# 大山深沟里的立法建议这样传送到北京

临洮，因境内有洮河而得名，位于甘肃省中部、定西市西部，地处黄土高原和青藏高原交会处。2015年7月，临洮县人大常委会被全国人大常委会法工委确定为首批基层立法联系点之一，成为深入观察西部基层执法和司法实践、听取立法意见的一个窗口。2016年4月至2017年3月，我在临洮县委政法委挂职，其间，参与了临洮基层立法联系点的相关工作，这些经历让我终生难忘。

临洮地理条件艰苦，海拔从1730米到3670米分布，整体地貌山大沟深。在首批“国字号”基层立法联系点中，临洮是唯一一个西部、县域基层立法联系点。2017年2月，时任法工委领导带队到临洮调研民法典农村集体经济组织民事主体地位问题。那天，大雪纷飞中，调研组马不停蹄地实地考察临洮县新添镇崖湾村、太石镇三益村，与当地干部群众面对面交流后，在匆忙赶往机场的高速路上，因车辆防滑链搅入轮胎轴承，差点儿酿成事故，让人后怕。但这次经历也让我们感慨，如果不是在山大沟深之处有基层立法联系点，或许立法机关很难会到临洮来调研，也无法了解到村集体经济不发达的地方也有希望赋予村集体经济组织以法人地位的迫切愿望，更想不到山里的村民能为民法典制度设计建言献策。

挂职的一年时间里，我和同事依托临洮基层立法联系点，先后就公共文化服务保障法、中医药法、红十字会法等多部法律草案开展征求意见工作。通过走访、调研、座谈会等多种方式深入基层一线，梳理提出了多条有重要参考价值的意见建议。

针对中医药法草案，我们充分发挥定西市“中国药都”的区位优势，深入调研中药材产地、流通加工企业和制药厂家，收集“原汁原味”的群众立法意见。比如，针对草案规定的中药材种植养殖，有意见提出，中药材的标准化依赖于中药材生产的标准化，只有抓住了药材生产这一源头才能从根本上解决中药的质量问题，草案规定的“鼓励发展中药材规范化种植养殖”内容不够具体，建议增加具体的中药材种植养殖的规范化要求，并针对实践中盲目引种、栽培技术落后、农药化肥滥施现象等作出规定。

针对公共文化服务保障法草案，联系点利用电视、广播、报纸、网络等形式向公众广泛进行宣传，将草案分送到文化部门、有关乡镇、村（社区）和部分立法联络员征求意见。有的基层立法联络员提出，农家书屋管理运营不善，部分管理员工作责任心和积极性不高，有的提出农家书屋基本都没有取暖设施，在冬季农闲时节近五六个月不能正常开放，加之图书更新缓慢，图书借阅率普遍不高，建议草案对此作出有针对性的规定。

2016年底召开的十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了中医药法和公共文化服务保障法。中医药法对中药材规范化种植养殖过程中的农药使用、良种繁育等作出明确规定；公共文化服务保障法规定面向农村提供的图书、报刊、电影等公共文化产品应当符合农村特点和需求、提高针对性和时效性。这些内容都吸收采纳了临洮基层立法联系点提出的意见，西部基层的声音在法律中得到了体现。

基层立法联系点也是开展“解剖麻雀”式立法研究的一个好的平台。利用挂职机会，我结合社区矫正立法研究工作，通过联系点开展了“蹲点式”调研。

调研中，有乡镇司法所的同志提出，《社区矫正实施办法》规定对社区矫正对象实行居住地管辖原则，但实践中由于缺少对接收矫正对象单位的激励机制，大中城市普遍不愿接收非本地户籍地的矫正对象，通常一股脑儿交回原籍矫正，给社区矫正对象的生活和矫正管理工作带来一定困扰。临洮县属于相对贫困地区，就业机会有限，加之地理位置离省会兰州较近，当地外出务工人员较多，临洮当时在册的社区矫正对象中不少人是在兰州等其他地区犯罪，回临洮接受矫正。这些人中有的工作和生活关系都在兰州，在临洮无住房、无工作、无亲属；有的人在临洮经济收入低，需要依靠外出打工供养家庭，对这些人来讲，回临洮接受社区矫正意味着切断与原来生活圈的联系或者是经济收入的减少，非常希望能够变更执行地在兰州接受矫正，但是限于政策规定，多数难以成功，导致社区矫正对象容易出现脱管行为，实践中曾出现过矫正对象变更矫正执行地不成后私自赴兰州打工而被收监执行的案例。对此，多位临洮县司法局、乡镇司法所的同志建议在社区矫正立法中重点关注流动人口的矫正问题，考虑执行矫正的便利性，降低矫正措施对矫正对象社会生活的影响，明确人户分离的矫正对象可以由社区矫正决定机关根据具体情况确定社区矫正执行地。这一建议在2019年年底全国人大常委会通过的《中华人民共和国社区矫正法》中得到了吸收和体现，临洮基层立法联系点将大山深沟里的声音、将具体的立法建议，传到北京，成为全过程人民民主的积极践行者。

“郡县治，天下安。”在我国的国家架构中，县一级处于“宏观之末、微观之始”，是“上面的尾、下面的头”，居于承上启下的关键环节，县域发展、治理水平一定程度上体现了国家整体的发展和治理水平。县一级政府及其工作人员处在我国改革发展和法治建设一线，对法律的执行实施情况有着直观的感受。在工作中，我接触到很多在基层工作的同志、群众对于立法工作非常关注，对法律规定中存在的问题也有较为深入的思考。

悠悠洮河水，巍巍岳麓山。基层立法联系点是一所大学校，基层工作是一间大课堂，在这里可以开阔眼界，学习本领，增长才干。我十分珍惜这段在临洮的挂职经历，这也为我今后更好服务于立法工作积累了宝贵经验。我深刻意识到，充分发挥基层立法联系点的意见直通车作用，认真听取并研究吸收这些意见建议，这样立出来的法才能立得住、行得通、接地气，符合实际、符合规律。

（讲述者：伊繁伟 系全国人大常委会法工委刑法室副处长，记者朱宁宁整理）

法治日报2023-08-16