

为地方法规全面“体检”

——四平市开展立法后评估工作记事

本报记者 崔维利 袁松年

作为四平市探索“小切口、小快灵”立法的开篇之作,《四平市小广告发布管理规定》自2018年11月1日施行以来,多次受到全国人大常委会、省人大常委会及市委的充分肯定。为深入了解掌握《规定》实施情况,四平市人大常委会结合主题教育边学习、边调研、边整改的要求,从8月至11月历时3个月,对《规定》立法质量和实施效果开展了评估,有力促进了立法质量的提高和法规的有效实施。

统筹部署推进 研判立法质量

小广告乱贴乱涂问题,长期困扰城区百姓,被称为“牛皮癣”。回应百姓的强烈呼声,2018年5月31日,四平市第八人大常委会第十四次会议通过了《四平市小广告发布管理规定》,于2018年11月1日正式实施。

这次立法后评估,是市人大常委会首次开展立法评估。对此,市人大常委会党组高度重视,成立了由分管副主任为组长的评估工作领导小组,下设办公室,具体分为实地检查组、民意调查组、专家评估组,组员由法工委、城建环资委、两区人大常委会及相关部门人员、立法咨询委员和相关领域专家学者组成;制定了评估工作实施方案,对评估目的、评估标准、评估方式等作出了详细规定;召开了评估人员工作会议,对开展评估工作的重要意义、相关法律法规及要求等进行了学习培训。

明确责任,精心组织操作。按照评估工作实施方案要求,市城市管理行政执法局认真组织开展了自查,及时上报了自查报告;实地检查组对60余个居民住宅小区、1000余座居民住宅楼、近2000户临街商铺,以及部分学校、街路两旁树木和电线杆小广告张贴情况进行了检查,形成了检查报告;民意调查组召开了由有关行政执法部门、街道办事处及社区工作人员、电信运营商代表参加的座谈会、汇报会6次;深入18个社区开展随机访谈24次,300余人参与访谈;现场发放并回收行政执法部门调查问卷317份、社区居民调查问卷370份,通过微信群、网络媒体回收人大代表、政协委员、社会各界调查问卷54份,形成了民意调查报告。

综合研判,精心撰写报告。专家评估组根据实地检查、民意调查及行政执法局自查情况,进行综合分析、反复研判,依据评估指标对《规定》进行综合评价,形成了评估结果意见。评估领导小组综合部门自查、实地检查、民意调查、专家评审的意见,形成了客观中肯的评估报告。

强化自查自纠 提升立法实效

四平市城市管理行政执法局成立了由局党组书记、局长担任组长,局党组成员、副局长为副组长的立法评估自查工作领导小组,制定《〈四平市小广告发布管理规定〉立法后评估自查工作实施方案》,明确了自查评估标准和步骤,召开评估工作专题会,结合实际明确工作职责、细化责任分工。组织两区执法局、街道,对市区内主要街路、广场、商铺、居民小区等小广告发布情况进行自查,及时发现梳理存在的问题,了解《规定》实施效果和社会关切。

《规定》施行以来,在市人大常委会的监督指导下,四平市政府把贯彻落实《规定》作为一项重

要工作来抓,纳入重要日程,摆上重要位置,强化措施,切实抓好《规定》的贯彻实施,全市非法张贴发布小广告行为得到有效遏制。

明确责任分工,狠抓责任落实。为切实加强组织领导,市政府主要领导直接过问,分管副市长具体抓,通过召开推进会、现场指导,层层压实责任,形成城管、公安、两区政府上下联动、齐抓共管的推动机制。公安、住建、市场监管等部门,多次联合开展各类非法小广告清理与整治工作。

加强业务培训,提升法治意识。制定了《全市城市管理行政执法培训计划》,进一步加强城市管理行政执法人员对小广告相关的法律法规的掌握和运用,不断提升法律素养和业务技能。采取集中授课和线上授课相结合的方式开展执法培训,共开展专题法治教育培训会10次,864人次参加培训。

强化宣传引导,调动社会力量。严格落实



《四平市小广告发布管理规定》立法后评估调研座谈会现场。

“八五”普法规划,按照“谁执法谁普法”的要求,坚持以宣传教育为导向,开展形式多样、丰富多样的宣传活动,形成整治非法小广告人人关心、全民参与的舆论氛围。结合“民法典宣传月”“12·4”宪法宣传周等重要普法节点,利用传单、LED电子屏、报纸、网络等各种载体,广泛宣传《四平市小广告发布管理规定》,在四平电视台发布《开展小广告专项治理通告》,并且在各社区设置宣传条幅,让全社会了解、遵守《规定》。城管、公安执法人员累计出动7000余次,出动执法车辆900余台次。

深化联合执法,发挥整体合力。根据非法小广告违法行为“高发时段、高发地区”特征,市城管执法局指导两区执法局针对不同区域,系统有效地布置执法任务,推进联合执法机制落地。坚持“系统治理、源头治理、依法治理、综合治理”原则,合力整治小广告。市公安局召开“专项整治行动”部署会,发布了《关于开展利用小广告实施违法犯罪专项整治行动通告》。市执法局联合市公安局治安支队,召开特种行业经营户禁止非法发布小广告会议,详细讲解《中华人民共和国治安管理处罚法》《吉林省特种行业治安管理办法》,搞清楚对非法张贴小广告行为给予的行政处罚和应负的刑事责任。两区城管执法局在对各类非法小广告执法过程中,强化线索移交机制,对有明显违法内容的小广告,及时向相关部



发展中的四平。李刚 航拍

立法质量较高

一是《规定》严守立法权限,规范内容既符合行政管理实际需要,又不与上位法冲突,符合合法性、适当性和协调性评估标准要求;二是《规定》遵循立法技术规范,逻辑结构清晰严密,条款设计精准合理,文字表述准确简明,符合规范性评估标准要求;三是《规定》充分发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能,问题导向突出,措施高效便民,具有鲜明的地方特色,符合操作性评估标准要求。

实施效果显著

一是凝聚了依法治理的广泛社会共识。《规定》正式实施后,市、区两级政府高度重视,主要领导亲自抓、分管领导具体抓、相关部门专门抓、街道社区及物业协助抓,层层分解工作任务、压紧压实工作责任。城管部门利用传单、电视、报纸、网络等载体,采取以案释法的形式,广泛宣传

三是整治了违法发布小广告乱象。两区城管执法局依照《规定》规范执法,建立了常态化巡查机制、义务监督机制、联合执法机制、案件移送机制,集中力量对城区主次干道、背街小巷、墙面、公共设施的小广告进行重点整治;市公安局重点打击处理利用小广告进行违法犯罪活动;街道、社区结合创建国家卫生城等工作,组织物业服务企业和居民及时清理小广告。两区共清理小广告约37.4万处,两区城市管理行政执法局共做出行政处罚64件,有关电信运营商共停机涉案电话号码552个。

需要解决的问题

《规定》自身存在的问题。一是因开发区管委会职能调整等客观情况发生变化,政府相关部门责任需要进一步调整;二是因其他县(市)存在相同立法需求,适用范围需要进一步扩大;三是因一些小广告所列联系方式为虚拟号、微信号等



社区居民在填写调查问卷。



四平市城市管理行政执法局工作人员正在清理小广告。

门进行案件线索移交。截至目前,城区共清理各类非法张贴发布小广告约37.4万处,排查发布违法小广告700多个,封号552个。

全面客观评价 规范有效改进

市人大常委会对《规定》立法质量、立法技术、实施效果、存在问题及影响因素等,进行调查分析和综合评价,提出改进立法、执法工作意见建议,促进立法质量提高和法规有效实施。

《规定》;社区、物业服务企业在居民住宅小区、临街商户,入户宣传《规定》;社区居民积极向物业服务企业、街道、社区和城管部门举报违法发布小广告线索,形成了全民参与治理的浓厚社会氛围。

二是畅通了正常信息发布渠道。两区政府按照《规定》要求,统一设计、统一制作、统一安装,在居民住宅小区、商业区等区域设置信息发布栏;有的社区还主动将修锁、通下水、房屋出租等群众日常生活所需的服务号进行统计汇总,在社区居民微信群置顶发布,或创建专门服务微信群,将群的二维码在单元门口发布,为群众提供方便快捷服务。

情况,相应的行政管理措施需要进一步建立并增强刚性约束;四是清理责任、清理标准需要进一步合理规定;五是行政处罚措施需要进一步强化。

《规定》贯彻实施中存在的问题。一是学习培训缺乏针对性、实效性,一些执法人员对《规定》内容不甚了解,导致执行不到位;二是宣传不够经常化,一些群众对投诉举报途径不了解,导致参与治理的积极性不够高;三是正常信息发布载体数量不足、分布不均,使一些群众相关生活诉求无法满足;四是现有正常信息发布载体维护不及时,一定程度影响市容市貌;五是有的执法部门受理投诉举报不及时、整改措施不到位,有的行政处罚显失公正;六是个别地段、部位违法发布小广告乱象时有发生。

评估建议

一是加大组织领导力度,凝聚遵守《规定》共识。市、区两级政府需进一步提高认识,强化领导,将《规定》实施摆上重要议事日程,坚持经常抓、反复抓,务求实效。相关部门要将《规定》纳入计划,有组织、有针对性地开展学习培训,确保执法人员学深悟透,正确运用;要多渠道、全方位、立体式开展宣传,让全社会了解《规定》,遵守《规定》。

二是加大行政监管力度,大力推进《规定》实施。城管执法局要充分发挥主力军作用,建立健全长效工作机制,强化日常监督检查,及时发现、制止、处理违法发布的小广告;公安、街道及社区等要强化配合意识,主动协助查处违法发布小广告行为。对于外地号、虚拟号,由公安介入,抓好“查、清、罚、管”四个环节,侦破查处一批危害性大、影响性大的典型案例,震慑违法发布小广告行为,防止回潮反弹。

三是提高立法质量,适时组织修改《规定》。针对评估中发现的《规定》自身存在的问题,结合专家评审意见,进一步研究论证,落实主题教育工作要求,按照立法程序,适时组织修改《规定》,让《规定》在改善人居环境、提升城市品位方面发挥更大的作用。



铁东金桥社区工作人员在清理墙体小广告。