

“三个把握”提高议案建议质量

■ 吴国良（江苏）

代表法规定,代表享有依法联名提出议案、质询案、罢免案等;提出对各方面工作的建议、批评和意见等权利。提出议案建议是人大代表履行职责的重要途径,而议案建议质量是议案建议工作的生命。笔者就如何提高议案建议质量作粗浅的探讨。

提高议案建议质量必须把握其重要意义

提出议案建议是履行职责的重要形式。人大代表依法履行职责,发挥作用的重要途径。一种是闭会期间参加人大常委会组织的视察、执法检查、专题调研等活动,受邀列席人大常委会会议,提出有关方面的工作意见和建议。因此,人大代表提出议案建议是履行代表职责的重要形式。

提出议案建议是反映民意的有效途径。人大代表来自社会各个层面,工作在各行各业,其所提议案建议是广大人民群众所关心的社会问题 and 经济发展中需要解决的实际困难,代表通过向本级人大及其常务委员会提出议案建议的途径,可真实反映人民群众的呼声和要求,有利于解决群众急难愁盼问题。

提出议案建议是实施监督的必要手段。各级人大及其常委会对“一府一委两院”实施监督,主要采取听取和审议本级“一府一委两院”工作报告,审查和批准本级发展计划和财政预算,提出议案和建议,组织代表视察、执法检查 and 调查研究等方式。代表通过提出

议案建议这种监督形式,可以保证宪法、法律法规、人大及其常委会的决议决定在本行政区域得到遵守和执行。因此,人大代表提出议案建议是监督“一府一委两院”的必要手段。

提高议案建议质量必须把握其基本内涵

在实践中,个人人大代表尤其是新任代表对提案、议案、建议的概念不清。正确的提法是,政协委员提的是提案,人大代表提的是议案和建议,是两个截然不同的概念,必须弄清。代表建议分为大会期间的建议和闭会期间的建议。议案与建议的区别在于:议案须由法律规定的单位以及一个代表团或者达到法定人数的代表共同提出,根据地方组织法规定,县级以上的地方各级人民代表大会代表十人以上联名,乡、民族乡、镇的人民代表大会代表五人以上联名,可以向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案。而建议一般是由一名代表或数名代表联名提出;议案须经人民代表大会主席团或人大常委会审议通过方可立案,而建议则由人大常委会办事机构交有关机关、组织研究处理;议案通过后具有法律约束力,承办机关必须执行,而建议可由承办单位根据条件,区别情况,研究办理;人大代表在大会期间提议案有截止时间,超过规定时限的,不作为议案而作为建议处理,而代表在闭会期间可随时向本级人大常委会提出议案。因此,人大常委会应就议案建议的相关知识进行培训,尤其是换届选举后新代表占比大,更要重视培训,力促提出高质量议案建议。

提高议案建议质量必须把握其主要环节

代表议案建议要遵循“内容高质量,办理高质量”和“既要重结果也要重过程”的要求,把握好四个主要环节。

把握调研这个基础环节。代表撰写议案建议能否掌握第一手材料,是写出高质量议案建议的基础。应注意拓宽三个渠道:一是拓宽代表知情知政渠道。可通过召开经济社会发展政情通报会、专题汇报会,有针对性地向日向代表通报有关情况,让代表掌握有关情况。二是拓宽联系群众渠道。可通过“家站点”现场接待、走访联系选民、会前视察调研、网上征集民意等途径“汇集民意、集中民智”,撰写出高质量的议案建议。

把握撰写这个重要环节。撰写高质量的议案建议首先要选准题目,题目选得准与不准,直接影响办理效果。科学选题,要结合本地实际,引导代表围绕党委、政府工作的重点、社会各界关注的焦点、人民群众反映的热点选题,同时在撰写过程中,要从抓最基础的知识培训入手,利用网络平台发布规范的议案建议书写作样本,要求人大代表参照样本,严格按照书写要求,确保要素的完整规范,把好议案建议撰写的起草关。

把握立案这个关键环节。对议案进行审查,列入大会议程,并确定承办单位,这是议案工作的重要程序,也是提高议案质量的关键环节。要不断完善议案立案制度,进一步明确立案标准和审查程序,坚持议案的初审、复审、会审立案制度,责成专人,按照要求对议案的资格、内容、格式等进行严格审查,立案交办;对内容较好但建议不够具体

的议案反馈给代表进一步完善后立案交办;对暂不具备办理条件,前瞻性强的议案列入议案库,组织专题调研适时立案交办;对不符合立案标准的议案可与提出议案代表面商,形成共识不予立案,从源头上把好议案质量入口关。对入代会期间的代表建议,也要经过议案建议审查委员会严格把关,确定是否进行办理。

把握督办这个落实环节。加强督办问效,让代表议案建议落地见效,可以提高代表撰写议案建议的积极性。议案建议交办后,人大要跟踪督办,促进转化见效。可采取四种方法:一是重点督办。将议案建议以《议案建议简报》形式报送主要领导和分管领导审阅批示,责成承办部门重点办理。二是领衔督办。人大主要部门按照时间节点和任务要求,采取召开办理部署会、进度推进会、办理现场会等多种形式推进办理。三是协调督办。为“提”“办”双方创造面对交流的机会,做到“三上门”:督促承办单位在办理前主动上门倾听人大代表意见,了解代表真实意图,与代表一起共同商讨解决问题的办法;形成复函初稿后,上门进一步听取代表意见再修改完善,形成正式书面复函后,再亲自送到代表手中,可以极大地促进人大代表写出高质量议案建议。四是测评督办。人大可建立办理反馈评估评议机制,不断完善满意率的测评制度。对承办单位办理情况,从满意、基本满意和满意三个档次进行满意度测评打分,并将测评结果及时通报相关方,对办理不满意件,要求重新办理,充分调动承办单位办理的积极性,真正使议案建议从“纸上”落到“地上”。

■ 白金龙（云南）

近年来,云南省弥渡县人大常委会认真贯彻落实党中央和省、州、县委关于加强政府债务管理的决策部署和工作要求,依法履行政府债务审查监督职责,持续加强对地方政府债务的全口径审查和全过程监督,创新监督方法和手段,采取有力举措强化对政府债务的审查监督,多管齐下提升监督实效,不断筑牢债务风险防线。

紧盯制度建设 不断完善监督体系

弥渡县人大常委会认真贯彻落实党中央关于加强地方人大对政府债务审查监督的决策部署,将加强人大对政府债务审查监督工作纳入常委会重要工作来谋划和落实,持续加强制度建设,不断完善监督制度体系,为全县加强政府债务审查监督工作提供了有力的制度保障。结合弥渡县实际制定出台《弥渡县人大常委会关于加强政府债务审查监督的实施办法》《弥渡县人大常委会关于县人民政府政府债务管理工作开展调研的工作方案》等制度,加强调研分析,强化督促落实,进一步规范债务审查监督程序,细化人大对政府债务“借、用、管、还”全口径审查和全过程监督的具体内容,持续推进人大对政府债务审查监督工作制度化、法治化、规范化进程。

紧盯预算审查 推进监督闭环管理

弥渡县人大常委会将政府债务审查作为年度工作要点和年度重点监督工作计划,坚持每年审查预算、预算调整方案及决算前,深入基层广泛调研,充分听取预算审查联系人代表和社会各界意见建议。坚持把好预算初审、预算执行、预算调整、决算审查、预决算公开等关口,围绕“需要”与“可能”,把预算安排优先级纳入评估指标体系,确保有限的财政资源投向发展紧要、民生急需及成本效益更好的领域。全面加强对本县“四本预算”的全口径审查、全过程监管,积极推动人大预算审查监督重点向支出预算和财政政策拓展,切实将“事前”介入审查、“事中”适时监督、“事后”跟踪监督有机贯通衔接,按照以点突破、以点连线的监督思路,推行预算审查全过程闭环监督,

加强政府债务审查监督 筑牢债务安全防线

力促政府债务科学管理。

紧盯债券项目 精准抓实检查督促

债券项目是带动扩大有效投资的重要方面,也是政府债务监督的重要方面。弥渡县人大常委会定期跟踪专项债券项目进度、绩效目标实现程度,持续加强对政府债券项目监督检查,每年选取部分政府债券项目开展实地调研,全面深入了解政府债券项目建设和资金管理使用情况,有力推动政府及有关部门提升储备项目质量,加快项目建设和债券资金支出进度,尽快形成更多实物工作量。加强对政府债券资金使用的监督检查,将政府债务监督与预算绩效监督、国有资产监督相结合,督促发改、财政等部门适时对专项债券项目建设运营等情况开展现场检查指导,要求将债券资金使用情况“穿透”进每个专项债券项目的资金拨付进度、资金使用进度、项目实施进度,不断提高专项债券资金使用绩效。

紧盯跟踪落实 增强风险防范能力

弥渡县人大常委会在政府债务监督工作中,始终围绕全县中心工作,统筹防风险和促发展,突出跟踪监督,不断提高监督的有效性。从2022年开始,县人大常委会会议每年采取听取和审议专项工作报告、视察、调研、执法检查、专题询问、特定问题调查等多种形式,对举借政府债务以及政府债务资金管理使用、项目建设及绩效等情况进行监督。每年3月专题听取和审议县政府上一年度政府债务管理情况报告,报告内容包括政府债务的规模结构、资金投入、资金管理、项目运行、项目库建设和债务风险等情况,重点监督政府隐性债务的规模、存量化解、增量遏制、存在的问题、追责任等,督促政府严格控制增量、稳妥化解存量。县人大财经委、常委会预工委积极跟踪监督政府及相关部门严格依法依规举债、管债、用债、偿债,严格落实好按季报送政府债务管理相关数据的制度,适时听取政府债务管理情况的汇报。运用预算联网监督系统中的政府债务监督功能,强化对政府债务管理情况的在线监督,有效提高监督的针对性时效性,确保政府债务风险可控,守牢安全底线。

关于拓展和深化“两个联系”的思考

■ 张吉祥（山西）

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视人大代表工作,切实推动代表工作取得新进展、新成就,同时也对充分发挥人大代表作用提出了新要求。新修改的代表法进一步拓展和深化了“两个联系”机制,明确指出要密切国家机关包括各级人大常委会和“一府一委两院”同人大代表的联系,密切人大代表同人民群众的联系。本文结合山西省太原市晋源区人大常委会工作实际,分析“两个联系”机制在基层实践中的意义、现状、存在问题,并提出完善意见,旨在通过强化该机制,使人民民主从价值理念转化为鲜活的实践形态,不断推动人民代表大会制度优势更好转化为治理效能。

“两个联系”机制的现实意义

密切人大常委会同人大代表的联系。人大常委会作为人民代表大会的常设机关,在联系人大代表方面进行了一系列有益探索。例如,通过建立“人大代表之家”、代表联络站等服务平台,为代表履职提供了固定场所和必要保障;定期组织代表培训、视察调研、邀请代表列席会议等活动,有效提升了代表的履职能力和水平;建立代表履职档案,开展代表述职评议等制度机制,加强了对代表的监督和管理。这些实践举措,构建了人大常委会与人大代表之间的联系渠道,保障了代表依法行使职权,体现了国家机关对代表的服务保障。

密切人大代表同人民群众的联系。人大代表通过联络站接待选民,走访调研、线上平台履职等多种方式联系

人民群众,积极收集民意、反映民声,在推动民生问题解决方面发挥了重要作用。同时,人大代表积极参与民主监督,对政府部门的工作进行跟踪监督,推动职能部门改进工作作风,提高工作效率。这些实践体现了人大代表作为人民群众利益代言人的职责使命,符合马克思主义关于“人民群众是历史的创造者”的基本原理。代表通过密切联系群众,了解群众的需求和意愿,使群众的意见建议转化为党和政府的重大决策,实现了人民群众参与国家治理。

实现民主链条的全周期贯通与制度优势的实践转化。“两个联系”机制对于全过程人民民主实践具有重要的理论意义和实践价值。从民主链条全覆盖的角度看,它贯穿于人大代表选举、决策、管理、监督的全过程;在代表选举环节,人大常委会严格人大代表候选人提名程序,严把候选人条件,保障选举的民主性和公正性;在决策环节,代表联系群众收集的民意通过常委会纳入决策程序,使决策更加符合人民群众的意愿和利益;在管理监督环节,形成“群众—人大代表—人大常委会—职能部门”的监督闭环,确保国家机关及其工作人员依法履职、为民服务。从制度优势转化的角度看,“两个联系”机制凸显了“人民民主是一种全过程的民主”的本质特征,通过两个联系机制将人民意志有效导入国家治理体系。它不仅体现了人民代表大会制度的优越性,更通过实践创新将制度优势转化为治理效能。

“两个联系”机制的拓展方向

双向联系的实效性不足。在人大

常委会与人大代表联系方面,人大代表对常委会工作的参与有限,大多停留在列席常委会会议等阶段,难以充分发挥其作为国家权力机关组成人员的作用。在人大代表与群众联系方面,部分代表存在“重任务履职、轻日常联系”现象,联系群众停留在形式化走访,缺乏深入的沟通和交流,无法真正了解群众的需求和意愿。

协同联络机制薄弱。在内部协同方面,人大常委会与“一府一委两院”之间缺乏稳定、高效的日常协调配合机制。突出表现为决策前的沟通不够充分、信息无法及时有效共享、工作推进中的主动协同意识不足,存在一定程度上的沟通壁垒,导致监督与执行、决策与落实之间衔接不畅,最终影响“两个联系”机制整体效能的发挥。在外部协同方面,推动社会组织、基层自治组织等协同参与联系不足,未能形成多元主体共同参与的格局,一定程度上影响了民意有效传递和问题的解决效率。

深化“两个联系”机制的几点思考

构建常态化联系制度。细化和完善人大常委会组成人员定点联系人大代表制度,定期开展“代表接待日”活动,实现人大常委会与人大代表之间的常态化、个性化联系。通过面对面的交流沟通,深入了解代表的履职需求和意见建议,为代表提供有针对性的服务和支特。同时,推行代表参与常委会监督工作的“嵌入式”机制,邀请代表全程参与调研视察、执法检查、专题询问等活动,列席常委会会议并发表意见,使代表充分参与国家权力机关的决策过程,增强代表的参与感和责任感。

提供坚实服务保障。针对民生、法治等领域开展“订单式”培训,根据人大代表的专业背景和履职需求,量身定制培训课程,提高培训的针对性和实效性。完善“代表联络站+网格”模式,除将代表联络站建在固定的村(社区)之外,还要延伸至具有代表性的企业、社会组织等,实现联系群众的全覆盖。例如,晋源区人大常委会搭建了人大代表数字化履职平台“智慧人大”,利用现代信息技术打破时间和空间的限制,实现了民意收集、反馈“一键通达”,拓宽民意表达渠道,提高民意收集的效率和覆盖面。

做好意见建议办理。建立“民意分类处理”机制,对群众诉求分级分类转交相关部门,集中资源解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题,实现民意的精准分流和高效处理。例如,晋源区人大常委会推行“代表跟踪问效”制度,坚持问题导向和结果导向,对建议办理情况开展专项视察,加强对建议办理过程的监督,确保建议办理落到实处,让代表作用得到更好发挥。同时,加强人大常委会与“一府一委两院”之间的联系沟通,建立代表建议办理联席会议制度,打破部门壁垒,形成“分工负责、协同配合”的工作格局,将办理成效纳入部门绩效考核,强化部门的责任意识,提高建议办理的质量和效率。

(作者系山西省太原市晋源区人大常委会主任)



创新引领 站点赋能 推动代表更好依法履职

■ 贡金平 李风芹（河南）

近年来,河南省鹤壁市山城区人大常委会依托人大代表联络站,坚持创新引领,站点赋能,丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,把代表履职活动融入基层实践中,有效激发了代表履职活力。

派发任务“单” 推动联络站工作常态化

山城区人大常委会创新实行派遣单制度,派遣单分为学习研讨、履职活动、阵地建设3个板块,指导乡镇(街道)人大代表联络站做好必答题。一是完善规章制度。指导乡镇(街道)人大代表联络站健全完善学习培训、代表联系群众、接待选民等制度,使代表履职活动有章可循。将联络站工作制度、人大代表信息和联系选民情况等相关内容上墙公开,接受选民监督。二是建立工作台账。配备工作人员,加强日常工作台账的收集与整理,有效推动了联络站的规范化和常态化建设,切实提升人大代表履职责任意识,实现代表服务选民、服务群众全覆盖。三是组织开展活动。代表联络站以听取和反映社情民意、推动解决基层实际问题为工作内

容,依法开展代表履职活动,定期组织代表开展学习培训、视察调研、走访接待群众、民意征集等活动,积极发挥联络站“宣传站、民意窗、连心桥、监督岗、大课堂”的功能作用。今年以来,全区各级代表联络站共组织代表开展学习培训40次,民意征集会8场次,走访接待选民4670人次,收集“更新垃圾箱”“加强老年人使用智能手机培训”等意见建议200余条,推动解决落实城市高层建筑2次供水隐患整治、社区义诊等民生实事218件。

探索“+”模式 打造站点特色品牌

山城区人大常委会制定《鹤壁市山城区人大代表联络站建设提升工作方案》,先后召开部署会、推进会,对标省级示范点和创建星级人大代表联络站一体推进,探索打造“人大代表联络站+”创新品牌,组织代表当好法律政策的“宣传员”、人民群众的“联络员”、工作开展“监督员”,构建“一镇(街道)一特色、一站一主题”格局。一是聚焦产业转型升级。围绕产业项目,改革发展明确创建主题。山城路街道人大工委立足实际,坚持“联络站+传统工业振兴”,

组织开展宣传、视察调研等活动,为传统工业突围建言献策。宝山街道人大代表联络站确定“联络站+生物制造”主题,助力鹤壁中试基地建设。长风中路街道人大代表联络站围绕汽车电子电器产业发展,确定“联络站+汽车电子电器联盟”主题,整合全区56家汽车零部件企业,推动产业规模持续增长,产业结构不断优化,产品市场核心竞争力显著增强。二是聚焦民生改善。汤河桥街道人大代表联络站充分利用代表的专业特长,确定“联络站+卫生服务”主题,已服务覆盖周边群众1500余人次。鹿楼街道人大代表联络站紧密结合服务鹤煤集团八矿矿工需求,确定“联络站+职工会客厅”主题,提供电子阅览室、演播厅等场地,让矿工工作之余有了好去处。三是聚焦乡村振兴。围绕农业增效、农民增收,石林镇人大推出“联络站+乡村振兴”模式,提高了群众收益。大胡街道人大代表联络站充分利用红色资源和孝善文化,确定“联络站+文旅产业”主题,促进乡村旅游业的发展。

解好“融”方案 助力基层高效能治理

山城区人大常委会以人大代表联

络站为依托,引领代表主动当好化解矛盾纠纷的“排头兵”,实现功能有机融合、服务创新出彩,监督见行见效,形成源头化解的工作合力,打造高效能基层治理新格局。一是化解矛盾纠纷有温度。坚持把来访群众当家人,把群众诉求当家事,带着责任、带着感情做好群众接待工作,让群众的“揪心事”“烦心事”“操心事”解决在家门口。区人大代表蔡桂霞积极回应群众诉求,将多人反映的燃料公司家属院、物资局家属院老旧平房易涝点问题反馈给街道,街道迅速安排组织排水疏通,清理雨水管网90余处。二是化解矛盾纠纷有力度。始终将人民群众的利益放在首位,积极化解矛盾纠纷,并对群众进行回访,听取和征求当事人的意见建议,切实提高诉求满意度,强化全过程监督。三是化解矛盾纠纷有法度。坚持在预防上下功夫,大力开展普法宣传,引导群众和驻站代表树立正确的法治观念。组织驻站人大代表参与法律能力提升培训,促使人大代表提高自身素质,提升法治意识,增强调解能力,以过硬本领和实际行动助力基层社会治理提质增效,为推动人民幸福凝聚人大代表力量。

■ 刘玉嵘（宁夏）

近年来,宁夏回族自治区盐池县人大常委会坚守法定职责,聚焦中心工作,创新监督方法,通过“全口径”预算审查、“汇民意”护航民主、“专业化”提升水平、“全流程”闭环监督四项举措打好人大监督“组合拳”,努力实现预算审查精准闭环,保障财政稳健运行。

聚焦重点 “全口径”监督强约束

盐池县人大常委会聚焦“四本预算”全口径,紧盯预算收支“大盘子”,对收入来源、支出方向、收支平衡等全口径开展预算审查监督,助力政府守好人民“钱袋子”。一是提前介入审查。入代会前按照“先调研、后审查”原则,组织预算审查基层联系点人大代表对预算报告初稿进行讨论和预审,广泛收集意见建议,吸纳整合后,形成预算草案审查报告初稿,供代表再次审议和集中审查,从源头上把好预算关。二是严格过程监督。落实预算执行动态监督机制,通过财政预算一体化系统,实时掌握财政资金的流向和使用动向,对预算执行过程中的异常情况及时预警,督促政府严格预算执行,保障重大项目顺利实施。三是加强决算审查。注重审查决算数据的真实性、准确性和完整性,重点关注决算与预算的差异,对差异较大的项目及时提醒调整,规范政府预算行为,维护决算的严肃性和权威性。四是紧盯债务监督。建立政府债务“借、用、管、还”全过程监督机制,在预算审查、执行监督、决算审查、审计整改督办各环节把政府债务作为重点监督内容,紧盯债务规模、结构、风险等因素,充分发挥人大监督对政府债务约束、把关、预警作用,确保政府债务风险可控。

站点融合 “汇民意”监督践民主

盐池县人大常委会建强用活预算审查基层联系点,探索实行人大代表联络站与预算基层联系点“站点合一”,推进代表“家站点”阵地与预算审查基层联系点协同联动。县、乡、村层层搭建平台,畅通民意渠道。采取线上线下“双线”并行模式拓宽征集渠道,引导群众参与财政预算决算监督,广泛收集意见建议,夯实人大工作民意基础。例如,在审查民生保障资金预算时,依托人大代表联络站,紧扣群众需求,锚定

资金投入,将民情民意融入预算编制中,结合征集意见把是否能够解决人民群众急难愁盼问题作为开展预算审查监督工作的根本,力求让财政预算、地方政策与群众需求契合,确保人民利益在预算编制过程中得到充分体现,保证人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各环节全过程。

创新方法 “专业化”监督提水平

盐池县人大常委会凝聚专业力量,精心挑选专业人士组建预算审查监督小组,在预算草案审查、决算审议以及专项监督工作中,邀请专业小组人员就重大、复杂问题出具专业意见,为预算审查把脉会诊,专业化护航预算审查更精准、更科学。引入评价机制。将预算绩效管理监督作为强化预决算审查监督的重要抓手,不仅关注资金的收支合规性,更注重资金使用的有效性,强化预算绩效评价结果运用,做到“花钱必问效、无效必问责”。

闭环管理 “全流程”监督见实效

盐池县人大常委会坚持扭住监督实效这个“牛鼻子”,把会前、会中、会后三个阶段贯通起来,努力做到入大会监督、政府有行动、群众得实惠。一是坚持全链条“穿透式”预算审查。以财政资金流动为主线,聚焦预算编制、执行、调整、决算各环节,对专项资金管理、预算绩效管理、国有资产管理等,政府债务管理,审计查出问题整改等各方面,开展全过程监督,推动预算审查监督完整高效。二是持续跟踪形成监督闭环。跟踪监督是新修改的预算法提出的新要求,也是加强财政经济工作的有效举措。为此,在事前介入、事中审查的基础上,更加注重事后跟踪审查,以督促改,以改促提升,确保督出压力、督出实效。例如,今年4月,针对2023年度县财政预算执行和其他财政收支审计查出的203个问题整体整改工作推进缓慢问题,县人大常委会预决算工委先后三次召开审查发现问题整改推进会,建立问题清单制度,研究“一题一策”,督促政府相关部门及时整改销号。通过跟踪督查,除个别事项外,审计查出问题整改率达到100%,移送事项2件全部办结,健全完善机制制22项。形成“发现问题、交办问题、反馈问题、整改落实”的监督闭环。