

地方立法应当注重“十个一”

■ 杨劲春 徐颂颂（河南）

立法法规定,设区的市人民代表大会及其常委会可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面事项制定地方性法规。地方立法应当围绕这四个领域,立人民需要之法,立地方特色之法,立务实管用之法。河南省洛阳市人大常委会在立法实践中总结出做好地方立法工作应当注重的“十个一”要求。

坚持“一长一短”谋划推动

地方立法工作应当坚持“长计划”和“短安排”相结合,科学衡量区域立法需求,抓准立法重点。

高位谋划五年立法规划。一是坚持党委领导,符合市委工作部署的需要。市委重点工作部署是对当下及未来一个时期地区发展的重点性部署,对本地立法规划起到引领作用。二是坚持人大主导,符合市人大常委会的工作需要。根据本届人大常委会立足的重点领域、拟制定的特色法规,解决的发展问题深入谋划,发挥人大统筹协调作用,确保立法服务改革、突出重点。三是坚持政府依托,符合本届政府重点工作的需要。全方位、多层次地与政府各部门沟通对接,掌握政府近期工作计划,研究论证后作为立法规划的重要组成部分。

科学制定年度立法计划。年度立法计划是对五年立法规划的阶段性推进与落实,二者是整体与部分、全局与阶段、“大步骤”与“分步走”的关系。年度立法计划应当全面落实好五年立法规划。对于调研较为成熟、各方面意见较为统一、亟须立法规范的事项,列入年度正式审

议项目;对于调研尚不成熟的事项,列入年度调研项目。在年度立法计划制定的过程中,应当根据经济社会发展的需要和党委的决策部署,因时因势对立法项目进行调整,确保年度立法计划跟上改革发展步伐。

聚焦“一大一小”领域载体

坚持宏观立法视野与微观立法角度相结合,聚焦“大”领域,立足“小”切口,打开宏观视野,捕捉微观角度。

立法视野宏观。要聚焦四个领域,加强重点领域立法,推动高质量发展。近年来,洛阳市围绕四个领域出台多部法规:《洛阳市集中供热条例》加强城市发展管理;《洛阳市湿地保护条例》《洛阳市伊洛河保护条例》护航黄河流域碧水蓝天;《洛阳市关林保护条例》《洛阳市二里头遗址保护条例》传承古都文化基因;《洛阳市住宅物业管理条例》促进居民共治共享。

立法角度微观。要坚持问题导向,从人民群众的角度设计法律条款,见微知著,承担好立法赋予的历史使命。“小切口”开篇,《洛阳市伊洛河保护条例》以改善提升区域水污染防治和水生态保护修复为切口,聚焦水质提升。“巧角度”破题,《洛阳市公园和广场管理条例》科学设定条款,结合公园和广场自身特点和游人需求,划定休憩、健身、娱乐等区域。“小快灵”深入,《洛阳市养犬管理条例》设置专门条款规范市民养犬行为,保障公民健康和人身安全。“有特色”创新,《洛阳市龙门石窟保护条例》等法规,用立法讲好洛阳故事。“真管用”发力。法规条款力求务实管用,立法立在关键处,立到群众心坎上。

践行“一明一暗”工作举措

公开透明筑法基。开门立法。通过召开立法座谈会、论证会和实地调研等形式,积极发挥基层立法联系点、立法研究基地、立法研究中心和立法专家的作用,集思广益,推动各方贡献更多立法智慧和力量。及时宣传。在官方微信、新闻媒体及时公开立法进度和法规全文,收集群众来电来信,确保立法过程公开透明。每一条条例审议通过后,都及时召开新闻发布会,向市民进行立法解读。广泛调研。在借鉴外地工作经验的基础上,坚持市内调研全覆盖,深入县区、乡镇实地考察,了解掌握基层执法困境,听取群众原汁原味的意见建议。

明察暗访固法本。身份应转换。立法工作者站在哪里,就要与谁并肩,想其所想,解其所难。站在群众身边,就以群众身份深入掌握基层真实情况,深刻反映基层真实问题,深切体会基层真实想法。站在基层执法人员身边,就把自己当成执法人员,充分了解基层执法难题,把握不同主体间矛盾焦点,直面基层执法工作中的困难。方式要直接。坚持“四不两直”调研方法,直奔问题,深入群众中间,轻车简从,厉行节约。效果需实际。真实采访,求真务实,听取最基层声音,反映最真实意愿,增强立法针对性、实效性。

着眼“一前一后”实践路径

要深入践行立法工作全过程人民民主,使法规接地气、立得住、行得通、真管用。立法前问需于民。立法前经常向人民群众问需求、问困难、问心声。探索完

善基层立法联系点发挥作用的闭环工作机制,加强基层立法联系点建设,织密立法联系点地网,畅通民意表达渠道,融入群众思想、群众心愿和群众意志。立法中间问计于民。立法中虚心向人民群众问方法、问经验、问建议,在立法各环节广泛征求意见。要善于将群众语言转化为立法语言,反复勾勒立法框架、内容,推敲立法语言的精确性、可达性。立法后问效于民。立法后应当主动向人民群众问实效、问感受、问意见。在实施过程中,要在维护法律尊严、权威的同时,继续收集好、研究好人民群众的意见,持续做好执法检查、意见收集等,对不适当的条款适时修改完善。

坚持“一首一尾”全程发力

坚持把党的领导摆在首要位置和立法全过程。要始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,作出重大事项和决策前向市委请示报告。坚持把党的领导贯穿立法工作全过程,坚持地方立法同国家、省立法进程相协调,同洛阳市改革发展决策紧密衔接。要将市委对立法项目密切相关工作的关切和要求,转化为立法线索、立法思路,作为完善立法内容的指引和重要依据。

坚持写好立法“后半篇文章”,严防“虎头蛇尾”。恪守“立”在于“用”,要经常性“回头看”,高质量开展各类执法检查、法律监督等,及时查补执法漏洞。强化立法后评估,加强立法实施后评测工作。梳理洛阳市现行地方性法规体系,落实好全国、省人大常委会各项清理工作部署,对不适应的内容条款及时进行修改或者废止,完善制度内容,提高法规质量,坚决维护法治统一。

发挥人大优势 自觉践行全过程人民民主

■ 赵德文（贵州）

全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的民主。近年来,贵州省毕节市七星关区人大常委会认真履行宪法和法律赋予的职权,坚定人民代表大会制度自信,充分发挥基层人大代表来自人民、根植人民的特点和优势,不断推进全过程人民民主在基层生动实践。

抓实理想信念 凝聚合力见实效

七星关区人大常委会团结带领全区各级人大组织、人大干部和人大代表,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,坚决贯彻习近平总书记提出的“四个机关”建设总要求,自觉坚持在区委的坚强领导下,在省、市人大常委会的监督指导下,提高政治站位,坚定理想信念、凝聚各方力量,认真履行人大常委会的立法、监督、任免、决定、代表等工作职权,充分发挥七星关区人大常委会对街道人大工作的领导、对乡镇人大工作的监督指导职责,充分激发辖区内3026名省、市、区、乡各级人大代表作用,为谱写中国式现代化七星关实践新篇章贡献人大力量。

抓实载体建设 汇聚民智全覆盖

为更好发挥基层人大直接联系代表、群众的优势,七星关区人大常委会搭建平台,为“听民声、察民情、汇民意、聚

民智”夯实根基。一是规范化建设“代表联络站(室)”,搭建代表履职平台。以规范化、标准化为准绳,在全区各乡镇(街道)建立“代表联络站”53个,在村(居)建立“代表联络室”376个,建立完善乡镇(街道)人大履行职能、人大代表履行职责、选民群众反映社情民意的活动阵地。“代表联络站(室)”通过组织代表接待走访选民、调研视察、执法检查、议事协商等活动,确保全过程人民民主成为最广泛、最真实、最管用的人民民主形式。二是标准化建设“基层立法联络站”,搭建立法“直通车”。通过深入调研,选择在人口密集、人员结构特殊的德溪公园、柏杨林街道分别建立“基层立法联络站”,线上通过网站、数据系统收集立法意见建议;线下通过立法“三员”、立法意见箱、接待走访群众、召开座谈会等多种形式,广泛收集群众对立法工作的意见建议。

抓实中心工作 强化监督促发展

七星关区人大常委会始终坚持围绕中心、服务大局、突出重点,聚焦区委重大决策部署,按照抓大事、强监督、促发展来谋划和推进人大工作。通过开展执法检查、专题调研、评议询问、代表视察、听取和审议报告、跟踪审议意见办理等活动,紧扣区委提出的“三大攻坚战”“五风行动”“三清五治”“五抓五强”等重点工作,明确人大常委会的监督课题。寓

支持于监督之中,强化“一府一委两院”及政府组成部门在推进全区高质量发展、建设贯彻新发展理念示范区先行区中担当作为、履职尽责。探索建立常委会审议意见跟踪督办机制,建立常委会和政府及其组成部门的深度沟通交流机制,及时向政府及其有关部门发送工作提示或工作建议,并组织人大代表以集中视察、调研等方式跟踪问效,把全过程人民民主的实践作为推动党委中心工作的过程。

抓实机制创新 规范履职显活力

七星关区人大常委会坚持把实干、实绩作为评判标准,强化对街道人大工作的领导、对乡镇人大工作的监督指导,充分践行和发展全过程人民民主。一是强化监督指导,规范履职职权。连续三年出台常委会领导班子成员分片交叉监督指导乡镇(街道)人大工作方案,明确监督重点、指导方向、督促范围,推动乡镇(街道)人大工作法治化、科学化和程序化,强化对乡镇(街道)人大工作的监督指导实效。二是创新工作机制,理清工作思路。为推进乡镇(街道)人大紧扣深入践行全过程人民民主履职职权、推动治理体系和治理能力现代化,七星关区人大常委会出台“12356”工作机制,建立完善“五联五强一推进”工作机制,不断加强和改进新时代乡镇(街道)人大工作。

抓实履职实践 保证民主全过程

七星关区人大常委会始终坚持和发展全过程人民民主,保障广大人民群众依法行使民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,确保全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的民主。一是积极整合平台资源。强化理论指导和实践创新,科学整合代表联络站与立法联络站各类资源,拓宽人大代表进站履职渠道和立法“三员”作用发挥渠道,搭建起人大代表和立法“三员”联系群众的好桥梁、履行职责的好平台、学习交流的好阵地、听取意见的好场所。二是办好办实事人大代表建议办理专项资金项目。近年来,积极争取毕节市人大常委会的市级人大代表建议办理专项资金,每年争取区级财政预算资金实施区级人大代表建议办理项目,先后实施文化长廊建设、农村安全饮水、断头路建设等项目38个。形成代表走访调研、提出建议、确定项目、监督实施、满意度测评的闭环体系,推进代表建议由“答复型”向“落实型”转变。

（作者系贵州省毕节市七星关区人大常委会主任）



地方人大坚持和完善人民代表大会制度的思考

■ 张铁民（陕西）

习近平总书记强调,“制度稳则国家稳,制度强则国家强。”历史和实践充分证明,人民代表大会制度是实现和保证人民当家作主、发展和践行全过程人民民主的重要制度载体。在全面建设社会主义现代国家新征程上,地方人大必须从巩固中国特色社会主义制度的战略全局出发,毫不动摇推进人民代表大会制度实践创新,与时俱进完善人民代表大会制度,推动人民代表大会制度不断发展进步。

完善党委领导机制 坚定正确政治方向

人民代表大会制度是在中国共产党领导下探索建立、巩固发展的,也必须在中国共产党领导下继续坚持巩固、完善发展。一要强化领导责任。始终把人大工作作为党的事业的重要组成部分,纳入党委工作全局来考虑谋划、部署推进;定期听取人大工作和重大调研课题汇报,及时研究解决人大工作中的重大事项、重要问题。二要提升领导能力。坚持把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、关于全过程人民民主的重要论述列入党委理论学习

中心组学习内容,把人民代表大会制度的基础理论和知识纳入各级干部培训计划,深刻认识人民代表大会制度的优势,带头维护人民代表大会制度权威。

完善直接选举机制 扩大有序政治参与

县乡人大代表直接选举是人民代表大会制度的基础。要进一步完善县乡人大选举方式方法,最大限度地反映民意,切实保障选民的选举权和被选举权。一要改革选区划分制度。建立以居住地和居住人口为基础的选区划分模式,有效解决流动人口参选的问题,充分保障广大选民的合法权利。二要完善候选人和选民见面机制。公平、公正、公开有序选举,组织代表候选人与选区选民见面,通过承诺做好代表工作、回答选民询问等方式自我介绍,让每位候选人在选民面前充分展示自己的基本素质和能力,增强选民对候选人的了解,让选民选出真正代表人民利益的人大代表。

完善代表履职机制 充分发挥代表作用

人大代表一头连着党和政府,一头连着万千群众,在经济社会发展中发挥着不可替代的桥梁纽带作用。要不断完善基层代表履职平台,推进基层代表履职制度化、规范化。一要完善代表活动机制,激发代表履职活力。健全吸纳民意、汇聚民智的工作机制,依托乡镇(街

道)、村(社区)人大代表联络站常态化开展代表联系群众活动,积极组织代表参与人大重点课题调研、重点工作监督等工作。二要完善善举激励机制,增强代表履职动力。建立代表履职档案,制定量化考核办法,推行量化积分考核,增强代表履职责任感、紧迫感;开展代表年度述职评议,选民现场评议打分,增强代表履职使命感、荣誉感。三要完善代表票决机制,凝聚代表履职合力。全面推行县乡两级民生实事项目人大代表票决制,将政府确定的民生实事候选项目提交本级人民代表大会全体会议,由全体人大代表以差额方式投票表决选出最终实施项目,让民生实事决策更接地气、更得民心。

完善议事表决机制 推进人大程序民主

议事表决制度是人民代表大会制度的重要组成部分。要进一步完善地方各级人大会议审议、表决等制度,保障人大决议、决定和审议意见更加民主科学、更加切实可行。一要完善议事规则。积极适应新形势新任务新要求,制定、修订本级人民代表大会及人大常委会会议、主任会议、党组会议议事规则,打牢制度基础。二要完善民生实事项目人大代表票决制,建立领衔发言制度,根据审议议题需要每组选择2至3名中心发言人,着眼解决问题重点发言,带动其他组成人员各抒己见、畅所欲言;创新审议方式,对一些重大事项或有争议的议题,坚持个人

发言与集中审议相结合、委员询问与“一府一委两院”及相关部门负责人回答相结合、调研组专题发言与委员及列席会议的人大代表自由发言相结合,切实提高审议实效。

完善监督工作机制 正确有效依法监督

监督权是各级人大常委会的一项重要职权。要进一步健全完善人大监督工作机制,增强人大监督实效,保障人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。一要健全公开监督机制。积极通过电视、网络等媒体公开征集监督议题,邀请群众旁听,人大代表列席人大常委会会议,公开报道人大常委会会议召开和监督工作开展情况,让人大监督工作置于舆论媒体和社会公众的监督之下,形成人大监督、媒体监督和社会监督的强大合力。二要强化刚性监督机制。合理配置多种监督形式,大胆启用质询、特定问题调查、撤回等刚性监督形式,细化完善刚性监督的相关程序规定,落实问责追究,努力提升监督效果。三要完善跟踪监督机制。围绕影响经济社会发展稳定大局、事关群众切身利益、社会关注度高的热点难点问题,持之以恒加强监督,推动问题得到有效解决;健全完善满意度测评、跟踪问效、结果运用等机制,有重点地对落实审议意见情况再次审议,对整改情况不满意的责令限期整改,主动跟踪督办,直至测评满意为止,确保人大监督取得实效。

以生动法治实践 不断增强监察司法监督效能

■ 李丹丹（山东）

近年来,山东省微山县人大常委会始终坚持正确监督、有效监督、依法监督,积极践行全过程人民民主重大理念,以生动法治实践不断增强监察司法监督效能,有效保障司法公平公正,不断开创县级人大监察司法工作高质量发展新局面。

强化法治保障 展现服务大局新作为

以法治力量护航未成年人健康成长。坚持以调研发现问题为导向,以督导落实整改为目标,采取“执法检查+回头看”的方式,连续两年对县政府、法院、检察院等有关职能部门未成年人保护“一法一条例”贯彻实施情况开展监督检查。通过对未成年人司法保护工作的监督,推进政府、家庭、学校、司法、网络、社会及特别保护“七位一体”综合保护体系建设,为未成年人撑起一片法治蓝天。

以法治力量保障民法典贯彻落实。微山县人大常委会对县人民法院贯彻实施民法典情况开展执法检查,并常委会会议上听取和审议专项工作报告,不断强化审判机关法典适用的严谨性、规范性,持续提升运用民法典维护人民群众权益、化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定的能力和水平。

以法治力量赋能经济社会稳健发展。紧盯要素保障,推进制度创新、流程再造,持续激发市场活力,助力“全科通办”的实行,将更多高频事项纳入全企窗口,推动司法机关探索涉重大项目企业行政议案件容缺受理制度,常态化开展“法企同行、助企攀登”活动,为企业提供咨询意见、合同审查、风险防范等法律服务,持续推进优化法治化营商环境,助推经济社会高质量发展。

提升监督实效 打造社会治理新格局

常态化推进法治政府建设。把听取和审议上一年度法治政府建设情况列入常委会每年常态化议题,先后对法治政府建设情况、全县司法所在基层法治建设中发挥职能作用情况开展专题

打好监督“组合拳” 为经济社会发展加上“安全阀”

■ 王璐璐（内蒙古）

内蒙古自治区乌兰察布市人大常委会认真学习党的二十大精神 and 二十届三中全会精神,积极贯彻习近平经济思想,聚焦重点内容、完善方式方法、提高监督质量,切实履行人大财经监督法定职责。

完善预决算审查监督 看好人民“钱袋子”

预决算监督是人大及其常委会的法定职责,也是人大监督的重点。看好全体人民的“钱袋子”,人大责无旁贷。乌兰察布市人大常委会紧扣人大预决算审查监督重点,建制度、拓领域、抓落实,将全过程人民民主贯穿于人大预决算审查监督各环节、全过程,逐步完善预算、执行和决算监督。

健全制度强基础。先后出台了《乌兰察布市人大常委会关于预算审查前听取人大代表和社会各界建议的办法》《乌兰察布市人大常委会常务委员会财政咨询专家工作制度》,形成预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制,成立了财政咨询专家组。

拓展领域全覆盖。开发区是经济建设的主阵地,建立健全人大预算监督机制势在必行,2022年将察哈尔高新技术开发区纳入监督视野,开发区预算已实现与市本级在报表体系、政策依据、细化要求上的有效衔接,实现预决算审查全覆盖。

狠抓落实重实效。在初步审查阶段,积极邀请代表、财政委员会委员和财政咨询专家参加预算编制相关调研工作,借助智库的力量,广泛听取各方意见,整理汇总后纳入预算草案初步审查意见,由政府财政部门研究处理并在规定时限内反馈处理结果。围绕重点工作预算安排和主要支出方向,做好审议上半年预算执行报告的调研准备工作,做实做细对重点支出与重大投资项目执行情况的监督。重点围绕预算安排执行情况和年初绩效目标实现情况,在反映“钱花在哪里”的基础上,更加注重反映“钱花得值不值”,确保资金使用提质增效。

强化国有资产监督 守好国有资产“家底”

乌兰察布市人大常委会不断建立健全国资管理情况报告和监督制度,加强人大国有资产监督职能。建章立制规范监督。综合运用专题调研、听取和审议

调研,推动《微山县重大行政决策程序规定》《加强县乡两级行政执法监督体系建设实施方案》的制定出台,营造人大代表、人民群众和社会各界参与、监督、支持法治政府建设的浓厚氛围。

长效化推进公益诉讼工作。对县检察院公益诉讼工作开展调研,助力提升公益诉讼检察工作整体质效,促进各领域公益诉讼全面协调充分发展。探索完善人大代表建议与公益诉讼检察建议衔接转化工作机制,出台《加强协同监督助推检察公益诉讼工作意见》,努力将代表建议转化为公益诉讼检察工作高质量发展的强大动力。

制度化推进基层社会治理。探索建立人大代表参与社会治理工作机制,研究制定《微山县人大代表助力基层社会治理工作办法(试行)》,依托全县99个人大代表联络站,利用每月人大代表“公开接待日”活动,引导人大代表积极参与矛盾纠纷排查、监督、化解全过程,助推基层社会治理和群众满意度持续提升。

创新工作思路 寻求司法监督新突破

组建法律智囊团队。跨区域吸纳11名法律专家,成立法律咨询委员会,为人大常委会决策提供有力的智力支持。制定出台《微山县人民代表大会常务委员会法律咨询服务委员会工作规则(试行)》,明确法律咨询委员会的职责权利、运作方式、咨询会议程序、工作纪律和服务保障。

推进议案建议办理。针对人大代表提出的监察司法类议案建议,实行党政领导领办,专门委员会对口督办,采取“听取汇报+现场督导+测评打分”工作机制,确保把建议办理工作做得更细、把问题解决得更好,实现“件件有着落,事事有回应”,切实做到代表真心满意、群众真正受益。

发挥代表主体作用。积极邀请代表参加视察、调研、审议、询问等多种形式的司法监督活动,不断丰富代表参与监察和司法监督工作的形式,畅通代表与司法机关联系渠道,为代表参与司法监督、助力社会治理、化解社会矛盾创造机会、提供保障。

专项报告、出台审议意见等方式加强国有资产

管理监督。2019年,审议通过了《乌兰察布市人民政府向市人大常委会报告国有资产管理情况的制度》,为国有资产监管工作步入制度化、规范化轨道提供了有力保障。创新方式增强监督。将国有资产管理监督与预算审查管理监督、审计监督有机衔接,不断提升国有资产监督实效。充分利用预算联网监督平台,将国有资产管理相关报表纳入平台内容,依托预算和国有资产联网监督平台数据支撑,让国有资产监督搭上“信息化”列车。主动邀请人大代表及财政经济委员会委员参与国有资产管理相关内容的调研视察,不断健全人民群众参与的平台和机制。督促落实确保实效。听取和审议国有资产管理相关报告后,将审议意见及时反馈至市政府,开展跟踪监督,督促整改落实,并将落实情况在常委会会议上进行满意度测评。针对不同国有资产在管理工作中存在的问题和不足,督促市政府及相关部门在规范资产管理、盘活闲置资产、整合有效资源、健全规章制度、创新投融资模式、加强队伍建设等方面进行了整改,不断推动国有资产管理的科学化、规范化。

强化计划审查监督 助力构建新发展格局

全面贯彻新发展理念,聚焦经济发展和改革攻坚任务,加强经济工作监督,不断探索完善经济监督机制,改进监督方式方法,助力全市经济运行逐步向好、稳中有进。紧扣计划执行情况强化监督。为加强计划监督的连续性和准确性,乌兰察布市人大常委会围绕GDP、规模以上工业增加值、固定资产投资、社会消费品零售总额、一般公共预算收入、城乡居民收入等主要经济指标进行季度分析,每季度及时跟进完成情况,查找存在的问题和不足,提出针对性建议。紧扣五年规划强化监督。市人大常委会始终坚持全过程参与五年规划的分解实施、中期评估、谋划编制等各个环节,依法履职尽责,打好人大监督“组合拳”,全力推动五年规划纲要的高效实施,有力发挥其引领经济社会发展的重大作用。紧扣重点产业发展强化监督。每年选择一个重点产业作为议题列入年度工作计划,进行深度考察调研。积极邀请人大代表、常委会委员及相关部门专家协同调研,充分听取各方各界的意见建议,形成完备的调研报告提交常委会会议审议,以确定性的大人工作监督谋求更加确定的经济趋势,助力经济高质量发展。