

深入推进“五个走前列” 充分发挥人大大职能作用

■ 杨文英（江西）

近年来，江西省上饶市人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，依法履职，凝心聚力，在新征程中走前列、担使命，充分发挥地方国家权力机关的职能作用。

听党话跟党走 在坚持党的全面领导上走前列

贯彻党的全面领导这一最高政治原则。坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，自觉贯彻和有效执行党的理论、路线、方针、政策，自觉把党的领导贯穿于人大工作全过程、落实到依法履职各方面，善于使党委的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的工作人员。人大重要会议、重要工作、重要事项，都按规定及时向市委请示报告，确保人大工作始终在党的领导下进行。

贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想这一根本遵循。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习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，提出了做好人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，为新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作提供了科学指引。市人大常委会深入学习、研究、宣传、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，丰富和拓展人大工作的实践特色、时代特色。

贯彻全过程人民民主这一本质属性。全过程人民民主是我国人民当家作主的本质特征和根本体现，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。市人大常委会

坚持在党的领导下，不断扩大人民有序政治参与，保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权。制定法规，审查批准计划、预算、作出决定决议等，通过调研、论证、咨询、听证等形式，广泛征求和充分听取各方面意见，最大限度吸纳民意、汇集民智，确保党委、政府在决策、执行、监督落实各环节都能听到来自人民的声音。

求实效重管用 在推动法治建设上走前列

呵护人民健康。为巩固全市疫情防控工作的成效，提高公共卫生应急能力，科学做好常态化疫情防控工作，市人大常委会制定《上饶市公共卫生应急管理条例》，强化公共卫生法治保障，对预防与应急准备、监测与预警、应急处置、医疗救治、保障措施等方面提出相关制度安排。

守护百姓安全。市人大常委会制定《上饶市城市燃气安全管理条例》，将燃气安全管理纳入法治轨道，对预防城市燃气安全事故、规范城市燃气安全管理、应急处置燃气事故等作出规定，用法治力量为百姓安全护航。

维护法制统一。大力弘扬宪法精神，在全社会营造尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的浓厚氛围。严格执行宪法宣誓制度，任前法律知识考试制度，引导国家公职人员增强宪法意识、履行宪法使命。严格开展备案审查工作，依法纠正、撤销违宪法律法规规定的规范性文件，保障宪法法律实施，保护公民合法权益。

抓重点破难点 在服务发展大局上走前列

聚焦高质量发展，强化经济运行监

督。找准人大工作与高质量发展的结合点，做到依法履职从大处着眼、开展监督为发展助力。加强计划预算执行监督，听取审议国民经济和社会发展规划、财政预决算和审计工作报告，对市民政局部门预算执行和困难群众救助补助专项资金开展重点监督，集中视察政府债券资金重大项目建设情况，促进经济平稳健康运行。

聚焦高效能服务，强化营商环境监督。深入贯彻中央、省委和市委关于优化营商环境的决策部署，检查江西省优化营商环境条例实施情况，全面查找制约发展环境的“症结”。围绕市场环境，检查深化商事制度改革、精简经营许可事项、优化审批服务程序、招商引资优惠、减轻市场主体负担等措施落实情况。围绕政务服务，检查政务服务事项目录、标准化工作流程、行政许可事项清单等要求贯彻情况。围绕法治保障，检查司法机关保护市场主体合法权益、依法打击违法犯罪行为、及时处置市场主体诉求等责任履行情况。打通监督“最后一公里”，暗访办事窗口，引入第三方评估，开展满意度测评，综合运用专题询问、听取专项工作报告、集中视察等方式，督促解决影响市场主体发展的突出问题，让优良的营商环境成为上饶发展“金色名片”。

聚焦高标准生态，强化环境保护监督。听取审议国土空间总体规划编制情况，督促高起点定位、高水平规划，凸显上饶风貌特点，彰显上饶生态特色。检查环境保护法实施情况，专题调研生态文明建设 and 生态环境状况，持续开展“环保上饶”活动，督促履行保护职责、维护生态安全、提升生态质量。听取审议大鄣水库饮用水水源保护情况报告，督促压实责任、加大管护力度、严格执行条例，切实保护好上

饶“一湖清水”。

聚焦高品质生活，强化民生保障监督。听取审议农村饮用水安全情况报告，督促理顺经营管理体制，落实水源地保护责任，推进农村饮用水安全巩固提升工程，让广大农民群众喝上“放心水”。听取审议医疗保障工作情况报告，持续开展“赣鄱农产品质量安全上饶行”“食品药品安全赣鄱行”活动，织牢公共卫生防护网，保障人民生命安全，提高人民幸福指数。

聚焦高水平治理，强化社会热点监督。集中视察妇女儿童健康权益保障工作，积极推进妇幼健康全程服务，不断夯实权益保障机制，增强妇女儿童幸福感安全感。针对电信网络诈骗高发态势，对反电信网络诈骗工作进行专题询问，增强群众反诈骗意识，督促政府及相关部门更好地维护社会稳定，保护人民群众财产安全。贯彻实施监察法，听取审议市监察委员会专项工作报告。检查上饶市住宅物业管理条例实施情况，维护居民合法权益，提高居民生活质量，打造和谐家园。

强服务激活力 在保证人民当家作主上走前列

提升代表履职能力。统筹开展代表初任培训、履职学习和专题辅导，形成全方位、多层次、全覆盖的代表培训格局。邀请专家对新一届市人大代表进行集中全员培训，分期分批组织代表开展履职学习，举办“人大讲堂”专题辅导，切实提高代表履职能力。搭建好代表理论学习和履职学习平台，让代表学习更加便利、履职更加高效。

拓宽代表联系渠道。坚持“双联”制度，把组成人员联系代表、代表联系群众工作贯穿人大工作全过程。完善代表列

席人大常委会会议制度，探索建立常委会负责同志与代表座谈制度，更加密切与代表的联系。深入推进代表联络站、代表之家、代表工作室和代表“云联络”等平台建设，统一建设标准，规范运行程序，常态化开展代表进站履职，倾听群众心声，为民分忧解难，使之成为人大代表密切联系人民群众的“民意窗”“连心桥”，成为人民有序政治参与的重要载体。

激发代表履职活力。推进代表对人大工作的深度参与，邀请代表参与立法调研、执法检查、专题视察等履职活动，更好地了解民情、倾听民声、反映民意。推行重大民生实事项目代表票决制，充分发挥代表作用。加快推进人大数字化建设，通过短视频、文字、图片等方式，讲好代表履职故事，展现人大代表风采。

健全代表工作机制。推进代表活动网格化管理，对全市五级人大代表，按照“区域划分、属地负责”原则，建立代表履职档案，接受人民群众监督，激发代表履职积极性。建立代表建议答复承诺解决事项台账，推行“开门办理”和“阳光操作”督办机制，坚持常委会领导牵头督办代表建议制度，提升代表建议办理质效。建立健全代表向原选区选民或原选举单位报告履职情况、代表履职绩效评价、代表退出和增补等制度，保证代表履职的高效性。

高标准严要求 在加强自身建设上走前列

强化政治建设，把好“方向盘”。旗帜鲜明讲政治，坚决捍卫“两个确立”，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，确保在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。深入

贯彻落实习近平总书记对地方人大工作的重要指示，不断提高做好新时代人大工作的政治站位，切实担负起宪法和法律赋予的职责使命。

狠抓作风建设，挺起“硬脊梁”。始终把纪律和规矩挺在前面，认真履行全面从严治党主体责任，锲而不舍落实中央八项规定精神，驰而不息转作风。深入开展调查研究，力戒形式主义，察实情、出实招、求实效。加强对县乡人大工作的联系指导，提升全市人大工作整体水平。

完善制度建设，扎紧“篱笆墙”。修订完善常委会会议议事规则、主任会议议事规则和组成人员守则等制度，提高议事质量和效率。建立“首次监督问题清单制”和“跟踪监督问题清单销号制”，推动规范性文件备案审查工作办法、专题询问、满意度测评等制度创新完善，探索使用质询、特定问题调查等监督方式，形成人大“全链条”监督模式，增强监督实效。加强人大机关管理制度建设，形成充满活力、务实高效的运行机制。

注重能力建设，练就“金刚钻”。坚持党组集体带头学，组成人员专题学，人大代表履职学，机关干部日常学，推进学习型机关建设。深刻领会新时代党的创新理论核心要义，深入学习宪法法律和人大制度理论，提高理论素养和依法履职能力，努力建设一支对党忠诚、履职尽责、人民信任、廉洁奉献的人大干部队伍，为新时代人大工作高质量发展提供坚强保障。

（作者系江西省上饶市人大常委会主任）

——主任笔谈——

拓展村级人大服务平台 助推乡村全面振兴发展

北京市延庆区千家店镇平台子村级“代表联络站”建立于2017年，经过4年的摸索实践，站内逐渐实现了代表职责、管理制度上墙，接待选民登记簿、意见转办登记卡记录完善，代表活动按时开展、选民接待日按时开放的管理模式。

平台子村紧紧围绕“高标准建设、高质量管理、高效率使用”目标，进一步建好、管好、用好代表联络站，发挥好代表作用，努力做到“民有所呼，我有所应”，使群众的幸福感、获得感持续提升。

一是以提升素养为目标，提高履职本领。为提高人大代表的履职水平，平台子村代表联络站加强组织管理，结合区、镇人大工作部署，确定学习主题，制定详尽计划，开展人大代表、村“两委”干部、选民“三级联动”学习小课堂，在每月10日“选民联络日”，通过邀请优秀代表授课、研读代表履职手册、阅读《怎样当人大代表》、《十九届六中全会辅导》书籍等方式，学习人民代表大会制度基本知

识，以及宪法、代表法、监督法、选举法等内容。通过连续学习、重点突破、不断巩固，人民代表大会制度和代表履职相关知识逐步在平台子村人大代表和村民心中落地生根，人大代表和干部群众“坚持人民代表大会制度，守牢根本政治制度底线”、“知法、守法、用法”等意识不断增强，村级人大工作和法治建设基础愈加扎实稳固。

二是以传播政策为目标，扩大宣传广度。代表联络站成了平台子村宣传各类政策的重要平台。活动前，代表围绕选题和内容，结合村情实际，事先学习做好准备。内容选择上，人大代表根据农忙时节、村级工程建设时间等不同阶段准备相应宣传内容，并发放宣传手册，对群众疑难问题进行释疑解惑，确保选民第一时间了解“养老医疗保险”“教育事业”“美丽乡村建设”等相关政策。同时，区委、区政府和镇党委、镇政府在民生保障方面做了哪些实事，未来有什么规划，代表们会在人代会上听取汇报后，结合

党委部署的重大决策，逐一向选民转述、讲解，做到能够让使群众对政府的工作安排心中有数，又能为动员、带领群众实现党委决策部署奠定坚实基础。

三是以聚焦民意为目标，畅通交流渠道。为体察社情民意，突出了解、反映和帮助群众解决“急难愁盼”的热点难点问题，充分发挥代表下情上送、上情下达的桥梁纽带作用，平台子村建立了由人大代表主导，以代表联络站为主，热线电话、微信群为辅的沟通渠道，为镇党委、政府、人大代表与选民之间架起三联通道。人大代表在每月接待日活动中听取选民意见和要求，及时了解群众关注热点，对群众反映集中强烈的问题，通过参加镇“人大代表之家”季度活动、人大代表会议，以及提出代表建议意见等方式，将民意传达至区、镇政府。在代表收到办复意见后，及时向群众反馈，第一时间解民困、化民忧，进一步推动全村各项建设提质增效。

四是以促进发展为目标，共建和谐家园。平台子村村集体全面配合代表联

络站建设，为代表履职提供保障，多措并举夯实人大基石。经费方面，为保障人大代表各项工作高标准、严要求开展，除镇人大提供相应经费外，平台子村经集体决定将苍术种植合作社集体收益的一部分用于代表联络站建设和活动开展。场所方面，积极提供村委会场所、大喇叭、音响、微信群等资源，保障每月活动顺利开展。群众在人大代表的引领下，认真学习各项制度规定，团结起来共创美丽村庄。如今，在平台子村，村民们已经养成了有事找代表的习惯，遇到麻烦事、各类难题，以及对镇村工作有相关意见建议，首先想到的是找代表反映情况，通过代表寻求解决方式，将矛盾和问题化解在萌芽之初。在平台子村，微信群逐渐成为为代表履职服务的扩充平台、代表联络站的“分会场”。面对群众反映的急难杂事，代表有解决问题的途径和资源时，乐于分享在群里。人大代表和村民群众的距离更近了。（北京市延庆区人大常委会代表联络室）

提升代表议案建议办理质量的实践与思考

■ 凤金定（安徽）

提出议案和建议是各级人大代表依法履行职责的重要形式，也是各级人大代表参与管理国家和社会事务的重要途径。近年来，安徽省泾县人大常委会不断健全和完善工作制度，围绕建议办理相关工作进行了有益的探索和实践，充分激发代表履职活力，办理工作取得一定成效。

做法与成效

一是从“常态化”培训入手，提高代表议案建议撰写质量。为促使新一届人大代表尽快担负起责任，有效履行法定职务，近年来，县人大常委会在每届县人大代表选举产生后，通过集中或乡镇培训方式为初任县人大代表举办履职能力培训班，除学习代表法之外，还专门对议案建议撰写业务知识进行培训。同时，常委会人选工委负责人每年不定期深入乡镇通过“以会代训”的形式，对县乡两级人大代表进行重点培训，让代表知晓议案建议怎样提、怎么写、写什么，使代表提出的议案建议更具针对性和可操作性。

二是从“高规格”交办入手，加强代表议案建议督促办理。每年县人代会后，县人大常委会、县政府联合召开代表建议集中交办会，涉及的所有承办单位负责人参加交办，明确办理责任，规范办理流程。交办会后召开主任会议，每年从代表提交的议案建议中选出10件左右事关全局、群众关注度高、当年能实施的作为重点议案建议，确定由常委会主任、副主任领衔，县长领办、工委督办、代表问效，以示范带动促进办理工作的顺利开展。对代表关注度、政策性强、办理难度大的建议，由主任、副主任重点督办；对代表反复提出、连续多年未落实的建议，实行届内跟踪督

办；对承办建议数量多、任务重的单位，加强重点督办和具体指导。

三是从“创新”实践入手，提升代表议案建议办理质量。发挥人大代表的督办作用。为使议案建议办理过程成为推动改进工作的过程，2013年7月、2016年8月、2019年10月，县人大常委会三次组织提出议案建议的县人大代表分别对2013年度、2012年五年来、2017年三年来议案和建议办理情况进行专题询问，确保历次人代会确定的11件大会议案、1031件建议办理取得明显成效。改进征求意见方式。由原来的承办单位向代表征求意见，改为县人大会常委会人选工委集中向代表征求意见，数据更加客观，反映代表意愿更加真实，消除了代表面对承办单位上门征求意见时碍面子“被满意”的现象，也使得承办单位和部门明显感到了压力，切实增强监督刚性。注重“办成率”。从2015年起，将评价代表议案建议的“办成率”列入代表征求意见中。在征求代表对建议办理意见情况的过程中，明确要求代表对自己所提建议的办理情况作出客观评价。2015年起，每年年底在常委会会议上向政府通报代表议案建议办理的“办成率”，“办成率”成为先进承办单位评比的一项重要指标，“办成率”的引入一定程度上促进了承办单位办理工作从过去的“答复型”向“落实型”转变。建议代表“不满意”件“二次办理”工作机制。2017年以来共对代表反馈的61件“不满意”建议，责成相关单位重新进行办理，并听取县政府办理结果的报告，一批群众关注的热点、难点问题逐步得到解决。

思路与对策

一要把好代表议案建议“入口关”。代表议案建议质量的高低，客观上影响

着办理效果，为此，提高代表议案建议撰写质量，把好“入口关”最为关键。大会前应指导乡镇人大组织开展调研，草拟议案建议。大会期间，议案建议和议案审查委员会要充分发挥人代会期间的审查作用，切实把好代表提出的议案建议审查关，对明确不符合“三要素”的议案建议，案由不充分、提出议案建议的依据不够，明显不符合政策法规的议案建议，和代表作进一步沟通，指导代表进一步修改完善，力求在格式、内容等方面符合规范，确保代表议案建议“提出高质量”，为“办理高质量”打下坚实基础。

二要增强承办部门对办理代表议案建议重要性的认识。提高代表议案建议办理工作是政府部门发扬民主、接受监督、促进发展的重要内容，也是政府了解民情、反映民意、集中民智、解决问题、促进工作的重要途径，更是政府推动解决经济社会发展中的重点、热点、难点问题的有力抓手。政府及其职能部门要按照群众利益无小事的原则，把议案建议办理工作摆在更加突出的位置，真正做到真心办、花精力去办，真正从代表提出的具体问题入手，一件一件抓落实，扎扎实实办实事，切实解决一批群众最关心的困难和问题，进一步密切与人民群众的联系，不断提高政府的公信力和执行力。

三要完善代表议案建议督办机制。一方面，对群众反映强烈、代表普遍关注、影响面较大的代表议案建议要实行常委会领导领衔督办、相关工委分工督办制度。坚持由人大层面组织选代表对办理工作满意度测评制度，对重点代表议案建议应通过常委会组成人员“督促推进周”和“集中督办月”活动、“常委会主任接待代表日”、“四级人大代表统一接待日”，常委会组成人员与代表、代

■ 周丽娴（广东）

备案审查是宪法法律赋予人大的一项重要监督职权，是符合中国国情、具有中国特色的一项宪定性制度设计，是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的一项重要举措。广东省江门市新会区人大常委会高度重视规范性文件备案审查工作，突出“三个强化”，做到“三个明确”，围绕“三个聚焦”，切实加强规范性文件备案审查工作，为建设法治新会提供强有力的保障。

“三个强化”夯实工作基础 提升备案审查“高度”

一是强化统筹协调。对内明确法制工委、其他专门委员会和工委的分工合作，对外实行衔接联动，通过书面征求意见和召开座谈会、论证会等方式，有效发挥法院、检察院、司法、劳动人事争议调解仲裁在规范性文件备案审查工作中的作用，拓宽发现问题的渠道，增强备案审查工作合力。二是强化专业审查。建立第三方协助审查机制，聘请五邑大学政法学院团队，对较为复杂、专业的规范性文件，委托其出具审查意见以供参考，着力推动备案审查工作专业化、规范化。三是强化化学习培训。及时组织常委会组成人员、备案审查工作领导小组成员、人大监察和司法委员会委员学习新修订的《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》，掌握备案审查工作的相关制度和程序。征订《规范性文件备案审查理论与实务》《规范性文件备案审查案例选编》等系列丛书并组织认真学习，力促备案审查业务能力和理论水平再提高。

“三个明确”抓好关键环节 增强备案审查“力度”

一是明确备案范围，坚持“有件必备”。按照全国和省、市人大常委会的部署，将“一府一委两院”制定的规范性文件 and 区、镇人大制定的规范性文件全部纳入区人大常委会备案审查范围，以备案全覆盖着力劳动审查全覆盖。自2019年以来，对区政府报送的22件规范性文件进行了备案登记和审查工作，全部做到应备尽备、材料齐全、格式规范，报备质量全面提高。二是明确审查程序和标准，坚持“有备必审”。对报备的每一件规范性文件，既重视合法性审查，又关注合理性审查，对备案的程序、要求以及电子备案作出具体规定，严格把好“法律、政策、内容、文字、时限”五关，定期督促、检查和通报规范性文件报备情况，及时核查纠正迟报、漏报行为。2021年3月，区政府公布的《新会区建设项目主要污染物排放总量控制指标调剂使用实施方案（修订）》未在规定时间内报送纸质材料和电子文件，区人大常委会向区政府发出《关于及时、规范报送规范性文件备案材料的函》，树立了规范性文件备案审查的权威性。三是明确纠错流程，坚持“有错必纠”。对审查中发现存在合宪性、合法性、适当性等问题，坚持认真研究、充分沟通，督促制定机关予以改正，体现人大法律监督刚性，切实维护法治统一。重点严格规范性文件备案审查工作的纠错流程，并就沟通程序、审查会议程序、制定机关的反馈程序、规范性文件的处理结果、审查终止程序进行了明确。

“三个聚焦”创新审查方式 拓展备案审查“深度”

一是聚焦重点领域，做深做实专项审查。近年来，区人大常委会对涉及民法典、生态环境保护的地方性法规（包括政府规章和规范性文件）进行专项清理，及时修正相关不适宜条文，通过主动监督，切实体现法律监督的力度。比如，2020年7月，区人大常委会向区政府发出《关于建议开展规范性文件专项清理的函》，建议抓紧清理与民法典规定和原则不一致的有关规定。区政府收到函件后，迅速开展为期3个月的全区范围内规范性文件专项清理。经统计，没有发现与民法典的规定相冲突的规范性文件。二是聚焦群众利益，适当提前研判审查。规范性文件备案审查是一种事后审查制度，常委会在坚持事后审查原则上，探索对关系群众切身利益、社会反响强烈的规范性文件进行提前研判。比如，与区政府办加强沟通，对《新会区农村集体经济组织成员身份认定指导意见》《新会区促进招商引资支持经济转型发展办法》等社会关注度较大的规范性文件进行提前研究，对出嫁女股权权益等内容进行重点讨论，提出法律意见，并被制定单位采纳。通过“提前研判”方式提前防范“问题”文件出现，对于之后的备案审查工作，具有准备、辅助的作用，进一步提升备案审查工作质量和效果。三是聚焦民生温度，用心为民依申请审查。近年来，通过强化对规范性文件备案审查的宣传，以及不断畅通审查建议渠道，备案审查的社会影响力得到不断加强。2021年7月收到某公司提交的《行政规范性文件合法性审查申请书》，要求对《新会区商住出让土地容积率管理办法》进行合法性审查。这是区人大常委会首次收到由公民、组织提出的审查建议。通过召开协调会、委托第三方五邑大学政法学院提出专家审查意见、召集备案审查领导小组集体研究讨论等方式，在充分听取各方意见的基础上，认为该规范性文件存在不符合《广东省行政规范性文件管理规定》关于规范性文件有效期的规定。当年9月28日，向区政府发出了审查意见书，要求区政府迅速研究处理并反馈处理情况。该文件在2022年4月被废止。

『三个三』工作法 织密规范性文件备案审查网