

# 基层立法联系点：公众参与立法的生动实践

曹艳琼

贵州民族大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2022年11月23日；录用日期：2022年12月13日；发布日期：2023年1月12日

## 摘要

基层立法联系点被喻为人民群众立法建议的“高铁列车”、“直通车”，在立法程序上通过制度创新的形式强化了公众的立法参与，在地方法治建设中发挥了独特作用。本文汲取了十八大以来基层立法联系点推动公众参与立法全过程的实践经验，从打造具有地方特色的基层立法联系点、构建多渠道意见征集机制、拓宽立法意见收集渠道等方面，对深化拓展基层立法联系点的功能进行了阐述。

## 关键词

基层立法联系点，公众参与立法，立法全过程

# Contact Points of Grassroots Legislation: A Vivid Practice of Public Participation in Legislation

Yanqiong Cao

Law School, Guizhou Minzu University, Guiyang Guizhou

Received: Nov. 23<sup>rd</sup>, 2022; accepted: Dec. 13<sup>th</sup>, 2022; published: Jan. 12<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Grassroots legislative contact points have been likened to the “high-speed train” and “through train” of the people’s legislative suggestions, which have strengthened the public’s participation in legislation through institutional innovation in the legislative process and played a unique role in the construction of local rule of law. This paper draws on the practical experience of grassroots legislative contact points in promoting public participation in the whole process of legislation since the 18th National Congress of the CPC, and expounds the function of deepening and expanding grassroots legislative contact points from the aspects of building grassroots legislative contact points

with local characteristics, constructing multi-channel opinion soliciting mechanism and broadening the channels for collecting legislative opinions.

## Keywords

Grassroots Legislative Contact Points, Public Participation in Legislation, The Whole Process of Legislation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2014年10月,“基层立法联系点”这个概念第一次出现在党的十八届四中全会会议内容中,“指出健全向下级人大征询立法意见机制,建立基层立法联系点制度,推进立法精细化。”[1]这一内容成为了基层立法联系点的发展根基,基层立法联系点制度作为坚持、巩固和发展人民代表大会制度的一种立法创新在我国诞生。[2]2015年7月,全国人大常委会法工委首批设立了四个“国字号”基层立法联系点。这四个立法联系点包括了市、县、街道办三个级别,覆盖了不同地区。[3]此后,全国各地人大、政府因地制宜,结合地方特色,设立了覆盖面广、以点带面的基层立法联系点,贡献了自己的立法智慧。

## 2. 十八大以来基层立法联系点在实践中成效

十八大以来,为贯彻落实“全过程人民民主”的理论指导,在制度程序和参与实践上取得了卓越成效。在立法方式上有:不同地区协同立法,如长三角、京津冀地区协同立法;“小切口”立法,如《山西省禁止公共场所随地吐痰的规定》,全文只有18条且不设章节;基层立法联系点,如乡村振兴的主战场贵州省毕节市的人大常委会等。本文主要对基层立法联系点在立法的全过程中所起的作用和实践效益进行阐述。总的来说,现阶段基层立法联系点不断“扩量提质”,国家级的基层立法联系点由最初的四个增加到二十二个,包括了十二种形式,实现了纵向全覆盖,为一百多部法律草案、立法规划等贡献了近八千条立法建议,并且四分之一的意见被采纳,不同程度的反映在法律条文中;由各级地方人大常委会和政府设立的基层立法联系点则遍布全国、覆盖各行各业,大约有4700多个,在深度和广度上提高了人民对国家立法的参与度,更是对全过程人民民主内涵和实践的不断拓展。

基层立法联系点作为全过程人民民主的一种创新形式,其建立的目的在于科学立法、民主立法,同时也有效地发挥了社会群众在我国立法程序中的重要作用,对于推动我国基层法治建设,实现全面依法治国具有重要意义。我国的立法民主原则,应确保立法过程是民意表达、汇集的真实过程,[4]基层立法联系点作为公众参与立法的生动实践,其制度建设和实践参与也要体现在立法的全过程中,充分听取民意。

### 2.1. 基层立法联系点在立法规划中的探索成效

《礼记》有云:凡事预则立,不预则废。[5]在新的历史阶段,全面推进依法治国总目标,必须坚持把立法作为先手棋。立法规划作为立法的“牛鼻子”,必须总揽全局,高瞻远瞩。把民主立法落实到立法的全过程、必须坚持从立法规划开始。是不是真正做到了人民当家作主,是衡量一个国家民主不民主的关键[6]。基层立法联系点作为民心、民愿的“直通车”,必须充分发挥其公众参与立法的实践作用。

因此，在不断推进基层立法联系点“扩量提质”的时代背景下，越来越多的地方立法机关以联系点为依托，尝试在立法规划的过程中对涉及基层治理、有关民生的重大立法项目进行意见征集，充分考虑人民群众的意见，让立法成为“两厢情愿”的民生项目。

上海市闵行区七宝镇成为基层立法联系点后，在市区两级人大的指导帮助下，以广集民智、广纳民言、广宣法律作为落实公众参与立法的“突破点”，因地制宜，完美演绎了基层法治实践的阵地。例如闵行区委与七宝镇人大联系点共同开展了编制十四五规划建议征集工作[7]。同样的例子还有淄博市人大常委会，在编制立法规划的过程中，依托基层立法联系点，广泛征集民意，把人民群众最关心、最迫切的民生问题纳入年度立法计划，真正做到“听民声、察民情、解民忧”。

## 2.2. 基层立法联系点在立法起草中的探索成效

一般来说，法律草案的质量在很大程度上代表了一部法律的最终质量。人大作为立法的主要主体，也决定着立法的质量。立法机关须时刻铭记权利是人民授予的，为人民服务，受人民监督。立法不仅是为了国家政治的需要，人民群众的期盼也是立法需要关注和解决的，因此在立法的起草过程中，更应该要听取广大基层群众的立法意见，走进基层、密切联系群众，起草制定接地气、为群众办实事的法律，而非“高高在上、曲高和寡”。走进群众，了解人民群众的呼声，让人民真正做到当家作主，人民的立法意见能够快速、直接的送达人大，是设置基层立法联系点的“初心”。高质量的立法应当是科学的、“开门的”和倾听各界意见的，一定要将基层立法联系点和公众参与立法全过程紧密联系在一起，切实做好开门立法和问法于民的前沿实践阵地、切实做好新时期公众参与立法全过程的基层实践。

上海市作为垃圾分类的早期试点之一，《上海市生活垃圾管理条例》一经草拟就引起广泛热议。从而在起草的过程中收到了许多基层立法联系点的立法意见。许多意见不仅符合广大群众的心声，还简洁、符合市民习惯，受到了立法机关的采纳，有效提高立法质量和节约了立法成本。还有，《山东省青岛海洋生态保护条例》在起草过程中，在“渔民家门口”开立法听证会[8]。立法机关凭借基层立法联系点的便利性，深入群众，“当时当地”的听取相关产业群众的立法意见，进而反复修改草案，才能制定出符合群众期望的法律。

## 2.3. 基层立法联系点在立法审议中的探索成效

立法审议，是对立法草案质量的把关，也是立法过程中的一个至关重要、不可或缺的阶段。在传统的立法审议过程中，审议主体主要是立法机关组成人员，对专业性较强的立法议案，还会聘请相关领域专家参与审议。在百年历史的交汇点，全面践行公众参与立法，发挥好基层立法资源在立法审议中的重要作用，是对立法中民主立法原则的又一创新。对于宏观层面立法，如指导思想、基本原则等，或许并不需要依托基层立法联系点进行审议，但是对于法律的可行性和必要性等方面，人民群众更加有发言权，毕竟法律的实施离不开人民群众。

基层立法联系点作为立法民意征求平台，能够更加直观、全面体现人民的所思和所想。在《上海市非机动车安全管理条例(草案)》的审议中，江宁路街道基层立法联系点根据该草案的特点和主要适用人群，除了相关职能部门和专家学者外，还邀请了快递小哥参与审议，毕竟“鞋子合不合脚，只有穿的人才知道”。

## 2.4. 基层立法联系点在立法实施和监督中的探索成效

明朝张居正说过：天下之事，不难于立法，而难于法之必行。[9]法律的生命在于实施，停留于文本的法律，最终会成为一纸空文。而法律的实施离不开法律的监督，法律的监督也应当广泛听取各方的意

见，将密切联系群众深刻贯彻在理论和实践中。习近平总书记说过，江山就是人民，人民就是江山。国家的一切来源于人民，国家的一切也属于人民，包括立法权和司法权。人民不仅要静态意义的法律进行监督，也要对动态意义的法律进行监督。基层立法联系点作为立法民意的“高铁列车”，除了对法律的制定征集群众意见外，也须对法律的实施收集反馈意见。

2021年7月，经全国人大常委会法工委正式确定，毕节市人大常委会成为贵州省首个“国字号”基层立法联系点，标志着毕节市迈进向国家立法反映毕节情况、发出毕节声音的“快车道”，为促进毕节经济社会高质量发展、贯彻新发展理念提供强劲法治保障。2021年11月11日，《贵州省人民代表大会常务委员会基层立法联系点工作规定(修订草案)》讨论通过。该规定的出台，有利于发挥基层立法联系点的作用和加强对基层立法联系点的联系和指导。

### 3. 新时代基层立法联系点的深化拓展

#### 3.1. 因地制宜，打造地方特色

立法的全过程就如同高楼大厦，只有打好名为人民群众的地基，不断夯实，才能久经风雨、屹立不倒。中国地大物博，不同地区的民情民意各不相同，基层立法联系点的制度建设和具体实践并没有标准答案可复制。各地方人大常委会和政府应当坚持在全国人大常委会的指导下，充分发挥和利用人民群众的创新精神，因地制宜、探索创新，结合当地民情民意，走出属于自己的特色公众参与立法之路，推动立法全过程深入基层、深入群众之心。

现如今，基层立法联系点已经走过了“地方实验”阶段、“制度扩散”阶段，来到了“深入拓展”阶段<sup>[7]</sup>。涌现出了一批有地方特色的基层立法联系点。如依托“人大代表之家”的“临洮模式”；市县乡三级工作平台+“三个结合”的景德镇基层立法联系点；构建了“书面+当面”、“自办+他办”工作模式的襄阳市基层立法联系点；探索形成了“六有”工作格局和“1+2+3”工作网络的昆山市联系点；充分发挥侨务组织职能、充满“侨味”的江门市江海县基层立法联络站等。不断发展基层立法联系点的多元化模式，可以使全过程中人民民主的底色更重、亮色更显、成色更足，应该一以贯之的坚持下去，让每一个基层立法联系点都能够彰显自己的特色、亮出自己的底牌。

#### 3.2. 线上线下，构建多渠道意见征集机制

设立基层立法联系点重在强调整合基层立法资源，创新公众参与立法渠道，搭建基层群众与人大常委会的直通车，提升立法质量。但是，再好的民意征集平台，也离不开意见征集渠道的构建，没有好的意见征集机制，平台终会沦为镜花水月，不可触摸。传统的立法意见征集大多通过网络进行，效率和参与度都很低。基层立法联系点可以弥补其功能不足，做到面对面、点对点。但是在互联网发达的今天，线上线下的组合拳才是最终归宿。例如，线上可以通过微信公众号、政府政务服务平台、网络直播等，将民意收集、意见反馈等贯彻立法的始终；在疫情期间，江海区人大常委会基层立法联系点就以“云对话”的方式展开了意见征集工作。线下，应不拘泥于具体形式，只要是便于立法意见征集的，都是好形式。例如深入农村，将立法意见征集放在田间地头，既接“地气”，还能让农民“喜气”；针对相关立法特点，有目标的向立法受众发放调查问卷，获取第一手的立法意见；走进公司企业，以座谈会的形式听取群众意见等。

基层立法联系点除了依托自身优势，构建线上线下意见征集机制外，还可加强和“人大代表联络站”的联动。代表联络站作为社情民意的风向标、群众的转化器、舆论宣传的提速器，在收集民意方面具有不可或缺的作用。多方联动，听取基层群众的声音，不断创新立法意见征集模式，才能让基层立法联系点成为公众参与立法的实践阵地，永不沦陷。

### 3.3. 科学设点，创新立法意见收集渠道

基层立法联系点的设立，不能一味“贪大求全”，应兼具基层性、代表性和科学性，总结各方经验。在设立时还应充分考虑当地的财政、人员设置和影响力等因素，从而保证联系点能够有序运转、充分发挥作用、做好带头示范作用。因而，在设立联系点的过程中，应该做到以下几点：一是扩大基层力量。通过联系点制度，人大常委会得以“庖丁解牛”，充分了解辖区内基层群众的意见<sup>[10]</sup>；以基层立法联系点为“中介”，全面、深入了解群众意见。作为人民代表大会制度的基层制度产物，通过基层立法联系点的设立，人大将意见收集的触角延伸到基层当中，将基层民众直接引入到立法的过程之中，同时也拓宽了社会主体参与立法的方式，更好地与社会公众对接，收集立法建议，使立法更加“接地气”。<sup>[11]</sup>例如，2021年5月17日，贵州省司法厅向7个基层立法联系点进行授牌。此次设立的联系点在整体上表现出了基层性、专业性、代表性。二是增加企事业单位的数量。该类组织往往和城市治理、发展密切相连，过去其立法意见无法直达人大常委会，因而增加此类基层立法联系点的数量，能够更好地形成有效补充。三是加强各级人大常委与政府部门间的联系。政府部门承担着管理社会的行政职能，对民情民意有着更加深入的了解，以及在后续的法律实施过程中，也会涉及很多政府职能部门。因此在立法的过程中，能够直接、快速的了解政府职能部门的立法意见，便于有效整合、节约立法资源，充分发挥基层立法联系点在社会各层级中的作用。

### 3.4. 深挖民意，着力解决人民问题

我们党始终坚持的根本宗旨是“全心全意为人民服务”，不管任何时候，人民利益都是排在第一位的。基层立法联系点也要把“全心全意为人民服务”贯彻实施于一切工作的始终。近年来，基层立法联系点的功能不断深化，不仅是立法建议的收集平台，同时还充分利用各界资源，充分发挥其在乡村振兴和社区建设中的基层作用。例如，上海虹桥街道基层立法联系点助力解决各方问题，为老旧社区加装电梯，惠及每家每户；重庆市沙坪坝区人大常委会基层立法联系点，构建“党建+”法治建设新格局，提高人民法律知识素养和自我权益保护。

## 4. 结语

基层立法联系点，是公众参与立法的一项重要制度创新，是连接国家权力机关和基层群众的重要桥梁，是人民当家作主、行使权利、管理国家事务的重要途径。设立基层立法联系点，能够有效调动公民积极参与立法，也是科学立法、民主立法的题中应有之义，更是提高立法质量的重要渠道。新发展阶段践行公众参与立法全过程，离不开基层立法联系点的生动实践，它让立法过程更具亮点和更接地气，生动展示了中国之治、人民之治的制度优势。

## 参考文献

- [1] 郭秉贵. 设区的市地方立法精细化问题研究[J]. 河南财经政法大学学报, 2020, 35(1): 29-38.
- [2] 陈亦可. 全过程人民民主视域下基层立法联系点建设的探索[J]. 延安党校学报, 2022, 38(3): 73-78.
- [3] 席文启. 基层立法联系点: 立法机制的一项重要创新[J]. 新视野, 2020(5): 23-29.
- [4] 石东坡, 王剑. 制度化与法治化: 公众立法参与的必然跃迁——以十份立法参与制度文本为基础[J]. 地方立法研究, 2017, 2(5): 78-102.
- [5] [东汉]郑玄. 礼记注[M]. 北京: 中华书局, 2021.
- [6] 张维炜. 国家法律由人民制定——基层立法联系点践行全过程人民民主纪实[J]. 中国人大, 2021(21): 25-27.
- [7] 严行健, 贾艺琳. 后发优势与制度嵌入: “全过程民主”探索中的基层立法联系点[J]. 人大研究, 2021(3): 4-12.
- [8] 付宇程. 如何在基层人大发展全过程人民民主[J]. 人大研究, 2021(11): 11-12.

- 
- [9] [明]张居正. 张居正奏疏集[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2014.
- [10] 杨建华. 设立基层立法联系点搭建立法民意直通车[J]. 山东人大工作, 2021(1): 21-22.
- [11] 付雅梦, 陆洲. 论农民立法话语权的实现路径——以我国农村宅基地立法为例[J]. 政法学刊, 2019, 36(3): 18-22.