在新征程中谱写地方立法新篇章

——市十五届人大及其常委会立法工作回眸

五年前的春天，宁波市第十五届人民代表大会第一次会议选举产生了市十五届人大常委会。

时代赋予的使命光荣而艰巨，人民寄予的期望殷切而厚重。五年来，市十五届人大及其常委会认真学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，在市委的坚强领导下，在市政府的大力配合下，发挥人大主导作用，积极开拓创新，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量，地方人大立法工作取得了显著成效，为宁波经济社会高质量发展提供了强有力的法治保障，在新征程中谱写了地方立法新篇章。

法律是治国之重器；良法是善治之前提。回眸过去的五年，一份厚重的立法成绩单徐徐展开——高质量地完成了20部法规制定工作、9部法规修订工作、19部法规修改工作、5部法规废止工作，合计53部法规的立改废工作。

2017年8月17日，全市立法工作会议召开。（朱勤锋 摄）

记 者 **张 昊** 通讯员 **陆颖雯**

坚持党的领导 强化动态维护

坚持党的领导是立法工作必须遵循的政治原则，也是做好立法工作的根本法宝。

2017年市委召开了全市立法工作会议，批转了《市十五届人大及其常委会立法工作意见》和立法规划项目库。2018年，市委组织召开了纪念宁波获得地方立法权三十周年纪念大会。2019年市委听取了五年立法规划项目库中期调整工作。

五年来，市委共听取了29部法规制定（含修订）情况的汇报，听取了每年立法计划情况的汇报等。

立法工作在坚持党的领导的同时，还注重发挥人大在立法中的主导作用，主导具体的立法工作与立法进程。

为不断提高立法质量，我市通过创新立法工作机制，努力提高立法工作的科学化、民主化水平，全面实行了法规起草小组制度、重要法规起草“双组长”制度、立法项目专员制度，同时不断拓宽公众参与立法途径，推进科学立法、民主立法。

特别是我市自2017年起在全省首创了立法起草小组“双组长”制，即由市人大常委会联系副主任和市政府分管副市长共同担任起草小组组长，至今共有9部法规建立了“双组长”制，组织召开26次双组长会议，充分发挥制度优势，推动法规充分沟通协调，解决重大争议，取得明显成效。

2019年宁波市人大常委会制定出台了《关于建立地方性法规动态维护机制的决定》，创造性地建立了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，覆盖了立法、执法、司法、普法等法治建设各个环节，成为宁波人大的全国首创之举。本届人大完成的53件法规数量高居历届人大之首，这既是适应我市经济社会高质量发展和保障改革发展稳定大局的需要，也是加强法规动态维护的必然结果。

通过全面清理与专项清理、定期清理与即时清理相结合，及时查找、发现现行有效的地方性法规与上位法不相一致、与改革发展实际不相适应的地方，及时启动“改废释”，确保法规紧跟法制统一的要求、改革发展的需求，改变了部分法规“休眠”状态，突出法规维护的“动态”性。

2021年在法规动态维护的基础上，市人大常委会制定出台了《宁波市地方性法规“全生命周期”管理工作办法》。“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。

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。例如，《宁波市非机动车管理条例》实施以来，截至2021年年底，全市现场查处非机动车各类违法行为479万起，城市道路电动自行车驾驶人戴头盔率达到97%，电动自行车道路交通安全事故发生率、伤亡率显著降低。

对于宁波地方立法工作，省人大常委会党组书记、副主任梁黎明还特别批示给予充分肯定：“宁波市人大常委会深入贯彻全过程人民民主和全生命周期管理理念，建立了一整套地方性法规全周期统筹和全过程管理机制，有利于提升立法精细化、规范化水平，推动提高立法质量和效率，是一次很好的实践探索和工作创新。”

创新社会治理 破解民生难题

民生问题是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。宁波立法工作不断向民生细微处覆盖，以人民期待为第一动力，以群众呼声为第一信号，用日臻完备的法治保障人民权益、增进民生福祉。

五年来，市十五届人大及其常委会坚持以人民为中心的发展思想，从“小切口、真管用、有特色”入手，加快民生领域立法，制定出台了居家养老服务、非机动车管理、养犬管理、电梯安全、菜市场管理、全民健身、住宅小区物业管理等多部群众反映强烈、社会广泛关注的法规，努力使每一项立法都反映人民意愿、体现民生需求，更好守护和增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

2018年，市十五届人大三次会议通过了《宁波市居家养老服务条例》，紧紧抓住了社区养老服务用房等设施建设和居家养老服务供给这两个关键环节，作了明确、具体的规定，具有很强的针对性和可操作性，符合广大老年人的期盼，让我市老年人共享改革发展成果。

《宁波市居家养老服务条例》实施以来，居家养老服务发展驶入快车道，先后制定出台了13个配套政策文件。设施建设进一步加强，建成街道（乡镇）居家养老服务中心187个，社区（村）居家养老服务站2792个，覆盖100%的城乡社区。老年助餐服务已覆盖全市2836个村（社区），每天约有2.3万名老年人享受助餐服务；近6000户困难老年人家庭实施了免费“适老化”改造；政府购买居家养老上门服务补贴惠及全市22.6万名老年人。

养犬反映市民素质，犬类管理体现城市文明水平。随着养犬数量的攀升，犬只扰民、伤人，流浪犬增多，不清理犬只排泄物等问题日益突出，影响市容市貌和群众正常生活。2020年6月1日，《宁波市养犬管理条例》正式施行，对养犬行为规范作了细致、具体的规定。

养犬立法，实现了从限制养犬到文明养犬的进步。根据公安部门提供的数据，目前全市重点管理区共登记犬只8.2万多只，查处违规养犬行为6727起、罚款33万元，捕捉流浪犬3.18万只，群众办事时间缩短90%以上，涉犬投诉举报数同比下降近10%，犬只伤人数同比下降20%以上。

“致敬百年 读领风尚”，去年10月，第七届浙江书展在宁波启幕，6.12万人次市民打卡书展。

2020年4月1日，《宁波市全民阅读促进条例》正式实施，宁波成为全省首个以立法的形式推进全民阅读的城市。《条例》紧紧围绕阅读服务设施建设和阅读推广两个关键点，针对我市实际，作出具体规定。

条例实施以来，我市全民阅读基础设施建设不断完善，全民阅读组织蓬勃发展，全民阅读活动丰富多彩，全民阅读氛围日益浓厚，全民阅读综合指数居全省前列。北仑区入选“2020中国最具书香百佳县市”，余姚市低塘街道被评为浙江省书香文化礼堂建设全覆盖试点乡镇（街道），宁波市朗读联合会等5个阅读组织被授予浙江省“最美阅读团队”称号。

五年来，围绕社会主义核心价值观入法、提升城市文明程度，我市还制定或修改了科学技术普及、法治乡村促进、志愿服务、献血、遗体捐献、非物质文化遗产保护等十余部法规。科学技术普及条例规定了政府投资建设的科技馆等科普场馆应当向公众免费开放，科普宣传周期间科普场馆、科普教育基地应当向公众免费或者优惠开放等；志愿服务条例则在总结提炼我市志愿服务实践经验的基础上对志愿者权益保障、规范志愿服务活动开展、完善志愿服务信息化建设、保障志愿服务等作了规定，受到社会各界广泛好评。

注重创制立法 彰显地方特色

2020年年底，《宁波市国土空间规划条例》获表决通过。“市委高度重视《宁波市国土空间规划条例》的制定，市人大和市政府倾注大量精力、强化沟通协作推进的这一创制性立法，领先国内同类城市。从2018年开展立法调研到经过三次市人大常委会会议审议，第四次进行表决，即‘三审四表决’，这在我市立法工作中尚属首次。”市人大常委会相关负责人说。

条例明确了国土空间规划的含义，解决了相关规划之间的衔接，确定了国土空间规划体系框架，确立了用途管制原则，规定了生态补偿机制，成为我省第一部制定出台的国土空间规划领域的地方性法规，让宁波成为国内最先启动国土空间规划领域立法工作的城市。

从生动实践中坚定制度自信，在发展创新中续写新的辉煌。五年来，市人大及其常委会及时跟进改革要求，主动适应改革需要，通过一次又一次生动的立法实践，引领推动改革。我市认真贯彻习近平总书记关于“深化公共资源交易平台整合共享，加快推进平台交易全覆盖，创新交易监管体制”等重要指示精神，结合我市实际，制定出台了公共资源交易管理条例，我市因此成为全国率先通过地方立法推行工程建设项目招投标集中监管和其他公共资源交易领域共同监管相结合模式的城市。

特色是地方立法的灵魂，管用是地方立法的生命。根据我市实际，2019年通过的《宁波市生活垃圾分类管理条例》明确基本分类标准，建立管理责任区和管理责任人制度，重视细节、注重实效，环环相扣、互相监督、形成闭环；《宁波市环境污染防治规定》在严格遵循上位法的基础上结合我市实际，特别是对群众反映强烈的生活噪声、机动车冒黑烟、餐饮油烟等污染问题作了进一步细化规定；2020年通过的《宁波市电梯安全条例》创新了电梯安全监管制度，明确电梯安全综合保险、按需维保、物联网监测、信息化监管等规定；去年施行的《宁波市菜市场管理条例》突出菜市场的民生性、公益性属性，对科学合理编制菜市场专项规划、改善菜市场的服务管理、经营秩序、环境卫生以及食品安全作了具体规定。

立良法，促善治，谋发展。五年来，市人大及其常委会抓住一个问题，一以贯之，开展系统化立法。例如关于垃圾管理，以生活垃圾分类管理入手，相继制定（修订）了建筑垃圾管理条例、再生资源交易管理条例，使得对生活垃圾的管理延伸到建筑垃圾、再生资源，解决了垃圾围城的困境；又例如围绕水治理，先后修改（修订）了防洪条例、甬江奉化江余姚江河道管理条例、河道管理条例、城市排水和再生水利用条例，理顺相关部门的管理职责，突出河道综合治理，规范污水排放行为，促进水循环利用。

继往开来新征程，接续奋斗新作为。地方立法是国家法律体系的重要组成部分，宁波必将深入贯彻落实党的十九届六中全会和中央人大工作会议精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度，以坚如磐石的信心、只争朝夕的劲头、坚韧不拔的毅力，不断加强和改进新时代地方立法工作，以更丰富的民主形式、更畅通的民主渠道，持续践行和推进全过程人民民主，努力开创新时代地方立法工作新局面。

立法清单

一、制定项目

1、宁波市制定地方性法规条例（2017年）
2、宁波市荣誉市民条例（2017年）
3、宁波市广播电视管理条例（2017年）
4、宁波市居家养老服务条例（2018年）
5、宁波市地理信息资源管理条例（2018年）
6、宁波市科学技术普及条例（2018年）
7、宁波市生活垃圾分类管理条例（2019年）
8、宁波市全民阅读促进条例（2019年）
9、宁波市养犬管理条例（2019年）
10、宁波市地名管理条例（2019年）
11、宁波市公共资源交易管理条例（2020年）
12、宁波市电梯安全条例（2020年）
13、宁波市公安机关警务辅助人员管理规定（2020年）
14、宁波市国土空间规划条例（2020年）
15、宁波市菜市场管理条例（2020年）
16、宁波市法治乡村建设促进条例（2020年）
17、宁波市生产经营单位安全生产主体责任规定（2021年）
18、宁波市全民健身条例（2021年）
19、宁波市非物质文化遗产保护条例（2021年）
20、宁波市建筑垃圾管理条例（2021年）

二、修改项目

1、宁波市韭山列岛海洋生态自然保护区条例（2017年）
2、宁波市档案工作条例（2018年）
3、宁波市气象灾害防御条例（2018年）
4、宁波市防洪条例（2019年）
5、宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例（2019年）
6、宁波市市容和环境卫生管理条例（2019年）
7、宁波市农业机械管理条例（2020年）
8、宁波市台湾同胞投资保障条例（2020年）
9、宁波市学校安全条例（2020年）
10、宁波市献血条例（2020年）
11、宁波市遗体捐献条例（2020年）
12、宁波市医疗纠纷预防和处置条例（2020年）
13、宁波市燃气管理条例（2020年）
14、宁波市轨道交通运营管理条例（2020年）
15、宁波市公路养护管理条例（2020年）
16、宁波市职业教育校企合作促进条例（2020年）
17、宁波市经营燃放烟花爆竹安全管理规定（2020年）
18、宁波市机动车维修业管理条例（2021年）
19、宁波市宗教活动场所管理办法（2021年）

三、修订项目

1、宁波市城市绿化条例（2017年）
2、宁波市环境污染防治规定（2018年）
3、宁波市河道管理条例（2019年）
4、宁波市非机动车管理条例（2019年）
5、宁波市城市排水和再生水利用条例（2020年）
6、宁波市住宅小区物业管理条例（2021年）
7、宁波市教育督导条例（2021年）
8、宁波市志愿服务条例（2021年）
9、宁波市再生资源回收利用管理条例（2021年）

四、废止项目

1、宁波市制定地方性法规程序规定（2017年）
2、宁波市有线广播电视管理条例（2017年）
3、宁波市户外广告管理条例（2018年）
4、宁波市限制养犬规定（2019年）
5、宁波市城乡规划条例（2020年）