

山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

2024·4
总第39期

编印单位：山东省人大工作理论研究会

编务主任：刘洪海

编务副主任：梁荣合 高广国 刘文华

编务成员：宋涛 朱艳芸 邵珠国

地址：济南市院前街1号

邮政编码：250011

联系电话：0531-51782293

电子邮件：sdrdllyjc@126.com

发送对象：全省人大系统

印刷：济南百思特印业有限公司

印数：3000册

印刷日期：每季度1期

目录

要闻

03 山东省人大工作理论研究会召开2024年会员大会

特稿

04 在省人大工作理论研究会年会上的讲话

王良

庆祝人民代表大会成立70周年

07 国内都市圈发展脉络梳理及人大作用发挥的初步研究

济南市人大常委会研究室

12 深入践行全过程人民民主 在守正创新中推动基层人大
高质量发展

胡纲基

15 以改革精神和法治思维推进制度建设 增强人大工作
整体实效

孙庆雷

18 代表小组建支部 党旗引领履职路

张红卫

21 抓牢主体 守正创新 积极探索践行全过程人民民主的
新路径

马吉嘉

24 创新实施第三联 发挥代表专业优势

王波

26 以“两个联系”为抓手 深化拓展代表工作

杨光荣 尹华强

29 以高质量地方立法工作助推新质生产力发展

郭文嘉

理论与实践

- 32 全主体实践 全环节参与 全方位保障 探索发展全过程人民民主的乳山实践
许志坚
- 36 坚定制度自信 凝聚奋进力量
赵振霖
- 40 履职尽责 提质增效 推动人大工作高质量发展
徐本开
- 42 黄河北展嬗变中的人大担当
李 波 任晓燕
- 45 践行黄河战略的人大答卷
刘凤丽
- 47 以“心安”构建更高水平的“平安”
王美健
- 50 构建“组站点”履职平台网络 创新践行全过程人民民主基层单元
菏泽市人大常委会

调查研究

- 53 关于全省“笑气”滥用治理工作情况的调研报告
省人大监察和司法委员会

山东省人大工作理论研究会 召开 2024 年会员大会



10月22日下午，山东省人大工作理论研究会2024年会员大会在济南召开。省人大常委会副主任、党组副书记，省人大工作理论研究会会长王良出席并讲话；省委宣传部副部长、一级巡视员魏长民出席；省人大教科文卫委副主任委员、副会长刘治敏，常委会代表工委主任苏建斌出席；常委会研究室主任、副会长刘洪海主持。

王良指出，习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话，系统总结新时代人民代表大会制度理论和实践创新重大成果，为做好新时代人大工作指明了前进方向、提供了根本遵循。人大理论研究是新时代人大工作的重要组成部分，必须始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，

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，牢牢把握人大理论研究的正确政治方向。

王良强调，要适应新时代人大工作发展需要，着力提高人大理论研究质量，重点深入研究阐释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，深入研究人大制度建设、人大工作中的理论和现实问题，为人大工作高质量发展提供理论支撑。要持续提升研究会自身建设水平，健全工作制度机制，加强研究队伍建设，推动多出成果、多出人才。

会议审议通过了研究会理事会2024年工作报告，选举了研究会部分理事，青岛、潍坊、济宁、泰安4市人大工作理论研究会作了交流发言。

在省人大工作理论研究会年会上的讲话

(2024年10月22日)

王 良

这次会议审议通过了省人大工作理论研究会理事会2024年工作报告，选举了研究会部分理事；青岛、潍坊、济宁、泰安四市人大作了交流发言，介绍了市人大理论研究会工作情况和经验做法，很有借鉴意义。

今年是全国人民代表大会成立70周年，也是我省和很多市县人民代表大会成立70周年。9月14日，中央隆重举行庆祝全国人民代表大会成立70周年大会，习近平总书记出席大会并发表重要讲话，深刻阐述了人民代表大会制度“五个方面显著政治优势”，提出了坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度“八个必须坚持”的重大原则，为做好新时代人大工作指明了方向、提供了根本遵循。同日，全国人大常委会接续举行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座谈会，赵乐际委员长提出“五个深刻认识”，指导推动各级人大深入学习贯彻总书记重要思想。9月26日，我省召开庆祝山东省人民代表大会成立70周年大会，林武书记对深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神、推动全省人大工作高质量发展作出部署安排。今天下午，省人大常委会召开了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座谈会，杨东奇同志就学习贯彻总书记重要思想提出明确要求。对中央、我省庆祝大会精神及相关部署要求，

要认真学习领会，抓好贯彻落实。

下面，围绕深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，落实中央、省委有关部署安排，推动人大理论研究工作高质量发展，我讲几点意见，供大家参考。

一、牢牢把握人大理论研究的正确方向

人大理论研究的新时代人大工作的重要组成部分，具有很强的政治性，必须把旗帜鲜明讲政治摆在首位，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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，及时跟进学习习近平总书记重要讲话、重要指示精神，确保各项工作沿着正确方向前进。

一要提高政治站位。人民代表大会制度是我国根本政治制度，是党领导国家政权机关的重要制度载体。习近平总书记在重要讲话中明确指出，要进一步坚定“四个自信”，发展全过程人民民主，坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，为实现新时代新征程党和人民的奋斗目标提供坚实制度保障。这既是对人大工作的总体要求，也为我们做好人大理论研究工作指明了前进方向、提供了根本遵循，必须结合研究会职责和工作实际，深刻理解把握、全面贯彻落实，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，以实际行动坚定拥护“两

个确立”、坚决做到“两个维护”。

二要强化理论武装。坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，深学细悟笃行党的创新理论成果。当前和今后一个时期的首要任务，就是学习好、领会好、贯彻好习近平总书记在庆祝全国人大成立70周年大会上的重要讲话精神，切实增强做好新时代人大工作的思想自觉和行动自觉。同时，要把学习贯彻总书记重要讲话精神与学习贯彻党的二十大和二十届三中全会精神结合起来，与学习贯彻习近平总书记视察山东重要讲话精神结合起来，更好地指导推动人大理论研究工作。

三要坚持对标对表。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，关键是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，首要任务是坚决维护党中央权威和集中统一领导，保证党的理论、路线、方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻。做好人大理论研究工作，必须始终坚持党的全面领导，组织开展课题研究、学术研讨、培训学习、编印会刊等工作，都要自觉与总书记重要讲话精神、党中央决策部署对标对表，严格把好政治关。研究会的重要活动、重大事项都要及时请示报告，按照省委、省人大常委会党组要求抓好落实，确保党的领导贯穿于人大理论研究全过程各方面。

二、着力推进人大理论研究工作高质量发展

党的二十届三中全会对健全全过程人民民主制度体系、完善中国特色社会主义法治体系作出新的重大决策部署，对人大理论研究也提出了一系列新课题新任务。研究会要充分发挥人大智库作用，坚持宏观研究与微观研究相结合、理论研究与实践研究相结合，高标准、高

质量做好人大理论研究工作，服务保障全省民主法治建设和人大工作高质量发展。

一要加强重点领域研究。赵乐际委员长在今年的中国人大制度理论研究会年会暨换届选举会议上强调，研究好、阐释好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，是人大制度理论研究的首要任务。我们要紧扣这一任务要求，完整、准确、全面学习研究习近平总书记的重要思想，把握精神实质，强化系统阐释。要紧紧围绕总书记强调的发展全过程人民民主，充分发挥“四个方面作用”，提高新时代新征程人大工作质量和水平等重要指示要求，总结提炼各级人大在推动人大制度和工作创新方面的经验做法，组织开展前瞻性、创新性、对策性研究，持续做好理论阐释和建言献策工作，不断丰富全省人大工作的时代特色、实践特色。

二要深入开展调查研究。人大理论研究的源头在实践，人大工作创新的活力在基层。要针对人大制度建设、人大工作中迫切需要回答的现实问题，比如深化区域协同立法，加强对政府债务管理监督，扎实推进代表联络站、基层立法联系点“建管用”提质升级等，组织开展专题调研，广泛了解省内外的经验做法，提出高质量的对策建议。要积极拓展调研渠道、创新调研方式，深入基层、深入实际掌握第一手资料，及时了解基层人大的新做法新经验、工作中存在的困难问题，切实把情况摸清、把问题找准、把对策提实，为人大及其常委会科学决策提供参考。

三要积极推动成果转化。理论研究的目的是和价值在于指导实践、推动工作。对于会员的优秀研究成果，要及时呈报省人大常委会领导同志，按程序呈报省委领导同志阅示，努力推动研究成果进入决策视野。条件成熟的，要积

极向全国人大、中国人大制度理论研究会报送，争取在更高层次获得认可和推广。同时，要大力拓宽研究成果转化渠道，与省委党校、高校等建立成果共享机制，积极向省内主要新闻媒体、知名期刊等推介刊载转发，努力使研究成果发挥最佳效果、产生最大效益。

三、持续提升研究会自身建设水平

加强理论研究是新时期人大工作的重要任务，也对研究会自身建设提出了新的更高要求。省人大常委会十分重视研究会建设，杨东奇同志出席去年的研究会年会并讲话，要求各级人大加强组织领导，建好用好研究会平台，发挥好研究会的智库作用。今年以来，省人大工作理论研究会围绕庆祝人大成立70周年，组织开展了一些活动，比如在枣庄举办会员专题培训班，面向全省人大代表和人大机关干部开展主题征文，推动人大研究课题纳入省社科规划专项等，总体效果较好，也得到了大家的肯定。下一步，我们要主动适应新形势新任务新要求，持续把人大理论研究会各项建设抓实抓好。

一要加强制度建设。经过多年来的接续努力，目前省人大工作理论研究会已经出台了《理事服务保障办法》、《学术委员会管理办法》、《财务管理规定》、《秘书处工作职责》等规章制度，对保障研究会规范有序运转发挥了重要作用。

今后要根据实践发展需要，及时研究制定开展人大理论研究工作亟需的制度，修改完善不适应工作需要的规章制度，不断提升研究会工作的制度化、规范化水平。

二要加强队伍建设。开展人大理论研究，首先要“懂人大”。我们要根据新时代人大理论研究工作需要，积极创造条件，采取多种形式，组织研究会会员进行集中培训学习，支持会员持续加强理论和业务学习，不断拓宽视野，提高研究能力。要注重优化会员结构，定期调整因工作变动不适合继续履行职责的会员，积极吸收有志于人大理论研究的专家学者和机关工作人员加入研究会，不断壮大人大理论队伍。

三要加强联系协作。今年我们与省委宣传部沟通协调，将研究会课题列入了省社科规划专项，委托省人大农业与农村委员会、山东政法学院、威海市人大开展专项课题研究，取得了积极成果。下一步，要积极争取中国人大制度理论研究会的指导、支持，更多参与全国人大研究课题的申报和成果交流；加强与兄弟省区市人大研究会的联系，积极学习借鉴他们的好经验好做法。同时要加强与相关党政机构、高校、科研院所的联系沟通和工作交流，联合开展课题研究、专题研讨，实现优势互补，不断提升全省人大理论研究整体实效。

国内都市圈发展脉络梳理及 人大作用发挥的初步研究

济南市人大常委会研究室

围绕构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，着眼加快建设统一大市场、深入实施区域协调发展战略，需要在空间、产业、人口以及生产要素上作进一步优化配置，以增强中国式现代化的强大内生动力。在此背景下，中央对推进城市群、都市圈建设发展作出系列安排部署，意义十分深远。特别是作为城市群核心的都市圈，是推动超大特大城市转变发展方式、促进大中小城市协调发展的有效途径，正成为各地区推进新型城镇化的主抓手和经济高质量发展的重要引擎。

一、都市圈发展的理论指引和政策支撑

2018年9月，习近平总书记在东北考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会时强调，要培育发展现代化都市圈，加强重点区域和重点领域合作。2019年8月，习近平总书记在中央财经委会议上指出，“产业和人口向优势区域集中，形成以城市群为主要形态的增长动力源，进而带动经济总体效率提升，这是经济规律”“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”。2022年12月，习近平总书记在中央经济工作会议上强调“要支持城市群和都市圈建设现代化基础设施体系，实施城市更新行动、乡村建设行动”。国家“十四五”规划纲要提出“深入推进以人为核心的新型城

镇化战略，以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展”。党的二十大报告明确，以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。2019年国家发展改革委印发《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，这是目前较为系统完整的指导性文件。该意见阐述了都市圈与城市群的关系，即：“都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。”

都市圈新战略表明，中国城市化走到了新的阶段，更加重视现代城市的规模、集聚、溢出效应的转变，这既符合国际规律，也符合我国资源环境条件和人口经济变动趋势。都市圈发展在几个方面发挥重要作用。一是促进经济增长。都市圈是科技创新和新兴行业的集聚地、策源地，通过形成圈内更加紧密的经济网络，引导资本、技术、人才等生产要素在都市圈内顺畅有序流动，增强集聚效应，激发区域发展潜力，进而促进经济增长，提升城市竞争力。二是优化资源配置。从资源禀赋和发展优势出发，建立发展协调机制，推动跨区域城市间产业专业化分工协作，促进资源共享和优势互补，进行差异化发展，避免同质化竞争和资源浪费，实现共赢多赢。三是推动区域协调发展。以促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展为方向，

在基础设施、公共服务、生态环境等方面协同联动，破除行政壁垒和市场分割，推进统一市场建设、公共服务均等化、治理体系现代化，形成区域竞争新优势，更好实现人的全面发展。

二、国内都市圈发展现状与比较

都市圈作为城市发展的一种高级形态，其发展在国内经历了约 20 年的进程，最早可追溯到 2000 年江苏省提出的南京都市圈。据不完全统计，各地先后提出了 40 多个都市圈。2019 年国家发展改革委《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出，近年来，都市圈建设呈现较快发展态势，但城市间交通一体化水平不高、分工协作不够、低水平同质化竞争严重、协同发展体制机制不健全等问题依然突出。为此，从 2021 年起至今，国家发展改革委已经批准 14 个国家级都市圈的发展规划，分别是南京、福州、成都、长株潭、西安、重庆、武汉、沈阳、杭州、郑州、广州、深圳、青岛和济南。主要分布在经济较为发达的长三角、珠三角、京津冀、成渝等地区。在获批的 14 个都市圈中包括了 15 个万亿级 GDP 城市，除沈阳都市圈之外，其他都市圈均包括了至少 1 个万亿级 GDP 城市，广州都市圈和深圳都市圈包含了两个万亿级 GDP 城市。此外，关于首都都市圈、上海大都市圈，这两个都市圈虽然暂没有出台专门发展规划，但在国家批复的相关规划文件中均予以明确并加快实施。另据统计，苏锡常、厦漳泉、合肥、南昌等都市圈发展规划正在编制或申报中，都市圈正处于加快发展进程，且已经成为推进区域发展的重要增长极，为经济社会高质量发展提供了重要支撑。

从指标数据看，目前在获批的 14 个都市圈中，以长三角、珠三角地区的南京、深圳、广州都市圈为第一梯队，地区生产总值在 5 万亿元左右，杭州都市圈接近 4 万亿元；中部地

区成都、重庆、武汉的地区生产总值在 3 万亿元左右，济南、青岛都市圈如果按涉及地级市全域算生产总值也在 3 万亿元左右，为第二梯队；福州、长株潭、西安、沈阳、郑州都市圈的地区生产总值在 2 万亿元左右，为第三梯队。

14 个国家级都市圈情况汇总表

名称	GDP (万亿)	面积 (万平方公里)	常住人口 (万人)	统计范围
南京都市圈	5.1	6.60	3548	2 省 9 地级市
福州都市圈	2.21	5.60	1745	4 个地级市
成都都市圈	2.79	3.31	3009	4 个地级市
长株潭都市圈	2.07	2.80	1700	3 个地级市
西安都市圈	1.76	3.79	2249	4 个地级市
重庆都市圈	2.50	3.50	2403	重庆市与四川省广安市
武汉都市圈	2.64	3.21	2304	4 个地级市
杭州都市圈	3.89	3.49	2691	4 个地级市
广州都市圈	4.86	2.00	3257	4 个地级市
深圳都市圈	5.16	1.90	3415	3 个地级市
郑州都市圈	1.90	1.90	2190	3 个地级市
沈阳都市圈	1.13	2.30	1516	7 个地级市
青岛都市圈	3.60	4.67	2974	4 个地级市
* 青岛都市圈	1.97	2.15	1558	准确到区县
济南都市圈	3.05	5.30	3551	6 个地级市
* 济南都市圈	1.99	2.23	1810	准确到区县

注：1. 以上都市圈数据未严格按照国家发改委批复的准确范围进行统计，而是统计到了各都市圈涉及地级市的全域。原因有二：一是各地大多发布全域数据；二是有的都市圈规划未公开、无法确定准确范围。2. 其中青岛都市圈、济南都市圈分全域和精确范围两种口径，并加“*”标明，方便对照。

从发展阶段来看，有学者将其分为成熟型都市圈和发展型都市圈两种类型。如长三角和珠三角区域的都市圈是成熟型都市圈，形成经济总量大、城镇高度密集、城镇间联系紧密的都市连绵区，已经有了较为完善的城市体系和

产业分工，综合发展质量位于全国首位。其余的大多为发展型都市圈，还处于发展初期，有较好的经济基础和发展势头，但中心城市对周边城市的发展带动尚不足，城市间的联系和合作还需要进一步加强。

从产业分工特点看，产业合作和功能互补是都市圈发展的重要抓手，中心城市与周边城市应当在产业链不同环节打造合理的产业分工，才能形成更紧密的利益共同体。典型的如上海大都市圈，有学者研究，上海的地区生产总值占上海都市圈的比重，1994年至2000年之间为上升态势，占比由60%上升到63%；2000年之后呈下降趋势，2020年下降为52%。表明，上海在中心城市发展阶段与周边要素和产业呈现集聚吸纳特征，在都市圈发展阶段都市圈内产业和人口等要素则逐步释放溢出。如，深圳都市圈，建立在良好产业协同的市场基础之上，诸多企业总部设在深圳，制造基地在其他城市，据不完全统计，近10年来，东莞承接了深圳重点制造业企业局部转移数量的40%以上，惠州在20%以上，形成了高度发达的市场分工合作。

从交通状况看，各都市圈建设均以建成1小时通勤圈为主要时间节点，并以轨道交通、高速公路作为主要途径。如，广州都市圈，提出建设广佛地铁18条衔接通道，实现“一票通、一座城”。广州地铁集团下属的广东城际铁路有限公司接管了佛莞城际、莞惠城际，而在此之前，广州地铁还接管了佛肇城际、广清城际、广州东环城际等珠三角地区共计700公里的城轨。成都都市圈，成眉S5线、成德S11线、成资S3线三条市域（郊）铁路正加快建设，建成后圈内各城市之间实现市域铁路通达。比如，郑州都市圈，拟进一步完善郑州、开封、许昌、航空港区、兰考间高效连通的交通网络，以“点

对点”政府购买服务方式实施郑州、开封、航空港区、兰考高速公路小型客车免费通行。

从推进机制看，各都市圈普遍建立了党政负责人联席会议制度，发布行动计划或实施方案，有的还设立协调机构并完善推进体系。南京都市圈，早在2002年就开始尝试建立都市圈合作机制，2013年成立南京都市圈发展联盟，并将包括安徽在内的周边8个城市组成一个跨省的决策、协调和执行三层运作机制。其中，决策层顾问由各成员市市委书记、市长组成，工作平台为“南京都市圈党政领导联席会议”，一般每年三季度举行一次。长株潭都市圈，建立了长株潭一体化发展联席会议制度，三市市委书记轮任会长，自2018年首届联席会议召开起已经召开五届。沈阳都市圈，定期召开书记市长联席会议暨专项推进组会议，发布都市圈建设年度工作要点，签署重点事项框架协议。深圳都市圈，建立跨市合作机制，建立党政主要领导联席会议制度，审议交通运输、生态环保、产业合作、民生事业等领域重点合作事项200项，签署合作协议达28项，建立了重点领域合作机制，推动部门间常态化沟通对接。

三、各地人大在推进都市圈发展上的做法

都市圈发展涉及规划政策、体制机制改革、空间开发、资源配置、利益共享、要素流动、交通建设、生态治理、公共服务等诸多内容，地方人大及其常委会负有推动落实的重要责任，也有发挥工作优势的较大空间，应当认真贯彻中央总体部署和落实省委、市委工作安排，通过行使立法、监督、决定等职能，动员广大代表参与，依法服务保障都市圈建设发展。外地人大在这方面有许多积极探索和经验做法。

（一）在人大层面建立协商联系机制。如，南京都市圈，2019年，南京都市圈城市人大常委会协作机制签约仪式暨第一次常委会主任协

商联席会议在南京举行，两省八市人大常委会负责人共同签署了“关于建立南京都市圈城市人大常委会协商合作机制的协议”，发布“南京都市圈城市人大常委会关于共建长三角一体化高质量发展合作示范区的共同宣言”“关于支持和保障南京都市圈共建长三角一体化高质量发展合作示范区的决定”。到 2023 年底，已经召开五次会议，每次会议一般都确定新的行动计划并共同推进实施。长株潭都市圈，自 2020 年起，建立长沙、株洲、湘潭三市人大常委会主任联席会议制度，每次联席会议都有省人大副主任参加，至今已举办三次会议，建立完善了工作协作、协同立法等机制，并建立了长株潭三市与萍乡市“3+1”四市人大工作协作机制。

（二）推进协同立法。如，武汉都市圈，2022 年，在湖北省人大常委会统筹协调指导下，武汉市及都市圈内各城市人大分别以地方性法规、决定的形式，按照“同一文本内容，同步审议、表决、报批、公布、实施”的协同立法模式，就公共交通一体化立法。其中武汉市人大常委会审议通过有关法规，但最终未获省人大批准。经沟通了解，大致原因是与 2024 年 1 月国家发改委批准的武汉都市圈范围不一致。南京都市圈，南京市会同镇江市和安徽马鞍山市共同出台《关于加强长江江豚保护的決定》，这是全国首例单一物种流域性区域协同保护立法。南京市、镇江市人大常委会分别作出“关于加强跨市域轨道交通运营和执法管理若干问题的决定”，同期审议、同时提交、同步实施。南京、马鞍山两市人大常委会联合推进《南京市石臼湖保护条例》立法。成都都市圈，成都、德阳、眉山、资阳四市人大常委会“决定先行+条例跟进”，同步通过《关于协同推进优化成德眉资区域营商环境的决定》，并加快推进

优化营商环境条例立法工作。四市人大常委会共同制定大气污染防治条例，设置“区域协同”专章，对成都平原大气污染联防联控政策制度、执法协作、资源共享等进行规定。四市人大常委会同步出台《关于加强区域协同立法推动成德眉资同城化更高质量发展的决定》，在全国范围内首次采用重大事项决定形式对区域协同立法作出系统安排。沈阳都市圈，召开都市圈“七市一区”协同立法座谈会，签署协同立法协议，为开展协同立法奠定基础。

（三）实施联动监督。如，长株潭都市圈，长株潭三市人大常委会分别视察长株潭交通一体化规划与重点项目建设情况，听取长株潭一体化规划对接情况报告。成都都市圈，成都、德阳、资阳三市人大常委会同步开展《四川省沱江流域水环境保护条例》执法检查。成德眉资四市人大常委会专题调研医保服务同城化工作，推动职工医保缴费年限互认、信息系统互联互通、异地就医结算等医保服务同城化举措落地。成都市人大常委会听取审议成都市与省内市（州）政府间协议推进落实情况报告，促进合作事项落地。南京都市圈，南京、马鞍山两市人大常委会就宁马城际轨道交通项目推进和协同立法工作开展专题调研，这是南京都市圈城市人大常委会首次组织跨省域联合调研。

（四）组织代表跨区域视察、调研。如，长株潭都市圈，三市人大代表视察调研湘江保护和治理“一号重点工程”工作。成都都市圈，成都市和资阳市人大常委会组织两地部分全国、省人大代表，围绕成渝地区双城经济圈建设、成德眉资同城化发展等重大战略部署开展现场视察。

四、发挥人大作用助推济南都市圈发展的几点建议

推进都市圈发展是中央作出的部署，外地

人大的经验做法为我们提供了积极有效的借鉴。建议全市各级人大及其常委会以实施“强省会”建设为牵引，守正创新，积极履职，为济南都市圈发展提供良好的法治保障。

一是完善人大层面的工作交流。国家发改委《意见》要求建立城市间多层次合作协商机制，探索设立都市圈发展及重点领域协调推进机制。市里正积极推动建立省级统筹、都市圈各城市相互协同的体制机制。建议，待党政层面建立济南都市圈协调推进机制后，市人大常委会适时提出济南都市圈人大层面合作协商方案。要加强与省人大的沟通，争取工作支持。要坚持市委领导，及时向市委请示报告。要坚持依法履职，稳中求进推进有关工作。合作协商方案经市委批准后，市人大常委会积极与各有关城市人大常委会对接，筹备召开济南都市圈城市人大常委会第一次协商联席会议，提出人大行动措施，建立济南都市圈发展的人大推进机制。市人大可以适时就加快推动济南都市圈高质量发展作出决定，促进区域协同发展战略落地实施，使改革与法治良性互动。

二是稳中求进推进协同立法。2022年修订的组织法、2023年修订的立法法均对区域协同立法作出明确要求。区域协同立法作为一种新的立法形式显现出新的生命力，我市应当在这方面积极探索，以更好适应区域治理和一体化发展需要。建议借鉴外地做法，稳中求进做好协同立法工作，统筹黄河、泰山两大生态系统，

围绕济淄、济泰、沿黄三个发展轴，在生态保护、基本公共服务、交通一体化、营商环境、旅游文化等领域，选取“小切口”，推进“小快灵”，实现“小而精”，与都市圈城市人大同步制定地方性法规或者法规性决定，为体制机制创新和深化改革赋能，提升治理体系和治理能力现代化水平。

三是开展跨区域联动监督和代表调研。紧扣区域协调、高质量发展，运用交流座谈、执法检查、专题调研等方式，与协同立法项目同步，开展协同监督，聚焦基础设施互联互通、产业发展分工协作、生态环境联保共治、公共服务便利共享、产业发展分工等重点协作事项，依法推动解决区域发展中协而不同、联而不动等问题，以人大之力携手助推黄河流域生态保护和高质量发展。高度重视发挥人大代表作用，加强代表工作交流，组织代表跨区域联合视察调研，互邀代表开展调研，多层次、多渠道推动济南都市圈各城市人大协作工作高质量发展，营造全社会共同参与都市圈发展的良好环境。先期可从几个方面着手：比如，加强城市间的环境合作和治理，共同推进大气、水、土壤等污染防治工作，加强生态修复和环境保护，提升都市圈的生态环境质量。比如，围绕打造都市圈“一日生活圈”“一小时通勤圈”，打通各区域间“断头路”“瓶颈路”，推进都市圈内交通互联互通；比如，社保、教育、医疗等各类公共服务均等化的问题。

深入践行全过程人民民主 在守正创新中推动基层人大高质量发展

胡纲基

今年是全国人民代表大会成立 70 周年，也是地方人大设立常委会 45 周年。习近平总书记在中央人大工作会议上强调，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，这为新时代坚持和完善人民代表大会制度，发展全过程人民民主，推进社会主义民主政治建设指明了方向，也为基层人大深度参与基层治理提供了根本遵循。近年来，即墨区、镇（街道）两级人大深入贯彻中央及省、市、区委人大工作会议精神，在区委的坚强领导下，牢牢把握推进基层治理的正确方向，积极践行全过程人民民主，推动代表发挥作用嵌入基层治理体系，逐步丰富完善地方人大推进基层治理现代化的“即墨实践”。

一、以发挥代表主体作用为重点，聚力“两个建设”夯基础，筑牢推进基层治理的前沿阵地

各级人大代表是地方人大参与基层治理的主力军。即墨区人大常委会全力支持和保障人大代表依法履职，不断加强镇街人大规范化建设，为人大参与社会治理夯实基础。

扎实推进人大代表履职能力建设。一是优化代表结构。将代表整体结构优化作为代表工作能力建设的基础，在换届选举时，配合组织部门开展工作，综合考虑代表候选人的政治素

质、思想品德、履职能力、群众基础、遵纪守法、社会形象等因素，把好代表入口关，确保新一届代表结构更加优化、素质明显提高。本届代表大专以上学历的占比 93.08%，荣获区级以上荣誉称号、表彰奖励的占比 77%，“国字号”高校、科研院所、企业和上市公司、“独角兽”、“瞪羚”、“四新经济”等领域代表占比 16.5%。二是强化学习培训。针对换届后新当选代表占比较大、人大业务不熟练的实际，先后将 2022 年、2023 年确定为“人大代表履职能力建设年”“人大代表履职提升年”，实施系统性的固本强基工程，出台专门实施意见，就学习培训、搭建平台、代表活动、服务管理进行部署，开展以增强“履职技能”为主的初任培训、以“议事成效”为主的提升培训、以“开拓视野”为主的外出培训 20 余期次，有力提升了人大代表的履职能力和水平。三是健全完善制度。进一步优化代表学习培训、视察调研、建议办理、联系群众等工作制度，深入推行代表履职考评、述职评议、辞职补选等机制，对履职优秀的代表大力宣传、表彰奖励，对“挂名”代表、不作为代表进行约谈，形成以制度促规范的长效机制，全力服务保障人大代表依法有效履职。

扎实推进镇街人大规范化建设。坚持问题

导向，从补短板、强弱项入手，围绕依法开好会议、发挥职能作用、搭建活动平台、强化履职监督等方面，出台具体措施，推动镇街人大工作循序规范；尤其是提升基层人大“三会”质量方面，指导各镇依法召开镇人大会议，保证预决算、重大事项决定全面上会，并将民生实事项目票决（荐）、镇改街道等改革类事项，园区突破、重大项目、重点工程等发展类事项，乡村振兴、道路交通、垃圾分类等民生类事项列入大会议程，通过讨论决定重大事项、提出和办理议案建议等形式，发挥人大制度平台作用，积极推动基层治理水平提升。在上述工作的基础上，将 2024 年确定为“镇街人大工作规范提升年”，研究出台实施意见，召开专题会议进行动员部署，明确工作目标、压实主体责任，着力在街道议政代表会议试点工作、代表家站提档升级等方面取得更大突破。

二、以依法有效履职行权为主线，锚定“两项职权”促发展，扛牢推进基层治理的责任担当

监督权和重大事项决定权是宪法和法律赋予人大的两大主要职权。即墨区人大常委会充分发挥人大抓大事、议大事、促大事的制度平台作用，开展正确监督、有效监督、依法监督，以民主化、科学化、法治化监督手段助力基层重大决策。

探索优化执法检查工作机制。聚焦推动乡村全面振兴，利用 6 个多月的时间，通过区镇（街道）两级人大协同联动，对即墨区贯彻实施《中华人民共和国乡村振兴促进法》情况进行了全面检查，涉及 10 章、74 条规定、5 个方面重点内容。坚持“高点站位、顶格推进、依法监督、全面覆盖、扩大参与”的原则，区人大常委会党组主任会议专题研究实施方案，

组建常委会分管副主任任组长的执法检查组，下设 4 个小组对 11 个涉农镇街和 22 个部门、单位开展执法检查，在区人大常委会会议上专门听取了执法检查报告，审议通过后呈报区委决策参考，进一步推动和美乡村建设。

着力推动专题询问走深走实。先后围绕“城市管理、环境保护、教育均衡发展、健康即墨”等民生热点问题开展多次专题询问，在扩大媒体公开、拓展公众参与等方面形成了较多好的经验做法。在总结之前经验的基础上，2023 年聚焦区委“强基础提能力优环境促发展”专项行动，从进一步完善“问前”调研机制着手，建立健全“精准式视察调研、沉浸式营商体验、跟进式专题询问、量化式部门评议”全链条闭环监督体系，组建两支监督队伍，通过与区纪委监委优化营商环境“护航行动”工作专班、社会治理指挥中心互联互通，广泛收集制约营商环境优化的突出问题，确保专题询问问到关键、问到重点，进一步提升人大监督刚性和质效。

创新实施民生实事票决（荐）工作。按照“试点先行、总结提升、全面推广”的实施路径，利用 3 年的时间逐步实现区镇（街道）两级民生实事项目票决（荐）全覆盖，进一步拓宽人大代表履行职务、参与基层治理的渠道和路径。工作中，持续优化“事前介入一事中监督一事事后测评”的监督模式，每半年向区委报告 1 次督办情况，人代会上对上一年度民生实事项目办理情况进行满意度测评，有力推动了重点民生项目落地落实。其中，2023 年票决产生的 10 大类 48 项区级民生实事项目满意度测评满意得票均超过 300 票，满意率达到 91% 以上，得到广大代表和群众的一致好评。

建立完善议案建议督办工作路径。2012 年以来，即墨人大先后形成 8 个人代会“一号

议案”，围绕优化工作力量、强化督办措施、深化督办成果等环节，探索形成了以“一号议案”落实区委决策部署、凝聚社会广泛共识、推动重点工作突破的“工作路径”，推动新区、古城、商贸城等 6 个议案全面办结。同时，聚焦提升建议办理落实率和满意度，不断健全交办承办、评价激励制度，持续优化重点建议“类件”督办机制，每年确定 6 大类重点建议，由常委会领导牵头进行督办，年底常委会会议上专题听取政府办理工作报告，由件及类、以点带面，实现办理一类建议、解决一批问题、提升一方面工作的目标。

三、以构建“共建共治共享”新格局为目标，聚焦“两个路径”强联系，织牢推进基层治理的民主网络

基层人大是与人民群众密切联系的代表机关。即墨区人大常委会加快推动“线下+线上”代表履职平台建设、不断丰富代表联系群众、扩大人民有序政治参与的内容和形式。

建机制、搭平台，线下渠道更加常态长效。健全完善常委会领导联系基层人大、常委会委员联系人大代表“双联”工作机制，突出抓好区镇（街道）两级人大代表活动家站的“建、管、用”工作，打造以研习践行“全过程人民民主”为主要功能的全市首个区级代表联络家站，形成区级示范、镇街建“家”、社区和中心村设“站”、代表所在企业或行业领域布“点”的“1+17+60+N”代表家站体系，涌现出一大批基层特色家站品牌。比如，北安街道打造“马

扎议政”、“新都大妈”等基层治理品牌，用接地气的形式听民意、解民忧，探索出人大代表参与社区治理的新模式，被《大众日报》《半岛都市报》等报刊专题宣传报道。同时，按照“四有”要求，高标准打造大信、龙山、温泉街道 3 处市级基层立法联系点，围绕《青岛市中小企业发展促进条例（草案）》等广泛征集代表群众意见，20 余条立法建议被吸纳到条例之中，保证了立法环节更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。

顺形势、求突破，线上平台更加智慧便捷。全面落实各级“数字人大”建设有关要求，成立工作专班牵头推进人大信息化建设，打造完成一舱（智慧人大信息平台驾驶舱）、两端（APP 软件端、微信小程序端）、N 个业务创新的“1+2+N”智慧人大建设模式，形成集“工作监督、代表履职、机关办公、群众联系”等功能于一体的智慧人大新矩阵。比如，平台系统中的“我要找代表”模块，可以通过地图就近实现预约代表等功能，便于实时反馈问题，打通了代表群众联系的“最后一公里”；“问政于民”模块，支持后台发布议题征集群众意见，并根据征集数据进行智能分析，通过高频词、热门话题生成热点词汇，辅助常委会了解民生民意，提升意见征集工作效率；“民呼我应”模块，实现了与“即诉即办”平台的互联互通，进一步拓宽了民主民意表达渠道。

（作者单位：青岛市即墨区人大常委会办公室）

以改革精神和法治思维推进制度建设 增强人大工作整体实效

孙庆雷

党的二十届三中全会是在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期举行的一次十分重要的会议。全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出系统部署，彰显了以习近平同志为核心的党中央将改革进行到底的坚强决心和强烈使命担当。全会总结和运用改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验，提出了进一步全面深化改革必须贯彻的“六个坚持”重大原则，其中之一就是“坚持以制度建设为主线”，强调“筑牢根本制度，完善基本制度，创新重要制度”。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央通过全面深化改革完善各方面制度，推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型。淄博市人大常委会在市委的坚强领导下，坚持以理念更新提升履职境界，以制度创新增强工作整体实效，牢固树立“履职不到位是失职，有职不履职是渎职”工作理念，先后把 2022 年、2023 年和今年确定为“制度建设年”、“制度落实年”、“工作质量提升年”，持续深化制度建设，强化制度执行与落实，有力促进了人大制度优势和职能作用的发挥。

一、以制度集成增强履职实效

制度固根本、管方向、谋长远，是人大依

法履职行权的前提和保证。市人大常委会进一步增强系统观念，注重整体谋划、协调推进和系统集成，持续推进流程再造，增强制度合力。

一是健全完善监督工作机制，增强人大监督实效。围绕破解人大监督浅表化、监督乏力等问题，制定出台《关于进一步加强和改进新时代人大监督工作的意见》和 15 项专项监督办法，构建起了“1+N”监督制度体系。既有总体《意见》，从宏观上为开展人大监督作出“顶层设计”，综合运用听取审议专项工作报告、执法检查、专题询问等法定方式，强化对“一府一委两院”的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权依法正确使用；又有 15 个配套监督办法，从微观上对具体监督形式作出规范，创新“再监督”工作机制，对监督工作管理、协调、考核等机制作出明确规定，切实增强了人大监督制度的实效性、可操作性。另外，还创新制定《关于建立审计查出问题整改工作联动机制的意见》，强化与监委、财政、审计等部门单位的协作配合，有效促进审计查出问题整改落实和结果运用，积极推动形成监督合力。

二是健全完善会议审议机制，提高审议能力和水平。针对审议环节存在的发言不够踊跃、中心不够突出等问题，创新制定《关于进一步

提升常委会会议审议质量的办法》，对常委会会议会前准备、会中审议、会后督办等进行规范，设立审议主持人和重点发言人制度，引导和带动其他组成人员和列席代表发表意见。同时，规定在市人大常委会审议意见草案中，问题和原因剖析不少于三分之一，意见建议不少于三分之一的“硬标准”，确保审议工作更加规范有序。

三是健全完善管理工作机制，推动机关高效有序运转。累计制定学习、考勤、办文办会、督查督办等各类制度 50 余项，并汇编成册，推进制度融合，搭建起权责清晰、程序规范、关系顺畅、运行有效的管理制度体系，切实做到了用制度管人、用制度管事。

二、以制度创新促进代表发挥作用

制度创新是人大工作创新的关键和核心，代表工作是人大工作的基础。市人大常委会始终把制度创新摆在突出位置，不断创新完善代表工作制度机制，让制度机制更加顺畅，并把全过程人民民主重大理念贯穿其中，使之更富时代性、实效性。

一方面，积极为代表履职搭建平台。创新开展全市五级人大代表助力品质民生三年行动，全市 6000 余名人大代表联系帮扶相对薄弱村 400 余个、困难群众近 3 万户。截至今年 6 月底，共征集意见建议 2600 余件，落实帮扶物资、资金 7200 余万元，实施帮扶举措 9400 余条，打通民生堵点 3200 余个。

另一方面，切实加强代表履职管理。坚持服务保障与履职管理并重，创新制定《淄博市人民代表大会代表履职管理办法》，对代表履职要求、日常管理、履职监督、服务保障作出全面规范，将代表参加人代会、代表小组活动、提出议案建议等履职内容全面量化考核，推动代表由“要我履职”向“我要履职”转变。

三、以制度落实提升工作活力

制度的生命力在于执行。市人大常委会进一步完善督导落实机制，以制度转作风、求规范、促落实，推动各项工作落地见效、走在前列。

一是以制度促进常委会自身建设。研究制定《市人大常委会关于加强自身建设的意见》，为充分发挥常委会组成人员作用，及时配套制定《市人大常委会组成人员守则》，就参加会议活动、提高履职质量、违纪失职处理等作出具体规定，督促常委会组成人员进一步改进工作作风、严守工作纪律、提升能力素质、依法履职尽责。二是以制度促进专门委员会发挥作用。审议通过《关于充分发挥专门委员会作用的意见》，并配套制定《专门委员会履职评价办法》、《专门委员会委员履职评价办法》、《专门委员会专家库工作规则（试行）》，促进专门委员会及其组成人员更好发挥“专”的优势，协助常委会更好开展人大各项工作。三是以制度促进督导落实。在人大机关开展“红旗团队”创建工作，科学设置考核指标、优化考核方式流程、强化考核结果运用等具体事项，将工作制度和实践创新、审议意见质量、工作推进进度、监督力度等指标纳入考核体系，牢固树立“重实干、凭实绩、敢担当、善作为”的鲜明导向。通过考核引领，人大机关的创新思维和工作活力有效汇聚，工作质量和效果进一步提升。

制度是治国安邦的根本，对一个国家、一项事业的前途命运具有决定性影响。习近平总书记强调：“中国的改革是中国特色社会主义制度的自我完善和发展。”这一重要论述深刻阐明了改革和制度建设之间的关系。任何一项改革，都是对制度的调整、治理的创新，最终都要以制度形式固定延续下来，制度建设是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重要保障。淄博市人大常委会将认真贯彻落实党的

二十届三中全会精神，进一步坚持以制度建设为主线，突出问题导向，守根本制度之正，创思路方法之新，坚持以党的创新理论指导监督、立法、代表等工作制度创新，确保事关人大领域的重要改革举措在淄博人大落地落实、见行见效。

围绕“健全全过程人民民主制度体系”，加强人民当家作主制度建设。进一步健全人大对“一府一委两院”的监督制度，加强与监督法修改工作的衔接，持续完善淄博人大“1+N”监督体系，突出强化人大预算决算审查监督和国有资产管理、政府债务管理监督，推动“一府一委两院”依法行政、依法监察、公正司法。不断健全完善人大议事规则，提升人代会、常委会议事质效和水平。探索创新吸纳民意、汇集民智工作机制，完善人大论证、评估、评议、听证制度，加强基层立法联系点、人大代表联络站、社会建设基层观察点等人大民主民意表达平台和载体的建设，拓宽人大代表、人民群众

参与人大工作的渠道，确保人大工作各个环节都能听到人民的声音，更好保障人民当家作主。制定《关于进一步发挥人大代表作用的意见》，建立人大代表利用 12345 政务服务便民热线依法履职工作机制，进一步丰富人大代表联系、服务人民群众的内容和形式，确保“人民有所呼，代表有所应”。

围绕“完善中国特色社会主义法治体系”，深化立法领域改革。坚持党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，充分发挥人大在立法选题、评估、论证各环节的主导作用，落实人大牵头起草综合性、全局性、基础性重要法规草案机制，加强对立法工作的统筹安排、组织协调。准确把握地方立法实施性、补充性、探索性功能，加强重点领域、新兴领域立法，强化立法决策与改革决策的衔接，及时把改革成果上升为法规制度，为全市经济社会高质量发展提供有力法治保障。

（作者单位：淄博市人大常委会）

代表小组建支部 党旗引领履职路

张红卫

枣庄市薛城区人大常委会紧扣代表工作政治属性和职责定位，坚持守正创新，突出党建引领，创新实施“代表小组建支部”工程，持续深化“两个联系”，不断提升履职质效，用“红色动能”激发代表履职新活力、引领代表展现新作为。

一、聚焦政治功能，打造“红色堡垒”。常委会积极探索推动“支部建在人大代表小组上”，不断抓牢党的建设主阵地，用党建引领强化代表履职。一是完善运行机制。制定出台了《关于开展“代表小组建支部 党旗引领履职路”活动的意见》，明确活动内容、组织体系、运行原则和保障措施；制定了代表联合党总支、代表小组党支部工作职责，党员人大代表按“一方隶属、双重管理、双向活动”原则编入支部，接受教育管理并参加所在支部活动。二是健全组织架构。召开“代表小组建支部，党旗引领履职路”活动动员大会，向 10 个代表小组功能型支部集中授牌，建成“1 个区人大代表联合党总支 +10 个代表小组党支部 +23 个党小组”的组织体系，实现了 189 名党员人大代表全覆盖，70 名非党员人大代表列席 10 个支部参加活动，填补了长期以来闭会期间代表小组没有党组织直接领导的“机制空白”，把党的领导具体地、现实地体现到代表小组这一实践全过程人民民主重大理念的最基础单元，推动实现“代表小组建支部，党旗引领履职路”。三是强化功能

发挥。常态化组织活动，把思想政治建设与代表履职学习相融合、党员活动与代表履职活动相融合，每季度开展一次支部活动；各代表小组支部依据“地缘”“业缘”等成立 2—3 个党小组，灵活机动开展党小组活动，把好代表履职方向、提升代表履职能力，增强代表履职质效。

二、聚焦组织功能，培养“红色细胞”。指导代表小组党支部自觉担负起教育、管理、监督党员代表的基本职责，组织党员代表开展政治学习，构建了“1+2+N”理论学习模式，组织党员代表学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想。“1”即坚持一项制度：每周四下午集体学习制度，以支部或党小组为单位开展集体学习，坚持原原本本学、一篇一篇读、逐段逐句悟，深入开展交流研讨，推动党的创新理论学习入脑入心，努力在以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干上取得实实在在的成效。同时，通过开展专题党课、主题党日、红色党性教育、专题研讨等活动，不断丰富学习教育形式，引导党员代表先学一步、学深一层。“2”即用好两个平台：一是充分利用网络特别是“学习强国”“灯塔——党建在线”等平台，坚持线上学习与线下学习相结合，不定期抽查党员学习情况，引导党员争当学习标兵；二是开设支部“红色学堂”，组织支部党员共学党史，共读红色经典，共赏红色影片，开展代表工作研讨，搭建“红心向党”特色阵地。“N”即开展“系

列活动”：通过开展手抄党章、人人撰写学习体会、讲微党课等活动，在深化学习中提高政治觉悟、政治能力。习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育开展以来，围绕“学思想、强党性、重实践、建新功”的总要求，开展了主题教育征稿活动，征集党员的学习心得体会、感想感悟，推动理论学习入脑入心，增强了党员代表的政治判断力、政治领悟力、政治执行力，带头贯彻党的主张和意图，并通过党员代表团带动党外代表，引导全体人大代表站稳政治立场、履行政治责任，做政治上的明白人。

三、聚焦服务功能，激发“红色动能”。各代表小组支部坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入学习贯彻党的二十大精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧密围绕全区改革发展稳定大局，紧紧依靠人大代表，认真履行宪法和法律赋予的职责，着力推进人大代表工作创新竞进。一是践行“全过程人民民主”，拓展民意汇集新渠道。2022年以来，常委会在全区四级人大代表中开展了“我和代表聊聊天”活动，通过代表进“家站室”接访、代表赶大集、公布代表微信二维码等方式，倾听与传递群众的意见和呼声。目前，全区四级人大代表收集群众问题建议 6000 余条，归纳整理形成代表议案和意见建议 423 件，分别向市、区、镇三级政府部门交办，都得到了快速答复。实施了人大代表进网格工程，制定《人大代表进网格工作方案》等文件，以镇街为单位，划分 120 个网格，调动 649 名各级代表全部下沉网格，聚焦基层社会治理难点，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，切实增强人民群众的获得感、幸福感，深化推进“全过程人民民主”落地落地。二是聚焦“第一要务”，助力经济发展、护航

法治建设。出台了《优化营商环境监督办法》，对监督的主体、重点、方式、保障等 5 个方面作出明确规定；制定了《关于建立人大监督与纪检监察专责监督贯通协调机制的实施方案》，贯通与纪检监察部门的信息共享；在各镇街人大代表之家设立了营商环境监测站，在基层法庭建立营商环境调查点，从规上企业、纳税大户中选取 70 家企业作为优化营商环境固定联络点，聘任了 70 名营商环境监督员，监督“触觉”延伸到最底层。目前，已解决营商环境问题 100 余条。三是厚植“为民情怀”，推动代表履职新实践。强化主题活动引领，结合人大对“一府一委两院”监督职权，开展公检法司队伍整顿监督活动，各级人大代表主动参与、全程互动，持续推动“三看三促进”（看作风建设，促进政治能力新提升；看服务发展，促进法治保障新提升；看办案质效，促进公正司法新提升）。强化群众诉求回应，紧盯民生难题，成立人大代表参与的“物业管理”“文明城市创建”“扩大消费”等专题调研组，摸清家底、反映实情，提交区委区政府决策参考。强化代表建议督办，建立常委会领导牵头督办、区政府领导负责督办、专工委分类督办、人代室抓总兜底的建议办理模式，动员代表参与跟进形成监督合力，提升办理质效。

四、聚焦创新功能，打造“红色平台”。常委会坚持“围绕中心抓党建、抓好党建促发展”工作思路，切实提升党建工作水平、激发党员先锋作用、引领助推代表高效履职，支部战斗堡垒作用、党员为民服务水平等得到极大提升。一是开展创建“党建+”品牌活动。进一步深化做精打响“我和代表聊聊天”“街道议政代表会”、代表“六个一”活动、代表议案建议“三三制”、代表进网格、“联络站+”工作模式等一系列人大工作品牌。其中“法润薛城·代表先行”、“诚

信成就品质陶庄”、“书香枣庄”等 3 项获评全区“党建+”示范品牌。二是建立党建工作与履职工作的长效机制。通过开展支部标准化建设，支部日常工作更加规范，工作更加有章可循、有规可依。去年以来，先后开展主题党日活动 17 次，党员集中学习 22 次，研讨交流 10 次，党员讲党课 76 次，党员干部带头示范作用更加明显。三是积极挖掘和选树先进典型，引导党员发挥先锋模范作用，担当负责干在实处，攻坚克难走在前列，推进工作开展。在各代表小组党支部精心筛选、整理十大典型案例和人物，引导开展“身边先进典型学习”活动，以身边典型感染身边人、以身边的典型教育身边人。比如，青啤代表小组党员代表何吉昌，利用青

啤（枣庄）公司优势，积极参与优化营商环境、招商引资工作，协助政府招引弘祥运输、奥瑞金、合兴包装等企业入驻产业园，建设智慧物流园、易拉罐制造、包装纸箱生产等啤酒关联产业链项目，累计投资超 10 亿元，助力产业集聚化和竞争力叠加。

“代表小组建支部”工程有效地发挥了基层党组织在政治引领、力量凝聚、服务保障、攻坚克难中的重要作用，为全区各级人大代表在闭会期间依法履职、践行全过程人民民主重大理念搭建了平台、畅通了渠道、提供了保障，展现了新时代人大代表的风采，开创了人大工作新局面。

（作者单位：枣庄市薛城区人大常委会）

抓牢主体 守正创新 积极探索践行全过程人民民主的新路径

马吉嘉

近年来，龙口市人大常委会认真践行全过程人民民主理念，坚持依法履职，守正创新，求真务实，紧紧依靠全体人大代表，推动基层人大各项工作不断提质增效，为全市经济社会高质量发展作出积极贡献。

抓实全过程闭环监督，推动办好为民服务 实事

创新监督模式，发挥代表主体作用，对龙口市 2024 年为民服务实事实行全过程闭环监督，推动办实事、好事办好。一是事前汇聚民智建言献策。年初，以让为民服务实事更加合民心顺民意出发点，向 260 名市人大代表广泛征求意见，梳理汇总了 32 项意见建议转交市政府。对于这些意见建议，市政府认真研究分析、积极予以采纳，从城市更新、乡村人居环境提升、出行保障、医疗保障、教育保障、安全保障、便民消费、文体生活 8 个方面确定了 24 大项实事，作为今年的重点民生项目重抓重推。如，前期征集意见过程中，多位代表提出，每逢祭祀高峰时段，凤凰山公墓附近车流量大，道路拥堵给祭祀群众造成极大困扰。经过人大常委会反馈，凤凰山公墓道路提升改造项目被列入今年为民服务实事计划，目前项目主体工程已全部完工，将有效缓解该路段祭祀交通压力。二是事全过程跟踪监督。推行常委会领导分工监督机制，

主任总牵头，5 位副主任按照分工分别负责 4-5 大项实事的全过程跟踪监督。对一些涉及面广、群众关注度高的实事，主任不定期现场调度，督促相关镇街、部门协同配合，加快工程进度。各副主任通过座谈交流、实地察看、走访群众等方式，每月量化跟踪调度，实时了解工作进展，提出工作建议。常委会每月召开主任会议交流分工监督情况，每季度组织部分人大代表集中现场视察，对推进缓慢的实事开展专题调度，让代表们实地直观了解工作进展，有针对性地提出意见建议，并向群众做好宣传解释工作，合力促进为民服务实事扎实推进。如，在对城市路网提升优化实事的监督过程中，主任亲历亲为，多次召集相关部门督导调度，分管副主任每月赴实地察看工程进度，并在 7 月的常委会会议上以视频方式向常委会委员展示了工程实况，今年以来市住建部门对城区 25 段市政道路进行建设改造，共约 17.9 公里，计划总投资 8.95 亿。截至目前，提升二手车交易市场服务功能、发展夜间经济等 6 项实事已提前完工，其他实事正在按计划进度有序推进。三是事后全面总结验收。年底，市人大常委会将组织对 24 大项为民服务实事落实情况拆解，逐项逐件进行实地检查验收，整理出详实具体、可量化的成果清单，分别在 12 月的常委会会议和明年年

初的人代会上向全体常委会委员和市人大代表“交出答卷”，接受委员和代表评议打分，努力推动全过程人民民主可触可感。

靶向优化发展环境，助力全市经济持续向好

面对近两年经济下行压力，市人大常委会充分发掘代表履职潜能，积极探索助力经济持续向好发展的路径和方法。市级层面，一是将全市重点工程、重点项目进展情况列入每年监督议题，组织代表现场督导视察，让代表们更全面直观了解重点工程、项目落地实施的重大意义，主动做好示范引领、支持促进和宣传解释工作，助力重点工程、重点项目顺利推进。二是加强对与经济发展密切相关工作的监督，组织代表围绕科技创新、企业上市、跨境电商、中小企业发展、建设用地使用、贯彻实施《民法典》加强司法保障优化营商环境等方面工作，开展专题调研、视察和检查，提出工作建议，推动培育新的经济增长点。关于跨境电商发展等多个调研报告得到市委、市政府主要领导的肯定、批示。三是创新开展“人大代表进部门”活动，先后组织代表走进行政审批局、综合行政执法局、海关、税务局等部门单位，深化拓展代表对部门工作的参与和了解，助力营造更加优质的发展环境。镇街层面，要求各镇街人大每年以促进区域发展、增加集体收入以及群众关心关注的热点问题为切入点，按照“小切口、见实效”的原则确定调研题目，组织代表开展深入细致的调查研究，力求通过调研为村集体增收和群众致富探索新路径、提供新方法。每年年底，市人大常委会组织 13 处镇街人大以 PPT 形式逐一展示调研成果，通过审核评议进一步提升调研报告质量，力求形成可学习、可复制、可借鉴的经验成果在全市范围内予以落实。2022—2023 年连续两年，镇街人大调研报告

合集得到市委、市政府主要领导亲自指示、交办，关于葡萄产业发展、全域旅游、苹果高质量发展等方面的建议已经得到落实推广，为全市乡村振兴注入了新动能。10 月底，将组织第三次镇街人大调研成果汇报交流，继续以实实在在的工作成果为市委、市政府科学决策添能助力。

夯实履职服务保障，支持代表充分发挥作用

一方面，抓实平台载体，让代表“能为、有为”。将“履职新担当、树立新形象、建功新时代”代表主题实践活动与“管好用活”代表联络站相结合，创新推出“代表讲堂”“圆桌议事会”“诉源治理工作室”“妇女儿童幸福驿站”“农产品电商共富联盟”等特色履职载体，引导驻站各级人大代表紧扣党委、政府中心工作，聚焦乡村振兴、民生实事、环境保护等重点领域，集中力量为群众办实事、解难事。市级层面，组织人大代表积极助力迟家沟库区环境改善，集 280 余名市级以上人大代表的智慧和力量，高标准修建长 6 公里、宽 5.5 米的“人大代表环湖绿道”，建成以法桐、柳树、栾树、樱花为主的“人大代表林”220 亩，从根本上改变了迟家沟水库周边的生产生活环境。镇级层面，住龙港街道的 25 名人大代表筹资 30 余万元规划建设一处惠及 4 个村的省级标准化便民卫生室；住东江街道的代表共同出资 50 余万元修建一条长 1.2 公里、宽 5 米的“代表路”，为 5 个村庄 1500 余户群众的生产生活提供便利；住北马镇的代表踊跃出资，为曲阜小学和北马小学每层教学楼安装了一台恒温饮水机，让在校小学生一年四季都能喝上恒温水。芦头、兰高、徐福等镇街组织代表因地制宜实施绿化美化工程，让 18 个村的村居面貌焕然一新。

另一方面，抓实代表建议，让代表“愿为、

善为”。一是将代表建议质量作为代表履职能力评价和镇街人大工作考核的重要内容，指导各镇街人大每年 11-12 月集中组织代表深入调研、充分酝酿准备提交人代会的议案和建议，促进代表议案建议质量有效提升。二是完善市政府分管副市长领衔督办、市人大常委会领导分口督办、重点建议重点督办、实地观摩办理现场、代表无记名投票评议、跨年度跟踪督办的多元督办机制，切实提高建议办成率。今年，市人大常委会从去年 15 件正在办理的建议中，选取了 5 件涉及经济发展和民生热点的建议进行跨年结转，列入今年的代表建议清单一并督

办。上个月，通过给全市人大代表一封信的形式，逐件逐人了解代表对今年部门建议办理工作的真实评价，将代表不满意或基本满意以及未按要求答复的 12 项建议，及时反馈给相关承办部门进行二次办理。三是开展优秀代表建议和代表建议办理先进单位评选工作，将代表建议办理工作列入全市高质量发展考核“大盘子”，切实督促承办单位做好沟通办理的“前半篇文章”、落地见效的“后半篇文章”和跨年办理的“复盘文章”，确保代表建议提出和办理质量“双提升”。

（作者单位：龙口市人大常委会）

创新实施第三联 发挥代表专业优势

王 波

2022 年以来，诸城市人大常委会认真贯彻中央人大工作会议精神，聚焦发挥代表专业特长，将常委会组成人员联系代表、代表联系选民的“两联系”拓展为“三联系”，创新实施第三联——人大专门委员会对口联系专业代表小组，真正把代表专业优势转化成为人大监督优势，提高了人大及其常委会工作质效，以基层最直接、最鲜活创新实践，生动诠释了全过程人民民主的深刻内涵和蓬勃活力。

健全规章制度，夯实实践基础

诸城市人大常委会以潍坊市“履职尽责、服务大局、争作表率”代表主题活动为引领，深刻把握全过程人民民主要求，从落实顶层设计和基层创新探索两端发力，瞄准“人大联系代表全路径覆盖”“代表联系群众全渠道打通”“码上公开议题全方位议事”发力，探索开展“三联一进”代表履职活动，努力完善人大吸纳民意、汇集民智的工作机制，使人民当家作主更具体、更现实地体现到人大履职全过程，有力促进了基层民主活力提升和经济社会高质量发展。

绘制“人大践行全过程人民民主诸城实践”路线图，提出“一一三四五”思路举措。制定出台《关于开展“三联一进”人大代表履职活动的意见》，健全完善常委会组成人员分工联系代表、人大专门委员会对口联系专业代表小组、人大代表进网格联系选民群众、代表履职守则、代表述职评议等 20 余项制度，建立健全代表履

职评价机制，为活动创新开展提供了制度支撑。

创新载体建设，搭好履职平台

打破层级和地域限制，按照“小型、专业、实效”原则，组建汽车、服装纺织、智能装备、生物医药、预制菜、粮食与种业等 18 个专业代表小组，每个小组分别由具备专业知识、熟悉专业特点的 10—20 名各级人大代表组成，将代表履职与专业优势深度融合，把代表履职活动延伸到产业链上，把代表作用发挥到产业链上，实现代表履职精准“选题”、合力“破题”、高能“解题”。“线上+线下”同步抓，织密人大代表联系群众网。线下，按照设施标准、功能完备、重在实用、资源共享的原则，先后建成 17 处镇街区人大代表之家，1 处工会人大代表之家，18 个专业代表小组活动室，100 多个社区代表联络站、工会代表联络站、协会代表联络站和商会代表联络站，为代表密切联系群众、帮助解决问题、进行民主议事提供“主平台”“主战场”，搭建起联系基层群众和企业职工的“民意窗”“连心桥”。线上，为打破人大代表接待选民的时间、空间限制，线上建成 1332 个代表工作室，开通“人大代表履职通”小程序，赋予代表网格员与监督员两种角色，同步启用“我要找代表，代表码上见”二维码，畅通代表联系群众、群众联系代表的双向互动平台，群众知晓率超九成，使之成为“看得见的民主参与方式”。组织人大代表进网格，畅

通代表联系群众渠道。基层网格是社会治理的最末端，服务群众的最前沿。编制住诸五级人大代表进网格一张图，将 1309 名代表下沉全市 1690 个社区网格，坚持每月一次组织代表到联络站接待选民群众、进网格走访选民群众，将代表履职“触角”延伸到最小单元。在常态化抓好代表进社区网格的同时，拓展人大代表进工会新模式、探索人大代表进协会、进商会履职新路径，实现人大代表联系选民群众全覆盖。

探索“码上议事”，数智赋能增效

为适应数字化发展新趋势，在“诸城市数字人大系统”全国首创性开辟“民意码上聚”模块，通过“议题征集—码上留言—码上议事—码上公开”的方式，问需于民、问计于民、问政于民。“民意码上聚”等数字平台作为广泛协商的新途径、广纳群言的新渠道、广集民智的新方式，以“小切口”扩大人民群众有序政

治参与。“码上议事”经过码上留言、议前调研、会议讨论、形成方案转入办理程序，群众也可以通过该系统随时查看办理进度。同步建立线上代表履职档案，按照“一人一档、一事一记”的原则，全面记录 1309 名代表学习培训、走访联系群众、参加调研视察活动、提出议案建议。开展“码上议事”等 10 余个方面的履职情况，打造“管、考、评、用”代表履职管理闭环体系，提升了代表履职能动性。截至目前，诸城市人大常委会组织代表开展码上议事 419 项，共收集意见建议 38000 余条，形成可行性方案 200 多个。

探索实施人大专门委员会对口联系专业代表小组，更好地发挥了人大代表主体作用，是调动人大代表履职积极性，助力人大及其常委会高质量履职的有益探索，也是贯彻落实习近平总书记全过程人民民主的生动实践。

（作者单位：诸城市人大常委会办公室）

以“两个联系”为抓手 深化拓展代表工作

杨光荣 尹华强

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。近年来，济宁市任城区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统领，深入践行全过程人民民主，以加强人大常委会组成人员同人大代表联系、人大代表同人民群众联系这“两个联系”为抓手，深化和拓展代表工作，有力提升了全区人大代表工作质效。

一、健全体制机制，夯实“两个联系”根基

区人大常委会坚持把制度建设作为重要任务，高位谋划、高标部署，全面构建“两个联系”工作的长效机制，夯实“两个联系”根基。一是健全目标导向机制。研究制定《任城区人大常委会关于加强“两个联系”工作的实施意见》《任城区人大常委会关于进一步加强人大代表联系选民的意见》，明确常委会组成人员和人大代表的履职要求、工作内容、方式方法等，保证“两个联系”工作有章可循、有规可依。二是健全联系包保机制。区人大常委会主任、副主任分头联系包保金城、观音阁、济阳等 20 个镇街人大，指导做好“两个联系”工作，帮助协调解决工作推进中遇到的困难和问题。三

是健全常态联系机制。实行常委会组成人员联系人大代表制度，做到了 45 名常委会组成人员联系全国省市人大代表和基层区人大代表全覆盖。按照地域就近、行业相近和联系方便的原则，实行人人大代表固定联系一定数量原选区选民。通过代表“走下去”、选民“请上来”相结合的方式，定期接待走访、了解民意、解疑释惑。四是健全履职评价机制。制定《任城区人民代表大会代表履职管理办法》《任城区人大代表履职评价办法》，将国家机关联系人大代表、人大代表联系选民情况作为履职评价重要内容，与评先推优直接挂钩，进一步增强人大代表的履职责任感，激发履职主动性。

二、推行分级接待，拓展“两个联系”渠道

一是区人大常委会主任会议组成人员做示范、树标杆。坚持邀请基层人大代表列席区人大常委会会议制度，会议期间召开基层人大代表座谈交流会，听取关于监督议题、代表履职、联系机制、作风建设等方面的意见建议，明确专人汇总记录，转有关专委会或部门认真研究办理。主任会议组成人员结合年度工作计划，邀请联系的人大代表参加视察调研、执法检查、观摩评议等，同时深入各代表小组和代表联络站，召开人大代表座谈会，走访代表所在选区

或单位，深入听取代表和群众意见建议。二是常委会委员务实担当密切联系代表。常委会委员通过电话、微信、当面交流等方式，分别与 320 名全国和省、市、区人大代表建立直接联系，实现联系工作常态化。常委会委员积极参加镇街道人大代表联络站、代表小组活动，走访联系代表，与代表当面座谈交流，加深感情、增进了解，指导总结依法履职的做法和经验，帮助解决基层代表履职遇到的困难和问题。各专门委员会、常委会工作机构、办事机构积极行动，通过邀请代表参加视察调研、执法检查、建议督办等活动，推动联系代表工作深入开展。三是统筹推动“一府一委两院”加强与人大代表的联系。搭建人大代表和政府部门沟通平台，探索开展“代表·局长面对面”活动，围绕物业管理、小区飞线整治、机动车乱停乱放等群众关注的热点、难点、堵点问题，人大代表与政府部门负责人面对面交流，实打实沟通，有效解决了群众“急难愁盼”问题 50 余个。积极配合纪检监察、公检法司等有关部门单位，邀请 30 余名代表参与市区两级行风评议、政务监督、公开听证等工作，密切了国家机关和代表的联系。四是加强代表与人民群众的联系。建立代表信息公示制度，通过设立“人大代表公示栏”，向群众发放“人大代表联系卡”，公开人大代表专属二维码等方式，向人民群众公布代表基本信息，便于群众联系代表、反映情况。建立季度走访联系选民制度，明确区人大代表每季度到选区联系走访选民 1 次。落实人大代表向原选区选民述职制度，明确人大代表任期内向选民进行口头或书面述职一次，接受选民监督。

三、搭建联系平台，筑牢“两个联系”阵地

一是建好用实代表联络站。按照“四化八有”

标准，全区高标准建设 74 处人大代表联络站，同步运行“线上人大代表联络站”，实现代表联络站“三级”阵地建设全覆盖，为代表活动常态化开展奠定了基础。700 余名五级人大代表全部编组进站，累计接待联系群众 3 万多人次，有效解决了 500 余件民生“关键小事”。各镇街人大依托人大代表联络站，深化拓展“实施‘九大战略’人大代表在行动”主题活动，深入实施“人大代表看城建”主题活动，精心组织人大代表“双百双联”主题活动，开展集中活动 53 次，收集群众意见建议 300 余条，有效解决了一批涉及经济社会发展和群众生产生活的实际问题。二是建好用实立法联系点。高质量推进阜桥街道、仙营社区居民委员会、任兴路派出所等 4 处省、市基层立法联系点和 74 处基层立法信息采集点建设，创新“基层立法联系点+人大代表联络站”融合共建工作模式，聘请 127 名信息采集员和 44 名立法咨询员，围绕《山东省未成年人保护条例（草案）》《山东省湿地保护条例（草案）》《济宁市大运河岸线保护管理条例（草案）》等 9 部法规，征集有参考价值的立法建议 43 条，打造了立法为民、立法靠民、立法惠民的闪亮品牌。

四、创新方式方法，释放“两个联系”活力

今年以来，区人大常委会紧扣区委“12351”工作体系部署落实，聚焦绿色低碳高质量发展先行区建设和人民群众“急难愁盼”问题，丰富和拓展“四下基层”内涵和载体，探索开展“人大代表四下基层 助力任城高质量发展”主题活动，动员引导各级人大代表当好助推高质量发展的“宣传员、联络员、监督员、示范员”，充分发挥人大代表在招商引资、乡村振兴、文化“两创”、民生福祉、社会治理等方面的示范引领和监督促进作用。各镇街道人大积极探

索创新，组织人大代表通过“四下基层”听民声、察实情、聚民智、解民忧，用实际行动践行“人民选我当代表，我当代表为人民”的庄严承诺。二十里铺街道人大工委精心组织开展代表联系群众“面对面、心贴心、手牵手”活动，通过在村级文化广场设立 6 处“民情茶话亭”、在村企部门开设“代表服务岗”实现代表与群众的“面对面”；通过在人员密集处设置 12 处“代表联系点”公开公示二维码实现群众“码”上连线代表“心贴心”；通过在各选区聘请 30 名各领域的热心群众和权威人士担任特邀“民情观察员”，实现了代表与群众的“手牵手”，更好汇民意、集民智。南苑街道人大工委主动融入加强和创新基层社会治理工作，创新“人大代表+法官”多元解纷模式，在代表联络站设立法官工作室和多元解纷调解室，通过开展

法律咨询、普法宣传、维权指引、纠纷调解等措施，让代表说理、让法官释法，促进最小基层民主单元和基层治理单元相结合，保障各类诉求矛盾早发现、早疏导、早解纷。仙营街道人大工委与街道热线办、住建办、网格办等联动配合，在公益集市设置“代表摊位”，聚焦群众关心的棚改拆迁、物业服务等难点堵点，每月发布代表工作清单，建立“预判—收集—派送—回访—视察”的人大代表服务闭环机制，结合民生热线处理机制进行跟单派送，推动解决小区电梯无信号、电动自行车充电难、垃圾分类不彻底、烧烤店油烟大且扰民等民生问题 57 条，使代表联系群众的过程成为汇民情、集民意、聚民智、解民忧的过程。

（作者单位：济宁市任城区人大常委会）

以高质量地方立法工作助推 新质生产力发展

郭文嘉

经国序民，正其制度。今年，是全国人民代表大会成立 70 周年，人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分、支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度，是最能体现我们党执政理念、最能保证人民当家作主、最符合中国国情的民主政治制度。立法权是宪法赋予人大及其常委会的重要权利，人民代表大会制度以立法主动适应改革发展，保障了在法治下推进改革，在改革中完善法治，为国家长治久安、社会稳定发展、人民安居乐业提供了制度保障。

近年来，泰安市人大常委会始终把创新地方立法工作作为完善人大履职的重要途径之一，从 2023 年制定出台全国首部以“新型工业化促进”为题的《泰安市新型工业化促进条例》，到今年着力推进《泰安市居家和社区养老服务条例》，都彰显出创新性的地方立法工作特色。泰安市人大常委会积极探索，坚持党领导立法工作，坚持以人民为中心，立足本市实际，创新驱动地方立法工作高质量发展，凝聚起发展新质生产力蓬勃动能，发挥好法治“固根本、稳预期、利长远”之作用。

谋篇启航，锚定重点领域开展立法工作

谋篇布局，以启方向，如何规划切合时代发展、回应人民期待的立法任务，是地方立法工作首先要解决的问题。当前，高质量发展是

“十四五”乃至更长时期我国经济社会发展的目标和方向，而高质量发展需要新的生产力理论来指导，2023 年 9 月，习近平总书记在黑龙江考察时首次提出，要“积极培育未来产业，加快形成新质生产力，增强发展新动能”。如今，新质生产力正成为中国经济大海中强劲涌动的新潮，在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力，这就需要在地方立法工作中不断总结、提升，以创新性理念指导新的实践。泰安市立足本市实际，坚持向“新”而行，以“质”致远，不断探索新质生产力发展路径。

立足壮大战略性新兴产业，促进高质量发展布局，“谋篇”新型工业化发展行稳致远。加快推进新型工业化建设，是培育新质生产力、促进高质量发展的重要举措。泰安市人大常委会制定出台了《泰安市新型工业化促进条例》，于 2023 年 9 月 1 日起正式施行。条例以“一个布局”、“双重赋能”、“三条路径”铸牢新型工业化高质量发展之基。“一个布局”是指泰安的“441X”产业布局，通过立法的形式，明确了全市重点发展的支柱产业、优势产业和未来产业的类型；“双重赋能”是将现代服务业与新型工业化双向赋能、协同发展；“三条路径”包括绿色发展、链式发展、园区发展三种发展路径，同时，条例在资金保障、普惠政策、人才支持等多方面多面发力，以良好的政策环

境和要素保障助力企业壮大发展动力与活力，以新型工业化领航科技创新，推动新质生产力加快发展。

立足积极培育养老服务产业，深挖银发经济潜力布局，“定题”居家和社区养老服务产业实现新突破。养老问题事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉，事关社会和谐稳定。从国家战略看，党的二十大报告提出要“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业”，人口老龄化是中国当前和未来一段时间面临的国情，养老服务迎来巨大需求；从本市现状看，泰安市老年人口较多、老龄化程度较高，服务供给不足、设施配套不到位等问题日益突出，需要养老服务在“量的拓展”和“质的提升”两方面寻求新突破；从特色打造看，泰安北依泰山、南跨汶水，山水城一体，依托得天独厚的生态环境条件，可以通过发展中医药医养融合、旅游康养等产业，打造泰山特色养老服务品牌。因此，泰安市人大常委会深入开展立法调研，立足居家和社区养老作为中国大多数老年人的选择这一客观情况，推动制定《泰安市居家和社区养老服务条例》，从组织实施、规划建设、服务供给、保障措施及法律责任等方面进行规范。发展养老产品及服务产业，涉及面广、产业链长、业态多元、潜力巨大，通过地方性法规挖掘“银发经济”新潜力，助推新质生产力新发展，激发出老有所为的社会活力，让老年人生活有温度、有力量。

掌舵定航，坚持党的领导贯穿立法工作

万山磅礴，必有主峰；船重千钧，掌舵一人。党的领导是党和国家的根本所在、命脉所在，是人大立法工作的“压舱石”“定盘星”，泰安市人大常委会始终把坚持党的全面领导作为人大工作的最高政治原则，确保立法正确政治方向。

自觉运用党的创新理论指导立法。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，践行习近平法治思想，依托“泰安人大讲堂”等专题辅导，及时跟进学习习近平总书记关于全面依法治国的新论述新要求；坚持理论与实践相结合，制定出台《关于在地方立法中全面践行全过程人民民主的决定》，通过修改《泰安市制定地方性法规条例》等法规制度，切实把党的政策主张和决策部署贯彻到地方立法的全过程各方面。

紧扣市委决策部署开展立法工作。泰安市人大常委会以市委明确的“推进新型工业化、黄河战略、文旅融合、城市提升、乡村振兴和共同富裕”六大战略任务为工作方向和重点任务，在《泰安市新型工业化促进条例》《泰安市制定地方性法规条例》中旗帜鲜明地将“坚持中国共产党领导”写入法规，让“党的领导入法”政治要求、新修订的立法法的要求第一时间体现到法规条文中，体现了崇高的政治信仰、坚定的政治站位和正确的政治方向。

严格落实重大事项请示报告制度。健全地方立法规划与年度立法计划报请市委批准机制，自觉把立法工作放在全市发展大局中谋划，明确立法主线；在法规表决前向市委常委会进行报告，对存在重点问题的事项进行专题请示；在法规草案呈市人大常委会第一次审议之前，及时报送社会主义核心价值观入法入规审查机制，将党领导立法贯穿在地方立法工作的全过程。

制度护航 健全高质量流程机制保障立法工作

“跃迁之道，要在创新”，泰安市人大常委会致力于打造“全周期制度保障、全流程智囊参与、全平台意见征集，全覆盖备案审查”四位一体的立法“全”模式，通过一系列规范设计，确保实现依法立法、科学立法、民主立法。

建章立制，优化全周期制度管理。通过制定地方性法规条例、立法计划编制办法、法规起草审议工作办法、地方立法协调联席会议制度、立法评估工作办法等制度规范，将立法分为前、中、后三个环节，形成全周期管理链条。在立法前，面向全市广泛征集立法建议项目，加强立项论证评估，做好与政府立法计划的衔接；在立法过程中，创新建立联合起草模式，成立以人大为主导的立法专班，采用“分段领跑、全程参与”新模式，凝聚各专委会、各单位、部门力量，保障立法步调一致，提高立法质效。在法规制定出台后，及时开展立法实施“回头看”活动，对法规的贯彻实施情况进行调研，确保法规“立得住、行得通、真管用”。

智库支撑，提升全流程决策能力。常委会高度重视“智库外脑”建设，充分发挥立法服务基地与立法专家的专业能力与基层立法联系点密切联系群众的优势，增强地方立法科学化、民主化水平。健全“泰安市人大常委会立法专家顾问”和“泰安市人大常委会法工委立法咨询智库专家”两大智库系统，聚焦长期立法意见咨询与年度法规意见征集；全市共建成 3 个立法服务基地、13 个基层立法联系点，架起了民意“连心桥”，打通了立法联系群众的“最后一公里”。通过多层次、多样化的智库力量，建立起一支覆盖社区、街道、高校、律所等部门、单位的多领域立法智囊团队，为立法实务和理论研究提供智力支持。

数字赋能，推进全平台意见征集。换届以来，市人大常委会着力推进数字化建设，以数字赋能助力人大工作提质增效。今年作为“数字人大提升年”，数字人大立法管理系统日臻完善，与泰安人大融媒体平台的“网、微、抖、端”云平台齐同发力，让“码上立法”“云端立法”

优势凸显。凡制定地方性法规，都在云平台上公布法规草案，征求社会意见、宣传法规内容，并开设法规解读“人大小课堂”，通过立法专员对法规的系列解读，为法规实施营造浓厚舆论氛围。通过高效率、高传播率的平台建设，法规征集工作切实做到了广泛凝聚社会共识，收获了很多具有针对性、可操作性的真知灼见。

强化监督，规范全覆盖备案审查。常委会创新建立并推行备案审查“一员三制”工作模式，设置备案审查专职联络员，实行“一月一调度、一季一通报、一年一报告”，严格落实“有件必备、有备必审、有错必纠”，细化被动审查工作的受理、审查、反馈等程序，扎实履行监督职责。加强备案审查方面的培训工作，2024 年，召开备案审查综合信息平台应用操作培训会，组织观看省人大常委会备案审查工作专题辅导讲座，印发有关备案审查工作材料，进一步提升规范性文件备案审查质效。

一部部地方立法的新成果、一个个制度实践的新经验，镌刻着新时代人民代表大会制度的前进足印。党的二十届三中全会提出，要深化立法领域改革，地方立法工作也要与时俱进，积极适应新形势新要求，处理好改革和法治的关系，以法治保障全面深化改革、推进中国式现代化。回首征程波澜壮阔，不忘初心历久弥新，全国人民代表大会走过 70 年的步履稳稳踏在中华大地上，地方人大制度的足迹坚定不移地紧随其后，行路所致，不负人民重托，无愧伟大时代。新时代新征程，泰安市人大常委会将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，继往开来，守正创新，为新质生产力发展提供法治支撑，书写人民代表大会制度的新篇章。

（作者单位：泰安市人大常委会法工委）

全主体实践 全环节参与 全方位保障 探索发展全过程人民民主的乳山实践

许志坚

党的十八大以来，习近平总书记全面总结我国社会主义民主政治建设的成就和经验，深化对民主政治发展规律的认识，创造性提出全过程人民民主重大理念。乳山市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，创新“全主体实践、全环节参与、全方位保障”工作理念，引导人民群众全过程深度参与地方社会治理，不断发展更加广泛、更加真实、更加管用的全过程人民民主。

一、坚持全主体实践，发展更加广泛的全过程人民民主

人民民主是社会主义的生命，是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。乳山市始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，充分发挥市委主导、人大主责、代表主体的作用，推动全过程人民民主理念扎根于各个层面、各个方面的土壤之中。

（一）市委高位谋划、主动作为，发挥主导作用。全过程人民民主是在党的领导下形成、发展、实现的，只有始终坚持党的领导，才能为发展全过程人民民主提供根本政治保证，确保始终沿着正确方向发展。乳山市委进一步提高政治站位，主动承担发展全过程人民民主的主导作用，带头深入贯彻人民代表大会制度，每年谋划发展全过程人民民主的重要推进事

项，定期研究解决民主政治建设领域中的新情况、新问题，召开市委人大工作会议，结合新形势新要求作出新部署，制定印发《关于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的实施意见》《贯彻落实中央及省委、威海市委、乳山市委人大工作会议重点任务分工方案》等文件，确保把全过程人民民主的价值理念、目标任务、规范要求等落实到人民当家作主的全领域各环节。

（二）市人大常委会探索创新、担当有为，发挥主责作用。发展全过程人民民主，是各级人大及其常委会的职责使命，也是人大工作保持生机活力的关键所在。乳山市人大常委会全面承担落实全过程人民民主理念的主体责任，认真履行法律监督、工作监督职责，进一步密切人大系统的上下联动，加强人大机关与部门单位协调配合，充分调动机关党员干部以及社会各方力量的主动性创造性，让人大代表更好地通过各个领域的民主制度和各个层次的民主形式，共同行使管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。近年来，市人大常委会创新出台了《代表履职纪实评价暂行办法》《关于决议决定和审议意见落实情况评议办法》《组织人大代表旁听市人民法院庭审办法》等管理制度，把实践成果转化为制度成果，以制度创新

引领实践创新，进一步丰富和完善新时代人大工作的制度体系。

(三)人大代表立足本职、奋发合为，发挥主体作用。人大代表来自人民、代表人民，是践行全过程人民民主的中坚力量。乳山市第十九届人大换届以来，人大代表立足岗位特点和自身优势，认真履行宪法和法律赋予的职权，主动深入基层一线，广泛收集民情民意，深度参与全市中心工作和市人大常委会重点工作，积极建言献策，充分发挥在践行全过程人民民主中的主力军作用，以实际行动体现人大代表的责任与担当，践行“人民选我当代表，我当代表为人民”的庄严承诺。今年以来，按照市委“高质量发展攻坚年”部署要求，各级人大代表聚焦经济发展、民生实事、城市管理等方面，积极参加“金点子·好建议”征集、“问民需·谋发展”大走访等系列活动，提出意见建议150余条，为全市高质量发展当好参谋助手。

二、坚持全环节参与，发展更加真实的全过程人民民主

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。”乳山市坚持人民至上理念，将人民意愿表达、人民意志实现、人民利益维护、人民满意评判贯穿于解决问题的全环节全过程，实现从“为民做主”到“由民做主”的转变。

(一)畅通民声渠道，汇聚民心民智民力。民声连着民心，民心体现民主，强烈的民声是发展全过程人民民主的重要推动力量。乳山市始终坚持把人民群众的呼声作为第一信号，不断深化人大“双联系”工作制度，丰富拓展联系人民群众的方式和内容，最大限度畅通社情民意收集渠道。一是持续开展“两个一遍”走

访活动。每年市人大常委会班子成员将所联系的省市县三级人大代表全部走访一遍，届内每名班子成员将所有省市县三级人大代表走访一遍，通报全市经济社会发展情况，累计收集代表意见建议67件，帮助代表解决实际问题50多个，有效拉近人大常委会与代表之间的距离。二是深入开展“千名代表听民声”活动。每名人大代表通过民情大走访、微信工作群等方式，至少与20名群众开展常态化联系，依托代表联络站，每月固定一天进站接待选民，广泛了解民情民意，进一步密切代表与选民之间关系。今年以来，已有180余名人大代表接待选民2万多人次。三是探索开展专业代表小组活动。按照专业知识强、专业领域熟、专业本领高等特点，组建财政经济、教科文卫、农业农村等7个专业代表小组，充分发挥人大代表的专业优势，深入一线开展调查研究，积极参与市人大常委会活动，有针对性地提出工作意见建议，助推全市高质量发展。

(二)完善表决制度，健全民意表达平台。完整、准确、真实、自主、客观的表达意志，是发展全过程人民民主的重要内容之一。乳山市积极探索创新表决制度，搭建民意表达载体，引导各级人大代表更好地表达个人意愿，切实把各项工作建立在坚实的民意基础上。一是夯实表决基础。坚持把审议工作作为落实人民代表大会制度的重要内容，组织代表认真行使审议权，推动由表决议案、决议、决定向表决重大事项延伸，探索将民生实事项目建设、代表意见建议办理及部门单位重点工作完成情况纳入审议范围，让大会表决事项更加符合乳山实际。二是改进表决手段。为消除代表表决的“后顾之忧”，引进电子表决系统，审议表决事项全部采用无线电子表决器进行表决，更加准确反映代表的真实意图。2022年以来，

在全市人民代表大会和市人大常委会会议上的 210 余项表决事项，全部采用电子表决方式。三是扩大表决范围。不断丰富和完善程序民主实现路径，邀请人大代表列席市人大常委会会议，除人事任免事项外，所有代表参与表决重大事项，让表决结果更好地体现人民的意志。2023 年以来，市人大常委会会议通过的 50 多项重大事项，均由市人大常委会组成人员和列席人大代表共同表决。四是丰富表决内容。扎实推进民生实事项目票决制，每年广泛征集人民群众的建议，梳理关注度较高的民生问题，纳入民生实事项目谋划范围，在全市人民代表大会上进行差额票决，确定年度民生实事项目，推动由“政府上菜”向“群众点单”转变。2023、2024 年分别确定的 20 项民生实事项目中，50% 以上来自代表和群众的意见。

（三）凝聚监督合力，维护人民根本利益。人大监督作为全过程人民民主链条中的重要一环，承担着维护人民利益的重要使命。乳山市创新开展以“同向、同步、同力、同赢”为主要内容的“同行式”监督，引导各级人大代表从过去“躬身一隅”到如今“躬身入局”，进一步扩大人民群众对监督工作的参与度，更好地维护和保障人民合法权益。一是聚焦服务中心大局。深入贯彻党中央决策部署和省市工作要求，主动融入市人大常委会年度监督工作计划，围绕促进经济发展、地方工作目标实现、重大问题解决和重要事项落实，组织开展各类审议监督活动，精心筹备生态环境保护、安全生产专题询问，与山东大学人大预算监督研究中心合作建立乳山分基地，助推全市各项重点任务落地见效。二是聚焦增进民生福祉。围绕人民群众对学有所教、病有所医、老有所养的期盼，持续对“双减”、中医药等领域工作进行视察调研，对家庭教育、养老服务、物业管

理等法律法规进行执法检查，进一步完善社会保障制度，不断提高群众的幸福感。

（四）探索全程问效，书写人民满意答卷。为改变以往“你定点、我来看”的事后监督方式，实现“我点题、你来干”的全程监督问效，乳山市创新人大代表“全程监督问效制”工作法，紧扣民生实事项目、国有自然资源、代表意见建议等重点领域，充分发挥全市各级人大代表的作用，探索“事前介入、事中监督、事后评议”闭环监督模式，把充分准备、精准监督、跟踪问效、满意评价等环节有机衔接起来，有力推动重点工作落实落地，进一步提升群众知晓率和满意度。在民生实事项目建设上全程监督问效，实行“立项+审议+视察+反馈+评价”的全流程监督，组织人大代表对项目进度、资金绩效、项目质量、产生效益等方面进行问效，在人民代表大会上进行满意度测评，推动 2023 年 20 项民生实事项目全部按期完工，满意度均超过 95%。在国有自然资源管理上全程监督问效，按照调查摸底、开发决策、经营管理和效益评价四个阶段，组织人大代表对砂石资源“扎口”管理工作进行监督问效，对经济效益、生态效益和社会效益进行评价，推动将绿色发展理念贯穿于矿产资源开采全过程。在代表意见建议办理上全程监督问效，从受理分类、措施商定、监督检查、综合评价和结果运用等方面进行闭环管理，开展重点建议办理情况专题视察，及时向代表通报建议办理的进展情况，确保代表的意见建议件件有人管、事事有回音。2023 年共收集代表的意见建议 85 条，全部高标准落实到位。

三、坚持全方位保障，发展更加管用的全过程人民民主

有效的机制载体是承接人民有序政治参与、保证人民当家作主的关键。乳山市坚持实

效为先、管用为要，全方位创新人民当家作主的保障机制，充分调动人民的积极性、主动性、创造性，全面保障全过程人民民主理念在乳山落地生根。

（一）创新日常参与机制。探索建立代表活动“1+3+4”工作机制，每位人大代表每年参加1次全体代表大会、3次市人大常委会组织的集体活动以及4次代表小组活动，进一步畅通代表知情知政渠道，增强代表的履职意识、带头意识和表率意识。2023年以来，各级人大代表列席或参加全市重点会议、市人大常委会会议、各类集体活动1200余人次，踊跃参加“汇聚代表合力 助力招商引资”主题活动，累计招引项目44个，为全市经济高质量发展做出重要贡献。

（二）创新协同监督机制。聚焦上级重大决策部署、部门依法履职等方面，每年确定一个主题，探索开展人大常委会、协同监督部门和人大代表三方协同监督，选取20名人大代表作为廉情监测员，广泛听取人民群众廉情意见建议，跟进督促落实，对整改落实不力、虚假整改的，依纪依法追究责任，实现了人大依法监督与部门协同监督攥指成拳、联合共促。2022年以来，累计向纪委监委移送问题线索、意见建议60余条，通报日常监督信息18期，开展联动监督11次。

（三）创新落实反馈机制。针对人大代表参加监督活动中提出的问题、意见和建议，坚持小切口、具体化、可操作的原则，立足于解决问题，筛选确定2—3项重点落实事项，以任务通知单形式印发被监督单位，采取暗访抽

查、现场检查、专题调研等方式，督促被监督单位尽快整改，4个月后组织开展整改落实情况“回头看”，专题听取审议整改情况的报告，进行满意度测评，满意票低于三分之二的，2个月后进行二次审议，提高被监督单位抓整改的自觉性、主动性。

（四）创新评议评价机制。坚持把推进人大代表向选民述职作为践行全过程人民民主理念的一项重要内容，每年由市人大常委会组成人员带头，组织49名市级、241名县级、846名镇级人大代表到选区向选民述职，每名人大代表届内至少接受一次述职评议，进一步拉近人大代表与选区选民的关系。持续加强对部门工作和干部任后常态化监督，组织全体人大代表对“一府一委两院”和其他市属部门分别开展监督评议和综合评价，对政府工作部门主要负责人及“一委两院”副职述职评议，评议评价结果及时反馈给各部门，有效促进作风转变、工作改进、效能提升。

（五）创新考核激励机制。坚持实干导向，把人大工作纳入全市高质量发展考核，全面开展代表履职纪实评价活动，扎实推进人民代表大会践行全过程人民民主1个主中心、4个分中心建设，持续开展优秀人大代表、优秀代表建议评选活动，创新建立代表建功立业“红榜”制度，在电视台开设专栏广泛宣传，进一步激发代表履职尽责和创先争优的意识。2023年以来，全市人大代表累计争取省级以上荣誉60项、改革试点9个，向社会捐款捐物160余万元，接受表彰的优秀代表30名、上榜代表81名。

（作者单位：乳山市人大常委会办公室）

坚定制度自信 凝聚奋进力量

赵振霖

70年来，人民代表大会制度枝繁叶茂、历久弥新，展现出强大生命力和显著优越性。

70载，光阴荏苒，步履坚定；再出发，励精图治，不辱使命。

1954年7月5日，日照县第一届人民代表大会第一次会议在县城召开。这次会议在日照民主政治建设史上具有划时代的意义，标志着人民代表大会制度在日照正式建立，掀开了日照人民当家作主和地方政权建设的崭新一页。

70年来，日照人大及其常委会认真把握时代要求和人大工作发展规律，依法行使国家权力，推进社会主义民主法治建设，促进经济社会全面发展，在社会主义现代化建设中发挥了重要作用。回顾70年光辉历程，日照人大工作一路前行，步步提升，人大事业枝繁叶茂，硕果累累，在历史长河中烙下深深的印记。

栉风沐雨 日照地方人大历程70年

1954年7月，日照县第一届人民代表大会第一次会议召开，经过普选产生的429名日照县人大代表济济一堂，听取审查政府工作报告，选举产生县人民政府县长和副县长，标志着日照正式建立人民代表大会制度。标志着日照县各界人民代表会议完成历史使命，人民代表大会成为地方最高权力机关，开启了人民当家做主和地方政权建设的新篇章。

1981年12月，日照县第九届人大一次会议召开。这次会议根据五届全国人大二次会议

通过的《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》和地方组织法关于“县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会”的规定，选举产生了日照县人民代表大会常务委员会。这次会议，拉开了市人大常委会依法履职的序幕。

1989年6月12日，经国务院批准，日照升级地级市。1990年1月，第十二届人民代表大会第一次会议召开。至此，日照市人民代表大会正式履职，人大工作翻开崭新的一页。

1992年12月7日，日照市设区带县，将原属临沂地区的莒县和潍坊市的五莲县划归日照市，同时成立东港区。1993年3月，第十三届人民代表大会第一次会议召开。这是设区带县后的第一次人民代表大会。开启了日照市人民代表大会行使职权的新纪元。

2022年2月市十九届人大一次会议至今，日照市委人大工作会议召开，印发了《关于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的实施意见》，为新时代人大工作与时俱进指明了方向；在全省率先开展地方性法规实施集中“回头看”，建立全国首个地方性法规“四入”数字化监督平台，全方位推动地方性法规有效实施；开发运用代表履职通平台，在省内首创常委会会议“云列席”制度；积极履行全过程人民民主，成立全省首个功能区委员会，创制性推动功能区和街道人大工作破题

发展……

抚今追昔，我们精神振奋。70年不断探索，日照历届人民代表大会及其常务委员会，依法履行宪法和法律赋予的职权，谱写了社会主义民主法治建设的新篇章。

春华秋实 日照人大常委会履职43载

沐浴着改革开放的春风，从县第九届人大常委会到市第十九届人大常委会，日照人大常委会历经43年，期间历经撤县设市、升格地级市、设区带县等区划调整，为人民代表大会制度恢宏画卷添上了生动的一笔。43年峥嵘岁月，铭刻了几届人大常委会的奋斗历程；43年不断努力，历届人大常委会积极依法履职，在探索中发展、在发展中创新，他们的工作成就将永载这座城市的发展史册。

今天的日照，已经那个落后的小县城，崛起为一座优势突出、特色鲜明、充满活力的现代化滨海城市，成为全省最具发展活力的地区之一。同时深深铭刻在这座城市记忆中的，还有历届人大常委会付出的不懈努力。

——党的领导坚强有力，始终坚持正确的政治方向。中共日照市委始终把人大工作摆在全局工作的重要位置，不断健全完善工作机制，积极支持人大依法行使法定职权。历届市人大常委会在中共日照市委的领导下，围绕中心，服务大局，始终坚持了人大工作的政治方向；密切同人民群众的血肉联系，关注民生，反映民意，始终把握了人大工作的本质要求；加强社会主义民主法制建设，依法办事，集体履职，始终把握了人大工作的根本任务；坚持贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，开拓创新，实干担当，始终把握了人大工作的时代要求。坚持把加强社会主义民主法治建设作为根本任务，把保障和促进发展作为第一要务，紧紧依靠广大人民群众和人大代表，认真履行

宪法和法律赋予的职责，人大工作得到全面发展，全社会的人大意识不断增强，人大工作在经济社会发展和民主法治建设中的作用和地位越来越显著。

——扎实开展地方立法，推动建设更高水平的法治日照。自2015年3月，十二届全国人大三次会议修改立法法，赋予所有设区的市、自治州和4个不设区的地级市地方立法权。2017年，市十八届人大一次会议首次行使法律赋予的地方立法权，表决通过了我市首部地方性法规，开启了法治日照建设新篇章。七年间，我市立法工作从开局起步到完善提高，不断健全法规立项、起草、论证、审议等工作机制，构建起“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局。紧扣市域治理现代化需求，积极发挥立法引领和法律监督职能，科学编制并实施五年立法规划和年度立法计划，先后制定《日照市养老服务条例》《日照市机动车停车条例》等15部地方性法规，逐步构建起具有日照特色的地方性法规制度体系。坚持守正创新，探索开展“针对问题、确定课题、破解难题”的“三题递进”工作机制，健全立法论证、立法听证、立法评估制度，以“立法协商”邀请政协委员参与立法；在全省率先开展地方性法规实施集中“回头看”，建立全国首个地方性法规“四入”数字化监督平台，全方位推动地方性法规有效实施。

——情系民生助力发展，监督实效日益增强。紧紧抓住事关全局、事关民生、事关长远的热点难点问题，科学运用听取审议专项工作报告、执法检查、视察、调研、专题询问等监督形式，依法开展工作监督和法律监督，监督工作思路更加完善，形式更加规范，实效不断增强。从1993年开始，连续31年组织开展“港城环保世纪行”活动，推动了一批群众反映强

烈的环境资源问题的解决，成为法律监督、舆论监督、群众监督相结合的有效形式和载体。2024年4月，结合乡村振兴“一法一条例”执法检查，首次将专题询问现场设在田间地头，通过“履职通”网络平台，以“云列席”的形式向全体市人大代表进行视频直播，积极回应群众关切，产生了良好的社会反响。“一府一委两院”接受人大监督的自觉性越来越强，树立了常委会有为有位有威的良好形象，群众对人大工作的认可度、信任度不断提升。

——贯彻市委重大决策部署，依法行使重大事项决定权。坚持围绕市委中心工作部署开展工作，市委作出的每一次重大决策部署，都有人大的倾力助推落实。本着“抓重点、议大事、求实效”原则，就事关全市发展大局的重点问题、人民群众普遍关心的热点问题，认真讨论决定重大事项，先后就依法治市、城市规划、生态建市、循环经济、调整预算计划、行政区划调整等方面，作出决议、决定400余项，及时将市委重要主张通过法定程序转化为全市人民的共同意愿，保障了改革开放和现代化建设顺利进行。1988年，常委会作出《关于依法治市的决议》，依法治市工作全面启动；2003年，常委会作出《关于认真实施〈日照生态市建设规划〉加强生态保护建设的决议》，这是全省第一个由地方国家权力机关作出的生态市建设方面的决议。2005年，常委会再作决议，批准实施《日照循环经济市发展规划》。日照成为继贵阳之后全国第二个循环经济试点市，先后荣获国家环保模范城市、国家园林城市、全国绿化模范城市、全国生态示范市和世界清洁能源奖等荣誉称号。2022年出台《日照市人民代表大会常务委员会关于推进儿童友好城市建设的决议》，动员全市上下统一思想、凝聚共识，整合资源、创新机制，全面推进儿童友好城市

建设，今年2月份，日照市成功入选第三批建设国家儿童友好城市名单。

——创新完善工作机制，代表作用得到有效发挥。全市各级人大坚持把代表工作作为一项重要的基础性工作，不断完善工作机制，重视加强对代表履职的培训指导，代表“家站点”建设规范、代表素质显著提升，履职热情不断高涨。探索建立“双联系”长效机制，邀请代表列席常委会会议，组织代表参加执法检查 and 调研、视察活动，代表知情知政渠道不断拓宽。创新闭会期间代表活动形式，积极推进代表小组建在产业链上、工作线上，促进代表小组成为闭会期间代表履职的重要阵地；在五级代表中部署开展“人大代表在行动”主题实践活动，发挥代表“纽带”作用和专业特长，努力做到民有所呼、我有所应。2014年，首次建立重点建议督办制度，2023年，进一步完善“常委会领导领衔督办、专委工委分工督办、人大代表参与督办、重大问题集中督办”的代表建议办理机制，首次对23件教育类建议进行集中面办、现场测评，有效激发了代表履职热情，增强了承办单位的责任感，建议办理实效实现新提升。迄今，督办代表建议7000余件，取得了代表满意、群众受益的效果。

——自身建设再上新台阶，履职能力实现新提升。历届人大常委会都十分重视自身建设，不断加强常委会履职能力和机关建设，为做好人大工作奠定了良好的基础。十九届以来，常委会自觉对标“四个机关”的定位要求，制定关于加强自身建设的意见，扎实推进思想政治、组织制度、能力作风等各方面建设，努力创建模范机关，打造过硬队伍。坚持党建引领，发挥好党组“把方向、管大局、保落实”的重要作用，压实全面从严治党主体责任，调整充实机关党组班子，完成机关党委和基层党支部换

届，常委会及机关党的建设更加有力。围绕优化工作流程、提高审议质量，修订和完善常委会议事规则、组成人员守则、讨论决定重大事项规定等 15 项工作制度。以实施“能力素质提升工程”为抓手，以“质效提升年”为牵引，以“能解决问题、能推动工作”为检验标准，开展全市人大系统优秀创新成果评选，优化机关工作绩效考核体系，强化“没有最好，只有更好”的理念，营造了做极致、干精彩、争一

流的良好氛围。

回顾光辉历程，我们倍感骄傲自豪；展望美好未来，我们深知任重道远。肩负 296 万日照人民的重托，我们要深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面落实习近平总书记视察山东重要讲话精神，牢记嘱托感恩奋进，提升能力实干奋斗，为谱写中国式现代化日照篇章作出人大贡献。

（作者单位：日照市人大常委会研究室）

履职尽责 提质增效 推动人大工作高质量发展

徐本开

今年以来，沂水县人大常委会认真落实市人大提出的“工作质效提升年”要求，按照“党建引领履职赋能，服务中心实好快精，融入大势勇争一流，借船出海创新添彩”总体思路，认真履行宪法和法律赋予的职责，充分发挥代表主体作用，践行全过程人民民主，着力在“出新、出彩、出精品”上下功夫，高质高效推动各项工作落地落实，全市人大宣传调研工作暨新闻宣传骨干培训会 and 全市人大工作座谈会分别在沂水召开，有力提升了我县人大的影响力。

护航高质量发展，监督工作展现新作为

坚持围绕中心、服务大局、突出重点，实行正确监督、有效监督、依法监督。聚焦县委七项行动开展监督。听取审议上半年国民经济和社会发展计划、财政预决算等专项工作报告 15 项，组织对金融支持经济社会发展、税收征管等工作开展专项监督，形成视察调研报告 12 篇，提出意见建议 46 条，均已转交相关部门办理，为助力全县高质量发展建言献策。做实“12345·沂水首发”监督。立足人大职能，定期组织人大代表“进首发·用首发”，每月调度乡镇人大参与首发监督情况，1—9 月份，督办首发工单 1839 件，3147 人次代表参与。对“12345·沂水首发”热线工单较为集中的部门进行专题询问，部分市人大常委会委员围绕市容环境、网络消费维权、农村生活用水等方面的一些难点

痛点堵点问题，对县综合执法局、市场监管局、住建局、水利局、自然资源和规划局 5 个县直部门进行了询问，在“一问一答”中“抽丝剥茧”，问出了“辣味”和“痛点”，答出了“责任”和“担当”。探索“街道人大工委+专委”工作机制。为破解街道人大干部队伍力量薄弱、人大代表数量少的瓶颈，建立“街道人大工委+专委”工作机制。驻 2 个街道的 69 名代表分别对接 6 个专门委员会，成立联动小组，开展联合监督活动，提升街道人大工作质效，更好发挥专门委员会的作用。扎实推进规范性文件备案审查工作。作为全省人大基层备案审查试点县，高标准推进规范性文件备案审查工作，选取诸葛镇、四十里堡镇、杨庄镇等 5 个乡镇作为先行试点单位，对以前的规范性文件进行了全面审查，做到了“清汤见底”。

践行全过程人民民主，代表工作实现新拓展

深入理解践行全过程人民民主重大理念，落实“两个联系”，加强统筹谋划，完善工作机制，提升工作能力，更好保证代表依法履职，不断丰富和发展全过程人民民主的基层实践。一是提升“三点一站”服务效能。以制度机制加强站点之间的系统融合，做好“建管用融”文章。建设沂水人大代表履职中心。在庆祝全国人民代表大会成立 70 周年之际，在市民文化艺术中心建设了总面积 1000 余平方米，集宣传、

学习、履职、议事于一体的人大代表履职中心，中心由代表联络总站、代表议事室、代表活动室、代表接待室、规范性文件备案审查室以及主展厅组成，现已成为代表履职赋能的平台、倾听民声汇集民智的载体，是推进沂水人大工作高质量发展的综合阵地。做实社情民意观察。设立 39 处社情民意观察点，每个观察点选聘 5—7 名观察员，确定对乡村振兴、农村大龄青年婚恋状况、全环境立德树人、“12345”热线办理、“照我回家”工程等事项进行观察，跟踪观察相关法律、法规和相关决议、决定在村居（社区）的贯彻实施情况。工作开展以来，全县观察收集的 278 件社情民意、已解决 253 件，形成的 5 篇专项调研报告报县委后，获县委主要负责同志批示肯定，形成的 25 件意见建议，均已转交县政府及相关部门办理。发挥营商环境监测点作用。组织代表参加全县百年企业培育库、百年企业种子库、上市企业培育库及科创赋能三个企业家座谈会，听取各位企业家代表对全县高质量发展的意见建议，共收集 26 家企业相关问题建议 44 条，分别涉及招商引资、园区建设、人才等 12 个方面，目前已解决 41 个。发挥产业小组优势，组建纺织服装、文旅、机械及装备制造等 8 个产业小组，定期组织代表到监测点开展调研活动和会商座谈，研究分析产业发展情况，已组织 6 场活动，95 人次代表参加，收集问题诉求 18 条，均已转交相关部门办理。

二是做活代表主题实践活动。根据市人大开展“临沂发展我当先、打头阵、作表率”代表主题实践活动的部署要求，围绕县委中心工作，深化“群策群力建设市域副中心、同心同向打造发展新高地”代表主题实践活动，组织代表做到“六个带头”，实施“七联七助”，开展“八项活动”，确保主题实践活动规范、扎实、有效。活动开展以来，各级代表在各自领域和岗位上

全力奉献，涌现出了一批优秀代表和先进典型，受县以上表扬表彰的有 216 位。

三是拓展民主议事新路径。为鼓励群众积极参与乡村振兴建设，尊重群众首创精神，创新“街谈巷议话振兴”民主议事。在全县确定了 350 个行政村，每村设置 1—2 处议事点。从人大代表、村“两委”成员中选聘街巷长，负责收集群众意见建议和相关诉求，分门别类形成清单。建立“村议事点收集—片区联席会议研判—镇代表联络站汇总—乡镇党委研究解决”议事流程，形成全链条工作闭环。并注重将民主议事达成的共识和解决方案，及时转化为具体的乡村振兴项目和行动计划。活动开展以来，全县 1162 个民主议事点，收集乡村振兴意见建议 2585 个，其中 90% 以上被采纳，推动成果转化 41 个。

把牢“四个机关”定位，自身建设迈上新台阶

自觉把党的政治建设摆在首位，着力用自身建设新成效推动人大工作新发展。强化政治建设。深入学习贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，严格落实“第一议题”制度，开展党组理论中心组学习、“三会一课”、支部主题党日等活动，不断提升人大党的建设质量。加强作风建设。扎实开展党纪学习教育，大兴调查研究，坚持“严真细实快”工作作风，倡导“五手工作法”（主要负责人率先垂范不当甩手掌柜，班子成员担当作为不当二传手，机关委室负责人提质提效争当多面手，工作人员学思践悟人人有一手，全体同志冲锋向前显身手），打造勤勉尽责、高效务实、清正廉洁的人大工作队伍。推进书香人大建设。落实县委全民阅读行动部署，在机关建设“共享书屋”，创建“博学、善思、笃行”青年理论学习品牌，让阅读成为习惯，让书香浸润人生。

（作者单位：沂水县委人大常委会）

黄河北展嬗变中的人大担当

李波 任晓燕

近日，齐河黄河国际生态城旅游度假区入选国家级旅游度假区，这是山东省首家沿黄国家级旅游度假区。这个国家级旅游度假区，是曾经黄河北展滞洪区高质量发展的升华嬗变，得益于党中央、国务院的高瞻远瞩，离不开各级党委政府的决策部署，也包含了齐河县及其人大常委会和各级人大代表的智慧力量。

1971年，国家为黄河防洪防凌建设了黄河北展区，涉及齐河县5个乡镇105个自然村9404户42763人。1981年1月，齐河县人大常委会成立后，积极推动解决黄河展览区群众困难。1984年1月，县九届人大常委会第一次会议讨论总结八届人大常委会以来提出的关于解决黄河展览区困难的建议，决定对黄展区群众困难情况进行调查，并决定将调查报告逐级向省人大常委会、黄委会、国家水电部反映。县人大常委会组成调查组深入黄河北展区，走村访户，写成调查报告，连续三年向全国人大反映黄河北展区内的群众困难。1988年始，国家每年拨款100万元左右帮助北展区内群众解决困难。

1989年5月，县十届人大常委会听取审议县政府关于黄展区国家拨款使用、黄河滩区扶贫等有关情况的报告。1990年，县人大常委会会同县政府、县政协把展区内群众的实际生活情况拍成录像，写成专题报告，是年5月专程到郑州黄河水利委员会；1991年1月到北京

国家水电部，反映黄河北展区群众困难问题。水电部和黄河水利委员会领导通过观看录像、听取汇报，了解到实际情况，决定拨款130万元给予扶持，同时决定重新立项给予解决，于1992年7月一次性拨款1100万元，分三年解决齐河段展区遗留问题。

1993年10月，县人大常委会组成人员到沿黄7个乡镇黄河滩区村庄视察，了解到黄河滩区生产发展缓慢，群众生活贫困，人均收入远远低于全县农民平均收入水平，提出了“给黄河滩区村庄制定优惠政策、免除水费水利粮和出外河工任务”等三条建议。县委、县政府领导阅后，决定免除黄河滩区10村群众1993年秋季水费，从1994年起免除水费、水利粮和出外河工任务。1996年，齐河县制定实施了《黄河滩区村庄搬迁实施方案》，计划三年时间完成滩区内十个村庄搬迁工作。1997年3月，县人大常委会作出“关于黄河滩区村庄搬迁工作情况的议案”，并在德州市第十三届人民代表大会第三次会议上，提出了“齐河县黄河滩区十村庄急需搬迁，请求全市人民帮助解决资金问题的议案”（此议案被该会议列为第1号建议意见）；是年4月，常委会视察黄河滩区村庄搬迁工作，慰问奋战在一线搬迁指挥部工作人员和民工，对建筑质量、防汛排水等提出建议意见，发动机关人员捐款，支援黄河滩区村庄搬迁工作；是年5月，全市捐助的460万元

用于滩区村庄搬迁。1997年5月、1999年7月，先后听取审议县政府“关于黄河滩区村庄搬迁工作情况”的汇报，提出“加强资金管理，加快施工进度，保证工程质量，做好新房分配和管理”等审议意见，积极推动有关工作开展。多年来一直发挥着防洪防凌作用的黄河北展区，由于国家长期限制开发，成为济南周边生态最原始、环境最优美、空气最清新、水质最清纯的一片处女地。2008年7月，水利部办公厅、国务院办公厅相继下发文件，明确取消了黄河南北展宽区防洪防凌的任务，北展区发展迎来了重大机遇。为改善对外交通环境，人大常委会在认真整理代表建议，委托有关部门查阅水文地质资料、走访专家学者、研讨可行性方案等，提出在老齐河北店子附近筹建济齐公路隧道或桥梁的建议。在省十一届人大一次会议期间，省人大代表魏洪祥领衔提出《关于将黄河北展区（齐河）旅游开发列入全省旅游总体规划及有关问题的议案》，建议将北展区（齐河）旅游开发列入全省旅游总体规划，并申报国家级旅游度假区，协调省交通部门牵头组织，尽快规划建设北店子黄河通道，同时研究高速铁路齐河出口建设问题，与黄河北展区旅游开发项目同步推进。黄河北展区旅游开发被山东省委、省政府列为重点扶持的旅游项目，被省发改委列为服务业重点项目，也是德州市市级重大项目。

为推动黄河北展区高标准开发，县委、县政府做出建设黄河国际生态城的战略决策，于2010年4月成立黄河国际生态城管委会。然而面对地下蕴藏8501.7万吨煤炭，齐河必须尽快做好历史的“选择题”。在县委的支持下，齐河县人大常委会组织人大代表积极走访群众，委托有关部门从黄河大堤安全、经济社会发展需要、群众生产生活状况等方面对黄河北展区

煤炭资源开发的可行性进行论证。2010年10月，县十五届人大常委会行使重大事项决定权，作出了《在齐河黄河国际生态城范围内严禁开采地下煤炭资源的决议》，为齐河未来的发展确定了方向——放弃在黄河生态城内开采煤炭资源，把齐河黄河国际生态城（北展区）打造成以“黄河水乡、温泉绿都”为品牌的国家级旅游休闲度假区和生态经济示范区。也正是这项决议，成为了守卫黄河国际生态城健康发展的“法治利剑”。

为助力齐河融入省会经济圈，加快黄河大桥建设，县十六届人大常委会先后五次视察调研项目建设，及时向县委提出建议意见，督促县政府解决有关问题。2013年9月，国家发改委批准齐河黄河大桥项目可行性研究报告；是年12月，县十六届人大常委会作出决议，将济齐黄河大桥项目建设资金纳入县财政预算管理，并组织驻镇村的人大代表认真做好群众工作，支持县政府建设高标准的安置社区——望岱社区，解除了群众后顾之忧，为黄河大桥建设提供稳定高效的财政保障和坚强有力的群众基础。2018年5月16日，齐河黄河大桥正式建成通车。济齐公交开通、济聊高速齐河南和生态城出口通车，进一步拉近了齐河与济南的时空距离，齐河被纳入山东省新旧动能转换综合试验区规划。

为进一步优化黄河国际生态城的环境，齐河县利用一片占地1.5万亩的沉砂池、鱼塘、洼地规划建设湿地公园。2018年《德州市湿地保护条例》出台后，县十七届人大常委会及时组织开展执法检查，并两次到杭州、滕州考察有关湿地管理办法制定及实施情况，推动出台《山东齐河黄河水乡国家湿地公园管理办法》《关于设立陆生野生动物禁猎区和禁猎期的通告》等规范性文件，规范湿地保护、修复、利

用和管理。目前，黄河水乡国家湿地公园已形成多层次植被、亲水景观带及林地风貌结合的生态景区，未来建设将以科普教育、湿地休闲、民俗观光、文化体验为主要内容，实现社会效益、经济效益和生态效益的有机统一。

齐河县十八届人大常委会主任李彬彬，曾经在县委、县政府长期担任领导职务并且曾任黄河国际生态城管委会党工委书记、管委会主任，全面见证了黄河国际生态城的发展变迁，对如何发挥人大作用促进黄河国际生态城高质量发展有更深刻的思考、更长远的谋划。他组建了由全国、省、市、县、乡五级人大代表共同参与的生命科学、文化旅游等混编专业代表小组，经常组织代表小组开展理论学习、考察交流、视察调研、招才引智、专题沙龙等活动，同时，邀请相关方面的领导、专家参加，充分调动各类资源、各方力量解决问题、推动发展。特别是生命科学混编代表小组联络站已经成为

帮助企业解决问题诉求的平台，推介齐河、展示企业、筑巢引凤招商引资的平台，依托联络站先后引进 7 家生命科学企业，与原有 50 余家共同组成了生命科学产业链。依托“3+1”黄河流域生态保护和高质量发展司法服务保障混编专业小组，县人大监察和司法委员会会同黄河生态城法庭、黄河生态监察室、黄河生态公共法律服务工作站等相关部门组成联席会议，认真听取代表意见建议，研究解决“一体化”司法服务保障体制机制推进过程中的问题，着力建设司法服务保障齐河样板典范。

历经五十多年发展变迁，黄河北展泄洪区嬗变为黄河国际生态城，齐河县人大常委会始终把推动经济社会高质量发展、维护人民群众的根本利益作为永恒的初心、不变的使命，建真言、献良策、出实招，为全力开创新时代现代化新齐河奉献智慧、贡献力量。

（作者单位：齐河县人大常委会代表工委）

践行黄河战略的人大答卷

刘凤丽

东阿县沿黄 57 公里，奋力谱写全面融入黄河流域生态保护和高质量发展东阿篇章，是东阿县委县政府践行黄河战略的目标定位，也是东阿县人大工作的基调和主题。近年来，东阿县人大将沿黄生态环境保护治理、乡村振兴、黄河生态司法保障、“森林+旅游”黄河流域高质量生态景观发展、黄河防汛等列入工作重点，综合运用各种监督方式，开展全方位监督，加大对黄河流域生态保护和高质量发展工作的支持和推进力度，在践行黄河战略中，交出了一份厚实的答卷。

净为先，助力黄河生态持续改善

每年固定听取审议县政府关于年度环境状况和环境保护目标完成情况的专项报告，开展环境保护法贯彻执行情况及黄河流域生态修复治理工作专题调研，持续推进生态环境改善；开展大气污染防治法贯彻执行情况专题调研，针对调研及审议中发现的突出问题，督促县政府及生态环境保护、自然资源规划等部门，强化系统观念，完善长效机制，精准依法推进环保问题解决，立足黄河流域乡土特色和地域特点，高标准科学规划，构建沿黄国土空间保护利用新格局。

安为本，助力黄河安澜及水资源保护

每年汛期来临之际，开展全县黄河内河防汛视察工作，实地察看艾山卡口、黄河物资仓库、巴公河节制闸等防汛关键节点，推动各项防汛

措施落实落细，确保黄河安全度汛。配合聊城市人大对全县《山东省水资源条例》实施情况进行执法检查，督促各有关部门严格执行条例要求，坚持“四水四定”原则，系统做好水资源发展规划，严格用水总量和用水强度双控制，实行最严格水资源保护制度，提高全社会用水效率。

法为要，助力护黄法治体系建设

专题听取审议县法院关于加强黄河生态保护和高质量发展司法保障工作情况的报告、县检察院关于生态环境和资源保护检察工作的报告，强化黄河战略法治保障；设立市立法联系点，相继配合省、市人大开展了全省“黄河水资源保护与集约节约利用”协同立法会议精神落实情况、《聊城市集约节约利用黄河水资源管理办法（草案修改稿）》立法调研，贡献东阿法治智慧。建设黄河法治文化广场，成立“道强”工作室，开展《黄河保护法》普法宣传系列活动，积极参与环境公益诉讼修复执行暨增殖放流活动，旁听黄河生态法庭现场黄河大堤庭审活动，持续助推黄河流域生态保护和高质量发展法治建设和服务。

兴为重，助力沿黄乡村振兴发展

东阿县有 59 个村庄沿黄而建，每年组织开展乡村振兴专题调研，深入到沿黄乡村的种植、养殖专业合作社等现场，召开座谈会，详细了解他们的运营状况、存在的问题以及下一步的

发展目标，围绕加快发展方式绿色转型、农业产业架构调整、加大高标准农田建设、沿黄农旅融合发展、农民增收、乡风文明等工作建言献策。同时，通过东阿融媒、东阿人大公众号，制作专题片，广泛宣传人大代表致富带头人创建“黄河鲤鱼”“鱼山大米”“刘集黄金梨”的成功经验，支持沿黄乡镇因地制宜、突出特色，走高质量发展的道路，带动沿黄乡村和乡亲致富发展。

文为魂，助力黄河文化保护传承

开展东阿县“森林+旅游”推动黄河流域高质量生态景观发展工作专题调研，先后到东

阿黄河森林公园鱼山风景区、艾山风景区实地考察，详细了解全县旅游发展规划、景区基础设施配套建设以及旅游资源开发等情况，就“森林+旅游”推动黄河流域高质量生态景观发展提出指导意见，助力县政府及文旅部门深入贯彻习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，立足黄河文化保护，深挖更具文化内涵的旅游产品，切实讲好黄河的东阿故事，弘扬黄河文化，全力推进黄河重大国家战略落地生根。

（作者单位：东阿县人大常委会预算工委）

以“心安”构建更高水平的“平安”

——滨州市人大常委会助力建设全国首个“心安城市”，
推进市域社会治理体系和治理能力现代化的探索与实践

王美健

推进国家治理体系和治理能力现代化，是关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康的重大问题。近年来，滨州市人大常委会积极助力全国首个“心安城市”建设。2021 年开展“心源性”矛盾纠纷化解工作，将心理服务融入社会治理；2022 年实施“滨州心语”服务工程；2023 年出台全国首部社会心理服务地方性法规；2024 年创新实实用改革逻辑推动“心安城市”建设，趟出了一条以立法保障、依法治理、群众路线、精准发力社会治理的新路子。

从零星探索到依法推进

党的十九大以来，滨州市落实中央决策部署，把社会心态和社会心理服务作为工作重点进行推进，市人大常委会积极助力，取得了良好成效。

勇于探索实践。2019 年，滨州市卫健委等 12 部门联合印发《滨州市社会心理服务体系三年行动实施方案（2019—2021）》，将社会心理服务体系作为推动平安滨州、健康滨州的重要抓手，推动构建心理服务网络，健全心理危机干预与心理援助服务平台，提升医疗机构心理健康服务能力，建立了党委政府组织领导、各部门齐抓共管、社会组织广泛参与、

家庭和单位尽职尽责的社会心理服务体系，探索实践取得显著成效。

汇聚社会关切。滨州市社会心理服务体系三年行动，得到了人民群众的好评。但目前的社会心理服务体系仍难以完全满足人民群众的需求和渴望。市人大常委会通过 12345 政务服务热线、社会治理“全科大网格”、网络舆情、人大信访、代表联络站、“双联系”、五级人大代表“三走三联”等 7 个渠道，及时精准把握群众所思、所需、所盼。在收集民意时，以法治保障心理服务呼声渐高，结合收集的社情民意，将心理服务确定为立法工作重点，并积极创新探索，推动在各个方面逐步通过法治化思维和方式解决基层社会治理过程中遇到的诸多问题。

强化立法保障。市人大常委会始终坚持为党委护航、为人民立法、为发展决定、为落实监督“四为”原则，紧紧围绕中心大局，积极回应社会关切，立足于注重创新创造，注重补短强弱，注重实际实效“三个注重”，及时进行立法创新。2023 年，制定了《滨州市社会心理服务条例》，这是全国首部社会心理服务地方性法规。《滨州市社会心理服务条例》以规范开展社会心理服务为抓手，以化解群众心结、

解决社会矛盾为重点,突出政府兜底救治职责、明确用人单位社会心理服务职责、注重社会心理服务工作技术创新和产业发展等,具有很强的实践性。

从“心源”矛盾调处到“心安”城市建设

滨州市对创建“心安城市”的探索与实践,经历了提出“心源性”矛盾纠纷概念(2021年)——打造滨州心语品牌(2022年)——创建“心安城市”(2023年)发展历程。

聚焦群众呼声。“青少年教育和身心健康发展至关重要,近视、抑郁、肥胖、心理等疾病在青少年群体中逐步蔓延的趋势应引起高度重视。”“心理健康筛查不科学不准确、缺乏专业教师、家长漠视不关心、社会培训矫正机构鱼龙混杂等问题,都亟待解决。”……这几年,滨州市各级人大代表围绕心理健康问题提交的建议逐渐增多。代表建议传递着人民的呼声。滨州市从社会稳定溯源治理出发,将人民群众对解决心理问题的新需求纳入市域社会治理总体布局,在对社会矛盾纠纷领域做了大量调研后,创新性地归纳提出一个概念:心源性矛盾纠纷。2021年8月,印发《关于进一步做好“心源性”矛盾纠纷排查化解工作的实施意见》,探索形成源头化解矛盾纠纷的方法途径,阻断矛盾纠纷演变成治安、刑事案件及信访事件的渠道,解决影响社会稳定的源头性、根本性、基础性问题,推动“心源性”社会矛盾纠纷化解。

着力化解难题。《滨州市社会心理服务条例》的实施为全市人民群众撑起心理健康“保护伞”。张娟(化名)是一名在校中学生,因为处于青春期,常与同学发生矛盾,而且成绩下滑,也拒绝和父母交流,《滨州市社会心理服务条例》实施后,学校落实了《条例》第十八条的规定,为张娟开展了心理疏导,并借

助沾化区社会心理服务中心专业人员力量,帮助她打开了心结,使她的学习生活逐步恢复,学习成绩得到很快提升。张娟的故事仅是一道缩影,越来越多的社会心理“疙瘩”被解开。滨州市高标准打造全国首个集“医、食、眠、游、护、康、养、学、乐、健”一体化社会心理服务实体平台——“滨州心语”基地,开展心理健康服务“预防、筛检、治疗、康养”的闭环全流程服务。

注重多元共治。市人大常委会持续助力,推进社会矛盾排查化解调处,创新诉源治理,各县市区、镇办(街道)、社区(村居)具有特色的矛盾调处品牌如雨后春笋般开花结果,为地方社会稳定做出了贡献。滨州市积极打造社会心理服务体系建设“滨州样板”,形成部门之间各负其责、多措并举的社会心理服务体系工作格局。综治领域建立“护航网”,教育领域建立“爱心网”,卫健领域建立“援心网”,工会系统建立“关爱网”,民政系统建立“支持网”,党政机关系统建立“协同网”,工青妇系统建立“暖心网”,民企系统建立“服务网”。推动心理服务纳入市民公约、村规民约,让“小公约”“小村规”在“大治理”“大调解”中时时处处发挥作用,形成基层多元共治格局,助力“心安城市”建设。

从“凭经验”推动到“标准化”治理

滨州市不断创新完善,在各个方面逐步通过“凭经验”推动到“标准化”治理,用法治化思维和方式解决基层社会治理过程中遇到的诸多问题。

弥补“凭经验”短板。“乡土气息”的调处力量更多依靠家族辈分、年龄,而随着经济社会发展 and 人们法治意识的日益增长,“倚老卖老”“经验式”的调处方式在年轻一代讲求“法治”的视角下,矛盾调处效果逐渐打了折扣。

滨州市弥补“凭经验”短板，逐步推动“法治化”治理。为提高行政审批效率，2020年制定出台全国首部设区的市并联审批方面的地方性法规《滨州市工程建设项目并联审批管理规定》；为响应城市居民供暖有保障的呼声，2022年修订实施《滨州市供热条例》；瞄准住宅小区居民与开发商、物业的矛盾纠纷，2023年修订实施《滨州市住宅物业管理条例》，对政府部门、开发商、业主委员会等职责做了明确规定。

构建“标准化”体系。滨州市通过不断摸索、提炼、总结、创新，建立了一套可复制、可借鉴、可推广的基层治理现代化、标准化工作体系。心安是更高等级的平安，为了让这种“心安”进行科学衡量，2024年3月，滨州市《“心安城市”建设指标体系》发布，明确建设要素和评价体系，填补建设和评价领域标准的空白，目标明确，层次清晰，更加细化、科学，让“心安城市”创建各项工作更可预期、可测评、可复制、可推广。

推动“高水平”发展。滨州市委高度重视

“心安城市”建设工作，市委常委会专题研究，明确安身、安业、安居、安康、安心“五安”工程、20项工作重点、53项具体工作落实措施，系统推进“心安城市”建设。在社会综合治理中，通过开展心理立法，为推进社会治理法治化提供法治保障。通过社会心理问题的教育、疏导、摸排、化解，进一步夯实社会治理基础。通过“心安城市”建设，不断完善提升社会公共服务，使人民群众在工作生活中享受到“心安城市”建设成果。

2024年第一季度，滨州市全市刑事案件同比下降19.7%，电诈发案数、造成损失数同比分别下降46.32%、54.96%，有效治安刑事警情环比下降7.9%，治安案件发案同比下降30.43%，校园周边区域道路交通事故起数同比下降24%，人民调解成功案件4912件，调解成功率99%以上，全市社会大局更加和谐稳定，滨州“心安城市”建设把人民群众安全感、满意度提升到了新高度。

（作者单位：滨州市人大常委会研究室）

构建“组站点”履职平台网络 创新践行全过程人民民主基层单元

菏泽市人大常委会

换届以来，菏泽市人大常委会深入贯彻落实党的二十大提出的“加强人大代表工作能力建设”新要求，以“两个联系”为抓手，深化拓展代表工作，全面推进代表小组和代表联络站、家庭联络点的“组站点”履职平台建设，着力打造组织代表、联系选民、服务群众、助力发展的“四位一体”基层单元，探索出了发挥代表作用、提升代表工作能力、践行全过程人民民主的新路径。2023年，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长赵乐际同志来山东调研时在潍坊主持召开座谈会，菏泽市人大常委会作为设区市人大的代表，专题汇报了“组站点”履职平台建设情况和成效，受到赵乐际委员长的肯定。山东省委书记、省人大常委会主任林武同志2023年7月到菏泽调研期间，第一站就察看了代表联络站工作，并提出表扬、作了批示。

一、高标准建好“组站点”，夯实代表履职平台

菏泽市人大常委会把“组站点”履职平台作为闭会期间发挥代表作用的重要载体，大力推进全面建设，构建了线上线下融合、覆盖市县镇村四级的代表履职平台网络。

线下组站全覆盖。出台《关于进一步加强代表小组建设工作的意见》《关于加强全市人

大代表联络站规范化建设的指导意见》，综合考虑人口数量、代表分布、方便群众等因素，因地制宜进行站点布局。全市已组建五级人大代表小组1006个、代表工作室47处，全部达到有场所、有器材、有制度、有计划、有活动、有档案的“六有”标准。组建行业、专业代表小组68个，让专业代表研究解决专业的事情，让同行代表交流探讨同行的业务，更好发挥代表特长优势。设立代表中心联络站173处、村居联络站358处、家庭联络点536处，实现代表活动场所全覆盖，驻荷五级代表全部进站进点。

线上履职全天候。坚持数字赋能，发挥大数据和“互联网+”优势，依托“数字人大”建设，将线下联络站点、活动室“搬到”线上，所有组站都与县区人大智慧平台联网，实现了信息共享、数据同步，所有代表履职情况实时录入、线上自动考评。推行“一站一码”“一人一码”，方便群众快速识别身份、表达建议诉求。探索形成选民、代表、人大、政府“四方六单”工作法，打造群众建议诉求分类受理、代表意见建议闭环办理新模式。开启“平时+夜间+周末+云接待”模式，打造“24小时不打烊”的“组站点”，实现了群众通过电话、微信、视频连线等方式，随时随地联系代表。

二、高质量管好“组站点”，激发代表履职活力

菏泽市人大常委会健全管理制度，完善工作流程，规范活动内容，以“严”促“管”，以“管”促“用”，推动“组站点”规范化、科学化运行。

强化机制建设。每个“组站点”配备 1 名召集人、2 名联络员，负责组织、服务和保障工作；建立“组站点”代表学习、视察调研、联系接待选民、履职档案管理等制度，完善意见建议汇总、梳理、交办、督办流程，确保“有章理事、有人管事”。

强化活动规范。厘清组站的职责界限，压实工作责任。每个组站按照每年开展活动不少于 4 次的要求，制定具体活动计划，实时公开代表信息、进站安排、活动主题，保证活动开展公开化、常态化、规范化。开展“六个一”主题活动，即组站内的每位代表每年至少接待一次选民、走访一次群众、化解一个矛盾、开展一次调研、进行一次述职、提交一个建议。

强化激励约束。将代表进站活动、联系群众、参加会议情况纳入履职档案，实行量化管理。完善代表述职评议制度，定期组织代表向选民和选举单位述职，推动代表自觉接受群众监督。出台代表退出办法，对履职不作为、不称职、群众不满意的，依法退出代表队伍，倒逼代表提升能力、履职尽责。

三、高效率用好“组站点”，充分发挥代表作用

菏泽市人大常委会实行“必选菜单”与“自选动作”相结合，丰富活动内容，拓展“组站点”功能，引导组织代表充分发挥作用。

建设品牌化。坚持上下联动、同题共答，注重发挥基层首创精神，积极推进“组站点”品牌化建设。全市先后建成宪法广场、人民代表大会制度展厅、人民当家作主体验馆等主题

式代表阵地，推出“老董说事”工作室、解忧驿站、“小马扎”流动队等特色品牌，组建“育教善城”、“玫瑰征红”等专业、行业代表小组，组织开展争当“五好”代表、“千名代表进万家”、践行“四心”走在前、“代表在身边”等系列主题活动，引导各级代表全方位参与经济社会发展和社会治理，擦亮了基层人大工作“新名片”。

联系常态化。充分发挥“组站点”在“两个联系”中的桥梁纽带作用，坚持请进来“开门”联系，采取“代表夜话”、“进站拉呱”等方式，开展代表接待选民活动，定期邀请相关部门负责人进站座谈，当面听取群众意见建议，现场答复解决群众诉求，让群众主动走进“组站点”。坚持走出去“串门”联系，把联系接待群众的窗口延伸到田间、地头、车间以及群众家中，流动走访、异地接待群众，让代表走出“组站点”，主动收集社情民意。2022 年以来，依托“组站台”平台，开展视察、调研等履职活动 2100 余次，收集群众意见建议 5000 余条，为村集体、社区和群众办实事 1700 余件，协调解决群众急难愁盼问题 650 余项，使代表工作赢得了群众的充分认可。

工作融合化。依托“组站点”，广泛征集年度工作要点、立法计划、监督计划和民生实事项目，定期邀请代表列席人大常委会会议，参加视察、调研、执法检查 and 监督评议，让人大监督直达基层一线；设立基层立法联系点 15 个，公开征集立法项目，召开立法协商会、法规草案论证会 76 次，收集代表和群众意见 2300 余条，地方立法更接地气、更具民主底色；设立营商环境监测点 11 处，开展“百名代表联系企业”、“代表·局长面对面”活动，推动解决企业难点堵点问题，实现“组站点”与依法履职的深度融合。紧扣代表建议“内容高质量，办理高

质量”目标要求，以提高“组站点”社情民意转化质效为抓手，实现了与代表建议的双融双促。2023 年全国人代会期间，驻我市全国人大代表提交的 3 项建议被列为重点督办建议。其中，针对尚瑞芬代表提出的《关于沪太高铁通道（徐州—长治段）规划建设的建议》，全国人大常委会代表工委专程来荷现场调研答复。这是全国人大常委会代表工委挂牌成立后实地督办的首件代表建议，也是我市人大常委会设立以来，全国人大首次来荷督办代表建议办理。

创新成果化。通过“组站点”建设，进一步健全了吸纳民智、汇集民智工作机制。立法过程实现了“三个首次”：首次与高校专家合作起草法规草案、首次引入儿童参与立法协商、首次采用二维码公开征求社会意见，扩大了公民有序参与地方立法的广度和深度，实现了立法工作质效“双提升”。立法成果实现了“三个首部”，出台了全国首部《儿童友好城市建设促进条例》、菏泽市首部促进产业发展的《旅游促进条例》、首部“沿黄九市”协同立法的《黄河水资源节约集约利用促进条例》。《菏泽市优化营商环境条例》经市人大常委会两次审议

后，提交市人民代表大会第四次会议进行了审议表决，听取全体市人大代表的意见建议，成为菏泽市获得立法权以来首次提请人代会审议通过的实体性地方法规，增强了法规的权威性、精准性、广泛性。及时总结“组站点”工作中的经验做法，把实践成果固化形成制度成果，制定了加强人大代表工作能力建设 18 条措施，配套出台了代表活动经费管理、代表退出等 8 个具体办法，形成了较为完备的代表工作“1+8”制度体系，为推动代表工作与时俱进、创新发展提供了实践样本，得到省委书记、省人大常委会主任林武，省人大常委会副主任、党组书记杨东奇的肯定批示。

下一步，菏泽市人大常委会将以庆祝全国人民代表大会成立 70 周年和山东省人大设立常委会 45 周年为契机，牢固树立尊重代表、依靠代表、服务代表工作理念，找准践行全过程人民民主理念的坐标方位，在推动“组站点”迭代升级上持续下功夫，推动代表工作组织方式活起来、服务保障实起来、管理监督严起来，进一步激发代表履职潜力和活力，以高水平代表工作引领和推动基层人大工作高质量发展。

关于全省“笑气”滥用治理工作情况的调研报告

省人大监察和司法委员会

“笑气”化学名称一氧化二氮，分子式N₂O，因吸食后产生愉悦、兴奋、致幻，已成为毒品的主要替代物质，长期或大剂量使用会引起神经及脏器损伤，严重时危及生命，被国家列入《危险化学品目录》。近年来，我省“笑气”滥用问题日益突出，直接危害人民群众身心健康和社会安全稳定，打击整治刻不容缓。在2023年9月召开的省十四届人大常委会第五次会议上，青少年吸食“笑气”问题引发常委会组成人员热议，省人大常委会副主任、党组书记杨东奇指出，对这一问题省人大应加强监督，推动相关部门依法严厉打击整治。

根据省人大常委会2024年监督工作计划，监察和司法委员会赴省公安厅调研涉“笑气”违法犯罪情况，召集有省检察院、卫健委、市场监管局、应急管理局等部门参加的座谈会，了解综合治理情况。7月上旬，省人大常委会副主任范华平带队赴四川考察学习当地“笑气”滥用治理工作经验做法，实地察看了国家毒品实验室四川分中心、成都市武侯区水韵园综合教育基地、成都市青少年社会实践教育基地、自贡市检察院青少年法治教育中心等场所，详细了解“笑气”检验检测、预防普法宣传、打击整治等工作开展情况。同时，监察和司法委员会赴烟台、威海开展调研，在两市分别召开座

谈会，邀请公安、应急管理、交通运输、市场监管、教育、卫健，以及法院、检察院等部门单位听取汇报，实地察看公安指挥中心、禁毒支队、交通检测站等5个单位。委托济南、青岛市人大常委会同步开展调研。主要情况如下。

一、基本情况

(一) 各级高度重视，强化组织领导。省委始终把成瘾性物质滥用治理摆在重要位置，相关工作纳入省委依法治省委员会2024年工作要点；省委书记、省人大常委会主任林武对“笑气”问题高度关注，6月份在参观禁毒展览时，详细询问了“笑气”滥用危害和蔓延情况；省委副书记、省长周乃翔作出专门批示，要求加大对这一突出社会问题的打击治理力度；副省长李伟、邓云锋对相关部门作好整治工作作出部署。省和各市禁毒委员会主动担当作为，充分认识这项工作的紧迫性、艰巨性，摆上重要议事日程，加强统筹协调，相关成员单位依法尽责，初步形成齐抓共管的局面。

(二) 依法严厉打击，形成有力震慑。2024年以来，全省公安机关通过开展“清源断流-2024”专项行动，共查获“笑气”滥用人员1542人次，缴获笑气18万升，发挥了震慑效应，取得了阶段性成果。其中济南市公安局部署打击整治“春雷”行动，全市共行政处罚吸食“笑

气”人员 553 人，采取刑事措施 40 人，捣毁窝点 6 处，查扣“笑气”1704 罐、21468 升，破获了我省规模最大的涉“笑气”案件。淄博市公安局自 2023 年以来，破获“笑气”案件 28 起，其中公安部“目标案件”2 起，并配合审判机关首次以非法经营罪对涉案人员进行判决，开创全省先例，对推动以刑事司法手段打击“笑气”犯罪具有重要意义，受到国家禁毒办肯定。

（三）加强制度供给，理顺工作机制。2023 年 7 月，省十四届人大常委会第四次会议修订《山东省未成年人保护条例》，作出禁止向未成年人提供、销售“笑气”的规定，为有关部门依法保护青少年免受“笑气”侵害提供有力法治保障；省公安厅出台《公安机关办理涉“笑气”类行政案件执法指引》，对公安行政执法的情形、处罚标准、法律依据等作了规范；省法院发布涉“笑气”买卖典型案例，对相关案件审理提供了指引；烟台检察院出台《“笑气”管控工作办法（试行）》，进一步理顺当地检察机关与应急、公安、交通等 6 个职能部门工作关系，促进协同配合。

（四）强化宣传教育，提升防范意识。省和各市禁毒委员会依托全省禁毒教育基地、微信公众号等平台，广泛开展宣传，引导群众关爱健康、远离“笑气”。济南市加强以案释法、以案说法，破获的“10.26”特大非法贩卖吸食“笑气”专案由中央电视台《天网》栏目详细报道。威海市推出“威海禁毒”微信公众号和今日头条号，累计发布涉“笑气”内容相关知识 240 余篇，并组织开展以“护航成长 阳光一生”防范青少年药物滥用为主题的进校园活动 43 次。烟台市教育系统 2023 年以来开展禁毒宣传教育活动 718 场，让学生了解“笑气”“嗨气球”等各类新型成瘾物质危害性，提高防范意识，取得较好效果。

二、主要困难和问题

（一）“笑气”滥用持续加剧，形势依然严峻。近几年我省吸食群体呈爆发式增长，对经济社会发展造成严重冲击，主要表现为“四个明显”。一是滋生蔓延的态势明显。2023 年以来全省所有市、县（市、区）全部涉及“笑气”案件，共查获“笑气”滥用人员 7709 人次，缴获“笑气”30.1 万升，均超过前三年的总和，实际吸食人数难以估量。二是吸食群体低龄化倾向明显。查获的吸食“笑气”人员中，35 岁以下年轻吸食人员占比超过 95%，18 岁以下的未成年人超过 50%，甚至发现 14 岁以下的未成年人存在吸食问题。三是易致身体伤残现象明显。查获的吸食人员中，40% 以上出现身体伤残情况，有的因长期吸食无法正常站立行走，有的导致肾脏衰竭、缺氧窒息死亡。有的吸食者担心被处罚，没有主动寻求治疗，身体状况持续恶化，另外已接受成瘾治疗的人员复吸率很高。四是衍生犯罪问题明显。吸食人员尤其是未成年人、无业人员吸食成瘾后，吸食消费急剧增长，为满足吸食需求，往往铤而走险，走上盗窃、赌博、诈骗、卖淫等违法犯罪道路。我省公安机关在侦办笑气案件中，已发现多起因吸食笑气驾驶机动车造成的肇事肇祸和寻衅滋事案件。

（二）深度打击存在瓶颈，执法难题有待破解。与当前全省“笑气”滥用严峻复杂形势相比，相关部门单位打击的广度和深度仍有欠缺，存在“四难”。一是调查摸底难。对吸食“笑气”者无法以吸毒人员开展登记，存在滥用规模不摸底，人头不清晰等问题，影响了打击整治效果。二是侦查取证难。当前，非法交易主要通过网络进行，存在人资分离、人资分离，具有交易过程两头不见人的特点，不易抓现取证。三是技术鉴定难。由于“笑气”被吸食后在体内存留时间短、代谢快，受检测技术条件限制，

超过 24 小时就很难被检出，无法追溯吸食史，难以实施有效打击。四是定罪量刑难。虽然涉“笑气”违法犯罪社会危害性大，但法律尚未作出直接规定，“两高”也无相应司法解释，导致相关司法机关对违法犯罪行为的认定和判罚上易产生分歧。

（三）综合治理还有短板，全覆盖管控尚未形成。全链条全环节综合监管力度不够，群众防范意识普遍不强，主要存在“三个不足”。一是决心信心还有不足。少数部门对“笑气”危害和滥用形势认识上不去，对“管”与“不管”模糊不清，有的单位和执法人员有疑虑，存在畏难情绪，怕承担风险。“笑气”违法犯罪隐匿性强，需要大量深入细致的梳理排查工作，有的部门怕麻烦、缺乏耐心。二是部门协同联动不足。应急管理、交通运输、市场监管、邮政管理、文旅、网信、卫健等部门虽有明确的监管责任，但依然存在各自为政、单打独斗的问题，缺乏协同联动。有的部门监管工作形同虚设，如我省某市具有危化品经营资质的 714 家企业中，实际经营“笑气”的有 23 家，但上报有经营行为的仅 1 家，与实际情况严重不符。另外，许可证办理过程中还存在空壳公司套证和中介公司审核代办、专家评估审核把关不严、经营场所证明材料走过场等情况。目前，普遍存在企业交易“笑气”时不记录交易者信息的情况，导致只能打击处理当前违法犯罪行为，无法追根溯源，无法同步处理上下游人员。三是宣传发动仍然不足。从调研情况看，涉“笑气”公益性法治宣传普及率不高，许多公共场所没有宣传图片、文字，娱乐场所缺乏相应的警示标志，有的广播、报刊、电视等媒体从未开展过相关宣传报道。社会公众对“笑气”缺乏了解，对滥用危害知之甚少、防范不足，特别是青少年群体中存在“吸笑气不是吸毒，没危害不违法”

的错误认识。

（四）法律适用仍存分歧，影响了案件办理。目前，国家未将“笑气”列入《麻醉药品品种目录》《精神药品品种目录》《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种目录》，管控级别较低，导致司法机关在打击处理时认识不统一，主要存在“三方面分歧”。一是对是否属于“非法经营”仍有分歧。司法实践中，对非法分装贩卖“笑气”行为的刑事案件，较多依据《刑法》第 225 条“非法经营罪”进行打击，有的检察机关以“笑气”买卖未扰乱市场秩序为由提出异议。如我省某市公安局在查办“笑气”案件时，对已刑拘的 23 名嫌疑人，由于与检察机关意见不一致，未予批准逮捕，影响了惩治效果。二是对是否属于“危险作业”仍有分歧。有的公安机关依据《刑法》第 134 条，以擅自从事危险物品生产、经营、储存等高度危险的作业活动为由进行立案侦查，有的检察机关以“笑气”不属于易燃易爆物品、未发生重大安全事故为由不予批捕起诉。三是对是否属于“使用危险物质”仍有分歧。对未达到立案标准的，公安机关较多依据《治安管理处罚法》第三十条“使用危险物质”进行行政处罚。有的司法行政复议机关以“笑气”不属于剧毒高腐、易燃易爆物品提出异议。

三、几点建议

（一）统一思想认识，坚定严打信心。全省各级各部门、各行业各领域要从维护人民群众生命健康、推动经济社会高质量发展，促进治理体系治理能力现代化的高度，切实增强责任感、紧迫性。要深刻认识“笑气”滥用的社会危害性巨大，树立虽然未列为毒品管制但不等于不该管、也不等于不能管的思想认识，主动作为，担当尽责，加大依法治理力度，坚决遏制发展蔓延的势头。

（二）突出源头管控，强化综合治理。要

加强对“笑气”生产、经营、流向、使用全过程监管,做到底数清、情况明,不断压缩涉“笑气”违法犯罪生存空间。应急管理部门要认真落实《危化品安全管理条例》,对多次发生“笑气”流入非法渠道的企业,要责令改正,严重的取消其经营资质;对新增的“笑气”生产、储存、经营企业情况及时通报公安机关;要督促有经营资质的企业,建立“笑气”出入库台账,对销售数量与使用数量明显不符的,应及时通报公安机关。交通运输部门要加强对“笑气”运输车辆、人员合规性审查,对未取得道路运输危险货物许可证,擅自从事“笑气”运输的单位和人员及时进行处罚。市场监管部门要加强对有“笑气”灌装资质的企业监督检查,对在娱乐场所和校园周边经营销售“笑气”行为的要及时整治取缔。邮政管理部门要强化“三个百分百”制度落实,严禁通过寄递渠道收寄“笑气”“气弹”等行为,督促快递企业对邮寄气体钢瓶的行为进行询问登记;发现可疑人员、物品及时告知公安机关。司法行政戒毒部门要发挥成瘾性物质戒治的专业优势、医疗优势,按照自愿治疗原则,积极帮助“笑气”滥用人群实施康复治疗。

(三)坚持以打增效,保持高压态势。要持续保持对“笑气”违法犯罪高压态势。禁毒委要发挥统筹协调作用,强化公检法司沟通协作,在案件研判、法律适用等方面加强协商论证,力争统一认识,凝聚合力,重点解决有的案件“抓了诉不了、诉了判不了”等问题。公安机关要破解执法难题,针对“笑气”违法犯罪不易抓现、证据灭失快的难点,深挖扩线、追根溯源,加大对“笑气”上游生产、分装和

下游销售、吸食各环节打击力度;要与国家禁毒实验室密切对接,积极破解检测鉴定技术难题,扩展刑事技术部门检测手段,力争快勘快检,满足基层执法办案需求。检察机关要充分运用刑事、民事、公益诉讼等手段,将个案办理与类案监督、检察办案与社会治理结合起来,提升对“笑气”滥用多维监管治理效能。审判机关要发挥刑事司法职能作用,认真研究2024年6月最高人民法院新闻发布会公布的涉“笑气”典型案例,发挥典型案例的引领、示范和指导作用,要坚持罪刑法定原则,用足用好法律武器坚决打击“笑气”违法犯罪行为;要依托府院联动机制,与政府相关部门一体推动源头管控、综合治理。

(四)深化群防为基,营造浓厚氛围。要紧紧依靠广大群众打赢“笑气”滥用治理的人民战争。村(居)社区,以及网格员、志愿者要发挥贴近人民群众的优势,加强走访梳理排查,及时发现隐患;要健全有奖举报制度,调动社区群众主动查找“笑气”滥用线索的积极性。各类群团组织,如行业协会、企业联盟、高校禁毒联盟等社会力量要充分发挥作用,在本行业、本领域营造共同抵制“笑气”滥用的社会氛围。司法行政部门要充分发挥普法依法治理职能作用,会同教育部门将成瘾性物质滥用危害作为当前法治教育重点,针对学生群体开展专项宣传教育活动,提高广大青少年识别和防范意识。文旅、公安部门要积极在KTV、酒吧、网吧、宾馆、酒店等开展法律宣传,教育引导经营者严格落实经营责任、设置警示标志,增强识别、抵制“笑气”的意识和能力。