

“这是一次民主立法、科学立法的生动实践，是立法的‘全民总动员’。”为高质量制定《宁波市居家养老服务条例》，从上月起，市人大常委会组织了市人大代表进联络站开展主题接待活动。市级领导干部代表和市人大常委会组成人员也带着法规草案，分赴各代表联络站开展主题接待，直接听取代表和群众的意见和建议。开门立法的过程，不仅夯实了法律的民意基础，也使立法过程成为强化法治理念、普及法律知识的过程，为法规正式出台实施营造了良好的社会氛围。

广开言路 广纳民意

让民意和民智在地方立法工作中得到最大程度吸纳

本报记者 张 昊 陈 飞
通讯员 朱勤峰 文/摄

养老难题亟待从法制层面破解 养老立法引发广泛关注

宁波早在1987年就已进入老龄化社会，老年人口数量大、人口老龄化速度快。截至2016年底，全市60周岁及以上老年人口达138.7万，占户籍总人口的23.5%。而近年来老年人口年均增幅约5%，是户籍总人口年均增速的约10倍，预计到“十三五”末期（2020年），老年人口将突破160万，超过户籍总人口的1/4，老龄化形势非常严峻。而且人口老龄化伴随着高龄化、空巢化，以及家庭核心化、小型化，社会养老服务发展日益受到挑战，养老服务体系建设刻不容缓。

党的十八届五中全会和习近平总书记中央政治局第三十二次集体学习时的重要讲话，以及《中华人民共和国老年人权益保障法》《浙江省社会养老服务促进条例》，均提出“要构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结

合的养老服务体系”。在社会养老服务体系中，居家养老服务是基础，也是符合我国养老文化传统、受绝大多数老年人欢迎的服务模式。相对于机构养老，居家养老服务具有成本低、受益面广、服务方式灵活等诸多优点。

市民政局有关负责人介绍，近年来，我市各级政府加大了养老服务工作力度。截至2016年底，全市共有各级各类居家养老服务中心（站）2662个，覆盖了90%的社区和84%的行政村，2.9万多名城乡困难老人享受政府补贴或购买居家养老服务，居家养老工作走在全国前列。多年来积极探索居家养老服务模式的创新实践，为我市制定居家养老服务地方性法规，创造了良好的社会实践基础。

事实上，我市对养老工作的立法步伐早在2012年之前就已起步，当时我市曾对养老服务开展了

公众参与保证立法质量 科学立法回应群众关切

一部完善务实的法规出台，离不开相应的民意基础。《条例》列入今年市人大常委会立法审议项目后，市民政局和市法制办等单位深入各区县（市）调研居家养老服务的发展现状和存在问题，经过反复修改、数易其稿，形成初稿。为了更好地听取政府各方面的意见建议，建立了《条例》起草小组双组长制度，由市人大常委会副主任王建社和副市长卞吉安共同担任组长，这也是人大立法史上的第一次，足以见得市人大、市政府对《条例》的重视程度。

今年8月，市十五届人大常委会第四次会议审议了市人民政府提请的草案。之后，市人大常委会法工委通过多种途径在《宁波日报》、《宁波晚报》、宁波晚报APP上，广泛征求市民和社会各界的意见和建议。市人大常委会主任余红艺、副主任王建社、副市长卞吉安又深入基层开展调研，并组织召开座谈会，广泛听取社会各界的意见。在此基础上，对草案又作了修改，形成了草案修改稿。

开门立法，提升立法的民主化水平，广泛凝聚社会共识，制定出来的法才能实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，才能增进社会认同的最大公约数。市人大常委会主任余红艺指出：“针对居家养老服务开展地方立法，意义重大，社会

关切，需要充分听取广大群众意见。市人大常委会和广大代表要利用好人大代表联络站平台，广泛征求各方面意见，充分吸收社情民意，进一步修改好、完善好法规草案，使法规更加符合实际需要，促进构建我市居家养老服务供给体系，使人民群众老有所养、老有乐养。”

11月中旬以来，我市28位市级领导干部代表和市人大常委会组成人员一起，带着即将提交二审的《宁波市居家养老服务条例（草案）》，赴各代表联络站开展主题接待活动，共听取了118名市人大代表和169名群众代表对草案的意见和建议，收到意见建议1100余条次。

“宁波要大力弘扬本土慈孝文化，在地方立法中明确家庭在养老中的责任义务”“要加大对新建住宅小区配建居家养老服务用房的力度，同时又要妥善解决已建成住宅小区配建居家养老服务用房的难题”“政府财政要加大对困难群体养老保障的倾斜力度”“加快探索更多老年人有需求的居家养老服务项目”“采取多种措施加快培育养老服务专业人才”“法规出台后要强化宣传和落实”……

座谈会上，与会代表和有关部门、基层同志踊跃发言，提出了一系列意见和建议，有些是针对条例本身的，有些是针对具体工作，这些意见建议不乏真知灼见，体现了



市级领导干部代表进代表联络站就《宁波市居家养老服务条例（草案）》征求意见建议。

“开门立法”活动充分吸收社情民意 意见建议将被吸纳到法规草案

市人大内务司法委员会审议认为，《宁波市居家养老服务条例（草案）》坚持问题导向与目标导向的原则，提出了一些新思路、新举措，与我市已有政策法规和其他省市相关条例相比，有不少新突破，体现了不少“宁波元素”。

何乐君表示，虽然目前国家对居家养老服务尚未进行明确界定，但《条例（草案）》根据我市养老服务实践经验和相关理论研究，对其进行了界定：“以家庭为基础，以社会保障为支撑，以城乡社区为依托，以专业化服务为主要形式，利用各类社会资源，由政府提供基本公共服务，企业和社会组织提供专业化服务，基层群众性自治组织和志愿者提供公益和互助服务，为居住在家的老年人提供的养老服务”，并从生活照料、健康护理、精神慰藉、社区活动等方面进行了详细列举和归类。

《条例（草案）》还厘清了家庭、政府、社会、市场等供给主体在居家养老服务中的责任边界，提出“按照家庭尽责、政府引导、社会参与、市场运作、保证质量”的原则，明确各级政府及其部门、基层自治组织的职能分工，规定市、区县（市）政府应当把居家养老服务作为养老服务的主要模式，强化政府基本公共服务职责，确定基本养老服务项目，建立社区高龄独居

老人巡访制度，老年人随迁、子女探亲休假照护老年人等支持政策，并规定了居家养老服务用房配建标准，对社区公共设施和困难老年家庭的适老化改造提出要求。

《条例（草案）》还提出了一系列鼓励支持社会力量参与的政策措施，培育发展居家养老服务市场，推进社区医养结合服务，建设养老服务综合信息平台，引导企业和社会组织提供线上线下服务等。

从市级领导干部代表进联络站开展主题接待活动情况来看，市人大代表和群众对草案内容都给予了高度关注，并事先作了充分准备。大家普遍认为，条例草案结构合理，内容成熟，具有较强的针对性和可操作性，同时他们也提出了不少饱含真知灼见的意见和建议。

有的市人大代表提出，居家养老服务设施布局要体现医养结合的特色，尽量考虑到老年人的实际需要。还有不少市人大代表提出，草案对住宅小区配建居家养老服务用房面积作出规定非常好，但是应当明确最低的配建标准，保证居家养老用房实际能够使用。为此，有关部门对条例草案的后续修改，将建议增加医养结合、最低配建标准等相关规定。

部分市人大代表认为，条例的关键在于执行，条例出台后要出台

相应的操作细则，落实具体评估工作。对此，市人大常委会法工委建议要开展专门的执法检查，依法监督政府执行居家养老服务条例的情况。

一些市人大代表提出，要加强条例的宣传工作，加强舆论引导，调动全社会尊老敬老助老的积极性，营造尊老、爱老、助老的社会氛围。对此，我市将在条例出台后，由市人大、市政府共同来推进条例的宣传工作，市政府相关部门要精心组织，开展系统性、整体性的宣传教育。

还有不少市人大代表对条例草案的概念定义、文字表述、条文顺序、内容重复等方面提出了许多修改意见。有的市人大代表提出，草案对居家养老服务的定义不够清晰，对社会组织的定义不够明确，对长期护理保险的内容不够明晰等。草案修改中都将作进一步明确。

市人大常委会有关负责人表示，将把大家的意见和建议带回去逐条分类梳理、认真研究修改，尽可能把大家的合理意见和建议吸纳和体现到法规草案中去。据了解，市人大常委会计划将草案修改稿再作进一步修改后，提交12月底召开的常委会会议审议。常委会会议审议后将形成议案，提请明年年初召开的市人代会审议通过。

人民群众的无穷智慧。

类似的主题接待活动，在2015年审议《宁波市大气污染防治条例》的时候，市人大常委会也曾组织开展。当时，市级领导干部代表和市人大常委会委员带着法规草案，走进街道社区人大代表联络站，面对面听取数百名市人大代表和人民群众代表的意见建议。辅以多种形式的调研和沟通，该次大规模征求法规草案意见建议，共收集到意见建议1769条。

随着改革的深入、利益格局的多元化，立法工作越来越成为社会关注的焦点。由此，让更多的人参与到立法中来，让法律制度设计真正“以民为主”，尤为迫切。近年来，市人大及其常委会以提高法规、规章可操作性作为立法的重要原则，不断尝试和探索“开门立法”。更加注重立法民意基础，充分发挥代表主体作用，人大代表的议案、建议成为立法选项的重要来源；更加广泛地征求社会各界的意见，重要法规草案进代表联络站、并经人代会审议表决已成常态。

良法是善治前提，立法质量直接关系到法治宁波建设水平。市人大及其常委会不断通过多种形式，健全完善地方立法体制机制，制定立法协商、立法咨询、基层立法联系点、立法后评估等工作制度，使立法工作更加规范、科学、精准。大力推进立法工作机构建设，成立市人大立法研究中心，建立市人大常委会立法咨询专家库，广泛吸收具有专业知识背景和实践经验的科研人员、实务部门专业工作者及有关专家参与立法工作。



2017年8月24日，市民政局负责人受市政府委托在市十五届人大常委会第四次会议上作《宁波市居家养老服务条例（草案）》说明。