

# 让立法之根在人民土壤中越扎越深

全国人大常委会法工委江海基层立法联系点的工作台历

近日，《广东省促进港澳青年在粤港澳大湾区就业创业条例(草案稿)》意见征询会在全国人大常委会法工委江海基层立法联系点召开，这是在该联系点成为“国字号”基层立法联系点后进行意见征询的第84部法律法规。

“建立基层立法联系点制度”是2014年党的十八届四中全会提出的要求。江海基层立法联系点起步较早，2015年5月和11月，江海区人大常委会先后成为江门市人大常委会、广东省人大常委会的基层立法联系点；2020年7月，又被确定为全国人大常委会法工委基层立法联系点。在成为“国字号”后的1000多天里，该联系点已完成83项立法意见征集任务，累计整理上报近2000条意见建议，被采纳的有208条，采纳率达17.1%。

其间，江海基层立法联系点反复探索“开门立法”，践行全过程人民民主，形成独特的实践经验，走出多位一线民主实践先行者——吴腾信与他“了不起”的小卖部、“假肢女孩”谢仁慈、扎根田间9年的农场主陈奕荣……点点滴滴，汇聚成这个“国字号”基层立法联系点的“工作履历”，讲述着它是如何让立法之根在人民土壤中越扎越深，展现出全过程人民民主强大生命力的故事。

文/李雨溪 李艳华 图/邱昱(除署名外)



## 经验 让意见发表像谈家务事一样发自内心和自然

2020年7月起，江海区人大常委会多了一块亮闪闪的招牌——全国人大常委会法工委基层立法联系点。

短暂的兴奋过后，难题接踵而至。江海区人大常委会副主任林壮强告诉记者，想充分发挥联系点的作用并没那么简单。缺少阵地，联系点工作知晓程度低，老百姓发表意见不方便。江海区人大常委会研究室主任杨望贤也表示，当时在微信公众号上发布的征集信息“阅读量寥寥无几”。

全国人大常委会、省人大常委会和市人大常委会高度重视江海基层立法联系点建设。市委书记、市人大常委会党组书记、主任陈岸明担任基层立法联系点建设领导小组组长，明确要求“动员全市资源，强化对江海区全国基层立法联系点的立法计划建议、意见征求等环节的指导”。

在大家的共同努力下，工作局面逐步打开，新的阵地得到建立：在创新创业氛围浓厚的火炬大厦，侨乡有了全新的法治地标——法治广场，并建设了基层立法联系点活动中心，与人大代表联络中心设在一处，给了群众、代表一个建言献策，学法普法的新阵地……

江海基层立法联系点如南国奇木榕树一般，扎根江海，逐渐根深叶茂。

民主枝条伸向广阔大地。江海区人大常委会在全市范围内设立了59个立法联系单位，包括街道办、区直部门、村委会、商会、企业，还向省总工会等单位抛出橄榄枝，从粤港澳大湾区乃至更大范围邀请了121名专家学者，建立了立法联系咨询专家库，整合了61名立法联络员和350名信息员的队伍，共享市人大、市政府立法联系资源，构建出“扎根江海、立足江门、辐射湾区、展望全省”的工作格局。

根系不断向下。在实践中，江海基层立法联系点的意见征集工作“走”到了榕树下、田埂边、企业的生产线旁，“找”到了人民警察、工程师、博士后、村(社区)干部、小商小贩、一线工人。意见征集开会的标准就是法律条文贴近百姓的切身利益，意见发表像谈家务事一样发自内心和自然。

江海基层立法联系点工作人员李艳华在组织征集对农村集体经济组织法(草案)的意见时，发现大家讨论的热烈程度出乎意料——参会的农民和村干部，“在会场上都要‘吵’起来了”，争论的焦点是“不在农村生活的农村户籍人口，能否享受集体经济分红”。“这不就是群众的切身利益？这些意见只有村民才能提出来。”李艳华说。

为了在“全过程”上先行先试，推动工作从“立法前”“立法中”向“立法后”拓展，江海基层立法联系点用独特的“八步流程工作法”“四步工作信息闭环”让意见征集更加行之有效，收文、方案制定、征集、整理、撰写、审定、上报、归档8大流程，成为联系点的“招牌动作”，在全国范围内提供了活态样本。

全国人大常委会法工委刑民庭室刑法二处处长，江海区人大常委会法工委副主任黄星表示，江海基层立法联系点之所以成为国家级基层立法联系点，除了江门深厚的基础、侨乡的特质，还因为这里有都市、创新高地、集中的厂区、广袤的乡村，有基层治理实践的土壤和温情的社会。

在不断创新和优化工作的过程中，江海基层立法联系点始终保持自身特色。

“社会治理一条街”“社区议事会”“榕树下座谈”“板凳会”等带有乡土气息的鲜活模式展现出旺盛的生命力——在江翠社区开展制止餐饮浪费行为立法百姓论坛活动；在英南村开展农产品质量安全法意见征集活动；在直冲村榕树下举行征求十四届全国人大常委会立法需求及立法工作意见建议座谈会……全过程人民民主在这里始终生机勃勃。

“榕树下座谈”“板凳会”等带有乡土气息的鲜活模式展现出旺盛的生命力——在江翠社区开展制止餐饮浪费行为立法百姓论坛活动；在英南村开展农产品质量安全法意见征集活动；在直冲村榕树下举行征求十四届全国人大常委会立法需求及立法工作意见建议座谈会……全过程人民民主在这里始终生机勃勃。

“榕树下座谈”“板凳会”等带有乡土气息的鲜活模式展现出旺盛的生命力——在江翠社区开展制止餐饮浪费行为立法百姓论坛活动；在英南村开展农产品质量安全法意见征集活动；在直冲村榕树下举行征求十四届全国人大常委会立法需求及立法工作意见建议座谈会……全过程人民民主在这里始终生机勃勃。

“榕树下座谈”“板凳会”等带有乡土气息的鲜活模式展现出旺盛的生命力——在江翠社区开展制止餐饮浪费行为立法百姓论坛活动；在英南村开展农产品质量安全法意见征集活动；在直冲村榕树下举行征求十四届全国人大常委会立法需求及立法工作意见建议座谈会……全过程人民民主在这里始终生机勃勃。

## 突破 吴腾信和他的小卖部火了后意见主动找上门

“立法意见收集工作有什么变化？”面对这个问题，当了8年立法意见义务收集员的何树榕认为，主要的差别在于于居民的认识度。“过去大家认为收集立法意见是件好事，但是与自己关系不大。以前，由于我是社区志愿者，提供志愿服务后人碍于情面会提几个建议。如今，大家对意见征集很认同、很主动。”

江海基层立法联系点的工作人员也感受到这样的变化。去年4月，经过各级媒体竞相报道，大家都知道了吴腾信和他的小卖部的故事：吴腾信下岗后再就业，依靠经营小卖部活出精彩，并在小卖部里参与立法、为残疾人发声，立法意见搭乘江海基层立法联系点的“直通车”，传至全国人大常委会。乘着这波“流量”，江海基层立法联系点的各个意见征集渠道也都火热了起来。

去年6月，江海基层立法联系点走进了“假肢女孩”谢仁慈的视野。当时，在美国雪城大学攻读读残障学博士的她，通过德恒(深圳)律师事务所向联系点提交了立法修改建议，结合自己在中美两国生活的感受，针对法律中“居住建筑、居住区、公共建筑、公共场所、交通运输设施、城乡道路”几个概念可能发生混淆的情形进行了分析，进一步明确不同场所的责任主体。谢仁慈专业的意见得到了全国人大常委会法工委的采纳，也让她在异国他乡感受到来自祖国的亲切感。

去年11月，开平市玲珑医院党支部书记、院长董淑猛把第一次基层立法建议上报给了江海基层立法联系点。江海区人大常委会主任余志坚在得知董淑猛想要针对《中华人民共和国传染病防治法(修订草案)》提出建议时高兴地说：“很早以前我就听过董医生的故事，对于这部法律草案，他的意见一定很有参考价值。”基层立法联系点工作人员来到玲珑村，真实记录下董淑猛的建议，并多次核实相关情况，以便更好地呈报。

随着江海基层立法联系点工作的推进，一个个满怀热情的典型人物通过这个平台脱颖而出。全国人大常委会法工委召开记者会时，发言人杨合庆在通报公开征求意见的相关情况时，数次提到江海基层立法联系点，吴腾信、谢仁慈、退休职工唐桐训、社区干部区凤莲等一批热心群众也先后受到全国人大常委会法工委发言人的具名通报。

成绩有目共睹。江海区基层立法联系点工作人员告诉记者，过去一年，来自多个国家、地区以及国内各城市的代表团纷纷走进江海基层立法联系点活动中心，感受到了其中的民主风采。

其中，由博茨瓦纳、莱索托等8个国家的21名议员组成的非洲国家英语议员研讨班就深受这些故事的吸引。纳米比亚国民议会议员莫达斯特·阿姆泽表示：“在中国的立法进程中，人大代表充当联系人民群众纽带，让群众参与到立法进程中，甚至有来自学校、各企业组织的代表，这么广泛的代表性十分罕见，我只在中国看到过。”

去年，香港江门五邑侨联联谊会、香港江门五邑同乡联谊会联合香港恒生大学传播学院组织香港友好社代表、香港恒生大学学生代表一行40余人来到江海基层立法联系点，在活动中参观时，解说员全程用粤语讲解，激起香港同胞对联系点的浓厚兴趣，不时提出问题。香港恒生大学传播学院院长曹虹说，正是那一天，让她对“全过程人民民主”有了更深刻的认识和理解，此前从未想过一个村民、一个学生、一个职工，能够真正参与到国家法律的制定中，最基层的声音也能真实地传递到中央，落实到法律中来。

余志坚表示，在成为“国字号”后的1000多天里，江海基层立法联系点进行了诸多实践，为推动中国民主法治建设发出了有力声音。但如何让全过程人民民主像空气一般融入百姓生活，仍是联系点面对的难点。

## 探索 江海基层立法联系点的“侨之路”“法之路”

新年的第一天，《江门市华侨华人文化交流合作促进条例》正式施行。这是全国首部专门为促进华侨华人文化交流合作立法的法律法规，成为做好新时代江门“侨文章”的施工图，其出台也是全过程人民民主的一次生动践行。

习近平总书记视察广东时指出，要根据新的实际做好“侨”的文章。江门是中国侨都，530多万江门籍港澳台同胞和海外侨胞遍布全球145个国家和地区，江门也成为海外华侨华人观察广东乃至中国的重要窗口。“侨”，自然也是江海基层立法联系点的显著特点。

在这1000多天里，江海基层立法联系点的“侨”牌打得如何？

江海区人大常委会法工委主任邢玉生介绍，在江区委支持下，联系点已将江门市侨商总会、“侨梦苑”华侨华人创新创业集聚区设立为立法联系单位，将市侨商总会推荐为广东省人大常委会基层立法联系单位，并与市侨联、市侨务局建立合作关系，共同探索华侨华人参与国家立法的有效途径。

市侨商总会副会长、秘书长崔淑萍定期邀请海外侨团组织参加基层立法联系点活动，帮助联系点向本地侨胞、港澳同胞发放调研问卷，了解其法治需求和政策需求。“成为市人大常委会基层立法联系单位后，市侨商总会已参加过《中华人民共和国妇女权益保障法(修订草案)》《中华人民共和国民事强制执行法(草案)》《中华人民共和国行政复议法(修订草案)》等10余部法律的意见征集。”崔淑萍直言，在这一过程中，她看到了大家的声音被听见、被尊重、被传递以及被落实。

为了给基层立法联系点增添“侨味”，江门“侨梦苑”与江海基层立法联系点紧紧“绑定”，不仅与联系点安排在了上、下楼，还被纳入立法联系单位，实现“上一层楼听侨意”。

成为“国字号”基层立法联系点的第三年，在位于江海区的法治广场一公里半径范围内，深圳国际仲裁院江门中心、广州知识产权法院江门巡回审判法庭、江门高新区(江海区)公共法律服务中心、江门高新区知识产权运营公共服务中心、江海区行政服务中心等一批法律服务保障资源不断聚集，群众性与专业性，在这里交汇融合。

今年1月，江海基层立法联系点还与中山大学法学院签订合作意向书，共建“全过程人民民主实践基地”，在“法之路”的探索上实现了新突破。

与此同时，多位粤港澳大湾区执业律师、多家涉外律师事务所和港澳侨行业业协会成为江海基层立法联系点的重要“发声者”，深圳国际仲裁院江门中心与联系点建立重要联系。黄星指出，基层立法联系点正在反哺地方发展，成为优化营商环境的加速器。

全国人大常委会法工委副主任孙水平如此形容江海基层立法联系点：居于祖国一隅，但工作并未局限于一隅。他表示，联系点既创新工作方式方法，广泛联系广大省内群众，又立足自身区位优势，发挥侨乡优势，充分反映港澳大湾区群众和广大侨胞的诉求，工作做得很有开创性。

目前，全省设有23个省级基层立法联系点和156个联络单位。去年，《广东省人大常委会关于进一步加强基层立法联系点建设的意见》印发，因地制宜探索实践的新思路更加清晰。以良法促进发展、保障善治，来自江海的民主法治故事必将更加鲜活而丰富。



江海基层立法联系点。



吴腾信参加无障碍环境建设立法调研活动并提出意见。江海区人大常委会提供

## 大事记

**2020年**  
●7月，江海区人大常委会被确立为全国人大常委会法工委基层立法联系点，升级为全省首家国家级联系点。  
●8月，全国人大常委会法工委江海基层立法联系点启动工作座谈会暨“法治广场”揭牌仪式在江海区举行。  
●8月，江海区人大常委会与江门市依法治市办签订合作协议，江门市司法局与立法联系单位江翠社区签订合作协议，就立法工作开展市区联动。  
●9月，江海基层立法联系点开展首次活动——制止餐饮浪费立法调研，取得了良好的开局效果。  
●11月，江区委在江海区召开推进江海基层立法联系点建设工作会议，提出基层立法联系点建设水平要争创全国一流。

**2021年**  
●9月，法治广场和江海基层立法联系点活动中心落成启用，全省基层立法联系点工作交流会暨“法治广场”揭牌仪式在江海区举行。  
●11月，江门市人大系统践行全过程人民民主研讨会暨江门市人大全过程人民民主实践基地授牌仪式在江海区举行。  
●12月，江海基层立法联系点立法联系单位江门市侨商总会、英南村被确立为广东省人大常委会立法联络单位。

**2022年**  
●1月，江海基层立法联系点召开立法意见义务收集员座谈会暨荣誉证书颁发仪式，向提出立法意见被采纳者给予表彰，鼓励其再接再厉，积极参与立法意见征询。  
●4月，江海区人大常委会与江门市归国华侨联合会签署协议，携手将江海基层立法联系点建设成为华侨华人、港澳同胞联系的桥梁纽带。  
●7月，江海基层立法联系点召开立法联系点专家座谈会暨聘书颁发仪式，聘请100余名各行各业高层次人才加入基层立法联系点工作智囊团。  
●12月，全国人大常委会法工委召开记者会，首次具名回应社会公众意见，江海基层立法联系点对野生动物保护法修订草案提出的意见获得具名回应。

**2023年**  
●3月，广东省总工会立法调研与普法宣传基地正式揭牌，江海区人大常委会与广东省总工会签订合作框架协议。  
●4月，中共江江市委党校(江门行政学院)现场教学点——江海基层立法联系点、立法联系单位英南村揭牌仪式举行。  
●4月，非洲英语国家议员研讨班到江海基层立法联系点参观访问，基层立法联系点首次接待外国团组。  
●6月，香港特别行政区第十四届全国人大代表调研组到江海基层立法联系点考察，了解全过程人民民主的江海实践。  
●6月，斐济议会副议长奎里奎里塔布阿率斐济议会代表团到江海基层立法联系点考察交流。  
●8月，江海基层立法联系点高质量发展座谈会举行，表彰积极参与立法的群众，与江门市中级人民法院、江门市人民检察院、江门市侨务局、深圳国际仲裁院江门中心签订合作共建协议。  
●11月，全省律师参与立法工作能力提升培训班暨经验交流会在江海基层立法联系点举行，江海区人大常委会与广东省律师协会签订合作协议。

**2024年**  
●1月，江海区人大常委会先后与北京盈科(广州)律师事务所、中山大学法学院、广东省公证协会签订合作框架协议，进一步拓展立法意见征询网络。  
●2月，全国人大常委会发布《2023年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施情况报告》，江海基层立法联系点宪法宣传工作被写入报告。  
●3月，江海基层立法联系点召开传达学习全国两会精神暨代表法调研座谈会，全国、省、市、区四级人大代表深入学习贯彻全国两会精神并围绕《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》积极提出修改意见。