

人大代表履职推动基层治理法治化： 逻辑、特征与路径

张虹 覃欲知*

【摘要】今年是全国人民代表大会成立70周年,基层人大代表履职推进基层治理法治化是新时代加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要内容之一。基层人大代表履职推进基层治理法治化具有群众路线、良法善治和治理监督三重逻辑。通过对湖北省实践案例深度分析,发现我国基层治理法治化成效较好,但实践中仍然存在立法效能有待提升、预算绩效监督存在障碍、群众路线尚需深化、履职约束较弱、履职能力有待提升等问题。为此还需要畅通诉求渠道,推动基层治理高质量立法、健全人大预算监督、深度融入群众、强化内在动力以规范履职行为、提升履职效能等。

【关键词】人大代表;基层治理;法治化

一、研究缘起

党的二十大报告提出“加强人大代表工作能力建设,密切人大代表同人民群众的联系”,同时提出“健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点”的最新要求。这与人大代表致力基层法治化治理的实践具有互通性和一致性^①。2021年4月28日,中共中央 国务院出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”,“以加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力为关键,提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”^②。这些论述充分体现了基层治理法治化对于加强中国特色社会主义基层治理体系和治理能力现代化建设的重要作用。在推动基层治理法治化政策背景下,我国城乡街道的基层党委、基层人大、基层政府积极探索基层治理法治化的路径,通过依法治理推动基层治理规范化、制度化,强化治理有效的法治基础^③,形成了基层社会治理多元主体共建的局面,人大代表展开了参与

* 张虹,四川省社会科学院法学研究所副研究员,社会法学研究室主任;覃欲知,四川省社会科学院研究生学院硕士研究生。本文系四川省哲学社会科学规划课题“四川基层立法联系点制度完善及法治化运行路径”(编号:SC24FZ007)、四川省哲学社会科学规划课题“基层立法联系点制度完善研究”(编号:SC24RD003)的阶段性成果。

① 孙涛:《人大代表参与基层治理的方式与成效研究—以青岛市为例》,《中共济南市委党校学报》2023年第6期。

② 中共中央 国务院:《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2021-07/11/c_1127644184.htm, 访问日期:2024年6月14日。

③ 王杰秀:《推进中国特色基层治理更加有效》,《社会治理》2022年第1期。

基层社会治理的生动实践。

人大代表履职推动基层治理的理论基础是人民代表大会制度。今年是全国人民代表大会成立70周年,人民代表大会制度奠定了党领导人民创造经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹的重要制度保障。我国的国、省、市、县、乡五级人大代表都由选举而产生,行使由人民赋予的各项权力。人大代表一方面代表人民群众参与管理国家公共事务,另一方面要为人民服务、对人民负责、受人民监督,接受人民群众的建议和意见,履行代表职能,帮助最广大的人民群众表达真实诉求、维护利益,在深入推进全过程人民民主过程中,具有独特优势和重要作用。全过程人民民主是中国共产党领导人民将社会主义民主运用于实践的具体形式,通过人民当家作主实现人民主权,并使人民作为一种整体性质的政治实体始终存在于政治生活的方方面面^①。人大代表是中国特色社会主义依法治国事业的协调推进者,是基层治理法治化的有力实施者。是否能将法治思维和法治方式内化到基层治理的各个方面,促进国家治理体系和治理能力的现代化,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,已然成为基层人大代表乃至全社会共同聚焦的重要问题。

在过往的学理研究中,关于基层治理法治化的研究视域:对于人大代表及人大代表履职,有学者研究了全国人大代表的个体属性与履职状况关系及规范^②,也有学者立足北京立法实况探索了优化人大代表履职、落实人代会立法权的途径^③,还呈现其他侧重主题,如党建引领视角下的基层治理法治化^④以及法治中国建设视角下的基层治理法治化^⑤。关于基层治理的研究视域:有学者认为人大代表全过程参与基层治理是指在基层治理领域中,秉持服务群众的宗旨,将人大代表吸收进基层治理体系的框架,使其全过程、全方位、全链条参与基层公共事务,与地方政府协同提升基层社会治理绩效^⑥。还有学者主张“在全面推进乡村振兴战略的基础上,坚持以权力约束、权利保障为核心,构建多元化纠纷解决机制,重视农村基层法治人才培养、队伍建设,强化农村基层法治理念,以期推动农村基层治理法治化发展”^⑦。对于治理的研究视域,有学者从社会学与社会治理的视角认为最大程度地激发社会活力是社会治理的目标,利用社会本身所蕴含的各种积极因素实现社会治理^⑧。也有学者认为现代国家治理所包含的社会治理与标准化密不可分,标准化能为国家治理确立规范和目标^⑨。综上所述,研究各有特点,但鲜见人大代表履职推动基层治理法治化的研究视角,本文以人大代表履职推动基层治理法治化作为研究主题,致力于发现人大代表履职推动基层治理法治化中的逻辑、特征、优化路径,以期为后续研究提供有益的思路和启发。

① 李松:《全过程人民民主的主体建构:理论、历史与实践》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期。

② 何俊志、刘乐明:《全国人大代表的个体属性与履职状况关系研究》,《复旦学报(社会科学版)》2013年第2期。

③ 徐永利、杨积堂:《人大代表履职的北京立法探索》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2014年第2期。

④ 周悦丽、岳琨、金若山:《党建引领下的基层治理法治化》,《前线》2019年第1期。

⑤ 赵媛媛、黄迪民:《“法治中国”建设中的基层治理法治化》,《青海社会科学》2015年第4期。

⑥ 方帅:《人大代表全过程参与基层治理:一个优势治理的视角》,《理论月刊》2023年第8期。

⑦ 张炜达、李鑫、赵欣云:《乡村振兴视域下农村基层治理法治化研究》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第2期。

⑧ 李强:《社会学与社会治理》,《中国民政》2015年第3期。

⑨ 俞可平:《标准化是治理现代化的基石》,《人民论坛》2015年第31期。

二、人大代表履职推动基层治理法治化的三重逻辑

人大代表全过程参与基层治理是中国式现代化视域下推进基层治理现代化的有益路径，同时也是新时代背景下发展全过程人民民主的具象呈现^①。人大代表投身基层治理法治化有着很大优越性：一方面能使人大代表扎根基层常态化继而提高密切联系群众、切实履行职能的水平，另一方面能使人大代表发挥纽带的功能，密切联系起群众和政府，为推动基层治理法治化提供必要的工作便利，提升基层治理法治化水平。具体而言，人大代表履行职能对于推动基层治理法治化有以下三个方面的逻辑。

（一）群众路线逻辑

基层人大代表下沉基层参与基层治理法治化，能够起到完善和强化法治的民意基础和群众基础的作用。深入群众、联系群众、倾听群众需要、替群众向党和政府发声是人大代表的职责所在。《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》第四十五条规定：“人大代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务”，人大代表的职责就是从群众中来，到群众中去。基层人大代表来自人民群众，其代表身份由人民选举赋予，决定了他与生俱来的群众立场并且与人民群众有着密不可分的联系。基层人大代表最能获得群众的信任，最能感受群众的心声和需求，最能听取和反映人民群众的需求和建议，他们必然能发挥其所具备的深厚的民意基础和群众基础的优势，顺利推进开展为人民服务、对人民负责、受人民监督以及基层治理法治化的各项工作。因此，基层人大代表在投身基层社会治理的过程中应更好地利用密切联系群众的优势，主动地履行其因人大代表的身份而应当承担的收集和反映民意等职责。

（二）良法善治逻辑

基层人大代表履行职责、结合基层立法联系点工作，根据基层社会治理实际情况对相关法律的“立改废释”提出建议、以良法促成善治。虽然基层人大代表所在的基层人大并不具备宪法和法律所赋予的地方立法权，但是基层人大代表可以行使其作为人大代表的权利，贯彻落实习近平总书记倡导的“推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中”的精神，利用好、发挥好基层立法联系点的建设作用，促进契合社会发展状况的法律、地方性法规的形成。相对于普通群众而言，人大代表对专业化问题、流程化事务更为熟悉，这给人大代表履职提供了便利^②。基层人大代表可以利用贴近群众、更好吸纳民意的优势，提出建议，并结合基层立法联系点工作，推进地方立法的科学性、民主性，以良法保障基层的善治，弘扬法治精神。

（三）治理监督逻辑

基层人大代表重视对基层社会治理的法治监督实效，能够确认和保障基层社会治理法治化的实体正义和程序正义。从党的十八大提出“法治是治国理政的基本方式”，到党的二十大报告“把全面依法治国摆到党和国家事业发展布局更加突出、更加重要的位置”^③，“法治型社会治理模式”成为优化社会治理的思想之一，基层就成为依法治理的重点。基层人大代表身处基层社会治理监督工

① 方帅：《人大代表全过程参与基层治理：一个优势治理的视角》，《理论月刊》2023年第8期。

② 方帅：《人大代表全过程参与基层治理：一个优势治理的视角》，《理论月刊》2023年第8期。

③ 熊选国：《论全面依法治国的战略地位和作用》，《中国法学》2023年第2期。

作的最前线，基层人大的监督是人民授予的宪法规定的监督，是最高层次的监督。具体而言，基层人大组织人大代表通过滚动监督、专项监督和现场监督等方式，对于基层党委、基层政府以及其他社会治理主体是否遵守宪法和法律、是否做到全心全意为人民服务、是否严格依法办事、是否切实贯彻党和国家的各项路线、方针政策等基层治理工作进行监督，确保基层社会治理的各项活动和事业的开展遵守法律规范、符合法定程序。

三、人大代表履职推动基层治理法治化的特征分析：以湖北省为例

2023年中国各省GDP排名中，广东、江苏、山东、浙江四省稳居前四，四川省突破6万亿位居第五，GDP在6万亿以下的河南、湖北、福建、湖南分别位居第六、第七、第八、第九。湖北省排第七位，也是中部地区崛起的代表省份之一，本文以湖北省为例，其经济基础、社会发展、地理区位等具有代表性，且湖北在人大代表履职方面的代表性较强。2024年1月湖北省两会期间报道“省委常委会组成人员直接联系省人大代表365名，各专（工）委常态化联系专业领域代表146名，实现联系基层省人大代表全覆盖”，“全省累计建成7010个人大代表联络站、22个省级基层立法联系点、10个预算工委基层联系点、10个人大财经工作企业联系点。尤其是新增1个全国人大基层立法联系点，成为全国有双联系点的省份之一”^①。从党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，到党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，再到党的二十大强调依法治国的战略地位，湖北省各市区人大积极响应和贯彻党中央精神，利用多种途径多种资源助力推进基层治理的法治化，践行发展全过程人民民主的要求，在各项工作中充分发挥人大的立法权、监督权，履行人大代表的质询权、审议权、提案权。

（一）政策导向：基层治理法治化于法有据

现阶段，湖北正处在优化基层社会治理的重要时期，人大代表履行代表职能推动基层治理的法治化、创新推动基层治理法治化的新路径都需要国家与地域的方针政策作为导向和依据。因此高效形成并且发布与国家大政方针相衔接、与地域基层社会治理法治化建设需要相适应的地域政策、措施以及行动是推进基层治理法治化的依据和前提。湖北省人民代表大会及其常务委员会、省委办公厅、省政府办公厅等机关高度重视优化社会治理工作的部署，深入学习贯彻党的十九大、党的二十大精神，立足湖北自身的治理现状、发展情况，着力改善基层社会治理、推进基层治理的法治化。为此，湖北省人民代表大会及其常务委员会、省委办公厅、省政府办公厅等机关以共同缔造发展全过程人民民主的政治站位，研究形成了一系列富有成效的政策、措施以及行动，部分最具典型性和关键性的如表1所示：

表1 湖北省推动基层治理法治化的典型性政策

时间	单位	名称	导向
2019年3月	湖北省人大常委会	《关于加强和改进省人大代表工作的具体措施》	构建“常委会领导、代表工作机构综合协调、各专（工）委和选举单位共同参与”的代表工作格局，进一步拓宽联系代表、连接民心的渠道。

^① 湖北省人大常委会：《为推进中国式现代化湖北实践提供有力法治保障》，中国网，http://hb.china.com.cn/2024-02/01/content_42689340.htm，访问日期：2024年7月6日。

人大代表履职推动基层治理法治化：逻辑、特征与路径

(续表)

时间	单位	名称	导向
2019年 5月	湖北省政府	《力戒形式主义减轻基层负担的若干措施》 《关于村（社区）活动场所形式主义挂牌问题整改工作实施方案》	针对基层工作顽疾精准靶向治疗，持续为基层“减负松绑”，让村（社区）工作更加规范高效，更好服务群众。
2020年 6月	湖北省委	《中共湖北省委关于贯彻落实党的十九届四中全会精神、推进省域治理现代化的决定》	是全面落实党的十九届四中全会精神的重要举措，为加快推进省域治理体系和治理能力现代化提供了“线路图”和“任务书”。
2020年 7月	湖北省 人大常委会	《关于进一步加强新时代检察机关法律监督工作的决定》	将全省检察机关智慧检务建设、运用检察建议推动形成社会治理长效机制等探索予以固化。依法全面推进法律监督工作，助力新时代湖北高质量发展。
2021年 7月	湖北省人大 常委会	《湖北省人大常委会关于充分发挥人民法院作用促进基层社会治理的决定》	落实党中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重大决策部署和省委工作要求，充分发挥人民法院在促进基层社会治理方面的作用，助力省域治理现代化。
2022年 9月	湖北省人大 常委会	《关于加强国有资产管理情况监督的决定》	将党中央决策部署、省委工作要求和我省实践经验转化为法规规范，推动人大预算审查监督、国有资产管理监督与审计监督衔接联动，推动审计查出问题切实整改，从国有资产管理“起点”到“终点”形成监督闭环。
2022年 9月	湖北省委办 公厅、省政府办 公厅	《关于开展美好环境与幸福生活共同缔造活动试点工作的通知》	探索决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享的方法和机制，到2022年年底培养一批掌握共同缔造理念和方法的骨干人才，形成一批可复制可推广的经验，推动“共同缔造”活动在全省广泛开展。
2023年 4月	湖北省人大 常委会	《省人大常委会关于开展“聚力共同缔造·代表行动”工作方案》	要求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，使发挥各级人大代表作用成为人民当家作主的重要体现。
2023年 4月	武汉市 人大常委会	《武汉市人大常委会关于深化代表“三进”活动助力美好环境与幸福生活共同缔造的实施方案》	组织全市各级人大代表进企业、进社区（村）、进选举单位（选区）。
2023年 4月	湖北省人大 常委会	以“聚力共同缔造”为主题开展代表行动	围绕共谋、共建、共管、共评、共享工作路径，充分发挥人民群众的主体地位作用和首创精神，不断丰富全过程人民民主的生动实践形式，有效保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权落到实处。
2023年 10	湖北省人大 常委会	《关于进一步加强湖北省地方立法研究和人才培养基地建设的指导意见》	进一步完善科学布局，加强“点”“站”融合，规范地方立法活动、健全地方立法制度，充分发挥社会公众在立法中的作用，使立法更好体现民意、集中民智。
2023年 12月	湖北省人大 常委会	《关于进一步加强湖北省地方立法研究和人才培养基地建设的指导意见》	坚持立法工作高端智库和立法实务论证咨询基地、立法理论研究与创新基地、立法人才培养基地“一库三基地”功能定位，为省高质量立法提供智力支持和人才支撑。

本表根据湖北省相关官网、官方公众号数据整理而制。

（二）人大履职：推动基层工作法治化、基层治理民主化

湖北各市、区县人大紧紧围绕发展全过程人民民主、推动基层治理法治化，积极承担责任、依法履行职能：一是推动基层工作法治化。对基层治理的主体进行监督、质询，确保基层治理主体各项工作都在法治轨道上开展，如开展法治政府监督、推进法律法规检查、建立健全工作制度推进任后履职监督、切实做好基层立法征询等。二是推动基层治理民主化。基层人大代表扎根基层，广泛

征集社情民意，探索科学立法与民主立法；深入群众，参与到促成人民群众和解、调解解决纠纷的过程中。比如安陆市人大代表受邀参与一起纠纷的诉前调解，大悟县人民法院联合县乡人大代表以“巡回法庭+代表联络站”联动形式，成功调解、促成一起机动车交通事故责任纠纷案件的案结事了。其他具有代表性的推动基层治理法治化的人大代表的履职工作如表2所示：

表2 湖北省的市(县、区)人大推动基层治理法治化的措施

单位	时间	履职内容	具体措施和效果
汉阳区人大常委会	2023年3月	开展法治监督工作现场视察暨常委会法制工作座谈会，以“法治”促进社会基层治理提质增效。	助力建成区矛盾纠纷多元化化解中心，实现“一站式”化解矛盾纠纷在体制机制层面进行大胆尝试，例如参照先进地区成立行政复议局；区人大常委会相关负责人表示“基层人大常委会及司法执法部门，要用法治思维和法治方式积极回应社会法治需求”；在区人大法制委建议下，区人民法院明确将人民法庭提档升级纳入年度重点工作，努力实现打造“二类法庭”的目标。
大悟县县乡人大	2023年6月	“站庭联动”化纠纷，基层治理聚合合力。	大悟县人民法院干警联合当地县乡人大代表，以“巡回法庭+代表联络站”联动形式，成功调解了一起机动车交通事故责任纠纷案件。依托人大代表履职优势、法官专业优势以及基层人大阵地优势，合力参与辖区内矛盾纠纷调解工作，让矛盾止于未发、化于萌发。
红安县人大常委会	2023年11月	红安县人大常委会调研组一行专题考察全县“八五”普法及公共法律服务工作。	总结“八五”普法宣传取得的工作成效，推进普法更好融入社会治理中；强调要提高普法工作质效，创新普法理念、机制和方式，为红安的治疗与高质量发展提供坚强法治保障。
石首市人大常委会	2024年3月	落实荆州市院“检促治理”专项行动部署，当好反映社情民意的直通车，高标准建设好省级人大立法联系点。	强调基层立法联系点的工作对于石首的法治化建设的促进作用：有利于推进全过程人民民主，有利于优化新时代社会治理；为基层立法联系点的建设提供“全方位”完善服务保障。
孝感市人大常委会	2022—2024年	以安陆市为试点探索建立全过程人民民主实践基地，并在全市范围推广。	安陆市委党校学员走进基地，人大干部大讲堂在基地开设，一系列宣讲活动；坚持高质量推进人大代表“家站”建设，构建“1+16+48”代表“家站”网络；探索“站庭联动”“人大+检察”等代表履职新模式，助力基层社会治理的发展。
襄阳市人大常委会	2022—2024年	基层立法联系点实现县（市、区）全覆盖，汇聚群众智慧，立法更接地气。	襄阳市人大常委会基层立法联系点深入调研，了解实情，真实准确传达基层意见和建议；广纳民意，立法民意“直通车”班次更多、网络覆盖面更广；强化普法，培养群众办事依法、遇事找法、解决问题用法的意识。
秭归县人大常委会	2022—2024年	充分挖掘并利用各治理主体的内外优势，并将其与地方实际相结合，以此助力基层治理能力和治理水平再上新台阶。	人大代表通过组织统筹、资源整合、规程设置和评估考核四项机制性举措有序高效地全过程参与基层治理。
武昌区人大常委会	2023—2024年	以法治方式和法治力量助推新时代武昌高质量发展。	深入开展法律法规检查；注重发挥好“法律巡视”监督利剑作用；切实做好基层立法征询；持续打造东湖路社区省级立法联系点、昙华林社区市级立法联系点，拓宽群众有序参与立法渠道；持续完善备案审查制度；出台《武昌区人大常委会规范性文件备案审查工作规程（试行）》，对全区规范性文件备案审查的标准、程序等作出明确规定；建立健全工作制度，推进任后履职监督，深入推进本年度任后履职监督工作。

本表根据湖北省相关官网、官方公众号数据整理而制。

（三）监督考核：聚焦人大代表履职实效，提升基层治理法治化治理效能

基层社会治理工作内容繁杂，且多与人民群众的切身利益息息相关，受到社会各界的密切关注。因此，为了强化基层人大代表依法履职意识、规范履职行为，在基层人大代表所投身的基层社会治理法治化工作中设置监督制度十分有必要。湖北对此的创新性制度一是，推进任后履职监督，规定基层治理工作人员的监督办法，并且延伸了监督的对象领域，要求在5年内完成在任人员的全方位式监督。二是，创新纪检监察机关、检察机关、审判机关三位一体联动监督机制，以三个单位协同形成监督合力，强化对基层治理工作人员履职行为的监督。三是，详细跟踪基层人大代表的履职行为，通过台账制度实时记录每位代表包括督促政府、为群众提供服务在内的履职行为，实现针对人大代表履职行为的跟踪管理。

人大代表的履职行为是基层治理法治化的推动力之一，为了形成规范与增强基层治理法治化的推动力，需要配套的考核规则，并辅以赏罚相当的奖惩规则。湖北省探索出两种主要方案：一是，设立评估指标，形成考核体系。比如湖北省秭归县以基层人大代表在所属人大执行人大职务、融入基层履行代表职责为群众服务这两方面为考核内容，创设了系统的、科学的评估指标体系作为考核的依据。二是，重视媒体宣传，发挥引领作用。湖北省重视利用网络、报刊等媒介报道履职模范、先进典型事迹，对认真履职的人大代表予以赞扬和宣传，同时也能对其他人大代表起到模范引领作用，督促他们向先进的代表看齐和学习。

四、人大代表履职推动基层治理法治化的难点

湖北省虽然在人大代表履职推动基层治理法治化方面取得了较好的成效，但也同样存在治理难题。

（一）立法效能有待提升

基层治理法治化是一项系统性工程。目前，基层人大对于基层治理立法职能行使的效能与全面依法治国的目标任务相比还有一定的距离：一是，基层治理的立法仍不健全，现有的法律规范不足以处理治理中出现的问题。立法的不健全还会导致基层治理法治化能效不高、基层治理法治化的建设滞后、基层人民群众的法律意识薄弱、基层社会难以形成尊法学法守法用法的法治氛围。如前文案例分析能反映出湖北虽然为基层治理法治化设立了地方性法规或规范性文件，但在群众建议参与立法、村务监督的基层群众监督等领域的立法仍有空白。二是，立法对于改革乡镇（街道）综合执法工作开展的推动力较为薄弱，基层政府依法行政、推进严格公正文明执法水平尚需提高。乡镇（街道）“综合行政执法部门应当综合运用大数据、物联网、人工智能等多种信息化手段，提升对于突发事件、违法事件、群众关心事件等问题的感知力”^①。

（二）预算绩效监督存在障碍

提升地方人大预算绩效监督水平是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要体现，进一步强化人大预算监督，是实现党的二十大提出的“健全现代预算制度”的重要推动力^②。但是在推进基

① 王丛虎、骆飞：《超大城市推进综合行政执法的改革逻辑与未来进路——基于北京市行政执法改革的纵向多案例》，《中国行政管理》2023年11期。

② 李一花、丁文文、孙超：《地方人大预算监督的主体特征与治理绩效研究》，《中央财经大学学报》2023年第2期。

层治理法治化进程中，存在一些基层人大强化预算绩效监督的障碍。一是，基层人大机关的职权设置不够全面，机关自身能力尚不强大，导致基层人大代表在部分地区不能开展预算绩效监督工作。基层人大难以独立进行预算绩效监督工作，我国基层兼任制度存在影响监督工作独立性的可能性。此外，监督工作极具专业性和复杂性，基层人大代表存在缺乏一些开展预算绩效监督工作的专业技能的情况。二是，预算绩效监督的复杂性决定了该工作需要基层人大、基层党委、基层政府多方协同推进才能开展，但是实践中，相关部门对监督工作有一定的抵触排斥心理，会给预算绩效监督增加一些阻碍。

（三）基层人大代表群众路线尚需深化

人大代表履职推动基层治理法治化具有群众路线、良法善治和治理监督的三重逻辑。首要的优势正是坚持群众路线，与人民群众保持紧密联系是基层治理法治化的重要一环。其一，部分基层人大代表缺乏与群众的沟通联系。若基层人大代表不与人民群众保持常态化、经常性的交流，会导致基层人大代表形式上仍然在履行其自身的职权，但在本质上其职权的行使已然脱离群众，会导致浮于人民群众切身利益与需求之外的不良情况的发生，民意反馈渠道无法真正畅达。其二，一些基层地区发挥吸纳民意、汇集民智作用的联络站等平台，没有为了人民群众流畅地运转起来，甚至形同虚设，使人民群众的意见与诉求不能畅通地表达，出现“无处发声”的状况，继而难以得到回应。

（四）基层人大代表履职约束较弱

首先，基层人大代表身份具有兼职性特征。其参与基层治理法治化并没有关于履职过程、结果的优良评判带来的奖惩规定，这种激励惩罚机制的不完善会很大程度上束缚和消耗基层人大代表参与基层治理法治化工作的主动性和责任感。具体而言，会对基层人大代表履职的主动与否、履职的认真程度深浅、履职结果的优良与否等方面造成影响。其次，人大制度本身没有对人大代表的兼职职务设立刚性的工作量化规定。此问题的解决方式仍然只能从基层人大代表这一主体而非客体出发来探求，需要从合理引导和规范基层人大代表行为的起点出发，寻求一种柔性监督的解决途径。

（五）基层人大代表履职能力有待提升

推进基层治理法治化涉及的领域广、任务重，需要基层人大代表具备一定的分析和破解疑难复杂问题的能力，但在履职实践中基层人大代表的履职能力尚待提升。首先，一些基层人大代表的履职能力不足，群众对于其在基层治理中分析问题、破解难题的认可度较低。其次，基层人大代表的队伍建设尚有提高空间。可以以浙江、北京等地区为模范。当下科技发展、信息技术日新月异，各种高效便捷利于基层社会治理的新平台新技术层出不穷，这就更需要有能力懂专业的人大代表。人大代表履行职能推动基层治理的法治化所需的是政治、思想、法律、社会工作等多种专业的综合素质。人大代表应在密切联系群众、采集和反映人民的利益与需求之外，重视培养和提高自身素质能力，这样才能更准确全面地把握群众的意见与呼声，促进基层治理效能的提高。

五、人大代表履职推动基层治理法治化的优化路径

（一）畅通诉求渠道，推动基层治理高质量立法

基层治理法治化是系统性工程、长期性工程。全面依法治国的根本立场是坚持人民立场。基层治理法治化的核心在于通过订立规章制度、完善治理机制、拓展参与渠道，以实现治理权力与权利

的有序互动，从而保障权益的实现^①。2023年《中华人民共和国立法法》修订，设区的市新增“基层治理”，立法权限的拓展将裨益于基层治理立法的科学化、民主化，地方立法应当充分发挥实效性、精细性和创新性。人大拥有立法权的天然属性，人大代表履职推动基层治理相关立法。基层治理立法的健全不仅要完善实体性规范以确定权利职责内容、明晰基层治理主体的权力界限；也要制定配套保障的程序规则，规范治理行为以实现基层治理的程序正义，同时推动乡镇（街道）综合执法水平的提高。一些地区人大代表“家站点”与基层立法联系点是重合的，应当借助基层立法联系点的价值优势，完善和拓宽社会公众直接参与立法工作的渠道，广泛收集群众意见和建议。还要完善“软治理”体系，要把防范化解重大风险融入基层治理法治化的各个方面^②，人大代表带头畅通群众诉求渠道、推动基层治理的高质量立法。

（二）履行监督职能，健全预算监督

人大预算绩效监督是人大预算监督工作的重要组成部分，是各级人大及其常委会创新预算监督方式的前沿方向^③。为保证基层人民政府始终在法治的轨道上开展工作，可以从加强基层人大对本级人民政府的预算监督入手。实现这一目的，就要扫除基层人大机关的权责分工过于粗疏、专业监督能力不足的旧弊，使预算绩效监督的新思想、新工具、新制度融入基层治理。具体而言，首先应当健全基层人大权责分配，创设人大在预算绩效监督层面的工作制度，如广州市天河区出台的《天河区人大常委会预算资金支出绩效第三方评价的实施办法》，使得预算绩效监督各项工作的开展具备法律依据的支撑。其次，要提高基层人大和基层人大代表的预算绩效监督的工作本领，人大常委会机关工作人员及人大代表需主动夯实预算绩效管理技能，紧跟专业技能与知识的迭代，掌握监督技能的前沿理论和实务。最后，人大应强化与财税、审计等部门的协同运作，包括但不限于联席会议、联合等业务渠道，多组织与专家学者的科学论证以及公众的听证，形成基层工作的监督合力。

（三）履行代表职能，深度融入群众

人大代表与群众联系交流工作下沉，依托“人大代表联络站”深化基层治理法治化。基层治理法治化中的多元化履职平台是践行基层治理全过程人民民主的主阵地，人大代表联络站正是多元化履职平台的典型代表，是人大践行全过程人民民主，促进人大代表密切联系群众，吸纳民意、汇集民智的重要机制^④。诞生于深圳市月亮湾片区的人大代表联络站能够很好地缓解基层人大代表脱离群众的问题，经过二十多年的发展，人大代表联络站被赋予法治的内核，而且增强了基层立法联系点联结群众的功能，愈加能起到促进人大代表深度融入群众的作用，值得推广借鉴。人大代表联络站促使人大代表深入参与基层治理，是民主促进治理、治理吸纳民主的创新举措。建立完善“人大代表联络站”能促进基层人大代表参与基层法治化治理能力的提升，使基层人大代表在观察问题时坚持人民立场、坚持从人民群众的视角审察基层治理的成效，延伸基层人大代表的晓情悉政方式，还可以结合“基层立法联系点”在基层法治化治理实践中收集民意，吸收民智。确定人民群众最关心的是什么事情、最切身的利益是什么，就需要首先清晰地了解人民群众的基本意向和意图，这是全过程人民民主得以落地见效的首要前提^⑤。只有充分听取收集人民的意向意见，才能为基层党

① 赵媛媛、黄迪民：《“法治中国”建设中的基层治理法治化》，《青海社会科学》2015年第4期。

② 杨懿、肖泽平：《新时代基层治理法治化的理性思考与探索实践》，《重庆行政》2024年第2期。

③ 卢扬帆、李梅：《基层人大预算绩效监督的功能定位、实践阻碍与优化建议》，《地方财政研究》2023年第8期。

④ 王雪春、张啸尘：《人大代表联络站全过程融入基层治理：基于浙江实践的分析》，《秘书》2024年第1期。

⑤ 黄洁：《地方人大行使重大事项决定权研究》，博士学位论文，吉林大学，2023年。

委、基层政府科学决策提供有益参考，促进各项工作更好体现民意、切合民意。除了依托“人大代表联络站”收集民意，吸收民智之外，基层人大代表还需通过调研、走访、视察等活动，畅通多种方式的民意反馈渠道。

（四）增强履职意识，规范履职行为

基层治理法治化进程中，可以采用柔性的、引导性的方式促使基层人大代表在基层治理法治化中增强履职意识和身份荣誉感，可以倡导人大代表在基层治理法治化中树立高度的榜样意识和标杆意识，发挥模范带头的“领头雁”作用。基层人大贯彻法治，通过提高基层人大代表法治思维和依法办事的能力以及健全法治工作保障机制，继而自觉守法、用法和维护法律权威，最终达到模范带头的效果。这样，可以放大聚合效应，将共建共治共享的基层治理“同心圆”越画越大。让人大的履职活动嵌入基层治理法治化，以此激发群众参与基层治理的主动性，广泛凝聚社会共识，增强基层治理法治化的向心力。另外，可以通过对基层人大代表设立适宜的履职评价机制、定期述职机制来强化基层人大代表的履职意识，规范基层人大代表的履职行为，以对基层人大代表起到正向的约束和督促的作用。

（五）加强自身建设，提升履职能力

参与基层治理法治化的基层人大代表应当坚持正确的政治方向，将政治素质置于头等重要的位置。在具备政治素质的前提下，积极提升人大代表对于自身身份与职责的认知，增强自己帮助人民群众分析和破除难题的能力。具体而言，一是要主动学习法治与法律的知识，基层人大学法用法的水平一定程度上代表着基层治理的法治化水平。所以可以开展基层人大代表的法治教育培训和设立考核等要求，培养基层人大代表的法治思维，提升基层人大代表运用法治方式解决问题的能力。二是要进行法治实践，群众可以在基层人大代表践行法治的实践过程中感受到平等和正义，基层人大代表践行法治可以带动人民群众相信和信仰法律。如此，才能发挥人大代表的独特优势和功能，正确地关照人民群众最切身的利益，引导人大代表更加积极主动地联系选民、反映民意、回应诉求^①，以此回应党的二十大报告倡议的“加强人大代表工作能力建设，密切人大代表同人民群众的联系”，提升人大代表履行职能推动基层治理法治化的成效，推进基层治理法治化的发展。

综上所述，今年正值全国人民代表大会成立70周年，基层人大代表履职推进基层治理法治化的议题，对新时代加强基层治理体系和治理能力现代化建设意义重大。基层人大代表履职推进基层治理法治化具有群众路线、良法善治和治理监督的三重逻辑。目前，基层人大代表履行职能推进基层治理法治化的工作中主要存在五个方面的问题，研究相应地提出了五个方面的优化路径：针对基层治理地方立法效能有待提升问题，人大代表可以推动立法畅通群众诉求渠道；针对基层人大代表的预算绩效监督存在障碍的问题，要健全基层人大权责分配，提高基层人大和基层人大代表的预算绩效监督的工作本领，强化与财税、审计等部门的协同运作；针对基层人大代表群众路线尚需深化的问题，强化履行代表职能深度融入群众；针对基层人大履职约束较弱的问题，增强履职意识强化内在动力，引导和规范基层人大代表主动有效履职；针对基层人大代表履职能力有待提升的问题，倡导人大代表加强自身建设，提升履职能力，发挥自己作为人大代表的独特优势，推

^① 张君：《代表机制与基层民主治理——以温岭泽国镇参与式预算为例》，《福建论坛（人文社会科学版）》2018年第5期。

进基层治理法治化。

基层人大代表履职推进基层治理法治化不仅是理论问题，而且是一个全过程人民民主实践的鲜活问题，关乎国家的顶层设计与底层群众诉求。基层人大代表履职推进基层治理的法治化还需驰而不息地努力，任重而道远。

Deputies of the National People's Congress Execute Their Responsibilities to Promote the Legalization of Grassroots Governance: Logic, Characteristics, and Paths

ZHANG Hong QIN Yuzhi

[Abstract] This year commemorates the 70th anniversary of the founding of the National People's Congress, highlighting its significance in strengthening the modernization of the grassroots governance system and governance capacity in the new era for grassroots People's Congress deputies to fulfill their responsibilities and promote the rule of law in grassroots governance. The People's Congress at the grassroots level encompasses the triple logic of mass line, good law, and good governance and supervision to perform their duties and promote the legalization of grassroots governance. An in-depth analysis of practical cases in Hubei Province reveals that China's grassroots governance has achieved positive results in the rule of law. However, several issues persist in practice, such as the need for improved legislative efficiency, challenges in budget performance supervision, the mass line to be deepened, weak performance constraints, and performance capacity to be improved. Therefore, we also need to advocate for legislation that facilitates the channels for public demands, improves the budget supervision of the People's Congress, fosters deeper integration with the people, strengthens internal motivation, and improves the execution of their responsibilities.

[Key words] NPC Deputies; Grassroots Governance; Legalization

(责任编辑：朱瑞 责任校对：张青青)