

前 言

2020年注定是不平凡的一年，一场突如其来的新冠肺炎疫情对我国经济社会发展带来前所未有的冲击。疫情发生以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，全国人民团结奋战，开展了一场疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。我省各级人大及其常委会按照省委统一部署，认真依法履职，积极投身疫情防控和经济社会发展，充分彰显了责任担当与为民情怀。为充分展示地方各级人大在积极应对疫情、助力经济社会发展、推动国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥的重要作用，山东省人大工作理论研究会组织开展了“新形势下如何更好发挥人大职能作用”征文活动，活动共收到稿件62篇，经初评和复评两个阶段的严格评审，有30篇稿件获奖。其中，《治理体系和治理能力现代化视角下的地方人大实践与思考》等5篇作品获一等奖，《对地方立法后评估的认识与思考》等10篇作品获二等奖，《以良法促进发展保障善治的“烟台答卷”》等15篇作品获三等奖。

现将获奖作品予以登载，供领导和同志们参阅。

山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

主管单位：山东省人大常委会办公厅
批准机关：山东省新闻出版局

2020 · 3

总第 24 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

一等奖

- 03 治理体系和治理能力现代化视角下的地方人大实践与思考
燕德清 赵玲玉
- 06 地方立法助推治理方式转变和治理能力提升的实践与思考
刘聪祥
- 09 浅析人大监督工作中的程序规则
龚 峰
- 13 新形势下如何发挥人大专门委员会作用的探索与思考
沈 童
- 17 强化协同理念 创新人大工作 全力推动社会建设迈上新台阶
张升忠

二等奖

- 20 对地方立法后评估的认识与思考
程 伟 刘伟杰
- 23 关于发挥地方人大作用 助推脱贫攻坚的思考
张国伟
- 27 在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中充分发挥地方人大职能作用
蒿树常 焦国栋
- 31 以人民为中心 用法律思维助推人大新发展
郭 宏
- 34 关于应对抗疫新常态 提升地方人大经济监督质效的研究与思考
侯莹莹
- 37 强化干部任后监督 促进干部履职提效
国 庆
- 40 关于做好新形势下人大信访工作的思考
柳华胜
- 44 “活力人大”建设的探索与思考
杨建华
- 47 改进基层人大调研工作的思考
杨 健
- 50 提高政治站位 主动担当作为 以立法引领和推动精致城市建设
修振竹

三等奖

- 53 以良法促进发展保障善治的“烟台答卷”
烟台市人大常委会
- 56 依法履职 务实创新 不断开创人大工作新局面 陈 振
- 59 战“疫”展现人大担当 彰显制度优势 周文豪 韩 旭
- 61 让法治的尺度保障民生的温度
泰安市人大法制委员会、常委会法工委
- 64 关于新时代人大宣传工作的实践与思考 程 伟
- 67 坚守初心担使命 不负韶华谱新篇 任庆章
- 71 构建县级财政预算绩效管理新模式 努力实现财政资金
“价有所取” 刘 妍
- 74 基层人大要做创新社会治理的助推器和减压阀
于进强 张慧萍 郭凤孝
- 77 新形势下如何发挥好人大监督财政预算的职能作用
王文忠
- 80 坚持一基础一核心两主线 在新时代法治建设中更好
发挥人大职能作用 刘钟遥
- 83 突出活动带动 锚定积分评价 构建目标管理体系引
领代表履职为民 付洪彪
- 86 扛起治理体系和治理能力现代化的“人大担当” 于国辉
- 89 充分发挥人大专委会作用 助推基层治理体系和
治理能力现代化 吴召勇
- 92 防疫复产在一线 履职尽责显担当 殷兴斌
- 95 浅谈新形势下更好地发挥县级人大及其常委会的职
能作用 许 乐

治理体系和治理能力现代化视角下的地方人大实践与思考

燕德清 赵玲玉

党的十九届四中全会对推进治理体系和治理能力现代化作出了全面部署，赋予了地方人大工作新的使命、提出了更高要求。东营市各级人大及其常委会积极依法履行职能，努力扛起治理体系和治理能力现代化的人大担当，进行了一些实践探索和深入思考。

主要做法和成效

（一）有效强化人大代表主体地位。基层治理体系与人民群众联系最紧密、影响最直接。找准“代表机关”新定位，相继出台了关于加强市人大常委会与市人大代表联系和市人大代表与人民群众联系、邀请市人大代表列席常委会会议等办法，为联系代表的“宽带网”增添了新内容。以东营区为试点，在全市率先建立和推行街道议政会制度，研究出台全市首个街道议政会规范性文件，指导6个街道依程序选聘议政代表280名，组织开展票决街道民生实事、评议基层站所等活动20余次，提出意见建议60余条，为加强基层民主制度建设、推进基层治理体系和治理能力现代化探索出了一条新路。市人大常委会领导对此专门作出批示，给予充分肯定。以河口区为试点，持续深化“人大代表工作站”平台建设，全市各县区建成代表工作站200余处，打通了代表联系群众的“最

后一公里”。从河口区开展情况看，固定每月10号为“选民接待日”，如遇法定节假日或重大活动安排，则顺延至其后的第1个工作日。每次安排2-3名驻站代表面对面接待选民，每次至少提前3个工作日向社会公告时间、地点、代表名单等详细信息。认真落实“谁收集、谁办理、谁答复”的首问负责制，坚持一办到底，坚持答复率100%，真正做到民有所求、我有所应。截至目前，接待选民3000余人次，受理群众反映问题642件，办结581件，一批批社会热点难点问题得到有效解决。结合社会治理网格化服务管理工作，所有人大代表工作站实现了“人大代表工作站+网格员”模式，建立了人大代表联系网格员和网格员向工作站反映问题机制，真正将触角延伸到每一个社区、村庄，覆盖到每一位居民。有的工作站建立了“人大代表工作站+党支部”“人大代表工作站+楼长”“人大代表工作站+志愿者服务队”等，充分发挥农村或社区党支部、楼长扎根基层、熟悉基层的优势，真正做到联系选民、服务选民全覆盖。

（二）充分发挥人大助推改革发展职能。以推进治理体系和治理能力现代化为重点，紧扣本区域发展大局和民生热点难点问题，准确定位，依法履职，推动人大工作始终沿着“方式不断改进、内容不断丰富、实效不断增强、

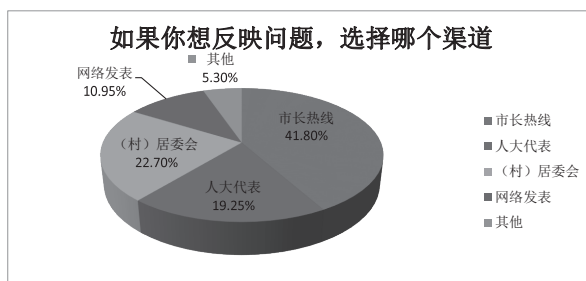
质量不断提高”的方向良性发展。今年改变过去“大而化之”的转办方式，实行了专项工作报告初审制、审议意见转办清单制、办理回复销号制、办理成效票决制的工作流程，拉长了监督“链条”，完善了监督流程，实现了全程跟踪。市县两级人大全部建成预算联网监督中心并纵向贯通，与财政部门横向联通，初步实现在线监督预警。东营区、河口区、利津县每年组织对政府部门、司法机关等工作评议，构筑起集调查、审议、反馈、票决、公开为一体的审议监督体系，督促其依法有效履职，人大监督的绩效得到彰显。改进执法检查方式，吸收懂专业的人大代表以及相关方面的专家参与，监督效果和社会反响都有了很大提升。协调市监察委派员参与执法全过程，提升了执法检查的震慑力。

（三）持续推进地方立法引领作用。按照“针对问题立法，立法解决问题”的思路，坚持以立法引领改革发展实践，制定出台养犬管理条例、文明行为促进条例等9部地方性法规，对6件政府规章和51件规范性文件进行备案审查，让地方立法成为全面依法治市的“助推器”。修订实施了全省首部关于保护国家级自然保护区的地方性法规——《山东黄河三角洲国家级自然保护区条例》。市委确立建设现代化湿地城市的目标定位后，市人大常委会及时跟进，制定出台《东营市湿地保护条例》，扎实开展《东营市湿地城市建设条例》立法调研，充分发挥了立法引领、推动和保障作用。

制约因素和实际困难

（一）人大刚性监督不充分的问题。在开展人大工作时，往往从支持配合方面考虑得多，从监督制约方面考虑得少，提建议避重就轻，

跟踪督办文来文往，监督约束、督促推进的力度不够大。缺少顶层设计和法律依据的乡镇人大主席团，其职能作用难以有效发挥，乡镇人大工作也存在边缘化的风险，往往是“种了别人的地，荒了自己的田”。在工作实践层面，人大讨论决定重大事项重形式、重程序，常常是应政府之急，缺乏科学论证。



（二）代表作用发挥不充分的问题。人大代表理应成为社会治理不可或缺的重要主体，但在实际工作中，还存在缺位现象，很多选民不知道代表自己的人大代表是谁，遇到问题和困难不知道怎么找到代表，不知道如何向上反映。据东营市居民利益诉求和民意表达渠道调查统计，居民反映问题41.8%选择拨打市长热线，22.7%选择向当地村（居）委会反映，只有19.2%的居民想到可以通过人大代表反映；从人大工作社会公众熟知度调查来看，35.6%的居民不了解人大工作，21.2%的居民不熟悉自己投票选举的人大代表。可以得出结论，人大代表在基层发挥作用的情况与群众的期望存在很大差距。

现实路径和意见建议

一是行使好立法权，奠定治理体系和治理能力现代化的法制基础。地方立法作为国家立法的补充，在推进国家治理体系和治理能力现代化方面具有十分重要的法治保障作用。面对新形势新任务，地方人大及其常委会要充分发

挥地方立法在协调社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾、保持社会稳定中的制度保障作用,进一步提高社会立法在地方立法中的比重,重点加强和完善环境保护、卫生防疫、劳动就业、社会保障、教育、食品安全等方面的地方性法规,努力从法规制度上保障群众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,使得法律法规更贴近百姓需求。

二是行使好决定权,依法讨论决定推进治理体系和治理能力现代化的重大事项。讨论决定重大事项,是最能体现地方国家权力机关特征的一项职权。人大及其常委会要正确处理与政府行政治理决定权的关系,督促政府健全决策规则程序、合法性审查、听证公示等制度,使权力授予有据、行使有规、运行有序,把权力关进“笼子”里、晒在“阳光”下。比如,通过审查批准财政预算和决算,引导公共财政更多投向社会事业发展的薄弱环节、落后地区和向困难群众倾斜,促进城乡、区域和不同群体之间享有的基本公共服务均等化,让广大人民群众共享改革发展的成果。

三是行使好监督权,推动治理体系和治理能力走向法治化。法治是治国理政的基本方式,

也是推动治理体系和治理能力的基本方式。综合运用工作监督、法律监督等多种监督形式,依法督促政府转变社会治理理念,提高管理和服社会的能力,创新公共服务体制,改进公共服务方式,优化公共资源配置,加强基础设施建设,完善社会管理制度,着力解决就业、就学、就医、社会治安等人民群众最关心的实际问题;依法督促司法机关切实维护公民、法人和其他组织的合法权益。

四是行使好任免权,为加强治理体系和治理能力提供组织保障。政府组成人员和法官、检察官是治理体系的领导者和指导性力量。人大及其常委会要任前严审查,实行规范的任命程序,为党委选人用人多一道关口,在用人源头上为提升治理成效提供有力保障。要大胆运用各种手段加强任后监督,对工作不力和存在较大问题的,果断采用质询、特定问题调查等刚性监督手段强化监督。对在治理现代化建设中群众意见较大或者造成工作失误产生不良影响的,在同党委充分沟通的基础上,大胆启用撤职、罢免法律程序,切实增强人大任免权行使的权威性。

(作者单位:东营市人大常委会)

地方立法助推治理方式转变 和治理能力提升的实践与思考

刘聪祥

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，立法作为法治建设的源头环节，在推进社会治理提升方面发挥着根本性保障作用。东营市人大常委会深入贯彻落实习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，以高质量立法促进治理方式转变和治理能力提升，为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献法治力量。

一、充分认识地方立法在推动治理能力中的重要作用

从“依法治国”到“良法善治”，是国家治理体系和治理能力的一次深刻变革。习近平总书记指出：“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”而地方立法作为创新社会治理的有效载体，在落实国家社会治理各项制度顶层设计时，发挥着重要作用：通过规范地方治理领域各种权利义务关系，为治理方式转变提供法治轨道；通过细化、补充上位法规定，为治理能力提升提供重要载体；通过先行先试作出创制性规定，为地方治理改革创新提供支撑和保障。为此，我们不断提高地方立法质量和效率，优化制度设计，充分发挥立法对治理方式转变和治理能力提升的引领、规范、保障作用。

二、东营地方立法助推治理能力提升的具体实践

（一）坚持立法与改革决策相衔接，以法治思维和法治方式推动治理方式转变。全面深

化改革需要法治保障，东营市人大常委会坚持立法决策与中央、省、市委改革部署同频共振，在法治轨道内推进改革。立足东营的城市定位，为“建设富有活力的现代化湿地城市”提供法治引导，相继出台了《东营市湿地保护条例》《山东黄河三角洲国家级自然保护区条例》，通过地方立法守护东营的“绿水青山”。2020年将《东营市湿地城市建设条例》列为一类项目，该条例是全国首部湿地城市建设方面的地方性法规，既将中央及省市重大决策部署和顶层设计贯彻落实到具体条款中，又总结提炼了东营在湿地城市建设中有特色的经验做法上升到制度层面。同时，积极开展法规清理工作，贯彻落实重大改革决策要求。围绕行政审批制度改革，先后开展两次法规集中清理，建立最严格的行政审批准入制度，进一步推进简政放权；围绕生态文明、医疗卫生等领域法规开展自查自纠，对《东营市湿地保护条例》作出修改，确保法规符合改革决策要求。

（二）坚持法治德治自治并举，为推动治理能力提升提供强大合力。东营地方立法综合运用村规民约、管理公约等行为规范，努力实现法治、德治、自治三种治理方式相互融合。一是发挥法规的准绳作用，强化刚性约束。如《东营市大气污染防治条例》对排污单位委托第三方机构实施环境监测工作中存在的数据不实、

弄虚作假等问题，明确予以禁止，并设定法律责任，有力地规范了大气环境监测秩序，填补了上位法的空白；二是发挥道德的教化作用，突出道德引领。积极将社会主义核心价值观融入地方立法，既注意避免将较高的道德标准入法，又不过分降低道德标准。如《东营市文明行为促进条例》中规定了鼓励见义勇为条款、鼓励捐献造血干细胞、人体器官条款、鼓励从事慈善活动条款等一批弘德条款，向全社会传播正能量；三是发挥自治的基础作用，激发内生动力。积极引导城乡基层组织制定完善乡规民约、行业规章、团体章程等各类规则，构建多层次、多样化的社会规则体系。

表1 东营市地方性法规中涉及乡规民约、公约条款简况表

法规名称	通过时间	典型条文
东营市城镇容貌和环境卫生管理条例	2016.9.23	第九条 提倡和鼓励社区居民委员会组织居民制定城镇容貌和环境卫生管理公约，动员居民积极参与城镇容貌和环境卫生治理工作。
东营市养犬管理条例	2017.9.30	第六条 居民委员会、业主委员会可以依法组织居民、业主制定文明养犬公约，划定允许遛犬的区域和时间，设立标识并监督实施。
东营市文明行为促进条例	2018.11.30	第三十五条 村民委员会、居民委员会、业主委员会、行业协会应当依法组织制定村规民约、居民公约、业主公约、行业协会章程，对文明行为相关内容进行约定。

(三) 拓宽公众参与社会治理渠道，为推动治理能力提升夯实基础。公民、社会组织参与社会治理法治化是解决我国社会治理存在问题的一剂良方。东营地方立法注重完善群众参与社会治理的制度化渠道，以最大范围的公众参与凝聚立法的“最大公约数”：一是通过召开座谈会、书面发函、网上公开征求意见等多种形式广泛征求社会公众、人大代表、服务对象的意见建议；二是充分发挥专家“外脑”作用。

我市成立了由高校教授、律师等组成的30人专家团队，2018年以来组织召开了20余次立法论证会，提出意见建议千余条；三是畅通群众投诉举报通道。几乎在每一部法规中均规定了投诉举报制度，任何单位和个人均有权对相关违法违规行为进行投诉举报，有关部门应当依法查处，并向投诉人反馈查处结果；四是鼓励市场化力量参与社会治理。通过搭建平台、拓宽渠道、创新协作方式等形成优势互补、协同互益的社会治理格局。

表2 东营市地方性法规中涉及市场化力量参与社会治理条款简况表

法规名称	通过时间	典型条文
东营市养犬管理条例	2017.9.30	第三十三条 鼓励依法设立的民间动物保护组织、社会团体开展犬只的收容救助工作。
山东黄河三角洲国家级自然保护区条例	2017.12.1	第八条 鼓励自然人、法人和其他组织依法参与自然保护区的保护和科学研究，加强自然保护区保护和管理的交流与合作。
东营市湿地保护条例	2018.11.30	第九条 鼓励和支持公民、法人以及其他组织以志愿服务、捐赠等形式参与湿地保护。
东营市海岸带保护条例	2019.11.29	第八条 鼓励公民、法人和其他组织以志愿服务、捐赠、投资等形式参与海岸带保护。

(四) 加强立法制度创新，为推动治理方式转变提供法治解决方案。东营地方立法抓住地方治理重点环节，推进制度创新，优化制度结构，着力解决治理方式转变和治理能力提升中的突出问题：在优化政府服务方面，通过地方立法引导地方政府转变治理理念，推动政府职能由管理型向服务型转变，以政府职能转变带动治理方式转变。如《东营市城市供水条例》中规定了政府应建立城市供水水源水质监测预警机制及卫生监督监测信息通报制度，强化政府的服务职能；在加强生态保护方面，通过立

法完善生态保护机制。如《山东黄河三角洲国家级自然保护区条例》中规定了湿地补水机制和防范外来物种入侵制度，有力地保护了生态平衡和本地物种安全；在促进社会稳定方面，通过立法完善公共安全防控体系。如《东营市养犬管理条例》对养犬行为进行全方位管理，规定“免疫制度”“携犬出户要求栓绳，乘坐电梯应当采取配戴嘴套等措施”“对饲养、经营烈性犬等行为将予以处罚”等，为保护公众安全提供有力的制度保障。

三、地方立法在助推治理能力提升中面临的困境

在推进社会治理现代化过程中，地方立法尽管发挥了重要作用，但对标新时代对地方立法工作的新要求，还面临着一些困境：一是治理主体参与立法的广度和深度还需加强。当前社会治理主体多元化，需要更多利益主体参与发声；二是立法工作者业务素养有待提升。立法工作者不仅要具备良好的政治素质，还要有社会治理领域的专业知识、丰富的法律知识和较高的立法技术，但立法工作队伍还不能完全适应当前要求；三是重立法轻实施。在实践中更多地注重建章立制，对具体法规实施效果重

视程度不够，实施效果不甚理想，基层执法中以地方性法规为直接依据的案例偏少。

四、地方立法助推治理能力提升的改进建议

（一）扩大公众参与地方立法的途径。完善立法咨询、论证调研、立法联系点制度，拓展社会公众参与立法的广度和深度；建立意见建议采纳情况反馈机制，实现与社会公众双向互动，激发公众参与地方立法的积极性。

（二）不断提升立法工作者的综合素质。面对新形势、新任务、新要求，立法工作者要有强烈的本领恐慌意识，通过讲座培训、业务研讨等多种途径，不断加强学习，更新法律知识，掌握立法技术，了解相关领域专业知识，以适应当前地方立法工作需要。

（三）注重法规的实施效果。加强法规的宣传报道和解读工作，及时培训执法人员，增强在执法过程中自觉落实的主动性；加强对法规实施情况的督导检查，实现督导检查常态化；健全完善立法后评估制度，适时对法规“体检”；充分运用立法解释手段，及时消除法规实施过程中的相互矛盾现象。

（作者单位：东营市人大常委会）

浅析人大监督工作中的程序规则

龚 峰

监督权是我国宪法和法律赋予各级人大及其常委会的重要职权之一。党的十九届四中全会提出：支持和保证人大及其常委会依法行使职权，健全人大对“一府一委两院”监督制度。四中全会把健全完善人大监督制度作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要措施来部署，对各级人大及其常委会提出了新的更高的要求。多年来，笔者在县级人大常委会一直从事法制工作，是一名公职律师。本文拟用法律关于实体与程序的相关理论，浅析一下人大及其常委会监督工作中的程序问题。

一、程序规则与实体规则

程序一词基本的解释有多种。在《辞海》中，程序是指事情进行的先后次序，工作步骤；在“360百科”中，程序是指事物发展的既有次序和脉络以及方式、方法；在“百度汉语”中，程序是指事情进行的步骤、次序。总之，程序一词的基本解释虽表述不一，但大致相同。随着社会、经济和科技发展，程序一词被广泛用于法学和计算机科学等学科，并赋予了新的含义。本文所探讨的程序仅指法学领域的程序，进一步说是公法领域的程序。

法学上的程序是指从事某种法律行为、做出某种决定的过程、方式和方法，是法律的实践过程。在现代法学看来，程序和实体是紧紧联系在一起的。法律实体与法律程序同属于法律规范范畴，而狭义的法律规范仅指法律规则，

从这个意义上说，实体规则就是实体性法律规范或称实体法；程序规则就是程序性法律规范或称程序法。实体法是以规定和确认权利与义务为主的法律，例如民法、刑法等；程序法是指以保证权利和义务得以实现或职权职责得以履行的有关程序为主的法律，如三大诉讼法等；而有的法律规范既有程序性的规范、又有实体性的法律规范，如公司法、监察法等。因此，法律实施过程就是程序法与实体法的统一过程，它们之间是手段与目的、过程与结果、现实与可能、形式与内容的关系。程序法的主要功能在于及时、恰当地为实现权利或行使职权提供必要的规则、方式和秩序。

程序规则是实现实体权利或行使职权的前提与基础。没有程序规则，实体权利也无从实现，职权也就得不到正确行使。自然人、法人、非法人组织等民事主体只有通过法定程序才得以使其应享有的合法权利变成其真实享有的权益；国家的种种权力也只有通过法定程序才能发挥其管理国家、管理社会的职能作用。为了描述程序的重要性和公正性，著名伦理学家罗尔斯在《正义论》一书中形象地把公正程序喻为“切蛋糕”的规则：如果程序性规则规定只有在把蛋糕均等地分配给其他人以后，切蛋糕者本人才能最后领取到自己的那一份蛋糕，那么他就会尽最大努力来均分蛋糕。可见，程序规则对于实现实体权利是至关重要的。在德国公法学

传统中，基本权利的程序保障就有着重要的地位。在全面推进依法治国的新时代，公权力的行使需要有一系列的程序要走；公民的合法权利在一系列的程序中得到保护。因此可以说，法治社会是由一套程序规则支撑的权利和权力体系。没有程序保障，法律上的权利或权力可能是一纸空文，任何法律权利或权力的实现，都必须通过正当的法律程序。

二、人大监督权的行使需要规范的程序规则支撑

人大及其常委会的监督权是法定的，是公法领域的实体权力，是权力对权力的监督制约。《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下分别简称宪法、监督法）等法律，明确规定了人大及其常委会的监督职权。监督法规定了地方各级人大常委会的八项具体监督职权，概括为工作监督、法律监督和人事监督。工作监督主要是听取和审议专项工作报告、审查计划和预算报告、询问和质询、特定问题调查；法律监督主要是执法检查、规范性文件备案审查；人事监督主要是撤职案的审议和决定。根据前文的观点，行使这些监督权需要一套对监督对象的调查处理等前后相续的法定步骤、顺序、形式、方式、时限等为内容的监督程序。程序对于人大监督的意义在于，程序具有定向展开，过程不可逆、管理和决定的非人情化的特性。如果人大监督一旦依照程序进行，无论程序参加者还是外界的什么力量，都难以左右监督程序的运行，人大监督就能一步一步地得到实现。

二十世纪八十年代，随着我国人大制度的逐步重建，对于人大监督制度的研究和探索也随着相关制度的建设而展开。三十多年来，我国学界对于人大监督制度的研究在深度和

广度上取得了不少成果；全国各级人大及其常委会在工作实践中也探索出了一套符合实际的人大监督工作制度和工作经验，这些都对人大监督权的行使起到了积极地推动作用。理论和实践证明，对于以会议作为主要工作形式的人大制度来说尤其需要加强对程序的规定。冯建鹏博士认为：缺乏程序上的支持，往往会造成人大徒有实体权力却无法通过适当的程序将其充分运用的窘境。此外，人大监督的程序不仅要健全，而且要规范、要正义，这也是治理体系和治理能力现代化的应有之义。如果程序的设计及其运作不符合人大监督的目的，再完善的人大监督制度也形同虚设。

纵览人大监督制度文献资料，无论是理论研究还是工作实践，在制度的建构中表现为：重视权力的配置而相对忽视权力运作的程序，换句话说，较为重视监督的实体权力，相对忽视监督程序。以监督法为例，监督法从1986年开始酝酿，前后历经二十年才制定出台，受历史条件的限制，监督法规定的具体监督措施内容比较笼统，缺乏可操作性，监督的程序规则涉及得较少。致使各级人大常委会在行使这些监督职权时，方式方法很难规范和统一，甚至差别很大，有的随意性较强，导致监督的权威性大打折扣。虽然监督法在第四十七条授权省级人大常委会制定实施办法，但各省、市、自治区人大常委会仅就规范性文件备案审查等监督职权，普遍制定了地方性法规或规范性文件，而只有部分省级人大常委会对其它几类法定的监督职权制定了地方性法规或规范性文件。况且，省级人大常委会之间对某个具体监督职权也规定的不规范、不统一，比如，有的省把同级人民政府、监察委、法院、检察院和下一级人大的规范性文件纳入备案审查范围，有的还把政府组成部门的规范性文

件也纳入备案审查范围（笔者曾对规范性文件备案审查工作进行分析，详见拙作《新形势下规范性文件备案审查工作研究》，载《山东人大工作》2017年第9期P54-56）。原本是维护国家法制统一的备案审查制度自身就缺乏统一和规范。又如，有的人大常委会把执法检查等同于普通的工作调研、工作评议或审议，执法检查报告成了执法部门的工作报告，而偏离了关于该法律在本地区实施情况、自身存在的问题等执法检查的目的，这也是执法检查这一监督措施缺乏监督程序规则造成的。再如，很早就被学者们诟病的“工作报告通不过的后续处理”等类似程序问题，等等。

三、规范程序促进监督制度的健全和完善，在推进治理体系和治理能力现代化进程中彰显使命与担当

人大制度是我国的根本政治制度，在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，必将伴随我国民主法治建设而不断健全、完善，这既对人大工作提出了新要求，也为人大理论和实务工作者提供了使命与担当的广阔舞台。

1. 加强顶层设计，规范程序规则。顶层设计是运用系统论的方法，从全局的角度统筹规划，高效快捷地实现目标。习近平同志在中央全面深化改革领导小组第七次会议上强调指出：推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。我国宪法和法律的一项基本原则是公权力的行使必须有法的授权，法无授权不可为，法定职责必须为。作为公权力的人大监督权在行使过程中也应当遵循这一原则。多年来，浙江、广东等省对人大监督制度进行了探索创新，积累了部分成功经验，初步弥补了监督法关于监督程序的不足，有待于全国人大常委会从立法的高度对这些成功经验进行提炼总结，形成监督

制度上的程序法律规范，以便各级人大及其常委会在工作中执行，从而规范监督行为，纠正任意监督、随意监督，树立监督的权威。同时，对职责范围内的监督事项监督不到位的，依法问责。

2. 不断创新实践，丰富程序内涵。首先要澄清部分人大机关工作人员存在的关于人大工作创新的模糊认识，认为人大是依法监督，不需要创新。这种看法是片面的，不错，监督的种类是需要严格遵循法律的规定，也就是说，没有法律依据地方人大无权创设新的监督种类。但监督的方式方法也就是实现监督目的的程序是完全可以创新的，特别是目前在人大监督程序不完善的情况下，通过地方人大及其常委会结合工作实际不断创新探索，在坚持法治、规范的前提下，把讲程序与提效率更好地结合起来，优化工作流程，丰富监督程序内涵，为全面规范监督程序积累经验。当然，创新是有价值要求的，不能因创新而创新，要围绕实现人大监督的目的而展开创新，通过创新人大监督程序，使人大工作更有生机、更有活力、更有效能。

3. 强化宣传引导，树立程序意识。制度的遵守是以熟知制度为前提的。同样，人大监督制度的正确行使需要监督者、被监督者对监督的内容、方式方法等一整套监督程序了解和掌握。无论是通过基层创新探索而总结的成熟监督制度，还是通过立法形成的监督法律规范，都需要利用网站、报刊、电视、广播、微信等媒介向社会大众传播，让监督者和被监督者了解监督程序、熟知监督程序、遵守监督程序。

4. 加强自身建设，严格执行程序。工作中，不按法律规定的程序开展监督工作的情况时有发生，如，监督法第十二条第二款要求在常务

委员会举行会议的七日前，将专项工作报告发给常务委员会组成人员。有的地方人大常委会举行会议当天，会议材料才发放，加之会期短、会议内容多，委员们根本没时间认真审阅，审议就可能达不到预期效果。因此，严格执行监督程序显得尤为重要。要组织人大常委会组成人员认真学习人大业务知识，真正熟练掌握监督的各项流程，杜绝监督程序流于形式。通过加强自身建设，提升素质和工作能力，切实承

担起监督机关的职责和使命，坚持正确监督、有效监督，综合运用听取专项工作报告、开展执法检查、专题询问、特定问题调查等方式，加强对“一府一委两院”依法行政和公正司法的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使，为推动治理体系和治理能力现代化做出人大贡献。

（作者单位：泰安市岱岳区人大常委会）

新形势下如何发挥 人大专门委员会作用的探索与思考

——以城建环资委员会为例

沈 童

人大专门委员会是依照宪法有关规定设立的常设专门机构，是人民代表大会的重要组成部分，肩负着宪法和法律赋予的重要职责。习近平总书记要求，“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，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”“要健全人大常委会组成人员联系本级人大代表机制，畅通社情民意反映和表达渠道，支持和保证人大代表依法履职，优化人大常委会、专门委员会组成人员结构，完善人大组织制度、工作制度、议事程序。”因此，加强对专门委员会建设的研究探索，既是其发挥职能作用的内在要求，也是贯彻落实习近平总书记指示精神，全面推进依法治国的现实需要，具有十分重要的现实意义。

一、深刻认识专门委员会建设的发展历程和重要意义

1982年12月，五届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定，全国人民代表大会应设立相应的专门委员会。1986年12月，六届全国人大常委会第十八次会议通过修改的地方组织法，第一次明确规定设区的市以

上地方人大可以设立专门委员会，为地方人大专门委员会的制度建设提供了法律依据。2018年3月，十三届全国人大一次会议依法选举产生了新一届专门委员会及其组成人员，同上一届相比，专门委员会数量从此前的9个增加至10个，新增设社会建设委员会。此外，法律委员会更名为宪法和法律委员会，内务司法委员会更名为监察和司法委员会。人大专门委员会建设发展的历程，充分体现了人民代表大会制度理论与实践的不断创新，更加符合新时代人大工作发展需要，同时增强了人大工作的规范性，提高了人大及其常委会的监督水平和工作效率。

2014年1月，经市委批准，泰安市十六届人民代表大会第三次会议依法选举产生了法制、财政经济、农业与农村、城乡建设与环境资源保护、教育科学文化卫生、民族侨务外事旅游等六个委员会。2017年2月又依法设立内务司法委员会。专门委员会作为市人民代表大会的常设工作机关，在市人民代表大会及其常务委员会领导下依法开展工作。本文以城乡建设与环境资源保护委员会（以下简称城环委）为例，对履职情况、存在问题及下一步工作方向进行初步探索。

二、专门委员会主要职责及履职情况

依据《地方组织法》《泰安市人大常委会办公室关于印发市人大专门委员会工作规范等有关问题的通知》（泰人办发〔2014〕8号）等规定，结合近年来工作实践，城环委主要围绕以下几个方面履行职责：一是议案审查及督办。研究审议市人大及其常委会交付的有关城乡建设与环境资源保护方面的议案，提出具体处理意见。每年至少确定2—3件代表反映比较集中的、涉及人民群众切实利益的议案或建议进行办理，全程跟踪督办，督促市政府及有关部门办好办实。二是协助常委会开展执法检查。对法律法规贯彻执行情况进行执法检查，认真做好执法检查的前期准备工作，研究提出审查意见，督促有关方面纠正存在的问题。三是对“一府两院”工作进行监督。围绕常委会审议议题开展专题调研，就专项工作报告提出意见，督促有关方面做出回应，并跟踪监督常委会审议意见和决议决定的落实。四是加强与代表沟通联系。及时邀请代表参加立法、监督、调研等工作，认真办理代表议案建议，虚心接受批评和意见，为代表履职创造良好环境。五是发挥参谋助手作用。参与全市城乡建设与环境资源保护部门的有关重要会议和重大事项的审议，为常委会审议决定重大事项提供依据。六是承办人大及其常委会交办的其他事项。如泰汶环保世纪行活动，已连续开展19年，形成了强有力的宣传声势，着力解决了一批发生在群众身边、反应强烈的环保问题，为我市生态环境持续好转做出了贡献。

三、履职过程中存在的问题及原因分析

由于法律对人大专门委员会的职能以及履职方式规定比较笼统，因此实践中无论是机构建设还是工作运转都存在一些问题。

（一）结构设置不合理，角色失位。专门

委员会作为人民代表大会的重要常设机构，机构设置层级较高，但实际工作中却是“牌子大、人员少，职责重、力量弱”，且从上而下逐渐弱化。在组织架构上，根据泰人办发〔2014〕8号文件规定：“市人大各专门委员会由5—9人组成，其中，设主任委员1人，副主任委员3人。同时设立市人大常委会相关工作委员会，作为对应的专门委员会的工作机构。”专委会没有具体工作人员，实际业务由工作委员会负责组织协调，导致外界将专委会与工作委员会概念混淆，分不清楚，弱化了专门委员会的作用。在人员配备上，目前，城环委有主任委员1名，副主任委员2名，委员5名，且不驻会。与被监督的政府工作部门相比，专门委员会在组织力量上明显处于“弱势”地位。如我们依法监督的国土、规划、城建、交通运输、环保等部门，涉及范围广，工作任务重，政策性专业性强，委员会现有的人员力量、知识结构已不能满足新形势下其职责需要。其次，专门委员会组成人员中专职人员较少，兼职委员过多，且多是单位和企业的主要负责人，难有更多的精力参与集体活动，也一定程度上制约了专门委员会履行职责。

（二）主体作用发挥不够，职能缺位。主要表现在几个方面：一是对地方立法工作重视程度不够，存在“等”“靠”思想。认为法规草案由政府相关部门发起组织，有法制办补充完善，最后由法工委总体审核把关，不会出现什么问题。专门委员会只是对法规草案的程序性进行审查，立法前期评估、调研等基础性工作做不到位，导致提出的审议意见过于原则、简单，缺乏立法的深度参与。二是在监督检查中方式方法单一，效果还不够好。工作中，委员会主要采取召开会议、开展调查研究、协助常委会组织实施检查等传统形式开展工作。对

法律赋予的监督职权还没有充分发挥作用。如开展专题询问和质询，是宪法和法律赋予人大常委会的一项重要权利。与其他监督方式相比，专题询问工作方法更为灵活，导向性、互动性更强，是今后人大监督的重要方式之一，而我们在这一方面的经验和积累还不足。三是监督的针对性和实效性不强，流于形式。在协助常委会开展执法检查、视察过程中，部门准备的“规定动作”多，委员会设计的“自选动作”少，以至于很难发现工作中存在的真实问题。在汇报工作时，谈成绩多，讲问题少，不愿直面矛盾和难题。委员们有时为了照顾方方面面的关系，也不愿意多“挑刺”。同时，有关部门对审议意见的整改落实也有差距，对一些涉及面广，操作起来难度大的意见建议，往往只停留在文字材料上，存在等一等，拖一拖，最后不了了之的问题。缺乏持之以恒，一抓到底的韧劲和执着，监督效果打了折扣。

（三）履职环境不够优化，渠道不畅。十八大以来，人大代表、委员履行职责、发挥作用的热情更加高涨，有力地推动了各项工作的开展。但与新时期人大工作的要求相比，与人民群众的期盼相比，还存在一些问题。主观上，委员主动学习的意愿不强。对《宪法》及其他相关法律法规的学习不够系统全面，对自己不熟悉的领域投入精力不足，了解不多，造成审议发言或提出的议案、建议缺乏针对性，操作性不强。客观上，专门委员会与委员、委员与委员之间缺乏定期通报工作、交流思想的平台和纽带，不能及时将市委重大决策部署、人大中心工作以及群众反映的热点问题向委员通报，导致委员在履职中有时不能贴近实际，实效性不强。同时，对委员调研、提出意见建议、撰写报告等履职活动没有明确要求，个别委员片面的认为只要参加集体活动就算履行了职责，

不能经常深入基层一线、群众身边了解问题，提不出议案或专题报告，代表性不强。

（四）制度建设滞后，保障不足。地方组织法关于专门委员会职责范围的规定只有“研究、审议和拟定议案”“调查研究，提出建议”等几项职责，履职方式也缺乏具体的、可操作性的法律规定，导致专门委员会制度建设无法可依。工作职责、程序方式、委员培训等方面缺乏统一规范和标准，实际工作中凭经验、按惯例开展工作多，履行职责缺乏机制上的保障。

四、新形势下加强和改进专门委员会工作的方向和措施

党的十九大从“健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治”的高度，对人大工作提出了更高要求。面对新形势，专门委员会必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，紧紧围绕人大及其常委会中心工作履行职责，切实解决工作中存在的问题。

（一）加强机构设置，优化组成人员结构。一是提高专职委员比例。目前，专门委员会工作任务日趋繁重，仅仅依靠少数几位驻会委员难以高效完成。在编制人数不便突破的情况下，应适当增加专职委员人数，满足工作需要，解决人员不足的问题。二是发挥专业代表小组作用。与专门委员会相比，代表小组具有方式灵活、行业面广、专业性强的特点。其成员对相关领域的问题有比较深入的研究，能够提出切实可行的意见建议，提高人大立法和监督工作的质量。应积极搭建平台，为代表小组与委员会共同活动创造条件，解决专业不强的问题。三是建立专门委员会咨询顾问机制。党的十八届四中全会提出“依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度”。要加强与科研院所、咨询机构的交流合作，借助专业机构开展相关

课题研究，形成高质量的研究成果，作为专门委员会开展立法和监督工作时的储备和依据，解决境界不高的问题。

（二）切实履行宪法和法律赋予的职责，进一步发挥委员会作用。要在参与制定地方性法律法规方面主动作为。建立专门委员会立法起草、论证、协调、审议机制，充分发挥“初审”的优势，提前介入法规草案的起草过程，早熟悉情况、早参与研究。对重点问题反复协商，充分论证，经委员会集体研究、集体审议后，再起草初审报告，提出高质量的审议意见，为科学立法发挥作用。要在协助人大常委会开展监督检查方面敢于担当。首先，在检查过程中既要相关单位提前准备，能够反映成绩的特点、亮点，也要带着问题，随机抽查制约工作推进的缺点、难点，注重发现问题。其次，提出的执法检查报告或审议意见应具备针对性和可操作性，坚决杜绝形式主义，搞皆大欢喜。第三，对部门整改落实报告和审议意见情况开展“回头看”。明确整改目标，完成时限，责任人员，做好跟踪督察，确保审议意见落实到位，取得实效。要在创新监督方式方法上先行一步。充分利用法律赋予的各项职权，适时协助常委会开展专题询问等工作。工作中注重程序方法、典型经验的总结归纳，形成具有自己特色的制度规范。尝试把不同监督方式结合起来形成监督合力，增强监督工作的针对性和实效性。

（三）积极搭建平台，优化委员履行职责环境。一是开展精准培训，提高履职能力。专门委员会每年要确定学习培训计划，定期组织培训。让委员系统全面地了解国家方针政策、

法律知识和人大工作基础知识等，不断提高政治理论素养和法律水平，增强履职自觉性。二是加强交流沟通，形成工作合力。充分利用“互联网+”平台，及时向委员通报全市经济建设、社会发展等重要情况，了解上情；对群众关心的热点问题，汇总后通过简报、摘编、短信等方法向委员通报，掌握下情；召开和举办有关重大会议或活动时，邀请委员参加，熟悉内情。增强监督的针对性和实效性。三是建立考核奖惩，增强责任意识。建立委员考核机制，对委员参加学习培训、专题调研、执法检查，提出建议的数量和质量，定期走访联系群众等进行考核；出台优秀议案、调研报告评比表彰奖励办法，激励先进，发挥示范带动作用。四是对标先进典型，激发履职活力。每年确定1—2项重点工作任务，组织委员赴外地学习典型经验和先进做法，每人撰写学习收获和体会，由专门委员会汇总整理，形成高质量的调研报告，为工作开展提供有益借鉴。

（四）加强制度建设，为专门委员会工作提供保障。在目前相关法律没有明确规定的情况下，可以分两个阶段进行。一是对应省、全国人大设立相应专门委员会，在数量设置、名称规范等方面与上级相统一，便于上下联动开展工作。二是结合工作实际，对专门委员会工作职责、议事规则、工作程序等方面进行细化、规范，逐步形成一套针对性强、便于操作的工作制度，为专门委员会职能作用的发挥建章立制，使其有法可依、有章可循，逐步走上规范化、制度化轨道。

（作者单位：泰安市人大常委会）

强化协同理念 创新人大工作 全力推动社会建设迈上新台阶

张升忠

强化协同理念是十八大以来我国推进全面深化改革的重要方法论之一。党的十八届三中全会、十九大、十九届三中全会分别对提高协同性提出明确要求。协同就是要有统有分、有主有次。十九届四中全会聚焦国家制度和国家治理问题，对坚持和完善13个方面的制度体系作出部署，其中有19处对协同作出具体安排。协同性的高低事关每一个系统的整体效率、事关全社会的治理成本、事关党的执政水平，是需要各级研究攻克的一个大课题。

一、加强立法协同，提升人大主导立法工作水平

十九届四中全会提出要“完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，不断提高立法质量和效率”。目前，由于人大立法队伍的力量与担负的立法重任不相匹配，导致人大主导立法的作用没有得到充分发挥。比如在法规立项上，主要由政府部门提出立项建议，真正由人大调研提出的法规案很少。在法规起草上，绝大多数法规仍是谁提案、谁负责起草，部门利益法规化的倾向时隐时现。在法规的审议上，通常是法规草案经政府研究后，才提交人大常委会审查修改、审议表决，生米已成熟饭，即使大家意见很多，也没有时间和精力再做大的调整，人大难以真正发挥主导作

用。在立法的力量上，虽然立法是设区的市人大的主要任务之一，但立法人员数量与承担监督、重大事项决定、人事任免的人员数量相比，存在较大的差距。以青岛市人大常委会为例，负责监督工作的工作室为8个，总人数为51人，而法制工作室只有9人。其中专门负责立法的法规处仅有2人，再加上工作室领导，也只有4人。立法工作力量薄弱，难以从宏观性与整体性、稳定性与变动性、现实性与前瞻性等方面对立法项目进行深入系统的研究，这是制约人大立法主导作用发挥的主要因素。为此建议：

在立法中要采取有力措施，强化人大的立法主导地位，并通过加强协同，调动各方面的积极性。充分发挥人大常委会的把关定向作用，人大专门委员会和人大常委会组成人员、人大代表的立法主体作用，立法研究基地的智力支撑作用，公众的参与作用；增强人大立法人员的工作能力和确定立法选题、组织起草、草案修改、审议通过、立法评估等“六大能力”；把好队伍关、立项关、基础关、特色关、决定关、评议关等“六关”，真正做到人大在法规立项起草中全程参与、草案征求意见中深度介入、初审修改中严格把关、二审多审中精雕细琢、立法评估中揭短补弱，不断提升人大主导立法的工作能级，全面提高科学立法、民主立法、

依法立法水平。

比如，应探索建立人大主导法规案起草工作机制，对每个立法项目要成立法规案起草专班，选派人大常委会和专门委员会委员、人大代表和有关专家学者深度参与，人大常委会机关至少派一名同志作为联络员，如果有社会建设领域的立法，可以派我们工作室的一名同志，参与到立法调研和主要内容的研究讨论等关键环节中去，了解掌握起草进程和主要内容，并有针对性地加强跨部门沟通和整体性协调，发挥好协同各方的作用，从源头上消除法规案涉及的部门间工作不协调、有分歧甚至有冲突的内容，使法规案起草一直在人大的主导掌控之中，不留任何隐患，全面提高立法的质量和效率。

二、加强监督协同，提升人大监督的针对性和实效性

栗战书委员长提出了做好监督工作的三条原则：一要坚持党的领导。二要严格依法监督。三要强调监督实效。近年来，各地人大围绕提高监督工作实效，不断创新方式方法，虽然取得了明显成效，但还需要继续探索创新。

一是在监督题目上注重协同。要运用大协同的思维理念，围绕新旧动能转换重大工程等党委的重点工作，认真查找政府部门之间存在的影响协同、降低工作效率的痛点堵点难点，有重点地进行专题监督，助推打破“部门墙”，构建运行高效的跨部门协同机制，进一步提高行政效能，形成全要素协同的局面，不断提升治理体系和治理能力水平。另外，在每年底筹划下一年工作时，既要及时与上级人大进行联系，了解重点工作打算，也要及时把自身的工作设想与下级人大进行通报，与上下级人大搞好工作协同，对重点监督项目尽可能多地一致起来，形成强大的工作合力，达到事半功倍的效果。

二是在监督形式上搞好协同。从单一监督形式为主向综合运用多种监督形式转变，建立多个“1+N模式”，如“人大任命的政府部门领导报告履职情况+工作评议+督促整改”“公开征集民生事项+实事票决+跟踪监督”“精选议题+人代会审议+监督落实”“代表监督+专家监督+精准监督”“行使监督权+行使决定权”等，构建监督流程“全链条”，打好监督方式“组合拳”，一抓到底，抓出成效，让人大监督更有力、有为、有效。

三是在监督力度上加强协同。要从柔性监督为主向刚性监督和柔性监督并重转变，针对人大监督后有关部门仍迟迟解决不了的重大问题，要适时开展质询或特定问题调查，用好用足法定的刚性监督形式。要建立健全上下联合监督机制，每年选几个普遍性的重点问题进行联合监督，齐抓共管，提高监督效能。另外，对解决不了的老大难问题，要连续多年，反复进行监督；对有的政府专项工作报告要采取“审议-测评-反馈-再审议-再测评-再落实”的连环测评办法，不见成效不撒手。

四是在监督方法进行协同。青岛市委提出加强协同监督的新要求，需要我们深入研究人大监督与党内监督和政协、政务、新闻舆论监督进行协同的内在机理与运作模式，不断提高协同监督水平。比如，如何提升电视直播的社会影响力，广泛发动群众参与到人大监督工作中来；如何利用政协委员专业性强的优势，发动政协委员参与到人大监督中来等，都可以进行研究探讨。

三、加强代表协同，提升服务代表和全面发挥代表作用工作水平

人大代表是社会各界的精英，肩负着代表人民行使国家权力的神圣职责，是国家权力机关的组成人员，是人大工作的主体，也是一个

巨大的能量库。做好服务代表工作，更好地发挥代表作用，是国家治理能力现代化的一个重要组成部分。因此，应不断探索创新工作方法，在做深做细做实做出实效上下功夫，为此建议：

一是要创新代表职责目标体系。以职责明确、各尽所能、作用突出、人民满意为目标，建立代表职责清单，分层级明确代表每年提出建议、联系代表和群众的最低工作量，确保每一个代表都发挥作用。

二是探索创新管理组织方式。建立五级代表相互衔接、相辅相成、协调联动、优势叠加的运作模式，通过建立行业代表联络小组等形式，定期进行专题交流探讨，研究提出专业性强、有深度、高质量的议案建议，为促进行业发展贡献聪明才智。

三是探索创新代表网上履职平台。建立集网上信息发布、交流研讨、联系沟通、考核考评于一体的工作新机制，提高服务代表工作和代表与代表、代表与群众沟通联系效率。

四是创新代表议案建议提交程序。建立行业代表交流制度，提高代表议案建议精准性；建立分层递交制度，提高代表议案建议可行性；建立会前提交制度，调整代表议案建议提交时

序，形成以“一府一委两院”工作报告定稿前提交代表建议为主，人代会期间提交代表议案建议为辅的工作新模式，提高代表议案建议落实率；健全完善代表建议督办制度，实行回复率和办结率双考核制度，提高代表建议满意率。

五是探索创新代表考核退出机制。代表履职要实行信息化数据化精细化管理。对一年内不联系选民，不参加代表活动，没完成执行代表职务的最低工作量的进行约谈；对两年不联系选民、不参加活动、不提一个议案或建议的代表，按法律程序予以劝退或免职，终止其代表资格。

通过采取以上措施，促进代表实现从“会议代表”到“履职代表”，从“要我履职”到“我要履职”，从“不会履职”到“高效履职”的三大转变，开创有履职目标、有活动载体、有支撑平台、有远近联络、有条块结合、有考核考评，各级代表全参与、各个区域全覆盖、履职活动全年度、议案建议全有果、意见收集全方位、问题处理全反馈“六有六全”新局面，推动新时代人大工作实现新跨越。

（作者单位：青岛市人大常委会）

对地方立法后评估的认识与思考

程 伟 刘伟杰

开展立法后评估工作，能够系统评价地方立法能力和水平，评估法规的科学性、合理性与可操作性，是完善相关法律法规制度的重要方式和手段。今年，烟台市人大常委会启动了对《烟台市森林防火条例》和《烟台市全民阅读促进条例》两部地方性法规的立法后评估工作，这是烟台市首次开展立法后评估工作。如何认识立法后评估，通过开展立法后评估，加强对立法后评估成果的转化和应用，个人有些粗浅的认识和思考。

一、立法后评估的概念、缘起和法律依据

（一）立法后评估的概念。立法后评估，是指法律法规实施后，其制定机关或者实施机关结合立法的目的、经济社会发展的要求等，按照一定的程序和标准，运用科学的方法和技术，对法律法规的质量、实施绩效、存在问题和影响因素等进行跟踪调查和分析评价，提出完善有关法律法规或者规章，改进执法活动等评估意见的活动。

（二）立法后评估的缘起。立法后评估起源于西方的规制影响评价，始于二十世纪八十年代以美英为首的资本主义国家的“政府再造”运动，主要是根据评价发起者的需要，对法律法规或规章进行分析，比较立法初衷与实际效果，强调政府绩效的公众评估。2000年前后，我国一些地方立法主体（主要是省级人大及其常委会以及较大的市人大及其常委

会）纷纷开展“立法回头看”的工作，以法律法规的实施效果来检测法律法规的制度规定状况，由此来判断法律制度的规定是否合理、合法、具有可操作性，也由此来判断法律是否需要修改、废止或重新创制。近年来，全国各地针对地方性立法后评估展开了积极的探索，较大程度地促进了本地地方性法规、地方规章的科学性民主性，从起步到逐步发展，形成了较为规范的改进立法工作、提高立法质量的重要机制。

（三）立法后评估的法律依据。《立法法》第六十三条规定：“全国人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会工作机构可以组织对有关法律或者法律中有关规定进行立法后评估。评估情况应当向常务委员会报告。”《山东省地方立法条例》第七十四条规定：“省人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会工作机构可以组织对有关地方性法规或者地方性法规中有关规定进行立法后评估。评估情况应当向常务委员会报告。”《烟台市制定地方性法规条例》第五十三条规定：“市人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会工作机构可以组织对有关地方性法规或地方性法规中有关规定进行立法后评估。评估情况应当向常务委员会报告。”《立法法》和省、市立法条例均规定，立法后评估由有关专门委员会、常务委员会法制工作机构组织，并且应当向常委会报告评估

情况。

二、开展地方立法后评估的意义

党的十九大报告提出，要深化依法治国实践，推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。这一要求，突出了立法工作对于深化依法治国实践的重要性，也进一步彰显了“良法”对于社会治理的重要作用，体现了依法治国的发展要求。“良法”即“良善之法”，通俗来讲就是好的法律。一部法律法规是不是“良法”，主要体现为法律法规能否发挥“善治”的作用，本质是立法质量的高低。立法评估目的是实现评估判断法律法规的效果好不好、管不管用。通过全面科学的评估，及时发现法律法规自身的缺陷和漏洞，为法律法规的修改完善以及立法质量的提升提供重要依据和参考。立法后评估既是立法活动中的一个重要阶段，也是整个法治建设过程中的一个极其重要的环节，对于不断加强和改进立法工作，提高立法质量和效率，推动全市经济社会高质量发展具有重要作用。

近年来，随着立法后评估制度理论研究和实践探索的日益深入，立法后评估在推动立法质量提升方面的重要作用也日益凸显。省人大常委会从2000年开始，就对《私营企业和个体工商户权益保护条例》《产品质量法实施办法》等开展了立法回头看。2015年立法法修改后，从国家立法层面对立法后评估作出了明确规定，将开展立法后评估作为推动立法质量提高和立法效率提升的法定措施予以固化。烟台市地方立法工作起步较早，基础较好，在全省首批获得地方立法授权后，到目前已经累计制定12部地方性法规，这些法规涉及新旧动能转换、生态保护、环境保护、安全生产、全民阅读、优化营商环境、文明行为促进等诸多重点领域，在推动全市经济社会高质量发展和法治烟台建

设过程中发挥了重要作用。同时也要看到，法律制度建设本身具有一定的滞后性，法律法规实施了一段时间后，考虑到社会、经济、环境的新情况，需要适时开展“回头看”，通过立法后评估对立法质量、实施效果、制度设计和存在问题提出评估意见，对法律法规做一次全面、客观的“体检”，然后根据不同情况作出立、改、废、释的决定。

三、开展立法后评估工作的原则

立法后评估既有评估的性质，也有立法的性质，无论是中央层面的立法后评估还是地方的立法后评估，都有其必须遵循的准则。一是合法性。这是立法后评估需要遵循的首要标准。重点对地方性法规的具体规定与宪法、法律、行政法规是否相抵触；地方性法规的内容与其他法规的内容是否相协调，有无相矛盾的地方。二是实用性。主要着眼于法规内容的设定是否发挥出应有的效果，具有可操作性。一方面要考量法规创设的各项制度和措施发挥了多大作用；另一方面也要兼顾创设这些制度而付出的现实代价。三是规范性。主要是从立法技术角度出发，评价法规逻辑结构是否完整、紧凑；法规的文字表达是否准确简练，严谨规范。四是公开性。立法是社会利益格局的制度化，对立法的评估会直接或间接促成利益格局的变化，不仅是利益相关者，而且包括社会公众都比较关注立法后的评估活动。立法后评估应坚持公开性原则，要求立法后评估的评估信息要公开，程序要公开，过程要公开，结果要公开，立法后评估结果的回应要公开。五是回应性。立法后评估不是为了评估而评估，不是最终完成了一份评估结果的报告就可以了，立法后评估工作要敢于发现问题、解决问题，检视法规的缺漏，将对法规修改和贯彻实施有益的意见和建议形成立法后评估的结果，为立法机关“立、改、废、

释”提供决策依据，为执法司法部门改善其执法司法工作提供科学依据。

四、开展立法后评估工作的建议

(一) 坚持人大对评估工作的主导作用。十九大报告对民主法治建设提出新要求，强调要“发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”，这不仅是支持和保证人大及其常委会依法行使立法权，也是着眼于同人民群众保持密切联系的代表机关要更好发挥人大代表在立法工作中的作用。立法后评估应当是立法的后置程序，人大常委会无论是自主评估还是委托第三方评估，都应当对评估指标体系的建立、评估方法、评估程序、配套保障和评估反馈进行主导，以确保立法后评估真实有效有序。

(二) 确定科学合理的评估指标体系。科学合理的评估标准，才能准确反映立法的效果与效益。目前，全国没有统一的立法后评估标准，各个省市有不同的标准，部分地方立法后评估标准也是评估主体不同采用的评估标准不同，各地的实践做法也存在着较大差别，利用不同的标准来评判和衡量法规的科学性、民主性和质量高低，是违背基本逻辑规则的。立法后评估工作要规范化展开、制度化运行，必须建立一套符合地方实际的评估指标体系。

(三) 选择合理有效的评估方法。评估方法是指评估主体在对法规进行整体评价时所采用的手段和技巧。评估的过程是个专业性与技巧性很强的工作。评估办法包含大众传媒、实地调研、召开座谈会、听证会、专家论证会和定量评估方法等，需要针对不同的评估对象，选择多种合理有效的评估方法组合。

(四) 规范合理高效的评估程序。程序的正义能保证实体的正义，没有程序的正义，实体的正义就无从谈起。在评估准备阶段，选择评估主体、评估对象，按照评估指标，选择合理的评估方法；在评估实施阶段，评估小组组成、问题罗列、实地考察、深入调研；在后期评估报告形成阶段，经过严格论证且高度系统化、科学化，经过表决通过后，具体转化为实际促进地方立法“立、改、废、释”及其他意见建议的结论性意见。从评估的准备阶段、评估实施阶段到后期评估报告形成阶段，每一阶段的每一步骤要合理高效，才能保障评估活动的顺利开展。

(五) 立法后评估结果的转化及应用。立法后评估结果的转化和应用是立法后评估助推地方立法科学性、民主性目的实现的关键环节，也是一项具有重要现实意义的工作。从了解到的情况看，有的省、市地方立法后评估工作对立法后评估结果的转化及应用有明确要求。比如，广东省人大常委会针对广东省地方性法规评估工作就明确要求“法制工作机构作为评估结果的反馈主体，对评估主体的意见建议进行整理归纳和综合分析，形成报告提交主任会议作为审议法规的参考，使评估结果可以被有效采纳，未被采纳的意见应视情况作出说明”。这一做法能够较好地确保立法后评估不至于流于形式，使得地方立法后评估有了实际意义。因此，必须建立一套转化和应用评估报告结果的机制和程序积极回应立法后评估结果。

(作者单位：烟台市人大常委会)

关于发挥地方人大作用 助推脱贫攻坚的思考

张国伟

今年是脱贫攻坚收官之年，越到最后，越是艰难。3月6日，习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上强调，脱贫攻坚工作艰苦卓绝，收官之年又遭遇疫情影响，各项工作任务更重、要求更高，要不忘初心、牢记使命，坚定信心、顽强奋斗，夺取脱贫攻坚战全面胜利。如期完成脱贫攻坚任务不仅是党和政府的职责所在，也是人大义不容辞的政治责任。人大作为国家权力机关，如何在脱贫攻坚中精准发力，融入脱贫攻坚大局，主动担起脱贫攻坚的责任，以丰硕的扶贫成果，彰显为民情怀，是摆在地方各级人大面前的一个重要课题。

一、必须进一步增强政治责任感、历史使命感、现实紧迫感，坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利

1. 决战决胜脱贫攻坚，是全面建成小康社会的刚性目标、底线目标。全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，最艰巨的任务就是脱贫攻坚，这是一个最大的短板，也是一个标志性指标。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会，这个底线任务不能打任何折扣、不存在任何退路。必须深刻认识到，坚决打赢脱贫攻坚战是一项光荣而艰巨的重大政治任务，是实现全面建成小康社会目标的关键一步，是建设社会主义现代化的必由之路。要从不增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的高度

来理解脱贫攻坚的艰巨使命和重大意义，紧紧抓住脱贫攻坚这件头等大事不放松，围绕突出问题，坚持精准方略，用心用情用力做好各项工作。

2. 决战决胜脱贫攻坚，是各级党委、政府作出的庄严承诺。打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会，寄托着中华民族几千年来来的希冀，浓缩着近百年来中国共产党人矢志不移的初心、孜孜以求的情怀。要深刻认识到，做好脱贫攻坚工作事关巩固党的执政基础、事关长足发展和长治久安大计、事关人心向背，讲的是政治、干的是民生，体现的是大局、反映的是党性，必须切实把这“第一民生工程”放在心上、抓在手上，全精力投入、全身心付出，用实际行动恪守为民初心、勇担时代使命、兑现庄严承诺。

3. 决战决胜脱贫攻坚，是人民群众过上幸福生活美好生活的必然要求。脱贫攻坚不仅关系到全面建成小康社会大局，也直接关系到广大人民群众切身利益。要深刻认识到，打赢脱贫攻坚战是满足广大人民群众特别是贫困群众美好生活需要的重要举措，是我们党全心全意为人民谋幸福最直接的体现，必须要把改善民生、凝聚人心作为地方经济社会发展的出发点、落脚点，必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，以更大的决心、更有力的举措、更务实的作风切实抓好各项工作，在

幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，确保全面小康决不落下一个贫困家庭，不丢下一个贫困群众，不断巩固党执政最可靠的群众基础。

二、正视目前脱贫攻坚工作中存在的问题

党的十八大以来，各地始终坚持以习近平总书记扶贫开发战略思想为指引，大力实施精准扶贫、精准脱贫，坚定不移走中国特色扶贫开发道路，开创了扶贫开发事业新局面。以泰安市为例，市委始终高度重视脱贫攻坚工作，制定出台《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》，19名市级领导同志联系包保19个脱贫任务较重的乡镇，紧紧围绕“两不愁三保障”标准要求，深入推进“六查六看六解决”活动，坚持精准导向，实现了“两个全覆盖”，即对全市脱贫享受政策的贫困人口实现帮扶责任人全覆盖；对省市扶贫工作重点村实现第一书记、驻村工作队全覆盖。脱贫攻坚以来，全市已落实各级财政专项扶贫资金9.06亿元，发放小额扶贫信贷资金8.98亿元，实施财政产业扶贫项目1194个，覆盖贫困人口10.33万人次。到2018年底，全市464个省市区级贫困村和14.24万建档立卡贫困人口就已全部脱贫退出，基本完成脱贫攻坚任务，脱贫攻坚工作取得阶段性成果。全市“菜单式”志愿服务扶贫、“62116”科技助推脱贫专项行动、易地扶贫搬迁等经验做法在全省推广。泰安市人大常委会坚决贯彻落实中央和省市委的重大决策部署，坚持把脱贫攻坚列为年度工作要点和每年固定监督议题，综合运用多种方式，助推各项脱贫攻坚任务落地落实；全市各级人大代表奋战在脱贫攻坚一线，担当作为，为脱贫事业倾注了心血和汗水，彰显了脱贫攻坚的人大作为。

各地脱贫攻坚工作虽然取得了阶段性成效，但与中央和省委的具体要求相比、与“打赢脱贫攻坚战”目标任务相比仍有不小差距，还存在一些不容忽视的问题和困难。泰安市人大常委会调研组通过实地走访、查阅资料、座谈了解、考察学习等，发现在推进过程中仍存在某些共性问题，需引起高度重视。

1. “三保障”工作仍有很多问题。政策兜底作用发挥不充分，很多建档立卡贫困户还没有纳入低保、特保范围。偏远地区教育事业多重视硬件建设，忽视教师等师资投入。各地普遍反映慢性病鉴定、治疗在县级医院，很多贫困人口根本去不了，家庭医生签约服务政策落实不到位、管理不规范，签约医生以村医为主，多流于形式。

2. 产业扶贫存在薄弱环节。从调研的情况看，在扶贫产业培植方面投入不足，建设的扶贫项目数量少、规模小，带动力不强。各县市区普遍存在产业扶贫项目单一、同质化的现象，后续发展面临较大的市场风险。村集体经济薄弱的问题依然存在，缺乏带动能力强的新型农业经营主体和龙头企业。

3. 脱贫攻坚内生动力不足。一些地方过度依赖帮扶政策，坐等“输血”，不愿“造血”。建档立卡贫困人口中60岁以上人口占比大，脱贫能力弱，个别贫困户（除老弱病残外）有劳动能力却不愿劳动，躺在脱贫优惠政策上不劳而获。导致“边缘户”心理落差和抵触情绪越来越大，在一些地方已经形成了新的干群矛盾。

4. 基层干部作风建设需进一步加强。乡、村一线干部和工作人员对脱贫攻坚工作的长期性、艰巨性、复杂性认识不足，个别地方有畏难发愁、盲目乐观、急躁厌战情绪，缺少脱贫攻坚的长效体制机制。

5. 人大助推作用发挥不够。监督方式有待改进。目前，人大监督大多采用听取和审议专项工作报告，组织代表开展专项工作视察，询问等常规监督手段，监督效果有限；监督力度亟待加强。对扶贫专项资金使用情况监督还有差距，对重点扶贫领域政策落实、扶贫项目建设专项视察还需继续跟进，对脱贫攻坚工作制度化、法律审查还不全面；帮扶形式单一，措施不多，帮扶工作多停留在传统产业发展上，缺少因地制宜和现代科技创新的探索和运用，对可持续发展的长远项目探索较少，等等。

三、地方人大助推脱贫攻坚的几点建议

打赢深度贫困地区脱贫这场攻坚战役，人大必须提高政治站位，冲锋在前。要认真学习领会习近平总书记关于脱贫攻坚工作的重要讲话精神，结合实际，把握好工作重点，加强监督，助推脱贫攻坚向纵深迈进。

1. 提高政治站位，汇聚脱贫力量。深刻认识，不折不扣完成脱贫攻坚任务，是全党的重要使命、是各级人大及人大代表义不容辞的政治责任。要把抓好脱贫攻坚作为检验“四个意识”的重要标准，要处理好与“一府一委两院”的关系，将监督寓于支持脱贫攻坚工作之中。要进一步提高思想认识，认真查找不足，补齐短板，用足“绣花”功夫，当好带领人民群众脱贫致富奔小康的“主心骨”，拿出“不破楼兰终不还”的劲头，以抓铁有痕、踏石留印的韧劲，真抓实干，下真功夫硬功夫，汇聚精准脱贫力量，坚决打赢脱贫攻坚这场硬仗。

2. 履行监督职责，推进依法治贫。每年深入基层开展调查研究，聚焦扶贫开发法定职责履行情况，提可操作性的建议，做实质性的工作，达到促进问题整改落实的目的。坚持常态监督，让产业扶贫、易地搬迁扶贫、教育医疗扶贫“不悬空”，让财政预算专项扶贫资金使用和扶贫

项目管理规范化；充分发挥常委会班子成员视察作用，推动扶贫工作细化、实化，让政策措施落实到村到户到人；通过开展执法检查，用法治手段推动农业产业发展、农村经济健康发展，促进扶贫工作更好地在法治轨道上运行。严格执行重大事项决定权，将涉及脱贫攻坚重大项目建设纳入重大事项范围，适时听取政府脱贫攻坚专项报告并进行审议，跟踪问效，确保监督工作达到实效。

3. 创新扶贫方式，建立长效机制。要把产业扶贫作为治本之策，在摸清情况，找出贫困原因基础上，结合实际，探索适村、宜人的帮扶措施，形成以产业脱贫为支撑的脱贫发展规划。要引导特色农产品走品牌化、高端化的发展道路，避免产业扶贫的同质化、短期化和低端化倾向，推广股份合作、订单帮扶、生产托管等有效做法，实现贫困户与现代农业有机衔接，最大限度地让贫困群众获得稳定收入。要保持政策稳定，对退出的贫困村、贫困人口，要保持现有帮扶政策总体稳定，扶上马送一程，开展经常性排查，随时查找漏洞缺项，及时整改到位。推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，开展脱贫攻坚评估验收，探索建立解决农村相对贫困长效机制，强化异地搬迁后续扶持。各级人大要找准履职行权与脱贫攻坚工作的结合点、切入点，依法履职，精准发力，支持和督促政府全面贯彻落实好脱贫攻坚各项政策措施，在脱贫攻坚征程中以实际行动发好“人大声音”、讲好“人大故事”。

4. 发挥代表作用，彰显脱贫担当。各级代表要从本职工作和实际出发，深入开展调研，提出有针对性和参考价值的调研报告和帮扶建议，供党委政府决策参考，让人大代表成为脱贫攻坚的智囊团、动力源、项目库。要认真贯彻落实省委关于建立“两代表一委员”联系贫

困村制度要求，充分发挥人大代表在助力脱贫攻坚中的积极作用，积极宣传党中央关于“三农”工作的方针政策和省、市委工作安排，专业技术方面的人大代表，要结合各自专业特长，提供科学技术、产业发展、人才培养、产品供需等指导和信息，帮助联系村搞好政策对接；企业方面的人大代表要发挥各自行业优势，带动工商资本下乡，投资对口产业项目，

帮助乡村实现产业振兴；农业方面的人大代表，特别是在实力较强的农村基层组织或新型经营主体工作的人大代表可根据自身实际，与基础薄弱村进行共建，指导和帮扶薄弱村实现共同富裕。通过各级人大代表助推脱贫攻坚的正能量，带动更多的社会力量关注并参与脱贫攻坚工作。

（作者单位：泰安市人大常委会）

在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中充分发挥地方人大职能作用

蒿树常 焦国栋

党的十九届四中全会明确了新时代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的总体要求、总体目标和重点任务。地方人大及其常委会作为党领导下的政治机关，必须把坚持党的领导贯穿于人大工作全过程、各方面，在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中充分发挥职能作用。

一、在科学立法中彰显人大担当

法律是治国之重器，良法是善治之前提。党的十九届四中全会指出：“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”。新修改的立法法赋予设区的市地方立法权，规定设区的市人大及其常委会根据本市的具体情况和实际需要，在不同上位法抵触的前提下，可以对环境保护、历史文化保护、城乡建设与管理等方面的事项制定地方性法规。泰安市人大常委会按照立法法的要求，相继颁布实施《泰山风景名胜区生态保护条例》《泰安市文明行为促进条例》《泰安市烟花爆竹燃放管理条例》《泰安市城市绿化条例》《泰安市生活垃圾分类管理条例》等法规，这是设区的市人大常委会为实现区域生态良性循环和可持续发展，践行法治思维推动工作、实现善治的生动实践。全面推进国家治理体系和治理能力现代化，必须做好科学立法工作，实现以良法促善治。因此，

有立法权的地方人大及其常委会，在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，责无旁贷，大有可为。要实现科学立法，关键是健全调研、参与、评估三种机制。

一是立法前调研机制。调查研究是制定良法的前提和基础。要加强立法前的调查研究，准确把握事物的内在规律和发展方向，切实增强立法工作的前瞻性和预见性。《民法典》自2015年3月启动编纂至2020年5月经第十三届全国人民代表大会第三次会议表决通过，历时5年多，期间编纂工作开展了广泛深入地调研，摸清了发展变化实底，对已经不适应现实情况的规定和经济社会生活中出现的新情况、新问题作出有针对性的修改意见，确保所立之法是社会所需之法、民众所呼之法。

二是立法中参与机制。坚持开门立法。立法过程中不仅要注重发挥人大代表的主体作用、借助专家顾问的外脑力量，更要注重听取社会公众的真实意见。创新公众参与立法方式，通过召开座谈会、论证会、听证会和法规草案公开征求意见等形式问计于民，广泛听取各方面意见和建议，努力把立法过程变成凝聚民心、集中民智、体现民意的过程，使所立之法真正符合社会实际，真正反映社情民意。

三是立法后评估机制。习近平总书记指出，

“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、能不能解决问题。”人大作为权力机关，在科学立法中发挥着主导作用，要组织法律专家、执法机关、司法机关、社会公众共同参与立法后评估，通过发放调查问卷、走访执法单位和司法机关、召开座谈会和专家论证会等方式，对有关法律法规进行科学评估并提出立、改、废等意见建议，从而提升法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性。

二、在依法履职中体现人大作为

法律的生命在于实施，实施的关键在于执法。习近平总书记指出，各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，地方人大及其常委会要依法保证宪法法律、行政法规和上级人大及其常委会决议在本行政区域内得到遵守和执行。全面推进国家治理体系和治理能力现代化，必须强化人大对依法行政工作的监督，集中监督资源、凝聚监督力量、营造监督声势，以强力监督促进依法行政。

一是在推进政府依法行政上积极作为。采取调研、视察、听取审议专项工作报告等监督手段，着力解决执法部门和执法人员不作为、乱作为，有法不依、执法不严、违法不究等突出问题，保证公民、法人和其他组织的合法权益得到切实尊重和有效保护。新冠肺炎疫情期间，许多地方人大积极主动作为，监督支持有关国家机关严厉打击哄抬物价、囤积居奇、趁火打劫和制售假劣药品、医疗器械、医用卫生材料等违法犯罪行为，确保法律法规得到有效实施，确保行政权得到正确行使，确保人民的合法权益得到切实保障。

二是在开展执法检查上主动有为。执法检查是国家权力机关根据法律授权，针对法律法规的实施情况开展的专门检查，是人大常委会

富有成效的一种监督形式。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”。近年来，东平县人大常委会按照“在监督中体现支持、在支持中实施监督”的工作思路，紧紧围绕县委“生态立县”发展战略，重点对大气污染防治“一法一条例”、安全生产“一法一条例”、《旅游法》《森林法》《交通运输法》等8部法律法规的贯彻执行情况进行执法检查，通过明察暗访、召开座谈会、听取审议工作报告，研究提出解决突出问题和薄弱环节的意见建议，实现了程序性监督向实质性监督转变，促进了依法行政、严格执法。

三是在创新监督方式上有所作为。人大工作评议是地方人大依法监督的一种有效形式，也是促进部门依法行政的有效手段。东平县人大常委会始终坚持以人民为中心的发展思想，不断加大民生改善监督力度，先后对黄河滩区迁建、移民避险解困、易地扶贫搬迁“三大工程”建设情况从严从实开展工作评议，评议中改变过去看现场、听汇报、做决议的传统监督方式，突出问题导向，创新评议办法，对24个部门单位所承担“三大工程”的建设进度、建设质量、群众满意度等进行工作评议，通过现场询问、指出问题、当场打分、提出意见建议，评议结果向县委报告、向社会公布等环节，真正评出了动力，评出了活力，有力推动了全县脱贫攻坚工作顺利开展。

三、在公正司法中履行人大职责

公平正义是中国特色社会主义的内在要求，也是国家治理体系和治理能力现代化的核心价值；公正司法是社会公平正义的保障，是国家治理体系和治理能力现代化得以实现的检验尺度。要认真贯彻落实党中央关于“加快建设公正高效权威的社会主义司法制度”的部署

要求,深入研究新时代加强人大司法监督的途径和方式,在保证司法机关依法独立行使司法权的基础上,采取更加科学务实有效的措施,推进人大司法监督向纵深发展。

一是推动工作监督常态化。按照“既不越权,又不失职”,“既要监督,又不干涉”的原则,建立对司法机关日常监督工作平台,充分利用“两院”现有的网站、管理系统了解相关工作,实施即时监督;建立“两院”执法监督信息档案,实现监督工作的具体化和便捷化。探索建立司法机关定期向人大常委会及专委会报告重要司法工作事项的常态化制度、司法机关重要会议和组织重大活动人大派员出席等制度,实现监督与被监督的良性互动。建立人大代表司法监督知情平台,提高人代会集中审议“两院”报告的质量,加强对审议报告的事前介入和事后跟踪督查。

二是推动法律监督制度化。严格落实《司法机关重大事项报告和大要案备案监督暂行办法》等制度规定,加强对地方司法机关出台的司法规范性文件 and 指导性文件的监督;组织有法律专业知识和有一定议政能力的代表旁听和评议庭审,加强对同案不同判案件的法律监督;根据程序正义的要求,结合司法改革和审判改革的最新动向设定专题进行法律监督,如公益诉讼、起诉权保障、阳光司法、法律援助、执行监督、程序监督、调解监督等。

三是推动人事监督实质化。对“两院”人事任职资格进行实质性审查,任职前,将需要提请任命的人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员,人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员等人员的基本情况向人大常委会委员公开,让常委会组成人员对拟任命人员的工作情况有充分的知情权。同时,加强对其任职后的监督、考核、述职述廉等监

督活动,确保其依法履职、公正司法。通过人大人事监督,努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。

四、在全民守法中发挥人大作用

习近平总书记指出,“民众的法治信仰和法治观念,是国家治理的根本所在,更是法治中国的精神支撑。要充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性,使全体人民成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”全民守法是国家治理体系和治理能力现代化的坚实基础。

一是坚持以上率下,形成“头雁效应”。领导机关是国家治理体系中的重要机关,领导干部是党和国家事业发展的“关键少数”,对全党全社会具有风向标作用。地方人大要督促普法机关将各级领导干部作为普法重点,将有关法律法规列入每年普法考试的重要内容,增强领导干部尊法学法守法用法的自觉性、主动性。加强对国家机关工作人员的法律宣传教育,坚持好宪法宣誓制度,增强国家机关工作人员的宪法意识、法治意识,提高运用法治思维和法治方式推动工作的能力。

二是监督落实普法责任,发挥代表示范作用。地方人大要把推进全民普法列入重要议事日程,把推动全民守法作为重要手段,及时听取审议开展普法宣传工作情况的报告,依法就普法规划等重大事项作出决议决定,监督执法部门和单位严格落实“谁执法谁普法”工作责任制,推动法律“六进”,督促全民普法工作深入开展。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,代表是不可缺少的一支力量。各级人大代表生活工作在人民群众之中,要发挥代表与群众联系紧密的优势,动员和引导各级人大代表带头学法用法,充分发挥代表的示范引领作用,促进全民守法,

为国家治理体系和治理能力现代化汇聚代表力量。

三是创新宣传形式，提升宣传实效。主动适应新形势新任务，借助新媒体，通过微信、微博、抖音、快手等平台开展普法宣传，打造“指尖上的普法”。以12月4日“国家宪法日”和“普法宣传教育月”为契机，开展多种形式的普法宣传教育活动，通过以纪念日、知识竞

赛、图文展览、以案说法等群众喜闻乐见的形式，加强与人民群众生产生活密切相关的法律法规知识宣传，让宪法法律更加贴近公众生活。通过广泛深入开展法治宣传教育，使办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法成为全体人民的共同追求和自觉行动，实现国家治理体系和治理能力现代化行稳致远。

（作者单位：东平市人大常委会）

以人民为中心 用法律思维助推人大新发展

郭 宏

习近平新时代中国特色社会主义思想始终贯穿“以人民为中心”的理念。坚持以人民为中心的发展思想，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力是深入贯彻习近平总书记“以人民为中心”思想的重要体现，是人大的必修课、基本功。而培育人民自尊自信、理性平和、积极向上的法律思维，实现正确监督、有效监督是人大履职尽责、实现民有所呼、我有所应的重要途径。本文将围绕法律思维在我国培育的紧迫性和困境，深入剖析树立公民法律思维与保障人大有效履职的关系。

一、培育法律思维的紧迫性

法律思维是一种特定的思维方式，是社会大众在与法相关联的社会实践中所遵循的特定思维样式，其核心是社会大众对法及其价值的思考。而在我国，由于社会公众尚不能广泛的参与司法，不少人依然还是“法盲”或“半法盲”，对法律缺乏切身体会和心理认同，对法律的内在价值和精神更是难以达到真正的理解。在现实生活中，很多人经常以道德上的义愤代替基本的法律思考。正如卢梭所说：“法律不是铭刻在铜表上的，而是铭刻在公民的心目中的，它形成了国家的真正宪法。”因此建设和谐社会、实现全面依法治国必然要求社会大众在遵循政治、道德等传统思维的同时，切实增强法律思维，

用法律思维来思考 and 解决问题。

二、培育法律思维存在的问题

依法治国，建设法治型社会有赖于刚性的法律制度，但法律思维的培育更是不可或缺，因为公众在社会生活中遇到问题时的思维模式，已成为建设以人民为中心的法治型国家的关键因素。现实状况是，法律思维在当今中国面临诸多困境，主要体现在以下几个方面。

（一）法律文化空白导致法律思维欠缺

受两千余年的封建统治影响，我国经历了长期以儒家思想为核心的德治，由于近代军阀混战，我国几乎没有从培育公民理性及法律文化的文明社会过渡，便从半殖民地半封建社会一跃成为社会主义社会，这导致国内相当一部分公民，特别是基层百姓的法律文化近乎空白，移植于西方社会的法律文化也未能通过当前的“普法”成为大众的法律文化。以每年12月4日的“国家宪法日”为例，虽然各地大都举办了宪法日的主题教育活动，但宣传的密度和深度还远远不够，教育的生动性、参与性也较低，大众知晓宪法、理解宪法的程度远远未达到预期。由于公众的法律思维主要取决于法律知识、法律经验、自身阅历和对事实的掌握，因此在思维要素上民众体现出义务意识、权利意识的欠缺。

今年突发的新冠肺炎疫情是对民众法律思维的一次空前挑战。3月份在北京朝阳某小区入住的梁女士，本应居家隔离，但却未戴口罩在小区内跑步且不听劝阻。北京市公安局依据《出境入境管理法》等规定，决定依法注销梁某工作类居留许可、限期离境。事情发酵后，网上出现了两种观点，一种认为处罚太轻，应树立“杀儆大旗”，将其抓起来移送公安机关；一种则认为公安机关的执法有些不近人情，有侵犯人身活动自由之嫌。类似的情况还有很多，在管控过程中，政府部门严守法律制度底线，防控疫情扩散，大部分得到了群众认同和支持，但有的也不被群众理解。这与公众的法律思维程度有很大的关系，由于其法律意识不强，会把正当的管控看做“限制人身自由”“侵犯隐私”，便不配合执法，引起不必要的冲突，直接体现了大众法律文化的空白与其应有的法律思维之间的突出矛盾。

（二）受道德思维影响导致“重情厌诉”

中华民族“和为贵”的思想造就了中国人民隐忍坚毅、厚德载物的传统美德，但也造成了“厌诉”“耻讼”的心态，吃亏是福、退一步海阔天空的观点占据了法律思维的空间。在中国传统法律文化中，人们在遭遇执行调解、和解社会民事纠纷等事项时，习惯通过“克己复礼”的节制方式进行处理，淡化纠纷的冲突性，比如邀请地方知识精英、德高望重的老人或族长、家族首领决定裁判。

以电影《秋菊打官司》为例，秋菊讨的只是一个正当的“说法”，并不要求政府把村长抓走，这个“说法”根植于中国几千年来老百姓的法律意识之中，但当秋菊讨的“说法”没有得到国家司法正面回应的时候，村长被政府抓走了。这时，村长被抓走反而同她讨的“说法”产生了冲突。她不能理解政府的行为，换句话说，

她的法律思维没有培育起来。因此法律思维作为一种独立思维方式的地位，在中国这个“熟人社会”中并未真正确立，通过伦理道德以外的法律手段去协调人际关系，有很大的阻力。

（三）受行政化思维影响导致“权大于法”

在我国，法律的权威相对于权力而言还没有形成，立法机关的作用被边缘化。比如像我们人大，这一立法机关的地位却被群众俚语为“养老的地方”。相反，“官大一级压死人”等与现代法治精神相悖的行政思维产物，潜移默化地渗透在社会生活的各个领域。在这种价值体系中，法律被放在了次要的地位，成为了政治的附属物。某些案件因“压力大”办不下去的时候，便会看到权力对法律的干预。

备受关注的“聂树斌案”在1995年案发时，公检法机关曾有人提出异议，认为聂树斌只有口供没有其他证据，要求改判，可由于当时的一位河北省政法系统老领导插手干预，因此未果。2005年疑似“真凶”王书金落网，交代自己才是聂树斌案的作案人。而2013年9月二审时，法院裁定王书金非聂树斌案真凶。据报道，这样的二审结果与“河北王”张越（已被判刑）有关。二审前，张越时任河北省政法委书记，曾亲自坐镇邯郸三天，场外“指导”王书金翻供，开庭前，看守所内还曾对王书金进行“模拟审判”，教他以新供词串词。由此可见，行政化思维影响司法公正程度之恶劣，长此以往，公众就会对法律失去信心和认同感，更谈不上对法律的尊重和信赖了。

三、人大在培育民众法律思维中的定位

（一）把准主导地位，提高立法质量和效率

党的十九届四中全会提出：要坚持科学立法、民主立法、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。

人大及其常委会应充分发挥立法主导作用，切实落实到立法选题、起草、审议、修改等各环节。2020年突发疫情，地方各级人大深入学习领会习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示要求，承担起强化公共卫生法治保障这一重要政治任务，高质高效推进相关立法修法工作。全国人大常委会多次召开专门会议，主动宣传解读疫情防控有关法律问题，部署推进公共卫生领域立法修法工作，首次听取专门领域立法工作情况的报告。人大着眼于建立和完善公共卫生法治保障体系，防范化解重大公共卫生风险，为落实党中央决策部署，保障人民生命安全和身体健康筑牢了法治体系防线，是运用法律思维高质高效立法的典型案例。

（二）带头学法用法，争做法治的自觉践行者

在围绕中心、服务大局中，在改善民生、发展民生福祉中，人大机关应将法律思维“渗透”到人大常态工作中，以法律思维顺应全面依法治国的时代要求，回应群众呼声，运用法律思维思考问题，时时处处遵从法律，做到不唯上、不唯权、只唯法，争做法治的坚定捍卫者。人大代表也应严格依法履职，带头熟悉法律、了解法律、掌握和运用法律，把法律思维贯穿于履职尽责的全过程。新冠肺炎疫情发生以来，关系民生的众多行业遭受了重大影响，违约问题在一段时间内密集爆发。人大工作者应及时

回应社会关切和民众法律需求，主动进取，善谋善为，根据人大工作的规律和特点，立足于鼓励交易、维护交易秩序，深入开展调查研究，积极引导公民正确运用法律思维，最大程度地维护疫情冲击下最广大人民群众的最大利益、长远利益、根本利益。

（三）弘扬法律思维，争做法律的积极普及者

人大机关应积极发挥人大代表直接联系群众的优势，调动代表的主动性和自觉性，鼓励其开展多样化的普法宣传。具体来说，在普法内容选择上，应与不同区域、不同群体的生活与工作紧密关联，做到“有求必普”；在普法形式上，要改变过去灌输式的说教方式，采用以案说法、建设法治文化长廊、举办法律知识竞赛等百姓喜闻乐见的形式，还可以设立人大代表法律工作席，鼓励法律行业的人大代表开展公益法律咨询、法律讲堂，在寓教于乐中把法律知识送到田间地头、群众心头；此外，各级人大机关还要积极创新普法载体，注重发挥具有较强直观性、时效性媒体的作用，比如可以充分利用电视、微博、微信等大众新媒体，构建报刊有文、荧屏有像、电台有声、网络有形的立体化法治宣传教育格局，向广大群众提供及时、便捷的法律服务，努力将法律思维塑造造成每一位公民的理念和信仰。

（作者单位：东阿县人大常委会）

关于应对抗疫新常态 提升地方人大经济监督质效的研究与思考

侯莹莹

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，也是受新冠肺炎疫情和国际形势变化等不利因素影响经济下行压力最大、极不寻常的一年。疫情发生以来，各级人大主动作为，担当尽责，为打好打赢疫情防控阻击战作出了突出贡献。在疫情防控常态化新形势下，在决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚的关键时刻，作为与地方经济社会发展息息相关的经济监督工作，如何做到监督更精准、监督成果更高效是需要各级人大及其常委会深入思考和研究的课题。

一、紧盯变化，选好监督点

在疫情防控常态化下，如何推动经济高质量发展，为“十四五”和实现第二个百年奋斗目标打好基础，亟需人大经济监督既要高度关注“六保”“六稳”等阶段性任务，也要盯紧新旧动能转换、研究跨越经济转型等长期性关口。

（一）关注政策变化。为推动复工复产、经济复苏，国家及地方相继出台了一系列优惠扶持政策，如就业创业、税费减免、金融支持、产业扶持等涉企涉农优惠政策。随着疫情形势的变化，有的“救急”政策到期后不再执行；有的政策各地在持续跟进，“加强版”“新几条”接连出台。如何把这些政策的变动、新政策的内容了解透、宣介好，特别是促进其真正地落

实好，是今后一个时期人大经济监督工作应当关注的重点。

（二）关注新基建。在今年的政府工作报告中，首次写入新基建这一概念。后疫情时代，“新基建”是各地抢占新机遇、谋求城市产业蝶变、能级跃升的竞争热点。高度关注“新基建”新动能价值，科学甄选并有效防范伪“新基建”泡沫化的虚假繁荣，深度把握“新基建”在“新投资”领域的应用特征以及投资主体的构建等，并提出有针对性的意见建议，这些都是当前人大经济监督的重点与难点。

（三）关注就业增收。受新冠肺炎疫情、经济下行压力等多种因素叠加影响，就业形势复杂严峻。充分发挥专门委员会委员、人大代表与基层群众广泛联系的优势，深入开展就业创业调研，及时掌握疫情对就业、人才流动、产才融合等方面的影响，提出有针对性的意见建议，是各级人大监督经济运行、保障改善民生义不容辞的责任。

（四）关注营商环境。目前，各地在加强疫情防控基础上，大力优化营商环境，努力把疫情对经济社会发展的影响降到最低。从复工复产对人员防疫物资交通畅通的需求，到加大金融支持，再到稳住经济基本盘、促进经济持续健康发展，都需要人大充分发挥法律监督职能，盯紧疫情发展态势，对营商环境动态调整

与优化进行常态化监督。

(五) 关注新旧动能转换。此次疫情加快了各地新旧动能转换和产业升级的步伐,制造业智能化、数字化改造将大大提速,服务业基于新技术出现更多新的商业模式,平台经济日益成为生产力新的组织方式,消费场景加速向线上转型,赋能转型升级步伐加快。如何坚持与政府重点工作同力,洞察产业发展、技术变革、市场空间、人才流动等机遇,寓支持于监督,推动经济领域重点工作顺利开展,助推地方经济转型升级,是当前和后疫情时代各地面临的重要课题,也是人大经济监督中需要长期研究的重大课题。

二、紧盯中心, 抓好发力点

在统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的新形势下,需要紧紧围绕大局,强化法治思维,做到聚焦规定动作不走样、聚焦年初确定的监督工作不断线、聚焦出现的新问题新现象不含糊,精准发力,不断提升监督质效。

(一) 督促政府认真编制好“十四五”规划纲要。应围绕关系当前和今后经济社会发展大局的重大问题,准确把握区域发展远景目标、现实条件以及新冠肺炎疫情对当地经济社会的影响,提前介入,深入调研,掌握实情。以“十四五”规划纲要编制为主线,以专项规划编制为补充,以事关经济社会发展全局的重大项目谋划为重点,以总结经验、解决问题、推动发展为落脚点,加强监督,提出意见建议,推动地方政府做好规划衔接以及科学编制。

(二) 强化对半年和年度国民经济和社会发展规划的监督。疫情后如何统筹推进好疫情防控和经济社会发展考验着各级政府的管理与执行力,也考验着各级人大审查批准国民经济和社会发展规划的能力。应建立健全计划执行情况定期报告机制,如发改、统计等有关经济

部门应按季或月向人大有关专委会报送经济运行和计划执行情况的动态数据资料,便于及时掌握经济运行情况。应加强审议成果的转化和跟踪监督,转办常委会审议意见的同时可选取一些重点问题,以“问题清单”形式点问题、列条目、抓落实,进一步增强计划监督的针对性和实效性。

(三) 重点深化政府重大项目监督工作。关注政府投资项目的绩效,对政府投资项目监督的着力点要放在项目安排的科学性上,放在项目的前期工作上,放在项目实施的进度上,放在提高资金使用绩效上,加强对项目建设全过程的监督。尤其是对“新基建”项目,更要有新考量。要通过开展视察、调研、执法检查等,督促政府科学有序规划,避免“一窝蜂”“一阵风”,要根据不同区域的实际情况和不同行业技术发展的成熟度来分类施策,避免出现重复建设、高端产业低端发展等现象。

(四) 开展对营商环境、转型升级等地方经济领域重点工作的专项监督。开展优化营商环境立法,为推进市场化法治化改革、增强市场活力和经济内生动力提供有力法治保障;瞄准在线办公、在线教育、无人配送等新业态以及生物医药、大数据、人工智能等重点产业,听取审议数字经济发展、开展“云招商”“云签约”等新型招商引资工作情况等报告;聚焦打好防范化解重大风险攻坚战,听取国有资产管理情况、地方政府债务防范化解情况等报告,守住“保”的底线,夯实“稳”的基础,拓展“进”的态势,助力经济企稳回升,促进经济社会发展行稳致远。

三、紧盯实效, 找好创新点

地方人大作为地方国家权力机关,民主法治建设的“一线”,必须积极适应新形势新任务对人大工作的新要求,立足于法,力求于新,

创新方式方法，不断提高工作的科学性、主动性和有效性。

（一）借助“互联网+”。坚持将法治思维和法治方式贯穿工作全过程，充分利用网络化、无纸化、智慧化办公等新形式，对监督的内容、工作的形式、活动的安排等多方面进行优化和创新，进一步增强人大监督实效；依托智慧城市建设，充分发挥系统联网作用和大数据“见数据不见面”的独特优势，打造双向联动、协调有序、高效运转、安全可靠的“1+N”（依托人大信息化办公系统，将各种网站、公众号、平台成熟接入）运行模式，进一步提高人大科学化监督水平。

（二）强化“协同+”。面对疫情防控新常态化，要加强对经济监督工作协同方式和协同路径的研究与运用。注重信息协同，采用扁平化、公开化、平台化、数字化等方式，着力

疏通行政壁垒、体制机制障碍和结构性梗阻，减少信息“跑路”；注重部门协同，通过明确目标、责任和联动方式，理顺工作任务流程，使相关各方的行为方式、工作方式协调一致，不断提升工作质量，实现共同工作目标。

（三）深化“机制+”。建立健全“多线机制”，要适应防疫新要求，针对疫情防控和经济社会发展中的难点、热点、盲点问题，组织开展小规模、多组别、多部门联合调研、视察等活动，多线出击，广泛倾听民声；建立健全“闭环机制”，要针对经济运行中出现的新情况新问题新挑战，精准发力，环环相扣，打造深入调研、发现问题、审议意见、清单交办、跟踪督办、结果反馈、改进提高等一条完整的监督链，打好监督方式“组合拳”，为夺取疫情防控和经济社会发展双胜利贡献更多力量。

（作者单位：青岛市人大常委会）

强化干部任后监督 促进干部履职提效

国 庆

人事任免权是宪法和法律赋予人大的一项重要职权。但长期以来，人大在人事任免权行使中存在“重任命轻监督”，甚至“只任命不监督”的现象。1月30日，黄冈市卫生健康委员会主任唐志红面对中央疫情督导组派出督查组的询问，对定点医院的收治能力和具体床位数量等问题“一问三不知”，引发了媒体和群众的关注，消耗了政府的公信力，也为各级人大对于干部任后的监督敲响了警钟。地方各级人大常委会监督和管理好所任命的国家工作人员，既是人大工作的一项重要内容，也是法律赋予的责任与使命，更是人大监督的题中应有之义。在认真行使人事任免权的同时，如何顺应时代发展的要求，进一步加强对任命干部的任后监督，创新任后监督方式，扩大任后监督内容，拓宽任后监督渠道，完善任后监督体系，促进地方政权建设，推进社会主义政治文明进程，已经成为新形势下人大工作一项重要而现实的课题。

一、加强任后监督具有重要意义

人大开展任命干部履职情况监督，是宪法和法律赋予人大常委会的一项重要职权。人大对其任命的国家机关工作人员进行监督，具有民主理论上和法律上的支持，对于维护宪法和法律权威、推进党管干部落实、保障人民权利具有重要的现实意义。

（一）加强干部任后监督，是地方人大依

法履行监督权的内在要求。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。人大及其常委会对所任命的国家机关工作人员进行监督具有民主理论上和法律上的支持，并且人大常委会加强对任命干部的监督，将有力促进行政问责制的落实，更好地促进“一府一委两院”工作。因此，人大常委会监督和管理好所任命的国家工作人员，既是人大工作的一项重要内容，也是法律赋予的责任与使命，更是人大监督的题中应有之义。

（二）加强干部任后监督，是维护宪法和法律权威的现实需要。近年来，随着党中央反腐败力度的不断加大和我国民主法治建设步伐的逐步加快，不少官员因为各种原因纷纷落马，有效净化了政治生态。但是，令人深思的是，这些暴露落马的腐败官员中，不少曾经是由人大及其常委会依法选举产生和决定任命的，这从侧面反映了人大的任后监督工作的薄弱之处。人大要从实质上实现宪法和法律赋予的人事任免权，维护宪法和法律的权威，离不开监督权的行使。

（三）加强干部任后监督，是加强党管干部的有效手段。人大常委会的人事任免工作是党的干部工作的重要组成部分，党管干部基本原则与依法任免的法律法规是完全一致的，加强干部任后监督，同样是为了促进任命干部廉

洁从政、依法履职，为党委选准用好干部提供决策依据。同时，人大常委会对干部的任后监督，也是作为任命机关对被任命干部承担责任的一种方式，一任了之不但对被任命干部是不负责任的行为，对“党管干部”的原则也是不负责任的行为。人大常委会加强对任命干部的监督，能够进一步完善选拔任用、考核评价和激励监督制度，通过机制创新推动党的领导下的干部人事制度改革进一步向前发展。

（四）加强干部任后监督，是一切权利属于人民的具体表现。人民通过各级人民代表大会行使管理国家事务的权力，人大对任命干部进行任后监督，实质上是代表人民管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的具体体现，也是推进依法治国，加快民主政治建设的重要举措。为了扩大人民群众在干部选拔中的知情权、参与权、选择权和监督权，地方人大就必须顺应依法治国的新要求和人民群众的新期盼，肩负起推进民主政治建设的历史重任，切实加强了对任命干部的监督，才能充分发挥地方人大在推动依法治国中的职能作用。

二、当前任后监督存在一些突出问题

虽然近年来各级人大任后监督工作取得了一定成效，但同时也存在不少问题，特别是任后监督工作图形式、走过场、实效性不强等形式主义问题比较突出，主要表现在以下几个方面。

（一）“对事”监督多，“对人”监督少。从法理上讲，“一府一委两院”干部由人大任命、人大理应对他们进行监督。不仅要监督事、更要监督人。因为事是监督载体，人是监督主体，事是靠人做的。但实际工作中，往往是对事监督的多，对人监督的少，制约和影响了人大的监督效能。如果人大监督仅仅局限于对事的监督，而不去监督人，那监督就成了“无源之水、

无本之木”。

（二）“事后”监督多，“事前”监督少。人大监督贵在经常性、连续性和适度超前。而在实际工作中，人大监督主要体现在政府及政府官员干部违法违规行为的事后查处上，对事前预防和事中控制不完善，等出了问题后才去行使职权，损失已经造成，难以挽回，这种“亡羊补牢”式的查错纠偏，使人大监督陷入头痛医头、脚痛医脚的被动局面，严重影响了监督的时效性。

（三）“柔性”监督多，“刚性”监督少。人大的监督具有法定效力，本质上讲有很强的“刚性”。但是在实际工作中，地方人大监督一般运用如听取审议专项工作报告、调查、视察、执法检查等常规柔性监督手段，而像质询、特定问题调查、撤销、撤职、罢免等能够更好地解决问题的刚性监督手段却很少运用，这样监督手段的“软”，在一定程度上使监督效果打了折扣。

（四）“被动”监督多，“主动”监督少。近年来，地方人大通过座谈会、民意测验、专项调查等形式，加强了对拟任人员的任前了解，但人大的任后监督和免职权一直被忽视，一般是组织部门承担任后的考核任务，只要党委不提出免职意见，人大不会主动对其任命的官员进行免职，这也导致被任命人员对人民、对人大负责并接受监督的意识淡化，人大任免权的行使变成为“走走形式”“履行一下手续”。

三、加强任后监督需要有效措施

开展任命干部履职情况监督，必须把人大的任免和监督结合起来，把对工作的监督和对人的监督有机统一起来，把人大常委会监督、人大代表监督和公众监督融为一体，切实推进人大程序性监督和实质性监督的融合，提高人大监督刚性和实效，充分发挥人大任免权和监

督权的作用。

(一) 要建立完善任后监督机制。要制定出台与任后监督相配套的专门制度,明确并完善任后监督的处置性程序,在对事监督的基础上,逐步加强对人的监督,使干部任后监督工作做到有法可循、有规可依。扩展现有的任后监督形式,充分运用定期审议工作报告、开展工作评议、组织代表视察、加强信访工作等方式,重点围绕干部任期目标、工作实绩、办理代表议案建议、接受监督以及廉政情况等对任命干部进行监督。要加强刚性监督方法的应用,善于运用质询、特定问题调查、撤职、罢免等手段,加强任后监督工作。探索建立《任命干部任职档案》,要求任命干部每年要向人大常委会递交书面述职报告,必要时可以听取任命干部的述职,并把述职报告装订成册,印发常委会组成人员,使常委会组成人员了解任命干部的情况。

(二) 要加强与党委组织部门沟通衔接。在坚持党管干部的前提下,积极争取同级党委对人大行使监督权的重视和支持。建立完善与党委组织部门的联系、沟通与衔接的工作机制,逐步探索党委组织部门与人大常委会相关工作机构联合考核干部的方式。组织人事部门对人大任命干部的考核,应同时通知人大并请人大常委会委派有关人员参加,考核结果应同时送人大,作为了解掌握人大任免对象全面情况的重要渠道,为依法任免干部提供可靠的行权依

据,确保党委意图的实现。

(三) 要善于形成监督合力。创新监督方法,借助“外力”来加强对干部的任后监督,包括纪委、监委、组织部、新闻媒体和群众的力量,形成监督合力,还要善于借助审计部门,对任命干部执行国家财经政策、会计制度等情况进行审计,对其政绩作出客观公正的评价。要善于发挥人大代表的作用,重视群众的来信、来访、检举和控告,加强对干部的任后日常监督。同时,大力推行信息公开,及时通过电视、报纸、网站等载体向社会公开监督过程、监督对象履职情况报告、常委会审议意见、审议意见落实情况报告等信息,切实增强透明度,实现人大监督与舆论监督、公众监督的有机结合,形成全社会共同监督的合力。

(四) 要注重结果运用。加强履职情况监督结果的处置和运用,是提升人大监督刚性和实效的重要手段。要及时将监督结果报送同级党委,积极争取党委支持,将监督结果作为组织部门考核和用人的重要依据。对于人大代表和群众反映强烈的问题,人大应将其确定为监督工作的重点部门和重要议题,列入监督计划,促使相关问题得到解决。对不认真接受监督、群众意见较大的,或者对审议监督意见落实不力的,人大要依法对履职报告对象采取质询、特定问题调查、撤职等一些监督手段进行后续监督,以维护履职情况监督的严肃性和权威性。

(作者单位:泰安市人大常委会)

关于做好新形势下人大信访工作的思考

柳华胜

2019年,在栖霞市人大常委会党组领导下,栖霞市人大信访部门认真贯彻落实党的十九大及十九届二中、三中、四中全会精神,中办、国办印发的《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》相关规定,依法规范信访秩序,畅通信访渠道,着力化解信访积案,维护群众合法权益,信访形势总体平稳向好。

一、基本情况

2019年,栖霞市人大信访部门共受理群众信访事项106件次,同比下降12.9%;其中来信55件,同比下降6.3%;来访51次,同比下降16%。其中省、烟台市人大转交办7件,同比下降7.2%;5人以上集体访5批,35人次,同比下降23.5%。

(一)反映的主要问题

1.涉法涉诉类信访有62件次,占信访总量的58.5%。其中涉及法院方面占此类信访量的69.3%,主要反映对判决、再审结果不服,执行不到位等;涉及公安方面占此类信访量25.4%,主要反映不依法立案侦查,以及执法作风问题;涉及检察院方面占此类信访量5.3%,主要反映对案件的抗诉问题。

2.依法行政类信访有20件次,占信访总量的18.9%。较为突出的有:反映城乡建设中征地拆迁、安置补偿,房地产管理问题占此类案件的60.1%,较往年有上升趋势;反映环境保护、社会保障问题占23.2%。

3.检举类信访有17件次,占信访总量的16%。此类信访中90%涉及村干部不廉洁、村务公开、司法干部及地方官员违规违纪等。

4.个人要求或其他类型信访有7件次,占信访总量的6.6%。主要是诉求不清,重复访,缠访缠诉类信访。

(二)信访呈现的特点

1.总体平稳,仍处高位运行。群众到市、县(市)区两级人大信访部门信访量都有所下降,滞留接待场所、缠访闹访现象有所好转。从统计数据看,栖霞市人大每年信访量达到100至120件,总体分布均衡。但信访总量高位运行,进省进京非访依旧存在。

2.问题突出,处理难度加大。一是执行类案件问题突出。通过对信访问题的分析,涉法涉诉案件同比下降10.3%,但仍占较大比例,且其中最突出的就是审判执行类案件,约占此类信访量的65.6%。二是行政类案件呈上升趋势。行政类信访案件同比上升较快,其中有劳资纠纷、征地拆迁、工程欠款、城乡建设类信访等。三是政策性信访解决难度加大。政策性信访件的大量产生,反映了某项政策在适应时代、适应社会要求方面的迟滞性、偏移性以及现实生活、市场运转状态对政策的新要求。

3.信访秩序可控,但无序上访时有发生。一是群众缠访、闹访、非正常上访时有发生。

部分上访群众情绪激烈，甚至围堵接访市政府大门，影响了正常机关办公秩序，造成较大社会负面影响。二是群众择机信访现象严重。部分上访群众往往选择在重大活动、重要节日等敏感时期，搞突击上访，以扩大社会影响。

二、信访原因简析

（一）体制机制因素是根本原因

1. 信访制度功能异化。实践中，因上级领导批示交办和督促信访事项超常规高效地解决，以及信访成本低廉、方式便捷、处理高效的效果，致使上访群众不按正常的司法程序去解决问题，而是通过信访来主张权利，通过信访给相关部门施压，使得信访制度功能被异化。

2. 涉法涉诉信访缺乏终结机制。在当前涉法涉诉上访中，有大量的重复访，其中一部分是经过多级、多次复查复核无误的案件。一些上访老户通过越级上访形式来寻求法律之外的利益和目的，要挟法院和政府，漫天要价。

3. 对非正常上访当事人缺少严肃的处罚机制。无理进京、冲击国家机关都属非正常上访行为，是违反《信访条例》的不正当信访行为，应该予以严肃处理，以维护正常的信访秩序。一味地对上访闹访、缠访者姑息迁就，息事宁人，放纵当事人的违法行为，致使个别老上访户无视法律，反复缠诉缠访。

（二）办案部门因素是直接原因

1. 对群众的诉求不负责任，办案质量不高。有些干警片面追求快速结案，机械办案，就案办案，孤立办案，不注重案件社会效果和法律效果的统一，导致“案结事不了”，判决结果无法执行，由此造成当事人的对立和不满。

2. 执法业务素质不高，释法说理的能力不强。有的干警不能正确充分地行使释明权，对当事人的诉讼风险没有告知，举证责任划分不

明，驾驭庭审的能力不强，造成当事人对其诉讼权利的行使处于混乱和无序的状态，很容易导致当事人对审判过程和裁判结果的公正性产生质疑。

3. 不重视判前释法、判后答疑。不少干警自认为案件办理没有任何问题，对当事人提出的法律解释要求，认为是无理纠缠，不予以耐心细致的说明，导致当事人误认为案件办理中有“猫腻”或产生不满情绪而引发上访。

4. 诉求渠道不畅。表现为初访接待方法简单，不讲究技巧，不做细致的法律解释和思想疏导工作，或对群众来访麻木不仁，该答复的不予答复，互相推诿扯皮，逃避责任。对一些事实及理由充分的问题，交办后该纠正的不纠正，该解决的不解决，使初访者对受理机关失去信心，从而产生越级上访或重复上访。

（三）信访人认识上的因素是主要原因

1. 法律知识欠缺，法律素养不高。一是多数涉法涉诉信访人文化水平低，法律知识缺乏，道听途说，偏听偏信，当自身的诉求没有实现，就上访缠诉。二是一些当事人由于法律知识欠缺致使案件超过法定时限而丧失了依法保护其合法权益的时机，试图通过信访来寻求解决问题的办法。三是有部分信访人将自己参与交易应该承担的市场风险，转嫁到司法机关头上，认为打赢了官司，司法机关就应该“承担责任”。

2. 人格不健全，性格偏执，故意缠访缠诉。部分当事人明知案件处理没有问题，但是抓住了各级政府和法院求稳定、急于息诉罢访的心理，故意歪曲事实，或提出一些超越法律的过高要求和无理要求，并不断到有关部门反复纠缠、不断缠访闹访，以获取额外利益。

三、意见和建议

（一）加大宣传力度，强化工作监督。认

真贯彻落实党中央和省、市委关于涉法涉诉信访改革精神，正确把握改革的要求，依法规范信访秩序，畅通信访渠道，疏解社会情绪，及时反映法规、规范性文件实施和执行过程中的民情民意。高度关注审判执行类问题。针对这类问题相对集中、诉求合理的特点，人大信访部门要将其作为案件受理督办的重点，一方面，加大宣传教育力度，引导群众合法、合理、合情地维护自身权益。另一方面，积极开展排查活动，加大对这类案件的督办力度，同时，健全完善相关制度，按《监督法》规定，将“人民群众来信来访反映集中的问题”，定期向常委会报告，为常委会依法行使监督职权提供参考。

（二）完善体制机制，促进涉法涉诉信访工作的规范化。一是完善信访接待机制，落实包保稳控责任。实行常委会领导轮流带班接访制度，切实做到有访必接、接访必果，通过领导接访，规范信访秩序，把问题解决在基层。二是建立涉法涉诉信访案件终结机制。《信访条例》明确规定了三级终访的工作机制，处理涉法涉诉信访完全可以建立类似的制度。对信访人不服司法机关决定的可以请求原办理机关的上一级机关复查，即二级复查；对复查意见不服的，可以向复查机关的上一级机关复核，即三级复查。经过三级复查后仍不服的，仍以同一事由提出的，各级司法机关和其他信访部门均不再受理。对经过党中央或省级政法机关审核，认定涉法涉诉信访人反映的问题已经得到公正处理，除有法律规定的情形外，依法不再启动复查程序。案件终结后，当事人以同一事实和理由继续信访的，有关政法部门不再受理。三是建立科学合理的涉法涉诉信访考评办法。不能简单地以信访量的排名来衡量政法部门工作的好坏，还应当与案件是否依法

查处、案件终结引用的程序、处置信访的手段与结果，社会效果如何等辅助性指标有机结合起来。

（三）提高办案质量，从源头上遏制涉法涉诉信访。一是加强司法规范化建设。切实强化工作责任，努力提高办案干警的素质和业务能力，严把案件的事实关、证据关和法律适用关，提高办案质量，努力从源头上预防和减少涉法涉诉信访案件的发生。同时推进司法公开，大力推行阳光检察、阳光审判、阳光执行、断案说法、辩法析理、判后释疑活动，大幅提高息诉服判率，最大限度减少信访案件的发生。二是注重办案的社会效果。办理案件，既要依法办事，还要讲究方式、方法，切实找准依法处理与当事人诉求的结合点，特别是家庭纠纷、邻里纠纷、土地承包等案件的矛盾化解，注重与当地基层组织的有效对接，实行诉调有机结合。同时要耐心解释作出处理结论的法律依据和理由，使当事人从具体的个案中理解法律规定，消除在案件办理过程中产生的疑惑，达到法律效果与社会效果的统一，真正实现案结事了。三是强化案件责任追究机制。启动“纠错”问责机制，严格落实错案追究、责任倒查等监督制约机制。对违反办案程序、工作不负责任、徇私枉法，造成错案的，特别是办金钱案、关系案、人情案的，严格进行责任追究。

（四）切实强化措施，着力解决涉法涉诉信访突出问题。一是建立信访干部培训、交流、使用机制。充分调动信访工作人员的积极性和创造性，推动信访工作务实、高效的开展。二是将信访措施纳入规范化、法制化轨道。要着力解决已出现的涉法涉诉信访问题，该纠正的要坚决纠正，该赔偿的要尽快赔偿，该救助的要及时救助。要按照包案责任制的要求，

落实案件办理责任，尽快办理并及时向当事人反馈办理情况。三是建立信访困难当事人补助基金。对民事案件中因身体健康权受到严重伤害，刑事案件中受害人因无法获取赔偿且生活严重困难等符合救济条件的，由政府牵头，财政出资，建立信访问题补助基金，对困难当事人给予适度救济，但要严格审核，防止因过度救济而带来社会负面影响。四是依法打击非法

上访行为。对于经过审查、复核后认定结果无误的案件以及办理信访终结程序的上访当事人，继续无理上访，经教育仍坚持缠访、闹访、非正常访的，必须按照有关规定依法处理。对那些借上访制造事端、闹事敛财、图谋生利的违法上访人和所谓代理人，要严厉打击，规范信访秩序，杜绝无理上访。

（作者单位：栖霞市人大常委会）

“活力人大”建设的探索与思考

杨建华

新时代人大职能作用愈加凸显，任务要求也越来越高。地方人大工作如何守正创新、提升活力，更好地围绕中心、服务大局，是一个值得深入探讨的重要课题。

一、“活力人大”建设内涵丰富，势在必行

活力，本意是“旺盛的生命力，行动上、思想上或表达上的生动性”，从政治学视角讲，即制度机制的创新能力和发展动力。“活力人大”建设实质就是适应新时代要求，持续创新发展，不断增强人大工作的凝聚力、创新力和驱动力。

“活力人大”建设是时代要求、大局之需，也是宗旨所在、创新之举。人心是最大的政治。党的十九大报告将“坚持以人民为中心”确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，强调“扩大人民有序政治参与”。十九届四中全会指明了国家治理现代化的方向，需要人大依法履职，积极推进。现阶段我国正处于改革开放攻坚期，看病贵、入学难、征地拆迁补偿、涉信涉诉纠纷等利益诉求引发的社会矛盾多发频发，给社会稳定带来很大压力。人大加强立法、强化监督，深入听取群众意见，积极为民发声，有助于妥善化解社会矛盾，将问题隐患消弭在萌芽状态，诉求纳入正常利益表达渠道。

今年是全省“重点工作攻坚年”，各级人

大要积极把制度优势转化为治理优势，聚焦问题，攻坚克难，推动工作创新发展。当前基层人大工作面临一些困难和问题，比如：监督失之宽松软，运用听取审议专项报告、执法检查、调查视察等“柔性”监督多，询问质询等“刚性”手段少，致使雷声大、雨点小；立法滞后，前瞻性立法不足，亡羊补牢多、未雨绸缪少；重大事项决定重表态、轻督查，有时流于形式；干部队伍老化、专业化程度不足等，亟需疏浚堵点，突破瓶颈，用创新的方法加以整改，以更好地激活力、增动力、聚合力。

二、“活力人大”建设要高点定位，重点突破

创新发展离不开源头活水。“活力人大”建设要充分发挥人大职能优势，提升标准境界，重点突破以下五个方面：

一是推动立法，打造“法治人大”。党的十九届四中全会提出，要坚持科学立法、民主立法、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。人大主导要贯穿地方立法工作全过程，在选题立项、组织协调、牵头起草、审议把关等环节上发挥关键作用。进一步完善立法项目征集、论证制度，通过发布调查问卷、征求基层政府意见、建立基层立法联络点等形式，建立民意“直通车”，多途径广泛征集各方面的意见建议。积极探索建立多元化法规起草制度，对一些综合性的、

社会影响面较大的重要法规，可探索采用公开招标、委托第三方起草方式。充分发挥代表主体作用，健全完善办理代表意见建议与编制立法规划计划、制定修改法规衔接机制，邀请代表参加立法调研和列席常委会会议，参与法规审议，最大限度地在立法中反映民意，让立法更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。如潍坊市创新开展的代表联名提出立法议案、跨年度审议表决工作机制等，取得明显成效。在推进胶东半岛经济圈一体化城市群协同发展的大背景下，建议进一步打破行政壁垒，加强协同立法调研，探索建立半岛决策、协调、执行机制，更好推动半岛经济圈协同发展。

二是勇于担当，打造“作为人大”。监督工作是人大工作的重要内容，是人大行使人民权力的重要一环。要聚焦重点工作攻坚积极作为，进一步加强监督的刚性，切实作好监督“后半篇”文章。健全完善专门预算审查机构，充实配置有专业特长的人员，进一步建立预算编制审计制度、重大项目审计结果报告制度和公示制度，把人大监督、审计监督、群众监督有机结合起来，做到真监实督、担当作为。充分发挥人大代表主体作用，采取代表评议、代表监督员等形式加强监督。加强对人大调研、视察结果运用的监督，改变调研多、成果少，意见建议多、落实转化少的现象。加大对调研、视察发现问题整改落实监督力度，确保问题整改到位。对人大意见建议落实不力的部门，要依法追究责任。

三是关注民生，打造“和谐人大”。人大代表由选民直接选举产生，是人民群众信任的代言人。基层人大代表要充分发挥密切联系人民群众的优势，责无旁贷地做好化解社会矛盾、维护社会稳定工作。积极发挥“信息员”和桥梁纽带作用，依法行使民主权利，善于反映民

意，着力解决影响社会稳定的源头性和根本性问题。推进代表小组规范化建设、加强社区代表活动站建设和代表网络平台建设，为代表密切联系群众创造条件。从代表建议意见看，群众对小区物业问题、规范整治养犬行为、城市公共设施及场所建设等问题意见较集中，应加强这方面的立法监督，致力民生改善。

四是创新载体，打造“智慧人大”。当前，各地代表工作不同程度上存在履职平台单一、闭会期间活动少、代表履职积极性不高等问题，需要进一步搭建平台，丰富载体。近年来，潍坊市通过“一地一亮点”“一委室一亮点”活动推进工作创新，“智慧人大”建设有了新突破。在全省率先引入常委会会议电子表决系统和会议文件推送系统，报到、表决、测评打分和人事任免等功能一体化，开通问卷调查、代表建议办理等新功能，实现了电子阅文、无纸化办会。建议充分运用5G网络技术，加快“智慧人大”建设步伐，让代表学习、履职更方便，进一步提升人大代表的的能力素质和履职积极性。

五是转变作风，打造“魅力人大”。人大代表和机关作风体现了国家权力机关的形象。针对有的地方代表工作“重换届轻平时、重产生轻管理、重服务轻约束”的问题，潍坊市着眼发挥制度硬约束，立好代表履职标尺，重点健全完善了常态化联系、纪律约束、述职评议和代表退出等四项机制，通过科学性、规范性、动态性的履职管理，让代表进一步增强代表意识和荣誉感，更好地履职尽责、践行使命。积极提升人大机关干部履职能力，通过寻标对标、学习培训、创新活动载体等，不断增强机关活力。市人大机关连续十年被评为省级文明单位，近期新调整、提拔了10名县级干部，进一步优化了队伍结构，激发了工作积极性，形成了风

正心齐劲足的良好氛围。

三、“活力人大”建设要强基固本，久久为功

提升人大工作活力是一项系统工程，不可能一蹴而就，必须抓住关键，夯实基础，在“三个始终”上下功夫：

始终坚持党的领导，做到旗帜鲜明讲政治。党的领导是人大工作之魂。要坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作，认真落实“两个机关”建设的要求，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不折不扣地贯彻落实中央决策部署和省市市委工作安排，突出政治引领，确保人大工作的正确政治方向。

始终坚持围绕中心服务大局，做到以作为赢地位。党委工作中心就是人大工作重点。要切实增强大局意识，在中美贸易摩擦叠加新冠肺炎疫情对经济社会发展造成巨大冲击的大背

景下，要充分发挥人大政治优势、法律优势、民主集中制优势、密切联系群众优势，在重点工作攻坚中善于找到重点、抓住重点、突出重点，以“咬定青山不放松”的劲头，振奋精神，真抓实干，更好地以创新谋发展，靠作为赢地位。

始终坚持加强干部队伍建设，做到打铁先得自身硬。干部队伍建设是人大工作活力之源。要进一步加大干部培养使用力度，建立完善合理流动、能进能出、良性循环的用人机制。拓宽培养渠道，坚持“引进来、走出去”相结合，通过公开招录、定向遴选等途径，引入更多政治素质高、专业基础好的专业性人才到人大工作。进一步健全完善关爱激励机制、容错纠错机制，推动人大干部与党政干部交流使用，严把入口，拓宽出口，使更多的年轻干部愿意来、稳得住、出得去、用得好。

（作者单位：潍坊市人大常委会）

改进基层人大调研工作的思考

杨 健

一、基层人大调研的意义

调查研究是做好基层人大工作的基础。基础不牢，工作“动摇”。提高调查研究的水平，是提高基层人大工作的现实需要。

从人大履职来看，调研的功夫够不够，决定了人大议大事定大事促成大事的能力强不强。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律赋予地方人大决定“本行政区域内的国民经济和社会发展”的权力，决定“本行政区域内的政治、经济、文化等工作的重大事项”的权力。要十分珍惜和高度重视这项权力的行使，更好地履职尽责，不负法律权威，不负人民重托。

从更好发挥人大作用来看，调研的精准度决定人大对地方经济社会发展的贡献度。基层人大是基层政权的组成部分，最大限度发挥自身作用促进一地的发展是份内之责。通过精准的调研和随之而来的高质量决策和建议，会对一地的发展产生十分积极的作用。

从改进人大自身工作来看，调研是持续优化人大运转机制和不断提高干部素质的有力手段。人大工作与党委、行政、司法等工作相比，在运转机制、直接性和社会关注度上都有较大差异，但在质量标准、评价标准上是无差别的，都需要满足质量高、可操作性强、有利于及时快速改进工作、群众更加满意等“硬杠杠”的要求。有时甚至要求更高，因为在基层工作日

益繁重、发展稳定压力持续加大、群众需求不断提高的情况下，如果人大的工作质量不高，反而会给一线工作帮倒忙，给一线干部添麻烦。通过自我加压、提高调研质量，也会倒逼人大改进自身工作、锻炼干部队伍。

二、当前调研工作存在的问题

（一）选题与中心工作结合不够紧密。虽然每年的调研选题也很慎重，兼顾了大小结合，点面结合，但围绕党委在经济建设主战场这个“中心”上展开调研仍不够。如破题市北区建设青岛国际航运贸易金融创新中心核心区、有效补齐老城区基础设施短板、快速实现新产业导入、青岛地方文化复兴等题目，对市北区的发展更有基础性、深远性和紧迫性作用，应及时抓住这些着力点、突破点，助力区委中心工作。

（二）调查环节力度广度不够。调研的基本操作“流程”可以简单概括为“三个一”，即听一次汇报，看一次现场（不是指只看一个点，也可能看几个点，但是一次看完），搞一次座谈，用时一天或半天。存在的问题，一是调研准备不够，事先的“预习”太少或者基本没做，一般只有专委会领导和几位工作人员定调研程序的事，其他人在听汇报看现场时才参与进来。二是集中调研时间太短，万事都集中在一天、半天内完成，时间确实是有些短了，调研内容展不开。三是调研方式过于程式化，

没有根据调研内容的不同而采取“个性化”的方案，有时难免有“削足适履”之感。

（三）研究环节深度高度不够。研究环节的薄弱是一个大问题，普遍重视不够。一是研究环节基本就是写材料阶段了，一般没有专门的再分析、再研究，讨论乃至争论更少。二是起草报告的内容绝大部分来自部门提供的工作报告，往往把部门报告大意转述一下，把部门自查的问题和改进举措也转手过来，有时再增加一两条常规的问题和建议就形成材料了。当然也会书面征求参加调研的人大代表的意见，但大多缺乏深入研究和探讨。三是建议部分往往研究得不深不透，有时只提出问题，指出大方向，缺乏“好主意”和“金点子”。虽然人大不应越俎代庖替部门去考虑具体事务，但从人大的角度提出一些纠偏性、补遗性、启发性的建议还是有很大空间的。

（四）缺乏具有人大特色的理论指导。人大调研不是敲敲边鼓的简单工作，一定要有理论指导才能做对做准。比如，如何通过发挥人大的特殊法律地位来进行调研，如何站在选民（群众）的角度来突出调研的用力方向，如何在调研中将政府的难点与群众的痛点由对立向统一转化，等等。在实际工作中，往往忽视或者没有理论指导，较普遍存在机械地干、摸索着干或者蜻蜓点水式地干，这样大大降低了人大调研的含金量。

三、改进调研工作的思路

（一）精准围绕党委中心工作开展调研。人大是在党的领导下开展工作的，所以必须领会党委抓工作的重中之重，依法协助党委完成建设一方、治理一方、造福一方的历史任务。在市北区，人大就是要围绕区委提出的“建设国际航运贸易金融创新中心核心区”这个中心任务精准开展调研，突出这个中心

并不是说其他领域不要了，而是一要做到与中心工作直接关联的调研要占较大比例，二要做到在各类调研中注重从围绕中心工作的角度去把握。

（二）系统改进调查方式。一是调研时间要充足。一般可掌握在1至2周，特别重要的可以在1个月左右，有了较充足的时间，才能保证调研质量。二是调研的面和量要有保证。比如可以运用分散调研的形式，由代表们组成几个小组，分头去听听企业、群众、基层组织和专业人士的意见，再汇总起来，就会得到一个比较真实而全面的结果。三是要锻炼一双“慧眼”。要坚持结果导向，不能只看部门做了什么、出台了几个文件、采取了几项措施，而要看数据反馈、社会效果检验；实地查看要有一定的数量，不能只看样板点，以偏概全；同时也要注意不要片面追求短期效果，要会看调研对象抓了什么规律性工作，做了什么基础性工作，可能对工作产生什么长期影响，避免出现短视和“外行看热闹”的问题。四是要“挖一挖”看看。知屋漏者在宇下，知政失者在草野。明调与暗调相结合，有时候暗访一下更能看到和听到真实的情况，更容易找到问题所在。作为人大代表，要充分发挥从群众中来、密切联系选民这个“先天”的有利条件。五是借力。在调研过程中可以有意识地邀请一些专业人士参与，如来自党校、科研院所、智库、社会组织的专业人士、拔尖人才等，借助更专业的力量，使调研成为学习提高、学干相长的过程，达到事半功倍的效果。

（三）深度改进研究方式。研究成果是调研的试金石。一是要多研究讨论几次，甚至可以争论，研究要深入一些，要运用多角度分析、多方面评价，研究出点新东西、有触动的东西来，帮助被调研对象理出点有益的思路来。二是要

有专业性，注意在法律上多把握，在规律性上多思考，在群众满意度上多评价，在实践效果上多分析，不能跟在别人后面跑，丢掉人大调研的特点。三是找问题要一针见血，不要像“请客吃饭”，也不要“走过场”，而要直接、快速、准确地指出问题所在。人大的调研一般带有法定监督的意思，这是在依法履职层面的价值要求，是人大特有的优势，也是真正希望改进工作的被调研对象所欢迎的。四是多出有真知灼见的意见建议。人大调研的作用最终体现在提出有价值的建议上。要集中人大代表和选民的智慧，凝聚专业人士的见识，结合人大的权威，形成有高度、有见地、有可行性、有帮助的意见建议。

（四）重视人大调研工作的理论研究。人大的调研要有人大特点的理论来指导。一要有人大的角度。要研究如何站在党委角度与群众角度的结合点上来切入，要与“一府两院”的

角度错位，做党委的显微镜，做“一府两院”的反光镜、后视镜，做群众的望远镜，这样才能发挥人大视角的最大作用。二要有人大的力度。调研是很多工作的前期工作，根据调研结果，可以依法形成人大的议案、决议，可以提起质询，还可以组织调查委员会，从而在法律层面上更有效地履职，要重视调研结果的后续应用。三要有人大的准度。人大的调研是依法进行的，与一般科研调研、系统内部调研、探索工作的调研不同，要看得清、说得准、干得成，做到自我加压，不辱使命。四要有人大的气度。要开门搞调研，要广泛吸收一切可以吸收的力量，帮助人大搞好调研，专家学者、政协委员、企业代表、群众代表、精英人才、一线职工、本地人、外来人员等，只要有利于搞好调研，有利于真正调研出成果来，都应当请进来共同参与。

（作者单位：青岛市市北区人大常委会）

提高政治站位 主动担当作为 以立法引领和推动精致城市建设

修振竹

“宜居”是威海最具魅力的标签，“精致”是这座城市最靓丽名片。2018年6月12日，习近平总书记到威海视察时，提出了“威海要向精致城市方向发展”的殷切嘱托，为威海推进新时代城市建设提供了行动指南。为深入贯彻落实总书记的重要指示精神、从立法层面引领推动精致城市建设，威海市人大常委会紧跟市委部署要求，充分发挥人大在立法中的主导作用，及时启动精致城市立法工作，努力为建设精致城市提供法治保障。

坚持与党委同向 聚焦中心谋实事展作为

建设精致城市是贯彻落实习近平总书记视察威海重要指示要求的科学谋划和具体实践，是市委部署重点任务，也是人大开展立法工作的发力方向和工作主线。

两年来，全市上下牢记总书记嘱托，把“威海要向精致城市方向发展”作为总目标总方向总遵循，在全国率先开展“城市双修”“美丽城市”建设试点，启动编制《威海市精致城市评价指标体系》《威海市精致城市建设规划纲要》，大力实施“精致城市·幸福威海”三年行动，注重精当规划、精美设计、精心建设、精细管理、精准服务，全力

推进精致城市建设，努力绘就“千里海岸线，一幅山水画”。

威海市人大及其常委会牢固树立市委重点工作就是人大中心工作的理念，坚持立法与改革发展相一致，与“精致城市·幸福威海”建设相衔接，按照急需先立原则，科学谋划、统筹推进精致城市建设立法，切实把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”贯穿到立法工作全过程，将党中央决策部署、省市市委工作要求落实到立法工作各方面，以实际行动自觉维护党委总揽全局、协调各方的领导作用。具体工作中，严格执行重大事项请示报告制度，及时了解掌握市委部署要求，认真贯彻市委立法动议，及时将《威海市精致城市建设条例》纳入年度立法计划，并提前介入调研、起草等工作。对立法过程中遇到的重大问题、重要事项及时向市委汇报，积极争取市委的支持。比如，对法规草案进行一审前，市人大常委会党组将法规草案的起草情况、主要内容以及重点、难点问题向市委进行专题汇报；法规草案二审、三审前，也及时将草案的审议情况和修改的主要内容向市委常委会专题汇报，准确理解和把握市委的立法意图，确保人大工作与市委决策部署同向发力、各项举措精准落地。

坚持与政府同力 深化互动促协作解难题

建设精致城市没有先例可循、没有经验可鉴，精致城市建设条例也是首创，是全国第一部精致城市立法项目。立法过程中，既要体现地方特色，把城市建设管理中行之有效的经验、做法规范化、法定化，又要突出前瞻性、引领性，努力为全省乃至全国各地“精致城市”建设提供可推广、可复制的“威海经验”“立法范本”，这其中的压力之大、难度之大可想而知。在这种情况下，威海市人大及其常委会坚持问题导向，积极主动作为，充分调动政府和有关部门的积极性，共同推进精致城市立法工作，努力向党和人民交出一份满意答卷。

建机制，强化协同联动。充分发挥人大的组织协调优势，注重加强与政府及有关部门的沟通协调，构建起“4+N”联合起草长效机制。“4”就是由市人大常委会法工委、有关专门委员会、市司法局、涉及立法领域的政府部门单位共同组成的法规工作起草小组，对立法目的、基本原则、立法框架等内容进行研究论证、整体设计，确保法规起草框架和主体内容的科学合理、符合上位法精神；“N”则是指在法规草案起草过程中，尽可能多地把立法研究服务基地、立法咨询委员和相关领域的专家教授等吸纳进来，进一步扩大法规草案起草主体。这种机制，有效发挥了“4+N”的各方优势，共同研究法规重要条款和关键制度设计，为良法善治提供了有效的制度供给。

划重点，突出问题、目标导向。精致城市建设有宽口径和窄口径两个维度；从宽口径讲，就是坚持“以人为核心的城镇化”，用精致的理念统领政治、经济、文化、社会

和生态文明建设等方方面面；从窄口径讲，就是从城市规划、设计、建设、管理、服务等层面来打造精致城市。对于地方立法而言，“小而精”“小而特”的精细化立法更能体现地方特色、更具可操作性。我们选择从窄口径切入，突出问题导向、目标导向，与政府有关部门单位共同研究探讨，注重围绕解决威海城市规划建设管理服务中“缺什么”“做什么”问题。比如，针对需要解决的城市停车难、如厕难、交通拥堵和便民设施不健全、公共服务不细致等问题，提出具体可行的对策措施。与此同时，还将我市自建市以来在城市建设管理方面形成的成熟经验做法，以及在国家新型城镇化、地下综合管廊、“城市双修”“美丽城市”“无废城市”等建设试点中形成的受到市民普遍认可的经验做法，通过制度集成创新的方式上升为法规规范，作为全社会普遍遵守的行为准则。通过精准的制度设计进行规范，切实解决实际问题，不断提高市民生活的舒适性、便利度和便捷性，增强幸福感、获得感。

坚持与人民同心 发挥优势凝共识聚合力

城市建设管理得好不好、精致不精致，人民群众最有发言权。为了让法规立得好、行得通、真管用，我们坚持开门立法、问需于民、问计于民，既充分关注不同群体的立法心声，又用足用好专家学者的智力优势、专业优势，使立法过程真正成为群众诉求有效表达、各方利益整合协调的过程，最终形成全社会意愿和要求的最大公约数。

拓宽公众参与立法工作渠道。除了通过报纸刊登、网站发布、邮政寄送、问卷调查等方式广泛征求意见建议外，自2018年12月《条例》

列入2019年度工作重点后，威海市人大法制委、城环委以及常委会法工委加大调研论证力度，先后组织立法调研、立法座谈、草案修改会议等40余次，现场查看精致社区、城市公园、重点基础设施建设等城市建设管理情况，现场听取各区市政府及有关部门、部分镇街、公共服务企业、物业服务企业和基层干部群众等对条例草案的意见和建议，通过引导公众有序参与、有效表达，使立法工作更接地气、更符合实际、更具民意基础。在调研论证过程中，还注重扩大代表对立法工作的参与，根据代表的职业背景、专业特长等，有针对性地邀请相关行业代表参与法规起草、调研、论证及修改，尽可能做到所涉领域的市级人大代表全覆盖。

充分发挥专家学者专业优势。借助立法咨询委员会、立法研究服务基地等的智力优

势和专业特长，邀请他们深度参与法规的起草、审议、修改等环节，有效提升了立法工作的科学性、专业性。为进一步提高《威海市精致城市建设条例》的前瞻性、精准度和实效性，确保精致城市建设的标准、指标、体系、规范等各方面都能经得起检验，我们组织举办了《条例（草案修改稿）》立法研讨会，邀请国内城市规划建设管理和法律领域的权威专家会诊把脉、出谋划策，对具体条款内容进行查漏补缺、完善提升。在此基础上，我们参照国内外先进经验，认真梳理各方面意见建议，对《条例》内容和框架反复研究并进行了修改完善，8月份已提交市人大常委会进行等三次审议，争取年内出台，切实为精致城市建设保驾护航。

（作者单位：威海市人大常委会）

以良法促进发展保障善治的“烟台答卷”

烟台市人大常委会

党的十八大以来，习近平总书记围绕全面依法治国提出了一系列新理念新思想新战略，为新时代深化依法治国实践、加快建设社会主义法治国家提供了根本遵循。2015年3月，全国人民代表大会对立法法作出修改，赋予所有设区的市地方立法权，明确设区的市人大及其常委会可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规；同年8月，经省人大常委会批准，我市成为省内首批新获得地方立法权的设区市。获得地方立法权以来，市人大常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持科学立法、民主立法、依法立法，先后制定地方性法规12部，为我市做好“六稳”“六保”工作、推动高质量发展提供了重要法治保障。

一、完善立法机制，构建党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局

（一）坚持党委领导立法。坚持党的领导是立法工作的政治原则，也是做好立法工作的根本保证。市人大常委会严格执行请示报告制度，立法规划、计划和法规草案的起草、审议、修改情况全部报市人大常委会，对于立法中的重大问题、重要事项、重要情况，及时向市委请示报告；根据市委部署要求，突出重点，抓好统筹，有力有序推进地方立法。围绕贯彻落实市委重大发展战略，激发民营企业参与新旧动能转换和自贸片区建设的积极性，制定实施《烟

台市民营经济促进条例》，多次向市委汇报立法进展情况，提请市委常委会对优化营商环境、市场准入负面清单、减轻企业负担等法规主要条款进行研究审议。认真贯彻市委关于加强安全生产工作的部署，制定实施《烟台市安全生产监督管理条例》，进一步明晰安全生产责任体系，强化生产经营单位主体责任，健全完善安全监管措施，有效解决了我市安全生产领域面临的实际问题。条例颁布实施后，当年实现生产安全事故同比下降38.5%、死亡人数下降43%。

（二）坚持人大对立法的主导地位。人大主导立法是宪法和法律赋予的神圣职责，也是人民代表大会制度的必然要求。为保证地方立法工作顺利开展，2016年2月，市人大常委会制定施行了《烟台市制定地方性法规条例》，作为我市首部地方性法规和程序性法规，为我市开展立法工作指明了方向和路径，使市人大及其常委会立法主导地位贯穿于立法工作的全过程。在立法项目确定阶段，精心编制5年立法规划和年度立法计划，合理分配立法资源，把好“源头关”；在法规起草阶段，主动与起草单位沟通，加强指导督导，推进法规草案按时高质量完成；在草案审议决策阶段，坚持问题导向和结果导向，既回避矛盾、又注重可操作性，确保每部法规都掷地有声、务实管用。

（三）充分发挥政府作用。立法工作离不开政府的支持。市人大常委会法工委与市政府

司法部门保持密切沟通联系，及时沟通协商地方立法有关事宜，做好规范性文件备案审查和动态清理工作。在立法选题、项目论证及法规草案的起草和实施中，注重发挥政府作用，由政府部门立足工作实际，提出相关领域法律法规需要细化和创制的意见建议，并对法规施行效果进行检验。目前，我市已经公布和正在制定的12部实体法大部分由政府（部门）提出立项并组织完成起草，取得了良好效果。比如，2019年4月施行的《烟台市全民阅读促进条例》，由市委宣传部、市文化旅游和新闻出版局、市图书馆等单位共同推动制定，有效解决了我市阅读服务供给不足、公共图书馆发展不平衡、市民阅读质量偏低等问题，在我市依法促进和保障全民阅读、建设书香烟台、提升全民文明素质和文明城市水平建设中发挥了重要作用。

（四）努力推动社会各方参与。立法是一项系统工程，需要社会各界共同参与。在立法实践中，市人大常委会积极推动社会各界共同参与立法。在立法项目建议征集阶段，采用全方位立体式的征集方式，除了向市级机关部门单位征集、向县市区人大和政府征集，还向社会公开征集；对于专业性很强的问题，邀请相关专家进行论证和评估，反复征求有关政府部门的意见建议；草案形成后，除了召开相关部门单位座谈会外，还向立法基地、立法顾问等广泛征集修改意见。今年制定《烟台市文明行为促进条例（草案）》过程中，在市媒体开展问卷调查，将群众反映比较集中的遵守公共场所秩序、维护公共环境卫生、倡导文明出行等意见建议充分吸纳到法规草案当中，对提高市民文明素质、提升社会文明程度起到极大促进作用。

二、提高立法质量，确保法规制定立足地方实际、反映百姓需求、体现烟台特色

（一）坚持立法与改革发展相衔接。市人

大常委会紧扣全市深入开展新旧动能转换重大工程的总体部署，制定实施《关于助推新旧动能转换重大工程的意见》和《关于助推经济高质量发展的意见》，明确提出按照地方立法权限，围绕制约新旧动能转换重大事项、制约经济高质量发展重大问题实施五年立法规划。围绕促进重点优势产业提质增效，正在制定《烟台葡萄酒产区保护和产业促进条例（草案）》，对于酿酒葡萄种植区和种植保护、葡萄酒生产经营、烟台葡萄酒品牌建设与保护、监管管理等领域进行立法规范，对于推动葡萄酒产业高质量发展具有重要意义。积极配合省人大开展《山东省长岛海洋生态保护条例》立法工作，将立法听证会开到了渔民家门口，邀请企业、城镇居民、渔民养殖户等基层代表参加，制定施行了推进长岛海洋生态文明综合试验区建设、保护长岛海洋生态、促进长岛经济社会可持续发展等一系列法规办法，为我市立法工作积累了宝贵经验。

（二）坚持立法回应群众关切。市人大常委会牢固树立“以人为本、立法为民”的理念，坚持以人民期待为第一动力、以群众呼声为第一信号，努力使每一项地方性法规都符合宪法精神、反映人民意愿、体现民生需求。按照广大市民强烈要求，市人大常委会于2017年施行了《烟台市燃放烟花爆竹管理条例》，有效减少了环境污染，保障了城市公共安全和群众生命财产安全。烟台作为阶段性资源型缺水城市，水资源短缺成为社会关注度大、老百姓普遍关心的问题。市人大常委会经过深入调研，于2016年到2018年，接连制定施行了《烟台市饮用水水源保护条例》《烟台市城市供水条例》和《烟台市节约用水条例》3部地方性法规，围绕执行最严格的水资源管理制度，对用水管理、节水措施、非常规水利用等作出具体规定，

有效解决了制约我市可持续发展的水资源总量不足、用水量逐年增加、区域性和季节性缺水问题，建立了“水源保护—供水管理—节约用水”相配套的地方法规体系，树立起“人人惜水、人人节水”的良好社会风尚。

（三）坚持立法体现地方特色。烟台是一座风景秀美、气候宜人的海滨城市，蓝天碧海、绿水青山是烟台的靓丽名片，生态资源是烟台弥足珍贵的优势资源。为加强生态文明建设与环境保护工作，市人大常委会于2016年制定施行了《烟台市森林防火条例》，正在制定《烟台市山体保护条例》和《烟台市海岸带保护条例》。其中，森林防火条例是我市首部实体性地方法规，不仅对森林火灾的预防、扑救、灾后处置作出了明确规定，而且对保护和发展森林资源，维护森林生态安全提出具体要求。山体保护条例、海岸带保护条例2部地方性法规，分别对加强山体、海岸带综合管理、有效保护和合理开发提出明确要求，用严格制度、严密法治保护生态环境。

三、加强立法保障，确保每件法规立得住、行得通、真管用

（一）配强专职立法队伍。2015年7月，市人大常委会设立法制工作委员会，下设综合科、法规科、备案审查科，承担地方性法规统一审议职能。市人大法制委员会配备主任1名、委员11名，主任委员由常委会分管领导兼任改为专职配备。法制委12名委员中，具有法律背景和法律实务工作的8名、占三分之二。法工委现有8名工作人员，全部具备法律本科以上学历，其中6人拥有法学研究生学历。同时，市政府司法部门也增强了工作力量，充实了行政编制和专业人员，为地方性法规起草工作提供了重要保障。

（二）深化立法工作研究。注重加强常委

会组成人员和人大代表的立法培训，专门邀请省人大常委会法工委负责同志，就地方立法需要把握的重点问题进行深入阐述和系统解读，对相关重点问题进行答疑解惑。把立法工作与全省开展的“大学习、大调研、大改进”工作相结合，主动邀请常委会组成人员、人大代表，围绕经济社会发展难点、人民群众关心热点开展立法调研，及时了解掌握有关情况。与政府相关部门、驻烟高校、科研院所等多方合作，组建地方立法顾问库；与烟台大学、鲁东大学、山东工商学院等三所驻烟高校，合作建立地方立法基地，形成专家与社会结合的立法机制，调动起方方面面的积极性，为立法工作提供人才储备和智力支持。

（三）推进法规有效实施。法律的生命在于实施。市人大常委会始终把对宪法法律和地方性法规的宣传教育与监督实施牢牢抓在手上，围绕推进法规实施多次组织执法检查，做到听取汇报与实地检查相结合、普遍检查与重点抽查相结合、明察与暗访相结合，发挥执法检查的“法律巡视”作用，确保各项法规取得实效。加大规范性文件备案审查工作力度，按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的原则，推动备案审查工作制度化、规范化、常态化。深入开展立法评估，今年对全民阅读条例、森林防火条例2部法规进行“把脉问诊”和“立法回头看”，采取自评和第三方评估相结合的方式，促进法规有效实施。加强对宪法法律和地方性法规的宣传解读，每年国家宪法日期间，组织专家围绕宪法主题开展研讨并进行专题讲解，加深各级领导干部对宪法的学习理解。开展“七五”普法中期工作情况视察，市县两级人大联动，深入街道、学校、厂矿企业实地查看，有效提升了全民法治素养，在全社会营造了尊法、学法、守法、用法的浓厚氛围。

依法履职 务实创新 不断开创人大工作新局面

陈 振

近年来，曹县人大常委会把握人大工作新方位、认真谋划新举措，拓展监督领域，完善监督方式，监督工作实效进一步增强，全县人大工作不断迈上新台阶，在应对新冠肺炎疫情、助力经济社会发展、推动国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥了积极作用。

满意度测评，激发人大动能。为了进一步完善监督方式，增强监督实效，常委会出台了《关于进一步提高常委会会议质量的办法》，明确规定把“票决制”作为强化监督的一种重要方式和手段，在听取审议“一府两院”专项工作报告、决议决定执行情况、执法检查 and 视察审议意见时，由常委会组成人员按照“满意”“基本满意”“不满意”无记名投票表决。所得满意票占到会人员 80%（含 80%）以上者为满意；所得不满意票占到会人员 30%（含 30%）以上且满意票低于 50% 者为不满意；居于两者之间的为基本满意。经常委会会议表决为“满意”或“基本满意”的为通过，经表决为“不满意”的，常委会将视情启动质询、特定问题调查等监督措施，并责成报告机关在限定时间内认真整改，向常委会会议重新报告并再次表决。目前，票决制已成为县人大常委会一项必须的监督方式普遍应用在各项目监督工作中，进一步增强了人大监督的刚性和实

效性。

立体化评议，增强评议实效。监督权是宪法赋予人大及其常委会的重要职权，评议工作是强化监督的有效方式和手段。在多年的工作实践中，曹县人大常委会不断完善述职评议工作，坚持“访问评”相结合，多方位打造“立体化”评议，评议工作实效不断增强。

1. 广泛征集意见。广泛深入开展调研，是增强述职评议实效的前提和基础。为确保收集到的意见“原汁原味”、客观真实，县人大常委会把召开座谈会、发放调查问卷作为“规定动作”，把个别座谈、实地明察、暗访调查作为“自选动作”，充分调动人大代表、代表小组、乡镇人大、部门服务对象和人民群众参与的积极性，开展多渠道、多层次、全方位的走访调查，掌握第一手资料。比如，2018 年 12 月开展的政府序列部门负责人述职评议，调研走访阶段历时 2 个星期，走访了全县 27 个乡镇办事处和 25 个参与述职的部门，发放调查问卷 1200 余份，与 350 多人进行了座谈，收集各方面意见、建议近百条。调研组据此形成了较为客观全面的调研报告，为会议评议提供了有力的依据。

2. 敢于揭短亮丑。常委会把询问引入评议环节，以“评议+询问”的方式，争取获得“1+1>2”

的效果。如 2016 年开展的述职评议活动，通过前期深入调研，梳理出被评单位存在的 100 余条问题，然后召开主任会议充分研究讨论，筛选出人民群众最关心关注的问题，汇总整理后印送市人大常委会组成人员参考，由常委会组成人员在评议会上进行现场询问，被评议对象现场作答，进一步增强了评议活动的刚性，提高了评议效果。

3. 确保公平公正。为了进一步提高评议质量，常委会科学设置测评要素，让更多的人员参与进来，力求做到评议全方位、多角度、立体化。一是在走访调查阶段，把所有县乡代表纳入走访范围，由各级人大代表对被评议部门按照“满意”“基本满意”“不满意”进行初步评议；二是由市人大常委会领导带队到被评议单位，组织单位全体人员现场填写评议票，进行民主测评；三是在现场评议阶段，由常委会组成人员根据会前调研报告和现场询问情况进行投票测评，并邀请人大代表、相关专业人员、一般群众列席会议、参与投票，用群众的“标杆尺”测一测，用专业的“显微镜”照一照，用集体的“智囊团”评一评，确保评议工作标准高、角度准、切入深。

4. 严格结果运用。评议活动得到了县委的大力支持，如县委根据 2015 年评议结果，对排名靠后且存在问题较多的 3 名政府组成部门负责人调整了职务。2018 年县委书记张乾山同志在人大评议报告上作出批示，要求“评议结果交组织部门作为参考”，真正体现了人大的刚性监督。

全方位服务，促进代表履职。为了更好地促进代表依法有效履职，曹县人大常委会进一步加强对代表履职管理监督工作，建立起一套较为完善的代表履职服务保障和管理监督制度体系，以规范代表履职行为、激发代表履职活力、

增强代表履职成效。

1. 搭建代表履职平台。2019 年 4 月，曹县人大常委会率先在全市建成了县级人大代表履职服务平台，实现了代表履职网上管理、代表建议网上办理等功能，同时开通了代表履职通手机 APP，对人大代表参加视察调研、提交议案建议、联系服务群众等履职情况实行动态登记、量化管理。市人大常委会以代表履职网络服务平台建设为抓手，建立代表履职常态长效载体，破解代表闭会期间履职难题，代表工作呈现出勃勃生机与活力，使各级人大代表在联系群众、发挥作用方面全天候“在线”，架起联系人民群众的“连心桥”。

2. 建立代表退出机制。为了进一步加强对代表的履职管理，近年来，市人大常委会先后制定了《曹县人民代表大会代表辞职暂行办法》《曹县人民代表大会代表履职规范》，对人大代表在大会期间、闭会期间的履职活动提出要求，并且明确规定了对不能正常履职的代表，建议原推荐单位劝其辞去代表职务，打破了代表届内“终身制”。2017 年来共劝辞处理 10 名代表。

3. 增强建议办理实效。建立了“及时交办、重点督办、主动回访、年底表彰”的工作机制，自 2017 年开始，县委将承办单位办理代表建议、批评和意见的情况纳入全县经济社会发展综合考核范围。2019 年建成人大代表建议办理平台，开启代表建议网上办理新模式，实行“重点建议”常委会领导领衔督办，“一般建议”相关工委负责督办，“所有建议”网上全程在线督办，使代表建议办理工作公开透明，提速增效，一批事关全县改革发展稳定的重大问题和人民群众普遍关心的热点难点问题得到了有效解决。比如有代表连续两年提出在城区道路施划临时停车位的建议，县政府加大办理力度，在城

区6条道路施划停车位2500余个,有效缓解了城区停车难的问题。

十九届四中全会对推进治理体系和治理能力现代化作出了全面部署,赋予了地方人大工作新的使命、提出了更高要求。曹县人大常委会将坚持党的领导,加强和改进人大各项工作,

积极探索新形势下行使监督、决定、任免等职权的新形式、新路径,不断健全和完善决策科学、执行有效、监督有力的权力运行机制,保证国家机关协调高效运转,推进治理体系和治理能力不断提升。

(作者单位:曹县人大常委会)

战“疫”展现人大担当 彰显制度优势

周文豪 韩旭

惟其艰难，方显勇毅。新冠肺炎疫情发生以来，菏泽市人大常委会认真贯彻落实习近平总书记重要指示和中央、省、市委防控工作要求，在全力做好人大系统和机关防控工作的同时，充分发挥人民代表大会这一根本政治制度优势，积极发动引领全市各级人大代表奋战一线、支援一线、保障一线，以实际行动彰显了战“疫”的人大担当，为统筹推进全市疫情防控和复工复产贡献了人大力量。

坚定矢志不渝的使命感，坚决扛起政治责任，做到守土有责、守土尽责

疫情就是命令，防控就是责任。新冠肺炎疫情发生后，菏泽市人大常委会坚决扛起疫情防控的政治责任，按照“守土有责、守土担责、守土尽责”的要求，团结全市各级人大代表，带领人大机关党员干部，勇于担当、积极作为，始终和人民群众心连心、同呼吸、共命运。坚决筑牢战“疫”防线。第一时间召开常委会党组会议，认真学习习近平总书记重要指示和中央、省市委有关疫情防控工作的工作会议精神，研究部署人大系统和机关疫情防控工作，制定下发贯彻落实的通知，并通过菏泽人大网站、人大微信公众号和机关工作微信群、代表微信群等平台进行转发。领导班子成员带头停止春节休假，坚持靠前指挥，每天调度研究疫情防控工作；编制疫情防控期间机关人员值班表，确保应急情况下快速响应、妥善处置；为机关全

体人员统一配发口罩、一次性手套等防疫物品，安排专人对机关办公场所定期全方位消杀灭毒；严格机关进出规定，切实筑牢疫情防线。积极投身防控一线。常委会班子成员按照市委统一安排，坚持一线督导，为基层抗疫工作添力加劲。市人大常委会主任尹玉明多次带队深入卫健部门、医院发热门诊、村居卫生室、农贸市场等一线督查防控措施落实情况，慰问战“疫”一线工作人员，指导做好疫情防控工作。积极号召机关党员干部充分发挥带头作用，主动投身、全力配合所住社区疫情防控工作。统筹推进工作开展。坚持一手抓疫情防控、一手抓工作开展，灵活采取错时上班、网络办公等方式，确保各项既定工作扎实有序推进。及时跟进疫情防控形势，在2020年工作要点中有针对性增加了传染病防治法执法检查 and 专题询问，并于5月27日至28日对市政府贯彻实施《中华人民共和国传染病防治法》情况进行执法检查，召开专题询问会和执法检查座谈会。

坚定同舟共济的紧迫感，汇集各方智慧力量，彰显人大担当风采

大疫如大战。人大答好战“疫”答卷，就要充分发挥人大的政治优势、组织优势、人智优势，为助力疫情防控和复工复产聚合合力、增助力、加推力。市人大常委会第一时间发出《疫情防控、代表先行——致全市各级人大代表的倡议书》，倡导全市1.4万余名各级人大代表

在疫情防控工作中当先锋、做表率，争做党委决策的坚决执行者、疫情防控的全力推动者、群众生命健康的带头守护者，为打赢疫情阻击战竭力贡献智慧和力量。全市各级人大代表积极发挥自身优势，踊跃投身疫情防控工作，以实际行动将人大制度优势转化为战“疫”合力，在大战大考中体现了人大代表的担当，践行了为民服务的承诺。人大系统的人大代表始终坚守在疫情防控最前沿，战斗在复工复产第一线。如东明县人大代表、市人大常委会副主任徐兰记坚持靠前指挥，带队严守荷宝高速东明联合检查站，累计劝返外地车辆 1600 余辆。企业界的人大代表慷慨解囊奉献爱心，全力以赴复工复产。如全国人大代表、东明石化集团董事局主席李湘平代表东明石化捐赠 1200 万元；如市人大代表、新巨龙能源公司总经理李伟带领企业积极复工复产，全力压缩作业流程，累计向湖北发送煤炭 8 万吨，有效保障了煤炭供应，中央电视台《东方时空》《主播关注》《朝闻天下》等栏目以《山东能源全力复工解燃“煤”之急》进行了报道；市人大代表、山东天久集团总裁张钊第一时间向武汉捐赠 90 吨特产山药以及价值 11 万余元的保障物资。医疗卫生系统的人大代表始终坚守战“疫”第一线，不惧生死，勇敢“逆行”。如牡丹区人大代表、小留镇中心卫生院副院长朱芬菊一直战斗在疫情防控最前沿，及时详细了解留观人员身体状况，主动收集汇总需求，耐心纾解焦虑情绪，用周到细致的贴心服务展现了医者仁心的大爱。教育系统的人大代表时刻心系学生、胸怀大爱。如鄞城县人大代表、彭楼镇中心校校长刘继华全力落实“停课不停教、停课不停学”要求，积极推动学习资源在线共享，创新开展“网络集体备课”“在线听评课”等，用行动践行了为人师表的诺言……为充分展示代表风采，市

人大通过网站、微信公众号等开设“疫情防控，代表先行”专栏，累计推介 35 期、580 余名人大代表的典型事迹。

坚定排除万难的责任感，牢固树立为民情怀，千方百计纾困解难、助推发展

服务大局不放松，为民初心不动摇。市人大常委会时刻情系重点企业和基层群众，主动了解对接，掌握所需所盼，千方百计纾困解难，戮力同心抗击疫情，以高度的政治自觉践行了“一切以人民为中心”的使命担当。疫情期间，机关领导班子成员按照市委统一部署，分别带队深入到所联系的县区、乡镇和贫困户家中，指导做好疫情防控和脱贫攻坚工作，并送去急需的消毒液、口罩等医疗保障物资；立足本职岗位，主动担当作为，不断加强对帮包企业疫情防控与复工复产的督导指导，及时掌握和解决企业最关心最直接的问题，协调帮助企业早开工、早复工、早见效，助推全市经济社会平稳健康发展。机关上下踊跃奉献爱心，先后组织开展了“众志成城、抗击新冠肺炎”“战役有我、大爱暖心”等捐款活动，机关广大党员干部还通过自发捐款、网络捐赠等方式，累计捐款近 3 万元，展现出了新时代人大干部强烈的政治责任感和大爱情怀。市人大派驻“第一书记”和乡村振兴服务队牢记使命、不畏艰险，始终坚守基层一线，全力协助乡村做好疫情防控工作，先后向所帮包乡镇和村居社区送去 2200 余斤消毒液和 180 箱方便面、火腿肠等急需防疫物资。认真贯彻落实省市部署要求，挑选精干力量，迅速组建市人大常委会“四进”攻坚行动工作组，第一时间奔赴东明县企业、项目、乡村、社区对接联系，扑下身子扎根一线，在统筹推进疫情防控和经济社会发展中担当作为、贡献力量。

（作者单位：菏泽市人大常委会）

让法治的尺度保障民生的温度

——《泰安市生活垃圾分类管理条例》立法工作纪实

泰安市人大法制委员会、常委会法工委

法，是治国理政最重要的规矩。赋予地方立法权，是国家治理方式的重大制度安排。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，离不开法治的支撑和保障，很重要的一项是完善法律体系、筑牢法治根基。

进一步加强和改进地方立法工作，推进高质量立法，对提升泰安地方治理能力和治理水平，加快建设新时代新泰安，具有重要意义。近年来，泰安市人大常委会围绕中心、服务大局，将精益求精的“工匠精神”贯穿在立法工作全过程，恪守以民为本的立法理念，扎实推进、整体谋划，坚持标准不降低、底线不突破，让科学立法、民主立法、依法立法原则贯穿立法全过程，牢牢把握立法质量生命线，泰安地方立法在促进改革、推动发展、保护生态、惠及民生等方面发挥了重要作用。特别是在以法治力量促进生态文明建设、推动绿色发展、建设美丽泰安、提升民生温度方面持续发力，站在全市全局高度全力推进垃圾分类地方立法，以“击鼓再奋战、攻坚当先锋”的战斗姿态和勇做新时代泰山“挑山工”的使命担当，勇闯“深水区”、敢啃“硬骨头”，担当作为、躬身实践，历时三年多时间，在省人大常委会的全程指导下，在市委的有力领导下，市人大常委会充分发挥立法主导作用，紧紧依托政府、动员全社会参与，于2020年出台了《泰安市生活垃圾分

类管理条例》（以下简称条例）。这是山东省首部关于垃圾分类管理的专项地方性法规，弥补了我省在垃圾分类管理方面的立法空白，形成了生活垃圾分类立法的“泰安样本”，为其他设区的市开展相关立法工作提供了样板和参考，带动全省各市进入垃圾分类的“法治时代”。

一、精准定位、系统谋划，立法保障民生福祉

环境就是民生。垃圾分类考验着一个城市的综合治理能力。普遍推行垃圾分类制度，关乎人居环境改善，是社会文明水平的一个重要体现。近年来，我国加速推行垃圾分类制度，重点城市先行先试，泰安作为46个重点城市之一，于2017年启动试点相关工作。党的十八大以来，党中央高度重视垃圾分类工作，习近平总书记更是多次对垃圾分类工作作出重要指示，2013年就曾提出“垃圾是放错位置的资源，把垃圾资源化，化腐朽为神奇，是一门艺术”，2018年在上海视察时强调“垃圾分类工作就是新时尚”，近期又要求“培养垃圾分类的好习惯，全社会人人动手，一起来为改善生活环境作努力，一起来为绿色发展、可持续发展作贡献。”总书记的一系列重要指示要求，为我们指明了前进的方向，是我们做好这项工作的行动指南。按照试点要求，泰安市人大常委会于2018年-2020年，连续三个年度将生活垃圾分类管理立法项目列入立法工作计划并全力推动。

立项前及立法程序启动后，市人大常委会会同市政府有关部门，对全市有关工作情况进行摸底调研、掌握基本情况。常委会主要领导、分管领导亲自带队，分别到浙江、福建、广东、宁夏等省区的部分城市进行实地考察调研，并根据市委安排，派出访问团赴日本、韩国就生活垃圾分类管理开展调研访问，学习了解国内外先进城市在生活垃圾分类管理、资源回收利用、无害化处置等方面的有效举措和成功经验，形成可资借鉴、可操作性和指导性强的调研报告，为我市修改完善条例草案提供了参考，有力指导和推动了市生活垃圾分类管理工作向法治化迈进。2019年6月，以市人大常委会党组的名义向中共泰安市委作出《关于我市实施生活垃圾分类管理情况及〈泰安市生活垃圾分类管理条例（草案）〉起草有关问题的报告》，就全市生活垃圾分类工作推进情况、条例草案起草有关重点问题及条例实施后的贯彻落实工作提出建议方案。市委对此作了批转，根据市委批示，市人大常委会于当年8月对条例草案进行了初次审议，经过三次审议，2020年6月，市人大常委会以全票赞成表决通过条例草案，并于2020年7月，由省人大常委会决定批准实施。在审议过程中，常委会主要领导亲自抓、分管领导靠上抓，政府部门协同推进，多次召开座谈会、论证会、集中研讨会，并就全市生活垃圾分类管理工作开展多次现场调研，站在旗帜鲜明讲政治的高度，科学研判全市工作形势，精准定位问题导向，通过立法理顺部门职责、明确分工定位、落实法律责任，将草案制定、修改、审议的过程作为释法、普法、宣法、执法的过程，在立法过程中全面促进法规落实落地。

二、源头减量、强制分类，依法引导习惯养成

垃圾分类是城市建设长跑的起点，既对城

市治理能力提出了更高要求，也在考验着市民文明习惯的养成。将垃圾分类入法，使垃圾分类成为公众一项强制义务，必须久久为功。条例立足垃圾减量化、资源化、无害化处理，对生活垃圾分类的全链条管理、全过程控制做出了明确规定。以法规形式固化现有成熟经验和典型做法。近年来，我市大力推进垃圾分类示范工程建设，建立协调机制，细化推进措施，合理配置分类投放设施，扩大推进范围，做了大量具体工作，摸索出一套较为成熟的工作模式，积累了一系列成效显著、可操作性强的做法和经验，条例将其进行固化并上升为全社会普遍遵循的行为规范。以城市为主战场，同时兼顾农村实际情况，鼓励因地制宜确定农村生活垃圾管理模式；规范了市、县两级政府的主要职责，明确了主管部门，并对基层责任和社会责任作了要求；同时依据国家有关规定建立起分类计价、计量收费、易于收缴的差别化生活垃圾处理收费制度，实行区别城市和农村的收费模式。坚持上中下游一起抓，前中末端齐发力。条例从编制规划、科学选址到实施建设全过程督促政府加快各类生活垃圾处理设施建设。规定各级政府应当依据规划及相关标准安排建设城乡生活垃圾收集、运输、处理设施；要求新建、改建、扩建项目及公共设施、场所的经营管理单位，应当配套建设符合国家有关环境卫生规定和生活垃圾分类要求的收集设施；提出了“生活垃圾协同处理利用基地、静脉产业园区、循环经济产业园区”等较为先进的园区建设理念。同时对生活垃圾收集、运输、处置单位提出了具体严格的运营规范及处罚措施，以高标准、严要求、硬指标推动垃圾分类处理的软硬件加速升级，有效避免“前端分类投，末端混合处”的现象。强化制度设计，引导习惯养成。条例建立生活垃圾强制分类制度，明

确生活垃圾分类标准和投放规范,要求将生活垃圾装入相应垃圾袋,分类投放至生活垃圾收集设施中,禁止相互混合投放。实行生活垃圾分类管理责任人制度,明确责任人职责,将生活垃圾分类管理纳入基层社会治理,实行网格化管理,设立生活垃圾分类“指导员”,专职指导、监督生活垃圾分类投放,依法规范前端投放行为,引导人们形成绿色发展方式和生活方式,促进生活垃圾分类工作依托网格化管理模式向基层下沉、向纵深推进。同时依据上位法合理设定相应法律责任,以此倒逼市民文明习惯养成。

三、突破瓶颈、担当作为,用法确保有效实施

知行合一,关键在行。垃圾分类涉及所有人民群众、各行各业和社会方方面面,如何推动有效实施是一个重要课题。条例的颁布实施标志着我市生活垃圾分类已经进入“强制时代”。泰安市人大常委会坚持一手抓立法,一手抓实施,加强对法规实施的有效监督,把法律和制度优势更好转化为治理效能,真正让法治的尺度保障民生的温度。强化宣传引导,力争家喻户晓。改变传统生活垃圾处理方式、实行生活垃圾分类,不是一朝一夕就能完成的。为此,泰安市人大常委会主动作为,努力提高立法决策与改革决策衔接的速度、准度和精度,在条例经省人大常委会批准实施后,第一时间召开新闻发布会,发布通报了条例的起草背景、主要内容和相关情况,并就条例贯彻实施进行动员部署,引导和促进全市上下尽快开展全方位、广覆盖、高频率的宣传动员,借鉴《泰安市烟花爆竹燃放管理条例》宣传发动成功经验,提高面上宣传和入户宣传效应,做到群众“听得懂、听得进、喜欢听”,尽快形成垃圾分类“铺天盖地、人人皆知、入心入脑”的良好氛围,全

面提升市民主动分类、主动参与意识,确保立法助力环境保护。明确职责分工,强化组织实施。让法治精神落地生根、开花结果,需要各职能部门的密切配合和责任担当,从生活垃圾分类规划的编制、收集设施的建设、分类运输的监管到最终的末端处理,相关部门不能置身事外,独善其身,只有树立“一盘棋”思想,积极作为,形成工作合力,才能让制度落实落地,树立法律的权威,达到法治的效果。泰安市人大常委会注重通过立法强化考核监督机制的作用发挥,一点一策、多措并举,通过推行积分兑换、源头追溯、居民“红黑榜”等制度,探索创建适合我市实情、科学合理的垃圾分类管理模式,加强对源头分类、中间收运、末端处置的分类监管考核,确保分类全过程的闭环式管理。加强监督检查,确保见真见实。地方人大及其常委会开展地方立法工作,是依据宪法、立法法等法律,依法行使法定职权,始终在党委的坚强领导下,保障将党的主张和重大决策部署通过地方立法转化成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则。泰安市人大常委会充分认识到,人大作为权力机关,必须牢牢把握正确政治方向,坚持党对立法工作的领导,充分发挥好人大执法检查的“法律巡视”作用,确保法的执行力和生命力。我们将把贯彻实施《泰安市生活垃圾分类管理条例》作为当前和今后一个时期的一项重要监督检查内容,突出重点,从市民习惯养成上看效果,将条例落到实处,增强公众分类意识,健全完善生活垃圾分类处理体系,用法治更好地改善人居环境,以高质量立法引领推动高质量发展,助推我市文明城市创建取得新的更好成绩,奋力跑好新时代立法事业接力赛,以坚如磐石的信心、使命在肩的自觉、坚韧不拔的毅力,不断增强人民的获得感和幸福感。

关于新时代人大宣传工作的实践与思考

程 伟

宣传人民代表大会制度，宣传社会主义民主法制，是人大工作的重要组成部分，其主要任务在于：一方面反映人大工作重要情况，为人大及其常委会把握全局、科学决策提供及时、准确、全面的信息服务；另一方面利用各种平台宣传人大工作成果，为社会主义民主政治建设营造良好的舆论氛围。新时代人大工作面临新的形势，人大宣传工作也承担着更加繁重的任务。为进一步提高人大宣传工作水平，烟台市人大常委会研究室组成调研小组，采取走下去、面对面座谈等多种方式，对做好新时代人大宣传工作进行了调研。

一、工作开展情况

近年来，烟台市人大常委会明确了“围绕中心、服务大局，突出重点、讲求实效，与时俱进、创新发展”的宣传工作思路，在宣传民主法制、人大工作创新以及基层代表风采方面开展了一系列工作，为推进人民代表大会制度深入人心、做好新时代人大工作发挥了积极作用。

（一）坚持正确政治方向。坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践，确保人大宣传工作毫不动摇地坚持党的领导。常委会党组把宣传工作纳入重要议事日程，每年的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、不同阶段的工作重点和要求，制定关于人

大宣传工作的意见和方案，认真组织实施、考评和反馈。主动加强与党委宣传部门的沟通协调力度，做到了多联系、多交流、多请教。特别是在每年人代会期间，党委宣传部门悉心协调指导，保证了会议宣传报道的高质量、好效果。

（二）积极搭建宣传平台。在宣传阵地构建了三个平台，即《烟台人大工作》刊物、《人大工作简报》、“烟台人大”网站及微信公众号。在平台建设方面，一是对《烟台人大工作》杂志进行了改版。在栏目设置、刊物风格、印刷质量等方面下功夫，提升内容的原创性与可读性。积极争取在全国人大图书馆展示，并与全国60多个地级市人大常委会进行交流。二是利用《人大工作简报》信息平台，设立“人大监督”“代表建议”两个专报市委、市政府主要领导同志的材料，及时把人大执法检查、调查研究发现的问题，代表提出的意见建议整理汇总上报，推动了决策的科学化和重点工作的落实。三是对常委会网站进行了升级改版，并开通了微信公众号，实现人大信息从“桌面”到“指尖”的转变。四是充分发挥各新闻媒体的力量，加强与烟台日报、烟台电视台、烟台广播电台、胶东在线网站等新闻媒体的合作，通过定期开辟专栏和专题节目等形式，集中推出有影响的宣传稿件，取得了良好的社会反响。

(三) 突出工作重点特色。人大宣传工作最大的特点和优势就是政治性和人民性的高度统一。围绕人大工作重点、突出人大特色,着重抓了三个方面。一是突出对人大“三会”的宣传。比如,每年召开的人代会期间,都与宣传部门制定详细的大会宣传报道方案,对大会盛况及代表审议大会报告的情况进行准确、及时、生动的报道。二是突出对人大及其常委会依法行使职权情况的宣传。比如,烟台市获得地方立法权后,及时组织召开新闻发布会,邀请中央、省市共17家新闻媒体单位发布这一重大消息。立法工作启动后,又及时在各大新闻媒体公开征集立法建议,在全社会营造了浓厚的法治氛围。三是突出对人大代表风采的宣传。连续多年组织开展“人大代表建功立业”“人大代表在行动”系列宣传活动,先后宣传了数十位代表在依法履行职责、参与民主决策、密切联系群众等方面的先进事迹。在今年新冠疫情防控期间,第一时间推出新闻专栏“众志成城抗疫情 人大代表在行动”(共18期),宣传了239名人大代表抗击疫情的典型事迹,努力营造团结一心、共抗疫情的良好氛围。

(四) 建立健全工作制度。通过制定相关意见和办法,把宣传工作纳入制度化、规范化轨道。一是联系沟通制度。每年年初,常委会工作要点都报送到党委宣传部门。定期向宣传部门、新闻单位通报人大的工作思路、工作重点和工作动态,及时提供新闻采访线索和必要的文件资料。二是内部协作制度。对于新闻宣传工作,常委会各委、办、室配合协作,工作互相通气,线索互相提供,信息互相交流,形成工作合力。三是目标管理制度。先后制定了《关于加强意识形态工作的意见》《关于加强和改进人大宣传工作的实施意见》,建立健

全了通讯员制度、评比通报制度,定期通报市人大常委会机关和各县市区人大常委会宣传信息工作情况,有效激发了各级做好宣传工作的积极性。

二、目前存在的问题

人大的立法、监督、代表等工作不仅与经济社会发展密切相关,而且有人民群众密切关注、热切期盼的内容,具有大量新闻价值,是名符其实的宣传“富矿”。但毋庸讳言,当前人大宣传工作还存在着不少问题。

(一) 宣传媒介利用不够。在自媒体、全媒体互相交融的今天,宣传再也不是慢吞吞的传统纸媒上的一篇报道,微信、微博、短视频等多种新兴媒体正在改变人们对于宣传的定义。然而在平时宣传中,一方面很多宣传员反应能力偏慢,对已经发生的情况未能按照宣传的要求,及时撰写上报,丧失了时效性;另一方面,由于诸多原因,许多新型的宣传媒介不敢尝试,也没有精力去尝试,导致宣传的效果大打折扣。

(二) 宣传角度把握不准。“高大上”的报道似乎越来越不受待见,群众对于“领导高度重视、情况进展良好”的宣传提不起兴趣,记者对于“开会、总结”没有热情。由于宣传工作人员对于日常工作没有及时归纳总结,缺少深度思考能力,不善于发现新现象、新变化,以致于未能及早进行策划和组稿,不少鲜活的素材从手边白白浪费,信息回流现象时有发生。

(三) 不平衡现象明显。受到诸多因素影响,导致市级人大机关各委室、各县市区人大常委会之间宣传工作存在不平衡现象。根据“木桶效应”,这种不平衡性的产生极易导致以偏概全现象的发生,影响到人大宣传工作的展开和深入。只有多头并进、百花齐放才能全

面综合地宣传人大工作，营造良好的社会舆论环境。

（四）宣传经费的压缩。当前形势下，控制经费已成为必然趋势，宣传经费也难逃此命运。以往习惯了大手笔、大制作、做专版、搞专刊的形式来宣传，提升曝光率，现在机会要少得多。如何在经费压缩的前提下，还能保持一定的宣传量，出精出优，以及如何调动宣传工作人员的积极性，也值得去思考。

（五）人员力量的不足。这一点分成两种情况，一是人数的不足，大多数宣传员都是兼职的，有的本职工作本就繁重，根本无暇顾及宣传，难以跟上。另外一种宣传人才的不足，宣传这项工作有其特殊的一面，需要较宽的视野、敏锐的洞察力、一定的文字功底，而对宣传人才的培养不足，导致了宣传人才青黄不接。

三、对策与建议

做好新时代人大宣传工作，必须转变观念、改进方法，实现由重数量到重质量、由重程序性到重实质性、由重媒体策划向重自主策划的转变，才能把人大宣传工作做得更丰富、更出彩。

（一）提高影响力。随着人民群众参与政治的热情不断提高，对人大工作的关注度也越来越高，仅靠人大宣传工作者来开展宣传已远远不能适应和满足当前的需要。所以，要提升在当地媒体中的影响力，积极支持报纸、广播、电视、网络等宣传单位深度参与人大宣传工作，发挥“集团军”优势，整合资源，既通过密切与地方媒体合作增强内力，提升稿件质量和品位；又利用网络、视频等多种形式扩充宣传手段，拓宽宣传渠道，推动人民代表大会制度深入人心，凸显影响力。

（二）展现亲和力。人民代表大会是公民行使民主权利、管理国家事务的根本途径。换言之，地方人大服务的主体和对象应该是地方全体公民。那么地方人大宣传对象自然就应该更广泛。要想避免人大宣传落入程式化、概念化、模板化的俗套，避免落入会议宣传多、日常工作宣传少，程序性报道多、实质性宣传少的怪圈，就必须直面普通公民、直面基层、直面社会，充分运用人民群众喜闻乐见的艺术形式，多用丰富新颖的宣传形式、鲜活生动的语言文字和群众关切的宣传内容，使得人大宣传更具生动性、可读性和感染力，凸显亲和力。

（三）增强凝聚力。对外加强沟通，密切人大与党委宣传部门、“一府一委两院”、地方媒体的联系，建立、坚持和完善沟通制度。对内落实责任，在人大机关内部建立宣传目标考核和责任机制，形成有目标、有责任、有落实的长效管理模式。构筑有效平台，建立和健全业务指导、相互促进、共同提高的宣传交流机制。强化激励引导，采取精神鼓舞、荣誉支持等方式调动人大宣传工作者的写作热情和工作干劲。

（四）体现执行力。人大宣传工作政治性、法律性、政策性都很强，这就要求宣传工作必须始终不渝地坚持正确的政治方向，牢牢把握正确的宣传导向。要建立正面引导力量，培育一支政治素质高、有影响力的宣传员队伍，扩大主流声音，增强正能量控制力。要顺应新时代执政环境的深刻变化，积极探求宣传的发展规律，不断提高宣传引导的能力。要加强学习，注重积累，选好宣传“角度”，掌握宣传“尺度”，把握宣传“力度”，力求文稿显思想、宣传出精品、杂志上台阶。

（作者单位：烟台市人大常委会）

坚守初心担使命 不负韶华谱新篇

——宁阳县人大常委会工作纪实

任庆章

面对复杂的外部环境和国内经济下行压力加大的严峻形势，党中央审时度势，提出做好“六稳”工作，落实“六保”任务，并以此作为实现中国经济稳中求进的基本要求。宁阳县人大常委会高度重视，切实把“六稳”“六保”作为工作重点，依法履职、敢于担当，在推动地方人大工作与时俱进、推进民主政治建设和保障经济社会发展中，坚守初心、笃实前行，充分展现了人民代表大会制度在宁阳的生动实践。

旗帜鲜明讲政治 维护中心重落实

坚定正确的政治方向是做好人大工作的根本所在。宁阳县人大常委会旗帜鲜明讲政治，在实际工作中增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，确保人大各项工作都在党的领导下扎实高效开展。

坚持依靠党的领导。自觉把党的领导贯穿于人大工作全过程和各方面，认真落实重大事项向县委请示报告制度，把县委的主张、意图和决策通过法定程序转变为全县人民的共同意志。注重从讲政治的高度谋划和推进人大工作。坚持站在经济社会发展大局统筹安排工作，使人大履职始终与县委要求对标对表，与全县大局同心同向、合力合拍，体现政治担当。重点围绕大项目建设、新旧动能转换、乡村振兴、

扫黑除恶、民生社会事业发展等重点工作开展监督检查。同时认真落实领导干部靠前指挥大项目，联系包保乡镇、村、企事业单位等工作，强力跟踪服务招商引资东庄土地流转林果生产等项目，深入基层一线，协调解决问题。重视机关干部任职“第一书记”工作，协调各方力量，加大帮扶力度，所包村的各项工作稳步推进。今年，新冠疫情牵动各方，为打赢疫情防控阻击战，常委会领导严格落实省市县委关于疫情防控的部署要求，积极参与防控工作领导，多次到包保乡镇、单位督查指导疫情防控，并以普通党员身份到所联系的社区参加疫情防控值班值守，为疫情防控捐款捐物，贡献力量。同时认真执行县委关于网格包保制度，安排14名机关干部进行轮流值班，明确所包保社区的防控重点，切实做好小区的重点人员排查、出入口管理、居民宣传引导、生活必需品代购等工作。

依法决定重大事项。坚持把决定重大事项与推进全县经济发展紧密结合起来，认真行使重大事项决定权。不断加强全口径预算决算审查监督，听取审议预算、决算、审计工作等报告，审查批准县级决算、新增政府债务限额及县级预算调整方案，强化绩效监督和审计发现问题整改情况的跟踪监督，推动县政府及职能部门完善预算管理体系、规范政府性债务管理，

提升资金使用绩效。

严格规范人事任免。人事任免权是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权。始终坚持党管干部原则和人大依法任免的有机统一，依照法定程序任免国家机关工作人员。工作中，不断规范完善人事任免程序和方法，认真审议人事任免案，做好任前调查、任中审议和任后监督，落实宪法宣誓制度，增强了被任命干部的服务意识和法治观念。

服务大局践初心 履职尽责勇担当

始终如一把人民群众对美好生活的向往和最关心、最直接、最现实的利益问题作为监督重心，把推动全县经济社会高质量发展，推动民生改善，增强监督实效，作为人大工作的根本立足点和落脚点。

全力打好三大攻坚战。始终以精准之策、严实之态、有效之举助力打好三大攻坚战。一是聚焦打好防范化解重大风险攻坚战，加大对预算执行情况及政府债务管理监督，完善预算联网监督系统，加强对重点支出和转移支付的跟踪监督。完善和实施政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度，对全县国有企业改革情况进行专题调研，听取审议全县行政事业性国有资产管理情况的专项报告和国有资产管理情况的综合报告，提出要摸清家底、盘活资产、强化改革，切实做好国企改革重组。二是聚焦打赢脱贫攻坚战，对脱贫攻坚工作进行视察，督促凝聚脱贫合力，补齐短板，做到精准扶贫、精准脱贫，让贫困群众在脱贫路上一个也不能少，一个都不能掉队。三是聚焦打好污染防治攻坚战，继续关注“河长制”工作，对全县河长制湖长制工作进行视察，建议严厉打击涉河涉湖违法行为，保护湖河水质，切实维护河湖生态安全。对大气污染防治、城乡环

卫一体化等工作进行视察，对全县环境保护工作情况进行了专题审议，同时配合上级人大开展泰汶环保世纪行采访报道活动，组织代表开展“绿满泰安”国土绿化行动视察，针对全县智慧环保、农村人居环境整治、垃圾分类等方面存在的问题，提出要坚持绿色发展理念，坚守生态保护红线、环境质量底线，坚决打好蓝天、碧水、净土三大保卫战，推动全县生态环境质量持续改善。

倾力支持高质量发展。一是支持中小企业发展。针对经济下行压力、实体经济发展困难的实际，提出加快科技创新，改造提升传统产业，培育发展优势产业，加快发展战略新兴产业等建议，不断打造“大众创业、万众创新”新引擎。二是支持行政审批改革。以提升行政效能作为切入点，把推动“放管服”改革作为重点监督工作，深入开展调研，多次听取汇报，督促再造审批流程，提高政务服务能力和办事效率，全力推动“贴心代办、一次办好”落地见效。三是支持农业新旧动能转换。围绕如何加快推进农业新旧动能转换促农业增效、农民增收进行视察，提出推动农产品标准品牌建设、推进农业“新六产”发展、推广“智慧农业”应用等建议，督促农业结构调整，提高农业综合效益和竞争力，统筹做好乡村振兴这篇“大文章”。四是支持农产品质量安全建设。农产品质量安全是人民群众“舌尖上安全”的第一道关口。听取审议了全县农产品质量安全工作报告，针对农产品监管追溯体系建设不够完善，农产品产地准出和市场准入制度还没全面落实到位等问题，督促落实“四个最严”要求，切实加强“从田间到餐桌”全程监管，努力让全县人民吃得放心。

着力推动民生问题解决。坚持以问题为导向，把人民群众身边的民生小事、难事当作履

职大事，积极作为，让群众真切感受到代表在行动、人大在身边。持续跟踪全县教育工作，跟踪督办《关于加大措施，努力提升我县幼儿园办园水平的议案》，对全县教育工作和职业教育改革情况进行专题调研，建议优化中小学布局，合理配置教育资源，加强师资队伍建设，提高教育教学质量等，倡导全社会共同托起“明天的太阳”。围绕如何推进医养结合工作，组织市县人大代表对全县敬老院建设、卫生健康和推进医养结合健全养老服务体系情况进行调研，督促以群众健康养老需求为导向，探索实施基层医疗机构医养结合试点，满足老年人多元化需求，主动适应分级诊疗，真正实现老有所养、老有所医、老有所乐。宁阳县人大常委会高度重视冬季供热工作，加大了对《关于提升整体供暖水平，切实保障群众冬季取暖的议案》的督办力度，督促供暖企业早检修设备、早改造管网、完善应急预案，破解各种制约供热的难题，确保市民度过一个温暖的冬天。去年，人代会代表提出建议、批评和意见 38 件，其中道路建设方面 12 件，占 31.6%。在主题教育中，县委为解决基层群众出行难，又把推进“四好农村路”建设作为即知即改问题。为此，对道路建设这一民生实事项目开展调研，针对建设资金缺口大、部分道路管护体制不理顺等问题，建议完善路网框架、严把施工质量、夯实管护措施、合理布局客运站点等，切实建好、管好、护好、运营好，为农村经济发展和群众安全便捷出行创造良好条件。

强力促进依法行政。依法治县工作是落实依法治国基本方略在我县的具体实践。加大对法律法规贯彻执行情况的监督检查力度，督促“一府一委两院”提高执法水平，为社会和谐稳定提供法制保障。对《全民健身条例》《山东省学校安全条例》《公司法》等法律法规的

贯彻实施情况进行执法检查，配合上级人大对《中小企业促进法》和《山东省中小企业促进条例》等实施情况进行执法检查，促进了相关法律法规在我县的有效实施。

发挥作用促发展 代表工作展新貌

人大代表是人民代表大会的主体，是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。宁阳县人大常委会尊重代表主体地位，搭建履职平台，开展代表活动，全力支持和切实保障人大代表履职尽责、发挥作用。

加强与代表的联系。深入开展“双联”活动，根据常委会组成人员变动情况，修订县人大常委会组成人员联系县人大代表和县人大代表联系选民制度，调整组成人员联系代表范围，及时反映群众呼声，充分发挥人大代表在全县经济社会发展中的作用。健全完善常委会机关联系代表所在企业制度，帮助企业解决困难，助力企业发展，同时进一步密切了常委会与代表的联系。注重发挥代表的优势特长，在常委会组织的视察、调研、执法检查等活动中，邀请代表参与。围绕常委会议题，有计划地组织代表开展履职学习、专题调研、执法检查以及述职评议等活动。围绕医养结合、职业教育、国土绿化、大气污染防治等开展年中专题调研，提出意见建议 42 条。

丰富代表履职载体。按照省市人大要求，建设省市县“人大代表之家”和“人大代表联络站”，着力打造成为“学习查询的专属空间、代表履职的活动平台、联系群众的快捷驿站、维护权益的温馨港湾”。目前已建立乡镇（街道）“人大代表之家”13 处、人大代表联络站 73 个。继续运用“宁阳人大”网、微信群、QQ 群等信息化手段，搭建交流人大代表履职经验、宣传代表活动和代表典型的阵地平台，及时发布

常委会作出的决议决定、开展的视察调研等工作动态，方便代表知情知政。指导乡镇人大组织代表开展评议部门、专题调研和审议视察活动，为代表依法履职创造了有利条件。积极引导广大代表参与疫情防控，及时下发了《关于充分发挥各级人大代表作用坚决打赢疫情防控阻击战的紧急通知》，号召全县各级人大代表严格落实疫情防控各项要求，立足岗位，积极作为，全力投入到疫情防控和应急响应等保障工作中。截止今年4月底，共有547名省市县镇人大代表捐款355.575万元，捐物折价460余万元。

认真办理代表建议。高度重视代表建议办理工作，在代表建议的提出、交办、督办等环节上狠下功夫，确保代表建议办理落到实处。

通过组织会前视察，组织代表了解社情民意，促进提出高质量议案建议；通过完善办理规定办法，增强办理单位责任意识、质量意识，提高办理工作水平；采取常委会领导牵头督办、机关委室分工督办、提出建议代表参与督办的方式，强化对办理工作的督促检查；通过完善办理工作考核结果与部门单位绩效考核成绩挂钩机制，进一步调动承办单位积极性，提高对议案建议办理工作的效果。去年人代会上，代表共提出议案2件、建议38件，已经解决或基本解决的17件，正在解决或已纳入规划逐步解决的20件，因客观、政策条件所限暂时无法解决的3件，按期办结率、面复率达100%，满意率、基本满意率100%。

（作者单位：宁阳县人大常委会）

构建县级财政预算绩效管理模式 努力实现财政资金“价有所取”

刘 妍

预算绩效管理是现代财政制度和政府绩效管理的重要组成部分。但目前，县级预算审查的重点仍是政府债务水平和预算收支平衡状况，是对财政资金合规性和安全性的监督，对预算支出绩效评价及评价结果的实施效果关注度不够，这在一定程度造成了县级财政支出效率不高、行政成本居高不下、预算违法行为屡禁不止的现象。基于此，本文尝试运用部分经济学原理，探索新时代影响和提升县级财政预算绩效的因素及策略。

一、财政预算绩效管理

（一）财政预算绩效管理的内涵

财政预算绩效管理以一级政府财政预算为对象，以政府财政预算在一定时期内所达到的总体产出和结果为内容，以绩效目标、绩效拨款、绩效评价为基本环节的公共支出管理模式。简单来说，就是“花钱干什么”和“发挥多大作用”。预算绩效评价既可以帮助政府调整支出方向，提高资金使用效益，提升预算执行效果与预算目标的耦合度，又可以在合理区间内估算政府债务的来源和数量，提高预算管理水平及实现内部控制。

（二）实行预算绩效管理的经济学分析

1. 新公共管理理论中的成本—效益论。该理论以“理性人”假定为前提，以产出和结果为导向，强调从成本—效益分析角度对预算绩

效进行度量，并获得对财政预算绩效目标的界定、测量和评价。以“囚犯运送”为例。17—18世纪英国运送犯人到澳洲，按上船时犯人的人头给私营船主付费。船主为牟取暴利，不顾犯人死活，每船运送人数过多，使得大部分犯人在中途就死亡。在这种情况下，英国政府为降低犯人死亡率制定了一个新办法，规定按照到达澳洲活着下船的犯人的人头付费。于是，私营船主绞尽脑汁让最多的犯人活着到达目的地。后期运送到澳洲的犯人存活率最高时达到99%，而原来最低时只有6%。同样的资金，不同的政策，却能产生完全不同的效果，财政预算绩效管理，不仅能使财政资金发挥最大效用，也能为政府制定科学的财政政策提供依据。

2. 边际效用递减理论。该理论以人的主观效用作为衡量标准，赋予公共产品一定的主观价值，即在其它条件不变的前提下，随着一个人所“消费”某种物品（服务、信息）数量的增加，其总效用虽然相应增加，但边际效用有递减趋势，并存在边际效用等于零或变为负数的可能。以“春晚危机”为例。1982年第1届春晚的出台，在当时娱乐事业尚不发达的中国引起了极大轰动。可晚会年复一年地办下来，投入的人力物力越来越大，但人们对春晚的评价却越来越差。这就是边际效用递减。它类似于财政资金在某个固定项目上的投入，虽然财

政投资数额在不断增加,但民众所感受到的满意度却有逐渐减少的趋势。这就要求政府在编制预算时,应减少一般性支出,取消无效和低效支出,修正不可持续的支出,从而尽可能实现支出绩效最大化。

以上两种经济学理论,都为财政预算绩效管理的必要性作出了注解,即如果对预算设定合理的绩效目标、绩效指标和评价指标,通过科学规范的评价程序给出相应的评价结果,就能实现财政预算方案的最优化。

(三) 我国预算绩效管理的典型做法

1. 北京市“参与式预算评估”与“第三方绩效评价”的结合。该体系主要贡献是实现了全过程绩效管理。通过邀请人大代表、政协委员和绩效管理专家组成“纳税人代表”团队,分别站在预算监督、民主监督和专业角度对项目的必要性、可行性、绩效目标、预算和资金风险进行评估,提出财政资金使用建议。后来又将评估内容进行了拓展,做到事前申报、事中评估、事后评价的全过程预算管理闭环机制。与此同时,引入了“第三方评价”,委托社会中介机构参与绩效评价工作,更加提升了评价结果的客观性。这与民生项目代表票决与参与式预算异曲同工,只不过更加深化了预算参与的广度和深度。

2. 浙江省将预算绩效管理嵌入预算编制。浙江省先将绩效评价引入部门预算,后又与部门预算“二上二下”相结合,要求省级所有项目必须申报预算绩效目标,切实增强了预算绩效约束。同时,明确了相应类别项目的绩效指标,将其嵌入部门预算编制系统,实现相关数据信息的整合运用,提高绩效目标管理的可操作性,也增强了同类项目绩效水平的可比性。

二、县级预算绩效管理面临的困境和问题

目前的县级预算绩效管理存在的主要问题

是:一方面预算绩效管理观念不深,多数人还停留在避免违规的旧印象,认为只要资金安全支付,工程建设结束,任务就算完成,缺乏现代政府理财理念;另一方面缺乏科学有效的评价方法。县级财政人力物力紧张,腾不出足够的财力、精力对预算绩效管理进行深入学习分析、研究,不能建立完整的预算绩效评价管理指标体系,同时考核机制不健全,绩效评价与行政效能考核挂钩不足,缺乏整体谋划和机制创新。

三、多措并举,提升县级财政预算绩效管理水

(一) 建立适应县级财政水平的预算绩效评价体系

在省、市级政府财政部门给予指导、支持的基础上,克服县级人力、财力、物力的困难,构建一套适合县级财政水平的预算绩效评价体系。该体系中应包含参与评价的主客体、评价的方法和指标体系,还要有一套完整的事前评价程序,以保证在评价过程中充分实现对财政预算支出的综合评价。工作的重点是逐步搭建起政府、中介机构、评价实施方的工作平台,理顺工作机制,保证各部门的协调沟通,以实现评价结果的公允性和可用性。

(二) 事前公众参与,将预算绩效管理嵌入预算编制

参照浙江省民生项目代表票决制及参与式预算的方式方法,将公众参与引入预算绩效管理。主要模式是由人大常委会或专门委员会发起组织(提出评价要求、提供经费和资料支持、并配合后续调研),政府财政部门具体执行(包括前期问卷设计、中期调研、后期的调研报告撰写),目标群体广泛受访。公众参与能从预算编制的全局出发,以财政支出的绩效为标尺,打破部门利益壁垒,助推公共部门形成合力,

实现政府、部门、项目资金的合理统筹。但要注意三个问题：一是参与者的选择与培训。组建人才库，确保专业人士的加入；扩大选择渠道，纳入受益群众，提高参与能力。二是将审议内容提前交由公众。给予思考与讨论的时间，让公众有言可发。三是将参与结果落到实处，使公众的诉求能够体现在财政资金运用的各个方面。

（三）事中整合力量，多方联动，监督预算执行绩效

在监督层面，人大、财政部门、预算专家、审计监察等都是预算执行的监督力量，要积极发动，系统整合。一是县级人大。人大有权力要求政府定期提供财政支出政策的绩效评价报告，也有责任对政府配置资源的效率进行检查监督，这一特殊地位可以保证综合绩效评价的独立性。县人大及其专门委员会可以作为财政支出政策综合绩效评价的主体，必要时也可采取质询、罢免、撤职等刚性手段，推动财政支出决策模式向理性和民主转变。二是县级财政部门。主要负责选择哪些项目进行绩效评价，以及具体组织实施绩效评价，包括建立绩效评价制度、制定绩效评价指南和技术规范、组织绩效评价、利用评价结果改进预算管理和提高政府决策水平等。三是相关部门。具体组织实施和本部门相关的支出政策绩效评价工作，向

财政部门报送绩效评价报告；根据绩效评价结果，提出完善建议。四是社会中介机构。成立评价工作小组和专家咨询小组，进行评价工作的组织协调、技术处理、绩效分析和验收评价等工作。其中，专家小组成员可以从财政部门组织成立的绩效评价专家库中选取。

（四）事后信息公开，真奖真罚，用好评价结果

政策评价结果绝不意味着整个评价活动的终结，要将评价结果真正运用到政府政策系统的改进上。一是强化财政部门评价结果应用意识。财政支出政策绩效评价并不是为了评价而评价，财政部门作为主管部门，更应强化这方面的意识，认真对待评价结果，并根据评价结果和评价建议来改进预算执行的实际效果。二是及时公布预算绩效评价结果信息，构建信息公开平台。及时公布信息，能够使政策利益相关群体和社会公众更好的理解政策的实际运行情况，也给政府和财政部门施加更大的压力，以督促及对评价结果的采纳。三是完善激励机制。其中，最有效的方法就是将评价结果与相关部门或人员的切身利益相结合。通过奖惩手段对政策制定者或执行者实施激励，以此来提高相关人员的积极性和主动性，使其重视评价结果的运用。

（作者单位：东阿县人大常委会）

基层人大要做创新社会治理的 助推器和减压阀

于进强 张慧萍 郭凤孝

基层人大是人民代表大会制度与群众联系的“最后一公里”，是我国最基层的政权组织载体，在了解民情、反映民意、集中民智等方面具有独特优势。“民为邦本，本固邦宁。”做好新形势下基层人大工作，充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用，事关国家政权的巩固和发展，事关长治久安、社会稳定。新时代，基层人大要积极参与社会治理，不断提升履职能力，拓宽履职渠道，充分发挥创新社会治理的“助推器”和“减压阀”作用。

基层人大在创新社会治理中作用独特，优势明显

首先，这是由人大的性质、地位决定的。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。党的十九大报告指出，要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。作为地方国家权力机关和民意机关，基层人大代表基层群众依法行使国家权力，推进社会治理，同时又为基层群众提供了利益表达平台和机制，可以使之通过人大制度实现对社会治理的有序参与。因此，推动社会治理创新，充分发挥基层人大作用就显得尤为重要。

其次，这是由人大的制度优势和职能优势决定的。法律赋予基层人大监督、重大事项决定、选举任免等重要职权。在推进社会治理中，基层人大可以把加强和改进新时代人大工作的新部署新要求，有机融入社会治理领域，积极探索把人大制度优势转化为基层社会治理效能的有效路径，也可以聚焦聚力社会治理这个“重头戏”，通过有效行使各项职权，监督推进社会治理体系建设。可以说，基层人大既是社会治理的参与者、实践者，又是重要的推动者、监督者，在创新社会治理方面具有显著优势和无可替代的作用。

再次，这是人大工作围绕中心、服务大局的必然要求。随着经济体制、社会结构、利益格局以及人们思想观念的深刻变化，社会治理与经济社会发展不相适应的矛盾和问题日益突出，增加了社会治理的难度和复杂性。特别是当前形势下，受中美贸易摩擦叠加疫情影响，经济下行压力加大，各项改革攻坚难度剧增，社会矛盾和稳定压力不断凸显。基层人大充分利用其扎根基层、融入社会的特点，积极反映民意，提出对策建议，助力党委、政府及时了解社会动态，提早作出改革部署，能够更好地发挥化解矛盾、推动发展、服务大局的作用。

基层人大要在围绕中心服务大局中担当作为，努力以创新谋发展、靠作为赢地位

有为才有位。基层人大要紧扣党委工作大局，充分发挥职能作用，切实做好创新社会治理的“助推器”。

加强地方立法工作，为创新社会治理提供有效制度供给。地方立法是汇聚民意、保障民生的重要渠道，也是基层人大参与社会治理的重要方式。2015年修改的立法法，赋予设区的市地方立法权。县镇人大目前虽无地方立法权，但可以通过基层立法联系点制度、开展执法检查、提出立法建议等方式参与地方性法规的制定。具体实践中，要坚持人民有所呼、立法有所应，使立法反映人民意志、得到人民拥护。要注重从人民群众现实需求的事项中，统筹考虑、科学决策。对于一些涉及本行政区域内全局利益、与民生息息相关的立法项目，可以主动提出立法建议。比如，为了解决社会普遍关注的大气污染、生态环保等热点问题，可以建议加强相关领域立法；为了积极应对人口老龄化趋势，推动居家养老服务事业的不断发展，可以建议研究制定居家养老服务条例等。

充分发挥监督作用，推动解决社会治理领域中的突出问题。基层人大要把社会治理监督摆上突出位置，围绕社会治理领域中的突出问题，综合运用听取专项工作报告、调查、视察、执法检查、专题询问等多种形式，切实督促“一府两院”转变社会治理理念，有效履行社会治理和公共服务职能。要选好监督议题，通过报刊、电视、网站等渠道和召开座谈会、书面征求意见等方式，广泛征求社会各界意见，从中选取具有普遍性、典型性的问题作为监督议题。要推动问题解决，做好监督“后半篇文章”，直面矛盾，不怕碰硬，一抓到底，直至问题得到解决。要用好监督成果，有针对性地探索建

立有效防止和化解矛盾、妥善处理问题的体制机制，保障监督推进社会治理工作的成果长期有效。

行使好重大事项决定权，进一步完善社会治理机制。重大事项决定权，是宪法和法律赋予地方人大及其常委会的一项重要职权。基层人大要从构建规范有序、和谐稳定的社会秩序方面，紧紧抓住社会治理的重点，适时作出决议、决定，将普遍民意上升为具有广泛约束力、广泛群众基础的制度规范。要围绕关系改革发展稳定大局的重大问题行使决定权，建立通达顺畅的社会治理机制。要抓住“一府两院”工作中的重点、难点问题行使决定权，努力增强决议决定的针对性和实效性。要针对事关人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题及时行使决定权，切实保障和改善民生，推动社会事业发展。

认真做好选举任免工作，努力为社会治理提供可靠的组织保障。加强和创新社会治理主体是人、关键在人，其素质和行为事关社会治理的兴衰成败。基层人大要把党管干部原则同人大依法任免有机结合起来，以对党、对人民高度负责的态度，做好选举任免工作。要坚持任前法律知识考试、同组成人员见面、供职发言等好做法，真正把那些政治坚定、业务精通、作风过硬、人民信任的干部选拔到领导岗位上，为加强和创新社会治理提供组织保证。要充分运用工作评议等方法，切实加强任后监督，增强国家机关工作人员的公仆意识、民主意识和法治意识，为民掌好权、用好权，为加强和创新社会治理作出贡献。

基层人大要积极协调关系、畅通渠道，在推进社会治理中切实做到民有所呼，我有所应

社会中存在矛盾并不可怕，关键是能不能及时发现、及时化解。社会学科领域有一

个著名的“减压阀”理论，即锅炉的耐压有限，蒸气压力过大会最终导致锅炉爆炸。若想减少爆炸首先必须装一个阀门，当压力过大时能够向外排出压力，才能确保锅炉安全。将“减压阀”理论放置于社会中，即社会应当有渠道让人们的利益诉求得到通畅表达。在基层人大工作中，主要是做好疏通“经脉”和降压减负两项工作。

充分发挥人大代表作用，主动疏通社会治理“经脉”。人大代表既是人大工作的主体，也是人民群众的“代言人”，具有分布广，素质高，与人民群众联系最紧密、最了解基层情况等特点。基层人大要加强对人大代表的引导，切实增强人大代表参与推进社会治理创新的责任感和使命感，充分调动其参与社会治理的积极性、主动性、创造性。要用现代社会治理的理念、知识、方法武装基层人大代表，增强其推进社会治理创新的能力。要充分发挥基层人大代表来自群众、服务群众的优势，重点发挥好他们在社会治理创新中的监督、参与和宣传等方面的作用。要鼓励代表积极为民代言，从促进解决群众生产生活中的具体问题入手，引导群众依法理性有序参与社会管理和公共服务，更有效地发挥人民群众在社会治理创新中的主体作用。

认真做好人大信访工作，为社会治理降压减负。当前还有不少人“信访不信法”，但信访并不是社会纠纷解决的主渠道，有些甚至带有“拦车陈情告御状，击鼓鸣冤盼青天”的封建色彩，需要及时加以引导、予以规范，纳入依法信访渠道。要高度重视并认真做好基层人大信访工作，着力解决群众反映强烈的信访难点问题，促进社会和谐稳定。要加强平台建设，完善工作制度，加强学习培训，落实信访责任，

为群众搭建一个可以充分倾诉的平台。要认真办理群众来信，热情接待来访群众，及时回应信访诉求，努力把矛盾纠纷化解在萌芽状态。要抓好督办落实，进一步加强与“一府两院”的联系和沟通，建立与“一府两院”的信访工作联席会议制度，以“案结事了人和”为标准，把基层人大信访工作落到实处。

基层人大要进一步健全机制，激发活力，更好地推动工作制度化规范化

要持续加强制度建设。认真落实上级关于人大工作的各项部署要求，健全组织制度、选举制度和议事规则，完善论证、评估、评议、听证制度，更好将党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一到履职实践中。强化制度意识，严格制度落实，提高运用制度推进社会治理工作的能力和水平。

要不断总结推广经验。对基层人大参与社会治理工作中的好经验、好做法，要及时总结提炼，形成可复制、可推广的典型做法，指导推动面上工作开展。加大基层人大推动社会治理创新工作的宣传力度，讲好制度完善和治理体系建设的人大故事，为推进治理能力现代化贡献智慧和力量。

要加快推动工作创新。顺应治理体系和治理能力现代化进程，优化立法格局，改进监督方式，畅通人民当家作主渠道，以工作创新推动社会治理体系建设。深入开展人大理论研究，积极探索实践，不断解决社会治理中出现的新矛盾、新问题。加强学习培训和履职能力建设，锤炼一支信念坚定、本领过硬、廉洁高效、作风优良的干部队伍，为承担社会治理新使命、实现社会治理新作为提供有力组织保障。

（作者单位：潍坊市人大常委会）

新形势下如何发挥好 人大监督财政预算的职能作用

王文忠

过去35年，泰安市人大预算监督从审查预算内财政收入一本账到审查一般公共预算收入、基金收入、国资经营收入、社保基金收入四本账，从预决算审查监督到预算全口径审查和全过程监管，从以赤字规模和预算收支平衡为监督重点到向支出预算和政策拓展，从对财政单一部门监督到对所有单位部门预算监督，从对财政监督到对审计监督，从听取审议预决算报告到听取审议国有资产报告等，人大依法开展预算审查监督，对规范预算行为、促进依法行政、推动经济社会发展，发挥了重要作用。如今，人大预算监督面临建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度、加强对政府预算的全口径审查和全过程监管的新形势新任务，如何更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用，成了人大的必答题。

一、新形势新要求下务必增强责任感

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对人大预算监督工作高度重视，做出了一系列重大决策部署。十八大报告要求加强人大对政府全口径预算、决算的审查监督。政府的一切收入和支出都纳入预算管理，长期存在的预算外资金终于被关进了预算的笼子。党

的十八届三中全会又进一步提出加强人大预算审查监督和国有资产监督职能的新要求，并采取了一些重大改革举措，如修订预算法、建立和改进审计查出问题整改情况向人大报告的机制、落实税收法定原则、部署安排人大预算联网监督工作等。党的十九大以后，对新时代人大预算审查监督和国有资产监督又提出新要求，先后发布了中发〔2017〕33号文件和中办发〔2018〕15号文件，极大拓展了人大预算审查监督工作的广度和深度，监督范围实现由财政资金向国有资产、资源的新跨越，监督重点实现由财政收支规模、平衡状态向支出预算和政策的新拓展。党中央下发的这两个文件，是以习近平总书记为核心的党中央就加强人大预算审查监督、国有资产监督职能做出的重大决策部署，具有里程碑意义，充分说明人大预算、国有资产监督已具有政治监督的属性，是把党的主张变为国家意志的重要途径，这将是人大预算审查监督工作的基本遵循，务必要增强责任感。

中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见（2020年5月11日）、国务院办公厅关于基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案（国办发〔2018〕6号）、中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见（2018年9月1日）、

全国人民代表大会常务委员会办公厅关于进一步加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的意见（常办秘字〔2020〕2号）等政策相继出台，泰安市及各县市区也出台了相应的规定，这些都对人大预算审查监督工作提出了新要求。对这些新政策我们都要认真研读，及时更新政策知识库，以高度的责任心适应新形势新变化。

二、人大预算监督务必坚持问题导向

习近平总书记强调人大监督要“实行正确监督、有效监督”，人大预算审查监督、国有资产监督要在党的统一领导下进行。人大监督是一个发现问题、研究问题、推动解决问题的过程。因此，要做好预算审查监督和国有资产监督，必须坚持问题导向，以发现问题为切入点，以分析问题为着力点，以推动解决问题为落脚点，真正实施有效监督。那么在实际审查工作中如何找出问题？一是对照中央方针政策和法律法规要求找问题；二是对照地方的规定规章找问题；三是对照经济运行规律和当地财源、税源结构和支出结构、保障重点找问题；四是对照社会关注重点、群众期盼、代表建议找问题；五是对照审计报告和审计查出问题整改报告找问题；六是从基层和部门等工作反映中找问题。近年来，泰安市人大常委会从加强全口径预算审查监督入手，以问题为导向，把握重点、抓住关键，不断提高人大预决算审查监督的实效，紧紧抓住收入结构和支出绩效这两个重点，着力督促政府提高预算编制质量和执行效率。如针对目前我市财政收入占GDP比重、税收收入占财政收入比重明显低于全省平均水平的问题，始终把收入结构和质量问题，作为预算审查监督重点，把提高“两个比重”作为评价政府收入工作的首要指标。当前，虽然全市人大预算监督工作质量和水平不断提高，监督力度和刚

性持续增强，但监督工作中仍存在一些问题，主要表现在：一是监督内容不深不透的现象依然存在，资金安排与党委工作大局还没有紧密结合，回应社会关切“及时度”延迟；二是监督还有“盲区”，市县的开发区（功能区）、县辖街道这些“准一级财政”行政单位没有人大机构和人员，市县人大又鞭长莫及，是人大预算监督的盲区。三是县（市、区）乡镇（街道）人大（工委）依然是发挥人大预算监督作用的短板，县级一人一委、乡镇一人一室的现象普遍存在，加强县乡人大工作和建设是当前人大工作面临的一个重要课题。四是还没有建立健全人大监督效果的科学评价机制等。这些都是近期需要在监督工作中解决的迫切问题。

三、提高监督实效务必树牢五个意识

在今后工作中，我们要树牢五个意识，推进市县人大预算监督工作高质量开展、高水平推进。

牢固树立中心意识，加强监督法律性。预算和国有资产管理都是各级的大事，加强预算审查监督和国有资产监督工作必须围绕各级工作大局和党委的中心工作开展。加强人大预算决算审查监督，必须准确理解和把握监督法和新预算法的精神实质和立法宗旨，并结合实际予以贯彻落实。

牢固树立精准意识，增强监督针对性。人大预算监督只有紧跟形势发展，精准选题，才能彰显实效。一是要结合年度监督工作开展中发现的新情况新问题，提前调查摸底，初步选定议题。二是要采取召开座谈会、书面征求意见等形式，多方听取意见，不断完善议题。三是要从把握党委重大决策与社会关注热点结合中切入，既体现紧紧围绕党委工作大局，又体现回应社会关注热点难点。总之，人大预算监督要努力打造人大监督的高优端产品。

牢固树立创新意识，提高监督实效性。紧紧抓住对政府部门的监督这个根本，充分利用互联网等新兴媒体，不断创新和丰富人大的监督形式，增强监督效果。要进一步增加代表参与评价的数量、范围，力求评价科学、客观、公正。要通过代表评价，晒一晒政府部门的工作，让政府部门对人大监督真正重视起来。国家治理现代化必须基于大数据和云计算的技术支撑，人大预算审查监督和国有资产监督是国家治理的重要组成部分，必须充分利用大数据和云计算，充分利用预算联网平台，加强对支出预算和政策的审查监督。

牢固树立绩效意识，增强监督导向性。要跳出监督思考监督，建立健全人大预算监督的导向机制。一是推行重点项目设立工作机制。人大常委会审议确定每年的监督议题时，要把

一些事关全区发展大局、社会关注度高、影响面广的预算项目，设立为年度重点监督议题。要集中力量开展监督，并加强重点考评。二是引入监督效果的社会评价机制。人大监督工作必须开门搞监督，引入社会评价机制，通过网上投票、委托调查机构开展调查等形式，接受社会评价。三是推进绩效管理工作机制。综合监督议题内容、监督审查报告质量、监督效果社会评价等方面情况，实行监督绩效综合评定，增强监督效果。

牢固树立根基意识，夯实基层根基性。要着力提高县乡（镇、街道）人大预算监督水平。在注重思想政治建设的同时，突出县乡人大预算监督的专业水平，切实抓好队伍建设，以消除人大预算监督的盲区，打牢基层根基。

（作者单位：泰安市人大常委会）

坚持一基础一核心两主线 在新时代法治建设中更好发挥人大职能作用

刘钟遥

党的十八大以来，从出台宪法修正案、成立中央全面依法治国委员会，再到民法典的盛装出炉，标志着中国法治现代化已迈入了崭新阶段。以习近平同志为核心的党中央提出了一系列全面依法治国新理念新思想新战略，并在实践中不断完善发展，形成了推进国家治理体系和治理能力现代化的新经验。这些都为新形势下更好地发挥人大职能作用、推动法治建设指明了方向、提振了精神。作为县级人大，海阳市人大常委会自2017年换届以来，紧紧围绕海阳市委中心大局和人大常委会工作部署，坚持以加强自身建设为基础，以促进依法治市为核心，抓好维护司法公正和民生发展两条主线，在推动宪法法律贯彻实施、强化司法监督、增进民生福祉方面有声有色、有力有效，初步探索了新形势下县级人大助力推动法治建设的新路径。

一、聚焦自身建设，为提升履职能力增强“内动力”

从常委会6个工作委员会到设置6个专门委员会，新机构、新职责、新使命对人大工作者提出了新的更高的要求。海阳市人大常委会始终将加强自身建设作为基础性工程，着力构建和畅通“四条渠道”，练强基本功，全面提升依法履职能力。

一是强练“内功”促提升。工作中，不断完善常委会工作制度、调研制度和会议制度，纵深推进常委会党组、人大机关干部集体学习、座谈交流，尤其是把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略等作为党组会议、主任会议、常委会会议的首要议题、首要内容，先后开展“一法一章程一条例”集中学习月活动，围绕依法治国理论成果开展专题研讨16次，围绕监督议题涉及的法律和业务知识开展专项学习21次，有效提升了政治意识和理论素养，夯实了监督工作基础。二是借力“外脑”求发展。着眼于破解常委会组成人员法律知识不够“精、专”这一瓶颈，换届以来探索实施了“咨询专家库”工程，在广泛推荐、层层审核的基础上，面向社会聘请了30名威信高、知名度大的专业律师和司法权威担任咨询专家，为开展备案审查、重大议题监督储备了充足的“智囊”力量。三是广接“地气”促履职。为确保监督工作与群众需求合心合拍，每年年初通过《今日海阳》报纸和网站、广播电视等方式，积极面向全社会征集监督议题。今年以来，先后将公共卫生服务体系建设和脱贫攻坚等15项事关海阳全市改革发展稳定大局和群众普遍关注的问题纳入监督视野，有效保证了监督工作“合民生”“接

地气”。四是全员“应战”战疫情。今年是一个特别的“战疫”年。疫情期间，机关人员进社区开展信息摸排260户，全员一线参与防疫值班，历时40多天共计210人次，“双报到”开展防疫知识和复工复产政策宣传70人次，8名领导干部参与省委“四进”工作组开展攻坚工作。社会层面，发布《致全市人大代表的一封信》展开动员，全市各级人大代表或坚守岗位、或火线奋战、或捐款捐物，在疫情防控中打头阵、当表率、做贡献。对于涌现出的先进典型，海阳市人大常委会通过微信平台进行宣传报道，并同步推送给市委、市政府主要负责同志，发挥了人大代表在疫情防控期间的模范带头作用。

二、弘扬法治精神，为依法治市进程增强“驱动力”

十九大明确提出要“加强宪法实施和监督”，《民法典》则树立了法治中国的新标杆，这些都为我们开展监督工作提供了根本遵循。海阳市人大常委会在全面把握宪法核心要义的基础上，集中发力做好备案审查和宪法法律贯彻执行工作，为维护宪法权威、推进依法治市贡献了力量。

一是把握法律监督中的无为及有为。作为县级人大，虽然没有立法的“主动权”，但在规范性文件的“备案审查”工作中做足文章。2018年3月，重新修订完善了《海阳市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法》，为进一步规范审查工作程序、提高备案审查质量提供了依据，疫情发生以来，深度开展涉及疫情防控的规章和规范性文件清理工作，年内先后对《关于积极应对新冠肺炎疫情推动毛衫产业平稳健康发展的意见》等6个规范性文件进行了备案审查。自烟台市人大常委会开展立法工作以来，我们积极配合、主动参与，先后协助完成《烟台市文明行为促

进条例》等8项立法调研工作，确定基层立法联系点1个，为保障地方性法规合宪合法贡献了基层人大的智慧与力量。

二是确保法律实施的有效及有力。在切实抓好“七五”普法监督工作的基础上，先后将《安全生产法》《环境保护法》等20部法律法规的贯彻实施情况纳入监督视野，认真开展法律宣传和执法检查工作。其中，《安全生产法》执法检查工作，持续时间长达3个月，共检查生产经营单位40余家，查找出整改问题隐患90多项，向有关部门提出意见建议30多条，为提升全市安全生产工作水平、保障群众生命财产安全做出了积极贡献。

三、紧扣两大主线，为社会和谐稳定增强“作用力”

良法善治，其最终落脚点在于增进人民福祉。作为身处联系群众一线的县级人大，海阳市人大常委会始终在工作中践行以人民为中心的发展思想，坚持司法公正和民生发展两条主线同抓共促，努力打造“双支撑”，为维护社会和谐稳定保驾护航。

一是强化司法监督，为社会公平正义提供支撑。着眼于“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，持续加强司法监督工作，先后对41名员额法官和29名员额检察官进行了法律报备，重新确定名额并依法任命了135名人民陪审员。专题视察检察院工作12次，分10批次组织200余名人大代表参与法院审判工作观摩、检察开放日等活动，进一步促进了司法机关依法履职。在此基础上，紧抓司法热点难点，瞄准“靶心”、多拳出击，切实维护公平正义的“最后一道防线”。面向法院“执行难”发力，通过实地查阅档案、座谈了解执行工作、召开常委会会议审议等方式对法院执行工作和检察院民事执行监督工作

同步进行了监督。在人大监督促进下，“两院”联合会签了《关于加强执行活动法律监督工作的意见》，法院与各部门的执行联动机制进一步健全通畅，有效凝聚了执行合力，5944件多年执行积案得到清理和完善。持续关注司法案件质量，连续两年通过常委会审议监督，对法院和检察院的办案质量持续开展了专项检查，为提升审判质量、效率和司法公信力不断加码。

二是关注民生发展，为社会和谐稳定提供支撑。工作中，积极推进“科学执法”，主动跟进我市在社会治理方面的改革举措，对综合行政执法体制改革等事关民生和社会关注度高的议题开展了监督，从健全执法工作机制、提升综合执法效能等4大类14个方面提出了意见建议，引起海阳市委主要领导重视，批示有关部门落实。服务于全市社会稳定大局，今年以来，考虑到疫情的影响，先后将“优

化营商环境服务企业复工复产及疫情防控期间城市秩序恢复”两项议题列入常委会2020年监督工作要点，并在5月份召开的人大常委会第33次会议上进行了审议。聚焦企业最关心的营商环境、市民最关心的衣食住行焦点问题，通过扎实有效的监督，为恢复正常生产和生活秩序贡献了智慧和力量。以提升人民群众获得感为重点，持续关注弱势群体权益保障，先后组织视察养老机构，对未成年人犯罪预防帮教工作进行调查，注重涉法涉诉信访案件的批办、转办和督办，高质量做好代表建议办理工作，通过法定程序让基层民众的呼声得到“回响”。换届以来先后围绕“加强二手车市场管理和整治”等近50条事关民生的代表建议进行了重点督办，先后办结群众来信来访400余件，充分发挥了人大在预防和化解社会矛盾纠纷中的积极作用。

（作者单位：海阳市人大常委会）

突出活动带动 锚定积分评价 构建目标管理体系引领代表履职为民

付洪彪

“人民选我当代表，我当代表为人民”。如何引领代表把当选代表时的初衷转化为为民履职的实际行动，是人大及其常委会必须回答的重要命题。烟台市福山区人大常委会通过构建以活动引领、服务保障、平台构建、激励约束4项机制为支撑的“代表履职目标管理体系”，较好地回答了这个问题，取得了实实在在的效果。

一、把牢主题活动引领机制，指明代表履职方向

2017年，烟台市人大常委会决定在全市人大系统开展“为人民履职，做合格代表”主题实践活动。区人大常委会就此向区委作了专题汇报，积极主动争取区委支持。之后，经过主任会议、党组会议集思广益、反复研究，决定在全区部署开展人大代表为福山发展“一诺五带头”主题实践活动。“一诺”，就是立足本职岗位，按照尽力而为、量力而行的原则，每名代表每年都要做出一份承诺：年内至少提一条意见建议，办2件实事好事，联系20名选民。“五带头”就是在创业创新、招商引资，乡村振兴、脱贫攻坚，整治环境、文明创建，调查研究、建言献策，弘扬正气、依法办事等五个方面发挥模范带头作用。为保证活动顺利实施，区人大常委会主任会议成员按照分工深入各镇街（园）人大，采取召开座谈会、到代

表所在单位走访等形式，查看代表承诺事项公示及完成情况，推进代表“承诺”“亮诺”“践诺”工作实施。当年，代表们承诺办理为民实事905件，完成率达到80%；先后引进项目近50个，整治环境投资280多万元，参与化解矛盾纠纷400多件。特别是在棚户区改造、村“两委”换届选举过程中，代表们充分发挥扎根基层、联系广泛的工作优势，走在前、干在先，较好地发挥了模范带头作用，得到了选民群众的一致好评。

实践证明，“一诺五带头”主题实践活动顺应选民群众期望、满足代表履职需求、符合市区人大工作要求，代表“承诺”“亮诺”“践诺”的过程，就是为民代言、替民解忧、服务高质量发展的过程。常委会因势利导，紧扣代表主题实践活动，突出“一诺五带头”目标，通过健全工作制度、打造平台支点、完善评价机制等措施，构建起一套完备的代表履职目标管理体系，让代表努力有方向、工作有目标、履职有激励。

二、强化代表服务保障机制，优化代表履职环境

着眼于增强人大工作针对性和代表性，持续加强代表队伍素质建设，创造代表履职的便利条件，夯实代表履职基础，推动主题实践活动与代表执行职务两促进、两相长。巩固教育

培训机制。采取“走出去”与“请进来”相结合的方式,通过定期组织代表参加高层次培训,邀请专家、优秀人大代表举办讲座等方式,结合机关“一季一法”“一法一章程一条例”集中学习月活动,多渠道加强对代表的教育培训,打牢争做合格代表的素质基础。完善常委会主任会议成员联系基层机制。主任会议成员按照分工每人联系5家企业、1所学校、1—2个代表团,定期开展走访联系,摸清摸透实际情况,及时校准工作方向,确保常委会工作始终满足基层需要。健全“双联”工作机制。常委会组成人员每人联系6—8位代表,每名代表联系不少于20户选民,采取入户走访、召开座谈会等形式,察民情、问民需、聚民智。换届以来,各级人大代表走访群众15200多人次,收集群众意见建议836条,解决实际问题205件,有效提升了工作的代表性和广泛性。健全以人大代表为主渠道的民意表达机制。通过邀请代表列席人大常委会会议、参加组织的活动,选聘人大代表担任创城工作监督员、政务服务“啄木鸟”专员等多种途径,拓展代表知情知政渠道和执行职务的有利空间。深化代表活动室标准化建设机制。按照“六有”标准,全面完成了29个市区镇三级人大代表小组活动室的标准化提升工程,保证了代表活动有场地、履职有场所。

三、完善履职平台构建机制,强化代表履职支撑

坚持紧贴中心、服务大局,通过搭建代表一线建功平台,把主题实践活动的重点、代表履职的焦点,汇聚到经济社会发展的关键领域和重要方面。构建助推新旧动能转换工作平台。2018年,结合全区正在实施的新旧动能转换、“双招双引”、重点工程建设等工作,向住福各级人大代表发出倡议,动员大家在服务中心、

岗位建功等方面当先锋、做表率。代表们积极参与,截至目前各级代表共引进项目82个,其中投资过亿元的大项目、好项目20多个,有13家由人大代表领办、创办的企业跻身全区前50名重点纳税企业行列;部分村居代表在重大工程保障、环保突出问题整治等工作中,积极响应、主动作为,促成了许多难点问题解决。构建助力脱贫攻坚工作平台。按照烟台市人大常委会的统一要求,部署开展了人大代表“助力脱贫攻坚,服务乡村振兴”活动,组织住福全国及省、市、区四级242名人大代表,以代表小组或几名代表组成服务队的形式联系贫困(相对困难)村94个,联系贫困(相对贫困)户278个,通过走访慰问、捐款捐物、生活救助等形式,帮助群众解决实际难题。目前,各级代表领办农业合作社42个,筹集投入兴农资金1250多万元,发展大樱桃设施栽培800多亩;扶贫帮困捐款634万元,帮助困难学生351人。构建抗战新冠疫情工作平台。面对突如其来的新冠疫情,区人大常委会按照省市人大统一部署和区委要求,带领各级代表全力以赴投入到疫情防控和复工复产工作中。党政干部代表守土尽责,医疗卫生界代表不惜代价坚守岗位,企业家代表紧盯急需急用保障生产供应,各行各业尽己所能岗位建功,展现了人大代表应有的胸怀和担当。特别是面对应急保障用品紧缺的情况,住福各级人大代表踊跃捐款捐物。据不完全统计,疫情发生以来住福各级人大代表捐款捐物合计1363.92万元,其中捐款754.8万元,捐赠医务防护服、口罩等物资价值609.12万元。

四、健全履职激励约束机制,激发代表履职热情

全面整合代表建议办理、选民群众监督、先进典型倡树以及履职档案建设等工作

举措，创新出台积分量化评价措施，实现了履职量化监督的工作闭环，充分调动了代表履职积极性，保障了履职实效。将代表建议办理纳入区级考核。争取区委同意，将代表建议办理工作纳入全区科学发展综合考核，同时采取常委会领导督办重点建议、半年督导、年终回头看、审议办理报告等方式，不断提升代表建议办理质量。代表建议办结率逐年提高，由换届起始年份的67%提升至去年的85%，代表满意率连年保持100%。实施人大代表述职评议工作。从2019年9月份开始，组织住福市、区两级人大代表，有计划、分批次就履职情况向原选区选民述职，接受选民评议监督。目前，35名市级人大代表全部完成述职，区人大代表的述职工作已完成80%，建立起了代表接受监督的常态化机制，有效增强了代表履职的自觉性和实效性。开展“三互动”评比活动。连续3年在全区组织开展以“看亮点、学经验、促提升”为主要内容的“互看互学互比”活动，挖典型、树先进，营造比学赶超的浓厚氛围。今年年底将根据活动开展情况，组织“两先两优”

评选，充分发挥先进典型的示范带动作用，推进工作不断向深里走、往实里走。建立代表履职积分管理制度。研究出台了《代表履职积分管理办法》，对代表参与主题实践活动、提出意见建议、参加述职评议、获得表彰奖励等情况，分别赋予一定权重明确具体分值，实施量化评价。同时，将每名代表的得分情况记入履职档案，评价结果作为换届推荐连选连任的重要依据。在代表履职积分管理体系的激励下，代表履职的内生动力不断增强，各项工作不仅取得了量的提高更实现了质的变化，代表承诺事项完成率由最初的80%提升到95%；代表所提建议数量、质量双双提升，区第十八届人民代表大会第四次会议期间所提的53件建议中，有13件建议被区委列为重点关注建议；在烟台市第十七届人民代表大会第四次会议期间，福山代表团所提的“关于推进开发区、芝罘区、福山区交通一体化”的建议，被市人大常委会列为头号代表建议进行督办，充分彰显了人大代表的履职效能。

（作者单位：烟台市福山区人大常委会）

扛起治理体系和治理能力现代化的 “人大担当”

于国辉

十九届四中全会对推进国家治理体系和治理能力现代化作出了全面部署，赋予了地方人大工作新的使命、提出了更高要求。作为基层最高国家权力机关，海阳市人大常委会抓住历史机遇，主动扛起人大担当，持续加强和改进人大监督、代表和自身建设等工作，较好地发挥了地方人大在推进国家治理体系和治理能力现代化的重要作用。

一、坚持和依靠党的领导，在贯彻党委决策部署中找准定位、依法履职。全面提高国家治理能力和治理水平，必须在党的统一领导下协调行动、增强合力。围绕贯彻市委决策部署，海阳市人大常委会坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，全面行使宪法法律赋予的各项职权，切实保证人大工作与市委中心工作同轴运转、同向发力。一是以最富成效的履职方式，自觉贯彻市委意图。去年以来，海阳市人大常委会坚持“抓大事、议大事、决大事”的原则，围绕“财政预算调整”等影响海阳经济社会发展的重大事项，先后作出决议决定32项，任免“一府一委两院”工作人员93人，有力地保证了市委重大决策通过法定程序转化为人民群众的共同意志和自觉行动、市委推荐干部人选通过法定程序成为地方国家机关工作人员。二是以最富刚性的监督方式，贯彻市委决策部署。去年年初，市委提出

“品质城市”发展战略，海阳市人大常委会紧跟市委决策部署，采取专题询问这一最具刚性的监督手段对城市建设与管理工作进行了监督。为提升询问实效，海阳市人大常委会在筹备和组织过程中进行了一系列新的尝试——询题征集由“领导说了算”变为“群众说了算”，问题交办由“给试题”变为“划重点”，询问由“开卷”变为“闭卷”，督办由“软指标”变为“硬杠杠”，一系列硬性指标，对询问意见的落实起到了明显的加速和催化作用。询问以来，海阳城市建设与管理工作的变化，一些多年拆不了的违章建筑被彻底拆除、一些多年退不了市的占道经营得到彻底取缔、一些多年改变不了的脏乱差局面得到根本扭转，为落实市委“品质城市”发展战略作出了应有贡献。除此之外，还圆满完成了疫情防控、精准扶贫、“满意度”大走访、护林防火、信访维稳等市委交办的各项工作任务，以实打实的业绩展现了人大机关的责任和担当，2019年全市岗位目标考核，海阳市人大常委会开创历史先河，勇夺小组第五名，机关连续四年被授予海阳市最高荣誉——“建设海阳红旗单位”荣誉称号。

二、聚焦提升社会治理能力，在推动依法行政公正司法中维护公平、彰显正义。依法行政和公正司法是国家治理体系和治理能力的重要

要组成部分。“行政机关能否严格执法、司法机关是否具有公信力”是衡量国家治理体系和治理能力现代化的一个基本尺度，也是实现国家治理能力现代化的关键所在。工作中，海阳市人大常委会以促进“一府一委两院”依法行政、公正司法为目标，持续加大法律监督力度，依法规范执法司法行为，为推进依法治市进程做出了积极贡献。一是围绕促进依法行政，进一步加强法律监督。把捍卫法律权威作为应尽之责，今年6月份，采取市镇人大配套联动的方式，组织对就业促进法贯彻实施情况进行了执法检查，对《关于积极应对新冠肺炎疫情推动毛衫产业平稳健康发展的意见》等6个规范性文件进行了备案审查，有效保障了相关法律法规在我国的贯彻实施。二是围绕促进公平正义，进一步加强司法监督。把促进公正司法作为分内之事，将公检法司等部门重点工作纳入监督范围，召开常委会会议，听取审议了全市扫黑除恶专项斗争工作报告和市法院办案质量自查报告，并组织部分人大代表对法院涉黑涉恶案件庭审进行了观摩旁听；围绕提升法院办案质量，从加强法官队伍建设、强化案件质量监管、打造智慧阳光法院三个方面提出了有针对性的意见，并根据《人民陪审员法》的有关规定和工作需要，重新确定名额并依法任命了135名人民陪审员，以履职实践进一步推动了依法治市进程。

三、广搭载体平台，在改进代表工作中推陈出新、迸发活力。人大代表是人民代表大会的主体，要发挥好人大在推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用，必须充分发挥好代表的主体作用。工作中，海阳市人大常委会坚持在突出代表主体、发挥代表作用上下功夫，在强化服务保障、丰富履职载体上用气力，促进了代表工作的纵深开展。着力打造调研审议平台，充分发挥代表生活在基层、熟悉基层情

况、具有较高威望等优势，广泛邀请代表列席常委会会议110余人次，组织代表参加视察调研、执法检查、专题询问90余人次，活动中，代表深入基层调查、积极建言献策，为全市经济社会发展贡献了智慧和力量。着力打造代表活动平台，以助推新旧动能转换和“双招双引”为主线，深入开展“为人民履职，做合格代表”主题实践活动，引导四级人大代表积极承诺亮诺践诺，年内共确定并完成年度承诺实事1000余件，捐助各类资金35.6万元，特别是疫情防控期间，代表们或坚守岗位、或捐款捐物，累计捐款123万元，较好地发挥了人大代表的模范带头作用。去年5月，烟台市“人大代表主题实践活动现场观摩”交流会上，海阳市人大常委会作现场交流发言，在烟台各县级人大中仅此一家，这正是对海阳各级人大代表履职水平的充分肯定。着力打造建议督办平台，建立了办前询访、办中走访、办后回访的工作机制，采取“常委会领导牵头督办、市政府领导对口领办、职能部门具体承办”“重点建议重点督办、不满意建议二次督办”等形式，切实加大督办力度，目前，市十八届人大五次会议期间代表提出的70件建议、批评和意见正在有条不紊的办理之中，代表建议落实率连续三年实现正增长。

四、夯实履职根基，在加强自身建设中补齐短板、提升质效。人民代表大会制度是支撑国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度。作为人民代表大会及其常委会的服务机构，海阳市人大常委会机关深刻把握“打铁必须自身硬”的时代要求，持之以恒加强自身建设，不断提升服务能力和工作水平。一是优化机构设置，锻造坚强党组织。机构和队伍建设全面加强，在原有五个专门委员会的基础上，进一步优化机构设置和人员配备，新设立社会

建设委员会，内务司法委员会更名为监察和司法委员会；补选常委2名，专职常委比例超过65%；40岁以下机关工作人员由8人增加为11人，工作机构和人员配备均为海阳多年之最。党组织战斗力全面提升，成立了市人大常委会机关党组、党总支，党总支辖市人大常委会办公室、老干部和6个专门委员会在内的8个党支部。党组织换届后，市人大常委会机关党组织“由一变十”，较之前的组织形式发生了天翻地覆的变化，其组织机构和人员配备得到进一步完善，职责权限和活动范围得到进一步延伸，标志着市人大机关党建工作翻开了新的一页，开启了党的建设新的征程。二是开辟宣传阵地，展示履职风采。坚持既“干好人大事业”又“讲好人大故事”的理念，把宣传工作贯穿于履职全过程，不断拓宽宣传领域，加大宣传

力度，相继对《海阳市人大常委会公报》《海阳市人大常委会会议专报》《海阳人大工作》《海阳人大志》、“海阳人大”微信公众平台和机关百米文化长廊“两报一刊一志一信一廊”六大宣传阵地进行升级打造和更新完善，为树立人大权威、打造人大品牌、讲好人大故事搭建了广阔的舞台，相关做法连年荣获海阳市机关创新奖。在此基础上，围绕宣传人大重要会议活动和代表履职情况，先后在各级新闻媒体和报刊、网络发表稿件100余篇，其中稿件《这场询问会有点“不一样”》在烟台人大好新闻奖评选中荣获一等奖，4篇稿件荣登《烟台人大纪念地方人大设立常委会40周年征文汇编》，机关连年被省和烟台市人大常委会评为宣传工作先进单位。

（作者单位：海阳市人大常委会）

充分发挥人大专委会作用 助推基层治理体系和治理能力现代化

吴召勇

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，也是支撑国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度。党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。地方人大专委会作为地方人大的常设工作机构，负责协助本级人民代表大会及其常务委员会开展工作。加强地方人大专委会建设，充分发挥专门委员会作用，对于保障人大及其常委会经常性工作的有效开展、更好地发挥国家权力机关的职能作用具有重要意义。

如何在新形势下充分发挥专门委员会职能作用，推进县乡人大在基层治理体系和治理能力现代化中与时俱进？费县人大常委会积极顺应人大发展新形势，在实践中不断探索，勇于创新，把加强专委会建设作为提升人大监督工作的重要抓手，制定了“专委+工委+专业人员”的工作机制，最大限度的发挥专门委员会职能作用，有力的推动了费县人大工作迈上新台阶。

一、明确职责机制，重在“清”。2019年机构改革后，费县人大紧跟上级人大决策部署，调整设立了监察和司法、财政经济、教育科学文化卫生、城乡建设与环境资源保护、农业和农村、社会建设6个专门委员会。2019年6月，制定了《费县人民代表大会专门委员会工作规则》，明确专门委员会的法律性质、组成人员

要求、工作职责、议事规则和运作规范，推进了专门委员会工作的制度化、规范化。一是明确法律地位。专门委员会的组成人员，都是经费县人民代表大会主席团在代表中提名，由大会表决通过。会议期间在费县人民代表大会领导下履行职权，闭会期间，受县人大常委会领导，协助完成常委会相关监督工作任务。二是厘清工作职责。《费县人民代表大会专门委员会工作规则》中明确规定，各专门委员会工作职责包括审议议案并提出审议报告、拟定审议有关决议和决定草案、督办县人大代表所提议案建议、开展本委员会相关的调研、对“一府一委两院”落实工作报告和决议、决定情况进行跟踪检查等。三是规范议事程序。费县人大各专门委员会会议每季度举行一次，由主任委员负责召集，审议议案或决定问题，须经全体组成人员过半数同意才能通过。

二、优化人员结构，重在“专”。由于客观原因，之前的专委会组成人员结构，存在一些不合理之处，主要是专委会组成人员数量偏少且平均年龄偏大，大多数只能任职一届，没有形成梯次结构，不利于保持人大工作的连续性和稳定性；专业知识结构不合理，组成人员在对应领域的专业知识上没有优势，导致在工作上出现“外行指挥内行”的现象。为解决专委会不“专”、履职能力不强等问题，费县人大

着重从以下几个方面入手,一是优化人员结构。增加专委会成员并提高专职比例,费县人大共有专门委员会组成人员28名,其中,专职组成人员19名,专职比例达到68%。大学本科、研究生及以上学历23人,涉及经济学、法学、工学、农学等9个专业,中高级专业技术职称4人、专业技术人才1人。注重加强专委和工委的联系,吸收常委会机关各工委主任担任专委会副主任,确保专委会组成人员都是业务工作的行家里手。二是优化年龄结构。注重从人大代表和人大机关中选拔年富力强的同志进入专职委员队伍,适当增加中青年委员人数,并安排机关年轻同志担任专委联络员,形成合理的年龄梯队,增强专委会工作的生机和活力。三是组建专家人才库。吸收相关领域的专家学者进入专家人才库。费县人大监察和司法委员会邀请了山东信誉永恒律师事务所主任加入专家人才库;财政经济委员会专家人才库包含了县财政局、县审计局经验丰富的业务骨干,并邀请了费县新联谊会计师事务所所长和1名费县职业中专会计专业教师进入专家人才库。让“专业的人干专业的事”,有效解决了专业能力不强和人手不够等问题。

三、增强履职意识,重在“责”。一是夯实工作责任。年初,常委会制定监督工作任务展现表,将全年将要开展的调研、视察、执法检查等各项监督工作分到各专委会,进一步明确责任,专委会据此制定各自的年度工作计划。专委会主任作为本委的第一责任人,每一项监督工作完成后都要向人大常委会提交工作报告,年底向县人民代表大会及其常委会报告年度工作情况,做到年初有计划、全年有进展、年底有总结。二是压实审议职责。审议大会议案、协助常委会提高审议质量是专委会的一项重要职责。今年大会期间,在审议计划草案和预算

草案报告时,财政经济委员会召集相关人大代表和部分财经专家召开专门会议,对两个报告进行了集中审议,对全县经济社会发展和财政工作提出了4个方面16条建设性意见,有效推动了全县财政经济平稳发展。今年上半年,在听取审议全县新冠肺炎疫情防控工作情况报告时,教育科学文化卫生委员会针对报告和目前全县防疫形势提出了“统筹推进疫情防控和经济社会发展工作、把疫情防控与基层治理工作有机结合,不断提高基层依法防控和依法治理能力”等初审意见,为全县下阶段疫情防控工作指明了方向。三是做实监督职责。根据任务分工,每个专委会每年至少组织开展3至4项视察、调研或执法检查,由专委会召集专业代表和专家人才共同开展。为提升监督质量,各专委会在活动开始前精准制定实施方案,并组织人员对监督议题进行学习培训,灵活使用县乡人大联动、异地调研、“四不两直”等调研方式,充分运用专业优势,全面摸清现状、查准问题、找准对策。上半年共形成调研报告5个,每个报告,都要召集专业人士进行座谈修改,并征求相关部门的意见建议,确保指出的问题全面,提出的建议可行,保证监督成果的可行性、全面性。

四、跟踪督办落实,重在“效”。效果好不好,关键在落实。人大实施监督的根本目的是为了推动“一府一委两院”工作的开展与落实,专门委员会不仅要提出高质量建议,更要督促高效率落实。一是跟踪问效抓落实。报告转送县政府后,对报告中提出的建议,县政府是如何落实的,专委会要提请列入下一年人大常委会监督议题,听取专项工作报告并进行满意度测评,满意票不达标的,由办理单位继续办理并重新提交常委会报告,进一步增强了监督的刚性。去年,费县人大对全县政府投资项目工

程变更情况进行了专题调研,在经过专委会系统全面调研和分析论证后,提出了4条精准、切合实际的意见建议,存在的问题有没有整改?提出的建议有没有落实?调研的成果有没有转化?财政经济委员会对该项工作进行了跟踪问效,在专委会的持续监督下,今年年初,费县人民政府出台了《政府投资项目变更管理方案》,将调研报告中的意见建议吸收到方案中,促进了政府加强投资项目工程变更管理,提高了财政资金使用效益,专委会的监督工作真正发挥了实效。二是严格督办重实效。为进一步提高审议意见办理实效,专委会在审议意见交办后,及时督促“一府一委两院”根据审议意见内容,制定办理方案,分解工作任务,落实承办责任。采取视察、专题调研等方式,深入承办部门及

办理现场,逐条逐项对照检查审议意见落实情况,并严格落实问责制度,对审议意见办理质量不高,敷衍塞责的,及时启用询问等刚性监督形式,促进审议意见真正落到实处。三是代表建议抓落实。在办理代表议案和建议中,各专委会发挥专业优势,协助常委会认真做好办理工作,督促有关问题的解决。去年共收到代表提出的意见建议150件,各专门委员会对意见建议主动认领,借助费县人大履职服务平台,所有建议、意见均实现了网上移交、网上办理、网上满意度测评,并对主任会议围绕重点民生事项和社会热点问题确定的32条建议进行重点督办,切实保障了人大代表的权益,维护了人民群众的利益。

(作者单位:费县人大常委会)

防疫复产在一线 履职尽责显担当

——蒙阴县人大全面助力疫情防控和经济社会发展

殷兴斌

面对突如其来的新冠肺炎疫情，蒙阴县人大常委会认真贯彻落实习近平总书记关于抓紧抓实抓细常态化疫情防控、统筹推进疫情防控和经济社会发展的重要指示精神，立足政治机关、工作机关、代表机关的职责职能定位，主动深入“一线”，靠在前沿，强化责任担当，为全面夺取疫情防控和经济社会发展双胜利贡献人大力量。

立足“政治机关”职责定位，对标对表提高站位。人大机关是权力机关、民意机关，更是党领导下的政治机关，旗帜鲜明讲政治是应尽之责。蒙阴县人大常委会始终把“坚定不移加强党的全面领导”体现和落实到人大工作的全过程和各方面。新冠肺炎疫情发生后，常委会党组立即成立由党组主要负责同志任组长的县人大常委会新冠肺炎疫情处置工作领导小组，统筹负责全县人大系统防控新冠肺炎工作。习近平总书记每次发表有关疫情防控的重要讲话，都及时通过召开党组会、电话、微信等方式进行传达学习，深刻领会精神实质，切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，增强了做好疫情防控和服务经济社会发展的责任感使命感。省人大常委会作出《关于依法加强新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》（以下简称《决定》）后，及时组织县

乡两级广泛运用报刊、广播、电视、网络等载体刊发、播放《决定》，要求全县各级各部门认真贯彻落实省人大常委会《决定》等法律法规，坚持用法治思维和法治方式抓好疫情防控，全面提升依法治理能力水平。省人大常委会办公厅印发《关于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神在统筹推进新冠肺炎疫情防控 and 经济社会发展工作中充分发挥人大职能作用的通知》后，第一时间向县委进行汇报，并召开常委会党组会议进行集体学习，研究贯彻意见。7月份，结合《习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编》的学习贯彻，县人大常委会组织对公共卫生医疗服务管理体系建设、应急管理、城乡医疗服务进行专题视察，督促县政府及有关部门总结经验，健全机制，抓紧抓实常态化疫情防控工作。结合严格落实意识形态工作责任制，加强科学防控防护知识和有关政策法规的宣传解读，讲好人大故事，发出人大声音，大力宣传报道全县各级人大代表贯彻落实上级决策部署、助力疫情防控和经济社会发展的措施、成效，为打赢疫情防控人民战争凝聚强大正能量。

立足“工作机关”职能定位，深入一线主动作为。栗战书委员长强调，人大工作不是“二线”，而是处在依法履职、服务发展、促进和谐的“前线”。蒙阴县人大常委会深刻领会这

一要求，不断强化“一线”意识，积极投身经济发展的主战场、服务群众的最前沿、维护稳定的第一线。在疫情防控工作中，市人大常委会班子成员身先士卒，靠前履职，全部帮包联系乡镇街区和企业，经常深入村居社区和住宅小区等防控一线进行督导，靠上做好联系蒙阴县的省、市人大常委会领导的联络服务。县人大机关在做好机关日常防控工作的同时，抽调精干力量，全力做好帮包物业小区、加油站等重点场所的疫情防控，详细摸排240户、近千名业主信息，加强对省外、境外来人的管控，严格落实隔离措施，确保了所帮包的小区、站所不出任何问题。充分发挥县乡人大离群众最近、了解群众心声最直接、与群众联系最密切的优势，广泛动员群众、组织群众、凝聚群众，全面落实联防联控措施，构筑群防群治严密防线，助力提高疫情防控工作水平。疫情发生以来，蒙阴县成为全市少有的未出现确诊病例和疑似病例的县区之一。在疫情防控进入常态化新阶段后，市人大常委会坚持随时跟进疫情形势变化和经济社会发展任务需要，科学制定《蒙阴县人大常委会2020年工作要点》，合理安排监督、调研、听取审议工作报告等工作，全力服务推进“六稳”工作、落实“六保”任务。围绕全县医疗力量和重要物资调配、公共卫生队伍建设和基层防控能力建设、脱贫攻坚、农业生产、重大项目建设、基本民生保障、就业政策落实、爱国卫生运动开展等方面工作，依法督促和支持“一府一委两院”坚决落实省人大常委会《关于依法加强新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》，落实县委关于推进疫情防控、促进复产复工、维护社会稳定的各项政策措施。市人大常委会班子成员每人帮包两家重点企业，实地指导帮助企业复产复工，协调解决生产经营中的困难和问题，目前，由县人

大常委会各主任负责包扶的12家企业，已全部顺利复工复产，并且产能基本恢复到疫情之前的水平。省、市部署开展“四进”攻坚行动以来，蒙阴县人大又抽调6名同志组成3个工作组，与省、市人大派驻工作组共同“进企业、进项目、进乡村、进社区”，搞调研、摸实情，为基层解决了一批实际问题。受疫情影响，今年蒙阴县水果市场受到较大冲击，苹果、蜜桃滞销，许多果品大户面临巨大经济损失。鉴于此，市人大常委会副主任李玉国结合自己担任副县长时引领电商发展的经验，主动担当，联系多家电商大户与直播“大咖”，从3月份开始，多次进入直播间，面向全国进行“直播带货”，一次直播仅短短两个小时，就能促成网络下单1000多单，为蒙阴果品拓宽了销售渠道。各乡镇街区人大也纷纷立足工作实际，广泛发动辖区人大代表，争当模范，勇做表率，在各自工作领域为疫情防控和复工复产复学做出了积极贡献。

立足“代表机关”职能定位，发动代表担当尽责。深刻把握“人大工作的主体是代表，作用靠代表，水平看代表，活力在代表”的内涵，围绕发挥代表作用，印发《蒙阴县人大常委会致全县人大代表的疫情防控倡议书》，动员全县各级人大代表立足岗位实际，主动投身疫情防控和经济社会发展，切实当好“宣传员”“联络员”“监督员”“战斗员”。学校是疫情防控的重点和社会关注的热点，市人大代表、蒙阴一中校长张明平为将疫情对学生特别是高考学生的影响降到最低，带领部分班子成员及高三全体任课教师、服务人员，与1500名高三学子吃住在学校，封闭在校园，全身心投入到高三复习迎考工作中，保证了全县高考的顺利进行。县人大代表、蒙阴县人民医院院长胡乃珂面对来势汹汹的疫情，带领医院全体医

护人员冲锋在前，为全县人民筑牢疫情防控的“防火墙”。在他的示范带动下，县医院两名护士主动请缨援鄂，圆满完成了防疫任务，用实际行动诠释了医务工作者敬佑生命、救死扶伤的职业精神。为了更好凝聚起复工复产的巾帼力量，县人大常委会委员、县妇联主席尚红霞，充分发挥县妇联的职能优势，积极活跃在抗疫复产的第一线，既勇当“协调员”，先后为多家企业协调各种优惠贷款近40笔总额达800万元；又善当“宣传员”，利用县妇联微信公众号，开办了“巾帼好产品，等你来团购”专栏，帮助企业宣传产品，拓宽市场；还勤当“快递员”，在多次深入企业调研的同时，上门为部分企业颁发“蒙阴县巾帼居家创业就业示范基地”标识牌，鼓励企业克服困难发挥示范带动作用，为“妇字号”平稳健康发展注入

了“强心剂”。县人大常委会委员、县供电公司总经理梁嘉升，在有力有序做好内部疫情防控工作的同时，严格执行“抗疫情、保供电、为人民”十项护航举措，仅3月份就为全县企业客户减免用电成本761万元，为全县74家农村地区恒温库客户全部修改为农业生产电价；分专业成立5个疫情防控保供电小组，确保了疫情防控期间全县安全可靠供电。据统计，疫情防控期间，全县各级人大代表累计捐助总额达600余万元。蒙阴县各级人大代表以实际行动切实担负起“人民选我当代表，我当代表为人民”的初心使命，做到了联系群众、服务企业、奉献社会，充分发挥了表率作用，为夺取疫情防控和经济社会发展“双胜利”凝聚了强大动力。

（作者单位：蒙阴县人大常委会）

浅谈新形势下更好地发挥 县级人大及其常委会的职能作用

许 乐

刘家义书记说“百姓盼的就是我们要干的”。县级人大及其常委会作为国家权力机关，承担着宪法和法律赋予的重要职责，肩负着代表人民管理县域事务的重要责任，是联系人民群众的重要桥梁和纽带。做好新形势下县级人大工作，充分发挥县级人大的职能作用，对于更好地坚持和完善人民代表大会制度，推动经济社会发展，全面建成小康社会具有十分重要的意义。下面就如何发挥县级人大职能作用从监督工作、代表工作和自身建设三个方面谈几点认识。

一、坚持“三个导向”，扎实开展监督工作

一要坚持为民导向，把好议题选定关。人大监督要坚持以人为本，坚持群众路线，高度关注民生，重视听取人民群众的意见建议，把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点，努力在推进发展中解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。在议题选定上，要不断创新方式，积极向本级人大代表征选监督议题，向社会公开征求意见，立足全局，找准定位，围绕县域工作大局，围绕重点工作和民生问题，将人民群众关注的民生热点、难点作为工作重点和监督的关键领域。在民生实事上，加强对民生实事项目推进和落实情况的监督，完善代表议案建议

办理和督办机制，每年至少选择1个民生主题开展工作评议，坚持年中和年底听取和审议政府民生实事完成情况的报告，为民生实事的办理和落实保驾护航。

二要坚持问题导向，把好调查研究关。调研前要研究制定视察调研方案，明确需要了解的重点问题和难点问题，确保调研有的放矢，做到严谨细致、安排周密。在调研人员方面，要根据执法检查 and 视察调研议题的需要邀请一些专业人士参加，把熟悉情况、了解业务的人员充实到执法检查和视察调研队伍中来，特别是要注重发挥人大代表的作用，确保调研成效；在调研过程中，要坚持深入基层、深入一线、深入群众，认真细致地进行调查研究，要创新运用各种方式方法，采取上下联动、点面结合、明察与暗访结合、听取汇报与实地察看结合、查阅资料与走访群众、问卷调查结合等各种方式，广泛收集资料、听取基层和群众的意见，确保把情况摸清、把问题找准，做到真实情况了然于胸；在撰写调查报告时，要把内容写实，问题写准、对策写深，撰写出高质量、高水平的调研报告，为下步在人大常委会会议上审议好议题奠定坚实基础。

三要坚持效果导向，把好督办落实关。人大常委会审议“一府一委两院”报告后作出的决议、决定和提出的审议意见，重在督办，贵

在落实，这是保证会议成果、增强监督实效的重要一环。人大常委会必须要认真抓好审议意见的督办落实，切实做到事必议、议必行、行必果。在常委会会议结束后，有关委室根据审议情况，尽快汇总整理出审议意见，经常委会领导或主任会议审阅通过后，以常委会正式文件印发“一府两院”。对审议意见办理落实情况，有关委室要加强沟通联系，及时了解办理情况，跟上督查，并将督查情况及时向常委会领导或主任会议汇报。积极探索实行审议意见办理情况再审制度，如果审议意见落实不力，人大常委会可根据情况跟踪审议，力促落实；必要时，可动用质询、特定问题调查等强力监督手段，直至问题解决。

二、坚持“四个创新”，充分发挥代表作用

一要创新培训方式。人大代表履行代表职责，行使代表权力，监督政府工作，做到为民服务、为民代言，这就对人大代表的素质有了更高的要求。因此，加强代表学习，提高代表素质是发挥代表作用的基础。在培训方式上，要从单独培训向与其他县区合并培训过渡，加强与不同县区代表之间的交流，学习兄弟县区人大工作经验；在培训内容上，不仅要有注重人大代表履职必要的专业知识和法律知识，还要有开拓代表视野，更好地服务县域中心工作的内容；培训结束后，要适当组织结业考试，将考试成绩纳入年终履职评价中，确保培训效果。

二要创新制度机制。要不断完善各项行之有效的联系制度，特别是要建立常委会组成人员分片联系代表，代表分片联系选民制度、接待日制度、走访慰问制度等。要探索建立代表履职评价制度，通过建立代表履职记录簿，设立代表履职展示栏，对代表履职活动情况以及做好本职工作、服务及促进经济社会发展、受

到各级表彰情况等实行量化打分，年终对代表履职情况进行年度评价，评价结果在一定范围内公开，并作为评优和推荐连任的重要依据。以此来调动代表们的履职积极性，通过建立“看得见、摸得着、可操作”的人大代表履职评价制度，增强代表履职的紧迫感和危机感，激发代表履职的内动力，提升人大工作的整体质量和水平。

三要创新活动形式。要积极创造条件，为代表履行职责搭建平台、提供服务，要经常组织代表开展调研、视察、评议活动，充分发挥代表作用。代表活动的组织形式、活动方式要因地制宜、多种多样，以经常性活动为主，以特色性活动为辅，除了可以运用专题视察、执法检查等形式，还可以综合运用明察暗访、专题调查、接待选民、走访选民、召集小型选民座谈会、协助政府推行工作等多种形式灵活开展代表活动。代表活动不仅在量上更要在质上取得突破，组织代表活动时要选准目标、把握重点、合理安排、落在实处，力戒泛泛而听、泛泛而看、泛泛而谈。

四要创新工作方法。要密切同人民群众的联系，常和群众坐在一条板凳上，想群众之所想，干群众之所盼。积极探索建立网格化服务群众模式，驻县区的省、市、县、乡人大代表要固定联系选区选民群众，明确每名代表的服务网格、履职责任区域，在走访联系中开展政策宣传、意见收集、情况反馈、扶贫济困、化解矛盾等工作，在走访联系中记好民情日记，建好工作台账，办好民生实事，从群众中汲取智慧和力量，从而提高自己的履职能力水平，树立良好代表形象。

三、坚持“三个点”，全面加强人大自身建设

一要坚持党的领导“核心点”。坚持党的

领导，是做好人大工作的根本保证，只有使人大工作和党的工作重点同心同拍，才能有效发挥国家权力机关作用。县级人大及其常委会必须自觉按照党委工作重点来开展工作，必须服从服务经济社会发展中心，与党委的工作部署保持高度一致，坚持重要工作事前向党委请示和事后报告制度，积极主动依靠和争取党委对人大工作的指导和支持。要紧紧围绕党委的工作中心履行好职责，着眼于本行政区域整体工作部署，抓大事、议大事，始终围绕经济建设和社会发展这个中心，制定工作计划要紧扣党委的工作部署，开展监督工作要抓住党委的工作重点，组织代表活动要把宣传贯彻党委的中心任务作为首要内容，与党委中心工作保持一致，不断增强人大工作的针对性和实效性。

二要加强作风建设“关键点”。人大工作者要摆正自身位置，坚决克服慵懒涣散思想情绪和“二线”思想错误认识。不断巩固群众路线教育、三严三实教育、“两学一做”教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，始终保持同人大代表和人民群众的血肉联系，不断拉升

工作标杆，提高工作标准；要认真开展调查研究，努力提高调研质量和水平，在了解掌握实情的基础上，精心写好调查报告，使调研成果在提高人大常委会审议水平、推动“一府两院”工作等方面，发挥应有的作用；要树立机关工作“一盘棋”的思想，相互支持，齐心协力，自觉服务于“三会”，服务于代表，服务于领导的活动中，以实干精神创造优异的业绩。

三要狠抓学习建设“根本点”。要始终把加强政治理论学习摆在重要位置，为依法履职提供政治保证和理论支撑，要注重加强业务学习，以深学笃行推动本领提升。要学以致用，把学习理论知识、武装头脑同转变作风、提高工作能力结合起来，把学习成果运用到人大工作实践中，积极探索学习成果转化的途径和机制，针对工作中存在的突出问题，深入系统思考，形成工作的新思路、新方法和新措施，全面提升业务能力和综合素质，形成风清气正、争先创优、干事创业的良好氛围，树立人大机关良好社会形象。

（作者单位：单县人大常委会）

