



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 县级人大如何参与地方立法工作的问题

<http://www.fristlight.cn> 2007-07-17

[作者] 王晓圆

[单位] 浙江省海宁市人大常委会法工委

[摘要] 参与地方立法工作是县级人大常委会一项重要的工作，在此过程中，县级人大负有双重职责，既要参与，也要组织参与。本文对改进县级人大参与地方立法工作作一粗浅的探讨。

[关键词] 地方立法工作;人大常委会;县级人大

参与地方立法工作是县级人大常委会一项重要的工作，在此过程中，县级人大负有双重职责，既要参与，也要组织参与。本文对改进县级人大参与地方立法工作作一粗浅的探讨。县级人大常委会组织参与地方立法工作，主要是通过对有立法权的上级人大常委会下发的地方性法规草案组织征求修改意见来实现。实践中也不外乎三种方法：一是将草案转发有关职能部门，对他们提出的书面意见进行汇总；二是召开座谈会听取意见；三是指定工作人员整理若干意见。上述哪一种方法，在实际操作中总有一种草草收场的感觉。由此造成地方性法规在基层征求不到意见或征求到的意见参考价值不高，也直接导致了日后的执行不力。分析其中的原因：一是给基层预留的征求意见时间过少。一些地方性法规草案征求意见稿，文件的落款时间与要求提交意见的截止时间基本相差25~30天。从理论上讲这段时间是够用的，但其中未考虑定稿、签发、付印、装订、邮寄以及基层收文、转办等多道工序需要消耗的时间，也没有考虑节假日的因素。所以，县级人大在收到时离最后截止时间平均在15天左右，甚至仅2~3天，时间太仓促，做不了多少工作。二是方法程式化，带来效率低、公开度低。立法机关一贯的做法是通过书面邮寄的方法向基层下达征求意见的任务，随之带来的大量复印、装订、寄送工作与目前的无纸化办公很不适应；同时，对于收集到的意见只是进行内部研究汇总，对提意见的个人或单位不作反馈，这在一定程度上也影响了人们对法规草案反映意见的积极性。作为县级人大，首要原因是重视程度普遍不够。有的认为组织参与立法是基层人大的额外任务，上级既然有布置，应付一下算了；也有的认为制定法规的都是一些专家、学者，学问大、理论水平高，基层没有资格评头论足；还有的认为基层人大的注意力应放在法律法规的执行上，设计是上级人大的事，与己无关。因此，这项工作被看做是随手带过的事，做与不做、多做少做都无所谓。其次是工作力量有限。县级人大常委会对法规草案的征求意见工作有的是按内容分给有关工委办理，有的则统一交法工委办理，而县级人大常委会的工作机构目前除办公室外，各工委的配备最多只有3人，工作力量与工作任务反差较大。此外，人员素质不高、工作缺乏钻研精神等也影响了工作的效果。根据现状，要提高县级人大组织参与地方立法工作的效果，推进地方立法质量的不断提高，有待于上下共同的努力。一方面，需要上级立法机关从时间、资源、制度等方面提供条件和保障；另一方面，则需要县级人大从自身查找原因，在工作上作出调整和改进。（一）明确重点、细化内容，把握法规草案的主旨县级人大在接到任务后，应该事先作一定的功课，在领会立法动意的基础上，根据征求意见稿，结合本地实际，提出征求意见的具体方案：（1）需要向有关单位了解什么；（2）需要向公众了解什么；（3）需要向其他人员了解什么。对能分清主管、配合实施部门的法规草案按职责分别征求意见，属社会性的法规按行政区域分别细化到市、镇（街道）、村（社区）征求意见，细化中注意突出责任主次。对每个参与单位分别定量，谁负责研究哪几条一一写清，要求必须提供实质性意见。这样从一开始就控制好总的思路，防止征集到的意见偏题、泛泛而谈等低质量现象，起到事半功倍的作用。（二）广择参与对象，确保征求意见的广泛性这是县级人大组织参与地方立法过程中最重要的一个环节。广择参与对象，不仅能体现多数人的利益，集中多数人的智慧，使法规中设定的各种制度更贴近实际，更科学易行，从而提高立法质量。同时，把这一过程作为宣传动员的过程，从立法开始就吸引公众讨论、参与，以利于公众了解立法的意图和宗旨，增强关注程度，提高守法的自觉性。所以，县级人大在组织“谁”来参与地方立法上大有可为。首先，对于县一级、乡镇一级直至最基层的行政单位——农村和社区，即使有先进的网络技术，其触角实际能达到的面也是相当有限的。县级人大要做的工作之一就是“补”上这个未能触及的缺口。实际操作中，可以采用一级抓一级的方法，县级人大把任务、要求下达到乡镇人大，由乡镇人大下达到村和社区，再由村和社区下达到组到户，在纵向上保证“深入基层”。其次，县

级人大要在本级广泛征求意见，在这个过程中，既要考虑执法者是否可操作问题，还要考虑其所调整的对象是否能接受的问题。因此，征求意见的对象应包括：（1）利益各方。立法主体不能是一元的，被法规所调整的对象天然地是立法参与的主体。如：对民办教育立法，就应该考虑四个主体，政府、学校、学校的教职员工、家长和学生，最后一方主体最重要却恰恰是实践中最被忽视的。只有通过利益各方的对话和参与，比较透彻地把各自的诉求表达出来，这样经过博弈和沟通形成的法规才是建立在社会共识基础上的，才可以顺利实施下去。（2）律师。相对于学者，关注实务的律师往往对立法具有更敏锐的洞察力。（3）弱势群体。以往在立法中，“草根阶级”的参与是最为缺乏的。今后要特别重视他们的声音，让他们有更多的机会表达意见和建议，参与社会管理，行使民主权利，促进社会的发展。（4）有关专家。除法律学人外，还应向在金融、房地产、医疗、交通、教育等某一方面比较精通，具有丰富实务经验的专业人士征求意见，具体应视地方性法规的内容来选择。第三，人大代表的参与。这一群体与上述几方面群体存在一定的重叠与交叉。人大代表是人大及其常委会的组成人员，人大及其常委会的工作不能没有人大代表的参与。（三）多举措、多渠道，确保言路畅通有效实现各方面人员参与地方立法最关键的一点是搭建沟通的平台、建立平等对话机制，上级立法机关对此是责无旁贷的，县级人大同样也负有建设载体、架构桥梁的责任和义务。我们认为，相对而言，县级人大更侧重于为不同利益群体的直接对话与接触创造有利条件，并根据不同的人群开辟不同的言路，主要包括：（1）书面征询意见，即：以邮件形式把征求意见草案直接发给被征询对象，限时要求以书面形式反馈。这种方式主要适用于向职能部门征求意见。（2）组织召开座谈会，组织相关人员面对面就法规内容或问题进行探讨。这种方式主要适用于向有关利益方征求意见。（3）组织旁听有关会议。这主要适用于有选择地邀请普通公众参与。这些会议既应包括前面提到的座谈会，也应包括上级立法机关组织召开的听证会、论证会。对于上级立法机关组织的听证会、论证会，一是预留一定名额专门用于委托县级人大选派人员参与；二是借用电视电话会议的形式，在各地设立分会场，进行现场互动，以扩大基层参与人数。（4）集中一定时间通过新闻媒体面向社会公开法规草案或就某些主要问题开展问卷调查。（5）依托网站等。一是可以利用网站设立意见箱、就对本行政区域有实际意义的问题开设论坛、开辟参与地方立法专栏等，吸纳意见“听”取评论，给立法机关提供一些有价值的参考；二是根据立法机关的反馈，通过网站把意见的采纳情况进行公布，以提高人们对地方立法工作的关注程度。（四）程序为先，制度为基，公开为核心，确保工作的规范性与长效性对地方立法这样一项程序性要求很强的工作而言，规范征求意见的程序是绝对不可或缺的，坚持公开性则是其中最核心的内容。根据县级人大的工作特点，可以以上级立法机关的有关规定为基础，从时间限定、组织方式、对象选择、工作措施、反馈要求、保障机制等方面形成制度。按目前的情况，给予县级人大征求意见的时间至少需要一个半月（不含水分）。保障机制应包括：信息公开机制、各方参与机制、参与立法奖励机制、财政保障机制等方面。当然，任何事情都不是一成不变的，县级人大在改进参与地方立法工作时应根据实际情况分别采取对策，也应注意：一是公众参与既要注意广泛性，也要追求参与面的最优化、代表性。二是对群众意见一定要认真听取，但也要仔细分析，从而得出科学的结论，采纳正确的、合理的意见，或者说是代表大多数人利益的意见，而不是个别的、不合理的意见。三是既要照顾到国家法律体系的完善与和谐，遵循立法和基本规则的要求，也要考虑对某些不能在地方性法规中明确规定，但群众反映较大的带有区域性特征的问题，协调有关方面在本行政区域内采取有效措施予以解决，以保证法治精神与实践的统一。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

