走 近

人大·长宁



上海市人大常委会研究室宣传处 长宁区人大常委会 上海法治报社

责任编辑 陆如燕 E-mail:fzbfzsy@126.com

联合主办 2018年1月10日 星期三

□法治报记者 陈颖婷

"我本来以为,立法离基层百姓很遥远,但设立了联系点以后,让全国人大直接听到最接地气、最基层的声音,这是立法工作迈出的一大步,更是我们国家的进步、社会的进步。"全国人大代表、虹储居民区党总支书记朱国萍,提起居民区所在的虹桥街道基层立法联系点就感到无比自豪。2015年7月底,全国人大常委会法工委确定湖北省襄阳市人大常委会、江西省景德镇市人大常委会、甘肃省定西市临洮县人大常委会、上海市长宁区虹桥街道办事处为第一批基层立法联系点试点

全国人大常委会法工委设立基层立法联系点,是贯彻落实党的十八届四中全会《决定》提出的"建立基层立法联系点制度,推进立法精细化"的重要举措,是建立健全征询立法意见机制方面的新探索,对立法机关直接听取基层群众意见,深入推进科学立法、民主立法,提高立法质量具有十分重要的意义。虹桥街道作为全国首批4个试点中唯一设在暴层街道的立法联系点,两年来已完成《反家庭暴力法(草案)》、《民法总则(草案)》等11批次15部法律草案的意见征询工作,归纳整理各类意见建议240条。其中多条修改意见,如《反家庭暴力法》中"人身安全保护令的申请主体扩大到基层组织"、"关注对老年人群体相应权益保护"等建议都已被采纳。虹桥街道立法联系点也成为了我国探索精细化立法的缩影。



又如《民法总则(草案)》,重点听取关

于监护、养老等涉及居民普遍关注的条文的

意见,朱国萍根据多年基层工作经验,提出

要重视对于父母已经死亡或者没有监护能力

的未成年人的监护问题, 在相关立法座谈会

"自下而上"当好"传声筒"

虹桥街道基层立法联系点, 力求将基层

信息员拉近立法距离

虹桥街道位于长宁区西南部,成立于1986年,辖区面积约4.08平方公里,现有户籍居民2.112万户,户籍人口5.03万人,实有人口约8.74万人,其中境外人员2.2万人,分属16个居委会。辖区具有国际化程度高、商务功能优势明显、司法资源丰富、基层基础工作较为扎实等特点。

2015年7月底,全国人大常委会法工委正式发文,虹桥街道成为全国人大基层立法联系点的先行者。在各级领导的高度重视和帮助指导下,街道党工委认真落实《全国人大常委会法工委基层立法联系点工作规则》,用一个月左右时间,初步建立起联系点的组织架构和基本制度,于2015年9月中旬

正式开展试点运行工作。 为了从队伍上对联系点予以保 障,虹桥街道搭建了"一体两翼" 的组织架构,即以街道基层 立法联系点为统领,再在 16 个居民区和 50 家区域 单位分设基层立法信息采 集点,形成了以 190 名信 息员、66 名联络员为主体, 10家顾问单位和5个专业人才 库为"两翼"的"一体两翼"工作构 架。联系点始终保持基层群众在立 法点运作过程中的主体地位, 与现有 的250余名信息员、联络员保持经常性沟 通,精心准备每部法律草案的意见征询, 形成并坚持了"一二三"的做法,即:"一"是 坚持每次提前一周给信息员送上草案,并就 关键点做好提示;"二"是坚持每次召开普 通群众和业务相关人员两种类型座谈会,形 成综合性意见;"三"是坚持每次召开三场 以上座谈会听取意见,扩大意见征询的覆盖 面。"一体"为基础、专业力量为补充的架 构运作模式为广泛听取基层立法意见建议提 供了良好的组织支撑和队伍保障。这些信息

为了防止将基层立法联系点工作流于表面形式,虹桥街道明确了基层立法联系点具体工作职责,主要包括日常服务指导、征求草案意见、参与立法调研、听取法律实施情况的社情民意等8项具体职责。将工作流程细化成前期学习解读、制定工作预案、多途径征求意见、整理意见报告、工作归档等具体环节,这些工作职责和工作流程的确立为立法联系点有依据、有章法地开展工作提供了保障。

员的认真和热情让虹桥街道办事处副主任郭

凯动容:"上海经常下雨,但只要通知开座

谈会,他们都风雨无阻,甚至一些上了岁数

的人也能及时赶来,积极性都特别高。"

"自上而下"当好"解说员"

按照全国人大法工委的要求,要向基层干部群众解释好法律草案有关问题,虹桥街

道立法联系点对每部征求意见的法律草案,着重梳理重点条文和关键问题,尤其是那些与群众切身利益相关的、与基层工作紧密关联的重点问题,将"法言法语"转化成群众通俗易懂的语言进行解释,找准切入点,使草案征询意见座谈会更能谈出内容,谈出成果,符合全国人大法工委设立联系点的初衷。

2015年,订立中的《反家庭暴力法(草 素)》向社会各界公开征求意见,法律界专家 学者、妇女儿童保护工作者纷纷建言献策。

与此同时, 两场小型征询会也在上海虹桥街 道举行,着重听取特殊群体保护、家暴问题 的处理等相关条文的意见,参加的都是生活 和工作在虹桥街道的普通市民。参会市民从 日常工作实际出发,提出了将保护主体拓展 至老年人的想法和建议。征询会上一位市民 发言说,按照农村人的传统观念,妻子被打 是家丑,再怎么样也不会告诉外人,也有的 是慑于丈夫淫威不敢声张。"在这种情况下, 要求受害人本人或者近亲属申请保护令,怎 么操作呢?""现在的家暴,不仅是老公打老 婆、大人打小孩,还有子女打老人,但是文 件里,通篇强调的都是对妇女儿童的保护, 谁来管管我们的老人?"居民们提出了不少现 实问题。最终市民们的两条建议被全国人大 采纳了,而且在反家庭暴力法的具体条款中 得以体现,将申请人身安全保护令的许可范 围从受害者及近亲属扩大到了居委会、村委 会等基层群团组织。

事红十字会工作的一线基层干部群众,也有 区红十字会协会、区司法局等有关单位和职 能部门,还有社会各方基层代表如血液中心、 热心公益的律师代表、企业代表等。对于所 收集整理的意见,尽量保持生动的百姓语言 和基层案例特点,增强针对性和叙事力。如 对《中小企业促进法(修订草案)》 采取发言 摘登的方式,分别报送了街道区域内中小企 业、商会、创业基地、基层政府部门、基层 法官、社区律师、社区居民、街道干部等不 同群体的意见建议; 报送的基层干部群众的 意见建议,不仅包括对法律条文的具体修改 建议,也包括其反映的情况及诉求需要通过 立法来解决的问题,好由立法机关"量体裁 衣", 使法律更符合社会现实和人民意愿, 更 具有适应性和可操作性。

同时,立法联系点注重征求意见方式多 样化、灵活性,符合基层特点,不断扩大征 求意见范围,全面准确反映社情民意。如 《民法总则(草案)》征求意见组织多场座谈会,分别邀请了社区居民、居委会干部、社区律师、人民调解员、基层法官等基层干部群众参加,并采取到居民区走访、上门拜访、一对一访谈等方式,让基层干部群众打开心扉、畅所欲言。对此有的基层法官感触颇深,说以往"立法的人不用法,用法的人不立法",法官在具体应用法律时常会碰到一些困惑和"瓶颈",现在通过基层立法联系点的渠道,就可以在立法的源头上把这些困惑和"瓶颈"提前反映上去,促进国家立法的科学

借助外脑智库拓宽民意途径

化和精细化。

虹桥街道基层立法联系点充分借助外力、 整合资源,合力推进基层立法联系点建设。 联系点与市人大、区人大实现市、区、街道 三级联动,并与区政府有关部门、法院、律 所、高校、媒体和驻区单位等各方面积极沟 通、合力协作,建立和完善相应工作机制。 如结合长宁区"依法治区"建设,与区人大 法制委、区司法局确定重点合作项目, 联合 开展调研和法制宣传;结合修改后的地方组 织法的实施, 就新成立的区人大法制委及街 道人大代表工委建设有关问题, 承担相应调 研任务; 在区委、区人大大力支持下与华东 政法大学签署共建协议,结合高校人才优势 发挥基层立法联系点作用;与区政府有关部 门、市一中院、区法院和区司法局虹桥司法 所建立工作对接机制, 充分发挥基层政府、 基层法官和社区律师、人民调解员贴近人民 群众了解实际情况的优势。

同时, 联系点与街道中心工作紧密结合, 确立与街道有关部门协同合作、共同发展的 工作模式,为基层工作注入新活力。如征询 《公共文化服务保障法(草案)》意见时,依 托街道社区服务办公室,了解社区公共文化 保障有关情况,并邀请10多家基层文化单位 参与座谈;征询《红十字会法(修订草案)》 意见时,依托街道社区管理办公室,合理确 定听取意见的对象范围,同步推进红十字会 方面工作;征询《中小企业促进法(草案)》 意见时,依托负责企业服务的街道发展办公 室和负责商务楼宇党建工作的街道党建服务 中心征集意见,并在虹桥商会例会上听取意 见建议。这样既使基层立法联系点工作更接 地气、更有底气,也为基层推进相关工作注 人新活力。虹桥街道基层立法联系点创新团 队还曾荣获长宁区十佳创新团队称号。

作为全国首批立法联系点,虹桥街道立法联系点还积极打造基层立法联系点工作联盟,共同探索和推进基层立法联系点建设。虹桥街道辖区范围内的长宁区人民法院、古北市民中心于2016年7月被列入上海市人大基层立法联系点。虹桥街道基层立法联系点积极与市人大基层立法联系点交流沟通建设经验,参与相关培训和交流,建立工作联动机制,发挥带动效应,推进辖区内的市级基层立法联系点建设。