



# “国字号”基层立法联系点扩量提质

## 践行“全过程民主” 讲述立法好故事

□ 本报记者 朱宁宁

民有所呼,我有所应,民意是立法工作的基石。党的十八届四中全会提出,建立基层立法联系点制度,推进立法精细化。全国人大常委会法工委继2015年7月在湖北省襄阳市、江西省景德镇市、上海市虹桥街道和甘肃省临洮县建立首批基层立法联系点后,于2020年又新增江苏省昆山市、浙江省义乌市等6个立法联系点。“国字号”基层立法联系点扩量提质。接地气、察民情、聚民智,一个个基层立法联系点,就是一辆辆立法“直通车”;班次多、线路广、惠民生,收集到的原汁原味的民意变多,也带来了更多的中国立法好故事。

### 深入基层的“直通车”

4月29日,十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过反食品浪费法,自公布之日起施行。当天晚上,浙江省义乌市鸣鸣山社区樱花街的商户微信群里就炸开了锅。原来,该社区的立法信息员第一时间认真逐条学习了反食品浪费法条文,他们惊喜地发现,商户们提出的有关“食品保质期应当科学设置,显著标注,容易辨别”等3条建议被采纳了,就赶紧跟大家分享了这个好消息。听到这个好消息,商户们都乐开了花。

义乌市地处浙江中部,被誉为“建在市场上的城市”“世界小商品之都”。2020年8月,全国人大常委会法工委义乌基层立法联系点正式启动。鸣鸣山社区是义乌基层立法联系点联络站之一。这里的居民具有多国籍、多民族、多元素、多文化特点。为了收集到最基层、最接地气的意见建议,该社区将反食品浪费法草案立法征询座谈会开到了网红餐饮街区——樱花街上。立法信息员与众多餐饮店、便利店、小酒店的小业主、小老板们坐在一起,面对面讨论草案条文。

万事开头难。座谈会刚开始,会场一片沉寂,大家都不太敢发言。僵局被某超市负责人的一句困惑打破了。“食品包装袋上保质期标注的位置五花八门,顾客不好找,我们营业员自己有时候也要找半天。”顺着这个话题,大家打开了话匣子。立法信息员认真地把这些意见建议记录下来。最终,鸣鸣山立法联络站共上报了11条对反食品浪费法草案的修改建议,3条被吸收采纳。

去年8月以来,义乌基层立法联系点先后就国旗法、国歌法、医师法、家庭教育法等15部法律草案进行立法意见征询工作,立法调研任务1次,先后组织调研、座谈会40余次,收到各部门和个人提交的意见建议920余条,有1.2万人次基层群众参与,上报全国人大常委会意见建议624条。截至目前,在已出台的刑法修正案(十一)等法律中,10条来自基层的建议被采纳。

为了发挥立法“直通车”的作用,义乌基层立法联系点专门构建了“1+3+X”工作网络。“1”是1个办公室,“3”是征询单位、联络站、立法咨询专家库三大立法建议收集平台,“X”是立法联络员、信息采集员、人大代表、基层群众等队伍。目前,义乌基层立法联系点共有征询单位47家、联络站15家、立法咨询专家25名、立法联络员51名、信息采集员近千名。“下一步,我们将进一步激发联络站、征询单位、信息员和不同群体、不同行业参与立法活动的热情,做深做实立法修法诉求,进行原汁原味的收集,把工作融入群众民生实事之中。”义乌市人大常委会基层立法联系点办公室主任陈凯说。

### 最接地气的“收集器”

今年3月1日起,长江保护法施行,作为我国第一部流域法律,其重要性不言而喻。为确保高质量立法,在长江保护法的立法过程中,全国人大常委会法工委曾专门委托位于长江流域的湖北襄阳、江西景德镇、江苏昆山三个基层立法联系点开展专题调研。

作为三个“国字号”立法联系点中唯一的“新兵”,这是昆山基层立法联系点接到的首个“重头戏”,为此,他们精心组织,利用全市智力资源,同步开展专题课题调研,上报的《关于长江保护法草案有关问题的调研报告》扎实、全面。收集整理提出的有关长江保护法草案的67条意见,最终有10条被采纳。

自成立以来,昆山基层立法联系点接受的15项全国人大常委会法工委交办的法律草案立法征询任务均按时完成。值得一提的是,除了完成“规定动作”,昆山立法联系点还有“自选动作”,主动参与了刑法修正案(十一)、乡村振兴促进法、湿地保护法等3部法律草案的立法征询工作。

“我们依托全市区镇‘人大代表之家’、律师事务所、总商会、台协会、高校等设立了19个立法信息联络站,依托全市1654个社会治理网格设立了立法信息采集点,立法联系协作单位、宣讲团和顾问单位又组成了一个智囊团,从而实现了立法建议广泛性和专业性相结合。”据昆山市人大常委会主任张月林介绍,截至目前,该基层立法联系点共

□ 本报记者 赵晨照

在这个被很多人诟病为“闪婚”“闪离”的年代,“全国一季度离婚人数下降七成”的消息毫无悬念地引发了关注。据民政部发布的最新数据显示,一季度全国离婚登记人数为29.6万对,去年四季度离婚登记人数是106.3万对,环比下降72.15%;同比2019年一季度,离婚登记人数为104.8万对,今年一季度比两年前降幅高达71.76%。

上报意见建议763条。经初步统计,有30条意见建议被7部法律吸收。

### 普法宣传的“新抓手”

2月4日,家住义乌市锦都社区的张婷婷在微信上看到所在社区的立法联络站又发布了立法征询活动的消息,立刻引起了她的关注。此前,她曾参与过反食品浪费法草案的立法征询意见活动,还提出过一条立法建议。有了上次的经历,她现在对国家的立法活动产生了浓厚的兴趣。

这次征询意见是家庭教育法草案,作为一个两岁半宝宝的妈妈,张婷婷对这部法律草案十分关心。“我是个新手妈妈,家庭教育经验本身就不足,与婆婆在日常生活中的对孩子教育也存在观念方式差异,所以,十分想知道法律会如何规范家庭教育。”

拿到草案后,张婷婷叫上婆婆,两个人一起研究起来。婆婆特别关注到草案中有关农村留守儿童的规定,认为,农村的留守儿童平时都是由爷爷奶奶带,但是老人也只能负责小孩的生活起居,法律如果能规定村委会的教育辅助义务,再由国家设立公益教辅机构,将会对农村留守儿童

教育起到很好的作用。看到婆婆说出如此有见地的建议,张婷婷颇感意外,她立刻鼓励婆婆把这条意见写下来。

但接下来,婆婆二人却发生了不小的争执。草案规定,父母或者其他监护人对未成年人实施家庭教育的权利和义务。共同生活的其他家庭成员应当协助和配合未成年人的父母或者其他监护人实施家庭教育。在张婷婷家中,孩子主要是婆婆在带,各方面都是老人做主。把自己的三个孩子都培养成了大学生、研究生,这让婆婆认为自己的教育理念都是对的,因此,日常生活中会经常因为一些育儿细节跟儿媳发生争执。婆婆觉得草案的这一条规定太“一刀切”,应当区分不同情况,“现在很多年轻人忙于工作,老人是家庭教育主力军,有些家庭应当是父母配合老人”。但张婷婷对此却并不认同:“年轻父母虽然忙,但是对于小孩的教育也非常上心。草案规定有道理,即使老人可能是照顾孩子的主力军,但是也不能全盘替代父母的角色。”两人说了半天,谁也不肯让步,最后只能搬出做律师的公公来评判。公公整合转换两个人的意见后以书面形式上报给联络站。今年春节吃年夜饭时,公公特意又提及此事,并提议以后再有这样的立法意见征询活动,全家都要积极参与,让国家能听到老百姓

的声音。从“不关心法、不懂法,到主动问法、认真学习法”,立法意见征询活动已经成为宣传法律的有力抓手。参与立法意见征询活动的过程,也是真真切切普法的过程,不但调动起群众参与社会治理的积极性,也提升了公众法治意识和法律素质,推动整个社会知法、尊法、守法。这也是建立基层立法联系点的意义之一。

汇集民心民意,凝聚广泛共识,载着社情民意直达各级立法机关的基层立法联系点,不但是中国式“全过程民主”重要理念落实到基层的生动实践,也是社会主义民主政治广泛性、真实性的真实表达。

月,武汉市共受理离婚申请3096对,截至3月5日,经过“30天冷静期和30天办理期”,首批办理离婚登记1309对,约58%的夫妻申请后放弃登记……

据民政局工作人员介绍,相比共同来办理撤销申请的夫妻,大多数情况都是夫妻双方在冷静期满后没有在30天内来办离婚登记,申请自动撤销。

### “利大于弊”不应过分解读

李明舜关注到了当前各地民政部门发布的离婚率下降的数据,他觉得从数据来看,离婚冷静期达到了当初设置的目的。民法典设置离婚冷静期,就是要为那些草率离婚、冲动离婚的夫妻增设一道门槛,让他们考虑清楚感情是否确已破裂,离婚是否是双方深思熟虑后的选择。

“那些办理了离婚申请登记,但最后在冷静期满后没有再来办理登记的夫妻,都属于离婚冷静期的受益者。”李明舜说。

尽管效果初现,但对于离婚冷静期制度,却一直存在争议,有人认为它是“婚姻的守护者”,也有人觉得它是“自由的绊脚石”。

法律应不应该对离婚作出限制?面对这一问题,李明舜认为关键是要看这种限制有没有实际意义。

2003年《婚姻登记条例》的修改,进一步简化了当事人在民政部门办理离婚登记的条件和审查程序。与此同时,婚姻登记部门又缺乏必要的限制措施,导致冲动型、草率型离婚的数量有所增加。

离婚冷静期在某种程度上确实可以理解是对离婚的“限制”,但这种“限制”是为了挽救那些不理性的离婚行为,给因吵架、琐事而冲动离婚的夫妻一个挽救婚姻的机会,李明舜认为,这是有实际意义的。

离婚冷静期是否违背了婚姻自由,会导致离婚成本加大,提高离婚难度?全国人大常委会法工委民法编纂工作专班成员、清华大学法学院教授龙俊认为,这种说法是对离婚冷静期制度的过度解读。

“总的来说,民法典对离婚采取的是非常温和的态度,还是坚持了婚姻自由,仅仅只是对冲动离婚增加了一个程序性的限制而已。”龙俊说,如果夫妻双方都是理智地想离婚,即使有了离婚冷静期的规定,除了稍微麻烦点要跑两次婚姻登记机关以外,基本不会有实质性的影响。这个限制可能会稍微增加一些理性人离婚的成本,但是对于挽救不理性的离婚行为则会起到作用。

北京市律协婚姻家庭专业委员会副主任、北京市两高律师事务所婚姻继承部主任张荆也表示,离婚冷静期制度一定是“利大于弊”,它仅在程序上让协议离婚的时间长了些,但离婚的门槛其实并没有提升,延长的时间不仅能挽回冲动离婚,也能因“变数增加”而降低因买房、孩子上学等利益原因而假离婚的行为。

离婚冷静期期间,如果一方没有冷静,反而在这期间出现家暴等问题怎么办?对于这种担心,张荆认为出现的概率很低,因为离婚冷静期制度仅适用于协议离婚,对于有家暴、赌博、吸毒等情形的,当事人可向法院起诉离婚,起诉离婚不适用离婚冷静期制度。

### 亟待完善配套举措

一项制度的顺利推行,除了要对内容加强宣传正确引导外,还需要一系列配套的措施来助力实施。李明舜认为,最重要的就是要加大新时代家庭观的教育,要通过在社区、单位等开设专题讲座,在高校开展专业课程,让人们树立起正确的婚恋观。年轻人应树立正确的婚姻价值观,理解婚姻的意义;夫妻之间应注重家庭、家教、家风的建设。

张荆对此表示认同,她认为,现在一些人对离婚冷静期制度持质疑态度,其实反映出的是对婚姻的不信任,认为婚姻是“宽进严出”,这种思想本身就存在问题,建议将婚姻家庭价值观培养的课程作为高校的必修课之一。

一段婚姻走到尽头,双方必然累积了诸多矛盾,张荆认为,单靠夫妻利用一个月的冷静期完全化解矛盾是很难的,还需要有专业的团队为他们进行婚姻家庭辅导。张荆所在的律所目前就已向妇联申报了相关项目,意图在冷静期间帮助这些家庭化解矛盾。

“婚姻登记机关也应在冷静期间积极为当事人提供心理咨询,而不是让当事人单纯地等待或自我消化。这样,冷静期制度的设置才真正具有意义。”张荆说。

离婚冷静期制度仅适用协议离婚,不应影响法院对诉讼离婚的判决。李明舜注意到,当前个别法院在离婚冷静期制度施行后对离婚诉讼的判决过于“慎重”。

“法律想要保护的是一个健康的婚姻,对于那些夫妻感情确已破裂,甚至存在家暴等危险行为的婚姻,应及时结束,保护当事人。”李明舜建议,最高人民法院应考虑离婚冷静期期间提起诉讼离婚的情况,出台专门的行为指南规范,并制定离婚案件审理指引,明确判决离婚的具体情形。



## 云贵川三省共同立法保护赤水河流域

本报讯 记者石飞 通讯员瞿姝宁 5月28日,云南省十三届人大常委会第二十四次会议表决通过了《云南省赤水河流域保护条例》(以下简称《条例》),共九章五十七条,将于7月1日起施行。

“此次三省共同立法保护赤水河,既是上下游联动、共治共享的需要,也是跨区域

协作、创新地方立法的探索实践。”云南省人大法制委员会副主任委员马春文介绍说,在全国人大常委会的指导部署下,去年以来,云、贵、川三省积极推动条例和共同决定的起草制定工作。三省各自通过的保护条例结构内容大体一致,但各有特点,在体现共性和立法需求的同时,反映了三省各自保护治理实际和个性化立法需求,主要解决本省行政区域内如何保护的问题。共同决定则重点聚焦三省如何协调配合、联防联控,共同保护治理,经三省共同协商形成了一个共同文本。据悉,三省将同时施行

## 河北省人大常委会听取省监委专项报告

本报讯 记者周青鹤 5月27日,河北省十三届人大常委会第二十三次会议听取了河北省监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告。这是河北省人大常委会首次听取省监委专项工作报告。

专项工作报告显示,按照中央纪委国家监委部署和河北省委要求,河北省委反

腐败协调小组追逃追赃工作协调机制充分发挥作用,省监委依法履行职责,推动追逃追赃和防逃工作取得重要成果。2015年以来,河北共追回外逃人员256人。其中,党员和国家工作人员128人,“百名红通人员”3人,其他“红通人员”9人,追缴赃款8.51亿元;河北省监委成立以来,共追回外逃人员148

## 天津出台条例规范地方粮食储备管理

本报讯 记者张弛 见习记者范瑞恒 5月26日,天津市十七届人大常委会第二十七次会议表决通过《天津市地方粮食储备管理条例》(以下简称《条例》),共九章五十七条,将于7月1日起施行。

《条例》明确了天津市地方粮食储备的原则,要求与管理体制,即市人民政府应当将粮食安全工作纳入国民经济与社会发展规划,建立健全地方粮食储备工作机制,统筹推进

地方粮食储备工作;区人民政府应当落实粮食安全责任,建立健全区级地方粮食储备工作机制,做好本行政区域地方粮食储备工作。《条例》规定了严格的监管措施。一是粮食行政管理部门、财政部门等应当按照各自职责,依法对地方粮食储备管理法律、法规与政策落实情况实施监督检查。二是加强信用监管,将相关信息纳入信用信息共享平台,依法实施守信激励与失信惩戒。三是市

## 全国离婚登记人数骤降的背后 专家称离婚冷静期制度“利大于弊”仍需完善配套措施

中国法学会婚姻家庭法学研究会副会长李明舜接受《法治日报》记者采访时分析指出,今年一季度离婚人数下降有诸多方面原因,但其中一个最重要的因素就是离婚冷静期制度的实施。

今年1月1日起,民法典施行,这也意味着,在民法典婚姻编中确立的离婚冷静期制度已经施行近半年。从各地民政局发布的数据来看,因离婚冷静期制度撤销或放弃办理离婚的情况较为明显。

李明舜表示,离婚冷静期制度的设置意在减少草率离婚、冲动离婚,完善离婚制度,稳定婚姻关系,维护社会安定,民众应正确看待其积极意义,不应过分解读。

### 多地离婚率下降

所谓离婚冷静期,就是自婚姻登记机关收到离婚登记申请之日起三十日内,任何一方不愿意离婚的,可以向婚姻登记机关撤回离婚登记申请,这三十日期限就是人们热议的离婚冷静期。自冷静期届

满后三十日内,双方未共同到婚姻登记机关申请发给离婚证的,视为撤回离婚登记申请。

根据离婚冷静期制度,调整后的离婚登记程序变为“申请—受理—冷静期—审查—登记(发证)”。

正是这新增增加的冷静期,挽回了王思洋(化名)的婚姻。

作为一家网络公司的销售总监,王思洋拥有令旁人羡慕的薪水和地位,但在妻子张琪心中,她只希望丈夫能“平凡”些,每天早点回家陪她和孩子,而不是平时工作到深夜,好不容易盼来周末,又因为一通电话而匆匆离开。

自己为了事业打拼,妻子理应做好后勤保障。尽管心里这么想,但王思洋也自觉愧对妻子,面对妻子的数落,大多是一笑置之。

矛盾终于在一次孩子突发高烧,而王思洋却因在外应酬没能及时接听妻子的电话后彻底爆发了。多年来“丧偶式带娃”的无力感令张琪彻底心灰意冷,在夫妻俩结婚以来最严重的一次争吵后,离婚似乎成了“必然”选择。

“根据民法典关于离婚冷静期的规定,今天只能先申请,等30天的离婚冷静期结束,才能来正式办理离婚登记。这期间,你们双方可以好好想想是否确定要离婚。”王思洋还记得办理离婚申请登记当天,民政局工作人员告诉他俩的这番话,现在想想,这不仅是工作人员在履行告知义务,更是给了他俩一个“台阶”。

回家后,他和妻子进行了一番长谈,没有了吵架时的冲动,情绪冷静下来的两人各自反思了自身问题,并一同回忆了曾经的幸福时光,离婚也不再是“必然”的选择。第二天,两人就去民政局撤销了离婚申请。

王思洋这样的故事,在离婚冷静期制度施行后,几乎每天都在各地上演。从当前各地民政部门反馈的数据来看,在离婚冷静期“冷静”下来的夫妻不在少数。

据浙江省杭州市民政局统计数据 displays,截至4月2日,有38%的夫妻在申请离婚后放弃办理了离婚登记;湖北省武汉市民政局统计数据 displays,今年1