕/253

“十二五”时期坚持和完善人民代表大会制度推进“法治浙江”建设

- 的思路和对策 浙江省人大常委会研究室课题组/268
- 关于进一步推进浙江地方立法科学化的研究报告 王永明/283
- 浙江计量管理地方立法研究报告
..... 浙江省社会科学院法学研究所课题组/299

陈柳裕 唐明良

“十一五”时期浙江法治建设总报告

“十一五”伊始,中共浙江省委、省人大、省政府作出了一系列有关“法治浙江”建设的重大决策。^①而在这五年中,浙江全省的经济社会发展又不断呈现出新形势、新情况、新问题,如国际金融危机的全面波及、经济转型升级的时代需求、全面改善民生的战略选择、生态文明的广泛建构、“两创”战略(“创业富民、创新强省”)的生动实践等等,都是前所未有、影响深远的。因此,在浙江“十一五”时期,我们看到的是这样一幅壮丽画卷:一方面,“法治浙江”建设为经济社会的发展及时提供了法治保障;另一方面,经济社会发展中的许多新情况新问题又反过来较大程度地影响了浙江法治建设的进程及其走向,使得法治建设带有了明显的时代烙印。这幅画卷的成功呈现,是浙江各界坚持党的领导、坚持服务大局、坚持以人为本、坚持改革创新“四个坚持”之下的产物。而对于浙江来说,在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展、经济转型升级加快推进的“十二五”时期,又需要进一步又好又快地推进法治建设,从而为经济社会发展提供更为全面有力的法治保障。

一、“十一五”时期浙江法治建设的基本情况与主要成就

“十一五”时期,浙江围绕为“八八战略”和“两创”总战略的贯彻实施提供切实有效的法治保障这一主线,着力从更加注重完善党的执政方式、提高党的执政能力,更加注重实现公平正义、维护宪法和法律权威,更加注重扩大社会主义民主、依法保障人民权益,更加注重推动科学发展、实现经济又好又快发

^① 2006 年 4 月 26 日,中共浙江省第十一届委员会第十次全体会议作出了《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》。随后,浙江省人大常委会于 2006 年 5 月 25 日作出了《浙江省人大常委会关于建设“法治浙江”的决议》,浙江省人民政府于 2006 年 6 月 9 日作出了《关于推进法治政府建设的意见》(浙政发〔2006〕34 号)。



展,更加注重全面改善民生、促进社会和谐这五个方面入手,不断推进“法治浙江”建设,各方面皆取得了积极的成效。下文拟以地方立法工作、法治政府建设工作、法院工作、检察工作和司法行政工作五个法治建设的基本要素为视角,来具体描述和评判“十一五”时期浙江法治建设状况。

(一)地方立法:努力形成与中国特色社会主义法律体系相配套的法规规章

到2010年形成中国特色社会主义法律体系,是党的“十五大”提出的新时期立法工作的总体目标。就地方立法而言,2006年4月26日作出的《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》明确提出了以下三项要求:一是健全法规规章;二是完善立法机制;三是提高立法质量。围绕上述总体目标和具体要求,“十一五”时期浙江省人大及其常委会、浙江省人民政府加快了地方立法工作步伐,不断为基本形成与国家法律相配套、与浙江经济社会发展相适应的较为完备的地方性法规规章体系而努力。五年来,浙江省人大及其常委会共制定、修改和废止法规计100件;批准了杭州、宁波两市人大常委会和景宁畲族自治县人大报请批准的地方性法规、自治条例和单行条例共计74件。浙江省人民政府制定、修改省政府规章计85件。在此期间,浙江还开展了地方性法规和地方政府规章的大规模集中清理活动,2009年,浙江省人大常委会组织对1979年至2007年间制定的155件现行有效法规进行了集中清理。浙江省政府则分别于2007年和2010年集中开展了两次政府规章清理工作。“十一五”时期,浙江地方立法的科学化、民主化进程深入推进,立法质量进一步提高。

1. 紧跟时势,及时制定了一批重点法规和规章

“十一五”时期,浙江省人大及其常委会新制定地方性法规56件,浙江省政府新制定政府规章计63件。其中,尤以2006年和2007年为立法高峰。(详见表1)。

表1 “十一五”时期浙江省新制定地方性法规和政府规章情况简表

年度 \ 类别	地方性法规数量	地方政府规章数量
2006	14	16
2007	15	11
2008	6	14
2009	9	11
2010	12	11
合计	56	63

从立法内容上来看,五年来浙江以“经济立法和社会立法并重”为总体方针,紧跟经济社会发展的形势和实际需求,在经济调节、市场监管、生态文明、社会管理、公共服务、城乡统筹、民主政治等主要立法领域均有建树,为2010年形成中国特色社会主义法律体系作出了应有的贡献。第一,为了应对国际金融危机和后金融危机时代的新情况新问题,推动经济转型升级,制定了《浙江省企业商号管理和保护规定》、《浙江省信息化促进条例》、《浙江省高新技术促进条例》等地方性法规以及《浙江省海域使用管理办法》、《浙江省科学技术普及办法》、《浙江省著作权管理办法》、《浙江省渔业捕捞许可办法》、《浙江省港口岸线管理办法》等政府规章;第二,为了落实科学发展观、推动生态文明建设和可持续发展,制定了《浙江省固体废物污染环境防治条例》、《浙江省温州生态园保护管理条例》、《浙江省森林消防条例》、《浙江省发展新型墙体材料条例》、《浙江省水污染防治条例》、《浙江省促进散装水泥发展和应用条例》、《浙江省松材线虫病防治条例》、《浙江省温瑞塘河保护管理条例》等地方性法规和《浙江省环境污染防治监督管理办法》、《浙江省建设项目占用水域管理办法》、《浙江省建筑节能管理办法》、《浙江省节约用水办法》、《浙江省特定种类危险化学品监督管理暂行办法》、《浙江省排污许可证管理暂行办法》、《浙江省农业废弃物处理与利用促进办法》、《浙江省野生植物保护办法》等政府规章。第三,为了全面改善民生、加强社会管理、促进社会和谐、实现社会公平正义,制定了《浙江省实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》、《浙江省安全生产条例》、《浙江省消防条例》、《浙江省燃气管理条例》、《浙江省艾滋病防治条例》、《浙江省防汛防台抗旱条例》、《浙江省全民健身条例》、《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》、《浙江省水利工程安全管理条例》、《浙江省流动人口居住登记条例》、《浙江省残疾人保障条例》、《浙江省地质灾害防治条例》、《浙江省未成年人保护条例》、《浙江省爱国卫生促进条例》等地方性法规和《浙江省土地权属争议行政处理程序规定》、《浙江省实施〈禁止使用童工规定〉办法》、《浙江省实施〈农村五保供养工作条例〉办法》、《浙江省防御洪涝台灾害人员避险转移办法》、《浙江省跨行政区域河流交接断面水质监测和保护办法》、《浙江省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》、《浙江省城镇污水集中处理管理办法》、《浙江省烟花爆竹安全管理办法》、《浙江省医疗纠纷预防与处理办法》、《浙江省实施〈生猪屠宰管理条例〉办法》、《浙江省城镇廉租住房保障办法》、《浙江省居住房屋出租登记管理办法》等政府规章。第四,为了加快社会主义新农村建设,统筹城乡发展,制定了《浙江省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》等地方性法规和《浙江省实施〈农村五保供养工作条例〉办

法》、《浙江省农业机械化促进与农业机械安全管理办法》等政府规章。第五,为了促进民主政治和政府自身建设,制定了《浙江省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》、《浙江省各级人民代表大会常务委员会监督条例》等地方性法规和《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》、《浙江省行政规范性文件管理办法》等政府规章。

2. 开展法规规章清理,促进科学发展,维护法治统一

法规清理是立法工作的重要组成部分。浙江省人大常委会曾先后于1997年、2001年和2005年,分别根据实施《中华人民共和国行政处罚法》、加入世界贸易组织和实施《中华人民共和国行政许可法》的需要,对现行有效的地方性法规组织了三次全面的集中清理。在此基础上,2009年,省人大常委会启动和开展了第四次法规集中清理,重点根据落实科学发展观的需要和经济社会发展现状对浙江省人大及其常委会在1979年至2007年期间制定的155件现行有效地方性法规进行清理。如果说前三次法规清理系因重大法律的出台或者重大事件的发生而启动,主要是解决法规与上位法是否一致的问题,在清理标准和内容上具有单一性,那么,2009年开展的第四次清理活动则更具有广泛性、综合性、全面性,它主要解决地方性法规中与科学发展观不适应、不相协调的问题,同时,兼顾解决好与上位法的一致性问题。

在实施清理的过程中,浙江省人大常委会充分发挥各方面的作用和力量,包括代表立法机关和监督机关的浙江省人大各专门委员会、省人大常委会各工作委员会,代表执法机关的浙江省政府有关部门和单位,代表专业机构的浙江省社会科学院法学研究所和浙江省法制研究所,代表基层政权组织的市、县、区人大常委会。特别是按照“集中民智、开门清理”的工作原则,在“浙江人大”门户网站和地方立法网上向社会公开征求清理意见。本次清理,浙江省人大常委会共收到各方面意见建议1923条。在汇总各方面意见和综合研究判断的基础上,省人大常委会的基本结论是:纳入清理范围的155件法规中,有106件需要予以修改或废止,其余49件基本不存在清理标准所列情形,近期可暂不予修改或废止。作为这项清理审查结论的阶段性成果,2009年11月,《浙江省公路养路费征收管理条例》等7件地方性法规和《浙江省标准化管理条例》等22件地方性法规分别经浙江省第十一届人大常委会第十四次会议予以废止、修改;2009年12月,《浙江省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》等7件地方性法规经浙江省第十一届人大常委会第十五次会议予以修改。

另外,“十一五”时期,浙江省政府实施的政府规章清理活动成效也比较显

著。经过 2007 年的集中清理,决定废止《浙江省乡镇人民政府暂行工作条例》等省政府规章计 14 件,宣布失效省政府规章计 1 件(即《浙江省人民政府关于保留人体器官移植业务审批项目的决定》)、明令废止《浙江省城镇公有住房管理办法》等省政府规章计 59 件。经过 2010 年的集中清理,《浙江省行政规范性文件备案审查办法》等 3 件省政府规章进行了全面修订,《浙江省台湾船舶边防管理规定》等 8 件省政府规章被废止,《浙江省企业工资支付管理办法》等 19 件省政府规章作了部分修改。

3. 推进立法民主化科学化进程,提高立法质量

30 多年地方立法的实践,实际上是一个不断追求立法民主化、科学化和不断提高立法质量的过程。“十一五”时期,浙江省人大及其常委会、浙江省人民政府在推进地方立法民主化科学化进程,提高立法质量方面有不少创新之举,扎实地推动了地方立法工作。

在人大立法层面,五年中推进立法民主化科学化进程的亮点主要包括:

——加强和充实了立法公开和立法民主的各项机制建设。一是立法项目公开征集制度。通过在省主要媒体发布新闻稿、在地方立法网开设征求意见专栏等方式,向社会公开征集立法项目建议。二是法规草案征求意见制度。“十一五”时期,浙江省人大及其常委会每年度都选择若干重要的法规草案在《浙江日报》上公开登报征求意见。而其他所有的法规草案以及立法计划草案等,全部在地方立法网上公布,公开征求全社会的意见。三是举行立法听证会。如 2006 年对《浙江省物业管理条例》中涉及人民群众切身利益的重大问题举行立法听证会,取得了非常好的社会反响。

——以完善立法程序为主要切入点,提升立法民主化科学化水平。一是健全完善一系列立法工作程序制度和规则。2006 年 10 月 31 日,浙江省人大常委会制定出台了《浙江省人大常委会立法工作程序》,使浙江地方立法工作程序得到了健全和完善,有力地加强了地方立法机制建设。2008 年还对《浙江省人大常委会法制工作委员会法规草案征求意见工作规则》、《浙江省人大常委会法制工作委员会答复法律法规询问工作制度》、《浙江省人大常委会法制工作委员会关于专家参与立法工作的若干规定》等 8 项立法工作制度,进行了全面的修订。二是探索建立立法计划预安排制度。从 2006 年开始,尝试在立法计划执行的中期,选择部分已经完成法规前期调研和起草工作的二类项目,会同省政府办公厅、省政府法制办公室、省人大有关专门委员会共同进行立法可行性研究,对其中立法条件成熟的法规草案提前作出列入次年度立法计划一类项目的预安排。三是在起草程序中规范部门参与立法工作问题。省



人大常委会法制工作委员会制定的《关于规范部门参与立法工作的意见》，对部门参与立法工作进行了系统的规范。同时，实行由人大立法工作者、实际工作者和理论工作者三结合的法规起草工作机制；“十一五”时期，由人大直接组织起草并负责提请审议的法规草案数量占立法总数的三分之一强，提高了法规草案起草工作的民主化、科学化水平，较好地保证了法规草案的质量。四是完善了审议程序和机制建设。强化和规范了法制工作委员会对常委会审议意见的全面准确记录、逐条审议、全面分析、未采纳报告并说明理由等机制和环节。

——以完善专家参与机制、启动立法后评估为抓手，提升立法质量，促进立法科学化。一是完善专家参与机制。2008年，浙江省人大法制委员会、省人大常委会法制工作委员会以广泛性、权威性、实践性和实效性为原则重组了地方立法专家库，入选专家共83名，其中，法学类专家41人，经济类专家16人，管理类专家11人，政治社会文化类15人，基本形成了以法学专业为主其他专业为辅，专业分布广泛，结构合理，整体效能突出的地方立法专家群。同时制定《浙江省地方立法专家库工作规则》，实行专家参与立法工作方案公开制度和立法项目专家组制度等。二是启动立法后评估。2006年5月至11月，浙江省人大法制委员会和省人大常委会法制工作委员会牵头组织以《浙江省殡葬管理条例》为评估对象的地方立法质量评估。通过评估，不仅对法规本身进行了“质量检验”，也为建构科学的立法质量评估机制作出了探索和经验积累。

政府立法层面，五年来在健全立法工作机制、加强专家参与、开展立法后评估方面也取得了显著的成绩：一是于2009年5月制定发布了《浙江省人民政府关于印发〈浙江省人民政府立法工作年度计划编制和实施规定〉、〈浙江省人民政府规章解释工作规则〉的通知》（浙政发〔2009〕30号），对省政府立法计划的科学安排与公众参与，规章解释的权限程序等作出了规范。二是于2009年9月成立浙江省人民政府立法专家库。专家库成员共有40名，涉及经济、政治、社会、文化等各个领域。成立专家库以后，对《浙江省城乡规划条例》、《浙江省未成年人保护条例》、《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》等重要法规规章草案实施了专家论证。三是从2008年开始建立健全了政府立法后评估机制。2008年和2009年分别对《浙江省能源监测利用管理办法》和《浙江省环境污染防治监督管理办法》开展了立法后评估，综合发挥政府法制机构、行政主管部门和专业机构（民调中心）的功能和作用，对规章质量进行立法和执法两个层面的科学评价。

(二)法治政府:建立授予有据、行使有规、监督有力的公权力运行机制

《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》和《浙江省人民政府关于推进法治政府建设的意见》对“十一五”时期的法治政府建设提出了明确的要求,而2008年《中华人民共和国政府信息公开条例》的施行、国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》和浙江省人民政府《公民权益依法保障行动计划》的发布,2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》的出台,都为“十一五”时期浙江法治政府建设的推进提供了指引。五年来,全省各级政府围绕“建设职权法定、依法行政、有效监督、运转高效的法治政府”的总体目标,扎实推进依法行政的各项工作。

1. 推进行政体制改革

一是积极开展扩权强县改革,下移行政管理重心。2006年11月,中共浙江省委办公厅和省政府办公厅联合下发了《关于开展扩大义乌市经济社会管理权限改革试点工作的若干意见》(浙委办〔2006〕114号),确定将义乌市作为进一步扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点,明确除规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等经济社会管理事项外,赋予义乌市与设区市同等的经济社会管理权限。在试点的基础上,中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅于2008年12月发布了《关于扩大县(市)部分经济社会管理权限的通知》(浙委办〔2008〕116号),除确认义乌改革成果外,还将443项经济社会管理权限赋予其他县(市)。2009年6月,浙江省政府又出台了《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》(省政府令第261号,自2009年8月1日起施行),从政府规章的高度进一步推进扩权改革及其与之相适应的县级政府机构改革。二是纵深推进行政审批制度改革。在1999年至2005年所开展的前三轮行政审批制度改革的基础上,从2006年开始,浙江进一步清理了行政许可事项和非行政许可审批事项,保留约700项行政许可事项和300项非行政许可审批事项,比清理前减少了约3/4。“十一五”时期,浙江还同时积极探索行政许可职能归并、相对集中行政许可权试点,在近年来行政审批制度改革工作的基础上,进一步规范行政许可行为,提高行政审批效率和服务水平。三是围绕逐步形成精简高效、规范协调、管理顺畅和保障有力的行政执法管理体制,广泛深入地开展相对集中行政处罚权工作。“广泛”体现在:“十一五”时期,浙江省政府陆续核准了桐庐、临安、上虞、嵊州、嘉善、桐乡、海宁、临海、兰溪、平湖、天台等县市开展相对集中行政处罚权的工作方案和实施方案,逐步将该项工作向县级城市推行。“深入”则不仅表现为各地在推进该项工作时的许多创举和实践,更为重要的是,2008年9月,浙江省人大常委会制定颁布了



《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》(自 2009 年 1 月 1 日起施行),全面规范了相对集中行政处罚权制度的各个要素。四是快速推进关系民生的社会领域行政体制改革,医疗卫生、教育、社会保障领域的体制改革不断深化,如全面实施了义务教育经费保障机制改革,建立了义务教育经费保障长效机制,将全省义务教育全面纳入公共财政保障范围;完善了企业全覆盖、多层次的养老保险体系和城镇住房保障体系建设等。

2. 规范行政执法活动

行政体制改革为规范行政执法活动提供了根本前提,而除此之外,“十一五”期间浙江在规范行政执法活动方面还有如下亮点:一是进一步推行行政执法责任制。浙江省政府法制办公室分别于 2006 年和 2010 年制定下发了《浙江省人民政府法制办公室关于行政执法责任制工作有关问题的指导意见》(浙府法发〔2006〕11 号)和《浙江省人民政府法制办公室关于进一步落实行政执法责任制工作的通知》(浙府法发〔2010〕53 号),浙江各级政府及其职能部门分阶段开展梳理执法依据、界定执法权限、明确执法责任等工作,重新制定了各级行政机关行政执法责任制实施方案。二是全面实施规范行政处罚裁量权工作。“十一五”时期,特别是 2007 年以来,浙江不少地方和部门在全国率先积极探索规范行政处罚自由裁量权工作,成效颇为显著。例如,金华市在所辖 9 个县(市、区)和 32 个市级执法部门全面推行了行政处罚标准裁量制度,宁波市制定了政府规章《行政处罚自由裁量权行使规则》(宁波市政府令第 150 号),而衢州江山市在实行处罚裁量基准制度后,行政处罚案件投诉举报比上年同比下降 87.8%。2009 年,浙江省政府办公厅制定下发了《关于开展规范行政处罚裁量权工作的通知》(浙政办发〔2009〕183 号),在全省范围内部署开展规范行政处罚裁量权工作,要求进一步细化、量化裁量标准,规范行政处罚裁量权。三是加大行政处罚案卷评查力度,启动了行政许可案件评查工作。“十一五”时期,全省各地基本做到每年组织一次行政执法案卷评查,以促进行政执法机关规范执法。2009 年,浙江省人民政府法制办公室制定了《浙江省行政处罚参考文书格式》、《浙江省组织开展行政处罚案卷评查工作方案》及《一般程序行政处罚案卷评查标准》等,由浙江省政府法制办公室牵头,对省、市、县 286 个部门的 2500 多份行政处罚案卷进行重点抽查。2010 年,浙江省政府法制办公室在对环境保护、建设规划、劳动保障等 10 大系统的行政处罚案卷开展抽查评查的基础上,同时启动了对全省行政许可案卷的抽查评查工作。

3. 加强行政层级监督

一是行政复议作为层级监督和行政争议化解机制的作用空间不断扩大,