

深化基层立法联系点建设：理论预设、现实问题与应对路径

[摘 要] 党的二十大站在实现中国式现代化的战略全局高度，把建设好基层立法联系点作为“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”的重要内容进行部署，赋予了基层立法联系点新的历史使命与任务。全过程人民民主是事关我国民主政治建设的宏大命题，其中，以人民为中心是全过程人民民主的价值依归，民主协商、民主监督始终贯穿民主活动全过程，是全过程人民民主的逻辑意蕴，真实有效是全过程人民民主的实践效能，三者共同构成了基层立法联系点制度发展完善的理论指引。通过基层立法联系点实际运行状况与理论预设的比较，当前影响基层立法联系点深化发展的问题可以体系性归纳为参与主体广泛性的问题、运行机制稳定性持续性的问题、功能拓展的问题、制度真实有效性的问题。由此，深化基层立法联系点建设要持续扩大联系点参与主体范围，进一步增强联系点运行机制的稳定性持续性，切实提升公众参与的体验感和实效性。

[关键词] 全过程人民民主；人民代表大会制度；基层立法联系点；基层社会治理；立法协商；地方立法

[中图分类号] D927 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2023) 03-0047-12

一、引言

自2014年党的十八届四中全会决定建立基层立法联系点以来，全国人大常委会法工委相继在全国设立立法联系点22个，覆盖全国三分之二省份，省、市两级人大常委会建立立法联系点4700余个^[1]。基层立法联系点这种全新的、立足基层人民群众直接参与国家立法的民主立法形式，在我国大地上不断开枝散叶、蓬勃发展。党的二十大站在实现中国式现代化的战略全局高度，把建设好基层立法联系点作为“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”的重要内容进行部署，赋予基层立法联系点新的历史使命与任务。

很显然，随着基层立法联系点制度从“试水”阶段进入广泛铺开、深化拓展阶段，尤其是在习近平总书记提出全过程人民民主重大理念，党的二十大进一步明确要求“发展全过程人民民主”“建设好基层立法联系点”之后，如何使其发展更加符合全过程人民民主的要求，进而更好推动实现中国式现代化，已成为深化基层立法联系点建设必须面对的时代课题。然而，学界既有成果尚未就全过程人民民主与基层立法联系点的理论勾联与实践互动展开系统研究。“科学的进步体现在核心概念与核心体系的摧毁与重构之中……新的核心概念与概念体系的出现背后，往往就预示着在新的研究中，要采用新的研究方法，或对新的研究对象进行研究，预示着一种新的本体论和方法论”^[2]

。基于此，本文将立足全过程人民民主重大理念，厘清基层立法联系点制度发展完善的理论指引，通过联系点实际运行状况与理论预设的比较来寻找差距，对现行研究揭示的碎片化、零散化的实践问题进行体系性统合归类，并据此提出深化基层立法联系点建设的路径建议。

二、基层立法联系点制度发展完善的理论指引

党的二十大报告把发展全过程人民民主确定为中国式现代化本质要求的一项重要内容，强调全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，从面向未来的战略高度对“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”作出全面部署、提出明确要求。全过程人民民主是对中国特色社会主义民主的特色和优势的全新概括，是在中国特色社会主义民主概念统摄之下的现代化制度创新的重要表现^[3]

，集中反映了我们党对社会主义民主政治建设的规律性思考与实践成就，为推进中国特色社会主义民主政治建设指明了方向、提供了遵循。法律的制定过程是一种重要的政治实践，立法过程因而也是政治决策的过程。设立基层立法联系点就是为了让基层人民群众能够直接参与立法决策，可以说是在发展全过程人民民主中应运而生的制度创新。面向未来，这一制度不仅要在全过程人民民主重大理念的指引下持续发展壮大，同时也要通过其自身发展不断丰富全过程人民民主的内涵和制度实现形式，为实现中国式现代化提供坚强支撑和有力保障。

全过程人民民主是事关我国民主政治建设的宏大命题。本文认为可以从以下三个维度来把握这一重大理念，为基层立法联系点深入发展提供理论指引。

（一）以人民为中心是全过程人民民主的价值依归

人民在国家制度和国家政治生活中是居于中心地位还是被边缘化，是判断民主的性质与质量的重要标准。与2019年在上海考察时最初提出的“全过程民主”相比，习近平总书记在2021年庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中首次提出要发展全过程人民民主。“人民”一词的加入充分揭示了全过程人民民主的本体属性，是中国特色社会主义民主区别于西方式民主最显著的特征。西方式民主的基本运作逻辑是不同利益集团之间的博弈^[4]

。换言之，资本逻辑的主导使西方自由民主制度徒具所谓“精巧”的制度设计，抽离了实质的人民当家作主，本质上是少数人的民主、大资本的民主。与之相反，全过程人民民主是将人民凝聚成为一个有机整体而实现的、以维护全体人民根本利益为追求的人民统治，其始终遵循以人民为中心的价值取向和人民当家作主的目标取向，尊重个体利益差异，注重提升民主主体广泛性和代表性。深化基层立法联系点建设就必须深入践行以人民为中心的发展思想，始终将实现最广大人民群众的根本利益作为出发点和落脚点，不断实现人民对美好生活的民主法治需求；始终把人民作为根本依靠力量，不断改进公众参与举措、创新公众参与方式、补齐公众参与短板，特别注意从体制和机制上解决弱势群体、边缘群体参与立法的问题，持续提升联系点参与群体的广泛性。

（二）民主协商、民主监督始终贯穿民主活动全过程是全过程人民民主的逻辑意蕴

过程性是民主的内在要求。但是，二战后西方式民主将民主单纯理解为“竞争性选举”。西方的许多民主理论都把选举作为其民主理论的核心，比如，美国学者熊彼特认为“民主方法就是那种为作出政治决定而实行的制度安排，在这种安排中，某些人通过争取人民选票取得作决定的权力”，区分民主与非民主的标准就是，是否存在竞争性选举^[5]

395-396

。以美国为首的西方国家在全世界推销民主时就是按照“竞争性选举”的标配来设计民主制度。但是，这一定义将民主只限于投票选举，窄化了民主的过程，其结果就是不仅造就了大量的空壳民主，而且在很多地方激化了固有的社会矛盾^[4]

。“经过多次甚至多年的选举政治与复杂政治实践之后，人们普遍发现选举民主所提供的‘可选项’越来越有限。”民主的真谛不仅是投票权力的一时实现，而应是围绕满足人民不断增长的需要以及体现这一需要的政策展开的一个有始有终具有“闭环”特色的全流程参与^[6]

130

。全过程人民民主不仅强调民主的过程性，更强调“全”过程性，这就超越了“一次性消费行为”般的民主游戏。有学者指出，根据民主活动的实践逻辑，全过程人民民主主要由民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等行为所构成。其中民主选举、民主决策和民主管理均可构成具体民主的

完整活动，而贯穿三个具体民主活动的

是民主协商和民主监督^[7]

。立法是一项重要的公共决策，从全过程人民民主的“全过程性”特征来说，民主协商和民主监督就要贯穿立法决策的全过程。就民主协商而言，其在立法过程中的呈现形式就是立法协商^[8]

89-90

。立足立法协商贯穿立法决策全过程，一方面“不仅要使协商在决策之前，而且要让协商贯穿于从决策到实施、反馈的全过程，充分体现人民持续参与政治生活的权利”；另一方面，“立法协商的成功并非取决于有集体行动能力的全体公民，而是取决于交往程序和交往预设的建制化，以及建制化商议过程与非正式地形成公共舆论之间的共同作用”^[9]

369-370

，“交往程序和交往预设的建制化”对立法协商机制与程序的持续性与稳定性提出了很高的要求。从设置初衷和首要目标来看，基层立法联系点的功能就是引导和保障人民群众有序参与立法工作，及时了解、掌握、征求、吸收基层对立法活动的意见和建议，是一种“以寻求共识为目标的参与”，所以基层立法联系点制度其实就是一种立法协商形式。据此，深化基层立法联系点建设，一方面要延伸联系点的协商功能时间线，在立法决策的前、中、后不同阶段持续发挥作用，不仅要关注基层群众对立法规划、计划和具体法律法规草案的意见建议，还要关注基层群众对法律实施等方面的意见建议；另一方面联系点要建构起持续稳定的运行机制与程序，为强化联系点的协商功能提供有力支撑。就民主监督贯穿立法决策而言，基层立法联系点要关注法律法规从制定到实施是否符合人民群众的意愿、是否达到了立法决策的预期、条文规定是否得到了落实，在法治监督功能上是否进行了探索拓展。

（三）真实有效是全过程人民民主的实践效能

在“全过程人民民主”中，“民主”是当然的中心词，“全过程”“人民”是社会主义“民主”制度化的条件和要求^[10]

。习近平总书记指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。”^[11]

如果一个国家人民的问题得不到解决或解决得“低效”，而其民主却是世界的“样板”，那是十分荒诞的。全过程人民民主是真实有效的民主。真实性主要指全过程人民民主的整个民主过程由人民亲身参与，有真实的体验感。有效性即结果的管用性，就是指全过程人民民主能够实实在在解决人民群众实际生活中遇到的问题，其成果能够被全体人民共享。人民参与民主的期望能够在参与全过程人民民主实践中得以实现，人民在民主问题上有获得感^[12]

。深化基层立法联系点建设，必须展现全过程人民民主的“真实有效性”。要注重提升群众参与的“体验感”，通过周延的程序设计，进一步健全意见征集、采纳、反馈机制，创新开启形式多样的民意表达“直通车”，确保人民群众能够真实地参与民主立法；要注重提升意见建议收集、吸纳的“有效性”，立法机关要通过基层立法联系点有针对性地收集来自基层、最接地气的意见和建议，把听取基层立法联系点的意见建议作为立法的必经环节，认真梳理、仔细研究、尽可能地充分吸纳群众提出的意见建议，切实提升立法质量。

三、基层立法联系点制度运行中的问题透视

从目前联系点建设情况来看，全国人大常委会法工委的基层立法联系点普遍成效突出，设点布局统筹兼顾、联系点形式丰富多样、队伍齐整素质较高、工作方式不断创新，可以说特点明显、亮点纷呈，已经产生了很好的立法效果和广泛的社会影响^[13]

。但就省、市两级的基层立法联系点而言，无论是在制度建设上，还是在运行机制上都还存在不少问题。本文收集了42份省、市两级人大常委会关于基层立法联系点的规范性文件，进行了对比研究，并就基层立法联系点具体开展的工作作了相关调研。下文将对照前文勾勒出的理论预设，对基层立法联系点工作中存在的问题进行体系性归纳，并揭示当前的基层立法联系点制度离实现全过程人民民主还存在的差距。

（一）影响联系点参与主体广泛性的问题

1. 人大代表作用没有充分发挥。从人大制度的理论逻辑来看，人大代表来自人民、代表人民，最了解人民群众的所思所盼所愿，是法定的制度化的民意反映角色。同时，基层立法联系点在面对专业水平不足的社会公众时，也迫切需要人大代表发挥专业优势对基层群众进行有序引导。当前，基层立法联系点在发挥代表作用方面积累了不少做法：有的在开展活动时邀请代表参加，比如上海规定“发挥本地区或者本行业、本系统内各级人大代表的作用”，邀请人大代表“就近就便”参加活动。有的依托代表联络站等平台推进基层立法联系点建设。比如，深圳市人大常委会就在代表联络站、代表之家、代表工作站等现有代表平台的基础上直接加挂基层立法联系点。然而实践中，人大代表在基层立法联系点中的作用还没有充分发挥。一方面，不少地方还是存在代表与选民或原选举单位联系较少，多数选民对本选区的人大代表不熟悉、不了解，甚至没与人大代表见过面，更谈不上让代表代言等现象。虽然近年来一些地方探索实行人大代表进社区工作，但也仅仅是制定了有关制度，并未很好地落实。代表联络站、代表联络点等平台的作用也还没有充分发挥，甚至存在形式主义现象。有学者调研发现，一些

城市的人大代表联系群众，通常是依托每年统一组织的人大代表进“家”“站”活动，人大代表与选民的联系基本处于“触一下、动一下”的状态^[14]

。代表联系群众不密切，掌握群众需求与呼声不充分，其参与立法、为民发声的代表性、有效性就会不足。另一方面，代表参与联系点征询意见建议等活动的积极性和实效性也需要提升，有些代表事前调查不扎实，对群众需求和基层特点缺乏了解，也没有很好宣传立法联系点制度特色，引导群众积极参与联系点有关活动。

2. 联系点的社会认知度有待提升。尽管立法联系点为基层群众直接参与立法架设了桥梁，但从社会影响力上来看，目前联系点的辐射范围大多还只停留在该点所联系的区域或行业内，社会上很多群众对基层立法联系点的作用还没有认识，甚至有不少群众对基层立法联系点毫无所知。有基层人大工作者反映，目前有的社会公众对基层立法联系点的工作性质与工作内容不甚明了，无法主动有效与其沟通，有的单位和个人对基层立法联系点的认识还存在误区，认为基层立法联系点的空间狭小、位阶不高、作用不大，抱有“多一事不如少一事”的心态，导致参与立法的积极性不高、深度不够^[15]

。从原因上分析，一方面人大领域关于基层立法联系点的新闻报道，多以工作调研等信息为主，工作制度介绍、工作成效展示较少，而且客观来讲，人大领域的新闻报道受众范围有限，基层立法联系点的新闻曝光率、社会知晓率自然也有限。另一方面，从基层立法点自身来说，由于工作力量有限，很多时候只能是寓宣传于工作之中，边工作边宣传的情况较多，其社会认知度也只能随着工作的持续开展来慢慢积累。此外，当前全媒体时代带来了信息交流方式的全新转型，如何顺应信息时代的要求，通过现代科技手段加强联系点宣传，吸引更多群众参与立法联系点活动，也是需要进一步思考的现实问题。

3. 一些联系点设置灵活性不足。关于基层立法联系点的设置，实践中有两种方式。其一，是将基层有关国家机关、街道办事处、村（居）民委员会、企事业单位、社会团体以及其他社会组织等都列为立法联系点，典型的如上海市的立法联系点，经过扩点提质、完善布局，将全市原有的10个基层立法联系点调整增加到25个，从街道、乡镇扩大到园区、企业和协会^[16]

。其二，是将下级人大常委会和镇人民政府列为立法联系点，然后由其选择本辖区内的机关、组织和企业作为联络单位。例如广东省的做法。但是，不管采取何种设置方式，都存在无法避免立法联系点的地域行业固定性与立法需求日渐多样化之间的矛盾的现象。随着国家治理体系与治理能力的现代化

，社会分工和管理也更加细化，立法的行业化、专业化要求越来越高，而在企事业单位和社会组织中的立法联系点一旦设定，其行业领域的局限性就天然不可避免，毕竟术业有专攻。特别是随着相关立法任务的阶段性完成以及上级或者本区域内新的重大战略任务的部署和调整，立法联系点的代表性就难免会有所下降，那么如何使其全面反映行业立法需求就会成为问题。同时，不少地方将基层立法联系点分设于政府机构、行业机构、高校机构等不同的领域，这就容易形成行业视野与行业利益，如何避免其向精英立法“滑坡”需要引起重视。这些方面的问题概括起来就是联系点设置的灵活性不足，从而影响了参与主体的广泛性。

（二）影响联系点运行机制稳定性持续性的问题

1. 适用情形有待细化。42份规范性文件都没有明确何种立法或者立法中的何种事项应当通过联系点收集群众意见。实践中，有的单位要求在每一部地方性法规提请人大常委会会议审议前，均要组织召开专题论证会征求各基层立法联系点意见，全面了解人民群众的立法诉求，找准需要立法的事项和立法需要解决的主要问题，使制定的法规具有更加坚实的现实基础和群众基础。本文以为这样的做法过于片面，容易造成立法资源的浪费，损耗联系点运行的持续性。基层联系点覆盖的大多是不具备法律专业素养的普通行业和群体，一旦立法涉及特定领域，只有业内人士才对一些专业术语和问题进行过了解，普通民众可能根本不了解，因而也无参与兴趣^[17]

。如果还一味要征求群众意见，未免有形式主义之嫌，也容易引起群众反感。因此，必须进一步明确基层立法联系点的适用情形。

2. 考核奖励机制不健全。42份规范性文件中，设置了考评条款的有14份，且只有4份规定基层立法联系点要开展年度总结并报常委会法工委，设置奖励表彰条款的有16份。而在这些设置了考评奖励条款的规范性文件中，大多只是作了原则性规定，并无具体指引，实践中弹性较大。本文调研了解，对考核奖励作了原则性规定的地方，有的还没开展过年度考核，而一些未规定考核条款的地方，目前也没对基层立法联系点工作开展过考核。没有考核激励，就没有工作动力，考核激励机制的不健全会极大影响联系点持续稳定运行。

3. 工作保障机制还需要完善。从人大常委会对联系点的工作支持上看，各地普遍规定要寄送人大刊物、立法背景材料等资料，对联系点的工作人员进行法律培训、业务培训，邀请联系点负责同志和工作人员旁听人大会议、参与相关活动，并在财政上予以一定的保障。实践中，也出现了很多新的做法，包括干部交流挂职、推动高校法律专业在校生赴联系点实习开展工作等。但是客观来讲，除了设在法

律行业或者机关部门的联系点，其他联系点工作队伍的业务素质特别是法律专业水平普遍不高，尤其是贫困地区。调研还发现，有的地方虽然规定为基层立法联系点提供必要的工作经费，但实际上相关经费并没有落实到位。同时，鉴于当前联系点工作队伍的专业水平以及信息员兼职参与的情况，各地提供立法背景资料的精细化、针对性也不够，毕竟对于少则十几条、多则上百条的法律法规，极少有群众能迅速抓住问题的关键并提出有质量的意见建议。

（三）影响联系点功能拓展的问题

正如前文所述，进一步拓展联系点的民主监督功能是贯彻落实全过程人民民主重大理念的内在要求。对此，有的地方要求联系点收集并反馈地方性法规实施中的问题，有的地方要求联系点开展对地方性法规实施情况的调查、评估，及时反映法规实施中遇到的难点问题，提出修改完善的建议。从相关新闻报道以及调研的情况来看，这方面只有个别联系点在开展探索，没有形成普遍示范效应，成效也不明显。同时，相关机制和程序也有待理清，比如联系点究竟是根据自身行业、地域特点以及有过参与相关法案意见征询的经历，主动开展收集法律法规实施中的问题，还是根据地方人大常委会确定的相关议题，由指导联系部门委托联系点对特定法律法规的实施情况开展调研、评估，等等。

需要探讨的是，当前有学者从全过程人民民主出发，认为鲜有基层立法联系点将范围拓展至地方政府规章和重大公共决策，这使得意见征询工作存在一定的局限性和片面性。因为地方政府规章的执行性特征会对公民权益产生更为密切和直接的影响，同时，各种政策决策也是实践中的治理依据和手段，为实现对公权力的有效制约，可以将地方政府规章和重大公共决策也纳入征询范围^[18]

。本文以为，人大常委会的基层立法联系点不宜承担对地方政府规章意见征询的职责，但可以承担对重大公共决策意见征询的任务。详言之，就地方政府规章而言，一方面，目前一些地方政府参照人大常委会的相关经验和做法，设立了政府基层立法联系点。比如，郑州市在2016年就开始探索设立市政府基层立法联系点。此项工作在2020年之后明显提速，各地政府普遍设立基层立法联系点。当前政府基层立法联系点的主要职责就是对政府规章开展意见征询。从一些地方的工作规则看，政府基层立法联系点与人大常委会基层立法联系点在设点形式、对接模式以及工作

方式上也具有高度的相似性^[19]

。另一方面，如果人大常委会的基层立法点也承担此项任务，虽然有利于更广泛地对政府规章征求意见，但由于每年政府需要制定不少规章，再加上人大常委会制定地方性法规的任务也不轻，这就会造成基层联系点业务的急剧扩张，使其疲于应付，工作效率和质量难免下降。就重大公共决策而言，学者指出，公众参

与决策所体现的过程正当性，能

增强决策结果的共识认可和易接受性^[20]

。2017年中共中央办公厅出台了《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向各级人大报告的实施意见》（中办发〔2017〕10号），各地也相继制定了政府重大决策出台前向本级人大常委会报告的相关规定。政府重大决策出台前向本级人大常委会报告事项属于人大常委会讨论决定重大事项范畴。因此，对于向人大常委会报告的政府重大决策可交由人大常委会的基层立法联系点征询群众意见建议。具体可由人大常委会对口部门在接到政府提请报告的重大决策后，与基层立法联系点的指导联系部门进行对接，按程序将重大决策交联系点征求意见。一般来说，政府每年向人大常委会报告的重大决策数量不多，因而也不会给联系点带来过大的业务压力。如此，既有利于落实全过程人民民主，在重大决策的每个环节都有人民参与，也有利于人大常委会行使好重大事项决定权，增强工作实效、体现人大权威。当然将联系点的功能由单纯参与立法决策向参与公共决策拓展也是一项探索性的工作，目前也只有个别工作突出的联系点在尝试^[21]，还需要不断实践、持续完善。

（四）影响联系点制度真实有效性的问题

1. 结果反馈的形式和时效存在不足。对比研究42份规范性文件，大多数要求对于基层立法联系点所提意见和建议的采纳情况，应当及时反馈，有的要求在有关立法调研报告、审议意见或说明中予以反映。但是，对于结果反馈的形式和时间大多数没有作出明确规定，一般只是作了诸如“定期反馈”或者“应当及时反馈”这样的原则性要求。实践中，有的地方一般是半年统计一次，将采纳情况直接反馈到点，由点反馈到个人^[22]

。而事实上，

很多群众往往是在法律法规

通过后逐条阅读时才发现自己的意见被采纳了^[23]

。“公共参与这个概念强调公共

机构和公众在公众参与过程中的互动性”^[24]

。“对于积极为公共决策建言献策的主体而言，得到决策部门的反馈会让参与主体感受到所提意见被认

真对待”^[25]

。这种与公众的互动不仅要有，更要正式、及时，否则就会极大弱化公众参与的效能感，进而影响人民群众对基层立法点这种民主立法形式“真实性”“有效性”的评价。

2. 个人奖励机制阙如。本文发现各地的规范性文件中，设置的奖励条款多是对联系点和工作人员的奖励和表彰，而没有对积极参与的群众进行激励。实践中，有的地方做得比较好，比如上海市律协参政议政委员会探索建立了积分制度，根据征求意见以及被采纳情况，对团体或个人计分，作为评优表彰的依据^[16]

。但是，这样的做法还不普遍，大部分地方缺少面向群众的官方激励渠道。官方表彰能增强群众对联系点制度的体验感，更大激发群众的参与热情，必须予以重视。

3. 群众意见建议被“采纳”的认定标准过高。群众所提意见建议是否被“采纳”，立法机关多以是否影响具体条文内容的修改来认定，这就对群众所提意见建议的精准性提出了很高的要求。而现实中受限于专业知识特别是法律素养，群众很难精准提出立法意见建议，因而通常来讲，群众所提的绝大部分意见建议不会为相关法规吸收。这容易使群众产生“提了也白提”的参与挫败感，从而对联系点工作的有效性心生怀疑。

四、深化基层立法联系点建设的进路建议

总的来看，当前基层立法联系点建设还比较“粗放”，有待进一步精致化。制度经济学的代表学者格雷夫认为，制度的形成不是崭新制度的出现，而是既有制度要素得到部分修正的结果，即制度的精致化。这就意味着制度变迁是对既有制度要素进行部分变更、重新组合或引入新要素的方式完成的。因此，各级人大常委会在深化基层立法联系点建设过程中，必须始终坚持问题导向、目标导向、效果导向，立足本地实际，对照实现全过程人民民主的要求，补齐短板、做强长板、厚植优势，推动基层立法联系点制度不断精致化。

（一）持续扩大联系点参与主体范围

1. 充分吸收人大代表参与联系点工作。推广人大代表联络站与基层立法联系点共建模式，推动站与点深度融合发展，发动各级人大代表积极参与站点活动，充分发挥代表的专业特长和自身优势，吸收部分代表担任联系点立法信息员，开展信息采集工作。同时，通过代表联系群众的渠道，积极宣传基层

立法联系点的功能与运作机制，带动群众参与立法活动。与此同时，不断建立和完善代表联系群众的各项制度，持续拓宽代表联系群众的深度和广度，引导人大代表勤于联系群众、善于联系群众、便于联系群众、乐于联系群众，进一步密切代表与群众的联系，使代表充分了解人民意见和要求，真正代表人民的利益和意志。

2. 创新工作形式吸引青年群体广泛参与。随着80后、90后一代成为社会的中坚力量，其对基层立法联系点工作的参与度极大影响着联系点参与主体拓展的有效性、意见建议和立法需求收集的真实性。与60后、70后一代相比，80后、90后群体大多受到过良好的教育且自主意识较强，有能力提出真知灼见。必须不断创新联系点工作形式，考虑80后、90后深度使用社交媒体的特点，积极适应移动互联网时代特征，不必局限于现场会议这种形式，充分利用形式多样的新媒体渠道，不仅向青年群体积极宣传基层立法联系点的工作制度和特色，而且向青年群体广开立法门路，了解其立法需求，与其保持实时互动，实现全时段的立法意见建议征集。

3. 提高联系点设置的灵活性。尽管不少地方规定，可以根据立法工作实际需要对联系点进行调整。这为灵活设置联系点、扩大联系点辐射面提供了依据。但是，这类规定的明确性和可操作性存在不足。“立法工作实际需要”的标准是什么？“根据需要调整”是保持现有联系点不变再视情况新增联系点，还是对不符合立法需要的联系点进行摘牌？联系点工作的持续性怎么保证？对此，本文以为可以借鉴钦州市人大常委会的做法，将基层立法联系点分为一般基层立法联系点和特定基层立法联系点。一般基层立法联系点，是根据每届人大常委会的立法规划确定的相对固定参与地方立法工作的基层单位组织；特定基层立法联系点，是人大常委会根据年度立法工作计划的实际，为满足特定地方性法规的立法需要，经过一定程序产生的参与地方立法工作的基层单位组织。这样进行区分规定，既保证了部分联系点可以持续工作，也极大提升了灵活性，有利于吸收不同区域、不同行业的单位和群众参与立法。

（二）进一步增强联系点运行机制的稳定性持续性

1. 细化联系点适用情形。基层立法联系点开展一次活动需要投入很多人力、物力、财力，如果最终的结果并没有对立法产生实际效能，那就是资源的浪费。从优化资源配置的角度来说，必须明确联系点的适用情形，把联系点的资源尽可能用在“刀刃”上。有学者指出：“社区基层治理有着两条基本的规律。规律一：越是到社会基层，政治的辨识度越低。在社区中，居民更多地关注物业费缴纳、住房维修基金使用、公共停车位等与个人生活密切相关的生活性议题。规律二：社区中的议题与个人利益关联度越高，对公开、透明、参与的要求就越高。正是基于生活场域中的高关联度，全过程协商民主才蓬

勃开展起来。”^[26]

基于此，本文以为，对于那些涉及群众切身利益或者法案内容存在重大争议，需要充分了解群众意见的，有必要通过基层立法联系点广泛征询意见，使立法机关获取更多信息，为科学立法、民主立法提供支撑。对于那些专业性较强、覆盖群众范围也较小的法规可以采取立法听证、座谈等其他立法协商方式，没有必要通过基层立法联系点征询意见^[27]。

2. 完善考核激励机制。可以参考湖北省与七台河市的做法，不仅详细规定考评主要内容、考评方式、考评结果运用等，并且要求常委会法工委另行制定绩效考评量化标准。具体来说，各地应明确每年组织对基层立法联系点上一年工作情况进行绩效考评。考评主要内容可以包括组织管理、自身建设工作情况，工作开展频次情况，意见征集范围、意见征集数量和质量、建议采纳情况等。考评工作可以采取基层立法联系点自我评议与组织评议相结合、定性与定量相结合的方法进行，人大常委会负责部门综合基层立法联系点自我评议和各专门委员会、常委会工作机构评议意见，提出考评等次及意见。

3. 构建工作联动机制。在深入践行全过程人民民主重大理念过程中，基层立法联系点的功能势必越来越多样。由于法律法规从立项到实施各个环节的主导部门不同，如果彼此信息沟通渠道不畅，就极易造成重复调研、多头联系、缺乏整合的弊端，不仅加重联系点的工作负担，也影响了工作效率。需要未雨绸缪，建立一套信息互通、资源共享、成果整合的工作联动机制。比如，可以借鉴上海的做法，建立使用意向制度，即由法工委在每年初向立法联系点征集参与年度工作计划的意向并向专委会征集使用意向之后，统筹平衡各点的使用频率和工作量，制定年度使用计划，确保联系点高效合理运转^[28]

^[16]。

4. 加强工作保障和队伍建设。第一，加强专项经费保障。人大常委会要加强组织领导，积极与政府及财政部门协调联系，落实相关专项经费，并加强监督管理，提升联系点工作积极性。第二，优化立法资料提供形式。对于立法目的、重点条款、相关争议点等重点内容，在背景资料中要尽可能全面准确且通俗易懂地进行说明，便于联系点工作人员和参与群众迅速掌握立法内容，明确意见建议征询的方向。同时，也没必要每次就全本法规草案征集意见，可以就部分核心条款、争议较大的条款等征求意见，

可以列出

问题提纲，由联系

点聚焦这些问题开展活动，切实提升

意见建议的针对性和有效性^[16]

。第三，加强工作队伍建设。路线确定后，干部就是决定因素。一方面，要加强联系点工作队伍建设，定期组织联系点负责人和工作人员开展培训，常态化邀请其列席立法相关会议，加强联系点之间的工作交流和经验分享，持续提升立法联系点工作队伍的工作能力，特别是提升法律素养以及运用信息技术手段开展工作的能力。另一方面，要打造一支高素质立法工作队伍，有计划组织开展立法理论学习和业务培训，不断提升处理复杂利益诉求和快速统合研判、吸收反馈信息的能力。

（三）切实提升公众参与的体验感、实效性

1. 从宽厘定意见建议采纳标准。明确意见建议采纳的衡量标准，一方面可以为参与主体在提出意见建议时提供参照系，提高意见或建议被采纳的可能性；另一方面，对立法机关是否采纳参与主体提出的意见建议形成约束，防止结果取舍的随意性与非规范性^[25]

。从进一步增强群众参与体验感的角度考虑，本文认为，在意见建议“采纳”的认定标准上可以从宽处理，无论是涉及法意、法条、法权的意见，还是关于结构、文句、标点的意见，抑或是立法方向、立法方法、立法价值取向的意见，只要是被最后的立法成果所吸收，都应该作为意见采纳予以肯定^[22]。

2. 加强结果反馈的时效性与正式性。不管意见是否被采纳，都要及时进行回复。可以采用集中反馈和个别反馈相结合的反馈模式。对于收集到的共性意见，应当采用集中反馈的形式，立法机关可以撰写一份反馈报告，载明对这些意见建议的采纳情况，写明采纳与否的原因、依据，及时将报告在人大官网发布，并向各基层立法联系点发送纸质报告，由其向群众反馈。对于收集到的特殊意见、个别意见，尤其是涉及敏感或个人隐私的，应单独向群众反馈。其中，提出立法意见建议获得采纳的，还可以通过比较正式的行文，或者以颁发荣誉证书、寄送感谢信、赠送纪念小礼品等形式向群众反馈，鼓励引导群众积极参与立法^[29]

。以上两种方式相结合，不仅能够把结果高效地反馈给立法参与人，避免逐一反馈的超大工作量，同时突出对提出意见获得采纳的群众进行奖励，有利于激发群众参与的积极性和主动性，切实增强群众对基层立法联系点这一全过程人民民主实践形式的真实体验感。

五、结语

公众参与地方立法是全过程人民民主的典型表现形式，也是全过程人民民主的评价与衡量指标之一^[6]

。深化基层立法联系点建设是发展全过程人民民主的必然要求，也是新时代坚持和完善人民代表大会制度的重要举措。但这并非一朝一夕之事，需要绵绵用力、久久为功。在这一过程中，制度规范的指引作用至关重要。各地要深入贯彻全过程人民民主重大理念，结合本地区实际，适时修改关于基层立法联系点的规范性文件，并全力抓好实施^[30]

，使基层立法联系点持续发挥作用，以全过程人民民主的制度优势和生动实践不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

[参考文献]

[1] 金若山,周悦丽.在立法过程中贯彻全过程人民民主[N].光明日报,2022-07-09.

[2] 欧阳景根.核心概念与概念体系的建构理论[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2006,(3).

[3] 夏一璞.全过程人民民主：中国式现代化的制度创新[J].今日中国,2021,(11).

[4] 谈火生.“全过程人民民主”的深刻内涵[N].人民政协报,2021-09-29.

[5] 约瑟夫·熊彼特.资本主义、社会主义与民主[M].吴良健,译.北京:商务印书馆,1999.

[6] 程竹汝,等.全过程人民民主——基于人大履职实践的研究[M].上海:上海人民出版社,2021.

[7] 张明军.全过程人民民主的鲜明特色[N].光明日报,2022-05-28.

[8] 孙照红.中国协商民主体系及其运行机制研究[M].北京:人民出版社,2019.

[9] 哈贝马斯.在事实与规范之间：关于法律和民主法治国的商谈理论[M].童世骏,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2014.

[10] 莫纪宏.全过程人民民主必须以协商民主为前提[J].人大理论与实践,2021,(3).

[11] 习近平.在中央人大工作会议上的讲话[J].求是,2022,(5).

[12] 王小鸿.全过程人民民主的科学内涵和重大意义[N].团结报,2021-12-07.

[13]

全国人大常委会法工委.基层立法联系点是新时代中国发展全过程人民民主的生动实践[J].求是,2022,(5)

[14] 沈予加.新时代人大代表联系群众制度研究——基于各地代表“家”“站”建设的分析[J].人大理论与实践,2021,(3).

[15] 汤山街道人大工委.关于基层立法联系点工作的实践与思考[EB/OL].2022-08-12.<http://www.njjnr.d.gov.cn/gzyj/285302.htm>.

[16] 上海人大工作研究会课题组.上海市基层立法联系点工作制度研究[J].人大研究,2021,(6).

[17] 逯慧,张建伟.公众参与地方人大立法活动的探究——以山西省基层立法联系点为例[J].山西能源学院学报,2017,(2).

[18] 杨海涛,李梦婷.基层立法联系点参与立法征询工作的完善进路——以上海市嘉定工业区管理委员会为例[J].人大研究,2021,(9).

[19]

严行健,贾艺琳.后发优势与制度嵌入：“全过程民主”探索中的基层立法联系点[J].人大研究,2021,(3).

[20] 方世荣,孙思雨.论公众参与法治社会建设及其引导[J].行政法学研究,2021,(4).

[21] 这个基层立法联系点，首次参与区政府重大行政决策意见征询[EB/OL].澎湃新闻,2022-06-08.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_13046862.

[22]

上海人大工作研究会办公室.落实全过程人民民主 推进基层立法联系点功能拓展[J].上海人大,2021,(9).

[23]

朱宁宁.“国字号”基层立法联系点扩量提质 践行“全过程民主”讲述立法好故事[N].法治日报,2021-06-01

[24] 蔡定剑.公众参与及其在中国的发展[J].团结,2009,(4).

[25] 巢永乐,林彦.地方人大立法协商：概念厘定、实践难题与发展进路[J].经济社会体制比较,2022,(3).

[26] 刘建军,张远.论全过程人民民主[J].社会政策研究,2021,(4) .

[27] 陈淑鑫.基层立法联系点制度研究[D].上海:华东政法大学,2021.

[28] 郑辉,张明君.践行“全过程民主”的实践探索与理论思考——以上海市人大常委会基层立法联系点为视角[J].上海法学研究集刊,2021,(17).

[29]

肖志恒,柳建启,陈上琦.立法协商机制及其改革：基于广东经验的实证调研[J].地方立法研究,2017,(1).

[30] 黎绮玲.论数据开放的规范面向：以地方立法实践为例[J].决策与信息,2021,(11).

[责任编辑：胡 梁 朱苗苗]

[收稿日期] 2022-12-09

[作者简介] 周天泓（1990-），男，浙江嵊州人，法学博士，广州市人大常委会研究室干部、地方立法研究中心研究人员。

Deepening the Construction of Local Legislative Outreach Offices:

Theoretical Preconceptions , Practical Problems and Countermeasures

ZHOU Tianhong

Abstract: Standing at the height of realizing Chinese path to modernization, the 20th National Congress of the Communist Party of China put the construction of local legislative outreach offices (LLOO) as an important part for 'developing whole-process people's democracy and ensuring that people are masters of the country.' assigning LLOO new historical mission and task. The whole-process people's democracy is a grand project concerning China's construction of democratic politics, of which putting people at the center is the orientation of its value; democratic consultation and democratic supervision are its logical implication; authenticity and effectiveness are its practical effectiveness, and all these serve as theoretical guide for developing and improving LLOO. Through comparison between the actual operation and the theoretical presupposition of LLOO, problems currently affecting LLOO's further development can be systematically summarized as issues of wide participation, stability and sustainability of the operation mechanism, expansion of functions, and authenticity and effectiveness of the system. Accordingly, this paper proposes that to deepen the construction of LLOO, the scope of participants should be expanded, the stability and sustainability of LLOO's outreach offices' operation mechanism should be strengthened, and the experience and effectiveness of public participation should be improved.

Keywords: whole-process people's democracy; people's congress system; local legislative outreach offices; primary-level social governance; legislative consultation; local legislation