

做好调查研究 更好发挥代表作用

人大代表的履职效能直接影响群众利益的维护和地方人大工作的开展。在新形势下，要提高代表履职效能，必须开展精准细致的调研，从中总结经验、吸取教训、找到规律，将调研成果不断转化为加强和改进代表履职的实际成效。

■ 李鹏凯（山西）

调查研究是我们党的传家宝，是做好各项工作的基本功，也是人大的基本工作方法。山西省万荣县人大常委会坚持“三个聚焦”，积极为代表搭建调查研究平台，让代表在高质量发展实践中不断提升履职本领、更好履行代表职责。

聚焦“本领恐慌”，开展学习式调研，着力提升代表履职尽责的能力

踏上新征程，代表履职遇到的“陌生领域”越来越多，“本领恐慌”问题更加突出，单纯的理论学习已经满足不了代表履职的需要，必须通过走出去调研、到一线调研等方式向先进学习、向实践学习，才能解放思想、开阔视野，对党的创新理论有更加直观、更加深刻的认识，才能更好适应新时代对人大代表的要求。

对标一流开展调研。为帮助代表更好地理解以习近平同志为核心的党中央提出的一系列新理念新战略新举措的理论意义和实践意义，县人大常委会聚焦时代主题，立足当地发展中的事、代表们正在干的事，坚持“哪里好，就到哪里学”的原则，组织代表先后赴浙江、陕西、重庆、河北等地实地调研“千万工程”、大数据应用、现代农业、农文旅融合、联络站（点）建设等课题，让代表切身感受乡村振兴、黄河流域生态保护和高质量发展、

新发展理念、全过程人民民主等政策理论的具体实践效果，积极寻求履职的最佳路径、最优措施、最好效果。

针对短板开展调研。当前，各行业各领域都在发生深刻变革。作为身处基层一线、生产一线的代表来讲，接受新生事物意识不足、创新思维能力不足、社会表率作用不足等方面的短板愈加凸显。针对这些短板，常委会坚持“缺什么，就补什么”的原则，把能力提升课堂挪到改革发展、生产建设、基层治理一线，让代表在一线调研中及时掌握新知识、熟悉新领域、开拓新视野，更快掌握本领域的新模式、新技术、新产品，不断突破既有、面对未知、解决难题、引领示范，持续补齐能力本领上的短板。

立足所需开展调研。常委会坚持“需要什么，就提供什么”的原则，通过联系代表、座谈交流、开展活动、收集代表建议等方式，广泛了解代表履职需求，精心确定课题，有针对性地组织代表开展调查研究，着力拓展代表履职能力的全面性、系统性、创造性，让代表成为懂人大业务、懂法律法规、懂经济规律、懂产业政策、懂行业知识的多面手、全把式。

聚焦发展大局，做好监督式调研，着力提升代表助力发展的本领

监督是基层人大的重要职责，调查研究是做好人大监督的重要手段。人大代表只有围绕国之大者、县之要事、民生实事，

认真开展调查研究，才能监督推动各项工作落实，实现代表工作成效的最大化。

紧跟国之大者开展调研。县人大常委会深入学习领悟习近平总书记四次视察山西重要讲话重要指示精神，对党中央关心的时刻关注，对党中央强调的坚决落实，先后组织代表对黄河流域（万荣段）生态保护和高质量发展、汾河流域（万荣段）生态修复和保护、粮食安全、文物保护、现代农业产业发展等工作进行调研，推动党中央各项重大决策部署在万荣落地落实。

紧扣县之要事开展调研。推动全县各项工作贯彻落实是人大代表义不容辞的责任。常委会充分发挥人大代表作用，紧紧围绕县委工作的重点、政府工作的难点、群众反映的热点谋划开展调查研究，让代表既从群众的立场提出建议，又从专业的角度支招献策，并积极督促“一府一委两院”抓好整改落实，从而保障各项重点工作既顺应群众心声、又适应发展所需。

紧贴民生实事开展调研。民生实事一头连着群众的阴晴冷暖，一头连着代表的履职担当，是人大监督的重点，也是群众关注的热点。常委会坚持组织人大代表深入基层一线，通过实地走访、现场察看、听取汇报、明察暗访等方式深入开展调研，着力把阻碍民生实事落实的堵点痛点找出来，把民生实事项目实施中存在的突出问题弄清楚，把人民群众的强烈诉求问明白，以细致的调研增强监督实效，进一步推动民生实事全面落实、急难愁盼问题得到解决。

聚焦典型事例，做好解剖式调研，着力提升代表精准履职的成效

人大代表的履职效能直接影响群众

推动人大代表在高质量发展中建功立业

■ 曹旭永（河北）

河北省围场县人大常委会以搭平台、建机制为抓手，坚持将代表活动融入承德市委“四个再建功立业”工作部署中，立足实现“五个一”“四个一批”和“五个引进”目标要求，有力保障了各级人大代表依法履职尽责。

优化服务保障 搭建代表履职平台

代表之家建设实现“规范化”。县人大常委会争取代表之家专项经费累计30万元，梯次支持乡镇人大代表之家建设，有3个乡镇被评为五星级、6个乡镇被评为四星级；以落实市委人大工作会议精神为契机，申请设立人大代表之家联络服务中心获批，县人大常委会统筹推进乡镇人大工作的能力进一步提升。

代表小组划分实现“专业化”。在保留以村为单位划分代表小组的基础上，部分乡镇实行依产业、依专项工作需要跨村

划分代表小组，让特长相近的代表组成代表小组，让有专长的人干专业的事，极大激发了人大代表工作的积极性和人大监督工作的实效性。目前，3个乡镇的试点工作已结束，跨村组划分代表小组的做法将在具备条件的乡镇推广。

代表联络实现“常态化”。采取统一活动、划片活动等多种形式，组织县乡人大代表参加农村人居环境整治等工作，形成全县人大代表广泛参与、多级联合行动新局面，有力推动了相关工作；扎实开展“双联双领”活动，采取县人大常委会组成人员联系县人大代表、县人大常委会领导联系乡镇人大，县人大常委会领导领衔督办代表建议、领衔开展重点课题调研的形式，支持推动县乡两级人大代表依法履职，取得了上下双提升效果。

聚焦“主战场” 展现代表履职风采

聚焦工作监督和法律监督主战场，让人大代表在履行职责上发挥应有作用。

聚焦“5+2”联动监督和“6+1”联动监督“回头看”重点领域，组织42个代表小组、560名人大代表进园区、进社区、进企业、进校园开展监督工作，向政府和责任部门提出审议意见44条、转交问题和建议26条；组织代表小组就农村人居环境卫生、城镇市容市貌、水污染防治等工作开展情况进行监督检查，督促乡镇政府和县直有关部门抓好整改提升；结合代表小组视察调研所提出的意见建议，按照县委要求，人大常委会及时作出《关于打击野外用火的决定》《关于全面加强散煤污染治理的决定》，为两项工作的攻坚提供有力法治保障。

聚焦乡村振兴主战场，让人大代表充分发挥自身优势。人大代表发挥懂政策、善宣传、人脉广、信息灵等优势，积极开展法律法规宣传、安全生产知识培训和项目培育、人才引进、物资捐赠等工作。

健全工作机制 提升代表履职能力

业务培训突出“针对性”。以政治理

利益的维护和地方人大工作的开展。在新形势下，要提高代表履职效能，必须开展精准细致的调研，从中总结经验、吸取教训、找到规律，将调研成果不断转化为加强和改进代表履职的实际成效。

紧盯矛盾问题深入调研。人大代表在履职过程中，会遇到实践中的新问题、改革发展存在的深层次问题、人民群众急难愁盼问题等等，人大代表必须增强问题意识、坚持问题导向，聚焦一些典型的矛盾问题深入开展调查研究，摸清真实情况，找准问题症结，提出应对之策。近几年，常委会组织代表围绕文化开发利用不足等课题积极走访调研、座谈交流、查阅资料、分析研究，形成了高质量的调研报告，为县委决策提供参考。

围绕成功事例精心调研。运用典型案例“解剖麻雀”是做好调查研究的宝贵经验。万荣县美丽乡村建设走在全国前列，为了了解美丽乡村各方面的经验，常委会组织全县人大代表围绕美丽乡村建设规划设计、资金筹集、工程实施、日常维护、集体经济等多方面内容以乡镇为单位开展集中调研，详细了解各乡镇、各村的好做法、好经验，既让代表们感受了万荣乡村面貌的巨大变化，也让代表们了解了今后乡村的发展方向。

聚力难办建议跟踪调研。做好人大代表建议办理工作是发展全过程人民民主的重要举措。针对综合性强、涉及面广、处理难度大的建议，常委会积极组织相关代表通过实地察看，座谈交流、约谈部门、集体面商、单独见面等方式开展跟踪调研。对于需要多个部门共同参与办理的，积极协调指导，明确主办单位和协办单位的职责；对于能解决而未办理的，要求相关部门拿出方案、明确时间、认真办理；对于暂时不能办理的，要求列入规划逐步解决；对于因相关政策等原因不能办理的，要求做好解释工作，取得代表谅解；对于办理情况代表不满意，的要求再研究、再沟通，重新办理，真正做到“件件有着落、事事有回音”，努力把人大代表建议办理成果转化为实实在在的举措和成效。

论学习培训为基础，以宪法法律、人大业务知识为重点，组织开展双碳经济、绿色产业发展、公共卫生体系建设等专题培训，人大代表深入选民和群众宣传惠民政策知识，切实发挥党同人民群众的连心桥作用。

组织活动突出“经常性”。县人大常委会制定活动方案、明确要求，深入推行“人大月”有活动，代表人人都参与”工作模式，组织人大代表集中或以代表小组为单位，开展县乡级代表活动330多次，参加人数达2000多人次，使人大代表各尽其才、各展其能。

考核评价突出“实效性”。建立代表履职情况考核制度和代表履职档案制度，各级人大代表按照年度填写履职档案记录表，县人大常委会对联系选民不紧密、不履行代表职责、不参加代表小组活动、选民不满意的代表及时进行提醒，有力监督代表履职；认真落实代表向原选区选民述职并接受评议制度，县人大代表分批次向所在选举单位述职，并现场接受评议，得到群众广泛认可。

■ 滕修福（安徽）

2022年地方组织法第六次修正，将“审查监督政府债务”明确为县级以上地方各级人大及其常委会的法定职权之一（第十一条、第五十条之规定）。那么，县级以上地方各级人大及其常委会如何依法“审查监督政府债务”呢？

地方债务风险问题，备受中央关注。2018年，中共中央办公厅印发的《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，将“政府债务”作为人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管的重点。2021年6月，中共中央办公厅又专门印发《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见》。2022年12月15日至16日举行的中央经济工作会议专门提到地方债务风险问题。会议强调，要“防范化解地方政府债务风险，坚决遏制增量、化解存量”。今年4月28日，习近平总书记主持召开中央政治局会议，分析研究当前经济形势和经济工作。会议指出，“要加强地方政府债务管理，严控新增隐性债务”。7月24日，习近平总书记主持召开中央政治局会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作。会议进一步指出，“要有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案”。

实践中，如何准确把握人大监督政府债务的定位和原则，形成人大监督政府债务的工作合力，强化人大对政府债务的审查监督实效呢？笔者认为，应重点把握好以下几个方面问题：

一要把握政府债务的监督重点。中共中央办公厅印发的《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》明确指出，“地方政府债务审查监督要重点审查地方政府债务纳入预算管理的情况；要根据各地的债务率、利息负担率、新增债务率等风险评估指标体系，结合债务资金安排使用和偿还计划，评价地方政府举债规模的合理性。积极稳妥化解累积的地方政府债务风险，坚决遏制隐性债务增量，决不允许新增各类隐性债务。”今年4月和7月，习近平总书记主持召开的两次中央政治局会议，也特别强调，“要加强地方政府债务管理，严控新增隐性债务。”“要有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案。”

二要强化政府举债的审查批准。依据预算法第四十八条之规定，“预算安排举债的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源”是预算审查监督的重点，因此，在预算编制（包括预算调整）的过程中，要重点审查监督政府举债的合法性和合理性，以及偿还方案和能力。要按照全国人大常委会出台的《关于授权国务院提前下达部分新增地方政府债务限额的决定》精神，严格审查批准并上报备案政府举债限额，未经批准不得举债。

三要强化政府债务的专项监督。2022年地方组织法第六次修正，已补充明确将“审查监督政府债务”作为县级以上地方各级人大及其常委会的法定职权，因此，适时听取和审议政府债务管理情况报告，审查监督政府债务，是地方各级人大及其常委会的法定职权所在，应理直气壮、不可懈怠。笔者建议，已列入全国人大常委会年度立法计划的监督法修改，应将“审查监督政府债务”写入监督法，明确各级人大常委会对政府债务的事前、事中、事后的全口径全过程审查监督权。

四要用活审查监督的方式方法。要将审查监督政府债务与其他专项工作监督结合起来，除预决算审查监督要重点审查监督政府债务外，还可以督促审计机关组织安排专项审计，审查监督政府债务；还可以邀请人大代表和专家学者参与其中，组织开展视察调研、座谈论证，进行政府债务风险评估；还可以结合行使对重大事项和项目的决定权、组织开展专题询问和质询、执法检查等方式方法，全方位强化对政府债务的审查监督。

五要推进全口径全过程的跟踪督查。人大财政经济委员会、人大常委会预算工作委员会等人大及其常委会相关机构，要充分利用互联网+（大数据、云计算等），加快推进预算联网监督工作跟踪监督的同时，建立政府债务数据库，建立政府偿债备付金制度等，开发政府债务审查监督系统和应用场景，数字赋能地方政府债务的全口径审查和全过程监管，诸如对债券资金从额度分配到审批、发行、资金流向、项目实施的全链条跟踪监测，形成线上发现问题、线下处理问题和反馈处理情况相结合的工作机制，提升人大监督政府债务的科学性和实效性。

是必须始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。党的领导是坚持、完善和发展人民代表大会制度的政治保证。温岭市人大在“参与式预算”实施过程中，积极争取党委的领导和支持，通过党委重视、人大主动、政府积极、上下联动，推动“参与式预算”的深入开展。同时，坚持在现有法律框架内开展积极探索，建立完善10余项相关制度，注重用制度来保障“三统一”的有效落实，逐步推进“参与式预算”规范化和制度化。二是必须始终坚持全过程的依法有序稳妥渐进。“参与式预算”是增量式的改革实践。在深化“参与式预算”工作中，温岭市人大坚持从实际出发，按照由点到面、由下而上、由表及里、由柔变刚的路径，有序加以推进。同时，根据新的形势和要求，坚持典型引路，循序渐进，持续不断加以创新提升，使“参与式预算”稳步向纵深推进。三是必须始终坚守民主法治和持续不断的探索。实践十八年来，“参与式预算”显示出经久不衰的生命力，其中很重要的一点就是温岭历届人大对民主法治的坚守，并在实践中不断探索、不断创新、不断迭代突破，深入践行和发展全过程人民民主。有了这种坚守和持续不断的探索创新，“参与式预算”工作才有了持久的生命力和创造力，不断彰显时代的功效和价值。

（作者系浙江省温岭市人大常委会主任）

“参与式预算”的实践思考

总结回顾近二十年的“参与式预算”工作实践，我们深切感受到，推进人民代表大会制度的与时俱进和完善发展：一

发展全过程人民民主 深化“参与式预算”改革

■ 朱明连（浙江）

审查批准预算并监督其执行，是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权，也是人大及其常委会代表人民管好“钱袋子”的主要方式。浙江省温岭市的“参与式预算”萌芽和发展于习近平总书记浙江提出“八八战略”时期，并且在党的十八大以后持续推进并不断取得实效。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，温岭市人大加强探索创新，以全过程人民民主为牵引，充分发挥代表主体作用，有序扩大公民参与，深化部门预算审查监督，逐步形成“预算全口径、参与全方位、监督全过程”的“参与式预算”新实践。

“参与式预算”的主要做法

从2005年开始，温岭市人大围绕如何使预算从比较封闭走向比较民主、如何实现预算编制从少数人决定到多数人参与决定、如何促进政府预算更加完整细化和公开透明，开启了“参与式预算”探索历程。此后，沿着“由点到面、由下而上、由表及里、由柔变刚”的路线循序渐进，不断迭代推进“参与式预算”。

“参与式预算”早期阶段：以预算民主恳谈为主要形式，实行预算“三审”制，扩大公民参与，推进预算公开。2005年在新河、泽国两镇试点，首次把“民主恳

谈”引入到镇级预算审查监督之中，创造了“参与式预算”的主要形式——预算民主恳谈；2006年，探索镇级预算修正议案制度；2008年，对县级部门预算进行首次民主恳谈；2009年，探索大会审查部门预算；2010年，在全市各镇（街道）全面推开“参与式预算”，并在市人大会上恢复口头报告预算制度；2011年，开始探索代表联络站预算征询恳谈；2013年，实现市镇两级政府及部门预算全公开。这一时期的主要做法就是探索在预算初审和审查前增加预算环节，在国内率先实行预算“三审制”，即通过预算民主恳谈等主要方式，广泛邀请人大代表、选民、专家和社会各界参与市级部门预算、镇级预算编制的协商和讨论，人大及人大代表审查预算，并通过预算修正议案的方式决定预算的修正和调整，激活“长期休眠”的预算修正权，实现了实质性参与预算审查监督。

党的十八大以来，“参与式预算”向纵深发展，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。2012年，温岭市人大开始办审计和开展审计查出突出问题专题询问；2013年，开启部门预算大会票决探索；2014年，探索人大常委会初审票决部门预算，并开始探索预算绩效监督的新路径，对服务业发展引导财政专项资金等三个专项资金开展绩效评价；2015年，实行人大常委会“四本账”预算分本表决制度；2017年，建立人大常委会审议预算绩效管理作制度；2019年，建立专家组

并让其参与预审部门预算。这一时期的主要做法就是加强对全口径预算决算的审查和绩效监督，深化预算、国资、债务、审计一体化监督，推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展。

党的二十大以来：强化数字赋能，推动“参与式预算”系统重塑。温岭市人大紧紧抓住数字变革这一关键变量，积极研发上线“参与式预算数智在线”应用，构建“审查全覆盖、监督全链条、参与全方位”的量化闭环融合预算新机制，激发“参与式预算”新动能。应用基本架构为“一点切入、二级联动、三个端口、五大场景”，即以部门预算审查监督为切入点，市镇二级联动，开发“浙政钉”用户端、PC后台端、“大屏驾驶舱”三个端口，打造选一选（智选部门）、谈一谈（民主协商）、改一改（民主决策）、督一督（民主监督）、评一评（民主评议）五大场景。其主要特点为：一是审查全覆盖。利用“选一选”场景，通过设置审查频率等参数，每年选择6个重点部门进行监督，实现一届重点部门监督全覆盖；将全市77个一级预算单位全部分解到18个基层单元，依托“参与式预算数智在线”进行分站审查、实时监督，每个基层单元3至5个部门，五年固定不变，各基层单元每年从中选择1个部门进行重点审查监督，一届实现所有部门全覆盖。二是参与全方位。各基层单元内各级人大代表全员参与部门预算审查监督，并扩大到街道选民代表、经济开

发区选民议事会成员、部分公民及社会各界；系统建立并打通了选民库、市人大代表库、镇街代表库和预算审查专家库，一键自动获取参与人员，自动向参与人员发送通知、推送预算信息，解决了全员参与难的问题。三是监督全链条。各基层单元根据分工，对相关部门从预算编制开始到预算执行、决算和绩效进行全链条监督；在督一督环节，系统打通财政预算执行数据，进行自动分析，按设定系数进行“三色预警”，根据示警情况进行纠偏监督，并进行五维评价形成闭环。

“参与式预算”的成效价值

十八年的实践证明，“参与式预算”对推动人民代表大会制度与时俱进、基层社会治理能力现代化、全过程人民民主以及区域发展都产生了积极效应。一是促进了政府决策的民主化科学化。组织人民群众广泛参与预算协商讨论，将以预算编制由少数人决定转变为多数人参与决定，实践成果写入预算法第四十五条。“民主恳谈”制度改变了政府传统的决策方式，提高了决策的透明度，公民广泛平等的参与和民意的公开、自由、充分表达，使决策者听到更多来自基层的声音，从而使政府的决策更能体现民意，更能代表社会公民的利益和意愿。二是推动了基层人大的职权行使。“参与式预算”首次让人大代表行使了预算修正权，