





民间组织立法参与

同语出品 / 2019



出品：同语

统筹：徐玢

主笔：Dina、俊言、一漾

研究参与者：Dina、谦、俊言、一漾、曹璇璐、刘明珂、罗鸣、何笑鸥、邹杨

设计：简娜

版次：2019年6月第一版

© 2019 同语版权所有，转载和引用请注明出处

关于同语

同语是一个民间非营利组织，成立于2005年1月。同语关注中国在性倾向、性别身份与性别表达上遭受歧视和暴力的群体，旨在通过社群培力、援助服务、公众教育和政策倡导，推动公众对多元性别的认知，消除歧视和暴力，争取平等权益。

同语的核心价值：平等，多元，开放

邮箱：tongyu.org@gmail.com

网站：<http://www.tongyulala.org>

微博：<http://weibo.com/tongyulala>

微信公众号：[tongyulalazixun](https://www.tongyulala.org)







民间组织立法参与

同语出品 / 2019

前言

参与立法参与和倡导是公民社会良性发展的重要标志之一。近年来，随着中国立法机制的完善、立法透明度的提高，以及公民法律意识的提升，立法参与和倡导已经不再成为一个陌生的词汇，民间组织和个人参与立法的广度和深度也有大幅提升。然而，目前中国大陆针对立法参与和倡导的研究仍然十分有限，已有的经验并未得到充分梳理和分享。

同语自2016年起自发开展民间组织立法参与研究，前期通过两会观察、媒体报道监测等方式积累了部分研究资料，2017年4月组建了专门的研究团队正式启动该研究，旨在收集和分析中国大陆民间组织参与立法的一手经验，研究方法主要包括法律机制梳理、文献检索、媒体报道分析、案例研究、深度访谈等。

截至目前，民间组织立法参与研究已经产出了丰硕的成果，同语在2017年12月和2018年12月分别组织了两次工作坊，分享阶段性研究成果，并邀请民间组织和个人分享和交流立法参与的最新一线实践。这些经验大大丰富了《民间组织立法参与》手册的撰写，为手册补充了鲜活的案例。2018年和2019年两会期间，同语还推出了“同语说法看两会”系列文章，向社群伙伴和公众开展立法参与倡导。

本手册作为民间组织立法参与研究的成果集，可以用于知识学习、社会倡导、意识提升、培训等场景，希望能够为民间组织提供有益的理论资料和实践工具，推动提升民间组织在立法参与和倡导方面的意识和能力。

本手册共五章，第一章导言介绍了民间组织立法参与的意义与探索阶段，第二章梳理了立法参与的机制及民间组织参与空间，第三章详细列举了民间组织参与立法的渠道，第四章总结了民间组织参与立法的重要技能，第五章为民间组织提供了通过“世界咖啡馆”研讨制定立法参与和倡导行

动计划的范例与工具。此外，《手册》还通过图表、卡片、附录等形式对正文内容进行了补充和延展，为民间组织提供进一步的参考和借鉴。

最后感谢为同语的民间组织立法参与研究做出贡献的研究人员和受访对象，感谢为手册的撰写和定稿提出宝贵建议的专家和社群代表，更感谢每一位身居一线的立法参与实践者。

同语

2019年6月

目录 CONTENTS

一、导言：关于民间组织立法参与的那些事儿 / 18

1.1 民间组织为什么要参与立法？意义何在？ / 19

1.2 我对立法参与一无所知，我们机构也没有法律背景的工作人员和相关经费，这样的情况也能做立法参与吗？该从何做起呢？ / 20

二、立法参与及民间组织参与空间 / 22

2.1 立法参与的含义与目的 / 24

2.2 立法参与的法律依据 / 24

2.2.1 宪法依据

2.2.2 法律依据

2.2.3 行政法规依据

2.2.4 地方性法规依据

2.3 民间组织参与立法的机制 / 26

2.3.1 法律草案公开征集意见

2.3.2 公开征集立法项目

2.3.3 立法听证会

2.3.4 立法座谈会

2.3.5 立法论证会

2.3.6 立法旁听

2.3.7 人大代表 / 政协委员建议机制

2.3.8 民间研讨会

2.3.9 向有关部门寄送建议

2.4 民间组织参与立法的现状 / 35

三、民间组织参与立法的渠道 / 38

3.1 参与法律草案征集意见 / 39

3.2 人大代表 / 政协委员游说 / 42

3.3 民间研讨会 / 52

3.4 听证会 / 52

3.5 内参 / 53

3.6 向有关部门寄送建议 / 54

3.7 基层发声 / 56

四、民间组织参与立法重要技能 / 58

4.1 立法参与技能的积累与运用 / 59

4.2 立法监测 / 61

4.3 社群联络 / 63

4.4 研究积累 / 64

4.5 合作联盟 / 64

4.6 政府关系 / 65

4.7 媒体策略 / 67

4.8 专家学者联络与游说 / 68

4.9 建议撰写 / 68

4.10 评估跟进 / 68

目录 CONTENTS

五、通过“世界咖啡馆”研讨制定立法参与和倡导行动计划 / 72

5.1 世界咖啡馆的五大要素 / 73

5.2 世界咖啡的馆七大原则 / 73

5.3 世界咖啡馆研讨的具体流程 / 74

5.4 应用“世界咖啡馆”模式制定立法参与和倡导行动计划 / 75

六、附录 / 79

附录 1：民间组织立法参与常用资源 / 79

附录 2：议案、提案、建议的区别 / 80

附录 3：性别领域近年全国两会提案 / 建议部分报道梳理 / 82

附录 4：【民间提案 2016】关于加快制定《反家庭暴力法》实施细则的建议 / 83

附录 5：【民间提案 2018】关于加强校园性别欺凌治理的提案 / 86

附录 6：【民间提案 2018】关于建议教育部颁发学历、学位证书性别变更办法的提案 / 90

附录 7：【2017】教育部对十二届全国人大五次会议第 7727 号建议的答复 / 93

-
- 图 1.1: 立法参与词云图 / 头脑风暴
-
- 表 2.1: 民间组织参与立法的机制比较
-
- 图 2.1: 立法参与及民间组织参与空间结构导图
-
- 图 2.2: 中国人大网法律草案征求意见网页 (2018 年 12 月 13 日)
-
- 图 2.3: 中国政府法制信息网公开征求意见系统 (2019 年 4 月 6 日)
-
- 图 2.4: 中国政府网公布十三届全国人大二次会议收到代表议案与建议情况 (2019 年 3 月 12 日)
-
- 图 2.5: 《广州市取缔非法社会组织工作细则 (征求意见稿)》马丁堂研讨会现场 (来源: 南方都市报 2014 年 11 月 5 日)
-
- 图 2.6: 网友 Broccoli 因不满引进版《波希米亚狂想曲》中同性情节被删减, 向国家广播电视总局官网在线致信 (2019 年 3 月)
-
- 图 3.1: 民间组织参与立法的渠道
-
- 图 3.2: 图 3.2 参与公开征求意见流程图
-
- 图 3.3: 民法典各分编 (草案) 征求意见网页 (2018 年 9 月 11 日)
-
- 图 3.4: 《民法典各分编 (草案)》征求意见社群动员
-
- 图 3.5: 游说人大代表 / 政协委员流程图
-
- 图 3.6: 反家庭暴力立法民间倡导工作组构成
-
- 图 3.7: 中国人大网全国人大代表名单及查询网页
-
- 图 3.8: 中国人民政治协商会议第十三届全国委员会委员名单网页
-
- 图 3.9: 妇女 - 台风在微博上展示小伙伴向代表寄送建议信的进展与感受
-
- 图 3.10: 全国人大代表宋静建议建立就业性别歧视约谈机制 (2019 年) / 65
-

图表目录

图 3.11: 国家安全生产监督管理总局关于研究出台《职业危害岗位津贴管理办法》建议的复函 (2017 年 1 月)

图 4.1: 民间组织参与立法重要技能

图 4.2: 日常技能积累利于立法参与实践

图 4.3: “脚踏实地推新法”循环过程

图 4.4: “把握机遇搭便车”循环过程

图 4.5: 同语通过立法监测发现《山东省反家暴条例(草案)》公开征求意见机会并及时开展社群动员和立法参与倡导 (2018 年 10 月 20 日)

图 4.6: “2015 年两会反家暴立法专家晚餐会”媒体报道

图 5.1: “世界咖啡馆”研讨模式流程概要

图 5.2: “世界咖啡馆”研讨模式的流程示意图

图 5.3: 讨论成果示例: 应用“世界咖啡馆”模式制定“校园霸凌/欺凌”议题的立法参与和倡导行动计划



卡片目录

卡片 2.1: * 背景知识补充

卡片 3.1: 《北京市社会抚养费征收管理办法修改意见》

卡片 3.2: 如何在提案中加入多元性别

卡片 3.3: 如何确定跨性别提案议题

卡片 3.4: 反家庭暴力立法民间倡导工作组

卡片 3.5: 游说人大代表经验

卡片 3.6: 通过寄建议信争取地方代表委员的支持

卡片 3.7: 家长联盟通过人大代表提交残障儿童融合教育提案后的反馈

卡片 3.8: 民间研讨会将意见送达政府部门

卡片 3.9: A 机构推动设立艾滋病人低保绿色通道

卡片 4.1: 性少数群体家暴研究为立法建议提供依据

卡片 4.2: 推动反家暴立法的媒体经验

卡片 4.3: 撰写法律建议时的检索技巧

01

导言：
关于民间组织立法
参与的那些事儿

01

导言：关于民间组织 立法参与的那些事儿



图 1.1：立法参与词云图 / 头脑风暴

说到民间组织和立法参与，你想到了什么？图 1.1 中的词语是否也你的脑海中闪现？它们勾起了你怎样的经历？

无论你的答案如何，以上图中你所能看到的所有关键词都与民间组织的立法参与密切相关，从法律到规章、从机制到实践、从监测到评估反馈、从调研到撰写建议、从社群基础到诉求、从专家到代表委员、从提案到议案、从媒体到政府，所有的这些内容我们都将在本手册中一一介绍，希望这会成为你打开立法参与之门的钥匙。

1.1 民间组织为什么要参与立法？意义何在？

立法参与是一种表达诉求的方式，从根本来说意在倡导对特定群体和权益的法律保障，与民间组织为社群发声和维权的使命相契合。而权益意识的培养和倡导其实贯穿于民间组织工作的方方面面，与各类服务是密不可分且相辅相成的，因此从某种意义上来说，立法参与并非是一项全新的工作内容，而是民间组织工作内涵的提炼与工作成果的总结和反映。同时，民间组织的立法参与也是我们作为公民社会一分子的权利与义务，所推动的变革不仅将惠及其所关心的目标社群，也将促进整个社会的民主与公平。

1.2 我对立法参与一无所知，我们机构也没有法律背景的工作人员和相关经费，这样的情况也能做立法参与吗？该从何做起呢？

立法参与的确存在一定的专业门槛，但也并非难以跨越。专职人员和经费的缺乏势必会增加一定的难度，但立法参与最终重在参与的意识。正所谓“万事开头难”，任何一个组织都会经历从零开始摸索和学习的过程，而动力和热情就是我们战胜困难的制胜法宝。没有立法参与和倡导经验的民间组织可以从熟悉立法参与的基本机制和民间组织参与空间开始，从典型实践案例中了解具体的手法和技能，随后尝试一两种参与便捷度最高的渠道作为练手，如法律草案公开征集意见；待到积累了一定实战经验后，民间组织可以设立自己的立法参与目标、根据本机构的定位和工作领域确定若干核心倡导议题，并结合自身优劣势选择几种立法参与重点手法。“熟能生巧”，相信大家一定会在不断的学习和锻炼中做得越来越好。

02

立法参与及民间
组织参与空间

02

立法参与及民间组织参与空间

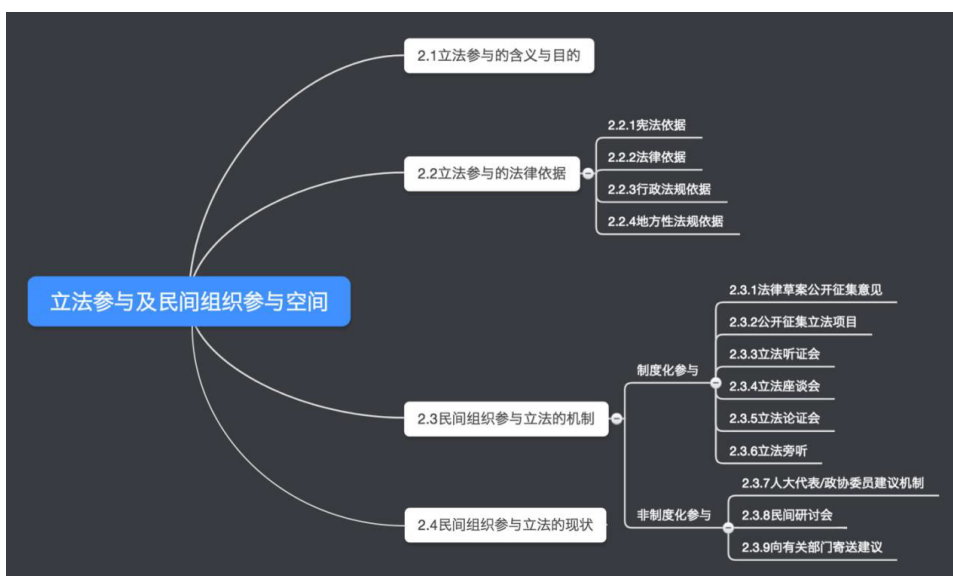


图 2.1 立法参与及民间组织参与空间结构导图

民间组织的立法参与是公众立法参与的重要组成部分。为保障公众的立法参与权，国家和地方相继出台了一系列法律法规促进和规范公众参与立法的活动。本章将为读者厘清民间组织参与立法的含义、目的和依据，重点就民间组织参与立法的现实途径以及参与立法的空间展开论述，并对现阶段民间组织参与立法的现状进行总结。希望民间组织可以通过本章内容了解立法参与这一倡导方式，把立法参与作为一种可以实现改变的有效策略加以运用。

2.1 立法参与的含义与目的

立法是指有立法权的国家机关按照法定的职权和程序，创制、修改、补充、认可和废止法律的活动。立法的含义有广义和狭义的区别：广义的立法，泛指一切有立法权的国家机关的立法活动；狭义的立法，仅指享有国家立法权的国家机关，即全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的立法活动。本文所指的立法是广义的，既包括人民代表大会及其常务委员会的立法活动，也包括行政机关的立法活动。

立法参与，就是民间组织或个人试图影响立法过程和结果的活动，包括推动新的法律政策的出台，或者促进既有法律的修改。民间组织参与立法的直接目的是通过发声影响法律法规等规范性文件的形成过程及结果，维护所代表群体的利益。另外，也通过参与立法这种形式提高议题在社会的可见度，促进公众对议题的关注和讨论，为法律的改变创造良好的社会环境。

2.2 民间组织参与立法的法律依据

在我国，目前还没有一部专门规定公众（包括民间组织和个人）如何参与立法活动的法律，相关规定主要散见于宪法、法律、行政法规和地方性法规当中。

2.2.1 宪法依据

宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力。《中华人民共和国宪法》第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民……人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”这是关于公民参与权的总的和基本的规定。第二十七条规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”这就要求享有立法权的国家机关和国家工作人员在立法过程中，要认真倾听人民的意见和建议。以上条款都为民间组织参与立法提供了宪法保证。

2.2.2 法律依据

《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）是我国规范立法

活动的专门性法律，其中也明确规定了公众的立法参与权。

《立法法》第五条规定：“立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动。”该条在法律上直接规定了中国公民在立法上的参与权，使公众参与立法活动有了直接的法律上的依据。第三十六条规定：“列入常务委员会会议议程的法律案，法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。法律案有关问题专业性较强，需要进行可行性评价的，应当召开论证会，听取有关专家、部门和全国人民代表大会代表等方面的意见。论证情况应当向常务委员会报告。法律案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整，需要进行听证的，应当召开听证会，听取有关基层和群体代表、部门、人民团体、专家、全国人民代表大会代表和社会有关方面的意见。听证情况应当向常务委员会报告。常务委员会工作机构应当将法律草案发送相关领域的全国人民代表大会代表、地方人民代表大会常务委员会以及有关部门、组织和专家征求意见。”第三十七条规定：“列入常务委员会会议议程的法律案，应当在常务委员会会议后将法律草案及其起草、修改的说明等向社会公布，征求意见，但是经委员长会议决定不公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于三十日。征求意见的情况应当向社会通报。”第三十六条中对于听取各方面的意见采用的是“应当”一词，表明对于列入常务委员会会议议程的法律案，听取各方面的意见是必经程序。同时，这两条还规定听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会、公布草案征求意见等多种形式。第九十九条规定：“…其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议，由常务委员会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”这条为公众进行立法监督提供了法律依据。

通过《立法法》规定，可以看出法律为公众的立法参与和立法监督提供了多种渠道。但是，《立法法》对于举办座谈会、听证会、论证会的时间、程序等却没有详细的规定。

2.2.3 行政法规依据

《行政法规制定程序条例》第十三条规定：“起草行政法规，起草部门应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关机关、组织和公民的意见…听取意见可以采取召开座谈会、论证会、听证会等多种形式。起草行政法规，起草部门应当将行政法规草案及其说明等向社会公布，征求意见，但是经国务院决定不公布的除外。向社会公布征求意见的期限一般不少于30日…”《规章制定条例》第十五条规定：“起草规章，应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式。起草规章，除依法需要保密的外，应当将规章草案及其说明等向社会公布，征求意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。”这是关于公众参与行政机关立法的规范依据。

2.2.4 地方性法规依据

除了宪法、法律和行政法规外，各地人大也根据《立法法》的规定相继出台了一系列体现公众立法参与的地方性法规。例如，《北京市制定地方性法规条例》第六条规定：“起草法规草案，应当听取各方面意见，听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会、书面征询等形式。起草的法规草案涉及行政许可、行政收费设定以及关系社会公众切身利益等内容的，应当依法举行论证会、听证会、书面征询等形式。”第十七条规定：“起草法规案应当从国家和人民的整体利益出发，充分调查研究，做好协调工作，采取座谈会、论证会、公开征求意见等形式听取人民群众和社会各界的意见，避免部门利益和地方保护主义倾向。”个别地方还对某种参与立法的形式进行了单独立法，例如《广东省人民代表大会常务委员会立法听证规则》，对立法听证制度作出了具体的规定。

总之，从宪法到法律再到地方性法规，现行的法律体系已经为民间组织参与立法提供了充分的规范依据。

2.3 民间组织参与立法的机制

民间组织参与立法的途径是指非政府组织参与立法进程所采用的方法和手段。根据我国相关法律规定和实践，民间组织参与立法的途径可以概



当前位置: 首页 > 法律草案征求意见 118年12月13日

正在进行的征求意见			
法律草案名称	征求意见时间	参与人数(人)	意见条数(条)
暂无			

已经结束的征求意见 更多 >>			
法律草案名称	征求意见时间	参与人数(人)	意见条数(条)
农村土地承包法 (修正案草案二次审议稿) 征求意见	2018-11-01 至 2018-12-01	362	934
基本医疗卫生与健康促进法 (草案二次审议稿) 征求意见	2018-11-01 至 2018-12-01	3244	6023
公务员法 (修订草案) 征求意见	2018-11-01 至 2018-12-01	29374	56778

法律草案	更多 >>
· 中医药法 (草案二次审议稿) 全文	
· 电影产业促进法 (草案二次审议稿)	
· 海洋环境保护法修正案 (草案) 条文	
· 环境保护税法 (草案) 全文	
· 网络安全法 (草案二次审议稿) 全文	
· 民法总则 (草案) 全文	
· 红十字会法 (修订草案) 全文	
· 公共文化服务保障法 (草案) 全文	
相关报道	更多 >>

图 2.2 中国人大网法律草案征求意见网页 (2018 年 12 月 13 日)

括为两大类，即制度化的参与途径和非制度化的参与途径。¹制度化的参与是指通过正式的、法律规定的程序参与立法或者影响立法的参与方式，一般需要经过一定的程序，如提出申请等。制度化的参与途径具体包括公开征集立法项目、法律草案征求意见、立法听证会、立法座谈会、立法论证会及立法旁听。非制度化参与是指民间组织通过非正式的方式影响立法的参与方式。非制度化的参与没有法律的明确规定，也不需要申请，是一种通过自主活动进而影响立法的参与方式。非制度化参与主要包括游说人大代表 / 政协委员、召开民间研讨会和向有关部门寄送建议等。

2.3.1 法律草案征求意见

公布法律草案征求意见是指对于事关人民切身利益，有重大影响的立法，立法机构通过报刊、广播、电视、网络等新闻媒体将立法草案全文予以公布，在进行公开征求、广泛收集意见后，立法起草机构对法律草案加以修改，再提交立法机关审议讨论、通过。《立法法》第 35 条规定：“列

[1] 途径分类参考郑准稿：《非政府组织的政策参与及影响模式》，载《中国行政管理》，2004 年第 5 期。



图 2.3 中国政府法制信息网公开征求意见系统 (2019 年 4 月 6 日)

入常务委员会会议议程的重要的法律案，经委员长会议决定，可以将法律草案公布，征求意见。”2008 年 4 月，第十一届人大常委会第二次委员长会议作出决定，今后全国人大的常委会审议的法律草案，原则上都在中国人大网全文公布。

法律草案征求意见是我国民间组织参与立法的最重要也是成本最低的途径。民间组织可以通过网络、媒体、报刊等多种方式了解正在进行公开征求意见的法律，其中网络又是最为便捷和及时的方式。全国层面，全国人大已经开通法律草案征求意见的专门板块，² 行政法规和部门规章则可通过中国政府法制信息网公开征求意见系统进行查询；³ 地方层面，需登

[2] 中国人大网律草案征求意见板块：http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/node_8176.htm。

[3] 中国政府法制信息网公开征求意见系统：<http://zqyj.chinalaw.gov.cn/index>。

录当地人大及政府官方网站查询相关立法信息。以全国人大常委会法律草案征求意见为例，民间组织可以登录全国人大草案征求系统，查询正在进行的意见征求，根据公告提供的方式在规定时间内（一般为 30 天）填写并提交意见。

2.3.2 公开征集立法项目

立法项目与立法规划紧密相关，立法规划的主要目的和关键内容，是对需要完成的立法项目加以确定、列举和安排。确定立法项目是编制立法规划的第一步，只有提出立法项目并编入立法规划，才能进行后续的立法工作，通过公开征集立法项目，民间组织可以提出制定何种法律的建议。

但是，公开征求立法项目在《立法法》中并没有明确规定，且全国人大及其常委会也未进行过公开征求立法项目的实践，所以此方式目前仅是参与地方立法的重要方式。⁴

民间组织可以通过多种方式向地方人大提交年度立法项目的建议，年度公开征集立法项目的信息，一般于上一年度的下半年在省人大官网（制定地方性法规）和省政府官网或者省政府法制办公室官网（制定地方政府规章）进行公告。以广东省为例，2017 年 8 月 28 日，广东省人大常委会法制工作委员会发布《关于征集省十三届人大常委会（2018 年—2022 年）立法规划和 2018 年度立法计划项目建议的公告》，向社会公开征集立法计划项目，可以书面形式寄送、传真或者以电子邮件等方式向广东人大法工委提交建议。⁵

2.3.3 立法听证会

立法听证会是指涉及公民、法人或其他组织的重大利益或者不同利益主体之间存在明显的利益冲突的立法事项以及存在较大分歧争议的法律条款和立法问题，邀请与法案有关的机关、组织和有关专家学者、实际工作者以及有利害关系的公民等，通过公开举行会议，给予以公开的方式陈述和发表意见、充分表达利益要求、进行质证辩驳的机会，立法主体公开收

[4] 目前，全国所有省份均有进行公开征集立法项目（检索仅限于省级人大及政府官网，且不包括香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省）。

[5] 广东人大网，http://www.rd.gd.cn/gdrdfb/ggtz/201708/t20170828_160621.html。

集公众信息和直接听取社会意见，从而为立法提供依据和参考的一种程序制度。我国《立法法》和各地方性法规均对立法听证做出了明确规定。《广东省人民代表大会常务委员会立法听证规则》规定，“涉及本省经济社会发展的重大问题的；对公民、法人或者其他组织的权益有较大影响的；涉及人民群众普遍关注的热点、难点问题的；不同利益群体之间有明显利益冲突的；对制定、修改或者废止地方性法规的必要性有较大争议，或者对地方性法规案的内容有较大争议的；地方性法规案中设定行政许可、行政收费、行政强制的，可以举行听证会。同时，国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民可以向省人大常委会书面提出听证建议，由省人大专门委员会或者常委会工作委员会研究，提出意见，报请主任会议决定。”听证会的召开会提前通过政府部门网站、媒体等多种渠道进行信息发布，对于进行听证的法规、听证会时间、人数、报名要求等事项进行公告，民间组织按照要求进行报名即可。⁶

立法听证会一般公开进行，程序性强透明度高，参与人可以在会上与立法者进行直接沟通，充分表达自己的意见和建议。目前，在重庆、上海等地，还对听证会的参与方式进行了创新，采用更加便捷的网上立法听证会，方便公众参与。

2.3.4 立法座谈会

立法座谈会是由立法机关召集与法案有关的机关、团体、企事业单位、利害关系人或专家对法律草案中的个别问题进行征询和交流意见的会议。在法律草案或者法规草案的起草阶段，有立法提案权的国家机关，如全国人大常委会或国务院，经常召开各种类型的座谈会，征集有关单位、群众和专家学者的意见，起草小组根据这些意见起草法律草案或对法律草案进行修改。

参与立法座谈会的主体是特定的，主要包括与法案有关的机关和组织、团体、企事业单位和有关方面的专家学者以及利害关系人等，人数方面也会进行限制。立法座谈会会议方式比较随意，主要是征询和交流意见，

[6] 需注意的是，部分听证会对于组织报名有一定的要求，如2011年《广州市募捐条例》立法听证会，要求须为在中国境内依法登记注册的法人或者其他组织，民间组织若尚未进行注册，只能以公民身份报名参加听证会。

不作任何决定,不形成决议。立法座谈会的发言或者记录并不具有正式的立法的效力,而是立法机关通过座谈的方式集中听取相关专家或者利益相关者的意见作为立法决策的参考。

2.3.5 立法论证会

立法论证会主要是针对法律草案中专业性较强的、涉及理论和实践中深层次的问题或立法技术方面有分歧的问题,邀请有关方面的专家从专业的角度对相关规定的科学性和可行性进行研究,提出论证意见,以供立法机关进行参考。由于立法论证会主要是解决立法中遇到的专业性问题,其参与的对象一般是某个领域的专家,并非一般公众和民间组织所能普遍参与。

由于论证意见具有很高的权威性,一般是立法机关对相关问题进行立法决策的重要依据。虽然民间组织直接参与立法论证会具有一定的困难,但是可以通过被邀请的专家将自己的意见和建议带到立法论证会中。

2.3.6 立法旁听

立法旁听也是民间组织参与立法的一项重要制度。虽然旁听人员在会议上没有发言权和表决权,但是可以对会议审议的相关议题提出意见或者建议。1989年,第七届全国人大二次会议通过了《全国人民代表大会议事规则》,第18条规定,全国人民代表大会会议公开举行,大会全体设旁听席。但是全国人大并没有进一步出台旁听办法。之后各地通过的人大议事规则中都有关于设置旁听席的规定,在地方人大及其常委会会议期间,民间组织可登陆当地人大官网,查询会议旁听的具体方式。例如《山东省人民代表大会常务委员会会议公民旁听办法》第11条规定:“公民旁听会议时无发言权和表决权。旁听公民可以在会议审议议题的范围内,书面向省人民代表大会常务委员会提出意见和建议。旁听公民提出的重要意见和建议,可以在省人民代表大会常务委员会会议简报上刊登。”年满十八周岁、户籍在山东或者户籍不在山东但在山东居住满一年的公民,持本人身份证和有关证明,根据会议公告,到人大常委会办公厅报名,并填写申请表,公民申请旁听市人大常委会全体会议,经审查同意后方可旁听。

旁听不限于人大及其常委会会议，上文提到的立法听证会和立法座谈会有时也会设置旁听席，民间组织可通过当地报纸、政府部门和人大官网了解具体信息。

2.3.7 人大代表与政协委员建议⁷机制

人大代表与政协委员建议机制是指是指全国和地方的人大代表和政协委员在每年全国和地方两会期间及以外的时间，以提案、议案或建议的方式把民间的声音传达给国家权力机关，以影响立法的活动。

人大代表作为人民代表大会组成人员，代表人民行使国家权力，依法享有立法提案权，参与法律和地方性法规的制定。根据全国“两会”议事规则，一般人大代表个人提交的为建议，一个代表团或者30名以上的代表可以联名提出议案。对于代表建议，承办部门必须答复但是一般不具有法律效力，而议案一经审议通过便具备法律效力。参加政协的单位和委员个人均都有资格提出提案，提案只是意见或建议，没有法律约束力，但是承办部门必须进行答复。由于目前的立法体制，民间组织无法直接参与到立法过程中，而人大代表和政协委员的特殊政治地位使得他们提交的议案/建议/提案往往能够得到国家的重视，因此通过游说人大代表和政协委员提出建议以表达民间组织诉求是一种间接参与立法的的重要方式之一。



图2.4 中国政府网公布十三届全国人大二次会议收到代表议案与建议情况(2019年3月12日)

[7] 这里的建议是广义概念，包括“提案”、“议案”和“建议”，三者的区别见附录2“议案、提案、建议的区别”的说明。

卡片 2.1: *背景知识补充¹

议案是人大的专门术语之一，是指由法定机关和法定人员依照法定程序提请本级人民代表大会或人大常委会会议进行审议，并要求人大会议讨论、作出决定的议事原案。

提案是人民政协的专用术语，是指参加政协的单位或者委员个人向政协全体会议或常务委员会提出的，经提案委员会审查立案，交付有关单位办理的书面意见和建议。

代表建议，是人大代表个人或者代表 2 人以上联名方式，向本级人民代表大会及其常务委员会提出的对本级人大及“一府两院”各方面工作的建议、批评和意见的总称。



图 2.5 《广州市取缔非法社会组织工作细则（征求意见稿）》马丁堂研讨会现场
(来源：南方都市报 2014 年 11 月 5 日)

2.3.8 民间研讨会

除了直接游说人大代表和政协委员之外，民间组织还可以召开研讨会或类似的专题性会议，邀请相关政府部门官员、专家学则和利害关系人共同参加，表达自己对于立法的意见和建议，通过研讨会将信息传达给决策

层。召开研讨会的同时，还可以主动联系媒体，将研讨会的信息传达给公众，使议题成为公共话题，不仅使普通公民了解议题的内容，也能吸引到更多认同和关注该议题的代表、委员或者学者、律师等组成同盟。

2.3.9 向有关部门寄送建议

直接寄送建议是指民间组织将自己的建议通过邮件、信件、网上致信等方式提交给制定法律法规的政府部门。由于政府部门的地址和联系方式都已经发布在其官网上，因此直接寄送立法建议是十分简便的一种方式。但相关政府部门收到建议后是否会认真阅读并给出反馈仍然是不确定因素。



图 2.6 网友 Broccoli 因不满引进版《波希米亚狂想曲》中性情节被删减，向国家广播电视总局官网在线致信（2019 年 3 月）

	具体形式	参与方式	参与便捷度
制度化参与	法律草案征求意见	直接参与	★★★★★
	公开征集立法项目	直接参与	★★★★
	立法听证会	申请参与	★★
	立法座谈会	邀请参与	★
	立法论证会	邀请参与	★
	立法旁听	申请参与	★★
非制度化参与	人大代表 / 政协委员建议机制	/	★★
	民间研讨会	/	★★★★
	向有关部门寄送建议	/	★★★★★

表 2.1: 民间组织参与立法的机制比较

2.4 民间组织参与立法的现状

就目前而言，民间组织虽然有许多潜在的参与立法的途径，但在现实中能够实际参与的仍然很有限。在上述途径中，民间组织可以直接参与的有公开征集立法项目、法律草案征求意见、立法听证会和立法旁听，这需要民间组织关注立法动态及相关征求意见的信息，及时参与。就立法座谈会和立法论证这两种方式而言，其召开一般不会提前公告，且被邀请参与的人员几乎都为相关的政府部门代表、相关领域专家和高校学者，民间组织极难了解到相关信息或参与到其中，只能通过熟悉的专家学者代为传达建议。

另外，制度化参与中的大部分方式都存在公开力度不够大、程序繁琐等问题，导致民间组织无法及时获取立法信息。参与渠道的不通畅使得民间组织可以发挥的效果和作用也十分微弱。

从民间组织自身而言，参与立法的意识仍较为缺乏，对法规与自身权益关联度的认识不足，因而通过立法参与影响法律和政策的动力较弱。究其原因，一方面与民间组织自身的能力有关，专业知识不足、缺乏人脉等都是限制其参与的重要原因。另一方面，立法机关对民间组织的立法参与反馈不及时、不充分，也打击了许多民间组织参与立法的积极性。

立法参与对于大多数民间组织来说，仍是不太熟悉的领域，若要充分参与其中，除了提高参与意识，更重要的是加强自身的能力建设，了解立法规则和程序，以提出切实可行的意见和建议，推动法律的不断完善。

03

民间组织参与立法
的渠道

03

民间组织参与立法的渠道

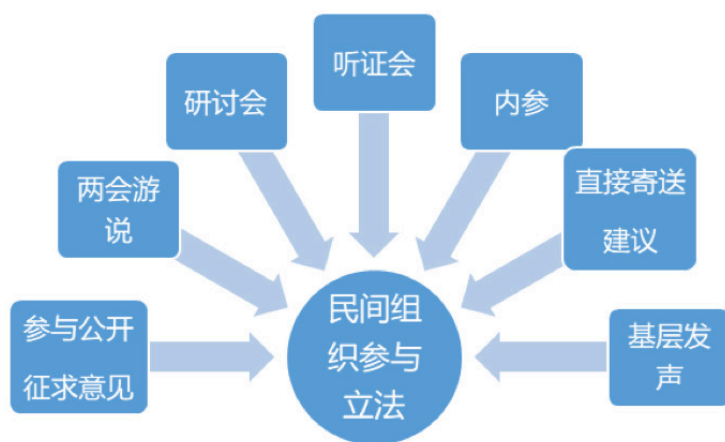


图 3.1 民间组织参与立法的渠道

本章将介绍民间组织参与立法的渠道，结合已有的实践经验，生动展示民间组织在立法过程中的参与空间。

3.1 参与法律草案公开征求意见

法律草案征集意见门槛最低，成功案例也最多。《北京市社会抚养费征收管理办法》、《反家庭暴力法》、《广州市社会组织管理办法》以及最近的《民法典分编》征求意见都是比较有代表性的实践案例。公开征求意见的参与可以分为四个步骤。

若发现与自身权利密切相关的法律草案正在征求意见，民间组织可以及时登录相关网站进行填写并提交意见。以全国人大常委会法律草案征求意见为例，民间组织可以登录全国人大草案征求系统，查询正在进行的意

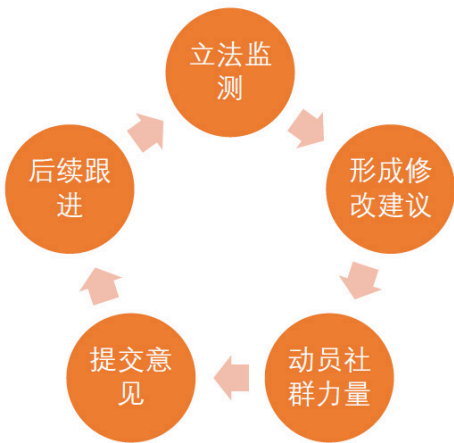


图 3.2 参与公开征求意见流程图

见征求，根据公告提供的方式在规定时间内（一般为 30 天）填写并提交意见。

以近期的《民法典各分编（草案）》为例，征求意见的公告发布后引起了社会各界的关注（征求意见时间为 2018 年 9 月 5 日至 11 月 3 日）。孙文麟于 2018 年 9 月 11 日在自己的公众号上发布《民法典同性婚姻立法修改指南》，呼吁公众对《民法典各分编（草案）》的相关条款提出关于



图 3.3 民法典各分编（草案）征求意见网页（2018 年 9 月 11 日）



图 3.4 《民法典各分编（草案）》征求意见社群动员

卡片 3.1: 《北京市社会抚养费征收管理办法修改意见》

《北京市社会抚养费征收管理办法》修改草案在 2016.9.18-10.17 期间公开征集意见。彩虹宝宝在征集结束 10 天前偶然看到后与同语及几个相关机构合作，撰写建议稿并制定宣传方案，最终动员社群在网站平台及通过邮件方式向北京市法制办提交意见，要求取消非婚生育社会抚养费征收。法制办网站在 2016 年 10 月 28 号发布通告称，公开征求意见工作已经结束，共收到 180 余条意见，主要涉及对非婚生育两个以内孩子的公民征收社会抚养费 and 征收标准两个方面。修改后的《北京市社会抚养费征收管理办法》已于 2017 年 8 月 1 日正式施行，将非婚生育两个孩子以内的社会抚养费征收标准从修改草案中的 1 倍改为二分之一。

同性婚姻合法化的修改意见。10 月，同语、北京同志中心、北京纪安德、跨儿中心（排名不分先后）也联合发出了民法典意见征集的社群动员。

两份社群动员微信文案均列出了提交意见的网页及详细步骤，并且提供了法律草案的逐条修改意见及原因说明，供社群伙伴参考，使他们能够最便捷、最及时地参与到此轮意见征集中来。

由此可见，动员社群力量，增加意见体量，是促进法律法规修改的一大动力。在提交修改建议的过程中，要有方法、有策略地对社群进行动员。一方面，强调时间的紧迫性有助于引起社群对该立法参与机会的关注并成功开展动员，例如多数法律草案公开征集意见仅有 30 天的时限，社群成员只能在此期间提交意见，逾期该意见通道就将关闭。在动员文案撰写方面，对意见稿作简单说明、简化操作流程都是争取到社群更多参与的重要因素。

而法律修改意见应尽量专业、精简。民间组织若缺乏法律人才，可以寻求代笔 / 咨询服务，或与其他民间机构结成联盟，邀请法律专业人士参与到建议稿撰写中。

后续跟进可以从意见是否采纳和社群动员是否到位两个方面进行。民间组织想了解自己的意见是否被采纳，可通过在公开征求意见的部门官网上查询相关公告，或是将正式施行的法律法规与自己的意见稿一一比对。

以彩虹宝宝参与《北京市社会抚养费征收管理办法》公开征求意见的实践为例，办法征求意见结束公告和随后颁布施行的修改后的办法均包含了社群意见的反映（见卡片 3.1）。

3.2 游说人大代表 / 政协委员

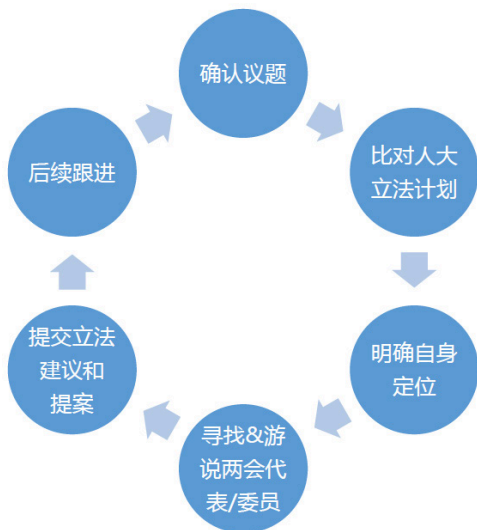


图 3.5 游说人大代表 / 政协委员流程图

游说人大代表 / 政协委员是民间组织参与立法的重要渠道之一，但要求民间组织具备一定的社会活动能力和专业知识，同时对议事规则也要有一定的了解，因此对于缺少体制内资源的绝大多数民间组织来说，施行起来仍存在较大的困难。在游说人大代表 / 政协委员之前必须做好功课，不可“打无准备之仗”，方式和手法则应根据其自身组织的群体构成、利益需求进行设计和调整。在总结各个民间组织游说的成功经验后，

我们发现有序地做好以下这些步骤能够大幅提升游说的成功率。

• 确认议题 & 比对人大立法计划

文本框游说人大代表 / 政协委员前，民间组织需要确定立法提案或议案的议题，并将自己想要倡导的议题与近年的立法计划进行比对。全国人大和各省人大都有自己在某一段时间的立法计划，全国人大一般是五年立法计划，而各省人大一般是以一年为期的立法计划，在这段时间里制定的新法或者修改的法律都要和立法计划相符合，法律议题也是如此。

因此，民间组织在确定倡导议题的时候，一定要考虑到议题与现有的立法计划是否匹配。此外，倡导时也应注意方法和策略。有些议题过于小众，可能不易被接受，或者乍看和立法计划有出入，容易被代表 / 委员或者立法机构拒绝。民间组织可以考虑提交一个比较大众化、民生化的议题，

卡片 3.2: 如何在提案中加入多元性别

L 律师在访谈中提到, 2017 年与 T 组织合作想做基于性少数人群校园暴力的提案, 与两会代表沟通后发现只关注性少数人群的提案不易被接受, 于是修改原有提案, 将对性少数人群的暴力纳入到性别暴力当中。

卡片 3.3: 如何确定跨性别提案议题

2018 年两会前夕, 北京同志中心决定为跨性别面临的学历学位修改困难问题进行法律倡导。一开始想直接建议教育部取消性别标记, 因为这能从根本上解决跨性别群体面临的难题。但 H 老师建议, 议题的选择需要循序渐进, 应该先建议教育部出台措施使已经完成重置手术的人修改学位身份, 再在未来某个合适的时机建议取消性别标记。

事实上, 在北同提出跨性别群体有修改学历学位的诉求之前, 公安部已经出台了《关于公民实施变性手术后变更户口登记性别项目有关问题的批复》, 各省市公安机关也相应建设了跨性别变更户口登记的项目。因此, 北同提出的提案其实是变更身份标记这一措施在教育领域的配套方案。(见附录 6: 关于建议教育部颁发学历、学位证书性别变更办法的提案)

比如将对性少数人群的霸凌这一议题与性别暴力议题相结合, 更容易被代表和委员接受(卡片 3.2), 或者是在已有政策或实践的基础上提出阶段性的建议, 增加其可行性(卡片 3.3)。

• 明确自身定位

各民间组织的内部构成和设立目标各不相同, 各自的优势和劣势也有巨大差异。平台信息类的机构具有较强的社群基础和联络动员能力; 项目和倡导类机构具有较强的综合水平, 尤其是行动策划和组织能力; 法律援

卡片 3.4：反家庭暴力立法民间倡导工作组

2015年9月8日，全国人民代表大会在中国人大网公布了《反家暴法（草案）》，（后称“草案”）公开向社会征集意见。虽然这是国家反家暴法制化进程的重大进步，但这一法律也有其局限性，比如排除了婚外的亲密关系暴力。为了促进草案的修改和完善，各民间组织以及专家学者成立了反家庭暴力立法民间倡导工作组（工作组组成见图 3.6），并为《反家暴法》修改建议提供了详实的数据报告和法律支撑。各个组织充分发挥各自的优势，分工合作。

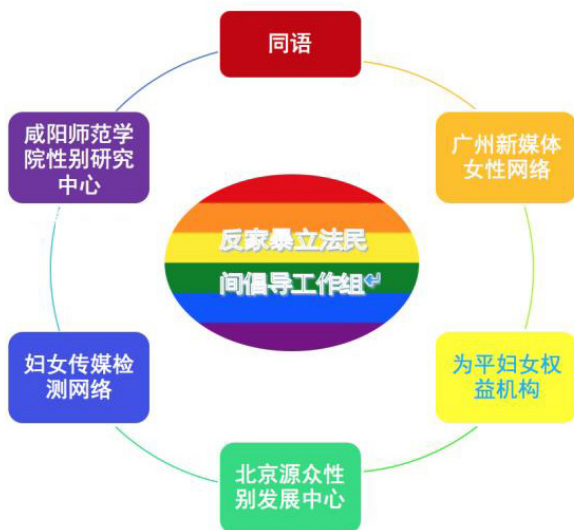


图 3.6：反家庭暴力立法民间倡导工作组构成

举例而言，同语主要通过开展对性少数群体家庭暴力调研的方式（详见卡片 4.1），获取性少数群体对家庭暴力保护的需求及我国地方性立法存在的不足。从而，向《反家暴法》立法小组提出数据详实、有充分法律支撑的立法修改建议。

再如源众，其优势在于其法律的专业性，因此针对草案存在的不足起草了两轮近一万字的修改意见，第一次四十多条，第二次三十多条。在《反家暴法》的正式稿中，源众提出的修改意见有二十多条被采纳。

助类机构具有较强的法律专业型，通常也掌握一定其他社会资源；媒体宣传类机构则在舆论监测、媒体策略、宣传动员等方面具有突出优势。

因此，不同类型的民间组织在进行法律倡导时也要明确自身定位。游说代表 / 委员需要自身对法律议题比较了解、专业，也需要有一定的人脉资源和沟通技巧。如果不是专业的法律机构，或者自身的倡导经验还比较少，可以寻找议题观点和立场方面与自身相近的民间组织结成联盟，分工合作共享资源。反家庭暴力工作组的成功就是一个很好的例子。若暂时没有结成联盟的打算，也可以寻找专业的法律机构为自己代笔，寻求专业咨询和代写服务。

• 寻找 & 游说两会代表 / 委员

民间组织内部就有担任或认识人大代表 / 政协委员的，可以积极利用该类资源，通过组织间的联系进行游说。一般的民间组织在人大代表 / 政协委员的人脉资源上都比较欠缺，这一类的民间组织可以通过新闻报道了解代表发言，寻找对议题感兴趣的代表和委员，对其进行游说。

中国人大网现已公开了所有人大代表名单，并附有地域、性别等基本信息，⁸ 政协名单则可通过中国人民政治协商会议全国委员会网站进行查询，⁹ 民间组织可以利用查询到的代表 / 委员信息再通过其他渠道检索其联系方式。

查找、询问代表联系方式还可以通过以下渠道：

- 1、微博实名认证
- 2、微信公众号
- 3、地方人大常委会设立的基层立法联系点和人大代表联络室

在代表和委员的人员构成上，政府官员占有相当大的比例，而这部分代表和委员普通公民往往很难直接接触。

[8] 全国人大代表名单及查询，中国人大网

[9] 中国人民政治协商会议第十三届全国委员会委员名单：

<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2019/03/02/ART11551523795257387.shtml>

往届委员名单查询：<http://www.cppcc.gov.cn/CMS/icms/project1/cppcc/wylibary/weiYuanList.jsp>



图 3.7：中国人大网全国人大代表名单及查询网页



图 3.8：中国人民政治协商会议第十三届全国委员会委员名单网页

在选择游说目标时，可以优先选择学者和媒体报道较多的“明星代表”，增加成功率。游说方式上，除见面沟通外，还可以通过打电话、写信件、寄材料、发邮件等多种形式同代表、委员接触，向他们提供议案、提案或建议，借助代表、委员的力量，把诉求传递到全国“两会”上。游说内容上，

卡片 3.5 游说人大代表经验

孙文麟分享他的游说经验时曾提到，为了与某人大代表面谈，他每天发短信，约了一个月，终于等到了该代表在立法建议书上签字。失败的经验更多，他曾给 10 位人大代表打过电话，发过短信，仅有 3 位回复短信，并且都未表示支持。但有两位未回复短信的人大代表后来在媒体采访时提及过同性婚姻问题。也就是说，这样的倡导至少能够为议题带来一定的可见度，甚至是更多的媒体宣传

需要为代表和委员说明立法建议和提案的目的和内容，使其了解该提案的重要性，提升代表对提案的关注度和积极性。游说主体上，不应局限于某一个或某几个代表，有能力的民间组织可以通过一个代表，游说其他 30 个代表，联名提出法律议案，更有效、有力地推动立法。

• 提交立法建议和提案

说服代表和委员后，民间机构需要为代表和委员提供初步的立法建议和提案，以供代表和委员参考。只有拿出质量高的建议和提案，才能吸引到代表和委员的关注。高质量的建议和提案应该包括以下内容：

- (1) 充足的数据和案例；
- (2) 议题相关的背景资料；
- (3) 有理有据，具体而专业的法律建议；
- (4) 议题相关的域外经验和良好实践；
- (5) 对法律建议的法理说明。

• 后续跟进

将立法建议和提案提交给委员后，该提案是否列入立法计划或者该建议是否被采纳都需要民间组织坚持后续立法参与与跟进。2017 年几家民间组织通过某人大代表提交的关于防治校园欺凌的建议就得到了教育部的正式答复(见附录 7 教育部对十二届全国人大五次会议第 7727 号建议的答复)。

卡片 3.6 通过寄建议信争取地方代表委员的支持

2019年两会前夕，许多女权活动人士与热心伙伴围绕“反就业性别歧视”议题发起了立法倡导。前期的准备工作包括收集代表委员的联系地址，以及咨询法律专业人士后起草立法建议稿等。随后，她们向地方及全国代表委员寄送了建议信，并在其中附上了详实的立法建议稿。

由妇女-台风(微博网名)为代表的女权人士向北京、天津、河北、陕西、甘肃、辽宁、湖北、湖南、山西、山东、广州等多地地方及全国人大代表寄送了几百封《给人大代表关于防治就业招录中的性别歧视的建议信》。



妇女-台风

2月20日 20:05 来自 iPhone客户端

给湖北代表的建议信也寄出啦~建议信的主要内容是就业性别歧视的防治，具体建议看图2-5

寄信的伙伴说：一直关注女权相关议题，但是在女性就业方面一直没有做过什么实际行动，这次有机会参与，感受到了行动的力量。从建议信开始，我们希望得到代表的反馈，再之后一步步继续向上作出改变，推动法律建立完善，使各部门明确职责，加强监管，努力消除就业性别歧视。这之后我想做的是在校招等招聘会中，不论是向有关部门反馈意见，还是写建议信，继续进行行动，今年要抽出时间做，但愿flag不要倒呀。希望大家也多关注就业性别歧视，提高性别意识，大家一起努力吧！[收起全文](#)

[收起](#) | [查看大图](#) | [向左旋转](#) | [向右旋转](#)

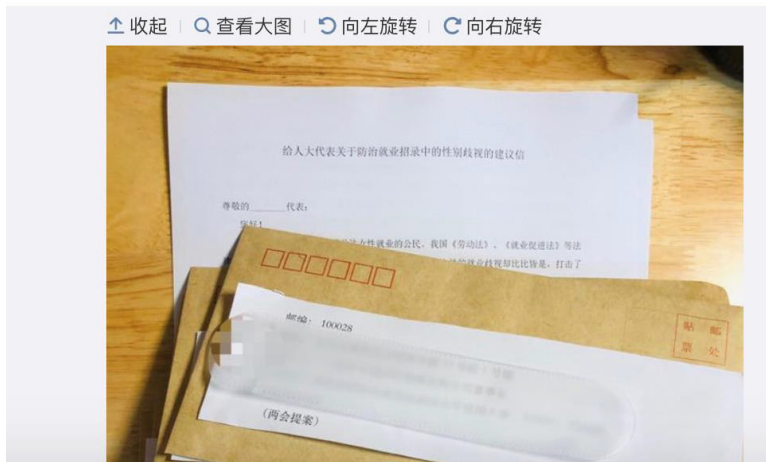


图 3.9: 妇女-台风在微博上展示小伙伴向代表寄送建议信的进展与感受

卡片 3.6 接上

女权小伙伴们在建议信中列举了如下四项具体的立法建议：

1. 明确“就业性别歧视”的定义，使其法律概念具体化，以增强其操作性。
2. 明确各个部门对就业性别歧视的监管职责。
3. 人社部门建立用人单位劳动保障诚信征信系统。
4. 对实施、纵容就业性别歧视的用人单位和职业中介机构，人社部门应加强处罚。

歧视约谈机制，明确处罚措施

大河报
03-12 10:50

可报·大河客户端记者 张丛博 摄影 许俊文

的政府工作报告中明确提出：坚决防止和
就业中的性别和身份歧视。“就业性别歧
也成为今年全国两会代表委员关注的议

人大代表、河南省柘城县人民医院护理部
宋静建议，完善防止就业招录性别歧视相
律条款。人社部门、妇联和工会应建立就
别歧视约谈机制，主动监管就业性别歧视



女性就业遭隐性歧视？人 表建议：从法律角度界定‘ 视’

澎湃新闻
03-08 21:41

近几年，女性就业中遇到的性别
问题依然是社会广泛关注的焦
2019年全国两会期间，来自湖
团的全国人大代表、湖南科力尔
股份有限公司副董事长聂鹏举向
届全国人大二次会议提交了《关
决女性就业中性别歧视问题
议》。

聂鹏举表示，目前性别歧视问题
国女性就业过程中仍然广泛存在
大程度上剥夺了女性群体的就
利、阻碍了其职业发展，使众多
无法通过自身努力获得经济和
立，赢得社会尊重。女性就业
别歧视问题已经影响到了女性
享社会发展进步的成果，也成
碍我国综合国力增长的顽疾。如

图 3.10：全国人大代表宋静建议建立就业性别歧视约谈机制（2019 年）

3 月全国两会期间，湖南、河南、河北等多位全国人大代表公开建议针对就业性别歧视问题立法。例如，来自河北的全国人大代表魏志民、张汝财、庞永辉、曹宝华提交了关于防治就业招录中歧视女性的建议，完全采纳了上述民间建议信中的四条具体建议。

卡片 3.7 家长联盟通过人大代表提交残障儿童 融合教育提案后的反馈

全国心智障碍者家长组织联盟通过某全国人大代表在两会期间提交心智障碍儿童融合教育提案后，接到了教育部的反馈。教育部在4月中旬联系家长联盟派代表到北京参会。会上，教育部向与会人员索要了调研中表示教育法实施效果不好的家长的联系方式，表示会进行后续跟进。家长联盟随后选取了愿意提供自己联系方式的109个家长，把他们的信息提交给了教育部。一个星期内，当地教育局联系了这些家长，了解实际情况，并且为他们做好孩子入学的准备。

而残障儿童融合教育提案则为家长联盟获得了另一种方式的反馈：教育部面谈（见卡片3.7）。

后续跟进也需要讲究方式方法，不应过多打扰代表和委员。若代表和委员自愿告知后续情况或者就提案情况积极与民间组织沟通，即可以选择跟进。若代表和委员不愿过多交流，则应表示理解，不再追问。以下是Y机构负责人关于联络代表委员的经验分享：

“一般是代表和委员他们提上去以后，有的委员会告诉我们是怎么一个情况。有的就回答说我们已经提上去了，我们会问一下，但是毕竟我们也要理解代表和委员，我们不会说特别追着他问结果是什么，要不他就会很有压力，第二年可能就不会给你提了。毕竟不是委员、代表提，就一定会怎么样，他只要能够提，就很棒了，而且需要有关部门做研究。我们的跟进相对来说有，但是是在不过多的打扰他们的情况之下，就在他们愿意做一些沟通的情况下。”

卡片 3.8 民间研讨会将意见送达政府部门

2013年NGOCN在媒体报道中发现《广州市社会组织管理法（征求意见稿）》，并在阅读草案时发现许多不足之处，随即通过相关平台发布法案消息，并与五家在地NGO合作开展调研和宣传等工作。合作起初，几家NGO仅有开展问卷调查和利用媒体舆论的初步构想。在实践中根据与政府部门的交往以及对已行之事相关部门的反应，几家机构决定以研讨会的形式邀请多方代表参与，藉此吸引媒体关注。研讨会最先只是作为发布问卷调查结果与交流的平台，之后借由已与政府建立互动关系的机构和学者牵线搭桥，得以成功邀请政府部门参与研讨会。研讨会开展的十分顺利，随后相关的政府部门联络NGOCN调取相关的研究资料和数据。

2014年10月16日，广州市民政局公布《广州市取缔非法社会组织工作细则（征求意见稿）》后，再次催生出于10月30日举行的民间研讨会。南方都市报对该场研讨会的报道如下（节选）：

碰撞“马丁堂”

“10月30日上午，广州中山大学的一栋百年红砖楼马丁堂，一间有着黑白格子地板装饰的古老房间里，20多人围坐在一张长会议桌边上，慷慨陈词。这不是高校的学术会议，而是纯民间发起的聚会，参与者有律师、民政局官员、人大代表、社会组织从业者、高校老师等。他们讨论的话题是：“什么是非法社会组织？具体到意见稿研讨，主要争议在于第三条第一款：擅自开展社会组织筹备活动的属于非法社会组织。对于NGO代表的疑惑，学者、律师、媒体人们的质疑，广州市民政局宣传法规处副处长李锐给予了诚恳的回应，除了略显客套地表示感谢各界提出意见之外，当场表示最具争议的第三条第一款将考虑予以废除。”

“然而，研讨会本身真正的意义恐怕不止限于一个工作细则操作共识的达成，而在于广州官方与民间在社会组织的发展层面，乃至在社会治理的谋篇布局上，已经基本形成了一种良性沟通、渴求

共识的态势。10月30日在中大百年建筑马丁堂举行的研讨会，已是近年以来广州各界就社会领域新法规意见稿进行互动研讨的第三次。”

2015年实施的《广州市社会组织管理办法》很大程度地听取了民间意见，降低了民间组织民政注册地门槛以及以法律形式确定了直接登记制度。

3.3 立法听证会

越来越多的政府部门会在政府及立法部门网站上公布立法听证公告¹⁰，符合要求的民间组织¹¹可以通过查看政府官网、各省市法制办/局官网及各层级人大、各层级人大常委会官网的立法听证会公告的方式了解最近的立法听证会信息，报名参加听证会，根据公告信息准备相关材料以及陈述词，直接在会上表达意见。除了自己申请之外，民间组织或民间组织的成员还可能受邀参加立法听证会，比较专业的民间组织受邀的可能比较大。可能受邀参加立法听证会，比较专业的民间组织受邀的可能比较大。

3.4 民间研讨会

民间组织可以举办研讨会，邀请其他的民间组织、新闻媒体、专家学者、政府官员，甚至人大代表和政协委员参会，也可以受邀或主动参加其他机构举办的研讨会。研讨会是一个多方交流、良性互动的过程，但是民间组

[10] 广东省中山市法制局曾在中山市政府网站、中山市法制局网站上发布《中山市养犬管理条例（草案）》立法听证会公告，公示听证会报名方式和听证内容等。参见力推开门立法 科学规范审查——中山市政府立法机制完善进行时，广东省人民政府法制办公室发布，载 <http://www.fzb.gd.gov.cn/business/htmlfiles/gdsfzb/fzdt/201611/13985.html>，最后访问时间2018年7月16日。湘潭市也曾就《湘潭市历史建筑和历史文化街区保护条例（草案·二次审议稿）》举行立法听证会，参见湘潭市人大常委会《关于举行立法听证会的公告》，载 <http://www.xrtd.gov.cn/rdxw/gzdt/2017-08-12/14653.html>，最后访问时间2018年7月16日。

[11] 部分听证会对于组织报名有一定的要求，如2011年《广州市募捐条例》立法听证会，要求须为在中国境内依法登记注册的法人或者其他组织，民间组织若尚未进行注册，只能以公民身份报名参加听证会。

织在邀请参会者时要更加谨慎和主动。邀请专家学者时，可以寻找社群与专家学者的连接点，比如社群内的专家学者可以主动邀请其他领域的学者参与，从而消除该学者对陌生领域的抗拒。与政府官员或代表委员接触时，要有耐心、多沟通。邀请之前研究过或提起过类似议题的委员代表，成功率会比较高。也通过人大代表之间互相介绍的方式，邀请其他代表和委员参会。若民间组织能力较强，可以考虑将研讨会制度化，定期、持续地举办研讨会有助于民间组织与其他参会者建立紧密的合作关系。

3.5 内参

内参，即内部情况、内部参考，是具有中国特色的新闻品种，由新闻机构编辑出版、专门向上级党政机关提供具有参考价值信息的内部刊物。长期以来，内参作为党和政府的“耳目”、“参谋”，在反映情况、舆论监督、建言献策等方面发挥了重要作用，受到上级领导的重视。¹² 习近平主席就曾公开表达过对内参信息的重视¹³，内参取向对立法进程的影响不言而喻。

内参的渠道主要有三大类：（1）定期发行的内刊，由中央部委及地方机关、各民主党派、中央及地方党政新闻单位及民间媒体、各类智库（党政军、科研院所、部委直属、高校、社会/企业）编写；（2）建言/社情民意“直通车”，主要由政协各参加单位、各专门委员会、政协委员、各民主党派和工商联成员及无党派人士等提交；（3）灵活性内参，主要包括可快速直达总理案头的国务院参事内参、领导或部委下派的有关特定内容的内参任务（一般委托指定专家撰写），以及离休干部官员等重要人物内参（机制尚不明确）。

据了解，国内内参主要报道重要时政动向、负面新闻、争议话题、突发事件、重要技术突破、基层民意等敏感内容。官方宣传部门一般认为这

[12] 王玲英．网络时代的内参取向探析[J]．新闻记者，2010(9):81-84.

[13] 习近平主席在党参观新华社参编部（负责内参稿件）时曾说：“内参工作非常重要，做好内参工作要客观真实，要有高度责任心、使命感。我在地方工作时就比较重视内参工作，到中央工作后尤其重视，希望大家再接再厉。”详见习近平总书记主持召开党的新闻舆论工作座谈会并到人民日报社、新华社、中央电视台调研侧记，新华社，载 http://www.xinhuanet.com/politics/2016-02/20/c_1118106530.htm，最后访问时间 2017 年 7 月 17 日。

类内容不适合公开报道，但又必须让中央知道。这类内参注重对相关问题的原因分析和后果预测。国内内参还报道重大成就与重要经验和典型，这类正面报道得到中央领导批示后，会很快转为公开报道，在官方媒体上形成较大报道声势。国际内参则主要报道重大国际事件、重大国际外交动向、外国政要和媒体对中国的各种评价等。

目前国内影响最大、发稿最多、内参制度最健全的是国家通讯社新华社。最高级别的是《国内动态清样附页》，专门提供给中央政治局常委或委员参阅，一般反映极为重大和紧急的事态，比如当年的拉萨骚乱和长江洪水。其次是《国内动态清样》和国际《参考清样》，供省部级以上领导参阅，主要反映重要动态、敏感问题和重要建议。

遗憾的是，内参多为党内媒体撰写，且内容保密，现在还鲜有民间组织通过内参参与立法的经验。若有民间组织与党内人士或媒体关系良好，可以通过内参的方式进行法律倡导。

3.6 直接寄送建议

民间组织可以将自己的建议通过邮件、信件等方式直接寄送给负责某一立法项目的政府部门或各层级人大及其常委会¹⁴。立法建议针对的立法层级不同，立法项目负责的部门就不同。若是对全国性的基本法律提出立法建议，应寄送至全国人大或人大常委会；若是对全国性的行政法规、规章提出立法建议，应寄送至国务院或业务主管部门；若是对地方性法律提出立法建议，应寄送至该地的人大或人大常委会；若是对地方性的行政法规、规章提出立法建议，则应寄送至该地政府或主管部门。

立法建议可以由民间组织一方起草，也可以通过专家座谈会的形式，邀请专家参与研讨，共同讨论、起草建议，最后共同提交。民间组织的立法建议可以邀请专家学者联署后提交，专家学者若认同该建议，会以个人名义签署。国内知名法学教授 N 就与我们分享了她与 NGO 联络与合作的经验：

[14] 公众可以提起立法建议、立法审查建议、司法审查建议、违宪审查建议，结合其他民间组织的成功经验，本节将“建议”限定为立法建议。

“比如前几年，妇女同龄退休问题，妇女组织挺关注的，我们（某法律研究所成员）就一起开专家座谈会。因为男女同龄退休时国务院的规定，就给国务院法制办写了修订立法建议；跟妇女组织联合组织座谈会，联合起草立法建议，以两个机构的名义交上去。看立法层级，有时候直接交到国务院，现在人大的网上也有公众参与，有时候也会提交到那儿。有很多NGO写了类似的立法建议，找到我们专家发给我们看，我们同意的话就签署，像这种非正规的，我就已个人的名义签署的多一些。某个法可能涉及一些特定群体的利益，那么某个群体或者某个从事这方面研究的老师可能就会邀请我，我认同的话可能就会去提交。”

民间组织和个人可以在收件部门的官网上查询其地址和联系方式。在寄送方式上，建议通过挂号信来提高有关单位接收建议信的几率，并获取寄送成功与否的反馈。

一个成功的案例是维德法律援助中心向国家安全生产监督管理总局寄送关于研究出台《职业危害岗位津贴管理办法》建议后收到了复函。

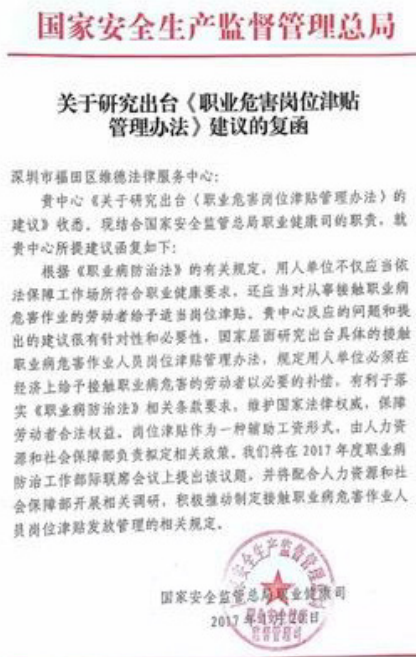


图 3.11：国家安全生产监督管理总局关于研究出台《职业危害岗位津贴管理办法》建议的复函（2017年1月）

3.7 基层发声

一些草根民间组织是服务型组织，常年奋斗在一线，在日常工作中会与基层政府长期频繁地接触。这样的组织就可以利用与基层政府组织交流的机会对政府工作人员进行倡导，并最终通过基层工作人员辐射影响整个基层政府部门，甚至是上级政府部门改变观念，出台有利于社群的政策，自下而上地推动立法。

卡片 3.9 A 机构推动设立艾滋病人低保绿色通道

A 机构在为 HIV 感染者提供服务的过程当中，了解到很多 HIV 感染者都有贫困问题。根据国家政策，这些患者可以享受低保，却因为法律的模糊性以及隐私泄露的风险而不敢申请低保。于是 A 机构开始为感染者提供代办服务。他们分配熟悉国家低保政策的同事专门协助感染者提交报告，并要求实际办理低保的基层政府工作人员为感染者的身份进行保密，在一次次办理的过程中，将为患者保护隐私的观念传递给政府人员。除了直接办理时对民政部门的工作人员进行倡导，A 机构也会积极把握每一次与政府机关开会等机会，向疾控中心报告自己工作中遇到的困难和挑战。

艾滋病人申请低保难的问题存在于许多地区，而有的已经探索出了 HIV 感染者申请低保绿色通道这一途径。A 机构总结了其他地区的实践经验，在代办过程中向基层工作人员提出建议，要求他们也为 HIV 感染者提供类似的绿色通道。当地区级民政局同意考虑，却没有后续反馈。A 机构依然没有放弃，继续向上级部门，即市级民政局反应这一问题，最终得到“已经出台文件”的答复。

04

民间组织参与立法
重要技能

04

民间组织参与立法 重要技能

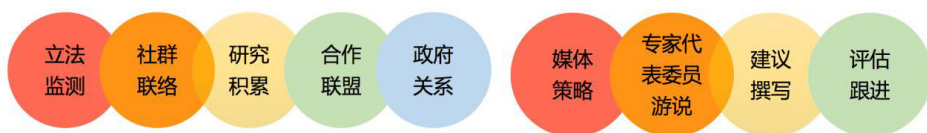


图 4.1 民间组织参与立法重要技能

4.1 立法参与技能的积累与运用

本章将梳理民间组织参与立法过程中所需要或涉及的重要技能，包括立法监测、研究积累、社群联络、合作联盟、政府关系、媒体策略、专家代表委员游说、建议撰写、评估跟进等。民间组织应该积极在日常工作中关注、应用并有意识地学习和培养这些技能，以便更充分和有效地开展立法参与和倡导。以两类常见的立法参与路径为例——“脚踏实地推新法”和“把握机遇搭便车”，以上 9 种技能都在其中发挥着重要的作用。如果民间组织能在日常工作中做到全面且充分的技能积累，立法参与的广度与深度就会自然地得以提升。

“脚踏实地推新法”主要是指以推动新法律出台为目标的立法参与活动，其中包括了从确定立法目标、调研、联盟到影响利益相关方、撰写立法建议、提交立法建议等的一系列环节。依据该法最终是否进入年度或阶段性立法议程的结果，民间组织应调整并制定下一步的立法参与行动计划。通常推动新法出台是一个漫长且相对艰难的过程，很难看到立竿见影的效果。以游说人大代表或政协委员提交两会议案 / 提案为例，当年的立法参与活动很可能未能促成目标法律进入立法议程。此时民间组织可以选择保持目标不变继续重复该循环，或者调整目标转而推动其他的法律出台。如果某法律成功进入立法议程并实施，例如《反家庭暴力法》于 2016 年正式



图 4.2 日常技能积累利于立法参与实践



图 4.3 “脚踏实地推新法”循环过程

施行，但民间组织发现其中仍然有许多不足之处待完善，也可以以推动法律修订、实施细则或司法解释出台为目标继续该循环。

“把握机遇搭便车”主要指以公开或内部立法征求意见为契机的立法参与活动。与推动新法的方式所不同，此类情境下民间组织通常是偶然发现立法征求意见的机会，事先没有相应的准备。并且由于是就已经进入立法程序的法律开展立法参与与倡导，一个完整的行动过程往往需要在一定的时限内完成，具有较强的紧迫性。通过立法监测或意外发现立法征求意见的契机后，民间组织需首先对该法律与自身的利益相关性作出快速判断，随后进行调研、社群动员、撰写建议和提交建议的一系列紧急动作。该路径下的立法反馈机制相对成熟，例如公开征求意见结束后会向社会公布征求意见的情况，同时进入立法程序的法律一般会在近期（半年到一年，特

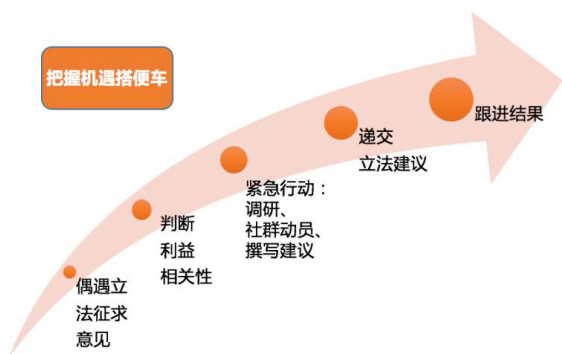


图 4.4 “把握机遇搭便车”循环过程

殊情况下会推延）公布其最终的制定或修订结果，因此立法参与行动结束后的跟进结果这一环节也具有十分重要的意义，与推动新法相比更易评估立法参与的成效。

4.2 立法监测

立法监测，顾名思义，即对广义的立法信息和动态进行追踪、监测、记录和分析的过程。立法监测的重要性不言而喻。首先，它是立法参与链上的重要环节之一，在许多情况下甚至是激发一次立法参与行动的初始动因。除此之外，立法监测可以成为帮助我们动态追踪宏观政治和舆论风向的工具，民间组织也能够借此更好地了解和预测特定议题的政策环境走势。若能借国家关注的重点领域和立法程序制度化等契机确定最佳倡导议题和时机，那么就可能达到事半功倍的效果。举个例子，近两年校园欺凌议题频频在各类立法讨论中得到关注，并伴随着教育领域一系列政策的出台与更新。通过及时的立法监测，多元性别类民间组织得以发掘并利用其中的空间，独立和协作策划了一系列立法参与及倡导行动，也取得了一定成效。

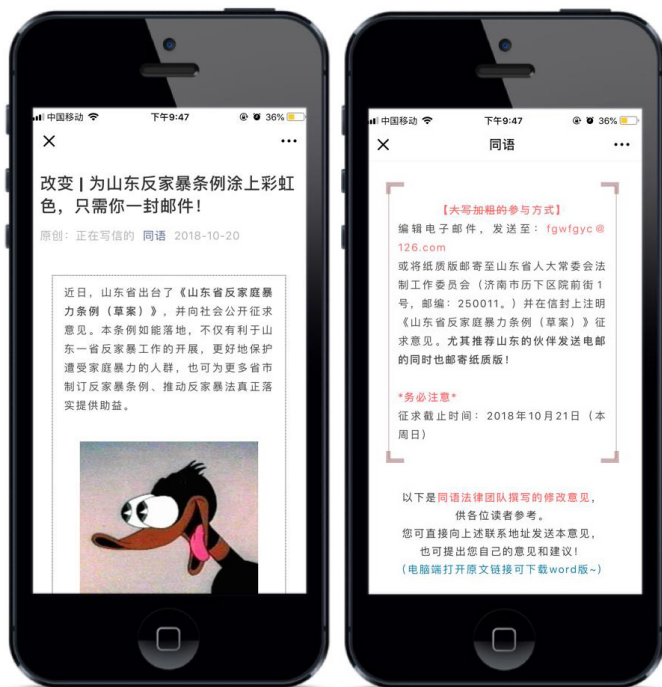


图 4.5 同语通过立法监测发现《山东省反家暴条例（草案）》公开征求意见机会并及时开展社群动员和立法参与倡导（2018年10月20日）¹⁵

[15] <https://mp.weixin.qq.com/s/eyqFoTITE9QsPhcNn1mZFw>

立法监测可以通过多种方式实现，不同的组织和个人的做法迥异，但目前尚未发现相对成熟的机制可供借鉴。对民间组织来说，开展立法监测通常意味着在工作伙伴的职责中加入相关工作内容，其中最直接的方式就是定期查看相关网站是否有更新及重要信息发布等。

“之前在做监测的时候，其实我们首先是每天会浏览全国人大的网站，因为那个网站有相关的最新立法的一些说明草案等等，还有国务院的网站上面也有一些立法草案，这两个是比较高层级的。地方的话，设想是可以联合各地的地方伙伴，对几个重点城市进行一些监测。”

以上访谈节选展示了N组织是如何对全国和地方两个层面的法规进行日常监测的。除此之外，国务院的年度立法计划、全国及地方人大法工委承担的五年立法规划也是一些民间组织瞄准监测的对象，不过仅有少数具备相对较高立法参与和倡导能力的民间组织才能够在此基础上制定中长期的倡导计划，并保证其人力及资源的配套支持。

我们的研究还发现，借由参加各类会议于活动的机会得知某领域的立法信息及动态也是民间组织实际工作中十分常见的一种方式，且呈现出加速发展的趋势。这种立法监测渠道对缺乏人力的民间组织来说尤其重要，同时也极有可能成为同领域民间组织之间资源互通与共享的潜在模式。

借助法学专家信息网络进行立法监测是另一条可行路径。N法学专家就对此建议，与法学专家建立长期联系能够帮助民间组织保持立法规划和进展方面的信息畅通，加深对立法背景的理解，有助于提升后续立法参与的效果。

“比如说有时候单纯多元性别方面的立法可能性是比较小的，但是很多法律法规看起来跟多元性别群体没什么关系，社群内部如果不专门关注的话，就不知道立法的规划和进展，也不知道这个法的某一个法条可能会涉及自己的权利。跟法学专家学者沟通的话会有更多的信息，对立法规划及一些可能相关的法律有更多的认知，就可以提前做一些准备工作，比如说谁在这个法的修订小组里面、法条上怎么设计可能能够把多元性别群体纳进去，或者是起码不会侵犯社群的权益。这个不仅是针对多元性别群体，其他群体也一样。”

近年来，随着对立法参与的关注度的提升，越来越多的民间组织开始意识到立法监测的重要性，与之相关的需求也相应增长。例如某社群类组

织负责人提出了将立法动态梳理常规化的设想，并在领域内民间组织之间以电子期刊等形式进行传播，以提高时事敏感度，促进立法参与方面的交流与协作。一些民间组织也开始摸索如何进行立法监测方面的能力建设，在未来更好地服务于立法参与与倡导。

4.3 社群联络

立法参与的核心目标是表达特定诉求并寻求改变，而民间组织出于其捍卫社群利益的使命，自然要尽力将社群的真实诉求通过可能的渠道予以反映。从根本上说，社群是民间组织参与立法的动力来源。因此，民间组织有必要根据社群的特点和偏好来选择相应的立法参与和倡导模式。尊重社群意愿、适时适度地进行社群动员是民间组织参与立法应遵循的基本原则。此外，民间组织还需在吸收社群内部不同声音的基础上作出取舍，根据重要性、可行性等标准筛选出最核心的诉求。许多社群领袖，例如 C 组织的创始人，都表达了类似的开展立法参与与倡导工作的思路：

“我们无论是做活动还是设计方案，都是跟着大家的需求在走，也是跟着现在的时事还有政策发展的脉络在走。看到有契机的，我们会判断社群的接受程度和意愿，然后我们再发起一个活动。更重要的是去了解社群的声音，社群的声音其实很多样的。不同地域、不同身份、不同阶层的人，他们之间的利益诉求都会不一样。所以也需要民间组织对社群的诉求有一个取舍，有一个客观的判断。你不可能满足所有人，那么你就是非常重要的信息筛选者，一方面筛选社群里面的讯息，另外一方面筛选立法者那边的讯息，然后在中间做一个平衡。”

社群基础也是民间组织参与立法的坚实后盾，尤其表现在紧急性立法参与机遇出现的时候。及时有效的社群动员能够很好地利用社群的人口数量优势，形成一股庞大的立法参与力量，更加有力地发声和传达诉求。

社群在民间组织立法参与中的重要性还表现在其在各类实证调研中所起到的关键作用。无论是质性或量化研究、线上或线下调查，如果缺乏社群的配合、参与和传播势必难以顺利开展。因此，在日常工作中要重视社群的建立、联络与维护，才能在生产数据或案例的需求来临时临危不乱、游刃有余、得心应手。

最后，立法参与过程中的社群联络与动员有助于社群成员权利意识的

培养，促进 ta 们对自身权益以及相关法律保障的关注和理解，提升 ta 们参与社会、经济、政治、文化等领域公共事务的积极性。

4.4 研究积累

研究积累为民间组织参与立法提供了有力的证据支撑。与立法参与最相关且常见的研究分为两种类型，一种是针对社群现状的研究，另一种是对现有法律和政策的研究。这两种研究成果都能够很好地用于立法建议撰写、媒体沟通，以及专家代表委员的游说，通过客观事实来呈现社群的困境与需求，并指出现实保障的缺失，从而推动立法。

针对社群现状的研究很显然需要从社群中收集一手数据和案例，研究的目标则是支持民间组织的立法参与，倡导社群的权益。从这个意义上来说，研究积累既是取之于社群，也是用之于社群。

案例和数据。在案例研究方面，平时可以做的是积累研究成果。无论什么时候要用就可以拿出现成的数据，如果有紧急机会出现，你如果紧急情况下需要做调研也要有储备。这个储备包括和社群有连接，同时也要具备调研能力的人员。

对现有法律和政策的研究一般来说需包括几个要素。一是不同国家和层级的法律政策梳理，从国际法到不同国家和地区的最高法，到国内各省市的地方法规都应当涵盖。由于多数民间组织缺乏具有法律背景的工作伙伴，此类研究本身又具有相当的挑战性，链接国际律所、高校研究人才等专业资源就成为了一种尤为有效的策略；二是在对比中突出反映的良好实践。

4.5 合作联盟

民间组织的潜在的同盟者包括 NGO、媒体、专家学者、律师、国际机构、UN 机构、政府部门等。合作联盟的优势之一是能够在工作中提高效率、取长补短。民间组织应特别注意分工协作，不同的机构应发挥各自的优势，避免重复工作，同时突出自己的特色。同时，合作联盟也是分散风险的一种有效手段。与例如妇联、残联等具有官方背景的组织合作还有助于提升民间组织在增加体制内的信任度。合作联盟的第三大优势是筛选诉求，集中力量。

卡片 4.1: 性少数群体家暴研究为立法建议提供依据

同语自 2007 年起开始关注性少数社群的家庭暴力情况，2013 年《反家暴法》被国务院纳入到立法计划中后，同语在 2009 年完成的《中国女同（双）性恋者家庭暴力状况调查报告》的基础上，又完成了《中国性少数群体家庭暴力研究》。正是在这些研究的基础上，同语发现女同性恋者在恋爱、同居以及与前女友、与家长等关系中发生的暴力事件，本质上与所有类型的家暴一样，而且发生频率高、事件恶劣，却因为法律的缺位以及社会的压力很少得到救助。前期的调研及对性少数社群的家庭暴力的长期关注，使得同语能够在草案出台的第一时间就发现草案存在的不足。

2016 年《反家暴法》正式实施后，由源众、北京为平妇女权益机构、同语和新媒体女性共同合作，通过近半年来各自对《反家庭暴力法》实施情况的调研，联合发布了关于《反家庭暴力法》实施调研报告，并于 2017 年 3 月 8 日国际劳动妇女节当天发布。正是在此份调研报告的基础上，全国人大代表孙晓梅写就《关于建议制定〈反家庭暴力法〉实施细则的提案》并提交两会（见附录 4: 关于加快制定《反家庭暴力法》实施细则的建议）。

4.6 政府关系

“所有的法律其实都是一个权益的分配和博弈的过程，尤其是反歧视法，涉及到一些特殊群体的权利。所以在确定这样一个法律的时候，必须要有社群去参与、反馈他们的意见和需求，这个法律才可能更具操作性，才可能真正解决一些现实问题。”

“我觉得民间组织的角色跟政府对我们的定位是比较吻合的。因为政府对于民间组织的定位就是查漏补缺、辅助性的，是对于民间声音的一种反映，并且 ta 要求你的反映是要有一定的建设性的，不是所谓的无理取闹。我觉得我们现在民间组织的定位确实也承担了一部分这样的职能，在倡导方面起到的作用就是将现有的社群内的一些诉求反映给立法者。”

以上两段访谈节选分别是 N 教授与 C 机构负责人对民间组织、社群与

政府之间的关系及其对立法参与的意义的理解与描述，可见政府关系是立法参与与倡导工作中必须关注和考虑的重要维度之一。

维护政府关系首先需从培养意识开始，目前民间组织在这一点上普遍存在不足，而达到相对成熟的阶段后则可考虑培养专职的政府公关人才。在日常工作中，民间组织应努力与政府进行沟通，寻找并主动搭建潜在的桥梁，包括专家学者、UN 机构的资源、潜在的关系链等。

此外，民间组织应及时把握政治风向，在了解当前的主流话语体系后尽量与之拉近距离，降低倡导议题的敏感性，例如将性骚扰、多元性别等议题置于性别平等的大框架下，或用“反歧视”、“民生”等话语来表达人权诉求。



图 4.6 “2015 年两会反家暴立法专家晚餐会”媒体报道¹⁶

[16] http://news.ifeng.com/a/20150304/43266110_0.shtml

4.7 媒体策略

媒体是民间组织参与立法的重要推力，有效加以运用将大大提升立法参与的影响力。由于不同的议题需要针对不同的媒体进行沟通，因此民间组织首先有必要了解主流媒体和新兴自媒体平台特点的差异。

其次，我们向媒体提供什么样的信息决定了媒体将如何呈现议题和故事。民间组织应向媒体和记者提供尽量完整的新闻要素，包括事件具体背景、专家的评论和分析，以及非常重要的可官方核实的进展，以便后续跟进和报道。

从案例故事的角度而言，媒体通常倾向于被典型和极端案例吸引，但也需注意将人群特殊性和普遍性相结合，拓宽受众面。

卡片 4.2：推动反家暴立法的媒体经验

新媒体女性在反家暴民间倡导工作组（见卡片 3.4）中主要负责媒体倡导相关工作。在《反家暴法》草案出台之后，新媒体女性先通过整合调研资料，将各地的反家暴实践成果整理为一个可视化的地图，并为记者编写了几千字的解释性文件，说明反家暴的重要性、《反家暴》立法的含义及其重点。此后采用的媒体倡导策略还包括：组织记者会、举办媒体沙龙、游说记者等。

第一次记者会暨“民间建议稿媒体恳谈会”上，工作组对外公布并解释了《反家暴法（征求意见稿）》民间意见案。源众主任李莹介绍了《反家暴法（征求意见稿）》的亮点及不足，并强调了修改的重点。同语负责人徐玢、新媒体女性网络召集人李思馨、反家暴网络主席冯媛介绍了反对亲密关系暴力的重要性。主办方还邀请了几名家暴当事人讲述其亲身经历，其中既有同性恋也有异性恋，既有遭受肢体暴力的，也有遭受精神暴力的。第二次记者会暨“两会专家记者恳谈会”于2015年3月3日，全国两会开幕式当晚举行。会上，工作组邀请了数名关注反家暴议题的专家学者，为媒体和公众揭秘和解答关于两会中反家暴议题的重点所在。两次记者会不仅提升了反家暴议题的公众可见度，也让记者了解了反家暴立法的重要性及紧迫性。

最后，除特殊或紧急情况外，民间组织应慎用抗争式的媒体倡导，尽量以正面非冲突的方式进行宣传或动员，避免为机构及其合作伙伴制造不必要的风险。

4.8 专家学者联络与游说

在与专家学者进行合作方面，民间组织可采取多种策略，如多外出参加讲座、会议主动接触领域内的专家。通常情况下，透过已知专家及其主办的会议认识更多该领域的专家学者是最常见的方式。见面认识后，应通过请教法律问题、邀请与会等方式与专家保持不间断的联系，并以电话、邮件等告知机构的最新动态。

此外，民间组织还可以通过熟人或媒体有针对性地检索对某领域或议题有兴趣且友善的专家学者。联络专家时须注意专家作为非社群成员的少数身份和疏离感，初次联系时尤其有必要向 ta 们提供充足的背景资料，让 ta 们对议题有足够的了解，才能够建立长期且深入的合作关系。

4.9 建议撰写

建议的产出需要借助与一定的平台与协作机制，其中组织民间研讨会是最常见的形式。从民间组织的实践中也涌现出许多有效的经验，例如让专家学者通读草案条例，带领民间组织学习理解，并在此基础上结合社群现状提出建议。建议的提交类型包括个人提交、机构提交、个人联名、机构联名等，若多于一方提交，建议诉求的一致性、提交时间的集中性、数量大都有利于提高建议的可见度。

在建议的具体撰写方面，我们总结了以下几点策略：

- (1) 尽量采用积极正面的表达方式和官方语言。
- (2) 法律建议部分列出上位法和相关反歧视法条。
- (3) 机构间互相分享建议模板，进行总结和推广。
- (4) 加强人员专业性，例如法律方面的能力建设。

4.10 评估跟进

所谓“知己知彼，百战不殆”。立法参与是一个漫长而复杂的过程，只有充分地总结过去和当下的经验，并时常自我省察、锻炼和完善，才能

卡片 4.3 撰写法律建议时的检索技巧

法律提案撰写有一定的结构，主要由诉求、数据、案例以及国外先进实践组成。本土民间组织在检索国外先进实践的时候有时会遇到一些困难。

针对这个问题，维德给出了一个小技巧：向国际志愿律师网络求助。维德在 2014 年对《反家暴法》提交修改建议时，就向国际志愿律师网络发出求助，希望了解世界上其他国家反家暴法是怎么规定的。一个星期内，维德就收到了世界排名前十的八个顶尖律所的回复，这八个律所提供了 30 多个国家的立法情况。

顶尖大律所的研究能力很强，对这些问题也特别感兴趣，民间组织应该善于利用这些资源。当然，国际志愿律师网络提供的资料大多是英文材料，所以材料翻译也是一大难题，建议英文基础扎实的民间组织尝试。

不断进步，在未来做得更好。正因如此，立法参与过程中的每一个环节、每一个细节都值得被关注和记录。评估工作不仅应在行动结束后开展，也应在行动前和行动中及时进行。

在立法参与前期，民间组织需要评估此次行动的目标和方案，包括你计划影响的法律对象、要游说的人或者部门、行动中需要什么人和资源、可能出现的风险因素等等（见附录）。这些前期评估一方面可以帮助民间组织更好地策划立法参与行动，保证充分的准备，另一方面也能够在行动结束后更准确地测算目标的达成情况，以及实践与预期的差别。

中期评估应该包括对立法参与过程的记录，具体来说有行动细节、参与成员的感受、出现的意外挑战等。民间组织应该根据这些反馈分析到目前为止的行动是否安全、顺利和有效，并作出相应的调整，这有助于规避风险并及时止损。记录立法参与的过程不仅有利于民间组织之间共享经验，其过程本身也是见证社群发展的珍贵历史资料，值得被保存。

结束评估主要指跟进反馈与成效评估，即立法参与的最终结果与原因，包括相关部门是否收到民间组织提交的意见、是否及与何时作出回复、回复内容是什么、目标法律法规的状态及最终制定 / 修订结果、下一步动态

等等。民间组织应于每一轮行动中吸取和总结宝贵的经验教训，以便更好地应用于未来的立法参与。以下访谈节选展示了W法律援助机构在某次立法参与中取得的成效，也印证了评估跟进的重要性。

“志愿律师带领着工友们把这个《XXX 管理办法》征求意见稿过一遍，把意见形成了立法建议。我们交上去之后，人社局就开了一个立法听证会，专门邀请了我们律师参与。在会上，我们又把八条意见讲了。这八条意见中有五条被完全采纳了，另外三条还在死磕。现在能看到地方的这些部门也在进步，ta 们会把立法过程分阶段地公示给大家，哪些没有接受，什么原因，然后我们继续去做。”

05

通过“世界咖啡馆”
研讨制定立法参与和
倡导行动计划

05

通过“世界咖啡馆”研讨制定立法参与和倡导行动计划

世界咖啡馆（The World Café）是一种深度研讨或汇谈模式，尤其有利于汇集拥有不同背景与经验的参与者的经验，从而激发集体创造力，针对需要解决的问题产出具体的行动方案。

5.1 世界咖啡馆的五大要素：

听、说、思、画 / 写、行

5.2 世界咖啡馆的七大原则：

1. 设定研讨的情景
2. 营造友好的空间

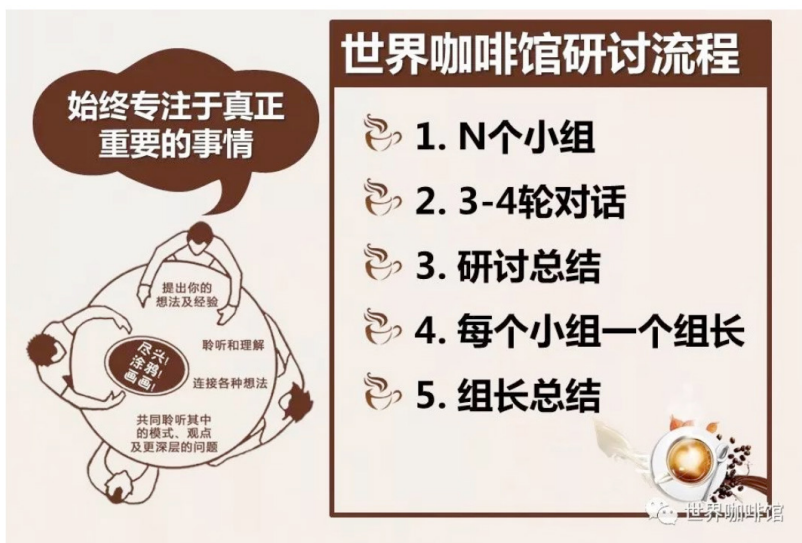


图 5.2 “世界咖啡馆”研讨模式的流程示意图

3. 探索真正重要的话题
4. 鼓励每个人参与和贡献
5. 交流并连接不同观点
6. 共同倾听见解和本质
7. 收获与分析集体智慧

5.3 世界咖啡馆研讨的具体流程：

形式：世界咖啡馆采取多小组多轮研讨形式，每轮讨论约 20-30 分钟。

准备阶段：在场地布置若干圆桌或方桌，将参与者分成 4-6 人一组。桌上备一张大白纸，彩色马克笔若干。

第一轮研讨：各桌进行简单成员与讨论规则介绍后，共同确定一个讨论主题后写在白纸顶端或中央，并选出一名桌长。参与者根据主题分享经验并自由对话，对话过程中将所有成员分享的想法以画画、涂鸦或文字的形式记录在白纸上。

第二 /N 轮研讨：各桌除桌长留下不动外，其余组员均可轮换座位至其他桌，第一轮研讨时同桌的参与者尽量打散到不同桌。各桌桌长首先向新成员介绍第一轮研讨的主题以及所记录的想法，并邀请新成员就该主题

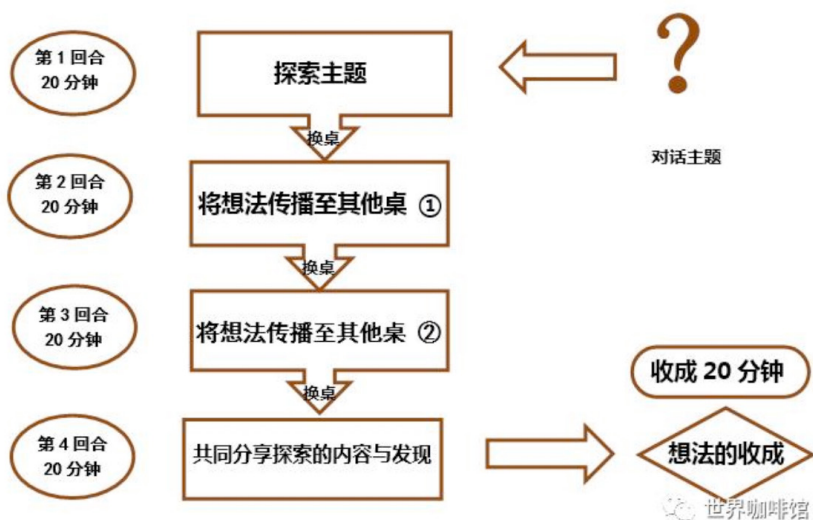


图 5.2 “世界咖啡馆”研讨模式的流程示意图

分享看法，同样记录在白纸上。当总人数/桌数较多时，此步骤可重复多次。

末轮研讨：所有参与者回到最初的桌子/小组，自由分享其他桌所讨论的主题以及从中所获得的启发，并分享是否对本桌一开始所定的主题有新的想法，桌长则向初始成员分享其他桌参与者对本桌主题的想法。随后各桌成员在总结所有想法的基础上，得出结论，或提出针对相关问题的解决方案，或提出与该主题相关的行动计划。

收成与全体分享：各桌派桌长或一名其他成员作为桌代表向全体参与者分享本桌的主题、成员的讨论情况，以及最终的结论、解决方案或行动计划。

5.4 应用“世界咖啡馆”模式制定立法参与和倡导行动计划

形式与准备阶段如上。

开场时主持人可介绍本次世界咖啡馆研讨的背景和目的，即讨论感兴趣的议题并制定相应的立法参与和倡导行动计划。建议各桌在各轮讨论中关注以下4项内容，其中在前几轮研讨中主要关注核心议题、已有资源和还需资源，在末轮研讨中聚焦具体的行动计划：

1. 核心议题

议题的确定决定了讨论的方向，若过于宽泛，会导致讨论难以聚焦缺乏深度；若过于狭窄，则会使得思维受限，难以借鉴不同领域的经验。以立法参与为例，“校园霸凌”就是一个相对宽泛的议题，而“制定防治基于SOGIE的校园霸凌的法律法规”则比较具体。建议参与者可以在讨论议题的过程中明确立法目标、相关人群、利益相关方等信息，有利于在讨论中产出更加具体可行的行动方案。

2. 已有资源

讨论已有资源时可列举和分析以下资源优势：

- 具备的较高的或一定的社会关注度
- 具备的社群基础和呼声
- 政府高层对该议题的重视及在国内外的正面表态

- 议题已经进入立法规划，或有关单位表示将出台相关法律法规的声明
- 已知的对该议题感兴趣，甚至表示支持的代表委员和专家学者
- 已知的支持该议题的同领域或其他领域 NGO 合作伙伴
- 已知的愿意关注和客观报道该议题的媒体资源
- 已经形成的能够展示议题现状及支持相关立法建议的调查研究成果
- 已经收集到的能够反映社群需求和声音的典型案例故事
- 已有的有一定进展的诉讼案例
- 已有的国内外的良好实践经验
- 已有的资金支持

3. 还需资源

同样地，可参考上述资源清单，讨论还需资源时可分析若要开展立法参与和倡导，在社会关注度、立法优先层级、社群呼声、友好代表委员和专家学者、利益相关方的支持、媒体资源、研究支撑、案例实践、资金保障等方面是否缺乏。

4. 行动计划

基于对已有和还需资源的分析，可在末轮研讨时进一步讨论和制定行动计划。此时各桌的参与者可以根据自身的优势，以及所能提供和争取的资源来制定分工合作方案和初步推进时间表，例如 A 组织负责在 X 月前完成社群调研和报告写作，B 组织负责咨询法律专业人士并撰写立法建议稿，C 组织负责在 X 月前联络和游说全国人大代表和政协委员等。在全体分享环节，所有对该议题感兴趣并愿意加入其立法参与和倡导行动计划的组织和个人均可以在白纸上签名，形成一个行动者与支持者联盟。

立法参与和倡导“世界咖啡馆”研讨记录示例

议题：

利益相关方：

立法参与和倡导的目标：

已有资源：

还需资源：

行动计划：

时间节点	推进事项	负责组织或个人

支持组织和个人签名：

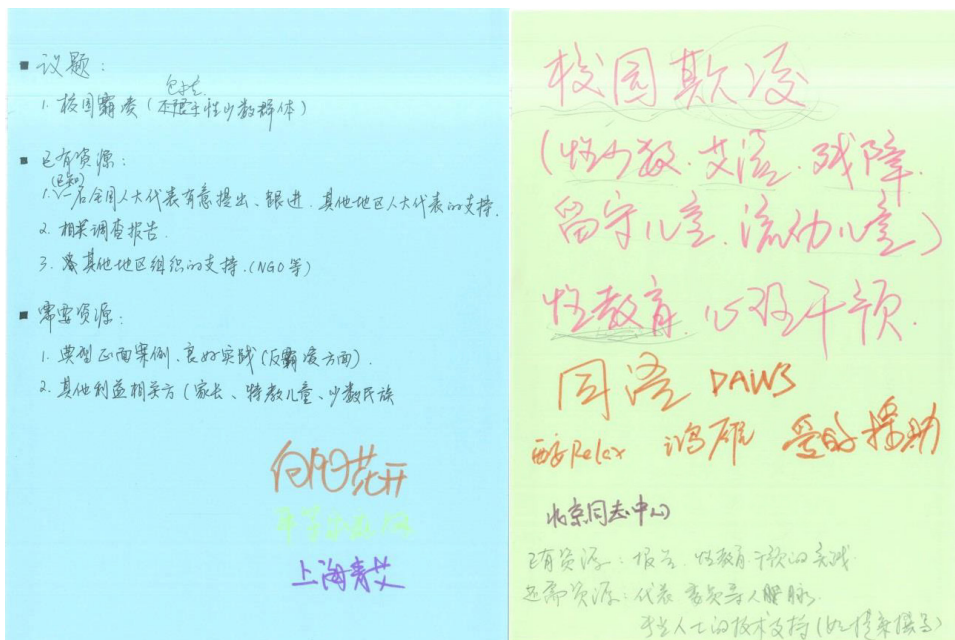


图 5.3 讨论成果示例：应用“世界咖啡馆”模式制定“校园霸凌 / 欺凌”议题的立法参与和倡导行动计划

2017 年 12 月，在同语组织的立法参与工作坊上，参与者应用“世界咖啡馆”模式，围绕多个议题展开了研讨。其中两组均选择了“防治基于 SOGIE 的校园霸凌 / 欺凌”议题（见图 5.3），指出了潜在利益相关方，列举了在讨论中列举了调查报告、性教育干预实践、部分人大代表支持、其他 NGO 支持作为已有资源，分析了还需资源，包括反霸凌良好实践、其他利益相关方的支持、提案撰写方面的专业支持、代表委员人脉资源等。参与组织和个人也在该讨论的基础上形成了后续的立法参与和倡导行动计划，并成功在 2018 年全国两会期间通过代表委员提交立法建议（见附录 5 关于加强校园性别欺凌治理的提案）。

六、附录

附录 1：立法参与常用资源

1. 中国人大网 <http://www.npc.gov.cn/>
2. 中国政协网 <http://www.cppcc.gov.cn/>
3. 历年政府工作报告
<http://www.gov.cn/guowuyuan/baogao.htm>
4. 国务院办公厅信息公开页
http://www.gov.cn/zhengce/content/node_330.htm
5. 全国人大法工委 中国法律法规信息库
<http://law.npc.gov.cn/FLFG/index.jsp>
6. 司法部法律法规数据库
<http://search.chinalaw.gov.cn/search2.html>
7. 中国人大网 法律草案征求意见
http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/node_8176.htm
8. 中国政府法制信息网公开征求意见系统
<http://zqyj.chinalaw.gov.cn/index>
9. 中国政府网 政策法规意见征集
<http://www.gov.cn/hudong/zhengji/yijian.htm>
10. 中国政府网 “我向总理说句话” 栏目
http://www.gov.cn/hudong/xz_lwh.htm

附录 2：议案、提案、建议的区别

	人大议案	政协提案 ¹⁷	代表建议
提出主体	具有提出议案权的机关、符合法定数量的个人 ¹⁸	各级政协委员，参加各级政协的各党派、各人民团体，以及政协各专门委员会	各级人大代表个人或联合提出
提出程序	有严格的法定程序。如全国人大：有权提出议案的主体可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关的专门委员会审议，提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。	经本级政协的工作机构（提案审查委员会或提案委员会）审查通过后成为正式提案	会议期间，向会议设立的秘书处议案组提出，不需要经过全体会议通过；
时间限制	人大代表议案，一般在大会会议期间提出，应当在大会主席团决定的代表提出议案的截止时间之前提交，以方便在会议期间的处理，否则就作为“代表建议”。对符合议案基本条件、准备成熟的代表议案，也可以在大会闭会期间提出。	没有时间限制，既可以在全体会议期间提出，也可以在闭会期间提出	没有时间限制，既可以在会议期间提出，也可以在闭会期间提出

[17] 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于进一步加强人民政协提案办理工作的意见》，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2013/02/23/ARTI1361589406912314.shtml>。

[18] 主要包括：全国人民代表大会会议主席团、全国人民代表大会常务委员会、全国人民代表大会各专门委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院，以及委员长会议。地方各级人民代表大会会议主席团、人大常委会、人民代表大会各专门委员会、人民政府、人民法院、人民检察院、人大常委会主任会议。“符合法定数量的个人”主要是指符合法定数量的本级人大代表和本级人大常委会委员，在全国人大，一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以向全国人大提出属于全国人大职权范围内的议案，在地方人大，县级以上的地方各级人大代表十人以上联名，乡镇人大代表五人以上联名，可以向本级人大提出属于本级人大职权范围内的议案。

内容范围	属于本级人民代表大会及其常委会职权范围内的事项	没有内容限制，可以向本级中共党组织和国家机关提出意见和建议	既可以针对本级人民代表大会或者人大常委会职权范围内的各方面的工作，也可以针对本级“一府两院”各方面的工作
	“人大议案”决议或决定的办理情况，承办的有关部门专题向人大常委会会议报告；或先交有关专门委员会审议，有关专门委员会将审议结果向人大常委会会议报告。办理情况和审议意见，经人大常委会会议审议通过后，在下次人民代表大会会议上书面向全体代表报告。	承办单位要在收到政协全体会议期间的提案之日起5个月内、收到政协全体会议闭会期间的提案之日起3个月内，对提案作出书面答复；内容包括提案反映问题的解决情况、建议的采纳或处理情况等；对未予采纳的建议，要予以说明。如提案者对办理结果不满意，承办单位要向提案者和政协组织作出书面说明。	承办部门向提出建议的代表本人答复，同时抄送本级人大常委会代表工作机构
	“人大议案”的决议、决定，一经人民代表大会或人大常委会会议审议通过，就在一定范围内具有了国家的意志力和强制力，具有了法律效力，有关部门和个人是必须执行的	“政协提案”不是必须采纳或执行的决议，仅仅是书面的意见和建议，没有法律的约束力。	“代表建议”交有关机关研究办理，一般没有法律约束力。但监督法第二章第九条规定，“代表建议”中集中反映的问题应确定为本级人大常委会听取和审议“一府两院”专项工作报告的议题。
答复要求			
法律效力			

附录 3：性别领域近年全国两会提案 / 建议部分报道梳理

促进性别平等：

- 2019 全国妇联：《关于进一步加强和完善性别统计工作的提案》
- 2019 全国政协委员孙德宏：建议健全促进性别平等的法律法规体系
- 2019 全国政协委员彭静：建议成立中央层面的公共政策性别平等评估委员会

反家暴：

- 2019 全国人大代表张杰：建议全国人大常委会开展反家庭暴力法执法检查
- 2018 全国政协委员严慧英：应制定反家暴法实施细则
- 2017 全国人大代表孙晓梅：应将性暴力、经济控制纳入家暴形式
- 2017 全国人大代表温秀玲：尽快出台“家庭暴力告诫制度”

反就业歧视：

- 2019 全国人大代表魏志民等：建议人社部门应带头完善反就业性别歧视约谈机制
- 2019 全国政协委员李生龙：落实落细反就业歧视相关法律规定
- 2017 全国政协委员侯欣一：呼吁制定《反就业歧视法》
- 2017 全国政协委员洪天慧：建议增设“就业性别歧视”相关案由

反校园欺凌：

- 2019 民进中央：建议加强校园欺凌治理 给予学校适当惩戒权
- 2019 全国人大代表官启军：建议建立校园欺凌惩戒机制
- 2018 全国政协委员尚绍华：防治校园暴力，别忽视了“性别暴力”
- 2018 全国人大代表郑孝和：把性别友好纳入高校校园规划

防治性侵：

- 2019 全国政协委员翟美卿：建议尽早制定《反骚扰法》出台专门领域的专项反性骚扰办法
- 2019 全国人大代表谭琳：性侵儿童案件定罪量刑标准需完善
- 2018 全国人大代表刘丽：将儿童防性侵教育纳入义务教育课程

- 2017 全国政协委员汤素兰：呼吁合理公开性侵儿童犯罪人信息

生育保障：

- 2019 全国政协委员张玲：健全完善生育保障法律政策
- 2019 全国人大代表黄细花：建议无条件为非婚生育孩子上户口
- 2019 全国人大代表姚劲波：建议取消征收社会抚养费
- 2019 全国人大代表郑功成：生育险应该转为生育津贴，覆盖所有女性

附录 4：关于加快制定《反家庭暴力法》 实施细则的建议

2016 年

一、为什么我们建议加快制定《反家庭暴力法》实施细则

2015 年 12 月 27 日通过、2016 年 3 月 1 日正式施行的《中华人民共和国反家庭暴力法》，是中国反家暴法制进程的里程碑式事件，体现了国家对预防和制止家庭暴力的重视和决心，彰显了国家对家庭成员合法权益的保护，是国家尊重和保障人权的重要举措，体现了时代的进步。《反家庭暴力法》的很多内容借鉴了国内外的实践与立法经验，有诸多亮点与先进理念，如家庭暴力明确包含身体与精神侵害、共同生活的人之间实施的暴力行为参照反家暴法、人身安全保护令规定为独立案由等。但《反家庭暴力法》中部分内容没有明确规定，使之缺乏可操作性。为了使《反家庭暴力法》的规定得到落实，相关部门更好的开展家庭暴力预防及处置工作，从预防和制止家庭暴力的现实需求出发，建议加快制定并出台《反家庭暴力法》实施细则。

（一）《反家庭暴力法》中家庭暴力的定义较为简略，不够完善、全面，不利于公众了解什么行为是家庭暴力，也不利于相关部门适用法律，在实际工作中缺乏可操作性，容易因理解、理念及能力的不同而出现偏差，将会造成现实中的司法和执法认识不统一、尺度不一致，不利于维护法律的权威性和对受害人进行有效保护。在实施细则中若能够采取概括性与列举性结合的方式对家庭暴力进行定义，将使整部法律更具有可操作性。

（二）家庭暴力处置中，庇护、告诫书的规定较为笼统，不利于相关部门在实际工作中对受害者提供救济，也不利于受害者借助《反家庭暴力

法》寻求帮助、摆脱暴力环境、维护自身合法权益。庇护是终止暴力、帮助家庭暴力受害人的重要手段,《反家庭暴力法》中将庇护场所定义为“为家庭暴力受害人提供临时生活帮助”,对其责任单位、工作原则等没有明确规定,这将不利于庇护工作的开展,使其继续面临长期空置的窘境。告诫书是公安部门提出的具有法律约束力的文书,包含“禁止加害人实施家庭暴力”等内容,但《反家庭暴力法》中并未规定违反告诫书将承担何种法律后果,这将丧失法律的约束力和权威性,使得告诫书在实际工作中无法发挥其应有的作用。

(三) 人身安全保护令的内容不够全面,执行机关不明确。《反家庭暴力法》中对人身安全保护令包含的措施规定的较为简略,不具备可操作性。兜底条款中的“保护申请人人身安全的其他措施”,可能会使法院由于存在理念、理解及能力的不同,在作出保护令裁定时出现偏差,无法采取一些实践中具体的、行之有效的措施,如“人身安全保护裁定生效期间,一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产”“禁止被申请人在下列场所特定距离内活动:申请人的住处、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所”等。《反家庭暴力法》规定人身安全保护令由人民法院执行,公安机关以及居民委员会、村民委员会等应当协助执行,建议通过实施细则对公安机关在保护令执行中发挥的作用进行更明确的规定,这样才能为保护令发挥作用提供更切实的法律保障。

(四) 《反家庭暴力法》明确反家暴是国家责任,由政府负责妇女儿童工作的机构牵头,负责组织、协调、指导、督促其他部门的反家暴工作,但在具体法条中过于强调各部门各自的职责,这将使得实际工作中多机构的合作流于形式,存在各部门相互推诿、消极应对的风险。建议通过实施细则的具体规定,明确多机构合作的具体工作方式和要求,如引入“首问负责制”等保障性机制,使各部门能够真正统筹、协调、合作,有效完成家庭暴力的预防与处置工作。

此外,关于针对未成年人家暴暴力受害者的特殊保护、以暴制暴案件的处理原则、社会组织在反家庭暴力中的作用等,在《反家庭暴力法》中或较为笼统、或未有提及,这些都希冀在实施细则中得到明确、具体的规定。社会各界对《反家庭暴力法》有着巨大而迫切的期待,但若不尽快制定《反家庭暴力法》配套的实施细则,将会使这部法律由于缺乏实际可操作性而

无法发挥社会期待的“预防和制止家庭暴力，保护家庭成员的合法权益”的作用。

二、具体建议

实施细则可包括以下内容：（一）明确家庭暴力的概念，建议采用概括与列举相结合的方式，包括前配偶之间的暴力，性暴力，对未成年人等无民事行为能力人、限制行为能力人不履行监护义务，忽视或照料不周等。（二）规定家庭暴力预防的具体措施，如明确学校、幼儿园开展反家庭暴力教育的课时，医疗机构应与司法机关、妇联等一样开展预防与制止家庭暴力业务培训，警察学校、医学院等相关专业应纳入反家庭暴力课程。（三）具体规定对弱势群体的特殊保护，如政府提供财政支持，建立紧急救助基金；在保护令中加入医疗支持、抚养费、房屋租金、经济困难补助等内容；做好对家庭暴力目睹儿童的保护工作；制定无民事行为能力人、限制民事行为能力人家庭暴力强制报告制度的具体流程、相关部门的职责、违反强制报告规定的处罚等。（四）明确规定多机构合作机制，以及预防、制止和救助一体化的工作机制，接到投诉、反映或求助的机构应实行首问负责制。（五）对告诫令的具体流程进行详细规定，包括调查、询问的工作要求，告诫令的内容，违反告诫令的法律后果，协助执行告诫令的相关机构等。（六）对人身安全保护令进行详细的规定，保护令应包含财产性内容、监护权等规定，具体可包括禁止被申请人接触、骚扰、跟踪未成年子女；人身安全保护裁定生效期间，一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产；禁止被申请人在下列场所特定距离内活动：申请人的住处、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所；必要时，责令被申请人自费接受心理治疗；责令加害人承担受害人及未成年子女必要的生活费、医疗费等费用；必要时，临时剥夺加害人对未成年子女的监护权；为保护申请人及其特定亲属人身安全的其他措施。明确公安机关如何配合执行保护令（如跟踪查访、及时回应申请人等）。（七）对以暴制暴案件的处理进行原则性规定，受害人因长期遭受家庭暴力对加害人造成损害，构成犯罪的，应当免除、减轻或者从轻处罚。

附录 5：关于加强校园性别欺凌治理的提案

2018 年

一、现有校园欺凌相关政策存在性别视角缺失的问题

2016 年以来，随着多起校园欺凌事件被曝光，这一问题日益得到了政府的重视。2016 至 2017 年间，我国教育主管部门连同其它有关部门分别下发了《关于开展校园欺凌专项治理的通知》、《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》和《加强中小学生欺凌综合治理方案》。除上述校园欺凌专项治理规定外，近年来，我国也加强了校园安全治理工作、学校心理健康工作和对家长进行教育培训的工作，这些工作的开展无疑对校园性别欺凌状况的改善有一定帮助。但这些校园欺凌相关政策存在着性别视角缺失的问题，没有认识到校园性别欺凌（包括基于社会性别、性别气质、性倾向、性别身份的欺凌）是一种特殊的校园欺凌形式，其基础是性别的刻板印象、传统社会角色规范以及儿童的不同的生理性别和社会性别认同等，根本原因在于根深蒂固的社会文化规范，包括父权制以及异性恋、顺性别霸权，而学校在发挥其引导学生“社会化”的角色过程中，可能会通过对现状的默许或明确认可，在无形中强化了这种不平等的、有害的社会性别规范并使其合法化。所以校园性别欺凌不仅仅是一种一般性的暴力事件，其背后的歧视因素值得警惕，其治理应该引起有关部门的重视，其治理措施也应从社会性别平等、多元性别平等的取向出发。在现有校园欺凌专项政策下，校园性别欺凌无法得到有效的预防，校园性别欺凌的受害者也无法得到及时有效的保护。

二、我国校园性别欺凌的现状

校园性别欺凌的治理，是在全世界范围内都引起重视、亟需解决的问题。据我国教育部网站上来自新华社的报道称，“联合国教科文组织今年发布的报告显示，全世界每年有将近 2.46 亿儿童和青少年因体貌特征、性别与性取向、种族与文化差异等遭受欺凌。”¹⁹

[19] 十一部门同“亮剑”，能否让孩子免于欺凌 http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_20171227/mtbd/201712/t20171228_323240.html，最后访问日期：2018 年 2 月 1 日

据我国一民间组织同语 2017 年进行的一项网络问卷调查，在 1018 份有效问卷中，78.2% 的调查对象表示（曾）在中学校园中遭遇过性别暴力，而 24.6% 的调查对象则会经常性地遭受某种形式的校园性别暴力，这一部分可能属于校园性别欺凌。在针对女生的欺凌事件中，当众扒衣服、拍裸照等是最常见的性羞辱手段，例如，海南屯昌县的初一女生小娟在遭 11 名女同学围殴的过程中就被强迫脱衣服并拍照录像，这些照片和视频随后在网上被散播，对其身心造成了巨大的伤害。²⁰ 相比之下，男生之间的欺凌所涉及的性手段则较为不同。以最近曝光的香港大学宿舍欺凌事件为例，受暴者在多人制服和见证下，遭其中一位施暴学生以下体拍打头部，在此过程中受暴者并未被强迫暴露其身体部位，而是由施暴者主动展示其男性生殖器官。²¹ 该类暴力事件一个最显著的特点就是针对不同性别的受暴者有针对性地采用不同的手段进行性羞辱，因此以性的方式实施的欺凌从一定程度上表现了校园性别暴力中的性别因素。

性与性别少数学生尤其容易成为校园性别欺凌的受害者。根据联合国开发计划署 2016 年发布的报告，39.6% 的性与性别少数受访者表示曾在学校环境中因自己的少数身份遭遇歧视。²² 针对 2015 年情况的调查则显示，性与性别少数受访者中约有 23% 与 13% 因其少数身份而经历了成绩下降或旷课，3.46% 因此退学，而 7.85% 与 8.71% 的性与性别少数学生曾自残或试图自杀。²³ 对这一群体的普遍性歧视和多元性别教育和培训的缺失还容易使得遭受到校园性别欺凌的性与性别少数学生遭受制度性歧视或来自校方或教师的二次伤害。一位男同性恋学生凌轩因为其同性恋身份而被多名学生殴打，但校方未对实施欺凌的学生进行处理，反而对这位男同性恋学生进行记大过的处罚，并且要求其申请退学，最终直接将其开除。²⁴ 这一处理结果严重损害了受害者的身心健康与受教育权。

[20] 屯昌县乌坡镇乌坡中学初一女生小娟遭 11 名女同学围殴扒衣拍照
<http://www.haiyaolaw.com/html/point/2014-03/20174.htm>，最后访问日期：2018 年 1 月 12 日

[21] 网上再传港大疑似欺凌事件
<http://www.zaobao.com/realtime/china/story20170405-745092>，最后访问日期：2018 年 1 月 12 日

[22] 联合国开发计划署：《中国性少数群体生存状况：基于性倾向、性别认同及性别表达的报告》，2016 年，第 26 页，图 18

[23] 同语：《性与性别少数学生校园环境调查报告》，2016 年，第 35 页，表 18

[24] 社群案例：凌轩事件

三、现有防治校园性别欺凌专项政策增加性别视角的意义

习近平总书记在在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告中指出“坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。”并强调“优先发展教育事业。建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育。……努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。”现有防治校园性别欺凌专项政策增加性别视角能够有效预防校园性别歧视，并且能够切实保障易遭受校园性别欺凌的学生的平等权、受教育权。

我国是联合国《儿童权利公约》的缔约国，《儿童权利公约》要求缔约各国保证儿童不因性别等因素受歧视，以及保障儿童的受教育权。《儿童权利公约》第20号一般性意见特别提出，“同性恋、双性恋、变性和两性青少年经常遭受迫害，包括虐待和暴力、污辱、歧视、欺凌，被排斥在教育和培训之外，并缺乏家庭和社会支持，……委员会强调……各国还应采取有效行动，通过提高公众认识和实施安全和扶持措施，保护所有同性恋、双性恋、变性和双性青少年免遭一切形式的暴力、歧视或欺凌。”²⁵现有防治校园性别欺凌专项政策增加性别视角是我国履行国际公约义务的积极行动。

四、具体建议

（一）出台新的法律政策或修改既有法律政策，明文禁止学校环境中基于性别、性倾向、性别认同、性别表达和性征的歧视和欺凌；

明示的列举可以释放出政策制定者的一种信号，即法律政策意识到了这些学生所遭遇的问题，并且愿意做出反应。这有助于提升遭受校园性别欺凌的学生的报告率；也有助于学校教职员工正确认识校园性别欺凌，对这类事件保持敏感度。美国学者有研究表明，学校是否具有包容性取向的反欺凌政策与同性恋学生的企图自杀风险息息相关：如果同性恋学生生活在的地区，有更少的学校具有这样的政策，则同性恋学生的企图自杀率是其他同性恋学生的2.25倍。²⁶

[25] 参见 CRC/C/GC/20, para.33, 34.

[26] Hatzenbuehler ML, Keyes KM. Inclusive anti-bullying policies and reduced risk of suicide attempts in lesbian and gay youth. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23790196>, 最后访问日期: 2018年2月1日

（二）贯彻落实《关于开展校园欺凌专项治理的通知》、《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》和《加强中小学生欺凌综合治理方案》等校园欺凌专项政策，在实践中主动预防、平等对待并积极处理学校环境中基于性别、性倾向、性别认同、性别表达与性征的歧视和欺凌；（三）通过师范教育、岗前培训、教师进修等方式，使教职员具备性别平等知识、社会性别和多元性别相关知识与反歧视意识，以加强其在处理学校环境中的歧视与欺凌事件时的多元性别敏感性；

学校教职员工，尤其是教师对于预防校园欺凌有着非常重要的作用。作为学校中的教书育人者，教师本身应该具有相应的校园欺凌知识以及看待问题的性别视角，这样才能为学生提供科学的教育和作为受害学生可以信任的报告对象。而事实是，我国大部分教师对校园欺凌问题和性别议题均缺乏正确的认识，更对多元性别知识不了解，因此造成对校园性别欺凌事件的敏感性较弱，一方面，造成了无法及时辨识校园性别欺凌事件的发生，造成受欺凌学生无法得到的及时的帮助和保护，另一方面，教师的不当处理可能会对欺凌者产生二次伤害，更有甚者，教师自身成为欺凌者。

（四）将性别平等、社会性别和多元性别相关知识和反歧视教育纳入各阶段学校课程设置中，使全国学生接受具有包容性的健康教育、生命教育和公民教育；

校园欺凌不同于一般的民事侵权和犯罪行为，无论欺凌者还是被欺凌者，在绝大多数情况下是未成年人或者青年人，他们行为的可塑性较强。校园性别欺凌的背后往往有着歧视的动机，而在未成年人和青年人中，歧视往往源自于相关知识的缺乏。学校作为教育机构，应当通过教授学生多元性别知识，提升其多元性别平等意识。在我国台湾地区，人们认为校园欺凌的本质是缺乏对他人的尊重，因此在必修课生命教育中融入了有关校园欺凌的内容；其次，将校园欺凌的内容融入其他相关课程，例如公民课，使得学生可以对这一问题产生更深刻的认识，引导而非通过“管教”的方式使学生认识到这一问题；最后，有一些由学校教师带领的小组活动，在这些活动中，校园欺凌、多元性别知识等内容会成为活动的主题，这些活动无疑加深了学生对于这一问题的深刻理解。这些都是我们可以借鉴的经验。

(五) 咨询相关社群, 采取切实措施, 保障性与性别少数学生尤其是跨性别学生的权利, 调整涉及厕所等设施 and 校服等性别二元的设置, 实现多元性别友善化。

厕所等性别二元划分明显的学校设施, 很有可能成为校园性别欺凌的高发场所, 例如我国台湾地区的“玫瑰少年”事件——一位性别表达较为阴柔的男生被发现死于卫生间内, 疑为校园欺凌的结果。该事件也推动了我国台湾地区“性别平等教育法”的出台, 为该地区性别平等的发展和减少校园性别欺凌起到了重要的作用。

附录 6: 关于建议教育部颁发学历、学位证书性别变更办法的提案

2018 年

一、现实需求

跨性别者(变性人), 指一个人在心理上无法认同自己出生时的生理性别, 相信自己属于另一种性别或其他性别。大部分跨性别者希望通过性别重置手术(变性手术)来改变自己的生理性别, 使得自己的外在性别和内心认同的性别保持一致, 以便顺利融入社会。

公安部规定跨性别者在完成性别重置手术后, 身份证上的性别可以更改。根据公安部《关于公民变性后变更户口登记性别项目有关问题的批复》(公治〔2008〕478号)及《公安部关于公民实施变性手术后变更户口登记性别项目有关问题的批复》(公治〔2002〕131号)之规定, 申请人需提交书面变更性别申请、《户口簿》、《居民身份证》和国内三级医院出具的性别鉴定证明和公证部门出具的公证书或司法鉴定部门出具的证明, 属机关、团体、学校、企事业单位的, 还要有所在单位组织人事部门准予变更的证明。县市公安机关审核后, 其所属派出所应予办理性别项目变更手续。

教育部颁布的《高等学校学生学籍学历电子注册办法》(教学〔2014〕11号)第十九条规定: “学生在校期间修改或变更身份信息的, 由学生本人提供合法性证明, 学校或省级教育行政部门审核确认后更改, 学信网保留

更改前的信息。学生要求修改、变更的信息或证明材料涉嫌弄虚作假的不予受理。学历注册并提供网上查询后，学校不得变更证书内容及注册信息，不再受理学生信息变更事宜。注册信息确有错误的，须经省级教育行政部门审核确认后方可修改。学历证书遗失的由学校出具相应的证明书并在学历注册信息中标注。”据此，在学历注册并提供网上查询后，学校无权变更学历、学位证书上的性别，因而不受理相关申请。这导致许多跨性别者很难在其目前或将来的就业岗位上面临强行出柜或身份遭到质疑的风险。因此，这些人就业及职业前景因此而受到严重影响。

例如，研究生毕业的L完成了女跨男性别重置手术，用人单位要求他出示学历证明，而他的毕业证书和学位证书上的性别都标注为“女”。因学历、学位证书上标注的性别与其身份证更改后的性别不一致，所以被用人单位质疑其学历、学位证书的真实性。为此，他专门咨询过有关部门，得到的答复是不能修改。最终他“伪造”了一个真实拥有的硕士文凭。男跨女的N求职时使用的是私自修改了性别标记的学历、学位证书复印件，导致无法进入一些一定要求求职者使用原件的公司工作；她不敢缴纳社保，怕因为性别标记不符而出现问题。另一位跨性别者不愿意造假，只好换一个大学重读，重新获得学位。

跨性别者可以选择就其学历、学位证书属于本人去做公证，但会被迫面对出柜风险而遭到排挤，同样会影响其就业及职业前景。因此，很多跨性别者本科毕业做完手术几乎就等于零学历，生存都成问题。跨性别者原有的学历无法获得社会的承认，这使得他们寻找工作、在社会上立足面临很大困难。跨性别者希望有关部门能推出一些人性化措施，允许已经毕业的学生修改其学历、学位证书上的性别标记，否则十数年寒窗苦读却只换来废纸一张，求职受阻只能自谋生路，有些不得不放弃自己的专业。跨性别者渴望能有一天学历、学位证书在毕业之后都可以跟随身份证信息进行更改，这也是公民的权利。

二、社会意义

据世界其他地区对跨性别者人口数量的研究，亚洲地区大约有0.1%-0.3%的人口是跨性别者。以中国人口数量推算，中国目前至少存在130万-400万以上的跨性别人口。跨性别者的学历、学位证件修改问题牵动

着中国数百万家庭。

据联合国开发计划署与北京大学社会学系、北京同志中心共同发布的《2017 中国跨性别群体生存现状调查》报告显示：在 2060 份有效问卷中，中国跨性别群体辍学率高达 9.3%，远高于普通人群辍学率。跨性别群体的失业率高达 11.9%，而问卷投放同期由人社部公布的我国城镇登记失业率仅为 4.0%，因此跨性别群体的失业风险约为普通人群的 3 倍。跨性别群体高辍学率和高失业率的问题与其学历、学位证书无法变更性别的现状相关。

中国已经签署并批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》和《1958 年“就业和职业”歧视公约》（第 111 号公约），有义务履行缔约国应当采取各种措施消除歧视的义务。在消除对妇女歧视委员会第 28 号一般性建议和第 33 号一般性建议（CEDAW/C/GC/35）中，提及跨性别者的平等权利。

“性别”的外延涵盖跨性别，解决此问题有助于落实《宪法》的平等原则，消除性别歧视，是贯彻男女平等基本国策的重要举措。对于转变公众的性别偏见，建设多元、共融的和谐社会将发挥积极作用。

三、具体建议

教育部授权学校更改跨性别者文凭上的性别。

这在国外已有先例。例如，欧盟委员会要求其成员国为学生提供必要的信息、保护和支持以使得他们可以过上与他们性别认同一致的生活，并特别要求：“协助学校文件上姓名和性别的更改。”以满足跨性别学生在校生活中的特殊需求（Richard K.hler, Julia Ehrt. (2016). Legal Gender Recognition in EU Toolkit16LR. P33）。荷兰一位跨性别男性申请者，向荷兰平等机会委员会申请，阿姆斯特丹大学拒绝重新发放更改了姓名和性别标记的毕业证书。平等机会委员会裁定阿姆斯特丹大学的决定构成歧视而必须纠正（National jurisprudence/ Netherlands, Equality Opportunities Commission,30 November 2010，出处同上）。马耳他性别认同、性别表达和性特征法案（2015）其他官方文件的修改 10（3）规定：任何人可以，在付费的情况下，要求其他有权机关、部门、雇主、教育或其他机构颁发与他们相关的任何官方文件或证书，以反应他们性别和姓名的更改（Richard K.hler, Julia Ehrt. (2016). Legal Gender Recognition in EU Toolkit16LR. P46）。

参考世界其他国家，例如美国，其文凭并无标注“性别”这一项，但并不影响持有者在应聘时证明自己的学习背景、专业知识和技能层级。肯尼亚的一位跨性别女性成功地向肯尼亚高等法院申请去除其中学学历证书上的男性性别标记。法院认为，没有法律要求学历证书上有性别标记，去除性别标记并不会对证书的效力有不利影响（Republic v Kenya National Examinations Council & another Ex-Parte Audrey Mbugua Ithibu [2014], ILGA. (2017). Trans Legal Mapping Report.p25）。我国香港地区学历、学位证书上没有性别标记和照片。

可以考虑在条件成熟时取消在文凭上的“性别”标注。在取消之前，应当立法授权学校根据跨性别者身份证上的性别信息更改已发文凭上标注的性别及姓名。

综上所述，目前学校无权给跨性别者变更性别标记，对跨性别群体就业及其职业发展造成障碍，并引发一些造假行为。在一些国家跨性别者变更性别标记并不难，况且文凭上的“性别”标注与持有人完成学业的事实无关，取消“性别”标注是世界性趋势。因此，我提出上述建议，希望教育部采纳。

附录 7：教育部对十二届全国人大五次会议第 7727 号建议的答复²⁷

2017 年 9 月 28 日 教建议〔2017〕第 365 号

您提出的“关于采取有效措施防治校园性别暴力的建议”收悉，经商全国妇联，现答复如下：

您提出有效防范基于社会性别、性倾向和性别身份的校园暴力的建议很好，为我们开展相关工作提供了借鉴。防治中小学生欺凌和暴力是一个世界性的难题，需要标本兼治、综合施策、久久为功，这也是近年来教育部的重点工作内容。

[27] 教育部对建议答复的公示网页 http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jijiaosi/201801/t20180109_324196.htm

一、加大宣传教育力度。2016年11月，教育部联合最高人民检察院，开展“法治进校园”全国巡讲活动，择优选拔24名优秀巡讲员组成全国巡讲团，组织研发了一批精品法治课程，将社会性别平等、多元性别知识等纳入巡讲内容，在全国中小学进行法治主题巡讲。教育部会同全国妇联等部门印发家庭教育工作五年规划、《全国家庭教育指导大纲》，借助家长学校、各类培训基地等对家长开展培训，将普及性别平等和多元性别知识列为重要专题，引导家长注重孩子思想品德教育和良好行为习惯培养，从源头上预防学生欺凌和暴力行为发生。各地加强统筹协调，创新教育形式，开展法治宣传活动。山东省东营市教育局会同团市委、法院、检察院等部门开展了“青春与法同行”青少年模拟法庭建设，让青少年通过模拟法庭初步了解预防校园性别暴力的法律。

二、切实加强综合治理。教育部、公安部、综治办等部门密切协作，深入开展“平安校园”建设，持续开展学校及周边治安秩序整治行动。加强校园周边巡逻防控，强化警校联动机制，加强学生上下学重要时段、学生途经重点路段的巡逻防控和治安盘查，及时发现制止苗头性、倾向性欺凌和暴力现象，保障广大师生的人身财产安全及正常的教学、生活秩序。2012年起，公安部深入开展“护校安园”专项行动，大力强化校园安保工作，整改消除了一大批安全隐患，预防查处了一大批涉校案事件，取得良好效果。近年来，全国涉校刑事案件持续下降，2016年涉校刑事案件同比下降19.6%，发生在校园的侵害师生人身安全的案件同比下降21.4%。

三、加强心理健康教育。2014年，教育部启动实施中小学心理健康教育特色学校争创计划，树立一批心理健康教育先进典型，推动广大中小学全面普及心理健康教育，形成全体教师关心关爱每一个学生心灵成长的良好氛围。2015年，教育部印发《中小学心理辅导室建设指南》，进一步指导各地加强和规范中小学心理辅导室建设，提高心理辅导工作的科学性、专业性，关注中小學生性别歧视等心理问题，提高心理健康教育的针对性。重庆南开中学提倡德智体美劳心“六育”并重，落实心理辅导室建设要求，加强对学生尊重意识的引导，注重对特殊、异常心理状态学生的全接纳，对心理问题做到及时干预、准确处置。

四、组织开展专题研究。2017年，教育部组织专家深入研究国内外校园欺凌现象，形成了《关于中小学校园欺凌的调研报告》。报告研究了国

内外校园欺凌防治研究的历史及成果，重点对比研究了日本、美国、德国等六个国家防治校园欺凌措施和策略，提出了构建学校有效干预机制、创设和谐的校园环境和良好的班集体、加强青少年法治教育等十大治理对策及建议，为我国进一步开展防治校园欺凌工作提供了理论和经验上的支撑。教育部正在组织专家研究制订中小学校防治学生欺凌和暴力指导手册及研究起草《学校安全条例》《学校未成年人学生保护规定》，将对欺凌和暴力进行明确界定，拟将性别视角纳入防治校园暴力教育重要内容，提出预防欺凌和暴力的具体方法，并对事中应对、善后处理流程等提出指导意见。此外，教育部将会同全国妇联进一步加强家庭教育理论研究，注重对家长进行有关性别平等和多元性别知识的普及，拟将家庭教育与预防遏制校园欺凌纳入“十三五”重点课题。

针对您所提出的“在制定反校园暴力法或在有关法律中补充校园暴力内容时加入性别视角”建议，下一步，教育部将积极配合有关部门对未成年人保护法、预防未成年人犯罪法的修订工作深入研究，明确学生欺凌和暴力的认定标准、预防措施、应对主体及追责机制等，积极探索将性别视角融入法律的可行性，进一步遏制校园欺凌现象，确保学校正常教学秩序，为青少年营造良好的学习环境和成长氛围。

感谢您对教育工作的关心和支持！

