江门市2025年度人大制度理论研究优秀成果

汇

编

江门市人大制度研究会 编

2025年9月

目　　录

关于县级人大专题询问运行现状和改善举措的思考和探究
——以江门市蓬江区为例
…… 黎振华(1)
“侨元素”与“侨服务”融合驱动下五邑华侨华人回国投资的法治保障研究报告
…… 王继远 陈雪娇 张章 蔡俊彬(16)
全球粤港澳大湾区规则衔接机制对接中的“软联通”创新与法治需求　——制度弹性与法治刚性的动态平衡
……黄新跃(30)
发挥人大监督职能助力法治化营商环境建设的路径思考
…… 钟文明(45)
全过程人民民主视域下基层立法联系点国际传播效能研究
……李艳华(57)
地方人大及其常委会加强监督、指导和支持检察机关法律监督工作的思考
……卢杏冰(72)
提升备案审查民主含量和质量路径探索　——以江海基层立法联系点开展备案审查民意征询工作实践为研究视角
……黄颖茵(84)

全过程人民民主的江门实践与思考　——“民生实事项目票决制+民生微实事立办制+微心愿代表建议”三级民生实事工作体系的实践与路径探索
……苏玉霞（100）
广东省人大代表履职实践:以精准调研推动分散供养特困老人护理制度完善的探索与思考
……梁健玲（111）
粤港澳大湾区商事多元解纷的法律冲突与协同机制研究
——以江门“侨乡”涉侨商事调解为视角 ……吴艺琳（122）
大湾区视野下粤港拆船管理法律规则衔接问题研究
……黄荣斌（136）
粤港澳大湾区背景下的知识产权跨境维权体系研究　——以江门市人大立法为视角
……张玥阳（148）
生成式人工智能赋能地方立法的实践探索与规范路径
……桂　彬（162）
浅析粤港澳大湾区背景下江门市港澳同胞养老服务发展现状与对策
……唐　梦（181）
以人大职能为翼助推江门现代化产业体系建设
……区志宏（197）
江门大力发展现代服务业人大作用研究
……李静染 杨帆（209）

良西镇人大践行全过程人民民主创新路径与实践成果
·····伍洽康(223)
全过程人民民主视域下推动基层治理的实践路径与价值探析
——结合开平市基层治理工作的若干思考
·····吴健斌(237)
新时代检察机关深入践行全过程人民民主的路径探析
·····何杏华(249)
坚持群众路线高质量建好用好基层立法联系点之浅论
·····庞信明 张仁杰(263)
以民生“微实事”践行全过程人民民主推动基层治理的实践与探索
·····梁慧芳(272)
新会陈皮立法与陈皮法庭：人大护航产业发展的法治力量
·····赵海清(284)
依托“回头看”提高人大监督效能 推动养老服务事业产业协同发展 助力加快建设现代化产业体系的路径探索
·····江门市人大社会建设委员会(301)
全过程人民民主视域下江门市人大代表“进站入网格”的实践模式与优化路径
·····章宇达(315)
乡镇人大代表在现代化产业体系建设中发挥作用的路径探讨
——以江门市蓬江区荷塘镇为例
·····张　苑(325)
新质生产力赋能视角下江门现代化产业体系法治保障路径研

究 ——基于产业“三化”融合与开放合作的制度建构
·····何少涛(337)
全过程人民民主在民生实事项目中的实践机制与创新路径研究
·····陈艳基(349)
乡村振兴中人大代表示范带动作用研究
·····吕焕君(362)

关于县级人大专题询问运行现状和改善举措的思考和探究

——以江门市蓬江区为例

蓬江区人大常委会办公室　黎振华

专题询问实质是询问形式基础上的创新监督方式，是人大常委会有计划、有组织、有重点地围绕特定议题对“一府一委两院”集中开展的询问活动。自2010年全国人大常委会首次开展后，在各级人大常委会中迅速推广，成为常态化的监督手段。专题询问具有充足的法律依据，2023年2月新修订的地方组织法增加专题询问相关内容，直接明确其法律地位，2024年11月新修改的监督法将专题询问作为监督形式，完善了专题询问制度。

专题询问在县级人大常委会实践时间还不长，其所蕴涵的能量尚未全部释放出来，如何实现从有到优的高质量开展，还需要进一步研究探索。本文围绕江门市蓬江区人大常委会开展专题询问的实践进行思考总结，探讨当前专题询问的运行现状和改善建议。

一、专题询问何以发生——从制度创新的角度溯源与探因

习近平总书记指出，设计和发展国家政治制度，必须注重

历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。理论上来说，内生性的存量制度创新相比外来的制度移植，其运行的摩擦系数可能更小，制度创新的启动更加顺滑，存在排斥的可能也会较小，试错的成本较低，人大专题询问的发生与发展，正是内生制度创新的生动实践。

（一）刚性与柔性的平衡。监督法规定了7种监督形式，其中听取和审议专项工作报告、财政经济工作监督、法律法规实施情况的检查、规范性文件的备案审查等4种手段，在人大工作实践中运用得比较多，同时也被认为柔性有余、刚性不足。质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定等手段，由于被认为刚性过强、柔性不足，很少被采用。专题询问选题更重大、更集中，较前4种监督手段具有更强的“仪式性”“对抗性”，但又不像质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定等手段具有强烈质疑、批评的意味，从而在刚性与柔性之间达到较好的平衡。

（二）法律与现实的结合。对于询问，组织法、代表法、监督法、预算法和立法法都有相关的规定。以上有关法律规定明确，各级人大及其常委会，各级人大代表均具有询问权，目的是为了更好地审议议案与报告。但由于相关操作程序并不明确，实际上询问的行使并不完善，专题询问由此应运而生。某种意义上说，专题询问是人大制度发展的必然结果。因为，随着民主政治的不断前行，人民民主内涵与外延更加丰富，作为

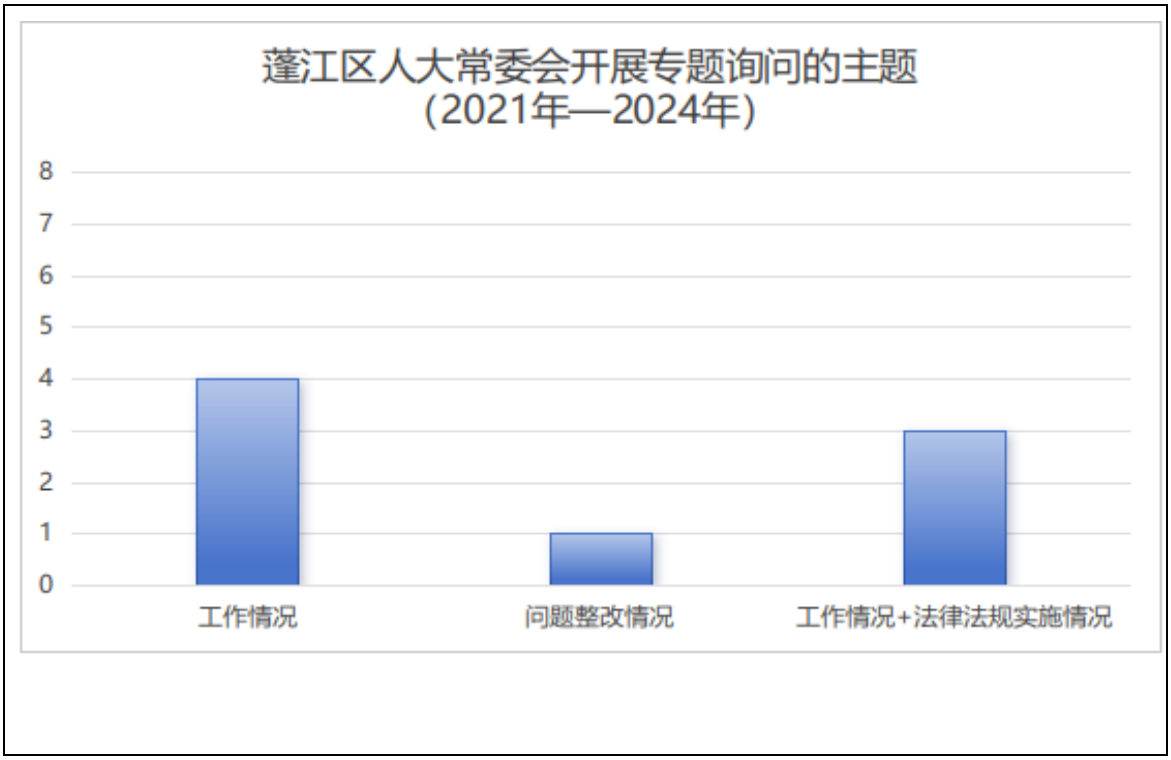
根本政治制度的人大制度必然需要新的行使权力的方式、工具与载体，以适应人民群众对民主政治的需求与期望，适应党的领导对人大工作的要求。基于这种必然性，着眼于进一步增强监督的实效，利用询问这种法定监督方式，在法律的空间与框架内，创造性地填充新的内核，既于法有据，又因应了现实。

（三）**示范与引领的效应**。专题询问是询问的衍生与拓展，是人大常委会有计划、有组织、有重点地就某一方面的工作集中开展的专门询问活动。专题询问最早由全国人大常委会提出并实践，2010 年 3 月，全国人大常委会工作报告提出，年内将选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题报告，请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。2010 年 6 月 24 日，十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于 2009 年中央决算报告，财政部负责人到会回答询问，这也是全国人大常委会首次进行专题询问，此后全国人大常委会的专题询问成为常态化工作。全国人大常委会的做法对下级人大常委会而言，产生了很大的示范效应，各地迅速跟进、渐成常态。

二、专题询问如何生长——以蓬江区探索与创新的实践为样本

2021 年以来，江门市蓬江区人大常委会主动围绕中心、服务大局，找准切入点、结合点和着力点，经过不断探索，在实践中总结出选题上做到“三个坚持”、调研中做到“三个深

入”，实施中做到“三个结合”，通过对专题询问这一行之有效监督方式的探索与创新，使这项工作实现更好的政治效果、民主效果、社会效果。

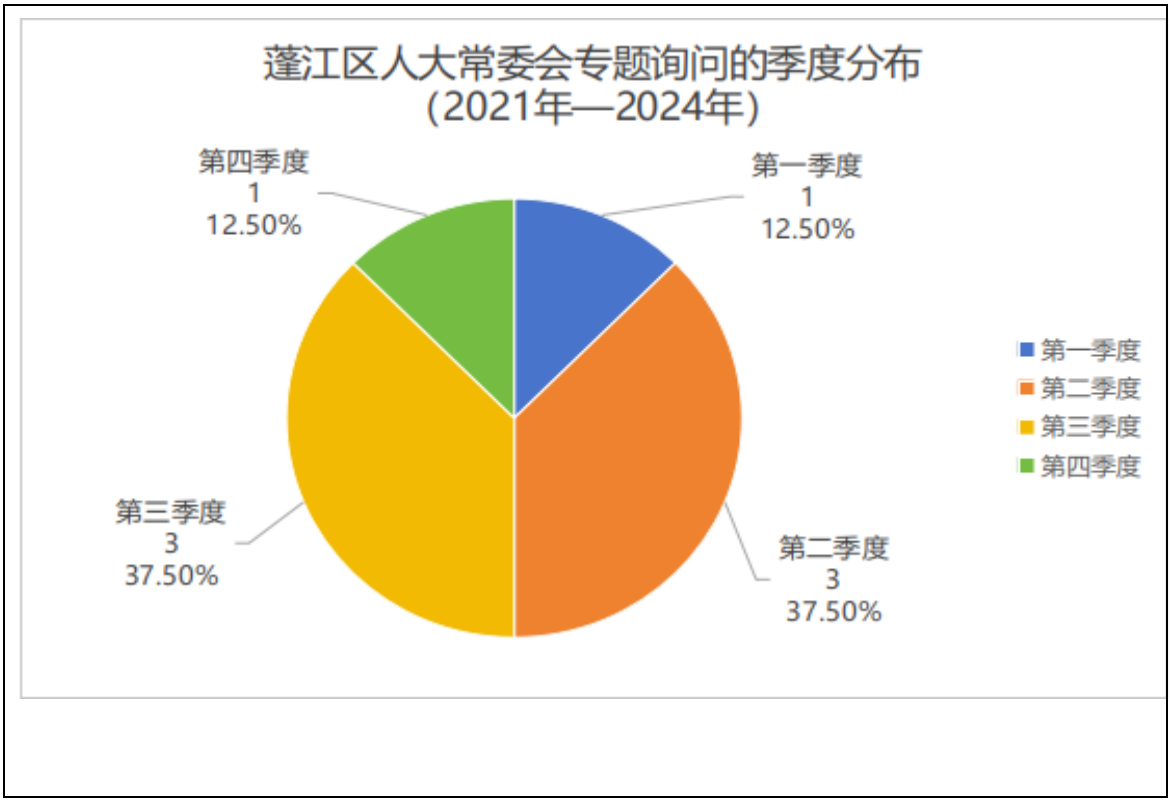


（一）选题上做到“三个坚持”。**一是坚持党的领导。**自觉把党的领导贯穿专题询问的各个环节，落实重大问题请示报告制度，在组织实施、推进整改等方面取得区委重视和支持，区委、区政府分管领导或参加询问会前调研，或出席专题询问会，正是在区委的坚强领导下，专题询问始终保持了正确的政治方向。**二是坚持服务大局。**紧扣区委重大决策部署，全力推动政府重要工作落实，先后围绕黑臭水体治理、“实施‘百千万工程’、统筹推进城乡一体化发展”等进行专题询问，做到区委工作推进到哪里，人大询问就跟进到哪里，政府工作重点

难点在哪里，人大询问就问哪里。在“中央生态环境保护督察反馈单列问题——荷塘镇石龙围水质黑臭”整治专题询问中，区政府高度重视，投入资金3251万元，用于石龙围河涌黑臭水体治理和南格工业区管网建设工作，按时限完成央督单列问题整改工作。正是坚持围绕全区工作大局明确选题，专题询问得到了区委、区政府及相关部门的大力支持。**三是坚持为民担当。**以人民为中心，为群众排忧解难，先后以群众关心关注的生态环境保护、镇街消防安全设施建设等民生问题为选题，开展专题询问，让人民群众切身感受到人大工作的力度、深度与温度，赢得了群众的认可。在生态环境保护等专题询问中，人大代表通过进站、走访接待群众，收集群众提出问题130余条，询问会场上，应询部门回答群众提问7个，占到询问问题总量的 33.25%。正是专题询问选题始终坚持与区委同向、与政府同力、与人民同心，为询问各项具体工作顺利开展奠定了坚实基础。

（二）调研中做到三个“深入”。一是深入梳理部门职责。实践中，专题询问所涉及的内容广泛，职能部门众多，应询部门少则2至3个，多则近10个，有的具体问题更是呈现跨部门、交叉性和综合性等特点。为了确保询问有的放矢，从首次开展专题询问开始，区人大常委会坚持会前召开专题协调会，要求区政府依法明确部门职责。以村级工业园提质改造专题询

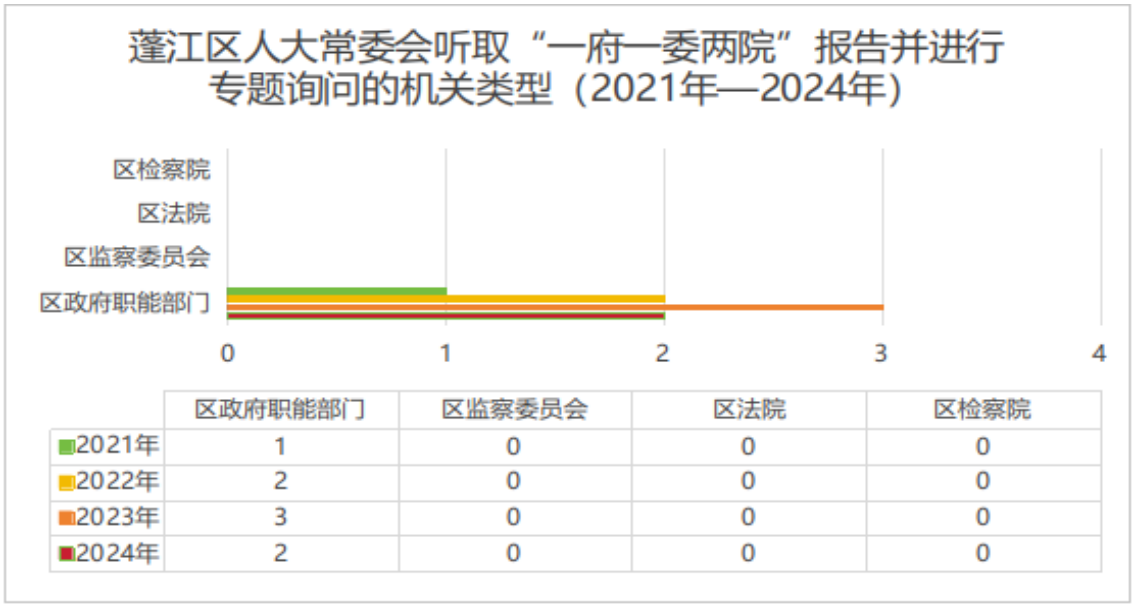
问为例，经过协调，结合蓬江实际，逐条明确了区自然资源局等6个部门的工作职责，为常委会组成人员精准发问提供了依据。**二是深入摸清实情全貌。**在“实施‘百千万工程’、统筹推进城乡一体化发展”专题询问中，区人大常委会成立4个调研小组，历时5个月，深入各镇（街）、村（社区）以及部分园区、企业，组织召开座谈会16场次，实地察看项目28个，广泛联系各级人大代表、企业负责人和基层群众600余人次，力争全面、动态掌握城乡一体化发展情况，为常委会组成人员精准发问提供有力参考。**三是深入分析存在问题。**区人大常委会积极为常委会组成人员开展专题询问搭建平台，会前组织专题调研、专项视察、集中研讨等活动，加深常委会组成人员对议题的了解，常委会组成人员在询问会上提出的问题针对性强，有深度，有力度，有广度。以2024年开展古旧建筑复貌添颜专题询问为例，区人大常委会组成人员认为古旧建筑保护不到位、招商引资进度慢等问题比较突出，从属地管理上讲，社区街道缺少抓手，从行业管理上论，涉及5个部门和10余家商家，问题比较棘手。经协调明确5个部门为应询部门，会上就这个问题专门进行了询问，5个部门在会上理清整改思路，明确整改措施，加强工作协调，成功引进资金400余万元用于古旧建筑活化利用，并招引19家商家入驻，整改工作取得了较好的效果。



（三）实施中做到“三个结合”。**一是结合听取政府专项工作报告督促应询部门未问先改。**以绿美蓬江生态建设专题询问为例子，区人大常委会在专题询问会前，先期听取了区政府关于绿美蓬江生态建设推进情况的专项工作报告，并发出了审议意见书，要求政府及相关部门采取有力措施，确保绿美蓬江生态建设向纵深推进。区政府及农业农村、环保、城管、住建等部门高度重视，制定出台《江门市蓬江区2024年区镇村绿化实施方案》《蓬江产业园“厂企增绿”行动方案》，大力实施绿美蓬江生态建设“六大行动”，超额完成森林质量精准提升406亩，空气环境、水环境质量稳中向好、持续改善。**二是结合专项工作评议和满意度测评保障专题询问质量。**在加快社

区公园建设专题询问中，区人大常委会组成人员以无记名方式对区城市管理和综合执法局进行专项工作评议和满意度测评，评议和测评的结果及时向有关部门反馈，在工作评议和满意度测评的强力督促下，应询部门不懈怠，不松劲，专题询问监督刚性不足的问题得到初步解决。**三是结合综合性监督项目巩固专题询问成果。**以食品安全专题询问为例，专题询问结束 6 个月后，区人大常委会将食品安全作为代表建议办理“监督月”活动的重要内容，成立由主任会议成员、询问代表以及应询部门负责人组成的督办小组，对照专题询问问题一一进行“回头看”，对整改不力的、效果不明显的进行约谈，并限期整改，有力推动了询问问题的整改落到实处。

三、专题询问有何短板——基于专题询问实践中的复盘反思



	区政府职能部门	区监察委员会	区法院	区检察院
2021年	1	0	0	0
2022年	2	0	0	0
2023年	3	0	0	0
2024年	2	0	0	0

（一）**询问规范性尚待提升**。专题询问虽经地方组织法、监督法等法律明确了合法性、正当性，但中央及省、市级层面并未出台规范性文件对询问内容、程序等问题作出详细规定，统一规范的欠缺导致各地办法存在分歧，在实际操作中并未严格遵守其办法规定，询问的方式、程序等随意性较大，询问频率和询问对象失衡现象还不同程度存在，“两院”鲜少成为对象，监委在县级层面更是还未有探索。

（二）**询问主体作用发挥不够**。虽然对代表培训工作很重视，但在培训中对为什么要使用询问权、如何使用询问权却鲜有涉及，代表平时也很少能看到有关询问的学习材料，导致对于询问的概念不清、程序不明、不得要领。有的代表责任感弱、监督意识不强；有的代表对专题询问的实效性缺乏信心，认为问了也白问；有的代表不太熟悉本行政区域内的方针政策，对“一府一委两院”的工作情况了解程度有限，种种原因导致了不愿问、不会问情况时有发生。

（三）**询问现场“导演”痕迹重**。在实际操作中，有时在问前定题、定人，甚至将具体问题全部直接告知应询部门准备标准答案，现场由询问人按照“规定问题”一一提问，应询人照本宣科对答如流，而自由提问、追问少，整个过程就像“开卷考试”。同时考虑到政府颜面或者前期调研不深，问题设置较为原则或平缓，辣味不足，对于答复质量也没有具体判断评价，应答者的“答”存在官话套话多、深度力度不足的现象，

无形中影响了询问质量和人大形象，也有损常委会组成人员、列席代表参与的积极性。

（四）后续监督落实力度不足。专题询问一般都结合审议专项工作报告开展，询问后按照监督法的要求下发审议意见书。但由于缺乏法律明确规定，各地对专题询问事项的办理做法不一，存在重询问过程而轻会后落实的现象，有的没有真正把询问作为推动解决实际问题、发挥人大监督实效的重要利器，并未将应询方的答复和承诺融入审议意见书中；有的尽管整理归纳了询问情况，但往往过于笼统，未逐条梳理，专题询问的针对性没有得到凸显；有的跟踪督办不到位，只要求相关单位书面报送整改情况，没有及时组织考核评价，最终结果也没有及时向社会公布，使得专题询问的功效大打折扣。

四、专题询问向何处去——提升县级人大专题询问工作质效的建议对策

程序性是人大行使职权必备的要素，要使专题询问这项制度的作用能够在县级人大实践中得以最大发挥，必须把握好询问流程的规范严谨，把握好选题、组织实施、问后监督等各个环节。

（一）改进“开门征题”流程，用制度保障专题询问选题切中“最大公约数”。专题询问的主题，应该本着“围绕中心、服务大局、突出重点、务求实效”的基本原则，以着眼于解决带有关键性、迫切性和严重性的问题为重点，以“三三制”思

路在年度监督工作计划中选取：（1）每年在谋划监督计划时，剔除上级人大和镇街人大联动协同监督项目，根据精力和时间，对监督议题作适当冗余的预估，定下议题总数后三等分。（2）三分之一的监督议题，由常委会党组向区委请示汇报，请区委“点题”。（3）三分之一议题，与区政府及工作部门协商，请他们根据实际工作需要“报题”。（4）最后一个三分之一，通过媒体发布公告，组织开展“双联系”活动，以及通过全过程人民民主实践基地、人大代表联络站、基层立法联系点等基层单元，请人民群众“出题”。（5）根据三方来源征集到的题目，选定交叉重叠部分，作为开展专题询问的监督议题。

（二）做实“问前准备”功课，以“有备而问”助力专题询问“问有所获”。一是调查研究要“实”。除通过问卷调查、执法检查、专项座谈、个别走访等方式外，还可建立网上民意调研平台、接受群众来信来访等。通过多样化的途径对确定专题开展深入调研，全方位查找问题，全面了解和掌握第一手材料，确保底数清、情况明、数据准。**二是设定问题要“实”。**做到“**三宜三不宜**”：（1）宜精不宜多。一场专题询问往往也就一两个小时，由于时间有限，提出的问题不能面面俱到，而应在“精”上下功夫，做到精益求精。（2）宜深不宜浅。要在“深”上下功夫，提出问题切中要害，防止答复走形式，起不到应有效果。（3）宜专不宜广。要围绕确定的议题有针对性地提问，不说与议题无关紧要的话题。通过巧妙构思、合理设问，

使提出的问题符合逻辑、观点鲜明、严谨得体，从而使专题询问达到吃透详情、解决问题的功效。**三是代表培训要“实”。**组织代表认真学习相关法律法规、了解实践案例，从法理和实践的角度明确专题询问的地位和意义，深化对其性质、方式等认识，帮助代表掌握“问什么、怎么问”。组织代表围绕询问议题进行深入调研，详细准确了解相关政策措施和现实状况。**四是问前沟通要“实”。**询问问题确定后，要及时送交政府相关部门，促使有关部门作深入的研究、思考，以便提出更加积极有效的解决办法。还可探索“开卷”与“闭卷”相结合的方式，跳出“问”与“答”之间内容相对固定的模式，拟定关联性延伸议题作为提问备选，促进接受询问的部门在全面了解掌握本职工作同时，做好更加细致的应询准备。

（三）拓展“公开参与”渠道，把全过程人民民主重大理念生动践行于询问现场。一是优化组织模式。专题询问不仅可以在常委会会议上进行，也可由人大常委会委托有关专门委员会组织进行，灵活对“一府两院”的监督；在常委会会议上进行专题询问时，要安排专门议题，时间至少半天以上，亦可召开专门的询问会，以此增加询问问题的数量，也可以让更多的组成人员从多个角度提出问题。**二是丰富询问形式。**可根据选题内容的不同、应询部门的不同、紧急程度的不同、与会人员的不同等，采取现场办公会议、网络直播等形式，将之灵活运用在不同的询问专题中，从而建立专题询问的常态化机制，不

断加大专题询问的力度和频次，尽快实现从“个别”到“普遍”、从“创新”到“常态”转变。**三是扩大参与主体。**为有利于扩大人民有序政治参与，使人大监督工作赢得社会的广泛支持，又有利于被询问部门实实在在地接受人民群众和社会各界的广泛监督，使专题询问更富有公开性和影响力，在选择部分常委会组成人员作为询问人的同时，可进一步扩大至本级人大专门委员会委员，增大本级人大代表参加的数量和比例，甚至吸纳少量有意愿的公民列席，拓宽和畅通人大代表和人民群众的监督渠道。**四是浓厚民主氛围。**主持人在介绍政府领导及有关部门领导、说明有关注意事项、充分掌握专题询问整体情况和态势的基础上，引导双方本着“一事一问”的基本原则，不能脱离会议主题，更不能随意发问，但应该允许有一定的追问和适当的辩论。通过激活全局的主持艺术和控场能力，促进询问中有提问，有追问、有问答、有补充，形成良好的互动，可以使整个互动过程中有对以往监督效果的回应，有对未来工作中肯的建议，也有观点的碰撞与交锋，从而营造互动、热烈的民主氛围，最终推动问题的实际解决，避免询问会议肤浅化、过场化。

（四）延伸“实效监督”链条，让彻底解决问题成为专题询问监督流程的“终点”。一是快交办，促“改得快”。专题询问会后，常委会有关工作机构要及时将提问人所提问题和被询问人所作的回答进行整理，形成完整的文字材料。同时，要将

专题询问情况进行综合归纳整理，提出解决问题的具体要求，明确整改责任和时限，形成审议意见交“一府一委两院”研究处理。**二是真整改，促“改得实”。**有关部门要制订整改落实方案，在规定时限内认真办结询问事项及审议意见，并将办理结果及时向人大常委会报告，切实做到问后有行动、问后有措施、问后有结果，真正促进问题整改到位和解决落实。同时，要定期将相关主体责任单位的整改落实情况如实向区委报告，尽最大限度向人大代表、社会公开整改情况，可通过召开专题反馈会、政府联席会等方式，对整改的动态、进度、效果进行跟踪宣传报道，从而回应社会关切，并充分调动“一府一委两院”对专题询问的积极性和创造性，增强专题询问的严肃性和权威性。**三是勤跟踪，促“改得好”。**县级人大常委会应成立专题询问督办小组，就询问的相关问题进行跟踪督办，特别是突出问题要进行重点跟踪督办。要组合运用监督方式，通过“专题询问+”，可结合执法检查、听取专项工作报告、满意度测评、建议督办等方式，了解和推进相关工作情况。对办理不满意的，常委会应听取审议专项工作报告、开展执法检查，提出改进意见；可组织常委会组成人员和人大代表对“一府一委两院”及其职能部门开展评议，将评议结果纳入区委年度绩效考核和年终综合考核体系；对多次要求整改不力的，应要启动质询、特定问题调查等方式进行监督，除此之外，还可将上年的询问议题作为来年监督议题的内容，持续跟进询问意见落实情

况，真正做到变答复为行动、变承诺为现实，切实让人大之问更加掷地有声。

“侨元素”与“侨服务”融合驱动下五邑华侨华人回国投资的法治保障研究报告

江门市社科联 王继远 陈雪娇 张章 蔡俊彬

江门市是全国著名“侨乡”，根据江门市政数据一网共享平台涉及华侨数据信息清单显示，截至2023年，祖籍江门的华侨华人、港澳同胞（以下简称侨胞）有530多万，五邑侨刊乡讯，有827本，在海外和港澳与江门关系密切的侨团组织有1406个，遍布全球107个国家和地区。国内眷属有近200万人。尤其是港澳地区有不少是江门五邑籍的乡亲，其中澳门占了三分之一左右，香港700多万常住居民中，江门五邑籍乡亲就有130多万人。江门市“侨元素”和侨资源丰富，改革开放以来，境外乡亲累计捐资赠物超过72.6亿港元。全市侨资企业累计5724家，引进资金超过201.2亿美元。近年来，市委市政府提出“侨都赋能”工程，部署实施“侨务强市”战略，强力打造“中国侨都”品牌。为认真贯彻落实市委“1+6+3”工作部署，深入推进“侨都赋能”工程，加快华侨华人回国投资涉侨法律服务工作布局，用心用情做好新时代“侨”文章，推动”侨元素”与“侨服务”融合驱动发展，搭建惠侨引侨优质平台，持续改善法治化营商环境，全面提升涉侨经济法律服务保障水平，让“侨牌”真正成为助推高质量

发展的“王牌”，实现经济聚侨。

一、江门市利用“侨元素”开展“侨服务”的情况

（一）优化华侨回乡创业的环境和平台

一是打响了“侨梦苑”品牌。“侨梦苑”自挂牌以来，我市联合国务院侨办、广东省侨办组织了世界各地交流团等35批473人次到我市考察交流。**二是夯实惠侨企的政策基础。**在全国率先建立“小微企业和科技型小微企业”两个名库，构成了“1+15+2”政策扶持体系，惠及小微企业超过3万家。广开侨资创业门路，极大方便华侨回国投资兴业。**三是加强知识产权保护，优化科技创新环境。**坚持华侨个人、华侨投资企业、华侨社会团体与其他组织、个人同等对待，平等保护其知识产权。建立了海关、法院、工商、公安和知识产权局等部门组成的知识产权信息共享机制。以创建“国家知识产权强市建设试点城市”为抓手，全面加强知识产权协同保护工作，探索建设知识产权“严保护、大保护、快保护、同保护”格局，取得了良好的社会效果。

（二）便利华侨华人投资制度专项改革

以“侨”为“桥”吸引华侨华人回国投资兴业。根据《江门市便利华侨华人投资制度专项改革试点方案》（以下简称《试点方案》），江门将设立创新创业、现代服务业和先进制造业三类试点示范区。江门通过编制印发试点工作《实施方案》《工作任务清单（2022−2025）》，将15项改革举措细化为56项具

体任务，现在已完成或阶段性完成43项，我市已基本完成改革试点任务。一是华侨华人投资全流程便利度提升。全面推进“证照分离”改革，在全国率先推出政银渠道商事登记“31省通办”服务，在全省率先推出简易注销登记“掌上办”，开启新设市场主体“线上全程网办+线下全城通办”新模式，成为全省首批推行香港公证文书简化版改革全省首批地区之一。建成全国首个地级市设在境外的综合性政务服务专区——”江门–香港”“江门—澳门”跨境通办政务服务专区，在港澳共设立6个服务点，其中粤港政务服务“跨境通办”（江门）专区是全国首个省市共建的“跨境通办”专区。成立全省首个便利华侨华人投资税收服务中心和线上服务平台。设立境外优才就业居留服务专区，实现外国人来华工作许可和居留许可“业务一窗受理、证件一次办结”，办证时限缩短50%。建立“司+侨”“法+侨”“检+侨”“税+侨“N+侨”为侨服务体系，五邑公证处、台山市公证处入选司法部、外交部海外远程视频公证试点。二是华侨华人投资要素市场化配置加强。2023年底，华侨华人（含港澳台）人才超1.56万人，创新实现符合条件的港澳居民在江门社会团体担任负责人。打造以珠西先进产业优秀人才创业创新园为核心的“一园多区”港澳青年创新创业基地体系，双创园累计入驻项目130个，其中华侨华人和港澳台青年创业项目80个；超7000名港澳青年到江门就业创业。率先开展江澳跨境金融领域企业信用评级标准研究，《企业信

用评级业务规范》成为首个我市发起制定的“湾区标准”，推动2家企业通过信用互认模式获得澳门大丰银行授信8000万元。积极开展“跨境理财通”业务。截至2024年4月底江门市跨境理财通业务规模12.94亿元人民币，其中北向通业务规模湾区第5名。推动江门市新会区银海发展有限公司在上海自贸区发行7亿人民币高级无抵押自贸区绿色债券，成为省内首笔自贸区离岸人民币绿色债券，入选“绿美广东·金融赋能”2023年度广东绿色金融改革创新推广案例。国际科教交流合作不断深化。与香港科技大学（广州）共建江门双碳实验室，获省科技厅批准建设“粤港碳中和科学与技术联合实验室”，成为首个“双碳”领域的粤港联合实验室。在省内率先发起并推动与澳门科学技术发展基金合作，成为全省首批粤澳科技创新联合资助地市联动试点城市，3个项目获得2023年度粤澳科技创新联合资助专题立项资助。珠西创谷科技园成立“江港企业发展中心”“江港澳科技转移中心”。中国—太平洋岛国防灾减灾合作中心落户江门。三是华侨华人投资市场活力有效激发。高起点谋划建设全省面积最大的江门大型产业集聚区，加快建设3个先行启动区；江门承接产业有序转移主平台成为大湾区唯一的省重点支持建设主平台；携手深圳高水平规划建设深江经济合作区，携手香港谋划建设港邑产业园；大广海湾RCEP经贸科技文化合作交流中心动工建设。做强“侨”特色文旅产业。中国侨都华侨华人博物馆完成升级改造，环五邑华

侨广场商圈被评为首批省级夜间文化和旅游消费集聚区，启明里入选首批广东文旅消费新业态热门场景；长堤历史文化街区入选广东省历史文化街区，入选第十一批中国华侨国际文化交流基地；赤坎华侨古镇开门迎客，是国内唯一以华侨文化为主题的古镇旅游度假区，成为省文化产业赋能乡村振兴典型案例。打造江门三点三精彩之旅，成功创建省级文化生态保护区，积极推进国家级侨乡文化生态保护实验区创建工作。提升跨境贸易服务质效。推动进出口企业开展 AEO 认证，高标准落实 RCEP 贸易便利化措施，助力企业拓展国际市场。复制推广广东自贸区联动发展区改革创新事项比例达 85%。相继成功开通高新港、高沙港、新会港至深圳蛇口港、盐田港，广州南沙港的“组合港（一港通）”航线 5 条，惠及近千家出口企业，出口货物物流时间平均减少近 3 天，为企业节省物流等相关成本近 1100 万元。

（三）积极搭建惠侨引侨优质服务平台，构建“侨服务”制度体系

全市涉侨法律服务工作站 1402 个，基层“侨胞之家”246 个，设立“检侨联络站”4 个，江门市华侨华人离岸公共法律服务中心投入运营，五邑公证处被确定为海外远程视频公证试点机构，深圳国际仲裁院江门中心联合市中级法院签约共建华侨华人争议解决和法律服务高地，“司、检、法+侨”等多元化纠纷解决机制基本形成。坚持以“侨“为“桥”，持续深化

做优做强涉外涉侨法律服务，用心用情服务好广大华侨华人。一是强化涉侨领域立法，完善涉外法律体系。先后制定出台《江门市华侨华人文化交流合作促进条例》《江门市海上丝绸之路史迹保护条例》《江门市侨乡广府菜传承发展条例》，通过充分结合侨乡实际的“小切口”立法，有效促进和保障广大华侨华人合法权益。二是强化深江国际仲裁合作，打造国际一流仲裁机构。携手深圳国际仲裁院共建深圳国际仲裁院江门中心，先后建成中国（深圳）证券仲裁中心江门联络处、深圳国际仲裁院江门中心金融工作部以及华侨华人国际商事调解中心三大争议解决平台，首创“华侨调解+国际仲裁+司法确认”模式。中心运营以来，办理案件总计596宗，其中涉外、涉港澳案件15宗，涉及案件标的总额超70亿元。三是强化涉侨公共法律服务供给，完善离岸公共法律服务中心功能。开辟涉外法律服务专区，建立离岸公共法律服务平台，24小时内能够提供涵盖95个国家和地区的公证、仲裁、调解、法律咨询等8大类涉侨涉外法律服务，实现涉外法律服务“一门式”办理。四是强化海外远程视频公证服务，让华侨华人成为讲好中国故事的传播者。成功推动江门市五邑公证处、台山市公证处先后入选司法部、外交部海外远程视频公证试点机构名单，成为省内4个海外远程视频公证双试点城市之一，截至目前，已联合我国驻美国、新加坡、西班牙等驻外使领馆完成22宗海外远程视频公证办理，有效解决海外华侨华人因疫情办证难等问题。五

是强化涉外法律人才培养，夯实涉外法治建设根基。研究制定《江门市加强新时代法治人才培养工作措施》，深入推进粤港澳大湾区律师执业试点工作，积极引进3名粤港澳大湾区律师在江执业，成立由23名律师组成的涉外法律服务专业委员会和涉华侨华人法律服务专业委员会，加强对全市涉外法律服务人才资源统筹和培育，创新法律服务合作方式，精准对接企业法律需求，目前，我市有1名律师入选全国律协涉外律师领军人才库，12名律师入选省涉外律师人才库，初步打造了一支高素质、复合型、具备国际视野的涉外法律人才队伍。

二、“侨元素”与“侨服务”融合发展的制约因素

（一）《外商投资法》等法律法规政策对华侨华人回国投资的影响

一是《外商投资法》中企业平等保护与涉侨企业优惠政策公平竞争审查的矛盾。首先是法律适用主体资格的不确定性。《外商投资法》的名称最终选用“外商”而非“外国”，从字面含义上为港澳台同胞和华侨华人投资者适用本法扫清了障碍，但是根据该法第二条可以看出《外商投资法》的法律适用主体主要是指不具有中国国籍的外国人、外国企业或者其他组织，而港澳台同胞与华侨华人具有法律主体上的特殊性，对于其是否属于“外商”法律概念的广义范畴，该法并未做出准确。也就是说，港澳台同胞和华侨华人投资者并未被明确纳入《外商投资法》的主体适用范围，港澳台同胞与华侨华人能否完全

适用本法仍然存在一些疑问和不确定性。其次，依照投资资金来源确定外商投资的“法律空白”。按照以往惯例，华侨华人回国投资资金主要来自其在海外住在国的长期经营所得，华侨华人回国投资自然会起到引进外资的作用，因此我国对于华侨华人回国投资也是参照外商投资进行管理并给予和外国投资者相同甚至更高的待遇。然而随着时代变迁和我国经济实力的不断增强，不仅有大量华侨华人选择回国定居，并且随之而来的是越来越多的投资资金源自于中国国内而非境外，对于外国投资者、港澳台同胞和华侨华人利用国内资金所进行的投资是否同样适用《外商投资法》的相关规定，该问题仍亟待解决。最后，华侨华人回国投资待遇相对降低。中国内地在 2003 年先后与香港、澳门特别行政区政府签署了《关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）中国大陆与中国台湾在 2010 年和 2013 年分别签署了《海峡两岸经济合作框架协议》《海峡两岸投资保护和促进协议》和《海峡两岸服务贸易协定》（ECFA）。基于上述协议，港澳台同胞在内地投资享有一定优惠。虽然海外华侨与港澳台同胞同样属于不在大陆定居的中国公民，但我国政府却无法与海外华侨签订以区域划分为基础的投资协议，因而海外华侨不能像港澳台投资者一样享有由区域经贸协议所带来的贸易便利和投资优惠，这导致近年来海外华侨与港澳台同胞在投资待遇方面出现了一定差异。**二是**优惠政策落地难度较大。税收优惠、一类口岸设立、跨境执业、游艇自由行等

国家事权须在江门设立国家级重大平台，方可落地，难度较大。**三是**将“侨元素”转变为“侨优势”遭遇“国民待遇”难题。华侨身份认定及侨捐、侨房保护的“涉外”因素如何平衡。涉侨经济政策在整体上促进中同社会经济和侨胞 、归侨侨眷多方共赢的同时，也仍然存在着诸如侨胞投资、捐赠权利得不到充分保护等问题，这些问题的存在也影响着海内外同胞关系的和谐发展。

（二）侨公共服务水平有待提高

为侨公共服务体系建设是凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力、维护侨益的重要支撑和基础保障。国务院侨办 2016 年出台的《国内为侨公共服务体系建设指导意见》（以下简称《意见》），着眼于“服务型政府”理念在国内侨务工作中的落实，从改革涉侨审批制度着手，聚焦涉侨公共事务流程再造，提高侨务行政的便利性与满意度。**一是**为侨服务的体系不够健全。侨务工作涉及方方面面，相关工作部门因分工不同、职责不同，存在政出多门现象。目前各个部门积极性不高；涉侨公共法律服务产 品需进一步拓展，服务品类与华侨华人精准需求匹配度、针对性仍有较大提升空间。**二是**为侨服务发展不够平衡。构建公共服务体系的前提是公共部门提供服务的公共性和普惠性，侨务系统机构设置呈倒三角形，越往基层工作人员越少，到县级市、区一级，大多数地方已经没有独立的侨办机构、人员编制和充足的财政经费。干部队伍存在老化弱化现象，而服务对

象往往是华裔新生代和年青高层次人才，在专业匹配、文化对接、工作视野方面存在差距。同时，从市（县）区侨务干部力量配备上，机构改革后出现不同程度的削弱，基层侨务干部大多身兼数职，受时间、精力限制，一些工作难以有效贯彻落实。特别是基层侨联组织机构不全，侨胞侨眷的活动场所也相对较少。机构改革后一些干部新调整至侨务工作岗位上，对涉侨事务不了解、不熟悉，业务能力亟待提高。**三是**为侨服务的立法供给不足。政府虽然高度重视侨商权益保障制度化、法制化，但是囿于地方立法的范围限制，市政府在总结侨务立法实践的经验基础上，广泛开展调研，积极启动和推进华侨权益的立法进程，但是精准立法及项目征集难度大。

（三）园区面临将“侨元素”转变为“侨优势”的难题

作为中国侨都，华侨华人和归侨是优势之一，“侨牌”也是海外招商和对外营销的名片，侨资成为地方经济建设的重要力量。但华侨华人多的优势并不等于说天然地就拥有能吸引更多侨资的优势，在经济发展的追赶中，园区要打好“侨牌”，将华侨华人和归侨资源优势转变为经济优势并不容易。**一是**目前涉侨政策无专门针对侨资企业。在我国、广东、江门各类政策上，无专门针对侨资企业的，相关政策对企业均通用，侨企发展也并无优势。**二是**涉侨政策均要实行“公平竞争审查”。随着外商投资企业法及优化营商市场条例及公平竞争审查条例的出台，在招商引资等方面对华侨没有特殊优惠政策，大部

分的园区也没有专门针对侨资进行量身定做的招商方式。相反，涉侨政策均要实行“公平竞争审查”。江门“侨梦苑”目前要从链接资源转向精准服务侨资企业还有很长的一段路要走。

三、“侨元素”与“侨服务”融合驱动下五邑华侨华人回国投资的法治保障

（一）完善涉侨政策法规体系，精准推进涉侨地方性立法

建设华侨华人回国投资法律制度，不仅需要在国家层面补充完善《外商投资法》和适时制定出台华侨华人回国投资权益保障法，还需要根据上位法的立法宗旨、精神和原则及时对华侨华人回国投资地方性法规进行修订和调整，以便更好地推进实施上位法的各项规定，形成华侨投资工作统筹协调机制。具体而言，**一是**清理地方涉侨投资政策与法律。要与时俱进跟得上《外商投资法》的时代要求，通过法规的备案审查与公平竞争审查，及时变革、补充和完善与其不相适应的地方性法律法规，以摆脱地方性华侨华人回国投资立法所惯有的滞后性。要修改或废止与《外商投资法》内容相互矛盾的地方性法规，进而有效避免和化解上位法与下位法之间法律适用冲突情形的发生。**二是**要遵循投资者权益与义务均衡原则。除了促进和保护投资条款以外，还要制定具体可行的投资管理措施，其中应当符合《外商投资法》的基本要求，至少包括投资安全审查、投资信息报告、投资法律责任等事项内容，从而在保障华侨华

人回国投资合法权益的同时，实现对其投资行为的有效监管，竭力避免投资市场风险的发生。三是推动涉侨地方立法。通过梳理研究国家省市方针政策，充分发挥第三方机构“智囊团”的专业优势和丰富的经验优势，实地调研、听取、征求政府立法基层联系点、职能部门等意见，完善行政复议、行政应诉、政府法律顾问、规范性文件等方面沟通协作，挖掘为侨服务的痛点、堵点、难点，开展年度立法建议项目征集梳理及评估工作，建立立法建议项目储备库，提升立项质效，为立法做必要准备。

（二）完善江门市便利华侨回国投资方案，形成华侨投资工作统筹协调机制和服务清单

一是探索制定能够体现地方特色且更加便利化的投资保障措施。持续推进华侨华人投资全流程便利化、强化要素市场化支撑、激发投资市场活力等领域任务落地落实。二是强化沟通联系，争取省、港澳有关部门给予更大支持。推动市推进粤港澳大湾区建设领导各专项小组大胆谋划、积极创新，拿出切实工作举措，营造华侨华人及港澳同胞“来得了、待得住、用得好、流得动”的良好投资兴业环境；积极与省、港澳有关部门沟通，做好政策研究储备，争取更多创新政策落地江门。三是强化总结宣传。推广便利华侨华人投资制度改革经验，积极宣传我市试点工作的新成效和营商环境的新面貌，不断提高试点工作影响力。

（三）拓展华侨华人联谊的深度和广度，建立“侨服务”制度体系

一是构建多元涉侨服务平台，实现“一站式、无纸化、全天候”精准服务。深入拓展江门市华侨华人离岸公共法律服务中心线上组成部分，强化信息技术“软”联通作用，筑年智慧涉侨公共法律服务云平台，将与涉侨紧密相连的业务事项扩充到“平台”内，进一步丰富线上平台服务内容。进一步开展海外远程视频公证业务办理，加大“江门涉外法律服务地图”建设推广，推进公证“一证即办”模式走深走实。二是加大涉外法律服务示范机构培育工作，建立为侨公共服务标准体系。为推动建立科学有效的为侨服务评估机制，有必要在党委领导、政府主导下建立完善的标准体系。在侨务工作实践中，侨胞在基本公共服务的需求基础上还有些诸如出入境、涉外社保、跨境就医、对外投资、领事保护等特殊需求，有必要对为侨公共服务建立一个行之有效的标准。根据为侨服务的均等化、标准化、法治化等相应的评价标准，逐步推进针对为侨服务的第三方评估机制建设。通过客观公正的评估机制，提升为侨服务的品质。三是加强政府立法基层联系点建设。在台山市司法局、开平市赤坎镇人民政府、江门市外商投资企业协会等具有涉侨因素的单位、协会设立政府立法基层联系点，建立“1+7+N”联动机制，在立法中加强听取涉侨联系点的意见建议，畅通多方渠道，深挖涉侨项目，加强为侨服务的制度供给。

四是建立江门籍海外华商数据库和侨团社团数据库，涵养侨务资源。通过“侨梦苑”江门籍海外华商数据库实行定向招商，分析哪些地区和哪些行业的华商对江门有投资兴趣，哪种华商投资符合产业政策，哪种华商的技术和产品我们可以引进的，根据国际投资形势、江门经济发展水平、华商投资变动转移趋势进行跟踪研究，不断完善和更新数据库。建立一个信息完备的海外侨团社团数据库，形成海外人才联系网络，积极引荐海外高层次侨界人才到江门创业发展。

全球粤港澳大湾区规则衔接机制对接中的“软联通”创新与法治需求

——制度弹性与法治刚性的动态平衡

江门市蓬江区人大代表、广东良匠律师事务所 黄新跃

摘要：粤港澳大湾区作为我国重要的区域发展战略，在“一国两制”背景下，规则衔接机制对接的“软联通”创新至关重要。“软联通”创新涵盖多领域的规则衔接与机制对接，在促进区域协同发展上发挥着重要作用。“一国、两制、三法域”是粤港澳大湾区的独有特点，广东江门作为大湾区重要节点城市，在“软联通”创新实践中积极探索，为制度弹性与法治刚性的动态平衡提供了鲜活样本。本文深入剖析“软联通”创新的内涵、表现、作用、挑战及法治需求，结合江门实践案例，提出实现动态平衡的路径，旨在为大湾区可持续发展提供理论支撑与实践指导。

关键词：粤港澳大湾区；软联通；制度弹性；法治刚性；动态平衡；广东江门

一、引言

粤港澳大湾区在国家发展大局中地位重要，是“一国两制”伟大实践的重要成果，也是新时代推动形成全面开放新格局的

新尝试。在“一国两制”下，粤港澳三地分属不同法域，法律制度、政策体系和行政管理模式存在差异。这些差异在一定程度上阻碍了区域要素自由流动与经济社会协同发展。因此，推进规则衔接机制对接的“软联通”创新成为大湾区建设的关键任务，而这一创新过程与法治建设紧密相连，需在制度弹性与法治刚性间实现动态平衡，以保障大湾区持续、稳定、健康发展。广东江门作为大湾区重要节点城市，凭借独特的侨乡优势、产业基础与区位条件，在“软联通”创新实践中不断探索，其经验做法为大湾区整体发展提供了有益参考。

二、粤港澳大湾区“软联通”创新的内涵与表现

（一）“软联通”创新的内涵。粤港澳大湾区“软联通”创新指在“一国两制”框架下，通过创新思维和方式，打破粤港澳三地在规则、制度、管理等“刚性”层面的障碍，实现区域内规则衔接、机制对接和要素自由流动，促进区域经济社会深度融合与协同发展。它是对传统合作模式的突破，强调通过制度创新、政策协调和管理协同，弥合三地差异，形成区域发展合力。

（二）“软联通”创新在不同领域的表现。在经济领域，积极探索市场准入规则衔接。如在横琴、前海、南沙、河套等重大合作平台，创新市场准入规制，简化审批流程，降低港澳企业进入内地市场门槛。而江门也积极响应，建立粤港澳市场准入合作机制，协同推进“跨境通办”，推动粤港粤澳投资双向便利；同时，江门成为了全国第三个港澳籍船舶可入境维修

直航的城市，未来将更好推动粤港澳大湾区船舶产业协同发展，进一步提升口岸通关便利化水平。

在金融领域，推进金融规则和监管机制对接。探索开展“跨境理财通”“深港通”“债券通”等金融制度创新，优化实施“跨境理财通 2.0 版本”，拓宽跨境金融业务范围，加强金融监管合作，防控金融风险。江门在金融领域也在逐步探索，加强与港澳金融机构的合作交流，推动金融服务实体经济发展。在民生领域，推动公共服务政策衔接。实施“港澳药械通”政策，批准指定医疗机构进口临床急需港澳药品和医疗器械；全面实施人才“优粤卡”制度，试点往来港澳人才签注政策；推进港澳居民在大湾区内地参保、就业、教育等方面政策衔接，提升港澳居民在大湾区生活的便利性和获得感 。江门依托丰富的侨乡资源，在民生领域不断深化与港澳的合作。例如，江门积极推进港澳居民在本地的参保工作，扩大社保覆盖范围，让港澳居民在江门也能享受到优质的社会保障服务；同时，加强与港澳在教育领域的合作，开展校际交流、师生互访等活动，促进教育资源共享。

在司法领域，加强司法规则和纠纷解决机制对接。建设粤港澳大湾区法律查明平台，构建系统化、专业化的域外法律查明体系；出台涉港澳商事纠纷司法规则衔接指引，统一跨境纠纷管辖、诉讼主体认定等适用标准；建立统一的港澳特邀调解员名册，推进粤港澳三地调解、仲裁与诉讼有机衔接 。江门

在司法领域积极参与大湾区司法协作，加强与港澳司法部门的沟通交流，推动建立多元化的纠纷解决机制，为跨境民商事纠纷提供高效便捷的解决途径。

三、“软联通”创新对粤港澳大湾区发展的作用

（一）促进要素自由流动。“软联通”创新打破了规则和制度壁垒，使人才、资本、技术、信息等要素在大湾区内流动更自由顺畅。如职业资格认可的推进，让港澳专业人士可在大湾区内地更便利执业，促进人才流动，比如内地对港澳法律服务政策开放，通过粤港澳大湾区律师执业试点探索粤港澳三地规则衔接；金融制度创新拓宽跨境投资渠道，加速资本流动；科研物资跨境自由流动改革试点，为科技创新要素流动创造条件。江门在吸引人才方面，充分发挥侨乡优势，通过举办各类人才交流活动，吸引港澳及海外人才来江门创业就业，为江门的产业发展注入新活力。同时，江门积极推动与港澳的资本合作，引导港澳资金投入本地的重点产业项目，促进资本要素的优化配置。

（二）推动区域协同发展。通过规则衔接和机制对接，促进粤港澳三地产业协同、创新协同和公共服务协同。在产业方面，加强产业合作与分工，形成完整产业链和产业集群；在创新方面，深化科技创新交流合作，整合创新资源，打造国际科技创新中心；在公共服务方面，推进公共服务融合，提升区域整体公共服务水平。江门在产业协同发展上，积极与港澳开展

产业合作，例如，江门的装备制造业与港澳的高端服务业加强协作，实现优势互补；在创新协同方面，江门的企业与港澳高校、科研机构合作开展技术研发，共同攻克技术难题，提升区域创新能力。

（三）**提升区域竞争力**。“软联通”创新优化了大湾区营商环境，提高市场一体化程度，增强区域对各类资源的吸引力和集聚能力。使大湾区在全球产业链、供应链和创新链中占据更有利位置，提升在国际经济竞争和合作中的地位和影响力。过去四年，江门市 GDP 平均增速 5.1%，平均增速位居全省第 4，主要和江门市大力推动产业发展有关，江门通过参与大湾区“软联通”创新，不断优化本地营商环境，吸引了一批优质企业落户，连续两年工业投资超千亿，2024 年江门市进出口总额 1917 亿元，增长 10.6%，其中出口增长 14.4%，高于全国、全省平均水平，提升了自身在大湾区中的产业竞争力，城市知名度大幅提升。

四、“软联通”创新面临的挑战

（一）**法律法规和管理体制差异**。粤港澳三地分属不同法域，法律体系和法律制度存在根本差异，在法律适用、司法协助等方面面临诸多难题。行政管理体制也有较大不同，在政策制定、执行和监管等方面缺乏有效协调机制，影响“软联通”创新效率和效果。江门在与港澳开展合作过程中，也面临着法律法规和管理体制差异带来的挑战。例如，在跨境贸易中，由

于法律规定不同，企业在合同签订、纠纷处理、裁判执行等方面存在诸多不便；在行政管理方面，不同的审批流程和监管标准也增加了合作的难度。

（二）“软联通”涉及的部分中央事权有待理顺。一些“软联通”创新举措涉及金融监管、海关管理、出入境管理等中央事权，需中央层面统筹协调和政策支持。目前在部分领域存在事权划分不清晰、协调机制不完善等问题，制约“软联通”创新推进。江门在推进与港澳的金融合作、跨境物流等工作时，也受到中央事权相关问题的影响，需要进一步加强与中央部门的沟通协调，争取政策支持。

（三）政策改革系统集成不足。现有“软联通”政策改革在不同领域和地区存在碎片化现象，缺乏系统性和整体性规划。政策之间缺乏有效衔接和协同，难以形成改革合力，影响“软联通”创新的全面深入推进。江门属于地级市，香港属于特别行政区，行政层级不对等，在跨境政务服务协同实践中，阻碍着横向间的跨部门协作，存在难以突破利益冲突和责任划分不明等困境，因此，如何建立有效的上层协同组织，如何落实大湾区相关政策，仍需要进一步加强政策研究，推动政策之间的协同配合，提高政策实施效果。

（四）湾区协同融通有待提升。粤港澳三地在经济发展水平、产业结构、社会文化等方面存在差异，在区域协同发展中面临利益协调、资源分配等问题。部分地区和领域存在地方保

护主义，影响区域协同融通和一体化发展。江门在与其他大湾区城市合作过程中，也需要加强沟通协调，应从政府单一主导变为多方协作，推动粤港澳三地有关政府部门、社会团体、企业事业机构共同参与制定三地通行的“湾区标准”，诸如高校、商事仲裁、公证服务、保监、科协、律师协会等等，打破区域壁垒，实现资源共享、优势互补，共同推动大湾区协同融通发展。

五、“软联通”创新中的法治需求

（一）**提供制度保障**。法治为“软联通”创新提供稳定、可预期的制度框架，将创新成果以法律形式固定，保障创新举措持续性和稳定性。通过立法明确粤港澳三地在规则衔接和机制对接中的权利义务关系，规范各方行为，为“软联通”创新提供坚实制度基础。江门在推进“软联通”创新过程中，也迫切需要完善的法律制度保障，确保各项创新举措能够顺利实施，保护市场主体的合法权益。

（二）**协调利益关系**。在“软联通”创新中，涉及不同地区、部门和群体利益调整。法治可通过公平公正的法律规则和程序，协调各方利益冲突，保障各方合法权益，促进区域利益均衡分配，为“软联通”创新营造良好社会环境。江门在与港澳开展合作时，需要运用法治手段协调各方利益关系，例如在产业合作中的利益分配、公共服务合作中的资源共享等方面，确保合作能够公平、公正、可持续地进行。

（三）**规范创新行为**。“软联通”创新需在法治轨道上进行，

防止创新突破法律底线和原则。法治可规范创新主体行为，明确创新边界和责任，防范创新带来的风险和负面效应，确保创新活动合法合规、有序进行。江门在推动本地企业与港澳企业开展创新合作时，需要加强法治宣传和监管，引导企业在合法合规的前提下进行创新，避免出现违法违规行为。

（四）解决跨境纠纷。随着大湾区经济社会融合加深，跨境民商事纠纷日益增多。法治需提供高效便捷的跨境纠纷解决机制，加强司法协助与合作，统一法律适用标准，提高纠纷解决效率和公正性，维护区域经济社会秩序。江门在处理与港澳的跨境纠纷时，积极探索多元化的纠纷解决方式，除了“海内+海外”“线上+线下”等法护侨益特色路径，还应当研究其他路径，力求有效突破跨境诉讼成本高、耗时长、流程多、取证难等难题，加强与港澳司法部门的协作，为企业和居民提供更加高效、便捷的纠纷解决服务。

六、制度弹性与法治刚性的关系分析

（一）制度弹性的内涵与作用。制度弹性指制度在面对复杂多变环境时，具有灵活性和适应性，能根据实际情况进行调整和变革。在粤港澳大湾区“软联通”创新中，制度弹性可使规则和机制更好适应三地差异和发展需求，激发创新活力，为区域合作提供多样化选择和创新空间。如在市场准入、金融创新等领域，适度制度弹性可促进要素自由流动和资源优化配置。江门在招商引资、产业发展等方面，充分利用制度弹性，

制定符合本地实际情况的优惠政策，吸引港澳企业投资，推动本地产业升级。

（二）法治刚性的内涵与作用。法治刚性强调法律的权威性、稳定性和强制性，法律规则一旦确定，必须严格遵守和执行，任何人不得随意违反。法治刚性为大湾区“软联通”创新提供基本行为准则和秩序保障，确保创新在合法合规框架内进行，维护市场秩序和社会公平正义，保障投资者和市场主体合法权益。江门在推进“软联通”创新过程中，始终坚持法治刚性原则，加强对市场主体的监管，维护良好的市场秩序，营造公平竞争的市场环境。

（三）制度弹性与法治刚性的冲突与协调。在“软联通”创新中，制度弹性与法治刚性可能产生冲突。制度弹性过度可能导致规则不稳定、执行不统一，削弱法治权威性；法治刚性过强可能限制创新活力，难以适应快速变化的发展需求。因此，需在两者间寻求平衡。一方面，通过立法赋予制度一定弹性空间，在法律框架内鼓励创新；另一方面，创新活动需遵守基本法律原则和底线，确保法治刚性不受破坏。在这个前提下，我们必须协商一致做好总体规划，尊重各地区的城市定位，促进合理分工，在实践中积极探索制度弹性与法治刚性的平衡之道，例如在制定产业扶持政策时，既充分考虑本地产业发展需求，给予企业一定的政策支持，又严格遵循国家法律法规，确保政策合法合规；又如要重点探索建立多层次的协调机制，以

便有效解决粤港澳大湾区在规则衔接机制对接中所产生的矛盾与问题。

七、实现制度弹性与法治刚性动态平衡的路径

（一）加强立法协调与创新。江门，作为中国著名侨乡以及粤港澳大湾区承东启西的关键节点城市，在大湾区建设进程里占据着独特且重要的地位。2020 年 7 月，江海区人大常委会荣膺广东省第一家“国字号”基层立法联系点，这一殊荣意义非凡，成功搭建起“侨乡声音”直抵国家最高立法机关的便捷“直通车”。全国人大常委会法工委之所以将广东首个“国字号”基层立法联系点落户于江海，关键考量因素之一便是期望充分挖掘江门的侨乡优势，深度倾听侨情侨意，同时借助该联系点，积极向广大侨胞宣传展示我国全过程人民民主和法治建设的卓越成果。

在中央层面，制定粤港澳大湾区建设相关法律法规，为大湾区清晰明确战略定位、发展目标以及基本制度框架，这无疑为“软联通”创新筑牢了上位法根基。在此大背景下，大湾区地方立法机构被赋予更大的立法权限，得以在遵循国家法律基本原则的前提下，紧密结合区域实际状况，制定和完善地方性法规，全力促进三地规则的顺畅衔接与机制的高效对接。诸如在横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区等地，通过立法创新，成功探索出契合区域发展的特殊规则和制度，成效显著。

江门理应积极投身于大湾区地方立法工作。结合本地实际情况，充分发挥自身特色优势提出立法建议。值得一提的是，江海区作为全国人大常委会法工委基层立法联系点，已累计完成71部法律法规草案的意见征集，上报1577条意见建议，其中167条被采纳。这一成果为江门参与大湾区立法工作积累了丰富经验，也为其进一步提出优质立法建议奠定了坚实基础。江门可针对自身特色产业和侨乡优势，制定相关地方性法规，以此吸引更多港澳资源投身本地发展。例如，借助江海区基层立法联系点广泛收集侨胞意见，制定有利于侨胞投资创业的法规，促进侨乡经济繁荣，推动形成有利于“软联通”创新的法律环境。

加强粤港澳三地立法交流与协作至关重要。建立立法协调机制，共同聚焦并研究解决跨境法律问题，有效避免法律冲突和立法空白。江门具备独特优势，可积极组织本地立法部门与港澳相关机构开展多元交流活动。以江海区基层立法联系点为依托，邀请港澳法律专家参与立法研讨，学习借鉴港澳先进的立法经验，从而全方位提升本地立法水平。通过与港澳的紧密合作，深入探讨跨境法律问题，如跨境知识产权保护、跨境贸易纠纷解决等，制定切实可行的解决方案，为大湾区的深度融合发展提供有力法律保障。

（二）完善执法与监管机制。建立跨区域执法协调机制，加强粤港澳三地执法部门信息共享、联合执法和执法协助，提

高执法效率和协同性。在市场监管、知识产权保护、环境保护等领域，加强执法合作，共同维护市场秩序和区域公共利益。江门应积极参与跨区域执法合作，加强与港澳执法部门的沟通协调，实行负面清单管理，对各领域的具体行为进行严格约束，建立健全信息共享平台，实现执法资源的优化配置。例如，在知识产权保护方面，与港澳开展联合执法行动，打击侵权假冒行为，保护企业创新成果。创新监管方式，采用数字化、智能化监管手段，提高监管精准性和有效性。在金融创新、新兴产业发展等领域，实施包容审慎监管，在防范风险前提下鼓励创新，实现制度弹性与法治刚性有机结合。江门可利用大数据、人工智能等技术手段，加强对市场主体的动态监管，及时发现和解决问题，同时为企业创新发展提供良好的监管环境。

（三）强化司法合作与保障。进一步完善粤港澳三地司法协助机制，在民商事司法文书送达、调查取证、判决承认与执行等方面加强合作，提高跨境司法效率。建立粤港澳大湾区跨境司法服务平台，为当事人提供便捷司法服务。江门应积极推动本地司法部门与港澳司法机构的合作，参与大湾区跨境司法服务平台建设，破解平行诉讼、域外送达、港澳证据审查等难题。例如，在民商事纠纷解决方面，加强与港澳的司法协助，探索完善港澳诉讼主体资格确认、授权委托见证、送达程序及诉讼证据审查认定程序，提高纠纷解决效率，降低各方各界的诉讼成本。加强司法人员交流与培训，促进三地司法理念和实

践融合，提高司法人员处理跨境案件能力。建立以及完善跨境法律专家咨询机制、域外法律查明机制，在实务中，当事人自行提供、法律查明服务机构出具报告或中外法律专家的法律意见书是最常见的查询方式，相比之下，通过外交途径、司法协助等途径来查明域外法律的情况则较为少见，此外。虽然江门法院曾与深圳市蓝海法律查明和商事调解中心协作建立域外法律查明机制，邀请法学教授、域外法律专家等组成域外法律咨询专家库，但是基于粤港澳大湾区跨境司法服务的需求，仍应当扩大专家人才库数量以及域外法律范围才能满足现时所需，为司法裁判提供专业支持，确保法律适用准确统一。江门可组织本地司法人员到港澳学习交流，邀请港澳法律专家到本地开展讲座和培训，提升司法人员的专业素养和业务能力。

（四）建立健全政策评估与调整机制。建立“软联通”政策评估指标体系，定期对政策实施效果进行评估，及时发现政策存在问题和不足。根据评估结果，对政策进行调整和完善，增强政策适应性和有效性，实现政策动态优化。在政策调整过程中，充分征求各方意见，保障政策调整科学性和民主性，平衡好制度弹性与法治刚性关系。江门应建立符合本地实际情况的政策评估机制，对本地出台的与“软联通”相关的政策进行定期评估，根据评估结果及时调整政策，确保政策能够更好地服务于大湾区建设和本地发展。例如，对吸引港澳投资的政策进行评估，根据企业反馈和实际效果，调整政策内容，提高政策

吸引力和实效性。

八、结论

粤港澳大湾区规则衔接机制对接中的“软联通”创新是一项复杂系统工程，对区域协同发展和竞争力提升意义重大。在创新过程中，面临法律法规差异、中央事权理顺、政策系统集成不足等挑战，也存在制度保障、利益协调、行为规范和纠纷解决等法治需求。制度弹性与法治刚性是相互依存又相互制约的关系，实现两者动态平衡是“软联通”创新成功的关键。广东江门作为大湾区重要节点城市，在“软联通”创新实践中积极探索，其经验做法为大湾区整体发展提供了有益借鉴。通过加强立法协调与创新、完善执法与监管机制、强化司法合作与保障以及建立健全政策评估与调整机制等路径，结合江门等地的实践探索，可有效实现制度弹性与法治刚性动态平衡，为粤港澳大湾区“软联通”创新提供坚实法治保障，推动大湾区在新时代实现高质量发展，成为我国经济发展的重要增长极和全球区域合作的典范。

参考文献

[1]《粤港澳大湾区发展规划纲要》(2019年).

[2]《粤港澳大湾区法治建设行动纲领》(2024年), 香港律政司发布.

[3]《关于充分发挥仲裁职能作用 服务粤港澳大湾区高

质量发展的意见》(2025 年), 最高人民法院与司法部联合发布.

[4]《关于修订〈CEPA 服务贸易协议〉的协议》(2024 年), 商务部与香港特区政府签署.

[5]《“数字湾区” 建设三年行动方案》(2023 年), 广东省政府提出.

[6]“湾区标准” 系列文件(2023–2025 年), 粤港澳三地共同制定.

[7]《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》(2017 年).

[8]深圳市《关于支持前海深港现代服务业合作区打造全球规则衔接机制对接高地的意见》(2025 年).

[9]《粤港澳大湾区蓝皮书:粤港澳大湾区建设报告(2024)》广东省社会科学院研究.

发挥人大监督职能助力法治化营商环境建设的路径思考

江门市人大常委会监察司法工委 钟文明

摘要：习近平总书记多次强调，“法治是最好的营商环境”。这一重要论断为优化营商环境指明了方向。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“营造市场化、法治化、国际化营商环境”，并对优化营商环境工作作出重要部署。地方人大及其常委会作为地方国家权力机关，用好宪法赋予的监督权，用足监督法赋予的监督措施，围绕优化营商环境这道“政治题”“法治题”“发展题”，与“一府一委两院”同题共答，护航高质量发展，更好把制度优势转化为国家治理的效能。本文立足贯彻落实中央、省委、市委关于法治化营商环境的部署要求，围绕近年江门市人大常委会开展专项监督中发现法治化营商环境存在的困难问题和薄弱环节，找准人大监察司法监督的出发点、着力点，提高监督的精准性、实效性，为推动法治化营商环境建设更好发挥人大监督作用。

关键词：人大监督；依法行政；公正司法；法治化营商环境；高质量发展；

一、法治化营商环境面临的使命任务

（一）党的二十届三中全会对法治化营商环境提出的目标任务。党的二十届三中全会作出的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》第二章专章部署构建高水平社会主义市场经济体制，指出：毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，促进各种所有制经济优势互补、共同发展；构建全国统一大市场；推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通；加强公平竞争审查刚性约束，强化反垄断和反不正当竞争，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法；完善产权制度，依法平等长久保护各种所有制经济产权，建立高效的知识产权综合管理体制；加强产权执法司法保护，防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷，健全依法甄别纠正涉企冤错案件机制。要把学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想与学习贯彻党的二十届三中全会精神结合起来，发挥人大监督职能作用，推动法治化营商环境建设。

（二）高质量发展对法治化营商环境提出明确任务。国务院、广东省先后制定出台《优化营商环境条例》，该条例专章布设法治保障内容，规定对涉及市场主体权利义务的法规、规章、行政规范性文件等应当按规定进行公平竞争审查、合法性

审核等，规定政府与法院建立企业破产工作协调机制，等等。省委连续三年召开高质量发展大会，提出加快打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，持续营造有利于创新的政策和制度环境，实施包容审慎监管，加强知识产权保护，让每一个创新行为都得到市场尊重，让每一份创新成果都能够形成市场价值。人大监督要围绕高质量发展主线，选准选细切口，强化监督问效，推动营造更优法治化营商环境，服务高质量发展。

（三）市委全面深化改革对法治化营商环境提出具体要求。为落实落细党的二十届三中全会关于全面深化改革的目标任务，市委研究提出591项改革任务，明确健全民商事纠纷多元化解机制，探索在知识产权保护、国际仲裁等方面形成创新举措；健全涉企收费长效监管和拖欠账款清偿机制，健全对隐性壁垒投诉处理回应机制，规范涉民营企业行政检查；对标国际先进水平建立健全优化营商环境制度规则；推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通，探索完善公平竞争、知识产权、社会信用等统一大市场建设配套政策和长效工作机制；探索建立跨区域、跨部门公平竞争审查联合会审机制，强化反垄断和反不正当竞争，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法；建立高效的知识产权综合管理机制，强化知识产权司法保护、维权援助、中介服务、信息检索和协同保护，完善海外知识产权纠纷预警、跟踪和应对机制，等等。人大监督要紧紧围绕党委中心工作，发挥

职能作用，推动全面深化改革任务落实。

二、法治化营商环境存在问题和薄弱环节

近年来，江门市人大常委会通过听取审议专项报告、专题调研、代表视察等形式，围绕市政府年度法治政府建设、“七五”普法决议执行、提升公共法律服务水平优化营商环境、司法行政、仲裁委员会改革，市中级法院民商事审判、行政审判、知识产权审判、执行工作，市检察院刑事侦查监督、检察公益诉讼等开展专项监督，多角度推动法治化营商环境建设。调研发现法治化营商环境存在问题和薄弱环节主要有：

法治政府建设方面。**一是**涉企行政执法有待规范。存在滥用行政处罚裁量权等涉企执法乱象；一些基层执法单位迫于问责压力，不敢减少入企检查频次，对可能适用免于处罚、减轻处罚的案件不敢主动适用；“综合查一次”跨部门综合监管难度大。2024 年我市纪检监察机关查处涉工程项目招标投标、行政审批、结算等方面违纪腐败案件 128 宗。**二是**政府诚信面临严峻挑战。在需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力下，基层财政紧张，部分地方出现补贴资金兑现慢，无法兑现招商承诺，企业反映有的政府机关、事业单位以内部人员变更，履行内部付款流程，或在合同未作约定情况下以等待竣工验收批复、决算审计等各种情况为由，拒绝或延迟支付中小企业和个体工商户款项，给企业生存和发展带来压力。**三是**行政执法水平仍需提高。行政执法程序违法问题比较突出，2024 年我市

行政复议机构直接纠错行政执法案件78件，其中程序违法约占8成。事实认定错误问题时有发生，如在处理农村集体经济组织成员资格及待遇认定案件中，未能准确把握村民自治与行政管理边界。镇街综合行政执法改革仍需深化，涉及镇街日常管理迫切需要的户外广告、餐饮油烟污染等方面行政处罚事项尚未下放，县（市、区）行政部门与镇街综合行政执法协作联动机制不健全。四是政务服务仍需加力推进。依托大数据、人工智能等新技术提升政务服务智能化水平仍需提升。行政审批流程仍需优化，上下级、部门间数据共享不足。关联事项集成办仍需加强，与国务院“高效办成一件事”的要求仍有差距。

涉企司法工作方面。**一是**对民营中小微企业原始创新的保护力度不足。对侵犯商业秘密、仿冒混淆、恶意抢注商标等违法行为的执法威慑不够，知识产权侵权惩罚性赔偿、行为保全等措施适用率不高，与商务、投资促进、科技、人社等部门在招商引资、科技服务、人才培养等方面联动不足，对企业经营、技术研发和保护需求等信息掌握不全面，协同保护效能不足，知识产权诉讼案件“周期长、举证难、成本高、赔偿低”问题仍需持续破解。**二是**企业权益保护有待强化。有的民营企业反映在遭遇合同诈骗、强迫交易等违法行为时，合法权益得不到及时有效保护。民营企业内部贪腐问题较为突出，目前关于防范治理内部人员侵占企业合法财产的制度规定较少，有的执法司法机关以办案资源紧张为由该查处的不查处，有的企业则倾

向于将问题内部消化，以致该类犯罪存在打击黑点，侦查介入时机延误也进一步造成案件查处难。**三是**破产案件办理机制不够健全。破产审查期限过长，破产审判在化解执行积案、切实解决执行难中的重要作用发挥不充分。在破产重整、打击逃废债、完善管理人、小微企业专门程序等前瞻性制度安排以及配套保障方面供给不足，府院联动常态化运作、管理人监督和履职保障、破产经费保障等方面需进一步强化。

三、人大监督推动法治化营商环境的路经探索

习近平总书记强调：“营商环境只有更好，没有最好。”构建高质量法治化营商环境是一个动态过程，也是一项系统工程，只有进行时，没有完成时。在当下新质生产力形成和发展的关键时期，贯彻新发展理念，构建新发展格局，实现经济高质量发展，对法治化营商环境提出了新的更高要求。对此，人大常委会要选好角度、掌握尺度、把握力度，综合运用听取和审议工作报告、执法检查、专题询问、组织代表视察等方式，强化对“一府一委两院”行政权、监察权、审判权、检察权监督，推动依法行政、公正司法，提高办事效率，提升服务质量，为企业发展提供更有利条件、更广阔空间。

（一）推动提升依法行政水平，为市场主体提供更优服务。开展公平竞争审查监督，推动落实公平竞争审查制度，持续开展妨碍统一市场和公平竞争政策措施存量清理、增量审查工作，破除市场准入壁垒，推进基础设施竞争性领域向经营主体

公平开放，完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制；推动依法完善市场准入管理，及时发布并更新市场准入负面清单，完善负面清单违规案例收集机制，优化市场准入环境。开展深化包容审慎监管监督，推动全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区、本部门行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布；推动建立跨区域、跨部门的公平竞争审查工作机制。加强招标投标管理监督，推动建立创新招标投标项目管理体制机制，从源头上遏制违法分包、转包等行为，构建全方位、多层次、立体化的全过程公开机制，依法保障民营企业平等参与国家机关、事业单位、国有企业的公共资源交易活动；推动借鉴深圳交易集团公益性、功能性和商业性“三合一”的成功做法，组建全市统一的市场化公共资源交易平台服务机构。开展行政执法质量监督，推动建立健全发现问题、流转交办、协调联动、研判预警、督查考核等工作机制，实现基层执法跨部门、跨层级协同运转，理顺审批部门、执法监管部门、行业主管部门之间的关系，减少职责交叉；推动依法赋予镇街高频率、易发现、易处置或基层迫切需要且能够有效承担的事项，适时组织评估，及时收回使用频率低、技术要求高、专业性强、执法周期长等不宜下放的职权。开展《广东省行政执法监督条例》执法检查，推动三级行政执法协调监督体系建设，行政执法三项制度落实及自由裁量权行使。开展政府信用建设监督，推动明确机关、事业单位的支付义务与违

约责任，建立法院、发改、工信及行业协会协同的纠纷化解绿色通道，对恶意拖欠案件实行快立、快审、快执，加强政府投资项目和项目资金监管，定期检查资金到位情况、跟踪资金拨付情况。开展政务服务质量监督，推动建立健全政务数据共享协调机制，强化跨部门政策、业务、系统协同和数据共享，着力消除“数据壁垒”；推动企业变更、注销登记和“个转企”等“一件事”高效办理，让更多政务服务事项就近办、网上办、掌上办；推动加强新技术应用，加快政务服务数字化智能化转型。

（二）围绕监委强化监督执纪，推动祛除影响法治化营商环境的顽瘴痼疾。二十届中央纪委四次全会指出，聚焦吃拿卡要、冷硬横推、违规收费、趋利性执法等严重影响市场秩序问题，督促纠治整改，促进保持公平公正的市场环境、风清气正的营商环境。人大常委会要贯彻落实监督法、监察法以及上级部署要求，认真做好听取和审议同级监委专项监督工作，确保取得实效。要以今年听取和审议市监委关于整治群众身边不正之风和腐败问题工作情况报告为契机，持续加强审议意见跟踪督办，推动监察机关以办案带全局，严查以权谋私、权钱交易、违规插手干预市场经济活动、吃拿卡要、侵占挪用、涉企执法“随意机械”、行政审批“拖拉散漫”等问题，着力纠治不担当、不作为、推诿扯皮、敷衍应付、失职失责等行为；坚持举一反三查找问题，透过违纪违法问题深挖背后的潜规则和利益链，透过业务问题、错误观念、不良风气等深挖背后的政治问

题、行业积弊，深挖招标采购领域权力运行、内控制度、工作程序上的权力漏洞等；紧盯行政审批、发改、工信、商务、住建、市场监管等单位“一把手”和领导班子，探索建立优化营商环境政治监督台帐，建立完善动态跟踪、限期办结、督查问责、整改“回头看”等制度机制。推动有关部门深入整治影响党中央决策部署落实落地、影响高质量发展的不作为乱作为、加重企业和基层负担以及权力观扭曲、政绩观错位等问题，革除部门之间、条块之间制约高质量发展的本位思想、利益藩篱和政策壁垒，理顺管理体制，优化职能设置，提高效率效能。推动有关单位围绕授权、用权等环节加强制度建设、强化制度执行，科学配置、合理分解权力，规范权力运行流程，压减设租寻租空间，切实形成用制度管权管事管人的长效机制，从源头上预防和遏制权力滥用。

（三）推动提升司法工作质效，依法保障市场主体合法权益。司法公正是实现社会公平正义的有力保证，也是依法平等保护各类市场主体产权和合法权益的最后一道防线。人大常委会要督促司法机关为优化营商环境提供公平正义的法治环境，督促司法机关依法查办损害优化营商法治环境各类职务犯罪，突出查办与企业运营相关的证照颁发审验、项目审批、土地征用、税收征管、贷款发放等过程中的违法行为。推动加大对裁定或判决不公、侵害企业合法权益的监督纠正力度，维护公平公正的市场环境。加强对民商事审判、执行工作、司法服务民

营经济、行政执法体制改革、检察公益诉讼、行政检察等方面的监督。围绕加强权利保护，加强法院执行中当事人合法权益保障、人权司法保障方面的监督。加强涉企犯罪案件审判监督，推动探索制定合同诈骗等涉企案件证据收集、审查及运用指引，加强侵害民营企业利益案件信息共享，充分发挥检察机关立案、侦查监督职能，强化对侵犯企业合法权益犯罪应当立案而不立案，以及涉企案件不应当立案而立案，应当撤案而未撤案情形的监督；推动探索完善民营企业反腐败法治供给，引导民营企业完善内部反腐败制度，建立严格的审计监督体系和财会制度，提升企业内部治理水平。加强知识产权审判监督，推动建立多部门关于侵犯知识产权的快速处理机制，对涉嫌犯罪的侵权案件限时启动调查处置，加强商业秘密保护，保障企业公平竞争、人才合理流动，促进科技创新；发挥广州知识产权法院江门巡回审判法庭作用，加强发明、实用新型、外观设计、计算机软件、植物新品种、技术秘密、集成电路布图设计等领域知识产权保护，加强大数据、人工智能等新领域新业态知识产权保护。加力推进“执破融合”，充分发挥重整、和解、破产清算等不同程序的制度功能，构建执破一体的全流程协同机制，推动执行不能案件导入破产程序，将推进破产案件依法高效审理贯穿于促进市场主体积极拯救和及时退出等过程；进一步优化、规范执转破工作流程，确保渠道畅通、运转有序，解决终本案件存量过大问题，促进市场有序出清、盘活资源。

（四）发挥代表主体作用，夯实法治化营商环境建设群众基础。人大代表来自各行各业，最了解优化营商环境中群众的愿望和呼声，最清楚法治化营商环境建设中存在的问题。人大常委会要发动代表“人人参与、人人有责”的主人翁意识，充分发挥代表来自人民、植根人民的特点和优势，率先垂范，以实际行动参与法治化营商环境建设。拓展“双联系”工作广度和深度，组建财税金融、工业、商务、生态环境、社会保障等方面代表专业小组，组织代表开展助力优化营商环境的实践活动，为代表履职提供良好的平台和载体，更好发挥代表专业优势、熟悉行业优势，激发人大代表联企助企的积极性，让代表当好优化营商环境的“信息员”“监督者”，充分发挥“耳目”“渠道”作用，反映在营商环境建设中存在的问题，提出高质量代表建议。要及时将代表建议转交有关部门研究处理，加大建议督办力度，限期反馈处理结果。切实为民代言、为企发声，助推解决人民群众和企业反映强烈的难点、痛点、堵点问题。

（五）增强监督工作效能。充分发挥人大监督职能，采取听取和审议专项工作报告、组织人大代表视察、开展执法检查、组织询问和质询、开展特定问题调查以及组织人大代表旁听庭审、旁听检察听证、见证案件执行、类案查看等多种形式开展监督。对列入常委会听取和审议专项报告的议题，高质量做好会前、会中、会后三个环节工作。会前，深入开展调研，尽可能安排更多具有相关专业知识、从业背景的委员和代表参加调

研，多采取“四不两直”方式深入基层实地考察，听取监督部门和不同层次、不同利益社会群体的意见建议。会中，提高审议发言质量，委员和代表把解决问题作为审议发言的出发点和归宿，做到既实事求是又畅所欲言，敢于发表不同意见，不仅要讲成绩，而且要讲得清核心问题，不仅分析问题的产生原因，更要提出有针对性、可操作性的意见办法。会后，认真做好“监督后半篇文章”，探索建立审议意见清单制，通过听取汇报、组织代表视察、专项检查督查等形式进行全程跟踪监督，建立跟踪监督闭环，特别是针对一些短期内无法解决的重点难点问题，持续跟进，久久为功，一督到底，务求实效。

全过程人民民主视域下基层立法联系点国际传播效能研究

江海区人大常委会 李艳华

全过程人民民主是中国特色社会主义民主政治的本质属性，而基层立法联系点作为国家立法机关与人民群众之间的“直通车”，是践行这一理念的重要载体。近年来，全国多地通过基层立法联系点广泛吸纳涉侨涉外群体的意见，形成了独具特色的民主实践模式。例如，江门江海基层立法联系点联动港澳台侨，不断壮大社情民意征集“华侨朋友圈”，将侨胞声音直达国家立法机关；上海虹桥基层立法联系点依托古北新区“小小联合国”优势，吸纳外国友人参与立法征询，使立法过程更具国际视野。实践表明，基层立法联系点不仅是立法民主化的“触角”，更是涉侨涉外群体参与国家治理、传播中国法治故事的重要窗口。本文以全过程人民民主为理论框架，聚焦基层立法联系点的涉侨涉外实践，就跨文化传播障碍、资源整合不足、参与主体受限等挑战，从健全话语表达体系、强化部门与区域协同、加强传播者队伍建设、拓宽受众参与渠道等方面提出优化策略，以期为江门市各级基层立法联系点打造侨务法治化创新路径及侨乡特色品牌提供参考。

一、提升基层立法联系点国际传播效能的现实意义

（一）提升基层立法联系点国际传播效能是发展全过程人民民主的必然要求

习近平总书记指出：“民主是全人类的共同价值。”全过程人民民主的核心要义在于“全链条、全方位、全覆盖”，其生命力不仅体现在国内治理的深度，更体现在国际话语的传播力。基层立法联系点的国际传播效能提升，本质上是全过程人民民主开放性与包容性的必然延伸。从理论逻辑看，全过程人民民主突破了西方“选举中心主义”的民主范式，强调民主过程的连续性与参与主体的广泛性。基层立法联系点通过吸纳涉侨涉外群体意见，将侨胞诉求纳入国家立法进程，本身就是对“全覆盖”民主理念的实践。而这种实践的国际传播，能够向世界展示中国民主“不仅有完整的制度程序，更有完整的参与实践”，破解西方对中国民主的认知偏差。从实践需求看，随着中国与世界联系的日益紧密，涉侨涉外群体已成为国家治理与国际传播的重要力量。据统计，全球华侨华人超 6000 万，分布在世界近 200 个国家和地区[1]。这类群体既熟悉中华文化，又了解居住国社会，是跨文化传播的天然桥梁。基层立法联系点通过联动侨胞参与立法征询，既能将国际社会的多元视角纳入国内立法，又能通过侨胞的亲身体验向世界传递中国民主的真实性与有效性，这种 “双向互动”正是提升全过程人民民主国际认同度的关键路径。从时代背景看，当前国际舆论格局

[1]中国新闻网《隋军：发挥独特优势 紧跟时代步伐 为中国式现代化贡献侨界智慧力量》http://www.chinanews.com.cn/gn/2024/03-09/10177191.shtml

仍呈现“西强我弱”态势，西方民主话语体系对全球舆论的主导性尚未根本改变[2]。基层立法联系点通过具体案例讲述中国民主故事，将抽象的全过程人民民主转化为可感知的“侨胞参与立法”实践，有助于打破西方民主话语的垄断，构建更具说服力的中国民主叙事体系。

（二）提升基层立法联系点国际传播效能是增强国际社会对中国制度认同的有力举措

一是展现制度设计的科学性。中国制度的设计是基于对国情的深刻把握和对社会发展规律的尊重。基层立法联系点作为中国立法制度中的创新举措，其设立和运行体现了制度设计的前瞻性与科学性。从选址上看，基层立法联系点广泛分布于城市与农村、东部与西部等不同地区，充分考虑了地域差异和发展不平衡的因素，确保能够收集到来自不同层面、不同环境的声音。在功能设计上，它搭建了立法机关与基层群众之间的直通桥梁，打破了以往立法过程中信息传递的壁垒，使立法能够更加精准地对接社会需求。通过提升基层立法联系点的国际传播效能，将这些制度设计的细节和背后的考量展示给国际社会，能够让世界看到中国制度并非是脱离实际的空想，而是经过精心谋划、科学论证的，是符合中国国情和发展需要的有效制度安排。**二是彰显制度的人民性。**人民性是中国制度的本质

[2] 胡正荣、王凤翔：《弘扬文化主体性：创新国际传播的必然要求》，《人民论坛 学术前沿》，2024 年 12 月 26 日。

属性，中国制度始终坚持以人民为中心的发展思想。基层立法联系点正是这一属性的生动体现。它让普通民众能够直接参与到国家立法这一重要的政治活动中来，使立法真正反映人民的意志和利益。无论是涉及民生保障、教育医疗，还是环境保护、社会治理等领域的立法，基层立法联系点都广泛听取人民群众的意见，确保立法成果能够惠及全体人民。通过提升基层立法联系点的国际传播效能，向世界讲述中国普通民众如何通过这一平台参与立法、表达诉求，以及立法如何改善人民生活的故事，能够让国际社会深刻感受到中国制度是以人民幸福为出发点和落脚点的，从而增强对中国制度的人民性认同。

二、典型案例分析

随着基层立法联系点制度与实践的发展完善，其功能也在发生转变，不少基层立法联系点尤其是国家级基层立法联系点在开展立法征询的同时不断深化民主传播功能，通过吸纳境外华侨、外籍人士参与立法征询、实地考察访问，将民主实践嵌入跨国治理场景。如江门江海基层立法联系点和江苏海门基层立法联系点发挥“侨乡”优势，注重对侨的宣传；上海虹桥基层立法联系点、浙江义乌基层立法联系点外籍人士居多，注重对外的宣传。还有重庆沙坪坝基层立法联系点聘请加拿大籍记者亚历克斯担任立法信息采集员，借助其国际传播能力制作《中国民主》纪录片，使西方观众通过“他者视角”理解中国民主的实践逻辑；南宁良庆基层立法联系点立足面向东盟国家

的区位优势，打造“四个好”服务涉外立法。这种基于主体多元化与过程可视化的传播范式，正是全过程人民民主超越选举中心主义民主观的重要实践创新。本文选取四个国家级基层立法联系点作简要分析。

（一）江门江海基层立法联系点：“华侨朋友圈”的传播实践

江门市作为“中国第一侨乡”，拥有深厚的侨文化底蕴，江海基层立法联系点依托这一优势，构建了“贴近港澳、亲近华侨、联通海外”的国际传播模式。主要做法：**一是健全侨胞参与民主立法机制。**积极与统战部门、侨务部门、侨资企业、行业协会、同乡会等建立合作关系，设立江门华侨华人服务中心、盈科（江门）律师事务所为信息收集点，聘请侨胞、海外律师、粤港澳大湾区执业律师为涉侨法律服务联络员或立法联系咨询专家，加强与港澳台同胞、海外侨团、留学生组织、外国友人等的密切联系。**二是积极助力制定涉侨法规条例。**就广东省促进港澳青年在粤港澳大湾区就业创业条例、广东省华侨捐赠兴办公益事业管理条例、江门市华侨华人文化交流合作促进条例等涉侨地方性法规广纳港澳台侨的民情民意，精准对接帮助侨胞更好地参与国家和社会事务管理，提高其民主参与意识和能力。如澳门同胞提出的“鼓励民营企业开发港澳青年实习、见习岗位”的建议获得《广东省促进港澳青年在粤港澳大湾区内地九市就业创业条例》吸收采纳。这种“意见被采纳”

的真实体验，使侨胞成为全过程人民民主的“见证者”与“传播者”，其向海外亲友的分享比官方宣传更具说服力。**三是注重强化对侨对外宣传推介。**通过对外宣传平台、侨刊乡讯、新媒体等平台推送信息，以及开展华侨华人喜闻乐见的联谊活动、普法活动等，加大宣传基层立法联系点的“立法直通车”作用，讲好全过程人民民主故事，不断提高影响力，激发并强化侨胞参与立法的热情与动力。积极配合承担外事重要任务，先后接待非洲英语国家议员研讨班、斐济议会代表团、澳洲中华总商联合会、江门中美侨界青年代表团等访问团，通过座谈交流、立法意见征询等方式向海内外有力宣传中国法治建设成果、传播全过程人民民主声音。

（二）南通海门基层立法联系点：“侨智汇”品牌的跨国传播经验

海门是国务院命名的“新侨之乡”，有近10万海外侨胞在世界各地创业、生活。长期以来侨商们在推动家乡民主法治建设、招商引资、文化交流等领域发挥了重要作用。海门基层立法联系点充分调动侨商参与立法的积极性，打造形成了“侨智汇”特色品牌。主要做法：**一是丰富完善联络联系渠道。**在塞尔维亚、南非、智利等11个国家建立境外华侨立法信息采集点，形成常态化联络机制，切实保持与海外侨团侨领的深度联系，先后组织11个国家260多名华侨参与了优化营商环境条例等立法征询活动。**二是优化意见征集反馈流程。**采取便利侨

商参与的工作方式，利用信息化手段提高工作效率。线上通过网络连线方式与远在南非、埃塞俄比亚、泰国等国家的海外侨商召开意见征求视频会议，线下在叠石桥三期市场核心交易区设置侨商立法信息采集箱，市场上的经营户及南来北往的进货商只需用手机扫描箱子上的二维码即可提交意见建议，逐步构建起“线上线下”齐发力的立体式意见征求网，最大限度地拓宽立法征询的辐射范围。同时借助侨商的社交网络向国际社会辐射扩散，构建起“以侨为桥”的立体化传播效应，助力国内法律法规与国际接轨，彰显了基层立法联系点的独特价值。

（三）上海虹桥基层立法联系点：“小小联合国”的民主叙事

虹桥街道基层立法联系点坐落在上海第一个高标准涉外居住区——古北新区，居住着来自 50 多个国家和地区的境外人士，有 21 家领事馆、3 所国际学校、597 家外资企业，素有“小小联合国”的美誉。虹桥基层立法联系点同时也是“上海人大全过程人民民主研习实践基地”、中央党校政治和法律教研部“全过程人民民主调研实践基地”，坚持在开展立法意见工作的同时致力于讲好全过程人民民主基层实践的鲜活故事。主要做法：**一是聘请外籍信息员。**动员工作或生活在虹桥的国际友人、外籍居民积极参与中国立法，用鲜活的语言、真实的感受，分享切身体验，成为参与全过程人民民主故事的讲述者。如古北新区居民、菲律宾人王煊熔乐于成为讲故事的人，“我

虽是外国人，但在上海并未感觉自己是外人。”在虹桥街道基层立法联系点，不少外籍信息员们道出共同感受——参与中国的国家立法，深度感知中国社会经济发展，归属感由此而生。这种“小切口” 的法治故事，比宏观的制度宣传更易跨越文化差异，成为国际社会理解中国法治文明的有效路径。**二是不断扩大影响力和吸引力。**推出獬豸 IP 形象及表情包，制发立法征询参与小护照，出版中英文版《虹桥故事：全过程人民民主基层实践录》，热情接待 147 批次外国及港澳台嘉宾参观交流，立足古北社区国际化程度高的特点，积极向世界传递中国声音展现中国之治。通过基层立法联系点这一国际传播渠道，让世界了解中国的立法不是少数人的决策，而是广泛民意的汇聚，从而对中国法治的民主性产生深刻印象，为国家法治国际形象增添民主底色。

（四）浙江义乌基层立法联系点：“义乌窗口”的开放效应

义乌是一座融入全球的开放城市，有 170 多个国家和地区的 1.9 万多名境外客商常住义乌，与全球 230 多个国家和地区有贸易往来。义乌基层立法联系点立足区位优势，以鸡鸣山社区立法联络站为示范样板，精心打造对外展示中国式民主和义乌改革发展最新成果的通道和平台。主要做法：**一是吸纳外籍人士参与立法。**聘任外籍人士担任立法信息采集员，邀请在义生活创业的外国人旁听人大会议、走进基层立法联系点，常态

化听取外籍人士关于外经贸工作、涉外管理服务、城市建设管理等方面建议，及时准确地了解外籍群体的特殊诉求，为全过程人民民主注入国际化内涵。**二是积极推进民主实践载体和场景创新。**探索推出“中外民情议事会”“国际老娘舅调解队”等外籍人士参与社会治理的方式，助推不同肤色、语言、文化背景的外籍人士更好融入义乌生活，以基层单元“小窗口”让全过程人民民主重大理念在世界舞台上绽放更加夺目的光彩。如外籍居民发迪和居民王女士通过参与《中华人民共和国噪声污染防治法（草案）》的意见征询活动化解了他们之间关于噪声污染的矛盾，被新华社制作成多语种动画短片向全球播放，成为展现中国基层民意直通最高立法机关、诠释全过程人民民主优越性的生动范本。

三、提升基层立法联系点国际传播效能的现实挑战

尽管基层立法联系点在国际传播中取得了一定成效，但在实践中仍面临跨文化传播障碍、资源整合不足、参与主体受限等多重挑战，制约了传播效能的充分发挥。

（一）跨文化适配：认知隔阂与转译损耗制约传播精准度

在跨文化适配层面，文化认知的差异构成了首要障碍。一方面，基层立法联系点的传播内容往往植根于中国特色社会主义法治实践，其中蕴含的“全过程人民民主”“基层治理现代化”等核心理念，与部分国家基于西方政治语境形成的法治认知存在天然差异。例如，在解释“立法民意征集覆盖社区、企

业、社会组织等多元主体”这一实践时，容易被误解为“形式化民主”，这种价值观层面的隔阂难以通过简单的信息传递消解。同时，全过程人民民主的发展对西方民主自信造成了威胁，中西方围绕民主话语权开展的较量日趋激烈。西方国家用西方自由民主标准即是否进行竞争性选举来对其他国家民主进行评判，并据此对包括基层立法联系点在内的中国制度的民主性质和民主建设实绩视而不见，甚至恶意曲解。另一方面，法律术语的跨文化转译存在精度损耗，“基层立法联系点”的功能定位涉及“立法建议吸纳”“实施效果评估”等专业环节，现有翻译多采用字面直译，未能结合目标受众的法治话语体系构建对应概念，导致国外受众难以准确把握其制度价值。

（二）资源整合：碎片化与结构性失衡削弱传播协同效能

首先，部门协同机制缺失。基层立法联系点的国际传播涉及立法机关、侨务部门、宣传部门等多个主体，但目前存在资源分散、协同不畅的问题，立法机关侧重意见征集的“民主性”，侨务部门关注侨胞服务的“实效性”，宣传部门聚焦传播的“导向性”，三者在国际传播中缺乏统一规划与分工，制约了传播效能的最大化。其次，区域统筹失衡。东部沿海地区联系点依托区位优势开展涉外交流活动，中西部地区则多依赖线上平台零星发声，缺乏全国性的传播资源统筹机制，导致传播内容重复化与空白化并存。最后，资金与技术支撑不足。基层立法联系点的经费主要来自地方财政，专项用于国际传播的资

金有限，难以支撑多语种内容制作、海外实地调研等工作。同时，缺乏数字化传播工具，如多语种智能翻译平台、侨胞意见大数据分析系统等，导致传播精准度不足。

（三）参与主体：能力短板与互动不足限制传播深度广度

从传播者来看，基层立法联系点工作人员的国际传播素养存在明显不足。多数人员具备扎实的法律实务能力，但缺乏跨文化沟通技巧与国际视野，在对外对侨宣介时，习惯采用“政策解读式”表达，难以将立法实践转化为国际受众易于理解的“故事化叙事”。专业人才队伍的结构性缺失更为突出，兼具法律专业背景与国际传播能力的复合型人才仅集中在少数发达城市联系点，多数基层单位依赖兼职人员开展工作，导致传播策划缺乏系统性。从受众来看，参与的深度与广度普遍存在不足，表现在：国外公众对中国基层法治实践的认知多依赖西方主流媒体二手信息，主动获取基层立法联系点一手信息的渠道有限；老一代侨胞对家乡事务关注度高，但受限于数字技术使用能力，参与渠道较窄，年轻侨胞（“侨二代”“侨三代”）熟悉新媒体传播，但其对中国国情的认知较模糊，参与意愿较低，导致代际参与失衡；海外侨团是国际传播的重要载体，但侨团与基层立法联系点之间缺乏长效合作机制，多为临时协作，组织侨胞参与立法征询、传播民主实践的能力较弱，影响传播的持续性。

四、提升基层立法联系点国际传播效能的优化策略

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”全过程人民民主重大理念作为全新的民主话语叙事，为构建中国特色民主政治话语体系提供了理论重器和思想利器。在新征程上如何创新中国民主话语体系，向国际社会传播真实、立体、全面的中国民主形象，是摆在我们面前的重要任务。基层立法联系点是践行和发展全过程人民民主的重要载体，因其与最广大人民群众的紧密结合、反映经济社会发展的角度全面、涉及国家和社会治理的议题众多、开展各层次联络活动的形式活泼，在全过程人民民主的国际传播方面优势显著，应当也必须进一步展现担当作为，发出中国民主声音，讲好人大立法故事，不断丰富和完善表达方式，让世界更多、更真实地了解中国式民主的生动气象。

（一）创新跨文化传播话语与方式，破解认知壁垒

1.构建分层适配的话语表达体系。外国宾客的价值观念、思维方法、生活方式与国内有很大不同，港澳台同胞、海外侨胞虽与我们血脉相通、文脉相连，但因常住国（地）的社会制度、文化心理等因素，讲述事实、阐述道理的角度也需适度调整。因此，基层立法联系点应针对不同受众群体设计差异化传播内容：对境外普通公众，弱化抽象概念阐释，强化“小切口”叙事，将“全过程人民民主”转化为生活化案例，用故事链条展现民主实践成效；对境外政学界和媒体，侧重制度比较分析，

通过梳理基层立法联系点与国外公民立法参与机制在参与范围、意见采纳率、反馈时效等方面的差异，突出“全链条、全方位、全覆盖”的中国特色优势，回应西方“形式化民主”的片面解读。

2.建立专业化术语转译与传播标准。由立法机关组织法律专家、外语专家等对“基层立法联系点”“立法信息采集员”等核心概念进行精准转译和内涵阐释，避免字面翻译导致的误解，并统一关键术语的翻译标准和解释口径，为各地联系点提供规范指引。同时，可通过流程图、短视频等形式，直观展示“意见采纳流程”“立法后评估”等专业环节，降低侨胞和国际友人的理解门槛。此外，对侨胞应尽量提供其熟悉的家乡语言文字，增加其情感共鸣。如江门江海基层立法联系点在接待五邑籍华侨时事先提供繁体字资料、使用粤语解说，得到了侨胞的热情回应。

（二）健全资源统筹与协同机制，凝聚传播合力

1.构建多部门联动与区域协同格局。建立多部门协调机制，定期召开工作会议，明确各部门职责。立法机关负责提供权威制度解读和典型案例素材；宣传部门统筹外宣渠道和传播节奏；侨务部门协调海外侨胞资源和侨团力量，形成 “信息共享、优势互补、分工协作”的工作格局。针对区域发展不平衡问题，实施“东西互助、资源共享”计划，鼓励东部沿海地区联系点与中西部地区联系点结对帮扶，共享涉外交流经验、

外宣素材和翻译资源，推动全国范围内传播内容的协同化、精品化。实践中，南通海门基层立法联系点与新疆、西藏、内蒙古四地基层立法联系点，广州南沙基层立法联系点与吉林珲春基层立法联系点分别开展了合作共建，在联系点建设、合作交流、法治宣传等方面优势互补，助推东西部地区协同发展。

2.强化资金保障与技术赋能。加大对基层立法联系点国际传播的专项投入，重点支持多语种内容制作、海外受众调研、数字化传播工具开发等工作，或者将基层立法联系点立法意见征集、民主宣传等工作纳入侨务部门、宣传部门、司法行政部门等现有涉侨服务平台，提升传播的精准性和时效性。如江门江海基层立法联系点可借助“湾事通 OneStop”江门专区、“江门智慧司法”小程序、“邑侨通”涉侨服务小程序等开展相关工作。此外，还可鼓励基层联系点探索短视频、直播互动等新型传播形式，提升国际传播的吸引力和感染力。

（三）提升参与主体能力与互动效能，激活传播生态

1.加强传播者队伍建设与能力培训。定期组织基层立法联系点工作人员参加跨文化沟通、故事化表达等专题培训，提升其用国际视野解读民主实践、用通俗语言讲述立法故事的能力，培养复合型人才，充实基层队伍。建立“专家智库支持”机制，聘请高校国际传播学者、资深对外媒体记者、外媒记者等担任顾问，为基层联系点提供传播策划、案例打磨等专业指导。

2.拓宽受众参与渠道与互动深度。一是在各级人大常委会组织的外事活动中增加对基层立法联系点工作的宣传介绍，通过典型人物和案例，全方位、立体化地讲述易于被世界接受和理解、易于引起共鸣和认同的中国民主故事。**二是**积极争取上级人大、侨务部门等支持，邀请外国友人和华人华侨到基层立法联系点实地考察，安排他们与基层干部群众深入交流，增进对中国式民主的理解认同。据全国人大法工委公布，截至2025年4月共有22个国家级基层立法联系点开展过涉侨和外事接待活动，累计接待港澳台侨和外国团组参观访问222批次。江海基层立法联系点成立以来累计接待海内外宾客415批次，其中仅有19批次港澳台侨和外宾，应继续强化对侨对外接待工作。**三是**依托侨乡纽带激活情感认同，用年轻化视角解读基层立法联系点的制度价值，激发“侨二代”“侨三代”参与兴趣。**四是**深化与海外侨团的长效合作，通过签订合作协议、共建“联络站”“采集点”等方式，支持侨团组织立法意见征集、制度宣讲等活动，将侨团纳入国际传播的重要力量，形成“双向互动、持续发声”的传播格局。**五是**发挥具有一定影响力的各界侨领、智库专家、媒体人士等“意见领袖”的作用，其阐述往往更具信服力，有利于中国的民主话语、民主主张、民主故事、民主形象被更多人接受，推动全过程人民民主重大理念得到国际社会的理解认同。

地方人大及其常委会加强监督、指导和支持检察机关法律监督工作的思考

恩平市人民检察院　卢杏冰

摘要：我国宪法规定，检察机关由人民代表大会产生并对其负责。作为国家法律监督机关的的检察机关，肩负着维护司法公正，捍卫社会公平正义的重要职责。在中国特色社会主义新时代，地方人大及其常委会进一步加强监督、指导和支持检察机关法律监督工作，对推动检察机关法律监督工作提质增效，为全力服务保障地方法治建设和经济社会高质量发展具有重大意义。

关键词：人大制度 检察机关 法律监督工作

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》[3]明确要求各级人民代表大会及其常委会“监督和支持检察机关依法履行职责”。新时代，在国家治理现代化实践中，各级人大及其常委会加强监督、指导和支持检察机关法律监督工作，促使人大监督和法律监督相互衔接和协调，共同推进和提质增效，为全力服务保障地方法治建设和经济社会高质量发

[3] 参见《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-08/02/content_5629060.htm，最后访问时间 2025 年 7 月 17 日。

展具有重大意义。

一、地方人大加强监督和支持检察机关法律监督工作的重要作用

2025年7月14日，最高人民检察院检察长应勇赴全国人大监察和司法委员会座谈时指出，检察机关由人大产生，对人大负责，受人大监督。自觉接受人大监督，是践行全过程人民民主的重要体现，也是检察机关严格依法履职、公正司法的必然要求[4]。

（一）有利于建立健全党和国家监督体系。党的二十大报告强调，“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。”[5]其中，人大监督和检察机关的法律监督作为两种重要的权力监督方式，既有一定的区别，又相互关联。《中华人民共和国宪法》第九十九条规定“地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行”[6]。第一百三十四条规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。《中华人民共和国人民检察院组织法》第二条规定：“人民检察院是国家的法律监督机关。人民检察院通过行使检察权，追诉犯罪，维护国家安全和社会秩序，维护个人和组织的

[4] 参见《在人大有力监督下强化法律监督》，最高人民检察院微信公众号，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4MjQ5MzIxNQ==&mid=2651092575&idx=1&sn=08fe943068f8ef76ee82fc4071a1e4a8&chksm=85f1f40ae28f56c01ea2d8239dcfe7f7470c3d7fb6f10a53619a3e11da485d25c3e76bee3841&mpshare=1&scene=1&srcid=0717DXfrksMR06koxxj9Fect&sharer_shareinfo=2e943ad8c80951ac27813dc22c945e72&sharer_shareinfo_first=2e943ad8c80951ac27813dc22c945e72#rd，2025-07-14，最后访问时间2025年7月17日。

[5] 参见《党的二十大报告学习辅导百问》，党建读物出版社、学习出版社2022年10月第1版，第30、31、32页。

[6] 参见《中华人民共和国宪法》，法律出版社2018年3月第1版，第60、80、86页。

合法权益，维护国家利益和社会公共利益，保障法律正确实施，维护社会公平正义，维护国家法制统一、尊严和权威，保障中国特色社会主义建设的顺利进行。”[7]人大及其常委会通过监督、指导和支持检察机关法律监督工作，促进检察机关的法律监督工作不断提质增效，人大及其常委会的工作质效也将相应提升，从而进一步促进党和国家的监督体系。

（二）有利于切实提高监督实效。检察机关法律监督具体工作中，通过刑事检察监督、民事检察监督、行政检察监督、公益诉讼检察监督等四大检察依法对同级地方人民政府、监察委员会、人民法院及公安、司法等机关和部门的执法司法工作予以监督，但很大程度上是改正案件中发现的问题和错误，以办理具体案件为主，这种法律检察工作往往是由检察机关单向与这些机关和部门对接联系，实践中存在工作权威不够高、监督效果不够明显等问题。例如恩平市人民检察院在2019年曾通过行政检察监督的方式针对地方政府未履行农药废弃物监管职责等问题向地方政府制发检察建议，地方政府采纳了检察建议，但存在应付式整改的情况，仅仅清理了检察机关在田间发现的农药废弃品，对后期如何进一步规范和监管农药废弃物乱丢乱弃行为并未有进一步的措施，导致问题未得到根本性解决。我国宪法和法律赋予了地方人大及其常委会对国家行政机

[7] 参见《中华人民共和国人民检察院组织法（合订本）》，中国民主法制出版社2019年7月第1版，第57、58页。

关、审判机关、检察机关进行法律监督的职权，对本行政区域内法律实施情况进行宏观的监督，这种监督已定性成熟。地方人大及其常委会监督、指导和支持检察机关法律监督工作，能够以监督促监督，在更高的层面形成全方位的监督局面，使法律监督更加有力、更有权威。在这种联动监督、双重监督工作格局下，可以在更高的层面强化责任追究，真正使法律“长出牙齿”，切实提高法律执行的威力和效力，被监督对象改正案件中发现的问题和错误，既注重改正指出的问题和错误本身，又顾及政治影响，不仅思想上能够进一步提高认识，增强工作的主动性、自觉性，而且能够增强改进错误的时效和质量。

（三）有利于进一步提升新时代法治社会建设。无论是检察机关的法律监督，还是人大常委会的法律监督，初衷和终极目标都是促进依法行政、依法监察、公正司法、全民守法，保障宪法法律统一正确实施，建设法治社会。检察机关法律监督，加上人大常委会法律监督，形成的双重监督，对两个单项监督进行了有机融合、取长补短，使监督的形式更加丰富多样，监督的内容更加深入深化，监督的效果有了进一步的拓展和强化。例如在上述恩平市检察院办理的农用废弃物监督工作中，该院2022年再次启动相关的监督工作，在向行政机关制发检察建议的同时，通过向人大报告专项工作情况，恩平市人大及其常委会从专项工作督导的方式督促有关政府部门从机制建设、资金投入、法律宣传等方面进一步完善农用废弃物及农药

废弃物回收奖励机制和宣传教育机制，从根本上解决了监管不足问题，另一方面促使相关国家机关单位依法行政，切实加快法治进程。

二、地方人大及其常委会加强监督、指导和支持检察机关法律监督工作的必要性

近年来，随着司法体制的深化改革，检察机关法律监督工作职能发生了重大变化，过去的反贪、反渎等职能划入纪检监察委员会，同时增加了公益诉讼检察，民事检察、行政检察等职能不断拓展。因此，检察机关法律监督工作出现了一些新问题，急需地方人大及其常委会加强监督、指导和支持来予以解决。

（一）被监督对象法律观念不够强。部分基层国家机关单位和工作人员对法律监督的认识不够明确，法律监督工作配合意识不够强，有的主观上认为，检察机关开展法律监督，就是给自己“找事”，跟自己“过不去”。自觉、主动接受检察机关法律监督的意识和意愿较差，导致出现应付、不配合、不支持法律监督工作的现象时有发生。刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察具体案件中，存在调卷难、取证难问题，取证中推三阻四、有意拖延的情况经常出现，对检察建议指出的问题存在应付式整改的情况，实质性监督成效不理想。更有甚者，个别单位相关负责同志法治观念淡薄，对检察机关发出的检察建议拒收。

（二）检察建议等检察监督方式刚性略显不足。除了通过

审查逮捕、审查起诉、出庭、提起抗诉等传统法律监督方式对公安机关及法院处理刑事案件予以监督外，检察机关主要通过制发社会治理、纠正违法、公益诉讼等检察建议对法院、政府等予以监督。然而，除了最高人民检察院出台的《人民检察院检察就干工作规定》外，现有法律对检察建议办理没有明确的要求。在实际工作中，存在部分被监督机关单位拒收检察建议、不及时回复检察建议、回复却没有实际性办理的情形。

（三）检察机关自身建设有待加强。部分检察机关工作人员在具体工作中存在不敢监督、不善监督的情况，一般发现违法行为后，往往为了避免破坏机关单位之间的和气或者为了追求检察建议的回复率和整改率，往往与被监督单位先行沟通，不敢动真碰硬。另外检察机关的法律监督线索渠道不够通畅，有关组织或者群众主动申诉、检举的案件较少，检察机关主动发现案件的渠道单一，案件来源较少；队伍建设不能满足形势发展和工作需要，特别是县级检察机关民事检察、行政检察、公益诉讼检察的人员力量、专业能力与新时代法律监督工作的高标准、严要求不相匹配，如行政检察法律监督工作开展过程中，对庞大复杂的行政法律法规存在知识储备不足的问题，对同级人民政府及其相关部门行政违法行为监督往往停留在表面问题，穿透性监督工作开展进展不顺畅。

（四）检察机关法律监督力量不足。检察机关法律监督工作过多侧重于独立行使监督权的业务工作，在很大程度上时检

察机关一家长“独角戏”，对监督对象缺少应有的监督、制约和必要的惩戒，与党委、人大常委会、人民政府、监察委员会等机关缺少健全的沟通和互动机制，没有形成监督合力。

三、人大及其常委会加强监督、指导和支持检察机关法律监督工作的实践

全国人大及其常委会一直以来也在坚持“寓支持于监督中”，2024 年在最高检工作报告起草、专项监督、推进检察公益诉讼立法、重点督办建议办理等方面，给予最高检有利监督、指导和支持，为检察工作创新发展提供了强大助力。[8]而在地方上，各级人大及其常委会也通过不同方式监督、指导和支持各级检察机关法律监督工作。

（一）出台加强监督和支持检察机关法律监督工作的相关规定。浙江省[9]、浙江省慈溪市[10]、陕西省[11]、甘肃省陇南市[12]等部分省市的人大常委会通过充分调研后制定有关规定，从制度

[8] 参见《在人大有力监督下强化法律监督》，最高人民检察院微信公众号，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4MjQ5MzIxNQ==&mid=2651092575&idx=1&sn=08fe943068f8ef76ee82fc4071a1e4a8&chksm=85f1f40ae28f56c01ea2d8239dcfe7f7470c3d7fb6f10a53619a3e11da485d25c3e76bee3841&mpshare=1&scene=1&srcid=0717DXfrksMR06koxxj9Fect&sharer_shareinfo=2e943ad8c80951ac27813dc22c945e72&sharer_shareinfo_first=2e943ad8c80951ac27813dc22c945e72#rd，2025-07-14，最后访问时间 2025 年 7 月 17 日。

[9] 参见《浙江省人民代表大会常务委员会关于进一步加强新时代检察机关法律监督工作的决定》，https://zj.zjol.com.cn/red_boat.html?id=101254158，2022-05-30，最后访问时间 2025 年 7 月 17 日。

[10] 参见《浙江慈溪：人大常委会出台决定支持检察机关依法全面履行行政检察职能》，https://www.spp.gov.cn/spp/dfjcdt/202505/t20250525_696510.shtml，2025-05-25，最后访问时间 2025 年 7 月 17 日。

[11] 参见《中共甘肃省委关于加强新时代检察机关法律监督工作的实施意见》，载《检察日报》2022 年 7 月 17 日。

[12] 参见《陇南市人民代表大会常务委员会关于加强新时代全市检察机关法律监督工作服务保障高质量发展的决定》，陇南人大微信公众号，https://mp.weixin.qq.com/s/rnxZC4AJrGSo7uc8uPzJkg，2022-12-11，最后访问时间 2025 年 7 月 17 日。

层面监督和支持检察机关法律监督工作。例如甘肃省陇南市人大常委会2023年11月出台了《陇南市人民代表大会常务委员会关于加强新时代全市检察机关法律监督工作服务保障高质量发展的决定》[13]，决定从全市各有关国家机关单位增强接受监督自觉性、健全工作机制、强化监督制约和检察机关要加强自身建设等四个方面，对加强新时代全市检察机关法律监督工作服务保障高质量发展作出规定。这种方式从上层建筑层面予以固定，具有一定的约束力，但是相关规定比较宏观，没有具体细化的措施，也没有规定相应的约束措施，实际操作性不强。

（二）推动检察建议工作情况纳入法治政府或政府绩效考核内容。机关单位往往十分重视法治政府和年度绩效考核，人大及其常委会推动将检察建议工作情况纳入考核内容，能够增强机关单位接受法律监督的自觉性和约束性，被建议单位一般不会拒收并且会按期回复，但是考核的内容往往是对拒收或者不按期回复的情况予以扣分，对整改效果这种主观判断一般不会纳入考核内容，所以这种方式也有一定的局限性。

（三）听取工作报告和专题报告。人大及其常委会听取检察机关工作报告和专题报告是人大监督检察机关法律监督工作的重要方式，人大及其常委会在听取检察机关汇报相关工作中后将进一步推动相关的工作。例如近年来恩平市检察院向地

[13] 参见《陇南市人民代表大会常务委员会关于加强新时代全市检察机关法律监督工作服务保障高质量发展的决定》，陇南人大微信公众号，https://mp.weixin.qq.com/s/rnxZC4AJrGSo7uc8uPzJkg，2022-12-11，最后访问时间2025年7月17日。

。

方人大及其常委会专题汇报了公益诉讼检察工作、未成年人检察工作和司法救助工作，人大常委会均对检察院开展相关工作给与具体建议和意见，并督促相关部门积极配合检察机关开展相关工作。人大及其常委会通过这种方式有效支持和推动检察机关的某项工作实现实质性落实，但是这种支持单项工作的方式无法实现全面支持检察机关工作。

（四）以人大代表为主体监督、指导和支持检察机关法律监督工作。人大代表通过听取报告、参加检察开放日、检察听证等方式监督检察机关的工作后，关注到某项工作适合作为人大建议的话，往往以提交人大建议的方式支持检察机关的某项工作。例如全国人大代表和省人大代表关注到在山东省青岛市崂山区检察院地方人大汇报工作中反映在一起民事监督中关注到“胜诉不退费”问题，随即在全国人代会上提交了关于尽快落实“胜诉退费”的建议，2020 年最高法采纳建议，推广“线上退费”模式，以顶层设计的方式确保了“胜诉退费”有效落实。[14]以人大代表为主体监督、指导和支持检察工作主要是个案支持的，也是无法实现全方位支持。

四、地方人大及其常委会监督和支持检察机关加强法律监督工作的建议

在新时期，地方人大及其常委会应当进一步监督、指导和

[14] 参见《把群众期待凝聚成履职力量》，https://www.12309.gov.cn/llzw/jyjl/202202/t20220228_546094.shtml，2022-02-28，最后访问时间 2025 年 7 月 7 日。

支持检察机关法律监督工作，从而进一步推进依法行政、依法监察、公正司法、全民守法，推动地方治理体系和治理能力现代化，更高水平服务保障地方经济社会高质量发展。

（一）督促地方有关国家机关提高政治站位，增强接受法律监督的自觉性

地方人大及其常委会应当督促本行政区域内有关国家机关单位认真贯彻落实宪法法律和中央、省、市有关加强新时代检察机关法律监督工作意见精神，深刻认识加强新时代检察机关法律监督对推进法治建设和促进经济社会高质量发展的重要作用，切实增强主动接受、协同配合和积极支持检察机关法律监督的政治自觉、思想自觉、行动自觉，努力为平安建设、法治建设和促进地方经济社会高质量发展提供坚强的法治保障。

（二）督促地方有关国家机关健全工作机制，促进法律监督提质增效

一方面，地方人大常委会应当督促同级人民法院、公安机关、司法行政机关、刑罚执行机关以及其他行政执法部门健全完善与检察机关线索移送、办案协作、案卷调阅、结果反馈等衔接机制，对检察机关依法提出的检察建议等监督意见，应当及时整改落实并书面规范回复。督促人民法院主动接受检察机关的刑事、民事、行政诉讼监督，依法办理检察机关法律监督事项；督促公安机关推动侦查监督与协作配合办公室实体化运作，办理重大疑难案件邀请检察机关提前介入，主动接受检察

机关对立案和侦查活动的监督；督促司法行政机关配合检察机关开展人民监督员参与公开听证、律师值班和法律援助等，推进律师参与化解和代理申诉信访案件；刑罚执行和监管机关应当健全完善重大情况通报制度，推动执法信息、监控视频与检察机关互通共享。

（三）督促地方有关国家机关强化监督制约，加强法律监督支持保障

地方人大常委会应当优化环境，创造条件，支持和保障检察机关依法开展法律监督。一方面通过审议专项工作报告或者开展执法检查、视察、调研等方式，依法监督和支持检察机关履职；对检察机关报告的不配合、不支持法律监督工作的相关机关单位，必要时采取询问、质询或者开展特定问题调查等方式，督促其依法履职。另一方面应当探索建立人大监督和检察监督衔接联动机制，对在立法、监督、代表履职及规范性文件备案审查等工作中发现有关机关违法的问题线索，可以转交检察机关依法监督。同时，督促同级人民政府将有关机关单位接受检察机关法律监督的情况纳入法治政府建设和绩效考核内容；加强对检察机关办公办案等方面的经费保障。

（四）督促地方检察机关积极主动作为，提高法律监督能力水平

地方人大常委会应当督促同级检察机关坚持服务和党和国家工作大局，坚持人民为中心，全面履行职责，做到敢于监

督、善于监督、勇于开展监督，依法保护公民、法人和其他组织的合法权益，提高案件质效，保障社会公平正义。在刑事检察监督工作中，加强侦查监督、审判监督和执行监督；在民事检察监督工作中，加强生效裁判、迷失审判活动违法行为监督，推动虚假诉讼深层次治理；在行政检察监督工作中，深化行政非诉执行监督，依法有序开展行政行为监督，协同法院、行政机关规范推进行政争议实质性化解；聚焦“公益保护”和“可诉性”，精准规范开展公益诉讼监督，加强特定群体权益保护、在就业就业、社会保障、医药卫生等与群众生活密切相关的领域持续发力。督促检察机关落实法律监督工作向同级党委和人大年度报告、专题报告制度，加强法律监督宣传，深化检务公开，自觉接受社会监督。深入实施竹子检察战略，积极创建运用发数据法律监督模型，推进政法跨部门办案数据有效对接、执法信息互联互通、政务大数据共享交流，推动法律监督与其他监督有机贯通、相互协调，努力为建设法治社会提供有力的法治保障。

提升备案审查民主含量和质量路径探索
——以江海基层立法联系点开展备案审查民意征询工作实践为研究视角

江海区人大常委会 黄颖茵

备案审查是具有中国特色的宪法监督制度，是宪法、法律赋予各级人大常委会的一项重要职权。它不仅担当着维护国家法治秩序与整体利益的重任，而且深切关注并保障着广大民众的切身利益与福祉。2023 年 12 月 29 日全国人大常委会审议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》[15]第十五条明确要求：“发挥基层立法联系点民意直通车作用，深入基层了解法规、司法解释实施情况和存在的问题，听取基层群众的意见建议，提升备案审查民主含量和质量。”在这一背景下，如何在备案审查工作中发挥基层立法联系点作用，切实拓宽公众参与备案审查的渠道，提升备案审查的民主含量与质量，是新时代人大工作的新课题，无论对于备案审查工作本身还是各级基层立法联系点建设来说，都需要在工作中探索两者的联系，发挥“化学反应”。本文将以全国人大常委会法工委江海基层立法联系点开展备案审查民意征

[15] 中国人大网《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202312/t20231229_433986.html， 2023 年 12 月 29 日

询工作实践为研究视角，围绕基层立法联系点开展备案审查意见征集工作的制度意义、实践经验、现存问题及优化对策展开系统研究，以期为探索建立基层立法联系点常态化参与备案审查工作机制，丰富全过程人民民主实践形式提供参考。

一、备案审查与基层立法联系点联动提升民主实践质量

（一）备案审查制度蕴含着深刻的人民民主属性

备案审查既是立法工作的一个环节，也是监督工作的重要形式。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从推进全面依法治国、加强宪法法律实施和监督的战略高度，对加强备案审查工作作出新部署、提出新要求。为贯彻落实党的精神，更好履行宪法法律赋予全国人大常委会的监督职权，2023 年 3 月，第十四届全国人大常委会第一次会议通过修改后的立法法，2023 年 12 月，第十四届全国人大常委会第七次会议审议通过监督法修正草案和《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》[16]。其中全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定明确提出，备案审查工作应当贯彻全过程人民民主理念，保障人民群众对国家立法和监督工作的知情权、参与权、表达权、监督权。上述法律的完善和决定的出台是在新时代新征程进一步构建系统完备的规范性文件备案审查制度、继续推进备案审查工作的重要举措。通过制

[16] 中国人大网《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202312/t20231229_433986.html ，2023 年 12 月 29 日

度设计深刻强化了备案审查的民主内核，并进一步强调了发展全过程人民民主是新时代新征程做好备案审查工作必须遵循的重要原则、必须贯彻的重大理念，通过把全过程人民民主的生动实践体现在备案审查制度完善的各方面、全过程，使备案审查工作更接地气、察民情、聚民智、惠民生，人民民主属性更加丰富。

（二）全过程人民民主的发展催生基层立法联系点延伸出“立法后”监督功能

2014 年党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化”。从功能上来看，基层立法联系点的设立初衷是为了立法服务，推进立法精细化。2019 年 11 月，习近平总书记考察全国人大常委会法工委基层立法联系点上海虹桥街道时，首次提出“人民民主是一种全过程的民主”。此后，习近平总书记多次阐述并不断丰富发展全过程人民民主理念。这一理念的提出，丰富和发展了马克思主义民主理论，指引中国特色社会主义民主政治制度化、规范化、程序化全面推进，有效保证了人民当家作主，成为新时代我国民主政治建设的历史性成就、标志性成果[17]。党的二十大报告强调，“发展全过程人民民主”

[17] 中共重庆市人大常委会党组：《不断丰富全过程人民民主的基层实践》，求是杂志，https://mp.weixin.qq.com/s/nFUQxQPE9hWxQCREiJgc4w，2024 年 2 月 17 日

是中国式现代化的本质要求，并把“健全吸纳民意、汇集民智工作机制，建设好基层立法联系点”作为加强人民当家作主制度保障的重要内容。党的二十届三中全会专门对“健全全过程人民民主制度体系”作出重要改革部署。这些论述彰显了基层立法联系点对于吸纳民意、汇集民智、发展全过程人民民主的重要价值。至此基层立法联系点功能由单一的“服务立法、提高立法质量”上升到兼有“发展全过程人民民主”的政治功能[18]。随着实践发展，基层立法联系点的工作已从法律草案征求意见向立法全过程延伸，包括立法规划建议、立法后评估等环节。近年来，江海基层立法联系点开始探索将工作范围进一步拓展到备案审查意见征集领域，这种延伸使基层立法联系点不仅参与“立法前”和“立法中”，也介入“立法后”的规范性文件监督，形成完整的民主参与链条。

（三）基层立法联系点为备案审查注入丰厚民意

《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》和《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》均强调，要“发挥基层立法联系点民意直通车的作用，深入基层了解法规、司法解释的实施情况与存在问题，听取基层群众意见建议，提升备案审查的民主含量与质量”。备案审查工作一头连接人民代表大会制度，一头连接

[18] 苏二威：《关于加强基层立法联系点建设的思考》，渝中区委党校，重庆市人民代表大会制度研究会 https://www.cqrd.gov.cn/site/article/1211320746829697024/web/content_1211320746829697024.html ，2023 年 2 月 24 日

全过程人民民主，通过基层立法联系点将群众意见直达权力机关，使规范性文件制定和审查更加“接地气”。备案审查与基层立法联系点的有机结合，显著提升了备案审查的民主质量和审查效能。具体而言，一方面，基层群众和基层组织在规范性文件实施过程中具有最直接的观察和体验，其反馈的问题最能反映实际困难和社会诉求，弥补了专业性审查可能忽略的现实维度；另一方面，通过基层立法联系点开展备案审查民意征询等工作，有效促进基层治理法治化。通过这一过程，不仅纠正了不当规范性文件，更重要的是形成了“制定—审查—反馈—修正”的良性互动机制，切实增强了基层干部和群众的法治意识，推动基层治理能力现代化。

二、江海基层立法联系点备案审查民意征询工作实践

2024 年以来，江海基层立法联系点积极推进业务延伸，在全国人大常委会法工委的精心指导下，认真领会广东省人大常委会法工委印发的《发挥基层立法联系点作用 提升备案审查民主含量和质量工作方案》等文件精神，充分发挥基层立法联系点意见征询制度健全和资源丰富等优势，探索开展备案审查意见征询工作。先后围绕《广东省农村集体经济组织管理规定》《外海街道村（居）民委员会“三项承诺”制度试行办法》等 9 份与群众切身利益息息相关的文件开展意见征询和调查研究。通过向有关部门报送提请合法性审查的书面建议，成功废止或修改个别规范性文件，有效推动了规范性文件制定工作

朝着法治化、规范化方向发展。在备案审查民意征询方面，江海基层立法联系点的探索成果被写入《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2024 年备案审查工作情况的报告》。2025 年 5 月，全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰同志实地考察江海基层立法联系点的备案审查意见征询工作，充分肯定了其探索成果。此外，江海基层立法联系点与外海街道共同开展的备案审查意见征询工作实践，还获得了农民日报的报道，进一步扩大了工作影响力，彰显了江海基层立法联系点在备案审查工作中走在前列的探索精神和取得的显著成效。

（一）建立健全制度机制，打造“一条龙”式规范化流程

为了确保在备案审查意见征询工作全过程、各环节都能听到人民呼声，体现人民意愿，江海基层立法联系点高度重视顶层设计，牢牢抓住建章立制环节。坚持制度规范化、流程标准化、征听科学化，大胆实践，勇于创新，探索具有江海特色的备案审查意见征询模式，从备案审查建议的收文、整理、征集、分析、报送、归档等出发，创新制定《江海基层立法联系点备案审查意见征集工作流程（试行）》工作制度，即“启动程序—确定焦点—征集意见—汇总分析—意见报送—跟踪存档”六步工作流程，环环相扣，做到有方案、有计划、有标准、有程序，实现了备案审查意见征询办理工作“一条龙”，为备案审查民意征询工作的顺利开展提供有力制度保障。

（二）广泛吸纳民意民智，夯实备案审查工作民意基础

江海基层立法联系点致力建设与公民之间、不同社会利益群体之间理性对话的平台，努力了解来自基层和各方面的真实声音。完善审查建议提交方式，健全民意表达渠道，为群众参与备案审查工作提供了便捷、高效的途径，切实保障群众的知情权、参与权和表达权。如群众可以通过邮箱、粤当家等线上平台，或者基层立法联系点活动中心设置的建议信箱、家门口的代表联络站点、立法联系单位、立法联络员以及信息员等多个渠道反馈审查建议。对收到的审查建议，江海基层立法联系点严格按照相关工作流程和要求，及时进行接收、登记，从合宪性、合法性、适当性等方面进行详细分析，确定争议焦点，形成问题提纲，通过线上线下多种途径有针对性地开展意见建议征集。对于专业性较强的规范性文件，基层立法联系点会邀请相关领域的立法联系咨询专家、法委委员、律师等参与审查，通过专家审查会议、小组讨论等方式，多方论证，充分听取专家学者的审查意见；对于事关群众切身利益且争议较大的规范性文件，基层立法联系点还会组织街道办事处、村居干部群众召开专场座谈会，集体研究讨论，深入听取民声、吸纳民意。

（三）闭环跟踪促进整改，提升备案审查民意转化实效

江海基层立法联系点将对征集到的各方意见进行汇总整理，按照“原汁原味”的原则撰写形成《审查建议的情况报告》，并如实反馈至规范性文件制定机关的同级人大常委会开展备案

审查工作的部门或者委托江海基层立法联系点开展备案审查民意征询工作的部门。为充分保障公民建议得到吸收采纳，江海基层立法联系点及时跟踪规范性文件处理结果，在职权范围内积极与有关制定机关沟通协调，督促和推动制定机关及时予以修改或废止。若备案审查意见征集工作是根据公民建议开展的，江海基层立法联系点经相关备案审查工作部门同意，还会及时将处理情况向审查建议人反馈，确保每一条建议都能得到充分重视并妥善处理，推动规范性文件合宪合法，切实维护人民群众的合法权益。

（四）强化上下衔接联动，激活街道备案审查工作新路径

广东省人大常委会2024年备案审查工作情况报告指出，要全面推进乡镇（街道）规范性文件备案审查指导。江海基层立法联系点积极构建与街道人大工委的联合审查机制，通过建立健全备案联动、移交处理、征求意见、会商协调、信息共享、能力提升等方面的协作，全面加强与街道人大工委的同向发力，切实推动基层备案审查工作迈上新台阶。为破解基层备案审查中人员力量薄弱、审查经验不足等难题，基层立法联系点采取“上下联动”的工作思路，与街道人大工委共享法律专家资源，通过组织专题业务培训、发动人大代表积极参与等方式，全面提升街道人大工委的备案审查能力。同时，基层立法联系点还积极指导辖区内街道人大工委开展备案审查工作，助力街道人大工委解决审查力量不足的问题，共同探索街道备案审查

工作的新路径，推动备案审查工作向纵深发展，确保基层备案审查工作取得实效。

三、基层立法联系点备案审查民意征询工作中存在的问题分析

尽管个别基层立法联系点在备案审查民意征询工作中取得了一定成效，但从其实践经验来看，这项工作仍处于探索阶段，存在诸多亟待解决的制度性和操作性问题。

（一）基层立法联系点的主体适格性

不同于立法意见征集任务主要来源于上级人大常委会“交办”，备案审查方面的任务还可能由同级人大“委托”基层立法联系点开展。为实现“把所有规范性文件纳入备案审查范围”，地方人大常委会、乡镇人大主席团、街道人大工委都可以在各自的法定职权内开展备案审查工作，也可以“委托”基层立法联系点进行意见征求工作，帮助审查研究。需要注意的是，当地方人大常委会兼基层立法联系点职责时，可能会出现“自己委托自己”的情况，引发主体适格问题。以江海基层立法联系点为例，《江海基层立法联系点备案审查意见征集工作流程（试行）》明确同级人大常委会可委托其开展意见征集，但实践中备案审查具体由常委会法工委负责，而法工委作为常委会内设机构，职权源于常委会授权。若法工委以自身名义委托作为常委会职能延伸的基层立法联系点，本质是“职能部门委托所属机关”，这一模式存在双重问题：一是职权行使的逻

辑矛盾。法工委的审查权派生于人大常委会职权，而基层立法联系点实为人大常委会的工作延伸。法工委委托后者开展备案审查意见征集工作，形成了“派生机构委托其权力来源机构”的逻辑倒置。**二是**削弱备案审查的中立性与权威性。备案审查的核心价值在于以第三方视角审视规范性文件的合法性与合理性，而 “职能部门委托所属机关”属于内部职能循环，难以形成有效权力制衡，不利于维持审查的中立性与权威性。

（二）群众参与质量与代表性不足

一是由于备案审查专业性强、程序复杂，普通群众参与意愿有限。群众更关注与自身利益直接相关的问题，对抽象的法律条文和规范性文件兴趣不足。即使参与，也多聚焦具体生活问题，难以从合法性、适当性角度提出系统性意见。**二是**现有参与主体以法律专业人士为主，如专家学者、实务工作者、法律工作者等，普通群众参与度明显不足，即便在专门组织的群众座谈会上，也普遍存在参与度不高、发言不踊跃的现象。立法意见征集中许多群众可以就法律条文的字面意思提出意见建议但是备案审查意见征集却很难针对规范性文件中是否存在不合法不合规等问题进行探讨。**三是**社会公众对备案审查制度的知晓度较低，主动参与审查、提出建议的意识尚未形成普遍共识。**四是**现有激励多以精神奖励为主，但随着基层立法联系点工作的不断推进，意见征集任务的繁重，无论是对于群众还是职能部门来说，激励效果逐渐递减。缺乏阶梯式、多样化

的激励体系，难以持续调动参与热情。

（三）基层备案审查工作人员专业支撑薄弱

一是备案审查工作专业性较强，需要扎实的法律知识和对上位法的理解，但基层立法联系点在专业人才储备和专业能力方面略显不足。基层立法联系点的工作人员并非均拥有法学专业背景，或者存在对涉及改革的新法规新政策不熟悉、灵活运用政策和法律能力不足等问题。**二是**一部分基层立法联系点存在与其他职能部门混合办公，基层工作人员身兼数职的情况，导致审查力量相对薄弱，能深入开展备案审查意见征集工作的梯队较少。**三是**规范性文件的制定依据广泛，包括法律、法规、规章、条例及区内规范性文件等，文件数量多、内容复杂，对基层工作人员的审查能力提出较高要求，致使审查负担过重。

（四）异地备案审查建议的转办交接

实践中出现外地群众向基层立法联系点反映其所在地规范性文件存在问题的情况。如江海基层立法联系点曾收到来自广东省汕头市、佛山市群众的备案审查建议。从群众的角度考虑，一方面是对“国字号”基层立法联系点“直通车”的信任，希望可以直通全国人大常委会法工委，另一方面是希望通过异地办理顺利提出审查建议。理论上制定规范性文件单位的同级人大常委会及其上级人大常委会都有权审查处理，但收集到备案审查建议的基层立法联系点与异地人大常委会之间尚未建立常态化的工作衔接机制。这导致基层立法联系点在建议转办

环节面临以下困境。**一是**因缺乏明确的程序规范而难以确定受理主体，存在“该不该接、转给谁”的操作盲区。**二是**由于现行机制缺乏跨区域备案审查建议的标准化转办流程，基层立法联系点需自行协调异地人大常委会或备案审查机构，常因责任主体不明陷入“公文旅行[19]”。**三是**若直接越级转办至省级人大常委会，既可能违反“分级审查”原则，干预规范性文件所在地的人大常委会法定职权的正常行使，又容易引发跨区域工作协调的敏感性。**四是**即使是成功转办后，基层立法联系点也难以跟踪后续审查进展，既无法向建议人反馈结果，也不能确保问题文件得到实质性纠正，易挫伤群众参与积极性。

四、完善基层立法联系点备案审查民意征询工作的对策建议

（一）健全制度规范与职能定位

一是建立健全基层立法联系点常态化参与备案审查工作机制，推动工作标准化。建议省级以上立法机关制定基层立法联系点开展备案审查民意征询的制度机制和工作流程，从立法机关的层面明确基层立法联系点开展备案审查民意征询的权限，清晰界定基层立法联系点在备案审查民意征询中的职责权限、工作流程、意见处理反馈机制等，保障工作有章可循，提升公信力。**二是**明确基层立法联系点作为民意收集与传递桥梁

[19] 公文旅行意为一份公文在政府机关内部经过逐级上报、审批再在相关部门之间传送的过程就像旅游一样，要转很多个地方，经历很多人手，才能最终达到目的地。

的角色，仅负责广泛、客观、公正地收集基层群众对规范性文件的审查意见，并直接、及时传递至有审查权的独立机关，尽可能切断与立法机关、规范性文件制定主体间可能引发适格性质疑的关联。**三是**强化监督机制，基层立法联系点应该建立相应的备案审查民意征询档案制度，上级立法机关可以对基层立法联系点开展民意征询过程开展定期检查与不定期抽查，确保工作严守中立性与公正性原则，消除外界对其主体适格性的疑虑。

（二）提升参与质量与代表性

一是充分利用人大代表贴近群众的优势，创造性地把备案审查工作同办理代表议案建议、基层立法联系点工作、基层民主单元工作结合起来，努力通过各种渠道和形式倾听人民群众意见，充分尊重人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，推动立法意见征集和备案审查民意征询融合发展，深入持续拓展意见征集渠道和规范性文件意见反馈渠道，切实提升备案审查民意征询的工作网络质量和效能。**二是**实施专业群体与普通群众的双轨激活策略，基层立法联系点应以规范性文件的合宪性、合法性、适当性为审查框架，组织法律工作者组成团队承担规范性文件的合宪性及合法性审查；同时针对适当性审查建立专项民意征询渠道，通过问卷调查、专题座谈等方式引导群众聚焦政策合理性、实施效果等可感性议题。此举通过剥离专业法律术语障碍，将群众参与集中于政策适当性评估维度，有效降低参与门槛，实现专业审查与民意表达的优势互补。**三是**

加强备案审查宣传工作，积极利用媒体、网络、微信公众号等媒介，定期发布相关典型案例，多渠道、多角度讲好新时代备案审查故事，提升备案审查工作社会知晓度和影响力[20]。**四是**强化激励措施，备案审查建议得到采纳并推动了规范性文件及时地废止或者修订是群众积极参与到备案审查民意征询的强大动力。通过村居社区的公示栏动态展示被采纳建议的整改成效，或者是举办群众与文件制定机构的民生法治座谈会，由基层立法联系点或文件制定机关当面反馈审查结果转化情况，从而逐步实现“要我参与”到“我要监督”的深层转变。

（三）强化工作保障与能力建设

一是建立健全备案审查衔接联动机制，通过联动基层立法联系点的立法意见征集工作网络，借助法院、检察院、仲裁委、律师协会法学理论知识与司法实务经验相结合的优势，依托当地法学会、地方立法研究院、地方院校等专业资源，为不具备专业人才的基层立法联系点提供法律咨询和智力支持。**二是**要加大对基层立法联系点的物质保障和人才支持，确保基层立法联系点具备可持续运行的基础条件与专业支撑能力，应尽量保证各层级基层立法联系点有足够的工作人员开展民意征询活动，特别是为专业人才匮乏的镇街人大工委配备法学专业背景工作人员。**三是**建立健全基层立法联系点与镇街人大工委的联

[20] 刘东、于浩：《备案审查理论研究和学科建设有关问题研究》，中国人大网 http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202306/t20230606_429894.html 2023 年 6 月 6 日

合审查机制，通过与镇街人大工委共享法律专家资源、加强业务培训、发动人大代表积极参与等方式，助力镇街人大工委解决审查力量薄弱的问题。

（四）完善跨区域备案审查转办机制

一是建议省级以上立法机关建立健全跨区域备案审查建议转办机制，明确从基层立法联系点发起转办申请，到接收地相关机构确认接收的各个环节的责任主体、办理时限与工作要求，避免“公文旅行”。**二是**建议省级以上立法机关完善备案审查信息平台功能，增加基层立法联系点备案审查建议转交功能。具体实施中，应赋予省级人大常委会备案审查机构跨区域转办枢纽职能，明确国家级和省级基层立法联系点可向省人大常委会备案审查职能部门转交异地群众备案审查建议的权限，同时划定转办过程中各参办单位的权限边界，防止不当干预，从而消除“该不该接、转给谁”的操作盲区。接收单位应在规定时限内完成对材料的形式审查，若材料齐全、符合要求，则确认接收并反馈受理回执；若存在问题，需一次性告知基层立法联系点补充完善。

五、结语

基层立法联系点开展备案审查民意征询工作，是全过程人民民主在法治监督领域的生动实践，不仅丰富了备案审查的民意基础，更使规范性文件的制定与监督真正扎根于基层、服务于民生。从江海基层立法联系点开展备案审查民意征询的创新

探索表明，这一机制既提升了法治建设的民主含量，又增强了基层治理的实效性，实现了法治与民主、专业监督与群众参与的有机统一。正如习近平总书记指出，“人民民主是一种全过程的民主”。未来，随着制度的不断完善，基层立法联系点将进一步发挥“民意直通车”作用，推动中国特色备案审查制度更加成熟定型，为发展全过程人民民主、推进国家治理体系和治理能力现代化贡献更多基层智慧和法治力量。

全过程人民民主的江门实践与思考

——“民生实事项目票决制+民生微实事立办制+微心愿代表建议”三级民生实事工作体系的实践与路径探索

台山市人大常委会代表工委 苏玉霞

如何将来自人民的声音以“看得见、摸得着、可参与”的方式，诠释最广泛、最真实、最管用的社会主义民主真谛，成为可感可及的全过程人民民主生动实践，这是各级人大探讨的重大命题。本文将以江门市人大“‘民生实事项目’票决制+‘民生微实事’立办制+‘微心愿’代表建议”三级民生实事工作体系（以下简称“三级民生实事工作体系”）为典型案例，系统分析其制度创新内涵、运行成效、存在问题及优化路径，为推动全过程人民民主在基层走深走实提供理论思考和经验借鉴。

关键词：全过程人民民主；民生实事工作体系；制度创新

一、江门市人大三级民生实事工作体系的创新实践与探索

江门市人大创新构建的三级民生实事工作体系，通过分层分类解决群众民生需求，不仅在理论上丰富了全过程人民民主的实现形式，更在实践中取得了显著成效。

（一）形成经历：渐进式发展过程

2019 年，江门市人大率先在全省开展市县镇三级人大同步实施民生实事项目票决制工作，通过人民代表大会投票方式确定年度十件民生实事项目，打破了以往由政府单方面决定民生项目的传统模式。这一制度创新推动民生实事项目决策机制实现重大转变，从传统的“政府主导确定”模式升级为“人大代表票选决定”机制，推进民生实事项目决策与民意深度融合，实现从为民做主到由民做主转变。然而在实践中发现，一些群众身边的“小急难”问题因规模较小、影响范围有限等客观条件制约，难以纳入票决制项目遴选范畴。针对这一问题，2021 年江门市人大探索开展“代表提、政府办、人大督”的民生“微实事”工作机制，将其作为票决制的重要补充。在此基础上，2024 年，为进一步发挥代表作用，聚焦解决群众个人、困难团体难以实现的微小愿望，探索开展“微心愿”代表建议工作，与民生实事项目人大代表票决、民生“微实事”工作机制形成互补，自此构建起覆盖宏观、中观、微观三个层面的为民办实事闭环体系。这一系列创新实践，是江门市人大打造践行全过程人民民主市域样板的生动实践，实现了民生服务从“规模性供给”向“精准化响应”的跨越升级，为新时代基层民主治理提供了鲜活范例。

（二）理论创新价值：全过程人民民主的机制创新

三级民生实事工作体系的理论创新主要体现在三个方面：**一是**实现了民主实践形式的丰富拓展，将决策与民意、协商与票决、监督与助推相结合，有效拓展了人民民主的实践维度，使民主过程更加丰富立体。**二是**构建了多层次的民生问题解决机制，使不同规模、不同类型的民生需求都能找到合适的解决渠道（见表1）：民生实事票决制主要解决全局性、普遍性的重大民生问题，如教育、医疗、养老等公共服务供给；民生微实事聚焦镇街层面的“小急难”问题，如道路维修、环境整治等；微心愿则关注群体、个体特殊需求，如困难家庭帮扶、边远学生愿望达成等。这种分层分类的民生问题解决机制，确保了不同规模、不同类型的民生需求都能得到适当关注和有效回应，避免了传统民生工作中“重大轻小”的倾向。**三是**完善了全过程人民民主的实践路径，从项目征集、决策、实施到监督、评价形成完整闭环。从项目征集来看，既有面向全体群众的广泛征集，也有代表深入基层收集的建议意见；从项目确定来看，既有人民代表大会的正式票决，也有闭会期间灵活快速的立办机制；从项目实施来看，政府部门负责落实，人大全程监督；从效果评价来看，构建“年初问计划、年中问进度、年终问结果、翌年回头看”的闭环跟踪监督机制。这种全链条的民主实践路径，确保了人民意志在民生工作的各个环节都能得到充分体现和有效落实。

表 1：江门市三级民生实事工作体系比较分析

层级	决策机制	项目特点	资金来源	典型案例
民生实事项目票决制	人民代表大会投票决定	全局性、普遍性重大民生问题	财政预算保障	老旧小区改造工作
民生微实事立办制	代表提、政府办、人大督	镇街层面“小急难”问题	专项经费支持	21 所农村学校告别“柴火灶”
微心愿代表建议	代表建议分类办理	群体、个体特殊需求	社会力量参与、代表认领、专项经费等	边远学生研学活动

（三）实践成效：民生改善与民主深化的双重收获

在实践层面，江门市人大三级民生实事工作体系取得了丰硕成果。以江门台山为例：2019 至 2024 年期间，台山市 60 件 193 项民生实事全部高质量完成，涵盖公办学位增加、老旧小区改造等多个民生领域，生动诠释了民生实事票决制“群众点单、代表定单、政府买单、人大验单”的运行逻辑。在民生微实事领域，至 2024 年底，台山市财政安排代表建议办理专项资金共 1300 万元，推动覆盖全市 17 个镇（街）141 件民生“微实事”落地落实。在民生微实事立办制的高效赋能下，群众急难愁盼得到迅速破解，基层群众的满意度和信任度进一步提升。作为民生服务的“神经末梢”，“微心愿”代表建议工作虽起步较晚，但成效同样显著。2024 年开始，江门人大在全市全面推广“微心愿”代表建议工作，实现群众“微心愿”近

470个。其中：台山市汶村镇人大代表陈小芳提出的“边远乡镇学生研学活动微心愿”，促成了60多名来自汶村镇中心小学、海宴镇中心小学的孩子们开启了一场精彩的研学之旅。这些看似微小但温暖的案例，折射出三级民生体系对个体需求的精准聚焦，让全过程人民民主基层实践的温度可触可感。

二、三级民生实事工作体系实施的难点与堵点

江门市人大三级民生实事工作体系是围绕全过程人民民主实践进行的创新探索和实践，本质上是人民代表大会制度在基层的深化拓展。这套体系将民主理念深度融入民生实事全流程，在破解群众急难愁盼问题上取得显著成效，但在具体实施中，仍面临制度衔接不畅、决策科学性不足、参与广度受限和监督效能弱化等结构性矛盾。这些问题直接制约着民主制度优势向治理效能的转化，亟待从理论与实践层面深入剖析，开展针对性破局。

（一）制度衔接断层：由民作主机制存在部分“齿轮空转”

一是民生实事项目票决制存在层级覆盖不全，在街道层面出现断层。数据显示（见表2），江门市12个街道中，仅有4个街道实施民生实事项目，近七成街道仍处于覆盖“盲区”。这种不均衡现状，直接导致超半数街道的群众诉求难以通过民生实事项目渠道得到响应，形成了群众参与度低、民生服务缺位的“空白地带”，亟待系统性改善与优化。以蓬江区为例，2023年3个街道均未开展街道层级票决制项目，导致占全市

人口 42%的街道居民在民生项目决策中陷入“被代表”困境。这种决策机制的缺位，致使民主链条在基层出现“断头路”，严重削弱了全过程人民民主的完整性和实效性。**二是**需求转化的制度性梗阻。三级体系间缺乏有效的升级通道。如：某社区通过微实事反映的“加装电梯”诉求，因超出微实事资金额度上限（10 万元）又未达票决制项目标准，在制度夹层中悬置未能解决。对比杭州市西湖区“民生需求五级响应机制”（将诉求按影响范围、资金需求分为 5 个等级自动匹配办理路径），江门市三级民生实事工作体系在制度弹性方面存在明显短板。

表 2：江门市各市区街道实施民生实事项目情况

地区	街道数	是否实施	实施方式
蓬江区	3	否	无
江海区	3	否	无
新会区	1	是	会商
台山市	1	是	会商
开平市	2	是	会商
鹤山市	1	否	无
恩平市	1	否	无

（二）决策科学性不足：民主程序与治理需求存在“温差”

一是民意诉求表达的降维处理。票决产生的民生实事项目，因政府与群众视角不一致而导致政府决策与群众需求相脱节。如群众提的往往是“东家漏水西家堵”的具体事，到了项目筛选阶段却被合并成“老旧小区改造”这样的大标题。**二是**民生微实事的立办机制发展不均衡。目前，民生微实事快速处置机制在江门各市区的发展并不均衡，还没有达到市县镇全面

覆盖。立足“小而实”，有效破解群众的实际需求和民生福祉细微之处制度还未全面建立。

（三）监督闭环虚置：制度优势的“效能损耗”

主要表现在过程监督形式化：民生实事项目监督多采用“听汇报+查台账+看现场”模式，验收标准多聚焦“是否按期完成”“是否超预算”等行政指标，而“使用率如何”“群众是否真满意”等关键维度常被忽视。民生微实事项目只有在完成时进行实地查看，没有建立满意度量化指标。微心愿建议办理完毕就结束，未建立常态化回访机制，未能及时收集群众对办理效果的反馈意见。

三、三级民生实事工作体系的优化路径探索

江门市人大创新构建的三级民生实事工作体系，还需在贯通民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督全链条上实现突破，成为践行全过程人民民主的鲜活样板。

（一）拓宽民主参与渠道：实现民主选举与民主协商相结合

一是拓展和深化“两个联系”制度机制。群众参与和民意基础是民生实事的价值原点，不断完善“两个联系”制度机制，拓展“国家机关联系代表”与“代表联系群众”双向互动机制，充分发挥“家站点”的平台收集意见功能，如创新“夜间联络站”“民意码上见”等形式，进一步扩大民意征集范围，为谋划民生实事项目提供方向、夯实基础。**二是**试点推行街道选民代表会议制度。进一步探索街道层面民生实事项目票选制工作，推选街道居民代表与人大代表共同参与到街道事务管理中

来，解决街道层面民主的“最后一公里”问题，实现全市镇街票决（选）制全覆盖。成功例子如：台山市台城街道自 2019 年始，每年召开以人大代表为骨干，社会各界人士组成的“人大代表+民情代表”街道共商会，到 2024 年已票选出 37 项目民生实事项目并完成，很好体现了民主选举和民主协商的有机结合。

（二）深化民生实事闭环机制：打造科学规范的民主决策链条

一是着力提升民生实事项目票决制实施的“代表参与度”。健全科学论证、广聚共识的项目决策机制，在民生实事项目初定征集、项目过程监督、项目成效评价等方面拓宽代表参与度，让人大代表全面参与民生实事项目代表票决制实施的全过程，充分体现人大代表对民生实事项目的“想法、看法、说法”，最大程度地实现“民生实事”项目决策与群众需求的精准对接。**二是**探索镇街建立民生微实事立办制，实现民声诉求“快办实办”。在最基层开展民生实事项目与镇街民生微实事相融合工作，通过建立民生微实事快速决策机制、设立民生微实事专项资金、实行民生微实事立项招标等简易程序，促进民生实事项目的触角不断向下延伸，实现以更快的速度分层分级解决群众诉求，为“民生小事”的解决开通一条“绿色通道”。

（三）优化建议办理机制：推动民主管理从程序到实效的跨越

一是完善人大代表意见建议分类分级办理反馈机制，促进

基层民意诉求有效分流。提高代表议案和建议质量，成为民生实事项目敲定的重要依据，构建“民情民意—代表建议—民生实事项目”精准对接的工作闭环，实现了政府所做与群众想做同频共振。二是推行微心愿建议“乘数效应”计划。把微心愿建议办理整合为品牌项目，通过“解决一件、带动一片”的示范引领，将个体诉求转化为普惠政策。这种品牌化运作，既提升了办理质量，又放大了民主管理效应。通过对参与边远学生研学活动的问卷调查数据进行深度剖析发现（见表 3），这些看似细微的“微民生小事”，正释放出强大的裂变效应。一项研学活动的开展，不仅点亮了孩子们的求知之路，更在基层群众中引发广泛共鸣，推动民主实践的成效实现几何级数增长，印证了民生实事 “小切口”撬动民主建设“大效能”的乘数效应。

表 3：微心愿建议研学活动反馈

统计维度	分类	人数	占比
性别分布	男生	24	41. 4%
	女生	34	58. 6%
活动体验	非常满意 很有必要	52	90%
活动传播与交流	经常主动分享 与别人交流	39	67%
活动收获与成长	难忘、神奇、开阔眼界， 更愿意参加社会活动	55	95%
活动意愿与期待	期待增加更多学生期待的活动环节，进一步优化活动流程和讲解内容，合理调整活动时间等 如：户外探险挑战、星空观测夜等。		

注：研学活动共60人参加，其中58人参与问卷调查。

（四）完善监督闭环机制：构建刚柔并济的民主监督体系

民生实事项目监督工作一头连着民情民意，一头盯着政府落实，也体现着人大代表的责任与担当。**一是**完善立体式监督体系。探索从单个项目监督到民生实事项目、微实事、微心愿建议全覆盖监督过渡，推动人大监督、纪检监察监督、审计监督以及舆论监督、群众评价等各类监督形式的有机融合，奏响民主监督“大合唱”。**二是**健全民生实事人大代表监督重点工作机制。扣住项目怎么选、怎么定、怎么推、怎么评等重要环节，从阶段性监督向全过程监督蝶变升级。把民生实事监督推动和代表建议办理、代表联系选民活动结合起来，变“事后监督”为“全程参与”，实现“项目推进到哪里，监督就跟进到哪里，民意就汇聚到哪里”。

四、结语

全过程人民民主推动着人大具体工作制度的创新，人大具体工作制度创新也推动着全过程人民民主的发展。三级民生实事工作体系的探索实践让全过程人民民主在基层有了具象化的实现路径，构建多层次、多渠道的民主参与、汇集民意机制，既体现不断扩大人民有序政治参与的过程，也是不断完善保障人民当家作主制度体系的过程，真正实现全过程人民民主可感可及的目标。

参考文献

[1]江门人大.书写全过程人民民主的“江门答卷”[J].中国人大，2022（19）

[2]周光辉、刘传明.民生实事项目代表票决制：破解地方政府“民生难题”的制度创新 [J].理论探讨，2023（02）

[3]岳文英、苏柯臻、李慧敏.持续创新与发展:推动全过程人民民主在基层落地生根——深圳市第五届基层人大创新工作交流推进会综述 [J]人大研究，2023（12）

[4]席文启.党的十八大以来人民代表大会制度实践创新的若干具体制度[J]人大研究，2024（10）

广东省人大代表履职实践：以精准调研推动分散供养特困老人护理制度完善的探索与思考

五邑大学 梁健玲

摘要：本文系统总结了广东省人大代表围绕分散供养特困老人护理制度开展的深度调研与建议转化实践。通过构建“三维联动”调研机制、创新“需求侧”问题发现路径、建立“全链条”监督闭环，探索出民生政策优化的有效路径，为完善社会保障制度提供了可复制的履职经验。

一、调研背景：从政策文本到现实落差的深度关切

广东省特困人员的护理制度中规定须为全自理对象提供日常看护、为失能、半失能对象提供生活照料、为全部特困人员提供住院期间的护理。该文件对护理标准也作了具体的规定，如全自理的特困人员月人均护理标准按照不低于当地最低工资标准的2％确定；半自理（半失能）的特困人员月人均护理标准按照不低于当地最低工资标准的30％确定；全护理（失能）的特困人员月人均护理标准按照不低于当地最低工资标准的60％确定。在服务方式方面：全自理特困人员的日常看护，失能、半失能特困人员的护理服务均由特困供养服务机构或其他专业机构提供，各地民政部门要通过政府采购等方式择优选

择服务提供方，形成分散和集中有机结合的护理体系。

虽然广东省已经出台了相关政策并设立了详细的照料护理标准，但在实际操作中，特困人员的生活质量、服务覆盖率以及护理服务的有效性缺乏具体的监测数据。这不仅影响了政策的精准落实，也可能导致资源分配不均和服务质量的参差不齐。此外，随着人口老龄化问题日益严峻，城乡养老服务需求急剧增长，如何更好地统筹资源、提高服务效率、确保城乡区域养老服务协调发展已成为亟待解决的问题。因此，开展针对城乡特困人员救助供养制度执行情况的深入调研，获取实际数据支持，不仅能够为完善当前政策提供科学依据，还能为落实《“百县千镇万村高质量发展工程”》中提出的“健全县镇村衔接的三级养老服务网络”奠定坚实基础。这对于促进城乡区域协调发展、提高偏远农村养老服务质量、以及推进我省整体养老服务体系建设具有重要的现实意义。为此笔者启动了专项履职行动。

二、创新实践：三维调研法与问题攻坚路径

（一）构建“三维穿透式”调研模型

“三维穿透式”调研模型是一种基于**空间穿透**、**时间穿透**和**逻辑穿透**的复合型调研框架，通过跨层级数据整合、动态追踪和智能分析，实现从宏观到微观、从静态到动态、从表象到本质的全面解析。其核心在于“穿透”传统调研的单维视角，形成多源数据融合的立体化分析体系。在空间维度上，本次调研

主要是在省人大社会建设委的支持下进行，覆盖 4 大区域（梅州市、湛江市、汕尾市和江门市）8 县 32 村、时间维度为 6 个月，逻辑维度为采用暗访和联系座谈的方式收集，其中分散供养特困老年人 30 名，年龄由 62 到 99 岁，镇街民政干部、村委会干部、特困老年人监护人等合计 12 人。

（二）创新“需求侧问题清单”工作法

“需求侧问题清单”工作法是指通过多渠道收集服务对象的诉求和问题，形成结构化清单，并联动“资源清单”“服务清单”等工具，实现问题分类、责任分解和动态清零的闭环管理机制。其核心目标是破解传统治理中需求模糊、资源分散、响应滞后的难题。首先，**绘制痛点图谱：**设计出 20 项涉及特困护理补贴知晓度、补贴落实程度、居住安全、医疗可及性、精神关怀等核心诉求。其次**服务断点溯源：**在访谈过程中发现特困老年人的诉求未能被满足的情况，积极向政策制定方、服务提供方进行访谈，了解服务断点的原因，特别是基层政府落实相关政策存在的堵点问题。**最后，积极改革靶向定位：**形成规范的调研报告，提出优化建议。

（三）创建“监督–建议–反馈”闭环机制

经过深入的多维度调研，发现的问题如下：**1.政策宣传力度薄弱。**在访谈的 30 名特困老人中，调研人员问：除了基本生活补贴，你知道护理制度吗？护理补贴标准你知道吗？有人对你进行过生活能力的评估吗？除了一名梅州的特困老人能

准确说出其亲属领取35元的护理补贴外，其余特困老人都表示没有听说过，不知道这个政策，也没有进行过自理能力的评估。**2.护理制度执行力度不足，政策效果难以发挥。**访谈的全部老人都不确定自己有没有签订相关的协议，大部分特困对象也表示不清楚有护理补贴，未能说出护理补贴的金额。全部老人表示自己没有进行自理能力的评估，通过检索调研对象所在的乡镇网站，也没有相关资金的公示情况。**3.部分特困老人的房屋改造未能让老年人满意，居住环境有待改善。**在调研过程中，笔者特别观察特困老人的居住环境。发现有部分高龄老人的由于贫穷及行动能力退化，又缺乏照顾支持，居住环境比较恶劣，特别是缺乏生活自理能力的特困老人，居住的卫生环境堪忧，洗手间、厨房、房间缺乏基本的干净整洁。其中梅州和江门的情况并不如理想，还存在倒塌风险、改造后使用不了、有的房子只改造了一半、还有老人反映，由于其房子已经不能入住，其多次向政府申请改造其房子，政府反馈说由于工程量太大，未有资金进行改造，他只能住在朋友家，他最期望自己的房子得到改造。还有老人反映政府改建了厨房后，却没有通水，使用不了。**4.农村地区的老年食堂没能为特困老人提供服务。**本调研了解老年食堂的建设和服务情况，会问特困老人以下问题：“你知道附近有老人食堂吗？你有去吃饭吗？为什么？”调研的结果还是很出乎意料的，全部老人都表示没有享用过社区饭堂。其中，湛江、梅州的老人表示没有听说过什么

老人食堂,更没有享用过,江门的特困老人有两名表示听说过,但是由于距离的问题,不会去享用。汕尾的老人表示,在他家隔壁的老年食堂没有供过餐,仅仅是挂了一个招牌,形同虚设。**5.特困老人疾病治疗救助政策需要优化。**调研发现由于公办医疗机构的治疗水平、距离远、住院期间缺乏照顾等原因,老人一般会选择在距离近的私人门诊就医,或者自行到药店买药治疗,这些私人门诊、自行到药房购买的费用、公办医疗住院前的检查费都没有被纳入救助的范围,加重了特困老人的生活成本。**6.应急保障缺失。**在调研过程中发现梅州、湛江、陆丰的农村高龄困难老人由于缺乏对外联系的工具(没有手机),在出现突发疾病、意外或其他紧急情况,无法求助。

笔者将特困分散供养老年人政策在执行期间存在的问题撰写成《关于落实我省分散供养特困老年人护理制度的建议》,建议从政策制定、政策落实、服务供给、政策监督四方面提出了十三条建议,作为2024年人大履职建议提交,践行了“监督——建议”的机制。**广东省**民政厅相关部门非常重视,民政厅领导多次联系笔者了解情况,并亲自赴江门于本人进行详尽的交流。在了解和核实相关情况后,民政厅针对调研报告提供的情况再次到相关的市区进行“暗访”核实、召开座谈会、并发文勒令相关部分整改相关情况。在整个过程,民政厅非常重视代表的建议,根据代表的建议对相关政策进行了优化,践行了“监督-建议-反馈”闭环机制,有效解决了民生政策落地

“最后一公里”梗阻的问题。

三、核心成果：从个案破解到制度供给

经过“监督-建议-反馈”的人大履职机制，本次从抽样的30 名分散特困老年人的个案开始，延伸到整个分散供养制度的完善。从民政厅的回复意见可见主要成果如下：

（一）在政策制定方面

1.照料护理补贴标准得以提高。今年 3 月，省民政厅印发《广东省民政厅关于调整特困人员照料护理标准的通知》，要求根据《广东省人民政府关于调整我省最低工资标准的通知》（粤府函〔2025〕23 号）及当地公布的职工最低工资标准，按照不低于省级指导护理标准〔全自理的特困人员月人均护理标准按照不低于当地最低工资标准的 2%、半护理（半失能）的特困人员月人均护理标准按照不低于当地最低工资标准的 30%、全护理（失能）的特困人员月人均护理标准按照不低于当地最低工资标准的 60%〕，自 2025 年 3 月 1 日起，调整特困人员照料护理费，并按规定重新签订特困人员照料护理协议。目前，全省各地市均已落实特困供养人员护理制度，并按新标准发放特困人员护理补贴，切实保障特困人员合法权益。

2.服务需求评估得到细化。省民政厅印发《广东省民政厅关于做好特困供养人员照料护理工作有关事项的通知》（粤民函〔2019〕451 号），明确除通过 6 项指标（是否具备自主吃饭、穿衣、上下床、如厕、室内行走、洗澡能力等）客观评估

特困人员生活自理能力外，有条件的地方应做好与老年人能力评估工作的衔接，必要时可协调医学方面人员参加，从而给出客观的评估意见。

3.特困人员的认定政策得以优化。省民政厅印发《广东省特困人员认定办法（试行）》（粤民规字〔2024〕1号），适度拓展了“无劳动能力”的残疾种类和等级、完善了“无生活来源”认定条件、适度放宽了“法定义务人无履行义务能力”认定条件等。下一步，将在修订《广东省特困人员认定办法（试行）》时，进一步完善认定条件、优化认定程序，强化“**属地化弹性认定**”原则，允许市级民政部门制定契合当地实际的实施细则，不断提升特困人员的幸福感、获得感、安全感。

4.医疗救助覆盖范围得以扩大。《广东省医疗救助办法》（粤医保规〔2023〕4号）明确，我省特困人员的医疗救助待遇包括：一是全额资助特困人员参加居民医保，个人无需缴费，做到“应保尽保”；二是特困人员在定点医药机构发生的符合基本医疗保险规定的普通门诊、门诊特定病种、住院医疗费用，经基本医保、大病保险等支付后，按100%的比例给予救助，同时取消其医疗救助起付线及住院押金，确保“应保尽保、应救尽救”。

（二）关于政策落实方面。

1.政策宣传的力度得以提升。每年开展全省社会救助经办人员培训班，不断提升基层工作人员对社会救助政策的掌握和

理解。指导各级民政部门充分利用政务公开栏、电视、广播、报刊杂志以及新媒体等各种宣传渠道，宣传特困人员护理制度，充分考虑特困人员尤其是失能、半失能人员获取信息的特殊要求和实际困难，采用灵活多样的形式进行宣传解读，确保特困人员及其照料服务人知晓并理解政策。

2.资金的监管得以加强。结合全省社会救助领域群众身边腐败和作风问题综合治理行动，针对社会救助补助资金未按时发放问题，每月采取“系统普查+抽样核查”方式，跟踪督促各地按时足额发放救助补助资金，直到发放到位为止。

（三）关于政策监督方面

1.政府加强集中排查的力度。结合社会救助领域群众身边腐败和作风问题综合治理行动，在全省开展深化分散供养特困人员照料护理集中排查工作，全面排查分散供养特困人员照料护理情况。按照“一人一策”分类建档，实行分类施策、靶向施治，确实不适宜分散供养的特困人员及时转为集中供养，切实保障好特困人员基本生活。

2.压实属地责任。压实县（市、区）和乡镇（街道）负责分散供养特困人员照料护理的属地主体责任，督促采取有效措施，统筹解决好照料护理不到位等个案问题，发现一例解决一例，坚决防止冲击底线事件发生。三是完善政策制度。在专项整治中找准制约社会救助体系建设和发展的痛点难点堵点问题，深入分析现行政策上存在的不足或空白，推进相关政策制

度的完善，不断健全特困人员照料护理水平。

（四）关于服务供给方面

1.政府创新服务模式，发展流动医疗服务。按照基本公卫服务规范，在基层医疗卫生机构为辖区65岁及以上常住老年人提供免费健康管理服务，每年为老年人提供1次健康管理服务，包括生活方式和健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导。按照《广东省进一步加强村级医疗卫生服务能力建设十条措施》（粤卫函〔2023〕13号）要求，进一步加强村卫生站基本医疗和基本公共卫生服务功能，力争到2025年，实现公建规范化村卫生站应建尽建。

2.引导社会力量参与。出台《关于健全新时代志愿服务体系高质量推进“志愿广东”建设的实施意见》，把照料护理志愿服务作为重点任务等加以安排，引导各地优先为分散供养特困老年人提供探视、陪伴、护理等志愿服务。通过政府购买服务方式引入专业机构开展需求评估、资源链接。

3.开展特殊困难老年人家庭适老化改造。先后印发《广东省关于做好老年人居家适老化改造工作的通知》《关于加快推进“十四五”特殊困难老年人家庭适老化改造工作的通知》，采取政府补贴等方式，为全省纳入分散供养特困人员范围的高龄、失能、残疾老年人，城乡低保对象中的高龄、失能、留守、空巢、残疾老年人家庭和计划生育特殊家庭，以及低保边缘和刚性支出困难家庭中的高龄、失能、残疾等特殊困难老年人家

庭开展家庭适老化改造。改造内容涵盖地面、门、卧室、如厕洗浴设备、厨房设备、应急呼叫设备、物理环境改造及老年用品配置等七大类30个项目。截至2024年底，我省已为超过9万户特殊困难老年人家庭实施适老化改造。

4.支持发展老年助餐服务。依托有条件的村级睦邻（邻里）互助点、农村幸福院等载体开办长者饭堂、设置老年助餐点，探索爱心赞助、邻里助餐、多户搭伙、结对帮扶、流动餐车等模式，灵活多样解决好老年人助餐服务需求。截至目前，全省共有老年助餐服务点3600个，累计服务老年人约5295万人次。五是推进乡镇（街道）区域养老服务中心建设。支持有条件的地区将敬老院改扩建为具备全托、日托、上门服务等综合功能的区域养老服务中心，将服务范围拓展到农村居家老年人，增加城乡社区嵌入式、综合性、多功能、普惠性优质养老服务供给，满足老年人就近就便的养老服务需求。

四、理论思考：人大代表履职效能的提升路径

人大代表的政策优化效能，关键在于破除“三个隔离”——政策文本与基层实践的隔离、部门数据与现实诉求的隔离、制度设计与生命体验的隔离。当代表履职从程序性监督转向沉浸式参与，民生政策才能实现从“人找政策”到“政策暖人”的本质飞跃。从本次笔者在完善分散供养特困老人的护理制度的履职实践中可见人大代表履职效能的提升路径为：

（一）创新多维度结合的调研方法。在空间维度、时间维

度和逻辑维度对关注的问题进行多维度的分析，设计合理的调研方案。然后采用“需求侧问题清单”工作法，理清问题的相关利益方，问题涉及的不同面向，并对相关问题进行深度的访谈，运用归纳法进行整理和总结，从不同视角展现出出现问题的原因，并提出可行的建议。

（二）构建"需求识别-政策响应-效果反馈"的政策迭代模型。作为人大代表参与政策优化的核心机制，该模型通过建议触发：政府响应—效果检验—制度固化的闭环设计，实现了民生政策与群众需求的动态适配。在本项实践的过程能充分体现改机制的实践，如深度调研后提出的十三项政策建议（需求识别），省民政厅的政策响应，到优化政策后的效果反馈。该机制的实现说明了当人大代表履职深度嵌入政策迭代闭环，民生政策才能实现从“被动修补”到“主动进化”的质变。

（三）探索"底线保障+品质提升"的阶梯式发展路径。当人大代表的工作能深入一线，从服务对象的生命体验出发了解其生活存在的困难，提出的建议会更有代表性和人请味，有机会提升困难群众的生活质量，推动社会保障制度从“兜底生存”向“品质生活”迭代升级，真正实现习近平总书记强调的“对困难群众，我们要格外关注、格外关爱、格外关心”。这既是人民代表大会制度的初心所在，更是全过程人民民主的生动实践。

粤港澳大湾区商事多元解纷的法律冲突与协同机制研究

——以江门“侨乡”涉侨商事调解为视角

蓬江区人民法院　吴艺琳

摘要：在粤港澳大湾区一体化发展背景下，跨境商事活动中的法律冲突与解纷需求日益凸显。本文以江门“侨乡”涉侨商事调解实践为切入点，通过理论分析与实践检视相结合的方式，系统探讨江门市在大湾区商事多元解纷机制的协同路径有益探索和方向。

关键词：粤港澳大湾区、涉侨商事调解、协同机制

一、理论基石：粤港澳大湾区商事多元解纷机制的探索与发展

（一）健全粤港澳三地在商事多元解纷协同机制的重要意义。在粤港澳大湾区建设背景下，构建民商事纠纷多元解纷机制具有深刻的现实必要性与实践紧迫性。首先，作为“一国两制三法域”高度融合的特殊经济区域，大湾区内法律体系的异质性特征显著——内地属大陆法系，香港遵循普通法系，澳门虽承袭大陆法系传统，但兼具葡语系国家法律特色。三地法律制度、司法程序及商业规则的显著差异，在跨境投资、贸易合

同高频经济活动中，极易引发法律适用冲突与事实认定分歧，单一诉讼机制难以有效应对复杂争议。其次，随着港澳居民及企业在大湾区内地城市就业、创业、生活的常态化，涉及民生领域的纠纷日益增多，这些案件往往交织多重法域规则，对争议解决机制的专业性、适应性提出更高要求。再者，传统诉讼程序在跨境案件中面临司法协助壁垒等制度性障碍，导致解纷周期冗长、成本高昂，难以匹配大湾区高度活跃的商业节奏；而调解、仲裁等非诉解纷方式凭借其灵活性、高效性与专业性，能够显著降低当事人时间与经济成本。

（二）粤港澳三地在商事多元解纷协同机制上的探索。在我国粤港澳三地多元纠纷解决机制的法律规范均相对完善，配套措施日趋健全，仲裁和调解等多元纠纷解决机制日渐成为争议解决的重要途径。但三地在商事多元纠纷解决机制仍未能有效协同。鉴于粤港澳三地作为经济重点地区，商事交流活动频发，故本文重点讨论三地在商事调解上法律冲突与协同。

深化调解制度改革，健全国际商事调解制度是完善中国特色社会主义法治体系的重要内容。在我国开放程度最高，经济活力最强区域之一的粤港澳大湾区深化商事调解制度改革，健全商事调解制度具有重要意义。当前我国商事调解制度的发展，是从人民调解的法律框架中逐步健全，我国目前制定有《人民调解法》，其旨为完善人民调解制度，规范调解活动，其虽缺乏具体的商事调解，但其营造了和谐的调解环境，为商事调

解的发展奠定了基础。今年五月，《中华人民共和国商事调解条例》正公开征求意见，但距离正式生效仍有一段时间距离。现目前，商事调解的相关规范散见于《人民调解法》、《仲裁法》、《诉讼法》等法律及司法解释中。故由于我国的商事调解缺乏高位阶的法律保障，尚未形成独立的制度体系。就未来发展方向而言，商事调解的法治化、市场化和国际化发展，是商事调解更好的发挥实质解纷效能，为企业域外纠纷保驾护航的必由之路。

香港地区商事调解的发展较为完善，已逐渐形成制度化调解机制。自 2007 年起，香港陆续颁布或修订了《高等法院规则》和香港《调解守则》、香港《调解条例》等规范性文件，稳步推进其民事司法制度改革，推动典型案例的宣传与推广，为调解活动提供了规管架构。

澳门地区目前没有商事调解的专门立法，有关调解的规定见于各类司法程序及仲裁中心内部规章中。总体而言，澳门地区的调解模式分为司法调解和非司法调解两类。澳门地区的司法调解包括检察院调解和法院调解，其通常作为仲裁或司法诉讼程序中的一个阶段。而非司法调解则是由政府机构、专业组织、民间团体等非司法主体主持，通过协商等方式促成和解。

（三）粤港澳在商事调解上法律规则差异

1.三地在商事调解上法律差异较为明显。三地对于“调解协议”与“和解协议”上的定义就已不同。在内地，“调解协

议”是指经由调解员或调解组织等第三方介入，促成纠纷方达成的协议。“和解协议”则是当事人双方或多方间经其自身协商沟通达成的协议。而在香港地区，“调解协议”指当事人之间达成的协议，表明他们愿意采用调解方式来解决纠纷，“经调解的和解协议”的概念对应内地“调解协议”的概念即由第三方的介入而达成的。

商事调解协议的效力方面三地亦存在差异。在内地，经调解组织调解后达成的调解协议，双方可以在协议生效之日起三十日内共同向法院提出司法确认，若法院裁定有效，争议方不履行时可以申请法院强制执行。学界通说观点认为调解协议属于“合意型生效法律文书”。内地“司法确认”制度实质是对当事人自行签订的协议进行司法审查，审查内容为双方的自愿性及最低限度的合法性，特别是针对涉案标的较大等情况，法院倾向于对调解协议进行全方位审查，符合法律规定了才能被确认效力。港澳地区“经调解的和解协议”被视为通常的合同，不能直接申请强制执行，即若一方不遵守协议的情况下，要强制执行协议内容，另一方则需要通过通常的违约救济途径起诉。在澳门地区，调解协议的法律效力类似于合同，属于一般意义上的私文书。在调解协议符合特定要件时，其也可以作为执行依据。

当前内地与香港特区暂未达成调解协议互认的司法协助安排，《民事诉讼法》第 205 条明确规定“经依法设立的调解

组织调解达成调解协议。在以下两种情况中可以向法院申请司法确认，（一）人民法院邀请调解组织开展先行调解的，向作出邀请的人民法院提出；（二）调解组织自行开展调解的，向当事人住所地、标的物所在地、调解组织所在地的基层人民法院提出；调解协议所涉纠纷应当由中级人民法院管辖的，向相应的中级人民法院提出。”但是现行法律规定并未明确经由香港特区调解组织调解达成的调解协议是否可以适用《民事诉讼法》第205条的有关规定，也未明确上述规定中调解组织所在的地的基层人民法院应如何适用香港特区的调解协议。

2.三地在商事调解制度延伸上存在差异

三地商事调解的法律差异，导致一方形成的调解协议在另一方法律中获得的认可和执行面临较大障碍。在一定程度上可能影响涉港澳商事争议当选择调解的意愿。也意味着粤港澳三地的调解标准并不统一，该种差异天然地导致调解的侧重点及相关配套，例如调解员与调解组织的培训管理标准等方面上各有不同。

（1）调解标准不一致，在调解程序启动、进行和终结的各个环节，三地规则大相径庭。内地商事调解更注重遵循法定程序，从纠纷受理、调查取证到调解方案提出都有较为的固定流程；而香港、澳门在调解过程中，可能更强调当事人的自主性和调解过程的灵活性，在调节技巧、沟通方式上与内地都有所区别。这种规则不一致，在跨境商事纠纷调解中，容易导致

当事人对调解预期不同，调解员也难以把握统一尺度，影响调解的效率与效果。

（2）三地衔接平台不健全，在三地商事调解衔接机制和平台建设方面，大湾区三地还不够完善。不同法域之间缺乏有效的信息共享与沟通渠道，案件在不同解纷程序间流转时，容易出现信息断层、重复劳动等问题。

二、实践检视：江门市涉侨商事调解协同机制的探索与路径

江门市作为著名侨都，拥有530余万海内外华侨华人，随着经济全球化和区域合作的深入推进，涉侨经济活动日益频繁，涉侨纠纷也随之增多。为妥善化解这些纠纷，营造良好的法治环境，江门市积极采取一系列举措构建涉侨商事调解体系，重点在于提升涉侨调解司法服务质量，以不断增强的涉侨调解司法服务质量促三地商事调解走向协同。江门市在这方面不断加强探索，取得了一定成效。

（一）江门市涉侨商事调解的主要做法

1.重视三方平台搭建，构建多部门联动机制。例如，由市司法局牵头，联合市委统战部、市中级法院、市检察院、市侨联、市律师协会共同打造江门市涉侨纠纷联合调解工作室。再例如，江门市司法局、江门市归国华侨联合会、澳门江门青年会等缔结法律服务交流合作协议、市律师协会与市侨商总会等单位签订合作协议，建立定期会晤和日常沟通机制等等，这些

交流合作平台为信息共享、经验交流提供了渠道，有助于更好地应对纠纷。这种多部门联动机制整合了各方资源，形成纠纷化解合力，用“一站多点”及时回应海内外侨胞司法需求，有效解决了侨胞及在诉讼或非诉讼法律服务需求。

2.建立健全涉侨纠纷诉调对接工作机制。如蓬江区法院与市、区华侨联合会、致公党蓬江总支携手合作，聘请14名特邀调解员参与涉侨民商事案件的调解工作。特邀调解员均较为熟悉华侨人文情况，且精通法律知识、有丰富的调解经验。通过充分发挥特邀调解员在调解过程中“沟通桥梁”和“润滑剂”的作用，加大对婚姻家庭、工程承包、投资金融等领域涉侨矛盾纠纷化解力度，推动消除原被告之间的对立情绪，尽最大可能促成调解结案，从源头上解决侨胞法律上的烦心事。同时将涉侨案件纳入绿色通道，优先立案、优先处理，快速办结，不断提升为归侨侨眷和海外侨胞提供司法服务和保障工作的能力和水平，促进涉侨纠纷化解在萌芽状态，维护和保障好侨胞的合法权益。

3.借助“互联网+”创新调解模式，智能破解三地诉讼联系难题。现行的两大侨胞司法服务平台。一为以法院智慧平台为依托，运用“广东移动微法院”等智慧平台，开启“云”身份认证，采用证据交换、调解、庭审新模式。江海区针对在国外工作、生活不便回国参加诉讼的华侨华人，利用这些平台基本实现线下矛盾线上解。在一些跨境纠纷中，当事人无需回国，

通过视频连线即可参与调解，节省了大量时间和成本。二是依托“江门智慧司法”小程序，借助互联网 + 大数据，将包括法律咨询、调解业务在内的公共法律服务从线下搬到线上。小程序运行以来，共接入处理各类咨询众多，从源头上预防和减少矛盾产生，为华侨华人提供了更高效、便捷、优质的法律服务。

（二）江门市涉侨商事调解的不足

1.商事调解服务质量仍需深化

涉侨商事调解的根基在于建立健全本土涉侨商事调解组织，壮大本土调解组织既能依托地缘与亲缘优势，借助同宗同源的文化认同感和归属感消弭纠纷，又能沟通联系三地当事人或司法服务机构，以此筑牢侨商发展信心，完善涉侨事务多元治理格局。是以粤港澳三地所涉城市在本土调解组织的培育上均有作为，且优秀的调解组织之间也互有联系学习。我市在两年前成立了江门市调解协会，该协会是一个以人民调解为基础、整合行政调解、司法调解、行业性专业性调解为一体的第三方社会团体。但该协会仍处于新兴发展阶段，在宣传引导等方面还需进一步强化。我市虽有调解协会，但被大众熟知的调解组织甚少，商事调解行业仍有待进一步完善深化。

其次，以江门市商事调解人才为例，培养商事调解人才是三地商事调解协同的根本之道，人才是机制发展的根基。虽然江门市在培育涉外法治人才方面做出了努力，但整体调解队伍

的专业素质仍参差不齐。我市仅有2名调解员成功入选《粤港澳大湾区调解员名册（2024 年）》。我市部分调解员缺乏系统的商事调解法律知识和涉侨调解经验，涉侨纠纷涉及不同国家和地区的当事人，他们具有不同的文化背景、法律观念和行为习惯。部分调解员在调解过程中，未能充分考虑到这些文化差异，导致沟通不畅，难以理解当事人的真实诉求，影响调解效果。

2.涉侨商事调解资源整合不够充分

尽管建立了多部门联动机制，但在实际运作中，各部门之间的协调配合还存在一些问题。信息共享不及时、工作衔接不顺畅，导致调解效率低下。商事调解组织与调解协会作用并不明显，未能充分发挥整体涉侨商事调解资源的优势，在三地协同商事调解时，容易造成联系沟通阻碍。

三、协同机制构建：从规则差异到制度接口

完善三地商事纠纷多元解纷机制，促进三地商事多元解纷机制协同衔接，毋庸置疑应当将规则衔接放于首位。对于本文已探讨的调解协议法律冲突就可见构建三地制度衔接是一项庞杂且艰巨的任务，想要以一城或一域之力破解三法域在法律技术上难题是不现实的，但是江门市作为侨乡，我们在涉外涉港澳地区的纠纷上是有天然的优势的，故在商事调解的协同机制上应在培育自身商事调解服务质量上下功夫，在司法程序衔接上想点子。鉴于我市在涉侨商事调解上的不足，我市可在培

育本土调解组织、提升调解队伍建设、建立涉侨商事调解案例库三方面深化三地协同商事调解服务质量，同时在机制上提升三地协同解决商事纠纷，即鼓励本土法院委派跨境调解组织参与涉侨案件调解。

（一）聚力壮大本土调解组织，赋能涉侨商事调解

为培育壮大本土调解组织，一方面，要加强对跨境商事调解的引导及宣传。香港律政司一直推行“调解为先”的承诺活动，由司法行政法院等部门和商事调解组织联合开展商事调解工作，宣传，通过进企业进社区等活动，引导鼓励当事人选择专业化市场化条件探索。我市可以借鉴香港经验，促进涉侨纠纷当事人优先适用调解方式，加强在各个诉讼阶段的宣传引导，让争议双方当事人参与调解，促进当事人适用调解方式解决纠纷，同时鼓励商事主体在合同中有约定优先适用调解方式解决争议并可参考香港特区有关规定对存在约定而拒不参加调解的当事人作出适当惩戒。

另一方面，要完善商事调解市场化收费制度。调解组织市场化收费是商事调解可持续发展的重要支撑。它能通过合理回报激励调解员及调解组织精进业务，形成“专业服务--合理定价--质量提升”的良性循环。同时，明确的收费标准可减少议价内耗，通过价格信号引导当事人根据纠纷复杂程度选择适配服务，避免资源错配。为进一步完善我市商事调解市场化收费制度，可以参照深圳市司法局，深圳市中级人民法院联合

出台的关于规范商事调解收费的实施办法试行规定的收费范围，计费方式费用承担等事项。引导我市商事调解组织依法合理制定收费标准，鼓励商事调解协会加强行业自律管理。

（二）加强调解队伍建设，发挥侨领调解优势

加强商事调解队伍建设，需要围绕体系化、专业化、特色化、多元化五个维度同发力，才能构建高素质、多层次、适应性强的调解人才队伍，为江门市乃至粤港澳大湾区商事调解纠纷解决提供坚实支撑。

1.推进体系化构建，完善人才梯队。我市可以先建设本土商事调解人才库，并构建覆盖“选拔-培养-管理-激励”全链条的体系化建设机制。在建立本土商事调解人才库，选拔优秀人才进入库内时，除吸纳法官、律师、仲裁员、行业专家等法律专业人才外，还可吸纳金融分析师，会计师，技术专家等行业精英，组建跨领域调解团队，提升复杂商事纠纷的综合处理能力。并引入青年学者、高校学生的新生力量，通过“传帮带”机制实现人才梯队衔接。在培养环节，制定阶梯式培养计划，区分初、中、高级调解人才设定差异化培养路径；在管理环节，建立调解人员档案，记录调解业绩，当事人评价等数据实现动态管理。在激励层面，设立荣誉奖章，绩效奖励等机制，对优秀调解员给予奖励，激发队伍积极性与创造力。

2.强化专业化建设，筑牢能力根基。加强对入库调解人员的继续教育是人才培养建设的重中之重。应要求入库调解人员

通过系统的调解技能、法律实务、谈判策略等课程考核。同时搭建常态化继续教育平台，调解技术升级的培训，确保调解人员紧跟行业发展趋势，掌握跨境纠纷解决能力评估体系，并参照《粤港澳大湾区调解员资格资历评审标准》培养适应湾区发展的优秀调解员，推动队伍专业水平持续提升。

3.突出特色化、多元化，发挥侨领优势。立足粤港澳三地法律制度差异和需求，打造具有区域特色的调解人才队伍。一方面培养熟悉内地，香港，澳门三地法律体系及商业习惯的复合型调解人才重点攻克跨境合同等领域的商事调解难题。另一方面发挥侨领资源优势。吸纳有海外背景熟悉国际商事规则的华侨华人参与调解，侨领调解加专业调解员的特色组合，可提升对涉侨纠纷的处理能力，增强调解工作的国际影响力。

（三）建立涉侨商事调解案例库。我市华侨资源丰富，涉侨案件基数大，其中不乏优秀有效的商事调解案例。但由于缺乏整合思维，导致明珠蒙尘，优秀案例难以发挥其标杆作用。为此，应充分发挥我市涉侨商事案件多涉港澳、在建立案例库方面的独特优势。建立涉侨商事调解案例库首先要精准筛选专业案例，可收录三地涉侨商事案例时要重确保案例的专业性与典型性。其次要依托涉侨服务平台搭建线上案例库，设置按行业、争议类型、法律依据分类的检索功能，向三地侨商协会、商事调解员等开放权限，方便涉侨商事案件进入调解后预判纠纷走向，为调解员提供专业参考，实现资源高效流转。最后，

要重视深化案例应用与迭代，建立动态更新机制，每年度收录新案例时要联合法律专家评估案例时效性，淘汰过时内容，结合侨商投资趋势优化案例结构，确保案例库的实践指导价值。

建立案例库就意味着建立标准化的案例参考体系，该体系可为侨商提供稳定预期，故不仅可促进三地商事调解适用，还可通过案例共享强化三地涉侨服务联动，有效弥合三地制度差异，对粤港澳三地商事调解协同制度具有关键支撑作用。

（四）鼓励本土法院委派跨境调解组织参与涉侨案件调解。深圳前海法院在大湾区多元解纷机制的探索路上产生了许多有益经验。其经最高人民法院批复同意前海法院吸纳香港调解会、香港和解中心、内地香港联合调解中心为特邀调解组织，该法院可以诉前委派或诉中委托香港特邀调解组织对案件进行调解并对达成了调解协议进行司法确认。我市可以借鉴前海法院试点经验完善有关规则，有序吸纳香港特区、澳门特区调解机构参与涉侨调解，同时加强对特邀调解机构达成了调解协议的审查，建立审查有关调解协议的程序与标准，确保调解协议的合法性和真实性。

四、结语

基于理论分析与实践检视，本文从调解队伍建设、市场机制完善、建立涉侨商事调解案例库、接纳跨境调解组织四个维度提出协同路径。通过强化调解队伍的专业化与本土化培养，发挥侨乡“熟人社会的桥梁作用，能够有效提升三地商事调解

公信力；完善内地商事调解收费制度，建立透明、合理的定价机制，有助于激发三地商事调解组织市场活力，良性循环；建立涉侨商事调解案例库，整合实践经验，提炼跨法域调解中的共通原则，增强商事调解服务的精准性；加强跨境调解宣传与引导，鼓励法院与调解组织的深度合作，能够构建常态化跨境解纷通道。

江门市要融入粤港澳大湾区商事多元解纷机制的协同发展，不仅需要制度层面的持续优化，更需立足侨乡实践与本土实情，与传统涉侨资源协同发力，才能构建兼具本土特色与竞争力的商事纠纷解决体系，为大湾区高质量发展营造稳定、公平、透明的法治化营商环境。

参考文献：

1.成阳《多元解纷体系中商事调解制度疑难问题研究，全面推进依法治国的地方实践（2022 卷）》;

2.赵希、伍俐斌：粤港澳大湾区商事调解规则衔接问题研究,《河南社会科学》;

3.林健.粤港澳大湾区商事调解制度的规范逻辑,《国际法研究》.

4.赵健雅《我国商事调解制度立法建构》;

5.深圳前海合作区法院.《粤港澳大湾区法律规则衔接研究》

大湾区视野下粤港拆船管理法律规则衔接问题研究

江门市人民检察院　黄荣斌

摘要：为促进粤港澳大湾区国际航运业融合发展，推动我国从航运大国迈向航运强国，巩固提升香港国际航运中心地位，有必要推进粤港拆船管理法律规则衔接。当前，内地与香港拆船管理法律制度在相关概念界定、拆卸管理规定、进出口管理规定等方面存在差异。建议从以下几方面着手推进粤港拆船管理法律规则衔接：建立粤港拆船管理立法协调机制；以对标《香港公约》为方向，推动粤港拆船安全管理和污染防治法律规则趋同；以专项合作安排为基础，推动粤港待拆船进出口管制法律规则衔接。

关键词：粤港澳大湾区；《香港公约》；拆船管理；规则衔接

一、问题的提出

拆船业是资源回收利用与航运产业链的重要环节，长期以来在全球经济与环保领域扮演着独特角色。近年来，全球商船老龄化问题日益严峻，世界各国绿色航运法律体系日臻完善，对船舶排放的监管日趋严格，使得老旧船舶退役、传统能源船

舶淘汰都在加速。美国关税政策的反复调整对全球贸易形成阻力，间接加速船舶报废潮的到来。自 2024 年 5 月我国开展交通运输大规模设备更新行动以来，国内老旧营运船舶报废更新进程加速推进。包括我国在内的世界各国拆船业发展面临新的机遇，但由此带来的管理问题不容忽视。为推动发展绿色低碳航运，促进拆船业高质量发展，健全拆船管理法律制度框架显得尤为重要。

在国际社会，拆船作业中的安全与环保问题是备受关注的话题。国际海事组织（IMO）应中国政府请求，于 2009 年 5 月在香港召开了“安全与无害环境拆船国际大会”（亦称拆船外交大会），并顺利通过了《香港国际安全和无害环境拆船公约》（简称《香港公约》）。该公约已于 2025 年 6 月 26 日正式生效。《香港公约》提出了编制有害物质清单这一核心要求，在船舶领域引入了有害物质全生命周期管控，并从安全拆解、无害拆解等方面作出了较为详细的强制性规定，促进减少拆船对安全生产、环境保护、职业健康带来的风险，填补了拆船业国际标准的空白。

习近平总书记曾深刻指出，“经济强国必定是海洋强国、航运强国。”我国作为世界第一大船东国、国际海事组织的A类理事国，虽然尚未批准《香港公约》，但积极参与了该公约的议定，是该公约的倡导者和支持者之一。2019 年 2 月中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》，明确提

出要巩固提升香港国际航运中心地位，支持香港发展船舶管理及租赁、海事法律及争议解决等高端航运服务业，并为内地和澳门企业提供服务。2021 年 9 月广东省委、省政府印发的《关于贯彻落实〈粤港澳大湾区发展规划纲要〉的实施意见》，明确提出要推动粤港澳在航运支付结算、融资、租赁、保险、法律服务等方面实现服务规则对接，提升大湾区内地港口航运服务国际化水平。为促进粤港澳大湾区国际航运业融合发展，推动我国从航运大国迈向航运强国，巩固提升香港国际航运中心地位，有必要推进粤港拆船管理法律规则衔接。

基于此，笔者拟在粤港澳粤港澳大湾区建设的视野下，聚焦立法型规则衔接问题，结合对接国际高标准拆船管理规则问题，深入分析内地与香港拆船管理法律制度差异，探讨促进粤港拆船管理法律规则衔接的具体路径。

二、内地与香港拆船管理法律制度差异

在拆船管理法律制度体系建设上，内地与香港存在一定差异。内地以污染防治为核心，形成了涵盖报废管理、进出口管理等领域的法律制度规范框架。香港作为国际航运中心，实行以进出口监管为主、以拆卸限制为辅的法制模式。

（一）内地与香港拆船管理法律规则概述

1.内地拆船管理法律规则概述

目前我国尚未制定专门的拆船管理法律，有关规定散见于法律、法规、规章中，主要包括污染防治、报废管理、进口监

管等方面的规定。

第一，拆船污染防治是内地最为关注的拆船管理规则问题。目前，我国已经形成了以《中华人民共和国海洋环境保护法》(下称“海洋环境保护法”)为引领、以相关法律法规规章为支撑的拆船污染防治规则体系。海洋环境保护法建立有害材料清单制度，明确国家海事管理机构制定中国籍船舶有害材料名录；同时，在污染物、废弃物接收设施建设上对有关地方人民政府、船舶拆解单位提出了相应要求，在污染防治措施上明确船舶拆解单位最小化污染物产生、无害化处置废弃物。《中华人民共和国水污染防治法》(下称“水污染防治法”)关于从事有污染风险作业活动的单位采取防止水污染措施及相关主管部门监督管理职责的规定，适用于拆船作业。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(下称“固体废物污染环境防治法”)明确拆解、利用、处置废船应依法采取防止污染环境的措施，禁止将废船交由不符合规定条件的企业或个人回收、拆解。《中华人民共和国水污染防治法实施细则》《防治船舶污染海洋环境管理条例》《防止拆船污染环境管理条例》《中华人民共和国船舶及其有关作业活动污染海洋环境防治管理规定》及《中华人民共和国防治船舶污染内河水域环境管理规定》中关于拆船污染防治的规定存在相通之处，均对船舶拆解单位提出了具体要求。此外，由于冲滩拆船的安全和污染风险很高，海洋环境保护法、水污染防治法及相关行政法规、规章均明令

禁止这种拆船方式。《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（下称“生态环境法典（草案）”）已将现行有关拆船污染防治方面的制度规范要旨要则纳入其中。而在广东地方性法规层面，《广东省水污染防治条例》禁止在饮用水水源保护区内、东江水系岸边和水上拆船。

第二，船舶报废管理是内地拆船管理规则的重要规制内容。拆船业是将报废船舶拆解回收的工业，因此报废管理是拆船管理的重要前置一环。目前，内地报废管理制度设置主要在法规、规章层面，尚缺乏更高位阶的法律依据。《中华人民共和国船舶登记条例》《中华人民共和国渔业船舶登记办法》《船舶登记工作规程》均明确船舶拆解应当办理注销登记。《老旧运输船舶管理规定》对已达到报废船龄的运输船舶实施强制报废制度，禁止使用报废船舶或使用其设备、零部件拼装运输船舶从事水路运输。《交通运输老旧营运船舶报废更新补贴实施细则》《海洋捕捞渔船拆解操作规程》分别要求相关管理部门负责拆船现场监督工作，防止虚拆骗补、应拆不拆。在广东地方性法规层面，《广东省渔港和渔业船舶管理条例》细化了渔业船舶的报废标准、注销登记、拆船监督等要求。

第三，废船进口监管是内地全面禁止进口洋垃圾政策在拆船管理领域的体现。防范非法进口废船流入境内是防范非法拆解废船的重要前提。为防范洋垃圾入境，固体废物污染环境防治法明确国家逐步实现固体废物零进口，禁止境外的固体废物

进境倾倒、堆放、处置，这一禁令在《固体废物进口管理办法》也得到强调。《固体废物进口管理办法》还明令禁止进口列入禁止进口目录的固体废物。“废船”自 2018 年 12 月 31 日起被列入《禁止进口固体废物目录》。上述相关条文也已被吸纳进生态环境法典（草案）。

2.香港拆船管理法律规则概述

香港同样没有拆船管理的专门立法，有关规定散见于条例和规例中，主要分为拆卸限制和进出口监管两方面。

第一，船只拆卸限制是香港有关拆船管理规定的基础性内容。《船舶及港口管制条例》明确除非获得海事处处长书面允许不得拆卸船只，提出了船只拆卸工程中的气体防燃、粉尘防爆限制性规定。《商船（本地船只）条例》中有关本地船只拆卸限制的规定与《船舶及港口管制条例》保持一致。

第二，废船进出口管制是香港在拆船管理领域规制的核心问题。作为国际自由港，香港的船只进出港量常年处于高位，其中不乏大量进出港的废船，所以香港对废船进出口的规管甚为关注。《船舶及港口管制条例》明确除非获海事处处长允许，任何废船不得进入或被带入香港水域，不得在香港水域内任何地方停泊、系泊或碇泊。《商船（本地船只）条例》中关于废置船只进港限制的规定与《船舶及港口管制条例》基本一致，同时明确开出前须先领取出港证。《船舶及港口管制规例》明确废船预期到达香港水域之前、船只到达香港水域内之后成为

废船等情况下需知会海事处处长。香港透过《废物处置条例》的许可证制度管制废物的进出口,《废物处置条例》通过对是否未受污染、进出口目的为何进行区分,对待拆卸的船只及其他浮水构筑物实行受管制进出口和非受管制进出口分类管理。

（二）内地与香港拆船管理法律规则主要差异

1.关于相关概念的界定

第一，两地废船定义存在差异。在内地，根据《老旧运输船舶管理规定》第三条第（二）项，“报废船舶”是指永久不能从事水路运输的船舶。在香港，根据《船舶及港口管制条例》第 2 条，“废船” 指任何长度超过 50 米而有以下情况的船，但不包括闲置船只 ——(a)由于任何理由而不能凭本身的动力前进；(b)由于任何理由而不能以本身的操舵工具操纵；(c)由于任何理由而不能操作本身的锚；或(d)船体结构有任何部分已拆去或正在修理,以致可能影响该船的水密完整性;这与《商船（本地船只）条例》第 2 条中关于本地“废置船只”的定义基本一致，但“废置船只”并无长度方面的限定。需要注意的是，内地“报废船舶”的概念仅限定在永久性丧失使用价值的情况，而香港“废船”和“废置船只”的概念囊括了永久性、暂时性失去使用价值两种情况。

第二，两地对于待拆船是否归属废物范围的界定不统一。在内地，列入《禁止进口固体废物目录》的“供拆卸的船舶及其他浮动结构体”（简称“废船”），属于固体废物污染环境防

治法意义上的“废物”。在香港,《废物处置条例》附表 6 “为施行第 20A(1)(a)及 20B(1)(a)条而指明的废物”中,“待拆卸的船只及其他浮水构筑物、妥善卸清所载货物和其他因船只作业所产生而已被列为危险物质或危险的废物”被列为“其他含金属废物”,待拆卸的船只如属未受污染而且进出口的目的是作循环再造,则不属于《废物处置条例》意义上的“废物”。

2.关于拆卸管理的规定

第一,两地管理重心不一。在内地,船舶拆解作业监管的重点在于对环境污染和非法拆解的防治,通过有害材料清单、实船勘验、现场监督等一系列制度进行监管,体现出内地政府的“有为政府”治理思维。在香港,管制焦点限于船只拆卸作业中的空气安全问题,主要通过书面允许制度进行管制,这与香港政府长期以来的“有限政府”核心理念存在很大关联。

第二,两地在是否与《香港公约》衔接上不同。在内地,在有害材料清单、拆解环境无害化管理方面,我国海洋环境保护法第八十六条第二款、第八十七条第一款规定与《香港公约》附则第 5 条、第 20 条规定基本相通。《中国籍海船禁止或者限制安装和使用的有害材料名录》已将《香港公约》附录 1 所列的有害物质类别全数纳入其中。但是,在拆解安全管理方面,尚未在立法层面吸纳《香港公约》关于拆船安全的规定。在香港,现有条例规例尚未能吸收转化《香港公约》有关规定,未来在立法层面需要进一步考虑。

3.关于进出口管制的规定

第一，两地管制模式存在区别。内地为实施全面禁止进口洋垃圾政策，实行单层单向型管制模式，即重在固体废物污染防治层面的管制，重在禁止废船进口；香港维护自由港地位，实行双层双向型管制模式，即在船舶及港口管制、废物处置两个层面同时进行管制，对废船的进口和出口实行同等规管。

第二，两地待拆船进出口管制规则存在冲突。这里所说的规则冲突主要是指废物管制层面的冲突。在内地，根据固体废物污染环境防治法第二十三条及《禁止进口固体废物目录》，禁止中华人民共和国境外的固体废物进境处置。在部门法立法领域，除非法律条文明确表述为“中华人民共和国境内”或特别说明包含特区，否则“境外”通常包括香港、澳门地区。又根据《固体废物进口管理办法》第十一条第一款及《禁止进口固体废物目录》，内地对供拆卸的船舶及其他浮动结构体实行禁止进口管理，包括从香港进口、经香港转口均系禁止。在香港，根据《废物处置条例》第 20A及 20B条，待拆卸的船只及其他浮水构筑物属已受污染、进出口目的不是作循环再造的，须有废物处置当局（即环境保护署署长）发出的许可证方能办理进出口；反之，不须申领进出口许可证，但必须事先向环保署提交申报表及相关文件备案，以证明该待拆船符合不受许可证制度监管的要求。作为可回收物料的待拆卸的船只及其他浮水构筑物免办许可证，有利于促进船舶高效进出港，符合香港

国际航运中心定位，但这也形成了与内地禁止进口待拆船规则的冲突，可能为一些从事两地间待拆船跨境走私拆解活动的不法分子提供了方便。

三、推进粤港拆船管理法律规则衔接的建议

（一）建立粤港拆船管理立法协调机制

粤港拆船管理法律规则衔接不应局限于单向借鉴，而是双向互鉴。双向互鉴不等于强求一律，不是为了消除所有规则差异，而是求同存异，在尊重和维护部分规则差异的同时推进规则趋同，增创粤港澳大湾区拆船管理制度新优势。妥善处理规则差异是互鉴的关键。推进粤港拆船管理法律规则衔接，属于粤港澳大湾区立法协同问题。在立法协同中妥善处理规则差异，不仅需要摸清两地在拆船管理领域存在哪些规则差异，也需要甄别其中哪些规则差异适合立法型规则衔接而非政策型规则衔接，还需要研究适合统一立法、单独立法还是协同立法方式。因此，有必要建立两地立法沟通协调机制，促进两地立法机关、监管部门、行业协会深入对话，准确评估拆船管理的实情与需求，互相释明各自规则制定的考量因素和目标导向，充分协商立法协同方式等问题，为两地拆船管理法律规则衔接奠定更紧密的沟通合作基础。

（二）系统推进粤港拆船管理立法协同

1.以对标《香港公约》为方向，推动粤港拆船安全管理和污染防治法律规则趋同

高水平对外开放是粤港澳大湾区高质量发展的必由之路。制度型开放是高水平对外开放的题中之义。粤港澳大湾区必须主动对标并对接国际高标准市场规则，为高质量发展提供高水平的制度供给。粤港拆船管理法律规则衔接不仅包括两地间拆船管理法律规则的相关衔接，还包括与国际高标准拆船管理规则接轨。《香港公约》的安全与环境无害化拆船规则可认为是国际高标准规则。如我国加入《香港公约》，则需要无差别地承担全球退役船舶的拆船任务的义务，即需要放开境外待拆船进口禁令。笔者认为，鉴于目前的国内外形势，我国加入《香港公约》的条件并未成熟。但粤港两地仍可对标《香港公约》的安全与环境无害化拆船规则，可参考内地与香港对接《控制危险废料越境转移及其处置巴塞尔公约》（简称《巴塞尔公约》）的立法经验，在拆船安全管理和污染防治立法方面实现规则趋同，共同提升拆船安全管理和污染防治国际化水平。

具体而言，在广东，由于国家立法层面有关拆船污染防治的规定与《香港公约》对接的程度已经较高，所以立法协同的主要方向应是吸收《香港公约》在拆船安全方面的规定。可参考广东地方菜发展立法经验，采用“1+N”省市区域协同立法模式，“1”是专门出台省级拆船安全管理法规、规章或修订《广东省渔港和渔业船舶管理条例》等，“N”是大湾区内九个城市分别根据本地实情和需要制定地方性拆船安全管理法规，形成法规制度合力。在香港，可通过修订《船舶及港口管制条例》

《商船（本地船只）条例》《船舶及港口管制规例》等，将《香港公约》的安全与环境无害化拆船规则的核心内容纳入当地法例。在立法层面引入有害物质清单制度的同时，将《香港公约》附录1、附录2所列的有害物质类别列入相关法例的附表。

2.以专项合作安排为基础，推动粤港待拆船进出口管制法律规则衔接

为防范境外待拆船经粤港澳大湾区流入境内非法拆解渠道，维护粤港澳大湾区进出口秩序和生态环境安全，有必要推进粤港待拆船进出口管制法律规则衔接。待拆船进出口管制在大湾区九市属于中央事权的事项，但在香港属于高度自治的范围。推动粤港待拆船进出口管制法律规则衔接，应当采用统一立法的方式，即中央对地方协商后的政策或立法予以批复。可参考《内地与香港特区两地间废物转移管制合作安排》的签署经验，内地与香港有关方面就两地间待拆船跨境移运监管合作相关问题协商达成共识后，签署合作备忘录乃至合作安排。在此基础上，报请全国人大常务委员会批准，由全国人大常务委员会作出关于批准相关专项合作安排的决定，上升到国家立法层面；同时，推动香港修订《废物处置条例》等法例，或制定关于待拆船跨境移运管制的附属法例，从而实现这一领域的规则衔接。

粤港澳大湾区背景下的知识产权跨境维权体系研究——以江门市人大立法为视角

开平市人民法院 张玥阳

摘要：江门市作为“中国第一侨乡”，在粤港澳大湾区建设中，知识产权跨境保护需求迫切。本文探讨江门市人大立法视角下，构建侨企跨境经营的维权机制和知识产权跨境保护体系。分析了大湾区“一国两制三法域”格局下，江门市知识产权保护面临的挑战，如法律制度差异、保护机制不完善、维权成本高、企业合规意识薄弱等。提出立法建议，包括规范立法程序、细化实体规范、优化行政配套、强化司法协同以及提升企业知识产权能力。这些建议旨在通过地方立法明确职责、建立信息共享机制、提供公共服务、推动执法与司法协助机制完善，降低企业维权成本，提高效率，增强创新动力，为大湾区知识产权保护协同发展提供有益探索。

关键词：知识产权 地方立法 跨境维权

江门作为“中国第一侨乡”，拥有丰富的侨乡资源，独特的历史渊源吸引许多外资、侨资项目，侨资项目的繁荣孵化了数目众多的发明专利，其技术成果的跨境保护需求迫切。2024年，江门全市有效发明专利8,335件，专利授权量15,127件（含

发明专利 2,000 件）[21]并且成功获批成为国家知识产权强市建设试点城市，并通过承办粤港澳大湾区高价值专利培育布局大赛，成为推动区域知识产权高质量发展的重要平台。如何通过整合侨乡资源，进一步通过地方立法工作，例如地方性法规或区域性立法试点，构建起能够适应侨企跨境经营的维权机制和知识产权跨境保护体系，成为值得研究的课题。

一、粤港澳大湾区知识产权跨境维权现状及挑战

（一）三地法律制度差异显著

粤港澳大湾区作为我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，在法律制度方面呈现出独特的“一国两制三法域”格局，这种格局在一定程度上为区域的多元发展提供了制度保障，但同时也带来了诸多挑战，尤其是在知识产权保护这一关键领域。内地实行的是大陆法系，以成文法为主要法律渊源，法律条文明确、具体，司法实践中注重法律的系统性和条理性。香港地区承袭了英美普通法系，其法律传统强调判例法的作用，法官在司法实践中拥有相对较大的自由裁量权，法律的灵活性较强。澳门地区则以大陆法系为基础，融合了葡萄牙法律传统，形成了独具特色的法律体系。这三地法律体系的差异，使得知识产权在粤港澳大湾区的协调保护和司法适用面临诸多障碍。

这种差异首先体现在知识产权保护的冲突上。由于法律体

[21] 引自 2024 年江门市国民经济和社会发展统计公报，江门市统计局等，2025

系不同，三地在知识产权权利认定标准、保护范围与期限等方面存在明显差异。例如，对于某一知识产权的认定，内地可能依据明确的成文法条进行文判断，而香港则可能更多地参考以往的判例。这种差异容易直接引发权利人在适用法律时的冲突，导致知识产权在大湾区内难以实现统一有效的保护。其次，在司法实践中，三地法律制度的差异也带来了诸多障碍。目前，内地法院对港澳形成的证据需经公证转递，这一程序耗时较长[22]。这不仅增加了当事人的诉讼成本，更直接导致维权周期的延长。此外，内地与港澳地区关于专利等知识产权纠纷的判决认可与执行也存在受限的情况。由于三地法律体系和司法程序的差异，一个地区的判决在另一个地区可能无法得到及时有效的认可和执行，这在很大程度上影响了知识产权的跨境保护效果，增加了跨境维权的复杂性和难度。

（二）知识产权保护机制不完善

一是粤港澳三地在商标注册、保护和执法方面存在协同不足的问题，粤港澳三地在商标注册和管理方面各自独立，缺乏统一的信息共享平台。内地的商标注册信息由国家知识产权局管理，而香港和澳门的商标注册则分别由各自的知识产权部门负责[23]。这种分散的管理模式导致了商标信息数据孤岛现象的出现。企业在申请商标注册时，需要分别向三地提交申请，这

22 引自《形成于港澳台的证据到大陆的递送程序》，赵庆年，2025

23 香港商业登记注册处：为企业提供高效便捷的注册服务，港通咨询，2023

不仅增加了企业的成本和时间，还可能导致商标在不同地区被重复注册或恶意抢注的情况发生。**二是**司法与行政保护机构联动机制不畅的问题，一方面，行政保护机构在处理知识产权侵权案件时，往往需要司法机关的支持和配合，但由于缺乏有效的沟通和协调机制，导致案件处理过程中出现信息不对称、证据标准不一致等问题。另一方面，司法机关在审理知识产权案件时，也需要行政保护机构提供专业的技术支持和执法协助，但由于联动机制不畅，这种支持往往难以及时到位。由于三地法律制度的差异以及司法与行政保护机构之间联动机制的不畅，导致在处理重大知识产权案件时，往往需要耗费大量的时间和精力进行协调和沟通。这种低效率的案件处理机制也使得侵权者有可乘之机，进一步加剧了知识产权保护的难度。

（三）维权成本高且周期长

企业在海外维权过程中，往往面临着维权成本高、周期长、赔偿低等诸多困境，这些问题在大湾区企业中尤为突出，尤其是中小企业，更是面临着巨大的挑战。首先将遇到的是高昂的法律成本。不同国家和地区的法律体系差异巨大，企业需要聘请专业的律师团队来处理复杂的法律事务。这些律师团队通常收费不菲，尤其是在一些知识产权案件中，涉及的技术和法律问题复杂，律师费用更是居高不下。此外，企业在海外维权还需要支付各种调查费用、鉴定费用、翻译费用等，这些费用使得企业在维权过程中的经济压力巨大。在涉及跨国侵权的案件

中，企业需要对侵权行为进行调查取证，这可能需要聘请专业的调查机构，费用高昂。[24]另一个突出问题就是维权周期长，不同国家和地区的司法程序复杂，案件处理时间往往较长。漫长的维权周期不仅增加了企业的经济负担，也使得企业在市场竞争中处于不利地位。

在粤港澳大湾区，中小企业出海维权，资金紧张是头号难题。维权成本高，这些企业往往无力承担，很容易遭受误伤或卷入法律纠纷。[25]在海外市场，中小企业资源有限，影响力不足，面对侵权行为时，往往不知所措。比如，一些企业因缺专业法律团队和资金，只能无奈放弃维权，使得侵权行为得不到有效制止。而且，不熟悉当地法律和司法程序，中小企业在海外维权时还容易陷入不必要的法律纠纷，这无疑进一步加大了它们的经营风险。

（四）企业合规意识薄弱

除上述客观外部环境以外，企业本身的合规意识薄弱问题也不容忽视。一些企业，尤其是中小企业，缺乏基本的知识产权保护意识，这不仅影响了自身的创新能力和市场竞争力，还可能导致侵权风险的增加。例如，部分企业在运营过程中，对平台审核不严，导致一些未经授权的内容被上传或使用，从而引发侵权纠纷。这种现象在一些新兴的互联网企业和初创企业

[24] 引自《广州市人民代表大会常务委员会公报》，广州市人大常委会办公厅，2024
[25] 引自《中国企业海外商标抢注的维权难点分析》，武汉大学法学院宁立志、余飞峰，2019

中尤为常见，它们往往更注重业务的快速扩张，而忽视了知识产权保护的重要性。在海外运营时，企业对当地法律环境的了解不足也是一个突出问题。不同国家和地区的法律体系和知识产权保护制度存在显著差异，企业在海外拓展业务时，如果不熟悉当地的法律环境，很容易引发法律纠纷。一些企业在海外注册商标时，由于不了解当地商标注册的程序和要求，导致商标注册失败，甚至被他人抢注。在一些国家，知识产权侵权的赔偿标准较高，一旦被认定侵权，企业可能面临巨额赔偿，这对企业的财务状况和市场声誉造成严重打击。

二、粤港澳大湾区知识产权跨境维权的立法需求

（一）知识产权保护地方立法的必要性

江门市在知识产权合作方面已经取得了显著的成果，成功获批成为国家知识产权强市建设试点城市[26]，并通过承办粤港澳大湾区高价值专利培育布局大赛（以下简称“湾高赛”）等重要活动，积累了丰富的实践经验，汇聚了大量创新资源，有力推动了区域知识产权的高质量发展。然而，这些成果的巩固和进一步提升离不开完善的法律体系支撑。地方立法可以将江门市在知识产权保护实践中积累的成功经验进行总结提炼，并以法律的形式加以固化，使其更具权威性和稳定性。例如，通过立法明确湾高赛等活动的组织规则、参赛项目的知识产权

26 引自《国家知识产权强国建设试点示范城市、县域推荐名单公示》，广东省知识产权局，2023

保护机制等，能够为这些活动的持续、健康开展提供坚实的法律基础，吸引更多创新主体参与，进一步提升江门市在大湾区知识产权合作中的影响力和吸引力。同时，地方立法还可以针对江门市在知识产权创造、运用、保护和贸易等环节中存在的问题，进行系统梳理和规范，填补国家立法在某些具体领域的空白，为江门市知识产权保护工作的全面开展提供全方位的法律保障，确保知识产权合作成果能够持续巩固并不断拓展深化。

另一方面，进行地方立法也有助于提升中小企业知识产权保护能力。中小企业是江门市经济发展的主力军，在推动经济增长、促进就业等方面发挥着重要作用。然而如上所述，中小企业在知识产权保护方面往往面临着意识薄弱、专业人才匮乏、资金投入不足等诸多问题。通过地方立法，可以针对中小企业的特点和需求，制定专门的知识产权保护条款，加强对中小企业的引导和支持。例如，立法可以明确规定政府及相关部门在中小企业知识产权保护方面的职责，要求其提供知识产权培训、咨询、维权援助等公共服务；设立中小企业知识产权保护专项资金，对中小企业的知识产权申请、维护、维权等活动给予一定的资金补贴；建立中小企业知识产权保护的快速响应机制，简化维权程序，降低维权成本，提高维权效率。这些措施将有助于提升中小企业的知识产权保护意识和能力，激发中小企业的创新活力，促进中小企业的健康发展，为江门市经济

的持续稳定增长提供有力支撑。

（二）知识产权保护地方立法的可行性

近年来，国家高度重视知识产权保护工作，出台了一系列政策文件，强调要加强知识产权保护的法治建设，鼓励地方根据自身实际情况开展知识产权保护的立法探索。同时，粤港澳大湾区建设的深入推进，也为江门市开展知识产权保护地方立法提供了广阔的政策空间和合作平台。大湾区内粤港、粤澳及泛珠三角区域的知识产权合作机制不断深化，广东省与香港、澳门分别签署了多项知识产权合作协议[27]，建立了联合执法行动、司法典型案例发布机制等，这些合作机制为江门市在知识产权保护方面的立法工作提供了丰富的政策资源和实践基础。江门市可以充分利用国家政策支持和大湾区合作机制的优势，结合自身在知识产权保护方面的实际需求，积极开展地方立法工作，制定出符合江门市发展特点和需求的知识产权保护法规，为大湾区知识产权保护的协同发展贡献江门力量。

同时，江门市人大在地方立法方面已经积累了较为丰富的实践经验，具备了开展知识产权保护立法的能力和条件。例如，《新会陈皮保护条例》的制定和实施，就是江门市在地方立法领域的一次成功探索。这一立法实践不仅为江门市在知识产权保护领域的立法工作提供了有益的借鉴和参考，也为立法工作者积累了宝贵的立法经验，使他们更加熟悉立法程序、掌握立

[27] 引自《为现代化产业体系建设注入新动能 》，黄学敏，2024

法技巧，能够更加精准地把握立法的重点和难点问题。

三、知识产权保护地方立法的路径

（一）立法程序规范化

一是坚持央地协同原则。在行使地方立法权时，必须严格遵循《立法法》的规定，确保地方立法与国家立法相协调，避免出现立法冲突。在跨境维权协作体系的立法中，江门市人大应积极与上级立法机关沟通协调，争取在新兴领域如数据知识产权等方面的立法支持。可以借鉴海南自由贸易港的经验，提请上级立法机关明确江门市在跨境维权协作体系立法中的权限范围，规范法规的备案审查机制。**二是广泛征求意见。**在立法过程中应充分发扬民主，广泛听取社会各界的意见和建议。严格按照法定程序进行立法，确保立法的科学性和合法性。在立法草案审议阶段，应广泛征求市直各相关单位、利益相关方的意见，通过召开座谈会、论证会、实地调研等方式，不断丰富公众有序参与立法的途径。**三是加强立法论证。**江门市人大应组织专门的立法论证会，对立法草案的合法性、可行性和必要性进行充分论证。可以邀请法律专家、行业专家、政府官员等参与论证，从不同角度对立法草案进行评估。**四是健全立法监督机制。**在立法实施后应建立健全的立法监督机制，对跨境维权协作体系的实施情况进行监督和评估，通过定期开展立法后评估工作，及时发现和解决立法实施过程中出现的问题，确保跨境维权协作体系的有效运行。

（二）实体规范体系化

在地方立法的具体制度设计部分，可以从创设新主体、创新维权程序和规则细化三个方面进行。**一是**可以尝试联合港澳地区相关知识产权保护机构共同组建跨境维权中心，能够为维权者提供跨境知识产权维权咨询、协调跨境知识产权纠纷、推动跨境知识产权保护合作、开展知识产权保护的宣传与培训等。通过设立跨境维权中心，可以整合各方资源，形成跨境知识产权保护的合力，提高维权效率。**二是**强制调解前置。通过立法规定知识产权纠纷的强制调解前置程序，鼓励当事人以协商、调解、仲裁等多种方式解决知识产权纠纷，有助于提高纠纷解决的效率，还能减少当事人的诉讼成本。例如，可以设立知识产权仲裁机构，为当事人提供专业的仲裁服务。同时，应鼓励行业协会、商会等社会组织参与知识产权纠纷的调解工作，发挥其在行业内的影响力和专业优势。另外对于涉侨纠纷，可以由侨联组织牵头，邀请侨胞代表、法律专家、行业代表等组成“海外观察调解团”，对涉侨知识产权纠纷进行调解[28]。**三是**细化实体规则。首先是通过立法明确知识产权的保护范围与标准，包括对传统知识产权如专利、商标、著作权的保护，以及对新兴领域如数据知识产权、商业秘密的保护；其次是加强对侵权责任与赔偿制度的规定，明确侵权行为的认定标准和法律责任，加大对侵权行为的惩处力度。尝试建立侵权行为的

[28] 引自《人民法院构建涉侨矛盾纠纷调处化解共同体的“青田模式”研究》，褚宸舸等，2022

信用记录制度，将侵权行为纳入社会信用体系，对侵权人进行信用惩戒，提高侵权成本，遏制侵权行为的发生。

（三）行政配套精细化

首先，应明确跨境维权协作体系中各主体的职责和义务。这包括行政机关、司法机关、行业协会、企业等主体在跨境维权中的权利和义务。行政机关应负责跨境维权的组织协调、信息共享等工作，确保跨境维权工作的顺利进行。例如，江门市可以设立专门的跨境知识产权维权中心，由该中心负责统筹协调跨境知识产权维权工作，包括与港澳地区相关机构的沟通协调、信息共享等。其次，可以建立信息共享机制和案件移送机制，实现行政与司法保护机构之间的信息实时共享，提高案件处理效率。行政机关应积极提供跨境维权公共服务，为企业和个人提供跨境维权的支持和帮助。行政机关可以设立跨境维权援助中心，为企业提供法律咨询、维权指导等服务。同时，行政机关还应加强对跨境维权公共服务的宣传和推广，提高企业和社会公众对跨境维权公共服务的认知度和利用率。此外，行政机关应与司法机关建立常态化的沟通协调机制，定期召开联席会议，共同探讨解决跨境知识产权纠纷的实践问题，确保行政与司法保护的有效衔接。

（四）司法协同高效化

执法与司法协助机制的不完善是导致知识产权维权成本高、周期长的重要原因之一，江门市可以尝试在立法层面推动

跨境执法与司法协助机制的完善，并加强与广东省相关部门的沟通协调，借助省级平台推动跨境执法与司法协助机制的完善。同时，地方立法应当建立跨境知识产权侵权案件的快速处理机制，简化证据交换、司法文书送达等程序，确保侵权案件能够快速进入审理阶段。双方当事人通过电子方式提交证据和法律文书，能够减少纸质文件的交换时间；设立专门的跨境侵权案件审理法庭，由具有丰富经验的法官组成，确保案件能够快速、公正地审理。通过快速处理机制，可以有效减少侵权案件的处理时间，降低企业的维权成本。

（五）企业知能提升工程

首先，通过地方立法明确中小企业在知识产权保护中的权利和义务，引导其树立正确的知识产权保护意识，明确小企业有义务对其创新成果进行知识产权保护，同时也有权利获得政府和社会的支持与帮助。通过这样的立法引导，使中小企业认识到知识产权保护不仅是法律的要求，更是企业自身发展的需要。

其次，可以设立中小企业知识产权保护专项资金，为中小企业提供必要的资金支持，为中小企业开展知识产权培训、咨询和维权服务。例如，组织专业的知识产权培训课程，帮助中小企业了解知识产权的基本知识、申请流程和保护策略；提供知识产权咨询服务，解答企业在知识产权保护过程中遇到的问题；资助中小企业进行知识产权维权活动，减轻企业的维权负

担。还应通过地方立法加强对侵权行为的打击力度，提高侵权成本，保护中小企业的合法权益。通过规定对侵权行为的严厉处罚措施，增加侵权人的违法成本。例如，提高侵权赔偿数额，使其足以弥补权利人的实际损失和合理费用；对恶意侵权行为进行加重处罚，形成对侵权行为的有效威慑。

同时，加强知识产权保护的宣传和教育工作，提高全社会的知识产权保护意识。通过开展知识产权宣传周、举办知识产权讲座、发布知识产权保护案例等多种形式，营造全社会尊重和保护知识产权的良好氛围，提高中小企业的知识产权保护意识，促进整个社会的创新环境的优化。

结语

粤港澳大湾区建设中，江门市知识产权跨境保护工作有进展，但挑战依旧。江门市应立法明确各方职责，强化跨境维权服务、加速跨境执法与司法协助机制完善、强化中小企业知识产权保护意识与能力。这些想法若能落地，有望帮江门市搭起高效、协同、公正的知识产权跨境维权架构，让企业维权少花钱、少费时，激发创新活力，提升市场竞争力。对粤港澳大湾区知识产权保护协同推进也有积极意义。往后，我们仍需紧盯知识产权保护新趋势，持续打磨地方立法，深化与港澳地区合作，全方位提升知识产权保护水平，为大湾区创新发展添砖加瓦。

参考文献

[1] 国家知识产权局公共服务司.《知识产权公共服务聚焦》[M].2020.

[2] 最高人民法院/香港律政司.《内地与香港司法协助新突破》[M].2025.

[3] 江保国.《大湾区商事调解协议跨境执行》[M].2025.

[4] 最高人民检察院.《最高检指导性案例：知识产权保护与企业创新能力提升》[M].2025.

[5] 广东省高级人民法院.《粤港澳大湾区知识产权保护典型案例》[M].2023.

[6] 江门市中级人民法院.江门市知识产权司法保护状况白皮书[M].(2023).

[7] 李杨等.《论通用名称认定时标准的证据作用——从“沁州黄”案、“百支洗液”案说起》[J].2024.

[8] 尹箫，刘臻，戴允中.《中国企业全球运营的最佳法律实践系列文章:中国企业出海过程中的危机管理与企业调查—— 内部调查视角分析》[J].2025.

[9] 张艺馨.知识产权保护对创新能力影响效应的测度研究[D].2025.

[10] 张红辉，周一行.《“走出去”背景下企业知识产权海外维权援助问题研究》[EB/OL].爱思想，2023.

生成式人工智能赋能地方立法的实践探索与规范路径

江门市人大常委会法工委 桂彬

摘要：生成式人工智能技术与地方立法的深度融合，已成为提升立法质量、推动地方治理现代化的重要实践路径。本文围绕生成式人工智能在地方立法全流程中的应用展开分析，系统梳理其在立法资料检索、项目论证、调研、起草、立法后评估、备案审查等环节的功能价值，聚焦技术应用衍生的风险挑战，坚持以法治原则引领技术应用，提出针对性应对策略。

关键词：生成式人工智能、地方立法、算法透明、技术伦理

人工智能作为新一轮科技革命与产业变革的核心驱动力，对全球经济社会发展及人类文明进步正产生深远影响。生成式人工智能[29]作为人工智能领域的重要分支，其技术演进与产业实践已形成显著变革效应——以 DeepSeek 为代表的全栈开源模式，通过降低技术应用门槛、激活中小企业及开发者创新生态，有效突破了闭源技术垄断格局。生成式人工智能技术的革

[29] 生成式人工智能（Generative AI），通过算法和模型自主生成文本、图像、音频、视频等全新内容，其核心在于模拟人类的创造力，而非仅对已有数据进行分析。

命性突破，正在深刻改变人类生产生活方式，亦为法治建设领域带来前所未有的变革机遇。就地方立法而言，此类变革的影响尤为显著且意义重大。

自立法法修改普遍授予设区的市地方立法权十年来，各地在维护国家法制统一的前提下，立足本地实际探索开展立法工作。设区的市法规数量快速增长，强化了市域治理的规范供给，因地制宜地回应并解决制约本地经济社会发展的突出矛盾和问题。然与经济社会发展的需要和人民群众期盼相比，地方立法工作仍面临若干难点问题，诸如立法形式主义[30][31]、立法同质化、缺乏地方特色、利益平衡机制不完善[32]、公众参与度低等。生成式人工智能技术的兴起，为破解地方立法困境提供了新的路径与可能。

习近平总书记在中共中央政治局第九次集体学习人工智能发展现状和趋势时，着重强调“要加强人工智能同社会治理的结合”，并指出“运用人工智能提高公共服务和社会治理水平”；在中央政治局第二十次集体学习时，总书记进一步强调“突出应用导向，推动我国人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展”。总书记的这些重要讲话为人工智能赋能地方立法指明了方向、提供了遵循。国务院在《新一代人工智能

[30] 地方立法的形式主义，在立法结构和体例上表现为求大求全、法典崇拜，在立法内容上表现为大量重复上位法、“抄袭”其他地方立法、地方特色萎缩，在立法态度上表现为保守有余、创新不足。

[31] 封丽霞：《地方立法的形式主义困境与出路》，载《地方立法研究》2021 年第 6 期。

[32] 武钦殿：《地方立法专题研究—以我国设区的市地方立法为视角》，中国法制出版社，第 124 页—第 130 页。

发展规划》明确要求，培育“掌握‘人工智能 +’经济、社会、管理、标准、法律等的横向复合型人才”，并规划推进人工智能在社会治理领域的应用，强调针对行政管理等社会治理热点难点问题，促进人工智能技术应用，推动社会治理现代化，首次确认了“人工智能+法律”的发展模式。《法治中国建设规划（2020-2025）》提出，要充分运用大数据、云计算、人工智能等现代科技手段，全面建设“智慧法治”，推进法治中国建设的数据化、网络化、智能化。2024 年中央经济工作会议明确提出开展“人工智能+”行动，培育未来产业。2025 年政府工作报告提出了“人工智能+”行动。全国人大常委会在 2025 年立法工作计划中明确将人工智能健康发展列为预备审议项目。党中央、全国人大常委会、国务院的一系列政策举措，充分彰显了对人工智能与社会治理、法治工作融合发展的高度重视，为我国在人工智能时代推进地方立法工作、提升社会治理水平、实现法治现代化提供了清晰指引与有力保障 。

近年来，全国人大及其常务委员会与地方各级人大积极开展人工智能辅助地方立法的实践探索。全国人大常委会主导建设国家法律法规数据库，形成覆盖宪法、法律、行政法规等多层次法律体系的动态数据平台，逐步引入智能化检索与比对功能。广东省人大推进“数字人大”“智慧立法”建设，拓展法规征求意见“一法一码”新形式。天津市人大启用北大法宝智能立法支持平台，探索借助人工智能帮助备案审查、地方立法等工作。

山东省人大建设备案审查综合信息平台、智能立法平台，结合国家法律法规数据库建设，用“智慧引擎”赋能立法和备案审查工作。浙江省人大强化立法全流程数智化管理，探索运用大模型进行立法决策论证，运用智能手段扩大立法意见征集范围，智能评估立法效果、开展备案审查。上海市人大引入大会立法智能辅助系统，为精准吸纳代表审议意见、提高大会立法质量和效率提供技术支撑。《江苏人大常委会关于关于加强和改进地方人大立法工作的意见》提出，探索利用现代技术手段辅助立法。成都智慧人大平台，通过全流程追踪、智能比对（与上位法自动校验）、专家库管理等功能，实现立法科学化。例如，疫情期间通过平台快速审议通过《成都市人民代表大会常务委员会关于依法做好当前新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》[33]。

上述实践表明，各级人大正在通过“技术嵌入—流程再造—制度创新”的递进式路径，推动立法决策模式从经验依赖型向数据驱动型转变，为生成式人工智能与地方立法的深度融合提供了具有示范价值的典型实践样本。面向未来，仍需进一步明晰应用场景与实践价值，系统构建风险防控机制与法律规制体系，强化法治原则对技术应用的引领作用，推动智慧立法从“工具辅助型”应用向“系统重构型”跃升。

一、 生成式人工智能在地方立法中的应用场景与实践

[33] 冯俭、舒颖：《“智慧人大”的成都实践》，载《中国人大》2021 年第 17 期。

价值

生成式人工智能依托其强大的数据处理、分析和整合能力，已广泛应用于地方立法的资料检索、项目论证、草案起草等多个环节，具有多方面的实践价值，为地方立法工作带来革命性变革。

（一）立法资料检索领域，当前地方立法面临着严峻信息压力。受限于有限理性的认知能力，地方立法机关难以实时掌握社会关系最新动态，进而影响立法决策的科学性、及时性。而大数据的采集、储存及处理技术的应用，为破解这一困境提供了新的路径—该技术体系能够支持地方立法机关快速抓取多元化信息，并依托预设算法逻辑完成筛选与处理，实现立法数据的分级甄别：对具有现实利用价值及潜在应用价值的数据予以保留，同步过滤无实质价值的数据冗余。以山东省人大智能立法平台为例，该平台集成智能检索与资料生成功能，可根据输入的立法主题，自动检索关联的上位法、同位法、司法案例及学术文献等实践与理论资源，生成结构化资料汇编，显著提升了立法资料收集与整理的效率与精准度。

（二）在立法项目论证维度，当前地方立法实践已形成技术赋能的规范化支撑机制。依托大数据的加工处理、智能关联分析技术以及知识图谱技术，地方立法工作者可以对立法项目开展多维度交叉对比与定性定量分析，为立法评估活动提供科学化参考，有效避免“部门利益法治化”倾向。随着人工智能技

术迭代发展，研发构建智能决策支持系统成为可能。通过整合分析评价标准体系、历史相关数据资源，研判地方立法项目的发展态势，为立法者决策提供智能化辅助，进一步提升立法项

法全流程数智化治理，积极探索大模型技术在立法决策论证中的创新应用路径。

（三）在立法调研环节，依托自然语言处理技术[34]可实现多元民意的系统整合。人工智能赋能地方立法机关充分运用互联网平台，通过部署网络爬虫[35]和数据 API [36]技术，从微博、抖音、微信等社交媒体平台抓取评论信息，并自动分类、排重和常识性校验。相较传统的调研座谈、听证会、电子邮件等征集方式，该技术手段在覆盖范围与实施效能上更具优势。以浙江台州人大在制定《台州市养犬管理条例》为例，传统座谈会形式征集的意见建议难以充分满足立法需求；而通过“立法民意通”数字化应用开展问卷调研，20 个工作日内法规草案公众阅读量达 50 万人次，累计收集意见建议 12 万条，显著提升了民意征集的广度与效率[37]。

（四）在法规起草环节，依托知识图谱可实现立法规范的

[34] 自然语言处理技术（NLP），是人工智能领域中的一门重要技术，旨在使计算机能够理解和处理人类语言。它通过模拟人类的语言理解和分析能力，实现人机交互、信息提取、语义分析等任务。NLP 技术的核心是将自然语言转换为计算机可读的形式，然后利用各种算法和模型进行语义理解、信息提取和文本生成等工作。

[35] 网络爬虫，是一种按照一定的规则，自动地抓取万维网信息的程序或者脚本。

[36] API，应用程序编程接口（英语：Application Programming Interface，简称：API），是一些预先定义的函数，目的是提供应用程序与开发人员基于某软件或硬件得以访问一组例程的能力，而又无需访问源码，或理解内部工作机制的细节。

[37] 杨鸣佳：《依“法”治犬 再添文明“底色”——全过程人民民主台州立法实践》，载台州人大公众号，2021 年 12 月 7 日。

系统性衔接。生成式人工智能技术通过全面搜索上位法规范、同类的地方立法文本、司法案例以及社情民意等立法资料，并运用可视化分析工具完成数据整合，快速对法规草案的影响因子、规范关联度、内容可信度等要素进行量化分析与科学评估，进而预测法规实施后可能产生的问题，并通过快速的反馈机制对草案内容进行即时修正。该技术应用有效规避了立法内容重复、与上位法规范抵触等问题，显著提升法律草案的制定质量。以广西智慧立法平台为例，作为科技部与司法部试点，该平台嵌入 DeepSeek 等 AI 模型，深度辅助法规起草、合法性审查等核心环节，已完成 14 部地方性法规的起草[38]。例如在《平陆运河保护与管理条例》制定中，平台通过智能比对流域生态保护相关条款，精准识别与上位法的潜在冲突，为草案完善提供了技术支撑。

（五）在立法后评估维度，生成式人工智能凭借强大的信息采集、处理、关联分析以及可视化技术，能够有效克服传统调研方式的局限性以及评价主体的主观性、单一性制约，确保评估结果的科学性和客观性，形成逻辑严密、数据详实、案例典型的意见报告，为法规立法的修改完善提供可靠决策依据。宁波市人大常委会立足技术创新赋能地方立法实践，着力打造了民情民意智能感知中心，通过深度运用人工智能技术，强化

[38] 马艳、吴海宇、曾潇溯：《AI+法治”跑出法治为民“加速度”》，载《法治日报》，2025 年 5 月 13 日。

评估过程的动态跟踪与结果反馈，系统构建数据分析、转化、应用闭环管理的全流程评估机制，探索立法后智能评估新范式[39]。

（六）在备案审查环节，依托语义理解技术有效强化合法性审查效能。未来的备案审查工作可以充分运用语义理解、实体或关系识别技术、动态增量更新等技术，准确识别不同法律规范的实质内涵，对地方法规开展实时、动态和追溯式的审查，切实提升备案审查的科学性和效率，有力维护法律尊严和国家法制的统一。泉州市人大常委会在全省率先探索运用 AI 大模型开展规范性文件备案审查，创新构建“人工+AI”双重审查机制，有效提升审查效率与精准度，为规范性文件备案审查工作提供了智能化实践样本[40]。

此外，生成式人工智能赋能地方立法，亦可有效促进实现立法民主化。通过官方网站、微信公众号、“数字人大”等数字化平台，地方人大可以更全面、及时、准确地把握群众立法需求，及时传递地方政策动态；通过搭建人大信息化平台与人大代表履职服务平台，可贯通基层人大与群众的纵向互动渠道，以及基层人大代表与群众的横向沟通链路，打造践行全过程人民民主的实践样板，在实现基层人大与群众双向互联的同时，切实提升人大决策的民主性与科学性。广东省人大在推进

[39] 郑乾君、乌浩杰：《为人大履职装上“智能大脑”》，载浙江人大电子期刊，2025 年 5 月 7 日，http://www.zjrd.net/Article/View?UUID=03A19BCBA28E3-61A9E28C-CE47-49B4-97DE-8158523B6A69。

[40] 颜雅婷：《市人大常委会在全省率先探索运用人工智能开展备案审查》，载《泉州晚报》，2025 年 4 月 25 日。

立法工作中，创新推动数字化平台与基层治理实践的深度融合，构建“线上+线下”协同的民意征集体系，形成了具有广东特色全过程人民民主的典型实践范式。

二、生成式人工智能应用的风险挑战与法律规制

尽管生成式人工智能为地方立法带来了诸多益处，但在应用过程中也面临着一系列现实挑战，这些挑战涉及平等原则、合法性、民主性、科学性以及数据管理等多个方面。

（一）平等性风险：数据偏差与少数群体权利失衡

算法运行以数据为底层支撑，若基础数据存在偏差，则可能不可避免会出现歧视，与平等原则产生实质冲突。具体而言，地方立法中公开征集的立法意见、建议等信息本质上承载着主观价值判断，不宜直接作为算法训练的基础数据予以清洗加工；当前，供生成式人工智能学习的基础数据存在覆盖不全问题，系统设计者的主观认知偏差与价值倾向亦可能嵌入算法模型构建过程。上述多重因素叠加，易导致算法输出结果蕴含隐性偏见。地方立法机关若直接依据此类算法结果作出立法决策，实质上是将算法偏见转化为制度性安排，可能导致对少数群体或个体利益的系统性忽视，最终造成弱势群体平等享有法定权利的实现路径受到实质阻碍。

（二）合法性风险：算法偏见与程序正义

算法作为人类智力活动的产物，本质上是价值判断的具象化载体，若未经充分专家论证即径行将算法输出结果作为立法

直接依据，将与立法法第六条规定的“全过程人民民主”“体现人民意志”等要求产生实质冲突。在信息过载压力、技术外包等复合因素作用下，受有限理性制约的地方立法机关工作人员可能产生对智能化分析结果的过度依赖倾向，进而放任该类技术输出替代其行使“思考”与“立法”职能，最终导致立法主体结构发生实质性异化，甚至出现算法实质支配立法决策的情形。此般实践不仅违反法定立法程序规范，更将对立法权的合法性根基构成系统性冲击。

（三）民主性风险：技术垄断与参与式民主弱化

生成式人工智能辅助地方立法实践存在公众参与机制虚化风险，可能对立法民主属性造成实质损害。虽然生成式人工智能技术有助于拓宽民意收集渠道并实现反馈响应，但其解决的仅是“民意输入”环节的技术便利问题，民意收集与立法采纳之间未必存在必然关联。当智能系统采集的社情民意与技术生成的机器认知结论存在偏差时，若径行采信智能化决策结果，将导致公众真实立法诉求被技术判断遮蔽，实质消解立法民主的实践效能。

技术壁垒对公众实质性参与的制约更为突出。普通民众因缺乏专业技术知识与表达技能，难以有效提炼利益诉求并与立法机关开展实质性协商；部分立法者可能存在的主观懈怠倾向，人工智能输出的“技术理性”结果易被直接转化为立法决策依据，使与“技术结论”相左的公众真实声音被边缘化。此种技

术依赖型立法模式，不仅导致公众参与监督机制沦为形式化流程，更对立法民主的实质内涵构成系统性冲击。

（四）科学性风险：技术局限与外部干预影响

生成式人工智能技术应用于地方立法实践，可能引发技术固有不确定性、需求与供给结构性失衡及算法权力不当渗透等多重风险。

从技术不确定性维度，生成式人工智能作为新兴技术形态，天然具有技术应用的不可预见性特征，可能衍生未知的社会安全隐患；且当前生成式人工智能技术尚处于经验性分析主导阶段，在情感识别与伦理判断领域尤显稚嫩，难以准确解析数据背后的立法逻辑关联，由此生成的立法文本可能蕴含道德风险，难以获得社会公众认同。法律文本中的语言，有其确定性的一面，但同时又具有不确定性、模糊性或歧义的一面；法律文本中的法律规范和法律概念具有抽象性和概括性，且背后隐藏或预设着某种价值判断[41]。而人工智能虽具备精准的逻辑推理能力，却限于单向思维特性，若技术应用不当，不仅难以实现立法辅助功能，更可能延误立法进程。

需求与供给的结构性失衡问题，主要源于立法工作者普遍存在自然科学素养短板，加之立法领域大数据、算法等智能技术专业人才储备不足的现实困境，客观上导致技术外包成为地方立法引入人工智能的主要甚至唯一路径。此种技术依赖模式

[41] 付子堂：《法理学进阶》，法律出版社 2016 年年版，第 161 页。

易引发三重风险：其一，立法需求与智能系统开发目标易产生传导偏差，最终产出与实际立法需求存在显著落差；其二，研发机构可能借技术外包之名不当介入地方立法程序，甚至通过篡改测评数据或算法参数等隐蔽方式，谋取超额利益；其三，企业私人利益可能通过技术赋能的立法输出被不当合法化，最终对立法的科学性与公正性造成实质损害。

（五）数据治理风险：权利保护与立法需求失衡

在数据治理维度，生成式人工智能辅助地方立法实践面临着“法律规制需求与制度供给能力”的结构性失衡矛盾。从数据需求维度观察，随着生成式人工智能技术在地方立法各环节的深度拓展，对立法数据的专业化、精细化需求持续攀升，由此衍生出三重实践挑战：其一，企业数据使用权属边界的模糊性，易引发数据资源开发利用中的权利归属争议；其二，公民个人信息与隐私权益保护的压力加剧，部分地方立法机关若依托大数据技术对特定群体进行数据画像分析，并将画像结论作为意见采纳依据，实质上突破了个人信息处理的“最小必要”与“目的限制”原则，构成对公民信息权益的实质侵害；其三，如何在数据开发利用与权益保护间建立平衡机制，已成为当前地方立法数据治理的关键命题。就法律供给层面而言，我国数据权利保护立法体系仍存完善空间。数据安全法虽构建了数据安全保护的基础框架，但针对人工智能应用场景下的数据脱敏标准、加工规则等具体规范尚未细化，尤其缺乏对立法数据采集、

存储、使用全流程的专项规定，难以满足人工智能辅助立法对数据治理的精细化、合规化需求。此种制度供给的滞后性，直接制约了地方立法数据治理的规范化水平。

（六）其他风险

生成式人工智能技术介入地方立法实践，可能衍生伦理道德风险与社会治理风险的双重挑战。就伦理道德风险而言，其核心表征在于立法主体性的消解与功能定位的混淆。生成式人工智能辅助立法程序若过度渗透，可能诱发立法工作者的履职惰性，使其实质丧失立法主体的功能定位，模糊人类决策与人工智能辅助的边界，进而动摇“人作为立法核心主体”的伦理基础。更深层次的社会治理风险，则源于法律作为社会利益衡平产物的本质属性。面对复杂多元的社会关系与利益纠葛，人工智能程序因缺乏对社会价值体系的深层理解，难以实现多元利益的实质性衡平。若任由人工智能主导社会关系调整类法律的制定，可能因机械遵循算法逻辑而忽视利益冲突的实质调和，最终引发系统性治理失序。

三、 规范发展的路径：以法治原则引领技术应用

在推进人工智能辅助地方立法实践的过程中，应当充分认知其可能引发的安全风险挑战，强化前瞻性预防与制度约束，最大限度降低风险发生概率并推动风险有效化解。通过从制度规范、技术标准、伦理指引等多维维度系统构建契合人工智能辅助地方立法内在逻辑的规制体系，促进人工智能与地方立法

的良性协同发展。

（一）完善制度设计，确保地方立法的合法性

生成式人工智能辅助地方立法实践应当严格遵循上位法关于立法程序的强制性规定，防止对智能立法辅助技术的过度适用。

建议制定地方立法智能技术应用专门指引，明确禁止生成式人工智能参与立法决策的终局性判断，所有技术分析结果须经法制委员会审查确认后方可作为立法参考。

建议构建统一的智能立法辅助产品应用标准体系，具体包含以下维度：**一是确立启动标准。**地方立法中智能技术的适用无需设定强制性适用标准，应结合地方立法实际需求动态确定技术介入的必要性及适用范围。**二是明确参考标准。**规定智能化分析结果仅作为立法决策的重要参考依据，而非唯一决策依据；地方性法规的制定、备案审查及监督等核心立法职权，仍由法定国家机关在广泛听取民意、汇聚专家意见的基础上依法行使。**三是规范选用标准。**重点防范技术外包可能引发的潜在风险：一方面，建立标准化安全要求，依据相关安全保障指标体系，构建智能立法辅助产品的安全保障系统，涵盖建设合规性指标、运行效能指标及安全态势监测指标，确保技术产品的可靠性与安全性；另一方面，制定差异化性能适配标准，各地区应综合考量本地信息基础设施水平、数据化程度、立法能力及实际立法需求，科学选择与当前立法场景最适配的技术产

品，避免因不当应用导致立法资源低效配置。

建议完善程序正义保障机制。依据立法法第六条关于“立法公开”的规定，将算法透明度要求嵌入立法程序全流程，明确智能系统的核心参数设置、数据来源、分析逻辑等关键技术信息应当依法向社会公开。建立技术应用说明制度，凡在地方立法的重要环节采纳人工智能分析结果的，须制作专项论证报告，对采纳结论的科学性、客观性及必要性进行充分论证，并对与智能分析结论不一致的意见建议进行专项记录并备案。构建责任追溯机制，参照相关法律法规规定，明确相关部门、技术运营主体等的国家安全保护与监督管理职责，清晰界定各参与主体在生成式人工智能应用中的法律责任边界。

（二）坚持智能辅助，保障地方立法的民主性

在地方立法中应用生成式人工智能技术，应当明确其辅助性定位，确立“以人为中心”的立法协同理念，始终强调人在立法工作中的主导地位与核心作用，清晰界定生成式人工智能的工具性特征，严禁其参与立法决策的终局性判断。所有生成式人工智能技术分析结论须经人大法制委员会审查确认后方可作为立法参考依据。同时，需构建“人机协同”的立法合作机制，通过技术赋能弥补人类认知局限，切实提升立法效能与社会公共福祉。

立法实践中应坚持“有限智能化”应用原则。鉴于当前生成式人工智能技术在人类情感识别、伦理价值判断等领域尚不具

备成熟应对能力，对此类涉及社会核心价值的立法决策事项，立法机关应秉持审慎态度，由具备专业经验的法律专家、立法工作者结合公众意见作出最终判断，确保立法决策充分体现社会伦理共识与公众情感需求。

确立“民主为主、科技为辅”的价值衡量标准。当生成式人工智能技术分析结论与民主认知发生冲突时，应当在充分保障公众或其代表知悉相关领域实质信息的基础上，通过民主决策程序作出最终判断。即便存在充分明确的证据证明民主决策存在偏差，亦仅能通过民主议事规则引导公众及其代表理性认知，严禁以强制手段改变民主决策结果，切实维护民主原则在立法程序中的优先地位。

（三）建立技术伦理审查机制，提升地方立法的科学性

构建跨学科伦理审查机制，组建由人大代表、法学专家、技术专家等多领域专业人士构成的智能系统伦理审查委员会，专司智能系统伦理风险评估职责。同步制定技术应用负面清单制度，明确禁止将种族、宗教等涉及人格尊严的敏感要素纳入算法分析范畴；严格限定生物识别数据在立法调研中的使用场景与范围。例如，《深圳经济特区数据条例》对生物识别数据处理作出特别严格规定：除处理个人数据确需且无其他替代方案外，数据处理者应当同时提供非生物识别数据的处理选项。

构建伦理导向算法体系，通过制度规范与技术设计双重路径保障算法的公正性与伦理性。在外部治理层面，算法设计主

体须承担伦理责任，主动培育伦理判断能力，系统积累道德责任实践经验，提升伦理决策水平。在内部设计层面，推行价值敏感设计方法，将人类伦理价值与行为准则通过技术转化嵌入算法全生命周期，具体分为概念研究、经验研究、技术研究三个阶段，确保算法运行符合公平公正等基本伦理要求。

建立健全算法审查与风险评估机制，保障算法运行的科学性与可靠性。审查手段上，综合运用非侵入式用户审查[42]、傀儡审查[43]、分层解析审查及联合审查等多元方式，并结合静态测试、动态测试等技术方法，确保算法运行符合预期规范。风险评估层面，构建以风险为核心导向的算法规制框架，重点对可能对自然人产生法律影响或重大权益损害、涉及定罪量刑相关数据及私人空间监控等高风险场景，实施强制性风险评估制度。

（四）加强数据管理，规范数据使用

完善数据管理与网络安全治理体系，明确数据收集、存储、使用的全流程管理制度及技术标准，强化公民个人信息和数据安全法、个人信息保护法等法律法规规定的国家治理数据资源保护。建立数据平台运行及数据利用常态化检查评估机制，同步强化平台安全防护能力与系统可控性，切实防范数据泄露、滥用等安全风险。

[42] 非侵入式用户审查，是一种在不影响用户正常使用系统的情况下，通过分析用户行为数据来实施监控或审计的技术方法。其核心在于不直接干预用户操作，而是通过间接方式获取行为信息。

[43] 傀儡审查，通常指表面宣称由算法或系统自动执行的审查机制，实际受人工干预或幕后控制，审查结论的形成与输出依赖于隐藏的人工指令或预设规则。

推进政府数据开放共享机制建设，构建免费、无歧视、高质量的公共数据开放制度，为生成式人工智能技术在地方立法实践中的应用提供优质、可靠的数据资源支撑。构建地方立法数据共享平台，依据政府信息公开条例等规定设立省级立法数据中心，系统整合审判案例、行政执法数据等多元数据资源。在数据开放过程中严格落实国家秘密、商业秘密及个人隐私保护要求，同步构建数据开放安全评估机制，实现数据开放与安全保护的动态平衡。

（五）构建协同治理框架，实现安全与发展平衡

构建多元主体协同治理机制，凝聚人大、政府、科技企业、科研机构、公众等多方力量，协同参与生成式人工智能赋能地方立法的全流程治理。在生成式人工智能地方立法程序规范的研发进程中，各治理主体与研发机构应当围绕算法规制框架、数据使用管理规范、研发成果应用边界等核心议题开展充分协商，融合法律规范要求与专业技术判断制定治理规则，构建资源共享、互利共赢、责任共担、深度协同的治理格局。

统筹平衡安全价值与发展价值，在对社会效益与风险成本进行系统评估的基础上制定科学应对策略，既为技术进步保留合理发展空间，又通过适度扩容风险防控机制筑牢安全底线。既要防止过度监管抑制生成式人工智能技术在地方立法中的创新应用活力，更要防范监管缺位引发的安全隐患，最终推动生成式人工智能技术在地方立法领域实现安全可控、规范有

序、可持续的健康发展。

生成式人工智能赋能地方立法实践，本质上是技术创新与制度变革的协同演进过程。通过构建“人大主导-技术辅助-伦理审查-算法透明”的协同治理框架，能够有效实现创新激励与风险防控的动态平衡。面向未来，需进一步完善技术治理的顶层制度设计，推动人工智能技术应用从“工具辅助”向“价值嵌入”转型升级，最终实现立法质量提升与法治价值坚守的双重目标，为地方治理现代化提供坚实的法治支撑。

浅析粤港澳大湾区背景下江门市港澳同胞养老服务发展现状与对策

江海区人大常委会 唐梦

粤港澳大湾区是我国改革开放的前沿阵地，也是我国经济发展最具活力的地区。然而随着湾区经济社会的不断发展及人口老龄化程度的加深，养老已成为湾区各城市关注的重点问题。香港特区政府统计处公布数据显示，截至2024年末，香港65岁及以上人口占总人口比例超过23%，达到超级老龄化社会标准[44]；澳门统计暨普查局资料显示，截至2024年末，65岁及以上老年人口占比14.6%[45]。在粤港澳大湾区一小时生活圈中，越来越多的港澳老年人选择离开当前居住地，前往大湾区内地九市养老，这种以旅游、度假或回原籍等方式养老的现象逐渐受到公众关注。由于粤港澳三地在一个国家内实行三种不同体制，我国粤港澳大湾区内的异地养老被称为跨境养老，并且正成为一种新趋势。借助粤港澳大湾区建设的东风，广东持续深耕养老服务领域，积极开拓新模式、新业态，创新性地探索出粤港澳跨境养老服务的“湾区模式”，跨境养老服务合作步伐不断加快。江门市委十四届八次全会暨全市高质量发展

[44] 香港力推银发经济内循环　应对人口结构新形势 https://mp.weixin.qq.com/s/P8u8-y3S9S9aP0a5u_QGxw
[45] 澳门统计暨普查局2024年全年及第4季人口统计 https://mp.weixin.qq.com/s/y6qJQgz5ttR5g9LSe-96wg

大会提出，大力发展银发经济，推进银发经济领域跨区域、国际性合作，支持港澳、深圳投资者在江门兴办养老等社会服务机构，高水平规划共建大湾区西翼银发经济产业园区，全力构建起居家社区与机构相互协调、医养康养深度融合的养老服务体系，满足港澳同胞在大湾区的养老需求，以实际行动推动养老服务高质量发展，为粤港澳大湾区的融合发展贡献力量。本文聚焦江门市养老服务发展现状、优势与困境，吸纳大湾区其他城市经验，探析优化举措以推动江门市养老产业高质量发展，致力打造大湾区特色养老服务高地，为港澳侨胞老人提供更优质便捷的养老选择。

一、养老服务发展现状

（一）粤港澳大湾区养老服务发展现状

1.养老服务相关政策

2019 年，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，6 次提及“养老”，并提出“深化养老服务合作，支持港澳投资者在珠三角九市按规定以独资、合资或合作等方式兴办养老等社会服务机构，为港澳居民在广东养老创造便利条件”。2023 年，广东省人民政府办公厅关于印发《广东省“民生十大工程”五年行动计划（2023—2027 年）》的通知，提出推动社会力量参与提供基本养老服务，发展普惠性养老服务，扩大优质养老服务供给。2025 年 2 月，广东省人民政府办公厅印发《广东省促进银发经济高质量发展增进老年人福祉实施

方案》，提出深化银发经济湾区合作，将银发经济发展融入粤港澳大湾区协同发展空间，拓展实施“长者医疗券大湾区试点计划”“港澳药械通计划”等，不断以优惠政策促进跨境养老产业发展。此外，为深化粤港澳大湾区合作，广东省还发布了包括《粤港合作框架协议》《港澳服务提供者在广东以独资民办非企业单位形式举办养老机构申请指引》《实施〈粤港合作框架协议〉2017 年重点工作》等在内的一系列文件，部署和深化粤港澳跨境养老服务合作。这些政策对跨境养老给予了很大的优惠支持，特别是开放了内地养老产业的投资权，使得港澳投资者享有与内地企业同样的投资优惠待遇。

2.养老服务合作实践进展

2023 年 5 月，广东省民政厅与香港特区政府劳工及福利局共同签署了《关于共同推进粤港两地养老合作的备忘录》《有关扩展“广东院舍照顾服务计划”合作意向书》，双方积极开展合作探索，选取大湾区九市的养老机构参与“广东院舍照顾服务计划”，为在大湾区内地城市养老的香港老年人提供资助，入住相关安老院舍的香港长者可免付食宿、护理服务及基本医疗等费用，有效拓宽了港澳长者的养老选择。同时，双方大力推动粤港两地养老服务领域的培训与交流，鼓励两地相关单位探讨并拓宽合作的范围与方式，以深化两地在养老服务领域的协同发展。粤港澳三地不断强化优势互补、创新合作，构建互联互通的跨境养老生态圈，促进大湾区融合发展。如粤港澳共

同发布养老服务“湾区标准”、横琴粤澳深度合作区“澳门新街坊”长者服务中心揭牌[46],一项项政策措施落地落实，推动粤港澳大湾区跨境养老服务合作步伐不断加速。

（二）江门养老服务发展现状

江门市与港澳地缘相近、人缘相亲，推进银发经济领域跨区域合作前景广阔。江门市始终坚持机构养老与居家社区养老“双轮驱动”，构建多层次养老服务体系。

1.机构养老方面

在机构养老领域，江门已建成一批功能完善、服务多元的养老机构，涵盖公办、民办等多种运营模式。比如，新会区养老中心、礼乐颐养院等积极推行医养结合模式，新会区养老中心更成功入选香港特区政府“广东院舍照顾服务计划”，依托新会区中医院葵湖院区的医疗资源，积极开展医养结合居家养老护理服务，提供康养服务、医养服务、日间托养、认知症社区援助等多元化服务，目前已有13名香港长者入住养老中心。又如，礼乐颐养院不断打造“生活品质+医疗服务+中医养生+智慧养老”四位一体的新型健康养老服务品牌，建设智慧养老服务硬件平台，提供全天候、全方位的医疗保障，实行医、护、药、康、养全照顾模式。但同时两家养老机构负责人均表示，目前养老服务人才尤其是高素质专业人才存在数量短缺，流失严重问题。养老护理行业的主力大多是40~50岁的中年人，

[46]粤港澳大湾区跨境养老成为新潮流“银发族”乐享“夕阳红”
https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2025-07/01/nw.D110000gmrb_20250701_1-12.htm

学历以初中及以下为主，整体存在学历偏低、专业技能水平不高、年龄偏大等共性问题。与此同时，养老院接收的服务对象中，失能、半失能老人占比高，这类老人往往需要更为细致、专业且高强度的照护服务,对护理人员的技能和精力都提出了严苛要求。

2.居家社区养老方面

江门养老服务网络持续完善，2024 年为 1940 户特殊困难老年人家庭完成适老化改造；老年助餐服务也不断深化，在传统服务基础上，联合社会餐饮企业推出长者优惠套餐、餐费折扣等特色服务；居家社区“平安通”平台全天候提供紧急支援、天气预警、政策咨询等贴心服务。此外，2025 年江门市出台《江门市居家社区养老服务条例》，规定“鼓励华侨和港澳同胞投资建设居家社区养老服务设施,提供居家社区养老服务探索持有港澳居民居住证并常住本市的香港特别行政区、澳门特别行政区老年人享受本市居家社区养老相关的基本公共服务”为跨境养老提供制度支撑。

3.社保相关政策方面

目前，江门市共有 15 个社保湾区通服务专窗，港澳居民可通过专窗办理湾区社保业务。其中，全市 14 个“社保湾区通”服务专窗已开通社保港澳跨境视频办客席服务，上线全国首个湾区社保通跨境“视频办”功能，可受理 18 项视频办业务，涵盖资格认证、信息变更、失业保险金申领等方面，实时

提供咨询、业务资料预审、网办指引等服务，实现港澳居民不受距离限制就可享受便捷优质的社保服务。同时江门市社保局联合澳门江门同乡会开展“智慧社保跨境通办”江门澳门协同年审服务，为在江门领取内地养老金的澳门居民现场办理待遇资格认证和个人社保信息变更业务。

二、其他地区跨境养老经验

（一）广州市跨境养老探索

1.以政策推进养老服务融合发展

广州市积极推动粤港澳大湾区跨境养老稳步进行。广州市南沙区以《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》为总牵引，成立养老服务工作联席会议，编制《广州市南沙区养老设施布点规划（2023−2035年）》，在南沙湾、庆盛枢纽和南沙枢纽片区等港澳居民相对集中的区域，加密规划布局融合港澳特色的养老服务设施[47]。同时，南沙区成立粤港澳大湾区（南沙）养老服务联合体，整合养老服务资源清单，动态更新老人需求清单，完善养老服务清单，为辖区内老人提供智慧养老、医养康养、志愿服务等养老服务。

2.探索粤港两地跨境养老服务标准融合

南沙区与香港、澳门养老机构代表签署粤港澳跨境养老标准合作备忘录，三地协同研制与实施跨境养老服务标准，建立从长者能力评估、具体服务开展到养老院岗位设置、服务质量

[47] 广州南沙：打造首个“跨境”养老院，设港澳老人服务专区 https://mp.weixin.qq.com/s/7B03wyzTtWBLP4muOLHq-Q

评估等的一整套养老服务标准体系。南沙还印发《南沙区公办养老机构入住本区港澳老年人实施方案》，向在南沙区内工作（连续6个月以上）的港澳人士及其配偶的直系亲属，或已在南沙区内常住（连续6个月以上）的港澳老年人开放公办养老床位。

（二）深圳市跨境养老探索

1.构建养老服务体系框架

深圳市自2014年出台《深圳市养老服务业发展“十二五”规划》以来，已构建起以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的“9073”服务体系。有序开展街道-社区-小区-家庭“四级服务网络”建设，实现社区为老服务设施全覆盖。此外，深圳市人大还出台了《深圳市人民代表大会常务委员会关于构建高水平养老服务体系的决定》和《深圳市经济特区养老服务条例》，打出法治引领、监督问效、代表助力、市区联动等工作“组合拳”，推动深圳养老服务从“老有所养”向“老有颐养”转变。

2.各区探索养老服务新路径

全市各区结合各自实际探索养老服务新路径。福田区率先在全市实现街道长者服务中心100%全覆盖，养老“15分钟服务圈”基本形成。罗湖区在全国率先成立医养融合医院，在医养护一体化基础上提供老年人个性化“医养融合”服务。南山区依托智慧城区建设，促进人工智能、物联网、大数据等新一

代信息技术和正硬件等产品在养老服务领域的深度应用，建设精准高效智慧养老服务平台。盐田区试点互助养老“时间银行”服务。宝安区探索利用社区自有物业建设老年公寓的做法，在全市率先创新探索“离家不离亲、离家不离社区”的新型社区养老模式，打造“没有围墙的养老院”。

（三）珠海市跨境养老探索

1.探索跨境养老服务改革

针对港珠澳三地因医保制度不衔接，导致港澳老人在珠海养老不能享受港澳免费医疗保障的问题，珠海市香洲区设立跨境养老“医疗储备金”，港澳老人入住“和园•颐养”项目时，可参照珠海居民保准缴纳“医疗储备金”，在住院或急救时可从“医疗储备金”进行兜底解决[48]。通过“医疗储备金”的设立，以“小切口”的制度创新方式，探索打通港澳老人跨境养老医疗保障不衔接的“深层次”问题。

2.以法规形式促进跨境养老服务

珠海市还出台了《珠海经济特区居家养老服务促进条例》，以法规形式，探索面向常住珠海的港澳老年人的跨境养老服务；目前已制定发布粤港澳大湾区社区居家养老服务团体标准，并选取拱北街道港澳老人相对集中的居家养老服务站点作为标准化示范点，为港澳老年人在珠海养老提供便利和支持。

三、港澳同胞在江门养老的优势

[48]施展华.香洲区推动养老服务高质量发展.珠海特区报,2025-03-07(004).

（一）地缘优势

江门是粤港澳大湾区重要节点城市，与港澳相邻，《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布以来，粤港澳大湾区“1小时生活圈”逐步从发展愿景成为生活现实，交通基础设施加速互联互通为经济持续快速发展提供了强有力支撑，也给江门经济发展带来更多的机会。2024年以来，“宜居江门”的名片在湾区的舞台上越发耀眼。随着深中通道、黄茅海大桥顺利开通，江门与各区域间的往来架起更为便捷的桥梁，与各湾区城市连接愈发紧密，在交通与优惠政策的双重助力下，江门作为著名侨都，其宜居魅力得到进一步的彰显，到江门养老正成为越来越多港澳居民的选择。

（二）文化优势

江门素有“中国侨都”美誉，530万江门籍港澳台同胞和海外侨胞遍布世界145个国家和地区。江门是岭南山水名城、文化名城，孕育了明代大儒陈白沙先生、近代维新先驱梁启超先生等一批历史文化名人，素有崇尚自然和谐、追求健康生活的人文传统。江门与港澳在文化上具有深厚的文化同源性，春节醒狮、端午赛龙舟等这些传统节庆活动形式相似、内涵相通，唤起港澳同胞共同的文化记忆。江门地道的广府美食像古井烧鹅、外海面等既是味蕾的享受，更是情感的慰藉。这种深入血脉的文化认同，不仅让港澳居民在江门找到“家”的感觉，更为粤港澳大湾区建设注入了深厚的文化动力。江门正以其独特

的文化魅力，成为连接港澳同胞的情感纽带。

（三）政策优势

江门市相继出台《江门市加快发展养老服务业的实施方案》《江门市推进粤港澳大湾区建设实施方案》等一系列文件，不断释放政策红利，全力推动江门与港澳在养老领域的深度合作，旨在为港澳同胞提供更为优质贴心的养老服务体验。在社会保险方面，港澳人员通过依法和足额参加社会保险，与江门市居民执行同等社会保险政策、依法享受同等社保待遇。

（四）制造业优势

江门市制造业基础扎实，在银发经济领域已涌现一批优秀的制造业企业，并推出了各类亮点老年用品，为老年人提供了多样化、智能化的优质产品和服务。比如，维达集团在失禁护理领域推出了适合中老年人出行的轻薄贴身拉拉裤，以及适合不同失禁程度的老年人使用成人纸尿裤和护理垫；汉宇集团生产的地尔水疗马桶具有助软化宿便、促进肠蠕动等功能，可有效改善老年人的肠道健康；广东繁星医养集团有限公司生产的血糖检测仪、血压检测仪、睡眠监测带等设备备受好评。此外，江门市正在建设江门市银发经济产业园暨广东作为科技生产基地，打造银发经济全产业链，建造银发经济产业园及智能护理机器人生产基地，集聚优质的养老产业企业和科研机构。

四、江门养老服务发展面临的问题

尽管江门市在跨境养老服务领域已取得显著进展，但在实

际推进过程中，仍面临着一系列亟待解决的问题。

（一）养老服务专业人才短缺

养老服务是一项综合性极强的工作，它不仅涵盖了老年人的日常生活照料，还涉及到医疗护理、心理慰藉、文化娱乐等多个专业领域。这就要求养老服务人员必须具备扎实的专业知识、熟练的操作技能等。然而，从江门养老服务发展的现状来看，专业人才短缺的问题十分突出。一方面，随着老龄化程度的加深，失能、半失能老人的数量不断增加，社会对高质量养老护理服务的需求日益迫切，但现有护理队伍的状况难以满足这一需求，由于行业门槛偏低、工作压力大且社会认同感不高，养老护理岗位的人员流动性较大，进一步加剧了护理力量不足的问题。许多养老院常年面临“招工难”“留人难”的困境；另一方面，医养结合模式下医护人才短缺。养老机构配备的医生大多为退休医生或全科医生，对老年病专科知识掌握不深，难以满足跨境长者对高品质医疗护理的需求。此外医护人员还面临职业发展通道不畅等问题。医养结合机构工作强度大，医护人员既要承担日常护理，又要兼顾健康监测，24 小时待命成为常态。多数机构未建立明确的职称评定通道，且晋升体系模糊。这种“高强度、低回报”的现状制约了跨境医养服务质量的提升。

（二）养老服务信息分散且内容单一

目前，江门市已有 86 家备案运营养老机构，但各机构间

信息分散，港澳侨胞难以难以快速、精准地获取各类养老服务信息，也无法直观对比不同服务项目与服务机构的优劣，从而极大地限制了他们根据自身实际需求和偏好进行自由选择的权利。此外，在居家社区养老服务内容方面，丰富度明显不足。服务范畴往往仅局限于基础的生活照料，诸如简单的饮食供应、卫生清洁等方面。而在康复护理、精神慰藉、文化娱乐以及个性化养老方案定制等多元化、深层次的服务项目上缺失。这种单一的服务供给现状，难以契合日益增长且多样化的老年群体养老需求，极大地影响了居家社区养老服务的整体质量与老年人的生活体验。因此，江门市亟需通过优化服务体系、搭建信息化服务平台等措施，来改善这一局面，切实提升居家社区养老服务水平。

（三）医疗政策衔接有待加强

港澳特区政府当前的养老服务等福利待遇优厚，在医疗、护理服务方面优势明显。目前，开展跨境养老服务面临着医疗待遇给付（如港澳的医疗补贴不一定能在内地相应抵扣使用）、医疗药品供给（如在港澳可供应的医疗药品内地不一定能够供应）、医疗信息共享（主要指内地医疗机构无法掌握港澳同胞基础病史）等三方面问题，导致港澳老年人到内地养老的顾虑增多。其中，港澳医疗政策在内地使用的问题，是港澳老年人普遍关注的问题。据江门市民政局统计，港澳老年人或其家属就在江门等内地城市养老方面，提出了 70 条问题或困难，其

中有63条涉及港澳医疗政策可携带性问题。

（四）本地医保资金面临紧张困境

港澳同胞到江门养老，本地医保资金普遍面临结构性紧张困境。因粤港澳三地医保体系分属不同制度框架，港澳的医疗保障模式与江门的职工医保、居民医保在筹资机制、待遇标准、药品目录等方面差异显著，对医保资金协同运转形成阻碍。其中，资金分担机制缺失问题尤为突出，由于港澳医保基金与内地城市医保基金缺乏统筹联动，港澳长者在江门产生的医疗费用主要依赖本地基金兜底，这种“单边承压”状态使江门本地医保资金的可持续性面临挑战。

五、促进港澳同胞在江门养老的对策建议

（一）完善养老服务立法体系

目前，我国社会养老服务法律体系中，除《老年人权益保障法》这一总括性法律外，老年人生活照顾、医疗保健、长期护理、精神慰藉、社会参与等领域的专门立法多处于空白状态。当前，一些地区仅仅出台了“居家养老服务条例”，而社会养老服务体系的构成不仅仅有居家养老，还包括社区、机构养老等多种形式。针对港澳同胞到内地养老，国家层面除相关政策外，亦未就跨境养老服务制定专门法律。从国家层面推进养老服务专项立法，可有效统筹各地养老服务立法工作，保障中央与地方立法的衔接协调。此外，随着医养结合、智慧养老等新型养老服务模式不断涌现，需同步完善相关法律法规及配套制

度，对医养结合养老、互联网智慧养老及其平台建设、数据库建设等从法律法规方面予以明确。

（二）加强跨境养老保障政策研究

积极开展粤港澳三地跨境养老服务领域的法律法规与福利政策对比研究，重点梳理三地在养老机构准入、服务标准、医保结算、权益保护等方面的制度差异。在此基础上，借鉴民商事领域的成熟规则，构建适配跨境养老服务的政策保障体系，推动三地在服务纠纷处理、责任认定、跨境执行等关键环节形成统一操作指引，提升跨境养老服务中的问题应对效能。此外，为破解港澳同胞到内地养老的医保资金紧张困境，可探索推动国家、广东省及港澳特区政府加大对我市医保资金的倾斜力度，研究制定具有可行性的扶持政策，建立分级负担的医保资金扶持体系，如国家承担基础性保障投入、省级财政重点支持试点项目、港澳特区政府按服务人数配套专项补贴，通过明确各方权责与出资比例，形成可持续的资金倾斜机制；同时，需强化粤港澳三地医保资金的协同发展动能，建立动态调整的待遇衔接机制，通过定期磋商、数据互通、风险共担等方式稳定资金池规模，为三地相关机构及老年群体提供稳定预期，进而增强各方参与跨境养老服务的信心、积极性与持久动力。

（三）健全养老医疗配套制度

由于粤港澳三地医疗制度存在差异，跨境养老看病困难问题是港澳长者的主要顾虑。江门市作为大湾区跨境养老的重要

承接城市，亟需针对性破解这一痛点，可借鉴珠海的实践经验，设立跨境养老“医疗储备金”，让港澳长者在侨乡养老更安心。江门应当积极推进粤港澳医疗服务融合发展，搭建粤港澳医疗服务合作平台，加强粤港澳医疗人才交流，江门可定期组织本地医护人员赴港澳医疗机构进修，学习老年慢性病管理、康复护理等专业技能；同时邀请港澳医疗专家来江门开展学术讲座和技术指导，提升本地医疗团队的服务能力。此外，探索粤港澳医护资格互认试点，为港澳医护人员来江门执业简化审批流程，鼓励其参与跨境养老医疗服务，丰富人才供给，从多维度推进医疗服务融合，让港澳长者在江门养老更舒心。

（四）加大养老服务专业人才培养力度

养老服务人才是支撑养老行业高质量发展的关键因素。江门市应大力完善养老服务相关专业教育，鼓励本地职业院校和普通本科高校增设养老服务专业。同时，加大对养老护理员等专业人员的培训力度，借助“南粤家政”养老服务试点项目等平台，开展常态化、多层次培训。例如，针对在职人员开展业务技能提升培训，对接粤港澳大湾区养老护理最新技术标准；对新入职人员进行基础技能与职业道德培训，提升其专业素养与服务意识。同时，要着力提升养老服务人员的社会声誉和认可度。通过媒体等宣传优秀养老护理员的先进事迹，在全社会营造尊重、关爱养老服务人员的良好氛围。此外，政府及有关机构应建立健全养老服务人才职业发展通道与晋升机制，明确

晋升标准，增加晋升机会，为人才提供广阔职业上升空间。

（五）依托制造业优势打造智慧化养老

建议江门市建立统一的智慧养老信息管理平台，整合现有养老服务资源，构建集跨境服务对接、动态监测、智能调度于一体的智慧平台。学习借鉴广州、深圳、珠海等大湾区城市的经验，整合江门 86 家养老机构数据，实现床位预约、健康档案、医保结算等数据的实时交互。利用好江门扎实的产业基础和较强的生产制造能力，发展康复器械、养生设备设施等产业，同时发挥侨乡特色，加强与港澳的联动和合作，加快推动支持养老产业园区建设，布局老年营养和健康产品、适老化改造等银发产业；助力企业积极拓展康复辅具、电动轮椅等适老化产品的应用场景，搭建养老机构、医养结合机构与老年用品企业的精准对接平台。

以人大职能为翼
助推江门现代化产业体系建设

江门市人大常委会研究室 区志宏

摘要：本文深入探讨江门人大在助力加快建设现代化产业体系中的重要作用。通过分析江门产业发展现状，阐述人大如何凭借立法、监督、决定、代表工作等职能，为现代化产业体系建设营造良好法治环境、强化政策落实监督、提供科学决策支持以及激发产业发展活力，进而推动江门经济高质量发展。

关键词：人大职能　江门　现代化产业体系

一、引言

现代化产业体系是实现经济高质量发展的关键支撑。江门作为粤港澳大湾区的重要节点城市，拥有丰富的自然资源、深厚的历史文化底蕴以及独特的区位优势。加快建设现代化产业体系，对于江门深度融入大湾区发展，提升区域竞争力，推动经济可持续增长具有不可估量的意义。人大作为国家权力机关，在推动地方经济发展中肩负着重要使命。江门人大应紧密结合本地实际，充分发挥自身职能，为现代化产业体系建设铺就坚实道路，注入强大动力。

二、江门现代化产业体系建设的现状与挑战

（一）发展现状

1.产业基础雄厚多元。江门制造业根基深厚，历经多年发展，形成了多个具有规模效应的产业集群。在传统产业方面，摩托车制造产业历史悠久，不仅在国内市场占据一定份额，产品还远销海外，成为江门制造业的一张名片；五金卫浴产业同样成绩斐然，水口镇作为“中国水龙头生产基地”，汇聚众多知名企业，产品涵盖高中低端，满足国内外不同市场需求。在新兴产业领域，江门积极布局新能源、新材料、大健康等产业。例如，中创新航在江门投资建设大型动力电池项目，带动了新能源汽车产业链相关企业的集聚；芳源环保专注于锂电池回收利用，在新能源循环经济领域取得显著成果。在新材料方面，优美科在贵金属材料领域不断创新，产品广泛应用于电子、汽车等行业。大健康产业中，无限极作为知名的中草药健康产品企业，依托江门丰富的中医药资源，不断拓展市场，提升品牌影响力。

2.政策支持全面有力。江门市政府高度重视产业发展，围绕现代化产业体系建设出台了一系列全方位的政策。在科技创新方面，设立科技专项资金，对企业研发投入给予补贴，鼓励企业建立研发机构，支持产学研合作项目。例如，对与高校、科研院所合作开展关键技术攻关的企业，给予项目资金配套支持。在人才引进方面，推出“人才绿卡”制度，为高层次人才提供住房、子女教育、医疗等全方位保障；实施“百名博（硕）士引育工程”，吸引高端人才投身江门产业发展。在企业培育

方面，制定“个转企、小升规、规改股、股上市”的梯度培育政策，对不同发展阶段的企业给予针对性扶持，助力企业做大做强。

（二）面临挑战

1.产业结构亟待优化。尽管江门产业多元化发展取得一定成效，但传统产业占比依然较高，新兴产业虽有发展但规模尚未形成绝对优势。以传统制造业为例，多数企业仍以加工制造为主，处于产业链中低端，产品附加值较低。在全球产业竞争加剧的背景下,传统产业面临成本上升、市场份额挤压等压力。新兴产业方面，虽然在新能源、新材料等领域有项目落地，但产业协同效应尚未充分发挥,产业链上下游企业之间的配套合作还不够紧密，限制了产业整体竞争力的提升。

2.创新能力短板突出。企业作为创新主体的作用尚未充分彰显。部分企业对创新投入的重视程度不足，研发经费占比偏低，导致产品更新换代缓慢，难以满足市场快速变化的需求。产学研用结合不够紧密,高校和科研院所在江门设立的分支机构或合作项目有限，科技成果转化渠道不畅。同时，高端创新人才匮乏成为制约创新发展的瓶颈。江门在吸引和留住高端人才方面面临周边发达城市的激烈竞争，人才激励机制不够完善,人才发展平台相对有限,使得一些高端创新人才望而却步。

3.要素保障压力凸显。土地资源方面，随着产业项目的不断落地，可用工业用地指标紧张，部分优质项目因土地问题难

以顺利推进。一些旧工业园区土地利用效率低下，存在土地闲置、厂房空置等现象，但盘活难度较大。资金方面，中小企业普遍面临融资难、融资贵问题。金融机构对中小企业的信贷支持相对谨慎，担保体系不够完善，企业通过资本市场融资的渠道也相对有限。环境容量方面，随着环保要求日益严格，产业发展面临的环境约束加剧。部分高能耗、高污染的传统产业在转型升级过程中，面临环保达标成本上升的压力，如何在产业发展与环境保护之间找到平衡，是亟待解决的问题。

三、江门人大助力现代化产业体系建设的职能发挥

（一）立法职能：为产业发展筑牢法治基石

1.精准制定产业专项法规。江门人大深入调研本地产业特色与发展需求，针对新兴产业培育、传统产业升级、知识产权保护等重点领域，制定契合实际的地方性法规。以新会陈皮产业为例，新会陈皮是“广东三宝”之首，新会陈皮制作技艺是广东省第三批省级非物质文化遗产，但在多年发展过程中，种植规模小、质量标准不统一、资源道地性保护力度不够、证明商标保护不力等多重困境，一直制约着新会陈皮产业的更好发展。为规范产业发展秩序，保护、传承和发展新会陈皮文化，江门人大制定了《江门市新会陈皮保护条例》，围绕新会陈皮道地性保护、品牌保护、传承发展、监督管理等方面建章立制，以地方立法为新会陈皮文化繁荣和产业规范发展护航。该条例出台后，新会陈皮产业进入发展快车道，2024 年新会陈皮全

产业链产值达261亿元。此外，在文旅产业方面，制定了《江门市海上丝绸之路史迹保护条例》《江门市历史文化街区和历史建筑保护条例》《江门市城市建筑外立面管理条例》；在发挥侨优势方面，制定了《江门市华侨华人文化交流合作促进条例》《江门市侨乡广府菜传承发展条例》；在新兴产业方面，开展了促进低空经济发展立法调研工作，待条件成熟后纳入立法项目。

2.健全法规实施评估与修订机制。建立完善的法规实施评估机制，定期对涉及产业发展的法规执行情况进行全面评估。通过实地调研、企业座谈、专家论证等方式，广泛收集法规实施过程中存在的问题和建议。人大据此及时启动修订程序，对相关条款进行细化和完善，增强法规的可操作性和实效性，确保法规始终适应产业发展的动态需求。例如，对《江门市制定地方性法规条例》《江门市文明行为促进条例》《江门市市区山体保护条例》进行修改，为现代化产业体系建设营造良好法治环境。

（二）监督职能：为产业政策落地保驾护航

1.强化政策执行全程监督。江门人大通过多种方式对政府出台的产业发展政策执行情况进行全方位监督。一方面，定期听取政府关于产业政策落实情况的专项工作报告，要求政府详细汇报政策执行进度、取得成效、存在问题及改进措施。另一方面，开展执法检查，深入企业和项目现场，实地了解政策在

基层的执行情况。人大及时督促政府相关部门加强政策宣传解读，优化申报流程，确保政策红利真正惠及企业。同时，通过组织人大代表视察、专题调研等活动，对政策执行效果进行跟踪问效，推动政策持续优化。

2.聚焦产业要素保障监督。在土地供应方面，人大监督政府科学编制土地利用规划，优先保障产业项目用地需求。推动政府加大对闲置土地的清理盘活力度，对长期闲置的工业用地依法依规进行处置，提高土地利用效率。例如，通过监督，促使政府出台闲置土地处置办法，对符合条件的闲置土地采取收回、转让、限期开发等措施，为新的产业项目腾出空间。在资金支持方面，监督财政资金对产业发展的投入方向和使用效益，确保财政资金精准投向重点产业领域和关键环节。同时，引导金融机构加大对实体经济的信贷支持，监督金融机构落实国家金融扶持政策，拓宽企业融资渠道，降低企业融资成本。在人才培育引进方面，监督政府完善人才政策体系，优化人才发展环境，检查人才住房、子女教育、医疗保障等政策落实情况，确保引进人才能够安心工作、生活。

（三）决定职能：为产业发展指引科学方向

1.审慎审议重大产业发展事项。为进一步把“工业振兴”工作做实、做细、做出成效，江门人大将工业发展作为监督重点，作出《关于加强工业发展监督的决定》，推动实现工业振兴、制造强市。江门人大对涉及现代化产业体系建设的重大项

目、产业规划等进行深入审议和科学决定，在审议产业规划时，充分发挥人大代表来自各行各业的优势，广泛听取专家学者、企业代表、基层群众等社会各界意见。通过综合各方意见，对规划进行完善，确保规划符合江门实际，引领产业朝着高质量方向发展。对于重大产业项目，人大从项目的可行性、环保影响、经济效益、社会效益等多维度进行评估，确保项目建设符合全市产业发展战略布局，避免盲目投资和重复建设。

2.推动区域产业协同发展。江门作为粤港澳大湾区重要节点城市，毗邻港澳，侨务资源丰富，江门人大率先探索和出台《关于进一步发挥侨资源优势促进高质量发展的决定》，从落实国家战略、优化营商环境、深化文化交流、提升为侨服务等方面提出具体举措。江门人大积极促进江门与周边地区的产业协同合作，加强与粤港澳大湾区其他城市在产业布局、产业链配套等方面的沟通协调。例如，推动江门与深圳在科技创新领域的合作，支持江门企业承接深圳创新成果转化，共建产业创新联盟。同时，鼓励江门企业参与大湾区产业分工协作，引导企业在产业链中找准定位，提升在大湾区产业体系中的地位，共同构建协同发展、互利共赢的大湾区现代化产业体系。

（四）代表工作职能：为产业发展凝聚强大合力

1.发挥代表桥梁纽带作用。江门人大积极组织人大代表深入产业一线开展调研活动，搭建起政府与企业、群众之间的沟通桥梁。代表们定期走访企业，了解企业在生产经营、技术创

新、市场拓展等方面遇到的困难和问题，并形成详细的调研报告。例如，组织部分省市人大代表开展“促进生活性服务业发展”专题调研，代表们分组围绕现代商贸、文化旅游、体育服务、健康养老等专题开展调查研究，深入各县（市、区）的商圈、企业、项目、机构、学校等，实地了解相关产业发展现状，在深入调研的基础上，对了解的情况和收集的材料进行研究、讨论，形成高质量的调研报告，有针对性地提出意见和建议，为推动江门打造珠江口西岸现代服务业发展高地、加快建设现代化产业体系贡献人大智慧和力量。同时，代表们还积极向企业和群众宣传解读产业政策，提高政策知晓度和落实率，促进产业政策更好地发挥作用。

2.激励代表投身产业建设。江门人大鼓励人大代表中的企业家发挥示范引领作用，积极投身产业创新发展。支持代表企业加大研发投入，开展技术改造，提升企业核心竞争力。人大还组织代表企业之间开展交流合作活动，促进产业链上下游企业之间的协同发展。通过代表企业的示范带动，吸引更多企业加大创新投入，推动江门产业整体升级。此外，鼓励代表积极参与招商引资活动，利用自身资源优势，为江门引进优质产业项目，为产业发展注入新动力。

3.推动产业园区提质增效。江门的产业园区是产业集聚发展的重要载体，但部分产业园区存在规划不合理、配套设施不完善、管理体制不健全等问题。人大代表在深入调研后，提出

了一系列关于优化产业园区规划建设的建议。政府高度重视代表建议，对产业园区进行重新规划布局。例如，针对一些园区产业定位不明确的问题，明确各园区主导产业，引导相关企业向园区集聚，形成产业集群效应。在配套设施建设方面，加大对园区道路、水电、污水处理等基础设施的投入，同时完善园区生活服务设施，建设人才公寓、商业中心、学校、医院等，解决企业员工的后顾之忧。在管理体制方面，推动园区管理机构改革，简化行政审批流程，提高服务效率，为企业提供一站式服务。通过落实代表建议，江门产业园区的承载能力和吸引力显著提升，一批优质项目纷纷落地，产业集聚发展态势良好。

四、进一步发挥江门人大职能的思考与建议

（一）加强自身建设，提升履职能力

1.强化专业知识学习。定期组织人大代表和工作人员参加产业经济、科技创新、法律法规等方面的培训课程和讲座。邀请行业专家、学者进行授课，解读最新产业政策和发展趋势。例如，举办新能源产业发展专题讲座，邀请国内新能源领域知名专家介绍行业前沿技术和市场动态，使代表和工作人员更好地了解产业发展需求，为履行职能提供专业支撑。同时，鼓励代表和工作人员自主学习，通过在线学习平台、学术研究报告等方式，不断更新知识结构，提升履职的专业性和科学性。

2.创新工作方式方法。积极运用大数据、信息化等现代技术手段，提升立法、监督、决定等工作的效率和质量。建立产

业发展监测评估大数据平台，整合政府部门、企业、科研机构等多渠道数据资源，实时掌握产业发展动态，如产业规模、企业经营效益、创新指标等。通过数据分析，及时发现产业发展中的问题和趋势，为科学决策提供精准数据支持。在立法过程中，利用信息化平台广泛征求社会各界意见，提高立法的民主性和科学性。在监督工作中，运用远程视频监控、在线数据采集等技术，对产业项目建设、政策执行情况进行实时监督，增强监督的时效性和针对性。

（二）强化协同合作，形成工作合力

1.深化与政府部门协作。建立健全江门人大与政府相关部门的常态化沟通协调机制，定期召开加快推进现代化产业体系建设联席会议，共同研究产业发展中的重大问题和政策措施。加强新兴产业的地方立法和政策扶持，在制定过程中，人大提前介入，充分听取政府部门的意见和建议，同时将代表和企业反映的问题和诉求反馈给政府，确保制定的政策法规更加科学合理、符合实际。在政策执行过程中，人大与政府部门加强协作，形成监督合力。例如，人大在开展产业政策执行情况监督检查时，与政府相关部门组成联合检查组，共同深入企业和项目现场进行检查，及时发现和解决问题。同时，建立信息共享机制，实现人大与政府部门之间产业发展数据、政策文件等信息的实时共享，提高工作协同效率。

2.加强区域人大交流合作。积极加强与粤港澳大湾区其他

城市人大的交流与合作。组织人大代表和工作人员到先进地区学习考察，借鉴其在助力产业发展方面的成功经验和做法。例如，学习深圳人大在推动科技创新产业发展立法方面的经验，结合江门实际，完善相关法规制度。举办大湾区城市人大产业发展研讨会，围绕产业协同发展、科技创新合作等主题进行深入探讨，共同推动大湾区现代化产业体系建设。同时，加强与周边地区人大在跨区域产业项目监督、生态环境保护等方面的协同合作，形成区域发展合力。

（三）持续跟踪问效，确保工作实效

1.构建长效监督机制。对产业发展相关工作建立长期、稳定的跟踪监督机制。制定详细的监督计划，明确监督内容、监督方式和监督时间节点。例如，对重大产业项目建设，从项目立项、施工建设到投产运营进行全过程跟踪监督，定期听取项目进展情况汇报，实地检查项目建设质量和进度。对产业政策落实情况进行持续评估，每年选取部分重点政策进行专项监督检查，及时发现政策执行过程中出现的新问题、新情况，并督促政府相关部门加以解决。建立监督工作台账，对发现的问题和整改情况进行详细记录，确保监督工作有迹可循、问题整改落实到位。

2.完善代表建议办理反馈机制。加强对代表建议办理情况的跟踪督办力度。建立代表建议办理工作考核评价制度，将代表建议办理情况纳入政府部门绩效考核内容，提高政府部门对

代表建议办理工作的重视程度。定期组织代表对建议办理情况进行满意度测评，对办理不满意的建议，要求政府部门重新办理并向代表作出解释说明。加强与代表的沟通联系，及时向代表反馈建议办理进度和结果，听取代表对办理工作的意见和建议。通过完善代表建议办理反馈机制，提高代表建议的办成率和满意度，切实推动产业发展中实际问题的解决，确保人大工作取得实实在在的成效。

五、结论

加快建设现代化产业体系是江门经济发展的重要任务，江门人大在其中大有可为。通过充分发挥立法、监督、决定、代表工作等职能，为产业发展营造良好法治环境、强化政策落实、提供科学决策支持和凝聚发展合力，能够有效推动江门现代化产业体系建设，实现经济高质量发展。在未来工作中，江门人大应不断加强自身建设，强化协同合作，持续跟踪问效，为江门现代化产业体系建设作出更大贡献。

江门大力发展现代服务业人大作用研究

广东良匠律师事务所 李静染

蓬江区潮连街道党政和人大办公室 杨 帆

摘要：现代服务业作为知识与技术密集型产业，是区域经济高质量发展的核心动力，而江门市作为粤港澳大湾区重要节点城市，其现代服务业发展兼具区位优势与产业基础，亦面临规模不足、人才短缺等短板。本文研究聚焦于江门市现代服务业发展进程中人大作用的发挥，结合国家《“十四五” 现代服务业发展规划》要求，从立法供给、监督推动、决定支撑、代表助力四个维度，系统分析人大如何精准破解江门现代服务业发展瓶颈，并提出针对性保障措施，为提升区域产业竞争力、实现经济结构升级提供理论与实践参考。

关键词：江门市；现代服务业；人大职能；立法保障；监督效能；高质量发展

一、引言

随着全球经济向服务化转型，现代服务业已成为衡量地区经济发展水平和竞争力的核心标志。中国《“十四五”现代服务业发展规划》明确强调推动科技服务、数字服务等领域发展，凸显现代服务业在国家发展战略中的关键地位。江门市地处粤

港澳大湾区西岸枢纽，既是连接大湾区核心城市与粤西的关键节点，也是大湾区产业协同发展的重要支撑。当前，江门现代服务业正处于“优势凸显与短板并存”的关键期。在此背景下，深入研究人大如何通过立法、监督、决策与代表作用，破解发展瓶颈，对江门融入大湾区产业协同、实现经济高质量发展具有重要现实意义。

二、江门市现代服务业发展现状

（一）现代服务业的定义与分类。现代服务业是伴随信息技术与知识经济发展形成的新型经济活动，以高技术、高人力资本、高附加值为核心特征，涵盖信息传输、科学研究、金融、现代物流、商贸、生活服务、公共服务及融合发展服务等 8 大类（国家统计局 2023 年《现代服务业统计分类》）。其统计分类不仅为政府精准调控提供数据支撑，更推动行业标准规范化与国际可比性提升，为新兴业态（如数字服务、科技文旅）纳入统计监测奠定基础。

（二）现代服务业在江门市的发展优势。**一是地理位置与交通枢纽优势。**江门市地处粤港澳大湾区西岸，其优越的地理位置使其成为连接大湾区核心城市与粤西地区的重要枢纽。公路、铁路网络不断完善：深茂铁路江门段的通车、江门港作为国家一类口岸，具备良好的水运条件，对于发展现代物流等服务业提供了坚实基础。**二是产业基础与特色赋能。**江门市在传统制造业领域根基深厚，如摩托车制造、五金卫浴、电子信息

等产业。这些产业的发展为生产性服务业的崛起奠定了坚实基础。以电子信息产业为例，围绕产业链上下游，催生出了一系列的软件服务、科技研发服务企业，促进了现代服务业与制造业的深度融合。同时，江门拥有丰富的文化旅游资源，如开平碉楼与村落、赤坎古镇等，文化旅游服务业发展潜力巨大。据统计，仅开平碉楼景区 2023 年接待游客超 500 万人次，直接拉动周边餐饮、住宿收入增长 25%，凸显文旅服务业潜力。**三是政策引导与资源集聚。**江门市政府高度重视现代服务业的发展，出台了一系列扶持政策。例如，设立现代服务业发展专项资金，对符合条件的企业给予资金支持；在土地供应、税收优惠等方面向现代服务业企业倾斜。这些政策引导了资源向现代服务业领域集聚，激发了市场主体的积极性，推动了一批重点项目的落地建设。市政府还积极搭建产学研合作平台，鼓励高校、科研机构与现代服务业企业开展合作，提升企业的创新能力。

三、江门市现代服务业发展短板

（一）产业规模与结构失衡。从产业结构来看，传统服务业占比较高，新兴服务业如人工智能服务、大数据服务等发展相对滞后。以金融服务业为例，江门市金融机构数量、金融创新产品种类等方面均落后于大湾区核心城市，难以满足现代产业发展对金融服务的多样化需求。在金融科技领域，江门的发展水平较低，缺乏具有影响力的金融科技企业，金融服务的数

字化、智能化程度有待提高。同时，在高端商务服务业方面，如国际知名的会计、法律、咨询机构在江门的布局较少，限制了企业获取高端服务资源的能力。

（二）人才短缺与创新瓶颈突出。现代服务业作为知识密集型产业，对高素质人才的需求极为迫切。然而，江门市在吸引和留住人才方面面临挑战。与大湾区核心城市相比，江门市在薪资待遇、发展机会、城市配套等方面缺乏竞争力，导致高端人才外流现象较为严重。人才的短缺直接制约了企业的创新能力，使得江门市现代服务业企业在技术研发、商业模式创新等方面相对滞后，难以推出具有市场竞争力的产品和服务。同时，企业创新投入不足，研发资金占营业收入的比例较低，无法有效支撑创新活动的开展。

（三）区域协同与资源整合不健全。在现代服务业领域，与大湾区核心城市的产业对接不够紧密，资源共享、优势互补的机制尚未有效建立。例如，在科技服务领域，江门的企业难以充分利用广州、深圳等地的高端科研资源，限制了自身的发展。同时，市内各区域之间在现代服务业发展上也存在各自为政的现象，资源整合难度较大，未能形成协同发展的合力。不同区域在产业规划上缺乏有效沟通，导致部分现代服务业项目重复建设，资源浪费严重。此外，在数据资源共享方面，由于缺乏统一的标准和平台，各区域、各部门之间的数据难以实现互联互通，制约了大数据等新兴服务业的发展。

四、人大在推动江门市现代服务业发展中的立法供给作用

（一）构建特色法规体系，破解发展痛点。人大应充分发挥立法主导作用，针对江门产业特色与短板，人大需强化立法精准性。结合江门市现代服务业发展的实际需求，制定和完善相关政策法规。例如，在文化旅游服务业方面，制定文化遗产保护与开发利用相关法规，规范旅游市场秩序，保障游客和旅游企业的合法权益，促进文化旅游产业的可持续发展。通过完善政策法规体系，为江门市现代服务业发展提供坚实的法律保障。

（二）优化营商环境立法。良好的营商环境是现代服务业发展的关键。人大应推动营商环境相关制度建设工作，简化行政审批流程，提高政务服务效率。例如，推动制定《江门市政务服务优化办法》，明确政务服务的标准、流程和时限，建立政务服务监督和问责机制，确保企业能够便捷地办理各类审批事项。建立“政务服务评价－整改－反馈”闭环机制，要求部门每季度公开整改报告，确保法规落地见效。

（三）推动产业融合，促进“两业”协同。针对江门制造业与服务业融合不足的问题，推动出台《江门市先进制造业与现代服务业融合发展促进办法》，明确“鼓励制造企业剥离服务环节”，对设立独立研发、物流等服务公司的企业，给予相应的税收减免。划定“融合发展试验区”，在江门高新区试点“制造业服务化补贴”，对购买工业设计、数字孪生

等服务的企业，按服务费用的20%给予补贴。建立跨部门协调机制，由工信、发改、科技等部门联合审批融合项目，简化申报流程。

五、人大在推动江门市现代服务业发展中的监督推动作用

（一）强化政策落地监督，确保红利直达。人大应加强对江门市现代服务业相关政策落实情况的监督检查。定期组织人大代表对政府部门的政策执行情况进行调研和评估，查看政策是否真正惠及企业，是否存在政策落实不到位的问题。在监督过程中，要详细了解专项资金的申报、审批、使用流程，检查资金是否按照规定的用途用于支持现代服务业企业的发展，是否存在挪用、截留等问题。通过问卷调查、实地走访企业等方式，了解企业对专项资金使用效果的评价，及时发现问题并提出改进建议。

（二）监督产业规划执行，优化资源配置。人大要对江门市现代服务业产业发展规划的执行情况进行全程监督。审查规划的科学性和合理性，确保规划符合江门市实际情况和发展需求。在规划执行过程中，定期听取政府部门关于规划执行情况的报告，对规划执行过程中出现的问题进行分析和研究，提出针对性的意见和建议。

（三）规范市场秩序监督，保障公平竞争。人大要关注江门市现代服务市场秩序的维护情况，监督政府相关部门加强市场监管。对市场中存在的不正当竞争、虚假宣传、侵犯知识产

权等违法行为进行监督检查，督促执法部门加大执法力度，严厉打击各类违法行为。同时，鼓励人大代表深入市场进行明察暗访，收集市场秩序方面存在的问题，及时反馈给执法部门并督促整改。

六、人大在推动江门市现代服务业发展中的决定支撑作用

（一）聚焦重大项目，引领资源集聚。人大应围绕江门市现代服务业发展中的重大事项，依法作出决定。例如，对于涉及现代服务业发展的重大项目建设，如大型科技服务园区、金融创新试验区等，人大应组织专家论证、听取各方意见，对项目的可行性、必要性进行审议，作出科学合理的决定。通过重大事项决定，引导资源向现代服务业重点领域和关键项目集聚，推动江门市现代服务业的跨越式发展。

（二）优化资源配置，强化要素保障。在江门市现代服务业发展过程中，人大应在资源配置方面发挥决定作用。审议和决定政府在财政资金、土地资源等方面向现代服务业的倾斜力度和配置方式。同时，人大要监督资源的分配和使用情况，提高资源利用效率。在审议财政资金配置时，要根据现代服务业不同领域的发展需求，合理确定资金分配比例，重点支持新兴服务业和产业融合项目。对于土地资源配置，要结合城市规划和产业布局，优先保障现代服务业重大项目的用地需求。建立资源使用的绩效评估机制，对资源的使用效果进行跟踪评估，确保资源得到有效利用。

（三）锚定区域定位，明确发展战略。人大要根据江门市的发展定位和实际情况，对现代服务业的发展战略作出决定。结合大湾区发展规划和江门市产业基础，确定现代服务业的发展重点和方向。与大湾区其他城市进行对比分析，找出江门市现代服务业的独特发展路径。明确发展战略的目标、任务和保障措施，确保发展战略具有可操作性和指导性。

七、人大在推动江门市现代服务业发展中的代表助力作用

（一）架起政企桥梁，解决实际问题。人大代表来自各行各业，与人民群众和企业联系紧密。代表们应积极发挥桥梁纽带作用，深入了解现代服务业企业的需求和困难，及时向政府部门反映。例如，代表们在走访科技服务企业时，了解到企业在人才引进方面存在政策障碍，应及时将企业诉求反馈给政府相关部门，推动问题解决。同时，代表们要向企业宣传解读政府的相关政策，帮助企业用好用足政策，促进企业发展。

（二）精准议案建议，破解发展瓶颈。人大代表要围绕江门市现代服务业发展中的热点难点问题，深入调研，提出具有针对性和可操作性的议案建议。例如，针对江门市现代服务业人才短缺问题，代表们可以提出关于加强人才培养和引进的议案建议，包括制定人才优惠政策、加强与高校科研机构合作等具体措施。**一是在人才培养方面，**代表可提议构建多层次的现代服务业人才培养体系。**二是在人才引进上，**建议制定更具吸引力的优惠政策。

针对江门市现代服务业产业结构不合理，新兴服务业发展滞后的问题，代表们可提出议案建议，推动政府加大对新兴服务业的扶持力度。同时，制定新兴服务业产业园区发展规划，打造产业集群，实现资源共享、优势互补，提升新兴服务业的整体竞争力。

人大应认真对待代表提出的议案建议，及时交办并跟踪督办，推动议案建议的有效落实。建立议案建议办理反馈机制，确保代表能够及时了解议案建议的办理动态。对于办理效果不理想的议案建议，督促承办部门重新办理，直至代表满意、问题得到切实解决。

（三）强化监督调研，推动工作改进。人大代表应积极参与人大组织的对现代服务业发展的监督和调研活动。通过实地考察、听取汇报、召开座谈会等方式，全面了解江门市现代服务业发展情况。

在实地考察中，代表们深入现代服务业企业、产业园区等一线场所。听取汇报时，代表们认真听取政府相关部门关于现代服务业发展政策的制定与执行情况、产业发展规划的实施进展、市场监管工作成效等方面的汇报。同时，要求相关部门提供详细的数据支撑，以便准确掌握现代服务业发展的各项指标完成情况，如产业增加值、企业数量增长、就业人数变化等。

召开座谈会，邀请现代服务业企业代表、行业专家、基层群众等各方人士参与。在监督调研过程中，代表们要敢于发现

问题、提出问题，并提出建设性的意见和建议。通过代表们的监督调研活动，为江门市现代服务业的发展找准问题、指明方向，推动各项工作不断改进和完善。

（四）推动行业协同，拓展发展空间。人大代表可凭借自身广泛的社会联系和影响力，积极推动江门市现代服务业各行业之间以及与外部地区的交流与合作。

在与外部地区的交流合作方面，代表可以推动江门市现代服务业企业“走出去”，参与国内外大型行业展会、论坛，展示江门现代服务业的特色与优势，拓展市场空间。同时，吸引外地优质企业、先进技术和高端人才“走进来”。比如组织江门的现代物流企业与大湾区核心城市的知名物流企业开展交流合作，引进先进的物流管理经验和技术，提升江门现代物流的智能化、高效化水平。

（五）助力行业协会建设。人大代表要关注江门市现代服务业行业协会的建设与发展。行业协会在规范行业秩序、促进行业自律、推动行业发展等方面发挥着重要作用。代表们可以推动政府加大对行业协会的支持力度，如提供资金扶持、政策指导等，帮助行业协会提升服务能力。代表可引导行业协会制定完善的行业标准和规范，针对江门市现代服务业发展中存在的服务质量参差不齐等问题，通过行业协会制定统一的服务标准，促进企业提升服务质量。同时，鼓励行业协会组织开展行业培训、技能竞赛等活动，提高从业人员的专业素质和技能水

平。

（六）关注社会民生需求反馈。现代服务业与民生息息相关，人大代表要关注社会民生对现代服务业的需求变化，并及时反馈给相关部门和企业。随着人们生活水平的提高，对健康服务、养老服务、教育服务等领域的需求日益多样化和个性化。代表们可以通过深入社区、基层调研等方式，了解民众在这些方面的实际需求。通过这种方式，促使江门市现代服务业更好地满足社会民生需求，实现社会效益与经济效益的双赢。

（七）发挥模范带头作用。人大代表自身若从事现代服务业相关工作，要发挥模范带头作用，在企业经营、创新发展等方面树立标杆。通过自身企业的发展，为江门市现代服务业企业提供可借鉴的经验和模式。同时，代表可以倡导企业履行社会责任，在环保、公益事业等方面做出贡献。以实际行动引领江门市现代服务业企业实现可持续发展。

八、人大推动江门市现代服务业发展的保障措施

（一）加强能力建设，提升履职专业化。为更好地在江门市现代服务业发展中发挥作用，人大需加强自身能力建设。一方面，加强对人大代表和工作人员的培训，提升其对现代服务业相关知识的了解和掌握程度。可以定期组织专题培训课程，邀请行业专家、学者讲解现代服务业的发展趋势、产业特点、政策法规等内容。另一方面，提高人大代表和工作人员的履职能力，通过开展履职经验交流活动、案例分析等方式，提升其

立法、监督、决定等工作的水平。

此外，人大应加强信息化建设，利用大数据、人工智能等技术手段，收集、分析江门市现代服务业发展的相关数据和信息，为科学决策、有效监督提供数据支持。

（二）构建协同机制，形成工作合力。人大要积极推动建立政府、企业、社会组织等多方协同的工作机制。在立法过程中，充分征求政府部门、企业和行业协会等各方意见，确保制定的政策法规符合实际需求，具有可操作性。在监督工作中，与政府相关部门形成监督合力，共同推动现代服务业发展政策的落实和产业发展规划的执行。同时，鼓励社会组织参与江门市现代服务业发展。例如，引导商会、行业协会等社会组织在行业自律、市场拓展、技术交流等方面发挥积极作用。人大可以搭建沟通平台，定期组织政府、企业、社会组织等各方参与的座谈会、协商会，共同研究解决江门市现代服务业发展中遇到的问题，形成推动现代服务业发展的强大合力。

（三）强化宣传评估，营造良好氛围。人大要强化对推动江门市现代服务业发展工作的宣传引导。通过多种渠道，如新闻媒体、政府官网、社交媒体等，广泛宣传人大在推动现代服务业发展中的作用、相关政策法规以及取得的成效，提高社会各界对人大工作的认知度和支持度。

宣传江门市现代服务业发展的重要意义、发展目标和重点任务，引导企业和社会资本积极参与现代服务业发展。例如，

宣传江门市对现代服务业企业的扶持政策，吸引更多企业加大在现代服务业领域的投资。同时，宣传现代服务业发展中的优秀企业和成功案例，发挥示范引领作用，营造全社会关心支持江门市现代服务业发展的良好氛围。

八、结论

江门市现代服务业发展正处于突破瓶颈、提质增效的关键阶段，人大通过立法供给构建制度保障、监督推动确保政策落地、决定支撑引领资源集聚、代表助力打通政企通道，形成了“法治保障 – 资源配置 – 问题解决”的闭环体系。

未来，随着大湾区建设深入推进，江门人大需进一步聚焦新兴服务业培育、跨区域协同等新课题，持续创新履职方式，推动现代服务业实现 “规模扩张 – 结构优化 – 质量提升”的跨越，为江门打造大湾区西岸现代服务业高地提供坚实支撑。

参考文献

[1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报，2020−11−04(01).

[2] 国务院关于印发“十四五”现代服务业发展规划的通知[Z]. 国发〔2021〕30号.

[3] 江门市统计局. 2023年江门市国民经济和社会发展统

计公报[R]. 2024.

[4] 广东省人大常委会. 广东省现代服务业发展条例[Z]. 2022.

[5] 王浦劬. 国家治理现代化视角下的人大职能发挥中国法学, 2021(3): 4−22.

[6] 黄洪斌. 发挥人大作用 助推科学发展[J].人大研究,2011（11）: 24−25.

[7] 黄璐. 现代服务业对推动经济发展的重要意义探讨[J].今日财富(中国知识产权),2021(10)

[8] 王敏. 现代服务业对推动经济发展的重要作用[J].现代商业,2018(8)

良西镇人大践行全过程人民民主创新路径与实践成果

恩平市良西镇人大　伍洽康

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深化对民主政治发展规律的认识，提出全过程人民民主的重大理念。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

基层是全过程人民民主实践的前沿阵地，在基层践行全过程人民民主，意义重大且深远。**一是**能充分保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。**二是**有助于激发基层社会的活力与创造力。**三是**促进基层社会的和谐稳定。在基层践行全过程人民民主，是推动基层治理体系和治理能力现代化的关键之举，是让人民当家作主的生动体现，为基层社会的长足发展奠定坚实基础，让民主的阳光照亮基层每一个角落。

良西镇地处恩平市西北部，面积 121.75 平方公里，辖 9 个村（居）、2.4 万多人，是国家卫生镇、广东省乡村治理示范村镇、广东省森林小镇、广东省“一村一品、一镇一业”专业镇(特色薯类)、江门市基层党建示范镇、江门人大全过程人民民主实践基地。

近年来，良西镇人大深入学习贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，充分发挥镇中心联络站作为“省人大代表联络站密切联系群众工作特色站”和良西镇“江门人大全过程人民民主实践基地”作用，以代表进站入网格、代表约见国家机关负责人、专题询问等为载体，创新实施“八阶段工作法”落实民生实事项目代表票决制、“代表 + 联络员+数据库+项目”代表建议办理等工作模式，打造“微心愿”平台等工作体系，将全过程人民民主贯穿于人大监督、代表履职等各项工作各方面全过程，积极探索践行全过程人民民主的“良西版本”，取得明显成效。

一、发挥镇中心联络站作用，搭建践行全过程人民民主的重要平台

（一）打造“三大平台”，建强代表联络站，以“小载体”架起“暖心桥”

一是打造“地站办合一”平台，延伸时间维度。按照“六有”标准改造升级镇中心联络站，并迁建至政府大院外、群众出入便捷的圩镇主干道边，实行“地、站、办”（实践基地、联络站、办公场所）合一，在每月 4 个接待日基础上，实现工作日开放接待群众。联络站总面积 400 多平方米，包括实践基地展厅、接待平台、议事厅、代表课堂、代表书吧等，配备完善便民设施。中心联络站配备站长、副站长各 1 名，专职人员 4 名，坚持专兼职结合，配好配强日常工作力量。

二是打造“数字人大”平台，拓展空间维度。以建强“数字人大”网上平台为核心，设置智能化功能区，配备建设信息化终端，利用微信等联系软件，拓展高效便捷的“指尖履职”模式，进一步畅通社情民意渠道，实现代表履职“全天候”，服务群众“零距离”。

三是打造全过程人民民主实践基地，拓宽履职广度。推动1个实践基地、9个实践站、124个实践点的全过程人民民主实践基地体系与以镇村联络站为基本阵地的点线面结合的立体网络体系有效贯通，无缝对接，更好把民主实践的优势转化为基层综合治理效能。

（二）建立“三项机制”，建优代表联络站，以“小切口”展现“大主题”

一是统筹联动机制。中心联络站发挥示范带动作用，架起党委政府联系群众的重要桥梁，辐射带动村居站，使党的政策贯彻于代表和群众中。中心联络站作为收集群众意见建议的总站，每月收集归纳各村（居）代表联络站上交的意见建议进行研讨交办。

二是落实公开机制。将驻站代表信息、工作人员、工作计划、工作制度、工作流程等公开公示，规范群众意见处理闭环管理，使群众意见建议交办得到更好落实落地。制定执行人大工作计划，根据形势需要和结合镇党委、政府中心工作进行“点菜下单”，及时“加菜”。

三是实施保障机制。镇党委政府提供人员、资金、场所和物资等保障，确保联络站高效有序运行。

（三）规范“三个载体”，建活代表联络站，以“小阵地”释放“大能量”

一是“今天我在岗”活动，接待周周不间断。每周 1 次安排代表进站接待群众，每次安排不少于 2 名代表，每年每名代表进站接待群众不少于 4 次。按照“接待有登记，登记有处理，处理有结果，结果有反馈”的工作要求，速交速办。去年以来，中心联络站共接待群众 800 多人次，收集群众建议意见 70 多条（其中 8 条转化为代表建议）。

二是“代表走访月”活动，走访月月有主题。加强镇人大主席团与代表、代表与选民群众的联系，通过每月定期走访群众广泛收集群众建议意见，协调解决问题。今年以来，通过走访收集群众建议意见 60 多条。

三是“集中履职季”活动，履职季季有特色。每季度在联络站开展 1 次代表小组活动、举办 1 期“代表课堂”、开展 1 次监督活动。“季集中”活动有方案、有实效、有档案，体现代表参与活动全过程。

二、创新工作载体，丰富践行全过程人民民主的实践形式

（一）代表进站入网格，实现“三全”民主

制定一个方案，代表进站入网“全覆盖”。制定印发《关于推动良西镇三级人大代表进站入网格助力基层社会治理工

作方案》，全镇79名三级代表全部进入镇10个网格内。代表任镇村网格长9名，兼职村级网格员52名，有效将代表履职平台与网格打通融合。建立工作制度，明确服务内容，规范履职档案管理，保障人大代表进站入网格工作“有章可循”。

搭建两个平台，代表入网服务“全方位”。一是建强用好线下接待平台。以点带面全面推进9个村级联络站标准化建设，全方位提质代表联系群众的活动阵地。**二是探索线上“数字人大”平台。**建立人大代表网上联络站，通过扫二维码登录的形式24小时收集群众建议意见，同时在网格区块内建立微信服务群，群众在群内反馈问题，形成群众反馈有回声、代表履职有途径的良性互动。

人大代表密切与所入网格的网格员联系，推动所入网格基层治理的各项工作进一步落实。重点围绕密切联系群众，收集社情民意；宣传理论政策、法律法规；对相关部门在网格内提供的公共服务，公共安全、公共卫生、文明创建、法律援助等工作依法开展监督；提出代表意见建议；引导人民有序政治参与等方面开展工作，共同助力构建共建共治共享的社会治理格局。

完善三种流程，代表事项处置“全链条”。一是对于能够即时答复或经咨询后可以即时答复的，代表可当场答复。**二是**对于群众反映的公益性、普惠性、公共性问题需要转交处理的，代表向人大代表联络站反映登记后，由人大代表联络站根

据反映事项的内容分类梳理，按《广东省人大代表联络站代表联系群众反映意见和要求的处理办法》的要求，根据职权范围分级分类分别转交处理。三是对于群众反映的属于非公益性、非普惠性以及属于涉法涉诉或其他个人问题的，通过网格长(员)转交镇综治中心研究分派到相关职能部门办理。截至目前，代表当场答复问题50多个；通过代表联络站转交处理问题133个，通过网格长(员)转交镇综治中心研究分派到相关职能部门办理30多件。

（二）代表约见国家机关负责人，增强民主监督实效性

代表约见国家机关负责人是指人大代表在闭会期间，按照法定程序，就人民群众普遍关心的重点、热点、难点问题，约见本级或者下级有关国家机关负责人，当面反映人民群众的意见和要求，督促国家机关改进工作的一种监督形式。

镇人大制定了代表约见国家机关负责人的工作制度，明确了明确了约见的条件、程序和要求，确保代表约见工作依法、有序、有效开展。通过代表约见国家机关负责人，实现了人民群众对国家机关工作的直接监督，增强了民主监督的实效性。例如，在一次代表约见活动中，人大代表就镇内一河流水质不达标问题约见了镇级河长和部门负责人。人大代表详细询问了“河长制”落实情况和部门监管措施，提出了意见建议。镇级河长和部门负责人当场表示将采取有效措施，抓好整改落实。通过代表约见活动，推动了问题的解决，增强了人民群众信心。

（三）开展专题询问，提升民主决策科学性

专题询问是指人大围绕关系改革发展稳定大局和人民群众普遍关注的重大问题，有重点地选择若干问题，集中时间，集中力量，深入调查研究，提出询问意见，推动问题解决的一种监督形式。良西镇人大制定了专题询问工作制度，明确了专题询问的选题、调研、询问、答复、整改等环节的工作要求，确保专题询问工作取得实效。

通过开展专题询问，实现了人民群众对重大决策的参与和监督，提升了民主决策的科学性。例如，良西镇人大围绕镇内教育事业发展问题开展专题询问。人大代表就教育资源配置、教师队伍建设、教育质量提升等问题向镇政府相关部门进行了询问。镇政府相关部门负责人对这些问题进行了详细解答，并提出了具体的改进措施，推动了镇内教育事业的发展。

三、创新工作方法，完善践行全过程人民民主的工作机制

（一）“八阶段工作法”落实民生实事项目代表票决制

民生实事项目代表票决制是指在党委领导下，政府在广泛征求人民群众意见的基础上提出民生实事候选项目，经同级人大票决通过后，由政府组织实施，并接受人大代表和人民群众监督的制度。

近年来，在恩平市人大常委会的指导下，良西镇人大创新形成“八阶段工作法”，推进民生实事项目代表票决制落实，切实将全过程人民民主实践在基层、体现在基层。

一是提请党委把关定向。高标准成立代表票决制工作领导小组，全面统筹推进代表票决制工作。领导小组组长由镇委书记担任，镇委副书记、镇长和人大主席任副组长，有关分管领导任成员。领导小组下设办公室，具体负责组织、协调、指导相关工作。

二是人大出台实施制度。认真贯彻落实省人大票决制工作指导意见和江门市、恩平市人大有关工作要求，召开人代会通过《讨论决定重大事项办法》《票决制办法》等制度，切实为推动票决制工作落地见效提供制度保障。

三是保障项目可行见效。紧密结合镇实际，着重选取具有普惠性、公益性、社会效益和生态效益的民生类候选项目。以政府性资金投入为主，有效确保了政策、资金、土地等要素投入，保障项目的建设成效。所选取的项目一般在当年度可以完成，确需跨年度分步实施的项目，明确年度阶段性目标。

四是注重聚民智集民意。注重从人大代表所提的议案建议和人民群众的来信来访、社会各界的意见建议中广泛征集项目建议。同时，依托基层代表联络站广泛联系群众、提出选题建议。在每年初镇人民代表大会召开前三个月启动候选项目征集，公开征集时间不少于一个月。

五是凝聚合力筛选议题。按照“急需先立、成熟先立”的原则进行初选，经过深入论证后形成候选项目建议方案，报送镇委研究审定同意后，形成供镇人民代表大会审议票决的候选

项目。

六是双向沟通民主审议。制定《人大代表票决民生实事候选项目情况说明书》，在镇人民代表大会上作出说明，并向全体代表书面印发。审议期间，安排镇政府及相关部门负责人列席会议，详细说明候选项目情况。大会主席团会议充分听取各代表团审议情况后，依法将候选项目提交大会票决。

七是人民代表大会票决。根据《表决办法》，由大会主席团提出，与会代表过半数以上赞成方可通过。在人民代表大会上由与会代表以无记名投票方式进行表决，票决结果当场宣布，并向社会公开。

八是持续跟踪监督问效。镇人大通过组织代表视察、调研、监督周活动等“组合拳”形式，加强对项目实施情况监督。同时，整合镇人大主席团、代表、政府、部门以及建设方力量，以“常态监督、动态反馈”的方式确保项目按时保质完成。

近年来，良西镇运用“八阶段工作法”票决出的19件民生实事项目，已全部得到落实，累计投入资金超1.5亿元，惠及群众2.4万人。

（二）“代表+联络员+数据库+项目”代表建议办理工作模式

一是全方位收集意见。代表平时加强与群众紧密联系，通过每周进站接访群众、听取意见；通过“双联系”制度加强与群众的密切联系、倾听群众呼声；或者在生产生活中根据群众

反映的民生问题等各种方式，全方位、多角度收集群众建议意见，进行初步汇总，转变为代表需反映的问题。

二是规范化做好报送。代表将收集到经归纳整理后的建议意见，及时转交村联络站的联络员，村联络员将建议意见涉及的村（居）小组、反映的民生问题类别、现阶段基本情况、拟建设方案、所需资金等内容填入《“代表＋联络员＋数据库＋项目”民生问题收集表》，并将该表经村（居）代表联络站站长签名审批后于每月25日前报镇中心联络站的联络员处汇总。

三是科学化建数据库。镇建立良西镇民生问题数据库，将代表收集的群众反映问题，录入数据库。数据库分为纸质版和电子版，纸质版就是将村联络站联络员上交的纸质材料按月分村（居）进行汇总，电子版就是建立电子文档，分村（居）设置，按月将纸质材料扫描后保存，通过超链接方式查阅。

四是合理化进行录库。对村（居）联络站联络员上报代表反映的群众建议意见，镇中心联络站联络员综合汇总后，提出处理意见，由站长进行审批，并录入镇人大民生问题数据库。

五是制度化转交办理。对录入镇人大民生问题数据库的问题，属于村（居）辖区和镇部门单位权属范围的，由镇人大办转相应村（居）或单位处理。对属于镇政府才能解决的民生问题，以镇人大的名义，每月转交镇政府办理。镇政府制定落实方案，对可以迅速落实的，立项上马解决。不能迅速落实的，

积极创造条件，上马解决。

六是精准化开展监督。对转交镇政府、部门和村居落实的民生问题，镇人大列为重点关注内容，进行常态化精准监督，推动民生问题逐一解决。

通过此办理模式，镇人大至今已收集问题建议128个，其中已列入政府项目的问题117个（其中73个项目已完成，44个项目准备上马），11个问题正在落实中。已投入资金7000多万元，惠及群众2万多人。

(三)以人大“微心愿”撬动“大民生”探索基层志愿服务新路径

一是党建引领，构建体系，实现从“零散化”到“体系化”的转变。镇人大将“微心愿”活动纳入人大代表履职清单，依托镇“一站多平台”模式，联合党员义工初心站、新时代文明实践站等，打造人大系统志愿服务平台，解决“人从何来”的问题。组建6支以79名市、县、镇三级人大代表为主要力量、共120人的志愿服务队，在“微心愿”圆梦、文明创建、生产扶助等方面开展志愿服务。建立志愿服务激励机制，通过积分奖励、争先创优等方式，激发人大代表和群众的参与热情。这一系列举措不仅提升了志愿服务的组织化程度，更实现了志愿服务从零散化到体系化的转变，为志愿服务的可持续发展提供了有力保障。

二是依托平台，聚焦服务，实现从“单兵作战”向“协

同共治”的拓展。镇人大“微心愿”服务平台主要通过六个环节运作：**（1）明确“微心愿”对象。**以困难群众、困难职工、孤寡老人、留守儿童及病残人家庭等弱势群体为主，兼顾其他群众。**（2）开展“微心愿”征集。**通过“数字人大”、微信“粤当家”、镇村联络站“微心愿”墙、每周1次安排代表进站接待群众、代表“双联系”制度倾听群众呼声、入网格等方式，广泛收集群众身边的“微心愿”。**（3）做好“微心愿”报送。**人大代表将“微心愿”收集汇成清单，通过村（居）联络站联络员报镇人大中心联络站汇总。**（4）建好“微心愿”库。**对上报的“微心愿”，镇中心联络站统一录入人大数据库。对涉及金额或实现难度较大的，延伸到全镇层面，打包形成“微实事”项目，形成代表建议意见。**（5）转办“微心愿”项目。**对“微心愿”分成立即解决类和统筹解决类。立即解决类交由相关村（居）和部门，统筹解决类经镇人大审核、转交镇政府，由镇人大志愿服务队通过志愿者分头发动、联络站“微心愿”墙公开倡议等方式发动社会组织和爱心人士认领。**（6）举办“微心愿”圆梦仪式。**镇人大志愿服务队采取举办发放仪式、入户走访、组织义工团队慰问、定期扶助等方式开展圆梦活动。

良西镇人大“微心愿”志愿服务活动至今已开展16期，发放资金或慰问物资20多万元，为482名群众和儿童“微心愿”圆梦482个。其经验做法获江门、恩平人大的肯定和推广。

三是精准对接，激活效能，实现从“被动响应”到“主

动作为”的突破。对镇人大“微心愿”平台收集到的弱势群体“微心愿”，在开展志愿服务时，为避免志愿服务“供需错位”，良西镇建立“分级分类”响应机制：对物资类心愿，发动爱心企业、热心人士认领；对技能类需求，对接专业志愿者团队；对复杂民生问题，则由人大代表形成建议、经镇人大转交镇政府办理。

这种“小而实”的服务模式，让群众感受到“心愿有人听、难事有人管”的温暖，也激发了更多社会力量参与。目前全镇注册志愿者1000多人，形成了“党员带头、代表示范、群众参与”的志愿服务生态。去年以来，良西镇以人大“微心愿”志愿服务平台为切入点，共组织上门志愿服务3000多人次，真正把志愿服务做到群众身边。

四是机制创新，长效发展，实现从“短期活动”到“可持续生态”的升级。落实“代表服务日”机制，将每周代表接待日定为“代表服务日”，组织代表化身“网格员”“圆梦使者”，开展个性化服务。**落实“志愿＋”联动机制，**通过“代表牵头、专业团队支撑、群众参与”的模式，先后孵化“贫困助学”等志愿服务项目，带动300余名志愿者参与，形成辐射效应。**落实“心愿追踪”机制，**通过“微心愿”“亮单—晒单—评单”流程，在镇村联络站接受群众监督；将“微心愿”志愿服务办理情况纳入部门绩效考核，形成“收集—办理—评价—反馈”的完整闭环。

良西镇人大以全过程人民民主为笔，描绘探索共建共治共享新画卷。每一次协商、每一项监督、每一件建议意见，都镌刻着“人民至上”的初心。未来，我们将持续拓宽民主渠道、丰富民主形式，让民主之树枝繁叶茂、硕果累累，为良西高质量发展注入不竭动力，向人民交出更加优异的答卷！

全过程人民民主视域下推动基层治理的实践路径与价值探析

——结合开平市基层治理工作的若干思考

开平市人大常委会研究室 吴健斌

摘要：发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求之一,也是社会主义民主政治的本质属性和重要政治优势，其实践效能主要体现在基层治理的“神经末梢”。近年来，开平市人大常委会以推动实施民生实事作为解决群众“急难愁盼”问题的关键载体，作为推动基层治理效能提升的手段之一，通过全过程人民民主机制的嵌入，能够实现民生需求精准识别、项目科学决策与效果长效监督。本文从理论逻辑、实践困境与优化路径三方面探讨，提出以民主协商、多元共治和制度赋能为抓手，推动社会治理从“政府主导”向“社会共治”转型，为基层治理现代化提供新范式。

关键词：全过程人民民主、基层治理、社会共治

一、发展全过程人民民主在基层实践的重要意义

人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。习近平总书记在二十大报告中提出：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真

实、最管用的民主。”党的二十届三中全会《决定》提出“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求”，把“聚焦发展全过程人民民主”作为进一步全面深化改革的“七个聚焦”之一，进一步凸显了发展全过程人民民主对于进一步全面深化改革、推进中国式现代化具有根本性、长远性、全局性意义。

发展全过程人民民主的主要应用场景在基层，基层是距离群众最近的地方，也是各种问题和矛盾最为复杂、尖锐的地方。要解决好这些问题、疑难，解决好不同区域人民群众的需求，就要根据各地实践需要，因地制宜地推进全过程人民民主基层实践。发展全过程人民民主在基层实践具有多维度的重要意义，既是社会主义民主政治的本质要求，也是推进国家治理现代化的基础工程。

第一、树牢党的执政根基，凝聚基层治理向心力。基层是党和政府联系群众的“最后一公里”。通过基层民主实践，如村民委员会、居民委员会换届选举、基层协商议事会等形式，让群众直接参与公共事务决策，能够增强人民群众对党的政治认同和制度认同。比如，开平市大沙镇开展“以茶为媒”，创新设立“饮茶议事工作室”，由黎雄村委会大塘面村首设，旨在通过以茶会晤、化解纠纷，形成调解工作机制，将群众意见纳入基层治理流程，既化解了基层矛盾，也强化了党在基层的领导力，实现了“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。

第二、提升治理行政效能，推动基层治理精准化。全过程

人民民主强调民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全链条参与。在基层实践中，通过听证会、议事会、网络问政等多元渠道，群众可直接表达诉求、参与政策制定。比如，开平市赤坎古镇的“联调工作站”，通过整合公检法司等机构力量，形成联合工作机制，在解决基层治理中的难点堵点方面，推动职能部门及时响应和有效解纷。2023 年以来，通过工作站联合调解较大难度的矛盾纠纷超 20 宗[49]，解决率较工作站设立前提升 30%，体现了民主监督与治理效能的结合。

第三、保障人民主体地位，实现权利全过程覆盖。实践全过程人民民主是人民直接行使民主权利的重要途径。从镇街社区的网格化管理到企事业单位的职工代表大会，从村务公开到基层立法联系点，群众的知情权、参与权、表达权、监督权在“家门口”得到落实。比如，开平市人大法制工委依托基层立法联系点，通过发送征集意见函、召开座谈会等方式，广泛组织征集“一府两院”、市政府相关部门、各镇（街道）人大以及社会各界对法律、法规草案的征求意见 40 件次，提出立法意见建议 33 条。其中，就《中华人民共和国粮食安全保障法（草案）》相关条文向全国人大常委会法制工作委员会提出修改意见被采纳；就《江门市门楼牌管理条例（草案）》向江门市人大常委会提出 7 条修改建议，均被该草案的修改稿采纳，使普通民众的声音直接进入国家立法程序。

[49] 引自开平市委政法委有关工作报告等，2025

总之，基层作为民主政治的“神经末梢”，其民主实践的质量直接关系到人民民主的成色。通过全过程人民民主的制度化、规范化、程序化建设，基层既能有效解决群众急难愁盼问题，又能将分散的民意转化为集体行动，为国家发展筑牢坚实的民意基础和治理根基。

二、全过程人民民主融入基层治理的实践探讨

习近平总书记在党的二十大报告中强调“人民民主是社会主义的生命”，要求“扩大人民有序政治参与”。这体现了全过程人民民主是中国特色社会主义民主政治的重大创新，将其理念融入基层治理实践，需从制度保障、多元共治、数字赋能等多维度构筑路径。

第一、夯实制度基础，构建规范化参与机制

一是完善基层选举制度。今年6月，全国人大常委会对《村民委员会组织法》进行修订，释放出基层民主发展进阶信号。在完善制度方面，要优化社区居委会、村委会选举流程，推广“选民自荐”“联名推荐”“户代表选举”等模式，确保选民直接参与候选人提名与投票。探索城乡社区“微选举”制度，对业委会、楼栋长等基层治理微单元的自治主体实行直选与差额选举结合。

二是健全议事协商规则。探索构建“居民议事会”“院落协商会”“网格议事厅”等平台，明确协商主体（政府、社会组织、居民等）的权责边界。比如，开平市塘口镇创新设立“道

德银行”[50]，并试点推广“积分制”，将参与频次与公共服务分配挂钩，大大调动村民群众主动参与基层治理的积极性，激发参与动能。

三是强化监督反馈机制。逐步形成基层决策公开机制，通过“线上+线下”渠道（如政务App、公示栏）接受群众或两代表、一委员的监督。比如，开平市人大常委会近年积极争取市财政的支持，每年安排专项资金200万元，推行民生“微实事”代表建议项目，重点解决人代会闭会期间人民群众关切的“急难愁盼”的小事、微事，如交通出行、安全整治等热点问题，群众和人大代表可以参与前期项目调研和民主选题，推进过程中随时询问项目进度并评价满意度。

第二、激发民众活力，拓宽多元主体参与渠道

一是激活群众参与活力。开平市塘口镇的“道德银行”积分制已实施多年，总结了不少经验，可以结合“清单制”加以推广，将民主参与行为（如建议、监督）与村、社区服务挂钩，提升群众参与积极性。尤其针对社区里面的退休老干部、老党员、志愿楼栋长等群体，适当搭建“居民议事亭”“流动议事站”等平台，不断丰富参与形式。

二是引导社会力量协同。社会治理单靠政府唱“独角戏”是远远不够的，必须广泛发动、引导社会力量积极参与，培育社区社会组织，通过政府购买服务支持其参与矛盾调解、文化

[50] “道德银行”是开平市塘口镇为调动群众积极参与社会事务或公共服务而创新设立的积分制管理项目。

建设等治理事务。另一方面，通过建立企业、高校、NGO 与社区的常态化协作机制，比如引入专业机构参与社区规划论证等。

第三、数字赋能民主，推动社会治理实践创新

一是构建智慧治理平台。在塘口镇强亚村委会，村党总支依托“两带一包”工作机制，建立乡贤联系机制，开发德邻汇App、利用宗亲微信群等电子平台为桥梁纽带，汇集乡村建设“金点子”建议意见，协同推进村各项管理事务有序开展，实现民主过程各方面全留痕。同时，利用大数据分析村民群众诉求热点，动态调整治理优先级，如针对高频投诉的垃圾分类问题优化投放点布局，充分考虑群众所想所需。

二是保障数字民主包容性。在塘口镇宅群村委会，通过村组微信群、人大代表联络站等设立“心愿邮局”[51]，收集村民群众的“微心愿”，及时形成代表建议提交。并组织广大志愿者担当“跑腿”，为老年人提供线上操作，以及线下纸质填报等传统渠道，让民主过程更贴近群众，避免技术排斥。

三、全过程人民民主与基层治理的价值耦合

第一、价值理念的同构性

全过程人民民主和基层治理，两者均以“人民至上”为根本价值取向。全过程人民民主强调民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全链条参与，而基层治理作为国

[51]“心愿邮局”是塘口镇宅群村委会为解决村民群众的“微心愿”而设立的管理项目

家治理的“最后一公里”，其本质是通过多元主体协同实现公共利益最大化。二者共同指向“以人民为中心”的治理目标，前者为后者提供价值指引，后者则为前者提供践行载体。

第二、驱动机制的互补性

一是民主机制对基层治理的赋能。全过程人民民主通过听证制度、议事协商、“双联系”等机制，将群众诉求纳入治理决策，为政府破解治理难题提供参考依据，提升基层治理的合法性与科学性。比如，开平市大沙镇的“饮茶议事工作室”、蚬冈镇的“古树公园议事亭”等实践，均是通过民主程序将分散的民意、民声，相对地集聚起来，不断转化为基层治理手段和方案。

二是基层治理对民主实践的深化。基层治理的复杂性要求民主形式的不断创新求变。近年来，开平市人大常委会着力推动人大代表“进站入网格”，积极履职发挥作用。比如，开平市连续13年创新开展人大代表约见市长活动，并探索延伸推动人大代表约见镇长活动，让全过程人民民主更加全链条各方位可触可及，从“制度形态”向“生活形态”转化，实现民主实践与治理效能的双向提升。

第三、实践逻辑的内嵌性

一是治理场景中的民主实践。在社区公共服务、纠纷调解、政策执行等基层治理场景中，全过程人民民主通过“民事民议、民事民办、民事民管”的闭环机制，将抽象的民主理论原

则具象化。比如，大沙镇黎雄村委会通过“饮茶议事”机制，对入村道路的扩宽改造、增设停车位和会车位等问题开展讨论和投票决策，直接体现民主决策与治理实施的结合。

二是民主实践中的治理优化。基层治理中的问题反馈路径（如信访服务站、网格化管理、人大代表联络站）正面推动民主监督机制日臻完善。比如，通过组织选民听取人大代表履职情况述职、民主评议基层干部、村务政务公开等制度，形成“治理—反馈—民主监督—治理优化”的良性循环，强化民主对治理过程的全周期介入。

四、发展全过程人民民主在基层治理的路径思考

第一、提升参与质量

近年来，开平市不断通过创新求变和实践探索，让全过程人民民主深度融入人大工作、赋能基层治理，形成多元参与、协同高效的治理格局。

一是构建联动机制。探索“党委领导、人大主导、政府协同、代表推动、群众参与”模式，将党的领导与民主实践、基层治理有机结合，构建多元协同机制，形成权责清晰的治理闭环。比如，开平市长沙街道着力深化“四议一审两公开一监督”制度，完善小微权力清单，促进基层议事办事规范化科学化，丰富“村日”“村晚”和“邻里节”等参与模式，进一步密切党群关系、拉近邻里关系，实现村（居）域事务从意见征集到决策落地的全流程民主参与，摸索自治、法治、德治相结合的

乡村治理新路子。

二是借力社会力量。近年来，发动社会力量广泛参与社会救助、应急管理等基层治理的重要工作，既有力支撑了基层公共事务解决和服务供给，又为破解基层治理“小马拉大车”问题提供了解决方案。一直以来，社区作为社会力量发挥功能的重要平台与载体，如何使其发挥对内培育社区社会力量、对外链接专业社会组织与资源的“内培外引”作用，是加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要环节。比如，开平市塘口镇是世界文化遗产——开平碉楼与村落相对比较集中的区域，其中该镇的强亚村作为世遗示范村，由党组织牵头、专业团队运营、村民乡贤参与，推动文化遗产保育和乡村振兴；又如，开平市大沙镇蕉园村着力打造生态示范村，通过镇村党组织联动、专业公司运营、村民入股的形式发展生态旅游产业，带动村民群众创业增收致富。

第二、强化要素保障

一是创新民主实践载体。随着我国科技发展的日新月异，物理空间与数字技术的融合为基层民主实践提供了新载体。比如，塘口镇强亚村研发“德邻汇”智能化便民平台，名字的来源就是出自于《论语·里仁》里的“德不孤，必有邻。”。通过“德邻汇”App，强亚村的乡亲动动手指就能够轻松参与村中的大小事务，以及足不出户咨询、办理一些简单事务，甚至可以在上面买乡货、发动态等。这些平台创新使民主实践从周期

性活动逐渐转变为日常化治理。

二是深化全链条民主实践。全国人大常委会新修改的代表法以“践行全过程人民民主”为原则和要求，为基层治理体系和治理能力现代化注入新动能。开平市依托全市105个代表联络站、覆盖全市268个村（社区）网格，形成了以镇（街）中心联络站为主阵地，辐射带动村（社区）、园区等基层联络站为基本阵地的代表联系群众的进站入网格体系，实现了代表活动常态化、站点运行全覆盖、民主实践全链条。比如，开平市月山镇省道S273路肩升级改造案例，政府部门、人大代表、当地村民通过实地调研、现场勘查、多方议事，形成代表建议上报争取资金，资金来源于市财政安排的民生“微实事”项目。这种“小事居民办、大事共商议”的治理模式，实现了民主与民生的深度融合，将民主贯穿于基层治理全周期各领域。

三是健全制度保障和能力建设。制度规范化是民主实践可持续的关键。今年以来，开平市人大常委会相继印发了《关于充分发挥人民代表大会制度重要制度载体作用 全力打造践行全过程人民民主开平样板的意见》《关于更好发挥人大代表作用助力绿美开平生态建设的通知》《关于加强代表联络站建设充分发挥人大代表作用指导意见的通知》等文件，深化“双联系”工作制度，通过主题活动、履职培训班等形式，加强人大代表和基层人大干部能力培养，提升群众参与素养，调动社会各界参与积极性，推动“要我参与”到“我要参与”的根本性

转变。

第三、完善评价体系

在推进基层治理中发展全过程人民民主，要建立完善评价体系，需以“全链条、全方位、全覆盖”为核心导向，形成科学规范的多维度评价架构。从过程维度看，需整合民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五大环节，构建闭环评价体系。具体而言，评价体系应当包含五个维度：**一是参与的广泛性**，衡量大众参与的深度与广度，避免形式化参与。**二是治理的实用性**，评价大众意见在决策中是否真正发挥作用。**三是民意的回应性**，考察政府对群众诉求的反应时效与互动效果。**四是执行的有效性**，以民生改善为结果导向，将治理效能转化为民众获得感。**五是监督的覆盖性**，确保民主监督机制渗透治理全过程各领域，避免民主形式化。

五、结语

发展全过程人民民主是人大工作守正创新、靶向监督的必然要求，也为基层治理提供了“以人民为中心”的方法论。通过制度创新打通民主全链条、主体协同凝聚治理合力、数字技术提升服务精度，基层治理从“被动响应”转向“主动参与”，从“问题解决”进阶为“价值创造”。未来，践行全过程人民民主还需进一步强化党的全面领导、政府的强力推进、人大的有效监督，使社会资源配置更加优化，让民主实践更接地气、更具实效，推动全过程人民民主从“制度形式”走向

“生活方式”,真正实现“老百姓的事情由老百姓商议”的社会治理愿景。

新时代检察机关深入践行全过程人民民主的路径探析

蓬江区人民检察院　何杏华

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深化对社会主义民主政治发展规律的认识，明确提出了发展全过程人民民主的重大理念。党的二十大报告中对“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”进行了全方位谋划和具体部署。检察机关作为党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关，是发展全过程人民民主的重要法治力量。那么，新时代检察机关应该如何更加深入践行全过程人民民主，以检察工作现代化助推中国式现代化，是我们面临的重大课题。

一、检察机关践行全过程人民民主的探索实践

检察机关自设立伊始，就承载着“以人民为中心”的价值理念，努力在检察工作全过程贯彻和践行全过程人民民主理念，忠实履行法律监督职责保障人民当家作主，主动接受人民监督，在实践中积极探索践行全过程人民民主，比如通过检务公开、人民监督员、检察听证、“益心为公”志愿者等制度机制，形成践行全过程人民民主新范式。

（一）持续推进检务公开制度，确保公众对检察工作的知情权、参与权和监督权。“检务公开”是指检察机关将不涉及

国家秘密和个人隐私等与检察职权相关的有关的活动和事项，依法向社会和诉讼参与人公开。检务公开是检察机关践行全过程人民民主、促进司法更加公正透明的重要举措。该制度始于最高人民检察院（以下简称“最高检”）于1998年发布的“检务十公开”，发展至今已27年，并逐步深入和扩展。**一是主动向社会公开检务信息，提升检察工作透明度。**截至2021年底，全国检察机关累计公开案件程序性信息1600余万件，发布重要案件信息120余万件，公开法律文书710余万件,接受辩护与代理网上预约61万余人次[52]。2020年起，检察机关按季度发布检察工作主要业务数据。**二是通过检察开放日等活动搭建平台，让更多社会公众知晓、理解、支持、监督检察工作。**从2010年5月最高检首次开展检察开放日活动至2022年5月，活动的内容日渐丰富，形式不断创新，范围和对象不断扩大，影响越来越广,共有超过275万名群众和各界人士走进了各级检察机关。[53]**三是发挥媒体平台作用，密切联系、服务人民群众。**检察机关持续依托检察门户网站和以“两微一端”为主的新媒体平台作为检务公开的重要载体和途径，向公众展示检察履职情况，并接受社会监督。设立“12309检察服务中心”互联网平台、网上信访信息系统等，为民众提供了高效的检察在线服务，增强了检察机关与广大人民群众的有效互动。[54]

52 参见程文：《检务公开深化和落实全过程人民民主》，载《人民检察》2022年第13期。
53 参见程文：《检务公开深化和落实全过程人民民主》，载《人民检察》2022年第13期。
54 参见程文：《检务公开深化和落实全过程人民民主》，载《人民检察》2022年第13期。

（二）持续改进人民监督员制度，确保公众能够有序地参与和监督检察工作。人民监督员制度于2003年由最高检探索建立，2010年在全国检察机关正式推广适用，发展至今已22年。人民监督员是根据一定程序选任产生的社会公众代表，以监督人民检察院的办案活动为使命的制度设计，是主动接受社会监督、践行以人民为中心、让人民监督检察权的举措，对于促进规范检察权行使、扩大公众有序参与司法、促进司法民主具有重要意义。目前，全国共有人民监督员2.5万人，其中本科以上学历占比72%，人大代表、政协委员占比18.8%，民主党派、无党派人士、群众占比46.3%，具有较强的广泛性、代表性；2015年以来，全国各级检察机关邀请人民监督员111万余人次，监督检察办案活动74万余件次，其中2023年以来49万余件次，有力促进检察机关严格依法办案、公正司法；人民监督员提出意见建议47万余条，其中2023年以来21万余条，检察机关采纳率89.3%。[55]2024年，广东检察机关邀请人民监督员监督检察办案活动1.6万件次。

（三）创新建立检察听证制度，提升司法公信力。检察听证是指人民检察院对于符合条件的案件，组织召开听证会，就事实认定、法律适用和案件处理等问题听取听证员和其他参加人意见的案件审查活动。[56]该制度于2020年开始快速推动、全

55 参见应勇：《最高人民检察院党组书记、检察长应勇：践行全过程人民民主 落实和完善人民监督员制度》，载《学习时报》2025年5月。

56 参见2020年10月20日最高检发布的《人民检察院审查案件听证工作规定》第二条。

面开展，是检察机关贯彻落实全过程人民民主的有效路径和重要制度创新，其本质是促进司法公开、保障司法公正、提升司法公信。2021年6月，中国检察听证网（Https://jctz.12309.gov.cn）正式投入使用，开展听证直播。据不完全统计，截止2024年底，全国各级检察机关共开展听证73.7万件。听证案件类型不断拓展，实现“四大检察”“十大业务”[57]全覆盖；在听证过程中，听证员协助阐明法律原则和情理，保障案件当事人的合法权益，增强了检察机关的公信力和公众的认同感。对重大争议或有影响的信访案件，各级检察机关邀请人大代表、政协委员以及专家学者等参与听证评议，推动“法结”“心结”共同解决，努力实现案结事了。[58]2024年，广东检察机关开展公开听证1.2万件次。

（四）创新推行“益心为公”志愿服务，打造多方协作、共治共享的公益司法保护新模式。“益心为公”志愿服务是以检察公益诉讼为核心，动员社会力量参与公共利益保护的创新模式，是检察机关践行全过程人民民主的生动实践。“益心为公”志愿者作为检察机关精准招募的、在不同领域拥有专门知

57 “四大检察”“十大业务”：四大检察包括刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察。十大业务包括普通刑事犯罪检察业务、重大刑事犯罪检察业务、职务犯罪检察业务、经济犯罪检察业务、刑事执行检察业务、民事检察业务、行政检察业务、公益诉讼检察业务、未成年人检察业务和控告申诉检察业务。

58 参见《最高检召开检察听证工作座谈会，会议强调 做好检察听证制度“精装修” 把全过程人民民主贯彻到检察监督办案中》，载《人民检察》，2023年第4期。

识的人，按照程序、范围和规则参与检察公益诉讼，通过辅助检察办案工作，实现公益保护和志愿服务目的。最高检于2023年2月全国推行“益心为公”志愿者检察云平台。截至2024年9月，已登记注册9万余名“益心为公”志愿者，通过该平台提报各类线索3万余条，各级检察机关通过公益诉讼案件专家咨询网共发起案件咨询、邀请参与听证、邀请跟踪观察共计3万余件。[59]

二、当前检察机关践行全过程人民民主的存在问题

当前，检察事业发展进入新阶段，党和人民对检察工作的期盼和要求也越来越高。在全面推进全过程人民民主建设过程中，检察机关虽取得一定成绩，但仍存在一些问题和不足，一定程度上会影响对以人民为中心价值的实现。

（一）法律监督职能作用发挥不够充分，高质效办好每一个案件仍有差距。当前，法律监督职责履行仍存在薄弱环节，不敢监督、不善监督以及监督不力的问题仍然存在；检察业务发展还不够均衡，特别是基层行政检察、民事检察仍是短板弱项，“四大检察”“十大业务”的工作格局有待进一步优化。2024年10月最高检作出“一取消三不再”[60]的重大决策，并推出“三个管理”（业务管理、案件管理、质量管理）作为保障高质效办案的检察管理体系，旨在推动检察工作回归高质效办案本职

59 参见郭琦：《三年多9万余名公益“同盟军”——“益心为公”志愿服务的探索和未来》，载《检察日报》2024年10月24日。

60 “一取消三不再”：取消不必要、不恰当、不合理的考核，并停止执行和通报相关业务评价指标。

本源。当前，部分检察机关特别是基层检察机关对如何一体抓实“三个管理”研究不深入，缺乏有效管理机制，保障高质效办案的效果不明显。这些都导致了当前的检察工作，离“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的基本价值追求仍有一定差距。

（二）检察队伍整体素质能力仍需提升，不适应人民群众对公平正义的更高要求。在新的发展阶段，有的检察人员对全过程人民民主认识不清、掌握不透、落实不力，现代司法理念树立不牢固，仍存在就案办案、机械执法的思维，不善于运用法治思维、法治方式去关注案件背后的深层次社会问题，不善于主动融入经济社会发展大局，案件办了，效果不够；甚至有的未能把矛盾纠纷法治化实质性化解作为办好案件的重要内容和要求，不重视开展矛盾纠纷排查化解工作，导致案结事不了，当事人申诉信访不断，矛盾纠纷没有得到有效化解甚至累积。此外，检察队伍专业化不够高。尤其是基层检察机关，复合刑、专家型的检察人才十分匮乏，难以应对越来越多、越来越复杂的金融、知识产权、网络信息等领域案件。

（三）检察机关接受监督的机制不够完善，公众参与司法过程的广度和深度不足。当前人民监督员制度的实践运行中也存在一些问题，如人民监督员制度与其他检察权运行的外部制约监督机制如何衔接融合还有待进一步加强，人民监督员履职

保障机制有待进一步健全等。[61]检察听证工作也逐渐暴露了一些关键性痛点问题，如听证程序启动不规范，部分案件“应听证而不听证”；听证员选任和管理机制不完善，部分听证员缺乏法律或案件相关领域的专业知识，难以对案件提出实质性意见；听证程序运行不够规范，部分听证员未提前获知案件材料等。另外，监督机制衔接不畅，协同效应不足。虽然已经有些地方开始积极打造“人大+检察”“政协+检察”的联合监督模式，如江西赣州的“代表建议与检察建议双向衔接转化”、湖南邵阳的“政协提案与检察建议双向衔接转化”、广东江门蓬江的“人大+检察”公益诉讼联动工作机制，但从全国情况来看，目前尚没有形成一个正式的制度规范和制度常态。部分地区和基层检察院仍存在与人大、政协沟通不力、与代表委员联系工作不够经常等现象，民意反馈渠道单一，监督合力没能很好发挥。

三、新时代检察机关深入践行全过程人民民主的优化路径

新时代检察机关要坚持把习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述作为检察工作的“指南针”，以更高的政治自觉、法治自觉和检察自觉，将践行全过程人民民主、高质效检察履职和接受人民监督有机统一，不断丰富全过程人民民主的实践形态，最大限度保障人民当家作主，以检察工作现代化助

61 参见应勇：《最高人民检察院党组书记、检察长应勇：践行全过程人民民主 落实和完善人民监督员制度》，载《学习时报》2025 年 5 月。

推中国式现代化。

（一）坚持党的绝对领导，树牢以人民为中心的发展思想。一是坚持党对检察工作的绝对领导，确保人民检察始终听党话跟党走。检察机关作为党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关，首先是政治机关。[62]要坚持党对检察工作的绝对领导，这是我们检察工作的最大优势、至高原则。因此，检察机关必须要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平法治思想指导检察工作实践，自觉融入党和国家工作大局，忠诚履行宪法法律赋予的法律监督职责，为大局服务、为人民司法、为法治担当。**二是坚持以人民为中心，确保检察权为人民行使、让人民满意。**检察机关的本质属性是人民性，其根本立场是人民立场。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》已经明确“坚持以人民为中心的发展思想”，所以，检察机关必须要进一步坚定人民立场，把以人民为中心的发展思想落实到检察履职全过程，厚植为民情怀，把为人民司法、让人民满意作为检察工作的出发点和着力点。

（二）充分履行法律监督职责，真正将全过程人民民主贯穿于检察工作全过程各环节。一是深刻理解“全过程人民民主”的核心要义，才能更好地融入检察司法实践中。习近平总书

62 参见巩宸宇：《最高检：坚持以人民为中心　高质效办好每一个案件 努力答好维护公平正义的检察答卷》，载高检网 2023 年 7 月 29 日。

记指出：“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”[63]全过程人民民主的理论核心，是以人民为中心。因此，检察机关需要全面正确理解全过程人民民主的核心要义，坚持全过程人民民主的全链条、全方位、全覆盖，坚持实体、程序、效果并重的持续民主，体现事前、事中、事后的全过程要求，才能更好地将人民民主贯彻落实到检察工作全过程各环节，保障人民当家作主。**二是全面履行法律监督职责，充分运用法治力量保障人民当家作主。**检察机关要认真落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，依法开展法律监督主责主业，坚持在办案中监督、在监督中办案，全面加强对立案、侦查、审判、执行活动的监督，做到敢于监督、善于监督、依法监督、规范监督，切实提升法律监督实效，维护国家法治统一，促进司法公正。要瞄准短板弱项，全面推进做强做优基层的行政检察、民事检察，进一步做优刑事检察监督，做大做强民事检察监督，做实做硬行政检察监督，做细做深检察公益诉讼，着力解决“四大检察”发展不平衡、不充分问题，优化“四大检察”“十大业务”工作格局，更好地维护人民权益。要履职尽责围绕中心、

63 参见习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，载《求是》2022 年第 5 期。

服务大局，充分发挥各项检察职能，坚决服务支撑维护国家安全、社会稳定，全力服务经济社会高质量发展。要践行司法为民宗旨，充分保障特殊群体权益，推出更多顺民心、暖民意、惠民生举措，持续做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民，不断增强人民群众的获得感幸福感安全感。[64]通过依法全面履行法律监督职责，从而实现全过程人民民主贯彻落实于检察工作全过程各环节。

（三）**高质效办好每一个案件，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。一是树牢案件质量意识，把握“高质效”司法公正实质。**公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线，案件质量是检察工作的“生命线”。因此，检察机关要把高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”作为新时代检察工作的基本价值追求，实践中要用心用情办好每一个案件，让“高质效”的办案理念贯穿于办案全过程和案件的每一个环节，在实体上确保实现公平正义，在程序上让公平正义更好更快实现，在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义。[65]**二是一体抓实“三个管理”，以高水平管理促进高质效办案。**最高检作出“一取消三不再”，取消对各级检察机关的不当考核后，各级检察机关要积极推动构建检察“大管理”格局，以“三个管理”（业

64 参见巩宸宇、杨璐嘉：《最高检召开党组扩大会传达学习贯彻全国两会精神》，载高检网 2025 年 3 月 12 日。
65 参见《新时代检察履职解读"十问》，载《检察日报》2023 年 7 月 21 日。

务管理、案件管理、质量管理）为重要抓手，全面准确落实司法责任制，构建科学完备的高质效办案规范体系，让“价值追求”真正成为“履职规范”。一要深学深研业务管理。注重发挥检察业务数据分析研判作用，及时掌握“四大检察”案件总体态势，审视监督职责履行情况，进一步优化“三个结构比”[66]，有针对性提升检察履职整体效能。二要做强做优案件管理。对检察办案进行程序、实体、效果上的全面、动态、闭环管理，压实办案责任，强化办案流程监控，加强案件评查，推动司法责任制落实到位。三要抓实抓细质量管理。在检察办案全过程各环节，要坚持运用“三个善于”[67]的方法论提高每个案件办理质量，确保从政治上着眼、从法治上着力，做到政治效果、社会效果、法律效果的有机统一。同时，要坚持在检察履职办案全过程中，坚持和发展新时代“枫桥经验”，做实做细矛盾纠纷法治化实质性化解工作，把问题解决在基层、化解在萌芽状态，实现案结事了人和。

（四）完善监督制约机制，更加自觉广泛接受人民监督。**一是坚持以人民满意为最高标准，更加积极主动地接受人大监督、政协民主监督和社会监督。**作为国家法律监督机关，检察机关既是监督的主体，又是被监督的对象，需进一步增强“监

66 “三个结构比”：“四大检察”的履职结构比，依程序办案与依职权监督的案件结构比，依程序移送、依申请受案与主动发现的案源结构比。

67 “三个善于”：善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系，准确认定案件事实；善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神，准确适用法律；善于在法理情的有机统一中实现公平正义，实现“三个效果”有机统一。

督者更应自觉接受监督”意识。在日常检察工作和具体履职过程中，要坚持和完善人民代表大会制度，严格执行人大及其常委会制定的法律法规和作出的决议决定，认真向人大汇报工作，向人大常委会专题报告，认真落实人大审议意见，积极配合人大进行专项执法检查和立法、监督调研，确保检察权依法正确行使。高质效办理代表建议和政协提案，高质量落实代表委员的意见建议，更好地听取民声、汇聚民意、凝聚民力、惠及民生，在人民的监督下不断加强和改进检察工作，确保检察权为人民行使、受人民监督、让人民满意。进一步做好代表委员联络工作，常态化地邀请他们进行视察、走访和座谈，通报检察工作情况，并有针对性邀请其旁听案件庭审，听取他们的意见建议。进一步规范和优化检务公开，加大信息公开和检察宣传力度，完善联系服务群众的网络平台建设，通过举办检察开放日和召开新闻发布会等方式，增强检察工作的透明度，充分保障人民群众对检察工作的知情权、参与权、表达权和监督权，更好地接受广大人民群众和社会舆论的监督。**二是完善接受监督的机制建设，推动人大监督、民主监督与检察监督贯通协调。**进一步完善人民监督员制度，加强履职保障，优化人民监督员有序参与检察工作、有效监督检察履职的路径、方式、程序等，促进提升履职办案质效。进一步改进检察听证制度，规范听证程序，实现“应听证尽听证”的目标，加强对听证员的选任、管理和履职能力的培训，以帮助提高检察办案质效。

进一步发挥好“益心为公”志愿者作用，协助检察机关高质效办好公益诉讼案件。构建规范化、常态化机制，将代表建议、政协提案与公益诉讼检察建议进行有效衔接转化，推动“人大+检察”“政协+检察”“人大+政协+检察”深度融合的办案模式，从而实现民主监督和司法监督的同向发力、同频共振，达到“1+1>2”的监督效果。建立“代表委员联络+检察”共联工作机制，把公开听证会开进人大代表联络站，让村民在“家门口”接受普法教育；通过人大代表联络站征集人大代表意见建议，并将意见建议与检察建议衔接转化；邀请人大代表、政协委员、专家学者参与涉检矛盾纠纷化解工作，推动矛盾纠纷多元化解。建立“基层立法联系点+检察”联动工作机制，开拓协同推进全过程人民民主新路径。广东江门江海区人大常委会是广东省唯一一个全国人大常委会法工委基层立法联系点，2023 年 8 月，江门市检察院与江海区人大常委会签署合作框架协议，建立健全征听检察机关专业人才立法意见的工作机制和工作平台。通过该模式，检察机关可以在法律草案公开征求意见时发出专业声音、贡献检察智慧，与人大常委会协同推进全过程人民民主。

（五）加强新时代检察队伍建设，提高践行全过程人民民主的能力和水平。围绕锻造信念坚定、司法为民、敢于担当、清正廉洁的高素质专业化检察队伍，为检察工作现代化和人民检察制度全过程人民民主提供坚强组织保证和人才支撑。以党

的政治建设为统领，突出政治能力培养，完善经常性思想政治教育机制，深化文化润检，筑牢坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的鲜明政治底色；以人才队伍建设为支撑，通过精准引入、系统培育、科学使用抓好领军人才、高层次人才、专家型人才的培养使用，转化为推动检察工作高质量发展的强大动力；以专业化建设为关键，通过强化法律监督理念引领，培养过硬专业素能，强化岗位实践锻炼等，持续提升“高质效办好每一个案件”的履职本领；深入实施科技强检、数字检察战略，建好用好大数据法律监督应用模型，赋能法律监督提质增效。

坚持群众路线高质量建好用好基层立法联系点之浅论

开平市人大常委会法工委　庞信明 张仁杰

群众路线是中国共产党的生命线和根本工作路线，是党永葆生机活力、凝聚磅礴力量的重要法宝[1]。基层立法联系点作为中国特色社会主义民主法治建设的制度创新，根植于党的群众路线优良传统，搭建起基层群众参与国家和地方立法的“桥梁纽带”。基层立法联系点的工作重点在基层，深刻领会和把握“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”的核心要义，有利于推动基层立法联系点工作行稳致远，让民主法治的根基更深、力量更强。

一、基层立法联系点发展历程

基层立法联系点是中国特色社会主义法治建设中推进科学立法、民主立法的重要制度创新，旨在广泛收集人民群众对立法工作的意见建议，保障人民群众参与立法工作的全过程，是立法机关联系基层群众、听取意见建议的“直通车”。其发展历程历经探索、确立、推广三个阶段[2]，每一步都镌刻着群众路线指引下“从群众中来，到制度创新中去”的深刻印记。基层立法联系点的发展历程，是群众路线在立法实践中的生动演绎。

（一）地方人大探索建立基层立法联系点，是群众路线在立法实践中的萌芽

2002 年，甘肃省人大常委会率先设立 10 家“地方立法联系点”，其中临洮县后来成为首批全国人大常委会立法联系点，拉开了基层立法联系点的探索序幕。随后，湖北省、浙江省等地自发跟进尝试设立基层立法联系点。这一阶段各地自发的探索实践，为基层立法联系点制度在全国的推广和创新提供了实践的参考和样本。

（二）全国人大设立基层立法联系点，是群众路线在立法实践中的升华

2014 年，党的十八届四中明确提出“建立基层立法联系点制度”，将其上升为国家法治建设的重要部署。次年，全国人大法工委出台《基层立法工作联系点工作规则》对基层立法联系点的目的、工作职责及工作要求作了规定，确立首批 4 个试点单位，标志着基层立法联系点从地方实践走向全国推广，实现了从“零散探索”到“制度构建”的跨越，促使基层立法联系点建设迅速得到发展。

（三）全国人大及地方建立基层立法联系点的深化发展，是群众路线在立法实践中的进阶

党的二十大将基层立法联系点纳入全过程人民民主建设的宏大格局，为其明确发展方向，体现了其在国家发展中的重要地位。2019 年，习近平总书记考察虹桥基层立法联系点时

对其工作的肯定，进一步激发了制度的创新活力。全国人大常委会法工委分批增设联系点，推动其覆盖范围不断扩大；新修订的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》将“全过程人民民主”写入法律条文；《中华人民共和国立法法》明确了基层立法联系点的法定地位。截至目前，54 个“国字号”基层立法联系点织就广泛覆盖的民意收集网络，成为新时代民主立法的闪亮名片。

二、群众路线对基层立法联系点建设的经验启示

基层立法联系点作为联系国家立法机关和基层群众的“直通车”，坚持群众路线是其发挥效能的保障。群众路线为基层立法联系点的建设提供方法论指导，基层立法联系点的实践则为群众路线注入新时代的内涵。坚持群众路线有利于基层立法联系点完成新时代肩负的发展全过程人民民主、坚持和完善人民代表大会制度的历史使命。

（一）把准政治方向，服务发展大局

基层立法联系点必须以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想和全过程人民民主理念为指引，将党中央的决策部署贯穿立法工作始终，确保立法工作精准对接国家战略需求，实现党的主张和人民意志有机统一，为强国建设、民族复兴伟提供坚实的法治支撑。

（二）站稳人民立场，守护民生福祉

作为践行和发展全过程人民民主的重要载体，基层立法联

系点工作要始终坚持全心全意为人民服务宗旨，创新民主参与形式，畅通民意表达渠道，让群众诉求“声声有回应”、急难愁盼“件件有着落”。聚焦群众关注的问题开展立法征询，从制度设计层面破解民生难题，做到“民有所呼、法有所应”，让群众切实感受到民主法治的温度。如，江门开平人大办在《中华人民共和国粮食安全保障法》立法征询中，收集到建议扩大“粮食”定义范围的意见，推动该法律将薯类纳入粮食的范畴，让群众切实感受到“老百姓的意见可能会被采纳”。

（三）坚持问题导向，提升工作质效

深刻把握做好新时代基层联系点工作的重要意义，围绕目标任务，坚持问题导向，进一步加强基础设施、制度机制、意见征询机制建设，丰富采纳反馈方式，加强基层立法联系点宣传报道。努力把基层立法联系点建成基层群众反映立法意见建议的重要渠道、发挥人大代表作用的重要平台、宣传普及宪法法律的重要阵地、讲好民主故事的重要窗口[3]。

三、坚持群众路线高质量建好用好基层立法联系点的几点思考

经过长期的探索和努力，基层立法联系点建设取得明显的成效，迈上新台阶，但仍存在一定的短板和不足，如功能定位仍需进一步明确，工作制度机制仍需完善，工作实际成效和群众参与度仍有待提高。

2025 年，基层立法联系点制度迎来设立 10 周年，也是《中

华人民共和国立法法》规定设区的市有立法权的10周年。站在新的历史节点，总结经验，探索创新，对推动基层立法联系点工作高质量发展具有重要意义。坚持群众路线、结合群众路线对基层立法联系点建设的经验启示，可从“实、建、用”三个维度建好用好基层立法联系点。

（一）坚持“一切为了群众”，聚焦“实”字强功能

基层立法联系点的功能是建好用好联系点的关键所在，在新时代新征程，联系点肩负着新使命，对其功能进行再定位很有必要。

1.功能延伸。立法是全过程的立法，目前联系点侧重于立法草案、立法规划、年度立法计划意见建议征询为主，属于“立法前”的过程。随着基层立法联系点运作实践的深入，要向立法中、立法后延伸，因此要对延伸的功能制定明确的指引。如基层立法联系点在执法检查、在代表联系群众活动中经常收集到关于法律实施效果的意见建议，但此类建议并非立法机关年度的工作内容，是否需要上报和如何上报等缺乏具体的指引。

2.功能拓展。基层立法联系点作为坚持、完善人民代表大会制度，发展全过程人民民主的重要抓手，其功能要向普法宣传、社会治理等方面拓展。基层立法联系点由于人员、经费等方面的不足，在开展普法宣传、社会治理等工作中存在一定的困难。在拓展普法宣传、基层治理的功能时，要考虑基层的实际情况，作出界定和指引。如，通过以立法促普法，以群众广

泛参与立法推动社会治理、践行全过程人民民主。

（二）坚持“一切依靠群众”，紧扣“建”字夯基础

坚持人民主体地位，充分调动人民积极性，是建好用好基层立法联系点的的力量源泉。基层立法联系点的工作要激发群众主体作用，构建多元协同的工作体系。

1.优化制度保障。经过多年的探索实践，基层立法联系点建立了党委领导、人大主导、政府依托，各方参与的工作格局，形成了完善的组织领导体系，建立了以征询意见为中心的多方向融合拓展的制度规范体系，但随着全过程人民民主实践的不断深入，基层立法联系点也出现了制度模板化、机制不完善的情况，在一定程度上制约了工作的开展。需结合基层的实际情况，完善工作机制：**一是建立考核激励机制。**侧重于对基层立法联系点的工作实效进行考核，避免考核标准过多过细过高，增加基层负担，导致考核流于形式。结合基层实际建立实效评价规则，设置科学的量化标准，从立法征询、立法调研、工作特色、普法宣传、基层治理五个方面进行考核。对表现突出的基层立法联系点给予资源倾斜与荣誉表彰；对工作表面化的基层立法联系点实行退出机制。**二是完善民意采纳反馈机制。**推行“具名反馈”等创新举措，进一步丰富采纳反馈方式。反馈内容应该包括采纳和未被采纳的意见建议两大块，而非仅局限于对采纳的意见建议进行反馈。对采纳的意见建议颁发“采纳荣誉证书”，对未被采纳的意见建议颁发“积极参与荣誉证书”，

激发群众参与立法活动的主动性和积极性。**三是引入群众评价机制。**基层立法联系点的工作成效不能仅由立法机关“自评”，而应建立健全群众评价体系，将群众知晓度、参与度、满意度作为评估指标，以群众视觉校准工作方向，以群众口碑检验工作成色，推动基层立法联系点工作更接地气、聚人气。

2.加强阵地建设。一是整合资源。推动基层立法联系点和代表联络站融合共建，学习借鉴中山市人大“四个融合”的经验，实现联系点和联络站场地融合、人员融合、工作机制融合、费用融合[4]，方便基层群众了解并参与立法工作，提升联系点工作的规范化、制度化和程序化。**二是打造特色。**通过考核的指挥棒引导基层立法联系点立足自身优势，打造特色品牌，避免同质化，增强联系点的影响力和吸引力。如，江门江海区基层立法联系点探索出具有当地特色的“江海经验”。**三是拓宽渠道。**善用数字化手段，依托广东省“数字人大”民主民意平台，推进法律法规线上征求意见工作。拓展线上线下民意征集渠道，推进工作数字化和信息化，提高工作效率和覆盖面。

3.加强队伍建设。通过“1+N 模式”，以人大代表为骨干，律师事务所、司法所的法律专业人士为支撑，社区、行业协会等基层组织为依托，构建多层次、专业化的立法信息员工作队伍，为立法征询工作提供智库保障。同时，建立队伍培训机制，结合基层实际定期开展 “立法知识小课堂”和组织跨区域交流，提升队伍专业能力。

（三）坚持“从群众中来，到群众中去”，突出“用”字促融合。

基层立法联系点要在“建”字下功夫，更要在“用”上做文章，摒除“重建设轻实效”的思想，做到“一融入一联动”。

1.融入工作大局。将基层立法联系点的工作与人大的日常工作、与代表履职工作相融合，将人大代表中心联络站作为联系点的民意收集“前哨站”，要以基层立法联系点为载体，将立法信息征集与民主民意表达、普法实践及基层社会治理等有机结合，激发代表参与的热情，推动人大工作、法治工作、地方经济社会发展共同进步。

2.加强协调联动。实践中存在多头重复征求意见的情况，基层立法联系点要加强与政府部门立法立规基层联系点的沟通，建立信息共享、工作互通机制，避免重复征询，为基层减负，提升立法意见的精准性和时效性。如，江门开平人大办与赤坎镇政府密切配合，将收集到的人大代表、群众代表、行业代表的立法意见建议，通过立法征询会的形式进行深入讨论，成为立法的“金点子”，构建常态化的基层意见建议反馈平台[5]。

基层立法联系点一头连着国家法治建设的顶层设计，一头系着基层群众的民生期盼。只有始终坚持群众路线，深耕基层这片“民意沃土”，才能让立法工作更接地气、更具民心，书写全过程人民民主的生动篇章，为推进全面依法治国、建设社

会主义法治国家注入源源不断的基层力量。

参考文献：

【1】张静《中国共产党群众路线的理论逻辑、实践历程及经验启示》，载于《政治文明》2024年第11期。

【2】代水平、杜渊庚《基层立法联系点建设之浅见》，载于《人大研究》，2025年4月29日。

【3】【4】广东省人大常委会法制工作委员会《2024年开展基层立法联系点“创先争优 提升效能”活动的情况》，2025年1月23日。

【5】万淑琴、梁丽萍《把立法的“大门”开到群众“家门口”》，载于《人民之声》第12期，2023年12月20日。

以民生“微实事”践行全过程人民民主 推动基层治理的实践与探索

开平市月山镇人大　梁慧芳

一、引言

基层治理是国家治理体系的“神经末梢”，其效能直接关系到人民群众的获得感、幸福感和安全感，更深刻体现着国家治理能力的现代化水平。全过程人民民主作为中国特色社会主义民主政治的鲜明特征，强调民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全链条贯通，为基层治理提供了“以人民为中心”的制度内核与实践路径。

广东省开平市月山镇立足基层治理实际，以“民生微实事”为小切口，将全过程人民民主理念深度融入基层治理各环节，构建起“民意征集—民主决策—监督落实—成效评议”的完整闭环。通过解决群众身边的“急难愁盼”，月山镇不仅提升了基层治理效能，更让群众在民主实践中切实感受到“主人翁”地位，为新时代基层治理探索出一条“小实事、大民主”的实践样板。

本报告基于月山镇民生“微实事”的具体实践案例，系统梳理其在全过程人民民主引领下的治理经验，总结成效与启示，为同类地区基层治理提供参考。

二、实践背景：以“微实事”破题基层治理难题

（一）基层治理的现实挑战

随着当前社会结构变迁，基层治理面临“需求多元、资源分散、参与不足”的三重挑战：一方面，群众对公共服务的需求从“有没有”转向“好不好”，从“单一化”转向“个性化”；另一方面，基层政府传统的“自上而下”决策模式难以精准对接群众需求，导致资源投入与实际效果存在偏差；此外，群众参与基层事务的渠道有限，“政府干、群众看”的现象普遍存在，制约了治理效能提升。

（二）全过程人民民主的实践定位

全过程人民民主的核心是“人民当家作主”，其本质要求是让群众参与到公共事务的全流程中。月山镇敏锐把握这一理念与基层治理的契合点，提出以“民生微实事”为载体——所谓“微”，是指聚焦群众身边的小事、急事、具体事（如道路拓宽、路灯安装、河道清理等）；所谓“实”，是指项目直接回应群众需求、解决实际问题。通过“微实事”的小切口，月山镇打通了全过程人民民主的“最后一公里”，让民主从“政治概念”转化为“治理实践”。

三、实践路径：全链条嵌入全过程人民民主

月山镇将全过程人民民主理念贯穿于“微实事”的“征集—决策—监督—评议”全周期，形成“民有所呼、我有所应，民有所盼、我有所为”的治理闭环。

（一）广开言路：构建“线上+线下”立体式民意征集网络

精准把握群众需求是“微实事”落地的前提。月山镇打破传统“政府找需求”的单向模式，构建起“人大代表联络站+村民议事会+线上平台”的多元征集体系，确保民意“全收集、无死角”。

1.线下主阵地：人大代表联络站“坐诊”+“走访”

人大代表联络站是月山镇最核心的线下民意收集阵地。月山镇结合人口分布、村落位置、网格分布等划分七个村级人大代表联络站，每个联络站的驻站代表每月固定2天进站接待选民，通过“面对面”交流倾听群众诉求。例如，横江村庙江村村民反映“主干道狭窄、会车困难”问题，人大代表当场记录并分类整理，3日内反馈至镇相关部门；水井小学师生“放学路段无路灯”的安全隐患，也是通过人大代表夜间走访时发现并纳入征集清单。据统计，2021年以来，月山镇人大代表联络站累计收集群众身边“急难愁盼”问题25条，其中8条申报为江门、开平“微实事”项目统筹解决。

2.协商新平台：村民议事会“围坐”+“畅言”

在村级代表联络站外，各村（社区）还定期召开村民议事会，邀请党员、乡贤、村民代表参与，围绕“身边事”展开讨论。如金居村村民在议事会上提出“村口水浸无警示标识”问题，立即引发共鸣；博健小学家长反映“校门口无临时停车场、接送车辆拥堵”，经议事会讨论后形成书面建议提交镇政府。

这种“围坐式”协商不仅降低了参与门槛，更让群众感受到“说话有用”。

（二）民主决策：多元主体共商“微实事”项目清单

征集到民意后，月山镇通过“多方参与、充分讨论、科学评估”的决策机制，确保项目“选得准、立得住”。

1.决策主体：多方代表“共商共议”

每个“微实事”项目推进决策会均邀请人大代表、村（社区）干部、群众代表、镇职能部门（如城建、交通、财政）负责人等参与，形成“政府+群众+专业”的三角决策结构。例如，横江村避车台项目决策会上，村民代表从“日常会车频率”提出避车台间距建议，人大代表从“区域交通规划”强调前瞻性，规建部门从“施工标准”明确技术要求，最终综合形成“庙江村与三合村建1个、莲塘村与庙江新村建1个”的方案。

2.决策标准：“可行性+紧迫性+受益面”三维评估

项目需经“三关”筛选：一是可行性，由相关职能部门核查资金、土地、技术等条件（如博健小学停车场项目需核实校门口空地权属，确保无争议）；二是紧迫性，按“安全隐患＞生活便利＞环境改善”优先级排序（如水井小学路灯因涉及学生安全，优先于其他景观类项目）；三是受益面，统计项目覆盖人口（如金居村路口项目惠及临近6个自然村以及周边过往群众，优先于单一自然村项目）。

3.决策过程：“多轮讨论+公示公开”确保透明

决策会采取“项目介绍—自由发言—集中讨论—投票表决”流程，允许群众代表现场提问、反驳。例如，箭竹村平沙一桥加宽项目决策会上，有村民质疑“加宽 2 米是否影响行洪”，水利部门当场展示水文数据并解释“桥位远离主河道，加宽后行洪能力不受影响”，最终以 21 票赞成、0 票反对通过。所有通过项目均在村（居）公告栏、微信群公示 7 天，无异议后纳入镇民生微实事项目库中。

（三）强化监督：构建“代表+群众+技术”多元监督体系

为确保“微实事”“落地不打折”，月山镇建立“人大代表监督+群众参与监督+数字化跟踪”的立体监督网，将监督嵌入项目全周期。

镇人大成立民生“微实事”临时监督小组，由教师、社工及农民 3 名专职代表和 9 名兼职代表组成，对每个项目开展“一查一评”：每项目至少 2 次随机抽查以及竣工初评。例如，高阳入村道路路灯项目施工中，代表发现“2 盏路灯位置偏移，照明覆盖不足”，当场要求施工方整改；金居村路口栏杆项目验收时，代表实测栏杆高度（1.2 米）、标识反光度（符合国标），确认达标后签字。2021 年至今，累计整改问题 12 个，项目合格率从 89%提升至 100%。

（四）民主评议：以“群众满意度”检验治理成效

项目竣工后，月山镇组织“群众代表+人大代表+专业人员”开展民主评议，重点评估“是否解决问题、群众是否满意、

后续如何维护”，形成“成效—反馈—改进”的循环。

1.评议方式：“现场查看 + 实地走访”

评议组实地查看项目效果（如金居村路口栏杆是否稳固、博健小学停车场是否缓解拥堵），并随机走访附近群众，面对面收集对民生“微实事”的反馈意见。目前已完工的7个民生“微实事”项目均获得周边群众一致好评。

2.评议结果：“优秀推广+不足改进”

结合评议优秀的项目，月山镇总结经验并编印《民生“微实事”典型案例集》，在全镇推广（如箭竹平沙一桥项目的机耕桥改造流程，被其他村借鉴用）。

四、实践成效：“小实事”撬动“大治理”

通过全过程人民民主与“微实事”的深度融合，月山镇基层治理实现了“从政府主导到群众参与、从被动管理到主动服务、从单一成效到多元价值”的三重跃升。

（一）民生福祉显著提升：群众获得感“看得见、摸得着”

交通更顺畅：横江村避车台、博健小学停车场等项目，使相关路段拥堵率下降70%，交通事故减少50%；

出行更安全：水井小学路灯、金居村路口栏杆等项目，消除8处“交通隐患点”，师生和村民夜间出行安全感提升90%；

环境更宜居：平沙一桥、石龙二桥等机耕桥改建等项目，有效确保附近村民日常生活、耕作，收好“良田沃土”最后“一米”；

生活更便利：村民议事会推动的“路灯维修”等项目，解

决12个村的“生活小事”，群众普遍反映“问题解决更快了”。

博健小学家长李女士表示：“以前接送孩子要绕100多米，现在停车场就在校门口，既安全又省心！”金居村村民罗大爷说：“路口有了栏杆和标识，下大雨时心里踏实多了！”这些“微变化”，让群众切实感受到“民主不是装饰品，而是用来解决问题的”。

（二）治理效能全面提升：从“政府独唱”到“多元合唱”

全过程人民民主的实践，打破了基层治理“政府干、群众看”的困局，形成“政府主导、群众参与、社会协同”的治理新格局：

群众参与从“被动”到“主动”：2024年，群众主动提交“微实事”建议的数量较2023年增长120%，主动参与决策、监督的人数逐步上升，“有事找政府”逐渐转变为“有事一起商”；

干群关系更紧密：政府与群众的沟通从“文件传达”变为“共同参与”，群众对政府工作的满意度逐步上升，基层矛盾纠纷逐步下降，群众“点单”、政府“接单”的模式也让政府工作更有方向感、成就感。

（三）民主意识持续增强：从“参与实践”到“信仰培育”

“微实事”的民主实践，成为群众学习民主、理解民主的“生动课堂”，越来越多群众主动关注公共事务，从“只扫门前雪”变为“愿管天下事”。群众从“感受民主”到“信仰民主”，普遍认为“自己的事自己说了算”是“最实在的民主”。

群众表示“参与过民主实践后，更愿意支持基层工作”。

横江村老党员余伯感慨：“以前觉得民主是‘上面的事’，现在才明白，民主就是我们一起把村里的路修宽、把灯点亮，就是‘我们的事我们商量着办’！”

五、经验启示

月山镇以“民生微实事”为切口，将全过程人民民主深度融入基层治理的实践，为同类地区提供了可复制、可推广的经验启示，核心可归纳为以下六方面：

（一）聚焦“微”“实”导向，以小切口激活大民主

基层治理的关键在于回应群众“急难愁盼”。月山镇的实践表明，选择“微实事”作为民主实践载体，既是精准对接群众需求的“金钥匙”，也是降低参与门槛的“润滑剂”。所谓“微”，聚焦道路拓宽、路灯安装等群众“看得见、摸得着”的具体问题，避免因议题宏大导致群众“不敢说、不会说”；所谓“实”，确保项目直接解决实际问题、产生即时效益，让群众在“说了管用”的体验中增强参与信心。同类地区可借鉴“从群众身边小事入手”的思路，将民主实践与民生改善深度绑定，以“小实事”的“星火”点燃基层民主的“燎原之势”。

（二）构建全周期闭环，让民主贯穿治理全链条

全过程人民民主的生命力在于“全链条”。月山镇通过“民意征集—民主决策—监督落实—成效评议”的完整闭环，将民主选举、协商、决策、管理、监督贯通于基层治理各环节，避

免民主实践“碎片化”。其中，“线上+线下”立体式征集网络解决了“需求不准”的问题，“多方共商+三维评估”决策机制破解了“决策不透明”的困局，“代表+群众+技术”监督体系确保了“落地不打折”，“群众满意度”评议机制实现了“成效可检验”。这一闭环模式启示：基层治理需打破“重决策轻参与、重实施轻监督”的传统思维，将民主理念嵌入治理全周期，真正实现“民有所呼、我有所应，民有所盼、我有所为”。

（三）激活多元主体，推动从“政府独唱”到“群众合唱”

基层治理效能的提升，关键在于激发群众的“主人翁”意识。月山镇通过人大代表联络站“坐诊+走访”、村民议事会“围坐+畅言”等多元平台，构建了“政府+群众+专业”的协同治理结构：人大代表发挥“桥梁”作用，将分散民意转化为有效诉求；群众代表以“参与者”身份深度介入决策，从“旁观者”变为“操盘手”；职能部门提供技术支撑，确保项目科学可行。2024年群众主动提交建议数量增长120%、参与监督人数上升等数据印证：当群众感受到“说话有用、参与有效”时，会从“被动接受”转向“主动作为”。同类地区应注重搭建多元参与平台，让群众在“共商共议”中找到“存在感”，真正实现“众人的事情由众人商量”。

（四）坚持需求导向，以科学评估确保“精准滴灌”

基层治理的资源有限，需避免“撒胡椒面”式投入。月山镇的“可行性+紧迫性+受益面”三维评估机制，为项目筛选

提供了可量化的标准：可行性核查资金、土地等硬条件，避免“空承诺”；紧迫性按“安全隐患＞生活便利＞环境改善”排序，确保“好钢用在刀刃上”；受益面统计覆盖人口，优先解决“多数人需求”。例如，水井小学路灯因涉及学生安全被优先推进，金居村路口项目因惠及6个自然村被纳入清单，均体现了“需求优先、效益优先”的原则。这一经验启示：基层治理需建立“需求-资源-效益”的动态匹配机制，通过科学评估提升资源使用效率，真正实现“把钱花在群众心坎上”。

（五）强化监督评议，以“闭环管理”保障治理实效

“三分建、七分管”，项目落地后的监督与评议是确保实效的关键。月山镇构建的“人大代表监督+群众参与监督+数字化跟踪”立体监督网，以及“现场查看+问卷打分”的评议机制，形成了“监督-整改-反馈”的良性循环。例如，高阳入村道路路灯项目因位置偏移被当场整改，金居村路口栏杆项目因实测达标通过验收，项目合格率从89%提升至100%，均得益于监督的“刚性约束”。而评议结果与“优秀推广+不足改进”挂钩，既树立了标杆案例（如箭竹平沙一桥项目经验被全镇推广），又倒逼问题整改，形成“以评促建”的正向激励。这启示：基层治理需将监督评议作为“最后一公里”的关键抓手，通过“群众阅卷”确保项目“落地见效”，避免“重建设轻管理”。

（六）厚植民主土壤，让“参与实践”转化为“民主信仰”

民主的本质是“人民当家作主”，其深层价值在于培育群众的民主意识。月山镇的实践中，群众从“政府干、群众看”转变为“有事一起商”，从“只扫门前雪”变为“愿管天下事”，甚至有老党员感慨“民主就是我们一起把村里的路修宽、把灯点亮”，这些变化印证：当群众在参与中真实感受到民主的“温度”与“实效”时，民主就会从“政治概念”转化为“生活方式”。同类地区应注重通过具体实践“教”民主、“用”民主，让群众在“商量着办”的过程中理解民主的内涵，最终实现从“被动参与”到“主动信仰”的跃升。

月山镇的探索证明，基层治理的“神经末梢”要更灵敏，关键在于以全过程人民民主为“根”，以“民生微实事”为“叶”，让民主实践扎根群众、服务群众。这一“小实事、大民主”的实践样板，为新时代基层治理提供了“从理念到行动、从制度到实践”的完整路径，其经验值得同类地区结合实际借鉴推广。

六、结语

基层治理是国家治理的“最后一公里”，也是人民群众感知治理效能的“第一扇窗”。广东省开平市月山镇以“民生微实事”为支点，将全过程人民民主理念深度融入基层治理全链条的实践，为新时代基层治理提供了一份生动的“民主答卷”。

从“需求多元、资源分散、参与不足”的治理困境，到“民意征集—民主决策—监督落实—成效评议”的完整闭环；从“政府干、群众看”的被动局面，到“有事一起商、大家一起办”

的生动图景；从“民主是政治概念”的模糊认知，到“民主就是把路修宽、把灯点亮”的切身感悟，月山镇的探索证明：基层治理的“神经末梢”要更灵敏，关键在于让民主扎根群众、服务群众——当民主不再是“装饰品”，而是解决“急难愁盼”的“金钥匙”；当群众不再是“旁观者”，而是治理的“主人翁”；当“小实事”撬动“大治理”，基层治理就能真正实现从“量”的提升到“质”的飞跃。

“民生微实事”虽小，却照见大情怀；全过程人民民主虽远，却落脚在群众身边。月山镇的实践不仅为同类地区提供了“从理念到行动、从制度到实践”的可复制路径，更揭示了一个深刻的治理逻辑：基层治理的现代化，本质上是“以人民为中心”的现代化。唯有让民主实践与民生需求同频共振，让群众在“参与中受益、在受益中参与”，才能真正激活基层治理的“一池春水”，为国家治理体系和治理能力现代化夯实最坚实的“群众根基”。

我们期待，更多地区能以月山镇为镜，在“小切口”中做足“大文章”，让全过程人民民主在基层治理的土壤中持续绽放，让“人民当家作主”的制度优势真正转化为“治理效能”的生动实践。

新会陈皮立法与陈皮法庭：人大护航产业发展的法治力量

新会区人大常委会研究室 赵海清

摘要：本文探讨了新会陈皮立法与陈皮法庭的设立对新会陈皮产业的重大意义。新会陈皮产业发展迅速但面临诸多挑战，《江门市新会陈皮保护条例》的出台为产业提供全方位保护，涵盖道地性保护、品牌保护及全产业链保护，规范产业发展。陈皮法庭集中管辖涉陈皮产业案件，推行“集中管辖+专业审理统一执行”模式，在知识产权保护和纠纷一揽子化解方面发挥重要作用。立法与陈皮法庭协同保障陈皮产业发展，规范产业秩序，促进可持续发展。未来应加强立法与司法衔接，提升法治保障水平，注重产业国际化、创新发展及生态环境保护。

关键词：新会陈皮；立法保护；陈皮法庭

一、引言

（一）研究背景

新会陈皮产业发展迅速，立法与陈皮法庭为其提供重要保障新会陈皮作为广东十大地道中药材之一，享有“广东三宝”之首的美誉。2019 年，新会陈皮品牌价值突破 100 亿元，全

产业链总产值达190亿元。在新会陈皮产业蓬勃发展的背后，也面临着诸多挑战。产品真假难辨、资源道地性保护不够、地理标志使用率不高以及规模化生产带来的环保压力等问题日益凸显。为了解决这些问题，社会各界对立法保护新会陈皮的呼声越来越高。

2017年6月，江门市人大常委会将新会陈皮保护项目纳入立法项目库管理。经过两年的努力，《江门市新会陈皮保护条例》于2019年12月30日审议通过，并于2020年7月1日起施行。该条例对新会陈皮的种、柑、皮以及生产工艺、产地环境等进行了全面保护，为新会陈皮产业的健康发展提供了坚实的法律保障。

与此同时，新会法院为了更好地服务陈皮产业，在2023年9月建设了“陈皮法庭”。“陈皮法庭”将集中管辖办理新会辖区内所有涉及陈皮产业的民商事案件、执行案件，推行“集中管辖+专业审理统一执行”模式，健全矛盾纠纷多元化解机制，实现辖区涉陈皮产业纠纷一揽子化解。“陈皮法庭”的设立，是新会法院进一步延伸司法职能，细化落实新会区委《关于强化新会陈皮保护推动陈皮产业高质量发展》的工作部署，强化司法服务和保障陈皮产业发展的一项重大举措。

（二）研究目的

新会陈皮立法与陈皮法庭的设立对新会陈皮产业的发展具有重大的作用及意义。

立法方面，《江门市新会陈皮保护条例》为新会陈皮产业提供了全方位的保护。通过对种、柑、皮以及生产工艺、产地环境等进行溯源管理、工艺保护、环境保护、病害防治和政策扶持，确保了新会陈皮的道地性和品质。例如，条例规定农业农村主管部门应当广泛宣传柑橘黄龙病等重大病虫疫情的危害特点和传播规律，落实防控措施，提升防控水平；生产经营者应当按照国家和地方标准，合理使用农药、肥料等投入品。同时，逐步建立统一的新会柑种植和新会陈皮生产、仓储、流通的全过程质量可追溯体系，任何单位和个人不得随意倾倒、丢弃新会柑肉，不得侵占和破坏新会柑天然种质资源等规定，从源头上保障了新会陈皮产业的可持续发展。

陈皮法庭的设立则为新会陈皮产业提供了专业的司法保障。“陈皮法庭”集中管辖办理新会辖区内所有涉及陈皮产业的民商事案件、执行案件，推行“集中管辖+专业审理+统一执行”模式，健全矛盾纠纷多元化解机制，实现辖区涉陈皮产业纠纷一揽子化解。例如，在处理物业服务合同纠纷、劳务纠纷、财产损害赔偿纠纷等案件中，陈皮法庭通过联合调解、司法确认等方式，将纠纷化解在诉前，保障了当事人的合法权益。同时，陈皮法庭还创新“法庭+”多元解纷模式，注重与辖区劳动保障部门、住建部门、消费者协会等沟通联络，推行“法庭+专职调解”“法庭+行业调解”“法庭+人民调解”，切实凝聚合力化解纠纷，为新会陈皮产业发展营造了法治化营商环境。

综上所述，新会陈皮立法与陈皮法庭的设立相互配合，共同为新会陈皮产业的发展提供了坚实的保障，对推动新会陈皮产业高质量发展具有重要的作用及意义。

二、新会陈皮立法概述

（一）立法背景

1.产业乱象与行业自治局限

新会陈皮产业在发展过程中面临着诸多问题。一方面，种植规模小、质量标准不统一，用外地柑、外地皮冒充新会柑、新会陈皮的行为越来越多，对新会柑、新会陈皮的声誉和产业发展造成了负面影响。以新会陈皮行业协会管理为例，协会成员从刚开始的十几家逐渐扩大到现有200多家，一直在不断强化自我管理。对于一些企业以次充好的现象，协会曾经建立专家库进行随机抽查评定，并对严重违规的企业予以驱逐出会。然而，这种行业出清的做法不能从根本上扭转乱象。首先，协会管理的面有限，时至今日，新会从事陈皮生产经营的经营主体超过1000家、家庭农场5000户、合作社300多家，而加入协会的比例不足1/10。其次，协会处理手段有限，驱逐出会并不能对违规企业形成有效震慑。

2.立法条件的成熟

随着时代的发展，立法保护新会陈皮的条件逐渐成熟。2015年，立法法赋予设区市立法权，这为江门根据自身实际探索立法工作提供了法律依据。2016年，当江门市人大常委

会面向全市征集立法项目时，新会区提出加强对新会陈皮进行立法保护的建议。2017 年 3 月，广东省岭南中药材保护条例开始施行，广陈皮被列入我省 8 个岭南中药材立法保护品种，要求进行种源、产地、种植、品牌等保护活动，新会陈皮立法有了最直接的上位法依据。此前，地方人大为地理标志产品立法的实践已在别的地方成为现实，如 2013 年，贺兰山东麓葡萄酒成为全国第一个以地方立法形式对产区进行保护的地理标志产品；2017 年 8 月，《镇江香醋保护条例》出台，成为镇江香醋产业持续健康发展的重要抓手。在每次立法调研中，社会各界比较集中反映的诉求都是对新会陈皮进行立法保护。江门市人大常委会多次研究后认为，立法保护新会陈皮的时机已经成熟。

（二）立法内容

1.道地性保护

产地保护规划：产地范围内县级人民政府应当指定相关主管部门会同城乡规划主管部门共同组织编制新会陈皮产地保护规划。新会陈皮产地保护规划在编制过程中，充分考虑产地内的地理、气候、土壤等自然因素和文化传承等人文因素，对产地实行分区保护，并明确具体规划措施。规划报送批准前，依法将规划草案予以公告，征求专家和公众意见，公告时间不得少于三十日。经批准后，在政府网站、新闻媒体和专门场所公告，并长期公布，接受社会监督。

病虫害防控:产地范围内农业农村主管部门应当广泛宣传柑橘黄龙病等重大病虫疫情的危害特点和传播规律,落实防控措施，提升防控水平。生产经营者应当按照国家和地方标准，合理使用农药、肥料等投入品，在有关主管部门技术指导下，开展柑橘黄龙病等重大病虫疫情防治，维持果园的健康水平，履行生产经营主体防控义务。

质量追溯体系:产地范围内县级以上人民政府农业农村等主管部门应当逐步建立统一的新会柑种植和新会陈皮生产、仓储、流通的全过程质量可追溯体系。遵循可追溯性是食品、药品安全保障的基本原则，这一体系的建立，实现了从新会柑种植、采摘到陈化、上市，都有“案底”可查，虽不能直接“打假”，但也可以“验明正身”。同时，产地范围内农业农村或者林业主管部门应当依法对集中分布的新会柑天然种质资源进行保护，任何单位和个人不得侵占和破坏新会柑天然种质资源。

2.品牌保护

规范专用标志使用:为便于符合条件的生产者能够及时申请使用专用标志,《条例》要求，新会柑、新会陈皮地理标志产品管理机构要向社会公开地理标志产品专用标志的申请条件、使用规则以及管理细则。同时，该管理机构要对地理标志产品专用标志的印刷、发放、数量、使用情况等进行日常监督管理，根据实际情况控制专用标志的使用数量。

明确证明商标使用准则:《条例》规定，证明商标注册人

应当向社会公开新会陈皮证明商标使用管理规则，明确证明商标的使用宗旨、条件、手续和使用人的权利、义务以及应当承担的责任等内容，以利于符合条件的生产经营者做好相关申请工作。针对擅自使用或者伪造新会柑、新会陈皮地理标志产品名称及专用标志，伪造、擅自制造新会陈皮证明商标标识或者销售伪造、擅自制造新会陈皮证明商标标识等几类行为设定了禁止性规定，并明确了法律责任，严厉打击侵犯新会柑、新会陈皮知识产权的行为。

（三）立法对陈皮产业的影响

1.全产业链保护

《江门市新会陈皮保护条例》的出台，实现了从种质资源到民俗文化的全产业链保护，全方位引领产业健康发展。在种质资源方面，立法要求设立保护种质资源库，成立良种选育和苗木繁育基地，规范苗木市场秩序。例如，新会区已建成新会柑种质资源保护与良种苗木繁育中心，收集了大蒂柑、高蒂柑等 5 个品系 99 份茶枝柑优株，实行单株建档、专人栽培，无病容器培育的良种苗木每年可达 200 万株产能。在产地保护上，要求编制种植区域规划，明确产地环境要求，设定规模种植经营准则，确保新会陈皮有产地、有良种、有工艺、可溯源。

在民俗文化方面，立法规定县级以上人民政府要对涉及新会陈皮的传统技艺、饮食文化、民风民俗、故事传说等文化遗产进行搜集、研究和整理，并合理开发利用。这不仅有助于传

承和弘扬新会陈皮文化，还能为产业发展注入新的活力。通过开发以新会陈皮文化为主题的旅游产品、举办陈皮文化节等活动，推动了新会陈皮产业与文化旅游产业的融合发展，进一步拓展了产业发展空间。

2.规范产业发展

立法明确了对侵犯新会陈皮知识产权行为的禁止性规定，并设定了法律责任，严厉打击知识产权侵权行为，有效保护了新会陈皮的道地性。一方面，规范了新会陈皮地理标志产品专用标志的使用规则，要求新会种（zhǒng）、新会种（zhòng）、新会藏，推动规模化生产，实现道地性保护。例如，新会柑、新会陈皮地理标志产品管理机构向社会公开地理标志产品专用标志的申请条件、使用规则以及管理细则，并对专用标志的印刷、发放等进行日常监督管理，根据实际情况控制专用标志的使用数量。另一方面，明确了新会陈皮证明商标使用准则，厘清了新会陈皮传统生产区域与知识产权保护区域之间的关系，化解了关于新会陈皮证明商标“谁可使用”的区域之争。

此外，立法还规定农业农村等主管部门应当逐步建立统一的新会柑种植和新会陈皮生产、仓储、流通的全过程质量可追溯体系。遵循可追溯性原则，实现从新会柑种植、采摘到陈化、上市，都有“案底”可查，虽不能直接“打假”，但也可以“验明正身”。这一举措为打击知识产权侵权行为提供了有力的技术支持，进一步规范了产业发展秩序。

三、陈皮法庭的设立与作用

（一）陈皮法庭的建设背景

基于新会陈皮产业发展需求，推进司法全链条保护。

新会陈皮产业作为当地的重要支柱产业，在不断发展壮大的过程中，面临着日益复杂的法律问题和纠纷。2022 年，新会陈皮全产业链总产值达 190 亿元，如此庞大的产业规模，涉及种植、产销、文旅、金融等多个领域，各类民商事纠纷也随之增多。

一方面，在陈皮种植环节，可能会出现土地承包合同纠纷。例如，在“非粮化”政策推进下，如何审慎处理政策推进与柑农利益保护关系，成为亟待解决的问题。同时，在种植过程中，还可能涉及核心产区水源、土地、空气等生态环境保护问题，需要司法力量的介入在陈皮产销过程中，产品质量、买卖合同、侵权纠纷等问题高发。像真假混卖陈皮的案例时有发生，严重影响了新会陈皮的品牌形象和市场秩序。以“新宝堂”陈皮为例，其作为新会陈皮炮制技艺省级代表性传承人单位，在新会陈皮行业颇具知名度和影响力，但却遭遇了商标侵权。被告通过购买正品陈皮，获得正规包装后，将普通陈皮以新宝堂正品的名义对外销售，给企业带来了巨大损失。

在文旅领域，随着新会陈皮文化旅游产业的发展，可能会出现旅游服务合同纠纷、知识产权侵权等问题。而在金融领域，陈皮企业的融资、贷款等活动也可能引发金融纠纷。

为了更好地服务陈皮产业，深入推进省委“百县千镇万村高质量发展工程”，今年9月，新会法院将司法链融入产业链，在地处陈皮产业集中地域的会城人民法庭建设“陈皮法庭”。“陈皮法庭”的设立，是新会法院进一步延伸司法职能，细化落实新会区委《关于强化新会陈皮保护推动陈皮产业高质量发展》的工作部署，强化司法服务和保障陈皮产业发展的一项重大举措。它将集中管辖办理新会辖区内所有涉及陈皮产业的民商事案件、执行案件，推行“集中管辖+专业审理+统一执行”模式，健全矛盾纠纷多元化解机制，实现辖区涉陈皮产业纠纷一揽子化解，打造成为服务陈皮产业全链条保护的专业化法庭。

（二）陈皮法庭的作用体现

1.知识产权保护

以商标侵权案为例，说明对陈皮产业知识产权的保护。

在新会陈皮产业中，知识产权保护至关重要。如“新宝堂”陈皮商标侵权案中，被告曾是新宝堂公司的代理商，却通过购买正品陈皮获得正规包装后，将普通陈皮以新宝堂正品的名义对外销售。这种行为严重侵犯了新宝堂公司的知识产权，给企业带来了巨大损失。陈皮法庭在处理此类案件时，对被告适用惩罚性赔偿，有效震慑了侵权行为。

通过妥善审理涉陈皮行业知识产权案件，陈皮法庭不仅保障了权利人的合法权益，还对知识产权侵权行为起到了很好的

震慑作用。为了切实做好法治护航国家级非物质文化遗产项目的商誉及商业价值，新会法院法官通过办案和学习，积累了一身“看家本领”，并不定期举办普法大讲堂，向公众讲授陈皮的真伪区分，以及年份、产地、性状的初步判断方法等。这有助于提高消费者的辨别能力，减少侵权行为的发生，同时也为陈皮产业的健康发展营造了良好的法治环境。

2.纠纷一揽子化解

打造专业化法庭，实现涉陈皮产业纠纷的高效调审。

陈皮法庭推行“集中管辖+专业审理+统一执行”模式，打造成为服务陈皮产业全链条保护的专业化法庭。此外，陈皮法庭还创新“法庭+”多元解纷模式，注重与辖区劳动保障部门、住建部门、消费者协会等沟通联络，推行“法庭+专职调解”“法庭+行业调解”“法庭+人民调解”，切实凝聚合力化解纠纷。通过这种方式，陈皮法庭实现了辖区涉陈皮产业纠纷一揽子化解，为新会陈皮产业发展营造了法治化营商环境，服务保障陈皮产业高质量发展。

四、立法与陈皮法庭的协同效应

（一）协同保障陈皮产业发展

1.规范产业秩序

立法与陈皮法庭共同发力，对规范陈皮产业秩序起到了关键作用。《江门市新会陈皮保护条例》明确了对侵犯新会陈皮知识产权行为的禁止性规定，为陈皮法庭打击侵权行为提供了

有力的法律依据。陈皮法庭通过对各类侵权案件的审理，如商标侵权、假冒伪劣产品销售等，严格落实立法精神，对侵权者予以法律制裁。例如，在处理一起假冒新会陈皮的案件中，陈皮法庭依据立法规定，对被告处以高额罚款，并责令其停止侵权行为。这种协同作用有效维护了市场秩序，保护了合法经营者和消费者的权益。同时，立法对新会陈皮地理标志产品专用标志和证明商标的使用进行了规范，陈皮法庭在审理相关案件时，确保这些规范得到严格执行。对于擅自使用或伪造地理标志产品名称及专用标志的行为，陈皮法庭坚决予以打击，维护了新会陈皮品牌的权威性和美誉度。

2.促进产业可持续发展

立法与陈皮法庭的协同作用为陈皮产业高质量发展营造了法治化营商环境。立法通过对新会陈皮的全产业链保护，从种质资源到民俗文化，为产业的可持续发展奠定了基础。陈皮法庭则通过公正高效地审理各类涉陈皮产业案件，保障了产业发展中的公平竞争。例如，在处理土地承包合同纠纷时，陈皮法庭依据立法中关于审慎处理政策推进与柑农利益保护关系的规定，合理平衡各方利益，确保了陈皮种植环节的稳定。在处理金融纠纷时，陈皮法庭依据相关法律法规，维护了陈皮企业的融资权益，为企业的发展提供了资金支持。此外，陈皮法庭还通过开展普法宣传活动，提高了产业参与者的法律意识，促进了产业的规范化发展。例如，陈皮法庭定期组织法律讲座，

向陈皮企业和种植户普及知识产权保护、合同签订等法律知识，增强了他们的法律风险防范意识。这种协同作用为陈皮产业的可持续发展提供了坚实的保障，推动新会陈皮产业向更高水平迈进。

（二）未来发展展望

1.完善立法与司法衔接

为了更好地优化陈皮产业保护机制，未来应进一步加强立法与司法的紧密衔接。在立法方面，应根据陈皮产业发展的实际情况，不断完善《江门市新会陈皮保护条例》等相关法律法规，使其更具针对性和可操作性。例如，可以进一步明确知识产权侵权行为的认定标准和处罚力度，为陈皮法庭的审判工作提供更加明确的法律依据。

同时，立法机构应与陈皮法庭建立常态化的沟通机制，及时了解司法实践中遇到的问题和需求，以便对立法进行调整和完善。例如，可以定期召开立法与司法研讨会，邀请立法专家、法官、律师、企业代表等共同参与，就陈皮产业保护中的热点、难点问题进行深入探讨，为完善立法提供参考。

此外，还可以建立立法与司法信息共享平台，实现立法信息与司法案例的实时共享。通过信息共享，立法机构可以及时了解陈皮产业中的新情况、新问题，为立法的修订和完善提供依据；陈皮法庭也可以更好地掌握立法动态，确保审判工作符合立法精神。

2.持续提升法治保障水平

为了推动新会陈皮产业迈向新高度,必须持续提升法治保障水平。一方面，陈皮法庭应不断加强自身建设，提高法官的专业素养和审判能力。可以通过组织法官参加专业培训、开展案例研讨等方式,提升法官对陈皮产业相关法律问题的认识和理解，提高审判质量和效率。

另一方面，应加大对陈皮产业的法治宣传力度。通过开展形式多样的普法活动，如举办法律讲座、发放宣传资料、开展法律咨询等，提高陈皮企业和种植户的法律意识，增强他们的自我保护能力。同时，也可以利用新媒体平台，如微信公众号、微博等，发布陈皮产业相关的法律知识和案例，扩大法治宣传的覆盖面。

此外，还应加强与相关部门的协作配合，共同为陈皮产业发展提供法治保障。例如，与农业农村部门合作，加强对陈皮种植环节的监管；与市场监管部门合作，打击假冒伪劣产品销售等违法行为；与金融机构合作，保障陈皮企业的融资权益等。通过多部门协作，形成强大的法治合力，为新会陈皮产业的高质量发展注入源源不断的动力。

五、结论与展望

（一）研究结论总结

新会陈皮立法与陈皮法庭的设立对新会陈皮产业的发展起到了至关重要的作用。

立法方面，《江门市新会陈皮保护条例》为新会陈皮产业提供了全方位的保护。从道地性保护到品牌保护，从种质资源库的设立到全过程质量可追溯体系的建立，从规范专用标志使用到明确证明商标使用准则，立法为新会陈皮产业的健康发展奠定了坚实的基础。该条例不仅实现了从种质资源到民俗文化的全产业链保护，还规范了产业发展秩序，严厉打击了侵犯新会陈皮知识产权的行为，为产业的可持续发展提供了有力保障。

陈皮法庭的设立则为新会陈皮产业提供了专业的司法保障。通过集中管辖办理涉陈皮产业的民商事案件和执行案件，推行“集中管辖+专业审理+统一执行”模式，健全矛盾纠纷多元化解机制，陈皮法庭实现了辖区涉陈皮产业纠纷一揽子化解。在知识产权保护方面，陈皮法庭通过妥善审理涉陈皮行业知识产权案件，有效震慑了侵权行为，保障了权利人的合法权益，为陈皮产业的健康发展营造了良好的法治环境。在纠纷一揽子化解方面，陈皮法庭创新“法庭+”多元解纷模式，凝聚合力化解纠纷，为新会陈皮产业发展营造了法治化营商环境，服务保障了陈皮产业高质量发展。

立法与陈皮法庭的协同效应进一步保障了陈皮产业的发展。两者共同规范产业秩序，促进产业可持续发展，为陈皮产业高质量发展营造了法治化营商环境。通过明确侵权行为的禁止性规定、规范地理标志产品专用标志和证明商标的使用、合

理平衡各方利益、开展普法宣传活动等方式，立法与陈皮法庭共同为新会陈皮产业的发展保驾护航。

总之，新会陈皮立法与陈皮法庭的设立相互配合，共同为新会陈皮产业的发展提供了坚实的保障，对推动新会陈皮产业高质量发展具有重要的作用及意义。未来，应进一步加强立法与司法的紧密衔接，持续提升法治保障水平，推动新会陈皮产业迈向新高度。

（二）未来研究方向展望

在新的经济形势下，立法与司法如何更好地服务陈皮产业是一个值得深入探讨的问题。随着经济全球化的加速和市场竞争的日益激烈，新会陈皮产业面临着新的机遇和挑战。为了确保新会陈皮产业的持续健康发展，立法与司法需要不断创新和完善，以适应不断变化的市场需求。

一方面，立法应更加注重陈皮产业的国际化发展。随着新会陈皮在国际市场上的知名度不断提高，立法需要加强对陈皮产业的国际贸易规则的研究和应用，为陈皮企业的国际化发展提供法律保障。例如，可以制定相关的贸易政策和法规，规范陈皮产品的出口秩序，保护新会陈皮的品牌形象和知识产权。同时，立法还可以鼓励陈皮企业积极参与国际标准的制定，提高新会陈皮在国际市场上的话语权和竞争力。

另一方面，司法应更加注重陈皮产业的创新发展。随着科技的不断进步，陈皮产业也在不断创新和发展。司法需要加强

对陈皮产业创新成果的保护，为陈皮企业的创新发展提供司法保障。例如，可以加强对陈皮产业的知识产权保护，打击侵权行为，维护陈皮企业的创新成果。同时，司法还可以加强对陈皮产业的合同纠纷的审理，保障陈皮企业的合法权益，促进陈皮产业的创新发展。

此外，立法与司法还应加强对陈皮产业的生态环境保护。新会陈皮的品质与新会的生态环境密切相关，因此，立法与司法需要加强对陈皮产业的生态环境保护，为陈皮产业的可持续发展提供保障。例如，可以制定相关的环境保护法规，加强对陈皮种植环节的生态环境保护，规范陈皮企业的生产经营行为，减少对环境的污染。同时，司法还可以加强对陈皮产业的环境纠纷的审理，维护生态环境的平衡和稳定。

总之，在新的经济形势下，立法与司法需要不断创新和完善，以更好地服务陈皮产业。通过加强对陈皮产业的国际化发展、创新发展和生态环境保护的立法与司法保障，推动新会陈皮产业迈向新高度，为新会陈皮产业的持续健康发展做出更大的贡献。

依托“回头看”提高人大监督效能 推动养老服务事业产业协同发展 助力加快建设现代化产业体系的路径探索

江门市人大社会建设委员会

摘要：监督权是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。作为地方权力机关，地方各级人大及其常委会是行使监督职权的主体，代表本行政区域人民，依法对同级国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关行使监督权，确保法律法规正确实施和国家机关依法履职。党的二十届三中全会强调进一步全面深化改革以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。中国式现代化，民生为大，在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。依托“回头看”提高人大监督效能，推动养老服务事业产业协同发展，助力加快建设现代化产业体系很有意义，是人大工作坚持以人民为中心的发展思想，深入践行全过程人民民主的生动实践。近年来，市人大通过发挥专业力量、丰富监督形式、拓宽民意收集、强化跟踪问效，提高监督效能等方式，进一步推动我市银发经济高质量发展，助力加快建设更具国际竞争力的现代化产业体系。

关键词：人大监督，回头看机制，监督效能，养老服务，

现代化产业体系，

党的二十大报告第四部分“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”，专门将“建设现代化产业体系”单列论述，可见内容十分重要。发展养老服务事关亿万百姓福祉、事关社会和谐稳定，是落实积极应对人口老龄化国家战略的重要任务。党的二十届三中全会明确提出，积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制。当前我国正处于人口老龄化快速发展阶段，根据国家统计局数据，截至2024年底，我国60岁及以上人口达3.1亿，占总人口22.0%，其中65岁及以上人口2.2亿，占比15.6%。老龄化进程的加速对养老服务体系建设提出更高要求。《广东省建设现代化产业体系2025年行动计划》明确提出要培育一批带动性强、显示度高的消费新场景，发展首发经济、银发经济。人大作为国家权力机关，在这一进程中肩负着重要使命，通过对养老服务事业发展的监督，保障国家政策有效实施、推动民生事业发展，切实解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。通过“回头看”持续跟踪监督，形成监督闭环，督促政府及相关部门切实履行职责，不断完善养老服务体系，提升养老服务质量，聚力推动养老服务产业的健康发展，助力加快现代化产业体系建设。

一、理论意义

（一）人大监督职权是实现“一切权力属于人民”的根本保障。人大监督制度是我国重要政治制度，也是人民代表大会

制度重要职能。人大监督是指人民代表大会及其常委会为保护和维护广大人民群众的根本利益，避免公共权力滥用，根据法律规定和程序对同级国家机关行政行为进行检查、监督、督导、调查、处理的过程。1949 年以来，人大监督经历了成立、初级发展、曲折停顿、重新建设和发展的阶段，自 2007 年 1 月 1 日，我国正式实施《监督法》，通过立法的方式授予人大监督权力，人大监督正式步入一个全新的发展阶段[1]。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是国家权力机关，代表人民行使国家权力，对“一府一委两院”进行监督。人大监督是人民当家作主的重要体现，是确保国家机关依法履职、权力正确运行的关键环节。

（二）人大监督职权是践行“以人民为中心”的具体表现。当前世界百年未有之大变局加速演进，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，人类社会面临前所未有的挑战。党中央强调，新发展格局以现代化产业体系为基础，要加快建设现代化产业体系，发展首发经济、银发经济。人大监督工作要主动服务中心大局。《监督法》明确要求“应当选择关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题”开展监督。养老服务作为重大民生工程，人大依据相关法律法规，对政府在养老政策制定、资金投入、服务设施建设与管理等方面进行监督，更能体现人大的责任担当。通过跟踪监督，对养老服务工作的进展情况进行动态监测，及时发现问

题并提出针对性建议，持续关注与推动解决，督促政府切实履行养老服务保障职责，发展养老服务，保障老年人依法享受权益，做到老有所养。

（三）“回头看”是人大行使监督职权的机制和实践创新。党的十八大以来，习近平总书记反复强调，要发扬钉钉子精神，不折腾、不反复，切实把工作落到实处，做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。党员干部要真正做到一张好的蓝图干到底，一锤接着一锤敲，直到把钉子钉实钉牢。养老服务工作涉及面广、任务艰巨，解决养老服务事业产业协同发展中的问题并非一蹴而就，需要以久久为功的恒心和毅力推动人大监督工作取得实效。“回头看”跟踪监督与传统一次性监督相比，具有持续性、针对性、协同性的特点，对之前监督发现问题的整改落实情况进行持续检查，采用“问题清单”进行动态管理，实现立法、监督、决定权的有机衔接，深入践行全过程人民民主基层实践，厚植为民情怀，推动人大监督工作高质量发展。

二、聚焦“小切口”，以咬定青山不放松的韧劲提升监督工作成效

（一）强化养老服务立法保障。习近平总书记高度关注养老事业发展，指出“要完善制度、改进工作，推动养老事业多元化、多样化发展，让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安。”2023 年江门市人大常委会将《江门市居家社区养老服务条例》纳入立法预备项目，2024 年提请初

次审议，2025 年继续审议，通过三年时间的调研深入了解老年群体的需求，听取省人大常委会法工委、市委法律顾问、市基层立法联系点、部门单位以及社会公众多方意见，反复修改完善条例内容，并按照立法法、《江门市制定地方性法规条例》的有关规定，委托市地方立法研究院组织专家围绕条例主要制度规范的可行性、出台时机及实施中可能出现的问题开展评估。该条例从服务设施、服务供给、医养结合、服务保障、法律责任等方面提出了明确的法律依据和规范准则，为我市居家社区养老服务工作提供制度保障，目前已提交省人大常委会审查批准。这不仅保障了老年人享受居家社区养老服务的合法权益，也为养老服务事业产业发展营造了良好的法治环境，吸引更多社会资本投入，促进养老服务事业产业的规范化、专业化协同发展，为现代化产业体系建设“发展银发经济”筑牢法治根基。

（二）深入调查研究建言献策。为找准养老工作监督方向，江门市人大社会委自成立以来持续开展调查研究，2019 年开展我市养老事业发展情况专题调研，2020 年开展《广东省养老服务条例》执法检查、《江门东部“三区一市”养老设施布局专项规划（2015-2020）》落实情况专题调研、社工机构发展情况专题调研，2022 年开展养老机构服务监管专题调研，2023 年开展居家社区养老服务工作调研，2024 年开展医养结合补充保险项目“邑康保”专题调研，2025 年开展长者助餐服务

专题调研。通过每年选定不同侧重点的主题开展调研，把养老服务工作的问题找准找实，为做好监督工作打下坚实基础。配合江门市人大常委会预算工委围绕“健康养老”方面开展生活性服务业发展专题调研，并将在市人大常委会上对市民政局促进银发经济发展的思路和举措进行专题询问，“要实现到2027年养老服务业营业收入实现年均增速不低于5%的目标，目前我市已具备哪些资源和条件，接下来将采取哪些有效措施来提振健康养老消费市场，促进银发经济发展”，以扎实的调研问出群众的期盼，进一步推动养老事业产业协同发展，促进银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化。

（三）凝聚多方合力推动发展。近三年围绕加大老年人关怀服务力度、居家社区养老服务、健康养老服务业高质量发展等主题多次组织开展代表视察活动，大会期间提交的代表建议中涉及养老内容的分别是6条、8条、14条，呈上升趋势，代表们对养老服务事业产业发展的关注度在逐步提高，今年江门市人大社会委委员谢芳提出的“关于创新运营模式，激发江门市长者饭堂内生动力的建议”被选为重点建议加强跟踪督办。通过重点代表建议的提出与督办，将代表在深入调研、广泛收集民意基础上形成的关于养老服务的建议转化为推动工作的实际动力。通过代表票决的方式连续4年将加大老年人关怀服务力度、推动“平安通”提质扩面等纳入民生实事项目保障实施。认真落实江门市委全会“大力发展体育经济、银发经济”

“全力托起‘一老一小’幸福生活”的部署要求，组织江门市人大代表及机关干部参加万人健步行活动，探索“体育+文化+慈善”模式，鼓励更多爱心力量投身到老龄公益事业，探索通过社会餐饮企业开设爱心助餐点的形式拓展我市长者助餐服务覆盖面，如开平市“小开社区饭堂”，通过整合政府和社会资源，采取“政府搭台建设、社区积极参与、企业让利运营”的形式，尽力满足周边社区群众的用餐需求，有效解决众多老年人“吃饭难”问题，完善养老服务体系，促进养老服务事业的发展，为养老服务产业拓展提供更多机会，形成养老服务事业产业协同发展的良好局面，助力现代化产业体系建设。

三、当前人大监督工作存在的难题有待破解

（一）体制机制不够完善。我国现行政治体制中，“党委决策-人大监督-政府执行”的运作模式，自上而下逐级沿用，决策占据高处，各级党委处于核心领导地位，执行具有刚性，各级政府掌握政策实际操作属性，处于二者之间的人大，一定程度上，更多是把党委意图转化为法定国家意志，属于一种程序上的工作，人大权力监督边界模糊，似有实无，工作监督的形式重于内容[2]。在实际工作中，地方人大监督工作独立性、主动性、权威性不足，被形象地称为“没牙老虎”。

（二）监督形式较为单一。监督法提出了多种人大监督形式：听取和审议“一府两院”专项工作报告、预决算的审查批准、执法检查、规范性文件的备案审查、询问和质询、特定问

题调查、撤职案的审议和决定等。这些不同的监督形式，彼此补充和配合，确保人大监督能够发挥出其职能作用。在实际工作中，江门市人大社会委对养老服务领域的监督仍停留在调研视察层面，缺乏刚性监督。长期以来，自理论到实践，在各级党委、政府，甚至人大常委会自身看来，调研是手段和途径，而非一种特定的监督形式，在法理上不具备法律强制力，在最关键的形成审议建议并转交政府、督促落实的环节完全缺失，导致专题调研往往成为建议，缺乏实际监督效果。

（三）调研内容浮于表层。省、市人大代表中养老领域人员只有5人，占比1.21%，人大机关未有相关专业背景的工作人员，从工作方案的起草到调研报告的撰写，都是市人大社会委办公室具体负责。虽然调研组人员构成中有养老服务领域的代表，但占比仅为12.5%，且是较为固定的1-2个代表，现场调研后较少提出具体详细的意见建议，对整体调研的指导和帮助不大。人大开展调查研究通常时间较短，一般是1至2天，调研过程较为仓促，每个调研点调研时间控制在30分钟以内，难以掌握实际情况。各级政府部门提交的汇报材料往往都是有利于自身的，属于“想给你看的”范围，对于基层实际情况有所保留，不会充分暴露自身问题，无法为人大监督工作提供真实全面的参考依据。受限于人大监督调研时间短、资料来源渠道受限、对象接触范围面偏窄、具体工作落实偏差，以及调研主体的知识结构和专业技能等主观因素影响，未能客观掌握工

作进展情况，对识别问题的准确度及意见建议的可行性、针对性不及政府业务部门人员，有些意见建议经不起推敲和考证，过于理想化，脱离了地方实际，无助于工作的推进。

（四）监督效能难以提升。近几年养老服务专题调研的报告由主任会议审议通过后，呈报市政府供决策参考，均未形成审议意见转交市政府办理，无法要求市政府整改落实，也无法对调研成果进行转化运用。市人大社会委也未对调研成果进行收集、整理，每次调研选题相对独立，形成调研报告就是调研结束，缺少延续性，“回头看”大多以调研视察的形式进行，时间一天以内，调研后未形成相关的报告或书面材料对意见建议落实情况进行反馈和督办，后续跟踪监督缺乏有力的抓手和有效的途径。如，在近几年各类调研中，都发现了养老服务人才短缺、待遇低，社工机构经费拖欠等问题，但未能有效推动解决。

四、国内其他省市人大常委会跟踪监督助力养老服务事业高质量发展的经验借鉴

（一）河南省人大常委会监督履职实践。《河南省养老服务条例》是规范和促进养老服务事业发展的重要地方性法规，自 2022 年 10 月 1 日实施以来，为完善养老服务体系、推动河南养老事业高质量发展发挥了重要作用。自 2024 年 3 月起，河南省人大常委会组织开展以检查《河南省养老服务促进条例》贯彻实施情况为重要内容的省市县三级人大联动监督，同

题共答，摸清养老服务工作实情，各级人大切实履职监督责任，审议政府工作报告，形成“问题清单”，向各地、各有关部门交办了1161个问题；靶向监督，找准养老服务矛盾症结，就“积极应对人口老龄化 加快发展养老服务”工作开展专题询问，参会委员共提出了13个问题，省发展改革委、省工业和信息化厅、省民政厅等9个部门主要负责人到会应询，省人大社会委将专题询问涉及的具体问题及时梳理形成审议意见和问题清单，转交省政府研究办理，并在3个月后召开的常委会会议上对整改落实情况开展满意度测评，切实把“问题清单”变成改进工作的“成效清单”，进而成为让人民群众满意的“惠民清单”[3]。

（二）福建省人大常委会监督履职实践。福建省人大社会委三年多以来，紧盯加强养老服务体系建设的重要领域和关键环节，加快推进养老服务立法，开展老年人权益保障“一法一例”实施情况专题调研，听取和审议养老服务体系建设情况专项工作报告，围绕农村养老、医养康养结合等代表建议开展重点督办，提出福建省“十四五”养老服务专项规划工作建议，形成立法和监督相互配合、协同发力的工作局面，为推进多层次养老服务体系建设、推动养老服务事业和产业协同发展奠定坚实基础。紧扣精准施策、精准服务、精准融合、精准提升要求，按照分层分类分地区的发展策略，加快完善养老服务议事协调机构和机制，引导国有资本、民间资本、慈善力量等各类

社会主体参与养老服务，推动解决养老服务城乡区域发展不平衡问题、养老服务工许不匹配问题、医养资源衔接不紧密问题及养老产业发展不充分问题[4]。

（三）珠海市人大常委会监督履职实践。为积极应对人口老龄化问题，推进和完善养老服务体系建设，珠海市人大常委会将多个代表议案建议整合为《关于完善我市养老制度和体系，发展养老事业的议案》交由市政府办理，通过《珠海经济特区养老服务促进条例》，创新建立养老服务专员制度、居家养老服务政策“免审即享”制度、共享互认的老年人能力综合评估制度，积极探索面向常住珠海的港澳老年人的跨境养老服务。并通过听取本市养老服务事业高质量发展情况的报告、开展专题调研、连续多年通过代表票决方式将养老服务列入市政府民生实事项目予以推进，建成“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系，构建镇街全覆盖、城镇社区“15分钟养老服务圈”的服务格局[5]。

五、意见建议

（一）提高监督工作专业化水平。充分发挥专业力量在人大监督工作中的重要作用。在人大代表中选取具有养老服务相关专业知识和工作经验的组建专业代表小组，同时邀请养老行业领域的专家学者、资深从业者等加入专家库。在养老服务监督选题方向、调研视察、撰写报告及审议意见等各个环节，广泛邀请专业小组和专家库成员参与，从产业发展规律、市场需

求、政策导向等多个角度提供专业意见，弥补地方人大机关工作人员专业性不强的缺点，为人大监督决策提供科学依据，提升人大监督工作的专业性和科学性，精准推动养老服务事业产业协同发展，促进现代化产业体系建设中的养老服务产业实现高质量发展。

（二）积极探索监督新方式途径。加强调查研究，灵活运用明察暗访的调研形式，完善常规的调研视察工作流程，加大暗访调查力度，采取“四不两直”的方式不发通知、不打招呼地深入银发经济产业园区、养老服务机构、社区居家养老服务站点等，实地了解养老服务设施建设情况、服务人员工作情况、老年人实际生活状况等，获取真实、客观的第一手资料。丰富跟踪监督方式，根据基层调研工作，全面掌握群众的实际困难和需求想法，明确现阶段监督养老服务事业产业发展工作的切入点、落脚点和发力点，通过听取专项工作报告、专题询问及特定问题调查等形式，联动上下级人大开展监督，以问题清单的形式汇总梳理形成审议意见转交市政府办理，并对政府整改落实情况进行持续性的跟踪和检查，推动问题逐步得到解决，提高人大监督的刚性实效。

（三）健全群众参与监督的平台载体。加强数字化人大信息平台的建设，强化实践运用，加大推广宣传力度，通过人大官方网站、微信公众号、“粤当家”小程序等开设养老服务意见征集专栏，鼓励市民群众在平台上积极反映养老服务领域的

需求和痛点难点，借助“平安通”服务平台听取长者本人或其监护人的意见，通过大数据分析技术对海量信息进行筛选分析，对群众反映强烈的问题靶向开展监督。定期召开座谈会听取养老服务机构工作人员、社区工作者、老年人代表的意见建议，组织人大代表深入社区、农村、养老机构等开展调查研究，结合实际工作安排，有针对性地将相关问题分期分批纳入监督计划，联合相关媒体机构对部分监督工作环节进行网络直播，逐步引导公民依法参与人大监督工作，推动养老服务事业产业协同发展，更好地满足人民群众对养老服务的需求。

（四）强化“回头看”跟踪监督问效。完善监督工作“闭环”体系，一是要加强与民政、卫健等政府部门的沟通联系，共享养老服务工作进展信息，建立问题台账清单并定期更新，及时交流银发经济发展、长者助餐服务等方面的经验做法和想法思路，形成寓监督于支持的良好工作局面。二是要落实“定期反馈”机制，明确政府要在6个月内对人大监督工作整改落实情况进行报告，实现常态化持续性监督。三是要建立并落实动态跟踪监督制度。针对整改落实效果不佳的问题，组建专门的工作小组，充分调查和识别不同环节的问题，通过发出整改督办函、约谈负责人等方式，督促其加快整改步伐，保障监督事项得到持续重视，直至顺利解决，切实提升人大监督工作的成效，推动养老服务事业产业协同发展取得实质性进展，为现代化产业体系建设中的养老服务产业发展提供坚实保障，使人

大监督在助力现代化产业体系建设中发挥更大作用。

参考文献：

[1]赵士铭.我国地市级人大监督方式创新研究[D].河北师范大学，2017.

[2]黄佳捷.基层人大专题调研监督效能提升的路径研究[D].福建师范大学，2017.

[3]牛瑞芳，张凯.以高质量人大监督助力河南养老事业高质量发展[J].人大建设，2024，(11):10-12.

[4]突出“四个精准”，推进养老服务体系建设提质增效——省人大常委会积极推动我省养老服务发展[J].人民政坛，2022，(09):4-7.

[5]赵寻.打造更好的便民惠民养老服务——珠海市人大常委会助推养老服务事业发展纪事[J].人民之声，2024，(09):52-53.

全过程人民民主视域下江门市人大代表“进站入网格”的实践模式与优化路径

江海区城市管理和综合执法局 章宇达

【摘要】人大代表“进站入网格”制度是全过程人民民主在基层治理中的创新实践。本文以江门市为研究对象，系统梳理该制度的实践演进与运行特征，探讨其在深化代表履职、赋能网格治理中的效能。研究显示，江门市通过“双网融合”的组织架构、数字化驱动的履职革新、产业治理融合的特色路径及闭环管理的效能保障，构建了具有地方特色的实践模式，有效强化了代表与群众的常态化联系，提升了基层治理精细化水平，推动了民生问题与产业诉求的高效解决。同时，制度运行中仍面临代表下沉深度与广度不足、问题解决闭环机制待完善、群众参与度需提升等挑战。未来需通过健全履职保障、完善协同机制、深化数字赋能、优化激励评价等路径持续优化，为全过程人民民主在基层的落地提供更具操作性的“江门方案”。

关键词：全过程人民民主；人大代表履职；网格治理；江门实践；基层治理创新

一、全过程人民民主对人大代表履职的核心要求

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是实现全过程人民民主的重要制度载体。人民代表大会是国家权力机关，由民主选举产生的人大代表组成。人大代表来自人民、代表人民，是国家权力机关的组成人员，肩负着依法行使国家权力、反映人民意志、维护人民利益的神圣职责，是连接国家权力机关与人民群众的桥梁纽带，是发展全过程人民民主的关键主体。

全过程人民民主作为中国特色社会主义民主政治的本质特征，其“全链条、全方位、全覆盖”的实践形态和“真实性、实践性、人民性”的本质精髓，对作为其关键实践主体的人大代表提出了超越传统履职模式的新标准与新使命。它要求代表角色从相对静态的“会议行权者”向动态的“全过程参与者”和“治理赋能者”转变，其履职活动必须更深入地嵌入国家治理和社会运行的毛细血管，更精准地对接人民群众多元化、动态化的利益诉求，更有效地将人民意志转化为治理效能。

二、人大代表融入网格的重要性

网格化治理是新时代推进基层治理体系和治理能力现代化的重要抓手。其显著提升了基层治理的精细化、敏捷化、协同化水平，为构建共建共治共享的社会治理格局奠定了坚实基础，也使得基层的“千条线”得以在网格这个“一根针”中有序穿引，为人大代表深入最基层、融入治理体系提供了天然的载体和平台。

人大代表融入网格制度的意义与必要性，深刻植根于其对

基层民主与治理效能的系统性提升：**其一，破解代表联系群众的“悬浮之困”。**以往，代表联系选民常受限于时间短、距离远、覆盖窄的局限。而“入网格”机制推动代表真正“沉下去、融进去”，在最基础的治理单元和群众最日常的生活场景中倾听民意、发现问题，使代表不再“悬浮”于群众之上，让民主实践更接“地气”。**其二，激活网格治理的“制度动能”。**人大代表凭借其法定地位、监督职权和资源优势，为网格注入了新的动能。他们能够敏锐捕捉网格内深层次的、结构性的矛盾，推动问题从政策源头解决；有效监督相关职能部门的履职尽责，加速问题响应速度；并协调各方力量，化解复杂矛盾，从而大大增强了网格治理的权威性和解决问题的实际效力。**其三，拓宽民主参与的“民生通道”。**“进站入网格”为群众提供了在家门口就能常态化接触代表、表达诉求的途径。这大大降低了政治参与的门槛，使民主参与如邻里闲谈般融入日常生活，极大激发了基层群众参与的积极性和广度。**其四，构筑“民呼我应”的闭环生态。**代表在网格中履行“听”（延伸民主选举与协商）、“督”（落实民主管理与监督）、“促”（体现民主实效，推动问题解决）的多重角色，将“全链条、全方位、全覆盖”的民主要求落到实处，切实保障了人民意志的畅通表达和高效回应。

三、人大代表融入网格的江门模式

（一）江门市人大代表融入网格的实践沿革

江门市人大代表融入网格的实践始于 2019 年台山市台城街道的基层探索，通过印制“人大代表进网格服务卡”、结合每周四直联日活动，首次将代表履职与网格管理直接挂钩。这一阶段以“亮身份、听民声” 为核心，初步建立代表与选民的常态化联系机制，但尚未形成系统性的制度框架。

2022 年 5 月，鹤山市率先推出“三联双到通网格” 工作模式，标志着江门实践进入机制创新阶段[68]。该模式要求代表“联系镇街、联系村居、联系选民，固定频次到联络站、到网格履职”，并配套建立《人大代表联络站接待群众登记表》，通过编号登记、全程留痕倒逼责任落实。2023 年，鹤山经验被广东省人大点赞推广，同年全市启动“人大代表进站入网格全覆盖” 工程，明确市、县、镇三级代表履职频次（市级每 6 个月、县级每 3 个月、镇级每月至少 1 次），形成“选民群众信任代表、代表服务群众” 的良性循环。

2024 年至今，江门实践进入数字化深化阶段。新会区会城街道构建“人大代表+联络站+网格”机制，通过微信、网格平台实现社情民意实时流转；蓬江区试点“代表议事会”进微网格，推动化粪池堵塞整治等 10 余项民生问题在“榕树下”解决[69]。2025 年，江门市人大将“三联双到通网格” 纳入《江

68 江门市人大，毕松杰，宋世安等. 全过程人民民主的江门故事丨鹤山市人大常委会做实“三项举措”，切实提升“三力” 全面赋能“百县千镇万村高质量发展工程”[EB/OL]. (2024-11-15)[2025-07-22]. https://rd.jiangmen.cn/rdxw/202411/t998935.html

69 澎湃号·政务. ‘议事会’开在社区，‘小急难’迎刃而解[EB/OL]. (2022-11-08)[2025-07-22]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_20649624

门市人大代表履职条例》修订内容，并安排 580 万元财政经费支持镇街人大规范化建设[70]，标志着该模式从地方经验上升为制度规范。

（二）江门模式核心特征

1.双网融合的组织架构

以人大代表联络站为枢纽,推动代表履职网络与基层治理网格深度融合。鹤山市将代表联络站工作网络与镇街网格“双网叠加”，形成“代表—联络站—镇街—市级”四级问题处置链条，实现“小事网格解决、大事分级处理”。新会区会城街道将 88 名省市区三级代表编入 51 个村居大网格，覆盖 360 个小网格，构建“群众反映—代表收集—平台分办—部门处置—结果反馈”的闭环机制。

2.数字化驱动的履职革新

开发“线上+线下”双轨履职平台。线下通过“温馨敲敲门”“邻里议事会”等活动，代表化身政策宣传员、矛盾调解员；线上依托“数字人大”平台建立实时履职档案，新会区会城街道实现代表通过微信、网格平台“24 小时接单”，鹤山市建立事件处理流程图，2024 年通过网格平台处理诉求占比提升至 62%。

3.产业治理融合的特色路径

70 江门市人民政府门户网站. 坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度 打造践行全过程人民民主江门样板[EB/OL]. (2023-05-20)[2025-07-22]. https://www.jiangmen.gov.cn/home/bmdt/content/post_3254151.html

将代表履职与地方产业发展深度绑定。鹤山市依托水暖卫浴产业带，通过“三联双到通网格”推动跨境电商出口增长37%；台山市四九镇组织代表进工业园区网格，推动中创新航动力电池项目实现规上工业产值21.04亿元。这种“代表进网格—收集产业诉求—推动政策落地”的模式，使人大制度优势转化为产业竞争力。

4.闭环管理的效能保障

建立“收集—分办—督办—反馈”全流程机制。良西镇推行“1234”工作法：1个联络站统筹、2个平台（线上+线下）收集、3类问题分级处置（现场解决、联络站交办、综治中心分流）、4项活动（接待日、小组活动、视察、微心愿）深化履职，2024年累计解决群众问题133个，惠及2万余人。鹤山市通过代表工作日志和镇街人大全程督办，确保群众诉求“事事有回音”。

五、深化与完善：人大代表“进站进网格”的发展路径

（一）存在的不足与挑战

1.代表下沉“深度”与“广度”不足。一是时间保障难，部分兼职代表本职工作繁忙，深入网格的时间、精力有限，存在“走过场”现象。**二是覆盖不均衡，**代表资源分配与网格需求不完全匹配，部分偏远或复杂网格代表联系频次低、效果弱。

三是能力待提升，部分代表对网格化治理体系不熟悉，缺乏在复杂基层环境中发现问题、沟通协调、推动解决的专业能

力。

2.问题解决“闭环”机制待完善。一是责任界定不清，对于代表在网格中发现的问题，哪些应由网格/社区解决，哪些需上报镇街或部门，界限有时模糊，导致推诿或滞留。**二是跨部门协同不畅：**涉及多部门职责的复杂问题，协调难度大、周期长，代表推动力有时受限，影响问题解决效率和群众满意度。**三是反馈机制薄弱：**对问题办理进度和结果的反馈不够及时、透明，代表和群众有时不清楚进展，影响制度公信力。

3.群众参与“热度”与“效度”待提升。一是知晓度不高，部分群众不清楚本网格联系的代表是谁、如何联系、代表进网格的时间地点。**二是参与不均衡，**老年群体、弱势群体、外来人口等主动联系代表的意识和能力相对较弱，其诉求可能被忽视。

4.支撑保障“力度”待加强。一是信息共享壁垒：代表履职平台与网格化信息管理平台尚未完全打通，信息孤岛影响工作效率和问题研判。**二是激励约束不足：**对代表深入网格履职的积极性、实效性缺乏科学有效的量化评估和激励约束机制。**三是培训系统性不够：**对代表如何有效利用网格平台履职、如何与网格员协作、如何运用法律政策推动解决问题等培训的系统性和针对性有待加强。

（二）深化发展的对策建议

1.健全履职保障机制，推动代表“真下沉、深融入”

一是强化时间与经费保障，明确要求代表所在单位支持其履职，保障必要时间。增加代表活动经费投入，特别是用于深入网格的交通、误餐等补贴。

二是优化代表网格匹配，根据代表职业背景、专业特长、居住地或工作地，结合网格特点和需求（如工业区、农业区、老旧小区、新社区），科学、动态调整代表联系网格，力求“人岗相适”。

三是深化代表履职培训，将网格化治理知识、群众工作方法、矛盾调解技巧、政策法规运用等纳入代表培训核心内容，提升其在网格环境中的履职能力。组织优秀代表分享进网格经验。

2.完善问题解决闭环，确保诉求“有回应、能落地”

一是厘清职责清单，制定清晰、可操作的《人大代表进网格发现问题分级分类处置指引》，明确网格、社区、镇街、区（市）各级、各职能部门的责任边界和响应时限。

二是强化协同联动机制，在区（市）、镇街层面建立由人大牵头，政府相关部门参与的“代表进网格问题协调处置联席会议”制度，定期会商解决跨部门、跨层级的复杂问题。赋予代表在闭会期间对重点问题办理情况的质询建议权。

三是健全全流程跟踪反馈，利用信息化平台，对代表反映问题的受理、交办、办理、反馈各环节实行全程留痕、动态跟踪、超期预警。办理结果必须及时、规范地向代表和反映问题

的群众“双反馈”，接受评议。

3.激发多元主体参与，实现民意“广汇聚、深互动”

一是提升制度知晓度，在网格显著位置公示联系本网格的代表信息（姓名、照片、联系方式、进网格计划）、联络站地址及开放时间。利用社区宣传栏、微信公众号、网格微信群、小区广播等多种渠道广泛宣传。

二是创新参与形式，结合网格议事会、民情恳谈会、线上意见征集、代表主题接待日等多种形式，吸引不同群体参与。针对老年人、外来人口等群体，可采取“代表上门访”“楼栋代表联络员”等方式主动联系。

4.强化数字技术赋能，提升运行“智能化、高效化”

一是推动平台互联互通，打破数据壁垒，推动人大代表履职服务平台与网格化服务管理信息平台、12345 政务服务便民热线平台等实现数据共享、业务协同。代表可通过统一入口查看网格基础信息、事件动态、可调用资源。

二是开发智能辅助工具，运用大数据分析，为代表提供网格内热点问题、民生需求、风险预警等信息，辅助其精准选题、深度调研。开发移动履职 APP，方便代表随时随地记录民情、上传信息、跟踪进度、联系选民。

三是探索“云网格”联系，利用视频会议、线上直播、社群互动等技术，拓展代表与网格群众线上交流渠道，突破时空限制，提高联系效率。

5.健全激励评价体系，促进履职“常态化、优质化”

一是建立科学考评指标，将代表进网格的频次、深度、群众联系覆盖面、问题发现质量、推动解决实效、群众满意度等纳入代表履职评价体系，量化与定性相结合。

二是强化结果运用，考评结果作为代表评优评先、连任推荐的重要依据。对履职成效突出的代表予以宣传表彰；对履职不力的代表进行提醒、约谈。

三是引入第三方评估，可委托高校、研究机构或社会组织对“进站入网格”制度的实施效果、社会影响进行独立评估，提供客观改进建议。

展望未来，持续深化与完善人大代表“进站入网格”制度，关键在于坚持问题导向和实效导向。通过健全保障机制确保代表“沉得下”，完善协同机制确保问题“解决得好”，创新参与机制确保民意“聚得拢”，运用数字技术确保运行“更高效”，强化激励约束确保履职“有动力”。唯有如此，才能将这一制度锻造得更成熟、更定型，使其成为践行和发展全过程人民民主的坚实平台，为中国式基层治理现代化贡献更丰富的“江门智慧”与“江门方案”，最终实现民主根基的持续深化与人民福祉的切实增进。

乡镇人大代表在现代化产业体系建设中发挥作用的路径探讨

—— 以江门市蓬江区荷塘镇为例

蓬江区荷塘镇党政和人大办公室　张苑

现代化产业体系是实现经济现代化的关键标志，是全面建成社会主义现代化强国的物质基础。改革开放以来，我国产业发展取得显著成就，逐步建立起行业齐全、配套完善的产业体系。党的二十大报告首次提出了“现代化产业体系”这一概念和“建设现代化产业体系”的新任务。乡镇作为产业发展的基层阵地，乡镇人大代表扎根一线、贴近群众与企业，在现代化产业体系建设中具有不可替代的作用。本文将结合江门市蓬江区荷塘镇人大代表的实践经验，深入探讨乡镇人大代表在现代化产业体系建设中发挥作用的具体路径，重点分析荷塘镇现代化产业体系发展历程中代表的推动作用、当前发展存在的问题及代表的应对举措，进而提出代表进一步履职的方向。

人民代表大会制度是人民当家作主的实现形式，是中国特色社会主义政治文明的重要载体，在全面建成社会主义现代化强国中发挥着重要作用。乡镇人大代表作为国家权力机关在基层的“末梢神经”，直接联系着广大人民群众和市场主体，能够在引导产业方向、示范先进经验、搭建政企桥梁等方面展现

独特优势，为积极推进现代化产业体系建设提供坚实支撑。

一、乡镇现代化产业体系发展历程中人大代表的推动作用

以江门市蓬江区荷塘镇为例，该镇地处江门、佛山和中山的交汇点，是承接粤港澳大湾区产业协作发展的“东大门”专业镇。其产业发展历经从粗放扩张到转型提质的过程，而乡镇人大代表在这一历程中始终积极作为，成为推动产业变革的重要力量。

（一）早期产业结构困境中代表的觉醒与呼吁。十多年前，荷塘镇产业结构中，制革、玻璃、电镀、喷涂、化工等重污染产业占据主导。彼时，虽经济发展速度较快，但产业结构层次偏低，粗放式的经济发展模式给环境带来了严重伤害。村级工业园区普遍存在用地效率低下、工业土地和载体紧缺等问题，众多厂房残旧，不仅存在消防安全隐患，还严重制约了村集体经济的发展以及产业的进一步升级。

面对这样的发展困境，荷塘镇人大代表率先意识到产业模式的不可持续性。他们通过走访企业、收集群众反馈，多次在镇人代会上提出关于调整产业结构、治理环境污染的建议。例如，有代表针对制革企业废水排放问题，提交了《关于加强荷塘镇工业废水集中处理的议案》，建议加强完善荷塘镇污水处理厂的运行和管理，为后续产业转型奠定了环保基础。同时，代表们围绕村级工业园的安全隐患问题，牵头组织专项调研，讨论如何盘活村级工业园用地释放产业发展空间，并形成相关

报告建议，为镇政府制定相关政策提供了重要参考。

（二）产业转型探索中代表的参与和实践。面对发展困境，荷塘镇以刚柔并济的决心开启产业转型之路。在这一过程中，乡镇人大代表深度参与，成为转型方案的建言者、项目推进的监督者和企业利益的维护者。

在村级工业园升级改造方面，康溪工业园升级改造项目极具代表性，其创造性地提出“公开出让+保留集体+代建物业返租”模式，并引入万洋集团。该项目从方案构思阶段，人大代表就积极介入，通过召开企业座谈会、走访村民等方式，收集各方对改造模式的意见，及时反馈给镇政府，推动方案不断优化。项目一期、二期工程建设期间，代表们定期视察施工进度和质量，针对建设中出现的劳资纠纷、周边道路拥堵等问题，协调相关部门及时解决，保障了项目顺利投入使用。目前，该园区已引进企业 136 家，已投产 131 家，其中规上工业企业 12 家，康溪工业园升级改造三期也已于 2024 年 6 月 1 日正式动工。通过这一改造，不仅解决了工业用地紧缺问题，还显著提升了村级工业园品质，有力推动了产城融合发展，吸引了智能制造、智能光电、电子信息、新材料及其上下游配套产业等多家企业入驻，这其中离不开代表们持续的跟踪服务。

在大项目建设推动上，荷塘镇抢抓“双区”驱动机遇，积极对接广州、深圳等地高科技产业转移与互补。深圳科技园江门园区项目顺利动工建设，构建起“广深港澳研究孵化+蓬江

落地发展”合作模式，成功吸引11家深圳企业落户。在此过程中，人大代表发挥了“宣传员”和“服务员”的作用。代表们主动学习大湾区产业协作政策，并向本地企业解读政策红利，同时协助镇政府对接深圳企业，了解企业需求，为企业落户提供政策咨询、手续代办等服务。此外，代表们还积极推动高村村智能制造产业园建设，助力中泰纸业、敏华电气等大项目增资扩产，围绕全区“3+2”产业集群发展方向，五年来共推动引进重点项目55个，总投资达735250万元（市重点项目），维龙物流、世通医疗等一批重点企业和项目的成功落地，都凝聚着人大代表的努力。

二、乡镇现代化产业体系发展存在的问题及代表的关注

尽管荷塘镇在产业转型和园区建设上取得一定成果，但在现代化产业体系建设过程中仍面临一些问题，这些问题也成为乡镇人大代表重点关注和推动解决的方向。

（一）产业配套设施不完善及代表的调研反馈。部分园区周边的交通网络不够发达，道路工程缓慢且路况不佳，影响货物运输效率与企业员工出行。以南华路、东堤路为例，这两条路分别连接着通往中山的马滘大桥和通往佛山的白藤大桥，是重要交通要道，但存在烂路、高低不平等问题，不仅导致行人通行困难，还易引发车辆侧翻、滑胎等事故，严重影响了区域间的物流运输和人员往来。

人大代表高度关注这一问题，多位代表组成专项调研小

组，对全镇路网进行实地勘察，详细记录道路破损情况、影响范围及企业反馈。他们还通过“粤当家”小程序收集企业和群众对交通改善的具体诉求，形成了详实的调研报告，为镇政府制定道路修复计划提供了精准依据。

（二）企业发展要素制约及代表的民意收集。资金方面，一些中小企业在技术研发、设备更新、市场拓展等方面面临资金短缺困境，融资渠道相对狭窄，银行贷款门槛较高，且缺乏有效的融资担保机制，制约了企业的创新发展和规模扩张。人才方面，由于地处乡镇，相较于大城市，在吸引高端人才和专业技术人才上缺乏竞争力，企业存在招人用人难的问题，尤其是在新兴产业领域，人才短缺问题更为突出，影响了企业的技术创新和产业升级步伐。

针对这些要素制约，人大代表深入企业开展“一对一”走访，建立企业问题台账。在资金问题上，代表们详细了解不同行业、不同规模企业的融资需求和遇到的困难；在人才问题上，重点收集企业在人才引进、培养、留存等方面的痛点，为后续提出针对性建议积累了第一手资料。

（三）产业创新能力不足及代表的深度思考。荷塘镇产业整体创新能力有待提升。镇内多数企业以纺织、灯饰、五金和纸制品为主。曾经，荷塘镇的内裤行业风靡一时，几乎每条村都有内裤厂，还有不少“小作坊”，镇内人流密集的地方有布匹、针线和缝纫机等上下游产品零售门店，给家家户户提供了

不少就业岗位，但时至今日，荷塘的内裤行业有沦为夕阳行业的趋势，因自主创新能力较弱，缺乏核心技术和自主品牌而退居二线产业。灯饰业和五金业则成为了镇内现在的朝阳行业，但部分高新技术创新成果转化效率不高，未能充分将科技成果转化为实际生产力，制约了产业向高端化、智能化、绿色化转型发展。

人大代表针对产业创新能力不足的问题进行了深入思考和讨论。他们组织相关行业的企业家代表召开专题座谈会，分析行业发展瓶颈，探讨创新路径。特别是针对内裤行业的衰落，代表们感慨颇深，认为缺乏组织引领和创新意识是主要原因，这也为他们后续提出建立行业协会、推动产业创新的建议提供了思路。

三、人大代表在履职中针对现代化产业体系建设提出的意见建议

乡镇人大代表立足自身职责，围绕现代化产业体系建设中的重点难点问题，积极收集民意、建言献策，形成了一系列具有针对性和可操作性的意见建议，为产业发展注入了动力。

（一）基础设施建设方面的建议。人大代表通过实地走访、与群众交流以及“粤当家”小程序等渠道，广泛收集意见。如针对连荷路道路破损问题，代表们第一时间实地察看，将《关于消除连荷路道路交通安全隐患》的建议提交至荷塘镇人大，并积极协调荷塘镇与潮连街道相关部门，推动道路整改工程顺

利进行，切实改善了区域交通状况。

代表们还提出了一系列系统性的建议：在交通网络建设上，建议加快南华路、东堤路等关键道路的修复和拓宽工程，同步规划建设园区连接主干道的支线道路，提高货物运输效率；在公共交通方面，提议增加园区到镇区及周边城市的公交线路和班次，解决企业员工通勤问题。

在生活配套设施方面，代表们聚焦企业员工的后顾之忧，建议完善外来务工子女入读本地学校的手续和简化流程，扩大优质教育资源覆盖；加快本地医疗机构升级改造，提升医疗服务水平；持续办好“村BA”篮球比赛等文体活动，丰富群众精神文化生活，从而提升本镇宜居宜业能力，增强对企业和人才的吸引力。

（二）企业发展支持方面的建议。针对企业面临的资金难题，人大代表积极建言献策。在资金方面，提议政府搭建银企对接平台，定期组织银行与企业面对面交流，引导金融机构加大对中小企业的信贷支持力度；创新金融产品和服务，如设立产业发展基金、开展知识产权质押贷款、应收账款融资等，拓宽企业融资渠道。

同时，建议政府出台差异化的扶持政策，对符合产业发展方向的企业在技术改造、设备购置、节能减排等方面给予资金补贴和税收优惠，减轻企业负担。针对初创型科技企业，代表们还建议设立创业孵化基金，提供场地支持和创业指导，助力

企业渡过发展初期的难关。

（三）产业创新推动方面的建议。为提升产业创新能力，人大代表们提出了多项具体建议。针对荷塘镇内裤行业的现状，代表们建议重整旗鼓，牵头建立纺织协会，将众多纺织类相关的企业家“扭成一团”，整合资源、共享信息，共同研发新产品、打造区域品牌，再创荷塘内裤行业的辉煌。

除此，还建议政府加大对科技创新的投入，设立科技创新专项资金，鼓励企业建立研发机构，与高校、科研院所开展产学研合作，共建实验室或研发中心，提高企业自主创新能力。提议对高新技术企业和创新型中小企业给予政策扶持，如税收减免、项目优先立项、用地保障等，激发企业创新积极性。

代表们还高度关注人才对产业创新的关键作用，建议政府制定更具吸引力的人才引进和培养政策，为企业引进的高端人才和专业技术人才提供住房补贴、子女入学、医疗保障等“一揽子”优惠政策；加强本地职业教育和技能培训，与企业共建实训基地，定向培养符合产业需求的实用型人才，为产业创新发展提供坚实的人才支撑。

四、乡镇人大代表在现代化产业体系建设中进一步发挥作用的路径

为更充分地发挥乡镇人大代表在现代化产业体系建设中的作用，需从提升履职能力、密切联系群众、强化监督职能、发挥桥梁纽带作用等多方面入手，构建全方位的履职路径。

（一）加强学习培训，提升产业领域履职能力。定期组织人大代表参加现代化产业体系建设相关的学习培训活动，邀请专家学者、政府部门负责人、成功企业家等进行授课，内容涵盖产业政策解读、产业发展趋势分析、科技创新知识、企业经营管理、数字经济等方面，拓宽代表的知识面和视野，提升其对现代化产业体系建设的认识和理解。

通过集中学习、专题研讨、实地考察等多种形式，促使代表深入了解产业发展实际情况。例如，组织代表到珠三角产业发展先进地区的工业园区、高新技术企业进行实地考察，学习借鉴产业升级、创新驱动、园区管理等方面的先进经验和做法，结合荷塘镇实际情况，为本地产业发展提供更具针对性和可操作性的建议。

此外，还可建立代表与产业部门的常态化沟通机制，让代表及时了解最新的产业规划和政策动态，确保提出的建议与产业发展方向同频共振。

（二）密切联系群众与企业，精准收集产业发展诉求。充分发挥人大代表来自人民、扎根人民的优势，进一步完善代表联系群众和企业制度。代表们要定期深入企业、园区、车间、社区、农村，通过走访、调研、召开座谈会、设立意见箱等方式，广泛听取群众和企业对现代化产业体系建设的意见和建议。

借助“粤当家”小程序等信息化平台，拓宽民意收集渠道，

方便企业和群众随时向代表反映生产经营、项目建设、政策落实等方面的问题。依托园区人大代表联络点，常态化驻点接待企业负责人和员工，提升代表与企业的亲切感，及时洞察园区发展中的堵点、难点问题。

建立健全民意收集反馈机制，人大代表联络站联络员与代表对收集到的意见建议进行梳理分类、分析研判，及时向政府及相关部门反馈，并跟踪督促问题解决情况，做到事事有回音、件件有着落，切实将企业和群众的诉求转化为推动产业发展的实际举措。

（三）强化监督职能，推动产业政策落地见效。以全过程人民民主理论为指导，通过“代表进站入网格”机制，将企业和群众对产业发展的法治需求纳入人大监督全过程，实现民主协商与法治保障的有机统一。

人大代表要围绕现代化产业体系建设中的重点项目、重大决策以及企业和群众关心的热点难点问题，依法履行监督职能。通过开展专题调研、集中视察、听取政府工作报告、执法检查等方式，对政府在产业规划制定、产业政策执行、项目推进实施、要素保障落实、营商环境优化等方面的工作进行监督。

建立健全监督评价机制，对监督过程中发现的问题及时提出整改意见和建议，并跟踪整改落实情况，确保政府各项工作落到实处。例如，对村级工业园改造项目的进度、质量、招商情况、环保达标等进行全程监督，对发现的违规操作、推进缓

慢等问题，督促相关部门限期整改，确保项目按照规划目标顺利实施，实现产业升级和经济发展的预期效果。同时，对惠企政策的落实情况进行专项监督，确保政策红利真正惠及企业，为企业发展创造良好环境。

（四）发挥桥梁纽带作用，凝聚产业发展合力。人大代表要积极发挥桥梁纽带作用，加强政府与企业、群众之间的沟通联系，形成推动现代化产业体系建设的强大合力。

一方面，及时向企业和群众宣传政府关于现代化产业体系建设的政策措施、发展规划、扶持办法等，用通俗易懂的语言解读政策内涵，帮助企业和群众准确了解政策、用好政策，提高政策的知晓率和利用率。

另一方面，将企业和群众在产业发展中遇到的困难和问题，如政策执行中的偏差、要素保障的不足、市场环境的障碍等，及时反馈给政府及相关部门，促进政企之间信息对称，推动问题得到有效解决。

同时，代表们要充分利用自身的社会资源、人脉网络和影响力，积极为产业发展牵线搭桥。协助政府开展招商引资工作，主动对接优质企业和项目，向他们推介荷塘镇的区位优势、产业基础和优惠政策，吸引更多优质项目和企业落户。此外，还可推动本地企业加强合作，形成产业链上下游协同发展的格局，为构建富有地方特色和竞争力的现代化产业体系贡献力量。

五、结论

江门市蓬江区荷塘镇在现代化产业体系建设过程中，历经产业结构调整与转型探索，取得了一定成绩，这一过程中，荷塘镇人大代表始终积极作为，在收集和提出关于基础设施建设、企业发展支持、产业创新推动等方面的意见建议，为产业发展发挥了重要作用。

当前，乡镇现代化产业体系建设仍面临诸多挑战，乡镇人大代表在其中大有可为。为进一步在现代化产业体系建设中发挥代表作用，需从加强学习培训提升履职能力、密切联系群众精准收集诉求、强化监督职能推动政策落实、发挥桥梁纽带作用凝聚发展合力等多路径入手，不断提升代表在产业领域的履职水平。

通过持续努力，乡镇人大代表必将为地方产业发展注入强大动力，推动乡镇现代化产业体系建设不断取得新进展，助力乡镇经济高质量发展，为全面建成社会主义现代化强国奠定坚实基础，书写乡镇产业振兴的崭新篇章。

新质生产力赋能视角下江门现代化产业体系法治保障路径研究

——基于产业“三化”融合与开放合作的制度建构

江门市赛恩斯科技有限公司　何少涛

摘要：本研究聚焦于江门市在新质生产力赋能背景下，如何通过法治保障路径构建现代化产业体系，特别是围绕产业“三化”融合（数字化、智能化、绿色化）与开放合作的地域发展特征展开。从人大视角出发，深入探讨人大在布局产业、人才引育等职能方面与产业体系建设法治支撑的多方面关系，包括制度供给、监督推动和代表助力等，旨在为江门市产业高质量发展提供具有针对性和可操作性的法治策略，助力其在区域竞争中脱颖而出，实现经济社会的可持续发展。

关键词：新质生产力；江门现代化产业体系；法治保障；产业“三化”融合；开放合作；人大职能

一、引言

在全球经济格局深刻变革、科技革命日新月异的当下，新质生产力成为推动区域经济转型升级的关键力量。江门市作为具有一定产业基础和发展潜力的城市，正积极探索构建现代化产业体系的新路径。产业“三化”融合与开放合作是江门市立

足自身优势、顺应时代潮流所确定的重要发展战略，而法治保障则是确保这一战略顺利实施、产业体系稳健发展的基石。人大作为国家权力机关，在地方经济社会发展中肩负着重要职责，其在产业布局规划、人才政策制定等方面的职能与产业法治保障紧密相连。因此，深入研究人大视角下江门现代化产业体系法治保障路径，对于提升江门市产业竞争力、促进区域协调发展具有重大的理论和现实意义。

二、研究背景与意义

（一）研究背景。一是新质生产力的兴起与发展趋势阐述新质生产力的概念内涵，包括其以新技术、新产业、新业态、新模式为核心特征，以及在当前全球经济格局中对各国各地区产业发展的引领作用。分析新质生产力在全球主要经济体中的发展现状和趋势，如发达国家在人工智能、量子计算等前沿领域的新质生产力布局，以及新兴经济体如何借助新质生产力实现弯道超车。二是江门市产业发展现状与“三化”融合、开放合作战略。介绍江门市传统产业基础，如制造业、农业等的规模、结构和优势，以及近年来在数字化转型、智能化升级、绿色发展理念践行方面所取得的初步成效。详细说明江门市产业“三化”融合的具体内涵，包括数字化如何赋能传统产业生产流程优化、智能化在提升产业附加值中的作用、绿色化对产业可持续发展的约束与引导机制。同时，阐述江门市开放合作战略的实施背景，如与粤港澳大湾区其他城市、国内其他地区以

及国际市场的合作现状和潜在机遇，分析开放合作对江门市产业资源配置、技术创新、市场拓展等方面的重要意义。**三是**法治保障在产业体系建设中的重要性。从产业政策法规的制定与实施、市场主体权益保护、产业纠纷解决机制等角度，论述法治保障对于稳定产业预期、激发产业活力、规范产业秩序的关键作用。结合国内外产业发展的正反案例，说明缺乏法治保障可能导致的产业无序竞争、创新动力不足、产业发展环境恶化等问题，强调在新质生产力赋能产业发展的复杂背景下，法治保障的不可或缺性。

（二）研究意义。一是理论意义。丰富和完善产业法治保障理论体系，将新质生产力概念与地方产业法治实践相结合，探索产业“三化”融合与开放合作模式下的法治保障新理论、新方法。为其他地区在类似产业发展情境下提供理论借鉴，推动产业法学研究的深入发展，促进法学理论与产业经济学、管理学等多学科的交叉融合。**二是实践意义。**为江门市构建现代化产业体系提供具体的法治保障策略和建议，帮助江门市优化产业法治环境，提高产业政策的科学性和有效性，增强产业发展的内生动力和外部吸引力。通过人大职能的有效发挥，促进产业布局合理化、人才引育精准化，助力江门市在区域产业竞争中提升地位，实现经济高质量发展，为其他城市在产业法治保障方面提供可复制、可推广的经验。

三、研究内容与方法

（一）研究内容。**一是江门市产业“三化”融合与开放合作的法治需求分析。**（1）产业“三化”融合的法治需求。从数字化、智能化、绿色化产业发展的各个环节，如技术研发、应用推广、产业融合等方面，分析可能面临的法律问题和风险。例如，数字化产业中的数据安全与隐私保护、知识产权保护；智能化产业中的机器人伦理、人工智能算法歧视问题；绿色化产业中的环境标准执行、绿色金融支持等，梳理出产业“三化”融合对法治保障的具体需求清单。（2）开放合作中的法治需求研究。江门市在与国内外其他地区开展产业合作过程中，涉及的贸易规则、投资政策、知识产权保护、合同纠纷解决等法律问题。分析在开放合作环境下，如何通过法治手段保障江门市产业的合法权益，促进产业要素的自由流动和高效配置，提升江门市在国际国内产业分工中的地位。**二是人大在江门产业布局与人才引育中的法治职能与作用。**（1）人大在产业布局中的法治职能探讨。人大在江门市产业布局规划制定、实施监督等环节的法律依据和职责范围。分析人大如何通过立法、监督等方式，确保产业布局符合国家和法律法规地方经济社会发展战略，避免产业布局的盲目性和不合理性，促进产业协调发展。例如，研究人大在制定产业政策法规、审查政府产业规划、开展产业布局专项调研等方面的职能作用，以及如何通过法治手段引导产业向园区集聚、优化产业空间布局等。（2）人大在人才引育中的法治职能研究。人大在江门市人才政策制定、人才

权益保障等方面的法治职责。分析如何通过法治保障人才引育政策的公平性、有效性，吸引和留住高素质人才投身江门市产业发展。例如，研究人大在制定人才引进法规、监督人才政策执行、保障人才在劳动就业、创新创业等方面的合法权益等方面的职能作用，以及如何通过法治手段解决人才引进过程中的户籍、住房、子女教育等实际问题，营造良好的人才发展法治环境。

（二）江门现代化产业体系法治保障路径构建。一是制度供给路径。从人大立法角度，研究如何根据江门市产业“三化”融合与开放合作的法治需求，制定和完善相关产业法规。分析立法过程中如何充分考虑产业发展的前瞻性、创新性和地方特色，确保法规的科学性、针对性和可操作性。例如，探索制定专门的数字经济促进条例、绿色产业发展条例等，为产业发展提供明确的法律指引。同时，研究如何加强产业法规与其他法律法规的衔接协调，避免法律冲突和监管空白。**二是监督推动路径。**探讨人大如何通过监督手段，推动江门市产业政策法规的有效实施，促进产业法治环境的持续优化。研究人大在监督政府产业管理部门依法行政、监督市场主体依法经营等方面的方式方法，如开展产业政策法规实施情况的执法检查、听取和审议政府产业工作报告、对产业重大项目建设进行监督等。分析如何通过监督发现问题、提出建议、督促整改，确保产业政策法规落地生根，保障产业健康发展。**三是代表助力路径。**研

究人大代表如何在江门市现代化产业体系建设中发挥积极作用。分析人大代表在产业调研、政策建议、联系群众等方面的优势，探讨如何通过代表议案、建议等形式，反映产业发展的实际需求和问题，为产业法治保障建言献策。例如，鼓励人大代表深入产业一线，了解企业生产经营中的法律困境，提出具有针对性的立法建议和政策改进意见；组织人大代表与企业、政府部门开展面对面交流活动，促进产业政策法规的宣传贯彻和实施监督。

（三）研究方法。**一是文献研究法。**广泛查阅国内外关于新质生产力、产业法治保障、人大职能等方面的学术文献、政策文件、研究报告等资料，系统梳理相关理论研究成果和实践经验，为本研究提供坚实的理论基础和研究思路。通过文献研究，了解产业法治保障领域的前沿动态和研究热点，借鉴国内外先进经验和成功案例，避免重复研究，提高研究效率和质量。**二是案例分析法。**选取国内外具有代表性的城市或地区，在产业“三化”融合、开放合作以及产业法治保障方面进行深入案例剖析。分析这些案例在产业发展战略制定、法治保障措施实施、人大职能发挥等方面的经验做法和成效，总结可借鉴的成功经验和教训，为江门市的实践提供参考。同时，结合江门市自身产业发展实际，对本地一些典型产业项目或企业在产业法治保障方面的实践案例进行分析，找出存在的问题和不足，提出针对性的改进措施。**三是实地调研法。**深入江门市各产业领

域、企业、政府部门等进行实地调研，通过访谈、问卷调查、座谈会等方式，收集第一手资料。与企业负责人、产业工人、专家学者、政府工作人员等进行面对面交流，了解江门市产业“三化”融合与开放合作的实际情况、面临的法律问题和法治保障需求，以及人大在产业布局、人才引育等方面职能履行情况。实地调研能够使研究更加贴近实际，增强研究的针对性和实用性，为研究结论的得出提供有力支撑。**四是比较研究法。**将江门市与国内其他具有相似产业基础和发展战略的城市进行比较研究，分析在产业法治保障路径构建方面的异同点。

四、江门市产业“三化”融合与开放合作的现状与问题分析

（一）产业“三化”融合的现状与问题。**一是数字化转型的现状与问题。**现状：江门市在数字化转型方面取得了一定进展，部分制造业企业通过引入工业互联网平台，实现了生产流程的自动化和信息化。然而，整体来看，江门市数字化转型仍处于初级阶段，中小企业数字化应用水平较低，数据资源的整合与利用不足，缺乏统一的数据标准和共享机制。问题：（1）技术瓶颈：部分企业缺乏数字化转型的技术能力，对新兴技术如人工智能、大数据的理解和应用能力不足。（2）人才短缺：数字化人才匮乏，尤其是既懂信息技术又懂产业应用的复合型人才稀缺。（3）数据安全与隐私保护：随着数字化程度的提高，数据安全和隐私保护问题日益突出，相关法律法规的落实

和监管机制尚不完善。**二是智能化升级的现状与问题。**现状：江门市在智能化方面主要集中在高端装备制造、智能家电等领域，部分企业通过引入智能化设备和机器人技术，提升了生产效率和产品质量。然而，智能化升级在传统产业中的渗透率较低，智能化应用主要集中在少数大型企业，中小企业智能化水平较低。问题：（1）技术成本高：智能化设备和技术的购置成本较高，中小企业难以承受。（2）技术适配性差：部分智能化技术与传统产业的结合不够紧密，缺乏针对性的解决方案。（3）标准体系不完善：智能化产品的标准体系尚未完全建立，导致市场上的智能化产品兼容性差，难以形成统一的产业生态。**三是绿色化发展的现状与问题。**现状：江门市在绿色化发展方面取得了一定成效，部分企业通过引入绿色生产技术，实现了节能减排和资源循环利用。然而，整体来看，绿色化发展仍面临诸多挑战，传统产业的绿色转型难度较大，绿色金融支持体系尚不完善。问题：（1）绿色技术应用不足：部分企业对绿色技术的应用意识不足，缺乏绿色技术的研发和推广能力。（2）绿色标准执行不力：部分企业对绿色标准的执行不到位，存在偷排、漏排等环境违法行为。（3）绿色金融支持不足：绿色金融体系尚不完善，缺乏对绿色产业的专项支持政策，企业绿色化转型的资金压力较大。

（二）开放合作的现状与问题。现状：江门市在开放合作方面，积极参与粤港澳大湾区建设，与周边城市在产业协同、

科技创新、基础设施互联互通等方面取得了一定进展。例如，江门市与深圳在新会建立了产业合作园区，积极推动银湖湾滨海新区打造深江经济合作区，2025 年初与深圳产学研合作促进会、深圳市机械行业协会、深圳市无人机行业协会、深圳格兰达投资有限公司、深圳市服务贸易协会、前瞻产业研究院等 6 家机构签署了“反向飞地合作协议”，在产业研究、园区规划、招商推介、项目引进培育等方面探索灵活多样的合作模式。然而，开放合作的深度和广度仍需进一步拓展，与国际市场的对接程度较低。问题：（1）政策协同不足：在与周边城市的合作中，存在政策不一致、标准不统一等问题，影响了产业要素的自由流动。（2）国际市场竞争力不足：江门市企业在国际市场上的品牌影响力较弱，缺乏核心竞争力，出口产品附加值较低。（3）开放合作平台建设滞后：开放合作平台的建设水平较低，缺乏国际化、专业化的产业园区和服务平台。

五、人大视角下江门现代化产业体系法治保障路径构建

（一）制度供给路径。一是立法保障。（1）制定产业“三化”融合专项法规 ：建议人大制定《江门市产业数字化转型促进条例》《江门市智能化产业发展条例》《江门市绿色产业发展条例》等专项法规，明确产业“三化”融合的目标、任务、保障措施和法律责任。例如，在《江门市产业数字化转型促进条例》中，可以明确规定政府在数字化基础设施建设、数据安全保护、中小企业数字化转型支持等方面的职责。（2）完善开

放合作法规：制定《江门市开放合作促进条例》，明确江门市在粤港澳大湾区建设中的定位和职责，规范与周边城市在产业协同、科技创新、基础设施互联互通等方面的合作机制。例如，条例可以规定政府在建立产业合作园区、推动科技成果转化、促进人才流动等方面的具体措施。**二是政策支持。**（1）财政政策支持：通过财政补贴、税收优惠等政策手段，支持产业“三化”融合和开放合作。例如，对开展数字化转型的企业给予设备购置补贴，对绿色化改造的企业给予税收减免。（2）金融政策支持：完善绿色金融体系，设立绿色产业发展基金，支持绿色产业项目。例如，通过绿色信贷、绿色债券等方式，为绿色企业提供融资支持。

（二）监督推动路径。一是执法检查。（1）开展产业政策法规执法检查：人大定期开展产业政策法规的执法检查，重点检查政府在产业“三化”融合和开放合作方面的政策落实情况。[illegible]的要求，落实数字化基础设施建设任务。（2）监督企业合规经营：通过执法检查，监督企业在数字化转型、智能化升级、绿色化发展中的合规经营情况。例如，检查企业是否按照绿色标准进行生产，是否存在数据安全和隐私保护问题。**二是专项监督。**（1）监督产业项目实施：人大对重大产业项目进行专项监督，确保项目按照规划和法规要求顺利推进。例如，对产业合作园区的建设进度、资金使用情况进行监督。（2）监督人才政

策落实：人大对人才引育政策的落实情况进行专项监督，确保政策的公平性和有效性。例如，检查人才引进政策是否落实到位，人才在住房、子女教育等方面是否得到保障。

（三）代表助力路径。一是议案建议。（1）提出立法建议：人大代表通过议案和建议的形式，提出产业“三化”融合和开放合作的立法建议。例如，建议制定《江门市产业数字化转型促进条例》，明确政府和企业的职责。（2）反映企业诉求：人大代表深入企业调研，了解企业在产业“三化”融合和开放合作中的实际困难，通过议案和建议的形式向政府反映。例如，反映企业在数字化转型中面临的资金压力和技术瓶颈问题。二是联系群众。（1）宣传政策法规：人大代表通过联系群众，宣传产业“三化”融合和开放合作的政策法规，提高企业和群众的知晓度和参与度。例如，通过举办政策法规宣传讲座，向企业介绍数字化转型的优惠政策。（2）收集民意：人大代表通过联系群众，收集企业和群众对产业“三化”融合和开放合作的意见和建议，为政府决策提供参考。例如，收集企业对绿色金融支持政策的意见和建议。

六、结论与展望

（一）结论本研究从人大视角出发，深入分析了江门市在新质生产力赋能背景下，产业“三化”融合与开放合作的法治保障路径。研究发现，江门市在产业“三化”融合和开放合作方面取得了一定进展，但仍面临诸多挑战，如数字化转型的技

术瓶颈、智能化升级的成本问题、绿色化发展的标准执行不力等。通过人大在制度供给、监督推动和代表助力等方面的职能发挥，可以为江门市现代化产业体系建设提供坚实的法治保障。研究提出了具体的法治保障路径，包括立法保障、政策支持、执法检查、专项监督等，为江门市产业高质量发展提供了可操作性的建议。

（二）展望未来，江门市应进一步加强法治保障体系建设，完善产业“三化”融合和开放合作的法律法规和政策体系。同时，人大应充分发挥监督职能，确保政策法规的有效实施。此外，还应加强人大代表与企业和群众的联系，通过议案建议等形式，反映企业和群众的诉求，为产业高质量发展提供有力支持。通过持续的法治保障和政策支持，江门市有望在新质生产力赋能下，实现现代化产业体系的高质量发展，为区域经济发展做出更大贡献。

全过程人民民主在民生实事项目中的实践机制与创新路径研究

台山市广海镇党政和人大办公室 陈艳基

本文以全过程人民民主理论为指导,深入剖析江门市在民生实事项目中的实践探索，梳理其从项目征集、决策、实施到评价的全链条民主实践机制。通过构建“党委领导、人大主导、政府负责、群众参与”的多元协同治理格局，创新性地践行了全过程人民民主理念。在项目征集阶段，充分利用线上线下融合渠道，广泛汇聚民意，确保民生项目精准对接群众需求；在决策环节,通过票决制,实现民生项目的科学决策和民主决策,有效避免了“形式化投票”的弊端；在实施过程中，建立全链条闭环管理机制，强化监督问效，确保项目高质量落地；在评价阶段，以群众满意度为核心指标，构建多元评价体系，推动民生项目持续改进。实践表明，全过程人民民主不仅提升了民生项目的实施效能，更增强了人民群众的获得感和幸福感。

一、全过程人民民主的理论内涵

全过程人民民主作为习近平新时代中国特色社会主义思想的核心民主理论,其理论内涵深刻回应了民主政治发展的时代命题。这一理念构建起覆盖民主全链条、全周期、全要素的实践体系，在民生实事项目中展现出独特的治理效能。

全链条民主整合机制是全过程人民民主的基础。构建的“民意采集–筛选–票决–监督–评估”的闭环体系，实现民主环节的有机贯通。线上通过“江门人大网”“12345 热线”等平台，线下依托人大代表联络站，形成立体化民意覆盖。以票决制为核心，将民主决策转化为具体项目清单，再通过监督小组和动态调整机制确保实施，最终以群众满意度检验成效。这种制度设计避免了民主实践的形式化，确保民主价值贯穿项目全生命周期。

实质性参与的制度保障是全过程人民民主的关键。通过创新确保民意对决策的实际影响，票决制使群众成为真正的“决策者”，法治化轨道以《票决制实施办法》明确项目生成的法律效力，参与式预算将民生项目纳入人大审查范围，根据民意反馈优化资金配置。这些制度安排使群众诉求从“纸面”落到“地面”，解决了民主实践中“重形式、轻实效”的弊端。

问题导向的治理效能是全过程人民民主的终极标准。构建的“目标导向–过程管控–结果评估”的效能链条：通过大数据分析精准识别高频需求，运用技术手段对工程进行全链条监管，将群众满意度作为核心评估指标。这种“以实效论英雄”为导向，使民生项目真正成为民主质量的“试金石”，实现了民主价值与治理效能的统一。

全过程人民民主不是抽象概念，而是通过制度创新将民主价值转化为治理效能的具体实践，其理论内涵在民生领域展现

出强大的生命力。

二、民生实事项目的民主实践意义

民生实事项目作为社会治理的“神经末梢”，其民主实践具有双重战略价值，既是检验全过程人民民主成色的“试金石”，也是推动基层治理现代化的“催化剂”。

1.政府决策与民意对接的双向贯通

传统治理模式中，政府决策与民众需求存在“信息差”，而民生项目的民主实践构建了“需求表达–决策转化–效果反馈”的闭环系统。票决制创新了这一对接机制：通过票决，将项目选择权从政府单向决定转变为代表集体行使，形成“民意–决策–优化”的迭代链条。这种对接不是单向传递，而是动态循环，使决策过程兼具民意基础与弹性空间，避免“政府端菜”与“群众需求”的错位。

2.权力监督与效能提升的双重突破

民主监督的本质是提升治理效能的内在要求。通过问责倒逼责任落实，推动项目整改提升，同时，动态调整机制允许滞后项目根据民意反馈优化调整，避免资源浪费。这种“监督–问责–改进”的闭环链条，使权力运行从“结果导向”转向“过程管控”，构建起效能型政府的新范式。

民生项目的民主实践重塑了政府与民众的互动模式，在治理层面实现了民主价值与行政效率的有机统一。其制度创新不仅为基层治理现代化提供了可复制的经验模板，更揭示了全过

程人民民主的深层逻辑：民主不是抽象概念，而是通过具体机制设计，将人民主体地位转化为治理效能的实践过程。

三、民生实事项目的实践机制

1.项目征集：多渠道汇聚民意

民生实事项目实践中，构建“线上+线下”双轨并行的民意征集机制，形成覆盖全域、贯通全时的民意吸纳网络，为全过程人民民主的实践奠定了坚实基础。

线上平台：技术赋能的民意直通车

以“数字人大”建设为突破口，通过技术赋能构建线上线下融合的民意收集网络。技术赋能的核心在于构建全链条的民主参与路径，将线上平台与线下代表联络站深度融合，形成覆盖广泛的民意收集网络。“线下接待+线上流转”的双向互通机制，缩短了民意处理周期，提高了民主参与效率。同时，通过平台整合代表建议与民生实事项目，构建了全周期的闭环监督机制，推动“民意驱动决策”的民主实践，使民主监督更加有力、有效。

线下网络：扎根基层的民意触角

“人大代表联络站”成为线下民意征集的核心载体，通过空间重构、机制创新与功能拓展，已超越传统的民意中转站角色，成为全过程人民民主的基层实践单元。其制度价值不仅在于畅通民意表达渠道，更在于通过代表履职常态化、问题解决闭环化、治理参与网格化，实现民主决策与基层治理的有机衔

接。

2.决策机制：人大代表票决制

自创新实施市、县、镇三级人大同步票决制起，构建了“党委统筹、代表投票、政府实施、人大监督、群众评议”的闭环决策体系，推动民主决策从“程序规范”向“实质赋能”跃升。

差额票决：民主决策的制度化实践

通过三级人大联动机制，将差额票决贯穿民生项目决策全流程，实现民主决策的制度化实践。其制度设计以《江门市人民代表大会常务委员会关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定》为核心，将项目征集、决策、监督、评价纳入法制轨道，强化了人大在重大事项决定权中的主导地位，确保项目聚焦群众急难愁盼，彰显民意基础。

法治保障：刚性约束的效力转化

为确保票决制权威性，出台《江门市民生实事项目人大代表票决制实施办法》，以地方立法形式固化决策流程。该办法明确四大法律效力：一是项目征集环节，规定政府需在人大会议召开前3个月启动征集，逾期项目不得纳入候选；二是筛选环节，设立“民生智库”对建议进行可行性评估；三是票决环节，要求代表投票率低于80%的项目需重新论证；四是监督环节，赋予人大对项目实施的全过程监督权。法治保障使票决结果从“软性建议”升级为“刚性约束”，这种“制度+法律”的双轮驱动，确保了民主决策的实际效力。

3.实施监督：全链条闭环管理

在民生实事项目实施过程中，构建了“专项监督小组+动态调整机制”的双轮驱动监督体系，形成“监督–反馈–优化”的闭环管理链条，确保项目高质高效落地。

专项监督小组：嵌入全流程的民主“探头”

创新“三级联动”监督模式，市、县、镇三级人大组建监督小组，形成监督网络。通过对项目进度和质量进行动态监控，发现问题及时要求整改，并延伸至资金使用环节，及时比对财务数据，核减不合理支出，提升资金使用效率。

动态调整机制：民意驱动的治理“校准器”

建立调整机制，当项目进度滞后超15%或民意满意度低于70%时，启动优化程序。监督小组联合相关部门开展网格走访，收集民意建议，对项目进行调整优化，确保项目符合群众需求。同时，调整机制与城市规划形成联动，争取到省级补助资金，实现“单个项目改造”向“片区整体提升”的跃升。

监督体系实现了三个转变：从“结果监督”向“过程管控”延伸，确保项目全周期可控；从“政府主导”向“多元共治”迭代，通过人大代表、专家、群众等多方参与，提升决策科学性；从“刚性约束”向“弹性优化”升级，通过动态调整机制，使项目完成率和群众满意度持续提升。

4.成效评价：群众满意度为核心指标

在民生实事项目成效评价中，构建了以群众满意度为核心

指标的全过程绩效管理体系，通过科学测评与刚性约束的双重机制，将民主监督转化为治理效能，形成“评价–反馈–优化”的闭环链条。

满意度测评：多维度的民意量化

创新测评模式，将群众满意度细化为可量化的政策效度指标。在年度人代会上，全体代表对项目进行无记名投票，结合第三方机构调查数据，构建“代表评价+群众打分”的双重验证机制。例如，通过将群众满意度细化为具体指标，直接推动项目覆盖面扩大或预算追加。这种量化评价不仅衡量政策执行结果，更通过动态追踪民意变化，为项目优化提供精准依据，使评价结果兼具政策效度与民意温度。

结果运用：刚性约束倒逼效能提升

测评结果被纳入政府绩效考核体系，形成“评价–问责–整改”的刚性链条。通过明确规定，对连续两年排名末位的项目责任单位，除约谈主要负责人外，还需在次年预算中核减民生项目经费。这种“结果挂钩资源分配”的机制，倒逼部门从“被动完成”转向“主动优化”。针对测评中反映的问题，部门需投入资源进行整改，使相关指标满意度显著提升，形成以评价促治理的倒逼机制。

闭环管理：民主监督的迭代升级

将测评结果作为次年项目征集的重要参考，形成“民意–决策–评价–再决策”的循环。通过将测评数据反哺至立法环

节，推动建立全流程质控体系。这种“以评价促治理”的机制，使民生项目成为民主实践的“动态校准器”，持续推动治理能力现代化，构建起民主监督与效能提升的良性互动。

四、民生实事项目实践的创新路径

1.制度创新：三级联动票决制

创新实施的“三级联动票决制”，通过制度重构与机制创新，构建了“党委统筹、代表投票、政府实施、人大监督、群众评议”的闭环治理体系，成为践行全过程人民民主的标志性实践。

制度破局：从“为民作主”到“由民作主”

通过出台《决定》率先构建市、县、镇三级人大同步实施的票决机制。这一制度创新直指基层民主“悬浮化”痛点，将民生项目选择权从政府单向决定转向人大代表集体行使，标志着“由民作主”的实践突破。

流程再造：全周期民主参与的制度保障

票决制构建的标准化流程：在项目征集阶段，通过“线上+线下”双轨机制广纳民意；在审议票决阶段，候选项目需经人大代表初审、专家论证复审、党委常委会终审，并通过公示，最终以电子表决器无记名投票，实时生成投票结果；在监督评估阶段，建立“民生智库”对项目进行可行性评估，同时将测评结果纳入政府绩效考核，倒逼行政效能提升。

治理效能：民主实践与基层治理的双向赋能

三级联动票决制实现了三个维度的治理突破:在民主参与层面，通过创新形式扩大民主参与；在项目实施层面，构建监督机制优化项目实施;在治理效能层面,将票决制与城市规划、财政预算深度融合，推动项目从“单个项目”向“片区提升”跃升。

2.参与主体多元化

在民生实事项目中构建了多元主体协同参与的治理网络，通过代表专业分组与社会力量协同的双重机制,实现了民主参与从“数量覆盖”向“质量提升”的跨越，为全过程人民民主注入了新动能。

代表专业分组：精准赋能的“智囊团”模式

创新“代表专业分组+领域深耕”机制，将人大代表按职业背景、专业特长编入乡村振兴、公共服务、生态环保等专业小组，形成“外行监督内行、内行带动外行”的协同格局。这种分组模式催生了“代表+专家”联合调研机制，使代表建议从“泛泛而谈”转向“精准施策”，显著提升了建议采纳率。专业分组不仅增强了代表履职的专业性,更通过技术可行性论证和投资效益分析，为项目立项提供了科学依据。

社会力量协同：共建共治的“生态圈”构建

打破政府大包大揽的传统模式，构建“政府主导、社会参与、市场运作”的协同机制。企业与社会组织成为项目实施的“合伙人”，通过引入社会资本、公益创投等方式，降低了项

目运营成本，扩大了服务覆盖面。这种协同模式还延伸至监督环节，通过聘请第三方机构进行绩效评估，核减不合理支出，提升了资金使用效率。社会力量的广泛参与，不仅减轻了政府财政压力，更通过市场机制激发了项目活力。

代表专业分组提升了决策的科学性，社会力量协同增强了项目的可持续性，两者共同作用形成了治理效能的倍增效应。实践形成了“代表履职专业化、项目实施社会化、监督评估市场化”的多元治理格局，群众满意度保持在高位，印证了多元参与对治理效能的显著提升。这种“政府搭台、多元唱戏”的模式，使民生项目成为民主实践与社会治理创新的双重载体。

3.监督机制刚性化

在民生实事项目中构建了刚性化的监督机制，通过“两查一评”制度与审计公开的双重约束，形成了“过程管控–结果问效–社会共治”的闭环体系，确保项目实施不偏航、资金使用不跑冒、群众权益不落空。

“两查一评”制度：全过程跟踪的“制度铁笼”

建立“季度督查+半年检查+年度测评”的立体监督网络，对项目进度、质量、资金使用等关键环节开展“穿透式检查”，通过实地走访、账目核查等方式，核减不合理支出，提升资金使用效率。半年检查聚焦政策落实与群众获得感，针对发现的问题立即启动问责程序，推动问题整改。年度测评引入群众满意度指标，测评结果与政府绩效考核挂钩，对连续两年排名末

位的项目责任单位进行约谈，并暂停其新增项目申报资格，倒逼部门从“被动完成”转向“主动优化”。

审计公开：阳光下的“资金守护者”

将审计监督贯穿项目全周期，公开的审计报告揭示资金使用合规性、项目绩效、廉政风险防控三大核心领域问题。通过大数据比对，发现并追回虚列支出资金；对项目进行成本效益分析，为次年预算编制提供科学依据；将审计发现的线索移交纪委监委，形成“审计-问责-整改”的刚性链条。审计公开还催生了“社会监督”模式，群众可通过小程序实时查询项目资金流向，举报线索经核实后推动项目优化。

“两查一评”与审计监督形成“双保险”，根据代表建议优化项目方案，避免资金浪费；将审计结果纳入大数据平台，通过机器学习预测项目风险，节省财政资金。实践形成了“制度约束+技术赋能+社会共治”的监督新范式。这种刚性监督机制不仅显著提升了项目完成率，更在基层治理中构建起“不敢腐、不能腐、不想腐”的制度堤坝，群众满意度的大幅提升印证了刚性监督对治理效能的倍增效应。

五、民生实事项目实践的经验启示与优化方向

在民生实事项目实践中的经验，可提炼为“三位一体”的治理哲学，为全过程人民民主提供了可复制的方案。

党委领导：校准民主实践的“指南针”

将票决制纳入党建考核体系，构建起“党委统筹、人大主

导、政府负责、群众参与”的治理格局。成立民生实事专项领导小组，通过定期会议协调解决跨部门难题，推动政策协同。党委领导与民主实践深度融合，确保民主实践始终沿着正确方向前进。

人大主导：铸就制度创新的“钢筋铁骨”

制定《实施办法》，构建起“征集-票决-监督-评价”的标准化流程。在项目征集环节，否决不符合规划要求的项目；在票决环节，采用电子表决器无记名投票，实时生成并存档投票结果；在监督环节，建立“民生智库”对项目进行可行性评估，通过大数据分析核减不合理支出，提升资金使用效率。人大主导贯穿项目全周期，彰显了人大制度在基层治理中的效能释放。

群众参与：厚植民主实践的“源头活水”

通过“线上+线下”双轨机制，构建起民意表达的“全息网络”。线上依托平台，通过AI语义分析抓取高频诉求，指导项目立项；线下以代表联络站为载体，开展“民情夜访”等活动，收集建议。群众参与从“建议提出”延伸至“项目评议”，形成“从群众中来，到群众中去”的闭环机制，使民生项目真正成为民主实践的“试金石”。

实践表明，“三位一体”治理哲学通过党委领导确保方向正确，人大主导提供制度保障，群众参与夯实民意基础，三者有机统一，形成了民主实践与治理效能互促共进的良性循环，

为全过程人民民主的基层实践提供了创新样本。

在民生实事项目中，以全过程人民民主理论为指引，构建了“民生跟着民声走”的治理闭环，其创新实践为基层治理现代化提供了鲜活样本。通过“三级联动票决制”的制度重构，将民生项目选择权从政府单向决定转向人大代表集体行使，实现了“由民作主”的实质性突破。这一过程中，线上平台与线下代表联络站的深度融合，构建起立体化民意收集网络，使民意诉求从“纸面”跃升至“屏幕”，确保项目精准对接群众需求。通过代表专业分组与社会力量协同的双重机制，民主参与从“数量覆盖”迈向“质量提升”，催生了“代表+专家”“政府+市场”的协同治理模式，显著提升了决策的科学性与项目实施效能。同时，还构建了刚性化的监督机制，通过“两查一评”制度与审计公开的双重约束，形成了“过程管控-结果问效-社会共治”的闭环体系，确保了项目实施不偏航、资金使用不跑冒、群众权益不落空。民生实事项目的实践不仅重塑了基层治理的逻辑起点，更在制度创新、技术赋能、多元参与、刚性监督等维度形成了可复制的方案，为全过程人民民主的基层实践提供了创新样本和治理启示。展望未来，还需进一步深化票决制的法治化进程，探索民生项目预算与人大审批的联动机制，构建“预算民主”新范式；同时拓展民主参与渠道，激活弱势群体参与热情，构建“人人有责、人人尽责、人人享有”的治理共同体，持续释放全过程人民民主的治理生命力。

乡村振兴中人大代表示范带动作用研究

鹤山市古劳镇党政和人大办公室　吕焕君

在全面推进乡村振兴战略的伟大征程中，各级人大代表作为国家权力机关的组成人员，具有深厚的群众基础、独特的政治身份和广泛的社会影响力，其示范带动作用日益凸显。本研究聚焦人大代表在乡村振兴中的多重角色，并结合古劳镇实际，系统分析其在政策传导、产业发展、乡风塑造、治理优化及民生改善等领域的实践模式与显著成效，深入探讨当前面临的履职平台不足、能力差距、机制保障薄弱等现实困境，并针对性提出优化路径，旨在充分释放人大代表的引领潜能，为乡村振兴注入更强劲、更持续的民主政治动能。

一、研究意义

乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手，是实现中华民族伟大复兴的基础性工程，其内涵丰富，涵盖产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五大目标，是一项涉及政治、经济、文化、社会、生态全方位的系统性工程。各级人大代表作为由人民选举产生、代表人民行使国家权力的主体，具有天然的合法性、深厚的民意基础和强大的社会动员力。他们根植于乡土社会，熟悉村情民意，是连接国家政策与基层实践的“最后一公里”桥梁。充分发挥人大代表在乡村振兴中

的示范带动作用，不仅是对人民代表大会制度优越性的生动诠释，更是提升乡村治理效能、激发内生动力的关键路径。因此，深入研究人大代表的示范带动机制、成效、挑战及优化策略，具有重要的理论价值和紧迫的现实意义。

二、人大代表示范带动作用的多维呈现

人大代表以其独特的身份优势和资源优势，在乡村振兴的广阔舞台上扮演着多元角色，其示范带动效体现在以下核心领域：

（一）政策宣讲与民意通达的“双向桥梁”

1.精准传导者。人大代表通过参加人大会议、参与立法调研、接受专业培训等途径，深刻理解国家及地方关于乡村振兴的各项方针政策。他们利用村民会议、代表联络站、田间地头宣讲、微信群等多种载体，用“乡音土语”将复杂的政策精神转化为农民听得懂、记得住、能操作的实用信息（如产业补贴、土地流转、社保政策等），有效破解政策落地“最后一公里”难题。例如，古劳镇麦水村人大代表用家乡话进村入巷宣传防汛，让村民学习防灾减灾小知识。

2.民情代言者。人大代表通过定期接待选民、入户走访、专题调研等方式，深入倾听和收集农民在产业发展、基础设施、环境整治、公共服务等方面的真实诉求、意见建议和困难痛点。经过梳理归纳，形成高质量的代表议案、建议或调研报告，提交至各级人大及政府相关部门，推动问题进入决策视野并寻求

制度化解决。例如，江门市人大代表吕志辉积极开展走访调研，听民声、汇民智、集民意。在走访中，他了解到，双桥小学门前存在极大的交通安全隐患。因此他向江门市人大建议，将规划建设的双桥小学校巴停车场及人行道建设项目纳入江门市第一批民生“微实事”，争取到10万元的资金支持，现项目正在施工中。

（二）产业振兴与经济发展的“先行标杆”

1.创业致富带头人。许多来自基层、特别是农民身份或涉农领域的人大代表（如种养大户、合作社负责人、返乡创业者、涉农企业家），本身就是乡村产业发展的实践者和成功者。他们率先应用新技术、探索新模式（如生态农业、乡村旅游、农村电商）、开拓新市场，其成功的实践案例具有极强的说服力和感染力。例如，作为镇人大代表的大埠村书记、主任冯华胜带领大埠村立足水乡实际，治理养殖尾水，养好生态鱼、致富鱼，建设和美乡村，引来中铁文旅项目落户，实现各项事业高质量发展，大埠村获“省乡村治理示范村”“省民主法治示范村”“省乡村振兴示范村”等荣誉，成功入选省“百千万工程”首批典型村。

2.资源链接与帮扶者。人大代表凭借其广泛的社会联系和信息渠道，积极为乡村引入项目、资金、技术、人才等关键要素。他们或直接投资家乡建设，或穿针引线促成企业与乡村合作，或组织技能培训，帮扶带动周边农户共同发展。例如，热

心侨务事业的镇人大代表吕志荣，积极联系、拜访在海外的古劳乡亲，为海外侨胞讲解家乡的发展情况，多次为古劳的乡村振兴、民生工程等建设争取到资金支持。

（三）乡风文明与生态宜居的“引领表率”

1.文明风尚倡导者。人大代表带头遵守村规民约，积极参与移风易俗（如抵制高价彩礼、倡导厚养薄葬、厉行节约），孝老爱亲，邻里互助，在树立良好家风、淳朴民风中发挥模范作用。他们通过自身言行和参与组织文化活动（如道德讲堂、文明家庭评选），弘扬社会主义核心价值观，抵制陈规陋习，提升乡村文明软实力。镇人大代表利用“直联”，进村入户宣传简办婚丧嫁娶，派发宣传单，推动修订村规民约，有效减轻了村民人情负担。

2.环境治理践行者。在推进农村人居环境整治、垃圾分类、污水治理、生态保护等工作中，人大代表率先垂范，从自家房前屋后做起，积极参与村庄清洁行动、植树造林、河道保护等志愿活动。他们宣传环保理念，监督环境法规执行，推动形成“人人参与、共建共享”的美丽乡村建设氛围。镇人大代表利用“直联”，到所驻村开展爱国卫生运动、人居环境整治等志愿活动，拿着火钳、扫帚、垃圾铲在村内的主干道、河道、房前屋后进行“地毯式”清理，引导周边群众积极参与。

（四）治理有效与矛盾调处的“中坚力量”。

1.依法治理监督者。人大代表依法对乡镇政府及基层站所

实施乡村振兴相关法律法规、政策措施、项目资金使用等情况进行监督。通过听取报告、执法检查、专题询问、工作评议等方式，推动基层政府依法行政、提高效能，保障乡村振兴在法治轨道上运行。人大代表对村级“三务”公开（党务、村务、财务）的监督，是预防“微腐败”、提升村级治理透明度的关键环节。

2.矛盾纠纷调解员。人大代表因其公信力和亲和力，在调解邻里纠纷、土地争议、家庭矛盾等方面具有独特优势。他们熟悉当地情况，了解矛盾根源，能够运用情理法相结合的方式，有效化解基层矛盾，维护乡村和谐稳定。许多地方建立了“人大代表调解工作室”，成为基层化解矛盾的“减压阀”。

（五）民生改善与福祉增进的“热心使者”

1.急难愁盼推动者。人大代表高度关注农民群众在教育、医疗、养老、饮水安全、道路交通等基本公共服务领域的“急难愁盼”问题。通过提出建议、批评和意见，持续跟踪督办，推动相关部门加大投入、完善设施、优化服务，切实提升农民群众的获得感、幸福感、安全感。例如，在人大代表座谈会上，多位人大代表就道路安全建设提出意见建议，给有关部门的规划建设提供了有力参考。

2.特殊群体关爱者。人大代表积极联系和帮扶困难群众、留守儿童、空巢老人、残疾人等特殊群体，为他们提供力所能及的帮助，呼吁政府和社会力量给予更多关注与支持，传递社

会温暖。例如，镇人大代表在“七一”期间，慰问辖区内的困难党员、老党员，为他们送上慰问品和节日的问候。

三、当前发挥示范带动作用面临的现实挑战

尽管成效显著，但人大代表在乡村振兴中充分释放示范带动潜能仍面临诸多制约因素。

（一）履职平台与载体建设有待深化

部分乡村地区代表联络站（点）建设标准化、规范化不足，活动开展不经常，作用发挥不充分，未能有效成为代表密切联系选民、收集民意、解决问题的常态化平台。代表参与乡村振兴相关视察、调研、监督等活动有时存在针对性不强、深度不够、实效性打折扣的问题，与乡村实际需求结合不够紧密。代表履职的信息化、智能化水平有待提升，利用数字技术赋能代表履职、拓展联系群众渠道的潜力尚未充分挖掘。

（二）代表履职能力与乡村振兴需求存在差距

部分代表（尤其基层农民代表）对国家宏观政策、市场经济规律、现代农业科技、乡村治理理论等理解和把握能力有待提升，在引领产业发展、提供专业建议方面存在局限性。部分代表主动履职、创新履职的意识不强，满足于参加会议和活动，在主动发现问题、深入调研、提出高质量建议方面存在不足。代表培训的系统性、精准性、实践性有待加强，培训内容有时未能完全契合乡村振兴一线需求。

（三）激励保障与支持机制尚不健全

对在乡村振兴中表现突出、贡献显著的人大代表，缺乏系统化、制度化的精神激励和物质奖励措施，其示范带动行为的社会价值未能得到充分认可。人大代表履职的时间、经费保障机制有待完善，特别是对于非公职身份的基层代表，履职所需的误工补贴、交通通讯等费用保障标准偏低或落实不到位，影响其履职积极性。对代表在履职过程中可能遇到的风险（如因监督、提建议引发的误解或压力）缺乏有效的制度性保护措施。

四、强化人大代表示范带动作用的优化路径

为更有效地激发和释放人大代表在乡村振兴中的示范引领能量，需从制度、平台、能力、保障等多维度综合施策。

（一）夯实平台基础，畅通履职渠道

提质增效代表联络站，全面推进标准化建设，明确功能定位（民意窗、连心桥、监督岗、大课堂），健全运行机制（定期开放、议题设置、问题处理闭环），丰富活动形式（政策宣讲、民情恳谈、专题议事、技能培训），使其真正成为代表履职的主阵地和联系群众的主渠道。探索“线上+线下”融合模式，利用微信群、小程序等拓展联系广度深度。

（二）深化能力建设，提升引领效能

定期组织不同区域、不同层级人大代表围绕乡村振兴主题开展跨区域考察交流、经验分享会、专题研讨会等活动。鼓励发达地区代表与欠发达地区代表结对子，传授经验、对接资源。建立优秀履职案例库供代表学习参考。各级人大应围绕乡村振

兴年度重点任务（如产业项目、环境整治、乡村建设行动等），精心设计并常态化组织代表开展专题调研、集中视察、工作评议等履职活动。活动前加强选题策划和知识准备，活动中注重深入一线，活动后强化成果转化运用（形成报告、提出建议、推动整改）。

（三）健全激励机制，强化履职保障

完善表彰奖励制度，建立针对在乡村振兴中作出突出贡献人大代表的专项表彰机制（如“乡村振兴履职优秀代表”评选），给予精神荣誉和适当物质奖励。广泛宣传其先进事迹和典型经验，增强其荣誉感和社会影响力。落实经费时间保障，依法依规足额保障代表活动经费，并建立动态调整机制。明确和落实代表履职期间的工资、福利待遇，特别是保障农民代表的合理误工补贴。探索灵活务实的履职时间安排，支持代表处理好本职与履职的关系。

人大代表是乡村振兴宏大事业中不可或缺的宝贵力量。其独特的政治地位、深厚的群众基础和潜在的资源禀赋，决定了其在政策落地、产业发展、乡风涵育、治理优化和民生改善等方面具有不可替代的示范带动作用。当前，激活并放大这一作用，既是提升乡村振兴效能的关键抓手，也是践行全过程人民民主、彰显人民代表大会制度优越性的生动实践。要切切实实将人大代表蕴含的巨大能量充分释放出来，使其真正成为引领乡村产业腾飞的“领头雁”、传播文明新风的“风向标”、深化

基层善治的“压舱石”、密切党群关系的“连心桥”。当每一位人大代表都能在希望的田野上找准坐标、发光发热，汇聚而成的磅礴力量，必将加速绘就农业强、农村美、农民富的壮丽画卷，为中华民族的伟大复兴奠定最坚实的乡村基石。