

深入学习贯彻二十大精神 开创地方立法工作新局面



■ 扈洪波（山东）

坚持和加强党对地方立法的领导,保证地方立法工作沿着正确方向顺利推进

一是提高政治站位,坚决落实市委决策部署。坚持立法决策与市委改革发展决策相衔接,在编制立法五年规划和年度计划时,认真听取市委意见指示。对市委提出的立法“立、改、废、释”意见建议,抓紧组织调研论证,尽快制定落实方案,符合设区的市立法权限的,要立说立行,坚决执行,积极把市委主张通过立法程序上升为全市人民意志,成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则。

二是严守政治规矩,重大立法事项及时向市委请示报告。严格执行党领导立法的精神,五年立法规划和年度立法计划制定出台前,法规草案提请表决前以及其他重大立法事项都提请市委常委会研究同意。用好市委全面依法治市委员会立法协调小组这个平台,建立健全相关工作制度机制,加强立法协商,开展立法协调,保证市委决策部署和工作安排在立法领域的贯彻落实。

三是扛牢政治担当,全面履行市人大常委会党组领导责任。充分发挥市人大常委会党组把方向、管大局、保落实的领导作用,对市委提出的立法决策、意见,及时传达贯彻,提出落实方案,并以

■ 黄孝望（江西）

把牢票决“四大关”『民主之花』遍地开

2022年以来,江西省共青城市人大常委会深入学习贯彻中央人大工作会议精神,坚持守正创新,积极探索实践,把牢票决工作政治、民主、法律、质效“四大关”,票决确定并完成一大批民生实事项目,推动全过程人民民主在青春之城“遍地开花”。

把牢“政治关”,把党的领导贯穿于票决工作始至终

作为党领导下的人大及其常委会,要有序推进民生实事项目人大代表票决制工作,就必须把坚持党的领导贯穿始终,为票决工作把牢坚实基础。一是坚持党的全面领导。把实施民生实事票决制作为坚持和完善人民代表大会制度、保障人民当家作主的政治高度来认识把握,自觉把民生实事票决工作置于党委全面领导之下,严格执行请示报告制度,在项目遴选上报请党委研究,在项目监督上赢得党委支持。二是落实党委部署要求。紧紧围绕党委中心工作,将党委的部署要求和群众的民生诉求有机结合,把党委“中心的事”和群众“心中的事”纳入实事项目范围,认真履行地方国家权力机关职责,充分发挥人大代表作用,保证民生实事票决工作与党委同心同向、同频共振,推动党委部署要求落到实处。三是发挥市人大常委会党组把方向、管大局、保落实的作用。把票决工作纳入市人大常委会党组议事日程,列入年度工作要点,发挥党组班子成员“关键少数”作用,建立“一名班子成员+一个对口委办+一个民生项目”工作机制,全过程加强监督和支持,确保民生实事项目抓好抓实抓出成效。

把牢“民主关”,把人民意愿体现在票决工作全过程

民生实事票决与群众息息相关,必须尊重人民意愿,保障群众广泛参与项目的征集、票决、实施和评判等各环节,让群众成为民生实事项目的建议者、决策者、监督者和最终受益者,实现全过程“由民做主”。一是项目征集源于群众。坚持把“政府能够做”与“群众期盼做”有机结合,通过报刊广播、政务网站、问卷调查、调研座谈等方式向社会各界广泛公开征集,充分听取民意,扩大项目征集面,丰富项目来源,突出“可行性”“普惠性”“时限性”,做到好中选优,优中选精,进一步夯实票决制的民意基础。二是项目实施群众参与。围绕民生实事要“干什么、怎么干、干成什么样”,引导和保障群众广泛参与、全程监督,针对项目的实施进度、工程质量、社会效果等重点环节,要精准问需群众,汇聚群众智慧,体现群众愿望,实实在在为老百姓办实事、解难题、谋幸福。三是项目成效群众评判。在项目建设完成后,主动接受群众监督,及时将民生实事项目内容、成效等数据向社会公示,接受群众现场检验。持续跟踪反馈意见,针对群众新关切、新需求,及时做好收集、转办、答复工作,确保真正票出群众的参与感、认同感、获得感、幸福感。

把牢“法律关”,把程序规范落实到票决工作各环节

民生实事项目代表票决制是人大监督机制的重大创新,必须坚持依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序,确保每一个票决项目都合法合规。一是严格工作步骤。专门出台《民生实事项目人大代表票决制工作实施方案》,对民生实事项目的征集初定、审议票决、监督评估“三阶段、六环节”,明确责任部门,列出时间进度,细化操作流程,确保票决工作规范有序、务实高效。二是严格依法票决。在人民代表大会上,政府就确定的民生实事候选项目有关情况作书面说明,印发全体代表进行审议。全体代表充分审议讨论后,以代表团为单位,采取无记名投票方式进行差额表决,并交由大会主席团审定,最终提交大会由全体代表表决,并向社会公开。三是严格依法测评。民生实事项目完成后,政府在下一年度人民代表大会上报告上一年度民生实事项目完成情况。大会以代表团为单位围绕项目的质量、进度、群众满意度等进行满意度测评。测评结果向社会公开,并报同级党委纳入年度相关部门工作考核内容。

把牢“质效关”,把代表作用发挥到票决工作各方面

人大代表是国家权力机关的组成人员,也是推进民生实事票决制的主体,必须全力支持、规范和保障代表依法履职,确保民生实事项目落到实处、造福民生。一是提高代表履职能力。有针对性地开展代表培训,组织人大代表学习监督法、代表法以及票决制等相关政策、法律和知识,着力提高代表履职意识和监督能力。二是搭好代表履职平台。用好活用代表联络工作站,通过接待选民、视察调研、明察暗访等多种方式,组织人大代表沉入一线摸实情,对症下药开良方,与群众一道提好、选好、督好、评好民生实事项目,确保民有所呼、我有所应。三是激发代表履职活力。将民生实事票决纳入代表履职考核内容,调动代表积极性,引导人大代表围绕民生实事项目征议题、搞调研、抓监督、提建议,自觉当好项目的“宣传员”“调研员”“监督员”“推动员”,推动履职方式由“虚”转“实”,力求每一件民生实事都真正办到群众的心坎上。

摘要

党的二十大报告思想深邃、格局宏大,举旗定向、引领未来,深刻回答了事关党和国家事业发展的一系列重大理论和实践问题,是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的政治宣言和行动纲领。设区的市人大常委会开展地方立法工作要全面贯彻落实党的二十大精神,用新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持科学立法、民主立法、依法立法,努力在全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的丰富实践中,作出新贡献、展现新奋斗、开创新局面。

经常性听取进展汇报的形式跟上督查检查,确保市委主张和意图的实现。

通过立法不断让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民

一是统筹立法资源,增加民生立法比例。在编制《潍坊市人大常委会2022—2026年地方立法规划》时,针对人民群众高度关注的养老、教育、人居环境治理、污染防治等问题,提出民生领域立法规划项目16件,占整个规划项目总数的53.3%,在立法资源有限的情况下尽可能优先保障民生领域的需要。

二是服务保障人大代表参与立法工作。把探索建立代表参与立法工作机制作为加强人大代表工作能力建设的重要环节。继续组织引导市人大代表在人民大会上提出立法议案、建议,并加强督办;地方性法规草案修改稿通过“潍坊市人大代表履职系统”向全体人大代表公开征求意见;编制立法规划计划时与办理代表议案建议工作相衔接;立法调研、评估论证注意吸收有专业背景和特长的人大代表参加;代表小组活动与立法调研相结合等。

三是用好基层立法联系点,畅通立法民意直通车。二十大报告指出,要健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点。在已建成4处市级联系点和2处省级联系点的基础上,要进一步完善相关制度机制,落实经费保障、业务培训等规定,每年通过立法预

算拨付联系点一定数量的经费,组织联系点负责人参加立法业务培训。要切实发挥好联系点身处基层、联系群众密切的优势,就地方性法规草案征求意见、立法项目征集、开展立法调研、论证评估等深入,广泛征求基层群众的意见建议,及时了解基层治理立法诉求,回应基层治理立法期盼,努力把基层立法联系点打造成立法机关有效听取群众意见、群众有序参与地方立法的好平台。

发扬斗争精神,提高设区的市人大立法工作质量

一是提高立法质量必须动真碰硬、敢于斗争。立法是围绕权力分配和利益调整行使的带有强制力的公权力。立法的过程少不了利益的博弈、主张的交锋,这其中又以权力职责边界的划分问题最为激烈。彭真同志说过,立法就是在矛盾焦点上“砍一刀”。要提高立法质量,就必须要在矛盾焦点问题上“砍刀”,必须动真碰硬、进行斗争。人大立法者要正确发挥主导作用,发扬斗争精神,扛起立法的担当,拿出“不怕压”的态度,在充分调研论证的基础上,砍好主持公道的那一刀。

二是提高立法质量必须讲究策略、善于斗争。习近平总书记多次强调,政策和策略是党的生命。立法者不但要敢于斗争,还要善于斗争;不但能坚持原则,还能善作善成。实践中,一些好

的经验做法经过斗争检验,已经被证明行之有效,就应当长期坚持与发扬,逐渐形成工作机制和传统,比如人大立法机构提前介入法规草案的起草与合法性审查,推动法规草案在人大常委会会议一审前就基本成熟;立法计划草案应当在各专门委员会拟定明年工作打算前提出,使各专门委员会的工作题目安排与立法任务有效衔接;立法计划一类项目原则上应当是去年完成一审的法规项目,以确保审议、修改的时间充足,确保立法质量;把立法权与行使重大事项决定权相结合,综合运用通过决议决定、制定法规(包括小快灵立法)、出台意见等形式,满足基层社会治理对立法制度设计的多方面需要等等。

动员团结各方面力量共同做好立法工作

一是完善地方立法智库,借力外脑支持立法。适应立法工作需要,进一步完善潍坊自己的地方立法智库,支持立法咨询专家、立法研究服务基地、立法研究会开展活动,为地方立法提供外脑支持。要探索建立人大主导下的政府牵头起草部门与立法智库单位合作机制,采取政府购买服务的形式,发挥智库单位“智力支持”作用,帮助政府部门起草地方性法规。改进和提升市人大常委会与智库单位的合作水平,加强立法前评估力度,有效开展法规立项前可行性、必要性论证、评估工作。适应

规范性文件备案审查“全覆盖”要求,创新探索智库单位参与、支持备案审查工作机制,用政府购买服务的形式委托基地对规范性文件进行合法性审查。立足智库智力优势,着力开展和加强地方立法理论研究,组织立法论坛优秀评估报告评选等活动,总结立法规律、提炼立法经验,宣传、讲好立法故事。

二是调动部门的立法积极性,依托政府开展法规起草。压实政府部门的法规草案起草责任,发挥政府部门在行政资源、执法经验和专业方面的优势,提高草案起草质量。在编制五年立法规划、年度立法计划时,加强与政府部门的衔接沟通。通过立法典型经验介绍、立法宣传等途径,使政府部门提高对立法在开展依法治理的重要作用的认知,调动政府部门开展立法工作的积极性和主动性。

三是强化与市司法行政机关、市人大各专门委员会的沟通联系,共同完成好立法任务。一件法规要先后历经起草、合法性审查、先行审查、审议、报请批准等诸多环节,需要大家各司其职、共同负责,才能保证法规顺利出台。法工委作为市人大常委会的立法机构要主动担当、积极作为,在审议阶段发挥主力军的作用,其他过程积极参与沟通协调,服务保障人大常委会把立法主导作用真正发挥出来;要加强与市司法行政机关的联系,帮助提高其合法性审查的权威,在部门会签难以完成时要提前介入做工作,防止矛盾问题没解决就移交人大常委会审议,或者关键条款回避等“带病”上会情况的发生,力争使法规草案提请人大常委会审议前就基本成熟;市人大有关专门委员会要认真履行法规初审职责,把好法规上会审议的第一道关口,法规立项后保持与牵头起草部门和司法行政机关的联系,及时调度了解立法进度,推动法规按时提请市人大常委会审议。

■ 卢智健（福建）

开展“两官”履职评议,是提升“两官”队伍的整体素质,促进晋江民主法治建设和经济社会发展,实现司法公正、维护人民群众合法权益的有效举措。近年来,福建省晋江市人大常委会不断探索完善“两院”被任命人员的任后监督,通过“精准体检”切实提升“两官”整体素质和业务能力,为推进晋江法治建设发挥人大作用。

晋江市人大常委会评议小组就评议对象采用随机抽取方式确定,从符合评议条件的100名员额法官检察官中,各抽取3名法官和3名检察官,随后对评议对象开展全方位调研。

为确保评议结果客观、精准,市人大常委会评议小组抽调与评议对象岗

提升任后监督效果 增强“两官”履职能力

位职责相对应的司法业务人员13人,组成案件评查组开展评查工作。以“必查+随机”原则确定评查的案件,并从程序、法律适用、文书制作、办案效果等方面进行细致评查,“一案一表”记录评查情况。

今年,市人大常委会评议小组还扩增听庭评议人员的规模,共组织监察和司法委员会委员、常委会各委办主任和部分驻会委员、部分市镇两级人大代表以及内司委兼职委员参与听庭评议55人次,更直观感受到评议对象的庭审驾驭能力以及专业素养和业务水平。

“两官”履职评议开展以来,晋江市人大常委会边实践、边探索、边完善。评议过程中既突出真查、真评,也注重统筹兼顾、合理安排,引导法官、检察官正确处理好接受评议与日常工作关系,做到“两不误、双促进”。被评议的“两官”根据常委会评议意见进行整改、明确措施,加强落实。市人大常委会也加强督促整改力度,努力提升司法公信力、促进社会公平正义,推动“两官”评议走深走实。

深化“双联”工作机制 激发代表履职活力

■ 吕华东

本届以来,内蒙古自治区翁牛特旗人大常委会认真贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,以及中央、自治区党委、市委、旗委人大工作会议精神,依据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的相关规定,不断深化人大常委会组成人员联系人大代表、人大代表联系人民群众的“双联”机制,筑牢群众基础,发挥代表作用,助推翁牛特旗经济社会高质量发展。

强化代表活动,在“联”字上下功夫。旗十八届人大常委会履职以来,注重开展常委会组成人员走访联系人大代表活动,33名旗人大常委会组成人员通过召开代表座谈会、个别走访、参加代表之家和代表小组活动、电话或者书信联系等方式联系157名旗级人大代

表,向代表通报旗人大常委会工作情况,听取代表的意见建议,实现了旗人大常委会组成人员联系人大代表“全见面”“全覆盖”。

搭建履职平台,在“范”字上下功夫。按照“六有三化”目标要求,设立代表联络办公室,配备专职工作人员,着力建设用好“人大代表之家”,将其打造成为代表服务群众、履职尽责、学习培训、文化活动的阵地,逐步实现苏木乡镇人大制度规范、程序规范、工作规范、管理规范、履职规范、档案规范的目标,推动旗乡人大工作和建设整体推进。

保证参与工作,在“深”字上下功夫。常态化邀请代表列席常委会会议,常委会领导面对面听取代表意见建议;健全完善代表参加人大活动制度,围绕生态文明建设、民生福祉改善、民营经济发展、招商引资、乡村振兴、教育医疗

等重点问题,邀请代表参加常委会组织的调研视察、执法检查,并提出建设性建议。

落实代表建议,在“效”字上下功夫。今年3月初,旗人大常委会与旗政府共同组织召开了代表建议交办会,将旗十八届人大一次会议期间代表提出的115件建议向承办单位进行了集中交办,明确了代表建议答复截止时间,并筛选了13件代表建议作为重点督办建议进行了督办,推动解决了一批关系人民群众切身利益的重点难点问题。

完善制度机制,在“制”字上下功夫。印发《关于做好旗十八届人大常委会组成人员联系基层人大代表的通知》《关于做好人大代表密切与人民群众联系工作的通知》,健全代表工作机制,支持和保障代表依法履职。创新代表联系人民群众的方式方法,积极探索运用

互联网和新媒体技术推动密切联系群众的工作,广泛利用“翁旗人大”公众号、电子邮件收集网民留言,动员苏木乡镇街道人大(工委)工作人员利用微信群等即时通信工具联系人民群众,以“面联”与“网联”相结合的灵活方式,密切代表同人民群众的联系,切实扩大代表接待群众采集民意的覆盖面。

下一步,翁牛特旗人大常委会将继续以深化“双联系”工作为抓手,不断创新思路,提高服务水平、激发代表履职热情,更好发挥人大代表在发展全过程人民民主中的重要作用,真正为群众办实事、解难题、谋福祉。

(作者系内蒙古自治区翁牛特旗人大常委会主任)

——主任笔谈——

以全过程人民民主引领新时代立法工作

■ 边现龙（湖北）

党的二十大报告专章阐述、专题部署发展全过程人民民主,为新时代发展社会主义民主政治指明了前进方向,同时也为推进包括立法工作在内的社会主义法治建设提供了根本遵循。湖北省咸宁市人大常委会深刻把握发展全过程人民民主对于做好新时代立法工作的重大意义、内在要求和路径指引,大力推进高质量立法,努力使立法工作成为发展全过程人民民主的生动实践。

深刻把握发展全过程人民民主对于做好新时代立法工作的重大意义

发展全过程人民民主,是做好新时代立法工作的根本目的。发展全过程人民民主,就要让人民群众全面参与立法、说话算数,就要让人民群众全面依法享有权利、当家作主。唯有如此,才能真正体现社会主义民主政治的本质特征,真正体现我国社会主义立法的根本宗旨。

发展全过程人民民主,是做好新时代立法工作的根本保证。立法的过程就是充分听取各种利益诉求,并对各种利益诉求进行合理平衡,取得最大公约数的过程,既是体现社会主义民主特质的过程,也是保证立法质量的过程。

发展全过程人民民主,是做好新时代立法工作的根本检验。人民群众对法律法规的认同感既源于他们对法律法规实施效果的实际感受,更源于他们参与立法工作的实际感受。一部法律法规能给人民群众带来什么样的获得感,人民

群众在参与立法的过程中就已切身感受到了。

深刻把握发展全过程人民民主对于做好新时代立法工作的内在要求

强化党的领导。近年来,咸宁市人大常委会党组紧紧围绕市委重大战略部署实施,精心组织实施立法项目,坚持请示报告制度,及时将立法规划计划、涉及法规起草修改中的重要问题和重大事项以及表决前的法规文本报请市委研究,坚持把“党言党语”转化为“法言法语”,确保立法充分体现市委意图、体现全过程人民民主的本质要求。

强化权利保障。咸宁市人大常委会党组认真贯彻落实市委关于做好新时代地方立法工作的部署要求,牢固树立权利保障的立法观念,把保障人民群众权利放在最优先的位置,加强人大的全面主导,严防通过地方立法不合理地增加行政相对人的义务,通过法规制度切实保障人民群众充分享有民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等民主权利,同时承担相应义务。

强化权力限定。必须正确处理好公民权利与行政权力的关系,坚持权力和责任相对等、权利和义务相对等的原则,科学设定法律规范,合理调整权责、利益关系,在规定国家机关的管理职权、强制手段和公民的守法义务,以及对公民违反法律规范的处罚和强制措施的同时,必须对国家机关的权力予以规范和约束,合理分配和限定权力,形成科学的权力制约和运行机制,从而平衡好国家公

权和公民私权,使制定的法律制度充分体现全过程人民民主理念。

强化公平正义。发展全过程人民民主,要求立法更加科学合理平衡好各种利益关系,更加全面而充分地保护好每一位公民的合法权益,努力让人民群众在每一项法律制度中都感受到公平正义。这就要求各有关方面进一步增强从大局出发、从国家和人民整体利益出发的立法自觉,坚决防止在实施立法项目中出现部门权力交叉、利益法制化和减损公民权利的问题,把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到立法实践中去,把社会公平正义这一法治价值追求贯穿到立法的全过程、各方面。

深刻把握发展全过程人民民主对于做好新时代立法工作的路径指引

拓展民主立法的广度和深度。在地方立法工作实践中,咸宁市人大常委会认真践行全过程人民民主理念,在法规立项、起草、审查、审议、通过等立法工作的全过程,通过一系列制度安排、工作规范 and 机制设计,创新公众参与方式,拓展公众参与内容,补齐公众参与短板,零距离、全过程问计于民、问需于民,寻求立法最大公约数。

拓展公众参与的广度和深度。今年,咸宁市人大常委会在调整充实立法专家库、顾问团的同时,确定了8个基层立法联系点,充分发挥其立法民意直通车的作用。在召开立法调研座谈会、论证评估会时,邀请一定数量的行政相对人参

加,充分听取他们的意见。对涉及重大利益调整或有分歧意见的,组织召开听证会,充分听取各利益相关方的意见。

拓展人大代表作用发挥的广度和深度。咸宁市人大常委会充分尊重人大代表主体地位,进一步加强同人大代表的联系,创造条件让人大代表全面参与立法,坚持在每年人代会会议期间、下基层调研期间向人大代表征集立法项目建议,对条件成熟的项目,及时纳入立法计划;邀请人大代表列席审议法规案的会议,参与立法调研、论证、听证等活动,充分吸收人大代表的意见建议,使地方性法规更加全面准确反映民意、集中民智。

拓展民意采纳的广度和深度。今年,咸宁市人大常委会进一步完善了民意收集采纳和反馈制度,对在地方立法工作中通过各种途径收集到的群众意见建议,逐条分析研究,对合理的尽量吸纳到法规条款中去,对确实不能采纳的通过一定形式及时予以反馈并说明理由,让人民群众参与立法有一个可观可感的实际效果。

拓展民生立法的广度和深度。近年来,在咸宁市委领导下,咸宁市人大常委会不断拓宽立法项目来源渠道,注重通过多种方式充分了解人民群众的立法需求,制定了城区山体保护、农村生活垃圾治理、陆水流域保护、城市管理、文明行为促进、武汉城市圈公共交通一体化促进、古桂花树保护等人民群众普遍关心关注、基层治理现代化迫切需要的地方性法规,为咸宁打造武汉都市圈自然生态公园城市,实现高质量发展、高品质生活、高效能治理提供了有力法治保障。