

以生产力理论引领提升地方立法质量

■ 王彬彬（江苏）

根据马克思主义生产力理论,生产力包括劳动者、劳动资料、劳动对象三要素。三个要素不断发展变化,从而促进生产力的发展,提升社会发展水平。法律作为“公共产品”,立法是生产这一公共产品的过程。从这个意义上讲,生产力理论对做好地方立法工作、提高地方立法质量具有重要的启示意义。近年来,江苏省扬州市人大常委会认真贯彻落实习近平总书记对江苏工作的重要讲话重要指示精神,紧紧围绕“劳动者、劳动资料、劳动对象”三要素,积极发力、不断创新、追求卓越,努力提升立法工作的生产力。

优化“劳动者”要素 努力提升立法队伍素质

劳动者是生产力的第一要素,其思想、能力、作风直接关系到生产力的成效。扬州市人大常委会以构建大立法工作格局为目标,努力提升各类立法参与者的能力素质。

人大代表是立法工作的主体。为保障市人大代表、常委会组成人员全程、深度参与立法活动,进一步提高法规案的审议质量,扬州市人大常委会制定了《扬州市人民代表大会代表直接参与、常委会组成人员挂钩联系法规项目实施办法》,要求“每件制定项目应当各安排三至五名市人大代表直接参与、常委会组成人员挂钩联系”“市人大常委会组成人员在任期内至少挂钩联系一至两个法规项目”。截至目前,已有12名人大代表和12名常委会组成人员直接参与到立法活动中来,其实践经验和专业特长得到了充分调动,在审议法规案时也有了更多的发言权。

人大干部是立法工作的重要参与者。为此,扬州市人大常委会组建了青

年干部教育培训暨“人大青年先锋号”读书班,通过举办“扬州市人大大讲堂”“主题党日”“访基层、大调研”等活动,努力打造一支政治坚定、业务精通、作风过硬的年轻干部队伍。市人大常委会法工委创新开展“半月谈”活动,定期组织工作人员集中学习讨论,扩大知识储备、开拓心胸视野、提升综合素质。

基层立法联系点是立法工作队伍延伸到广大基层的触角。扬州市人大常委会通过修订《基层立法联系点工作办法》,优化工作措施,强化工作保障;按照“扩容、提质、增效”的工作思路,将基层立法联系点由上一届的12个增加到23个,在此基础上,各基层立法联系点又分别建立立法信息采集点,扩大立法工作的覆盖面;先后两次举行基层立法联系点观摩及座谈活动,并召开工作推进会;帮助联系点挖掘优势、形成特色、打造品牌,促进发挥“立法直通车”作用。

优化“劳动资料”要素 不断调整立法工作方法

劳动资料也称劳动手段,是劳动过程中所运用的物质资料或物质条件。为了提高立法工作质效,扬州市人大常委会坚持不断创新,努力推动立法工作方法、路径、手段的优化和迭代。

在立法调研中采用网络问卷调查。在以往的立法工作中,扬州市人大常委会坚持“开门立法”,每部法规都在媒体公布草案全文,征求公众意见,但公众参与程度往往不高,究其原因,可能是法规草案篇幅相对较长、内容比较专业、公众反馈意见的渠道不够便捷等。为此,扬州市人大常委会从制定《扬州市住宅电梯安全管理条例》开始,多次利用“问卷星”软件,采用网络问卷调查方式向公众征求立法意见建议。由于“掌上”操作方便

快捷、征求意见内容通俗易懂,极大地便利了立法机关扩大调研范围,公众可以以直接、有序参与,常委会收到公众反馈意见的数量远高于传统的调研渠道。

在立法分析中引入量化论证方法。立法工作仅有定性分析,没有定量分析,就不能算科学立法。在制定《扬州市畜禽养殖污染防治条例》时,调研组面临“标准划定多少合适”“限养区范围以多少米为宜”等问题,为此,调研组设计了生猪养殖情况、镇村布局规划村庄情况、规划发展类村庄畜禽养殖场户分布情况等四张调查表格,绘制了京杭大运河和通榆河沿线养殖户分布图,为科学决策提供了充分的数据支撑。从此,量化论证成为扬州市人大常委会开展立法工作的常态化方法。

在立法信息处理中搭乘“数字人大”便车。建设“数字人大”是新时代加强和改进人大工作的重大创新。就立法工作而言,“数字人大”一站式解决了立法工作对于大量信息的处理需求,是省、市人大立法工作者的“智能办公桌”“互动空间”“工作好帮手”。按照省人大常委会的统一部署,扬州市人大常委会召开全市“数字人大”纵向贯通验收工作部署会,高标准推进落实,全力以赴组织好项目的实施。未来,扬州市人大常委会的立法工作将搭乘“江苏数字人大”便车,不断创造、及时记录、有效利用数据,把数据要素转化为工作效能。

优化“劳动对象”要素 致力打造地方立法精品

劳动对象是劳动者运用劳动资料进行加工的对象。在立法工作中,法规的选题、草案文本以及最终的成稿就相当于立法参与者的劳动对象。扬州市人大常委会坚持以打造精品为目标,在立法全过程

中加强对法规“产品”的锻造淬炼。

科学立项,确保选材精准。产品的供给要以需求为导向,因此,好的立法,选题是关键。扬州市人大常委会坚持围绕市委中心大局和群众急难愁盼问题开展立法,有侧重地选择立法项目,把有限的立法资源用来解决重点问题、紧迫问题。今年,为积极回应广大市民诉求,常委会新增立法项目《扬州市住宅小区电动自行车充电安全管理规定》,以有效管用为目标,努力实现从“大块头”立法到“小快灵”立法的转变。

科学起草,确保草案质量。法规草案是立法的初成品,由于立法工作环环相扣,法规草案的起草是打造立法精品的重要基础性工作。为了起草好地方性法规草案,扬州市人大常委会除“小快灵”项目外,对所有制定项目均预留至少一年的调研时间,通过调研明确立法重点、难点、拟解决的主要问题、拟规范的主要内容、拟采取的主要措施等,并形成法规草案初稿;在法规被确定为正式项目后,起草单位在法规草案初稿的基础上进行精加工,成立领导小组、组建起草专班、在反复征求意见、调研论证并做好各类评估工作的基础上完成法规草案的起草工作;有不少起草单位还聘请了律师参与起草,或者委托扬州大学法学院等第三方起草,以多元化起草方式确保草案质量。

科学决策,确保取舍得当。立法决策的水平决定了立法质量的高低。为了加强立法工作沟通协调,扬州市人大常委会制定了《重大立法争议事项协调解决工作规则》,推动立法疑难问题的科学、民主、依法解决。在审议法规草案时,突出问题导向、体现扬州特色,上位法已有的规定不重复,对上位法没有规定、本市群众反映强烈的问题积极回应,实现“最大公约数”。

断健全和完善。灵活选择议题,在听取街道办事处半年度或年度工作报告的基础上,可以增加听取重点工程建设、资金使用等专项工作报告;既可听取街道办事处工作报告,也可听取副职分管工作专项报告,增加会议议程。

保障闭会期间活动常态化。议会馆的作用不应停留在会议期间,尤其是当前人代会召开次数不多的情况下,组织人大代表开展闭会期间活动,就显得更加重要。可以采取小组或个人形式,通过日常基层走访、结对联系、“人大代表之家”活动等,对街道内重点、热点问题进行实地考察和专题调研;也可以邀请人大代表列席街道办事处比较重大的会议和活动,参与重点项目的立项、招标、验收等,更好地发挥人大代表的作

用。让惠民实事更温暖。通过议会馆平台,定期听取办事处工作通报、会商“微实事”、督办意见建议,推动街道办事处和部门站所落实工作、解决问题,也通过人大代表调研、视察、监督,引导广大群众共同参与社会治理,激发群众主动参与基层治理的热情。

人大代表街道“议会馆”制度的实施,搭建起街道人大工委与人大代表密切联系的平台,为街道科学决策、民主决策和推进工作提供了民意互动渠道,推进基层治理体系和治理能力现代化。

（作者系新疆维吾尔自治区昌吉市人大常委会主任）



探索街道议政会制度 践行全过程人民民主

■ 柳学珍（新疆）

新疆维吾尔自治区昌吉市人大常委会自2023年2月推行人大代表街道“议政会”制度以来,取得一定的成果。探索实行“3+9”工作模式,指导6个街道相继召开了人大代表街道“议政会”,会中收集到群众急难愁盼的“微实事”项目93件。按照“先急后立,建立台账”的办法,通过现场核查、论证、讨论,目前已确定并上报“微实事”项目83件。人大代表街道“议政会”制度不断丰富,民主渠道不断拓宽,全过程人民民主在昌吉大地展现出蓬勃生机。

主要做法

抓好“顶层设计”,议政会框架搭建到位。民主推荐确保人大代表的广泛性。人大代表街道“议政会”参加人员是街道辖区内各级人大代表和列席人员,一般按照列席人员约占该街道人大代表总数的30%。街道人大工委拟定列席人员的人数及名额分配方案,报街道党工委批准;各村(社区)、机关、企事业单位根据所分配名额进行民主推荐,并将名单报街道人大工委汇总;街道人大工委组织对列席人员推荐人选进行初审,街道纪检等有关部门进行核查,报街道党工委研究,选择政治素质、法治意识、履职能力、表率作用、群众基础较好的“五好”人员作为列席人员,通过一定方式在所村(社区)、机关、企事业单位公示,公示期不少于5个工作日。抓好培训提高人大代表的履职能力。各街道将人大代表学习纳入工作计划,除了正常的会议学习外,每年组织人大代表进校学

培训,不断提高代表履职能力水平,并定期召开知情知政工作研讨会,交流经验,努力营造代表成长的良好环境。

抓实“三个环节”,议政会流程规范到位。人大代表街道“议政会”由“会前分组调研+会中集中征求意见+会后跟踪督办”三部分组成。会前精心准备。会前开展座谈会,通过“两访”(走访选民、走访访区)活动深入基层走访调研,广泛听取各方意见,通过专题培训会、工作部署会等,对人大代表街道“议政会”作出具体安排。会议召开前,组成视察调研组,对议题进行深入调研走访,并通过议政筹备会进行多次排演,确保代表发言贴合主题。对会中材料反复审核,对人大代表街道“议政会”工作方案、操作办法等作出明确规范,并分批赴各街道调研指导。会中规范程序。听取街道办事处工作通报、街道人大工委工作通报、街道民政工作汇报及满意度测评,重大民生实事项目和“微实事”征集问卷,每一项议程都按规定落实到位。每年年初、年终召开两次人大代表街道“议政会”,会期1天,期间有两次全体会议、一次分组讨论、一次大会发言,不随意简化程序。会中安排分组讨论,梳理汇总提出的意见建议,能当场解答的街道人大工委当场解答,当场解答不了的建议意见反馈给责任部门,承办单位在6个月内办理并书面答复建议人。会后全程督办。议政会收集到的意见建议经街道人大工委梳理后,形成书面意见建议表下发到各具体责任单位。街道人大工委主动上门对接具体办理单位和负责人,了解和掌握意见建议落实情况,督促办理单位认真开展整改工作。人大代表从民意的

采集、决策的谋划出台,到事中对项目、对部门的监督,到年底的满意度测评,形成一整套群众参与机制,不留盲点,不留死角。

抓紧“建章立制”,议政会制度保障到位。科学把握新时期地方人大工作规律,立足“全过程人民民主实践基地”“代表之家”等基层治理创新实践,结合工作实际,制定人大代表街道“议政会”议事规则。清单督办制度。人大代表街道“议政会”每年举行两次,听取和审议办事处工作通报等,代表提出建议,讨论后列出建议清单。建议办理制度。街道办事处或相关部门须在3个月内给予回复,并在下一次议政会上对意见建议办理情况进行专题汇报。闭会期间,人大代表也可以书面形式向街道人大工委提交意见建议,街道人大工委通过建议交办形式交街道办事处办理,并在6个月内将办理结果书面答复建议人。工作督查制度。街道人大工委定期组织人大代表“同走”“同看”“同议”,视察街道重点工作、“微实事”项目进展情况等,监督街道办事处及相关部门工作效能,确保群众关心的热点、难点问题得到较好落实。

加强改进

通过人大代表街道“议政会”的召开建立健全了以党的领导为核心、以法治德治相结合为特征的基层社会治理体系,密切了人大代表与选民群众的联系,畅通了代表与群众联系的“毛细血管”。

不断丰富人大代表街道“议政会”内容。街道“议政会”工作是一项“摸着石头过河”的创新性工作,需要在实践中不

下同步运行,为践行全过程人民民主打下坚实基础,实现代表工作高质量发展有阵地、有平台、有抓手。

聚焦代表履职常态化 落实全过程人民民主要求

一是建立多层次立体式代表培训格局,为代表履职着力赋能。通过专家“讲学”、宣讲团“送学”、网络“自学”等方式拓展人大代表学习形式,采取“课堂授课+现场教学+研讨交流”“小班制专题化”等模式开展专题培训,让学习赋能贯穿代表履职全过程。二是指导各街道人大以“知民情、解民忧、促发展”“我是人大代表,我帮你”“人大代表在行动”“聚代表之力,助首府之强”“助力文明创建加速度,人大代表我先行”系列特色鲜明的主题活动为主线,开展形式多样、内容丰富的代表活动,引导代表常态化进“家室点岗”履职尽责,释放效能,进一步激发了代表履职的积极性,“家室点岗”真正成了人大代表联系服务群众、帮助群众解决急难愁盼问题的基层主阵地,有效提升了全旗“人大代表之家”等代表履职平台的功效,促进了闭会期间代表活动的规范化、制度化、常态化。三是推进民生实事项目人大代表票决制工作,实现了项目征集人民参与、项目确定代表投票表决、项

切实做好新时代人大宣传工作

■ 安津锋（山东）

换届以来,山东省莒县人大常委会紧扣新时代人大事业发展新要求,不断研究和探索新形势下人大宣传工作特点和规律,以宣传人民代表大会制度、人大及其常委会依法履职、代表履职尽责的先进事迹为重点,不断创新宣传方式方法,牢牢把握正确舆论导向,积极传播人大正能量,为推动新时代人大工作高质量发展作出积极贡献。

完善组织机制 构建宣传工作“大格局”

完善工作机制。在坚持好、运用好原有的目标考核、信息交流和奖惩激励等机制基础上,出台《莒县人大系统信息宣传工作目标责任管理办法》《莒县人大信息宣传发布“三审三校”制度》,将宣传任务具体到单位和个人,并将宣传工作成绩纳入年度考核,作为评优评奖、提拔晋级的必要条件,充分调动宣传工作积极性。进一步加强人大宣传工作纪律,特别是对重要会议、重大活动和重大题材的专题宣传报道,主动与新闻媒体和相关委室对接,明确职责,规范流程,严把宣传的导向、要求和口径,按照相关要求及时准确予以报道,确保人大新闻宣传的严肃性、准确性。

加强队伍建设。做好人大宣传工作,关键在人,在宣传工作队伍。县人大常委会依托“能力素质提升工程”,依托年初机关集中赋能培训、机关周一集体学习等机会,常态化开展人大宣传工作者培训,先后邀请县委办公室和县委宣传部有关专家领导授课,不定期组织交流研讨和座谈,分享写作经验心得,使其熟悉掌握地方人大的工作程序 and 特点,努力打造一支政治素质好、宣传业务精、写作能力强的通讯员队伍。

突出宣传重点
唱响宣传工作“主旋律”

加大对“三会”的宣传力度。针对人代会、常委会会议、主任会议等重要会议,办公室科学拟定报道计划,明确报道重点,坚持信息公开,引导新闻单位既做好程序性报道,又紧扣重要议题,发掘线索、捕捉亮点,通过网站、微信公众号、报刊、电视等多种形式,即时进行全方位、多角度的宣传报道,增强“三会”宣传效力,努力做到“规定动作”准确及时,“自选动作”出新出彩,让群众了解更多更丰富的人大工作和履职情况。

深化对常委会重点工作和代表履职情况的宣传。紧紧围绕常委会讨论决定重大事项、视察调研、执法检查、代表议案建议办理督办等工作重点和加强自身建设的实践经验,以及全县各级人大代表密切联系群众、了解民意、关注民生,积极参与项目建设、助力乡村振兴中涌现出的典型事例,开展形式多样、生动活泼的宣传报道。部分反映人大“四个机关”和代表工作的新闻稿件先后在主流媒体刊发,全县人大宣传工作迈上新台阶。

突出对人大在工作创新方面的宣传。换届以来,县人大常委会在全县各级人大代表中创新开展了“三学三树”“人大代表在行动”等主题实践活动,围绕创新乡镇年中人代会模式、探索建立街道议事代表会制度和拓展完善代表联络站功能利用等方式进行了一系列有益探索和实践,并及时对工作中的成熟做法进行了总结提炼。

注重沟通协调
扩大宣传工作“朋友圈”

抓好各级沟通联系。主动加强与县委宣传部及中央和省、市主流新闻媒体的有效对接,主动争取对全县人大宣传工作的指导和支持,及时通报工作情况,提供宣传线索和素材,邀请他们参与相关活动,引导他们把握人大宣传的原则,突出人大宣传的特点,让媒体深入了解人大工作,增强宣传工作的针对性和实效性,为力争在较高层次上宣传全县人大工作创造条件、搞好服务。注重挖掘乡镇人大工作亮点,及时总结提炼一批有时代性、代表性和地域特色的基层人大工作典型事例和做法,择机择优向上级人大及新闻媒体推荐,凝聚人大宣传工作合力。

用好人大平台阵地。充分运用好“莒县人大”微信公众号这一宣传主阵地,并适时依托“莒县发布”“莒县闻名”等县域宣传主流平台,动员全县广大记者、通讯员踊跃投稿,积极宣传县乡两级人大在践行全过程人民民主重大理念工作中涌现出的感人事迹和先进经验,主动抢占人大宣传工作有利阵地,全方位、多角度报道全县人大各方面工作动态,讲好人大故事,传播人大声音。

做好自媒体资源挖掘。充分利用网络资源方便、快捷的优势,及时发布县人大及各级人大代表工作情况,通过代表的“微信”“朋友圈”等,扩大网络新媒体工作互动、资源共享,进一步拓宽信息传播渠道,提升点击率,大大提升了宣传的层次和品位,扩大社会对人大工作的关注度。

加强人大制度理论研究 提高人大工作水平

■ 王乐新（河南）

加强人大制度理论研究,是坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作、推动人大制度与时俱进的一项重要基础性工作,对于不断探索新时代人大事业发展规律,丰富人大制度的实践特色、时代特色,提高人大工作水平,具有十分重要的意义。

要始终坚持正确方向

人大是党领导下的重要政治机关。开展人大制度理论研究,必须牢牢把握政治性。第一,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。习近平新时代中国特色社会主义思想,是党和国家必须长期坚持的指导思想。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,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务。开展人大制度理论研究,必须始终坚持习近平新时代中国特色社会主义思想这个根本遵循,紧扣治理体系和治理能力现代化实际需求,选好理论研究的切入点,推动理论研究工作往高处走、往实处做、往深处钻。第二,要坚持党对理论研究工作的全面领导。要始终把坚持党的领导贯穿于人大制度理论研究工作各方面、全过程,工作中的重大事项、重要研究课题都要及时向党委和人大常委会党组请示报告,确保理论研究工作在党的领导下不断向前推进。

要始终坚持问题导向

理论研究的目的是服务中心工作、破解工作难题、提出对策建议、发挥参谋作用。开展人大制度理论研究,必须立足本地区发展大局,与人大制度和人大依法履职中迫切需要解决的问题紧密结合起来。要聚焦本地区大局。必须主动及时跟进同级党委的工作部署,密切关注事关全局的重大问题,紧扣中心、找准定位,科学选题、精心策划,切实增强理论研究的针对性、指导性和实效性,使理论研究工作与改革发展大局贴得更紧、靠得更实。要立足人大工作。要针对当前人大制度、人大工作发展完善中特别需要关注的重大问题,以及各级人大代表在基层进一步“做实”“做深”“做实”。