



浙江地方立法 ——蓝皮书——

(2018—2022)

浙江立法研究院 浙江大学立法研究院 编



中国民主法制出版社

浙江地方立法 —— 蓝皮书 ——

(2018—2022)

浙江立法研究院 浙江大学立法研究院 编



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江地方立法蓝皮书：2018—2022/任亦秋，胡铭
主编；浙江立法研究院，浙江大学立法研究院编．—北
京：中国民主法制出版社，2022.12

ISBN 978 - 7 - 5162 - 3021 - 3

I. ①浙… II. ①任…②胡…③浙…④浙… III.

①地方法规—立法—研究—浙江—2018—2022 IV.

①D927.550.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 233623 号

图书出品人：刘海涛

出版统筹：贾兵伟

图书策划：张涛

责任编辑：周冠宇

书名/浙江地方立法蓝皮书 (2018—2022)

作者/任亦秋 胡铭 主编

浙江立法研究院 编
浙江大学立法研究院

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号 (100069)

电话/(010) 63055259 (总编室) 83910658 63056573 (人大系统发行)

传真/(010) 63055259

http://www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销/新华书店

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/30.5 字数/410千字

版本/2022年12月第1版 2022年12月第1次印刷

印刷/

书号/ISBN 978 - 7 - 5162 - 3021 - 3

定价/88.00元

出版声明/版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

《浙江地方立法蓝皮书(2018—2022)》 编辑委员会

主任:赵光君 王辉忠

委员(以姓氏笔画为序):

尹 林 田梦海 任亦秋 汤达金 何晓明

余 军 郑春燕 胡 铭 谢力群

主编:任亦秋 胡 铭

序

党的十八大以来,习近平总书记围绕全面依法治国提出一系列新理念新思想新战略,深刻回答了中国特色社会主义法治体系建设的重大理论和实践问题,形成了习近平法治思想,为建设法治中国指明了前进方向。地方立法是法治中国建设的重要组成部分,在完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系中发挥着重要作用。浙江省十三届人大常委会坚持以习近平法治思想为指导,紧扣党中央重大决策部署和省委中心工作,强化立法决策与改革决策有机衔接,加强重点领域、新兴领域立法,拓展自主性先行性地方立法的高效路径,不断提高地方立法的质量和效率,为浙江全面深化改革和经济社会健康发展提供了有力法治保障。

五年来,我们围绕中心服务大局,充分发挥地方立法引领推动作用。着眼夯实共同富裕示范区建设法治基础,审议《浙江省高质量发展建设共同富裕示范区促进条例》,出台乡村振兴促进条例、慈善法实施办法等先行示范领域重要法规,争取全国人大常委会法工委印发《关于加强同浙江人大工作联系支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的若干意见》,推动发展型制度政策加快向共富型转变。着眼强化公共卫生领域法治保障,在省级人大层面第一批作出关于依法做好疫情防控工作的决定,编制实施公共卫生领域地方立法修法专项计划,保障人民群众身体健康和社会公共安全。着眼落实长三角一体化发展国家战略,作出关于促进和保障生态绿色一体化发展示范区建设的决定,开展铁路安全、长三角居民服务一卡通等立法,以区域协同立法保障更高质量一体化发展。

五年来,我们聚焦全面深化改革,推进数字化改革法治化和立法

工作数字化。围绕省委数字化改革体系,制定数字化改革基础性法规《浙江省公共数据条例》,出台数字经济促进条例、电子商务条例等专门法规,在30多部法规中对推进相关领域数字化改革提出明确要求。以数字思维、数字认知、数字技术推进立法工作数字变革,建成地方立法综合应用,推动立法工作机制重塑、流程再造。

五年来,我们立足浙江实际,打造标志性立法成果。突出地方特色,强化制度创新,制定《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》《浙江省民营企业发展促进条例》《浙江省综合行政执法条例》《浙江省医疗保障条例》等10多部具有浙江辨识度的首创性法规,以良法促进发展、保障善治。

五年来,我们完善“1+X”立法制度体系,以机制创新提高立法质效。落实全过程人民民主重大理念,出台《做好新时代地方立法工作的若干意见》,制定修订法规草案起草小组、“双组长”制、代表参与立法、基层立法联系点、法规实施情况报告、备案审查工作流程、设区的市法规审查指导标准等20多项工作制度,推进立法全链条民主参与、全流程闭环管理。与浙江大学联合设立全国首家事业单位性质并实体化运行的浙江立法研究院,创新建立多渠道、多层次的专家参与立法机制。

为全面展示浙江省十三届人大常委会科学立法、民主立法、依法立法的实践成果,认真总结地方立法经验做法,推动新时代立法事业接续发展,省人大常委会法制工作委员会会同浙江立法研究院编写了《浙江地方立法蓝皮书(2018—2022)》。该书系统回顾五年来浙江地方立法的特色亮点、实践经验,深入解读创制性立法案例和工作机制,集中展示法治研究成果,以生动、翔实的资料呈现新时代地方立法的浙江探索。希望本书能够成为展示浙江立法成果的平台,成为观察了解浙江地方立法的窗口,成为加强改进地方立法的参考。

党的二十大擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图,对坚持全面依法治国、推进法治中国建设作出重要部

署。浙江省第十五次党代会提出在高质量发展中奋力推进共同富裕先行和省域现代化先行的奋斗目标。这些都对进一步做好地方立法工作提出新的课题和要求。新时代新征程,浙江地方立法要进一步紧扣中心、紧跟改革、紧贴民生,加强先行先试、探索创新、完善提升,不断增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性,为推进“两个先行”、谱写中国式现代化浙江新篇章提供固根本、稳预期、利长远的法治保障。

梁黎明

2022年12月2日

目 录

序

总 评 述

2018—2022 年浙江地方立法总评述 3

立法成果篇

(一) 推进创制性立法

“最多跑一次”:从实践探索到法律制度 37

无人机不再“任性飞” 45

立法筑牢反走私防线 预防打击走私行为 50

立法规范和推进街道人大工作 54

地方立法护航浙江民企发展 60

立法推动构建全覆盖多层次医疗保障体系 66

让电动自行车行驶更加安全 71

法治守好浙江水资源 77

立法引领数字经济发展 82

立法助力浙江乡村振兴 87

提升标准化立法的浙江辨识度 92

立法保障浙江快递业从大到强 97

筑牢电子商务健康发展法治保障 103

立法护航“大综合一体化”行政执法改革 107

以法治保障公共数据共享开放 113

完善生态环保法规体系 助推高水平建设美丽浙江 117

立法引领保障哲学社会科学强省建设	124
立法擦亮为民办实事“金名片”	128
用好人大“决定权” 保障改革发展大局	133

(二) 推进科学立法民主立法依法立法

最大限度吸纳民意汇聚民智

——省人大推进立法工作机制创新的实践	140
浙江省现行有效省的地方性法规全面清理工作情况	145
新时代备案审查工作的浙江实践	152
秉匠心立良法 促善治惠民生	
——设区的市人大以高质量立法护航高质量发展	165

部署交流篇

(一) 省委、省人大常委会领导讲话

袁家军同志在贯彻中央人大工作会议精神部署会上 的讲话(摘要)	177
车俊同志在全省立法工作会议上 的讲话(摘要)	181
梁黎明同志在2018年全省人大立法工作座谈会上 的讲话(摘要)	189
梁黎明同志在省级人大立法工作交流会传达贯彻会议上 的讲话(摘要)	200
梁黎明同志在2022年全省人大立法工作座谈会上 的讲话(摘要)	209
李卫宁同志在2019年全省人大立法工作座谈会暨 纪念浙江地方立法四十年座谈会上的讲话(摘要)	220
赵光君同志在2020年全省人大立法工作座谈会暨 设区的市行使立法权五周年座谈会上的讲话(摘要)	228

赵光君同志在 2021 年全省人大立法工作座谈会上的讲话(摘要) 239

(二) 经验交流发言

以高质量地方立法引领和推动浙江高质量发展
——赵光君同志在第二十四次全国地方立法工作座谈会上的发言 250

以高质量立法打造优质营商环境
——赵光君同志在省级人大立法工作交流会上的发言 255

固本培元 多措并举 着力加强新时代立法队伍建设
——赵光君同志在第二十六次全国地方立法工作座谈会上的发言 259

推进数字化改革 促进高质量立法
——赵光君同志在第二十七次全国地方立法工作座谈会上的发言 263

高质量立法助推共同富裕示范区建设
——赵光君同志在第二十八次全国地方立法工作座谈会上的发言 266

理论研究篇

(一) 省人大常委会开展的立法理论研究

贯彻二十大精神进一步做好地方立法的几点思考 271

新时代合宪性审查视角下加强地方人大备案审查工作研究 277

浙江地方立法四十周年回顾与展望 290

充分发挥地方立法在推进省域治理现代化中的重要作用 322

加强数字化改革立法保障的思考与探索 332

地方立法数字化改革的思考与实践	343
智能社会法律秩序研究	356
构建共同富裕法规制度体系研究	377

(二) 浙江立法研究院开展的立法理论研究

立法研究院五年来完成的课题评述	388
立法研究院若干课题摘编	405

附 录

浙江省十三届人大及其常委会立法目录	439
浙江省十三届人大及其常委会立法调研项目库	451
浙江省十三届人大常委会年度立法计划	461
浙江立法研究院 浙江大学立法研究院简介	475

总评述

2018—2022 年浙江地方立法总评述

地方立法是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分，担负着保障宪法和法律在本行政区域内有效实施和推进本地区经济社会发展的双重职能。2018 年以来，党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想为我们党必须长期坚持的指导思想。党的十九届四中全会作出了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的决策部署。中央全面依法治国会议明确习近平法治思想为全面依法治国的指导思想。这些都对新时代的地方立法提出了更高的要求。

在此背景下，2018 年到 2022 年的五年间，浙江省围绕中央和省决策部署，结合地方经济社会发展实际需要，出台了一系列具有浙江辨识度的地方立法：全国“放管服”改革领域首部综合性地方性法规《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》，全国首部以促进数字经济发展为主题的地方性法规《浙江省数字经济促进条例》，全国首部公共数据领域地方性法规《浙江省公共数据条例》，全国首部医疗保障领域综合性地方法规《浙江省医疗保障条例》，等等。同时，在科学立法、民主立法、依法立法三个面向持续推进，注重立法和改革决策相衔接、相统一，注重发挥立法的引领和推动作用，形成了具有浙江特色的地方立法创新做法和实践成果，为本省的经济社会持续健康发展提供了有力的法治保障。

一、2018—2022 年浙江地方立法概况

浙江省共有 13 个地方立法主体，^① 包括浙江省人大及其常委会，11 个设区的市的人大及其常委会，以及景宁畲族自治县人民代表大会。2018 年至 2022 年，浙江省人大及其常委会共制定省地方性法规 64 件，修改 88 件，批准设区的市地方性法规及景宁畲族自治县自治条例和单行条例 193 件。在设区的市人大立法方面，浙江省各设区的市人大及其常委会积极开展立法工作，多有创新。如杭州市 2021 年出台的《杭州市物业管理条例》回应时下热议的人脸识别话题，规定物业不得强制业主通过人脸识别、指纹等进入小区，收获社会各界的赞许。衢州市 2021 年出台了我国首部围棋地方性法规《衢州市围棋发展振兴条例》，对推动衢州围棋文化走向世界、打造文化高地金名片具有重要意义。

总体上，2018—2022 年浙江地方立法深入贯彻习近平法治思想，围绕忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”主题主线，坚持问题导向、目标导向和效果导向，聚焦经济发展、生态环境保护 and 改善民生等重点领域，不断改进立法方法，立法质量稳步提高，为法治浙江建设的深入推进、经济社会的持续健康发展以及治理能力水平的现代化作出了积极贡献。

① 广义的地方立法指由地方国家机关依照法定职权制定地方性法规和地方政府规章的活动，狭义的地方立法指地方国家权力机关依照法定职权制定地方性法规的活动，不包括地方政府规章的制定活动。参见高绍林：《地方立法的地位、特点和基本原则》，《天津人大》2013 年第 09 期。本评述中采用狭义理解。

二、2018—2022 年浙江地方立法的主要经验与成就

（一）坚持党的领导作为立法工作的政治原则

执政党要实现其政治目标和政策主张，必然要将其政策主张通过立法途径转化为国家或全民意志，在立法基础上实现其政治目标。在我国，要建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，坚持党的领导，把党的领导贯穿到依法治国的全过程是根本保证。新中国成立以来我国的制度变迁总体上是推动型的制度变迁过程，当这种制度变迁与社会需求和党的主张方针政策一致的时候，正是法治得到长足发展的时候。^① 在全面依法治国格局下，党的领导体现为领导立法、保证执法、支持司法、带头守法；科学立法是前提和条件，党领导立法的理论和制度是全面依法治国的基石。党对人大立法的领导具有双重意义：第一，党的领导提供了人大代表的共识基础，能够避免人大代表的身份多元所造成的代表性稀释，保证人大立法能够成为公意的体现，而不是众意的简单相加；第二，在新时代社会分化趋势下，加强党的领导有助于保证立法代表社会广大民众，实现以人民为中心的法治道路。^②

党领导立法是习近平法治思想的重要内容，是确保全面依法治国伟大事业成功的根本保障。立法是全面依法治国的首要环节，坚持党对立法工作的领导，是我国立法发展的一条基本经验，是立法工作取得伟大历史性成就的政治保证，也是实现党对国家生活领导的基本形式。习近平同志指出：“坚持党的领导，不是一句空的口号，必须具

① 田侠：《党领导立法实证研究：以北京市人大及其常委会为例》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 36 页。

② 邵六益：《党为何要领导立法——以人大立法为例》，《毛泽东邓小平理论研究》2021 年第 7 期。

体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。”^① 党的十八大之后，“党领导立法”的表述首次出现在2012年12月4日习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话中。他指出，“党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法”^②。

就浙江来说，地方党委一方面将对立法工作的领导列为党委的重要议事日程，及时听取地方立法中重大问题的报告，及时研究决定涉及重大体制和重大政策调整的立法事项，真正把领导立法工作的责任扛起来。另一方面，积极完善党对立法工作中重大问题决策的程序，熟悉和尊重立法规律，发挥立法机关党组织和党员委员的作用，不断提高领导立法工作的能力和水平。2003年，省人大常委会和省政府联合召开全省立法工作会议，时任省委书记、省人大常委会主任习近平同志到会讲话；2018年，浙江省委首次召开全省立法工作会议，时任省委书记、省人大常委会主任车俊同志到会讲话，进一步强化了党对立法工作的领导。

五年来，面对错综复杂的外部环境和艰巨繁重的改革发展稳定任务，浙江省始终坚持党对立法工作的集中统一领导。首先，围绕中央和省委工作大局开展立法，坚决贯彻党的路线方针政策和重大决策部署，主动把党的领导贯穿到立法工作全过程，各项审议意见和提出的草案或者草案修改稿符合中央和省委精神。其次，严格执行请示报告制度，对立法重大问题、重大事项及时向省委请示报告，重要法规和决定草案经省人大常委会党组研究后报请省委常委会会议研究，立法调研项目库调整和年度立法计划经常委会党组研究后报请省委全面依法治省委员会会议审议。第三，按照省委全面依法

① 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，《求是》2015年第1期。

② 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第91页。