

# 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

2018 · 3  
总第 19 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

### 学习习近平新时代中国特色社会主义思想专栏

- 02 全面贯彻习近平关于人民代表大会制度的重要思想  
扎实做好地方人大各项工作

山东省人大工作理论研究会

- 08 以习近平新时代中国特色社会主义思想法治思想为引领  
努力做好地方立法工作

钟丽娟

### 改革开放 40 周年专栏

- 11 山东省地方立法四十年工作回顾及展望

杨 利 王峻峰

- 20 地方人大专门委员会职能的完善与优化

张明敏

- 27 关于创新完善专题询问的实践与思考

朱 娜

- 32 关于地方人大及其常委会服务加快新旧动能转换、推动  
经济转型升级的实践与思考

杨 蕾

- 39 滨州市人大新闻宣传工作的实践与思考

王美健

### 监督纵横

- 44 践行新思想 服务新时代 积极探索强化人大监督  
的有效途径

李 辉

- 48 三方发力 五环相扣 拓展提升审议意见监督质效

常俊哲

- 51 浅析人大对监察委的监督

王光辉 杜永春 鲍映辉 谭 婷

### 代表工作

- 53 加强人大代表同人民群众联系研究

杨永学

### 专门委员会工作

- 59 关于我省发展壮大农村集体经济情况的调研报告

省人大农业与农村委员会

# 全面贯彻习近平关于人民代表大会制度的重要思想 扎实做好地方人大各项工作

山东省人大工作理论研究会

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是中国人民当家作主的最高实现形式，是中国特色社会主义政治文明的重要载体。党的十八大以来，围绕发展完善人民代表大会制度，习近平总书记发表了一系列重要讲话，提出了一系列具有开创性意义的新理念新思想新论断，推动人民代表大会制度建设取得了重大理论和实践创新成果。山东省人大常委会全面贯彻习近平关于人民代表大会制度的重要思想，扎实做好地方人大各项工作，为奋力开创社会主义现代化强省建设新局面提供了有力支撑和保障。

## 一、强化学习，深刻认识和领会习近平关于人民代表大会制度的重要思想

党的十八大以来，山东省人大常委会始终把政治理论学习放在首位，坚持把深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为重大政治任务，深刻领会习近平关于人民代表大会制度的重要思想，加强理论武装，把握正确方向，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

（一）深刻认识和领会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。习近平总书记指出，“世界上不存在完全相同的政治制度，也不存在适用于一切国家的政治制度模式”“政治制度不可能千篇一律、归于一尊”“每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果”。他强调，“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。”这些重要论述，充分体现了人民代表大会制度的本质特征是人民当家作主，是中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的根本标志，极大地丰富和发展了马克思主义人民民主的理论和实践。这也启示我们，要充分认识到人民代表大会制度的巨大优越性，坚定人民代表大会制度自信，毫不动摇坚持人民代表大会制度，对一切打“宪政”牌，极力鼓吹西方“宪政”模式，借口依宪治国而否定党的领导、否定社会主义制度的错误观点和行为，必须敢于亮剑、坚决斗争。

（二）深刻认识和领会人民代表大会制度是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。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”。这一重要论断明确提出了人民代表大会制度的时代新定位新使命新任务，突出了人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要功效，为更好发挥根本政治制度作用指明了前进方向、开辟了广阔空间。我们首先要认识到，人民代表大会制度本身是国家治理体系的重要组成部分，充分发挥根本政治制度优势、依法行使好人大各项职权对于推进依法决策、科学决策、民主决策意义重大，有利于提升国家治理体系和治理能力现代化水平。还要看到，推进国家治理体系和治理能力现代化迫切需要构建起覆盖各方面的、比较健全完善的大量制度安排，而立法工作很重要的功能就是提供制度供给，因此要进一步发挥好立法在推进制度集束创新中的重要作用，加大有效制度供给、破除无效制度障碍，为提升国家治理体系和治理能力现代化水平提供良好基础和保障。

（三）深刻认识和领会人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。习近平总书记指出：“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制度安排。”这一重要论断，深刻揭示了人民代表大会制度的科学内涵和功效。党的领导是坚持和发展中国特色社会主义的根本政治保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。人民代

表大会制度为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。在长期的地方人大实践中，我们深刻地体会到，只有始终坚持党的领导，才能真正把人大工作做好做实做出成效，才能充分发挥人民代表大会制度的独特优越性。要牢牢把握正确政治方向，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，把人大工作始终置于党的领导之下，将贯彻落实好中央决策部署和省委工作安排作为头等大事，不断提高把握大局、融入大局、服务大局的能力和水平。

（四）深刻认识和领会要坚持以人民为中心，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。习近平同志指出，我们的发展是以人民为中心的发展，检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。这一重要思想，指明了人大工作必须坚持人民的主体地位的努力方向。这也启示我们，各级人大及其常委会应当始终践行以人民为中心的理念，切实将维护好人民群众的权利和利益、满足人民群众对美好生活的向往作为工作的出发点和落脚点，通过立法、监督等工作为保障改善民生提供有力法治保障。同时在人大工作中要扎实贯彻党的群众路线，进一步密切与人大代表和人民群众的联系，把人大机关建设成为名副其实的同人民群众保持密切联系的代表机关。

（五）深刻认识和领会新形势下既要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度。习近平总书记指出：“新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出

了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平。”在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话中，习近平总书记就加强和改进立法、法律实施、监督工作以及同人大代表和人民群众的联系等方面进行了全面部署，这是今后很长一个时期坚持和完善人民代表大会制度、做好人大工作的根本遵循和行动指南，需要我们反复地、持续深入地学习领会，在人大工作中切实贯彻落实好。同时还要看到，人民代表大会制度的完善发展是一项长期历史任务，需要我们增强制度自信、保持历史耐心，大力解放思想、积极探索创新，一以贯之推动人大制度和人大工作与时俱进、创新发展。

**（六）深刻认识和领会各级人大依法行使职权，在重大决策之前要进行充分协商，更好汇聚民智、听取民意。**党的十八大首次提出，“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。”党的十八届三中全会提出，“推进协商民主广泛多层制度化发展，深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。”党的十九大报告对推进人大协商提出明确要求。习近平总书记指出，“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是中国社会主义民主的两种重要形式。”这一协商民主理论，为全面提高我国国家治理现代化水平、深入推进民主政治发展提供了更为切合实际的理论和实践指导，也给人大制度和人大工作的发展完善赋予了新的内涵。这些新的重要思想启示我们要进一步重视和加强对地方人大协商的探索实践，紧紧围绕提升地方人大

履职成效开展协商，着力加强立法协商、代表议案建议协商，更好地凝聚各方共识，提升工作质量和成效；发挥各级人大代表人数众多、密切联系群众的优势，紧紧依靠代表开展人大协商；同时考虑到人大协商整体上尚处于起步阶段，在协商的内容、形式等方面都有很大发展空间，既要立足人大工作实际大胆探索创新，又要认真学习借鉴政协协商民主建设、城乡社区协商等方面的有益经验，不断提升人大协商工作水平。

**（七）深刻认识和领会“八个能否”是评价一个国家政治制度是否民主、有效的科学标准。**关于怎样评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，习近平同志作出重要理论概括，提出“八个能否”的科学标准。这“八个能否”，总结了国内外民主政治发展的经验教训，拓展了当代中国民主政治理论和实践的新视野新境界，亮出了如何评价政治制度的中国态度，具有重要理论和实践创新意义。鉴于“八个能否”中有很多内容与人大工作直接相关，既要看到这一科学标准的提出充分彰显了我们自身政治制度的高度自信，还要清醒地认识到，我国民主政治制度还存在一些不够健全、完善的地方，要善于从人大工作的角度不断推进政治制度的完善发展，为建设中国特色社会主义政治文明贡献智慧和力量。

## 二、砥砺奋进，在推动人大制度理论与实践创新中积极作为

山东省人大常委会始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平关于人民代表大会制度的重要思想，按照总结、继承、完善、提高的原则，全面加强和改进人大工作，努力把人大机关建设成为全面

担负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。

**（一）着力发挥立法引领和推动作用，确保重大改革于法有据、顺利实施。**山东省人大常委会紧扣党中央关于全面深化改革的战略部署，坚持立法决策和改革决策相统一、相衔接，法治和改革相辅相成、协同推进，通过作出决定、制定新法、统筹修法等方式，确保重大改革于法有据、顺利实施，充分发挥立法引导、推动、规范、保障改革的作用。五年多来，审议通过地方性法规和法规性决定 75 件。其中，围绕调整优化经济结构，制定或修改了循环经济条例、企业技术改造条例等 10 件法规；围绕创新社会治理，制定或修改了多元化解纠纷促进条例、人力资源市场条例等 13 件法规；围绕保障改善民生，制定或修改了供热条例、老年人权益保障条例等 11 件法规；围绕加强生态环境保护，制定或修改了水资源条例、大气污染防治条例等 11 件法规。坚持立改废释并举，为促进政府“放管服”改革，推动简政放权和职能转变，先后“打包”修改法规 61 件，取消下放行政审批事项 70 多项；依据上位法，对生态环保等方面的法规进行全面清理，修改、废止相关法规 27 件。着力加强备案审查工作，五年多来接收报备和审查规范性文件 311 件，对审查发现的问题督促制定机关予以纠正，努力维护国家法制统一。

**（二）着力完善监督工作机制，加强对宪法法律实施和“一府两院”工作的监督。**常委会切实把宪法法律赋予的监督权用起来，严格按照法定职权和法定程序进行监督。五年多来，听取审议专项工作报告 81 项，开展执法检查视察 45 次，专题询问 8 次，专题调研 30 多次。

在全国率先作出关于加强预算决算审查监督的决定，制定多项指导性文件，初步构建起对预算、决算全口径，对编制、执行、调整全过程，对总预算、部门预算多层次，由人大代表、专家学者参与多角度的预算审查监督新体系，推进预算监督民主化、规范化。五年多来共受理来信来访 3.4 万余件、3.6 万余人次，依法推动解决相关信访问题，维护人民群众合法权益。

**（三）着力深化和拓展代表工作，充分发挥代表作用。**常委会把尊重代表主体地位、更好发挥代表作用作为开展人大工作的重要基础和关键环节，不断深化和拓展代表工作。“双联系”工作制度化常态化，全面落实中央关于加强常委会组成人员与代表、代表与人民群众联系的部署要求，制定出台了常委会关于加强“双联系”的意见。闭会期间代表活动多元化，按照便于组织和开展活动的原则，组建代表活动小组，指导开展学习、调研、联系群众等经常性活动。每年约有 300 多名代表参加专题调研，提出意见建议，形成专题调研报告，为党委政府科学决策提供参考。代表议案建议工作规范化，省十二届人大常委会履职期间，对代表提出的 55 件议案，有关专门委员会认真审议，19 件议案涉及的 19 个立法项目已经审议通过，22 件议案涉及的 21 个立法项目列入立法计划或规划，14 件议案涉及的 13 个立法项目正在调研论证。对代表提出的 2034 件建议，有关部门认真办理，件件有着落，事事有回音。将代表反映比较集中的 40 件建议，交有关专门委员会重点督办，推动解决了一批社会广泛关注、关系群众利益的重点难点问题。省十三届人大一次会议确定的 9 件代表议案相关处理工作正在扎实推进中。着眼提高人大代表履职能力，

省十二届人大常委会共举办 10 期、1600 多人次参加的代表履职学习班；新一届省人大常委会履职半年多来，已举办了 2 期、520 多人次参加的初任代表学习班，省委书记、省人大常委会主任刘家义同志高度重视，出席了今年 6 月份举办的代表履职学习班开班式并作动员讲话，提出明确要求，为进一步增强代表履职学习成效提供了重要指导。

**（四）适应时代要求，着力推进地方人大及其常委会建设。**省人大常委会立足发挥整体效能，密切联系，强化指导，省市县三级联动，全省人大工作整体推进。认真贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和建设的意见，基层人大组织建设有了新突破，市级人大普遍增设了法制委员会和法制工作机构，县级人大普遍增设专门委员会并设立相应办事机构，街道和部分省级以上开发区设立人大工作委员会；99% 的乡镇人大主席、137 个县级人大常委会和大部分设区的市人大常委会主任实现专职配备。举办乡镇人大负责同志培训班，对 1826 个乡镇（街道）实现全覆盖轮训。制度建设有了新提升，制定或修订了常委会议事规则、组成人员守则、乡镇人大工作规范等，明确乡镇人代会每年至少举行 2 次，工作运转更加有序。扎实做好省人大换届和新一届全国人大代表选举相关工作，科学分配名额，优化代表结构，配合把好代表政治关、素质关。全省共选出省、市、县、乡四级人大代表 12.9 万多名，结构更趋合理。干部队伍素质有了新的提高，注重加强政治理论学习和业务培训，不断提升专业精神和专业能力，勇于担当作为，为省人大及其常委会依法履职提供了优质服务保障。

**三、继往开来，奋力开创新时代地方人大**

**工作新局面**

习近平关于人民代表大会制度的重要思想为做好新时代人大工作指明了前进方向、提供了根本遵循。省十三届人大常委会自今年履职以来，深刻认识做好人大工作根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，根本在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，必须坚持走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以更加高效的工作、更加务实的举措在依法履职上取得更大成效。

**一是工作谋划要更贴大局。**党委工作重点就是人大工作中心，省人大常委会要主动把握大局、融入大局、服务大局，始终将人大工作放在全省发展大局中来谋划和推进，把贯彻落实中央决策部署和省委重要工作安排作为头等大事，确保每一项部署、每一项举措都自觉服从服务大局。在今年初编制五年立法规划和拟订年度立法计划时，紧跟省委工作安排，及时调整完善，比如，为服务全省新旧动能转换重大工程实施，将制定新旧动能转换促进条例作为重要任务，确保今年提请审议。监督工作紧紧围绕大局选题发力，紧扣打赢三大攻坚战等重点领域，推动各项任务落地生根。

**二是立法要更重质量。**要努力践行“立需要的法、管用的法、办得到的法”的理念，坚持鲜明问题导向和目标导向，紧紧抓住提高立法质量这个关键，推动地方立法工作制度集束创新，加大有效制度供给、破除无效制度约束，更好发挥立法对经济社会发展的引领和推动作用。下一步要重点围绕扎实推进高质量发展、实施乡村振兴战略、经略海洋、保障改善民生等方面加强立法工作，努力将习近平总书记对

山东工作的系列重要讲话和重要指示精神落实到我省地方立法实践中、落实到每件法规里、落实到具体条款上。

**三是监督要更富实效。**要坚持“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”的原则，不断加大监督力度、拓展监督方式，科学精准选题、强化跟踪问效，实行正确监督、有效监督。省十三届人大常委会着力推进专题询问常态化，今年已先后围绕全省大气污染防治、安全生产、学前教育等工作情况开展了三次专题询问，其中对安全生产专题询问进行了现场直播，这在省人大常委会历史上是第一次；着力发挥好执法检查的“法律巡视”监督利剑作用，强化上下联动，注重专家参与，坚持问题导向，不走规划好的“路线”，不看精心准备的“盆景”，随机抽查日益常态化，执法检查的成效明显增强。今后工作中还要加强对质询、特定问题调查等刚性监督方式的探索实践，进一步树立人大监督的权威。

**四是决定和任免要更讲规范。**要不断健全完善重大事项的提出、立项、调研、审议、表决、公开等制度，不断提高议决质量。为贯彻落实好中央有关部署要求，《山东省人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》（修订）立法工作正在扎实推进，计划在今年11月份审

议通过，为依法科学规范开展好这项工作提供有力法制保障。要规范人事任免机制，坚持党管干部原则与依法选举任免的有机统一，严格规范供职发言、颁发任命书、宪法宣誓等制度，保证国家机关工作人员忠实履行职责，适应新时代发展要求。

**五是代表工作要更有活力。**要积极探索和实践更好发挥代表作用的方式途径，着力加强代表小组建设，探索建立专业代表小组；着力推动“双联系”制度化规范化，积极创新闭会期间代表活动方式；不断健全常委会统筹督办、专门委员会对口督办、代表工作部门综合协调的代表建议督办机制，努力提高代表议案建议工作的质量和效果。同时要狠抓代表履职学习，努力引导和推动代表不断提高政治站位、提升履职能力、服务全省大局，还要注重提高代表面对公众和应对媒体的能力、水平。为进一步加强代表队伍建设、依法规范代表言行，山东省人大常委会目前正在积极推进相关制度建设。

同时，我们要持续加强对习近平关于人民代表大会制度重要思想的学习贯彻和宣传研究，自觉运用这一科学理论统揽和指导地方人大各项工作，注重发挥好山东省人大工作理论研究会的作用，在推动人大制度理论和实践创新方面不断取得新成效。

# 以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领 努力做好地方立法工作

钟丽娟

法律是治国之重器，良法是善治之前提。改革开放以来，特别是党的十八大以来，山东省地方立法工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神，始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，自觉运用法治思维和法治方式开展工作，更加注重围绕服务高质量发展、乡村振兴、经略海洋等方面加强立法，以立法引领山东经济社会改革发展，不断取得新成效。

## 一、坚持党对立法工作的领导

习近平总书记指出，党和法治的关系是法治建设的核心问题。

什么是核心问题？我们理解，就是所有的问题都围绕这一问题展开。这个问题处理不好，“四个自信”将无从谈起。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。习近平总书记强调：“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面”。立法是全面推进依法治国的逻辑起点。作为国家的一项重要政治活动，立法具有极强的政治属性，可以说，立法问题首先是政治问题，其次才是法律问题。立法工作必须毫不动摇地坚持党对立法工作的领导。

对于山东省地方立法而言，在党的领导下推进立法工作，是山东省和设区的市这两级地方人大及其常委会的重要职责。山东省在立法工作中，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，确保党中央重大决策部署在山东立法工作中得到有效贯彻落实，确保习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神在山东得到全面贯彻落实。

党的十八大以来，山东省人大常委会把立法工作放在全省发展大局中谋划和推进，紧紧围绕省委改革发展决策部署，科学编制立法规划和年度立法计划，优先安排改革发展急需的法规项目，全力推动省委重大决策落地见效。今年以来，围绕推动山东省新旧动能转换综合试验区建设，正在加快制定《山东省新旧动能转换促进条例》，条件成熟时提请省人大常委会会议审议，并同步开展相关法规清理工作，为山东的改革和发展提供坚强的法治保证。

## 二、恪守以民为本、立法为民理念

习近平总书记指出：“我们必须始终坚持人民立场，坚持人民主体地位”。坚持人民立场和人民主体地位，这是社会主义法治的本质

要求，也是我国立法工作的应有之义。

党的十八届四中全会提出，必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点。要使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。这就要求新形势下的立法工作要以满足人民群众的需求和期盼为目的。法律只有体现人民利益，不断满足人民对幸福美好生活的期盼，人民才能从根本上体验和感受到作为国家主人的获得感、幸福感和安全感，才能从内心拥护和执行法律，最终实现良法善治。

山东省在立法工作中，深入贯彻以人民为中心的发展理念，遵循以民为本、立法为民的重要原则，抓住人民群众普遍关心的热点难点问题，恰当确定立法项目，力争立需要的法、管用的法、办得到的法，充分发挥立法机关在表达、平衡和调整社会利益方面的作用，努力做到民有所呼、我有所应。

党的十八大以来，山东省持续推进社会、民生、文化、生态环境等领域立法。比如，围绕保障改善民生，制定或修改了供热条例、老年人权益保障条例等 11 件法规；围绕加强生态环境保护，制定或修改了水资源条例、大气污染防治条例等 11 件法规。其中，3 次修订山东省人口与计划生育条例，从取消生育间隔到落实国家全面二孩政策，回应了时代要求，体现了民心所向。

### 三、聚焦深化改革，加强重点领域立法

我们正处在一个全面深化改革的时代，同时这也是一个全面依法治国的时代。党的十八大以来，我国的各项事业呈现出改革与法治“两轮驱动”的局面。习近平总书记指出，全面深化改革和全面依法治国是车之两轮、鸟之两翼。在法治下推进改革，在改革中完善法治，这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。

改革是发展的强大动力，法治是发展的可靠保障。但改革的过程，其实也是一个不断突破现有法律的过程。二者在一定程度上是存在矛盾和冲突的。改革开放初期，我们“摸着石头过河”推进改革，一些改革探索突破了宪法法律的规定，比如家庭联产承包责任制是 1993 年修宪才写进宪法的，还有经济领域也是有了违宪事实后才修宪。对此，法学界提出了“良性违法”“良性违宪”的概念。先行动、后立法的改革方式尽管在一定历史时期有其合理性，但却面临着合法性困境。

习近平总书记高度重视改革的合法性，强调要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据，立法主动适应改革和经济社会发展需要。这标志着我国的改革进入了一个新的历史阶段，过去突破法律的粗放式的改革将逐渐退出历史舞台。先立法、后依法改革已成为改革和发展的基本方式。

党的十八大以来，山东立法工作坚持立法与改革发展决策相衔接，不断增强立法的前瞻性计划性，确保重大改革于法有据。更加注重发挥地方立法在推动制度集束创新中的重要作用，增加有效制度供给、破除无效制度障碍，以制度创新释放改革发展动力活力。围绕调整优化经济结构，山东省制定或修改了循环经济条例、企业技术改造条例等 10 件法规；围绕创新社会治理，制定或修改了多元化解纠纷促进条例、人力资源市场条例等 13 件法规；2016 年制定的山东省地方金融条例和山东省多元化解纠纷促进条例，都是当时全国省一级第一部相关地方性法规；2017 年制定的山东省青岛西海岸新区条例，从管理体制、规划建设、产业发展、军民融合、生态保护等方面作出规定。近年来，山东省坚持立改废释并举，为促进政府“放管服”改革，推动简政放权和职能转变，先后“打包”

修改法规61件,取消下放行政审批事项70多项;依据上位法,对生态环保等方面的法规进行全面清理,修改、废止相关法规27件,努力做到在法治下推进改革,在改革中完善法治。

#### 四、推进科学立法、民主立法、依法立法,着力提高立法质量

科学立法、民主立法,这一立法原则在我国已提出多年。但依法立法,则是党的十九大特别强调的一项立法原则。

立法权如何配置,实际上关涉我国国家机关之间权力的横向和纵向划分。我国是统一的单一制国家,各地经济、社会发展又很不平衡。与这一国家结构形式和国情相适应,我国确立了统一而又分层次的立法体制。在统一而又分层次的立法体制下,如何确保法律体系内部的和谐和国家法制的统一,显得尤为重要。2015年《立法法》修改后,地方立法主体数量的大幅度增加,势必提升了法律冲突的风险,维护法制统一的难度明显增大。对于地方立法,必须坚持的三大基本原则,即“不抵触、有特色、可操作”必须遵守,其中,不抵触放在第一位,这是地方立法的底线,也是地方立法必须遵守的政治规矩。

当前我们现实生活中发生的很多问题,有的是因为无法可依,但更多是因为有法不依。之所以有法不依,原因大致有二:一是法律法规贯彻执行中出了问题,二是法律法规本身出了问题。就法律法规本身而言,不实用,针对性、可操作性不强问题仍然存在。正如习近平总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时所强调的:人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管不管用、能不能解决实际问题。越是强调法治,越是要提高立法质量。

党的十八大以来,山东地方立法,按照科学立法、民主立法、依法立法的要求,强化立法主导,不断完善制度机制。比如,完善专门

委员会先行审议、法制委员会统一审议和常委会集中审议机制,加强立法智库建设,壮大立法专家队伍,与山东省内高校合作建立5所立法研究服务基地,注重立法评估、专家论证,发挥立法咨询员作用,不断推进精准立法。坚持以民为本、立法为民理念,实行网上立法听证,每件法规草案均通过山东人大网向全社会征求意见,不断拓宽公民有序参与立法途径,把立法过程变为汇聚民意、集中民智的具体实践。

近年来,山东省出台了省地方立法条例,对立法原则、程序、备案和解释等作出规范。充分发挥人大及其常委会在立法中的主导作用,在法规起草环节,加大自行起草、牵头起草力度;在法规审议环节,提前向常委会组成人员呈送法规草案文本,建立法规情况介绍制度;在舆论宣传环节,建立法规新闻发布制度,对近30件法规的立法背景、主要内容和重点条文等作出准确解读。制定实施立法项目征集论证、法规实施情况报告等6项制度,保证各项工作规范有序开展。为保证各设区的市依法开展立法工作,山东省人大常委会加强指导和协调,推动设立工作机构、配备工作人员,组织立法人员参加各种形式的培训。健全设区的市报批法规审查工作机制,按照“提前介入、跟踪审查”的要求,开展合法性审查。着力加强备案审查工作,对审查发现的问题督促制定机关予以纠正,守住维护法制统一的底线。

立法是一项神圣的事业,它是通过立规矩来维护公平和正义。山东省立法工作始终牢牢把握正确的政治方向,不断完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,确保立良法、立管用之法,为新时代现代化强省建设提供有力的法治保障,为完善中国特色社会主义法律体系作出山东贡献。

(作者单位:山东省委党校)

# 山东省地方立法四十年工作回顾及展望

杨 利 王峻峰

1978 年改革开放以来，山东省地方立法工作从无到有，从蹒跚起步到逐渐完善，取得了显著成绩。从 1980 年到 2018 年 6 月，省人大及其常委会共通过地方性法规 444 件，其中现行有效 216 件，制定法规性决议、决定 28 件，共批准设区的市报批法规、决定 564 件，现行有效 311 件，为推进法治山东和经济文化强省建设提供有力法治保障。

## 一、山东省地方立法工作历程

回顾 40 年的立法历程，山东省地方立法经历了初期的探索前行、中期的发展规范、后期的日趋成熟，再到党的十八大后的谱写新篇阶段，走过了艰辛探索前行、不断自我完善的不平凡历程。

### （一）在探索中前行（1979 年至 1987 年）

1979 年 7 月，五届全国人大二次会议通过地方组织法，赋予省级人大及其常委会地方立法权。12 月，山东省召开五届人大二次会议，山东省人民代表大会常务委员会正式成立并拥有地方立法权。1980 年 3 月，省五届人大常委会第二次会议通过《山东省关于计划生育若干问题的试行规定》，这是省人大常委会制定的第一件法规，标志着我省地方立法迈出了历史性的第一步。这一时期立法工作在一片空白的基础上起步，顺应经济建设和社会发展需要，本着“急需先立、先易后难、宜粗不宜细”的原则开展工作，一些法规如义务植树决议、职

工探亲待遇细则、征收排污费实施办法等陆续出台。这一阶段的主要特点是立法数量少，主动性、计划性较差，法规质量不够高，程序也不尽完善等。1986 年，地方组织法赋予省会市和较大的市人大及其常委会地方立法权。1987 年、1988 年和 1993 年青岛、济南和淄博市分别出台首件地方性法规并被批准施行，标志着山东省地方立法体制逐步建立。总之，在当时地方立法没有任何经验的情况下，省人大及其常委会筚路蓝缕、开拓前行，出台的法规有力保障了全省经济和社会各项事业发展。

### （二）在发展中规范（1988 年至 1999 年）

1988 年 1 月，省人大常委会设立正厅级法制工作室，作为常委会专门承担立法工作的办事机构，及时出台《关于地方性法规制定程序的规定》和《关于批准省会市和较大的市制定的地方性法规若干规定》等，规范了立法程序，完善了制度机制。这一时期是稳步发展和逐步规范阶段，由省人大各专门委员会承担法规的调研、审议工作，法制工作室承担法规的具体修改工作，立法工作体制得到理顺，立法步伐明显加快，质量也有显著提高，尤其突出了经济领域的立法，基本适应了改革开放和经济建设对立法的需求。这一时期主要有两项开创性举措：一是 1988 年 6 月，省人大常委会大胆引进竞争机制，面向社会公开招考、平等竞争、择优选调，从 200 多名报名人员中择优录用 15 名

法制工作干部从事地方立法工作，这种公开招考录用方式开创了当时省直机关的先例，招录的部分同志现已成为立法工作的骨干领军人才。二是 1991 年 2 月，省人大常委会法制工作室在济南发起并承办第一次全国地方立法研讨会，湖南、四川、内蒙古、湖北、福建等省、自治区人大常委会法制工作机构参加，还邀请了全国人大常委会法工委有关领导参加，交流地方立法工作经验，探讨立法理论与实践问题。地方立法研讨会为以后全国地方立法理论研究的兴起打下了基础，具有里程碑式的意义。

### （三）地方立法日趋成熟（2000 年至 2012 年）

2000 年出台的立法法规定，由法律委员会对法律案进行统一审议，这是国家立法体制一个非常重要的制度创新。2 月，省九届人大三次会议成立省人大法制委员会，负责法规的统一审议。2003 年，省人大常委会法制工作室更名为省人大常委会法制工作委员会，开启了立法工作的新征程。这一时期，省人大常委会地方立法工作日趋成熟，坚持“以人为本、立法为民”的理念和“不抵触、有特色、可操作、重实效”的原则，逐步健全完善了“有关专门委员会先行审议、法制委员会统一审议、常委会集中审议”的地方性法规审议体制机制，积极推进科学立法、民主立法，开创了立法工作新局面，立法的数量和质量都有了明显提升。一是完善制度建设。2001 年出台《山东省制定和批准地方性法规条例》，还制定了立法、报批法规合法性审查、备案审查等环节 20 多项工作规范和制度，为地方立法打下了坚实制度基础。二是积极开展科学立法、民主立法创新尝试。为扩大群众参与立法途径，更多地听取群众意见建议，2003 年，首次就五年地方立法规划公开向社会征求意见；2004 年，将《山东省

商品房销售管理条例（草案）》向社会公布征求意见；2005 年，开通山东人大立法网，通过网站宣传立法工作，这是继浙江省人大之后全国第二家开通的地方立法网站；2006 年，将地方性法规草案发送部分省人大代表征求意见。这些做法受到了广大人民群众的热切欢迎和社会各界的普遍关注，取得了良好效果。为了增强立法的科学化水平，2004 年，就《山东省海洋环境保护条例（草案）》举行首次立法听证会；2005 年组建省人大常委会立法咨询专家库；2008 年，省十一届人大常委会主任会议研究通过了《山东省人大常委会立法咨询制度》，并聘请了 8 名专家学者担任立法咨询员，2013 年换届后将立法咨询员数量增至 20 人；2010 年，就《山东省旅游条例（修订草案）》进行首次网上立法听证；2012 年，首次尝试开展立法前评估，通过各种探索创新，立法工作更好地遵循和体现客观规律。三是规范性文件备案审查工作稳步开展。2007 年 11 月，根据新出台的监督法，经批准在省人大常委会法制工作委员会设立备案审查处，承担对省政府规章等规范性文件的备案审查工作。2008 年，出台《山东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》，经过不断努力，全省 17 个设区市和所有县级人大常委会逐步设立专门备案审查工作机构或配备专职人员，为工作开展打下了坚实的制度和组织基础。

### （四）地方立法谱新篇（2013 年至今）

党的十八大以来，我国全面推进依法治国，国家立法工作进入了一个新的发展时期。省人大常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照中央和省委的决策部署，坚持立法先行，推进科学立法、民主立法、依法立法，坚持问题导向，突出实践需求，加强重点领域立法，充分发挥人大及其常委会在立法工

作中的主导作用,注重发挥立法的引领和推动作用,不断提高立法质量,地方立法工作谱写了新的篇章。一是推动设区的市立法工作全面开展。2015年新修改的立法法赋予所有设区的市地方立法权,省人大常委会成立专门工作班子加快落实赋权工作。7月,省十二届人大常委会第十五次会议通过了《山东省人民代表大会常务委员会关于确定14个设区的市人民代表大会及其常务委员会开始制定地方性法规的时间的决定》,地方立法权扩大到所有设区的市,这又是地方立法工作的一个重要里程碑;同时,加强了机构建设和人员配置,将省人大常委会法制工作委员会行政法制处、经济法制处更名为法规一处、二处,并增设法规三处、四处,专门负责设区市报批法规合法性审查工作,增加了部分工作人员。二是制定《山东省地方立法条例》。为进一步健全完善我省地方立法程序和制度,规范地方立法工作,2017年2月,省十二届人大六次会议通过《山东省地方立法条例》,这是自2001年以来山东省人民代表大会再次出台地方性法规,条例就发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用作出规定,将多年科学立法、民主立法的实践经验上升为制度规定,创新建法规实施情况报告制度,进一步完善立法体制机制和程序,对于增强立法针对性,推进立法精细化有着重要意义;同时健全完善了有关工作制度和规范,为依法立法、规范立法提供了制度依据。三是积极推进科学立法、民主立法、依法立法。2013年,在全国率先开展立法前、立法中、立法后三个评估,把论证评估贯穿于立法的全过程,增强了地方立法的科学性,当年《中国人大》杂志对此作了专题报道。2014年,省人大常委会确定了6家基层企事业单位、村委会等为立法联系点,听取基层群众的意见建议,立法工作更“接地

气”。2015年,建立法规情况介绍制度,使常委会组成人员更好地熟悉了解审议法规草案的有关情况,提高了法规审议质量。同年还建立法规新闻发布制度,加强法规宣传报道,切实履行“谁立法、谁普法”的普法责任制。2015年,省人大常委会与山东大学、山东师范大学、济南大学、山东政法学院和烟台大学合作建立5所地方立法研究服务基地,加强智库建设,充分发挥高校人才智力优势,更好地借助“外脑”提升立法能力。

## 二、山东省地方立法工作的主要做法和成就

多年来,省人大常委会坚持以人为本、立法为民,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,取得了制定470多件地方性法规、决定和批准设区市560多件地方性法规、决定的丰硕成果,这些法规涵盖了经济、政治、文化、社会和生态等多个方面,有力推动了全省经济社会持续健康发展。

### (一) 突出重点领域立法,有力促进经济社会健康发展

省人大常委会紧紧围绕中央和省委决策部署,紧密结合实际开展立法工作,重点加强经济发展、社会民生、生态环境和资源保护等领域立法,实现立法与改革决策相衔接,做到重大改革于法有据,立法主动适应改革和经济社会发展需要。一是努力实现发展第一要义。发展是解决一切问题的基础和关键,我省紧盯发展这一主题,为促进和保障经济社会发展,先后制定和修改了财政监督、企业权益保护、促进科学技术进步、循环经济、经济开发区等法规条例。2016年制定的《山东省经济开发区条例》,科学界定开发区功能定位,规范开发区建设发展、整合优化、服务保障等内容,有利于培育经济发展新动能。二是努力实现以人民

为中心的发展目标。深入贯彻以人民为中心的发展理念,多年来我省制定和修改了义务教育、就业促进、人口与计划生育、法律援助、消费者权益保护等法规条例,通过地方立法推动大批惠民举措落地实施,努力做到在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义。2010年制定的省义务教育条例,就素质教育、困难群体子女教育、教师权益保障等作出规范,为全面提升我省义务教育质量和水平提供了有力法制保障。三是努力加强和创新社会治理体系建设。加强和创新社会治理,能够有效整合社会资源,对于建设和谐稳定的社会环境有着重要意义。多年来,我省不断加强这方面法规建设步伐,制定了见义勇为、多元化解纠纷、预防未成年人犯罪等法规条例。2016年制定的《山东省多元化解纠纷促进条例》,是第一部促进社会治理的省级地方性法规,对各类纠纷化解途径、不同程序之间的衔接、构建保障机制等作出规范,着力整合调解、仲裁、行政裁决和复议等多种资源,为各类诉求提供灵活便捷、成本低廉的解决途径,有效化解了社会矛盾。四是努力将生态文明建设融入经济社会发展全过程。生态文明建设是关系人民福祉、关系中华民族永续发展的根本大计,多年来我省不断加强环境保护和资源节约等方面的立法,制定和修改了水污染防治、清洁生产、节约能源、水资源、大气污染防治等法规条例。2016年制定的《山东省大气污染防治条例》,建立大气污染联防联控机制,推行错峰生产制度,规定约谈和挂牌督办制度,首创大气环境生态补偿制度,有力推动了大气环境质量逐步改善。

## （二）立足山东省情，突出地方特色，增强地方立法成效

“特色”是地方立法的灵魂。多年来，我省地方立法坚持问题导向，立足山东实际，有

针对性地选择立法事项，以满足人民群众的期盼为出发点，精心设计法规内容，切实解决实际问题，确保所立的法能够得到顺利实施，充分发挥立法在经济社会发展中的引领、推动和保障作用。一是发挥地方立法先行先试作用。对于国家立法条件不成熟而省内条件具备的，坚持在科学论证的前提下敢于先行先试，开展创设性立法，为经济社会发展提供依据，同时也为国家立法创造条件、积累经验。2015年制定的《山东省土地整治条例》中有关土地整治形成的补充耕地指标和建设用地指标在全省范围内有偿调剂使用的创新规定，为在省域范围内积极探索耕地占补平衡以及市场化运作提供了法律依据，中央和国务院文件确认了这一制度。二是积极推进“三农”法制建设。作为农业大省，我省多年来高度重视农业和农村建设以及农民合法权益的维护保障，制定和修改了减轻农民负担、村务公开、农村基础设施建设等方面的法规。2006年出台的《山东省村务公开条例》，就村务公开的内容、程序、监督和保障措施等作出规范，有利于完善村民自治制度，促进民主管理，为乡村振兴战略的顺利实施保驾护航。三是积极为推进“海上山东”发展战略提供法制保障。山东作为海洋大省，曾在全国率先提出建设“海上山东”重大发展战略，为配合这一战略实施，制定和修改了海洋环境保护和港口条例以及实施渔业法办法等法规。2004年制定的《山东省海洋环境保护条例》，实行排污总量控制与排污指标调剂和海洋环境影响后评价制度，对海洋生态建设作出规范，对保护和改善海洋环境，防治污染损害，维护生态平衡有着重要的意义。四是完善法律法规配套建设，促进法律法规有效执行。完善地方性法规配套制定工作，对于促进法律法规有效实施意义重大。多年来我省注重加强与法律法

规的衔接和配套，发挥法律体系整体功效，推动法律体系完善发展。2010年10月国家修改《中华人民共和国村民委员会组织法》，省人大常委会根据组织法授权，于2011年1月及时修改《山东省村民委员会选举办法》，就选举机构、选民登记以及选举的方式方法等作出规定，有力指导了当年村两委换届工作。

### （三）加强对设区市立法审查指导，维护国家法制统一

2013年，省人大常委会法工委总结制定“审查较大市报批法规工作法”，被省委省直机关工委评为省直机关先进工作法，并得到全国人大常委会法工委充分肯定。在此基础上，进一步健全完善相关制度，不断加强对设区的市工作指导力度，有力地促进了设区的市地方立法工作。一是不断完善“提前介入、跟踪审查”工作机制。在提前介入审查时，更加广泛地征求有关部门和专家学者的意见，在跟踪审查中注重对设区的市法规每一次重大修改都能及时、全面掌握。在主要进行合法性审查的同时，适度进行合理性审查，帮助设区市共同研究解决遇到的问题，争取将其解决在法规草案表决通过之前。通过“双向延伸”，即省人大常委会法工委工作向下延伸，市人大常委会法制工作机构工作向上延伸，双方拉近了距离，沟通协调更加顺畅，形成立法合力，保证了法规质量。二是切实加强对设区市地方立法工作的指导。2016年以来，针对所有设区的市依法行使立法权的新情况，注重加强对设区的市地方立法工作的指导。加强对市人大常委会拟定立法计划的指导，避免省市之间立法项目相互重复和设区的市扎堆立法现象。注重指导设区的市正确把握立法权限，按照事权与立法权相匹配的要求，着力围绕当地经济社会发展急需解决的问题进行立法。注重指导各设区的市科学确立立

法项目，减少盲目立法，适度放缓立法节奏，合理安排立法时序。另外，还通过制定规范、加大培训、总结交流经验等方式，推动设区的市地方立法工作顺利开展。三是有力推动了当地经济社会稳步发展。2016年以来设区的市立法热情高涨，截至2018年6月省人大常委会共批准设区的市法规、决定99件，位列全国第一。各设区的市紧密结合当地实际，制定的法规有较强的针对性，有力促进了经济社会健康有序发展。如为发展绿色生产，保障农产品质量安全，潍坊市制定了禁用限用剧毒高毒农药条例。为改善大气环境质量，2017年济南市制定禁止燃放烟花爆竹的规定，同时加大执行力度，春节期间济南市到处“静悄悄”，除夕当天空气质量在环京“2+26”通廊城市中排名第一，彰显法规效力，赢得群众称赞。

### （四）深入推进科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量

多年来省人大常委会持续推进科学立法、民主立法、依法立法，不断提高地方立法质量，努力做到立良法促善治。一是遵循客观规律，提高立法科学化水平。坚持科学的立法导向，做到“针对问题立法，立解决问题的法”，切实提高立法的针对性、合理性和有效性。坚持研究式立法，持续深化调查研究，完善立法论证机制，更加注重发挥好立法咨询专家和研究服务基地的“外脑”作用，实现立法专家论证的经常化、制度化，做到立法工作者、实际工作者与专家学者的有机结合，提升了立法的科学化水平。坚持规范立法，严格遵守立法技术规范，确保法规条文的完整性和严谨性，规定的制度和规范能具体的尽量具体、能明确的尽量明确，确保每一项制度“可执行、易操作、真管用”，切实增强法规可操作性。二是深化开门立法、阳光立法，提升立法民主化水平。

坚持实行开门立法、阳光立法，进一步拓宽公民有序参与立法渠道，通过各种方式“问法于民、问需于民、问计于民”，坚持做到立法规划、计划的编制和提请审议的法规草案向社会公开征求意见和建议，建立并健全完善了公众意见表达、采纳和反馈机制，充分调动了人民群众参与立法的积极性。深化立法调研，深入基层、深入群众、深入实际，通过实地考察、走访、座谈等形式，认真调查研究需要通过立法解决的问题。注重立法协商，通过召开立法协商会的形式，广泛听取社会各方面代表人士、专业人士对立法工作的意见和建议。三是严格依法立法，切实维护法制统一。牢固树立依法立法理念，严守立法权限，不超出权限制定地方性法规，正确处理权利与义务、权力与责任配置的合法性和适当性，切实把握地方立法的“红线”。严格做到不与上位法相抵触，特别注意做到不随意设置行政许可、强制和处罚，严守上位法关于生态环保、安全生产、社会风险防范等禁止性规定，把握住地方立法的“底线”。严格依程序立法，防止立法随意，以严格、规范的操作确保地方立法质量。四是努力通过“立改废释”并举实现清理工作常态化。坚持“立改废释”并举，建立常态化法规清理机制，对于明显不适应经济社会发展需要的法规，及时予以修改或者废止，增强法规的及时性、系统性、针对性、有效性。多次对与行政处罚法、行政许可法和行政强制法不一致的法规进行集中修改，维护了法制统一。为落实国务院“放管服”改革要求，及时修改相关法规，废止文化市场管理条例等，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，不断提高政府效能。

### 三、做好地方立法工作的几点启示

认真总结改革开放 40 年来的成功经验，既对今后的工作再上新台阶有着重要的启迪作

用，也将为法治山东和经济文化强省建设提供有力法治保障。

#### （一）必须牢牢坚持党的领导

在立法工作中坚持党的领导是我国法治建设的重大政治原则，也是立法工作不断发展和创新的根本保证。一要坚定党对立法工作领导的政治自觉。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“四个服从”“两个维护”，围绕省委中心工作谋划开展立法工作，统筹城乡与区域、经济与社会、人与自然各项事业发展，努力做到坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。二要坚持立法与省委推进的改革发展进程相适应。要坚持问题导向，及时将省委提出的立法建议和要求上升为地方性法规，加强经济建设、环境保护、群众权益保障等重点领域立法，实现立法与改革决策相衔接，做到重大改革于法有据，主动适应改革和经济社会发展需要。三要坚持立法重大事项向省委请示报告制度。要坚持将立法规划、计划的编制和立法工作重大事项向省委报告制度，强化省委对立法工作的领导，实现地方立法与省委改革发展决策协调衔接，确保省委决策部署得以贯彻执行。

#### （二）必须充分发挥人大及其常委会在立法中的主导作用

党的十八届四中全会明确提出“要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大在立法工作中的主导作用”，2015年新修改的立法法也将此上升为法律规定。一要处理好党委领导与人大主导的关系。人大在立法中的主导作用，是在党的领导和支持下的主导作用，越是坚持党的领导，就越能有效地发挥人大主导作用，有效地进行立法沟通协调，推动立法进程。二要加强在立项、起草、审议、宣

传等环节的主导。要抓好项目论证,把党委重大决策、政府着力推进、社会普遍关注、人大职权范围内的事项作为法规立项重点。要坚持提前介入,推动提案人按时将法规提请审议,防止部门利益影响立法;积极探索常委会牵头组织起草、自行起草和委托起草等模式,探索提高审议质量的方式方法,不断提高法规质量。要加强宣传主导,为法规的正确适用和自觉遵守创造前提条件与良好环境。三要重视发挥政府在立法中的重要作用。要发挥政府对部门争议较大的重要法规草案的协调决策力度,有效防止部门利益法制化和地方保护主义倾向。要将实施多年成熟的政府规章及时上升为地方性法规,以更好地发挥其作用。四是加强立法干部队伍建设。高素质的立法干部工作队伍是加强和改进立法工作的重要保障,要不断加强人大法制工作机构建设,积极发展壮大立法干部队伍,保持干部队伍的连续性和稳定性,不断加强干部队伍的思想和业务能力建设,切实担当起立法重任。

### （三）必须始终坚持人民主体地位

党的十八届四中全会指出,要恪守以人为本、立法为民的理念,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。一要坚持以人民为中心的理念。人民是历史创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。要坚持人民主体地位,通过立法实现人民群众日益增长的美好生活需要,使人民群众的获得感、幸福感和安全感更加充实、更有保障、更可持续。二要充分发挥人大代表作用。要充分发挥好人大代表来自各行各业、了解实际情况,反映群众意愿、回应人民呼声的巨大优势,把代表议案建议的办理与编制立法规划、计划和制定修改法规紧密结合起来,充分听取和吸收人大代表的意见。要完善人大代表列席常委会会议、

专门委员会会议制度,增加列席人数,扩大列席范围。三要不断扩大公民有序参与立法途径。要依靠人民,问法于民,保障人民通过多种渠道和途径参与立法活动,重视网络民意表达,广泛凝聚社会共识,确保立法更加充分体现广大人民群众的意愿,把立法过程变为体察民情、集中民智、反映民意的具体实践。要切实处理好不同社会群体的利益诉求,最大限度地凝聚社会共识,为立法奠定最广泛的社会基础,保障人民的合法权益,让人民充分享受到立法带来的法治红利。

### （四）必须高度重视立法机制建设

完善的立法机制是做好地方立法工作的基础和前提,要始终把立法机制建设作为改进立法工作、提高立法质量的重要任务抓紧抓好。一要加强专门委员会审议工作。要发挥好有关专门委员会“专”的优势,把握好法规草案审议的第一道关口,对立法的必要性、成熟性和可行性进行调研论证,解决立不立法、能不能立法的问题。要发挥好法制委员会“统”的作用,重点调研、审议法规草案的合法性、合理性、规范性、有效性问题,从而确保维护法制统一,提升立法质量。二要加强和改进常委会审议工作。要把握好常委会一审和二审的重点,一审要侧重对立法的必要性、可行性,重要条款设计的合理性,以及是否与上位法相抵触等问题的审议研究。二审要侧重对法规草案的修改情况,包括意见的吸纳情况、存在的主要矛盾和分歧、各方面协调共识等问题的审议决策。要根据立法难度和法规草案复杂程度等因素,适当采取“隔次审议”“三次审议”等方式,保障常委会组成人员有充足时间对法规草案开展调研论证和修改完善,切实提高审议质量。三是加强立法协调机制建设。要密切与“一府一委两院”及各有关机关、团体的联系,建立相

关协调工作机制,做好立项、起草、论证、协调、审议等工作,及时解决立法中的突出矛盾和问题。要主动与全国人大常委会联系,及时请示报告,形成制度化做法。要经常与市、县人大常委会联系,开展立法调研,听取人大代表和基层群众的意见。

#### （五）必须创新工作方式方法，不断提高立法质量

地方立法的生命力在于创新,只有不断创新工作方式方法,才能提高立法质量,从而实现良法善治。一要循序渐进开展方式方法的创新。法律的严肃性和权威性是保证法律有效施行的根本保证,要在保持工作连续稳定的基础上,对成熟的经验做法加以保持并及时补充完善;对新的举措和方法,要循序渐进地开展创新,正确处理立足当前和着眼长远、解决局部问题和维护全局利益的关系,确保创新能够落到实处。二是不断探索创新科学立法、民主立法的方式方法。科学立法和民主立法是提高立法质量的必要手段和主要做法,要在总结完善以往成功经验的基础上,充分发挥立法工作者、专家学者和法规执行部门三方的优势和积极性,不断探索创新方式方法,切实提高立法质量。三是做好立法执法紧密结合的方式方法创新。要将立法和执法紧密结合起来,通过法规实施报告制度和立法后评估等,更好地发现立法中需要继续完善的不足之处,及时将法规修改完善。

#### 四、地方立法工作的展望

回顾以往是为了更好地展望未来,在今后的立法工作中,要认真抓好以下几方面工作。

##### （一）立法质量需要进一步提高

立法质量是地方立法的生命,虽然通过努力我省地方立法质量有所提高,但是仍存在针对性、有效性和特色不足等问题。今后,要继

续深化立法调研,坚持问题导向和目标导向,认真调查研究需要通过立法解决的问题。要继续在争议问题研究论证上下功夫,持续推进科学立法、民主立法、依法立法,加强对立法中涉及的重大利益调整事项的论证咨询,对争议较大的重要立法事项引入第三方评估,更好地尊重和体现客观规律,着力增强地方立法特色,不断提高地方立法质量。

##### （二）立法组织协调需要进一步改善

立法是需要多部门协作协调配合才能完成的工作。今后,要继续做好立法组织协调工作,尤其要发挥好人大及其常委会在地方立法工作中的主导作用,改变以往工作中主要以法规草案成熟度作为衡量其列为立法计划一类项目的方式,改为坚持以问题和目标导向为中心确定立法项目,也就是将“等菜上桌”改为“点菜上桌”,更加突出人大及其常委会在立法工作中的主导地位,同时加强与政府法制办、相关厅局等的组织协调,形成立法合力,携手推动工作再上新台阶。

##### （三）立法、执法以及执法监督要进一步紧密结合

良法是善治的前提,善治是良法的生命。以往的立法工作在良法的制定上着力较多,探索出很多科学立法、民主立法的方式方法,但在善治上着力不够。今后,要继续开展好法规实施报告制度和立法“回头看”,及时发现法规的问题和不足。要探索试行立法工作人员参与专门委员会对法律法规的执法检查,有利于在执法检查过程中发现法律法规中存在的问题和不足,形成立法、执法和执法检查的一个良性循环。对发现法律中存在的问题和不足,可以将其汇总后及时向全国人大汇报;对地方性法规中的问题,可以及时启动修改程序加以完善,从而提高立法质量。

#### （四）立法干部队伍需要继续加强

建设高素质的立法工作队伍，是加强和改进立法工作的基础性任务。今后，要把队伍建设作为一项长期的任务常抓不懈，着力提高工作人员的思想境界、奉献精神，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，保持严谨务实的工作作风。要通过多种方式，不断提高业务能力，发扬“工匠”精神，做到理论与实践紧密结合，切实提高大家遵循规律、发扬民主、协调沟通、凝聚共识的能力，成长为合格的立法工作人员。

雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。新时代，新征程。我们将一如既往解放思想，奋发图强，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的十九大精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，加强和改进地方人大立法工作，进一步提高立法质量，为推动我省创新发展、持续发展、领先发展提供有力法治保障。

（作者单位：山东省人大常委会法制工作委员会）

## 人大知识

### 代表议案有范围，这些不能提！

人大代表提出议案，需要重点把握的问题是所提出的议案必须是人大职权范围内的事项。代表提出的议案，应当是依照法律规定的属于人大的职权范围内的事项。不能作为代表议案提出的事项包括：

- （1）属于国务院或地方人民政府管理职权范围内的事项；
- （2）上级人大代表提出的问题应当由下级人民代表大会和人民政府处理的事务；
- （3）人民法院和人民检察院审判权、检察权范围内的事项；
- （4）政党、社会团体、企业事业组织和个人的事务；
- （5）其他不属于人民代表大会职权范围的事项，如对党群部门和军队的意见、建议；

属于与党和国家现行政策规定不符的问题；属于议案提出者所在单位、地区处理的问题或单位之间相互协商解决的纠纷问题等。

提出议案应当共同负责。以代表团的名义提出议案，应当经代表团全体会议充分讨论，过半数通过。代表联名提出议案，领衔代表应当采取适当方式，使参加联名的代表了解议案内容，以表达其真实意愿。领衔代表可以向参加联名附议的代表分别提供议案文本，经附议人认真审阅同意后，再签名附议；有条件集体讨论的，应经集体讨论，取得一致意见后，再签名提出。应当杜绝或者避免提出议案过程中代表转圈签名、参加联名的代表不了解议案具体内容等现象，真正体现代表对提出的议案内容共同负责。

# 地方人大专门委员会职能的完善与优化

张明敏

地方人大专门委员会作为地方权力机关的组成部分，在协助地方人大及其常委会履行职权中发挥了不可替代的作用。在新时代，如何通过加强地方人大专门委员会建设来更好地坚持和完善人民代表大会制度，推动社会主义民主政治的发展是一个非常重要的命题。

## 一、地方人大专门委员会制度的沿革

### （一）地方人大专门委员会的设立与发展

人大专门委员会制度是为健全和完善人民代表大会制度、进一步加强人民代表大会作用的实际需要，根据西方传统的代议制度理念和马克思主义基本原理，并结合我国实际情况进行改造建构而成，是人民代表大会在组织制度建设实践中不断摸索、开拓创新的产物。人大专门委员会的设立就为人大与人民群众架起了进行沟通联系的重要桥梁纽带。

地方人大专门委员会的设立最早追溯到1982年修改宪法和地方组织法时，曾有代表就这个问题提出了建议，但是立法者考虑到当时各地人大建设发展水平不同，积累的实践经验不多，不宜在法律中作出统一规定，但也不禁止地方人大参照全国人大的做法设立地方人大专门委员会。1983年，省级人大换届选举时，有些省市参照全国人大的做法，尝试设立人大专门委员会，如湖南和江西、上海等省市人大率先设立了人大专门委员会。此后，随着各地人大制度建设的完善以及经验的积累，全国

人大认为设立地方人大专门委员会的条件已经成熟，1986年12月，六届全国人大常委会第十八次会议审议通过了修改的地方组织法，修改后的地方组织法第二十五条第一款规定：“省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会可以根据需要，设立法制（政法）委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会”。地方人大专门委员会的产生、组织、领导体制、职权与全国人大相同。自1983年少数省级人大相继尝试设立地方人大专门委员会开始，到九届全国人大，全国除3个省级人大没有设立专门委员会外，都设立了数量不等的专门委员会。2000年立法法颁布后，各地人大根据立法法的规定，又增设了法制委员会，实行对法规草案的统一审议。最近，随着各省机构改革方案的陆续公布，地方人大专门委员会的称谓、数量将会有新变化。

### （二）地方人大专门委员会职能演变

人大专门委员会各项职能的确定是伴随着人民代表大会制度的发展完善而逐步演化而来的。地方人大专门委员会设立初期，职责以及分工不是很明确，专门委员会之间职责相互重叠；专门委员会的工作量不平衡，有的专门委员会承担的工作任务较多，有的专门委员会几乎没有工作任务。1982年，率先设立地方人大专门委员会的湖南、上海、江西三省市也没有对专门委员会的职责作出详细规定。随着人大

制度的健全和人大工作经验的积累以及人大工作的发展和深化，立法机关逐步启动相关法律的立法程序，对专门委员会的职责划分进行细化和明确。1986年全国人大常委会修订地方组织法时，作出规定（第二十五条第二款）：“各专门委员会在本级人民代表大会及其常委会领导下，研究、审议和拟订有关议案；对属于本级人民代表大会及其常委会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议”，首次在法律上明确了专门委员会的有关审议权、调查研究权等职能。1993年，全国人大常委会出台《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》，明确提出：“全国人大常委会和全国人大专门委员会对全国人大及其常委会制定的法律和有关法律问题的决议、决定贯彻实施的情况，进行检查监督。”1994年预算法颁布实施，该法第三十七条第二款规定，“省、自治区、直辖市、设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会举行的一个月前，将本级预算的主要内容提交本级人民代表大会的有关专门委员会……进行初步审查”，这在法律上又增加了对政府财政预算报告的初步审查的职能。2000年立法法颁布实施，该法第六十八条规定：“地方性法规草案由负责统一审议的机构提出审议结果的报告和草案修改稿”，在法律上又赋予地方人大专门立法监督权。2005年，为了贯彻落实中央〔2005〕9号文件精神和要求，全国人大常委会办公厅出台了《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》，从七个方面提出了17条具体措施，进一步明确了全国人大专门委员会的工作职责和工作程序，这对于加强和规范地方人大专门委员会的工作，明确专门委员会的职责，进一步发挥专门委员会的作用，提供了很好的借鉴，起到了示范作用。部分省市的人大常委会根据该意见，相继

出台了落实意见，进一步明确了地方人大专门委员会的职责。2006年监督法颁布实施，该法第十四条和第二十七条进一步在法律上对地方人大专门委员会协助本级人大及其常委会听取工作报告，进行执法检查，审查和批准计划、预算，进行司法监督等监督职能进行了规定。

有些省（市）人大常委会为了充分发挥地方人大专门委员会的职能作用，根据工作需要，细化上述法律关于对专门委员会职责的规定，先后通过制定地方性法规或其他规范性文件，对专门委员会的主要职责、工作程序和工作手段进行了规范，促进了人大专门委员会的监督职能的完善。例如，山东省于1989年出台了《山东省人民代表大会常务委员会监督工作条例》，2005年山东省十届人大常委会主任会议第39次会议通过《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》；吉林省于1992年七届人大五次会议通过了《吉林省人民代表大会专门委员会工作条例》；黑龙江省人大常委会于1994年通过了《黑龙江省人民代表大会专门委员会暂行条例》等。这些地方性法规对专门委员会协助人大及其常委会统一审议地方性法规草案，初审计划和预算，开展执法检查、规范性文件备案，协助常委会联系代表、办理代表建议、批评和意见等项工作的方式和程序等都进行了明确的规范。

回溯地方人大专门委员会设立和发展的过程，我们可以看出，地方人大专门委员会的职能是伴随着我国人民代表大会制度的完善，建设社会主义政治文明，健全、落实人大及其常委会职能和人大工作发展的实际需要，逐步加强和完善的。

## 二、地方人大专门委员会职能的属性

地方人大专门委员会的职能是与本级人大常委会的职权密切联系的。专门委员会职能的

履行贯穿于本级人大及其常委会行使职权的全过程，是人大及其常委会职权实现的基础与保障，具有自己专有的属性。

#### （一）法定性

国家机构的职能来源于法定授权，这是国家职能合法性的基础；同样地，依法设立的地方人大专门委员会的职能是基于法律法规的规定而产生的，是一种法定权能。虽然我国地方组织法等法律对地方人大专门委员会的职责规定较为原则化，但是预算法、立法法、监督法等法律以及全国人大常委会办公厅《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》都对人大专门委员会的职能的内容、范围等作出了一些具体规定。

#### （二）相对独立性

地方人大专门委员会的职能是为了保障本级人大及其常委会职权的实现而设置，它不能离开本级人大常委会的领导独立行使，它必须在本级人大常委会的领导下，根据常委会确定的立法监督工作计划去实施，地方人大专门委员会可以就职权范围内的专门问题、专项工作进行调查研究或审议，但须经过严格的法定程序提出议案或报告、建议，具有相对独立性。

#### （三）专门性

地方人大专门委员会按照一定的专业分工设置，分别负责某一方面事务的常设机构，对口联系本级人民政府及其所属的有关工作部门和人民法院、人民检察院，在各自的职责范围内，对一些专门性的问题进行深入细致的调查研究。由于专门委员会“术业有专攻”，其主要职责是针对专门性问题，所以能够集中精力围绕专门问题经常性开展专题调查，进行专题理论研究和应用研究，以便及时发现问题，向本级人大及其常委会提出有价值的意见、建议和方案。

#### （四）无可替代性

地方人大专门委员会行使职能是本级人大及其常委会有效行使立法监督权的基础和保障。从当前的制度设计上看，人大专门委员会在协助本级人大及其常委会行使立法监督权中具有不可替代性。一是专门委员会作为在本级人大及其常务委员会职权范围内进行专门性工作的机构，其组成人员都是本级有某方面专长的人大代表或者常委会组成人员，比一般代表有更多的了解和研究，能够提出更有针对性的意见和建议，能够在较高层次上为本级人大及其委会行使职权服务。二是专门委员会的工作不仅是为本级人大及其常委会提供信息、反映情况，而且还要提出决策依据和决策方案，是本级人大及其常委会进行决策时必不可少的辅助力量。

#### （五）被动性

地方人大专门委员会的职能的行使必须按照本级人大及其常委会确定的立法监督工作计划开展，在既定的立法监督工作计划的基础上协助本级人大及其常委会行使职能。因此，专门委员会开展的工作大部分具有被动性。除了能主动向人大及其常委会提出议案外，专门委员会审议本级人大及其常委会交付的议案和质询案，组织实施执法检查，都是被动的。

### 三、地方人大专门委员会职能的具体形态

地方人大专门委员会协助本级人大及其常委会行使职权时，主要扮演参谋咨询部、智囊团的角色，这也决定了它发挥效能的具体效能形态，一般体现为以下几个方面。

#### （一）协助人大常委会做好听取和审议“一府两院”专项工作报告等相关工作

人大常委会听取和审议“一府两院”专项工作报告，是人大常委会行使监督权的重要方式和途径。实践中，地方人大常委会会议的会期一般三至五天，会期较短，议题多，任务重，要在会期内真正发挥监督作用，只有在会前把

大量准备工作和会后的落实工作做好、做扎实，才能真正增强人大及其常委会监督效果。人大专门委员会的前期准备工作和后期的跟踪落实工作直接影响着本级人大常委会的审议质量、效果和监督工作的成效。

### （二）组织实施人大常委会视察、执法检查和工作调研

执法检查是人大常委会履行监督职责的重要方式，是保证法律法规正确有效实施的有效途径。视察和执法检查计划确定后，由主任会议委托有关专门委员会具体组织实施。有关专门委员会研究拟定常委会视察和执法检查具体方案，视察和执法检查结束后，有关专门委员会要及时形成视察和执法检查报告提请人大常委会会议审议，根据常委会组成人员的审议意见形成办理函转交有关部门办理，并跟踪督办。此外，有关专门委员会还可根据常委会的委托或者专门委员会自己决定对有关工作及法律法规实施情况进行调查研究和检查监督。

### （三）对规范性文件的备案审查

专门委员会应按照本级人大常委会规范性文件备案审查办法的有关规定，落实责任主体，加强协调配合，做好备案审查工作。专门委员会对规范性文件进行审查，主要是审查该文件是否与宪法或者法律法规相抵触，包括是否超越法定权限，其制定过程是否违反法定程序等。

### （四）协助本级人大常委会对经济工作和财政预算进行审查

有关专门委员会要根据本级人大及其常委会的统一部署安排，先行听取和审议政府及其有关部门的工作汇报，对国民经济和社会发展规划及计划执行情况的报告、政府预算以及预算执行情况的报告进行审查，并提出初步审查意见。督促政府有关部门严格按法律法规对经济活动的规范行事，促使政府制定的经济工作

方针、政策和措施更加科学。特别要加强对政府财政预算的审查监督工作，促进政府依法理财，管理好、使用好纳税人的钱。

### （五）协助本级人大常委会做好专题询问、特定问题调查等工作

专题询问是对询问这一法定监督形式的创新与发展，监督力度强。有关专门委员会应根据常委会确定的专题询问的议题，按照主任会议的要求，拟定工作计划，拟定工作步骤，通过调研、座谈、向社会征询意见等方式，拟定询问的题目，与被询问的部门加强沟通协调，保证专题询问顺利开展，并及时将情况报告主任会议。对主任会议交付的有关组织特定问题调查委员会的议案，有关专门委员会应进行审议提出报告，由主任会议决定提请常委会会议审议。

### （六）代表议案审议和代表建议、批评、意见督办工作

人大代表提出议案和建议、批评、意见是履行代表职务，代表人民群众行使国家权力，集中反映了人民群众的意愿和要求。人大专门委员会应发挥各自的专业优势和特点，协助本级人大及其常委会认真做好议案办理的审议工作，督促有关问题的解决，切实维护人民群众的合法利益。

### （七）协助全国（省、市）人大做好执法检查 and 调研

对全国（省、市）人大常委会组织或委托开展的执法检查 and 调研，有关专门委员会要认真做好协调配合与组织实施工作。

## 四、制约地方人大专门委员会职能发挥的因素分析

### （一）顶层设计的缺陷

1. 地方人大专门委员会设置的不规范。《地方各级人民代表大会和地方各级政府组织法》作为直接规范地方人大专门委员会的设立、职

责履行的一部专门法律，是决定地方人大专门委员会的数量及各专门委员会职能的基石，但是这部法律第 30 条仅规定省、自治区、直辖市、设区的市的人民代表大会根据需要，可以设法制（政法）委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会，而地方组织法对于地方人大专委会的设立条件、设立原则和设立标准均未加以具体明确，立法上“需要”和“可以”的表述导致我国地方人大专门委员会在组织建设方面普遍存在着设置不规范的问题，造成各地人大在设置专门委员会上的做法迥异，具体表现为人大专门委员会的名称、数量的不统一。

2. 地方人大专门委员会职能的规定过于“碎片化”。地方人大专门委员会的职责本应由地方组织法作出具体规定，但是地方组织法并未对专门委员会职责加以明确规定，只在个别条款中作出一些原则规定；监督法、预算法等专项法律只是对某些特定事项作出了规定，范围比较窄。依据立法的第 8 条规定，对国家机关职责的规定专属于国家法规范的事项，省、自治区、直辖市的人大无权立法，各级地方人大对其专门委员会的职权范围均无明确界定。因此，上述原因致使地方人大专门委员会的职责规定过于“碎片化”，缺乏系统具体的规定，制约了人大专门委员会职能的发挥，成为地方人大制度的一大症结。

3. 地方人大专门委员会履行职责的程序性规定缺失。地方组织法、监督法、预算法等法律对地方人大专门委员会如何履行职责缺乏明确、具体、可操作性的程序性规定，专门委员会履行职能主要依靠惯例做法或者按照本级人大常委会的要求实施，这在一定程度上影响了专门委员会工作的质量和效能。

## （二）地方人大专门委员会组成人员结构

### 及办事机构、人员配置不合理

从全国各地地方人大专门委员会组成人员的构成来看，各地人大专门委员会的人员构成差别较大，组成人员年龄结构不合理，办事机构人员过少、专业素质不高等方面问题较为突出。

1. 组成人员年龄结构不合理。平均年龄偏大已经成为地方人大一个普遍难题。按照“党管干部”的原则，地方人大专门委员会的主任委员、副主任委员、委员等组成人员，均由党委组织部门考察酝酿提名，按照地方组织法的有关规定进行选举产生。但是在实际运作中，地方人大专门委员会的主任委员、副主任委员均是党委、政府相关部门的主要负责人由于年龄等原因转岗到人大工作。根据干部任职年限的规定，主任委员不能干满一届的情况成为常态，各委员会几乎每届都是大进大出，在一定程度上制约着专门委员会工作的连续性，这无论是在技术层面上还是从专业知识层面上，都在一定程度上影响了委员会职能的发挥。

2. 办事机构的设置过少。人大专门委员会的办事机构的设置全国各地不尽一致，而各地方人大专门委员会下设办事机构过少的问题已经成为地方人大工作中普遍存在的问题。以省（市）人大专门委员会的办事机构设置为例，全国有 90% 以上的省（市）人大专门委员会仅下设办公室一个办事机构。在地方人大及其常委会立法和监督方面的作用急需加强的形势下，专门委员会的办事机构的数量与专门委员会承担的职责相比，已经难以充分适应实际工作的需要。

3. 办事机构工作人员专业素质亟待提高。专门委员会工作职责范围较大、涉及面较广、专业性强，需要各方面的专业性人员和通晓某

些专业知识的工作人员协助专门委员会组成人员来完成立法、监督等工作。但是，相关法律法规、规章制度对地方人大专门委员会工作人员素质要求并无明确规定。实践中，专门委员会办事机构的工作人员具有专业知识的专有人才是比较缺乏的。办事机构工作人员专业素质不高已经成为影响专门委员会工作质量和效率的掣肘因素。如果专门委员会工作人员的专业素质不过硬，增强专门委员会的专业性则无从谈起。

### （三）工作制度不健全

1. 工作条例缺失。开展工作应有严格的程序，做到工作规范化、制度化。地方人大专门委员会工作条例是对专门委员会的工作程序、工作手段、工作方式等进行规范的制度保障。目前，在我国 31 个省、自治区、直辖市人大常委会中，仅有吉林、黑龙江和江苏等少数省份制定了省人民代表大会专门委员会工作条例。山东省人大采用了 7 个专门委员会各自制定工作条例的模式。

2. 议事规则亟待完善。地方组织法对地方各级人大及其常委会的议事规则加以总则性规定——民主集中制，但该规定过于原则，并未论及地方各级人大及其常委会下设机构的设置前提、职权范围、工作方法等，致使地方人大专门委员会开展工作缺乏制度上的支撑。虽然部分地方人大及其常委会在其制定的专委会工作规则中对议事规则有所规定，但均较为简单且难以统一。

## 五、优化地方人大专门委员会职能的途径与对策

切实有效增强人大专门委员会的职能是一个科学系统工程。地方人大专门委员会职能的发挥和优化提升离不开完备的组织机构、健全的制度，根据当前人大专门委员会在发挥职能

中存在的问题，应当从以下几个方面加以强化和完善。

### （一）修改、完善、制定相关法律和法规

1. 修改完善地方组织法。地方组织法已经颁布实施 30 年，地方人大专门委员会在本级人大及其常委会的领导下，大胆探索，积极开拓进取，已经积累了丰富的经验，全国人大应适时启动对地方组织法修改程序，将各地成功经验固化上升为法律，为地方人大专门委员会更好地履行职能提供法制支撑。建议在地方组织法中增设专章，对地方人大专门委员会设置的原则、条件、专门委员会的类型、名称以及委员会的职责、工作程序等作出统一规定，这样便于地方人大专门委员会协助常委会开展执法检查等监督工作职责时有法可依、有章可循。

2. 制定专门委员会工作条例或者其他规范性文件。鉴于地方人大及其常委会立法权限及自身条件的不同，在地方组织法等上位法已有原则性规定的情况下，省、自治区、直辖市及设区的市的人大及其常委会，可以在借鉴已经制定专门委员会工作条例省（市）的立法经验基础上，制定专门委员会工作条例或者其他规范性文件，对专门委员会设置、组成、议事规则、职权的具体事项、工作程序以及专门委员会的办事机构的职责范围等作出细化规定，使人大专门委员会履行监督职能有章可循，有责可究。

### （二）优化地方人大专门委员会组成人员结构

专门委员会组成人员的结构直接决定着专门委员会工作的质量和效率。结合当前全国各地地方人大专门委员会组成人员的情况及现状，地方党委应当重视专门委员会组成人员的配置，切实出台具体的政策措施，进一步优化地方人大专门委员会组成人员结构，推动专门委员会组成人员年轻化、专业化。一方面，在配备专

门委员会组成人员人选时，应注意老中青相结合，形成合理的年龄结构，使各年龄层次的人员都能发挥长处，优势互补，从而保证人大工作平稳交接，使得专门委员会的工作充满朝气与活力。另一方面，结合专门委员会的“专”，进一步优化专门委员会组成人员的专业结构，选任具有较高的法律、经济及相关专业背景的代表担任专门委员会委员，以满足专门委员会立法、监督各项工作所需的法律知识、专业知识和技术知识的需要。

### （三）健全人大专门委员会工作机构设置和重视干部队伍建设，增强其专业技能

专门委员会办事机构的工作人员是专门委员会组成人员履行职责的参谋助手，专门委员会办事机构工作人员的素质高低制约着专门委员会监督职能的质量和效率。当前人大机关干部的现状是“只进不出”，这极大地消磨了人大干部干事创业的工作热情，制约了人大干部的成长。结合目前存在的问题，需要加强以下两方面的工作：一是适当增加专门委员会工作机构设置与工作人员编制。二是重视专门委员会办事机构干部队伍建设。从人大事业的长期发展来看，党委组织部门应当将人大干部放在干部队伍“大盘子”中统筹考虑，加强人大机

关干部与党、政、司法部门的干部交流。

### （四）完善专门委员会工作制度

专门委员会的制度建设是整个常委会制度建设中的一个重要组成部分，是更好地发挥人大专门委员会职能作用的有效制度保障。在工作实践中，全国各地人大已经逐步形成了一些有效的制度和规范，对于专门委员会依法履职发挥了重要作用。目前，人大专门委员会应在常委会领导下，在总结以往工作经验的基础上，根据常委会的要求和委员会的实际情况，对委员会已有的工作规范作一个梳理后，进一步调整充实和完善委员会会议制度、主任委员办公会议制度，建立和健全专门委员会的执法检查工作、专项报告审议工作、调查研究、议案审议等工作制度，促进委员会监督工作规范化、制度化和程序化。具体包括：会议制度、调查研究制度、提出和审议议案制度、执法检查制度、听取工作汇报制度、初步审查计划、预算草案制度、联系制度等。

另外，专门委员会所属的工作机构也应建立一套自己的工作制度，这是为专门委员会依法履行职责提供良好服务的保障。

（作者单位：省人大内务司法委员会办公室）

# 关于创新完善专题询问的实践与思考

朱 娜

四十年来，伴随着改革开放的强劲步伐，地方人大工作迎来新的历史时期，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，围绕中心服务大局，充分发挥职能作用，在探索中发展、在发展中创新，为推动人民代表大会制度与时俱进作出了积极贡献。

2010年6月，全国人大常委会对中央决算报告进行专题询问，专题询问这一监督形式进入公众视野，引起各方面关注。在全国人大常委会的示范引领下，专题询问很快辐射至地方人大，成为各级增强人大监督实效的新方式，为人大监督注入了新的活力。本文意在结合日照市开展专题询问的探索实践，就创新完善专题询问、进一步增强专题询问效果进行探析。

## 一、日照市人大常委会创新完善专题询问的实践探索

2014年8月，日照市人大常委会认真学习全国人大、省人大做法，结合听取审议市政府关于水污染防治工作情况的报告，首次开展专题询问。此后，每年都组织开展专题询问，实现从尝试向常态化的迈进。

具体工作中，始终坚持问题导向，聚焦社会热点、回应群众关切，以创新思维推进专题询问，不断创新完善“流程图”，精选询问议题，强化跟踪督办，实实在在推动了一批热点问题的有效解决，树立了人大监督的务实作为形象，

取得了较好的监督效果。

### （一）坚持制度先行：出台专题询问暂行办法

习近平总书记强调，凡属重大改革都要于法有据。专题询问作为人大监督方式的重大创新，必须规范有序开展。日照市人大常委会按照依法监督、规范监督、科学监督的理念，依据《监督法》及山东省人大常委会关于贯彻实施监督法的若干意见，进行了深入细致的基础性准备。2014年6月，参照省人大常委会做法，结合日照实际，深入调查研究，充分征求意见，历经数次修改完善，制定了《日照市人民代表大会常务委员会专题询问暂行办法》，为开展专题询问提供制度保障。《办法》就专题询问实施主体、询问对象、议题选择、询问内容、组织实施和程序等系列问题作了具体规定，具有较强的操作性，有效解决了法律规定较为原则、笼统的问题，真正实现有章可循。

### （二）增加询问频次：从一年一次到一年四次

2014年8月，对水污染防治工作进行专题询问，得到各方面认可，“首问”告捷。《中国人大》以“练好三段锦 询问见真功”为题，进行了宣传报道。2015年，对旅游环境建设进行专题询问；2016年，对安全生产工作进行专题询问；2017年，对公共卫生服务体系建设及乡镇卫生院改革发展情况进行专题询问。根据

工作要点安排，2018 年，日照市人大常委会共安排四次专题询问，先后于 4 月、6 月、8 月、10 月，对环境保护、科技创新、消费维权工作、《日照市城市管理条例》《日照市物业管理》贯彻实施情况进行专题询问。

选好议题是专题询问取得实效的基础。日照市人大常委会坚持将群众普遍关注的热点问题作为首要考虑的议题，坚持着眼加快新旧动能转换、推动高质量发展，科学确定询问议题，确保市委决策部署得到不折不扣落实。为更好地听民声、集民意，提升专题询问的精准度，每年年初在《日照日报》、日照广播电视台等主流媒体和日照人大网、日照人大微信发布公告，面向全社会征求年度专题询问议题。每次专题询问之前 1 个月，公开征集各方面对具体询问内容的意见建议。此举一方面利于民意得到较好反映，另一方面为专题询问开展进行预热宣传，营造了浓厚的舆论氛围。

### （三）做好询问前准备：汇报、调研、沟通，多管齐下

一是主动向市委汇报，积极争取市委支持。专题询问作为人大监督的重要手段，其主题涉及重点工作、民生热点，各方面关注度较高。实际工作中，重点就为什么要开展询问、怎么样开展询问、询问的主要内容、询问的主要流程等向市委作专题汇报，得到了市委大力支持。这是专题询问圆满成功的重要前提。

二是深入开展调研，摸实情找症结。每次开展专题询问前，都制定详细的工作方案，成立专题调研组，坚持明察与暗访相结合、本地调研与外出学习考察相结合，通过实地调研、查阅资料、走访座谈等方式，全面掌握第一手资料，努力找准询问靶向。以科技创新工作专题询问为例，在通过媒体广泛征求社会各方面意见的基础上，组织部分委员和委室负责同志，

到各区县、部门进行现场调研，专程赴合肥、无锡、南通三市进行考察学习。会同日照电视台，拍摄制作了一部对标先进地市，看我市科技创新差距与短板的专题片。得益于充分的准备，委员们在询问中底气十足，问得“精”“准”“深”。

三是加强与应询部门沟通，形成良性互动。为确保专题询问取得实效，提前向政府“通气”，与应询部门进行沟通衔接，告知专题询问议题、流程，就专题询问准备工作提出要求。明确专题询问的目的是共同发现问题，促进问题解决，让应询部门对专题询问有正确的认识。对于涉及国家机密、企业隐私或其他不宜公开的事项，做到事前沟通掌握，避免出现差错。从近几年情况看，市政府及部门对专题询问的认识越来越到位，重视程度逐渐加深。有的问题在会前调研沟通过程中，就已经得到解决或列入计划解决。

### （四）创新询问形式：现场问答更加精彩

日照市人大常委会开展专题询问，基本采用“先审议后询问”的形式。常委会会议听取审议有关报告后，召开联组会议进行专题询问，由常委会主任或副主任主持，副市长带领相关部门到会应询。

综观近几年专题询问开展情况，经历了委员询问时照本宣科、“不敢问”“不愿问”“不会问”的尴尬；经历了部门应询时念稿子式、“穿靴戴帽”式、汇报工作式、甚至避重就轻式回答等窘境。经过不断的创新探索，现场问答越来越精彩。委员们“有备而来”，播放视频、举证引例，直指问题短板；应询部门，坦诚面对、不遮不掩、查摆原因，提出改进措施，列出“时间表”“路线图”。

一是现场播放视频短片，直指存在问题。以环境保护工作专题询问为例，在委员提问时配合播放相关的暗访短片，直观形象的画面，

聚焦突出问题、薄弱环节,具有较强的说服力、感染力。以科技创新工作专题询问为例,现场播放题为《对标先进,日照科技创新如何发力超越》的专题片,聚焦青烟威潍和合肥、无锡、南通等先进地市,从看格局、看产业、看投入、看平台、看人才、看环境等六个方面,集中展示各地抓好科技引领、打造创新高地的经验、做法,通过穿插对比的一组组数据,揭示我市科技创新工作存在的差距和短板,让应询部门、与会人员都感受到沉甸甸的压力与责任。

二是设置限时提醒,让问答更务实。对问答严格限时,询问人询问控制在 3 分钟以内,应询人回答问题控制在 8 分钟以内。询问人可以进行追问或者补充询问,应询人回答时间不超过 5 分钟。现场设置电子提醒器,会场大屏幕显示回答问题的倒计时。这一细节带来显著变化,洋洋洒洒、汇报工作式应询少了,倒逼应询部门直面问题、正面回应、务实作答,现场问答的节奏更为紧凑。

三是打好监督“组合拳”,丰富专题询问形式。主要是结合听取审议市政府专项工作报告、听取审议执法检查报告,开展专题询问。2018 年 8 月 28 日,市十八届人大常委会第十二次会议听取审议市人大常委会执法检查组关于贯彻实施《消费者权益保护法》情况的执法检查报告,并对全市消费维权工作进行专题询问。这是首次结合执法检查报告开展专题询问。在一问一答的良性互动中,执法检查效果得到强化,问题得到及时回应,为保障法律法规正确有效实施发挥了重要作用。

四是启用满意度测评,增强部门接受人大监督意识。询问结束后,以无记名投票方式,对部门应询情况进行满意度测评,测评结果分为“满意、基本满意、不满意”三个等次,并当场公布测评结果。以消费维权工作专题询问

为例,有两个应询部门满意率明显落后,让部门负责人很受触动,表示接受询问既是压力,也是动力,要以此为契机,扎实做好整改落实,切实提升工作水平。

#### (五) 坚持一问到底:问后监督持续跟进

一是完善监督流程,加强问后持续监督。注重询问成果的转化,将询问、梳理、交办、跟踪、督办构成一个严密的整体,坚持在推动问题解决上下功夫。会后,对分组审议、专题询问情况进行汇总整理,形成审议意见,列出问题清单,交市政府办理,要求按照规定时间提交落实情况报告。坚持专题询问“回头看”,专题询问之后一年左右,常委会会议听取审议专题询问后整改情况工作报告,督促市政府及部门把承诺的事情办好,把专题询问的优势转化为实实在在的监督成果。对整改不到位的,安排相关工作机构再次进行监督检查。

二是发挥新闻媒体作用,放大专题询问监督效果。除常规报道外,加强对专题询问的延伸报道,扩大专题询问影响力。在《日照日报》开设专版,进行全方位解读报道;日照电视台《新闻深一度》栏目,进行深度报道。通过大张旗鼓的宣传报道,提高专题询问的透明度、公开度,让群众知道做了哪些工作、还要做哪些工作,形成全民参与、监督推进的浓厚氛围。

### 二、影响专题询问实效的因素分析

(一) 专题询问的法律地位不明确。我国法律文本中没有“专题询问”这个概念,开展专题询问缺少具体法律依据和法制保障。《宪法》对询问没有提及,《监督法》、《地方组织法》、《代表法》等法律仅对询问作出规定,且较为简单、笼统、粗疏。2015 年,全国人大常委会办公厅出台《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对实际工作有很强的指导性,但法律效力相对不足,制约专题询问的实效。

(二) 问责追责机制缺失, 问后监督乏力。有一种倾向需引起注意, 有的部门负责人在回答询问时, 态度非常诚恳, 但会后整改落实却抓得不紧、不实, 对能够解决的问题没有及时解决。各地人大常委会对落实整改情况进行持续监督, 效果不甚理想, 容易变成“文来文往”。从各地情况看, 这种现象并非个例。究其根本, 主要是因为现行法律、法规中, 缺少相关的责任落实、追责规定, 使得专题询问的监督效果打了折扣。

(三) 专题询问的广度、深度不够。从各地情况看, 专题询问涉及议题较为集中。对政府工作开展专题询问较多, 对“两院”工作进行专题询问较少; 对政府工作进行专题询问时, 民生热点议题居多, 对预决算、审计工作开展专题询问少。

(四) 社会关注度不高, 公众实质性参与少。近年来, 以武汉电视问政、西安问政时刻为代表的《电视问政》引发市民关注热潮。以日照市为例, 《问政日照》节目自 2017 年 6 月 27 日开播以来, 先后举办 7 场大型直播活动, 实现近年来新闻直播类节目收视率最好水准。76.3% 的市民“知道《问政日照》”, 67% 的市民“会收看关注《问政日照》”。而人大专题询问的社会关注度、公众知晓度较低, 74.2% 的市民“对专题询问不了解”, 59.2% 的市民“对专题询问不关注”。每次开展专题询问之前, 都在主流媒体发布征集问题建议的公告, 但实际收到的建议非常有限。

### 三、新形势下增强专题询问实效的路径分析

询问权是《监督法》明确规定的七种监督形式之一。作为询问的衍生和创新, 专题询问既有“柔”中带“刚”强调人大监督权威性的一面, 又有“刚”中带“柔”强调人大寓监督

于支持之中的一面, 是人大监督之问、反映民意之问、推动工作之问, 具有议题集中、组织性强、互动性好、针对性强等特点, 实际监督效果良好。尽管工作推进中存在问题与不足, 面临多种因素制约, 但专题询问的价值功效不容置疑。各级人大常委会要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 始终坚持问题导向, 积极探索创新方式方法, 推进专题询问常态化、规范化, 使专题询问开展得更加有声有色、更加富有实效, 更好地发挥人民代表大会制度的优越性, 推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

(一) 明确专题询问的法律地位, 注重配套制度建设和程序规范。党的十八届四中全会指出, 完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系是全面推进依法治国的根本保障。人大对“一府一委两院”工作进行监督, 必须有法律依据, 必须是依法监督。当前, 专题询问在人大监督领域内普遍运行, 建议全国人大适时启动修法程序, 在《宪法》《监督法》中增设专题询问条款, 进一步明确专题询问的法律地位, 对专题询问的后续监督、法律责任等问题作出规定, 增强专题询问的权威性。另外, 监察委员会由人大产生, 对人大及其常委会负责, 并接受其监督。建议在《监督法》中增加“监察委员会”方面的内容, 对依法监督监察委员会工作等作出具体规定, 确保监督体系更加完备、科学、有效。

(二) 推进专题询问公开化, 进一步扩大公众有序参与。随着民主政治建设的不断发展, 提高人大工作的公开度、透明度、参与度, 将是必然趋势。全方位展现专题询问工作, 可以增强询问委员的履职压力, 增强应询部门的承诺意识、责任意识。

一是扩大公众有效有序参与。建立完善邀请

公民旁听会议制度，让群众在现场直观感受专题询问的作用、效果。选择确定旁听公民范围时，应注意多领域、多行业，适当扩大涵盖范围，适当增加旁听人数。现场询问的人员，建议可从人大常委会组成人员逐步扩展到人大代表。

二是进一步加大新闻宣传力度。要坚持新闻宣传、专题询问同部署、同谋划，专题询问的议题、询问过程、审议意见落实等内容，要及时有效地推送给公众，提高专题询问的社会知晓度。特别是询问后续整改落实情况，要作跟踪式宣传报道，通过多维度、深层次的报道，全面展示专题询问的功效，确保公众的知情权、监督权，提高询问监督效果。

三是理性看待“电视问政”热，不宜全盘复制电视直播模式。需要注意的是，专题询问的现场热闹效果不等于监督的实际效果。推进专题询问公开化，不宜盲目复制“电视问政”的直播模式。电视直播资源成本高、需投入精力多、条件限制多，特别是随着专题询问常态化，每次都做电视直播，可行性不强。要结合人大工作实际，借鉴“电视问政”模式，根据询问议题确定直播形式。遵从新闻规律，重视利用好新媒体，借助传播速度更快、受众范围更广、资源成本更低、调度更方便的网络媒体，加强对专题询问的报道。

**（三）做好与其他监督方式的结合文章，拓展专题询问议题范围。**《监督法》第三十四条规定：“各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时，本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会，听取意见，回答询问。”作为询问的衍生和创新，专题询问适用这一法律规定。

从法律属性上来讲，询问权具有“非独立性”特征，需要依托于审议报告或议案展开。从各地情况看，开展专题询问的形式，大多局

限在听取审议“一府两院”专项工作报告上。今后实践中，有必要将专题询问与执法检查等监督方式有机结合起来，增强人大监督的实效性。

从《监督法》立法原意看，询问不应仅限于对政府或有关部门的工作，还应包括人民法院、人民检察院。从新形势看，还应包括监察委员会。要坚持问题导向，及时回应社会关切，对监察委员会、人民法院、人民检察院工作依法开展专题询问，推动提升依法监察、公正司法水平。在对政府工作进行专题询问时，应在民生热点问题为主的基础上，将事关改革发展大局的问题特别是预决算审查、审计工作纳入询问议题。浙江省温岭市人大常委会自 2012 年以来，连续七年采用专题询问与听取审议审计报告相结合的方式，开启了全口径预决算审查和监督的新路径，整改实效显著提升，值得我们认真学习借鉴。

**（四）完善跟踪问效机制，确保专题询问实效。**专题询问的关键在于问后整改，必须高度重视和加强跟踪问效。要制定跟踪监督方案，综合运用各种监督方式，形成监督合力，全面掌握整改进程，督促落实有效措施，做到不解决问题不放手，将询问成果转化成为实实在在的监督效果。探索建立听取审议询问后整改落实情况报告制度，建立现场应询满意度测评、整改落实满意度测评制度，持续传导压力，避免部门产生“问完就过关”思想。同时，将满意度测评结果报告同级党委，并作为应询部门年度考核的参考依据，保证人大监督的权威性。对审议意见办理不及时、履职不到位、责任不落实，且关系重大的问题，应依法启动质询、特定问题调查、罢免等手段督促落实，确保问题得到妥善解决。

（作者单位：日照市人大常委会研究室）

# 关于地方人大及其常委会服务加快新旧动能转换、推动经济转型升级的实践与思考

杨 蕾

1978年，党的十一届三中全会在北京召开，作出了把党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的重大战略决策。40年来，我们党始终坚持以经济建设为中心，我国工业化、城市化快速推进，产业结构不断优化，经济实力快速增强。在中共淄博市委的正确领导下，淄博市人大常委会始终把保障和促进地方经济社会的发展作为第一要务，紧紧把握新旧动能转换、经济转型升级这一关键，团结拼搏，开拓创新，在优化经济发展环境、加快新旧动能转换、推动经济转型升级等方面依法行权履职，着力通过地方立法为经济发展开路，在参与经济决策、优化经济发展环境、推动项目建设方面依法加强监督，切实做到监督为转型解难，代表为转型献策，在推动新旧动能转换、经济转型升级等方面做了大量富有成效的工作。

## 一、主要实践与做法

**（一）认真行使重大事项决定权，有力助推新旧动能转换、经济转型升级。**近年来，市人大常委会切实强化大局意识，坚持“谋大势、议大局、抓大事、求实效”的原则，紧扣市委“一个目标定位、四个着力建设、十个率先突破”总体思路和工作布局，把人大各项工作融入到转型升级的工作大局中，适时作出相应的决议或决定，为加快推进经济转型升级提供强有力

的工作支持和制度保障。为进一步提升我市金融业服务经济转型升级的水平，市人大常委会适时作出了《关于促进我市金融业发展的决议》每年都结合审议半年国民经济和社会发展计划执行情况报告，就全市经济转型工作的重要事项提出意见建议、作出决议决定，促进政府在改造提升传统产业、扶持壮大新兴产业、加大企业技改投入等方面出台了一系列政策措施，对保增长、促转型发挥了重要作用；在审议计划执行情况报告、调研园区经济发展情况、视察重点工程建设的基础上作出决议决定，有力地推动了“十二五”规划实施和“十三五”规划的编制。

**（二）突出监督重点，全力服务新旧动能转换和经济转型升级。**近年来，我市各级人大及其常委会充分发挥人大的监督优势，盯紧、抓牢转型升级的重大问题，推动全局工作的开展。一是关注增长方式转变。为推动培育全市新的经济增长点，分别就重点企业精准转调、发展电子信息产业、推进信息化与工业化融合、加快供给侧结构性改革、高新企业“铸链”工程等实施监督，撰写调研报告，提出意见建议，督促各级政府及有关部门积极行动，认真实施，有力地促进了工业转型升级。二是聚焦重点项目推进。牢固树立“抓项目监督就是促进发展”理念，坚持把项目作为监督的重点，每年都组

织人大常委会委员和部分人大代表对“工业 30 条”落实情况、全市重大项目推进情况、工业重点项目建设情况进行视察调研，听取政府相关工作汇报，深入企业一线，广泛征求意见，提出进一步强化优质项目引领作用、加强要素资源支持、优化企业发展环境的意见建议。三是推动传统产业结构调整。为推动传统产业“腾笼换鸟”“凤凰涅槃”，针对我市产业结构不够合理，产业发展不协调，高污染、高耗能产业比重偏高，第三产业发展相对比重偏低的现状，2016 年，市人大常委会委员、市人大代表按照市委的要求组成 6 个调研组对 87 家建陶企业进行深入调研，形成了《关于建陶产业转型升级发展的调研报告》，提出了具体的合理化建议，为市委决策提供了重要依据；2017 年，市人大常委会主任会议组成人员又带队赴淄川、博山等陶瓷产区，对建陶产业转型升级情况进行了深入调研；有关区县也组织人大代表对工业园区建设等进行视察调研，建议统筹规划和推进建陶工业园区建设，切实加大科技投入，加快企业的研发能力和自主创新能力，进行智能化升级改造，不断提高产品的科技含量和技术含量，推动全市建陶产业转型升级、向中高端迈进。四是重视产业平台建设。淄博高新区、淄博经开区是我市转型发展的先导区、示范区，是市委推动产业布局向集约高效、协调优化转变的重要抓手，也是人大推动转型升级的重要着力点。市人大常委会多次组织常委会组成人员和部分代表视察淄博高新区、淄博经开区建设发展情况。建议高新区加快规划和载体建设，围绕建设国内一流特色产业创新园区的目标，进一步突出区内高新技术的研发、孵化、示范、辐射功能，带动全市产业结构升级。建议经开区大力发展资金、技术密集型高附加值、高科技含量、绿色低碳、市场容量大的项目，引领

区域经济整体水平提升。

**（三）致力营造良好环境，保障新旧动能转换、经济转型升级。**加快转型升级，是一项长期而艰巨的系统任务，离不开政策、资金、土地、人力资源等多方面的要素保障。我市人大及其常委会综合运用地方立法、专项工作评议、全口径预算审查监督、“两官”履职评议等监督手段，为经济转型升级提供必要的支持。一是充分发挥立法的引领和推动作用。市人大常委会充分发挥主导作用，坚持把地方立法工作融入发展大局，加快推进经济转型升级。针对我市产业发展情况，先后制定了《科学技术进步条例》《计量监督管理办法》《粘土砖瓦生产用地管理规定》《燃气管理条例》《资源综合利用管理办法》《油区管理若干规定》《承压设备安全监察条例》《散装水泥管理办法》《节约能源条例》等经济领域地方性法规，引导、规范企业安全生产、调整结构、产业升级、节能降耗。二是创新开展政府部门工作评议。为促进行政效能提升，市人大常委会从 2013 年开始启动了政府部门专项评议工作。从年初常委会票决确定被评议部门、广泛征求各级人大代表意见建议并向被评议部门反馈、督促部门整改，到被评议部门报告整改工作、常委会满意度测评，历时 8 个月，通过综合运用调研、视察、听取专项工作报告、专题询问、满意度测评等监督手段，督促部门改进工作、提高服务质量和效率。如：2017 年市人大常委会对市司法局、林业局、旅发委、安监局、物价局、公共事业局等 6 个部门进行了专项工作评议，先后组织召开了 40 余个座谈会，发放调查问卷 1300 余份，深入走访了 30 多家企业，广泛征求各级代表、社会各界、工业企业和项目业主对部门服务的意见建议 4988 条，汇总梳理为 554 条。三是积极推进全口径预决算审查监督。为推动

积极财政政策的有效实施，每年人大常委会都要听取或审议财政、审计部门有关专项工作报告，督促政府在财政预算安排时，加大对经济转型工作的倾斜力度，为转型工作提供必要的财力支持。按照新预算法的要求，不断健全预算管理制度，建立预算审查监督联络员制度，成立预算审查监督咨询专家库，积极推进全口径预决算审查监督，着力推动经济转型升级。创新开展部门预算备案审查，2016年首次对全市340个市级单位部门预算进行了备案。2017年这项工作作为我市自主改革创新经验，在区县进行了推广。截至目前，已对市发改委等20余个部门预算进行了备案审查，督促市财政局和被审查部门在加强制度建设、严格预算编制和执行、提高市级部门公用经费标准、加强绩效监管等方面进行了有序整改。积极探索对政府重点支出、重大项目投资和专项资金使用情况进行监督，按时听取审议预算执行、决算报告，及时审查批准市级决算，以及地方政府债务限额、市级债务限额和市级预算调整方案。对“工业强市30条”专项资金管理使用情况开展专题调研，强化对预算执行情况的监督。拓宽预算审查监督范围，将高新区、文昌湖区决算纳入市级决算审查范围，实现了对市政府派出机构预算、决算审查监督的全覆盖。听取审议市政府关于市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告，以及审计查出问题整改情况的报告，不断提高财政资金使用效益，有效地推动了经济转型升级。四是强化司法监督。市人大常委会从2016年开始，创新开展了“法官、检察官”履职评议工作。为确保整个评议工作进行顺利，在深入调研、学习借鉴兄弟城市先进经验的基础上，市人大常委会研究制定了《关于对市法院、市检察院部分法官、检察官开展履职评议工作的意见》和《关于2016年对市法院部分法官开

展履职评议的实施方案》，2016年首先对市法院部分法官开展履职评议，2017年对市检察院部分检察官进行了评议，以后分年度交替进展。整个评议分准备动员、调查走访、集中评议、整改落实四个阶段进行。通过召开座谈会、个别谈话、抽查案卷、旁听庭审、民主测评等形式，深入了解被评议法官的履职情况，并分别提出履职情况的调查意见，形成履职评议报告。通过开展法官履职评议，市人大常委会进一步拓展了司法监督途径，强化了刚性监督，增强了监督实效。同时，对于促进法官依法办案、公正司法，加强法官队伍建设也起到了积极的推动作用。另外，还重点对法院解决“执行难”、检察机关预防打击职务犯罪和公安机关“平安淄博”建设等工作进行视察检查；组织人大代表观摩法院涉企案件的庭审；开展《淄博市节约能源条例》等法律法规执法检查，力促相关法律法规的全面贯彻落实，为经济转型提供了良好的法治环境。

**（四）加强代表工作，合力助推新旧动能转换、经济转型升级。**人大代表是人大工作的动力和源泉，是党和政府联系群众的桥梁和纽带，是推动科学发展、加快转型升级的重要力量。市人大及其常委会不断完善发挥代表作用的机制，调动起代表的积极性、主动性和创造性，为转型升级提供强有力的支撑。一是创新“双联”工作。人大代表来自各条战线，有着丰富的专业知识和实践经验，大多数都处在经济社会发展的第一线，是推动科学发展的生力军。为更好地发挥人大代表在推动科学发展、构建和谐社会中的独特优势和重要作用，市人大常委会在广大代表中开展了“双联”主题活动，引导他们紧紧围绕结构调整和产业升级中碰到的困难和问题，广泛开展调查研究，有针对性地提出解决问题的意见和建议，支持和帮助政府解

决难题，为企业转型发展、项目加快推进起到了积极作用。二是积极办理代表议案和意见建议。督促政府有关部门认真办理“加快重点企业转调创步伐、带动经济转型升级”的议案，以及“重视地理标志商标、带动经济发展”和“加快扶持电子商务产业发展”等重点督办建议，抓好“市人大常委会关于促进金融业发展的决议”的贯彻落实，着力推动大力发展高新技术产业和现代服务业，改造提升传统产业，实现发展方式转变，有效促进经济社会的有效发展。三是充分发挥代表的示范带头作用。人大代表具有广泛的代表性，他们的一言一行都会对广大人民群众产生积极的影响，他们所产生的带头示范作用，是加快经济发展方式转变的强大动力。我们不断加强对代表的培训，努力提高代表的综合素质和履职能力，鼓励和支持代表在本职岗位上发挥好骨干表率作用，并积极为他们创造发展空间，提高人大代表自主创业的热情，调动他们服务加快新旧动能转换的积极性，形成推动经济发展方式转变的强大合力。

## 二、存在问题和不足

近年来，我市地方人大及其常委会在服务加快新旧动能转换、经济转型升级的实践中，取得许多值得总结借鉴的成果和经验，但也仍然存在一定的差距和不足。如：服务加快新旧动能转换、经济转型升级的能力、方式等方面与加快新旧动能转换、经济转型升级的形势要求还不相适应，地方人大服务加快新旧动能转换、经济转型升级工作的发展还不够平衡，一定程度上影响了监督职能的充分发挥。

一是认识还不够到位。近年来，随着社会主义民主法治进程的不断推进，各级对人大监督的认识有了新的提高，但在实际工作中，个别单位和个别人仍不同程度存在着“监督无用论”“监督干预论”，认为人大不直接介入经

济工作，监督工作只是走过场，干多干少一个样。有的地方人大片面理解“寓监督于支持之中”，只讲支持、讲参与，忽视监督。还有个别同志一谈及人大工作服务于经济建设，就津津乐道地大谈他们如何采取领导包项目、干部包工程等形式，热衷于既当裁判员，又当运动员。

二是方式还不够到位。监督法赋予地方人大常委会听取和审议专项工作报告、组织执法检查等七种监督方式，但在实践中没有得到充分应用，尤其是质询、组织特定问题调查等刚性监督手段很少运用。此外，实践中产生的一些行之有效的监督形式如专项工作评议、两官评议等尚未被法律确认并加以规范，致使这些形式在运用中不够统一，缺乏系统性和完整性，在一定程度上影响了监督的权威。

三是能力还不够到位。加快新旧动能转换、经济转型升级是一项专业性很强的工作，作为监督者必须有较高的经济、法律等业务素质。目前在人大常委会组成人员和人大代表中，具有较高水平的经济管理专业人士较少，导致人大及其常委会服务经济转型升级的能力和水平还不够高。

## 三、思考与建议

改革开放 40 年的历史已经证明，经济体制改革始终是我国经济社会发展最重要的动力。培育壮大经济发展新动能，加快新旧动能接续转换是促进经济结构转型和实体经济升级的重要途径，是推进供给侧结构性改革的重要着力点，也是推动我市经济转型升级的关键。在经济体制改革不断深入推进过程中，新旧动能转换问题日益引起党中央的高度重视。落实好中央和省市这一重大部署，加快转变经济发展方式，努力保持经济平稳健康发展，是当前地方各级人大及其常委会不断加强经济监督、确保监督实效，努力推动经济社会转型发展的当

务之急和既定目标。

**（一）要切实加强和改善党对人大工作的领导。**东西南北中，党是领导一切的。做好人大工作离不开党的正确领导。必须增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护习近平总书记的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，始终把党的领导贯穿人大工作的全过程和各方面，确保人大经济监督工作的正确政治方向。地方人大及其常委会要坚持党领导人大工作原则不动摇，坚持重大事项、重要工作向市委请示报告制度，让人大的监督意图、监督活动能够最大限度地得到党委重视和支持，确保人大工作与市委同心、同向、同步。各级地方党委要把支持人大搞好经济工作监督放到提高党的执政水平，巩固党的执政地位的大局去认识，高度重视人大及其常委会组织建设，切实解决人大工作中的实际问题如人大工作经费、代表活动经费、干部交流等等，以调动人大干部的工作积极性。此外，地方党委要重视并加强人大宣传工作，为人大行使职权创造良好的舆论环境，更好地树立地方人大的形象。要针对地方人大经济工作监督能力较弱的问题，不断优化人大代表及人大常委会组成人员的结构，不断增强人大经济监督工作的能力和水平。

**（二）要认清服务新旧动能转换、经济转型升级的工作重点。**经济工作千头万绪，大到发展战略及国民经济和社会发展规划，重大项目建设和投资规模等等，小到人民群众的吃穿住行。淄博作为一个正处在转型发展阶段的老工业城市，产能过剩、产业层次不高、结构不合理、资源环境约束大等问题依然是制约全市经济发展的瓶颈，人大服务加快新旧动能转换、经济转型升级的重点应放在加大创新驱动的力度、转变发展方式的关键点上。既要宏观把握新常态经济形势下区域经济面临的机遇和挑战，

又要微观着力于本区域经济发展面临的难题和瓶颈，做到精准发力、有的放矢。一要紧密结合经济宏观形势的新变化，督促政府认真落实好“十三五”经济社会发展规划纲要和年度计划，切实加强对调整产业结构、统筹城乡协调发展、强化能源资源节约和生态环境保护等方面的监督，督促政府积极破解转型发展中的突出矛盾和问题，进一步增创经济发展的新优势。要坚持不懈地开展对《循环经济促进法》《节约能源法》等相关法律法规的执法检查，促进政府、企业变革发展理念，转变经济增长方式。要关注新的经济增长点的培育，如电子商务、现代物流、总部经济、创意产业、战略性新兴产业、生态休闲旅游以及产业招商等重大经济工作，督促政府和企业加大投入力度，调整产业结构，转变经济发展方式，促进产业升级，大力发展循环经济，提高资源利用效率，促进节能减排。二要紧紧抓住转型升级过程中的重大问题，支持政府破除各种体制机制障碍，建立健全资源节约和环境保护机制，创新城乡协调发展工作体制，改进行政管理方式，建立健全解决经济发展问题的长效机制。三要始终围绕人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，综合运用各种监督方式，督促政府集中人力财力和公共资源，着力解决突出的基本民生问题，让经济发展成果切实落实到改善民生上，让人民更多享受到改革发展成果。

**（三）要围绕新旧动能转换、经济转型升级行使好法定职权。**监督法根据我国宪法和有关法律的规定，在总结实践经验的基础上，对各级人大常委会依法开展经济工作监督作出了明确的规定。实践中，我们必须严格依法运用监督、讨论和决定重大事项等职权，做到参与不代替，监督不越权，支持不失职。一要依法行使好重大事项决定权。认真贯彻落实中办发

〔2017〕10号文件和鲁办发〔2018〕23号文件要求，尽快出台我市各级人大讨论决定重大事项工作的意见，在科学界定重大事项范围、明确实施程序、建立党委人大政府协调沟通机制的基础上，把市委关于新旧动能转换重大事项的部署、安排，通过法定程序转化为全市人民的共同意志和自觉行动。二要不断提高地方立法质量。坚持科学立法、民主立法、依法立法，充分发挥人大常委会的主导作用，着力完善立法工作机制，强化立法力量和能力建设，紧紧围绕全市经济社会发展大局，及时将深化供给侧改革、新旧动能转换、经济转型升级过程中形成的经验做法用地方法规的形式固定下来，确保改革发展于法有据、顺利实施。三要切实增强监督实效。要坚持寓监督于服务之中，通过综合运用视察调研、执法检查、专题询问、专项工作评议、全口径预算监督等监督方式，与政府及其部门一起分析形势，查找问题，提出对策建议。有些工作可以提前介入，主动参与其中，与相关部门一道共同推动。要加强调查研究，对经济运行中存在的问题要点准，并提出有针对性的、能够解决问题的建设性对策措施。要进一步强化人大及其常委会审议意见的督查，做到落实不到位不放过、问题不解决不放过。要加强和政府及相关部门的沟通、协调，促进问题的解决，真正做到同向合力、推动工作。要在开展视察、调研、检查、听审报告、规范性文件审查等常规监督形式的基础上，积极借鉴政府重大工程人代会票决、“议题式”接待活动等经验做法，在依法做好“规定动作”基础上，积极探索创新人大监督工作的方式方法，切实增强监督刚性，提升监督实效，助推经济社会高质量发展和民生改善。

**（四）要围绕新旧动能转换、经济转型升级充分发挥好代表的主体作用。**一是要完善落

实“双联”工作制度。始终保持人大代表同人民群众的密切联系，认真听取群众关于新旧动能转换、经济转型升级的意见建议，积极为党委政府建言献策。要根据代表专业和职业情况合理划分代表小组，科学谋划代表主题活动，扩大代表对人大常委会视察调研、执法检查、工作评议等活动的参与。二是要进一步强化代表服务工作。进一步完善向代表通报情况和征求意见机制，定期向代表通报关于新旧动能转换、经济转型升级的方针、政策和工作进展情况，拓展代表知情知政渠道。坚持完善代表列席人大常委会会议制度，组织代表参与立法调研、执法检查、专项工作评议等活动，抓好代表议案和重点督办建议的办理，切实保障代表依法履职。完善人大代表激励约束机制，健全代表履职档案，做好市人大代表述职评议工作，充分调动代表服务新旧动能转换、经济转型升级的积极性、主动性。三是要充分发挥代表的引领作用。充分发挥企业界、经济界代表的专业特长，引导他们积极作为、勇于创新，为推动改革发展作出新的积极贡献。

**（五）要围绕新旧动能转换、经济转型升级进一步提升服务能力和水平。**一是要加强学习培训。把新旧动能转换、经济转型升级的有关内容作为人大代表和人大干部学习的重点，立足于人大工作的需要，坚持“干什么学什么、缺什么补什么”的原则，采取引进来、走出去等多种形式，组织市人大常委会组成人员和人大代表全面学习宪法、监督法、预算法等法律法规以及工业、经济、管理知识，不断提升服务新旧动能转换、经济转型升级的能力和水平。二是要加强制度机制建设。完善常委会组织制度和运行机制，修订常委会组成人员守则、专门委员会议事规则，加强制度建设成果运用，坚持用制度管人、用制度管事。进一步完善督查

工作机制，加大督查力度，确保常委会审议意见落到实处。建立健全与“一府一委两院”工作沟通对接机制，着力提升市人大及其常委会行权履职实效。按照中央和省、市委的部署，进一步理顺和优化职能设置，健全完善运行机制，优化组成人员结构，加强业务培训，注重协调配合，充分发挥各专门委员会组成人员的专业特长和优势，依法履行好各项职责。三要切实转变作风。要把服务新旧动能转换、经济转型升级与“两学一做”常态化、与“大学习、

大调研、大改进”紧密结合起来，严格落实中央八项规定，进一步纠正“四风”。按照市委“认真、专业、担当、作为”的要求，坚决摒弃喘口气、歇歇脚的模糊想法，把握新机遇、迎接新挑战，戮力同心、埋头苦干，以等不起的紧迫感、慢不得的危机感、坐不住的责任感，切实抓好各项措施的落实，奋力开创新时代人大工作新局面。

（作者单位：淄博市人大常委会研究室）

## 人大知识

### 关于会议的法定人数，你了解多少？

#### 一、法定人数的含义

会议的法定人数，就是为了使会议有效所必须满足的最低人数。也就是说，会议的出席人数必须达到一定的比率或数目，会议才能举行；没有达到一定的比率或数目，会议就不能举行，举行了也无效。

#### 二、法定人数的规定

会议的法定人数有两种规定方法：一种是规定一个具体的数。如英国规定，贵族院开会的法定人数为 30 人，众议院为 40 人。爱尔兰规定，参议院 12 人，众议院 20 人。另一种是规定一个比率。多数国家和社会组织都采用这种规定方法，我国也是采用比率法，即代表大会的法定出席人数为全体代表的三分之二，人大常委会会议的法定出席人数为常委会全体组成人员的过半数。所谓全体代表和常委会全体组成人员，都是指实有数，不是指名额数。实有数包括依照代表法规定被暂时停止执行代表职务的代表。

#### 三、法定人数的计算

需要计算法定人数的会议，在会议举行前，主持人应当清点人数，并向会议报告清点结果。

如果出席人数未达到法定人数，主持人不得宣布开会。经等候一定的时间，或能够证明出席人数确实无法达到法定人数时，主持人应当宣布会议延期或取消。在等候期间，主持人也可以发出通知，要求成员到会，有的国家（如法国国会）甚至规定，主持人可以派议会警察强制成员到会，以使会议能够举行。

如会议只要求在宣布开会时在会场的人数符合法定人数，而在会议进行过程中不要求必须符合法定人数，则只在开会前清点一次人数即可，在会议进行过程中不必再清点人数。如会议要求在会场的人数必须始终符合法定人数，则在会议进行过程中，如主持人发现在会场的人数明显不符合法定人数，主持人可以再次清点人数。如参加会议的成员认为在会场的人数不足法定人数，可以提出要求主持人清点人数的动议，动议被在会场的多数成员同意后，则主持人应当再次清点人数。经再次清点人数后，如发现在会场的人数不足法定人数，则主持人应当宣布会议暂停，经等候一定的时间，或能够证明确实无法达到法定人数时，则主持人应当宣布休会。

会议进行表决前，一般都要清点人数，如出席会议人数不足法定人数，则不能进行表决。

我国法律没有规定人大及其常委会会议在什么情况下应当清点人数，但按照惯例，在会议开幕和进行表决前，必须清点人数以保证会议和表决的合法性。

# 滨州市人大新闻宣传工作的实践与思考

王美健

改革开放 40 年来，与时俱进的人民代表大会制度，正以其独特的魅力向世人展示了这一符合中国民意、拥有旺盛生命力、具有巨大优越性和鲜明特色的民主政治制度。展示人民代表大会制度优越性，营造人大依法履职浓厚氛围，推动人民代表大会制度与时俱进，人大新闻宣传工作发挥着重要作用。为全面了解全市人大新闻宣传工作情况，查找工作中存在的问题，针对问题提出可行性强的对策和建议，滨州市人大常委会研究室组成人大新闻宣传工作调研组，采取走下去、请上来、面对面座谈和书面调研等多种方式，对 5 县 2 区人大常委会及部分乡镇（街道）人大（人大工委）新闻宣传工作进行了调研。

## 一、改革开放以来，滨州市人大新闻宣传工作的历程及主要做法

### （一）改革开放以来，滨州市人大新闻宣传工作发展历程

开始加强宣传载体建设。1986 年 8 月 10 日，惠民地区（滨州市前身）人大工作联络处创办的简报《人大工作情况》第一期印发，以“提高认识，加强领导，团结战斗，再展宏图”为题，介绍了各县市贯彻 1985 年 11 月 10 日至 12 日，地委召开的全区县市人大工作座谈会精神的情况。开始召开宣传工作会议。1991 年 3 月 16 日至 17 日，全区人大工作暨新闻宣传会议召开。1991 年 12 月 11 日，全区人大宣传报道座谈会召开，传达全省《人民权利报》创刊发行会议

精神，安排人大宣传报道工作。开展集中宣传人民代表大会制度。1994 年 1 月 2 日，地区工委决定于 8、9、10 月份在全区集中开展纪念人民代表大会制度实行 40 周年活动，组织各新闻单位搞好纪念人民代表大会制度实行 40 周年宣传活动，参与市人大常委会组织的各项纪念活动。开始创办刊物宣传人大。1994 年 8 月 25 日，地区工委机关刊物《滨州人大工作》第一期刊出，为双月刊。开始出台宣传工作方面的意见。1996 年 9 月 5 日，地委制定《关于进一步加强和改善对人大工作领导的意见》，建立人大新闻宣传工作制度。开始把宣传工作写入工作要点。2001 年滨州市人大常委会工作要点：强化领导，抓好宣传队伍和阵地建设，健全网络。办好刊物，加强与兄弟市地的交流。抓好常委会重大活动和代表事迹的宣传，为人大开展工作营造良好的舆论环境。开始建立与宣传部门联席会议制度。2003 年 6 月 5 日，市委宣传部、市人大常委会办公室发出《关于建立人大新闻宣传工作联席会议制度的意见》，决定建立人大常委会机关与党委宣传部门和新闻单位人大新闻宣传工作联席会议制度。联席会议每半年召开一次，形成会议纪要。开始建设滨州人大网站。2004 年 6 月建成并开通滨州人大网站，使其成为指导工作、对外交流的桥梁和纽带。开始举办宣传人大制度好新闻评选。2005 年举办了第一届宣传人大制度好新闻评选活动。2005 年 12 月 9 日，全市首届宣传人民代表大

会制度好新闻评选结果揭晓，评委以无记名投票方式评选出一等奖 3 项、二等奖 9 项、三等奖 17 项。2006 年 3 月 21 日，召开了全市人大新闻宣传工作暨首届好新闻颁奖大会。开始举办人大新闻宣传通讯员培训班。2006 年开始举办人大新闻宣传通讯员培训班。开始建立全市人大新闻宣传考核通报制度。2009 年建立全市人大新闻宣传考核通报制度。创办《信息交流》。2009 年，创办了《信息交流》，刊登全市人大工作信息。开通人大官方微博。2013 年 1 月，在市十届人大二次会议上，开通了“滨州人大在线”官方微博，网民可以随时通过微博，了解人代会的最新动态，与大会秘书处及市人大代表进行互动交流。开通微信公众号。2017 年，滨州市人大常委会开通“滨州人大”微信公众号。各县区人大常委会建设门户网站。2017 年，在市人大常委会的指导下，实现了全市 5 县 2 区人大常委会门户网站全覆盖。改版升级滨州人大杂志。2018 年，改版升级了滨州人大杂志，由双月刊改为季刊，将内文纸张由原白纸改为铜版纸，杂志内容上压缩了消息通讯类稿件，增加了领导讲话和有深度的稿件比重。

（二）改革开放以来，滨州市人大新闻宣传工作的经验做法

通过对改革开放以来人大新闻宣传工作的回顾和梳理，我们可以看出，历届人大常委会都把宣传人民代表大会制度作为人大整体工作的一个重要方面，通过各种媒体和方式，宣传人民代表大会制度的特点和优势，宣传人大及其常委会依法履行职责、宣传人大代表的作用、宣传人大重要日常工作、宣传重要的法律、法规，在健全组织、完善机制、开辟阵地、拓展栏目、丰富内容等方面进行了积极探索，加深广大群众对人民代表大会制度的理解，保障人民群众知情知政、有序参与民主政治，增强民主意识。

总结起来，有以下几个特点：

一是组织领导不断加强。滨州市各级人大及其常委会都把做好宣传工作放在人大工作的重中之重，着眼大局，周密部署，把宣传工作纳入重要议事日程，利用多种平台渠道部署安排和推进落实人大新闻宣传工作。市人大常委会历年工作要点和工作报告都对宣传工作提出明确要求。日常工作中，根据不同时期、不同阶段人大工作的重点和要求，制定关于人大新闻宣传工作的意见和宣传工作方案，并认真组织实施、考评和反馈。人大常委会主要领导、分管副主任、秘书长也从实际工作出发，为新闻宣传提要求、出题目。每年召开会议，表彰人大新闻宣传先进单位和个人。各县（区）人大常委会对宣传工作也非常重视，工作中做到有部署、有落实、有检查、有考核、有总结。在市人大常委会机关成立中心报道组，组织有写作能力的机关干部参与人大宣传，建立市县乡三级人大通讯员队伍网络，形成人人踊跃参与、互相竞争切磋、齐心协力做好人大新闻宣传工作的浓厚氛围。沾化区利国乡等乡镇人大组织精干力量成立新闻宣传报道小组。沾化区、惠民县、阳信县、邹平县等县区，选派骨干通讯员到省人大常委会《人民权利报》社跟班学习，提升了通讯员的业务能力。

二是宣传重点更加突出。侧重对“三会”的重点宣传。做到突出会议主题，着力反映会议审议和民主决策的过程。对“一府一委两院”工作报告的重点内容，人大代表和人大常委会组成人员的审议发言，人大及其常委会作出的决议、决定或提出的审议意见进行深度报道，让群众全面了解地方国家权力机关行使职权的情况，同时增强了“一府一委两院”自觉接受人大监督的意识，提高了人大常委会依法履职的水平和实效。强化对人大监督实效的宣传。

选准主题，找准切入点，对人大常委会在审议专项工作报告、执法检查、工作评议等活动中取得的成效进行跟踪采访报道，对在监督过程中发现的问题和存在的不足进行及时的总结和反馈，形成有力度、有深度、有影响力的新闻报道。加大对代表工作、代表事迹的宣传。先后在报纸、电视台、广播电台开辟“代表风采”等专栏，大力宣传人大代表在依法履行职责、管理国家事务、参与民主决策、密切联系群众、发挥带头作用等方面的先进事迹，在全社会形成了良好的舆论氛围。

**三是宣传形式日渐多样。**近年来，滨州市在运用传统广播电视、报刊杂志等媒介开展人大新闻宣传的同时，非常注重运用新兴媒体宣传人大工作，人大新闻宣传工作逐步迈向“文、视、声、网”的信息化、网络化的轨道。从人大宣传的体裁看，既有消息、通讯、评论、侧记，又有专访、专题、纪实、图片等，同时，还策划了对重大事件、重大活动的跟踪报道和系列报道。

**四是宣传阵地不断拓宽。**积极拓展宣传阵地，着力提升人大新闻宣传工作实效。注重自身宣传阵地的主体作用发挥，认真办好《信息交流》、《滨州市人民代表大会常务委员会公报》、《滨州人大》杂志、滨州人大微信公众号、滨州人大门户网站和滨州人大在线官方微博，全市 5 县 2 区人大常委会都建立了自己的门户网站，而且办得“有声有色”。无棣县等县区人大常委会在县区电视台设置了“代表风采”专栏，沾化区、惠民县、阳信县、博兴县等县区人大常委会开通了微信公众号，开辟了人大宣传工作新途径。注重与新闻单位联系与合作。不断加强与滨州日报、滨州电视台、滨州人民广播电台等新闻媒体的合作，延伸人大新闻宣传的触角。特别是在人民代表大会召开期间，充分发挥各新闻媒体的力量，开辟专栏和专题

节目，以“代表风采”等为题，集中推出有影响的宣传稿件，社会反响良好。

**五是宣传制度日趋完善。**制度是促进工作开展的有效保证。为把人大新闻宣传工作纳入制度化、规范化的轨道，在实际工作中，滨州市各级人大及其常委会根据工作实际，制定了相关工作意见和办法，并认真贯彻执行。比如，《关于进一步加强和改进人大新闻宣传工作的意见》、《关于人大好新闻、先进个人和先进集体评选办法》等，有效调动单位和写稿人员的积极性。

**六是宣传稿件大幅增加。**近年来，滨州市把人大新闻宣传工作着力点放在抓精品、上大报、刊头条、重影响上，紧紧瞄准头版头条、重点稿件不放松，采取自己写、与县区联合写、请记者写等多种方式，采写了一批质量较高、影响较大的宣传稿件，如撰写的《宪法知识人大知识进校园》等稿件在《人民日报》发表，《山东滨州微博助力人代会》等稿件在《中国人大》杂志发表，《唱响好声音增强吸引力》、《滨州：人大代表履职有了“硬杠杠”》等稿件在《大众日报》发表，《主动适应新常态自觉担当新使命》、《人大决策“沉下去”基层民意“传上来”》等稿件在《人民权利报》头版重要位置发表，《滨州市人大常委会借助外脑推动人大工作》等稿件在《山东人大工作》杂志重要位置发表，《山东滨州电子表决系统的建设与应用》等稿件在《人民代表报》发表，有效地宣传了滨州市人大工作，进一步提升了滨州市人大工作知名度、美誉度和影响力。

## 二、存在的问题

当前的人大新闻宣传工作在宣传内容、宣传形式、宣传渠道、宣传能力等方面还存在一些问题，值得我们去研究和探索。

**（一）宣传内容方面。**宣传内容上，宣传人民代表大会制度、会议和领导活动的比较多，

宣传人民群众关注的热点、焦点、难点的比较少。受人大新闻宣传工作者认知、时间和精力等因素的影响，往往动态报道多，跟踪报道、拓展报道，深度挖掘立法、监督等工作背后蕴藏故事的报道比较少。

（二）宣传形式方面。宣传形式上，运用常规宣传形式比较多，人民代表大会制度题材的专场文艺演出、动漫、网上人大知识竞赛等群众喜闻乐见的形式运用的还比较少。

（三）宣传渠道方面。传统媒体应用的比较多，新媒体应用的比较少，有的县区虽然采用了微信等宣传载体进行了宣传，但是由于人大新闻宣传的力量比较薄弱，与网民互动比较少。

（四）宣传能力方面。人大新闻宣传工作者业务培训不经常，有的同志兼职过多，使人大新闻宣传工作者在能力和精力上都受到了限制，虽然能够积极撰写稿件，踊跃向上、向外投稿，但缺乏高品位、有思想、有深度的稿件。对人大新闻资源深度挖掘的偏少，深挖、“富采”人大新闻这个“富矿”的措施还不够多、力度还不够大。

### 三、对策与建议

新时代的人大新闻宣传，是纸媒、电媒、网媒等三大媒种并存与结合的时代，人大新闻宣传工作必须与时俱进，创新发展，才能顺应潮流，把人大新闻宣传做得更丰富、更出彩。

（一）宣传内容上突出一个“特”。人大新闻宣传既有新闻宣传的共性特点，又有政治性强、法律性强、程序性强等方面的自身特点。在宣传内容上要突出人大特色。一是坚持正确的方向。习近平总书记在全国宣传思想工作会议上强调：“要把握正确舆论导向，提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力，巩固壮大主流思想舆论。”人大及其常委会是权力机关、工作机关、代表机关，更是政治机关。在宣传内容选择上，要旗帜鲜明讲政治，原则

问题不含糊，具体问题不马虎。二是坚持以人民为中心。在新闻报道中要坚持以人民为中心的思想，做到贴近实际，贴近群众，贴近生活。及时宣传人大在立法、监督过程中，督促解决人民群众关注的热点、焦点、难点问题的过程和效果。三是坚持需求的导向。克服会议报道模式化、工作报告概念化、法律宣传文件化、典型报道脸谱化的弊端，多用群众语言、生活语言，在加强实质性报道和深度报道上下功夫、用气力、求突破。要换位思考，考虑受众群体的需求，选择群众关心、关注和关乎群众切身利益的事件进行报道。要结合开展的视察、调研、执法检查、人大代表主题实践活动，深入基层、深入实际，找准人大工作与群众生活的“交叉点”，深挖人大工作和人大代表的“闪光点”，写出一些有深度、有分量、影响力强的稿件。

（二）宣传形式上突出一个“新”。与过去相比，人大新闻宣传工作面临的形势和任务在不断的变化。面对新形势、新任务、新变化，人大新闻宣传工作必须与时俱进、创新发展。要根据人大常委会年度工作部署，提前做好宣传策划，整合宣传资源，善于运用多样的形式和丰富的体裁，多角度、多方面地宣传人大工作。在采取消息、通讯、侧记、图片、随笔、纪实等报道形式的同时，对重大事件要多进行系列报道、跟踪报道和拓展报道。为增强人大宣传的吸引力、亲和力和感染力，可以采取人民代表大会制度题材的专场文艺演出、动漫、网上人大知识竞赛等形式开展人大宣传。要创新网络宣传的形式，在采取文字报道的同时，积极采用图片、声音、视频进行宣传报道，达到能读文、能看图、能听音、能观片。要通过创新宣传形式，让人大宣传报道工作实现“四个转变”，即从工作性报道向群众性视角转变、会议报道与日常工作报道并重转变、从呆板性

报道向生动性报道转变、从单一消息类报道向多体裁立体式报道转变，不断增强人大新闻宣传的效果和影响，真正让人民群众爱读、爱听、爱看人大新闻报道。

（三）宣传渠道上突出一个“广”。我们已经进入全媒体时代，手机、微博、微信、论坛等各种新兴媒体的出现，改变了传统的信息传播方式。据 CNNIC 发布第 42 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至 2018 年 6 月 30 日，我国网民规模达 8.02 亿。手机网民规模达 7.88 亿，网民通过手机接入互联网的比例高达 98.3%。适应这一新变化，要在发挥好报纸、广播、电视等传统媒体作用的基础上，充分发挥互联网快捷、传播广泛等方面的优势，用好“三微一端”（微信、微博、微视频以及客户端），传播好党的声音、讲好人大故事。要办好人大门户网站，不但要创新栏目设置，完善网页功能，增加信息流量，提高点击率，同时还要充分发挥“人大代表网上联络站”等平台的作用，注重与网民的互动，扩大门户网站和人大工作的影响力。要整合用好集报纸、电视、广播和新媒体于一身的媒体“中央厨房”资源，开展全方位、立体式宣传。要积极采用移动直播、动漫微视频和 720° VR 全景 H5 宣传人民代表大会制度和人大各项工作。通过综合运用各种宣传平台，讲好人大故事，传递好人大声音，推动人民代表大会制度深入人心。

（四）宣传能力上突出一个“强”。习近平总书记在党的新闻舆论工作座谈会上强调：“新闻舆论工作者要提高业务能力，勤学习、多锻炼，努力成为全媒型、专家型人才。”建优、建强人大新闻宣传队伍是开展人大新闻宣传工作的基础，对人大新闻宣传工作至关重要。要选拔具有较高政治和法律素养、事业心强、新闻敏感度高、文笔好的同志从事人大新闻宣

传工作。人大新闻宣传工作者能专则专，便于其有充足的时间和精力开展宣传工作。负责人大宣传的新闻媒体记者要相对固定，防止由于交流频繁，致使人大新闻报道深不下去。在建好人大新闻宣传队伍的同时，要不断加强人大新闻宣传工作者的业务能力培训，使其不仅精通人大理论、熟悉法律法规，而且具有敏锐的新闻嗅觉、创新的思维方式、清新流畅的文风、精湛过硬的业务能力。要重视人大新闻宣传工作者的培养使用，在政治上多关心、学习上多支持、工作上多帮助。要讲究宣传艺术，注重“滴灌”渗透、情感共鸣，撰写有思想、有深度、有品质，沾泥土、冒热气、带露珠的报道，在春风化雨、润物无声中讲好人大故事。

（五）宣传方法上突出一个“巧”。人大新闻宣传工作要把握一个“巧”字。一是宣传资源利用上把握一个“巧”。当前，互联网飞速发展，新技术、新应用层出不穷，人大新闻宣传工作要“巧”借力，借助成熟的平台、渠道和手段宣传人大工作。二是新闻发布时间上把握一个“巧”。要提高认识新媒体、把握新媒体、运用新媒体的能力，在运用新媒体进行宣传时，要把握互联网移动化、视频化、社交化的特点和各种信息能够高速流动和跨平台流动的优势，善用巧力做好人大新闻宣传工作。人大新闻稿件除了要标题“新”、写法“活”，具有时效性、新鲜度，还要注重发布的时间，在黄金发文时间进行发布，更能引起读者关注。三是宣传方式方法上把握一个“巧”。要改变重大消息在传统媒体上首发的习惯，采取先上网、后见报，先简报、后详报，发挥新媒体“短、平、快”的优势，形成即时采写、即时发稿的报道机制，努力抢占第一落点，增强人大新闻宣传的权威性、时效性。

（作者单位：滨州市人大常委会研究室）

# 践行新思想 服务新时代 积极探索强化人大监督的有效途径

李 辉

人大监督是国家监督体系的重要组成部分。改革开放四十年来，伴随着国家民主法制建设的推进，人大监督工作的途径不断拓宽，监督工作的实效逐步增强。人大监督工作也为国家的经济社会发展和民主法制建设作出了重要贡献。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大制度和新时代的人大工作，提出一系列新思想新论断新要求。习近平总书记在十八届三中全会上提出的健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度的重要论述，为做好新时代的人大监督工作把舵、定了向。作为“孔孟之乡、运河之都”的济宁市，各级人大及其常委会在省人大的得力指导和同级党委的坚强领导下，深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻落实习近平总书记视察山东视察济宁重要讲话和重要批示指示精神，在人大监督工作中不断探索，勇于实践，务求实效，努力为推动地方经济社会发展作出积极贡献。

## 一、紧紧围绕预算执行开展全程监督，切实管好人民的“钱袋子”

十八届三中全会提出加强人大对预算决算审查监督和国有资产监督职能后，中央和全国人大先后就改进审计查出突出问题整改情况向

人大常委会报告、建立政府向人大常委会报告国有资产管理情况、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展、建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议、推进地方人大预算联网监督工作等出台意见，为人大及其常委会开展全口径预决算审查和监督提供了根本遵循。我市严格执行中央、全国人大和省委、省人大文件精神，认真贯彻预算法和监督法，从制度建设入手，2014年在全省率先制定预算审查监督办法、市级部门预算审查监督办法，同时制定市人大常委会预算审查专家委员会工作办法。协调组织、人社部门选调有财政、审计、税务、信息技术专业知识的人员充实到市人大财经委和常委会预算工委。在提前介入监督部门预算编制草案、依法规范预先审查的基础上，开展“四项监督”：一是开展政府投资重点建设项目跟踪监督。2017年，从政府投资重点建设项目中选取济宁市泗河综合开发治理、市文化中心建设等4个投资规模大、建设周期长的项目进行跟踪监督，邀请部分委员和人大代表参与监督，聘请预算审查专家和中介机构协助监督，直至项目竣工验收后结束。二是实施市级财政专项资金项目评审监督。每年从市财政评审项目计划中选择3—5个社会公众关注度高

的项目,围绕项目目标内容、决策程序依据、资金分配到位管理、组织实施情况、绩效目标设定及完成、项目产出和效益等情况会同市财政部门开展绩效评价,进一步强化预算部门责任意识,提高财政资金使用效益。三是积极推进预算联网监督。坚持高标准起步、全市一体化推进,成立预算联网监督工作领导小组,设立预算联网监督中心,制定印发《关于推进全市人大预算联网监督工作的实施意见》《全市人大预算联网监督工作方案及配档表》,预算联网所需设备由市财政出资统一采购,今年底,市和11个县市区将全部实现预算联网监督。四是支持审计部门依法加强审计监督。常委会在年中听取上年度市级预算执行和其他财政收支审计工作情况报告后,年底听取审计查出问题整改情况报告,要求市审计局提报整改情况报告的同时,按“已整改、基本整改、部分整改、正在整改”4类情况附报问题整改清单,逐条列出存在的具体问题、整改要求、责任主体、整改措施和金额。有整改任务的部门单位提交整改情况报告,主要负责人到会听取意见、回答询问。常委会组成人员在审议报告、提出询问后,作出自主评判,综合测评结果当场公布,并于会议结束后连同审议意见一并报送市委,通报市政府及有关部门单位。

## 二、紧紧围绕权力运行开展任后监督,确保人民赋予的权力真正用来为人民谋利益

习近平同志多次强调,坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。人大及其常委会依法对行政机关、监察机关、审判机关和检察机关实施监督,是宪法法律赋予的重要职权。加强对干部的任后监督,是地方人

大依法行使监督权的内在要求,是“由谁产生、对谁负责、受谁监督”这一宪法原则的重要体现,是依法行使人事任免权的有效延伸,有助于强化任命干部的国家意识、人大意识、公仆意识,真正把人民赋予的权力用来为人民谋利益。加强干部任后监督,我们主要采取3项措施:一是借助社会监督。在干部任命后,通过电视、网络、报刊等媒体公开被任命人员的供职报告,并配发照片,让社会各界了解被任命人员的履职承诺情况,实行承诺公开、接受广大人民群众监督。二是对专项工作开展满意度测评。在开展专项工作评议的基础上,2012年市人大常委会制定专项工作满意度测评办法,凡列入常委会会议审议的“一府两院”专项工作,包括法律法规实施情况,全部进行满意度测评。让工作出色、定为“满意”等次的有自豪感;工作逊色、定为“基本满意”等次的有压力感;工作滑坡大、群众意见多、测评结果为“不满意”等次的感到难堪,常委会督促其限期整改,在2个月内向常委会报告整改情况,主任会议视情况决定采取专题询问、质询或者特定问题调查等方式进行跟踪监督。办法实施以来,对“放管服”改革、质量强市、优秀文化传承、义务教育均衡发展等52个方面的专项工作进行满意度测评,44项满意、8项基本满意,满意率为84.6%,较好实现了监督人与监督事的统一。三是鼓励县市区探索实践。所辖曲阜市、梁山县建立法官、检察官履职评议监督机制,测评结果作为法官、检察官考核使用的依据。泗水县在人代会上对县政府部门和垂直管理单位集中进行量化评议,把排名靠后的6个部门单位作为年度常委会工作评议对象,继续跟踪监督,测评结果2次不满意的,常委会依法提

出询问、质询或组织特定问题调查委员会进行调查，并视情况作出决议决定。嘉祥县把人大代表评议与常委会工作评议相结合，发挥“两个评议”叠加效应，把代表评议排名靠后的部门单位列入下年度常委会工作评议对象，进行跟踪监督评议，评议不满意的，建议取消当年评先树优资格；再次评议不满意的，建议县委或上级主管部门进行组织处理或调离本行政区，进一步强化了部门责任意识，促进了依法行政、公正司法。

### 三、紧紧围绕群众关切开展持续监督，切实维护最广大人民群众的根本利益

习近平总书记在十九大报告中指出，把坚持以人民为中心作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的重要内容。人民群众满意也是人大工作的根本标准。我市人大常委会在监督工作中积极回应群众关切，对群众反映强烈、事关群众切身利益的热点、难点问题抓住不放，持续跟踪监督，确保取得实效。我市是煤炭资源型城市，能否对煤炭资源实行有序开采，能否对采煤塌陷地实行有效治理，与广大群众的生产生活息息相关。我们结合落实《习近平总书记山东考察二次回访调研报告》所提问题建议，连续3年对煤炭资源有序开采和采煤塌陷地治理工作开展集中视察调研，在此基础上进行专题询问。询问前，通过设置公开电话、发布公告向社会征集询问问题，在专门委员会开展前期调研的基础上，常委会邀请专家学者参加开展集中视察，尽力把情况搞清楚。联组会议上，听取市政府的专项工作报告，常委会组成人员和人大代表对市政府及相关部门进行“闭卷考试”，直接询问和连续追问，部门负责人现场答复，政府负责人表态发言，会议主持人

讲话点评。会议结束后，印发常委会审议意见，交市政府及有关部门研究办理，相关专门委员会督促落实，做到有询问、有答复、有结果。针对采煤塌陷地治理资金不足问题，市人大常委会提出“土地环境治理保证金”使用意见，同时支持市政府对上争取国家部委核减17.12万亩耕地指标、批准建设100万千瓦光伏发电示范基地，为资源型城市转型发展作出了人大贡献。为不断改善群众的生活环境，市人大常委会连续2年督办农村饮水安全提升工程，督促改造升级涉及29.7万人的农村自来水工程，解决农村142.6万人的饮水安全问题；连续3年视察农村环境综合整治工作，大规模农村环境综合整治和美丽乡村建设成效明显，济宁荣获“中国人居环境范例奖”。市和所辖11个县市区普遍采取“二次审议”的方式，将常委会会议审议意见落实情况提交下次常委会会议或主任会议再次进行审议。任城、鱼台等县市区每年召开专题询问会议，集中询问评价审议意见的落实情况，要求“一府两院”做到能马上解决的问题马上解决，不能马上解决的要制定计划，列出时间表，尽快予以解决，取得显著成效。

### 四、紧紧围绕执法检查开展联动监督，确保法律法规得到正确贯彻实施

栗战书委员长指出，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。强化对依法行政、公正司法情况的监督，既是宪法法律赋予的重要职责，也是各级人大义不容辞的法定责任。我市人大常委会积极探索，不断改进执法检查的方式方法，坚持执法检查前学法、检查中上下联动、检查后督促整改，形成有效

衔接的监督链条。一是坚持检查前学法。我们每年选择3—5部法律法规开展执法检查，听取和审议执法情况报告。每次执法检查前都举办法制讲座，邀请法律专家授课，保证常委会组成人员、执法检查组成员调研之前掌握法、审议发言不离法、决议决定依据法，自觉做尊法、学法、守法、用法的模范。二是坚持检查中上下联动。近年来，市人大常委会采取市县联动方式，与县市区人大常委会以及镇街人大同步，对安全生产法、城乡规划法、道路交通安全法、旅游法的贯彻实施情况开展执法检查，听取审议专项工作报告并进行满意度测评。对2016年以来市人大常委会制定的6部法规条例，适时开展执法检查。今年市县联动对城镇容貌和环境卫生管理条例开展执法检查，实地察看14处重点工作现场，听取市政府、有关县市区和重点责任部门汇报，与部门负责同志、基层人大代表、企业界人士和群众代表进行交流座谈，全面了解条例的贯彻实施情况。在此基础上，听取审议执法情况报告。三是坚持检查后督促整改。对执法检查中发现的问题，常委会及时督促整改，防止执法检查虎头蛇尾。在联动开

展残疾人保障法执法检查后，督促市政府按照“普惠保基本、特惠保重点”的原则，制定新的残疾人保障办法，推动残疾人社会保障由政策全覆盖向人群全覆盖转变。在联动开展大气污染防治条例执法检查后，依法审查《济宁市大气污染防治工作督查问责暂行办法》，促进大气污染防治工作开展。去年以来，全市“蓝繁”天数不断增加，重污染天数逐步减少，在京津冀“2+26”通道城市考核中取得良好成效，人民群众对生态环保的获得感、满意度和支持率显著提升，群众纷纷在朋友圈晒“蓝天白云”“碧波荡漾”济宁靓丽美景，生态优先理念日益深入人心。

经过多年的实践探索，我们在监督工作方面取得了一些成绩，但与省人大和同级党委的要求、群众的期待还不相适应，与兄弟单位之间还有很大差距，宪法法律赋予的职权还没有充分行使。我们将以这次研讨会为契机，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，学习各地的好经验好做法，不断推动我市人大监督工作再上新台阶。

（作者单位：济宁市人大常委会）

## 三方发力 五环相扣 拓展提升审议意见监督质效

常俊哲

多年来，我市人大常委会始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，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，顺应新时代发展需要，紧扣事前调研、会中审议、意见形成、反馈督办、问责问效等五个环节，大力创新和改进方式方法，深化拓展审议意见监督质效，赢得了市委充分肯定和市政府高度重视。市委把市人大常委会审议意见列为作决策和推动工作的重要依据。市政府对市人大常委会反馈的审议意见，第一时间列入政府常务会议进行研究，逐项制定办理方案，明确办结时限、责任副市长及部门；并将审议意见落实情况纳入市政府重点督查内容，由政府督查室重点督办，形成了市政府领导签批领办，协助工作的副秘书长协调督办，承办单位“一把手”负责办理，层层有责任、逐级抓落实的审议意见办理新机制，确保了审议意见的扎实有效落实。为进一步强化审议意见这一监督形式的运用，市人大常委会研究制定了审议意见研究处理办法，完善了机制、细化了标准，进一步规范了审议意见的形成、办理、督办等工作流程。

一、实行“三措并举”，保障会前调研深入细致。会前调研是提高审议意见监督质效的

基础和必要条件。我市人大常委会坚持统筹谋划、提前着手，在会前调研上狠下功夫，力求把情况摸透、把问题找准。一是坚持集体调研与自主调研并举。根据工作对口原则，每项议题审议前60天，成立由常委会分管主任带队、相关委室牵头的调研组，并吸收与审议议题相关的常委会组成人员、人大代表参加，采取看、听、查、访等多种方式，实地全面了解有关情况。同时，要求每位常委会组成人员围绕议题，在认真学习有关政策、法律法规的基础上，开展好自主调研，为会议审议发言做好充分准备。二是坚持纵向深入与横向拓展并举。调研中，坚持深入到基层、下沉到一线、融入到群众中，摸清真实情况，掌握第一手资料。同时，积极走访“一府一委两院”及其有关部门，加强横向沟通，深入交换意见，全面了解工作开展中遇到的困难与问题，找出找准改进提升工作的突破点、关键点，确保提出的意见建议具有针对性和可操作性。三是坚持综合分析与集体研判并举。调研结束后，调研组根据调研了解的情况，认真分析梳理，撰写出符合实际的调研报告，经专门委员会、主任会议研究确定后，于常委会会议举行7日前，由办公室送交常委会组成人员，为会议充分审议提供参考。

二、实行“三个结合”，力求把报告审深审透。会中审议是提高审议意见监督质效的核心环节与关键所在。我市人大常委会科学安排审议时间，积极创新审议方式，充分调动常委会组成人员审议的积极性主动性。一是实行口头发言与书面意见相结合。会议前一周，将审议意见表、调研报告和审议的专项报告一并印发参加审议人员，让其提前认真填写，充分表达自己的意见建议，有效解决了会议时间短、现场发言不充分的问题。二是实行听取报告与开展询问相结合。对一些涉及全市经济社会发展、人民群众普遍关注关心的重大议题，及时引入询问环节，常委会组成人员就前期调研中发现的问题针对性发问，报告人现场答询，实现了由过去的单向汇报向双向沟通的转变。三是实行加强激励与强化约束相结合。建立了常委会组成人员履职电子档案，将其平时参加会议、审议发言、提出建议等情况，及时录入本人履职档案。实行履职积分制管理，对审议中积极发言、提出建设性意见建议的酌情加分，并将积分作为评先树优、推荐连选连任的重要依据，有效激发了常委会组成人员认真准备、踊跃发言、扎实履职的积极性。

三、实行“三审会商”，做到审议意见科学管用。审议意见是常委会审议成果的直接体现。我市人大常委会坚持层层深入原则，全力保障形成的审议意见高质量。一是专门委员会初审。会后3日内，相关专门委员会召开专题会议，对常委会会议审议情况进行全面汇总、科学整合，既重点采纳会议审议发言提出的意见，又注重充分吸收每个参会人员填写的书面意见；既重点综合多数人较为一致的意见，又注重反映少数人提出的建设性建议，努力形成

能够全面、真实、客观反映集体意志的审议意见初稿。二是与有关部门会审。会后7日内，由常委会分管主任主持，召开“一府一委两院”及其有关部门座谈会，对审议意见进行对接和可行性论证，对指出的问题和提出的意见建议进一步细化，明确办理事项、办理要求、办理时限，既方便承办单位研究办理，又便于常委会跟踪督办。三是常委会主任会议审定。会后10日内，召开常委会主任会议重点对审议意见指出问题的准确性、提出意见建议的针对性和可操作性进一步审议研究，确保审议意见既科学可行，又能充分反映常委会集体意愿。

四、实行“销号办结”，确保审议意见落到实处。审议意见的办理落实是审议意见的出发点和落脚点。我市人大常委会着力健全完善了跟踪督办工作机制。审议意见交办后，要求办理机关10日内向人大常委会报送处理工作方案，60日内提交研究处理情况的报告，年底提交办理结果情况的报告。同时，成立由常委会分管主任任组长、有关专门委员会委员和工作人员组成的专项督办小组，把审议意见认真细化分解，拉出督办事项清单，建立督办工作台账，逐项跟踪督办，直到办结销号。对一些落实难度大的审议意见，综合采取视察、检查等方式进行重点督办。如去年5月，针对《关于大气污染防治工作报告的审议意见》的贯彻落实，组织常委会组成人员对“散乱污”企业取缔、燃煤小锅炉清零、黑臭水体治理等整改现场进行了实地视察，并开展了现场询问；同时，结合环保世纪行活动，每月组织常委会委员和媒体记者深入未整改到位的现场，进行了连续跟踪督办，确保了审议意见指出问题、提出建议的有效落实。

五、实行“三次票决”，强化跟踪问责问效。强化责任追究是维护人大监督权威性和审议意见严肃性的必要手段。我市人大常委会为增强监督刚性、提升监督质效，创新实行了“三次票决制”。一是对听取审议的报告进行“审议票决”。常委会会议听取审议报告后，采取“赞成”“反对”“弃权”三个选项，进行无记名“审议票决”。赞成票占应到会常委会组成人员半数（含半数）以上者为“通过”，否则为“不通过”。票决结果为“不通过”的，责成责任主体整改后重新报告并再次票决。二是对审议意见研究处理情况的报告进行“评议票决”。常委会会议对审议意见研究处理情况报告审议后，常委会组成人员分“赞成”“反对”“弃权”三个选项，进行无记名“评议票决”。赞成的占应到会常委会组成人员半数（含半数）以上者为“通过”，否则为“不通过”。票决结果为“不通过”的，视情启动质询监督程序，责成责任主体整改后重新报告，并再次票决。三是对审议意见办理落实情况的报告进

行“问责票决”。每年年底，通过社会调查问卷和人大代表、常委会组成人员投票推荐，从年度监督议题中选定6-8件问责票决事项。召开常委会会议，听取主体责任部门办理结果的报告，按照“满意”“不满意”进行无记名投票。满意票占与会常委会组成人员80%（含80%）以上者为“满意”；不满意票占与会常委会组成人员40%（含40%）以上者为“不满意”；居于两者之间的为“基本满意”。表决结果为“不满意”的，责成整改后重新报告，并召开常委会会议重新票决。经两次票决均为“不满意”的，依法启动质询、罢免等程序，对主体责任部门的主要负责人进行问责。今年3月份，对2017年度6项重点审议意见办理结果进行了满意度票决，其中满意3项、基本满意3项。对票决结果为“基本满意”的，责成各相关主体进一步加大工作力度，建立长效机制，继续抓好问题整改，确保把审议意见真正落到实处、见到显著成效。

（作者单位：菏泽市人大常委会研究室）

# 浅析人大对监察委的监督

## ——以宪法和宪法性文件为依据展开

王光辉 杜永春 鲍映辉 谭 婷

宪法是国家的根本法，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。一切国家机关、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

《宪法》第3条规定：“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”第126条规定：“国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责。”该两条以国家根本法的形式，赋予人大对监察机关的监督权。

人大主要依据立法法、组织法等宪法性文件的具体规定来履行职权，使宪法的规定具体化。因为宪法刚刚确认了监察委国家机构的性质和人大对监察委的依法监督地位，目前，组织法没来得及修改，人大对监察委的监督刚刚起步，从全国人大到地方人大都没有可参考的范本和经验，迫切需要根据《宪法》的基本原则，结合全国人大通过的《监察法》来研究探讨人大对监察委开展监督的主要方式和路径，确保人民主权和国家尊重保障人权的宪法原则，在实际生活中得到实现。

**一、听取和审议工作报告。**《宪法》第3条规定：“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”。“一府两院”根据《组织法》第8条“本级人民代表大会听取和审查本级人民政府和人民法院、人民检察院的工作报告”

的规定，向本级人民代表大会作工作报告。监察委是否需要向人民代表大会作工作报告？目前法律虽然没有明确规定，但依据人民主权的宪法基本原则，本级人民代表大会听取和审查由它产生的国家机关的工作报告是监督工作的重要形式，因此，监察委员会应当向产生它的人民代表大会报告工作。在闭会期间，《监察法》第53条规定：“各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察委员会的专项工作报告。”据此，人大常委会应该有计划地安排听取和审议本级监察委员会的专项工作报告。

**二、执法检查。**人大肩负着对国家宪法和法律实施情况的监督。《宪法》第127条规定，“监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。”这条以明示列举的方式，规定了监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；暗示监察委应当接受权力机关的监督、接受同级党委的领导。在人大的监督方式中，执法检查是监督最常规性的方式之一，人大依据《监察法》对监委开展执法检查，监督监察机关在行使监督、调查、处置职权时，有没有认真履行《监察法》，有没有违反《监察法》的有关规定。

**三、评议。**评议包括工作评议、执法评议、述职评议和个案评议等多种形式，评议是人大常委会通过调查了解监察机关工作，提出改进工作的意见建议，并对存在的问题督促整改的

监督方式，目前最常用的是工作评议和述职评议。自觉接受人大监督是监察机关的一项法定义务，但是对于个案评议，应该考虑到监察委的工作性质，办案的保密性、独立性、不受干扰性，在监督起步阶段，尽量避免对个案的监督。人大的监督应该侧重办案的法定程序、对监察人员的权力监督、执行职务监督和遵纪守法的监督，可以参照比较成熟的“两官”履职评议的模式，对监察人员（监察官）开展评议，促进监察人员提高职业素养，增强履职能力。

#### 四、询问和质询。《监察法》第53条规定：

“县级以上各级人民代表大会及其常务委员会举行会议时，人民代表大会代表或者常务委员会组成人员可以依照法律规定的程序，就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。”这里的“询问”和“质询”也是人大监督的一种形式，是人大代表或者常委会组成人员对“一府一委两院”中不清楚、不理解、不满意的方面提出问题，要求有关部门作出说明、解释的一种监督形式，通过对工作的批评，以督促改进工作中的缺点和错误，提高依法办事水平和工作效率。《监察法》明确规定，人大可以对监察工作中的某个问题依法开展专题询问和质询，以加强和提高人大监督刚性和实效性。

五、几项原则。如何对监察委开展监督是人大工作中需要研讨的问题，具体工作中，应把握好以下几条原则：

一是对监察委开展监督必须坚持党的领导。首先，坚持党的领导是人大及其常委会开展各项工作的前提和基础，也是履职的根本保证，深化国家监察体制改革是在以习近平同志为核心的党中央着眼加强党对反腐败工作的统一领导下作出的重大决策，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要战略举措。其次，“党管干部”是基本政治原则。监察委的工作范围决定，人大对监察委实施监督势必影响到权力运行，需要有更高的政治觉悟和政治站位，需要毫不动摇地坚持党的领导。最后，监察委监督工作必须依靠党委支持。监察委主任由纪

委书记当选，副主任、委员等多数由纪委组成人员当选。纪委与监察委“合署办公”，人大对监察委实施监督，在细节操作上需与纪委沟通协调，党委的领导作用尤为重要。

二是人大对监察委既要监督更要支持。监察权由人大立法赋予，主要人员由人大选举产生或决定任命，监察委是代表人民对国家机构实施监督的法定主体，是党的意志与人民意志高度统一的体现，对监察委进行监督是人大法定权力，但支持监察委依法开展工作也是人大法定义务。首先，将人大监督与监察监督相结合，代表视察或者专题询问等人大监督开展时可邀请监察委人员参与，人大监督中发现问题可及时移送监察委；监察委查实的违法人员需要提请人大及其常委会罢免或撤销的，应当及时提请。其次，监察委也要主动寻求人大支持，对监察过程中发现的共性问题，可提请人大开展监督，对于需要立法的重大事项，可及时向人大提出立法建议。

三是工作监督与法律监督并重。人大监督分为宪法监督、法律监督和工作监督三类，宪法监督的核心是要保证所有的法律法规要与宪法保持一致，这次成立宪法法律委员会，根本目的就是为了促进宪法监督。法律监督主要手段包括执法检查、备案审查等，工作监督的方式方法包括听取和审议工作报告以及专题询问和质询等。监察委作为具有类司法机关性质的机构，其多项权力诸如留置、查封、扣押、冻结等涉及公民人身、财产，因此人大对其开展监督，在对其工作成效进行监督的同时，更应当对其落实《国家监察法》以及《刑事诉讼法》等相关法律法规的情况进行执法检查，关注其是否依法履职，是否在法律的框架内行使权力，既全面履行法定职责，又不失位、越位，对公民人身、财产权利造成侵犯。

（作者单位：淄博市淄川区人大常委会）

# 加强人大代表同人民群众联系研究

杨永学

党的十九大报告指出：“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。”人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。人大代表由人民选举产生，对人民负责，受人民监督，人大代表应当同人民群众保持密切联系。近日，课题组就面对新时代如何加强人大代表联系群众工作这一课题，分赴烟台市多个县市区，通过看、听、谈等多种方式，进行了一系列调查研究，作了一些有益的思考。

## 一、加强人大代表同人民群众联系的重要意义

加强人大代表同人民群众联系，对进一步发挥人民代表大会制度的优势，践行以人民为中心的发展思想，推进国家治理体系和治理能力现代化，早日实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有十分重要的意义。

（一）加强人大代表同人民群众联系是人民代表大会制度的内在要求。习近平总书记指出：“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。要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。”人民代表大会制度不仅是我国的根本政治制度，也是我国人民当家作主的最高实现形式。人大

代表是人民代表大会的组成人员，代表人民通过人民代表大会这种组织形式，参与行使立法、决定、监督、任免等管理国家事务的权力，理应与人民始终保持密切联系，倾听人民的呼声，了解人民的诉求，代表人民的利益。因此，人大代表加强同人民群众的联系，是人大正确行使国家权力的基础和内在要求。

（二）加强人大代表同人民群众联系是践行以人民为中心发展思想的本质要求。习近平新时代中国特色社会主义思想，明确必须坚持以人民为中心的发展思想。人民是历史的创造者，群众才是真正的英雄。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国经济社会发展取得了举世瞩目的历史性成就。这些成就，是党的正确领导和人民群众共同奋斗的结果。人大代表来自于人民群众，植根于人民群众，与人民群众有着天然的联系。人大代表的作用之一就是为党委政府与人民群众搭建桥梁和纽带，宣传党的创新理论和路线方针政策，听取群众意见和呼声，了解民情、反映民意、集中民智，为党委政府科学决策、民主决策提供重要参考。因此，加强人大代表同人民群众的联系，也是践行以人民为中心发展思想的现实体现。

（三）加强人大代表同人民群众联系是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。当前，中国特色社会主义进入新时代，社会主

要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，并且人民对美好生活的需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也不断增强。人民代表大会制度是人民表达利益诉求和实现政治参与最直接、最广泛的渠道，是把人民的意志通过法定程序上升为国家意志的制度途径。人大代表加强同人民群众联系，可以督促有关国家机关运用法律和制度治理国家，提高科学执政、民主执政、依法执政水平，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有深远意义。

**（四）加强人大代表同人民群众联系是贯彻落实有关法律规定的客观要求。**代表法规定，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。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。这些规定，从法律层面明确提出了代表联系群众的规定，意味着代表联系群众，不仅仅是一种工作作风，更是一项法律要求，它是人大代表必须履行的一项法律义务。

### 二、当前烟台市人大代表同人民群众联系现状分析

烟台市人大常委会高度重视加强人大代表同人民群众联系工作。近年来，市人大常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，不断完善代表联系人民群众制度，畅通社情民意反映和表达渠道，密切代表同人民群众的联系，促进了人大代表联系人民群众工作常态化、规范化、制度化。

#### （一）烟台市的主要做法

1. 健全工作制度，夯实人大代表同人民群众联系的基础。制度建设是做好工作的基础和前提。近年来，市人大常委会不断在完善代表联系群众工作机制制度上下功夫、求实效，先后出台了关于加强人大代表与人民群众联系的意见、向代表通报市情政情民情工作办法、加强代表工作的意见、邀请代表列席市人大常委会、建立“代表联系月”等一整套工作制度，对代表联系人民群众的数量、内容、方式、要求等方面作了明确规定。这些工作制度的出台和实施，为人大代表密切联系人民群众提供了良好条件和制度保障。

2. 创新活动形式，丰富人大代表同人民群众联系的内容。近年来，市人大常委会在全市各级人大代表中持续开展了代表主题实践活动，动员广大代表积极主动地联系人民群众，把深入基层察民情、听民声、释民惑、解民忧贯穿到了活动的全过程、各环节。2017年以来，在本届常委会开展的“为人民履职，做合格代表”主题实践活动中，各级代表完成承诺事项1.1万件，其中帮扶贫困村880多个、贫困户1.5万余户，资助困难学生7800多人，化解信访案件和社会矛盾3800多件，提出建议3200多条，进一步密切了人大代表与人民群众的联系，也让人民群众通过联系工作得到了实实在在的实惠，在社会上引起了良好反响。

3. 搭建联系平台，拓宽人大代表同人民群众联系的渠道。人大代表要联系人民群众，首先必须让人民群众看得见、摸得着、抓得住。2006年以来，市人大常委会把建设人大代表活动室作为搭建代表联系群众平台、拓宽代表联系群众渠道的重要途径，先后提出了人大代表活动室的<sup>建设标准、运行制度、活动规范等一</sup>系列要求，努力打造代表联系群众的活动阵地。人大代表活动室的<sup>建设，既让人大代表有了“代</sup>

表之家”，避免了“代表代表，散会就了”的局面，又充分利用了代表熟悉基层、了解群众的优势，定期值班接待人民群众，面对面为群众答疑解惑，把党的声音传了下去，把群众的声音带了上来。目前，全市各级人大共建立人大代表活动室 712 个，收集群众意见建议 3500 多条，较好地发挥了代表上联人大机关、下联选民群众的桥梁纽带作用。

4. 不断优化服务，强化代表联系群众工作的保障。市人大常委会一直以来高度重视代表服务工作。为确保代表在联系人民群众过程中把握正确方向、传递最新声音，市人大常委会通过组织召开会议、编印寄送书面资料以及运用人大网站、微信公众号等多种形式发布信息，及时向代表通报市情、政情和民情，让代表更多地知情知政。不断完善代表参加常委会活动制度，有序扩大代表对常委会活动的参与，努力做到每一位代表在任期内至少参加一次常委会活动，促使代表在会前围绕议题主动联系群众，收集民情民意，做好审议发言准备。同时，将代表活动经费标准由 3000 元提高到 5000 元，有力保障了代表联系人民群众工作需要。

5. 注重激励约束，激发人大代表同人民群众联系的热情。现行法律对代表履职的要求比较笼统，缺乏相应的约束激励措施。为此，市人大常委会制定出台了烟台市人大代表守则，明确在监督约束方面，要求建立代表履职档案，每位代表每届任期至少要领衔或参与提出一件代表议案或建议。今年 4 月份，专门召开全市人大代表述职评议工作会议，安排部署代表要向原选举单位或选区群众述职一次并接受评议，对评议不称职的要求限期整改直至建议其辞去代表职务。在激励机制方面，定期开展评先树优活动，评选表彰优秀人大代表、代表建议，并作为推荐代表连选连任的重要依据。加强与

论宣传，发挥典型引导作用，对履职表现比较突出、事迹比较典型的代表，组织各类报刊媒体深入报道。无论激励还是约束，都从根本上要求代表紧密联系人民群众，让代表清楚只有充分联系群众才能提出好的意见建议，才能取得群众的信任和支持。这些举措既给代表传导了压力，又给代表增加了动力，极大地激发了代表联系人民群众的热情。

## （二）存在的突出问题及原因分析

1. 对代表所提建议和反映的群众意见，政府及相关部门重视程度不够。从近几年代表建议办理工作情况看，建议所提问题的实际解决率维持在 30% 左右，反映出政府部门对代表建议重视程度不够高的现实。由于代表所提建议和反映的群众意见解决率低、回复率低，群众所提问题不能及时有效地得到解决，或者解决后反馈环节多、时间长等原因，造成群众不能及时了解解决情况，引起了代表和群众的误解和不满，群众埋怨代表、代表埋怨政府，长此以往，会给政府和代表的信誉形象带来负面影响，代表联系群众的积极性也受到打击，最终会导致群众不相信代表，代表不反映民情，政府得不到民意，代表参与决策的作用就得不到发挥。

2. 群众对代表联系工作认识有偏差，有的片面地将代表联系工作当成信访渠道。当前，社会处于改革发展的转型期，各种因为发展不平衡不充分导致的突出问题尚未解决。代表联系群众时，一些群众反映的多数是通过信访渠道长期解决不了的积案、难案，解决难度非常大，其中许多都是历史原因或条件所限无法解决的问题。调查中发现，这部分群众对代表联系工作的定位不准，以为代表联系群众就是解决群众的一切问题，首当其冲的是解决群众信访问题，甚至包括有些人大代表也这样认为。这就

把人大代表定位在了“包青天”、信访局长的角色，群众向人大代表提出了许多不属于人大代表解决范围内的问题，愿望和现实之间的巨大差距让代表联系群众工作开展困难。

3. 部分代表履职能力不强，代表素质有待提高。由于代表素质和能力不一，有的代表知识面不够宽，分析问题和解决问题的能力不够强，对群众提出的普遍性、代表性问题不能全面地加以归纳整理并形成代表建议提交给有关部门解决，使有些有价值的群众意见建议迟迟得不到正确处理；有的对人大代表职务的认识不到位，履职积极性不高，把代表当成一种荣誉，把代表工作当成副业，把代表职务当成了拓展业务和朋友圈的平台，认为把“本职工作”干好就行了，联系不联系群众都无所谓；有的怕给自己惹上麻烦，认为联系群众是一种负担，联系时也只是走走过场、应付了事。

### 三、加强人大代表同人民群众联系的建议

当前，代表法仅对代表联系群众工作提出了原则性要求，并没有对代表联系群众的标准、内容、方式及有关保障措施作出明确规定。在修法时机尚不成熟的情况下，人大常委会必须紧紧抓住联系群众工作中的一些突出问题和主要矛盾，把握规律特点，结合实际情况，加强探索实践，逐步推进代表联系群众工作理念更新、方式方法创新。工作中，建议抓好“四个提高”，解决好“四个问题”：

**（一）提高代表对联系群众工作的认识，解决好“为什么联系”的问题。**认识是行动的先导。加强人大代表同人民群众的联系，首先要不断增强代表联系群众的意识。代表对为什么要联系群众认识越深刻、越到位，联系群众的主动性和责任感就越强，联系的效果也就越好。因此，各级人大代表要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻以人民

为中心的发展思想，切实增强群众观念，坚持群众利益无小事，坚持把群众放到心中最高位置，一切从人民群众利益出发，只有这样才能真正做到“民有所呼，我有所应”。具体要搞清楚以下几点：一是联系群众非常重要，不是可有可无。代表要明确，只有密切联系群众，才能从群众的丰富实践经验和智慧中汲取营养，才能充分了解群众所盼所想，成为人民群众的诉求代言者和利益维护者，才能体现人民属性、实现代表价值，代表履职也才能不断有突破、上台阶。二是联系群众不是自愿行为，而是法律要求和职务行为。代表法规定代表必须联系群众，这说明联系群众不是想干就干、干与不干一个样，而是法律规定的义务，是代表的职务行为，是联系群众工作干的好与不好的问题。此外，代表还要明白，联系群众不能就事论事、“只看量不看质”，而是要看在联系中发现了什么问题，取得了什么实际效果。

**（二）提高代表依法履职能力，解决好代表“怎么做好联系”的问题。**中国特色社会主义进入新时代，党的十九大对人大工作提出了新要求。新时代如何做好人大工作特别是代表工作是我们面临的一个重大课题。参加学习培训，是人大代表应当履行的法定义务，是提高代表政策理论水平和履职能力的重要途径，是做好代表工作的基础和前提，也是做好联系群众工作的重要保障。建议进一步加强对全市各级人大代表的学习培训，通过举办形式多样、内容丰富的学习、交流、研讨、培训，不断提高代表履职尽责、联系群众、服务发展、奉献社会的能力和水平。要强化政治理论学习，确保代表始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要强化代表业务知识的培训，学习好宪法、代表法、组织法、选举法、监督法等与代表工作有关的法

律法规,使代表准确把握人民代表大会的性质和地位,熟悉和掌握人大代表的职责、权利和义务,不断拓宽知识视野、更新知识结构,努力提高其履行职责的能力和发现问题、分析问题、解决问题的能力。要培养代表联系群众工作能力,让各级人大代表掌握和熟知联系群众工作的有关规定和要求,了解和熟知有关联系和接待人民群众的方式方法和技巧。要教育引导广大代表学会做群众工作,既要把群众的合理诉求准确、全面反映出来,对个别群众不合理的诉求或因客观原因一时不能解决的问题,也要做好群众的思想工作,让群众明白不能用对信访工作“案结事了”的标准来要求联系工作,而忽视了人大代表作为权力机关组成人员在国家机构中的独特政治地位。

**(三) 提高对代表所提意见建议的重视程度,解决好“联系后怎么办”的问题。**群众看人大代表,主要看工作成效。尤其在联系群众工作中,群众找人大代表是来反映问题、提出诉求的,这些问题和诉求大都关系到自身利益。代表在联系群众过程中总结提炼出的意见建议,都反映了群众的心声和意愿。由于代表一般不直接处理问题,而是交由人大将群众的意见建议转交到党委政府相关部门处理。因此,党委政府有关责任部门对群众的意见建议重不重视、能不能解决、解决的怎么样,决定着代表联系群众工作的成效。建议进一步理清人大、人大代表和党委政府及其工作部门的责任,建立代表联系人民群众所提意见建议的处理机制,畅通代表反映群众意见建议的处置反馈渠道。“一府一委两院”对群众提出的问题、建议或意见,要认真梳理、归类、整理,并召集有关部门研究提出具体的办理要求与时限。对条件成熟的建议,要及时交办并督促办理。办理条件不成熟的建议,要深挖原因,提出解决时间表和路

线图,再交相关部门研究办理,并加强跟踪督办。对意思相近或同一范畴的建议,给予有机整合再交办。“一府一委两院”要正确对待代表提出的问题、建议或意见,加强与代表沟通联系,对代表反映的问题不能马虎应付、推诿不理。人大也要运用法定监督方式,必要时启动刚性监督手段对有关部门进行问责,坚决维护代表联系群众工作的严肃性、权威性。当然,政府对代表建议重视不够,根源在于对人民代表大会制度和人大代表职务的认识不到位。各级政府应进一步树立人大意识,明确自己是受人大和人大代表监督的,要时刻以敬畏之心做好人大代表所提意见建议的办理和所反映民声的处理工作。正如习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出的那样,各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务,把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容,虚心听取人大代表、人民群众意见和建议,积极回应社会关切,自觉接受人民监督,认真改正工作中的缺点和错误。只有这样,代表联系群众工作才能顺利开展,从而形成群众提出、代表反映、政府解决的良性循环。

**(四) 提高“互联网+”技术运用能力,解决好“怎么方便联系”的问题。**当前,信息技术已经进入大数据时代,积极应用“互联网+人大”,建设人大网络信息系统是人大工作与时俱进、创新发展的现实要求,也是代表工作顺应形势发展的必然选择。2014年全国人大专门印发了《关于通过网络平台密切代表同人民群众联系的实施意见》,并建立了全国代表履职网络平台,省人大常委会也从2016年正式启用了省代表履职网络平台。从2017年开始,烟台市人大常委会依据省代表履职网络平台建

设标准，在广泛调研、充分论证和反复调试的基础上，于今年4月份初步建成了烟台市人大代表履职网络平台。其中，代表议案建议办理系统实现了从代表议案建议提交、分办、办理、反馈到评价等全程网络化，极大地提高了代表建议办理的效率；代表履职管理系统能够实时记录代表履职情况，实现了代表履职管理动态化。平台还专门设置了人大代表联系人民群众的窗口，为代表和群众提供全天候的交流互动服务，进一步拓宽了代表联系人民群众的渠道，提高了联系群众工作的便捷性。建议进一步规范完善代表履职网络平台的各项功能，健全平

台管理和运行保障制度，建立代表建议办理和代表履职评价结果运用机制，充分发挥好网络平台的作用，真正让代表联系群众工作进入“信息快车道”。2017年以来，烟台市各级人大都建立了代表联络微信群，代表交流讨论问题非常方便，作用发挥得都很好。建议借鉴这个模式，探索建立代表联系群众的微信群，这样就实现了群众向代表全时段反映问题、代表在第一时间回应群众关切，让群众感受到人大代表就在自己的身边，从而使联系工作更“接地气”、人大代表更“有人气”。

（作者单位：烟台市人大常委会人代工委）

## 人大知识

### 人大常委会的预算监督活动要求

预算监督，是指各级人大常委会为了确保国家和本行政区域经济和社会发展实现预定的目标，对本级人大在人代会上依法审查和批准的政府关于预算和预算执行情况所进行的监督。

（1）反映国家机关特别是政府及其职能部门的工作和活动状况。在现代社会，政府做任何事情都离不开成本。其中，支出是政府工作和活动的成本，收入则是满足这一需要的来源。通过预算监督，人们可以较全面地了解、审视和评价政府的工作。

（2）有效地监督政府收支运作过程。由于政府的财政收入均来源于纳税人，所以政府的财政支出应当用于向社会成员提供公共物品和公共服务。通过预算监督，人们可以较全面客观地评价政府财政收支活动，考核政府各项工作的绩效。

（3）控制政府财政支出。各级人大对政府预算的批准，具有法定效力。政府只有在预算范围内的支出，才是合法有效的。各级人大常委会通过预算监督，可以对政府支出的方向、规模、形式等进行有效的约束。

# 关于我省发展壮大农村集体经济情况的调研报告

省人大农业与农村委员会

发展壮大农村集体经济，是全面贯彻落实习近平总书记“三农”思想和视察山东重要讲话、重要指示批示精神的重要举措，是打造乡村振兴齐鲁样板、巩固党在农村执政基础的有力保障。为全面了解我省发展壮大农村集体经济工作情况，2018年6月，省人大农业与农村委员会召开会议，专题听取省农业厅、省林业厅等7个部门工作情况介绍，赴烟台、潍坊、临沂、泰安4市开展调研，深入18个村（居）了解相关情况，并与市、县、乡镇和村（居）干部进行座谈交流。综合先期在省内开展的问卷调查和省农业厅赴浙江、江苏进行的相关考察情况，形成我省发展壮大农村集体经济情况的调研报告。

## 一、我省发展农村集体经济的主要情况和做法

近年来，省委、省政府高度重视农村集体经济发展，以实施乡村振兴战略为新时代“三农”工作的总抓手，紧紧围绕促进农民增收和壮大农村集体经济目标，坚持改革驱动，突出资源撬动，推进产业联动，多方力量拉动，强化“能人”带动，深化农业供给侧结构性改革，为推动农业转型升级、加快新旧动能转换提供了重要支撑。据统计，全省现有农村集体经济组

织8.3万个。2017年，村级账面资产3843.9亿元，较上年增长8.3%，村均463万元；净资产2256.1亿元，较上年增长9.3%；全省农村集体经济组织当年总收入555.17亿元，较上年增长5.7%；有经营收益的村46089个，占总村数的55.2%，较上年提高2.9个百分点。其中，经营性收益10万元以上的村13261个，占16%，较上年提高0.5个百分点。农民人均可支配收入达到15118元，比“十二五”末增加2188元。

（一）坚持改革驱动，破除体制机制障碍。统筹推进农村集体产权制度、集体林权制度改革等农村综合改革，打通资源要素流通渠道，激发农村集体经济发展活力。一是扎实推进农村集体产权制度改革。省委、省政府将农村集体产权制度改革作为破解农业农村改革发展深层次矛盾问题、搭建集体经济发展制度基础的根本性举措，先后6次专题研究农村集体产权制度改革，出台《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》。省财政先后拨付1.35亿元，专项用于改革。按照试点先行、逐步推开的总思路，2015年起，先后在8个县（市、区）开展国家试点，34个县（市、区）开展省级试点，积累了改革经验。今年我省被农业农村部确定为全国农村集体产权制度改革整省试点省份。

截至6月底,全省20410个村(居)完成清产核资,占总数的23.6%;清查资产1349.2亿元,集体土地面积2135.3万亩;17555个村(居)基本完成改革任务,占总数的20.3%;去年以来全省1976个村实现分红,分红总额8.56亿元。二是积极推动集体林权制度改革。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持商品林确权颁证到户,公益林分股不分山、分利不分林的原则,明确集体林地产权。全省集体林地确权面积4168.68万亩,确权率90.6%,其中家庭承包到户1842.3万亩,占44.2%;集体统一经营1490.15万亩,占35.7%;其他方式承包836.23万亩,占20.1%。各地通过流转经营、大户承包等方式,大力发展森林旅游、林下经济等森林产业,有效促进了农民增收和农村集体经济发展。2017年,全省实现林业产值6887.5亿元,居全国第二位;出现了一批农民人均林业收入过5000元的县、农民人均林业收入过万元的乡镇村庄。三是通过拓展农村产权权能激发活力。围绕推动农村各类产权有序流转,重点推进县域农村综合产权流转交易市场建设,做好承包土地经营权、林权、集体经济组织股权、“四荒地”使用权、宅基地使用权等农村产权流转交易,盘活存量资产,增加农民财产性收入。全省县、乡两级建立交易中心1424个,实现交易168.2亿元。积极拓展农村产权抵押担保权能,今年一季度全省农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款余额74.4亿元,同比增长266%,惠及农业经营主体2.9万家,较去年同期增加1.9万家,为解决农业融资难问题探索了有效途径。

**(二) 突出资源撬动,深度挖掘发展潜力。**坚持将盘活农村土地、宅基地等资源作为挖潜

重点,努力将资源优势转化为发展优势。一是通过清产核资拓展发展空间。将清产核资作为摸清家底的重要契机,全面开展清查,同步清理经济合同,理清债权债务,挖掘增收潜力。2017年,42个试点县(市、区)清查集体资产217.6亿元,比原来掌握的增加21.4亿元。各地通过有偿出租、股份合作等方式,把村里的“四荒地”、边角地等资源利用起来,把“沉睡资源”变为增加集体收入的“源头活水”。肥城市高新区十里铺村,清理“四荒”地60余亩,发展苗木产业,建设“绿色银行”,年增收19万元。二是推动适度规模经营提高效益。强化土地确权成果应用,省级层面出台了引导土地经营权有序流转、完善农村土地所有权承包权经营权分置、培育新型经营主体、经营权抵押贷款等指导意见,鼓励村集体通过领办创办土地股份合作社、推动土地流转等方式,积极发展特色产业,提升土地规模效益,带动农业增效和农民增收。全省组建农村土地股份合作社8117家,土地经营权流转3174.8万亩,流转率34.4%,土地经营规模化率达到40%。三是探索推进宅基地“三权分置”试点。省级层面出台了《关于开展农村宅基地“三权分置”试点促进乡村振兴的实施意见》,在全省17个试点县(市、区)推进农村宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”试点工作,有效盘活农村建设用地,提高土地资源节约集约利用水平,增加集体收入。肥城市高新区穆庄村,利用旧村腾空土地建设村级工业园,发展村办集体企业3家、引进企业14家,安置村民就业350多人,年集体增加收入800多万元。该村还探索用土地租金换取企业股权、企业自建厂房所有权,实现村集体持续增收、集体资产不断增值。

（三）推进产业联动，培育转型发展新动能。产业是财富之源、发展之基，围绕培育特色优势产业、推进一二三产业融合发展，探索发展了一大批资源经营型、物业服务型、资本运营型、合作组织带动型、村企合作型、产业联动型、电商经济型等多种集体经济发展模式，带动了农民增收，壮大了村集体经济。一是做强优势主导产业。发挥乡村特色自然资源、特色农产品富民增收的作用，坚持因地制宜、因村施策，重点支持生态品牌农业、观光旅游业等优势产业做强做大，逐步形成产业拉动、特色鲜明、错位发展的产业格局。烟台市福山区南庄村，流转土地 300 多亩，种植大樱桃等各类经济作物 1 万余株，集体年收入 200 余万元。临沂市费县景山村，发挥山区村特色资源优势，大力发展乡村旅游、观光采摘，新建千亩荷花园，打造百亩生态梨园和有机桃、大樱桃、核桃示范园，利用两年时间，从集体收入仅有 7094 元、依靠“输血”运转的薄弱村，转变为集体收入突破 10 万元、能够“造血”发展的增收村。二是大力发展农业“新六产”。省级层面出台了《推进农村一二三产业融合发展的实施意见》，围绕创新产业融合、发展新型业态、培育多元主体、健全利益联结机制等方面出台了 31 条政策措施，推动产业链相加、价值链相乘、供应链相通。潍坊市昌乐县庵上湖村，通过盘活荒沟荒地等资源，引入山东矿机集团等社会资本，打造集“现代农业、培训教育、乡村旅游、休闲采摘”为一体的新型农村田园综合体项目，走出一条“党支部+合作社+新六产”的转型发展新路径，年销售收入 3000 万元，人均收入 3 万元。三是培育新型农业经营主体。省级层面出台了《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的

实施意见》，从财政支农资金、政府购买服务、项目扶持等方面，加大对新型经营主体的扶持力度。截至 2017 年底，我省依法登记注册的家庭农场 5.5 万家、农民专业合作社 19.2 万家，年销售收入过 500 万元的农业产业化龙头企业 9600 家。目前，各类农民专业合作社、农业社会化组织中由村集体或村“两委”干部牵头创办的约占 17%，实现小农户和现代农业发展的有效衔接。

（四）多方力量拉动，支持力度不断加大。一是加大政策支持。省里分别于 2012 年、2017 年先后两次召开全省发展壮大农村集体经济现场会，从政策扶持、环境优化及模式推广等不同层面，加大了对农村集体经济发展的支持和引导力度。部署实施了村级集体经济发展“三年行动计划”，提出力争到 2020 年底基本消除集体经济空壳村。二是加大资金投入。2015 年 10 月，我省被财政部确定为第二批扶持村级集体经济发展试点省份。2016 年以来，省财政筹集资金 7.3 亿元，专项扶持村级集体经济发展。同时，加大对涉农资金的整合力度，三年来省财政安排扶贫资金 64 亿元，其中 60% 以上用于产业扶贫，为农村集体经济发展提供了“原始资本”。三是完善基础设施建设。今年全省部署开展了农村人居环境整治“三年行动计划”，总投资 1500 亿元，全面实施农村道路、厕所、供暖、供电、学校、住房、饮水“七改”工程，提升基础设施建设水平，改善居住生活环境，为发展壮大农村集体经济创造良好的外部条件。

（五）强化“能人”带动，培养农村人才队伍。从调研情况看，凡是农村集体经济发展较快、后劲较足的乡村，关键是有一个好“带头人”、一个好班子和一支过硬的农村人才队伍。一是抓好农村“带头人”培训。为切实增强村

干部贯彻落实党的路线方针政策、推动村庄发展、带领群众脱贫致富的素质能力，按照刘家义书记“务求实效”的批示精神，省委组织部、省农业厅、省扶贫办、省财政厅等部门联合对2000个省扶贫工作重点村党支部书记、分期分批开展集中培训。各市按照市、县分级负责的方式，对农村“两委”干部进行了全覆盖轮训。二是抓好新型职业农民培训。着眼解决“谁来种地”等现实问题，全省各级农业部门加大了对新型职业农民的培训力度，通过实施创业培训、科技培训、合作社示范社和家庭农场示范场带头人培训工程，围绕生产经营管理、金融知识、市场营销等方面开展培训，全面提升从业者素质。近年来，共培训培育新型职业农民20万余人次。三是深入开展帮扶工作。各级通过派出单位包村、第一书记驻村、党员干部联户等方式，加大对贫困村、薄弱村帮扶力度。截至目前，省里共选派第一书记10962名开展驻村帮扶，实现省定扶贫工作重点村和党组织软弱涣散村全覆盖；省、市、县三级选派386名优秀机关干部，到扶贫工作重点村和工作基础薄弱村担任党支部书记。

### 二、当前制约我省农村集体经济发展壮大的瓶颈问题

虽然我省在发展壮大农村集体经济方面进行了积极探索，取得了明显成效。但是，目前，我省收入3万元以下的经济薄弱村仍有1.27万个，占总村数的17.12%，这些村的村级运行经费基本靠“补”“捐”“要”，其中空壳村4239个，数量依然较多。从整体上看，存在东部发展好于西部、经济发达地区好于经济相对较差地区；局部看，城中村优于郊区村、城郊村优于偏远村、平原村优于山区村、班子强村

优于班子弱的村。对标农村集体经济发展的先进地区、对标打造乡村振兴齐鲁样板的要求，我省农村集体经济发展依然面临很多困难和问题。

从外部条件看有“三缺”：一是缺政策资金支持。从纵向看，各级党委政府在政策扶持、资金投入、定向帮扶等方面对农村集体经济发展方面的支持力度不大、针对性不强。从横向看，财政、发改、国土、农业、金融等有关部门在涉农政策、资金、项目等方面还存在各自安排、撒“芝麻盐”的现象，党委政府在发展壮大农村集体经济方面的政策资金整合效应未能充分显现。二是缺人才队伍支撑。集体经济发展相对缓慢、比较薄弱的村，往往都缺乏懂经营、善管理的“带头人”，班子凝聚力向心力不强。由于年轻人、有能力的人基本选择外出经商务工，留守农村的大多是“386199”群体，村干部不同程度存在年龄偏大、思想保守、闯劲不足问题，有得过且过思想和畏难情绪。三是缺监督考核激励。当前，各地对发展农村集体经济重视不够、力度不大，还没形成有效的激励考核奖惩机制，导致基层干部存在惰性思维，积极性不高、动力不足。

从自身条件看有“三弱”：一是基础条件弱。江苏省苏州市2016年底就实现了所有村年稳定性收入超200万元的目标，2017年底村均年稳定性收入达到815万元。嘉兴平湖市2017年底就已全面转化年经常性收入70万元以下的薄弱村，2018年底所有村经常性收入将达到100万元。相对江浙而言，截至2017年底，我省8.3万个村中，没有集体经营性收入的村仍有37336个、占44.8%，普遍面临底子薄、缺少启动资金等诸多困难。二是市场竞争力弱。

受历史原因、改革进度等因素影响,当前很多村集体经济组织在管理经营集体资产、发展农村集体经济方面的作用发挥有限,在财务公开、规范管理、利用社会资本等方面还没完全建立起符合市场经济运行规律的体制机制。三是发展后劲弱。较江浙地区集体经济发展经过产业发展、物业租赁经济等模式升级为抱团经济、“飞地”经济等新型发展模式看,我省村级发展方面普遍缺少长远规划,无论是发展产业项目、资产运营、资源运作还是总体状况,都处在初始起步阶段,很多村目前面临的不是产业转型升级,而是如何激活自身“造血”功能的问题。

从加快发展看有“三难”:一是债务化解难。村级不少面临巨额债务、利息等压力,还要承担公益事业支出,经调研,村级刚性公共支出一般在2-5万元,再加上村民对公共服务设施要求更高,很多村被迫举债。同时,公益设施维护、绿化养护、环卫保洁、路灯电费等支出也大幅度上涨,很多村面临老债未销新债又起的状况,负担过重、举步维艰。二是产业发展难。当前我省大多数农村仍以发展传统种植业为主,发展休闲、观光农业等新业态不仅需要较好自然资源禀赋和优越的区位条件,还需要较强的经济实力做后盾,而且市场风险较大,资金回收周期较长,转型较难。三是贷款融资难。各级投入村集体经济发展的财政资金有限,再加上产权制度改革尚未完成,农村集体资产存在归属不清、变现难等问题,可盘活资产少、缺少抵押物,金融部门能够提供的金融产品种类不多,且贷款手续复杂。

### 三、关于加快我省农村集体经济发展的建议

发展壮大农村集体经济是引导广大农民走

共同富裕之路的重要途径,是增强基层党组织凝聚力向心力号召力、提高村级组织服务群众能力的重要物质保障,是巩固党在农村的执政基础、维护农村社会安定和谐、完善农村基本经营制度、推进农村改革发展的迫切需要,更是我省培育农业农村发展新动能,实现“两个走在前列,一个全面开创”的总目标,打造乡村振兴齐鲁样板的重要举措。需要各级党委政府高度重视、统筹谋划、精心组织,以强有力的举措推动农村集体经济持续健康快速发展。

一是加强组织领导,形成工作合力。建议省级层面尽快成立发展壮大农村集体经济工作领导小组,制定出台《关于扶持农村集体经济发展的若干意见》,明确牵头抓总责任和推动落实责任,加大财政扶持、税收减免、用地保障及金融服务等支持力度,形成多方联动、相互协作、齐抓共管的工作局面。建议将发展村级集体经济工作纳入省经济社会发展综合考核体系,建立各级党委书记负总责的责任机制,层层传导压力,严格督查问效。

二是鼓励改革创新,探索发展路径。坚持用改革创新的方式破解发展难题,深化农村集体产权制度改革、集体林权制度改革、宅基地和农村承包地“三权分置”改革等农村重点领域改革,通过整合分散的土地、空闲宅基地,采取入股、联营等方式,盘活农村资源,激发农村活力。创新土地流转模式,引导村集体统一规划、流转土地,提升适度规模经营水平,增加稳定收益。创新发展方式,对资源匮乏、基础较差的薄弱村,鼓励打破地域界限,开展“强村带弱村、富村带穷村”行动,通过共建标准厂房、农贸市场等方式大力发展租赁经济、物业经济和产业项目。加大统筹力度,借鉴江浙“飞

地抱团”发展模式,鼓励有条件的地区探索由县、乡层面统筹整合土地指标和财政补助,通过在开发区、工业园区等区域联建项目或集体物业的方式抱团发展,共担风险、共享收益。

**三是着眼长远发展,强化人才支撑。**农村集体经济要发展,离不开人才支撑保障。建议进一步发挥抓党建促村级集体经济发展的总引领作用,选好用好村党支部书记,以农村政策、新型产业、经营管理为重点,加大对村干部的教育培训力度,帮助他们解放思想、更新观念、提高本领。要打好“乡情牌”,念好“引才经”,通过多种途径吸引大学生、专业技术人员、返乡创业农民、致富能手、复退军人等人才积极投身乡村建设。以培养爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民为目标,加强对各类规模经营主体的创办人、领办人的培训,为农业农村持续发展提供重要人才支撑。

**四是健全规章制度,从严审计监管。**以深化产权制度改革为契机,指导村级建立健全资产管理台账和登记、保管、使用、处置、备案制度以及资产资源处置招投标、经济合同管理等制度。探索运用大数据技术强化农村集体“三资”管理,不断提高农村集体资产管理制度化、

规范化、信息化水平。探索建立村级债务申报审批和预警机制,指导乡镇党委政府加强村级债务的动态监测,坚决防止盲目举债,严防发生新的不良债务。探索建立定期审计和不定期审计相结合的常态化审计制度,提高审计质量,形成有效监督。

**五是加快立法步伐,为发展壮大农村集体经济提供法治保障。**目前,在地方立法层面,我省已制定出台了《山东省农村集体经济审计条例》(1995年)、《山东省农村集体经济承包合同管理条例》(1999年)、《山东省农村集体资产管理条例》(1999年)三部地方性法规。从制定的时效性看,主要是针对向市场经济转型时期,乡镇企业、村办企业发展较快而制定的,目的是规范和强化农村集体资产管理运营,已不适应新时代农村集体经济发展需要,迫切需要从政企、权责、股份运行等方面加以健全和完善。建议省人大常委会及时进行调研、论证和梳理,做好发展壮大农村集体经济方面法规的立改废工作。同时,积极向全国人大常委会反映,尽快制定出台国家层面的农村集体经济组织法,切实为发展壮大农村集体经济提供法律保障。