



关于法律法规规章的施行 准备期工作

魏力

一、必要性

法律法规规章的施行属于法的时间效力范畴，立法实践中都会设定一个施行的准备期，这是为了便于法律法规规章施行前后的平稳过渡，以及具有更有利的执行环境。从实际情况看，以往一些部门对于施行准备期工作往往重视不够，准备不足，因此有必要将其上升为制度层面加以重视和落实。

首先看看有关法律规定。在这个问题上，《立法法》第五十七条规定，“法律应当明确规定施行日期”；第五十八条第一款规定，“签署公布法律的主席令载明该法律的制定机关、通过和施行日期”。此外并未明确规定立法者应当如何确定法的施行日期，以及施行日期同公布日期和法的生效日期之间的关系。国务院《行政法规制定程序条例》则明确规定：“行政法规应当自公布之日起30日后施行”，仅在特定情况下，“可以自公布之日起施行”。这次市政府《规章制定办法》在第三十八条中也规定：“规章应当自公布之日起30日后施行；但公布后不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行”。

设置施行准备期是完全必要的。因为对于新制定的法律法规而言，其公布只是让社会公众了解的前提，并非只要公布了，公众自然就了解了。一般而言，公众对法的了解需要一个过程，更不可能在“公布之日”迅即了解该法律法规并以此约束自己的行为。设置施行准备期的目的之一，就是在该时段中由立法机关、法定的行政主管部门或者其他相关的社会组织和执法主体，组织必要的立法宣传活动，帮助管理相对人乃至全社会了解相关法律法规的基本内容。这是组织法律法规规章实施的必要举措，无疑需要一定的时间。设置施行准备期的目的之二，是许多法律法规规章的制度设计和行为规范，有时比较原则，付诸实施还需要相关部门依照法律法规规章的授权，制订若干配套性的实施细则，以及对既有规定进行废



止或者修改等清理活动，否则在施行中将缺乏可操作性，甚至存在矛盾冲突。这些往往有一定的工作量，甚至有相当难度，因此也需要时间。设置施行准备期的目的之三，是一部新法的施行，往往需要组建相应的执法部门和执法队伍，并组织执法人员的专业培训，使其全面、准确地掌握立法精神和新法以及相关法的基本规定，经过考核之后，持证上岗，履行法定职责。

当前各部门在法律法规规章施行准备期工作中还存在不少问题：

首先，关于法律冲突问题。随着法治政府建设的不断深入，全面深化改革的不断推进，国家层面法律、行政法规修订和完善的步伐不断加快，原有立法确立的管理手段和监管方式也在不断调整，上位法修订、下位法不及时调整带来的法律冲突问题也开始突显，比如，2015年国家层面对《安全生产法》《大气污染防治法》《食品安全法》等多部重要的法律进行了全面修订，补充了大量的监管内容，对原有监管方式、处罚手段也做了很多调整。国家法律修订后一般都会预留6个月左右的施行准备期，行政法规修改一般也会预留3个月左右的施行准备期，但从近年来的实践看，只有很少的部门重视并很好把握施行准备期，去研究、解决法律之间的冲突和适用问题，很少有部门在准备期内主动提出对地方性法规、政府规章进行修改、废止或者停止执行相关条款以及对与上位法冲突寻求适用解释等意见建议。多数部门都是在法律正式施行后、需要修订权力清单时，或者一线执法出现法律适用问题时，才意识到下位法与上位法之间的法律冲突问题，不仅错过了解决问题的最佳时机，也对执法工作造成了不利影响。

其次，关于制度落实问题。每一部法的制定都会创设一些制度，每一部法的修订都会对既有制度进行一些调整和优化。出于立法技术考虑，这些制度有些授权地方政府或者行政

机关去制定，有些只是在立法时做了原则性表述，但不管是哪一种立法技术处理，这些制度都需要行政机关去具体细化，把原则性的内容转化成可执行、可操作、让管理相对人能够清晰明了的具体制度。从近几年立法后的实施情况看，有些法颁布后，配套制度的制定工作还是做得不错的，比如，《北京市机动车停车管理办法》，这部政府规章确立了12项需要细化的制度和具体政策，有11项都在办法起草时同步制定并在办法出台后一个月内出台实施了；而有些法规规章中确立的制度却在法规规章出台后一两年甚至更长时间都还没有细化和落实，以至于法规实施时磕磕绊绊，实施的效果也大打折扣。

再有，关于政策延续问题。法律具有规范和引导作用。法的实施常常伴以政策的更迭，新的监管要求、监管方式、新的价值和政策取向往往需要以规范性文件的形式加以细化和体现。为了确保政府各部门政策措施的合法性、连贯性，市政府建立了规范性文件合法性审核制度、备案制度和定期清理制度。总体看，近两年在各部门的高度重视和支持配合下，前两项制度相比较而言执行的还不错，但规范性文件定期清理制度执行的还不太到位，往往是市政府发文件要求清理才去清理，各部门很少主动清理，特别是随着新法出台而对现有政策文件的清理不够及时，以至于有些以往的政策文件与新法的规定不一致，后制定的政策与之前的政策不衔接，让基层部门和管理相对人有时无所适从。

另外，关于宣传培训问题。宣传和培训是保证新法得以顺利实施的一项重要工作。宣传新法，主要针对管理相对人和社会公众，目的是让社会知晓，为法的实施赢得良好的社会氛围；培训新法，主要针对执法人员，目的是让执法人员能够掌握和运用好法律，为规范执法奠定工作基础。从近些年几部新法的实施情况看，各部门虽然对新法进行了宣传，但大多是



范范的，有的重点不突出，有的表达方式比较生硬，很少从管理相对人和社会公众的角度去策划宣传，因而与社会公众的契合度不够，效果也不甚理想，执起法来也较难以得到社会的认同和理解。从执法人员培训来看，各部门往往是就法条培训法条，而对法律的原则精神、价值取向、新旧制度差异、监管方式变化等内容的培训不够，培训效果也往往难以转化成执法人员的理念提升、能力提高或者是方式转变。

基于上述目的，针对实践中存在的问题，这次我们对法律法规规章的施行准备期提出了明确要求，需要各部门很好地把握和落实。

二、制度要求

要把握好这些制度要求，需要注意两个方面的问题：

(一) 要辨析确认法律法规规章生效的几个环节及其相互关系

1. 关于“通过”

从理论上讲，法律法规规章在表决（讨论）通过之时起即已生效，“通过”与“生效”应该是同时的。但这并非实际意义上的生效。因为法律法规规章从审议通过到公布，还需要一个过程。在未经公布的情况下，法律法规规章是不可能施行、也谈不上生效的。执法部门和司法机关也不可能依据一部尚未公布施行的法律法规规章，去规范当事人的行为或追究其法律责任。因此，一般来讲，“通过”、“公布”、“施行”是三个环节的内容，通过了并非就意味着公布施行或生效了。对于执法部门和司法机关而言，搞清楚法律法规规章的实际生效日期是特别重要的。

2. 关于“公布”

法律法规规章的全文公布，是法律法规付诸实施的必经步骤。

在公布的形式方面：

依据《立法法》的相关规定，公布由全国人大及其常委会制定的法律，由国家主席在法

律通过的当日签署“主席令”并在全国人大常委会公报、中国人大网和特定的全国性新闻媒体（例如人民日报）上刊登；本市公布地方性法规，则由市人大常委会发布公告并在市人大常委会公报和特定的地方新闻媒体（即北京日报）上刊登；本市公布政府规章由市长签署“政府令”并在市政府公报和北京日报上刊登。在刊登“主席令”、“常委会公告”或者“政府令”时，还应当同时刊登新通过的法律法规规章的文本。

由于公布法律法规规章的载体有多种，按照《立法法》第五十八条第三款和第七十九条第二款有关“公报上刊登的法律文本为标准文本”的规定，“公报”所刊登的法律法规规章文本，是立法机关确认的“标准文本”。在日后编印法律法规规章汇编或者不同媒体登载的法律法规规章条文产生差异时，皆应以人大常委会、市政府公报公布的文本为准。

在公布的时间方面：

目前，法律法规规章刊登的日期多有先后。公布法律的“主席令”、公布地方性法规的“常委会公告”和公布市政府规章的“政府令”，都不可能在“通过”的当天见之于报端。“主席令”一般可以在法律通过的次日在媒体（日报）上刊登，而地方人大公告和政府令则难以在通过的次日见报，其及时性远不如法律的公布。同时由于人大常委会和政府公报是定期发行的刊物，一般不可能在第一时间刊登新通过的法规规章。

要明确现行法律法规规章中经常使用的“公布之日”这个概念，就需要搞清楚两个时间点：一个是签署公布日期。按照立法法的规定，法律法规通过后，以人大常委会公告和主席令的形式经签署公布，政府规章也是以政府令的形式经市长签署公布。因此，“公布之日”，是指法律法规规章签署公布的日期。另一个时间是刊登日期，即法律法规规章在公报和媒体上刊登的时间，这个时间具有随机性，往往晚



于签署公布的时间，是公报和媒体根据各自情况来安排的，并非法律意义上的“公布”。

3. 关于“施行”

如果说法律法规规章的全文公布是其生效的前提和必经环节，则法律法规规章按其相关条文的明确规定如期施行，才是法律法规规章实际意义上的生效。在法的通过、公布（刊登）和施行之日三者并不统一的情况下，确认法的实际生效，应当以“施行”为准，也就是说施行日期应为生效日期。从法律法规规章公布之日至施行之日的时段为施行准备期，其间因法律法规规章尚未付诸实施，则不能视其为实际生效。

从准备期制度来说，这次《规章制定办法》要求，除不立即施行将有碍规章施行的情况下，规章可以自公布之日起施行外，制定政府规章应使“施行”日在“公布”日之后，即“公布”至“施行”之间不得少于“30日”。

（二）要正确理解并做好法律法规规章施行准备期工作

虽然市政府在2007年出台过《北京市人民政府关于法规规章实施准备和评估报告工作的若干规定》，但是时间较久，工作理念、具体要求等都变化较大，且原有规定也比较原则，内容体系不够完整。所以，为了贯彻落实新的《规章制定办法》，充分做好法律法规规章施行准备期的各项工作，各部门应当注意抓好以下两个方面的工作：

1. 正确把握准备期的时间要求

第一，施行准备期的起止时间，是指法律法规规章公布之日起至法律法规规章确定的施行时间的前一日止。之所以将施行准备期的起始时间点确定为法律法规规章公布日期，主要基于两方面考虑：一是法律、行政法规的公布是比较及时的，一般审议通过后会上公布并于次日通过媒体公开；地方性法规、政府规章在起草、审核过程中主管部门都是直接参与的，在市人大或市政府审议通过时，主管部

门都是知晓的，虽然尚未签署公布，也未在公报或媒体公开，行政机关也还没有见到签署公布的正式文本，但实施前的一些相关准备工作是可以安排进行的。二是虽然法律法规规章的正式文本以人大或者政府公报为准，但一般来讲法律法规规章在主要媒体或公报刊载的日期往往滞后，如果以公报刊载日期为施行准备期的起始点，可能会造成行政机关实施准备比较仓促，特别是政府规章，一般施行准备期只有一个月，如果待媒体或公报刊载后再开始准备，有时是来不及的。

第二，例外的情况。对于“自公布之日起施行”的法律法规规章，因为缺少明确的准备期，理论上说，对于国家法律和行政法规一般应自公布之日起3个月内，各部门完成相关准备工作；对于地方性法规和政府规章，一般自公布之日起1个月内，各部门应当完成相关准备工作。但是实际中，在没有明确的准备期的情况下，要实施好新出台的法律法规规章，主管部门应当在法律法规规章出台后尽量加快完成准备工作，无论是法律法规还是规章，原则上完成准备工作应不超过1个月的时间，以确保法的正常实施。以往还出现过需要往前追溯的情况，例如涉及税收管理、工伤保险等实施国家有关法律法规的，国家立法是公布之日施行，地方实施性的法规规章的施行日期就需要往前追溯。这对施行准备工作的要求更高。

鉴于准备期的时限要求，实践中，一方面需要立法部门根据具体情况合理设定施行时间，除特殊情况外，给准备工作留足时间；另一方面，在立法起草、审议过程中，主管部门就应当考虑相关配套文件的研究、起草和实施工作方案的准备了，前面我们也讲到了一些部门好的做法和经验。这样把施行准备工作和立法工作同步开展的方式，使准备工作更主动、更充分。

2. 严格落实准备期的工作内容

第一，对相关地方性法规和政府规章清



理。主管部门和相关部门应当对于即将施行的法律法规规章与现行相关地方性法规和政府规章及时进行比较和清理。需要修改、废止或者停止执行的，应当在准备期内向市政府法制办提出申请并提交文本草案或者意见，并按照立法程序推进。

第二，对相关规范性文件清理和配套制度制定发布。对于主管部门和相关部门来说，一是应当根据法律法规规章的规定，完成实施细则、工作方案等配套制度的制定发布，相关配套制度属于规范性文件的，还应当按照规定进行合法性审查和备案。二是对现行的规范性文件开展专项清理，发现与法律法规规章不一致的，应当按照程序予以修改或者废止，修改或者废止的目录应当向社会公布，清理情况和制定、修改文件的相应文本应当按照《规范性文件备案管理规定》的要求，报市政府法制办备案。

第三，对行政权力清单进行动态调整。主管部门应当组织相关部门对行政权力清单进行梳理后，向市编办申报权力清单动态审核，并通过市行政执法信息平台填报新增、调整、取消的权力事项。对于新增的行政审批、备案事项，主管部门应当报市编办，纳入管理系统实行统一编号管理。

第四，对法律法规规章的培训和宣传。根据实施工作需要，结合本部门实际情况，一方面，应当加强对本部门执法人员的培训，制定具体执法培训方案，实行有培训有考核，确保培训效果；另一方面，制定并落实相应的宣传工作方案，及时对法律法规规章进行释义、宣讲。

第五，其他需要准备的工作。例如，法律法规规章需要由两个以上部门共同或者配合执行的，市级行政执法部门应当在实施前，作好部门之间和职权之间有关职责分工、配合规则、执行程序等衔接工作，并确保在本系统内贯彻落实。又如，行政机关可能还会根据法律

法规规定或者结合自身管理和执法需要，在施行准备期内完成机构调整、执法文书修订、执法装备、执法经费保障等相关工作。因此在制度中也设置了兜底条款。

在落实准备期工作上，还需要说明的是关于牵头实施部门。施行准备期制度的牵头实施部门应当为法律法规规章规定的市级主管部门，主管部门同时还应当承担函告相关部门、牵头组织完成施行准备工作的责任。这样规定：一是行政法绝大多数是由专业部门起草的专业法，具体实施中主管部门也是主责部门，由主管部门牵头组织施行准备工作，有利于相关制度的衔接、职权争议的协调和后期执法中的协同协作。二是地方性法规规章的起草、政策措施的制定、权力清单的梳理和调整等工作多是由市级部门负责，将实施准备期的牵头实施部门确定为市级主管部门，有利于切实履行“一家牵头、函告各方、协调组织”的责任，也有利于保持市、区两级实施法律法规规章的统一性和规范性。

最后需要强调的是，今后市政府法制办会加强对各部门开展施行准备期工作情况的督促，通过纳入全市依法行政考核、年度执法监督专项督察等方式进行监督，对因不执行或者执行不到位而影响法律法规规章施行的部门，依法进行责任追究。

（作者系北京市人民政府法制办公室副局级高级法律专务）