# 江苏各层级立法联系点为一部部法律法规贡献数千条“金点子”

广纳民意的基础 广聚民智的基石

——江苏各层级立法联系点为一部部法律法规贡献数千条“金点子”

“在基层医疗卫生人员招聘条件、招聘程序、福利待遇等方面给予优惠政策”，一条来自省人大常委会基层立法联系点——盐城市亭湖区大洋街道的建议，被写入《江苏省基层卫生条例》，将于9月1日起施行。前不久刚通过的《江苏省道路交通安全条例》，不久将接受二审的《江苏省家庭农场促进条例（草案修改稿）》，都广泛吸纳来自全省各基层立法联系点的意见建议。

这10年，从“1.0版”民主立法联系点到“2.0版”基层立法联系点，江苏各层级立法联系点为一部部法律法规贡献数千条“金点子”，折射全过程人民民主广纳民意、广聚民智的大气象，也催生更多全过程人民民主基层新实践。

联系点联到田间地头

10年前，省人大法制委设立15个民主立法联系点，走出在地方立法中广纳民意新尝试的第一步。10年来，开门立法的大门越开越宽。

2019年11月2日，习近平总书记考察上海市长宁区虹桥街道基层立法联系点时，首次提出“人民民主是一种全过程的民主”。省人大常委会同年在全省授牌设立20家基层立法联系点，开门立法全面“升级扩容”。“升级”体现在设立主体从法制委到省人大常委会，民主立法越来越受到重视；“扩容”不仅体现在点位更多，而且联系更广，其中包括基层自治和基层政权单位13个、县级执法单位和司法单位3个、市级政务服务单位1个、人民团体和社会组织3个，兼顾不同地域、行业和领域，具有基层性、广泛性和专业性、代表性。

立法调研不再限于会议室中座谈。这个6月，稻花飘香，金湖县塔集镇施尖村千亩稻田边，种粮大户讨论起粮食收储销售政策。作为施尖村基层立法联系点年度重点联系、研究、征求意见项目，省粮食流通条例草案意见征集到了地头。“田间地头的歇息时间，是商量事情的最好时候。”联系点负责人说，联系点办公地不固定，工作开展在田间地头、在生活生产一线，群众更有参与感。

“还是要有最低收购价，我们希望市场价格高一点，希望政府能指导市场价格，让市场价格稳定些，让大家有个好收成。”近年来，类似这样充满泥土气息的意见建议不断融入一部部法规，全省地方性法规草案的起草、调研、征求意见、宣传等立法必备环节，都有基层立法联系点参与。仅去年，20个联系点就参与了省法规18件正式项目的意见征集和立法调研，提交立法意见和建议近600条，获得采纳120余条。

受此带动，省内各设区市在市、县（市）、乡（镇）、村（社区）建成基层立法联系点301个，涉及3800家联系支持单位，一张广聚民智之网在全省张开。

昆山基层立法联系点的一面墙，生动记录着民意民智如何汇聚——被国家立法采纳的意见建议以及建议人照片和姓名，都在这面墙上展示。“一开始设计一整面墙作为展示窗口，没想到两年来被采纳的意见建议越来越多，一面墙已经挂不下了。”昆山市人大常委会副主任俞武军说。

2020年，昆山市人大常委会正式挂牌成为全国人大常委会法工委第二批基层立法联系点，是目前江苏省唯一“国字号”基层立法联系点。截至目前，这里已完成44部法律草案的立法征询任务，累计上报意见建议2217条，有198条意见建议被国家立法采纳，多次派员参加有关法律草案通过前评估会，多篇调研报告为国家立法工作提供了典型性、有价值的昆山情况。

让联系点成民意“集散中心”

实践证明，基层立法联系点特色突出、优势明显，征询收集的大都是群众遇到的痛点、难点、堵点问题。

“老房子装电梯就是矛盾多，靠群众自己协商解决费时费力没结果，意愿最强的都是老年人，要是法规能有规定就好了。”无锡市惠山区前洲街道立法联系点联络员带来的社区群众呼声，反映在去年出台的《江苏省养老服务条例》中。地方政府及有关部门“应当推进住宅区、社区公共服务场所的坡道、楼梯扶手、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施的适老化改造，推进符合电梯增设条件的公共场所和已建成多层住宅加装电梯”的规定，正是多家基层联系点汇聚民情民意的成果。

通过联系点，群众意见还能影响立什么法。南通市海门区余东镇群众提出“餐饮油烟管理立法”“河道排污立法”，海安市曲塘镇群众提出“农村违建管理立法”……在南通，群众不仅向立法联系点提出立法建议，还提出有价值的立法项目。

“发挥立法引领和推动作用，要抓住提高立法质量这个关键，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。”省人大法制委主任委员侯学元说。

同人民紧紧联系在一起显示的力量，在制定省安全生产条例中尤为明显。这部条例获得社会高度关注，特别是在苏南经济发达地区，通过苏州市吴江区城市管理局立法联系点征集到范围最广、关注最高、数量最多的意见。

“安全生产要求这么严，要允许小微企业联合组建安全管理队伍”“劳务派遣人员的安全生产责任也要落实，派遣单位也要负起责任”“搞安全不能只处罚，还是要搞安全标准化建设”……企业代表发言坦率直接。“收集到这么多意见，对城市管理部门来说，也是间接上了一节法治实践课。”吴江区城市管理局立法联系点负责人说。

“设立社区老年人助餐点”列入省养老服务条例、“将参保的精神障碍患者的诊疗费用按照规定纳入基本医疗保险支付范围”获得省精神卫生条例采纳、“公民制止家庭暴力行为，经公安机关查实，符合见义勇为人员确认条件的，依法予以确认”写入省反家庭暴力条例、“为了方便百姓出行，防止出现断头路，农村公路与村内街巷、农田间的机耕道应当相互衔接”列入省农村公路条例……一条条建议转化为法规条文，让全过程人民民主基层实践故事不断续写新篇章。

让群众成乐于参与的“法友”

去年1月，省十三届人大五次会议表决通过《江苏省就业促进条例》，成为这届省人大首部由人代会审议通过的地方性法规。其实，群策群力制定出台这部关乎每个江苏人的法规，不仅有江苏大会堂中的全体省人大代表，也包括许多普通江苏人。

两个月前，兴化市昭阳街道立法联系点，社区会议室里居民们在家门口讨论的也是这部条例的草案。“就业不能光靠学生自己，现在各行业的工作岗位都很紧缺，需要政府调配资源，增加工作岗位，建议促进就业的举措上要务实些”“一些人没有固定工作，但也在天天干活，灵活就业的人也应受到法律法规保护”“建筑业超过60岁不能进工地，能否开个口子。用工紧张的行业，能否适当放宽年龄，实际有很多有劳动能力的老年人也需要工作”……

该联系点负责人告诉记者，这里不仅收获了真切的民意，还培育了一批热心的“法友”。“我们刚开展工作时，很多群众都不太明白，感觉立法是国家的事，跟群众关系不大。有的人说‘我们都是平头老百姓，文化水平不高，哪能看得懂法律，更不要说参与立法了’。”

立法先要懂法。昭阳街道人大工委强化培训立法联系点工作班子，从熟悉立法程序起步，学习如何吸引群众、如何鼓励参与、如何有效征询。“街道要当‘法言法语’的翻译器，让群众听得懂、理解得了、参与得进来。”该立法联系点负责人介绍，工作人员走入街巷，不讲大道理，发展联络员，边普法边征询，让群众从“事不关己”到真切感到“事事关己”。

“如果群众不参与进来，光联系点的两个工作人员，怎么可能完成好项目任务，联系点每年认领的项目，就是要依靠群众才能做好。”南通市崇川区新城桥街道朝晖社区基层立法联系点负责人说，“我们经常召集群众一起开会，但为了让群众真心实意参加，我们在会议形式上不拘一格，既有民主恳谈会，又有网络议事厅；既有民意直通车，又有群众联络站会议。”

用诚意和创意吸引群众，对积极热心的群众，还要给予激励。“感谢您对扬州地方立法作出的贡献……”4月19日，扬州市人大常委会法制工委向84岁的市民杨文祥颁发001号《立法建议采纳证书》。同日，该市广陵区人大汶河街道工委基层立法联系点，也向3名市民颁发“金点子”证书。

像扬州这样，江苏省基层立法联系点为调动群众积极性有不少创新。在无锡市惠山区前洲街道联系点，工作人员一一向群众反馈2022年向他们征询意见的6部省条例，采纳了哪些他们的意见。“办理法规案征求意见中探索对基层群众参与立法的奖励、激励机制，对群众提出的意见最终被法规正式采纳的，联系点会给予各种形式的回应，多方提升群众参与立法进程的神圣感和荣誉感。”省人大法制委副主任委员、常委会法工委主任赵建阳说。

催生更多全过程人民民主生动实践

除了参与立法征询，民意“集散中心”还是立法评估点、基层普法点、民情观察点，让群众真切感到全过程人民民主“就在你我身边”。

在法规起草、审议阶段，立法联系点能有效组织发动基层单位、企业、行业组织和普通群众关注立法进程；在法规公布后，法规贯彻实施情况能及时反馈人民群众的满意程度。在无锡，基层立法联系点不仅参与立法过程中的反馈意见，还将职责任务向立法前、立法后两端延伸，有的联系点主动参与数字化转型条例的起草工作；有的联系点参与对地方性法规的第三方立法后评估，为法规的贯彻实施提供重要参考。

“不走出去联系人民群众就不能听到基层的声音。基层联系点在如何扩大影响，从‘点’到‘面’作了不少文章。”省人大法制委副主任委员陈志红举例说，像南通市行政审批局立法联系点将立法联系点队伍扩展到县（市）政务服务大厅，崇川区朝晖社区将社区人大代表、政协委员、公检法退休干部、在职律师、居民骨干等多元力量统筹组织了3个立法工作小组，苏州市吴江区城市管理局联合司法局等部门为汇聚提炼居民建议提供支持。

“兴化除了联系点，还有人大代表联络站、社区征集点、小选区的采集微点，都是立法联系点的网络，群众可以就近选择反映情况。”兴化市人大联系点负责人介绍，该市将搜集立法建议与街道协商议事会、村居党小组会，甚至街头巷尾拉家常、各级代表走访选区结合起来，立法联系点已贯通成一幅“立法征集地图”。

通过基层立法联系点找出矛盾问题，提出对策建议，不仅是立法工作的宝贵富矿，也是推进社会治理的有效途径。去年年中，南京市人大常委会在全省人大系统中首次在基层设立社会建设观察点，持续跟踪掌握最基层惠民政策落实情况和民生法规执行实效。首批19个观察点覆盖南京各区，涵盖全市各类型社区（村）。“这19个观察点既有地处城市中心商业圈的繁华社区，也有拆迁安置新居的新型社区；既有城市出新改造的老旧社区，也有乡村振兴建设中的美丽乡村。”南京市人大社会委副主任委员薛斌告诉记者，不同类型的观察点，为全面考察社会转型发展过程中的各种问题提供样本，也为出台和检验社会建设领域相关法律法规政策提供现实基础。

像南京这样，经济社会中的普遍问题和基层的法治需求不断通过联系点反馈至立法机关，间接促成联系点立足但不局限于立法工作的可能性。借鉴全国人大昆山基层立法联系点的经验，江苏省正多方展开探索，如基层立法联系点可与人大行使重大事项决定权相融合，为人大常委会确定讨论决定重大事项的议题提供民意支持；可与人大行使监督权相融合，为人大常委会精准选题、开展专题询问、审议专项报告、执法检查等监督工作提供参考；可与代表工作相融合，主动服务各级人大代表，帮助代表收集民意民智，助力代表提升履职水平。

江苏人大2023-08-22