

基层立法联系点的理论探索与实践制度完善

李鑫燊

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2023年6月20日; 录用日期: 2023年7月18日; 发布日期: 2023年7月28日

摘 要

2023年新修正的《立法法》第六条规定了立法应当坚持和发展全过程人民民主, 尊重和保障人权, 促进社会公平正义。在全过程人民民主理论孕育下催生了基层立法联系点这一创新制度, 完善基层立法联系点制度是完善全过程民主理论的保障。基层立法联系点设立之后可以有效起到广泛收集民意的作用, 一头连接着国家立法机关一头连接着基层人民群众, 通过法律专业人员将公众通俗易懂的生活语言转化成法律术语再提交给立法机关, 这大大提高了立法建议意见的专业性, 也相对提升了立法意见被采纳的成功率。

关键词

公众参与地方立法, 基层民主, 基层立法联系点, 全过程人民民主

Theoretical Exploration and Practical System Improvement of Grassroots Legislative Contact Points

Xinyu Li

Law School of Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Jun. 20th, 2023; accepted: Jul. 18th, 2023; published: Jul. 28th, 2023

Abstract

Article 6 of the newly amended Legislative Law in 2023 stipulates that legislation should adhere to and develop whole-process people's democracy throughout the process, respect and protect human rights, and promote social fairness and justice. Under the breeding of the theory of whole-process people's democracy, the innovative system of grassroots legislative contact points was born. Improving the system of grassroots legislative contact points is the guarantee of improving the

theory of whole process democracy. After the establishment of grassroots legislative contact points, they can effectively collect public opinion, connecting one end to the national legislative body and the other end to the grassroots people. Through legal professionals, the public's easy to understand language of life is transformed into legal terminology and submitted to the legislative body, which greatly improves the professionalism of legislative suggestions and opinions, and also relatively improves the success rate of legislative opinions being adopted.

Keywords

Public Participation in Local Legislation, Grass-Roots Democracy, Grass-Roots Legislative Contact Points, The Whole Process of People's Democracy

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

健全向下级人大征询求立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化，这是党的十八届四中全会决定首次提出的。基层立法联系点作为新时代立法新实践制度，成为了科学立法、民主立法的助推器，在我国法制建设和完备我国法律制度体系中发挥着至关重要的作用[1]。当前公众参与地方立法中存在着社会公众缺乏主动性、参与方式模糊性、以及基层群众参与困难性等一系列的诸多问题，这些问题的存在制约着立法的民主性与科学性；在全过程人民民主的环境背景下催生的基层立法联系点作为一种新型的公众参与方式恰恰可以弥补公众参与立法存在的问题空缺。具体落实到实践层面，基层立法联系点需要鼓励群众和各方主体的积极参加，并根据地方特色合理构建基层立法联系点，使得社会公众立法意见表达准确传递给立法机关，畅通立法机关与社会公众的联系渠道。

2. 基层立法联系点制度的理论背景

2.1. 公众参与立法的现状

李拥军认为《立法法》中规定了不同形式的公众参与方式，包括召开座谈会、举行听证会和发放调查问卷等意见征求方式，但至今立法尚未规定具体操作流程和各种参与形式的人员设置、人员产生方式和参与数量比例；对于公众参与的具体实践方式依然受制于各个立法主体，具体的操作弹性大，这些因素的存在致使公众参与立法的效果也处于一种悬浮状态。王怡也指出，立法机关主导整个立法过程，主要表现在社会公众何时何地参与途径和参与形式都由立法机关直接规定，立法机关的这种过分主导，使其成为一切立法工作的负责人，导致公众无法自己决定参与立法，只能等待立法机关的允许，公众处于一种以被动的姿态参与国家和地方立法众无法获得参与感；顾爱平指出有的公众参与应当是一种全过程参与，但是目前公众参与过程仅仅限于立法草案的审查与修改阶段，涉及立法项目征集、立法起草阶段等立法准备阶段的比例甚少，对于立法后的评估阶段基本不涉及[2]。还指出参与主体主要是个人，参与较为分散，不仅分散了参与人讨论的主题，降低了参与过程的效率。综上所述，公众参与立法存在的障碍主要有公众参与方式的模糊性、具体参与方式未明确，各种参与方式实际存在交叉性，缺少关联性。

2.2. 基层群众参与地方立法的困境

公民的法律素养和法律意识的提高对基层法制建设和地方立法具有重要影响，在基层法制建中为了

制定一部良好的法律需要积极引导公众的参加，基层群众积极献言，并广泛采纳吸收群众的意见。一方面，公众参与立法的前提条件是群众对立法的必要性和重要性有充分认识，但现实是在基层中尤其是一些身处农村偏远地区的群众，由于不具备涉及立法相关的法律知识和法律素养，很多群众对参与地方立法的认识不够深刻，对于地方立法主权和地方自治理念更是知之甚少，他们往往会忽略与自己生活密切相关法律草案意见征集这一环节，将自己置身事外[3]。另一方面，地方立法机关在向基层群众征求立法草案意见建议时也存有一定难度，专业化薄弱的群体在向立法机关反映意见时会存在出现隔阂的可能性，如基层群众对权威性法律草案的理解不够通透和立法机关对当地居民地方风俗和社会习惯不够熟知，此外大部分草案立法机关只将其公布但未进行相应条文释明，更加有碍公众对法律草案的解读，这些问题的存在将难以准确表达和反应人民群众的真实利益诉求[4]。将普罗大众直白朴素的言语转变为专业的法律术语就亟须一个中间过渡过程甚至是桥梁，否则会导致一些好的立法建议意见无法传递给立法机关，地方立法的民主性则会流于形式，没有实现全过程人民民主的全覆盖。基层立法联系点作为一种创新性制度将立法的触角延伸到了基层，在靠近基层群众的地方如街道办、乡镇政府设立联系站，延伸“触角”撑起立法普法大平台。

3. 基层立法联系点的价值与创新性

3.1. 基层立法联系点是反映民意、汇集民智的“立法直通车”

习近平总书记指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”基层立法联系点作为国家立法“直通车”，在设立和发展的过程中，充分体现了“是用来解决人民需要解决的问题的”。在一定程度上因为社会公众的大众化、社会化与立法机关的专业化存在现实差距，公众大多数不具备法律人士的法律化和专业化，法律知识存有欠缺，所以群众向立法机关反映意见时存在一定的难度，会导致一些好的立法建议意见无法传递给立法机关[5]。基层立法联系点点设立以后可以有效起到广泛收集民意的作用，一头连接着国家立法机关一头连接着基层人民群众，通过法律专业人员将公众通俗易懂的生活语言转化成法律术语再提交给立法机关，这大大提高了立法建议意见的专业性，也相对提升了立法意见被采纳的成功率。基层立法联系点是链接社会公众和立法机关的桥梁，基层立法联系点的设置可以兼备两者的共同特点，一方面能够普遍联系群众，与群众保持良好联系，另一方面能够听从立法机关的指导安排，接受立法机关监督。其设立打通了全国最高立法机关和人民群众之间地隔阂。基层立法联系点的工作人员作为信息联系员，通过收集群众的意见建议，并进行有效的归纳整合将涉及到立法层面的材料递“原汁原味”地送给立法机关，节省了立法成本，大大地提高了立法收集民意、意见征求的效率。

3.2. 基层立法联系点是推动法律民主化、科学化助推器

民主是当代立法活动的一个重要指导原则，其对于立法品质的塑造有着根本性的意义。所以提高立法质量的关键，就要推动法律的民主化、科学化，要保持法律的民主化、科学化，立法机关或者其他国家机关要有效化解基层群众密切关心的问题，“法非从天下，非从地出，发于人间，合乎人心而已。”基层人民群众是国家立法的源头活水，法律的民主化要求广泛听取群众最关心、最直接、最现实的利益诉求，站在人民群众利益角度上思考问题，创设一部符合人民大众利益的良法[6]。立法机关要给予群众更多的自由空间和主动权，并非由立法机关绝对主导；公民为增强自身的民生福祉实施集体立法、创造集体性智慧。基层立法联系点制度在全过程人民民主理论的启发之下，从初设到完善拓展，设立体现出一种自上而下的立法模式思维，增进了公众参与立法的合法化形式；为了实现交流方式的多样化许多地区的联系点逐渐建立了线上和线下双重互动模式，部分地区建立了三种交流模式，有点对点的线上交流、

点对面的线上互动和线下面对面沟通三种采纳意见渠道；联系点人员可以通过电话、邮件一对一交流也可以通过在网站、微信公众号发布立法信息收集民意、甚者通过召开座谈会、论证会线下讨论和深入走访调研，以面对面方式交流并吸纳社会公众意见。基层立法联系点充分利用不同方式的特色和优势，将各种参与方式根据立法的实际情况进行归类整合，不断拓宽民意表达渠道。

4. 基层立法联系点运行适用的问题分析

基层立法联系点经历了初步探索到逐步完善，从全国人大常委会决定设立国家级地方立法联系点到各地区在国家设点的先行指导下在地放市级纷纷设立，联系点的设立范围不断扩大，并为公众有序参与和维护基层人民民主的合法权益提供了有效途径，但是伴随着联系点数量的增多，往往会出现各种参差不齐、多而不精的现象；如联系点缺乏创新性和特色性、联系点工作组织架构不清晰不明确一系列问题，加之联系点的设立时间不长，很多功能创新和制度涉及方面仍处于摸索之中，仍旧存有很大的提升空间。各地基层立法联系点适用功能不足。

立法联系点的设立收集到了来自基层最接地气的意见和建议，并将听取基层立法联系点的意见建议作为立法的必经环节，但是对于何种立法以及立法涉及到何种事项应当通过设立联系点征求基层群众意见尚未明确。在制定专业性强、技术含量高的规定时，立法机关更可能去征询专家意见，基于基层人民群众专业能力的限制，不再需要通过立法联系点广泛征集群众意见，否则就可能增加立法成本造成大量资源的浪费[7]。在实践中，有的单位存在不加以区分一味的征求群众意见的现象，此种行为会损耗基层立法联系点的运行持续性和法律草规定，此外随着基层立法联系点制度的推广和在立法中取得的成就，各地也效仿设立起联系点，但是各地在建立基层立法联系点的过程中，只是简单模仿全国人大常委会的工作方式，不能很好地结合本地区特色制定工作规则，难以实现制度创新。所采取的制度设计和工作模式与其他地方的联系点大同小异，其中存在一定地抄袭和重复，与联系点的地域特色性相背离。

4.1. 立法联系点在运行中工作人员机制有待完善

在各级基层立法联系点中，主要组成人员是信息员和联络员，其工作职能是负责收集基层群众的意见，并将群众意见进行归纳整合，所归纳的群众意见通过法律语言和专业语言的形式上报给对应的立法机关。在这过程中联系点的工作人员一头链接着基层群众另一头链接着立法机关，扮演着语言转换器的角色，因此这就要求联系员和信息员在立法工作中具备较高的法律素质和法律知识认知能力[8]。其一，在实践中在一些法治资源薄弱的贫困地区，联系点工作队伍的业务素质特别是法律专业素质普遍不高，在筛选工作人员时又缺乏详细的资格认定条件，使得法律团队的总体专业水平偏低，难以胜任基层立法联系点的工作。其二，联系点财政经费划拨来源较少，在一定成程度上联系点运行经费不足，制约联系点工作人员组织各种公众参与立法活动的开展，并且缺乏有效的考评奖励机制和激励机制，联络员和信息员人员流动变化大，没有固定的工作小组和人员，不利于联系点长期稳定的发展。

4.2. 基层立法联系点群众意见反馈机制不通畅

在基层立法联系点的建设过程中要增强与群众的互动性，不仅仅限于广泛收集意见，更要及时有效地反馈人民群众的利益表达诉求，强化落地有声，成为双方对话而不能成为一方的独角戏。在基层立法联系点工作开展过程中，鉴于社会公众的立法意见较多或者部分意见不具有可采性，有些意见未被立法机关采纳，但是联系点未及时向社会公众公开其反馈信息，也没有告知部分意见是否已经被采纳或者没有被采纳的理由。无论是对团体或者对个人进行回复，还是整体回复，有反馈的情况并不多见，整体回复少，对公众个人回复更是难以做到。群众对自己权利行使的实际效果不知情，参与感降低，造成社会公众参与立法活动的积极性降低。甚至会影响基层立法联系点的作用效果，部分群众会认为联系点没有

发挥其应有的作用。忽视联系点作用倾向所在，丧失社会公众的信任和支持，导致联系点无法充分发挥其桥梁作用[9]。

5. 基层立法联系点的制度完善

5.1. 以科学合理为原则，创新基层立法联系点的适用

设立基层立法联系点作为一种创新型公众参与立法的方式，应当与其他参与方式进行界定，同时根据借鉴各种参与方式的优点，根据不同性质的法律援引不同的适用方式，创新适用范围。根据我国 2023 年新修订的《立法法》第三十九条规定了在听取意见时可以采用座谈会、论证会、听证会等多种形式。针对专业性强、需要进行可行性评价的法律草案，可以召开邀请专家或者人大代表提供意见的座谈会；有关法律草案涉及重大利益关系时，可以召开听证会，听取专家、基层群众的意见。所以基层立法联系点征求意见过程中应当就相关草案是否征求群众意见应当合理权衡，如果法案涉及关乎人民群众重大利益的事项则有必要征求意见，例如，在《噪声污染防治法》草案意见征集中，因噪声污染关乎每一个居民的生活安宁居住权利，浙江省义乌市基层立法联系点以各居民区为单位普遍征求意见建议，居民对污染防治范围和自动检测设施各抒己见，并将这些良好的建议纳入到该部法律之中。此外，联系点的设立适用范围可以拓展延伸到有代表性的各高校企业、科研机构、行业组织和社区乡镇，以科学管用、合理布局为原则根据不同的立法需求和各地方的特色综合考虑地域、行业、领域等因素调整立法联系点的范围和数量。

5.2. 改善联系点工作机制，提升工作人员业务素质

基层立法联系点的发展与壮大，必须要求建立一个专业能力强、综合服务水平高的法制工作队伍。人大基层立法联系点是具有立人大机关在基层建立的协助收集立法工作信息的固定联系的单位。首先各地人大常委会和人大代表应当加强对联系点的指导，定期对联系点工作进行调研和考核，对基层立法联系点的工作情况进行反馈，对于认真负责、成绩突出的基层立法联系点和工作人员给予表彰和奖励，评选优秀团体和优秀个人，同时建立退出机制，对于不符合联系点工作要求的联系点调整或者撤销。其次，能否建立长期有效的工作机制，需要强有力的工作保障。各基层立法联系点可以协同政府，依靠当地的财政拨款经费和设立专项补贴，稳定人员变动情况。具体可以借鉴上海制定的《基层立法联系点购买服务专项经费使用管理的指导意见》《使用志愿者经费支出与补贴标准的指导意见》，保障其运行更加规范化。最后，针对联系点的联络员、信息员专业性水平不高的问题，各地的人大常委会法工委可以邀请具备法律知识的公务人员定期对基层立法联系点进行工作培训和开展经验总结交流会，或者在联系点内部配备一定数量的兼职人员，可以吸纳律师、人大代表、司法机关、法律教育者、相关行业专业背景者等具有法律专业背景人员加入，构建一支为相对稳定的顾问团队，在“智囊团”的协助之下，使得联系点工作更加顺利深入进行[10]。

5.3. 落实群众意见评估、反馈机制，提高群众的积极性

在新时代新征程上，要充分发挥好基层立法联系点作用，倾听人民声音，凝聚人民智慧，回应人民期待，将人民群众所思所想所盼体现在法律的制度设计中，所以在基层立法联系点构建中，要使得立法征集民意工作渗透到全过程。不仅限于法案实施前的意见征集，还要延伸到法案公布之后的立法评估阶段，这是全过程人民民主的必然要求。这就要求在法律规范公布一段时间之后，要征求群众对法律规范的满意度，判断法律规范是否达到设立时的预期效果以及对公众生活带来的影响，解决人民困惑与问题。通过基层立法联系点将这些数据收集整理之后再提交给地方人大和人大常委会，由人大商议决定是否作

出补充、修改或者废止。除此要建立公众意见处理反馈机制,这是程序正义的体现,对于征求到的群众表达意见,立法机关需要作出某种程度的回应,尤其是对涉及群众重大利益,人民群众密切关注的问题进行及时有效反馈,具体涵盖公众意见概述、公众意见采纳情况及理由。对于未被采纳的建议还应当给予详细说明,避免公众对立法联系点产生误解。在反馈机制的建设上,可以参考其他民主立法渠道反馈实践经验,如对符合立法需求的予以采纳;对于意见具有新颖性但与经济社会发展不适应的或者具体措施不明确保留意见、留作参考;对于与法律理念相违背,超出立法权限的不予采纳。对民意解释回应是对人民主体地位的尊重,事关人民群众参与立法活动的积极性,建立评估反馈机制会使其参与热情更加高涨。

6. 结语

2023年3月13日新修正的《立法法》第六条规定了立法应当坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,促进社会公平正义。在全过程人民民主理论孕育下催生了基层立法联系点这一创新制度,完善基层立法联系点制度是完善全过程民主理论的保障。在基层立法联系点的构建之中,要实现是全体人民的民主。这一重大创新解决了公众参与立法尤其是基层群众参与立法的实际难题,公众参与方式模糊性,由基层立法联系点根据不同法案的实际情况准确适用;基层群众参与立法的困难性由基层立法联系点下基层走访、面对面与群众交流互动;公众参与的被动性要求基层立法联系点完善群众意见反馈机制和激励机制;联系点不拘泥于形式,完善工作机制,不断发展多元化模式。设立基层立法联系点是科学立法、民主立法的应有之义,更是提高立法质量的重要渠道,为此,各基层立法联系点应当立足自身特色,彰显各自的优势和价值。

参考文献

- [1] 李拥,郭晓燕.公众参与立法的功能异化与矫正路径[J].齐鲁学刊,2021(3):113-114.
- [2] 王怡.认真对待公众舆论——从公众参与走向立法商谈[J].政法论坛,2019(6):75-86.
- [3] 顾爱平.公众参与地方立法的困境与对策[J].江苏社会科学,2017(6):106-114.
- [4] 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.
- [5] 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·政治发展与治理,2020(5):27-28.
- [6] 冯雷.全过程人民民主理念下基层立法联系点的实践探索与制度完善[J].中国司法,2022(9):26-27.
- [7] 郝丽.我国公众参与基层社会治理的实现机制探究[J].理论学刊,2023(1):164-165.
- [8] 王静.新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑、实践模式与发展路径[J].广州大学学报,2022(6):97-98.
- [9] 孙莹.全过程人民民主的价值内核与治理优势[J].探索,2022(4):50-51.
- [10] 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,2020,38(3):73-78.