

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：山东省新闻出版局

2020 · 2

总第 23 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

特别关注

- 02 人民当家作主的制度优势 商志晓
05 加强和改善党对人大工作的领导 鲁 风

立法经纬

- 09 把握科学立法总要求 写好日照“立法时代”篇章
王森勋

监督纵横

- 13 关于我省推进乡村人才振兴情况的调研报告
省人大农业与农村委员会
18 关于做好地方人大监督工作的实践与思考
王国京 程 伟
23 关于加强全口径预决算审查监督的思考 杨德峰
26 创新八大机制 提升监督质效
曲知正 张升忠 刘跃鹏

代表工作

- 28 创新代表履职 不负人民重托 刘龙飞 张玉波
31 激发代表助推高质量发展的有效路径
李继秋 曹启鹏 韩 旭
34 关于开展人大代表主题实践活动的探索与研究
徐少宁 孔 磊 赵书伟

重大事项决定

- 40 地方人大常委会重大事项决定权的立法比较 钟丽娟

研究与思考

- 46 不忘初心 牢记使命 坚定自信 做好新时代人大工作
孟宪石
49 新冠肺炎疫情大考下关于人大工作的思考 宋广辉

人民当家作主的制度优势

商志晓

习近平总书记参加十三届全国人大三次会议内蒙古代表团审议时发表重要讲话指出，“人民是我们党执政的最大底气”。经过新中国成立以来的长期努力，特别是改革开放40多年的积极探索，我国人民当家作主的制度体系已经构建并完善起来。以人民代表大会根本政治制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、爱国统一战线、民族区域自治制度和基层群众自治制度为主要内容，人民当家作主制度体系充分彰显社会主义民主政治的本质与核心，大力推进社会主义民主政治发展，确保人民主体地位在国家政治生活和社会生活中得到有效落实。历史和实践表明，人民当家作主制度合乎党的宗旨纲领，合乎人民群众意愿，符合中华民族历史进步要求，符合当代中国国情实际，理论基础是深厚坚固的，实践成效是丰硕坚实的。

习近平总书记指出：“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。”这八个“能否”，既提出了判定国家政治制度优劣的基本标准，又凝练概括了国家政治制度的重大意义和非凡价值。党的十九届四中全会通过的《关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，全面总结了我国国家制度和国家治理体系的显著优势，其中之一就是“坚持人民当家作主，发展人民民主，密切联系群众，紧紧依靠人民推动国家发展”，明确揭示出人民当家作主制度的极端重要性和无比优越性。

人民当家作主的制度优势是全方位的、多层面的。它不仅直接关系到我国国家政治体制和国家治理体系，作用于人民主体地位和以人民为中心发展理念的贯彻落实，而且有效推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，与当代中国伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想紧密相连。可以说，人民当家作主的制度优势，充分体现在我国市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明各领域建设实践中，融入渗透于改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面，为坚持和发展中国特色社会主义提供了坚强有力的支撑。

一是确保党的宗旨充分实现，打牢我们党长期执政的坚实基础。基于人民群众是历史创造者的唯物史观，我们党高擎为人民服务的旗帜，把全心全意为人民服务确立为党的根本宗旨，确立为最鲜明的价值导向，以是否实现人民利益、得到人民群众拥护，作为衡量党的路线、方针和政策是否正确的最高标准。我们党形成并坚持一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去的群众路线，把群众路线落实到实际工作之中，力求把党的正确主张变为群众的自觉行动。以人民为中心的根本宗旨与群众路线，实质上就是坚持人民当家作主的政治立场，既是人民当家作主精神实质的展现，又是人民当家作主基本要求的真正贯彻。就二者的辩证关系来看，人民当家作主的国家政治制度与党为人民服务的宗旨要求是互为联结、相互支撑的。党的宗旨的切实贯彻，会极大地促进人民当家作主的有效实行；而人民当家作主的制度落实，则能够确保党的宗旨得以充分实现。作为中国特色社会主义的最本质特征、中国特色社会主义制度的最大优势，中国共产党的领导既是国家政治体制和国家治理体系不断走向科学、民主、依法正确轨道的关键，更是人民当家作主制度体系健全完善、社会主义民主政治健康发展的保障。人民当家作主制度体系的有效践行，必然能够促进党的领导的加强，使党的执政基础得到进一步夯实与巩固。

二是确保人民民主充分实现，使社会主义民主政治获得长足发展。我国社会主义民主政治包括党内民主和人民民主，党内民主是先导，人民民主是主体。人民民主又可分为国家民主

和社会民主，社会民主是基础，国家民主是关键。坚持党内民主和人民民主的统一，促进国家民主和社会民主的协同，是社会主义民主政治的必然要求。新中国成立前夕，毛泽东在回答黄炎培关于“历史周期率”问题时说：“我们已经找到新路，……这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”我国社会主义国体与政体决定了，我们必须不断发展广泛而健全的人民民主，不断推进协商民主的制度化发展，建立健全民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度和程序，广泛听取民声、汇聚民意、集中民智，以切实保障人民管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业的权利。人民当家作主制度体系的健全与完善，选举民主、协商民主、自治民主等形式的有机统一，能够有效保证人民享有的广泛权利与充分自由，确保民主始终在有序轨道上发挥建设性作用，能够实现民主与集中的有机结合，形成科学高效的决策、管理和执行机制，极大地推动社会主义民主政治的发展。

三是确保群众权益充分实现，广泛凝聚亿万人民群众的聪明才智。我们党领导建立并完善人民当家作主制度体系，坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，是要创造构建起以人民为中心的公平正义、民主法治、自由发展、人权保障的优良环境，确保人民群众依法享有知情权、参与权、表达权、监督权、财产权、隐私权，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，使发展成果更多更公平地惠及全体人民，以不断增强人民群众的获得感，努力

形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。让人民当家作主，必须抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，以保障和改善民生为重点，切实解决好与人民群众息息相关的幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面的问题，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。民主发展与民生保障是一致的，政治权益与生活质量提高是统一的。健全完善人民当家作主制度体系，必须把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定政策的依据，使民之所盼成为政之所向。要充分尊重人民群众有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境的期盼，充分尊重孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好的期盼。人民当家作主真正落到实处了，人民群众也就真正得到实惠、生活得到改善、权益得到保障了。

四是确保主体作用充分实现，推进国家事业与国家治理健康发展。人民，只有人民，才是创造世界历史的动力。历史是由人民书写的，实践成果是由人民创造的。在中国共产党坚强领导下，中国人民在革命、建设、改革事业发展过程中探索社会主义建设经验，成功开辟了中国特色社会主义发展道路，创造了“当惊世界殊”的发展成就。这得益于人民当家作主政治体制的力量，充分彰显了人民当家作主制度体系的显著优势。落实好并践行好人民当家作

主的制度体系，必须立足于人民主体地位的充分尊重、人民主体作用的充分发挥、人民主体价值的充分实现，广泛凝聚亿万人民群众的积极性、主动性和聪明才智，使之汇聚到推动国家事业发展与国家有效治理的洪流之中。马克思、恩格斯指出：“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”中国特色社会主义是亿万人民自己的事业，人民是推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新的主体。必须尊重人民群众的首创精神，最大限度地激发人民群众的创造热情，坚持以人为本，坚持问政于民、问计于民、问需于民，将人民群众的眼前利益和长远利益有机结合起来，推动中国特色社会主义事业不断从胜利走向新的胜利。

以上四个“充分实现”，概括了人民当家作主制度优势的主要方面，远未穷尽所有优长。让人民当家作主，是马克思主义执政党的初心和使命，是中国特色社会主义民主政治的坚定立场和重要内容。人民当家作主的制度体系及其显著优势，内蕴着当代中国政治架构的独特创造，内蕴着党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。履不必同，期于适足；治不必同，期于利民。只要是人民需要并合乎国情的，只要是从人民立场出发并有利于人民的，就一定是党和国家所追求和依赖的，也一定是具有广阔前途和强大生命力的。人民当家作主如是，人民当家作主制度如是。

（作者系山东省人大常委会委员，山东师范大学党委书记、教授）

加强和改善党对人大工作的领导

鲁 风

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。党的十九届四中全会明确提出要坚持和完善党的领导制度体系，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，作出一系列重大决策部署，推动人大工作取得历史性成就。加强和改善党对人大工作的领导，是坚持和完善党的领导制度体系、推动人大制度和人大工作创新发展的内在要求。

一、加强和改善党对人大工作的领导，必须坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想指导和统领人大工作

习近平新时代中国特色社会主义思想是党和国家必须长期坚持的指导思想，是顺利实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的制胜法宝。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，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为做好新时代人大工作提供了根本遵循。加强和改善党对人大工作的领导，必须牢固树立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位，坚决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，自觉运用其中蕴含的立场、观点和方法谋划推进人大工作。

始终保持政治上的清醒与坚定。一个国家

能否坚持正确的政治发展道路，是关系根本、关系全局的重大问题。我们必须认真吸取世界上一些国家照抄照搬西方政治制度模式，导致国家政治动荡甚至陷入内战分裂局面的教训，从“中国之治”与“西方之乱”的强烈对比中，深刻认识坚持走中国特色社会主义政治发展道路的正确性，深刻认识人民代表大会制度优越性，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，站稳政治立场，强化政治担当，始终坚定走中国特色社会主义政治发展道路，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展的信心和决心。推动国家根本政治制度深入人心。加强全社会的法治宣传教育，把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、人民代表大会制度理论等纳入干部教育培训计划，纳入党委、党组理论学习中心组学习计划，作为党校（行政学院）、高等院校、中小学思想政治课的重要内容，推动人大制度、人大知识的教育普及。巩固传统宣传阵地，用足用好新媒体，运用鲜活生动的事实、通俗易懂的语言，多角度、多层次、多种形式宣传人大制度和人大工作，使坚持和完善人民代表大会制度成为干部群众的思想自觉和行动自觉。自觉肩负起党和人民的重托。人民代表大会制度是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度，是党支持和保证人民当家作主、实行依法治国的重要制度载体。推进中国特色社

社会主义伟大事业，必须充分发挥地方国家权力机关的职能作用。各级要充分认清肩负的重大使命，自觉把人大工作放在健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治的高度来谋划推进，认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻党的路线方针政策，不断增强事业心责任感，始终保持奋发有为、积极进取的精神状态，进一步凝心聚力，完善举措，狠抓落实，推动人大工作与时代同步、与改革同频率、与实践同发展。

二、加强和改善党对人大工作的领导，必须支持和保障人大及其常委会依法履行职责

各级党委应善于运用地方国家政权机关处理国家事务，支持和保障人大及其常委会围绕大局依法履职，确保人大工作更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

突出发挥人大立法的引领和推动作用。法治是实现国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。党的十九届四中全会强调要坚持科学立法、民主立法、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，不断提高立法质量和效率，以良法保障善治。各级党委应当把地方立法工作摆到重要位置，不断健全领导立法工作的制度机制，从制度上、法律上保证党的路线方针政策贯彻实施。作出事关经济社会发展的重大决策，应一并考虑推进立法问题，适时提出立法建议，推动立法工作与改革发展决策相衔接；认真审定人大常委会立法规划和计划，根据党委中长期经济社会发展规划，科学安排法规项目；积极支持人大加强立法队伍建设，推动建立从律师、法学专家中招录立法工作者制度，健全立法专业人才公开选拔和培养机制，解决好人大立法队伍薄弱的问题。人大立法要自觉接受同级党委领导，凡立法涉及重大体制和重大政策调整或

存在重大争议的，应当报党委讨论决定，对立法中的重大问题，要及时向同级党委报告；要准确领会党委决策意图，准确把握地方经济社会发展阶段性特征，不断改进科学立法方式，创造性开展立法工作，强化有效法规制度供给；要加强人大立法主导，对各方面提出的立法项目、修改建议等，应通盘考虑、总体设计、科学选择，加大法规立项和起草、论证、审议、舆论的主导力度，防止和克服立法的部门利益倾向。有关国家机关和社会组织也应在党委领导下依法有序参与立法工作，积极提出立法议案和建议。

突出发挥人大监督的促进落实作用。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分，是代表国家和人民进行的最具法律效力的监督。各级党委要指导人大健全对“一府一委两院”的监督制度，支持人大依法行使监督权，把人大监督同民主监督、行政监督、司法监督、群众监督等有机贯通、协调推进，形成党委统一领导、全面覆盖、权威高效的监督合力。推动人大围绕经济社会发展中的重大问题开展监督。人大监督工作要突出重点、注重实效，紧紧围绕党委决策的重大问题、法律法规实施中的难点问题、经济社会发展中的重点问题、人民群众关注的热点问题以及执法工作中的薄弱环节谋划展开，确保与党委部署、人民群众愿望合拍共振。支持人大拓展监督方式增强监督实效。指导人大创新监督方式，既坚持原则敢于监督，又讲究方式方法善于监督。比如，在综合运用执法检查、听取审议专项工作报告、专题询问等方式的基础上，不断完善专题询问常态化公开化举措，推进实施对“一府一委两院”重点工作和常委会重要审议意见落实情况满意度测评，探索运用质询、特定问题调查等刚性监督方式，让法律法规的“牙齿”真正咬合。人大

对监督工作中发现的重要问题，要依法形成审议意见，及时向党委报告并通报“一府一委两院”，督促有关方面狠抓整改落实。自觉维护人大监督的法定性、权威性。各级党委一方面要依法支持人大开展监督工作，抓好人大及其常委会审议意见、执法检查报告等监督成果的运用，将其作为制定政策、选拔任用干部、创先评优的重要依据。另一方面要督促各国家机关克服和纠正人大监督是“找麻烦、走形式”的错误认识，依法接受人大监督，配合做好各项工作，落实人大及其常委会的决议决定，办理好人大及其常委会的审议意见、代表议案建议，抓好相关问题整改。

突出发挥人大机关的民意主渠道作用。人大及其常委会是重要的代表机关，是发扬人民民主、坚持走群众路线的重要渠道。人大代表是人民代表大会的主体，由人民选举产生，代表人民利益和意志依法行使国家权力。各级党委应注重发挥人大民意主渠道作用，支持和保障人大代表依法执行职务，探索建立与人大及其常委会、常委会组成人员、人大代表联系的制度机制，健全人大组织制度、选举制度和议事规则，完善论证、评估、评议、听证制度，作出重大决策前，先充分征求人大常委会组成人员和人大代表的意见建议，切实打牢决策基础。指导人大常委会推进“双联系”制度常态化规范化，深化常委会组成人员与代表、代表与人民群众的联系，逐步扩大邀请人大代表参与人大常委会履职活动和邀请公民旁听人民代表大会、人大常委会等重要会议的数量和频次，通过多种方式拓宽民意收集渠道；完善代表建议跟踪督办机制，探索开展办理结果第三方评估及满意度测评、优秀代表建议和先进承办单位评比工作，实行向人民代表大会会议报告代表议案审议和建议办理情况制度，提高代表议

案建议工作水平；引导代表宣传党的路线方针政策，宣传党委重大决策部署，做好联系和服务群众工作；建立健全代表履职激励机制，完善代表向原选举单位、原选区选民报告履职情况制度，推进代表履职档案建设，做好履职优秀代表评比工作；等等。同时，还应督促各国家机关提高服务水平，健全代表履职保障机制，充分发挥代表作用。

三、加强和改善党对人大工作的领导，必须提高领导能力和水平

习近平总书记强调，各级党委要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，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。贯彻落实习近平总书记“四个善于”的重要指示，是提高领导人工作能力的根本所在。

切实把人大工作纳入整体工作布局。从2015年开始，习近平总书记每年都主持中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组等工作汇报，这一做法已经载入新形势下党内政治生活的若干准则，成为党中央加强集中统一领导的重要制度安排。每年中央政治局常委会工作要点都对人大立法等工作进行部署，中央政治局常委会会议也多次研究决定人大工作中的重大问题和重要事项，其中许多都是具有开创性的重大举措。各级党委应自觉同党中央对标对表，把人大工作纳入党委工作总体布局、列入重要议事议程，及时研究解决重要问题、重大事项，为人大工作把方向、出题目、交任务、提要求，不断提升统筹人大工作的能力。党委主要领导同志应定期参加人大的重要活动，对人大工作中的重要问题把关定向，保证人大工作在党的领导下统一、协调、高效运转。

不断改进领导方式、健全领导制度机制。党的十九届四中全会明确提出要健全完善党领导人大制度。近年来，各级党委不断改进领导人大工作方式，形成了一系列制度安排，取得了良好效果。但总体来看，方式方法还不够丰富、制度机制还不够健全。比如，有的领导方式相对单一，一般性听人大工作汇报多，到人大机关调研座谈、具体指导少；有的对人大工作只部署不检查，文件下发就了事，后续督导调度抓得不实；有的对人大重要工作协调不到位，对人大立法、监督、代表工作中的一些重要问题、重要建议研究不够等。各级党委要认真落实党中央决策部署，围绕支持和保证各级人大依法行使职权，建立完善听取人大工作报告机制、重大部署沟通机制、重要工作协调机制、工作成果运用机制，建立完善立法制度、监督制度、决定制度、选举制度等，推动形成对人大工作全覆盖、常态化的领导制度，切实把党的领导贯彻到人大工作全过程。

坚持依法按程序办事。人大工作最大的特点就是法定性。加强和改善党对人大工作的领导，必须坚持依法办事，正确处理好党的领导与厉行法治的关系，按照党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的要求，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局与协调人大依法履行职能、开展工作统一起来。对属于人大及其常委会职权范围内的事项，要支持人大依法履行职责，不能越俎代庖、包办代替，督促人大及其常委会把宪法法律赋予的各项职权真正运用到位。

四、加强和改善党对人大工作的领导，必须支持和推动人大及其常委会加强自身建设

党中央关于人大工作的重大决策部署和同级党委工作安排，最终要靠人大依法履职扎实推进，才能落地生根、开花结果。各级党委应

积极支持和推动人大及其常委会加强自身建设，把人大机关建成“对党忠诚、遵纪守法、廉洁高效、一心为民、作风优良”的模范机关。

充分发挥人大常委会党组的领导作用。在人大常委会设立党组，是加强党的领导的重要载体。当前，一些地方党委对如何支持人大常委会党组发挥作用思考不深、措施不够有力，少数人大常委会党组在落实请示报告制度方面做得不够到位，甚至只重业务工作，对党建工作抓得不紧不实。各级党委应注重配强人大常委会党组班子，及时听取有关情况报告，帮助解决工作中遇到的问题，特别要加强对人大贯彻党中央决策部署、落实党委工作安排情况的督导，善于通过党组实施对人大工作的领导。人大常委会党组要担负起领导责任，科学谋划人大工作思路举措，严格执行请示报告制度，定期向同级党委报告重要工作推进情况。

指导人大常委会及机关加强党组织建设。党的力量来自组织，党的领导要靠党的坚强组织体系实现。从实际情况看，有的人大常委会及机关党组织建设相对薄弱，党内政治生活的政治性时代性原则性战斗性不够强，堡垒作用发挥不够好；有的驻会组成人员的党组织关系不在人大，组织生活落在“空档”；个别党员执行纪律不够严格，党员的先锋模范作用发挥不够充分，等等。各级党委要认真贯彻落实新时代党的组织路线，健全基层组织，优化组织设置，推动人大机关各级党组织全面过硬。及时协调将驻会的人大常委会组成人员党组织关系转入人大机关并编入相应支部，督促其按要求参加党的组织生活。发挥“关键少数”作用，督促其带头执行党的基本理论、基本路线、基本方略，带头勇于担当、攻坚克难，切实推动党中央决策部署和同级党委工作安排落实落地。

推动人大及其常委会加强（下转第12页）

把握科学立法总要求 写好日照“立法时代”篇章

王森勋

习近平总书记指出，只有把社会生活的基本方面纳入法治的调整范围，经济、政治、文化和谐发展与社会全面进步才有切实的保障，整个社会才能成为一个和谐的社会。地方立法是国家立法体系的重要组成部分，是深入贯彻依法治国基本方略、全面推进依法治国的重要内容。做好市级地方立法工作，有利于完善我国既统一又分层次的立法体制，解决国家和省级层面暂时无法解决或不宜解决的具体问题，为提升地方治理能力水平提供法治保障。

日照市获得地方立法权以来，市人大常委会始终坚持市委对立法工作的领导，牢牢把握立法工作正确的政治方向，突出发展需求、实践特色和质量导向，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，科学编制立法规划和年度立法计划，积极探索和推进立法工作。2017年2月，市十八届人大一次会议表决通过《日照市制定地方性法规条例》，标志着我市正式步入“立法时代”；此后，市人大常委会又相继制定并颁布实施《日照市城市管理条例》《日照市物业管理条例》《日照市饮用水水源地保护条例》和《日照市文明行为促进条例》四部地方性法规，《日照市海岸带保护与利用管理条例》已经市人大常委会会议表决通过，并提请省人大常委会审查批准。从立法准备到立法实施，从

程序立法到实体立法，我市地方立法一步一个脚印，加快构建“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局，有力地促进了地方治理方式转变和治理能力提升，为日照改革发展稳定提供了重要的法治保障。

——坚持党委领导、人大主导，是做好地方立法工作的根本遵循。东西南北中，党是领导一切的。立法是国家重要的政治活动，必须始终坚持党的领导，坚决贯彻落实好党在不同时期的决策部署，全力服务中心任务和工作大局，只有这样，地方立法才能保证正确方向。对于地方立法工作，市委始终给予高度重视和全程关注，市委常委会经常研究部署立法工作重要问题，并纳入市委民主法制和社会稳定工作线的重要任务加以督导推进。市人大常委会牢固树立政治意识、大局意识、责任意识，自觉把党的领导贯穿到立法工作的全过程、各方面，紧紧围绕市委中心任务谋划立法工作，坚持重大立法问题和重要法规报请市委决定，建立健全常委会党组讨论协调立法工作重大事项制度，认真落实市委提出的立法建议，按照市委部署及时调整立法规划，高质量、高效率地完成市委交给的立法工作任务。

按照“健全有立法权的人大主导立法的体制机制”的要求，市人大常委会紧紧依靠市委

领导和社会各方面支持，不断强化主导意识，完善主导机制，提升主导能力，发挥好在编制立法规划和计划、法规案起草和修改以及审议等环节的主导作用。地方立法启动之初，市人大常委会就成立了立法工作领导小组，由委员会主任和分管副主任分别担任组长、副组长，人大有关委室、政府法制工作部门负责同志为成员，在市委领导下，统筹整合各方面力量，协同推进全市地方立法工作，及时研究解决立法工作中遇到的困难和问题。坚持法规起草提前介入，确立“全程参与、分段领跑”的立法工作模式，强化人大对法规起草进度和内容的把控。同时，密切联系沟通，充分调动法规起草部门和政府审查等部门在立法工作中的积极性和主动性，凝聚起立法工作的强大合力。

——坚持创新务实、勇于担当，是推进地方立法工作的动力支撑。作为一座年轻的海滨城市，日照正处于争先进位、转型升级的关键时期，城市空间迅速扩张，人口规模持续膨胀，保障城市健康运行的任务日益繁重，对加强和改善城市管理的需求也越来越迫切。但是，由于缺乏明确的上位法依据和制度支撑，城市管理一直面临“无法可依”的现实矛盾，借权执法、越权执法、多头执法等现象时常发生，政府部门管理效能不高，执法底气不足，使得城市管理中长期存在的一些顽疾不能从根子上得到解决。适应现代城市发展的新要求，制定出台一部务实管用的城市管理“当家法”，成为获得立法权后我市立法工作的当务之急，也是市委交给市人大常委会的一项重要任务。

城市管理综合性立法分量重、难度高，涵盖范围宽、领域广，动辄牵扯敏感话题和市民切身利益，而且省内外可供借鉴的经验不多，实为一块难啃的“硬骨头”。为了打好日照实体立法的第一场硬仗，常委会动员人大机关力

量和全市各方面立法资源，坚持科学态度和专业精神，以迎难而上、攻坚克难的勇气和担当，努力克服立法经验不足、工作力量薄弱等困难，历经多轮学习取经、实地调研、座谈交流，广泛征求专家学者和社会各界的意见建议，反复修改完善，如期完成了这项艰巨的立法工作任务。经常委会两次审议并表决通过，报省人大常委会审查批准，《日照市城市管理条例》于2017年10月1日起正式施行。作为省内首部设区的市城市管理综合性法规，《条例》直面我市城市管理中的痛点、盲点，总结和固化近年来创建全国文明城市、综合行政执法改革等经验成果，从法规层面确立了日照城市管理的“总章程”。特别值得一提的是，在这部条例的制定过程中，市人大常委会法工委主动伸出援手，给予全过程的指导和支

持，帮助邀请省内知名专家、学者和省直有关部门领导在济南组织召开专家论证会，对我们在立法中遇到的具体法律问题进行“集体会诊”，为条例的顺利制定出台扫除了障碍、铺平了道路。这也是我们借智借力、上下联动，开展科学立法、提高立法质量的有益探索和实践。纲举目张，继城市管理条例之后，针对“后创城”时代存在的突出问题，我市又在全省设区的市中率先制定出台物业管理条例，随后又出台文明行为促进条例，市政府及有关部门加紧制定实施相关配套规章和规范性文件，初步搭起了具有日照特色的城市管理法规制度框架。

——坚持立法为民、关切民生，是地方立法工作的出发点和落脚点。“制国有常，而利民为本”。用地方立法回应社会关切，体现城市温度，让人民充分享受到立法带来的制度红利、法治红利，是新时代法治建设的基本要求，也是开展地方立法工作的重要原则。在几年来的城市管理、水源地保护等立法工作中，我们

坚持问题导向、民生导向，从社会关注度高、事关群众切身利益的突出问题入手，注重科学规范行政管理行为，维护公民法人的合法权益。

比如，为落实权责一致原则，防止公权力不当干预民事行为，城市管理条例科学界定了各级政府及其主管部门的职责范围，在赋予行政管理职权的同时，明确其应当承担的责任。对可能存在的公权力侵害民事权利的条款，如停止供水供电、不予办理房屋转移登记等方面的不当规定，在审议修改时作了坚决调整。在物业管理条例制定中，结合日照实际，创设了物业管理委员会制度，实现了业主自治全覆盖；同时，通过引入物业第三方评估机构、建立物业服务企业信用档案等，有效解决了物业行业监管缺乏抓手的问题。在饮用水水源地保护条例中，写入了实施保护区内村庄搬迁计划，依法给予补偿的制度，既满足了保护饮用水源环境、让城乡居民喝上放心水的迫切需要，也充分考虑了库区移民的生活生计和实施搬迁的现实问题。

——坚持开门立法、广纳民智，是提高立法质量的重要保障。良法才能善治，质量是地方立法的生命。立法工作一开始，我们就把立法质量摆在第一位，创新性地提出了“严格程序、深入调研、充分论证、确保质量”的工作要求，积极探索和改进完善立法工作机制，集中各方智慧，凝聚各方共识，确保出台的每一部法规都精益求精，经得起实践检验。建立法规公开征集意见制度。在法规立项、起草、修改、审议的各个环节，通过报纸、电视、网站、微信公众号等媒体，广泛征求社会各界的意见建议。深入开展调查研究，采取实地调研、召开座谈会与问卷调查等方式相结合，大力拓展民意表达渠道，不断增强立法调研实效。在文明行为促进条例立法过程中，依托新闻媒体积极引导

广大市民参与立法互动，使条例更加接地气、合民意。建立法规集中封闭修改制度。根据各方面的修改意见，组织立法咨询员、人大代表及市政府法制部门、法规涉及部门有关人员，集中一段时间、固定一个地点，放下手头其他工作，发挥各自优势和特长，对法规草案进行集体研究和封闭修改。每一部法规都要组织集中封闭修改五至七次，此举切实提高了法规修改的效率和质量。建立专家论证会商制度。法规草案在市级层面广泛征集意见、反复修改的基础上，借助省级层面专家、学者、立法机关、执法与司法部门问题见得多、对策找得实、方向盯得准以及专业性强、涵盖面广的优势，想方设法争取上级的支持，听取专家的意见，集中学者的智慧，把好立法质量关口，从而达到提高法规制度设计的针对性、实效性和前瞻性的目的。建立立法专家咨询制度。当前立法已涉及到经济社会生活的方方面面，法律规范越来越具体，有的专业性很强，只靠立法机关的力量有时难以全面把握和准确规范，借助“外脑”“智库”的作用显得更为重要。常委会成立了由28名法律专家、专业人才组成的立法咨询专家队伍，为立法工作提供人才储备和智力支持。同时注重整合全市立法资源，主动加强与省人大常委会法工委的联系沟通，学习借鉴省内外地市的先进经验，不断提高立法工作的质量和水平。

——坚持“法之必行”、严格实施，是地方立法富有生命力的关键所在。天下之事，不难于立法，而难于法之必行。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。对此，日照市委、市人大常委会、市政府始终思想统一、行动一致，建立起高效有力的法规实施保障推动机制。我市首部实体性法规——城市管理条例经市人大常委会批准实施后，市委及时组织

召开高规格的颁布实施动员大会，高调吹响了城市管理条例贯彻实施的号角，全市各级各部门迅速行动，掀起了一系列集中宣传、学法用法的热潮。市委、市政府明确提出，要牢固树立“规划有高度、建设有厚度、管理有力度、城市有温度”的“四度”理念，以城市管理条例、物业管理条例实施为“总蓝本”和“指挥棒”，对城市管理体制机制作出重大变革和创新，采取第三方考核与专业考核相结合的办法，对全市55个乡镇街道实行分类考核，每一个考核指标的设置，都是对“两条例”相关条款的分解与细化，考核结果与“票子”和“位子”直接挂钩。通过连续两年的考核督导，各级特别是基层干部群众参与城市管理的积极性和创造性被有效激发出来，城市管理精细化、规范化水平不断提高，市容市貌、城市秩序发生了显著变化，广大市民对城市管理的满意度有了新提升。

另一方面，市人大常委会坚持立法与严格执法并重，综合运用专题调研、问卷调查、执法检查及专题询问等手段，对已颁布法规的贯彻实施情况进行跟踪监督。在对城市管理条例、物业管理条例开展执法检查和专题询问的基础上，常委会又将“两条例”的贯彻实施纳入监督工作的重中之重，除继续安排开展市、区县、乡镇三级人大联动执法检查外，还委托第三方对两部条例的实施效果开展评估，并结合听取执法检查和评估报告，对全市城市管理工作再次进行专题询问。通过持续监督、跟踪问效，督促各级各有关部门协调配合，各司其职，共同推动科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，做到以良法促发展、保善治，把依法治市各项工作提高到一个新水平。

（作者系日照市人大常委会党组书记、副主任）

（上接第08页）干部队伍建设。当前，各级人大及其常委会的干部队伍建设还不能完全适应形势任务要求，有的县级人大专门委员会、常委会工作部门存在“一人一委”现象，工作力量严重不足；一些常委会组成人员中专业委员比例不高，难以形成权力机关集体议决所需要的专业力量；个别代表履职素质不够高，会议审议不发言，重要活动不参加；还有的人大干部队伍“老化”，年龄梯次搭配不合理；等等。要针对这些问题，进一步强化举措，健全机制，着力打造忠诚干净担当的高素质专业化人大干部队伍。不断完善县级以上人大专门委员会和常委会工作机构设置，加强工作力量配备，更好提供组织保障；着力优化常委会组成人员、专委会委员结构，提高专业技术委员和连任委员比例，避免大进大出，保证工作连续性、稳定性；注重加强人大干部的培养和使用，拓宽

挂职锻炼、交流任职等方式，畅通人大机关同党政部门、司法部门和其他方面的干部交流渠道；建立健全人大履职专家顾问、决策咨询等制度机制，发挥专家学者在立法、监督等工作中的专业优势，不断提高人大工作水平。

持续推进作风建设。作风问题本质上是党性问题，任何时候都不能掉以轻心。各级党委要督促人大代表、常委会组成人员和机关干部严守党纪国法，知敬畏、存戒惧、守底线；严格落实中央八项规定及其实施细则精神，持之以恒纠“四风”转作风；深刻认识肩负的重要责任，坚决克服“养老”“赋闲”“二线”等心态，以求真务实、勤勉担当的精神状态和锐意创新的勇气、敢为人先的锐气、蓬勃向上的朝气，恪尽职守、奋发有为做好各项工作，推动党委决策部署在人大工作中落地生根、开花结果。

（作者单位：山东省人大常委会研究室）

关于我省推进乡村人才振兴情况的调研报告

省人大农业与农村委员会

乡村振兴，人才是关键。加快乡村产业发展需要人才引领，促进城乡资源要素融合需要人才带动，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展需要人才支撑。实施乡村振兴战略，打造乡村振兴齐鲁样板，要着力破解乡村人才瓶颈，把人力资本开发放在首要位置，强化乡村振兴人才保障。为了解我省乡村人才振兴情况，省人大农委进行专题调研。总的感到，近年来，全省各级各部门认真贯彻落实习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要讲话、重要指示精神，围绕打造乡村振兴齐鲁样板，把人才振兴摆在重要位置，出台的政策密度之高、工作力度之大前所未有，乡村人才振兴的体制机制构建深入推进，一批乡村人才脱颖而出。据统计，全省培育新型职业农民19万人，生产型、经营型、技能服务型农村实用人才超过200万人，各类人才资源呈现向乡村汇聚的趋向，乡村振兴的内生动力不断增强。

在看到成绩的同时，也应当清醒地看到，推动乡村振兴是一篇大文章，在“五个振兴”中，人才振兴的难度更大。推动乡村人才振兴，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，聚焦“谁来种地、谁来经营、谁来管理”，深入分析和紧紧抓住主要矛盾，以重点问题的解决牵引和推动整体工作。综合分析调查了解的情况，有以下几个问题需要着重考虑，在今后工作中力求有所突破。

第一，要引导各级各有关部门遵循乡村建设的规律，把握好长期目标和短期目标的关系。习近平总书记指出，实施乡村振兴战略是一项长期而又艰巨的任务，要遵循乡村建设的规律，着眼长远，谋定而后动。党的十九大以来，省委、省政府认真学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和党中央实施乡村振兴战略的决策部署，抓住打造乡村振兴齐鲁样板这个“牛鼻子”，科学谋划，精心安排，扎实推进乡村振兴，不仅在全省上下形成共识，而且实践的效果逐步显现。从乡村人才振兴的情况看，我省聚焦建设懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，围绕乡村人才培育、引进、使用等关键环节，统筹推进政策创设和政策整合，建立重点人才政策清单，基本形成以《乡村振兴战略规划》《推动乡村人才振兴工作方案》为主体，以《推进乡村人才振兴若干措施》等配套措施为支撑的乡村人才振兴政策体系，持续深化乡村人才体制机制改革，通过教育培训、招才引智、“雁归兴乡”、万名干部下基层等实际举措，渐进培育和壮大乡村人才队伍。目前，全省培育新型经营主体带头人3.2万人、现代青年农场主3000余人。菏泽市在全国建立232个返乡创业服务站和6个招才引智工作站，吸引20.46万人返乡创业就业。乡村人才推动了乡村产业发展，带动了乡村创新创业，强化了农业新支撑。

调研中，也感到，目前各地对乡村人才振兴十分重视，但是，其中有喜有忧，有渴求也有焦虑。一是对乡村振兴人才为要的认识更加深刻。乡村振兴靠人才、靠资源的观念已经确立，人才需求的紧迫性更强。二是对乡村人才的内涵认知存在一定片面性。有的认为乡村人才就是科技人员，就是农技推广人员，眼睛还是盯在体制内，一谈人才工作，诉求最多的是增加事业编制，加大资金支持力度。三是在一些基层干部中，乡村人才需求变成了一种焦虑。面对农村青壮年劳动力大量转移，农村出现“空心化”现象，以及乡村基础设施相对落后，农村生活差和创新创业环境不够优等难题，既有强烈的人才需求，又苦于缺少条件，没有办法，思想焦虑与“等、靠、要”两种情绪并存。

破解乡村人才振兴的难题，首先要解决思想层面的问题，学习和掌握科学的思想方法和工作方法，教育引导各级各有关部门，一方面，要看到重视人才、需求人才是农业农村工作的主流，是推动乡村人才振兴工作的基本盘，切实增强做好工作的信心。现在从省级层面到市县出台的人才政策已经够多，真正有多少落了地、见了效，还需要通过实践作出准确判断。当前，做好乡村人才振兴工作，重点不应是出台多少文件，而是加快已出台政策落地，打通乡村人才工作的机制堵点。实践证明，典型引路是做好“三农”工作科学的工作方法，一个典型就是一面旗帜，一批典型经验经过整合提升就是一个样板。建议在全省分类推出一批乡村人才振兴工作的典型，这些典型不要“大而全”“高大上”，管用是原则，可复制推广就是价值所在。另一方面，要引导各地各有关部门深刻领悟习近平总书记关于实施乡村振兴战略首先要按规律办事的重要思想，坚

持科学规划，注重质量，从容建设。对一个地方而言，乡村人才振兴要处理好增强紧迫性和有足够历史耐心的关系，坚持党的实事求是的思想路线，坚持一切从实际出发，聚焦阶段任务，找准突破口，排出优先项，一件事情接着一件事情办，每年工作都要有重点，切不可在一个时间段什么都抓。要坚持全省面上推开，各市县点上突破，持续用力，久久为功，积小胜为大成。

第二，要善于运用改革创新办法，加强人力资本开发、破解乡村人才瓶颈制约。我省乡村人力资本开发不充分，乡村人才总量问题和结构性问题还比较突出。一方面，乡村人才总量小、缺口大，不能满足农业农村发展需求。比如，有的市专业技术人才78万人，其中涉农专业技术人才只有5.1万人，仅占6.5%。另一方面，乡村人才供给结构性矛盾突出。从年龄结构和人口分布看，乡村“空心化”“老龄化”问题突出。比如，莱西市从1990年到2018年农村人口占比从90%降至59.1%，全市25万处宅基地有10万处无人居住，空置率达40%，有的村高达50%。该市沽河街道前我乐村133户村民中，最年轻的劳动力已49岁。从学历分布看，乡村高学历专业人才匮乏，乡村人才整体素质偏低。比如，全省农村实用人才初中及以下学历的占比75%以上。有的市乡村人才初中及以下学历的达14.26万人，占比80.8%。从产业构成看，粮食、蔬菜、水果等传统种养产业人才占比80%以上，农业新兴产业新业态、经营管理、公共服务等方面人才比较紧缺。

这些问题成因复杂，既有历史原因，也有现实因素，既受思想观念僵化束缚，也有体制机制障碍约束，疏解这些堵点、痛点，必须深入解放思想，大胆改革创新。目前，各地都在

积极探索,涌现出一些新模式、新经验,比如,青岛市发挥技能人才优势,搭建技术人才公共交流服务平台,建立全国首家技师工作总站,组织全市700余名技能领军人才面向社会开展技术服务,帮助企业解决技术难题,每年开展技术攻关600多项、培训技能人才过万人,为推进城市人才服务乡村提供了有益借鉴。青岛市的做法给我们一个很好启示,就是要跳出“农”字,以更宽视野审视乡村振兴的人才资源,通过搭建平台优化乡村人才配置,把更优质资源引到农村。建议下一步要重点做好“内育外引”的改革创新文章,内育就是要发挥农民主体作用,培育壮大本土人才队伍,激活人才存量;外引就是要集聚各方力量,扩大人才增量,形成乡村振兴最大合力。一是创新人才管理体制机制。尽快摸清人才家底,建立乡村人才数据库,完善培育、评价、管理、使用等上下贯通、有机衔接的工作体制机制,用好用足在乡人才、返乡人才、下乡人才,最大限度调动各类人才创新创业积极性。二是坚持精准引才育才理念。坚持因地制宜、因人而宜、因产而宜,建立精准育才、靶向引才、科学用才机制。要强化“就地取材”。大力发掘本土人才资源,整合各类涉农培训资源,建立错位发展、互为补充的多层次培训体系,完善“订单”培养、技术指导、示范帮带等多种培养模式,建立考核评价、跟踪服务机制,确保学用贯通。要强化产业聚才。大力发展县域镇域特色产业,加快培育新型农业经营主体和各类农业服务组织,依托优势资源和特色产业为人才搭建干事创业平台,实现产业、人才发展良性互动。要推行柔性引才。树立“不求所有但求所用”引才理念,引导各类“高精尖缺”人才,通过入股合作、兼职挂职等形式“上山下乡”提供智力支持。要注重以才引才。充分发挥产业带头人、乡村创客、

返乡能人和驻村第一书记、科技特派员等招才引智的“四两拨千斤”作用,培育乡村创新创业团队,拓展人才链,做强产业链。三是探索建立城乡人才跨界共享机制。发挥行业协会、群团组织、“两新”组织的桥梁纽带作用,建立人才资源平台,引导城市人才服务乡村,打破人才编制壁垒、行业壁垒,探索市域、县域人才统筹使用模式,鼓励城市医生、教师、科技、文化人员通过志愿服务、挂职锻炼、兼职兼薪、离岗创业等形式服务乡村。支持乡村人才进城挂职研修,定期选派乡村产业发展、社会治理、公共服务等人才到科研院所、医疗卫生、文化教育等机构学习研修、挂职锻炼,形成城乡人才环流态势。

第三,要充分发挥农业科技创新的引领作用,加快农业转型升级、带动资源要素下沉。习近平总书记多次强调,农业的出路在现代化,农业现代化关键在科技进步。近年来,各级各有关部门认真贯彻落实习近平总书记重要讲话、重要指示批示精神,推动农业科技创新走在全国前列。目前,全省组建现代农业产业技术体系创新团队27个,基本实现主要农产品科技支撑全覆盖;60%以上的省级农业龙头企业建有专门研发机构,拥有农业技术人员6.1万人;农业科技进步贡献率达64%,高于全国5.7个百分点。调研发现,科技人才、科技创新在塑造我省农业综合实力、主要农产品总量等优势方面发挥了重要作用,但是,与推动农业农村现代化的要求相比还有较大差距,特别是在变革农业生产方式、转换农业发展动能、推动农业产业转型升级融合发展方面作用有限,乡村产业层次总体偏低、融合度不高、链条过短、集聚带动能力较弱。

问题症结在于“产学研用”脱节。一方面,“产学研用”协同发展的体制机制不畅。农业

科研、人才教育和农技推广，条块分割、力量分散、产学研脱节等问题仍然存在，联合攻关、协同创新、快速转化的紧密协作机制有待加强。有的地方反映，省级相关部门设置的农业科研项目，基础性、创新性研究项目多，推广类项目少，每年农业科技成果总量不少，评审后多数被束之高阁，先进适用技术得不到有效应用，研究成果不能及时转化为现实生产力。另一方面，基层农技推广体系功能弱化。县乡农技推广人员总量不足、断层老化、素质不高等问题突出。全省乡镇农技人员中35岁以下的仅占10%左右。有的乡镇农技推广人员混编混岗、在编不在岗问题严重，真正从事专业工作的人员很少。有的市一线农技推广人员不足500人，每个农技人员平均服务10个村以上，服务质量难以保障。

针对上述问题，建议加快建立协同高效的农业科技创新应用体系，深化农业科研管理制度改革，推进农业科技创新联盟、科研成果转化服务平台建设，完善科研项目分类管理考评、科技要素参与分配等制度，形成“产学研用”密切结合、协调发展机制。加快理顺基层农技推广机构管理体制，加强基层农技推广队伍建设，完善农技推广绩效考核和激励机制。积极培育农业社会化服务主体，构建多层次、多元化农业社会化服务体系。

第四，要优化乡村人才发展环境，营造农业农村创新创业良好生态。人才发展环境优劣与否，既关系人才吸引力、凝聚力和竞争力的强弱，也影响人才积极性和创造性的发挥。从调研情况看，我省乡村人才吸引力总体不强，乡村人才发展环境存在不少短板、弱项，还有大量基础性工作要做。比如，2018年，有的市对部分高校学生回乡就业创业情况进行调研，接受调查的4841名学生中，有意愿毕业后到乡

镇农村就业创业的仅118人，占比2.4%。一是人才政策环境有待改善。政策落地难等问题还不同程度存在。比如，有的县出台职业农民扶持政策，文件中“优先”“重点”“倾斜”等表述居多，缺少实际举措，激励作用不明显，降低了农民参与职业培训和职业资格认定的积极性。二是人才返乡创业环境有待优化。有的地方在强化创业服务、完善配套设施、降低创业成本、推进创业项目落地方面下得功夫不够，没有有效解除返乡下乡创业人才的后顾之忧。比如，一些中高端返乡创业人才，尽管有好项目，但在落地实施过程中，往往遇到建设用地指标调节难、行政审批慢、水电暖等配套设施建设滞后等困难。三是人才法治环境建设有待加强。破除制约乡村人才工作创新发展的体制机制障碍，营造良好人才发展环境，建立人才工作长效机制，迫切需要加强人才立法工作，为乡村人才振兴提供法律依据和保障。

优化乡村人才发展环境说到底是要强化服务意识，当好“店小二”，做好“贴心人”。一是优化人才发展政策。坚持定位清晰、务实管用的政策创设原则，指导市、县提高政策的含金量、针对性，充分体现人才价值，强化政策激励保障。二是优化乡村人才公共服务。推行精准对接、精准服务，加快流程再造，简化办事程序，搭建服务平台，开辟绿色通道，发展各类人才服务机构，完善人才市场体系，支持各类人才服务机构面向乡村人才开展服务，推动信息发布、政策咨询、项目供需、创业融资、权益保护等“一站式”“个性化”服务向农村延伸。三是加强乡村人才立法工作。运用法治思维和法治方式推动乡村人才振兴，以人才法规建设引领人才政策落实，促进政策优化提升，把人力资本开发纳入规范化、法治化轨道，为乡村人才振兴提供有力法治保障。

第五，要加强农村基层党组织和乡村干部队伍建设，打通乡村振兴“最后一公里”。一分部署，九分落实。党的农村基层组织是党在农村全部工作和战斗力的基础，乡村干部是乡村振兴最直接的组织者、参与者，更是乡村人才的中坚和骨干。推动乡村振兴各项决策部署落实落地应当选优配强农村基层组织、建设过硬乡村干部队伍。调研发现，目前农村基层党组织和乡村干部队伍建设既面临许多老问题，也出现一些新情况。一方面，有些乡镇干部思想不稳定。受农村待遇差、工作任务重、激励关怀政策不到位、权责不对等不匹配等多种因素影响，无论是已有乡镇干部、农村教师、医生，还是新招录的乡镇工作人员，大都有向城市流动的想法。比如，乡镇干部补贴标准较低，目前，一般乡镇和偏远乡镇补贴基数分别是200元、300元，工龄每增加1年分别多补助10元、15元，激励作用不够大，引人难、留人难，成为乡村人才工作绕不开的矛盾。另一方面，农村基层党组织带头人“无人选、人难选”、村“两委”班子老化、后继乏人等问题需引起重视。比如，全省村党组织书记中55岁以上的占比31.47%，初中及以下学历的占比47.1%；有的村“两委”班子平均年龄50岁以上，这部分村级干部普遍文化素质偏低、年龄偏大，接受新鲜事物能力差，素质提升困难。再比如，有的村党组织书记选拔困难，找不到合适人选；有的村党组织书记“领头雁”作用发挥得不好，带头致富能力不强，这些问题既长期困扰村级班子建设，也制约乡村经济社会发展。

针对上述情况，莱西市打破“就村抓村”的路径依赖，开展优化村庄建制试点，重构农

村党组织体系，目前，该市861个行政村已撤并村委会832个，新设立村委会113个，行政村数量降至142个，因地制宜设置功能党支部和网格型党支部，构建“镇党委—村党组织—网格党支部—党员中心户”的组织体系，提升了党组织组织力和政治引领力。建议：一是把深化拓展“莱西经验”作为推动乡村人才振兴、组织振兴的重要切入点，探索新的组织设置方式和人才配置方式。省委可组织一个调研组，围绕贯彻党的十九届四中全会精神，深入莱西、平度、即墨等市区，调研总结近年来深化拓展“莱西经验”的实践探索，结合其他市的经验做法，研究形成包括人才振兴在内的乡村治理模式。二是拓宽农村基层组织选人用人视野。鼓励致富带头人、返乡创业能人、复员转业军人、大学生村官参选村“两委”班子，探索采取合村并居、优化村庄建制等形式，逐步改善村级班子年龄结构和知识结构，着力提升组织力，强化服务功能，真正把党的政治优势、组织优势转化为发展优势。三是扎实推进基层减负减压工作。严格规范和控制各种检查，杜绝“一刀切”、层层加码等做法，加强关爱激励，落实容错纠错机制，大力宣传乡镇干部先进典型，积极为乡镇干部创造良好工作环境。四是加强基层干部素质能力建设。加大教育培训力度，以巩固拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果为契机，着力提升乡村干部政治素质和履职能力。有计划地从优秀村干部中招录乡镇公务员和事业编制人员，有序推进乡镇之间、乡镇与县级机关之间干部交流，通过做实农村社区推动镇街工作人员下移，以组织优化、政策激励、资源整合为着力点，盘活乡村人才存量，壮大乡村人才队伍。

关于做好地方人大监督工作的实践与思考

王国京 程 伟

做好人大监督工作，确保法律法规正确有效实施，对于坚持和完善人民代表大会制度，健全国家监督体系，具有十分重要的意义。本文通过回顾市人大常委会设立 36 年来的生动实践，理性审视监督工作现状，展望未来，对改进和加强监督工作进行认真思考。

实践与发展

回顾烟台市人大常委会依法行使监督权的历程，可以概括为三个阶段。

（一）探索阶段。烟台市人大常委会成立之后，从实际出发、在探索中前进，边学习，边工作，边总结，除了严格按照宪法和法律规定，听取和审查有关工作报告和计划、预算及执行情况的报告、组织代表视察外，注重把制度建设放在首位。围绕行使好监督权，先后制定了《关于烟台市人大常委会几项制度暂行规定》《烟台市人民代表大会常务委员会工作细则（试行）》以及人代会议事规则、常委会议事规定，对监督工作进行了规范。这一时期，听取和审议专项工作报告成为监督的最主要、最基本的形式。市十届、十一届人大常委会履职期间（1983 年 11 月—1993 年 3 月），围绕法律法规的实施和改革发展中的重大问题及人民群众关心的热点、难点问题，共听取和审议关于法律法规实施情况汇报 67 次、有关工作情况汇报 129 次，提出了一系列有针对性的意见建议，

对“一府两院”工作起到了有力促进作用。

（二）深化阶段。市十二届、十三届人大常委会（1993 年 3 月—2003 年 2 月）履职以来，对监督工作中的经验做法进行了规范，并探索出一些行之有效的新路子。一是深化计划预算监督。通过加强初步审查、开展会前调研、充实专业力量等措施，推动工作由程序性到程序性和实质性相结合。二是加强执法检查。组织对实施《全民所有制工业企业转换经营机制条例》《土地管理法》等十几部法律法规的实施情况进行了检查，有力推动了执法部门的工作，有效保证了法律法规的全面正确实施。三是组织开展评议工作。将代表评议引入市级人大监督机制，从 1994 年起，组织部分市人大代表并邀请部分住烟全国和省人大代表，有计划、有重点地对部分单位工作情况进行评议，重点评议执行国家法律法规情况和执法队伍思想、作风、廉政建设情况。1999 年，市十三届人大常委会作出关于把评议活动转向以述职评议为主，对任命的国家机关工作人员有关工作情况进行述职评议的决定，并抓好调查、评议和整改三个方面工作，进一步增强了地方国家工作人员的法律意识、公仆意识和廉政意识。四是开展“环保世纪行”活动。从 1995 年开始，先后围绕重点污染源治理、重点区域流域海域环境综合整治、夹河流域水环境保护、土地资源保护等情况进行采访报道。活动中，坚持正面报道与

问题整改追踪报道相结合，市内采访与室外学习采访并举，有效推动和促进了一批环境与资源方面问题的解决，促进了经济社会与环境的可持续发展，取得了很好的社会效果。

（三）创新阶段。2007年1月1日，《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》开始施行。按照《监督法》要求，烟台市人大常委会认真总结经验，结合实际研究制定了《实施监督法暂行办法》，对监督工作的重点、组织方式、工作程序和时限要求等作出具体规定，进一步增加了监督工作的规范性和可操作性。以此为起点，烟台市人大常委会监督工作出现了积极的变化。一是探索开展专题询问并逐步实现制度化、常态化。2013年12月6日，市第十六届人大常委会第十四次会议通过《烟台市人民代表大会常务委员会专题询问工作办法（试行）》，对进行专题询问的原则、主体、组织工作，询问事项的内容、提出，询问中的时间要求、询问方式、跟踪监督等方面进行详细的规定。从2015年10月开始，先后就食品安全监管、社会治安防控体系、海洋环境保护、法院执行工作、缓解城市交通拥堵等进行专题询问。从工作实践看，专题询问的探索运用，拓宽了人大监督的领域，有效增强了人大监督的刚性。二是推动人大监督由程序性向实质性转变。实行过程监督，将监督的关口前移，由事后监督转变为事前、事中、事后全过程监督。比如，在推进水源地保护工作中，从保护规划的制定到各项重点工作的实施，工作推进到哪里，人大监督就跟进到哪里，做到了“到底到边到现场”。实行阳光监督，比如实现了审计查出问题整改情况全公开、预算和“三公”经费全公开，让履职更透明，让人大监督更敞亮。在预算监督方面，初步形成了符合烟台实际、具有烟台特色的“以完善制度为

基础、以绩效管理为重点、以联网监督为手段”的预算监督框架，实现了“全口径、全过程、全覆盖”监督。三是探索开展满意度测评。对常委会上听取专项工作报告情况、专题询问应询问部门进行满意度测评，收到了很好的效果。四是做好结合文章。在监督主体上，广泛开展上下级人大联动监督，市县两级或市县乡三级人大联合行动开展同一主题、同一形式的监督。在监督手段上，把专题调研、视察、执法检查、听取和审议专项工作报告、专题询问、规范性文件备案审查等监督方式有机结合起来，综合运用多种方式加强重点工作的监督。五是注重把行使立法权、重大事项决定权与监督权相结合。比如，在对森林防火、水源地保护的监督工作中，专门作出监督决议，制定关于森林防火和水源地保护的地方性法规，切实增强了监督工作的针对性和实效性。

成效和经验

36年来，烟台市人大常委会按照法定职权和法定程序开展监督工作，在依法行使监督权的生动实践中，积累了丰富的经验，形成了许多行之有效的做法，概括起来，主要有以下几点。

（一）做好人大监督工作，必须始终坚持党的领导，坚定正确的政治方向。自成立以来，烟台市人大常委会始终坚持把党的领导摆在各项工作的首位，在思想上政治上行动上自觉与市委保持高度一致；始终坚持在市委领导下开展工作，坚持重大事项、重要工作向市委请示报告制度，在实施监督工作中牢牢坚持和依靠党的领导，使人大工作与市委中心工作同步合拍；始终坚持自觉贯彻落实市委重大决策部署，主动把人大工作放在全市大局中谋划推进，把党的路线方针政策贯穿于人大依法履职全过程，做党的中心工作的宣传者、推动者和实践者。

(二)做好人大监督工作,必须围绕中心服务大局,发挥地方国家权力机关作用。人大工作是党和国家工作的重要组成部分,涉及中国特色社会主义事业总体布局的方方面面,事关改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。烟台自撤地设市以来,经济社会发展取得了巨大成就。在这一历史进程中,市人大常委会紧紧围绕市委关于改革发展稳定的决策部署依法履职,紧紧围绕经济社会发展中的重大问题和人民群众关注的热点问题开展监督,有效地推动了烟台经济社会持续健康发展。一是主动服务中心。根据市委重要决策、政府着力推进的工作找准切入点和着力点,把人大工作放在全市大局中谋划推进,推动人大工作与市委中心工作同心同向、同步合拍,每年都抓住1-2项事关烟台长远发展的重大事项,全力监督推进。二是着力改善民生。顺应人民群众对美好生活的新期待,始终把民生改善作为监督工作重点,每年的民生议题都占到常委会会议审议议题的一半以上,有效推动一批关系群众切身利益的民生事项得到改善。三是推进依法治市。围绕促进依法行政,对法律实施情况进行监督检查,督促解决法律贯彻落实中存在的突出问题,推进行政决策科学化法制化。围绕促进司法公正,听取审议市中级人民法院、市人民检察院多个工作情况报告,支持其依法独立行使审判权、检察权。

(三)做好人大监督工作,必须实施正确监督、有效监督,提高监督工作实效。30多年来,市人大常委会积极探索实施正确监督、有效监督,很好地发挥了对全市经济社会各项工作的推进作用,在实践中做到了“认真、较真、求真”。认真,就是把握方向、正确监督。一方面,始终在市委的领导下,严格按照法定职权和法定程序进行监督,正确处理监督与支持

的关系,促进“一府一委两院”依法行政、公正司法,形成加强和改进工作的合力。另一方面,牢牢把握好监督的重点,把监督促进市委重大决策部署落实和“一府一委两院”着力推进的工作作为首要任务。同时还注重发挥友城议会联系优势,在推动招商引资引智、重点项目合作等方面取得一批重要成果。较真,就是敢于监督、善于监督。坚持问题导向,找准加强监督工作的切入点和着力点,完善监督工作方式方法,推动解决人民群众普遍关注的热点难点问题。例如,充分发挥好执法检查的“法律巡视”作用,仅十七届人大常委会履职以来,就先后围绕饮用水水源地保护条例、森林防火条例、安全生产监督管理条例等开展了7次执法检查,做到听取汇报与实地检查相结合、普遍检查与重点抽查相结合、明察与暗访相结合,不让法律成为“稻草人”。求真,就是实事求是、务求实效。历届市人大常委会把提高会议质量作为重点,在调查研究的基础上搞好会议审议,每一项议题都审深议透,抓住事物的本质和要害,从而作出针对性强的决议决定,提出可操作性强的意见建议。在决议决定和意见建议落实方面,强调踏石留印、抓铁有痕的作风和劲头,抓住不放、一抓到底的韧劲,强化跟踪调研、跟踪检查、跟踪督办、跟踪问效,确保落到实处。

问题与建议

对照宪法和法律的要求,当前人大监督工作还存在一定的差距和不足,主要表现为三个方面:一是程序监督多,实质监督少。如对计划预算、重大项目规划的监督,多是履行法定审议程序,加之常委会委员中法律、金融规划等专业人员相对不足,对各种指标是否科学合理,难以进行深入审查和科学分析,提不出有针对性的、可操作性强的意见和建议,作出的

审议意见较为原则和笼统，导致人大监督有时流于形式，缺乏权威性和严肃性。二是面上监督多，专题监督少。按照目前的法律规定，常委会会议每两个月召开一次，能列入常委会审议的议题有限，往往注重监督的广泛性，如在听取和审议“一府两院”专项工作报告时，更多注重监督范围广，客观上形成了监督的“面面俱到”，造成了监督的重点不够突出，以问题为导向精准“发力”，仍然是人大监督的“软肋”，一定程度上也影响了监督效果。三是弹性监督多，刚性监督少。在实际的监督过程中，过多注重监督形式的严肃和程序的合法，对一些事关全局的重大问题、敏感问题、焦点问题、热点问题，缺乏深层次的了解及相关处置措施，审议报告、执法检查、视察调研等监督方式运用较为广泛，对存在和发现的问题较少运用质询、特定问题调查、撤职、罢免等强制性监督方式。

提升做好新时代人大监督工作的能力水平。要做到以下五点：一是善于争取同级党委的大力支持。一方面，在研究谋划监督工作时，要紧紧围绕党委的重大决策部署，做到主动对接、及时跟进。另一方面，要主动向党委请示汇报工作，争取党委对人大工作的重视和支持。二是强化人大自身建设。包含常委会建设和专委会建设两大部分。常委会建设总的方向是提高专职比例。同时，主动强化常委会工作机构力量建设，补充具有专业知识、年富力强的工作人员。专委会建设方面，总的方向是增强监督的专业性，发挥好专门委员会监督领域清晰、专业性强的优势，增强人大监督工作的精准性。三是充分发挥人大代表的作用。人大代表是人大监督最可依靠的力量。要强化对代表的学习培训工作，提升人大代表的代表意识和履职观念。要注重加强对代表的政治锻炼，提升代表

履职能力。要不断改进代表建议办理工作机制，提高建议“办成率”，让代表履职有更多成就感。要加强代表履职管理，探索实行“量化积分”“全程纪实”“网上公开”等管理手段，组织代表定期向选民公开述职。四是建立监督顾问机制。面对政府分工日益精细化和专业化的现实，仅靠人大工作人员是难以开展有效监督的。在工作中善于借用“外脑”，在法律监督、财经监督等领域广泛建立专家咨询和参与制度，不断增强人大监督的专业性和科学性。五是加强社会公众对人大监督的参与。建立制度化的联系机制和规范化的民意反馈机制。其一，人大监督议题的选定可以通过人民听证、社会公示、座谈讨论等形式，广泛吸纳社会各界的意见建议；其二，人大监督事项要及时向社会公开，增加社会透明度；其三，建立现场参与制度，广泛动员公民以多种形式参加人大监督活动。

启示与展望

从烟台市人大常委会依法行使监督职权的实践可以看出，地方人大常委会成立四十年来，在社会主义民主政治实践领域取得了全方位、深层次的成就，用不容争辩的事实，彰显了人民代表大会制度的优越性和独特优势。人大监督作为国家监督体系的重要组成部分，目的是确保人民权利的行使和国家各项权力依法、正当行使，这是国家权力和公民权利关系运行的科学逻辑，也是党和国家以人民为中心、对人民高度负责精神的集中展示。在此基本定位的高度认同下，地方人大常委会成立以来人大监督和不同主体间的交互关系也得以深度厘清。具体包括三个方面：

一是正确廓清了党的领导与人大监督的关系。实践证明，只有坚持党的领导，人大及其常委会的作用才能充分发挥，人民代表大会制

度才能得到巩固、完善和发展。人大监督制度是人民代表大会制度的一个重要组成部分，发挥人大监督的作用，同样必须坚持党的领导，这是一条任何时候都不能动摇的原则。人大监督工作坚持党的领导最重要的体现是：一是经过法定程序，使党得主张成为国家意志，保证党的路线、方针、政策在本地区的贯彻执行；二是经过法定程序，使党组织推荐的人选成为国家机关的工作人员，并对他们进行监督；三是充分发挥好人大常委会党组在人大工作中把方向、管大局、保落实的政治领导责任，认真落实党内各项制度、条例，切实把党的领导贯穿于人大监督工作的全过程、各方面。

二是科学厘清了人大监督和“一府一委两院”的关系。人大与“一府一委两院”分工不同，目标一致，人大通过选举产生“一府一委两院”，其既是监督与被监督的关系，更是支持与促进的关系。作为监督方，人大及其常委会重在结合中心工作和公众关切，向后者指出各种问题和难点，并提出理由充分、有据可查的工作意见建议，帮助其发现问题、回应问题、解决问题，切实履行好自身的职责。在监督实践中，烟台市人大常委会始终在市委的领导下，严格按照法定职权和法定程序进行监督，正确处理监督与支持的关系，与“一府一委两院”保持热线联系，常委会组织的视察检查及时沟通，提出的意见建议及时反馈，形成了“一个目标一条心一股劲”合力抓好落实的工作机制。

三是科学确定了人大监督与人大代表的关系。人大代表是国家权力机关的组成人员，代表人民利益和意志参加行使国家权力。栗战书委员长在主持加强和改进全国人大代表工作座谈会上指出，要像重视立法、监督工作一样重视代表工作。做好代表工作，不仅是发挥人大职能的必然要求，也是提升人大监督工作水平

的应有之义。唯有充分发挥代表作用，密切与代表的联系，才能切实增强人大监督工作的活力，提高人大监督的实效。实践中，烟台市人大常委会注重扩大代表对常委会工作的参与，围绕发挥代表的示范、引领和监督作用，十六届人大常委会履职期间，共邀请代表参加常委会会议、视察检查、调查研究等重要活动756人次，人均1.5次。十七届人大常委会创造性地开展了“为人民履职，做合格代表”主题实践活动，全市9300多名代表共完成承诺事项2.3万余件，代表意识、责任意识和作为意识进一步增强，主题实践活动逐步成为烟台市人大工作的特色品牌。

2019年是新中国成立70周年，是地方人大设立常委会40周年，做好人大工作意义重大。去年七月份，习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示，对坚持和完善人民代表大会制度，开展立法、监督、代表工作和自身建设等提出明确要求。省委和市委人大工作会议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，对加强新时代全省、全市人大工作作出部署安排，为我们做好新时代人大工作指明了方向。回顾过去，地方人大设立常委会40周年的探索实践，推动人大监督工作越来越走向深入，向着有序、有效的方向蓬勃发展。展望未来，与时俱进推进人民代表大会制度，决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国的时代，地方人大及其常委会担负着不可替代的作用。烟台市人大常委会将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，全面贯彻落实党的十九大精神，不忘初心、牢记使命，努力推动全市人大工作不断开创新局面，为推动烟台经济社会发展和民主法治建设作出新的更大贡献。

（作者单位：烟台市人大常委会）

关于加强全口径预决算审查监督的思考

杨德峰

全口径预算是真正意义上的完整预算，它关系到公共资源配置、资金使用效益和群众切身利益，人大常委会加强全口径预决算的审查监督，对于建设“阳光财政”、维护群众权益将产生深远影响。

一、从“一本预算”到“四本预算”，实施全口径预算监督对于完善政府预算体系具有重要意义

(一)有利于完善“国家账本”。通俗的讲，全口径预算监督就是把政府所有的收入和支出都纳入预算，把政府花的每一笔钱都纳入监督范围。在以往，人大及其常委会审查政府预算，主要针对公共财政预算，也就是平常所讲的地方财政收支安排，而全口径预算，除公共财政预算之外，还包括政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。完整的预算体系实现了政府收支的“无例外”监督，政府在编制预算过程中，“四本预算”一视同仁，同时编制，有助于提高政府预算编制的专业性和规范化，也在一定程度上督促政府向公众交出“明白账”。

(二)有利于落实国家宏观调控政策。我们国家是一个庞大的经济体，在市场经济条件下，其调控之难又远非“计划经济”时代可比，国家的宏观调控政策需要地方政府的密切配合和认真落实。比如“四本预算”之一的政府性

基金预算，有些地方数额非常巨大，其规模一定程度上接近公共财政预算，其中又以土地出让金为主体。如果这些基金预算不纳入监督管理范围，而变相成为地方政府的“私房钱”，势必影响国家的宏观调控政策的落实。再如社会保险预算，其中的养老、医疗、工伤、失业保险等，都是“托底钱”“救命钱”，加强社会保险基金监管，有利于维护社保基金安全和参保职工合法权益。

(三)有利于推进深层次改革。财政预算涉及面广，牵动各方利益，是财政体制改革的核心环节。在财政资金使用过程中，部分拥有财政预算执行公权力的部门单位存在着利益寻租现象，财政资金使用效率低、绩效不明显的的问题也比较突出。实施全口径预算监督既是对习近平总书记把权力关进制度笼子的呼应，也是破除部门利益壁垒的重要手段。同时，把财政收支的每一分钱全部纳入监督视野，把有限的财力用在刀刃上，可以更好地回应社会关切，彰显政府为民、务实、改革的执政理念。

二、从“制度设计”到“实践创新”，地方人大及其常委会在“试水”中取得积极成果

(一)制度层面不断完善。围绕落实《预算法》和加强财政预决算监督，不少地方人大常委会通过出台监督条例和办法、意见等形式，

对监督程序、内容进一步细化，提高了预决算监督的针对性和可操作性。广东省人大常委会出台了《广东省预算审批监督条例》，成为全国第一个由省级人大制定的专门规范预算审查监督的地方性法规；浙江温岭、四川绵阳等不少地方人大常委会出台了关于加强财政预决算审查的办法或意见，围绕审查方式、监督内容、批准程序作了更加详细的规定。

（二）创新举措成效明显。北京市人大常委会组织对大额专项资金使用情况进行专题询问，浙江省人大常委会组织对决算和审计报告进行专题询问，这些刚性监督措施的使用有效提高了预决算监督质量。再如广东省人大、潍坊市人大将部门预算纳入人代会代表审查内容，提高了代表预算审查覆盖面。寿光市人大常委会强化政府部门预算执行监督，杜绝了部门预算与执行“两张皮”现象；每年围绕审计报告中查出的问题，通过主任会议或常委会听取审计整改报告的形式进行“二次审议”，确保审计查出问题整改落实到位。

（三）预算公开渐成常态。预算资金作为公共资金，取之于民，用之于民，预算公开对于满足群众的知情权、参与权，督促政府用好纳税人的钱，具有重要作用。近几年，国家各部委相继公开部门预算，尤其是“三公”经费支出成为公众广泛关注的热点。中央部门主动“晒账本”为地方政府做出了表率，北京、上海、广东、四川等省份相继通过一定形式向社会公开预算，通过公开，让公众及时了解财政资金安排使用情况，有助于实现政府依法理财、民主理财，提高政府公信力。

三、从“科学编制”到“阳光执行”，建立“横到边纵到底”的预决算监督体系面临诸多现实问题

（一）公共预算不够细化，基金预算一笔带过。我国财政预算科目一般分为“类、款、项、目”四项，财政报告中的公共财政预算一般比较详细，但也都是大项，没有细化到科目。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算近几年也逐步纳入了预算报告，但往往一笔带过，只列出基金收支总额，很难进行详细审查。部门预算除个别省市在人代会上有所体现外，多数还没有纳入人代会审查范围。

（二）编制不科学，执行欠透明。县级财政部门受人代会召开时间较早的限制，预算编制很难做到每一项支出都科学、合理。预算编制过程中，代表和群众参与度低，一定程度上存在“闭门造车”现象。部门预算编制随意性问题比较突出，预算编制与执行“两张皮”的现象比较普遍。预算公开仍然有待深化，尤其是“三公”经费以及重大项目、民生项目支出明细等公开力度不够。

（三）监督制度不完善，审查机制不健全。《预算法》修订后，多数地方人大常委会没有出台更加细化的预决算审查监督办法。地方人大财经和预算专门委员会在预算编制中介入不多，专业性不强，初审力度不够。再就是人民代表大会审查时间有限，如县级人代会往往在元旦之后、农历新年之前召开，代表在会前不具备初审条件，加之受知识面和专业性因素限制，在会议期间很难做到详细审查，一定程度

上影响了审查质量。

四、从“程序性”到“实质性”，实现全口径预决算审查监督亟待多方共同推进

(一) 强化宣传，让公众了解认识“国家账本”。人大常委会及财政部门要进一步加大对《预算法》及有关法规政策的宣传，让公众详细了解“国家账本”的运行使用情况，这有助于维护公众的参与权、监督权，有利于维护政府形象和社会公信力。要突出“全口径预算”这一概念的宣传和落实，随着地方财政的快速增长，财政盘子越来越大，可支配资金越来越多，尤其是政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算规模不断扩大，其编制的规范性和专业性，对于维护相关基金安全至关重要。要“打开天窗说亮话”，而不是“犹抱琵琶半遮面”，只有建立起更加民主、科学、公开的预决算编制、管理体制，才能更好地提高财政资金使用效益，更好地推进地方经济社会发展。

(二) 完善制度，筑牢全口径预决算监督基础。《预算法》可谓财政法中的基本法，也被称为“经济宪法”。新《预算法》修正案为新时期全口径预决算监督提供了重要的法律依据，地方人大及其常委会要依据新《预算法》，制定完善适合本地的财政预决算审查监督办法，围绕审查监督的内容、程序、方法及时间安排，作出更加具体的规定，真正实现财政预决算审查监督的常态化。人大财经和预算专门委员会要在预算编制过程中提前介入，发挥好初审在实质性审查中的作用。要深入开展绩效审查，突出重大项目支出、民生投入等重点，实地调查了解财政资金使用效益，建立“花钱必问效、

无效必问责”监督机制。要积极完善人大专业性监督审查队伍，成立专业性预算监督审查委员会，筑牢审查监督基础。要加强审计查出问题整改力度，解决好屡审屡犯问题。

(三) 科学编制，提高审查监督的可操作性。地方财政预算报告要按照“全口径”的要求，将政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算等，按照地方公共财政预算的“规格”进行详细编报，让“国家账本”更加规范科学、更加清晰地反映地方财政整个盘子的收支安排情况。要切实完善部门预算编报，借鉴有关省市的做法，部门预算也要上人大常委会接受审查和监督，坚决杜绝部门预算与执行“两张皮”现象。地方人大常委会要创新监督方式，通过现代信息技术平台，实现政府财政收支与人大相关机构的信息互联，以便实时了解财政运行情况，为人大及其常委会依法监督提供及时准确的依据。

(四) 阳光执行，提升财政资金使用效率。各级人大常委会要积极搭建公开平台，通过设立专门网站、在新闻媒体开辟专栏等形式，及时公开财政预决算和审计报告。要积极开辟代表和群众建言绿色通道，定期组织财税部门接受人大代表和公民的询问，解疑释惑。在预算的编制和执行中，要积极畅通代表和群众利益诉求，以民意为导向编制预算、调整预算，不断提高预算执行的科学化和民主化程度。地方人大及其常委会也要积极创新监督方式，加大实质性监督力度，确保财政资金真正取之于民用之于民。

(作者系寿光市人大常委会主任)

创新八大机制 提升监督质效

——关于加强和改进人大监督工作的研究与思考

曲知正 张升忠 刘跃鹏

2019年，是地方人大设立常委会40周年。40年来，我国社会主义民主法治建设不断迈出新步伐，人大制度建设和人大及其常委会的工作取得一个又一个的重大成就。其中，人大监督工作也经历了在实践中不断探索不断创新完善的历程。为深入推进依法监督、正确监督、有效监督、精准监督、持续监督，充分发挥好人大监督作用，本文以法律法规为依据，以创新为引领，通过加大内涵挖潜、外延拓展力度，探索建立健全八项机制，提出加强和改进人大监督工作的新思路新举措，努力为推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展贡献力量。

一、建立健全满意度测评机制，推动审议意见办理等工作取得新成效。满意度测评是对宪法、地方组织法、监督法赋予人大常委会监督权的拓展和延伸，是一种顺应民主政治发展趋势、遵循权力机关运作规律、推动“一府一委两院”改进工作的行之有效的监督手段。将满意度测评作为法定常规监督形式必经程序，从而使“柔性”的常规监督，转为“刚性”监督，实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。测评前要做好方案制定、专题调研、材料准备等工作；测评在人大常委会会议上进行，主要做好集中听取报告、分组审议、通报审议情况、按键或投票表决、宣布结果等工作。测评后要形成满意度测评结果报告，向党委报告，向政府及有关部门通报，并形成常委会审议意见，进行跟踪督办。

二、建立上下联合监督机制，打造人大监督的新常态。每年由省或市级人大常委会牵头制定工作计划，选几个重点问题进行联合监督，

严格按计划和时序上下联动，既可以组成联合督查组，也可以分头组织，有合有分、同时组织、同步开展，借势借力、形成声势、合力推进，力争做到横向到边、纵向到底，督深督透，确保监督实效。联合监督能有效提高上下级人大之间的监督合力、监督效能和监督刚性，降低监督工作成本，取得事半功半的效果，形成监督上下一条线、齐抓共督的良好局面。如可围绕与人民群众切身利益相关的食品药品安全、教育、医疗、生态环境保护等问题进行监督，推动老大难问题逐一得到缓解、破解，不断提升人民群众的幸福指数。

三、建立工作评议机制，探索国家机关工作人员任后履职监督新途径。对人大及其常委会任命的“一府一委两院”及其部门主要负责人的履职情况进行评议，能有效化解长期以来人大在行使人事任免职权中“重任命轻监督”的现象，促进国家机关工作人员勤政为民，依法履职。为此，应专门研究制定下发人大常委会工作评议办法，确保工作评议制度化、规范化。要将评议结果报送同级党委，作为使用、奖惩干部的重要依据。要向评议对象反馈评议结果和整改意见，形成“报告履职情况+工作评议+跟踪督促整改”的任后监督新机制，真正对干部有震动、对工作有推动。

四、建立质询机制，开创刚性监督的新局面。质询是法律规定人大及其常委会监督工作的手段之一。激活并有效运行人大质询权是社会主义民主政治建设的一项具体任务，需要投入足够的政治智慧和勇气。人大及其常委会要在法律框架内，制定质询的具体工作办法，明确质

询主体和质询对象、明确质询事项、明确质询的提出形式与受理时间、明确质询案的提出程序、明确质询的答复时限与组织形式，将质询工作列入年度监督计划，确实动起来、用起来，使质询成为人大及其常委会行使监督权的常态方式。对于质询事项严重，危害极大，受质询者负有重大责任的，可依法由主任会议作出决定，责令受质询机关提出补救方案并采取相应措施，问题解决后向人代会或常委会报告整改情况。

五、建立民生实事票决机制，拓宽人民当家作主的新路径。票决制贯穿党委决策、人大决定、政府执行、公众参与的权力运行设计理念，用法治思维构建新型的基层治理体系，用法治方式规范基层治理主体之间的关系，使党委、人大、政府的角色定位更加明确，职责边界和事权划分更加清晰，有利于解决基层治理主体“缺位”“越位”“错位”的问题。在人民代表大会会议期间，将民生实事工程候选项目采取差额票决的形式，在全体会议上进行表决，根据每个项目的累积得票，最终确定政府民生实事工程项目。年中人大常委会要组织代表进行调研、视察，听取项目进展情况；年终通过开展绩效评估和满意度测评等形式，对民生实事项项目实施情况进行跟踪监督，使民生实事项真正成为民心工程、和谐工程。

六、建立人代会专题审议机制，实现人大监督成效的新提升。当前，国内外形势正在发生深刻复杂变化，我国经济社会发展面临不少风险、困难和挑战，全面依法治国任务依然繁重。在这种形势下，作为最高权力机关的人民代表大会，对事关全局、事关群众切身利益的一些重大事项进行专题审议，充分发挥全体代表的智慧和力量，特别是相关专业领域代表的专业意见，可使审议更全面、更深入、更有针对性，对推动审议议题的相关工作具有积极的促进作用。大会主席团要根据专题审议的具体内容、人代会日程安排等，确定适合的、有效的、有利于审议质量的形式，如分团审议、联合审议、专场审议、延伸审议等。为加强和延伸专题审议的效果，可将人代会专题审议的重点项目，列为新一年度常委会监督工作的重点内容，通过听取和审议市政府专项工作报告的形式持续跟踪监督，打好“人代会专题审议+人大常委

会监督”组合拳。

七、建立代表监督和专家参与监督机制，开辟人民监督政府的新天地。要充分发挥专门委员会的行业监督优势，通过组建由行业代表参加的专业小组，介入人大重要监督事项，既能充分发挥代表专业小组专业性强、能监督到点子上的优势，又能缓解人大专门委员会力量不足的问题。要充分发挥人大代表的“全覆盖”监督优势，建立代表工作站和人大代表督办中心，及时把基层意见和群众呼声反映上来，把矛盾和问题化解在基层。要充分发挥专家顾问团的专业监督优势，在法律监督、财经监督等领域，建立完善专家咨询制度，并成立常委会专家顾问团，不断从监督事向监督人、监督钱相结合发展，增强人大监督的专业性和科学性，真正发挥人大监督的威力。

八、建立特定问题调查机制，实现刚性监督的新突破。十八届三中全会提出，“要完善人大工作机制，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”。特定问题调查是国家权力机关为了行使监督权而对某一专门问题所进行的一种调查活动，目的在于通过调查摸清事实，为常委会作出相应的决定、决议提供事实依据。要依法成立特定问题调查委员会，认真全面地做好调查工作。常委会全体会议要听取特色问题调查委员会作调查情况的报告，并进行审议讨论，提出意见。对常委会会议作出的决议、决定的整改落实情况，人大相关专门委员会或常委会相关工作机构要进行跟踪监督，切实把相关问题一抓到底、抓出成效。

综上所述，要通过探索建立健全八项机制，建立多个“1+N模式”，如“制定法规+执法检查+备案审查”“审议专项报告+专题询问+满意度测评”“市+区(市)+乡镇联合监督”“报告履职+工作评议+督促整改”“专题调研+明确事项+质询”“公开征集+实事票决+跟踪监督”“精选专题+大会审议+监督落实”“代表监督+专家监督+精准监督”“特定问题调查”等，构建监督流程“全链条”，打好监督方式组合拳，让人大监督更有力、有为、有效，为新时代现代化强省建设贡献人大智慧和力量。

(作者单位：青岛市人大常委会)

创新代表履职 不负人民重托

——淄博市人大常委会开展新时代新担当新作为活动

刘龙飞 张玉波

为深入贯彻落实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，充分发挥各级人大代表在人大工作中的主体作用，2019年1月24日，淄博市第十五届人民代表大会第四次会议审议通过了《关于在市、区县、镇人大代表中扎实开展新时代新担当新作为活动的决议》(以下简称“三新”活动)，拉开了“三新”活动序幕，吹响了淄博市各级人大代表把握时代脉搏、强化担当尽责、突出作为求实的“冲锋号”。

一、把握时代脉搏，主动构建人大代表履职新格局

习近平总书记在十九大报告中指出：“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政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”习近平总书记指出，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，强调要更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的机关。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，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，为地方各级人大及其常委会开展工作提供了根本遵循和政治保障。

淄博市人大常委会认真学习贯彻习近平总书记重要指示，创造性地提出在市、区县、镇人大代表中扎实开展新时代新担当新作为活动，引导激励地方各级人大代表在依法履职中增强政治担当、责任担当和使命担当，努力创造属于新时代的光辉业绩。“三新”活动主要内容

是引导代表旗帜鲜明讲政治、改革创新谋发展、心系群众办实事、牢记使命率职责，主要做法是典型引路、正向激励、提升能力、促进履职，更好地服务地方经济社会高质量发展。全国人大代表孙建博说，“在地方各级人大代表中扎实开展“三新”活动，是落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 中央决策部署的创新举措，是履行宪法法律赋予职责的实际行动，是落实省委、市委工作部署的具体体现，是广大人民群众和人大代表的一致愿望。”

为推动“三新”活动与人大代表依法履职深度融合，激励人大代表在依法履职中有新担当新作为，淄博市人大常委会立足“两个机关”建设，依法按规、与时俱进制定了《关于构建人大代表工作新格局的实施意见》，构建“1+3”代表履职新格局，以“三新”活动为总抓手，做实代表履职三个平台：一是做实“双联”工作平台。确定人大常委会组成人员联系人大代表、人大代表联系人民群众的联系对象，在区县、镇(街道)、村(社区)三级建立人大代表活动站(点)，完善工作制度，实现代表联系群众常态化。二是做实宣传代表工作平台。在地方各级媒体设置“新时代新担当新作为·人大代表风采录”专栏，定期对人大代表履职的先进事迹进行实事求是地宣传报道，引导激励人大代表积极履职、担当作为。三是丰富创新工作平台。在法律范围内，结合地方实际创新代表活动内容和方式方法，与脱贫攻坚、项目建设和代表本职工作紧密结合，为代表工作增添生机活力，推动“三新”活动持续健康发展。

二、强化担当尽责，着力激发代表履职积极性、创造性

组织开展代表“三新”活动，始终遵循了坚持党的领导、依法按规、务实创新、灵活有效的原则和思路。

坚持党的领导，确保“三新”活动正确方向。坚持重要工作向同级党委请示报告。淄博市人大常委会“三新”活动《意见》和《实施方案》事先报送淄博市委审定，市委提出明确意见：全市各级人大及其常委会要按照《意见》要求，加强领导、精心组织、科学安排，强化履职创新、典型引路、正向激励，力戒形式主义，做好结合文章，确保活动取得实实在在的成效。市人大常委会按照市委意见认真组织实施，坚持“三新”活动与服务中心工作和发展大局相结合，与脱贫攻坚、项目建设、乡村振兴相结合，与人大代表本职工作相结合，形成工作合力。各区县、镇（街道）人大“三新”活动，都及时向同级党委汇报，在党委领导下开展工作。“三新”活动是市人大常委会党组谋划和推动的，所有文件材料都经过党组研究讨论、审核把关并广泛征求意见。为推动“三新”活动顺利开展，市、区县、镇（街道）三级都成立了活动领导小组，各级人大常委会主任、党组书记任组长，加强对“三新”活动的统一组织领导，确保了“三新”活动在地方各级人大代表中落地生根、开花结果。

创新履职平台，充实“三新”活动内容。着力优化提升“双联”平台。通过做实联系对象、联系站点（室）、工作制度，以信息化手段推进“双联”工作常态化，打牢人大代表履职根基，实现“双联”工作平台的高质量运行。“三新”活动开展以来，各区县人大常委会根据活动要求，在认真完成“规定动作”的同时，紧密结合工作实际，积极开展“自选动作”。比如，淄川区扎实开展了“人大代表议题式公开接待”活动，公开接待议题内容、时间、地点和参加接待的代表名单，并邀请相关单位和部门现场回答群众询问；临淄区开展了“议题式专题调研”活动，定期组织代表下沉到一线，围绕群

众关心的热点难点堵点问题，运用解剖麻雀的方法开展专题调研，做到群众点题、代表破题；博山区开展了“民生微实事”代表督办制活动，镇（街道）人大组织人大代表利用周末、节假日、大集日等，邀请镇（街道）相关部门负责人共同走进公共场所，听取百姓身边的“民生微实事”，现场给予解释答复并督促落实。

强化典型引路，发挥示范带动作用。“三新”活动开展以来，在市、区县、镇三级人大代表中，涌现出了一批扎根基层、积极履职，关心群众冷暖，带动群众致富，积极为老百姓办实事、解难题的先进典型代表，受到群众广泛好评。按照活动方案安排，市、区县、镇（街道）各级媒体开辟“新时代新担当新作为·人大代表风采录”专题专栏，实行“每周宣传一代表”，全市媒体统一时间、统一栏目、统一要求，对先进典型代表进行宣传，有电视台、电台、报纸等传统媒体，也有H5、微博、网站、微信公众号等现代媒体，市级参与媒体7家，区级参与媒体41家。先进典型代表有：扎根山区40年，致力于山村里的医疗和养老“一样都不能少”的市人大代表、博山区源泉中心卫生院院长亓庆良；带领村民走出一条“特色产业园区化发展、龙头产业规模化带动、专业合作社规范化运营”强村富民之路的市人大代表、沂源县南鲁山镇北流水村党支部书记陈丙福；把“全心全意为居民服务”作为行动准则，认真做好社区居民“天大的小事”的张店区人大代表、世纪花园社区党委书记邵涛；以服务百姓“衣、食、住、行、就医、工作”为目的，开发“顺风车管家”APP，以信息化架起民生连心桥的人大代表沈洪杰等，代表们的事迹在社会上引起广泛关注和好评，示范带动更多的人大代表积极履职、奉献社会。

加强履职培训，增强代表素质和能力。坚持把加强履职培训作为增强人大代表履职能力和人大机关干部素质的基础性工作。为确保学习培训效果，制定《培训计划》，分三期对570余名人大机关干部和人大代表进行集中培训。邀请法律学者、教授讲解《宪法》《代表法》等法律知识，邀请专家讲解如何做好新时代人大工作，邀

请优秀全国人大代表介绍履职经验。各区县、镇（街道）人大结合实际，通过集中培训、以会代训、专题讲座、经验交流等多种灵活有效的方式，优化代表知识结构、提升代表履职能力，涵养担当作为的底气和勇气，不断提高适应新时代、实现新目标、担负新使命的能力和水平。

三、突出作为求实，努力提升代表履职实际效果

“三新”活动开展以来，全市各级人大代表突出担当作为，努力提升履职效果。

人大代表担当作为意识明显提升。做实宣传代表工作平台，对先进典型代表进行宣传，不仅为人大代表展示风采提供了平台，更在全市各级人大代表中掀起了一股比担当、比作为的时代新潮，大大提升了人大代表的责任感和使命感，依法履职、担当作为的信心更加坚定。

“三新”活动开展后，沂源县人大代表主动提出建议，开展“我是代表，我承诺”活动，在各民情联络站点公示人大代表的姓名、照片、职务和联系电话等信息，在代表工作单位放置代表标识牌，在农村代表家中张贴代表标识，主动亮明身份，听取群众意愿，接受群众监督。2019年淄博市人大常委会组织开展工作评议，共收到来自各级人大代表对市中级人民法院，市政府组成部门市教育局、市卫生健康委员会、市市场监督管理局等4个被评议单位和部门的意见建议6533条，代表参与率超过83%。事实证明，通过开展“三新”活动，代表担当作为的意识明显增强，履职热情明显提升。

人大代表履职载体活力明显提升。按照“三新”活动“五个紧密结合”的要求，全市各级人大结合党委中心工作和自身实际，不断丰富履职载体，提升载体活力。如，周村区人大打破地域限制和层级界限，充分发挥代表专业优势，组织吴学迅等13名市、区、镇三级人大代表，建立起早码头物流产业园人大代表民情联络站，聚焦物流产业发展，组织代表活动，发挥代表作用，为促进区域高质量发展建言献策；博山区人大建立的顺风车民心桥联络点，依托沈洪杰代表开发的顺风车管家APP，实现了代表由

点对面式服务转为面对点式服务，有效提升了履职效率；淄川区般阳路街道人大代表民情联络站，以“三新”活动为抓手，通过开展议题式公开接待活动，先后办成了占地250亩的体育公园建设管理、涉及160栋居民楼的老旧小区改造、360名儿童入托难等多件实事好事。

人大代表履职素质能力明显提升。代表法规定，代表在闭会期间的活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。通过开展“三新”活动，地方各级人大常委会认真组织代表闭会期间活动，更加明确代表工作要始终坚持正确的政治方向，始终坚持在法制轨道上运行，为代表依法履职提供保障。通过组织培训和代表活动，做到学习与实践相结合，在学中干、在干中学，使代表更加明确了人大代表的性质、地位、权利和义务，增强了代表的政治素养、法制观念和履职能力，为代表依法履职打下了坚实的基础。2019年，全市各级人大积极开展“三新”活动，据统计共组织代表活动467次，各级人大代表共走访、接待联系群众7596人次，收到意见建议2235条。“三新”活动的开展，从理论和实践两个层面推动了代表履职和作用发挥。

人大代表在人民群众心目中的形象明显提升。人大代表既是国家职务，更担负神圣的职责。“三新”活动开展以来，全市各级人大代表用心履行代表职务，积极反应、推动解决人民群众关注的热点、难点问题，赢得了群众的信任和口碑。一位县人大工作者在《活动小记》中写道：“参加市、县人大代表践‘三新’志愿服务活动，一度被现场气氛所深深感染。从人大代表积极参与、认真专业的态度，从居民们期盼、幸福的脸庞，我感到满满的正能量。”活动开展不久，某县人代工委收到一位社区居民送来的书法作品，“人大代表践三新，为民服务暖人心”。俗话说，金杯银杯不如老百姓的口碑，金奖银奖不如老百姓的夸奖，简简单单十四个字，却是人民群众对“三新”活动、对人大代表担当作为的最高奖赏。

（作者单位：淄博市人大常委会研究室）

激发代表助推高质量发展的有效路径

——菏泽市人大创新开展“后来居上、代表先行”系列活动

李继秋 曹启鹏 韩旭

菏泽市现有各级人大代表 14206 名，分布在各行各业，具有广泛的代表性，在群众中具有较强的影响力、号召力，是推动经济社会发展的重要力量。2017 年 2 月，菏泽市第十三次党代会、市十九届人大一次会议围绕深入贯彻落实习近平总书记 2013 年 11 月视察菏泽时的重要讲话精神，满足人民群众的新期盼，确立了“决胜全面小康、实现后来居上”的奋斗目标。为搭建代表履职优质平台，激发代表助推发展热情，充分发挥其主体作用，自 2017 年 5 月始，菏泽市人大常委会在全市各级人大代表中创新开展了以“立岗建功促发展”“牵手帮扶促脱贫”“化解矛盾促和谐”“听评庭审促公正”为主要内容的“后来居上、代表先行”系列活动。通过系列活动的开展，激励引导各级人大代表牢记职责使命，积极投身经济社会发展一线，竞相发挥模范带头作用，为全市经济社会高质量发展、加快实现后来居上作出了突出贡献。

一、推动措施

菏泽市人大常委会创新开展“后来居上、代表先行”系列活动的宗旨是：紧紧围绕党委工作中心和重大决策部署，激励引导全市各级人大代表立足本职岗位，利用自身优势，勇于担当作为，争当经济社会发展的“引领者”、脱贫攻坚的“实践者”、社会和谐稳定的“维

护者”、司法公正的“监督者”，充分发挥模范带头作用，全力助推经济社会高质量发展。为确保系列活动深入开展，全市各级人大高度重视，精心组织，上下联动，密切配合，使系列活动取得了显著成效，打造成为了菏泽人大工作的特色品牌。一是健全组织，加强领导。为推动系列活动深入开展，市人大常委会成立了系列活动领导小组，制定了《关于在全市各级人大代表中组织开展“后来居上、代表先行”系列活动的意见》及四个具体实施方案。各县区、镇街人大坚持上下联动、一体运作，分别成立了相应工作机构，结合各自实际，细化了实施方案，认真组织实施。各级活动领导小组充分发挥综合协调作用，及时研究解决活动中出现的问题，指导推动活动有序开展。坚持全市一盘棋、市县乡三级人大协同联动，市人大加强对县区人大活动的指导，加大对县乡人大活动开展情况的调度调研频次；县区人大统筹做好区域内的活动推进工作，加强对乡镇人大的指导，促进了系列活动在全市的普遍开花、蓬勃开展。二是深入宣传，营造氛围。坚持把宣传引导作为推动系列活动深入开展的有效手段，紧扣活动主题，把握宣传重点，创新宣传方式，大力宣传开展系列活动的目的、意义和主要内容，增强全市各级人大干部和人大代表参加系列活动的主动性、积极性。坚持

把典型带动、以点带面作为重要工作方法，大力培育挖掘典型，深入宣传推介典型，真实反映优秀代表感人的先进事迹；及时总结活动开展亮点，认真做好信息报送、简报编发工作，全面展现活动开展成果，激发了各级人大和广大代表参加系列活动的热情，形成了学有榜样、做有表率、干有方向、比有标尺的竞相赶超局面。三是强化调度，精准督导。市人大常委会建立“月报告、季调度、年评比”工作机制，成立专门督导组，采取专题调研、明察暗访、开展“回头看”等形式，强化对县区、乡镇人大组织开展活动的督导检查。各县区、镇街人大结合实际，明确活动领导小组职责分工，健全完善责任明晰、运转顺畅、执行到位的组织领导体系，落实督导检查、问题反馈、学习交流等推进措施，定期召开调度会、现场会和经验交流会，有计划地促进代表小组之间、代表之间相互学习、取长补短，并针对代表参与度低、活动开展成效不明显的现场解剖麻雀、精准督导，推动了活动的深入均衡开展，形成了一级抓一级、层层抓落实、全市各级人大同频共振的良好工作格局。四是总结评比，激励奖惩。2018年6月13日，市人大常委会组织召开系列活动总结表彰暨推进会议，对组织有力、成绩显著、作用发挥好、贡献突出的4个县区人大、50名人大先进个人、100名优秀人大代表进行了表彰奖励。各县区、镇街人大围绕发挥考核评价的“指挥棒”作用，坚持把开展系列活动与深化代表履职电子档案建设紧密结合起来，大力推广定陶区、成武县人大对代表履职和参与活动情况实行积分制管理的成功做法，采取定性定量相结合方式，建立务实管用的代表履职评价标准，科学设定评价考核规则，加强代表履职情况和参与活动的考评管理。并把对代表的考评结果，作为推荐换届留任、晋升层次和表彰先

进的重要依据，作为代表向选民或选举单位述职的重要内容，让代表人人心中有责任、身上有任务、肩上有担子，切实增强了主动性、提高了参与率。

二、取得成效

代表系列活动开展以来，全市各级人大和广大代表积极响应、踊跃参与，创新举措、主动作为，竞相想方设法多为群众服务、千方百计多为社会做贡献、锲而不舍勇于创造一流业绩，涌现出了一批批主体作用发挥好、助推发展业绩突出、辐射带动能力强、被群众广泛称道的优秀典型，赢得了党委和“一府一委两院”的充分肯定和大力支持，获得了人民群众的普遍称赞，在社会上产生了良好反响。其成功做法多次被《山东人大工作》《人民权利报》等省级以上媒体宣传推介。一是助推了经济高质量发展。广大代表积极参与“立岗建功促发展”活动，自觉投身经济社会发展主战场，竞相建功立业。2018年全市入库税金过千万元的112家工业企业中，86家由人大代表领办，其中3家跻身“中国民营企业500强”，有力服务了发展大局。二是推进了脱贫攻坚。各级代表自觉站在为党委政府分忧、为贫困家庭解难的高度，主动挖掘自身潜力，积极参与“牵手帮扶促脱贫”活动，竭力帮助贫困群众脱贫致富。累计帮扶贫困户23823户，提供就业岗位12012个，协调帮扶资金7065万元，投资援建扶贫车间454个，资助贫困学子1745人，帮扶的部分贫困户已成为当地创业明显和致富带头人。三是维护了社会和谐稳定。广大代表充分利用自身联系群众紧、社会威望高、协调能力强等优势，积极参与“化解矛盾促和谐”活动，认真做好走访排查、公开接访、政策宣传、情绪疏导、矛盾调处化解等工作，累计排查化解各类矛盾纠纷13490件，一批党委政府高度

重视、人民群众关心关注的热点问题得到妥善解决，在党委政府与人民群众之间架起了一座沟通联系的桥梁，切实发挥了甘当基层“减压阀”“防火墙”“灭火器”的第一道防线作用。四是促进了司法公正。广大代表坚守公平正义，积极参加“听评庭审促公正”活动，认真旁听评议案件的庭审过程，强化司法监督。市县两级人大先后组织1644名代表，旁听评议案件1722场次，提出意见建议390条，有力提升了案件审判质量，促进了阳光办案、公正司法。五是提升了人大工作水平。在开展系列活动中，市县乡三级人大协同联动、同频共振，创新举措、精心组织，既探索出了成功做法、积累了成熟经验，又锻炼了干部、激发了代表履职热情，促进了人大工作水平的显著提升。六是实现了代表主体作用的更好发挥。通过开展系列活动，全市广大代表自觉加强学习，深化交流，履职能力得到不断提升；主动深入基层，联系选民，倾听群众诉求，反映民心民声，代表作用得到充分发挥；积极发挥聪明才智和资源优势，扎实履职作为，发挥了模范带头作用，有力提升了人大代表的社会地位和群众威信。

三、经验启示

菏泽市人大常委会创新开展代表系列活动的生动实践，探索出了成功路子，为地方人大做好代表工作提供了借鉴与启示。第一、紧扣中心大局是开展好代表活动的根本遵循。围绕中心、服务大局是人大工作的永恒主题，是做好代表工作的根本遵循。开展代表活动，必须围绕大局、紧扣大局，自觉服从服务于大局，找出与党委中心工作、政府重点推进工作、群众关心关注工作的精准契合点，力求实现人大工作创新、激发代表充分发挥作用与推进党委决策部署贯彻落实的有机统一。第二、健全推

进机制是开展好代表活动的内在要求。代表活动要取得成效，健全的工作机制至关重要。开展的代表活动要具有连续性、持久性和生命力，就要本着突出主题、抓住关键、讲求实效的思路，建立职责明晰、运转顺畅、执行到位的组织领导体系和一级抓一级、层层抓落实的责任体系，坚持上下协同联动、一体化运作；要本着质量为先、务求实效的原则，勇于探索创新，推进代表活动依法、规范、高效开展，确保取得群众满意的效果。第三、激发表代表热情是开展好代表活动的重要保证。开展代表活动，代表是主体，代表的参与程度是决定活动成效的关键。要把调动激发代表参与的主动性、积极性、创造性作为开展活动的着力点、突破点，统筹采取深入宣传发动、培树典型推介、强化考评管理等综合措施，多方挖掘潜力，全力提高代表参与率。要采取举办讲座和培训班、召开现场会和交流会等多种形式，多方引导广大代表自觉把参与活动作为履职尽责、实现自身价值的大好舞台，作为为党委政府分忧、为人民群众服务、为社会做贡献的难得机会，不当“看客”，争当“创客”，积极主动参与，切实形成竞相为改革发展多出一份力、多做一份贡献的浓厚氛围。第四、赢得群众拥护是开展好代表活动的目标追求。开展代表活动，解决问题、促进发展、为群众谋得利益是最终目的。要提前深入基层调查研究，全面了解汇集群众的所思、所需、所盼，针对群众最关心最直接最现实的利益问题，确立代表活动内容，创新代表活动载体，动员激励各级人大和广大代表自觉立足本职岗位，主动发挥自身特长和优势，竭力为群众解决实际困难和问题，不断增强群众的获得感、幸福感、安全感，赢得人民群众的支持和拥护。

（作者单位：菏泽市人大常委会研究室）

关于开展人大代表主题实践活动的探索与研究

徐少宁 孔 磊 赵书伟

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人大代表是人民代表大会的主体。尊重代表主体地位，更好发挥代表作用，是坚持和完善人民代表大会制度的内在要求，是保持人大工作生机与活力的重要基础，也是做好新时代人大工作的重大课题。笔者结合烟台市人大常委会开展的代表主题实践活动，对如何进一步开展好这项工作作了深入思考，现谈以下几点看法。

一、烟台市开展人大代表主题实践活动的基本特点

烟台市现有五级人大代表 9255 名，他们都是来自各方面、各行业的优秀分子、骨干精英。2017 年换届以来，烟台市人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧扣市委决策部署，在全市各级人大代表中广泛开展了“为人民履职、做合格代表”主题实践活动。从各方面反馈的情况看，这项活动有效激发了代表的履职意识和履职热情，呈现出人大全力推动、代表踊跃参与、社会反响良好的生动局面。有以下三个特点。

（一）任务目标明确，主题特色鲜明。一是活动要求清晰明确。2017 年换届之初，常委

会召开了群众“为人民履职、做合格代表”主题实践活动动员大会。“为人民履职”，就是要践行“人民选我当代表，我当代表为人民”的宗旨，认真履行代表职责，积极为群众建言献策，真心诚意为办实事。“做合格代表”，就是要：树立政治意识，带头坚定信念、维护大局；树立学习意识，带头提升素质、崇尚文明；树立责任意识，带头依法履职、建言献策；树立标兵意识，带头干事创业、推动发展；树立群众意识，带头服务民生、促进和谐；树立法治意识，带头遵纪守法、诚实守信。从实践来看，活动要求使代表履职有方向、干事有标准、心中有规矩，得到了广大代表的一致认同。二是活动内容因人而异。针对人大代表的行业不同、领域有别、职业各异、能力不一的现实情况，为使主题实践活动更接地气，提出了“六个一”活动内容，即“投资或引进一个项目，帮扶一个困难企业或贫困村，救助一个困难家庭或学生，化解一件社会矛盾，做一项公益事业，提出一件有价值的议案建议”，引导代表按照“量力而行、尽力而为”的原则，每人从中选择 1-2 件事项参与活动，通过承诺、亮诺、践诺的方式，有效激发了代表各尽其能、各展

所长。三是活动主题与时俱进。根据每年市委中心工作，顺势谋划、适时调整活动主题，推动活动不断出新内容、见新成效。2018年，烟台市被列为全省新旧动能转换综合试验区“三核”之一。市人大常委会专门向全体代表发出了“加快新旧动能转换，人大代表在行动”倡议书，号召代表在主题实践活动中做助推新旧动能转换和“双招双引”的宣传员、领航员、监督员、联络员，为烟台打赢新旧动能转换攻坚战建功立业。在中央和省、市委聚焦聚力高质量发展之际，2019年5月常委会召开现场观摩会，总结交流主题实践活动经验做法，决定把服务和推动高质量发展作为下一阶段的活动主题，推动主题实践活动再掀新热潮、再上新台阶。

（二）服务保障有力，活动基础扎实。支持和保障代表依法履职是国家权力机关的法定职责，是人民当家作主的重要体现。活动中，烟台市人大常委会牢固树立为代表服务的思想，积极做好服务和保障工作。一是学习培训“提能力”。提升代表素质能力是烟台市人大常委会紧抓不放的一项重要工作，也是高质量开展主题实践活动的基础。2017年换届后，针对新任代表占较大比例的实际情况，新一届常委会组织代表学习班，初步解决了代表不会干、怎么干的问题。从2018年开始，连续两年、分四批组织市人大代表，采取独立办班为主、大班学习为辅的方式到全国人大北京和北戴河培训基地学习，代表们普遍反映收获很大。2019年3月，在全市人大系统和人大代表中专题开展了“一法一章程一条例”集中学习月活动，集中学习宪法、党章和中国共产党纪

律处分条例，增强代表政治意识和宪法意识，为主题实践活动注入新的动力。二是办好建议“添动力”。坚持把增强建议办理工作实效作为发挥代表作用、提高代表履职积极性的重要途径，在提升建议办理质量上下功夫、做文章，务求取得让广大代表和人民群众满意的效果。在落实好代表建议办理工作办法的基础上，专门制定出台了代表建议督办工作办法，实行代表建议由常委会领导牵头督办、专委会对口督办、代表工作机构综合督办的“大督办”机制，广泛凝聚督办合力，代表建议办理工作满意率和建议落实率进一步提高。烟台市人大常委会会议还首次开展重点建议专题询问，有力推动了重点建议办理工作落实、落地。三是比学赶超“传压力”。把评先树优作为激励代表学先进赶先进、增强代表紧迫感的重要途径，营造“有为才有位，有位须有为”的良好氛围。每年确定一批先进典型，在市级媒体上集中宣传代表事迹、讲述代表故事、展现代表风采。开展优秀代表评选活动，2019年通报表扬了51名优秀市人大代表，有效调动了市人大代表履职积极性。

（三）谋划部署科学，组织推动有序。代表主题实践活动时间跨度大、参与代表多、涉及层面广，各级人大高度重视、精心组织、积极推进。一是注重督导推进。烟台市人大常委会采取“三个一”形式，即：每年集中调研督导一次，筛选典型集中宣传一次，人代会常委会工作报告通报一次，着力加强督导推进。县市区人大常委会普遍采取将代表承诺事项上墙公示、列入代表述职评议内容等方式，强化对代表践诺情况的监督。如，莱山区以代表小组

为单位定期调度承诺事项进展情况，牟平区将代表承诺事项编印成册并印发全体代表互学互促，海阳市以绩效为导向、以考核为抓手制定多项激励措施，蓬莱市实行主任分片实地督导制度。从效果上看，这些督导方式都较好地推动了主题实践活动的开展。二是注重上下联动。县市区人大作为开展活动的主要力量，在工作中既很好地贯彻落实了市人大常委会有关工作安排，又立足实际、因地制宜，创新拓展和深化活动内涵，推动了全市主题实践活动的落地落实。比如，芝罘区先后确定了“助力生态环保”“助力新旧动能转换”“助力双招双引”等多项主题，莱阳市每年开展代表“进万家门、解万家忧、结万家亲”活动，龙口市坚持“为发展助力，为民生献计”主题不变、活动内容逐年调整。三是注重工作融合。活动中，市和县市区人大把代表主题实践活动打造成承载、提升各类代表活动的载体，将代表主题实践活动与代表参加常委会会议、视察检查、专题调研等保障代表知情知政相融合，与密切常委会与代表、代表与群众的联系相融合。换届以来，烟台市人大常委会组织市人大代表参加常委会会议、视察调研、执法检查等重要活动360多人次，参与《问政烟台》调查问卷和短信等形式的征询意见活动1000多人次，全市各级代表联系群众43万人次，化解信访案件和调处社会矛盾1.2万件，提出合理化建议1.6万多条，推动解决了一大批人民群众关注的实际民生问题。

二、烟台市人大代表主题实践活动取得的成效、收获和启示

烟台市人大代表主题实践活动已开展近三

年，全市各级人大精心组织领导，统筹工作安排，推动活动扎实有效开展，各级人大代表积极响应、主动作为，投身主题实践活动，代表主体作用充分发挥，活动取得了显著成效。据统计，全市各级人大代表累计完成承诺事项2.9万件，代表或代表企业参与新旧动能转换和“三重工作”588件，引进或新上项目1600多个，引进外资26.6亿美元，引进高端人才1200多人，上缴税金520多亿元；各类捐款1亿多元，帮扶困难家庭、困难学生2.9万人。

实践证明，开展“为人民履职、做合格代表”主题实践活动，树立了代表形象，展示了代表风采，发挥了代表作用，符合十九大报告关于人大“两个机关”建设要求，契合党委中心工作，适应烟台发展需要，回应人民群众需求，产生了良好的社会反响。一是通过参与中心工作，赢得了党委的充分认可和“一府一委两院”的大力支持，人大的地位得到进一步加强。二是通过代表依法履职、尤其是推动民生问题解决，得到人民群众的普遍称赞，人大代表的威信和形象得到进一步提高。三是通过不断探索实践，积累了宝贵的代表工作经验，代表主体地位更加突出，全市人大工作水平得到进一步提升。“为人民履职、做合格代表”主题实践活动已成为烟台人大工作的一个亮点和品牌。2019年10月24日，全国人大常委会办公厅第1833期《联络动态》，专题刊发《山东省烟台市人大常委会以主题实践活动为引领，开创代表工作新局面》文章。

通过开展代表主题实践活动，收获三点启示：一是坚持正确的政治方向，是开展代表主题实践活动的前提。人大代表是政治职务，坚

持正确政治方向是人大代表履职的前提和根本。主题实践活动将增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”作为对代表的核心要求，引导代表将坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一体现在履职工作中、落实到实际行动上，擦亮代表的政治本色。二是坚持围绕中心服务大局，是开展代表主题实践活动的关键。开展主题实践活动要自觉服从和服务于经济社会发展大局，及时围绕党委重大决策部署，顺势调整活动主题，找准与党委中心工作的结合点，发挥代表自身优势，围绕中心、服务大局、担当作为，积极推动党委决策部署贯彻落实。三是坚持以人民为中心的理念，是开展代表主题实践活动的基础。同人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和呼声，是人民代表大会制度的内在要求，也是人大代表履职的基础。通过一件件办成落地的为民实事、一次次真情实意的联系走访，让代表更多地走进群众、融入群众、服务群众，赢得人民群众真心拥护和支持，主题实践活动才能有生机、有活力。

三、烟台市人大代表主题实践活动中存在的问题和对策建议

尽管主题实践活动取得了显著成效，但也不同程度地存在一些问题，需要引起重视并切实加以改进，主要表现在：

（一）从开展情况看，县市区、镇街之间工作开展不平衡。主题实践活动贯穿本届、跨度时间长、涉及代表多，有的地方存在活动主题不突出、创新举措不多、工作融合性不够问题，特别是部分镇街人大不能专职干人大工作，有的存在年年部署、年年重复的现象，没有从活

动内容、组织形式等方面下功夫，活动内容乏味、组织乏力，一定程度上影响了主题实践活动的效果。

（二）从代表情况看，个别代表参与积极性不高。有的代表只重视会议履职，轻视闭会活动，在参与主题实践活动中形式化、浮躁化，表现为承诺事项时挑轻避重，没有真心实意为民履职。部分代表特别是基层一线代表，由于受结构比例限制，素质不高、能力不强，有的甚至属于被动当选，既不会履职，也不愿意履职。

（三）从履职环境看，支持和保障代表依法履职力度不够。主要表现在：部分承办单位对代表建议重答复过程轻解决问题，代表在群众诉求和政府部门回应之间处于两难，对履职积极性产生较大影响；代表知政知情的途径相对缺乏，使代表对“一府一委两院”的工作，特别是一些重大事项不知情，从而影响到代表职权的行使，影响到人大监督职能的发挥；由于没有补助，导致部分代表认为参加活动费时费力费钱，因而不愿参加闭会期间活动；有的县市区基层代表联络站建设较少，部分代表小组活动开展不够规范；有的基层单位对主题实践活动宣传重视不够，开展活动的氛围不够浓厚等等。

2019年是地方人大设立常委会40周年。习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示，为做好新时代人大工作指明了方向。正在开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育，为代表主题实践活动赋予了新的内涵。为更大力度、更实举措推进人大代表主题实践活动，提出以下对策建议：

(一) 紧扣中心工作,进一步深化活动主题。结合中央和省、市高质量发展新形势和“担当作为、狠抓落实”新要求,在当前和今后一个时期,对标、对表、对接市委重大决策部署,贯彻落实烟台市人大常委会《关于聚力高质量发展深化人大代表主题实践活动的意见》,着力提升代表依法履行职责和服务高质量发展“两个能力”,发挥监督促进、模范带头和桥梁纽带“三个作用”,采取抓学习提素质、深调研聚民意、强监督促发展、比成效争优秀“四种形式”,落实好组织领导、上下融合、工作督导、舆论宣传、纪律约束“五个要求”,聚焦新旧动能转换、“双招双引”、海洋经济、乡村振兴、营商环境、民生福祉“六个方面”,充分彰显人大代表围绕中心、服务大局、担当作为的实干精神和良好形象,以代表的高质量履职助推经济社会高质量发展。

(二) 上下同频联动,进一步加强统筹协调。代表主题实践活动是一项融贯三级人大、覆盖五级代表、持续开展一届的系统性工程,各级都要加强组织领导、强化统筹协调,探索建立活动长效机制。人大代表工作机构要加大对活动的跟踪指导,通过组织经验交流、观摩学习以及经常性调研座谈、实地走访等形式,总结经验,查找不足,研究改进措施,推动活动持续深入开展。人大各专门委员会要结合工作职能和工作计划,积极吸纳代表参与立法、监督、视察、检查等活动。县市区人大常委会要把好代表承诺、践诺质量关,防止形式主义、避免应付了事。镇街人大的主要精力应放在开展人大工作上,要根据基层一线代表更贴近群众的特点,引导代表多从乡村振兴、民

生福祉等方面承诺践诺,给群众更多更直观的获得感。

(三) 健全工作机制,进一步提升服务保障水平。人大代表充分有效行使权利、更好发挥作用,离不开良好的履职环境。要重点抓好三方面:一是建立代表常态化学习培训机制。代表履职能力的高低,决定着代表主题实践活动的质量,影响着人大工作整体水平。各级人大要健全常态化的学习培训机制,既抓培训数量更抓培训质量,根据代表的任期阶段和履职需要,组织代表进行宪法法律、履职知识等方面的学习,不断提高代表履职能力和水平。二是不断拓宽代表知情知政渠道。适度增加代表列席人大常委会会议、参与立法调研、执法检查、专题询问、视察调研等履职活动的频率与人数,“一府一委两院”每季度或每半年要向代表通报一次主要工作、重大项目、重大事项和代表们关心的问题,使代表更好地了解 and 掌握市情政情,从而有利于代表实施有效监督。三是探索实行代表履职补贴制度。目前人大代表特别是无固定收入的代表,履职积极性越高、参加活动越多,自己负担的费用也越多。在兼任制背景下,代表法、地方组织法等均有明确规定,可以给予代表适当补贴,但缺乏具体规定。全国人大和部分省、市根据实际出台了代表履职补贴办法,对代表履行职务所占用的时间、耗费的精力、付出的劳动给予适当补偿,各级都应尽快列支本级相关资金、制定相应办法,尽快把履职补贴政策落实到位,进一步激发代表履职积极性。

(四) 调动各方积极性,进一步办好代表建议。要以“提的好、督的紧、办的成”作为

代表建议工作的标准，推动代表所提问题得到解决、落到实处，这是提升代表参与热情、增强履职信心的关键所在。一要引导代表深入开展调研，调动代表提建议积极性，努力提高代表建议质量，做到“提得好”。二要健全完善“大督办”机制，探索建立专委会督办情况定期通报制度，调动督办单位积极性，做到“督的紧”。三要健全完善建议落实情况考核机制，努力解决代表所提问题，做到“办的成”。承办单位要把建议办理作为常态化年度重点任务来推进，与单位重点工作一块研究、一同部署、一并落实。四要强化社会监督和舆论宣传，适时开展评选表彰。代表建议内容及办理情况能公开的要在人大、政府及承办部门网站公开，对贴近民生、办理成效明显的建议，要加强宣传报道，适时对优秀代表建议和优秀承办单位进行表彰。

（五）完善沟通渠道，进一步密切代表与群众联系。人大及其常委会要拓宽代表联系群众的渠道，真正让代表动起来、走出去。一是公布相关信息。尤其是基层代表要向原选区选民或选举单位公示代表信息，让群众了解代表相关情况。创新联系方式，引导代表公布微信、QQ、微博等社交账号，广泛听取群众意见，加强与群众联系。二是发挥平台作用。积极推进代表联系群众的工作平台建设，已建成代表联络站、活动室、代表之家的，要健全工作制度和流程，配套设备设施，保障联系群众工作的经常性、规范性开展，没有建立的要结合实际，积极争取早日建立。三是抓好小组活动。积极

探索代表小组活动的内容、方法和形式，推进闭会期间代表活动蓬勃开展。对代表进行科学合理编组，选好配强代表小组召集人和联络员。规范活动记录，对每次小组活动代表参加情况、代表提出的建议意见以及有关部门的办理情况等，都进行详细记载并存档。四是推动深入联系。要主动与代表对接，组织开展好人大常委会组成人员（主席团成员）联系代表、代表联系群众的“双联”活动，并明确联系形式和时间。通过走访或座谈等形式，了解代表、了解群众所思、所求，对人大代表收集社情民意而形成的质量比较高的调研报告，直接报送党委政府主要领导，为党委政府科学决策提供参考，推动所提问题建议的落实解决。

（六）规范履职行为，进一步完善激励约束机制。建立完善激励约束机制，让代表既有动力又有压力，是开展好代表主题实践活动的重要一环。要健全代表履职登记制度，充分利用人大代表履职网络平台，及时记录完善代表履职档案，将其作为换届时推荐代表连选连任的重要参考依据。在此基础上，探索制定代表履职积分管理办法，将代表履职情况换算成相应分值直观展现出来，并在适当范围公开。要将参与主题实践活动情况作为代表履职报告工作的重要内容，接受选举单位和选民的监督评议。要加强宣传引导，对履职积极、作用明显、热心公益的优秀代表集中进行宣传报道，鼓励先进、激励后进，形成比学赶超的浓厚氛围。

（作者单位：烟台市人大常委会）

地方人大常委会重大事项决定权的立法比较

钟丽娟

重大事项决定权是我国人大及其常委会的一项重要职权。从1988年至今，我国已有29个省级人大出台了关于重大事项决定权的地方性法规。三十多年来，地方人大常委会讨论决定重大事项的立法，经历了从无到有，从粗疏到精细。这些法规何以出台，内容和效果如何，在地方人大常委会设立四十周年、立法质量不断提高的今天，有必要进行系统地梳理、比较和反思。

一、立法时间

我国省级人大关于讨论决定重大事项的地方立法，在时间上跨越了30年。其中出台时间最早的是安徽，1988年就颁布了《安徽省人民代表大会常务委员会关于讨论、决定重大事项的若干规定（试行）》。关于重大事项决定权立法比较密集的时间点有两个，一个是2001年、2002年，在这两年间，有12个省（自治区、直辖市）出台了讨论决定重大事项的地方性法规；一个是2017年、2018年，在这两年间，又有13个省（自治区、直辖市）制定或修改了关于讨论决定重大事项的地方性法规。

在省级人大关于讨论决定重大事项的地方性法规中，大部分省在出台一段时间后，都对原有法规作了部分或全部修正。如安徽省人大常委会，1988年出台试行规定后，于1998年作了部分修正，法规名称也相应修改为《安徽省人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事

项的规定》，2015年该法规又作了一次全面修订。有的省对法规的修正比较彻底，如辽宁省，1999年出台《辽宁省人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》，2010年则又重新出台，1999年的原有法规失效，2018年5月又作了新的修改。

党的十八届三中全会《决定》指出，要“健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。”2017年初，中共中央办公厅下发的《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》，再次明确和重申了地方各级人大及其常委会要健全人大讨论决定重大事项制度和各级政府重大决策出台前向本级人大报告的要求。中央文件的出台，带来了新一轮的讨论决定重大事项地方性法规的制定和修改。如，江苏、广东、天津、山东等地，2017年、2018年分别通过了修改后的讨论决定重大事项的地方性法规。

二、立法主体

从地方人大常委会关于讨论决定重大事项地方性法规的立法主体看，分为两种，一种是由省级人大常委会通过，绝大多数地方属于这种情况；一种是由省人民代表大会通过。地方性法规的立法主体不同，法规的适用范围也有所不同。大致可分为三类：

一类是省（自治区、直辖市）人大常委会讨论决定重大事项的规定，即规范的是省级人大常委会。北京、河北、内蒙古等21个省（自治区、直辖市）均属于这种情况。这些法规对本省范围内其它两级人大常委会是否适用，则分四种情况：一是直接参照执行，如河南省规定：省辖市、县（市、区）人大常委会讨论、决定本行政区域内的重大事项，参照本规定。二是可以参照执行，如山东省规定：设区的市和县（市、区）人大常委会讨论、决定重大事项，可以参照本规定执行。同样如此规定的还有北京、河北、辽宁等。三是制定新的规定，如湖南省规定：设区的市、自治州、县（市、区）人大常委会可以参照本规定，结合当地实际情况，制定本级人大常委会讨论、决定本行政区域内重大事项的规定。四是对本省范围内其它两级人大常委会是否适用，法规没有涉及，如江苏等，没有相应条款作出说明。

第二类是省（自治区）各级人大常委会讨论决定重大事项的规定，即规范的是本省（自治区）范围内的各级人大常委会。湖北、广东、浙江、福建、广西、江西6个省（自治区）属于这种情况。其中，湖北、浙江、福建、广东、江西还规定：市（州）、县（市、区）人大常委会可以根据本规定，结合本地实际，作出具体规定。

第三类是省人民代表大会及其常委会讨论决定重大事项的规定，这既规范省级人大又规范省级人大常委会，属于这种情况的是山西省。至于在山西省范围内，设区的市和县级人大及其常委会如何讨论、决定重大事项，法规规定：可以参照本规定执行，也可以结合本地实际作出规定。

三、立法内容

从省级人大常委会关于讨论决定重大事项

的地方性法规的内容看，篇幅普遍较短，条文不多，均未分章节。如江西，2004年颁布时为9条，2015年修订后增加到17条。湖北，1999年颁布时为18条，2017年修订后增加到24条。这些法规结构大致包括以下几方面：（1）立法目的和依据；（2）重大事项的涵义；（3）讨论决定重大事项的原则；（4）讨论决定重大事项的范围；（5）讨论决定重大事项的程序和要求；（6）保障决定、决议执行的措施；（7）法律责任；（8）参照执行问题；（9）施行时间。

（一）立法的目的和依据

关于重大事项决定权的立法目的和依据，内容比较一致，即立法的依据是宪法、地方组织法和其他有关法律的规定，并结合地方实际。法规的立法目的在于保障和规范人大常委会依法行使讨论、决定重大事项的职权。北京、河北、山西等地，在立法目的中增加了“促进决策民主化、科学化”等内容。对重大事项决定权立法最早的安徽省，在立法目的中增加“为了保证宪法、法律、行政法规和全国人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行，保证省人大常委会依法行使重大事项决定权”，2017年修改后的立法目的是“为了保障和规范省人民代表大会常务委员会依法行使重大事项决定权，保证宪法、法律、法规和全国人民代表大会及其常务委员会决议、决定的遵守和执行，坚持和发展人民代表大会制度，统筹推进‘五位一体’总体布局和协调推进‘四个全面’战略布局”。

（二）重大事项的涵义和范围

重大事项的涵义和范围是所有地方人大常委会讨论决定重大事项地方性法规的立法重点。宪法只规定，县级以上的地方各级人大常委会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事

项,但对于什么是重大事项没有进一步的说明。对重大事项进行列举和细化的是《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,明确规定重大事项的范围是“本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作”。

值得注意的是,我国现行地方组织法从颁布至今作过五次修正,讨论决定重大事项的范围也经历了一个调整扩大的过程。1979年地方组织法颁布时,地方各级人大及其常委会讨论决定重大事项的范围是“政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族工作”七个方面,1986年地方组织法第二次修正时,重大事项的范围调整为“政治、经济、教育、科学、文化、卫生、民政、民族工作”八个方面,1995年地方组织法第三次修正时,重大事项又增加了“环境和资源保护”一项,至此,讨论决定重大事项的范围扩大到九个方面。

尽管地方组织法将宪法关于重大事项的规定予以细化,但仍然较为原则。因为“重大”这一词语本身就是一个相对性和程度性概念,所以立法中如何把握就显得尤为重要。在地方性法规中,对重大事项的界定一般采用原则规定、具体列举和兜底条款等相结合的办法。

1. 原则规定。所谓原则规定,就是以宪法和地方组织法的规定为基础,对重大事项作出概括性界定。大致包括三种方式:

一种是根据地方组织法,从政治、经济、教育等九个方面对重大事项进行概括规定。如四川规定:四川省人民代表大会常务委员会讨论、决定四川省行政区域内政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族、宗教等工作的重大事项,适用本规定。

采取此种方式的还有湖南等地。

另一种是以定义方式进行界定。如山西规定:重大事项是指在一定时期本省政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等方面带有根本性、全局性、长远性以及涉及人民群众切身利益或者人民群众普遍关心的重要事项。河南规定:重大事项是指本行政区域内经济、政治、文化、社会、生态文明建设中带有全局性、根本性、长远性的事项,以及关系群众切身利益、社会普遍关注的事项。采用定义方式的还有河北、广西、云南等地。

第三种是将上述两种方式结合在一起。如天津规定:本规定适用于市人大常委会讨论、决定本市经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中具有全局性、战略性、长远性,关系改革发展稳定大局和人民群众切身利益、社会普遍关注的重大事项。浙江、内蒙古等地采用此方式。

值得关注的是,一些省市在讨论决定重大事项地方立法中,对重大事项范围的最新界定和表述。如天津市。此外还有广东省等,根据地方组织法第四十四条第四项、十九大报告和中央有关文件精神,规定重大事项的范围是“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中具有长远性、全局性和根本性,关系改革发展稳定大局和人民群众切身利益、社会普遍关注的重大事项。”从重大事项的范畴、性质和重要性三方面对重大事项进行了界定。

也有一些地方对重大事项的界定没有进行原则规定,而是直接适用具体列举,如江苏、福建等地。

2. 具体列举。所谓具体列举,是指将宪法和法律有明确规定的事项以及属于人大及其常

委会职权范围内的重大事项一一进行列举，这也是讨论决定重大事项地方性法规普遍采用的方式。对重大事项的具体列举一般分三种情况：一是应当提请人大常委会审议，由人大常委会作出决议、决定的重大事项；二是应当向人大常委会报告，必要时，由人大常委会作出决议、决定的重大事项；三是应当向人大常委会备案的重大事项。

不同的类别，各地也有所不同。有的地方规定了三种，如山西等；有的地方规定了前两种，如内蒙古等。

3. 兜底条款。所谓兜底条款，主要是为防止法律的不周延以及社会情势的变迁而采用的一项立法技术，一般是在具体列举后再规定一项或两项。如，内蒙古规定：法律、法规规定或者自治区人民代表大会及其常务委员会认为需要由自治区人民代表大会常务委员会决定的其他重大事项，等等。兜底条款的适用，能够为国家权力机关重大事项决定权的行使留有空间。

（三）讨论决定重大事项的原则和程序

关于讨论决定重大事项的原则，绝大多数地方性法规作了规定。主要包括以下四条：一是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一；二是坚持围绕中心服务大局；三是坚持民主集中制原则；四是坚持从实际出发。其中，安徽提出：省人大常委会讨论、决定重大事项，应当坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持科学决策、民主决策、依法决策，使党的主张通过法定程序成为国家意志，支持行政机关、审判机关、检察机关依法有序开展工作的原则。

关于讨论决定重大事项的程序。绝大多数地方性法规明确规定，讨论、决定重大事项的程序，按照代表大会议事规则或者常委会议事

规则的有关规定执行。如内蒙古规定：重大事项议案的提请或者报告事项的提出和自治区人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的程序，按照《内蒙古自治区人民代表大会常务委员会议事规则》的有关规定执行。

综合各地的地方性法规，讨论决定重大事项一般有议案的提出、议案内容、议案审议等方面的程序和要求。

（四）保障措施和法律责任

为了保障重大事项的决定、决议得到贯彻落实，大多数地方性法规都规定了保障措施和法律责任。

关于保障措施，大致有两种：一是要求有关国家机关执行并报告执行情况。如河北省规定，人大常委会依法作出的有关重大事项的决议、决定，有关国家机关应当执行，并按照人大常委会的要求及时报告贯彻执行决议、决定的情况。浙江、天津、山西等地都作了如此规定。有的保障措施中明确规定了报告决议、决定执行情况的时限，如海南省要求重大事项决定作出后，有关机关应当在两个月内报告。

二是要求人大常委会对执行情况加强监督检查。如河北省规定，人大常委会应当依照法定形式加强对重大事项的决议、决定贯彻执行情况的监督检查，保证决议、决定的贯彻执行。有的省进一步对监督检查细化，如浙江省规定，人大常委会可以通过听取专项工作报告、组织执法检查、询问、特定问题调查等方式，对人民政府、人民法院、人民检察院贯彻落实常委会决议、决定的情况进行监督；对不执行决议、决定或者执行不力造成严重后果的，常委会可以通过质询等方式加强监督。人大常委会依照《监察法》规定，对监察委员会贯彻落实常务

委员会决议、决定的情况进行监督。

关于法律责任，省级人大常委会关于讨论决定重大事项的地方性法规均有专门的法律责任条款，只是有的简略有的详实。关于法律责任的形式，主要包括：（1）责令限期改正；（2）依法予以撤销；（3）责令限期报告；（4）给予通报；（5）依法追究有关国家机关主要负责人的责任等。

四、立法评析

关于重大事项决定权地方性法规的颁布，为各地规范和保障重大事项决定权的行使提供了法律依据。然而，与人大的其它职权相比，重大事项决定权无论行使的数量还是质量都不尽如人意。重大事项决定权落实不力的原因很多，但长期以来立法的粗疏与不足也是其中不可忽视的原因。

（一）关于立法缘由

一部法律或法规，为何要制定，这是立法首先要考虑的问题。我国关于重大事项决定权的省级地方性法规，有很大一部分是在短时期内集中出台，许多问题值得进一步探究。

首先，为何要立法？即立法的目的和依据问题。讨论决定重大事项的地方性法规，无一例外地都在第一条作了明确说明，并且相对一致，那就是为了保障和规范人大常委会依法行使讨论、决定重大事项的职权，以及促进决策的民主化、科学化等。立法的依据是宪法、地方组织法和其他有关法律的规定，并结合本地实际。在进入本世纪的最初10年里，有22个省份相继出台了关于重大事项决定权的地方性法规，其中很多有立法权的地级市也陆续出台了本地关于重大事项决定权的地方性法规。值得反思的是，在这十年间，是什么样的时代背

景促使各级人大常委会纷纷出台这些地方性法规，而在国家层面，对应的上位法却从未列入全国人大常委会的立法规划？

其次，可否不立法？须知，我国并非所有的省份都制定了关于讨论决定重大事项的地方性法规。值得追问的是，这些省份，其行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项，是如何讨论、决定的？没有相应的法规，其人大常委会的重大事项决定权是否得到了保障和规范，其行政区域内的决策是否做到了民主化、科学化？

换言之，如果一部地方性法规的有无，对于本地的经济和社会发展影响不大，那么，是法规制定的必要性、还是法规制定的质量存在一定的问题？

（二）关于立法主体

关于立法主体，确切地说是适用对象或调整范围。在省级人大关于讨论决定重大事项的地方性法规文本中，只有一省的标题是把代表大会涵盖在内的，即《山西省人民代表大会及其常务委员会讨论、决定重大事项的规定》。这个2002年制定、2017年修改的文本中，省人民代表大会讨论决定的重大事项一共有7条，除了将“法制”修改为“法治”外，其它内容未作修改。全国范围内，只有山西省把人民代表大会和常委会放在一起，对讨论决定重大事项制定地方性法规。

从法律上说，山西的规定完全符合地方组织法的规定。地方组织法第八条第二项、第三项分别规定：人民代表大会“审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们执行情况的报告”；“讨论、决定本行政

区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”。从某种意义上说，代表大会行使重大事项决定权，作用更加明显，意义更加重大；因为它对常委会行使重大事项决定权具有引领性、示范性，也更加具有人民当家作主的重大社会意义。

（三）关于立法质量

关于讨论决定重大事项的省级地方性法规，出台时间大都在2010年底中国特色社会主义法律体系形成之前。也就是说，在当时，我们对立法的要求还处在“有没有”、而不是“好不好”的阶段。党的十八届三中全会后，特别是2017年中央文件下发后，大部分省市都面临着法规修改的问题。

通过比较可以发现，就文本而言，前期出台的地方性法规，无论形式还是内容，具有很大的相似性。不仅同位法之间较难看到地方特色，而且在省级地域范围内，上位法与下位法之间也大同小异。在关于重大事项决定权的立法中，立法照搬和重复等弊病还一定程度存在。

就法规形式而言，这些地方性法规的一个共性是简短。由于条文过少，法规中均未分章节。即使与某些政府规章相比，这些法规也有所逊色。如2008年天津市政府颁布的《天津市人民政府重大事项决策程序规则》，以7章共38条明确规定了政府重大事项的决策程序，具体而明晰。相比之下，关于重大事项决定权的地方性法规，立法技术普遍不够高。近两年修改后的关于讨论决定重大事项的地方性法规，立法质量有了明显改观。

就法规内容而言，我国立法逐步从“有法”向“良法”迈进在这些地方性法规中也有所体现。在出台关于重大事项决定权地方性法规较为集

中的2001年，中西部十省（区）、华东、东北十省（市）的人大常委会，分别就各地讨论决定重大事项决定权情况进行了会议研讨，包括如何理解和界定重大事项、如何认识党委决策权和重大事项决定权的关系、重大事项决定权与人大其它职权的关系等。如今，虽然当年研讨的问题仍不同程度地困扰着各级人大及其常委会，但修改后的这些地方性法规，其立法的明确性、可操作性已大大增强。

（四）关于立法效果

就法律实施而言，尽管省级人大常委会关于讨论决定重大事项的地方性法规，出台时间距今大多在20年左右，但实践中重大事项决定权的落实远未到位。

从1988年我国第一部关于讨论决定重大事项的地方性法规出台，各地的经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域，重大事项不胜枚举。但从实践中关于重大事项决定的内容看，履程序性的占了相当比例，围绕省内全局性、根本性、长远性的重大事项，以及围绕事关人民群众切身利益的热点问题所作的决议、决定并不多见。特别是对一些重大建设项目、经济社会可持续发展方面等重大事项的决定尤为不足。在关于重大事项决定权的地方性法规中，绝大多数都设有法律责任条款。但这些条款是否发挥了作用，却是值得一问。

中国特色社会主义新时代，正确认识、科学规范、充分行使好重大事项决定权，是地方人大及其常委会工作面临的一个重要课题，需要人大切实履行职责，从主观、客观等方面着力解决职权行使的障碍，将重大事项决定权的行使真正落到实处。

（作者系山东省委党校政治和法律教研部教授）

不忘初心 牢记使命 坚定自信 做好新时代人大工作

孟宪石

为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党人的初心和使命，是激励一代代中国共产党人前赴后继、英勇奋斗的根本动力。人大常委会及机关肩负着推进民主法治建设的时代重任，在人大常委会及机关开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，有利于始终保持人大工作正确政治方向，有利于推动地方人大工作与时俱进，有利于人大常委会更好地依法履职、助力全市高质量发展，也为我们进一步加强常委会自身建设，打造“五型”机关，做好新时代人大工作，带来了难得的契机，提供了重要的抓手。

一、不忘人民代表大会制度初心，牢记人大光荣使命

人民代表大会制度是承载着中国共产党人初心和使命的国家根本政治制度。它包括国家权力的来源、国家权力机关和其他国家机关的关系、国家机构组织和活动的原则等一整套制度体系。实现人民当家作主、掌管国家权力，需要有适当的组织形式，这个适当的组织形式就是人民代表大会制度。通过人民代表大会制度保证了国家权力始终牢牢掌握在人民手中，保证了国家权力始终用来为人民谋利益、谋幸福。人民代表大会制度六十多年的光辉历程，充分证明了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。

人大机关干部要牢记中国共产党人的初心和使命，牢记人民代表大会制度的初心和使命，从实现党的历史使命的高度来认识做好新时代人大工作的重要意义。坚决贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和视察山东、视察济宁重要讲话、重要指示批示精神，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、对地方人大及其常委会工作的重要指示，紧紧围绕全市工作大局，围绕落实市人大常委会年度工作要点和重点工作，将开展“不忘初心、牢记使命”主题教育同推进市委确定的“1+233”工作体系、落实高质量发展任务结合起来，同依法履行职责、做好人大各项工作有机结合起来，以更加奋发有为的姿态，与时俱进、开拓创新，奋力开创新时代人大工作新局面。

二、深刻认识人民代表大会制度显著优越性，坚定制度自信

人民代表大会制度是党领导人民经过长期奋斗、艰辛探索取得的伟大成果，它深深植根于人民之中，具有强大生命力和显著优越性，必须倍加珍惜、长期坚持。习近平总书记指出：“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。”党的十九大报告提出，要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。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。

人大机关干部要深刻认识坚持和完善人民代表大会制度的重要性，它是中国人民当家作主的最高实现形式，保证了人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，享有宪法和法律规定的广泛的民主自由和权利；要深刻认识到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政治制度安排，在党和国家事业发展的历史进程中，展现出巨大的政治优势和组织功效；要深刻认识到人民代表大会制度具有强大的生机和活力，必须适应时代要求，不断推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。要强化使命担当，坚定中国特色社会主义制度自信，坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，坚定对人民代表大会制度的自信，进一步增强长期坚持、不断完善人民代表大会制度的自觉性坚定性，进一步提高服务新时代人大工作的责任感使命感，以充足的底气、充分的自信，咬定青山不放松，毫不动摇走中国特色社会主义政治发展道路。

三、坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，做好新时代人大工作

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博大精深，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不断赋予人民代表大会制度新的实践特色、理论特色、时代特色。习近平总书记指出，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；强调要坚持人民代表大会统一行使国家权力，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，坚持在中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积极性，保证国家统一高效组织推进各项事业；要求必须长期坚持、不断完善人民代表大会制度，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。习近平总书记的重要论述赋予人民代表大会制度时代新定位，深刻阐释了民主集中制这一国家组织形式和活动方式的基本原则，为我们推动新时代人大制度和人大工作完善发展指明了前进方向。人大常委会及机关要认真学习、深入领会、全面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，学以致用、开拓进取，全力做好新时代人大工作。

一要坚持党的领导。各级人大及其常委会是国家权力机关、工作机关和代表机关，但首先是党领导下的政治机关，必须把坚持党的领导这个重大原则贯彻体现到人大工作各方面和全过程，这是做好人大工作的重大政治原则。要牢固树立“四个意识”，坚决维护习近平总书记核心地位，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，以做好人大工作的具体行动和实际成效，坚定践行“两个维护”。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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、对地方人大及其常委会工作的重要指示，把党中

央治国理政的新理念、新思想、新战略贯穿在人大工作各个方面，推进人大工作与时俱进。要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成为国家政权机关的领导人员，善于使党的路线方针政策和中央、省市的决策部署在人大工作中得到全面贯彻和有效执行。要严格执行请示报告制度，重要会议、重大问题和重要事项及时向市委请示报告。2019年是新中国成立70周年，是人民代表大会制度建立65周年，也是地方人大常委会设立40周年。济宁市委召开全市人大工作会议，对加强和改进新时代人大工作进行部署。市人大常委会及机关协助市委做好相关工作，推动新时代地方人大工作与时俱进、创新发展。

二是围绕大局依法履职。要贯彻落实习近平总书记视察山东、视察济宁重要讲话、重要指示批示精神，特别是弘扬优秀传统文化、推动传统企业科技创新、统筹谋划科学推进乡村振兴战略等重要指示精神，紧紧围绕全市工作大局，找准着力点、切入点、结合点，把人大工作放到全市工作大局中去思考、谋划和推进。要着力提升地方立法质量和效果。按照党委要求、政府推动、群众期盼、实用管用的原则，科学制订2020年立法计划，推进重点领域立法。完善地方立法工作方式，不断压实立法责任。要切实增强人大监督实效。围绕构建市委确定的“1+233”工作体系、“双招双引”工作、“项目落实年”活动、“一核引领、两环支撑、三带协同、四城驱动”重点建设等开展监督，突出监督的法定性权威性，切实发挥好人大监督的刚性作用。要深入一线调查研究。结合市委确定的10个方面的调研课题，坚持“小切口、具体化、可操作”，有针对性地采取“四不两直”方式，深入矛盾困难多、工作基础差的

地方“解剖麻雀”，着重了解平时难以听到、不易看到的新情况新问题，解决好人民群众关注的重点难点问题。要充分发挥代表作用。深化和拓展“双联系”工作，强化常委会组成人员与276名省、市人大代表的联系沟通，充分利用人大杂志、网站和微信公众号，及时充分向各级代表宣传我市经济、政治、文化、社会、生态文明建设情况。按照省委和省人大常委会部署要求，做好我市选出的担任省人大代表的省级领导同志、市人大常委会组成人员以普通代表身份到济宁开展专题调研的服务工作。高质量办好代表议案建议，开展代表建议办理结果第三方评估、优秀代表建议和先进承办单位评比等工作。

三是全面加强自身建设。人大机关是人大及其常委会依法履职的集体参谋助手和服务保障班子，承担着大量前期性、基础性、服务性工作。紧跟党委重大决策部署，服务好、保障好人大及其常委会依法履职，既是人大机关的职能定位，也是人大党员干部的光荣使命。要以“不忘初心、牢记使命”主题教育为契机，认真查摆机关工作存在的差距和不足，严肃深入进行整改。要把开展主题教育同做好机关工作结合起来，把常委会的重要部署、重点工作作为调查研究、解决问题的重要内容，动员和激励党员干部全力以赴完成常委会交付的任务。要把主题教育贯穿于机关各项建设中去，努力把初心和使命变成机关全体党员干部政治坚定、旗帜鲜明的思想品格，变成锐意进取、开拓创新的精气神，变成埋头苦干、真抓实干的自觉行动，促进机关党组织建设和干部队伍建设，切实把人大机关工作的质量和效率提高到一个新水平，把人大机关建设成为让党放心、让人民群众满意的模范机关。

（作者单位：济宁市人大常委会研究室）

新冠肺炎疫情大考下关于人大工作的思考

宋广辉

年初，新冠肺炎疫情席卷全国，传播速度之快、传染范围之广、防控难度之大，达到新中国成立以来重大突发公共卫生事件之最。面对疫情，以习近平同志为核心的党中央果断坚决、运筹帷幄，率领全国上下初步赢得了这场人民战争、总体战、阻击战，经济社会发展秩序井然，有力鼓舞了世界人民抗击疫情的信心和决心，再一次向世人昭示了中国特色社会主义制度的优越性。习近平总书记指出，“这次新冠肺炎疫情防控，是对治理体系和治理能力的一次大考”。作为一名人大工作者，立足职能职责，在奋战中体察、在困扼中体悟，对健全完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化进行了一些思考，努力答好新时代人大答卷。

毫不动摇地坚持和依靠党的领导。疫情暴发以来，党的坚强领导一直是定海神针，党旗始终飘扬在防疫一线。1月25日，农历正月初一，中央政治局常委会会议决定，党中央成立应对疫情工作领导小组。截至3月23日，58天内召开中央政治局常委会会议7次、领导小组会议17次，研判疫情、议定对策、呵护民生，高频推进疫情防控阻击战。各级迅速进入战时状态，步调一致、统一行动，联防联控、群防群控。各级党组织和广大党员、干部冲锋在前、义无

反顾，充分发挥了战斗堡垒作用和先锋模范作用。此次疫情防控充分证明，坚持和加强党的领导是打赢疫情防控阻击战的坚强政治保证。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。健全完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，就要始终对党的事业绝对忠诚，坚守初心使命。一要坚定“两个维护”。要高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，坚决贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实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，将增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”融入到人大工作的方方面面。地方人大要坚持和完善理论学习中心组学习制度，把传达学习总书记重要讲话精神、中央重要会议和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，固化制度、形成常态。二要坚定尊崇宪法。宪法是治国安邦的总章程。毫不动摇地坚持党的领导，不仅是历史实践的内在要求，而且是依法治国的根本所在。地方人大要示范带动全社会学习宣传贯彻实施好宪法，自觉做宪法信仰的崇尚者、宪法精神的弘扬者、宪法权威的捍卫者、宪法实施的推动者。三要坚定“十个坚持”。党的十八

大以来，习近平总书记就人民代表大会制度和人大工作发表了一系列重要论述和重要指示，特别是去年7月，在地方人大设立常委会40周年之际对地方人大及其常委会工作作出重要指示，这些重要论述和指示精神总结凝炼为“十个坚持”，是新时代人大工作的行动指南和根本遵循。地方人大要全面、深入、持久地抓好“十个坚持”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。要认真研究、充分领悟这一思想蕴含的认识论和方法论，在地方人大实践中去吸取、去总结、去升华，把先进思想指导下的研究成果转化为推动中央和省、市委决策部署贯彻落实的力量，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

时刻不忘践行宗旨意识。疫情防控期间，党始终同人民站在一起，党中央时刻牵挂人民安危冷暖。习近平总书记不仅专门下达指示，要把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，他还身体力行专程到北京、武汉考察群众生产生活情况。人民领袖爱人民，人民领袖人民爱。只有坚持以人民为中心，倍加珍视人民，才能依靠人民、赢得人民，才能政基稳固、事业长青。地方人大及其常委会是由人民选举产生的，对人民负责、受人民监督。全心全意为人民服务，为人民谋利益、谋幸福，是人民代表大会制度的内在要求和应有之义，更是人大工作者分内之事，应尽之责。一要代人民行权。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、永续发展、高质量发展。各级地方人大要传递好这一理念，使“一府一委两院”深刻认识到“权为民所赋，权为民所用”，依靠人民的支持，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督。这一马克思主义权力观的基本定位，什么时候都不能含糊、不能淡化。二要靠法律“固权”。有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，是推进治理体系和治理能力现代化的基础和关键，更是坚守民权底线、保障改善民生、增进民生福祉的根本。一方面，要加强地方立法，坚持科学立法、民主立法、依法立法，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，加强公共卫生、应急管理、生态环保、城市环境治理等重点领域立法，切实做到关注民生、维护民权、体现民本，在法治轨道上保障“人民群众对美好生活的向往”得以实现。另一方面，要加强法律监督，更好地做到依法办事。当前，全国人大常委会就全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全作出决定，省人大就依法加强新冠肺炎疫情防控工作作出决定，都是以最严格的法律条文形式推动疫情防控。地方人大及其常委会要从补短板、堵漏洞、强弱项入手，从本地实际出发全面审视治理体系和治理能力建设工作，善用重大事项决定权，推动改革完善相关制度，切实推动解决存在的各种问题。要加大法律法规实施及监督力度，适时审议相关工作报告，开展执法检查，从严从重从快打击相关违法行为，确保各项法律法规落到实处。同

时，还要密切关注村民委员会组织法、城市居民委员会组织法等涉及农村、社区建设的法律法规的落实情况，强化新时代城市社区管理短板弱项，进一步推动人财物等资源向基层倾斜，进一步夯实基层基础，切实提高基层的动员力、组织力和落实力。三要由人民“评权”。人民的眼睛是雪亮的。面对疫情，地方“一府一委两院”竭尽所能靠前站，为人民群众“遮风挡雨”，党员干部关键时刻挺身而出，群众拍手叫好。但也存在个别部门或干部临阵脱逃、怯战畏战，丢掉了群众的信任，受到应有的处分处理。地方人大及其常委会要在同级党委领导下，立足职能，善于运用群众视角看干部、识干部，集中群众意见建议，加强对人大选举和任命人员的监督，切实依法行使好选举权任免权。今后工作中，要围绕人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环保等方面日益增长新期待的落实，围绕“三大攻坚战”、乡村振兴战略等重点工作推进，畅通群众来电来信来访渠道，公开听取群众意见建议，督促“一府一委两院”落实落细社会反映强烈、群众普遍关注、舆论相对集中的焦点和热点，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

强化代表作用发挥。人大代表不是荣誉，而是责任与担当。代表来自人民、服务人民。疫情防控以来，泰安市人大常委会第一时间发出倡议，各级代表积极响应，全力投身到防疫工作和复工复产中，在做好自身工作、职责范围内疫情防控工作的同时，发挥密切联系群众的优势，主动亮明身份，积极参与社会防控工作，当好民情反映员、政策宣传员、防控示范员、检查值守员，用实际行动保卫人民群众生命安全和身体健康，展现了新时代人大代表的担当

和风采。据不完全统计，全市各级代表已通过各种方式，捐款6000余万元，捐献口罩50余万只、消毒液和酒精3万余斤，还有防护服、体温检测仪等物资和生活用品不计其数，源源不断支持一线防控工作。人大代表是人大工作的基础和主体。发挥好主体作用，示范带动周边群众，有利于推动实现治理体系和治理能力现代化。一要强化代表素质能力。联系群众首要的是“走得进、谈得来、说得上”。通过请进来、走出去的方式，分级分类分层集中组织代表参加专项培训，重点学习习近平新时代中国特色社会主义思想、脱贫攻坚政策、智慧城市治理、基层调研方法、人际沟通技巧等专题，帮助各级代表树立正确的世界观、价值观和群众观，增强融入基层、深入群众的能力，提高建言资政的水平。二要强化代表履职保障。聚焦“有场所、有时间、有经费”，加强“代表之家”“代表联络站”建设，完善制度机制，创造必要条件，为各级代表密切联系群众搭建载体和平台。进一步畅通代表反映群众心声的渠道，汇总梳理代表接待群众获悉的各类问题，建立地方人大常委会牵头协调、有关部门领办、限时办结答复的机制，及时通过代表“一对一”向群众反馈纾困解难情况，建立群众对代表的信任，形成“有事找代表，一定办得好”的氛围。进一步完善代表活动经费管理使用办法，依法保障代表有效履行职责，免去后顾之忧。加强代表工作信息化建设，辅助推动联系群众工作。三要建立人大代表履职激励和约束机制。进一步研究制定代表履职评价办法，完善代表履职档案，宣传优秀代表事迹，提高代表依法履职积极性。建立健全代表向原选举单位、原选区选民报告履职情况并接受评议制度。健全代表

退出机制，对不履职、不称职的代表予以劝退或免职。通过有效的激励与约束，使代表知责任、勇担当，真正做到“人民选我当代表，我当代表为人民”。

持续加强自身建设。十指成拳、果断出击，关键在于向心力、凝聚力和执行力。防疫工作启动以来，泰安市人大常委会领导班子成员提前结束年假，带头“到一线·肩并肩·战疫情”参与社区值班值守，符合健康条件党员干部全部沉到社区共克时艰，参与一线防控 800 余人次，老干部支部 88 名离退休老同志自发捐款 5 万余元，展现了新时代人大干部敢担当勇作为的良好形象。推动治理体系和治理能力现代化，国家层面如此，基层机关亦然。实践证明，党的建设强化了，制度成体系了，各项工作就会有章可循，常委会及机关就会人心思齐、欣欣向荣。一要落实全面从严治党要求。严格落实《党组工作条例》《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》等党内法规，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和意识形态工作主体责任，强基固本推动过硬党支部建设，巩固“两学一做”学习教育和“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，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。二要推动政策研究落地。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，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，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，适应改革要求，有效契合“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“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各项工作。

当前，受疫情影响，经济社会发展遭受较大冲击，各项工作任务更重、要求更高。时代赋予重任，面对大考，地方各级人大要思危求机、转危为机，继续绷紧弦、加把劲，坚定必胜之心、锤炼责任之心、增强谨慎之心，不断健全完善人民代表大会制度，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供法治保障、贡献人大力量。

（作者单位：泰安市人大常委会）