

H 海南立法五年回眸

立法引领，加快建设美好新海南

——省五届人大及其常委会立法综述

■ 本报记者 李磊

编者按

省五届人大及其常委会任期即将结束。过去的五年，省五届人大及其常委会全面贯彻落实党的十九大、十八大及十八大历次全会精神，认真贯彻中央和省委的决策部署，依法行使地方立法权和经济特区立法权，共审议通过和批

准地方性法规或法规性决定125件，为加快建设经济繁荣、社会文明、生态宜居、人民幸福的美好新海南提供了有力的法治保障。

从今日起，海南日报将陆续推出大型综合报道《海南立法

五年回眸》。通过生动的故事和案例回顾，全面盘点省五届人大及其常委会五年来在我省改革领域立法、生态环境保护立法、特色产业立法、海洋立法、民生领域立法等方面探索和经验，敬请关注。



低空俯瞰三亚白鹭公园湿地景观。2015年三亚市被赋予地方立法权后，制定出台了《三亚市白鹭公园保护管理条例》，法律利剑成为生态保护的坚实后盾。本报记者 武威 摄

省五届人大及其常委会

5年立法成绩单

审议通过和批准地方性法规或法规性决定125件

改革领域立法：

审议通过和批准重点改革相关法规16件。

生态环保立法：

审议通过和批准生态环境相关法规52件。

特色产业立法：

审议通过和批准重点产业相关法规16件。

海洋立法：

审议通过和批准涉海法规5件。

民生领域立法：

审议通过和批准19件民生相关法规。

亮点：

过去5年，省人大常委会共审查规范性文件349件，并于2017年8月完成我省规范性文件备案审查信息平台建设。此外，省人大常委会还对海南建省办经济特区以来的立法档案进行了标准化的纸质和数字化建档工作，让我省成为全国第一个完成立法档案数字化建设的省份。

制图/杨薇

纵观省五届人大及其常委会的立法工作，一个鲜明的理念清晰显现：坚持问题导向、精立多修、质量至上。正是在这一理念贯穿下，任期即将结束的省五届

人大及其常委会在五年里交出了一份出色的立法成绩单：审议通过和批准地方性法规或法规性决定125件，超额完成省五届人大常委会五年立法规划安排审

议108件法规项目的任务，为加快建设经济繁荣、社会文明、生态宜居、人民幸福的美好新海南提供了有力的法治保障。

坚持党的领导，保证立法正确的政治方向

立法保障和促进海南改革发展

健全人大主导立法的工作机制

精细化立法，创新科学立法、民主立法机制

加强对有立法权的市、自治县立法工作的指导

加强备案审查维护法制统一

省委一直重视以法治方式推进海南改革发展，在对相关重大问题作出决定和部署的同时，强调以法治方式保证相关决定部署的有序推进。

省委常委会一直坚持审议批准省人大常委会五年立法规划并印发执行，2015年后，每年又将省人大常委会年度立法工作计划列入省委常委会审议批准的事项，并对其中的个别立法项目进行了调整。特别是省委常委会每年工作要点将部分法规列为省委研究的重大立法项目，听取省人大常委会党组关于生态保护红线管理规定草案、旅行社管理规定修订草案、制定与批准地方性法规条例修正案草案等13件法规草案主要内容的报告，建立了省委研究立法工作的常态化机制。

在立法工作中，省人大常委会始终坚持党的领导，认真贯彻落实全面推进法治海南建设重大部署，紧紧围绕省委中心工作统筹谋划立法工作，科学制定立法规划和年度立法工作计划，积极推进重点立法项目，从制度上和法规上保证省委改革发展重大决策的贯彻实施。

为此，省人大常委会党组进一步健全了地方立法的重要工作和重大问题向省委请示报告制度，重要法规草案和立法工作中的其他重大事项都及时向省委请示报告。五年来，省人大常委会认真落实省委、省政府重点工作方案确定的改革任务，先后完成8项重点改革相关立法工作事项。

海南地方立法的实践证明，坚持党对立法工作的领导，保证了地方立法工作的正确方向，保证了涉及海南改革发展重大立法问题的科学决策，也保证了地方立法质量和法规的有效实施。

发挥立法的引领和推动作用，是坚持依法治国、依法执政的必然要求。五年来，省人大常委会始终坚持立法与改革决策相衔接，努力将立法资源转化为改革发展新优势。

在重点领域改革的立法方面，五年来，针对影响海南改革发展的突出问题，省人大常委会审议通过和批准了16件重点改革相关法规，为改革扫清体制机制上的障碍，保障重大改革于法有据。

这五年，也是海南建省以来生态立法力度最大的五年。省人大常委会五年来审议通过和批准生态环境相关法规52件。在第二十次全国地方立法工作座谈会上，省人大常委会副主任许俊代表省人大常委会作了题为《为海南青山绿水碧蓝天立法》的大会交流发言，介绍我省在生态环境保护立法方面的先进经验，得到与会人员的一致称赞。

这五年，省人大常委会还通过立法优化我省特色产业结构和发展环境，以立法引领和促进特色产业持续健康发展，共审议通过和批准重点产业相关法规16件；为推进海洋经济发展，提升海洋综合管控能力，保障国家“一带一路”战略的实施，五年时间里，省人大常委会还围绕海洋强省建设加强海洋立法，审议通过和批准5件涉海法规；在民生立法方面，省人大常委会以保障和改善民生为主旨，审议通过和批准19件相关法规；在推进政治文明建设，完善民主政治立法方面，省人大常委会五年来共审议通过和批准17件相关法规。



海口全力推动“双创”工作，城市背街小巷面貌一新。本报记者 张茂 摄

发挥人大在立法中的主导作用，是发挥立法引领和推动作用的机制保障。五年来，省人大常委会始终坚持在法规立项、起草、审查、审议等各环节发挥主导作用。

在法规立项环节，省人大常委会在制定立法规划和年度立法工作计划时，注意围绕全省工作大局主动研究立法需求，把握确定立法项目的基本原则，加强项目论证和协调，有计划、有步骤地开展立法。2014年，根据省委六届五次全会精神和2014年重点改革工作方案的部署，在年度立法工作计划的基础上，制定《海南省人大常委会2014年重点改革相关立法工作安排》，安排了十一个方面与改革事项相关的立法任务。为推进我省省域“多规合一”改革试点，主动将与“多规合一”改革急需配套的生态保护红线管理规定等7件法规列入人

安排审议项目。

在法规起草环节，省人大常委会提前介入由政府部门起草的重点法规的调研、论证过程，对起草中涉及的重点、难点问题进行指导和协调，把法规草案起草中发现的问题解决在提请省人大常委会审议之前；此外，对海岸带保护与开发管理规定等涉及多个部门、协调难度大、对全省发展影响大的项目，由省人大法制委、法工委组织自主起草；省人大常委会还委托大专院校起草湿地保护条例等3件法规草案，就起草中的重点、难点问题加强指导。

在法规审议环节，省人大法制委在统一审议时，邀请省人大常委会有关工委和省直有关部门列席会议，对常委会组成人员以及其他方面的意见逐条研究、充分吸纳，还通过邀请相关的人大代表和常委会组成人员参与立法起草、论证、调研活动，举办培训班、法制讲座等方式，提高其审议法规草案的水平。

在法规宣传环节，省人大常委会还针对法规草案初审、二审和法规实施等不同阶段的工作特点和宣传要求，全面、深入地宣传立法的背景、目的、原则和主要内容。

地方性法规必须“接地气”，省人大常委会注意在立法工作中贯彻落实党的群众路线，充分发挥立法在表达、平衡、调整社会利益关系、维护公平正义中的作用，统筹兼顾不同方面的利益诉求。

在注重维护群众利益的同时，省人大常委会妥善处理好权力与权利、权力与责任的关系，努力防止和克服部门利益法制化、部门利益再分配的倾向，严格禁止在法规草案中设定不合法、不合理的行政许可、行政收费、行政处罚、行政强制等条款，规范权力运行。

五年来，省人大常委会还秉承着“写好关键的那么几条”的原则，以解决核心问题为目标，尽量减少和避免法规中的“号召性”“倡导性”条款，确保每一项制度“可执行、易操作、真正管用”。

精细化立法，离不开广大人民群众和各行各业参与立法的机制。为此，省人大常委会坚持立法公开常态化，不断改进法规草案审议审查工作，使立法更好地“接地气”，将法规草案在海南人大网站上公开向社会征求意见，对每一件法规草案都采取召开座谈会、论证会、实地考察等形式开展深入调研，广泛听取意见；为从制度上保证立法的科学性和有效性，先后制定和修订了法规项目征集和立项论证、法规草案起草和审议、立法听证、立法评估、立法公开等16件立法工作制度和规程；建立立法专家顾问制度，省人大常委会聘请了13位立法专家顾问，制定了《立法专家顾问工作规定》，推进了立法专家顾问工作的规范化、制度化建设；省人大法制委、法工委还向社会公开征集基层立法联系点，确定了海南师范大学法学院等10个基层立法联系点单位并全部挂牌，延伸了立法的“触角”……

为贯彻实施修改后的《中华人民共和国立法法》关于赋予设区的市地方立法权的规定，五年里，省人大常委会有序推进并率先在全国完成赋予设区的市地方立法权的工作。三亚市成为全国首批开始行使地方立法权的设区的市。

为支持海口市“双创”工作，省人大常委会主动提前介入并积极指导《海口市防控和处置违法建筑若干规定》等法规草案的起草和修改工作；在三亚市通过立法巩固和促进“双修”工作中，省人大常委会主动提前介入三亚市《白鹭公园保护管理条例》《河道生态保护管理规定》《山体保护条例》的起草和修改工作，确保了法规质量，得到了国家住房和城乡建设部的肯定；在《昌黎黎族自治县农村公路条例》《保亭黎族苗族自治县饮用水水源保护规定》等法规草案的起草和修改工作中，省人大常委会提出有针对性的修改意见，进一步提高民族自治县人大报审法规的质量。



在“多规合一”理念规划下，海口万绿园、世纪公园、滨海公园三园合一，风景如画。本报记者 李幸璜 摄

“有件必备、有备必审、有错必纠”这是五年来省人大常委会从宪法实施和宪法监督高度，加强规范性文件备案审查工作的原则。

五年来，省人大常委会共审查规范性文件349件，其中省人民政府规章26件，设区的市人民政府规章17件，其他规范性文件306件；积极推进我省规范性文件备案审查信息平台建设，并于2017年8月完成信息平台验收，得到全国人大常委会法工委的充分肯定。

这五年，省人大常委会还对海南建省办经济特区以来的立法档案进行了标准化的纸质和数字化建档工作，让我省成为全国第一个完成立法档案数字化建设的省份，这项工作得到了全国人大法工委和兄弟省市的称赞。

为全面贯彻落实党的十九大和省委七届二次全会精神，按照省委和全国人大常委会法工委的要求，省人大常委会组织对现行有效的涉及生态文明建设和环境保护的地方性法规进行了专项清理，建议修改29件地方性法规；为全面贯彻落实中央关于行政体制改革和简政放权的部署，维护国家法制统一，组织对我省现行有效的地方性法规进行全面清理，提出建议修改或废止的地方性法规共50件，推动法规清理工作常态化。

回首本届省人大常委会5年来的立法工作，可看出一条清晰的线路图：省五届人大及其常委会在立法工作中，全面贯彻落实了党的十九大、十八大及十八大历次全会精神，认真贯彻了中央和省委的决策部署，依法行使地方立法权和经济特区立法权，实现立法与省委改革发展重大决策相结合，使制定的法规更符合我省省情和实际，经得起历史的检验。

（本报海口1月15日讯）