

浙江全面深化改革的法治之道

作为改革开放的前沿阵地和市场经济的先发地区，浙江有基础、有条件在一些重点领域和关键环节改革上探索制度化、法治化建设的新经验、走出新路子

牛少凤 于新东

全面深化改革攻坚到哪里，法治建设就应跟进到哪里。越是重大改革，越要法治先行。作为改革开放的前沿阵地和市场经济的先发地区，浙江有基础、有条件在一些重点领域和关键环节改革上探索制度化、法治化建设的新经验、走出新路子，特别是要率先对中央重点推进和浙江先行试点的改革领域敢于啃硬骨头、大胆探索积累经验。注重把好的经验做法以制度法律的形式固化下来，进一步增强浙江全面深化改革成果及经验的可复制、可推广性，从而既更好推进浙江深化法治浙江建设各项工作取得新进展，又为全面推进法治中国建设提供有益示范。

紧紧围绕 293 项全面深化改革项目的总体工作布局，以不断推进各项改革任务的法治化建设为重点突破口，朝着深化法治浙江建设、提高依法治理能力的目标前进

2014 年 2 月，省委根据《关于认真学习贯彻党的十八届三中全会精神，全面深化改革，再创体制机制新优势的决定》精神，明确提出要分解责任、狠抓落实，到 2017 年完成 293 项改革任务。这 293 项改革任务。分为近期重点突破的改革项目、再创多种所有制经济共同发展新优势、深化市场取向改革、加快转变政府职能、完善城乡发展一体化体制机制、完善开放型经济体制机制、健全建设法治浙江体制机制、强化权力运行的制约和监管、完善建设文化强省体制机制、健全发展社会事业和保障改善民生体制机制、创新社会治理体制、完善建设美丽浙江体制机制、切实加强对全面深化改革的领导等 13 个方面，每一项改革任务都有明确的牵头领导、责任单位、时间进度和目标要求。其中近期重点突破的改革项目有 48 项。省委明确提出，当前要在经济转型升级、实施改革试点、政府职能转变、法治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、作风建设等 8 个方面 48 个改革项目上取得突破性进展。这 48 个改革项目，事关浙江现代化建设全局，是当前浙江全面深化改革的重大举措，也是“十二五”规划各项目标任务能够顺利收官的重要保障。

紧紧围绕“四大国家战略举措”、嘉善县域科学发展示范点以及省部合作专项改革试点建设要求，以建立健全各项相关体制机制建设为重点突破口，推进各项改革试点工作的制度化建设，为改革试点提供法治保障

2011 年以来，浙江海洋经济发展示范区、义乌市国际贸易综合改革试点、舟山群岛新区、温州市金融综合改革试验区相继经国务院批复实施。“四大国家战略举措二的批复实施为推进浙江科学发展提供了重大机遇。下一步，要重点围绕建设海洋经济发展示范区，积极推进。和创新海岛开发保护体制、海洋内外开放体制、海洋开发投入体制、用海用地管理体制、海洋综合管理体制。围绕开展义乌市国际贸易综合改革试点，以转变外贸发展方式为主线，组织实施“市场采购”新型贸易方式及其配套监管办法，着力推进国际贸易体制机制创新。围绕舟山群岛新区建设，深化新区行政体制改革，积极扩大舟山港口岸开放力度。围绕建设温州市金融综合改革试验区，积极引导民间融资规范化、阳光化，大力推进中小企业金融服务创新加快构建与浙江经济发展相适应的有特色的地方资本市场。

嘉善县是全党深入开展学习实践科学发展观活动习近平总书记的联系点和全国唯一的县域科学发展示范点。嘉善县下一步要在产业转型升级、城乡统筹发展、扩大开放合作、民生幸

福保障等 4 大领域进一步加大改革创新力度。其中，产业转型升级方面，主要是建立创新发展的激励机制、提升发展的倒逼机制和优化发展的退出机制；城乡统筹发展方面，主要是建立城乡规划建设一体化发展机制、全面推进农村产权制度改革和创新城乡要素市场化配置机制；扩大开放合作方面，主要是创新主动接轨上海的体制机制、推进投资贸易便利化改革和深化行政审批制度改革；民生幸福保障方面，主要是建立均等化的公共服务机制、建立高标准的生态文明建设机制和创新社会治理机制。

省部合作方式是推进制度创新的好办法。省委明确要求，每个省直部门要选择一至两个突破口，通过省部合作的方式开展改革试点。通过浙江的积极争取和国家部委的大力支持，浙江正在实施的国家改革试点已多达 30 余项，如中农办的农村改革试验联系点，农业部的全国农村改革试验区，国家发改委的低碳试点城市，中国人民银行的全国农村金融综合改革试点，科技部的科技与金融结合试点，国家发改委全国服务业综合改革试点城市等。下一步要深化有关改革试点，创新体制机制，既巩固改革试点成果，又为试点推广提供制度保障。

紧紧围绕建设“四张清单一张网”的工作部署，以深入推进行政审批制度改革、加快政府职能转变为重点突破口，以法律规章形式进一步规范政府的权力边界，为市场在资源配置中起决定性作用提供法治保障

建立政府权力清单。2013 年 11 月，部署启动在省政府部门全面展开职权清理、推行权力清单制度。通过全面推行省市县三级政府权力清单制度，进一步简政放权，把该放的权力放开、放到位，用政府权力的减法换取市场和社会活力的加法，让政府从直接干预市场中摆脱出来，让市场发挥其决定性作用，从而激发市场主体的微观活力，增强经济社会发展的内生动力。

建立企业投资项目负面清单。为切实确立企业投资主体地位，着力改革核准目录外企业投资项目审批方式，探索对工业项目实行负面清单制、企业依法承诺制、备案制和事后监管制。

建立财政专项资金管理清单。针对当前财政专项资金管理中存在“专项过多、规模过小、资金分散、使用低效”以及“重争取、轻使用”等突出问题，部署开展对各类专项资金的清理、整合和规范工作，并准备在此基础上建立专项资金管理清单制度。

建立责任清单。与权力清单相配套，责任清单就是告知哪些责任是哪级政府、哪些部门必须要承担的，也就是哪些事“必须干”。编制责任清单，就是要让各个部门在“三定”方案的框架内，全面梳理部门主要职责、理清与相关部门职责边界、提出加强事中事后监管措施、明确公共服务事项，制定责任目录清单。

实行政务服务“一张网”。建设集行政审批、便民反务、政务公开、在线互动、效能监察等功能于一体、省市县三级联动的网上综合型公共服务平台，推进行政权力运行全流程效能监督，提高行政效率。

紧紧围绕加快经济发展方式转变的目标，以进一步深入推进各地多层面、多主题的特色综合配套改革试点为重点突破口，健全完善转变经济发展方式的体制机制，为经济转型升级提供法治保障

浙江以建设转变经济发展方式综合配套改革试点国家发改委联系点为契机，部署 11 个设区市和义乌市开展多层面、多主题的综合配套改革试点。各市围绕试点主题，制定出台年度实施意见，加快推进综合配套改革。比如，杭州市创新海外高层次创新创业人才引进使用机制，设立海创园人才特区，建立全方位的创业激励机制。宁波市深化对外开放体制改革，梅山港区口岸获国务院批复开放，浙台经贸合作区获省政府批复设立，创新大榭开发区合作开发的体制机制。湖州市深入推进新农村建设体制改革，在吴兴区创新农房“股权式安置”模式，将 101 个农村居民点集聚到 5 个，在长兴县开展农村宅基地用益物权保障制度改革试点。

以海宁市要素市场化配置综合配套改革试点为例。为着力破除要素配置中的体制性障碍，

提高要素配置效能和节约集约利用水平，加强生态环境保护、加快淘汰落后产能、推动经济转型升级，2013年9月11日浙江省政府正式批复《海宁市要素市场化配置综合配套改革试点方案》。一是建立以综合评价、分类施策、退出激励为主要内容的差别化要素配置机制。二是创新土地、金融、科技、人才等要素节约集约利用机制。三是围绕优化服务环境，着力推进相关配套改革。建立高效便捷的行政审批制度。积极探索建立核准目录外企业投资项目不再审批制度，率先推行商事登记制度改革，在35个行业推行“先照后证”。这一改革试点总体在现行法律法规框架内进行，试点开展以来海宁市积极探索实践，通过建立亩产效益评价和差别化要素配置等机制，扶优汰劣，为结构调整和产业转型升级提供了动力、腾出了空间，取得了初步成效。

下一步，11个设区市和义乌市针对开展的多层面、多主题的综合配套改革试点，要进一步围绕试点主题，制定出台年度实施意见，加快推进综合配套改革的制度化和法治化进程，为试点成果及推广提供法治保障。

紧紧围绕人民对美好生活的向往这一奋斗目标，以打好“五水共治”攻坚战为重点突破口，不断探索完善“五水共治”体制机制，建立健全保障和改善民生的长效机制，为维护最广大人民群众的根本利益提供法治保障

实践充分证明，坚持以人为本，使人民在改革发展中得到实惠，改革才能不断得以成功推进。浙江始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为全面深化改革的出发点和落脚点，尊重人民首创精神，保障人民各项权益，不断在实现改革成果由人民共享、促进人的全面发展上取得新成效。

根据“五水共治”战略部署，在全省范围全面实施“河长制”，加快推进水环境治理。“河长制”实施工作由省生态省工作领导小组统一协调推进，根据河道的性质分别确定省级、市级、县级、乡（镇）级河长。全省跨设区市的6条水系干流河段，分别由省领导担任河长。市、县（市、区）党委、人大常委会、政府、政协的主要负责人和相关负责人担任辖区内河道的河长。县（市、区）可以根据河道实际，确定村级河长或河道管理专职协管员，形成五级联动、纵向到底的“河长制”架构。省级河长负责指导实施跨设区市水系水环境综合整治规划，协调解决工作中存在的问题。市、县（市、区）政府是河道水环境治理的责任主体，市、县（市、区）河长具体承担包干河道治理工作的指导、协调和监督职责，组织实施水环境治理工作方案，推进河道整治和保洁、截污纳管、生态修复、水质改善等水环境治理工作。做到每条责任河道都有“一张水系图、一本任务书、一个时间表、一份报告书”。

通过实施“河长制”，由地方党委、政府首长担任辖区内河道的河长，制定重污染行业整治提升、促进产业转型升级的具体目标，推动各地立足长远、源头治水，认真落实省委、省政府提出的“四边三化加四换三名”“三改一拆”“个转企、小升规、规改股、股上市”等转型升级“组合拳”举措，以壮士断腕决心淘汰落后产能，全面整治重污染行业，力田央淘汰落后生产能力，完善产业转型升级倒逼机制。

紧紧围绕努力实现天蓝、水清、山绿、地净，建设富饶秀美、和谐安康、人文昌盛、宜业宜居的美丽浙江的目标要求，强化法治制度建设，不断提升浙江生态文明建设的法治化水平，为推进“两美”建设提供法治保障

抓好建设美丽浙江创造美好生活的体制机制建设，加强立法保障。一是建立完善建设美丽浙江、创造美好生活的体制机制，着重在建立完善“源头严控”、“过程严管”、“恶果严惩”、‘多元投入’的体制机制方面创新突破。二是分层次有步骤地推进相关地方立法工作。重点围绕水、大气、土壤、固体废物、辐射等污染防治和资源有偿使用、生范静卜偿、生态修复以及食品安全等，加强相关法规规章的“立、改、废”工作，加强地方立法，制定和完善专项法规规章。三是严格依法审理，加大执法力度。加强法律法规实施的监督检查和主体功能区知喇实施等的有效监测。研究制定跨区域生态环境诉讼管辖、污染鉴定、损失计算、公益诉讼的规范性文件，指导环境执法和司法实践。通过创新完善“两美”浙江建设体制机制与不断加

强生态环境保护立法，促进浙江绿色发展、循环发展、低碳发展日益迈向法治轨道。