



## 河北省11个设区的市全面行使地方立法权

□本报记者 周宵鹏

2015年3月,河北省人大常委会决定赋予秦皇岛、廊坊、保定、邢台4个设区的市立法权,这是修改后的立法法施行后,河北省具有立法权的设区的市首次扩容。

当年10月召开的河北省地方立法工作会议明确提出,获得立法权的设区的市要从本地实际出发,客观地、实事求是地研判本地经济社会发展实际存在的立法需求,开展立法要量力而行,不贪大求全。

3年过去了,河北省11个设区的市已经开始全面行使地方立法权。党的十八大以来,河北省共制定地方性法规和具有法规效力的决定67件,修改法规65件,废止法规28件,批准设区的市法规62件,自治县单行条例1件,审查规范性文件141件。这是《法制日报》记者从近日召开的河北省地方立法工作经验交流会上了解到的数据。

“多数设区的市都能坚持精细立法,不搞重复性立法,本着缺什么补什么、需要什么立什么的原则,突出关键性条款,切实解决某一领域、某一方面的特定问题,做到了不照抄照搬,不贪大求全。”河北省人大常委会副主任王会勇说。

### 设区的市立法不求大而全

绿水青山就是金山银山。为了天更蓝、水更绿、山更美,河北省生态环境领域立法甚多,河北各地也都将生态环境保护作为最重要的工作之一,自觉坚持绿色发展理念,加强生态环境领域立法,但相关设区的市各有侧重,亮点纷呈。

2017年12月1日起,《张家口市禁牧条例》施行。条例设定了禁牧、休牧、轮牧的机制,从张家口市作为首都水源涵养功能区和生态环境支撑区的定位出发,立足于当地畜牧业发展与生态环境改善之间的矛盾,有利于实现林草资源保护与畜牧业协调发展。

禁牧条例是张家口市获得立法权后制定的第一部地方性法规。今年1月,条例入选河北省2017年度“十大法治成果”。由于这部重要的地方条例内容高度概括,条文明确简练,只有4章21条,被河北省人大常委会誉为设区的市制定地方性法规“少而精”的典范。

“在立法实践中,我们从精简体例着手,坚持有几条定几条,管用几条定几条,避免小法大法,既有较强的针对性,又更具可操作性,容易学、记得住、用得上。”张家口市人大常委会主任李青春说。

与张家口市生态环境特点相似的承德市丰宁满族自治县也将环保立法聚焦禁牧问题。正在制定《丰宁满族自治县封育禁牧条例》。上届我们规划制定《丰宁满族自治县生态环境保护条例》,但这个题目太大,上至天文下至地理,无所不包,涉及上位法超过200部,难度非常大。”丰宁市人大常委会负责人在交流会上直言,自治县立法题目没必要太大,能解决好一个问题就好。

## 湖北拟出台河道采砂管理条例规定

# 行政区域内河道采砂实行总量控制

□本报记者 刘志月  
□本报实习生 刘 欢

湖北地处长江中游,河湖密布,除长江、汉江外,全省5公里以上河流4229条,河道采砂管理工作的艰巨性和长期性为长江流域之最。

为规范河道采砂活动,2009年11月,湖北省政府出台《湖北省河道采砂管理办法》。随着经济社会发展,河道采砂出现了很多新情况、新问题。

不久前,湖北省第十三届人民代表大会常务委员会第三次会议首次审议《湖北省河道采砂管理条例(草案)》。

湖北省水利厅厅长周汉奎指出,为落实生态文明建设“走生态优先、绿色发展之路”的精神,进一步增强河道采砂的管理力度,有必要将省政府规章升格为地方性法规。

### 科学规划控制总量

2014年,湖北省水利厅成立专班,着手起草《湖北省河道采砂管理条例》。4年间,起草组先后赴各市县进行了实地调研,多次召开基层研讨会和专家论证会,反复修改,数易其稿。

草案规定,河道采砂管理应当遵循科学规划、总量控制、有序开采、保护生态、严格监

管、确保安全的原则。

在科学规划方面,草案规定,河道采砂规划应当根据防洪安全、河势稳定、通航安全和生态环境要求编制,并与流域综合规划、防洪、河道整治、航道、港口等专业规划相衔接。

按照属地管理原则,市、县河道采砂主管部门应当根据河道采砂规划,制定本行政区域内河道采砂年度采砂实施方案,并报上一级河道采砂主管部门备案。

河道采砂总量是采砂规划的核心内容之一。“根据河道的水文、地质条件,可测算和估算每条河道输砂总量,确定年度开采总量,从而保证砂石补给平衡。”周汉奎说。

草案明确,湖北省行政区域内河道采砂实行总量控制制度;县级以上河道采砂主管部门应当按照分级管理权限,严格控制本行政区域内河道采砂机具数量。

河道采砂活动的作业方式,对河道及河内相关工程设施均有一定的影响。依据水法和防洪法相关内容,草案进一步明确了禁采区;同时明确了禁采期——在主汛期等特定时期,水情态势以及水利工程保护要求不同于平时,此类时段应当禁止采砂活动。

### 分级许可把好入口

为落实“放管服”改革要求,草案明确,以

市县管理为主实行许可分级:县级以上河道采砂主管部门应当按照河道采砂许可权限实施许可,许可分级管理权限由省人民政府河道采砂主管部门规定。

为保证许可的公平公正以及砂石资源的合理利用,草案规定,河道采砂许可由河道采砂主管部门通过招标、拍卖等公平竞争的方式实施。

招标拍卖前,河道采砂涉及航道的,应当征求有管辖权的航道主管部门和海事管理机构的意见;涉及水利工程管理单位管理河段的,应当征求水利工程管理单位的意见。

草案还对河道采砂的投标人、竞买人以及投标文件、拍卖文件等作出明确规定,进一步把好河道采砂入口。

针对堤防吹填固基、整治疏浚河道或者航道等公益性采砂,除了按照河道采砂许可权限限有管辖权的河道采砂主管部门审批外,草案还明确规定编制采砂可行性论证报告。

采砂可行性论证报告应当包括采砂所在河段的河势分析,采砂方案及采砂对河势、防洪、通航、航道安全、涉河工程安全、生态环境的影响,现场监管方案等内容。

### 落实责任细化监管

采砂现场监管缺失,执法能力建设薄弱

### 民众有所呼立法有所应

乘车主动让座、有序排队不插队、不闯红灯、不抢道抢行,公共场所不吸烟,不随地吐痰,不大声喧哗、节俭用餐不浪费,垃圾分类进箱、遛狗拴绳粪便清。2016年开始,由石家庄市投票评选的十条文明行为准则正式公布。然而,一些人的陋习还是让市民广为诟病。

今年7月1日起,在石家庄市,公共场所吸烟,携犬出户不束犬链,随地吐痰便溺等行为,不再只是违反文明行为准则的不道德行为,而是明确的违法行为。7月1日起施行的《石家庄市公共文明行为条例》分为组织协调机构、文明行为准则、社会组织和执法部门职责、法律责任四部分,规定了15项禁止的不文明行为,并明确了具体的惩罚措施。

遛狗不拴绳,公安部门罚款50元;遛狗不清理在公共场所产生的排泄物,城市管理综合执法部门罚款50元;个人占用消防通道停放车辆,消防部门处以500元以下罚款……有了这些明确的惩处措施,文明行为不再只是倡导,真正成为依法推进城市文明程度的铁则。

“立法为民是地方立法工作的基本原则。各设区的市一定要树牢人民至上理念,积极回应人民关切、民生热点、社会焦点,做到民众有所呼、立法有所应。”王会勇说。

保定市近代工业基础雄厚,槐茂酱菜厂创立于清康熙十年,新中国面粉厂始建于1919年,保存至今的厂房建筑群对研究民族工业发展史具有重要参考价值;新中国成立初期在保定建立了“八大厂”,更成为中国工业发展的一个缩影。然而,随着城市化进程不断加快,这些老字号企业成为城市记忆和工业遗产的同时,也面临着去与留的问题。

“只有符合实际的法律,才能成为人民习以为常的自觉行动,才能成为一个社会的制度规范和道德规范。”保定市人大常委会主任马彦峰介绍说,针对工业遗产和市民感情的现状,经过充分立法调研,征求各方意见,2017年保定市在河北省率先制定了工业遗产保护与利用条例,保存城市记忆,传承工业文明,保定也成为全国第三个制定此项条例的地级市。

“设区的市立法不同于国家立法,也不同于省本级立法,具有自身发展的规律和特点。”王会勇说,各设区的市一定要开拓思路,创新方法,勇于尝试,进一步拓宽地方立法之路。

制图/李晓军

## 中国(辽宁)自由贸易试验区条例草案提请审议

# 容错机制鼓励自贸试验区大胆创新

□本报记者 韩宇

辽宁省十三届人大常委会第三次会议近日审议了《中国(辽宁)自由贸易试验区条例(草案)》。

草案就辽宁自贸试验区的管理体制与运行机制、投资领域改革与开放、贸易便利化与转型升级、金融领域创新与服务、老工业基地结构调整、东北亚区域开放与合作、综合监管与法治环境等方面作出了规定。值得一提的是,为了鼓励自贸试验区先行先试,大胆创新,草案规定了改革创新的容错机制。

### 体制机制精简高效灵活

“建设好自贸试验区是党中央、国务院赋予辽宁的重大任务,是我省推进开放发展、转型发展的重大举措和重要平台,事关东北老工业基地振兴及辽宁发展大局。《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》明确要求‘辽宁省要通过地方立法,建立与试点要求相适应的自贸试验区管理制度’。”辽宁省商务厅厅长宋彦麟介绍,认真落实党中央、国务院的决策部署,确保重大决策于法有据,有必要通过制定地方性法规,为自贸试验区的建设和发展提供强有力的法制保障。

关于管理体制与运行机制方面,草案明确了自贸试验区的管理机构及其职责,形成精简、高效、运行灵活的体制机制。其中规定,设立自贸试验区工作领导小组,研究制定推进自贸试验区建设战略,把握创新试验方向,推动相关部门落实各项试验任务,协调解决发展过程中遇到的重大问题;沈阳市、大连市、营口市政府在自贸试验区各自片区分别设立管理机构,负责落实国家和省确定的目标任务,协调推进片区各项工作;要求各级政府及有关部门根据自贸试验区需要,将经济社会管理权限依照法定程序委托下放给片区管理机构;海关、海事、税务、公安等部门在片区设立的自贸试验区工作机构,支持自贸试验区改革创新工作。

另外,为了重点体现国家对自贸试验区有关扩大市场准入和通关便利措施,高效监管手段的内容,草案作出相应规定。草案规定,对外商投资实行准入前国民待遇负面清单管理模式;简化企业登记程序,建立综合行政服务平台,探索推进多评合一、多规合一、统一评审、多图联审、联合验收等新模式,试行企业投资项目承诺制,建立投资项目先建后验的管理模式;实行国际贸易“单一窗口”服务模式,在自贸试验区内建立与国际国际贸易发展需求相适应的海关监管模式等。

草案还明确了海关、检验检疫等领域的通关便利措施和高效监管手段,包括在海关特殊监管区域建立货物按状态分类监管制度,按照规定开展内销货物选择性征收关税制度试点等。

### 建立新型金融支撑体系

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

自贸试验区进行的创新活动,出现失误或者造成负面影响和损失的(重大安全责任事故除外),但是符合国家和省确定的改革方向,决策程序符合法律、法规规定,且勤勉尽责,未牟取私利,主动挽回损失、消除不良影响或有效阻止危害结果发生的,免除相关责任。

“建设好自贸试验区是党中央、国务院赋予辽宁的重大任务,是我省推进开放发展、转型发展的重大举措和重要平台,事关东北老工业基地振兴及辽宁发展大局。《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》明确要求‘辽宁省要通过地方立法,建立与试点要求相适应的自贸试验区管理制度’。”辽宁省商务厅厅长宋彦麟介绍,认真落实党中央、国务院的决策部署,确保重大决策于法有据,有必要通过制定地方性法规,为自贸试验区的建设和发展提供强有力的法制保障。

关于管理体制与运行机制方面,草案明确了自贸试验区的管理机构及其职责,形成精简、高效、运行灵活的体制机制。其中规定,设立自贸试验区工作领导小组,研究制定推进自贸试验区建设战略,把握创新试验方向,推动相关部门落实各项试验任务,协调解决发展过程中遇到的重大问题;沈阳市、大连市、营口市政府在自贸试验区各自片区分别设立管理机构,负责落实国家和省确定的目标任务,协调推进片区各项工作;要求各级政府及有关部门根据自贸试验区需要,将经济社会管理权限依照法定程序委托下放给片区管理机构;海关、海事、税务、公安等部门在片区设立的自贸试验区工作机构,支持自贸试验区改革创新工作。

另外,为了重点体现国家对自贸试验区有关扩大市场准入和通关便利措施,高效监管手段的内容,草案作出相应规定。草案规定,对外商投资实行准入前国民待遇负面清单管理模式;简化企业登记程序,建立综合行政服务平台,探索推进多评合一、多规合一、统一评审、多图联审、联合验收等新模式,试行企业投资项目承诺制,建立投资项目先建后验的管理模式;实行国际贸易“单一窗口”服务模式,在自贸试验区内建立与国际国际贸易发展需求相适应的海关监管模式等。

草案还明确了海关、检验检疫等领域的通关便利措施和高效监管手段,包括在海关特殊监管区域建立货物按状态分类监管制度,按照规定开展内销货物选择性征收关税制度试点等。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。

“金融领域的政策支持对自贸试验区发展十分重要,但是金融领域的政策支持多为国家事权,地方立法没有太多创制空间。”宋彦麟说,在充分征求国家垂直部门驻辽机构意见的基础上,草案第五章主要将《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》赋予自贸试验区在人民币跨境使用、外汇业务、互联网金融、融资租赁、保险以及防范金融风险等方面的政策措施转化为法律条文,以期建立与东北老工业基地振兴发展相适应的新型金融支撑体系。

老工业基地结构调整,是党中央、国务院要求辽宁自贸试验区改革创新的重点任务,也是草案的地方特色。