



立良法 促发展 保善治

——辽源市人大常委会以高质量立法推动高质量发展纪实

栉风沐雨奋进路，砥砺前行铸辉煌。2016年，全国人大常委会修订《立法法》，赋予设区市地方立法权。辽源市人大常委会认真履行宪法和法律赋予的立法职能，从“新手上路”，到逐步走向正轨；从“单兵作战”，到立法工作格局扎实构建并不断完善，立法节奏不断加快，立法领域逐步拓展，立法质量稳步提升，立法经验日益丰富，为绘就辽源民主法治蓝图赢得一个精彩开局，交出一份满意答卷。

坚持党的领导，是立法工作必须遵循的根本原则。辽源市人大常委会始终与市委同心同向、同力合拍，将党的领导贯穿于立法工作全过程，确保人大立法正确政治方向，及时把党的主张通过法定程序上升为全体人民意志，成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则，确保党的路线方针政策和决策部署在立法工作中得到全面贯彻落实。坚持重大立法事项请示报告制度，编制立法规划、制定年度立法计划、重点领域立法项目和重大立法事项都及时向市委请示汇报，提请市委常委会审议。

坚持人大主导，是立法工作顺利开展的不二法则。几年来，辽源市人大常委会党组紧扣市委决策部署，在法规的立项、起草、审议等环节注意把方向、控全局，统一思想步调，确保党委意图实现。辽源市人大常委会党组在开展地方特色立法促进等创造性立法方面，勇于担当、敢于决策、积极作为、创新探索，主动向上级人大做好解释说明，争得上级立法机关的支持和帮助，立法领域得到拓展，地方特色日益鲜明。在很多法规草案的起草过程中，辽源市人大常委会立法工委超前介入，靠前指导。在一些特殊立法项目法规草案的起草上，辽源市人大常委会直接委托立法工委起草，压缩了审议时间，保证了立法进程。

坚持沟通协调，是立法工作取得成效的制胜法宝。上级立法机关是做好地方立法工作的坚强后盾，无论是立法项目的确定，还是审议和争议的处理，都与省人大常委会保持密切沟通，确保制定的每部法规更加充实、更加完善、更加准确。政府是做好地方立法工作的重要依托，充分发挥政府在立法工作中的作用，是提高立法质量和立法效率的重要环节，有助于保证立法的专业性、针对性和可操作性，也是推进法治政府建设的应有之义。专家是做好地方立法工作的强大依靠，主动争取专家的指导，有效提升地方立法工作质量。

坚持立法为民，是立法之树根深叶茂的源头活水。几年来，辽源市人大及其常委会把为民立法作为头等大事，坚持“科学立法、民主立法、依法立法”，把全过程人民民主贯穿于立法工作始终。从立法项目征集，到法规草案审议，不断拓展群众有序参与立法的途径，切实做到依靠人民、问需于民、问计于民。不断夯实立法的民意基础，助推法治辽源建设。法治的光芒无声浸润，汇聚出润物无声的清流。几年来，辽源市人大常委会围绕生态环保、城市管理、服务民生、特色产业发展、基层治理、历史文化保护等方面，以“小切口”立法解决民生和发展“大难题”，先后制定地方性法规15件，在辽源法治建设征程上镌刻下历史印记，为辽源高质量发展提供了坚实的法治保障。

生态环保篇——立法守护生态底色

东辽河水穿城而过，这条辽源市的母亲河滋养着一方发展热土。每天，流经城区的河段时常会有志愿者拾捡垃圾。

辽源市委、市政府高度重视水资源保护、水污染防治、水环境改善、水生态修复等工作，生态理念逐渐深入人心，取得了一定的成效。东辽河流经多个城市地区，为了流域保护不留死角，打破区域界限，形成共治共享的治理工作合力，在省人大常委会的统一协调和指导下，联合长春、四平两市，经充分协商沟通，达成辽河流域水环境保护协同立法的共识，各自完成了法规草案的起草工作，并通过省人大常委会批准，现已发布实施，成功探索了立法工作新模式。

水环境好坏有赖于各方共同努力。其中河道垃圾的治理刻不容缓。但由于河道垃圾治理涉及面广，社会公众参与程度差，乱扔、乱倒、乱卸垃圾现象屡禁不止，形势不容乐观。为进一步加强河道垃圾治理，着力解决当前河道垃圾治理工作中责任不清、执法依据不够充分的



梅花鹿产业立法工作座谈会。

问题，辽源市人大常委会适时提出对河道垃圾治理制定更加科学合理的地方性法规的设想，得到了市政府的支持和配合，责成由辽源市水利局成立立法起草小组，在充分调研和征求意见的基础上，最终形成了《辽源市河道垃圾治理条例》。该条例针对河道垃圾、领导与责任机制等多方面内容作了明确规定，为进一步加强河道垃圾治理，解决当前河道垃圾治理工作中责任不清、执法依据不够充分等问题提供了法律遵循。

治水有方，守护发展底色。辽源市人大通过完善立法让环境保护有法可依。这既是推动跨行政区域水生态环境治理的生动实践，也为高质量绿色发展提供了坚实的基础。

城市管理篇——以良法保护城市环境

冬日的辽源，一派迷人景象，穿城而过的东辽河被皑皑白雪覆盖，广场和公园里，寒冷的天气丝毫阻挡不住广大市民休闲的脚步，细心观察城市变化，惬意地享受城市之美。近年来，随着城市建设不断完善，辽源城区面貌逐渐改善，百姓幸福感持续提升。但是，由于城市管理的一些法规缺位，在日常工作中，管理机制不健全，责任主体不明确的问题时有发生，影响了城市景观和视觉效果。

城市之美在于精致，城市管理在于精细。在探索破解城市管理难题过程中，辽源市人大常委会先后制定实施了《辽源市城市绿化条例》《辽源市城市建筑外立面管理条例》《辽源市室外公共体育设施管理条例》，明晰管理机制、管理主体、管理内容和责任人等与城市管理相关的事务，进一步提升城市环境品质，维护人民群众人身财产安全，让城市更靓丽，环境更宜居，以“绣花”功夫推进城市精细化管理。

城市园林绿化是城市生态系统的重要组成部分。近年来，辽源市委、市政府高度重视城市绿化建设，新建、改建和扩建了一批公园、广场和景观绿地。但是，随着城市绿化规模的不断扩大，城市绿化管理方面的问题和矛盾也日益突出。城市绿化发展空间受到制约，城市绿地的养护责任、要求、技术规范等不够明确，城市绿化监督管理缺乏有效的联动机制等。为了巩固城市绿化成果，规范城市绿化管理，辽源市人大常委会制定出台了《辽源市城市绿化条例》，进一步提升城市绿化整体水平，形成良好的运行机制，保护和改善生态环境。

针对建筑外立面管理无序状态，辽源市制定实施了《辽源市城市建筑外立面管理条例》，完善建筑外立面管理体制，明确建筑外立面管理责任人，将建筑外立面管理纳入标准化、明确了物业服务企业的巡查、检查职责，进一步确定了法律责任。

为了给人民群众提供优质民生服务，辽源市人大常委会通过制定《辽源市室外公共体育设施管理条例》，进一步规范和加强公共体育设施的建设和使用，整合优化资源，提升保障能力，明确体育设施从建设到使用的性质地位、职责责任，完善工作机制，有效促进室外公共体育设施工作的法治化、规范化、标准化建设，提升室外公共体育设施整体建设、维护和水平，更好地服务人民、造福百姓。

通过地方立法，推动城市管理的合理规划

和有序发展，保护优美的城市环境，有效提升城市的文明程度和生活品质。

社会民生篇——“小切口”服务大民生

聚焦民生领域，推动立法工作。近几年，辽源市人大常委会密切关注饮用水水源地保护、城市供热和养犬等民生问题，将问题的关键节点作为立法选题的突破口，探索开展“小切口”立法，有效增进了民生福祉。

保护水源地，做好“水文章”。杨木水库是辽源市市区主要的饮用水水源，对其实施科学有效地保护，确保生活饮用水安全，是一项重大的民生工程。针对饮用水水源地保护机制不健全、部门职责不清、措施不够具体、违法责任追究力度不够等诸多问题，从立法层面加以解决已经刻不容缓。地方立法工作启动伊始，辽源市人大常委会就将“杨木水库水源地保护”列为辽源首部地方性法规的立法项目，纳入法治化轨道。在国家生态环保治理法规和政策的推动和引导下，辽源市政府从源头保护和生态规划入手，多次召集相关部门进行研究部署，并邀请专家反复论证后，实施了杨木水库饮用水水源地保护工程。通过集中开展清洁整治专项行动，清理水库上游生活垃圾、畜禽粪便等污染物1400多吨，划定禁养区面积100.67平方公里，安装围栏32.6公里，设置防护网3700米，流转耕地6.4万亩，减少农药使用量41.5吨，减少化肥使用量664吨，一级保护区内养殖场全部拆迁，二级保护区内辽源镇10家养殖场实现无

污染排放。伴随《辽源市杨木水库饮用水水源地保护条例》的颁布实施，辽源市城市饮用水水质逐步得到改善，与2015年同期相比，主要超标污染物氨氮平均浓度下降87.8%。从2020年10月开始，辽源退出了国家重点城市地表水水质排

名后30名序列，东辽河水水质达到了自有监测数据35年以来最好水平。

如今，沿着村路走来，条条编织的绿色网带，整洁干净的小镇街路，都展现出饮用水源地多年保护“接力赛”的成果。

随着人民生活水平的日益提高，辽源市居民养犬现象日渐增多，养犬人数和饲养犬只数量呈逐年上升趋势，随之引发的矛盾和问题也不断增多。为进一步有效规范养犬行为，辽源市制定实施了《辽源市养犬管理条例》，为保障群众的人身安全和健康、维护社会公共秩序和市容环境卫生提供法律支撑。“制定出台养犬管理方面的地方性法规，不仅是规范城市有序养犬提供法律支撑和依据的迫切需要，更是回应广大人民群众愿望、改善人居环境的迫切需要，维护公共秩序、保障群众人身安全、促进社会和谐的需要，是大势所趋、势在必行。”市人大常委会立法工委相关负责人说。

通过多年的常态化管理，辽源市社会面违法养犬行为明显减少，依法养犬、文明养犬蔚然成风，全市涉犬警情数量逐年下降。从2020年度的753起，下降到现在的264起，群众养犬的法律意识、文明意识也在不断提升。

城市供热与百姓生活息息相关，是重要的民生工程。随着城市供热规模的不断扩大和供热体制改革逐步深入，以往的管理办法已经严重滞后。辽源市人大常委会坚持问题导向，根据供热市场管理的实际情况，着眼于解决供热突出问题、规范供热行为，制定出台了《辽源市城市供热管理条例》，紧紧围绕配套供热设施建设、供热最低温度保障、热费缴纳时间、基础热费等问题，开展充分地调研、论证。对争议较大的“基础热费”作出了法规，不再规定“居民应当缴纳基础热费”的决定，充分体现了辽源市人大常委会在立法工作中的担当作为，对规范供热市场秩序、维护供用热双方合法权益、促进城市供热事业的健康发展起到积极的促进作用。

聚焦“小切口”，围绕大民生，辽源市将进一步建立健全立法机制，用地方立法提升民生温度。

名后30名序列，东辽河水水质达到了自有监测数据35年以来最好水平。

如今，沿着村路走来，条条编织的绿色网带，整洁干净的小镇街路，都展现出饮用水源地多年保护“接力赛”的成果。

随着人民生活水平的日益提高，辽源市居民养犬现象日渐增多，养犬人数和饲养犬只数量呈逐年上升趋势，随之引发的矛盾和问题也不断增多。为进一步有效规范养犬行为，辽源市制定实施了《辽源市养犬管理条例》，为保障群众的人身安全和健康、维护社会公共秩序和市容环境卫生提供法律支撑。“制定出台养犬管理方面的地方性法规，不仅是规范城市有序养犬提供法律支撑和依据的迫切需要，更是回应广大人民群众愿望、改善人居环境的迫切需要，维护公共秩序、保障群众人身安全、促进社会和谐的需要，是大势所趋、势在必行。”市人大常委会立法工委相关负责人说。

通过多年的常态化管理，辽源市社会面违法养犬行为明显减少，依法养犬、文明养犬蔚然成风，全市涉犬警情数量逐年下降。从2020年度的753起，下降到现在的264起，群众养犬的法律意识、文明意识也在不断提升。

城市供热与百姓生活息息相关，是重要的民生工程。随着城市供热规模的不断扩大和供热体制改革逐步深入，以往的管理办法已经严重滞后。辽源市人大常委会坚持问题导向，根据供热市场管理的实际情况，着眼于解决供热突出问题、规范供热行为，制定出台了《辽源市城市供热管理条例》，紧紧围绕配套供热设施建设、供热最低温度保障、热费缴纳时间、基础热费等问题，开展充分地调研、论证。对争议较大的“基础热费”作出了法规，不再规定“居民应当缴纳基础热费”的决定，充分体现了辽源市人大常委会在立法工作中的担当作为，对规范供热市场秩序、维护供用热双方合法权益、促进城市供热事业的健康发展起到积极的促进作用。

聚焦“小切口”，围绕大民生，辽源市将进一步建立健全立法机制，用地方立法提升民生温度。

特色产业发展篇——促进特色产业健康发展

近年来，辽源市委、市政府把发展梅花鹿、禽蛋、东辽黑猪、食用菌、柞蚕、林果六大特色产业，作为推进乡村产业振兴的重要抓手，强化顶层设计，加大政策扶持，特色产业实现了扩量提质增效。为促进三产融合，拉长产业链，提高附加值，增加农民收入，辽源市人大常委会在《立法法》规定的基础上，大胆创新，积极探索创造性立法实践，用地方立法助推特色产业健康发展。

每逢春秋季节，东辽县柞蚕的蚕农都格外的忙碌。柞蚕产业作为辽源市六大特色产业之一，在东辽县13个乡镇中，有12个乡镇都有柞蚕养殖。

柞蚕生产投入小，见效快，效益高，同时不占用耕地、不使用农药，属于典型的绿色环保产业，同时实现了经济效益和生态效益的“双丰收”。

随着《条例》起草工作的正式启动，辽源市人大常委会立法工委组织有关部门及专家，按照煤矿遗址排查登记目录逐一进行现场踏查，与辽源集团共同确定保护的地点和范围。辽源市人大常委会立法工委负责人表示：“《条例》有针对性地解决了煤矿历史文化遗址保护范围、保护的基本原则和定位、管理体制、保护对象、保护措施等问题，既能符合全面保护煤矿历史文化遗址的要求，又能落实煤炭文化的重点保护。”煤矿文化遗址保护立法，是辽源又一部体现地方特色的法规。

正确处理好煤矿遗址保护与利用的关系是《条例》立法重点，也是落实保护工作的关键所在，保护是合理利用的前提，合理利用是保护的

目的，如何通过立法使二者有机地衔接，《条例》围绕“保护为了利用、利用有利于保护”的原则设定一系列保护措施，展示了立法工作者的责任和智慧。

律回春晖新，万象始更新。新的一年，辽源市人大常委会将认真贯彻落实全国人大和省人大立法工作会议精神，紧紧围绕辽源市委决策部署和民主法治建设目标，为实现转型发展、率先突破，由传统煤炭基地向现代零碳高地转变的战略目标提供法治保障。

基层社区治理篇——城市风貌清且新

文明既是一座城市应有的底色，也是推动城市健康发展的内在要求。

近年来，辽源市委、市政府高度重视文明城市创建工作，随着经济社会的发展和文明城市创建的不断深化，城市软实力的竞争、文明城市之间的竞争，更多的是市民文明素养上的比拼。为引导和规范市民文明行为，提升市民文明素养与社会主义文明水平，提高文明城市创建的法治化水平，辽源市人大常委会将文明行为立法提上重要日程。

辽源市精神文明办公室在法规草案起草过程中，坚持问计于民、群策群力，采取线上线下多种形式，广泛听取各方面意见。同时，邀请省级具有立法经验的专家和法学理论的学者及政府法律顾问进行研究论证，最终形成的《辽源市文明行为促进条例》共六章三十七条，规定了8个方面47项文明行为基本规范。发挥立法在文明行为方面的引领和推动作用，文明行为

的立法对人们的行为规范提出了更高的准则。通过立法对普遍认同的文明行为加以规范，使之成为约束人们普遍遵守的行为准则，从而提升社会的文明程度。

作为社会治理的基本单元，社区成为民生服务的前沿阵地，承载了广大居民群众对美好生活的向往和渴望。

为不断提升市域社会治理现代化水平，辽源市人大常委起草了《辽源市城乡社区治理促进条例（草案）》为社区治理工作提供法治保障。《条例（草案）》囊括了社区建设、社区治理、社区服务、保障措施、法律责任等内容。

一系列内容从多角度完善了社区治理体系，增强了社区服务效能，加强了社区治理保障，进一步提升了基层治理水平，为提升百姓生活的幸福感提供了法律支持。

历史文化保护篇——守护城市“根”与“魂”

煤城辽源有着百年煤炭开采的历史，它曾因煤受益，也因煤受制。作为全国首批资源枯竭城市经济转型试点，辽源从资源枯竭到产业结构艰难转型，从资源要素驱动到创新驱动发展，转型之路越走越宽。城市的迅猛发展离不开城市历史文化的“根与魂”，如何展示辽源煤矿的发展历史，纪念煤矿的崛起、发展和繁荣，传承百年煤矿历史文化，成为人们思考的“课题”。

为加强煤矿历史文化遗址保护，提升城市发展品位，辽源市人大代表提出了对辽源煤矿历史文化遗址进行立法保护的倡议。辽源市委、市人大常委会对此高度重视，由辽源市文广新局牵头，会同辽源集团对煤矿遗址先期进行了排查，并成立了立法工作起草小组，为立法工作的有序开展做好了充分的准备。

随着《条例》起草工作的正式启动，辽源市人大常委会立法工委组织有关部门及专家，按照煤矿遗址排查登记目录逐一进行现场踏查，与辽源集团共同确定保护的地点和范围。辽源市人大常委会立法工委负责人表示：“《条例》有针对性地解决了煤矿历史文化遗址保护范围、保护的基本原则和定位、管理体制、保护对象、保护措施等问题，既能符合全面保护煤矿历史文化遗址的要求，又能落实煤炭文化的重点保护。”煤矿文化遗址保护立法，是辽源又一部体现地方特色的法规。

正确处理好煤矿遗址保护与利用的关系是《条例》立法重点，也是落实保护工作的关键所在，保护是合理利用的前提，合理利用是保护的

目的，如何通过立法使二者有机地衔接，《条例》围绕“保护为了利用、利用有利于保护”的原则设定一系列保护措施，展示了立法工作者的责任和智慧。

律回春晖新，万象始更新。新的一年，辽源市人大常委会将认真贯彻落实全国人大和省人大立法工作会议精神，紧紧围绕辽源市委决策部署和民主法治建设目标，为实现转型发展、率先突破，由传统煤炭基地向现代零碳高地转变的战略目标提供法治保障。



辽源市人大常委会深入社区调研立法工作。

本版撰稿：本报记者 董博 赵蓓蓓 鹿智源
本版图片为资料图片