

宁波如何动员全社会“一起来立法”?

本报记者 曹梦琪
通讯员 李光

良法是善治的基础和前提,民意是高质量立法的源头活水。党的二十届三中全会《决定》提出“健全全过程人民民主制度体系”,并对深化立法领域改革作出专门部署。

12月23日,《宁波市公众参与政府立法办法》(以下简称《立法办法》)经宁波市政府第93次常务会议审议通过,是我省首部规范公众参与立法活动的地方政府规章。

“这是配合全省‘一起来立法’改革的最新动作,背后凝聚着宁波持续10年的努力。”宁波市司法局党委书记、局长蒋文丰介绍,宁波自2014年起通过建立政府立法联系点和立法志愿者队伍、创建“村(居)民说立法”品牌、开发数字化系统等改革措施,不断拓宽公众参与政府立法渠道。10年耕耘,让宁波在今年6月成为全省唯一入选的司法部立法联系点。

践行全过程人民民主重大理念,宁波是如何引导全社会“一起来立法”的?记者近日赴当地探访。

打通立法意见征集“最后一公里”

11月底,正是“红美人”柑橘的丰收季,记者跟着宁波市司法局工作人员来到位于象山县的高塘岛走访调研,途经的村庄点缀着片片金黄色,采摘好的橘子成堆铺在道坦上,村民们正忙着往拖拉机上搬运。

“原来一到旱季就要为用水发愁,现在村民不仅喝水问题解决了,农业灌溉用水也有了保障。”放下手中的橘子,江南村的村书记项国兴一脸喜悦地和我们描述着《宁波市供水和节约用水条例》实施以后的变化。

两年前,宁波市司法局工作人员驱车100多公里第一次来到这个位于象山县最南端的小岛,会同宁波市人大常委会法工委和市水利局等相关人员举办了首场“村民说立法”活动。当时,部分农村地区还在使用村级水站,存在诸多问题,为了实现城乡一体化发展和共同富裕,宁波计划制定一部《供水条例》。立法征求意见阶段,有关部门特意选取了高山、海岛这样的特殊地区听取意见,高塘岛就是其中之一。

“一到夏天,水的口感就不够好”“海岛的农业用水靠天‘吃饭’,旱季的时候自供水很不稳定”……2022年7月1日,来自5个村的村书记和村民代表坐满了江南村的二楼会议室。盛夏时节的高塘岛热浪滚滚,但这场讨论似乎比天气还“热”,它打通了立法意见征集的“最后一公里”。

后来,满载着民意的《供水条例》顺利出台,并于2023年7月正式施行,条例中规定的相关部门应“定期对外公布水质检测结果”“开展节约用水宣传教育活动”等条款,就来自村民的意见。宁波市司法局工作人员再次赶赴这个小岛召开意见反馈会。乌岩头村的村书记郑国根对此印象十分深刻,那一天,他和好几个村民都获得了一张立法意见采纳证书,“还是玻璃相框裱起来的,拿在手里挺有分量。”

动员全社会“一起来立法”

谈起“村民说立法”的来源,宁波市司法局立法一处处长林坚东总是要提到一段难忘的经历。2021年底修订《宁波市最低生活保障办法》时,团队去到宁海县西店镇岭口村走访低保经办人和低保户,当时的座谈会上,村书记站起来说了一番至今令人动容的话,“各级领导来村里召开的会议我参加过很多次,但是像这么一次立法座谈会还是第一次见,你们能下来听老百姓的意见,我真的很感动……”

“原来立法对老百姓来说并非一件无感的事。”林坚东心里一颤,比村书记还激动,从事行政立法工作多年,他们发现很多人对地方立法都不了解,“大家都想当然地以为立法是很高大上的事情,没有想到还能到村里来征求意见。”

以往的行政立法过程中,主要由相关

部门按照程序对市级部门、各区(县、市)进行意见征集,公布的征求意见稿很少收到老百姓的反馈。从岭口村回来以后,宁波市司法局便有了一个设想,要把立法意见征求座谈会开到村里去,专门听取老百姓的意见。

于是,从高塘岛出发,宁波市司法局一支6人的立法团队,足迹踏遍了宁波的角角落落。《宁波市基层公共卫生服务条例》《宁波市母婴设施建设与管理条例》《宁波市公共消防栓管理办法》……自2022年7月以来,宁波市司法局共针对22件法规规章开展了202场说议立法活动,参与3100余人次,收到意见1730条,采纳538条,召开意见反馈暨普法宣传活动45场次,颁发意见采纳证书130份。

今年9月,《立法办法》走进宁波市江

摊开的是生活 聚拢则是民意

民主立法是科学立法的基础和前提。林坚东从事行政立法工作多年,深刻感受到老百姓的呼声如何在立法中发挥作用。比如在制定《宁波市大运河世界文化遗产保护实施办法》时,立法团队到运河沿线的一个村庄去开展“村民说立法”活动。一位村民提到,大运河申遗后在村里设置了一

块界碑,刚好就正对着一户人家门口,让人很不舒服。他认为,“设置的界碑界桩不能影响群众的生活。”

到现场看过后,这件事被宁波市司法局工作人员牢牢记在心里。他们认为,虽然国家对大运河遗产保护界桩界碑的样式以及位置有明确规定,但是在设置界桩界

碑时,也要保护沿线群众的权益,后来他们在《实施办法》第十二条新增规定:界桩界标等遗产标识的设置应当与大运河遗产及其历史风貌相协调,遗产标识设置的选址应当充分听取相关公众意见。

摊开的是生活,聚拢则是民意。令记者印象深刻的一个细节是,在和宁波市司法局工作人员去调研的路上,车子停下来等红绿灯时,他们指了指窗外说,“你看到这个百姓健身房了吗?我们在制定《宁波市全民健身条例》的时候,对怎么设置健身房都有规定。”

无论走到哪里,工作人员似乎总能指出一件事物,说出它背后的立法渊源。小到一根遛狗时牵着的犬链,大到货物吞吐量世界第一的港口有序运行,许多日常生活中的事物,背后都有立法工作的贡献。而让这些法规、规章真正发挥应有的作用,则离不开广大群众的参与。

民主立法是《中华人民共和国立法法》明确规定的一项立法基本原则。在地方立法中,民众积极性不高、参与的时效性不强、参与的渠道不够通畅是一个比较普遍的问题。中国法学会行政法学研究会常务理事、华东政法大学教授章志远认为,透过宁波的“一起来立法”改革措施,能很好地看见当地法治建设的开放性、回应性,“这是一项利长远、稳预期的工作,随着我国全过程人民民主的纵深推进,值得在全国进行推广。”

