

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

2017 · 2
总第 14 期

主 编：王树忠
副 主 编：张 力
责任编辑：刘文华 朱艳芸
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

信息动态

- 02 江苏省人大常委会调研组来我省调研
02 “新时期人民代表大会制度理论与实践创新”学术研讨会在济南举行

调研成果

- 03 关于推进“双联”工作制度化规范化的实践与思考
马鸿基 刘向群
- 08 浅论乡镇人大在民主法制建设中的作用及其实现路径
王伟峰
- 12 关于提高基层人大常委会会议审议质量研究
孙 娜
- 17 发挥人大代表主体作用的实践与思考
薄 涛 燕德清 宋晓晖
- 22 关于加强部门预算编制审查工作的实践与思考
刘 芬
- 27 关于建立完善人大主导下地方立法机制的实践与思考
杨朝顺 周国桥
- 31 关于加强县级人大对预算全口径、全过程审查监督的思考
梅 博 李兴莉

他山之石

- 35 地方人大常委会推进规范性文件备案审查工作的路径研究
重庆市人大常委会课题组
- 44 河南省安阳市水冶镇人大工作探析及启示
王大鹏 孙 光
- 48 浙江省云和县人大常委会特定问题调查工作的实践与思考
马国华

江苏省人大常委会调研组来我省调研

4月27日,江苏省人大常委会秘书长吕振霖一行六人,来山东省人大工作理论研究会调研交流。省人大常委会秘书长齐涛出席座谈会,省人大常委会研究室主任、省人大工作理论研究会副理事长兼秘书长王树忠,省人大工作理论研究会常务副秘书长张力参加座谈。

王树忠介绍了我省人大工作理论研究会的具体情况,就研究会的理事会、常务理事、学术委员会、监事会等机构架构,理论性与实践性相结合的应用对策研究的工作定位,研究会课题立项检查评审等运作,课题研究经费使用管理,以及省人大工作理论研究会与省委党校开展领导干

部人大制度理论与实践教育培训等情况做了详细介绍。

吕振霖认为山东省人大工作理论研究会组织机构健全、职能定位准确、工作机制完善、领导支撑体系和学术支持体系建设有力、智库作用发挥突出,对江苏省人大制度理论研究会建设有很好的借鉴作用。

双方就研究会建设和智库作用发挥进行了深入交流,就进一步加强研究会工作联系,共同推动人大制度理论研究工作达成一致。

(山东省人大工作理论研究会秘书处)

“新时期人民代表大会制度理论与实践创新” 学术研讨会在济南举行

2017年5月13日,由山东省人大工作理论研究会秘书处、山东省法学会宪法学研究会人大制度专业委员会、山东社会科学院法学研究所、山东大学法治中国研究所共同主办的“新时期人民代表大会制度理论与实践创新”学术研讨会在济南珍珠泉宾馆举行。

本次研讨会分人大制度与改革、人大制度与立法两大主题板块。20多位专家学者分别围绕人民代表大会制度的政治效应、人大文化建设、人大代表构成问题研究、赋予设区的市地方立法权的法治意蕴等发表了自己的深度思考和独到见解。省人大常委会机关及滨州、日照人大的同志围绕主题作了发言或提交了论文。

全国及省内十余所高校法学院的专家学者、省直有关部门的代表、省人大常委会及部分市(县区)的人大工作者共40余人参加了研讨会。

这是山东省人大工作理论研究会自2016年10月29日与山东大学法学院和山东省法学会宪法学研究会联合主办“中国特色社会主义法治监督体系建设”学术研讨会后,与知名高校和研究机构的再次合作,它必将为进一步推动山东省人大工作理论研究会在更大范围、更广领域、更多渠道,凝聚智慧、汇聚力量,为山东人大建设提供理论支持发挥积极作用。

(山东省人大工作理论研究会秘书处)

关于推进“双联”工作 制度化规范化的实践与思考

马鸿基 刘向群

中央全面深化改革领导小组第二十五次会议审议通过了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》，这是党中央针对代表工作实际，为适应新形势下代表工作，保证人民通过人民代表大会行使国家权力的重要举措。

宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家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。我国人民代表大会制度之所以具有强大生命力，关键在于深深植根于人民之中。代表联系群众制度是我国人民代表大会制度的重要组成部分。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，由原选区选民或原选举单位选举产生，代表人民行使管理国家和社会事务的权力，对人民负责，受人民监督。人大代表的作用发挥得好不好，直接影响到人民当家作主的效果。

近年来，地方各级人大根据地方组织法、选举法、代表法等有关规定，结合各地实际，积极探索人大代表联系群众的方式和途径，进一步密切人大代表与群众的联系，充分发挥代表主体作用，取得了良好成效，但囿于现有法律对代表联系群众的内容、方式、途径等缺乏可操作性的规定，探索制定代表联系群众工作制度，使其更具可操作性，以适应新的形势任务对人大工作的要求已势在必行。本文结合周村区人大常委会开展

“双联”（人大常委会组成人员联系人大代表、人大代表联系选民）活动情况，对代表联系群众工作进行了深入思考，提出对策建议。

一、周村区“双联”工作的主要做法及成效

近年来，周村区人大坚持代表主体地位，以“双联”活动为平台，建立“四项机制”，进一步密切同代表与群众的联系，为代表依法履职提供服务保障。

（一）建立组织保障机制。我区按照市委、市人大的总体部署，加强领导，精心组织，广泛动员，扎实推进，在全区形成了党委领导、人大推动、政府及有关部门抓好落实、广大代表和群众积极参与的良好局面。一是成立组织领导机构。成立了以区委书记为组长的领导小组，形成了上下一致、运转有序的工作机制。区委主要领导高度重视，主持召开了全区“双联”工作座谈会，对“双联”工作开展提出明确要求；同时，积极主动与所联系的代表、群众加强联系沟通，并根据群众反映的问题亲自提写了两件闭会期间的代表建议，转交区政府办理，在“双联”工作中发挥了示范带动作用。二是落实经费保障。市人大常委会为各区县拨付了活动经费，区政府也积极提供经费保障，共落实活动资金36万余元，为镇（街道）民情联络站配备了电脑、桌椅等必要设施，并拨付资金给值班代表发放补贴，为“双

联”工作的顺利开展提供了有力保障。三是广泛宣传发动。在报纸、电视、网站等媒体设立“双联直通车”专栏，对代表联系接待群众情况进行采访报道，扩大了“双联”工作的影响力。建立了代表值班名单公告制度，每周提前5天将代表值班名单在报纸、电视等媒体上进行公告，提高了群众的知晓率和参与率。四是建立规章制度。制定了《人大代表联系群众制度》、《人大代表民情联络站、点管理制度》、《人大代表值班考勤考核制度》等制度和流程，并全部汇编成册，印发到各级人大代表手中，确保活动开展有章可循。五是加强代表学习培训。邀请省、市人大代表工作方面的专家进行授课，编印了《人大代表履职读本》，组织代表系统学习宪法、代表法、选举法等法律法规。区人大常委会专门针对“双联”工作，到镇（街道）驻地对代表进行轮流培训，进一步增强了代表联系群众工作的能力和水平。

（二）建立广泛联系机制。为保证“双联”联得起来、联得到位、联得有实效，我区强化措施，充分调动基层人大、人大代表和群众等各方面的积极性，建立起代表与群众密切联系的网络和平台。一是建立联系网络。按照联系基层一线代表和群众为主的原则，每位常委会组成人员固定联系5名代表，每位人大代表固定联系6名群众（包含1名困难群众）。对联系名单实行动态管理，每半年调整一次，保证活动实效。目前，我区25名常委会组成人员与125名代表、510名各级人大代表与3060名群众建立起固定联系网络。二是建立联系平台。我区共建立民情联络站10处，民情联络点45处，每周二为人大代表公开联系群众接待日。各个联络站、点每半年排一次代表值班表，明确每名代表的值班时间，并提前在民情联络站公告，便于群众及时了解代表值班情况。同时，各镇（街道）创新联系形式，结合各自实际，建立多种形式的联系平台。比如，我区大街街道

为方便群众，到大集上、便民服务大厅里等人多、事多、问题多的地方设立代表流动联络站，零距离与群众交流，受到了群众好评。三是建立信息平台。开通人大官方微博、微信公众平台，加强与代表和群众点对点、面对面的交流。建立了容纳500人的周村人大代表微信群，便于代表之间加强交流，相互学习。

（三）建立意见建议办理机制。意见建议办理是“双联”工作的重要环节，也是保护和调动代表、群众积极性的关键所在，更是“双联”工作的核心内容。为此，我们制定了三项制度：一是月报表制度。即每月的6日由各镇（街道）上报上一个月收集的群众意见和建议，便于“双联”办公室及时掌握情况，分类转办，督导办理。二是重点意见建议由主任会议成员挂包督办制度。对于群众提出的重点意见建议，由主任会议成员分工督导，加强与相关部门协调对接，确保群众反映的问题得到有效解决。三是定期反馈制度。对收集到的群众意见建议，由各镇（街道）集中向群众反馈办理情况，确保“件件有回音，事事有着落”。截止目前共计收到群众意见建议1401件，全部转交有关部门或镇（街道）办理，已落实解决1252件，没有解决的也都向群众作出解释和答复。形成闭会期间的代表建议26件，由区人大常委会转交市人大或区政府，目前已转交市人大4件，转交区政府22件，已办理完毕并答复代表23件。

（四）建立督导考核机制。制定了《常委会主任会议成员分工督导“双联”工作意见》，建立了“双联”工作季调度、半年小结、年度考核等督导考核制度，代表联系接待群众情况、参加每周二值班情况、为民办实事情况等都记录代表履职档案，年底由镇（街道）人大统一对每名代表履职情况进行评估，作为评先树优的重要依据。每年区“双联”工作办公室对所有常委会组成人

员固定联系的5名代表、代表固定联系的6名群众都要一个不漏地进行电话回访，检查情况予以通报，对检查出的个别没有与群众见面联系的代表，责令各镇（街道）对其约谈，并迅速整改，督促其加强联系，切实为群众办实事、解难题。

“双联”工作在代表与群众之间架起了“高路”、“连心桥”，使代表真正俯下身子听民声、纳民意，履职尽责解民忧、帮民需，切实发挥了人民群众“代言人”的作用。如北郊镇群众反映辖区内部分交叉路口缺少交通信号设施，交通事故频发问题，镇政府积极与交警部门协调，在相关路口增设红绿灯2套、黄闪灯5套；永安街街道群众反映西外环修路排水不畅问题，通过人大代表提写建议，转交有关部门办理，促使该问题得到有效解决；城北路街道辖区企业反映招工难问题，人大代表积极协调，开展校企合作，帮助企业培养高级技工人才，受到了企业欢迎，等等。

二、代表联系群众存在的困难和问题

从我区开展“双联”活动及其他地区代表联系群众工作情况看，目前虽然各地在代表联系群众方面做了大量富有成效的工作，但离人民代表大会制度的本质要求和人民群众的热切期盼仍有较大的差距，主要表现在以下几个方面：一是代表的积极性不高。不少代表认为在国家政治生活中代表的作用不大，有的甚至认为自己当选代表与人民群众没有直接关联，加之现行法律制度对代表缺乏有效的激励和制约机制，于是产生了“联系不联系一个样，联系多与联系少一个样”的消极思想。二是群众的认同感不强。一些群众认为，人大代表大多是选民出于相信组织的提名推荐而选举出来的，其实对这些代表并不熟悉。不少群众对代表的法律地位和作用不了解，认为代表只是一种身份、荣誉而不是一种职务，对代表“该做什么、能做什么、做得成什么”心存疑虑。三是联系的实效性不强。实践中，人大代表通过联

系群众收集到的部分意见和要求，因种种缘由，难以得到有效解决，无法回应群众期盼，致使代表联系群众的实际效果不理想。四是群众参与不积极。代表值班日群众少或者没有群众来民情联络站；代表主动走访联系群众时，个别群众以工作忙没时间推托；有的群众认为找代表反映情况没有作用，不如直接上访。

产生这些问题的原因主要有：一是代表联系群众的法律规定不完善。作为专门规范代表权利义务和履职行为的代表法，第四条规定：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；第二十条规定：代表可以通过多种方式听取、反映原选区选民或者原选举单位的意见和要求；第四十五条第一款规定：代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见，回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问，接受监督；第四十五条第二款规定：由选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况等。这些规定，对于密切代表与人民群众的联系，无疑具有普遍约束力。但是，这些法律规定过于原则，缺乏与之配套的具体制度和程序，如对代表联系群众的次数、内容、要求等没有量化和刚性约束，因此，这种联系活动在实际中容易流于形式。二是代表联系群众的思想认识不到位。我国实行兼职代表制，除了人大常委会驻会组成人员外，其他代表往往因忙于本职工作，在履行代表职务方面的时间和精力不够，再加上在监督代表联系群众方面缺乏操作性强的约束激励机制，对联系群众这项活动重视程度不够，代表自身主动作为的动力不足，部分代表对于“人民选我当代表，我当代表为人民”没有真正认识到位。三是代表联系群众的渠道建设不畅通。与西方国家的议会制度不同，我国的人民代表大会会议一般每年举行一次，会期

也很短，代表履职更多体现在闭会期间。虽然各级人大在代表联系群众的方法和途径上作了积极探索，设立代表接待选民日，定时定点接待选民；或召集部分选民召开座谈会；或由代表走访选民，这些活动一般都以各级人大统一组织为主，代表主动安排时间联系群众开展较少。有的代表设立意见箱、公布电子邮件或电话号码，由于没有广泛宣传，没有使广大选民充分知晓，这些途径也就得不到充分利用。四是代表联络群众的保障不够有力。代表在闭会期间依法履职的活动缺乏周到服务和有力组织、代表履职保障不到位等，这些都在一定层面和程度上影响了代表作用的进一步发挥。比如代表法规定，代表在闭会期间的活动，代表所在单位必须给予时间保障。但是在实际操作中，代表联系群众主要是在人代会之前，很大程度上是为了议案建议的提出。在平时，代表主要精力还是放在本职工作上，且部分单位也不能真正安排代表联系选民的时间，这在一定程度上限制了代表联系群众的主动性和自觉性。

三、代表联系群众工作的对策建议

我区在开展“双联”活动中立足实际，建立工作制度，注重提升实效，为完善代表联系群众工作机制奠定了坚实基础。下一步，应当按照市委、市人大的要求，进一步深化、规范、提升，形成制度化、长效化，逐步丰富代表联系群众的方式方法，真正发挥好代表的职能作用。

（一）进一步完善代表学习培训机制，解决好“为什么要联系”的问题。代表素质参差不齐，要通过组织学习培训，将政策法规、人大业务知识等应用性培训作为重点持续抓好，要加强代表培训，特别是要将“为什么要联系群众、怎样联系群众”作为重点内容贯穿于培训全过程，使代表掌握联系选民的重要意义、目的要求、方法步骤、注意环节等内容，为代表联系群众工作提供能力支撑。一是明确联系不是可有可无，而是非

常重要。只有通过密切联系群众，才能汲取群众蕴含的实践智慧和丰富营养，了解群众所盼所想，从而引导社会矛盾纠纷以平和理性法治途径进行化解，人民群众的诉求通过人民代表大会制度的特有行权模式加以解决，代表履职才有突破口和切入点。二是要明确联系不是自然行为，而是职务行为。《代表法》规定代表必须联系群众，这说明联系是职务行为，而非自然行为，这就决定了联系不是“要不要”的选择题，而是“好不好”的必答题。三是明确联系不是漫无边际，而是有所揽要。联系群众是代表履职的逻辑起点，不能就事论事看走访了多少次，联系了多少人，而是要看联系中发现了什么问题，取得什么实际效果。

（二）进一步完善“双联”工作机制，解决好“怎么联系”的问题。2014年初，张德江委员长通过深入调研，对基层设立代表联络机构给予了肯定，他认为“只要是群众知道在固定的地点、时间，以适当方式能找到代表，能通过代表反映诉求就可以”。这为加强代表联系群众活动指出了努力方向。我区建立的民情联络站就是按照这一思路，搭建起了代表与群众联系的固定平台，下一步，要在改进接待方式、提升接待效果上下功夫。一是充分利用信息网络，确保联系便捷、快速。利用电子信箱、热线电话、网络视频、微信QQ群等更加方便快捷的联系方式，从更大范围与人民群众打成一片，延伸代表工作触角，突破时空限制，让群众有意见、有诉求，可以随时找得到身边的代表，扩大参与面，增大受益面。二是开展议题式接待联系群众，确保联系高效。紧紧围绕市区党委、政府的中心工作，围绕群众关心的社会治安、看病就医、居住环境、文化生活、中小学生学习、干部作风等方面内容，在值班接待群众时向群众征求意见，增强联系的针对性、实效性。三是制定考核办法，确保联系经常、主动。对代表参加值班、走访联系群众的考核进一步细

化量化，制定激励措施，促使代表主动走出去调研、提出高质量意见建议。

（三）进一步完善意见建议办理机制，解决好“联系后怎么办”的问题。始终将提高履职质效作为“双联”活动的起点和归宿，使联系过程成为创新履职理念、提高履职能力、增强履职效果的过程。一是要将联系成果转化为思维方式。代表联系群众首先是一种理念，这种理念的转化是一个自然内化的过程，通过感性认知上升为理性认知这个思维活动，逐步实现对联系群众的规律性、整体性和系统性的把握，从而使自己的思维和立场与群众更接近、更相通。二是要将联系方式转化为工作作风。对群众提出的意见和建议，能当场释疑或协调的，可以当场解决；需要“一府两院”办理的，可形成建议或议案交相关单位处理或约请有关部门负责人解释清楚；对不属于代表履职范围的事情也应耐心倾听，做好记录，

及时转告，帮助提供解决问题的途径，以真诚态度彰显务实作风。三是要将联系方式转化为建议成果。要采取多种措施，督促有关部门办好代表建议，对久办不决的建议要认真研判分析，找准症结所在，推进问题解决；对群众普遍关注的建议，要将办理结果向社会公布，接受社会监督，使代表和群众从办理成果中增强联系的自觉性和主动性。

总之，“双联”工作为代表联系群众制度化建设提供了经验，下一步需认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，根据宪法和有关法律，结合代表联系群众工作的实际，不断总结经验，逐步丰富和完善代表联系群众制度，实现代表联系群众工作法律化、制度化，从而为实现人民当家作主提供制度保证。

（作者单位：淄博市周村区人大常委会）



浅论乡镇人大在民主法制建设中的作用及其实现路径

王伟峰

民主与法制，是现代社会、现代国家不断追求的价值理想与政治目标。法国大思想家卢梭在《社会契约论》中明确提出：“天赋人权、主权在民”。而民主与法制，则是“主权在民”思想在国家中的重要保障和体现。如何保障社会的民主与法制建设？不同国家会采取不同的办法与措施。而在建设中国特色社会主义民主法制的历史进程中，当前我们既有政治制度的设计保护，政权组织形式的建立保障，又有法制建设的保驾护航。而本文从政权组织形式的视角——人大的角度出发，就乡镇人大在推进民主法制建设中的作用及其实现路径做一点个人思考与探讨。

一、乡镇人大在民主法制建设中的地位及作用

乡镇人大的性质、地位及职能，决定了乡镇人大在民主法制建设中的作用。宪法规定，乡镇人大有三项重大职权，即重大事项决定权、监督权、人事任免权。这三大职权，决定了乡镇人大在推进基层民主法制建设中的作用。乡镇人大究竟在基层民主法制建设过程中有哪些具体作用，概况起来有如下几点：

（一）乡镇人大是民众参与基层国家事务管理的载体。在我们国家现行政权体制建设中，代议制是目前国家的政权组织形式。人民行使国家权力，通过各级人民代表大会来实现。我国宪法

明确规定，中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家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。乡镇人民代表大会作为最基层的国家政权组织形式，是广大基层群众实现对本行政区域地方国家事务管理的重要途径。并且，随着社会不断发展，群众对于参政议政的热情在不断提高，对于民主发展建设的要求也越来越高，发挥好乡镇人民代表大会的作用，会直接关系到群众能否真正实现当家作主，关系着群众民主权力是否真正得到落实。

（二）乡镇人大是民意集中与释放的中介。一方面，从人大代表的来源上看，人大代表来自人民，特别是乡级人大代表，从最基层群众中由选民直接选举出来，代表选举的过程，本身就是民主建设的过程。同时，乡级人大代表离群众最近，最了解基层群众的呼声与要求，发挥好乡镇人大作用，对于充分集中民意与民智，使群众的意愿得到最大限度的集中与释放，从而使政府决策更加接近群众需求，对于建设民主政府具有十分重要的意义。另一方面，从人大代表的权力角度看，乡级人大代表拥有在乡镇人民代表大会期间审议政府工作报告的权利，有提出建议、批评和意见的权利，闭会期间，有监督政府工作开展的权利。这种审议、提出建议、批评和意见及监督的过程，实质也是民意集中与释放的过程。所

以，无论哪个角度，乡镇人大都承担着重要的民主功能，基于此，发挥好乡镇人大作用，对于推动基层民主建设，无疑具有十分重要的作用。

（三）乡镇人大是维护基层公平公正的重要保障平台。公平公正，关系一个国家、一个政权的稳固。乡镇处于我国政权组织的最基层，直接与百姓打交道，与群众同处于一线。特别在涉及群众利益政策的落实环节，是否维护公平正义，直接关系到群众的切身利益，关系到群众对党的感情，关系到一方地域的稳定。随着依法治国战略的深入实施，依靠法制维护社会公平正义，越来越成为时代与社会的紧迫需求。乡镇人大一头连着政府，一头连着群众，而宪法赋予人大最高监督权。这就决定了乡镇人大在保障基层公平公正方面所应有的责任，在维护群众利益方面所应有的担当。为此，在一些涉及政策法规在基层公平公正落实上，乡镇人大主席团有权运用人大监督权，组织人大代表加强对各方面工作的监督，通过实施法律监督与工作监督途径，维护社会公平正义，切实保障党的各项方针政策在基层的公平落实，保障群众切身利益不受损害，以彰显法律的公平，彰显政策的公正，进而推动基层民主法制建设。如，《村民委员会组织法》的贯彻实施，会直接涉及到群众的民主选举权利。为此，乡镇人大就要在村委换届选举期间，切实做好对该法律的监督实施，这是推进基层民主建设的重要保障。

（四）乡级人大代表是引导民众参与民主发展有序建设的重要力量。乡级人大代表是乡镇人民代表大会的全部构成。乡级人大代表直接来自一线群众，与群众距离近，在群众中威望高、能力强，每名代表周围都团结着一大批群众，是凝聚力量、营造和谐的重要舞台，具有良好的引导团聚作用和示范带动效应。人大代表的这种天然“纽带”功能，无论在推动经济发展、维护社会

稳定方面，都能发挥其自身的独特“价值”。正是因为人大代表的这些优势，在推进民主法制建设过程中，人大代表对于群众关于民主建设的有序引导和在化解矛盾过程中推进法制建设的意义就非同寻常。人大代表可通过做基层群众的宣传解释工作，引导群众有序参与基层民主法制建设。因此，发挥好乡镇人大作用，凝聚代表智慧和力量，对于推进社会民主法制建设同样具有十分重要的意义。

二、乡镇人大在民主发展建设中的缺位表现

（一）乡镇人民代表大会召开不及时甚至不举行，直接影响部分群众民主权利的发挥。乡镇人民代表大会作为基层群众参与民主管理的重要形式，每年至少要召开一次。但现实中了解，少数乡镇对乡镇人民代表大会重视程度不够，对其作用发挥的意识不强。有些乡镇召开人民代表大会不及时，甚至想开就开，不想开就不开，随意性强，极个别乡镇除换届后召开一次和有人事任免时召开外，其它时间直接就不召开乡镇人民代表大会，影响了基层民主政治发展。

（二）乡镇人大主席团闭会期间作用发挥不够，基层法治失衡现象时有发生。乡镇人大的监督作用主要体现在主席团作用的发挥上。据调查，乡镇人大主席团在人代会闭会期间作用发挥不到位现象比较普遍，有些乡镇闭会期间人大主席团作用发挥“缺位”现象比较严重，不能切实承担起日常的工作监督和法律法规执行情况监督的职责，导致基层违法违规现象时有发生，社会公平正义在基层难以得到圆满落实，法治失衡，基层法制建设不够理想。

（三）人大代表作用发挥不充分，群众的民主权利难以得到完美践行。人大制度的“设计”初衷，就是让人大代表代表人民群众参与地方国家事务管理，以此畅通民意渠道。但现实生活中，有些人大代表由于“代表”意识不强，会议期间

不发言、不提建议意见，闭会期间不联系群众、与选民“脱节”，不能很好地听取民声、反映民意，导致部分群众的民主权利被“劫持”与“践踏”，部分群众的民主权利难以得到充分落实。

三、乡镇人大推进民主法制建设的路径探讨

当前，随着经济社会的不断发展，民主意识与法制观念日益成为社会高度重视与关注的热点，成为广大群众的自觉追求，这也是中国特色社会主义制度建设的目的所在。而绝大多数群众扎根在乡镇，如何保障、营造好绝大多数百姓的民主权利与法制观念，事关国家民主法制建设进程。因此，围绕如何推进基层民主法制建设，乡镇人大要发挥独特的优势与作用。笔者以为，乡镇人大在基层民主法制建设中的作用发挥，要突出“五个关键”，即组织好县乡人大代表换届选举、保障好乡镇人民代表大会召开、畅通好乡镇人大主席团作用发挥、调动好人大代表群体积极性、发挥好乡镇人大办公室服务功能，推动乡镇人大在保障群众民主管理、参与法制建设方面切实发挥出应有职责。

（一）严格按照选举程序组织县乡人大代表换届选举工作，切实保障选民的民主选举权利。县乡人大代表换届选举工作，一般由党委领导、人大主办。乡镇人大在县乡人大代表换届选举工作期间，需配合选举委员会负责组织好换届选举的各项工作，包括选民登记、组织选民推荐代表候选人和正式选举工作等。为此，乡镇人大要严格按照选举程序，指导组织好选民登记、选民推荐候选人和选民投票选举等服务工作，确保选民登记不错不重不漏，确保选举程序有条不紊，确保选举结果公平公正，通过严格选举程序，保障选民的民主选举权利得到充分落实，推动民主建设发展。

（二）严格依据宪法组织召开好乡镇人民代表大会，保障基层广大人民群众参与地方国家事

务管理的民主权利。组织开好乡镇人民代表大会至关重要。乡镇人民代表大会是一级政权组织形式，是一方地域群众参与地方国家事务管理的重要平台。在这个平台上，乡级人大代表代表人民群众对政府工作进行讨论审议，提出建议意见，使乡镇政府工作更切合当地具体实际，更符合群众利益，这是基层群众参与民主建设的重要途径。因此，乡镇要切实增强民主法制意识，增强人民代表大会意识，严格按照宪法法律的要求，按照中发【2015】18号《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》中“乡镇人民代表大会每年要召开两次会议”的要求，及时召开乡镇人民代表大会，使乡镇人民代表大会真正成为群众参与管理地方国家事务的舞台，成为推进基层民主政治建设的重要力量。

（三）发挥好乡镇人大主席团的作用，保障基层公平公正。乡镇工作直接面对的是广大群众，有大量的利益冲突需要平衡，有众多的法律法规需要在群众日常生活工作中贯彻实施。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第十五条规定：乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团在本级人民代表大会闭会期间，每年选择若干关系本地区群众切身利益和社会普遍关注的问题，有计划地安排代表听取和讨论本级人民政府的专项工作报告，对法律、法规实施情况进行检查，开展视察、调研等活动；听取和反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。因此，乡镇人大主席团要充分发挥自身职能，按照每季度组织一次活动的要求，切实举起监督“利器”，积极组织人大代表开展视察、执法检查等活动，加强对乡级政府工作开展及法律法规在基层实施方面情况的监督，确保群众利益得到有效保障，确保法律法规得到正确实施，保障基层公平公正，推动基层法制建设。

（四）调动人大代表主观能动性，发挥代表在民主法制建设中的引领推动作用。人大代表在民主法制建设中的作用，主要体现在三个方面：一是代表人民群众参与地方国家事务管理，包括参加人民代表大会审议、作出重大事项决定、选举和日常监督等；二是做好群众工作引导民主建设的有序推进；三是做好化解矛盾工作维护社会稳定推进法制建设等。因此，乡镇人大要围绕上述代表作用的发挥，着力为代表履职创造条件。首先，要组织人大代表积极参加人民代表大会，切实代表群众审议好政府工作报告、认真作出重大事项决定及做好选举任免工作等。如果代表不能参加人代会，从理论意义上讲，即一方群众不能参与地方国家事务的管理，会直接影响到部分群众民主权利的发挥。二是闭会期间要积极搭建履职平台，调动代表积极性推进民主法制建设。要充分调动代表闭会期间的主观能动性，搭建代表主题活动平台，督促代表认真执行职务，在执行职务中推动民主法制建设。三是要严格对代表履职的监督机制，切实发挥选民的监督作用，通过开展选民监督评议代表履职等形式，督促代表切实履行职责，推动群众民主权利的实现。

（五）发挥乡镇人大办公室服务作用，为代表推进民主法制建设营造良好氛围。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第十四条规定，乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表，根据主

席团的安排组织代表开展活动，反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见，并负责处理主席团的日常工作。乡镇人大主席要按照工作职责，结合乡镇人大办公室的工作，强化各项服务举措，全力为代表履职创造条件。一要加强与代表联系，推动“民主政府”建设。要把加强与代表联系作为乡镇人大主席的重要职责，通过加强与代表联系，倾听反映群众呼声与要求，使基层政府工作更接地气、更合民心，推动民主政府建设，进而推进基层民主法制建设。二要抓好代表学习培训，提升代表推进民主法制建设能力。要有计划的筹备代表学习培训内容，适时组织代表参加学习培训，提升代表履行职责能力，提升代表推进民主法制建设能力。三要组织代表开展活动，推动民主法制建设。充分利用代表小组平台，围绕各级党委政策的公平公正落实和法律法规的正确贯彻实施，广泛组织代表开展调研、视察、执法检查等活动，及时纠偏存在问题，确保群众利益落实，维护社会公平正义，推动民主法制建设进程。另外，做好代表履职的经济保障措施也很重要，要严格落实代表履职经费保障，探索建立人大代表履职经费补助制度，对代表履职实行每年度一次性发放给代表个人履职经费办法，保障代表认真执行职务和履行职责，调动代表积极性，推动基层民主法制建设不断进步。

（作者单位：莒县人大常委会）

关于提高基层人大常委会会议审议质量研究

孙 娜

基层人大常委会会议是基层人大常委会行使职权最基本最主要的方式和途径。基层人大常委会会议审议是基层人大常委会会议的核心工作，宪法和法律赋予基层人大常委会的重大事项决定权、监督权、人事任免权等都要通过常委会会议审议来实施。常委会会议审议质量的高低直接关系到人大常委会能否坚持在党的领导下，代表人民的根本利益，依法履行职责，行使职权。如何提高基层人大常委会会议审议质量是值得深入研究探讨的重要课题。

一、认清新使命，明确提高基层人大常委会会议审议质量的重要性

人大常委会会议，是常委会组成人员代表人民的利益和意志行使管理国家和社会事务权力的最基本形式。会议审议质量的高低折射人大整体工作水平并影响人大权威已成为各级人大常委会的共识，提高人大常委会会议审议质量，对充分发挥地方国家权力机关的作用具有十分重要的意义。

（一）提高人大常委会会议审议质量，是维护人民群众根本利益的内在要求。依法行使好各项职权，保障人民当家作主的权利，是人大工作的本质要求。提高常委会会议审议质量，是强化人大职能、提高监督实效的重要环节，这也是依法集体行使职权，维护人民当家作主权利的具体

实践，是体现党的主张、人民的意志，代表人民管理地方国家事务的重要途径。人大常委会认真开好常委会会议，不断提高会议审议质量，确保各项职权的有效行使，使人大的监督、讨论决定重大事项、任免等工作更好地体现人民的意志，维护人民的利益，切实保障好人民当家作主的权利。只有把执政为民的宗旨落实到实际工作中，才能为人民掌好权，履好责。

（二）提高人大常委会会议审议质量，是加强民主法治建设的客观要求。人大常委会在民主法治建设中发挥着重要的职能作用。人大常委会依法行使各项职权，紧紧围绕党的中心工作，认真贯彻党委的决策，把党的主张和意图通过常委会会议的法定程序变为国家意志。常委会会议审议重大事项坚持民主集中制，能更好地充分发扬民主，体现组成人员的集体意志，体现民主法治建设的要求，确保民主决策、科学决策。常委会会议依法审议，严格按法定程序办事，通过会议审议作出决定决议，审议“一府两院”有关工作和执法情况报告，从而推进“一府两院”依法行政和公正司法，进而推进民主法治建设。

（三）提高人大常委会会议审议质量，是推进经济社会发展的必然要求。对“一府两院”及其职能部门来说，向人大常委会报告工作，既是对人民负责、受人大监督的重要体现，也是法定

的义务。审议的过程,就是通过人大常委会会议,听取“一府两院”的工作报告,衡量工作进展情况,肯定成绩、指出问题,提出改进工作的意见。通过人大的会议审议,既可以发现成功的经验加以推广,更能够指出问题的症结,找出解决问题的办法。因此,可以这样说,人大的审议,既是监督,也是支持;既是解决问题的鞭策,更是改进工作的动力,是落实党委决策和政府工作的重要举措,是推进经济社会发展的必然要求。

二、直面新问题,分析影响基层人大常委会会议审议质量的成因

近年来,基层人大常委会把提高会议审议质量作为强化监督工作的重要措施来抓,取得了一定成效。但按照监督法和组织法的要求还有一定差距。究其原因,归纳起来主要有以下几个方面:

一是程序不顺“不便”审议。有些地方不注意发挥人大的职能作用,一些本应由人大讨论决定的重大事项,却由党委政府包办代替。由于党委已定下“调子”,人大常委会不便进行认真审议,只能按照党委意图表决通过,致使人大常委会的重大事项决定权流于形式。

二是素质不高“不会”审议。有些常委会组成人员不注意加强政治理论和业务知识学习,吃不透法律法规精神,有的组成人员不注意深入一线开展调查研究,没有掌握真实情况,导致审议发言或三缄其口,无言可发,或夹缠不清,不着边际。

三是心存疑虑“不敢”审议。有的常委会组成人员缺乏应有的监督意识,审议发言瞻前顾后,放不开手脚;有的认为提反对意见是对党委、政府工作的吹毛求疵,会给党和政府脸上“抹黑”。致使部分常委会组成人员审议发言时谨小慎微,避重就轻。

四是思想守旧“不肯”审议。有的常委会组成人员认为到人大工作是退“二线”,无非是履

行程序、例行公事,多说少说都一个样;有的认为人大是个摆设,即使提出问题也不会得到有效解决,说了也白说,与其绞尽脑汁地想,唇干舌燥地说,还不如闭口不谈为好。

产生这些问题的原因归纳起来主要有:一是由于常委会组成人员结构还不够优化,专家学者型人员少,兼职委员多、驻会委员少等在一定程度上影响了国家权力机关作用的充分高效发挥。二是由于体制的原因,民主法治建设的进程还是一个长期、渐进的过程,实现“党委领导——人大决定——政府执行”的决策运行机制还有待逐步完善。三是工作机制还不够完善。会前调研、会前准备和会议服务机制尚有待完善;在会中审议和常委会组成人员的自我约束等方面还缺乏相应的制约机制。

三、抓住关键环节,提高基层人大常委会会议审议质量

如何评价常委会会议质量,应当有一个相对明确的标准。可以利用这一标准对常委会会议质量进行考核,并以此作为分析研究和改进常委会会议质量的依据。常委会会议质量主要由会议主体和会务工作两个方面决定,会议主体是常委会组成人员。常委会组成人员的素质对会议质量起着决定性作用,因而对组成人员素质和行为应有明确的标准要求;会务工作对会议质量起着保障作用,对常委会会议的会前、会中和会后等环节的组织运作上要优质。关键在于:一看反映会议审议成果的审议意见是否科学合理;二看审议意见是否易于被“一府两院”接受并切实加以贯彻执行;三看审议意见被采纳执行后的实际效果。由此可见,要提高会议审议质量,必须在提升常委会组成人员素质的同时认真抓好会前、会中、会后这三个重要环节。通过综合分析枣庄市市中区人大常委会会议现状和实践经验,为此,笔者试就如何提高基层人大常委会会议审议质量作一

粗浅探讨。

(一) 把握会议主体这个核心, 切实提高人大常委会会议审议质量的基本功。常委会组成人员是常委会会议的主体, 提高组成人员素质, 是提高常委会会议审议质量的基础, 特别是随着依法治国的逐步深入和社会主义政治文明建设的全面实施, 人大工作对其组成人员素质要求越来越高, 为适应新时期、新任务的要求, 必须提高组成人员素质, 做到在其位、谋其事、尽其责。

1. 优化常委会组成人员的构成比例。坚持干部年龄上的梯次结构, 防止和克服人事安排中人大是干部“终点站”的倾向。要借换届选举之机, 精心安排组成人员人选, 对地方人大常委会组成人员的政治思想、参政意识、文化水平、议政能力、专业才能、年龄界限等方面作出规定和要求, 在此基础上, 严把选举关。让代表按照条件, 在法律规定的差额范围内, 最大限度地进行比较、选择, 真正把群众信赖, 又能担负重任的代表选进常委会。

2. 加强学习培训。有计划、有步骤地对常委会组成人员进行法律法规和人大业务知识的培训, 努力提高议事能力和水平。在审议会议召开前, 可以组织常委会组成人员有针对性地学习相关法律法规和专业知识, 让常委会组成人员由“外行监督内行”变成“内行监督内行”, 并用法律的尺子去量“一府两院”工作的“长短”。

3. 增强常委会组成人员的议政能力和决策水平。要密切联系人大代表和人民群众, 经常深入基层了解情况, 搞好调查研究。要按照常委会议事规则的要求, 按时参加常委会会议和组织的各项活动。在常委会审议发言时要紧扣主题, 简明扼要, 做到言之有物, 言之有理, 所提问题要有全局性, 意见要有针对性, 做出科学的分析和准确的判断, 保证常委会审议质量和决策水平更加符合实际。

(二) 抓好会务工作这个关键, 是提高基层人大常委会会议审议质量的基础和保障。“功夫在会外”, 科学有效的会前准备是开好常委会会议、提高会议质量的基础。具体来说, 要抓好以下几个方面的工作。

1. 打牢会前基础, 提高审议的深透性

(1) 精选议题, 议之有预。人大常委会作为国家权力机关, 其职能范围涉及到“一府两院”工作的方方面面, 但又不可能面面俱到, 选准选好议题是提高人大常委会会议审议质量的前提。要本着把握重大事项、坚持少而精的原则, 精心选择好议题: 一是要长计划, 短安排。凡事“预”则立, 首先要考虑每年初提出的年度工作要点, 排出每次“例会”审议的初步议题, 使常委会组成人员和“一府两院”预先知晓, 及早准备。二是围绕中心选议题。人大常委会的议题应是同级党委的工作重点, 政府致力要做的大事, 在时间上力求同步合拍, 保持在工作目标一致的前提下形成合力。在具体选择上要做到围绕党的中心工作确定审议重点, 要充分了解“一府两院”工作中存在的困难和问题, 把议题选在其需要加强和改进或正着手抓的工作上。三是突出重心选议题。强化对“一府两院”的法律和工作监督, 要把与加强社会主义民主与法制建设, 与保证宪法和法律的遵守、执行密切相关的问题及事关经济建设和社会发展全局的问题定为议题。四是关注民心选议题。以维护广大人民群众的根本利益为出发点, 把人民群众普遍反映和要求解决的热点、难点问题作为议题, 切实解决实际困难, 促进社会稳定。

(2) 认真学法, 议之有据。人大工作离不开法, 人大常委会要提高审议质量, 加强监督, 更要在“法”字上作文章, 做到依法审议, 依法监督。学法既是人大常委会加强自身建设, 提高法律水平, 增强法制观念的需要, 更是行使职权

的需要。要做到“开会期间集中学，平常时间自己学，调查视察针对学”。在学习的内容上：既要学习普通法，又要学习专业法。每次例会前，要根据审议议题，安排好法律学习，针对法律法规执行过程中存在的问题，依法提出审议意见和建议，从法律角度来审议，使审议具有较强的法律性，提出的审议意见有法律依据。

(3) 深入调研，议之有理。没有调查研究就没有发言权，没有调查研究就没有决策权。要提高人大常委会会议审议质量，必须高度重视调查研究工作。调研要由常委会分管主任带队，邀请熟悉情况的代表或专家、学者参加，尽可能更多地吸收专业的调研工作者参与，发挥他们的作用。要充分运用实地察看、听取汇报、明察暗访、问卷调查、抽样调查、设置意见箱等工作方法开展调研，掌握详实的第一手资料。要开好调研座谈会，参与调研的人员，应积极发表意见，避免浅尝辄止，人云亦云。要形成质量较高的调研报告，报告要去粗存精，肯定成绩简要精练，查找问题准确深刻，提出建议针对性、操作性强，并向主任会议报告。

(4) 充分“预审”，议之有力。议题确定后，常委会提前将专项报告稿和审议意见卡送常委会组成人员，要求常委会组成人员对其报告稿进行“预审”。每位委员针对专项报告的内容，会前进行一周的调研，了解掌握审议事项的基本情况和存在的问题，提出意见建议，直接填入“审议意见卡”，作为会议发言的主要依据。通过“预审”，一是将每位委员的建议意见转送区主要领导、分管领导和相关部门，作为决策和落实的参考依据。此项举措既有效避免了因审议时间短而形成的“只听不议”或“议不入题”的敷衍现象，又激活了常委会组成人员的履职热情，增强了对专项工作的审议能力。二是可以提出初步审议意见，为常委会会议提出审议意见打下基础。

2. 突出会中审议，提高审议的针对性

(5) 精致审议，议之有果。在会议中进行充分审议，使常委会组织人员充分表达自己的意见，依法行使职权，是提高常委会会议审议质量的中心环节。在会议中要坚持民主集中制原则，广开言路，使每一位参会人员都能发表意见，切实提高审议质量。一是确立中心发言人制。常委会在分组审议和联组会议的基础上，实行中心发言人制度。中心发言人在综合相关委室的会前调研、主任会议研究的意见和发言人个人掌握的情况等多方面信息的基础上，肯定成绩、找出问题、分析原因、提出建议，提高了审议的精准性和深透性。二是探索审议意见后置制。常委会在提高审议意见质量上下功夫，由当次会议直接通过审议意见，变为会后综合审议意见卡和审议发言中反映比较集中、针对性较强的建议上升为审议意见，进一步增强了审议意见的针对性和可操作性。

3. 抓好会后落实，提高审议的实效性

(6) 督查落实，议之有效。审议意见是人大常委会听取和审议“一府两院”工作汇报后提出的评价和建设性意见，不仅对促进和推动“一府两院”改进工作具有重要意义，而且做好审议意见的办理和落实，也是提高人大常委会会议审议质量的有效保证。一是直接交办，当场答复。常委会审议工作报告时，“一府两院”及有关部门负责人要列席会议，直接听取意见。一些审议意见就可以在会上交办，由有关部门负责人当场作出答复，表明态度，增强审议意见办理效果。二是由常委会有关工作委员会根据联系部门，负责审议意见的归口办理工作，针对不同问题的不同程度，采取不同的督办形式，了解落实情况，并及时向主任会议汇报办理情况。三是常委会要明确办结的期限，要在规定的时间内，由承办单位报告办理结果。结果反馈，可以采取书面或口头形式，向下一次常委会会议报告，也可以向主

任会议反馈，再印发给常委会组成人员。四是要突出重点，选择若干重要审议以及落实情况加强监督，组织部分人大常委会委员或人大代表进行视察，再次召开常委会，听取落实意见建议的报告，对审议意见办理不力，委员们表示不满意的，

要分析情况，区别对待，必要时，可以采取提质询案的方式，交由受质询的机关负责人在常委会会议上口头答复或书面答复，以加大督办力度。

（作者单位：枣庄市市中区人大常委会）



发挥人大代表主体作用的实践与思考

薄 涛 燕德清 宋晓晖

人大代表是人民代表大会的主体，代表主体作用发挥的好坏直接关系到人大行使职权的质效。近期，东营市人大常委会组织相关委室深入部分县区，通过走访代表、发放调查问卷、召开座谈会等形式，围绕如何更好地发挥代表主体作用进行了调查研究，作了一些探索和思考。

一、东营市发挥代表主体作用的基本做法

东营市共有各级人大代表 2849 名。其中，市人大代表 313 名，县区人大代表 941 名，乡镇人大代表 1566 名。按照社会阶层分类，市人大代表中，国家与社会管理者占 39.4%，企业管理者占 37.1%，专业技术人员占 8.3%，农业劳动者占 7.6%；县区人大代表中，国家与社会管理者占 29.22%，企业管理者占 16.15%；专业技术人员占 13.6%，农业劳动者占 25.4%；乡镇人大代表中，国家与社会管理者占 13.28%，企业管理者占 5.17%；专业技术人员占 3.9%，农业劳动者占 25.4%。总体来看，各级人大代表结构大体合理，综合素质较好。市县乡三级在发挥代表主体作用方面都有自己的特色亮点、成功经验和创新举措。

（一）注重提升代表履职水平。每年对市人大代表进行培训，内容涵盖代表履职相关法律法规、代表履职经验介绍、社会热点问题分析、全市经济社会发展情况等。代表培训中有两大特点，一是注重授课水平，先后邀请过全国人大、国家行政学院、省人大等专家学者为代表授课，河口

区还组织 100 余名代表分两批赴浙江大学进行了封闭培训，取得了很好的效果；二是注重日常学习，为每位代表订购了《怎样提出议案和建议》、《中国人大》、《山东人大工作》、《人民权利报》、《人民代表报》等书籍报刊，邀请基层代表列席常委会，利用每年的常委会组成人员集中走访代表机会通报全市经济社会发展情况和常委会工作。广饶、垦利、利津将每年 4 月份确定为“代表培训月”，并利用微信，向代表发送有关信息，为代表履职知政提供了有力保障。

（二）不断激发代表履职热情。一是坚持重大节日走访慰问代表制度，对因伤病住院代表送去问候祝福，使代表感受到集体温暖；二是扎实开展“双联”和常委会组成人员集中走访联系代表活动，深入基层代表工作单位，倾听代表呼声，提高了代表的存在感；三是提高无固定工资收入的人大代表履职补贴，由原来的 500 元提高到 1000 元，从而有效保障了代表履职工作的开展；四是出台《市人大常委会宣传报道奖惩考核办法》，调动人大干部的积极性，通过电视台、电台、报刊、杂志广泛宣传代表履职事迹，在《东营日报》、《东营人大》和网站开辟专栏，充分展示代表风采，提高了代表的使命感；五是认真组织优秀代表、优秀代表建议评选活动，通过表彰提高了代表的荣誉感。

（三）积极搭建代表履职平台。一是积极为

代表参加各类社会活动提供便利。本届内，已累计组织代表参加听证、案件旁听、公务员面试、评议、担任专家库成员等各类活动 1500 余人次。二是丰富代表活动内容。邀请代表参加常委会专题询问、工作评议、会前视察、专题调研等多种活动，为代表履职提供更多机会；不断创新活动模式，东营区的“五带头五典范”、垦利区的“三大提升工程”、利津县的“代表活动月”等都取得了不错的效果。三是规范代表之家建设，发挥代表小组作用。加强指导，总结推广东营区代表小组和社区人大代表工作站联系群众的经验做法，创新代表小组的组织形式，既有按行政区划编组，也有专业小组、代表联组等，有的县区还开展全国、省、市几级代表联合活动，多层次的小组活动，推动了全市人大代表小组活动向深向实开展。四是推动代表履职网络平台建设。全程记录代表履职动态，为评选优秀代表小组与优秀代表、开展代表述职、推荐代表连任人选等工作提供依据。

（四）不断完善代表履职制度。一是出台市人大代表守则，进一步规范了代表的履职行为，调动了代表执行职务的积极性。二是在全市范围内实行履职承诺制度，通过履职承诺、代表述职、选民评议、投票测评等环节，对代表履职尽责进行了约束。三是探索实行履职评价制度。广饶、利津等县人大常委会制定了《代表履职评价暂行办法》，从出席大会，提出议案及建议，出席市人大常委会会议及参加代表活动，联系选民，向选民述职，参加学习培训，撰写调研报告，参加社会公益活动，发挥模范带头作用等 9 个方面，对代表履职情况进行量化打分，代表履职情况分 A、B、C 三个等次，评价结果作为推荐优秀人大代表、代表连任和劝辞的重要依据。

（五）有效提升服务代表水平。完善相关制度机制，形成了由常委会统一领导，各专门委员

会、常委会各工作部门分工负责，人事代表工作委员会统筹组织协调，市与区县、乡镇人大和社区人大工作站上下联动的服务保障体系。在常委会的领导下，认真做好统筹协调工作，谋划和组织好需要多个委员会和部门通力合作的活动，始终保持与代表的联系沟通，保障代表履职活动有序开展。狠抓全市各级人事代表工作者的素质提高，本届任期内，组织举办了 2 次相关培训，全市近 100 名从事代表工作的干部接受了培训。

（六）注重加强建议办理质量。始终将提高建议办理水平作为提升代表主体作用发挥的重要抓手，采用多种措施加以推动。一是每年人代会期间，选取部分有代表性的建议现场答复代表。二是实行重点建议督办制度，由常委会各副主任牵头专门委员会，通过召开督办会、实地走访调研等方式对确定的建议进行重点督办。三是对代表建议办理情况实行台账式动态管理。对代表建议分类细化，明确主、协办单位，动态记录办理进展、代表满意度和完成时限。四是跟踪督办与办理回头看活动相结合。组织提出建议的代表深入承办单位和建议办理现场；并选取部分有代表性的建议进行监督检查，确保建议办理落到实处。各县区人大也积极探索、大胆创新，利津县探索建立并逐步完善了代表建议精心提出、整理筛选、及时转交、分工督办、表彰激励的“五步建议办理”工作机制，并要求答复部门提供答复期间的照片。

二、制约代表主体作用发挥的因素及原因分析

（一）关于代表组成结构方面。一是代表结构不尽合理。东营市辖三县两区，辖区内有胜利石油管理局、石油大学、济军训练基地，致使职务代表比例高居不下。二是代表身份有所失真。一些企业家以工人、农民或者科技人员的身份获得了代表的提名并当选，既挤占了基层代表名额，又使代表的身份缺乏真实性。三是代表履职能力

参差不齐。有的把人大代表当做政治荣誉，对履行代表职责不积极、不主动；有的议政能力相对较弱，大会审议报告很少发言，即使发言也说到点子上，闭会后也缺少调查研究，提不出高质量的议案或建议。

（二）关于代表培训内容方面。虽然每年都组织代表培训，但通过近几年的工作实践来看，培训工作还存在以下问题：一是培训方式比较单调。集中培训主要还是课堂灌输式的讲授，学习培训过程多照本宣科，培训效果不明显；二是培训针对性不够强。培训的内容多局限在《宪法》、《代表法》、《预算法》、《立法法》等几部法律法规上，学习培训与履职实践结合得不够紧密，缺乏组织代表在学习培训之后深入地调查研究，用所学理论知识指导开展活动；三是培训缺乏长期规划。由于没有作出代表任期内的学习培训规划，无法保证代表学习培训的系统性，出现了代表年年培训，培训内容年年相似的现象。

（三）关于扩大代表对重大事项决策的参与方面。目前，地方人大在重大事项决定权的实践过程中存在使用意愿不高、频率较低、范围有限、效果欠佳等现象，致使重大事项决定权未能得到充分而有效的行使。人大代表在行使重大事项决定权等权力时，往往是以配合“一府两院”为主，走程序为“一府两院”“背书”，很少有否决的案例，即使极个别不合民意、有违科学发展观的重大项目也能轻松“过关”，这不仅损害了人大的公信力，还有可能带来不可弥补的社会经济损失。另外，重大决策听取人大代表意见的制度还没有完全建立，代表们对重大工程实施、重点项目建设、重大事项落实等情况的知情权和参与权也没有得到有效保障。

（四）关于代表建议办理方面。一是个别承办单位重答复、轻落实，文来文往多，但并未按答复意见上承诺的去抓落实，答复与落实之间伸

缩空间太大。二是个别部门之间存在推诿扯皮现象。交办单位在对代表建议进行分工时，个别建议的承办单位既不按法定时限退回交办单位，又不能采取有效措施解决问题，只是在答复时说明不应自己承办，延误了建议的正常办理。

（五）关于代表履职监督约束方面。各级人大常委会出台了一系列的制度和代表守则，对代表开展工作和参加活动作出了相应规定。但从实际情况看，对人大的监督仍存在严重的虚化现象。事实上，人大代表一经当选，一般很少受到选民或选举单位的制约和监督，选民很难全面了解自己选出的代表的履职情况，尽管制定了向选民述职和履职承诺等制度，但实际操作起来又往往流于形式，得不到真正落实。同时，对代表履职缺乏刚性要求，能进能出的渠道不畅通。

三、推动代表主体作用发挥的几点思考

（一）调整优化代表结构。结合换届选举，探索人大代表经常性发挥作用的制度途径，使人大代表逐步由“先进劳模型”向“政治代表型”转变。试点探索建立人大代表的竞争机制，从代表候选人的提名、酝酿、确定等环节，尽可能减少组织包办、领导指令，增加选举人和被选举人选择的自主性。一是职业结构合理化。提高基层一线代表比例，降低官员代表比例，尽量减少上下级代表、同级人大代表与党代表及政协委员之间的交叉。二是知识结构多元化。要有一批具有经济、法律、城建、环保等专业水平较高的人才。三是年龄结构梯次化。同时，要把强化人大代表的履职能力培养贯穿人大工作的始终，转变培训理念，深化培训内容，紧贴代表履职需求，经常性地为代表提供履职所需的资料信息、履职程序操作技术、提出议案建议的程序和规范等基本知识。

（二）拓宽代表履职渠道。一是增强代表小组活动的实效性。合理编排好代表小组，指导小

组制定好活动计划，依托代表活动室，利用代表履职平台，真正将小组活动开展起来。二是激发代表履职热情。进一步改进走访联系代表办法，为代表开展工作营造良好氛围，提升代表的荣誉感和存在感。三是充分发挥代表监督作用。坚持邀请人大代表参加各种视察调研、执法检查 and 专题询问、部门评议等活动，监督政府及组成部门改进工作，提升水平，为代表履职提供更为广阔的舞台。四是发挥代表在立法过程中的主体作用。充分利用设区的市被授予立法权的契机，进一步激发代表在立法中的作用，在编制立法规划和立法计划时注重吸收代表议案、建议；强化立法前评估，在立法过程中充分听取和吸收人大代表的意见建议；探索设立人大代表法律专业小组，有针对性地参与地方立法工作。

（三）扩大代表对重大事项决策的参与。十八大以来，省市都把探索建立政府重大决策听取人大代表意见制度作为民主法治领域改革的重要内容。因此，要以此次改革为契机，不断扩大代表对重大决策的参与度，在这一点上，各级人大常委会要为代表参与重大决策创造条件、搭建平台。一要主动加强与党委政府的联系。全面了解党委政府的工作计划、工作重点和时间安排，对决策前应当听取人大代表的意见的事项，或者应当由国家权力机关作出决定的事项，主动向党委提出建议，或向政府提出要求。二要充分掌握人大代表知识结构和专业特长，增强提出意见建议的准确性、专业性和可行性。三要保证人大代表知情知政渠道的畅通。督促政府及相关部门采用多种形式及时向本级人大代表通报本行政区域内经济、政治、文化、社会等方面的重大事项，及时向代表传递相关信息。

（四）建立代表建议办理集中面复机制。近年来，很多地方都在探索一些新的方式方法，如河口区人大探索实施的代表建议办理面对面答复

办法，就很有借鉴意义，这项活动由区人大常委会副主任牵头组织，以区人民代表大会会议确定的代表团为单位，以召开会议的形式，由代表建议承办单位主要负责人就代表建议办理工作，向提出建议的代表集中进行的面对面答复。答复会议上，承办单位要将代表建议办理情况或办理意见，以正式文件的形式逐件印发代表，并进行详细汇报。承办单位主要负责人要认真回答会议上代表提出的相关问题。提出建议的代表根据承办单位主要负责人的汇报和回答，填写代表建议办理工作满意度测评表。这样一来，把原来的“文来文往”变成了现在的“人来人往”，通过面对面沟通交流，不但扩大了代表对建议办理工作的参与，使建议的办理更有针对性、更贴近实际，也让代表们更深入地了解建议办理过程、办理进度和政府面对的实际问题，还容易得到代表的理解和支持，提高了建议的办理质量和代表的满意率。

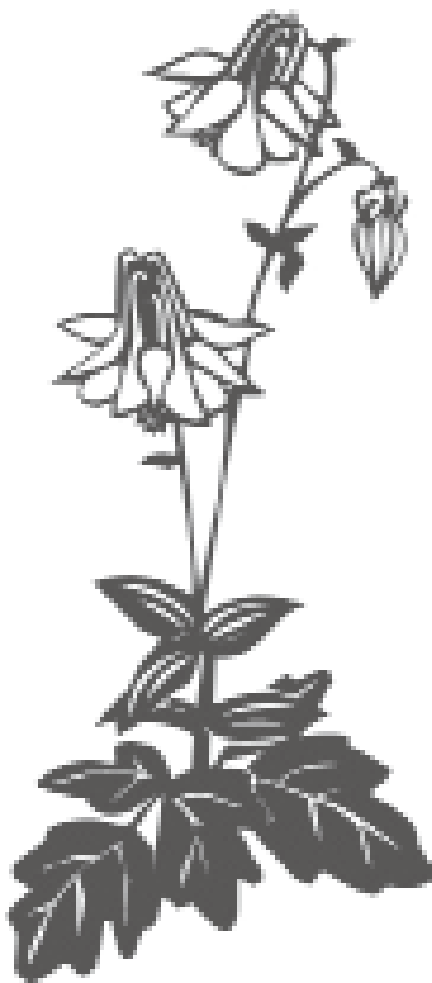
（五）优化代表履职环境。按照《代表法》的规定，为代表执行职务提供各项服务和保障。在时间保障方面，要积极宣传代表执行代表职务是法定行为，使全社会特别是代表所在单位全力支持配合好。在物质保障方面，按照上级有关文件精神，严格落实代表活动经费专款专用，保证代表开展活动的需要。在组织保障方面，要做到机构健全，人员齐整，建设一支有经验、作风硬、思想活、善创新的代表工作队伍，根据需要为代表依法履职提供便利和服务。在宣传保障方面，要采取多种形式，全方位、多角度地宣传代表法、代表工作和代表的模范事迹，不断形成全社会尊重代表、信任代表、大力支持代表工作的良好局面。

（六）抓好代表纪律约束。各级人大机关在为代表搞好服务的同时，要进一步加强对代表的监督管理，要求代表严格遵守代表守则，以更高

的标准，把代表法及有关纪律和社会公德的要求践行、体现在代表履职实践中。深化代表履职承诺和代表述职评议工作，在扩大覆盖面和提升质量上下功夫。建立正常的代表退出机制，对因工作调整失去代表性的代表和不积极履行代表职务

的代表及时按程序规定进行劝辞，努力保持代表队伍的广泛性、先进性和纯洁性。

（作者单位：东营市人大常委会）



关于加强部门预算编制 审查工作的实践与思考

刘 芬

加强对财政预算的审查监督，是宪法和预算法等法律赋予人大及其常委会的重要职责，也是人民行使当家作主权力的重要形式和途径。部门预算和政府财政预算的重要组成部分，是公共财政预算的基础，是政府各部门根据工作目标和计划编制的年度财务收支计划，反映了预算年度内部门的收支规模和资金使用方向。只有审查好部门预算编制，才能规范政府、财政和部门行为，促其依法理财、依法行政，才能推进预算管理改革，强化预算约束力，使财政资金更好地服务于经济社会发展。

一、济宁市加强部门预算编制审查的主要做法

新预算法颁布实施以来，济宁市人大常委会在加强和改进部门预算编制审查监督方面做了一些积极有益的探索和实践。

（一）完善制度，促进审查工作规范化。2015年1月，制定并通过了《济宁市人民代表大会常务委员会预算审查监督办法》、《济宁市人民代表大会常务委员会部门预算审查监督办法》，从预决算的审查与批准、预算执行的监督及预决算的公开等方面，明确了市级预算及部门预算审查监督的方法和程序，增强了新预算法的可操作性和可执行性，推进预算审查监督工作走上制度化和规范化轨道。

（二）提前介入，加强批复工作的跟踪监督。主动与政府财政部门沟通，提前了解预算编制的政策依据、基本原则和重点内容，督促市财政局及早给各部门下发编制市级部门预算的通知，要求在第三季度完成部门预算编制工作，给市人大常委会预算工委预审、市人大财经委初审留出必要的时间，为人代会依法审查预算创造条件。人代会后，要求市财政局在法定时间内批复部门预算，为各单位早谋划、早安排年度内各项事业发展支出提供充足时间。

（三）突出重点，借助外力开展专业化审查。2015年12月，市人大常委会选取具有财政、审计、财务（会计）、经济专业知识和经验的专家、学者和专业人员组建了预算审查专家委员会，制定了《济宁市人大常委会预算审查专家委员会工作办法》，明确了专家的职责和履职的主要方式。2016年初，组织部分市人大代表、市人大常委会预算审查专家委员会成员对重大项目多、资金量大、与民生密切相关的7个部门2016年度预算编制情况进行审查，重点关注了重大项目支出的立项依据、项目预期绩效目标及项目库建设情况。针对审查发现的问题，采取多项措施，加大督促力度，推进整改落实。通过借助“外脑”，提高了人大预算审查监督的专业化水平，增强了人大预算审查监督实效，提高了人大预算监督工作的

影响力。

(四) 拓展范围, 增加部门预算审查数量。着眼于预算监督的完整性, 2015 年将济宁国家高新区和济宁太白湖新区的预算在市级预算中分别反映进行监督, 实现了 38 个市级主管预算部门的预算草案上会审查。2016 年除涉密单位外, 更是推动实现了所有使用财政资金的 98 个市级主管部门的预算草案提交人代会审查, 并全部向社会公开部门预算和“三公”经费预算, 依法完善了市级预算审查监督内容, 规范了开发区和部门预算行为。

(五) 细化内容, 提高部门预算审查质量。不断规范细化政府向大会报送预算材料的形式和内容, 提交审查的部门预算草案均包括本部门收支总表和财政拨款支出预算表, 并附有本部门预算编制说明, 其中财政拨款支出表细化到了功能类的项级科目, 为人大代表看清、看懂预算, 更好地审查预算提供了前提保障, 也有效提高了预算管理的规范化和精细化水平。

(六) 注重实效, 加强预算全过程监督。在 7 月份调研预算执行情况的基础上, 选取 2—4 个部门, 对其预算草案编制、预算批复、执行及决算等情况, 开展全过程跟踪监督, 通过做深做细部门预算审查监督, 以点带面, 不断增强对整体预算审查监督的针对性和实效性。针对审计报告反映的部门预算方面的问题, 从 2015 年起, 市人大常委会 6 月份听取审议审计工作报告后, 对审计报告中查出问题的整改情况开展跟踪监督, 12 月份听取审议审计查出问题整改情况报告, 书面印发审计查出问题的所有部门单位整改落实情况和预算工委审计查出问题整改情况的调研报告, 所涉及部门主要负责人列席会议、听取意见、回答询问。这些加强和改进人大预算审查监督工作的新举措, 大大推进了查出问题整改工作的制度化和规范化, 增强了人大预算审查监督的

力度和实效。

通过开展部门预算编制审查监督, 有力推动了部门预算编制水平的提高, 规范了部门预算项目支出管理行为, 提高了财政资金的使用效率, 增强了部门预算的透明度、公平性和约束力。但同时也应看到部门预算编制中还存在着不少问题, 如对预算编制重视程度不够; 预算编制不够规范详细, 存在着“外行看不懂, 内行看不透”的现象; 专项资金沉淀较多, 未能及时发挥作用; 预算信息不完善、透明度不高; 缺乏严格的绩效考核机制; 对部门预算编制的审查监督深度不够、力度不足等, 这些应成为今后部门预算编制审查的重点。

二、部门预算编制审查工作把握的要点

对部门预算编制进行审查的主要目的在于促进部门预算编制的科学性、规范性和绩效性, 因此要重点围绕以下方面开展工作。

(一) 部门预算编制程序是否合法。主要是审查部门预算的编制特别是所属单位预算的编制是否经过“两上”程序, 是否存在“代编”现象。对“一上”阶段预算, 审查时应根据各部门上年度预、决算报表及其计划年度工作任务, 分析部门“一上”收支预算是否科学、完整; 支出预算的安排是否符合国家政策和本部门发展的实际需要。对“二上”阶段预算, 首先要把“二上”预算与“一上”预算作比较, 主要审查是否存在调整, 进而分析其调整是否必须, 是否合法、合理; 其次根据财政部门下达给部门的控制数, 审查“二上”各项预算编制数是否与控制数一致。

(二) 部门预算编制方法是否科学。主要是审查部门预算是否按“零基预算法”的要求进行编制, 是否存在采用“基数法”或“基数加增长”模式简单编制而敷衍了事的现象。审查时应根据部门的各项收入标准、支出综合定额和相关的的基本数字等资料, 就其预算的合法性、完整性进行

逐项审查，必要时还应审查其所属单位编报的单位预算草案。

（三）收入预算编制是否完整。部门收入预算主要包括公共收入预算和政府性基金收入预算，审查时应把由部门自己组织的收入，如财政专户管理资金、非税收入、事业收入、经营收入、其他收入等收入预算作为审查重点。一是审查收入种类和项目是否完整。各项收入是否全部编入部门预算，有无漏报、瞒报收入项目的情况；非税收入、财政专户管理的资金是否列明具体项目和相应的收费标准；是否存在资产处置收入特别是房产出租收入的项目。二是审查上年结余资金是否纳入收入预算。在结余资金的账务处理中是否出现虚列支出或转移资金的问题。三是审查所属单位的收支是否全部纳入编制范围。四是审查收入预算的准确性，有无估列代编或上、下年度预算收入数额反差较大的现象。

（四）支出预算编制是否合规。部门预算支出包括基本支出和项目支出两部分。对基本支出预算应从以下方面开展审查：一是审查人员经费预算。根据部门编报的《基本数字表》核对干部职工实有人数，重点关注有无虚报人数、冒领财政资金或将超编人员和临时人员的工资费用列入预算骗取财政性资金等问题；根据部门的性质，判断与审查是否存在为所属非预算管理单位申报财政拨款、套取基本支出拨款等问题。二是根据上年决算资料，审查本年度是否存在基本支出无预算、超预算的情况，应特别关注“三公经费”、会议费、差旅费、劳务费和咨询费等行政消耗性开支的列支情况。三是根据部门年度任务工作重点，审查是否存在多列、虚列支出等问题。

审查项目支出预算时应重点关注：一是项目立项可行性研究是否充分。有无仓促立项或申报不具备实施条件的项目而导致项目资金闲置或浪费的问题。二是项目支出安排是否符合实际。是

否有确凿的数据、依据或标准作为支撑，有无估列代编、数额过大的问题；部门是否按照要求建立了项目库，项目是否按政策规定和轻重缓急进行排序，所确定项目是否坚持量力而行原则等。

三是审查支出结构是否优化合理。各部门是否按轻重缓急妥善安排各项支出，教育、科技、农业、卫生、环保、民生等支出的增长幅度是否达到法定要求。四是项目支出预算编制是否细化。是否落实到具体的项目执行单位和明细子项目；有无项目支出预算编制笼统、待分配项目过多的问题。五是项目支出预算安排是否合理。有无预算当年安排、项目却在下年度实施等问题。对于跨年度实施的项目是否列入中期财政规划，对于200万元以上的项目是否同时提供了《项目支出绩效目标申报表》。六是审查是否严格执行政府采购制度。部门是否按照要求单独编制了政府采购预算，确定的采购方式是否合规，有无违规采购或将集中采购转为分散采购的问题。

三、进一步加强部门预算编制审查工作的建议

做好部门预算编制审查，要全面贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，严格执行新预算法和人大常委会的有关规定办法，切实做到依法依规，科学有效。

（一）提高法定意识，强化部门在预算编制中的主体责任。预算法被称为“经济宪法”，是做好财政工作的根本遵循，学习贯彻落实好预算法是各级人大常委会做好预算审查监督工作的基本要求，要自觉把预算法的各项规定作为预算审查监督的行为准则，积极营造良好的预算法治环境。各部门主要负责人要加强对预算编制工作的领导，重视配备配强业务人员，夯实财务管理规范化基础，加大编制预算的组织管理力度，确保预算编制的完整性，切实提高预算编制的科学性、前瞻性，做到年度重点工作谋划与经费预算相匹

配。

(二) 加强队伍建设,提升预算审查监督专业化水平。一要充实工作力量。从政府财经、审计等部门中选调具有财经专业知识、工作经验丰富、年富力强、热爱人大工作的人员,配备到人大常委会预算工委,以改善目前预算审查力量严重不足的被动局面。二要发挥预算审查专家委员会的作用。组织好预算专家参与对财政、计划、审计、税收、预算审查监督等方面法律法规的调研论证,参与对预决算草案、预算调整方案草案的调研,参与对预算执行情况和重大项目的跟踪监督,参与对部门预算编制与执行情况的调研。要定期召开座谈会,通报工作信息,充分听取有关意见建议,并及时反馈政府相关部门研究办理,使那些好的意见建议得到有效落实。三要加大学习培训力度。采取多种形式,对人大代表、常委会组成人员、从事人大预算审查监督工作的同志进行法律法规、计算机应用、财政经济和业务知识的培训,提高法律素质、业务能力及解读审查预算报告的水平。

(三) 强化审查重点,探索预算审查监督方式。一是在审查内容上,突出重点部门、重点方面、重点项目。所谓重点部门就是指资金收支量大、非税收入较多、社会关注度较高的部门,如综合部门以及农业、教育、科技、社保等重点支出部门。所谓重点方面就是指审查收入是否合法、合规;部门组织的各项收入是否全部纳入预算;支出是否合理,特别是项目资金安排情况;政府采购项目是否纳入政府采购预算等。所谓重点项目就是指收支数额较大、影响面较大的项目,要求部门必须附上详细说明。其他非重点部门,则可要求部门附上其收支变动、主要项目支出的情况说明,对其变动部分和主要项目进行审查。二是在审查方式上,可召集部门负责人、预算编制人员、财政对口业务科室人员进行座谈,反馈情况、交换

意见、分析问题、提出建议,促进部门预算编制更趋合理、财政资金安排更趋透明。三是要经常到各部门预算管理工作一线开展调查研究。调研中不仅要善于发现问题,还要倾听政府及有关部门对预算管理的意见建议。对发现的问题认真分析,研究解决办法,并及时反馈给财政部门并监督其整改;对于涉及全局性的重大问题或带有普遍性的问题要提交人大常委会研究。四是要积极探索与完善预算听证制度。预算听证会是公民参与民主政治管理的重要途径,通过与人大代表、社会公众的互动、共同促进预算编制不断完善,实现部门预算安排更加体现民意、符合民生。

(四) 规范预算管理,发挥财政部门职能作用。财政部门要认真贯彻执行预算法,规范部门预算的编制与执行程序。一是督促各部门按照要求编报部门预算。根据现行政策规定和当前经济社会发展实际,围绕改革发展和民生主题及时制定下发科学的部门预算编制通知,同时积极与人大常委会预算工委沟通,及时通报部门预算编制情况,以推动部门预算编制审查工作的顺利开展。二是经常深入到各部门单位开展调研。全面掌握各部门的职责、定员定额、重大项目立项及其进度情况,以便更加科学快捷地审查与批复部门预算。三是按照预算法规定的要求及时报送审查材料。时间安排上要与人常委会审议预算编制情况、代表大会审查和批准政府预算的程序相衔接,确保人大常委会预算工委有充分时间开展预先审查。编报内容力求完整,除报送公共财政预算、政府性基金预算、社保资金预算和国有资本经营预算外,还应编报重点项目支出预算、政府采购预算和融资与债务预算等。预算编制的内容要细化,专项业务经费要按经济分类科目细化,项目支出不仅要细化到项级科目,而且要细化到具体执行项目和实施单位,各类专项资金要全部细化到具体项目和具体使用单位。四是严格按照

规定及时汇编、报送政府预算与批复本级各部门预算。把财政资金的绩效评价作为预算管理工作的重点，并将其评价结果作为部门预算审批的依据，将批复的部门预算抄报人大常委会预算工委备案。五是坚持预算管理过程的全公开。通过提

高预算管理的透明度，形成全社会关心、支持与监督部门预算编制、执行的良好氛围，确保部门预算任务的完成。

（作者单位：济宁市人大常委会）



关于建立完善人大主导下地方立法机制的实践与思考

杨朝顺 周国桥

地方立法是我国立法体制的重要组成部分。党的十八大以来，地方立法在全面推进依法治国进程中的地位日益凸显。党的十八届四中全会明确，依法赋予设区的市地方立法权。2015年3月15日，十二届全国人大三次会议通过了修改《立法法》的决定，赋予设区的市地方立法权，将过去49个较大的市才享有的地方立法权扩大至全部282个设区的市。这就意味着，地方立法工作成为设区市人大及其常委会的一项日常工作和重要任务。如何有效行使好地方立法权，是新赋予立法权的市级人大及其常委会所面临的一项共同课题。

淄博市作为“较大的市”之一，1992年被赋予地方立法权，1993年通过了第一件地方性法规，截至目前，已先后制定了地方性法规68件，现行有效的58件。在二十多年的立法实践中，淄博市始终把建立健全以人大为主导的地方立法机制作为重中之重，本届人大及其常委会又对地方立法机制进行了一系列的创新和完善。淄博的一些经验和做法可以为其他设区的市人大及其常委会开展地方立法工作提供有益的借鉴和参考。

一、淄博市在立法机制方面的实践探索

（一）不断强化人大在立法中的主导作用。

一是加强立法的计划性。淄博市人大常委会在广泛征集、充分论证的基础上，编制了《2012—

2016立法规划》，确定立法项目33件。根据五年立法规划，每年都制定年度立法计划，并认真抓好实施。截至目前，已先后制定、修改地方性法规14件。针对过去存在的立法计划执行不力问题，采取年初确定各法规案提请审议时间的做法，未能按时提请审议法规案的部门，主要负责人要在主任会议上作出说明。二是完善立法工作模式。为克服过去起草部门、政府法制办、人大专门委员会、常委会法工委各管一段的“接力式”立法模式所带来的弊端，有效整合立法资源，由市人大常委会统筹协调立法过程，主动加强与各机关、部门和单位的联系沟通，按照年度计划落实工作责任制，确定各立法项目的分管领导和主办人，要求各部门全程参与有关法规案的调研、起草、审议、修改等工作。这种由各管一段的“接力”模式转变为分段领跑的“长跑”模式，既有利于避免部门利益法制化倾向，更有利于相互之间的密切配合、协调沟通。三是建立了立法工作联席会议制度。改革进入攻坚期和深水区后，深层利益调整问题不可避免的反映到立法中来。为协调解决立法中分歧较大的问题，常委会与市政府建立了立法工作联席会议制度。法规草案在政府阶段，有关专门委员会、法工委提前介入，了解和掌握难点、焦点问题，督促有关部门把部门职责、经费保障、制度设计等问题解决在政府阶段。在

常委会审议、研究修改阶段，对于一般性立法问题的协调，有关专门委员会、法工委加强与市政府法制办、起草部门以及有关部门的联系沟通，及时召开协调会，研究解决相关问题。对于常委会审议中分歧较大、工作层面无法协调的重大问题，召开立法工作联席会议研究解决。在院前医疗急救管理条例立法过程中，针对审议中争议较大的财政投入如何保障和支持院前医疗急救问题，常委会分管副主任与市长、分管副市长及有关负责同志进行了两次协调，妥善解决了财政保障问题，《条例》既作了原则性规定，又列举了应当重点保障和支持的项目。四是探索人大专门委员会提出法规案。为改变立法项目提报渠道“单一化”的状况，去年组织有关专门委员会就文物保护办法等法规的修订提出了法规案。五是加强规范性文件备审工作。换届以来，先后对市政府和各区县人大常委会报备的214件规范性文件进行了备案登记和审查，并选择市政府报备的《关于加快社会养老服务体系建设的意见》等规范性文件进行了主动审查，维护了法制统一。

（二）着力推进科学立法、民主立法。一是拓宽公民有序参与途径。为让法规内容更接地气，将立法调研重心向基层下移、向群众延伸，比如在太河水库饮用水源地保护管理条例草案调研中，深入库区实地考察，将座谈会参会范围扩大到村一级，直接听取库区干部群众的呼声，收到了很好的效果。修订《淄博市燃气管理条例》过程中，在立法调研、公布法规草案、听取代表和智囊机构意见的基础上，针对群众普遍关注、争议较大的问题，于第二次审议之后组织召开了立法听证会。二是不断创新审议机制。为提高法规审议质量，在“两审两通过”的基础上，实行了“两审三通过”制度，对一些重要的法规或者意见分歧较大的法规，适当增加集中审议次数，在修订《淄博文物保护管理办法》时，就实行了三次审议通过。三是开展法规立项评估。对每件

法规立项前都组织开展调研，召开专门会议，深入论证立项的必要性和可行性，提出是否立项的意见和建议。四是启动法规案表决前评估。去年，在《淄博市燃气管理条例》修订草案表决之前，首次组织召开专家论证会，对法规案的可行性、法规出台时机、法规实施的社会效果等内容进行了全面评估，提出了评估意见，为常委会更好的审议提供依据。五是开展立法后评估。去年，对《淄博市科学技术进步条例》等法规进行了立法后评估，提出了修改和废止建议。今年，将对《淄博市油区管理若干规定》、《淄博市殡葬管理条例》等法规进行立法后评估。六是实行审议意见简报制度。为调动常委会组成人员审议法规的积极性，从2012年开始将组成人员的审议意见及时归纳整理，经委员本人审签后，以简报的形式印发，并认真吸纳。七是建立法规知识讲座制度。为便于常委会组成人员审议法规，对列入年度立法计划的法规项目，在常委会审议前，由法规起草部门负责人对法规涉及的相关内容和问题进行讲解，收到了较好效果。

（三）切实保障地方性法规的贯彻执行。一是加强法规实施前宣传工作。为推进地方性法规的贯彻实施，进一步强化了法规案审议阶段及其通过后的宣传和舆论引导工作。在法规审议过程中，通过媒体及时向社会发布常委会审议意见以及听证、论证事项和结果，增强社会各方面对立法过程的了解和参与。当法规颁布实施后，会同市政府及时召开法规实施座谈会，督促政府有关部门制定宣传方案，开展系列宣传活动，为法规的贯彻实施创造良好的环境。二是加大地方性法规的执法检查力度。2013年，结合地方立法二十周年纪念活动，认真组织各执法部门和单位对现行有效的55件地方性法规的实施情况，集中进行了自查和评估，并形成了有情况、有问题、有分析、有建议的检查评估报告。同时，委托各专门委员会和区县人大常委会对14件地方性法规

进行了执法检查。去年，常委会对《淄博市孝妇河流域水污染防治管理办法》等法规的实施情况进行了执法检查。今年对《淄博市萌山水库保护管理条例》进行了专题询问。三是出台地方性法规实施情况报告制度。为进一步推动地方性法规的贯彻实施，并及时了解掌握实施情况，做好法规的立、改、废工作，制定出台了地方性法规实施情况报告办法，对应当报告的内容、时间、形式作出了具体规定，使地方性法规贯彻实施情况报告工作走上了制度化轨道。

二、地方立法工作的主要经验与原则

经过长期的立法实践，淄博市人大积极探索并不断总结和改进地方立法工作的方法和路子，逐步积累了大量有益的立法经验。在地方立法工作中，要真正发挥好人大主导下立法工作机制的保障和引领作用，需要坚持好以下几条原则：

一是坚持党的领导，始终保持立法工作的正确方向。淄博市人大始终把坚持党对立法工作的领导作为必须遵循的重大政治原则，牢固树立党的观念、政治观念、大局观念和群众观念，自觉把党的主张通过法定程序上升为国家意志，成为全社会遵循的行为规范和准则，从制度上和法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施。坚持五年立法规划和年度立法计划报请市委审定，重要的立法项目和立法过程中遇到的重大问题，及时主动地向市委请示报告，使地方立法的工作安排、目标和具体措施都能更好地体现党的主张和市委的要求，与党的中心任务和市委的决策部署相衔接，从而保证了地方性法规在制定过程中实现党的主张与人民意志相统一。实践证明，通过法定程序将市委决定的重大战略部署转变为全市上下一致遵守的行为规范，不仅是坚持党的领导的具体体现，也是地方性立法工作真正价值所在。

二是坚持维护国家法制统一，注重突出地方特色。淄博市人大始终坚持“不抵触、有特色、可操作、重实效”的地方立法原则。在坚持国家

法制统一的前提下，坚持注重解决实际问题，切实做到所制定的法规符合实际，管用好用。一方面，在地方立法中对上位法中某些比较原则、不便实际操作的条款内容进行了延伸和细化；另一方面，在地方立法中突出了那些上位法没有覆盖、对淄博来说又亟需规范的事项，比如改善大气环境质量、水资源保护与管理等方面的保护管理条例。

三是坚持围绕中心工作，积极促进经济社会持续健康发展。在地方立法工作中，淄博市人大始终坚持围绕中心，将立法与改革发展稳定大局紧密结合起来，抓住经济社会发展的突出问题、事关全局的重大问题和人民群众关心的热点难点问题，积极开展立法工作。在突出经济立法这个重点的同时，加大了发展社会事业、完善社会管理等方面的立法力度，注重及时用立法来解决社会的一些难点问题，消除影响经济社会发展的不利因素，为经济发展创造良好的法制环境。

四是坚持走群众路线，不断提高立法工作科学化水平。淄博市人大始终坚持从实践中来到实践中去的群众路线，不断推进民主立法、科学立法，确保制定的法规能够经得起实践的检验。对事关改革发展稳定大局和人民群众切身利益的重要法规，广泛征求社会各界特别是广大人民群众的意见，拓展社会各界和群众参与立法的渠道，使立法过程成为深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、统一思想的过程，充分体现全市人民的共同意愿。

三、地方立法工作需要特别注意的几个方面

地方立法的生命力，在于质量和实效。要使每一件法规都具有很强的针对性、实效性和可操作性，根据淄博市的立法工作实践，需要重点做好以下几个方面：

一是要牢固树立科学立法的理念。坚持“法是社会资源，是公共物品，是发展环境”的理念，科学选择、论证和确定立法项目，坚持有所立、

有所不立，做到针对问题立法、立法解决问题。努力增强地方立法的主动性，加快由规制型立法向促进型立法、由管理型立法向服务型立法的转变步伐。要把立法质量放到更加突出的位置，抓好立法选项、法规起草、调研论证、审议评估等工作，力求每件法规都是精品、都能充分发挥作用；把立法前规划论证、立法中审议决策与立法后评估、法的执法检查等有机结合起来，全程监控。

二是要不断创新立法的工作机制和方法。进一步健全完善法规立项调研听证和评估制度。在法规立项前要组织常委会组成人员实地视察、调研、座谈讨论，掌握一手资料，在适当时候公开举行听证会，听取社会各方面意见；同时，组织第三方论证立法的必要性、可行性以及法规出台对经济社会带来的影响，为立项决策提供科学依据。创新法律法规的起草机制。对专业性强的法规和综合性法规可实行委托起草或联合起草，实行立法工作者、实际工作者和专家学者“三结合”。建立重要法规案隔次审议制度。对综合性强或者各方意见不一致的法规，实行隔次审议，以便常委会组成人员和相关专门委员会有更多时间深入调研。坚持完善民主立法制度。采取召开立法座谈会、论证会、听证会或公布法规草案征求意见等行之有效的方式方法，建立公众意见吸纳情况的反馈机制。完善审议和表决机制，尝试探索对法规草案中的重要争议条款进行单项表决。

三是要深度整合资源充分发挥各方力量。要始终坚持在党的领导下开展立法工作，认真落实党委的立法建议，坚持和完善立法工作重大问题向市委请示报告制度，保证立法工作正确的政治方向。发挥市人大及其常委会在立法工作中的主导作用，切实加强对立法工作的统筹协调。高度重视政府部门对立法的基础支撑作用，督促政府根据全市经济社会发展的需要，适时向人大常委会提出立法议案，并根据工作职能，做好法规草

案初稿的起草工作。充分发挥人大代表的主体作用，在法规案的立项、起草、调研、审议等各个环节广泛征求代表意见，对人大代表依法联名提出的立法议案，严格按照程序科学论证，并及时反馈意见。注重发挥立法顾问、咨询的参谋智囊作用，坚持民主立法、开门立法，充分尊重立法顾问、咨询的意见，最大限度地调动各方积极性。

四是要不断加大法规宣传和执行力度。立法的目的在于实施，在于规范行为，在于推动工作。在基本解决“有法可依”问题之后，“有法必依、执法必严、违法必究”显得尤为重要。要把立法宣传放在更加突出的位置。每一件地方性法规出台时，都要利用各种媒体对立法计划、过程、内容及影响进行宣传报道，营造良好的舆论氛围，使社会各方面了解法规精神、接受法规观念、认可法规规范，以此促进法规的贯彻执行。要切实加大执法检查的力度。市人大常委会要把立法工作和监督工作有机结合起来，切实加强对地方性法规贯彻执行情况的监督。建立健全执法检查的日常工作机制，对新实施的法律法规，定期组织常委会组成人员和人大代表进行执法检查，并就执行情况进行评估。同时，对政府有关部门的依法行政情况进行重点监督，对督查中发现的突出问题及时提出批评及整改要求，市人大专门委员会要组织人大代表旁听典型案件，并探索建立地方性法规执法工作质询制度。要进一步完善法规修改清理机制。进一步建立健全地方法规常态化清理机制，对上位法已作修改、或者实施已达一定年限已不能适应形势发展要求的法规，要主动进行清理，及时提出修改或废止的意见，避免因法律的不一致而影响实施效果。对每一件法规的实施效果都要进行全面、科学评估，为法规的实施或修改提供参考依据，为以后的立法工作提供借鉴。

（作者单位：淄博市人大常委会）

关于加强县级人大对预算全口径、全过程审查监督的思考

梅 博 李兴莉

党的十八大报告提出“加强对政府全口径预算决算审查和监督”，新预算法对此作了明确规定。作为宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权，各级人大围绕加强对政府全口径预算决算做了许多有益的探索和实践，但人大审查批准预算决算与全口径还有很大差距，多数地方还主要停留在程序方面，监督制衡的作用没有充分发挥。现结合县级人大工作实际，就如何发挥人大职能，将全口径预算审查监督落到实处，加强预算监督全过程，看好国家“钱袋子”谈一点认识和思考。

一、全口径预算的内涵和范围

全口径预算是指将政府财政性质的全部收支纳入预算范围，其目标定位于构建一个覆盖所有收支，不存在游离于预算外的政府收支框架。我国政府预算管理的基本格局由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算构成。公共财政预算指的是一般预算，它是财政部门最常见的预算形式，划分为中央政府预算和地方政府预算；政府性基金预算是指各级人民政府及其所属部门根据法律、行政法规规定，为了支持某项事业发展，向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金，它是政府预算体系的重要组成部分。有专家提出全口径预算的范围应该是个动态过程，经济发展的不同阶段，其内容会随之发生变化。目前，各级政府

基本实现了四本预算全部提交审查批准，预算的完整性得到了增强，但中央和地方一个重要区别就是地方政府还存在一些隐性债务，例如很多地区存在通过BT、垫资建设等模式对未来财政收入透支的间接负债。因此，从范围上讲地方政府除了四本预算外应将政府债务全部纳入预算管理才可以称之为全口径。

二、监督的方法与路径

对政府财政预算的监督从时序角度，包括事前、事中、事后监督。事前监督主要是预算的编制和审核，人大常委会及其相关委室要提早对预算编制情况进行调研，因预算编制涉及的部门较多，县级人大一般选取部分重点预算单位进行初期调研，以便与财政部门交换预算编制方面的意见和建议。事中监督主要是预算执行与调整，是对过程的监督，有周期长的特点，也是监督的难点，往往通过财政部门定期报送财政收支月报表，对预算中的重点项目和大额资金使用情况实行动态把握，防止在预算执行过程中出现较大偏差，常委会在年中听取和审议政府上半年预算执行情况的报告，根据预算执行情况要求政府及时调整预算并报常委会审议批准。事后监督则是决算与评价，县级人大及其常委会可通过成立专门审查小组对上一年度预算执行情况进行审查，组织审计部门对重点部门和重点项目资金使用情况进

专项审计，通过对决算的审查，对预算结果进行量化和对比，测算预算执行的偏差，提高事后监督的针对性和实效性。

随着公共财政改革不断深化，越来越多的地方引进了预算绩效管理。预算绩效管理，包括制定目标、完成目标和目标评价。制定目标绩效，是按照国民经济和目标计划以及党委、政府的年度工作要求，民众的诉求，与经济发展水平相适应的公共服务的标准，来制定重大的绩效目标。目标必须量化，以利于评价，必须反映出财政支出使用后的实际成效。动态完成目标绩效，这是财政预算执行的全过程，现阶段县级还不具备人大相关委室与政府财政部门信息共享的条件，大多采取的是对项目绩效目标、部门整体绩效目标的监督。对于目标完成情况的评价是财政支出目的与成果，体现政府是否将有限资金用在“刀刃上”，用的结果怎么样。目前，县级财政预算绩效管理存在评价体系还不完善，设定缺乏科学性，评价方法还比较单一的问题。

三、预算全口径审查监督存在的几个问题

提出全口径预算审查监督概念的时间虽然较早，县级人大也做出了诸多有益的探索，成立了专门工作机构，但在实际工作中，由于一些主客观因素，全口径、全过程预算审查监督工作还存在不少困难和问题，主要表现在以下几个方面：

（一）预算编制不规范

预算法规定预算编制由各级人民政府负责，提交人大审查、批准。新预算法实施以来，预算编制的完整性有了较大改进，但各地提交的预算编制也出现参差不齐的情况，有的只提交了公共财政预算、政府性基金预算和部门预算，有的基本建立起了公共财政预算、政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算四本预算的框架。但预算编制的内容较全口径预算还有较大差距，政府收入未全部纳入预算，比如很多地

方没有将非税收入、行政性事业收费、上年度结转结余资金、政府性债务等列入预算，有的地方只是将一部分偿还贷款的利息纳入了公共财政预算，但占比极小。

预算编制精细化不足。县级预算报表中所列的科目级次太少，往往只列到了“类”、“款”一级，至于“项”、“目”两科目，很少有具体内容，而且缺乏对预算项目的编制说明。这样容易使代表“看不懂”，无法对具体的财政收支计划以及财政收支背后的政府行为进行深入的了解和审查。预算绩效管理仍需加强。随着公共财政改革的不断深入，县级也推进了预算绩效管理，但管理机制仍不健全，涉及的大多是几个重点项目、重点部门，推广范围较小，导致政府部门在预算资金使用上依然是“重支出、轻绩效”；另外，绩效的评价结果应用不足，缺乏必要的约束力，使预算绩效管理的实际成效并不理想，流于形式。

（二）人大审查监督力量薄弱

预算审查和监督是一项政策、法律和专业性非常强的工作，对业务知识要求较高，且工作量非常大。目前，多数县人大常委会成立了预算工作委员会，有的还成立了人大专门委员会，但在人员配备上缺乏精通业务的专业人员，人大常委会的初步审查往往抽调审计局业务人员，但审计局属于政府工作部门，监督效果自然要打折扣；另外，县级现状又很难聘请审计、会计等专业人员参与，因此受时间、技术和人力的限制，很难提出高水平的意见建议，不能完全确保监督效果。

人大代表监督相对欠缺。县级人大代表多数是在基层各个岗位上工作的同志以及企业代表，具备专业知识的少之又少，对财政预算的监督主要集中在每年的人民代表大会召开期间，但在会期短、议程多、任务重的情况下，人大代表难以对预算报告进行全面、具体、细致、深入的审查，结果只是履行表决程序。

（三）审查批准实效有待进一步提高

监督动力不足。部分代表对全口径预算审查监督工作的认识不足，认为人大及其常委会对政府的全口径预决算审查监督工作既没有足够的人员和技术力量及时全面准确的掌握政府全口径预决算全过程的实际情况，也没有有效的措施实施全方位的、实质性的审查监督，认为人大的审查监督是走形式，在审议时泛泛而谈，有的顾左右而言他，很少有能提出具有建设性意见的，对有效行使人大及其常委会审批权否决权有一定影响。

审查批准的时间不能保证。新预算法规定“县级以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告；批准本级预算和本级预算执行情况的报告”。地方法规也纷纷对审查批准程序、提交草案的时间做了明确规定，县政府应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会常务委员会进行初步审查。但在实际操作中预算草案编制往往在人代会召开前几天才能完成，人大常委会初审时看到的预算草案，有的只有项目没有资金，有的数额经常修改，大多是上年预算执行情况和当年预算安排的初步意见，很难进行实质性审查。人大常委会在初审时只能根据预算审查小组在调研时发现的问题提出审查意见。预算草案在不断修改，内容较多又复杂，严重影响了预算审查的深度和效果。

（四）监督预算执行力度不够

人大监督的主要方式就是听取和审议政府所作的预算相关报告、询问、质询以及特定问题调查。目前，县级最常用的方式是听取和审议预算执行情况的报告，有的地方也围绕提高监督实效进行了有益的探索，通过对重大项目建设等社会关注的焦点进行视察、检查、调研等形式进行跟踪监督，也取得了较好的效果。但监督的重点还侧重于公共财政预算，对政府性基金预算、社会

保险基金预算、国有资本经营预算涉及较少；另外，县级普遍存在隐形债务，且数额较大、社会关注度较高，但还属于人大监督的盲区。

由于政府对下一年度经济发展和预算支出缺乏较好的预见性，一些突发性、临时性的工作年初没有考虑进去，使得在预算执行过程中，经常出现调整、追加等情况。在预算管理中存在薄弱环节，例如，预算收入、支出进度不均衡，超支挂账，预算调整时先调整后补程序甚至不补程序等现象依然存在。

预算绩效管理仍需加强。随着公共财政改革的不断深入，县级也推进了预算绩效管理，但管理机制仍不健全，涉及的大多是几个重点项目、重点部门，推广范围较小，导致政府部门在预算资金使用上依然是“重支出、轻绩效”；另外，绩效的评价结果应用不足，缺乏必要的约束力，使预算绩效管理的实际成效并不理想，流于形式。

四、对预算全口径审查监督的若干建议

（一）细化全口径预算编制

一是要尽可能将政府收支全部纳入预算管理，细化四本预算编制，真正实现全口径预算编制。二是政府财政部门要尽可能提供详细的预算资料，对重点投资项目、重要内容提供政策依据，并作出说明。完善政府收支分类，按功能分类，细化到“项”、“目”，按经济性质分类，编列到“款”，充分反映政府各项支出的具体用途，让预算编制更加清晰、明了。提高政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算的编制水平，尽可能达到公共财政预算编制的水平。对于政府性债务问题，可以采取将政府举借债务的情况提交人代会的方式，把举债的用途、金额、方式向人大代表报告，让人大代表清楚知晓这些钱都用在了什么地方。

（二）强化审查监督力量

为保障全口径预决算监督的顺利开展，加强

全口径预决算审查监督的人才队伍建设和知识能力培训极为重要。一是县级人大要建立人大专门委员会和办事机构，并充实预决算审查监督队伍，适当增加编制，选调专业人才，为预决算审查监督工作提供人力保障。二是加大培训力度。适时举办人大代表和人大常委会组成人员培训班，举办人大及其常委会预算审查监督专门委员会和工作机构工作人员培训班。在培训中，坚持以把握全口径预决算审查监督基本知识为基础，以提高全口径预决算审查监督履职能力为重点，不断提高全口径预决算审查和监督的本领。三是充分借助外部力量。鉴于人大审查监督力量薄弱的现状，要注重发挥审计的职能作用，充分利用审计报告，严格审计查出问题整改落实监督。县级人大及其常委会应加强与高等院校以及审计、会计等中介机构的合作，有能力的可建立全口径预决算审查监督咨询专家库，为人大审查监督工作提供专业意见建议。

（三）提高审查批准实效

一要提高思想认识。县级人大及其常委会必须强化监督意识，改进和完善监督方式和监督机制，使对政府全口径预决算的审查监督由程序性向实质性转变。

二要加强财政预算初审工作。提前介入政府预算编制，成立预算审查小组，选取重点部门、重点项目进行调研，了解部门预算编制的依据、存在的问题，广泛收集意见和建议，并及时反馈给财政部门，从而改变预算编制中普遍存在的不够细化等问题。督促政府财政部门提高预算编制

效率，严格按照规定时间提报预算草案，在预算草案基本形成后，要及时开展初审，并提出相关修改意见。

三要积极创新监督方式。对政府性债务等社会关注的热点问题，可以根据实际情况采取预算听证、代表票决、绩效监督等方式加以监督，增强人大监督效果。探索尝试代表质询、特定问题调查等监督方式，提高人大监督刚性，积极回应社会关切。

（四）严格预算执行监督

一要增强预算执行刚性。预算执行贯穿于整个预算年度，县级人大及其常委会要督促县政府及有关部门自觉遵守“先有预算，后有支出”的基本原则，严格按照人代会批准的预算执行，原则上不得随意调整和变更。对于符合规定的预算调整和追加项目，须报人大常委会审查批准，以维护人代会批准预算的严肃性。

二要重视政府性债务的监督工作。把政府债务纳入全口径预算中，加强对政府性债务规模、使用情况等的监督，采取合适的方式，例如定期听取和审议政府关于债务安排使用情况的专项报告，督促政府将这些钱用好，接受社会监督。

三要提高预算绩效管理水平。建立健全全过程预算绩效管理机制，加大重点领域和重点项目绩效评价工作力度，深化预算绩效评价结果与调整支出结构、完善财政政策，科学安排预算有机衔接的机制，强化支出责任和绩效意识。

（作者单位：郟城县人大常委会）

地方人大常委会推进规范性文件 备案审查工作的路径研究

重庆市人大常委会课题组

党的十八大以来，中央对备案审查工作作出重要决策部署。党的十八届三中、四中全会对备案审查工作提出了新要求，修改后的立法法进一步完善了备案审查制度。新形势下，地方人大如何更好地履行宪法法律赋予的职责，加强规范性文件备案审查制度和能力建设，增强人大监督实效，亟需深入研究探讨。为此，我们收集了有关省（区、市）人大在加强规范性文件备案审查制度和能力建设方面的实践做法以及相关文献资料，并赴湖南、江苏、浙江等省进行实地调研，从梳理基本状况着手，以问题为导向，着重于分析现状与新要求之间的差距，结合重庆人大工作实践，有针对性地提出对策建议，以期对地方人大常委会推进备案审查工作有所借鉴参考。

一、扫描现状：地方人大常委会备案审查工作的实践考察

为了掌握各地人大常委会推进本地区备案审查工作的现状，我们从备案审查制度建设、工作机构、报备范围、审查方式、备案审查与其它监督方式结合等五个维度对地方人大常委会开展备案审查工作情况进行研究分析。

1. 从制度建设的角度

关于地方人大常委会备案审查的制度建设，

目前有三种做法：一是制定专项的规范性文件备案审查地方性法规，采取该做法的有上海、江苏等 17 省市。二是制定实施监督法办法的地方性法规，其中对规范性文件备案审查设置专章作规定，采取该做法的有辽宁、湖北等 9 省市。三是既制定专项的备案审查地方性法规，又同时制定实施监督法办法的地方性法规，其中对规范性文件备案审查设置专章作规定，采取此做法的有河北、河南、山西、江西、西藏等 5 省区。此外，有的地方人大常委会主任会议还制定有关备案审查地方性法规的配套性文件，如江苏、重庆等省市。可以看出，各地人大都依照法律规定，通过不同形式的建章立制，形成了比较完善的备案审查工作程序。

2. 从工作机构的角度

监督法出台后，省、自治区、直辖市人大常委会都设置了专门机构从事备案审查工作。目前机构设置有三种做法：一是在常委会法工委内部设置备案审查处专司规范性文件备案审查工作，大多数地方人大常委会采取这一做法。二是设在法工委的备案审查处除承担备案审查工作外还要承担一些立法任务，如陕西、广西、海南。三是有的地方人大常委会为统筹加强备案审查工作，

在常委会下设专门的工作机构，如北京、重庆。可以看出，各地人大常委会都非常重视备案审查机构建设，备案审查机构设置逐步完善，但进展不平衡，仍需不断健全与工作实际相适应的备案审查工作机构，强化工作职责，充实队伍力量。

3. 从报备范围的角度

关于报备范围的规定，目前有三种做法：一是将同级人民政府和下一级人大及其常委会制定的规范性文件进行备案审查，采取这种做法的有上海、北京、河北等23省区市人大常委会。二是除将同级人民政府和下一级人大及其常委会制定的规范性文件进行备案审查外，还将地方法院和检察院（以下简称地方“两院”）制定的规范性文件（以下简称司法规范性文件）纳入备案审查范围，采取这种做法的有辽宁、河南、重庆等7省区市人大常委会。三是个别地方人大常委会除将同级人民政府和下一级人大及其常委会制定的规范性文件进行备案审查外，还规定司法规范性文件要向本级人大常委会“抄送备查”，如天津。正确把握好规范性文件的报备范围，对于备案审查制度顺利有效开展具有重要的理论和现实意义。但目前规范性文件报备范围的确定是各地人大实际工作中分歧最多、意见最难统一的问题之一。

4. 从审查方式的角度

审查方式上，大多数省级人大常委会采取主动审查与被动审查相结合的方式。被动审查都是逐件进行审查，有的地方还做到了与提出审查建议的一方进行沟通并回复。在主动审查方面，各地情况各异，侧重点有所不同，主要有三种做法：一是采取全面主动审查的方式，对报备的规范性文件全部进行主动审查，如河南、河北、重庆。二是对政府规章进行主动审查，其它规范性文件

进行被动审查，市、县规范性文件较少，采取全部主动审查的方式，如江西、河北。三是采取有重点地进行主动审查的方式，如安徽。近年来，有的地方人大还推进“开门审查”，通过召开座谈会、电子邮件等方式，探索组织人大代表、专家参与备案审查，如上海、江苏等省市。有的地方人大加强与政府法制部门的沟通协调，坚持适度提前介入，将“问题文件”处理在出台前，如安徽、重庆等省市。各地人大主动审查开展方式的差别，有各阶段对审查工作的认识和要求不同的主观原因，也有各地审查队伍和力量有差异的客观原因。

5. 从备案审查与其它监督方式结合的角度

监督法规定了地方人大常委会行使监督权的七种方式。实践中单独运用某一种监督方式开展监督的较多，两种监督方式结合运用的较少。有的地方人大通过不同监督方式的结合，推动备案审查工作开展。据我们掌握的资料看，目前大致有两种方式，一是将备案审查与执法检查相结合；二是将备案审查与专项评议相结合。备案审查与其它监督方式相结合，是地方人大主动适应新形势新要求推动监督工作与时俱进的探索，从只关注规范性文件本身的合法性和适当性，拓展为推动合法性审查、公开、报备、清理、修改、废止等文件管理工作的常态化，促进备案审查工作纵深发展。

二、问题检视：地方人大常委会备案审查工作差距的剖析思考

比较分析备案审查工作的历史沿革及现状发现，近年来，地方人大常委会在建章立制、机构设置、人员配备、工作方式创新等方面积极推动备案审查工作的发展，取得了积极成效，但与全面推进依法治国的新形势，与人民群众维护自身

合法权益的新期待，与十八届三中、四中全会对规范性文件备案审查工作提出的新要求相比，还存在差距。主要表现在：

（一）重要性认识还需进一步提高

党的十八届三中全会以来，备案审查制度的地位和作用日益突显。张德江委员长2015年在第二十一次全国地方立法研讨会上指出：“规范性文件备案审查是宪法法律赋予人大的一项重要监督职权，是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度设计，是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的一项重要举措”。这一论述，充分阐释了备案审查制度的重要性。

但在地方人大常委会，仍然存在认识不到位的问题。有的地方存在顾虑和畏难情绪，认为备案审查工作不用太积极，担心过于认真容易得罪人，搞多了容易影响人大和文件制定机关的关系，造成工作的被动。有的地方受工作轻重缓急的影响，忙于完成立法计划任务，认为备案审查工作搁一搁也无妨。不少地方人大表示，备案审查工作仍然是地方人大工作的一项软肋，甚至在部分地区，让人有一种“上面提的高度很高，但是落到实处却很低”的感觉。认识与实践是一个相互作用的过程，工作实践有助于提高认识，认识提升到一定高度方能更有效地指导实践。地方人大常委会的认识不到位，影响其备案审查工作实践。缺乏具体实践，“上面”提得再高，制度的优越性也无从体现。

我们认为，地方人大常委会要从宪法实施和宪法监督高度，深化对备案审查制度重要性的认识。备案审查制度是一项重要的宪法监督制度。依法治国，首先是依宪治国。习近平总书记高度重视宪法实施和宪法监督，强调“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。”宪法监督是

全面贯彻实施宪法的重要保障，我们在党的领导下，总结历史经验，逐步形成具有中国特色，与人民代表大会制度这一根本政治制度相契合的宪法监督制度。我国宪法对宪法监督制度作出规定，全国人大组织法、地方组织法、立法法、监督法等相关法律，对宪法监督制度作出了进一步完善。要从实现全面依法治国，维护国家法制统一性、有效性的高度，深刻认识备案审查工作的重要性，深刻理解加强备案审查工作的深远意义。

只有地方人大常委会的认识到位了，在备案审查工作中不断实践、创新，切实抓好备案审查制度和能力建设，才能提高其他国家机关和社会公众对备案审查制度的认识，加深对备案审查工作的了解，从而发挥主动审查和被动审查两方面的积极作用，不断完善备案审查制度，彰显人民代表大会制度的优越性。

（二）报备范围需进一步厘清

十八届四中全会提出“将所有规范性文件纳入报备范围”，各地对“所有规范性文件”的外延理解不同，主要是对政府办公厅（室）、地方“两院”制发的规范性文件是否纳入备案范围还存在争议。

1. 关于应否将政府办公厅（室）规范性文件纳入地方人大备案范围的问题。从各地制度规定及调研了解的情况看，目前部分地方人大常委会未将同级政府办公厅（室）规范性文件纳入报备范围。理由是政府办公厅（室）作为政府的内设机构，制发的规范性文件应向政府法制机构备案，不应纳入同级人大备案范围。如政府办公厅（室）发布的文件有问题，应由政府改变或撤销。

对此，我们认为，政府办公厅（室）作为政府的办事机构，与其它政府组成部门和办事机构在对外发文效力上有很大区别。政府办公厅（室）

文件都是经过政府认可，实际表达的是政府意志，政府法制机构很难对办公厅（室）文件履行审查职能。从内容上看，办公厅（室）文件对外实则代表政府对某一方面的决定、命令，其内容涉及公民、法人和其他组织具体权利义务的比例较多，并且在辖区范围内具有普遍约束力。因此，将此类文件纳入人大备案审查范围符合监督法规定。

2. 关于应否将司法规范性文件纳入地方人大备案范围的问题。从前述对各地人大报备范围的分析可以看出，目前一些人大常委会未将司法规范性文件纳入报备范围，主要理由是2015年新修改的立法法已明确规定地方“两院”不得作出具体应用法律的解释，不宜将这些“司法解释性质”的文件纳入人大常委会备案审查的范围。

对此，我们认为，首先，司法规范性文件不等同于“司法解释性质”文件。《最高人民法院、最高人民检察院关于地方人民法院、人民检察院不得制定司法解释性质文件的通知》（法发[2012]2号）规定，“地方人民法院、人民检察院一律不得制定在本辖区普遍适用的、涉及具体应用法律问题的‘指导意见’、‘规定’等司法解释性质文件”，同时还规定，地方两院“其他规范性文件不得在法律文书中援引”。可见，地方“两院”可以制定除了司法解释性质文件之外的规范性文件。全国人大法律委员会主任委员乔晓阳主编的《中华人民共和国立法法导读与释义》在对第一百零四条作释义时明确“地方人民法院、人民检察院...也可以在总结审判、检察工作经验的基础上，制定相应的规范性文件，规范司法行为，指导审判、检察工作。但这些文件不是司法解释，不具有法律效力，不得作为裁判依据，不得在裁判文书中援引”。

其次，地方“两院”司法规范性文件不具有

强制力。以法院系统为例，根据宪法规定，“上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。”从法理上讲，上级法院的司法规范性文件对于下级法院司法工作应当是起指导性作用，不能成为司法审判的依据；从实践看，上级法院的规范性文件均是要求下级法院“参照执行”。可见，从效力上看，地方司法规范性文件不具有司法解释的强制性特征，不属于司法解释性质文件。

最后，司法规范性文件存在于当前法律体系具有合理性，原因有三方面：一是现行法律规定不明或者空缺，法律的滞后性决定其并不能完全适应当下社会经济发展的形势，面对一些新类型的纠纷，必然需要司法机关发挥其司法的能动性，通过司法规范性文件来弥补成文法的固有缺陷；二是有些问题具有极强的地域性特点，无法从法律或者司法解释层面在全国的范围内加以统一规定，但在一定区域内这些问题的共性特征又比较明显，倘若不在地方层面上作出统一指导或者规定，反而有可能造成地区内的法律适用不统一；三是目前执法者的执法水平参差不齐，客观上也需要对执法尺度及水平进行统一，很多司法规范性文件是对现行法律法规的细化解读，一定程度上提高了执法水平。事实上，司法规范性文件的出台，对于地区内执法标准的统一、司法公正的促进有着积极的作用。

由上述分析可见，地方“两院”依法经过审判委员会或检察委员会讨论通过的，符合宪法、法律及司法解释规定的司法规范性文件，应属于合法范畴，应当纳入地方人大常委会备案审查的范围，这也符合十八届四中全会关于将所有规范性文件都纳入备案审查范围的要求。

（三）审查力度需进一步加大

从前述对各地人大常委会的审查方式，尤其

是主动审查方式存在差异的比较分析，可以看出目前“有备必审”的要求还没有完全实现。

一是存在只备不审现象。有的地方囿于机构设置不健全、人员配备不到位等原因较少进行主动审查，出现“只备不审”的现象，致使备案审查工作长期停滞不前，没有发挥应有作用。一些备案审查的工作人员不知道具体要去做什么，只是把登记作为主要内容去做，并没有开展实质性审查。

二是被动审查启动少。实践中，地方人大常委会都非常重视公民、法人和其他组织提出的审查建议，严格按照有关规定认真研究处理，但也存在被动审查启动较少的问题，主要原因是，审查建议提请数量较少，属于审查范围的有效审查建议比例低。如内蒙古自治区人大常委会从2009年10月1日《内蒙古自治区各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查程序的规定》实施至2012年10月，尚未收到过审查建议。福建省人大常委会从2008年至2012年接收的12件审查建议中，只有2件属于审查范围，所占比例为16.67%。广西自治区人大常委会从2009年1月至2010年4月共接收18件审查建议，没有1件属于本级人大常委会的审查范围。

三是审查标准不明确。监督法规定了审查时的合法性与适当性标准。合法性标准有宪法、法律、法规作依据，比较容易操作。但是对适当性标准如何把握却存在争议。目前一些地方人大常委会仅对报备文件进行合法性审查，没有进行适当性审查，其主要原因就是适当性审查的标准在实践中难以把握。而进行适当性审查的地方人大常委会往往是根据本地区实际情况作出综合判断，判断标准不统一导致审查工作中主观随意性大，影响了审查质量和审查结果的权威。

（四）机构建设需进一步务实

近年来，各地备案审查机构设置逐步完善，人员配备逐步到位，审查能力水平不断提高。但进展不平衡，不少地方人员不足，队伍总体素质不高，难以适应“依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件”的新要求。

一是机构和人员配备不足。从目前地方各级人大常委会备案审查机构设置情况看，虽然省级人大都建立了单独的备案审查工作机构，但人员编制较少，一般两到三个人，工作力量薄弱，往往是两三个工作人员每年面对几十件甚至几百件规范性文件，面对大量而繁杂的工作任务，很难把工作落到实处，取得成效。此外，一些备案审查工作机构还承担了其他工作任务，影响了备案审查工作的开展。如陕西省人大常委会法工委法规三处承担具体备案审查工作，仅有三名工作人员，同时还承担着农业农村和环境资源方面的地方立法工作任务。繁重的立法工作难免影响备案审查工作的有效开展。

二是人员业务能力有待提高。规范性文件备案审查工作具有广泛性、复杂性和专业性等特点。负责审查工作的同志日常工作所面对的规范性文件数量众多、涉及领域广泛、法律门类庞杂。规范性文件在制定时是由大量的专业人员经过反复研究论证才确定的。但地方人大常委会工作机构在初步审查时，通常只由一两名工作人员进行书面研究，既缺乏必备的专业知识，又不了解相关背景材料，难以发现问题。

（五）文件管理需进一步改进

监督法实施后，地方政府日益重视规范性文件备案审查工作，将其作为推进依法行政的重要抓手，但仍存在不少“问题文件”、“瑕疵文件”，规范性文件的质量和管理机制与全面推进依法治

国、保障改革有序开展的要求仍有差距。

一是内部法制机构作用发挥不够。《规章制度程序条例》（国务院令第322号）规定，规章制度送审稿由法制机构负责统一审查。法制机构主要从送审稿是否遵循立法法确定的立法原则，是否符合相关上位法规定，是否切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，是否与有关规章协调、衔接等方面进行审查。大多数省级政府行政规范性文件管理办法也规定，规范性文件起草完毕，应当由行政机关法制机构进行审核。但实际工作中，有的政府法制工作机构在规范性文件立项、起草、审查等环节把关不严格、工作不到位，以致于“问题文件”轻易过关。有的政府工作部门起草的规范性文件，未经本部门法制工作机构审查审核，法制工作机构也不主动提出合法性审查的要求。有的法制工作机构虽提出了审查意见，但未能引起起草部门的重视，审查意见难以得到采纳。

二是规范性文件公开度不高。《中华人民共和国政府信息公开条例》第十条规定“县级以上各级人民政府及其部门应当依照本条例第九条的规定，在各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：（一）行政法规、规章和规范性文件...”，各省级政府也出台相关规定，要求规范性文件应当在政府公众信息网和政府公报上发布。但上述相关规定没有得到较好落实，一些规范性文件制定后并没有及时或根本没有向社会公开，或公开的载体比较单一，无法在政府公众信息网上查询。

三、笃行致远：地方人大常委会加强备案审查工作的路径探索——以重庆市为例

随着全面依法治国的推进，重庆市人大常委会围绕“有件必备、有备必审、有错必纠”原则，

针对目前地方人大常委会备案审查工作中存在的审查范围不统一、审查力度较薄弱、机构建设不完善、文件管理不规范等问题，在着力加强备案审查制度和能力建设等方面开展了一些路径探索并取得初步成效，有以下几点体会，供大家参考。

（一）坚持党的领导是做好备案审查工作的根本保障

坚持党对备案审查工作的领导，是地方人大常委会开展备案审查工作必须坚持的基本原则。重庆市委高度重视备案审查工作。2014年召开的重庆市委四届五次全会《关于全面推进依法治市的意见》中专门提出要加强备案审查工作，市委主要领导多次强调要把备案审查工作作为依法治市的重要一环抓紧、抓实、抓好。2015年，市委全面推进依法治市领导小组两次听取市人大常委会关于备案审查专项评议工作的情况报告，2015年和2016年，规范性文件备案审查工作连续两年纳入了市委全面推进依法治市重点工作。为增强党委、人大、政府系统备案审查工作的协作配合，重庆市委还牵头建立了备案审查衔接联动机制，市人大、市政府按照市委部署，通过互相邀请参加工作会议、重要规范性文件征求意见等方式进行联动，最大限度发挥备案审查的整体功能。市人大常委会党组十分重视备案审查工作，2015年至今已先后六次听取备案审查相关工作情况汇报。市人大常委会主要领导和分管领导多次强调要认真落实市委关于备案审查工作的决策部署，充分发挥备案审查在人大监督工作中的作用。市委的高度重视和市人大常委会党组的坚强领导，为全市备案审查工作的开展提供了根本保障。

（二）实现应备尽备是做好备案审查工作的基本前提

重庆市人大常委会通过明确范围、沟通协调、

查询核对等方式，多措并举紧抓“报备”这一基础工作，较好地解决了过去长期存在的漏报、迟报等顽疾。一是完善报备范围。为贯彻四中全会“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的精神，采取有力措施，陆续将市政府办公厅、市高法院、市检察院制发的规范性文件纳入了市人大常委会备案范围，即“发文主体为市政府办公厅、市高法院、市检察院，文件内容涉及公民、法人和其他组织权利义务，在管辖范围内反复适用”的文件都应报备。二是定期查询催报。每月最后一个工作日，主动查询市政府公众信息网规范性文件库和市政府公报，及时与报备机关核对已制定文件的报备情况，一旦发现迟报漏报，及时催报。2016年备案审查工作机构以电话提醒、上门衔接方式向报备单位催报文件20余次。

目前，重庆市人大常委会报备范围已囊括市政府及其办公厅规范性文件、市高法院指导审判和执行业务的规范性文件 and 市检察院指导检察业务的规范性文件以及区县（自治县）人大及其常委会通过的决议决定等，报备范围实现全覆盖。报备范围的全覆盖，使报备文件数量大幅增长。2011年至2015年的报备数量分别为27件、61件、51件、65件、130件。2016年共接收报备文件200件，较五年前增长7倍多。文件的全面及时备案，为文件的审查打下了良好的基础。

（三）加大审查力度是做好备案审查工作的有力举措

重庆市人大常委会坚持以审查为着力点、以纠错为落脚点，切实发挥监督职能。一是开展全面审查。对所有报备的规范性文件逐一进行严格审查，不留审查“死角”；2016年市人大常委会主任会议通过的《重庆市人大常委会规范性文件备案审查工作规程（试行）》，对公民、法人和

其他组织提出审查建议的方式、要求、处理、反馈等进行了细化规定，充分保障其审查建议权。二是做实同步审查。对分送各专工委进行审查的文件，备案审查工作机构进行同步审查，切实发挥备案审查工作机构“统”的作用和其他专工委“专”的功能，为文件审查质量加上“双保险”。三是细化审查重点。在审查过程中，通过归纳文件主要内容、列出审查关注点、找准上位法依据，全面把握法律法规精神内涵，吃深、吃透文件实质内容，严格按照上位法的规定，对文件进行认真比对，重点关注文件的合法性问题，并结合实践，充分考虑文件制定的适当性问题。四是分类纠错。按照合法性问题、适当性问题和瑕疵类问题进行分类，及时依照纠错程序对各类问题进行处理。

在加大审查力度的同时，重庆市人大常委会有关专工委注重开展提前介入规范性文件的起草论证。在提前介入的过程中，主要把握了以下几个标准：一是把握介入方式。有关专工委是以被动介入的方式应文件制定机关邀请参与文件论证，未邀请的，不主动介入。二是把握介入时机。有关专工委不是由始至终参与文件的制定全过程，而是在文件制定已较为成熟的征求意见环节介入。三是把握结论运用。具体参与论证的人员是以个人名义提出建议意见，所作结论仅代表个人，不代表所在专工委的意见。2015年以来，有关专工委以参加座谈讨论、书面反馈意见等形式参与了28件文件的起草论证活动，提出了立法权限、规章罚款限额、私有财产保护、监管体制设定合理性、重要概念表述等多个方面的建议意见，多数得到了制定机关的采纳，提升了文件的制定质量，降低了“带病”文件出台的可能性，减小了事后纠错的难度。

(四) 加强机制建设是做好备案审查工作的必然要求

为推动建立规范性文件常态管理的新机制，重庆市人大常委会以专项评议为监督形式，以政府规范性文件备案审查为切入，与区县人大常委会联动，探索通过人大工作监督推动法律监督工作，取得较好成效。一是摸清家底。通过专项评议基本摸清规范性文件家底，使规范性文件管理工作能够“轻装上阵”，为全面推进依法治市打下基础。二是推动制度完善。针对工作评议发现的问题，督促市政府建立健全规范性文件制定程序和管理规范，从源头上保障规范性文件质量的提高。市政府于2015年7月以规章形式出台了《重庆市行政规范性文件管理办法》，对规范性文件从制定、发布、备案、实施、清理到监督的全过程管理做出具体规定。市政府办公厅完善合法性审查机制，将过去由部门报送法制办、法制办审查后返回部门、再由部门报市政府办公厅的流程，修订为部门报送法制办、法制办审查并出具审查意见书后直接报送市政府办公厅办公，堵住了法制办审查后部门随意增减内容的漏洞，实现流程的“无缝衔接”。大多数市政府工作部门也制定了规范性文件管理办法或细则，形成了公开征求意见、专家论证评估、集体审议决定和公文审核管理等工作机制。三是促进全面公开。市人大常委会备案审查工作机构对报备文件进行形式审查时，如发现未公开情况，立即与报备单位联系，督促其尽快上网公开。针对市人大常委会评议意见指出的规范性文件公开不够不及时的问题，市政府积极出台整改措施，推动规范性文件全面公开化。建立完善规范性文件目录库，清理评估后形成有效规范性文件目录和已废止规范性文件目录，并将现行有效规范性文件纳入规范性文件库。

对涉及公民、法人和其他组织权利和义务的规范性文件目录及文本，一律按照政府信息公开程序和要求予以公布，方便社会公众通过政府公众信息网或政务信息数据服务平台查阅。此外，市政府发文明确要求，对未纳入规范性文件目录库以及未公布、不可查询的文件，不得作为行政管理的依据。

(五) 加强能力建设是做好备案审查工作的现实需要

在市委的重视支持下，重庆市人大常委会于2015年8月成立备案审查工作委员会。备案审查工委是隶属于重庆市人大常委会的副厅级机构，下设备案审查处，核定人员编制7名。全市大部分区县（自治县）人大常委会也在法工委或办公室下设了备案审查科。目前，全市38个区县（自治县）人大常委会中有21个已设立备案审查科，机构设置覆盖率达到55%。重庆市政府法制办新设立了法律事务处，负责市政府及其办公厅制定的规范性文件的前置合法性审查，市政府法制办文件审查处新增了3名人员编制，区县（自治县）政府的法制机构也扩充了备案审查专业人员，审查力量和能力得到进一步提升。备案审查专门机构的设立、备案审查队伍的壮大，为更好地推动备案审查工作提供了重要保障。

打铁还需自身硬，重庆市人大常委会注重加强备案审查机构的学习交流，提升业务能力。积极争取全国人大指导，利用参加全国备案审查工作研讨会以及全国地方立法研讨会的机会，向全国人大领导汇报备案审查工作评议开展情况以及请教工作中遇到的问题。建立与市政府办公厅、法制办、“两院”等单位就规范性文件审查中的专业问题交换意见，了解和掌握相关规范性文件的起草背景、专业知识等，提高审查意见的准确

性。注重加强对区县（自治县）人大常委会备案审查工作的宣传、调研指导，推动区县（自治县）人大常委会加强备案审查能力建设，逐步实现了规范性文件备案审查工作全覆盖。此外，通过参加各种培训和重庆市地方性法规草案的征求意见座谈会，促进工作人员加强对新通过法律法规的学习，与时俱进，不断提升法律素养和工作能力。

规范性文件备案审查是依法治国的顶层制度设计，党的十八大以来，备案审查工作面临的形势和承担的任务都有了深刻变化。随着全面依法治国的深入推进，地方人大常委会备案审查工作在以下几个方面还有进一步拓展和完善的空间：一是党委、人大、政府三个序列的规范性文件备案审查工作联动更加紧密；二是随着信息化建设进一步推进，以电子报备工作为切入点，互联互通、功能完备、操作便捷的规范性文件备案审查

信息平台逐步形成，地方人大常委会备案审查信息更加公开、交流更加密切，审查比对工作的自动化程度更高；三是随着我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，规范性文件向更加专业化、精细化方向发展，价值权衡和利益调整的难度都在加大，在备案审查工作中作出违宪违法判断的难度也在加大，对备案审查工作人员的能力提出更高要求；四是在行政诉讼案件的审理中，诉讼当事人要求人民法院对作出具体行政行为所依据的规范性文件进行审查的情况将越来越频繁，审判机关与备案审查有权机关的工作衔接机制将逐步建立。地方人大常委会必须坚持发挥主观能动性，勇于尝试、继续探索，为维护国家法制统一作出新的贡献。



河南省安阳市水冶镇人大工作探析及启示

王大鹏 孙 光

近年来，河南省安阳市水冶镇人大积极探索、扎实工作，在密切联系代表、发挥代表作用，加大监督力度、增强监督实效等方面创造了一系列有推广价值的经验，使人大工作开展得有声有色、充满活力，推动了基层民主法治建设，充分展示了人民代表大会制度强大的生命力和巨大的优越性。

一、水冶镇人大工作中的一些创新之举

1. 实施“六步工作法”，发挥各级代表整体合力。所谓“六步工作法”就是依托“代表之家”，将131名各级人大代表混编为6个代表小组，在此基础上，按照以下六步将群众反映的问题转变为代表的意见建议，继而促进有关部门改进工作、完善制度的过程。一是收集民意。要求每位代表每月至少走访2名以上群众，及时了解群众反映的问题和建议。二是汇总民意。每三个月召开一次代表小组会议，对代表收集的群众意见和建议进行集体反馈和研究，并进行汇总整理和上报。三是反馈民意。由镇人大将收集上来的代表意见和建议分门别类向镇直有关职能部门进行交办或提交镇党委、县人大进行研究处理。对涉及热点难点问题的建议，还实行了建议事项、承办单位、办结时限、办理结果和代表满意度“五公开”制度。四是督办落实。通过电话催办、组织代表视察调研等方式，对建议办理工作予以跟踪监督，确保代表建议办理工作落到实处。五是评议办理结果。

由代表小组组长在例会上对建议办理情况进行通报，由代表小组全体代表进行民主评议。对满意率明显偏低的承办事项，人大主席团还将约见承办单位负责人或安排其与代表见面，当面答复，接受询问。六是表彰奖励。每年年底，由每位代表在小组会上对自己的履职情况进行汇报、展示代表履职档案、接受集体评议，并由镇人大对优秀代表小组和优秀代表进行表彰奖励。

2. 打造“三个协会”，发挥各级代表专业优势。为用好代表专业优势，结合镇党委工作重点，水冶镇人大根据代表个人专业、特长，还在代表中成立了三个专门协会，有的放矢地推动重点难点工作开展。一是建立经济发展共进会，推动产业转型升级。通过建立经济发展共进会这一平台，镇人大积极召集经济界代表围绕企业转型升级、市场信息共享、管理经验交流、资金筹措拆借等进行座谈、沟通、协调，变代表个人“单打独斗”为“抱团作战”，促进代表解放思想、凝聚共识，帮助企业做大做强，引导企业投资发展养老、教育等行业。比如，最近的一次座谈会上，讨论了“如何用好水冶优势，创造新的经济增长点”等话题，为水冶镇发展出谋划策。二是建立社会和谐促进会，积极参与公益事业。一方面，在代表中积极开展“我为和谐做贡献、代表争当调解员”活动，充分利用人大代表接触面广、与群众联系紧、在群众中有威望的特点，号召代表积极参与

群众家庭矛盾、邻里纠纷等调解处理工作；另一方面，结合精准扶贫、助医助学、志愿者活动等，组织代表量力而行地开展一些扶贫济困的公益事业，实实在在地为身边的群众做些好事、实事。如，安阳“7·19”洪灾过后，部分代表带头组织捐助，共募集资金、物资价值100多万元，有力支持了受灾村落灾后重建。三是建立文化传承推进会，弘扬传统文化。采取邀请学者讲课、代表登台演讲、表演节目给群众看等方式，丰富群众文化生活，大力弘扬传统文化、传统美德，积极营造良好的社会氛围。如，镇人大代表、水冶镇供水公司总经理杨保和带领本单位职工自编自导自演的“学国学、尚美德、扬正气”文艺节目多次演出，场场爆满，观众好评如潮，社会反应强烈。“三个协会”运行一年多来，已调解矛盾纠纷110起，举办经济文化交流、文艺演出等活动10多场次。

3. 开展综合评议，增强人大监督的刚性。为推动各职能部门更好地服务群众，自2014年起，镇人大每年都要组织全体代表对40多家驻镇单位、基层站所进行四次综合评议，并强化评议结果运用，进一步增强了人大监督的刚性约束。综合评议体现出五个特点：一是方式多样化。通过平时对驻镇单位、基层站所进行视察、暗访、问卷、电话调查等方式进行量化打分，对存在群众有投诉、办理代表建议不到位等问题的职能部门直接扣分处理。二是时间经常化。每季度开展一次评议，年中、年底分值累加。三是参评人数最大化。通过代表小组统一运作，保证了全体代表的共同参与。四是评议分值科学化。将群众投诉扣分、办理代表建议情况得分与年底综合评议得分进行汇总整理，综合排出最终的名次。五是结果运用制度化。强化评议结果的运用，实施了“一块牌子、两份通报、三类视察”的制度：“一块牌子”就是对排名前五位的职能部门颁发“群众信得过单位”奖牌；“两份通报”就是对先进单位和落

后单位，分别进行通报表扬和批评，并将评议结果以镇人大主席团文件形式上报所有职能部门主管局委；“三类视察”就是组织代表和职能部门的负责人分别对好、中、差三类部门进行视察。综合评议既重视平时的警钟长鸣，又注重年中、年底的响鼓重擂，经过两年多的实践，效果良好，基层站所有震动，负责人有触动，工作有推动，极大地促进了镇直单位和基层站所为民服务。

4. 用好多个平台，讲好“人大故事”。为增强代表履职的积极性、讲好“人大故事”，镇人大利用多种载体，积极宣传代表事迹、人大工作，不断提升代表的荣誉感和人大工作的权威性，使人大工作开展具备了坚实的群众基础和舆论支持。一是用好“代表之家”例会平台。每季度召开一次代表小组例会，针对代表小组和代表个人的工作表现，逐一进行点评，激励先进，鞭策后进。二是用好短（微）信平台。将所有代表、镇直职能部门负责同志都纳入人大短（微）信平台，及时向代表和各部门通报人大工作动态，方便代表通过这一平台直接向镇直职能部门提出意见建议，既方便了代表互动交流，又降低了行政成本。三是用好流动桌签代表风采展示平台。在各种场合，利用桌签宣传代表先进事迹、履职成效，力图通过优秀人大代表的模范示范作用激励更多的代表为民服务、有所作为。四是用好各类媒体平台。利用《人大建设》《安阳日报》、安阳电视台、《安阳人大》等各类媒体，多层次、大范围地宣传水冶镇人大代表先进事迹和人大工作经验，扩大宣传范围，增强宣传效果。

二、对做好乡镇人大工作的一些重要启示

1. 党委重视是做好乡镇人大工作的保证。水冶镇党委高度重视人大工作，在人员、经费保障有力的前提下，经常听取人大工作情况汇报，及时解决人大工作中遇到的困难和问题。比如，为确保代表建议办理取得实效，镇党委专门出台文

件，规定凡是人大主席团交办的代表建议办理结果满意率低，代表不满意、不认可且无正当理由的，一年内只要超过2件，即取消该承办单位和负责人的年度评先资格，该单位主管副职在公务员年度考核中不能被确定为优秀等级，有力地支持了人大工作开展。

2. 选好配强人大主席是做好人大工作的关键。乡镇人大不设常委会，人大主席实质就是各项工作的牵头人，如果人大主席不能主动作为，乡镇人大就会变成“一潭死水”。实践也证明，水冶镇人大工作之所以开展的朝气蓬勃、成效显著，与镇人大主席张玉川敢于担当、勇于探索、大胆创新、尽职尽责密切相关。该镇人大主席没有将人大当作“二线”，更没有视人大权力为“橡皮图章”，而是本着围绕中心、服务大局、履职为民的原则，一心扑在工作上，精心组织各项活动，这才成就水冶镇人大成为安阳市乡镇人大工作的一面旗帜。

3. 发挥好代表主体作用是做好乡镇人大工作的基础。乡镇人大不设常委会，代表的主体地位更加突出。只有调动好代表的积极性、主动性，发挥好代表作用，乡镇人大工作才能有“底气”、接“地气”、有“人气”。为保证代表在闭会期间有“事”做、开会期间有“话”说，水冶镇人大在纵的方面，利用“六步工作法”，畅通了群众、代表、代表小组、镇人大和职能部门五个层次间的交流互动渠道，为代表关注民生、反映民意、为民办事搭建了有效平台；在横的方面，成立了“三个协会”，分门别类、平行推进相关重点工作，为代表发挥专业优势提供了有效载体。同时，镇人大还积极通过亮明代表身份，多种方式宣传人大制度、人大工作、代表事迹，为人大工作开展和代表履职营造了良好的社会氛围。通过这些措施，夯实了代表履职基础，促进了代表发挥作用，既树立了代表权威，又增加了群众信任，取

得了很好的社会效果。

4. 增强监督实效是做好乡镇人大工作的灵魂。乡镇人大离群众最近，工作成效如何，群众“看得见、摸得着”。因此，乡镇人大监督更不能不疼不痒、雨过地皮湿，必须有刚性、有实效，让群众有更多获得感。一年多来，通过“六步工作法”，水冶镇人大共收集到群众反映的建议、批评和意见116条，办成率达86%以上，对其他因政策、经济等制约未能得到解决的问题，也都向群众作了耐心解释，取得了群众的理解和谅解。有力的监督，不仅没有影响人大与其他单位和部门的关系，恰恰相反，使人大在群众中有了地位，在职能部门中有了权威，在党委、政府中有了威信。

三、对进一步做好乡镇人大工作的建议

1. 提高各级领导干部对新形势下加强乡镇人大工作的认识。近年来，中央、省委、市委虽然先后出台了加强县乡人大工作和建设的意见，但仍有部分领导干部尤其是乡镇党委书记对新形势下加强乡镇人大工作的认识不高、重视程度不够、支持力度不到位。为此，一要把人大制度理论和各级党委加强县乡人大工作和建设的意见列入党委（党组）中心组学习内容，切实提升各级领导干部对新形势下加强乡镇人大工作的认识。二要督促县乡党委严格按照中央、省委、市委要求，逐条落实设立乡镇人大专职主席、规范乡镇人代会议程、做好代表履职服务保障等规定，为乡镇人大工作开展提供有力支撑。三要督促乡镇党委从思想、政治、组织上加强和改进党对人大工作的领导，把人大工作摆上重要议事日程，与党委工作同等重视、同时安排、同样要求，推动乡镇人大工作与时俱进。

2. 加强乡镇人大主席队伍建设。针对乡镇人大主席普遍年龄偏大、兼职工作过多、提拔交流不畅等问题，要有针对性地予以逐步解决。一要

把住年龄关。要选拔一批年富力强、敢于担当、有创造力的同志担任乡镇人大主席，力争使乡镇人大主席同乡镇党委、政府主要负责同志年龄大致一样，各项待遇大致一样。二要把住兼职关。要保证人大主席将时间、精力主要放在人大工作上，逐步解决兼职过多、过滥的问题。一方面，要看到适当兼管一些党委工作有利于人大主席更好地开展人大工作；另一方面，也要防止兼职政府工作过多、“耕了别人的田，荒了自己的地”。三要把住提拔关。要让乡镇人大主席有干头、有盼头，在提拔交流使用的频率、级别、节奏上，起码要与乡镇长大体一致。实绩突出的人大主席，应该直接提拔为乡镇党委书记、乡镇长或副县级领导干部，不能形成一任人大主席就提拔无望的局面。

3. 上级人大应加强对乡镇人大的监督与指导。上级人大的监督和指导，能够给予乡镇人大强有力的支持。一要把乡镇人大工作摆进省、市、县人大工作的整体布局中。在开展执法检查、视察调研等活动时，要尽量采取上下联动的方式，努力以活动开展带动乡镇人大工作经常化、规范化，使乡镇人大能够放开手脚开展监督。同时，鉴于县级乡镇数量较多，必要时，可对乡镇人大工作进行考核、评先。二要指导乡镇人大完善各项工作制度。帮助乡镇人大完善各种会议、视察、重大事项决定、民主评议等制度，及时推广有价值、可复制的乡镇人大工作经验。三要帮助乡镇人大解决一些实际问题。如代表经费、履职补贴问题，乡镇人大干部的编制、提拔、交流问题，以及人大的办公条件问题等，让乡镇人大干部能够安心工作。

4. 着力提高乡镇人大代表素质。乡镇人大代

表普遍文化不高、专业知识不强，履职能力受到一定局限。因此，提高乡镇人大代表素质是乡镇人大的一项重要工作。一要做好代表培训工作。通过培训使代表树立代表意识，掌握基本的法律知识，熟悉人大及代表行使职权的方式和程序，为履行代表职责奠定基础。二要多吸收代表参加各项活动。通过组织代表参加视察、执法检查、民主评议、专题讲座、为民办实事好事等方式，促进代表在工作中增强民主法治意识、提升履职能力。三要加强对代表的精细化管理。建立健全述职评议、履职档案、表彰奖励、辞职罢免等各项监督管理制度，增强代表依法履职和自我约束意识，督促代表自觉提高履职的主动性、积极性。

5. 加大宣传力度，扩大乡镇人大的影响。乡镇人大履行职权难的一个重要原因，就是乡镇人大的地位和作用人们知之甚少。为此，一要拓展宣传平台。要充分利用宣传单、村组黑板报、乡镇人大微信公众号、乡村各种会议等平台，加大对乡镇人大地位、职权及人大履职活动、成效的宣传力度，积极营造群众关心人大、支持人大、自觉维护人大权威的浓厚氛围。二要提升宣传层次。在省、市、县人大系统简报、杂志、工作通报、经验交流文集，以及电台、电视台、公众网站的宣传中，要开辟专门的板块、栏目、章节，充分宣传乡镇人大工作动态和涌现出的典型经验，不断扩大乡镇人大工作的影响力。三要宣传好代表先进事迹。要大张旗鼓地宣传好乡镇人大代表先进事迹，不断增强代表的荣誉感和责任感，促进代表更好地为民履职。

（作者单位：河南省安阳市人大常委会）

浙江省云和县人大常委会 特定问题调查工作的实践与思考

马国华

特定问题调查是国家权力机关为正确行使职权就某一专门问题所进行的一种调查活动，是行使监督权的一种非常措施和刚性手段，但实践中却是运用最少的一种监督形式，几乎成了看得见摸不着的“虚拟权力”。2014年以来，云和县人大常委会先后开展了财政存量资金、国有固定资产特定问题调查工作，不仅是发挥人大职能作用，服务地方发展大局的具体体现，更是地方人大做实人大权力、强化监督刚性、提升人大地位和权威的生动实践。

一、云和县人大常委会存量资金特定问题调查起因与概况

云和县十五届人大常委会履职以来，认真贯彻落实党的十八大、十八届三中全会关于“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”重要论述，不断增强“管钱”意识，积极探索创新符合实际、行之有效的监督方式方法，先后开展了预算四本帐及部门预算提交人代会审查、重大投资项目提交常委会审议、预决算及“三公”经费网上公开等工作，把紧各个关口，切实为人民管好“钱袋子”。与此同时，随着经济发展进入新常态，地方政府出现了财政收入增长乏力，稳增长、调结构、惠民生等刚性支出仍较大幅度增长，政府负债远超风险警戒线等问题。在严峻的现实面前，人大如何发挥职能作用，帮助政府打破资金要素瓶颈、化解债务压力，推动地方经济社会持续健

康发展，就成为摆在我县人大工作面前的一项重要课题。

2013年7月，常委会在听取审计工作报告时，发现截至2012年底，政府负债15.25亿元，同时政府性资金年末结余却高达11.08亿元（不含社保资金），常委会组成人员对存量资金和负债“双高”现象表示不理解，认为财政资金利用效率不高，要求政府切实采取有效措施提高资金使用效益。同年12月，常委会主任会议在专题听取审计整改情况报告时，发现财政存量资金及政府债务规模不减反增。主任会议认为存量资金敏感性强，涉及面广，仅靠财经工委的力量难以进行全面的了解，如果继续采用听汇报、作审议、出意见等常规手段难以取得监督实效，也不能有效帮助政府解决高额负债与大量资金沉淀并存的“顽疾”。为此，主任会议向常委会提议开展存量资金特定问题调查。2014年2月，常委会在向县委专题汇报，并与县政府充分沟通后，作出了成立特定问题调查委员会对存量资金进行调查的决定。

特委会利用2个月时间，对涵盖县本级财政、65家一级预算单位及全县乡镇（街道）的存量资金及变动情况进行了深入细致的调查，共查出存量资金14.24亿元（不含社保资金），除无法收回的暂付款0.43亿元以外，实际存量资金为13.81亿元。2014年5月，常委会在审议特定问题调查报告后，依法作出《关于盘活存量提高资

金使用效益的决议》，要求政府采取有力措施，稳妥处理存量债务，逐步化解地方政府性债务风险。县政府高度重视，当年7月就制定出台了《关于进一步加强财政资金管理的意见》，从预算执行管理、间歇资金调度、精简压缩专户数量等方面作出系列规定，由此打响了县盘活存量资金“融冰”攻坚战。

二、云和县人大常委会存量资金特定问题调查基本做法

过去30多年，全国人大从未启动过特定问题调查，也没有建立特定问题调查相关制度，地方人大在行使调查权上的尝试也属凤毛麟角。在没有顶层设计和学习样板经验的情形下，我们以摸着石头过河为原则，边摸索、边总结、边完善，最终的调查成效也得到了党委、政府以及社会各界的充分肯定和赞誉，归结起来主要是“五不”。

一是选题不畏难。对资金进行监督一直是很敏感的问题，之所以选择存量资金作为监督重点，一方面，是深刻认识到预算审查和监督是人大制度设计的基本要求，也是实质性监督的主要内容。同时，在当前经济增长速度趋缓，财政收入中低速增长，财政支出却呈刚性增长的现实面前，发挥人大职能作用，支持帮助政府“用好增量、盘活存量”，推动地方经济社会持续健康发展，是人大工作围绕中心、服务大局的主要体现。另一方面，考虑到财政存量资金来源较多，形成渠道复杂，采用常规听报告、出审议意见等方式，将重蹈“问题年年提、年年是问题”的现象，所以根据监督法选择了特定问题调查这一刚性手段。第三方面，基于政府是财政活动的主体，直接掌握、管理和分配资源的权力，由人大开展存量资金调查，既是法定的监督权力，又能消除政府及各部门既当裁判员又当运动员的尴尬处境，有助于查明原委、解决问题。

二是破题不避嫌。现有的法律仅原则性规定了调查委员会组成人员必须是人大代表，过于笼

统。为确保特定问题调查取得实效，常委会恪守“只对事不对人”这条底线，不打棍子、不扣帽子、不抓辫子，一方面是遵循谁提议谁参与、专业对口、便于组织协调等原则，依法从本届人大代表中选择特定问题调查委员会成员，确保了调查主体的合法性；由常委会主任、政府常务副县长和分管财经工作的人大常委会副主任分别担任主任委员、副主任委员，保障了调查委员会的独立性和权威性；另一方面，鉴于存量资金情况的特殊性，以及为了消除政府顾虑、卸下部门包袱，我们把担任县人大代表的财政局局长吸纳为调查委员会成员，同时从财政、审计、发改、金融等部门抽调业务骨干作为“专家团”参与调查工作，不仅为调查委员会开展调查与分析研究提供了专业智力支撑，也调动了相关部门的积极性，从“要查我”、“要我查”转变为“我要查”，面对问题不再遮遮掩掩。

三是切题不漏网。开展存量资金特定问题调查，关键是要明确存量资金的概念和调查的范围，调查委员会多次召集“专家团”成员进行专题研究讨论，最终确定存量资金主要包括预算净结余、预算结转类资金、各类财政专户结存资金及其他财政存量资金，调查的范围为县本级财政及所有一级预算单位和乡镇（街道）截止2013年末的财政存量资金，以及延续到调查实施结束时存量资金变化情况，并明确重点是连续结转2年（含）以上的结转项目及资金规模，部门预算执行率及长期挂帐的往来款项；重点是抓好调查的每一个关键环节，我们按照“严、细、深、实”的要求，把调查工作细分为动员部署、自查上报、汇总分析、走访核查、提出报告等环节，一环扣一环地抓，一个步骤一个步骤地推进，确保了调查数据的完整性，既找准了问题症结所在，又找到了解决问题的办法。具体措施为，一是指派审计部门进驻财政局，对各类财政专户结存资金及其他财政存量资金进行专项审计；二是要求全县65家一级预

算单位和各乡镇（街道）开展自查上报存量资金及长期挂帐的往来款项，并提供截止到2014年3月末的单位资产负债表、单位收入支出总表、台帐明细清单等资料；为了确保资料的真实性和完整性，开创性地由人大与县政府联合发文，强调填报工作纪律与相关责任；三是对存量资金单笔50万元以上或合计200万元以上的部门进行重点核查；四是通过调查政府性资金银行流水等形式，再三核实资金进出帐情况，全面了解政府性资金存款的结构、分布、期限等情况。

四是解题不含糊。调查的最终目的是了解具体情况、把握事物规律，提出切实可行的意见、措施以解决实际问题。调查委员会经过深入细致的调查和分析，梳理出了财政体制制约、理财意识不强、预算执行不到位、资金统筹不力、使用绩效不高等致使财政资金大量沉淀的因素，并按照边查边改、注重实效的原则，在调查期间就向县政府及财政部门提出了建立财政间歇资金统一调度机制的建议，推动县政府着手研究财政资金统筹调度和政府性债务临时调剂、偿还等工作。当年底，县政府在没有新增直接债务的前提下，首次利用资金间歇期统一调度的方式，偿还到期债务7100万元，解决了原计划8笔融资需求，打破了以往“拆东墙补西墙”的偿债格局。

五是跟踪不懈怠。常委会没有把特定问题调查决议交付政府执行便“功成身退”，而是把监督决议落实情况作为人大工作重点，每年通过听取县政府执行情况报告、视察资金使用管理情况等方式，一追到底、毫不懈怠。3年来，县政府认真执行县人大常委会决议，将盘活财政存量资金与预算编制、执行、绩效考核等挂钩，并对存量资金定期清理，实现了盘活财政资金工作常态化、制度化。规定各部门预算执行率低于91%的，将核减下年预算数。2014年，共有49个单位首次因执行率低于91%而被相应核减了2015年预算数。扭转了过去部门先要钱后安排工作的思维

方式。制定了行政事业单位银行账户及公款竞争性存放、对公定活通等机制，当年活期存款利率从原来的0.35%提高到1.15%，定存比例从2013年底的15%提高到35.6%，大幅度提高活期存款年利率和定存比例，最大化发挥存款效益。共撤销、撤并财政专户9个，累计调度基本建设项目间歇资金12.73亿元，收回部门结余资金9308万，整合财政专户结余资金1.28亿元，有效保障了各重点项目、民生项目的资金需求，促进了稳增长、惠民生。

三、云和县人大常委会特定问题调查的社会效果

开展存量资金特定问题调查，是在党的领导下加强人大监督刚性的一次尝试，更是充分发挥人大职能作用，服务经济社会发展、推进依法治县的重要里程碑。2015年，我们又启动了国有固定资产特定问题调查工作，共查找出全县存量土地9016亩，闲置房屋建筑面积26.6万平方米，不仅帮助政府理清了固定资产管理存在的矛盾和问题，还为规范国有固定资产管理和经营行为、充分发挥资产使用效益指明了方向。两次特定问题调查工作不仅摸清了政府财政“家底”，拨开了债务“迷雾”，激活了数亿“沉睡”的资金和资产，更是云和县人大保持“一线”状态、发挥“一线”作用的具体体现。党委对人大制度优势和作用的认识得到进一步深化，更加重视发挥人大及其常委会在全面推进依法治国、深化改革、推动地方经济发展中的作用。县政府及各相关部门尊重并积极配合调查组开展的各项调查工作，无条件如实上报各项数据和资料，充分体现了人大监督的“刚性”。全县人民首次清晰的看到政府“家底”和债务规模，进一步认识到人大及其常委会有权力也有能力为人民看好“钱袋子”。特定问题调查工作，改变了社会各界甚至部分人大干部自身对人大“二线论”的错误思想认识，树立了“人大工作虽不是火线，但决不是二线”的意识，

增强了做好新形势下人大工作的决心和信心，坚定了根本政治制度的自信。

四、加强和改进特定问题调查工作的建议

随着全面依法治国的深入推进，从中央到地方一系列加强县乡人大工作的文件出台，人大制度和人大工作的影响力和实效性进一步增强，人大在推进我国民主法治建设进程中的作用也越来越凸显。作为基层人大，如何敢于和善于运用特定问题调查方式，增强监督实效、树立人大权威，也成为了推动人民代表大会制度与时俱进的必然要求。笔者认为，在具体的实践探索中，可以从以下四个方面入手：

（一）要在解放思想上下功夫，为基层人大探索特定问题调查减压松绑。近年来，从全国到地方，各级人大积极探索激活询问、质询等刚性监督方式，为人大制度带来了新的活力。然而，各级人大行使特定问题调查权仍然不多，并且人大层级越高，运用越少。社会大众甚至是一些人大工作者对特定问题调查的认识存在偏差，潜意识地将组建调查组织、启动调查理解为“出事”，谈调查色变。只有破除思想藩篱，才能激活监督权力。首先，从党委层面，要充分认识到支持人大及其常委会依法行使特定问题调查职能，尊重调查成果，维护人大权威，是加强和改善党对人大工作领导的具体体现，是新形势下加强党的执政能力建设的重要内容，是推动人大工作与时俱进的根本保证。其次，从人大层面，要正确认识到特定问题调查的实质是更深层次的调查研究，启动调查不是追责，而是摸清事实，为常委会履行职责、作出决议决定提供参考依据，更不能代替“一府两院”行使行政权、检察权和审判权；要学深学透人大制度理论以及相关法律业务知识，坚定制度自信，在敢于善于运用特定问题调查上发力。第三，从“一府两院”层面，要强化法治理念和人大意识，增强接受人大监督的主动性和自觉性，这也是增强宪法意识、全面推进依

法治国的必然要求。最后，从社会层面，要加强人大理论研究和舆论宣传，提高人大工作透明度，展现人大制度优越性和人大工作新气象，让群众对人大的性质、地位和作用有一个再提高、再认识，让特定问题调查等监督方式在群众当中具有存在感、信服感。

（二）要在形成合力上下功夫，为基层人大探索特定问题调查排除障碍。党委、人大与“一府两院”虽然职责不同、分工不同，但目标是一致的，都是为了实现好、维护好、发展好人民的根本利益。开展特定问题调查，关键是要统一思想、凝聚共识、形成合力。首先，始终坚持党的领导，是做好人大工作的根本保证和重要政治原则，特定问题调查也不例外。人大及其常委会必须坚持事先主动向党委请示报告，争取党委对人大开展特定问题调查工作的重视，形成党委全力支持，“一府两院”全力配合的良好氛围。其次，要坚持集体行权原则，这是保证人大监督工作的公正性、权威性的关键。云和县人大常委会先后开展的存量资金和固定资产特定问题调查，在提请、组织、调查、处理等环节的决策上，都是严格按照法定的程序集体审议决定，充分统一了常委会班子的思想和行动。第三，要处理好监督与支持的关系。人大监督是为了促进和支持“一府两院”依法把事情办得更好，要把握好特定问题的切入点，重点选择没有很好落实党委决策部署、“一府两院”想要解决的难点、不依法办事、人民群众反映强烈的问题，使特定问题调查与支持“一府两院”工作始终保持一致；同时，要加强与被监督对象的沟通，积极消除顾虑，卸下包袱，形成齐心协力推动工作的局面。

（三）要在完善制度上下功夫，为基层人大探索特定问题调查提供支撑。虽然宪法、组织法、监督法、预算法等法律对特定问题调查的规定过于原则、笼统，缺少具体规范，但对于基层人大探索特定问题调查工作仍然具有较强的指导性和

现实意义。地方人大完全可以按照法律规定先行实践，以有利于职权行使为原则，完善相关工作制度，规范方式方法，确保特定问题调查落到实处、取得实效。首先，要厘清特定问题调查的范围。监督法没有明确规定“特定问题”的范围，由各级人大常委会根据工作实际需要确定，目的就是增强各级人大常委会行使监督权的灵活和实效。个人认为，只要是出于公心，经过集体决策，属于各级人民代表大会常务委员会职权范围内的事项，常委会工作机构无法胜任的，都可以组建特定问题调查委员会（包括对司法个案的监督），不必纠结于法律条文没有明确特定问题范围的规定。其次，要赋予特委会适当的权限。法律规定，特委会在行使特定问题调查权时，有关的国家机关、社会团体、企事业组织和公民是有义务向其提供必要的材料。但当这些主体违反义务不提供或不如实提供材料时，特委会没有使用约束性措施的权力。云和县人大常委会在开展特定问题调查时也出现了不如实提供材料的问题，虽然我们通过与县政府联合发文督办的形式，确保了调查数据的完整，但也暴露出了特委会缺乏刚性约束力的不足。建议从立法层面进行完善，如明确规定行政机关、司法机关对特委会的协助义务和责任，保证特委会可通过有关行政、司法机关，采取传唤、强制性调查材料、强制性检查等方式开展工作。同时，要注重与纪检、组织部门的合作，提高对拒绝配合调查行为的制裁能力，包括给予党政纪律处分等，维护调查的权威性和严肃性。第三，明确调查时限。监督法未对调查时限作出明确规定，但从云和县人大常委会先后开展的存量资金和国有固定资产特定问题实践看，调查宜快不宜慢，必须速战速决，一旦调查时间过长，社会容易对特委会调查方式的合法性、调查结果

的公正性以及工作能力产生怀疑，从而影响人大公正和权威的形象。对特定问题的调查时限应设定为3个月为宜，特殊情况，经常委会会议决定可以适当延长。

（四）要在坚持原则上下功夫，为基层人大行使特定问题调查奠定基础。特定问题调查是人大刚性监督权力，但必须与人大的决定、罢免、撤职等其它权力相互配合，才能显现其意义，具有明显的辅助性权力特点。要坚持依法客观原则。特定问题调查是为人大常委会监督决策提供依据和参考，不仅需要调查主体以及取证的方式方法符合法律程序，更需要资料证据符合法律要求、具有法律效力；具体调查过程必须以法律为准绳、事实为根据，坚持不直接处理问题的原则，尊重客观事实，如实反映情况，提出切实可行的意见和建议。要坚持服务大局原则。开展特定问题调查并不意味着特定领域“出事”，而是为了促进有关问题得到改善或者解决，要淡化特定问题调查属于追责机制的定位，回归到服务人大常委会依法履职的定位。要敢于运用调查权，对一些影响科学发展的重大问题以及群众反映强烈久拖不决的问题进行监督；要坚持事后监督原则，对办结后群众反映强烈、社会影响较大的行政和司法不公案件进行调查，确保国家各项法律法规、党的各项政策措施落到实处。要坚持跟踪问效原则。特定问题调查成果最终要以人大决议决定等形式体现，要强化对决议决定执行情况的跟踪督办，敢于运用刚性手段对决议决定执行不力的情况予以监督和纠正，确保特定问题调查成果落地见效，实现以跟踪问效之“为”，树监督刚性之“威”。

（作者单位：浙江省云和县人大常委会）