

做好地方立法“后半篇”文章

——我市建立国内首个地方性法规动态维护机制综述

前言

习近平总书记指出：“当前，人民群众对立法期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决实际问题。”建立动态维护机制，确保地方性法规立得住、行得通、真管用，成为新时代地方人大工作一个十分紧迫的课题。

去年底，市人大常委会作出《关于建立地方性法规动态维护机制的决定》，在全国率先建立一整套维护法规权威和实施效果的常态化、长效化工作机制。《决定》从法规实施监督、法规自身完善以及日常保障等三个层面着手，确立立法、执法、司法、守法各环节统筹兼顾、协调推进的法规维护工作模式，全面建立和完善一整套维护法规生命力和权威的制度化、常态化、长效性工作机制，将为持续提升宁波地方立法质量和法规实施效果提供更加坚实的制度保障。

记者 张昊

“立法后乏人问津”现象仍然存在

自1988年我市享有地方立法权以来，市人大及其常委会在市委坚强领导下，坚持立法先行，截至2020年5月，共制定地方性法规122件、废止34件，现行有效88件，并对65件法规共作了83次修改（修订），为引领保障宁波经济社会发展发挥了重要作用。

然而同样不可避免的是，“我市地方性法规在社会公众中的总体知晓率不高，选择性执法、随意性解释等情况时有发生；部分法规内容滞后于时代发展，可操作性较

差；‘立法时热情高涨、立法后乏人问津’的现象还不同程度存在。”市人大常委会法工委主任陈德良说。

2019年，市人大常委会法工委组织开展的一项问卷调查则更直观地展示出当前立法工作存在的一些问题：

“56.15%的受访者认为我市部分地方性法规内容有所滞后、法规修改不够及时。

“34.08%的受访者认为立法后评估、法规清理机制不完善。

“40.78%的受访者认为法规实施缺乏有效监督。……”

近年来，为了做好法规制定后的“后半篇”文章，市人大常委会已经开展了一系列有益的探索。例如，开展专题询问、立法后评估、法规实施情况报告等工作，在实践中取得了较好效果，但是还缺乏系统性、长效性机制。立足法规实施的动态过程和改革发展的动态环境，建立一套地方性法规的动态维护机制，显得越发迫切。



市人大常委会会议表决《关于建立地方性法规动态维护机制的决定（草案）》。

（朱勤锋 摄）

短评

新时代提升地方立法权威和实施效果的创新之举

赵永清（市人大常委会委员、浙江盛宁律师事务所主任）

长期以来，地方立法中存在的滞后于时代发展、可操作性不强、执行偏差等问题，削弱了法规的权威，导致了法规的实施效果不理想。市人大常委会在全国率先建立的地方性法规动态维护机制，创新提出了一整套提升地方立法权威和实施效果的常态化、长效性的解决方案。我认为有以下三方面意义：

一是提高市域治理现代化水平的有力保障。市委作出的《关于高水平推进市域治理现代化的决定》，将健全法规动态维护机

制作为高水平推进市域治理现代化体系的重要环节。这就从宁波市域治理现代化顶层制度设计的高度，明确了地方性法规动态维护机制的重要作用和基础性地位，指明了依法推进市域治理的切入点和突破口。

二是适应客观形势变化的实际需要。法规需要及时适应形势变化才能确保其有效性和权威性。建立地方性法规动态维护机制，对于地方立法及时适应形势变化，强项补短板，发挥法规在地方经济社会发展中的引领和保障作用，十分必要。

三是提升法规影响力的重要途径。法规的基础在于社会生活，法规必须获得广大社会公众的理解与认同才能获得社会认可和公众的普遍遵守。建设法规动态维护机制，就是要进一步加大法规宣传力度，扩大市民群众参与法规维护工作的广度和深度，使广大市民熟悉和掌握地方性法规内容，在正确理解法规的基础上促使社会公众普遍增强法律意识，在广泛认同法规的基础上促进养成人人守法的观念习惯。

破题全面建立法规动态维护机制的探索

2019年3月，在十三届全国人大二次会议上，全国人大代表、市人大常委会主任余红艺在审议全国人大常委会工作报告时提出了有效维护法制统一、全面建立法规动态维护机制的意见建议。2019年12月26日，在实践经验和调研成果的基础上，宁波市十五届人大常委会第二十五次会议在全国率先作出了《关于建立地方

性法规动态维护机制的决定》。

《决定》由四部分内容组成，规定了建立地方性法规动态维护机制的总体要求、加强法规实施监督、推进法规自身完善、夯实日常保障基础等具体举措。

立足于人大监督的法定职责，《决定》着重从建立地方性法规实施情况定期报告制度、推行地方性

法规实施情况专项审议和专题询问、形成地方性法规执法检查常态化机制、强化地方性法规配套规范性文件备案审查、推进地方性法规实施监督工作向社会公开等五个方面，规定了加强法规实施监督的具体途径和措施，保证地方性法规及时、正确、有效实施，促进其在适应客观形势发展中不断完善。

疫情防控实践充分证明 建立法规动态维护机制的必要性

“伴随着经济社会改革发展和法治建设不断推进，法规自身也处于发展变化的动态过程中。法规自身的完善与法规实施的监督一脉相承、密不可分。在这次依法全力做好疫情防控实践中，对公共卫生等法律法规规定的及时性、执行的严肃性、完善的协同性都是一次极大的考验。全国人大常委会已决定对公共卫生法治保障领域30件立法修法项目作出统筹安排，这也从一个侧面反映出宁波建立法规动态维护机制是完全正确的。”

陈德良说，市人大常委会将法规实施的监督与法规自身的完善作为落实法规动态维护机制的两大抓手，从法规实施情况定期报告、专项审议、专题询问、执法检查、备案审查等方面入手，建立健全法规实施监督机制，对立法后评估、法

规清理和法规的立改废释、适用调整等予以改进提升，为今后及时主动完善地方性法规提供依据。

他表示，近年来在探索建立健全相关工作机制过程中，我市地方性法规的实施监督得到了加强，取得了较好的效果，形成了法工委与各专门委员会各负其责、分工配合的法规实施监督制度框架，同时，法规自身的修改和完善也得到加强，根据上位法调整和形势变化对地方性法规的修改、废止，已经进入常态化阶段。去年，我市开展了新一轮的法规全面清理，今年，将对清理中发现存在不当问题的9件法规进行集中修改。立法后评估是在法规实施后对立法质量进行的“跟踪检查”，目前已对18件法规进行了立法后评估，今年将对爱国卫生条例和房地产中介服务条例开

展立法后评估。

据悉，市人大常委会将在每年年初组织开展对上一年度地方性法规维护效果的评估工作，在法规主要实施单位自评的基础上，采用座谈、走访、问卷调查、随机访谈等形式，吸收人大代表、社会各界和公众参与，总结检查上一年度法规维护工作开展情况，梳理分析维护过程中发现、发现的法规实施成效、存在问题，并将评估情况向社会公布。

“我市正探索建立‘年度法规维护效果指数’制度，并将法规维护效果评估纳入法治宁波建设评价体系，将法规制度转化成治理效能，不断推动治理体系和治理能力现代化，为宁波当好浙江建设‘重要窗口’的模范生提供强有力的法治保障。”陈德良说。

宁波地方性法规动态维护机制的首创价值

孙祥生（浙大宁波理工学院传媒与法学院副教授）

宁波地方性法规动态维护机制具有重要的首创价值。其一，地方性法规动态维护机制的首创价值不在于动态维护机制名称的创新，而在于系统化、动态化、精细化的法规维护工作模式的创新。长期以来，无论理论界还是实务界，对于法规动态维护机制的认识都不太深入，人为地将一个个单一的法规维护活动割裂开来，缺乏系统化、整体化、动态化的思维方式，导致这些单一的法规维护活动缺乏有机整合、紧密协作，法规质量维护与法规实

施监督缺乏双向反馈机制，地方性法规的功能难以有效发挥。地方性法规动态维护机制确立立法、执法、司法、守法各环节统筹协调、协调推进的法规维护工作模式，全面建立和完善一整套维护法规生命力和权威的制度化、常态化、长效性工作机制。

其二，地方性法规动态维护机制的首创价值不在于法规维护制度的创新，而在于多元化、规范化、常态化的法规与社会良性互动模式的创新。无论是地方性法规实施的监督还是自身的完善，

法规的实施效果很大程度上取决于立法机关、实施主体与社会公众的日常联系、沟通、交流与互动。地方性法规动态维护机制构建了四个方面的基本机制：全媒体、广覆盖、常态化的法规宣传、解读、释义制度；日常化、多渠道、全环节的法规实施信息收集制度；科学化、规范化、标准化的法规维护效果评估体系；建立分工细致、衔接紧密、运行高效的工作职责履行保障机制，这些机制为构建法规实施主体与社会良性关系提供了全方位保障，促进了法规与社会的良性互动。

纵深

我市地方性法规动态维护机制解读

记者 张昊

建立地方性法规动态维护机制是一项复杂的系统工程。今年4月，市委改革委又将实施地方性法规动态维护机制纳入2020年工作要点，确定为市领导领衔的重点改革项目，并通过了《宁波市地方性法规动态维护机制建设责任分工方案》，将法规的维护全面融入法治建设各个环节、各项工作，形成国家机关、社会各界各负其责、紧密衔接、通力合作的良好氛围。

加强监督工作效力

地方性法规的维护，首先要维护法规的正确、有效实施。从2017年开始，我市就建立了法规实施情况报告制度。为了保证这项工作的长效化推进，《决定》提出全面建立地方性法规实施情况定期报告制度，法规施行一年后的六个月内，由主要实施单位向市人大

常委会报告实施情况。

“‘施行一年后的六个月内’是一个适用于所有法规的相对固定的时间，但听取法规实施情况报告不能仅限于此。”市人大常委会法工委副主任肖子策介绍，为保证法规严格、公正、有效实施，法规实施单位要根据市人大常委会的要求随时报告实施情况；法规所依据的上位法或者国家政策因客观形势发展作出重要修改、调整的，相关实施单位要及时向市人大常委会报告。

为了增强监督刚性，《方案》提出，对人大代表或者人民群众不满意、社会反响较为强烈、造成严重后果或者恶劣影响的矛盾和问题，应当依法对有关责任部门和单位进行质询。

地方性法规的实施通常需要政府及其部门制定相关配套规范性文件，我市明确要求强化地方性法规配套规范性文件备案审查。《方案》还探索建立工作监督与法律监督有机衔接、一体化运作制度，规

定在开展专项审议、专题询问、执法检查等工作监督活动中发现的涉及地方性法规配套规范性文件的问题，应当由有关专门委员会会同常委会有关工作机构依照规范性文件备案审查的规定进行审查。

创新立法“回头看”工作机制

立法后评估作为一种“立法回头看”的质量评价机制，促成了立法理念从传统的“重制定轻修改”向“立改废并重”转变，填补了立法法权在“立法后环节”急于行使立法权的缺陷。

《决定》对立法后评估、法规清理和法规的立改废释、适用调整等多种立法权能以改进提升，为今后及时主动完善地方性法规提供依据。

《决定》进一步明确评估条件，施行已满三年的法规，均应当适时开展立法后评估，施行时间较长的法规优先列入年度评估计划，相关事项领域客观形势发生了较大变化、政策法律进行了较大调整，

应当适时开展立法后评估。又如，创新立法后评估方式方法，灵活运用单件法规全面评估、相关法规专题事项评估、集中评估等方式，综合运用文献研究、调查问卷、现场访谈、个案分析、模拟实验等评估调研方法和统计分析、成本效益分析等各种定量分析方法，增强评估工作的实效性。

此外，法规清理是对法规的“集中体检”，与立法后评估“相辅相成”。《决定》明确，加强地方性法规清理，探索建立全面清理与专项清理、定期清理与即时清理相结合的地方性法规清理机制，推进地方性法规清理的常态化、长效化。

评估和清理工作的成果只是为启动后续的修改、废止等立法程序提供条件和依据。为了顺利启动促成法规自身完善的立法程序，一方面，编制立法规划项目库、立法计划时，应当将立法后评估、法规清理的结论性意见作为重要依据，结论性意见明确建议列入规划项目库或者年度立法计划的，应当优先考

虑列入；另一方面，经过立法后评估、法规清理，需要在废止现行法规的同时制定新的法规的，应当将新制定法规项目同步列入规划项目库或者立法计划。

夯实日常工作基础

无论是地方性法规实施的监督还是自身的完善，相关机制的运行效果很大程度上取决于立法机关与法规实施单位、社会各界和公众的日常联系、沟通、交流、互动。建立和完善日常宣传、信息收集、效果评估等工作机制，提高法规实施监督和自身完善的工作水平，是法规维护必不可少的基本保障。

“要建立全媒体、广覆盖、常态化的地方性法规宣传、解读、释义工作机制。”《方案》明确，各级普法工作机构要将地方性法规纳入普法宣传范围，法规实施单位要结合执法实践健全法规宣传机制，切实加强地方性法规实施的日常宣传工作。“法规的宣传不完全是法规的

执行问题，其中还涉及法规条款的内容、文字表述的理解和运用，还需要立法机关进行准确、权威的解读、释义。”市人大常委会法工委规章备案审查处处长王旭刚表示，所以此次建立法规动态维护机制，除了执法机关，立法机关也承担法规宣传工作。

任何制度的运行效果均需要经启动法规维护机制运行的直接依据，也是增强法规维护工作效果的重要保障。《决定》提出，要通过拓宽地方性法规日常信息渠道，建立覆盖立法、执法、司法、守法的日常化、多渠道、全环节的地方性法规信息收集工作机制。

任何制度的运行效果均需要经受科学化、规范化、标准化的检验、评估，地方性法规维护机制也不例外。《方案》明确，建立科学化、规范化、标准化的地方性法规维护效果评估机制，在每年年初组织开展对上一年度地方性法规维护的效果评估工作，并将评估情况向社会公布。