

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

2022 · 2

总第 30 期

主 编：王树忠
副 主 编：梁荣合 高广国
责任编辑：刘文华 朱艳芸 邵珠国
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

特稿

02 中国民主的一份高分答卷

全过程人民民主专栏

05 发挥党组作用发展全过程人民民主

济南市人大常委会研究室

07 推动人大代表在为民履职中践行“全过程人民民主”

李玉梅

09 “全过程人民民主”的人大实践

王美健 刘国安

12 全过程人民民主的地方立法实践

丁相茹

立法研究

15 黄河流域地方立法协同的问题面向及路径选择 刘康磊

监督纵横

19 进一步加强和改进新时代人大监督工作的探索与思考

孙庆雷

24 用好人大评议这一监督“利器”

平邑县人大常委会

代表工作

29 “人民一代表一议案”匹配度建设：背景、意义与建议

崔新群 相焕伟

33 办好代表建议 接续发展动能

姚美运

37 推进基层民主治理 发展人民群众利益

司增会

借鉴与参考

40 要“满意率”，更要“解决率”

潘国红

综合探讨

47 “群团组织”作为一个新的法律概念值得关注 王仲泉

49 怎样写工作综述

李宗彦

中国民主的一份高分答卷

一个国家的民主状况如何？实践最有发言权。特别是在非常时期，我们更能看清一个国家民主的真实面目。新冠肺炎疫情在全球的广泛蔓延，实际上是对各国的民主作了一次全方位的考察和检测。那么，在这场大考中，中国民主作出了怎样的表现？交出了一份什么样的答卷？本届全国人大常委会通过几年来的工作实践，为我们提供了一份最有说服力的观察样本。

大考之下，中国民主显示出超强的稳定性。如果把新冠肺炎疫情比喻成一次压力测试，我们可以从中清楚地看到中国民主具有超强的稳定性，是经得起风吹雨打的，是压不垮打不乱的。以人大工作为例，疫情暴发以来，我国的人民代表大会制度平稳有序地运行，人大工作呈现出勃勃生机和活力。三年来三次全国人代会照常召开，把“精编版”开成了“精华版”；常委会会议加开成常态。全国人大及其常委会的各项工作取得重大进展，成绩斐然，硕果累累。在“精”字当头、确保质量的前提下，立法工作按下快进键，把重点领域、新兴领域、涉外领域作为立法工作的主战场，一大批国家治理急需、人民群众期盼的法律相继出台，科学立法、民主立法不断向前推进；秉持“正确监督、有效监督、依法监督”的总要求，监督工作紧紧围绕党和国家中心工作，聚焦人民群众的急难愁盼，频频出手，精准发力；加强和改进代表工作，使人大代表更好地发挥作用、服务人民，

在履职尽责中绽放最美风采；按照“四个机关”的要求，不断加强自身建设；新一轮县乡人大换届选举圆满完成，全国10亿多选民直接选举产生200多万名县乡两级人大代表……实践充分证明，在危急关头、紧要时刻，中国民主是经得起考验的，是值得信赖的，是完全靠得住的。中国民主之所以具有超强的稳定性，关键在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，这是我们应对一切风险挑战的最大底气。党的领导使中国民主有了最可靠的制度保障；党的领导使中国民主能够在法治的轨道上平稳有序地运行；党的领导使中国民主有了最深厚的群众基础。

大考之下，中国民主彰显出鲜明的共识性。如何理解中国民主的共识性？习近平总书记指出：“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。”“在人民内部各方面广泛商量的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，就是科学决策、民主决策的过程，就是实现人民当家作主的过程。这样做起来，国家治理和社会治理才能具有深厚基础，也才能凝聚起强大力量。”习近平总书记的这段话，对中国民主的共识性作了极为深刻的阐述。可以说，共识性是中国民主的一个鲜明的标志，是区别于西方民主党派分立、民意撕裂的关键，也是中国一次又一次在危难之中凝聚起人民力量，集中力量办大事的奥秘。

毫无疑问，这次抗击新冠肺炎疫情就是中国民主“共识性”优势的集中体现。疫情暴发后，以习近平同志为核心的党中央高度重视，多次进行研究部署，全国上下形成全面动员、全面部署、全面加强疫情防控工作的联防联控局面。这期间，党和国家坚持人民至上、生命至上，始终毫不动摇把全体14亿多中国人民的生命健康安全放在第一位，每一次科学、民主、依法决策，都是最能维护最广大人民利益、最能反映人民意愿、最能体现以人民为中心，并且实践证明最科学有效的。在这一过程中，正是由于中国共产党始终代表最广大人民的根本利益，由于凝聚了最大共识、产生了最大凝聚力向心力，实现了党的主张、国家意志、人民意愿高度统一，我们才能够汇聚成抗击疫情的强大合力，紧紧依靠人民打赢这场战争。再来看疫情期间“十四五”规划和2035年远景目标纲要的通过。规划编制建议稿网上征求意见收到留言100多万条，提炼出1000余条建议；全国两会上，代表委员认真审查讨论规划纲要草案，提出意见建议；建议稿分别根据以上意见修改366处（覆盖1000余条中的546条）、55处……实践证明，在中国共产党的领导下，经过这样一套广泛征求意见、充分交流讨论、统筹各方利益、消除各自分歧、凝聚最大共识的流程，就注定了我们能在任何时候任何情况下画出最大同心圆，汇聚最大人民力量。

大考之下，中国民主展示出主动的适应性。中国民主是一步一步走到今天的，是在长期的实践中不断适应形势的发展需要而逐步完善起来的。因时而变、顺势而为，不断探索创新，是中国民主的一个重要品格。大疫之下，这一品格显示得更加充分。为了在疫情防控背景下开好全国人代会，我们调整了日程，压缩了会期，简化了程序，推出政府工作报告、常委会

工作报告等“双版本”，精简高效，面貌一新；以网络视频方式组织“代表通道”“部长通道”等采访活动，履职初心隔屏激荡；国务院相关部门“云”旁听意见建议，民意传递与汇集更加灵活；科技加持，使全国人代会更加生动直观、透明开放……会议减少程序不简化内容，压缩时间不压缩效果，取得了意想不到的效果。为了推动人民代表大会制度不断完善发展，更好地保障人民当家作主，适时对全国人大组织法、全国人大议事规则、全国人大常委会会议事规则、地方组织法作出修改，将全过程人民民主理念和实践中成熟有效的经验做法确认下来。在优化会议程序方面，适应疫情防控常态化新情况新问题，在前几年实践基础上，修改全国人大议事规则，明确常委会可以适当提前或推迟全国人民代表大会会议的召开，对通过网络视频方式出席会议作了规定。近年来，人大工作任务越来越重，加开常委会会议已成为常态。这次修改常委会议事规则，明确规定必要时可以加开会议。通过修改两个议事规则，在精简会议程序、完善表决方式、规范分组会议和联组会议等方面都有了新的举措，努力提高人大议事质量和效率。一位常年报道全国人代会的记者曾感慨地说，大疫之下，全国人代会展现出别样风采，人大工作显示出强大生命力和显著优越性。可以说，疫情为我们重新思考如何开好全国人代会提供了一个新的视角，为进一步完善人大组织制度和议事程序提供了新的素材。如何化危为机、与时俱进、主动求变，把疫情倒逼出的一些好的做法，变为常规化的制度设计，是当前我们面临的一个重大课题。

大考之下，中国民主展示出强烈的人民性。习近平总书记指出，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。人民性是我国民主的重要属性。中国

民主是为百姓量身定做的民主，不仅确保人民当家作主，而且是用来解决人民需要解决的问题的。人民性在人大工作中的体现，就是要以人民为中心作为人大工作的根本出发点，一切为了人民，一切依靠人民，民心所向，人大所向。疫情来袭，全国人大常委会迅速作出反应，制定实施公共卫生领域专项立法修法计划，成立工作专班，对30件立法修法项目作出统筹安排，为战疫筑起法治长城；常委会法工委有关部门负责人就疫情防控法律问题多次发声，促进各地依法、科学、有序开展疫情防控工作，保障人民群众合法权益；作为忠实代表人民利益和意志的代表，260多万各级人大代表冲锋在前，战“疫”一线到处都有他们的身影。在疫情背景下，全国人大常委会始终把人民群众关心的热点问题作为工作着力点。从出台民法典，到制定家庭教育促进法、个人信息保护法、医师法，修改未成年人保护法、职业教育法等一系列法律，再到起草并审议反电信网络诈骗法草案、妇女权益保障法修订草案等；从连续四年围绕大气、水、土壤、固废污染开展生态

环保领域执法检查，到检查企业破产法、反不正当竞争法等法律的实施情况，再到听取审议国务院关于农村集体产权制度改革、脱贫攻坚等专项工作报告，关于教师队伍建设和教师法实施情况的报告等……无论什么时候，人大工作始终以呵护人民权益、维护社会安定、激活发展活力，推动解决涉及人民群众切身利益的突出问题为目标，始终把人民群众的呼声当作第一信号，把人民群众的需要当作第一考虑，把人民群众的满意当作第一标准，为中国民主的人民性作出最好诠释。

在新冠肺炎疫情这场大考中，中国民主以其卓越的表现，交出了一份高分答卷，也引起了国际社会的普遍好评。反观西方民主被疫情打回原形、露出马脚，不仅失去了所谓“民主神话”的虚假光环，而且社会撕裂、阶层对立、国家失控加剧。读懂中国民主交出的这份高分答卷，让我们进一步看清中国民主的优势所在，进一步增强制度自信、道路自信，让我们发自内心为拥有这样卓越的民主感到骄傲自豪！

来源：全国人大微信公众号

发挥党组作用发展全过程人民民主

济南市人大常委会研究室

在中央人大工作会议上，习近平总书记对推进人大制度理论和实践创新提出了新理念新思想新要求。按照会议精神，加强党的全面领导是做好人大工作的根本保证，发展和完善全过程人民民主是全面提升人大工作质量和水平的首要任务。各级人大常委会党组要全面履行好领导责任，把党的领导贯穿全过程人民民主的新实践。

发挥常委会党组领导作用，确保全过程人民民主的正确政治方向。中国特色社会主义民主制度是中国共产党领导建立的，中国特色社会主义民主实践是中国共产党领导进行的，只有始终坚持党的领导，人民当家作主才能充分实现，全过程人民民主才能有序推进。各级人大常委会党组通过发挥党组作用，实现党对人大工作的政治领导、思想领导、组织领导，率先深入学习领会中央人大工作会议精神，把握核心要义，组织指导人大机关各级党组织和广大党员干部，学原文、悟原理、守初心、践使命，落实好全面从严治党主体责任。要旗帜鲜明、坚定不移贯彻落实坚持党的领导这一最高政治原则，确保人大各项工作都在党的领导下进行，保证党领导人民依法有效治理国家。保持政治上的清醒和坚定，始终坚持中国特色社会主义政治发展道路这一根本方向。要强化政治担当，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。要更好发挥党组把方向、管大局、保落实重要作用，做讲政治的表率，铸就绝对忠诚政治品格，

重大事项和重要问题及时向党委请示报告。

发挥常委会党组领导作用，支持和保障人民通过人民代表大会制度当家作主。习近平总书记曾深刻指出人民民主的核心要义：“中国共产党领导人民实行人民民主，就是保证和支持人民当家作主。”党从成立之日起，就把人民民主写在自己的旗帜上。党的十八大以来，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，提出全过程人民民主的重大理念。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。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。各级人大党组要保证人民依法行使选举权利，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、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。要密切联系人民群众，自觉做到民有所呼、我有所应，更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。要维护社会公平正义，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，用制度体系保证人民当家作主，不断满足人民对美好生活的向往。

发挥常委会党组领导作用，确保依宪依法保障践行全过程人民民主。常委会党组要带头学好党章党规、带头学好宪法法律，带头践行好习近平法治思想，突出人大特点，保障人大

及其常委会全面担负宪法法律赋予的各项职责，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。要加强对法律法规实施情况的监督，不断完善人大监督制度。新征程上，党组要带头深入学习贯彻习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述，加强党对立法工作的集中统一领导，牢牢把握立法工作的正确政治方向，坚持人民主体地位，发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，坚持立法为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，在确保质量的前提下加快立法工作步伐，为推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。党组要发挥制度建设的引领和促进作用，完善相关制度，在党的领导下充分发挥人民代表大会这一主要民主渠道作用，不断加强和改进新时代人大工作，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。

发挥常委会党组领导作用，尊重代表主体地位，激发代表工作活力。人大代表是人民代表大会的主体，各级人大常委会要对代表负责并报告工作。常委会党组要支持和保障人大代表充分发挥在全过程人民民主中的主体作用，确保人大代表忠实反映人民的意愿、代表人民的意志，依法参加行使国家权力，管理国家和社会事务。要加强代表工作能力建设，健全工作机制，加强与代表和人民群众的联系，深入基层、深入群众开展调查研究。要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，不断拓宽联系渠道，听取群众呼声、反映人民意愿，依法提出议案、建议和意见，真正体现“国家一切权力属于人民”。要积极号召人大代表时刻将人民放在心上，把依法履职的过程变成代表人民参加行使国家权力的过程。常委会党组要强化

督促检查，提高代表意见建议办理力度，不仅要提高办理满意度，更要注重落实的实效。

发挥常委会党组作用，强化人大自身建设，提高践行全过程人民民主的能力和水平。人大机关是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。党组要自觉把党的政治建设摆在首位，把政治机关建设挺在前面，把贯彻落实党中央决策部署作为重大政治任务，做到党中央决策部署到哪里，人大工作就跟进到哪里，人大职能作用就发挥到哪里，确保党的主张通过法定程序成为国家意志，在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。要以全面加强人大常委会党组自身建设为抓手，全面带动人大及其常委会、人大机关自身建设，努力打造政治坚定、服务人民的人大工作队伍。要领导常委会工作和办事机构加强协调，聚焦中心工作，为通过人大畅通民意表达提供良好服务，全力支持代表依法履职尽责。

发挥常委会党组作用，讲好新时代全过程人民民主的人大故事。要落实好“党管意识形态”的原则，宣传好全过程人民民主的生动实践，增进制度自信。我国的民主是区别西方“形式民主”的“一切为了人民”的全过程人民民主。党组要紧紧围绕习近平总书记中央人大工作会议精神，结合人大制度与人大工作实际，深入开展人大制度理论研究，阐释我国全过程人民民主的原则理念、制度安排、显著优势、生动实践和巨大成就，做到理论上清醒、政治上坚定、制度上自信、行动上自觉。同时，积极配合有关部门做好中国特色社会主义民主宣传报道工作，宣传好全过程人民民主的鲜活事例，共同讲好中国式民主故事，充分展现新时代全过程人民民主的强大的生命力。

推动人大代表在为民履职中 践行“全过程人民民主”

李玉梅

习近平总书记在中央人大工作会议上指出：“要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。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。”近年来，禹城市人大常委会始终坚持党的全面领导这一最高政治原则，把党的领导贯穿全过程各方面，自觉以党的领导引领推进全过程人民民主。认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，深刻认识到人大代表是党和国家联系人民群众的纽带和桥梁，也是落实全过程人民民主，保障人民当家作主民主权利的主力军，牢固树立以人民为中心的发展思想，不断健全完善人大代表密切联系人民群众的平台和制度，拓宽代表联系群众的方式和渠道，完善民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇聚民智的工作机制，为代表更好发挥在全过程人民民主中的重要作用提供了有力保障，也进一步激发了代表履职的积极性、主动性和有效性，让代表更加贴近群众，让群众更加信任代表，推动了代表工作创新发展，让代表在履职实践中践行“全过程人民民主”。

一、建立“两室一窗口”，搭建代表联系群众便捷平台。禹城市人大常委会指导11个镇街在驻地建立了高标准的代表联络室；同时，将联络触角延伸到较大村和社区，建成了69个

标准统一的代表小组活动室。为便于开展活动，“两室”做到“有牌子、有制度、有办公设施、有工作人员、有档案资料、有台账记录、有办理流程”。每月人大代表就近进驻代表联络室、代表小组活动室接待群众，听取意见建议。同时，各乡镇分别在驻地便民服务大厅设立民意公开接待窗口，安排人大代表轮流值班，接待群众，受理群众意见建议和咨询诉求。“两室一窗口”成为代表联系群众、接待服务群众的工作场所和便捷平台，打通了代表联系服务群众的“最后一百米”。

二、实行“两定一报告”，建立代表常态联系群众机制。禹城市人大常委会制定印发了“双联双创”活动实施意见，一是落实“六个一”规定动作，即每名人大代表“每季度走访联系一次选民，接待一次人民群众，参加一次代表小组活动；每年至少提出一条建议，至少为群众办一件实事，向选民报告一次履职情况”常抓不懈。二是固定每季度最后一个月的20日为“代表联系选民日”，代表在该日通过入户走访、电话联系、召开座谈会等方式与5名以上选民保持经常性联系，听取民情民意，征求意见建议。对意见建议，区别不同情况转交有关机关、组织在规定时限内办理。三是实行代表报告履职情况制度。2019年5月，禹城市人大常委会制定印发《实施意见》，进一步完善人大代表

向选民报告履职工作，特别是把代表走访联系群众、参加代表小组活动、为群众办实事情况作为报告的重要内容。同时，把代表联系群众情况作为代表履职星级化管理考核的重要内容，加大赋分权重，纳入代表评先树优、优先推荐连选连任的重要依据。每年底组织代表以口头或书面形式向原选区选民报告履职情况，现场接受选民评议和满意度测评，增强群众对代表履职情况的了解和监督。

三、推行“两牌一年历”，把人大代表送到群众身边。一是实行代表信息公示牌制度。2020年5月，制定印发《关于实行人大代表公示牌制度的意见》。各乡镇人大主席团、街道人大工委在各选民小组（自然村、社区）醒目位置，公开本选区选举产生的市、乡两级人大代表的姓名、照片、工作单位、职务、联系电话等信息。群众遇到问题找代表反映成为了非常容易的事。公示牌设立以来，代表接听群众电话3100余次，通过电话收集意见建议1100余条，为群众解疑释惑1800余次。二是实行代表建议办理公示牌制度。2020年3月，制定印发《关于实行代表建议办理公示牌制度的意见》。市人大常委会办公室和乡镇人大主席团分别精选内容质量高、群众关注度高、办理效果好的代表建议，在建议办理相关位置设立“人大代表建议办理公示牌”，公开提出建议的代表姓名、建议内容和办理情况。通过这种简便直观的方式，展示代表建议办理实效，宣传代表履职事迹，激发表代表履职热情，实现了“小牌子、大作用”的效果。三是制作印有代表姓名、联系电话的年历，发放到辖区内农户家中，真正把代表送到群众身边，让群众足不出户即可与代表联系。

四、实行民生项目代表票决制，靠代表全程参与办好民生实事。禹城市把办好民生实事项目、保障和改善民生，作为实现人民民主的重要体现。自2018年初开始，禹城市在市乡两

级全面实行民生实项目人大代表票决制。票决制实施过程分为项目征集初定、审议票决、监督评估三个阶段、六个环节。每年底，市乡政府在广泛征求人大代表、人民群众及社会各界意见建议基础上提出本级民生实事候选项目，经同级党委研究后提交本级人代会审议，以全体代表投票表决方式决定正式项目，交由政府组织实施；在实施过程中由人大代表分组进行跟踪监督，次年人代会上对项目实施情况进行满意度测评。人大常委会有主任会议成员分头领衔、代表参加，对年初确定的民生实项目不定期进行跟踪监督，推动票决民生项目取得实效，确保人民群众提出的意见落到实处。票决项目从征集、票决、实施到最终“落地”，人大代表全程参与，让项目有了坚实的民意基础和广泛的社会认同，整个过程都接地气、聚民意、依法推进，使项目由过去“政府拍板”转变为“代表票决”，实现了政府决策与群众需求精准对接，改变了政府唱“独角戏”的局面，让民生项目从“为民做主”转变为“让民作主”，体现了一切权力属于人民的宪法精神和“让人民监督权力”的理念。

2017年以来，全市各级人大代表共联系选民群众3.6万余人次，收集意见建议1.2万余条，解答群众咨询事项1.5万余项，有力推动了相关国家机关和组织改进工作方式、提高工作质效，助推了全市经济社会发展和民生持续改善，促进了社会和谐稳定。票决制实施近四年来，禹城市级人代会共票决产生项目40个，总投资约37.7亿元；11个乡镇（街道）共票决产生项目419个，总投资约156亿元，人大代表对民生工程满意率达99.9%以上，“民生项目”真正建成了“民心工程”，生动体现了禹城践行全过程人民民主的实践成果，充分彰显了人民代表大会制度的巨大优越性。

（作者单位：禹城市人大常委会）

“全过程人民民主”的人大实践

王美健 刘国安

2019年11月2日，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民主”。2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上强调“发展全过程人民民主”。2021年10月13日-14日，在中央人大工作会议上，习近平总书记再次强调“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”。这既是对中国特色社会主义民主政治实践的总结，也是不断推进基层民主政治建设的根本遵循。滨州市人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，以人民为中心，发展全过程人民民主，在市委的坚强领导下，围绕中心工作履职尽责、担当作为，守正创新、与时俱进，在全省率先推出民生实项目代表票决、并联审批规定、街道居民议政会制度、建立地方立法研究院、人大会议电子表决等一批实践成果，打造了地方人大工作的滨州模式、滨州样板，为推进人大工作高质量发展、市域社会治理现代化作出了积极贡献。

表达渠道更“畅通”

为践行全过程人民民主，滨州市人大常委会在依法履职、畅通民意渠道等方面，积极探索创新听取民意的方式方法。为方便群众反映

问题，在全市大力推进代表联络站建设，把代表联络站直接建到群众“家门口”。目前，滨州市已实现乡镇（街道）代表中心联络站全覆盖，并建成社区（村居）、企业代表联络站499个。2020年，利用三个月时间，组织全市各级人大代表集中进“站”听民声，接待群众近4万人次，收集意见建议5300余件并及时转办，一批群众的操心事、烦心事、揪心事得到解决。2020年《中国人大》杂志第21期给予宣传报道。顺应网络社会发展新趋势，不断探索“互联网+”时代代表联系人民群众的方式方法，构建实体代表联络站+网上代表联络站+掌上代表联络站联系群众体系，实现代表联络站24小时“不打烊”，代表联系群众“全天候”。积极引导代表建立自己的代表工作室，在社区公开栏或代表联络站公开代表的照片、姓名、职务、个人微信二维码等信息，将“网上联系”拓展到“掌上联系”，群众只需扫一扫代表个人微信二维码，就可以随时反映自己的诉求。为使群众反映给人大代表的问题快速得到解决，滨州市人大常委会按照“统一规划部署，分级属地管理”的原则，建设市县乡三级架构，包含代表履职服务和常委会组成人员联系代表、代表联系群众的“双联系”工作服务两个子系统的代表履职服务平台，代表可以通过该平台随时提交建议，跟踪建议办理情况，向选区选民或选举单位报告履职情况，了解人大及“一府一委两院”

工作情况等内容，实现了代表“线上履职”的全流程电子化，有效提升了代表工作的便利化和智能化水平。

民意运用更“充分”

为使立法、监督等工作重点更能精准体现群众意愿，工作质效更好，滨州市人大常委会探索畅通12345政务服务便民热线、社会治理“全科大网格”、网络舆情、人大信访、人大代表联络站5个社情民意和群众诉求反映渠道，并定期组织收集、分析、研究。在每月主任办公会上，市人大各专委会、常委会工作机构负责同志都会对上月的工作情况进行总结梳理，对本月的工作进行计划，把近期通过立法联系点、5个社情民意和群众诉求反映渠道等收集到的突出问题作为工作的重点，需要立即开展调研监督的，立即组织，并进行跟踪督办，精准推动群众反映问题的解决。聚焦群众反映的热点难点问题，创新实行事先调研、深入视察、会议审议、及时交办“监督四步工作流程”和以审议议题内容熟悉的专业代表重点发言引领其他代表争相发言的中心发言人等制度，通过前期深入调研，深度了解实际情况，把准问题重点要害，找到解决问题的最佳方案，开展精准监督，推动解决群众关心的实际问题，增强监督实效。主动前移监督关口，探索实施闭环监督，实行“全链条式”审查规划纲要，2021年7月，全国人大微信公众号、门户网站分别给予报道。聚焦社会反响强烈，民生领域的热点、难点、痛点，滨州市人大常委会把解决民生问题作为立法工作的重点，遵循“立得住、行得通、真管用”的原则，通过立法推动问题解决。为破解困扰群众切实利益的供热温度不达标、广场舞噪音扰民、犬只伤人、物业管理服务不到位等群众反映集中的问题，在广泛争

取各方面意见的基础上，制定了《滨州市文明行为促进条例》《滨州市供热条例》《滨州市住宅物业管理条例》等地方性法规。立法方面稿件在2021年11月11日《人民日报》刊发。工程建设项目审批制度改革是开展流程再造、提升行政效能、优化营商环境的重要举措。滨州市人大常委会出台了全国首部并联审批地方性法规《滨州市工程建设项目并联审批管理规定》。通过组织成效推演，实行并联审批后，填写要素数量由2114个减到1213个，缩减比例42.6%；申报材料由564个减（免）到186个，缩减比例67%；审批环节由12个压减至4个，审批时限由145天压减至35天，压减79.31%，进一步提高工程建设项目的审批效率，压缩企业和群众的办理时间，增强企业和群众获得感、幸福感。为推动地方性法规的实施，开展了《滨州市文明行为促进条例》等地方性法规执法检查，并对6部地方性法规进行专题询问。组织代表深入住宅小区、社区等地对全国文明城市创建进行了视察，指出存在的问题，提出建议，并跟踪督办审议意见落实情况，合力为群众创造文明和谐美好生活环境。

人民群众更“满意”

全过程人民民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。群众的获得感来源于自己反映问题的解决、自身利益的维护，还源于自己对立法、监督、重大事项等工作的全过程参与，群众在这个过程中切切实实感受到人民代表大会制度、人民当家作主的魅力所在。民生实事票决作为重大事项决定权的一种行使形式，滨州市人大常委会以民心所望为人大所向，突出群众关心的脱贫攻坚、农村公路、教育医疗等民生实事，着力推动解决群众最现实的利益问题。为推动民生实项目由

“为民作主”变为“由民作主”，在全市县乡全面推行民生实事人大代表票决，使政府每年办理的民生实事项项目都饱含群众意愿，实现了“群众想什么”“政府干什么”的精准对接。为真实表达和反映人民群众意愿，加强对会议表决方式的研究，在市县乡三级人大全面推行电子表决，在全省率先实现市县乡三级人大电子表决全覆盖，改变了过去采用举手对审议事项进行表决的方式。总结推广以乡镇（街道）为单位，以年度为周期，“3+2+N”（3次联组会议讨论、2次代表大会测评、N次代表小组活动）的监督工作模式，并以市县乡三级联动方式，组织对民生实事项项目开展集中视察，形成工作整体合力，督促各级把实事办好、好事办实，不断提升人民群众的满意度。针对有的城镇困难职工实际生活状况比农村一般贫困

户和一些城镇低保户还要困难，但没有纳入党委、政府脱贫攻坚计划的问题，代表通过调研，联名提出《关于将城镇困难职工纳入党委、政府脱贫攻坚计划，2020年达到全面脱贫的建议》，市委、市政府高度重视，市委常委会专题研究并出台实施意见，将城镇困难职工精准帮扶纳入全市脱贫攻坚范围，让困难职工与贫困农民同步脱贫解困，创新做法走在了全省乃至全国的前列。通过滨州市人大常委会精准、持续的开展立法、监督、代表等各项工作，一些与群众生产生活息息相关的问题得到了很好的解决，群众看到了人大的威力，切实感受到人大监督由法文规定走进日常生活，感受到人民代表大会这一根本政治制度的巨大优越性。

（作者单位：滨州市人大常委会研究室）

全过程人民民主的地方立法实践

——以日照市地方立法工作为例

丁相茹

在2021年10月13日至14日召开的首次中央人大工作会议上，习近平总书记用“全过程人民民主”阐述了中国民主的显著特征。“全过程人民民主”的首次提出，是2019年11月2日，在位于上海虹桥街道的全国人大常委会法工委基层立法联系点上。笔者窃以为，立法工作中的全过程人民民主是实现程序民主和实质民主、人民民主和国家意志相统一的重要保障。地方立法是国家立法体系的重要组成部分，在地方立法工作中的民主实践，也必然是全过程人民民主的重要组成部分。

2015年之前，除了省、自治区和直辖市外，只有22个省会、5个自治区首府、4个经济特区以及18个经国务院批准的较大的市拥有地方立法权。2015年《中华人民共和国立法法》修改，地方立法权扩至所有设区的市。六年来，地方立法工作在全国289个设区的市如火如荼地展开，为提升地方治理能力水平提供了法治保障，也为全过程人民民主积攒了大量生动实践。日照市就是这289个设区的市之一。

在地方立法中践行全过程人民民主，要始终坚持党的领导。中国特色的人民民主理论和制度是中国共产党领导人民经过长期实践、反复探索形成的。从陕甘宁边区的“豆选”，到北京人民大会堂的投票；从建立“三三制”为原则的抗日民主政权，到确立人民民主专政的

社会主义国家制度……在70多年的实践探索中，中国形成了一整套与自身相适配且成效显著的社会主义民主政治制度。十八大后，中共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。全过程人民民主理念的形成，离不开党的领导，全过程人民民主的践行和完善，更离不开党的领导。日照市委对地方立法工作始终给予高度重视和全程关注，市委常委会经常研究部署立法工作重要问题，并纳入市委全面依法治市方略的重要方面加以督导推进。市人大常委会牢固树立政治意识、大局意识、责任意识，自觉把党的领导贯穿到立法工作的全过程、各方面，紧紧围绕市委中心任务谋划立法工作，坚持重大立法问题和重要法规报请市委决定，建立健全常委会党组讨论协调立法工作重大事项制度，积极落实市委提出的立法建议。同时，不断强化主导意识，完善主导机制，提升主导能力，发挥好在编制立法规划和计划、法规案起草和修改以及审议等环节的主导作用。坚持法规起草提前介入，确立“全程参与、分段领跑”的立法工作模式，强化人大对法规起草进度和内容的把控，并注重调动法规起草部门和政府审查等部门在立法工作中的积极性和主动性，聚起立法工作的强大合力。六年来，日照市先后制定出台了《日照市制定地方性法规条例》《日照市城市管理

条例》《日照市物业管理条例》《日照市饮用水水源地保护条例》《日照市文明行为促进条例》《日照市海岸带保护与利用管理条例》《日照市大气污染防治条例》《日照市文物保护条例》《日照市公园条例》《日照市全民健身促进条例》等一系列地方性法规，高质量、高效率地完成了市委交给的立法工作任务。

在地方立法中践行全过程人民民主，要以满足人民需求为先。“制国有常，而利民为本”。用地方立法回应社会关切，体现城市温度，让人民充分享受到立法带来的制度红利、法治红利，是新时代法治建设的基本要求，也是地方立法工作践行全过程人民民主的重要原则。根据《中华人民共和国立法法》，设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，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。作为一座年轻的海滨城市，日照正处于争先进位、转型升级的关键时期，适应现代城市发展的新要求，制定出台一部务实管用的城市管理“当家法”，成为获得立法权后全市立法工作的当务之急。城市管理综合性立法分量重、难度高、涵盖范围宽、领域广，动辄牵扯敏感话题和市民切身利益，而且省内外可供借鉴的经验不多，实为一块难啃的“硬骨头”。为了打好日照“实体立法”的第一场硬仗，常委会动员人大机关力量和全市各方面立法资源，坚持科学态度和专业精神，历经多轮学习取经、实地调研、座谈交流，广泛征求社会各界的意见建议，反复进行修改完善。为了克服立法经验不足、工作力量薄弱的困难，常委会坚持“出门立法”，在省人大常委会法工委的支持帮助下，邀请省内知名专家、学者和省直有关部门领导在省城济

南召开专家论证会，对立法中遇到的具体法律问题进行“集体会诊”。经过各方面的积极努力，《日照市城市管理条例》于2017年10月1日起正式施行，从法规层面确立了日照城市管理的“总章程”。纲举目张，继城市管理条例之后，针对“后创城”时代存在的突出问题，日照市又在全省设区的市中率先制定出台物业管理条例，随后又出台文明行为促进条例，市政府及有关部门加紧制定实施相关配套规章和规范性文件，初步搭起了具有日照特色的城市管理法规模度框架。

在地方立法中践行全过程人民民主，要始终做到开门立法、广纳民智。2019年，习近平总书记首次提出“全过程人民民主”时就指出：“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，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”。日照市人大常委会坚持民主立法、开门立法，积极探索公众参与立法工作机制，集中各方智慧，凝聚各方共识，确保出台的每一部法规都体现群众利益，经得起实践检验。从法规立项开始，人民群众的关心关注，人大代表的意见建议，就是地方立法项目的“信息库”“资源库”。建立法规公开征集意见制度，在法规立项、起草、修改、审议的各个环节，都通过报纸、电视、网站、微信公众号等媒体，反复征求社会各界的意见建议，依托新闻媒体积极引导广大市民参与立法互动，从社会关注度高、事关群众切身利益的突出问题入手，深入开展调研论证，注重科学规范行政管理行为，着力避免“部门利益”倾向，使法规条文更加接地气、合民意。建立专家论证、立法评估、区县调研、集中封闭修改等立法工作制度，聘请立法咨询员，推进筹建立法研究服务基地、立法工作联系点，

并在立法过程中注重发挥具有法学专业背景和法律从业经历的人大代表的作用，有效调动了社会各界参与地方立法的积极性。在省人大法工委和兄弟地市的帮助下，多次赴济南、青岛召开专家论证会，每一部法规制定都达到区县调研全覆盖，相关专门委员会也围绕条例制定修改开展多次调研和反复审议，以“工匠精神”严谨严苛对待每一步立法程序，保证每一部条例的每一条款都体现出立法的科学性、合理性和民主性。2021年9月份，更是首次召开立法听证会，通过“立法机关多跑路、人民群众少

跑腿”增强立法民主性，在更广泛的范围内、更高的层面上听取社会各界意见，增强地方立法工作的透明度，为公众提出立法建议和意见搭建新的平台，使立法工作能够精确对接发展所需、基层所盼、民心所向。

践行全过程人民民主，永远在路上。在向第二个百年奋斗目标迈进的新征程上，日照人大将继续深入推进科学立法、民主立法，让人民充分享受到立法带来的制度红利、法治红利，切实感受到“生活在日照就是幸福”。

（作者单位：日照市人大常委会研究室）

黄河流域地方立法协同的问题面向及路径选择

刘康磊

黄河流域的地方立法协同治理面临深刻的生态保护与高质量发展的国家战略，其中涉及的“保护”与“发展”两大主题，为准确处理黄河流经地区的经济社会发展与生态可持续发展的关系指明了方向，尤其是对于黄河流经地区的地方立法机关健全工作机制、明确地方行政机关有关部门的职责具有重要意义。这不仅为黄河流域协调发展和绿色发展提供了巨大的政策机遇，同时也将为世界大江大河治理以及流域共同富裕提供中国经验和中国智慧。当前关于黄河的国家立法工作正在稳步推进，在此背景下，形成协调统一的地方立法模式，对国家立法的有效实施和立法目的的实现，具有非常重要的意义。但是黄河流域九省区经济社会发展程度存在一定的差异，需要在保证地方立法解决地方个性问题的基础上，找准流域和流段治理的共同问题，优化立法机制，提高地方立法质量，为黄河治理贡献地方立法智慧，提升地方治理制度供给水平。

一、黄河流域地方立法协同需要解决的问题

由于黄河流经地区的风土人情、经济发展水平、地质水文环境以及区域生态治理成本存在差异，因而要想实现生态保护和地方经济高质量发展协调统一、实现区域利益一体化，急需转变黄河流经地区的分区治理观念，强化黄

河流域水资源刚性约束制度，明确坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的原则，适当增加制定生态环境分区管控方案和生态环境准入清单的规定，最终形成黄河流域地区完整的生态管理与地方系统的生态保护和经济发展联动协调发展的促进体系。

（一）地方立法协同意识不强问题

黄河流域涉及的行政区域众多，自然资源禀赋和生态环境治理存在的问题特殊而复杂。如果仅凭相对分散的行政法规、规章和地方性法规，难以有效治理黄河流域的实际问题，并且无法对黄河流域起到有效的调节作用。因此，针对黄河流域治理的法律规范分散、公权力机关尚未形成治理合力的问题，应当完善黄河流域生态保护与修复措施，增加黄河流域生态状况评估、土地荒漠化和沙化调查监测、水土流失调查监测制度，并进一步完善黄河流域生态保护与修复的总体要求，加强黄河流域重点区域生态修复，明确在禁渔期内禁止在黄河流域重点水域从事天然渔业资源生产性捕捞。此外，还需要更加注重黄河流域生态保护与治理的系统性、完整性和协同性，使得黄河流域所属的公权力机关间的关系更为紧密、联系更为密切。要解决黄河流域生态环境脆弱的问题，进一步推进黄河流域经济区的高效迅猛发展，应当严格以黄河流域特色问题为导向，并熟练运用黄

河流域治理的法治化、动态化思维,增强黄河流域不同地区的立法机关之间的法制协同,完善黄河流域水资源节约集约利用措施,助力黄河流域协调治理。

(二) 黄河治理主体多元

此前的很长一段时间里,公权力机关对黄河流域实行“分段、分块”的管理体制,实质上形成了各个行政区域“九龙治水”的现象。然而由于黄河治理主体责任不清等问题,在一定程度上造成了黄河流域行政跨区域部门和跨区域统筹协调能力较差的局面。在遵循流域整体性、系统性以及发展与保护协调性的基础上,一方面应当建立在黄河流域内的协调保护与协调管理机制,借鉴河湖治理相对成功地区的河长制、湖长制的成熟经验,完善黄河流域地区的统一管理法律制度和行为规范;另一方面应当合理协调黄河流域内现存的公权力机关、社会组织以及公民之间的治水、取水以及用水关系,明确黄河流域地区管理主体针对黄河流域治理困境的具体职权与职责,强化黄河流域内水生态环境保护修复联防联控、共保共治、联合执法机制。

(三) 立法协同机制不畅

当前,地方立法各自为战的状态仍然比较明显,缺乏黄河流域整体协调统一的立法信息共享机制、立法监督机制和立法效果反馈机制。黄河流域生态保护具有联动性的特点,整体的生态恢复提升以及对破坏生态环境行为的治理,需要各地加强协调,在“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的法治中国建设全链条上加强信息共享,建立共同治理的机制和平台,形成黄河治理的流域合力。

(四) 立法效果不明显

继续丰富和完善黄河流域的补偿方式和恢复措施,一方面,逐渐创新黄河流域环境激励

政策和金融工具,对黄河流域的环境保护主体和程序进行制度化、体系化安排,坚持以最严格的污染损害赔偿标准、生态补偿标准逐步恢复黄河流域生态环境;另一方面,完善黄河流域水沙调控和防洪安全措施,根据各行政区域的黄河流域治理情况和治理条件明确实行黄河流域水沙统一调度制度,强化沿黄地区城市洪涝灾害的预防和应急管理。此外,可以将黄河流域生态环境破坏与恢复状况作为刑事处罚的重要量刑情节,预防和纠正影响和破坏黄河流域生态环境的各种行为,为黄河流域公权力机关司法协作创造坚实的法律基础,统一黄河流域生态环境保护管理规范。

二、黄河流域地方立法协同的模式选择

黄河流域的治理具有复杂性、多元性和迫切性的特点,要在充分利用现有沟通协调机制的情况下,加强不同省区之间的多元立法协调,以解决现有体制和机制障碍,推进黄河流域治理法治化的进程。

(一) “流域+流段”的协同模式

具体而言,在水利建设、水量调度和防灾减灾等区域协同问题上,发挥“黄河委员会”的牵头作用,以总体国家安全观的高度形成“一条线”的协同,通过“黄河委员会”在黄河流域水治理的现有模式,加强地方立法在水利设施建设规划、水量科学分配和防灾减灾协作上的协调性和一致性;在生态保护方面和高质量发展的内容实现方面,形成“流域治理的总体协同”和“流段治理的地方协同”相结合的九省区十一方协同机制和流段省区和方面的协同,在发挥流域协同的同时,实现对流段具体的问题的协同,提升协同参与的积极性,最终提升公权力机关对黄河流域协同治理的效能。

沿黄各省区立法主体要建立密切的立法沟

通协调机制,对涉及黄河治理的立法计划制定在时间上、内容上进行沟通和协调,同时要为各省区立法机构之间的沟通给予财政上的保障,搭建类似黄河流域地方立法大数据平台等方式,缩短相互沟通协调的距离,降低协调工作机制的成本和提高立法工作的效率。在进行沟通平台建设的设计中,要考虑到流域共同问题和流段特殊问题的区分,应当鼓励建设如黄河上游、黄河中游(河套区域)、黄河中下游立法协调机制,同时要尊重流域各少数民族自治地方的立法权限,建立黄河流域民族立法沟通协调机制,以黄河流域治理的立法模式,向纵深延伸。

根据黄河流域涉及各河段的具体要素和各河段的功能定位进行划分,一方面,通过地方立法的方式实现黄河流域环境保护和资源合理利用、污染防治、生态恢复以及推动黄河流域的高质量发展,建立黄河流域环境保护和司法合作的基本制度和措施,逐步实现黄河流域的绿色发展、环境安全风险防范,形成流域综合治理合作机制;另一方面,完善黄河污染防治措施和黄河沿岸固体废物污染防治措施,进一步强化黄河流域地下水污染监测防治。此外,黄河流域地方立法协同治理不仅需要完善的保障与监督措施,涉及强化科技创新的支撑作用,完善黄河流域生态保护和高质量发展基金的用途规定,完善生态保护补偿制度等,还应当明确黄河流域各主体相关职能和责任、违法行为和法律责任执法监督、司法保护和救济渠道等。黄河流域各省区应当协调推进地方立法的执法检查,统一年度化的执法检查或调研安排的时间和方式,刚性化人大座谈式、走访式执法检查的监督效果,建立起执法检查监督的反馈机制,确保涉及黄河治理的地方立法的实施标准和效果具有一致性。

(二)“政府先导,人大保障和社会参与”的协同机制

从黄河流域治理的时间紧迫性而言,黄河治理的国家战略能否得以尽快见到成效,将国家战略带来的政策福利尽快转换为经济和社会发展利益,需要在法治的前提下提升工作效率,因此采取“政府先导,人大保障和社会参与”的方式,将一些亟待解决且形成一致意见的协同领域,先通过省区政府或者职能部门协调的方式,尽快将之落实为政府规章或者规范性文件,予以同时对政府规章和规范性的实施效果进行评估,成熟一批协同一批,并将之上升为地方性法规协同的层面。

应以地方立法机关为主导,探索建立黄河流域法律规范起草工作机制,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对黄河流域地方立法协同进行深度参与,各地方立法机关至少选派一名具有法学专业知识和法律基本素养的工作人员作为黄河流域地方立法协同的联络人员,并有针对性地加强黄河流域公权力机关之间的跨部门沟通和整体性协调,发挥好协同各方的作用,将黄河流域地方立法协同涉及的公权力机关间工作不协调、有分歧甚至有冲突的内容消除在源头。

沿黄各省区建立密切的立法沟通协调机制,对涉及黄河治理的立法计划制定在时间上、内容上进行沟通和协调,同时要为各省区立法机构之间的沟通给予财政上的保障,搭建类似黄河流域地方立法大数据平台等方式,缩短相互沟通协调的距离,进一步降低协调工作机制的成本和提高立法工作的效率。在进行沟通平台建设的设计中,要考虑到流域共同问题和流段特殊问题的区分,应当鼓励建设如黄河上游、黄河中游(河套区域)、黄河中下游立法协调机制。

三、黄河流域协同立法的保障措施

黄河流域生态保护和高质量发展战略，是黄河沿线省区发展的重要历史机遇，也是中华民族伟大复兴时代命题交给沿黄各省区的历史责任，同时也是实现黄河流域河清水畅和群众共同富裕，降低不同地区之间的发展差距，体现中国特色社会主义制度优越性的政治使命。

（一）加强党在地方立法协同中的绝对领导，充分发挥地方立法“党委领导、人大主导、政府依托、社会参与”的机制优势，强化黄河流域地方立法协同的政治认识，在立法计划制定和地方立法进程推动方面发挥党的领导优势，沿黄人大作为立法机构要加强沟通和协调，充分保障立法质量和维护国家的法制统一，明确政府责任，形成统一协调的黄河治理权责体系，同时要积极吸引社会力量参与立法，广泛听取民意、吸纳民智、汇集民力、凝聚民心，提升地方立法协同的民主性。

（二）健全地方立法协同机构机制建设，设立沿黄各省区全黄河流域的立法协调工作机制，协同制定地方立法年度计划，同时在立法内容上，涉及行政主体职责、法律责任等设定问题上加强沟通和协调，加强沿黄各省份地方立法的一致性。同时，在流域立法协同的基础上，针对流段的立法需求，也应建立由流段各省区参与的地方立法协调机制，以解决在不同流段出现的个性化问题。

（三）加强沿黄立法研究机构和智库的沟通联系，建立黄河流域生态保护和高质量立法协同智库联盟，定期举办学术研讨会，为沿黄各省区立法实务界、理论界和生态保护等流域专家提供交流的机会和平台，形成高质量的智库成果，推动黄河流域协同立法的实务和理论的协调发展，同时建立黄河流域协同立法的专家咨询制度，形成多元参与的地方立法协同格局。

（作者单位：济南大学政法学院）

进一步加强和改进新时代人大监督工作的探索与思考

孙庆雷

监督权是地方人大履职实践中运用最直接、最广泛、最经常的权力。在2021年10月召开的中央人大工作会议上，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。”总书记的讲话，为开展人大监督工作指明了方向。各级地方人大应按照中央决策部署，坚持守正创新，进一步创新方式、健全机制、增强实效，切实把人大监督权用好、用足、用活、用到位，持续推进正确监督、有效监督、依法监督，不断提升监督工作实效。

一、充分认识做好新时代人大监督工作的重大意义

（一）监督权是宪法法律赋予人大及其常委会的重要职权。《宪法》第三条规定：“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”国家专门制定监督法，明确规定了人大常委会的监督职责。新修订的地方组织法第11条、第12条、第50条分别对人大及其常委会的监督职权作出了规定。开展人大监督工作是人大最基本、最核心的工作内容，充分体现了国家一切权力属于人民的宪政精神和国家权力机关对人民负责的民主原则。进一步加强和改进人大监督工作，对充分发挥好人民代表大会制度优势具有十分重要的意义，不是可做可不做，不

是可有可无，而是不可替代和缺失的，必须尽心尽力做实、做细、做好。

（二）人大监督工作是实现全过程人民民主的题中之义。1945年，面对民主人士黄炎培等人的“窑洞之问”，毛泽东主席胸有成竹地答道：“我们已经找到了新路子，我们能跳出这个周期率。这条新路，就是民主，只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，只有人人起来负责，才不会人亡政息。”人民代表大会制度就是按照这样的理念设计的，充分体现了人民当家作主和人民行使监督权的最高权力属性。某种意义上讲，只有人大严格依法行使监督权，才能保证人大其他职权得到落实，才能保证人民在国家中的“主人”地位得以实现。否则，也就谈不上“人民当家作主”。

（三）人大监督是法定意义上最高层次和最具权威性的监督。人大监督是指人大及其常委会按照宪法和法律赋予的职权，代表人民对法律贯彻实施和国家行政、监察、审判、检察机关行使职权的行为进行监督的活动。目前，在我国的政治体制和行政管理体制中，有人大监督、民主监督、行政监督、审计监督、司法监督、群众监督、舆论监督等多种监督。其中，人大监督是最具法律效力的监督。做好人大监督工作能更好地体现人大的法律权威，展示人大良好形象。

(四)人大监督与“一府一委两院”工作的目标具有高度一致性。人大监督对“一府一委两院”来说既是一种制度约束,又是一种服务支持,最终目的是保障和促进“一府一委两院”的工作,切实实现好、维护好、发展好群众的根本利益。这也是人大监督工作的出发点和落脚点。

二、清醒认识当前人大监督工作存在的主要问题

近年来,在淄博市委的坚强领导下,市人大常委会坚持把监督工作作为履职行权的重中之重,认真贯彻监督法,建立监督工作新机制,探索完善专题询问有效形式,形成专题询问+评价+互联网(电视)公开+跟踪问效机制;创新运用12345政务服务热线大数据依法强化对市政府部门工作监督,推动监督持续走向严实硬,为促进经济社会高质量发展发挥了重要作用。但我们也应该看到,监督工作与时代发展、党委要求、群众期盼相比还存在距离和不足:

(一)对监督工作认识不到位。从监督的主体来看,人大机关有的同志对监督工作存在“可有可无”等模糊认识和错误观念,开展监督的积极性不高;有的存在“本领恐慌”,对法律法规和人大业务工作不熟悉,对监督对象的工作内容、职责范围不了解,不知道如何开展监督,找不到监督的侧重点,开展监督心中无数;有的心存“多栽花少栽刺”思想,工作中畏首畏尾,放不开手脚,开展监督避重就轻,不敢动真碰硬,存在“会议监督”“文件监督”的现象。从监督的客体来看,有的部门自觉接受人大监督的意识淡薄,认为人大监督是“挑刺”“没事找事干”,思想上抵触,行动上规避;有的部门把人大监督看成软任务,对决议决定的执行刚性认识不足,对审议意见的研究处理重视不够,在一定程度上影响了人大监督

的实效。

(二)对监督的重点把握不够精准。监督议题选定不精,监督内容不能抓准党委中心大局、政府工作难点、群众关注热点,监督重点不突出,泛泛监督、面上监督比较多,缺乏深层次监督,监督的切入点找得不准。

(三)监督刚性有待强化。存在“一审了之”“一督而过”的情况,法律规定的质询、特定问题调查等刚性监督手段尚未建立相应的制度机制。有的常委会组成人员审议发言肯定成绩多,指出问题隔靴搔痒,提意见建议缺乏针对性和可操作性。

(四)专门委员会作用发挥不够充分。从总体上来看,一是制度设计上有缺失。尚未形成新时代加强和改进专门委员会工作、充分发挥专门委员会作用的制度规范。二是形式大于内容。专门委员会会议往往是走程序,调研报告、审议意见甚至要部门代为起草。三是专业性有待加强。对对口联系部门的情况不够熟悉,监督事项调研不深不透,发挥“专”的作用不到位。从个体上看,有的专门委员会组成人员履职积极性不高,长期不参加专门委员会活动。有的组成人员本身水平很高,但是能力没有得到充分展现。出现这些问题的责任主要在各工作室,组织、协调、联络、服务、保障工作做得不够好。

(五)监督机制不够健全完善。开展工作监督、法律监督的机制不活,办法不多。特别是对人大决议、决定和审议意见的跟踪监督缺少手段,监督绩效评价机制缺失,人大监督主要停留于发现问题和提出整改意见建议,监督成果转化机制不完善,监督工作的“最后一公里”尚未完全打通。

三、准确把握加强和改进新时代人大监督工作的重点和关键

要进一步强化问题导向和目标导向,把加

强和改进监督工作作为推动人大工作“走在前、开新局”的关键环节和总抓手，努力在人大常委会机关形成“想监督、敢监督、会监督、善监督”的浓厚氛围，通过一场“监督革命”，着力破解影响人大监督职能有效发挥的矛盾和困难。

（一）要进一步强化监督理念。一要牢固树立“党的领导是根本”的理念。坚持把党的领导贯穿人大监督工作全过程、各方面，建立完善监督发现重大问题向党委专题汇报制度，确保监督工作的正确方向。二要牢固树立人大监督就是人民监督的理念。始终站稳人民立场，人民群众关心关注什么，人大监督就推进到哪里。对关乎群众切身利益的重大事项，坚持一抓到底、紧盯不放，并以此强化“一府一委两院”自觉接受人大监督的意识，不断优化人大监督工作环境。三要牢固树立“履职不到位是失职，有职不履职是渎职”的工作理念。对于国家机关来说，法定职权既是权力，更是责任。如果不监督，或者监督不严格、没有力度，那就是缺位和失职。要进一步强化“抓监督是本职、不抓监督是失职、抓不好监督是不称职”的责任意识，忠实履行监督职权，尽职尽责。既不缺位失职，又不越俎代庖。四要牢固树立“敢监督、会监督、善监督”的理念。要敢监督，能打主动仗，实施事前、事中、事后的全程监督。在依法履职过程中，始终保持一颗公允之心，一切以法律规定为准绳，一切以人民利益为坐标，一切以党的事业为重心，凡是法定职责范围内的问题，就勇于动真碰硬，敢涉深水区，敢啃硬骨头，理直气壮、挺直腰杆开展监督，坚决克服“好人主义”。要会监督，始终坚持“围绕中心、服务大局”，牢牢把握监督工作重点，努力提升监督工作的能力和水平。所有监督工作的开展都要提前谋划，做到有方案、有标准、

有要求、有结果。要善监督，讲究方法，正确把握好监督与支持的关系，切实转变工作作风，寓支持于监督之中，遇事多沟通、多协调、多商量，妥善处理监督中的各种矛盾，努力使人大和被监督对象的工作更加协调一致，衔接更加顺畅自如，使监督过程成为统一思想、达成共识、形成合力、推动工作的过程，推动“一府一委两院”依法行政、依法监察、公正司法，共同实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。

（二）要提升专业化水平。“打铁必须自身硬”，加强和改进人大监督工作，关键在于提升监督主体的自身素质和能力。一要提升政治素质。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导监督实践，深刻感悟“两个确立”的决定性意义，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。二要提升法律素养。探索建立常态化培训平台，采取多种形式加强法律培训学习，促进人大干部熟练掌握宪法和监督法、地方组织法等相关法律法规。三要提升专业素质。充分利用青年干部成长论坛、周一集中学习、向机关微信群定期推送学习资料等形式，强化机关干部业务培训。深入学习被监督部门涉及的相关专业知识，全面了解全市经济社会发展的基本情况，不断提升专业化水平，使人大监督工作能够更高一招、更深一层、更胜一筹。

（三）要突出监督重点。做好人大监督工作，既要做到总揽全局、系统谋划，又要注重突出重点、牵住“牛鼻子”。一是中央和省委、市委重大决策必须推动落实。紧紧围绕市委深化“九大赋能”、打造“九个现代化新淄博”的发展思路和目标任务，聚焦“六大品质提升工程”，以及群众关切的“急难愁盼”问题，加强研究、精心谋划，突出重点、精准发力，

充分发挥人大监督作用，推动中央和省委、市委决策部署落地落实。二是人民群众重大关切必须紧盯不放。坚持民有所呼、我有所应，聚焦高品质民生建设和群众满意度提升工作，把与民生关系密切的问题作为监督重点，锚定人民群众关注度高的生态环保、教育、医疗、住房、养老、就业、安全生产等领域，有针对性地开展监督工作。充分发挥人大代表密切联系群众的特点和优势，扎实开展全市五级人大代表“征民意连民心解民忧助力品质民生”三年行动，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感和满意度。三是法律明确的“规定动作”必须做深做实。法律明确规定的听取和审议“一府一委两院”专项工作报告；批准国民经济和社会发展规划；审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展规划、预算执行情况报告、国有资产管理情况报告、审计工作报告、环境状况和环境保护目标完成情况报告等；组织执法检查，开展规范性文件备案审查等，都要严格按照法律规定的时间节点和目标要求，认真抓好落实。

（四）要把握好关键环节。一要选准监督议题。在确定监督计划时，要通过征求意见、座谈讨论、走访调查等广泛征求人大代表和社会各方面的意见建议，经过分析比较、综合筛选、主任会议讨论等多个环节，确保监督工作的准确性、连续性。二要强化调查研究。全部监督工作必须建立在认真调研、掌握实情的基础上，不能凭印象说话，更不能道听途说，要话之有据、言之有理。坚持调研先行，开展监督工作要先调研、再审议，最大限度吸纳民意、汇集民智，形成有分量的调研报告，为常委会科学决策提供重要依据。三要提高审议发言质量。要提前将提交常委会会议审议的报告印送组成人员审阅，避免审议时被动应付、仓促发言；

常委会会议审议环节，每一位组成人员都要围绕审议议题逐一发言，对审议情况要及时进行汇总通报，充分调动组成人员审议发言的积极性。

（五）要坚持守正创新。坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度，推动人大工作与时俱进，关键在创新。要在不违背法律原则程序的基础上，发扬创新精神，积极探索实践，不断激发人大监督的活力，推动监督工作走在前、开新局。一要在监督机制上推进创新。要进一步总结我市各级人大开展监督工作的好经验、好做法，研究制定《淄博市人大常委会关于加强人大监督工作的办法》，并针对国民经济和社会发展规划纲要、计划及其执行情况、预算及其执行情况、政府债务、国有资产管理、环境保护、听取和审议专项工作报告、法律法规实施情况的检查、规范性文件的备案审查、询问、质询、特定问题调查、专项工作评议和法官、检察官履职评议等监督事项完善制度机制，进一步提升监督工作规范化水平。二要在监督方法上注重创新。综合运用听取和审议专项工作报告、视察调研、专题询问等方式，打好监督“组合拳”，增强监督效果。进一步优化执法检查机制，紧扣法律规定、突出法律责任开展执法检查，逐条对照检查法定职责是否履行、法律责任是否落实、法律执行效果是否明显，充分发挥执法检查“法律巡视”利剑作用，确保法律法规的贯彻执行。加强备案审查制度和能力建设，健全人大常委会听取审议备案审查工作情况报告制度，把所有规范性文件纳入备案审查范围，做到“有件必备、有备必审、有错必纠”，切实维护国家法制统一。三要探索建立专门的监督工作机构。成立专门监督工作机构，对人大各专门委员会及工作机构承担的监督工作的具体实施情况，进行协调、督促、考核，形成“再

监督”机制,推动监督工作落地落实、终端见效。四要以信息化提升监督工作整体实效。加强淄博“智慧人大”信息化系统建设,进一步完善预算、国有资产联网监督等平台建设,创新运用大数据等信息化手段拓宽监督渠道、丰富监督方式,进一步增强人大监督工作的及时性、针对性和实效性。

(六)要增强监督刚性。人大监督是对权力运行的制约,必须强化刚性约束力。不讲监督的刚性,搞“一团和气”,满足于“走过场”,就会影响地方国家权力机关的权威、影响人民代表大会制度的权威。要探索人大问责机制,在用足听取审议专项工作报告、执法检查等监督形式的基础上,完善监督发现问题通报、电视网络曝光、约谈单位主要负责人的具体办法,必要时依法启用质询、特定问题调查等监督形式,让人大监督长出牙齿,真正做到“有权必有责、用权受监督、违法必追究”。

(七)要形成监督工作合力。一要充分发挥好专门委员会的职能作用。认真做好《关于充分发挥专门委员会职能作用的意见》的制定工作,充分利用有效激励机制,把专门委员会依法履职的思想“火花”激发出来,促进各专门委员会不断增强依法履职能力,积极协助常

委会开展好监督工作。二要强化工作联动。要进一步探索市和区县、镇(街)人大围绕重大监督议题联动实施监督新机制、新路径,不断拓展监督的广度和深度。把人大监督与纪检监察、民主监督、司法监督、审计监督和舆论监督等监督力量有机结合起来,强化信息互通,资源共享。要加强人大监督工作智库建设,充分发挥社会专业力量在专业性监督中的辅助作用,增强人大监督的客观性、公正性。三要充分发挥人大代表的主体作用。充分尊重代表主体地位,创新完善代表工作机制,有序扩大邀请代表列席常委会会议、参与执法检查、专题询问、视察及调研规模,定期向代表通报全市工作情况,让代表更好地代表人民监督。

(八)要做好监督工作“后半篇文章”。建立健全全链条监督工作流程,持续深化监督闭环管理,对于时间跨度大,需要持续整改的重点问题,要开展跟踪监督、跨年度监督,持续跟踪问效。对执法检查、专项工作评议整改问题和常委会审议意见落实情况,要强化持续监督、跟踪问效。积极探索集中听取审议意见办理情况汇报,并进行满意度测评等方式,切实提升监督工作实效。

(作者系淄博市人大常委会党组书记、主任)

用好人大评议这一监督“利器”

——创新开展新时代人大评议工作的实践与思考

平邑县人大常委会

在我国的现行基本法律中，对人大常委会开展评议工作尚无明确的规定，《监督法》规定的几种监督方式，也未提及人大评议。人大评议是地方人大在实践中探索总结出来的一种监督形式，也是近些年地方各级人大运用频率比较高的一种监督形式。人大评议把监督人、监督事、监督部门有机结合起来，有助于强化人大监督职能，增强监督工作的实效性，树立人大良好形象，推动民主政治建设，更加有利于促进“一府一委两院”及其工作人员依法行政、公正司法、高效履职。

换届以来，平邑县人大常委会积极适应新时代人大工作新要求，把评议作为人大精准监督、刚性监督的有力武器，将评议贯穿人大监督全过程，做到有监督就有评议，精心运用部门评议、“两官”履职评议和专项工作评议这三种评议模式，形成了“全链条、全环节、全覆盖”的评议闭环，打出了一套环环相扣、富有刚性的评议“组合拳”，全力打造以人大评议为特色的“硬核”监督品牌。

实践一：部门评议动真格，刚性监督树权威

我们把评议政府部门作为人大监督重点，完善评议方法，优化评议举措，实现届内政府部门接受人大评议的全覆盖。常委会分别于

2018年、2020年对县政府所有组成部门及主要负责人履职情况进行了2轮评议，对促进政府部门依法履行职责、提升服务效能起到了积极作用。

（一）评议对象全覆盖。为进一步改进和加强对政府工作部门的监督，促进依法行政、改进工作作风，2018年初，经主任会议研究，将县政府24个组成部门列为年度评议对象，报县委确定后开展评议工作。2020年行政机构改革完成后，常委会再次将县政府27个工作部门列为年度评议对象。

（二）评议方案年年新。按照监督法有关规定和《平邑县人大常委会部门工作评议暂行办法》，2018年初，常委会制定了对县政府组成部门进行工作评议的实施方案，成立评议工作领导小组，对被评议部门执行法律法规、履行部门职责、落实人大决议、办理代表建议、服务基层群众等情况进行综合评议。2020年，对部门评议实施方案进行了优化和完善，将部门机构改革职能整合情况、部门协调配合情况和疫情期间担当作为情况纳入评议范围，确保人大对部门评议的每一项内容都是硬货，精准指向人大监督政府部门工作的“七寸”。

（三）评议流程更优化。部门评议分准备、调研、评议、整改四个阶段进行。评议前，通过向人大代表印发部门工作计划、深入镇街开

展调查研究、组织人大代表座谈交流等方式，广泛听取意见建议，客观公正地对评议部门进行“画像”。评议时，组织全体县人大代表、常委会组成人员、县人大各专门委员会组成人员、县人大机关各委室负责人、各镇（街、开发区）人大（工委）主席（主任）进行民主测评打分，增强评议的广泛性和代表性。评议后，评议结果向县委报告，向“一府一委两院”及县政府组成部门通报，并在新闻媒体进行公示，推动被评部门自查自改、即知即改、边评边改，促使部门工作更添动力、更显活力、更富成效。

（四）评议结果显权威。县级人大代表民主评议，评议得分按30%折算计入总分，人大常委会民主评议，评议得分按70%折算计入总分。最后总得分80分（不含）以上为满意等次，60分至80分为基本满意等次；60分（不含）以下为不满意等次。在2019年2月的全县干部人事调整中，县委结合全县机构改革，对人大评议得分后10名的县政府组成部门主要负责人进行了人事调整，全部调离原工作岗位，引起了社会各界的强烈反响，树立了人大监督权威。

实践二：“两官”评议显担当，任后监督填空白

近年来，常委会在听取“两院”专项报告、开展调研、视察等传统方式的基础上，一直探索如何改进司法监督方式，进一步把人大的法律监督、工作监督与对人的监督统筹兼顾起来，更好地支持和推动“两院”依法履职、公正司法。2020年首次启动了员额法官、员额检察官“两官”履职评议工作。

（一）创新模式，延伸人大司法监督

在外出学习、深入调研、广泛征求意见的基础上，常委会于2020年7月出台了《关于开

展员额法官和员额检察官履职评议工作暂行办法》，明确了评议主体、评议对象、评议内容、评议步骤、评议方法和评议要求，从制度层面为“两官”履职评议工作奠定了基础。根据暂行办法，成立了工作领导小组，制定了工作方案，采取动员部署、案卷评查、旁听庭审、调查走访、民主测评、听取报告、集中评议等方式，开展评议工作。

（二）真评实议，确保结果准确客观

一是注重层级化，评议对象更有代表性。从人员数量上，按照20%的比例，从“两院”全体员额法官和检察官中确定评议对象。从人员构成上，院领导、业务庭室、县城乡镇均有涉及。10名被评议法官分别来自10个业务庭室，其中院领导1名，庭长、副庭长6名，普通法官3名；6名检察官分别来自4个业务处室，其中院领导1名，处室负责人1名，普通检察官4名。

二是注重抓重点，突出业务能力和工作绩效评议。把履职尽责情况作为重点内容，监督检查是否正确适用法律、准确适用裁量权情况，是否严格遵守法定办案时限、严格按照法定程序办案情况，是否存在超过审理期限、不规范延期审理、被改判或者发回重审的情况，执行案件结案率和实际执结率情况。履职评议重点突出“两官”的依法履职情况，使评议工作有别于组织人事部门的德能勤绩廉的考核评价，把握了司法绩效评价的要点，也体现了人大监督的特点。

三是注重聚合力，实现“两轮”驱动搞评议。明确履职评议工作在常委会党组和主任会议的领导与监督下开展，成立了由常委会主任、副主任和有关委室负责同志组成履职评议工作领导小组负责具体组织实施和督导检查；邀请部分律师、人大代表、“两院”以及有关

单位熟悉法律业务的人员组成的案卷评查小组，配合履职评议的具体实施工作。

四是注重实效性，做到评议结果客观公正。履职评议工作领导小组与“两院”领导、评议对象本人及所在处室负责人、部分同事进行个别谈话 78 人次，抽查了 33 个案件卷宗，旁听庭审 5 场次；召开了“两官”履职情况征求意见座谈会，分别听取了监察委、政法委、信访局、公安局和部分人民陪审员、人民监督员、律师代表等各方面对被评议对象履职情况的反映和“两院”全体职工的意见建议，较为全面地掌握了被评议对象履职情况。履职评议工作领导小组在组织谈话、审阅案件、查看庭审、分析办案数据和年度考核情况的基础上，对评议对象提出了评议意见，向常委会报告评议情况。

（三）成效凸显，“两院”队伍建设加强
常委会专门召开“两官”履职评议工作会议，听取了 10 名员额法官和 6 名员额检察官履职情况报告，听取了县人大常委会员额法官和员额检察官履职评议工作领导小组关于对部分员额法官和员额检察官开展履职评议工作情况的报告。最后，常委会组成人员对员额法官、员额检察官进行了履职评议。集中评议后，常委会将书面评议意见和评议测评结果分别反馈“两院”及评议对象。“两院”及评议对象根据县人大常委会书面评议意见，制定措施进行整改，并向县人大常委会汇报评议意见研究处理情况。常委会对整改情况还将进行跟踪监督，把“两官”履职评议意见抄送县纪委监委、县委组织部、县委政法委等相关单位，并把每位评议对象分别建立评议档案，作为今后评议对象职务任免的重要依据。通过“两官”履职评议，进一步促进“两官”公正司法、忠诚履职、担当作为，真正让人民群众在每一个司法案件

中感受到公平正义。

实践三：专项评议常态化，以评促改提质效

开展专项工作评议是人大监督的有效形式，在工作实践中，我们开动脑筋、放开手脚，在如何搞好专项工作评议做了一些有益探索。在开展视察、执法检查 and 专题询问等监督活动中，精心植入、大胆运用专项工作评议，形成了以部门专项工作为对象，以视察、执法检查为基础，以评议为抓手，以支持和促进“一府一委两院”依法高效履职为目标的人大监督新“招式”。

（一）议题确定准而精

为切实提升人大监督工作实效，常委会制定了《平邑县人大常委会关于视察、执法检查开展专项工作评议的暂行办法》，明确规定了在常委会开展的视察、执法检查中，对所视察、执法检查的专项工作进行评议。截至目前，共对视察、执法检查等活动开展 43 次专项评议。为突出重点，选准议题，常委会每年从县委中心工作、“一府两院”重点工作、代表议案和建议中选取议题，并通过媒体向社会公开征集议题，作为视察、执法检查内容列入年度工作要点，力求使评议选题具有更广泛的民意基础。

（二）程序简化提标准

常委会坚持依法办事、讲求实效的原则，评议过程力求方式简化又不草率从事，减少环节又不降低标准。每年工作要点印发后，各相关专门委员会组成调研组，深入相关单位和基层，运用走访座谈、问卷调查等方式，听取部分单位和人大代表的意见。在视察、执法检查现场察看结束后，召开评议会议，由被评单位主要负责人作专项工作报告，然后由常委会组成人员和列席人大代表进行评议；采取无记名

投票方式，对被评部门的工作状况进行满意度测评；当场公布测评结果，并对下一步的整改工作提出具体要求。

（三）评议结果见真章

专项工作评议成效如何，既看过程，更重结果。为使专项工作评议结果更具精准性和可操作性，评议结果分为好、较好、一般、差四个等次，90分以上为好等次，75-90分为较好等次，60-75分为一般等次，60分以下为差等次。每次人大视察、执法检查结束后，我们及时撰写有情况、有分析、有对策的人大视察、执法检查报告，连同评议结果及时报送县委，作为政绩奖惩、评先树优的主要参考依据，体现专项工作评议的权威和力度。2018年常委会对全县土地增减挂钩工作进行视察并进行专项工作评议，评议等次为“一般”等次，工作滞后的镇街负责人受到县委约谈。2020年常委会对全县农贸市场规划、建设、管理工作进行视察，专项工作评议结果为“一般”等次，某部门负责人因工作被动予以免职。

（四）跟踪监督抓整改

人大专项工作评议的生命力在于问题整改。常委会围绕每次专项工作评议点出的问题，把审议意见落实、存在问题整改作为工作重点，遵循“趁热打铁”的原则，强化跟踪问效，做好评议的“后半篇文章”。常委会要求涉及专项工作评议部门必须在两个月内将整改落实情况报人大常委会，整改报告要做到“四个清楚”：对已经解决的问题，把办理结果讲清楚；对列入计划解决的问题，把解决问题的措施和时间讲清楚；对列入规划逐步解决的问题，把目前存在的困难和解决问题的思路讲清楚；对因各种原因一时无法解决的问题，把有关限制条件和原因讲清楚。对存在问题较多的部门，我们通过二次审议，加强跟踪督办，力促整改

落实。

人大评议的思考与对策

随着全面依法治国的深入推进，从中央到地方一系列加强县乡人大工作的文件出台，人大制度和人大工作的影响力和实效性进一步增强，人大及其常委会在推进我国民主法治建设进程中的作用也越来越凸显。作为基层人大，如何敢于和善于运用人大评议，增强监督实效、树立人大权威，也成为了推动人民代表大会制度与时俱进的必然要求。笔者认为，在具体的实践探索中，可以从以下方面入手：

（一）精心确定评议对象。一是精选评议内容。要围绕中心大局谋划和开展评议工作，根据“一府一委两院”的年度工作计划，将事关发展改革稳定的大事要事、社会关切的重大问题、群众反映强烈的重要事项，考虑作为评议议题。在掌握情况、把握重点的基础上，以“少而精、重实效”为原则，通过集体决策、民主决策的方式筛选评议对象，并将确定的评议对象和内容向党委报告，争取支持。二是科学制定方案。方案的基本内容应包括指导思想、基本要求、方法步骤等，并对评议中可能出现的问题和情况要有充分的预测和准备。

（二）周密安排评议调研。一是认真开展调查研究。在评议调研阶段，突出围绕中心、依法行政、公正司法这个重点，聚焦民生、体察民情、倾听民声、了解民意、集中民智，为形成客观全面的调查报告提供可靠翔实的事实依据。我县在开展法检“两官”履职评议中，在常规性调研基础上，还走访了人民陪审员、人民监督员、律师代表等了解被评议对象情况，使调查更加深入全面。二是邀请专业人员参与。事实上，人大评议涉及很多行业、很多专业，没有内行人的参与，评议的精准度就会打折扣。

比如，我县人大开展“两官”履职评议时，除人大监察和司法委员会组成人员外，还应邀请人大代表、相关专家参与调研，在案件评审时邀请了政法、司法部门及律师参与案卷审查，使调查研究更具专业性、针对性。

（三）科学设计评议过程。一是扩大参评面。会议评议除了本级人大常委会组成人员、“一府一委两院”及相关评议部门负责人列席外，还应邀请乡镇街道人大负责人和部分代表列席会议。组织、人事、纪委监委、考核管理等负责人也可以列席并发表意见，让被评议对象感受到压力。二是把严评议会。工作评议一般程序是先听取评议部门工作报告，再听取人大评议调研报告，而后组织面对面评议。评议发言要实事求是，不回避矛盾、不淡化问题；问询过程不做提前沟通，常委会组成人员或列席代表等现场提问，被评议对象当场作答，从而体现评议的刚性。三是抓好票决测评。将评议的工作分解为若干子项作为测评票内容，实行量化打分，使参评人员打分更有针对性，被评议单位也更容易找到问题和不足。适时引入代表和列席人员参与测评的工作机制，采用不

同模式分别进行民主测评，现场公布测评结果，使评价工作客观公正。

（四）着力抓好整改落实。评议工作的落脚点在于后期整改，不能出现“会上激动，会后不动”现象，使评议工作虎头蛇尾，损害人大权威，挫伤群众殷切期盼。一是评议意见交办。评议会结束后，人大常委会要将评议意见汇总整理，形成书面意见，以正式文件形式向被评议单位或被评议对象反馈，并分送相关部门和单位。被评议对象针对评议意见，提出切实可行的整改方案，在规定时间内向人大常委会报告评议意见整改情况并向社会公布。二是抓好跟踪督办。对被评单位的整改情况进行全程动态监督，必要时报请主任会议或常委会集中听取被评对象的整改情况汇报。对评议意见中涉及个别重大具体问题，要紧盯不放，必要时运用质询、特定问题调查等刚性手段，确保评议工作的质效。三是强化结果运用。要积极争取党委的支持，及时将评议结果报送同级党委常委会，并将评议结果作为年终考核和组织部门用人的重要依据，真正体现出人大评议的刚性和实效性。

“人民—代表—议案”匹配度建设： 背景、意义与建议

崔新群 相焕伟

习近平总书记指出，“人大代表肩负人民赋予的光荣职责，要站稳政治立场，履行政治责任，忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力”。立足人民代表大会制度创新发展的时代趋势，尤其是全过程人民民主实质化运行的现实需要，深入研究人大代表个体属性在“人民”和“议案”之间发挥作用的逻辑机理，加快“人民—代表—议案”匹配度建设，是切实贯彻全过程人民民主、坚持人民主体地位、推动人民代表大会制度走深走实的重要课题，也是进一步增强人大代表履职能力、完善人大代表密切联系群众制度，推进议案代表性彰显和质量提升的现实需要。本文拟对“人民—代表—议案”匹配度建设的基本背景、重要意义和对策建议进行论述。

一、“人民—代表—议案”匹配度建设的基本背景

作为我国的根本政治制度，人民代表大会制度不断与时俱进、创新发展。新时代以来，习近平总书记围绕人民民主和人民代表大会制度，提出了一系列新理念、新思路，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”，推动人民代表大会制度不断焕发强劲生机活力，得到新的创新发展。就全过程人民民主这一全新的理论和制度

而言，切实听取人民意见、反映人民真实需求、维护人民切身利益，是其理论前提、制度起点和价值归宿。人大代表通过提出议案的方式传递人民呼声、反映人民需求、维护人民利益，进而通过法定程序将议案转化为国家和地方决策，实现国家和地方良善治理，是实现全过程人民民主的重要途径和方式。

在“人民—代表—议案”的逻辑链条上，人大代表对“人民”与“议案”之间的匹配度起到基础连接作用。深入研究人大代表个体属性在“人民”和“议案”之间发挥作用的机理，加强“人民—代表—议案”匹配度建设，成为贯彻全过程人民民主、坚持人民主体地位、推动人民代表大会制度走深走实的重要课题，也是进一步提升人大代表履职能力、完善人大代表密切联系群众制度的现实需要。

就理论研究而言，学者普遍认为人大代表提出议案制度具有非常重要的理论和实践意义。宪法专家蔡定剑教授早就指出，人民代表大会制度的根本在于人大代表为谁发声，而人大代表为谁发声关键是由谁决定。周叶中教授也认为，代议制度是人民实现民主权利的基本环节。就目前的研究成果而言，对我国人民代表大会制度进行总体性介绍、宏观性分析的文章较多，专门针对人大代表提出议案制度的聚焦性研究相对薄弱，体现在数量少、零散化、不成体系，

而探讨代表个体属性在“人民”与“议案”之间发挥作用的机理、加强“人民—代表—议案”匹配度建设的深入细化研究更是尚付阙如。

因此，探讨代表个体属性在“人民”与“议案”之间发挥作用的机理既是人民代表大会制度的实践运行所需，也是加强人民代表大会制度理论研究的所需。此即“人民—代表—议案”匹配度建设研究的基本背景。

二、“人民—代表—议案”匹配度建设的重要意义

“人民—代表—议案”匹配度建设，对于完善人民代表大会制度，充分发挥人大代表的作用，促进议案的代表性和质量的提升，都具有极其重要的学理意义和实践价值，主要体现在以下几个方面。

一是不断推动人民代表大会制度走深走实。在人民代表大会制度的实际运行中，人大代表肩负着密切人民群众、做到“民有所呼、我有所应”的职责使命。只有不断丰富代表联系人民群众的内容和形式，才能更好地察民情、聚民智、保民权、惠民生。加强“人民—代表—议案”匹配度建设，是坚持小切口介入、实证化研究的具体体现，研究成果有助于匹配度提高和相关建设的跟进完善，有利于推动人民代表大会制度走深走实。

二是全面增强全过程人民民主的“人民”底色。在我国社会主义民主的大范畴内，民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等民主过程的一切领域，均离不开人大代表提出议案制度的高质量建设、高标准运转和高水平呈现。只有真正做到“人民—代表—议案”之间的正相关匹配，全过程人民民主的实践才具备坚实的制度前提。因此，加强“人民—代表—议案”匹配度建设，有利于夯实全过程人民民主的根基，全面彰显“人民”之于人民民主的

底色。

三是始终践行以人民为中心的发展思想。

“发展为了人民，发展依靠人民”是以人民为中心的发展思想的核心要义，申言之，以人民为中心就是以人民利益为中心、以人民需求为中心，而人民利益表达、人民需求反映的基本途径就是人大代表提出议案。因此，对人大代表提出议案制度进行实证考察，加强“人民—代表—议案”匹配度建设，力促议案真实反映人民利益和需求，既是践行以人民为中心的发展思想的生动体现，也是人大代表来自人民，议案建议出自人民的应有之义。

四是促进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记指出，“推进国家治理现代化，必须坚持人民立场，尊重人民主体地位，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应，作为推进国家治理现代化的标准和要求”。探讨、论证人大代表的个体属性在“人民”与“议案”之间发挥作用的逻辑机理，并在对此形成规律性认识的基础上，尝试提出“人民—代表—议案”匹配度建设的对策建议，从微观上有助于提升人大代表的履职能力，从中观上有益于推进人民代表大会制度的日趋完善，从宏观上有利于促进国家治理体系和治理能力的现代化。

五是推动代表法、选举法、人大议事规则等具体制度的完善发展。研究人大代表的个体属性对“人民”与“议案”之间匹配度的作用机理，其目的和落脚点在于促动相关法律法规和制度的修正完善，按照“识别问题—分析原因—提出对策”的逻辑思路，一方面有利于人大代表提出议案制度本身的完善，另一方面也有利于代表法、选举法、人大议事规则等具体制度的完善。

三、提高“人民—代表—议案”匹配度的对策建议

作为国家根本政治制度，我国人民代表大会制度已经走过了近七十个春秋。七十年来，人民代表大会制度在曲折中前行发展、不断成长，其历史作用、政治地位和现实价值都毋庸置疑、有目共睹，它有效保障了人民当家作主、中国共产党依法执政以及法治国家建设的顺利推行，但也应当看到，在适应和把握新时代民主政治法治建设的新要求，特别是服务和指导全过程人民民主的新实践等方面，人民代表大会制度自身还有一些尚待完善的空间，“人民—代表—议案”匹配度方面也有不少亟待改进的环节：一是在“人民—代表”环节，人大代表的广泛性、代表能力和履职水平之间需要协调发展；二是在“代表—议案”环节，“代表—议案”的匹配度有待进一步提高。上述两个方面的不足导致个别人大代表作用发挥不力，不能充分代表人民的意志和利益，提出的议案质量不高，议案内容未能真实、充分、准确地表达人民心声，反映人民意见，体现人民意愿，需要从如下几个方面切实提高“人民—代表—议案”的匹配度。

一是牢固树立“以人民为中心”的理念。习近平总书记指出，“人民是历史的创造者，是推动我国经济社会发展的基本力量和基本依靠”。在人民代表大会制度的发展历程中，历史和现实都反复证明，只有始终尊重人民主体地位，充分发挥人民主体作用，从人民群众丰富的实践经验中汲取智慧和力量，把人民群众中蕴藏着的智慧和力量充分激发出来，才能真正形成代表人民、服务工作、指导实践的好议案，并依循法定程序，吸纳进入党和政府决策，转化为法律法规的相关条文，最终实现人民意志与国家意志的高度统一。有鉴于此，人大代

表在提出议案过程中，必须牢固树立“以人民为中心”的价值理念，厚植人民情怀，坚定人民立场，将“人民性”贯穿人大代表提出议案工作的始终，把“人民”作为议案发起酝酿、调查研究、研究制定、评估审核的核心价值，将最广大人民的需求作为议案的源头活水和价值依归。

二是扎实贯彻全过程人民民主的要求。全过程人民民主作为新时代我国在社会主义民主领域的重大理论和实践创新，不仅能够保证人民平等参与、平等发展的权利，而且有利于充分发挥社会主义民主政治的特质和优势。全过程人民民主不仅是人民代表大会制度的内在要求，更是人大代表提出议案所应遵循的行为准则和价值规范。人大代表的每一项议案，从时间和空间中都要发扬民主、体现民主、捍卫民主、保障民主，将“民主性”贯穿于提出议案的全链条、各环节之中，既包括提出议案前的群众知情、群众反映，也包括提出议案过程中的群众修正、群众参与，还包括提出议案后的群众监督、群众评价，既要有完整的制度程序，也要有完整的参与实践，从而保证人大代表的提出议案权不再是零散的、碎片化的，而是系统完整、成体系的；不是间歇性、一次性的，而是持续的、全过程的；不是表面的、形式化的，而是实实在在的、有实质内容的。

三是持续优化人大代表结构。“人民—代表—议案”的匹配度建设，代表是其中至为重要的关键一环，发挥着听取人民想法、反映人民诉求、并以议案方式表达人民意愿的重要作用，人大代表的素质能力、履职本领如何，关乎人民代表大会制度的生命力，决定着人民参与国家治理的实绩实效。优化人大代表的结构，一方面要优化人大代表的地域结构、民族结构、年龄结构、性别结构，使人大代表更具代表性、

广泛性、身份性，能够最大限度代表人民咨政建言献策；另一方面要优化人大代表的学历结构、职业结构和所处行业结构，使其更为真实反映我国各阶层的意愿诉求，准确反映各阶层的比例分布，从而更好收集、吸纳、传达民众的呼声，输出民众的想法，代表民众的利益，真正做到民之所忧，我之所思，民之所思，我之所行，充分彰显人大代表的人民性和先进性。

四是推动建立科学的提出议案机制。建立形成一整套完整系统、科学高效，体现全过程人民民主特质，有中国特色社会主义民主优势的提出议案机制是推动人大代表提出议案权科学发展的关键。科学的提出议案机制应包括问

题靶向、双向互动的议案启动机制，透明公开、讨论充分的议案审议机制，奖惩分明、结果导向的议案考核机制。既要拓宽、畅通人大代表与人民群众的联系渠道，建立代表与群众易用、好用、愿用的常态化反馈平台；又要将议案的全部环节进行可追溯处理，并对议案处理的关键节点予以透明化、公开化，使其全过程都置于人民群众的监督、问询之下。同时，还要建立诸如定期的述职报告制度、区域代表信息与工作内容公示制度、定期接见群众制度等，为代表联系群众、履行职责，议案体现民意、发表作用，提供坚实有力的制度保障。

（作者单位：山东农业大学泰山法治研究院）

办好代表建议 接续发展动能

姚美运

习近平总书记提出的“以人民为中心”的发展思想，是做好人大代表工作、办好代表建议的指引和遵循。对“一府一委两院”依法提出建议、批评和意见，是保障代表依法履职、为民代言的重要内容，是政府及其工作部门接受人大代表监督的有效形式。办理代表建议，办的是民生实事，解的是百姓难题，增的是人民福祉，树的是党和政府形象。如何办好代表建议，接续发展动能？高唐县人大常委会依靠好建议、好机制、取得了建议办理的好效果。

一、“好建议”是打通建议办理“最后一公里”的前提条件

建议不在数量多，而在质量精。由于县级人大代表成分复杂，水平参差不齐，致使建议质量高低不一。从过去的建议办理情况看，我县每年仍有5%以下的建议得不到落实，主要原因有四点：一是有些建议缺少法律依据；二是有些建议缺少大局观念，维护的只是本部门、本单位的局部利益；三是有些建议内容笼统，缺乏深入细致的调查研究，针对性和可操作性不强；四是有些建议缺少解决的现实可能性等。这些问题的存在，客观上影响着办理效果。

怎样才能提出“好建议”？首先，抓学习培训。一是要组织代表学习政治理论。理论上成熟，政治上才能坚定，提出的建议才能高屋建瓴；二是要学习相关的法律法规、政策，保证所选议题不违法、“不出规”。县人大常委

会和街镇人大（工委），每年都集中组织一次如何写好代表建议的培训，对优秀建议进行剖析，提高代表撰写建议的水平。其次，抓主题调研。县人大不断邀请人大代表参加人大常委会的活动、会议，拓展代表的知政参政渠道。各镇街人大（工委）经常组织本镇街内的人大代表就全县和本辖区内的重大问题进行调研，让代表充分了解本区域内的重点、难点和着力点。特别是对一些政策性和专业性强的议题，一般都邀请有专业背景的人大代表参与调研，提高代表建议的针对性、准确性和专业性。第三，抓“赶集”“进站”。高唐县的人大代表建议收集主要包括两个渠道，一是每年人民代表大会会议期间代表提交的建议；二是通过常年开展的“千名代表听民声”工作，在人大代表之家、人大代表联络站、大集流动联络站收集的以民生小事为主要内容的社情民意，在人大代表专业工作室听取的“专业建议”，赶集、入室、进站接待群众是代表们获取建议的主渠道。

“好建议”的标准是什么？我们认为，一个优秀建议的内容，应具备以下六个方面的特点。一是情理兼容的合法性。所选议题要符合法律、政策的规定，要把情、理、法严格区别开来。失去了合法性，再好的动机也是水中捞月。二是群众愿望的代表性。代表性是由人大代表的法律性质和地位所决定的。人大代表实质上是人民群众的法定代言人，因此，代表建议的事项，必须是

选区大多数选民或选举单位大多数群众的意见和诉求，不能仅代表本人的意愿和利益诉求，也不能是极少数人的利益诉求，必须在一定范围内具有代表性。具体讲，就是要围绕区域内改革、发展、稳定的大局，政治、经济、文化、社会生活中的重大问题和人民群众普遍关心的“热点”选取议题，绝不能只提“门前事”“脚下活”。三是“正能量”的传播性。所选议题要传播“正能量”、符合社会主义核心价值观的要求。四是“要素”俱全的建设性。何谓“建设性建议”？概括地说就是有情况、有分析、有对策的建议，能够解决实际问题的建议。要“要素”俱全、讲清楚怎样才能将工作开展得更好，怎样才能减少工作中的失误等。五是政府解决的可能性。可能性是现实性的必要条件，没有可能性就没有现实性。具体到建议，就是所选议题是现实条件下可以解决的问题，不能是镜中花、水中月，不要超出县域经济发展现状提建议。六是持之有据的操作性。可操作性是由人大代表建议要达到的现实目的决定的。人民群众的意见和诉求必须与地方经济社会发展的现实存在相适应，不能超越客观现实而好高骛远。因此，代表要结合县域经济社会等发展现状，因地制宜、因时制宜、因事制宜地提出可操作性的建议事项，这样承办部门才有兑现的可能，从而达到建议的目的，这就需要言之有物，切忌空洞倡议。

“好建议”是打通建议办理“最后一公里”的前提和条件。提高代表建议质量，是一个长期的、持续的过程，需要代表们深入学习、深入思考、深入基层，深入实际，密切联系群众，倾听群众呼声，广泛收集意见，真实反映人民群众的意愿。

二、“好机制”是调动部门工作激情、提高建议“办结率”的有效动能

办理前“三画押”——把好交办关。县政

府分管县长、承办部门局长（主任）、提建议代表分别“签字画押”，强化“领导参与、部门参与、代表参与”。领导参与，一方面可以明确责任部门、责任人员，对办理的任务、时限、要求、标准做规范化和制度化要求，指导建议办理。另一方面可以调动或协调各方面力量“组团攻关”；部门参与，“签字画押”认领承办责任，形成主要领导为第一责任人、分管领导为具体责任人、承办人员为直接责任人的责任体系；代表参与，监督建议办理过程，确保建议落到实处。同时，“三方画押”、事前见面，能在事前广泛听取人大代表意见，了解提建议背景，找准问题症结，有目的、有重点地解决和处理问题。

办理中“三对质”——把好监督关。县人大常委会人事代表室不搞“文来文往”的督办形式，组织县人大相关委室、县政府承办部门、提建议代表“三方对质”，现场探究看落实。邀请代表到现场，在于让代表了解办理过程，检验办理质量。对确实不能解决的问题，针对实际情况调整思路，让代表提出新的意见，进而提高建议办结率和代表满意率；县人大相关委室跟踪督导，全程督办，全面掌握办理的动态、进程和结果，确保人大代表建议办理高质量。

办理后“三报告”——把好质量关。向县委报告。县委、县政府将代表建议办理工作纳入承办单位目标管理考核体系，代表对建议办理答复不满意者，县人大常委会对承办单位酌情扣分，并将年度所有建议办理情况向县委写出书面报告；在县人民代表大会上“晒账单”。人代会前，县人大常委会官方公众号，采用一览表的形式，从案号、建议人、案由、承办领导、承办单位五个方面对代表建议办理情况进行公示。年终人代会上，对上年度人大代表所提建

议的办理结果“晒账单”，参会代表人手一册，办理情况，接受代表的监督；通过新闻媒体向社会公告。在县内媒体上开设了《建议办理看落实》栏目，每年选取重点建议深入现场录像、录音，给全县百姓汇报进展。

全过程“三结合”——把好保障关。一是建议办理态度与部门工作问责相结合。县政府办公室出台了《县人大代表意见建议办理要求》，对代表建议件丢失，不与代表沟通、不结合实际调研即答复，答复应付敷衍或表述不清不明，不按格式要求形成答复、不按要求当面向代表书面答复，建议整分零报、无专人负责，不征询代表意见即报送，主要负责人不签字即报送，迟报不报等催、等要等8种情形进行问责，警示承办部门强化责任意识，提高工作效能。同时，使代表们感受到了县委、县政府对建议办理工作的重视，体会到了“代表”二字的价值。二是建议办理方式与人大常委会依法履职相结合。每年8月份，人大常委会专项听取《县人民政府关于代表建议办理情况的报告》，审议代表建议办理情况和办理结果，并形成审议意见书提交给政府落实；人大常委会审议县政府部门工作议题或执法检查时，部门都要事先汇报代表建议办理情况；专题询问某项重点工作时，一并辐射相关建议办理工作。8月25日，人大常委会综合代表建议，对学校安全问题进行了专题询问。既收到了较好的监督实效，推动了工作，又促进了代表提出的《关于加强学生高中教育问题的建议》等相关问题的落实。三是建议办理效果与建立激励约束机制相结合。人大常委会建立健全代表建议办理激励和约束机制，督促有关承办部门更加负责地对待每一件代表建议。首先，组织开展评先树优活动。高唐县每年都在县级人民代表大会召开期间，表彰优秀建议和建议办理先进单位。

其次，举办“千名代表听民声”优秀履职故事展播。评选建议办理过程中的优秀案例，制作专题片，在乡村大集、代表联络站巡回展播，使承办部门的工作“暴露”在大庭广众之下，自觉接受社会各界和广大群众的监督，极大地调动了承办单位的工作激情，增强了人大代表的履职意识。

一系列的举措，使建议办理工作逐渐从“就事论事型”向“举一反三型”转变，从“文来文往”向“人来人往”“常来常往”转变，从“答复型”向“落实型”转变，避免了代表建议年年提，问题年年有的现象，把代表所提的促进经济社会发展的好点子落到了实处。

三、“好效果”是助推县域经济社会发展、让人民真满意的根本目标

办理代表建议的根本是要讲究实效，不做表面文章、不搞“花架子”和文字游戏。“好建议”“好机制”的实施，带来了让人民真满意的“好效果”。

推动了一批事关民生的难点、热点问题的解决。随着人大代表依法履职意识逐渐增强，履职能力逐步提高，人大代表所提建议数量逐年上升，质量不断提升，涉及领域也更为广泛。代表们由关心房前屋后的“私事”转向关心楼堂馆所的“公事”、由关心针头线脑的“小事”转向关心经济社会发展的“大事”，由关心当前向关心未来变化。县镇街人大（工委）、“一府一委两院”对依法办理代表建议的工作也日益重视，使一大批难点、热点问题得到有效解决。县十七届人大三次会议期间，有县人大代表提出《关于解决学校门口接送孩子车辆堵塞交通问题的建议》。人大常委会将该建议确定为年度重点办理建议，组织了专题询问。县政府交由县城市管理局、县交警大队牵头解决，经过调查论证，吸收社会资金在县第二实验小

学门口公路两侧，建立了过街天桥。之后，县交警大队又根据人大代表建议，在学校、医院、广场附近公路设立减速带，在县城主要街道、乡镇 20 余处校园门口，及社区周边支路街巷重新施划交通标志标线 6 万多平方米、安装震荡带 12 处，更新了信号灯，组织开展了社区交通安全志愿者服务，在城区 10 余校园安排了助学岗，消除了安全隐患，百姓拍手称快。

畅通了民意表达渠道，促进了社会和谐。随着社会的不断进步和群众的需要，一些民生问题还有待进一步解决，迫切需要建立起一套行之有效的沟通渠道，反映大多数人民群众的意愿和要求。由人民群众自己依法选举产生的人大代表同人民群众密切沟通、联系，听取各方面的意见和建议，再将人民群众的意见和建议汇集整理成代表建议，向人大及其常委会提出，供有关部门作决策参考。这就畅通了民意表达渠道，使各方面的意见建议有效传递到相关部门。对于合理又有解决条件的代表建议，积极予以办理；对于暂时无法解决或者建议内

容与现实情况不符合的问题，有关部门认真做好说明解释工作。这无疑是解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会和谐的一种有效方式。

完善了县委、县政府决策监督机制，提升了部门工作标准。“好建议”的提出，不但能提高建议“办结率”，而且对优化部门工作内容、促进地方经济和社会发展具有极大的推进作用。今年 2 月，县人大代表提出的《关于加快建设畜牧养殖、种植废弃物处理资源化项目的建议》，推进了全县秸秆还田、秸秆饲料化利用、粪污资源化利用工作的进度，提升了部门工作标准。代表建议具有较强的针对性、科学性、可行性和广泛的民意基础，去年以来，人大代表反映的加快工业经济发展、大力发展职业教育、规范城区交通秩序、统筹建设便民服务代办点、强化扬尘源头治理、实施垃圾分类等 13 项建议，转化为深化改革、破解难题、推动发展的政策措施，转化为加强和改进工作的新动能，为县委、县政府制定政策提供了很好的决策参考。

（作者系高唐县人大常委会副主任）

推进基层民主治理 发展人民群众利益

——民生实事项目人大代表票决制的滕州实践

司增会

滕州市人大常委会深入践行以人民为中心的发展思想，积极推行民生实事项目人大代表票决制（以下简称“票决制”），先后对市政府2020年、2021年民生实事项目进行票决，并持续跟踪推进项目实施，为人民群众办成了一批实事好事，在社会各界引起广泛赞誉。滕州市对政府年度民生实事项目，建立了“市委主导、代表票决、政府办理、人大评议”的工作机制，实现了市委市政府决策与群众需求的精准对接、高度融合，丰富了人大代表履职形式，促进了基层民主政治建设，使人民群众感受到了切实的实惠。

一、主要做法

（一）强化调研汇报，争取党委重视支持。为切实推进票决制工作，早在2019年9月，滕州市人大常委会即组织力量对该项工作进行认真调研，充分认识到票决制是践行初心使命、完善基层民主制度、推进基层治理体系和治理能力现代化的重要载体和有力举措。此后，市人大常委会主要负责同志向市委书记作了专题汇报，拟在人大会上对市政府民生实事进行票决，得到了市委刘文强书记的充分肯定和大力支持。市委书记刘文强同志当即作出批示，要求市政府全力配合市人大常委会积极推进票决制工作，切实把民生实事办到人民群众的心坎上，使全市人民的获得感更加充实、幸福感更

有保障。

（二）周密组织发动，广泛征集项目建议。滕州市人大常委会坚持制度引领，研究出台了《滕州市民生实事项目投票表决办法》，使代表票决工作有据可依、有规可循。每年11月初，市人大、市政府即联合启动民生实事项目征集工作。大力宣传票决制工作，提高社会大众知晓率，动员社会各界积极参与项目征集工作。发挥政府主导作用，将项目征集与政府工作计划、预算安排等有机结合，通过召开干部群众座谈会、问卷调查等形式公开征集意见建议。发挥人大代表主力军作用，依托代表工作站、代表履职网络平台等载体，组织代表主动联系选民，听民情、察民意，提出项目建议。镇街人大将征集到的意见建议与政府部门反复对接论证，按照公益性、普惠性、急需性和可行性的标准，筛选形成民生实事备选项目库报市政府。

（三）严格制度流程，民主票决民生实事。市政府立足全市实际，坚持问题导向，实事求是分析民生社会事业的短板，切实把有限的资金用在“刀刃”上，力求工作取得最大实效。召开市长办公会专题研究民生实事项目，从备选项目库中进一步梳理、分类、筛选，确定民生实事候选项目。候选项目提交市人大常委会主任会议研究后，提交市人代会审议票决。人

代会召开前，向人大代表印发候选项目简介，并组织部分人大代表分别到候选项目实地调研。人代会分组讨论时，由项目实施主管部门对项目进行解读，解答代表疑问。经过深入酝酿，票决采取当场投票、当场计票、当场报告，最终确定年度民生实项目。票决结果通过新闻媒体向社会予以公开。

（四）跟踪监督落实，持续推进项目实施。项目确定后，市人大即由“决定者”转变为“监督者”。市人大常委会将票决项目列入年度监督工作重点，实行清单式跟踪推进，综合运用调研、督办、视察、审议等形式，强化过程监督。每个票决项目都分别明确了常委会分管领导、牵头专委会和由专业匹配度高、经验丰富的人大代表组成的监督推进小组，采取听取汇报、集中座谈、现场调研、征求群众意见等方式，定期跟踪督导，每季度汇总一次督导情况。当年年底（或次年年初），市人大常委会召开会议听取并审议市政府关于民生实项目实施情况的报告，同时进行满意度测评。

（五）强力推进实施，确保项目质量效果。市委、市人大、市政府、市政协领导同志高度重视民生实项目建设，四大家主要领导多次到一线视察调研，现场提出指导意见，有力推动了项目建设。市政府坚持把办好民生实项目作为贯穿全年的重要任务，市政府主要领导同志多次在市政府常务会议、领导班子成员会议和工作部署会议上调度情况、作出安排。市政府分管领导及时召开推进会、协调会，帮助解决项目存在的困难和问题。各责任部门和责任镇街严格对照“时间表”和“任务书”推进实施，加强日常监督管理，切实把好工程安全关、质量关，使民生实项目办成人民满意的精品工程、示范工程。市委市政府督办中心对民生

实项目立项分解、跟踪督办，确保项目建设任务高效落实。

二、经验成效

（一）基层民主政治建设得到进一步加强。人民代表大会制度是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。票决制工作立足于人大法定职能，有效行使决定权、监督权，是人民代表大会制度在新时代的一项重要创新探索，是践行以人民为中心的发展思想、坚持人民至上的生动体现。人大代表自始至终参与民生实项目的征集选定、决议票决、监督评价等环节。在这个工作“闭环”中，人民意志得到体现、人民意愿受到尊重、人民利益得到发展，人民群众以看得见、摸得着、可参与的方式实现社会主义民主。

（二）政府工作得到进一步优化。票决制使政府工作更加阳光透明，政府决策实现了由“为民作主”到“由民作主”的转变，群众变“被动接受”为“主动点单”，有助于促进政府、干部和群众同心协力。政府问需于民、问计于民、问情于民，人民群众广泛深度参与政府事务，实现政府工作与群众需求有机统一，使改革发展成果更加公平地惠及人民群众。通过集中民智、汇聚民意，形成了社会各界共同推进民生实事的强大合力，有助于政府工作效能提高，让有限的财政资金用来解决一批真正急需、确实关键的民生实事。

（三）人民群众新期待得到进一步满足。人民群众通过人大代表会前走访、意见征集、通报项目进展情况，增进了对民生实项目知晓度和参与度，人民群众对票决项目更加认可、更加理解支持，民生实项目真正成为民心工程。票决制工作，践行了党的群众路线，进一步密切了人民群众与人大及其代表的联系，让群众以人大代表为纽带，成为民生实项目的

最终受益者。

三、思考体会

一是加强组织领导是推进票决制工作的关键。要将党的领导贯穿于票决制工作的始终，发挥党委统揽全局、协调各方的领导核心作用。市人大常委会主动向市委请示汇报，积极争取市委的重视和支持。市委加强对票决制工作的组织领导和统筹协调，将票决制工作纳入党委政府的重要议事日程，为开展票决制工作划好“路线图”。二是发挥代表主体作用是做好票决制工作的核心。票决制明确了人大代表在各个阶段、每个环节的工作职责，使代表们在大会

和闭会期间履职都有了实质性载体。按照民生实事票决项目的具体工作任务，常委会组织人大代表学习相关法律法规政策和相关业务知识，着力培养一批责任意识强、专业素养高、履职能力强的人大代表，成为票决制工作调研、宣传和监督的主力军。三是维护群众利益是实行票决制的根本。民有所呼、我有所应。以人民群众为中心的决策，更加贴近百姓需求。票决制的实施从制度层面保障和实现发展与人民共享，使人民群众受益，让人民群众满意，达到了票决制的最终目的。

（作者单位：滕州市人大常委会）

要“满意率”，更要“解决率”

——关于地方人大代表建议办理工作的调查与思考

潘国红

人大代表建议制度是人大制度的重要组成部分，是人大代表履职制度的重要内容。由民主选举产生的人大代表收集反映民声，依法提出建议、批评、意见（以下简称建议），是落实人民知情权、参与权、表达权、监督权的重要方式。做好代表建议办理工作是坚持和完善人大制度、实现全过程人民民主的重要举措，是保障代表民主权利、充分发挥代表主体作用的必然要求，是国家机关接受监督，在国家和社会事务管理中实现人民意志和要求的重要载体。受多种因素影响，当前代表建议办理工作还存在办理机制不完善、工作力度和深度不够、办理实际效果不尽如人意等诸多问题，新形势下如何加强和改进代表建议办理工作，提高代表建议解决率，是各级人大亟需解决的重要问题。

一、问题分析：重答复轻落实，建议解决率不高

近年来，随着我国民主法治进程不断加快，在推进人大制度理论和实践创新过程中，代表建议数量和质量不断提升，代表建议的办理机制逐步健全，办理质量和效果越来越明显，建议办理为有关国家机关决策提供了参考借鉴，解决了一大批人民群众关注的热点难点问题。但毋庸置疑，当前代表建议仍存在诸多不足，主要是代表建议解决率还不高，问题已经解决

或基本解决的代表建议所占比重不超过50%（见图1、图2），代表建议的法定要求与实际落实情况存在一定差距。

图1 某县级市代表建议办理情况统计表

年份	代表建议数	已解决或基本解决（A类）	正在解决或列入计划解决（B类）	不能解决或留作参考（C类）
2016年	189	80 (42.33%)	101 (53.44%)	8 (4.2%)
2017年	266	116 (43.61%)	135 (50.75%)	15 (5.64%)
2018年	241	99 (41.08%)	123 (51.04%)	19 (7.88%)
2019年	359	182 (50.70%)	162 (45.13%)	15 (4.27%)
2020年	425	172 (40.47%)	229 (53.88%)	24 (5.65%)

图2 某地级市代表建议办理情况统计表

年份	政府系统承办代表建议数	已解决或基本解决（A类）	正在解决或列入计划解决（B类）	不能解决或留作参考（C类）
2014年	51	20 (39.2%)	26 (51%)	5 (9.8%)
2015年	72	25 (34.7%)	38 (52.8%)	9 (12.5%)
2016年	56	14 (25%)	35 (62.5%)	7 (12.5%)
2017年	98	25 (25.5%)	62 (63.3%)	11 (11.2%)
2018年	105	27 (25.7%)	66 (62.9%)	12 (11.4%)

分析其中的原因，主要是这样几个方面。

（一）代表建议质量有待进一步提高。一是调查研究不深。有的代表平时不联系选民群众，不深入调查研究，常常为了有建议可提，

在人代会期间临时动议，所提建议寥寥数语，承办单位难以了解其真实意图。有的只涉及本单位和某一区域的鸡毛蒜皮的小事，不是当地群众关注的热点难点问题。二是可行性不足。所提问题笼统抽象，泛泛而谈，对实际工作无建设性对策，没有具体明确的意见和要求。有的将进入司法程序的案件列入建议内容，有的将相关法律法规明令禁止的内容提出建议，有的将明显受目前条件限制难以采纳落实的作为建议提出。三是表述不清。有的代表建议多事多议，直接对象不明，混淆在政府各部委办局的职能之间，虽说可以由主办单位与协办单位分别承办，但办理效率因此受到影响。

在建议修改完善上缺少指导。代表建议多数在人代会期间提交，具有明显的时间集中性，由于会期有限，审核工作量大，建议修改指导不能有效开展。有的代表团迎合考核要求，片面追求建议数量，不重视建议审核指导，对代表建议照单全收。在帮助指导代表修改完善建议上，有的工作人员指导方法不当，审核代表建议时往往只是向代表介绍建议形式要求和内容要求，没有相应地对每件建议的修改提出具体、有针对性的专业指导意见。

（二）承办单位办理工作不深入，流于形式。部分承办单位“重答复轻落实”，甚至“只答复不落实”，凭印象制订办理方案，没有花时间和精力去调查研究，没有想办法克服困难寻求解决问题的对策，最后常常以“条件不成熟”“难以办理”为托词答复了事。一些承办单位的答复缺乏针对性，基本是“谈过去、话未来”模式，把过去所做的某方面工作简单拼凑罗列，再口号式地提出今后将开展的一系列工作，很少提及当前采取了哪些具体有效的行动，对代表提出的问题与建议给不出针对性的回应与答复。

与代表沟通不充分。许多承办单位的建议办理模式基本是“文来文往”，不与代表主动沟通，不听取代表意见，整个办理工作基本处于封闭状态。在沟通形式上，多是电话联系、发送电子邮件，缺少走访、座谈等面对面交流。笔者就2020年建议办理中承办单位与提建议代表沟通联系情况进行问卷调查，96名县、镇人大代表参加，统计显示电话或函件方式的占66.7%，邀请面商、座谈的占21.9%，组织视察或调研的仅占11.5%。代表在建议办理过程中，不能参与办理和督办，代表对承办单位办理方案、办理措施、办理结果没有了发言权，最后只能被动接受承办单位的办理结果。

办理经费不到位。一些来自基层的人大代表，每年提出的建议涉及环境整治、设施维修、绿化管理、消防改造等民生“小事”，资金成了办理这些建议最大的障碍。这些建议虽然有其局限性，但却是关系一个地区群众生产生活和切身利益的大事、难事，同时也说明政府工作中仍存在一些薄弱环节或不到位的地方，需要去努力解决。但因建议办理工作在财政预算编制之后，因“无预算不列支”的限制，导致这些建议常以暂时无法解决作为答复，不能得到有效办理。

（三）人大督办刚性不足，实效性不强。对建议“解决率”关注不够，督办中更多地看承办单位有没有答复代表，注重的是过程性的“办复率”而不是结果性的“解决率”。在督办方式上，多是以会代督、以文代督，满足于一般性的调查了解，没有深入一线实地检查和现场督办，没有采取询问、约见等行之有效的形式，特定问题调查、质询、罢免等刚性监督手段鲜有应用，和气有余，刚性不足。突出重点建议督办，对其余建议重视不够，用力不多，而每年确定的重点督办建议很少，许多地方人

大一般每年确定 10 件重点建议，还不到建议总量的 5%。

对“计划解决类”建议，督办缺乏连续性。正在解决（当年解决）、因目前条件限制需要列入计划解决（跨年度解决）的“计划解决类建议”，在整个建议数量中占 50% 左右。许多承办单位往往用较为笼统的语言向代表答复，对“什么时候办成”“条件什么时候成熟”“计划安排和时间部署”等很少涉及。许多地方人大没有将“计划解决类建议”作为正常建议滚动到下一年进行连续督办，没有建立台账，没有后续的跟踪手段，“计划解决类建议”成了“被遗忘的角落”，有些建议真的已经逐步解决了，代表本人竟然不知道，而更多的是只见“计划”不见“解决”，最后常常是不了了之。

（四）办理评价考核机制需要进一步完善。一直以来，对建议办理结果没有硬性评价指标，只是将代表满意率作为衡量建议办理成效的重要标准。一方面，代表评价过于简单，评价选项少，对办理进度、成效、不足和建议等很少反馈，难以精准反映代表对建议办理情况的客观评判，难以从代表反馈中掌握建议办理的实际情况。另一方面，代表评价不真实。为了提高“满意率”，一些承办单位往往不是在如何解决落实上想办法、出主意，而是通过与代表拉关系、套近乎，打温情牌、友情牌，在让代表填写“满意”两字上下功夫、做文章。一旦获得代表“满意”答复后，承办单位的办理工作便“大功告成”。这种代表“被满意”的现象，占有一定比例。笔者就 2020 年建议办理中代表满意率评价情况进行调查，96 名县、镇人大代表参加，仅以办理态度作为满意率标准的占 43.8%，以办理结果作为满意率标准的占 36.4%，受访的代表中表示有过“被满意”情况的高达 54.2%。

考核机制缺乏。代表法第四十二条对代表建议办理的答复期限要求（自交办之日起 3 个月内答复，涉及面广、处理难度大的建议自交办之日起 6 个月内答复）作出规定，并要求承办单位在办理过程中要加强与代表联系沟通，充分听取意见，除此之外，没有更为细致具体的要求。各级人大出台的考核规定也大多过于简单粗疏，细化量化不足，对建议办理应遵循什么样的标准、达到什么样的目标、取得什么样的成效等缺乏衡量指标，在具体操作上难免流于形式。另外，考核结果运用缺乏效力，目前各地代表建议办理考核工作大多停留在获得考核结果上，对评价结果反映出来的问题缺少处置措施，对承办不力的单位或个人缺乏问责机制，约束力和惩戒力有限。

二、经验借鉴：各地人大提升建议解决率的有益探索

（一）浙江舟山普陀区：打造代表建议办理“53753”全流程模式

自 2013 年开始，舟山普陀区沈家门街道人大工委针对代表议案建议办理力度不足、跟踪督办乏力、评价考核难评估、重满意率轻解决率等问题进行探索和创新，从议案建议的收集、撰写、提交、办理、督促、答复、评价等环节入手，建立和实施“前期准备五个注重、入口提交三级拦截、办理过程七法推促、办结出口五个把关、评判结果三个应用”的机制和模式，简称“53753”。如前期准备“5 个”注重，是指注重提高代表素质、注重加强调查研究、注重议案建议常态化收集、注重素材精雕细琢以及注重建立评议机制。入口提交“3 级”拦截，是指对拟提交的建议，按照代表小组内部讨论、街道人大工委联席会议研判、代表团全体会议集中研究等方式审核指导。“53753”模式实施 5 年来，在沈家门街道的人大代表提交议案

建议件数已从 32 件逐年递增到 54 件，代表所提议案建议实际解决率已从 30% 左右攀升到了现在的 70% 左右。自 2018 年初开始，普陀区人大在全区范围内全面推广“53753”沈家门模式。

（二）湖北潜江：设立代表建议办理专项基金

为破解部分代表建议办理中的资金“瓶颈”，2013 年起潜江市设立代表建议办理专项资金，市财政预算将这一基金作为常规项目设立，每年专项列支 1000 万元，主要用于解决代表建议中无项目支撑而群众又反映强烈的“急、难、老、小”问题。2015 年 11 月，潜江市委印发的《关于进一步加强人大工作和建设的决定》提出“设立代表议案建议办理专项资金，切实提高议案建议办理的问题解决率和代表满意率”，并将根据全市经济社会发展情况，适当增加基金规模，促进代表建议办理基金的制度化和规范化。有了代表建议办理基金这个“源头活水”，潜江市很多没有项目支撑和资金保障的代表建议自然水到渠成，得以顺利落实，一批代表年年提、年年解决不了的“老大难”问题成为历史。

（三）深圳坪山区：探索建立代表满意度评价新模式

2018 年 6 月，坪山区人大常委会制订出台《坪山区人大常委会关于探索建立代表建议办理工作百分制分段评价机制的工作方案》，将原评价机制中笼统的“满意”“基本满意”“不满意”三个等级三个档次细分为三个等级七个档次（其中“满意”等级为 A+、A、A-，“基本满意”等级为 B+、B、B-，“不满意”等级为 C），每个档次对应的分数分别为 A+（100 分）、A（90 分）、A-（80 分）、B+（70 分）、B（65 分）、B-（60 分）、C（50 分），对建议

办理的答复、落实两个阶段实行分段评价，答复评分占 40%、办理落实评分占 60%，形成最终评价分数。凡是代表对建议办理答复或建议办理落实情况不满意的，办理单位重新办理并答复代表，代表仍然不满意的，直接认定该代表建议办理的满意度评价为不满意（最终评价分数按 50 分计），由办理单位向交办单位书面报告情况。代表的百分制分段评价结果纳入承办单位年度绩效考核范围，并向社会公布。代表建议办理工作百分制分阶段评价，细分满意度评价层次，定性与定量结合，强化了承办单位责任感，有效推动“重答复、轻落实”问题解决。

（四）山东青岛市：第三方参与建议办理工作

近年来，青岛市政府将第三方（专家）评估机制引入代表建议办理工作，制定出台评估专家职责、评估内容、评估重点、评估规则等规定，评估专家组的确定充分考虑专家的覆盖面和专业程度以及对政府工作的熟悉程度，涵盖市委党校、市社科院、高校和非政府组织（律师事务所、中介机构等）代表，目前共有组成人员 30 人。在交办环节，评估专家组参与共同研究确定办理责任单位。在督办环节，评估专家全程参与，对一些牵涉部门多、办理难度大的建议，评估专家组采用会议督查、现场督查等方式进行督办。在“面办面复”环节，评估专家以第三方视角提出办理工作建议，对无法解决的问题做出说明，在代表和承办部门之间发挥桥梁纽带作用。每年第一阶段办理工作结束后两个月内，评估专家组采取专家会议讨论、现场实地查看、承办部门答辩相结合的方式，对答复后的不满意件、C 类件和近几年反复提出的建议进行评估，形成评估报告，并作为“二次办理”的交办依据和承办部门办理工作考核

依据。第三方评估客观评价建议办理结果和承办部门办理质量，推动更多难以落实的建议得到有效解决。

三、对策建议：提升代表建议解决率需要多措并举、精准施策

办理好人大代表建议，是以人民为中心发展思想和全过程人民民主理念的重要实践。地方人大要积极适应代表建议办理新形势发展要求，坚持求真务实，创新办法举措，形成代表建议“内容高质量、办理高质量”闭环体制机制，在推动解决实际问题上下功夫，确保代表建议事事有着落、件件有回音，努力实现“民有所呼、我有所应”，不断增强人民群众对全过程人民民主的获得感和幸福感。

（一）强化服务保障，提高代表建议质量

加强代表培训，通过集中教学、案例研讨、在线学习等形式开展培训，促进代表掌握建议构成要素和规范要求，提高调查研究和建议撰写的能力。拓宽知情知政渠道，邀请代表参加人大、“一府一委两院”会议和活动，组织代表参加听证会、庭审观摩、法检开放日等活动，让代表了解重大政策制定实施情况以及有关部门工作运行情况。建立政情通报制度，通过寄送资料、订阅报刊等方式，利用履职网络平台、手机客户端、门户网站、微信公众号等现代信息化手段，向代表传递本辖区经济社会发展的重大政策及问题。经常性组织代表开展调研、视察、执法检查、走访接待选民等活动，推动代表深入实际，深入群众，掌握第一手资料。

加强代表建议指导。人大代表来自个阶层、各行业，特别是一些基层普通代表，掌握的法律政策、政情、实情可能有不准确、不全面的地方，这应该在允许的范围内，不可对所谓“质量不高”“难以办理”的建议，向代表提出撤

回建议的要求。要加强建议指导工作，将代表建议和选民群众的个人利益诉求、信访矛盾纠纷和涉法涉诉案件等区别开来。选派专业人员为代表修改完善供专门指导和帮助，查看建议书书写是否规范，建议事由、依据、办法三部分内容是否完整，查看建议提出的问题是否具体明确。对于只提出问题而没有具体对策措施的建议，指导代表修改完善，对于笼统宽泛的建议，指导代表作进一步核实修改。

提前介入，实行会前布置、会前指导。代表建议事项不能空穴来风，不能凭空想象，其内容来自于选区选民或选举单位和人民群众的意见和诉求，具有一定的代表性。要组织做好代表建议准备工作，推动代表开展会前调研、视察、走访选民等活动。要掌握了解代表拟提建议的意向，筛选一批质量过硬，针对性、可操作性强的建议，提前转交承办单位，便于承办单位尽早统筹谋划，提前做好资金预算安排。

（二）突出问题整改，实现“满意率”和“解决率”双提升

考核建议办理有两个指标，一是“满意率”，二是“解决率”。满意率当然越高越好，但它只是一个相对模糊的指标，并不能准确显示建议办理的结果。承办单位要把建议所提问题的整改解决情况作为衡量代表建议办理工作的主要标准，调整建议办理思路，既要追求代表满意率，更要追求建议解决率。

一是加强代表建议分析研究。承办单位要逐件分析承办的代表建议，掌握建议特点、集中反映的问题及办理重点难点等情况，准确理解建议表达的意图，分析办理中可能遇到的问题，研究办理对策措施。改变“你问我答”模式，把代表建议作为加强民情调查、改进部门工作的重要推动力量，将一些合理化建议积极融入

到部门决策和工作实施中，以此推动职能工作开展。

二是强化与代表沟通联系。建议将与代表的沟通联系贯穿于建议办理全过程，实现“提”“办”双方良性互动。办前沟通，接到交办任务后第一时间联系提议代表，进一步了解代表提出建议的真实意图和具体要求。办中沟通，与代表及时交流办理措施及工作进度，征求代表意见，共同商讨解决问题的途径和方法。办后沟通，了解代表对办理工作态度及办理结果是否满意，对不满意的地方进行调整整改。在沟通联系中强化面商面复，变“文来文往”为“人来人往”，通过现场调查、实地考察、座谈等方式，提高见面率。

三是建立代表建议办理工作台账。记录建议标题、提建议人、承办情况、交办日期、办理期限等常规内容，实行“有立有销”“办结销号”。同时根据建议方向设立每项建议本届以来提出次数及时间，归类总结多年的代表建议，发现建议变化方向。如果同一问题多次反复提出，或者很多建议涉及同一类问题，就不能仅止于建议所提问题的答复上，而应举一反三，跟抓整改，真正做到“办理一件建议，解决一类问题，推动一方面工作”。

（三）加强跟踪问效，提升督办刚性和实效

经常性督促检查，增强督办频次和强度。加强对口督办，将代表建议分配到人大相关委室进行对口督办，将督办工作融合到委室视察、调研、执法检查活动中。实行重点督办制度，每年从代表建议中挑选一些事关民生的建议作为重点建议开展督办，抓点促面，推动督办工作全面开展。把重点建议办理、代表建议办理情况列入常委会、主任会议议题，及时听取汇报。运用专题询问、约见等监督形式，依法开展质

询、特定问题调查等刚性监督方式。会同政府督查部门、效能办及时召开建议督办情况分析会，针对办理中存在问题，共同商讨对策办法，推进办理工作深入开展。

开展办理工作“回头看”活动。重点对代表不满意的代表建议督促承办单位进行重新办理，检查已答复解决、正在办理解决和有条件解决的代表建议是否落实到位。高度重视“计划解决类”建议督办，如果占50%的“计划解决类建议”能得到有效解决，那建议整体解决率将会大幅度提升。对“计划解决类”建议，应建立包括办理方案、目标任务、时间节点等内容的办理工作信息库，持续跟踪管理，即时记录办理过程和成效，指导代表确认办理完毕销号为止。所有的“计划解决类建议”的办理情况，在第二年的人代会上都必须向全体代表报告。

推动建立代表建议办理专项经费。针对涉及民生问题、社会关注度高的建议办理事项建立专项经费，并纳入财政预算，专门解决缺少项目支持或资金不足导致急需办理的代表建议一时无法办理或办理进度慢的问题。制订出台专项经费使用办法，结合当地财政情况和近五年代表建议开支情况确定经费额度并逐年增加，经费实行动态管理，专款专用，经费使用情况纳入财政决算，并向社会公开。

构建信息化平台，实行代表建议办理数据智能化管理。实行代表建议线上提交、交办、承办、督办，并通过平台开展审核、管理、催办、查询等工作，实行代表建议办理全程信息化管理。将人大代表、人大常委会、承办单位、督查部门等纳入其中，便于各方随时追踪建议办理情况。开展网上满意度评价，由“面对面”转向“背靠背”，避免代表当着办理人员面填写满意度评价，防止代表“被满意”情况。充

充分利用信息化数据分析优势，显示代表建议类别、提交建议代表构成等内容，为人大确定履职议题提供参考依据。

（四）创新机制办法，增强评价考核精准性有效性

一是完善代表满意度评价机制。代表建议办理，什么是满意，什么是不满意，一直以来缺少统一的考量标准。要细化量化代表满意度评价标准，将建议办理态度与办理结果分开评价，强化“解决率”导向作用，提高“解决率”评价权重，推动承办单位和督办单位真正在解决落实上下功夫。建立问责机制，对代表建议的答复内容与事实严重不符，延误代表建议办理时限，办理代表建议不认真造成严重后果等进行问责，责成重新办理，有效规范承办单位办理行为。

二是制订出台承办单位考核办法。建立办理工作绩效考核制度，重点从承办单位是否落实建议办理责任制、是否主动与代表沟通、是否高质量按时办成、答复是否规范、办理结果是否产生经济社会效益、代表是否满意等方面进行考核。既重视定量评价，也要定性评价，

减少考核随意性。加强评价考核结果运用，将建议办理纳入承办单位年度目标责任制考核之中，纳入干部政绩考核指标体系。对考核优等的予以表彰奖励，对办理工作敷衍了事，特别是态度不端正、工作不负责，导致社会测评不满意、评价考核得分较低的承办单位进行通报批评，对无视和践踏代表权力，严重失误并造成不良影响的承办单位和工作人员追究相应责任。

三是扩大多方参与，广泛接受社会公众监督。由建议方、交办方、承办方、受益方以及根据建议所涉内容有针对性聘请第三方专家等组成评价考核小组，开展建议评价考核，广泛听取意见。公开代表建议，促进代表熟悉法律政策，实行“阳光办理”，加强调查研究，减少建议的片面性和随意性。全程公开代表建议办理工作，除涉密信息外，要求各承办单位将办理进度、工作措施、答复意见、落实结果等全部向社会公众公开，方便代表和群众更加便捷地了解和监督建议办理工作动态，促进办理工作深入推进，取得实效。

（作者系江苏省启东市人大常委会副主任）

“群团组织”作为一个新的法律概念值得关注

王仲泉

概念体系、话语体系的统一是法律规范体系保持内部和谐统一的一个前提和基础。最近一年多来，国家法律在概念体系中出现了一个新的法律概念值得地方立法界加以关注，这个新概念就是从党政文件中引入的“群团组织”。

“群团组织”这个概念早先经常出现在党政文件中。2018年2月28日，中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过的《深化党和国家机构改革方案》提出，群团组织改革要认真落实党中央关于群团改革的决策部署，健全党委统一领导群团工作的制度，紧紧围绕保持和增强政治性、先进性、群众性这条主线，着力解决“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”等问题。始终坚持党对群团组织的领导，坚决贯彻党的意志和主张，自觉服从服务党和国家工作大局，增强群团组织的吸引力影响力。促进党政机构同群团组织功能有机衔接，支持和鼓励群团组织承接适合由群团组织承担的公共服务职能，增强群团组织团结教育、维护权益、服务群众功能，充分发挥党和政府联系人民群众的桥梁纽带作用。此外，我国党政文件和法律法规中与之近似的概念还曾使用过“人民群众团体”“群众组织”“群众团体”。

“群团组织”作为一类法律关系主体，这一概念最早出现在国家法律中是2020年11月11日全国人大常委会通过的《中华人民共和国退役军人保障法》，如该法第二十六条规定：

“机关、群团组织、事业单位接收安置转业军官、安排工作的军士和义务兵的，应当按照国家有关规定给予编制保障。”之后，2021年6月10日全国人大常委会通过的《中华人民共和国军人地位和权益保障法》也使用了这一概念，如该法第四条规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和群团组织、企业事业单位、社会组织和其他组织都有依法保障军人地位和权益的责任，全体公民都应当依法维护军人合法权益。”2021年8月20日全国人大常委会通过的《中华人民共和国法律援助法》同样沿用了这一概念，如该法第六十八条规定：“工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会等群团组织开展法律援助工作，参照适用本法的相关规定。”近年来，许多地方性法规或者决定、决议同样使用了“群团组织”的概念，如2021年7月30日天津市人大常委会通过的《天津市反食品浪费若干规定》，其第十二条规定：“机关、群团组织、国有企业事业单位应当按照有关规定，严格公务用餐管理，严格执行公务接待、会议、培训、出差用餐标准，严禁公款超标准用餐。”

“群团组织”这一法律概念从国家层面看，其外延包括了由中央编办管理机构编制的群众性团体组织共22个。中国机构编制网显示，截止2019年，这22个团体组织包括中华全国总工会、中国共产主义青年团中央委员会、中华

全国妇女联合会、中国文学艺术界联合会、中国作家协会、中国科学技术协会、中华全国归国华侨联合会、中国法学会、中国人民对外友好协会、中华全国新闻工作者协会、中华全国台湾同胞联谊会、中国国际贸易促进委员会、中国残疾人联合会、中国红十字总会、中国人民外交学会、纪念宋庆龄国家名誉主席基金会(2005年9月更名为中国宋庆龄基金会)、黄埔军校同学会、欧美同学会、中国职工思想政治工作研究会(2003年更名为中国思想政治工作研究会)、中华职业教育社、中华全国工商业联合会和中国计划生育协会。其中,全国青联不设实体组织机构,不在中央编办“定机构、定职责、定编制”的22个群团组织内,但性质上属于群团组织的范畴。以上可见,目前群团组织包括了全部的人民团体,群团组织的范围大于人民团体。这里的人民团体,根据《中国人民政治协商会议章程》,是指在政协拥有议政席位的八个人民团体,即:全国总工会、共青团、全国妇联、全国工商联、全国青联、中国科协、全国台联、全国侨联。除这八个人民团体外,上述“群团组织”中其他的组织,是指2016年国务院修订的《社会团体登记管理条例》第三条规定的不属于该条例规定登记范围的由国务院(现已改为中央)机构编制管理机关核定并经国务院批准免于登记的团体。由此,从内涵上分析,“群团组织”是在政协拥有议政席位的人民团体和机构编制管理机关核定编制并经有关机关批准设立免于登记的其他社团组织的总和。

“群团组织”从性质上看,它属于社团组织中的“群体性社团组织”,不涵盖其中的“学术性社团组织”和“活动性社团组织”。作为“群团组织”,它既不是党委机关,如组织部、宣传部、统战部,也不是有行政职能的政府机关,如民政局、市场监管局等。“群团组织”既然

实行行政或者事业编制管理,其机关工作人员工资待遇和党政机关相同,只是没有党政权力,基本职能是党和政府联系一个方面群众的桥梁和纽带,并帮助做好他们的思想工作,向党和政府反映这些群众的愿望和要求,目的在于扩大党的群众基础,巩固党的执政地位。

综上所述,可以提炼出“群团组织”的共同特点是:占用行政或者事业编制、由编办对其组织机构实行编制管理、全部或者部分使用财政资金、经批准成立可免受民政部门登记管理、具有政治属性。

“群团组织”在各层级地方组织的设置上,不要求对应设立,虽然性质、特点、职能相同,但数量不一。经向山东省编办核实,前述22个中央认定的群团组织,目前在山东省级未设立地方组织的有四个,即中华全国新闻工作者协会、中国人民外交学会、中国宋庆龄基金会、中国思想政治工作研究会。尽管在中央一级没有设立社会科学界联合会,山东在省级设立了社科联,列入了省编办实行机构编制管理的群众性团体组织范围,其性质、特点、职能完全等同于“群团组织”,将其认定为“群团组织”顺理成章。因此,山东省级的群团组织现在总共有19个。鉴于群团组织不要求上下对应设置,山东各市县群的群团组织数量不尽相同,具体数量应由各地编制办公室确定。

法律概念是构成法律规范的基本元素,在立法技术上属于词语规范的基本内容。随着国家立法对“群团组织”这一新的法律概念的广泛使用,在表述人民团体和由编制部门实行机构编制管理的其他群众性团体组织的统称时,地方立法机关在对本级“群团组织”的内涵、外延条分缕析后,应当在地方性法规中准确、规范地使用这一概念。

(作者系山东省人大常委会法工委副主任)

怎样写工作综述

——以《这一年，不平凡》为例

李宗彦

工作综述是各行业、单位、部门经常用到的一种新闻报道形式，属于工作通讯。常见的工作综述，是针对某些重要活动、时间节点，综合性地报道有关工作，总结成功经验，分析研究问题，启发推动工作。

本文拟以笔者采写的《这一年，不平凡》(以下简称《这一年》)为例，谈谈对工作综述写作的切身体会和粗浅认识。该文是山东省人大常委会2020年度工作综述，在中国人大网、中新网、《人民权利报》、人民代表报微信公众号等多家省级以上媒体刊发，山东省人大常委会领导也予以批示表扬。

一、内容为王：追求两个统一

内容为王，是新闻写作的不变法则，工作综述也是如此。在内容方面，工作综述要努力追求“面”和“点”的统一、“事”和“是”的统一。

“面”和“点”的统一

作为一篇合格的综述，全面准确完整地反映相关工作是其底线。具体到一个单位来说，虽然各部门职责任务等有所不同，但各部门的工作都要在综述中有所体现。如果有些部门的工作不足以展开写，那就简写略写，哪怕仅有一句话、一个词，也是对有关方面同志辛勤付出的肯定。

全面是底线，出彩靠亮点。亮点是工作的

着力点，是成绩的主要体现，必须浓墨重彩地呈现。只有写深写透亮点，才能更好地总结经验、启发推动工作。回顾2020年，山东省人大常委会在统筹推进疫情防控和助力经济社会发展上交出了优异答卷。笔者围绕这两大亮点，从行使立法、监督等法定职权和发挥人大代表作用等方面行文，力求多维度、多层次地再现一年来的具体工作和精神风貌。除此之外的常规性工作则轻描淡写，甚至舍弃不写，以更好地聚焦主题、凸显亮点。

“面”和“点”，从哲学上讲，是全局和局部的关系。做了哪些工作，分量轻重如何，都要站在全局的高度掂量取舍。从“面”上审视“点”，从“点”上反映“面”。反映人大工作，不能站在人大委室部门的角度，而要站在党委中心工作的高度衡量，这样才能检验各项工作是否与党委同心同向，从根本上符合人民利益。比如检查野生动物保护法实施情况，直接关系到新冠肺炎疫情防控，其意义、分量自然就非同寻常。有心的读者能从中感受到“人民至上”的担当，感悟到我国人大制度的优越性。

“事”和“是”的统一

用事实说话，是工作综述写作的题中应有之义。写事涉及到写什么和怎么写。实际操作中，往往先确定写什么，再思考怎样写。特别是写工作综述这样的“大块头”，要写的事很

多，排列摆布不好，就容易乱。这就需要“是”这根红线把有关内容串起来。

实事求是，“事”是客观事物，“是”是规律性。写事，根本上是为了求“是”。一年来的工作，有哪些经验可以总结、借鉴、发扬，这很能考验写作者。比如，笔者认为，“全国首部”是山东省人大常委会2020年立法的突出现象，这种现象是如何出现的？笔者的思考是：

“‘全国首部’现象的背后是制度创新的坚实支撑和依法履职的务实担当”。具体说来，法规案报省委常委会会议研究成为常态，坚持党的领导贯穿立法全过程；多件法规由人大直接起草或牵头起草，人大立法主导作用发挥得更加充分等。经过这样一番思考，综述由写事的感性层面，升华到求是的理性层面，对过去工作的总结认识及对未来工作的启发推动，都达到了新的高度。全文的下半部分，也用“创新”这一共性观照全年亮点工作，使不同“事”指向同一个“是”，稿件呈现出内在的和谐统一。

“事”和“是”，从哲学上讲，是现象和本质的关系。对本质的理性思考，离不开正确认识现象。反之，只有深刻自觉把握其本质，才能更好地指导推动工作。从写作上看，两者是材料和观点的关系，“要学会用材料说明自己的观点。必须要有材料，但是一定要有明确的观点去统率这些材料。”我们要按毛泽东同志这句经典论述所指示的，在工作综述写作中努力做到材料和观点的统一、也就是“事”和“是”的统一。

二、经营形式：标题与结构

把好内容以适宜的形式显现出来，两者共同构成一篇好的工作综述。标题、结构是重要的形式要素，尤需着力经营。一篇内容繁多的五千字年度工作综述，怎样才能写得流畅，读者读得轻松？笔者尝试用“这一年”这个词语

贯穿全文，为读者树立“路标”，反复强化阅读中的熟悉感，便于读者把握文意脉络。

巧妙拟制标题

标题是文章的眼睛。文章能否顾盼生姿，标题是第一印象。作为2020年的年度工作综述，标题怎么拟？众所周知，2020年是极不寻常的一年，是有独特性的“这一个”（黑格尔语），有必要把“这一年”写入题目。

该文初稿题目为《这一年，人民至上勇担当》，后修改为《这一年，不平凡》。两相比较，前者偏实偏硬；后者虚一点，反而更灵动，尤其是在稿件内容偏硬且编配副题的情况下，搭配现在的题目，虚实结合，阅读体验更好。另外，在拟标题时，要精心拟制副题，该文的副题用的是“亮点工作扫描”，而不是“年度综述”，显然前者更能吸引读者关注。有的媒体在转载时，直接把副题作为主题使用。

工作综述篇幅大，内文标题、尤其是一级标题承担的首要任务，是从形式上把稿件化整为零，准确地告诉读者稿件内容，甚至各部分间的逻辑关系。该文分上下两篇，上篇标题是“聚焦战‘疫’彰显人大力量”，下篇是“守正创新尽展人大风采”。标题较清晰地界定了两部分的不同内容及其特点。其中，“守正创新”在原稿中为“改革创新”。细究起来，后者只是一个方面，前者包含了两个方面，况且，对人大工作来说，守正是根本，所有创新都应该是守正前提下的创新。一词见精神，这个标题改得好。

精心安排结构

新闻学前辈艾丰认为，新闻作品的结构虽然灵活多变，但是简要是新闻作品结构的一个特点和要求。这个观点符合新闻的文体特点，对工作综述也是适用的，毕竟，方便快捷地获取信息是读者阅读工作综述的重要目的。

具体到人大工作来说,按照立法、监督、任免、决定及代表工作等职权事项来预定稿件结构,早已是深入人心的阅读经验。对此,明智的策略是在写作中顺应、而非挑战它。因此,《这一年》在相对独立的上下两部分(上半部分写战“疫”,下半部分写战“疫”之外的内容),分别重点突出立法、监督、代表等工作,全文基本上是一种板块式的结构。

怎样使板块式结构各部分有机“咬合”在一起,而不至于太零散?“这一年”起到了这个作用。第一段、最后一段、主体部分都有“这一年”,这就使得“这一年”像一条线一样,把整篇稿件串接“收”起来了。在写作时,小篇幅的稿件不妨放开写,形成尺幅千里之势;大篇幅的稿件则要收着写,谨防信马由缰、离题万里。

“这一年”还在营造节奏上起了作用。在该文中,“这一年”的出现频率并不相同。开头有1处,上半部分有1处,下半部分每小节都有,到最后一小节和结尾,则密集出现。频率构成文章的张力。随着频率越来越密集,节奏也越来越紧张,一环扣一环,最终把气氛在结尾推向高潮,有一气呵成之感。

三、增强可读性的具体方法

当前,工作综述存在的常见问题是“公文味”浓,新闻性弱,可读性差。如果是由从事公文写作的同志执笔综述,这个问题就更为突出。工作综述是新闻,不是公文。自觉把握这个定位,按照新闻的特点写工作综述,才能抵御工作综述公文化的倾向,增强其新闻的文体色彩。

语言风格方面

很多工作综述的语言冗长、僵化、过于概括,难以卒读。比如,工作综述中常有类似“对某某工作进行了认真调研”的话,内容上空洞,

形式上“八股”,单从语言上说,改为“认真调研某某工作”,即可避免滥用“进行”及“了”的毛病。在语言方面,合格的工作综述至少应该做到口语化。学有余力者,再向着形象、具体、准确、简洁等更高标准努力。

工作综述不是上级对下级安排工作,必须读、必须学。作者和读者之间是平等交流的关系,要把话说到读者心里,让人喜闻乐见,就要多用口语,不要用空话套话、官腔官话。比如,“和全省人民拧成一股绳,心往一处想、劲往一处使,全力以赴共同战‘疫’。”用口语,句子就容易短,读起来就不费力。比如,“企业界代表捐款捐物,抓好生产经营,提供物资支援。”句子如此,段落亦然。如果整篇稿件以口语、短句、短段为主,其可读性就会大大增强。

采写工作综述离不开阅读总结性材料,但如果不消化吸收,则难免陷入堆砌材料的窠臼。何谓消化吸收?一个简单的标准就是能用口语、用自己的话准确说出来。有些稿件喜欢罗列数据,然而,读者并不一定能明白数据的价值,这就需要作者阐释。比如,“全年新制定13件法规,其中创制性立法、先行性立法5件,占比近四成,创新特色明显,创新成果显著。”这就是用“13件”“四成”来解释凸显“5件”的意义。

表达技巧方面

除了语言风格的差异,在一些常用表达技巧上,比如,用事实说话、用问句、用名言等方面,新闻和公文也有明显不同。善于灵活运用,推陈出新,工作综述就会更加摇曳多姿、惹人喜爱。

巧用事实更鲜活。用事实说话,是新闻的突出特点。事实是多种多样的,可以选择场景,比如,“‘你能不能解释一下造成目前情况的

原因和下一步将采取的措施。’针对安全生产问题，时任省人大常委会党组书记、副主任于晓明向济南市主管负责同志提问。”也可以选择细节，比如，“立法工作者冒着寒风深入社区一线，蹲守背街小巷，观察群众如何处理废弃口罩等防护用品”。用绘画来比喻，场景像写意，细节如工笔，两者共同展现在一篇中，相反相成，彼此的表现力也都得以加强。

善用问句求变化。高速公路少直线，其中的重要原因就是避免路况变化少，驾驶员产生视觉疲劳。写作也追求“文似看山不喜平”，在叙述句中，夹杂问句，启发读者思考。比如，“疫情期间，普通群众用过的一次性口罩怎样

处置？医护人员使用过的防护服等物品怎样处置？”“这一年，标识省人大常委会立法工作的热词是什么？”这些问句仿佛高速公路的一个个弯道，使读者保持阅读的专注力。

妙用名言增韵味。好的名言，语言凝练，意味隽永。运用得当，会为稿件增色不少。比如在《这一年》中，“法者，治之端也。”“徒法不足以自行”“政者，正也，子帅以正，孰敢不正！”“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”“惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜。”这些名言内涵丰富，形式活泼，读来朗朗上口，给人以美的享受和理的哲思。

（作者单位：山东省人大常委会报刊社）