

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。2012年以来，市十四届人大及其常委会在历届厚实工作基础上，创新开展地方立法工作，制定法规10件、修改（修订）法规11件、废止2件，共完成23件法规，完成52件立法项目调研论证，为引领和保障我市经济社会和改革发展，推动和深化法治宁波建设发挥了重要作用。同时，在创新完善立法工作机制、深入推进科学立法民主立法、进一步发挥人大主导立法工作作用的过程中，取得了显著成效，得到了全国人大、省人大的充分肯定。

如何在接下来五年里进一步保持我市地方立法优势，全面深化法治宁波，服务推进“名城名都”建设？市人大常委会党组近日在认真分析形势、深入总结经验、充分沟通协商的基础上，提出了市十五届人大及其常委会立法工作意见。意见确定了今后五年立法工作的指导思想、主要目标、基本要求、工作重点，提出完成立法项目25件，并根据形势适当增加立法数量，以全面提高我市经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的法治化保障水平，为宁波加快建设“名城名都”，实现党代会、人代会提出的目标任务作出新贡献。



2016年11月4日，市人大常委会立法咨询专家库成立。

继往开来 为“名城名都”建设引领护航

——我市地方立法工作五年回顾与展望

记者 陈飞 通讯员 陈建安 陆颖雯 文/图

服务大局 强化引领保障

全面依法治国，一切改革都应当在法治框架内进行。近年来，市人大及其常委会着眼服务大局，紧扣市委重大决策部署，把立法决策和改革决策结合起来，使立法适应改革需求，积极发挥立法在重点领域改革发展中的引领和保障作用。

近年来，我市立法主要围绕三个重点。一是努力提高城乡治理水平。如为了引领和促进文明城市建设，制定了文明行为促进条例；为了提升公共交通现代化水平，制定了省首个轨道交通运营管理条例，修改了公共汽车客运条例；为了提高河道和水域治理法治化水平，修订了甬江奉化江余姚江河道管理条例；为了进一步强化宁波文化名城底蕴，制定了历史文化名城名镇名村保护条例等。二是高度重视生态文明建设。兼顾经济发展和生态保护需求，制定了大气污染防治条例、气候资源开发利用和保护条例，作出了关于实施生态保护红线规划的决定，并同步推进相关立法保障工

作，将生态区保护条例列入立法计划。三是着力保障和改善民生。为了回应人民群众对提高生活品质的新期待，修订了市容和环境卫生管理条例，修订了房屋使用安全管理条例和市政设施管理条例；为了满足市民多元化教育需求，制定终身教育促进条例，接力打造一套从学前教育到终身教育的系列法规。

市十五届人大及其常委会立法工作意见提出，要紧紧围绕经济社会发展中迫切需要解决的现实问题开展立法工作，积极开展立法预测，优先安排事关全局、贴近中观、回应群众诉求的立法项目，保障立法更好地满足改革发展的需要，增强改革的有效性和影响力。坚持把改革创新贯穿于立法工作的全过程，深入研究改革涉及的重点难点问题，及时从立法制度设置上提出解决问题的路径和办法，及时将宁波改革发展的实践成果通过立法形式确定下来，及时修改、废止不适应改革要求的地方性法规，保证立法

主动服务改革发展需要。

为了进一步加强重点领域立法，实现立法与改革决策衔接，发挥立法的引领和推动作用，市十五届人大常委会在立法工作意见中，围绕市第十三次党代会确定的奋斗目标，确定市人大及其常委会本届立法工作重点为以下六个方面：深入实施创新驱动发展，着力建设创新型城市；统筹推进城乡协调发展，着力提高城乡发展水平；不断完善社会治理体系，着力提高城乡治理水平；大力发展公共文化事业，着力提升城乡文明高度；持续加大民生事业投入，着力建设高品质幸福城市；全面深化生态环境治理，着力创建生态文明示范区。

为了加强对重点领域立法项目的统筹安排，市十五届人大及其常委会建立了五年立法规划项目库，这些项目均属于我市经济社会发展重点领域立法项目。今后，将根据轻重缓急和时机成熟情况，对列入五年立法规划项目库的66个项目开展调研论证，适时将部分项目列入年度立法计划安排审议，确保五年完成立法项目25件，并根据形势发展需要适当增加立法数量，努力开创立法工作新局面，更好地引领、推动和保障“名城名都”建设。

关人民群众身体健康、事关生态文明建设等工作，法规草案成文后，经市委同意，市人大常委会于2015年11月23日至12月5日期间，组织了包括市委书记、市长、市人大常委会主任、市政协主席在内的29位市领导、市人大代表和市人大常委会委员带着法规草案，走进街道、村、社区人大代表联络站，面对面听取了111名市人大代表和151名人民群众代表意见建议。与此同时，市人大常委会还将法规草案下发给全体市人大代表征求意见，并通过公开登报、座谈交流、现场走访等各种途径向全社会广泛征集意见建议。这堪称我市立法史上最大规模的一次开门立法，共听取了488名市人大代表和341名群众代表的发言，收集到意见建议1769条。这些意见建议充满真知灼见，很多被直接吸收在草案修改中。

市十五届人大及其常委会立法工作意见提出，下一步要着力在提高立法的科学性、精准性和实效性上有新突破，在立法体制机制上有新完善。在加强党的领导的前提下，要创新完善法规立项、草案起草、法规审议表决、法规执法检查监督等各个环节立法工作体制机制，加强对立法工作的通盘考虑、统筹安排和组织协调，进一步发挥市人大及其常委会在立法工作中的主导作用。注重发挥人大代表的优势和在立法中的主体作用，坚持人大代表专业有重点参与立法制度，重视人大代表依法联名提出立法议案，推进人民代表大会审议通过法规的常态化。加强市人大常委会履职能力建设，探索市人大常委会组成人员联名提出立法议案，提高常委会会议审议法规案质量。推动政府充分发挥在立法工作中的重要作用，督促、指导政府及其部门切实履行好立法工作各个环节的职责。充分发挥立法顾问、咨询专家的作用，引导他们积极参与，提出建设性意见。组织市民和社会各界积极有序参与立法活动，增强市民群众参与立法活动的实质效果。

改革创新 提高立法质量

实现良法善治，提高立法质量是关键。近年来，市人大常委会把提高立法质量作为加强和改进立法工作的重中之重，坚持改革创新，努力使制定的法规符合实际需要，反映人民意愿。

提高立法工作规范化水平。我市率先在全国同类城市中出合法规草案重要条款单独表决办法，制定立法协商、立法咨询、立法基层联系、立法后评估等立法重要工作制度，完善制定地方性法规相关程序，促进立法工作全面规范化、标准化。

创新立法工作方式方法。为了加强立法与改革发展的衔接，2014年市人大常委会首次开展“查找不适应全面深化改革要求的法律法规条文”主题活动，共对39件现行法规提出了165条意见和建议。市人大常委会还首次对五年立法规划项目库实行中期动态调整，新增11个规划项目，增强了立法工作的及时

性和针对性。

发挥代表在立法工作中的主体作用。近几年我市首次开展人代会实体性立法，健全了人代会审议表决法规机制，由市人大常委会提请市人民代表大会先后表决通过了历史文化名城名镇名村保护条例、大气污染防治条例；首次将代表议案草案重要条款单独表决办法，制定立法协商、立法咨询、立法基层联系、立法后评估等立法重要工作制度，完善制定地方性法规相关程序，促进立法工作全面规范化、标准化。

2015年提交市人代会表决的《宁波市历史文化名城名镇名村保护条例（草案）》，吸纳了在我市的全国、省、市、区县（市）、镇（乡）五级人大代表意见建议，是地方立法充分发挥代表主体作用的典型样板。

市十五届人大及其常委会立法工作意见提出，要抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民

注重实效 突出地方特色

法规能否有效维护国家法制统一、突出地方特色和解决本地经济社会发展中的特殊矛盾和突出问题，是衡量地方立法质量的重要标准。近年来，市人大及其常委会坚持务实管用原则，突出立法地方特色，通过精细化、质量型立法，切实解决实际问题。

突出问题导向，敢于攻坚克难。2016年制定的大气污染防治条例，针对我市大气污染防治特点，突出燃煤、工业、机动车、扬尘等重点领域的大气污染防治，用刚性法治措施来提升生态文明理念和环境保护力度，使我市成为省内和全国副省级城市中首个制定该类法规的城市。今年3月通过的文明行为促进条例，则是针对我市文明城市创建中存在的30类市民群众“最不能忍受的不文明行为”，同时为了弘扬高尚文明道德风范，建立了“禁止与倡导分设”的文明行为基本规范体系和与之相对应的“惩戒与奖励并举”的多元化处置措施，充分

展现了宁波建设全域化高水平文明城市的决心和力度，具有鲜明的问题导向和地方特色。

遵循创制性原则，敢于先行先试。在遵循不抵触原则的前提下，创设适应我市经济社会改革发展实际需要的规定。如医疗纠纷预防和处置条例、出租汽车客运管理条例、公共汽车客运条例、企业工资集体协商条例、燃气管理条例、城市房屋使用安全管理条例等法规的制定或修订，及时回应了近年来我市改革发展和城乡社会治理创新的客观需要，充分发挥了地方“先行性立法”、“创制性立法”的重要功能。

坚持立改废并举，按照完善型立法要求，及时修改完善现行法规。市十四届人大及其常委会制定、修改、废止的23件立法项目中，修改（修订）项目有11件，首次超过了制定项目。同时，每年对1-2件现行重要法规开展立法后评估，共完成6件法规的立法后评估工作，实现了立法后评估的常态化。经评估，其中2

夯实基础 加强队伍建设

立法质量能否真正提高，关键在人、在队伍。

为了适应新形势下立法工作的需要，十四届市人大常委会通过多种途径强化立法队伍建设：一是加强专门立法工作机构建设；二是发挥市人大常委会组成人员立法联系点作用，推动政府充分发挥在立法工作中的重要作用，督促、指导政府及其部门切实履行好立法工作各个环节的职责。充分发挥立法顾问、咨询专家的作用，引导他们积极参与，提出建设性意见。组织市民和社会各界积极有序参与立法活动，增强市民群众参与立法活动的实质效果。

各区县（市）人大常委会和市人大常委会确定的36个基层立法联系点充分发挥了协助立法工作机构组织开展调研活动和收集意见建议的重要作用。这些基层立法联系点中有乡镇（街道）、村（社区）、企事业单位、律师事务所、高校和行业协会等。百丈街道作为市人大常委会基层立法联系点提出的两条建议，被2014年10月市人大常委会会议通过的《宁波市终身教育促进条例》吸纳。百丈街道人大工委主任吴志明说，街道立法联系点与普通市民贴得近、接地气，能够听到居民最真实的声音。

去年11月以来，市人大常委会还建立了由75名顾问、专家组成的

开门立法 健全工作机制

近年来，市人大及其常委会认真贯彻落实党的十八大四中全会精神，着力构建党委领导、人大主导、政府配合、各方协同、公众参与的立法工作格局，健全完善科学立法、民主立法的机制，充分发挥地方国家权力机关的作用，努力使广大人民群众感受到立法为民宗旨，体会到法治公平价值。

在立法过程中，市人大及其常委会坚持加强党的领导，坚持立法工作向市委请示报告制度，保证党在立法工作中始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。市人大及其常委会把发挥人大主导作用作为加强和改进立法工作的重要着力点，努力在立项、起草、审议等各个环节发挥人大统筹协调作用，并积极推动、督促指导政府及其部门切实履行好工作职责，进一步规范政府向人大及其常委会提出立法建

议、议案的程序，推动政府加强法规起草工作的整体统筹，建立灵活畅通的立法工作沟通协调机制，提高法规起草和提案的质量。

实行“开门立法”是立法民主化、科学化的内在要求和发展趋势，也是“为民”立法的有效途径。多年来，市人大及其常委会坚持“问法于民”，拓宽社会各方参与立法工作渠道，从民意中汲取立法的动力和营养。拓宽市级部门和单位、区县（市）人大和政府、基层立法联系点、人大代表、专家学者等参与立法工作的渠道，加强与有关国家机关、人民团体、社会组织、市民群众在立法过程中的联系、协商、交流，形成社会各界有序参与的立法工作局面。

《宁波市大气污染防治条例》的制定是我市科学立法、民主立法的一个生动案例。由于这部法规事



我市第二批基层立法联系点授牌。

立法咨询专家库，广泛吸收各个领域具有专业知识和实践经验的科研机构研究人员、实务部门专业工作者以及其他专家参与立法，形成了主体力量和辅助力量共同保障的立法工作队伍。

市十五届人大及其常委会立法工作意见提出，今后要进一步探索创新立法人才培养和任用机制，坚持多渠道选拔优秀立法人才，建立健全立法人才交流机制。加强市人大常委会基层立法联系点、立法咨询专家库和各区县（市）人大常委会法制工作机构等立法辅助力量建设，充分利用高等院校、科研机构等立法研究资源，积极发挥各方力量在地方立法工作中的合力作用。推进立法队伍正规化、专业化、职业化建设，倡导立法工匠精神，打造一支政治坚定、业务精通、务实高效、作风过硬、廉洁的立法工作铁军。