

着眼增强监督刚性 稳步探索人大质询

■ 王方淦（云南）

人大质询是宪法和法律明确规定人大及其常委会的重要刚性监督手段,但多年的实践显示,各级人大及其常委会鲜有涉足此项工作。激活人大的质询权,使质询工作逐步走向制度化、规范化,常态化是各级人大及其常委会的职责。近年来,云南省人大常委会认真落实党中央关于人大监督工作的决策部署及省委工作要求,在抓实调研环节、有序组织实施、持续跟踪问效三方面狠下功夫,围绕优化营商环境、改善民生等焦点问题和热点话题,对省政府有关部门开展5次质询,通过质询,相关工作得以迅速有力地推动和改进,取得实实在在的成效。

抓实调研环节 精准确定质询问题

人大监督有力量,前提是把问题找准。云南省人大常委会围绕党中央重大决策部署及群众关心的热点难点问题,认真研究人大代表提出的意见建议、群众来信来访等,找到共性问题 and 突出问题,多渠道、多角度了解实情,形成问题清单,突出问题导向、目标导向、结果导向,由省人大常委会组成人员依法提出

质询案,明确质询对象、质询问题和内容,力争“小切口”解决“大问题”。比如:在选择质询问题时,省人大常委会从群众反映强烈的健康问题入手,针对全省基层医疗机构服务能力弱、服务功能不足、服务质量不高、群众获得感较低等现状,梳理近三年来省人大代表提出的涉及提升基层医疗卫生服务机构能力的议案建议145件,收集整理全省群众反映涉及基层医疗卫生建设、看病就医等问题信访件3644件。在此基础上,省人大常委会先后11次到省内外开展医疗卫生领域专题调研,深入实地全面了解基层医疗卫生机构能力提升及创建达标等情况;召开民生恳谈会,就人大代表意见建议和群众信访件中反映集中的基层医疗卫生问题,多次与省卫健委剖析原因、交换意见。委托16个州(市)人大常委会对辖区卫生健康领域群众的急难愁盼问题开展调研,及时汇总调研情况和问题清单。经综合分析、会商研判,13名省人大常委会组成人员联名提出《关于乡镇卫生院和社区卫生服务中心能力达标滞后的质询案》。

依法履行职权 质询过程做到“四有”

省人大常委会聚焦“如何开展质

询”,在组织实施质询中摸索规范质询程序,把质询分为4个阶段:第一阶段,省人大常委会召开联组会议,宣读质询案,开展质询,并听取答复。比如:在对乡镇卫生院和社区卫生服务中心能力达标滞后的质询中,省人大常委会组成人员聚焦“基层医疗机构设施简陋、设备不足,基层卫生人才基础薄弱、救治能力欠缺,公共卫生服务质量不高、供需矛盾突出”6个突出问题向省卫健委现场询问,省卫健委有关负责人逐一答复。第二阶段,联名提出质询案的常委会组成人员召开闭门会议,对受质询机关的答复情况进行合议,并进行满意度测评。第三阶段,召开省人大常委会主任会议,听取质询案合议意见和满意度测评结果的汇报。第四阶段,继续召开联组会议,公布合议意见和满意度测评结果,受质询机关的主要负责人作表态发言。质询过程做到“四有”,按“依法组织、不走过场”的要求,质询人提问单刀直入,切中要害,紧扣工作现状同国家标准的差距,做到质询“有理”;以调研得到的真实情况和数据作支撑,做到质询“有据”;质询流程、参与人员、回答时间严谨规范,做到质询“有序”;受质询机关不回避、不掩饰问题,剖析深刻,整改措施到位,做到质询“有效”。

持续跟踪问效 做好质询“后半篇文章”

质询始于“问”而不至于“答”,关键看问题是否得到解决。质询结束后,省人大常委会及时汇总整理质询问题,交由受质询机关研究落实,并督促其三个月内反馈整改落实情况。对整改不到位的,通过听取和审议整改落实情况报告、进行满意度测评等方式持续跟踪监督,推动受质询机关完成质询的“后半篇文章”,做到发现处置一个问题、解决一类问题、促进一项工作。比如:在2022年11月,省十三届人大常委会第三十五次会议对云南省招投领域隐性壁垒等问题进行质询,省发改委领导班子成员接受质询并作出答复。2023年3月,省发改委向省人大常委会报送质询整改报告。同年10月又报送质询整改落实情况报告。2024年5月29日,省十四届人大常委会第九次会议上,省发改委再次报告关于招投领域隐性壁垒等问题质询整改“回头看”有关情况。截至2023年年底,质询整改的6大类32个具体问题已全部完成整改,质询可见见效,全省公共资源交易工作成效明显提升,现场交易秩序进一步规范,各级工作人员服务意识、服务质量显著提高。

关于地方人大工作创新的实践与思考

■ 李 超（山东）

换届以来,山东省聊城市东昌府区人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实习近平总书记关于加强和完善人民代表大会制度的重要思想,深入贯彻党的二十大的和二十届二中、三中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持在观念创新、工作创新、制度创新上持续发力。

坚持观念创新 激发有为意识

观念创新,就是要以创新的观念对待工作,以创新的勇气直面难题,以创新的精神谋求发展。东昌府区人大常委会组织人大干部系统学习宪法和相关法律法规,并对相关议题开展大讨论,帮助人大干部提高对人大工作创新的认识。人大的职权和程序是法定的,但行权的途径和方法是可以创新的;监督的对象和范围是法定的,但选择的事项和重点是灵活的。这些法定原则如何才能得到有效实施,是摆在每个人大工作者面前的现实课题,因此,每个人大干部都必须牢固树立创新意识才能发展的意识。区人大常委会充分发挥党组理论学习中心组作用,以政治观念、党性要求强化每个干部的大人意识和责任意识,施加压力、激发动力,在制定年度工作要点和计划中要体现创新举措。特别是在民主生活会上,以党章党规、民心民声、先辈先进为镜,严肃查摆“四风”问题、深挖不思进取、不愿作为方面的思想

根源,逐条制定整改措施。

坚持工作创新 提高工作绩效

人大的工作创新,就是要在新的形势下,以改进、完善工作程序的“小切口”,探索加强人大工作的新途径和新方法。注重细节创新,增强视察检查实效。开展执法检查和工作视察,是人大实施法律监督和工作监督的一项经常性工作。在实际工作中,很多地方有“四轻四重”现象:重广度轻深度、重形式轻实质、重汇报轻调研、重建议轻整改,代表提意见建议存在了解不深、发言不准、意见不实现象,导致执法检查和工作视察住住“一看二议三了事”,流于形式,直接影响监督效果。针对这一现象,区人大常委会从细节处下功夫,在方法上求创新。首先在筹备阶段,严格落实法律学习先行,要科学制定方案,相关材料提前送达视察检查组成员审阅,事先确定重点发言人。其次是检查阶段,重视方法的改变。除常规的实地察看、听取汇报、座谈审议等方式外,还采取查阅资料、问卷调查、梳理市民热线中群众反映的问题、参考新闻媒体聚焦等方式,拓宽发现问题的渠道,使视察检查意见更全面、更具体、更有针对性。再次是整改阶段,重视监督的延续。区人大常委会制定《东昌府区人大常委会监督工作闭环管理办法(试行)》,对执法检查和工作视察建议,要认真进行交办,人大各委办对口跟踪督办,对整改的落实要组织“回头看”;对推诿不办或敷衍了事的要动真碰硬,必要时启动询问、质询

等刚性监督手段。

理顺工作程序,强化代表建议督办。一是强化办理责任,建立办理考评机制。组织召开代表建议交办会,明确提出办理责任、办理时限、办理效果,并要求责任到人。建立代表建议办理工作台账,将代表建议登记造册,进行全程跟踪督办,同时通过每月调度、重点抽查、督导调研、协调推进等多种形式,对办理情况进行跟踪落实。通过发出督办台账、满意度测评等方式,实现代表建议办理工作从“答复型”向“落实型”转变,确保建议办理工作保持较高的面复率、落实率和满意率。要让人大“当考官”,把代表建议办理纳入各部门工作年终综合目标考核,并由人大常委会根据见面率、回复率、落实率组织考评。二是夯实办理基础,着力打造“精品连议”。每次人代会前,对各代表团提出明确要求,要对人大代表强化培训,让代表有的放矢,每件建议要把握好全局性、准确性、规范性、可行性。三是改进督办办法,办理过程“阳光操作”。为加强提出建议代表与办理单位面对面沟通,提高面商率,将建议归并分为不同的专题,邀请人大代表全过程参与办理和督办,推动建议的解决和落实,使建议的办理过程成为集思广益的过程,提高办理工作质量。

坚持制度创新 规范履职职权

目前人大行使的职权,大多只有法律上的原则规定,要完善相应的操作程

序,把相关法定原则具体化、制度化、规范化。东昌府区人大常委会逐步形成一系列具有地方特色的制度。一是着力构建行使职权的规范性制度。多年来,依照有关法律法规,在工作中不断学习借鉴和实践探索,先后制定和完善东昌府区人大常委会议事规则、主任会议议事规则、人事任免办法、规范性文件备案审查办法等规范性文件制度,对常委会依法行权的范围、内容、方式、程序和相关责任等都作出明确规定。在此过程中,随着国家法律法规的不断修订完善,对相关内容也不断调整、充实。二是着力健全人大各项工作制度。根据工作实践中遇到的各种新情况、新问题,先后制定常委会机关各委室工作职责、代表履职管理办法、关于加强区级预算审查监督的决定、监督工作闭环管理办法(试行)、专题询问办法、关于进一步转变作风、增强履职实效的意见等制度。三是着力完善机关内务管理制度,如学习、宣传、信访、考勤、保密、财务制度等,对办公、办会、办事各项工作进行规范。同时成立专班,连续两年完成《东昌府区人大年鉴》,包含区十八届人大常委会以来收集、整理、修订、编纂的20余项规范性文件制度,使区人大工作走上制度化、规范化轨道。

（作者系山东省聊城市东昌府区人大常委会主任）



浅析如何更好发挥人大监督职能

■ 李 凯（山西）

宪法规定,地方人民代表大会是地方国家权力机关,“一府一委两院”由其产生,对其负责、受其监督。人大及其常委会依法积极主动行使监督职权,有效开展监督,有助于被监督对象科学决策、民主决策、依法决策,使其能够更好地践行全过程人民民主,使决策更加精准高效,更能实现好维护好人民群众的根本利益。如何更好发挥人大监督职能,笔者认为可以从以下几方面入手。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一

人大监督职能的有效发挥,其根本就是要坚持党的领导,确保党的主张能够通过法定方式转化为全体人民的自觉行动。人大监督工作的首要要求就是要坚持党的领导,要把党的领导作为人大监督工作的根本,通过正确行使监督权,使党的路线方针政策在政府层面得到有效执行、决策部署得到全面贯彻。人大所有工作的出发点和落脚点都是为了人民群众。因此,要切实尊重人民群众的主体地位,坚持从群众中来,到群众中去,切实把人民群众的期盼作为人大监督的重点。人大监督工作要坚持依法监督。要尊重宪法、监督工作要有法律思维和法律知识,解决实际问题要有法律依据。这三个坚持”,是做好人大工作必须一以贯之的。

坚持践行全过程人民民主重大理念

人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体。做好人大监督

工作,就是要在监督工作中坚持人民当家作主,积极探索全过程人民民主的实现路径,努力让监督工作更能反映人民群众意愿,更能回应人民群众期盼,更能促进政府决策更加取得实效。要注重在监督工作中拓展人民群众参与的广度和深度。人大行使监督权的过程,就是代表人民行使国家权力的过程,就是维护人民利益的过程。人大监督坚持把以人民为中心作为根本出发点,把人民群众的关切作为着力点,把人民群众的满意度作为评价标准,真正做到为了人民、依靠人民、让人民满意,这是全过程人民民主的题中应有之义。在确定监督议题方面,一条很重要的标准就是要紧扣人民群众关注的热点难点问题。比如,围绕人民群众普遍关注的教育、医疗、环保等民生领域,确定通过执法检查、听取专项报告、专题调研、专题询问等方式开展监督项目,推动解决人民群众的急难愁盼问题。在开展监督工作的每一个环节都注重听取广大人民群众的意见,推进监督工作更好地满足人民群众的需求和期盼。同时,坚持问题导向,抓住那些影响法律法规实施、制约社会发展、损害群众利益的突出问题,察清病灶、对症下药,让人大监督落地有声,让人民看到人大全流程、全要素监督工作的实实在在的成效,感受到全过程人民民主的显著优势。

坚持监督工作在法治轨道上稳步前行

依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。人大监督更是要坚持依法监督,

确保监督始终在法治轨道上行稳致远。

对于有分量、有价值、有针对性、可操作性强的审议意见,被监督对象在决策过程中充分吸收并落到实处,这有利于推动相关工作,监督督促解决工作中倾向性、普遍性的重大问题,促进依法行政。同时,也是回应人民群众对美好生活需求和期盼的生动实践。而要形成高质量的审议意见,一要重视会前视察调研。在一定程度上讲,审议意见源于常委会组成人员、人大代表在会前专题调研中所见所闻所感。人大常委会在听取每项专项报告前,要由常委会主任会议成员带队,常委会委员、人大代表和相关工作机构参与,聚焦不足和短板,围绕专项报告内容事项开展广泛而深入的视察或专题调研。二要开展会中专题询问。围绕经济社会发展、民主法治建设以及人民群众普遍关注的热点难点问题,要在听取审议专项工作报告的基础上,有针对性地开展专题询问,坚持真询实问,了解实际情况,发现不足短板,为下一步工作提出整改意见建议。三要做好会后反馈。会中,结合听取政府专项报告,常委会组成人员要坚持问题导向、目标导向、结果导向,认真讨论审议,并及时将常委会组成人员的审议意见进行归纳整理,会后依法交政府在一定期限内研究处理。四要强化持续性监督。对具有全局性、长远性、根本性的重大事项开展持续监督并开展满意度测评,持之以恒地强化监督,锲而不舍地维护人民群众的根本利益。

坚持创新探索人大监督工作新路径

面对新使命新要求,要坚持依法履

职,担当作为,不断加大人大监督工作力度,不断探索人大监督工作新路径,切实提高监督质量和实效,促进新时代人大工作开创新局。

人大专门委员会作为人大监督工作的主要力量,既要依据监督法的有关规定,积极履职,有效运用法定监督方式,遵循法定程序,协助人大常委会履行好监督职责,还要依据地方组织法等法律规定,充分履职,适时提出职权范围内的议案以及对其他议案的审议,办理落实好议案及建议等。只有充分认识且认真落实这些法定职责、法定权限、法定程序,才能确保人大专门委员会充分履职、功能作用有效发挥,从而促进各项事业的发展。要不断强化责任担当,对表落实习近平总书记重要讲话重要指示精神和党中央决策部署,聚焦人民群众所思所盼和关切关注,坚持目标导向、问题导向、效果导向,积极履职,主动作为,创新工作,探索新路。要在依法做好听取审议专项报告、开展执法检查、组织代表视察等常态化监督工作的基础上,坚持一线调研、拓展调研深度,组织明察暗访、完善跟进监督机制,开展科学论证,提升议事水平,形成问题清单、督促审议意见落实,分解目标任务、领强督办重点建设,形成对监督事项的一体化监督、全链条提升,确保监督全覆盖、整改全方位。这些监督机制的建立与完善,将有力地支撑人大工作机制全方位开展工作,使人大监督工作不只停留在监督一个层面,而是更为立体,在配合行使立法权、重大事项决定权、人事任免权、发挥代表作用等方面更加有效,充分彰显作为地方国家权力机关重要组成部分的责任担当。

筑牢监督“防护网” 当好国资“守护人”

■ 徐俊超（河北）

近年来,河北省邯郸市丛台区人大常委会认真贯彻落实党中央、省委、市委决策部署,围绕助力提升国有资产管理质效,积极探索创新监督方式方法,进一步摸清国有资产“家底”,推进国有资产管理公开透明,推动国有资产保值增值,守好人民共同财富。

健全制度体系 绘制监督路线图

为切实增强国有资产管理监督工作质效,丛台区人大常委会先后出台《关于区政府向区人大常委会报告国有资产管理情况办法》《关于加强国有资产管理情况监督的决定》,建立国有资产管理情况报告制度,将国有资产管理情况纳入人大年度监督计划,明确审议重点包括资产保值增值、风险防控等,同时精心绘制国有资产管理情况监督工作五年“规划图”,每年在审议区政府关于国有资产管理情况综合报告的同时听取和审议一个专项报告。目前已完成全区行政事业性、企业、自然资源三类国有资产管理情况专项报告的审查监督,摸清全区国有资产“家底”,向全区人民交出国有资产“明白账”“放心账”。

多方协同监督 实施监督全覆盖

注重加强区人大常委会内部委室协同配合,将专项监督与国有资产管理监督有机结合。各专委在开展执法检查、专题调研和听取政府专项报告过程中,将国有资产作为重要监督内容。强化人大监督与审计监督、社会监督有效结合,建立国有资产管理监督与预决算审查监督、审计监督、财会监督的贯通协同机制,形成监督合力。加强覆盖全类别资产,除传统企业、行政事业性资产外,重点监督资源性资产,要求政府建立资产台账并动态更新。积极探索拓展预算联网监督平台功能,加强同区财政局、区自然资源与规划局、区审计局、区税务局等部门的数据共享,实现预算审查监督、国有资产管理监督、政府债务监督和审计查出问题整改监督全覆盖。

在法律法规实施监督中展现人大担当

■ 吉祖荣（江苏）

习近平总书记中央人大工作会议上指出,地方各级人大及其常委会要依法行使职权,保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行,自觉维护国家法治统一。江苏省海安市人大常委会深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,切实将其转化为推动工作的思路举措,制定五年工作规划,通过全局谋划、创新机制、综合监督,勾勒法律法规实施监督工作长远图景,持续推进本行政区域内国家机关依法履职尽责,推动共筑社会法治信仰,为全面深化改革、推进中国式现代化海安新实践提供坚强法治保障。

坚持党的领导 保证监督对象“全覆盖”

始终坚持党对人大工作的领导,主动向市委报告监督工作计划,争取市委对人大常委会开展法律法规实施监督工作的支持。2022年,市委转发《关于履行人大监督职能、保证宪法法律法规全面有效实施的意见》,明确人大法律法规实施监督工作指导思想、具体措施、组织保障等内容,将党的机关、行政机关、监察机关、司法机关以及群团组织、驻海安单位等58家法律法规实施主体全部纳入监督范围,实现了对法律法规实施对象的零遗漏。同时,市人大常委会定期将各单位法律法规贯彻实施情况报送市委,在市委的支持下,将“软指标”变成“硬约束”,推动法律法规实施监督工作取得更好成绩。

坚持问题导向 实现监督方式“全要素”

针对有关法律法规实施中主体缺失、责任模糊等问题,海安市人大常委会总结经验、守正创新,建立“三张清单”“十项机制”,积极探索线上监督,力促法律法规实施监督提质增效。

全面梳理“三张清单”。指导各单位、各部门、各群团组织,结合“三定”方案,梳理形成各自法律法规贯彻实施清单、实施主体清单、法定职责清单,并汇编成海安市全面实施宪法法律法规清单手册,让法律法规实施的“软任务”变为“责任书”,牢牢夯实推进法律法规实施监督工作的基础。

建立配套“十项机制”。坚持正确监督、有效监督、依法监督,统筹运用多种监督方式,按照法律法规实施流程,从厘清职责、有序报告、科学评估、队伍建设等方面,建立新法实施发布机制,法律法规实施情况报告机制、检查机制,规范性文件备案审查机制,任命人员法律考试和宣誓机制等十项工作配套机制,以强有力的制度执行来保障法

开展综合施策 把准监督关键点

丛台区人大常委会坚持每年听取和审议区政府国有资产管理情况并纳入重点监督议题,以综合报告和专项报告相结合的形式听取和审议国有资产管理情况报告,组织具有财务、法律背景的人大代表成立“国有资产监督小组”。通过关注难点、深入调研、意见征求等方式,全方位为国有资产管理“把脉会诊”。运用“综合报告+专项报告+问题清单”模式,听取和审议国有资产管理“大账本”,将配置于不同领域的“家底”整合分型分类数据直观量化,直面短板问题,不遮掩、不回避,针对发现的问题提出对策建议。坚持将本年度国有资产管理情况作为下一年度预算审查时的重要参考,推动国有资产管理情况监督与预算审查监督相结合。加强与审计监督协同联动,督促审计部门将国有资产管理作为重点审计内容,在年终报告审计整改结果时一并报告国有资产管理查出问题整改情况。坚持以家底清、问题准、整改实推动国有资产长效规范管理,通过刚性监督推动资产管理从“治标”迈向“治本”,为国有资产保值增值筑牢制度防线。

强化跟踪督办 提高成果转化率

针对审议、调研中发现的突出问题,切实加强审议意见建议的跟踪落实督办,促进审议意见从“纸上”落到“地上”。由相关专委、工委每年组织开展审议意见落实情况、审计查出问题整改情况“回头看”行动。通过选点视察、实地听取汇报等方式,详细了解落实情况,发现问题及时督促整改。坚持问题导向,以推动问题整改为抓手,切实加强人大对国有资产管理监督结果的运用,把审议成果建议转化为助推全区经济高质量发展的实效。近年来,通过人大监督、审计监督和财会监督的有机结合,促成区政府及相关部门先后出台10多项国有资产专项配套管理办法,逐步建立和完善各类国有资产管理制度体系,不断规范和加强国有资产管理,切实提升国有资产配置效率效益。

在法律法规实施监督中展现人大担当

■ 吉祖荣（江苏）

乘数而行赋能监督。加快运用数字化赋能监督,开发推进法律法规全面有效实施管理系统,内置法律法规查询、实施主体认定、法律法规实施情况等模块。2024年年底,海安市人大常委会联合市委依法治办、市委编办、市司法局完成了1306部法律法规实施主体的认定,进一步明晰法律法规牵头、协同实施主体,有效提高法律法规实施监督的针对性。

坚持系统思维 统筹监督内容“全贯通”

围绕宪法和法律法规全面有效实施这一主题,海安市人大常委会注重系统思维、协同高效,一体推进法律法规实施监督内容贯通融合,不断增强监督实效性,维护国家法治统一。

听取法律法规贯彻实施情况报告“有序”。每年将主任会议或常委会会议听取法律法规贯彻实施情况报告纳入年度监督工作计划,报告内容力求做到全面与重点相结合、总结工作与反馈意见建议相统一。2024年已实现58家法律法规实施主体报告全覆盖,推动各实施主体亮晒法律法规实施工作“成绩单”。各实施主体提出的20余条法律法规修改意见建议,经市内3家基层立法联系点陆续反馈至江苏省人大常委会、南通市人大常委会,其中《江苏省通榆河水污染防治条例》有关规定的修改建议,已被省人大常委会采纳,并将该条例列为2026-2027年立法规划项目修改计划。

开展法律法规实施情况检查“有效”。聚焦经济社会发展、人民群众关切、行政反复诉讼“晴雨表”等,善从法律法规贯彻实施情况报告里发现问题,并从中明确执法检查选题。2022年以来,相继开展民法典、未成年人保护法、家庭教育“一法一例”、土地管理法实施条例等法律法规的执法检查,查找出关键和要害问题,跟踪督促执法主体落实审议意见,切实解决贯彻执行中的问题,提高社会治理法治化水平,增强人民群众法治获得感。

创新规范性文件备案审查向“有招”。各法律法规实施主体通过向市人大常委会报告实施情况,及时发现和剖析法律法规实施过程遇到的问题,适时制定、修订配套制度和行政规范性文件,弥补工作中的不足,防范化解风险隐患。市人大常委会坚持以备案审查积极回应百姓关切,切实增进民生福祉,创新前置审查机制,优化审查方式,探索规范性文件审查关口前移,由原先的在政府常务会议通过后审查,调整至会前征求意见意见,同时邀请人大代表参与征求意见座谈会,集民意、汇民智,提升规范性文件质量和备案审查质效。