

前言

2020年全国“两会”期间，习近平总书记在参加湖北代表团审议时强调“把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”。2021年，在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中，习近平总书记强调要“发展全过程人民民主”。

立法是贯彻落实全生命周期管理理念和全过程人民民主的重要途径。深入学习贯彻习近平总书记的重要指示精神，切实把全生命周期管理理念、全过程人民民主贯彻到地方立法各环节，是创造性做好地方立法工作的重要时代命题。

宁波市人大常委会在总结提炼和创新完善地方立法工作机制的基础上，制定和施行《宁波市地方性法规“全生命周期”管理工作办法》。从立法前期调研、立项论证、草案起草、专委会初审、法制委统一审议、人大及其常委会会议审议、表决、公布、法规实施宣传和监督、立法后评估清理等立法前、中、后的各个环节各个流程入手，构建全覆盖、常态化、长效化的立法质量和效益管理的工作制度体系，精心打造、呵护法规的“生命体”，努力提高立法质量，增强法规实施效益，此项探索创新走在了全省乃至全国的前列。



市人大常委会召开基层立法联系点工作座谈会。

全生命周期管理理念融入立法的创新实践

——《宁波市地方性法规“全生命周期”管理工作办法》施行

撰文 张 昊 摄影 朱勤锋



《宁波市养犬管理条例》实施新闻发布会举行。

地方立法水平提升面临更高要求

自从1988年获得地方立法权以来，经过30多年的探索和发展，宁波的地方立法工作已经走上全面规范化、制度化的轨道。

市人大常委会法工委主任黄开波表示，我市的立法工作各环节基本上做到了有章可循，形成了较为清晰的立法前、中、后各环节工作的目标、任务和责任制度体系，为立法质量和工作水平的提高提供了基本保障。

从城乡建设管理到生态环境治理，从民生事业保障到精神文明建设……近年来，市人大及其常委会通过了一部部富有针对性、特色鲜明的地方性法规，有效引领、推动了经济社会改革发展，促进了市域治理体系和治理能力现代化水平的提升。

随着中国特色社会主义法律体系的形成和全面深化改革、全面深化“法治宁波”建设的不断推进，地方立法面临着在新的形势下全面创新完善立法工作机制、深入推进科学立法民主立法精细立法的更高要求。高标准、严要求、高质量、强实效，已经成为新时代衡量和检验地方立法工作水平和制度建设成效的根本指标。

黄开波表示，从目前我市地方立法工作制度建设现状来看，尚存在以下几方面较为突出的问题：一是立法前、中、后各环节工作机制之间衔接不够紧密、缺乏连贯性协调性，影响了制度落实的实际效果；二是一些工作制度内容过于原则、零散，缺乏具体、明确、可操作的标准，且不同制度文件之间在表述上存在不一致之处；三是工作实践中存在重制定、轻落实的现象，科学立法、民主立法在工作的广度、深度上难以有效拓展。

针对这些问题，黄开波认为，需要有一条贯穿全周期的清晰的“生命力主线”，来加大系统性统筹安排、协调推进的工作力度；需要有一部统领性、纲要性的文件，来加强各项制度相互间的联接、贯通、整合并增强制度的刚性；需要有一个适应时代发展要求、强有力的责任分工落实和日常工作保障体系，来加强各环节工作提质增效的统一领导、监督。

正是在这一背景下，在总结提炼和创新完善地方立法工作机制的基础上，《宁波市地方性法规“全生命周期”管理工作办法》（下称《办法》）应运而生。

以呵护生命体的方式，彰显法规生命力

“将法规作为一个‘生命体’来对待，而立法的质量和法规实施的效益，就是法规的‘生命力’。”市人大常委会委员、法工委副主任肖子策说，这就是要用一套“全生命周期”管理体系，来精心打造、呵护法规的“生命体”，努力提高立法质量，着力增强法规实施效益。

《办法》分6章，共46条，在总结、提炼现有工作机制基础上推进工作创新、提升，构建立法全生命周期管理的完整、科学体系，具有鲜明的宁波特色和许多工作亮点。

立法前、中、后的三个环节在《办法》中得以彰显连接起来，形成环环相扣、首尾衔接的管理闭环。《办法》明确了各环节具体工作标准和责任落实要求，并强化“立法前”准备工作和“立法后”动态维护，弥补长期以来比较容易忽视的立法前、后端管理中存在的短板、不足。

全生命周期管理的目的，归根到底是为了彰显法规的“生命力”。《办法》围绕“提高立法质量，增强法规实施效果”的生命力目标，形成了全生命周期管理的三条主线：一是市人大及其常委会对立法工作的统筹安排、协调推进，贯穿了规划、立项、前期调

研、起草、初审、统一审议、常委会会议审议、法规实施宣传和监督、法规后评估和清理等立法全过程；二是有关专门委员会、法制工作委员会负责人员全过程参与各环节立法工作，实行专人提前介入、全程参与、“一竿子到底”的工作目标责任制；三是建立各环节立法工作各有侧重、目标一致、层次递进的评审监督机制，集中体现在将质量评审和风险评估贯穿立项论证、立法前期调研、草案起草、初审、草案修改和统一审议、法规动态维护的全环节工作中。

全生命周期管理需要一系列信息化、数字化、智能化、社会化专业服务技术和渠道的日常性配套措施来支持和保障。《办法》要求将大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术与地方性法规“全生命周期”管理工作全面对接、深度融合，建立地方立法综合应用场景，设置地方立法各环节工作任务的数字化管理模块，统筹立法全周期管理、立法公开征求意见、规范性文件备案审查、立法工作智能辅助等系统建设，全面、实时、动态反映立法全过程工作情况，提高收集、研究、处理立法信息资料的便捷性、有效性、精准性，为促进立法全过程民主和高质量立法提供坚实保障。

立法前 预防法规生命体“先天性缺陷”

“立法前”环节是立法工作的基础，是孕育立法“生命”的阶段，强化立法前工作部署，对于预防法规生命体的“先天性缺陷”，具有十分重要的意义。

“一些法规立法质量不高、不能有效解决实际问题，与‘立法前’的准备不充分、不深入、不精细有直接关系。”肖子策告诉记者，《办法》对五年规划项目库的建立、实施和年度立法计划项目立项论证、前期调研、草案起草的标准、方式和规范化要求等做了全面、明

确的规定。

“以往有关单位对五年立法规划项目的调研不够重视，《办法》规定有关责任单位应当及时对规划项目开展调研论证，并将调研论证情况向市人大常委会主任会议报告。”肖子策说，《办法》还要求建立立法预测调研机制，“每届市人大及其常委会任期届满前对本届立法规划项目库实施情况进行总结，并组织开展立法项目预测调研，主动查找、论证重点领域改革发展存在的立法需求。”

立法专业性很强，各个环节之

间紧密联系、不可分割，实践中立法项目前期调研、草案起草阶段的许多工作通常由政府及其相关部门负责，由人大工作机构确定专人参与全过程各个环节流程涉及的立法工作并明确责任，对于保障立法质量“全程一体化管理”至关重要。

肖子策说，“早在2000年立法法实施以来，市人大常委会就建立了法工委和有关专门委员会‘提前介入’立法项目前期调研、草案起草工作的制度，但是一直存在责任人员难以保持固定、具体职责不够

明确、不能充分发挥积极性主动性等问题。”

而为了解决这些问题，《办法》规定，法工委、有关专门委员会应当指派专人作为“项目专员”参与立法项目前期调研小组、草案起草小组，有关专门委员会对法规草案进行初审时，应当听取“项目专员”对起草工作和草案的意见，法制委员会对法规草案进行统一审议时，应当听取“项目专员”对有关前期调研、起草、初审、一审后调研修改和相关争议问题处理情况的报告等。

立法进行时 “全过程人民民主”切实提高质量

立法是实践全过程人民民主的重要制度安排和有效途径。《办法》遵循全过程人民民主理念，将全过程人民民主融入全生命周期管理，深入推进民主立法，增强、提升“开门立法”的实际效果。

《办法》提出，建立人大代表立法专业工作小组、人大代表定期点接待和收集基层群众对立法工作意见、人大代表认领或者受委托参与年度立法计划项目调研起草等制度，并实现“人代会立法”常态化；扩大基层立法联系点覆盖范围，赋予基层立法联系点参与立法全过程并共同做好

法规实施的监督、宣传工作等职责；充分发挥人大代表履职平台、基层立法联系点、立法咨询专家库等渠道在联系基层群众、反映社情民意、开展社会调查中的作用，并综合利用传统新闻媒体、公共门户网站、主流新闻网站、移动客户端、微信公众号等各类信息媒体，建立地方立法信息收集和交流机制，动员、支持、引导市民和社会各界依法有序参与立法全过程和法规实施的监督、宣传等工作，努力增强立法全过程人民民主的实践效果。

“为保障和提高立法质量，除

了充分发挥‘项目专员’全过程参与和负责的专业性、主动性外，还需要建立面向社会开放的全过程质量评审机制。”肖子策说，《办法》将立法质量管理贯穿于全过程立法工作中，各环节各有侧重、层次递进。

在“立法前”环节，编制年度立法计划时，要“对每件立法建议项目的必要性、合法性、可行性、紧迫性和需要解决的重点问题进行评估、调研、论证”，要建立立法调研报告评审和立法前风险绩效评估机制、建立草案起草质量评审机制等。

在“立法中”环节，有关专门委员会在法规草案初审时，应当结合重点、难点问题和立法重要制度创设，围绕立法的必要性、合法性、合理性等提出审议意见；法制委员会统一审议时，认为草案有关重点条款修改和争议问题处理需要进一步调研论证的，可以组织有关方面专家开展法规案表决前风险预测和绩效评估。而在“立法后”环节，法规施行时间三年以上或者涉及的相关事项客观形势发生了较大变化、上位法和国家政策进行了较大调整的，应当按照规定适时开展立法后评估等。



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）》。



市十五届人大常委会第三十三次会议举行联组会议，就《宁波市生活垃圾分类管理条例》贯彻实施工作进行专题询问。

后半篇文章 加强法规“动态维护”

法规的生命力在于实施。“立法后”环节是法规“生命体”的运行阶段，加强法规的“动态维护”，是保证法规实施效果、维护法规生命力的现实需要。

“当前，立法在引领和保障改革发展中的地位和作用进一步凸显，但法规实施中的问题也不容忽视，法规在社会公众中的总体知晓率有待提高，选择性执法、随意性解释等影响法规正确、有效实施的情况时有发生，一些法规滞后于时代发展、不适应改革形势的状况较为突出。”肖子策说。

针对这些问题，宁波人大在全国率先探索全面建立法规动态维护机制。2019年，市人大常委会通过了《关于建立地方性法规动态维护机制的决定》。如今，《办法》对动态维护有关内容做了进一步强调，对法规实施及其日常宣传、监督和立法后评估、清理、解释、释义等工作机制的创新完善做了全面规定，健全了地方性法规实施情况定期报告、专项审议、专题询问和执法检查的常态化机制，将法规配套规范性文件全部纳入两级人大备案审查范围，并建立了全媒体、广覆盖、多渠道、日常性的

法规宣传解读、信息收集、评估清理机制，要求法规实施单位每半年对法规进行检查、梳理和提出清理建议，同时，全面推行地方性法规重点条款释义和典型实施案例定期报送、选编公布制度等等。

“经第三方立法后评估，发现《宁波市爱国卫生条例》实施过程中存在一些问题，建议将该条例（修订）列入2021年立法调研项目。”今年以来，市人大常委会法工委对一批施行已满三年的地方性法规实施情况进行梳理分析并提出维护意见。

市人大常委会在探索推进地方

性法规“全生命周期”管理过程中，工作流程进一步优化完善，立法资源得以充分调动，法规质效不断提升。《宁波市非机动车管理条例》实施以来，全市共查处非机动车交通违法行为287.5万起，城市道路电动自行车驾驶人佩戴头盔率达到93%。

省人大常委会副秘书长、法工委主任任亦秋说：“宁波市人大常委会推行法规‘全生命周期’管理，是一项具有重要现实意义的制度创新和实践举措，对于推动完善立法机制、提高立法质量，保证法规正确有效实施，将产生积极的示范效应。”