

# 前 言

全过程人民民主重大理念的提出，丰富和发展了社会主义民主政治理论，集中概括了党领导人民发展社会主义民主特别是党的十八大以来民主政治建设的理论和实践成果，深刻阐明了我国人民民主的鲜明特色和显著优势，为新时代发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明提供了指引和遵循。为进一步推动对这一重大理念的深入学习、研究和阐释，我会在全省人大系统和研究会会员中组织开展了以“发展全过程人民民主”为主题的征文活动，收到征文近百篇。经研究会学术委员会各位专家严格评审，选出 22 篇优秀征文在研究会会刊《理论与实践》予以刊发，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

2021年 专刊

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

- 03 筑牢坚实民主基石 发展全过程人民民主 王乙潜
- 06 从比较政治的角度看全过程人民民主的优越性  
刘 强 张 伟
- 10 实施全过程人民民主 保证人民当家作主 房元伟
- 13 济宁人大践行全过程人民民主的探索与实践 林宪彬
- 16 地方人大践行全过程人民民主的理论思考和实践探索  
刘聪祥 赵玲玉
- 19 让民作主 为民用权 于进强 徐文彦 郭凤孝
- 22 践行全过程人民民主推动新时代人大工作高质量发展  
赵玲玉 刘聪祥
- 25 发展全过程人民民主的“德州实践” 周 敏 时 波
- 28 泰安人大：践行全过程人民民主让人大工作载满民意  
张国伟 王馨蕾
- 31 坚持全过程人民民主的实践与思考  
王光辉 杜永春 谭 婷 聂树森
- 34 紧扣“发展全过程人民民主”这一重大理念让人大  
各项工作有更坚实的民意基础 石斐川
- 36 关于打造“全过程人民民主”新区样板的探索实践  
黄 舜 王 超 冷树礼
- 39 践行全过程人民民主 绘就城乡发展美好画卷 赵保伟
- 41 全过程人民民主：新时代中国式民主的跨越式发展  
袁兆春
- 44 以基层立法联系点为依托探索开展全过程人民民主  
的黄岛实践 管 理 赵雪梅
- 47 搭建起全过程人民民主的“连心桥” 朱仰民
- 50 贯彻“全过程人民民主”让地方性法规“装满民意”  
程 伟
- 53 以全过程人民民主生动实践诠释人民代表大会制度  
时代内涵 王国京
- 56 立良法促善治把全过程人民民主贯穿地方立法全过程  
董 慧
- 59 新时代人大推进全过程人民民主的多维路径  
常俊哲 李继秋 周文豪 韩 旭
- 62 贯彻“全过程人民民主”理念推进淄博人大工作务  
实创新 杨 蕾
- 66 让代表工作成为全过程人民民主的生动实践 赵 军

# 筑牢坚实民主基石 发展全过程人民民主

王乙潜

“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中，习近平总书记站在人民创造历史的高度，强调“发展全过程人民民主”，这是对中国特色社会主义民主的全新表述。这一重要论述思想深邃、内涵极为丰富，处处体现着“以人民为中心”的思想理念。

## 一、人民民主的实现形式

马克思指出，所谓真正的民主制是把全体人民都包括在内的民主制，是人民民主制。在民主制中，国家制度本身是“人民的自我规定”，是“人民的国家制度”，其独有的特点“就是国家制度无论如何只是人民存在的环节”。

马克思、恩格斯强调，民主在本质上是人民当家作主的人民民主制，人民当家作主的人民民主制应该保障人民享有普遍选举、参与管理和监督罢免的民主权利。在国家政治时代，选举民主、管理民主和监督民主都是民主政治的实现形式。

（一）选举民主是人民民主的首要实现形式。马克思在总结巴黎公社经验时，概括提出民主选举的四个要素——普遍、平等、直接和秘密投票。他指出：“公社是由巴黎各区通过普选选出的市政委员会组成的。这些委员是负责的，随时可以罢免。”恩格斯指出：“《共产党宣言》早已宣布，争取普选权、争取民主，是战斗的无产阶级的首要任务之一。”选举民

主是人民民主得以实现的首要前提。

（二）管理民主是人民民主的重要实现形式。这种管理民主首先表现为人民参与公共管理的民主，即参与民主。恩格斯曾经预言，人民普遍参与的“管理上的民主”，应该是民主的“更高级形式”。其次这种管理民主表现为人民的自治管理，即自治民主。在马克思的人民民主理论看来，巴黎公社的民主管理实质上可以看作工人群众的自治管理。人民的自我管理或自治管理是人民民主的应有之义，并且人民自治管理的程度会随着人民民主政治的发展而不断提高。

（三）监督民主是人民民主的必要实现形式。马克思、恩格斯高度评价巴黎公社实行的公开普遍的监督制、责任制和罢免制度，认为这种监督民主制有助于防止国家政权及其公职人员由社会公仆蜕变为社会主人。马克思指出，巴黎公社“以真正的责任制来代替虚伪的责任制。因为这些勤务员总是在公众监督之下进行工作的”。

综上，可以看出，保障人民普遍享有选举权、管理权、监督权和罢免权，发展社会主义的选举民主、管理民主和监督民主，是马克思主义人民民主理论的精髓。

## 二、“全过程”的内涵及具体形式

习近平总书记指出：人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也

要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。

“全过程”，是把人民当家作主的人民民主具体地、生动地体现在制度、实践的全过程各环节。全过程民主不仅体现在完整的制度程序上，而且体现在完整的参与实践中。习近平总书记指出，“保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须落实到国家政治生活和社会生活之中”。完整的民主实践，必须要有一整套成熟的、可操作的、具有鲜明时代特色的制度程序来引领和保障。但，光有制度程序，而没有完整的民主实践，自然也谈不上过程的全面完整，若那样，民主的各项效力便大打折扣了。

民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，是我国人民有序政治参与、实现全过程民主的具体形式。民主选举实行直接选举和间接选举，产生各级人民代表大会代表，组成国家权力机关并产生其他国家机关，保证人民真正当家作主；民主协商坚持有事好商量，众人的事情由众人商量，保证人民的意愿和要求得到充分表达；以民主集中制为基本原则的民主决策，广泛征求和充分听取各方面意见，凝聚人民群众智慧，形成最大共识，保证决策科学有效；根据宪法赋予人民的各项权利和义务，民主管理保证人人都有参与管理国家和社会各项事务的机会和渠道；按照宪法赋予人民的监督权利，民主监督保证人民群众对各级国家机关和公职人员提出意见、批评和建议。

民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，这五个环节，环环相扣，内在统一，形成全过程民主的完整链条，为人民政治权利实现提供有力保障。

### 三、全过程人民民主的实践路径

“全过程人民民主”是对中国特色社会主义民主的特色和优势的新概括、最新表述，“全过程人民民主”是从属于“中国特色社会主义民主”这个概念的，不能离开“中国特色社会主义民主”来谈“全过程人民民主”。实践证明，全过程人民民主是中国特色社会主义民主的必由之路，人民参与民主实践越广泛，意愿表达越充分，人民当家作主的实现就越真实。

（一）坚持中国共产党领导是实现全过程人民民主的根本政治保证。中国共产党始终坚持以人民为中心，坚持人民主体地位，坚持从群众中来到群众中去的工作路线，制定一切路线方针政策都充分发扬民主、充分吸收群众智慧。正是在中国共产党的领导下，民主制度不断健全、民主形式不断丰富、民主渠道不断拓宽，才确保人民当家作主具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。

（二）发展全过程人民民主必须以有效监督的形式得以保障。保证全过程人民民主不是一句口号，必须通过一定的制度予以体现和保障。通过长期探索、实践和发展，人大的选举制度、组织制度、议事规则、工作制度，形成了一套体现全过程人民民主要求的理念原则和制度安排。这些理念原则和制度安排，需要在有效的监督下阳光进行。从这个意义上讲，全过程人民民主是否得以真正实现，关键在于有效实质的人民监督，让人民说话，接受人民的评判和质询。离开了人民的有效监督，我们的全过程人民民主无从谈起。健全以人民为主体的有效监管体系，是发展全过程人民民主的重要一环。

（三）筑牢民主基石，营造民主氛围。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，健全人民当家作主制度体系，推动人民民主发展更加广泛、更加充分、更加健全，全过程人民民主不断发展完善，社会主义民主政治焕发勃勃生机，为社会主义现代化事业和中华民族伟大复兴筑牢坚实民主基石。发展全过程人民民主，必须紧紧依靠人民，动员全体中国人民的主观能动性，集思广益、凝心聚力；发展全过程人民民主，必须始终坚持“以人民为中心”的发展理念，以是否有利维护和保障人民利益，是否增强人民的幸福感、安全感、获得感，是否让人民感受到阳光、公平、正义为出发点和落脚点，听民声、集民情、汇民意，为人民鞠躬尽瘁、甘当铺路石。要在全社会营造“一切来自人民、一切依靠人民、一切为了人民”的民主氛围，让人民意志体现在民主发

展的方方面面、全过程。

（四）坚持依法治国是发展全过程人民民主的重要环节。依法治国，加快社会治理体系和治理能力现代化步伐，全面建设社会主义法治国家，是全过程人民民主得以实现的有力保障。发展全过程人民民主与坚持依法治国是一脉相承、有机统一的，依法行政、依法办事、依法治理，是构建全过程人民民主的前提，法治应贯穿和体现在人民民主实践的全过程。社会主义法治，应充分尊重客观规律，充分尊重人民的主体地位，充分保障人民的各项权利，是不以人的意志为转移的，也不是朝令夕改的。离开了法治，人民民主的各项权利保证便无从谈起，发展全过程人民民主也成了镜花水月、空中楼阁。

（作者系山东省第十三届人大代表、青岛大学物理科学学院副院长）

# 从比较政治的角度看全过程人民民主的优越性

刘 强 张 伟

全过程人民民主是中国共产党百年治国理政民主经验的理论化、体系化，是对当代中国特色社会主义民主政治的深刻洞见，是对西方国家“非全过程民主”特别是片面“选举民主”的扬弃和超越，具有显著的科学性和优越性。对照以美国为代表的西方民主制度的缺陷和弊端，准确把握全过程人民民主的优越性，对于全球化背景下的国家治理模式和政治道路选择，具有十分重要而现实的意义。

**一、美式西方民主核心机制是权力制衡，全过程人民民主集中体现为人民代表大会制度的“议行合一机制”**

不同的国体在选择民主制度的具体形式上有很大的区别，其本质则是一国之中权力的归属问题，即所谓人民主权能否得到贯彻落实的问题。西方发达资本主义国家代议制民主，一般实行权力制衡原则，美国被认为是最典型的采取三权分立原则的国家，其立法机关（联邦及地方众议院、参议院）、行政机关（联邦总统、地方政府首脑和各级行政机构）、司法机关（联邦和地方法院）地位原则平等。各权力机关为了凸显自己的重要性，官员为了某一特定集团的利益，或者提高自己的政治声誉，往往在对国民对社会十分有利的事项上故意杯葛掣肘，使国家治理的效率极为低下。

例如，亚伯拉罕·林肯在结束美国内战后

遭到刺杀，继任的第十七任总统安德鲁·约翰逊故意和国会作对，于1867年先后否决了在哥伦比亚特区、未建州联邦领土、正在组建的内布拉斯加州、科罗拉多州内实施黑人选举权的法案（即允许上述地区黑人享有投票权），还否决了一系列恢复重建的法案，人为拖延美国重建、赋权黑人和恢复秩序行动。美国第二十二任总统格罗弗·克利夫兰更是因在任内行使414次否决权，被人们嘲讽为“否决总统”。而第四十四任总统巴拉克·奥巴马提出的主要覆盖穷人的《医疗改革法案》遭到国会的反对而迟迟不能通过。由于国会和行政机关严重对立，导致即使对国家和人民有利的决策也得不到执行。

我国是人民民主专政国家，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，而议行合一就是其所采用的权力配置机制。人民通过直接选举和间接选举相结合的方式选择代表，通过代表在人民代表大会行使自己的一切权力。政府、监察、司法等机关由其产生，对其负责。正是人民代表大会本身所具有的汇集国家权力于一身的“合”的特点，才保障了我国人民行使国家权力的充分性和完整性，才使人民的意愿和要求，公平、高效的上升为国家意志，并通过决策、立法、执行、司法等各个环节得到最大程度、最快速度上的实现和满足。因此，我

国现行的人民代表大会制度所坚持的“议行合一制”，体现了国家权力整体与部分的辩证认识，体现了“议”与“行”的全程性和统一性，既符合人民民主的根本特征，又适应我国国情，是相较于三权分立而言更加科学、更加优越的政权组织原则。

## 二、美式西方民主是片面的、单一的选举民主，全过程人民民主的精髓在于全程性、历时性

现代国家，国际、国内利益联系日益紧密，政治、经济利益愈加融合，民主不仅体现在重大政治事件和政治行动上，也越来越多的体现在广泛而繁杂的公共事务和社会管理中。以美式民主为代表的西方民主把“民主”局限于选举中，这种“一次性民主”已经不符合人民的根本利益，不符合社会的发展趋势。

美国两年一次进行中期选举（改选全部众议员和任期届满的1/3参议员），四年一次总统选举，往往在选举这短暂的时间内，各路人马串联动员、广告承诺，但政治承诺在选举之后却大打折扣甚至不兑现，对于大多数选民来说，只能期待下次选举一选了之，别无他法。人民只是在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，所谓“民主”就成了装饰品。而人民是否实质上享有民主权利，不仅要看人民在选举时是否有投票的权利，更要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利。

习近平总书记指出，“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”全过程人民民主是在选举、协商、决策、管理、监督这五个环节中运行的，体现在所有政治事件和公共事务中，是一个完整的实践体系。全过程人民民主不是某一个时间段的民主，也不是断断续续的民主，而是具有历时

性的、持续性的民主。即便是在民主协商阶段，全过程人民民主也要求“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”，明确了“决策之前”“决策实施中”进行广泛协商的程序，体现了“全环节、全程性”的原则要求。

有比较才有鉴别，我国人民民主有效防止了西方民主选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象，既保证了人民进行民主选举的权利，也保证了人民在民主协商、决策、管理、监督等方面的权利，充分保障了人民当家作主。

## 三、美式西方民主表现为党派倾轧、金钱选举，全过程人民民主体现在党的统领性、纯洁性

西方民主制度进入当代，越来越倾向于政党动员和金钱选举，这既受资产阶级内部利益分化的驱动，也是“选票政治”的庸俗化、投机化。

首先，美国从体制上为民主党、共和党两党竞争进行保护，限制其他党派进行竞争。美国出台《联邦竞选法》《联邦两党竞选资金改革法》，虽然对竞选中的个人捐献资金进行限制，但允许州和两党组织为“地方党建活动”和“选民动员”而不受限制的筹集和花费资金（“软钱”），可以用来支付党工的工资、投票动员、选民教育和造势集会等活动。其他小党派和个人竞选人就很难得到组织和资金支持，被迫放弃与民主、共和两党推出的竞选人进行竞争。从美国选举结果来看，除了建国初期党派政治发育不全外，自两党政治（早期为联邦党与民主共和党）存在以来，美国总统均系由两党推出的候选人当选。从竞选花费来看，美国选举一开始便与金钱密不可分。早期候选人为了筹集足够的竞选资金，甚至发明了“预留金制”和“分赃制”，即获选者在当选之后将政府公职奖励给献金支持者担任，并要求他们预留一

定的收入，贡献给自己连选连任。至于金钱花费，更是糜费费财，持续高烧、不计其数。乔·拜登与唐纳德·特朗普之间的竞选，双方竞选资金竟高达140亿美元。因此，美式西方“民主”不过是“党派政治”和“金钱民主”，集中体现了资产阶级统治的本质。

全过程人民民主坚持中国共产党的领导，在民主集中制原则上建构人民代表大会制度。人民代表大会产生并监督其他权力机关，从而以人民主权的“集中”来保障“人民民主”。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是我国政治制度优势的根本保障和主要来源。全过程人民民主的本质是人民当家做主，其在国家和社会各个领域的有效推进，离不开党的统领。党可以通过建立统一战线、把具有共同利益的各个阶级组织起来，有效实现人民民主专政；还通过民主集中制，将人民的心声和诉求汇集、凝聚，把党和人民的共同意志上升为国家意志，从而让人民运用宪法和法律来治理国家。党还可以发挥组织、宣传和纪律等作用，引领、规范和监督包括人大在内的各个有权机关，保证全过程人民民主在选举、决策、立法、执行和监督等各个环节的落实，确保人民利益的最大公约数在党的领导下实现。中国共产党的性质决定了党的利益与人民利益的一致性，党的发展和壮大是为了更好地维护和实现广大人民的根本利益。党领导下的全过程人民民主不存在党自身的特殊利益，通过与各民主党派政治协商，实现了人民利益与人民民主的有机统一。所以说，西方民主中存在的“党派倾轧”和“金钱选举”不可能在我国存在，其根本原因就在于党的统领性和纯洁性。

**四、美式西方民主的主体是分层的、受限的，全过程人民民主的主体是全员的、平等的**

美国虽然制定了《联邦宪法》和《权利法案》，并宣称“权利天赋”“人人平等”，建

立民主共和国家。但自建国以来，其所宣称的民主就是不平等的。

首先，1787年宪法规定了众议员名额确定“3/5条款”，将黑人按照3/5的比例计入名额确定数，印第安人不予计入，不仅未赋予其政治权利，甚至连自由民的资格都予以剥夺。其次，虽然美国第十五条宪法修正案规定了公民选举权不受种族、肤色或以前是否为奴隶而受制约，表面上使黑人获得了政治权利。但因选举权的行使有关事项属于各州管理的权限范围，随着种族隔离制度的普遍实施，各州通过居住时限、税款缴纳、文化和理解能力测试等选举程序限制，剥夺了绝大部分黑人的投票权。在1895年，密西西比州的黑人投票甚至降为零。直到现在，有些州还通过剥夺“释放后的服刑人员”选举权的方式，变相剥夺黑人政治权利，因“贫困—犯罪—监禁—权利剥夺—贫困”的恶循环导致黑人青年犯罪率始终处于较高状态。再次，女人、印第安人和其他少数民族后裔的选举权也受到很大限制。美国女人在1920年才获得选举权，印第安人于1924年才获得选举权，至于亚裔，特别是中国、日本后裔，直至二战后才逐步获得选举权。至于被选举权，因受到竞选周期和资金筹集等方面的制约，一般人根本无法承受，也就实质上无法实现了。

相较于美式西方民主，全过程人民民主的主体具有极大的广泛性，除了极少数被依法剥夺政治权利的人和不具备完全民事行为能力的人无法享有，其他符合年龄要求的社会成员一律享有，可以说是绝大多数公民组成的人民参与的民主。而且，其民主权利的享受和行使一律平等，不受性别、民族、财产、文化程度和宗教信仰等的影响。早在抗战时期的陕甘宁边区，就规定“除卖国者、罪犯和神经病人外，凡居住陕甘宁边区的人民，在选举之日，年满16岁的，无男女、宗教、民族、财产、文化的

区别，都有选举权与被选举权。”为充分保证边区选民参加选举的民主权利，还根据边区经济落后、地广人稀、群众文化程度不等的实际情况，采取了若干富有特色且方便选民的“投票”方式：如划圈画杠选举、豆粒投放选举，这些都反映了党和国家一直致力于最广泛、最深入民主政治的决心和勇气，以及符合社会政治、经济发展实际的生动鲜活的民主实践。

##### 五、美式西方民主的本质是政治操弄、往往与人民意愿相背离，全过程人民民主的本质是人民当家作主

美式西方民主特别是在选举中，大量存在人为干预和操弄。为了顺利当选总统，候选人、政党之间还进行私下媾和，严重损害既定的民主制度。

比如，第三任总统候选人托马斯·杰斐逊与另一候选人艾伦·伯尔经35次选举人团投票仍因无人过半数，民主共和党和联邦党在汉密尔顿调解下私下谈判，通过“政治交易”保证了杰斐逊当选。进入20世纪后，选区操纵使得选举的结果可以预见，在任议员可以轻松赢得连任，没有挑战者愿意浪费精力和金钱去挑战利益固化的体制，致使选民投不投票都不影响选举结果，选民投票率持续跌落，导致“民主性”的丧失。1998年国会中期选举的比例甚至低到仅为34%。选民投票率的降低，也导致竞选方式更具有操弄性，以至于政党将精力和金钱都投放到“摇摆州”和“摇摆选区”。再加上美国选举制度上的“单一议员选区”“胜者全得”和选举人团等制度，导致其选举丧失活力，纯粹成为政治操弄的结果，严重损害选民的民主意愿，甚至造成社会严重分裂。

如2000年乔治·沃克·布什（小布什）与阿尔伯特·戈尔进行总选竞选，因佛罗里达州的得票差距很小，戈尔就人工重新计票诉至联邦最高法院。后经联邦最高法院裁定重新计

票挑战失败，小布什赢得选举团人的投票。但在全国范围内，小布什获得的选民直接投票比戈尔要少。这种情况在特朗普与希拉里的总统竞选中再次上演。从民主的本质来说，民主的核心是多数人决定的机制，但实际情况却恰恰是民选票得票少的人赢得了选举，这显然背离了选民的真实意愿。至于拜登和特朗普的选举大战，更是引发一系列重新计票、诉讼和争议，甚至导致国会受到冲击，造成选民大量死伤，引发时至今日的社会分裂。这些，都凸显了操弄选举、背离民意的虚伪民主的严重弊端。

全过程人民民主肯定人民群众是民主的主体，遵循历史唯物主义的群众史观，始终立足于人民，回归于人民，保证全体人民全过程地参加民主政治建设和公共事务管理。人民是党和国家的执政之基，失去了人民的支持和拥护，党和国家终将走向灭亡，民主也就无从谈起。实践证明，人民参与民主实践越广泛，意愿表达越充分，人民当家作主的实现就越真实。中国共产党深知人民群众在治国理政中的重要性，将民主执政作为基本执政方式之一，将“全心全意为人民服务”作为宗旨，以体制机制巩固人民的主人翁地位，保证人民进行广泛政治参与、充分表达政治意愿。

从历届全国人大代表的组成可以看出，人大代表来自五湖四海，涵盖各行各业、各个民族。特别是十三届全国人大代表中，一线工人、农民、专业技术人员代表所占比例明显提升，凸显了人大代表的广泛性，反映了人民群众政治参与的广泛性。通过与人民进行密切互动、对民生民意开展深入调查，并广泛地、高效地汇集民智、民意，经民主程序将其上升为国家意志，从而满足了人民在民主政治上的需求。因此，全过程人民民主把以人民为中心作为核心理念，其实质就是人民当家作主。

（作者单位：济宁市人大法工委）

# 实施全过程人民民主 保证人民当家作主

房元伟

民主是现代政治文明的普遍价值追求，也是现代政治社会不可或缺的制度安排。中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，是对社会主义民主政治理论的重大创新，体现了习近平总书记对中国特色社会主义民主政治的深入思考，充分阐明了我国社会主义民主的特质和优势。全过程人民民主不仅承继了人民民主的本质内涵和价值根本，而且是我国新时代民主理论的创新和发展，具有鲜明的理论内涵、实践特色和时代价值。

## 一、中国共产党的领导是实现全过程人民民主的根本政治保证

中国共产党自成立之日起，就把人民民主写在自己的旗帜上，致力于建设人民当家作主的新社会，提出了关于未来国家制度的主张，领导人民为之斗争，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主。

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、命运所系，这是历史的选择，人民的选择。全过程人民民主是党的性质宗旨的实践要求，我们党始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，矢志不渝为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，始终代表最

广大人民根本利益，与人民休戚与共、生死相依，没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。

一百年来，中国共产党团结带领中国人民以“为有牺牲多壮志，敢教日月换新天”的大无畏气概，书写了中华民族几千年历史上最恢宏的史诗。百年奋斗开辟的伟大道路、创造的伟大事业、取得的伟大成就，从根本上改变了中国人民的前途命运，中国人民彻底摆脱了被欺负、被压迫、被奴役的命运，成为国家、社会和自己命运的主人，人民民主不断发展，十四亿多人口实现全面小康，中国人民对美好生活的向往不断变为现实。

党领导人民发展社会主义民主政治，走中国特色社会主义政治发展道路，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。全过程人民民主就是在党的领导下形成、发展和实现的，是党领导人民创建的新型政治文明形态。新征程上，只有始终坚持党的领导、全面落实党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，全过程人民民主才能沿着正确方向有序推进，人民当家作主才能更好更充分实现。人大常委会机关干部要在履职尽责中加强政治历练，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，努力打造让党放心、人民群众满意的政治机关、国家权力

机关、工作机关和代表机关。

## 二、人民至上是全过程人民民主崇高的价值追求

人民性是马克思主义最鲜明的品格，也是全过程人民民主的本质特征。全过程人民民主坚持以人民为中心、以人民为主体，保证人民当家作主，是全体人民平等普遍真实享有的民主。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，是全过程人民民主的价值所在。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力。实施全过程人民民主，就是通过各种途径和形式充分保障人民当家作主。坚持“一切为了人民”，始终将实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为民主政治建设的出发点和落脚点，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到民主的各领域各环节全过程；坚持“一切依靠人民”，从人民群众中汲取智慧和力量，尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，问政于民、问需于民、问计于民，鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式建言献策，充分了解社会期盼，吸收群众智慧。

习近平总书记强调：“有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛”。不断拓展以人民为中心的民主政治创新道路和实现方式，建设具有普遍平等、真实高效、务实管用、一以贯之、不断发展等显著优势和实践特征的人民民主，保证人民享有更加广泛充分的民主权利，保证人民通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，依法有序参与国家治理和社会治理，使选举更加符合民意，协商更加广泛充分，决策更加民主科学，管理更加合理高效，监督更加持续深入，使人民的民

主权利在实践中得到全过程落实。

民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。人大常委会机关干部要始终坚持以人民为中心的发展思想，牢记江山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心。全面落实全过程人民民主，充分发挥专门委员会、代表小组以及人大代表的作用，把组织开展立法、监督、检查等活动的过程，作为实践人民当家作主的过程，更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生，大力解决人民群众身边的烦心事、操心事、揪心事，不断满足人民群众对美好生活的向往，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

## 三、人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体

全过程人民民主通过一系列法律和制度安排，真正将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各个环节彼此贯通起来，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的民主。

习近平总书记强调，要“形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”。人民代表大会制度是我国制度体系中的一项根本政治制度，是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。实践充分证明，人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、切实能够保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。

保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须通过一系列制度、措施予以体现和保障。习近平总书记在中央人大工作会议上对不断完善和发展人民代表大会制度、继续推进全过程人民民主建设、进一步保障人

民当家作主，提出了一系列新思路新举措，要求要在党的领导下，不断扩大人民有序政治参与，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。要保证人民依法行使选举权利，民主选举产生人大代表，保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程，确保党和国家在决策、执行、监督落实各环节都能听到来自人民的声音。要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民群众根本利益之中。习近平总书记的重要讲话为人大常委会机关开展工作提供了根本遵循，当前，最重要的就是组织好换届选举工作，在具

体实践中贯彻落实习近平总书记关于全过程人民民主的重要要求，让广大人民群众在社会实践中享有更广泛更充分更真实的人民民主。

制度竞争是综合国力竞争的重要方面，制度优势是一个国家赢得战略主动的重要优势。人大常委会机关干部要始终保持政治上的清醒和坚定，坚持党的全面领导，坚持中国特色社会主义政治发展道路，高举人民民主的旗帜，发挥好人民代表大会制度作为实现全过程人民民主的重要制度载体作用，着力推动人大工作高质量发展，实现过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一。

（作者单位：泰安市人大常委会农经工委）

# 济宁人大践行全过程人民民主的探索与实践

林宪彬

在中央人大工作会议上，习近平总书记深刻指出，“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，是发展全过程人民民主、实现人民当家做主的根本途径。近年来，济宁市人大常委会坚持把发展全过程人民民主贯穿立法、监督、代表等人大工作各方面各环节，构建民主民意表达平台，畅通民主民意表达渠道，探索形成了生动的地方人大履职实践。

## 一、立法工作体现人民意志

与国家和省相比，设区市在立法过程中遇到的涉及群众切身利益的问题更具体、更直接。济宁市人大常委会自觉践行立法为民的价值理念，把维护保障人民群众的权利放在立法首要位置，站在人民立场上去想去做，努力使老百姓能够在地方立法中得到实惠、感到满意。

（一）坚持和拓展人民群众参与立法、表达诉求的途径和方式。为深入推进开门立法、民主立法，聘请30名立法咨询员，确定20个基层立法联系点，倾听群众所思、所想、所盼，“原汁原味”反映基层诉求，激活了地方立法的“一池春水”。在法规草案起草过程中，广泛吸纳各方面意见，健全意见采纳情况反馈机制，确保地方立法“接地气、聚民智”。对于与人民群众利益密切相关的立法项目，采取座

谈、论证、听证等形式，邀请代表参加立法调研，注重听取管理相对人和利益相关群体意见，开通反映民情、汇聚民意的“直通车”，使各阶层不同的声音在立法上表达得充分、汇集得完整。每部法规草案都在济宁日报、人大和政府网站全文刊登，在市区广场专栏公告，广泛征求意见建议。同时，建立立法新闻发布会制度，加强对年度立法计划、立法重大问题、法规条款的宣传解读，使公众通过公开、广泛、充分的讨论，有序参与立法，确保制定出来的法规立得住、行得通、真管用。

（二）既充分体现最广大人民根本利益，又统筹兼顾不同方面群众具体利益。比如，在制定《济宁市城镇容貌和环境卫生管理条例》时，通过各种方式收集社会各界意见建议120余条，群众提出的“治理小广告”“禁止在道路两旁占道经营”“限制宠物进入公共场合”等内容及时吸纳到法规中；在制定《济宁市养犬管理条例》时，开展“蹲点调研”，到市民养犬集中区域和犬只活动集中的公园，征求群众对大型犬类划分、一户一犬、狗吠扰民等问题的意见建议，据此对条例作出修改；在制定《济宁市文明促进条例》时，以立法引导民意，对培育和践行社会主义核心价值观，规范和促进文明行为，提升公民道德水准、文明素养和社会文明程度等进行广泛宣传，为济宁以全省第1名、全国地级市第5名的总成绩入选第六届全

国文明城市提供了有力法治保障。自2015年以来，济宁市人大常委会已经制定实施11部法规，每一部法规都装满了民意。

## 二、监督工作坚持人民至上

社会主要矛盾的新变化、人民群众对美好生活的新期待，对人大监督提出了新要求，公众对人大监督的关注度和期许值也越来越高。在监督工作中，济宁市人大常委会坚持问需、问计、问效于民，着力打通监督工作“最后一公里”，推动解决相关方面深层次矛盾问题，有效补短板、强弱项，让改革发展成果更多更公平惠及人民群众。

（一）在问需于民上，围绕民生选择议题。监督工作能不能做得好，首先要了解群众在想什么、盼什么、要什么。为此，每年面向社会各界征集监督议题，做到人民群众的利益诉求在哪里，监督工作就跟进到哪里。近年来，按照“切口小、发力准、效果好”的标准，通过各种方式强化就业、教育、医疗、住房、养老、食品安全、生态环保、社会治理等民生领域工作的督促检查，力争“督一件成一件”，真正把好事办在群众“心坎上”。在全市市、县两级人代会上全面推行民生实项目人大代表票决制，民生工程从政府“为民做主”，转变为“由民做主”。代表票决制实现了代表和群众“下单点菜”，让党委决策更加民主科学，让政府工作更加阳光透明，也让人大监督更加刚性有力。

（二）在问计于民上，开门纳谏“把脉问诊”。教育事关千家万户，是群众最直接的民生关切。2021年8月28日，济宁市十七届人大常委会第四十七次会议举行联组会议，对市政府贯彻实施教育法情况开展专题询问。为把询问问题找准找实，会前，市人大常委会成立执法检查组，深入各级各类学校和幼儿园实地

察看，广泛听取代表和群众的意见建议，全面掌握教育法贯彻实施中的关键问题和社会关切，在此基础上确定了19个询问问题。询问现场，基层群众代表列席，电视台全程录像，在坦诚相对的“一问一答”中，市人大常委会代表全市人民发出了铿锵有力的“声音”，市政府及有关部门向全市人民作出了沉甸甸的“承诺”。专题询问后，及时召开新闻发布会介绍有关情况，加强监督公开，保障群众的知情权、参与权和监督权，在消除群众疑虑、化解社会矛盾等方面起到了积极作用。

（三）在问效于民上，努力让人民群众满意。对于群众“急难愁盼”问题，全力以赴抓，持之以恒促，确保善作善成。济宁主城区学校学生上下学时间段交通拥堵，是社会一直关注的热点问题。2019年以来，济宁市人大常委会多举措推进城市公共交通发展，缓解城市交通拥堵，其中助学公交成为一大亮点。连续3年关注“公交助学”工程，持续跟踪问效，推动为主城区21所学校开通54条“公交助学”专线，服务学生3000多名，学生上学的路因此变得安全而畅通，得到社会、学校和家长的一致好评。

## 三、代表工作表达人民意愿

人大代表来自人民、根植人民，密切联系群众是人大代表的本质属性和独特优势。济宁市人大常委会坚持把服务保障代表履职作为重要工作内容，有效发挥代表在反映群众诉求、解决民生难题中的桥梁纽带作用，推动解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，不断增进民生福祉。同时，依法稳步推进县乡两级人大换届选举工作，使其成为全过程人民民主最生动、最直接的体现。

（一）加强代表联系群众平台建设。2020年5月以来，按照济宁市委确定的“向人民报告、

请人民评议”要求，采取市县乡三级联动形式，创新开展“倾听民声、解疑释惑、助力化解风险”主题活动。活动中，建立代表公开接待日制度，每季度一个主题，每月15日为全市各级人大代表统一公开接待日，以代表小组和乡镇（街道）人大为单位，组织代表与群众面对面沟通交流，听取“选民说事”，为代表履职搭建立足基层、贴近群众、覆盖城乡的重要平台，让代表与群众走得更近、联系更紧。

（二）激发代表履职内生动力。“倾听民声、解疑释惑、助力化解风险”主题活动暨代表公开接待日制度既解决了闭会期间群众不知道代表在哪里，如何反映诉求的问题，又解决了代表闭会期间“有组织、无阵地，有活动、不经常”的问题，成为全市各级代表联系群众、服务群众“最后一公里”的主阵地。广大代表自觉践行“人民选我当代表，我当代表为人民”宗旨，深入宣传党的路线方针政策和党委政府各项惠民措施，帮助群众理发展路子、出致富点子；对群众提出的意见建议和反映的问题，尽最大努力做好解释说明工作，不能现场解释的，以代表建议的形式提出，由市人大常委会及时转交办理、跟踪监督，推动破解经济社会发展和民生保障的卡点、难点、堵点，助力党委政府防范化解各类风险。活动开展以来，相继围绕脱贫攻坚、农村人居环境整治、物业管理、教育、医疗等民生领域开展7个主题，累计接待群众15300多人次，收集意见建议5060余件，办理

情况及时向代表和群众反馈，真正做到民有所呼、我有所应。该项工作打开了一条条社情民意反映和表达渠道，架起了一座座人大代表与人民群众面对面沟通的“连心桥”，成为践行全过程人民民主的重要着力点，在省内走在了前列。

（三）稳步发展“群众家门口的民主政治”。发展全过程人民民主，处于民主政治建设“前沿阵地”的县乡人大，使命光荣、责任重大。代表选好了，县乡人大依法有效履职便有了坚实基础。在县乡人大换届选举工作中，市人大常委会依法指导推进，切实保障广大人民群众民主权利，使县乡人大换届选举的过程成为践行全过程人民民主的过程。截至2022年1月底，全市11个县市区、133个乡镇共选举产生新一届县级人大代表3033名、乡镇人大代表7931名，实现了选举作风清正、选举结果人民满意。新华社“新华全媒头条”稿件《社会主义民主的生动实践——各地学习贯彻六中全会精神推进全过程人民民主》报道了我市县乡人大换届选举工作典型做法，各大央媒纷纷转发，舆论高度好评。

发展全过程人民民主，是人民代表大会制度的鲜明特征。济宁市人大常委会将不断创新载体、丰富内容，以看得见、摸得着的方式，让全过程人民民主在济宁这片沃土上生根、开花、结果。

（作者单位：济宁市人大常委会研究室）

# 地方人大践行全过程人民民主的理论思考和实践探索

刘聪祥 赵玲玉

在中央人大工作会议上，习近平总书记对全过程人民民主作出全面阐述、提出明确要求，鲜明展示了我们党始终高举人民民主旗帜的坚定立场，为新时代推进全过程人民民主建设提供了科学指引和根本遵循。在我国社会主义民主政治制度下，发展全过程人民民主就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。

## 一、全过程人民民主是社会主义民主政治理论的重大创新

社会主义民主政治理论是我们党一百多年来引领人民群众探索开创的，并在中国特色社会主义民主实践中不断丰富和发展。主要包含三个层面：一是建立了人民代表大会制度。1949年，新中国以人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体为制度基本架构，体现了国家一切权力属于人民的根本政治原则，确保了人民民主这一中国式民主形态的根本性质。二是完善了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度，将人民当家作主的目标贯穿于国家和社会治理的全过程。三是逐步完善了意见建议座谈会、听证会、征询会、议事会等民主决策、议事、协商制度，确保在重大决策、重大立法、重大规划、重大项目中不

断倾听民意，将人民的需求和呼声有效转化为国家的大政方针和民生政策。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，健全人民当家作主制度体系，构建了多样、畅通、有序的民主渠道，推动发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，社会主义民主政治焕发勃勃生机。在中央人大工作会议上，习近平总书记深刻阐述了全过程人民民主，并创造性地提出一个国家民主不民主“四个要看、四个更要看”，体现了深邃的政治思维、理论思维、实践思维，标志着我们党对民主政治发展规律的认识达到了新的高度。同时，大量的实践也充分证明，中国之所以能够在短时间内创造经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”，特别是抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果，全过程人民民主发挥了重大作用。综上，全过程人民民主是马克思主义中国化进程中的重大理论创新、理论创造，丰富和发展了社会主义的民主政治理论。

## 二、人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体

习近平总书记指出：“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。”人民代表大会制度承载了中国共产党和中国人

民追求民主的初心使命，是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度，是在我国政治发展史乃至世界政治发展史上具有重大意义的全新政治制度。这也是中国近现代100多年历史波澜壮阔、激荡发展的必然结果。作为我国的根本政治制度，人民代表大会制度包含着整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范，充分体现了发展全过程人民民主的要求，有力实现和保障了全过程人民民主。在制度设计上，人民代表大会制度坚决贯彻国家一切权力属于人民的宪法理念，始终把人民当家作主这一人民民主的本质贯穿于政权运转和公共事务的各个领域、各个方面、各个环节。可以说，全过程人民民主是人民代表大会制度设计和安排的一条主线。在职能定位上，人大及其常委会所拥有的立法、监督、任免、重大事项决定、代表等职权，涉及到民主选举、民主决策、民主管理、民主协商和民主监督等环节，这恰恰与全过程人民民主的内涵高度契合，体现了社会主义民主政治的鲜明特点。在实践运行中，坚持人民代表大会制度，就是支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，保证各级人大都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督，保证各级国家机关都由人大产生、对人大负责、受人大监督。通过人民代表大会制度60多年来的不断探索创新，保证了人民通过法定的渠道、方式、程序全过程参与人大立法、监督、重大事项决定等各方面工作，确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音，国家根本政治制度的优势功效得到充分彰显。正如习近平总书记指出的：“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质

民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”

### 三、人民代表大会制度的地方实践保障全过程人民民主

东营市人大及其常委会充分发挥职能作用，依法履行职权，为不断扩大人民有序政治参与、支持和保证人民当家作主、发展全过程人民民主，提供了坚实的制度保障。

在地方立法工作中：立什么法由人民群众来“点题”，让法规从群众中来，到群众中去，不断向民生细微处延伸，确保立法体现民情、汇聚民意、集中民智。条文如何规定请人民群众来“商议”，通过立法联系点广泛征求民意，通过实地调研掌握第一手资料，通过咨询论证解决重大分歧，确保条例中的每一项制度设计、每一个条款、每一个“法言法语”都装满民意。法规实施效果如何让人民群众来“评议”，坚持立行并举，委托第三方评估机构开展立法后评估工作，做好法规“后半篇文章”。截至目前，我市已出台12部法规，为推动东营高质量发展提供坚实的法治保障。

在监督工作中：监督方向问需于民，开门向人大代表、“一府一委两院”和社会各界广泛征集监督议题，及时将在调研视察、执法检查中发现的问题上升为“议题”。监督过程问需于民，完善执法检查“全链条”工作流程，吸收专家指导、市监委派员参与成为常态。整改落实问效于民，做好监督“后半篇”文章，通过叠加运用执法检查、专题询问、满意度测评和跟踪督办等方式，不断增强监督工作的刚性和实效。

在讨论决定重大事项工作中：积极拓宽参与渠道，最大限度汇集各方智慧，着力提升议事质量和决策水平。把坚持党的领导贯穿讨论

决定重大事项全过程，加强与“一府一委两院”沟通对接，就决议的必要性、可行性等重大问题听取意见，并深入调研论证，反复论证评估和斟酌推敲，增强决议的科学性和可操作性。

在代表工作中：融合运用人大代表工作站等平台载体，就近方便联系群众，支持和保障人大代表发挥在推进全过程人民民主进程中的作用；健全完善“联系、约束、评议、退出”代表履职服务管理机制，强化代表履职保障；开展“履职尽责、为民解忧”主题实践活动，丰富代表履职载体；通过代表视察、绩效评估、满意度测评、办理情况公开等措施，推动代表建议落地见效；在全市推行街道议政会制度，指导全市15个街道依程序选聘议政代表780名。

召开全市人大代表工作站建设现场会，市人大常委会有关领导到会指导并给予充分肯定。截至目前，建成工作站175处，各级人大代表进站4300余人次，接待群众12267人次。

在换届工作中：把组织好市县乡三级人大换届选举工作作为发展全过程人民民主的具体实践和人民当家作主的重要体现。根据新修改的选举法，重新确定县乡人大代表名额，新增代表向基层群众、社区工作者倾斜；科学确定人大代表结构比例，保证代表的广泛性和代表性；借助选民登记信息系统，认真细致开展选民登记工作，力求做到不漏不错不重。

（作者单位：山东省东营市人大常委会研究室）

# 让民作主 为民用权

## ——潍坊人大推进全过程人民民主的探索与实践

于进强 徐文彦 郭凤孝

习近平总书记在中央人大工作会议上深入阐述了全过程人民民主的重大理念，强调不断发展全过程人民民主。潍坊市人大常委会认真践行全过程人民民主的理念，用履职实效彰显人民民主的显著优势，着力提升民主治理的合力效能，在推进全过程人民民主方面作了一系列有益的探索与实践。

**坚持开门立法，彰显民主之治。**市人大常委会把全过程人民民主的理念、原则和要求贯彻到立法的全过程、全链条、全方位，深入推进开门立法、民主立法，确保立法更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，夯实良法善治的基石。从立法项目立项到法律草案审议，从草案起草到评估论证，从广泛征求意见到备案审查，从立法公开到法治宣传教育，立法工作全流程、各环节都纳入推进全过程人民民主的具体生动实践。比如，潍坊市人大常委会安丘市兴安街道办事处立法联系点群众代表，围绕制定《潍坊市道路交通安全条例》提出“应当允许接送孩子上放学的车辆暂时停靠在路边”的立法建议。市人大常委会及有关方面经过认真研究，最终在条例中增加了“公安机关交通管理部门应当在学校、幼儿园周边设置临时停车区，供接送学生、幼儿的车辆临时停车”的规定。为进一步提高民主立法水平，市人大常委会通过立法咨询专家组、地方立法

研究服务基地、潍坊市法学会立法学研究会组成的立法智库资源，多方面、多渠道听取法规草案修改建议，使出台的地方性法规更好地反映群众呼声、代表人民意愿。去年市人大常委会委托第三方对《潍坊市大气污染防治条例》《潍坊市禁用限用剧毒高毒农药条例》开展了立法后评估工作，通过网络搜集、电话采访、专人访谈等方式，全面了解条例施行的社会效益、问题意见等，前后历时6个月，形成了写满民意的评估报告。

**持续深化监督，织密民主之网。**人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。2021年，市人大常委会把助力推动全市群众满意度提升作为人大履职的题中之义和监督工作的重头戏，精心谋划、全力推动。为了解群众真实诉求，市人大常委会主要负责同志带领调研组密集开展实地调研。在市12345政务服务便民热线受理中心，详细了解热线受理、转办、审核、回访等各环节的运行情况，提出“当好情报部”“当好指挥部”“当好参谋部”；在提升群众满意度工作座谈会上，提出“事要不出”“事要解决”“事要满意”的指导思想，在调研中理清了思路、摸准了情况。针对调研和座谈中梳理出的群众反映集中的物业管理、市容环境、消费者维权、农民工工资支付等四个方面的热点

问题，先后召开3次专题会议作出部署、举办2次专题询问会予以监督，组织2次督导推进。通过法治方式监督推进相关工作，就《潍坊市12345政务服务便民热线条例（草案）》公开征求意见、开展地方立法，从制度层面为群众满意度提升工作提供规范。在市人大常委会会议上，对四类热点问题的承办单位开展了测评打分，测评结果均为满意，平均达到了九十分以上。始于群众意愿，终于群众满意。在与群众的互动中，潍坊市找到了一条群众参与管理国家事务、畅通民主权利表达渠道的有效途径。

**推进科学决策，完善民主之链。**“人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”市人大常委会把行使重大事项决定权与反映群众期盼、回应群众关切紧密结合，让广大群众成为重大事项的建议者、决策者、受益者，使他们参与到民主决策的各个环节、各个方面，推动形成了全民参与的良好氛围。近年来，电动车驾乘人员安全问题，成为潍坊市民关注的热点问题之一。根据统计分析发现：在造成摩托车、电动自行车骑乘人员死亡的交通事故中，约有80%为颅脑损伤导致，如果正确佩戴安全头盔，可将交通事故死亡风险降低60%至70%。民意指向就是人大的工作方向。去年9月份，潍坊市十七届人大常委会第四十七次会议表决通过了《关于深入实施〈潍坊市道路交通安全条例〉进一步规范电动车驾乘人佩戴头盔确保安全的意见》，作出了“各级政府财政部门应当对免费发放安全头盔提供资金支持”等规定，受到群众广泛认可和好评。针对群众关注的停车难问题，潍坊市人大常委会会议表决通过了《潍坊市人大常委会关于开放公共场所限时免费供市民停车的决

定》，要求各级各有关部门、单位切实抓好限时免费停车工作，号召各级人大代表积极支持和参与限时免费停车工作，督促限时免费停车工作落地落实。这是全省地级市人大通过的第一个此类决定，得到了群众发自内心的认可和支持。每当上下班时间，潍坊街头总会看到身穿红马甲、手举小红旗的志愿者，开展交通疏导、文明劝导、护送学生过马路等志愿服务，这已成为潍坊街头的一道靓丽风景线。

**保障代表履职，搭建民主之桥。**“尊重代表的权利就是尊重人民的权利，保障代表依法履职就是保障人民当家作主。”市人大常委会坚持和完善主任会议成员和常委会组成人员联系代表制度，拉近国家权力机关与代表和人民群众之间的距离。2017年换届以来，常委会领导联系代表730余人次，听取代表意见建议3000余人次，一大批有价值的代表建议意见纳入了全市各级决策中。比如《关于加强小区物业管理的建议》等，先后被有关部门采纳和落实，并在实践中取得了很好的成效。潍坊市各级人大代表在联系群众、推进民主方面同样成绩斐然。比如，市第十七届人大代表、经济开发区双杨街道前阙庄村党支部书记于英智，每年自主开展调研活动20余次，内容涉及惠农政策落实、食品源头安全、农业转型升级等各个方面，提出的“把公共交通资源向农村倾斜，切实保障农民的出行安全”的建议，被纳入省政府工作报告中，充分体现了潍坊市基层人大代表对密切联系群众、发挥桥梁纽带作用的持续探索和不懈努力。2021年，潍坊市各级人大代表参加《问政山东》节目和参与政法系统教育整顿座谈会等各类监督活动244人次。参加调查、视察、执法检查等活动130人次，代表在反映民意、汇聚民智、改善民生、推进民主方面的作用得到有效发挥。

严格依法选举，畅通民主之路。选举民主是我国人民民主的根本形式。做好县镇人大换届选举工作，是践行全过程人民民主的必然要求，也是去年的一项重要政治任务。市人大常委会把县镇人大换届选举作为直面人民群众、彰显人民代表大会制度显著优势的重要实践，努力使之成为践行全过程人民民主最生动、最直接的体现。市人大常委会指导各县市区把摸清人口底数作为选区划分、选民登记的基础性工作，抽调专人对辖区、单位内的户籍数进行逐一核实，全面、真实、准确掌握第一手资料，为后续工作开展筑牢坚实基础。选民登记是保证群众行使民主权利的重要环节。市人大常委会指导县镇成立选举委员会，定期研究部署选

民登记工作；制定印发选民登记工作意见，明确选民登记方法步骤、登记范围等；及时解答县市区在工作中遇到的有关法律问题和操作性问题，指导其严格依法办事。这一切，都是为了让群众投好那神圣的一票，行使好自己的民主权利。

“却顾所来径，苍苍横翠微。”站在新的历史起点上，潍坊市人大常委会将在人大工作全流程各环节中，推进实现“全过程”的要求，逐项涵盖“全过程”的基本要素，广泛汇集“全过程”的民心民意，努力践行“全过程人民民主”的初心使命，奋力书写“全过程人民民主”的时代华章。

（作者单位：潍坊市人大常委会研究室）

# 践行全过程人民民主 推动新时代人大工作高质量发展

赵玲玉 刘聪祥

2021年中央人大工作会议上，习近平总书记指出，人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体，我们要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作，不断发展全过程人民民主。

1954年召开的第一届全国人民代表大会，标志着人民代表大会制度在中国的确立。大会上通过的《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”60多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，人民通过人民代表大会行使国家权力，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，人民民主展现出蓬勃生机活力。

全过程人民民主是新时代中国共产党人根据马克思主义民主理论与中国特色社会主义民主实践探索得出的理论概括。习近平总书记指出，“我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。”人民代表大会制度是实现全过

程人民民主、保证人民当家作主的重要途径和最高实现形式，发展全过程人民民主，是人大及其常委会的重要职责和光荣使命。新时代人大工作更要将全过程人民民主落实到日常履职中，将中国特色社会主义制度的优势转化为治理效能，为现代民主政治发展贡献中国方案和中国智慧。

## 把全过程人民民主贯穿立法全过程

立法是将党的主张与人民意志提升为国家意志的工作。良法是善治的基础和前提，准确全面反映最大多数人的意愿和利益，必须坚持科学立法、民主立法、依法立法。近年来，东营市人大常委会认真践行“人民民主”理念，通过探索实行立法联席会议制度、立法联系点“民意直通车”、立法咨询“专家库”等做法举措，在立什么法、法规条款内容规定、法规实施等各个阶段，充分征求群众意见建议，确保每一部法规都接地气、察民情、聚民智，成为真正立得住、行得通、受拥护、真管用的好法规。截至2021年12月份，东营市人大常委会围绕制定的12部法规，通过实地调研、发放调查问卷、媒体发布公告、立法联系点等各种途径，征求意见建议5000余条，全过程人民民主在立法工作中取得初步成效。

2019年，习近平总书记在上海虹桥街道考察全国人大常委会法工委基层立法联系点时指出：“人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”新发展阶段，随着社会主义民主政治建设的推进，广大人民群众的社会责任感和主人翁意识不断增强，参政议政意愿日渐强烈，同时随着移动互联网、大数据等新兴技术的兴起，人民群众对人大立法工作的新期盼、新需求会更显著地涌现出来。新时代做好立法工作，必须固本创新，进一步扩大人民群众对立法工作全过程、各环节的参与，更好地把全过程人民民主贯穿立法全过程。创新制度设计，确保在法规立项、起草、审查、审议、通过和实施及监督等立法工作各个环节，都能广泛充分听取吸纳各方面意见建议，让每一部法规的落地都充满民意；创新公众参与方式，进一步发挥基层立法联系点作用，扩大联系点数量和行业类型，增加联系频次，丰富联系方式，增强联系效果；充分发挥传统媒体和新媒体作用，扩大民众参与面，增强民众参与灵活度，尤其通过互联网新媒体运用，让民众在数据共享互动中随时随地发出自己的声音，表达自己的意愿；扩大人大代表和专家参与，注意采纳人大代表提出的立法议案建议，邀请人大代表和立法专家参加立法调研、座谈、评估、论证等活动，充分听取和吸纳人大代表、立法专家的意见建议，提高立法专业性；建立民意收集采纳和反馈制度，对通过各种途径收集到的群众意见和建议，充分分析采纳，对群众意见的采纳与否，通过一定形式向群众反馈并说明理由，使老百姓参与立法有一个可观可感的效果，真正调动起民众在立法工作中的参与感和积极性。

## 把全过程人民民主贯穿监督全过程

监督“一府一委两院”工作，是宪法赋予各级人民代表大会及其常委会的一项重要职权。加强人大监督，是发展社会主义民主政治的重要内容，也是实现人民当家作主的一种重要形式。本届以来，东营市人大常委会始终把以人民为中心作为人大监督的根本出发点，把人民群众的关切作为人大监督的着力点，紧紧围绕人民群众的“急难愁盼”问题，加大监督力度，增强监督实效。先后围绕教育、就业、养老、生态环境、脱贫攻坚等事关群众切身利益的问题开展监督工作，督促解决了一大批民生领域热点难点问题，取得了良好的社会反响。

习近平总书记强调，“要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督”。做好新时代人大监督工作，就要把全过程人民民主贯穿人大监督全过程。在监督议题选择上，坚持开门听声，由人民决定人大需要监督什么，需要推动哪项工作开展，这是由人大监督的人民性所决定的；在监督方式选择上，坚持开门监督，邀请人大代表、人民群众参与到常委会会议、监督督查、专题调研、部门评议等监督工作中来，同时灵活运用网络直播、视频号等新媒体，扩大群众参与人大监督的深度和广度，充分听取群众意见建议，由人民群众现场听取、查看政府工作情况；在增强监督质效上，形成闭环监督，在每个环节进展过程中，随时听取民意，并根据群众反馈，及时调度推进，确保工作落实到位，取得让人民满意的效果。“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”“一府一委两院”的工作进展情况怎么样？还存在哪些问题需要改进？对此，往往是百姓心里最清楚，他们也最有发言权。开门监督、广纳民意，可以使人大监督更有的放矢、

切中要害、增强实效。

### 把全过程人民民主贯穿代表工作全过程

在人民代表大会制度的设计和安排中，我国的人大代表具有广泛的代表性，来自各地区、各民族、各行业，与群众须臾不可分割。他们同广大人民群众工作生活在一起，倾听群众呼声，广泛集中民智，充分反映民意。作为国家权力机关组成人员，人大代表依法参加行使国家权力，管理国家和社会事务，推动决策部署落实。可以说，人大代表在发展全过程人民民主的实践中发挥着重要作用。近年来，市人大常委会高度重视代表工作，把代表工作摆在同立法、监督工作同等重要的位置来抓，相继出台关于加强和改进代表工作的系列制度文件、建立并严格执行“双联系”制度、多举措办实代表议案建议、在全市推广建立人大代表工作站和街道议政会制度等，代表工作迈上一个新台阶。

习近平总书记指出，“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求”，要求各级人大及其常委会“成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。新时期，做好全过程人民民主的代表工作，首先，要将民主选举落实到每一名群众。民主选举是人民当家作主的重要形式，是全过程人民民主的一个基础性环节。

让广大人民群众最大限度地参与到选举工作中，让选举结果充分体现最广大人民意愿，是民主选举的题中应有之义，要通过相应的制度安排和程序设计落实，确保广大人民群众都能参与到民主实践中，选出自己心目中的代表。其次，要进一步密切常委会与代表、代表与选民的联系。人大代表当选后，能否同人民群众保持密切联系，能否按照人民的意志行事，直接影响人民的民主权利能否全过程地实现。要加大“双联系”密度和深度，进一步推广做实代表定期向选民述职工作，进一步发挥代表工作站作用，继续推行固定“代表接待日”制度基础上，鼓励代表走出去，定期到选民中开展意见征集活动，倾听群众心声。不断探索新兴媒体的运用，使代表同人民群众之间的联系真正实现“零距离”“全天候”。再次，组织人大代表从本行政区域的实际出发，紧紧抓住群众反映突出的热点、难点问题，紧紧抓住关系全局、关系群众切身利益的重大问题和重要工作，开展视察和调查活动，广泛听取群众意见，提出解决问题的办法和对策，帮助政府改进工作，为群众办实事、办好事。积极邀请代表参与人大立法、监督等活动，广泛听取和反映人大代表的意见建议，激发代表参政议政、履行职权的热情。持之以恒抓好抓实代表议案建议办理，让人民群众的呼声在建议办理中落到实处。

（作者单位：东营市人大常委会研究室）

# 发展全过程人民民主的“德州实践”

周 敏 时 波

习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述,是对我国民主制度本质内涵的最新概括,为新时代发展中国特色社会主义民主政治、实现国家治理体系和治理能力现代化提供了方向和指引。近年来,德州市人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习贯彻落实中央和省人大工作会议精神,将发展全过程人民民主作为重要职责和光荣使命,切实把“国家一切权力属于人民”的宪法原则贯穿人大工作全过程。

## 一、坚持科学立法民主立法依法立法,以良法促进发展保障善治

准确把握人大主导立法的职责定位,更好体现人民意志、保障人民权益,提高立法质量和效率,努力以高质量立法保障高质量发展、推进全面深化改革、维护社会大局稳定。

(一)恪守立法为民。紧跟党委决策部署,始终把人民群众的诉求作为立法重点,让人民群众在法治建设中有更多、更直接的获得感、幸福感。在制定《德州市城乡容貌和环境卫生管理条例》时,将适用范围惠及城乡居民,覆盖市、县、乡、村四级,体现城乡发展一体化,并结合城镇和乡村在发展上存在的差距,城镇和乡村的管理事项、标准及方式作了区分,专设了乡村一章,就垃圾清运、污水处理、旱厕改造以及乡村容貌的净化、亮化、美化等乡村人居环境综合整治中的薄弱环节和农民群众反

映强烈的突出问题进行了制度设计,让农民群众也享受到立法带来的法制红利。坚持“把立法在老百姓的心坎上”,做到重大立法先行先试,在全省率先开展了养老服务立法,省市人大立法联动的创新经验,得到市人大常委会充分肯定,《法治日报》介绍工作方法。

(二)坚持民主立法。制定《德州市养犬管理条例》过程中,通过多种方式让利益各方诉求得到充分表达,开展全媒体网上问卷调查,2万多人参与互动,征求基层群众意见建议300余条。注重发挥15个基层立法联系点和30名立法专家的作用,为地方立法提供有效民意和智力支撑。为回应市民关切,将德州扒鸡这块金字招牌擦亮,突出地方立法特色,“量身定制”具有专用属性的德州法规,制定出台《德州市扒鸡保护与发展条例》,传承“德州味道”,弘扬“德州文化”。市人大常委会党组副书记、副主任王良批示:“此项工作是一个突破和试点,有利于品牌保护和高质量发展”。

(三)解决民生实事。制定每一部法规都进行深入调研,建立问题台账,针对实际问题进行立法调研。制定《德州市文明行为促进条例》时,根据网络调查和实地调研梳理出群众反映最突出的15个重点问题,针对餐饮浪费、路边烧纸祭祀、天价彩礼等陈规陋习和不良行为,将厉行节约、文明祭祀、移风易俗等内容纳入条例,强化了全社会的法治意识和道德自

觉,有力支持了国家卫生城市复审、全国文明城市创建工作。坚持“小切口”“小快灵”立法,为顺应群众对优化人居环境的需求,制定省内首部扬尘污染防治专业性法规《德州市扬尘污染防治条例》,法规贯彻落实,使全市生态环境连年改善,人民群众反响良好。坚持立法与实施并重,作出关于全面加强地方性法规贯彻实施工作的决定,推动法规进入执法、融入司法、列入普法,形成尊法学法守法用法的良好氛围。

## 二、坚持正确监督有效监督依法监督,推动经济社会高质量发展

牢牢把握人大监督的职责定位,践行以人民为中心的发展思想,自觉寓支持于监督之中,不断创新监督工作方式,切实增强监督的权威性和实效性,推进人大工作创新发展。

(一)坚持开门监督理念。每年通过报纸、网站、公开栏意见箱、德州人大信息公众号等征集监督议题,从计划制定,到实施各环节,都注重广泛征求人大代表和人民群众意见建议,确保监督工作更好满足人民群众的需求和期盼。各专门委员会分别走访联系部门、基层群众,直接听取意见建议,对征集到的比较集中的事项进行论证和初选,形成监督工作建议方案,提交主任会议研究确定。坚持问题导向,采取“四不两直”方式,沉下去听民声、察民情,通过现场考察、暗访抽查、网络调查、第三方调查等多种方式,广泛听取意见建议,通过调研把实情带上来,找准问题症结、提出对策建议,先后就智慧城市、复工复产、公共卫生体系建设、脱贫攻坚、耕地保护等形成一批高质量调研成果,纳入党委决策、政府实施,让人大监督落地有声,切实把制度优势更好转化为治理效能。聚焦整治群众身边腐败和不正之风,首次听取审议市监委专项工作报告,实现人大监督内容新拓展。

(二)创新开展满意度测评。自2009年始,

探索对推选部门工作报告的议后票决监督机制:即把无记名投票表决作为评价被监督机关工作绩效的重要标准,实行“两次划票”制度。创新“推选单位、深度调研、高效审议、刚性票决、跟踪问效”五位一体做法,建立督促落实长效机制,跟上检查,一抓到底。对需要常抓不懈的重要事项、容易反弹的问题,连续追责问效,直到问题解决。改进满意度测评办法,更加注重集中民智、反映民意、解决民事,把《问政山东》《问政德州》反馈问题整改、政务服务热线反映问题办理及作风效能建设纳入监督范围,提高了监督的针对性和实效性。《中国人大》介绍推广经验做法。

(三)运用“组合拳”开展监督。强化系统思维,创新“审议+决议”“调研+询问”“视察+询问”“执法检查+询问”等多种形式有机组合,形成“1+1>2”的履职成效,增强监督工作实效性。连年听取审议法检专项工作报告,并就加强法院执行、支持深化家事审判改革和加强检察建议、支持公益诉讼作出相关决议,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。市人大常委会助力检察改革创新的经验做法,《法治日报》刊发。探索建立“地方立法+普法宣传+执法检查+专题询问”链条式法治实践模式,采取市、县人大协同联动,扩大代表参与等方式,对《德州市湿地保护条例》实施情况进行专题询问,实现了三个首次:首次委托县级人大在市人大常委会会议上介绍法规检查情况;首次邀请基层一线执法人员列席会议;首次对应询部门和单位现场应答情况进行满意度测评,该做法全国人大常委会办公厅简报刊发。

## 三、坚持充分发挥代表作用,做到民有所呼、我有所应

健全完善代表工作机制,支持和保障代表

更好依法履职，引导代表认真履行法定职责，切实为民行权、为民谋利，努力使发挥代表作用成为实现全过程人民民主的有效形式。

（一）激励代表履职担当。支持和保障代表在推动发展、践行法治、服务群众中展现风采、发挥作用，确保人民民主权利落到实处。修订《德州市人大代表守则》，引导和督促他们珍惜人民赋予的权力，严格依法执行职务，模范遵守宪法和法律，自觉遵守社会公德，廉洁自律，勤勉尽责。严格会议出席通报制度，连续多年市人代会代表出席率达到98%以上。建立履职档案，制定《德州市人大代表履职补贴实施办法》等规范性文件，发放代表履职补贴30多万元，激发代表履职的积极性。修订代表建议、批评和意见办理办法，制定建议办理结果第三方评估办法，建立完善常委会领导重点督办、专门委员会归口督办、代表工作部门常态督办、人大代表参与督办、承办单位内部督办的工作机制。组织代表、邀请媒体走进承办单位，采用全程直播方式，邀请网民群众观看建议办理情况，2147件建议全部答复代表，51件重点建议办结率、满意率均达到100%。代表建议办理工作纳入全市高质量发展综合考评体系，各承办单位办理的积极性和成效得到大幅提升，推动解决一批关系群众切身利益的重点难点问题。创新出台代表向选民或选举单位报告履职情况办法，从领导干部代表，到一线工人、农民代表认真报告履职情况并接受评议，2019年全省人大代表工作座谈会在德州召开，观摩推广代表工作经验。

（二）搭好代表履职平台。深化拓展“双联系”机制，通过多种方式密切与代表特别是基层代表的沟通联系，实现代表工作更加规范、更接地气、更有温度。健全完善代表列席市人大常委会会议和参加活动制度，倡导支持各级

人大代表在改革攻坚中亮身份、当骨干、作表率。本届以来，组织代表参与执法检查、调研视察、专题询问、立法调研等重要活动378人次，邀请市人大代表列席市人大常委会会议176人次，协调安排人大代表担任人民监督员、社会监督员、《问政德州》问政代表、公务员考试监督员等，269名代表参加了“一府一委两院”及有关有关部门单位组织的庭审、听证、观摩等活动，增强代表履职活力和社会影响力。组织千人（次）代表跨县市区专题调研，指导县市区组织县乡人大代表跨乡镇（街道）调研，实现五级代表跨选举单位调研全覆盖。组织驻德省人大代表与基层薄弱村建立联系，了解情况，沟通对接，研究制定帮扶措施，为打造乡村振兴齐鲁样板提供智力支持。全国人大常委会办公厅《内部工作情况交流》《人大资讯》刊发了《德州市人大以高质量代表工作践行全过程人民民主》。

（三）全面推行民生实事票决。习近平总书记指出：“江山就是人民，人民就是江山”。为增强群众民主决策民主管理，扩大人民有序政治参与，积极争取市委支持，召开市委人大工作会议，印发《中共德州市委关于做好新时代人大工作的意见》，全面推开重大民生实项目人大代表票决制。11个县市区出台民生实项目代表票决办法，明确民生实事候选项目的提出方式、报告形式、表决方式、计票方式、有效条件、监票制度以及公示制度等。票决项目从建议、决定、实施整个过程都有群众和代表参与，项目更接地气、更聚民意，实现了政府决策与群众需求精准对接，达到了“群众盼的，就是政府干的”效果。民生实事人民定，民生实事为民办，丰富了新时代人大工作全过程人民民主的生动实践。

（作者单位：德州市人大常委会）

# 泰安人大：践行全过程人民民主 让人大工作载满民意

张国伟 王馨蕾

人民民主是社会主义的生命，也是我们党始终高举的旗帜。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深化对民主政治发展规律的认识，提出全过程人民民主的重大理念。习近平总书记在多个场合强调发展全过程人民民主，阐释了全过程人民民主的深刻含义。发展全过程人民民主，是我国民主政治建设实践的一个重大命题。

近年来，泰安市人大常委会坚持把发展全过程人民民主贯穿立法、监督、代表等人大工作的各方面、各环节，不断丰富实践路径，形成了生动的地方人大履职实践，为践行全过程人民民主贡献了智慧和力量。

## 厚植民意基础，让立法走进寻常百姓家

人民，是全过程人民民主的出发点，也是落脚点。泰安市人大常委会在立法工作中，积极践行以人民为中心的发展思想，大力推进全过程人民民主。

自2015年获得地方立法权后，泰安市人大常委会就在立法实践中探索完善立法工作机制，规范立法流程，着力提高立法水平，建立和完善了地方立法协调联席会议制度，逐步形成“党委领导、人大主导、政府依托、社会参与”的地方立法工作格局；充分发挥人大“联系基层最经常、贴近群众最密切”的优势，依托代

表之家、驻泰高校、社区、律师事务所，结合实际筹建具有地方特色和行业特色的立法联系点和立法服务基地，拓宽了民主立法、开门立法的渠道，切实让人民群众感受到：为民立法、立法为民，立法就在俺身边。

2018年5月1日，历经两年20多次调研、座谈，30多次修改，泰安市首部实体性法规《泰山风景名胜区生态保护条例》正式施行，《条例》贯彻落实“绿水青山就是金山银山理念”，从泰山生态保护实际出发，在对泰山整体生态环境和人文历史予以保护的基础上，辐射涵盖了泰山各类生态资源，为泰山独特的自然和人文资源建立起全方位保护制度。同年制定了《泰安市城市绿化条例》，通过法治建设进一步打牢泰安区域生态建设的法治化、可持续化、长期建设的基础，把绿水青山转化为金山银山，群众满意度提升到98%以上。

《户外广告设施和招牌设置管理条例》《文明行为促进条例》两部法规出台过程中，市人大常委会前后组织人大代表、立法咨询专家、部门负责人等，召开座谈会、论证会、协调会50余次，征求意见建议600余条，集中修改40余次，真正让广大人民群众的意见建议成为高质量立法的“源头活水”，有力贯彻落实了习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，彰显了鲜明的人民立场。在《烟花爆竹燃放管

理条例》实施过程中，为了让这个涉及全体市民切身利益的条例获得最大公约数，凝聚最广泛的社会共识，常委会通过对法规宣传普及和及时解读，最大程度得到群众的理解和支持。在全市上下的通力协作、共同努力下，近几年每年元旦、春节期间，全市禁燃区域基本未发生燃放现象，没有出现燃放烟花爆竹安全事故，城区大气环境质量良好，赢得了人民群众的真心理念和支持。

### 以人民为中心，拓展监督工作的广度和深度

人大监督不仅是全过程人民民主的一个重要环节，同时，它本身也具有“全过程”的属性。坚持以人民为中心，把“人民”二字贯穿全过程，是泰安市人大常委会依法有效监督的一个重要立足点和着力点。

在问需于民上，围绕民生选择议题。坚持“小而精、抓大事、求实效”的原则，多方汇集民意，选准工作重点，找准切入点，关注热点难点，适时将社会关注、群众反映强烈的热点难点问题及时纳入人大监督范畴，促进“一府两院”依法行政、公正司法、改进工作。在每年召开的人代会上充分发扬民主，广泛征求人大代表关于为民实事项目的意见建议，市委、市政府在充分征求代表、委员意见的基础上，确定年度为民要办的10件实事。围绕10件实事的落实，市人大常委会加强调研视察，加强跟踪问效，确保这些实事快办、办好。一系列为民实事的确定和落实，让全市人民的获得感更有形、幸福感更具体、安全感更实在。

在问计于民上，开门纳谏“把脉问诊”。开门监督、广纳民意，可以使人大监督更有的放矢、切中要害、增强实效。为了能听到更多原汁原味的百姓声音，泰安市人大常委会在实

践中积极探索，不断完善监督方式方法，使人大监督更好地接地气。2018年至2020年，连续三年对全市生态环境保护、安全生产、优化营商环境工作进行专题询问。比如，在优化营商环境专题询问中，由常委会负责同志牵头，组织代表和专家进行实地调研，广泛征求驻泰各级人大代表、专业机构、企业家、社会公众的意见、建议，归纳了150多个问题，细分了7个方面，涉及31个部门和领域。在专题询问现场，原汁原味地呈现给31个应询部门和单位，有关职能部门主要负责人一一做出答复承诺，并在电视台进行播放，向社会公开，收到了很好的效果，解决了一些影响和阻碍营商环境的难点、痛点、堵点问题。

在问效于民上，努力让人民群众满意。坚持把群众的操心事、烦心事、揪心事作为监督工作“指南针”，做到老百姓期盼什么，就朝什么方向努力。2015年，泰安市启动实施解决普通中小学大班额工程。市人大常委会及时跟进、跟踪推进，连续多年通过调研、专题视察和专项审议等方式，监督土地、规划、建设、环评等部门提高工作效率，督促“人、钱、地”等关键要素落实。市政府高度重视，认真编制大班额问题专项规划，“一县一策”“一校一案”，“特事特办”开辟绿色通道，举全市之力抓好化解工作。截至2020年底，全市解决大班额问题项目学校422所，完成投资106.69亿元，56人及以上大班额已全面消除。

人大代表议案建议是民情民意的“风向标”，更是行使代表职权、办好民生实事的有力抓手。换届以来，626项代表建议列入重点督办项目，相关专委会始终跟进、检视整改、跟踪问效，力促惠及于民。针对个别单位“重答复、轻落实”的现象，探索开展代表建议办理“回头看”工作，2020年首次听取市政府上

一年度人大代表建议办理“回头看”情况工作报告，对列入规划逐步解决的建议进行逐一落实，大大提高了代表建议问题的解决率，比如，2019年度以来的106件B类建议中有82件转化为A类建议，转化率为77.36%，一批代表广泛关注、群众普遍关心的卫生、住房、教育、环境保护等方面的民生实事得以解决。这一做法，被省人大常委会确定为全省人大系统7大改革创新型案例之一进行推广，全国人大有关方面也给予充分肯定。

### 搭建履职平台，密切人大代表同人民群众的联系

人大代表来自人民、根植人民，是人民群众的代言人，也是人民代表大会的主体，发挥人大代表的主体作用，做到民有所呼、我有所应，对于实现全过程人民民主具有重要的推动作用。2021年中央人大工作会议上，习近平总书记指出，要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。为适应新形势下“双联系”工作新形势、新要求，使代表履职更聚民气，泰安市人大常

委会在“家”“站”规范化建设上进行探索创新。在市县两级人大机关探索建立了“人大代表之家”，为各级人大代表、代表小组、专委会委员提供活动场所，为各级代表与政府部门提供互动交流平台，构建了“一家多用”的“人大代表之家”“1+N”模式。在县乡两级创新“人大代表联络站”建设，建成与“村（居）党群服务中心、管理片区（选区）、专业代表小组活动室、产业链、市级立法联系点”相结合的“人大代表联络站”。在线上，建立“人大代表网上联络站”，利用信息化手段缩短代表与群众的距离，让数据多跑路，让群众少跑腿，进一步密切代表与群众的联系。目前，泰安市已在县乡两级人大建立461处“人大代表联络站”，实现了五级人大代表进“家”入“站”全覆盖，成为7400多名人大代表和560多万泰安人民群众常态化联系的重要平台、汇集民意民智的重要渠道。代表“家”“站”的“提档升级”，架起了人大代表与群众的连心桥，转化为更多实实在在的效果。2021年7月19日，相关建设经验在中国人大网刊发，成为各级人大学习借鉴的样板。

（作者单位：泰安市人大常委会研究室）

# 坚持全过程人民民主的实践与思考

——以淄川区推行重大民生实项目人大代表票决制为例

王光辉 杜永春 谭婷 聂树森

废弃老旧的农村校舍变为高标准的体育文化活动现场,光秃秃的废弃矿山如今绿树掩映、鸟语花香,墙体保温为老旧小区居住的百姓留住了冬日的暖阳……2019年初,淄博市淄川区人大常委会在辖区的龙泉镇率先探索实行重大民生实项目人大代表票决制。经过三年的探索实践,这项包含了重大事项决定、政府部门执行、人民群众参与的全链条、全方位、全覆盖的民主样本渐成体系,实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主的有机统一,人大有地位、代表有作为、政府有坐标、群众有实惠。

## 一、民主选举与民主协商相互为用,保证了人民群众广泛完整的参与实践

淄川区人大常委会在龙泉镇试点的每一件民生实项目都来源于群众的呼声和期待,2019、2020、2021年的三次票决,坚持民主选举与民主协商相互为用,在保证人民群众广泛完整的参与实践上下足了功夫。

成立专班,制订方案。淄川区人大常委会指导龙泉镇成立由镇党委书记任组长、镇人大主席任副组长的工作专班,研究制定了《关于实行重大民生实项目人大代表票决制的实施意见》《关于高质量做好群众意见收集汇总工作的意见》《关于“两个高质量”做好代表议案建议工作的决议》《关于民生实项目票决

制推进的实施细则》等文件,方案项目化、项目流程化。先试先行,着力推进省人大“三制”改革在基层落地生根、开花结果。

发布通告,广泛征集。淄川区人大常委会指导龙泉镇人大坚持以人民群众的“衣食住行,安居乐业”项目为重点,按照“便民、惠民、利民”的原则,通过印发明白纸、设置意见箱、村村通小喇叭广播、网上龙泉等平台广泛征求民意,范围涵盖环境治理、交通出行、文化体育、养老助残、精准扶贫、疫情防控、荒山绿化、美丽宜居乡村建设、乡村振兴等方方面面,三次集中票决,共征集群众意见建议8829条。

依托人大阵地,汇聚民意民智。淄川区人大常委会指导龙泉镇人大以一个人大代表民情联络站、三个人大代表民情联络点为平台,举行人大代表议题式公开接待群众活动265次,人民群众全过程踊跃参与,充分行使当家作主的权利。该镇台头村原小学校舍长期闲置,村民冯秀玲建议将校舍盘活利用,这一建议得到全村836户村民的积极拥护。区镇两级人大代表、台头村党委书记冯珂通过人大代表民情联络点平台,广泛征求了选区选民、老党员、老干部的意见,联合5名镇级人大代表围绕盘活闲置资源向镇人大提交建议。镇人大组织代表深入实地调研,将该项目列入2019年度民生实项目,提交镇人代会表决通过。政府部

门严格按照《关于民生实事项目票决制推进的实施细则》办理，原废弃校舍变成了附近三个村（居）的文体活动中心。茶余饭后的庄稼人改变了日出而作、日落而息的生活习惯，成立了秧歌队、新时代文明实践团、书法协会……过上了和城里人一样的文化生活。

## 二、民主决策与民主管理相互为用，保证了把实事好事办到人民群众心坎上

重大民生实事项目票决制推进过程中，淄川区人大常委会指导龙泉镇人大严格程序规范，汇聚社会各界最大公约数，每一步都让人大代表和人民群众广泛参与，真正实现由“为民做主”向“由民作主”的根本转变。

确定初期项目盘子。淄川区人大常委会指导龙泉镇党委召开联席（扩大）会议，开门纳谏，听取并梳理分析镇人大关于征集项目情况的报告。驻龙泉各级人大代表、群众代表、乡贤人士充分酝酿协商，以无记名投票的形式确定初期民生实事候选项目盘子。

确定候选项目。初期民生实事候选项目盘子确定后，淄川区人大常委会指导龙泉镇人大全方位开展调研，广泛征求人大代表和人民群众的意见，严格筛查；镇政府精准核算，预估资金投入，进行绩效评价；对一些条件不太成熟、受益面较窄、群众意愿不强的项目，暂时搁置；最终形成8个“候选项目”提交镇人代会票决。扎实有效的调研工作，确保了入选项目布局上具有全局性、覆盖面上具有普惠性、实施上具有可行性。

会议票决项目。2019、2020、2021年龙泉镇召开人民代表大会，60余名人大代表通过票决的形式，分别从24个候选项目中选出般河河道水毁修复、龙泉镇美丽宜居村庄建设等18件民生实事项目，镇政府各分管副镇长现场认领，镇人大主席团、驻龙泉各级人大代表和人民群

众跟进监督，民生实事项目的办理过程成为人民群众全程参与、当家作主的过程。

2019年“利奇马”台风肆虐，流经龙泉境内的般河河道损毁严重。洪水过后，河道多处塌方，大量泥沙及砾石淤积河道，阻碍行洪，当地群众生产生活受到极大影响。区、镇两级人大代表王连用联合6名镇人大代表在广泛征求群众意见的基础上，联名提交了一份“关于解决般河河道水毁工程修复的建议”，列入了政府民生实事项目。项目落地后，清污筑堤，修桥垒坝，共修复80多处总长约4.5公里，便桥6座，河道清淤26万方，修复农村生活用水管道工程7处，般河河道全线旧貌换新颜。村民高素香喜笑颜开：“要感谢人大代表反映我们百姓的呼声，也要感谢政府，这么快就能办成这项实事。”

## 三、民主管理与民主监督相互为用，保证了人民群众依法通过各种途径和形式管理经济和文化事业、管理社会事务

民生实事项目票决产生以后如何实施？怎样真正惠及百姓？淄川区人大常委会指导镇人大组织人大代表和人民群众紧盯项目实施的每一个环节，做好跟踪监督和保障服务。

分工督导落实。淄川区人大常委会指导龙泉镇建立了人大代表和人民群众联系项目督导责任制，将代表按户口所在村居分成三个片区，分片跟踪监督，重点落在项目进展情况、工程质量把控、资金使用等方面。区、镇两级人大代表冯珂提出的“美丽宜居村庄建设”项目列入2020年度民生实事项目后，龙泉南片26名人大代表和130名人民群众积极参与项目监督，提出施工合理化建议，督促施工进度与质量。各片人大代表躬身入局，排好班次，在工程一线听取群众意见和施工方汇报，并把群众反映的意见建议及时传达给施工方和负责同志，保

证了民生工程顺民心、合民意。在台头村综合文体广场建设中，吸收了许多年轻人的建议，建成了高标准篮球场、5人制足球场、乒乓球馆、羽毛球馆……实现了闲置房屋再利用，成为年轻人的网红打卡地，项目惠及龙泉镇中部、南部群众2万余人。

线上线下融合。淄川区人大常委会指导龙泉镇人大通过“淄博人大APP”双联建议模块，将代表和群众意见建议形成图文并茂的实时信息上传平台，同步反馈项目实施现场，提升了监督效能，实现了“三个零时差”：对项目建设中的问题，零时差交政府部门办理；对人民群众的新要求、新期盼，零时差回复；对人大代表的意见建议，零时差落实。截至目前，信息平台共收集意见建议540条，全部妥善答复或解决。

成效三方评判。人大代表和人民群众全过程有序参与“民生实项目”，办理成效评判标准由三部分组成，人大代表投票测评占40分、人民群众投票测评占40分、财政绩效评估占20分，总得分85分以上为优秀，60分以上为

满意，60分以下为不满意；测评为“不满意”的，由项目督导组专题调研，提请下次人代会再次听取报告和表决。测评坚持依法按规办事，充分发扬民主，注重政治效果、法律效果和社会效果有机统一；坚持以人民为中心，科学合理安排测评过程，确保测评工作扎实开展、取得实效，不断提升群众参与度、认可度和满意度；坚持公开透明，各阶段工作开展情况，及时向社会公布，使社会各界共同参与监督；坚持客观公正、实事求是，侧重对大局、主流和变化的评价。测评活动期间，严明政治纪律和工作纪律，严格按程序办事，坚决防止形式主义、官僚主义，确保评议活动风清气正。参加评议人员及项目办理单位和部门严格遵守中央八项规定和各项纪律规定，不准以任何名义宴请或接受宴请、馈赠或接受馈赠及有其他影响评议公平公正的事项。对违反纪律的单位和部门，不再进行满意度测评，直接定为“不满意”，列入下次人民代表大会的测评单位和部门，继续进行评议。截至目前，18个项目，测评全部为优秀。

（作者单位：淄博市淄川区人大常委会）

# 紧扣“发展全过程人民民主”这一重大理念 让人大各项工作有更坚实的民意基础

石斐川

习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话，鲜明提出“发展全过程人民民主”的重大理念，这既是对中国特色社会主义民主政治建设的深刻总结，又赋予了人民代表大会制度新的内涵和实践要求，为我们在新时代更好地发展全过程人民民主、推进社会主义民主政治建设提供了根本遵循和行动指南。我们要充分认识到，党的领导是发展全过程人民民主的根本政治保证，全过程人民民主是社会主义民主的本质特征，人民代表大会制度的实践有力保障了全过程人民民主。地方人大及其常委会要把“发展全过程人民民主”作为重大任务和政治责任，带头学习领会习近平总书记的重要讲话和“发展全过程人民民主”的丰富内涵，自觉强化“两个确立”，站稳人民立场，增强民主自信，坚定制度自信，不断地在坚持和完善人民当家作主制度体系中，把全过程人民民主贯彻体现到加强和改进新时代人大工作上来，贯彻体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。近年来，我们深刻理解和精准把握“发展全过程人民民主”这一重大理念，并自觉在工作中躬身践行这一重大理念，从一些方面和一些环节，积极探索完善保障人民当家作主的模式、平台和渠道，推动全过程人民民主在青岛人大工作中落地生根。

**试点推广民主决策模式。**民主决策是发展全过程人民民主的内在要求，也是实现党的主张和人民意志高度统一的关键之所在。为更好地保证广泛的人民参与，实现“为民作主”向“由民作主”的转变，我们按照“总结—试点—推广”的三步法，在认真总结我市黄岛区民生实事人大代表票决制做法的基础上，又在一区一市进行深入试点，形成可复制可推广的经验后，对10个区市全部铺开，保证了区市一级政府要办民生实事，全部由人大代表替人民来选择、来决定。同时，市人大常委会首次听取审议市办实事专项工作报告，动态监督市政府把承诺的10件32项实事办好办实、办出成效，受到了人民群众的好评。我们今年开始尝试举办“人大主任季度座谈”，每次主任座谈会都设置不同主题、不同内容、不同重点，每次都邀请部分人大代表参加，听取区市人大和代表们带来的群众呼声、反映的群众期盼。通过这种形式，增强上下级人大之间、区市人大之间的联系互动和信息共享，集思广益、凝聚共识，确定人大工作的阶段性任务重点。比如，在三季度人大主任座谈会上，各区市人大交流了换届选举工作做法和五年以来的工作亮点、下一个五年的目标思路及2022年的工作筹划，为市人大常委会谋划换届之后的工作提供了厚重的

民意基础。

**拓展深化民主参与平台。**全过程人民民主最广泛、最持久、最深厚的基础在于人民，只有最广大人民的深度参与，地方人大开展的各项工作，才能最大限度地体现和符合人民的根本利益及迫切愿望。2021年9月，在全国人大的关怀、支持和帮助下，我市黄岛区人大常委会被确定为全国人大第二批基层立法联系点之一，使我市基层人民群众第一次有机会参与国家层面的立法。我们以此为契机，修订完善市人大常委会基层立法联系点工作规则，对我市基层立法联系点进行扩点扩围、提质增效，当年11月在总书记视察过的李沧区世园街道上流佳苑社区为第二批确认的20个基层立法联系点授牌，将听取意见的触角延伸到了镇街社区、基层执法司法单位和协商社组织，以及律师事务所等，实现了更多层面、更广人群的立法参与。我们注重发挥人大代表联络站的民主参与功能，大力加强人大代表联络站规范化建设，把联络站点覆盖全部147个镇街，延伸到500多个社区、村庄，并将市、区（市）、镇街三级人大代表全部编入站点，拓展基层人民群众通过人大代表参与管理国家和社会事务的途径。2021年，首次开展每季度评选一次十大优秀人大代表联络站点，典型带动、共同提高，以此促使各联络站点用起来、动起来、活起来。市人大常委会领导带头进联络站点，面对面倾听百姓呼声，心贴心了解百姓诉求。各级人大代表轮流接待选民群众，既把党委政府的重大决策带下去，又把百姓的真实声音收集上来，让百姓具体、真实地体会到我当家、我作主。

**积极拓宽民意表达渠道。**民意是人大工作的风向标。市人大及其常委会坚持走群众路线、充分发扬民主，无论是开展立法、监督和代表等工作，都做到从群众中来、到群众中去，在

不断地倾听民意、汇聚民智中，用心用情为人民群众行权履职，依法保证人民当家作主。市人大常委会党组制定了《青岛市人大代表建议“直通车”办法（试行）》，建立起高质量代表建议通过“直通车”形式直报市委的机制，使人大代表作为党委联系人民群众的桥梁纽带作用发挥得更直接、更充分、更高效，让人民群众的“急难愁盼”和基层的“民言民语”直接传递到市委领导心中、进入到市委决策中。我们运用现代信息技术，搭建起“城管互动”和“市人大代表履职在线”两个平台，高效、快捷地收集城市管理和医疗卫生、社会保障、公共交通、居家养老等民生问题，及时转交政府有关部门研究办理，畅通了代表依法监督、联系群众、反映民意、纾解民困的渠道。我们组织代表积极参与“建言青岛、美美与共”等为青岛发展建言献策活动，各级人大代表深入基层一线、走进群众中间，认真听取群众的意见建议，活动当月已有6名代表所提建议被市委采纳刊用。

我们通过开展大视野、小切口调研，聚焦增加民意反映途径，用“小角度”关注“大民生”、用“小文章”解决“大问题”。截至2021年11月，共向市委报送24篇充满社情民意的调研报告，其中多数得到市委主要领导的肯定性批示。比如，针对群众反映山头绿地公园脏乱差的问题，我们及时向市委提报了《关于我市山头公园改善提升情况的调研报告》，并在常委会会议上听取审议市政府关于山头公园整治工作实施情况的报告，作出关于加强我市山体绿地管理决定，督促政府成立整治专班，推进我市60个山头公园整治工作加速聚力，全面提升山头公园品质，满足市民对美好生活环境的需求。

（作者系青岛市人大常委会研究室主任）

# 关于打造“全过程人民民主”新区样板的探索实践

黄 舜 王 超 冷树礼

党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央不断深化对民主政治发展规律的认识，提出了全过程人民民主的重要理念和实践要求。全过程人民民主是我国人民民主制度的运作形态，对于发展中国特色社会主义民主政治具有重要意义，为新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作指明了前进方向。

## 一、深刻认识和把握全过程人民民主的本质特征和目标要求

我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

（一）全过程人民民主是全链条民主。国家的一切权力属于人民。人民当家作主的制度体系发展完善，既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法行使民主权利。通过民主决策，广泛倾听民意，集中民智民力，使决策建立在民主和科学的基础之上；通过民主管理，使人民广泛参与国家事务、特别是基层社会治理；通过民主监督，使各类政务活动在人民全过程监督下运行。

（二）全过程人民民主是全方位民主。全方位民主，是相对西方局部、有限民主而言的。

我国的全过程人民民主，体现在治国理政全部活动之中，贯通于政治、经济、社会、文化等各个领域，是政治民主、经济民主的有机统一，14亿人民群众共同行使管理国家事务、经济文化事务和社会事务的权利，人民民主制度在实践中得到了全方位落实。

（三）全过程人民民主是全覆盖民主。中国式民主不仅表现在人民享有广泛的民主权利，还表现在民主主体的广泛性。我国民主选举的五级人大代表共262万多名，其中直接选举的县乡两级人大代表占比为94%，是由亿万选民一人一票选出来的。可以说，中国式民主具有广泛性、真实性，“民主”与“民心”相通，“民主”与“民情”呼应，既“有序”又“有效”。

## 二、人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体

保证和支持人民当家作主不是一句口号、一句空话，必须通过一定的制度予以体现和保障。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，是实现全过程人民民主的重要制度载体。

（一）人民代表大会制度体现了全过程人民民主的内在要求。中国共产党领导中国人民取得革命胜利，建立了新中国，亿万中国人民才真正成为国家、社会和自己命运的主人。在

长期的革命实践中，我们党为建立人民当家作主的新型政治制度进行了一系列探索，最终确立包括人民代表大会制度在内的人民当家作主制度体系。人民代表大会制度将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督融会贯通，是全过程人民民主的重要制度保障和实践主渠道。

（二）人民代表大会制度实现了全过程人民民主的价值追求。人民当家作主是全过程人民民主的价值追求，这在与西方式民主的对比中更加凸显。人民代表大会制度通过党的领导，不仅把人民的需求、党和国家事业发展的需求、社会的需求有机对接起来，而且把国家发展的近期目标和远期目标、党的最低纲领和最高纲领有机统一起来，实现了中国式民主形态在社会主义现代化历史进程中与时俱进、不断完善。而与之相对照，西方式民主只顾眼前漫天许诺、不顾长远打算兑现，只顾政治舞台作秀、不顾人民实际生活，是典型的“形式民主”。

（三）人民代表大会制度丰富了全过程人民民主的参与实践。2012年以来，习近平总书记回应人民群众对民主法治的新要求新期盼，领导人工作取得了历史性成就。伴随着这一历史进程，全过程人民民主的参与实践不断丰富和发展。在历时五年的《民法典》编纂过程中，全国人大常委会10次审议，10次向社会公开征求意见，累计收到42.5万人提出的102万余条建议。基层立法联系点一头连着立法机关，一头系着基层群众，是发展全过程人民民主的一个缩影。作为首批省人大常委会地方立法联系点，区人大常委会在强领导、布网络、建机制上下功夫，深度参与《山东省青岛西海岸新区条例》《中国（山东）自由贸易试验区条例》等20多部法律法规的调研论证工作，上报立法规划项目15个，提出有价值的意见建议90余条。

2021年7月，国家级新区和省内首个全国人大常委会基层立法联系点在新区设立，第一时间将新区的立法诉求反映到国家层面，基层民主可“感知”更“可用”。

### 三、打造“全过程人民民主”新区样板的探索实践

近年来，区人大常委会把以人民为中心的发展思想贯穿于工作全过程各方面，按照国家级新区的标准，改革创新，持续发力，为推进治理体系和治理能力现代化作出了积极贡献。

（一）把党的领导作为践行全过程人民民主的根本点。围绕有序推进全过程人民民主，始终与工委（区委）同心同力、同向同行，严格执行请示报告制度，自觉在新区大格局下谋划和推进工作，牢牢把握正确的政治方向。坚持“党委点题、人大监督、整体推进”，聚焦工委（区委）部署的省级赋权承接、功能区高质量发展和“四新经济”等方面任务，迅速行动抓落实，不折不扣促到位，有力发挥了人大职能作用，2020年以来工委（区委）主要领导先后作出批示13次。用好人大决定权，出台《讨论决定重大事项规定》，重点就蓝色海湾和啤酒城保护、城市色彩规划等工作，作出16个决议决定，强化红线意识和刚性约束，让影响全区发展的重大事项，在工委（区委）的领导下，通过法定程序得到落实。

（二）把服务发展作为践行全过程人民民主的着眼点。在全国首个出台县区级人大《优化营商环境人大代表常态化监督办法》，对监督的主体、原则、运行机制、结果运用等9个方面作出明确规定，发动代表联系企业1821家，收集意见建议1687件，解决问题1660个，为新区营商环境建设进入全国先进行列贡献了人大力量。围绕国有资产监督先行先试，在全省“首问”自然资源资产管理工作中，视察国企改革情

况，听取审议国有资产管理综合报告和行政事业性资产专项报告。深入调研审计查出问题整改工作，开展清单管理、问题销号、绩效评价，持续加大督办力度，整改到位率连续四年保持97%以上。在全市率先提请工委（区委）出台人大预算审查监督改革等办法，建成预算联网监督中心。2020年12月，省人大常委会和山东大学首个预算监督研究基地在新区设立。

（三）把人民至上作为践行全过程人民民主的落脚点。以为民之情回应群众期盼，将全过程人民民主落实在日常工作中，落实在岗位职责中，帮助群众解决急难愁盼、牵肠挂肚的问题。抓住民生实事项目代表票决制这个载体，把民主贯彻到票决各环节，制订项目征集、年中年底双测评等“十步走”工作法，以“项目入库、差额票决、挂图作战”为主线全力推进，在近两年人代会上票决产生19件61项区办民生实事，组织开展满意度测评，推动完成投资

253亿元，并牵头征集“十四五”期间15大类实项目，实现了从“为民作主”到“由民作主”的转变，民生实事越办越实。聚焦议案建议“内容高质量、办理高质量、落实高质量”三个关键点，完善重点督办、跟踪督办、考核督办机制，针对换届以来代表提出的1679件建议开展“回头看”，推动医疗卫生和海域海岛管理两项工作再上新水平，涉港危化品储运隐患整治、“断头路”打通和农村饮水安全等建议得到有效落实。依托“线下”代表工作站和“线上”代表履职服务“双平台”，着力扩展“民情快递”服务功能，调动966名各级代表投身“我为群众办实事”实践活动，系统开展联系群众“大走访”、民生难题“大排查”、服务群众“大提升”，提出具体项目703件，推动解决518件，为实现232万新区市民对美好生活的向往不懈奋斗。

（作者单位：青岛市黄岛区（西海岸新区）人大常委会）

# 践行全过程人民民主 绘就城乡发展美好画卷

赵保伟

人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，推动中国式民主迈向“全链条、全方位、全覆盖”“最广泛、最真实、最管用”的更高境界。近年来，青岛西海岸新区铁山街道人大工作委员会坚持以人民为中心，持续深化“党委领导、人大履职、干部示范、网格协同、公众参与”工作体系，建立以“人大代表工作站”为阵地、以“双联”活动为抓手的代表履职服务平台，营商环境、民生保障、基层治理、乡村振兴等各项工作取得显著成效，全过程人民民主的基层实践焕发勃勃生机。

## 一、汇民意、集民智，使决策建立在民主科学的基础上

中国特色社会主义是亿万人民自己的事业，所以必须发挥人民主人翁精神，更好保证人民当家作主。铁山街道人大工作委员会深入贯彻习近平总书记关于人民民主的深刻阐述，坚持让人民群众“唱主角”，持续激发乡村振兴内生动力。一是把牢正确政治方向。用习近平新时代中国特色社会主义思想统揽人大工作，紧扣“走在前列、全面开创”“三个走在前”的总要求，推深做实党史学习教育，旗帜鲜明、坚定不移把坚持党的全面领导这一最高政治原则贯彻好、落实好，将人大工作放到街道发展全局中去思考和谋划，确保人大工作步

伐坚定、方向不偏。二是建立健全决策机制。人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须通过完备的制度予以体现和保障。推动街道建立共建议事会、“三重一大”（重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排和大额度资金使用）事项决策、人大代表列席党政联席会会议制度，建立“征求意见—酝酿沟通—决策提议—会前告知—会议召集”的决策机制，人大代表参与决策、服务发展的能力不断提高，保障了街道重大事项的推进落实。三是加强联络平台建设。围绕落实《关于畅通社情民意强化工作监督的意见（试行）》各项措施，推动打通12345政务服务便民热线、社会治理“大网格”、便民服务中心、党群服务中心、人大代表联络站等“五位一体”民意渠道，把反映人民愿望、体现人民利益、维护人民权益、增进人民福祉落实到实现民主的各领域各环节全过程。

## 二、畅渠道、促公开，使工作运行在阳光的监督制约下

一是将民主选举摆在突出位置。为做好选民登记工作，各选区、选民小组采取村民会议、公开栏、入户走访等形式，提高选民的知晓率和参与率；各选民小组填报的表格和不予登记等证明材料，均由网格党支部书记、包村干部、管区主任、街道选举工作指导小组办公室逐级审核，确保选民不重、不错、不漏；按照优中

选优的原则,根据日常掌握情况进行内部梳理,对照一律不得推荐提名为区人大代表人选的“十种情形”,提前审查,以程序民主来确保民主选举,切实保障人民选举权和被选举权。二是将民主公开摆在突出位置。充分发挥人大职能作用,在2021年4月大平岭、小平岭、金猪坑复兴社区选房工作中,对于房屋信息确认、抓阄办法等重大事宜,协调做好村“两委”、党员会、村民代表大会公开的讨论工作,一个政策管到底、一把工尺量到底。对群众敏感、容易引起怀疑的抓阄等环节,由人大代表、政协委员、老党员等全程监督,确保第三方公司更好开展工作,身份信息精准识别,选房数据快速更新,抓阄结果直观显示,整个过程公开透明。三是将民主监督摆在突出位置。借助交通商务区和铁山街道融合发展契机,协调组织“政企互动”“有事您说话”等各类开放日活动3次,高效解决9个新开工重点项目图纸方案修改等23个问题、水电气路配套等4类事项,迅速打通项目推进的痛点堵点,确保如期开工建设。通过强化民主监督,使国家各级各类公共事务始终在人民全过程监督下运行,使人民民主制度在实践中得到有效落实,实现全过程人民民主各环节彼此贯通,全方位、全链条保障人民当家作主。

### 三、办实事、惠民生,使成果落实到人民群众的心坎里

人民民主是真实、具体、管用的民主,体现在代表履职尽责的方方面面。铁山街道人大工作委员会扎实做好代表工作,有效发挥代表为民履职、为民行权、为民服务作用。一是倾听群众心声。每名人大代表至少联系选区选民20名,并将本选区能够积极为民代言的热心群众,作为联系对象定期开展走访活动,确保最大限度倾听民意。人大代表在走访选民的同时,

结合社会治理工作和“办好百姓身边事”集中行动,主动征集选民对民生实事的意见,做好征集记录。其中,赵付爱代表提出的在徐家大村、山刘家庄建设民生便民亭的建议得到了快速落实,方便了学生出行。二是回应民众诉求。制订出台《关于进一步发挥人大代表作用,建立人大代表“1+6”工作体系,助推“办好百姓身边事”集中行动的意见》,推动人大代表在脱贫攻坚、卫片整治、招商引资、防汛救灾等中心工作中,积极主动参与、全力督促推动。不断拓宽联系选民渠道,区二届人大五次会议期间,引导代表高质量提交《关于编制生态振兴建设规划的建议》《关于在青岛西站外围快速实施道路基础设施配套的建议》等6条建议,推动相关责任部门积极推进,建议落实率不断提高,用实际行动践行了“人民选我当代表,我当代表为人民”的庄严承诺。三是监督成果落实。坚决落实各级决策部署,以推动解决经济发展全局性问题为抓手,紧扣“品质新区建设”,综合运用执法检查、专题询问、满意度测评、审议意见整改等多种监督方式,正确有效依法监督,推动实施东岳西路全线亮化、九年一贯制学校改扩建、“15分钟养老服务圈”等一批群众看得见、摸得着、可感知的民生工程,办好“劳有所得、幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的事,着力促进民生改善。

历史昭示未来,征程未有穷期。下一步,铁山街道人大工作委员会将牢牢把握全过程人民民主这条主线,聚焦中心工作,聚情民生关切,聚力依法履职,更加坚定、更加自觉地践行初心使命,彰显人大的担当和作为,以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

(作者系青岛西海岸新区铁山街道人大工作委员会主任)

# 全过程人民民主： 新时代中国式民主的跨越式发展

袁兆春

1945年7月初，毛泽东在与黄炎培著名的“窑洞对”中就中国共产党能否跳出“历史周期律”这一问题谈到：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。”人民民主是社会主义的生命，中国共产党成立以来就一直明确将人民民主标明在自己的旗帜上，始终把“以人为本”作为执政理念，尊重人民的主体地位，推进并不断完善民主政治发展的理论内涵和制度实践，发展出一条属于中国人民的民主道路。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻认识民主政治的发展规律，在不断升华人民民主实践的经验总结和理论概括的基础上，提出了新时代中国式民主政治的新形态——全过程人民民主，在新时代回答了“历史周期率”之问。

## 一、全过程人民民主——从概念的提出到完整的制度程序和参与实践

“全过程人民民主”这一概念，首次出自于习近平总书记在2019年对上海市虹桥街道的基层社区治理和服务进行考察时所强调的“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主”。这句话是对我国社会主义民主发展经验的总结和优势的论断，是我们党依靠马克思主义基本原理的指导在对中国政治建设的实践中归纳总结出的新的民主发展道路，是异于其他各个国家的具有中

国特色的民主发展之路。

2021年3月，我国施行三十多年的《全国人民代表大会组织法》和《全国人民代表会议事规则》迎来首次修改，这次修改中最大的亮点就是将“全过程人民民主”拟入法，全国人民代表大会组织法在增设总则一章第四条中增加规定“全国人民代表大会及其常务委员会坚持全过程人民民主”，对全国各级人大代表在推进全过程人民民主发展进程中应当履行的职责进行了规定。此次“一法一规则”的修改在基本法律制度层面明确了全过程人民民主的相关规定，更加鲜明地体现了人民民主是全过程民主。这一理念体现了我们党在组织和运行中切实贯彻落实全过程人民民主的决心。

2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立一百周年大会的讲话中又再次强调要“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。在10月召开的中央人大工作会议上，习近平总书记又围绕民主的价值和评判，深刻回答了新时代中国为什么要坚持全过程人民民主，系统全面地诠释了新时代如何坚持和发展全过程人民民主。对民主的深刻理解不仅是全人类的共同价值追求，而且也是中国共产党在行动和工作上始终坚持的重要理念。要持续推动全过程人民民主的发展，以打造全方位、全覆盖、全链条式的人民民主为建设目标，

坚持将保证人民当家作主和党的治国理政两者进行结合。要以人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主发展的制度载体，坚持在党的领导下，把保证人民有效参与政治、依法表达政治意见和充分行使监督权贯穿于人大工作的整个过程。

## 二、从“人民民主”到“全过程人民民主”的深层次递进式发展

中国特色社会主义民主政治的形成，是从坚持发展“人民民主”到“全过程人民民主”的这一递进发展过程，是我们党在近百年实践和探索民主发展经验的升华，是马克思主义在同中国具体实践相结合过程中所产生的对人民民主思想的重大突破。要想充分认识这一过程转变的深刻意义，首先要认识到“全过程”这三个字的深刻内涵和价值所在。

全过程民主首先是纳入“全体人民”的民主，充分保证全体社会成员无论权力大小、地位高低、财富多少或是民族区域的不同，都有参与政治、表达自己意见的权利，尤其是要保证提供便捷的渠道保证弱势群体与边缘区域群体的政治参与权。正如我国每次在对各项法案进行修改时，都会在中国人大网将其修正草案进行公布，社会公众不仅可以通过直接登录门户网站的方式，也可以通过采用邮寄的方式提出自己的意见，及时做到对社会公众进行信息公开，并充分拓宽各种便捷渠道来保证民众表达自己的意见，促使人民群众在政治参与过程中体验获得感和幸福感。

全过程人民民主是贯穿整个环节的全范围性民主，民主作为一种协商的手段被广泛地应用于各个环节，小到邻里之间鸡毛蒜皮小事的化解，大到人民大会堂内重大会议的表决，人民民主这一原则不仅适用于政治事务的处理，还体现在对于日常公共事务的解决上。作为根

本政治制度的人民代表大会制度的运行是我们党坚持全过程人民民主理念的充分保障，代表群众根本利益的各级人大是以一种民主的方式产生，广泛联系人民群众依法参与国家政治事务的处理，这一根本政治制度的设计和运行不仅体现了全过程人民民主这一理念的要求，而且强有力地保证了全过程人民民主的高效发展。为确保党和国家在进行决策制定、政策执行和有序监督环节过程中汲取群众意见，从选举到决策和管理，一直到监督，人民民主的方式一直贯穿于从中央到基层的整个一体式过程，环环相扣的整个流程完整地诠释了全程人民民主的要义，呈现了人民当家作主这一根本民主政治原则。

从“人民民主”到“全过程人民民主”的提出，是党和国家对社会主义民主政治更准确、更具体的表达，这也充分体现了党和国家在新时代民主政治建设上提出的新标准和更高要求。在当今世界格局急剧变化、各类不确定性变革事件增发的时代背景下，“全过程人民民主”持续保持国内政治格局稳定。抗击新冠肺炎疫情的稳序性胜利和脱贫攻坚战取得的全面胜利，也充分彰显了我国社会主义民主政治的优势所在。中国共产党在执政过程中把人民利益至上的理念，更有效地加快推进了我国新时代治理能力和治理体系现代化的实践进程。

## 三、以“中国之治”彰显中国式民主的先进性和鲜明特色

习近平总书记曾经讲过，“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人”。党和国家在进行政治实践探索时始终坚持马克思历史唯物主义观的首要观点“人民群众是历史的创造者”，尊重人民群众的主体地位和首创精神。不仅在思想上首先牢固人民群众的主体地位，而且在实践上最大程度地激发人民群众的创造热情，

始终将民众的满意度作为检验自己工作的标准。中国式民主最鲜明的特点首先就是深深根植于人民的利益和需求,为人民谋取最大化的幸福。这一鲜明特点同样也使得中国式民主明显区别于西方式民主,西方式民主在所标榜“人民主权”的表面下实际在运行过程中是更多的不同阶级、不同利益集团之间的相互博弈,在政策制定以及政策执行的过程中很难保障不同阶级层面、群体之间的政治社会权利。而中国式的“全过程人民民主”首先就是以人民为中心作为执政理念,民主体系的构建环节是完整的,依法按程序将人民民主这一真谛贯穿于制度建设和参与实践中。

中国式民主的最根本保证与最显著的优势就在于中国共产党的领导,只有在党的领导下才能从各领域各方面有条不紊地持续推进发展全过程人民民主,就是说全过程人民民主的提出与中国特色社会主义民主政治的发展离不开党的领导。以新发展理念推进我国经济实现高质量发展、“五位一体”总体布局的建设、综合国力的显著提升,中国近年来取得巨大发展成就的关键就在于坚持了党的领导。全过程人民民主的提出正是以习近平总书记为核心的党中央在把握马克思主义对人类社会规律认识的指导下,充分借鉴人类社会政治文明的发展而又杜绝照搬其他国家的制度模式和发展经验,是基于对中国基本国情的实践特点和我国历史政治文化渊源的高度概括。因此,也只有在中国共产党的领导下,才能推动中国式民主的现代化发展进程,从而在世界政治文明的发展中打造具有中国特色的现代化政治效能。

中国式民主的特色之处还在于有强有力的制度体系和法律体系支撑,有力地保障中国特色社会主义民主政治的建设发展。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协

商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等,我国人民当家作主的政治制度体系为全过程人民民主的建设奠定了坚实的制度基础,强有力地支撑着全过程人民民主的实践。作为我国根本大法的《宪法》在总纲第一章第一条中就明确规定我国是“人民民主专政”的社会主义国家,在第二章中明确具体的规定了公民的各项基本权利。此外,在全国人大组织法和议事规则中纳入了有关“全过程人民民主”的相关条例,也详细规定了全国各级人大代表与群众的联系和职责的履行情况。在我国法律体系中居于基础性地位的《民法典》的颁布和施行,依次排列的各分编覆盖了公民从胎儿时期一直到死亡各阶段所享有的各项权利,在全社会掀起了一股民法典学习的热潮,让人民群众在《民法典》的全面守护下实现人民民主以及获得生活的幸福感。中国式民主的成功实践是基于中国特色社会主义法律体系的完备,全面的法律规定有效地保障了全过程人民民主在法治的轨道上有序推进。

随着近年来全球变革性事件的突发以及人类命运共同体理念在国际各领域中的应用,中国在事件处理和应对中淋漓尽致地展示了现代化的高效治理能力以及以人民至上的根本治理理念,全过程人民民主在党的领导、依法治国与人民当家作主三者的统一下完美地诠释了中国式民主的先进性和鲜明特色,我们坚信以习近平总书记为核心的党中央能够充分发挥全过程人民民主在我国社会主义民主政治建设中的治理效能和政治特质,书写人类政治文明的华丽新篇章!

以上是我作为一名人大代表在履职过程中的体会。不妥之处,请批评指正。

(作者系日照市十八届人大代表、法制委员会委员、曲阜师范大学教授)

# 以基层立法联系点为依托 探索开展全过程人民民主的黄岛实践

管 理 赵雪梅

## 一、基层立法联系点在发展全过程人民民主中具有鲜明的实践特色

立法联系点由初生到成长再到渐渐成熟，是一个由无到有、由少到多、由点到面的过程。各个基层立法联系点丰富联系形式，注重深耕基层，畅通民意反映表达渠道，逐步扩大信息来源广度深度，把国家立法所需要了解的情况和信息如“涓流入海”般地汇集起来。从基层立法联系点的发展历程看，本身就是发展和完善全过程人民民主的生动实践。

数据最有说服力。

2014年10月23日，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出建立基层立法联系点制度。这是制度要求。

2015年7月，上海市虹桥街道办事处、甘肃省临洮县人大常委会、江西省景德镇市人大常委会、湖北省襄阳市人大常委会4个地方和单位，成为首批基层立法联系点试点单位。这是点上探索。

2019年11月2日，习近平总书记亲自到全国人大常委会法工委基层立法联系点上海虹桥街道考察，在基层立法联系点第一次提出人民民主是全过程民主的重要论述。这是把关定向。

2020年7月，增设江苏省昆山市、浙江省

义乌市以及河北省正定县正定镇“人大代表之家”等5个基层立法联系点，增设中国政法大学为立法联系点。这是点上拓展。

2021年7月，增设北京市朝阳区、山东省青岛市黄岛区等12个地方和单位为基层立法联系点。这是连点串线。

今后，将会有更多的全国层面的立法联系点设立，同时，对基层立法联系点的探索和实践也相应会越来越深入。这是由点及面。

黄岛基层立法联系点，在成为全国基层立法联系点之前，就已经是山东省基层立法联系点。可以说，正是因为具备山东省基层立法联系点坚实的工作基础，才为黄岛设立全国立法联系点提供了实践支撑。

作为一种民主机制，基层立法联系点不同于其他民主立法形式的独特之处和显著特点，就是国家立法“直通车”的功能。即国家立法机关在法律草案的立项、起草、调研、审议、评估、宣传、实施等立法全过程、各环节，通过基层立法联系点接地气地听取基层群众的意见建议，科学合理的建议将在法律中得到体现。通过这种方式，打通了国家最高立法机关直接联系基层人民群众的渠道，实现了两者之间在国家立法全过程的民主参与、民主表达、民主决策。可以这么说，基层立法联系点的成立和不断壮大过程，就是全过程人民民主的具体

体现。

## 二、基层立法联系点在发展全过程人民民主中具有坚实的制度基础

党的十八届四中全会明确提出“建立基层立法联系点制度”，是习近平总书记和党中央发展中国特色社会主义民主政治和人民民主的重要部署，是坚持和完善人民代表大会制度有力保证人民有序政治参与的重要举措，是实施全面依法治国深入推进科学立法、民主立法的重要抓手，在党治国理政中具有重要地位和意义。2019年11月2日，习近平总书记在上海虹桥街道全国人大常委会法工委基层立法联系点视察指导时，充分肯定了基层立法联系点在“接地气”“察民情”“聚民智”方面所做的有益探索，提出要很好地总结弘扬，继续拓展畅通民意反映渠道，丰富民主形式，把人民代表大会制度坚持好、巩固好、发展好。习总书记深刻指出，“人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照民主程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”习总书记在基层立法联系点上首次提出并阐述“全过程人民民主”，深刻揭示了我国人民民主的本质特征和实践要求，生动诠释了基层立法联系点实践和发展全过程人民民主的有效形式，同时对继续运用好基层立法联系点发展中国特色社会主义民主提出了新要求新希望。

发展全过程人民民主的核心是保证人民当家作主。基层立法联系点建立之初，就被赋予国家立法“直通车”的功能定位，以确保人民群众对国家立法的知情权、参与权、表达权、决策权，确保人民群众有序政治参与和立法参与。基层立法联系点的工作机理，就是坚持“接地气”“察民情”“聚民智”，坚持“从群众中来，到群众中去”。国家立法机关在法律草案的立项、起草、调研、审议、评估、宣传、

实施等立法全过程、各环节，通过基层立法联系点“接地气”地听取基层群众的意见建议，并把人民群众的诉求“原汁原味”反馈给国家立法机关作研究吸纳的参考，有益的建议将在法律中得到体现，实现了两者之间在国家立法全过程的民主参与、民主表达、民主决策“声气相通”。

## 三、基层立法联系点在发展全过程人民民主中遵循的原则

基层立法联系点的发展方兴未艾，不论是前期工作，还是今后工作，都需要遵循一定的原则，否则就会走偏。

一是毫不动摇坚持党的领导。只有在党的领导下，基层立法联系点工作才能确保正确的政治方向，才能极大调动人民群众参政议政的积极性，才能极大凝聚党心民心，巩固党执政的阶级基础和群众基础，巩固党的执政地位和领导地位，为同心同德贯彻落实党中央决策部署，凝聚起磅礴力量。这个原则是前提。

二是坚持和完善人民当家作主制度体系。发展社会主义民主政治，要用制度体系保证人民当家作主。为有序推进基层立法联系点工作，全国人大常委会法工委先后制定了基层立法联系点工作规则、职责界定等，为基层群众多层次、多渠道、全过程参与国家立法提供制度和机制保障。地方党委和人大常委会也需要高度重视联系点工作的制度建设，制定出台各种规范性文件，推动工作走深走实，走进群众心里。

三是坚持创新引领。基层立法联系点的工作应由起初征求法律草案意见建议的“单一功能”，向服务立法、推进守法、促进社会治理全方位实践全过程人民民主的“多功能”转变，在推进路径、推进方法、推进成效上不断创新，为全过程人民民主的生动实践提供源源不断的动力。

#### 四、基层立法联系点在发展全过程人民民主中具有时代创新性

基层立法联系点的设立和发展，是适应形势需要，不断探索、不断创新的过程。其创新特点体现在四个方面。

一是布局有特色。推进中兼顾不同区情特点，逐步扩大人群覆盖面，为各方面基层群众行使知情权、参与权、表达权、决策权提供机会，为大家共商共建共享共治搭建平台。从全国范围看，我国土面积大，东中西部发展不平衡，要形成在法律制度上的统一意志，必须尊重把握各方面的诉求，统筹兼顾各方面利益，关注回应各方面关切，体现在法律制度规定上，才能画出法律制度设计的“同心圆”，形成国家和社会治理的“向心力”，助力实现国家制度和法律制度、国家治理体系和治理能力现代化。

二是推进有亮点。总的来说，各立法联系点能够丰富联系形式，注重深耕基层，不断扩大信息来源广度深度，积极把国家立法所需要了解的情况汇集起来。特别是12种联系形式，都各具特色，以基层单位为主，形成了以全国人大常委会法工委抓总，各层次、多元化的联系网络，通过这个网络把城市和乡村的实际情况和做法，系统汇集起来，发挥我们集中力量办大事的制度优势。

三是组织体系有创新。立法联系点在推进中，能够不断壮大工作队伍，畅通民意渠道，逐步扩大“接地气”收集民情民意的功能，努力把基层人民群众的关切和心愿反映上来。目前，不论是全国基层立法联系点，还是相关省设立的立法联系点，大都建立了自己的立法信息员（立法联络员）队伍和立法联系单位群体，使征求意见建议的采集触角延伸到基层社会治理的末梢，确保了立法相关信息收集渠道畅通。

四是基层首创精神得到尊重。基层立法联系点在具体实践中，保证人民当家作主，上下互动贯穿国家立法全过程，增强人民群众民主参与的获得感。基层立法联系点的设立初衷，就是征求基层人民群众的意见建议，“集中民智”，发挥人民群众的聪明才智和“主人翁”精神。基层立法联系点在架起百姓与国家最高立法机关之间的“连心桥”方面，都采取不同形式体现人民首创精神，特别是发挥主观能动性，在工作中创造总结了一系列行之有效的工作方法，助力全过程人民民主深深植根于人民群众之中。也就是在这个基础上，我们才能进行总结提升，才能据此进行推广。否则，我们的创新就成为无源之水，无本之本。

（作者单位：青岛市黄岛区（西海岸新区）人大常委会）

# 搭建起全过程人民民主的“连心桥”

——济宁人大创新开展代表公开接待日制度的实践探索

朱仰民

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上强调：“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。这一论述为新时代发展全过程人民民主确立了目标。济宁市人大常委会坚持目标导向，认真抓好贯彻落实，创新开展代表公开接待日制度。每月的15日已成为济宁市11个县市区群众普遍关注的日子，全市各级人大代表在这一天“进室坐诊”，公开接待群众，了解群众所思所想所盼，建议让群众提、事情让群众议、方法让群众定。

“有问题，找代表；有意见，来活动室”，代表公开接待日逐渐成为群众反映问题的重要途径，群众成为民主议事的主角。

**凝聚思想共识，谋划代表工作，高标准组织推进。**习近平指出，要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。人大代表是人大工作中的主体，做好代表工作、发挥代表密切联系群众的作用，是各级人大及其常委会的重要职责。为推进全过程人民民主在济宁得到全面贯彻落实，市委要求在全市各级人大代表中开展听民声、解民忧、助发展活动。市人大常委会迅速行动，科学谋划，将密切代表与群众的血肉联系作为实践全过程人民民主的重要内容，

多次召开党组会议、主任会议，统一思想认识，反复研究酝酿，创新工作措施，确定市县乡三级人大联动，在全市五级人大代表中开展公开接待日活动。常委会成立由主任会议成员参加的工作推进领导小组，统筹协调工作开展。下设工作专班，从机关抽调精兵强将，制定工作方案，明确主题措施，强化督导调度，层层落实责任。县乡人大积极推进落实，加强协调服务，统筹开展活动，组织引导全市各级人大代表深入基层、联系群众，帮助解决脱贫攻坚、生态环保、乡村振兴、社会治理、义务教育、公共卫生等方面的实际问题，形成了民主商议题题、上下齐抓共管、合力推进落实的良好局面。

**优化制度设计，密切联系群众，多维度开展活动。**习近平指出，要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。代表法规定，代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务；代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见，回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问，接受监督。这表明，代表在闭会期间的活动，除了有组织的活动之外，还可以以其他方式密切联系人民群众，深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智。为此，市十七届人大常委

会第三十二次会议审议通过了《济宁市人大常委会关于开展代表倾听民声、解疑释惑、助力化解风险工作的意见》和实施方案。一是明确工作要求。全市各级人大组织引导代表深入基层、联系群众，了解群众的所思、所想、所盼，收集社情民意，破解发展难题，助力防范化解各类风险。二是明确运行机制。按照“小切口、具体化、可操作”的要求，实行市、县、乡三级联动，每季度围绕一个主题组织代表视察。建立每月15日代表公开接待日制度，集中听取群众意见建议。三是明确办理程序。代表建议实行分级交办，各级人大跟踪监督，重点建议以“直通车”形式报送党政领导，办理进度和结果及时向代表和群众反馈，确保事事有回音、件件有落实。四是明确保障措施。每季度制定活动实施方案，常委会负责同志深入活动现场督促指导，加强与“一府一委两院”的沟通协调，定期向党委汇报活动情况。代表参加活动情况记入履职档案。自去年5月份以来围绕7个主题开展“倾听民声、解疑释惑、助力化解风险”公开接待日活动19次，覆盖全市889个代表活动室、11520名五级人大代表。

**坚持上下联动，鼓励工作创新，全方位探索实践。**习近平指出，各级人大及其常委会要成为始终同人民群众保持密切联系的代表机关；要加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职。各县市区人大常委会积极配合市人大常委会开展代表公开接待日工作，成立工作专班，制定实施细则，创新“自选动作”，精心组织实施，推进主题活动走深走实。嘉祥县将“千名代表联万家”活动与代表主题活动有效衔接，通过多种形式宣传接待时间、地点、受理内容和有关代表信息，并对代表进行培训指导，发放有关资料，为接待群众活动做好充分准备。曲阜市突出抓好督导落实，在“人大

代表助力农村人居环境整治”主题活动中，各镇街人大成立代表检查组进行暗访检查，现场点评各村人居环境整治成效，对整治工作效果差的村进行约谈，确保镇村面貌大提升。微山县筛选出群众急难愁盼问题，由主任会议研究确定为重点建议，采取现场督办、挂牌督办、会议督办等措施，推进专项办理、限时办理、按时办结，办理结果及时反馈，办理过程媒体跟踪报道、向社会公开、向群众公开。泗水县根据主题活动要求，修订完善《关于办理代表建议、意见、批评办理若干规定》、代表履职管理、向选民述职、联系群众、代表视察调研等制度，将活动开展情况列入镇街人大工作年度考核内容，赋予活动持久生命力。

**坚持问题导向，推动建议办理，高质量督办反馈。**习近平指出，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。代表法规定，县级以上的各级人大代表在本级人大闭会期间，有权向本级人大常委会提出对各方面工作的建议、批评和意见。这就包括了反映在联系人民群众过程中，了解到的人民群众的意见和要求。一年多来，围绕群众急难愁盼问题，全市市、县、乡三级人大同步开展主题活动，各级人大代表履职热情高涨、积极参加，取得了良好效果。2020年围绕“发挥代表作用、助力脱贫攻坚”“人大代表助力全市农村人居环境整治”“发挥人大代表作用、规范物业管理”主题开展活动，全年累计接待群众7100多人次，收集意见建议3027件，当场答复2350件，转有关部门处理677件，办理情况均已向代表和群众反馈，有效助推脱贫攻坚全面完成、农村人居环境持续改善、物业管理地方立法调研启动。2021年认真总结活动经验，创新活动形式载体，与代表履职能力建设、“双联系”活动、代表小组活动、视察

调研、执法检查、民意“5”来听等工作结合起来，形成长效机制，使代表在闭会期间的作用得到更好发挥。前三个季度，围绕“助力乡村振兴、深化农村人居环境整治”和“心系教育、助力民生”“关注健康、助力医疗卫生”三个主题，全市各级人大代表共接待群众8210余人次，收集意见建议2033件，当场答复1277件，转政府及有关部门单位办理556件，办理情况均及时向代表和群众反馈，助推解决了53条“助学公交”专线、加快推进济宁公共卫生“五大中心”建设、推动济宁普惠性商业补充医疗保险“济惠保”实施。

习近平总书记“七一”重要讲话中关于“发展全过程人民民主”的论述，为我国新时代新征程上更好地推进中国特色社会主义民主政治建设提供了科学指引，为各级人大充分发挥代表主体作用提供了根本遵循。济宁市人大创新开展代表公开接待日制度，群众反映问题、代表反馈答复、政府推动落实，代表听到了百姓心声，群众解决了实际问题，一来一往打开了一条条“民情通道”，密切了党委政府、人大代表与人民群众的血肉联系，搭建起全过程人民民主的“连心桥”。

（作者单位：济宁市人大常委会办公室）

# 贯彻“全过程人民民主” 让地方性法规“装满民意”

程 伟

2019年11月，习近平总书记在上海考察基层立法联系点时指出：“人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”2021年10月，习近平总书记在出席中央人大工作会议时强调，“要继续推进全过程人民民主建设”。在新时代地方立法工作实践中，烟台市人大常委会贯彻落实“全过程人民民主”的原则和要求，汇聚众人之智，确保地方立法更好地体现人民意志、保障人民权益。

## 将“全过程人民民主”贯穿到地方立法 工作全过程

深刻把握、认真践行“全过程人民民主”要求，在地方性法规立项、起草、审查、审议、通过和实施及监督等立法工作的全过程，通过一系列制度安排和机制设计，广泛充分听取吸纳各方面意见。

在立法计划制定中，坚持面向社会“开门立法”，从立法源头上发扬民主，在烟台日报、“烟台人大”网站及微信公众号等媒体发布公告，面向社会各界公开征集立法建议项目。2021年度地方计划公布后，共梳理汇集60多条意见建议，经过反复筛选、认真研究，最终确定了5个立法项目和13个立法调研项目。

在法规制定过程中，建立了民意收集采纳制度，对各种渠道收集到的群众意见和建议，一条一条地分析研究，全面了解掌握群众意愿，凝聚社会共识，为法规的起草提供了参考依据。2021年制定养马岛、芝罘岛生态环境保护条例过程中，常委会有关人员走进田间地头搞调研，针对部分海岛居民在日常生活、民生保障等方面的顾虑，与市政府协调配合，一方面由市政府统筹制定相关措施，另一方面在条例草案中增加建立生态保护补偿机制等规定，由市政府组织具体实施，成为立法工作促发展、惠民生、保稳定的典范。

在每部地方性法规实施前，及时组织召开新闻发布会，对条例重点内容进行解读，并通过广播电视、报纸、微信公众号、网站等新闻媒体广泛宣传，及时发出“权威声音”，让社会知晓、让公众明白。

## 通过地方立法满足人民群众日益增长的 物质文化需求

民意采纳的效果不仅体现在法规制度中，还体现在立法惠民上。地方立法工作只有积极回应人民群众新要求、新期盼，系统研究和解决群众反映强烈的问题，才能增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。在烟台已经制定的18部地方性法规中，民生立法项目就占一

半以上，涉及文明创建、生态环境等领域。

围绕群众关心的水资源问题，从2016年开始连续3年相继制定了饮用水水源保护条例、城市供水条例、节约用水条例等3部法规，构建起护水、管水、节水相配套的水资源保护利用法规体系，形成政府主导、源头治理、体制保障、全社会参与的水生态保护利用、可持续发展的局面，为全市人民关注的这项民生工程提供了法治保障。

为持续放大烟台“碧海蓝天”“山清水秀”优势，相继制定《烟台市山体保护条例》《烟台市海岸带保护条例》，把“绿水青山就是金山银山”的理念落实到行动中。2021年，进一步把养马岛、芝罘岛保护纳入立法视野，完成《烟台市养马岛生态环境保护条例》《烟台市芝罘岛生态环境保护条例》2部法规的制定，形成了“山、海、岛”一体保护、共同发展的法规体系。

为了推动全民阅读，建设书香烟台，进一步巩固和提升烟台“全国文明城市”水平，制定立法法修改后国内首部设区的市全民阅读促进条例，明确了各级政府推进全民阅读中的主导地位 and 全民阅读工作职责，对全民阅读设施的建设与管理、阅读推广与服务、全民阅读的工作保障作出具体规范，其中引入社会力量建设“城市书房”等做法获全国人大常委会法工委推广。

### 让社会公众广泛参与到地方立法工作中来

“全过程人民民主”要求参与民主立法的公众具有广泛性，能够全面代表和反映各方面的利益诉求。为实现地方立法民主广泛参与，烟台市人大常委会聘请了法律、建筑、规划、环保、文化、汉语言文字等有关方面的32名专家作为地方立法顾问，参与立法项目的调研

和论证。与烟台大学、山东工商学院、鲁东大学等驻烟高校合作，建立了3个立法基地，充分发挥专家智库的作用。按照科学选择、合理布局的原则，建立了覆盖全市县、乡、村、企、校等方面的20个基层立法联系点，基层群众通过联系点提出意见建议，有效提升人民群众对地方立法工作的关注度和法治建设的认同感。2020年，共召开立法座谈会、论证会等14次，收集整理意见建议200多条，充分听取各方面的意见建议，有效提高了地方立法工作质量。

注重把民主立法和科学立法结合起来。建立健全一系列规章制度，确定“全程参与、分段领跑”和“两审三通过”的立法主导模式，不断完善立法程序，确保每个立法环节严谨规范、务实高效。成立由市委、人大和政府组成的立法协调小组，组织研究立法方面的重大问题，协调解决立法过程中的重大分歧。启动立法后评估工作，对已施行的全民阅读促进条例、森林防火条例等地方法规进行“把脉问诊”和“立法回头看”，对评估中发现的问题逐条、逐款、逐项进行了研究论证，制定了解决问题的具体措施和对策，专题向常委会报告，待时机成熟后启动法规的“立改废”工作。

### 发挥好人大代表的主体作用

保障人大代表充分参与地方立法工作，发挥人大代表来自人民、根植人民的桥梁纽带作用，既是“全过程人民民主”的制度优势，又是立法更好察民情、聚民智的重要保证。

烟台市人大常委会在编制立法规划计划时，坚持统筹人大代表议案建议办理与立法规划计划编制，注意采纳人大代表提出的立法议案建议，并与办理代表议案建议工作相衔接，及时把人民群众关心关切的事项提上立法日程。

密切人大常委会同人大代表的联系。结合代表自身专业特长及履职条件等，确定部分代表为相关立法项目的重点参与代表。邀请人大代表参加立法调研、座谈、论证、执法检查等活动，发挥人大代表在法规案起草、审查、审议等各环节的作用，充分听取和吸纳人大代表的意见建议，实现人大代表深度参与人大常委会立法工作，提高了地方立法工作的科学化、民主化水平。

2021年10月份，地方各级人民代表大会

和地方各级人民政府组织法修正草案提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议。修正草案明确要坚持全过程人民民主，始终同人民群众保持密切联系，倾听人民的意见和建议，为人民服务，对人民负责，受人民监督。烟台市人大及其常委会将坚持全过程人民民主，完善制度机制，坚持察民情、聚民智、惠民生，深入推进开门立法、民主立法，夯实良法善治的基石。

（作者单位：烟台市人大常委会研究室）

# 以全过程人民民主生动实践 诠释人民代表大会制度时代内涵

王国京

习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，深刻阐释了中国特色社会主义民主政治的科学内涵和精神实质，深刻诠释了中国共产党追求和坚持人民民主的如磐初心，深刻展示了新中国成立七十多年来人民当家做主取得的伟大成就。站在“两个一百年”历史交汇点上，习近平总书记的重要讲话，为新时代加强和改进人大工作明确了目标、指明了方向，为各级人大及其常委会奋进现代化建设新征程提供了根本遵循。近年来，烟台市人大及其常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，在全过程人民民主的伟大实践中，提供了坚持和完善人民代表大会制度的“烟台经验”。

## 一、始终坚持党的领导，充分发挥人民代表大会制度的政治优势

习近平总书记指出，人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家做主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。建国七十多年特别是改革开放四十多年来，中国人民在中国共产党领导下取得了举世瞩目的巨大成就，充分证明了人民代表大会制度的巨大优越性，而其中最大的优势，就在于党的领导。

换届以来，烟台市人大常委会深刻认识和

把握坚持党的全面领导这一最高政治原则，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，自觉增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想通揽和指导人大工作，认真落实“第一议题”制度，习近平总书记每次发表重要讲话、作出重要指示批示，都第一时间传达学习、贯彻落实。编印《习近平总书记关于人民代表大会制度的重要论述摘编》，要求全市人大干部作为案头必备，做到学懂、弄通、做实，以理论上的清醒保证政治上的坚定。认真贯彻执行请示报告制度，凡是重大问题、重要事项、重点工作，都按规定及时向市委请示报告，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选成为地方国家政权机关领导人员，善于通过国家政权机关实施党的领导，做到与市委目标同向、行动同步、工作同频。

党的领导是新时代加强和改进人大工作的根本保证，也是人民代表大会制度本质特征和政治优势的集中体现。在世界百年未有之大变局加速演进的大背景下，更加需要发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。烟台市人大常委会将坚决贯彻中央决策部署和省、市委工作安排，坚持紧跟时代、紧扣大局、紧贴民生，通过人大的扎实履职，推动市委各项部署落地

生根、开花结果，以群众可见可感的实际成效，彰显人民代表大会制度优势。

## 二、始终坚持人民至上，充分发挥全过程人民民主的载体作用

习近平总书记指出，全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主。人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主的重要制度载体，在发展中国特色社会主义民主政治、充分保障人民当家作主过程中，具有重大的实践价值。

换届以来，烟台市人大常委会坚持贯彻以人民为中心的发展理念，把群众满不满意作为衡量工作的最高标准。在地方立法工作中，坚持“民有所呼、我有所应”，制定了《烟台市燃放烟花爆竹管理条例》《烟台市全民阅读促进条例》《烟台市文明行为促进条例》《烟台市养犬条例》，有效提升市民文明素养和文明城市建管水平。在监督工作中，聚焦群众反映强烈、关注度高的问题和惠及人民群众切身利益的事项，对群众文体活动场所建设、老旧小区改造、缓解城市交通拥堵等方面开展视察调研和专题询问，每年常委会审议民生方面的议题占到了总数的一半以上，持续提升人民群众的获得感、幸福感。在代表工作中，在全市五级人大代表中启动了“为人民履职，做合格代表”主题实践活动，每年紧扣市委中心工作确定活动主题，引导广大代表积极投身新旧动能转换、脱贫攻坚、疫情防控、文明城市创建“主战场”，构建起市县乡三级人大上下联动、五级代表建功立业的生动局面。全市各级人大代表累计完成承诺事项2.9万件，帮扶困难家庭、困难学生2.9万人，疫情期间捐款捐物折合人民币约2.9亿元，构建起市县乡三级人大上下联动、五级

代表建功立业的生动局面。

“人民”是全过程人民民主的核心。烟台市人大常委会将对照习近平总书记提出的“八个能否”“四个要看、四个更要看”标准，持续深入践行全过程人民民主，有序扩大群众政治参与，在立法、监督、代表等各方面工作中更多发挥代表作用、听取群众意见，保障人民充分行使民主权利、共享民主成果。

## 三、始终坚持守正创新，充分发挥新时代人大工作的强大活力

习近平总书记指出，要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作。地方人大作为人民代表大会制度的一线践行者，必须积极探索，守正创新，为坚持和完善人民代表大会制度积累理论和实践经验。

换届以来，烟台市人大常委会立足本地实际，创造性地开展各项工作。首次开展跨市协同立法，拓展合作范围和领域，以法治思维、法治力量和更大格局助推烟台高质量发展；制定立法法修改后国内首部设区的市全民阅读促进条例，在推进全民阅读立法和实践上，走在了全国前列；专项工作监督形成了“听取报告、分组审议、评议报告、结果反馈、督促整改、整改情况报告”闭环监督体系；积极探索新司法体制下监督“两院”工作新路径，对“两院”办案质量工作开展监督，打造“建立平台+选聘专家+代表评分+建立档案”链式监督模式，有力推动“两院”提升办案质量、促进社会公平正义；在全省率先开展重点代表建议办理情况专题询问，省人大常委会对此做法给予肯定并在全省推广；开展代表主题实践活动的经验做法，得到全国人大的肯定推广。

习近平总书记赋予人大“四个机关”的职责定位，是新时代人大工作的方位所在、目标

所指。烟台市人大常委会将立足政治机关“第一定位”，在中共烟台市委的坚强领导下，切实扛起宪法法律赋予的各项职责，不断拓展新时代地方人大工作新实践。聚焦高质量发展的痛点堵点和人民群众的关心关切，制定五年立法规划，扩大“小块灵”立法实践，推动地方立法更具实效；坚持正确监督、有效监督、依

法监督，聚焦群众切身利益加强法律监督，聚焦中央和省、市委重大决策部署开展工作监督，确保宪法法律得到有效实施；更加广泛地探索讨论决定重大事项和任免权工作创新，为推进高质量发展、加强地方政权建设提供坚强保障。

（作者系省人大工作理论研究会会员、烟台市人大常委会副秘书长、研究室主任）

# 立良法促善治把全过程人民民主贯穿地方立法全过程

——泰安市人大常委会践行全过程人民民主的实践探索

董 慧

2019年11月2日，习近平总书记在考察上海虹桥街道基层立法联系点时指出：“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。”这是总书记首次提出全过程人民民主的重大论断。2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上发表重要讲话，强调“发展全过程人民民主”。2021年10月，中央人大工作会议上，习近平总书记指出“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”泰安市人大常委会深入贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，坚持以人民为中心，在立法工作中，坚持全过程人民民主，完善制度机制，深入推进开门立法、民主立法，确保立法更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，夯实了良法善治的基石。

## 一、关注民生，在立法选题过程中践行全过程人民民主

全过程人民民主最广泛、最深厚的基础在人民，为了人民、依靠人民是其显著特征。泰

安市人大常委会坚持立法为民，从立法项目立项到法规草案审议，从草案起草到评估论证，从立法公开到法治宣传教育，立法工作全部流程、每个环节都是推进全过程人民民主的具体生动实践。选择立法项目，既围绕市委、市政府的重大决策和中心工作，同时面向社会各界广泛征求意见、建议，注重梳理听取人大代表的议案建议，在集思广益的基础上，进行科学评估论证，高度关注人民群众最关心、最期盼的热点难点问题，选择符合人民群众诉求的立法项目，积极回应人民群众新要求、新期待，系统研究解决立法工作中人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，用高质量立法保障人民安居乐业。

无偿献血涉及千家万户，事关人民群众身体健康和生命安全，是社会保障体系的重要组成部分。随着经济社会的发展、医疗技术和保障水平的提高，临床用血需求持续增长，献血工作实践中遇到一些新情况、新问题，当前的运行机制、工作模式已经不能完全适应我市献血工作的发展需求，亟需通过法规进一步调整。

志愿服务是社会文明进步的重要标志，是加强精神文明建设、培育和践行社会主义核心价值观的重要内容。开展志愿服务，是创新社

会治理的有效途径，更是加强新形势下群众性精神文明建设的生动实践。开展志愿服务地方立法，是推动本市志愿服务事业创新发展、提升城市温度和文明程度的客观需要。

在充分倾听民意，广泛调研论证的基础上，市人大常委会将《泰安市献血条例》《泰安市志愿服务促进条例》两部法规列入立法计划，并作为为民办实事重点工作全力推进。

## 二、广纳民智，在条例制定过程中践行全过程人民民主

泰安市人大常委会不断拓宽公众参与立法渠道，充分听取和吸收公众意见，通过开展立法调研、征求意见座谈会，多层次、全方位、多渠道调查了解实际情况，多次邀请与法规草案有关的管理相对人、利益相关群体特别是基层群众以及人大代表、专家学者参与座谈，广泛听取意见建议，为立法工作提供智力支持和群众基础。

全力保障人大代表充分参与立法。泰安市人大常委会充分发挥全过程人民民主的制度优势，将人大代表全过程参与立法作为实践全过程人民民主的重要渠道，全力保障人大代表充分参与立法，发挥人大代表来自人民、植根人民的桥梁纽带作用，从而让立法更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。在面对面开展立法调研时，主动邀请各级人大代表参加座谈，面对面听取立法诉求和意见。同时在修改过程中将法规草案征求意见稿及时发送给代表书面征求意见和建议。这两部法规共收到100多名人大代表参与并提出200多条建议，泰安市人大常委会逐条研究，能采纳的尽量采纳。通过上述机制，代表与市人大常委会的联系更加密切，提出意见建议的途径更加畅通，参与立法工作更加富有实效。

发挥好基层立法联系点“直通车”的作用。

基层立法联系点是反映民情、倾听民意、汇聚民智的“直通车”，是丰富民主形式、拓宽民主渠道的具体体现。泰安市人大常委会依托代表之家、住泰高校、社区、律师事务所，结合泰安实际筹建了一批具有地方特色和行业特色的立法联系点，打造全覆盖、宽领域、代表性强的基层立法联系体系，创新设立立法服务基地2处、立法联系点6处。在条例制定过程中，这些立法联系点广泛参与条例的调研、起草、问卷调查等工作，充分发挥了智库和桥梁纽带作用，为我市地方立法提供了大量丰富的第一手资料和详实可靠的立法参考，保障了人民群众参与立法的有效途径，切实让人民群众感受到立法就在身边，真正实现立法的全过程人民民主。

## 三、立足实际，在制度设计中践行全过程人民民主

泰安市人大常委会在立法过程中，从小切口入手，坚持问题导向，以解决问题、理顺体制、健全机制、保障民生、促进发展为根本出发点和着力点，把人民群众所思所想所盼体现在法规内容设计中，围绕无偿献血者激励保障政策、志愿服务者享受的权利和义务等突出问题，有针对性地进行立法回应，让法规更接地气、更合民意，让群众共享发展成果，为群众幸福生活提供法治保障。

《泰安市献血条例》作为泰安市献血管理方面的专门性地方法规，对加强献血工作责任落实，保障献血者和用血者权益，激励全社会参与无偿献血，发挥了积极的引领示范作用。一是确立了长效机制，进一步厘清了政府、部门的职责，“政府主导、多部门协作、社会各界共同参与”的工作格局和长效机制通过立法得以固化和推广。二是强化了宣传措施，确定每年6月为本市“无偿献血宣传月”，以法定

化的措施促进无偿献血宣传工作开展，切实营造电台有声、电视有像、报纸有字、街头有景、网上有点的宣传氛围。三是丰富了激励机制，《条例》在关爱无偿献血和受益人群体方面实现了新突破，规定对献血特殊贡献者实施“四免”政策（符合条件的个人，可以免费游览政府投资主办的公园、旅游景区、风景区等；免交公立医疗机构普通门诊挂号费，免费乘坐城市公共交通工具，免费享受每年一次由所在地基层卫生服务机构提供的基本项目健康体检），将稀有血型献血者纳入到“四免”受益范围，同时，将造血干细胞捐献者纳入到终生享受无限量免费用血的受益范围。四是解决了应急用血，要求各级人民政府建立以公民自愿无偿献血为基础、社会团体和固定无偿献血者队伍为补充的应急血液保障机制。

《泰安市志愿服务促进条例》用法治手段保障志愿服务事业健康有序发展，对完善社会治理、促进社会文明具有重大意义。一是完善了志愿服务工作管理体制。强化党委、政府对志愿服务工作的统一领导和组织保障，将每年3月5日当周明确为志愿服务宣传周。二是明确了志愿者和志愿组织权利义务。对志愿者资格、志愿者注册、志愿组织登记管理、志愿者

权利义务、志愿组织职责等进行了细化规定。三是突出志愿服务重点。明确鼓励和引导志愿者和志愿服务组织积极参与扶贫、济困、扶老、救孤、恤病、助残、救灾、助医以及社区服务、应急救援、社会公益活动等领域的志愿服务，优先为老年人、残疾人、未成年人以及其他有特殊困难的社会群体和个人提供志愿服务。四是积极构建激励保障机制。着眼于示范引领，明确提出了支持、培育优秀志愿服务组织和志愿服务项目，建立志愿服务品牌，树立先进典型，推进完善志愿服务激励回馈制度体系，明确建立健全志愿者、志愿服务组织星级评定和信用激励制度，实行志愿服务时间储蓄、效果评价。

两部条例的制定出台，通过立法建立了为民务实长效机制，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，获得了社会各界一致好评。实干是最响亮的语言，行动是最有力的证明。泰安市人大常委会机关将继续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，以更丰富的民主形式、更畅通的民主渠道，把全过程民主贯穿于立法全过程，以良法促发展保善治，更好地肩负起立法为民的历史重任，不负时代，不负人民！

（作者单位：泰安市人大常委会法工委）

# 新时代人大推进全过程人民民主的多维路径

常俊哲 李继秋 周文豪 韩旭

全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的民主，彰显出中国特色社会主义民主政治的独特优越性和强大生命力。地方人大及其常委会作为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关，担负着探索实践、持续深化发展全过程人民民主的神圣使命和光荣职责，必须深刻领会全过程人民民主理念，掌握蕴含其中的重大意义、突出特点和实践要求，依法履职尽责、积极担当作为、勇于开拓创新，自觉把全过程人民民主理念贯穿落实到人大工作的全过程各方面各环节，不断深化发展全过程人民民主，使人民当家作主更加有效地落实到国家政治生活和社会生活之中。

## 一、坚持党的全面领导，确保人大工作正确政治方向

全过程人民民主是在党的领导下形成、发展和实现的，是党领导人民创建的新型政治文明形态。党的百年历史实践和取得的伟大成就充分证明，党的领导坚持得越好，人大及其常委会的职能作用就发挥得越到位，人民当家作主就实现得越充分。菏泽市人大常委会始终把政治建设作为根本性建设，自觉提高政治站位，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。严格执行请示报告制度，每年

就工作要点制定、地方性法规出台等重点工作，及时向市委请示汇报，坚决维护市委总揽全局、协调各方的领导地位。坚持把服务中心大局作为人大工作的使命和主题，自觉把人大工作放在市委总体布局中来思考，放在全市发展大局中来推动，统筹推进立法、监督、代表等各项工作，积极为包联重点项目、企业、贫困村、贫困户等排忧解难，确保了人大工作与市委决策部署同频共振、同向发力。坚持把贯彻市委决策与充分发扬民主、严格依法办事紧密结合起来，严格会议审议、投票表决等程序，审议作出决议决定，依法选举任免国家机关工作人员，及时将市委主张和意图，通过法定程序转化为全市人民的共同意志和自觉行动。

坚持党的全面领导是发展全过程人民民主的根本政治保证。新征程上，只有更好坚持党的领导、全面落实党的领导，人大工作才能确保正确政治方向，全过程人民民主才能沿着正确方向有序推进，人民当家作主才能更好更充分实现。要把坚持党的全面领导作为做好人大工作的最高政治原则，把党的重大战略、重大部署、目标任务作为谋划和推进人大工作的根本出发点，自觉把人大一切工作同党的基本理论、基本路线、基本方略对标对表，同党中央决策部署和习近平总书记指示要求对标对表，紧紧围绕党的决策部署的全面贯彻落实，切实做到党的战略部署在哪里、人大目标任务就定

在哪里，党的决策重点在哪里、人大工作重点就放在哪里，确保把党的领导贯穿于人大工作的全过程各方面，保障人大工作始终保持正确政治方向，促进人大职能作用发挥得越来越好。

## 二、坚持完善人民代表大会制度，保障人民当家作主

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，是实现我国全过程人民民主的重要制度载体，是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。菏泽市人大及其常委会始终把坚持完善人民代表大会制度作为重要职责任务，围绕保证人民依法行使选举权利，民主选举产生人大代表，在每次换届选举中，都严把代表“入口关”，在选区划分、选民登记、提名推荐、介绍候选人、组织投票等各环节，广泛动员人民群众参加，加强选举全过程监督，确保选举作风清气正、选举结果人民满意。围绕保证人大各项工作充分反映和体现人民意志与利益，坚持与时俱进推进人大及其常委会的组织制度、会议制度、议事规则等立改废释工作，及时总结固化成功经验，系统优化人大工作流程，规范常委会及机关工作运行，为保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各环节各方面提供了有力保障。围绕充分发扬民主，积极邀请人大代表、行业专家、群众列席常委会会议，对每年的监督事项、立法计划、代表意见建议办理结果票决事项等，公开征求人民群众意见，广泛听取民声、汇集民意，切实做到民有所呼、我有所应；坚持集体行使职权、集体决定重大事项和重大问题，认真执行民主集中制，确保制定的地方法规和作出的决议决定凝聚最大共识、体现人民意志。围绕汇聚人大监督最大正能量，坚持行职权于法律所赋、寓支持于监督之中，对“一府一委两院”

既按照法定职权和程序正确监督、有效监督，又支持其改进工作、依法行政、公正监察、公正司法，尽心尽力汇聚共同推动市委决策部署贯彻落实的强大合力。

坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度，是发展全过程人民民主、支持和保证人民当家作主的重要支撑。地方各级人大及其常委会要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度这一国家根本政治制度，充分发挥人民代表大会这一主要民主渠道作用，把民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各个环节贯通起来，不断扩大人民有序政治参与，保证人民依法享有广泛权利和自由，发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主，更好支持和保证人民当家作主。要认真做好县乡人大换届选举工作，把好代表资格关，进一步优化代表结构，保证代表的广泛性、代表性、先进性；引导选民认真行使民主权利，切实履行应尽义务，使县乡人大换届选举成为践行全过程人民民主的过程。要完善人大民意表达平台和载体，做好人大协商、立法协商等工作，通过调研、座谈、论证、咨询、听证、公开征求意见等方式，最大限度吸纳民意、汇集民智、凝聚民力，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中，更好凝聚起人民的智慧和力量。要深入推进人大制度建设，不断完善组织制度、工作程序、运行机制等，保证人民通过法定的途径、渠道、方式、程序全过程参与人大各项工作，切实使人大行使职权的过程，成为体现人民意志、代表人民利益、保障人民当家作主的过程。

## 三、坚持发挥代表主体作用，扩大公民有序政治参与

人民代表大会的主体是代表。充分发挥人大代表作用，是发展全过程人民民主、扩大公

民有序政治参与的必然要求。菏泽市人大常委会牢固树立尊重代表、依靠代表、服务代表理念，尽心竭力改善条件、搭建平台，支持保障代表依法履职。健全常委会组成人员联系代表、代表联系群众的“双联”制度，充分利用人大网站、微信公众号等载体，及时向代表和人民群众通报情况、听取意见。扩大代表对常委会、专门委员会工作的参与度，邀请代表列席有关会议，参加立法、执法检查和建议督办等活动，紧紧依靠代表和人民群众开展工作。加强代表精准化培训，提高代表素质和依法履职能力。推进代表联络站建设，实现各级代表全部进站，并引导各代表联络站围绕党委中心工作和群众反映的热点难点问题，积极开展调研、视察、访谈等活动，将其打造成为代表依法履职的阵地、开展活动的载体、联系群众的平台。持续开展以“立岗建功促发展、牵手帮扶促脱贫、化解矛盾促和谐、听评庭审促公正”为主题的“后来居上、代表先行”系列活动，引导激励各级人大代表立足本职岗位，找准服务大局的结合点、切入点，充分发挥模范表率作用，争当经济社会发展的“引领者”、脱贫攻坚的“实践者”、社会和谐稳定的“维护者”、司法公正的“监督者”，为全市突破发展、后来居上作出积极贡献，促进了代表作用的更好发挥。

人大代表来自人民，与人民联系最紧密。地方各级人大常委会要把充分发挥人大代表主体作用作为工作着力点，通过创新基层联系点、落实“双联”制度等方式，更加广泛听取群众对立法、监督等工作的意见和建议；组织开展好人民代表大会闭会期间的代表视察、执法检查、调研、工作评议等履职活动；加强对人大代表议案建议办理工作的跟踪督办，不断提高办理质量；加强代表之家、代表联络站等代表履职平台建设，推进人大代表与选民的沟通联系常态化；健全代表联络制度，按照混合编组、多级联动的方式开展代表小组活动，推动代表进基层、进选区、进选举单位，广泛听取人民群众意见，畅通社情民意反映渠道，提高人民有序参与政治生活的热情；加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职，拓展代表对各项工作参与的深度与广度，使发挥人大代表作用成为人民当家作主的重要体现。各级人大代表要主动贴近基层、了解社情民意，及时把人民群众最关心、最直接、最现实的问题，通过法定渠道和途径反映给党委和政府，帮助群众解决急难愁盼问题，切实发挥好落实全过程人民民主、保障人民当家作主行使民主权利的主力军作用。

（作者单位：菏泽市人大常委会研究室）

# 贯彻“全过程人民民主”理念 推进淄博人大工作务实创新

杨 蕾

在 2021 年召开的中央人大工作会议上，习近平总书记对全过程人民民主作出全面阐述、提出明确要求，并强调“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”，“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作，不断发展全过程人民民主，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”这一新思想新观点新要求为新时代坚持和完善人民代表大会制度指明了方向、提供了遵循。淄博市人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在省人大常委会的有力指导和中共淄博市委坚强领导下，坚持以人民为中心的发展思想，把“围绕中心、服务大局、促进民生”作为履职重点，务实创新、担当作为，依法履职，创造性做好新时代人大工作，不断提升“全过程人民民主”整体实效。

## 一、优化立法工作机制，以良法促进发展、保障善治

习近平总书记指出：“人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”立法工作是宪法法律赋予地方人大的基本职能，是确保党的主张通过法定程序成为国家意志的主要途径。市人大常委会出台《关于进一步提升立法质量的实施意见》，细化立

法调研、起草、修改、征求意见及听证、论证、审议等各环节具体措施，以严细的立法方案推动高质量立法。

坚持立法项目来自人民。坚持开门立法，变“等米下锅”为“主动取经”，主动开门向群众征集立法项目。每年在媒体刊发征集下一年度立法项目的公告，广泛征集人民群众对立法的建议；通过人大依法履职信息化系统向市直部门、企事业单位以及人大代表、政协委员定向征集立法项目建议；注重从代表议案建议中确定立法项目；通过对 12345 政务服务热线群众关注度高的热点问题进行大数据分析，优先把市民期盼、事关全局的项目纳入年度立法计划，从源头上发扬民主、科学决策。

坚持立法过程依靠人民。一是推动立法参与主体多元化。充分发挥人大立法的主导作用，探索建立多元起草、部门联合起草、第三方参与、委托起草、法规草案严审细审、立法协调调度等制度，形成“一主多元”法规起草机制。如采取委托第三方起草法律关系复杂、社会关注度高的淄博敬老条例草案，有效防止了部门利益法制化。进一步细化优化社会群体参与机制，拓展群众直接有序参与立法渠道，充分听取和吸纳当事人、监督执法者、职业法律工作者、专门委员会、人大代表及利益相关者特别是基层群众的意见建议，法规文本的专业性、针对

性、可行性得到大幅度提升。二是以“一法一方案”制度为抓手，推动立法程序务实管用。制定《立法项目“一法一方案”制度实施办法》，细化立法调研、起草、听证、征求意见、审议、评估各环节，使每一项立法按不同属性各具个性化措施，做到立项更准、调研更实、起草工作更专、征求各方面意见更真，以高质量立法方案保证高质量立法。三是增强立法调研、审议、论证成效。2021年9月，淄博市人大常委会主任会议组成人员分别组成五个调研组，深入基层一线，实地走访调研，分层次组织同类人员召开座谈会，与群众面对面交流，进行集中立法调研，形成高质量调研成果，为法规制定奠定了坚实基础。审议环节在严格落实“两审三通过”制度的基础上，坚持时间服从质量，重要法规采取逐条审议、常委会组成人员逐个发言的方式，有效提高了立法质量。健全完善法规论证、评估机制，在制订养犬条例时，召开立法听证会，既充分听取管理者、非养犬人的诉求，又认真听取养犬人的诉求，确保法规能更好兼顾各方、取得最大公约数。同时，确定基层立法联系点12个，选聘53名立法顾问、立法专家、立法咨询、机关立法专业人才组成立法智囊团，为高质量立法提供全方位、多层次智力支撑。

坚持立法成果为了人民。紧紧抓住立法要符合事物性质、反映时代精神、适应客观实际的内在规律，积极推进重点领域立法，用法治保障人民权益、增进人民福祉。制定房地产开发经营管理条例、物业管理条例、电梯安全条例、城乡建设档案管理条例，为提升城市管理品质立规。制定文明行为促进条例、养犬管理条例，为促进社会文明立矩。制定煤炭清洁利用监督管理条例、禁止燃放烟花爆竹规定、污染源自动监控条例，为促进生态文明立威。坚持立改

废并举，在全省率先组织开展地方法规清理，及时废止增加民众负担、不适应发展现状的法规，着力破除无效制度约束，以良法促进发展、保障善治，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

## 二、优化监督工作机制，推动人大监督持续走向严实硬

习近平总书记在中央人大工作会议上指出：“要用好宪法、法律赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。”市人大常委会着力完善监督工作机制，综合运用听取审议专项工作报告、执法检查、专题询问、专项工作评议等监督方式，与网络监督、舆论监督等监督方式结合，打好监督“组合拳”，增强监督实效。更加突出问题监督。克服监督工作“大而化之”倾向，把发现问题、解决问题作为改进监督工作的出发点、落脚点。建立完善发现问题机制、重点问题整改机制、问题整改成效评价机制，持续推动问题整改，不求多、但求实，谋一事、成一事，有效提升了监督实效。

为更好地实现人民当家作主，维护人民群众根本利益，2020年，淄博市人大常委会在总结既往开展专项工作评议成功经验的基础上，在全国首创运用淄博12345政务服务热线大数据依法强化对市政府部门工作监督，进一步提升了监督的针对性、实效性。2021年，坚持务实创新，制定《关于深化完善以12345政务服务热线大数据为主体依法强化对市政府部门工作监督的实施意见》，形成了以12345政务服务热线大数据为主体依法强化对政府部门工作监督新机制。优化选择机制，在广泛听取人大代表和社会各方面意见建议的基础上，将12345大数据作为票决确定专项工作评议部门的重要依据；优化评议频次，科学确定专项工

作被评议部门数量及时间节点，分两个批次对17个市政府部门、直属事业单位进行了专项工作评议，做到群众反映在哪里，人大监督就延伸到哪里。优化整改落实机制，针对专项工作评议整改问题过多、整改不深不透“夹生饭”问题，将重点整改问题缩减到2到3个，为被评议部门留出充足的整改时间，确保整改更具实效性、可行性。各被评议部门（单位）逐一制定专项整改方案，明确整改目标、措施、责任、时限，并通过媒体向社会公开承诺。优化评价机制，突出评价被评议部门整改采取的新措施、产生的新变化、取得的新成效。同时，加强对整改质效的后续评价监督。采取多种方式分别对两个批次问题整改情况开展调研，认真听取人大代表、群众，特别是被评议对象、特定服务人和利益相关者的意见，面向三级人大代表、人民群众、市直各部门、各区县人大常委会、部分企事业单位分别征集突出问题整改情况的成效评价。在常委会会议上，分别听取和审议被评议部门（单位）突出问题整改情况的报告，并进行了电子表决系统打分测评。在市人大常委会的有力监督下，被评议部门（单位）认真按照各自“承诺”，分类逐条扎实整改，评议工作的每个环节、每个步骤、每项措施都严格按照时间节点扎实、有序、有效推进，有力推动了政府部门转变作风、改进工作、提升效能，推动解决了一批群众急难愁盼问题。

### 三、优化代表工作机制，充分发挥代表主体作用

习近平总书记指出：“江山就是人民，人民就是江山”。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。人大代表来自人民，是人民代表大会的主体。市人大常委会不断完善代表履职服务保障工作机制，提高代表服务保障工作

水平，充分发挥代表的主体作用。建立“一府一委两院”相对固定联系人大代表制度，促进代表更好知情知政。邀请代表列席常委会会议、参加执法检查，代表履职渠道不断拓宽。认真落实代表履职报告制，代表履职意识进一步增强。开通人大代表重要意见建议“直通车”，为市委决策提供参考。优化议案、建议办理机制，修订代表议案、建议处理办法，完善评估、评价体系，突出评价新措施、新变化、新成效，切实提升办理实效。

2019年1月24日，淄博市十五届人大四次会议专门作出决议，在市、区县、镇三级人大代表中开展“新时代新担当新作为”活动，做实“双联”平台、创新工作载体，激励全市各级人大代表依法履职、争先创优。2021年，又研究制定《关于深化提升“三新”活动的实施意见》，引导各级代表积极为推动全市经济社会高质量发展贡献智慧和力量。持续深化“双联”工作，对全市437个代表民情联络站（点）进行规范提升，人大代表进站（点）联系群众实现常态化，听民声、汇民智、解民忧，让群众时刻感到人大代表就在身边。

2021年初，淄博市首次在人代会上开展重大民生实事项目票决。13个候选项目由人大代表建议提报的占比84.6%，从项目征集到审议票决，从监督推动到视察验收、满意度测评，每一个环节都有代表参与，真正实现了重大民生实事项目从“为民做主”向“由民作主”的转变。为推动民生实事票决制走深做实，市人大常委会积极争取市委支持，推动成立市重大民生实事项目人大代表票决制工作领导小组，印发《关于实行重大民生实事项目人大代表票决制工作的意见（试行）》，将人代会票决产生的10件27项市级重大民生实事项目实施情况作为年度监督工作“一号工程”，制定重大

民生实项目监督评估实施方案，成立 134 个基层监督评估小组，突出问题监督、强化末端监督，开通网上监督平台、淄博人大 APP 民生实事监督模块，拓展人大主导下的社会监督和网络监督；在深入调研基础上，组织重大民生实项目实施情况视察，对项目进度、质量、绩效等进行实地监督，形成视察报告，梳理出 47 项问题，及时转市政府及有关部门办理。常委会会议专项听取审议视察报告、市政府相关

专项工作报告，并采取“现场+视频连线”方式，对责任单位进行了专题询问和满意度测评。制定重大民生实项目实施情况测评办法，在市人代会上对上年度重大民生实项目实施情况进行测评，使人大代表票决重大民生实事既民主决策，又民主监督，并形成长效机制，积极推动重大民生实项目人大代表票决制成为全过程人民民主的生动实践。

（作者单位：淄博市人大常委会研究室）

# 让代表工作成为全过程人民民主的生动实践

赵 军

在 2021 年庆祝建党百年大会的重要讲话中，习近平总书记强调“新的征程上，我们必须紧紧依靠人民创造历史，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，站稳人民立场，贯彻党的群众路线，尊重人民首创精神，践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。这一重要论述是对发展社会主义民主政治的重大理论创新，为推进我国社会主义民主政治建设提供了科学指引。一方面，发展全过程人民民主体现的是人民当家作主的本质特征。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，是社会主义的生命。党领导人民实行民主，就是保证和支持人民当家作主。全过程民主通过一系列法律和制度安排，真正将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各个环节彼此贯通起来，支持和保障人民当家作主，切实体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉。形成了全链条、全方位、全覆盖的民主表现形式，也具有最广泛、最真实、最管用的民主实质，是人民当家作主内涵本质的最终体现。另一方面，发展全过程人民民主关键在于坚持中国共产党的领导。坚持中国共产党领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是实现全过程民主的根本政治前提。历史已经证明，我国社会主义人民民主的旗帜之所以能够高高飘扬，就在于历史和人民选择了中国共产党，而我们党在前进道路上始终全方位、全

过程地尊重人民主体地位，从制度上保证人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。特别是党的十八报告把发展社会主义民主政治纳入“五位一体”战略布局，十九大报告进一步明确提出“扩大人民有序政治参与”，今年 3 月“全过程民主”写入新修改的《全国人民代表大会组织法》，这条发展脉络清晰可辨，可以看到中国的民主已进入新的发展阶段，显示出社会主义民主政治制度的巨大优越性。

栗战书委员长指出，“人民代表大会制度是发展全过程人民民主、保证中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式”。地方各级人大常委会承担着联系服务代表、选举任免国家机关工作人员职务的重要职责，是人民代表大会制度的实践者、参与者、推动者，要充分发挥方便联系代表和群众的工作优势，依法履职尽责，见证好、发展好、实现好全过程人民民主。

## 一、搞好换届选举，实现人民政治权利

习近平总书记指出，搞好各级人大换届选举是社会主义民主政治的重要实践，是党和国家政治生活中的一件大事。从日照市上次换届（第十八届）情况看，全市常住人口 296.3 万人，18 周岁以上 235.2 万人，进行选民登记的 231.5 万人，参加投票的 185.7 万人，选民登记率、投票率比分别达到 98.4% 和 80%；根据第七次人口普查数据，日照市现有常住人口 296.8 万人，与上次换届没有大的变化，可以预见今

年的县乡人大换届仍是全市参与人员最多、范围最广、关注度最高的政治活动，是发展全过程人民民主的重要承载，应当认真落实全国和省人大常委会重要会议精神，着重从三个方面加强指导、开展工作。一是在搞好新增代表名额分配和乡级代表名额备案基础上，指导区县合理划分选区，保证每个选区选举1-3名代表，每名县级人大代表所代表的城乡选民数量大体相当，实现同票同权，保证选民民主权利的公平性。二是指导区县统筹考虑、提前介入，严控结构比例，按照“两提高一严一防”要求（基层、妇女代表比例提高，党政干部比例从严掌握，企业代表防止比例过高）选出代表。同时，对少数民族和归侨代表予以保证，适度增加新业态从业人员代表，确保人民民主的广泛性。三是指导区县严格选举程序，围绕选举日的确定、名单公示、选举大会、投票计票结果公布等重要时间和重要环节，进行有针对性地指导，确保民主选举的合法性。

## 二、发扬决策民主，扩大有序政治参与

全过程人民民主是过程民主与结果民主、形式民主与实质民主、直接民主与间接民主相统一的民主形式，必须充分发挥人民群众主体作用，在保证依法民主选举的基础上，依法开展民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，实现“有事好商量，众人的事情由众人商量”。从2019年开始，我市在东港区和莒县探索尝试乡级民生实事票决工作，先后有近20个乡镇参与，票决实施民生工程50多项。其中，东港区西湖镇做法较为典型，他们采取“广泛征集—审议表决—监督评估”三个环节相结合，打造了完整的工作闭环。第一步在广播、宣传栏加强宣传基础上，发动全镇50名代表通过到集市发明白纸、入户征询、群众接待日、调查问卷等方式，广泛征求群众意愿，汇总形成了包含

57项的民生项目库；第二步由镇人大代表、提出建议的群众代表和镇政府三方协商，根据轻重缓急从中进行优选，形成民生工程候选项目，提交人代会由全体镇人大代表以无记名投票方式进行表决，“学生餐厅建设”“河道治理”“户户通”等7项与百姓切身利益密切相关的事项被列入年度民生实事项目，交由镇府办理落实，有关方面及时向提出建议的群众进行了反馈；第三步镇人大主席团在闭会期间围绕项目推进情况，多次吸收相关群众参加代表专题调研活动，让代表们更多地听取群众意见，在人代会上审议民生实事项目办理专项工作报告、进行满意度测评时，更能代表群众的意见。西湖镇票决民生项目工作的可贵之处，就在于充分尊重群众意愿，全过程吸纳群众参与，引导群众通过法定程序解决实际问题，使民生项目回归民意，成为全过程人民民主的生动写照。为了推广经验、丰富实践，在去年底召开的全市人大代表工作座谈会上，常委会分管主任就推行乡级民生实事票决工作提出了要求、作出了部署。我们期待在各级党委有力支持和各方面共同努力下，我市在不久将来顺利实现市、县、乡三级民生实事票决全覆盖，推动民事民议、民事民决、民事民办，使全市人民的获得感和幸福感，在发展全过程人民民主的历程中得到持续提升。

## 三、畅通联系渠道，回应群众利益关切

全过程人民民主的核心是在广泛民意基础上促进决策科学化民主化。人大代表在其间居于不可或缺的重要一环，发挥着不可替代的重要作用。人大代表只有不断加强同群众联系，发挥好桥梁纽带作用，才能当好“传声筒”“回音壁”。本届人大常委会高度重视代表工作，引导代表不断密切同人民群众的联系，全方位支持代表依法履职。一是狠抓建章立制。先后

制定加强代表小组规范化建设若干规定、“双联系”意见、代表活动经费管理办法等一系列制度规范，为代表联系群众、履行职责提供制度保障，为区县开展代表工作提供参考和依据。二是强化履职学习。先后举办市人大代表履职学习班3期，县乡代表专题学习班13期，参学代表达2180人次，各级代表的使命感和责任感不断增强，为民代言、为民行权的能力水平不断提升。三是推进基础建设。建立市县乡三级代表联络站（点）344个，累计开展公开接待日活动3480次，接待群众约2.7万人次，为代表审议工作报告、形成意见建议奠定了坚实的民意基础。四是拓宽联系渠道。市人大常委会坚持问需于民、问计代表，先后围绕重点工作和民生实事开展“营商环境大调研，企业代表大

走访”“听民声走流程”等一系列形式多样的活动，进一步贴近代表和群众，倾听愿望呼声；保持常委会组成人员联系代表、代表联系群众“双联系”活动的常态化，支持区县创造性开展工作，岚山区“双联双问双满意”、五莲县“助力乡村振兴，展现人大代表风采”等活动，都取得了很好的实际效果和社会反响。

总之，全过程人民民主承载着人民福祉、党的初心使命，既是坚持和完善人民代表大会制度题中应有之义，也是人大代表和人大工作者的价值追求，需要不断总结经验、探索创新，改进方式、丰富内涵，奋力开创日照全过程人民民主发展的新局面。

（作者单位：日照市人大常委会人事代表工作室）