

# 人大文撷

RENDAWENXIE | 2021年第六辑

全国人大图书馆 编

## 特别关注

关于发挥设区的市人大在法规立项中主导作用的几点思考

地方立法，“倡导性”规范不宜太多

“全链条”——“闭环”监督模式在基层人大应用的实践与思考

做好县乡人大换届选举工作的思考与对策

关于做好2021年县乡两级人大换届选举工作的调研报告

如何用好流动票箱

用法治方式推进街道人大工作

# 人大文撷

2021 年第六辑



人大文苑  
RENDAWENXIE



2021

#### 图书在版编目(CIP)数据

人大文苑·2021年/全国人大图书馆编. —北京:  
中国民主法制出版社, 2021. 5  
ISBN 978-7-5162-2575-2

I. ①人… II. ①全… III. ①全国人民代表大会—工  
作—文集 IV. ①D622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 064623 号

图书出品人: 刘海涛  
责任编辑: 张霞

出版·发行/中国民主法制出版社  
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)  
电话/(010)63055259(总编室) 83910658  
63056573(人大系统发行)  
传真/(010)63055259  
http:// www. npcpub. com  
E-mail: mzfz@ npcpub. com  
开本/16开 880毫米×1230毫米  
印张/6.25 字数/135千字  
版本/2021年12月第1版 2021年12月第1次印刷  
印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-2575-2  
定价/20.00元  
出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

## 目 录 CONTENTS

### 立法工作

- 关于发挥设区的市人大在法规立项中主导作用的  
几点思考 福州市人大常委会法工委 / 1
- 地方立法,“倡导性”规范不宜太多 田成有 / 3
- 践行“全过程民主”的实践探索与理论思考  
郑 辉 张明君 / 5
- 大同市立法后评估的探索与思考 任国鹰 / 13
- 试析“小快灵”地方立法 赵立新 / 17

### 监督工作

- “全链条”——“闭环”监督模式在基层人大应用的  
实践与思考 泉州市泉港区人大常委会课题组 / 19
- 地方人大监督地方监委的定位、方式与强化路径  
刘立明 / 23
- 以“人民至上”理念视角探析地方人大专题  
询问改进工作  
泉州市丰泽区人大常委会课题组 / 26
- 预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议  
工作的实践与思考 孟 辉 / 30
- 备案审查信息化建设路径探讨 臧 博 / 34
- 强化人大国有资产监督刚性的思考 冯国帅 / 43

### 县乡换届

- 做好县乡人大换届选举工作的思考与对策  
陈 追 / 46
- 关于做好2021年县乡两级人大换届选举工作的  
调研报告 陈晓斌 / 52

# CONTENTS 目 录

- 如何用好流动票箱 王鸿任 / 56  
浅谈选举委员会的人员构成及辞任 滕修福 / 57  
县乡两级人大换届选举可以预留代表名额吗  
武 春 崔厚元 / 59

## 工作研究

- 用法治方式推进街道人大工作  
陈跃钢 王 彪 任 慧 / 61  
预备会议能否接受乡镇长辞职的思考 武 春 / 64  
充分发挥人大专门委员会在地方立法工作中的作用  
王培仁 秦 琴 / 66  
从三个方面推进人大数字化改革 张国强 / 69  
青州市人大探索开展群众代表工作的实践与思考  
王玉婷 / 73

## 代表工作

- 提升代表建议工作的几点建议 孙训平 / 76  
民生实项目代表参与“全过程”实现路径研究  
韦飞红 陈 煌 / 81  
厦门市人大推进人大代表预算联络员制度实践  
厦门市人大常委会人事代表工作室 / 86

## 信息荟萃

- “红色立法”正当其时 黄兴旺 / 88  
传承红色基因 赓续红色血脉 刘 泉 / 91  
让长征精神永放光芒 田胜平 李小健 / 94

---

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎  
汪铁民  
编 辑 白凤军 董 真 胡 潇 王雅琪  
主 编 张 兰 陈时恩 王 敏 吴高盛  
执行主编 吴高盛

---

## 本辑聚焦

发挥人大在立法工作中的主导作用,是加强和改进新时代立法工作的必然要求,法规立项是地方立法决策的前提,是人大主导立法的基础环节,《关于发挥设区的市人大在法规立项中主导作用的几点思考》这一文对如何发挥人大在立法工作中的主导作用,如何做好地方人大法规立项工作很有启发。法律是一种行为规范,具有强制力,在法规中有一些“鼓励、提倡、支持”等规范,怎样看待这类“倡导性”规范,《地方立法,“倡导性”规范不宜太多》对这一问题作了研究,值得一读。

人大的监督多为事后监督,如何坚持事前事中事后监督相结合,《“全链条”——“闭环”监督模式在基层人大应用的实践与思考》总结提出“全链条”——“闭环”监督模式,以实行全过程监督、多种方式监督,达到监督效能最大化,对进一步做好监督工作有参考作用。

今年上半年开始新一轮人大换届选举,本辑增设“县乡换届”栏目,《做好县乡人大换届选举工作的思考与对策》《关于做好2021年县乡两级人大换届选举工作的调研报告》《如何用好流动票箱》等文章可供参考。

街道人大工作是基层人大工作的重要组成部分,如何进一步推进街道人大工作,《用法治方式推进街道人大工作》介绍了当地的做法和思考,值得参考。

# 关于发挥设区的市人大在法规立项中主导作用的几点思考

◎ 福州市人大常委会法工委

法规立项作为地方立法决策的前提,是发挥地方人大立法主导作用的基础环节,直接关系到地方立法的方向和质量,以及地方法治化建设的进程。从实践看,设区市人大法规立项工作仍有不少需要改进和提升的空间,特别应在进一步把准工作职责定位、拓展项目来源渠道、健全公众参与机制、完善立项论证制度等方面予以加强。

一、进一步把准工作职责定位。一是就地方人大本级层面,要准确把握地方立法在补充、细化和实施国家法律法规上的功能定位,立项不求高大上,可以选取“小切口”,将立项重点放在单项事务立法上。在立法形式上,可以是若干规定,即便是称作条例,也不求全面系统,务实管用即可。二是与省级人大对接层面,设区市人大要积极向上争取支持、帮助和指导,建立健全畅通高效的工作渠道,推动解决设区市人大普遍面临的机关人员相对较少、立项信息来源不足、委员和代表法律素养有限等问题。特别是针对立项信息来源不足的问题,建议省级人大建立立项信息内部通报机制,同时可以邀请设区市人大立法工作者参与上位法立项全过程,在学习先进经验的同时充分表达地方立法诉求,推动形成工作合力。三是从国家制度构建层面,地方人大应结合实际,及时、如实向上报送和反映情况问题,包括需要国家层面对地方立法权限作出全面解释,或需要国家层面就行政处罚法、行政许可法、行政强制法给地方立法的空间等有关问题作出立法解释或工作解释,从而实现国家顶层设计与基层探索实践的

上下贯通、有机结合。

二、进一步拓展项目来源渠道。一要充分发挥地方人大的主导作用。通过主动开展执法检查、视察调研、立项前调研、听取审议专项工作报告等形式,了解和把握本地区经济社会发展中的重点难点热点堵点,预测实践中的新情况、新问题及未来发展趋势,做到选题立项心中有数,主动提出契合社会发展、顺应群众诉求的立法项目建议。同时,要充分调动各专门委员会、工作委员会的主动性、积极性,促进立项建议权的充分行使。二要继续发挥政府及其部门在立项提出机制中的重要作用。政府处于地方行政管理第一线,对经济社会发展中的新情况、新矛盾、新问题了解全面,尤其是经济综合部门和行政执法部门,对于哪些方面需要运用地方性法规来规范和调整掌握更为及时,提出的立项建议更有针对性。因此,要把及时提出高质量的立项建议或议案作为政府依法行政工作的重要内容,继续增强其工作责任感与积极性。三要注重发挥人大代表的主体作用。对人大代表在人代会会议期间和闭会期间提出的法规案、立法建议,要高度重视、认真研究、积极采纳,并在立法规划、计划颁布后,以适当的方式向代表反馈,更好地激发其参与立法的积极性。学习借鉴先进地区经验做法,根据人大代表的职业和专长,组建专业代表小组参与地方立法工作,提高立项征集工作的针对性、实效性。同时,要通过建立健全立法信息通报常态化机制,组织代表参加立法调研、履职培训等,进一步提高代表参与

立项工作的能力和水平。

三、进一步健全公众参与机制。健全公众参与法规立项机制,有利于提高法规立项的民主化、科学化水平。如果所立的项目、制定的法规是公众参与机制的产物,就会最大程度体现公众的意志,反映绝大多数社会成员的利益,就会得到公众的支持认同,从而得到有效的贯彻实施。一要充分保证法规立项的公开化。包括建立健全法规项目公开征集制度、法规立项信息公开制度、法规立项论证制度、重要法规立项听证制度、立法信息公开制度等。二要广泛听取各类群体的意见建议。健全民意反映机制,完善立法协商机制,充分发挥基层立法联系点作用,不断拓宽民主参与渠道。在征求意见阶段,鼓励社会群众、专家学者、实务工作者积极出谋划策,发动群团组织、行业组织等收集意见建议。注重深入基层、了解实情,尤其不能忽略行政管理相对人、低收入阶层以及弱势群体等相关利益群体的意见。三要探索创新公众参与的载体平台。可以借助网络讨论、投票、大数据分析等载体平台,进一步提高公众知晓率和参与度,获得最真实、最详尽的立法需求信息,从而提升法规立项工作的质效。

四、进一步完善立项论证制度。一是加快实现立项标准规范化制度化。目前各地纷纷出台相关法规规范,完善立项论证机制,但就立项标准作出具体规定的不多。应结合工作实际,抓紧将实践中已较为成熟的立项标准固化上升为地方性法规,明确立项标准及立项优先顺序,促进立项工作更加规范化、精细化。二是主导立法项目甄选。地方人大要通过立项论证,努

力做到精细选题,确保立法项目紧扣党中央、省委、市委决策部署,紧扣依法治国、改善民生和社会治理。其中,涉及政府行政管理事权的立法项目,要充分听取社会各方面意见,必要时可通过举行听证会等形式进行充分论证,确保政府行使必要行政管理服务职权的项目列入立法规划、计划,树立正确导向。三是探索建立委托论证机制。立项论证是专业性很强的工作,建立健全委托论证机制,有利于吸纳社会专业力量参与立法项目论证,确保立项工作更加科学公正,尤其对于社会反响或者争议较大的立法建议项目,组织第三方机构开展立项论证评估已成为趋势。如,上海市人大聘请上海市社会科学院、上海市法制研究所对立法建议项目进行初步筛选;温州市人大与温州大学成立地方立法研究院,开展立项前评估、起草、论证等工作。四是注重立法项目的整体性论证。立项论证要考虑法规建议项目的整体布局,做到总量控制、综合平衡。总量控制就是要在通盘考虑立法部门的能力、资源基础上,有效控制立法数量以提高立法质量。综合平衡就是在立法内容上,统筹经济社会各方面立法比例,使各方面立项比例协调,立法机关内部资源得到合理配置。同时,要注重长远规划与年度计划相衔接,加强年度滚动项目管理,以构建多层次项目载体。此外,可借助“智慧立法”分析技术,使立法项目的整体性论证更加科学高效,立法项目的精细化管理更加规范到位。

(摘自《人民政坛》  
2021年第5期)

# 地方立法，“倡导性”规范不宜太多

◎ 田成有

在法规中，总能看到“鼓励……”“保障……”“提倡……”“支持……”等字样，这样的规范算什么？有作用吗？怎么看？

法律是一种行为规范，告诉人们能做什么，不能做什么。但在我国法律中，除了禁止性规范、权利性规范以外，还存在着一种非常特殊的“倡导性”规范，也可称“鼓励性、提倡性”规范。这种规范既不规定人们的权利，也不对违法行为进行否定、处罚，而仅是对某一事项进行提倡、鼓励，表明对该行为的激励、肯定态度，以引导公民或社会组织依照该规范行事。

与义务性规范、权利性规范相比，“倡导性规范”具有如下特征。

第一，内在结构不同。倡导性规范不同于苛以义务或授权的行为模式，它既不是对权利也不是对义务的规定，仅仅是鼓励、倡导。

第二，价值取向不同。禁止性规范有明确的价值判断，要求人们的行为应当这样或不应当这样，是一种强行性规范，确定性指引；权利性规范将该种行为的价值判断交由行为人选择，是一种任意性规范，选择性指引；而倡导性规范的价值判断并不必然影响到行为人的行为，也不必然带来相应的法律后果，仅是一种倡导性规范，原则性指引。

第三，强制性不同。义务性规范中的命令或禁止具有强制力，行为人必须按照法律所设定好的行为模式为或不为一一定的行为，没有讨价还价的余地；权利性规范给行为人一定选择空间，在法律规定所许可的范围内，可这样做也可那样做；而倡导性规范，侧重于对行为模式的强调，力图在行为发生之前引导人们甚至改变人们的行为，一般不提及法律后果，对人们行为

不具有强制力，行为人是否遵从倡导的行为，主要依靠于人们的自觉遵守，完全自愿。有学者把它看成“软法”，不像“硬法”那样具有强制的效力。

第四，确定性不同。义务性规范无论是命令还是禁止，都具有非常明确的规定；权利性规范虽然允许行为人选择，但也是在法律许可的范围内进行，一旦选择后才具有确定性；而倡导性规范没有具体的确定性规定，没有具体的标准要求，只是提倡、引导、鼓励、支持。

与其他规范相比，倡导性规范有如下功能或价值。

第一，表明价值立场。起到引导、预防的作用。倡导什么，鼓励什么，是在表明立法者的态度和价值取向，是立法者主动引导的某种主流的、正确的道德立场和价值选择，像一粒种子，是希望、期待、要求、指引朝着应有的方向萌芽生长。

第二，属于事前调控。相较于其他规范的事后评价与事中监督，倡导性法律规范属于事前调控，即在行为人行为未发生之前，就明确知道法律提倡什么样的做法，明白怎样做，才符合法律提倡。

第三，对道德的促进。从某种意义上讲，法律是最低限度的道德，禁止性规范划出了社会所能接受和容忍的道德底线，权利性规范在明确私权利范围的同时标示出法律所能接受的道德空间。从这个角度考察，“倡导性”规范似乎为公民指出了道德的天花板，号召公民自愿按照最高的道德标准行事。这既可以加强道德观念的建设，也可以加速道德秩序的建立，如此，倡导性法律规范成了道德通向法律的通道。

立法实践中,倡导性规范在立法文本中大量出现,且在数量上逐年增加,这应当引起立法者足够的重视与警觉。一方面,倡导性法律规范与其他规范一起,构成了一个完整的法律规范体系,有它的作用,有其存在的价值,完全取消倡导性规范不现实。但另一方面,倡导性规范作为一种非典型的法律规范,高频率的出现,一定程度上影响了我们对法律的认知,不利于法律的实施与运用,无助于法律权威的提高。

如果说国家层面的法律较为“原则”“粗略”,国家立法可以“宜粗不宜细”。那么,地方立法就不应该仅仅是重复和强调国家的原则和政策,而是要结合地方实际将“倡导性”“方向性”的原则、政策落实、落地,使配套措施到位,真正做到“明确、具体、肯定”。

地方立法中,如果仅仅是围绕国家立法的原则性规定进行纯粹的跟随或表态,完全是些口号性的倡导、激励、鼓励,地方立法就失去了应有的意义和价值。如果地方立法完全停留在喊口号上而不实用,完全是些“天经地义”“绝对正确”的倡导、鼓励,其后果必然是法律规范虽然被制定出来了,司法机关难以执行,无从适用,执法机关不知如何执法,具体问题得不到实质性解决,成了“书本上的法”。

单纯的鼓励、提倡,完全正确的口号性、宣言性的倡导性规范,只能是一种景观式立法,这种提倡、引导,可能除了靠其自身的觉悟、自愿

外,难以发挥其规制作用,或者说只对“君子”有用,而对“小人”无用,如果“法不长牙”“法不带剑”“法不管用”,长此以往,法律是休眠的,法律也是没人在乎的。

地方立法应该把重点放在解决问题上,放在实操性上,避免空洞化的倾向,立法者要做的最重要工作是将很多抽象原则表达的条款具体化,具有可操作性、适用性、管用性。如果说制定出来的地方立法文本同国家立法文本一般“宏大”“粗略”,法律条文被虚置,地方立法就是失败的。

太多的倡导性条款,会威胁法的规范性、稳定性、确定性、实用性,仅成为一种景观或摆设,很有可能导致朝令夕改,如果没有具体的实施细则,不具有可操作性,如果缺乏后续执行措施的重视与跟进,如果没有实际解决问题对号入座的效果,必然会导致法律被虚置,规范的意义大打折扣,与地方立法所应具备的“针对性、可执行”的品质也会渐行渐远。

在地方立法实践中,需要特别引起注意的一个问题是,立法中要慎用鼓励、提倡一类的政策性术语,至少不能让这些条款成为一部地方性法规的核心内容。

(摘自《云南人大》  
2021年第4期)

# 践行“全过程民主”的实践探索与理论思考

◎ 郑 辉 张明君

建立基层立法联系点制度,是党的十八届四中全会提出的关于不断完善社会主义法治体系,深入贯彻习近平法治思想,进一步推进民主立法,切实提高立法质量的一项有力抓手。上海在全国人大常委会法工委的指导下,从试水探路到制度引领再到积厚成势、赋能增效,取得了可喜进步,使之成为生动展示人大制度优势的重要窗口。本文以上海人大基层立法联系点扩点提质为视角,借此就践行“全过程民主”展开实践分析和理论思考,以期使“全过程民主”的伟大实践行稳致远。

## 一、问题的回溯

党的十八届四中全会《决定》提出“建立基层立法联系点制度,推进立法精细化”<sup>①</sup>。基层立法联系点作为一个新的概念首次在中共中央党内文件提出。随后,全国人大常委会法工委以及大部分省市人大依托所属辖区基层单位探索建立了基层立法联系点,上海市人大常委会于2016年7月建立了首批10家基层立法联系点。

上海市委对上海市人大常委会积极推进“全过程民主”,加强基层立法联系点建设高度重视。十一届市委八次全会作出的《全面贯彻落实关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定的意见》,提出“深化探索基层立法

联系点制度,拓宽立法建议渠道,强化立法过程民主,夯实立法民意基础”<sup>②</sup>,并将“推动基层立法联系点优化完善和扩大试点”作为2020年重点任务。十一届市委九次全会制定的《贯彻落实人民城市人民建、人民城市为人民重要理念,谱写人民城市建设新篇章的意见》,提出“搭建更多民意直通车平台,推进基层立法联系点各区全覆盖,把听取民意的触角延伸到离群众、离市场最近的地方”<sup>③</sup>。2020年9月召开的上海市人大工作会议印发的《加强新时代人大工作充分发挥人大在城市治理现代化中的作用的意见》,将“自觉践行全过程民主重要理念”<sup>④</sup>专列一节,上海市委书记李强同志要求上海各级人大进一步增强实现“全过程民主”的探索性,推动人大工作守正创新迈出新步伐。2020年11月25日召开的十一届上海市委十次全会审议的《关于制定上海市第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》,也对“坚持把全过程民主、实质性民主贯穿到城市生活的各个方面”<sup>⑤</sup>作出新的部署。

根据习近平总书记重要讲话精神,全国人大常委会主要领导以及上海市委的要求,上海市人大常委会在首批10家基层立法联系点的基础上,于2020年初启动了基层立法联系点的优化完善和扩大试点工作,并积极拓展联系点的功能,努力使其成为“全过程民主”的重要载

① 转引自《基层立法联系点发挥大作用》,载《人民日报》2019年10月31日第18版。

② 参见《十一届上海市委八次全会决议》,载《解放日报》2019年12月21日第1版。

③ 参见《十一届上海市委九次全会决议》,载《解放日报》2020年6月24日第1版。

④ 应佳威:《充分发挥人大在推进城市治理现代化中的作用》,来源:观察者网, [https://www.guancha.cn/politics/2020\\_09\\_17\\_565507.html](https://www.guancha.cn/politics/2020_09_17_565507.html)。最后访问日期为2021年2月5日。

⑤ 参见《上海市十四五规划和2035年远景目标的建议》,载《解放日报》2020年12月20日第1版。

体之一,积极为“全过程民主”内涵的拓展作出上海贡献<sup>①</sup>。

## 二、大力推进基层立法联系点建设情况

在全国人大常委会有力指导下,在市委坚强领导下,市人大常委会制定出台《深入学习贯彻习近平总书记在上海基层立法联系点考察时的重要讲话精神充分发挥人大在推进“全过程民主”探索实践中的作用的意见》<sup>②</sup>,共10条,从提高认识、深化探索、制度保障三个方面作出规定,要求全市各级人大常委会在践行“全过程民主”中发挥示范带头作用。

(一)提高政治站位,深刻认识联系点在推进“全过程民主”建设中的重要意义。自2019年12月以来,市人大常委会领导多次带队实地调研推进联系点建设情况,就联系点的优化完善和扩点提质工作专题听取汇报。2020年4月21日,市人大常委会党组书记、主任蒋卓庆出席基层立法联系点“扩点提质”工作推进会并作了讲话<sup>③</sup>,对联系点扩点提质工作明确提出,要求市人大各委员会、各区人大常委会、各基层立法联系点提高站位,充分认识基层立法联系点在推进全过程民主中的重要意义,强调要准确把握联系点的基层属性、立法属性和联通属性,发挥“接地气”的基层优势,向下延伸察民情、向上直通集民智,推动上海地方立法实现“全过程民主”。同时还指出,要按照中央和市委部署,扎实推动基层立法联系点扩点扩围、提质增效;要突出务实管用,紧紧围绕提高地方立法的针对性、操作性、有效性开展工作;要善于资源整合、广泛联系、统筹用好区域内法律资源和社会资源;要注重思想引领,提升和营造联系点的法治宣传教育功能和环境;要夯实法治基础,发挥联

系点在特大型城市治理体系中的重要作用;要搭建工作平台,在联系点的建设中培养锻炼干部。认识的深化、目标的明确和行动的统—,为基层立法联系点优化完善和扩点提质指明了前进方向。

(二)全面总结评估,为联系点“扩点提质”夯实工作基础。为全面深入了解各联系点工作开展情况,市人大对推进联系点建设情况开展了系统总结,其内容包括:一是对现有联系点的运行情况、实际效果和存在问题等进行评估,提出优化完善现有联系点的初步建议;二是对有关委员会和区人大常委会推荐的联系点候选名单进行研究和初步遴选,就优化完善本市联系点的设置、布局及作用发挥提出建设性对策建议。同时,为体现独立、客观、公正,委托上海社科院法学所作为独立第三方开展了平行评估研究。通过个别访谈、实地调研、调查问卷、案例分析等多种形式对联系点、市人大各委员会、各区人大法制委员会深入调研,并形成相关调研报告。通过委托第三方评估发现,2016年设立的首批10家联系点,其区域覆盖面和领域代表性尚有提升空间,主要表现在:从空间布局看,首批10家联系点仅分布在本市6个行政区,一定程度上制约了本市各区民意的全面、系统反映,不能完全实现在全市范围内广泛联系市民群众、收集社情民意的功能,也不利于发挥未设联系点的区人大常委会的积极性。从分布领域代表性看,一些联系点设立之初对个别领域的立法发挥了重要作用,但随着探索实践的深入,其行业代表性略显狭窄、功能较为单一,不能全面反映行业领域立法需求的矛盾逐渐显现。随着相关立法任务的阶段性完成以及新的重大战略任务的部署,其继续作为联系

① 《上海人大月刊》评论员:《高质量推进基层立法联系点建设》,载《上海人大月刊》2020年第5期。

② 该《意见》得到了全国人大常委会法制工作委员会的高度重视,将该文件全文刊登在2020年《法制工作简报》上。

③ 钟颖:《上海市人大基层立法联系点“扩点提质”25家联系点名单公布》,来源:上海人大全媒体平台,http://www.spesc.sh.cn/n1939/n1944/n1945/n2436/u1ai211028.html。最后访问日期为2021年3月23日。

点的代表性难免会有所下降。此外,调研中还发现,部分联系点在制度建设、民意征集、组织协调等方面参差不齐,能力和水平有待进一步提升。

(三)优化结构布局,进一步提升联系点在推进民主立法中的效能。通过召开相关工作会议、个别走访、征询意见等形式,市人大常委会法工委(具体承担基层立法联系点的日常工作)加强与市人大各委员会、各区人大法制委和各联系点的沟通协调;就联系点的遴选标准、入选单位、联系点工作规则修订以及联系点个别调整等,多次听取相关方面的意见建议,同步开展共同走访,了解候选单位情况,形成工作合力;主动与市财政局等有关单位进行沟通,及时增补相关行业协会等单位入选联系点建议名单。经过广泛征集、科学遴选和统筹平衡后,围绕贯彻落实自贸试验区临港新片区、长三角区域一体化发展国家战略,贯彻落实党的十九届四中全会决策部署,提高本市营商环境法治化水平、实现经济高质量发展以及实施国家乡村振兴战略等重点工作,设立新一批联系点共25个,其中继续保留首批中的8个,新增17个。2020年4月21日,市人大常委会召开了“基层立法联系点扩点提质工作推进会”,为新一批25家联系点授牌颁证。按照全覆盖、全过程、全功能的要求,将联系点从10家增至25家,覆盖全市16个区,从街道、乡镇拓展到园区、企业和协会,联系点建设进入到新的发展阶段。

(四)不断探索实践,进一步加强联系点工作制度建设。通过评估发现,完备的制度规范是联系点进一步提高工作效能的重要保证。为此,市人大常委会从完善联系点工作机制和提高效能入手,启动了联系点工作规则的修订工作。通过召开有市人大各委员会办公室、各区人大法制委员会、各基层立法联系点负责人参加的座谈会,听取各方面对联系点工作规则修改完善的意见建议。随后,在全面总结分析联

系点实践经验和存在问题的基础上,两轮书面征询了上述各方的意见建议,完成了工作规则的修订。修订后的工作规则共20条,主要从设立联系点的目的、功能定位、管理职责、设立条件、遴选标准、工作职责、工作形式和要求、宣传展示以及服务保障等方面作了规范。与原规则相比,现有工作规则重点对以下内容进行了修改完善:一是强调联系点设立目的,增加了发挥联系点在立法“全过程民主”中的示范引领作用等表述;二是明确功能定位,增加并细化了联系点“基层属性”、“立法属性”和“联通属性”等内容;三是提高设立门槛,对联系点的设立条件分六项作了细化规定;四是增加考核内容,建立联系点动态调整工作机制;五是完善联系点工作职责,强化了联系点在立法前、立法中和立法后全过程参与的相关内容;六是提高工作要求,对联系点开展工作形式、加强法治宣传、联系点工作与社会治理有效结合等方面作了专门规定;七是明确市人大各部门职责,强调各部门有序使用联系点、加强意见建议反馈的同时,注重发挥联系点作用;八是强化服务保障,对联系点的培训指导、人才支持、经费保障、宣传报道等方面作了明确规定。在“工作规则”的指引下,各联系点的工作渐次走上轨道,各项工作机制逐步建立起来,为扩点提质和全过程参与地方立法夯基垒台创造了有利条件。

### 三、坚持深耕细作,全力推进基层立法联系点在发挥“全过程民主”优势中取得新进展

一是在全过程参与立法上有了新探索。推动联系点参与立法全过程,切实提高立法质量,是市人大常委会对新一批联系点赋予的功能定位。为了实现新的功能定位,联系点多面开花,密集发力。嘉定工业区管委会联系点未雨绸缪,聚焦辖区社会治理、民生关切,跨前一步开展安全生产立法调研,为积极参与下一步《上海

市安全生产条例》的修改做好准备;《上海市优化营商环境条例》通过后,市注册会计师协会主动参与到该法规实施后的专项监督中,积极为立法后的实施效果和存在问题收集企业意见建议。此外,新江湾城街道、朱泾镇等联系点也积极参与公共文化和公路管理等立法前调研活动。这样,就由过去只强调“立法中”向“立法前”“立法后”两端进行了延伸<sup>①</sup>。

二是在征集意见渠道上有了新拓展。只有从社情民意中获取充足的“养分”,立法才能结出累累硕果。扩点后,联系点发挥其独特的“毛细血管”遍布基层的优势,短短两个月的时间,征集到的立法建议在数量上和质量上都有大幅度提升。例如,围绕“六稳”“六保”和优化营商环境,市人大就审议修改中的《促进中小企业发展条例》,分五次赴多个联系点开展调研,当面向企业负责人“问计”,许多来自企业一线的声音,如解决企业“融资难融资贵”的瓶颈制约、加强对政府资金监管、探索数据信息开放共享等“企业呼声”,直达立法机关,并在立法中得到采纳<sup>②</sup>。

三是在密切联系群众上有了新举措。以人民为中心,多措并举与基层群众保持密切联系,以法治之力引领和推动改革,服务城市发展,使市民生活更有品质、更有尊严、更加幸福,是提高现代化国际大都市基层治理能力和水平的一个重要环节。这次“扩点”,不仅增加了“直通车”的班次,优化了“直通车”的线路布点,也让“直通车”的形式更加丰富多样<sup>③</sup>。如,崇明区农业农村委联系点依托农技推广中心信息平台,将立法意见征询延伸到基层村居委,畅通“线

上+线下”互动手段,实现多点触发、同步征集,直接听取区、镇、村三级意见,在夯实民意基础上打通了“最后一公里”。海通证券有限公司结合上海市公共文化服务立法的意见征询工作,利用公司网络业务平台在客户群体中开展问卷调查。绿色建筑协会注重发挥青年群体作用,通过成立青年委员会,让更多年轻的群体发声建言的同时,培养其民主法治意识。

四是在整合社会资源上有了新抓手。扩点后,25个联系点覆盖全市16个区和多个重点领域,成为日常密切联系群众、收集社情民意的平台和“交汇点”。浦东新区工商联联系点发挥统战工作优势,将各级政协委员、人大代表和优秀企业家等纳入专家人才库;田林街道联系点主动将立法信息采集点与党建网络布点并联,组建信息员队伍;曹杨新村街道等联系点注重与代表工作相结合,组织市、区和街镇三级人大代表在联系点召开征集社情民意座谈会;金泽镇人大依托环淀山湖毗邻镇人大的区位优势,将立法意见的征集范围扩大到长三角生态绿色一体化示范区范围内的街镇,为长三角区域协同立法赋能增力<sup>④</sup>。

五是在创新基层治理上有了新成效。各区主动协调区内各部门,研究具体落实方案和保障措施。黄浦区、金山区借鉴市级联系点的有益经验,建立区级联系点,以市带区同步构建立法意见征集的两级网络。市人大常委会主动发挥市级联系点作用,启动区人大决议决定以及执法检查通过辖区内市级联系点征求基层民意工作。市人大常委会还结合年轻干部培养,设

① 顾一琼:《彰显“以人民为中心”的发展思想和时代内涵》,来源:文汇报, <http://www.whb.cn/zhuzhan/cs/20210311/395512.html>。最后访问日期为2021年2月21日。

② 王海燕:《40万中小企业头疼的“融资难”,上海有了“硬核”立法条款》,来源:上观新闻, <https://www.jfdaily.com/statics/res/html/web/newsDetail.html?id=260137>。最后访问日期为2021年2月3日。

③ 《上海的这列“立法直通车”,拥有了更强有力的引擎》,来源:腾讯网, <https://new.qq.com/rain/a/20201123A023GT00>。最后访问日期为2021年2月4日。

④ 孙鑫:《上海打造“全过程民主”的生动实践》,来源:上海人大网, <http://www.mzyfz.com/cms/rendalifa/lifazhuanti/difangrenda/html/1155/2020-12-07/content-1451614.html>。最后访问日期为2020年12月7日。

立联络员制度,加强对联系点的指导。尤为值得一提的是,市人大常委会基层立法联系点是在学习借鉴全国人大常委会法工委虹桥街道基层立法联系点经验基础上设立的。这次新设立的联系点纷纷赴虹桥街道联系点学习取经,主动将自身作为虹桥街道联系点的信息采集点,接受其委托,在退役军人保障法等国家法律的立法调研中征集相关立法建议,实现虹桥街道联系点与市级联系点的互联互通、工作协同,积极为国家立法贡献智慧。

六是在宣传人大制度上有了新作为。人民群众的深度参与,无疑将提升公民法治意识和参与社会治理的工作热情。江宁路街道联系点在参与生活垃圾分类、疫情防控决定等立法过程中,将征集意见、法治宣传、社区共治等有机结合,同步谋划、同步宣传、同步部署,实现了法规通过与实施的无缝衔接。市人大常委会进一步发挥对联系点宣传的制度溢出效应,通过联系点自身宣传和市级媒体宣传,努力讲好人大故事、立法故事、上海故事。据统计,2020年以来国家和本市各类主流媒体对联系点扩点提质工作进行了超过30多次的报道。各联系点也积极运用微信公众号等方式开展形式多样的宣传展示,进一步扩大了联系点的社会影响力。如,四川北路街道联系点采用线下揭牌、线上“云直播”的方式举办挂牌仪式;古北市民中心联系点自2019年11月以来共接待各类参观调研298批次5809人,其中,接待外国议长和议员就有五批次<sup>①</sup>。基层立法联系点的生动实践本身就是重要的普法,让人民群众感受到民主法治就在身边,成为生动展示人大制度优势的重要窗口。同时,基层立法联系点也进一步发挥了“家、站、点”的连心桥作用<sup>②</sup>,建立了人大社情

民意表达和反映的平台,提高了代表意见建议办理的质效。

#### 四、持续探索完善机制,进一步发挥基层立法联系点在推动“全过程民主”中的重要作用

一是进一步整合完善协调功能。随着各方对“全过程民主”理论认识的不断深入,联系点征询社情民意的功能不断向立法两端延伸,实现立法前、立法中和立法后各环节的全覆盖,包括立法项目征集、立法起草中的听取意见、立法审议中的意见征询到立法后的执法检查 and 立法后评估等,联系点承担的任务越来越多样化。一方面,环环相扣的立法民意征集流程,体现了中国特色社会主义民主的全过程性;另一方面,由于各个环节的主导部门不同,信息沟通渠道尚不畅通,往往会造成重复调研、多头联系、缺乏整合等弊端,不仅加重了联系点的工作负担,也影响了工作效率和意见征询工作的严肃性。如,虹桥街道是全国人大常委会法工委的基层立法联系点,虹桥街道古北市民活动中心既是首批市人大常委会基层立法联系点,也是新挂牌的市政府行政立法联系点之一,在联系点设置和项目安排上难免会出现重合情形。相关部门之间有必要建立一个信息互通、资源共享、成果整合的工作平台,以提高工作效率,为联系点松绑减负。

二是进一步完善立法程序机制。要体现“人民城市人民建,人民城市为人民”<sup>③</sup>的立法理念,真正实现立良法、促善治,就必然要在“全链条”的程序设置和立法过程中充分体现民主精神,联系点建设的推进也对立法程序机制提出了新要求。在立法项目的确定、审次安排、意见

<sup>①</sup> 根据上海市人大常委会办公厅接待联络处(外事处)2020年的相关统计数据。

<sup>②</sup> 王海燕:《贯彻落实“全过程民主”重要理念》,载《解放日报》2020年11月24日第1版。

<sup>③</sup> 习近平:《人民城市人民建,人民城市为人民》,载《人民日报》2019年11月3日第1版。

征询、审议方式、结果反馈等环节的制度安排上仍需不断改进完善,让民意“直通车”和公众“议事厅”<sup>①</sup>的意见建议更好地被吸纳到立法的程序中,切实转化为法治实践成果。

三是进一步改进赋能增效机制。通过走访调研和相关评估研究工作,发现各联系点之间在管理水平、制度建设和人员配备方面存在一定差异。一方面,面对专业的法律问题和较高的工作要求,亟须提升联系点自身的能力和水平。特别是在人员培训、考核评估、经费保障、信息化建设、宣传激励等方面着力下功夫,更好地为联系点提质赋能增效。另一方面,由于联系点的工作并非所在单位的法定职责或者主要职责,各自的资源禀赋也存在差异,过度追求制度的统一性和工作的同质化,反而不利于联系点工作的差异化、多元化开展。在服务和指导中,市、区两级人大应当因势利导,结合联系点自身特点,充分发挥好其自身独特的优势和资源,鼓励其探索创新,凸显联系点的基层性和联通性的属性。

四是进一步加强工作队伍建设。制度的执行,关键在人<sup>②</sup>。一支高水平的专业立法工作者队伍,是联系点意见征询功能切实发挥作用,各项工作有序开展的重要保证。当前,立法工作任务重、时间紧、难度大、要求高。扩点提质后,通过联系点收集到的立法建议在数量和质量方面都有大幅度提升。以《上海市促进中小企业发展条例》的修订工作为例,共有15家联系点单位提出了450多条意见建议,接近以往所有联系点一年提出意见建议的总和<sup>③</sup>。面对纷繁复杂的利益诉求和意见建议,如何进行统合研

判吸收、全面及时反馈,这无疑对工作人员的能力和水平提出了更高要求。同时,联系点也是淬炼机关干部基本功的最佳“训练营”,要探索建立“压担子”、正向激励等机制,让机关年轻干部在联系点这个工作平台上切实得到有效历练,从而了解社情民意,提高群众意识、树立群众观点,真正达到培养干部、提高素质的目的。

## 五、拓展思想内涵,在凝心聚力中推进基层立法联系点建设行稳致远

一是注重程序缜密。对于如何发挥基层立法联系点的民主功效,全国人大形成了包括立法决策前、决策中、决策后等在内的完备的程序规则,形成了一整套环环相扣的立法民意征集流程,体现了中国特色社会主义民主的全过程性<sup>④</sup>。面对日益多元的利益群体的纷繁声音,立法者如何取得“最大公约数”,在矛盾焦点上恰如其分“砍一刀”,真正实现立良法、促善治,就必然要在“全链条”的程序设置和立法过程中充分体现民主精神。为此,我们要围绕中央和市委决策部署、重大民生关切和全面推进依法治国,紧盯构建新发展格局、治理之需和民生之痛,通过周延的程序设计,综合开启形式多样的民意表达“直通车”,加强重点领域立法,着力在“补短板、锻长板”<sup>⑤</sup>加强制度供给与优化立法资源配置上下功夫,探索形成更多富有“上海智慧”的立法成果。

二是涵括内容全面。我国的民主不仅表现在政治选举上,而且还体现在经济、文化、社会等各个领域各个方面。我国的民主不仅是政治

① 陈竞雄:《公众“议事厅”让人民群众成为社区“主人”》,来源:共产党员网,<http://www.12371.cn/>。最后访问日期为2021年2月5日。

② 《人民日报》评论员:《制度的生命在于执行》,载《人民日报》2016年7月20日第1版。

③ 该数据系根据本市25个基层立法联系点2020年度分别上报的统计报表汇总,随后由上海市人大常委会法制工作委员会甄别确认后得出的最终统计数据。

④ 张维炜:《“全过程民主”的生动典范》,载《中国人大》2019年第24期。

⑤ 习近平:《坚持高质量发展战略方向 补短板锻长板 加快形成新经济格局》,来源:新华社,转引自中国社会科学网,[http://www.cssn.cn/jjx/jjx\\_xjpxsdzgtssshzyjssx/202008/t20200806\\_5166647.html](http://www.cssn.cn/jjx/jjx_xjpxsdzgtssshzyjssx/202008/t20200806_5166647.html)。最后访问日期为2021年3月2日。

选举时的民主,还体现在微观工作和日常生活中<sup>①</sup>。党的十九大报告将“人民民主”从“四大民主”上升为“五大民主”,即在“选举民主、决策民主、管理民主和监督民主”基础上增加了中国特色的“协商民主”<sup>②</sup>,这充分说明了全过程的民主强调横向内容的全覆盖,彰显了人民民主的真谛,让亿万人民在有序的政治参与实践中,以主人翁的意识保障人民民主权利的实现。为此,我们要落细落实人民民主的“全链条”,积极探索各环节上的有效实现形式和途径,做到贯通、衔接、融合,让“众人的事情由众人商量”<sup>③</sup>成为“全过程民主”的重要方式。

三是强调上下联动。人大工作的根基在人民,发挥作用的力量在人民,依法履职的归宿也在人民。谱写人民城市新篇章,尤其需要认真倾听人民声音、真实反映人民诉求、切实保障人民利益,充分发扬民主,使各项决策更加科学,经得起历史和实践的检验。人民民主的全过程从纵向来看体现在国家层面、地方层面和基层层面的民主活动是上下联动的,这样既能上接“天线”举全国之力办大事,又能下接“地气”因地制宜、因时制宜。正是这种上下联动,才能祛除“上有政策,下有对策”的痼疾。同时,通过“上下一心”的倾听和沟通,才会有足够的智慧权衡取舍,才会有足够的胆识创新抉择。为此,我们要坚持人民观,广泛凝聚人民城市共建共享力量,健全人大常委会联系代表、代表联系社区和人民群众的机制,做到对人民负责、替人民代言、为人民谋利。把人民对美好生活的向往作为人大工作的出发点和落脚点,不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

四是凸显主体耦合<sup>④</sup>。我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”立法决策体现了“全过程民主”中各类主体的交互关系。在立法实践中,党委、人大、政府、社会、公众、专家等不同主体都参与到这一政治活动中,形成了“党委领导、人大主导、政府依托、社会参与”的立法格局,强调不同主体各司其职、各尽其能。同时,“两代表一委员”联系群众制度<sup>⑤</sup>也较好地体现了党、人大、政协之间的通力合作。它充分表明,在党的全面集中统一领导下,以民主集中制保障了高效率,也保障了国家制度和国家治理体系的有效运行、充满活力、富有朝气。为此,我们要动员可以动员的人民群众在依法管理公共事务中持续实现知情权、参与权、表达权和监督权,及时回应人民群众的期待和关切。

五是体现治理效能。习近平在2014年庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话中指出,评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的“八个能否”标准,包括“国家决策能否实现科学化、民主化”<sup>⑥</sup>。从古北市民中心和江宁路街道联系点实际治理效果便能看出,“全过程民主”在基层社会治理中的显著优势:通过民主集中制,发挥各方主体的作用和优势,实现系统治理;运用法治思维和法治方式,实现依法治理;通过社区自治服务,满足人民需求和纠纷化解,实现源头治理;通过自治、法治和德治多措并举,实现综合治理<sup>⑦</sup>。为此,我们要广泛引导人民群众通过民主途径参与城市治理,把发展的目标、改革的任务转化为全市人民的自觉行动,让重大战略实施更有底气,让改革更有穿

① 韩震:《人民民主的强大生命力和巨大优越性》,来源:求是网;[http://www.qstheory.cn/wp/2019-12/04/c\\_1125304501.html](http://www.qstheory.cn/wp/2019-12/04/c_1125304501.html)。最后访问日期为2021年2月20日。

② 郭广银:《全面把握以人民为中心的发展思想》,载《光明日报》2018年4月2日第11版。

③ 马奔:《众人的事情由众人商量》,载《人民日报》2018年8月24日第16版。

④ 郑辉:《实现“全过程民主”的硬核力量》,载《上海人大月刊》2020年第11期。

⑤ 丁远鹏:《“两代表一委员”联系群众制度的调研与思考》,载《公民导刊》2016年第10期。

⑥ 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》,载《求是》2019年9月16日第18期。

⑦ 孙培军:《充分认识和发挥人民民主的全过程优势》,载《学习时报》2019年11月27日第5版。

透力,让高质量发展在法治的轨道上“跑得更快”<sup>①</sup>,更好地把人大制度优势转化为城市治理效能。

六是厚植文化自信。中国传统文化中存在着大量民主协商的因子,它追求的是和谐而非冲突,是合作而非排他,是公益而非私益。这些文化理念为我国以民主协商为突破口深入推进中国特色社会主义民主政治建设提供了得天独厚的文化土壤<sup>②</sup>。在社会主义协商民主中,政治参与是公民平和、理性的参与,参与程度越深,社会就越和谐稳定。这从根本上有别于西方一些国家片面追求“选战取胜”造成社会动荡,甚至带来国家、社会、族群分裂<sup>③</sup>。从这个意义上

讲,我国的民主实践本质上是在吸取西方数百年政治发展经验教训的基础上,在中国共产党和亿万人民的70多年波澜壮阔的伟大实践中,共同开辟出来的一条新路。为此,我们要以聚沙成塔、久久为功的韧劲,探索创新更多富有成效的实现形式,以地方的生动实践丰富“全过程民主”的时代内涵,以解决问题的实效体现“全过程民主”的成果,以一件件可观可感的民生成果,充分彰显人民民主的真实性、优越性。

(摘自《人大研究》  
2021年第4期)

① 李强:《根基在人民 力量在人民 归宿在人民》,载《解放日报》2020年9月18日第1版。

② 参见《为什么说中国式民主是全过程民主》,来源:海外网,<https://news.sina.com.cn/c/2019-11-05/doc-iicezuev7329493.shtml>。最后访问日期为2021年2月26日。

③ 林尚立:《论人民民主》,上海人民出版社2016年3月第1版,第121—128页。

# 大同市立法后评估的探索与思考

◎ 任国鹰

大同市享有地方立法权。从1988年第八届市人大常委会开启大同市地方立法先河以来,截至2020年底,共制定地方性法规88件,其中修改90件(次),废止27件,现行有效的法规61件。回顾大同市人大及其常委会30多年的立法历程,地方立法呈现出从重立法数量逐渐向重立法质量转变的显著特点。如何适应新时代立法工作要求,提升地方立法质量?大同市人大常委会于2020年首次尝试开展了地方性法规立法后评估工作。本文试以《大同市养犬管理规定》(以下简称《管理规定》)立法后评估为例,谈谈地方性法规立法后评估工作的开展情况及成效,并提出笔者的几点思考。

## 一、法律、法规立法后评估的实践

据研究表明,我国立法后评估工作首先是从地方开始的。2005年8月9日,上海市首次启动对《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》的立法后评估工作。继上海之后,为推动地方立法质量的不断提高,促进地方性法规的实施,各地方人大及其常委会都作了一定程度的积极探索和有益尝试。资料显示,到2009年,已经有20余个省级人大常委会以及有立法权的市级人大常委会,对本行政区域的地方性法规进行过立法后评估。

2010年,全国人大常委会首次开展立法后评估试点工作,对科学技术进步法和农业机械化促进法中的有关制度进行立法后评估。2011年6月,十一届全国人大常委会第二十一次会议审议了全国人大常委会法制工作委员会关于立法后评估试点工作情况的报告。这也是全国人大常委会首次审议立法后评估报告。

山西省开展立法后评估工作相对比较晚,2012年4月,山西省首次进行地方性法规立法后评估,对实施两年多的《山西省农业综合开发条例》进行“体检”。2015年《山西省地方立法条例》修改后,明确规定省人大有关的专门委员会、常委会工作机构对地方性法规或者法规的有关规定进行立法后评估,为山西省地方性法规立法后评估制度提供了立法依据。2018年3月,自1999年4月1日颁布实施的《山西省平遥古城保护条例》在列入修订计划的同时,同步开展了立法后评估。

实践表明,立法后评估有助于保障和促进法律法规的实施,有助于及时启动相关法律法规的修改或者废止程序,同时,通过问卷调查等民主方式,还有助于推进普法教育。随着我国建设中国特色社会主义法治体系的不断完善,地方性法规立法后评估制度是提升地方立法质量最切实最有效的方式方法之一,是践行全面依法治国、落实科学立法的重要环节。

## 二、大同市地方性法规立法后评估的探索与实践

2020年,大同市人大常委会地方性法规立法后评估工作“破冰”,迈出了新时代立法工作创新的一步。

开启地方性法规立法后评估“先河”的起因,缘于“法律巡视”的利剑作用。2019年11月22日至23日,根据市人大常委会2019年工作要点的安排,市人大常委会对《大同市养犬管理规定》(以下简称《管理规定》)执行情况进行了调研。《管理规定》于2008年4月25日大同市第十二届人大常委会第三十八次会