

南海人大工作简讯

2023 年专刊

佛山市南海区人大常委会办公室

2023 年 8 月 17 日

要 目

- 架起“连心桥” 拓宽“履职路” ……叶敏贞 (1)
- 加强代表工作能力建设研究 ……方先强 (6)
- 大力发展全过程人民民主的狮山实践 ……彭燕燕 (14)
- 在人大工作中践行和发展全过程人民民主的几点思考 ……
……陈铭德 (19)
- 加强粤港澳大湾区和横琴、前海、南沙三大合作建设的法治
保障研究 ……许 琨 (25)
- 以人民为中心 更好发挥代表作用 ……九江镇人大办公室 (39)

【学习交流】

前 言

为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，进一步加强人大制度理论和人大工作研究，省人大制度研究会于今年5月份开展了人大制度研究论文征集活动。

活动围绕“深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，坚持人民代表大会制度自信，发展全过程人民民主，深入开展调查研究，不断推动新时代人大工作高质量发展”的主题，提出了涉及人大制度思想理论、发展全过程人民民主、立法工作、代表工作、监督工作等16个方面的建议选题，面向省内各级人大代表和基层人大征集有关论文。

期间，南海区的各级人大代表和镇（街道）人大踊跃参与活动，认真组织撰写论文，报送了一批质量较好的稿件。现从中选取部分稿件予以摘录刊登，以供学习交流，希望能够对各位学习研究人大制度的思想理论和开展履职工作有所启发。

架起“连心桥” 拓宽“履职路”

——人大代表联络站有效推动人大代表工作与时俱进

2021年10月13日至14日，中央人大工作会议在北京召开，习近平总书记指出：“在全面建设社会主义现代化国家新征程上，我们要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作。”为此，结合新时代要求，基层人大代表借助代表联络站这个平台，开展各类主题活动，加强履职思路、创新履职方式，架起了群众“连心桥”，拓宽了代表“履职路”。

一、代表联络站在基层人大工作中顺势而生、因时而谋

习近平总书记指出，人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。代表联络站是人大代表在大会闭幕期间开展履职活动时按需产生的。代表联络站在接地气、聚民智方面所做的有益探索，成为基层人大代表联系人民群众的连心桥和为人民服务的主阵地，是践行全过程人民民主的重要平台。

在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，五年来，十三届全国人大常委会不断加强和改进代表工作，为代表依法履职提供高质量服务保障。依托代表联络站等平台，各地结合人大依法行使立法、监督、讨论决定重大事项等职权，广泛组织调研、走访、座谈等活动，代表联络机制更加完善，拓展和深化人大代表工作，支持和保障代表依法履职，让“连心桥”越筑越牢，代表

履职更加有力。

代表联络站是人大代表学习交流的场所、依法履职的平台、联系群众的窗口，也是践行全过程人民民主的有效载体。近年来，全市各级人大常委会大力推进人大代表联络站建设，织就了一张覆盖城乡的社情民意“搜集网”。市人大常委会还不断完善人大的民主民意表达平台，以数字化的理念、方法、手段迭代升级代表联络站，乡镇基层也尝试打造人大践行全过程人民民主“基层网格”，不断丰富和发展全过程人民民主时代特色。

二、代表联络站联系群众工作彰显全过程人民民主本质特征

习近平总书记指出，评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，其中重要一项就是看“人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活”。发展全过程人民民主，基层是最佳实践地。人大代表通过联络站向人民群众宣传党的路线方针政策，宣传宪法法律和人民代表大会制度以及人大及其常委会的决议决定，宣传当地党委政府决策部署和有关政策措施，做好上情下达、下情上报、解疑释惑、化解矛盾等工作，推动党和国家决策部署落到实处，尊重人民主体地位，增强人民群众民主参与、民主决策的获得感。

（一）民情收集的主阵地。人大代表通过联络站接待群众，听取意见，从中发现社会中存在的倾向性、普遍性和共性问题，人民群众关注的热点、焦点和难点问题，为党委科学决策、人大有效行权、政府依法行政提供民意支撑，推动人民群众最关心、

最直接、最现实问题的解决。

（二）矛盾化解的连心桥。人大代表通过联络站收集民情民意，探索了问卷调查、座谈会、议事委员会、社区论坛、入户收集、居民找人大代表反映、网页征集、微信公众号征集等多种形式，尽可能地疏通民意传达渠道。及时分门别类处理，通过会议审议发言、提出议案建议、调研座谈交流、视察听取意见、执法检查发表意见、列席会议等多种履职活动广泛参与到决策过程中，使越来越多来自基层的声音直达各级决策层，越来越多的群众意见转化为党和政府的重大决策，努力做到民有所呼、我有所应，当好党和国家联系人民群众的桥梁纽带。

（三）改进工作的助推器。人大代表通过联络站汇总情况，研究问题，集中智慧，与有关职能部门座谈交流沟通，促进“一府一委两院”进一步转变工作作风，督促人民群众急难愁盼问题的解决。问需于民、问计于民，不断增强人大工作接地气的广度、察民情的深度、聚民智的精度、惠民生的力度，让人民群众在切身参与和日常收获中感受到最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

（四）宣传学习的主平台。人大代表通过联络站开展履职学习，全面熟悉人民代表大会制度、掌握履行代表职务所需的法律知识和其他专业知识，交流履职经验和体会，探讨更好发挥代表作用的方式和途径，相互交流学习、共同进步提高。

代表联络站联系群众工作中“集中民智”，极大地发挥了人民

群众在国家治理和社会治理中的聪明才智和“主人翁”精神。这种基层直接参与国家治理和社会治理过程中的民主参与、民主表达、民主决策“声气相通”，彰显了人民民主的真实性、人民性和广泛性，体现出全过程人民民主坚实的民意基础。代表联络站联系群众工作是中国共产党坚持人民立场，坚持人民当家作主的真实写照；是中国共产党领导、支持和保障人民参政议政、管理国家和社会事务，管理经济和文化事业的真实写照；是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的真实写照。这彰显了全过程人民民主的本质特征。

三、代表联络站在推动新时代基层人大工作中应事而动、利 势勇为

人大代表联络站是代表学习的课堂、联系选民的窗口、作用发挥的平台，是推进“两个机关”建设的必然要求和重要抓手，深化乡镇代表联络站建设标准化、制度规划化、履职常态化、活动方式多样化，有效推动人大代表工作与时俱进。

（一）站点建设标准化。比如，我镇中心联络站1个，常驻代表20名，组成人员有机关、事业单位、企业、医院、镇属公司、银行等相关负责人，人员搭配全面、混合编组、多级联动、取长学优。另外，还建有16个村（社区）联络站，“1+X”网格联动。今年新重建的中心联络站按照统一标准建设：制度上墙，做好“一册一簿一档案”，配备配齐办公设备，安装宣传栏，联络站基本做到了有组织、有场所、有牌子、有设施、有公示、有制度、有活

动、有资料，逐步更新完善软硬件设施。

（二）制度运行规范化。实行“建议转办、属地即办、区管上传”的分类分级建议办理流程。建立“代表建议收集信息员”制度，发挥社区主任和网格长、楼栋长、单元长贴近群众优势，及时收集选民诉求，联络员逐条分析、研究、汇总、整理后，根据代表职业优势、行业特点和个人特长，有针对性地将意见建议转交代表和有关部门研究处理，并加强跟踪督办，推动问题解决。

（三）履职管理常态化。比如，实行“全员名代表下基层”机制，探索人大代表“周进站、月活动、季回家、年述职”履职制度，由区指导各联络站采取召开民情恳谈会、选民见面会等形式面对面了解居民群众关心的热点难点问题，并积极探索“网络接待”的“网联”新模式，建立人大代表网络值班制度，实现代表与选民群众线上交流，拓宽选民群众表达诉求渠道。

（四）活动方式多样化。建立“接待日-活动月-主题季-行动年”一体化系列活动模式，以“联络站+”为主题，开展“联络站+党建”、“联络站+产业”两大系列活动。将人大代表与街道社区结对子，成立调研小组，推动群众诉求在最短时间解决，实现代表联络站与基层社会治理的有机结合，共同推进和实践全过程人民民主。（作者：佛山市、里水镇人大代表，佛山市南海区里水中学教师 叶敏贞）

加强代表工作能力建设研究

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就，人民代表大会制度更加成熟、更加定型。习近平总书记围绕社会主义民主政治、人民代表大会制度、人大工作提出一系列新理念新思想新要求，形成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，为新时代坚持好完善好运行好人民代表大会制度、加强和改进人大工作指明了前进方向、提供了基本遵循。

习近平总书记在讲话中指出：“要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。”“各级人大常委会要加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职”。这对各级人大及其常委会如何进一步做好代表工作，人大代表如何充分发挥作用提供了根本遵循。

一、人大代表工作的内涵

人大代表是人民代表大会的主体，是各级国家权力机关的组成人员，代表着人民的利益和意志。人大代表工作一般包括三层含义：第一层是核心，即：人大代表作为人大主体的履职行为，主要是代表依法在本级人大会议期间进行的工作和闭会期间参加或者开展的活动。第二层，人大及其常委会为保证代表依法履职、发挥作用进行的组织工作，包括有关计划和安排、采取的措施和

开展的活动、提供的条件和服务保障。第三层，人大代表工作也是全党全社会的共同工作。我们通常讲的人大代表工作，主要是指人大及其常委会围绕联系代表和联系群众，对作为人大主体的人大代表依法履职、发挥作用给予支持、规范和进行组织，提供条件和服务保障，同时代表积极参与推动全党全社会大力支持的工作。如果把人大代表履职称为人大代表的工作，那么人大代表工作就是组织做好人大代表的工作。人大代表工作总的要求是：在党的领导和全社会共同努力下，特别是在人大及其常委会的精心组织下，尊重人大代表主体地位和权利，保证代表依法履职、发挥作用，忠诚为党分忧、忠实为民代言，更好地参与履行宪法法律赋予人大作为国家权力机关的职责。

二、人大代表工作能力的几个方面

能力具体到人和社会组织，是完成一项目标或者任务所体现出来的素质，与实践相关联，直接影响活动的质量和水平，表现在时间和方式上又存在差异。一般来说，需要提升的人大代表工作能力有这样三个大的方面：

（一）统筹谋划能力。从2020年开始，全国人大常委会在以往每年的“一个要点两个计划”，即年度工作要点和立法、监督计划的基础上，增加了代表工作计划，成了“一个要点三个计划”。2021年3月新修正的全国人大组织法第二十五条规定，常委会委员长会议通过常委会年度工作要点、立法工作计划、监督工作计划、代表工作计划、专项工作规划和工作规范性文件等。地方人

大的代表工作现在也开始由人大常委会来计划，与年度工作要点和立法、监督计划等通盘考虑。人大常委会党组、委员长会议或者主任会议专题研究，推动代表工作融入党和国家工作大局、纳入人大常委会整体工作，使代表工作与其他方面的工作相辅相成、相得益彰。代表工作计划的制定，注意提高政治、大局、理论和时代的站位，遵循和把握代表工作规律，支持和保障代表更好依法履职，建立健全代表工作机制，形成人大及其常委会依法行使职权和代表工作有机结合的生动格局。不断增强统筹谋划的前瞻性、履职尽责的自觉性和守正创新的主动性，把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一和代表法规定落到代表工作实处。2021年11月的《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度 加强和改进人大工作的意见》，进一步明确充分发挥代表作用并提出五个方面的要求，都要体现在代表工作计划中。

（二）组织实施能力。十三届全国人大常委会于2019年年中出台了关于加强和改进全国人大代表工作的11个方面35条内容的具体措施，地方人大常委会也结合当地实际陆续出台有关意见、办法或者方案，使代表工作生动体现社会实践发展和顺应人民群众对美好生活向往。代表工作计划和有关措施必须通过周密、得力又有效的组织实施来实现。一是认真安排好与人大会议有关的代表工作。会前建立有关国家机关及其部门向代表通报工作情况机制，会中做好代表会议期间各项工作的服务保障，会中和会后对代表在人大各种会议上的发言、提出的议案建议等认真研究反

馈。二是精心组织好代表在闭会期间的活动。组织好相关代表集体活动，丰富代表小组活动形式，支持和推动代表通过多种方式更加密切联系群众。三是持续扩大和深化代表对人大常委会各项工作和活动的参与。完善代表参与人大常委会立法、监督工作机制，推动议案建议工作“两个高质量”，委员长会议或者主任会议听取代表工作重要情况汇报，积极回应代表和人民群众关切等。

（三）服务保障能力。人大常委会为代表履职提供条件，建立健全有关机制和平台，其办事机构和工作机构提供精准化、精细化服务保障，努力做到“一十百千万”（即一丝不苟、十全十美、百璧无暇、千方百计、万无一失）。与党委、其他国家机关和方面搞好这方面工作的配合，进一步强化人大代表履职服务保障和管理监督等。

三、加强人大代表工作能力建设的着力点

进入新时代新的发展阶段，人大代表工作能力必须提升，其建设必须加强，这是坚持和完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的需要。

（一）坚定政治定力。人大工作政治性强，必须要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，特别是党的领导，不能把三者割裂开来。人大代表工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是其中的习近平总书记关于人大代表工作的重要论述为指导，努力做到“顶天立地”（即上连天线下接地气）、“三个对标对表”（即同党的基本理论路线方略、党关于人大工作的要

求、贯彻落实党中央大政方针或者地方党委的决策部署对标对表)和“五同”(即与党委同向、人大重点工作同拍、“一府一委两院”同力、老百姓同心、新时代同步)。坚持党的领导与发挥人大代表作用是一致的,旗帜鲜明讲政治,坚持党性和人民性的统一,是做好人大代表工作的根本。

(二)增强法律功力。人大工作法律性强,民主法治建设是人大的根本任务。公权的行使遵循“法无授权即禁止”的原则。人大代表工作要努力做到“法人法语法行”(即:做法律人、尽可能讲法律语言、自觉践行法律规定)和“四个遵从”(即:有法从法、无法从解释、无解释从政策、无政策从惯例)。代表工作要从实际情况出发进行探索和创新,求变思变善变,但不能违背法律的原则和精神。

(三)把握政策动力。人大工作政策性强,党和国家的政策与人大的法律法规制度办法有密切的关系,后者往往就是前者的法治化。人大代表工作要努力做到四个贴近:一是贴近党中央或者地方党委重大决策部署,不能游离于中心大局工作之外;二是贴近人大及其常委会重点工作议题,这样才能产生“同频共振”;三是贴近人民群众重要民生关切,通过联系代表来反映人民群众真实的意愿和要求。四是贴近代表履职需要,按照代表依法履职的真实期盼提供高质量的服务保障。

(四)强化调研能力。人大工作实践性强,没有调查研究就没有发言权。人大代表工作要学习毛主席“湖南农民运动考察报

告”的方法，练好调查研究这项基本功，加强对有关情况的调查研究，不断总结、继承、完善、提高。调查研究要有计划、措施，并注意成果的转化。

（五）拓展沟通能力。人大工作覆盖性强，必须注意及时沟通联系。人大代表工作的开展，要与党政各方面、人民群众、人大代表、上下级人大等加强沟通，文来文往、人来人往，现在还有线上线下结合，以利于工作中的相互理解、协调和配合。

（六）历练表达能力。人大工作严谨性强，要会说会写会表达。有些机关、组织和个人对人大代表工作缺乏认识，原因之一就是对我们的工作宣传不够。要加大表达力度，努力讲好中国人大代表的故事，通过各种方式展现新时代人大代表的良好风采和代表工作的丰富多彩，让人们更实际地感受到人大代表的地位和作用。

四、基层人大代表履职实践的思考

以上谈到的都是从理论的角度思考代表工作建设的几个方面，在具体工作实践中，特别是落实到最基层的与选民沟通，服务社区（村）的群众，特别需要最基层的人大工作机构给大家一个学习教育和履职平台，引导和帮助代表成长，更好地履职尽责。

（一）依托基层人大工作机构，在代表履职能力建设上下功夫。镇（街道）的人大工作机构要切实承担起组织好、培养好代表的责任，把学习作为提升代表履职能力的重要抓手，全面加强代表的政治、思想、作风、纪律建设，着眼提升代表素质能力，

拓展代表履职学习渠道，采取走出去与请进来、专家授课与代表交流、集中学习与观摩考察相结合等方式，有计划地组织代表培训，帮助代表提高履职能力。

（二）在增强代表活动实效上下功夫。扎实推动“代表活动室、站”建设，狠抓“站室”基础工作提档升级，着力完善“站室”制度建设，促使“站室”开展活动经常化、规范化。围绕区域重点工作和常委会重点任务，统筹安排代表视察、检查、调研等活动，扩大代表参与度，推动调研视察成果转化。进一步加强对乡（镇）街人大的指导，密切与乡（镇）街人大的沟通联系，帮助提升乡（镇）街人大工作水平和能力。

（三）在推进代表建议办理上下功夫。把大会期间和闭会期间的建议统筹起来，按“广征集、两审核、勤交办、严督查”的工作思路，探索建立代表提出建议前沟通交流机制，完善“常委会带头督办、专工委对口督办、常委会委员专业督办、代表参与督办、部门主动承办”的“大督办”机制，一体推进代表建议提出、分办、交办、督办、办理、答复、公开、报告、评价等工作，不断提高建议办成率、代表满意率。

（四）在丰富代表履职活动上下功夫。进一步深化落实人大常委会联系代表、代表联系选民制度，把密切联系群众，倾听民声，反映民意，作为发展全过程人民民主的重要内容和生动实践，不断拓展联系深度，更好地促进代表作用发挥。根据常委会议题有针对性做好邀请代表列席常委会、“一府一委两院”等有关部门

和单位会议工作，不断增强联系代表工作的实效性。持续开展“人大代表活动月”活动，探索开设“代表讲堂”，提升代表履职热情。结合代表本职岗位特征，开展特色活动，让代表为选区群众服务。如企业代表积极捐资扶困、学校代表为家长入学政策答疑解惑、医生代表开展送医上门义诊服务、银行代表开展金融诈骗反诈宣传等。同时各代表联络站可结合本辖区选民和群众工作基础开展特色品牌活动，通过活动拉近代表和选民距离，加强沟通联系。同时应建立健全代表履职管理制度，持续开展代表述职评议和履职考评，更好促进代表履行职责。

（五）在代表履职服务保障上下功夫。按照建设“代表机关”定位，进一步完善代表工作机制，建立服务优的代表工作队伍，为代表依法履职提供有力支持和保障。深入挖掘代表先进典型，不断加大对代表和代表工作的宣传力度，营造代表工作良好宣传氛围。进一步规范代表经费的使用管理，支持和保障代表开展活动，依法执行代表职务，促进代表工作上台阶、上水平。（作者：南海区人大代表、佛山勤安科技有限公司董事 方先强）

大力发展全过程人民民主的狮山实践

——关于狮山完善吸纳民意、汇聚民智机制的探索

一、理论指导

2019年11月，习近平总书记在上海考察时指出：“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。”2021年10月，习近平总书记在中央人大工作会议上，对全过程人民民主的重大理念和实践要求作了系统阐述。党的二十大报告又对“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”专章作出部署。

人大代表来自人民、扎根人民，当选以后，不脱离原工作岗位，始终生活在人民群众当中，在吸纳民意、汇聚民智的过程中具有天然的优势。完善吸纳民意、汇聚民智机制，旨在构建多样、畅通、有序的民主渠道，有效确保党委政府在决策、执行、监督落实各个环节，都能听到来自人民的声音，助力形成了全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系，筑牢发展全过程人民民主、实现人民当家作主的可靠保障。

二、探索背景

狮山镇是全国首个千亿大镇，常住人口超百万。2022年，狮山重点发布“双中心”城市战略，提出“一城三核两轴一带”，通过“三核融一城、三核带两轴”，打造一个100平方公里、人口超

100 万的佛北新城，开启城市狮山高质量建设新征程，加快推动产业狮山向城市狮山实现“华丽转身”。这其中，人民生活幸福感的提升是不可避免的重要组成部分。狮山镇人大办公室积极创新完善吸纳民意、汇聚民智机制，将充分听取群众意见、建议作为开展人大工作的重要方面，以构建多样、畅通、有序的民主渠道为目标，高质量吸纳民意汇集民智，进一步密切代表与群众的联系，扩大群众参与人大工作的途径，切实做到民有所呼、我有所应，为全面推进中国式现代化狮山新实践贡献智慧和力量。

三、工作实践

近年来，在推动发展全过程人民民主过程中，狮山镇人大办在如何完善吸纳民意、汇聚民智机制方面，进行了相应的探索，也取得了一定成效。

（一）建平台。“室内（联络站）+室外（人大主题公园）”相结合，搭建起狮山镇人大推进吸纳民意、汇聚民智的重要平台。按照上级“三化”建设要求，2023年，镇人大办进一步明确中心站、片区站、联络点的职责定位，全面完成联络站优化提升工作，不断深化和拓展联络站（点）的功能作用，打造1个中心联络站、26个片区示范站、51个村居联络点的网格化建设体系。每个站（点）定期安排代表轮值驻站（点）接待群众，听取群众的意见、建议，将联络站（点）建设成为各级人大代表密切联系群众、发挥主体作用的重要平台，加强代表交流、提升履职能力的重要场所，闭会期间开展代表活动的重要阵地。同时，建设镇人大主题公园，

设置“连心廊”、“议事亭”等，着力打造代表室外联系人民群众、听取社情民意的重要窗口。

（二）强调研。“经常化+深入化”相结合，提高狮山镇人大调研工作水平。围绕镇党委政府中心工作，镇人大办定主题，组织相关人大代表开展教育、防范电诈等专题调研，形成相关调研报告，供政府职能部门参考决策。各人大代表联络站结合片区实际，经常性组织片区内村（社区）的驻站（点）代表、党员代表、群众代表，就身边群众反映的片区交通出行和车辆停放、提升城区市容环境管理以及社区充电桩安装等共性意见、问题开展视察调研，积极建言献策，推动问题解决。此外，镇人大办还充分考虑代表知识结构、履职能力、地域分布等因素，组建代表专业小组，围绕镇党委政府中心工作定专题，开展广视察深调研，聚代表智慧撰写较高质量的议案建议。

（三）拓渠道。“线下+网上”相结合，不断扩宽联系群众渠道。落实“双联系”制度，组织人大代表走访居民群众家中话家常，征求民意。丰富多样的活动现场，设立摊位为临时人大代表联络点征集民意。通过“南海通 APP”内的镇街人大频道，设立群众在线留言渠道，民意可直接汇集到人大代表手中。

（四）重转化。“定专题+多平台”相结合，不断提升成果转化能力。针对辖区群众关切，各人大代表联络站定议题，组织片区内村（社区）的驻站（点）代表、党员代表、群众代表等召开“社区议事会”，集聚各方智慧和力量，助推问题化解。各级人大

代表收集民意，向政府建议候选民生项目，由人大会议投票确立年度十大民生实项目，并加强对这些民生实项目进行监督，寓支持于监督中，推动民生实项目办实办好。针对群众普遍关注的热点难点问题，人大代表还在深入实际、调查研究的基础上，撰写议案、建议，通过各级人大平台提出，助力问题得到关注并有效解决。

四、相关思考

（一）完善吸纳民意、汇聚民智机制应注重提升代表履职积极性。加强代表培训，使其清晰人大职能，明确为民服务范围，提升代表履职能力，推动代表主动履职，跳出自身专业限制，更善于听取民声，发掘问题。同时，实行代表履职积分制，将代表履职内容和标准量化为百分制，增强代表履职的方向性和责任感。

（二）完善吸纳民意、汇聚民智机制应注重扩展代表听取民意渠道。注意用好人大履职阵地。可在人大主题公园等场所设置有声人大宣传传声筒，设置人大信箱，定点定期安排人大代表收集信箱内民意并联系群众，完善人大的民主民意表达平台和载体。在选民群众中推选民意收集员。各联络站（点）根据实际情况，在楼长、经济社长等热心选民群众中推选民意收集员。民意收集员则通过填写《社情民意登记表》等形式，定期向驻站（点）代表反映。

（三）完善吸纳民意、汇聚民智机制应注重社情民意的回应。建立回应民声工作流程和操作规范，认真办理代表建议和人大交

办的各类意见建议，提升办结反馈透明度；坚持定性与定量相结合，建立代表建议办理效能评估指标体系，结合线上监测、专题查验、回访代表等情况，对承办单位的办理效能进行综合评价。（作者：南海区、狮山镇人大代表，珠江时报社镇街新闻中心狮山全媒体新闻部记者 彭燕燕）

在人大工作中践行和发展全过程人民民主的几点思考

2019年11月，习近平总书记到上海考察基层立法联系点时与群众交流指出：“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。”中国共产党成立100周年庆祝大会上，习近平总书记强调要“发展全过程人民民主”。2021年10月，在首次召开的中央人大工作会议上，习近平总书记对民主问题与全过程人民民主作出深入系统阐述，对发展全过程人民民主提出明确要求……再到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，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。因此，发展全过程人民民主，是新时代人大工作的必然要求和重大使命。做好新时代人大工作，基层人大要把全过程人民民主理念落实到人大工作的各环节全过程。

“全过程人民民主”是全体人民的民主，是全链条、全方位、全覆盖的民主。在人大工作中践行和发展全过程人民民主，我们必须理解其深层内涵。全链条，就是流程要“全”，在知情权、表达权、参与权、监督权各环节的实现上都要体现民主，形成民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的民主程序闭环。全方位，就是在领域和层次上要“全”，既包括选举民主和

协商民主，也包括政治、经济、文化、社会、生态文明建设和党的建设等方面的民主，还包括从中央、地方到基层的民主等，构成完整的民主政治体系。全覆盖，就是参与主体和内容要“全”，所有的地方、所有的人民、所有的事项都在民主实践之中，大到国家的立法，小到老百姓的急难愁盼等问题，都可以通过民主的方式来加以解决。作为一个普通基层的人大工作者，我认为基层人大在践行和发展全过程人民民主必须要做到以下几点：

一、践行和发展全过程人民民主，必须始终坚持党的领导

我们党团结带领人民追求民主、发展民主、实现民主，坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，创建了符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的全过程人民民主，找到了发展社会主义民主政治的正确道路、正确方向。全过程人民民主是在党的领导下形成、发展和实现的，党的领导是发展全过程人民民主的根本政治保证。坚持党的领导，就是坚持我国民主的社会主义性质，坚持人民在国家和社会中的主人翁地位。

只有始终坚持党的领导、全面落实党的领导，全过程人民民主才能有序推进，人民当家作主才能充分实现。“不要社会主义法制的民主，不要党的领导的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。”我国全过程人民民主之所以行得通、有生命力、有效率，关键是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统

一，核心是坚持党的领导。新时代党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，根本在于党确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位。要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定坚持党对全过程人民民主建设的领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，凝聚团结奋斗的强大力量。要在党的领导下坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，把我国政治制度的特点和优势充分发挥出来，保证党领导人民依法有效治理国家。

二、践行和发展全过程人民民主，要把握代表准入门槛，注重代表培训，加强代表管理

人大代表换届一般每五年进行一次，在提名推荐代表人选时，要着重考察其政治条件、文化条件和参政议政能力，依法按程序提名推荐优秀人选，从法律和民意上确保选出的代表具有较高的履职素质和能力。把人大代表的履职情况尤其是主动联系群众、反映群众迫切需求的情况作为再次提名推荐的重要依据，激发代表履职积极性。注重将法律、其他社会新阶层等方面的专业人才，吸收到人大代表队伍中来，为基层人大监督能力的提升提供人才保障。

（一）注重代表培训，着力提升代表履职能力。坚持把学习培训作为提高代表素质的重要抓手，采取灵活多样的方式，有计

划、有重点、分层次地对人大代表进行理论培训，使其了解和掌握国家的大政方针、法律法规。加强人大实务知识的培训，从人大的工作流程、接待选民的方法，到如何拟写议案、书面意见等，让人大代表通过实例学习增进对人大工作的理解，通过反复实践提高履职水平。对新当选的人大代表，除了加强经济、法律等业务知识的系统培训外，还要更加突出代表责任和代表意识的教育，增强“人民选我当代表，我当代表为人民”的责任意识和依法履职的自觉性。

（二）加强代表管理，提高代表履职积极性。加大对代表的日常管理力度，完善代表的履职记录机制，重点考核代表履职积极性，促进基层代表密切同人民群众的血肉联系，强化代表为民代言、受民监督的使命感和责任感。完善激励机制，发挥先进引领作用，把一批专业功底扎实、理论水平较高、履职经验丰富的代表树立为突出典型，在履职保障、创先争优等方面给予倾斜，鼓励代表们积极履行监督职责，全力营造尽心尽责为民代言的浓厚氛围。

三、践行和发展全过程人民民主，要加强代表履职平台建设

加强阵地建设，绘制社情民意“晴雨表”。坚持把人大工作最后一公里延伸到群众身边，把“代表联络站”建在群众“家门口”，成为代表密切联系群众、履职为民的“始发站”，实现联系群众、服务选民、办理建议工作“一路通”。

组织人大代表下沉一线，变被动为主动，深入基层“开门接

访”、“蹲点联系”，零距离听诉求、访民情，通过结对走访、选民接待、联系选民等方式广泛收集民意，让人民群众随时找得到人、说得上话、办得了事，推进代表与选民沟通联系常态化，切实当好社情民意的收集者、群众利益的维护者，确保履职“选题”来自群众真实意愿，真正发挥调查研究“建议库”、服务民生“连心桥”的作用。

聚焦“急难愁盼”，当好民生诉求“听诊器”。组织代表到基层一线丈量民意、倾听民声，摸清人民群众最关心、最直接、最现实的问题。尤其要坚持从最困难的群体入手，从最突出的问题着眼，聚焦民生保障、生态文明、基层治理等涉及群众获得感的问题，将群众身边看得见、摸得着的“微幸福”作为履职尽责的切入点，努力用代表的辛苦指数换取人民群众的幸福指数。

近年来，按市区人大“三化”、“六有”要求，各镇街联络站加强了联络站点规划化建设和合理布局。各站点深入开展学习交流、走访群众、调研视察、社区议事会等活动。市区人大通过建立人大代表网上联络站、南海通等平台开通在线留言通道，打造“线上+网下”的平台体系，更好地为群众提供服务。

四、践行和发展全过程人民民主，要加强人大工作队伍建设

基层人大普遍存在人员少，年龄结构不合理，村居从事人大工作的干部身兼多职等问题。为顺应新时代人大工作的新要求，加强新形势下人大队伍建设要走新路子。在年轻化上着力，打造活力型队伍。通过选调优秀年轻干部等途径，吸收年轻干部；通

过岗位交流，调入政治过硬、年富力强、经验丰富的中年干部，逐步改善队伍的年龄结构。加强年轻干部培养锻炼，不断提高干部的综合素质，使年轻干部愿意来、留得住。在专业化上着力，打造担当型队伍，把有专业知识的人才吸纳进乡镇人大干部队伍，保证队伍的专业性。以学习型机关建设为抓手，加强学习和培训，提高人大干部能力。进一步完善机关管理等各项工作制度，使人大干部工作规范、行为规范，充分调动干部的积极性、主动性和创造性，着力打造一支想干事能干事干成事的人大干部队伍。

基层人大工作要更好践行和发展全过程人民民主，必须要坚持党的领导，把好代表入口关，以提升代表能力素养、加强代表履职平台建设、加强人大工作队伍的建设等为抓手。围绕中心、服务大局，稳步发展群众“家门口的民主政治”，真正把国家的政治制度优势转化为基层实实在在的治理效能和发展动能。（作者：西樵镇人大办公室工作人员 陈铭德）

加强粤港澳大湾区和横琴、前海、南沙 三大合作建设的法治保障研究

习近平总书记在党的二十大报告中强调了，要建设中国特色社会主义法治体系。法治建设需要各区域齐心协力共同推进。其中粤港澳大湾区作为中央对区域发展战略方面的重大决策部署、地区经济发展的重要载体，其多元化产业体系的建设和加速推进了境内外经济与内地的融合，推动了经济的高速发展。但由于大湾区是建设在“一国两制”“三个关税区”“三种法律”的基础之上的，各经济体在协同发展的同时，一些“跨制度”“跨区域”的问题日渐凸显，粤港澳大湾区跨界的协同治理任重道远。

一、粤港澳大湾区经济现状及存在的问题

改革开放后，我国先成立了广东经济特区，实现了经济总量大幅增长，人民生活水平显著提高；但随着经济的快速发展，国内经济也逐渐遇到了瓶颈；当时，我国在其他低收入国家的低成本竞争压力面前，以及其他高收入国家的完善的产业创新优势的打压之下，经济增长也遇到了阻力，这种情况下，科技创新、制度创新便是突出重围的中坚力量。

在党的十八大后，习近平总书记实地视察了深圳南沙和珠海横琴，提出了广东应该发挥经济特区的示范引领作用，联合港澳打造更具竞争力的城市群和国际一流湾区；在习近平总书记的

指导下，粤港澳大湾区的经济迅速提速，从 2022 年的经济数据中，我们可以发现粤港澳大湾区经济总量已经超过了 13 万亿人民币。

从个体城市角度，我们看到湾区的经济体制改革创新，让横琴从一个边陲小岛变成一个综合实力强劲的前沿热岛，横琴湾主要经济指标实现快速增长；从横琴粤澳深度合作区官网公布的数据中，截至 2023 年一季度末，澳企总量达 5323 户，注册的资本数额超过了 1480 亿元；澳门资本企业在横琴合作区实现的营业收入共计 141.21 亿元，同比增长达到了 21.4%；此外，对外资的吸收占比也大幅增长，数据显示，2023 年 1-5 月，合作区实际吸收的外商直接投资额，达到了 6.94 亿美元，同比增长 2.4 倍。在横琴湾深入推进制度创新的过程中，基础设施逐步完善，澳门居民在横琴的便利度稳步提升，区内生活就业的澳门居民达到 6763 人，就业登记的澳门居民达 776 人，同比增加 54.3%；横琴医院全年为澳门居民提供诊疗服务累计 6834 人次，同比增长 87%。

在习近平总书记的部署下，前海湾畔也从十多年前的滩涂地，成为“特区中的特区”。以制度创新为核心，前海全力打造了粤港澳大湾区全面深化改革创新试验平台，在支持香港融入国家发展大局中发挥了“桥头堡”作用，成为与香港关联度最高、合作最紧密区域之一。2022 年前海地区生产总值近 2000 亿元、进出口总额 2.58 万亿元；随着深圳和香港特区合作的持续深化，港资企业的作用日益提升，截至 2022 年 11 月底，前海合作区注册港资企业 9680 家，注册资本 9990.17 亿元。1-11 月新增注册港资企业

676 家，占外资企业的 66.7%。

广东省第十三次党代会报告提出把南沙打造成为一个战略性平台，而在立足湾区、协同港澳、面向世界的发展方针下，南沙的经济也取得了一定的成果。数据显示，2022 年南沙高新技术企业高达 902 家，同比增长了 42.5%，创下了历史新高。当年的地区生产总值达到了 2252.58 亿元，同比增长了 4.2%，增速超过了广州市的每个区域；在今年第一季度，南沙的地区生产总值达到了 505 亿元，同比增长了 3.4%。从中我们可以看出，南沙的发展态势是高质量的，而且是在不断巩固和突破的。近一年，南沙合作区新签约的项目总的投资额达到了 6882 亿元。其中，战略性新兴产业的占比，提高了 14 个百分点，达到了 76%。

从以上数据中，我们可以看出三大合作区在粤港澳大湾区的发展是非常迅速的，但也存在一些制约因素，影响经济的进一步增长。例如，我们看到澳门居民选择在横琴发展的增速是迅速的，但其实此时的基数仍然比较低，还有很大的提升空间；目前横琴湾澳资企业只占注册企业总数的 10.14%，从中可以看出，在不同的政治制度、经济和法律体系、生活方式等多方面的影响下，琴澳产业间的一体化发展还是有待加强的，产业间的相互渗透不够充分，各类生产要素流动效率较低，科技创新的基础比较薄弱，虽然 4 个国家重点实验室落地横琴，但由于管理制度的差异以及行政壁垒的存在，人才的流动存在阻力，合作区的产业链未能完全串联起来，良好的科技创新环境还未形成，另外，由于创新统

筹机制的缺乏，导致创新主体仍未形成利益共同体。如何把横琴新区打造成推动大湾区发展的新高地，成为横琴湾发展的下一阶段目标。

诚然，三大合作区的经济发展方向各有特色，但是它们在发展过程中，遇到的问题其实也是存在共性的，毕竟湾区经济依然存在产能过剩、资源未完全匹配等问题，人口红利逐渐消散，降本增效难以突破，湾区内部地区经济发展差异过大，经济增长仍然缺乏内生动力。从“深圳速度”我们可以看出，只有当大量的人力、资本源源不断涌入，才能支撑经济在高成本运营情况下高速发展。原银监会主席刘明康曾在粤港澳大湾区规划发布前夕的前海合作论坛说过，法制的安排与法治的全面建设是跨境投资、立业、持有和处置资产的信心来源，是国际人才、资本、货币与信息流抉择方向的重大因素。在人力物力犹豫不决，止步湾区的时候，科技和制度创新就是突破当前经济困局的好抓手，而人才是科技持续创新的核心；因此，当前打破跨境人才壁垒仍是目前面临的重点难题，需要提高行政执法效率、强化法律保障、加大湾区法律赋权力度、构建规则衔接制度、探索民商事法律适用领域深化改革、创新和完善商事争议多元化解决机制、打开法律人才便捷流通通道，通过法律制度创新进一步建设湾区市场化、国际化、法治化的营商环境。

二、粤港澳大湾区的法制建设

习近平总书记曾经在中央全面依法治国委员会第二次会议中

提出：“法治是最好的营商环境”，优质稳定的法治环境是推动粤港澳大湾区高质量发展的重要手段。如果法制保障不够全面，那湾区经济难以实现高度的互联互通，各类生产要素流通受阻，将会面临人才流失、创新止步不前的困境。

（一）湾区法律体系现状

目前，有 84 名澳门地区仲裁员在横琴国际仲裁中心执业，数量在内地仲裁机构居首位。该中心还成立了琴澳仲裁合作平台，澳门仲裁机构可以自主选择是否在横琴受理案件、开展立案、结案流程等仲裁工作，从而让澳门的法律在横琴合作区得以适用，也让各种涉及澳门的经贸纠纷解决方式更加地多元化。今年 6 月 2 日，琴澳深合区法律事务局还成立了琴澳国际法务集聚区，为合作区的法律保障进一步保驾护航。

深圳前海于 2022 年联合香港特区，成立了深港国际法务区。当前，该法务区域已经聚集了 165 家法律服务机构，涉及调解、仲裁和司法等六大类法律服务。前海法院参与涉外、涉港澳台商事案件审理的陪审员中，有 32 名是港籍，此外，还有多名境外的调解员，一同参与国际商事案件的处理，前海法院所受理的境外商事案件，目前位列全国基层法院之首。再看深圳国际仲裁院，作为前海法律事务对外开放的标杆之一，2022 年受理的众多仲裁案件中，争议总金额达到了 1272 亿元，居亚洲首位，这个争议金额在全球也能排进前三；其中，有 384 件国际商事案件，涉及了 138 个不同的国家、地区。

再看南沙合作区，其协同了广州市法学会，推进“一带一路”域外法查明（广州）中心建设，查明的服务范围覆盖 80 多个国家、180 多个地区的法律。此外，南沙区司法局还加强对行政权力的制约和监督，连续六年对全区行政执法案卷进行全覆盖办案质量评查，行政机关负责人出庭应诉率 92%。

（二）湾区法律体系面临的挑战

从法治建设的现状中，数据方面是一派欣欣向荣的景象，但实际上仍然存在暗流涌动。毕竟在“一国两制”背景下，大湾区各区的合作发展不仅涉及法律管辖区，区内外的关税也各有侧重。所以各个地区之间的生产要素的跨境流动，具有明显的特殊性，主要在立法、执法、司法三个方面有所冲突，具体情况又在个人意识、跨境平行诉讼、涉外民商事法律适用等方面，有所细化；我们将会通过进一步深入分析这些情况，来研究湾区现存的法律问题。

立法方面，众所周知，我国立法权是由全国人大常委会行使的，作为省级行政区域，广东省只能制定地方性法规、规章条例；而港澳是享有特区立法权的，虽然特区行使立法权需要向中央报备，但特区的法律是否生效，是不受备案行为的影响的；由于港澳特区具有特别立法授权，所以粤港澳大湾区内部的立法冲突，是无法通过上位法优于下位法的方式解决的。加上港澳特区的法律，只有《基本法》附件三中，关乎国防、外交的全国性法条是统一的，而实际中湾区需要立法的领域并不局限于此。

行政执法这一块，由于各区政府利益不一致，加上缺乏沟通、地方立法之间存在冲突，进而导致行政执法存在冲突；另一方面，行政执法合作的发展还受到了绩效评估、行政问责等传统制度的制约，各行政执法主体合作意识还需要进一步加强。

目前行政执法合作仍然缺乏法律基础，因为我国是通过政策性指导文件来推动、建设粤港澳大湾区营商环境，实际能落地的法律、法规还是屈指可数的。虽然政策性的指导文件灵活性比较高，但其提供的指导和建议，主要为宏观大局层面的，缺乏微观层面上的可操作性，例如即使是对同一个政策的解读，各个地区政府的理解也会有所差距，所以政策性指导文件在不同地区很容易水土不服，因地制宜才是突破口；此外，政策性指导文件其实并不具备法律上的强制性，所以各区政府在执政过程中，即使不作为或者乱作为，相关责任也是很难追究的，这样一来，那么政策就更难实际落地。

此外，湾区法治营商环境的建设过程中，很多涉及都是横向的行政合作关系，这些跨区域的各层级执法部门并不是上下级关系，我国没有相关的规范法制制约，导致这些行政执法的合作行为，很难得到深层次的推动和发展。

司法层面，由于港澳特区具有高度自主权，所以特区各个司法机关行使审判权时，不会像广东省内的司法机关一样，受到大陆最高法院、最高人民检察院的监督和指导；所以粤港澳大湾区内部不仅缺乏一个统一的立法机关，还缺一个可以对湾区出现的

法律冲突，进行有效调解的司法机关。

再从个人意识的角度来细化分析，从中国裁判文书网的数据中，我们发现会在合同中约定法律适用、管辖权条款等争议解决条款的当事人少之又少，而在发生后争议，能另外达成协议的情况当事人也不多。在国际商事民商事诉讼，当事人之间的实体权利义务关系，在不同法域的法律会有不同的变化。如果当事人没有在合同中约定好，管辖权以及法律适用条款等问题，那么诉讼程序就容易出现管辖权异议这些问题，当事人的时间和精力成本也会大受折损。

我国最高人民法院致力于推进跨境的审判结果，在各自法域能相互认可。但与知识产权、婚姻家庭、破产、海商相关的案件，很多都被排除在外。这意味着，这些领域的制度在境内外的司法协助体系里是空白的。当事人为了保障自身权益，就会选择跨境平行诉讼，最终导致审判的承认、执行遇到难题。

此外，国际民商事法律的适用案例中，我们可以看到，外国法的适用存在争议。虽然从逻辑上来说，适用本地法有一定的合理性，因为可以提高审判的效率，毕竟成功规避了外国法律的查明、适用等问题，但是也可能会出现当事人“挑选法院”现象，在当前粤港澳大湾区深度融合的环境中，会阻碍湾区跨境经济活动的融合。

（三）湾区法律体系的完善

上文我们已经总结了现存的湾区法律现状，以及所发现的法

律冲突问题。下文我们将逐一分析，如何一一突破问题，加强湾区的法治建设，协调湾区的立法冲突，为湾区营造和谐的法治环境，为湾区的经济发展提供法治新动力。

从立法层面来看，发挥立法优势首先要从顶层设计上着手，构建湾区的立法协调机制。但由于粤港澳大湾区涉及港澳特区，所以中央能介入的细节和力度，是相较有限的，区域间的法制建设具体还是要从立法模式创新着手。

广东省司法厅协同广东省律师协会，于2023年7月邀请了高校学者以及粤港澳大湾区涉外律师等人，举办了一场高质量发展论坛。其中在深大研究港澳基本法的副主任叶海波，在论坛中提出，规则衔接以及机制对接可以解决湾区规则冲突、法制不统一的难题，湾区可以借鉴国际社会解决法律冲突、规则差异的有益经验，比如国际法路径、示范法路径等。

想要契合湾区复杂的法治情况，那么由非官方的主体起草、本身并不具有法律强制力示范法方法，不失为一个不错的选择。首先，示范法本身不具有法律强制性的拘束力，它允许各个主体全部或者部分采用示范法，所以对各方的合作、立法的协调有积极的促进作用。在实际操作中，可以先划分好要协调的立法领域，然后由专业且中立的民间组织、半官方组织机构等非官方团体，起草示范法文本，再经粤港澳三地的立法机关选用、采纳、转化，最后，各地立法机关立足本地实际，采用可取的法律冲突解决方式，通过内部的立法程序，将示范法文本转换成当地具有法律约

束力的法律规范、规章，从而缓解区域的立法冲突、化解规则制度差异所造成的障碍。如此一来，湾区各区政府会对不同冲突进行长期沟通和协商，各方利益有效协调下，规则最终会得到统一。

但从程序上来看，立法协作目前面临信息公开、协作会议等问题。毋庸置疑，在整个协作过程中，大湾区域内各地方政府，应积极开放信息公开的渠道；不仅地方政府与地方政府之间，要做到信息公开，促进多方在平等协商的情景下，形成共识，而且在地方政府同个区域内的社会各界，也要做到信息公开；做好不同法域间司法机关的合作，要加强司法透明度，增加各地区的参与性，联合打造区域内部立法咨询、听证制度，重视区域内各方当事人的利益，如此才能打造区域内部的立法的良性循环驱动。

通过区域内地方政府的协调，促进粤港澳大湾区的发展，不仅需要立法协作，执法协作和司法协作也是不可或缺的。

想要引领自贸区市场主体行为规范化，解决行政执法方面的矛盾，就要综合考虑湾区经济和社会发展的特性，建立全面的行政执法合作体系，在法律法规不完善情况下，湾区的各行政机关通过签订协议，来补充行政执法合作法律体系；各区政府基于自愿、平等共同制定，湾区行政执法合作的相关地方性法规、文件等，这样一来，各区政府就会主动推动合作协议的落地。

行政执法合作深度发展，需要明确行政执法合作的法律地位，完善相关的行政执法程序。粤港澳大湾区法治化营商环境建设中，可以建立一个行政执法合作的统领机构，来指导、协调、监督行

政执法合作行为、打破地方保护主义，这样一来提高行政执法效率，二来推动建立公平、竞争有序的统一市场，打造湾区成为一个公平竞争的市场，推动湾区经济一体化纵深发展。

各方基于自身利益出台的民商事司法协助制度，存在制度构建碎片化以及协助范围局限，需完善境内外民商事案件承认、执行的司法协助体系。司法机关应重视商事裁判在确立行为规则、规范引导市场行为等情况。实际操作中，湾区司法机关之间可选择搭建一个日常沟通机制和渠道，共同遴选不同案由中，具有代表意义的案子，各区司法机关协同出台政策性的司法指引文件，完善湾区多元争议解决机制。

关于行政执法合作，还应制定相应的责任追究机制。毕竟，一旦涉及多个主体联合执法，不作为、重复执法等情况就很容易出现，所以行政执法合作健康发展，需要一个明确的责任追究机制。与此同时，对同个问题的存在不同处理方式，需要一个行政执法合作协调机构对多种情况进行协调，进而进一步发展和完善行政执法合作体系。

境内外民商事案件跨境司法协助体系的进一步完善，可以推动法院判决在湾区内部相互认可，司法资源利用效率被提高的同时，当事人的时间和精力也得到了节省。因此，内地与港澳特区司法机构，应建立常态化的沟通与交流机制，使民商事领域司法协助更全面、细致、便捷完善，通过加强大湾区的司法协作，来改善湾区内部的民商事判决的跨境承认和执行情况。

涉外法治是习近平法治思想中的重要内容，涉外法治的建设需要立法，执法和司法三者协同并进，与此同时，通过培养、引进涉外律师人才，着手提高企业、个人法律意识，力争减少平行诉讼，促进湾区法治良性互动。

广东省“一带一路”法律服务研究中心主任杨闰提出，粤港澳三地律师各有优势，在项目中可以灵活组合，加强互利共赢的意识，提高服务质量，将各自的长处发挥出来。内地律师与客户链接的能力强、服务响应度高，港澳律师的外文法律文书质量好，其语言优势还可以进一步节省沟通成本，有相关经验而能更容易达成共识，能更好地协助企业处理各种跨法域交易或投资项目。

此外还要重视内地律师的国际化培养，通过加强三地法学院、青年律师的互动，提高储备律师的融合力度，从在校教育到执业初期，加强涉外法律知识以及职业实务上的跨域通识。与此同时，湾区的法律服务机构之间也应该强化合作，同步提升涉外法治能力，为湾区的经济发展保驾护航。

人才高地的建设应该综合发展，制定中长短战略，人才的引进不仅要着眼于内地，还要关注海外优秀的法律人才和机构等，培养人才所需要的时间相对来说比较长，而通过吸收高质量团队，来增强实力的效果却是立竿见影的，但吸引的对象不应该只局限于律师，还应该包括仲裁、调解等其他类型的法律服务专业机构。众所周知，法律行业能够促进营商环境的建设，与此同时助力其他行业，但法律行业本身也需要一个良好的营商环境，所以想要

留住法律人才和机构，也需要对律师以及相关的法律机构，给予优惠的税收政策、倾斜高端的培训资源等。

提高个人法律意识方面，司法机构应归纳总结、提炼常见的经典案件，充分公开判决文书，可以通过搭建一个数据库，让域外法查明体系更加清晰明了；建立一个法律信息一站式查询平台，可以让当事人更加便利地获取相关司法信息，增强司法审判透明度的同时，也增强了司法机关的信服力；总之，司法机构应该积极推动、引导当事人自由选择准据法，尤其是当事人需要自担查明责任的案件，法院宜积极指导当事人，取得相关的域外法信息，同时应该在合同中有效约定合同准据法，这样既可以尊重、保护当事人的个人意志，又可以让当事人提高相关经贸活动的安排效率，推动当事人合法、有序地参与到跨境民商事活动。

平行诉讼的现象，一般是由国际民商事管辖权冲突导致的，一个国家的法院管辖能力会影响其涉外案件管辖的范围，而公民、企业利益受保护的度又被该国的涉外案件管辖范围直接影响着，所以大家会尽量扩张本国的管辖权。而让当事人通过协议选择法院，可以吸引更多境内外资本投资大湾区。但如果一味放任平行诉讼，司法效益与权威就会受到损害。所以，我们需要综合看待境内外民商事案件，假如港澳特区法院已经对案件，依法作出了裁决和审判，那么内地法院应该充分尊重、参考特区法院的判决；假如案件还在受理阶段，那么内地法院则应该采取谨慎“可予受理”的态度。运用湾区多元争议解决机制，发挥审判职能倒

逼相关制度不断创新，促进境内外规则衔接进一步深度融合。

此外，湾区法律保障体系的建设，离不开个人法律意识的提升、平行诉讼尺度的灵活把握、域外法查明体系的完善，以及法律人才的流动与合作等细微方面的改革。完善国际法律服务，推进建设商事解决中心，不断摸索该法域的解决机制，构建湾区的国际民事管辖体系，进一步强化粤港澳大湾区的法制保障，才能推进粤港澳大湾区深度合作，实现经济繁荣稳定发展。（作者：佛山市人大代表、佛山市洋通智能家具科技有限公司董事长 许琨）

以人民为中心 更好发挥代表作用

为深入学习宣传贯彻中央和省委、市委、区委人大工作会议精神，坚持以人民为中心，用制度支持和保障代表依法履职，更好发挥代表作用，发挥人民代表大会制度在发展全过程人民民主的重要作用，南海区九江镇人大就密切联系群众工作进行深入的研究和探讨，结合九江镇自身实际，从联络站建设、代表联系群众的渠道等方面进行剖析。

一、课题背景

九江镇人大深入贯彻落实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，始终坚持以人民为中心，不断完善代表联系群众的途径和方式，在密切联系群众、帮助群众排忧解难方面发挥更大作用。

（一）优化站点设置，夯实联系群众基础。一是根据上级人大代表联络站“标准化”“规范化”“常态化”建设的工作要求，我镇于今年初对人大代表联络站布局进行了优化提升，将原来的28个联络站优化为中心站1个，代表联络站13个和联络点14个。二是根据各站实际，站内设置站长1名、副站长1至3名，联络员和资料员各1名；安排镇人大办工作人员分片督导各联络站“三化”建设工作，指导各个联络站安排8至15名代表每月两次开展代表轮值驻站，进一步推进联络站标准化建设。一年来，共开展

驻站活动 342 场次，代表驻站 682 人次，联系群众近 1500 人次，收集有效意见建议 48 条，做成了一批好事实事，获得了群众的高度认可。

（二）创新八大平台，扩宽民主渠道。一是九江镇人大以“一路径、六行动、八平台”的 168 工作机制为抓手，深化人大代表中心联络站引领各联络站全面推进“听民声重监督，惠民生耀战龙”的人大特色建设工作品牌，夯实八大平台让代表积极参与到基层治理当中，加强履职实效，推动镇党委中心工作落地见效。二是中心站开展“圆桌议事厅”，多元主体共坐圆桌，明确部门责任，凝聚群众共识，形成老旧小区改造的解决方案。水南站开展两期“公园议事坛”，激发居民共建美丽乡村的内生动力，共议人居环境整治长效机制，真正将“听民声、察民情、聚民智、暖民心”落到实处。石江站通过“人大回音壁”共议共治，探索实施农村社区停车管理长效管护机制和提升农村房屋报建报批效能，为社区基层治理献计献策，推动解决群众烦心事。河清站依托“代表大讲堂”，由市、镇人大代表潘健章分享扎根扶贫战线、促进乡村振兴建设的先进事迹，激励大家共同努力，奋进新征程。下西站将“一听三访”¹充分融入到“蚕房民意窗”的工作当中，深入联系群众，做到建好“民意窗”，铺好“舒心路”、架好“连心桥”、办好“民生事”。园区站充分发挥“智慧加油站”的作用，开展“零距离”接访、健康普法培训讲座、助学捐赠等活动 11 次，共收集人居环境整治、企业发展需求、职工子女教育和法律援助等问题

¹ “一听三访”即倾听群众声音，走访、接访、巡访

14个，推动解决问题14个，得到园区企业和职工的充分认可。上东社区开展“惠民连心桥”，利用“一站三点”架起惠民连心桥，引导代表们主动关注民生实事，推进解决社区热点、难点问题。镇人大落实“战龙监督岗”，开展视察暨专题汇报会议18场、专题调研4项、执法检查1场，撰写监督报告、调研报告7份，顺利完成各项监督任务。

（三）倡导有序政治参与，依法实行民主决策。一是高质量举办“社区议事会”。社区议事会是镇人大发展全过程人民民主的一项重要举措，也是发挥代表联络站阵地作用、密切代表与群众联系的主要方式之一。根据区人大关于“社区议事会”增点扩面的工作要求，我镇高质量举办“社区议事会”7场，推动解决了21个群众关心的问题。二是严格落实议事流程。通过制定议事规则、规范议事流程，拓宽群众参与基层治理的渠道，加强了代表与群众的沟通联系。严格落实问题反馈机制，对收集到的问题逐一梳理，分级分类处理，归纳提炼群众反映强烈的“急难愁盼”问题，适时形成议案建议交职能部门处理，坚持问题导向，形成监督压力，落实跟踪督办。积极引导联络站找准切入点开展工作，让“小平台”释放“大能量”。

（四）坚持“双联系”制度，深化联系群众基础。一是主席团成员联系代表，我镇开展主席团成员联系代表活动20场。围绕民生实项目，议案、建议及意见的征集，分别召集10个代表小组开展主席团成员联系代表座谈会，各组代表围绕九江经济社会

发展及区域发展的普惠性问题踊跃提出意见建议 56 条，通过定期沟通，不断深化代表与代表之间，代表与职能部门之间的联系。二是加强代表与选民的联系，全镇各联络站共开展“六大行动”²700 多场次，其中联系群众行动 172 场、服务连心大行动 210 场，为代表与选民的联系提供了丰富多样的渠道。其中园区站发挥自身优势，开展“民主监督”大行动，深入企业进行营商环境专题调研，并形成调研报告，为企业发展、人才队伍建设出谋划策，促使职能部门形成《关于优化九江镇企业营商环境的思路及对策》并得到推进落实。

二、存在问题

（一）代表联系群众的方式手段较为单一。根据去年的数据统计，代表参加“六大行动”主要以参加镇人大或联络站组织的民主监督大行动为主（占 30%），代表联系群众大行动占 18%，且联系群众的形式单一，以接访为主。主动走访和巡访的频次、联系群众的深度和广度仍需加强，联系群众的形式仍需不断创新。

（二）部分职能部门对代表反映的问题解决力度不足。人大代表在联系群众过程中收集到的意见和建议，向相关职能部门通报后，虽然大部分部门都能按照镇人大的有关要求进行“三见面一测评”，但部分职能部门整改落实的效率较低，工作质量参差，未能对代表提出的意见和建议引起足够的重视，导致部分意见和建议一直未能落实。

² “六大行动”即民主监督大行动、联系群众大行动、矛盾化解大行动、服务连心大行动、宣传引导大行动、教育管理大行动。

（三）部分代表履职能力有待提升。一是部分年轻人人大代表基层一线的服务经验不足，在与群众联系的过程中欠缺沟通胆量和沟通技巧，难以快速了解到群众的所思所想。二是部分人大代表归纳提炼问题的能力有待加强。群众反映问题特点是“细、碎、散”，如何在听取大量群众意见后，梳理和提炼有效信息，深挖问题成因，形成具有可行性，实操性的意见建议，是代表仍需努力提升的技能。

（四）群众对人大代表联络站和综治信访职能有所混淆。人大代表联络站是代表联系群众基础保障，各级人大代表利用联络站地理优势，密切代表同群众的联系，听取群众提出的意见和要求，经提炼梳理后，向有关部门反映解决一类问题。但部分群众对代表不能直接解决个别群众的利益问题表示不理解，导致代表收集意见建议的效率有所降低。

三、对如何更好发挥人大代表作用的一些思考

（一）固本强基，创新联系工作路径。一是围绕镇党委中心工作，以“168”工作机制为抓手，不断深化人大工作品牌建设，打造人大代表联络站平台，充分发挥人大代表听民声、察民情、聚民意的桥梁纽带和模范带头作用；重监督、强推动、促实效的监督推动作用；惠民生、聚民智、解民忧的落实民生实事作用。坚持“一听三访”的双联系路径，突出“圆桌议事厅、公园议事坛、人大回音壁、惠民连心桥、蚕房民意窗”等工作平台的作用，擦亮“听民声重监督，惠民生耀战龙”的人大工作品牌，计划开展

双联系活动不少于 20 次，为推进基层治理现代化贡献人大力量。二是在思想上高度重视、在措施上落实到位、在工作上注重创新，积极推进提升代表联络站“三化”建设工作。深刻领会和准确把握代表联络站建设的重要意义，增强责任意识，持续深化代表联络站“建管用”探索实践。强化提档升级，推动标准化建站、规范化管站、常态化用站，形成了“1 中心站+13 村居联络站+14 村居联络点”的组织构架，继续探索把联络站点延伸到企业、园区，通过“站点结合”的建设模式，实现人大代表联络站点全覆盖，全面铺开代表联系群众工作。

（二）强化监督，提高重点任务质效。加强对民生实事、重点议案的监督力度，坚持问题导向，敢于动真碰硬，形成监督压力，全力推动解决各项民生实事、议案、建议和意见工作，认真落实“三见面一测评”制度，让代表选出的民生实事件件能落实，提出的议案、建议件件有回音。特别在北江新城建设和沙头片路网建设、城市品质提升方面的工作中，不断寻求突破，力求完成党委交办的任务。

（三）加强培训，提升代表履职能力。一是采取新老代表、各级代表、不同行业代表等组合驻站方式，以老带新、互学互助，不断提高代表联系选民群众、收集反映民意的能力。二是开展议案建议撰写能力培训，增强代表立足基层担起新时代人大工作使命，不断提升提炼梳理群众声音，找出共性问题、根本问题的能力，提高政治站位，成为党委政府的传声筒、智囊团。

（四）加强宣传，推广联络站功能定位。一是将代表联络站建设与联系群众、代表团活动、产业服务、代表约见、基层立法联系点、法律服务等结合起来，在“代表联络站+”上创出特色品牌。加强组织领导，借助市、区人大的力量，协同村（居）共同发力、齐抓共管，抓好推动落实，确保代表联络站“三化”建设工作再上新台阶。二是广泛宣传联络站的探索创新和生动实践，挖掘先进典型，动态展示活动成效，不断提高人民群众对联络站的知晓率和参与度，更好发挥联络站联系人民群众的平台和载体作用。（作者：九江镇人大办公室）

发 送：区人大常委会组成人员，区人大代表，各镇（街道）人大，区人大常委会各工委（室）。
