

# 浅谈县乡人大如何提高代表建议质量

■ 张友好（安徽）

人大代表提出建议、批评和意见，是执行代表职务，参加管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的一项重要重要工作。代表建议质量的高低，关系到建议作用的发挥，关系到建言献策的水平，关系到建议办理的效果。县乡人大如何提高代表建议质量，笔者认为，要从学习培训、调查研究、建议撰写、审查指导、激励考核五方面着手，推动代表高效履职助力经济社会高质量发展。

## 抓学习培训 促素质提升

新时代新征程，对人大代表提出新要求，当好群众的代言人，提出有深度、有见地的建议，应该把学习放在首位。一要加强政治理论学习。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，学习党的路线、方针、政策，用党的创新理论武装头脑、指导实践、推动工作，做政治上的明白人。二要加强法律法规学习。认真学习宪法、地方组织法、代表法、监督法等法律法规，学习宏观经济、规划建设、社会治理等方面知识，开阔视野，拓宽知识面，提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力，做尊法学法守法用法的模范。三要加强业务知识培训。采取“请进来”与“走出去”相结合，抓好新任和任中培训，提高代表履职

培训的针对性和实效性。不定期举办法律法规、建议撰写等专题培训，让代表熟悉建议的提出条件和要求，使其所提建议规范、准确、合理、可行，不断提高自身综合素质，努力成为人大工作的行家里手。

## 抓调查研究 促言之有物

调查研究是谋事之基、成事之道。随着群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，县乡人大要有计划地组织代表开展走访调研等活动，丰富代表履职内容，拓宽知情知政渠道，找准问题的切入点，以“小切口”推动解决“大问题”。在建议选题上，要注重围绕党委、政府中心工作，围绕群众关心关注的热点难点问题，围绕本行业本领域带有普遍性典型性问题，围绕乡村振兴、营商环境、社会治理、民生实事等方面，做好调查研究，躬身问计于基层、问计于群众、问计于实践，从群众的生动实践中求真知、谋取良策。在调研方式上，要结合代表小组活动，请教相关领域专家，积累第一手有价值的建议素材。通过深入调研、反复思考，对群众的意见建议进行认真梳理，抓住问题的本质和关键，提出自己的见解和主张，发群众之声、建发展之言、献有用之策，交出一份份精彩的民呼我应答卷。

## 抓建议撰写 促文本规范

撰写建议是代表依法履职需要具备的一项写作基本功。代表法指出，建议、批评和意见应当明确具体，注重反映实

际情况和问题。县乡人大要通过范例点评等方式，引导代表不断提高写作水平，把握代表建议撰写要领。一要规范书写。建议的标题要简明扼要地表达出该建议的中心意思，做到简短明了、开门见山；指出问题要集中、具体、明确，点出建议的中心议题，注意一事一议；分析原因要与后面提出的对策相呼应；提出对策要具体可操作，避免抽象、笼统、泛泛而谈。通过提出建议，帮助相关单位完善机制、改进工作，确保代表建议工作接地气、察民情、聚民意、惠民生。二要精心整理。深入思考，抓住事物的主要矛盾和矛盾的主要方面，提出见解和主张，所提建议要具有“三性”：法律性。要树立立法意识，所提建议必须在宪法和法律法规的框架内。代表性。作为国家权力机关组成人员，代表人民的利益和意志，要反映“大事”，善于从全局出发提出建议。针对性。建议的角度要切口小、立意高，议而有据，有的放矢，不仅提出解决问题的办法和措施，还能够对有关部门工作具有一定的指导作用，这样有利于承办单位办理，也有利于代表对建议进行督办。

## 抓审查指导 促内容优质

县乡人大要充分发挥专门委员会、主席团和相关工作机构的作用，加强对代表提出建议的审查，帮助代表把好事关、法律关、质量关。一要开展合法性审查。建议解决的问题，要看法律法规是怎样规定的，应该如何依法办理，

确保代表提出的建议符合党和国家方针政策，符合法律法规有关规定。二要开展可行性审查。提出的建议既要关注长远，更要立足当下。因地制宜、因时制宜、因事制宜，既要考虑到群众的意愿和要求，又要考虑到当前的财政状况和实施条件，让承办单位经过努力能够办得到、行得通，从而提高群众的获得感和人大代表的成就感。三要开展规范性审查。对格式不规范、内容不完整的建议，要求代表补充完善。对一些不具备解决条件或目前暂无法解决的建议，要及时向代表说明情况。既尊重代表提出建议的权利，又能够有效提高建议的质量和办理的效率。

## 抓激励考核 促履职尽责

高质量的建议凝结着代表的辛劳和智慧。县乡人大要加强代表工作能力建设，关心支持代表深入调研，鼓励代表多写建议、写好建议，大力营造浓厚的履职氛围。一要建立奖励机制。定期开展好建议评选活动，对撰写建议多、质量高的人大代表要给予表彰奖励。二要加强考核评比。出台考核办法，将代表撰写建议情况作为年度考核考核、优秀人大代表评选和换届提名连任的重要依据，增强代表撰写建议的积极性和主动性。三要开展广泛宣传。开设优秀建议专栏，制作优秀建议汇编，定期召开经验分享会，通过网站、报纸、电视以及微信公众号等广泛宣传推介为民代言典型，展现新时代人大代表的良好风采。

# 守正创新 走出基层代表工作提质增效新路径

■ 费卫东（江苏）

代表工作作为人大工作的重要基础，是发展和完善人民代表大会制度的支撑和保障，代表工作做得有声有色，人大工作就能充满生机活力。近年来，江苏省常熟市人大常委会以推动全过程人民民主向前端走、往深处走，往常态走为目标，持续推进代表工作的理论创新和实践创新，推动发展更加有效、更具活力的全过程人民民主基层实践，形成以“代表常在、百姓常来、实事常办、作为常显”为鲜明特色的工作品牌，有效打通服务发展、服务人民的“最后一公里”，努力让全过程人民民主在基层看得见、摸得着。

## 夯实基础 倾力打造高品质履职环境

常熟市人大常委会秉持总结、继承、完善、提高的原则，从源头上系统性谋划，以优质履职环境保障代表作用充分发挥。一是持续深化阵地迭代升级。突出建好用活“一个载体”，按照“1+14+N”布局和有“七有九化”标准，在全市建设覆盖市镇村三级代表“家站”259个，并逐步向代表企业、专业行业延伸，为代表履职提供阵地支撑。深化人大工作数字化改革，加快推进“数字人大”建设，开发运用“码上见”小程序，通过“掌上”媒体方式实现代表联系群众面对面。二是健全履职监督保障体系。把加强代表履职管理作为激发和释放代表履职效能的重要方式，科

学构建以提升代表履职实效为导向的保障体系，将代表活动经费纳入财政进行保障，出台《代表履职积分管理办法》《代表在闭会期间开展活动的意见》等，运用“传统+现代”“线上+线下”相结合的方式加强对代表履职的过程管理，多层次开展代表履职培训、业务培训，实现对代表履职的常态培训、动态掌握和科学考评。三是规范执行“双联”机制。健全工委对口联系代表机制，构建组织网络横向到边、民意传导纵向到点的“六横六纵”联络蓝图，常态化制度化开展“主任接待代表日”“代表统一接待日”“代表联系行政村”等活动，有效密切代表与群众的联系。注重发挥代表在各方面的“智库”作用，建立教育和卫健两个专业代表小组，设立人大代表经济运行观察点，有效凝聚人大代表智慧和力量。2023年，全市各级代表走进“家”“站”累计超2300人次，收集问题近700个，推动解决近500个。

## 整体谋划 倾力打造全过程履职体系

常熟市人大常委会牢牢把握代表工作的重点，从“三个维度”着手，力促更好发挥代表参与管理国家事务的作用。一是代表活动有热度。始终以群众欢迎、群众满意作为开展代表活动的出发点和落脚点，按照前有方案、中有组织、后有总结的要求，精心组织开展苏州、常熟两级代表小组活动，结合主题教育，认真组织全市1700多名各级代表开展“牢记嘱托、感

恩奋进”学习实践活动，2473人次参与“琴川代表讲坛”活动，努力做到“民有所呼，我有回应”。二是代表建议有精度。认真落实代表建议办理“两个高质量”工作要求，围绕“提”，督促代表深入群众开展调研、精准对接群众急难愁盼问题，代表建议数量质量稳步实现“双提升”；围绕“办”，建立“重点建议重点督+一般建议常态督”的模式，会同纪委监委开展协同监督，每年超150件代表建议高质量办结，建议办成率和满意率屡创新高。三是监督检查有力度。紧扣“精、深、严”总要求，持续深化监督检查活动代表参与，每年邀请超150人次代表参与监督活动并鼓励审议发言，在经开区、高新区建立辖区人大代表联席会议制度，真正做到代表参与监督活动有过程、有实效。重视加强人大任命干部后监督，开展“两官”履职评议和部门工作评议，每年组织超千名代表，完成对12名员额法官检察官和5个政府工作部门的评议，推动国家机关工作人员勤勉履职、依法用权、为民服务。

## 守正创新 倾力打造特色化履职品牌

常熟市人大常委会持续在深化务实管用、具有特色的履职实践中下功夫、谋提升。一是全国首创代表公益组织。成立以代表为主体的公益组织“人大代表公益会”，设立健康关爱、助学奖学金、创新创业奖、激励鼓励、成长成才5个专项资金，鼓励和引导代表开展扶弱帮困、助学奖学金、

惠民义诊、困难救助、关爱老代表等慈善活动，实现市级总会、镇街分会全覆盖，年均开展各类慈善活动80余场次，惠及群众2000多人次。二是“家·庭融合”赋能溯源治理。积极践行新时代“枫桥经验”，依托覆盖全市的代表履职阵地，探索建立“代表四融工作法”，推动广大代表参与诉前、诉中、诉后的矛盾纠纷多元化解，运行以来累计组织代表开展活动、接待咨询超1100人次，举办交流研讨和普法活动191场，开展调解指导、纠纷化解、在线听审等活动297次，切实把人民民主的制度优势转化为推动基层治理的实际效能。三是代表履职与法检工作融合。把代表履职延伸到法院检察院工作基层末端，在全市8个基层法庭设立“法庭代表联络站”，配套建立“十项制度”，经常邀请代表旁听案件审理、监督案件执行、参与纠纷化解，每年超600人次代表进站，助力化解矛盾纠纷350余起；在检察院创设全省首个“代表驻检察院检察联络站”，定期邀请代表调研检察工作、观摩出庭公诉、参与检察建议落实，有效提升司法监督质效。四是跟踪监督答好“民生答卷”。把民生实事项目人大代表票决制工作作为践行全过程人民民主重大理念的重要举措，一手抓抓候选项目征集筛选，一手抓实票决项目实施督办，每年组建6个由常委会领导带班、专业代表组成的监督组，全程督办票决项目的实施，组织全体代表对完成情况开展视察，建立“人民出题、代表答题、政府答题、人大验题”的民生实事办理新模式。

# 让人大监督更具刚性

■ 朱利群（浙江）

习近平总书记在中央人大工作会议上指出，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。浙江省金华市婺城区人大常委会认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，围绕区委工作重点、政府工作难点、部门工作盲点、群众关注热点，面向社会公开征集人大常委会年度监督议题，进一步增强监督工作的公开性、民主性、针对性和时效性，构建了常规监督、重点监督、跟踪监督和专题监督工作体系，增强人大监督工作刚性，确保人大监督工作方向不偏、重点不虚、效果不空。

## 聚焦履职尽责，强化常规监督，推动依法履职

婺城区人大常委会围绕“一府一委两院”日常性工作，加强常规监督力度，推动国家工作人员依法履职，提升服务群众、服务经济社会发展水平和能力。一是压实监督责任。常规监督议题确定后，根据工作职责分工，由常委会分管副主任负责，相关委室牵头，组织代表围绕经常性、针对性、及时性、实效性这4个特点开展监督，近年来开展了政府组成部门工作评议、代表约见政府职能部门主要负责人、“两好”（法官检察官）履职评议等，有力打好“人大监督组合拳”。二是听取审议报告。听取和审议政府及“两院”的专项工作报告；审查和批准预算决算；听取审议国民经济和社会发展计划、

预算执行情况、审计工作报告、法律法规实施情况、规范性文件备案审查等工作完成情况，提出审议意见，推动“一府一委两院”工作落实。三是推动问题整改。制定《视察和审议意见办理实施办法》，推行视察和审议意见清单化，分析研究群众普遍关心、反映强烈的重点难点问题，提出具体可行的视察和审议意见问题清单，交由“一府一委两院”按时办理、限时反馈，提升人大常规监督实效。

## 聚焦落地落实，强化重点监督，推动取得实效

婺城区人大常委会找准监督切入点，分清主次和轻重缓急，有针对性地重点监督，督促区政府集中精力把问题解决好。一是合力开展上下联动项目监督。加强与省、市人大常委会的协调联动，高质量开展执法检查，把联动监督聚焦在法律制度落实、法律责任落实、推动问题解决、保障群众合法权益上。听取区政府法律法规落实情况汇报，对执行情况进行全面评价，形成执法检查综合报告和问题清单报区政府，要求区政府和职能部门限时解决存在的问题。二是全力开展重大投资项目监督。研究修订《关于政府重大投资项目监督办法》，对人大批准达到3000万元以上的政府重大投资项目建设进度、工程管理等方面情况开展重点监督，督促政府高标准、高质量完成项目建设。每年选取3个政府投资项目资金使用情况进行绩效评价，确保建设资金使用更加合理、投资效益更加显著。三是倾力开展民生实事项目监督。制定《民生实事项目实施监管方案》，对每年代表票决产生的民生实事项目实施情况进行重点监督，年中主任会

议听取民生实事项目实施阶段性进展报告，年终常委会会议听取完成情况报告，次年人代会上对上年度票决产生的民生实事项目实施情况进行审议，开展满意度测评，督促区政府对代表不满意问题进行及时整改，确保把民生实事办实、办好。

## 聚焦重点难点，强化跟踪监督，助推问题解决

婺城区人大常委会充分发挥人大制度优势和代表主体作用，聚焦重点难点任务，加大监督力度，及时跟踪问效，以刚性监督倒逼问题解决。一是紧盯重大改革推进。坚持目标导向、问题导向，紧扣区委明确的改革目标，连续三年围绕县中执法事项、重塑执法队伍、完善监督体制机制等方面，开展专题调研、专题视察、履职评议、听取专项工作报告等全方位跟踪监督，配合改革开展综合行政执法大队履职评议工作，推进“大综合一体化”行政执法改革试点取得实效和成果落地。二是紧盯营商环境优化。近年来，区人大常委会先后开展促进民营经济高质量发展专题询问，按照营商环境优化提升“一号改革工程”部署要求，围绕“四大项目年大抓落实年大转作风年”和“四大百三全”活动，听取政府落实中央、省市惠企政策相关情况专项报告，省市区三级人大常委会联动开展“两个条例”执法检查等，打好跟踪监督组合拳。常委会领导带队，组织人大代表走进企业开展座谈调研，广泛征求意见，摸清情况、找准病灶，围绕影响营商环境的重点问题、难点问题，提出解决对策，为区委决策提供参考。三是紧盯跨年项目进度。积极探索由一次性监督向连续性监督方式转变，把跟踪作为践行全过程人民民主、提高监督实效的重要抓手，多举措、全方位、全过程

跟踪问效，增强监督的韧度，让跨年监督成为常态，针对因各种原因导致项目延期的情况，区人大常委会持续跟踪监督，组织代表视察，提出监督意见，促进项目加快进度、有序推进。

## 聚焦决策定议，强化点题监督，推动落地成景

婺城区人大常委会聚焦区委重大决策部署，聚焦重点工作推进，精准监督，靶向发力，力求监督到“关节点”，督到“紧要处”。一是服务中心大局，及时作出人大决议。2022年10月11日，区委八届二次全体（扩大）会议，审议通过《中共金华市委婺城区委关于争当高水平建设内陆开放枢纽中心城市中坚力量 高质量打造“一带七心”的决定》，为推动区委决策部署落地成景。二是开展专题询问，推动重点工作落实。聚焦低效工业用地整治等区委重点工作，区人大常委会通过专题询问向婺城区区政府及有关部门加快低效工业用地整治，解决企业发展过程中的土地要素瓶颈，有力促进实体经济的发展。三是发挥职能优势，促进招商项目落地。近年来，婺城区招商引工作成效明显，但由于受到土地指标的制约，项目落地速度缓慢。区人大常委会财经工委牵头，进行专项调研视察，督促政府始终树牢“招商为先、落地为大”理念，坚持要素跟着项目走，统筹做好土地规划、供地计划，做到招大引强企业早落地、早投产、早见效。

（作者系浙江省金华市婺城区人大常委会主任）

# 扎实有效推进备案审查工作

■ 刘曙芬 刘汉松（湖北）

近年来，湖北省咸宁市人大常委会切实担当规范性文件备案审查的法定职责，坚持“有件必备、有备必审、有错必纠”原则，依法开展规范性文件备案审查工作，有效实现了规范性文件备案审查全覆盖、常态化、规范化，推动备案审查工作取得新进展。

## 以制度建设夯实备案审查工作基础

咸宁市人大常委会准确把握新时代备案审查工作新要求，不断建立健全备案审查工作制度机制，努力做到备案审查监督全覆盖。持续推进备案审查工作制度建设。按照“全链条、全方位、全覆盖”的实践要求，建立完善规范性文件报备登记制度、年度目录报送制度、备案情况核查通报制度，适时开展专项检查和问题督办，固根本、补短板、强弱项，真正让各项制度落到实处。坚持和完善备案审查工作衔接联动机制。加强与“一府一委两院”和县（市）人大常委会备案审查工作协作配合，建立完善常态化协商机制，明确主体责任，形成备案审查工作合力。采取工作提示、联动检查、定期汇报等多种形式，指导各县（市）人大常委会每年听取和审议本级人大常委会规范性文件备案审查报告，实现规范性文件备案审查工作制度全覆盖。建立健全群众参与备案审查工作制度机制。畅通群众利益表达渠道，重点审查群众关注度高、影响切身利益的规范性文件，认真接收、研究、处理与组织提出的审查建议并及时反馈，通过群众的主动参与，督促纠正存在违背法律法规规定、明显不适当等问题的规范性文件，切实把全过程人民民主重大理念贯穿到规范性文件备案审查工作全过程。

咸宁市人大常委会依法履行法定职责，始终坚持原则，严格工作标准，敢于较真碰硬，着力提高备案审查质效，切实增强人大法律监督刚性。从严格落实备案审查“三必”要求。严格落实“有件必备”，规范性文件制定机关出台的在本行政区域内具有普遍约束力并在一定时期内反复适用的文件，都必须按照规定向人大常委会报备，依法纳入备案审查范围。严格落实“有备必审”，畅通备案审查的渠道和路径，对报送备案的规范性文件依职权进行审查，对公民、组织提出的要求或者建议审查的规范性文件依申请进行审查，做到件件有结果、有回复。严格落实“有错必纠”，对审查中发现的违背法律法规规定、明显不适当等问题，坚决督促制定机关予以纠正。加强备案审查工作指导。指导县级以上人大常委会将备案审查工作纳入年度工作重点、监督工作计划和法治建设绩效考核内容，实现向人大常委会报告备案审查工作情况全覆盖。注重日常密切关注、动态跟踪市“一府一委两院”和县级人大常委会官网公布的各类规范性文件情况。加强对口“一府一委两院”和县级人大常委会依法履行法定职责，始终保持原则，严格工作标准，敢于较真碰硬，着力提高备案审查质效，切实增强人大法律监督刚性。从严格落实备案审查“三必”要求。严格落实“有件必备”，规范性文件制定机关出台的在本行政区域内具有普遍约束力并在一定时期内反复适用的文件，都必须按照规定向人大常委会报备，依法纳入备案审查范围。严格落实“有备必审”，畅通备案审查的渠道和路径，对报送备案的规范性文件依职权进行审查，对公民、组织提出的要求或者建议审查的规范性文件依申请进行审查，做到件件有结果、有回复。严格落实“有错必纠”，对审查中发现的违背法律法规规定、明显不适当等问题的规范性文件，切实把全过程人民民主重大理念贯穿到规范性文件备案审查工作全过程。

## 以能力建设提升备案审查工作水平

咸宁市人大常委会十分注重加强备案审查能力建设，创新方式方法，采取有力措施，着力提高备案审查工作能力水平。推进备案审查工作机制创新。探索人大代表、相关专家参与规范性文件审查工作机制，通过书面征求意见、召开座谈会、论证会、听证会等方式，听取有关单位、专家学者以及利益相关方的意见，推行委托第三方对规范性文件进行研究并提出意见建议，与市人大有关专委会共同审查等方式进行审查。对于涉及重大改革发展

# 做实备案审查 打造监督利器

■ 汪秀（云南）

备案审查是宪法法律赋予人大常委会的一项重要监督职权，也是完善宪法监督制度的基础和着力点。云南省昆明市晋宁区人民法院认真贯彻落实全国、省、市人大及其常委会安排部署，努力践行全过程人民民主重大理念，把规范性文件备案审查工作作为人大工作的重要组成部分，纳入人大工作总体规划，将规范性文件备案审查打造成为监督利器。

## 整合资源 注入备案审查工作新力量

队伍建设是备案审查能力建设的重要组成部分。晋宁区人民法院以备案审查信息化建设为抓手，结合“两访”工作的开展，整合基层立法联系点、专业代表工作站、立法意见征求骨干队伍力量，进一步推进规范性文件备案审查工作。建立“规范性文件审查+立法意见征求骨干队伍”。除法律顾问、区人大各专委会及常委会工作机构协同开展备案审查工作外，区人大常委会充分发挥立法意见征求骨干队伍作用，利用骨干队伍中资深律师、行业专家等优势，对规范性文件进行“全面体检”，深入开展规范性文件备案审查工作。探索“规范性文件审查+基层立法联系点”。结合本区经济社会发展需要，探索将规范性文件审查工作纳入基层立法联系点共同开展，畅通群众参与规范性文件备案审查工作的渠道，广泛听取意见建议，提高备案审查质量，助力全过程人民民主。探索“规范性文件审查+专业代表工作站”。利用专业代表工作站的

## 跟踪问效 提供备案审查工作新保障

晋宁区人民法院坚持“效果导向”，不断提高纠错精准化水平，做强备案审查“最后一公里”。纳入考核运用。制定机关在规范性文件制定过程中未申请前置介入，在备案审查时出现备案审查被退回要求修改或撤销的，将纳入依法治区考核进行扣分处理；未按照备案范围报送规范性文件或者未按期限报送或者备案材料不齐全的，由监察司法委通知其限期报送或者补充报送；逾期不报送的，提请区委人大常委会主任会议同意后予以通报，并纳入全区年度综合目标考核进行结果运用。同时，在规范性文件备案审查检查中，发现迟报漏报情况的，将在依法治区考核中进行扣分处理。纳入监督检查。将已备案的规范性文件纳入监督范围，适时组织检查，充分掌握其实施效果。纳入代表监督。充分发挥人大代表作用，利用人大代表工作站（联络站）、专业代表工作站开展活动及常委会组成人员家访谈话、代表家访谈话的契机，广泛听取规范性文件实施情况，以良法促进发展、保障善治，切实推进规范性文件备案审查工作，切实维护群众的合法利益，推进依法治区进程。

## 高效运作 展现备案审查工作新成色

备案审查过程中，备案是基础，审查是关键。晋宁区人民法院充分发挥专（工）委及律师、行业专家等作用，全面、及时、准确、规范做好规范性文件备案审查工作。强化培训，审查能力和水平有效提升。每年组织区人大及其常委会专（工）委、“一府一委两院”分管领导及相关工作人员、各乡镇人大主席及工作人员、立

