

# 加强县乡人大工作和建设的重要文件

## ——纪念中发〔2015〕18号文件印发10周年

■ 李伯钧(北京)

2025年是中发〔2015〕18号文件(即中共中央发出通知转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,以下简称《若干意见》)印发10周年。这个文件是进入新时代以来党中央关于人民代表大会制度建设特别是关于基层人大工作和建设的一份十分重要的文件。近些年全国人大常委会办公厅研究室编制的《人大工作常用法律汇编》,都要附上这个文件。我当年在全国人大常委会办公厅联络局工作,有幸直接参与这份文件的调研、起草等相关活动,十年之际回顾这份文件的来龙去脉很有意义。

### 中央18号文件的出台过程

党的十八大以来,根据党中央的部署,十二届全国人大常委会把坚持和完善人民代表大会制度作为重要工作任务,针对五级人大中县乡两级人大工作和建设相对薄弱的现状,注重通过加强基层人大工作来推动整个人大工作的完善和发展,推进人民代表大会制度理论和实践创新。

2013年底和2014年上半年,委员长会议组成人员特别是张德江委员长带队深入基层,开展县乡人大工作和建设专题调研,实地了解县乡人大工作和建设情况,研究探讨加强和改进的新思路、好办法。2014年年中,全国人大常委会工作机构组成7个专题调研组,对全国31个省、自治区、直辖市的县乡人大工作和建设情况进行全面调研。

我参加了当年7月初赴黑龙江省这个组的调研活动,在哈尔滨市召开的座谈会上重点听取东北三省和内蒙古自治区人大常委会负责同志关于县乡人大工作和建设情况、问题和意见的汇报和意见。

在调研报告中,我们在写了有关情况、问题及地方人大同志提出的建议后,重点写了我们的几点思考,包括加强和改进党委对县乡人大工作的领导、上级人大常委会加强和改进对县乡人大工作的指导、通过顶层设计解决制约县乡两级人大发展的深层次问题、以2014年9月纪念人民代表大会制度60周年为契机推进县乡人大工作和建设。同时建议,适时出台类似2005年中央9号文件的规范性文件,这对加强和改进县乡人大工作和建设至关重要。按照分工,我们这个调研组在回京后,就县乡人大代表选举和代表工作起草了专题报告。

根据习近平总书记2014年9月在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话精神,在新形势下我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度。县乡人大是基层国家权力机关,是我国地方国家政权的重要基础,是实现基层民主的重要组织形式。县乡两级人大代表由选民直接选举产生,占我国五级人大代表总数的95%,是党和国家联系人民群众的重要桥梁。坚持和完善人民代表大会制度,做好新时代人大工作,很重要的就是把县乡两级人大建设好,把人大工作的基础打坚实,把县乡人大及其常委会、乡镇人大的作用充分发挥出来。县乡人大工作和建设大有可为,越来越成为人们的共识。

在深入调查研究的基础上,经过广泛征求各方面意见,全国人大常委会党组向党中央报送了《若干意见》。2015年6月22日中共中央发出通知,转发了这个《若干意见》,中发〔2015〕18号文件正式出台。



2014年7月,全国人大常委会工作机构组成7个调研组,对31个省(区、市)的县乡人大工作和建设情况全面进行调研,因为调研组在黑龙江省召开座谈会详细了解县乡人大工作和建设情况。



2014年7月,全国人大常委会工作机构调研组在黑龙江省调研时,深入乡镇人大开展调研活动。



2014年7月,全国人大常委会工作机构调研组在哈尔滨市召开座谈会,重点听取东北三省和内蒙古自治区人大常委会负责同志关于县乡人大工作和建设情况的汇报及意见。

(以上图片由作者提供)

### 中央18号文件的主要内容

中央18号文件共有10个方面的内容,主要包括下面4个大块。

一是加强县乡人大工作和建设的重要意义以及总体要求和重要原则。保证县乡人大依法行使职权,健全县乡人大组织制度和运行机制,提高县乡人大工作水平,必须坚持党的领导、人民主体地位、依法治国、民主集中制、从国情和实际出发等原则。

二是依法做好县乡两级人大代表选举工作和认真开好县乡人大会议。加强对县乡人大代表选举工作的领导,把好

代表“入口关”,加强选举组织工作,加强代表资格审查工作,加强对选举全过程的监督,依法合理安排县乡人大会议次数和会期,着力提高会议质量。

三是建立健全县乡人大工作制度。依法行使重大事项决定权,健全人大讨论和决定重大事项制度,把听取审议报告和审批计划预算作为重点,制定具体办法明确重大事项范围;加强和改进监督工作,依法行使监督权,加强预算决算审查和监督,完善监督工作方式方法;认

真做好人事选举任免工作,坚持党管干部原则与人大依法行使选举权任免权相统一,规范和完善人事选举和任命程序;加强同人大代表和人民群众的联系,并提出了6点具体要求。

四是加强县乡人大自身建设和党对县乡人大工作的领导。加强县乡人大思想政治、组织和干部队伍建设,推进信息化建设;地方党委要高度重视和大力加强县乡人大工作和建设,县乡人大要自觉坚持党的领导等。

### 中央18号文件的意义影响

中央18号文件体现了全面深化改革的精神,为保证其中提出的重要举措于法有据、顺利实施,根据文件的要求,全国人大常委会及时启动相关立法程序。2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议“打包”审议通过了关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定。这次修改的3部法律都是部分修改而不是全面修改,重点是贯彻落实中央18号文件精神,从法律上、制度上着力解决基层人大依法行使职权、发挥作用以及代表选举工作中存在的突出问题,以健全地方人大特别是县乡人大组织制度和运行机制,完善选举和代表制度,推动人民代表大会制度与时俱进,为加强县乡人大工作和建设提供法律保障。这是第一次对这3部与人大工作密切相关的法律同时修正。

2015年10月22日的《人民日报》刊登了全国人大常委会办公厅负责人就6月中央18号文件答记者问,强调《若干意见》是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措。《若干意见》充分体现了以习近平同志为核心的党中央对人大工作的高度重视,体现了我们党

毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度的信心和决心。加强县乡人大工作和建设,充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用,巩固党的执政基础,加强基层国家政权建设,是当前和今后一个时期坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作的重要方面。《若干意见》是当前和今后一个时期坚持和完善人民代表大会制度的重要指导性文件,全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会要学习好、贯彻好、落实好。一是加强学习和宣传。组织各级人大代表特别是县乡人大代表、人大机关干部深入学习《若干意见》和相关法律,把思想和行动统一到中央精神上来,切实增强做好人大工作的责任感和使命感。通过多种途径深入宣传《若干意见》和县乡人大工作,充分展现人大制度和人大工作的新气象新风貌。二是严格执行修改后的地方组织法、选举法、代表法。抓紧修改完善相关地方性法规及规范性文件,为加强县乡人大工作和建设提供法治保障。三是结合实际落实举措。加强工作指导,把《若干意见》各项举措和有关法律落到实处,创造性地开展好工作,使其真正落地生根、开花结果,推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展。

2015年9月,全国人大常委会办公厅在北京召开了加强县乡人大工作和建设座谈会。2017年6月,全国人大常委会

办公厅在北京又召开了推进县乡人大工作和建设经验交流会。地方各级人大常委会也采取多种方式,推动学习宣传、全面贯彻落实新修改的这3部法律和中央18号文件的精神,以加强县乡人大工作和建设为契机和重要抓手,不断提高基层人大工作的水平,为坚持和完善人民代表大会制度、促进党和国家各项事业发展作出新贡献。

党的十八大以来,持续加强县乡人大工作和建设,多年普遍存在的一些基层人大“虚化”“边缘化”和代表活动“松散化”等问题在很大程度上得到解决,但存在不平衡等情况,从根本上解决尚需时日。县乡人大工作要有新气象、新作为,就要有新形象、新思维,以问题为导向,依法依规并从实际出发做好相关工作,着重从根本上解决以往县乡人大工作和建设存在的问题。例如,针对以往代表选举不规范、不负责任问题,应依法依中央文件选好人大代表,注意严格把好“入口关”;会议制度不健全、不认真问题,应认真履行好人大会议,着力提高会议质量;行权履职不充分、不到位问题,应正确行使人大职权,全面提高依法履职工作水平;代表联系群众不紧密、不便利问题,应密切同代表和群众的联系,充分发挥代表作用;人员、机构力量不匹配、不适应问题,应切实加强自身建设,提高组织和思想作风水平。上级人大及其常委会还要加强对县乡人大工作的联系、指导等。需

要根据形势和任务发展的需要,进一步提升新时代基层人大工作水平和质量,发挥好县乡人大在加强基层治理体系和治理能力现代化建设中的作用。

2021年10月,中央人大工作会议召开后,11月2日正式印发的《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》这个文件,对坚持党的全面领导,做好新时代人大工作,包括提升县乡人大工作和建设的水平和质量,具有重要的指导作用。我们纪念中央18号文件10周年,就要在新时代新征程上更好地发展全过程人民民主,坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度,以总

结、继承、完善、提高为原则,按照习近平总书记在全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话中强调的,必须坚持充分发挥人大代表作用和按照“四个机关”要求加强各级人大建设。以此为指导,通过进一步加强县乡人大工作和建设,发挥县乡人大代表作用,在党的全面领导下,不断提高基层治理能力和水平,稳中求进地推动基层人大工作高质量发展,推动我国经济社会高质量发展,推动中国式现代化进程。

(作者系全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任、办公厅联络局原巡视员)

# 十年芳华,我在民主与法治的一线

■ 蒋燕(湖南)

我进入湖南省湘潭市人大常委会机关工作已经十年了。十年来,我见证了湘潭市人大常委会在发展全过程人民民主中的担当作为。

见证用法治力量守护蓝天碧水净土

2015年7月28日,湘潭市十四届人大常委会第十七次会议围绕贯彻实施《中华人民共和国水污染防治法》情况开展专题询问。我市重金属污染地区的后续治理有何举措?土壤修复、地下水治理有什么时候可以达标?专题询问一开始,市人大常委会委员袁芳首先发声,直击当时水污染防治的重点和难点。此次专题询问,共有重金属污染地下水治理、水污染防治应急体系建设等14个有关水污染防治工作的热点问题被一一提出,市发改委、市环保局、市农委、市住建局等11个单位和部门主要负责人一一

接受询问。

这是我第一次现场感受市人大常委会会议。会议氛围的庄严肃穆、人大监督的动真碰硬、专题询问的“辣味十足”等,让我感受到,人大常委会在推动法律法规实施等方面发挥着重要作用。

后面几年,我在湘潭市人大环资委(当时称环环委)从事城乡建设和环境资源保护方面的监督工作。2017年至2021年,是打好污染防治战役的攻坚时期。2017年出台《关于落实环境保护年度报告制度的实施意见》,明确市人民政府向市人大常委会报告环境状况和环境资源保护目标完成情况的时间、程序和主要内容;2018年聚焦空气质量的达标等重点,开展大气污染防治“一法一条例”执法检查;2019年聚焦地下排污管网建设、城区黑臭水体治理、应急水源建设等重点,开展水污染防治“一法两条例”执法检查;2020年聚焦重金属污染、耕地污染等重点,开展土壤污染防治执法检查。在这期间,湘潭市人大常委会每

年聚焦一个主题,健全环境保护年度报告制度,开展生态环保领域法律法规的执法检查,推动湘潭市污染防治攻坚战取得实效。

五年时间里,我从一个生态环保领域的“门外汉”成长为科室负责人。我跟随市人大环资委走进一家家“散乱污”企业、一条条臭水沟、一个个脏乱差的垃圾堆现场,我们开展工作的底气更足、发言发声的胆子更大、问题整改的力度也更强。

把全过程人民民主融入立法和监督工作中

2016年4月,我参加全国人大常委会工作机构在北京举办的立法法培训班,这是我到人大工作后参加的第一次学习培训。从此,法治思维在我心中生根发芽、不断生长。我先后参与城市市容和环境卫生、历史建筑和历史街区保护、城市绿化、村庄规划建设、平安建设、海绵城市

建设、电梯安全、城区机动车停放等地方性法规的立法调研、起草和审议工作。

转岗到法工委工作后,我秉承“三颗心”——专心、耐心、细心。我在工作中提出湘潭市地方性法规“立法前”“立法中”“立法后”的全生命周期管理概念,汇编《湘潭市人大及其常委会立法工作操作指南》,完善地方性法规立项、调研、起草、审议、协商、修改、表决、实施等全过程工作程序。

我见证了湘潭市人大常委会在推动科学立法、民主立法、依法立法方面不断开拓渠道、创新形式。湘潭市人大常委会在全省率先建立立法协商机制,出台《湘潭市立法协商工作办法》,实施《湘潭市立法协商工作办法》,实施立法协商。完善基层立法联系点设置,不断架起立法机关与人民群众之间的“桥梁”。建立立法意见反馈机制,公开通报立法意见采纳情况,健全吸纳民意、汇集民智工作机制,不断加强人民当家作主制度建设。

法治护航经济提质增效的

人大实践

近年来,湘潭市人大常委会出台《法治护航高质量发展三年行动(2023-2025)实施方案》,其中,法治护航经济提质增效是重要内容。2024年,市人大常委会检查组在中小企业促进“一法一办法”执法检查中,提出涉企收费和拖欠企业账款等问题,提请湖南省人大常委会建立跨区域的拖欠企业账款清欠机制。在法治政府建设专题监督中,提出加强企业合规性建设,规范涉企行政检查等建议,引发市人大常委会和人大代表的强烈共鸣。在国民经济和社会发展规划执行调研中,强调要贯彻落实《公平竞争审查条例》,保障各类市场主体依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。我今年41岁,希望下一个十年,再下一个十年,我能继续走进更广泛的“一线”,书写更精彩的人大工作新篇章。

# 我的人大情缘

■ 张仕洪(广东)

说到“人大”,留给我最早的记忆,还得从小时候爱吃的鸡卵饼说起。

上世纪80年代初期,鸡卵饼在粤东蕉岭老家还属于奢侈品。也许它形似半个鸡蛋(老家称“鸡蛋”为“鸡卵”),加之制作过程面粉配有鸡蛋,老人家便把这种饼称为“鸡卵饼”。

鸡卵饼入口酥脆,遇茶水即化,唇齿留香,是难得的茶点。令我记忆犹新的是,因为人大情缘,我吃上了鸡卵饼。

那时我刚上小学。父亲是村大队文书,他能写一手好字,热心村里的大事小事,由此被推选为广东省蕉岭县人大代表,也是1980年县人大常委会设立后的第一届县人大代表。

记忆中,每年他都有几天要去县城开会,回来的当晚,他总是小心翼翼地拿出一包鸡卵饼,包裹的牛皮纸还隐约透出油脂。

吃完鸡卵饼,才到第二个环节。父亲会轻轻地把手写字台中间的玻璃板拿起来,把带回家的红布条平铺在中间,再把玻璃板轻轻压上。父亲告诉我,这些红布条,是人大代表参加大会时佩戴在胸前的标识。

几年之后,玻璃板下竟然压着四五个红布条。每个红布条都大同小异地印着几个竖排字,上面为两列小号字,右边“蕉岭县第六届人民代表大会”,左边“第一次会议”;中间印着加大的“代表”,而布条的下面,则是剪成“V”的燕尾状。

这些红布条,一直压在父亲的工作台玻璃下。没想到,30年后我也成为一名人大代表,从2011年底换届开始,连续当了三届代表。2016年年底,我又交流到广东省惠州市惠阳区人大常委会任办公室主任,从此更是与人大结下了不解的工作情缘。

遗憾的是,前两届当代表的10年时间,能够留下深刻记忆的事并不多,唯有一件事我乐于提起。当了解到广东省人大常委会有一个专题展览馆后,2021年12月23日,我把父亲留下的红布条、当选证书、代表证、会议通知书及座位证等,快递给广东省人大常委会信息宣传处,供其使用。

转眼又是新一届区人大常委会履职,当得知区人大常委会正在筹划“人大代表走基层,助力乡村振兴”活动时,我很自然地想起了我的老家,想起了曾经是人大代表的父亲,想起了那些鸡卵饼。

“我生在农村,从农村出来,还是回归农村,为农村做些事情。”一直藏在心底的话终于有机会说出来。主要领导也非常肯定和支持我的想法,安排我与另一位人大常委会委员负责这项工作。

从2022年5月至2024年10月大约两年多时间,我们组织带领全区200多名各级人大代表,携手各级作家协会会员,深入全区9个镇(街)102个行政村,对各村革命旧址、传统村落、历史建筑、古树名木等物质文化遗产,以及红色故事、民间传说、民俗活动、手工技艺等非物质文化遗产,开展了细致的田野调查,并以一村一文的形式完成了102篇乡土文章。全部书稿大约75万字。在推敲书名的过程中,我提出取名《惠阳百村》,得到了大家的认同。

作为一名区人大代表,其间我深入走访了半数以上行政村,撰写了10个村共10篇文章,还大胆提出了相关意见建议,比如,在《时化村里说“时”“化”》中,我对时化村名的出处和内涵作了不同于村志的新解释,得到了村民的普遍认同;在《黄洞村的水库情缘》中,我建议村民把埋藏在砂石堆中的功名碑清理出来,重新竖立在祠堂门前,以激励后人;在《白石传奇》中,我呼吁白石村积极争取各方支持,尽早把广东省第一位共产党员高悟德的故居修缮修缮好,打造成爱国主义教育基地;在《青绿大坑》中,我呼吁各级各方给予大坑村一定的生态补偿资金,使村民更加坚信“大道至简、唯有青绿”的真理,等等。

令我欣慰的是,2022年暑假,即将踏入大学校门的儿子主动跟随我深入惠阳区秋长街道白石村采访,2023年暑假又随我同去永湖多个村走访,给我提供了新一代年轻人看待乡村问题的新视角。

村里的山山水水也给了我很多激情和灵感,乌石鼓山、仙人山、金桔村、角公洞村,为我的4首诗提供了第一手素材。刚加入惠州市作协的儿子说,我写的是口水诗,难登大雅之堂。但我心想,只要村里的农民兄弟读得懂我的诗,也就知足了。

我与人大相识相知到相伴,是父亲、我和儿子一家三代与人大情缘接续传承的半个世纪,也是我从对“鸡卵饼”的物质追求到对《惠阳百村》的精神追求的转变历程!

过去的时光,过去的记忆,过去的追求,都是美好的!千千万万个“我”对美好生活的追求,也正是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会以及各级人大代表的不懈追求!

