

2024年3月7日 星期四

在这里，读懂中国  
新闻热线：020-87361587  
www.infzm.com

## 加快培育新兴市场与消费方式

评论

南方周末评论员

2024年全国两会上，全国人大代表、小鹏汽车董事长何小鹏建议，加大力度鼓励发展飞行汽车，推动载人低空经济产业发展。全国政协委员姚建明也建议，加快推动低空空域管理改革，扩大低空空域开放，并加快相关立法先行。

进一步加速开放低空空域，为小飞机、垂直起降航空器等低空飞行开绿灯，无疑将推动一个巨大市场的发展。

2010年，国务院和中央军委发布深化低空空域管理改革的意见，提出分类开放真高1000米以下的低空空域，将低空空域分为管制、监视和报告空域三类，除管制空域外，其他两类空域用户只需要向空管部门报备飞行计划，而不需要审批。

2016年，国务院办公厅发布的促进通用航空业发展的指导意见提出，到2020年要建成500个以上通用机场，通用航空器达到5000架以上，年飞行量200万小时以上。然而低空空域改革推进较为缓慢，据民航局数据，截至2023年底我国在册通用航空器3173架，通用机场451个，全年作业飞行135.7万小时，距离当年为2020年制定的目标还有不小差距。

当年讨论低空空域开放时，主要的低空飞行器还是传统的直升机、小型固定翼飞机等。近年来随着科技发展，另一种类型的低空飞行器发展迅猛，那就是无人机。根据民航局数据，中国现有无人机设计制造单位约2000家，运营企业接近2万家。在个人消费领域，无人机应用越来越广泛，大型的无人机甚至可以载人进行观光、通勤等。

中国民航局目前也已经为多个厂家制造的载人电动垂直起降航空器(eVTOL)颁发了适航许可。2024年2月，一架eVTOL完成了从深圳到珠海的跨海跨城空中航线首飞。这架eVTOL巡航速度达200公里/小时，跨越珠江口从深圳飞到珠海只需要20分钟，预计将于2026年开启载人飞行，用做“空中出租车”服务，单座票价估计在两三百元。

进一步开放低空空域，受益的不仅仅是无人机，还包括传统的直升机、小飞机等等。如前文所述，这也是一个巨大的市场。私人飞机目前确实是非常昂贵的，但随着市场扩大，这些飞机的成本也会进一步降低。就像汽车一样，私人汽车刚出现时，也是富人才能买得起的，但现在私家车早已不是稀罕物。即使自己买不起私人飞机，但有急事打个“飞的”，是人人都可以实现的。这正是一种新质的消费方式。

中大型无人机的进一步发展，当然需要一定的管制，毕竟这是涉及空中交通安全的问题。但仍有必要加快低空空域开放的步伐，在保证安全的同时，解除对低空飞行的束缚，推动低空经济大发展。而这样的道理，在其他领域也同样适用。比如水域的管理，放开水域限制，游艇、帆船、皮划艇等休闲娱乐体育产业也会有很大的市场空间。在力拼经济的当下，这样的“放手”当更有意。[1]

B12 经济

广州何以吸引主播

B14 绿色

融雪剂如何变环保

C17 文化

陈丹青谈《繁花》

C18 关注

回到县城体制内的她们

# 两会谈经济

2024年3月6日，北京，十四届全国人大二次会议举行经济主题记者会，就发展改革、财政预算、商务、金融证券等相关问题回答中外记者提问。 视觉中国 | 图



# “全过程人民民主”走到家门口 基层立法联系点里的那些细节

南方周末记者 杜寒三  
南方周末实习生 陈存

“在家门口就能议国家大事。”在离北京人民大会堂直线距离1675公里的广西壮族自治区柳州市三江侗族自治县冠洞村，村党总支支部书记、村委会主任任广迪听到了村民这样的说法。

村民口中的国家大事，是指参与立法。

作为国家级基层立法联系点，三江人大常委会确定了包括冠洞村在内的13个单位为立法信息采集点。群众的意见建议通过直报机制，可达全国人大常委会。

建立基层立法联系点是中共十八届四中全会提出的要求。2014年10月，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“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”。

一年后，全国人大常委会法工委将上海市长宁区虹桥街道办事处、甘肃省临洮县人大常委会等4个单位设为首批基层立法联系点试点单位。

2019年11月，中共中央总书记习近平在考察上海虹桥街道基层立法联系点时，首次提出“人民民主是一种全过程的民主”。

2020年，三江县被确定为第二批全国人大常委会法工委基层立法联系点，也是目前国家级基层立法联系点中唯一的民族自治县。

进入2024年，首批国家级基层立法联系点获批后的第十个年头，全国基层立法联系点已增至45个，实现31个省份全覆盖。

这些基层立法联系点给立法机关提供了大量的意见。最新的统计数据显示，自2023年3月以来，通过基层立法联系点，全国人大常委会先后就27部法律草案和立法规划稿已征求群众意见、建议9394条。

2023年2月，接受南方周末记者

采访时，时任全国人大常委会法工委办公室主任孙镇平（现任全国人大常委会法工委副主任）表示，基层立法联系点覆盖区域由最初的东南沿海地区、经济发达地区、城市地区逐渐向边疆少数民族地区、东北产粮地区、农村乡镇地区扩展延伸，覆盖人口也在逐步增加，“推动了人民有序参与到国家立法过程中，丰富了全过程人民民主的生动实践。”

## 不是一蹴而就的事

如何解释“基层立法联系点”？2015年7月，上海市长宁区虹桥街道办事处成为首批基层立法联系点后，很快就遇到了第一个困难。

用长宁区人大虹桥街道工委专职干部梁颖燕的话说，“如果不知道联系点是干什么的，根本就提不出意见。”

在征集立法意见前，虹桥街道走进社区，先就如何解释基层立法联系点征集了一次民意。

有居民画了幅漫画，后来被贴在基层立法联系点展示厅墙上：一侧是街道的标志性建筑广播大厦，另一侧是人民大会堂，中间画了座彩虹桥，一只鸽子嘴里叼着封信。

2024年3月4日，梁颖燕说，“基层群众对立法意见建议，可以通过联系点，直接带到最高立法机关。”

被招募为第一批信息员后，上海康明律师事务所主任吴新慧对此有了切身体会。

2015年9月，虹桥街道基层立法联系点第一次收到全国人大通知，征询对反家庭暴力法（草案）的意见。当时吴新慧正在代理一起案件，一位九十多岁的瘫痪老人被女儿殴打。吴新慧据此提出，老年人也应纳入反家暴法保护的对象，建议增加保护老人不受家暴的法律条文。

法律颁布后，经过比对，这条建议被采纳列入法条。

在此之前，立法机关并非没有征

求意见的途径。

中国法学会立法学研究会常务副会长、中国人民大学法学院教授冯玉军告诉南方周末记者，无论是在省级还是中央层面，“对于应不应该制定，怎样制定，什么时候出台某部法律”，立法时都会在体制内层层向下征求意见。

但在三江市人大常委会副主任邱阳军看来，一些政府部门日常工作较多，而且担心“万一说不好，触碰红线”，会出现“没有意见”的情况，而老百姓与政府部门不同，“有什么就说什么”。

当然，设立基层立法联系点后，想充分倾听民意也不是一蹴而就的事。

2015年5月和11月，广东省江门市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，江海区人大常委会又被确定为全国人大常委会法工委基层立法联系点。

联系点工作人员李艳华告诉南方周末记者，工作刚起步时，因人大常委会办公地设在机关大院，“老百姓没地方发表意见”。而在人大微信公众号发布征求意见的通知，一般只有几十个阅读量，反馈的人数经常为零。

通过实践，她得出结论，涉及切身利益的法律，群众参与的积极性更高。因此方案制定尤为重要，需要根据法律法规草案或立法项目的特点，确定意见征集的对象、范围、开展方式等。

在江海区人大常委会征集对农村集体经济组织法（草案）的意见时，讨论就很热烈。参会的农民和村干部，在“会场上都要吵起来了”。这部规范农村集体经济的法律，涉及股东成员的资格认定。争论的焦点之一是，不在农村生活的农村户籍人口，是否能享受集体经济分红。

▶下转第2版

责任编辑 钱昊平 吴筱羽  
责任校对 胡欣 胡晓非  
设计总监 周一萍 设计 梁淑怡

中国邮政发行邮报附刊



定价5元  
发行热线：020-87385907  
国内统一刊号：CN44-0003  
国内外发行 邮发代号45-36



## 2024 全国两会特别报道

A3.....经济大省两会时间  
A6.....经济民生十问  
东三省突围..... A5  
报告中的经济议题..... B9-10



# 基层立法联系点里的那些细节



广东省江门市江海区人大常委会是全国人大常委会基层立法联系点，图为立法联系点在开展未成年人保护法宣传。 资料图

如今，江海基层立法联系点已经形成了规范化的立法意见征集流程。截至2024年2月，这一市级、省级和国家级“三级”立法联系点共完成82项立法意见征集任务，上报1875条意见建议。在已审议通过的64个立法项目中，上报意见建议1204条。

## 直报保证“原汁原味”

一位参与起草十八届四中全会《决定》的学者向南方周末记者回忆，当时秉持的重要观点是“扩大立法的民主性，让立法联系人民”，在起草文件时，要求从立法、执法、法律监督等角度，列出各地创新举措。围绕立法民主性，提出了建立基层立法联系点制度。

在地方实践中，建立基层立法联系点的探索，最早可追溯到2002年。“临洮的立法联系点自设立以来，一直没有中断过”，根据中国人民大学国家发展与战略研究院副教授孙龙的考察，2002年甘肃省人大常委会法工委的立法调研组在行至临洮县时，当地人大的工作人员结合本地实际情况，就治安管理处罚条例（草案）提出建议。经调研组反馈后，部分内容被后来修订出台的治安管理处罚法吸纳采用。

彼时临洮县和所在的定西市都没有立法权，但是基层人大的工作人员多次凭借工作经验，对法律草案提出有价值的意见。

孙龙在《基层立法联系点制度的起源与历史演进》一文中写道，在讨论如何对临洮县人大常委会这些与省级地方立法机关保持密切联系的基层单位命名时，有工作人员建议借鉴甘肃省和一些地方在20世纪90年代设立扶贫工作联系点的做法，使用“立法联系点”这个名称。

2002年底，甘肃省人大常委会法工委正式向主任会议建议推行立法联系点制度。经讨论决定，在临洮县等5个县区挂牌“甘肃省人大常委会地方立法联系点”，开展试点工作。

2015年7月，全国人大常委会法工委确定首批基层立法联系点时，甘肃省临洮县人大常委会被列入。

5年后，全国人大常委会法工委又增设广西三江侗族自治县人大常委会等5家单位为基层立法联系点，并增加中国政法大学为立法联系点。邱阳军介绍，同三江县竞争的

几个县市，“条件都比我们好”。之所以最终入围，是全国人大常委会法工委领导调研后，考虑到当地民族和区位优势。

他解释，地处桂湘黔三省交界地带的三江县，是全国最早成立的侗族自治县，也是侗族人口最多的自治县。

三江县基层立法联系点授牌启动会上，再次沟通了《全国人大常委会法制工作委员会基层立法联系点工作规则》中明确的直报机制。邱阳军说，在征集到意见、建议后，抄送一份给柳州市和广西壮族自治区人大常委会，但“不是征得同意后才上报，而是直报国家立法机关”。抄送的意义只在于，“向领导汇报工作”。而这样的直报机制，可以保证把群众诉求“原汁原味”反馈给国家立法机关作研究吸纳的参考。

## 多听学者的，还是多听群众的？

在基层立法联系点工作近3年后，梁颖燕发现，“全国人大对各联系点征求意见的法律会有差异，根据区域特点、资源禀赋等有针对性地开展意见征询”。

近年来，上海市长宁区虹桥街道办事处受委托，先后就增值税法、金融稳定法、关税法等开展意见征询。她认为，之所以征求意见集中在金融领域，是觉得“上海是一个金融中心”。

2023年底，虹桥街道办事处又接到新任务，对国境卫生检疫法修订草案征求意见。这让梁颖燕诧异，但很快又消除了疑惑：辖区内涉

在江海区人大常委会征集对农村集体经济组织法（草案）的意见时，讨论就很热烈。参会的农民和村干部，在“会场上都要吵起来了”。这部规范农村集体经济的法律，涉及股东成员的资格认定。争论的焦点之一是，不在农村生活的农村户籍人口，是否能享受集体经济分红。

经过近10年发展，众多基层立法联系点目前面临一个共性的问题，“如何让基层群众对国家立法工作一直保持新鲜感，有很高的参与热情？”

外居社区、国际学校、外资企业集聚，还分布着21家驻沪领事机构，“出入境的人特别多”。

作为首批而且是设在街道的基层立法联系点，虹桥街道有竞争的压力。

与设在市一级的立法联系点相比，街道能调动的资源有限。2022年开始，虹桥街道启动“国护联动”

模式，与25个市级基层立法联系点合作征求民意。

在征求意见过程中，梁颖燕注意到，群众的意见更多只是情感上的表达，更关心法律能否有效地解决现实问题。而辖区单位的专家学者和法律工作者，倾向于文字表述的精确性和法条规定的可实施性，“提的建议质量高一点”。

应该更多听取前者的建议，还是后者？

“天平还是更倾向群众。”在她看来，全国人大并不缺少专家资源，会组织大量专家座谈会。在街道基层，就是要听到普遍老百姓的想法。

在不少受访专家看来，基层立法联系点是全过程人民民主的重要形式。

清华大学政治学系副主任谈火生，曾撰文解释“全过程人民民主”。他认为，这包括民主的主体要“全”，必须将“全体人民”都纳入民主过程，要特别注重从体制和机制上解决弱势群体、边缘群体参与渠道的问题。

此外，还包括覆盖的范围要“全”，从立法、行政到社会生活，从中央、地方到基层，都要建立民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的民主制度。

不仅是在人大工作中，冯玉军说，全过程人民民主还体现在政府、司法和政协等工作的方方面面，“社会越来越复杂，所做的事情也高度专业化”。他是首批全国政协参政议政人才库特聘专家，给政协工作提过建议。

这样的认知和感受，也体现在

2024年全国两会上。3月3日，十四届全国人大代表、重庆市九龙坡区谢家湾教育集团总校长刘希娅在个人微信公众号上撰文谈履职感受时便写道：“对全过程人民民主有了更深刻的理解和领悟。”

## “派单”改“点单”

随着全过程人民民主的提出，全国人大常委会法工委对联系点工作有了进一步的要求，“由立法中，向立法前和立法后延伸”。

2020年9月，反食品浪费法（草案）尚未公开征求意见，李艳华所在的江门市江海区基层立法联系点，就收到了全国人大常委会法工委派去的制止餐饮浪费调研任务。

调研提纲中列了3个问题：本地区食品浪费的基本情况，本地区防止食品浪费的做法、经验和问题，对制止餐饮浪费专项立法工作的意见建议。最终，江海基层立法联系点形成了15页、共七千多字的调研报告。

在冯玉军看来，就体制机制而言，基层立法联系点属于立法制度，但从根本性质的角度看，又带有很强的基层治理和基层民主的属性。

孙龙也持相近观点，“立法工作需要贯彻科学立法、民主立法和依法立法三项原则”，建设基层立法联系点，“更主要是贯彻民主立法这个原则”。

2022年，“健全吸纳民意、汇集民智工作机制，建设好基层立法联系点”被写进中共二十大报告，具体章节便是安排在“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”板块，而不是在“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”的板块中。

直到此时，“基层立法联系点”都还是仅出现在党内文件中。

2023年，修改后的立法法明确了“全国人民代表大会常务委员会工作机构根据实际需要设立基层立法联系点”。冯玉军认为，写进法律有助于基层立法联系点的合法化和规范化。

经过近10年发展，众多基层立法联系点目前面临一个共性的问题，“如何让基层群众对国家立法工作一直保持新鲜感，有很高的参与热情？”

李艳华对此深有感触，全国人大常委会曾下发外国国家豁免法意见征集任务，参与者寥寥，找到中山大学的学者才提出了二十多条建议。

三江县的做法是，在当地地标性广场，将经过对比被采纳的意见建议和意见建议提出者照片张贴在宣传栏，以鼓励大家的积极性。邱阳军认识的一个人，就拉着朋友到广场看他提出的建议，“我有这水平的嘛”。

全国人大也一改以往做法，从“派单”改为由各地“点单”。

2024年年初，全国人大常委会将立法计划发给基层立法联系点，由各地根据实际情况自行选择。在邱阳军看来，这将更有针对性，“真真切切地调动老百姓参与立法工作”。

多位受访者表示，目前全国人大常委会并未对各地上报意见建议和采纳数量进行考核。

用邱阳军的话说，在三江县这个更靠近末梢的地方，更大的作用是践行全过程人民民主，“而不是陷入数字上的竞争”。

据他介绍，三江县编制了《基层立法联系点中长期发展规划》。下一步，当地将继续为桂湘黔六县少数民族群众表达诉求和反映社情民意搭建平台。同时拓展区域协同工作内容，在服务国家立法的基础上，将协同内容拓展到人大监督、普法执法、基层治理等事项，将区域协同立法与区域发展同部署、同推进。

在邱阳军看来，基层立法联系点的触角，伸到了像三江县这样的地方基层，打通了贯彻全过程人民民主的“最后一公里”。

（南方周末记者蒋敏玉对本文亦有贡献。）



上海市虹桥街道基层立法联系点举行检察公益诉讼立法首次专题研讨会。图片来源：《检察日报》