

山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

主管单位：山东省人大常委会办公厅
批准机关：山东省新闻出版广电局

2019 · 2

总第 21 期

主 编：王树忠
副 主 编：张 力
责任编辑：刘文华 朱艳芸 金 鑫
联系电话：0531-86082320
电子邮件：sdrdllyjc@126.com
地 址：济南市院前街 1 号
邮政编码：250011

印 刷：济南百思特印业有限公司
印 数：3300 册
印刷日期：每季度第二个月

目 录

特稿

- 02 多措并举 持续推进 扎实做好安全生产监督工作
山东省人大常委会

学习习近平新时代中国特色社会主义思想专栏

- 06 坚持党的领导 立良法促善治
济南市人大常委会
- 10 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引努力开
创青岛人大工作新局面 青岛市人大常委会
- 14 贯彻新思想 彰显新作为 奋力开创新时代人大工作新
局面 淄博市人大常委会
- 18 坚定维护核心 依法履职尽责 在实践中不断加强和改
进地方人大工作 莱芜市人大常委会
- 22 习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重
要思想的理论基础和现实意义 李克杰

研究与思考

- 32 完善人大监督机制和方式方法研究
济宁市人大常委会课题组
- 36 对地方人大开展课题研究的几点思考 张 力
- 39 做好新形势下地方人大信访工作研究 张修卿
- 41 勇做新时代泰山“挑山工”谱写人大工作新篇章
唐福泉
- 45 镇街人大工作的“微创新”是基层民主法治建设的大
进步 姚美运
- 49 浅析设区市立法的立项理念 郝永伟
- 54 为决战决胜脱贫攻坚贡献人大力量 李宗彦

多措并举 持续推进 扎实做好安全生产监督工作

山东省人大常委会

安全生产是关系人民群众生命财产安全的大事，是经济社会协调健康发展的重要标志，也是维护人民利益的内在要求。习近平总书记一再强调，要始终把人民生命安全放在首位，发展决不能以牺牲安全为代价，这要作为一条不可逾越的红线，坚决不要带血的GDP。我省安全生产工作任务非常艰巨。据统计，全省现有各类企业230多万家，其中危险化学品生产经营企业2.7万多家，化工企业占比高、安全隐患多。现有各种营业性运输车辆109.1万辆，其中，营运的客运车辆2.4万辆，货运车辆106.7万辆；危化品运输车辆3.9万多辆，未注册的黑车还有一大批；每天在我省境内装卸危化品、跑在公路上的罐车大概2.5万辆。2017年，在全面整治的前提下，全省共发生各类安全生产事故1442起、死亡1307人，其中生产经营性道路交通事故1181起、死亡955人；各类较大事故32起、死亡141人，重大事故1起、死亡10人；等等。由此带来的安全风险压力较大，安全生产形势十分紧迫。近年来，我省各级各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在中共山东省委的坚强领导下，认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作的重要指示精神，贯彻落实中央决策部署和省委工作安排，不断强化举措，加大力度，突出抓重点、抓关键、抓薄弱环节，坚决打赢安全生产攻坚战。

省人大常委会按照省委统一部署，坚持把推动安全生产工作摆上重要议事议程，连续三年列入年度工作要点和计划，作为重要监督议题，坚持问题导向，聚焦薄弱环节，持续跟踪问效，为推动我省经济高质量发展做出了积极贡献。具体工作中，重点抓了以下几个方面。

第一，准确把握安全生产监督工作着力点

安全生产渗透于人类创造社会财富活动的方方面面，无时不在、无时不存，隐患点多、爆发点多，防范难度大、工作任务重。省人大常委会认真组织学习贯彻中央关于做好安全生产工作的部署要求，学习贯彻安全生产方面的法律法规，学习贯彻省委关于深入推进安全生产领域改革发展的实施意见和重要任务分工方案，通过召开会议、座谈讨论、调查研究等多种方式，研究把握安全生产工作特点规律，查找分析我省安全生产工作隐患多、易爆发的重点行业领域和重点部位，确定按照省委关于做好安全生产工作的统一部署，紧密配合全省安全生产综合整治大行动，坚持防范和打击并举、治标和治本兼顾，以全面推进实施《中华人民共和国安全生产法》和《山东省安全生产条例》（以下简称安全生产“一法一条例”）为切入点，紧紧围绕我省化工、交通运输、建筑施工、消防安全、城市安全、海洋与渔业等6个重点领域和重要方面，谋划和推进人大监督工作，

督促相关部门认真落实“属地监管”和管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全“三个必须”要求，督促企业落实安全生产主体责任，促进相关行业领域安全生产形势持续稳定好转。

第二，着力提高专业素养和专业能力

安全生产监督工作法律性强、专业要求高，必须具备较高的专业素养和专业水平，才能保证监督质量。我们在组织常委会及机关认真学习安全生产“一法一条例”以及相关政策规定的基础上，围绕涉及化工、交通运输等6个重点领域的相关专业知识进行系统讲解和学习，使大家对各领域的安全生产专业知识有个最基本的了解和总体把握，确保在开展监督时能够从专业的视角发现问题、提出建议。

为补齐省人大常委会及机关现有干部队伍专业力量不足的短板，我们高度重视和发挥省内专家、专业智库等作用，建立安全生产监督工作专家咨询委员会，虚心听取专业人员和职能部门意见建议，多方寻求智力支撑，着力克服专业技能不足、找不准问题、查不出隐患、提不出建议等倾向。比如，今年我们在组织安全生产“一法一条例”执法检查时，为确保检查深入扎实、富有成效，在执法检查前，组织150多名专家，围绕危险化学品、化工企业、道路交通、特种设备、建筑施工等8个方面，预先组织为期一个月的排查摸底，从法律角度、专业层面发现问题、分析问题，为开展执法检查奠定坚实基础。在执法检查过程中，充分运用专家排查摸底的阶段性成果，将专家发现的问题重点企业 and 重要问题情况印发各执法检查组，使大家带着问题、带着情况，深入各厂矿、企业进行现场检查。同时，还为每个执法检查组邀请配备随行专家和专业技术人员，一同深挖问题、发现隐患，研究制定改进措施。

在执法检查结束后，我们仍坚持组织专家参与对常委会执法检查报告、审议意见等的研究，对全省安全生产总体情况进行评估，从专业的角度审查常委会提出的意见建议和对策措施。我们还陆续建立了预算审查、内务司法、财政经济、教育科学、民族侨务、法制等多个专家咨询委员会，不断完善专家咨询制度，根据常委会依法履职实际需要，及时组织专业咨询服务，有效地提高了常委会执法检查专业水平。

第三，综合运用多种方式增强监督实效性

我们注重运用多种方式加强安全生产工作监督，紧盯突出问题，连续三年持续开展安全生产法律法规执法检查 and 专题调研、听取审议专项工作报告和组织专题询问，运用连续监督、联动监督、跟踪监督等方式，着力提高监督效果。

突出抓好执法检查。我们认真落实栗战书委员长关于人大执法检查就是“法律巡视”的要求，坚持用好用活执法检查这把“利剑”。2016年，组织开展安全生产“一法一条例”执法检查和专题调研。2017年，在预先组织有关人员和专家调查摸底的基础上，对全省17市进行全覆盖执法检查，共检查企业1856家，查出各类问题隐患18237项。2018年，再次组织执法检查组，邀请法律和技术专家参加，开展“两段式”摸底排查。第一阶段，委托省社科院通过发放问卷、实地走访、数据分析等方法，专题调查了解企业贯彻法律法规、员工掌握安全生产知识情况，同时组织多个行业的专家深入生产经营单位先行检查。第二阶段，由省人大常委会5位副主任带队，25名常委会和专门委员会委员、10名生产一线的人大代表、10名法律专家和技术专家组成5个执法检查组，对全省13个设区的市进行检查，在各市召开市人大、市政府、有关部门和企业家代表参加的座谈会，实地考察企业、

港口、矿山等生产经营单位。两阶段共检查企业7721家，查出问题隐患14038项。执法检查中，突出问题导向，重点围绕2017年执法检查和专题询问涉及问题，对企业“问题清单”销号整改情况以及执法检查报告和专题询问提出问题整改情况进行全面检查；改进检查方式，根据第一阶段掌握情况，采取不打招呼、不按规定线路看“盆景”、“一竿子插到底”的办法进行随机检查、明察暗访，基本做到问题企业走到、现场情况看到、法律实施不足指到、存在问题建议讲到；深入基层一线，通过“问、听、看、评、议”，着重听取群众意见，使执法检查过程真正成为体察民情、反映民意、集中民智的过程；敢于较真碰硬，对发现的问题，不避讳、不隐瞒，敢于揭短亮丑，以市为单位拉出清单，现场交办，提出整改要求。

扎实开展专题询问。为科学选取询问内容、确保询问实效，今年，常委会以执法检查报告提出的8个方面问题为基础，围绕执法检查中发现的1.4万多项具体问题，广泛征求人大代表、有关部门、各市人大常委会以及社会各界的意见，经过反复研究，确定询问内容。联组会议上，常委会组成人员及列席会议的人大代表和设区的市人大常委会负责同志通过指定询问、插话追问、现场提问等方式，先后询问了12个方面的问题。政府及有关部门负责同志认真应答，不回避问题、不推诿责任，对问题分析比较透彻，改进措施切实可行，在问答过程中，积极回应社会关切。山东电视台、人民网等10余家电视和网络频道，对这次专题询问首次进行现场直播，全省有关机关、企事业单位干部、300余万户电视观众、近50万网络用户进行了收看。这次专题询问既是一次有效的工作监督，也是一次普法宣传和安全知识教育，对于宣传人民代表大会制度优势和人大工作职能发挥了积极作用。

第四，持续扎实推动问题整改

发现问题是为了更好地解决问题。我们高度重视做好“后半篇”文章，不断强化措施，加大力度，着力推动问题整改。

一是深入梳理分析存在问题。我们坚持可操作、应解决、能整改的原则，把视察调研、执法检查、听取审议专项工作报告、专题询问中发现的安全生产问题，分类整理、归纳提炼，梳理出面上带有普遍性而又比较重要的8个方面16个具体问题。主要有：法律责任落实、制度体系建设、普法宣传培训等方面存在不到位问题；生产经营性交通事故频繁发生，农村道路交通安全问题突出；尚未搬迁入园的中小型化工企业安全风险加大；低速电动车安全监管亟待强化；水上交通和渔业事故多发；加气站和液化气使用安全管理存在薄弱环节；实验室危险废弃物处置能力不足；安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系建设亟需强化等。对于这些问题，常委会反复分析研究，对整改工作提出6个方面15条意见建议。

二是及时向省委报告安全生产法律法规实施情况、向省政府转交审议意见。我们把全省贯彻实施安全生产“一法一条例”执法检查情况报告、专题询问工作情况以及常委会审议意见等以党组文件的形式，及时向省委报告。省委对此高度重视，省委书记、省人大常委会主任刘家义同志专门作出批示，要求有关部门认真反思，着力抓好整改，对违法违纪者严格依法依纪坚决查处。我们按照刘家义同志要求，密切配合、加强协作，形成合力抓整改。常委会还依法按程序将安全生产执法检查报告和常委会审议意见转交省政府及有关部门办理，督促省政府及有关部门认真研究常委会审议意见和提出的问题，落实整改工作责任制，制定细化整改工作方案，列出问题清单，建立整改台账，

明确标准和完成时限,落实牵头单位和责任人,确保能够整改的问题立即整改,不能马上整改的限期整改。省人大常委会办公厅、省安监局和有关部门均留存一份问题清单,依据清单内容逐项销号整改,并按规定向省人大常委会报告整改结果。

三是持续推动整改工作到位见效。我们注重加大跟踪督办力度,通过适时听取审议省政府关于常委会审议意见办理情况的报告以及开展视察、调研等多种方式,定期调度整改工作进展情况,确保审议意见落到实处,推动整改工作取得实效。省政府进一步深化重点行业领域安全生产专项整治,对全省化工、交通运输等6个重点领域深入开展隐患排查整治;进一步强化安全管控,建立安全生产重点管控企业、重点监控风险点、重大事故隐患、暂时停产企业“四个清单”,严格执行24小时值班和领导带班及信息报告制度,推进安全生产风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系建设,全省共有14万家企业建立了风险管控“一企一册”,排查风险点170万个并全部落实了管控措施;进一步加大考核问责力度,修订《山东省安全生产约谈办法》《山东省安全生产通报办法》,建立健全重点关注、挂牌督办、约谈警示、联合惩戒、“黑名单”管理等制度,今年以来,对发生的8起较大事故进行挂牌督办,将6个县级政府纳入重点关注对象,先后约谈5个市、县政府负责人。全省安监系统检查企业45.9万家次,排查整改各类隐患109万余项,对6097家化工生产企业进行新一轮评级评价,把597家企业的1253名主要负责人纳入重点培训、重点考核、重点监管范围,组织27家大型化工企业与50个危化品重点单位开展结对帮扶,组织2200名化工企业主要负责人开展安全培训,等等。通过各级各部门扎实工作,全省安全生产呈现事故总量、

较大事故和重大事故发生率持续下降趋势。据统计,今年上半年,全省共发生各类生产安全事故470起、死亡544人,同比分别下降22.9%和23.6%;发生较大以上事故12起、死亡64人,同比分别下降36.8%和22%;未发生重大事故。

换届以来,省人大常委会监督工作特别是开展安全生产工作监督的实践深深启示我们,做好人大监督工作,必须围绕中心服务大局,党委工作重点就是人大工作中心,必须切实把党委重大决策、政府着力推进、社会普遍关注、人大职权范围内的重大事项作为监督重点,谋划推进人大监督工作。必须始终坚持依法行使职权,尊法学法守法用法,时刻做到心中有法、遇事找法、办事依法,解决问题用法、化解矛盾靠法,依法依程序开展人大监督工作,依法推进宪法法律贯彻实施到位。必须勇于担当、敢于监督,对监督工作中发现的不作为、慢作为、假作为、乱作为等问题,要敢于“亮剑”,敢于动真碰硬,依法形成审议意见,及时向省委报告并通报“一府一委两院”,对于那些懒政行为导致严重社会影响的,及时向有关方面提出诫勉建议。必须强化素质、善于监督,寓支持于监督之中,具备专业素养,提高专业水平,拓展法定监督方式,在坚持行之有效监督方式的基础上,探索运用质询、特定问题调查等刚性监督方式,推动重点难点问题解决。必须努力克服监督工作中的形式主义,不做“表面式”“应景式”监督,多做查找问题、推进整改的工作,比如,执法检查就要采取不打招呼、“一竿子插到底”的办法;专题询问就要抓住问题、开门见山、一针见血,全过程向社会公开;审议执法检查视察报告就要聚焦问题、分析原因、提出解决问题的具体意见建议,力戒空话、套话等等。唯有如此,人大监督工作才能越走越宽,越做越实,行稳致远。

坚持党的领导 立良法促善治

济南市人大常委会

换届以来，济南市人大常委会认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，着力加强立法工作，进一步强化法律监督，促进法律法规实施，为推动本市民主法治建设发挥了积极作用。

一、坚持党的领导，把准政治站位

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，地方人大及其常委会在坚持和完善人民代表大会制度中负有重大政治责任。

一是讲政治。始终坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，将立法工作作为一项重要的政治活动，牢固树立“四个意识”，把握正确政治方向，坚持市委对立法工作的领导，完善向市委请示报告制度，五年立法规划和年度立法计划均向市委请示，待批准后予以实施。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，及时提交市委讨论决定，争取对人大工作的支持。

二是讲大局。强化立法对地方经济社会发展的引领、保障和推动作用，创新性地落实习近平生态文明思想，制订了禁止燃放烟花爆竹规定、山体保护办法、建筑垃圾管理条例3部生态文明方面的重要法规，力度前所未有的，彰显了泉城特色，为全市生态文明建设提供了坚实的法治保障。根据全国人大和省人大关于对涉及生态文明建设和环境保护的地方性法规自查清理的要求，完成自查61件法规，废止机动车排气污染防治条例，打包修改城市绿化条例

等3件法规，有效维护了法制统一。

三是讲民生。贯彻以人民为中心的发展思想，加强民生领域立法，完成12345市民服务热线立法，更好保障公民权利；把社会主义核心价值观深度融入文明行为促进条例立法中，提升城市文明水平。

二、加强人大主导，提高立法质量

认真贯彻党的十九大关于“发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”的要求，把提高立法质量作为立法工作的重点，坚持科学立法、民主立法、依法立法。

一是在人大主导上有新加强。立项上加强人大主导。把中央有要求、群众有期盼、治理有盲点需要立法予以规范的问题，及时列入五年立法规划和年度立法计划，对全市立法工作作出统筹安排。在项目来源上，改变了过去单纯依靠政府提出的单一做法，加大了代表议案、代表建议或者专门委员会自主提出立法项目的比重，丰富了立法项目来源。立法组织上强化人大主导。建立了法规草案提前介入制度，对由政府起草的法规草案，市人大相关专门委员会和常委会法制工作室提前介入起草工作，召开由起草部门、市政府法制办、市人大有关专门委员会和常委会法制工作室参加的四方会议，进行专题研究论证，逐步改变了过去那种由政府业务部门、政府法制办、人大专门委员会和法制工作室各管一段的“接力式”立法。在审议修改法规中，不贪大求全，不面面俱到，抓住关键问题有几条写几条，着力消除政府部门

的立法利益倾向，不让人大制定的法规“成为空中楼阁”。禁止燃放烟花爆竹规定共 19 条，山体保护办法从初审的 54 条到成文后的 37 条，两件法规都不分章节，重在解决实际问题。

二是在民主渠道上有新拓展。落实习近平总书记提出的“拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与”要求，扩大公众对立法工作的参与。通过济南日报、济南电视台、市人大公众信息网等媒体，实现了立法规划、计划、法规草案和重要立法信息发布常态化，进一步提升了立法的参与度。在 12345 市民服务热线条例立法中，当市民拨打热线电话时，会收到立法征求意见的语言提示，对市民提出的意见建议，直接转交市人大常委会法制工作室研究吸纳，进一步拓宽了人大立法渠道。健全完善论证咨询机制，成立了济南市地方立法咨询委员会，由法学专家、学者教授、法律实践工作者以及部分人大代表共 24 名成员组成，充分发挥“智囊团”作用。

三是在立法过程上有新改进。健全完善了立法座谈会、论证会制度。在制定城市建筑垃圾管理条例中，分别召开了建设单位、施工单位、物业服务单位、建筑垃圾运输企业、建筑垃圾消纳场、资源化利用企业等八个方面的座谈会，形成了数万字的调研报告，首次就建筑垃圾管理条例进行隔次审议，增加了市场准入、法律责任等条款，科学合理地设定权利与义务、规范权力与责任，更好兼顾平衡各方利益关系。健全完善了法规审议制度。明确常委会组成人员在法规审议时所提出意见的汇总、整理、研判、使用的流程和标准，留足合理必要的审议时间，确保审议质量。进一步发挥人大代表在立法中的重要作用。每件法规都通过召开人大代表座谈会、吸收人大代表参与实地调研、邀请人大代表旁听常委会会议等方式征求代表意见，列席会议的人大代表也可以就法规提出意见建议。

四是在法规质量上有新提高。严格落实习近平总书记关于“重大改革要于法有据，把发

展改革决策同立法决策更好结合起来”的要求，突出问题导向，推进立法精细化，努力使每一件地方性法规都成为立法精品。制定了禁止燃放烟花爆竹规定。12 名人大代表联名提出立法议案，充分回应了人民期待，上升为立法决策，体现了人大主导；委托 12345 市民服务热线进行了大规模民意调研，1 万多个有效样本显示，燃放支持率在 90% 以上，立法基础更加牢固；在立法设置不搞一刀切，统一划定市区禁放范围后，授权统一禁放区域外的区县府自主划定禁放范围；立法后及时召开宣传发动会议，从市到县区、街镇、村居，四级动员、全社会参与；春节期间，全市范围内仅有 8 例违法燃放行为，年三十的空气质量比往年改善 60% 以上，受到了各方肯定，整个立法过程经过了完善的布局，十分缜密，法规的实施也水到渠成，在良法善治上作了较好探索。制定了济南市山体保护办法。济南市有着独特的“山、泉、湖、河、城”的自然风貌，位于城市南侧的泰山余脉是重要的生态屏障和济南人的“后花园”，部分山体长期被侵占、蚕食，生态破坏严重，该部立法将全市 642 座山体全部纳入保护范围，分类施策，实行最严格的生态保护制度。制定了济南市市民服务热线条例。这是全国首部政府热线服务类法规，以立法的形式将市民服务热线 10 年时间探索的行之有效的制度体系和标准体系固定化，市民诉求“限时回复”，不满意可退办等受到群众认可，法规对落实宪法所规定的保障公民权利具有重要意义。作出了济南新旧动能转换先行区行政管理事项的法规性决定。中央批准山东为新旧动能转换综合实验区，我们牢牢把握供给侧结构性改革这条主线，围绕加快实施新旧动能转换重大工程、建设具有省会特色的现代化经济体系实施监督，在视察调研、听取审议有关情况报告的基础上，依法作出重大事项决定，赋予先行区管委会及其职能机构行政主体资格，从体制机制上最大限度激发先行区活力，确保既体现先行先试的改革精神，

又保证重大改革于法有据，为推进山东新旧动能转换综合试验区走出一条路子。正在制定文明行为促进条例。去年，我们历经20年的努力，创建国家级文明城市成功，后创城时代，及时启动了文明行为促进条例立法。

三、贯通立法监督链条，以良法保障善治

徒法不能以自行，法律法规只有贯彻才具有生命力。在切实提高立法质量的同时，发挥执法检查“法律巡视”利剑作用，强化法规贯彻实施工作，进一步推进地方治理体系和治理能力现代化。

一是抓宣传。建立健全了法规宣传制度，法规制定之后，随即启动广泛的宣传发动，是本届人大常委会为强化法规贯彻实施，所采取的创新性做法。每一部地方性法规制定后，都及时召开专题宣传工作会议，一般由市人大相关专门委员会和工作室、市委宣传部门、市政府相关部门、县区政府参加，明确法规宣传重点、进度、目标，推进法规宣传贯彻工作。济南市禁止燃放烟花爆竹规定于去年9月30日经市人大常委会批准，到春节关键节点的缓冲期，启动了全市范围内的法规宣传工作，使禁放工作做到家喻户晓，人人皆知。济南市山体保护办法制定后，市人大常委会以接受记者问答、作立法解释说明等形式公开作了权威解读，市政府相关部门也就法规实施的有关问题作了说明，努力打造共建共治共享的社会治理格局。12345市民服务热线条例制定后，召开了市、县、乡三级政府、宣传部门负责人及工作人员、市民巡访团、群众代表等参加的二千人大会进行学习，发动全社会共同推进法规实施。

二是抓检查。下大力气开展好执法检查工作，促进市政府和有关方面切实解决问题，不断提高人大监督的广度、深度和力度。在积极对接全国人大、省人大执法检查活动的同时，对自己制定的每一部地方性法规，都要开展执法检查。检查之前先学习，请法工委的同志以及相关的专家学者为执法检查组进行专题辅导，

使检查者成为“行家里手”。检查中，靠专业讲话、凭专业办事，在安全生产一法一条例执法检查中，首次吸纳技术专家参与，16名专家分成八个专业组，到全市120余个企业进行专项检查，边查边改，各小组分别形成了检查报告，在此基础上，人大执法检查组再行进入，开展执法检查，取得良好效果。执法检查后，及时提交执法检查报告，抓好审议，真正解决问题。在山体保护办法执法检查中，市政府认真整改，出台了济南市山体保护规划，将泉水补给区、南部山区、白泉泉域内的325座山体列入了重点名录，着手设置界桩和提示警示牌，明确责任单位和责任人，初步落实了山体保护长效机制。

三是抓跟踪。人大工作有自己的独特方式和优势，应当善于通过人大的工作方式方法实施监督。专门就督促制定地方性法规配套规定，出台了相关办法，一般应当自法规施行之日起一年内作出配套规定，未能在期限内作出配套规定的，应当向人大常委会说明情况，督促配套性规定的制定和落实，保证法规的完整性和权威性。如禁止燃放烟花爆竹规定实施后，召开了全市范围的情况调度会议，专题听取市政府、各区县政府及有关部门关于制定配套性规定的情况。在山体保护办法和城市建筑垃圾管理条例实施前，开展了配套性规定专项调研，督促市政府及相关部门及时完成配套性规定。进一步做好备案审查工作，将配套性规定作为重要的规范性文件纳入审查范围，实现了良性衔接和互动，为良法善治提供了有力保障。

这次大会的召开标志着坚持和完善人民代表大会制度、推进新时代人大工作站上了新的历史起点，意义十分重大。我们将以大会召开为新的契机，坚决贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，认真学习领会栗战书委员长的讲话精神，在更加健全制度体系、保证人民当家作主上进一步发挥地方人大作用，以地方人大工作的丰富实践为坚持完善人民代表大会制度作出应有的贡献。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引 努力开创青岛人大工作新局面

青岛市人大常委会

党的十八大以来，习近平总书记就坚持完善人民代表大会制度和做好新时代的人大工作提出了一系列新思想新战略，拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，发展了马克思主义国家理论，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为长期坚持、不断完善人民代表大会制度提供了科学理论指导。栗战书委员长强调：要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以这一根本指导思想统领人大工作。青岛市人大常委会去年换届以来，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，牢牢把握正确政治方向，紧紧围绕全市工作大局，依法、全面履行各项职权，充分发挥代表作用，为促进地方经济社会发展作出了积极贡献。

一、坚持党的领导，确保人大工作的正确方向

习近平总书记在十九大报告中旗帜鲜明指出：“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。”常委会从这一高度出发，牢固树立“四个意识”、始终坚定“四个自信”、自觉做到“四个服从”，坚决拥护习近平总书记的核心地位和领袖权威，维护市委总揽全局、

协调各方的领导作用，把党的领导贯穿于依法履职全过程。一是注重强化理论武装。常委会党组把学习好、宣传好、贯彻好习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，抓好组织引导，作出工作安排，先后召开党组扩大会议、常委会会议和党组理论学习中心组交流研讨会，切实在学懂弄通做实上下功夫，确保习近平新时代中国特色社会主义思想入脑入心、引领方向、指导实践。二是注重抓好中央和省、市委决策部署的学习贯彻。对习近平总书记发表的每一次重要讲话、作出的重要指示，对中央和全国人大的重要精神，对栗战书委员长的重要讲话，对省、市委的重要工作部署，都坚持第一时间传达学习、第一时间安排部署，结合人大工作实际，研究提出贯彻落实的具体意见。三是注重向市委请示汇报工作。常委会就五年立法规划、年度立法计划、工作要点、召开人代会方案等提交市委常委会研究，每次常委会会议召开情况、半年和年度工作总结以及人大理论研究会换届情况等，向市委提交报告。四是注重在依法履职中实现党委意图。坚持党管干部与依法任免相统一，保证市委推荐提名人选通过法定程序成为国家机关工作人员，换届以来常委会共任免国家机关工作人员 258 人次，并组织宪法宣誓仪式。为推动西海岸新区又好又快发展，积极配合省人大常委会制定

出台了青岛西海岸新区条例,从管理体制、规划建设、产业发展、军民融合、生态保护和保障措施等方面作出规定,对促进西海岸新区的建设和发展提供了重要的法治保障。

二、围绕科学民主依法立法,不断提高立法质量

习近平总书记指出:“越是强调法治,越是要提高立法质量”。法律是治国之重器,良法是善治之前提。常委会密切关注经济社会发展进程中的重点难点问题,聚焦重点领域立法,完善立法工作机制,不断推进法治青岛建设。换届以来,制定法规3件,修改法规16件,对国家和省20部法律法规草案提出修改意见。制定的市容和环境卫生管理条例,建立了市容和环境卫生责任区制度,对推行生活垃圾分类制度、规范共享单车管理等作出了相应规定,推动了城市精细化管理;制定的突发事件应对条例,是国内第一部设区的市关于突发事件应对的法规,强化应急预案演练、救援队伍建设、处置信息发布等措施,有利于提高城市治理能力和水平。制定的湿地保护条例,就湿地的保护利用及相关法律责任问题作出了严格规定,从管理体制上加强了对湿地保护的统筹协调。及时修改房屋征收与补偿、轨道交通、崂山风景区保护、审计监督等条例,既落实了全国人大常委会的要求、维护了国家法制统一,又顺应了情况的变化和形势发展的需要,在推进我市生态文明建设、维护人民群众切身利益等领域发挥了积极作用。集中修改了古树名木保护管理办法等12件法规,对我市地方性法规设定的行政审批事项进行专项清理,确保改革于法有据。同时,不断完善立法工作机制,制订出台法规草案公开征求意见工作规范,建立公众意见采纳情况反馈机制,完善立法调研论证机制,加大立法协商力度,加强立法工作组织协调,

确保法规顺利出台。

三、围绕重点难点工作,着力提升监督实效

习近平总书记多次强调:“要加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子”。常委会把关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的问题,作为监督工作重点,寓支持于监督之中,精选监督议题,持续加大力度,取得良好效果。换届以来,常委会共听取和审议“一府两院”专项工作报告25项,审议或书面审议工作报告7项;对5部法律法规贯彻实施情况开展执法检查;开展专项视察和调研活动20余项,并就市民关心的城市管理、安全生产问题对市政府开展专题询问2次。监督内容涉及经济、文化、社会、生态文明和民主法治建设等各方面工作,特别是针对一些重要事项、重点问题,常委会紧抓不放、加大力度,取得了良好效果。如,在经济建设方面,听取审议了市政府关于我市制造业新旧动能转换、科技成果转化工作和促进科技成果转化法实施、财富管理金融综合改革试验区建设、政府债务等情况报告,从打造先进制造业产业体系,坚持创新驱动发展、金融创新、提高税收占比、化解债务风险等方面提出了意见建议,全力助推全市经济平稳健康发展。在实施乡村振兴战略方面,听取审议了现代畜牧业发展、新型农业经营主体培育工作情况报告,要求继续深化农村改革,加快农村一二三产业融合发展、加大城乡统筹力度,不断推动全市农业农村工作健康发展。在生态文明建设方面,视察全市水污染防治、海洋环境保护和修复工作,并听取相应工作报告;对环保法、固体废物污染环境防治法的贯彻实施情况开展执法检查,对中央环保督察反馈意见整改情况进行视察,深入

开展“环保世纪行”水污染防治宣传月活动，督促市政府及有关部门始终守牢环境保护底线。在民生保障方面，对精神卫生法和养老服务促进条例的贯彻实施情况开展执法检查，听取审议义务教育段教育资源配置、体育及全民健身工作等情况报告，对轨道交通条例贯彻实施情况开展执法检查，努力推动事关人民群众切身利益问题的解决。在民主法治建设方面，听取审议市中级人民法院关于执行工作情况的报告，作出关于进一步加强法院执行工作的决定；听取审议市检察院关于刑事侦查监督工作情况报告；听取审议市中级人民法院、市检察院和青岛海事法院关于首批员额法官、检察官履行法律报备程序事项的报告并依法任命有关人员，扎实做好备案审查工作和信访工作，着力促进依法行政和公正司法。

四、支持代表依法履职，充分发挥代表作用

习近平总书记指出：“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求”。常委会把尊重代表主体地位、更好发挥代表作用作为开展人大工作的重要基础和关键环节。根据本届新当选代表占三分之二的实际，通过组织短期和集中履职学习班、专题辅导讲座、举办代表讲堂等形式，有针对性地开展培训，共培训代表 1300 余人次，为代表依法正确履行职务打下了基础。修订完善常委会组成人员分工联系市人大代表的意见，常委会组成人员每人联系 10 名左右基层市人大代表。制定市、区市、镇三级代表相互联系制度，三级人大代表共同参与视察调研、执法检查等活动。建立代表履职考核登记、述职评议等制度，采取记实量化、民主评议、情况通报等形式，加强代表履职考核管理。组织 23 个市人大代表小组围绕科技创

新、互联网产业、国际机场建设、海绵城市建设等重点工作开展调研、视察 50 次；根据市人大常委会部署，组织住青全国、省人大代表开展“加快新旧动能转换，积极促进实体经济发展”的专题调研。搭建“城管互动”和“市人大代表履职在线”两个平台，畅通了代表依法监督、联系群众、反映民意的渠道。着力抓好重点督办建议的落实，采取“三方面复”、满意度测评、第三方（专家）评估、二次交办等办法，解决了一批代表关注、群众反映强烈的民生难点问题，建议办理答复率、满意率不断提升。

五、围绕重要工作，展现人大作为

在完成国家重大任务中展现人大作为。上合组织青岛峰会是我国今年的重大主场外交活动之一，也是有史以来在我市举办的最高规格的国际盛会。常委会坚持“党委有号召，人大有行动”，按照市委的统一部署和要求，抓住上合峰会重要环节和重点问题，敢于担当、积极作为，统筹推进立法、监督、代表等各项工作，全面参与服务保障，为上合组织青岛峰会的成功举办贡献了人大力量。一是超前谋划。去年 10 月，常委会主任带队赴厦门和杭州就承办重大国际会议进行了考察调研，向市委报告了五点建议。同时，积极建议市人大常委会作出临时性行政措施授权决定，为峰会的顺利筹备和举办奠定了良好基础。二是法治保障。常委会按照“峰会保障、法治先行”的理念，加快峰会筹备、城市管理和生态保护相关立法步伐，制定的市容和环境卫生管理条例、突发事件应对条例、湿地保护条例，为完善城市管理、运行及生态保护提供了坚实的法治保障。同时，对法规的实施情况进行了监督检查，推动城市市容环境和文明素质有了很大提升。三是监督支持。常委会寓支持于监督之中，听取审议了《市政府关于〈市人大常委会关于城市管理工

作审议意见〉办理情况的报告》，形成二次审议意见，并迅速进行跟踪督办；对“建设美丽青岛三年行动”、全市安全生产工作进行视察，并开展重点领域安全生产专题询问，推动创建安全稳定的城市环境和峰会环境。四是代表行动。常委会向全市各级人大代表发出了“办好上海合作组织青岛峰会、当好东道主”倡议书，组织各级人大代表开展了接待选民、收集市民意见建议、参与平安巡防、排查安全隐患等形式多样的活动，发挥了代表的模范带头作用。五是机关参与。根据市委统一安排，常委会主任、副主任深入基层一线，调度处理包案信访事项，及时化解矛盾；常委会副主任轮流到市信访接待中心公开接访，有效处置有关信访事项。常委会副主任承担了市级领导专项保障工作包片任务，并选派多名副局级和处级干部担任楼长、副楼长，参与维稳安保工作。同时，常委会机关积极组织党员干部职工参加了地铁志愿服务、社区平安志愿服务、巡街值守等工作，作出了无私奉献，圆满完成了各自承办的任务。

在推动重点工作中展现人大作为。专题调研是人大常委会开展工作的重要方式，也是人大常委会服务党委中心工作和开展监督的有效手段。本届常委会高度重视运用这一工作方式，多次围绕事关经济社会发展、事关人民群众切身利益的重要问题开展专题调研，有的向市委

提交报告，有的转交政府办理，提出了许多有价值、有分量的意见建议，既为党委决策提供了参考，也为完善发展人大工作、支持促进政府工作发挥了积极作用。一是围绕全市的战略性课题开展调研。在省委新旧动能转换重大工程动员大会召开后，结合“大学习、大调研、大改进”活动，常委会组织部分组成人员和市人大常委会负责人赴郑州广州杭州等地开展新旧动能转换专题调研，向市委提交调研报告，提出了五大建议。围绕实施海洋强市战略，调研并向市委提出培育五条千亿级产业链等对策措施。二是围绕经济社会发展中的一些突出问题开展调研。针对青岛世博园后续利用、足球发展现状与历史地位不相匹配、安全生产形势严峻、推动实施乡村振兴战略、文化科技旅游融合发展等问题，开展了专题调研，向市委提交了情况报告。三是围绕改进完善人大工作的具体措施开展调研。为继续推进全国和省人大常委会关于基层人大工作部署的贯彻落实，对全市镇街人大工作和建设情况进行了深入调研，提出了四个方面的对策建议。围绕推进重大事项决定工作，对健全市人大常委会讨论决定重大事项制度问题开展了专题调研，提出了改进措施。上述专题调研报告，多数得到市委主要负责同志的批示，给予充分肯定并批转有关市级领导阅研或转政府及有关部门办理落实。

贯彻新思想 彰显新作为 奋力开创新时代人大工作新局面

淄博市人大常委会

党的十八大以来，习近平总书记提出了一系列人民代表大会制度的重要论述，这是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为坚持和完善人民代表大会制度、做好新时代人大工作指明了方向、提供了遵循。近年来，在省人大常委会的指导下，淄博市人大常委会认真学习，深刻领会，坚决执行，把坚持党的领导、充分发扬民主和严格依法办事有机统一起来，认真履行宪法和法律赋予的重要职责，不断探索新思路、新方法，努力推动人大工作创新发展。

一、坚持党的领导，提高政治站位，保证人大工作正确方向

习近平总书记强调人大工作坚持正确的政治方向，最根本的是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，核心是坚持党的领导。市人大常委会始终把坚持党的领导作为做好人大工作的根本保证，自觉将党的领导贯彻于依法履职的全过程、落实到人大工作各个方面。一是强化“四个意识”。认真学习贯彻落实党的十九大精神，扎实推进“两学一做”制度化常态化，以主题党课、重温入党誓词、参观红色遗址、观看警示教育片和邀请党代表宣讲等形式，引导党员干部牢固树立“四个意识”，坚决维护习近平总书记的核心地位和领袖权威，自觉同以习近平总书记为核心的党中

央保持高度一致，确保人大工作的正确方向。二是严格落实请示报告制度。立法规划和年度计划、监督计划等重大事项，及时报请市委批准，确保人大工作与市委决策部署同心同向同力。三是圆满完成市委安排的各项任务。坚持认真地落实市委的各项工作部署，在补选省人大代表、选举市人大常委会主任和市长等工作中，切实把好政策关、程序关和纪律关，保证组织意图圆满实现。

二、依法履职，真抓实干，切实在提高人大工作质量上下功夫

认真领会习近平总书记重要论述的核心要义，坚持在依法履职、提高工作精准度上下功夫，推动人大工作不断向新境界、新水平高质量发展。

（一）围绕中心，促进和保障发展。习近平总书记强调，“人大要紧紧围绕经济建设这个中心，加强‘一府两院’的检查监督工作。”市人大常委会紧紧围绕市委确定的总体思路和工作布局，加强对经济工作的监督，有力推动了新旧动能转换和经济转型升级。为推动培育新的经济增长点，分别就重点企业精准转调、高新企业“铸链”工程等实施监督，推动政府在提升传统产业、扶持壮大新兴产业等方面出台一系列政策措施。坚持把项目作为监督的重点，每年都组织对全市重大项目推进情况进行

视察调研；为推动传统产业“腾笼换鸟”“凤凰涅槃”，连续对建陶产业转型升级情况进行深入调研，提出合理化建议，催生淄博建陶产业的革命化升级改造。同时，综合运用专项工作评议、“两官”履职评议等手段，加强对依法行政、公正司法的监督，推动经济发展软环境建设取得显著成效。

（二）强化宗旨观念，维护好人民群众的根本利益。习近平总书记指出：“人大工作必须到群众中去，既站在人民群众的立场依法行使履行人大职权，又及时倾听人民群众呼声，回应人民群众期待，不断解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。”市人大常委会牢固树立以人民为中心的发展思想，充分发挥在推动保障民生工作中的积极作用。为解决义务教育学校“大班额”问题、学前教育“入托难”问题，组织视察调研，作出决议决定，认真解决群众反映的上学难等问题。先后就公立医院改革、基层医疗卫生、食品安全、扶贫攻坚等进行调研，督促政府认真解决人民群众生产生活中最迫切、最受益的事情，广大群众得到更多实惠，也使人大工作更符合人民群众的利益和要求。

（三）扎实开展“双联”工作，充分发挥代表主体作用。习近平总书记要求：“人大代表要加强与人民群众的沟通，及时反映他们的愿望、呼声和要求，并把这些意见集中起来，对政府提出建议，不断改进我们的各项工作。”为进一步密切与人民群众的关系，市人大常委会探索开展“双联”工作，引导人大代表“察民情、听民声、释民惑、帮民需”。健全一套机制。成立“双联”工作领导小组，制定“双联”工作方案，建立健全民情联络站管理制度、民情联络点工作制度、群众意见收集办理制度等制度，做到机构、人员、经费“三落实”。建

成一个网络。按照常委会组成人员每人固定联系4-6名人大代表，每名人大代表固定联系6-10名群众的规定，建立联系网络。市、区县常委会组成人员固定联系代表1074名，全市各级人大代表固定联系人民群众32137名。搭建两个平台。建立“双联”工作的活动平台，按照“四有三统一”标准，全市建有民情联络站91个，民情联络点383个，实现了全覆盖；开发建设“双联”工作网络信息平台，加强同代表、群众的沟通交流。在保持人大代表与固定联系对象经常性联系的基础上，以区县为单位，定期组织市、区县人大代表前往民情联络站公开接待选民，了解、反映群众的意见和要求。除此之外，各区县创新联系方式，开展活动更加灵活多样，如张店区探索开展“季度双联活动”，由主任会议成员带队，常委会委员、相关代表分组参与，定题定点直接到基层联系群众、听取意见；周村区每年统一确定“双联”议题，开展议题式接待，引导代表主动走访联系群众；临淄区将“双联”与“81890民生热线”结合起来，强力落实民事民意。“双联”工作的开展，一方面，促进了代表履职能力的提升。各级代表通过“双联”收集社情民意，形成事关经济社会发展、民生事业建设的代表议案和建议2000余件，为党委、政府科学决策提供了重要参考。人代会上不仅代表提出议案建议的数量逐年增多，而且质量明显提升。如代表提出的“解决跨区域污染治理”问题，得到国家环保部的重视。另一方面，通过“双联”推动解决群众关注的民生实事1.2万余件，有效打通了服务群众“最后一公里”。

三、传承创新，开拓进取，在落实新思想新要求上取得新成效

坚持学用结合、学以致用，把习近平新时代中国特色社会主义思想转化创新发展的新思

路新举措，不断开创人大工作新局面。

(一)着眼促进经济社会发展，创新地方立法机制。一是不断健全完善立法工作机制。充分发挥人大在立法中的主导作用，落实立法工作联席会议制度，建立健全党委领导、人大主导、政府依托、各方参与、专家支持的立法工作机制。制订《淄博市制定地方性法规条例》，地方立法程序更加规范。改革立法工作模式，变有关立法部门各管一段的“接力式”为各部门“全程参与，分段领跑”，使立法工作环环相扣，密切配合，有效提高了效率和质量。二是坚持依法、科学、民主立法。实行“两审三通过”审议机制，最大限度地吸收常委会审议意见；开展立法评估，提高了法规的实效性；制定《立法咨询专家工作办法》，设立立法研究基地、立法联系点，聘请立法咨询专家。坚持“开门立法”，落实公开征求意见、新闻发布会、立法协商等制度，扩大公民有序参与。三是强化重点领域立法。紧扣改革发展大局，精心编制《淄博市人大常委会立法规划》和年度立法计划，科学确定立法项目，使重大改革事项于法有据、顺利实施，为促进经济持续健康发展、保障民生民利、加强城市建设管理、促进生态文明等提供了有力的法制支持。

(二)着眼增强监督实效，创新开展专项工作评议。从2013年开始，启动政府部门专项评议工作。基本做法是：每年市人大常委会从政府组成部门中通过票决的方式确定6至8个部门作为被评议部门，通过票决评议部门、征求意见、反馈问题、集中整改、听取审议专项工作报告、专题询问、满意度测评等关键环节，综合运用调研视察、听取专项工作报告、专题询问等手段，督促被评议部门主动查摆问题、边整边改，提升行政效率、转变工作作风。评议中，发动全市“五级人大代表”，通过组织

服务对象召开座谈会、问卷调查、个别走访等形式，广泛征求对被评议部门的意见建议。归纳整理后，向被评议部门进行反馈，并督促逐项整改落实。在市人大常委会会议上，常委会组成人员和部分人大代表专门听取部门汇报，对部门主要负责人逐一进行询问，并进行满意度测评。打分环节通过规定不计最高最低分、同票不同分等方式确保评价客观公正。从评议情况看，被评议部门的工作质量和服务水平得到提升，实现了“评一个部门管一片，评一次管长远”的目标。

(三)着眼推动重点工作，创新开展专题询问。为增强监督工作的实效，市人大常委会探索开展了专题询问，并不断对询问内容、程序和方式进行完善，形成了《淄博市人民代表大会常务委员会专题询问办法》，使专题询问成为一种有效的常态化监督方式。常用的组织方式有两种：一种在人大常委会会议上进行询问，一种是专题组织询问会议。询问的范围及内容主要是三个方面：一种是结合部门专项工作评议，围绕部门主要工作和群众反映集中的问题进行询问。另一种是围绕全市重点工作或群众普遍关心关注的热点问题进行询问。先后就“大气污染防治”“民生实事承诺落实”“文化与旅游融合”等社会热点，召集相关部门进行了询问。第三种是围绕重要地方法规实施询问。先后就《太河水库饮用水源地保护管理条例》《萌山水库保护管理条例》询问相关执法部门。专题询问后，人大常委会形成“审议意见”，转交有关部门落实，并要求按期反馈。在推动重点工作、回应群众关切等方面起到了独特的作用。

(四)着眼促进司法公正，创新开展“两官”履职评议。2016年，市人大常委会制定了《关于对市法院、市检察院部分法官、检察官

开展履职评议工作的意见》，开始对市法院部分法官进行履职评议，下一年对市检察院部分检察官进行评议，以后逐年交替进行。一是随机确定评议对象。每年从担任中层职务的法官或检察官中随机抽取5-6人确定部分评议对象，并进行公示。二是广泛动员发动。召开履职评议工作动员会，统一思想，凝聚共识，提出要求。三是开展深入调研。通过走访调研征询各方面意见，邀请政法、组织和公检法的同志，以及资深律师参与案卷评查，组织现场观摩庭审、查看庭审录像资料、走访案件双方当事人等方式，全面深入了解评议对象履职情况。四是组织述职测评。召开履职评议述职暨民主测评会，听取被评议对象述职报告，采取无记名投票方式，从“德、能、勤、绩、廉”五个方面进行民主测评。五是客观评价反馈整改。在调研测评基础上，形成履职评议报告和对评议对象个人的评议意见。经主任会议研究同意，提交常委会会议进行审议表决，结果以正式文件进行反馈，并督促整改落实。“两官”评议在社会上引起较大反响，切实增强了司法队伍公正司法的能力和水平，被评为全市十大自主改革创新经验之一。

（五）着眼拓宽预算监督实效，创新开展部门预算备案审查。一是探索建立预算全程监督模式。加强与政府及财政部门的沟通协调，提前介入政府预算草案编制，前移监督“关口”，推动预决算草案逐步细化完善。邀请人大代表参与对预算草案的预先审查，率先在全省实现“四本预算”全部提交人代会审查，形成了事前参与、事中审议、事后审查的全程监督模式。二是创新开展部门预算备案审查。每年选择部分部门预算进行备案审查，重点审查项目申报、

资金使用和绩效监管等内容，督促部门规范预算管理，提高财政资金使用的经济效益和社会效益。三是实现预算审查监督全覆盖。将高新区、文昌湖区财政纳入市级决算审查范围，实现了对市政府派出机构预算审查监督全覆盖。在全市推广部门预算审查工作经验，推动全市预算监督水平不断提升。

（六）着眼促进解决热点问题，创新重点建议督办制度。为有效解决代表建议办理“被满意”问题，市人大常委会每年从代表建议中票决确定8-10件作为重点督办建议，由市政府分管市长领办，市人大常委会主任会议成员分工督办。办理过程中，主任会议成员带领相关专门委员会，通过召开代表座谈会、现场实地查看等形式，对重点督办建议落实情况进行集中督办，及时与市政府分管领导联系沟通，研究解决遇到的困难和问题，有力推动了重点建议办理落实。年底，人大常委会逐项听取审议政府关于重点建议办理情况的报告，并逐项进行满意度测评。由于措施到位，代表建议办理质量进一步提高，促进了一批制约经济社会发展的难点热点问题的解决，代表满意度也逐年提升。

伟大的思想照亮伟大的时代，伟大的时代需要伟大的作为。今后，市人大常委会将进一步深刻学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，强化“四个意识”，坚持党的领导，以更加强烈的责任意识 and 政治担当，积极践行以人民为中心的发展理念，全面建设“两个机关”，充分发挥代表主体作用，认真履行宪法法律赋予的职责，担当有为，开拓创新，在新时代展现新气象新作为，奋力谱写人大工作新篇章。

坚定维护核心 依法履职尽责 在实践中不断加强和改进地方人大工作

莱芜市人大常委会

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,莱芜市人大常委会在上级人大的指导下,深入学习贯彻习近平总书记关于人民代表大会制度的重要论述,坚定维护核心,依法履职尽责,以加强政治建设为统领,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。紧紧围绕中心、服务大局,加强自身建设,履行宪法法律赋予的职责,在实践中不断加强和改进地方人大工作,为推动新时代新发展作出了积极贡献。

一、坚持中国共产党这一坚强领导核心,落实根本政治制度安排

注重加强地方人大政治建设,以习近平总书记重要论述为标尺,坚持中国共产党这一坚强领导核心,落实党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。

一是在学习领会上求提高。组织党员干部开展经常性集体学习、专题研讨,今年已组织学习研讨17次,原文学习了《习近平谈治国理政》和第二卷,采取机关党员轮流领学、机关中层以上干部集中交流学习体会的方式开展集体学习,组织机关全体党员完成了全书的学习。专门编辑了习近平总书记关于人大制度的论述摘编,多次开展学习研讨,党组成员带头交流学习心得体会,引导大家充分认识习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大的重大意义,围绕“八个明确”主要内容和“十四个

坚持”基本方略,深入开展“大学习、大调研、大改进”工作,在真正学懂弄通做实上下功夫,把思想统一到习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神上来。

二是在履职尽责上求深化。通过学习,人大全体人员在政治素养和业务素质上有了很大提高,深刻认识到习近平新时代中国特色社会主义思想的重大意义,是人大工作的统领,要坚决维护核心、捍卫核心、忠诚核心,牢固树立“四个意识”、切实增强“四个自信”,特别是对人大制度的自信,自觉做到“四个服从”。深刻认识到坚持和完善根本政治制度的使命光荣,准确把握国家权力机关的定位,要以中央要求和十三届全国人大一次会议精神为指导开展地方人大工作。深刻认识到地方人大在依法治国中的职责神圣,带头学习宪法、尊崇宪法、实施宪法,依法履职,切实维护宪法权威,做好地方人大工作。

三是在学习成果上求固化。市人大常委会作出了《关于深入学习贯彻党的十九大精神的决议》,及时修订完善了常委会议事规则和机关规章制度,把学习成果固化成为常委会依法履职的行为准则,动员党员干部和广大代表深刻把握党的十九大精神实质和丰富内涵,真正吃透精髓要义,坚定维护习近平总书记核心地位和领袖权威,坚持用习近平新时代中国特色

社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作。

二、发挥在地方立法中的主导作用，着力提高立法质量

习近平总书记指出，要改革立法先行，发挥好人大在立法工作中的主导作用，以“良法”促“善治”。在地方立法过程中，认真落实这些要求，地方立法基础扎实、开局良好，制定的实体性法规既符合上位法规定要求，又符合实际、特色鲜明。

一是坚持地方立法工作的正确方向。坚持党的领导是坚持立法工作正确方向的根本保障，也是做好人大立法具体工作的关键。在市委领导下，常委会党组及时向市委汇报立法工作，立法规划、年度立法计划和其他重要事项及时向市委请示汇报，每件地方性法规草案提请市人大常委会会议研究前，都在市委常委会上作起草情况的汇报，听取市委意见并坚决执行。在立法项目的选择上，坚持围绕中心、突出重点，确保地方立法特色鲜明、针对性强，抓住经济社会发展的关键。

二是夯实地方立法的工作基础。根据省人大常委会的要求，为做好换届后新一届人大常委会立法工作，我们出台了《莱西市制定地方性法规条例》，完善了立法工作流程图，在广泛征集意见建议的基础上，确定了地方立法规划和年度立法计划，在全省率先出台《立法技术规范》，为立法工作有序进行提供了保障。专门制定《立法咨询员聘用办法（试行）》，印发聘请地方立法咨询员的通知，聘请从事法律实务和城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面工作的31名同志为地方立法咨询员，并在立法工作会上为其颁发聘书，充分发挥专家学者在地方立法中的作用。

三是做好地方立法中的综合协调。坚持民主立法，牵头广泛征求有关部门单位，部分人

大代表、政协委员和各民主党派、工商联、无党派人士以及立法咨询员的意见。在立法起草各个环节，经常组织有关部门、专家学者、基层代表等各个方面对法规草案进行完善。敢于担当，人大法制工作机构对法规草案反复修改，提高了法规草案质量。认真落实省人大常委会工委和省直有关部门的意见建议，努力做到法规“立得住、可操作、重实效、真管用”。

四是扎实推进实体立法。获得地方立法权以来，顺利出台《莱西市钢结构建筑应用促进条例》、《莱西市城市市容管理条例》《莱西市既有多层住宅增设电梯规定》和《莱西市文物保护利用条例》。钢结构建筑应用促进条例、既有建筑加装电梯规定，都有浓厚的“莱芜味道”，为促进莱芜经济发展发挥了积极作用；市容管理条例，坚持问题导向、固化创城成果，为全国文明城市建设提供了法制保障；文物保护利用条例成为一件对莱芜历史负责、对文化传承负责、造福子孙后代的重要法规。今年常委会通过的《莱西市人才发展促进条例》、《莱西市文明行为促进条例》，都抓住了经济社会发展的重点领域、重点环节，充分发挥了地方立法的引领和促进作用。

五是认真做好规范性文件备案审查。依法建立了备案审查的具体规定，制定下发做好规范性文件备案审查工作的通知。2016年以来，共接收《莱西市国有土地上房屋征收与补偿办法》等市政府规范性文件19件，经审查，均符合有关规定；依法向省人大常委会报送莱西市人大常委会市本级部门预算审查监督暂行办法》等规范性文件，确保有件必备、有备必审，切实维护宪法权威和法治统一。

三、不断加强和改进监督工作，确保监督实效

按照习近平总书记关于加强和改进监督工

作的讲话精神，人大监督既要统筹兼顾，又要突出重点。“眉毛胡子一把抓”的监督可能什么也抓不好；“打一枪换一个地方”的监督可能什么目标也打不着。为此，我们以推动新旧动能转换、乡村振兴、保障民生为监督重点，积极探索了“两点一线一面”的人大监督工作方法，并通过开展工作评议，分时段开展面上的监督。

一是抓住发展和民生这两个“作用点”，精准发力。以推动发展为重点，围绕新旧动能转换、建设现代化经济体系开展监督，去年以来共听取和审议工作报告45项，开展视察、执法检查、调研、工作询问、工作评议62次，今年继续坚持依法有效监督，力求在推动新发展上实现新作为。以保障民生为重点，聚焦群众生活的热点、难点、痛点，围绕精准扶贫、实施乡村振兴战略、城乡环境建设、农业提质增效行动、环境保护、水资源利用、教育、医疗、保险等工作开展监督，推动城乡融合发展，促进社会和谐稳定。

二是拉长跟踪监督这一条“延长线”，持续用力。开展听取专项报告、开展执法检查等监督活动，不限于走完监督程序，而是更加看重后续整改和落实效果，对常委会的决议决定和审议意见贯彻落实不理想的，持续开展跟踪监督，如围绕城市水源地管理工作，通过跟踪监督，推动解决了制约城市发展的“水问题”，使我们这个本来缺水的城市，不再为喝水担忧；围绕加强环境保护工作，换届后连续将其列入年度监督计划，配合中央环保督查，推动我们这座工业城市环境质量持续转好，去年蓝繁天数较前年增加了33天，今年又有了更大改善。

三是开展工作评议，“全覆盖”做好面上的监督。对“一府一委两院”开展工作评议，

争取在每届内将市政府主要部门单位和法检两院评议一遍，是市人大监督的有效探索。近年来，先后对市中级人民法院、市发改委、市环保局等39个部门单位开展评议工作。评议工作按照“五步走”的程序进行：在准备阶段，每年初由市人大常委会会议票决推荐、市委审定确定部分部门单位作为评议对象，组成评议调研小组，深入被评议部门单位进行动员部署；在调研阶段，通过新闻媒体发布公告，征求对被评议部门的意见建议，调研小组到被评议部门单位和其服务对象、基层单位进行调研，广泛收集意见建议，形成调研报告，重点列出工作及作风建设中存在的问题清单，研究提出整改意见，反馈被评议部门单位；在集中整改阶段，督促被评议部门单位建立整改台账、实行销号管理，仅去年就解决问题180多个；在询问和测评阶段，举行常委会会议听取整改汇报，由常委会组成人员和部分人大代表进行工作询问，按照“满意”、“基本满意”、“不满意”三个等级进行满意度测评；在结果运用阶段，市委、市政府、市纪委、市委组织部将工作评议结果作为年度考核、干部使用和问责的重要依据。对测评“不满意”的列入下年度被评议对象；若下年度仍为“不满意”的，启动质询案。实践证明，工作评议对推动作风转变、提升服务质量发挥了重要作用。

四、坚持以人民为中心，加强工作联系，发挥人大代表主体作用

坚持以人民为中心，注重发挥人大代表的主体作用，采取“动静结合”的形式，积极推动代表工作，提升代表履职能力，促进代表作用充分发挥。

一是加强与代表的动态联系。推动建立实行了常委会委员联系人大代表、常委会机关联系基层代表、代表联系选民的“三联系”工作

制度，向代表和选民传播党的声音，倾听代表和基层群众的呼声，去年以来，代表通过“三联系”收集意见建议 200 多条。

二是建立代表活动固定场所。为了让群众在家门口找到人大代表，人大代表就地收集社情民意，我市推行了“代表工作站”工作制度，市里制定统一标准要求，在各镇（街道）驻地和集中居住区建立了人大代表工作站、联络室 36 个，许多代表建议意见都来自工作站收集到的群众意见，多年来对调处基层矛盾、维护村居社区稳定发挥了积极作用。

三是积极搭建代表履职保障平台。搭建培训平台，组织代表培训班，邀请专家授课，深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想、党的十九大精神和十三届全国人大一次会议精神，学习宪法、监督法、代表法、预算法等法律法规，提高代表素质能力；搭建服务平台，保障代表依法履职，扩大代表对常委会立法、视察、执法检查、调研、工作评议、专题询问的参与度，去年共邀请 167 名人大代表参加常委会、“一府一委两院”重要会议和有关活动；搭建督办平台，完善代表意见办理制度，督促代表建议落实，推动问题解决，提高代表履职积极性，建议办结率和代表满意率不断提高。

五、加强自身党建水平，提高履职能力

“打铁还需自身硬”，抓好党建是最大的政治，我们注重夯实党建责任，注重加强自身党的建设和机关建设，不断提高履职能力和工作水平。

一是抓思想建设。专题学习中央和省委、市委关于坚决维护和服从以习近平总书记为核心的党中央集中统一领导的有关规定，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记在全党的核心地位，坚

决维护党中央权威和集中统一领导，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

二是抓制度建设。以习近平总书记关于完善组织制度、工作制度、议事程序的要求，修订完善各类议事规则和工作制度，特别是进一步落实中央八项规定精神和市委“三减”（即减文、减会、减文件，提高抓落实的能力）要求，制定了《关于进一步改进作风提高履职实效的实施意见》，从坚定政治方向、改善调研方式、规范政务活动、加强督促检查等方面对机关作风建设进行了细化。与机关各委室签订了《党风廉政建设责任书》，明确了机关各委室主要负责人的廉政建设责任，拟定了《个人廉洁从政承诺书》，责任传导到位。

三是抓作风建设。按照习近平总书记关于加强人大作风建设的要求，着力解决“四风”问题特别是形式主义、官僚主义问题，把中央八项规定精神作为严肃党内政治生活的重要内容，真正把问题找准查实。建立长效机制，持之以恒反“四风”、转作风，继续在常和长、严和实、深和细上下功夫，深入推进反腐倡廉建设。积极改进调研工作方式，调研成果显著，提供了决策参考，去年 2 篇调研论文获省人大优秀调研论文一等奖。

虽然我们做了一些工作，取得了一些成效，但与上级的要求和人民群众的期盼相比还有一定差距，如开展工作评议还需要进一步探索、重大事项决策的制度还不够规范、功能区人大机构不够健全等，在下一步的工作中，我们将继续深入学习贯彻习近平总书记的重要论述，按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，深入推进人大工作提升水平。

习近平总书记 关于坚持和完善人民代表大会制度的 重要思想的理论基础和现实意义

李克杰

一、人民代表大会制度的基本内涵

人民代表大会制度是根据民主集中制的原则，通过民主选举产生全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，以人民代表大会为基础，组成整个国家机构，实现人民当家作主的一种政权组织形式。^①人民代表大会制度是我国的政权组织形式（又称“政体”），包含着一系列紧密联系、相互贯通的重要政治思想和理论原则，包含着一整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范。主要包括以下四个方面：

（一）国家权力机关与人民的关系。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。

（二）国家权力机关与政府、监察委、法院、检察院的关系。国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。

（三）中央和地方的关系。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

（四）会议规则和工作制度。人民代表大

会及其常委会集体行使职权，集体决定问题，严格按照民主集中制原则办事。

人民代表大会制度的核心是按照宪法精神和宪法原则，建立以人民代表大会为中心的横向及纵向政权体系，保证人民当家作主的地位。^②

二、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

党的十八大以来，总书记在不同场合对我国的人民代表大会制度作出过许多重要论述，提出过许多重要论断，科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务。

栗战书委员长将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（为方便表达，以下简称“总书记重要思想”）的主要内容归纳为“十个坚持”，即：第一，坚持中国共产党的领导。第二，坚持走中国特色社会主义政治发展道路。第三，坚持和完善人民代表大会制度。第四，坚持人民当家作主。第五，坚持全面依法治国。第六，坚持民主集中制。

① 刘政：《我国人民代表大会制度的特点及其历史发展》，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/1998-09/22/content_1459903.htm。

② 王清秀：《人大学》（第二版），中国政法大学出版社2014年版，第17页。

第七，坚持全面贯彻实施宪法。第八，坚持以良法促进发展、保障善治。第九，坚持正确监督、有效监督。第十，坚持民有所呼、我有所应。^①

这“十个坚持”明确、具体、全面，是我们正确理解总书记重要思想的重要指引。而为了更好地理解和把握总书记重要思想的内涵和逻辑，我们还可以从另外的视角来阐释和解读。

1. 关于人民代表大会制度的基本定位

历史地看，“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”^②

现实地看，“60年来特别是改革开放30多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出蓬勃生机活力。60年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、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好制度。”

全新定位，“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”必须长期坚持、不断完善。

“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要

与时俱进完善人民代表大会制度。”

总体而言，中国人创造了并正在受益于人代会制度，但制度自信并不意味着故步自封。中国社会主义民主政治的体制、机制、程序、规范和具体运行还存在不尽如人意的地方，在充分发挥自身作用、提升代表素质、提高立法质量、加强民主监督、完善工作制度等方面还有待进一步加强。对于这些问题和不足，总书记也都有论及，体现了唯物辩证法思想。

2. 坚持和完善人民代表大会制度的重大原则

总书记指出：“坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。这是原则性和方向性的重大问题，是坚持和完善人民代表大会制度的第一要求。也是总书记在各种场合不断重申和强调的。”

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。没有共产党，就没有新中国，就没有新中国的繁荣富强。坚持中国共产党这一坚强领导核心，是中华民族的命运所系。中国共产党的领导，就是支持和保证人民实现当家作主。我们必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。要支持和保证国家政权机关依照宪法法律积极主动、独立负责、协调一致开展工作。要不断加强和改善党的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主

^① 栗战书：《加强理论武装 增强“四个意识” 推动新时代人大制度和人大工作完善发展——在深入学习贯彻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交流会上的讲话》，《中国人大》2018年第19期。

^② 本文中的引文除了另有标注的外，均引自习近平总书记2014年9月5日在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话，《人民日报》2014年9月6日，第2版。

集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。”

在2014年1月7日的中央政法工作会议上强调指出：“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，最根本的是坚持党的领导。”

近日又发文强调：“党的领导是党和国家事业不断发展的‘定海神针’。”^①

3. 坚持和完善人民代表大会制度的价值目标

总书记强调，“坚持和完善人民代表大会制度，必须保证和发展人民当家作主。

这是坚持和完善人民代表大会制度的内在要求和应有之义，是人民代表大会制度的根本任务和价值所在，也是中国特色社会主义制度的本质所在。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴。我们必须坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。国家各项工作都要贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，凝聚起最广大人民智慧和力量。”

早在2012年12月4日首都各界纪念现行

宪法公布施行30周年大会上，总书记就明确指出：坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，共同建设，共同享有，共同发展，成为国家、社会和自己命运的主人。^②

人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。2014年在庆祝人民政协成立65周年大会上指出，“中国共产党领导人民实行人民民主，就是保证和支持人民当家作主。保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须落实到国家政治生活和社会生活之中，保证人民依法有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。”^③保障人民民主的制度就是人民代表大会制度。

2016年在庆祝中国共产党成立95周年大会上讲话中再次强调，“尊重人民主体地位，保证人民当家作主，是我们党的一贯主张。我们要毫不动摇走中国特色社会主义政治发展道路，长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度，发展社会主义协商民主，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，扩大人民群众有序政治参与，保证人民广泛参加国家治理和社会治理，

① 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》杂志2019年第4期。

② 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》，《法制日报》2012年12月5日，第1版。

③ 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月22日，第2版。

形成生动活泼、安定团结的政治局面。”^①

在党的十九大报告和十三届全国人大一次会议上都系统阐明了保证和发展人民当家作主重要思想。

4. 坚持和完善人民代表大会制度的基本途径

坚持和完善人民代表大会制度，必须全面推进依法治国。

依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。全面推进依法治国，是我们党从坚持和发展中国特色社会主义出发、为更好治国理政提出的重大战略任务，也是事关我们党执政兴国的一个全局性问题。全面推进依法治国也是解决我们在发展中面临的一系列重大问题，解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保国家长治久安的根本要求。

“发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。宪法是国家的根本法，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式，不断把法治中国建设推向前进。要通过人民代表大会制度，弘扬社会主义法治精神，依照人民代表大会及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，尊重和保障人权，实现国家各项工作法治化。”

全面推进依法治国是“四个全面”战略布

局中的一个重要方面，它本身就是一项系统工程，因而，它也包含多个方面的具体要求。与坚持和完善人民代表大会制度相关的内容至少包括：（1）全面实施宪法树立宪法权威；（2）坚持良法善治提高立法质量；（3）加强人大监督。这些都是全面推进依法治国的必然要求，也是坚持和完善人民代表大会制度的重要任务。习近平总书记对这些具体方面都有专门的论述。

5. 坚持和完善人民代表大会制度的组织原则

坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持民主集中制。

民主集中制是党和国家的最根本的制度，也是我们传统的制度。坚持这个传统的制度，并且使它更加完善起来，是十分重要的事情，是关系我们党和国家命运的事情。邓小平曾指出，“民主集中制执行得不好，党是可以变质的，国家也是可以变质的，社会主义也是可以变质的。干部可以变质，个人也可以变质。”

我国人民代表大会制度就是按照民主集中制的原则构建起来的，全面体现了民主集中制的要求。因此，习近平总书记强调指出：“民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。人民代表大会统一行使国家权力，全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。我们必须坚持人民通过人民代表大会行使国家权力；各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责、受人大监督；国家机关实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调；在中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积

^① 习近平：《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，《人民日报》2016年7月2日，第2版。

极性,保证国家统一高效组织推进各项事业。”

6. 坚持和完善人民代表大会制度的思路举措

全面准确地贯彻落实习近平总书记上述重要思想,更好地坚持和完善人民代表大会制度,还有赖于人大工作体制机制的完善与创新,切实提高人大工作水平。

“新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则,推进人民代表大会制度理论和实践创新,推动人大工作提高水平。”

各级人大及其常委会要坚持正确政治方向,增强代表人民行使管理国家权力的政治责任感,履行宪法法律赋予的职责。要健全人大常委会组成人员联系本级人大代表机制,畅通社情民意反映和表达渠道,支持和保证人大代表依法履职,优化人大常委会、专门委员会组成人员结构,完善人大组织制度、工作制度、议事程序。各级党委要加强和改善党对人大工作的领导,支持和保证人大及其常委会依法行使职权、开展工作。”

三、总书记重要思想的内在逻辑与理论基础

理论上清醒,政治上才能坚定。坚定的理想信念,必须建立在对马克思主义的深刻理解之上,建立在对历史规律的深刻把握之上。

(一) 总书记重要思想的内在逻辑

1. 历史必然性:历史总能给人以深刻启示。中国的近现代史充分证明:

“在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”

在中国建立什么样的政治制度,是近代以后中国人民面临的一个历史性课题。为解决这一历史性课题,中国人民进行了艰辛探索。

“1840年鸦片战争后,中国逐步成为半殖民地半封建社会。那个时代,为了挽救民族危亡、实现民族振兴,中国人民和无数仁人志士孜孜不倦寻找着适合国情的政治制度模式。辛亥革命之前,太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动、清末新政等都未能取得成功。辛亥革命之后,中国尝试过君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式,各种政治势力及其代表人物纷纷登场,都没能找到正确答案,中国依然是山河破碎、积贫积弱,列强依然在中国横行霸道、攫取利益,中国人民依然生活在苦难和屈辱之中。”

中国共产党成立后,以实现中国人民当家作主为己任,努力“唤起工农千百万”,通过艰苦卓绝的革命斗争,终于彻底推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山,建立了人民当家作主的新中国。在革命斗争的各个时期,中国共产党人都对政权组织形式进行过积极探索,建立过多种形式的政权,但有一个共同特点,那就是都是人民政权,为人民代表大会制度的最后确立奠定了基础和提供了经验。新中国诞生后,具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》庄严宣告,新中国实行人民代表大会制度。1954年9月,一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”亿万中国人民从此成为国家和社会的主人。

2. 现实生命力:人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。

“60年来特别是改革开放30多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出蓬勃生机活力。60年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、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好制度。”

我们说人民代表大会制度是个好制度，好就好在它能够有效保障党领导人民有效治理国家，能够把民主和集中有机统一起来，能够集中力量办大事，能够保证国家各项工作的制度化法律化，能够保证党和国家事业的连续性稳定性，能够凝聚各方面力量为实现既定目标不懈奋斗。

1949年新中国成立时，中国GDP只有189亿美元，人均35美元；1978年为1473亿美元，人均156美元；2018年达到13.7万亿美元（90.03万亿元人民币），稳居世界第二，人均超过9900美元。我国贫困人口累计减少7.4亿人，贫困发生率下降94.4个百分点，谱写了人类反贫困史上的辉煌篇章。在世界范围内获得了一致赞许和好评。“现在，我国是世界第二大经济体、制造业第一大国、货物贸易第一大国、商品消费第二大国、外资流入第二大国，我国外汇储备连续多年位居世界第一，中国人民在富起来、强起来的征程上迈出了决定性的步伐！”^①

“60多年的实践证明，我们党在这场历史性考试中取得了优异成绩。”^②所有这些发展成就都说明了人民代表大会制度的巨大生机和活力。对此，不同时期的党和国家领导人都给予过极高评价。邓小平同志曾经说过：“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符

合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”江泽民同志强调：人民代表大会制度“是我们党长期进行人民政权建设的经验总结，也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势”。胡锦涛同志也指出：“人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是中国社会主义政治文明的重要制度载体。”

（二）总书记重要思想的理论基础

1. 人民主权原则

国家的“一切权力属于人民”可追溯到西方资产阶级思想家的“主权在民”即人民主权理论。人民主权是指国家主权归属的主体只能是人民，即人民是国家一切权力的最终拥有者，人民能自主、平等地参与国家权力的运转和公共政策的形成，共享经济改革和社会发展的物质及文明成果，并能对国家权力进行有效的监督和控制。^③人民主权原则是现代民主制度的理论基石，已成为一切民主国家的共识。

众所周知，首次对人民主权进行完整表述的是法国启蒙思想家卢梭。他认为，人民是国家最高权力的来源，政府的权力都是人民赋予的。因此，国家的主人不是君主，而是人民，治理者只是受人民委托。^④马克思、恩格斯继承了卢梭的人民主权思想，不仅成为后来列宁“一切权力归苏维埃”的理论基础，也是我国人民代表大会是国家权力机关的理论渊源。

在我国人民代表大会制度框架下，国家权力是按照“人民——人民代表大会——一府一委两院”的逻辑序列展开的，人民是主权的

① 习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，《人民日报》2018年12月19日，第2版。

② 习近平：《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，《人民日报》2016年7月2日，第2版。

③ 王清秀：《人大学》（第二版），中国政法大学出版社2014年版，第35页。

④ 周叶中主编：《宪法》，高等教育出版社、北京大学出版社2000年版，第94页。

终来源,而人民代表大会则是人民行使国家权力的全权机构,“一府一委两院”根据权力机关的委托行使部分职权,权力的运行按照人民的意志进行,人民有权监督制约权力的行使。坚持和完善人民代表大会制度,是以人民为中心、人民主权原则的最好体现。

总书记的重要思想是从马克思主义的立场观点出发,继承了马克思恩格斯国家学说和列宁国家学说,是马克思恩格斯国家学说和列宁国家学说在新时代中国的体现和发展。

2. 代表制

代表制是由公民依法选出代表或议员组成国家权力机关,行使国家权力的机制。按照人民主权原则,公民都有权参与国家意志的形成并监督其实施,但由于多种因素限制,公民不可能都直接参加公共事务管理,于是代表制应运而生。

代表制理论也由资产阶级启蒙思想家(孟德斯鸠、密尔等)提出,马克思列宁主义也曾对代表制给予充分肯定。目前,代表制已是世界各国的普遍选择。我国人民代表大会制度的基础内容就是代表制。

人民代表大会制度的运作机理是:它将社会不同部分的意志和利益,通过委任的人民代表这一中介,汇集到人民代表大会,通过大会的交流、协商和妥协,最后按照少数服从多数的表决原则,形成全体人民的共同意志。^①在一个拥有近14亿人口的大国形成全体人民意志的“最大公约数”,实行代表制是必须的。我国的人民代表大会制度就是按照代表制选举产生运作的政权组织形式。

3. 法治

法治也称“法的统治”,是指按照民主原则把国家事务法律化、制度化,并严格依法进行管理的一种治国理论、制度体系和运行状态。^②其核心内容是依法治理国家,法律面前人人平等,反对任何法外特权。现代法治的最早涵义可以追溯到古希腊亚里士多德的法治定义。亚里士多德将法治定义为:“已成立的法律获得普遍的服从,而大家服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”^③法治已成为现代国家的基本共识。

依法治国,建设社会主义法治国家,是我国的宪法原则。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,法治则是治国理政的基本方式,目标是不断把法治中国建设推向前进。人民代表大会制度是推进全面依法治国的重要制度平台,全国人大和地方各级人大在社会主义法治国家建设中责任重大、作用重要。要切实推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,需要人大及其常委会制定法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作,保证人民平等参与、平等发展权利,维护社会公平正义,尊重和保障人权,实现国家各项工作法治化。”

4. 唯物辩证法

辩证唯物主义解决制度的不断发展问题,历史唯物主义解决制度的发展土壤问题。

制度不是“飞来峰”,扎根本国土壤的制度才最管用,就是历史唯物主义的具体运用。

总书记深刻分析,“设计和发展国家政治制度,必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发,既要把握长期形成的历史传承,又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成

① 杨光斌、尹冬华:《我国人民代表大会制度的民主理论基础》,《中国人民大学学报》2008年第6期。

② 周叶中主编:《宪法》,高等教育出版社、北京大学出版社2000年版,第105页。

③ [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第199页。

的政治原则，还要把握现实要求、着眼解决现实问题，不能割断历史，不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’。政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的，不可能脱离特定社会政治条件来抽象评判，不可能千篇一律、归于一尊。在政治制度上，看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺，要搬过来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都是不正确的。”

他还说，我们需要借鉴国外政治文明有益成果，但绝不能放弃中国政治制度的根本。……只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度，才最可靠、也最管用。……各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤。

尤其值得关注的是，习总书记还从“民主、有效的国家政治制度”的评价标准上进行了更有说服力的论证。他说，“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，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，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平

竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督。”事实证明，我们在解决这些重点上都取得了决定性进展。人民代表大会制度是符合中国国情、保证人民当家作主的正确道路。

关于民主，也有精辟的阐释。“实现民主的形式是丰富多样的，不能拘泥于刻板的模式，更不能说只有一种放之四海而皆准的评判标准。人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。社会主义民主不仅需要完整的制度程序，而且需要完整的参与实践。人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。”^①

正在基于这些深入全面的论证，我们才有了在政治制度模式上“咬定青山不放松、任尔东西南北风”的坚定自信，也有了“鞋子合不合脚，只有穿在自己脚上才知道”的通俗结论，于是也就有了在庆祝改革开放40周年大会上的铿锵宣示：“前进道路上，我们必须坚持以新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神为指导，增强‘四个自信’，牢牢把握改革开放的前进方向。改什么、怎么改必须以是否符合完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标为根本尺度，该改的、能改的我们坚决改，不该改的、不能改的坚决不改。”毫无疑问，人民代表大

^① 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月22日，第2版。

会制度这一根本政治制度是不该改的和不能改的，也是坚决不改的。

四、总书记重要思想的现实意义与地方人大的努力方向

（一）现实意义

党的十九大报告提出，健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治。毫无疑问，人民代表大会制度是我国人民当家作主制度体系的主体和基础，健全人民当家作主制度体系首先要健全和完善人民代表大会制度。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。坚持和完善人民代表大会制度，才能有效发展社会主义民主政治。这充分体现并凸显了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的巨大意义。

1. 理论意义

转变观念、发展理论。总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，标志着我们党对人民代表大会制度的规律性认识达到了一个新的高度。总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，消除了模糊认识，丰富了理论内涵。给世界范围内认识、理解人民代表大会制度提供了指导，作出了权威的解释，指明了人民代表大会制度在世界政

治制度中的独特地位，揭示了人民代表大会制度的先进性，增强了中国人民的制度自信，为世界其他国家政治制度的构建贡献了中国智慧和方案。^①

2. 实践意义

明确方向，引领实践。习近平从人民代表大会制度发展的历史与现状出发，从解决我国社会的主要矛盾出发，指出了人民代表大会制度在运行中和人大实际工作中存在的问题，指明了人民代表大会制度完善和发展的具体内容，指明了推进人大工作的方法和路径，开辟了人民代表大会制度完善和发展及人大工作完善和发展的新境界。^②

更为重要的是，党的十八大以来，总书记重要思想的内容已经逐步得到落实，并有了一些制度保障，让思想转变为实践。党中央先后出台有关人大工作的重要指导性文件 20 余件，对人大立法、监督、代表、自身建设等方面工作提出了新的更高要求。“人大工作取得了历史性成就”。

（二）地方人大的努力方向

党的十九大报告指出，“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。”

① 于玉宏：《习近平关于人民代表大会制度的重要论述及其价值》，《南昌大学学报（人文社会科学版）》2018 年第 6 期。

② 于玉宏：《习近平关于人民代表大会制度的重要论述及其价值》，《南昌大学学报（人文社会科学版）》2018 年第 6 期。

这其中包含了各级党委的责任，也指明了各级人大及其常委会的工作任务和努力方向。显然，这些部署和要求比较抽象和概括，在贯彻落实过程中需要准确理解和严格执行。这就要求我们地方各级人大以习近平坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为指导，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，把握大局，结合实际，解决问题，创新工作。

一是学透弄懂总书记的重要思想。开拓工作，深化改革，观念是先导，思想是引领。人大工作者要把它放到历史背景、国家性质、发展大势这样的宏观视野中来理解和把握总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，切实转变观念，统一思想，提高认识，为做好人大工作奠定深厚的思想理论基础。

二是从实际出发创新性地履行地方人大职责。地方人大要围绕中心服务大局，紧密结合本地实际，坚持以人民为中心，将党和国家的政策、法律法规全面准确地加以贯彻落实，依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，监督“一府一委两院”正确履行法定职责，充分发挥人民代表大会制度的优越性。面对新形势，地方人大如何做到既不失职也不越权，平衡各方得益，协调各种关系，是一篇大文章，需要用心去谋篇布局，考验我们地方“人大人”。

三是加强自身建设提高议事能力和水平。加强自身建设是搞好人大工作的前提。要充分

发挥人大及其常委会国家权力机关作用，就必须健全人大组织制度和工作制度，提高人员队伍素质，做人大制度的忠实维护者、实践者、推动者。目前，地方人大工作中存在的许多问题，都是因为编制不够、人员不足、能力欠缺造成的。以地方立法这一重点工作为例，一些法定职责都没能很好地履行，比如立法公开原则没有得到切实遵守（看看人大网站便知一二），批准审查形同虚设，备案审查工作还很虚弱，等等。

总之，中国特色社会主义进入新时代，人民代表大会制度也担负起新的历史使命，踏上了新的历史征程。在一周前闭幕的山东省第十三届人大二次会议上，我省形成了以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以“走在前列、全面开创”为目标，以新旧动能转换、乡村振兴、海洋强省、三大攻坚战、军民融合、打造对外开放新高地、区域协调发展、重大基础设施建设八大战略布局为支撑，以全面深化改革为保障，以全面从严治党为统领的整体发展格局。在闭幕会上，省委书记、省人大常委会主任刘家义同志还特别对我省地方人大工作提出了明确要求，他说，“我们要深入学习贯彻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，认真总结地方人大设立常委会40年来的工作经验，在新起点上推动全省人大工作与时俱进、完善发展。”这就要求我省各级人大人勇做新时代泰山“挑山工”，脚踏实地，从实际出发，充分发挥职能作用，为山东的美好未来而努力奋斗。

（作者系山东政法学院法学院教授）

完善人大监督机制和方式方法研究

济宁市人大常委会课题组

人大监督权是“人民主权论”的重要制度设计，在我国监督体系中居于主导地位，是最高层次、最具权威、最有法律效力的监督。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加强人大监督工作提出了新要求。十八大提出，加强对“一府两院”的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。十八届三中全会强调，健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。十九大报告又对人民代表大会制度、全面依法治国、民主法治建设作出重要论述，对发展社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度提出了新的更高的要求。本文通过论述人大监督工作的性质意义、内容方式和历史演进，结合实践中的思考，分析人大监督工作存在的问题及原因，探讨加强改进地方人大监督工作的路径，以期更好地发挥人大监督作用，更好地为经济社会发展和社会民主法治建设服务。

一、地方人大监督权概述

“八二宪法”施行40余年，伴随我国人民代表大会制度的健全和完善，人大监督理念不断更新，监督主体的监督意识和能力不断提高，监督制度规则不断完善，监督方式和程序不断规范，监督领域和渠道不断拓宽，监督实效不断增强。

（一）人大监督的性质和意义。彭真委员

长讲过，“人大常委会对政府工作的监督，主要是监督它是否违宪、违法，是否正确执行国家的方针、政策，是否符合人民的根本利益。”一般来说，人大监督是代表人民意志和国家权力机关对其他国家权力机关进行的具有最高法律效力的监督，它不同于党组织的纪检监察，不同于检察院的法律监督，不同于政府内部的行政监督和财政审计监督，不同于政协的民主监督，不同于舆论监督。人大的监督权意义重大：从根本政治制度看，人大的监督权是人民通过人民代表大会行使国家权力的重要构成内容。从国家权力机关运转看，人大监督权具有保证国家权力机关正常运转的重要功能。从监督体系的配置看，人大监督是国家层面唯一以权力监督权力的手段，处于全部监督的最高地位，具有至上性、不可替代性。

（二）人大监督的内容与方式。人大监督的内容：一是法律监督，即立法监督和执法监督。二是工作监督，即对“一府两院”工作开展情况的监督。三是人事监督，即对被任命人员的一种监督。对人民代表大会来说，法定监督方式主要有：听取和审查本级人大常委会和本级人民政府、人民法院、人民检察院的工作报告，审查和批准本行政区域内国民经济和社会发展规划、预算及其执行情况的报告，改变和撤销本级人大常委会不适当的决议，撤销本级政府不适当的决定和命令，质询、罢免和特定问题

调查。对人大常委会来说，主要监督方式从视察调研发展到执法检查 and 跟踪监督，从听取审议工作汇报发展到工作评议、满意度测评，从个案监督发展到“类案”监督，从专题调研发展到专题询问，从多种监督方式发展到监督法规定的“七种法定监督方式”。

（三）人大监督制度的历史演变。监督法颁布之前的相关法律及监督制度。监督法颁布之前，中央层面没有专门立法来规范监督工作，但全国有31个省（自治区、直辖市）、21个较大的市和一个自治县就地方人大常委会监督职权的行使制定了专门条例。监督法颁布之后的相关法律及监督制度。2006年十届全国人大常委会通过监督法，明确规定了各级人大常委会对包括行政、司法、检察机关在内的各级各类国家机关行使监督职权的七种具体的、切实可行的履职方式。随后，有17个省（自治区、直辖市）废止了原来的监督条例或监督办法，颁布了全新的实施监督法办法，有4个省（自治区、直辖市）和1个较大的市对原来的监督条例进行修订后予以重新颁布。

二、地方人大监督工作存在的问题及原因

（一）地方人大监督工作虽然进行了积极探索与实践，但从监督的实效、水平和具体操作过程看，仍存在程序性监督多实质性监督少、“弹性”监督多“刚性”监督少、建议性监督多、强制性监督少“三多三少”问题，究其原因，主要有：

1. 监督手段乏力。宪法和法律只对监督的内容、范围和形式作了原则规定，而对实施程序、具体操作办法以及监督者与被监督者应承担的权利与义务规定的过于原则，在实际工作中缺乏具体操作性。监督法虽然对监督工作进行了细化，但一些规定仍然过于原则，强制性不够，监督标准缺乏统一，比如报告未被通过如何处

置，法律就没有作出明确规定。

2. 思想不够解放。作为监督主体的人大常委会，存在党委不点头，不能监督；政府不高兴，不便监督；监督多了，怕影响与政府的关系；监督少了，怕群众不满意；监督轻了，怕力度不够难以奏效；监督重了，怕引火烧身等现象。对人大监督能发挥多大作用，权力用到什么程度才合适感到困惑，即使法律授权的一些监督，也往往怕党委说越权，怕政府说刁难，怕部门说讨厌，审议怕涉及问题，发言怕谈及不足，造成使用支持配合监督手段多，使用刚性制约监督手段少，久而久之，就形成“少摘刺、多栽花，多画圈、少打叉”的被动局面。

3. 专业人才匮乏。现实中，人大常委会组成人员大多从党政机关领导岗位转任过来，他们德高望重，有着丰富的党政领导工作经验和管理水平，也有党政领导应有的法律素质、思想境界，但绝大多数对人大工作不很熟悉，也不具备从事人大工作所需要的法律知识、专业知识和有关理论基础，而且往往不经过任何业务培训就上岗开展工作。在这种情况下，纵然主观上有很高的工作热情，也难以完全胜任人大监督工作。

4. 监督力量薄弱。目前人大常委会机关工作人员严重不足，新增机构人员编制多为内部调剂，特别是县级人大常委会“一人委”现象十分常见，平时事务性、服务性工作尚感力不从心，更别谈去有效监督“一府两院”庞大的机构体系了。加之没有建立有效的干部交流机制，“干多干少一个样、干这干那无所谓”，人员缺乏流动性，无法激活机关的工作热情，平时监督只能是听听汇报、查查资料、看看现场，从而造成机关没有锐气，缺少朝气，监督没有底气。

三、加强改进地方人大监督工作的对策建议
人大监督工作应该综合运用各种监督手

段,看住钱、管住权、用对人,敢于把宪法法律赋予人大的监督手段用足用活,树立国家权力机关的权威,促进经济社会平稳较快发展。

(一)看住钱,运用预算监督手段管好人民的钱袋子。1.抓好年度预算编制初审工作。一是人大财经委在预算编制初期,就应提前介入,弄清预算编制的指导思想、依据和经济指标,弄清预算编制所列款项的来龙去脉。二是在确定初审内容时,主要审查预算编制是否符合国家的方针、政策,是否有利于促进本地经济和社会发展及人民生活水平的提高,是否按照量入为出、收支平衡的原则编制,是否与国内生产总值的增长相适应,是否贯彻了厉行节约、勤俭办事业的方针等;三是要督促财政部门加快预算改革步伐,制定科学合理的分类的定员定额标准。2.抓好年中预算执行监督环节。地方人大作为财政预算执行的监督主体,要加大监督力度,拓宽监督渠道,抓好预算执行的跟踪调查,增强预算的约束力。首先,要建立预算日常监督制度。其次,要突出工作重点。再次,要综合运用监督手段。3.抓好年度预算执行结果监督。一要积极启动“同级审”的监督机制,听取审计部门对财政预算执行情况的审计报告。二要抓好问题整改。不断健全整改责任制,对人大监督发现问题、审计查出的问题,相关部门要进行认真总结分析,建立长效防范机制,加强整改督促检查,严肃整改问责,杜绝问题复发和蔓延。三要完善创新预决算审查监督。对人大预决算审查监督的内容和范围,在严格遵守相关法律法规的基础上,进行完善和创新。

(二)管住权,运用常规监督手段促进依法行权履职。1.通过听取审议专项工作报告做好工作监督。一要选准题。议题不必贪求大而全,坚持“少而精、重实效”的原则,适度掌握议题数量,重点突出,规模适当,保证审议

时间和审议质量。二要听民意。畅通人大代表和人民群众知情、知政渠道,把群众的意见通过代表和常委会组成人员代议的形式,传递给政府及相关部门,使人大审议置于广泛的群众基础之上。三要发好言。在审议会议上,由分管主任亮明观点、抛砖引玉,再由主管委室主任、熟悉议题的常委会组成人员作重点发言,旗帜鲜明谈观点,向被审议部门多提具有可行性和操作性工作建议及措施。四要作评价。对专项工作报告进行满意度测评,对满意度较低的工作实施重点监督,要求下次常委会会议上再报告。五要督落实。审议意见转交“一府一委两院”研究处理,对落实不满意的,则采取质询、罢免等刚性的监督手段,彻底改变审议流形式、督办走过场的不良现象。2.通过规范性文件备案审查和执法检查做好法律监督。要把握好“三性”:(1)增强针对性。抓住影响全局的重大法律、抓住最新颁布施行的法律法规、抓住事关民生问题的法律展开监督,发挥人大及其常委会在本行政区域法治工作中的主导作用,维护法律的公平正义。(2)提高实效性。从数量上控制,每年选择1-3部法律法规贯彻实施情况开展执法检查,避免贪多流于形式。从质量上提高,注重事前事中事后监督的结合,做好事前贯彻宣传、事中落实检查、事后跟踪问效。(3)维护统一性。对规范性文件的备案审查要从严掌握,理清主动审查和被动审查的关系。

(三)用对人,运用人事监督保障地方国家机关运转。1.把好任前审查和法律测试关。人大常委会可以派员参加党委组织部对拟任人员的考察,也可以到拟任人员所在单位采取走访、座谈、民意测评等方法,了解拟任人员的德能勤绩廉等方面的表现情况。为官先过法律关,今后在试题命制上应该突出实践操作,把法律与实践、知识与能力有机结合,增加作

风建设类试题,全面考量拟任人员的综合素质。

2. 把好任中审议表决关。审议前,一方面,提请机关必须在规定时间内把任免人员名单和相关介绍送达人大常委会,保证常委会组成人员有充足的时间了解拟任人员的情况;另一方面,开展任前表态。表态发言并非套话、空话,而是拟任人员对任职的承诺,有助于强化拟任人员的宗旨意识、公仆意识、廉政意识。审议时,要采取逐人审议和逐个投票表决的方式,严格规范审议任命程序,积极推进建立电子表决系统,有效避免人事任免走过场的现象。审议后,落实宪法宣誓制度,彰显宪法权威,激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法。

3. 把好任后监督关。摒弃“人”“事”分离或“对事不对人”的监督观念,做到以事论人,以人见事,推动人事监督的深入开展。任后监督主要有5种形式:一是订立任期目标。凡被选举、任命的干部,特别是政府组成人员,要订立任期内的责任目标送交人大常委会,便于人大及其常委会督促检查;二是述职评议。每年对述职干部的政绩进行考评,评议情况由人大及其常委会反馈给述职对象,转给党委组织部门。三是开展视察调查。人大及其常委会通过视察调查了解被选举、任命干部在行政、监察、司法活动中的成绩和问题,并及时提出批评、意见和建议。四是质询和询问。对不执行党的方针政策、国家法律法规以及人大及其常委会决议决定的,进行质询和询问,督促其限期改正错误。五是罢免和撤职。发现选举任命的干部违宪、违法和有严重的渎职失职行为以及拒不执行人大及其常委会决议、决定时,人大及其常委会在取得党委原则同意后,可以依法行使罢免、撤职权,切实保证党管干部与人大监督的有机统一。

(四) 抓创新,运用多种手段提高人大监督工作实效。

1. 坚持刚柔相济。关键是柔性手段的延伸和刚性手段的运用问题,当柔则柔,该刚敢刚,刚柔相济。一方面,要善于实施柔性操作。在了解的基础上理解,理解“一府一委两院”工作的艰难复杂,辩证看待发展中的矛盾和问题,进而把握好监督的“分寸”和“火候”,力求做到轻重有度、深浅有度,恰如其分、恰到好处。另一方面,要敢于启用刚性监督。应把监督工作的着力点放在跟踪问效和加大处置力度上,无论是人大常委会作出的决议、决定,还是监督工作提出的意见和建议,能够马上解决的,要加强督办,在规定的时间内限期解决落实。对需要较长时间逐步加以落实解决的,要延伸监督触角,注重跟踪问效。对不能按时落实人大常委会的意见和建议,消极应付、拒不执行的,要严格予以追究,绝不姑息。

2. 坚持多措并举。人大常委会在开展跟踪监督过程中,选择灵活恰当的跟踪监督方式,对不同情况采取不同的跟踪监督方法,做到“一把钥匙开一把锁”,既可以使被监督者易于接受,又可以增强针对性,使跟踪监督收到事半功倍的效果。

3. 坚持创新发展。就硬化人大监督手段来说,必须适应新时代、新要求,积极推动监督工作由程序性向实质性转变,由柔性向刚性转变,由权威性向惩戒性转变,由督事不见人向督事必见人转变,推动质询、特定问题调查、撤职等监督手段在人大工作实践中试水。就拓展人大监督的渠道来说,除了通过大胆行使宪法和法律赋予的职权采取各类手段外,还应广泛实行监督公开,注意整合其他监督资源,发挥人大代表的督政作用,发挥新闻媒体的舆论监督作用,发挥人民群众的监督作用,形成氛围和合力,推动监督工作不断向深度和广度延伸。

对地方人大开展课题研究的几点思考

张 力

开展课题研究是地方人大履职的基础和先导。近年来,随着党和国家对人大理论与实务研究的重视,地方人大课题研究日渐活跃起来,对推进人大工作与时俱进和创新发展发挥了重要作用。但不可否认的是,课题研究还存在一些不容忽视的问题。主要表现在:对课题研究的定位把握不够准确,在有效管用上差距较大;借鉴参考甚至重复性的课题研究比较多,真正有分量、有新意、有价值的比较少;研究内容上缺少突破性,前瞻引领不足;研究资源短缺,研究方法陈旧单一等。为此,本文尝试对地方人大搞好课题研究提出如下建议。

一、坚持正确的政治方向。旗帜鲜明讲政治是做好地方人大课题研究的重要前提条件,是贯穿课题研究始终的一条主线。人大理论工作者要认真学习,全面贯彻党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想,努力提高政治站位,树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,始终坚持以科学理论为指导,坚持社会主义方向,坚持用马克思主义的立场、观点、方法指导研究工作实践,特别要深刻理解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,按照栗战书委员长概括提出的十个方面的主要内容,原原本本学、反反复复学、长期跟进学、结合

实际学,自觉用以武装头脑、指导实践、推动工作。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,始终把党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求作为人大课题研究的出发点和落脚点,确保课题研究紧扣时代主题,更好地服务人大工作。

二、选定科学合理的研究课题。课题的选择和确定是做好新时代课题研究的首要内容,决定着研究的方向和能否取得实际效果,也从深层次反映出人大理论工作者解读社会发展的能力和水平。目前,日益活跃的人大工作为理论研究提出了许多值得深入探讨和研究的课题,对此应该如何做好选择呢?笔者认为,地方人大课题研究不同于纯学术研究,要以应用课题研究为重要抓手,立足于人大工作实际,以人大制度、人大工作热点难点问题为研究重点,结合中国人大制度研究会下发的年度课题要点,制定出符合本单位实际和研究特色的年度课题规划。对此应把握以下三点:一是指导性。课题研究实质是解决现存的和可能出现的种种矛盾,解决得越彻底,成效越大。要按照问题导向、工作所需、群众所求的原则,选择当前改革发展中存在的突出问题,人民群众普遍关心的热点难点问题,通过深入调查、深刻研究,能够提出具有可操作性的意见和建议,使党委、人大取之可用、用之有效。二是现实性。要顺应人大工作科学发展的要求,以

坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主政治建设为着眼点，最大限度地贴近人大工作实际，以工作的紧迫需求和发展方向作为研究重点，且切入点越小越好，研究得越深越好，以使研究能够取得令人耳目一新的成果。三是前瞻性。课题研究一定意义上讲，是根据昨天的情况，运用今天的知识，研究适合明天的政策制度。这就需要登高望远，既要站在现在看未来，又应站在未来看现在；既有解决现实问题的高明对策，又有应对未来发展的深谋远虑。要善于根据国情省情和当地实际情况，着重选择一些战略性、前瞻性的问题，以超前的眼光、宽广的视野、多元的思考，深入分析新形势带来的新机遇和新挑战，做到超前谋划、科学研判，为党委、人大把握当前与今后工作的主动权提供有价值的意见和建议。

三、坚持科学的研究方法。科学的研究方法是课题研究取得成功的关键，是做好人大课题研究的重要前提。辩证唯物主义和历史唯物主义是马克思主义的科学方法，也是开展人大理论研究的根本方法，必须始终坚持、全面掌握、熟练运用。在实践中要综合运用以下方法：

1. 基层调研。习近平总书记强调指出：“调查研究是我们党的传家宝，是做好各项工作的基本功”“‘身入’更要‘心至’”。深入基层围绕选定的研究课题开展调查，其形式多种多样，可实地查看、听取汇报、查阅资料、走访座谈、蹲点解剖等；调研的范围也可大可小、可公开可保密、可单点可多线。采取何种调研形式和范围尺度，应考虑到基层的特殊性，真正做到访民不扰民、做事不添事。2. 文献研读。这是课题研究的一种常用方法，它可以让我们知晓即将研究的课题别人是否已研究过，是从哪个角度研究的，用的什么方法，取得了哪些成果，这些成果所表达出来的观点是否一

致等等。这对于明确研究思路、避免研究“撞车”，规范研究过程大有裨益。同时，现有文献资料中的理论、思想观念、结论、数据等都可作为依据来使用。3. 问卷调查。问卷调查是人们在社会调查研究活动中用来收集资料的一种常用工具，其优点是运行成本较低、调查的范围较广；缺点是受到篇幅限制和缺乏直接交流，致使调查往往不够深入。因此，在开展课题研究时应将问卷调查作为一种辅助手段，不宜单独运用。4. 对比分析。对比分析也称比较分析，是把客观事物加以比较，以达到认识事物的本质和规律并做出正确的评价。采用比较研究方法要遵循可比性、横向和纵向比较相结合以及同异比较相结合的原则，找出事物的共性和特性，这种方法最主要的优点是研究成果说服力强。5. 演绎推理。演绎推理是由一般到特殊的推理，即根据一般性的知识推出关于特殊性的知识。运用此法研究问题，要正确掌握作为指导思想或依据的一般原理、原则，要全面了解所要研究的课题、问题的实际情况和特殊性，然后推导出一般原理用于特定事物的结论。

在合理运用上述五种研究方式的同时，也要根据不同的研究目的，结合实践工作要求，注重多种方法的综合运用，以求取得更好的研究实效。特别提出的是，要大胆运用网络平台、大数据应用等新的适合时代特点的研究方式，力求数据分析精准、问题剖析深入、建议更加科学，使人大理论研究更具实践特色和时代特色。

四、完善课题管理机制。管理是做好一切工作的保障，课题研究同样如此。要逐步形成从立项、中期检查、交流研讨、结题评审到成果评选完整规范的课题管理运行体系。近年来，省、市人大常委会相继成立了人大理论研究的

专业学术团体——研究会，在课题实施推进上要充分发挥研究会的优势和作用，建立以研究会学术委员会为中心的课题运作机制。对于研究课题的立项、实施、评估、验收等环节要紧紧依托学术委员会，充分发挥学术委员会的独立作用。理论研究规划阶段，课题、项目应经过学术委员会的严格论证方可立项；在实施阶段，重点做好中期检查，其内容主要包括：研究工作主要进展、阶段性成果、主要创新点、存在的问题、重要变更、下一步计划、可预期成果等；在评估验收阶段，要做课题成果复写率检测。可参考高校的做法，即委托第三方检测机构对课题单位形成的成果进行复写率检测，一般要求检测重复率不能超过30%，超过30%的要整改，整改达标后，才能进入结题评审环节。整改后复写率仍超过30%的，按课题不合格处理；评审结题时，对拟结题的课题成果，隐去研究人员身份信息，由学术委员会评审专家匿名投票评选，根据得分研究确定是否结题。同时，综合评审得分情况，衡量课题成果的价值和质量。

四、注重成果利用实现研究价值。研究的目的是价值在于其成果能够对实践起到支持和指导作用，这种应用，既体现于理论建树，也体现于对人大决策活动起到参谋和服务作用，对党委政府中心工作起到引导和推动作用。要建立健全优秀研究成果的评选、汇集、推介等机制，努力推动理论研究成果向实际工作领域转化。要进一步发挥新闻媒体作用，及时宣传人大制度理论动态和工作研究成果，扩大人大理论研究工作的社会影响力。总之，努力使优质的理论成果发挥最佳效果，产生更大效益，为坚持和完善人民代表大会制度，不断开创新人大工作新局面做出应有的贡献。

最后，还要一提的是，要实施激励机制。要搞好人大理论研究成果的评优表彰活动，按照统一集中评审的方式，认真做好年度优秀研究成果评选。对高质量完成课题研究任务、取得重要人大理论研究成果的单位和个人，进行大张旗鼓地给予物质或精神上的奖励，努力形成支持人大理论研究的浓厚氛围。

（作者系山东省人大工作理论研究会常务副秘书长）

做好新形势下地方人大信访工作研究

张修卿

习近平总书记在党的十九大报告中强调指出：全党同志要把对党忠诚、为党分忧、为党尽职、为民造福作为根本政治担当。地方人大信访部门在维护社会和谐稳定、维护群众合法权益中发挥着重要作用，必须着力增强使命意识、担当精神，不断在调处矛盾问题中坚定群众对党的信赖，团结凝聚和厚植党执政的群众基础。

一、强化宗旨意识，夯实忠诚为民思想。

人大信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是人大及其常委会联系群众的重要渠道，任何时候都应坚持以人民为中心，都应自觉践行全心全意为人民服务的根本宗旨。一要端正对信访群众的态度。要牢固确立“群众至上”的观念，真正弄明白人大信访工作为了谁、服务谁，切实从内心深处站稳群众立场、夯实群众情结。要用春天般的温暖“融化”群众，坚持思想上尊重，举止上亲近，言词上和善；要用夏天般的火热“感染”群众，坚持一切为群众着想，一切替群众考虑，一切为群众服务，让信访群众实实在在感受到党的关怀，体会到人大机关的公仆作风。二要增进同信访群众的感情。

“感人心者，莫先乎情”。只有对群众有感情、动真情，才能赢得群众的信任，奠定做工作的感情基础。因此，要始终带着深厚的感情做信访，切实把来访群众当亲人、当家人，把群众来信当家书、当家信，将心比心、设身处地理

解群众的诉求，倾听群众的呼声，多出正主意，多说真心话，多做体恤事，进一步加深新时代的党群“鱼水情”、干群“手足情”。三要密切与信访群众的关系。人大机关是同人民群众保持密切联系的代表机关，人民群众对人大信访部门充满着期盼和尊崇。要充分利用这一得天独厚的优势，把工作做进群众的心坎里。要与群众坐到一条板凳上拉家常、诉心扉，努力缩短情感距离，融洽相互关系。在这方面，我们把“微笑接访、文明接访、温馨接访”作为常态化要求，开展了以“一张笑脸相迎、一手搀扶帮助、一句暖心问候、一杯热水暖身、一次亲情交谈、一个挥手相送”为主要内容的“六个一”亲民活动，深受广大信访群众的欢迎、点赞。

二、强化责任意识，勇于担当主动作为。

地方人大信访部门，一肩扛着党的群众工作的任务，一肩挑着人民群众的信任，更需要托起使命担当，负起时代重任。一要牢记职责愿作为。《监督法》、《信访条例》等，对人大信访部门的职责都有明确规范，这是“必须为”的法定职责。作为信访部门一定要解放思想，破除不直接处理具体问题的“紧箍咒”，破除不监督司法个案的“捆绑绳”，尽力用足用活“三项建议权”，着眼群众反映的突出问题，及时认真的向有关部门提出完善政策、改进工作等方面的意见建议，最大限度地减少矛盾积累和

信访上行,最大限度地为群众提供保障服务。二要增强本领能作为。当前,地方人大信访部门人员兼职多、成份新、经验缺的问题带有普遍性,影响了职能作用的有效发挥。我们认真贯彻习近平总书记关于“建设一支对党忠诚可靠、恪守为民之责、善做群众工作的高素质信访工作队伍”的指示要求,专门举办了全市人大系统信访干部培训班,通过学思结合、学研结合、学练结合,进一步提升了整体队伍的应知应会应做能力。三要紧盯热点善作为。针对涉众性非法吸收公众存款问题增多和群众反映法院执行难比较扎堆的问题,我们及时进行风险预测研判,准确详实地报送信访分析,建议常委会将其纳入代表建议和年度监督议题,对推动矛盾的化解和工作的落实起到了积极作用。针对城镇化建设进程加快,涉及土地、房屋征收方面问题越来越突出的实际,我们主动与常委会职能部门一起进行专题汇总分析,依法督促政府职能部门引起重视,一定程度上避免和减少了规模性群体性事件。

三、强化创新意识,着力提升履职能力。随着社会改革的深化、主要矛盾的变化,以及信访制度的调整,地方人大信访工作的模式方法也应与时俱进,不断地在创新中顺应新形势、适应新要求。一要多加强调查研究。人大信访重在服务保障常委会决策,不能一味地坐等群众上门反映问题,不能仅仅局限于日常的办信接访,要主动深入基层、走进群众进行工作调研,及时准确掌握社情民意,从中发现带有全局性、客观性和根本性的问题,以及人民群众反映强烈的、社会高度关注的问题,适时为常委会提出听取专项工作报告、询问质询、执法检查等方面的意见建议,着力把信访工作的关口前移。二要多实施督查督办。要认真落实十九大报告提出的坚持把人民群众的小事当作自己的大事,

从人民群众关心的事情做起,从让人民群众满意的事情做起的要求,加强信访工作的监督实效。对属于受理范围的、上级交办的、领导批示的、人多面广的信访事项,该催要情况的要情况,该实施督办的督办,并定期通报督查督办落实情况,倒逼责任单位及早解决信访问题,努力让人民群众满意。三要多拓宽思路途径。做好新时代的人大信访工作,不能因循守旧,必须有新招数、新方法。为落实中央诉访分离的要求,我们把接访过程变成普法宣传的过程,凡是涉及行政司法机关的信访事项,只当导访员,不当裁判员,积极引导群众到相应的政法机关反映问题,通过坚持讲清楚、说明白,努力营造依法接访、依法信访的格局。着眼化解重复访、缠闹访,我们注重运用一人一事思想政治工作因势利导解郁结、开心锁,在思想交融、情感共鸣中,让20多名信访群众结束了漫长的信访之路。

四、强化奉献意识,扎根岗位建功立业。信访干部经年累月与信访群众打交道,劬劳费神、默默无闻,有时还要受气挨骂,置身这样的环境,必须坚定执著事业、弘扬奉献精神。一要确立正确的价值观。要善于站在政治和全局的高度,正确理解和看待地方人大信访工作的特殊地位,以及信访干部的特殊作用。要清醒认识到,信访工作虽不是中心,但能影响中心、牵动全局,每天看似不经意间解决的小问题,消除的小矛盾,化解的小疙瘩,很可能由此避免了大的事端甚至事件,无声地确保着百姓的安康、织密着社会的和谐。因此,要把为党分忧、为民解难,作为信访干部的价值追求,把甘愿为党吃苦、甘愿为民受累,作为信访干部的精神境界。二要培养过硬的好作风。地方人大信访工作直接面对群众,一言一行直接关乎党的形象,关乎地方国家权力机关的威信,作为信

访干部，必须树立优良作风，必须擦亮窗口形象。要牢固树立真心为民、真情服务的作风，牢固树立扎实严谨、求真务实的作风，牢固树立依法工作、严守纪律的作风，牢固树立忠于职守、爱岗敬业的作风。三要激发荣誉感光荣感。要大力宣传表彰信访干部，坚持每年评比人大系统的“最美信访干部”、“最佳信访窗口”，提振创先争优、奋发向上的精气神。要建立健

全后备干部和新提升干部挂职锻炼制度，着力把信访部门作为培养干部的重要基地，形成热爱信访、建功信访的良好风尚。要高度关注信访干部的成长，对那些政治素质高、工作能力强、群众作风好、实绩突出的干部，要优先提升使用，潜心营造干信访光荣、做信访重用的导向氛围。

（作者系青岛市人大常委会机关党委二级调研员）

信息动态

山东省人大工作理论研究会举办 能力提升培训班

5月16日，山东省人大工作理论研究会能力提升培训班在深圳开班。研究会副理事长韩军作动员讲话，副理事长杨思诚出席开班式，深圳人大干部培训中心主任助理兼培训部部长林科程致辞。研究会理事和部分人大理论研究骨干共41名学员参加本次培训。

市人大常委会党组高度重视这次培训，常委会副主任、研究会理事长齐涛亲自审定培训方案，对办好培训班提出明确要求。本次培训班共安排6天时间，将邀请深圳市人大常委会、市委党校、市社会发展研究中心、中山大学等单位的领导和专家进行授课，课程涵盖人大工作新思维、中西方议会制度比较、广东自贸区建设和粤港澳大湾区战略、国家核心利益与战略选择及参观爱国教育基地等。课程安排紧凑，指导性、实效性强的。

韩军要求，加强自身能力建设，是省人大工作理论研究会的一项长期任务，也是理论研究工作能够有序进行并取得成果的坚强保障。要珍惜这次学习机会，端正学习态度，增强提升能力的责任感、紧迫感；要坚持理论联系实际的优良学风，把学习理论知识和实际问题统一起来，真正做到学以致用；要坚持战略思维和问题导向，不断提升境界，用心把握规律，开拓人大工作的新思路和新方法。为确保培训取得实实在在的效果，他还给参训学员布置了“作业”：要求结合此次培训的课题，认真撰写心得体会，并将择优在研究会会刊上发表。

开班仪式后，深圳市委党校文史部主任许剑波给学员作了题为“中国政治最新发展与人大工作新思维”的主题报告。

勇做新时代泰山“挑山工” 谱写人大工作新篇章

唐福泉

泰山是中国优秀传统文化和中华民族精神的杰出承载者。源远流长的泰山文化孕育产生的泰山挑山工精神，充分展示和凝聚了中国人民的四个“伟大精神”，与中国共产党人的精神特质、社会主义核心价值观深度契合，是中华民族的精神瑰宝。习近平总书记对此高度评价和充分肯定，要求广大党员干部以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，真抓实干，埋头苦干，做新时代泰山“挑山工”。

众力并则万钧举，人心齐则泰山移。“今天，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标”，习近平总书记高瞻远瞩，为国家掌舵定向，为人民领航指路。各级人大及其常委会要牢记总书记殷殷嘱托和谆谆教导，成为新时代泰山“挑山工”精神忠实弘扬者和踏实践行者，积极发挥“工作机关”“代表机关”作用，全面依法履职，密切联系群众，汇集全民智慧，凝聚磅礴力量，推动转型调整、凤凰涅槃、赶超跨越，以新风貌新作为谱写人大工作新篇章。

勇做新时代泰山“挑山工”，就要不忘初心、笃定前行。春去秋来、寒来暑往，泰山挑山工挑起家人的生计和家庭的希望，一刻不停歇，始终在路上。中国共产党是中国人民和中

华民族的先锋队、主心骨。从革命战争年代、社会主义建设时期到改革开放一路走来，为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴始终是中国共产党人的初心和使命。人民代表大会制度是中国共产党领导中国人民作出的历史性选择，是实现人民幸福、民族复兴的根本政治安排。脚步的笃定正是因为信念坚定、目标清晰、方向正确。各级人大及其常委会是国家权力机关，更是党领导下的重要政治机关。践行新时代泰山“挑山工”精神，就要始终对党、对人民、对事业绝对忠诚，坚守初心使命。一要把“两个维护”铸入灵魂、化为行动。要把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神作为首要政治任务，用马克思主义中国化创新理论成果引领人大工作，树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”。坚持和完善理论中心组学习制度，把传达学习习近平总书记重要讲话精神、中央重要会议重要文件精神作为党组会议、主任会议首要议程，把落实省、市委部署安排作为常委会重要议程，形成制度化安排。二要毫不动摇地坚持党的领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义的本质特征。地方人大设立常委会40年来的实践证明，只有坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，特别是坚持和加强党的领导，

人大工作才会有位有为。坚持在党的领导下履行职权，对重大活动和重要事项，及时向党委请示报告，不折不扣贯彻落实党委的决策部署。做到凡是党委作出的决策部署，都坚决予以贯彻执行，重要会议、立法事项、重大监督事项、重大决定事项经党委同意后再进入法定程序，使人大工作同党委决策部署相适应，发挥好人大在服务大局、促进高质量发展中的积极作用。三要在地方实践中坚持和完善人民代表大会制度。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民代表大会制度建设和人大工作。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治、用制度体系保证人民当家作主发表一系列重要论述，总结凝炼为“十个坚持”，是我们坚持和完善人民代表大会制度、推动新时代人大工作的行动指南和根本遵循。在新的历史起点上，我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为行动纲领，全面、深入、持久地抓好这一重要思想的学习研究贯彻落实，把人大工作与“十个坚持”对表对标，一刻也不能偏离方向；从这一思想中找方法、觅动力，切实把研究成果转化为推动中央、省委、市委决策部署贯彻落实的力量，推进新时代人大制度和人大工作不断取得新进展新成效。

勇做新时代泰山“挑山工”，就要力践宗旨、忠实为民。泰山挑山工是中国劳动人民中的普通一员。新时代泰山“挑山工”精神是勤劳朴实的泰安人民乃至全体劳动人民宝贵的精神财富。习近平总书记关于泰山挑山工的重要论述和指示要求，是着眼于实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦，向全党发出的伟大号召，充分体现了热爱人民、敬重人民的伟大情怀。各级人大及其常委会是人民

选举产生的，对人民负责、受人民监督。密切联系人民群众、全心全意为人民服务，是人民代表大会制度的内在要求和题中之义，更是人大工作者应挑之担、份内之责。一是坚持以人民为中心的发展思想。“为了谁”“依靠谁”“我是谁”，是我们谋求和推进发展必须认真研究回答的重大现实课题。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。人大工作“以人民为中心”，就要紧紧依靠人民，以人民为靠山来孕育和推进发展思路，始终把人民群众视为事业的创造主体、发展主体和成果享有主体；就要坚持为民谋利，立足实际情况作决策，着眼群众需求谋发展，以人民需求为出发点落脚点来调整和完善发展思路，正确处理眼前利益与长远利益、局部利益与整体利益等关系，推动实现科学发展、健康发展、持续发展、高质量发展。二是加强与人民群众的密切联系。人民群众的需求在哪儿、是什么？我们的工作怎样才能体现、适应、发展这样那样的需求？解决这些问题不能靠拍脑袋、靠拍胸脯、靠空谈，而必须通过深入实际、深入基层、深入群众来体察、来探索。进一步发挥人大代表主体作用，把支持和保障代表履职作为代表工作的首要任务，把完善代表工作机制作为代表工作的关键环节，把强化履职培训、提升履职能力作为代表工作的重要基础，把代表反映集中的突出问题作为人大工作的重要内容，充分调动人大代表履职的积极性、主动性、创造性。进一步深化“双联”工作，健全常委会组成人员联系代表工作机制，推进基层人大代表和相关专业的代表列席常委会会议常态化、规范化，建立完善人大代表联系群众制度，加强依托“代表之家”“集中联系代表月”等平台，进一步贴近群众反映社情

民意,努力做到民有所呼、我有所应。三是多做利民生、得民心的实事。民心是最大的政治。积极回应民生关切,更加关注人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环保等方面日益增长的新期待,更加关注打好“三大攻坚战”、实施乡村振兴战略等重大问题,在聚焦解决热点难点问题上、改善基本公共服务上、保障和发展民生上发力,畅通人民群众的来信来访渠道,将社会反响强烈、群众普遍关注、舆论相对集中的焦点和热点作为民生监督的重点,督促“一府一委两院”不断地去解决和落实,推动人民群众生产生活、生态环境的改善,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

勇做新时代泰山“挑山工”,就要尊法循法、奉行法治。在漫漫征途中,挑山工日久生熟,“闲庭信步”回马岭、十八盘、南天门,总是先于游人到达“玉皇顶”。他们既靠持之以恒、坚韧不拔意志的支撑,也离不开“之字进、转调肩”等经验法则。对个人,善总结得要领,行稳致远。对社会,善总结得良法,长治久安。习近平总书记强调,必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式,不断把法治中国建设推向前进。各级人大及其常委会在推进社会主义法治建设上,必须做到:一是弘扬法治精神和法治理念。围绕全面推进依法治国总目标,找准发挥人大职能作用、促进法治建设的切入点和着力点,大力推进以宪法为核心的法治宣传教育、社会主义法治文化建设、“谁执法谁普法”责任制落实,全面推进依法治市进程。教育和引导党员领导干部“关键少数”带头运用法治思维和法治方式开展工作,不断增强法律监督的针对性,深入推进严格执法、公正司法、全民守法。二是立良法保善治。深入推进科学立法、

民主立法、依法立法,着力夯实立法质量保障体系,完善“党委领导、人大主导、政府协同、公众参与、专家支持”“五位一体”立法机制,坚持问题导向、突出地方特色,加强重点领域立法,切实提高立法的系统性、针对性和有效性。三是坚持正确监督有效监督。在监督内容上,围绕栗战书委员长“三个紧紧扣在”指示要求,紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来,紧紧扣在回应人民群众重大关切上来,紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来。在监督原则上,认真把握依法监督“一府一委两院”,即“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”,真正在宪法法律范围内履职尽责。在监督方式方法上,与时俱进加强创新,正确处理监督与支持的关系,综合运用多种监督形式,开展重大监督活动时加强上下联动,着力增强监督实效。

勇做新时代泰山“挑山工”,就要力戒虚功、务实担当。泰山盘道崎岖险峻,挑山工肩挑重担,不谈空,步步实,哪怕天梯高悬、万丈深渊,总能登上绝顶。当前,我国经济总量已跃居世界第二,但仍是最大的发展中国家,脱贫攻坚、污染防治、防范化解重大风险等任务艰巨繁重,现在我们处在一个愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可的关键时刻,更加需要我们咬紧牙关、立定脚跟、奋勇前行,决不能因为经济发展了、日子好过了,就丢掉艰苦奋斗的“传家宝”,滋长不思进取的懈怠心。各级人大及其常委会必须把思想认识进一步统一到党中央对当前形势任务的判断上来,同心同向、务实担当、攻坚克难,向党和人民交上新时代人大“答卷”。一是落实全面从严治党要求。认真开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,推进“两学一做”学习教育常态化制度化。要全面加强新时代人

大党的建设，坚持把政治建设摆在首位，办好人大系统习近平新时代中国特色社会主义思想“讲习所”，严格落实全面从严治党 and 意识形态工作主体责任，强基固本推动过硬党支部建设，严肃党内政治生活，严守党的政治纪律和政治规矩，严格落实中央八项规定和实施细则精神，持之以恒纠“四风”、转作风，以党建工作统领和带动人大工作。二是大兴调查研究之风。习近平总书记指出，“人大要善于抓大事，抓关键”“抓住国民经济和社会发展中的关键性问题，抓住群众反映的最强烈的问题”。要树牢全局观念和战略思维，准确把握我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的现实国情，准确把握我国社会主要矛盾发生的历史性变化，准确把握中国特色社会主义进入了新时代的历史定位，立足各地实际，有重点地选择事关国计民生的全局性问题，社会普遍关注的热点问题以及人大建设中亟待破解的难点问题深入开展调查研究和理论探讨，从中总结成功经验，找出症结根源，提出解决办法和建议，为科学民主决策提供参考。要改进研究方法，严格按照“四不两直”要求组织视察调研，深入一线摸实情、出实招、务实效，坚决杜绝“走马观花”

式的调研、“天马行空”式的清谈。三是建强工作队伍。着力抓好机构建设，严格落实机构改革要求，规范并健全人大机构设置，合理划分各专门委员会业务领域和工作职责，有效对接“一府一委两院”工作部门。进一步优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，科学合理确定常委会、专委会组成人员数量，不断提高人大常委会、专委会专职委员比例。着力抓好能力建设，加快知识更新，优化知识结构，拓宽眼界和视野，解决好本领不足、本领恐慌、本领落后的问题。着力抓好制度建设，完善人大组织制度、工作制度、议事程序，全面保障履职需要。着力抓好作风建设，一以贯之坚持“三严三实”要求，把雷厉风行和久久为功有机结合起来，以钉钉子精神做实做细做好各项工作。

“青春献泰山，风光留大众。有此一精神，何事不成功”。为了人民幸福、民族复兴，我们要勇做新时代泰山“挑山工”，敢于直面风吹浪打、急流险滩，一往无前、永不懈怠、埋头苦干，以新时代人大工作新作为，献礼新中国成立70周年！

（作者系泰安市人大常委会党组书记、主任）

镇街人大工作的“微创新” 是基层民主法治建设的大进步

——高唐县镇街人大规范化建设提升工作的实践与思考

姚美运

习近平总书记在十九大报告中指出：使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。只有规范化的“工作机关”，才能打造出以人民为中心的“代表机关”。镇人大主席团是推进基层民主政治的直接组织者和责任集体，街道人大工委是县人大常委会的派出机构，在建设社会主义法治国家的进程中同样具有不可替代的作用。提升镇街人大规范化建设水平，是保证这一作用充分发挥的有力手段。

一、镇街人大工作规范化建设提升工作的现实性

第一，党委有态度，人大有决心。中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》后，省委、市委、县委进一步明确了加强和改进县乡人大工作的具体要求。县人大常委会做出《镇街人大规范化建设提升规划》，组织镇街人大主席（主任）赴先进地区学习考察，为把法律赋予镇街人大的各项职权落到实处，提供了方案。

第二、履职有要求，发展有需要。2015年8月，全国人大常委会修改了地方组织法、选举法、代表法，“三部法律”修改条款，对乡镇主席团在闭会期间的13项工作职责有了明确

规定。法律规定，发展需要，都要求镇街人大主席团（工委）在闭会期间规范履职行为。

第三，外地有典型，提升有空间。虽然我县规范化建设的基础工作得到了强化，但是与先进地区的差距显而易见：一是硬件投入“不足”。江苏丹阳市要求镇街人大“家”、“站”、“室”全部专室专用，现代化的履职平台也不凡其中。相比之下，我们“一室多用”的要求，个别镇街也存在应付现象；二是工作定位“不准”。先进地区由于始终坚持依法履职、规范履职，确保了人大工作的权威性和“含金量”，还原了人大工作的应有地位。这与我们个别镇街羞羞答答干人大工作的“二线”思想，截然不同；三是专职人员不“专干”。换届以来，我县按上级要求，全部配齐了镇街人大主席（主任）、副主席（副主任）以及专职工作机构，但是履职精力不专一。在江苏丹阳等地，人大干部也按照党委的要求从事“中心工作”，原则是，先干本职工作，再干中心工作，或者“本职工作、中心工作两不误”。而我们的个别人大干部，“一干中心工作，就忘人大工作”，经常“断片”。四是工作水平“不专业”。在先进地区，各级人大干部谈论本质业务头头是道，富有“工匠”精神。与我们个别镇街人大干部“粗线条”工作的做法截然不同。五是眼界“不宽”。学

习创新是先进地区不懈的追求，到大专院校学理论，到先进地区学方法，持之以恒，创出了很多在全省、全国有影响的典型经验。

二、镇街人大规范化建设提升工作的实践

高唐县人大常委会从释放主席团工作动力、激发人大干部内在活力、挖掘人大代表履职潜力入手，学习先进经验“掐尖摘花”，提升工作水平“嫁接改造”，致力于强化镇街人大“十规范”“十提升”工作。

(一)规范镇街人大标牌、印章名称，提升镇街人大工作权威性、严肃性。镇街人大的标牌、印章，是人大主席团(工委)集体履行职权的象征。闭会期间，为便于镇街人大主席团(工委)与代表、政府之间依法进行公文往来，我们除规范了镇街人大的标牌和悬挂位置外，还按要求统一刻制了公章。

(二)规范专职人员使用，提升人大干部业务能力。各镇街要确保人大办工作人员专职专用，定期参加业务培训，研究人大业务知识，以理论引领工作创新，每年7月底前，至少撰写一篇人大工作调研文章，参加全市人大论文评选。

(三)规范人大制度建设，提升“台账式”管理精细化水平。一要健全议事决策制度。通过完善镇街人大主席团(工委)议事规则、人大讨论决定重大事项规则等，逐步实现议事决策科学化、民主化、制度化。二要健全人大监督制度。进一步完善报告审议、视察调研、执法检查等机制，增强监督工作的操作性、实效性。三要健全工作运行制度。建立完善议题征集、建议落实、跟踪督办等机制，确保各项工作高效运转。四要完善代表服务制度。完善代表履职监督、履职保障等机制，增强代表工作效能。同时，进一步规范了镇街《人大主席团活动记录簿》和《代表履职登记册》等“六簿三册”

标准，提升了“台账式”管理精细化水平，加大了对结果使用的力度。

(四)规范会议召开程序，提升镇人代会会议质量。地方组织法赋予镇人大的13项职权，很多通过召开人民代表大会来行使。提升人代会会议质量，要求严格达到时间保障和效果保障，确保五个“不减少”：时间保障主要做到年度会议频次不减少、会期不减少；效果保障主要指会议议程不减少、主席团会议次数不减少、代表审议时间不减少。从会议的筹备、召集，到会议的审议、表决，议案建议的提出、处理，选举及组织宪法宣誓等，都要严格按照法定的程序进行。

(五)规范代表“家”“室”“站”建设标准，提升“空中人大”辐射功能。人大代表“家”“室”“站”，要确保“十有”标准：有人员负责、有醒目标示牌、有履职工作牌、有办公桌椅、有电脑(打印机)、有联系电话、有工作计划、有工作制度、有活动记录、有代表资料。“家”“室”“站”统一发放由“高唐县人大常委会监制”字样的标识牌。各镇街按代表分组情况，建立小组微信群(含镇以上四级代表)，用于接收上级工作部署，反馈基层百姓呼声。镇街要在高唐人大网站、“高唐人大”公众号设置网页或栏目，并积极提供信息。使“网、号、群”与“家、站、室”同步，成为提升镇街人大工作的有利手段。

(六)规范“千名代表听民声”履职形式，提升“双联”活动工作内涵。闭会期间，人大代表要按照“单月赶集‘摆摊’、双月进站‘拉呱’”规定动作，积极参与“千名代表听民声”活动，“赶集”、进“站”、入村，倾听百姓呼声，化解社会矛盾。镇街人大要为代表规范化工作创造条件。一是接待群众规范化。严格遵照代表不直接处理、有限受理、依法疏导、

登记必复的原则。二是接访场所标准化。按标准，统一设置“全县‘千名代表听民声’活动**镇（街）工作现场”。三是代表上岗标志化。镇街驻地，要统一悬挂代表信息公示栏，代表接访要持有“县人大常委会监制”字样的工作证。鼓励代表先亮“身份”，再听“民声”。四是工作流程系统化。严格把握提前公告、接待、登记、汇总、转办、督办、反馈七个系统步骤。

（七）规范“双覆盖”联系模式，提升代表“点对点”服务水平。人大代表“家”“站”“室”，发挥作用所需连接的两个主体都是代表和选民，因此，必须实现对这两个主体的“双覆盖”。一是“家站室”设置覆盖全县村庄。要按照就近原则和“1+N”模式进行，原则上每个镇街要有1个人大代表之家，不少于2个人大代表联络站（工作室）。二是代表联络覆盖所有选民。要将驻高全国、省、市、县、镇五级人大代表，统一编组至各镇街，按网格化管理的模式，根据代表工作水平和村居工作实际，将代表“对接”到村居，服务内容“点种”到基层。

（八）规范履职“主题”活动、提升镇街人大主体活力。为使主席团和代表履职精准，我们根据法律规定和工作需要，将闭会期间的工作，分别量化为主席团工作“八个一”和代表履职“五个一”，建立了履职考核、公示、奖惩机制，将考评结果作为评选“人大工作先进单位”、代表连任初步建议人选和评先树优的重要依据。

（九）规范“三方对质”工作程序，提升代表建议办结率。“三方对质”督查代表建议办理，是指由人代室（镇街人大主席团）牵头，组织提建议代表、承办部门、人大相关委室“三方对质”，对重点建议深入现场“对质”看落实。今年，我们又延伸为“三方画押、三方对质”办理模式，即，建议转交，先由政府分管县长、

承办部门负责人、提建议代表三方签字画押；建议办结，提建议代表、承办部门、人大相关委室现场“三方对质”。同时，县人大常委会将代表建议办理纳入了全县镇街、县直部门综合指标考核体系，增强了基层对人大工作的重视程度。

（十）规范创新制度设计，提升“一镇一品”创建特色。为镇街人大规范化建设创新工作“划线设杆”，要求既要做好“规定动作”，也要搞好“自选动作”，并提出了对标先进、提档升级的“双亮点工程”：在县人大机关委室“一室一景”的基础上，推行镇街人大“一镇一品”特色。通过外出学习、示范引领，强力推进了“特色”创新。

三、搞好镇街人大规范化建设提升工作，要引导人大干部处理好五个关系

一是在摆布上，要处理好“机器”与“零件”的关系。人大工作是一部“大机器”，有自身完整的工作系统。镇街人大主席（主任）基本上都要在党委、政府的总体工作中分管一定的“中心工作”。人大干部一定要把握好分管工作和本职工作的“度”。既不能拆了“机器”当“零件”使用，抓了具体的政府工作而忽略了基层国家权力机关的职责，也不能脱离党委中心工作自行其是；要在参与中心工作、服务党委大局中，统筹兼顾“两不误”。

二是在工作方法上，要处理好“粗线条”思维与“精细化”实施的关系。“粗线条”思维就是瞄准“党委定的、政府干的、百姓盼的”的工作，助力加油，做出方向性选择。“精细化”实施是系统性管理，是在监督工作中，重细节、重过程、重落实，关键是要做到措施“项目化”，工作向细处拓展。如，镇街每年的政府实事工程，过去一般是由镇街党委、政府（办事处）确定，人代会上告知民众的。现在，在福建、浙江、

江苏等地推行的“代表票决政府实事工程”，就实现了从“政府人代会告知”到“代表投票决定”的转变，通过人大代表这一纽带还权于民，实现了政府、群众、代表三方合力办实事的局面。2008年10月，这一起源于浙江宁海县力洋镇和大佳何镇的“代表票决实事工程”，已成为全国最早由“为民做主”到“让民做主”的基层民主实践。

三是在工作创新上，要处理好照章办事与积极作为的关系。干好工作的途径有两个，照章办事与积极作为，二者又是辩证统一的关系。我们平时部署工作，都是先给基层出题目、定“章法”。比如，代表之家建设，首先要求制度上墙，内容整齐划一，这是自上而下的“降雨”行为，到头来，“窥”一域便知全局。从江苏镇江市人大常委会编写的《乡镇人大制度汇编》中，就看出了工作方式的不同：全部36项制度，都是出自全市20多个镇街的“独创”，《镇人大主席团成员联系代表小组和代表制度》由丹阳市导墅镇人大提供，《镇人大代表票决惠民实事暂行办法》由扬中市八桥镇人大提供……没有“统一”的痕迹，是镇街人大在基层民主政治实践中行之有效、特色鲜明的创新“盛宴”。这种自下而上的“井喷”现象，展示了基层人大百花齐放的活力。因此，工作中，要处理好照章办事与积极作为的关系，少“等天靠雨”，多“井喷灌溉”。

四是在工作态度上，要处理好“底气”与“内容”的关系。杭州小营镇人大干部有一句名言，“底气决定内容”。正因为有这种底气，当地人大干部有作为，百姓有事找人大。履职“底气”从哪里来？首先，要有思想自信。人大干部处

于依法治国的第一线，不能有“船到码头车到站”的想法。第二，要有本领自信。要学习法律法规、政策理论，消除“本领恐慌”。第三，要有担当意识。履职尽责不是做做样子，“为民服务”不是摆摆架子。干事是干部的天职，担当是干部的使命。人大监督的“底气”，是宪法、法律、赋予的职责，是党委重视、群众关注的作为。每年要通过监督几件重要选题，把代表人民行使的权力运用好。

五是在工作成效上，要处理好“量变”到“质变”的关系。提升镇街人大规范化建设水平，要作常态化、持久战的准备，民主建设的进程要靠规范化建设逐步推进。杭州上城区居民政治民主意识的增强，也有了十五年的进程。2003年初，他们针对选民提出的“我们选出的人大代表是谁？”“选出的代表在干什么？”等问题，开展了代表“家”“室”“站”建设活动，历经试点、推进、规范、创新、深化五个阶段，才换来今天的成就。提升镇街人大主席团（工委）规范化建设，基础性、常态化活动不能间断，联系群众要常态，代表活动要常态，服务工作要常态，要通过常态化的“量变”积累，促进基层民主法治建设“质”的提升。

镇街人大规范化建设的“微创新”，都是基层民主法治建设的大进步。每一项地方性法规的出台，一般都来源于基层人大的创新经验。提升镇街人大规范化建设水平是一项系统工程，思路决定出路、观念决定方向、底气决定成效。镇街人大工作者要主动适应人民群众对发展民主、健全法治的新期待，探索基层群众民主参与的新途径，使镇街人大真正成为基层民主法治建设的主渠道。

（作者系高唐县人大常委会副主任）

浅析设区市立法的立项理念

郝永伟*

立项是立法的一项基础性工作，是立法工作链条的开端，也是保证立法质量的先决条件。2015年3月《立法法》修改后，设区的市陆续获得了地方立法权，开始了本地的立法工作。但是，由于立法经验不足，立法能力有限，导致在设区市立法工作实践中出现了一些问题。其中，比较突出的问题就是立法立项不够精准。立法机关有时候根据主要领导的指示立项，有时候根据部门报送的简单的题目立项，有时候仅凭主观判断立项，既没有做前期的调研，也没有经过专家论证，对立法的必要性、合法性、可行性、立法成本效益等问题缺乏科学论证和分析。这些凭感觉或者经验立项、凭领导意志立项、凭部门热情立项的立法项目，有的在起草或者审议过程中半途而废，有的法规出台后明显缺乏可行性，有的法规甚至成为部门巩固和扩大权力和利益的工具。这样的法规还占用了宝贵的立法资源，使一些社会急需的法规项目不能列入立法计划。导致这些问题的根本原因是设区市立法立项的理念不能适应立法工作的实际需要。立项理念是立项工作的重要指导，立项理念的格局高低直接决定了立项的科学化程度，甚至决定着整个设区市立法的成败。因此，在设区市的立法中，首先应当树立先进的立项

理念。什么是先进的立项理念呢？笔者认为，能够保证设区市立法的质量，保障立法取得实效的立项理念就是先进的立项理念。在全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的新形势下，立法立项工作应当坚持法治理念和统筹理念，实现立项正义、立项公平、立项民主和统筹兼顾的目标，为设区市的立法提供科学的理念指导。

（一）法治理念。法治理念是法治的灵魂，体现了法治的精神实质和价值追求，包含法律的权威性、限制公权力、公正、尊重和保障人权等内容。中国特色社会主义法治理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是党对我国法治建设工作的经验总结和新时代法治建设的重要指导。习近平指出：“公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值，全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义，保护人民利益、伸张正义。全面依法治国，必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义来进行。”^①在立法工作中贯彻法治理念，首先要求立项理念符合法治理念的要求，在立项中坚持正义、公平、民主。

一是立项正义。罗尔斯主张，“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想的首要价

* 【作者简介】郝永伟，法学硕士，山东省济宁市人大常委会法工委法规科长。

① 习近平：2015年2月2日《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上的讲话》。

值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝或修正;同样,某些法律制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或者废除。”^①正义是法律制度的最终价值追求,是判断是不是良法的最高标准,良法应当蕴含正义。立良法才能达善治,良法是善治的前提,正义是善治的根基。只有在立法中秉承正义,才能制定出被社会认可的良法,才能为实现善治奠定坚实的基础。“因为立法具有太强的功利性,立法过程充满利益博弈,所以如何保证立法的正义性已成为当今民主国家立法所面临的最大难题。”^②制定出符合正义的良法是立法工作的最高追求,是立法机关不懈努力的目标。立项是立法的第一道关口,是制定出良法的前提。要制定出良法,就要将保护公民权利、维护公序良俗、构建良好社会秩序的立法项目纳入立法程序,确保立法项目符合社会普遍认同的社会伦理观,将推进社会正义作为立法的初衷。习近平要求,“要加强重点领域立法,及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待,对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制定、及时修改。”^③立项工作应当坚持立法正义,将社会普遍关心的焦点问题作为立项重点,在面对诸多立法事项时能够进行理性正确客观的取舍和选择,无论何时都应当把正义作为立项工作考虑的首要因素。在设区的市立法中,纳入立法程序的立法项目,应以权利保障为宗旨,综合平衡各个方面的利益。从社会学的视角看,进程务工人员、城市贫困人员、残疾人、儿童、

老年人等社会弱势群体,他们的自我保护能力偏低,对立法保护的需求远远强于其他社会人群,对公权力保护的渴望非常强烈。因此,在立法立项时,应当避免平均主义倾向,重点关注社会弱势群体的利益保护,不仅要实现形式正义,更要实现实质正义,确保立法更好地发挥维护社会正义的积极作用。

二是立项公平。治国要道,在于公平正直。公平是立法的基本价值。立法公平是实现社会公平的有效途径,能够促进权利公平、机会公平、规则公平。“就法律公平而言,自然应当涵盖法律和公共政策的制定、行政行为 and 司法活动的全部领域和过程。这其中立法(包括公共政策的制定)的公平对于社会公平的实现有着特殊的意义。公正的规则是社会公平总的依据。虽然司法执法的不公由于其直接关涉具体的人和事,更受关注,但如果立法本身不公的话,就将制度性地带来社会不公的后果,那么执法、司法公平实现的意义也就十分有限。”^④立法公平是社会公平的一个方面,而且是非常重要的方面,因为立法公平不仅是社会公平的体现,还是社会公平的动因。立法公平首先要立项公平,立项作为立法过程的第一个环节,其公平与否直接决定着立法公平的实现。因此,公平是立项工作的基本目标和价值追求。在立项中贯彻和体现立法公平理念,就必须实现立项的参与平等。平等参与立项过程,是立法公平的起点和关键。“比如我们现在一些城市管理的法律并没有把小商贩、农民工、乞丐真正看作是平等的城市一员,学生管理的规范没有将学生看作为平等的主体,他们都只是管理和惩治

① 亚里士多德著:《尼各马可伦理学》,廖申白译,北京商务印书馆2003年版,第23页。

② 朱志峰:立法与立法正义的实现,《中州学刊》2014年第2期。

③ 习近平:2014年10月23日《在十八届四中全会第二次全体会议的讲话》。

④ 庞凌:立法公平及其保障机制,《法学研究》2007年第9期。

的对象,立法就是将作为主体的管理者的意志法律化。在此理念下制定的法律怎么可能公平呢?”^①立法立项的大门应当向全体社会成员平等的敞开,每一个社会成员,不论年龄、民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限等,都有平等参与立项的权利,都可以作为法律地位平等的公民向立法机关提出自己认为应当立法的建议项目。立项公平还蕴含着立项公正。由于人的知识、智力、经历、经验、财富等方面的差异性,导致了其提出的立法建议项目的质量参差不齐。但是立法机关不能以项目提出人的差别为标准判断项目的质量。立法机关应当秉承立项公正的理念,平等审慎地对待每一份立法建议项目,分析立法建议项目的科学性和可行性,从中筛选出立法时机成熟、立法需求迫切、立法效益明显的立法项目启动立法程序,回应社会的关切。

三是立项民主。民主是法治的实质和灵魂,是法治理念的根基和核心。民主也是立法科学化和立法质量的重要保证。习近平指出,“推进科学立法、民主立法,是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制,创新公众参与立法方式,广泛听取各方面意见和建议。”^②立法法第五条规定,“立法应当体现人民意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障人民通过多种途径参与立法活动。”立项民主是民主立法原则在立项工作中的具体运用,是确保立项质量的重要途径。为了确保立项质量,就必须实行开门立项、民主立项,

自觉将党的群众路线贯彻到立法立项工作中,倾听群众心声,掌握群众意愿,满足群众需求,把法规立在群众的心坎上。在设区市立法实践中,对立法项目征求意见的范围还比较窄。多数情况下,立法机关征求立法项目意见的范围集中在政府部门、社会团体、人大代表、政协委员和专家学者。对与立法项目紧密相关的居民群众、青少年、企业职工等基层人员的意见,征求的还不够。另外,征求意见的方式比较单一陈旧,主要方式是召开座谈会。笔者认为,在地方立法中,召开座谈会的征求意见方式,可以节约调研成本和时间,能够使参会人员互相启发。但是,也难免存在碍于情面不愿提出尖锐意见、由于害怕追究责任不敢提出真实意见、由于参与人员众多不想提出对其他参会人员不利的意见、受到其他参会人员的影响而不能坚持自己的意见等问题,影响了座谈会征求意见发扬民主的实效,甚至导致座谈会征求意见流于形式,不能收到应有的效果。因此,在对立法项目征求意见时,应当提炼征求意见的主题,采取个别征求意见的方式。个别征求意见,就是针对特定的立法项目和问题,分别并且个别地征求不同对象的意见。这种点对点的个别征求意见方式,能够有效避免点对面的集体征求意见存在的问题,保证良好的征求意见效果。在利用媒体征求意见时,不仅注意利用官方媒体征求意见,还应当考虑利用新媒体、非官方媒体征求意见。在立项工作中,需要有充足的时间,深入基层、深入一线、深入现实生活开展调查研究,准确把握立法项目的第一手资料和数据,为精准立项提供详实的资料和有力的数据支撑。在立项中,应当充分

① 庞凌:立法公平及其保障机制,《法学研究》2007年第9期。

② 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》。

运用法规项目比对研究法，对外地的已经或者将要制定的法规项目进行比对研究，分析外地立法项目的优势和缺憾，并且密切结合本地实际情况，在充分吸收借鉴外地立项经验和智慧的基础上，确定本地的立法项目，确保制定的法规能够解决本地的实际问题，增强立法的实用性。

（二）统筹理念。习近平同志关于统筹的战略思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。“治国理政必然要面对千头万绪、千变万化的矛盾和事务，要想保持整体的有序和有效，必须用好统筹这一战略思想。统筹已成为现代国家发展必须坚持的方略，也是治国理政中不可推卸的重要责任。”^①在地方立法立项工作中贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，就必须树立和运用统筹理念。立法工作不仅涉及多个国家机关，涉及诸多上位法的规定，还需要社会各界的遵守和执法机关的执行，立法工作需要统筹兼顾，综合平衡各方利益和矛盾。因此，在立法立项时必须树立统筹兼顾的理念。

一是立法资源的统筹配置。在设区的市的社会治理中，能够制定地方性法规予以规范和调整的社会关系领域尽管《立法法》限定为城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护三个方面，但是“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项，范围是比较宽的。比如，从城乡建设与管理看，就包括城乡规划、基础设施建设、市政管理等；从环境保护看，按照环境保护法的规定，范围包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹等；从目前49个较

大的市已制定的地方性法规涉及的领域看，修正案草案规定的范围基本上都可以涵盖。”^②在设区的市立法中，城乡规划和建设、城市管理、污染防治和环境保护、自然资源的开发和利用、市场秩序管理、能源节约、产品质量和安全、教育、医疗卫生和健康事业、信用和征信管理、历史文化保护和传承等领域，都是设区的市立法的重点。相对于快速增长的立法需求，设区市的立法队伍、立法能力、立法经验都比较有限，设区市的立法资源在一定时期内不能满足立法需求的快速增长。目前不少省为了提高设区市的立法质量，限制设区市每年审议通过的法规数量，使设区市的立法资源更加宝贵。在立法立项时，设区市应当提高立法资源的优化配置，坚持合理配置立法资源、提高立法效能的原则，区分轻重缓急，统筹兼顾，避免重复立法，避免盲目立项。坚持立法工作的长期谋划和合理布局，以科学制定立法计划和立法规划的方式合理配置立法资源，通过立项必要性、可行性和合法性论证，确认立法需求的真实性和急缓程度，推动设区市立法工作有计划、分步骤、有重点地开展。

二是法律价值的统筹安排。在一定社会历史条件下，多元化的法律价值难以全部同时实现，从而导致法律价值产生冲突。为了把法律价值冲突控制在法律秩序允许的范围内，降低冲突的频率和强度，需要对法律价值进行整合。法律价值整合包括自由与秩序的整合、公平和效率的整合、失衡与均衡的整合等方面。立法的主要目的是既保证个人充分的自由，又保证社会秩序的良好发展；既要保证社会管理行为的公平，又要鼓励社会效率的提高。通过立法

① 李德顺：《学会十个指头弹钢琴——深入学习贯彻习近平同志关于统筹的战略思想》，《人民日报》2016年07月29日07版。

② 十二届全国人大法律委员会关于《中华人民共和国立法法修正案（草案）》审议结果的报告。

实现有效防止和矫正社会利益的失衡，达到社会各个群体利益的均衡，既要维护社会各个群体和层级的正当利益，又要维护社会整体利益和秩序。每个立法项目都有其所要追求的法律价值，尽管有的立法项目所追求的法律价值多元，但是也存在一个比较核心的法律价值。在各个立法项目所追求的法律价值之间，或者在一个立法项目所追求的多元法律价值之间，都需要坚持统筹理念，合理安排并兼顾各种法律价值。设区市在立法立项时，应当统筹考虑各个维度的法律价值，将自由和秩序对抗比较强烈、公平和效率兼顾比较困难、失衡程度比较凸显而急需利益均衡的项目作为优先考虑的立法项目，统筹兼顾社会整体利益与个体利益、社会秩序与个人自由、社会公平与社会效率，追求实质公平和结果公平，兼顾形式公平和机会公平，实现各种社会利益的平衡与和谐。

三是规范内容的统筹兼顾。《立法法》规定，设区的市立法权限限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护三个方面。但是在设区的市立法实践中，有许多立法项目规范的社会关系并不仅仅限于一个方面，而是跨越了其中的两个方面，甚至在一个立法项目中涵盖了三个方面的立法内容。如果处理不好这个问题，

很容易导致设区市制定的地方性法规之间出现内容交叉、相互重叠的现象。为了避免这种现象，有不少设区的市在立法中采取了碎片化的处理方式，从小处入手开展单一事项的立法。立法碎片化是设区市立法工作的一种技术处理方式。设区市立法层级较低，大部分属于补充立法和实施立法，主要是细化上位法的规定，承接顶层制度设计和上层制度设计，达到制度落地的目的。就是在地方创制性立法中，也主要突出实用性、地方性。由于设区市立法的衡量标准是管用实用，大而全、原则性强、综合性的法规一般达不到这样的效果，因此设区市立法也比较倾向于碎片化立法。但是，过度的立法碎片化容易导致地方立法多而杂，易产生横向冲突，易产生重复，导致立法资源的浪费。立法碎片化不符合立法科学化的要求，设区市立法机关必须高度重视，采取有力措施加以预防和避免，不断提高地方立法科学化水平。设区市在立法立项时，应当坚持统筹兼顾的立法理念，科学论证立法项目边界，准确把握法规调整范围的大小，做到科学界定立法范围，使法规既不能太单薄，也不能太宏观，实现立管用之法的目的。

（作者系济宁市人大常委会法工委法规科科长）

为决战决胜脱贫攻坚贡献人大力量

李宗彦

党的十九大报告提出，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫。从2012年到2018年，我国贫困人口由9899万人减少到1660万人，连续六年每年减贫1300万人以上；贫困发生率从10.2%下降至1.7%，成绩举世瞩目。“现在距离2020年完成脱贫攻坚目标任务只有两年时间，正是最吃劲的时候。”今年全国人代会期间，在参加甘肃代表团审议时，习近平总书记强调，“脱贫攻坚越到最后时刻越要响鼓重锤。”决战决胜今明两年脱贫攻坚工作，责任重大。

脱贫攻坚是全党全社会的共同责任，人大责无旁贷。近年来，各级人大在党的领导下，履行人大法定职责，发挥代表主体作用，发挥人大机关和干部优势，为打赢脱贫攻坚战做了大量工作，取得了显著成效，充分彰显了人大制度优势。梳理总结各地人大在脱贫攻坚中的实招、硬招、好招，分析存在的问题，进一步做到工作更实、作风更硬、效果更好，更好地为决战决胜脱贫攻坚贡献人大力量。

一、履行人大法定职责，推动脱贫攻坚

实践中，各级人大主要是运用重大事项决定权和监督权等法定职责，督促政府及其有关部门做好脱贫攻坚工作，保障扶贫工作务实、脱贫过程扎实、脱贫结果真实。

贵州是全国脱贫攻坚的主战场，脱贫攻坚是各项工作的重中之重。2018年8月，贵州省十三届人大常委会四次会议第三次全体会议审议通过省人大常委会《关于深入贯彻落实省委十二届三次全会精神依法推动打赢脱贫攻坚战

的决议》。《决议》的出台进一步发出了打赢脱贫攻坚战的人大声音，是指导全省各级人大及其常委会和各级人大代表投身脱贫攻坚战的动员令，更是对全社会积极参与脱贫攻坚战的倡议书。

相比重大事项决定权，各级人大更多的是运用监督权，通过调研、听取专项工作报告、专题询问等手段，为脱贫攻坚助力护航。以全国人大常委会为例。2017年8月，十二届全国人大常委会第二十九次会议审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告并进行专题询问。换届后，十三届全国人大常委会“咬定青山不放松”，于2018年由三位副委员长带队赴16个省区，深入一线开展专题调研。今年2月，十三届全国人大常委会第九次会议听取并审议了该专题调研报告。

有脱贫攻坚任务地方的各级人大也都依法行使监督权，助力脱贫攻坚。以安徽省为例。2016年12月，省十二届人大常委会第三十五次会议听取和审议了省政府脱贫攻坚工作情况报告；2017年，省人大常委会组织5个调研组分赴省内5个市暨10个县区开展专题调研；在9月下旬召开的常委会会议上听取审议省政府脱贫攻坚工作情况报告并开展专题询问；2018年11月，省十三届人大常委会第六次会议听取并审议了省政府脱贫攻坚工作情况报告。近几年，安徽省内的六安、定远、潜山等多地也都对脱贫攻坚开展了专题询问。

在行使监督权中，各级人大坚持依法监督、正确监督、有效监督，发扬“钉钉子精神”，

持续发力，久久为功。脱贫攻坚不获全胜，决不收兵。在监督中，综合运用各种手段，精准发力，打出“组合拳”：深入开展专题调研，掌握第一手资料，摸清真实情况，发现存在的突出问题，提出针对性强、可操作的审议意见，交政府及其有关部门研究处理，有力推动了脱贫攻坚向纵深推进。

目前，我国还没有扶贫领域的专门法律，但据梳理，“在宪法和现行有效的39部法律当中，共有54条有关扶贫脱贫的条款。”栗战书委员长在十三届全国人大常委会第九次会议上指出，“拟请有关专门委员会和工作机构研究，可否围绕这些法律条款的落实搞一次执法检查。”针对不同法律中涉及同一领域的条款进行执法检查，是实施法律监督的创新之举，也为人大监督脱贫攻坚工作增加了一种重要法定方式。

有的人大代表就扶贫领域立法提出建议，如全国人大代表徐国权于今年初建议制定消除贫困法。全国人大可适时推动扶贫立法，将实践中行之有效的经验做法上升为法律，用法律保障脱贫攻坚工作。

二、发挥代表主体作用，推动脱贫攻坚

人大代表是国家权力机关组成人员，是人民代表大会的主体。“人民选我当代表，我当代表为人民。”各级人大代表理应投身脱贫攻坚，为脱贫攻坚作贡献。

很多地方人大开展了以脱贫攻坚为主题的代表实践活动，如湖北省人大常委会开展了“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动，江苏省徐州市人大常委会开展了“五级人大代表助推脱贫致富奔小康”活动等，为代表助力脱贫攻坚搭建平台。

在代表主题实践活动中，代表的履职能力、态度，直接接受人民监督，有利于调动人大代表的积极性，激发人大代表的责任感。多数代表想方设法为脱贫攻坚履职尽责，有的会捐钱捐物，有的会利用自身条件，为群众解决实际困难。

从事生产经营活动的人大代表，除了直接

捐钱捐物，还能在产业扶贫上有更大作为。如果说财政保障性扶贫是“输血”，那么产业开发性扶贫就是“造血”。当前，贫困地区仍以原始的小农生产为主，获取市场信息能力差，抵御市场风险能力低。有能力的人大代表可以发挥企业带动作用，以新型农业经营主体身份，从信息、物流、市场等产业发展角度介入扶贫，以市场化的方式，为脱贫攻坚作出新的贡献。

在五级人大代表中，绝大多数是县乡两级人大代表。这些基层代表，和广大群众在生产生活上联系密切，是党和国家与群众之间的桥梁纽带。群众对脱贫攻坚盼什么？脱贫攻坚焦点难点在哪里？通过主题实践活动，代表能够更加精准地掌握民意，提出的议案、建议更加真实地反映脱贫攻坚客观情况，体现群众利益诉求。

在脱贫攻坚中，基层代表能充分发挥来自群众的优势。对贫困户的大力帮助，导致了有的群众萌生“贫困得实惠”、“等靠要”等错误思想，从而使脱贫内生动力不足，这已经成为值得关注的现象。仅仅依靠党委政府自上而下的外部思想动员，这个问题并不容易解决。基层代表和贫困群众抬头不见低头见，更容易戳准贫困户思想上的“病根”，利用乡村内部的舆论场，实施有针对性地劝导。如果运用得当，能在“扶志”上收到很好效果。

三、发挥人大干部优势，推动脱贫攻坚

在脱贫攻坚中，人大机关和其他党政机关一样，定点帮扶联系贫困县、乡、村。同时，选派政治强、业务精、爱三农的干部担任第一书记，或派出各种形式的服务队，吃住工作在脱贫攻坚一线，和群众打成一片，推动脱贫攻坚。以山东省人大机关为例，从2011年迄今，先后向东平县、费县的部分省定贫困村选派四轮六批次共三十名第一书记；选派两名同志到莒县担任省定贫困村党支部书记。

通过人大机关和人大干部的倾情帮扶，贫困村面貌普遍有了较大改观，村党支部战斗力明显提高，脱贫致富的可持续性明显增强，村

民生产生活条件明显改善，文明程度明显提升，基础保障明显加强，如期实现脱贫目标。

在帮扶中，人大干部必然会把自身的思维方式、行业特点等优势表现出来，进而影响贫困村及其干部群众。人大干部优势集中体现在：讲政治、讲民主、讲法律、讲程序。讲政治确保了党对脱贫攻坚工作、对三农工作的领导，在潜移默化中坚定了农民听党话、跟党走的信念；讲民主加强了农民当家作主的意识，培养了自治观念；讲法律，使农民有了遇事问法的意识，树立了法治观念；讲程序塑造了农民的现代议事观念。这些优势，不仅有助于当前的脱贫攻坚工作，而且逐步影响甚至化解了三农工作中长期存在的一些深层矛盾，与乡村振兴的内在要求深度契合，为乡村振兴奠定了基础。

选派帮扶是锻炼培养干部的重要方式。在脱贫攻坚中，选派干部不断砥砺初心，涵养“以人民为中心”的理念，接通了地气，锤炼了作风，

提高了能力，深化了群众感情，增强了责任担当。这些又为进一步做好人大工作，为进一步推动脱贫攻坚、乡村振兴打下了坚实基础，实现了人大工作与脱贫攻坚互动提升的良好成效。

在选派帮扶中仍存在一些問題。比如有些选派干部没有基层党政机关和农村工作经历，经过熟悉摸索，工作会干了，帮扶也快结束了。对此，一方面在选拔时要更有针对性，既考虑锻炼干部，也考虑扶贫需求，既考虑干部个体的专业和经历等，也考虑工作队整体构成搭配，发挥团队效应；另一方面保障选派干部各项待遇，鼓励有意愿的同志一轮接着一轮干，充分发挥实践经验，更好服务脱贫攻坚和乡村振兴。在帮扶中，还要注重解决好“帮”与“扶”的关系，要“帮”更要“扶”，把更多精力用在发现人才、培养干部上，为贫困村打造一支不走的工作队，带动贫困村实现可持续发展。

（作者系《山东人大工作》杂志社编辑）

信息动态

省人大工作理论研究会研究课题执笔人培训班举行

为进一步加强研究课题管理，提升课题研究人员业务能力，提高研究课题质量和水平，4月16日上午，山东省人大工作理论研究会研究课题执笔人培训班在珍珠泉宾馆举行。2018年度研究会研究课题执笔人，省人大常委会有关工作部门、省人大专门委员会办公室有关负责同志等参加培训。

培训班邀请山东省委党校（山东行政学院）政治和法律教研部主任、山东省党内法规研究会副会长、山东省政治学会常务理事张杰教授作专题辅导报告。他从课题研究的选题、制定研究方案、撰写结项报告三个方面进行了讲解，并重点围绕应用类课题研究进行了详细阐述。授课注重理论与实践结合，又有经典范例分析，针对性强，语言简明，幽默风趣，课堂气氛热烈。最后，张教授还与参会人员进行了现场互动，就大家提出的一系列问题进行了详细解答。

培训结束，参训人员一致反映，本次培训班主题鲜明、收获明显，为今后更好地开展课题研究起到了积极的促进作用，并希望今后多举办一些类似的培训。