

# 抓好县乡人大基础工作 推进基层人大工作迈上新台阶

■ 张艳珍（新疆）

近年来，新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市人大常委会认真贯彻落实中央、自治区党委和市委人大工作会议精神，始终把加强县乡人大工作作为基础性、前置性工作来抓，持续提升县乡人大工作制度化、规范化、科学化水平，推进基层人大工作迈上新台阶。

## 抓好支持保障 夯实工作根基

多年来，各级党委高度重视人大工作，注重加强对人大工作的全面领导，将人大工作纳入党委重要议事日程，重点工作听取汇报、集体研究并切实推进。一是强化制度建设。乌鲁木齐市人大常委会从夯实人大工作基础入手，先后制定议事决策落实、领导联系指导、议案建议办理、代表履职服务保障、“三查”工作流程等二十余项制度规范，形成覆盖会议组织、代表履职、监督、联系群众等人大工作规范体系的制度闭环。二是强化统筹指导。将基层人大工作和建设确定为重点调研课题，每年由常委会班子成员带队深入基层开展调研，做到访街道（乡镇）人大、访基层人大代表、访代表“家站”，及时分析研究工作中存在的问题，加强相关工作的规范协调。常态化定期召开基层人大工作座谈会、代表工作推进会、代表“家站”规范化建设观摩会等，通过联动履职、示范交流、定期通报情况等形式，全面落实自治区、市人大常委会重点工作部署，形成市、县、乡三级人大常委会整体联动共同推进的良好局面。三是强化经费保障。制定出台《乌鲁木齐市人大代表活动经费管理使用办法》，认真做好代表工作经费的预算执行。积极争取财政支持，按自治区新标准落实人大代表活动经费、人大代表履职补助和

人大代表“家站”经费补助。

## 抓好载体创新 畅通民意渠道

把加强代表联络站建设作为践行全过程人民民主基层阵地和重要载体来抓，以“小站点”搭建代表为民履职的“大舞台”，推动人大工作更加接地气、“大舞台”，推动人大工作更加接地气、“大舞台”，推动人大工作更加接地气、“大舞台”。一是丰富多元化民主参与形式。乌鲁木齐市人大常委会着眼于构建多元化、全覆盖的民主实践基层单元，以“线上+线下”“接待+走访”“代表+网格”等方式，丰富拓展代表联系群众的内容和形式。立足社区“说事亭”、民情恳谈会，创新打造“代表履职+基层治理”“人大代表+人民调解”和“四联四问”等代表履职工作法，实现居民群众在家门口就能“找得对人、说得上话、议得成事”。积极探索建立“网上代表联络站”，依托社区（村）微信公众号打造“及时办”人大代表智慧平台、“大巴扎之家”App等群众意见建议线上征集系统，实现代表联系群众“全天候”、群众反映问题“零距离”。二是搭建规范化代表履职平台。制定建好用好人大代表联络站的指导性意见，对硬件标准、制度规范、工作流程、活动载体等作出具体规定和要求，全市291个人大代表“家站”全部设有固定场所，站内硬件设施配备到位，运行经费纳入财政预算，做到日常有人管、保障有资金、运行有制度，为全过程人民民主基层实践提供了有力支持。全市3000余名五级人大代表混合编组全部纳入代表联络站，常态化组织代表进站参加学习培训、视察调研、联系选民等活动，让群众对“家门口”的民主可感可知。三是助推基层“家站点”迭代升级。在市人大常委会整体统筹、集中组织基础上，启动在人员密集场所建立人大代表联络站试点工作，先后在公园、市场、工

业园区和行业系统等设立人大代表联络站（点）9个，通过推行“代表联络站+”工作模式，推动代表联络站向法治建设、经济发展、市域治理等多领域延伸，打通代表联系群众、服务群众的“神经末梢”。

## 抓好能力提升 助推履职增效

始终把全面加强人大代表履职能力建设作为代表工作的重点任务扎实推进，立足新时代代表工作新要求，坚持学习培训提能、调研视察提智、作用发挥提效，全面提升人大代表履职能力水平。一是加强履职培训，强化蓄力赋能。始终把学习培训作为加强基层人大工作的重要方法，每年举办全市人大系统干部和人大代表专题培训班，将学习培训和履职实践相结合，采取集中授课、座谈交流、视频学习、现场教学等形式，不断提升履职能力和素养。二是开展调研视察，增强履职效能。坚持把调查研究作为人大代表履职的基本功来抓，每年选择代表关注、群众期盼的热点难点问题，聚焦高质量发展“十大产业集群”以及市委关于推动经济社会高质量发展的重点任务，针对特色产业重点建设项目、文旅融合发展、保障性住房建设等内容，常态化组织各级相关专业代表参加常委会及有关部门单位组织的视察、专题调研等活动，通过深入企业、社区、院落、项目现场，听取相关情况汇报和企业、群众心声诉求，发现问题、分析原因、形成调研成果，为科学决策提供有价值的参考。三是聚焦作用发挥，助力基层社会治理。各级人大充分发挥人大代表向选区述职、“两个联系”等机制作用，依托代表“家站”、代表小组等，定期开展集中联系接待群众和选民活动，围绕老旧小区改造、人居环境整治等“小切口”建言献策，既做到

问需于民，又实现问计于民，推动解决群众急难愁盼。

## 抓好品牌打造 激发工作活力

坚持把打造代表活动品牌作为践行全过程人民民主、提升基层人大工作质效的重要抓手，不断丰富活动内容，为基层人大工作注入生机和活力。一是试点开展民生实事项目人大代表票决制。采取“自下而上、分步实施，试点先行、全面推进”的方式，指导4个区（县）人大常委会分别在11个乡镇启动试点工作，组织开展票决制工作专题调研，召开指导座谈会、培训会，帮助乡镇人大、政府以及人大代表发出争作表率的工作流程和要求。二是创新开展“五带头五争先”活动。乌鲁木齐市人大常委会组织全市各级人大代表在“铸牢中华民族共同体意识、万名代表进万家”主题实践活动中开展“五带头五争先”活动，将主题实践活动与代表依法履职相结合，围绕“八个讲好”编印《人大代表铸牢中华民族共同体意识主题宣讲提纲》，成立各级人大代表宣讲团，向全市各级人大代表发出争作表率倡议书，召开以“发挥代表作用，助力推进铸牢中华民族共同体意识新疆实践”为主题的常委会会议列席代表座谈会，为有形有效推进铸牢中华民族共同体意识的新疆实践作出人大代表贡献。三是深化拓展“两个联系”。县乡两级普遍建立“两个联系”制度，常委会组成人员（人大主席团成员）采取集中联系和自主联系相结合，通过召开座谈会、走访调研、参与代表“家站”活动等途径，听取联系代表意见建议。落实常委会各专门委员会、工作委员会对口联系代表制度，各专门委员会及工作委员会直接联系15名基层市人大代表，建立常态化交流联系互动机制。

# 延伸预算监督网络 践行全过程人民民主

■ 王爱明 黄莲兰（湖北）

近年来，湖北省宜昌市人大常委会以全过程人民民主重大理念为引领，创新推进预算联网监督系统向基层延伸，构建起“市—镇—村—代表—群众”四级贯通的数字化监督网络，实现财政资金监管从“云端”到“末梢”的全链条覆盖。

## 织密全域覆盖“数字网” 让监督触角直达基层末梢

坚持“顶层设计与基层延伸”双轮驱动，以“四个一”工程构建市镇联动监督体系。

一套方案绘蓝图。联合财政、大数据等部门制定《关于推进人大预算联网监督系统向镇（街道）代表联络站延伸的实施方案》，明确市、镇两级数据对接标准、安全防护规范和功能拓展路径，完成财政数据补录，同时结合宜昌实际建立一批代表关心关切的数据资源库，完成财政数据补录，同时结合宜昌实际建立一批代表关心关切的数据资源库，完成财政数据补录，同时结合宜昌实际建立一批代表关心关切的数据资源库。建立“系统操作+数据应用”专题培训，印发《代表查询指引手册》，累计培训基层监督骨干200余人次，确保“会用网、代表少跑腿”。一个专班抓推进。成立由常委会分管副主任任组长的工作专班，建立“周调度、月通报、季评估”机制，完成11个镇（街道）系统接入，实现监督网络全域覆盖，财政资金流向全程留痕、实时可溯。

## 搭建全民参与“连心桥” 让代表履职更有温度力度

创新“线上+线下”双轨机制，将244名市级人大代表全部纳入监督系统，构建“代表进站查询—群众现场参与—问题闭环处理”的民主监督链条。在代表联络站设立“预算监督查

询角”，依托代表集中活动、代表面对面活动等，组织代表集中查阅教育、医疗等民生资金使用情况，同步邀请选民现场观摩，2024年以来开展“代表带您看预算”活动26场，收集群众意见45条。为代表开通专属数字账号，支持PC端、移动端双平台登录，设置“代表服务”功能模块，代表通过平台提出的意见建议办理情况，都可以实时跟踪察看。实行“1116”工作法：代表意见1周内提交主任会议研究，1周内交办责任部门，承办单位1个月内书面答复，6个月内办结销号。

## 打造智慧监督“全维网” 让财政资金在阳光下运行

聚焦财政资金运行全流程，依托预算联网监督系统，打造覆盖多领域、全环节的职能矩阵，以“数据跑路”推动监督提质增效，确保财政资金规范、透明、高效使用。

构建动态监测预警体系。搭建“智能分析+自动预警”双轨机制，设置资金异常变动、预算执行偏差等监测指标。系统通过大数据分析，实时扫描财政资金运行轨迹，一旦发现“三公”经费超预算进度、专项资金滞留等异常情况，通过触发红橙黄三色预警，推动相关部门及时整改，避免资金闲置浪费。实现指标支付、全程追踪。建立“预算指标—资金拨付—支付执行”全链条查询模块，代表可实时察看财政预算指标分配进度、资金拨付流向及最终支付明细。针对项目建设，代表通过系统发现工程款支付滞后影响工程进度，随即启动监督程序，推动财政部门优化审批流程，缩短支付周期，确保项目按期竣工。强化重点领域专项监督。将“三公”经费纳入监督系统，实现支出数据“按月公示、按季分析”。系统自动生成费用趋势图、部门对比表，直观展示经费使用情况，推动“三公”经费逐年呈同比下降趋势。动态监管国有土地使用权出让金收入，通过预算执行进度表，直观呈现年度土地出让金预算收入目标、累计完成金额、季度执行进度等核心数据。

# 扛起长江大保护的人大担当

■ 张梦生（安徽）

安徽省铜陵市位于长江下游，拥有长江岸线131千米，是长江经济带重要节点城市，也是长三角中心城市之一。近年来，铜陵市人大常委会牢记长江大保护这一“国之大者”，用实际行动扛起人大担当。

## 夯实法治之本 筑牢长江生态法治屏障

着眼长江生态系统恢复和保护，加强长江大保护的良法供给，积极开展法治宣传教育，持续深化长江生态司法保护，用法治力量守护一江清水。

突出高质量立法。制定《铜陵市城市生活污水排放管理条例》，以法治之力“不让一滴生活污水流入长江”。制定《铜陵市生活垃圾分类管理条例》，重点整治“向江面扔垃圾、在江边堆垃圾”等乱象。制定《铜陵市扬尘污染防治管理办法》，将港口码头、滨江道路等范围的扬尘污染作为监管重点，以“天空蓝”还“江景美”。制定《铜陵市城市绿化条例》，规范城市绿化建设，厘清职责，塑造岸线绿江美的沿江美丽生态带。助力全方位普法。建立7个规范化的基层立法联系点，与铜陵学院法学院建立“地方立法研究基地”，所有法规草案都公开征求意见，使立法过程成为普及法规的过程。连续25年开展“铜都环保世纪行”活动，宣传生态环

保工作，连续16年开展“江淮普法行”活动，推动“谁执法、谁普法”责任制落实。将长江保护法、环保法等纳入“八五”普法规划的重要内容，结合“中国水周”“国家宪法日”等活动开展法治宣传教育。推动综合性执法。审议市中级人民法院关于环境资源审判工作情况报告，保障长江大保护战略和“十年禁渔”决策实施。监督开展“中国政治宪政”等执法行动，2024年以来查办的涉渔行政案件、刑事案件大幅下降。推动编制长江铜陵段突发水污染事件应急响应方案，与周边市开展应急演练。推动农业、公安等部门建立联合执法机制，合力打击非法采砂、非法捕捞等破坏长江生态环境违法行为。

## 紧跟发展之势 推动监督工作提质增效

紧扣市委提出的“智造新铜都、生态幸福城”城市定位和“四创两高”思路目标，强化人大监督职能，统筹推进长江生态高水平保护和经济社会高质量发展。推动突出生态环境问题整改。围绕中央及省交办的突出生态环境问题，通过调研督查、明察暗访等方式跟踪督办，助力整改工作取得成效。推动长江生态环境系统治理。开展长江保护法、环保法等执法检查，每年听取和审议环境状况和环境目标完成情况报告，推动政府认真实施相关法律法规，统筹推进水资源保护、水环境治理、水生态修复“三水

共治”，监督抓好工业、农业、生活、航运污染“四源齐控”，水环境质量取得明显改善。推动构建更高水平保护格局。坚持规划引领，审议通过市国土空间总体规划，筑牢高水平保护、高质量发展的空间基础。加快绿色发展，审议“双碳”实施情况报告，推动实现减污降碳协同增效。调研港口建设情况，督促开展长江岸线清理整治。审议重点产业链招商引资情况报告，集体视察重大项目建设情况，推动融入长三角一体化高质量发展。助力深化改革，支持铜陵市政府完成国家首批“无废城市”建设试点。督促完成生态环境保护执法垂直管理制度改革、综合行政执法改革。调研法院联动工作开展情况，推动司法与行政同向发力。督查河湖长制开展情况，创新开展“河湖邮路巡查”和“河湖长制+法官”工作。

## 凝聚代表之力 充分发挥主体作用

推进长江生态高水平保护，人大代表是重要力量，全市各级人大组织代表积极投身长江大保护，共护长江水。丰富代表履职平台。全面开展代表联络站标准化建设，建成市人大代表联络总站1个，县区中心站4个，乡镇、社区代表联络站50个，村居、企业联系点若干，建成乡镇社区全覆盖的网络体系。同步建成网上代表联络站，通过代表“二维码”，实现群众“码”上说、代表马上应，

打造联络站“大门常开、代表常驻、群众常来、活动常有、实事常办”工作品牌。深化代表专项行动。高质量开展“关注民生促发展、人大代表在行动”活动，引导代表围绕长江大保护，提出意见建议200多条。开通“12345”政务服务热线“代表通道”，让代表反映社情民意更加快捷。组织代表视察调研长江“十年禁渔”、入江排污口治理、人居环境整治等工作。组织代表现场督查黑臭河治理、水产养殖污染整治工作，推动整治工作取得明显成效。开展市、县（区）人大联动监督，精选生态环保有关议题，开展执法检查等活动，合力推进长江保护修复攻坚战。强化代表建议办理。推动建议内容高质量，将如何提好代表建议作为培训的必修课，先后组织6期培训班，实现代表全覆盖；组织代表列席人大常委会会议，参加调研视察、执法检查等活动，指导代表小组开展活动，为代表提出高质量建议打好基础。推动建议办理高质量，建立市委领导领衔督办代表建议机制，坚持市人大常委会主任会议成员领衔督办、市政府领导领衔办理制度，形成党委、人大、政府协同推进的“大督办”格局。

（作者系安徽省铜陵市人大常委会主任）



# 浅议如何持续加强规范性备案审查工作

■ 程世佳（江苏）

规范性文件备案审查是宪法、法律赋予各级人大常委会的一项重要职权。党的二十届三中全会通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，“完善合宪性审查、备案审查制度，建设全国统一的法律法规和规范性文件信息平台。”这是备案审查制度发展的政策先导，加上日渐完善的制度体系和陆续发布的典型案例，共同为备案审查实践提供了有益的参考和路径。

## 坚持两个原则 把准备案审查维度

一方面，必须始终坚持党的全面领导。党的领导是备案审查顺利推进的源动力和根本保证。备案审查从规则入手，在审慎处理国家法制统一与地方有效治理、人大与“一府一委两院”、法的安定性与公民权利保护等关系的基础上，让下位法与上位法保持协调，“红头文件”合乎法治精神，有效避免了权力和治理碎片化的情况，保证了治理规

则的统一性和权威性。另一方面，必须始终坚持和发展全过程人民民主。备案审查制度发挥治理效果的内在逻辑在于广泛动员人民参与备案审查，依靠社会力量参与和深度介入有效监督政府权力。严格落实《全国人民代表大会常务委员会议事规则》和《全国人民代表大会常务委员会关于加强备案审查制度的决定》（以下简称《备案审查决定》）规定要求，积极组织代表参与备案审查工作，畅通群众提出审查建议的渠道，多采用“开门审查”的方式倾听意见、征集建议。加强备案审查工作宣传，选取典型案例，公开审查起因、说法论理等详情，不断扩大备案审查工作的社会知晓度、公众参与面。

## 厘清三个重点 提高备案审查实效

一是明确审查内容。规范性文件包括所有具有普遍约束力、能够反复适用且能对公民或组织的权益、国家机关的职权职责产生直接影响的规范性文件，事实上具有约束力的“红头文件”。“全覆盖”是全国人大常委会提出的规范性文件备案审查的目标和要求。要加强与“一府一委两院”的沟通，在制定机关主动报备基础上，通过查阅发文目录等比对甄别，全方位掌握备案审查底数。二是明确适用次序。合法性审查与

适当性审查是县区人大常委会主要运用的审查标准，为了在法的安定性和正当价值之间实现平衡，应该采用以合法性审查优先为原则，以适当性审查优先为例外的审查次序，审查次序不能随意突破。同时，应该根据规范性文件的事项、性质与类型具体审视，特别是没有上级规范性文件规定或者属于地方性事务时，适当性审查可以优先考量。

三是明确纠错方式。备案审查的效力是保证备案审查制度刚性的关键所在。根据《备案审查决定》，审查处理环节形成了“沟通—书面审查意见—纠正和撤销决定—普遍约束力”四个阶层。“沟通”和“提出书面审查意见”是地方人大尤其是县区人大常委会最为常用的纠错手段，必须进一步完善顶层设计，从整体程序的角度对纠错方式作出更加细化的规定，明确“沟通”“提出书面审查意见”适用情况，强化结果运用，使其具备预备程序上的相对独立性和权威性。

## 突出三个建设 夯实备案审查基础

一是加强能力建设。高度重视备案审查工作队伍建设，配备工作人员，多组织开展工作培训，常态化进行业务学习、经验交流、专题研究、个案研讨等，帮助相关人员拓宽视野、提高能力。充

分发挥专门委员会、工作委员会的力量和专业优势，共同做好备案审查工作。特别是要学习借鉴先进经验，加强与高校、律师协会的合作，聘请专家学者、法律实务人员组建备案审查专家库，通过委托审查、参与论证等，增强审查意见的权威性。二是加强机制建设。由于规范性文件的不同属性，备案审查存在人大、政府多个系统。就人大和“一府一委两院”而言，应着力构建以人大审查为主导，以行政机关自我审查为重点的双重审查机制，加强与文件制定机关的协作配合，充分尊重制定主体的专业性，更多通过有效协商化解分歧、形成共识，以行政机构审查规范的衔接更加紧密。逐步完善公开机制，及时向社会公众公开备案审查工作情况报告、工作动态、重要进展和典型案例等。三是加强数字建设。各级人大建立覆盖省、市、县三级互联互通、功能完备、操作便捷的备案审查信息平台，强化平台操作培训，统一规范性文件的标准、格式等，进一步优化完善备案审查电子档案、数据管理、法规公开发布和公民网上提交审查建议等功能，真正做到以建促用、以用增效。持续深化规范性文件数据库的应用，既为群众提供法治服务，又通过大数据为备案审查工作提供可靠参考和有力支撑，进一步推动备案审查工作提质增效。

# 依法有效开展预算审查监督 切实提高审查监督质效

■ 万忠家（辽宁）

近年来，辽宁省东港市人大常委会坚持围绕中心、服务大局，突出重点，统筹运用法定监督方式，加强预算审查监督，切实提高预算审查监督质效，推动全市经济持续高质量发展。

## 自觉坚持党的领导 确保预算审查监督正确方向

东港市人大常委会深入贯彻落实习近平总书记在中大工作会议上的讲话精神，按照“四个机关”定位要求，自觉坚持党对人大工作的全面领导，紧扣党中央决策部署和辽宁省委、丹东市委、东港市委工作要求开展预算审查监督工作，自觉做到党委的工作重心在哪里，人大工作就跟到哪里，职能作用就发挥到哪里。深入贯彻市委指示要求，及时根据形势和任务变化调整监督事项，确保市委确定的政策措施准确贯彻落实到人大具体监督工作中。同时，经常性组织财经委员开展理论学习，及时了解掌握习近平总书记关于财经工作的重要论述和党的二十届三中全会精神等最新理论成果，确保人大监督的正确方向，确保财经委（常委会预算工委）在预算审查监督中实行正确监督、有效监督、依法监督，推动解决制约经济社会发展的突出问题。

## 始终围绕指导意见 明确细化预算审查监督重点

东港市人大常委会严格贯彻落实中共中央办公厅《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》，改变以往单一的预算编制审查监督模式，重点向提升财政综合管理水平和保障重大政策措施落实延伸，将审查监督重点向经济建设前端拓展、向重大建设项目倾斜、向资金使用效能聚焦，切实增强了对人大预算审查监督的针对性和有效性。工作中，东港市人大常委会不仅关注财政资金怎么安排，更关注财政资金的投向和使用绩效；不仅关注预算的刚性约束，更关注财政保障能力有效强化。特别是实施全面振兴新突破三年行动以来，东港市人大常委会聚焦全市重大建设项目和政府投资资金，通过听取汇报、专题视察、实地调研等多种方式开展监督，针对发现问题并督促政府进行整改，有效监督、依法监督，推动解决制约经济社会发展的突出问题。

## 坚持聚焦关键点 实现预算审查监督有的放矢

在预算执行、预算调整及预决算草案编制审查监督中，东港市人大常

委会紧紧抓住“看好‘钱袋子’、盯紧‘账本子’，推动政府过‘紧日子’”这个预算审查监督的“牛鼻子”，突出“三个重点”，确保监督工作实效。一是突出预算草案编制监督。在预算草案编制前，东港市人大常委会及相关工作机构坚持提前介入，明确提出从严格控制支出、兜住“三保”底线、贯彻“过紧日子”以及更好回应人大代表和社会各界的意见建议等要求，真正把财政资金花在刀刃上。在对预算草案进行初步审查中，依法提出初步审查意见，就收支预算及重大资金安排等内容与财政部门密切沟通，督促政府对预算草案作进一步修改完善。二是突出预算绩效管理监督。结合每年全市中心工作，科学确定财政经济监督重点方向，把推进产业集群建设、优化营商环境、强化国有资产管理、保障重大民生支出、严控政府债务管理等列入重点监督议题，推动政府及相关部门构建预算绩效管理新格局，预算绩效管理不断完善。三是突出重大项目建设管理监督。财经委（常委会预算工委）每年组织发改、财政、审计等部门及专委委员、人大代表等对政府重大投资项目和重点民生保障项目，进行实地调研视察和听取专题工作汇报，及时发现并督促政府整改，使政府投资项目始终处于人大的有效监督之下，切实保障重大政策措施落到实处。

## 注重发挥审计作用 增强人大预算审查监督实效

东港市人大常委会针对财经审查监督专业性强、人才缺乏及监督要求高的特点，注重发挥审计部门专业力量，用好审计监督成果，切实增强预算审查监督实效。一方面，财经委（预算工委）注重加强与审计部门沟通对接，市审计部门在制定年度计划、开展“同级审”时，财经委（常委会预算工委）根据市人大常委会年度工作安排，及时提出有针对性的意见建议，对年度预算执行、重大政策措施贯彻落实、民生实事和专项资金、政府投资管理等方面。另一方面，坚持一体推进审计揭示问题“前半篇文章”与审计整改“后半篇文章”，紧盯审计查出问题整改落实情况，督促财政部门和各预算单位在严格落实整改同时，将审计结果和整改执行运用到年度预算编制中，促进预算执行更加科学规范，实现“撒扫成拳”，更好地发挥审计监督和保障作用，切实提高了政府依法理财水平。