Jiangsu Interview

草案报告

一、法制办和高院行政庭

1. 在制定行政法规方面：

（1）地方性法规工作，按照十七大要求，坚持公开民主立法。自 2000 年起，立法项目公开征求，主要通过媒体、报纸、政府门户网站征求项目。

（2）对于所有的初稿，进行征求意见稿的公众意见征求，通过听证会、座谈会、辩论会等形式，程序性地公开征求公众意见，最终由法制办向人大提交草案。

2. 在征求方式上：省政府网站，公布邮箱，有的是按照条目具体列出意见；实地考察，直接对话负责人，举行座谈会，增加一线人员的比重，如《高层建筑安全消防条例》

2008 年开始，选 1-2 个关注度比较高的方面举行听证会，公布听证情况采纳情况

2009 年，还举行了立法辩论会，就《城乡一体化条例》双方进行辩论，提高了透明度、规范性，利益双方增进了沟通和理解

3.2008 年以来，分别对《失业保险条例》《义务教育实施条例》《高层建筑消防条例》实施听证会，先后有 400 多人次参加旁听。其中厉害关系人，专家学者，各界群众踊跃参与，主流媒体也都进行了广泛的报道。听证会前通过网站公告、广播电台、扬子晚报刊登等方[redacted]22 人 ，旁听 25 人，电子邮件收到建议 60[redacted]泛性⁋，|最终各方平衡选取陈述人，|对于没有选上的允许旁听，|当天以各种形式参与听证会的达 1000 多人。在听证会结束后，出具了听证报告并在其中列明了建议的使用情况和未使用原因。

4.2008[redacted]会，专家质询论证制度，涉及专业部门的还要做出专业评估论证，争取做到科学决策的科学民主法制的决策机制，区县级也分别通过门户网站公布等方式积极就行政决策征求公众

意见。特别是南京，常州等已建立“大调研机制”将公众意见转化进决策，如《常州市人政府重大行政决策规定》；部分地区还建立了政策的后评估机制，特别针对城市的土地拆迁和城市规划问题做出相关行政决策上的说明。

Q：在门户网站上，征求初稿后江苏省对法律反馈意见的数量情况如何？

A：数量基数较大，但是采用比例很小，具体并没有数量上的统计，具体公布报告中有，但是法制办向人大提交相关报告时会有。

Q：听证会或其他形式采纳公众意见的情况会向公众公布吗？

A：根据具体收集情况会向听证会参与者进行多种形式的沟通，以鼓励他们的积极性。对于部分法条的反馈法制办很重视。

Q：听证会的人数如何确定？

A：根据立法项目的特点，不同厉害涉及的相关人不宜昂，听证规模也有区别。

Q：在部门主导立法中，公众意见能发挥多大作用？

A：框架大概在 5-10%。部分重点条款可能在 70%左右。涉及公民生活相关度高的，还是比较尊重公民意见的，这样在征求过程中，公民要对法条进行逐一解读，有利于遵守和实施；还能平息相关部门原来关于职责划分的一些争议，更有利于政策执行。

Q：立法听证会与重大决策听证会是否有区别？

A：重大决策听证会更侧重于对 决策合法性的考察，不同于立法听证会是对多方意见的听取，重大决策听证会的二元性更强，每年根据《依法行政考核办法》，综合 法制机构都参与审查决策的合法性，对于没有采取措施的决策要坚决予以否定

Q：网上征求意见对于江苏整体的法制工作有多大的影响？

A：不好说，因为法规上有类别区别，而且法律是否符合需要并不以征求到的意见作数。

Q：如何才能使听证会更有效？

A：建立立法后评估机制，如《规划性文件备案与管理规章》，人大也实施地方性立法后评

估政策。

Q：关于立法辩论会，江苏是否第一个试用？区别是什么？

[redacted]辩论会形式较为激烈，实施有一定差别。

行政诉讼

1.1987 年江苏省开始相关行政诉讼各项工作：

1989 年到 1994 年，主要是宣传学习阶段，以普及行政审判只是为主，工作受限制，执行困难；

1995 到 1999 年，全面落实阶段，工作重点是加强权利保护意识。1996 年出台了《处罚法》，江苏省配套出台了加强通知，为新法规的出台创造了条件。

2000 年到 2004 年，逐步推进阶段，行政诉讼的类型和数量都不断增加，特别是 2003 年高院出台相关司法解释后，数量明显上升，2003 年行政诉讼数量由 1999 年的 2600 件上升了 80.14%。

2005 [redacted]2004 年颁布《实施依法行政纲要》后，进入一个新的阶段，数量由 2006 年的 5000 多件上升到 2008 年的 6000 多件

2.关于行政诉讼地方性法规的来源：

规定主要来源于实践中做法形成的文件进行指导工作

3. 管辖方面：涉及权限及分工，要保证裁决公正

具体措施：（1）克服地方保护主义，提高审判的公正性。2005 年起提高了部分案件的级别，明确指定了部分案件的异地审理，新规定实施后，程序文书的实施，上级法院被要求参与主要案件的监督工作。这些措施实施后，受案数明显上升。

（2）对于非诉的执行：对于不诉不复议的执行 05 年到 09 年，共 37000 多件，准许执行 33000 多件，占 90.09%。

（3）出庭应诉方面：2009 年，法制办与省高远联合出台通知，首创覆盖全省行政机关的负责人出庭应诉机制，因为在事件中发现负责人出庭应诉更有利于化解争议，在把负责人出庭

应诉列为部门考核指标后，负责人出庭应诉率已超过 80%，涉及民生和群体性事件的案件已有减少。行政机关的直接败诉率由之前一直上升达到 2004 年的 20%下降到 2010 年的 3.14%。

（4）《关于行政诉讼的协调机制相关规定》2010 年 1 月出台，作为主要规范，强化了行政审判方向，较之 2005 [redacted] 作。

年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011
公民直接胜诉率	10.98%	8.94%	6.85%	7.79%	4.27%	3.52%
公民间接胜诉率	3.6%	2.31%	1.90%	1.95%	1.15%	0.81%

公民间接胜诉指在行政机关改变做法后撤诉的；2011 年数据为 1-10 月份公民胜诉率在下降的主要原因是因为在调节协调后，诉求得以满足后，公民便撤销了诉讼请求，说明公民满意度在上升，行政机关依法执法的水平也在上升，直接败诉率在下降。

（5）关于公共部门的行政诉讼：2006 年到 2010 年没有太大的比例上的变化，所占比重比较大的都是与民众生活关联度比较大的，比如拆迁占 15-20%，征地占 10%，社保占 15%

（6）江苏省 13 [redacted] 规模也有很大关系，整体是苏北要多于苏南，主要原因是少数地区还存在告状难的问题，没有完全杜绝在征地和拆迁中进行行政违规操作的事情，进行诉权协调就避免了很多案件的发生，化解了大批案件中出现的问题。

Q：诉权协调制别的省有实行吗？

A：江苏首先施行，比较创新

Q：公共部门的涉案方向？

A：这与地方政策执行机制有关，省级法院了解的并不多。

[redacted]

A：会有影响，建立健全行政诉讼制度，一个目的是保障公民的基本权利，一个是监督行政部门的行政规范性，通过将行政机构负责任出庭应诉纳入考核指标并向媒体公布结果（目前还没实施），并以司法建议的形式进行反馈和监督，会起到良好的监督和约束作用。

Q：行政诉讼量和信访量在江苏是正相关关系还是替代关系？

A：行政诉讼是合理性审查，百姓诉求多的地方行政诉讼就多，但是当百姓权益得不到合法保护时，就要寻求信访的支持，信访量就会上升。

二、环保局

1. 江苏省关于环保方面法律法规：（1）水系方面法规突出：《江苏省长江水污染防治法》《江苏省太湖水污染防治法》是最严格的局域性水系立法，从立法角度确保环保优先。（2）[redacted]（3）固体废物（4）防辐射污染。法律法规制定过程严密，其中固体废物的防治条例还施行了网络有奖征集。

2. 关于环保投入的执行：（1）省级环保指导资金：以引导为主，以奖代补形式发放。（2）省级节能减排资金，主要用于落实政策，进行的专业引导金。（3）来源于中央的农村环保专项资金：专项专用（4）太湖水污染防治基金（5）历年“三河三湖”专项资金（6）方式：主要是与财政部门合力下发。

3.执法方面：（1）率先提高标准：南京、徐州等地率先安装扬尘自动检测设备（2）采取专项行动集中整治水源地问题（3）污染源自动监控系统的推进（4）施行现场移动执法

4.民间组织方面：有绿色环保协会、环保联合会、太湖绿色之友、莫愁湖生态保护组织

Q：各环保条例执行突出的困难及特点？

A：部分行业准入退出门槛太低，造成环保部门检查和执法困难，例如餐饮行业一些居民区[redacted]操作规范规定不明确，会产生系列的相关问题。

Q：立法机制中的有奖征求意见实施情况如何？

A：早于 2007 年开始施行，征求到的意见被采纳的比例很高，考虑到之前的反馈机制，这个方法的施行效果更好，但是会受到资金的限制。

Q：在资金支出项目的设立过程中，民众有没有相关参与？

A：资金的安排有具体的方向，项目的确立过程中只是会进行资金使用的公示，考虑到现场核实的时间长，任务重，专业性强，一般先把预算资金切块下发，由县级政府自己按照测算公式确定使用方向，解决了资金使用的时效性和监管问题。

Q：江苏吸收群众意见调整环境保护措施的情况如何？

A：多数涉及民生问题的意见比较大，环境评价问题，最终体现在体制上的规划性不足上，而且对环境评价的指标没有具体说明，涉及利益诉求的时候没有具体的标准和解决机制，实际操作有很大困难。

Q：环境处罚资金这些年来的变动情况？

A：2008 年以前，一直是逐年递增的；08-09 年呈下降趋势，2010 年之后逐渐平稳。

三、人大

公民参与立法是基本要求，听证会是主要途径相关机制：

1）立法规划建议项目公开征求：2002 年首次公开征求，通过江苏省人大网站、《新华日报》等，历时两个月，征集相关建议 426 件，20 个个人提出的 23 件中，6 件列入规划（指与单位立项无重合的部分），本次立法计划，无锡 24 件中有 18 件来自公民意见，常州意见征求度也达到了 75%。

2）法规草案公开征求公民意见：江苏自 1999 年开始，《劳动生产条例》通过对劳动者及相关志愿者的意见征求最终确立出台。2008 年以实现所有法案全部公开征求公众意见，2010 年上半年已接受 333 人次，近 200 多条建议，与公民相关度高的，选择在报纸上全文刊登，如《义务教育条例》《老年人保障条例》《农产品安全条例》，对于公民所提建议，尽量吸收，电子邮件给与回复，被采纳的一律给予信函回复。

[redacted] 2008 年的《城市社区服务条例》，意见对于条例的制定有很大帮助，同时还要注意意见征求的方式，《轨道交通条例》就是通过到地铁口发放了近一千份问卷，得出的结果和结论也被应用进了条例的制定中。

4）加强立法宣传，利用主流媒体和易接受方式宣传，积极创造参与条件。

体会及一些收获：

1）要始终坚持“立法为民”的理念：要疏通渠道，扩大参与，以根本利益为出发点，尽量规范责任、义务，体现民意，要慎重对待行政许可、处罚，机构设置，注意部门利益。如徐州的2009年出台的《行政立法听证条例》，事先订下的规则，大部分被采用了。

2）加强完善制度建设，争取做到有章可循

3）加强公众意见特别是合理意见的吸纳：要做到所立法律真正体现民意，保证其意义，在征集立法规划时，2009年，常州建议合并后出台了《征地补偿和被征人生活保障条例》,《未成年人保护法实施条例》也开听证会广泛听取了各方意见，明确规定了学校和保险公司的责任和作用。

相关建议：

（1）是否可以建议出台全国性的《立法听证规则》促进立法听证程序化、制度化、权衡性，原则性依据应由国家层面规定，而且现在制定规则条件也日趋成熟。

（2）建议建立较为有效的群众意见采纳反馈机制，鼓励保护群总参与积极性，推进民主立法意识，目前缺乏意见反馈机制，无法使民众对我们的工作感到满意，应该把意见归纳后尽量回复，并着重说明不同意见的采纳情况。

（3）发挥社会组织作用，促进意见表达有序化。群众意见可以反映一定问题，但是较为混乱，有组织进行平衡调整后提出的意见会更加合理也更加有效。

（4）应该将反馈机制常态化：应该设立公民意见调查反馈中心。

Q：立法过程中，多环节涉及征求公民意见，会不会出现一个人多次参加，即所谓“听证专业户”的问题？

A：重复参加是正常现象，说明该公民热心立法事业。除工作要求外，应该保护其积极性，而且，各环节一定要坚持征求公民意见，避免出现法律法规与公民脱节的现象。

Q：听证会的数量于2005年达到峰值后下降是什么原因？

A：听证会作为公民参与形式主要分为：行政听证、司法听证、立法听证，听证规则目前没有关于效率的详细规定，大部分只做参考之用，而且前期准备时间长，成本高，工作量大，所以适用性某种程度上不如座谈会。立法听证的宣传效果更大于它的应用效果。

Q：以各种形式征求来的意见于立法工作中到底发挥有多大作用？

A：总体衡量比较困难，需要合适的衡量机制，而且标准需要待定，而且在各个法律提交人大审核前，征求公民意见程度也不尽相同。所以，2011[redacted]。

Q：听证会的效果存在制度上的差别吗？

A：它的效果分为制度层面的和价值层面的，这是一个系统性问题，只有适应的才是效果好的，听证只是一种形式，适用效力有领域上的差别。

Q：公民意见对于行政部门的制约性大吗？

A：有一定作用，从江苏四个较大市通过制定规则来将法工委审查其行政合法性纳入考核指标效果较好，但是不排除还是存在利益部门化的问题。

Q：听证会的人数是如何确定的？网络征求意见的效果如何？

A：视情况而定，多数为半天。单一网征效果一般，要结合多种宣传方式，争取做到全方位覆盖。

Q：《劳动合同法》的实施出现了问题，是否与之前征求意见不足有关？

A：理念稍微超前，而且没有具体的实施细则，容易被钻空子，基于不同利益角度的理解，涉及到相关条例的废止问题，操作比较复杂。

Q：是不是立法过程中，征求公民意见越多采纳程度越高，执行情况约好？

A：是，但是还是存在一些问题就是因为顶层法律没有将某些部门的权利与义务分开导致某些法律的执行程度不可观。

Q：立法后评估于民意反映契合度的操作是如何进行的？

A：这一点全国人大法工委做的是最好的。

四、总工会

江苏针对《劳动合同条例》一共出台有一办法六条例。

1. [redacted] 三年劳动争议数量是逐年下降的：2008：38000 件；2009：37000 件；2010：33000 件，争议类型主要集中于工资、合同、破产和社会保险类。调解组织中，企业基层调节的成功率没有上几个层次调解成功率高，主要原因是企业内部发生的行为关系不对等，上级与其没有厉害关系，调节方案更公正，更易交流；另一个原因是集体劳动争议调解难度加大，跟风抱团现象增加，主要还是集中于劳动报酬、工商、保险等。

特点：（1）类型比较集中（2）诉求较为合理（3）调处存在反复性：集体诉求利益多样化，很难协议全面估计（4）集体争议的突发性（5）集体争议的强烈对抗性（6）组织的严密性：会引起群访事件。

2. 引发主要原因（主要是集体争议）：（1）用人单位故意压低克扣工人工资：为了利益，部分企业要求工人加班加点，行业集中于服务餐饮，人员多为老员工和进城农民工（2）企业破产重组不规范：程序不合法，过程不透明，安置条件不被接受，实现承诺事后不兑现，改制后才暴露（3）用人单位不能依法为职工交纳社会保险：不交，基数低，转嫁负担与职工，换工作易引起争议（4）非法变更解除劳动合同：《劳动合同法》实施存在操作性问题

3. 存在问题：对《劳动合同法》有误读曲解，部分企业有理解上的问题；标准太高：个别条款企业难以接受；部分地区领导有异议：重视经济建设受到条件限制；滥用劳务派遣工问题；变相裁员问题；执行需进一步规范化；劳动监察仲裁人员配备不足：疲于应付，因小失大。

4. 一些做法：

（1）突出源头参与维护利益：争取党委重视支持，将工资协商纳入十二五规划纲要，要力求建立和谐的劳动关系；全程参与劳动方面的维权立法，重点与政府形成联系会议，形成制度推动维权到位（2）积极推动集体合同制，深化民主管理，率先在非公企业推行职代会，建立安全生产保障机制，保障工作环境，坚持做好群防、群控、群治工作；加强技能培训，增强职业道德建设，加强帮扶力度，解决员工苦难（3）协助党政做好劳资矛盾的解决和第一时间了解的工作：要畅通表达渠道，加强隐患排查，坚持调解为先原则，建立仲裁-调节、诉讼-调节机制。

Q：引起劳动争议的原因中那种最重要？

A：42%的都为劳动 报酬问题，是双方关于用工矛盾和要价矛盾的争议问题。

Q：突出源头的措施的出台机制？

A：针对争议情况，劳动关系三方协商：人力保障部、工会、企业联合会联合出台，与实行“两个率先”“七年倍增”相关。

Q：《劳动合同法》实施效果不理想的原因？

A：一是出台时间不合适，部分原因；二是定义界定模糊，导致出现大量的劳务派遣工，原则性太强，操作性太弱，准入门槛过低，使其已经成为突出问题。

Q：工资集体协商制是怎么运作的？

A：1998 年提出，出台条例，有立法保障，才实施，还有配套三大条例

Q：《安全生产条例》是如何起草的？

A：由人大起草，安检部门参与讨论和征求意见

Q：企业的工会主席如何产生？

A：党组织提名，职代会选举。企业自选，全总在试点。

Q：职工维权意识提高的表现？

A：青年职工并不局限于工资，于精神、环境、个人关系等的要求都在逐渐提高，自我意识较强，不服于加班制度。

Q：最低工资方面，江苏是如何确定的？

A：一般都是在元月开始之后上调最低标准 17%左右

Q：关于劳务派遣工问题的解决，江苏有什么探索？

A：工会有调研报告：建议：改革国有企业考核制度；健全法规，尽快出台《劳务派遣条例》；

提高准入门槛，完善已有机制；加强执法力度

Q：劳动争议总量变化的原因？

[redacted] 2009 年达到高峰，是因为经济危机使得企业大量裁员，解除合同，根据《劳动合同法》职工要求维权，进一步倍增和暴露了改制的大量问题。

五、民政厅

有书面材料

[redacted]

Q：江苏的民间组织是否参与法案的起草、修订和讨论？

A：表现不明显，部分组织还与机关挂在一起

Q：行业协会与政府部门脱钩情况如何？

A：省级的没动，在等新条例出台，地级市的基本完成了。

Q：施行脱钩后的社会团体的运作情况如何？

A：同行业的企业、会员推荐、企业主要组成和代表基于民间协商投票，民主的观念需要慢慢培养。

Q：江苏省社会组织中的离退休人员比例是什么情况？

A：比例较高，至少省级是如此，市里的情况不是很清楚，省里的基本是每个月拿 1000 左右的补贴，国家目前没有相应的规定，“会员自主，政府指导”局面目前还没有形成，大多数社会团体还与政府关系比较密切，民非联系较弱，基金会非公募的占一半以上，有 190 多个，民间性比较强。

Q：目前江苏有没有比较活跃的环保组织？

A：有，但是活跃度不够，多为官办的，民间省级的还没有，新法规还没有出，目前存在组织人数少，社会精英缺乏的情况。

Q：江苏省未登记的民间组织是一个什么样的情况？

A：省里登记的是 3.4 万个，备案的是 3.6 万个，登记工作是通过任务落实到社区进行统计的，人员不充足，工作不到位，加之统计口径不一致，无法做出大致估计。

Q：基于实践，觉得 90[redacted]

A：在 89 年条例，98 年社团，03 年民非的相关法律出台之前，只有社团形式存在，因为要求具有统一性，广泛性和代表性，不得相同相似登记，之后的净增长实际就是基金会和民非[redacted]制度的设计也最开放，操作也最容易。

Q：民办非企业是如何划分的管理的？

A：三分之一国有资产以下的属于民政部门，以上的属于民办事业单位，把民办高校划入了编制办公室。

[redacted]

A：[redacted]

[redacted]是江苏省有 16 个村有基金会，为村民提供公益服务，扶贫、济残、济困。

[redacted]

A：省级机构的改革力度，可能其他省份如广东的力度较大。

Q：对于鼓励非登记组织登记备案，江苏有什么想法或者措施吗？

A：2003 年开始部里号召，2004 年农专，2005 年社区，从省厅试点到 2005 年向全省推行，5000 元资金加上其他一些条件就可以被授予法人资格。