

# 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

2021 · 3

总第 27 期

主 编：王树忠  
副 主 编：梁荣合 高广国  
责任编辑：刘文华 朱艳芸 金 鑫  
联系电话：0531-51782293  
电子邮件：sdrdlyjc@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

### 学习习近平法治思想专栏

- 02 坚持以习近平法治思想为指引 更好发挥人大在全面依  
法治国中的职能作用 殷鲁谦
- 06 深入贯彻习近平法治思想 推动新时代人大工作高质量  
发展 刘曙光
- 11 浅谈习近平治国理政思想的人民性 张 力
- 15 习近平法治思想的三个特质 张宏明
- 20 贯彻落实习近平法治思想 推进预算管理法治化  
张玉成 李世光 李斐斐
- 24 习近平法治思想的形成过程、基本特征和深刻内涵  
肖金明
- 28 习近平法治思想是法治山东建设的行动指南 谢桂山
- 32 坚持以人民为中心扎实做好新时代地方立法工作 杨 洁
- 35 以习近平法治思想引领地方人大监督工作 龚 峰

### 立法经纬

- 39 发挥设区的市人大地方立法职能 为基层社会治理提供  
有效制度供给 范福生 刘晓东 于进强 杨小龙

### 监督纵横

- 46 运用大数据推进依法监督工作持续走向“严实硬”  
淄博市人大常委会

### 代表工作

- 52 让人大代表的特长优势“精准”对接群众的专业性需求  
姚美运

# 坚持以习近平法治思想为指引 更好发挥人大在全面依法治国中的职能作用

殷鲁谦

习近平总书记创造性提出的关于全面依法治国的系列新理念、新思想、新战略，形成了内涵丰富、逻辑严密、科学系统的习近平法治思想，为建设法治中国指明了前进方向。人大及其常委会担负着宪法法律赋予的立法、监督等职责，处于法治建设第一线，在全面依法治国工作中承担着重要职责。总书记提出的“十一个坚持”的部署要求，都与人大工作密切相关，需要人大发挥制度优势来推动、保障和具体落实。济南市人大常委会认真学习领会习近平法治思想，找准人大在全面依法治国中的定位和职责，自觉把人大工作放在法治建设全局中来谋划和推进，发挥好全面依法治国中的职能作用。

## 一、毫不动摇坚持党的领导，始终保持正确政治方向

济南市人大常委会始终坚持把党的领导作为履职行权的首要政治原则，始终在贯彻落实中央决策部署和省委工作要求、市委工作安排上坚定不移，确保人大各项工作在党的全面领导下高效开展。

（一）坚持用党的创新理论武装头脑。把学习宣传贯彻习近平法治思想作为一项长期而重大的政治任务，作为人大依法履职、开展工作的基本功和必修课，及时组织常委会党组开展集体学习研讨、专题辅导交流，确保吃透基本精神、把握核心要义、明确工作要求，不折

不扣把习近平法治思想贯彻落实到人大工作全过程、各方面。把学习贯彻习近平法治思想，与学习研究宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想结合起来，及时跟进学习贯彻总书记重要讲话、重要指示精神和中央召开的重要会议精神，及时研究部署贯彻落实思路和举措，确保党的理论和路线方针政策在人大全面贯彻落实。去年开展理论学习中心组集体学习 25 次，努力把学习成果转化为依法履职的强大动力、思路举措和实际成效。

（二）坚决落实党委部署要求。增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚决贯彻落实中央决策部署和省委工作要求、市委工作安排，紧紧围绕黄河国家战略、强省会战略、新旧动能转换、污染防治、脱贫攻坚、乡村振兴等重大部署要求，综合运用宪法法律赋予人大工作的方式方法，认真组织开展立法、监督、决定等各项工作，把打造“五个济南”、建设“大强美富通”现代化国际大都市的任务目标落到实处。严格执行向市委请示报告制度，重要会议、重要工作、重大事项主动向市委请示，贯彻落实情况及时向市委报告，依法任免国家机关工作人员，确保市委重要安排通过人大法定程序得到落实。

（三）充分发挥常委会党组作用。落实党

组全面从严治党主体责任，严明政治纪律和政治规矩，严肃党内政治生活，严格民主集中制。加强常委会党组对人大工作的组织领导和统筹协调，将党组履行政治责任和发挥领导作用有机统一起来。在“把方向”上，常委会工作中的重大事项和重要问题都先提交党组会议研究审定，再依法有序开展。在“管大局”上，对接中心任务及时调整优化工作安排，力求做到人大各项重点工作与全市大局同向同步。在“保落实”上，督促推动机关党组和各支部健全完善制度、压紧压实责任，努力建设让党放心、让人民群众满意的模范机关。

## 二、树牢法治思维，始终把助推依法治市作为重要职责

习近平总书记指出，“法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”常委会紧扣科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的目标要求行使职权，推动全面依法治国方略在省会有力有效实施。

（一）提升立法质效。统筹立法资源与立法需求、立法效率与立法效力，加强法规制度供给。换届以来，审议通过地方性法规和决定26件，为省会高质量发展提供强有力的法治保障。一是突出地方特色。立足泉城实际，“量身定制”了历史文化名城保护、河道管理保护和节约用水等条例，突出补水保泉、显山露水的鲜明地方特色，为维护“山泉湖河城”独特风貌构筑起了法治“屏障”。二是聚焦重点领域。坚持立法为民，制定全国首部专门针对12345市民服务热线的法规，设立市民诉求“限时回复”“不满意”可退办等约束条款。在制定生活垃圾减量与分类管理条例时，对厨余垃圾不作“破袋投放”强制规定，最大限度方便群众。制定院前急救、文明行为促进等条例，不断带给百姓更多的法治获得感。加强生态环保领域

立法，制定禁止燃放烟花爆竹、机动车、城市建筑垃圾管理和非道路移动机械排气污染防治等法规，对涉及生态文明建设的61件法规进行全面清理，为推进生态文明建设提供有效制度供给。为加强城市精细化管理，制定户外广告和牌匾标识管理条例。三是就重大事项作出法规性决定。去年，面对来势汹汹的新冠疫情，及时作出依法防控的决定，推动在法治轨道上抗击疫情。用法规性决定赋予先行区管委会行政主体资格，依法促进先行区改革发展。积极服务济莱行政区划调整，对两市88件地方性法规及时作出废止、修改、适用的处理决定，有力保证了地方性法规的平稳衔接和有效适用，具有开创性和示范性。

（二）强化法律监督。徒法不能以自行，法律的生命力在于实施。对法律实施情况的监督，主要形式是开展执法检查。常委会坚持用好执法检查这一“法律巡视”利剑，保证法律法规得到严格遵守和执行，以良法保障善治。换届以来，常委会共开展36次执法检查，2020年检查了食品安全法、安全生产法、土壤污染防治法、大气污染防治法、水污染防治法、就业促进法、旅游法等10部法律的实施情况。在实践中，探索形成“全链条”检查监督方式，切实把法律法规建立起来的制度优势转化为治理效能。一是突出“暗访式”调研。坚持问题导向，不发通知、不打招呼、不预设路线，直奔问题而去。在检查水污染防治法期间，先后8次采取“四不两直”方式暗查暗访，行程1500多公里，实地察看40余个污染点，拍摄暗访专题片，曝光突出污染问题。二是实施“清单式”检查。紧扣法律条文，确保列入清单的问题逐个解决、承诺事项一一兑现。对大气污染防治“一法一条例”执法检查中，将47个重点法律条款细化为70项问题清单，检查实施中

逐项对照问题清单查落实。三是强化“跟踪式”督导。对问题盯住不放,接续用力,建立完善“监督—落实—再监督—再落实”工作机制,保证监督闭环,增强监督实效。四是注重“协同式”监督。推动人大监督与媒体、司法、监察等各类监督主体相结合,加强信息互通和优势互补,形成各方面监督力量共同发力的监督格局,保证法律全面有效实施,让法律制度的牙齿真正“咬合”起来。

(三)促进司法公正。以“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”为目标,每年都听取法院、检察院专项工作报告,推动司法机关规范司法权力运行,提高司法办案质量效率和公信力。连续两年听取市政府和市法院扫黑除恶专项斗争工作报告,坚决打击黑恶势力及其“保护伞”,推动扫黑除恶专项斗争向纵深发展,让城乡更安宁、群众更安乐。视察社会治安防控体系建设,推动构建立体化、智慧化防控体系,切实提升群众安全感和满意度。完善涉法涉诉信访事项办理反馈和协调机制,强化对交办信访件处理跟踪监督,促进解决人民群众合理合法诉求。

(四)加强备案审查。坚持把人大的法定职责转化为监督的硬性约束,推动规范性文件备案审查工作深入开展,实现有件必备、有备必审、有错必纠。制定《济南市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》,将“一府一委两院”的规范性文件全面纳入备案审查范围,在全省率先实现备案审查全覆盖。去年首次听取审议备案审查工作报告,审查政府规章3件、政府规范性文件22件。依照规划法要求,完成首批22个片区控制性详细规划的备案工作。

**三、以人民为中心,始终把保障人民当家作主作为履职动力**

人民群众对美好生活的向往就是我们的奋

斗目标,常委会坚持以人民为中心,努力通过人大职权体现人民意志、保障人民权益,激发人民创造活力,让人民当家作主的大树根深叶茂。

(一)坚持人民至上、生命至上。面对突如其来的新冠肺炎疫情,常委会坚决听从党中央号令、听从习近平总书记指挥,在市委的统一领导下,及时成立9个督导组,深入村居、下沉一线,开展督导检查,就有关情况向市委作了9次汇报,提出50多条意见建议,有力推进疫情防控工作。向全市各级人大代表发出带头落实联防联控措施的倡议,及时作出依法防控决定,开展野生动物保护“一法一决定”执法检查,听取审议疫情防控和公共卫生应急管理报告,落实分区分级精准复工复产,为打赢疫情防控人民战争、助力复工复产和构建完备系统的公共卫生体系贡献人大力量。

(二)密切同人大代表和人民群众的联系。面对严峻的疫情和复杂的发展形势,常委会把人民放在心中最高位置,在秉承以往代表工作好经验好做法的基础上,创新实施人大常委会联系人大代表、人大代表联系人民群众的“双联”提升工程,多渠道、多层面加强人大常委会同人大代表的联系,面对面、零距离密切人大代表与人民群众的联系,把人大工作的“根”深深扎在人民群众之中,切实推动解决群众的所急所需所盼,更好地把人大制度优势转化为治理效能。全市规范建设代表联络站1052个,5700多名各级人大代表全部进站,联系群众7600余次,解决群众反映问题5100多件。在各级人大的共同努力下,我市“双联”提升工作走上了制度化、规范化、常态化轨道,已成为常委会联系代表的有效载体、代表联系群众的重要途径,成为联系服务团结引导群众的新时代人大工作品牌。

(三)保障民生民安。民生无小事,枝叶

总关情。常委会心系群众冷暖，抓住民生“关键小事”，以实实在在的履职，增强泉城市民看得见的幸福。一是坚持立法为民。积极回应人民群众对立法工作的新要求新期待，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到立法工作之中。在立法各环节上设计社会参与的相关程序和民主形式，通过法规草案公开征求意见、建立基层立法联系点、公布热线电话、实行立法听证、重大利益调整事项委托第三方调研评估等一系列举措，保障广泛凝聚立法共识和公众有序参与，也让立法过程成为普法过程，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。二是用心用情推动民生改善。围绕学有所教，连续4年跟踪监督基础教育工作并开展专题询问，推进中小学幼儿园配套建设，使“入园

难”“入学难”问题有了明显改观。围绕创业就业，对就业促进条例开展执法检查，推动完善就业创业扶持政策，把就业这个最大的民生工程抓紧抓实。围绕老有所养，听取审议推进养老服务发展情况报告并开展专题询问，直面问题向政府9个部门提出询问，督促加快老龄事业和产业发展，把工作落到群众的心坎上。围绕全民健康，持续关注食品安全，明察暗访，随机检查，提出解决问题的具体意见，确保人民群众“舌尖上的安全”。近年来，常委会还就公共卫生事业发展、社区医疗保障、妇女儿童权益保护、老旧小区改造、城市品位提升等情况开展视察调研，督促进一步提升公共服务水平，扎扎实实把民生工作做好，努力增强人民群众的获得感幸福感安全感。

（作者系济南市人大常委会主任、党组书记）

# 深入贯彻习近平法治思想 推动新时代人大工作高质量发展

刘曙光

习近平法治思想是马克思主义中国化的最新理论成果，是全面依法治国的根本遵循和行动指南，为中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设提供了强大思想武器。宪法和法律赋予基层人大及其常委会各项职权，贯彻落实习近平法治思想，必须要深刻认识基层人大工作在推进全面依法治国中的重要地位，充分发挥人大在民主法治建设第一线的重要职能作用。今年以来，淄博市人大常委会认真学习贯彻习近平法治思想，自觉从中探寻创新推进人大工作的思路、方法，统筹兼顾，综合施策，依法履职，在全面依法治国新征程中展现新担当、实现新作为。

**一、贯彻落实习近平法治思想，要深刻把握其政治性，坚持党的领导，牢牢把握人大工作正确的政治方向**

习近平总书记强调：“党的领导是推进全面依法治国的根本保证。”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，市人大常委会把坚持党的领导作为重要政治原则，自觉把党的领导贯穿到人大工作的全过程、各方面。

（一）自觉强化理论武装。坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为党组会议第一议题，截至目前，组织党组（扩大）会议28次、党组理论学习中心组学习8次，及

时传达中央和省委、省人大常委会、市委重要会议内容，跟进学习习近平总书记最新重要讲话精神，把习近平法治思想、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作为依法履职的基本功和必修课，着力在学深悟透做实上下功夫，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。扎实开展党史学习教育，第一时间召开动员会议，结合实际研究制定实施方案，“规定动作”做到位，“自选动作”有特色。精心组织学习研讨，举行人民代表大会制度创建发展史报告会，参观马鞍山抗日遗址、原山艰苦创业教育基地，深入开展大走访大排查大提升活动，召开专题组织生活会，深刻检视剖析问题，着力学党史、悟思想、办实事、开新局。

（二）始终不渝坚持党的领导。严格执行请示报告制度，年度工作要点、立法计划等均报市委同意后组织实施，重要会议、重要活动坚持事前请示、事后报告。着力构建机关党建工作新格局，完善党组工作机制，重大问题经党组研究再进入法定程序。实行“支部建在委室，委室主任担任支部书记”，严格落实“三会一课”等制度，推动党建工作与业务工作融合发展。

（三）强化法治一线工作定位。坚持把依法治国、维护宪法和法律权威作为首要任务，

切实抓紧抓好。创新法官检察官监督方式，实行市、区县联动对全市46名员额法官开展履职评议；对公安机关受案立案工作开展专项监督整治，促进依法行政和司法公正。通过讨论决定重大事项和行使选举任免权，促进党委重大决策法治化；审议作出《关于在全市开展第八个五年法治宣传教育的决议》，把学习宣传习近平法治思想作为普法工作的重中之重，通过深入开展法治宣传教育，增强全社会的法治意识。

## 二、贯彻落实习近平法治思想，要深刻把握其系统性，坚持围绕中心、服务大局，为推动经济社会高质量发展贡献人大力量

全面依法治国涉及方方面面，是一个系统工程。贯彻落实习近平法治思想，很重要的一条，就是要围绕中心、突出重点、一抓到底，使人大工作与全市工作大局紧紧相扣，与人民群众呼声息息相应。市人大常委会始终坚持紧贴市委中心工作谋划推进人大工作，围绕省委对淄博未来发展“取得五个方面大突破”“实现五个方面新目标”的新要求新定位，聚力市委中心工作，制定2021年工作要点，逐一明确立法、监督、代表、调研等工作计划，各项工作的计划性、前瞻性进一步增强。

（一）围绕中心服务大局认真行使立法权。坚持立改废并举，优先把市委重视、大局急需、人民期盼的15个项目列入立法计划。审议通过物业管理条例，对田庄水库保护管理条例等四件地方性法规打包修改，加快审议污染源自动监控条例，提升全市绿色发展水平；养犬管理条例、敬老条例等立法工作顺利进行，着力发挥立法引领和推动作用，以良法促进善治。

（二）围绕中心服务大局认真行使监督权。一是开展专项审议。先后听取审议国民经济和社会发展计划执行情况、打造数字农业农村中

心城市工作情况等专项工作报告，形成审议意见转交市政府落实，并进行跟踪问效。先后对全市主要经济指标完成情况等进行调研，为听取审议相关报告做准备。二是开展执法检查。聚焦法律法规落实情况，对贯彻实施固体废物污染防治“一法一办法”、就业促进“一法一条例”、安全生产和突发事件应对“两法两条例”、残疾人保障“一法一办法”、食品安全法贯彻落实情况分别进行执法检查，对落实市人大常委会传染病防治“一法一决定”执法检查相关建议办理情况进行“回头看”，及时发现问题的，促进整改，充分发挥执法检查“法律巡视”的利剑作用。三是开展专项视察。主任会议组成人员分别带队视察重大民生实事项目推进情况，形成视察报告、列出问题清单，责成政府及相关部门认真整改。下一步还将对全市重大项目和重点技改项目推进情况开展专项视察，着力推动重大项目落地落实。四是开展专题询问。坚持“问题导向”，进一步规范询问程序，完善询问环节，推动专题询问工作常态化、制度化、科学化。相继采取“现场+视频连线”方式，对重大民生实事项目、评议工作、经济指标完成情况、落实《决议》等相关工作开展了专题询问、满意度测评，每一个议题都紧紧围绕中心、全力服务大局、积极回应社会关切，让专题询问更接地气，每一次询问都起到了切实推动“一府一委两院”工作、发挥人大监督、解决实际问题的作用。

（三）围绕中心服务大局认真行使决定权。市委落实突破年动员大会之后，第一时间审议作出《关于加力提速落实突破推动“十四五”开好局起好步的决议》，并将其作为围绕中心、服务大局的总抓手，研究制定落实方案，强化人大“三级联动”，聚焦经济高质量发展、绿色发展、加快建设现代化组群式大城市、乡村

振兴、改善民生“五项重点”和疫情防控、营商环境“两个关键”，认真落实确定的立法、监督、重大事项决定项目，推动全市“十四五”强势开局、昂首起步。及时审查并批准淄博市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要、2021年计划、预算草案等，并作出决议决定，使市委的主张通过法定程序转化为全市人民的共同意志。

（四）围绕中心服务大局认真行使任免权。坚持党管干部与人大依法任免相统一，进一步规范任免程序，落实任前法律考试、宪法宣誓制度，保证选举任免工作程序合法、客观公正，为经济社会发展提供有力的组织保障。

### 三、贯彻落实习近平法治思想，要深刻把握其人民性，在办好为民实事中彰显人大作为

习近平总书记指出：“江山就是人民，人民就是江山”。坚持以人民为中心，是贯穿习近平法治思想的根本政治立场。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。市人大常委会始终把实现好维护好发展好人民群众的根本利益作为工作的出发点和落脚点，坚持人民主体地位，坚持走群众路线，从人民的实践创造中汲取智慧，从人民的发展需求中获得动力，努力使人大各项工作更好地反映民意、集中民智、贴近民生。一是持续深化实化“双联”工作。主任会议组成人员带头开展“双联”，深入基层倾听固定联系的代表、群众的意见建议；对全市437个代表民情联络站（点）进行规范提升，6000余名三级人大代表进站（点）联系群众实现常态化，通过“淄博人大”APP提交“双联”建议1万余条，并及时转交相关部门办理，充分发挥人大代表桥梁纽带作用，让群众时刻感到代表就在身边。二是扎实推进重大民生实事项目人大代表票决制。年初，市十五届人民代

表大会第六次会议票决出2021年度淄博市重大民生实事项目10件27项，首次实现了重大民生实事项目从“为民做主”向“由民作主”的转变。市人大常委会把重大民生实事项目实施情况列入年度监督工作重点，制定《2021年度淄博市重大民生实事项目监督评估实施方案》，并按照“广泛吸纳利益主体、利益相关者、专家及社会各方参与，突出对项目进度、质量的全过程监督”的原则，同步制定“1+N”民生实事监督评估方案，成立134个基层监督评估小组，突出问题监督、强化末端监督，开通网上公开平台、监督平台、APP民生实事监督模块，拓展人大主导下的社会监督和网络监督，对项目进度、质量、绩效等进行实地监督。市人大常委会会议采取“现场+视频连线”方式，对民生实事项目有关责任单位进行了专题询问并进行满意度测评，切实推动民生实事办实办好。三是围绕助推改善民生履职尽责。聚焦民生民利，对全市贯彻实施《山东省民族工作条例》、养老服务体系建设和随军家属就业安置、医疗机构健康管理等开展调研；听取审议食品安全、优化提升普惠型补充医疗保险“齐惠保”常态化解决“大病致贫、大病返贫”工作、养老服务体系建设和专项工作报告，提出意见建议，着力增强群众的获得感、安全感和幸福感。

### 四、贯彻落实习近平法治思想，要深刻把握其实践性，坚持守正创新、开拓进取，推动人大工作与时俱进

习近平总书记指出：“创新是引领发展的第一动力。”贯彻落实习近平法治思想，必须始终坚持从把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的实际出发，以解决法治建设领域突出问题为着力点，积极深化民主法治领域改革创新。市人大常委会坚持守正创新，进

进一步深化完善人大工作体制机制建设，推动各项工作更有深度、更具实效。

（一）优化立法工作体制机制。出台《关于进一步提升立法质量的实施意见》《立法项目“一法一方案”制度实施办法》，努力提升立法质量和效率。一是立法主导思想更加明确。坚持政治引领、人民为重、安全稳定为先、发展为要、公平正义为本。二是推动立法主体多元化。强化人大主导作用，探索建立多元起草、部门联合起草、第三方参与、委托起草、法规草案严审细审、立法协调调度等制度，形成“一主多元”起草机制，确定基层立法联系点12个，细化优化社会群体参与机制，拓展参与渠道，密切同人民群众的联系，让老百姓直接有序参与立法过程，有效提高了立法质量。三是推动立法程序精细化。以“一法一方案”制度为抓手，细化立法各环节个性化措施，强化立法调研、起草、听证、征求意见、审议、评估各环节个性化措施，做到立项更准、调研更实、起草工作更专、征求各方面意见更真，以高质量立法方案保证高质量立法。四是强化立法队伍和能力建设。举办高质量立法培训班，积极引进高层次立法专业人才，充实完善立法顾问、立法专家和机关立法专业人才队伍，全面提升地方立法专业素质能力。

（二）优化监督工作体制机制。一是综合运用听取审议专项工作报告、执法检查、专题询问、专项工作评议等监督方式，配合必要的网络监督、舆论监督手段，切实增强监督工作实效。二是探索完善评议工作机制。坚持务实创新，制定《关于深化完善以12345政务服务热线大数据为主体依法强化对市政府部门工作监督的实施意见》，形成了以12345政务服务热线大数据为主体依法强化对政府部门工作监督新机制。优化选择机制，以12345大数

据为主体，同时广泛听取人大代表和社会各方面意见建议，分两批次票决确定市政府15个工作部门、2个直属事业单位为本年度被评议对象；优化整改落实机制，每个被评议部门重点选择2-3个突出问题作为年度整改重点，并留出半年以上整改时间；改进评价机制，听取专项整改工作报告，聚焦新措施、新变化、新成效，进行专题询问和电子表决。各被评议部门制定整改方案，并向社会公开承诺，自觉接受监督。三是更加注重跟踪问效。强化跟踪监督，对去年办理的涉农议案、建议情况进行跟踪问效，督促市政府及有关部门，将太河水库水源地保护区生态补偿资金优先集中用于对库区有较大引领示范作用的产业项目；将人工智能赋能“四强”产业有关议案列入人代会议案，落实“链长制”责任，督促指导相关部门出台专项规划，研究制订“一业一策”，有力地推动了相关工作的健康快速发展。

（三）优化代表工作体制机制。一是深化提升“三新”活动。制定《关于深化提升“三新”活动的实施意见》，突出发挥代表示范作用，为推动全市“十四五”开好局、起好步贡献智慧和力量。二是优化议案、建议办理机制。修订代表议案、建议处理办法，优化评估、评价体系，突出评价新措施、新变化、新成效，提升办理实效。3件议案、6件重点督办建议办理工作扎实推进。三是代表履职意识进一步增强。认真落实代表履职报告制，并进行测评，不断增强代表履职的积极性、主动性。四是代表履职渠道进一步拓宽。建立“一府一委两院”相对固定联系人大代表制度，促进代表更好知情知政。

**五、贯彻落实习近平法治思想，要以打造精品工程为抓手，持之以恒加强自身建设**

习近平总书记强调，要坚持建设德才兼备

的高素质法治工作队伍，坚持抓住领导干部这个“关键少数”。这些重要论述，深刻阐明了全面依法治国的重要保障，牵住了“牛鼻子”、抓住了关键处，为新时代人大队伍建设指明了方向。市人大常委会按照“两个机关”定位，把自身建设摆在更加重要的位置，坚持不懈地提高依法履职能力和水平。突出打造“精品工程”，制定《关于开展“打造精品工程”活动的工作方案》，树立精品导向，推动工作上层次、强质量、增实效。突出信息化应用，统筹做好信息化系统升级和应用工作，以信息化提升人大工作效率和质量。突出安全管理，制定机关安全管理方案，明确任务，压实责任，强化督

导检查，确保机关政治安全、涉密安全、网络安全、运行安全。突出文明委室创建，制定创建文明委室活动实施方案，动员机关全体同志以争、拼、闯、快、优的姿态，积极推动各项工作走在前列。突出重点工作督导落实，制定机关重点工作督导落实办法，完善督导落实机制，实行一月一调度，推动各项重点工作落地落实。强化对基层人大的指导，三级联动开展专项工作评议、执法检查，凝聚工作合力，推动全市人大工作不断迈上新台阶、实现新发展，为加快推动转型跨越发展、奋力走好新的赶考之路作出人大贡献！

（作者系淄博市人大常委会主任、党组书记）

# 浅谈习近平治国理政思想的人民性

张 力

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民，紧紧围绕实现中华民族伟大复兴中国梦的宏伟目标，坚持以人民为中心的发展思想，在治国理政实践中，形成了具有中国特色、中国风格、中国气派的治国理政思想，开创了党和国家事业发展新局面，是马克思主义中国化的最新成果。人民性是习近平治国理政思想的特质，深入领会习近平治国理政思想人民性的科学内涵，对实现“两个一百年”奋斗目标和全体人民共同富裕具有深远意义。

## 一、人民性的起源与继承

习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上的重要讲话中指出，马克思主义第一次创立了人民实现自身解放的思想体系，人民性是马克思主义最鲜明的品格。

“人民性”概念多次出现在马克思、恩格斯的著作当中，最早可以追溯到马克思1839年所著《关于伊壁鸠鲁哲学的笔记》中。文中马克思写道：“所以这些哲人和奥林帕斯山上的诸神的塑像一样极少人民性；他们的运动就是自我满足的平静，他们对待人民的态度如同他们对待实体一样地客观。”从此，人民性这一根本价值成为马克思主义区别于其他形形色色理论最耀眼的底色。1848年以《共产党宣言》发表为标志，马克思主义正式诞生。《共产党宣言》中明确提出，“每个人的自由发展是一

切人的自由发展的条件”“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。无产阶级的运动是绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动。”在马克思之前，社会上占统治地位的理论都是为统治阶级服务的。马克思主义第一次站在人民的立场探求人类自由解放的道路，以科学的理论为最终建立一个没有压迫、没有剥削、人人平等、人人自由的理想社会指明了方向。纵观马克思主义“人民性”观点，其核心内涵为两个方面：一方面，人民群众是实践的主体，是历史的创造者，人民群众在创造历史的过程中起决定作用；另一方面，社会发展的终极目标是最终实现人的自由全面发展。人民性是马克思主义的本质属性，是区别于其他主义的最根本标志。

中国共产党是在马克思主义的指导下产生的，先天继承了马克思主义的人民性。1921年中国共产党成立之初，就宣布自己是代表广大工人阶级和人民群众利益的政党。中国共产党第二次全国代表大会会议通过的《关于议会行动的决案》中明确指出：“中国共产党为代表中国无产阶级及贫苦农民群众的利益而奋斗的先锋队”，这就决定了党的根本宗旨是全心全意为人民服务。回顾党的历史，我们清楚地看到，自党成立以来，党的路线方针政策随着时代的变化而变化，但党的宗旨始终如一，一以贯之。党在各个历史阶段的路线、方针、政策，

都充分体现了广大人民的利益要求。在革命年代，党领导人民打土豪、分田地，是为人民根本利益而斗争；领导人民开展抗日战争、赶走日本侵略者，是为人民根本利益而斗争；领导人民推翻三座大山、建立新中国，是为人民根本利益而斗争；领导人民开展社会主义革命和建设、改变一穷二白的国家面貌，是为人民根本利益而斗争；领导人民实行改革开放、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴，同样是为人民根本利益而斗争。党的十八大以来，习近平总书记强调，“人民是历史的创造者，群众是真正的英雄。人民群众是我们力量的源泉”，并进一步提出了以人民为中心的发展思想，要求全党“必须把人民利益放在第一位，任何时候任何情况下，与人民群众同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，坚信群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢”。

## 二、人民性构成习近平治国理政思想的核心理念

何谓人民性？习近平总书记指出：“坚持人民性，就是要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点。”习近平治国理政思想的人民性包含丰富的内容，可以概括为人民情怀、人民立场、人民主体、人民幸福、人民力量、人民检验等几个方面。只有全面理解和把握这一丰富内容，才能对习近平治国理政思想的人民性有一个整体把握。

（一）厚植人民情怀。人民情怀是中国共产党根本宗旨和初心使命在情感上的体现。习近平总书记谆谆告诫全党，要永远保持建党时中国共产党人的奋斗精神，永远保持对人民的赤子之心。这种赤子之心就是真挚人民情怀的体现，拥有它才能更深刻更精准地理解“为了谁、依靠谁、我是谁”，切实找准自己的坐标与位置，

把人民放在心中最高位置，始终做到一切为了人民，自觉地亲民为民，最大限度地动员一切资源为群众诚心诚意办实事，尽心尽力解难事，坚持不懈做好事，设身处地为人民着想，坚持群众利益高于一切。

（二）坚守人民立场。立场是人类观察事物和处理问题时所站的价值原点。由于所属社会阶层和所持价值观念的差异，不同人员、不同政党往往有不同的立场。习近平总书记指出：“人民立场是中国共产党的根本政治立场，是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。党与人民风雨同舟、生死与共，始终保持血肉联系，是党战胜一切困难和风险的根本保证，正所谓‘得众则得国，失众则失国’。”作为马克思主义政党，必须要坚持人民立场，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为一切工作的出发点和落脚点。他要求党员干部“始终全心全意为人民服务，始终为人民利益和幸福而努力工作”“利民之事，丝发必兴；厉民之事，毫末必去”，从而让改革开放成果更多惠及人民群众，使全体人民真真切切地获得物质利益。

（三）尊重人民主体地位。世界上无论什么政党，都有一个以谁为主体、为了什么人和依靠什么人来展开工作的问题。坚持人民主体地位，始终是我们党在革命、建设和改革中立于不败之地的强大根基。习近平总书记强调：无论遇到任何困难和挑战，只要有人民支持和参与，就没有克服不了的困难，就没有越不过的坎。要尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用，尊重人民首创精神，自觉拜人民为师，向能者请教，向智者问策，从群众中汲取无穷的智慧和力量。在新的历史条件下，坚持人民主体地位，就是既最大限度地激发人民的创造活力，又最大限度地实现好、维护好、发展好人民的根本利益；

既保障人民依法治国、依法管理的主体地位，又保障人民社会监督、权力监督的主体地位；既保障人民改革开放的实践主体地位，又保障人民制度创新的实践主体地位。

（四）实现人民幸福。中国共产党自诞生之日起，就把让老百姓幸福写在自己的旗帜上，党领导人民干革命、搞建设、抓改革，都是为人民谋利益，为了让人民过上好日子。人民对美好生活的向往，不是抽象、玄奥的概念，而是实实在在的现实需要。正如习近平总书记所说：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、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，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”正因如此，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民，经过坚韧不拔的努力，人民对美好生活的期盼持续得到温暖回应，经济社会发展取得了全方位、开创性成就，发生了深层次、根本性变革。今日中国，已形成世界上人口最多的中等收入群体，令世界为之瞩目，让国人倍感自豪。

（五）一切依靠人民。“得民心者得天下、失民心者失天下”。人心的向背历来都是决定一个政党或政权兴衰存亡的决定性因素。正如习近平总书记所说，“我们党紧紧依靠人民，从根本上改变了中国人民和中华民族的前途命运，不可逆转地结束了近代以来中国内忧外患、积贫积弱的悲惨命运，不可逆转地开启了中华民族不断发展壮大、走向伟大复兴的历史进程，使具有5000多年文明历史的中华民族以崭新的姿态屹立于世界民族之林。”中国共产党之所以能够长久保持旺盛的生命力并不断发展壮大，其生生不竭的力量源泉就是最广大人民的支持和拥戴，正可谓“水有源，故其流不穷；木有根，

故其生不穷”。我们党取得的一切成就证明，来自人民、依靠人民、服务人民，是我们党永远立于不败之地的根本。

（六）自觉接受人民评判。党的工作由谁来评判、以什么标准评判，这是一个根本问题。坚持由人民群众评判，就是把人民群众满意作为检验工作的第一标准，让群众真满意而不是“被满意”，使党和人民的事业始终体现群众意愿，经得起实践、人民和历史的检验。习近平总书记指出，要让人民有更多获得感，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。他提出，时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人，要把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，用此来审视、判断、处理改革中遇到的问题，真正将“人民是我们党的工作的最高裁决者和最终评判者”的观念体现在治国理政的全部活动中。

### 三、新发展阶段坚持人民性的实践要求

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，我国将进入新发展阶段。党的十九届五中全会对“十四五”规划设计时明确指出，要让“人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。这表明我们党将人民的利益问题依然摆在治国理政的战略高度，彰显了人民性的执政理念。对此，笔者认为，新发展阶段坚持人民性的实践要求至少要从以下几方面着手。

首先，始终坚持“全心全意为人民服务”的宗旨观。同人民在一起，为人民利益而奋斗，是马克思主义政党同其他政党的根本区别。全心

全意为人民服务，是中国共产党的根本宗旨。党的十九大报告指出：“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。”党员领导干部只有始终坚持全心全意为人民服务的人生观、价值观，才会具有根深蒂固的真心实意为人民服务的思想观念和具有为人民服务的自觉行为，才能获得最广泛最可靠最牢固的群众基础和取之不尽的力量源泉。坚持全心全意为人民服务，就要始终以最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，一切决策部署必须顺应民心、尊重民意、反映民声，带着感情帮助群众解决工作中的困难和问题，自觉做到“民之所欲聚之，民之所恶勿施”，真正做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，切忌把思想停留在嘴上、把行动止步在口号上、把成果体现在文章上。

其次，始终坚持“从群众中来，到群众中去”的工作方法。群众路线是党的生命线和根本工作路线，既是我们党的优良传统和政治优势，也是我们党永葆青春活力和战斗力的法宝。它贯穿于党的一切工作中，贯穿于领导干部的一切工作中，是每一位党员干部的核心工作、日常工作。习近平总书记指出：“时代变化了，但从群众中来、到群众中去的工作方法不能变。”“正确的方法是做好工作的重要保证。掌握了正确的工作方法，往往能收到事半功倍的效果。实际工作中，很多同志由于没有掌握正确的方法，容易出现两种倾向：一种是瞎子摸象，对工作没有全面的把握；一种是纸上谈兵，眼高手低，遇到具体事情不知何处着手。不管是哪种情况，都不利于工作的开展和深入。”运用“从群众中来、到群众中去”的方法，可以充分地了解民意和民心所向，了解其所思所需，更有针对性地为民服务；可以汇聚群众智慧，为党的科学决策奠定坚实的思想基础。

对于党员干部而言，离群众有多近，和群众就有多亲，就有多少群众的认同和支持。领导干部要自觉沉到人民群众中开展调查研究，走上田间地头、下到社区民居，听取民声，研究实际，破解难题，当好人民的“知心人”和“自己人”。坚持“从群众中来，到群众中去”的工作方法，关键环节是要有“来”有“去”，要把从人民群众中汇聚的民意、民智而形成的决策，再回到人民群众生产、生活的实践中去，指导实践，推动实践，并接受实践检验，推动决策落到实处，将蓝图变成现实，从而真正实现推动经济社会高质量发展，实现百姓高品质生活。

最后，始终坚持用心用情解决群众的“急难愁盼”问题。对于每一个群众来说，“急难愁盼”问题，严重影响了他们的生活生产，是堵在他们心头的一块块“大石头”，是他们追求幸福美好生活的“拦路虎”。进入新发展阶段，人民对物质文化需求方面以及民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的诉求越来越多元，要求也越来越高，“急难愁盼”问题自然也是千差万别。这就要求党员干部要放下架子，俯下身子，走出机关大院，走出办公室，走到基层群众中间，和他们“零距离”地交心谈心，主动让群众说，耐心听群众讲。值得特别指出的是，如今已是网络时代，人民在网络活跃，民意在网络聚集，要把网络作为问需于民的重要平台，感受群众的安危冷暖、酸甜苦辣，找准群众的“急难愁盼”问题。然后精准施策，精准服务，把群众小事当成发展大事一件接着一件办，一年接着一年干，真心实意办实事、尽心竭力解难事、坚持不懈做好事，实实在在把政绩写到人民的心坎里，真正让群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

（作者系山东省人大工作理论研究会特邀顾问、学术委员会副主任委员）

# 习近平法治思想的三个特质

张宏明

当今世界与中国，处在一个大变革的时代，这个时代比历史上任何时代都是一个需要理论而且能够产生理论的时代。习近平新时代中国特色社会主义思想，就是适应大变革的当今世界、当代中国需要而产生的当代马克思主义理论、21世纪马克思主义理论，其中的重要组成内容之一是习近平法治思想。

习近平法治思想，源于马克思主义法治理论，传承中华法系和传统的优秀法治文化，根植于中国社会主义革命、建设、改革历史进程中深刻社会革命、政治革命和中国共产党自我革命的理论与实践，将中国特色社会主义法治思想发展到一个新高度、提升到一个新境界，是当代中国进入新时代的马克思主义法治理论创新。

研究阐释习近平法治思想蕴含的时代性、革命性、人民性，对于深入学习贯彻这一思想，一贯之坚持和发展中国特色社会主义都具有重要的现实意义与深远的历史意义。

## 一、鲜明的时代性

鲜明的时代性特征是马克思主义法治理论的重要标志之一。马克思主义经典理论产生于19世纪中叶欧洲资产阶级革命爆发的时代，马克思恩格斯深入考察当时欧洲和世界工人阶级和资本家阶级斗争的矛盾发展，创立了马克思主义，蕴含其中的马克思主义法治的观点，同样是马克思恩格斯深入解剖当时的阶级矛盾的

产物。马克思在《〈经济学著作和手稿〉序言》中指出：“法的关系正像国家的形式一样，既不能从它们本身来理解，也不能从所谓人类精神的一般发展来理解，相反，它们根源于物质的生活关系，这种物质的生活关系的总和，黑格尔按照18世纪的英国人和法国人的先例，概括为‘市民社会’，而对市民社会的解剖应该到政治经济学中去寻求。”。马克思恩格斯更是在《共产党宣言》鲜明地揭示了资产阶级法律的本质是：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正像你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”正是马克思主义关于法治的观念源于时代又预见未来，才彰显出它的真理性。

十月革命一声炮响，给中国送来了马克思列宁主义。中国共产党人将马克思主义法治理论与中国革命、建设和改革开放的实践需要紧密结合，在不同时期实行了符合当时时代条件要求的法律制度。

1929年毛泽东同志在赣南、闽西根据地，主持制定兴国县《土地法》。1931年，中华苏维埃共和国成立，苏维埃政府重视法律制度建设，颁布了120多部法律法令，“初步建立起鲜明阶级性和时代性的法律体系。”1937年，中华苏维埃人民共和国临时中央政府西北办事

处改组为陕甘宁边区政府，边区政府更加重视法律建设，先后颁布《惩治贪污暂行条例》《陕甘宁边区政府组织条例》《陕甘宁边区宪法原则》等 200 多部法律法令。中国共产党在革命战争时期创立的这些法律制度无疑是产生于当时时代、服务当时时代的产物。

中华人民共和国成立后，以毛泽东同志为核心的第一代中国共产党人废除了国民党政权的法统及其六法全书，制定实施了具有临时宪法作用的《共同纲领》，建立了适应中国特点的国体、政体和政党制度；1954 年，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了毛泽东同志主持制定的新中国第一部《宪法》。毛泽东出席中央人民政府委员会第三十次会议并讲话，进一步阐释《中华人民共和国宪法（草案）》。他指出：“我们的这个宪法，是社会主义类型的宪法，但还不是完全社会主义的宪法，它是一个过渡时期的宪法。我们现在要团结全国人民，要团结一切可以团结和应当团结的力量，为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗。这个宪法就是为这个目的而写的。”

改革开放以来，以邓小平同志为核心的第二代中国共产党人解放思想，实事求是，高度重视法制建设，他指出“为了保障人民民主必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”1986 年，邓小平在中央政治局常委会上的讲话中指出：“搞四个现代化一定要有两手，只有一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。”再次强调了加强法制建设的重要性。

中国化的马克思主义法治理论与实践，指导中国人民从争取民族独立、人民解放，建立中华人民共和国、确立社会主义制度继而进行社会主义建设，实现了中华民族站起来的历史

性变革；指导中国人民实行改革开放的伟大实践，实现了中华民族富起来的伟大飞跃。从而彰显出了马克思主义与时俱进的理论品格，正如《共产党宣言》1872 年德文序言所指出的那样：“这些原理的实际运用，正如《宣言》中所说的，随时随地都要以当时的历史条件为转移。”

党的十八大以来，以习近平同志为主要代表的中国共产党人站在世界百年未有之大变局与中华民族伟大复兴的交汇点上，身处于国际的波谲云诡、周边环境的敏感复杂与国内改革发展稳定任务的艰巨繁重需要全面依法治国、建设社会主义法治强国的新时代新阶段，把握中国共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的大势，笃定目标，保持定力，对全面依法治国作出了一系列重大决策部署，推动当代中国社会主义法治实现历史性变革、取得历史性成就，正如习近平同志指出的“实践是法律的基础，法律要随着实践发展成果发展。”

当代中国进入新时代，冲破思想观念、突破利益固化藩篱，实现国家治理体系和治理能力现代化，把中国建设成为法治强国，迫切需要明确走什么样的法治道路。习近平深刻把握当今世界的百年未有之大变局和当下中国实现中华民族伟大复兴伟业的新阶段特征，明确提出了在中国这样一个大国进行更深层次的改革、更高层次的开放必须全面依法治国，走中国特色社会主义法治道路、建设法治中国的思想，深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题。习近平强调：“中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。”在坚持中国特色社会主义法治道路这个根本问题

上，习近平一直保持着战略定力，他指出：“中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就，大大小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。”中国特色社会主义法治道路根本上是中国人民的选择，是中国历史发展到当代的必然选择，是随着中国革命、建设和开放伟大实践而正确选择的结果，更是区别于世界上其它国家的中国话语风格的法的治理模式、治理道路。“在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上，我们要树立自信、保持定力。”坚持中国特色社会主义法治道路，是建设社会主义现代化强国、实现人民美好生活，继而实现中华民族伟大复兴的根本保证。

建设中国特色社会主义法治体系是围绕全面依法治国总目标，适应推进国家治理体系和治理能力现代化需要的具有中国标识的法治体系，具体的实施路径是坚持依法治国、依法行政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。为此，习近平指出：“必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监管体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。”

## 二、深刻的革命性

习近平指出：“全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。”敢于斗争、敢于胜利，是中国共产党不可战胜的强大力量。深刻的革命性是习近平坚持全面依法治国推动社会革命和自我革命的理论产物，是习近平法治思想的重要特征。

习近平法治思想的核心要义之一是依靠法治推动社会革命必须坚持中国共产党的领导。中国共产党的领导，是中国特色社会主义法治

道路的本质特征，是中国历史的选择、中国人民的选择。作为一个具有5000多年文明历史的古老中国，曾经创造辉煌灿烂的中华法系和法制文化，与世界其它几大法系一样同为人类创造的优秀文化的明珠，为推动人类法治文明发展作出了卓越贡献。但在1840年鸦片战争以后，中国逐步成为半殖民地半封建社会，中国人民饱受屈辱、中华民族遭遇危亡，中华民族的优秀分子在救国救民的艰辛探索过程中，尝试过君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制，最终都失败了。中国共产党依靠正确的理论指导，依靠一系列的法律制度，坚定推进伟大的社会革命，团结带领中国人民取得了一个又一个胜利，铸就了一个又一个辉煌，古老的中华民族走向民族独立、人民解放，全面迈向现代化。没有中国共产党就没有新中国，只有坚持中国共产党的领导才能实现中华民族伟大复兴，实现法治强国建设。正如习近平指出：“党的领导是全面依法治国的根本保证”。中国共产党的领导是“党领导立法、保证执法、支持司法、带着守法。”中国共产党也通过加强和改善对法治的领导提高当代中国的治理体系和治理能力现代化，巩固党的执政地位。一个时期以来，对于中国共产党和依法治国的关系问题出现的各种声音，习近平举旗定调：“党的领导和社会主义法治是一致的。”“党和法的关系是一个根本问题，处理得好，则法治兴、党兴、国家兴；处理得不好，则法治衰、党衰、国家衰。”在同一次的讲话中他一针见血地指出“我说过，‘党大还是法大’是一个政治陷阱，是一个伪命题。对这个问题，我们不能含糊其辞、语焉不详，要明确予以回答。”

宪法具有在坚持党的领导、人民主体地位确立和推动社会主义法治国家进程的至高无上的法制地位和强大的法制力量。中华人民共和

国成立后，宪法经历了1949年具有临时宪法性质的《共同纲领》，到1954年第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《宪法》，再到1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《宪法》，再到2018年第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》。宪法的发展历史，是一部中国共产党带领中国人民依照宪法治国理政、解决中国问题、保障中国人民权益的历史。新时代的宪法，拓展了中国特色社会主义的政治发展道路，增强了中国特色社会主义的道路自信、制度自信、理论自信、文化自信。

权力失去监督和制约，一定会产生权力的滥用、寻租、异化，根本上会损害中国共产党领导的权威和人民的主体地位。习近平强调，办好中国的事情，关键在党，必须探索出一条党长期执政条件下实现自我革命的有效路径，这关乎党和国家事业成败，关乎我们能不能跳出历史周期率。习近平把党内法规特别是反腐倡廉法规制度建设纳入全面依法治国的总体框架内，他指出：“权力运行不见阳光，或有选择地见阳光，公信力就无法树立。执法司法越公开，就越有权威和公信力。”

### 三、纯粹的人民性

马克思主义的人民性，在习近平法治思想中得到了充分体现。人民，在习近平心中占据着至高无上的地位，贯穿于他在梁家河的知青岁月，河北正定、福建厦门、宁德、福州，浙江和上海的从政实践，贯穿于他2012年以来治国理政的理论与实践。人民当家作主，促进社会公平正义，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业，坚持法律面前人人平等，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，推动我国人权事业发展，等等，是习近平法治思想的核心内容之一。

习近平指出：“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增强人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。”

法典化是成文法国家立法文明发展到一定高度的重要标志。在中国特色社会主义法治体系已经基本完善的基础上，法典化立法就成为了一种必然的选择。习近平总书记将依法保障人民权益，推动中国人权事业发展，作为以人民为中心的法治执政理念，具体落实到推动中国民法典的编纂工作，他亲自主持了修改工作。2020年5月，十三届全国人民代表大会三次会议审议通过《中华人民共和国民法典》，实现了新中国建立以来几代人的夙愿。民法典通过后，习近平总书记主持中央政治局集体学习，部署实施、宣传普及工作，更好地诠释了习近平同志“不负人民”的理念。

中国自古以来就有重视法治与德治相结合的优良传统，在长期的农耕文明发展过程中，形成了重视父慈子孝、兄友弟恭、夫义妇顺、君仁臣忠的家国同构的人文思想。其“维昔黄帝，法天则地，四圣遵序，各成法度”“明德慎罚”“德主刑辅”“德礼为政教之本，刑罚为政教之用”的修齐治平的礼法结合与德法共治模式，是中华法系区别于世界上其它几大法系的本质特征。习近平总书记十分重视德治在全面依法治国中的作用，特别重视中华民族的传统美德在提升全民族人文素养和思想道德中的重要作用。他指出：“国无德不兴，人无德不立”。新时代的德是什么，他指出：“核心价值观其实就是一种德，既是个人的德，也是一种大德，就是国家的德、社会的德”。要做到修身立德，首先“要从自己做起、从身边做起、从小事做起、一点一滴积累，养成好思想、好

品德”。他特别重视强化道德对法治的支撑作用，将中国人民创造的优秀道德理念、道德要求，特别是社会主义核心价值观融入到依法治国的理论与实践。习近平强调：“坚持依法治国和以德治国相结合，就要发挥道德的教化作用，提高全社会文明程度，为全面依法治国创造良好人文环境。”“法律法规要树立鲜明道德导向，弘扬美德义行，立法、执法、司法都要体现社会主义核心价值观要求，都要把社会主义核心价值观贯穿其中，使社会主义法治成为良法善治。”领导干部在中国特色社会主义依法治国和以德治国中发挥着引领示范的骨干作用，既是依法治国的强力推动者，又是社会主义道德建设的

倡导者，全社会崇德向善、遵法守法的引领者。习近平总书记对领导干部这部分“关键少数”提出要求：“要坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署，带头尊崇法治、敬畏法律，了解法律、不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力，做尊法学法守法用法的模范。”在当下，抓住领导干部这个关键也就是抓住了法治国家、法治政府、法治社会建设的关键。

（作者系山东省社会科学界联合会一级巡视员，山东省人大工作理论研究会学术委员会副主任委员）

# 贯彻落实习近平法治思想 推进预算管理法治化

## ——关于贯彻实施预算法的实践与思考

张玉成 李世光 李斐斐

党的十八大以来，习近平总书记从坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，创造性提出全面依法治国的一系列新理念新思想新战略。2014年8月，预算法修正案草案经十二届全国人大常委会第十次会议审议通过。修改后的预算法，进一步增强了预算的完整性、科学性和透明度，强化了政府债务管理，完善了财政转移支付制度，规范了预算调整和执行，加强了预算审查监督，对构建法治政府、推动法治现代化，有着极为重要的意义。山东省人大常委会预算工委始终坚决贯彻落实习近平法治思想，以新预算法的贯彻实施为契机，着力强化制度建设，完善监督程序，创新工作方法，基本建成全口径、全过程预算审查监督工作机制，推动山东省预算管理法治化发展。

### 一、完善制度建设，构建预算法制基础

新修正的《预算法》就加强人大预决算审查、批准、预算执行监督等做出了明确规定。其中第一百条规定：“省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会根据本法，可以制定有关预算审查监督的决定或者地方性法规”。据此，山东省人大常委会于2014年11月通过并印发了《山东省人民代表大会常务委

员会关于加强预算决算审查监督的决定》，为加强对政府全口径预算决算的审查监督，强化预算约束、规范预算执行、提高预算绩效、推动预算公开，促进建立全面规范、公开透明的预算制度，提供了制度约束。这是新预算法出台后，全国省级人大常委会通过的第一部关于规范全省人大预决算审查监督的法规性决定，拉开了我省人大预算审查监督工作创新发展的新篇章。至2020年底，省人大常委会预算工委先后起草，并经省委办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见》，省人大常委会印发了《山东省人大常委会关于预算审查前听取省人大代表和社会各界建议的若干规定》《关于改进审计查出突出问题整改情况向省人大常委会报告机制有关意见》《山东省人大常委会关于加强省本级部门预算审查监督的若干规定》等制度规定，构筑起环环相扣、步步衔接的全口径全过程预算审查监督工作新机制。

### 二、严格审查监督，规范预算法治管理

（一）预算审查监督。对财政预算的审查批准和预算执行情况的监督，是宪法和法律赋予地方人大及其常委会的重要职责。为做好这项工作，预算工委坚持提前介入，到有关部门

开展工作调研、听取情况汇报，全面搜集“第一手”数据资料；建立预算监督顾问制度和预算审查监督代表联络员制度，广泛听取代表和专家意见建议；突出法定性、专业性、技术性，提出有针对性和指导性的预初审审查意见。代表大会召开期间，牵头有关部门，组成大会计划预算组，为大会提供服务保障；召开预算集中审查会议，集中听取代表和专家意见；设立全省经济和社会发展信息库，为代表查询数据资料提供服务；组织编写预算分析报告、预算解读，制作预算解读视频资料，方便代表读懂弄通预算报告和草案。督促省财政厅等有关部门不断改进报告工作，实现“四本预算”和政府债券资金全口径、一体化编制，对全部省级专项资金逐项编报资金使用计划和绩效目标，实现提交代表大会审议的省级专项资金全覆盖和绩效目标编报全覆盖，大大增强了预算透明度，更好回应代表关切，同时有利于进一步加强人大对重点支出和重大投资项目的审查监督，切实规范政府收支行为。

（二）部门预算备案审查。实行部门预算，有利于明确部门责任、促进政府职能转变，有利于统筹安排财力、优化支出结构，有利于规范预算管理，提高财政资金绩效。开展部门预算审查监督，是细化地方人大预算审查监督工作的重要内容，有利于提高预算审查监督工作实效和部门预算管理水平。2017年以来，预算工委采取备案审查的方式对部门预算进行审查监督，先后对11个部门及69个部门所属单位开展了备案审查，重点审查部门预算编制、批复、公开是否合法、合规，财政部门批复的部门预算与代表大会批准的本级预算是否一致；重点项目预算安排是否科学、合理，绩效管理是否到位等。为充实审查力量，聘请社会中介机构协助开展审查工作。对审查发现的预算编

制不够完整细化、部分项目预算执行率不高、绩效管理有待加强等普遍存在的问题，省政府财政部门认真研究整改工作，有效推动部门预算改革，提高预算管理水平；被审查部门针对自身存在的问题，完善管理制度，积极整改落实。

（三）开展专题审议。为进一步做好新增政府专项债券资金、中央特别国债转贷资金、建立直达市县基层的特殊转移支付制度以及压减一般性支出情况的监督工作，探索运用专题审议监督方式，对上述积极财政政策贯彻落实情况开展专项审查监督。在2020年7月份审查财政决算和上半年预算执行情况报告时，听取省财政厅专题汇报，调阅有关文件资料，重点关注债券发行、建设项目准备及债务风险防范情况、特殊转移支付资金的支出政策、资金分配原则和资金直达机制的建设情况、省级压减一般性支出情况等。在11月份审查省级预算调整方案时，严格审查各项资金具体支出安排。通过加强全过程监管，确保统筹疫情防控和经济社会发展的方针政策在预算编制执行中落地。

（四）开展透明度监督。为推动预算管理公开透明，2020年，委托山东大学人大预算监督研究中心首次开展市级政府预算透明度第三方评估工作，研究构建政府预算透明度评估指标体系和评分标准，运用科学方法，对16市市级政府2020年预算公开情况进行分析评价。在对地方政府预决算、部门预决算公开情况进行评估基础上，增加了财政专户、专项资金、PPP、产业投资基金、投融资平台等方面的评价指标，查阅了16市政府预决算信息3168项、1450个部门单位预决算信息78300项，提出客观、准确、稳妥评估意见，得到省财政厅等有关部门积极肯定。

### 三、完善审计监督，强化预算法治约束

监督省政府有关部门做好审计查出问题的整改工作，对于进一步提高常委会会议审议质量，增强监督实效具有重要意义。2014年，省政府关于年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改情况报告由过去提交书面报告，改为向大会作报告；2015年，在审议整改情况报告的基础上，首次审查了《山东省2013年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改清单》；2016年，审计报告增加了《山东省2015年度省级预算执行情况和其他财政收支审计查出问题清单》；2017年，重点部门整改工作情况报告提交省人大常委会会议审议。2020年，根据全国人大常委会办公厅有关指导意见，会同省审计厅聚焦省级预算管理、打造乡村振兴齐鲁样板、社会福利社会救助政策落实、脱贫攻坚、环境保护、实施新旧动能转换重大工程等六大领域存在问题整改情况，到省财政厅、农业农村厅、民政厅、扶贫开发办、生态环境厅、发展改革委等六部门开展跟踪监督调研。至此，省人大常委会对省级预算执行审计发现问题整改工作的监督，由书面报告改为大会听取并审议报告，按照整改清单督导问责成为新常态，逐步构成“听取报告+整改清单+重点部门整改报告”的监督机制，审计监督作用充分发挥，审计监督强化预算约束、规范政府收支行为的作用明显增强。

### 四、开展调查研究，深化预算法治水平

调查研究是做好地方人大预算审查监督工作的前提和基础。省人大财经委、常委会预算工委加强调查研究，不断提高为省人大及其常委会审查监督预算的服务保障水平。为推进预算法贯彻实施，全国人大常委会预算工委对预算法实施情况组织专题调研，委托我省同步开展调研。省人大财经委、常委会预算工委会同

省财政厅、省审计厅等部门组成专题调研组，召开省财政厅及有关职能部门座谈会，对全省8个市及部分县区进行调研，对其它市及部分县区开展书面调研。涉农资金统筹整合是中共山东省委确定的打造乡村振兴齐鲁样板的重要抓手，省人大常委会将推动涉农资金统筹整合确定为2018年预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的重点任务。常委会通过专题调研和听取专项工作报告，大力推进部门职能转变和资金优化配置，推动涉农资金管理体制实现重大变革，为集中财力支持实施乡村振兴战略提供了有力保障。为切实加强对财政重点支出和政策的审查监督工作，2019年对省级教育、科技、涉农三项重点领域专项资金的支出政策、资金管理情况及统筹整合情况进行了持续跟踪监督，涉及专项资金合计672亿元，占省级专项资金预算总额的47%。预算法实施以来，先后组织对预算法、省人大常委会关于加强预算决算审查监督的决定、省地方税收保障条例、财政监督条例、审计监督条例等执法检查10次，组织山东省审计监督条例、地方金融条例、资源税等财政经济类立法调研8次，开展全省专题调研13次，进一步强化完善监督工作，推动了预算法贯彻实施和常委会会议有关决议的贯彻落实。

### 五、持续推进预算管理法治化的几点思考

近年来，党中央先后作出一系列深化财政改革和规范预算管理的决策部署。党的十八届三中全会指出，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。党的十九大明确，要加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实

施绩效管理。党的十九届四中全会提出，要“完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度”

“优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”。所有这些，为进一步完善预算管理，推进预算法治化提供了丰富的理论路径和明确的发展方向。

一是深入贯彻落实预算法。新修订的预算法是我国预算法律制度体系建设的重要立法成果，与近年来推行的各项财政改革相衔接，进一步健全完善预算管理体制机制，符合当前“积极的财政政策要更加积极有为”的要求，有利于全力做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，为加快建立与国家治理体系和治理能力现代化相适应的现代财政制度、更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用提供了法治保障。人大预算决算审查首先要做到依法审查、依法监督，要深入贯彻落实预算法，依照法定程序，采取法定方式，审查法定内容。进一步细化《山东省人民代表大会常务委员会关于加强预算决算审查监督的决定》监督方式，督促省财政厅等有关部门认真按照《中华人民共和国预算法实施条例（修订草案）》履行预算管理职责。广泛开展多种形式的预算法律制度的学习培训，进一步加强对预算法律制度的宣传和培训，增强社会各界对条例内容的知晓度，进一步提升全社会的预算法治意识。

二是持续强化预算法治化管理。进一步完善我省全口径、全过程预算审查监督体系，改

进预算决算报告工作，加强预算、预算调整、决算衔接，扩大部门预算监督范围，围绕预算草案审查、部门预算审查、预算执行监督、审计监督等监督工作，不断推动预算编制更加科学细化，不断增强审查监督实效。适时持续开展对预算法、省人大常委会关于加强预算决算审查监督决定的执法检查，推进预算审查监督工作的规范化、程序化、标准化。组织部门绩效管理监督评价工作，开展重点项目绩效审查和项目绩效抽查，提高预算支出效率。加大对审计查出问题整改工作的督促检查力度，不断提高对预算执行的审查监督实效。

三是深化预算制度改革。习近平总书记指出，“人大要把宪法法律赋予的监督权用起来，坚持监督和支持相结合，确保法律法规得到有效实施，确保党中央重大决策部署贯彻落实”，下一步，要深刻认识和把握新时代人大预算审查监督的形势、职责任务和工作要求，加强立法工作和制度体系建设，适时修订山东省预算审查监督条例，积极研究制定完善地方政府债务管理、预算绩效管理、国库管理、财政监督等方面的法规规章，形成更加系统、全面的预算管理地方法律制度体系。加快预算联网监督工作，推进建成全省横向联通、纵向贯通预算联网监督系统。进一步发挥人大代表和专家学者作用，完善省人大代表预算审查监督联络员和专家咨询委员会制度，充分保障代表知情权和监督权。加强对预算审查监督的理论研究，提高预算审查的标准化、科学化，不断推动地方人大预算审查监督工作创新发展。

（作者单位：山东省人大常委会预算工委）

# 习近平法治思想的形成过程、 基本特征和深刻内涵

肖金明

2020年11月16至17日，中央全面依法治国工作会议在北京召开，习近平总书记在会议上发表重要讲话，从统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局、实现党和国家长治久安的战略高度，全面回顾了我国社会主义法治建设历程，特别是党的十八大以来取得的历史性成就，明确提出了当前和今后一个时期推进全面依法治国的总体要求，用“十一个坚持”系统阐述了新时代推进全面依法治国的重要思想和战略部署，形成了指导新时代全面依法治国的纲领性文献。会议的最大成果就是确立了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位。习近平法治思想深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题，是顺应实现中华民族伟大复兴时代要求应运而生的重大理论创新成果，是马克思主义法治理论中国化最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代新发展阶段上全面依法治国、建设法治中国的根本遵循和行动指南。学习贯彻习近平法治思想，应当了解和掌握习近平法治思想的形成过程、基本特征和深刻内涵。

## 一、习近平法治思想的形成过程

任何一种思想，都有它的理论源泉。习近平法治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，是改革开放尤其是党的十八大以来，马克思主义法治理论与中国法治建设实际相结合的产物，马克思主义法治理论中国化的最新成果，是党和国家事业指导思想的重要内容，体现了新时代中国特色社会主义法治理论与时俱进、超越突破、守正创新。

任何一种思想，都有它的实践源泉。习近平法治思想既是党和人民不懈追求法治、定位法治、布局法治、厉行法治过程中法治理论不断创新发展产物，是全党集体智慧的结晶，又是习近平理论勇气、理论风格和理论原创的集中体现，与习近平治国理政的经历和实践密切相关。无论河北正定早期从政，还是福建、浙江等地主政一方，地方治理和执政的实际经历、实践经验和理论思考对习近平法治思想的形成具有重要作用。

尤其是党的十八大以来，适应中国特色社会主义进入新的历史方位的新形势，尤其是社会主要矛盾的变化，回应党和国家治理体系和治理能力现代化的需要，以习近平总书记为核心的党中央，不断推进全面依法治国、建设法治中国实践创新、制度创新和理论创新，其中的法治理论创新呈现为习近平法治思想的形成过程。从2012年11月党的十八大以来习近平总书记关于全面依法治国的系列重要论述，创

新性地提出了一系列关于全面依法治国、建设法治中国的新观点和新论断；到2018年8月在中央全面依法治国委员会第一次会议上，习近平总书记提出全面依法治国新理念新思想新战略的科学命题，概括阐释了党的十八大以来中国特色社会主义法治理论创新成果；再到2020年11月中央全面依法治国工作会议明确提出习近平法治思想概念，确立其在全面依法治国中的指导地位，也即在历史和现实贯通、国际和国内关联、理论和实际结合中，在围绕国家治理体系和治理能力现代化展开的法治建设进程中，逐步形成了具有科学性、人民性、时代性、实践性、创新性、系统性的习近平法治思想。

## 二、习近平法治思想的基本特征

习近平法治思想是科学的理论，是人民的理论，是马克思主义中国化的最新理论成果之一，是以人民为逻辑起点和根本价值的法治理论；习近平法治思想回答时代之问，回应实践之需，是关于新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等重大理论和实践问题的基本立场观点方法；习近平法治思想富有创新性，具有系统性，是关于新时代新发展阶段上定位法治、布局法治、厉行法治的根本思想遵循和理论指引。

一是科学性。马克思主义的生命力量在于它的社会科学性，在于它的唯物史观和辩证法，在于它反映了人类社会发展的基本规律。马克思主义法学理论与党领导人民治国理政的实际相结合形成的习近平法治思想，以其科学的世界观和方法论，深刻反映了党领导人民治国理政的规律，全面依法治国、建设法治中国的规律，反映了党和国家治理体系和治理能力现代化的规律。

二是人民性。人民是中国特色社会主义政治和法治的逻辑起点，党的领导是中国特色社

会主义政治和法治的最本质特征，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，是习近平法治思想的核心要义。坚持“江山就是人民、人民就是江山”的政治立场，实践以人民为中心的发展思想，突出法治建设中人民主体地位，建设“为了人民、依靠人民”的法治，是习近平法治思想的灵魂所在。

三是时代性。面向世界百年未有之大变局、中国百年所处之新方位的时空重叠，实现第一个百年全面建成小康社会目标与开启第二个百年社会主义现代化新征程的历史交汇，习近平法治思想着眼于国内国际两个大局，着力于理论、历史和实践三大逻辑，着重于应对新经济新科技发展带来的新矛盾新挑战，深刻回答新时代推进全面依法治国、加快建设法治中国的一系列重大理论和实践问题。

四是实践性。理论的生命力量源于实践，思想的生命源泉在于实践。习近平法治思想具有鲜明的实践品格和雄伟的实践气质，它扎根于全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党以及全面建成小康社会、全面推进社会主义现代化建设的宏伟实践，创造了全面从严治党、依规治党、依法执政、依法行政、全面依法治国同心同源、互联互通、相辅相成的实践逻辑。

五是创新性。习近平法治思想是党领导人民全面依法治国、建设法治中国理论创新、制度创新、实践创新的重大成果，坚持历史唯物主义和辩证唯物主义，立足中国实际，推进马克思主义中国化，以其思想原创性揭示了新时代制度建设、法治发展和治理现代化的规律，实现了新时代法治价值论、认识论和方法论上的重大突破，开辟了马克思主义法治理论的新境界。

六是系统性。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央定位法治形成法治新境界，

布局法治形成法治新格局，厉行法治形成法治新常态，无论是“三者有机统一”“四个全面”“五位一体”，还是“共同推进”“一体建设”“统筹推进”，都充分体现了系统论的思想和方法的主导作用，在法治理论突破、制度创新和实践探索的过程中，逐步形成了完整系统科学的习近平法治思想体系。

### 三、习近平法治思想的深刻内涵

习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上阐释了“十一个坚持”，即坚持党对全面依法治国的领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持依宪治国、依宪执政，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，坚持建设中国特色社会主义法治体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进与法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持统筹推进国内法治和涉外法治，坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，坚持抓住领导干部这个“关键少数”。学习贯彻习近平法治思想，可以围绕“十一个坚持”，在“定位法治、布局法治、厉行法治”确立的框架内，全面认识和深刻理解习近平法治思想体系和内涵。

第一，定位法治。中国特色社会主义进入新时代，这是我国发展新的历史方位。面向社会主要矛盾变化，面向法治建设和发展不平衡不充分的现实问题，尤其是人民美好生活向往急需、党和国家治理现代化必备，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，在中国特色社会主义新的历史方位为新时代新发展阶段的法治建设定位。

一是目标功能定位。在协调推进“四个全面”战略布局和统筹推进“五位一体”总体布局中定位法治，坚持全面深化改革、全面依法

治国、全面从严治党，在全面建成小康社会基础上开启全面建设社会主义现代化新征程，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。在全面建设社会主义现代化进程中，坚持以国家治理体系和治理能力现代化为轴线，更加突出通过法治推进治理走向善治的逻辑主线，由此确立新时代新发展阶段上法治建设的目标和功能定位。

二是关系定位。在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的民主法治发展道路中定位法治。习近平总书记阐述的“十一个坚持”的前三个“坚持”，即坚持党对全面依法治国的领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义法治道路，它们完整统一、不可分割，相互依存、相互作用。三者有机统一，规定着中国特色社会主义政治发展的道路、民主发展的道路和法治发展的道路，是新时代中国之治的密钥，是习近平法治思想的核心要义。

第二，布局法治。推进新时代新发展阶段法治建设高质量发展，必须坚持党对全面依法治国的领导，坚持人民立场，坚持国家治理体系和治理能力现代化导向，在正确定向、准确定位的前提下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，科学合理布局新时代新发展阶段中国法治建设。

一是抓住法治关键，坚持依宪治国、依宪执政。突出宪法在治国理政中的地位和作用，坚持依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政。坚持“宪法至上，党章为本”，加强党章与宪法的同心同源、互联互通、相辅相成关系，在党规和国法衔接和协调的基础上，深化两者一体化建设和发展，在此基础上并成党和国家制度的基石，推动依法治国、依宪治国，同构新时代新发展阶段上的中国法治。

二是紧握法治抓手，坚持建设中国特色社

会主义法治体系。2011年中国特色社会主义法律体系已经形成，2014年党的十八届四中全会创新性地提出中国特色社会主义法治体系概念，由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、有力的法治保障体系以及完善的党内法规体系构成。2021年习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上发表重要讲话，宣布已经形成比较完善的党内法规体系，中国特色社会主义法治体系建设进入新的阶段，成为全面依法治国、建设法治中国的主要抓手。

三是形成法治格局，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持统筹推进国内法治和涉外法治。新时代新发展阶段法治面向改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军，需要深入推进法治政府、法治经济、法治社会一体建设，统筹推进国内法治、涉外法治、国际法治一体建设，不断深化依规治党、依法执政、依法行政的内在关系，坚持依法治国和依规治党有机统一，坚持依法治国、依规治党、依规治军有机统一，以及在治理意义上进一步增强政治、法治和德治的融合关系，坚持依法治国和以德治国相结合。

第三，厉行法治。全面依法治国，推进国家治理体系和治理能力现代化是一场广泛而深刻的革命，必须坚持正确方向和准确定位，坚持科学合理布局，坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，推进新时代新发展阶段上法治建设高质量发展。

一是遵循法治方针，不忘老“十六字”方针，即改革开放初期提出的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法制方针，法治建设应当更加强调有法必依、执

法必严、违法必究对新时代新发展阶段上厉行法治的意义。牢记新“十六字”方针，即党的十八大确立的“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的社会主义法治方针。遵循新的“十六字”方针，科学民主依法立法是厉行法治的先导和前提，严格规范公正文明执法是厉行法治的重点，依法独立公正司法是厉行法治的保障，全民尊法学法守法用法是厉行法治的基础。

二是抓好法治队伍，坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍。党的十八届四中全会明确提出社会主义法治工作队伍的概念，这是一个面向党和国家厉行法治实践需要的开放性概念，不同于以往学界讲的法律职业共同体，包括从事立法、执法、政法、监察等工作的专门队伍，也包括从事律师、仲裁等工作的专门队伍，甚至包括从事法学人才培养的专门队伍，还包括党规人才队伍。在新时代新发展阶段上，要更加重视人员队伍的政治素质，强调人员队伍的专业素养，而且不能忽视人员队伍的职业伦理修养。

三是抓住“关键少数”，突出领导干部在厉行法治中的关键作用。厉行法治必须坚持抓住领导干部这个“关键少数”，强化领导干部的制度思维、法治思想和依法行权履职的意识，做尊法学法守法用法的表率。尤其需要强调的是，法治的核心要义就是规范和控制公共权力，厉行法治就是要确保将所有公共权力尤其是“关键少数”掌握的权力关进制度的笼子，确保公共权力特别是“关键少数”手中的权力在法治轨道上运行。

（作者系山东大学教授，山东省法学会宪法学研究会会长，山东大学法治中国研究所所长，山东省人大工作理论研究会学术委员会委员）

# 习近平法治思想是法治山东建设的行动指南

谢桂山

2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上，我们党正式提出习近平法治思想。习近平法治思想从历史、现实和未来三大向度，从改革、开放、发展三大维度，系统规划和顶层设计法治中国建设的目标、体系、道路、方向，从全面建设社会主义现代化国家，推进国家治理体系和治理能力现代化，实现中华民族伟大复兴的高度，全面、深刻、系统的回答了法治中国建设一系列重大问题。习近平法治思想的形成经历三个重要的历史发展阶段，是一个内容丰富、体系完善、逻辑紧密，体现中国特色、具有普遍意义的科学思想体系，是新时代推进法治山东建设的基本遵循和行动指南。

## 一、习近平法治思想形成的三个重要阶段

习近平主政地方工作是第一个阶段。特别是在浙江工作期间，对法治浙江、民主政治建设、人民代表大会制度、协商民主、爱国统一战线、深化机构改革、加强基层民主政治建设、建设法治政府、营造风清气正的政治生态、加强权力的制约与监督、以党内民主带动人民民主，加强党的群团组织建设和等做了深刻的阐述和思考，这是习近平法治思想形成的第一个阶段。

党的十八到党的十九大是第二阶段。对全面推进依法治国目标、体系、原则、领导、保障等多个方面做了高屋建瓴的阐述，特别是党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，这是中国法治建

设的一个重要的纲领性文件，习近平总书记对这一纲领性文件制定的整个过程进行了全面阐释，共同构建习近平法治思想的内容，习近平法治思想体系逐步完善。

党的十九大以来至今是第三个阶段。特别是党的十九届四中全会通过的《中共中央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》具有重要意义。中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系，是能够持续推动拥有近十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上，我们党正式提出“习近平法治思想”。习近平法治思想是一个内容丰富、体系完善、逻辑紧密、彰显中国特色和具有普遍意义的科学思想体系。

## 二、习近平法治思想的核心要义

习近平总书记用“十一个坚持”阐明了新时代全面推进依法治国的重要思想、战略部署、基本要求、基本方略和重要举措。“十一个坚持”是习近平法治思想的核心要义。

“坚持党对全面依法治国的领导”是全面

依法治国的根本保证。要实现全面依法治国的各项目标，必须厘清党的领导和全面依法治国的关系。一方面，新时代中国法治建设要开新局、谋新篇，实现法治建设的各项目标，必须坚持党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一，充分发挥党对全面依法治国的根本领导作用。另一方面，加强和改善党的领导是法治建设的重要目标。以法治方式将建设、改革、开放和治理的经验巩固和确立下来，以法治引领和保障新时代中国特色社会主义建设新征程，是坚持党的领导和全面依法治国的应有之义。

“坚持以人民为中心”是中国特色社会主义法治建设的基本价值追求。人民群众是全面依法治国的主体，满足人民群众获得感和幸福感是法治建设的出发点和最终目标。

“坚持中国特色社会主义法治道路”是坚持中国特色社会主义的题中之意。“坚持依宪治国、依宪执政”是全面依法治国的根本行动准则，依法执政首先必须坚持依宪执政。“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”是要以法治体系建设为总抓手，构建完备的立法体系、高效的实施体系、严密的监督体系、有效的保障体系及完善的党内法规体系。“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”是要从全局出发、整体谋划，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。“坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全面守法”是要重视不同环节和不同领域的困难和问题。

“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”是要求必须重视和加快涉外法治工作的构建和部署，协调国内外关系，维护国家安全和主权发展利益。“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”是要加强法治队伍的使命化、专业化、

职业化建设，锻造一支忠于党、忠于人民、忠于法律的高素质的法治工作队伍。

### 三、习近平法治思想是马克思主义中国化的最新成果

习近平法治思想与马克思主义法治理论一脉相承，是当代马克思主义法治理论的重大飞跃，是马克思主义法治理论中国化的最新成果。

首先，习近平法治思想是马克思主义法治理论的重大创新。习近平法治思想根植于中国特色社会主义法治实践，是马克思主义法治理论中国化的创新发展。在继承和发展马克思主义法治思想的基础上，借鉴古今中外的优秀法治理论，系统探索人类社会法治文明的发展规律和社会主义法治建设规律，是中国法治建设理论与实践的重大创新。

其次，习近平法治思想是中国法治实践的系统总结。习近平法治思想是马克思主义法治理论的基本原理与中国法治建设具体实践相结合的产物，标志着我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识达到新高度，是21世纪的马克思主义法治理论。

再次，习近平法治思想是中华民族优秀法治文明的创新发展。习近平法治思想吸收中华民族优秀的法治思想和法治文化，在继承以民为本中华法治文明的基础上，形成了新时代中国共产党的人民观，体现以人为本的重要法治品格。在坚持马克思主义法治理论基础，习近平法治思想赋予中华法治文明新的时代内涵，使中华法治文明焕发出新的生命力。

### 四、习近平法治思想是法治山东建设的行动指南

党的十八大以来，习近平总书记从全局谋划法治建设，充分彰显了习近平法治思想在治国理政中的重要理论优势和巨大实践价值。法

治山东是法治中国的重要组成部分，新时代的法治山东建设必须以习近平法治思想为基本遵循和行动指南。

首先，发挥法治的引领和保障作用，更好服务强省建设。新的历史方位和主要任务，要求山东法治建设必须围绕社会基本矛盾变化和山东由富到强的伟大飞跃，满足齐鲁人民日益增长的“美好生活需要”，进行方向性、战略性的法律制度设计与安排。实现省域治理体系和治理能力现代化，必须将创新地方法治建设理论与实践作为重点。要深入贯彻习近平法治思想，加强地方治理创新，为全面实现省域治理体系和治理能力现代化打好基础。法治建设要为实现“走在前列、全面开创”提供制度支持。法治建设要为实现山东基本实现现代化开好局、起好步，打下坚实的制度基础。

其次，理清法治建设思路，实现法治高质量发展。围绕新旧动能转换、实现“走在前列、全面开创”目标任务、推动高质量发展、打造乡村振兴“齐鲁样板”、黄河生态保护和高质量发展、碳达峰碳中和、实现省域治理体系和治理能力现代化，加强相关法治建设和法律问题研究。要以高质量的立法工作为引领，以高水平的法治政府建设为核心，以高标准的公正司法为目标，以更完善的法治社会为基础，以更健全的生态文明法律制度为重点，打造法治山东金招牌，构建一流法治营商环境，实现山东法治建设高质量、高水平、高标准发展。

再次，突出法治建设重点，打造法治山东金招牌。

一是加强高质量立法。要围绕服务新旧动能转换、乡村振兴、海洋强省、三大攻坚战、军民融合、打造对外开放新高地、区域协调发展、黄河生态保护、重大基础设施建设等八大战略布局，加强重点立法；要围绕推动经济发展、

增进人民福祉、防范化解风险等，推出一批重大立法项目；要围绕增强发展内生动力、激发市场活力，进一步厘清政府和市场、政府和社会的关系，深化“放管服”改革，打造市场化、便利化、法治化、国际化的营商环境；要围绕自贸试验区建设、生态环境治理、民生保障、文化建设、社会事业发展等重点方面，加强地方性法规起草工作；要围绕法治建设短板，推出一批重大法治工程和法治项目，注重发挥法治的引领和保障作用，着力提升法治文化基础设施水平，增强法治建设的创新力和竞争力，更好地满足山东人民对法治的向往和期盼；要围绕坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，实现立法和改革决策相统一、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。

二是加强高水平的法治政府建设。建构法治国家、法治政府、法治社会一体建设的实现机制，“精兵简政”“简政放权”，明确政府和市场的边界，推进服务型政府建设，提高行政效率，从根本上解决政府越位、缺位和错位的问题。深化行政审批制度改革，推进政府职能转变，形成政府与社会、政府与企业的良性关系，构建高质量、高水平的法治政府。山东的法治政府建设要始终走在全国前列，依法行政工作始终保持全国领先地位，法治政府建设试验区要形成山东品牌和山东经验。

三是加强高标准的公正司法建设。司法是维护社会公正、保障人民权益的底线，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，必须全面提升审判质效和司法公信力。要立足于山东经济社会发展实践和人民群众对司法公正的需求，坚持问题导向，进一步健全审判权力运行、审判监督管理、法律统一适用、法官惩戒等工作机制，处理好放权与监督、宏观审判

管理与具体个案监督、司法责任与司法保障、司法质量与司法效率等关系；要深化司法体制综合配套改革，健全法院组织体系、诉讼制度体系、诉讼服务体系、司法公开体系、司法人员职业保障体系，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面；要加强信息化建设和应用，充分利用大数据、人工智能、云计算等，建设智慧法院，为全面落实司法责任制提供技术支持；要加强公益诉讼制度建设，回应社会转型需求、维护社会公平正义、保障公民合法权益。我省的生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域存在众多矛盾纠纷，应充分依靠法治方式逐步化解；要完善司法行政地方立法建设，加强普法依法治理、社区矫正、基层人民调解、法律服务、法律援助等体制机制建设，构建更加健全完善的公共法律服务体系。

四是加强更完善的法治社会建设。社会阶层结构、利益格局多元化和复杂化，公众主体意识、自主意识和责任意识凸显，对社会治理提出了一系列新挑战和新要求。法治社会建设要适应新时代社会主要矛盾变化，将公平、正义、安全、环境等作为研究重点，进一步提高社会治理法治化、智能化、专业化水平，努力打造高标准的共建、共治、共享的社会治理格局。要树立“以人民为中心”的法治建设理念，推进全民普法，促进全民守法，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程的社会治理作用，实现多层次多领域依法治理，提高社会治理的法治化水平。

五是加强生态文明法律制度建设。新旧动能转换试验区、黄河生态治理、自由贸易试验区、乡村振兴、市域社会治理试点、碳达峰和碳中和必须坚持“绿水青山就是金山银山”的发展

理念，完善生态文明法律制度，依法保护生态环境，将法治贯穿“五位一体”发展的各个方面和全过程，实现法治生态化和生态法治化目的，努力打造依法保护生态环境的“齐鲁样板”，实现建设现代化美丽山东的目标。

六是加强法治山东金招牌建设。通过打造法治创新工程、亮点工程、品牌工程，助力和保障改革的合法全速推进，为改革提供法治依据、法治保障与法治维护；通过法治精细化、精准化、创新化和品牌化建设，服务山东经济社会全面发展、综合治理改革的落地实施；通过体制机制创新与深化制度改革，服务民生、激发活力、优化治理、创新品牌，打造一批可操作、可评价、可持续和看得见、叫得响、摸得着的法治创新工程和法治创新品牌，走出一条既符合山东实际情况、服务山东实践，又适于推广全国、形成经验借鉴的法治创新路径，为法治中国建设贡献山东经验、山东智慧和山东力量。

七是持续加强营商法治环境建设。营造公平、公正、公开、透明的营商法治环境，依法构建登记物权、税收税制、投资者保护、知识产权保护、消费者权益保护、国际贸易、治安环境等的统一规范，是当务之急。推进市场化改革，特别是土地、资金、技术等要素市场化，完善产权制度改革，构建有利于激发经济主体活力的新型税费制度，约束地方政府基于文件、政策、纪要、批示等的干预市场、行政垄断和打压微观主体的行为，使民企、国企、外企基于法律和规则进行平等竞争，是山东营商法治环境建设的重中之重。

（作者系山东社会科学院法学研究所所长、研究员，山东省人大工作理论研究会学术委员会委员）

# 坚持以人民为中心 扎实做好新时代地方立法工作

## ——学习贯彻习近平法治思想心得体会

杨 洁

坚持以人民为中心是习近平法治思想的一项重要内容，是全面依法治国的基本立场，是地方立法必须遵循的根本价值取向。习近平总书记强调，“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。”深入贯彻落实习近平法治思想，要求我们始终不渝地坚持以人民为中心，将其贯穿于立法的全过程和各方面，做到立法为了人民、依靠人民、造福人民，用法治保障人民安居乐业。

### 一、坚持以人民为中心，就要坚持不懈加强惠民立法

随着经济社会持续发展和人民生活水平不断提高，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，迫切需要不断健全满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律法规制度，加强惠民立法是地方立法践行以人民为中心的首要任务。如何把握当前和今后一个时期加强惠民立法的重点方向，需要我们认真学习领会习近平总书记有关重要讲话精神、中央相关政策文件及省委工作要求。习近平总书记多次强调要加强重点领域立法，其中涉及的公共卫生、生态文明等领域，都是事关人民群众切身利益的惠民立法。《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出，“加强保障和改善民生、创新社会治理方面的法律制

度建设，为推进教育现代化、实施健康中国战略、维护社会治安等提供有力保障。”《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》提出，完善教育、劳动就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品药品、安全生产、道路交通、扶贫、慈善、社会救助等领域和退役军人、妇女、未成年人、老年人、残疾人正当权益保护等方面的法律法规；完善疫情防控相关立法，全面加强公共卫生领域相关法律法规建设；完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系，加强见义勇为、尊崇英烈、志愿服务、孝老爱亲等方面立法。在推进惠民立法过程中，要切实把握好以上重点和要求。

同时，在加强惠民立法方面，要注重灵活运用立法形式，特别是涉及人民群众日常生活某些事项的立法，可以采用“小快灵”“小切口”，需要几条就定几条，重在解决实际问题。要着眼于解决人民群众急难愁盼问题，把有限的立法资源真正用在“刀刃”上，多开展一些“雪中送炭”式的立法，让人民群众在惠民立法中感受更多温暖、收获更多红利，用立法守护人民的心。

### 二、坚持以人民为中心，就要在地方立法中扎实践行全过程人民民主

习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述始于基层立法联系点工作，在地方立

法中扎实践行全过程人民民主有着特殊重要意义，这是对民主立法的深化和拓展，其核心在于为了人民、依靠人民，归根结底就是坚持以人民为中心。把全过程人民民主的理念、原则和要求贯彻到地方立法的全流程、全链条、全方位，对地方立法工作提出了很多新的更高要求。但在当前地方立法中，社会公众广泛有序参与、立法征求意见、公众意见采纳反馈、立法公开透明等方面还有不少短板，需要对照全过程人民民主的要求，持续加以改进。

比如，《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出，“健全立法征求意见机制，扩大公众参与的覆盖面和代表性。”“健全立法征求公众意见采纳反馈机制，对相对集中的意见未予以采纳的，应当进行说明。”这为我们加强和改进工作指明了方向，应当不断健全立法征求意见及采纳反馈机制，持续拓展立法征求意见的方式途径，围绕立法规划计划编制、法规草案面向社会征求意见以及立法调研、立法听证、立法协商等方面推出更多务实创新举措，确保社会公众参与度、覆盖面及代表性不断提升。对于立法中征集的意见不能“一听了之”“一看了之”，要在互动和反馈上狠下功夫，对于已采纳的意见，可以采取电话、信函或者法规新闻发布会等多种方式向提出立法意见的有关人员作出反馈，这也有利于调动社会公众参与立法的积极性；对相对集中的意见未予以采纳的，应当实事求是、有理有据地做出解释说明，更好地凝聚共识、增进包容。

又如，《法治中国建设规划（2020—2025年）》强调要增强立法透明度。全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的民主，而真实有赖于公开透明，具体到地方立法就是要不断增强透明度，这直接关乎社会公众对立法的知情权、参与权、表达权和监督权。从实际出发，加强立法宣传无疑是增强立法透明度的重要举

措。当前，地方立法宣传一定程度上存在着“重结果、轻过程”的问题，大多围绕制定出台后的法规展开，对立法过程的宣传报道相对较少，影响了立法透明度，为此要着力加强对立法过程的宣传报道，也更利于讲好立法故事、全过程人民民主故事。

再如，在充分发挥基层立法联系点作用上，也有很多工作有待做实做细，包括如何推动立法联系点密切联系群众、广泛收集立法意见建议，如何丰富立法联系点种类、发挥各自专长优势，以及如何加强立法联系点自身建设，等等。近年来全国人大常委会法工委的基层立法联系点工作为地方人大作出了表率，上海虹桥街道基层立法联系点积累了大量宝贵经验，都值得我们认真学习借鉴，结合各自实际不断探索创新。

### 三、坚持以人民为中心，就要充分发挥人大及其常委会在地方立法中的主导作用

人大及其常委会作为同人民群众保持密切联系的代表机关，始终代表人民利益，没有任何自己的特殊利益。充分发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，是立法坚持以人民为中心的题中应有之义，有利于杜绝部门利益法制化问题，更好地平衡和表达各方利益诉求，最大限度维护人民群众利益。

要把人大及其常委会的主导作用，体现在法规的立项、起草、论证、审议等各个环节，以此来推动以人民为中心的发展思想落实落地。在法规立项上，对于群众热切期盼的法规项目，人大及其常委会要主动“点菜”，而不能“等米下锅”，推动相关法规项目及早进入地方立法规划、计划，当然也要坚持尽力而为、量力而行，尊重立法规律和客观实际。在法规草案起草上，对于涉及群众切身利益的法规项目，原则上应当由人大及其常委会牵头起草，这样能够更加公平合理地体现人民群众的愿望和利益，从源头上减少不必要的利益冲突。在法规

的论证、审议等环节，通过发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，更好地践行以人民为中心的发展思想，还意味着对立法谦抑精神的坚守，坚持有所为、有所不为。《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》强调，“没有法律和行政法规依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。”新修订的行政处罚法规定，在地方性法规中拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制定机关作出书面说明。以上这些规定，分别从实体和程序上就更好维护人民群众合法权益予以规范和保障，在地方立法中应当贯彻执行好。

#### 四、坚持以人民为中心，就要在地方立法中汲取和传承中华优秀传统文化法律文化精华

中华优秀传统文化法律文化精华，凝聚了中华民族的伟大创造力和中华法治文明的深厚底蕴，有很多优秀的思想和理念值得我们传承。民惟邦本、本固邦宁的民本理念，天下无讼、以和为贵的价值追求，“万物各得其所和以生，各得其养以成”的人与自然和谐共生理念，这些优秀传统文化中的治理智慧，充分彰显了对人的尊重和关怀，以及对人与自然和谐的追求，因此应当更多吸收和体现到地方立法中，特别是社会民生、生态环保、基层治理等立法中，这无疑可以使法规集聚古今智慧，增强厚重感和穿透力，从而更好地调节社会关系、维护社会秩序、惠及人民群众，同时也更容易得到社会公众的情感认同。习近平总书记强调，“要注意把一些基本道德规范转化为法律规范，使法律法规更多体现道德理念和人文关怀，通过法律的强制力来强化道德作用、确保道德底线，推动全社会道德素质提升。”这是地方立法必须担负起的职责使命，将“法安天下”与“德润人心”融合于地方立法之中，强化道德对法治的支撑作用，强化对中华优秀传统文化法律文化精华的传承，特别是要

把社会主义核心价值观贯穿其中，这其中很多方面是一脉相承的，归根结底是为了更好地实现良法善治，把以人民为中心落到实处。

#### 五、坚持以人民为中心，就要不断厚植立法队伍的真挚为民情怀和群众工作本领

立法是为国家定规矩、为社会定方圆的神圣工作，立法工作者既要具备良好的政治素质、崇高的思想境界、过硬的专业能力，同时还要具有真挚的为民情怀和扎实的群众工作本领。只有坚持以人民为中心，站稳群众立场，立法工作者才能真正与人民群众同频共振，更加深刻了解群众的“急难愁盼”，从而使相关法规制度设计更贴心、更接地气、更可操作。但真正深入群众、了解群众并非易事，习近平总书记的很多教导非常值得我们认真体悟和学习，他在多个场合讲到著名作家柳青的故事，号召党员干部学柳青，接地气。柳青为了深入农民生活，在陕西长安县皇甫村蹲点14年，集中精力创作《创业史》，因为他熟知乡亲们的喜怒哀乐，中央出台一项涉及农村农民的政策，他脑子里立即就能想象出农民群众是高兴还是不高兴。作为立法工作者，一定要把群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应作为检验工作的标准，推动出台更多受群众欢迎的良法。习近平总书记还强调，“要拜人民为师，甘当小学生，特别是要多交几个能说心里话的基层朋友，这样才有利于了解真实情况，才有利于把工作做好。”由于立法工作涉及面很广，立法工作者多交几个能说心里话的基层朋友尤为重要。要真心实意地结交来自基层的农民、工人、医生、教师、干部、新社会阶层人士等朋友，发扬“入山问樵、入水问渔”精神，在相关立法工作中虚心听取他们的意见建议，努力掌握大量的第一手资料，把基层实际情况摸得更透更准，确保相关法规更接地气、更有实效。

（作者单位：山东省人大常委会法工委办公室）

# 以习近平法治思想引领地方人大监督工作

## ——兼析法治人才在人大工作中的不可或缺性

龚 峰

习近平法治思想确立了新时代全面依法治国、建设法治中国的基本路径和具体方法，贯穿于立法、执法、司法、守法的全过程和各方面。在这个过程中，涵盖了地方人大对地方“一府一委两院”制定规范性文件的监督以及分别对“一府一委两院”执法、司法、守法的监督。这既是宪法法律赋予地方人大的监督权力，也是其义务和法定职责。因此，深入学习贯彻习近平法治思想，在全面依法治国中找准地方人大定位，确保习近平法治思想在本行政区域得到全面贯彻落实，促进地方治理体系和治理能力现代化，进而推动地方现代化的全面建设，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

### 一、提高政治站位是依法监督的核心

法无授权不可为。这是我国宪法法律对行使公权力的国家机关的明确要求。作为地方国家机关的“一府一委两院”，行使的每一项公权力、作出的每一项决策，都需要在法律的框架内进行。通常认为，人大监督包括工作监督和法律监督。人大对“一府一委两院”的工作监督，实际上是对他们在法律框架内履行职责的监督，从这个意义上讲，人大监督都是广义上的法律监督，是对其他国家机关执行法律的监督，是由宪法法律授权的依法监督，也是对同级“一府一委两院”践行习近平法治思想的监督。党的十八大以来，以习近平同志为核心

的党中央推动我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就，形成了习近平法治思想。习近平法治思想从统筹国内和国际两个大局、实现党和国家长治久安的战略高度，深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题。今年以来，通过对以党史为主要内容的“四史”学习使我们进一步明白，无论是人民代表大会制度，还是国家的法治建设，都是在中国共产党的领导下，经过不断探索实践才得以发展、健全和完善的。事实证明，党的领导是落实人大制度、推进全面依法治国的根本保证。因此，在全面依法治国的新时代，各级人大及其常委会要提高政治站位，坚决把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”落实到履职尽责的实际行动上，紧紧围绕贯彻习近平法治思想认真履行人大职责，始终坚持在党的领导下依法监督，努力做到坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，确保本行政区域法治建设的正确政治方向。

### 二、培树法治思维是依法监督的前提

何为法治思维？简言之，法治思维就是将法治的诸种要求运用于认识、分析、处理问题的思维方式，是一种以法律规范为基准的逻辑化的理性思考方式，是将法律作为判断是非和处理事务的准绳。它要求崇尚法治、尊重法律，

善于运用法治手段解决问题和推进工作。2019年，笔者所在的区人大常委会，在讨论制定关于规范对区人大代表采取强制措施的文件时，对于向区人大常委会提请许可采取强制措施的机关，是“同级”还是“县级以上”有权机关，存在分歧，而且多数人大常委会采用的是“同级”有权机关。但我们区人大常委会的公职律师提出，用“同级”有权机关在落实文件时，至少存在两种障碍，一是有的提请机关在县域内是不设立的，比如国家安全机关；二是有的案件需要省级、市级司法机关直接办理。最终，我们采取了“县级以上”有权机关。这就是法治思维在规范性文件制定中的具体运用。

法治思维是一种在法治实践中训练、培养和应用的思维方式。现实社会里，人们的认知能力、社会阅历不同，形成的法治思维能力是有所不同的，换言之，法治思维能力是有大小的，不同工作岗位对法治思维能力的要求也是不同的。比如，对于普通大众人群来说，只要做到根据法律的规定，对社会中的一些行为或现象得出是否合法的判断，在法律的框架内规范自己的行为，做到自觉守法就可以了，这是一种最低层次的法治思维；对于履行公权力的普通公职人员的法治思维，就要求做到运用法律规则、原则对问题进行分析判断、综合推理，并得出结论乃至解决办法；对于领导干部而言，法治思维更多地体现在在前述法律性的认知判断、分析推理的基础上，还需要结合其他因素进行综合性考量，并作出符合法治要求的决策。因此，在认识问题、分析问题、处理问题的过程中，对法治思维能力大小的要求是逐步递增的。分析至此，对于承担“一府一委两院”法律监督职责的各级人大及其常委会组成人员来说，需要的法治思维能力如何，就不言而喻了。

在全面依法治国的新时代背景下，地方人

大如何做到依法监督？笔者认为，首要任务是认真学习贯彻习近平法治思想，培树工作人员的法治思维，使全体人大代表和常委会机关工作人员具备相应的法治意识、法治观念，形成法治国家、法治政府、法治社会一体建设的思维基础，以及尊崇敬畏法律、带头守法、维护宪法法律权威的职责意识，并将法治思维内化为日常工作中，依法监督“一府一委两院”。当然，做到这一点才仅仅算是一个合格的法律监督者。还需要对法律知识进行系统学习、对法治进行全面思考，在学习思考的过程中把法治知识变成自己的智识。通过系统学习法律知识、掌握法治方法、参与法治实践等途径，形成从法治的角度思考、分析、解决问题的思维习惯，进而对本行政区域法治存在的问题，善于从长远的角度提出解决方案。

### 三、采取法治方式是依法监督的关键

法治方式与法治思维是外在和内里的关系。法治方式是法治思维实际作用于人的行为的外在表现，是运用法治思维处理和解决问题的行为方式。可以说，法治思维影响和决定着法治方式。通常人们所说的“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”，都是属于法治方式的范畴。凡作决策、处理问题，都要先找法律依据。有法律依据的，看看法律是怎么规定的，自己所提出的处理措施是否符合法律规定；没有法律具体依据的，看看宪法法律中有没有原则性的规定，有原则性规定的，要按照法的原则进行办理；即使没有法的原则规定，也要按照法的基本原理进行比照处理，使之符合法的精神、合乎法理。如果出现法律规则之间相互冲突的情况，则要按照立法法关于上位法优于下位法、新法优于旧法、特别法优于普通法的原则，依照法定程序来处理。

就法治方式而言，一个重要方面就是要消

除与法治不符的行为方式。一方面彻底消除遇事托关系、找门子的办事方式。在传统的人情社会下,遇事“找关系”往往是人们的第一选择。通过关系进行社会资源之间的互换,使得法治失去应有的效果,往往导致社会资源的无效率,甚至涉嫌构成违法犯罪。另一方面彻底消除选择性执法。法律是否适用、对谁适用、如何适用,皆取决于执法者自身主观的判断及好恶,最终导致法律失去公正性。同时要努力消除运动式执法、运动式治理。这种治理方式下,法律被认为是从属于某一具体社会政策的工具,法治的基本标准和要求为实现特定的目标被放弃,导致社会失序,法治权威受损。上述种种行为方式植根于旧的关系思维、特权思维、人治思维中,与法治思维相悖,无疑都会损害到法律的确定性、权威性和公信力,这与全面依法治国背道而驰。

地方人大对“一府一委两院”的依法监督,就是要按照宪法法律的规则和原则进行,避免出现与法治不符的行为方式。就目前而言,严格按照宪法、监督法、监察法等法律的规定以及全国人大及其常委会关于监督的决议决定,在规定的监督种类、程序下进行,切实保证人大自身的监督符合法律的规定。当然,在目前法律关于人大监督程序不甚完善的情况下,各地可以就监督程序问题进行探索、创新,以确保监督实效。笔者同时认为,没有宪法法律的规定和授权,地方人大无权创设监督的新种类,这是法的确定性、权威性的应有之义。在此基础上,依法对“一府一委两院”履行职责进行监督,看是否存在选择性执法、运动式执法等不符合法治要求的行为,及时监督、纠正这些行为,保障行政权、监察权、司法权、检察权在法治轨道上运行。今年,泰安市岱岳区人大常委会对“执法检查”的程序进行了探索创新,

从5月中旬开始,对安全生产应急管理“两法两条例”进行执法检查。通过外聘专家、抽调区安委会成员单位业务骨干与人大代表组成检查组,在单位公职律师对法律问题进行分析、讲解的基础上,综合运用人大的执法检查、上级行政机关对下级行政机关执法检查、行政机关对生产经营单位执法检查等措施,补足以往人大执法检查过程中深入生产经营单位点少面窄、发现问题不全面的短板,改变行政机关在执法检查中看不到自身存在的不符合法律规定的问题。共查出问题隐患707项,全部反馈给区政府及有关部门整改。8月下旬,又对查出问题的整改情况进行回头看。由于监督方式实、监督检查面广、确保了执法检查效果好,所以本次执法检查得到了岱岳区委和全区人民的高度评价。《人民权利报》等媒体进行了宣传报道。

#### 四、凝聚法治人才是依法监督的保障

在践行习近平法治思想、实施人大依法监督的过程中,无论是法治思维的提升,还是法治方式的实施,最终要落实到人员的法律素养上。也可以说,这个过程需要一群政治站位高、法治思维能力强、善于运用法治方式工作的人来保障、来完成。如何把符合这一标准的人才聚集起来,以实现依法监督的目标?面对地方特别是县域层面法治人才不足的现实,笔者认为,采取外聘内训、健全制度、完善机制等措施,对外通过购买服务等方式把法治人才聚集起来,对内强化人大组成人员法律知识的系统学习,全面提升依法监督能力和水平。

健全完善聚才的制度机制。一方面建立人大常委会法律专家智库(或称法律顾问团)。通过购买服务的方式,聘请法学教师、优秀律师、公证员、仲裁员等专业人才,组建法律专家智库,为本级人大常委会法律咨询、培训提供智

力支撑。另一方面建立公职律师制度。实践证明，公职律师和社会律师（法律顾问）的法治思维的侧重点是不同的，前者更能结合本单位的职责来处理法律问题，后者则侧重于诉讼，法律实践能力强。因此，公职律师与法律顾问相结合是一个单位法治人才理想模式。根据国家关于建立公职律师制度的要求，建立健全人大常委会公职律师制度，完善激励机制，鼓励人大常委会机关工作人员参加国家法律职业考试，招考、选调具有法律职业资格的公务员充实到人大常委会机关，对其中优秀的，提名为人大常委会委员人选。通过制度、机制来凝聚法治人才。

增加法治人才在地方人大组成人员中的人数。在选举人大代表时，注重把符合条件的不同法学领域的法学教师、优秀律师、公证员、仲裁员等提名作为代表人选，以提高法学背景的代表人数。同时，把当选的不同法学领域的代表，推荐到人大相应的专门委员会，努力做到每一个专门委员会都有本领域的法治人才，提升各专门委员会依法监督的效能。在此基础上，把其中符合当选人大常委会委员的，提名为人大常委会委员，提高法治人才在地方人大常委会的话语权，全面提升人大常委会的整体监督能力。

强化工作人员的系统学习培训。一方面强

化对习近平法治思想的系统学习，提高政治站位；另一方面强化对法律知识的系统学习培训。法学是一门实践科学，不经过系统的学习、长期的实践积累，没有一定的工作阅历，很难全面理解法条的真正涵义。目前，我国已经形成了完备的法律体系，内容涵盖社会生活的方方面面，而人大对“一府一委两院”的监督也涵盖了社会生活的方方面面，二者具备几乎相同的内涵和外延。因此，对各个部门法的系统学习是胜任人大依法监督的前提，也是人大及其常委会组成人员应该具备的素质。对于新当选的人大代表，因需要具备代表的广泛性而来自不同的行业、群体，他们的法律知识千差万别，除宪法、监督法、选举法、代表法外，重点加强他们各自熟悉领域的法律、行政法规、地方性法规的系统学习，全面掌握该领域的法律法规知识，在此基础上，逐步扩展到对其他部门法的学习；对于各专门委员会委员，就要加强该专门委员会所监督领域的法律法规的系统学习；对于人大常委会委员，则要全面、系统地学习各个部门法，全面掌握现行有效的法律法规。通过互联网、培训班、高校学历班学习，积极组织人大代表参与法治实践历练等措施，全面提升本级人大及其常委会组成人员的法治思维能力和依法监督水平。

（作者单位：泰安市岱岳区人大常委会）

# 发挥设区的市人大地方立法职能 为基层社会治理提供有效制度供给

## ——以潍坊市人大常委会地方立法工作实践为例

范福生 刘晓东 于进强 杨小龙

习近平总书记强调指出，治国安邦重在基层。基层是社会治理的重心所在、基础所在，提升基层社会治理水平，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。法律是治国之重器，良法是善治之前提。推进基层社会治理离不开立法的引领推动、规范保障。潍坊五年多来的地方立法实践表明，设区的市人大地方立法已经成为当下基层社会治理制度供给的重要来源和可靠保障，是解决基层治理难题、实现基层治理现代化的必要手段。

### 一、设区的市人大地方立法治理制度供给的特征与优势

（一）具备法的一般特征与优势。设区的市地方性法规，是设区的市人大地方立法为基层社会治理提供制度供给的基本形式。作为社会主义法律渊源之一，设区的市地方性法规提供的社会治理制度完全具备法作为一种社会规范的特征，即调整行为关系的规范、由国家专门机关制定、认可和解释、以权利义务双向规定为调整机制、依靠国家强制力保证实施。由于其表现形式是法律规范，与道德、宗教、风俗习惯、组织章程等其它社会规范提供的制度形式相比，形式上更加规范明确，制定程序上更加专业严谨，效力范围上对全体社会成员具

有普遍的约束力，因而在社会治理实践中，拥有至上权威和崇高地位，这是设区的市人大地方立法治理制度供给的最大比较优势。在基层治理实践中，由这种优势所决定，地方立法不仅是“游戏”规则的制定者，更是改革发展的引领者、文明风尚的开创者，很大程度上影响和左右着地方社会治理体系和治理能力现代化目标的实现。

（二）贴近基层生活实际，根源于基层治理需要。设区的市地方性法规是位阶最低的法律。由于位阶最低，与其它法律渊源相比，在施行的范围、效力的等级等方面有明显的局限性。不过正因为位阶低，设区的市地方性法规也是法律渊源中最贴近基层生活实际、最体现基层治理特色的法律，是上级政策精神或上位法规定与基层治理需要相结合的产物。与具有顶层设计意味的国家和省一级立法不同，设区的市地方性法规多了一点“草根”色彩。正是这种“草根”出身，使它天然的克服和摆脱了上级政策或上位法在施行中可能遇到的与基层实际“水土不服”的不足，与生俱来的符合“一切从实际出发”的精神，具有较强的可操作性和执行力，与上位阶的法律规范相比，这也是一种优势。

(三)以实施性制度供给为主流,以责任落实为重点。随着我国社会主义法律体系的建成和完善,有法可依的目标已经基本实现。设区的市人大地方立法,结合基层实际,补充、落实好上级政策和上位法是它的主要任务和使命,实施性制度供给是设区的市人大地方立法治理制度供给的主流。正如沈春耀主任说的那样,地方立法是细化立法而不是转化立法。在这方面,抓好责任落实,起草好有关部门职责分配的制度设计是重中之重。在指导牵头部门起草法规时,人大立法工作机构总是要求部门职责能明确的尽量明确,能具体的尽量具体,减少类似“由某某部门作出具体规定”“由某某政府指定的部门负责”这样的表述。如果遇到基层情况复杂而确实无法统一规定时,则要求县(市、区)政府必须在六个月内完成条例的配套实施制度的制定出台,将无法具体明确的部门予以明确。总之,抓好责任落实关,使设区的市地方立法成为治理责任落实的终结者,不当责任落实的“二传手”,是设区的市人大地方立法中始终秉持的重要原则,应当看作设区的市人大地方立法治理制度供给的特征之一。

(四)以实用为目标,讲求“小、快、灵”。设区的市人大地方立法直接面对基层社会治理,必须讲求制度供给的实用性,以治理难题的解决为立法活动的出发点和落脚点。在立法题目的选择上,主张“开口要小、挖掘要深”,推崇一事一例的“小切口”立法,不追求大而全的综合性立法,实践也证明,“小切口”立法便于就具体问题提出针对性强的制度设计,实施效果明显,制定、修改成本小,很受基层群众欢迎。潍坊截至目前一共制定出台了13件地方性法规,篇幅最短的《潍坊市燃放烟花爆竹管理条例》只有13条,但若讲实施效果立竿见

影则唯此条例最佳。同时,为节约立法成本,减少重复立法,设区的市地方性法规在制定时大多不太讲究体例的完整,“提倡简易体例结构,有几条定几条,多做细化、量化、具体化的规定,重在解决实际问题。”如果上位法就某项治理制度已经作出具体可操作的规定,设区的市地方性法规即不再重复规定(除非实践中出现制度至关重要又贯彻不力的情况)。

(五)制度博弈以权力推让为焦点。以中央“八项规定”颁布实施为标志,贯穿立法全程的制度博弈的焦点,已经从原来的揽权之争变为现在的推权之争。过去揽权是为了利益,现在推权是不愿担责。由于设区的市拥有立法权是十八届四中全会以后的事,因此设区的市地方立法的制度博弈,其焦点从一开始就锁定在推权之争。关于这一点,从《潍坊市大气污染防治条例》制定时,在煤炭消费减量替代和能评工作职责的配置上就可以得到清晰的证明。

## 二、潍坊市人大常委会地方立法制度供给的主要代表性做法

截至2021年7月,潍坊市人大及其常委会共制定13件地方性法规,另有2件地方性法规完成一审,此外,根据2019年机构改革的需要,市人大常委会还对《潍坊市禁用限用剧毒高毒农药条例》等6件地方性法规进行了打包修改(如表1所示)。

回顾总结潍坊上述地方性法规的制定、修改、实施情况,潍坊人大地方立法治理制度供给的代表性做法主要包括以下几个方面:

(一)立足地方治理特色,“量身定制”制度供给。每一个地方都有自己的特色产业、独特的地理条件和历史文化资源,由此也会产生“特色”的治理需求。潍坊市人大地方立法就是坚持从地方治理的“特色”需求出发,“量

表 1

类别	法规名称	时 间
制定 通过	《潍坊市制定地方性法规 条例》	2016年3月30日
	《潍坊市禁用限用剧毒高毒 农药条例》	2016年11月26日
	《潍坊市电梯安全条例》	2016年11月26日
	《潍坊市文物保护条例》	2016年11月26日
	《潍坊市大气污染防治条例》	2018年1月23日
	《潍坊市燃放烟花爆竹管理 条例》	2018年1月23日
	《潍坊市青州古城保护条例》	2018年11月30日
	《潍坊市会展业促进条例》	2019年5月31日
	《潍坊市海岸带保护条例》	2019年11月29日
	《潍坊市城市绿化条例》	2020年1月15日
	《潍坊市道路交通安全条例》	2020年11月27日
	《潍坊市供热条例》	2021年1月28日
	《潍坊市红色文化资源保护 条例》	2021年5月27日
打包 修改	《潍坊市禁用限用剧毒高毒 农药条例》等6件实体地方 性法规	2020年1月15日
完成 一审	《潍坊市物业管理条例 (草案)》	2020年12月8日
	《潍坊市12345政务服务便 民热线条例(草案)》	2021年6月23日

身定制”制度供给,取得了很好的效果。潍坊是全国著名的农业大市,瓜果蔬菜之乡,农产品质量安全攸关人民群众切身利益,是潍坊品牌农业发展的生命线。但长期以来,个别农户对严格管理和使用农药的重要性认识不够,农业品牌意识不强,政府监管存在漏洞,全市农产品生产和销售因此存在安全隐患。为彻底杜绝剧毒高毒农药的违法使用和销售,市人大常委会制定出台了《潍坊市禁用限用剧毒高毒农药条例》。作为潍坊第一部实体地方性法规,在一无外地成熟先例可循,二无直接上位法援引的情况下,立足我市农药管理现状,找准立法与“放管服”改革的结合点,进行了“四统一两确保”的制度设计,即统一采购、统

一储备、统一服务、统一监管和定点经营,确保每瓶农药都管好、确保需用药时提供及时有效服务,从而确立了定点经营、实名购买与政府储备相结合的管理体制和统防统治的农药使用操作规程,实现了对剧毒高毒农药最严格的管控,破解了该领域政府管理多头执法、刚性不足的治理难题。自条例颁行以来,潍坊迄今为止再没有发生一起因违规使用剧毒高毒农药导致的恶性、大性农产品质量安全事件和舆情事件。

(二)从基层治理实际出发,创造性落实上级政策和法律法规。基层治理千差万别,上级的政策和法律法规要成为指导基层治理行之有效的规则和制度,需要设区的市立法从基层治理实际出发予以创造性细化落实。《山东省供热条例》第十二条第二款规定,对已具备供热条件的住宅小区,申请用热户数达到一定数量的,供热企业应当供热。具体办法由设区的市、县(市)人民政府制定。类似于这样的有待设区的市根据本地情况进行填补的留白,《山东省供热条例》一共有7处,潍坊人大在制定《潍坊市供热条例》时,都结合潍坊的实际情况一一进行了填补。以该款为例,一方面,《潍坊市供热条例》在第十九条明确规定供热企业应当供热的申请用热户数的比例,即(一)建筑节能达到百分之五十的,申请用热户数达到小区总户数百分之四十以上的;(二)建筑节能达不到百分之五十的,申请用热户数达到小区总户数百分之五十以上的。另一方面,根据调研了解的情况,在第二十条又做了补充性规定,即申请用热户数达不到第十九条规定比例,但符合下列情形之一的,供热企业应当供热:(一)新建住宅集中交房之日起二个采暖期内,房地产开发企业向供热企业补足缺口户数的基础热价的;(二)供热用热双方对供热

温度、供热时间和缴费金额等协商后达成一致的。

(三) 解决上级政策、法律不一致的问题,明确基层治理规则。由于实践变化、政策更迭、政出多门等原因,上级的一些政策、法律有时也会出现不一致的情况,设区的市立法此时就可以从有利于基层治理的原则出发,对上级政策、法律相互抵牾、冲突的内容进行规范明确、解决争议,为基层治理提供清晰明确的规则。海洋垃圾的监测与清除是海岸带保护的内容之一,明确其监管部门是海岸带保护顺利开展的重要前提。按照《山东省海洋环境保护条例》第三十三条的规定,市生态环境局应当承担海洋垃圾监测与清除的主要监管职责。而国务院住房和城乡建设部等九部委下发的《渤海海洋垃圾污染防治实施计划》规定,承担该项职责的部门应当为市城管局。为此,潍坊市人大常委会立法工作机构召开了有生态环境局、城管局、海渔局参加的立法协调会,在查明上述文件、法规相抵牾的规定后认为,住房和城乡建设部等九部委下发的《渤海海洋垃圾污染防治实施计划》属于政策性红头文件,《山东省海洋环境保护条例》属于地方性法规,在政策性文件与上位法规定不一致的情况下,设区的市立法应当优先适用、借鉴参考上位法的规定作出制度设计,因此《潍坊市海岸带保护条例》在第四十六条第二款规定,市生态环境主管部门应当会同市城市管理主管部门监督管理海洋垃圾的监测与清除。

(四) 紧跟形势发展,及时修法回应基层治理需要。实践永无止境,而法律却有滞后性。要实现良法善治的目标,法律必须紧跟形势发展,及时作出必要的修改。在这方面,应当说设区的市地方性法规由于贴近基层、贴近群众,与上位法相比拥有一定的优势,在适应基层治

理需要方面能够更加主动、及时地作出回应。以《潍坊市燃放烟花爆竹管理条例》的修改为例,该条例于2017年12月制定出台,2018年10月1日正式施行。考虑到尊重传统风俗、群众可接受程度等因素,条例对城区烟花爆竹的燃放采取了限放的办法,规定农历腊月二十三(小年)、除夕、正月初一、正月十五4天可以燃放烟花爆竹。近年来随着潍坊空气污染治理形势的日益严峻,环境保护压力不断加大,市人大常委会立法工作机构在调研时发现,基层群众对进一步加大烟花爆竹燃放管控的呼声日渐高涨,立法由限放改为禁放的时机已经成熟,因此,经市委提议,市人大常委会及时部署开展了该条例的修法工作,并于2019年12月24日经市十七届人大常委会第二十九次会议表决通过。新条例明确规定“禁止燃放的区域应当依法合理逐步扩大”,删去了旧条例允许燃放的4天,在时间上由原来的限放改为全面禁止,为全市烟花爆竹燃放严格治理提供了有力制度保障。

### 三、存在的问题与难点

一是行政处罚法修改前,设区的市地方性法规不能填补上位法规定的违法行为的处罚空白,无法及时回应和满足基层治理需要。在基层治理实践中会遇到这种情况,上位法已经明确规定某种行为是违法行为,但却没有规定相应的行政处罚,导致执法部门因为欠缺执法依据而无法制裁违法行为。行政处罚法在修改前,没有对这种情况下,地方性法规是否可以补充规定行政处罚作出规定。实践中,上级人大常委会立法工作机构通常采取严格把握的原则,不允许设区的市地方性法规就违法行为的处罚空白进行补充性规定,这就使设区的市地方立法无法回应和满足基层社会治理在这方面的立法需求,而就处罚空白提出的立法需求对基层

治理来说往往尤为迫切。潍坊制定出台的多部地方性法规都因此而留下遗憾。

二是上级政策与上位法规定相抵牾，法规制度设计难于执行。在上级政策与上位法规定出现不一致甚至相抵牾的情况下，设区的市地方立法按照“不抵触”的原则，多是执行上位法的规定作出制度设计。但这种在政策和上位法矛盾没有得到解决时强行取舍作出的制度安排，在实践中往往难于执行和落实。《潍坊市供热条例》第十条“供热设施的建设资金，并入城市基础设施配套费”的规定即属这种情况。按照《山东省供热条例》的规定，供热设施的建设资金，应当纳入城市基础设施配套费，由房地产开发企业按照规定缴纳，专项用于供热设施的投资建设。但根据预算法的规定，政府基金（配套费属于政府基金）只能由全国人大常委会授权国务院有关部门依法设立，到目前为止，国务院财政部还没有出台将水、电、暖、气设施建设资金纳入城市基础设施配套费的规定，对各地方将水、电、暖、气设施建设资金纳入配套费的一些实践探索，也多次采取国务院行政督查、规范性政策文件的形式责令各地方进行整改，因此潍坊在进行供热立法时，一方面供热设施的建设资金来源问题是一项关键的制度设计，不能在条例中有所交待，另一方面，如果按照实践中的做法则违反上位法的规定，照搬上位法的规定则事实上又无法落实执行。

三是综合行政执法体制改革一定程度上增加了立法制度设计成本。综合行政执法体制改革维护行政相对人的合法权益、规范政府部门执法行为的改革初衷应当予以充分肯定。但目前阶段也存在不少问题，一定程度上增加了立法制度设计成本。由于日常监管与执法权相分离，管理权仍在行政主管部门，执法权相对集中于综合执法单位，使得立法在针对违法行为

设定法律责任时，实施主体不好确定。如果只写监管部门，担心执法不好操作，如果只写执法单位，又有帮助监管部门推卸责任之嫌，实践中执法单位与监管部门针对于此也是相互攀扯，最后法条只好全部写上。

四是个别政策文件制度表述不到位，实施效果有悖于制度初衷。为推动设区的市加快某领域立法而出台相关的政策文件是一项行之有效的好做法，但实践中也存在个别政策文件在制度设计上表述不到位，反而使该领域立法停滞不前的情况。城市养犬管理工作事关人民群众切身利益和社会和谐稳定。国务院有关文件明确指出，各直辖市和市（地、州、盟）要结合本地实际，尽快依法制定出台或修订完善城市养犬管理条例、规定等地方性法规或政府规章，为城市养犬工作实施全覆盖、全流程、闭环式管理提供法制保障。但文件并没有明确养犬管理的牵头部门，却把“城市养犬的登记管理、犬只留检、查处违法违规养犬行为等”管理的主要工作量明确由牵头部门负责。正如本文第一部分提到的，设区的市地方立法一个很重要的特征就是部门博弈以权力推让为焦点，部门牵头起草法规的一个重要出发点就是想将权力推让给其它部门承担，所以当文件把养犬管理的主要工作量明确由牵头部门负责，却又要各地根据本地实际自己明确牵头部门时，结果就导致了养犬管理立法出现无人愿意牵头的尴尬。文件的初衷是希望各地把养犬管理立法这项工作抓起来，却因为制度设计的表述不够清晰明确导致该项立法陷于停滞。

#### 四、改进设区的市人大地方立法制度供给的对策与方向

开展基层社会治理，立法要先行。实现基层社会治理体系和治理能力的现代化必须发挥地方立法的引领推动作用，提高地方立法治理

制度供给的质量和效率。

(一) 坚持和完善党对立法工作的领导, 重视和发挥政府在法规起草中的作用, 保证设区的市立法治理制度供给言之有物、行之有效。实践证明, 坚持和完善党对立法工作的领导, 争取地方党委对立法工作的支持, 决不仅仅是一种政治表态、一个政治口号, 而是在党领导一切的政治格局下, 地方立法顺利有效开展的根本保证, 是人大发挥立法主导作用的坚强后盾。政府部门掌握行政资源、拥有专业优势和执法经验, 其对立法工作的参与程度很大程度上是决定地方性法规制度设计能否言之有物、行之有效的关键。设区的市人大常委会应当认真推进设区的市党委全面依法治市委员会立法协调小组工作机制建设, 建立健全重要立法争议事项协调机制, 适时出台重大立法事项表决决定办法, 保证党委决策部署和工作安排在立法领域的落实。秉持有所为、有所不为的原则, 发挥人大立法主导作用, 压实部门起草责任, 激发部门立法积极性, 保证使法规草案在一审前就基本成熟。发挥执法检查“法律巡视”利剑作用, 探索实行重要法规颁布后对关键性条款分解任务、明确对口部门和对口委员会开展监督检查的方法, 注重有关职能部门对法规实施配套措施的落实, 切实有效解决法规实施到位的“最后一公里”问题。

(二) 加快立法步伐提高立法效率, 逐步建立起具有本地特色、适应治理需要的地方性法规体系。完备的设区的市地方性法规规范体系是基层社会治理现代化的重要标志。“进一步加强和改进立法工作, 加快形成完备的法律规范体系”是当前地方人大及其常委会的一项重要使命。设区的市人大常委会应当顺应新时代新要求, 紧跟省、市委新部署, 在保证质量的前提下科学把握法规立项、审议、表决的流

程和节奏, 加快立法步伐, 提高立法效率, 防止立法项目久拖不决, 实现立法工作大提速。坚持立法和基层治理相衔接相促进, 完善立法及时推进基层治理的路径, 对基层治理急需落地的, 尽快通过立法予以保障; 对基层治理需要先行先试的, 及时作出鼓励改革探索的决定; 对探索形成的好经验好做法, 及时上升为相关法规, 复制推广改革成效。编制好地方立法五年规划和年度计划, 发挥规划统筹引领作用, 坚持年度立法计划预安排与根据情况变化及时调整相结合, 围绕新发展阶段、新发展理念、新发展格局, 关注新机遇新挑战, 敏锐把握新形势新需求, 及时研究提出立法建议, 对准备进入立法程序的法规项目作出统筹安排。继续完善立法技术, 加强立法指引, 适时出台地方立法技术规范。利用新行政处罚法正式施行前的这段时间, 抓紧推进相关立法制度建设, 制定出台、修改完善立法论证、听证等制度, 保证接下来的立法工作需要。

(三) 以有效管用为目标, 着力增强立法制度设计的有效性。坚持“可操作”的精细化立法思路, 将有效管用作为设区的市地方性法规的鲜明特征, 法规制度设计能具体的就具体, 能明确的就明确, 能量化的就量化; 按照职权法定、监督有效原则, 明确法规中责任主体的“第一责任”和“兜底责任”。注重问题导向、需求导向, 以小切口形式推进立法, 准确回应基层治理重要领域、关键环节、监管重点的立法需求。坚持“能落实”的制度设计方向, 按照权责一致的原则, 在设定行为规范的同时设定相应的法律责任, 增强法规制度刚性; 综合运用行政处罚、处分、信用惩戒、行业自律等法律责任形式和社会治理方式, 构建多措并举的违法行为惩戒体系。坚持“多形式”的立法方法, 统筹立改废释, 需要几条就定几条, 综

合运用制定地方性法规、作出法律性问题决定、一揽子打包修改法规、针对专项问题开展“组合拳”式立法、作出询问答复等方式回应基层治理需求。

（四）打造“德才兼备”的高素质立法工作队伍，为地方立法工作提供人才保障。设区的市人大常委会应当坚持把政治标准放在首位，充分发挥党建引领作用，以党的政治建设统领立法工作队伍建设。加强科学理论武装，开展理想信念教育和党史教育，推进立法工作人员政治教育和业务培训工作，人大常委会机关每

年都应当组织立法业务专题培训，努力将设区的市人大建设成为讲政治、业务精、作风好的法治人才基地。注重培养高素质的立法专家、立法人才，健全立法干部选拔、使用和激励机制，推动法学理论和立法实务双向融合，探索立法、执法、司法部门干部和人才交流机制，探索建立高校专家学者带“研究项目”到人大机关挂职锻炼工作机制，把干部使用的“牛鼻子”作用充分发挥出来，为做好新时代地方立法工作提供有力人才保障。

（作者单位：潍坊市人大常委会）

# 运用大数据推进依法监督工作 持续走向“严实硬”

淄博市人大常委会

监督权是宪法和法律赋予地方各级人大及其常委会的一项重要职权，是指各级人大及其常委会，依法对由它产生的国家机关的工作和宪法、法律的实施，进行检查、调查、督促、纠正、处理的强制性权力。从根本上来说，是人民当家作主，参与国家事务管理权利的表现。

人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。党中央和全国人大高度重视人大监督工作。习近平总书记强调：“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督。”栗战书委员长指出：“在我们的政治体制中，人大就是要对‘一府一委两院’起监督作用，人大监督如果不严格、没有力度，那就是缺位和失职。”新形势新任务对人大监督工作提出新的更高要求，如何更好发挥人大监督职权、增强人大监督工作实效，已成为新时代赋予人大及其常委会的一个重大课题。

## 一、充分认识运用大数据推进依法监督工作的重要意义

（一）传统监督方式下存在的“宽松软”问题

一是重形式、轻民意，选题存在“宽”的

问题。一方面，在实际工作中，人大各专门委员会确定下一年度监督议题主要参考被监督部门（单位）报送的重点工作。这样的选题方式虽然有利于对重点工作的把握，但囿于被监督部门（单位）报送材料“先入为主”的影响，加之确定监督议题过程缺乏对民意的汲取，造成选题不够客观。另一方面，确定监督议题时，对人民群众普遍关心关注的热点难点问题，如教育、医疗、食品药品安全等关注度不够，尤其是对一些比较棘手、敏感的问题不敢较真碰硬，不能及时顺应政策变化去聚焦新问题、拓展新领域，往往习惯于凭老经验、按老套路确定监督议题，把有限宝贵的监督资源更多落实到不紧要、不急迫的事项上，给人以避重就轻、脱离实际之感，监督“准星”与党委要求、实践需要、人民期盼有所偏离。

二是重程序、轻实效，监督存在“松”的问题。开展视察或者专题调研往往浮光掠影、浅尝辄止、流于形式，听取部门汇报多，深入基层群众少；习惯于到工作做得好和先进的地方去总结经验，不愿到困难较多、情况复杂、矛盾尖锐的地方去研究问题；满足于走过路看过，问题抓得不深不透。审议专项工作报告时，碍于面子习惯于当“老好人”，发表一般性意见多，一针见血指出问题、提出针对性建议少，

审议意见质量普遍不高。开展执法检查习惯于预设路线，避重就轻，“门面”和“窗户”看得多，“后院”和“角落”看得少，更没有对照相关法律条文逐项检查，难以发现深层次问题。开展专题询问往往预设问题或范围，问的没有“辣味”，答的没有“营养”，人民群众真正关心的实质性问题、深层次问题涉及较少，给人留下隔靴搔痒、做表面文章的印象，达不到“红红脸、出出汗”，真正促进工作的目的。

三是重过程、轻问责，问效存在“软”的问题。开展监督工作，习惯于把过程“走完了”就当作监督工作“结束了”，整改要求、工作督促、问责处理失之于“软”，缺乏对监督发现问题抓住不放、一抓到底的决心和韧劲。没有做到始终坚持以问题为导向、以法律为标杆，让失职失责者“红脸出汗”、立整立改，而是碍于面子搞“一团和气”，从而导致人大监督的权威性被淡化。比如，以建议代替批评、以希望代替问责的现象还很普遍；质询、特定问题调查、撤职等刚性监督手段成为“沉睡的权力”，鲜有运用，监督的惩戒警醒作用没有得到充分发挥；对常委会审议意见的落实重视不够，文来文往多，例行公事气息浓，存在会后松劲泄气的情况，即便出现审议意见落实不力的情形，也很少采取问责和处理，人大监督因此也就难以对厉行法治、推动工作起到实实在在的促进作用。

### （二）大数据的概念、特点和优势

大数据又称巨量资料，指的是需要新处理模式才能具有更强的决策力、洞察力和流程优化能力的海量、高增长率和多样化的信息资产。

大数据有四大特点：一是数据量巨大，随着信息技术的飞速发展，数据便会爆发性增长；二是数据类型多，众多的数据来源，也就决定了大数据形式的多样性；三是数据价值密度低，

这是大数据的核心特征，有价值的信息所占比例很小；四是处理速度快，这是大数据区别于传统数据挖掘最显著的特征。

运用大数据最大的优势在于，可以从众多不相关的数据中挖掘出对未来趋势与模式预测分析有价值的信息，进而总结经验、发现规律和预测趋势，辅助决策，推动决策更加科学化、精确化、合理化。淄博市人大常委会运用大数据推进依法监督工作正是基于大数据的这一优势。

### （三）运用大数据推进依法监督工作走向“严实硬”

在地方人大设立常委会40周年之际，习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示：“地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。”淄博市人大常委会党组认真贯彻落实习近平总书记坚持以人民为中心的重要思想、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重要指示精神，紧紧围绕坚持和完善人民代表大会制度，守正创新，着力构建“五大新格局”、建立“六项新机制”、实行“三制改革”，以系统性制度创新增强工作整体实效。

“六项新机制”其中之一，就是为增强人大监督工作实效而建立的监督工作新机制，就是依法、多元、联动、跟踪、公开“五位一体”监督工作新机制。淄博市人大常委会充分运用“五位一体”监督工作新机制，创新开展专项工作评议和环保“一法一条例”执法检查，取得积极成效，得到了上级领导的充分肯定和社会各界的广泛认可。

在肯定成绩和亮点的同时，我们也清醒地

认识到，监督工作整体上依然存在很多短板和不足，“宽松软”问题在具体监督工作中依然不同程度存在。为切实解决这一问题，淄博市人大常委会党组坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一，创新性提出“以信息化推进依法履职能力现代化”，开发建设了系统集成、协同高效的依法履职能力现代化信息化系统（“一平台六系统”）。六系统中很重要的一个系统就是依法监督信息化系统。依法监督信息化系统实现了对市政府所有部门监督工作的全覆盖。

为深入践行以人民为中心的发展思想，切实解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，充分运用淄博 12345 政务服务热线大数据依法强化对市政府部门工作的监督，淄博市人大常委会在依法监督信息化系统原有 8 大监督子系统基础上，又开发建设了运用 12345 热线大数据监督子系统，全面提升人大监督工作实效。

以信息化推进人大监督工作是深入贯彻落实习近平总书记重要讲话、重要指示精神的具体行动，是坚持以人民为中心的发展思想，推动政府切实解决好群众的操心事、烦心事、揪心事的创新举措，是更好地履行宪法法律赋予的监督职权，推动人大监督工作走向“严实硬”的实践需要，有助于更好地实现人民当家作主，更好地实现好维护好发展好人民群众的根本利益。

## 二、运用大数据依法监督的主要内容

（一）围绕中心工作依法开展监督。一是聚焦推动中央重大决策部署贯彻落实依法开展监督。紧紧围绕“三大攻坚战”、乡村振兴、“六稳”工作、“六保”任务等国家战略中的重大规划实施和重要项目推进情况，依法履行监督职权，推动中央重大决策部署在全市贯彻落实。二是聚焦推动高质量发展依法开展监督。紧紧

围绕全省“八大发展战略”及市委“六大赋能行动”、高质量发展“十二大攻坚行动”和“十五大重点改革攻坚事项”，依法履行监督职权，推动全市经济社会高质量发展。三是聚焦推动“一府一委两院”履职尽责依法开展监督。紧紧围绕“一府一委两院”行政权、监察权、审判权、检察权的正确高效行使，依法履行监督职权，推动“一府一委两院”依法行使职权、不断改进工作。四是聚焦推动法律法规及上级人大及其常委会作出的决议、决定贯彻执行依法开展监督。紧紧围绕新颁布或新修订的法律法规以及全国人大及其常委会、省人大及其常委会作出的决议、决定，依法履行监督职权，确保其在全市得到有效贯彻执行。

（二）围绕保障和改善民生依法开展监督。习近平总书记强调：“要坚持以人民为中心的发展思想，切实解决好群众的操心事、烦心事、揪心事。”人大作为人民行使国家权力的机关，更须树牢“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”这一工作理念，不折不扣将习近平总书记一以贯之强调的“人民至上”落实到监督工作中。围绕保障和改善民生依法开展监督，了解掌握人民群众的操心事、烦心事、揪心事是基础。一方面，要聚焦人代会期间人大代表提交的议案、建议、批评和意见反映的民生问题以及开展视察或者专题调研过程中群众反映的民生问题，这也是传统方式下人大及其常委会倾听民声、了解民意的两个重要渠道，要继续用好。另一方面，要充分发挥信息化系统时效性强的作用，第一时间倾听民声、了解民意。一是聚焦人民群众通过淄博 12345 政务服务热线反映的民生问题。淄博 12345 政务服务热线整合了 21 条民生热线，上下联动、覆盖面广、知晓度高，是人民群众操心事、烦心事、揪心事最集中的反映，是折射政府部门工作成

效最直观的“晴雨表”。二是聚焦人大代表通过“淄博人大”APP“双联”建议模块提交的建议、批评和意见反映的民生问题。代表通过“淄博人大”APP提交意见建议不再受时间和空间的限制，能够随时随地向人大反映人民群众的“急难愁盼”问题。“淄博人大”APP管理员根据事权，可以在第一时间将意见建议交同级行政机关办理或转呈上级人大机关处理，有效提升意见建议办理效率的同时，进一步激发了人大代表的履职热情。要以通过上述渠道了解到的线索为基础，深入调查、紧紧盯住那些人民群众关注度高、呼声强烈的民生问题，依法开展监督，推动政府部门扎扎实实解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题。

### 三、运用大数据依法监督的主要方法

(一) 紧盯目标任务完成情况依法开展监督。对市政府年初确定的目标任务及人代会上票决确定的重大民生实项目，通过信息化系统实时采集重要的指标性数据，动态掌握目标任务和重大民生实项目完成情况，对未达到预期进度或效果的依法开展监督。

(二) 对工作的合法性依法开展监督。一方面，对“一府一委两院”具体工作是否合法进行监督。比如，预工委运用预算监督工作子系统可实时查看部门预算支出，对部门预算支出进行合法性监督。另一方面，通过信息化系统及时对市政府报备的规范性文件进行备案审查，对区县人大常委会报备的决议决定进行合法性审查。

(三) 聚焦民生诉求依法开展监督。通过依法监督信息化系统实时掌握12345政务服务热线群众投诉情况，聚焦群众反映强烈，特别是易反复难根除的“急难愁盼”问题，合理确定监督议题，依法开展监督。比如，针对人大代表提出的“齐盛湖公园网球场为什么不向市

民开放”这一问题，淄博市人大常委会持续监督、跟踪督办，要求主管部门理顺管理体制，制定管理办法，为广大市民提供一个良好的健身锻炼场所。淄博市政府高度重视，及时调整管理主体，并在广泛调研的基础上，出台《齐盛湖公园网球场管理规定（暂行）》。对一期、二期网球场统筹管理并进行开放。

(四) 对涉及公共安全的工作依法开展监督。通过信息化系统实时采集敏感性数据信息，依法对涉及公共安全的工作开展监督。比如，汛期实时采集某流域水位及降雨量，以此为指导依法对防汛工作开展监督。

(五) 通过数据对比分析依法开展监督。对信息化系统采集到的数据作同比、环比以及与全省平均水平对比分析，找出存在的问题与差距，依法开展监督。比如，对低保管理工作的监督，可采取大数据比对方式，将在册低保人员信息与户籍、税务、社会保险、住房公积金、不动产登记、工商登记及车辆管理等信息数据进行比对分析，通过对疑点数据核实，筛查出不符合低保条件或超标准享受低保待遇的人员，有针对性地提出整改建议。

(六) 设置预警指标依法开展监督。从信息化系统采集的数据中选取有指导性的指标设置预警项目，合理设置阈值，当相关指标达到或超过阈值时进行提醒，实现自动预警功能，便于及时发现问题并依法开展监督。比如，对法院工作开展监督，通过与法院干部职工座谈，对全省案件结案率、上诉率等数据平均值进行综合分析，合理设置预警值。一旦数据指标接近或超过预警值，及时提醒法院进行整改，进一步提升案件办理质量和效率。

### 四、运用大数据依法监督的主要方式

2020年7月30日，淄博市人大常委会会议审议通过了《淄博市人大常委会关于运用淄

博12345政务服务热线大数据依法强化对市政府部门工作监督的决议》，对人大常委会通过运用12345大数据进行分析研判，针对不同情况采取相应的监督方式，切实增强监督工作的针对性、精准性和实效性作出了明确规定，为充分发挥市人大常委会依法履职能力现代化信息化系统在线监督功能提供了“范本”。

(一)对全年投诉量靠前的市政府部门选取为专项工作评议重点备选对象。根据12345政务服务热线市民投诉量全年排名情况，市人大常委会从排名靠前的市政府部门中选取部分部门，作为下一年度专项工作评议重点备选对象，提交市人大常委会会议投票决定。

(二)对群众关注度高的热点民生问题推荐为民生实事候选项目。运用12345大数据梳理归纳年内重大民生问题，作为代表票决制工作重大民生实事候选项目的重要参考和依据，由市人大有关专门委员会或常委会有关工作机构进行调查研究并提出建议，经市人大常委会主任会议研究通过，按照有关程序推荐为代表票决的重大民生实事候选项目。

(三)对投诉量飙升的市政府部门听取和审议专项工作报告。对投诉量同比和环比指标均上升较高的市政府部门，由市人大有关专门委员会或常委会有关工作机构进行调查研究，提出是否听取和审议相关部门专项工作报告的建议，经市人大常委会主任会议研究通过，按照法定程序听取和审议相关部门关于原因分析、对策措施及办理情况的专项工作报告。

(四)对群众投诉集中的执行法律法规不力的市政府部门组织执法检查。对群众投诉集中且存在有法不依、执法不严、执法不公等行政执法突出问题的市政府部门，由市人大有关专门委员会或常委会有关工作机构进行调查研究，提出是否组织执法检查的建议，经市人大

常委会主任会议研究通过，按照法定程序对相关部门执行法律法规的情况开展执法检查。

(五)对群众重点关注、反复投诉的市政府部门组织专题询问。对存在群众反映强烈、久拖未决的难点堵点问题的市政府部门，由市人大有关专门委员会或常委会有关工作机构进行调研，提出是否组织专题询问的建议，经市人大常委会主任会议研究通过，按照法定程序对相关部门进行成因、措施及办理情况专题询问。

(六)对群众反映强烈的重大问题提出质询案或组织特定问题调查。对群众反映强烈、影响面广、性质严重的重大事项，由市人大有关专门委员会或常委会有关工作机构组织调查研究，根据调研情况提出有关建议，经市人大常委会主任会议研究同意，按照法定程序提请市人大常委会对相关部门启动质询或组织特定问题调查。

## 五、强化运用大数据依法监督的组织领导

(一)强化市人大常委会党组对监督工作的领导。在监督议题的选取、监督计划的制定、监督方案的实施、监督结果的运用等工作中，市人大常委会党组要充分发挥把方向、管大局、保落实的重要作用。重大监督事项及监督工作中遇到的重大问题，要先提交党组会议研究，经党组会议研究同意后再进入法律程序。淄博市人大常委会信息化工作领导小组要加强对信息化条件下监督工作的督导，坚持定期调度制度，及时研究解决运用信息化系统依法开展监督过程中遇到的问题、难题。信息化领导小组办公室要及时协调信息化系统开发公司根据相关委室提出的需求，对依法监督信息化系统进行完善升级，确保信息化系统不断适应人大监督工作新需要。在每季度的“五个一”民主测评中，增加运用信息化系统依法监督所占

的权重，作为一项重要指标用来衡量测评相关委室践行以人民为中心“改革三部曲”的工作成效。

（二）坚持依法、多元、联动、跟踪、公开“五位一体”监督工作新机制。依法，就是信息化条件下的人大监督工作要严格遵循宪法法律有关规定，坚持法无授权不可为，确保人大监督工作始终在法制轨道上运行。多元，就是坚持具体问题具体分析，充分发挥数据“穿针引线”的作用，聚焦某一问题，综合采用视察、专题调研、听取和审议专项工作报告、执法检查、询问、质询等多种监督方式，力求实现1+1>2的监督效果。联动，就是依托市、区县、镇（街道）三级人大联动的依法履职能力现代化信息化平台，运用视频会议系统同步开展“三级联动”监督，打通监督工作“最后一公里”。跟踪，就是问题不解决不松手，代表和群众不满意不松手，借助信息化系统动态掌握监督工作发现问题的整改落实情况，持续跟踪问效，确保问题整改到位。公开，就是每次监督都要对社会公开；同时，提前告知被监督部门（单位），不搞“突然袭击”。及时运用淄博人大网站和“淄

博人大”APP、微信公众号三大自有宣传平台对监督工作中发现的问题依法公开曝光，为人大依法开展监督营造良好舆论氛围。

（三）充分发挥主观能动性，不断提升对数据的分析研判能力。相关委室要进一步增强运用信息化系统依法开展监督工作的自觉性和主动性，找准运用大数据依法强化监督的切入点和着力点，借助信息化手段增强人大监督工作的权威和刚性，持续提升依法监督能力现代化水平。数据是信息化系统的“血液”，运用大数据推进依法监督工作，必须不断提升对数据的分析研判能力。目前，全市“一府一委两院”42个单位（部门），通过市大数据平台向淄博市人大常委会信息化系统推送了近千组数据，如何从近千组数据中精准提取有效数据依法对某一专项工作开展监督，是淄博市人大常委会每一个委室、每一名工作人员必须学习、掌握、提升的能力。因此，要不断适应信息化时代对大数据分析研判能力的要求，强化对信息化系统采集数据的分析研判，把采集到的数据用好、用活，让大数据真正成为人大推进依法监督工作持续走向“严实硬”的利器。

# 让人大代表的特长优势 “精准”对接群众的专业性需求

姚美运

习近平总书记在建党100周年讲话中提出的“全过程民主”重要论断，深刻揭示了人民民主的本质，是中国特色社会主义民主政治的实践新成果、理论新表达。“全过程民主”迫切需要人大代表提升履职能力，增强履职本领，办好民生实事。高唐县人大常委会让“能人代表”领衔建立“代表专业工作室”，把专业和履职有机结合，增强了履职工作的针对性，深化了履职服务内涵。2020年4月以来，“代表专业工作室”围绕全县脱贫攻坚、重大项目建设、乡村振兴、食品安全、林果产业发展、社会稳定等，解答群众咨询类问题3329条，办理工作建议173条，充分发挥了人大代表在“全过程民主”中的重要作用。

## 一、“代表专业工作室”产生的背景

社会主义民主是维护人民根本利益最广泛、最真实、最管用的民主，只有开展更多有益探索，形成更多鲜活经验，才能使“全过程民主”实践充满活力。2017年9月，高唐县人大常委会创新开展“千名代表听民声”工作，四年来，全县1038名五级人大代表和社情民意观察员，利用全县74处代表之家、代表联络站和大集流动联络站，“党的政策我宣传，民生小事我帮办”，解决了群众家长里短的生活问题。群众的生活和谐了，致富的精气神就更足

了，对代表履职的要求也日益提高。特别是随着乡村振兴稳步推进，乡亲们对产业发展、种植养殖技术管理、教育、健康等方面有新期待，所提问题更专业。

群众提出的专业性问题为代表履职指明了方向。人大代表是各行各业的精英，实行代表数额分配城乡同比例后，有种植、养殖技能和专业技术职称的“能人代表”数量明显增多。一方面群众所提“专业问题”急需解决，另一方面是“能人代表”“闷声发大财”。如何利用“能人”资源有效履职、服务群众？工作的实践使我们体会到，代表的特长优势，只有“精准”对接群众的多样性需求，“好钢用在刀刃上”，才能激活履职动能。

## 二、“能人代表”领衔“代表专业工作室”

面对群众的新期待，顺应代表履好职的新要求，2020年4月，高唐县人大常委会打破驻县内的全国、省、市、县、镇五级人大代表层级和区域限制，结合“能人”代表资源，合理调配，逐一梳理对接，分类成立了“大棚技术管理”“养殖技术咨询”“果树技术培训”“职工权益维护”“书画艺术培训”“民族团结对话室”等27个代表专业工作室，涉及各级在职“能人代表”159名。

（一）“高”标准定位。高唐县人大常委

会创新平台建设,高标准定位,打造人大代表服务群众的“专家门诊”。每个镇街在保证原有人大代表“家、站、集”正常运行的基础上,至少新建一处“代表专业工作室”,坚持用履职痕迹“软实力”支撑为民服务“硬实效”,特别规范了“七个一”标准化建设内容:一栏,室外宣传栏。公告年度接待方案及工作室代表姓名、联系方式、接待时间和地点等;一卡,代表服务群众联系卡。注明代表姓名、联系电话和服务领域;一本,代表履职“记工本”;一表,代表接待办理“社情民意登记表”;一薄,代表“专业服务记录簿”;一档,工作室接待群众档案。对每次活动的文、图、影像资料,问题答复办理情况建档成册;一群,代表与群众互动“微信群”,靠常态化“聊天”搭建起无形的服务桥梁。真正用文图“软实力”支撑起为民服务“硬实效”

“专业站室找代表,乡村振兴困难少”。“代表专业工作室”是五级“能人代表”履职平台,是群众需求动向的“研究室”,还是政策技术的“供销社”。驻室代表除收集群众建议、宣传党的政策,解答群众咨询,还重点围绕群众共同关注的问题广泛调研、提出建议,使有相应需求的群众得到实实在在的服务。

(二)“精”准化对接。“能人代表”资源类型与受众群众需求类型对接。为整合、优化、共享全县五级人大代表中的专业人才资源,县镇(街)人大立足区域产业和群众需求,“拉网式”汇总代表特长、梳理群众期盼,将“能人代表”资源类型与受众群众需求类型有机对接,并组建履职“矩阵”确保工作效果。各工作室由“能人代表”领衔,吸收5至7名“种田能手”、技术站工作人员组成。吸纳133名往届代表加入助力,发挥联系服务群众的传、帮、带作用。邀请239名驻社区党员、机关业务骨

干以“社情民意咨询员”身份参与,提供法律政策咨询、农业技术辅导、工作生活指南等。根据镇街产业特色,针对区域群众最急需解决的问题,“专业工作室”重点在属地履职服务,也可以根据需要适当辐射周边镇村。

常委会监督议题与提升“代表专业工作室”质效对接。各工作室根据县人大常委会年度工作要点,围绕本专业领域对年度活动通盘计划,对代表值班精心安排,对专题活动精细策划。县人大常委会注重将常委会监督议题与“代表专业工作室”工作内容有机结合,有计划、分批次安排驻室代表列席常委会会议、参与执法检查和工作调研,督导民生实事项目办理,使大家增强了专业履职服务的方向感。

“代表专业工作室”功能与全县经济社会发展重点工作对接。“代表专业工作室”根植专业优势,坚持问题导向,瞄准群众田间地头“小切口”,对接党委中心工作“大文章”,坚持围绕全县脱贫攻坚、重大项目建设、乡村振兴等重点工作“排兵布阵”,确保履职重点贴近经济社会发展、贴近百姓民生、贴近基层实际。

(三)“尖”端式培训。县人大常委会每年都组织人大代表、人大干部走进全国人大系统“211”“985”课堂“充电”,提升履职本领。先后到全国人大会议中心、培训基地进行《宪法》《监督法》《代表法》等法律法规的“基础课”培训,同时,根据工作室履职内容,还通过参加大专院校“专题履职培训班”,邀请专家讲座、建立大学生实习基地、收看电视台农科频道节目等方式,有针对性的进行“专业课”学习交流。

从理论中学,在实践中悟,每一次工作调研和执法检查都是一次课题研究。代表们通过参加常委会活动,提升了为民服务本领和建言献策底气,审议发言一语中的,履职服务驾轻

就熟。

(四)“短”周期运行。单月去“家站集”听家长里短、双月在工作室集专项建议,县镇人大(工委)联手,完善履职机制,缩短运转周期,加快运行速度。先后制订《高唐县代表专业工作室运行管理制度》《高唐县人大代表履职考核办法》;让群众随时找到人、说上话、办成事,工作室坚持短周期运行,以固定与便民相结合的方式灵活履职。每周组织两名以上代表、至少一次接待群众,在非开放时间,代表们通过农业技术推广群、录制“微课堂”分享信息,与群众进行技术交流;为确保履职效果,县人大机关委室对口业务指导,向每名代表发放了《履职工作手册》,实行了双月推进例会制度,开展了“优秀履职代表”评选和“优秀履职故事”展播,全方位、多角度、深层次展示代表风采。镇街人大(工委)积极协调代表履职与本职工作的矛盾,提供必要的工作和生活条件,根据各室“专业”特点,配备技术指导影像资料,发动镇街机关、企业参与到对群众的服务工作中来。县镇人大还分层级开展代表述职评议,述职内容特别增加了专业履职情况报告。

(五)“平”扁型门槛。“代表专业工作室”全部建在临街、便民的办公楼一楼、平房,真正成为乡亲们“抬抬脚”就能迈过去的“低门槛”“聊天室”。不少代表还在各自门前、产业基地挂牌建“室”,更广泛的收集社情民意,用专业力量帮助群众解决专业问题,延伸了联系群众的触角。

(六)“快”进键回复。高唐县人大常委会建立了完善的议案建议办理答复机制,对于群众提出的问题,代表能现场直接答复的当场答复,不能直接答复的邀请“咨询员”电话或当面答复。属于建议类的,纳入建议办理程序,

由县委办公室、县政府办公室统一督办,办理结果年终在县人民代表大会上“晒账单”,通过新闻媒体向社会公告。

### 三、初步成效及工作思考

(一)“代表专业工作室”丰富了“全过程民主”的时代内涵

密切联系人民群众是宪法法律赋予人大代表的重要职责,是依法履职的重要基础,也是践行“全过程民主”的重要内容。高唐县人大常委会延伸人大代表联系群众的“家、站、集”体系,建立“代表专业工作室”,搭建起收集社情民意的立体平台,把联系群众的触角延伸到田间地头、房前屋后,听取民意全过程,联系群众全方位,落实民主全覆盖,体现了民主制度的全过程链条,将“全过程民主”贯穿于人大工作的各方面、各环节。

“全过程民主”不仅体现在过程之中,更体现在解决问题的成效上。“代表专业工作室”履职的重点,是群众在生活中遇到的热点难点,是群众建议的办理与落实,是人大代表了解民情、反映民意、汇集民智的成果,其主题关联群众利益,体现了人民属性。这一来自群众的需求,既紧扣党委工作中心,又找准了人大工作与政府工作的结合点,履职主题有更明确的现实导向性、强烈的问题意识和现实关怀特征,是“全过程民主”最鲜活的现实特征,最生动的实践写照。

(二)“代表专业工作室”拓展了代表履职平台的实践形式

人大代表之家、人大代表联络站、大集流动联络站是人大代表宣传党的方针政策、学习交流、视察调研、接待选民、述职评议的集体办公场所,是为代表履职提供服务而设置的平台。与“家、站、集”不同的是,“代表专业工作室”是释放专业履职效能的工作室,其显

著特点是汇聚了“能人代表”资源开展工作，将代表的专长、兴趣与职责有机结合，是“家、站、集”履职功能的延伸平台。

“代表专业工作室”、代表“家、站、集”等两类基本组织形式，密织网点，并驾齐驱，从不同的侧面服务群众，灵敏地传递着高唐大地的脉动和声音，推动“急难愁盼”问题不断解决，使代表联系群众的平台覆盖更广泛、服务更便捷、活动更灵活，成为人大代表聚焦社会热点、承载民生期待的最佳组合，进一步拓展了代表履职平台的实践形式。

（三）“代表专业工作室”提升了“能人代表”的履职效能

“代表专业工作室”是有组织、有制度的履职载体，是招手即停的“特色功能直通车”。代表们站在群众门口履职，立足自身优势服务，是“骡子”是“马”水平高下群众一眼便知，这就倒逼代表提升履职水平，最大限度的发挥主观能动性。

代表不但可以参加县镇（街道）人大组织的集体活动，也可以凭借工作室，选择自己关注的问题自主开展“小团队”履职，履职形式更加灵活。同时，相同的技术专长，使代表们对活动议题更容易达成共识，更易于选准活动的共同切入点，使工作体现出专题性、深入性的特点，增强了活动的实效性。

闻道有先后，术业有专攻。“能人代表”针对个人熟悉的领域和范围开展专业履职，个人职业、服务专业有机结合，相得益彰，深化了对服务领域的问题思考。代表们走百家门，听百家言，在参与活动、接待群众中，接触到了在办公室、会议室想象不到的问题，知晓百姓需求，了解行业现状，所提意见、建议更具有前瞻性和针对性，工作推进更加高效。

（四）“代表专业工作室”加大了一线创

新成果的推广力度

创新成果能否最大限度地转化推广，在于政府推进的速度、示范引领的力度、群众认知的程度。“能人代表”作为创新成果推广的“示范户”，逐渐改变着部分群众思想因循守旧、缺乏科技意识的落后观念，提升了群众对创新成果的接纳、消化、吸收能力。“能人代表”学习能力、接受能力强，最先接触新技术，学习新成果，并能把农业新技术与现有的生产经营有机结合，建立起新成果推广应用的“试验田”。通过这些“二传手”的作用，使大部分群众逐渐接受了科技致富的本领。

“民生小事矛盾我化解，新旧动能转换我示范”，在一些“基地专业工作室”，代表们站在自己的“试验田”，大棚里授课，地头边履职，答疑种养加技术，分析市场营销前景，这些“技术指导员”在手把手的“现场教学”中，促进了创新成果在生产一线的应用和普及，提高了创新成果的转化应用率。

（五）“代表专业工作室”深化了人大常委会的监督质量

代表们用能人本领解答为民服务专业事，用专长技术干为民致富专业活，久而久之，也培养了从专业视角思考问题的能力。他们围绕人大常委会监督工作开展视察、调研和审议“一府一委两院”报告时，借助专业知识和履职经验，能提出更多针对性和可操作性的意见建议，推动问题有效解决，改变了过去对所涉及领域了解不多、熟悉不够、听得多、议得少、不懂“门道”看热闹的状况。同时，“代表专业工作室”的“智库”作用，深化了监督工作的内涵，在一定程度上解决了人大监督蜻蜓点水、刚性不足的问题，极大的提升了人大常委会的监督工作质量。

（作者系高唐县人大常委会副主任）

