

# 基层人大工作“小马拉大车”困境的解决路径探析

■ 权帅帅 (山西)

“小马拉大车”是当前我国基层人大工作的生动喻指,精准揭示了其法定职责与履职能力间的结构性矛盾。笔者拟深入剖析这一困境的三大核心表现——权责体系结构性失衡、资源保障系统性不足、运行机制功能性有待完善,并据此提出系统性优化路径:以制度重构明确权责边界,以资源赋能夯实履职基础,以机制创新提升运行效能。笔者认为,唯有顶层设计、资源下沉与内部挖潜协同发力,方能从根本上破解困局,激活基层人大制度活力,夯实国家治理体系和治理能力现代化根基。

## 问题的提出

基层是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”,是服务群众的“前沿阵地”。2021年《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出,基层治理是国家治理的基石。习近平总书记对为基层减负工作高度重视,多次指示要求持续为基层减负赋能。中央层面出台一系列制度规定,推进整治形式主义为基层减负,助力破解基层治理“小马拉大车”问题,但是大家目光过多集中于乡镇(街道)、村(社区)和县级职能部门等基层单位,对基层人大工作中存在的“小马拉大车”困境相对关注不足。众所周知,人民代表大会制度是我国的根本政治制度,基层人大作为国家权力体系的“末梢神经”和联系群众的“一线阵地”,其效能发挥直接关系到整个制度的根基。然而,随着国家治理任务的日益繁重和法治建设的深入推进,基层人大普遍面临“小马拉大车”的窘境——即有限的机

构、人员、资源(“小马”)难以承载宪法和法律赋予的繁重职责(“大车”)。这一矛盾不仅制约了基层人大监督、决定、任免等职权的有效行使,也影响了人大代表作用的充分发挥,成为推进国家治理现代化进程中必须正视和解决的突出问题。新修改的代表法对代表工作和人大建设提出了更高要求,使得破解这一困境更具紧迫性。

## “小马拉大车”困境的多维透视

权责体系的结构性失衡。职责承载与力量配置的适配不足:县级人大常委会不增不减存在“一委一人”甚至“一人多委”的现实情况,一个工作委员会需对接政府多个职能部门,工作力量相对紧张。乡镇人大主席往往面临专职工作人员不足的情况,在组织代表活动、处理日常事务等方面的保障能力有待提升。专业要求与能力结构的匹配差距:预算审查、规划监督、司法监督等工作专业性较强,但基层人大工作人员知识结构相对单一,缺乏财经、法律、城市规划等专业人才支撑,导致监督工作的深度和精准度有待加强。

资源保障的系统性不足。人员编制保障有待优化:受限于严格的编制总量控制,基层人大编制数量未能随工作量的增加及时作出相应调整,同时存在人员老化、流动缓慢、晋升空间有限等情况,在吸引和留住优秀人才方面面临一定挑战。经费保障水平需要提升:代表活动经费标准偏低,部分地区未能严格落实“专款专用”要求,存在与人大常委会机关工作经费混用的情况。闭会期间,代表履职的误工、交通等补贴发放不够到位,在一定程度上影响代表履职积极性。信息与技术支持有待强化:相较于

“一府一委两院”完善的行政和技术系统,基层人大在数字化履职平台建设方面存在一定差距,进一步加剧了信息不对称问题。

运行机制的功能性有待完善。代表履职组织化程度有待提高:代表小组闭会期间活动缺乏稳定计划和有效组织,代表履职呈现“个体化”“分散化”特点,难以形成监督合力。监督流程的刚性约束有待增强:议案建议办理存在“重答复、轻落实”的倾向,跟踪问效机制不够健全;代表履职监督方式较为单一,述职评议中激励性评价较多,建设性意见相对不足,问责约束机制不够完善,导致监督压力传导不够顺畅。联系群众机制有待畅通:代表联络站(点)存在“建管用”衔接不够紧密的问题,活动形式较为传统,群众意见收集、处理、反馈的闭环机制不够健全,民意传导的效率和质量有待提升。

## “小马拉大车”困境的解决路径

破解“小马拉大车”困境,需要避免“头痛医头、脚痛医脚”,坚持系统性思维、整体性推进,通过多维度发力实现综合提升。

制度重构:以顶层设计明确权责边界,为“小马”减负增效。优化机构与编制标准。省级层面应加强统筹,结合县域人口、经济规模、代表数量等因素,研究制定科学合理的基层人大机构设置与人员编制指导性标准。推动解决“一委一人”问题,确保每个工委有基本的工作力量。依法配备专职乡镇人大专职工作人员。厘清履职重点与流程。通过制定“年度监督计划清单”和“履职指引”,帮助基层人大聚焦核心职责,避免工作泛化。优化议事

规则和 workflows,提升工作效率。

资源赋能:以精准下沉夯实履职基础,给“小马”补充粮草。强化人才与智力支撑。建立省级人大专家智库,为基层开展专题调研、预算审查等提供智力支持。推行干部挂职交流,从政府部门选调专业干部到人大工作,提升队伍专业能力,加强基层人大工作人员的业务培训。保障经费与技术支持。依法足额保障人大代表活动经费并建立动态调整机制,严格落实“专款专用”。省级财政可设立专项补助资金,支持困难地区。加快全省统一的数字履职平台建设,利用大数据、人工智能等技术赋能代表履职和人大监督。

机制创新:以内部挖潜提升运行效能,让“小马”跑得更快。创新代表工作机制。做实代表小组,制定闭会期间活动计划,提高履职组织化程度。深化代表联络站(点)功能,推动其从“接访点”向“民意收集站”“政策宣讲站”和“履职监督站”转型。硬化监督问责机制。建立议案建议办理“清单管理、销号落实”和“回头看”机制,将解决率和代表满意度纳入政府部门考核。规范代表述职评议程序,引入量化测评和选民问责,强化履职监督的刚性约束。构建协同联动机制。加强县级人大常委会对乡镇人大的工作指导和支持。探索建立人大与“一府一委两院”在监督工作中的信息共享、情况通报和联动协调机制,形成工作合力。

“小马拉大车”问题是基层人大在特定发展阶段面临的系统性挑战。只有通过自上而下的制度重构明确跑道;由外而内的资源赋能增强动力;自内而外的机制创新激发活力,方能从根本上纾解“小马”之困,拉好“大车”之载。

# 创新提升监督质效刚性 赋能经济社会高质量发展

■ 胡志敏 欧阳琴 (江西)

近年来,江西省抚州市人大常委会深入践行全过程人民民主重大理念,紧扣高质量发展大局,在经济监督、联系机制、审计整改、预算联网等领域探索创新,精准提升监督质效与刚性,为全市经济社会平稳健康发展筑牢保障。

## 创新经济监督方式 激活高质量发展“引擎之力”

立足人大经济监督职能,创新构建“全链条分析+履职评议”监督模式,为经济高质量发展注入强劲动能。深化经济运行监督。坚持深入一线,围绕工业生产、项目建设、市场主体运营等关键环节开展调研,实地察看政策成效,梳理发展难题。通过召开分析会,既研判宏观核心指标,更深入分析结构性矛盾;既听取部门汇报,也广泛吸纳专家学者、企业家及行业协会意见。形成半年度经济运行分析报告获市政府认可,推动政府及相关部门全力以稳就业、稳企业、稳市场、稳预期,持续巩固拓展经济回升向好态势。创新经济部门履职评议。突破传统监督模式,将履职评议作为推动经济部门担当作为的重要抓手,选取了市发改委、市财政局、市工信局、市国资委、市住建局等关键部门为评议对象,经“实地调研+座谈交流+意见征集”掌握实情,形成调研报告并开展满意度测评,构建“评议—反馈—整改—跟踪”闭环机制,有力推动部门高效履职,全力助推高质量发展。

## 创新经济监督联系机制 搭建民意直达“桥梁纽带”

为破解经济监督“触角不深、渠道不宽”难题,在江西省率先设立人大经济监督联系点。建章立制,明确功能定位。制定《抚州市人大常委会经济监督联系点工作规则》,明确将联系点打造为经济运行观察、营商环境监测、民意民智直达的“三个窗口”定位,并建立协同沟通、服务指导、综合分析、部门联动四项机制,夯实制度基础。精准布点,覆盖重点产业。紧扣全市“强攻工业、大抓产业”战略,围绕五大重点产业及县(区)“1+1”首主导产业需求,优先选取人大代表所在的龙头企业、行业协会、商会等主体。首批设立15个市、县联系点,其中12个由

## “三个助力”激活基层人大工作“一池春水”

合,使代表联络站真正用起来、活起来、强起来;全面推广“数字人大”线上平台,一名代表一张二维码,实现选民“码”上议事,代表“掌”上履职,服务群众“零距离”。

实事票决办大事,顺民意。念好民生实事项目征、商、定、督、评的“五字诀”,围绕入学、就医、就业、养老、出行、文体等民生领域问题,年初在镇人代会上全体人大代表票决确定本年度民生实事项目,累计票决民生实事项目12个,定期开展项目视察督办活动,有力推动民生实事项目落地见效,持续擦亮群众生活幸福底色。

## 助力经济运行 增强高质量发展动能

规划建言绘新篇。在人大代表中开展“我为‘十五五’规划建言献策”活动,通过座谈讨论、专题调研、走访选民等形式,充分吸收代表建议、群众呼声、实践经验,把代表的“金点子”转化为规划编制的“金钥匙”,让规划制定更加符合镇域实际、贴合群众期盼,契合发展趋势,为“十五五”开好局贡献人大智慧。

发展带头促增收。曾溪镇人大积极引导和支持人大代表在产业发展中当先锋、作表率,依托特色产业布局建立蔬菜种植、路基养鱼、乡村民宿、矿泉水加工等产业代表联络点10个,通过开展技术培训、搭建产销对接平台等举措,辐射带动沿线100余名村民投身增收产业发展。其中,镇人大代表牵头打造50亩蔬菜保供基地,带动10余人稳定发展逻辑,为优化区域规划、产业政策、营商环境提供源头活水和决策参考,凝聚起推动高质量发展的合力。服务法治政府建设。将联系点作为最生动的普法课堂,让民众在“立法议事”中读懂法治精神,在意见被尊重中认同法治价值。将基层有效的“土方法”论证、升华为普适的“好规则”,使法律不再是抽象的文本,而是源于生活、回应关切、能够实际运用的社会公约,在社会基层传播规则意识、契约精神,推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的普遍社会自觉,为法治社会建设奠定最广泛、最坚实的社会基础。服务全过程人民民主。着力推动民主参与从“广泛覆盖”向“质效双升”迈进,不仅要保障人民群众“说了不说”,更要确保其真知灼见能够“落地生根”“开花结果”,将人民当家作主这一本质特征转化为具体可感的民主实践和制度成果,使基层立法联系点成为向世界讲好中国民主故事的“金色名片”。

## 助力民生改善 共建高品质美好生活

家站建设强阵地、汇民意。实行代表家站“线上+线下”融合运行,对4个代表联络站迭代升级,与镇、村接待议事、服务代办、矛盾调解等功能融

# “专业+地域”代表小组联动机制 书写从生态美到产业兴的人大答卷

■ 刘同民 (湖北)

2025年以来,湖北省洪湖市人大常委会严格落实省、市关于深入开展代表行动的方案要求,创新探索“专业+地域”代表小组联动机制,充分发挥人大代表主体作用,凝聚人大代表智慧力量,纵深推进代表行动走深走实,为洪湖加快打造践行绿水青山就是金山银山理念示范区贡献人大力量。

## 聚焦流域综合治理 联动选题锚定核心 聚焦流域综合治理主线

洪湖市人大常委会始终坚持代表行动与发展大局同频、与群众期盼同向,通过专业代表小组与地域代表小组协同发力,精准锚定年度代表行动核心主题。2025年年初,滨湖代表小组负责人深入沿湖乡镇开展走访调研,群众对改善湖水质、重现儿时清澈湖水的期盼,为确定代表行动焦点提供了精准指引,也契合了流域综合治理的核心要求。

为保障选题科学性性与针对性,洪湖市人大常委会组建“常委会主任会议成员+专工委+人大代表”工作格局,由常委会主任会议成员领衔组建8个专业代表小组,明确专工委主任担任组长,吸纳专业领域专家和地域代表主动参与。各专业代表小组立足洪湖发展全局开展系统研判,地域代表小组广泛征集基层群众意见建议,经多方会商形成统一共识,经主任会议研究确定,将“流域综合治理”

作为2025年全市代表行动的核心主题。依托各专业代表小组的专业优势,洪湖市人大常委会进一步明确代表行动五大聚焦方向,即助力生态环境保护、工业经济发展、营商环境优化、乡村全面振兴、民生事业进步,同步部署“清洁家园、产业建功、文旅合唱、法制护企、物业评议、献计献策”六大专项行动。组织全市21个区、乡镇(街道)的1400名各级人大代表,围绕核心主题从“小切口”切入,开展形式多样、精准有效的代表小组活动,推动代表行动靶向发力。

## 联动破题精准施策 探索养殖尾水治理最优路径

主题确定后,洪湖市人大常委会着力发挥“专业+地域”联动机制优势,通过统筹协调、分工协作破解实践难题,实现专业赋能与基层联动的有机融合。在具体行动推进中,统筹安排98个地域代表小组协助8个专业代表小组开展工作,明确专业代表小组承担精准建言献策、推动政策落实、提供专业服务为核心职责,地域代表小组发挥民情民意收集、政策宣传引导、协同提升履职效能等基础作用,形成优势互补、协同贯通的履职合力。

螺山镇“尾水革命”成为联动机制成效的生动实践。螺山镇第一代表小组在基层走访中,精准捕捉到当地养殖户面临的螃蟹品质逐年下降、养殖收入受影响的问题线索,并第一时间反馈相关情况。洪湖市人大常委会迅速统筹农业农

村和生态环保专业代表小组开展专项调研,深入螺山镇6个村80户养殖户,系统梳理近三年300余条相关数据,采集120余口池塘水样进行比对分析,最终精准锁定养殖尾水处理不当是导致水质恶化、螃蟹品质下降的核心症结。

针对此一症结,生态环保专业代表小组联合螺山镇第一、第二代表小组共同提出《关于加强养殖尾水治理,持续改善水质,助力洪湖流域综合治理的建议》。专业代表小组凭借专业优势精准制定“养殖池塘升级改造+沟渠清淤+种植沉水植物”治理方案,为治理工作提供科学技术支撑;地域代表小组依托人熟地熟的优势,积极开展群众动员工作,用工保障等实际问题,推动养殖户主动公摊少量养殖面积建设集中净化池。通过“专业代表小组提供技术指导、地域代表小组负责落地施工”的协同模式,形成强大治理合力,最终推动涉及螺山镇新联村、花园村等6个村,总面积达1.1万亩的养殖尾水治理项目建成并投入使用。项目落地后,当地水质得到显著改善,池塘亩均养殖效益提升近2000元,实现生态效益与经济效益的同步提升。

## 联动答题彰显实效 驱动产业高质量发展提质增效

机制的生命力在于落实。2025年以来,全市四级人大代表以代表小组为基

本单元,围绕水生植被修复、莲藕产业发展等33个“小切口”课题,深入基层一线开展代表行动7326人次,提出代表建议301件,所有建议均第一时间转交市政府相关部门办理。在办理过程中,地域代表小组全程跟踪督促,促进问题解决,专业代表小组提供专业参考意见并开展跟踪督办。截至目前,各代表小组已推动解决群众反映强烈的各类问题175个,切实将“民有所呼、我有所应”的履职承诺落到实处。

洪湖莲藕产业的高质量发展,成为专业代表作用充分发挥的有力印证。2023年,《关于加快打造“洪湖莲藕”品牌的建议》推动市政府出台《“洪湖莲藕”产业发展三年行动实施方案(2023—2025年)》;2024年,湖北省委办公厅《关于推进莲藕产业高质量发展的意见》,“洪湖莲藕”成功跻身省级区域公用品牌;2025年,洪湖莲藕实现种植面积与产量、加工产值、市场份额三项全国第一的突破。今年11月2日,在北京举办的品牌价值发布活动中,“洪湖莲藕”品牌价值被评定为258.61亿元,彰显了代表行动对特色产业发展的强力助推作用。

(作者系湖北省洪湖市人大常委会主任)

## 主任笔谈 HURENBITAN

# 走好基层立法联系点的“赶考”之路

■ 易帅 (湖南)

习近平总书记在党的二十大报告中指出,健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点。基层立法联系点是全过程人民民主的生动实践,也是揭示全过程人民民主发展谱系的理想模型,体现了国家对群众智慧的充分尊重,对地区创新探索的鼎力支持。近年来,各级人大开展了卓有成效的建设工作,但是仍面临民主实践不深刻、实效参差不齐、内生动力不强等难题。唯有持之以恒走好“赶考”之路,才能使基层立法联系点始终保持旺盛活力,成为中国民主与法治建设中的坚实一环。

## 永葆“赶考”初心 锚定民心夯实立法根基

参天大树,必固其根本。国家的民主法治事业若想枝繁叶茂、生机盎然,就必须将根系深扎于基层沃土。基层立法联系点正是这样一座独特的桥梁,让法律条文从“庙堂之高”精准抵达“江湖之远”,让专家学者们的精深理论与基层群众的鲜活实践在此交汇共鸣。一旦脱离群众、忽视民生,联系点便如同无源之水、无本之木,必将失去活力。唯有始终牢记民心是最大的政治,民心是最强的智库,基层立法联系点才能行稳致远。

坚守立法为民根本立场。始终坚持党的全面领导,自觉以习近平法治思想

为根本遵循和行动指南,在实践中不断探索将党的主张、国家意志与人民意愿有机统一的有效路径,使每一部法律都深深烙印上人民性的印记,成为保障人民权益、回应人民期待的坚实屏障。创新问计于民方式方法。要主动作为、深入一线,积极探索将基层立法联系点功能嵌入田间地头、社区楼院、工厂车间、校园课堂等社会基本单元的新模式,善于通过随机走访、街头访谈、线上互动等形式,敏锐捕捉“原汁原味”的社情民意和群众的急难愁盼,让立法工作真正体现最广大人民的根本利益和日常生活经验。激发群众参与治理热情。要保持闻过则喜的良好心态,认真梳理、深入研究群众的意见建议,决不能讳疾忌医、文过饰非。主动探索有效的引导与激励机制,鼓励更多群众成为关心公共事务、善于建言献策的“啄木鸟”,更广泛、更深入地参与到国家治理的宏大实践中来。

## 积蓄“赶考”之力 固本强基提升立法效能

从党的十八届四中全会擘画全面依法治国蓝图,到2023年基层立法联系点被正式写入立法法,这一制度创新走过了从实践探索到法律确认的不凡历程,是一项久经为功、润物无声的基础性工程。

深化数字建设促信息共享。在现有信息化平台的基础上,充分运用大数据、

人工智能等现代信息技术,构建系统完备、动态更新的法律法规数据库和理论资料库,为联系点提供便捷高效的条文检索、立法背景与政策解读等服务,为建言献策提供专业的理论参考。同时,探索增设立法意见建议的“可视化”追踪流程,让提议者能够清晰看到意见的受理、流转、研究及采纳反馈全过程,增强参与者的获得感与信任度,将联系点打造成一个开放、互动、可信的信息共享枢纽。强化队伍建设促智慧共享。践行“人才是第一资源”理念,既要加强对人大工作者的常态化、专业化培训,聚焦法律知识、立法技术、调研方法及群众沟通艺术,全面提升其综合素养,又要广泛汇聚各方专业力量,推动法院、检察院、律师协会、高校及研究机构“下沉”服务,通过“内育外引”将个人智慧汇聚提升为团队共识,品牌化建设促机制共享。整合上海虹桥、四川雅安、广东江门、江苏昆山等地先行先试的成功经验,提炼其在文化建设、组织架构、工作流程、活动开展等方面的有效做法,精选典型案例宣传、打造成果展示“样板间”。鼓励后续地区在借鉴这些成熟机制的基础上,结合本地实际进行本土化创新与应用,实现从局部“发光”到全域“出彩”的机制共享。

## 秉承“赶考”之志 服务大局彰显民主价值

基层立法联系点是事关国家治理现