

人大代表应围绕“四个维度”提出高质量建议

■ 朱自强 李 超（河南）

当前,部分人大代表提出的建议还存在一些问题:一是缺乏深入细致的调查研究,内容比较笼统、抽象;二是建议只反映情况和问题,没有探究解决问题的可行性办法;三是问题陈述不明确,焦点不突出,有些建议涉及部门众多,难以准确交办,针对性和可操作性不强。人大代表如何才能提出高质量建议呢?笔者认为,应把握以下四个方面。

把握立场——“为谁提”

要搞清楚人大代表是以什么身份来提出建议。代表提出建议,是受人民的委托履行法定职责,是集民智、反映民意,实现人民当家作主的主要渠道。人大代表是国家权力机关的组成人员,因此需要从人民的立场出发提出建议。

代表在选课时,一要提高政治站位,紧紧围绕党和国家工作大局,密切联系改革发展稳定大局和关乎群众切身利益、社会普遍关注的突出问题,从推动本地区长远发展的视角,提出争取上级政策支持促进当地长远发展的建议;二要融入大局,以解决全局工作中的普遍性问题附带解决局部问题的思路,与党委的重大决策部署相结合,与人大的工作要点和监督计划相结合,与政府在当前时期、阶段的战略重点和工作举措相结合,提出立足当下发展的

建议;三要深入调研,认真学习党的方针政策和相关法律法规,认真研究宏观经济社会发展趋势、产业发展规划以及地方发展实际,认真征求有关群众和专业人士的意见建议,从正在开展的重要工作中找准落实不到位的问题,围绕重要课题开展前瞻性、战略性、储备性探索与研究,向有关部门提出改进工作的建议;四要密切联系群众,积极参加闭会期间活动,倾听人民群众的真实心声和意愿,从身边日常事务中发现問題,从人民群众普遍关心的热点难点问题中发现线索,从而提出建议。

把握定位——“提给谁”

根据法律规定,代表建议虽是向本级人大及其常委会提出,但由于是对各方面工作的建议,最后要交给有关机关、组织研究处理,因此,代表建议的对象是有关机关和组织。代表提出建议时,一定要明确对象及其职责,从而做到有的放矢,增强建议的针对性和有效性。要特别注意提出的层次,把握主要就本级有关机关、组织职责范围内的事项和有关工作提出建议、批评和意见。应主要围绕本行政区域内的改革发展稳定大局、政治、经济、文化、社会生活、生态建设的重大问题和人民群众普遍关心的问题,在调查研究的基础上,对本级人大及其常委会、政府及其部门、监察委员会、人民法院、人民检察院和其他机关、组织的工作提出建议、批评

和意见。

把握角度——“提什么”

代表法针对人大代表在人大会议期间和闭会期间就什么事项可以提出建议,作了原则性规定。概括起来讲,代表提出的建议大致具体包括以下几个方面。一是立法方面的问题。立法工作既可以提出议案,也可提出建议,如就法律法规的某个条款的修订提出建议。二是人大工作。对有关人代会、人大常委会会议中的各项工作,包括在审议议案和报告中发现的问题以及有关人大常委会的各项工作问题,提出建议。三是法律法规贯彻落实情况。对“一府一委两院”遵守和执行法律的情况提出建议。四是重大事项。如对于本行政区域内带有根本性、长远性的重大问题的决策、工程项目等提出建议。五是“一府一委两院”有关工作。“一府一委两院”职权范围内各项工作中的各种问题,人大代表都可以提出意见建议。六是人民群众关心的社会热点问题。如环境污染、民生保障、产品质量问题等。七是通过代表活动发现的问题。在专题调研和视察中发现的问题,如安全生产、社会治安管理、道路交通安全等问题。八是有关国家机关工作人员的不作为问题。九是有关代表建议承办工作中出现的问题。如对答复不满意或没有按规定时间答复等问题。十是人大代表在生产、工作和生活中,对身边发现和

所关心的其他方面问题等。

把握技巧——“怎么提”

要本着高度负责的态度,深入开展调查研究,将提出建议、批评和意见与闭会期间的代表活动结合起来,把参加代表视察和专题调研以及通过各种方式密切联系人民群众的过程,作为酝酿、起草建议、批评和意见的过程,在充分准备的基础上形成代表建议、批评和意见。一是明确具体,提出的建议应当实事求是、简明扼要,反映的情况真实可靠,对问题的分析深入透彻,做到有情况、有分析、有具体意见。标题要简洁明了,内容要清楚,具体,避免空洞、笼统、含糊其辞。二是一事一议,每件建议要围绕一个中心议题,针对一个具体问题来阐述,还应具有明确的目标和具体的措施,确保承办部门的可操作性和可实施性。三是不议个案,对于行政机关正在处理的具体事件,司法机关正在审理的具体案件不作为建议提出。四是注重前瞻性,能够提出具有前瞻性的观点和解决方案,切忌简单转述他人意见或提出不成熟的意见。五是联名同责,代表联名提出建议的,领衔代表应当采取介绍情况、集体讨论等方式,使联名代表充分了解建议内容,每个参加联名的代表都应当认真阅读建议原文,掌握其中反映的情况和要求,确认建议的内容能够真实表达自己的意愿,然后再签名附议。

构建“360”代表工作法 加强新形势下代表工作能力建设

■ 王跃军（浙江）

习近平总书记在中央人大工作会议上指出,各级人大常委会要加强代表工作能力建设,支持和保障代表更好依法履职,使发挥各级人大代表作用成为人民当家作主的重要体现。代表工作是人大工作的基础和依托,只有做好代表工作,充分发挥代表作用,人大及其常委会才能更好地履行宪法和法律赋予的职权,人大工作才能充满生机和活力。在新形势下,浙江省台州市黄岩区人大常委会积极探索新时代发挥代表主体作用、更好践行全过程人民民主的路径,创新“360”代表工作法,即“坚持3聚焦、建立6机制、履职0距离”,以代表高质量履职推动人大工作高质量发展。

坚持“3个聚焦” 让代表工作有方针

聚焦党建引领这个“核心”,通过党建品牌“永宁红帆”深入实施“政治领航、履职领先、头雁领航、先锋领跑”四领工程,让代表工作与组织建设、阵地建设、履职活动、视察调研、建议办理和服务保障等工作全方位深度融合,调动了代表“双岗建功”的积极性和主动性,为推动人大工作创新发展提供坚强政治保障和组织保障。聚焦服务发展这个“中心”,坚持一年一个主题、一年一个载体、一年一批成果,组织代表开展“六访六促六为”“助力八大攻坚行动”“谋良策强主业当示范”等系列主题活动,发动代表、选民两万余人,提交意见建议6500余条,一批涉及交通建设、水利工程、城市管理等热点难点问题得到有效解决。聚焦履职为民这个“初心”,充分发挥代表根植于

优化“6项机制” 让代表工作有保障

在“选”上做实功,坚持“程序一个不少,环节一个不漏,步骤一个不减”,严把代表“推荐关”“联审关”“确认关”,综合考虑代表履职能力、履职热情、作用发挥、社会形象以及代表结构等因素,统筹推进93名区人大代表、217名乡镇人大代表参加连选连任,得到群众广泛认同。在“育”上求实效,深入实施人大代表履职能力提升工程,依托“永宁大讲堂”“代表讲坛”等平台载体开辟多维培训模式,按照“理论式+分享式+现场式+独立式”的多元培训方式,做好培训赋能结合文章,有效提升代表履职素养,着力打造一支“执行职务有力度、履职尽责有热度、主动作为有担当”的高质量代表工作主力军。在“管”上出实招,完善代表学习、联系接待选民、履职档案管理 etc 12项制度,让代表工作有章可循、工作成效有尺可量。在“用”上重实战,进一步丰富和拓展代表履职平台,出台黄岩区人大代表专业小组工作办法,94名来自各行各业的人大代表,分别入驻法治和监察司法、财经、农业农村、城建与环资、社会建设代表小组等7个专业小组,以小

组的组织形式开展督查、专题调研、约见有关负责人等系列活劢;针对不同类型、不同行业的代表,分类搭建平台,如成立新农人“田间学校”、实施新生代企业家代表“雄鹰计划”、开展妇女代表“代表促发展·巾帼展风采”活动、开设青年代表“青橘营”等,用“专业人”解决“专业事”。在“评”上展实绩,制定出台黄岩区人大代表履职评价办法,依托“黄岩人大‘回音必’——代表履职综合应用”系统,围绕“督政、活力、解忧、表率”四个指数,开发履职评价指数模型,实行积分量化管理考核,考核结果作为选优树模、推荐连任重要参考指标。在“爱”上用实情,建立加强联系代表制度,明确每名区委常委联系5名至8名在黄岩区的省、市人大代表,每名人大常委会组成人员联系6名至9名人大代表,每年走访联系不少于1次,认真听取并帮助解决好代表生活、生产、发展等方面的实际问题。

履职“0距离” 让代表工作有温度

“点对点”听民声,将全区1500多名四级人大代表就地就近就近便科学编入19家代表联络站,通过固定“代表接待选民日”等形式形成代表听取民意的履职常态化机制。开展“千名代表进百村联户户促共富”和“千名代表助千企促发展”行动,主动下沉一线,问需于民、问计于民,倾听群众的呼声要求,解决群众关切问题。“面对面”聚民智,依托基层单元创新推出“政府重大投资项目监督·代表面对面”“民生圆桌汇”“代表夜话”“周末有约·代表说事”等活动载体,邀请国家机关负责人、群众走进代表联络站,共谋发展务实良策。“键对键”解民忧,以黄岩

区人大“回音必”为平台,通过代表联络站码、代表码,组成“码上”联系的“全天候”“零距离”民情收集机制,并结合民意分类和属地原则,采用“直办、交办、转办、报办、督办、汇办”的六办方式及时进行处理。

黄岩区人大常委会以改革突围、用创新除冰,走出了一条独具特色的“黄岩路径”,推动基层人大工作实现高质量发展。渠道“通”起来,制度功效更彰显。基层单元建设和数字化变革搭建了政府、代表和群众之间充分沟通的新平台,人大工作中民意的分量不断“加大”,民意的传递不断“加速”,使人民各项权利能够通过法定途径、方式、程序,真实、生动、具体地体现在人大工作各方面,推动人大制度优势更好地转化为社会治理效能。

（作者系浙江省台州市黄岩区人大常委会主任）



以“备案审查”之笔绘法治建设新篇

■ 梁方球 游子明（江西）

近年来,江西省抚州市人大常委会坚持以习近平法治思想定向领航,紧紧围绕“有件必备、有备必审、有错必纠”总要求,创新构建“全链条、精准化、强联动”备案审查工作体系,为法治抚州建设注入强劲动能。2024年抚州市人大常委会被江西省人大常委会确定为全省开展政府部门规范性文件备案审查试点单位,备案审查工作位列全省“第一方阵”。

精细打磨 织密备案审查“防护网”

严格落实“有件必备”。第一时间通过备案审查平台向省人大常委会报备2024年制定的规范性文件1件;接受并登记备案市政府报备行政规范性文件9件、县(区)人大常委会报备规范性文件8件。全面推进“有备必审”。依法对市政府报备的9件行政规范性文件进行了审查研究,针对文件存在的问题,先后提出合法性、适当性等方面的意见建议13条,切实维护国家法治统一。坚决做到“有错必纠”。对《抚州市基层小额工程建设项目全生命周期管理实施办法(试行)》《抚州市中心城区城市规划区建设用地区域内集体土地上房屋征收补偿与农民住房安置管理办法》《关于进一步强化既有房屋室内装饰装修安全监管工作的通知》3个文件进行了重新公开解读,优化工作流程,并决定在文件清理时及时修

改完善。同时就相关问题进行了跟踪督导,防止制定机关通过文件“玻璃门”侵害企业、群众利益。

创新开路 力求备案审查“出经验”

规范性文件的备案审查是一项政治性、法律性和群众性很强的工作。为此,抚州市人大常委会既创新审查方式,又构建审查闭环。一是优化监督流程。制定抚州市各级人大常委会规范性文件备案审查工作流程图,进一步细化备案审查的责任主体、范围、标准、程序等事项,统一文本格式,为规范全市备案审查工作打下坚实基础。二是探索“1+N”审查模式。对涉及专业性和技术性较强的规范性文件,及时邀请法学专家、各人大相关委员会、司法行政机关合法性审查人员共同“把脉问诊”。2024年共对4件市政府规范性文件进行联合审查,发出提示函3份,提出审查意见11条,制定机关全部采纳且进行解读和完善,大力提升了规范性文件的民主含量和质量。三是打造“云平台”监督矩阵。全面启用规范性文件数据库查询系统,要求“一府一委两院”所有规范性文件必须入库,通过平台报送,接受平台管理。通过数字赋能有效防范“带病文件”流入“市场”。四是规范档案管理。抚州市人大常委会坚持“一件一档、细化标准”原则,制定抚州市人大常委会规范性文件备案审查工作档案内卷装订指南,从收到文处理、归档等

实现全程精准留痕,提升了备案审查工作科学化、规范化水平。

多维发力 夯实备案审查“硬支持”

打桩定位固根基。人大常委会党组高度重视备案审查工作创新发展,定期听取备案审查工作专题报告,解决难题,提出要求。常委会主要领导多次对全省备案审查工作试点作出批示指示,给予大力支持,从市直部门选调具有丰富备案审查工作经验的人员到常委会法工委工作。出台《抚州市人大常委会规范性文件备案审查工作程序规定》,下发全面贯彻落实《江西省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》的方案。建立健全规范性文件审查接收文确认制度、规范性文件目录季报制度以及及时督查制度,督促“一府一委两院”及时报备、应备尽备。通过调研研究和答复备案审查工作疑问、提供示例范本等方式加强工作指导,建立微信群及时分享本地工作信息和外地的经验做法。

立柱架梁垒新台。通过现场案例教学、工作经验推广、集中教育培训以及强化对县(区)的督导等,不断提高备案审查理论水平和实务能力。在资溪县开展全市人大系统备案审查工作推进会。组织学习考察组赴发达地区学习考察规范性文件备案审查先进经验做法,取得了“真经”,带回了“法宝”。举办备案

审查工作专题培训班,培训市人大各委员会、市政府工作部门相关工作人员60余人。

添薪提能补短板。将立法咨询专家库和备案审查咨询专家库两项职能合二为一,组建由法学专家学者、“两代表一委员”、司法行政人员、律师等参与的备案审查志愿者队伍,借助专家的智慧和群众的力量,大力提升备案审查的精度和质量。

效能答题 推动法治宣传“创品牌”

开展“备案审查进基层”行动。市本级印制与备案审查相关的法律法规小手册13万余本,通过送法律法规进企业、机关、社区等方式宣传贯彻法律法规。11个县(区)58个乡镇结合人大代表进站联系群众和“宪法宣传周”活动,通过拉横幅、发放宣传单等多种形式点对点、面对面宣传法律法规。在公共场所悬挂宣传标语1300余幅,发放宣传单32万余份,接受企业群众咨询2.7万余人次,全面提升备案审查的社会知晓率。

提升理论引领效应。注重实务经验与理论阐述相结合,及时总结工作中好的经验和做法,形成一系列备案审查理论成果,如经验文章《行稳致远 立法扬帆新时代》、理论调研文章《从合法性标准看规范性文件备案审查常见问题——基于设区的市视角进行分析》等,真正做到了法律效果和社会效果相统一。

精准监督彰显履职担当 多维赋能法治政府建设

■ 曹 宇 张定荣（四川）

2024年以来,四川省天全县人大常委会紧扣法治政府建设核心目标,聚焦法治宣教、备案审查、站点建设、法律监督四大领域精准发力,以制度创新为驱动,以监督实效为导向,持续推动政府依法行政能力提升,为县域高质量发展筑牢法治根基。

法治宣教入脑入心 法治信仰根植基层

理论筑基强素养。以党的二十届三中全会等重要会议精神为指引,先后组织学习粮食安全保障法、突发事件应对法、四川省规范性文件备案审查条例等法律法规,进一步树牢树强宪法法律意识,不断提升政治素养、增强法治思维。自2024年1月以来,累计开展专题学习13场次,覆盖人大代表及人大常委会机关干部500余人次。

普法创新润民心。紧盯“八五”普法决议实施,构建“谁执法谁普法”责任体系。在“3·15”“12·4”等重要节点,通过悬挂横幅、发放法治宣传册、开展法治咨询、举办法治文艺表演、有奖竞答等方式大力进行法治宣传教育,发放宣传册1.2万份,覆盖群众超3万人次,推动形成“办事依法、遇事找法”的社会风尚。

宪法定誓塑信仰。严格执行宪法宣誓制度,先后组织23名新任干部完成任前法律考试,宪法宣誓等程序,通过庄严仪式强化“权为民所赋”的理念,推动干部依法行政能力持续提升。

备案审查精准发力 法治底线严守不怠

机制创新提质效。建立“事前介入预警+事后审查纠错”联动机制,落实“有件必备、有备必审、有错必纠”要求。2024年接收备案规范性文件

34件,涉及公共租赁住房管理、野生动物保护等领域,报备率、规范率均达100%。

总结报告促公开。及时有效总结年度备案审查工作,常委会已连续五年听取和审议上一年度规范性文件备案审查工作情况专项报告,以透明化监督持续推动法治政府建设提质增效。

站点建设融合创新 民主实践真实生动

机制保障强根基。制定基层立法联系点工作规范,对基层立法联系点工作职责、意见征集与反馈程序、立法信息员工作职责、支持保障等内容作了进一步规定。明确职责分工、意见征集流程,构建覆盖县、乡、村的立法征集网络,实现立法民意“直通车”全域覆盖。

站点融合促提升。依托乡镇代表联络站资源,特色打造城厢镇德榆社区、始阳镇破碾村等3个基层立法民意收集站,创新“七点半议事亭”“小午倾听屋”“石榴子工作室”等平台,累计收集群众立法建议87条,推动德榆社区获评四川省便民服务型治理示范社区。

法律监督走深走实 公平正义可感可触

专题调研破难题。聚焦物业纠纷调解、反诈骗禁毒等热点,开展专题调研8次,推动建立“诉调对接”“矛盾纠纷诉源治理”等工作机制。有力助推平安天全县域治理工作提质增效。2024年全县物业纠纷同比下降约25%。

执法检查促落实。扎实开展《中华人民共和国粮食安全保障法》《四川省水资源条例》《雅安市自然灾害应急避险若干规定》等法律法规实施情况执法检查,提出强化宣传教育、加大监管力度、建立长效机制等具体工作建议23条,推动法律实施从“纸面”走向“地面”。

以刚性监督之钥 开民生保障之门

■ 张雷港（河北）

增强人大监督工作的针对性与实效性,是新时代坚持和完善人民代表大会制度、践行全过程人民民主的必然要求。人大监督的针对性与实效性,根植于“一切权力属于人民”的宪法原则。监督议题需精准反映民意意愿,监督过程需保障人民参与,监督结果需推动人民诉求实现。人大监督是国家治理体系的关键一环。针对性确保监督资源聚焦影响发展全局、群众反映强烈的“真问题”“难问题”。实效性则通过刚性的制度设计和有力的构建运用,将监督压力转化为“一府一委两院”改进工作的动力,直接服务于治理效能的提升。针对性与实效性相辅相成,共同构成人大有效行使监督权、维护法律尊严与权威的基石。

河北省赞皇县人大常委会深刻把握增强监督针对性与实效性的核心要义,以民生实事项目监督为重要抓手,将理论逻辑融入民生实事监督实践,构建“全链条、闭环式”监督机制,组建人大代表专项监督小组,进行现场调研、定期询问、督导调度;引入预警机制,办理进度分级预警,对滞后项目进行警示,将监督压力精准传导至执行末梢。

以聚焦靶心筑牢针对性根基

精准性是实效性的前提。必须将监督资源精准投放到党委决策部署的重点、改革发展的难点、群众关切的重点上,确保监督议题与中心工作同频、与人民期盼共振。聚焦群众急难愁盼定项目。通过门户网站、融媒体、代表联络站等多渠道“开门纳谏”,广泛征集民意,确保民生实事项目库真正源于民需、反映民情。聚焦政策落地见效抓监督。将监督视野置于民生政策部署的“大棋盘”中,围绕“十四五”公共服务均等化等战略,连续对教育、医疗等关键领域项目开展靶向监督,推动新建扩建中小学6所,提升县城就诊率达84%,确保国家惠民政策在基层不走样、见实效。聚焦发展短板弱项促提升。紧盯制约县域发展和质量。

以监督机制激发实效性动能

闭环式监督流程。构建“年初大会票决定定项目—全年视察调研、专题询问、执法检查跟踪进度—年末大会满意度测评”的完整闭环。特别是,今年进一步深化民生实事项目监督制度,满意度测评主体由常委会组成人员扩展至人代会全体人大代表,形成了由全体代表票决到全体代表测评的

以结果导向固化实践性成果

公开透明增压力。将满意度测评结果向县委报告、政府通报、社会公布,并在人代会上公开项目办理情况及测评结果,接受全体人大代表审议;传导压力促整改。测评结果直接反映办理质效,督促政府部门加大工作力度,确保项目按时保质完成。对满意度相对较低的项目,建立整改跟踪机制;绩效评价转理念。推动从“注重结果评议”向“全过程绩效评议”转变,开展阶段性评议,及时督促改进工作,将“实事办好”的理念贯穿始终;提升社会公信力。通过媒体宣传大会测评及结果等方式,增强群众对政府工作的关注、监督、信任与支持,放大监督的社会效应。

赞皇县人大常委会以民生实事项目监督为载体,通过精准聚焦民需,创新构建闭环、强化结果运用,有效增强了监督工作针对性、实效性。其实践印证:唯有精准,监督方能有的放矢;唯有闭环,监督方能形成威慑;唯有运用,监督方能彰显价值;唯有创新,监督方能永葆活力。新征程上,赞皇县人大常委会将继续深化对监督工作规律的认识,学习借鉴有益经验,不断探索创新,让人民代表大会制度的监督优势,在推进国家治理现代化、实现人民对美好生活向往的伟大实践中,焕发出更加蓬勃的生机与力量。