

论文集

鄂尔多斯市人大理论工作研究会

前 言

2021年以来,鄂尔多斯市人大理论工作研究会紧紧围绕市人大常委会工作重点,精心组织开展了一系列学习考察、专题调研、课题研究等活动,形成了一批高质量的理论研究成果,对推动全市人大工作高质量发展发挥了一定作用。

为全面展现研究会理论研究成果,推动理论研究成果转化应用,我们收集整理了该论文集。该论文集共收录广大研究会会员和人大工作者在2021年1月1日至2022年9月30日期间撰写和发表的文章共71篇,其中调研报告类文章13篇,理论探讨性文章58篇。

由于时间紧迫,水平有限,本书在编写过程中难免有疏漏之处,希望大家提出宝贵意见,以便日后不断修正。

编 者

2022年11月

Contents

目 录

● 市旗两级人大常委会调研视察

全市黄河流域生态保护和高质量发展情况主任集体视察报告	市人大常委会办公室(1)
鄂尔多斯市人大常委会关于全市物流业发展情况的调研报告	市人大常委会民侨外工委(8)
鄂尔多斯市人大常委会关于全市反电信网络诈骗工作情况的 调研报告	市人大常委会监司工委(16)
鄂尔多斯市人大代表小组定向视察“双减”政策落实情况的报告	市人大常委会教科文卫工委(26)
鄂尔多斯市人大常委会关于企业国有资产管理情况的调研报告	市人大常委会财经工委(32)
鄂尔多斯市人大常委会关于《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理 条例》执法检查审议意见落实情况跟踪检查的报告	市人大常委会环资城建工委(39)
鄂尔多斯市人大常委会关于乡村振兴特色产业发展情况的 调研报告	市人大常委会农牧业工委(47)
鄂尔多斯市人大常委会关于促进重点群体就业增加居民收入 情况的调研报告	市人大常委会社会建设工委(51)

康巴什区人大常委会关于环境保护情况主任集体视察报告	
.....	康巴什区人大常委会(60)
准格尔旗人大常委会关于全旗生态环境保护及绿色矿山建设	
情况的视察报告	准格尔旗人大常委会(65)
黄河流域鄂尔多斯段生态保护与高质量发展调研报告	
.....	杭锦旗人大常委会(74)
鄂托克旗人大常委会关于优化营商环境推进产业重大项目建设	
情况的视察报告	鄂托克旗人大常委会(90)
鄂托克前旗人大常委会关于提升全旗教育教学质量情况的	
调研报告	鄂托克前旗人大常委会(100)

● 理论文章

推动文旅消费提质升级 拉动经济社会高质量发展的	
研究思考	曹 晓(108)
关于创新推进人大代表全域全时全员服务群众与基层	
党建社会治理深度融合发展的对策建议	曹 晓(121)
关于如何提升人大司法监督刚性的几点思考	任若玲(132)
提高站位 守好阵地 做好新时期人大意识形态工作	
.....	郝飞鹏(139)
关于进一步做好人大研究工作的几点思考	沈建华(144)
要进一步加强人大理论研究工作	刘富涛(148)
关于做好人大新闻宣传工作的思考	刘富涛(155)
对加快人大机关信息化建设的思考	刘富涛(161)
全过程人民民主下的公众参与立法探析	白海娟(166)
人大代表小组定向视察应抓好“四个环节”	乔建清(173)

鄂尔多斯市立法实践及思考	白玉明(175)
鄂尔多斯市立法的“精细化”探索	白玉明(181)
关于做好地方立法工作的几点思考	白玉明(185)
加强干部任后监督的实践与思考	金 美(193)
关于做好地方人大社会建设工作的思考	宫玉艳(200)
助力乡村振兴 人大代表大有可为	马剑波(204)
聚焦三农 监督助力	马剑波(209)
关于进一步提高基层人大常委会审议质量的思考	马剑波(215)
坚持以人民为中心发展思想 不断加强改进地方立法工作	谢 涛(220)
加强和改进人大监督工作的理论和实践研究	谢 涛(226)
丰富和拓展全过程人民民主鄂尔多斯实践	谢 涛(234)
坚持问题导向 盯紧重点环节 真正以良法促进发展、 保证善治	谢 涛(241)
关于提升基层人大监督实效的思考	田淳畅(248)
做好预算联网监督工作 提高财政资金使用效率	冯敬轅(255)
如何更好发挥地方人大代表作用	姜建强(261)
执法检查:推进地方法规有效实施	姜建强(267)
新时代视域下对地方人大社会建设工作的思考	姜建强(274)
从党史脉络中坚定对人民代表大会制度的自信	姜建强(282)
人大监督以实为要	任文星(291)
审议意见重在跟踪督办	任文星(297)
关于选择监督议题的思考	任文星(303)
推进科学有效行使重大事项决定权浅析	任文星(308)

新形势下做好人大调研工作的几点思考	任文星(318)
强化全过程监督 提升人大监督质效	任文星(328)
人大讨论决定重大事项立法工作浅析	任文星(334)
关于做好人大信息工作的思考	任文星(341)
打造人大新闻宣传精品展示新时代人大宣传工作新作为	任文星(348)
关于做好代表质询宣传报道工作的思考	任文星(358)
“1+3+2”做实做细人大新闻宣传 讲好新时代人大 履职故事	周 伟(363)
如何做好新时代人大代表培训工作 不断提高代表履职 能力和水平	周 伟(368)
以数字化赋能全过程人民民主	周 伟(372)
“四个坚持”打造新时代地方人大党建品牌	周 伟(378)
运用电子信息化手段 辅助人大财政审查监督的实践 与思考	张 赫(383)
对乡村振兴专项资金使用情况的几点思考	张 赫(393)
充分发挥人大在优化营商环境中的重要作用	张 赫(400)
鄂尔多斯市“数智人大”建设的探索与思考	张启龙(407)
进一步发挥市人大常委会理论工作研究会作用 助力新时代地方人大宣传工作	张正卿(415)
进一步完善评议工作机制 努力提高人大评议工作 质量和效果	张正卿(425)
增强新时代地方人大监督刚性的思考	王晓宇(436)
持续用力 久久为功 为实现“双碳”目标贡献 人大力量	王晓宇(445)

在推进乡村振兴中发挥人大作用	张舒然(454)
紧密联系工作实际 进一步加强人大理论研究工作	张舒然(458)
人大常委会要善用大数据助力提升社会治理水平和 人大自身水平建设	张舒然(464)
简论人大代表之家作用发挥	刘亚楠(470)
网络新媒体,让人大宣传工作更好	陈 璐(473)
新时代下做好人大机关财务工作的思考	高庶源(477)
关于提升人大代表履职能力的思考	白龙飞(480)
推进人大高质量履职 践行“全过程人民民主”	梁小艳(483)

全市黄河流域生态保护和高质量发展 情况主任集体视察报告

市人大常委会办公室

为深入推进黄河流域生态保护和高质量发展,全面了解和掌握黄河鄂尔多斯段生态保护和高质量发展情况,推进下一步工作取得更大成果,按照市委决策部署和市人大常委会工作安排,2022年8月1日至11日,市人大常委会组成以主任为组长,全体班子成员参加的集体视察组,对全市黄河流域生态保护和高质量发展工作情况进行了主任集体视察。

一、我市黄河流域生态保护和高质量发展总体情况

近年来,我市全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,认真落实现习近平生态文明思想及习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话重要指示批示精神,不断完善制度,细化各项措施,扎实推进黄河鄂尔多斯段生态保护和高质量发展,取得了明显成效。

(一)基础工作扎实有效。市、旗区对黄河流域生态保护和高质量发展的认识明显提高,成立了黄河流域生态保护和高质量发展工作领导小组,编制了推动黄河流域生态保护和高质量发展规划及三年行动方案,明确了10大行动35项具体任务。各行业部门也编制了“十四五”水安全保障、生态环境保护、能源综合发展等规

划。积极落实对标先进追赶超越500条、招商引资500条、科技创新30条、人才政策30条,明确了18条重点产业链和行动方案,为推动黄河流域生态保护和高质量发展奠定了坚实基础。

(二)生态保护持续推进。积极推进拦沙换水、水权转让试点和黄河十大孔兑综合治理,入黄泥沙量逐步减少。防洪减灾体系逐步健全,初步形成以堤防、险工、控导、蓄滞洪区为主体的防洪工程体系。全流域治理水土流失面积累计达到3.37万平方公里,水土流失治理度达到50%以上,森林覆盖率和植被覆盖度逐年提升,初步构筑起了黄河流域绿色生态屏障。

(三)污染治理成效明显。水环境质量持续向好,21个国控断面均值达标,实施煤化工等行业高盐水结晶处理工程,城镇、园区污水处理达标率满足要求,成功申请国家地下水污染防治试验区。建立48个疑似污染地块名单、5个污染地块名录和7个优先管控名录,完成620万亩耕地土壤环境治理划分工作,受污染耕地安全利用率100%。启动“无废城市”创建工作,推行天然气开采“泥浆不落地”处理工艺,规上企业工业固废全部实现安全规范处置。自治区级以上绿色矿山建成率62.1%,空气质量优良天数比例86%。近期中央环保督察反馈问题正在加紧整改。

(四)水资源利用水平稳步提升。开展全市水资源消耗总量和强度双控行动,加强火电、化工、钢铁等重点行业节水技术改造,2021年度工业万元GDP耗水35.6立方米,低于全区平均值45.5立方米,农业灌溉水有效利用系数提高到0.596。实施地下水保护行动计划和超采区综合治理,推进中水、矿井水综合利用,煤矿疏干水、中水回用率分别达到92%和86%。

(五)发展质量效益显著提高。2022年上半年,财政收入与

GDP之比为19.3%，同比增长5.9个百分点；规上企业实现利润同比增长95.9%。全力抓好能源增产保供，1—7月煤炭产量4.52亿吨，同比增长19.6%。坚持“风光氢储车”全链条发展，新能源汽车、太阳能电池等绿色智能产品产量同比分别增长112.7%、33.9%。优质农畜产品产量稳步提升，农畜产品生产加工企业规模不断壮大，农畜产品加工转化率达到67%。农村牧区生活垃圾有效治理的行政嘎查村比例达到86%，卫生厕所普及率达到69.8%。

二、存在的主要困难和问题

（一）市级统筹、协调联动格局还未形成。在推进黄河流域生态保护和高质量发展上市级统筹还不够到位，在产业布局、政策制定、项目落地、协调指导方面还有欠缺。各旗区、各部门虽然对黄河流域生态保护和高质量发展的认识明显提高，但对我市全境为黄河流域的认识还不到位，体现比较突出的是，沿黄四个旗区的重视程度、工作推进力度好于其他旗区；各行业主管部门统筹、协调、配合的工作格局尚未形成，特别是在落实推动黄河流域生态保护和高质量发展规划及三年行动方案上，牵头单位的牵头抓总责任履行不够到位，行业部门各自为政，具体任务落实效果不明显，年初市本级预算安排的11.8亿元专项资金，截止7月底，支出5亿元，支出进度为42%。

（二）产业转型升级任务艰巨繁重。受增产保供、煤价上涨、能耗“双控”等因素影响，煤炭产能持续加大，煤化工产业停滞不前，新引进落地项目少，现有企业向下游产业延伸动力不足，煤炭就地转化率较2020年下降了2个百分点；今年上半年，煤炭产业占GDP比重为45.5%，同比增长8.8%；占一般公共预算收入比重为65%，同比增长18.3%，“一煤独大”“挖煤卖煤”现象趋向加重。光伏、风电

等项目受审批、并网、消纳等制约,虽然取得了较大进展,但整体建设进度不够理想,年初计划开工新能源项目规模720万千瓦,并网400万千瓦,截止7月底,已开工671万千瓦,开工率92.4%,完工率不足50%。“风光氢储车”产业已实现从“0”到“1”的突破,但市场化应用政策支持力度不够,真正投入商业化运营还需聚力发力。农牧业仍以传统零散经营方式为主,产业政策支持重点不明确,扶持资金投向不集中,没有形成集聚效应。农牧业规模化、集约化、品牌化程度还比较低,部分地区虽然探索了“公司+农户”“合作社+农户”的利益链接模式,但整体辐射带动能力还比较弱,距离“重塑”一产、建设国家农畜产品生产加工基地还有较大差距。

(三)生态环境保护形势依然严峻。一是矿区扬尘污染问题依然突出,加之排土场、排矸场以及煤田自燃形成的低矮面源污染叠加,对全市大气环境造成显著影响。一般工业固废普遍以临时贮存为主,大部分灰场、渣场、矸石场等已接近或达到设计容量,工业固废处置和利用能力不足。二是流域生态环境整体脆弱,黄河干支流周边煤炭资源富集,资源开采对地下水、地表水造成一定破坏;部分一级支流天然河川径流量不足,普遍存在季节性断流现象,水环境持续达标压力较大。国家三级排查共认定排口473个,涉及农业退水排口、雨水排口、雨污混排口等多种类型,整治工作难度大。三是农业面源污染问题还未得到有效遏制,农户分散经营、耕地碎片化,土壤贫瘠、盐碱化面积大、水利设施老化,导致部分地区化肥和农药使用量仍然偏高,治理工作任重道远。四是乡村治理还需持续推进,农村牧区垃圾收集、转运还不够及时到位,部分已建成的污水处理设施,由于配套管网建设滞后,污水收集不稳定,加之缺乏有效的运维机制、专业人员匮乏,导致设备运行不正常。

(四)水资源节约集约利用亟待破题。一方面,黄河水指标严重短缺,已接近限值,目前初步汇总有需水项目96个,缺口2.09亿立方米;另一方面,疏干水、中水总量较大,2021年总量为2.49亿立方米,虽然回用率、收集率较高,但生态补水比重大,工业企业联动循环使用局面还未有效形成。大型工业项目节水改造效果还不明显,万元工业增加值用水量较2020年增加了近3立方米。农业用水量大,占用水总量的64%,灌溉方式比较粗放,用水效益不高,与现代化灌区还有差距。

(五)防洪减灾工程体系急需完善。黄河河道治理仍需强化,凌汛期堤岸淘刷严重,河槽频繁改道,堤防建设标准较低,险工险段较多,凌汛以应急除险加固为主,容易造成资源浪费和安全隐患。流域治理不足、蓄滞洪区建设滞后、病险水库除险加固任务繁重。全市流域面积30平方公里以上的426条河流仅对18条河流部分段落进行治理,特别是十大孔兑治理程度低,水少沙多,水沙不协调问题仍未扭转,对黄河生态保护和长治久安构成威胁。黄河生态绿廊建设方案未编制,建设滞后,相关组织实施还不到位。

三、下一步工作建议

(一)坚持统筹协调联动,进一步凝聚工作合力。深入学习贯彻习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展重要讲话重要指示批示精神,深度融入黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略,紧盯相关政策和资金,提早谋划储备一批重大项目,积极争取国家和自治区政策和资金支持。按照全市推进黄河流域生态保护和高质量发展规划及三年行动方案,进一步压实各旗区、部门工作责任,注重统筹协调联动,市推进黄河流域生态保护和高质量发展领导小组要真正牵起头来,各行业主管部门要立足工作职

责,紧盯目标要求,抓紧制定具体的推进计划,并抓好组织实施。同时,要强化工作统筹、专项调度,定期召开工作推进会,及时研究解决工作中遇到的困难和问题。各旗区要树牢我市全境为黄河流域的发展理念,按需制定完善各类方案和计划,协同推进水环境治理、水生态修复、水资源保护,多措并举推进产业转型升级。

(二)有效推进防洪减淤,确保黄河长久安澜。按照习近平总书记“保障黄河长治久安”的重要要求,紧紧抓住水沙关系调节这个根本,完善水沙调控机制,加强综合监测,确保黄河沿岸安全。着力推进黄河三期防洪工程,持续加强黄河险工段加倍培固,坚持先易后难、重点投入、分步实施,分年度、有计划的提升险工治理水平。继续推进病险水库与淤地坝除险加固,加强蓄滞洪区、沿黄河湖水系连通项目建设,实施河道和滩区综合提升治理工程,建立健全由堤防、水库、河道整治等组成的防洪工程体系。深入实施国家水土保持重点建设、十大孔兑综合治理、拦沙换水试点工程、小流域综合治理等水土保持工程,增强黄河岸线及其支流流域水土保持能力。加快推进河湖水域岸线保护利用工作,严格分区管理和用途管制,持续开展河湖“清四乱”行动。

(三)坚持节约集约利用,缓解水资源供需矛盾。严格落实“四水四定”要求,执行最严格水资源管理制度,守住用水总量控制红线。进一步挖掘再生水利用潜力,强化非常规水资源管理,大力推进工业水循环利用,推进节水型企业、节水型工业园区建设,提高中水、疏干水等非常规水资源利用率。加快高效节水灌溉工程建设,大面积推广农业高效节水技术,推动农业由高耗能粗放型向绿色高效集约型转变。突出抓好地下水超采区治理,开展地下水水量、水位监测工作,严控地下水开采量。

(四)加强生态环境治理,筑牢生态安全屏障。遵循生态系统内在的机理和规律,制定沿黄生态绿廊建设规划并及早组织实施,统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理,扎实开展大规模国土绿化行动,打造沿黄生态绿廊。坚决打好污染防治攻坚战,持续抓好中央环保督察反馈问题整改,紧盯重点领域、集中优势兵力解决好群众身边的突出生态环境问题。严格落实能耗“双控”“双碳”目标要求,实施污染物排放总量控制,加快煤化工、火电、水泥、焦化等行业达标排放改造进度,持续推进国家级、自治区级绿色矿山建设,加强与周边区域污染联防联控联治,不断提高空气质量优良天数。全面落实河长制、湖长制,统筹实施入河排污口取缔、污染源控制、不达标水体专项整治。

(五)加快新旧动能转换,推动经济高质量发展。进一步明确各旗区、各园区产业定位,突出区位优势、产业重点,形成优势互补、协调发展的产业格局。紧盯农牧业提质增量,树牢规模化、集约化、品牌化发展意识,突出产业扶持重点,优化产业布局,增加绿色优质农畜产品供给,提升产业发展质效。着力加强品牌培育,集中打造优质农畜产品品牌,不断提升品牌的知名度和影响力。紧紧围绕18条产业链加大招商引资力度,完善细化全市统一的招商引资政策,强化链式思维,对标行业头部企业,围绕产业链、价值链、创新链、供应链招引配套项目,吸引集聚上下游配套企业组团式投资、集群式发展。大力发展“风光氢储车”产业,着力打通项目落地、原材料生产、装备、储能、应用等各环节堵点制约,形成独具特色的新能源产业发展链条。深入落实“五个大起底”要求,创新方式,精准施策,着力解决低质低效、闲置浪费的问题,努力构筑地区高质量发展新格局。

鄂尔多斯市人大常委会关于全市物流业 发展情况的调研报告

市人大常委会民侨外工委

为推进我市物流业高质量发展,按照市人大常委会 2022 年工作要点,市人大常委会组织十几次座谈会与相关部门及物流企业进行了深入交流,并先后两次深入部分旗区进行了实地调研。调研成果形成后,向市直有关部门征求了意见建议,作了进一步修改完善。

一、我市物流产业发展现状

近年来,我市物流产业保持总体平稳、稳中有进的态势,物流需求规模不断扩大,物流市场供需关系持续改善。2021 年,全市物流业增加值为 335.2 亿元,同比增长 9.5%,占第三产业增加值比重为 22.5%,占 GDP 比重为 7.1%,高于全国 3 个百分点,低于全区 0.2 个百分点。全市社会物流总额 11420 亿元,同比增长 6.8%;全社会物流总费用 755.8 亿元,同比增长 13.1%。今年 4 月,全市物流业景气指数为 42.3%,较 3 月份下降 9.2 个百分点,低于全国平均水平 1.5 个百分点,低于全区平均水平 2.4 个百分点。

(一)物流企业情况。全市现有登记普货运输企业 1288 家,从事危化品运输企业 97 家,注册城市快递物流企业(含参照法人管理企业)40 家,备案分支机构 215 家,备案末端网点 550 家,快递从业

人员 3602 人。注册车辆 7.3 万辆(其中载重 40 吨以上大型车辆约 2.99 万辆,载重 12 吨—40 吨车辆 1.78 万辆),从事危化品运输车辆 3639 辆,日均参与货运车辆约 5 万辆(次)左右。

(二)大宗商品物流情况。全市共有煤炭集运站 33 处。2021 年全市累计运输煤炭 7.24 亿吨,其中通过铁路运输 4.26 亿吨(短倒运输 0.33 亿吨;出区煤炭 3.93 亿吨),占总销量的 63%,同比增长 7%;通过公路运输 2.25 亿吨,占总销量的 31%,同比增长 6%;通过皮带运输 0.43 亿吨,占总销量的 6%,同比增长 5%。共生产销售大宗化工产品 4479 万吨,其中通过公路运销 3687 万吨,铁路运销 792 万吨。

(三)快递物流业发展情况。2021 年,全市快递业总收入 4.17 亿元,增长 32.8%,业务总量完成 1.53 亿件,其中快递业务揽收量 0.14 亿件,同比增长 36%;快递业务投递量 1.21 亿件,同比增长 26%。人均年快递使用量 51 件,高于全区人均 48 件的平均水平。

(四)物流业税收情况。从近两年情况看,2020 年我市道路运输企业开具发票的不含税营业额 141 亿元,实现销项税额 12.50 亿元;2020 年我市以外的道路运输企业向我市内企业开具发票的不含税营业额 125.20 亿元,我市内的企业抵扣进项税额 11.20 亿元。2021 年我市道路运输企业开具发票的不含税营业额 162.20 亿元,实现销项税额 14.40 亿元;2021 年我市以外的道路运输企业向我市内企业开具发票的不含税营业额 143 亿元,我市内的企业抵扣进项税额 12.80 亿元。通过数据分析,我市企业发生的运输业务但不是我市的运输企业完成的不含税营业额将是我市未来可以积极争取引入的税源。

(五)物流基础设施情况。全市公路通车总里程 24884 公里,

其中高速公路 1311 公里,一级公路 1447 公里,二级公路 3673 公里,三级及以下公路 18453 公里(占 74.2%)。铁路通车里程 2660 公里,已建成包西、呼准鄂、浩吉、包神等主干铁路 15 条,专支线 36 条,路网密度达到了 305.7 公里/万平方公里,铁路年外运能力 8 亿吨左右。

二、存在的主要问题

(一)产业发展规划不完善。我市虽已出台《鄂尔多斯市关于煤炭物流业高质量发展的实施方案》《鄂尔多斯市现代服务业升级三年行动方案》等有关物流业政策,但落实进度缓慢,且未制定物流产业发展规划,旗区、园区对物流业发展重视、引导不够,物流业集中集聚、联动发展效应还不明显。煤炭物流业区域性布局、多式联运布局还不够合理,煤炭物流集运站仍以“公司性主导、小范围集运”为主,研究推进“公转铁”“散改集”“油改电”不够积极主动,运营模式还比较粗放。生产生活性物流业受城市规划、土地价格、房屋租金上涨等因素影响,境内无大型快递物流中转仓,“最后一公里”集疏运体系建设很不完善,各类物流公司自成体系、各自布点,导致布局分散、资源浪费,“散、小、乱”问题还未得到有效解决。

(二)基础设施尚不健全。一是道路建设不完善。公路通行条件较差,三级及以下公路占比超过 74%,且部分线路路况较差,与主干公路和干线铁路集运站贯通连接不紧密。境内铁路线经营管理主体多元,铁路网互联互通比较滞后,铁路专线与主线直通运力相对较低,2021 年通过铁路专线坑口运煤 2.19 亿吨,占铁路运煤总量的 48%,占煤炭总销量的 30%。铁路运力保障程度低,存在煤炭市场紧缺时运力不足、市场宽松时运力闲置等问题。二是

“最后一公里”集疏运体系仍不完善。大宗产品集疏运站布局不优,货品单一,全市33个集运站95%以上的运输产品为煤炭,设计运量均在200万吨/年以上,有的实际年发运量仅有60万吨,还存在无序竞争、场地闲置、单程运输等问题。三是城区、园区综合物流设施建设明显滞后。我市没有纳入全国快递物流节点城市,较大规模白货物流场站严重缺乏,已建成物流园区(综合物流中心)功能不完善、区位优势不明显,统筹、集聚、综合作用未得到充分发挥。四是冷链配套设施不健全。冷链物流仓储建设需投入大量资金,企业、合作社及农牧户等经营主体自有资金普遍不足,导致实施主体自建冷藏保鲜设施规模小、配套设施不完善,不能从根本上提高本地鲜活农产品择期错峰销售能力。冷藏运输车保有量少、冷藏运输率低,鲜活农产品在运输过程中得不到规范保温、保湿、冷藏,在中转过程中未能实现全程冷链,引发“断链”风险,致使鲜活农产品保质期变短。据统计,我市冷藏运输车保有量不足50辆,且冷链运营企业数量不多,冷链运输费用较普通运输高出50%。

(三)物流业运营成本偏高。一是我市网络货运企业发展缓慢。全市超百台车辆以上的货运公司仅占全市货运公司总数的3%,规模化、集约化、组织化的程度低。二是物流信息资源共建共享共用发展缓慢。各部门各自为政,虽已建立鄂尔多斯智慧物联科技平台,但在我市注册的煤炭物流网络货运平台还未将数据接入该平台,导致资源共享不充分、数据共用不全面、信息互通不及时,大部分车辆返程都面临“无货可载”,空载现象严重。三是现代“大物流”市场观念尚未形成。城市物流企业对货物的运输、装卸、分拣、仓储配送等均由自己经营,物流运行成本较高。四是道路通

行成本高。我市收费站点较多,尤其鄂托克旗棋盘井周边收费站多达8个,加上大型运输车辆不是白天禁行,就是在某些路段限行、限时、限速通行,造成物流成本增加。

(四)配套政策措施不足。一是我市关于网络货运企业的相关扶持政策力度不足。物流企业普遍更愿在外地开进项票,主要是部分外省市针对物流企业已缴纳增值税中属于省、市、旗区留成的部分(纳税额的50%)给予奖补,对物流企业吸引力大,客观上造成了我市引入道路运输业税源困难,更影响我市物流业持续健康发展。二是针对物流园区建设扶持政策相对较少。在规划、土地、金融、租金、布局方面还没有具体的支持引导政策,建仓购置土地成本、仓储费用、快递成本和用工成本均高于呼包两市。三是物流营商环境还有待进一步优化。物流业涉及监管部门多,牵头部门不明确,行业监管部门多各自为政,对物流企业服务不够,服务合力没有形成。四是支持新能源商用车发展及相关配套充换电、加氢等基础设施建设的政策没有形成。

三、促进物流业高质量发展的建议

(一)尽快出台全市物流业发展规划。加强物流业组织领导,进一步压实部门工作责任,形成牵头负责、齐抓共管的工作体系。建议成立全市物流业高质量发展领导小组,推动我市物流业高质量发展。尽快编制以煤炭物流为主导,其他生产性和生活性物流为补充的《鄂尔多斯市“十四五”现代物流业发展规划》,规划要突出操作性和可执行性。顺应建立全国统一大市场各项要求,系统考虑大宗产品、居民生活用品、进出市域货物方向和数量等关系,布局一级、二级、三级集运甩货站点,高调支持“油改电”“公转铁”“散改集”,争取《鄂尔多斯市生产服务型国家物流枢纽建设方案》

获得国家批复,着力打造国家物流枢纽城市。

(二)加快推进物流业基础设施建设。一是推进道路网络建设。结合国家加大基础设施建设领域投入力度,市、旗区两级要统筹联动,制定路网改造升级计划,重点推进煤炭汽运路网建设,加大项目和资金争取力度,切实提升公路运输保障能力。以推进“公转铁”为导向,既要积极争取铁路主干线建设,打通向外运输的主要通道,也要合理谋划推进铁路支线建设,提升坑口直装直运比重。二是加快推进集疏运站建设。市、旗区要按照物流业总体规划,统一申请铁路接轨批准,同时以提升多式联运发展水平为突破口,制定土地供应、财政金融扶持等具体管用的政策,加快布局建设大宗产品集运站和白货物流场站,促进综合运输服务一体化发展。同时,要对现有集运站进行认真分析,推动距离相近、规模较小的集运站整合重组,更好提升服务保障能力。三是提升改造快递物流电商产业园。依托现有厂房,加大仓配和分拣中心的现代化改造升级力度,全面拓展作业空间,引进自动化设备,建设智慧化分拣平台,发展电商快递分拨物流和城乡配送分拨物流,打造线上线下联合发展的一体化综合电子商务产业园。四是加快发展冷链物流建设。鼓励和支持物流企业购置节能环保的冷链运输车辆,推广全程温湿度自动监测系统和控制设备。结合我市农畜产品主要产区地域特点,加快推进农畜产品冷链寄递物流枢纽节点建设,提升冷链寄递物流的有效供给能力。

(三)大力推进物流业降本提质增效。一是鼓励现代信息技术在道路货运领域的创新应用。积极支持网络货运新业态创新发展,通过网络货运平台去除中间环节,缩短交易链条,解决层层转

包问题。二是加快发展壮大智慧物联科技平台。整合相关职能部门和物流企业的信息平台资源,引导物流企业开放物流信息接口,促进资源、信息互联互通和开放共享,提升物流业信息化、标准化、组织化、智能化、数字化水平,促进智慧物流、绿色物流、网络货运等新业态发展。三是减少境内收费公路收费站数量,降低市域内部分收费公路通行费用。目前宁夏自治区、山东省等省份已按照国务院办公厅印发了《关于转发国家发展改革委物流业降本增效专项行动方案(2016—2018年)的通知》《国务院关于印发降低实体经济企业成本工作方案的通知》(国发〔2016〕48号)等文件,全面取消政府还贷二级公路收费站。四是支持物流业新模式新业态快速发展,加快新能源数字陆港建设,形成独具特色的集装箱运输业态。推动运输车辆“油改电”,建设新能源物流场站和提高新能源车辆更新购置支出比例,推行新能源商用车辆装卸货物和过站收费优先通行,把推广使用“油改电”情况与绿色矿山评定挂钩,明确提出煤炭产销量中绿能矿卡、重卡运量要求并逐年提高。制定新能源重卡扶持政策,从车辆购置、实际运行里程、用电价格等方面给予一定时期的扶持。提早谋划布局充换电站、加氢站的规划建设,探索以土地租用、入股等方式,引导社会资本或新能源企业参与建设,对具备条件的现有加油站,通过改扩建,合并建设充换电和加氢设施,为新能源重卡运行提供便利。

(四)进一步优化物流业营商环境。一是制定出台网络货运平台企业财政奖补政策。奖补政策要优于呼和浩特、乌兰察布等周边地市,激励网络货运平台企业注册落户。二是加大服务力度。市、旗区两级行业监管部门,要在行政许可和行业监管法规的框架下,以服务企业为出发点,尽最大可能简化各项行政审批程序,从

市场准入、土地使用、租金优惠、行业监管、疫情防控等多方面提供便利。同时,继续深入推进“关爱货车司机·创建有温度的鄂尔多斯”活动,持续优化交通运输“软环境”,进一步优化简化大货车注册落户、检车等程序,倡导柔性执法等“关心关爱”举措,更好地为物流企业服务。三是实行金融赋能。引导银行业金融机构加大对物流企业信贷支持力度,必要时可对本市注册并缴纳税收的煤炭物流企业给予贷款利息补贴。建议设立煤炭物流业发展基金,解决煤炭物流企业结算周转金紧张问题。

鄂尔多斯市人大常委会关于全市反电信网络诈骗工作情况的调研报告

市人大常委会监司工委

根据市人大常委会2022年监督工作计划,8月下旬,市人大常委会将听取和审议市人民政府关于全市反电信网络诈骗工作情况的报告。为扎实做好此项工作,市人大常委会组成由张占林主任任组长,部分常委会组成人员、市人大代表、监察和司法工作委员会和市公安局有关负责同志参加的调研组,先后赴乌审旗、鄂托克旗、杭锦旗、市公安局开展专题调研。调研组听取了两级人民政府开展反电信网络诈骗工作情况的汇报,实地查看了公安局反诈中心、大数据中心、基层派出所、综治中心、社区党群服务中心、学校、银行等地,详细了解了全市打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作联席会议相关成员单位工作开展情况及存在的问题,广泛听取人大代表的意见建议。

一、基本情况

近年来,全市各级人民政府认真学习贯彻习近平总书记关于打击治理电信网络诈骗犯罪工作的重要指示精神和党中央决策部署,践行以人民为中心的发展理念,围绕打防管控宣各个环节持续发力,全面开展综合治理,深入推进源头治理,打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作呈现出破案率、抓获人数上升,发案数、损失数

下降的“两升两降”良好态势,反电信网络诈骗工作取得了阶段性成效。2019年至2021年,全市电信网络诈骗发案数5600起,造成群众损失4.8亿余元,破案1274起,抓获犯罪嫌疑人1166人,移送审查起诉1074人,为人民群众挽回经济损失2089.62万元。2022年1—6月,全市共立案电信网络诈骗案件690起,造成群众损失8496.77万元,破案416起,破案率60.3%,高于全区平均破案率2.3个百分点,为人民群众挽回经济损失188.7万元。

(一)加强组织领导,压实工作责任。市人民政府高度重视打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作,积极构建“党委领导、政府主导、部门主责、行业监管,成员单位齐抓共管、社会各界广泛参与”的工作新格局。一是完善工作机制。市政府以全市打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作联席会议为抓手,定期召开联席会议推动工作,与各成员单位积极对接,推动行业治理,建立了重点行业、重点地区高发案通报工作机制。二是压实工作责任。市政府将打击治理电信网络诈骗工作纳入到全市平安建设考核体系中,出台《加强打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作的意见》,明确了各机关单位、社会各行业打击治理职责,压实主体责任。三是优化组织机构。市公安局组建以市局反诈中心为核心,10支旗区分局反诈中心为支撑的专业反诈队伍,专职开展打击治理电信网络违法犯罪工作,对各类电信网络诈骗案件线索进行分析研判,形成了打击合力,提升了打击效能。

(二)坚持预防为主,筑牢防诈骗安全防线。全市各级人民政府深入开展“全民反诈”宣传,切实增强群众反诈意识,最大限度减少电信网络诈骗犯罪案件发生。一是强化技术反制。市公安局自建AI反诈语音机器人^①,通过数据分析收集各行业易受骗群众电

话,向重点易受骗人群和潜在受害人开展预警宣传。同时,利用网格员分片管控发动群众安装注册国家反诈中心APP,通过技术手段强化反诈力度。二是开展预警劝阻。建立了市公安局、旗区公安分局、基层派出所三级预警劝阻工作机制,明确电信网络诈骗预警劝阻工作的范围、方式、职责,保障三级预警劝阻工作高效开展。目前已累计拨打预警电话41.7万人次,上门劝阻7000余次,成功阻断诈骗案件300余起。三是多维度开展宣传教育。市公安局联合各成员单位组成反诈联盟,通过设立宣传展板、录制反诈短视频、发放宣传资料等方式,积极开展线上线下反诈宣传。市、旗(区)两级反诈中心组织开展反诈宣传进企业、进校园、进场所、进社区、进家庭等系列活动,开展现场专题讲座及直播宣讲600余次,营造出反诈防骗的浓厚氛围。康巴什公安分局联合辖区大型超市打造全市首个一站式“反诈宣传超市”,使反诈宣传更加贴近生活。鄂托克旗公安局与各学校联合开展“小手拉大手防范电信诈骗”活动,通过答一张试卷,拍一个小视频,做一次手抄报等形式,宣传反电信网络诈骗知识,让学生将反诈知识传递给家长,实现一个孩子影响一个家庭,一个家庭带动整个社会的宣传效应。

(三)坚持以打促防,保持严打高压态势。一是开展专项打击行动。全市各级人民政府始终保持对电信网络诈骗违法犯罪的严打高压态势,充分发挥公安机关反电诈的主力军作用,深入开展“云剑”②“断卡”③“断流”④等专项行动,严打为实施电信网络诈骗违法犯罪提供转账洗钱、技术平台、设备维护、引流推广、人员招募等服务的组织和人员,坚决斩断电诈犯罪“黑灰产”链条⑤。2021年共打击处理177名“两卡”犯罪嫌疑人,惩戒141人,抓获犯罪嫌疑人165人。二是攻坚大要案件。全市公安机关将个案损失

50万元以上重大电信网络诈骗案件立为必破案件,通过挂图作战、强化督导、重点攻坚,迅速破获系列大要案件。2021年以来全市共发50万元以上大案123起,已全部侦破。三是强化情报导侦。依托公安大数据等平台资源,加强情报收集、信息研判、案件串并,查清电信网络犯罪的人员流、资金流、信息流,建立电信网络诈骗案件区域协作机制,加强与相关地区警方密切合作、协同办案,进一步提升了打击效能。

(四)注重源头治理,推动行业群防群治。全市各级人民政府不断加强电信、金融等行业源头治理、综合治理,建立涉诈违法信息通报共享机制,着力堵塞监管漏洞。一是深入推进警银合作。全市公安机关加强与金融部门的合作,建立涉诈资金快速止付机制,最大限度挽回群众损失。市公安局还会同人民银行建立可疑开户行为通报机制,持续加大可疑开户行为的联合审查力度,压榨犯罪生存空间。二是持续推动警信合作。公安机关与各通讯运营商通力合作,全面从严加强用户入网管理,运用预警干预技术对正在遭受诈骗的受害人手机的通讯、网络功能进行保护性关停,及时制止了一批现行诈骗犯罪。三是推动警邮合作。市公安局联合市邮政管理局对全市快递企业下发通知,建立手机卡、银行卡、网银验证设备U盾等可疑涉诈物品邮寄通报机制,杜绝我市范围内出现不法分子通过快递、物流等途径邮寄电信网络诈骗黑灰产物品情况。

二、存在的问题和困难

近年来,我市反电信网络诈骗工作虽然取得了一定成效,但此类案件多发高发的态势尚未从根本上扭转,防范打击治理工作还存在着一些短板和不足。主要表现在以下几方面:

(一)反电信网络诈骗机制不健全,联动共治缺失。一是组织

保障不足。面对严峻复杂的形势,反诈工作离不开组织领导、专班运作、力量配备、项目经费和技术支持等各方面的有力保障。当前,一些反诈工作先进地区成立了由党政牵头的全民反诈领导小组,从高位推动反诈工作。我市目前还缺乏专门机构组织推进,常态化工作仅由市公安局在统筹,力度和成效均有限,精准反诈、智能反诈和防范宣传体系建设有待进一步加强。二是监督考核机制不健全。我市还没有建立市旗纵向到底的打击治理电信网络诈骗工作体系和问责办法,没有形成对各行业各部门落实反电信网络诈骗工作的考核问责的长效机制。三是群防群治的合力有待加强。相关部门、行业组织虽然建立了会商联动处置机制,但各治理主体功能相对分散,仍然存在诸多行业壁垒,齐抓共管、群防群治作用没有突显,多维度、多层面、全局立体的防控体系尚未形成。

(二)反诈宣传不够精准,全民反诈的意识不强。一是宣传的针对性不强。从调研情况来看,市反诈中心和有关部门通过各类新媒体平台做了大量的反诈防诈宣传工作,人民群众反诈防诈意识有了一定的提升,但依然存在宣传的手段传统单一、针对性不强的问题,对特定人群和易受骗群众精准宣传少,分析应对策略方面宣传内容不多。二是行业宣传力度不足。当前,公安机关依然是反电信网络诈骗宣传的主力,其他行业部门的反电诈宣传力度仍需加强。三是宣传缺乏应有的广度和深度。当前,农村、工矿企业反电信网络诈骗宣传氛围不浓。由于村民和一线工人普遍文化程度较低,对宣传内容理解不够深、不够透,对电信网络诈骗的形式、应对方式认识不足,依然存在遇电信诈骗时识别不准、处置不当遭受财产损失的风险。

(三)案件侦破难度加大,打击治理质效不高。一是打击治理

难度增大。随着互联网、通讯工具等技术的发展以及新型支付方式的普及,新型电信网络诈骗活动层出不穷且加速迭代,依托技术支持日益猖狂。同时,诈骗分子犯罪成本低、收益高,导致电信网络诈骗案件呈现多发态势,侦查破案的难度进一步加大。二是打击治理质效不够高。面对新型网络违法犯罪,公安机关的打击策略不够完善,破案手法较为单一,在网络特侦、远程勘验、资金分析、电子证据调取等方面能力欠缺,对隐匿在境外的主要犯罪集团抓捕力度不够,对全链条、幕后金主打击处理的相对较少,再加上大部分犯罪窝点在境外,拦截的资金来源渠道辨别不清,追赃挽损效果仍有差距。三是公检法三部门的配合还需加强。检察机关、审判机关对打击治理电信网络诈骗的执法办案思想尚未完全统一,分析会商制度尚未建立,在执行司法政策方面还存在差异,对违法犯罪分子的震慑效果不佳。

(四)重点行业反诈意识不强,防控作用发挥不够。一是部分成员单位没有压紧压实责任。从调研情况来看,一些成员单位尚未充分认识到打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作是一项系统工程,工作的主动性、积极性、创造性不高,导致在落实职能职责时不全面、打折扣。二是行业治理还存在薄弱环节。金融、通信、互联网等行业部门主体作用落实不到位,在行业安全风险的监测、预警和应急处置等方面还存在短板。例如,对开户、办卡把关不严;对诈骗电话、信息的识别、拦截不够及时;对涉诈资金不能及时发现并止付,对涉案款项不能及时冻结;通讯领域网络虚拟号码泛滥、服务器托管领域管理缺失、虚拟运营商审核把关不严等情况仍然存在。三是行业监管存在明显漏洞。相关行业监管部门未建立有效监管机制、落实监管责任,对银行业实施账户实名制、快速查询

机制、严格基础防范措施等方面监管不到位,对各大通信运营商执行用户入网身份审查制度等缺乏严格监督和规范,导致不法分子有机可乘。

(五)个人信息泄露严重,技术监管和应对能力不足。现代网络信息技术的发展为电信诈骗治理带来了一定程度的风险隐患,特别是大数据、人工智能技术开始被诈骗分子所利用,扩大了诈骗的危害广度和深度,风险被进一步集聚、放大,给防范治理工作带来了新的风险和挑战。从调研情况看,个人信息泄露是精准诈骗的根源。诈骗分子能够很容易非法窃取或购买社会上各行各业泄露的个人信息,包括身份证信息、电话号码、家庭住址、银行账号等信息,之后通过精心设计诈骗脚本和通信网络诱导,骗取受害人信任后实施诈骗。虽然现有的用户个人信息保护、数据安全等行业管理基础性制度已具备,但数据管理体系与安全还没有得到相应的重视,技术监管和应对能力不足,特别是对人工智能应用在数据采集、传输、存储、使用、共享等各个环节的隐私保护、数据安全等方面缺乏有效的监管。

三、几点建议

(一)提高政治站位,切实加强对打击治理工作的组织领导。一要进一步压实工作责任,增强工作合力。全市各级人民政府及有关部门要充分认识当前电信网络诈骗违法犯罪形势的严峻性复杂性,把打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作摆在更加突出的位置,进一步压实党委政府的主体责任、政法机关的打击责任、职能部门的共管责任、行业部门的监管责任,切实把打防管控各项措施抓实抓细,形成打击合力,坚决遏制电信网络诈骗违法犯罪多发高发态势。二要进一步加强对打击治理工作的组织领导,坚持打防

结合、预防为先、标本兼治、治本为主,健全打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作联席会议制度,建强两级反电信网络诈骗中心,积极构建党委领导、政府主管、公安主打、行业主责、社会参与的工作格局。三要健全完善打击整治电信网络诈骗工作协调督办机制,充分运用政治监督、综治监督、执法监督、纪律作风督察等手段,加大对各地和各相关部门履职尽责情况的检查督导力度,对落实打防管控不力的责任部门要严肃问责,切实推动打击整治电信网络诈骗犯罪工作的决策部署和相关工作要求落地见效。

(二)加强反诈宣传,积极营造打击治理电信网络诈骗违法犯罪的浓厚社会氛围。一要全面营造声势。全市各级人民政府及有关部门要加强横向联动,借助各类媒体阵地线上线下同步发声,全方位、立体化开展反诈宣传,推动学校、银行、企业、快递物流等单位全面投身反诈宣传,不断提升反诈宣传的广度和深度,推进反电信网络诈骗宣传全覆盖,营造“全社会反诈”浓厚氛围。二要实现精准宣传。要结合发案实际,深入基层,贴近实际,加强对易受骗群体、案件高发行业和重点地区的精准宣传,做到因人施策,精准发声。特别要加强针对学生、老年人、企业人员等易受骗群体开展强针对性的精准滴灌式宣传,准确揭露诈骗手法,切实增强群众防骗意识和识骗能力。三要强化警示教育。公安机关应当会同相关部门通过各种方式公开反电信网络诈骗行动成果和典型案例,发布诈骗警情通报。在涉电信网络诈骗警情高发区域,有针对性地加强警示教育,形成强大社会震慑效应,营造“不敢骗、不能骗”的环境和氛围。

(三)强化依法严打,进一步加大对电信网络诈骗违法犯罪的打击力度。一要进一步提高打击治理质效。全市各级人民政府及

有关部门要深入贯彻落实中央打击治理电信网络诈骗犯罪工作的重要指示精神,始终保持主动进攻态势,坚持全链条纵深打击,打上线、挖主犯,做到力度不减、节奏不变、标准不降。要严厉打击转账洗钱、技术支撑、组织偷渡等黑灰产业犯罪,严厉打击整治开办贩卖“两卡”和非法泄露、私自泄露、盗窃公民信息行为,坚决斩断犯罪关键链条,最大限度挽回群众损失。二要加强跨区域协调作战。电信网络诈骗犯罪多为跨区域团伙异地作案,涉及案件管辖、侦察配合等问题。要积极推进区域执法合作,强化区域之间的打防协作,充分发挥全国跨区域协作平台的作用,依法打击外地电信网络诈骗作案团伙,积极探索由案件受理部门开展初查工作,平台上传案件线索,由嫌疑人所在地公安机关落地抓捕机制,提高工作效率。三要统一公检法机关的执法办案思想,加强沟通、衔接和协作配合。深入探讨量刑规范化、认罪认罚适用等方面存在的问题,研究处理案件在侦查、起诉、审判过程等方面存在的争议,在落实宽严相济的刑事政策、保障刑事诉讼活动顺利进行等方面达成共识,重点解决“打不全、判不重、震慑不了”的难题。四要积极争取上级公安机关及国际刑警组织的支持,加强境外抓捕及追赃工作力度。

(四)坚持群防群治,推动形成打击治理电信网络诈骗违法犯罪的工作合力。一要加强部门协作。充分发挥打击治理电信网络新型违法犯罪工作联席会议作用,推动成员单位发挥各自职能优势,加强防范技术研究,完善技术拦截反制系统。公安部门要加强与金融、通信等部门日常共商、分析研判和联防联控,提高安全风险监测、预警和应急处置能力,协同发力,不断提升完善对诈骗信息及行为的识别、拦截、预警、劝阻、止付等能力,形成齐抓共管、群

防群治的良好局面。二要堵塞管理漏洞。坚持“谁管理、谁负责”，各行业主管部门要根据监管职责和责任清单，逐项对照抓落实，切实守好各自的责任田，从制度上堵塞管理漏洞。深入开展“一证两卡”实名制排查整治，严查代理商违规开卡、养卡行为；强化网络空间生态治理，全面推进数据安全和个人信息保护工作。三要认真落实属地管理责任。各地应当充分发挥街道（乡镇）、社区（嘎查村）综治中心及网格化服务管理平台的作用，紧盯重点人群、重点区域，大力开展“无诈社区”创建活动，确保反诈工作到底到边。

名词解释

①AI反诈语音机器人：指市公安局与杭州一知智能科技有限公司深度合作推出的一款智能语音反诈机器人，能根据市民遭遇的不同诈骗类型发出有针对性的劝阻语音，智能开展反诈宣传和预警劝阻工作。上线后，一天可以拨打几百乃至上千通电话，改变了传统的人工拨打电话劝阻的工作模式，有效提升了工作效率。

②云剑行动：即以互联网云服务、云平台为利剑去抓捕疑犯。是2019年6月13日由公安部部署，全国公安机关开展的以“打诈骗、抓逃犯、保大庆”为主题的专项打击行动。

③断卡行动：指国务院于2020年10月部署在全国范围内开展依法清理整治涉诈电话卡、物联网卡以及关联互联网账号的专项行动，目的是为了打击治理电信网络新型违法犯罪。

④断流行动：指公安部于2021年5月部署全国公安机关开展的“断流”专案行动，通过斩链条、断通道，挖“金主”、打“蛇头”，向招募人员赴境外实施电信网络诈骗犯罪发起凌厉攻势。

⑤“黑灰产”链条：电信网络诈骗犯罪催生了大量为不法分子实施诈骗提供帮助和支持，并从中获利的灰色产业。当前网络黑灰产业链有四大类型，分别是技术类黑灰产、包括虚假账号注册等在内的源头性黑灰产、用于进行非法交易交流的平台类黑灰产、实施各类违法犯罪行为的黑灰产。

鄂尔多斯市人大代表小组定向视察 “双减”政策落实情况的报告

市人大常委会教科文卫工委

为丰富闭会期间人大代表履职内容,加强和改进监督工作,按照市人大常委会2022年工作安排,3月下旬,市人大常委会组织市人大代表小组赴东胜区、康巴什区对“双减”政策落实情况开展定向视察,通过听取部门工作汇报、组织座谈、实地察看、查阅资料等方式,深入了解“双减”政策落实情况和存在问题。

一、基本情况

为全面贯彻落实党的教育方针,2021年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称《意见》),明确规定:全面压减作业总量和时长、减轻学生过重作业负担;提升学校课后服务水平、满足多样化需求;坚持从严治理、全面规范校外培训行为。《意见》印发以来,我市坚决贯彻落实中央和自治区关于“双减”工作的各项决策部署,坚持政府主导、多方联动、育人为本、依法治理、系统施策、稳步推进的工作原则,按照校外治理、校内保障、疏堵结合、标本兼治的工作思路,持续强化学校教育主阵地作用,有序推进校外培训机构治理,各项工作取得了阶段性成效。

(一)组织领导不断强化,工作机制逐步完善。2021年,市委、

市政府制定印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的实施方案》，坚持把落实“双减”工作作为深化教育领域综合改革、构建高质量教育体系的重大民生工程，并列入重要议事日程。市、旗区两级均按照实施方案要求成立“双减”工作领导小组，建立起以属地为主、部门协同、上下联动的工作机制，统筹部署、稳妥推进我市“双减”工作。2021年市财政拨付1039万元，2022年列入财政预算2277万元，市、旗区两级财政部门全力保障“双减”工作和学校课后服务经费。

(二)作业负担有效减轻,课后服务有序开展。为严格控制作业总量、提高作业设计质量,组织有关专家和教研员编写了《鄂尔多斯市关于加强义务教育阶段学校作业管理、设计与实施指导意见》,初步建立起市、旗区、学校三级作业管理机制。同时,组织各旗区、各学校严格按照“一地一案”“一校一案”要求,积极推行课后服务网上报名选课模式,通过学校立项、学生申请、班级审核、统筹安排、报备审查、公示监督等工作流程,逐步实现课后服务全覆盖。目前,全市206所义务教育阶段学校课后服务学生自愿参与率达到98.8%、教师参与率达到85.5%。

(三)校外培训行为持续规范,依法治理成效明显。依据政策规定,积极开展学科类培训机构转为非营利性机构审批登记工作,全市原有397家学科类培训机构已全部完成转型或注销,其中105家转型为非学科类培训机构,292家退出校外培训市场。开展校外培训收费监管工作,将全市716家非学科类校外培训机构纳入预收费监管平台,实行政府指导定价管理,有效遏制了过高收费和过度逐利行为。成立校外培训机构专项整治工作组,累计开展专项治理行动517次,重点对疫情防控、广告宣传、培训内容、收费标准和

从业人员资质进行检查,查处各类违规培训行为177起,关停证照不全、无证无照机构82家。设立“双减”工作监督举报平台,面向全市公开招募“双减”社会监督员17087人,畅通监督举报渠道,收到各类举报信息200条,已办结193条。

(四)宣传工作广泛开展,思想共识基本形成。坚持正确舆论导向,制作21期内容丰富、通俗易懂的视频节目,利用电视、广播、微信公众号等媒体平台,进行宣传教育。深入社区和校外培训机构走访调研,通过分层分级召开座谈会、宣讲法规政策、现场答疑解惑等方式,引导学生家长和培训机构进一步提高对“双减”工作的思想认识,确保政策顺利实施、落地见效。

二、存在问题

(一)协调联动机制需要进一步强化。按照《鄂尔多斯市关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的实施方案》工作要求,市、旗区两级“双减”工作领导小组负责统筹协调本级“双减”工作,但工作例会和定期调度制度不完善,统筹协调解决重点难点问题的力度不够,尚未形成高效工作合力。

(二)课后服务渠道需要进一步拓展。由于城乡优质教育资源配置不均衡,个别学校开设的课后服务内容有限,课程设计针对性不强,不能完全满足学生多样化、个性化发展需求;学校课后服务渠道不够宽泛,校内校外教育资源尚未实现有效衔接、优势互补,课后服务质量需要不断提升。

(三)教师队伍建设需要进一步加强。音乐、体育、美术、综合实践等专业教师短缺,部分语文、数学教师同时兼任道德法制、科学等课程,在完成日常教学任务和课后服务辅导后,投入备课教研、学情分析、培训学习的时间和精力有限,教师专业素质、教学质

量、作业管理等能力提升方面仍需不断强化。

(四)校外培训行为需要进一步规范。以“托管班”“自习室”“上门家教”等名义违规开展学科类培训和校外培训机构虚假宣传、超前超纲教学的问题仍然存在,类似违规变异培训行为分散性强、隐蔽性强,相关治理工作涉及教育、市场监管、综合执法、文化、科技、金融、网信等多个部门,联合执法工作缺乏有效沟通配合,教体局虽为执法牵头部门,因缺少执法依据,执法力度不强。

(五)家长对“双减”政策认识需要进一步提升。“双减”政策出台以来,学生课业负担和校外培训负担明显减轻,但部分家长对“双减”政策缺乏准确理解,家庭教育观念尚未转变;学校开展的家校共育形式和内容较为单一,多数以召开家长会、展示教学活动为主,缺少互动交流和科学引导,家长焦虑并未随着“双减”政策出台而有效缓解。

三、意见建议

(一)持续强化组织领导,完善工作保障机制。一是市、旗区两级“双减”工作领导小组要加强统筹协调和工作调度,严格按照市级统筹、属地负责的工作原则,明确部门职责、细化工作任务,及时调度工作进展情况,共同研究解决重点难点问题。二是畅通监督举报渠道,及时处理举报信息,强化督促检查,建立责任追究机制,对责任落实不到位的部门、学校及相关责任人,依法依规追究责任。

(二)有效提高课堂教学质量,实现课后服务扩面提质。一是强化学校教育主阵地作用,持续推进课堂教学改革,规范教育教学秩序,严格执行国家课程标准,开齐开足开好国家规定课程,确保学生在校内学足学好。二是坚持“五育并举”,科学编制课后服务

菜单,构建多元化、个性化课程体系,利用公共图书馆、博物馆、少年宫等社会资源,充实课后服务内容,根据学生学情开展分类指导和答疑辅导,满足多样化学习需求。三是加大课后服务经费财政保障力度,可通过政府购买公共服务的方式,聘请教学经验丰富的退休教师和具备资质的社会专业人员、志愿者参与学校课后服务,拓展课后服务渠道。

(三)不断提升教育教学能力,强化教师队伍建设。一是统筹全市优秀教师资源,常态化开展校长、教师交流轮岗,加强教师专业知识和教学技能培训,督促教师精准分析学情、做好答疑辅导、改进教学方法。二是加强师德师风建设,注重日常管理和培训教育,完善教师考核评价机制,激励教师潜心教书、精心育人。同时,依法依规严肃查处教师校外有偿补课行为,并纳入师德负面清单。三是严格落实《内蒙古自治区中小学教师减负清单》,教师在完成规定工作任务和维护正常教学秩序的前提下,各旗区、各学校可根据实际情况,统筹安排教师“弹性上下班”时间,保障教师基本权益。

(四)切实规范校外培训行为,常态化开展监督检查。一是严格做好校外培训机构审批登记工作,不再审批新的学科类校外培训机构;对非学科类培训机构施行分类管理,明确主管部门、强化监管责任,严格规范培训时间、培训教材、培训方式和教师资质,确保依法依规开展非学科类培训。二是严格落实校外培训机构专项整治工作要求,明确部门联合执法工作流程,加强校外培训监管行政执法人员培训学习,建立校外培训教育监管与服务综合平台,严肃查处违法违规行为。

(五)广泛深入开展政策宣传,健全学校家庭社会协同育人机

制。科学制订家校联动教育方案,鼓励学校配备家庭教育指导教师,组织家庭教育大讲堂、家校网络互动平台、社区家庭教育指导等活动,开展“双减”政策宣讲、普及科学教育方法,积极引导家长树立正确的教育观念,推动形成学校教育、家庭教育、社会教育之间相互协调、紧密合作的良好氛围。

鄂尔多斯市人大常委会关于企业国有资产管理情况的调研报告

市人大常委会财经工委

根据《鄂尔多斯市人民政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度》的有关要求和市人大常委会2022年工作安排,9月下旬,市人大常委会副主任赵飞录带领市人大常委会财经工委及相关部门组成的调研组,赴准格尔旗、伊金霍洛旗、杭锦旗、乌审旗对我市企业国有资产管理情况进行了专题调研。

一、全市企业国有资产管理基本情况及主要做法

(一)全市企业国有资产基本情况

截至2021年底,市旗区监管的一级国有企业共计108家,总资产3776亿元,净资产1503亿元。其中,市直国有企业共7家,分别为国投集团、城投集团、水投集团、机场集团、鄂能投集团、文旅集团、转型发展有限公司,二级企业107家,三级企业73家,总资产1154亿元,净资产697亿元。旗区国有一级企业共101家,总资产2622亿元,净资产806亿元。

今年上半年,市直国有企业累计实现营业收入138亿元,同比增长53%;利润总额5.28亿元,同比增长186%;实现净利润3.9亿元,同比增长359%,净资产收益率约0.5%;上缴各类税费3.67亿元。

(二)全市企业国有资产管理主要做法

1.深入推进“三项制度”改革,理顺国资监管体制。

一是推进干部人事制度改革。通过优化董事会管理机制、全面实行契约化管理机制,任期制和契约化管理彻底改变了企业经营者的“一定终身”模式,企业经理层主动担当作为,打破了原有体制机制的障碍,解决了管理人员“能上不能下”的问题。

二是推进劳动用工制度改革。通过全面推行竞争上岗、末位调整、不胜任退出机制,如市水投集团全面推行用工总量管理,按照“集团总部—专业化公司—生产单位”三级管控架构,建立健全管理职数动态调整机制,全面推行岗位合同管理,对于岗位不达标且培训或转岗未通过的解除劳动合同;通过落实企业用工自主权,将企业的用工规模与盈利水平直接挂钩,人均利润达不到14万的企业不允许新招聘员工,盘活内部人力资源,倒逼企业合理控制人工成本,进一步树立企业市场化竞争意识;解决了员工“能进不能出”的问题。

三是推进收入分配制度改革。通过实施差异化薪酬考核管理,强化企业市场主体地位,突出企业经济指标等关键因素对领导人员薪酬的影响,多角度构建年度与任期相结合的考核指标体系,坚持一岗一薪,以绩效定薪酬,分档次确定高管薪酬,集团公司领导薪酬差最高达25万,同企业经理层成员薪酬差最高相差约1.3倍,不同岗位员工薪酬最大差距约2.7倍。通过试点推进绩效奖励机制,对取得重大突出贡献和实现超额利润的子企业予以奖励,拿出超额利润的1%作为管理人员的绩效,有效激发了企业管理人员干事创业的动力。如市机场集团全面实行工资总额预算管理,综合运用“多人比较法、强制分布法”实施员工绩效评价体系,总体上

形成了“总额控制”“强制分布”“绩优酬优”“不进则退”的绩效考核机制。解决了收入“能增不能减”的问题。

四是理顺监管体制。通过制定印发《关于进一步加强出资企业国有资产监督管理的意见》《出资企业中层管理人员选任管理办法》等7项工作制度,进一步健全完善劳动用工、中层管理人员选任、财务监督、资产管理、产权管理等方面的监管。出台《出资监管企业经营投资尽职合规免责事项清单》、印发《关于建立容错纠错机制激励干部改革创新干事创业的实施办法(试行)》等清单办法,初步形成敢担当、善作为的良好环境和鼓励创新、宽容失败的干事创业氛围。

2.优化国有资本布局和投向,构建国企运营新格局。

一是优化国有资本布局。通过明确企业发展战略,依托煤炭、风光等资源优势,确定国有资本在传统能源、新能源、交通、文旅、现代物流等10大产业布局。依托现有项目拉动和集聚产业带动,重点围绕“风、光、氢、储、车”,逐步构建新能源“光伏+制氢+氢化工”上下游全产业链投资建设,新能源产业布局持续壮大。二是自主创新能力不断提升。全面支持和引导国有企业参与“科技兴蒙”行动,立足“双碳”目标驱动,研究制定了《国有资本支持风光氢储产业的指导意见》和《国有资本支持煤炭和天然气产业发展的指导意见》,从产业投资机制、指标争取、项目储备、用地保障、资金保障、并网消纳、延链补链、科技研发等10个方面明确提出了国有资本发展新能源产业的工作目标和任务,加快做大做强国有企业能源产业。三是积极稳妥发展混合所有制经济。对符合条件的国有企业,稳妥推进混合所有制改革。如加快推进西部天然气公司和市水务投资有限公司上市;促进国有企业与中石油、中石化等大型

企业合作,积极引入优质资本和项目,提升市直国有企业的造血能力。

3.做好国有企业经营风险防控,加强国有资产处置和收益分配。

一是加强国有企业财务监管。通过严禁国有企业为民营企业新增贷款提供担保、积极落实民营企业存量贷款担保的反担保措施、多方协调民营企业按时还款、督促高负债国有企业资产负债率尽快回归合理水平等方式,有效降低了企业财务风险。二是投资建设国资在线监管平台。实现产权、投资、人事、财务、考核等线上实时监管,推动建立监事会、社会、法律、财务、审计等全方位、立体式风险防控体系,管理体系和管理能力现代化取得成效。三是加强国有资产处置和收益分配。市直国有企业严格执行国家和自治区有关企业国有资产交易、转让、划转等管理办法。截止今年上半年,市直国有企业累计实现营业收入、利润总额、实现净利润和上缴各类税费,与去年相比有了较大幅度提高。

二、存在的主要问题

我市国有企业在重大项目建设、民生保障工程、投融资和政府性债务化解等方面作出了较大贡献,发挥了应尽的社会责任,实现了较好的社会效益,同时也存在一些问题。

(一)现代企业制度建设进度较慢

多数市属国企法人治理结构还不完善,“三会一层”决策监督制衡机制不完备,国有资产管理的治理主体权责边界不够明确、产权不够清晰,董事会、监事会作用发挥需要进一步强化,“三项制度”改革还需不断深化,特别是企业中长期激励方面需取得深层次突破。市场化经营机制还不完善,企业等靠要思想依然存在,主动

搞营销、做推广、跑市场意识不强。薪酬与绩效挂钩、市场化薪酬分配、中长期激励机制尚不健全,薪酬制度改革仍需进一步完善。

(二)项目投资质量不高

由于国有企业过去大部分是平台公司,主要承担政府投融资任务,在基础设施建设、保障性住房等方面投资较大,企业优质资产少,企业项目盘子储备容量小,缺乏投资额度大、辐射带动强、社会效益好的项目。重点项目主要集中在传统行业板块,缺乏高精尖技术要素支撑。普遍存在主营业务不够突出、创新和发展动力不足的问题。

(三)资产回报率偏低

截至2021年底,市国资委监管的市直国有企业总资产1154亿元,净资产697亿元,今年上半年,市直国有企业实现净利润3.9亿元,净资产收益率约0.5%,低于全国国有企业平均净资产回报率水平。

(四)抗风险能力不强

部分企业资产负债率高,还本付息金额大,企业盈利能力难以支撑债务偿还,依靠借新还旧,陷入以债养债恶性循环。截至今年6月,市属国企负债总额438.74亿元,平均资产负债率37.55%,本年累计7户企业经营活动产生的现金流量净额仅为10.97亿元。同时,个别企业也存在人员负担过重的问题。

三、几点建议

(一)提高思想认识,切实加强国有资产管理

市政府及各相关单位要切实增强对企业国有资产管理工作的认识。以健全国有资产报告制度为重要抓手管好用好国有资产,促进国有资产保值增值。要强化企业国有资产信息平台建

设,切实提高信息共享水平,推动市、旗区两级人大对企业国有资产监督的全覆盖。要更好发挥审计的国有资产监督职能作用。

(二)加快现代企业制度建设,推动国企持续健康发展

一是要进一步健全以管资本为主的国有资产监管体制,调整国有经济布局和结构,优化国有企业主业,把握发展方向,加强对重点领域的服务与支持,突出主业,做精专业。完善符合我市实际情况的现代企业制度,提升国有企业自主创新能力。二是深入推进企业法制化管理。要以企业化角度管理国有企业,以市场需求为导向,依法依规治企,推进国企去行政化改革,使企业管理职业化、流程化、法制化,摆脱对人的依赖,保持企业的正常运转,真正提高企业的运作效率,进一步加快现代企业制度建设。三是要认真研究推进国有企业改革的配套政策措施,进一步完善国有企业法人治理结构、市场化选人用人机制、差异化薪酬分配机制和长效激励约束机制等,推动国企良性发展。四是要积极探索产业基金投资模式,在招商引资上下功夫,不断提高市场竞争力,提高财政贡献率。五是要切实增强国有经济竞争力、控制力、影响力、抗风险能力,不断做强做优做大国有资本,更好履行社会责任,为我市经济社会高质量发展作出更大贡献。

(三)多措并举,做大做强国有资产

一是要继续做大做强国企资产规模,在全面清产核资的基础上,通过剥离国企不良资产,新增国企优质经营性资产,强化国企资源配置。二是要推动国企市场化转型,引导国企在做好全市基础设施建设等公益性项目代建服务的基础上,合理调整项目投资结构,提高经营性项目投资比重,强化市场属性,增强盈利能力。三是要提升国企资金使用效益,建立国企公共服务保障制度,积极

探索国企代建政府投资项目回购制度,减轻国企运营负担。四是强化国有资本经营预算管理,充分发挥国有资本经营预算对优化资本布局、放大资本功能等方面的作用。

(四)切实防范资产运营风险,提高资产回报率

一是高度重视部分国企负债率高、债务负担重的问题,探索建立资产负债率、资产回报率与企业高管薪酬挂钩机制,进一步强化企业负债规模、资产负债率、资产回报率的多重管控,强化国有企业资本运营监督和国有资本经营收益收缴管理工作。二是严格从监管、决策、内控层面,完善风险管控制度,构建防范国企资产运营风险的工作机制。三是加强国有资产安全监管,对恶意侵占国有资产、违规履职造成国有资产损失的,应严肃追究相关责任,坚决防范国有资产损失流失。四是严格落实债务风险防范化解政策,实时监控国企债务还款情况,坚决防止国企债务违约风险的发生。

鄂尔多斯市人大常委会关于《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》执法检查审议意见落实情况跟踪检查的报告

市人大常委会环资城建工委

2021年5月,市四届人大常委会第二十八次会议听取和审议了《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》(以下简称《条例》)的执法检查报告,并形成审议意见印发市人民政府予以落实。为充分了解审议意见的落实情况,市人大常委会组成检查组,于2022年6月下旬和7月上旬,分别赴鄂托克前旗、鄂托克旗、准格尔旗、达拉特旗,就贯彻落实《条例》执法检查审议意见的情况进行了跟踪检查,同时委托东胜区、伊金霍洛旗、乌审旗、杭锦旗开展自查。

一、总体情况

去年审议意见送交后,市人民政府高度重视,全力推进,市自然资源局等相关部门认真研究、狠抓落实,各旗(区)采取有效措施,使审议意见落地见效。一年来,我市各级政府及其有关职能部门深入贯彻习近平生态文明思想,对照法定职责依法履职,有序开展了法规宣传、编制绿色矿山建设规划、推进矿区地质环境治理、规范基金管理工作。

(一)绿色矿山政策法规宣传普及方面。市旗(区)两级均采取有效措施对《条例》和相关政策进行了宣传普及。如市自然资源局

组织矿山企业参加自治区绿色矿山建设技术培训班,帮助矿山企业全面明确绿色矿山建设的标准、要求和内容。鄂托克旗组织全旗160家矿山企业参加了《条例》的专题培训,累计向矿区和乡镇发放宣传资料100余份。准格尔旗通过各类媒体、举办培训会 and 翻印条例单行本等方式,对各乡镇、部门负责人、企业管理人员和矿区居民进行了宣传普及。达拉特旗利用“世界地球日”“全国土地日”和日常巡查等契机,在矿区开展了绿色矿山建设相关法律法规的宣传,营造了良好的宣传舆论氛围。通过市旗(区)一系列的宣传引导,全社会对绿色矿山建设管理的认识水平和关注度进一步提高。

(二)加强绿色矿山建设管理责任方面。市旗(区)两级政府在全面加强绿色矿山建设,压实工作责任方面,做了大量而细致的工作。如市政府印发了《关于全面加强绿色矿山建设监管工作的通知》,进一步明确了各旗区人民政府是绿色矿山建设的监管主体,切实压实属地管理责任。市自然资源局今年6月份印发了《鄂尔多斯市自然资源局关于做好已建成绿色矿山改进提升工作的通知》,在全市范围开展绿色矿山建设自查自纠工作,着力推动绿色矿山提标升级、规范建设。准格尔旗成立了旗人大常委会主任任组长的矿山治理推进工作领导小组,并抽调工作人员组成工作专班,负责绿色矿山建设整体工作,实行县级领导包片,各相关部门及属地乡镇包矿、纪检部门同步联动的工作机制,加强执法检查追责问责力度,压实行业主管部门监督和企业治理的主体责任。达拉特旗制定了《达拉特旗绿色矿山建设及矿区环境综合整治推进方案》,设立高头窑、青达门、敖包梁三个专项推进组,分别由3名副旗长担任组长,抽调50余名领导干部进驻现场,集中开展绿色矿山建设工

作。东胜区政府与矿山企业签订了绿色矿山建设责任书,出台了《东胜区煤矿露天开采及火区治理项目土地复垦验收管理办法》,对不按时限完成相关治理任务的矿山企业,不予受理采矿权许可证相关业务申请和临时用地等审批手续。鄂托克旗制定了《鄂托克旗绿色矿山建设和地质环境治理一体化推进方案》,进一步细化任务分工和目标要求,成立绿色矿山建设推进领导小组,实行所有县级领导“一人一矿”进行包联,扎实开展绿色矿山建设工作。

(三)健全完善绿色矿山建设规划标准方面。一是绿色矿山建设规划体系逐步完善。市政府于2021年印发了《鄂尔多斯市绿色矿山建设方案》和《鄂尔多斯市矿山环境治理实施方案》,进一步明确了完善规划体系、打造生态矿区、推进资源高效利用、实现矿地和谐发展等4方面、17项具体任务,并在排土场治理标准、矿区生态修复标准、矿山企业绿色智能生产运输、矿区周边地域环境治理等方面提出新的工作要求。东胜区、准格尔旗、伊金霍洛旗和达拉特旗等涉矿旗区均编制了绿色矿山建设规划。二是因地制宜制定矿区集中连片治理方案。鄂托克旗今年制定了《棋盘井煤矿区集中连片治理方案》《千里沟煤矿区集中连片治理方案》《黑龙贵煤矿区集中连片治理方案》《黑龙贵石灰岩矿区集中连片治理方案》四个集中连片治理方案,共涉及16个矿山企业,治理面积约12平方公里。进一步明确了治理范围、治理目标、治理标准等。准格尔旗委托中国矿业大学制定了《准格尔旗矿山生态修复技术标准》,着力解决复垦绿化质量不高、标准不一,排土场不规范等问题;开展“一矿一策”提升改进设计试点,大力推动解决准格尔召、那日松等矿山集中的地区连片治理、合作开发等问题。截至目前,已完成94个生态修复治理方案,这将作为准格尔旗今后三年绿色矿山建设高

质量技术文本和常态化管理文本。

(四)推进矿区环境治理方面。一年来,涉矿旗区均有序推进矿区环境综合治理,治理标准明显提升。如准格尔旗今年集中精力重点打造7个集中连片示范区(金正泰复垦区、暖水地和灭火工程复垦区、电力满都拉乌兰渠连片治理区、瑞德恒博壕赖沟集中连片区、汇隆煤矿复垦区、纳林庙灾害治理复垦区、蒙泰新鑫吴家梁云凯集中连片区)。集中连片治理工程从规划设计、施工监管、验收还地,再到后续产业承接发展等形成生态修复治理的高标准示范样板工程。达拉特旗从2021至今在高头窑、青达门和敖包梁三大矿区累计投入9.5亿元用于矿区环境治理,完成复垦绿化1000余公顷,整修排土场挡水围堰110公里,边坡网格治理120万平米,整修矿区沿线道路140余公里。鄂托克旗依靠社会资本实施了鄂托克旗黑龙贵矿区废弃排土场整形工程生态修复项目,现已完成排土场边坡整形、顶部平台治理土石方工程。

(五)恢复治理基金的管理和使用方面。为有效发挥基金作用,市政府于去年5月份修订了《鄂尔多斯市矿山地质环境治理恢复基金管理办法》,进一步规范了矿山企业计提和使用地质环境治理恢复基金,将使用范围由原来的6个方面拓宽到地质环境、土地复垦、生态修复、污染治理、水土保持、生物多样性保护等16个方面,进一步提升了资金使用了效益。截至6月底,我市累计计提矿山地质环境恢复治理基金174.46亿元,使用77.96亿元,使用率达到45%。基金主要用于地质环境治理、矿区绿化、运输皮带建设,购置电动重(矿)卡、维修及新建矿区道路、建设矿山公园、光伏发电项目等,生态治理修复的综合效应初步显现。达拉特旗制定了《达拉特旗矿山地质环境治理恢复基金管理办法》,要求各矿山企业从

每年计提基金中安排不少于30%比例资金,重点用于矿区及周边公共区域地址环境综合治理、公共环境综合整治等。

(六)绿色矿山监督管理方面。各旗区按照相关要求,进一步明确了执法主体,统筹协调城市管理综合执法、林草综合执法、能源管理综合执法、应急管理综合执法以及乡镇综合执法局等执法单位,强化联合执法,形成工作合力,推动绿色矿山建设。市自然资源局按照自然资源部绿色矿山“回头看”工作要求,对233个矿山进行了现场检查,将15个不符合标准的矿山移出绿色矿山名录,并要求限期整改。准格尔旗通过强化联合执法、限制煤票发放等措施督促矿山企业不折不扣履行矿山环境治理的义务。

二、存在问题

(一)政策法规宣传普及需进一步深入。检查中发现,有个别旗区的主管部门和工作人员对绿色矿山建设的相关政策法规没有全面掌握,对工作要求不完全清楚。部分矿山企业对绿色矿山建设认识不足、重视不够,治理进度缓慢。矿区居民普遍对绿色矿山建设了解甚少,对绿色矿山建设关注度和参与度不高。

(二)组织保障需进一步加强。矿区生态环境修复治理成效与当地领导的高度重视和有效的组织保障体系是分不开的。但在检查中发现,虽然涉矿旗区均成立了绿色矿山建设工作领导小组,有些旗区对绿色矿山工作的整体谋划、系统设计、精心组织和统筹推进的力度还不够,工作成效不明显。

(三)规划和实施方案不一致。通过查阅资料发现,一些矿山企业编制的地质环境恢复治理年度实施方案与所在区域的集中连片治理规划以及旗区绿色矿山建设规划不能有效衔接,而且多数矿山治理实施方案标准低,井工矿的塌陷区只是对地表裂缝进行

简单的填缝处理等表面措施;排土场标高设置不统一,复垦后无法整体利用等现像仍然存在。

(四)基金使用效率不高。检查中发现,一些矿山企业对基金的使用范围还不清楚,在矸石处置和矿井水处理等方面未使用基金,还有一些企业治理积极性不高,进度缓慢等原因,致使一些旗区和企业的基金使用效率不高。如鄂托克前旗上半年基金使用率为3%,计提基金的五家矿山企业只有两家使用了基金;伊金霍洛旗上半年基金使用率为27%;准格尔旗近三年基金的平均使用率为47%。

(五)矿区生态恢复治理问题较多。一是生态恢复治理措施不够合理有效。像棋盘井、敖包梁等干旱缺水地区,一些矿山在绿化时未因地制宜选取一些耐旱的草本植物,而是栽种松树等乔木,成活率低,养护成本高。排土场边坡治理多以生物措施为主,工程措施少,稳定性差,遭大雨或暴雨易引发滑坡坍塌事故。二是固体废物处置难度大。大部分煤矿未采取矸石井下填充工艺,采煤过程中产生大量煤矸石,综合利用量有限,一些企业存在将煤矸石地面堆存或向周边的低洼沟壑中填埋等违规现象。三是集中连片治理制约因素多。相邻矿之间的夹缝资源、公共井田隔置、林草地重置等因素制约矿区集中连片治理。四是矿区地质环境恢复治理与当地村集体经济发展融合不够紧密。

三、对策建议

(一)加大政策法规宣传普及。要充分利用传统媒体和新媒体资源,加大对相关政策法规的宣传解读力度,广泛宣传绿色矿山建设典型经验和进展成效,加强舆论宣传引导,提高全社会特别是矿山企业对绿色矿山建设的思想认识,使社会各界了解绿色矿山、积

极支持和参与绿色矿山建设。

(二)加强组织领导。市人民政府要统筹推进全市绿色矿山建设管理工作。各旗区人民政府要切实提高政治站位,增强推进矿山环境治理的责任感和紧迫感,坚决扛起属地责任,加强对矿山环境治理工作的领导,成立工作专班,整体谋划、系统设计、精心组织、统筹安排,全面推进绿色矿山建设管理工作。

(三)做好规划方案的编制工作和审核把关。一是科学编制矿山环境恢复治理规划及方案。要根据各矿区的不同立地条件,因地制宜编制各矿区矿山地质环境治理总规划和分类片区实施规划,明确矿山所在地的主体功能定位、产业发展定位,将复垦后土地利用与区域发展的功能定位紧密结合。二是加强对矿山企业的地质环境恢复治理实施方案的审查。自然资源、能源、林草、水利和生态环境等相关部门要通过联合会审等方式加强对矿山企业的生态恢复治理实施方案的审核把关,确保实施方案与所在区域的绿色矿山建设规划、分类片区实施规划一致,并与当地的水土条件相符合,要为当地后续产业长远发展奠定基础。

(四)进一步发挥好基金的使用效能。各旗(区)要按照国家、自治区有关基金管理的要求和我市基金管理办法,结合各地实际情况,制定具体的配套细则等相关规定。坚持基金计提与使用监管并重,督促矿山企业足额计提基金并规范使用基金。确保地质环境生态恢复治理基金提足、管好、用好,不得挪作他用,保证基金使用效益最大化。

(五)加强矿区环境治理。一是加强矿区生态恢复治理。露天矿山生产中要做到土石方“少外排、多内排”,尾坑回填优先处置井工矿煤矸石。排土场选址和标高设置要结合周边地形,不得超高

排弃,边坡和平台治理要符合标准要求,设置完善的截排水系统,加大复垦力度。井工矿采空区治理,适宜整体治理的,要整体治理;不适宜整体治理的,要按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草的原则,采用经济合理的措施进行治疗,最大限度地恢复土地的使用功能。二是加大矿区污染防治。强化对矿区废水、废气、扬尘等污染物排放和沿线道路生活垃圾、废弃渣土、矸石堆场的监督管理,促进矿山生态环境保护与恢复治理。三是高标准推进集中连片治理工程。各旗区政府应当对相邻矿山进行集中连片规划,统一治理标准和要求。积极探索破解相邻矿山之间夹缝资源、公共井田隔置、林草地重置等制约因素,有效解决矿区矿山密集、生产布局混乱问题,为矿区后续产业发展提供可利用土地。支持治理区域“生态修复+新能源+现代农牧业+生态旅游+乡村振兴”发展模式,实现经济效益、社会效益和生态效益多赢。四是加强执法监管力度。旗区政府应通过强化联合执法等方式压实企业矿山地质环境生态恢复治理的主体责任,对不按要求、不按标准履行矿山恢复治理义务的矿山企业,依照相关法律法规予以严惩。

鄂尔多斯市人大常委会关于乡村振兴 特色产业发展情况的调研报告

市人大常委会农牧业工委

根据市人大常委会2022年工作安排,市人大常委会副主任杨云带领调研组赴达拉特旗、杭锦旗、鄂托克前旗和伊金霍洛旗,围绕乡村振兴特色产业发展情况开展调研。

一、全市特色产业发展的总体情况

近年来,全市各级政府认真贯彻中央、自治区党委和市委的重大决策部署,坚持把产业发展作为决胜脱贫攻坚和推进乡村振兴的重要抓手,注重宏观引导,强化政策扶持,特色产业的发展有了一定成效。一是农村牧区改革逐步深入。完成了农村牧区集体产权制度改革,完成了集体资产清查工作,加快建立农村牧区产权流转交易平台,顺利推进全市农村牧区资源变资产、资金变股金,农牧民变股东工作。二是特色主导产业发展有序推进。加快构筑“四级联动”产业体系,2021年扶持建设8个产业强镇、4个产业园,培育瓜果蔬菜、肉牛、羊三大产业集群。目前,全市培育市级以上农牧业产业化龙头企业339家、农牧业产业化联合体59个;全市有农产品国家级驰名商标5个、自治区级著名商标64个、市级知名商标105个。三是一二三产业融合发展。在做优做强种养业的基础上,重点发展农产品加工产业,通过以奖代补、贷款贴息、先建后补

等方式推进农产品精深加工转化,推动优势特色主导产业链向中高端延伸。四是农牧技术推广体系建设不断加强。市旗两级已全部建立农牧技术推广机构,现有农牧技术推广人员1696人。

二、存在的主要问题

(一)特色产业体系建设有待加强。一是农牧业生产规模化程度不高。农牧业生产经营中一家一户“单打独斗”的局面还没有得到根本性改变,生产规模小,组织化程度低,还没有整体实现适度的规模经营,还不能很好地适应现代农牧业生产发展的需要。二是产业链延伸不够充分。从产地到餐桌的产业链条不够健全,农产品加工转化率以及产品档次和附加值均有待提高。三是产品品牌效益不足。龙头企业发展乏力,带动效果不强;农产品标准化、品牌化、绿色化以及市场影响力不够。四是产业结构单一且存在同质化的问题。区域之间产业同质化现象较为明显。部分地方对农村牧区主导产业的定位不够明晰、特色资源挖掘不够深,产业产品较为雷同,个性特色不够鲜明。

(二)支持保障力度有待提高。一是乡村人才较为匮乏。本土人才留不住的问题仍然存在,农村牧区大量青壮年外出务工或创业,新型职业农牧民队伍中高素质年轻人占比较低,基层农技人员和乡村本土实用技能人才仍然缺乏。农村牧区基础设施建设和公共服务水平相对滞后,引进各类人才服务产业发展的激励保障机制尚不健全。二是资金投入不足。新型农牧业经营主体贷款难问题仍未得到彻底解决,农业保险覆盖范围还不够宽。

(三)富民效果有待增强。一是利益联结机制不够健全。龙头企业联农带农作用还要持续加强;农牧民专业合作社发展质量水平还不高,与农牧民联系不够紧密,带动能力不强。二是嘎查村集

体经济带动增收能力还需提升。一些嘎查村集体产业基础比较薄弱,自我发展能力不强,收入来源不稳定,有的依赖各项政策支持,难以有效发挥带动农牧民增收的作用。

三、几点建议

(一)构建具有鲜明特色的产业体系。一是农牧业生产要“规模化”。根据全市苏木乡镇功能定位和实际情况,立足产业发展的基础条件,深入挖掘各地发展优势和特色,优化产业区域布局,明确重点任务、阶段目标和行动方案。坚持规划引领,产业发展规划要一以贯之,坚持一张蓝图绘到底,切实保障产业在集聚发展、规模发展上取得实效。二是乡村特色产业要“体系化”。不断提高农产品精深加工能力,加强农产品商品化处理、冷链物流、末端零售网点等基础设施建设,形成链条完整、区域性特色明显的乡村产业体系。三是特色农产品要有“美誉度”。创响一批“土字号”特色产品品牌,大力培育有影响力的农牧企业品牌和区域公用品牌,全面推进标准管控,确保各类品牌健康发展。四是龙头企业发展要有“高质量”。推动农牧业龙头企业转型升级、做大做强,发展规模适度的家庭农牧场,推动农牧民专业合作社规范运行和高质量发展。

(二)完善特色产业发展的支持保障。一是凝聚各方力量。强化系统思维和资源整合,提升农村牧区基础设施建设和公共服务水平,积极培育高素质农牧民,建立引进各类人才服务乡村特色产业发展的激励保障机制,积极推广乡村特色产业发展的鲜活经验、典型模式和创新成果。二是强化用地保障。有序开展闲置土地综合治理,盘活建设用地重点用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业,拓展乡村产业用地空间。三是加大资金投入。统筹运用

各级各类涉农专项资金,加强对乡村特色产业振兴的引导扶持,对带动当地区域性产业发展的重大项目,予以优先重点支持。提高“惠农贷”的覆盖面和贷款规模。推动农牧业保险增品扩面提标,加强保险增信功能运用。

(三)拓宽特色产业富民的增收渠道。把富民作为特色产业振兴的目标导向,以产业的兴旺促进农牧民的增收。一是强化利益联结功能。明确政策导向,将带动农牧户数量和成效作为相关财政支农资金和项目审批、验收的重要参考依据,不断完善农牧民与新型农牧业经营主体的利益联结机制。二是强化基层造血功能。巩固脱贫攻坚成果,鼓励嘎查村集体盘活资产资源,因地制宜发展乡村特色产业,增加嘎查村集体经营性收入,通过村强带动民富。三是强化典型示范功能。统筹创新创业与乡村振兴的关系,加强农牧业示范富民项目的培育,鼓励各类人才参与乡村特色产业发展,选树一批有影响的乡村特色产业示范能人和标兵,通过典型引路促进共同富裕。

鄂尔多斯市人大常委会关于促进重点群体 就业增加居民收入情况的调研报告

市人大常委会社会建设工委

按照市人大常委会2022年工作安排,8月份,市人大常委会将听取和审议市人民政府关于促进重点群体就业增加居民收入情况的报告。为扎实开展此项工作,8月初,市人大常委会副主任杨云带领调研组,先后赴康巴什区、伊旗开展实地调研,并委托其他旗区开展调研。同时,市人社局等11个相关部门提交了书面汇报材料。

一、基本情况

就业是最大的民生。新冠疫情发生以来,就业环境发生新变化,给稳就业工作,特别是对重点群体就业带来了新的挑战。面对当前形势,市人民政府高度重视重点群体就业,始终把稳定和扩大就业作为重大政治责任,实施就业优先战略,就业形势总体稳定。2021年,全市实现新增就业20154人,其中失业人员再就业5207人,城镇登记失业率控制在3.11%以内。2022年1-8月全市实现新增就业11168人,其中失业人员再就业3112人,城镇登记失业率控制在2.51%以内;2021年招聘引进高校毕业生2228人,2022年已下达招聘引进计划2456人,现已招聘引进1332人;2021年,全市农牧民人均可支配收入23583元。2022年上半年度,全市农牧民人均可

支配收入10391元,较去年同期增加7.3%;2021年,城镇残疾人就业任务数184人,全年新增城镇残疾人就业358人,完成率194.57%,农村残疾人就业任务数214人,全年新增农村残疾人就业484人,完成率226.17%。2022年城镇残疾人就业任务数156人、农村残疾人就业任务数251人,截止二季度末新增城镇残疾人就业242人、农村残疾人就业536人;2021年帮助退役军人实现就业483人,2022年1-8月帮助退役军人实现就业125人;综合各旗区务工就业脱贫人口工资性收入,2021年脱贫人口务工就业平均工资是2443元/月/人,2022年脱贫人口务工就业平均工资是2683元/月/人,呈现逐年上涨趋势。

全市人力资源市场监测数据显示,2021年,与2020年同期相比劳动力市场招聘供求规模稳步增加,市场供求规模已经基本恢复到2019年水平。2022年上半年,与去年同期相比劳动力市场招聘供求总体规模有所增加。从劳动力市场需求情况看,第三产业仍然是市场需求主体,提供岗位的主要行业住宿餐饮业、批发零售业。从招聘单位经济类型来看,个体私营企业仍是吸纳就业的主力军。2022年上半年,“招工难”问题主要表现在商业和服务业人员。与此相反,供大于求最突出的仍然是行政事务及办事人员。从劳动力供给情况看,2022年上半年,进入我市各级人力资源市场的求职者仍以新成长失业青年为主。从文化程度来看,进入市场求职的大专及以上学历求职者所占比重为64.37%。2021年及2022年上半年,进入我市各级人力资源市场的有技术等级(或职称)的求职人数为10114人次,市场对技能人才的需求为10802人,技能人才仍然走俏。

(一)强化就业优先政策,推进重点群体就业工作。一是坚持

政策引领。全面落实就业优先政策,转发自治区《促进重点群体就业(2022-2025年)实施方案》,印发《贯彻落实内蒙古优化营商环境就业扩容提质工程任务分工方案》《鄂尔多斯市高校毕业生就业政策服务宣传专项活动方案》《鄂尔多斯市推进农牧业高质量发展促进乡村振兴若干政策》等文件,全面强化政策支持,落实工作措施。二是推动技能提升。积极落实“技能内蒙古”行动有关工作部署,组织开展有特色、覆盖广的技能提升行动。三是强化就业援助,加大对失业人员的帮扶力度。近两年,帮助大龄失业人员、残疾人员等6类就业困难人员就业6229人。2021年至今,零就业家庭保持动态清零。为29246人次失业人员发放失业保险金4867.35万元,并代缴医疗保险853.03万元。

(二)优化公共就业服务,提升重点群体就业效能。一是加强网络服务平台建设。积极推广“免申即享”“打包快办”“一窗式受理”等惠民服务,保障疫情防控期间重点群体就业服务不断提升。二是开展就业精准招聘活动。近两年,开展现场招聘、云端引才等线上线下招聘会108场,提供就业岗位113724个。三是着力优化推动减税降费政策。从2021年1月至2022年6月,累计减免失业保险费4.95亿元。

(三)依靠重大项目带动,扩大就业创业领域。一是稳投资抓项目,着力发挥项目建设带动就业作用。2022年全市在建443个重点项目,累计带动就业人数近13万人。二是持续发力优化营商环境,助力就业扩容提质。出台《鄂尔多斯市对标先进建设最优营商环境行动方案(500条)》,坚持以市场为导向,不断优化就业环境。三是扎实推进以工代赈,稳步拓宽就业渠道。在农业农村牧区生产生活、交通、水利、文化旅游、林业草原等五大基础设施建设领域

积极争取以工代赈项目稳步拓宽农牧民就业渠道,实现农牧民就地就近就业增收。

(四)紧盯社会关心关切,促进高校毕业生就业创业。一是强化政策性岗位招录。科学开发政府购买社会管理和公共服务岗位,目前已开发岗位949个用于高校毕业生就业安置。二是引导基层就业。近两年,共招募“三支一扶”“社区民生志愿者”860名,中小企业储备人才1260名。三是拓宽就业见习渠道。为未就业高校毕业生积极开发就业见习岗位,进一步缓解就业压力。近两年,通过全市17家市直就业见习基地共征集见习岗位386个,为279人提供就业见习。四是积极开展创业扶持。强化高校毕业生创业项目资助。近两年,共资助50名大学生创业项目,累计发放创业项目补助资金136万元。

(五)积极拓宽就业渠道,扩大农村牧区劳动力就业。加大农村牧区劳动力就业金融扶持力度。按照《鄂尔多斯市实施乡村振兴战略金融支持产业振兴办法》,给予符合条件的农牧业经营主体对贷款项目按三厘的年利率定额贴息,2021年至今,全市金融扶持乡村产业发展项目778个,放贷11.3亿元,撬动经营主体投资24亿元,示范带动农牧户3.7万余户增收致富;对符合条件的农牧民和脱贫人口按规定落实补贴政策。为243人兑现农牧民工就业技能培训补贴34.5万元,为133人落实生活费补贴19.8万元。开展就业援助月活动,走访服务对象家庭1795户,其中脱贫人口1310人,帮助服务对象实现就业238人。

(六)多方挖掘岗位,提升退役军人就业创业质量。建立退役军人职业技能培训承训机构目录及专业目录,探索建立“政府主抓、企业支持、院校培训、军队助力”四位一体退役军人就业创业促

进机制。2021 至今,全市共举办退役军人适应性培训班 9 期,创新创业培训 2 期,退役军人培训 600 余人。开发适合退役军人特点的公益岗位 300 个,帮助 600 名就业困难退役军人再就业。截至目前,全市共有 221 名退役军人进入“两委”班子,其中 93 人当选嘎查村(社区)支部书记,占比 42.08%。

二、存在的问题

从调研情况看,虽然我市在促进重点群体就业工作方面取得了一定成绩,但依然存在一些问题和不足,主要有:

(一)主体责任落实还不到位。在调研中了解到,各级政府及相关部门工作协调配合还不够,对就业政策掌握还不够精准,促进就业创业的举措还不够多,落实就业创业政策主动性不强;在优化营商环境、提振民营经济信心上措施还不够有力,政策衔接不够配套,就业优先政策实施还不够精准、高效,中小微企业“融资难”的问题还没得到有效解决;部分旗区存在就业政策落实不到位,就业创业政策资金匹配不足,资金落实滞后等问题,致使部分优惠政策得不到有效落实。

(二)产业发展带动力还不强。我市正处在调整产业结构、转变发展方式关键阶段,经济发展不平衡不充分的问题仍然突出,吸纳就业能力强的大型企业总量不多,战略性新兴产业、现代服务业、中小微企业和民营经济发展滞后,部分地区重大项目储备不够,支撑固定资产增长动力不足,整体吸纳就业能力不强;农牧龙头企业规模和体量较小,“融资难”制约企业发展,对农牧民的就业增收带动能力弱;农牧户种养规模小、标准化程度低、生产能力不足,不能保质保量为龙头企业提供优质原材料,制约了双方利益联结。

(三)职业教育和培训有待加强。部分职业院校面对新兴产业师资力量和能力不足,职业教育社会认同度还不高,优化课程设置、教学内容的机制不够灵活有力,校企合作、产教融合不紧密,人才培养与市场需求不能有效衔接;农村牧区富余劳动力技能培训还不能满足产业发展需求,部分地区特别是农村牧区、贫困地区还缺乏优质资源,现有的培训内容更新慢,难以满足新型产业需求;培训方式创新不够,农牧民居住分散,农忙时段制约了培训效果;转移劳动力技能培训与适应市场需求有差距,职业技能培训受用工信息不对称、实训基地设施设备落后等因素影响,培训缺乏针对性和有效性;退役军人适应市场环境和岗位需求的能力有待提升,对退役军人的政策和资金支持力度需要加大。

(四)公共就业服务能力仍需提高。调研中了解到,我市各旗区在信息化程度、服务手段和服务水平发展不均衡,信息化水平不高,信息收集和数据分析不够,时效性、准确率还不够高,公共就业服务信息平台发挥作用不明显,部门之间、行业之间信息交换渠道较少,信息资源无法共享,就业服务导向作用和规模效应还不够强;专业化服务水平有待加强,基层服务机构存在在编人员少、兼职人员多、薪资待遇低、人员流动性大等问题,难以开展高水平、专业化的就业服务;就业歧视仍需改善。在一些地区、一些行业存在隐性就业歧视。部分来自农村牧区、年龄偏大的劳动者,存在就业困难。各级党政机关、事业单位和国有企业依法按比例安置残疾人就业积极性不高。脱贫地区产业发展基础薄弱,部分群众收入水平较低、返贫风险较大。

(五)“招工难”与“就业难”矛盾仍然存在。重点群体就业结构

性矛盾普遍存在。随着全市经济快速发展,驻地企业对专业技术人员、高级管理人才需求迫切,而我市重点群体中大龄低技能人员居多,难以满足企业用工需求。此外,部分高校毕业生对当前就业形势认识不到位,就业期望值较高,多以行政事业单位和国企为主,而且部分高校毕业生缺乏自谋职业、自主择业的观念,就业创业的吃苦心理、社交心理、遇挫心理准备普遍不足,导致“招工难”和“就业难”的情况普遍存在。

三、意见建议

(一)强化主体责任,深挖和释放就业创业潜力。各级政府和相关部门要紧盯目标任务,克服疫情不利影响,切实担负起促进重点群体就业的重大政治责任,压实促进就业的主体责任,加强组织领导,强化部门联动,细化具体举措,积极拓展就业领域、扩大就业规模,织密就业保障网,稳住就业基本盘。要密切关注重点群体就业动态,深入挖掘各类市场主体的用工需求,及时调整帮扶政策,通过公益性岗位安置、社会政策托底等多种渠道,支持社区生活、家政、托育、养老等吸纳就业能力强的服务业发展,努力创造更多的就业岗位。要继续加大就业困难人员帮扶力度,党政机关、事业单位和国有企业带头消除就业歧视,按比例落实安排残疾人就业。积极实施就业援助专项行动,扩大失业保险基金的保障范围,及时为就业困难人员做好援助,确保失业人员应发尽发、应保尽保。

(二)聚焦产业发展支撑,积极扩大就业创业规模。要持续深化“放管服”改革,进一步优化营商环境,吸引更多大项目、大工程落户,发挥重大项目带动就业作用,不断拓宽就业渠道,扩充中小企业、民营经济、现代服务业就业容量,创造充足的就业机会。要

大力支持多渠道灵活就业,积极培育网络零售新产业新业态,多措并举促进平台经济和小店经济发展,扩大就业空间和就业容量,创造更多的就业岗位。要把产业兴旺作为乡村振兴的重点,切实发挥龙头企业的就业带动作用,积极拓展就地就近就业渠道,通过特色产业发展、乡村休闲旅游、基础设施建设、人居环境整治等项目,带动脱贫人口和低收入人口就业增收。

(三)加强职业教育和技能培训,提高就业创业能力素质。要深入贯彻习近平总书记关于职业教育的重要指示,加强职业学校师资队伍和办学条件建设,强化人才培养就业导向,提高技术技能人才待遇,增强职业教育认可度和吸引力,使更多青年接受职业技能教育,有效缓解“招工难”的问题。要注重解决结构性就业矛盾,大规模多层次开展职业技能培训,对接家政护理、养老服务、现代服务业等市场亟需领域,优化培训项目设置和授课方式,加大项目式、定向式、订单式培训,形成需求、培训、鉴定、就业、提升于一体的培训工作模式,实现人岗有效匹配对接。要继续加强宣传教育,引导择业观念转变,建立和完善激励大学生到基层干事创业的长效机制,教育引导大学生树立正确的就业观和择业观,能下去、留得住、干得好。

(四)强化公共就业服务,提升就业创业质量。要提升服务质量和效率,以“互联网+就业”为依托,加强劳动力资源和就业、失业状况调查统计和动态预警,打造线上线下融合、信息互联互通、跨部门审核经办、精准推送服务的公共就业服务信息平台,让就业群体就近享受到规范、便捷、高效、满意的公共就业服务。要加大基层公共就业服务平台支持力度,稳定充实基层平台人员力量,实施能力提升专项培训,建设高素质专业化工作队

伍,优化公共就业服务标准化建设,推动公共就业服务信息化,发挥市、旗(区)两级公共就业服务平台作用,打通城乡公共就业服务“最后一公里”。要加强对人力资源市场和职业中介机构的监管,指导企业依法用工,治理拖欠农牧民工工资问题,维护劳动者合法权益。

(五)加大创业扶持力度,释放带动就业倍增效应。要加大对创业的扶持力度,抓好重点群体创业培训,在创业方法、项目、法律法规以及政策扶持等方面进行全方位培训,帮助创业人员分析市场趋势和走向,提高创业成功率,带动更多人就业。要切实发挥政府公共服务的职能优势,积极优化创业环境,强化完善支持政策,构建多元化创业投资机制,畅通融资渠道,落实支持和促进重点群体创业就业有关税收及补贴政策,切实把资金补贴、税费减免、担保贷款、场地安排等政策落实落地,并建立常态化的检查督导制度。要发挥“双创”示范基地、创业孵化示范基地、大学生创新创业基地、电子商务基地等多元主体的带动作用,依托园区、企业及特色优势产业,强化校企合作,共享信息资源、释放就业岗位、发布创新创业需求,以员工招聘、提供实习见习岗位等形式,为高校毕业生提供就业机会,助力大学生创业项目,发挥好创业带动就业倍增效应。

康巴什区人大常委会关于环境保护情况 主任集体视察报告

康巴什区人大常委会

为了深入贯彻习近平生态文明思想和对内蒙古的重要讲话、重要指示批示精神,根据区人大常委会2022年工作安排和市人大常委会《关于配合自治区人大开展<中华人民共和国环境保护法>执法检查的通知》的要求,5月17日,由区人大常委会主任刘俊杰带队组成视察组,对全区环境保护情况进行了主任集体视察,开展了《中华人民共和国环境保护法》执法检查。视察和执法检查采取了相对灵活的方式进行,深入乌兰木伦水库、东方纽蓝地、京能热电厂、污水处理厂进行实地察看,对辖区内企业和政府组成部门进行了问卷调查,组织相关部门、企业及视察组成员召开了座谈会,认真了解了黄河流域生态保护和高质量发展情况,水、大气、土壤污染防治情况,医用垃圾处理情况等涉及环境保护和污染防治方面的内容。

一、基本情况

近年来,康巴什区深入贯彻落实习近平生态文明思想,深刻把握绿水青山就是金山银山的重要发展理念,坚定不移走生态优先、绿色发展道路,夯实环境保护“党政同责、一岗双责”责任,狠抓各级环保督察反馈问题整改,大力倡导绿色低碳生产生活方式,不断

厚植绿色生态,我区水、大气、土壤环境质量稳中有进,生态环境风险有效防控,全方位、多维度做好了生态环境保护各项工作。

(一)环境污染防治工作稳步推进。一是打好蓝天保卫战。截至目前,康巴什区空气质量优良天数比例为85.9%,细颗粒物浓度(PM_{2.5})平均浓度为21微克/立方米,较上一年度下降2微克/立方米。涉气重点排污企业京能热电厂已按要求落实脱硫、脱硝、除尘及污染物在线监测措施,完成超低排放改造,治污设施运行正常。道路机械清扫率不断提升,常态化做好道路、工地、涉气重点排污企业等扬尘管控工作。二是加强水环境整治。我区实现了污水管网全覆盖,污水处理厂治污措施规范,整体运行稳定。再生水主管网布局已基本形成,全部用于园林绿化和京能热电厂生产,实现河道零排放。乌兰木伦景观河和乌兰木伦水库的水质监测力度进一步提高,对阿布亥沟、吉劳庆川和东乌兰木伦河及其支流等流域水系的执法检查力度和对污水处理厂的运行监管不断加强。三是加强土壤污染防治。目前辖区内无土壤污染地块,土壤环境总体安全。

(二)黄河流域生态保护和高质量发展日益成熟。截至目前,我区“五河两库一水域”水质均达到地表水Ⅱ类标准。构建了责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制,为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续提供了制度保障。

(三)垃圾处理体系不断完善。一是合理设置生活垃圾分类投放收集容器,统一规范标志标识,我区住宅小区基本形成垃圾分类全覆盖。二是目前已有1个街道基本建设成为生活垃圾分类示范片区,选定2个小区作为智能化垃圾分类示范小区。三是通过第三方公司市场化运行,派遣专业督导员,形成定时、定点模式,宣传和

引导居民如何分类及正确投放。四是妥善处理医用垃圾。日常涉疫垃圾统一运至东胜区馨蕊医疗废物中心集中处置。定期对医院、集中隔离点医疗废物处置情况进行监管,均能按要求规范处置。

二、存在的主要问题

(一)对生态环境保护的重视程度还需要进一步强化。对环境保护和污染治理工作以及相关法律法规的宣传力度还不够,群众对环境保护有关法律法规了解不够全面,对环境保护的重要性和污染治理的紧迫性认识不足,自觉履行环保义务的意识比较淡漠。个别企业片面追求利益最大化,重效益轻环保,超标和违法现象时有发生。

(二)管理体制机制不健全。一是由于相关职能部门没有执法权限,导致难以发挥监管作用。二是环保监管缺乏常态化、长效化,持之以恒抓环保、管环保坚持的不够好。

(三)环保短板问题依然不少。一是水污染治理是难点。视察发现,少数企业不履行应有社会责任,非法偷排直排现象时有发生,影响了部分河流水质;对雨污分流的监管不到位;饮用水质检测没有做到公开透明。二是大气污染防治任务艰巨。目前,辖区内工程建设项目较多,道路扬尘、建筑工地扬尘等问题依旧存在;餐饮服务行业油烟污染问题不断上升。

三、几点建议

(一)强化环境保护责任意识,倡导绿色低碳的生态文明理念。一是区人民政府要进一步增强生态文明建设的政治责任,坚持环保法治观念,牢固树立“管行业必须管环保、管发展必须管环保、管业务必须管环保”的意识,切实走好以生态优先、绿色发展为

导向的高质量发展新路子,真正把良好生态环境打造成康巴什经济社会发展的新动能、新优势。二是区人民政府及各部门要按照职责分工,各司其职、各负其责、密切配合,形成推进环境保护工作的整体合力。三是坚持环保督查巡查常态化,通过突击、暗访等方式开展经常性督查巡查。建设项目、环保设施必须做到设计、施工、验收“三同时”,进一步健全源头严控、过程严管、后果严惩的最严格的生态保护制度。四是加强宣传引导,营造人人遵法守法、全社会关心支持生态环保的社会氛围,推动全社会形成文明、节约、绿色、低碳的生产方式、消费模式和生活习惯。五是认真受理群众举报投诉和监督,曝光环境违法行为,强化新闻和社会舆论监督。

(二)加强大气污染防治监管,持续改善空气质量。一是加强建设施工、道路施工、园林绿化施工、物料堆场、裸露土地以及建筑垃圾渣土运输车辆等扬尘治理,强制各项目建设工地设置出场降尘设施。二是加强餐饮经营企业和机关食堂油烟净化设施配套,加强日常监管。三是加强机动车尾气路检路查频次和数量,加大对“冒黑烟”车辆的查纠和处罚力度,促进高污染、高排放车辆加快淘汰。四是加快推进城区轨道交通项目,加强公共交通能力建设,提高公交出行分担率,减少机动车排气污染。加快京能热电周边运煤专线的建设进度。

(三)加强水源地保护,保障居民饮水安全。一是认真贯彻落实《鄂尔多斯市集中式饮用水水源保护条例》,加大对市水务公司的监管,全面进行中心城区集中供水深度处理,按照国家相关规定,按时及时向社会公布水质检测结果报告,让居民喝上放心水、可口水。二是要持续加强水资源循环使用,节约集约利用水资源。要充分提高中水利用率,最大限度节约淡水资源。加快海绵

城市改造,缓解淡水资源紧张的局面。

(四)加大投入,完善配套,注重提高环保综合实力。加大环保基础设施建设运行政策扶持力度,在发挥政府主导作用的同时,通过各项政策措施调动社会资本投入环保基础设施建设。加快推进中心城区生活垃圾焚烧发电综合利用项目建设。积极向上争取资金和设备,充实环保力量。

准格尔旗人大常委会 关于全旗生态环境保护及绿色矿山建设 情况的视察报告

准格尔旗人大常委会

为深入贯彻落实习近平生态文明思想和对内蒙古重要讲话重要指示批示精神,紧扣习近平总书记和党中央为内蒙古确定的战略定位,充分发挥人大监督作用,推动全旗生态环境保护和绿色矿山建设工作再上新台阶,2022年3月初,由旗人大常委会主任带队,部分旗人大代表参加的主任集体视察组,先后深入大路镇、薛家湾镇、友谊街道、龙口镇、魏家峁镇就环境治理和绿色矿山建设工作开展了主任集体视察,具体视察情况如下。

一、基本情况

近年来,我旗深入贯彻落实习近平生态文明思想,坚持把生态环境保护和绿色矿山建设摆在突出位置,坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子,全旗生态环境质量日益改善,高质量发展生态底色有效筑牢。

(一)坚定生态文明建设战略定力,绿色发展成效不断显现。一是生态文明建设与经济社会发展同步推进。不断提高思想认识和政治站位,牢固树立绿色发展理念,坚持在发展中保护、保护中发展,全旗生态环境保护与经济社会发展实现共生共赢。二是新

能源产业发展势头强劲。利用全旗近50万亩煤矿采空区、复垦区和沙漠荒漠区土地优势,大力开发风电、光伏电站项目,积极筹建新能源科技产业园,科学谋划引进新能源项目,着力培育新能源汽车、风机、光伏产品、氢能设备制造等发展动能,全旗高质量绿色转型发展基础不断夯实。三是绿色矿山建设成效明显。把绿色发展理念贯穿于矿产资源勘查、开发、保护全过程,扎实推进矿区生态环境综合治理,加快建设绿色矿业发展示范区。目前,全旗建成绿色矿山70座(国家级8座、自治区级62座),绿色矿山建设数量及质量均走在全区前列。

(二)坚决打好污染防治攻坚战,生态环境质量明显改善。一是打好蓝天保卫战。实施火电机组、煤化企业等传统行业超低排放改造,全力完成发运站、集装站全封闭工程,加大堆场料场、道路扬尘治理,清理整治“散乱污”场所,强化挥发性有机物治理管控,空气质量优良天数比例达到89%。二是打好碧水保卫战。加强小流域水环境综合治理,全面做好黄河流域入河排口、煤矿疏干水排口摸排整治工作,强化龙王沟等重点流域断面水质提升监测,全旗18个水源地和一个跨境水源地水质全部达标。三是打好净土保卫战。扎实开展危险废物安全专项排查整治集中行动,旗级医院和乡镇卫生院全部纳入自治区固体废物管理信息系统,生活垃圾填埋场视频监控和在线监测系统实现联网监控,土壤环境重点监管企业全部完成土壤监测和隐患排查,土壤污染风险防控能力不断增强。

(三)坚持抓整改促提升,生态环境保护体系更加健全。一是持续抓好生态环境问题整改。狠抓中央、自治区、市环保督察检查反馈问题,黄河流域生态环境警示片通报问题和自查发现问题整

改工作,累计完成各项整改任务72项。二是不断完善环境保护各项制度。加大力度筑牢筑密生态环境保护制度屏障,《准格尔旗绿色矿山建设规划(2021—2025年)》《准格尔旗重点企业矿井疏干水及城镇、农村中水综合利用总体规划》《准格尔旗农村生活污水处理设施运行维护管理办法》等相继编制完成,为相关领域环境保护工作奠定了制度基础。三是压紧压实生态环境保护责任。健全党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,加强联防联控,严格执法检查,严肃追责问责,生态环境保护的政治意识、责任意识进一步树牢。

二、存在的不足和问题

虽然我旗生态环境保护和绿色矿山建设工作取得了明显成效,绿色发展水平不断提升,但也面临着不少困难和挑战。

(一)生态环境保护系统推进力度不大。全旗范围内工矿企业量多面广,生态环境保护治理还存在许多“顽疾痼症”,面对环境污染和生态环境保护严峻复杂的形势,还存在思想认识不到位、重视程度不高的问题,治理力度还需进一步加强。比如,大路新区高盐水分盐结晶工程蒸发塘沉积危废物清理难度大、成本高,至今没有形成科学的处理方案;唐公塔村蒙泰集装站和附近煤炭运输道路距离居民区近,扬尘、噪声等污染问题仍然没有彻底解决,信访问题时有发生;龙王沟断面水质不达标问题2019年已销号,2021年12月又因水质超标存在安全隐患被多次预警;相邻煤矿间的公共井田手续办理难,特别是井工煤矿采煤沉陷区治理存在安全隐患,采取梯田式综合治理受制于卫片执法难以开展,实施矿山集中连片治理、整山整沟治理难度大;煤矸石产量大,处置不规范,与环评批复标准还有一定差距;长期停工煤炭企业和历史遗留违法用地

土地复垦工作推进缓慢。

(二)生态环境保护责任落实不到位。一是企业主体责任落实不到位。多数矿山企业对绿色矿山生态建设认识不高、重视不够,存在重生产开发、轻治理保护,重眼前利益、轻长远规划的问题,消极应付、主动性不强,“一矿一策”提升治理方案、年度治理计划编制缓慢,今年的矿区环境整治、土地复垦绿化工作还没有全面铺开;个别企业主体责任心不强,生态环境治理积极性不高,特别是对绿色矿山建设提升改造方案研究不够,所编制的治理方案与当地后续产业发展脱节。二是部门监管责任落实不到位。各部门存在“单打独斗”现象,没有形成监管合力,对矿山企业生态复垦治理提升方案上报和绿色矿山综合治理督促检查力度不够,方案审核不及时,工作推进不明显,存在“能管的不主动上手,想管的上不了手”的情况,协调配合不到位,缺少统筹谋划和系统联动推进。S24前房子段、薛家湾绕城公路支线监管责任划分不清,存在无人管理、路况环境差等问题;运煤道路路面和道路两侧环境卫生清理整治责任单位各自为政,统筹协调不够,有互抛垃圾和推诿扯皮现象;黄河沿岸采石场恢复治理没有统一标准,治理效果一般,现存采石场手续不全,手续办理难,采石场关停存在“一刀切”现象;城郊结合部道路两侧废品收购、修理场所监管单位不明确,乱摆乱放、乱排乱倒问题突出。三是乡镇属地监管责任落实不到位。乡镇与部门之间协调配合不够紧密,对矿山企业环境整治方案、年度治理计划的实施跟踪督促力度不够,对后续产业发展研究不深、盯得不紧;公共区域矿区环境治理方案编制滞后,方法措施简单,推进落实缓慢,近期难以取得明显治理效果。

(三)生态环境保护治理与产业融合发展不紧密。矿山企业生

态治理标准不高,在矿产资源开采中未对表土进行剥离单独存放,复垦覆土厚度不够,排土场石块裸露,导致土壤肥力下降、熟化时间长,植被成活率不高,存在“假成活”现象;复垦区标高普遍高于原地形地貌,出现大量高原小平台,还地后农民作业难;企业在矿区环境恢复治理中,与乡镇及村社沟通少,对后续产业发展考虑不足,绿色矿山生态建设与产业发展存在“两张皮”现象。

(四)生态环境保护投入力度不够。一是已评为绿色矿山的企业对矿区环境治理后续管理投入不足。计提基金用于生态环境治理比例较低,复垦区养护不到位,植被退化、苗木枯死和边坡雨水冲刷严重,矿区整体面貌较差。二是全旗境内运煤道路除尘措施单一。道路除尘主要以人工清扫为主,机械化作业程度不高,道路环境治理投入不足,治理效果不明显。三是未投资规划建设城乡固体废物消纳处置场所。建筑垃圾、医疗垃圾处理不规范,污染防治措施不多,存在环境污染风险隐患。四是已建成的乡镇污水处理厂运行不规范,配套基础设施不完善,中水利用率不高。

(五)绿色矿山建设系统化程度不高。部分矿山企业未能从矿区环境、资源开发方式、综合利用、节能减排、科技创新与智能化矿山、企业管理与企业文化等6大项100小项考核指标整体推进,只是单纯的把绿色矿山理解成为“绿化矿山”,在煤矸石综合利用和开采过程中对新能源利用、智能化建设方面投入不足,存在很多扣分项,“偏科”现象严重。

(六)生态环境保护和绿色矿山建设宣传氛围不浓。对生态文明建设宣传工作重视不够,往往是环保部门牵头,其他部门象征性配合;宣传内容官方化、老式化,针对性不强、不切合实际;宣传工作缺乏经常性、持续性、连贯性;宣传覆盖面不广,特别是绿色矿山

建设方面,无论在公共区域还是矿区,绿色矿山建设宣传内容较少,醒目位置缺少宣传标牌。

三、几点建议

建设生态文明,关系人民福祉,关乎未来发展,要坚决把生态环境保护挺在前面,努力实现经济社会发展与生态文明建设高度和谐统一、同步发展。

(一)增强生态环境保护思想自觉和行动自觉。要深入学习贯彻习近平生态文明思想,树立绿色政绩观,彻底摒弃以牺牲环境换取经济增长的观念,真正树立对环境质量底线、生态保护红线的敬畏之心,坚持生态优先、绿色发展不动摇。要建立具体奖惩机制,加大惩戒力度,强化教育引导,多措并举督促企业提高生态环境保护意识,把绿色发展理念贯穿到生产建设全过程。要对中央、自治区、市环保督察检查反馈问题,黄河流域生态环境警示片通报问题,自查发现问题,以及群众信访举报问题整改情况开展“回头看”,加大污水处理、道路扬尘污染、部分流域水质不达标等痛点难点问题整改推进力度,全面落实整改措施,尽早实现问题清零。要主动作为,对矿山集中连片治理、矸石处理、采石场用地手续办理等存在的困难和问题,由旗人民政府明确具体领导牵头,集中向上级部门反映协调解决。

(二)推动生态环境保护责任落实。一是要压实责任。行业主管部门、乡镇街道要齐抓共管,形成监管合力,采取务实管用的措施压紧压实企业主体责任,特别是企业主要负责人责任,要求限时编制完成符合当地后续产业发展的绿色矿山生态建设提升改造方案和年度治理计划,进一步提高治理标准,明确种植种类、面积、时限和责任人,倒排工期,全面开展矿区春季绿化行动,扎实高效完

成绿色矿山生态建设年度任务。二是要明确任务。进一步厘清每条道路及路面、道路两侧清扫保洁责任划分,对尘土、垃圾进行及时清理;对废品回收、采石等行业存在的监管空白、监管弱项及时填补强化,旗人民政府要明确分管领导和行业监管牵头部门,科学合理制定方案,迅速启动治理。三是要强化措施。采取疏堵结合的方式,整合优化现有采石场,积极协调上级部门参照露天采矿临时用地方式办理采石场用地手续;要理顺部门工作职责,尽快研究制定矿山地质环境治理恢复基金管理使用配套办法,特别是基金在公共区域矿区环境治理方面的配套使用办法,加大基金管理使用监管力度,实现基金足额计提、合理使用。要充分落实乡镇街道属地监管责任,在绿色矿山生态建设中发挥应有作用。

(三)促进生态环境保护与产业发展深度融合。要形成“党委领导、政府主导、企业主体、部门管理、乡镇监督、村社参与”的绿色矿山建设工作责任体系,推进矿山治理与产业发展相结合,把矿区生态修复治理工程培育成当前我旗经济转型发展新的增长极,使矿区恢复治理后的区域成为农牧业产业化生产基地、新能源转型发展基地和新的招商引资聚集地。旗级审批部门要对企业用地复垦变更申请进行严格审核把关,不得随意同意企业变更用地复垦标高,要更多考虑后续产业发展和农民生产作业实际需要。乡镇街道要统筹谋划,结合产业发展和人居环境整治,及时编制公共区域矿区环境治理方案,加强与矿山企业沟通,充分利用好矿山地质环境治理恢复基金,综合采取绿化、美化、硬化等措施,抢抓春季植树造林最佳时机实施环境综合治理,尽快取得治理实效。

(四)加大生态环境保护投入力度。一是加大矿区环境治理投入力度。逐步配套复垦区水、电、路等基础设施,探索采取“还地+

返租”的方式持续做好复垦土地管理提升,确保复垦后的土地企业能够还得出、农民能够接得住。二是加大路网升级改造力度。要做好全旗铁路网规划建设,组织煤炭企业联合出资发展铁路运输,减轻道路运输环境污染压力。三是加大道路清扫保洁力度。组建环卫队伍,对重点路段比照城市环卫实行全天候清扫保洁,建议协调矿山企业从矿山地质环境治理恢复基金中提取5%左右的资金用于支付清扫保洁和设备购置费用,加大机械清扫保洁力度。四是加大废物规范处置力度。要建设危废、固体废物联网管理系统,规范不明属性固体废物管理,探索利用露天矿尾坑在重点工业乡镇或矿区统一规划建设大型固废处置场所;要统筹规划建设废品回收园区,实现废品回收企业集中规范管理。五是规范乡镇污水处理厂运营管理。建议引进专业公司对污水处理厂进行统一管理维护,促进污水处理厂规范运行,不断完善中水处理利用设施,提高中水利用率。

(五)强化生态环境保护执法检查力度。要从相关行业部门抽调专人,组建绿色矿山建设专班,加强协调配合,开展联合执法检查,形成工作合力,切实推动《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》全面贯彻落实。要对标绿色矿山建设6大项100小项考核指标整体推进,避免将绿色矿山建设简单化为“绿化矿山”。要通过“回头看”“双随机、一公开”等方式对已建成的绿色矿山进行复查,对不符合标准和要求的矿山企业移出绿色矿山名录。切实加大违法处罚力度,督促长期停工煤炭企业积极开展土地复垦工作,要按照历史遗留违法用地处罚决定书,对已处罚到位的地块,进行全面梳理摸排,对已经恢复植被的地块,聘请专业机构进行认定,对未恢复植被地块督促企业按期恢复,引导企业真正树立“违法成本高、守

法成本低”生态环境保护理念。

(六)营造生态环境保护和绿色矿山建设浓厚氛围。要强化对生态文明建设宣传工作重要性的认识,行业部门、矿山企业、新闻媒体要充分利用宣传标牌、电子显示屏、新媒体等多种手段,采用群众喜闻乐见的方式,分门别类常态化开展生态环境保护和绿色矿山建设宣传,加快生态文明建设知识普及,增强全社会生态文明建设责任意识,努力营造全员参与、齐创共建的浓厚宣传氛围。

黄河流域鄂尔多斯段生态保护与 高质量发展调研报告

杭锦旗人大常委会

鄂尔多斯市地处黄河“几字湾”，黄河流经全长728公里，占流经内蒙古总长的86.4%，是全国黄河流经第二长地级市。2019年黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略后，作为黄河流域上的重点地区，我市在生态保护的强化、区域格局的统筹、产业结构的重构、黄河文化的传播等方面迎来了诸多新机遇、新挑战。为深入贯彻落实习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的重要讲话精神，加快推进黄河流域生态保护和高质量发展步伐，走出一条符合战略定位，体现鄂尔多斯特色，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，杭锦旗人大常委会围绕黄河流域鄂尔多斯段生态保护与高质量发展的现状和存在问题及对策建议，组织常委会组成人员、部分市旗人大代表及相关部门负责人，深入沿黄河各旗县学习调研。

一、基本情况及发展优势

近年来，我市高度重视黄河保护治理，深入学习贯彻习近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，把保护黄河生态环境摆在突出位置，一体推进生态保护修复、荒漠化治理、污染防治和绿色转型发展，全市经济社会发展和百姓生活发生了深

刻变化。

黄河流域生态环境持续向好。划定生态保护红线面积占全市国土面积的26.65%,实现一条红线管控重要生态空间。通过实施退耕还草、天然林保护、京津风沙源建设等国家重点生态工程和本级安排的植树造林工程,全市植被覆盖度和森林覆盖率分别达70%和27%。库布其沙漠和毛乌素沙地治理率分别达43%和70%。通过支持鼓励发展林沙、光伏能源等生态产业,全市林沙产业年产值达到45亿元,实现了“人进沙退”的治沙奇迹,库布其沙漠生态治理区被联合国环境规划署确定为“全球沙漠生态经济示范区”,杭锦旗库布其沙漠亿利生态示范区荣获全国“绿水青山就是金山银山”实践创新基地,并成功举办了《联合国防治荒漠化公约》第十三次缔约方大会及七届库布其国际沙漠论坛,库布其防沙治沙模式受到国内外广泛关注,成为世界荒漠化防治典范。通过实施库布其水生态治理项目,向库布其沙漠腹地引入凌汛期黄河水2.45亿立方米,形成约100平方公里生态湿地,逐步通过从黄河引水、自流经过库布其沙漠、再流回到黄河的水循环方式,打造一条库布其沙漠北部边缘的“绿色屏障”。通过全面开展“万家企业节能低碳行动”。全市63.5%的煤电机组实施了超低排放改造,其余煤电机组全部达标排放。建成循环经济示范园区、企业14家,国家级绿色园区2个,绿色工厂6户。通过开展蓝天、碧水、净土保卫战工作,累计实施大气、水、土壤污染防治工程2000多项,全年空气质量优良天数比例达89.7%。通过开展污水处理、面源污染治理等控源截污工程,建成19个工业污水处理厂、12个重点城镇污水处理厂和28处农村牧区污水处理设施,涉及重点行业重点企业全部建成“阳光排污口”,城镇生活污水处理率达96.2%,工业污水实现全收集、全

处理,城镇以上集中式饮用水水质达标率100%。国家考核的7个断层面地表水水质优良率达85.7%。化肥、农药使用量相对减少、农业面源污染得到有效控制,建成10个国家级、17个自治区级绿色矿山,生物多样性得到有效保护。

黄河流域水土治理成效明显。持续加强黄河十大孔兑综合治理,推进拦沙换水、水权转让试点的粗泥沙集中来源区拦沙工程,逐步减少入黄泥沙量,有效确保沿岸人民生命财产安全。形成以堤防、险工、控导、蓄滞洪区为主体的防洪减灾体系。建成3级以上堤防458公里、蓄滞洪区3个、水库78座,治理完成重要支流5个、中小河流15个,建成淤地坝1600余座,治理水土流失面积3.37万平方公里,占全市总面积的38.7%,水土流失治理度达到50%以上,入黄泥沙量由过去每年1亿多吨减少到5000万吨左右。

黄河流域水资源利用效率不断提高。深入推进水资源节约集约利用,不断优化水资源配置格局,全面实施水权转让、水价改革和农牧业、工业、城镇等节水工程,用水方式加快向节约集约转变。以2019年为例,全市用水总量为15.61亿立方米,万元地区生产总值用水量为30.99立方米,比十二五末下降16.49%。农业、工业、城镇等各领域、各行业节水全面推进,实施西北节水增效、大中型灌区节水改造、水权转让、水价改革试点、小型农田水利重点县建设等农业节水灌溉工程,节水灌溉面积达460万亩,占有效灌溉面积的87%,渠系水资源利用系数由0.35提高至0.64,农田灌溉水有效利用系数由0.24提高至0.54。工业项目节水水平稳步提高。2019年万元工业增加值用水量11.14立方米,比“十二五”末下降4.43%。全面推广利用再生水、矿井疏干水补充生态和工业用水。2019年全市煤矿疏干水收集量10433万立方米,回用量8414万立

方米,为270家工业项目配置水量8436万立方米;中水产生量9594万立方米,回用量7532立方米,为50家工业项目配置水量约5000万立方米,剩余部分作为城市园林绿化、景观补水。有效保障了部分区域园林绿化、生态补水需求。

黄河流域经济发展质量效益更加凸显。实现了美丽与发展共赢。从“煤老大”到“现代能源经济排头兵”的历史性跨越。2019年,全市销售煤炭68287亿吨,约占全国的17.7%,资源综合利用率不断提高,构筑了煤制油、煤制气、煤制醇醚、煤制烯烃、煤制乙二醇、煤制新材料及下游精细化工等多条产业链,煤化工产能达1639万吨,规模以上工业企业能源转换效率达到68.7%。2019年全市常规天然气产量达244亿立方米。电力总装机达2308万千瓦、占全区总装机的19%。新产业新动能新增长极发展壮大,风机400兆瓦、煤机配件75万件、液晶玻璃基板80万片、云计算服务器装机能力30万台、氧化铝产能120万吨、石墨烯粉体1000吨、新能源汽车产量达1.2万辆。2019年全市高新技术产业增加值增长26.7%,非煤产业增加值占规上工业增加值比重为31.4%。文化旅游深度融合,形成了“天骄圣地、大漠风光、民族风情、休闲避暑”等文化旅游产品。乡村振兴扎实推进,农牧业龙头企业、农牧民专业合作社、家庭农场分别达到145家、6000家和1210户,村集体经济年收入5万元以上的嘎查村占比57.5%,农企紧密型利益联结率达58%,农畜产品加工转化率达65%，“塔拉沟”羊肉、乌审大红糜米、准格尔羯羊等获国家地理标志认定。生活垃圾有效治理的行政嘎查村占比86%，普及卫生厕所的农牧户达5.7万户。新型城镇化建设持续推进,全市城镇化率达74.5%,建成区绿化覆盖率和绿地率分别占到44.4%、41.3%，人均公园绿地面积达到33.9平方米；现代基础设施

短板不断补齐,公路总里程超过2.4万公里,铁路通车里程2489公里,鄂尔多斯国际机场运营航线50条。

经过多年的建设和发展,全市在推动黄河流域生态保护和高质量发展中做了大量工作,取得了显著成绩,积淀了深厚的工农业发展基础和生态建设的成功经验,这些与全市丰富的矿产资源形成的地域组合,必将会成为今后我市黄河流域生态保护和高质量发展的强大而独特的优势。

二、存在的主要问题

总的来看,推动黄河流域生态保护和高质量发展取得了一定成绩,蓄积了发展的新动能。但也要清醒认识到,还存在以下几方面问题。

(一)生态环境依然脆弱。一是水土流失仍然较重。鄂尔多斯市地处黄河中上游地区,境内有毛乌素沙地和库布其沙漠,占全市总面积的48%;干旱硬梁和丘陵沟壑占48%;宜开发地占4%,全年降水量仅为150—350毫米,蒸发量却达2000毫米以上,是黄河流域生态环境脆弱区。近年来,虽然持续加强生态综合治理,但中度以上水土流失面积仍占全市国土面积的40%以上。特别是黄河十大孔兑流域水土流失治理范围广、难度大,生态环境局部脆弱尚未得到根本扭转。二是生态建设尚存短板。全市现有草原面积9785万亩,其中退化沙化草原面积6564万亩,占全市草原面积的67.3%。现大部分适宜造林地块基本完成绿化,剩余都是立地条件差、交通运输欠发达等地块,加之这些区域干旱少雨,造林需要一次种植多次补植才能达到实施标准,导致生态建设成本不断增加,需要抢抓机遇,积极争取中央和自治区的政策和资金。三是煤矿开采破坏生态。我市是国家规划建设的大型煤炭开采基地,现有煤矿328

座,2019年原煤产量6.8亿吨,占全国的1/5。多年来大规模的煤炭资源开采,不仅导致地下水系遭受破坏,地下水资源超采浪费,而且部分地区破坏了地表原生土层和植被,形成大量采空区和弃土弃渣,造成水土流失严重,矿山生态修复保护难度较大。

(二)水资源保障形势严峻。目前,我市水资源总量29.22亿立方米,可利用总量20.17亿立方米,人均水资源量1406立方米,低于全区和全国平均水平,属资源性和工程性缺水并存地区。一是工业发展水资源保障不足。黄河过境水资源是我市经济社会发展的重要供水水源,自治区分配我市4.08亿立方米工业用水指标已全部配置,水指标缺口成为工业经济持续健康发展的最大制约瓶颈。二是农业节水效益不高。全市总供水量15.61亿立方米,农业灌溉11.06亿立方米,占比71%,农业用水仍是第一大户。灌溉管理模式比较粗放,特别是沿河地区仍以大水漫灌为主,农业灌溉水利用系数较低,仅为0.54左右,水资源浪费严重。同时,牧区毁草开荒问题严重,灌溉机电井数量增长过快,地下水灌溉超采严重。三是黄河防御建设还需加强。全市堤防总长458公里,目前仅建成国家二级堤防54公里,占设防段落总长的12%,而对岸盟市均已基本建成国家二级堤防。此外,由于黄河河道频繁摆动,部分河段河水冲淘严重,形成的多处险工险段危及防洪大堤安全;滩区居民众多,迁建安置任务繁重,确保黄河安澜还面临诸多严峻挑战。

(三)污染防治治理任务艰巨。在大气污染治理方面,工业园区污染防治形势依然严峻,固体废物、烟尘等产生量大,利用率低,个别区域大气污染治理难度比较大。在水环境治理方面,全市部分苏木乡镇没有污水处理厂、垃圾填埋场或正在建设,污水、垃圾有倾倒在沟渠、河边的现象;建成的也有存在污水排放超标的问题。

题,是造成黄河污染的原因之一。同时,部分养殖场建设未达到现行环保要求,存在污染地下水隐患。在土壤环境治理方面,沿黄河地区的面源污染还未得到彻底治理。过量使用化肥、农药、薄膜,造成黄灌区土壤板结,盐碱地大面积上升,且治理难度较大,全市土壤污染防治的技术和政策支撑不足,土壤污染综合防治体系尚未有效形成。

(四)发展质量有待提高。主要表现为:一是产业结构不尽合理。全市三次产业结构二产仍占主导地位。从二产中工业内部结构看,总体上呈“重化工”趋势,工业园区多以煤化工产业为主,重工业产品多为初级加工产品,产业链较短,深加工产品比重小,2019年煤炭就地转化率仅为23%,地区发展尚未摆脱“挖煤卖煤”的传统路径。加之,市内各旗区之间的产业同质现象严重,极易受到原材料、能源价格波动和去产能等外部因素冲击,区域产业发展存在系统性风险。二是增长方式较为粗放。农牧业生产仍以小户经营为主,投入少、规模小、水平低,沿黄地区基础配套设施建设相对滞后,粗放型的发展方式尚未根本改善,不仅造成农业用水居高不下,而且整体产出效益不高,市场竞争力不强。三是第三产业发展层次不高。目前,我市服务业仍以传统的批零贸易餐饮业、交通运输业为主,金融、信息、咨询、科技等新兴的第三产业发展动力不足、服务领域不宽、层次不高。文化旅游产业融合发展程度低,黄河文化保护、传承和开发力度不够,更多停留在观光旅游阶段,在健康养生、特色民俗等新业态培育上还没有实现突破,辐射能力和带动能力都还不够强。

三、建议和对策

始终坚持以习近平生态文明思想为指导,牢固树立绿水青山

就是金山银山的发展理念,重点围绕《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,以科学构建生态文明体系为核心,精准把握重在保护、要在治理的战略要求,统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理,着力构建现代化产业体系,着力推动文化旅游融合发展,探索走出一条富有鄂尔多斯特色的黄河流域生态保护和高质量发展之路,把鄂尔多斯建设成为“三区一群一基地”,即黄河流域山水林田湖草沙生态文明试验区、国家级产业转型升级示范区、黄河几字湾区域文旅融合发展展示区,全国文明城市群,库布其“两山”理论实践教育基地。

(一)围绕“三区”开辟黄河流域生态保护和高质量发展新路子。一是打造黄河流域山水林田湖草沙生态文明试验区。立足鄂尔多斯市实际,兼顾“治”与“建”,构建“一廊、一馆、一带、三区”的发展框架,为保护黄河长久安澜作出鄂尔多斯应有的贡献。一廊:黄河流域生态长廊。积极争取中央、自治区级资金,持续实施“三北”防护林、京津风沙源治理、退耕还林、天然林资源保护等重点生态工程,引导企业、农牧户参与生态建设,大幅增加沿黄地区绿地空间,构筑祖国北疆内蒙古防线鄂尔多斯生态屏障。一馆:建设“沙漠治理”展示馆。采用数字化手段和实景系统展示杭锦旗、达拉特、乌审旗的防沙治沙、引黄治沙取得的巨大成果。馆内通过数字和实景模拟演示讲述先由“穿沙精神”、恩格贝和毛乌素治沙典型经验逐渐上升成为当前全市的“库布其精神”或“库布其经验”,将此精神或经验确立为鄂尔多斯独有的精神和经验。展馆实景模拟展示鄂尔多斯人治沙的艰苦环境和艰难历程。并建设一块“体验区”,让人们实景体验鄂尔多斯人的治沙精神,在体验中历练意志,深刻感受“守望相助、百折不挠、科学创新、绿富同兴”的库布其精神实

质。展馆与全球荒漠化治理样板区和库布其生态学院一体化建设运行,为更好的展示、研究、讲述、承传鄂尔多斯人治沙精神和经验。同时,将其作为全区、全市重要的爱国主义教育基地、生态警示教育基地和青少年社会实践基地。一带:建设黄河高标准堤防带。针对黄河河道频繁摆动,部分河段河水冲淘严重,形成多处险工险段危及大堤安全的实际,在现有防洪工程的基础上,持续实施修缮、加固工程,实现全市458公里堤防均达到国家二级堤防标准。三区:建设全球荒漠化治理样板区。坚持改革创新引领,优化生态功能布局,实现森林覆盖率、草原植被盖度、湿地保护率明显提升,水土保持功能显著增强。重点推进库布其沙漠生态修复与保护,争取国家河湖联通项目,持续引黄河凌汛期水进入库布其沙漠腹地,与七星湖、黄河南岸总干渠、杭锦淖尔蓄滞洪区相连通,经过沉沙后将水退入黄河,实现区域水系互联互通,走出一条山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理新路子。充分利用库布其国际沙漠论坛这一重要平台,不断推广、共享荒漠化防治成果,完善深化“党委政府政策性主导、企业产业化投资、农牧民市场化参与、科技持续化创新”“四轮驱动”的“库布其沙漠治理模式”为全球防治荒漠化持续提供“中国方案”;建设国家绿色矿业发展示范区。以2017年鄂尔多斯市被国土资源部确定内蒙古自治区绿色矿业发展示范区为基础,以点带面、从线到面,持续加强矿山地质环境治理和生态恢复,坚持土地复垦、地质环境恢复治理与开采工艺相结合,努力实现“边开采、边保护、边治理”,争取在“十四五”时期全市大中型矿山全部达到绿色矿山建设标准,小型矿山全部实现规范管理。并积极引导黄河岸线1公里范围内的煤炭企业逐步有序退出,督促企业完成矿区复垦任务;建设黄河流域盐碱地改造试

验区。把盐碱地改造作为推动黄河流域生态保护和高质量发展的重要途径,抓住与袁隆平院士海水稻研究团队的战略合作机遇,以杭锦旗为试验点,加快培育盐碱水稻品种,在沿黄流域的盐碱地大面积种植水稻,创建盐碱地水稻地理标志产品,拓宽农牧民增收渠道,形成新的经济增长点;二是打造国家级产业转型升级示范区。围绕现代农牧业、先进制造业、现代服务业推进黄河流域高质量发展的产业体系。首先,建设沿黄健康农牧业生产基地。鄂尔多斯市地处北纬37度优质果蔬经济带,有干净的土地、水源、空气,适宜的气候条件,是国内难得的优质果蔬种植“处女地”。我们要立足优势,紧盯产业兴旺这个“牛鼻子”,念好“优、绿、新、加、品”五字经,实施沿黄流域健康农优品工程,推进“三品一标”认证和农畜产品品牌创建工作,做大做强农畜产品精深加工产业,扩大优质农畜产品供应规模,推进农牧业的一二三产联动、种养加销结合、全产业链发展,加快农牧业发展方式由“以量取胜”的低端路线向“品质、品牌、健康”的高端路线迈进,打造富有区域特色和竞争优势的农牧业生产基地,促进农牧业延伸产业链、打造供应链、提升价值链、强化创新链,提升品牌、质量、特色和竞争优势。坚持质量兴农兴牧、健康兴农兴牧,深化农牧业供给侧结构性改革,推进土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,强化对家庭农场、农牧民专业合作社和农业产业化龙头企业的支持政策,培育更多更强的新型农牧业经营主体。深入实施乡村振兴战略,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,持续健全完善城乡融合发展体制机制和政策体系,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,加快推进乡村治理体系和治理能力现代化,走出一条农村牧区产业提质增效、村容

村貌翻新变样、乡村文化繁荣发展、基层组织坚强有力、农牧民生活富裕的乡村振兴之路。其次,建设国家现代能源经济示范区。坚持把现代能源经济作为工业经济的重要基石,充分利用煤炭、天然气、环境容量等资源组合优势,围绕煤炭资源开发利用、煤化工、天然气化工及其下游精细化工等产业,以绿色发展、创新发展为导向,一体推进煤电油气风光氢储试点建设,搭建沿黄区域共享的循环经济技术、市场、产品等科技创新服务平台,加强企业自主核心技术研发创新,鼓励企业间、产业间建立循环经济联合体,探索建立“飞地园区”“飞地项目”等形式的区域内、区域间项目异地落地引导机制和合理的利益分配机制,推动煤基清洁燃料、煤基新材料和精细化学品取得重大进展,进军碳化硅、碳纤维、石墨烯等尖端材料实现重点突破,全力打造碳基新材料产业集群。大力发展风能、太阳能等清洁能源产业,扩大新能源外送和就地消纳规模,力争在风光火打捆外送电力上取得新突破,推动生态利用型、循环高效型、低碳清洁型和环境治理型等产业规模不断扩大。第三,建设战略性新兴产业发展高地。重点发展新一代移动通信、计算机及网络、数据信息、新材料、节能环保、生物工程与新医药产业等战略性新兴产业,大力发展软件、研发、信息服务等高技术服务业,提升自主创新能力和产业竞争力。不断推动产业发展迈向多元化、产业结构更趋优化,塑造具有鲜明黄河流域特色的现代产业体系,培植多领域战略性新兴产业增长极。同时,加快培育服务业发展新动能。整合资源,集成优势,以区域中心城市为龙头,产业集聚区、产业园区为重点,着力引导生产性服务业专业化、差异化、高端化和生活性服务业精细化、品质化、便利化。加快发展文化创意、工业设计等生产性服务业,推动先进制造业与生产性服务业有机融

合、互动发展,培育工业互联网、共享工厂、服务反向制造等两业融合新模式新业态,促进产业转型升级和绿色发展。推进商贸物流等传统服务业转型升级,培育发展“互联网+”等新模式新业态;三是打造黄河“几”字湾区域文旅融合发展展示区。深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值,大力保护、传承和弘扬蒙元文化、青铜文化、萨拉乌苏文化,把鄂尔多斯婚礼、鄂尔多斯青铜器博物馆等宝贵文化财富与旅游业发展相结合,延续历史文脉,打造鄂尔多斯特色文化旅游品牌,将鄂尔多斯建成黄河“几”字湾区域文旅融合发展展示区。加快完成全市全域旅游发展规划编制,编制文旅融合全域旅游发展项目,完善文化旅游公共服务体系,提高文化旅游服务水平,促进沿黄旅游业发展由游览观光向休闲度假转型升级,建设沿黄文化旅游强市。重点立足鄂尔多斯市既有沙漠、又有草原,还有黄河的实际,按照全域、多点、成链的思路,围绕沿黄地区大漠风光、草原民俗、黄河文化三大主题,高标准、高质量推进景区基础设施和服务功能提升,把鄂尔多斯独特的沙漠景观、草原风光、民族风情、黄河风韵做成大产业、变成聚宝盆,建成休闲度假、生态观光、几字湾河套文化、沙漠越野旅游目的地。充分挖掘黄河三盛公水利枢纽、库布其水生态、黄河大峡谷准格尔段等黄河优势资源,规划推出黄河文化精品旅游路线,大力传播黄河文化,讲好新时代“黄河故事”,打造亮丽黄河“几”字湾。依托库布其国家沙漠公园、萨拉乌苏沙漠大峡谷、响沙湾等沙漠自然资源,办好各类沙漠越野赛事和特色旅游节庆活动,让鄂尔多斯成为吸引世界各地汽车、运动、旅游爱好者的沙漠越野嘉年华,持续提升鄂尔多斯文化软实力及地区形象、知名度、美誉度。依托鄂尔多斯草原景区、苏泊罕草原景区等草原民俗资源,持续打造以草原民俗为主题的大型实景

演出《英雄》，再有计划推出一批精品剧目，切实提升草原民俗文化品牌影响力。依托成吉思汗陵、昭君城、乌审召等历史文化资源，打造展示蒙元文化、汉匈文化等的新名片。

(二)围绕“两山”理论基地建设库布其沙漠绿色生态教育培训新体系。构思建设库布其沙漠绿色生态学院。通过建立学院模式将库布其生态治理经验和绿色发展理念进行广泛传播，打好库布其品牌的“绿色名片”，为建设美丽中国贡献更大力量。整合现有库布其沙漠生态治理、生态环保、生态扶贫、生态观光、生态能源等资源，以库布其沙漠治理经验做法、两山理念、杭锦穿沙精神为传授主体，通过汲取鄂托克前旗城川红色学院发展经验，建成西北地区首家集生态、环保为一体的“绿水青山就是金山银山”实践教育培训基地(库布其沙漠绿色生态学院)，打造“南有红色城川、北有绿色库布其”的教育培训新格局。

(三)围绕“打造全国文明城市群”持续提升鄂尔多斯美誉度。坚持跳出当地谋发展，打开大门搞建设，深度融入“一带一路”发展和沿黄生态经济带建设，持续加大公路、铁路、航空、水利、电力、管道、信息等基础设施建设，实现区域性互联互通。依托鄂尔多斯在呼包鄂乌城市圈、呼包鄂榆城市圈、呼包鄂银城市圈内具备的基础、潜力和条件，设立承接京津冀、长三角、珠三角等产业转移试验区，吸引更多资本、技术、人才、管理等优质要素向鄂尔多斯集聚，推动优势产品走出去，实现借力借势、协同融合发展。特别是在城市建设方面，要打造全国文明城市群。近年来，鄂尔多斯连续四届荣膺全国文明城市称号，鄂托克前旗、准格尔旗、杭锦旗先后获评全国县级文明城市。下一步，我们要具体做到“五个始终坚持”，始终坚持“一把手抓两手、两手抓两手硬”，始终坚持培育和践行社会

主义核心价值观,始终坚持市旗同步、城乡一体创建,始终坚持创建为民、创建惠民,始终坚持制度化、规范化、常态化创建,确保尽快创成全国首个文明城市群。

(四)围绕“规划和准入”全面做好黄河流域生态保护和高质量发展谋篇布局工作。加快编制高质发展规划。围绕党中央的战略布局和自治区的具体部署,结合“十四五”发展规划编制,按照区域自然条件、资源环境承载能力和经济社会发展基础,加快编制完成黄河流域生态保护和高质量发展规划,划定黄河流域空间准入红线,加强对重点生态功能区的空间保护,搭建起在产业发展、招商协作、基础设施、文化旅游等领域全面搭建区域协作平台,合理调整优化产业布局 and 产业结构,加快新旧动能转换,推动资源型产业转型和制造业高质量发展,使其与国家水源涵养、水土流失保护等重要生态功能区内的保护建设相协调,为今后发展留足空间,打下基础。实行最严格的准入制度。坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”,抑制不合理用水需求,使人口规模、经济结构、产业布局与水资源水生态水环境承载能力相适应、相协调。强化水资源需求管理,严格实施规划水资源论证等制度,将其作为城镇、经济园区等重点领域规划审批决策的主要依据。从严控制“两高一资”产业的技工水平、总体规模和空间布局,加快地下水超采区综合治理,逐步缩小地下水超采区面积。试点开展生态流量管控,在满足生态用水基本需求的前提下,科学分配主要河流和水库水量。严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,合理确定产业发展空间与重点能源基础材料产业发展规模,推动产业结构升级,发展空间布局优化,促进市域生态环境质量持续改善提升。

(五)围绕“集约和治污”做好黄河流域生态保护与治理。加强全流域水资源集约利用。全面实施水资源消耗总量和强度双控行动,统筹配置水资源,持续开展节水评价,从严叫停节水评价审查不通过的项目,从源头上把好节水关。深入开展地下水超采综合治理行动,建立黄河流域地表饮用水和跨界流域水质保护区联防联控等机制,共同推进水源保护区规范化建设管理。严格执行草原保护法律法规和禁垦政策,全面落实草原生态保护奖补政策,持续巩固退耕还林还草成果。加快推进高标准农田建设,积极推广喷灌、滴灌、低压管道输水灌溉等节水灌溉技术,适度压减高耗水作物种植,扩大低耗水和耐旱作物种植比例;实施规模养殖场节水改造和建设,鼓励发展节水渔业、牧业,大力推进稻渔综合种养,逐步建设一批节水农业示范区和畜牧节水示范工程。同时,积极推动再生水、雨水、苦咸水等非常规水利用,在城镇逐步推广普及建筑中水回用技术和雨水集蓄利用设施。加强全流域污染综合治理。建立健全黄河流域环境治理领导责任体系,严格落实河湖长制,及时研判沿黄流域生态保护和建设成效、薄弱环节、潜在风险,统筹推进农牧业面源污染、工业污染、城乡生活污染防治和矿区生态环境综合整治,系统化加强黄河鄂尔多斯段污染治理。坚持长效整治与专项整治相结合,扎实开展河湖“清四乱”专项行动,严厉打击整治采砂、设障、侵占水岸线等破坏河流生态环境行为,加强市内河湖入黄排污口监管,从严控制河流水体污染。全力推进大气污染联防联控联治,以秋冬季采暖期、夏季臭氧污染高发期为重点管控期,以散煤、热力、火电、焦化、石化等重点管控点,协同推进PM_{2.5}、臭氧、挥发性有机物污染防治。扎实推进土壤环境风险防控,加强农业用地土壤污染保护,加大工业建设污染土壤管控力

度,严格落实重污染企业“一企一档”管控措施,逐一落实减排任务。加强工业园区标准化渣场建设力度,综合整治工业固体废弃物堆存场所,提高工业固废综合利用水平。加大农村牧区生活和农牧业面源污染治理力度,加快补齐农村牧区垃圾、污水等基础设施建设短板,加强生活污水收集处理利用、生活垃圾分类收集、畜禽粪污资源化利用、秸秆农膜回收处理、化肥农药减量增效,发展绿色农牧业,将农村牧区环境治理与乡村振兴战略有机结合。

鄂托克旗人大常委会关于优化营商环境 推进产业重大项目建设情况的视察报告

鄂托克旗人大常委会

按照旗人大常委会工作安排,2022年9月8日,旗人大常委会就全旗优化营商环境推进产业重大项目建设工作情况进行主任集体视察,视察组赴蒙西镇、棋盘井镇实地视察政务服务工作、企业运行状况。

一、我旗优化营商环境工作情况

近年来,我旗深入学习贯彻习近平总书记关于优化营商环境重要论述和重要指示批示精神,坚决落实国家、自治区、市关于“放管服”改革精神、优化营商环境的各项部署要求,扎实开展各项工作,取得了显著成效。今年我旗在全面总结2021年营商环境工作的基础上,根据《自治区以更优营商环境服务市场主体行动方案(3.0版)》和《鄂尔多斯市对标先进建设最优营商环境行动方案(500条)》文件精神,全面对标梳理落实各项要求,在优化营商环境推进产业重大项目建设方面效果明显。

(一)深化“放管服”改革,持续优化政务服务

“三集中三到位”方面:各部门与相关政务服务事项基本已实现应进必进,其中已进驻政务服务中心的部门33个,认领政务服务事项总数1625项,截止6月份“综合一窗”已办结事项33045件,其

中,今年“综合一窗”已办结事项 16201 件,同期上涨 189.7%,综合窗口办件量明显提升。

“一网办”方面:依托一体化政务服务平台,加大办事环节精简和流程再造力度,提升政务服务事项网上办理深度。全面梳理认领和发布的政务服务事项 1625 项(依申请行政权力事项 985 项,公共服务 640 项),政务服务事项网办占比 99.45%,全程网办率 90.08%,即办件占比 77.85%，“最多跑一次”事项占比 100%，承诺时限压缩比率 81.14%。进一步完善了网上办事引导功能,优化页面设计、简化办事操作,规范咨询、引导服务,提供更加简明易懂实用的办事指南和网上办事操作说明,让使用人“一看就能懂、一点就能办”。

“掌上办”方面:全力推动全区统一移动政务服务平台协同共建、一体化运行,“蒙速办”移动端注册人数达到 100703 人,注册率 61.89%,超额完成了市行政审批和政务服务局下达的 60%注册任务量。移动终端同时上线政务服务地图、公积金查询等 173 项特色应用,支持申领居民健康卡、社保卡、驾驶证、营业执照等 8 类电子证照,以及支持办理公司设立登记、企业投资项目备案等 38 个事项,并在接入水、电、气、暖缴费以及工资补贴查询等 14 项特色服务的基础上进一步推动更多事项向“蒙速办”移动端转接,实现群众足不出户“指尖办”“掌上办”。

“一次办”方面:对梳理出的 265 项政务服务事项的申请表单、结果样本、审批环节和审批流程进一步减少办事环节、精简申请材料、压缩办理时限。为方便办事群众,在旗、棋蒙政务服务大厅分别设置“一件事一次办”窗口,在内蒙古政务服务网和“蒙速办”App 设置“一件事一次办”专栏,加快“一件事一次办”系统与各部门专

业系统进行对接,截至目前,10项高频“一件事一次办”已全部落地实施。全面落实“一证(照)通”改革,将“一件事一次办”事项中涉及行业准入的多张许可证整合为一张行业综合许可证。目前,已制发69张行业综合许可证。

“帮您办”方面:组建5名专职代办帮办队伍,配备16名兼职代办人员,制定了实施方案和实施细则,梳理公布“帮您办”服务事项47项,制定流程图和办事指南,建立起“一站式”“会商联审”工作机制。在旗、棋蒙政务服务大厅分别设置“帮您办”窗口和企业服务专区,组织开发区相关部门对入园企业落地开展会商联审,与旗级帮代办队伍形成联动机制,把“帮您办”工作阵地前移到项目一线。目前,5个重点项目已开展代办帮办。

“综合一窗受理”方面:通过政府购买第三方服务的形式,在棋蒙政务服务大厅继续推行“综合一窗”受理服务,37名窗口工作人员已全部培训完毕、上岗实操。目前,1054项政务服务事项实现“综合一窗受理”,群众、企业办事时间平均缩短50%,窗口数量由过去的57个,减少到现在30个,节省了人力成本,提高了行政效率。

(二)加强服务监督,不断提高政务服务水平

一是充分利用互联网技术和手段,通过网页、短信、评价器、“蒙速办”APP、二维码、微信公众号等评价方式多渠道全方位开展“好差评”工作。截至目前,我旗好差评总评价数为39114条,其中,满意评价39112条,不满意评价2条,好评率为99.99%。二是重点聚焦企业、群众广泛反映以及各项督查中关于“放管服”改革和优化营商环境存在的突出问题,委托第三方机构北京新广视通公司采取明查暗访、问卷调查、专题调查、网络调查等多种方式,每月开展评价工作。截至目前,已发布11期促效调查报告,查摆问题66

项,已整改完成60项,正在整改4项,旗直各部门促效调查报告整体分数上升25.62%,优化营商环境工作取得显著成效。

(三)提升服务效能,有效激发市场活力

一是完善监管机制。根据《鄂尔多斯市市场监管领域部门联合“双随机、一公开”抽查事项清单(2022版)》和《鄂尔多斯市市场监督管理局2022年度“双随机、一公开”抽查工作计划》,制定了《鄂托克旗市场监管领域2022年部门联合“双随机、一公开”抽查事项清单》和《鄂托克旗市场监管领域2022年部门联合“双随机、一公开”抽查工作计划》,建立了以旗市场监督管理局为牵头单位,市场监管领域相关部门为成员的“双随机、一公开”工作联席会议制度。二是强化政银企协同联通。开展“保项目、入园区、进企业、下乡村”专项行动,组织辖区银行行长赴重点企业开展走访调研,加强企业与银行之间的合作交流,促进金融营商环境落到实处。金融发展服务中心联合发改、工科、能源、市监、农牧、文旅等行业主管部门深入辖区困难企业开展实地调研,了解重点项目资金缺口,动态汇总辖区重点融资企业21家、总需求金额106亿元,第一时间推送市旗两级金融机构,充分发挥“政金企”融资对接纽带作用。三是大力开展招商引资工作。围绕我旗资源、区位、产业优势,坚持节能、低碳、节水、环保的原则,依托主导产业集聚招商引力,不断拓展招商领域,形成“政府主导、部门联动、多方参与”的工作机制,主动开展与京津冀、沪广深、苏浙闽、粤港澳等区域的交流合作,做长做优存量,精招精引增量,全天候、全方位、高标准推进招商引资工作。目前共有招商储备的拟投资项目50个,其中签约项目24个,签约金额1335.85亿元。今年以来累计接待来旗企业48家,外出参加大型会展12次,拜访商会23家次,对接科研院所21

家,拜访招商引资职能部门6个,外出考察企业118家,拜访行业协会8家,接洽招商中介公司8家,线上接洽企业3家。四是持续推进智慧园区、双碳园区建设。按照“统一规划、统一标准、统一云平台、统一管理”原则,扎实推进智慧园区项目落地。项目分三期建设,总投资9000万元。现已完成智慧园区项目批复,6月中旬启动智慧园区项目招标挂网进行公示,计划年底前完成一期项目建设,包含智能运营场所、展示大屏、智能运营中心可视化软件、智慧党建、企业服务中心及自治区统建七大模块等。双碳园区建设方面,已获得自治区工信厅和能源局同意开展低碳示范园区建设的《复函》并已依据《复函》要求完成园区现状及规划排查、土地选址及限制性因素排查、实施方案规划编制等工作。

二、我旗推进产业重大项目建设和项目储备情况

(一)我旗重大项目建设情况。今年全旗计划实施500万元以上项目100个,总投资322.13亿元,当年计划完成投资109.76亿元。1-7月份开复工项目86个,开复工率86%,完成投资84.59亿元,完成计划投资的77.1%。市级调度重点项目47个(新建29个、续建18个),总投资309.36亿元,当年计划完成投资105.7亿元,1-7月份,开复工率100%,完成投资80.81亿元,完成计划投资的76.5%。其中新建项目29个总投资157.03亿元,当年计划完成投资59.8亿元,完成投资50.31元,完成计划投资的84%;续建项目18个总投资152.33亿元,当年计划完成投资45.9亿元,完成投资30.5亿元,完成计划投资的66.5%。旗级调度重点项目53个(新建43个、续建10个),总投资12.77亿元,当年计划完成投资4.06亿元,1-7月份,开复工39个,开复工率73.58%,完成投资3.78亿元,完成计划投资的92.89%。

(二)我旗审批要件办理方面。全旗47个重点项目8类重点手续办结374项,办结率99.5%,其中新建29个项目8类重点手续办结率100%;续建18个项目办结142项,办结率98.6%,未办结手续的为建元焦炉煤气综合利用和东富新能源材料及配套项目的取水许可手续,目前正在申请取水指标。

(三)我旗重大项目储备情况。全旗列为国家重大项目库储备项目有235个,总投资1148亿元,其中,2022年-2023年拟实施的东晶一体化,神龙、神牛等16个重大前期项目,总投资382.8亿元,共需办理8类重点手续128项,按项目个数已办结2个,办结率12.5%;按项目手续已办结95个,办结率74.2%。

三、存在的主要问题

(一)思想观念和认识水平还有待进一步加强。一是部分单位对优化营商环境工作重视程度不够。在经济新常态下,对优化营商环境认识不深,习惯于执行落实上级政策,在优化营商环境方面推出的好经验、好做法不多,创新不足,缺乏先行先试的具体措施。二是部分单位思想观念守旧。对“互联网+服务体系”重视程度不够,存在“蒙速办APP”公示信息有误、部门信息报送情况较差,政务服务新媒体平台内容不更新、互动回应差,同一平台设有多个账号、僵尸账号等问题。

(二)“信息孤岛”“数据壁垒”问题没有得到深层次解决。一是数据共享不畅。由于大多数进驻单位专网的建设部门是国家或自治区级主管部门,全市统一的政务服务平台与专网之间无法进行数据交换,技术壁垒制约了信息数据共享互通,导致运用综合平台网上办理率较低。二是数据融合度不够。各部门、各层级建立的审批服务网络平台,整合度不高,口径不统一,系统不互通,没有形

成一体化整合、一站式宣传、主动式推送,一个事项对应多个平台,重复上传材料,导致审批便捷度不高。

(三)“放管服”改革目标落实的还不够细致全面。一是审批流程还需优化改进。部分单位存在审批时限超时严重,“红黄牌”数量较多的问题。二是“放管服”改革还不到位。按照“三集中、三到位”要求,政务服务事项未100%进驻政务服务大厅情况依然存在,仍有明进暗不进等“体外循环”现象。比如棋蒙大厅公积金业务、车管所机动车业务、供暖业务未入驻;天然气、供电、供水便民缴费未实现网上缴费功能;办理林草、土地等手续时还需企业到乌兰镇办理。三是监管机制还需要进一步健全。推动跨部门“双随机、一公开”监管方面相对滞后。“一单两库一细则”(随机抽查事项清单、抽查市场主体名录库、抽查执法检查人员名录库、随机抽查工作细则)还不够完善。四是标准化、规范化水平较低。目前,我旗六个苏木镇网上办件量较低。好差评评价系统缺少必要设备,不能满足市旗两级调度。苏木镇还存在窗口人员配置不齐,该进驻未进驻等现象。五是金融服务体系还不够健全。贷款渠道单一、信贷产品少、融资成本高。银行抵押条件要求高,程序繁琐、收费较高,贷款额度低且办理难。有的企业为了运转不得已进行民间融资,高利息、高成本导致企业难以发展壮大。信用体系建设滞后。一些企业信用意识差、还款意愿不强,一些企业存在长期拖欠银行贷款本息的情况,致使金融机构不愿、不敢与中小企业打交道。

(四)人力资源供求不平衡,队伍建设有待进一步加强。一是企业用工难的问题仍然存在。新办企业逐年增多,用工量不断增长,用工企业需要劳动者技能水平与岗位要求不匹配,导致一方面有大量的失业人员要求就业,另一方面企业用工缺口较大,难以招

到合格的工人。二是队伍建设有待进一步加强。政务审批工作人员除上班地点在政务大厅外,人事、工资等关系仍在派出部门,政务服务中心没有可行的抓手,以致职权不匹配、“管事与管人”脱节,很大程度上影响了审批服务效能。苏木镇存在窗口人员配置不齐、窗口工作人员关于综窗系统和智慧云审批系统不够熟悉等问题。政务服务局编制空缺较大,导致部分工作进展缓慢。

(五)重大项目引领不够、项目策划储备不足。一是大多项目集中在传统产业,新兴产业项目数量较少、体量较小,支撑性大、带动性强的重大项目不多,引领投资持续增长“引擎”作用不强。我旗固定资产主要依托东日、鄂绒、建元等大企业,以上三家主体完成投资28.95亿元,占完成投资额的60%以上,其中,东日完成投资16.4亿元,占到三家主体完成投资的55%以上,受土地、环境等要素制约,部分项目落地难度较大,投资后劲不足。二是全旗储备项目普遍存在投资额不大、成熟度不高、可靠性不强和数量少、质量差、前期慢、实施难的问题。一些项目在超前谋划、包装设计、审批跟踪、可行性研究论证、拟定实施方面抓的不紧,尚未完成充分的前期准备工作,导致项目难以及时入库,投资带动能力弱化,一定程度上制约着投资拉动作用的发挥。三是因市场预期不稳、环保要求趋紧、资金困扰强烈和能耗总量强度双控,导致企业投资信心不足、积极性不高,一些新项目招引困难、落地缓慢,以燃气和风光能源为主的战略性新兴产业项目成熟度不高,特别是带动作用大、支撑能力强的新项目难以引进。

四、下一步工作建议

(一)提高认识水平、转变思想观念。一是要深化对优化营商环境的思想认识,牢固树立人民至上的服务意识。要更加清醒地

认识我旗营商环境与先进地区的差距,增强对标先进、争创一流的争先意识,强化责任担当。二是要转变思想观念,加强公职人员政务服务信息化培训,促进政务工作人员树立“互联网+”的工作观念,提高其利用网络信息技术处理公务、服务社会、服务企业、服务民众的能力。大力宣传和推广“互联网+政务服务”,提高民众对政务服务信息化的认知程度,引导民众逐步从传统线下窗口转向线上窗口,不断提升民众线上办事意愿和能力。

(二)完善数据共享、信息互通工作机制。全面梳理各审批部门确认的数据主题和数据项,形成优化营商环境专项信息动态共享目录。各部门要积极与上级部门沟通协调,加快打通部门、区域、行业之间“数据壁垒”,以关联性强和业务协同量大的部门信息共享、与民生密切相关的政务数据共享为突破口,加速政务数据关联融合,扩大数据共享范围,为多个平台提供数据融合和业务协同服务,让数据多跑路,让企业和群众少跑腿。

(三)全面落实“放管服”改革目标任务。一是积极创设高效便捷的行政审批程序,加强政务服务事项线上审核效率,持续优化审批服务事项流程。立足审批便利化、流程科学化,坚持问题导向,聚焦薄弱环节,持续减环节、减时限,确保相关政务服务事项在承诺时限内办结。二是要加大“放管服”改革力度。积极推进“三集中、三到位”工作,加强协调意识,对存在“体外循环”的审批项目进行分类梳理,秉持应尽必进的原则,确保相关政务服务事项全部进驻各级政务服务机构。三是要改善企业融资环境。搭建银企合作平台,实现项目融资精准对接。开展金融知识培训,引导企业做好金融服务的基础性工作,实现全方位融资。四是要着力营造公平公正的法治环境。积极推进“双随机、一公开”监管工作进程。努

力完善“一单两库一细则”，完成市场监管部门双随机抽查全流程整合，实现“双随机、一公开”监管全覆盖、常态化。推动“双随机、一公开”监管与信用风险分类管理结合，加强诚信监督评价，推进社会信用体系建设。

（四）加强人才引进、队伍建设工作。一是积极联系走访企业，有针对性开展人才招聘活动。定期深入棋盘井、蒙西工业园区走访调查企业用工、培训需求、失业保险参保等情况，同时提供人才招聘会、新入职职工岗前技能培训等就业服务。二是加强对机关事业单位使用空编的支持力度，提升使用效益。凡部门申报的用编计划，在政策范围内应批尽批，切实增强工作力量，保障职能作用充分发挥，促进行政效率进一步提升，服务好市场主体和群众，适应优化营商环境和经济社会发展新形势。

（五）着力优化产业结构、切实提高储备项目质量。一是要加大招商引资力度，不断推进重点项目建设，持续推动结构优化、产业升级和新旧动能转换。深化产业发展，聚焦优势产业招商，围绕产业链条的上下游产业招商。二是要坚持绿色发展、生态优先原则，立足区位、资源、政策等优势，精准把握“双碳”形式下的发展趋势，动态谋划储备一批补短板、强弱项的高质量发展项目。三是要全力以赴、高效优质地做好服务保障工作，想方设法帮助企业解决水指标、能耗指标等实际困难和问题，推动各类重大项目早落地、早开工、早见效。要盯紧抓实每一个重大项目，简化手续办理，强化要素供给，精准有效保障，确保项目按计划扎实推进。

鄂托克前旗人大常委会关于提升全旗 教育教学质量情况的调研报告

鄂托克前旗人大常委会

根据旗人大常委会2022年工作安排,9月上旬,旗人大常委会成立调研组,对全旗教育教学质量情况进行了专题调研。调研组通过实地察看、听取汇报、查阅资料、问卷调查、座谈交流等方式,全面了解掌握我旗教育教学情况,广泛征求了有关部门,部分校长、教师、家长和人大代表的意见建议。

一、基本情况

近年来,我旗高度重视教育教学工作,全面贯彻落实党的教育方针,坚持“立德树人”的根本任务,深入实施好环境携手共创、好学校提质增效、好校长能力提升、好教师成长激励、好学生全面培养的“五好”工程,为“教育强旗”建设注入强大动力。全旗现有各类学校23所,其中义务教育小学6所,九年一贯制完全学校1所,中学2所(初、高中同校办学),职业中学1所,公办幼儿园11所,民办幼儿园2所。在岗教职工1795人,在校学生1.37万人。

(一)加强基础设施建设,办学条件逐步改善。近年来,累计投入教育领域资金12.11亿元,续建第一小学新校区和城川完全小学等项目2个,新建第二中学、第七幼儿园、上海庙第二幼儿园、昂素

幼儿园综合楼、职业中学创新创业孵化基地综合培训楼等项目5个,补充更新计算机、电子屏等教学设备,翻修维护录播室、舞蹈室等功能教室,教育教学与网络信息技术融合发展步伐不断加快,学校标准化建设达标率大幅提升。

(二)统筹协调各类教育,教育质量稳步提升。学前教育普惠发展,学前教育三年入园率达98.56%,普惠性幼儿园覆盖率达93.33%,公办园在园幼儿占比达89.27%,顺利通过“国家县域学前教育普及普惠”自治区评估验收。义务教育优质均衡发展,深入实施旗级教研带动校本教研活动,组建“课堂教学指导”和“蹲校监督指导”2支旗级教研员队伍,“县域义务教育均衡差异系数”均达到国家规定标准。高中教育优质发展,全面落实普通高中教育综合素质评价,有序推进选课走班等教学改革,教育教学质量持续攀升。职业教育特色发展,深化校企合作、校校联办、产教融合,旗职业中学被评为“第二批全国中小学中华优秀传统文化传承学校”,职业教育影响力、吸引力不断增强。

(三)引入优质教育资源,均衡发展成效显著。实施“区域交流、校际合作”行动计划,民族语言授课学校与国通语授课学校、镇区学校与基层学校全部“一对一”“一对多”结对,通过“走出去+引进来”的方式,加强与内师大附中、市一中、东胜区纺校、康三小、康五小结对共建关系,特别是旗第一中学与市一中建立结对共建关系以来,采取实地互访、跟岗锻炼、远程交流等多种形式,学习借鉴办学理念、教学模式以及管理方式,向市一中聘请了1名校长、3名优秀教师和1名教务干事,开展各类教研活动40余场次,促进办学行为和教育教学质量双提升。

(四)优化教师队伍建设,师资力量不断充实。我旗认真落实“引进100名教育人才”目标任务,积极出台引才优惠政策,面向全国高校择优引进教师13名,招聘教师124名,师资短缺问题得到有效缓解。建立“新教师—成熟教师—优秀教师—骨干教师—名师”培养体系,新建学前教育、高中语文2个“名师工作室”,目前共有名师团队成员197名,配套出台《教师培训评估办法》,今年以来,线上线下累计培训校长58人次,教师3654人次,教师队伍建设取得新进步。

(五)深化教育教学改革,体制机制日趋完善。深化新时代教师队伍建设改革,制定出台了《营造尊师重教氛围十二条措施》和《减轻教师负担措施清单》,全面落实“四个阳光”工程,推进“新生入学一次办”工作,实施“多孩家庭子女同校”政策,并将控辍保学纳入学校办学绩效考核,深化教育督导制度的导向功能,加大教学质量在考核总分的占比,形成了督政、督学、评估监测“三位一体”的教育督导体系。

二、存在的主要问题

从专题调研情况来看,我旗教育教学工作虽然取得了一定成绩,但在实际工作中仍存在着一些困难和问题,主要是:

(一)城乡教育发展不够均衡。一是资源配置相对薄弱。通过夏季学期学科素养检测表明,城乡教育软硬件设施、教师专业素养、教育教学质量、教师办公条件等方面仍有一定差距。特别是上海庙镇幼儿园没有周转房,寄宿在上海庙中学教师宿舍,给教师工作生活带来不便。二是优质教育资源作用发挥不够明显。部分基层学校现代教育设备长期闲置,只应对评估检查,利用率较低,制约教育教学质量整体快速提升。

(二)教育投入仍显不足。近年来,虽然我旗教育经费投入有所增加,但实际办学运转经费、教育教学专题研究、教师队伍培训、后勤管理保障等方面的经费保障不足,教育配套设施建设相对滞后,教学设备陈旧且更新缓慢,生均教学、辅助用房及体育运动场馆面积等指标与周边旗区相比,难以达到相同标准。

(三)师资队伍有待加强。一是优秀专业教师紧缺。由于我旗地理位置偏远、发展空间较小、福利待遇不高等原因,面临老教师动力不足、骨干教师留不住、年轻教师引不来的困境。二是教师队伍专业结构不合理。音体美及理科专业教师不足,尤其是有些老师担任两门甚至以上的教学任务,导致备课时间不足、教学效果不佳。根据线上问卷调查结果,15.82%的受访者认为存在教师结构性短缺,难以满足教育教学需要。三是教师素质仍需提高。各级各类教师学历层次不同、基本素质各异,不少教师安于现状,缺乏敬业精神,产生倦怠情绪,进取意识和科研动力不强,教师队伍优化困难重重。

(四)教学质量亟待提高。一是教研教改不优。教研机构目的不够明确,教学教研氛围不浓,教研活动表面化、形式化,引领驱动学校发展、提高教学质量等方面作用发挥不够充分。二是教学方法有待改进。部分教师专业知识储备不足,难以适应新课改要求,不能很好把握课程的重点难点,没能激发学生学习兴趣,“满堂灌”“填鸭式”教学方式与“甩手掌柜”教学方式成为两个极端。三是课堂教学效率不高。部分教师对教材钻研不深,课堂教学方式比较单一,师生互动较少,距离高效课堂、高效教学要求还有差距,家长焦虑和压力依然存在。根据线上问卷调查结果,7.86%的受访者认

为课堂教学质量一般。

(五)体制机制不够合理。一是考核机制存在短板。部分教师存在“公有制铁饭碗”思想,因年龄大、学历低等原因不能胜任教学岗位,占编却不能完成教学任务;职称评定和晋升政策落实不到位,部分老教师评上高级职称就“退教”,一线教师晋升困难,影响工作积极性。二是教师课外负担较大。贯彻落实减负措施不够彻底,根据线上问卷调查结果,46.86%的受访者认为教师承担与教育教学无关的工作,无法全身心投入到教学工作当中。

(六)教育环境还需优化。一是家、校、社协同育人的融合度不高。家校共育形式单一,互动交流欠缺,教师主动与家长联系沟通不多。二是教育观念尚未转变。面对激烈的升学压力,“唯分数论”“唯升学论”导向比较突出,重智育轻德育、重学习轻品德、重分数轻素质的思想观念仍未根本扭转,素质教育、快乐学习、道德品质培养很难深入全面推开。

三、几点建议

教育是国之大计、党之大计,为进一步提高教育教学质量,促进我旗教育事业蓬勃发展,旗人大常委会结合实际,提出以下几点建议。

(一)提高认识,凝聚共识,营造尊师重教良好社会氛围。旗人民政府及相关部门一要坚持教育优先发展战略,坚守为党育人、为国育才,通过多种形式大力宣传党的教育方针和党中央关于教师队伍建设的决策部署,加大对学校优秀师资力量、教学设备配置、取得的成绩以及先进事迹和典型人物的宣传报道,树立好榜样,形成正能量,努力营造“尊重知识、关心教师、支持教育”的良好氛围。二要加大资金投入力度,严格落实教育经费法定增长要求,提

高财政教育支出占公共财政支出比重,安排专业教师专题研究经费,着力完善教育基础设施建设,持续改善办学条件;同时拓宽经费来源渠道,多方筹集财政性教育经费,合理安排使用,切实提高资金使用效益。三要合理配置教育资源,坚持顶层设计、总体规划、政策先行、机制创新的基本原则,优化教育投入结构,统筹城乡、区域、校际之间协调发展,持续给予基层学校政策、师资、资源方面的倾斜和支持,加快缩小教育水平差距,稳步推进城乡教育优质均衡一体化发展。

(二)招才引智,多措并举,打造高水平专业化教师队伍。一要着力抓好“领雁工程”,注重校长选配任用,从选拔、培养、使用、激励、淘汰等关键环节入手,培养政治坚定、德才兼备、治校有方、素质优良的校长队伍,为教育事业高质量发展奠定坚实基础。二要健全完善教师定期补充机制,按照“总量控制、统筹城乡、结构调整”的原则,加大对高层次教育人才的引进、招聘力度,出台待遇政策,提供优越条件,吸引更多优秀师范院校毕业生到我旗任教,形成优质教师引进来、用得好、留得住的良性循环。三要以建设教育人才梯队为抓手,持续加强“名师工程”,内挖潜力、外引资源,全方位提升教师队伍整体素质,有效发挥名优教师骨干的示范带头作用,实现名师带骨干、骨干带新人的可持续性发展。四要突出“聘、训、流”,加大教师培训力度,强化师德教育和教学基本功训练,持续推进校长及教师轮岗交流,推动区域校际之间师资力量互补。五要积极引进优质服务资源,将校园内外保洁及宿舍保洁工作交予社会企业提供服务,同时统筹规范社会事务进校园,切实减轻教师课外负担,减少对教育教学工作的干扰,让教师安心从教、热心从教、静心从教。

(三)因症施策,抓好关键,千方百计提高教育教学质量。一要强化课堂主阵地作用,创新教学方式,注重启发式、互动式、探究式教学,实现从“以教师为中心”到“以学生为中心”的转变,切实提高课堂教学质量。二要深入贯彻义务教育阶段“双减”政策,坚持德、智、体、美、劳“五育”并举,严格按照国家课程方案和课程标准实施教学,深化课程育人、文化育人、活动育人、实践育人、协同育人,促进学生全面发展。三要科学设计课后服务,合理确定服务时长,除作业辅导外,丰富文艺、体育、劳动、阅读、心理辅导等综合素质拓展内容,不断提升教育服务能力。四要扎实开展校本教研,明确教研员工作职责和专业标准,健全教研员准入、退出、考核激励和专业发展机制,积极创新服务课堂实践、强化教学研究、深化课程改革的有效途径,充分发挥教研机构研究、引领、指导、服务职能。五要大力推进教育信息化建设,深度融合应用“互联网+教育”,打造智慧教育、智慧课堂、智慧学校,以教育信息化促进教育现代化。

(四)深化改革,完善体制,提升科学化精细化管理水平。一要探索推进集团化办学、学区化治理和城乡学校共同体建设,扩大优质教育资源总量,建议初中高中分设办学,形成良好的学风、教风、校风,真正实现“好上学、上好学”的高质量教育发展目标。二要建立健全科学合理的考核考评机制,认真研究职称评聘现状,在依法依规依程序的前提下,科学设定旗内职称评定激励办法;实施教师能力测评制、备课评分制、作业批改评分制、课外辅导评分制,落实“多劳多得、优绩优酬”的绩效工资分配办法,激发工作积极性和主动性。三要完善质量评价监测体系,围绕教育教学质量、学校办学质量和学生发展质量评价标准,强化过程性和发展性评价,考查办

学行为、队伍建设、学业负担、社会满意度、学生综合素质等内容,定期发布监测报告,推动教育治理体系和治理能力现代化。四要建立学校、学生、家长联动机制,加快社区家庭教育服务站点建设,定期开展家庭教育知识培训讲座,引导家长树立正确的家庭教育观,共建平等交流、双向促进、互动共赢的生动局面,努力办好人民满意的教育。

推动文旅消费提质升级 拉动经济社会高质量发展的研究思考

曹 晓

习近平总书记强调,我国经济发展正在从以往过于依赖投资和出口拉动向更多依靠国内需求特别是消费需求拉动转变,不断拓展的内需和消费市场,将释放巨大需求和消费动力。消费是经济稳定运行的压舱石。新冠疫情发生以来,消费特别是文旅消费总体发展形势出现重大变化,各地出台一系列政策措施,多维度刺激文旅行业消费,取得了非常显著的成效。如我们能抓住文旅消费形势变化的有利契机,将进一步优化全市经济发展结构,进而带动经济社会高质量发展。

一、消费是经济发展的基础,对构建双循环新发展格局至关重要

从消费重要性看,消费是生产的最终目的和动力,增加高品质的产品和服务有效供给,推动需求引领和供给变革相互促进,有助于我国经济实现高质量发展。生产、分配、交换、消费是经济运行的四个环节,环环相扣且循环往复。产业循环、市场循环和经济社会循环要通过生产、分配、交换、消费的循环往复来完成。已经生产的商品只有被消费,新的生产才能开始。2020年,消费对我国GDP增长贡献率达到54.4%,其重要作用不言而喻。

从国家战略来看,党的十八大以来,我国开始进一步转变发展理念,着力将经济增长的动力由资源要素驱动切换到创新驱动上来。在深刻分析内外部环境后,党的十九届五中全会明确提出了构建“双循环”新发展格局。在这个新发展格局中,国内市场以及居民消费将扮演及其重要角色,要求各级党委政府要把发展的出发点和落脚点放在国内市场上,做大做强做优传统消费,着力培育发展新型消费。

从双循环角度来看,一方面,要在总量上深挖内循环潜力;另一方面,要从两个维度激发消费潜力:一是消费升级,产品服务品质的提升,二是区域结构的均衡,让西部旗区和广大农村牧区的消费发展起来。从需求侧来看,居民需求得到更好满足;从供给侧来看,产业升级了,技术水平极大提升,商业模式不断创新,服务业也得到发展,进而促进地区经济结构不断优化。

二、文旅消费是挖掘消费潜力的重要方向,培育发展壮大文旅消费正逢其时

我国文化和旅游的发展空间很大,未释放的消费需求也很大,是最能释放消费潜力的领域之一。近年来,随着城乡居民生活水平持续快速提升,广大居民的消费倾向已经从关注生存问题逐步转移到了追求更高的生活品质阶段。2020年,全国居民恩格尔系数为30.2%,连续9年下降,除生活消费外的其他消费逐步走入寻常百姓家。文游业与110多个行业相关联,具有“一业兴、百业旺”的特点,游客每消费1元,可以带动3—4元经济增长,对我国经济和就业的综合贡献率已超过10%。作为个体发展和提升生活品质所不可缺少的部分,文游消费被越来越多的人纳入自己的休闲消费计划之中。人们通过旅游休闲,放松身心,陶冶情操,生活质量

得到了进一步的提升,同时也促进了消费结构优化升级,为文化旅游业转型发展提供了强劲的内生动力,对释放内需潜力、推动经济转型、保障和改善民生都具有十分重要的意义。

(一)国家鼓励支持文旅消费提质升级。2019年,国办印发《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》,从9个方面提出了进一步激发文化和旅游消费潜力的政策措施。包括继续推动国有景区门票降价;鼓励各地结合实际制定实施景区门票减免、景区淡季免费开放、演出门票打折等政策;举办文化和旅游消费季、消费月,统筹各方面资源,推出形式多样的文化和旅游惠民活动;鼓励把文化消费嵌入各类消费场所;研究出台以大型体育赛事为契机促进入境旅游的政策措施;择优确定国家文化和旅游消费示范城市,形成文化和旅游消费试点示范体系;鼓励打造中小型、主题性、特色类的旅游演艺产品;推动星级旅游民宿品牌化发展,丰富休闲度假、文化创意、商务会展、海洋海岛、自驾旅居等各类产品供给等内容。2020年,国家发改委等23部门印发《关于促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的实施意见》提出,构建文旅多产业多领域融合互通的休闲消费体系,建设文化产业和旅游产业融合发展示范区。推动非物质文化遗产保护传承,打造具有中国文化特色的旅游购物场所。推动重点城市加快文化休闲街区、艺术街区、特色书店、剧场群、文化娱乐场所群等建设,发展集合多种业态的消费集聚区。规范演出票务市场,加强对演出赠票和工作票管理,强化票务信息监管。培育新型文化和旅游业态,鼓励博物馆游、科技旅游、民俗游等文化体验游,开发一批适应境内外游客需求的旅游线路、旅游目的地、旅游演艺及具有地域和民族特色的创意旅游商品。

(二)各地抢抓机遇加快培育发展文旅消费。近期,各地相继启动促进文旅消费的活动,在密集发布数百项文旅活动和特色产品的同时,推出大量惠民措施和文旅消费券,力促文旅业加速复苏和转型发展,加快推进文旅消费提质升级,助力经济社会高质量发展。比如,北京市优化旅游产品供给,推出系列精品线路,打造“漫步北京”“点亮北京”“畅游京郊”三大品牌。计划推动旅游业与动漫、影视、演艺、体育等产业融合发展;将推进环球主题公园等重大文化旅游项目建设;计划打造100个文化旅游体验基地;启动10个精品酒店的建设工程,完成500家乡村精品民宿的提质工程;将加快推进“一键游北京”项目。上海市按照“立足本地、联动长三角、服务全国、面向全球”的节点时序,推出一批高质量、高品质的文旅产品,有节奏地开展线上线下宣传推广;加强“五节联动”,推动市民文化节、国际影视节、上海旅游节、国际艺术节、英雄联盟S10全球总决赛五大节庆活动,吸眼球、聚人气、增信心,拉动“吃住行游购娱”等延伸消费;策划“八大主题畅游”,结合季节时令特点,适时推出健康、文博、会展、夜间等八大主题旅游季,引导市民看上海、逛景点、住酒店、看大戏、购特产;推出“一本文旅护照”,组织全市旅游景区、宾馆饭店等单位,集成折扣优惠和在线服务措施,带动提升综合消费等。江苏省从三个方面促进文旅消费。一是推进文旅商跨界融合,目前正在筹办第二届大运河文化旅游博览会等活动,推动老字号品牌集聚区文旅商融合发展;二是大力发展乡村旅游,在今年将推出第二批省级乡村旅游重点村;三是加快发展夜间文旅经济,年内将确定一批省级夜间文旅消费集聚区建设单位。山东省重点在财税、金融等方面给予支持,省、市、县三级投入消费引导资金1.2亿元,加大文旅资源网上

推介力度,提高好客山东品牌影响力。组织评定首批文化和旅游消费示范县、试点县,对各类旅游产业要素提档升级,促进文化和旅游服务贸易稳定增长。

(三)全市的有益探索为进一步激发文旅消费潜力奠定了坚实基础。近年来,市委、市政府高度重视文旅经济,抢抓政策机遇,把文旅消费工作纳入全市“十四五”规划和《黄河流域生态保护和高质量发展示范项目方案》《建设国家文化和旅游消费示范城市工作方案》等重大规划中统筹谋划,制定《支持促进全域旅游发展若干政策措施》《支持促进文化和旅游消费若干措施(试行)》等一揽子地方政策,配套安排专项奖励资金,保障重大文旅项目和文旅消费活动,调动社会力量合力扩内需、补短板、促增长,获评成为自治区唯一的首批国家文化和旅游消费示范城市。累计建成21家全国绿色矿山,承办沿黄省区地方戏展演等一批展览展演活动,涌现出《黑缎子坎肩》等一批文艺力作,开发出《鄂尔多斯婚礼》等一批演艺精品,高水准建成响沙湾沙漠水世界等一批优质文旅项目,常态化开展“乡村文化旅游节”等群众文化活动3000余场次,创新开展文创、非遗、文博、图书、演艺“五进景区”活动100余场次,吸引50多万市民走进各类景区、文化场馆参与消费,发放3万张“鄂尔多斯文化旅游优惠卡”,持续拉动地区文旅消费。2020年,全市实现文旅消费收入1.2亿元,取得较好成绩,为我们下一步不断激发文旅消费潜力奠定了坚实基础。

三、消费回流本土市场,精准把握文旅消费发展新趋势

新冠疫情发生以来,我国消费最重要的变化之一是境外消费的回流,特别是随着“低龄高端”消费人群的回归,国内文旅发展潜力全面释放,给国内文旅消费市场提供了一个很好的转型升级机

会。近日,中国旅游研究院发布预测,我国游客的旅游目的地转向国内游、本地游,旅游方式转向家庭游、定制游,旅游偏好转向度假休闲、深度体验的三个趋势已非常明显。马蜂窝旅游发布的《中国体育旅游消费大数据报告(2021)》提出,我国体育旅游年轻化特征显著,90后占比达40%,成为出游的绝对主力,年轻人把更多时间和精力投向深潜、帆船、冲浪、滑雪等国内新兴体育项目,在玩法上也日趋多样。

(一)免税消费热不可挡。2020年中国旅行服务进口同比大幅下降下降了47.7%,而同期海南离岛免税销售额达到了274.8亿元,与疫情前的2019年相比暴增103.%,三亚因离岛免税政策和休闲度假资源的双重优势,成为国内旅游热度最高的城市。事实证明,离岛旅客免税购物政策是最富“含金量”的一项政策,离岛免税购物的吸引力显著增强,对引导海外消费回流起到积极的促进作用。同为历史名城的西安和长沙,因免税政策的加持,旅游热度也出现大幅增长。其中西安旅游热度位列全国第四,长沙也首次进入全国热度榜前十。后疫情时代,游客更加重视出行的安心安全,国内游和周边游仍将是旅游市场的主旋律,在确保安全的前提下,有免税购物需求的人们更倾向于选择安全系数较高的国内或周边城市。

(二)夜间旅游成新增长极。近年来,全国各大目的地纷纷布局夜间旅游,江河夜游、夜间演艺、小吃夜市等各类项目相继亮相,不少景区也尝试延长游览时间,为游客提供了更多夜游选择。2020年,夜间经济为文旅产业的疫后复苏做出了的贡献。数据显示,72.22%的95后游客会在旅行中专门策划夜间游玩的行程,90后和00后的夜游人群占比也超过60%。国内各大旅游目的地的

“夜景”、“夜市”也都成为当地旅游的热搜关键词。相比常规的日间游览,夜游从时间维度拓宽了旅游资源的延展面,为目的地文旅产业的发展提供了更多可能性。目前的夜游项目仍主要集中在灯光秀、大型演出和夜游船等方面,相似度较高,相比游客日益个性化、多元化的夜间消费需求,今后的夜游市场仍存在更多提升空间。

(三)赛事旅游不断发展壮大。体育赛事不仅能够在比赛季为举办地带来热度,也是当地展现城市形象以及文化风貌的大好时机。在马蜂窝2021年体育旅游热门境内城市Top10榜单上,因疫情导致的境外游受限,却让以往热衷境外体育游人群纷纷将目光转向境内目的地,上半年,“旅行+运动”关键词热度环比上涨235%。北京凭借2022年冬奥会举办地的优势位列热门城市第二名,青岛则凭借帆船体验、出海看日落喂海鸥、海钓等体育游乐项目位居第三,奥林匹克帆船中心、奥运帆船博物馆均是热门景点。马蜂窝用户调研显示,“运动+社交”已成当下年轻人的潮流。类似“潮玩运动街区”的一站式社交运动娱乐场所已成为年轻人争相造访的网红打卡地,在那里不仅可以和朋友一起体验VR、射箭、壁球、复古溜冰、密室、F1赛车模拟器、气步枪模拟射击、冰壶等运动项目,还可以享受美食、酒水、表演、赛事直播等附加娱乐内容。

(四)旅游代言正在兴起。2020年以来,在新冠肺炎疫情等多种因素影响下,产业数字化不断深入,新电商模式加速推进,这些发展趋势不断推动地方各级领导干部主动适应新形势,一些基层领导干部走进直播间,以短视频或直播代言方式为地方推动文旅产业发展探索了新路径。比如,新疆昭苏县原副县长贺娇龙在抖

音注册账号,因策马雪原的视频走红,短短几个月,她的抖音平台粉丝由10万增加到368万,每期视频获得的点赞量均在2万以上,前往昭苏县的旅游团已排到10月份以后,提升了当地的知名度,极大的带动了当地文旅产业发展。领导干部直播代言带货,其身份权威性可转化为党员干部自身、网络平台和营销者责任的三重保险,意味着用个人信誉乃至地方政府信用为产品“背书”,有权威背书责任与产品可信性,消费信息、产品的安全感自然增强,让广大网友更加信赖主播的身份,由此延伸到对产品的信任上,进一步提升了产品可信性和竞争力。因此,党员领导干部为地区直播代言走红成为必然,也成为塑造地区文旅名优品牌、助力地区经济发展的新方法,

(五)品质提升迫在眉睫。世界旅游城市联合会专家委员会副会长张辉在《我国旅游进入新发展阶段》中指出,进入旅游新发展阶段,我们重新认识旅游在以人民为中心发展理念中所扮演的角色,重新审视我们的制度设计是否适应了大众化旅游发展阶段的要求,重新思考的工作重点是否与大众化旅游发展阶段相协调。当前,游客越发追求高品质的旅游服务和体验。然而,目前文游行业仍存在一些乱象和问题令游客大呼“伤不起”。比如某高端酒店,虽然价格直逼甚至超过国际水平,但是软件服务却差强人意,入住办理超时、用餐拥挤、服务冷漠等硬伤,令消费者表示“不会再来第二次”。文旅产业在经济新格局和高质量发展背景下,对国内旅游服务质量、新型休闲度假产品的开发,以及旅游资源文化内涵的挖掘都提出了更高的要求,要不断适应未来发展的新逻辑,着力补短板强弱项,推动产品升级、品质提升,加快优化文旅游消费结构。

四、加快推进我市文旅消费提质升级的几点建议

我市山川秀美、天朗气清、地域风光特色鲜明,地方物产丰富多样,但仍有许多美景、美食、优质产品“养在深闺人未识”。要抓住文旅消费快速发展的有利契机,以文旅消费提质增效促进消费转型升级,以消费转型升级不断优化经济结构,以经济结构优化带动经济社会高质量发展。

(一)统筹利用文旅资源优势,构建文旅消费新格局。我市既是北方历史文化名城,也是宜居宜游生态绿城,萨拉乌苏文化源远流长,鄂尔多斯青铜器、阿尔寨石窟灿烂辉煌,蓝天白云“标配天气”,夏季平均气温21℃,自然形成天下唯一的黄河“几字弯”,鄂尔多斯草原、黄河大峡谷、神奇响沙湾、遗鸥湿地等大漠风光让人流连忘返。下一步,要充分利用好文旅资源优势,从机构职能上打破了行业隔阂,实现人合事合力合心合;从发展格局上突破产业壁垒,实现要素叠加、资源整合、平台创新与空间重塑,着力构建文旅消费新格局。一是抓规划引领,做好“谋”字文章,抓好被评为国家文化和旅游消费示范城市政策红利,建立完善文旅消费工作协调推进机制,形成促进文旅消费的强大合力,于变局中开新局,抓实项目预评估,谋划储备一批标志性、引领性文旅消费项目,实行“清单制+责任制”,形成了“签约一批、新开工一批、建设一批”梯次推进的重点文旅消费项目建设格局,积极引导投资新方向,确保资源利用最大化;二是抓招商引资,做好“引”字文章,高质量筹备好首届全市旅游发展大会,完善促进文旅消费配套政策措施,精心举办好草原丝路文化旅游节等系列活动,营造文旅营商浓厚氛围,利用好“鄂十条”文旅消费营商政策,不断加大招商引资力度,改进招商方式,开展精准招商、平台招商;三是抓消费增长,做好“促”字文

章,加大财政补贴力度,支持各旗区设立1000万元以上文旅消费专项资金,各旗区参照试点标准抓好文旅消费工作并列入综合考核。通过全市各级财政资金直接补贴、鼓励引导文旅企业和金融机构投入资金参与或折扣让利等形式,持续发放鄂尔多斯文旅惠民消费券。借鉴浙江经验,推动全市AAAA级以上景区大幅度降低门票价格,进一步拓展文旅消费市场。

(二)丰富优质文旅产品供给,深挖文旅消费新动能。当前,文化和旅游消费愈发呈现出个性化、多样化、品质化特点,游客不再片面追求“白天看山观庙、晚上宾馆睡觉”的观光旅游,而更倾向于文化体验和心灵洗礼。相比之下,文旅优质产品与服务供给总量不足、结构不合理等问题日益突出。下一步,要顺应市场需求,发展壮大文旅消费市场主体,利用网络科技技术,深入挖掘文旅消费新动能,推动市场消费由物质消费向精神消费升级,不断提升消费层次。一是丰富文旅消费新亮点。按照“季季有主题、月月有活动”的目标,整合文艺演出、美食品鉴、展示展销、红色旅游、乡村旅游等优质文旅资源,不间断举办“春季赏花踏春、夏季赏花度假、秋季赏花休闲、冬季赏花赏灯”四季赏花主题文旅活动,打响做精“草原丝路上的花园城市”品牌。大力发展夜间经济,全面拉动消费回补。在全市商业网点布局规划一级、二级夜间经济中心区,支持有条件延时经营的景点、有能力开展夜间大型表演活动的景区,充分发挥规划对夜间经济发展的引导和促进作用,在实现旅游核心功能的基础上,进一步完善配套服务、丰富衍生服务。加强体育旅游与文化、教育、健康、养老、农牧业、水利、林业、通用航空等产业的融合发展,培育一批复合型、特色化体育旅游产品。在确保安全的前提下,重点发展马拉松、自行车、

山地户外等市场基础好的群众性体育赛事活动,促进体育赛事与旅游活动紧密结合。进一步扩大跨境电商零售进口商品清单,吸引国际知名品牌在华首发新品,带动提高文旅消费。二是建设文旅融合新项目。建立全市文旅重点项目协调调度、运行分析、动态调整、投融资促进、定点联系服务和督查考核“六大机制”,组织开展项目常态化督查,统筹协调发改、财政、自然资源、生态环境等部门强化要素保障,确保文旅项目建设顺利推进。加快推进鄂尔多斯动物园三期、黄河大峡谷黄河文化馆等61个、总投资百亿元的重点文旅项目建设,稳投资、促消费。与金融机构合作搭建融资项目对接平台,创新发行专项债券促进重大项目融资,有效缓解文旅企业融资难题。三是满足文旅升级新需求。鼓励发展线上线下融合消费新模式,促进传统销售和服务上线升级。鼓励使用绿色智能产品,促进养成健康生活习惯。坚持包容审慎监管,推动新消费健康发展。促进文化、旅游与现代技术相互融合,发展基于5G、AR、VR、人工智能等技术的新一代沉浸式体验型文化和旅游消费内容,支持数字视频、创意设计、生态旅游、非物质文化遗产主题旅游等新兴业态融合发展,为游客提供高品质的文旅消费体验。四是探索文旅发展新模式。抓住直播经济热潮,积极拥抱新业态,以鼓励倡导党员领导干部直播代言带货为契机,打造一批靠得住、有特色的文旅产品,建成一批影响大、可持续的网红文旅打卡圣地,在抖音、快手等直播平台上精心打造一批“鄂尔多斯前世今生”“旗长谈农牧业”“局长请你来旅游”“鄂尔多斯温暖全世界”等沁人心扉、观众喜爱的领导干部直播号,吸引外地企业前来投资,吸引广大游客前来旅游。加快培育一批有重要影响力的本土民间直播代言带货旅游主播、乡村主播、美食主播等,

更好地打造、推介地方文旅特色品牌,实现可持续、常态化、高质量发展。

(三)提升文旅对外形象,展示文游消费新内涵。当前,随着民众的文旅消费能力不断提升,人们更愿意为高品质的旅行服务买单,但仍频频陷入旅游陷阱,比如“擅自改变行程,降低住宿标准和餐标”“加收附加费”“强迫购物”以及“在景点买到伪劣商品”等问题频频发生,这些问题在我市也不同程度存在,极大地损害了地区形象,对于推进文旅消费提质升级非常不利。下一步,要按照“造势、求实、赢市”六字方针,做好文旅形象宣传,让游客心甘情愿消费,让越来越多的游客到鄂尔多斯消费。“造势”就是以地区形象宣传、产品推广、氛围营造为重点,出台《城市形象推广行动计划》,打造全方位、立体化的宣传推广体系,深耕“鄂尔多斯温暖全世界”文游品牌的传播力、影响力,大力开展节会品牌营销,推动鄂尔多斯文游品牌国际化,大力拓展周边客源市场,努力突破重点中远程市场,不断扩大我市旅游市场规模。“求实”就是按照建设国家文化和旅游消费示范城市总体要求,加大公共服务设施建设力度,确保游客能够在最短时间内抵达博物馆、文化馆、文化广场、剧院等公共文化设施,设置旅游接驳和景区直通车线路,市内开辟旅游观光专线,提升景区景点、餐饮住宿、购物娱乐、机场车站等场所多语种服务水平。全面推广应用“鄂尔多斯文化云”平台,与国家和自治区有效链接、“线上+线下”全方位服务。完善鄂尔多斯智慧文旅公共服务平台,实现“一部手机游鄂尔多斯”。“赢市”就是坚持按市场规律办事,力戒“叫好不叫座”的面子工程、形象工程,持续深入开展文游市场综合整治行动,重点围绕“吃住行游购娱”加大市场秩序整治力度,严厉打击违法违规经营

行为,对违规的该摘牌的摘牌,该降级的降级,该退出的退出。探索实行“无理由退货”,建立先行退款机制,实现“线下购物线上退、本地消费异地退”,营造“安心、放心、舒心”的市场消费环境,营造“到鄂尔多斯旅游都挺好”的良好市场氛围,不断增加鄂尔多斯文游市场凝聚力和竞争力。

关于创新推进人大代表全域全时全员 服务群众与基层党建社会治理 深度融合发展的对策建议

曹 晓

基层是社会治理的基础和重心,基层社会治理是国家治理的最末端、服务群众的最前沿。习近平总书记强调,一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层,基础不牢,地动山摇,要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系,树立“全周期管理”意识,努力探索现代化治理新路子;要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,拓宽联系渠道,积极回应社会关切,更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。加强和创新基层社会治理,关乎党长期执政、国家长治久安和广大人民群众切身利益。推进人大代表全域全时全员服务群众与基层党建社会治理深度融合发展是更好发挥人大代表作用,优化基层治理,助推建设福祉更高幸福鄂尔多斯创新举措,是深入贯彻落实总书记重要讲话重要指示精神的生动实践,对于推进地区治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

一、积极回应民生重大关切为开展全域全时全员服务群众奠定坚实基础

习近平总书记指出,为政之要,以顺民心为本,人民代表大会

制度之所以具有强大生命力和显著优越性,关键在于深深植根于人民之中,一切国家机关和国家工作人员必须牢固树立人民公仆意识,把人民放在心中最高位置,保持同人民的密切联系,倾听人民意见和建议,接受人民监督,努力为人民服务。近年来,市人大深入践行以人民为中心发展思想,把满足人民群众更加美好生活向往作为工作的出发点和落脚点,努力使人大工作更好体现人民利益、反映人民意愿、增进人民福祉。高度关注“一老一小”民生保障,制定养老服务条例,创新设立“喘息服务”“时间银行”及子女陪护假等条款。聚焦办好更加公平、更有质量的教育,制定中小学校幼儿园规划建设条例,连续三年监督全市义务教育均衡发展情况,形成推动问题解决的工作合力,中小学校教师绩效工资、校园土操场标准化改造等工作得到有效落实。跟踪推动公共医疗服务均衡普惠,提出6个方面24项问题清单,听取审议意见落实情况报告,清单反馈问题实现清零销号。开展民生问题专项监督工作专题调研,开展公租房、房地产“办证难”等专项整治行动取得的成效,推动政府部门改进作风、提升效能。制定的文明行为促进条例是我市第一部促进型立法,在规范群众反映强烈的不文明行为、巩固提升文明城市创建成果上发挥了积极作用。高度关注群众饮水安全,制定集中式饮用水水源保护条例,督促健全完善水源地保护机制,真正让广大人民群众喝上干净水、放心水。紧扣人大代表履职需要,充分发挥人大代表作用,盯紧代表建议提出和办理“两个高质量”,积极组织代表开展会前集体视察。修订代表建议督办办法,建立优秀代表建议、代表建议承办先进单位评价机制,创新对重点代表建议承办部门开展专项评议,累计办复代表建议750件,评议重点承办部门5个,评选优秀代表建议40件、先进承

办部门17个,代表建议办结率和办成率明显提升,真正让代表“说了有回音、提了有效果”。伊旗、达旗人大常委会应代表要求,围绕集中供暖、道路交通、住房建设、医疗卫生等民生问题,专题约见政府部门负责人,推动一批重点问题得到妥善解决,走在了全市前列。

我们也要看到,人大工作特别是在代表履职等方面与时代使命、党委要求和群众期待还有差距,比如有些代表们没有正确认识理解监督的真正内涵,合理把握与支持之间的关系,思想上仍走不出“监督就是唱对台戏”的误区,总担心监督多了,会对工作造成干扰,对发展形成阻力;少数代表还没有真正意识到肩上担负的重大使命和责任,把参加人代会和应邀参会列会看作是“奉命行事”“例行公事”,对参政议政缺乏政治热情,缺乏强烈的使命感和责任感;不少代表会更多地站在选举他的行政区域思考问题,并为争取区域局部利益而不遗余力地进行鼓与呼,致使建言献策、提出议案建议等履职行为存在一定短视性和局限性;一些代表兼职化使代表优先考虑的是自己的本职工作,将履职排在了第二位,有的代表“开会不发言、闭会不活动”,履职状态不佳,成了“挂名代表”。有的既不走访联系群众、也不提建议和意见,存在代而不表的问题;还有的虽发了言,但由于没有做深入调研,问题说不准,情况讲不透,提出的建议和意见缺乏针对性,出现表而不代的问题。我们要认真研究和解决当前人大代表工作中的突出问题和弊端,通过开展人大代表全域全时全员服务群众行动(按照全市各级人大代表所在地分布情况,统筹考虑选区选民数量、实际工作量等因素,进行科学划分网格,做到边界无缝隙、空间全覆盖、服务无死角,实现全域推进;统一整合各人大代表之家

(站)资源,建立线上工作群,积极开展事件处置、隐患排查、矛盾调解、民生服务等服务,坚持时间全覆盖,做到24小时待命,实现全时响应;建立将全市各级人大代表全员纳入网格体系,引导人大代表访民情、顺民意、解民忧,让人民群众切实感受到人大代表就在身边,营造“有事情,问代表,有困难,找代表”的浓厚氛围,实现全员服务),最大程度推动人大代表依法积极履职、有效发挥主体作用。

二、全市党建“一核四化”社会工作模式有力促进了基层治理和服务创新

近年来,我市坚持党建核心引领,积极探索以城乡社区为平台、社会工作专业人才为支撑、社区社会组织为载体、社区志愿服务队伍为依托、社会公益慈善资源为助推的“五社联动”服务机制,初步形成了“一核四化”社会工作模式,有力促进了基层治理和服务创新。

一是突出党建核心引领。将推进“五社联动”写入党代会工作报告,制订出台实施方案,市、旗区成立领导小组,苏木乡镇(街道)、社区层面设立联席会议制度,形成上下联动、条块结合、齐抓共管的社会工作整体合力。在市、旗区民政局成立社会组织党建办和党委,在社区建立以社区党组织为基础,融合社会组织党组织、各领域党组织的联合党委(党总支),联合辖区党员,动员社会力量参与社会服务工作,实现党建联抓、活动联办、难题联解。

二是搭建四级服务平台。坚持一体化推进四级社会工作服务平台建设,依托社会工作服务项目实施,年内推动在市级设立社会工作服务指导中心,9个旗区全部设立社会工作服务中心,32个苏

木乡镇(街道)设立社工站,覆盖率41%,具备条件的114个社区设立社会工作服务室。市级统筹资金,以政府购买社会工作服务的方式对苏木乡镇(街道)社工站按每个20万元的标准给予补贴。配套制定《基层社工站服务指引》《基层社工站督导工作指南》等制度规范,严格落实“六有”标准,实行任务清单制度,确保社工站标准化管理、规范化运行。

三是促进兜底民生服务集约化。制订出台《推进街道社区购买社会组织服务创新基层社会治理工作实施方案》,统筹整合各相关部门下沉事项开展政府购买服务。依托基层社工站(室),在集中开展社会救助、养老服务、儿童福利、社区治理4项基本服务的基础上,协调联动其他部门,整合场地、人员、资金等资源,形成“4+X”社会工作服务项目,推动兜底民生服务向系统化、综合化、集约化转变。

四是实现社会工作服务精细化。2018年以来,接续实施了“三社联动”“五社联动”等社会工作服务项目,引导社工机构承接项目、专业社工实施项目,带动社区社会组织、志愿服务队伍、社会慈善力量联动参与服务,累计服务老年人1万余人次,儿童9000多人次,受益人群超10万人次,切实提高了人民群众的满意度和幸福感。但目前的基层党建工作在组织体系、工作质效、服务能力等方面还存在一定薄弱环节。比如,一些地方上下级没有形成有效联动,“各搭各的台、各唱各的戏”现象一定程度上存在,没有真正拧成“一股绳”;一些党员干部主动融入群众不够,宣传动员群众不够,联系服务群众不直接、不到位。

三、推进人大代表全域全时全员服务群众与基层党建社会治理深度融合发展恰逢其势

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党建对基层社会治理工作的引领功能。习近平总书记多次强调要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。2021年,中央发布《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》。《意见》是我国针对基层治理工作印发的首个系统性、纲领性政策文件,是中国特色社会主义基层治理制度建设的重大成果,为推进新时代基层治理现代化建设提供了坚强政治保证和有力制度支撑。

《意见》的出台既是对基层治理的一次系统性阐释和指引,要求基层治理更加凸显治理效能,也为社会工作发展提供了重要契机。《意见》对村(社区)服务格局作出了系统部署。在制度建设方面,要研究制定社区服务条例,编制城乡社区服务体系建设规划,完善支持社区服务业发展政策,推进社区服务标准化;在机制建设方面,要优化乡镇(街道)政务服务流程,加强村(社区)综合服务、兜底服务能力建设,强调实施政府购买社区服务;在设施建设方面,要推进城乡社区综合服务设施建设,将综合服务设施建设纳入国土空间规划之中,依托其开展就业、养老、医疗、托幼等服务,加强对困难群体和特殊人群关爱照护。除了基本的政务服务、生活服务以外,结合目前国家层面推进的乡镇(街道)社会工作站建设,要加强社会工作对社会福利、纠纷调解、应急处置等领域的服务供给,通过推动基层社会服务体系构建、不断拓宽社会工作参与基层治理的渠道,发挥社会工作促进基层治理效能的专业服务优势,实现基层治理社会化、专业化目标。

《意见》提出要增强乡镇(街道)的行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力和平安建设能力,特别是要切实

增强基层干部为民服务的能力,在服务中获得群众的赞许和政治认同。下一步,中组部等部门将指导各地制定贯彻落实《意见》具体举措,加强对《意见》贯彻落实情况和基层治理工作成效的评估,评估结果作为市、县级党政领导班子和领导干部考核的重要内容,结合党史学习教育和“我为群众办实事”实践活动,让人民群众切实感受到基层治理现代化建设的实惠和好处。可以看出,基层治理支撑着国家治理的大厦,而基层治理的重点是基层社会治理,关键是打造共建共治共享的社会治理新格局,核心是党建引领的机制创新,特别是关乎群众利益的事情需要引起高度重视。因此,我们要按照总书记重要讲话重要指示精神 and 《意见》安排部署,结合鄂尔多斯实际,加快出台创新举措,推进人大代表全域全时全员服务群众与基层党建社会治理深度融合发展,进一步完善和优化基层治理。

四、推进人大代表全域全时全员服务群众与基层党建社会治理深度融合发展的对策建议

进入新时代,在国家推动社会治理重心向基层下移的大趋势下,我们要立足地方实际,从政治上把大局、看问题,不断探索践行更有利于基层治理的新模式和新路径,创新完善更有实效的社会治理,把资源、服务、管理放到基层,把人大代表更好服务群众同基层党建和基层治理深度融合起来,打造新时代人大代表工作品牌,推进基层社会治理现代化,不断提升基层社会治理水平。

(一)探索主体融合,管好“责任田”。推动人大代表全域全时全员服务群众与基层党建和社会治理主体融合,不断完善以党建为引领的社会参与制度,全面激发基层治理活力,建设人人有责、

人人尽责、人人享有的基层治理共同体。一是建立融合发展体制。加快建立“旗人大主席团—镇街中心联络站—嘎查村(社区)级联络站—人大代表”四级网格,明确网格职责,构建起横向到边、纵向到底、全面覆盖、分级管理、网中有格、格中有人的网格化管理体系,将网格服务阵地延伸到群众家门口,建立各级人大代表与旗区、机关、学校、“两新组织”、国企等协同推进组织联建、服务联办、工作联动的长效机制,建立以旗区党组织为核心,社区组织、社会组织、社会团体、人大代表、广大群众等共同参与的基层治理格局。二是健全管理机制。研究制定《人大代表网格化联系服务群众示意图》《人大代表网格化联系服务群众工作流程》《人大代表驻站工作职责》《人大代表联络站活动制度》《人大代表联络站档案管理制度》等制度和指引,结合在职党员常态化进社区等,实行代表联络站每月至少组织一次网格员(人大代表,下同)与群众见面活动,采取接待、面商、座谈等形式直面服务,并定期深入到联系户中听取和收集意见建议。健全“工作在工作单位、活动在社区、奉献双岗位”的在职党员(人大代表)管理新机制,建立登记备案、沟通联系、激励约束等制度。丰富党建指导、政策宣传、纠纷调处、扶贫济困等党员(人大代表)志愿服务形式,建立选民群众一户一档案,收集选民群众的家庭特点、生产生活等情况,方便结对代表结合实际情况给予重点关注或帮扶,带动社会参与,为基层治理赋能助力。三是主动发挥作用。探索城乡党组织与人大代表联建机制,推动各级人大代表中的领军人物、骨干人才、专业人才等深入基层生产一线、深入群众生活听取意见建议,将被动“坐诊”转变为主动“巡诊”,拉近与选民群众的距离,采取同过主题党日、跟班锻炼、结对帮带等形式,及时了解社情民意、为民排忧解难,

提升联系和服务群众的质量效果,提升农村牧区党员干部引领乡村振兴、推进基层治理水平,助推城乡融合发展和城乡治理一体化。

(二)推动内容融合,种好“责任田”。推动人大代表全域全时全员服务群众与基层党建和社会治理内容融合,要牢记党的根本宗旨和人大的职责使命,坚持民有所呼、我有所应,加快构建精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台,切实把群众的事情办好。一是始终紧贴群众需求。深化服务型党组织建设,实行党员人大代表“24小时全天候”联系服务群众模式,以群众需求为导向延伸服务半径,实行社区工作事项准入制度,减轻基层特别是村级组织负担。构建全面覆盖、灵活高效的基层服务体系,以社区党组织为主导整合服务资源,以党员人大代表为骨干建强服务队伍,以社会组织为依托激活社会力量。搭建“党群服务站”“十五分钟服务圈”等平台,推行项目化、一站式、菜单式、代理式等多元便捷精细的服务模式,及时就地解决群众诉求。二是精准对接群众需求。探索创新“8+8+8”全天候服务模式,将每日24小时分成3个时段精准对接居民需求。其中,第一个时段是工作日的8小时,主要提供综合治理、民政社保、老幼托管等一站式便民惠民服务。第二个时段是工作时间前后的8小时,主要提供快递代收、趣缘活动、全民健身、文化沙龙等有温度的服务项目。第三个时段为夜间8小时,主要提供物业巡逻、网格值守等保障服务。三是高效满足群众需求。统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统平台和应用终端建设,强化系统集成、数据融合和网络安全保障。推动党建、人大、政务、城管等信息平台的多网联动和数据共

享,积极探索多方位“二维码”为民服务模式,开启为民服务网上直通车,推动形成数据共享、资源集聚、无缝联动的党建和人大融合工作格局。建立基层治理智慧化技术标准体系,制定住宅小区数据采集标准、数据管理标准、数据治理标准及平台系统协议规范。

(三)强化机制保障,守好“责任田”。推动人大代表全域全时全员服务群众,要建立常态化预算和动态投入机制,确保有能力解决好面向基层广大群众的日常服务问题。一是强化代表建议督办机制。以解决问题为目标,以代表满意为标准,不断提升代表建议督办实效。在督办过程中,注重督促承办单位加强与代表的即时沟通联系,防止出现“重答复、轻办理”现象,建立民意收集、交办、跟踪督办、落实反馈工作机制,有效推动代表建议办理工作由“代表对答复满意”向“代表对办理过程和办理结果满意”转变,确保基层群众反映的事项“件件有着落、事事有回音”。二是增强群众参与能力。围绕基层重大事务和群众关注问题,由党组织牵头召开听评会,人大代表、党员群众代表等共同商议,探索培育服务性、公益性、互助性社会组织,让成员身份和职责得到正式确认,通过政府鼓励和实质性支持,促进其实体化运作,引导各部门、志愿者有序、有效参与基层管理服务,在政府层面起到参政议政的作用。三是继续完善代表联系选民制度。对代表每年走访选民的人数、时间、方式和内容等作出具体规定,进行规范。完善党员代表评议制度,通过设置群众评议箱、随机走访、监督员专报等,收集社情民意,考评城乡社区治理工作。做好代表向选民述职和选民对代表履职评议工作,增强代表履职的压力和动力,对参与基层治理中积

极性高、履职能力强、作用发挥好的代表,可由选民提名连任,人大等有关方面可推荐承担更重要职责。四是加强代表业务培训。通过动员会议、集中培训、交流学习等形式,开展人大代表网格化工作业务全员培训,对代表联络站人员、网格组长进行重点培训,让代表掌握网格化管理工作有关要求,主动融入网格,更好履职尽责。

关于如何提升人大司法监督刚性的 几点思考

任若玲

如何坚持与时俱进完善人代会制度,切实肩负起新时代新征程赋予人大的新使命新任务,筑牢思想政治基础,提升人大工作质量和水平,推动人民代表大会制度优势更好转化为国家治理效能,全面提升人大工作质量和水平,为推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障,从长远来看是人大工作的一项重要内容。2021年10月,中央人大工作会议召开,会议对坚持和完善人民代表大会制度、不断发展全过程人民民主、深入推进全面依法治国作出重大部署,强调要全面贯彻实施宪法、维护宪法权威和尊严,加快完善中国特色社会主义法律体系,以良法促进发展、保障善治。法者,天下之程式也,万事之仪表也,因此,加快完善中国特色社会主义法律体系,用好宪法赋予人大的监督权,实行正确监督、有效监督、依法监督,充分发挥人大代表作用,推动人大工作高质量发展是今后一段时期人大工作的重点和方向。

法律是治国之重器,法治是治国理政的基本方式,人大及其常委会的监督职权是宪法和法律赋予的,监督的范围、内容、方式、程序都是法定的,既是权力,更是责任。人大对审判机关、检察机关

工作的监督,体现了国家一切权利属于人民的宪法原则,目的是确保法律法规得到有效实施,维护司法公正和司法公信力,加强和改进司法监督就是要紧紧围绕党中央提出的重大改革任务来谋划和安排,要把维护公平正义、保障人民群众切身利益作为重点和目标,坚持厉行法治,推进全面依法治国。

律者,所以定分之争也。近几年来,司法领域存在司法不公、司法公信力不高等问题,办理案件的不公正导致了群众对法律的怀疑,削弱了民众对司法机构的信任,影响了法官、检察官、警察和其他法律专业人士的职能职责发挥。司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权利运行机制不科学,这些问题不仅阻碍了经济发展,还给社会带来了不稳定的安全因素。加强人大的司法监督成为我国社会主义法治国家建设的重要任务,这也是人民群众的强烈愿望,更是确保司法公正高效权威的重要方式。人大的司法监督有利于深化司法责任制综合配套改革,全面落实司法责任制,真正做到让审理者裁判、由裁判者负责,有助于完善诉讼制度,加强司法保护,畅通司法救济渠道,完善法律服务体系建设,统筹推进律师、公证、法律援助、司法救助、司法鉴定、人民调解、仲裁等多元化法律体系的完善。

目前,司法监督的实效性主要依靠上下级司法机关来实现的,而上下级的关系更重在领导关系、指导关系的体现上,是司法系统的内部自行纠错监督,这种行政化的倾向使得监督的功能发挥的不充分,不到位。加强人大的司法监督是弥补现有司法监督功能不足的需要。司法人员具体掌握国家司法权,而每一个法案件能否得到公正的处理,司法人员起着关键的作用。因此,这就要求必

须探求新的监督途径和方式。而人大作为国家权力机关的性质地位,以及依法行使职权的特点,决定了人大对司法机关的监督具有纵向监督,独立超然的监督地位。相对于其他国家机关而言更具有权威性,独立性。

目前,人大对司法工作监督方式主要以听取和审议工作报告、法官、检察官的任免层面上,司法评议、述职评议等监督方式没有全面开展,而人大监督法规定的刚性较强的监督方式,如质询、组织特定问题调查委员会、审议撤职案等几乎没有开展,人大司法监督权的具体落实还缺乏明确可操作的规定。人大对司法案件的起诉、审理、执行等执法过程监督,一直是人大工作的禁区或盲区,常常被认为这是对法检两院处理案件的个案监督,甚至与司法干预相混淆,所以对案件的监督一般只是采取组织开展人大代表旁听法院庭审工作、参加司法案件听证工作等方式进行,这与政府部门的监督相比,明显在深度广度还存在着一一定差距。

依法监督是近年来人大监督工作实践经验的总结,即依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序,统筹运用法定监督方式,依法贯穿人大监督工作全过程,成为近年来人大行使监督职权的鲜明特点。人大监督要实现的目标就是确保国家机关在宪法和法律范围内履行职责、开展工作,紧扣法律制度、法律规定、法律检查来进行,确保法律实施主体落实法律责任,要增强监督的刚性和实效,不断丰富和探索监督形式,强化各方面依法履职,保证人大及其常委会依法履职更具实效,职能作用发挥更充分。

因此,重点是要做到以下三点:

一是运用多元化监督方式,加强人大司法监督工作的刚性。

各级人大及其常委会要把宪法法律赋予的监督权用起来,做到有效监督、依法监督。坚持围绕中心、突出重点,增强司法案件监督实效,确保各国家机关依法行使权力、依法落实相关工作责任,确保公民、法人和其他组织的合法权益得到有效维护。不断丰富和探索监督形式,用好听取审议工作报告、开展询问、质询、特定问题调查、专题调研、办理群众线上线下来信来访等方式,以及紧扣法律规定、突出法律责任开展执法检查,逐条对照检查法定职责是否履行、法律责任是否落实、法律执行效果是否明显,回应社会关切的重大疑难上访案件,强化司法机关依法履职,推动解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题。

二是多渠道发挥人大对司法案件的监督力度。充分发挥人大代表监督作用,强化司法机关树牢主动接受监督意识,全方位、多角度、深层次加强与各级人大代表的沟通、联络,切实抓好代表意见建议的贯彻落实工作,着力解决人民群众急难愁盼问题和痛点堵点问题,全力推动司法工作高质量发展。代表们对有争议反响大的案件要秉持高度责任感、使命感,通过调研、座谈、旁听庭审、见证执行等多种形式,逐一梳理、逐一研究。司法机关要对代表提出的意见建议进行认真梳理和研究,落实好代表的意见建议,及时转化为有针对性的工作举措,不断加强和改进司法工作。紧紧围绕代表履职需求,坚持改革创新,加强统筹谋划,在创新监督形式内容、完善机制举措、提高服务水平上下功夫,这将有力推动司法机构改革发展,不断改进各项工作,推动司法工作高质量发展,更好地满足人民群众司法需求。全面推进法官检察官评议工作全覆盖,被评议监督的法官、检察官要严格按照程序述职,接受常委会评议,认真研究、落实人大常委会提出的意见建议,加强成

果运用,注重成果转化,把自觉接受监督转化为促进司法为民、公正司法的强大动力,将意见建议办理与履行审判职能、改进相关工作紧密结合起来,将法官检察官评议工作列为人大常态化工作范畴。司法机关要主动邀请人大代表、政协委员、律师、学者等共同研究相关问题,善于从意见建议中准确把握人民群众新要求、新期待,及时反映落实情况,发挥他们在法治建设中的重要作用,这也是对司法民主形式的进一步丰富,使正义以能够看得见的方式实现。

三是精准化发挥人大的司法监督作用。人大常委会将逐步探索法律的实施情况检查或者组织特定问题调查委员会的监督方式。司法体制改革后,针对问题比较突出对涉及群体性纠纷,可能影响社会稳定的,疑难、复杂且在社会上有重大影响的案件,与本级法院或者上级法院的类案判决可能发生冲突的案件,有关单位或者个人反映法官有违法审判行为的这四类案件给予重点关注。此类案件往往涉及国家政治安全、国防、外交、社会稳定等关系国家利益、社会公共利益,也是或涉重大信访、舆情的敏感案件。每当这类案件审判质量问题或违法审判行为时,产生的社会影响极其恶劣,这类案件会受到有关机关、代表特别关注。因此,各级人民法院在细化监督范围、发现机制、启动程序时,特别是立案部门负责对涉及群体性纠纷、可能影响社会稳定等案件进行初步识别后,应当提醒承办法官将案件主动纳入人大监督管理范围,可列为人大每年执法检查计划或者针对性的进行作为专题问题专项研究,增强人大司法监督的广度和深度。司法机关在改革裁判文书签署机制后,针对司法案件中“类案不同判”的问题,人大应当对类案件裁判尺度存在较大差异甚至冲突的案件进行监督,类案既包

括相应指导性案例、参考性案例,也包括生效裁判及正在审理的同类案件,这既有利于提升法官的司法能力和案件的裁判品质,进一步促进类案价值取向和适法统一,实现司法公正。同时,通过对各类案件中普遍性、趋势性的问题进行总结,这也将促进法官的优秀审判经验和裁判方法进行提炼,形成类案裁判的标准和方法,在保证法官依法独立行使审判权的基础上,坚持法律面前人人平等。人大的司法监督对于排除司法活动干预,坚持以事实为根据、以法律为准绳,遵守法定程序,遵循证据规则,正确适用法律,严格规范行使自由裁量权,确保法律统一正确实施,切实维护国家法制统一尊严权威具有重要的作用。

人大的司法监督要严格在法定范围内履行职责,到位不越位,不能代替行使行政权、监察权、审判权、检察权,不能干涉司法机关独立行使权力。人大对司法活动的监督效能重在督促其审判查出纠正和追究相关责任,并根据情况行使免职撤职和依法提出罢免案等。为增强监督的有效性、约束性和预见性,推进规范司法办案,加强对司法案件的实质性监督,要将监督落在实处。

奉公如法则上下平,上下平则国强。人大的司法监督工作有助于公正司法,是服务经济社会发展大局至关重要,充分发挥审判职能,是履行好维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的职责使命,是促进经济行稳致远、社会安定和谐,依法平等保护各类市场主体合法权益,营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境的基础。因此,加强人大对司法案件的监督,努力实现政治效果、法律效果和社会效果有机统一势在必行。十九届六中全会总结了党的百年奋斗重大成就和历史经

验,一百年来,我们党领导人民持续探索、不断推进法治建设,成功走出了一条中国特色社会主义法治道路,已成为我们党百年奋斗重大成就和光辉历史的重要组成部分。站在新的历史起点上,我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持全面依法治国,继续推动法治中国建设迈出坚实步伐。

提高站位 守好阵地 做好新时期人大意识形态工作

郝飞鹏

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态。站在新的历史起点上,只有坚定不移做好意识形态工作,才能牢牢把握意识形态工作的领导权和主动权,让党的意识形态工作始终保持生机活力,不断焕发出时代魅力。

一、意识形态工作是党的一项极端重要的工作

意识形态有着统一思想、凝聚人心、汇聚力量的强大作用,能否做好意识形态工作事关党的前途命运、事关国家长治久安、事关民族凝聚力和向心力。如果意识形态阵地局部失守进而逐渐全盘被动,就会从根本上威胁党的领导,威胁国体和政体。中国共产党人一贯重视意识形态工作。毛泽东同志曾指出,凡是要推翻一个政权,总要先造成舆论,总要先做意识形态方面的工作,革命的阶级是这样,反革命的阶级也是这样。邓小平同志、江泽民和胡锦涛同志也都非常重视意识形态工作。党的十八大以来,习近平总书记对意识形态工作高度重视,强调“意识形态工作是党的一项极端重要的工作。”“一个政权的瓦解往往是从思想领域开始的。思想防线破了,其他防线就难守住。”新时代背景下,意识形态领域形势

错综复杂,必须因势而谋、应势而动、顺势而为,旗帜鲜明做好意识形态工作。

当前,国际形势深刻复杂变化,中国正以迅速发展的势头在经济全球化进程中产生重大影响,中国道路成为西方学界和政界关注的焦点,越来越多的人认同中国取得的巨大成就,但曲解和贬低中国特色社会主义的言论也不绝于耳,这些言论充斥着强烈的西方意识形态偏见。与此同时,我国的发展正处于滚石上山、爬坡过坎的关键时期,改革发展道路上矛盾交织、利益格局多元,凝聚思想共识的难度有所增加;互联网这把“双刃剑”使网络领域意识形态斗争日益复杂,舆论空间上还没有完全杜绝杂音,话语权有待进一步增强;一些民众政治观念淡化等等。这些意识形态领域的复杂情况,都是我们不能回避的挑战。

当前,全球疫情形势依旧严峻,新型冠状病毒作为“黑天鹅”事件的持续蔓延,也激活了蛰伏于国内外社会的意识形态病毒,如频繁现身的虚假新闻、种族主义、歧视主义言论、老调重弹的中国威胁论、西方媒体一贯奉行的妖魔中国论等等,加上疫情过后的经济下行压力和失业率的抬升,国内潜在的矛盾和不稳定因素突出,意识形态工作尤显重要。同时,今年是实施“十四五”规划的关键之年,是我国踏上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的重要一年,而做好这一切工作的一个重要前提,就是守正创新做好新形势下的意识形态工作。

二、扎实做好新形势下人大意识形态工作

市人大常委会机关高度重视意识形态工作,坚持站位靠前,意识靠前,行动靠前,坚持鲜明的政治立场,坚决维护党中央的权威,树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”。

一是强化政治理论学习,提升政治素养。人大机关将强化思想政治引领作为抓好意识形态的首要工作,采取机关集体学习、党组理论中心组学习、专题辅导讲座等多种形式,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记对内蒙古重要讲话批示指示精神、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想、关于民族工作重要论述等,教育引导机关党员干部增强政治敏锐性和鉴别力,做到立场坚定、头脑清醒、心明眼亮。把习近平总书记关于意识形态工作重要论述、《中国共产党宣传工作条例》以及中央、自治区党委、市委重要会议及文件精神纳入机关年度学习计划,教育引导机关干部职工深刻理解、准确把握意识形态的总体形势,充分认识做好意识形态工作的重要性,用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作。今年以来,共组织机关集体学习12次、机关党组理论学习中心组学习9次,开展专题研讨4次,机关党组书记、成员在机关和所在支部讲专题党课6次。

二是守好舆论阵地,牢牢把握正确方向。市人大常委会机关牢牢把握“四个机关”定位要求,全面加强人大机关意识形态阵地建设。一方面把握正确新闻舆论导向,加大对网络平台和各类意识形态阵地的管理,进一步强化鄂尔多斯人大门户网站、微信公众号、抖音公众号的运维管理,不断扩大鄂尔多斯人大杂志的推广度和影响力,充分利用好、发挥好各类媒体平台作用,守牢宣传主阵地、切实把紧主动权,讲好人大故事,传播人大声音。严格落实新闻发言人制度,对人代会、重大立法项目等内容及时召开新闻发布会,全面建立有效的工作机制和工作流程。另一方面,加强机关自身文化建设,对标先进,扎实推进素质能力提升工程,大力弘扬忠

诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁价值理念,引导机关党员干部弘扬正气,正心修身,永葆初心、勇担使命,坚决反对排斥政治生活交易化庸俗化等不良风气,通过培育核心价值观占领思想阵地,形成积极向上的工作氛围,对于不良思潮和发动言论行为,坚决表明立场,敢于亮剑发声,努力突出人大机关意识形态阵地建设排头兵、桥头堡角色。

三是弘扬核心价值观,唱响主旋律。坚持在贯穿、结合、融入上下功夫,以模范人物先进事迹弘扬良好社会风尚、彰显时代风采,邀请援鄂抗疫英雄韩至娇同志为机关全体职工分享自己支援武汉抗疫的感人经历,在武汉市江汉方舱医院工作的这44天里,韩至娇累计办理病人出(入)院50人次、整理病历50余份,工作时长超过150小时,韩至娇通过扎实的专业技能和良好的职业素养,圆满完成了组织安排的各项工作,并光荣的加入了中国共产党,成为了一名共产党员。她表示“在此次援鄂医疗行动中,我学会了责任与担当,我们年轻人就要贡献出自己的一份力量,去承担和面对困难”,机关的每一位听众深深被这位二十出头的小姑娘的无私奉献、医者仁心的崇高精神所感动,以热烈的掌声向这位“最美逆行者”表达了崇高敬意。

加强正能量引导,以优秀的文化作品弘扬爱国主义精神传达社会主义核心价值观,让爱国爱家,崇美向善意识根植于心,组织机关干部职工观看了主旋律影片《夺冠》《古田军号》《我和我的家乡》《草原英雄小姐妹》《郭富山》以及抗美援朝专题纪录片《英雄儿女》等。加强红色教育,充分利用爱国主义教育基地、历史革命遗址等红色教育资源,组织形式多样的主题党日实践活动,深入挖掘宣传革命先辈的先进事迹,坚持用伟大的建党精神筑牢信仰之基、

补足精神之钙,组织党员干部到鄂托克前旗延安民族学院城川纪念馆、三段地革命历史纪念馆、体现国际友人阳早、寒春夫妇忠贞共产主义信仰的三边牧场陈列馆、反映受命于危难、担任延安到乌兰巴托国际秘密通道联络员杨宝山同志事迹的城川红色国际秘密交通站陈列馆学习参观,到鄂尔多斯党员政治生活馆,参加“声临其境 红色岁月”互动党课,到恩格贝生态示范区学习了解大漠治沙第一批志愿者奋战恩格贝的艰辛历程,瞻仰了恩格贝抗日英雄纪念碑,聆听了西涯沟战役惊心动魄的战况,切身感悟“保家卫国 不怕牺牲”的崇高精神。加强反面警示教育,敲响“警示钟”,通过观看廉政视频、组织讲座、学习典型案例通报等形式,教育广大党员守住原则和底线,时刻保持头脑清醒,做到警钟长鸣。

做好新时代意识形态工作责任重大,我们要牢记党的初心和使命,牢记党的性质和宗旨,自觉承担起举旗帜、聚民心、兴文化、展形象的使命任务,高扬新时代思想旗帜,结合党史学习教育,用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、凝心铸魂,强化学习,担当作为,以饱满的精神状态和昂扬的工作热情迎接党的二十大胜利召开!

关于进一步做好人大研究工作的几点思考

沈建华

党的十八大以来,习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度提出一系列新思想新论断新要求,形成了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,极大地丰富了人民代表大会制度的科学内涵,为毫不动摇坚持、与时俱进发展人民代表大会制度提供了根本遵循,也为在全新历史环境下进一步做好人大工作提出了新的要求。

推进人大工作理论创新、实践创新,是新时代人大面对的一项全新课题。人大工作与人大研究是相辅相成、相互促进的。特别是党的十九大以来,蓬勃发展、不断推进的人大工作,给人大理论研究提出了许多新的课题,开拓了新的研究领域,也提出了新的更高的要求。而人大研究工作又为推动和改进人大立法、监督、决定、代表等各方面工作完善发展,为坚持和完善人民代表大会制度,推进社会主义民主法治建设,提供了有力决策咨询和智力支撑。人大工作研究会的职能和作用日益得到加强和发挥,人大工作研究不仅是常委会工作的有益补充,更已成为常委会工作的重要组成部分。

研究工作必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为指引。党的十八大以来,习近平总书记就人民代表大会制度和人大

工作发表一系列重要讲话,作出一系列重要指示,拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求,发展了马克思主义国家理论,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为长期坚持、不断完善人民代表大会制度提供了科学理论指导。栗战书委员长对进一步加强人大制度理论研究工作发表了一系列重要指示,提出的“加强理论武装,增强四个意识,推动新时代人大制度和人大工作完善发展”,不仅对坚持和完善人民代表大会制度,做好新时代的人大工作,而且对加强和改进人大制度理论研究工作,都具有重大的指导作用。人大工作研究必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,用马克思主义的立场、观点、方法指导研究工作。必须深刻领会、把握要义,坚持不懈用党的理论创新成果武装头脑、指导实践、推动工作。

研究工作必须坚持党的领导,始终保持正确的政治方向。中国共产党的领导是中国特色社会主义的本质要求和最大优势。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。研究会虽然是社会团体,但是在本级人大常委会保障下开展工作,具有“半官方”性质,是政治团体,坚持正确的政治方向,是确保人大理论研究工作不断发展的首要前提。研究会及其工作人员要高举中国特色社会主义伟大旗帜,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护以习近平同志为核心的党中央的权威和集中统一领导,坚定“四个自信”,自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大研究工作,把党的领导贯穿于人大研究工作全过程。要始终把党的基本理论、基本路线、基本纲领作为人大理论研究工作的出发点和落脚点,始终保持理论坚定和政治坚定。

研究会必须增强智库意识主动发挥智库职能。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视中国特色新型智库建设,并作出了一系列重大战略部署,为新时代中国特色新型智库建设指明前进方向。自治区人大常委会出台了《自治区人大常委会关于加强智库建设的意见》,并将内蒙古人大工作研究会纳入智库单位。人大工作研究会要主动明确职能定位,致力于推进全区人大工作与时俱进,自觉承担智库职责,主动发挥智库职能。要充分发挥人才汇聚的特点和优势,针对人大制度、人大工作中迫切需要回答的实际问题,深入调查研究,总结实践经验,加强理论思考,注重把理论和实践、当前和长远等问题紧密结合起来,提出高质量、高水准的对策建议。

研究工作必须坚持理论联系实际。一切从实际出发,理论联系实际、实事求是,在实践中检验真理和发展真理,是我们党的思想路线,也是我们做好人大理论研究工作思想方法和工作方法。理论的作用在于指导和支持实践。理论如果不回答实践提出的问题,不服务于实践,再高明的理论也毫无价值。人大理论研究要面向实际、面向实践,坚持问题导向,站在全局角度,学会用战略眼光和前瞻思维,深入调查研究,加强理论分析,作出正确的回答,形成高质量、有价值的研究成果,并及时做好转化应用,切实用理论研究的新成果,指导人大工作的新实践。

研究工作要勇于创新。创新是人大工作永葆生机和活力的源泉。当前新时代中国特色社会主义事业蓬勃发展,党和人民对人大工作的要求和期望越来越高,人大工作只有不断解放思想、更新观念、与时俱进,才能进一步打开眼界、开拓视野。新中国成立70多年来、地方人大设立常委会40多年来,我区社会主义民主法治建

设取得了巨大成就。全面总结成功经验,探索和思考存在的问题是我们人大研究工作者面对的全新课题。只有不断创新、与时俱进,才能推动人大工作不断发展。特别是近年来,习近平总书记对内蒙古重要讲话和重要指示,是给内蒙古“量身定制”的行动纲领,为内蒙古发展把脉问诊开出了良方,“探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子”为内蒙古发展指明了方向。面对这一难得的发展机遇,研究工作者要思想再解放、笃行新发展理念,推动理论和工作实践再上新台阶。

要积极开创人大研究工作的新局面。做好人大研究工作是一项系统工程,需要各方协调配合和支持,必须创造条件,搭建研究平台,善于借力做功,使人大研究始终焕发生机和活力。要发挥好研究室“主阵地”作用,加强对研究会的指导力度,积极探索委托研究会开展课题研究工作。要发挥好研究会“桥梁纽带”作用,充分发挥好研究会中老同志理论水平高、工作经验多、研究能力强的优势,把开展前瞻性、对策性专题研究作为立会之本,组织开展形式多样的研究活动,形成有价值、有分量、接“地气”的研究成果,使研究会真正成为常委会决策服务的智库。督促全区各盟市成立研究会,帮助有条件的旗县区建立研究会,逐步形成自治区、市(盟)、县(旗)三级人大研究工作格局,多出成果,出好成果,为自治区民主法治建设献计出力。

要进一步加强人大理论研究工作

刘富涛

人大理论研究是人大工作的重要组成部分,在人大及其常委会履职过程中发挥着决策参谋、指导实践、推动创新的重要作用,做好这项工作对于进一步坚持和完善人民代表大会制度,推进社会主义民主政治建设,把握新时代人大工作的特点和规律,努力开创新时代人大工作新局面都具有十分重要的意义。当前人大工作处在新的历史发展阶段,新时代人大工作中出现的许多新情况新问题,需要从理论和实践的结合上,对人大制度、人大工作更好地进行系统研究和理论阐释,为不断推进人大工作理论和实践创新,提供必要的决策咨询和智力支持。

一、加强人大理论研究的重要意义

首先,加强人大理论研究是坚持和完善人民代表大会制度的重要基础。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是我们党把马克思主义基本原理同中国具体实践相结合的伟大创造。60多年来,人民代表大会制度在我国经济、政治、文化和社会生活中发挥着重要作用,显示出强大的生命力和巨大的优越性。就鄂尔多斯而言,改革开放以来,经济发展、社会稳定、人民生活不断改善,地方人大工作作出了重要贡献。实践充分证明,人民代表大会制度是深深扎根中国社会土壤、汲取充沛养分、可靠管用的好制度。从人类社会政治制度发展的历史来看,人民

代表大会制度又是一项年轻的制度,是一个新生事物,还需要不断完善和发展,有一个循序渐进的历史过程。作为具有中国特色的新型民主制度形式,人民代表大会制度的成功经验有待于进一步总结和提升,运作模式有待于进一步研究和探索,特色优势有待于进一步挖掘和阐发。这就需要我们不断深化对人民代表大会制度的理论研究和实践探索,不断总结最新经验、积累进步成果,深入解读其科学内涵和时代特征,从而为人大制度的完善和发展提供更加科学的理论基础,为人大制度的茁壮成长提供不竭的动力源泉,使广大人民群众不断增强对人大制度的情感认同、制度认同和行为认同,增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。因此,加强人大理论研究工作,对于更好地坚持、完善和发展人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

其次,加强人大理论研究是协调推进“四个全面”战略布局的客观要求。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这“四个全面”集中反映了我们党发展中国特色社会主义理论和实践的最新成果,体现了党中央治国理政的战略思想。人大是国家权力机关,在国家政治生活中发挥着重要作用,在“四个全面”战略布局中肩负着不可替代的重要职责。协调推进“四个全面”,既为我们做好新形势下的人大工作提供了新的遵循,又提出了新的更高的要求。各级人大及其常委会如何紧紧围绕“四个全面”谋划和推进地方人大各项工作,充分发挥地方国家权力机关的优势,更好地推动“四个全面”战略布局

的落实,是我们从理论和实践上都必须认真探讨和研究的重大课题。我们必须进一步加强人大理论研究工作,才能紧跟形势发展需要,把握好新形势下地方人大工作的新定位,找准人大工作与党委中心工作的切合点,把“四个全面”真正贯彻到人大实际工作中去,为充分发挥人大在协调推进“四个全面”中的作用,起到更好的支撑功能。

再次,加强人大理论研究是推动人民代表大会制度与时俱进的迫切需要。人大理论与人大工作实践是相辅相成、相互促进的,理论来自实践、又指导实践,富有成效的理论研究可以为人大制度和人大工作的不断创新提供强大动力。党的十八大以来,人民代表大会制度建设进入了一个新的发展阶段,以习近平同志为总书记的党中央高度重视人大制度的理论和实践创新,指出要按照总结、继承、完善、提高的原则,推进人民代表大会制度理论和实践创新,推动人大工作提高水平。在中央人大工作会议上,再次强调“在全面建设社会主义现代化国家新征程上,必须毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作,更好发挥各级人大及其常委会的职能作用,使人民代表大会制度优势更好转化为国家治理效能。”当前,我国发展呈现出一系列新的阶段性特征,人大制度和人大工作面临着难得的发展机遇,遇到的新情况、新问题也不断增多,有待于我们作深入的研究,从理论和实践的结合上,进行整理、分析、归纳,不断思考和探索,推进理论研究不断深入,推动人大工作与时俱进、不断发展。

二、人大理论研究的重点方向

人大工作涉及经济社会发展的各个方面,人大理论研究的内

容很广泛,需要研究解决的课题很多。我们要着眼于全市工作大局,着眼于人大制度和我市人大工作实践发展中遇到的理论和现实问题,本着“抓重点、少而精、求实效”的原则,围绕做好新形势下人大工作、加强社会主义民主政治建设选准课题,不断增强研究工作的针对性、提高研究工作的实效性。

一要围绕坚持和完善人民代表大会制度深入开展研究。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,是我国社会主义政治文明的重要制度载体。在新的起点上把人民代表大会制度坚持好、完善好、发展好,需要从理论和实践的结合上,对这一根本政治制度更好地进行系统研究和深入阐发,不断赋予其新的思想内涵。在这方面有一些课题值得重点研讨:如何在人大工作中正确把握党性和人民性相统一,更好地保证党总揽全局、协调各方的领导核心作用,切实加强和改善党对人大工作的领导;如何更好地坚持人民主体地位,有效维护人民群众的根本利益,切实保障和实现人民当家作主的权利;如何更好地发挥人大在全面依法治市、建设法治鄂尔多斯中的作用等等。

二要围绕人大及其常委会依法全面充分有效行使职权深入开展研究。要加强对行使地方立法权的研究,着力完善立法体制机制,发挥人大在立法中的主导作用,推进重点领域立法,做到立法决策与改革决策相协调,充分发挥立法的引领、推动作用,加强科学立法、民主立法、精细化立法,提高立法质量。要加强对行使监督权的研究,围绕增强人大监督工作的针对性和实效性,进一步健全和完善监督工作机制,探索监督方法,加大监督力度,着力解决监督工作中存在的突出问题,增强人大监督的

刚性,树立人大监督的权威。要加强对行使重大事项决定权的研究,明确界定重大事项的适用范围,规范讨论、决定重大事项的工作程序,促进人大决定权与党委、政府的决策权的科学结合,推动地方各级人大及其常委会的重大事项决定权落实到位。要加强对行使人事任免权的研究,进一步探索实现党管干部与人大依法任免的有机统一,做到既要坚持党的领导又要严格依法办事。要加强对人大常委会及机关自身建设的研究,加强组织、制度、作风建设,提高人大及其常委会的履职能力和水平,着力建设政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的人大工作队伍。

三要围绕充分发挥人大代表主体作用深入开展研究。人大代表是国家权力机关的组成人员,是人大工作的主体,代表工作是人大的一项基础性工作。围绕代表工作可以开展很多研究,比如如何进一步完善代表选举制度,优化代表结构,提高代表素质;如何发挥代表作用,拓宽代表知情知政渠道,加大代表议案、建议办理力度,保证代表依法履行职务;如何建立健全代表工作保障机制,完善代表履职服务和管理制度,加强与代表的联系沟通,充分调动各级人大代表依法履职、参政议政、服务选民群众的积极性和主动性等等。

四要围绕加强县乡人大工作和建设深入开展研究。县乡两级人大离人民群众最近,与人民群众的联系最直接、最密切,是国家政权的重要基础。加强县乡人大工作和建设,充分发挥基层国家权力机关作用,夯实党的执政基础和基层政权基础,是当前和今后一个时期坚持与完善人民代表大会制度,做好新形势下人大工作的一项重要任务。中央对做好县乡人大工作十分重视,早在

2015年,就出台了关于加强县乡人大工作和建设的18号文件,几年来,县乡人大的工作有很大进步,但还有很多工作需要认真研究、深入推进,我们要按照中央、自治区党委和市委的有关部署要求,在深入调研、总结经验的基础上,开展有针对性的研究,着力寻求加强和改进县乡人大工作的新思路新举措,推动县乡人大工作不断破解难题、开拓进取,更好地发挥地方国家权力机关的作用。

总的来讲,人大理论研究是一项综合性、逻辑性、创造性很强的工作,既需要研究人员有丰富的人大工作经验,还需要有较为完善的知识储备,更需要有伏案耕笔的耐心和毅力。选题在人大理论研究工作中起基础性、导向性作用,有助于基层人大紧紧围绕人大制度、人大工作发展完善中的重大理论和实践问题,根据新形势、新任务、新要求,研究探索做好新时期人大工作的新举措、新办法,力求使理论研究工作能够反映人大工作发展方向,以理论创新带动工作创新。要真正强化人大理论研究工作,促进研究队伍的稳定与活力,重点应加强长效机制的建设。要在引人上下功夫,特别是在年轻干部的培养上,常态化开展“请进来”“走出去”学习培训,让研究人员及时掌握最新政策、权威解读,增强研究人员学习积极性。要在用人上下功夫,激发干部工作积极性,用人导向是关键,对研究成果有突出贡献的研究人员,在评先评优、选拔使用时应优先考虑。要建立健全鼓励激励、容错纠错机制,鼓励研究人员勇于探索、敢于创新,为理论研究工作营造宽松、民主、活跃的良好氛围。

实践没有止境,理论创新就没有止境。当前,人大工作站在一个新的起点上。做好人大理论研究工作,用科学的理论推

进新的实践,是新时期坚持和完善人民代表大会制度的崭新课题,作为新时代的人大工作者,应当解放思想、求真务实,勇于担当、扎实工作,把人大制度、人大理论和人大工作研究深、研究透,以更加丰硕的研究成果服务于全市的民主法治建设,为推动人民代表大会与时俱进、全面推进法治鄂尔多斯建设贡献智慧力量!

关于做好人大新闻宣传工作的思考

刘富涛

做好人大新闻宣传工作,对于进一步坚持和完善人民代表大会制度,增强全社会的民主法制意识,为人大及其常委会开展工作创造良好的社会环境,具有十分重要的现实意义。做好新时代人大新闻宣传工作,需要增强四种意识。

要增强大局意识。人大工作是党和国家工作的重要组成部分,人大新闻宣传工作表面看是为人大及其常委会开展工作服务的,但实质上也是为同级党委实施地方发展战略服务的。因此,人大新闻宣传工作要坚持正确的政治方向,树立正确的舆论导向,通过对人民代表大会制度、人大“三会”、监督工作、代表工作等内容的宣传,集中反映人大及其常委会如何围绕党委的决策部署来开展工作,如何在推动地方中心工作落实、服务地方转型发展中发挥职能作用,从而把广大群众的思想 and 行动统一到贯彻落实党委决策和人大决议、决定上来,努力营造全社会重视、关心、支持人大工作的良好氛围,充分发挥宣传工作统一思想、凝聚人心、团结力量的作用。

要增强创新意识。随着自媒体的迅猛发展和广泛普及,新闻受众已不满足于单一枯燥的文字宣传。人大新闻宣传工作要与时俱进,从内容到形式,围绕“新”字做文章。要灵活运用消息、通讯、理论研究、工作调查、人物专访、图片报道、深度报道等多种新闻体

裁,多角度运用材料,多手法撰写文稿,努力做到事例鲜活、报道生动,增强新闻宣传的吸引力和感染力。要灵活采取邀请新闻媒体采访、与新闻媒体联合组稿、创办专栏等多种方式,提高新闻稿件的刊发率。要充分利用广播、电视、报纸、网络等多种媒体宣传平台,全方位、多层次、广角度地展现人大工作的全貌,做到“广播上有声、电视上有影、报刊网站上有文”,力求新闻宣传媒体全覆盖。

要增强精品意识。人大新闻宣传工作不仅要在“量”上求突破,更要在“质”上求提升。要紧紧把握推进民主法制建设的时代主旋律,坚持正确的舆论导向,着力提高新闻宣传的社会价值。要不断拓宽新闻视角,深入挖掘新闻内涵,做到观点鲜明、文字生动、逻辑严密,着力提高新闻稿件的写作质量。要加强与国家、自治区、市级新闻媒体的联系和合作,积极投送符合其报道风格和审稿要求的稿件,着力提高新闻报道的宣传层次。要严格审核把关,确保稿件内容真实、表述准确、程序合法,着力凸显人大工作的法律性。要充分发挥宣传人员的特长,多写自己擅长的题材,多出精品,努力扩大宣传效果,着力提高人大工作的社会影响力。

要增强争先意识。人大新闻宣传工作为人大工作者尤其是年轻同志提供了发挥个人才干、体现个人价值、实现个人抱负的广阔空间和良好平台。有为才可能有位,人大工作人员要树立创先争优意识,努力干一流事业,创一流业绩,积极借助人大新闻宣传平台,充分展示个人才华,多学习、多思考、多写稿,不断增长知识、锻炼才干、提高能力,力求多出力作、多出大作、多出佳作,在推动宣传工作发展的同时,实现个人的成才和进步双赢的局面。

人大新闻宣传工作要把握正确的舆论导向,围绕党委政府的

中心工作,突出人大工作特点和人大新闻宣传的重点,不断创新和探索人大新闻宣传方式方法,不断加强人民代表大会制度和人大工作的宣传报道,不断提高人大新闻宣传工作的力度、广度和深度,增强人大新闻宣传工作的针对性和实效性。

一、要以“三会”的宣传报道为重点。人大新闻宣传在坚持遵循一般新闻宣传规律的同时,要突出人大工作特点,满足人大工作的需需要,反映人大特点。集体行使权力是人民代表大会及其常委会履行职责的主要形式。因此,加强人大新闻宣传工作,首先要加强地方人大“三会”的宣传报道工作。人民代表大会、人大常委会会议和主任会议,在地方人大活动中,人代会占中心地位,各项职权大都要通过人代会来行使,特别是事关地方经济社会发展的重大事项,需要在人代会上审议和作出决定。人代会是各种信息的“富集区”,要完整、准确、及时地做好会议报道工作。这方面我们做得还是比较到位,每年人代会召开前,人大常委会都与党委宣传部门和新闻单位密切配合,制订人代会宣传报道计划,并集中各新闻单位骨干力量,对人代会进行深入报道。今后的工作中,还要进一步加强这方面工作,特别是报社记者要通过消息、通讯、侧记、评论、专访、特写、日记等多种体裁,详细宣传报道人代会。电台、电视台要采取多种形式,对大会进行多角度、多层次的宣传,以更直接、更快捷地方式宣传报道人代会。同时,要不断加强和改进人大常委会会议和主任会议的新闻宣传工作,在做好会议程序性报道的同时,进一步拓宽报道内容,围绕会议议题选准宣传的重点和受众关注的热点,找好宣传角度,增强人大工作的影响力和实效性。

二、要加强舆论监督和宣传报道。地方人大及其常委会的监

督是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督,目的在于确保宪法和法律法规得到实施,确保公民的合法权益得到尊重和保护,保证行政和司法权力得到正确行使。地方人大及其常委会要行使好这项职权,必须重视把国家权力机关的监督同新闻媒体的舆论监督结合起来,通过新闻媒体对人大监督工作的宣传,使人大监督的作用、过程和实效进一步为广大人民群众知晓和理解,更好地树立起人大监督的权威性。在搞好人大工作报告的同时,要加强对宪法和法律法规实施情况及其执法检查情况的报道。要通过报道执法检查的效果以及有关部门纠正违法行为的典型事例,来增强人们的法律意识和法制观念。对地方人大及其常委会组织开展的对“一府两院”进行的工作,要按照监督法的有关规定,及时向社会公布人大常委会听取和审议专项工作报告及审议意见落实情况。同时,要突出宣传报道广大干部群众依法治国的生动实践,还要对一些典型事例进行深度报道。要根据人大工作特点,人大常委会每年都会安排一些重点法律监督和工作监督项目。因此,人大常委会要及时向各新闻单位提供有关新闻线索,要求记者既坚持以正面报道为主,充分肯定法律法规实施过程中取得的成绩,多报道严格依法办事的先进典型,又要就一些典型的有法不依、执法不严、违法不究的现象予以必要的批评曝光,还要对执法检查中整改意见的落实情况进行追踪报道,使人大监督与新闻媒体的舆论监督紧密地结合起来。

三、要加强对人大代表履行职责的宣传。各级人大代表的履职情况,是一个很大的“新闻源”。近年来,对人大代表和代表活动的宣传不断加强。从代表履职活动的情况来看,亮点不少,但一般都比较零星、分散,难以作集中报道。以往对代表典型的报道还存

在一个误区,即侧重于反映代表从事社会工作所取得的成绩。为使人大代表真正发挥国家权力机关组成人员的作用,使群众更多了解人大代表履行职责的情况,人大常委会要加强与代表的联系,及时获取代表活动的线索,经过归纳整合,侧重代表如何依照法律的规定,履行代表职责,体现代表特色,选取具有典型意义和值得推广的活动,把宣传点提炼出来,为新闻单位提供素材,并配合新闻单位,将报道做深做好。近年来,我们采写的多篇代表风采稿件被《人大代表报》和其他中央、自治区媒体刊发,充分说明了代表履职在人大新闻宣传工作中的重要意义。另外,在充分展现代表履职能力和风采的同时,还要不断加强代表议案建议办理工作的报道,特别是重点议案建议办理情况,要进行全程跟踪报道。通过有声有色的全方位报道,使群众切实感受到人大代表发挥出的作用,同时也为代表工作的交流和沟通提供一个媒介。

四、要深挖人大工作过程中的新闻素材。从法律条文的概括性、抽象性规定,变为具体实施的过程,就是人大新闻产生的过程。对人大制度和人大工作探索创新的过程,就是人大新闻产生的过程。对民主选举、民主决策、民主管理、民主监督落实的过程,就是人大新闻产生的过程。我们要善于从人大行使职权的过程中挖掘深度报道的素材,积极探索对人大常委会的日常工作进行报道。人大常委会的重要活动是闭会期间人大新闻报道的主体。随着人大各项工作的深入广泛开展,如人大常委会在执法检查、专项工作评议和专题询问等监督工作中,开展的前期调研。座谈交流、跟踪督查等工作越来越细致,成效越来越明显。特别是对重大监督事项,要进行全程的、有重点的持续性报道和跟踪报道,必须要把人大新闻的触角从对人大常委会工作的宣传延伸到宣传人

大常委会的日常工作。

五、要做好新闻报道的组织策划。人大新闻宣传较之其他新闻宣传,既有共性,又有自身特点。人大新闻宣传具有政治性强、法律性强、程序性强等特点,为了增强其宣传效果,必须主动适应现代信息技术迅猛发展的新形势和群众信息需求的新变化。开展人大新闻宣传工作,需要我们多动脑筋,想办法,努力寻找人大工作的“闪光点”。本着贴近实际、贴近生活、贴近群众的原则,不断创新,着力增强人大新闻宣传吸引力,努力在弘扬社会正气通达社情民意,引导社会热点,搞好舆论监督和保障人民群众权益等发挥更积极作用。这就要求从事人大新闻宣传的工作者做好事前的组织和策划工作,要根据人大常委会年度工作要点和各阶段主要工作安排,拟订年度人大新闻宣传计划,统筹安排报道内容,提出年度及各阶段宣传报道重点和要求,制定宣传报道计划,确定报道重点和原则,并根据各新闻单位特点,分别提出具体要求,便于新闻单位有计划地组织报道。在人大常委会会议前,根据主任会议建议的议题和人大常委会领导对报道的要求,对于人大常委会会议重要议题、常委会重点监督项目、常委会对本区域重大事项作出的决定,以及与群众利益密切相关的地方性法规等,由人大常委会牵头,与记者共同研究,精心策划。为使人大闭会期间的新闻报道长流水、不断线,人大常委会要与新闻单位共同策划,开设宣传人大的专版、专栏,制作专题节目,加强人大新闻宣传的阵地建设,进一步拓展报道的涵盖面。多采用群众喜闻乐见的形式,在潜移默化中来实现人大新闻宣传的全价值目标。

对加快人大机关信息化建设的思考

刘富涛

信息化建设是人大机关工作的一部分,也是政务信息化的重要组成部分。近年来,中央高度重视人大工作,习近平总书记多次强调人民代表大会制度是我国的根本政治制度,指出“要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作,不断发展全过程人民民主,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”特别是在中央人大工作会议上的重要讲话中,明确提出“要完善人大的民主民意表达平台和载体”,为我们加快人大机关信息化建设提供了重要遵循。

一、加快人大机关信息化建设的意义

推进人大机关信息化建设,能够更好的保障常委会委员及人大代表依法履职、充分发挥职能,更好的密切同人民群众联系、扩大公民有序政治参与,更好的保障人大机关高效运转、提高服务水平。

人大机关信息化建设是推进民主法治的需要。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心,人大工作作为党的工作重要组成部分,通过人大机关信息化建设,开设面向广大群众的信息窗口,在建设“代表机关”过程中,具有不可替代的重要作用。首先,有利于保障公众知情权,实现法律法规要求的人大信息公

开,让人大工作接受人民群众监督。其次,有利于发挥信息化交流平台作用,以群众喜闻乐见的形式,普及人大制度,弘扬民主法治,增强群众法律意识和正确行使民主权利的意识。三是方便代表和群众在网上反映意见、建议,进一步畅通诉求渠道,丰富和活跃民主形式,扩大公民有序的政治参与,为保证人民当家作主奠定基础。

人大机关信息化建设是强化代表工作的需要。人大代表作为国家权力机关的组成人员,在我国的经济、政治与其他方面的社会生活中,发挥着重要作用。全国和地方各级人大代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人大的各项职权,参加行使国家权力。便捷高效的信息化平台为人大常委会联系人大代表,代表密切联系群众开辟了新的渠道。同时,也便于人大代表及时全面地了解人大及其常委会、“一府一委两院”开展工作的情况,有利于保障代表知情知政权利,为其履职提供信息化服务。

人大机关信息化建设是提高工作效率的需要。面对信息化日益发达的当今,只有持续推进人大机关工作信息化,实现传统办公模式向现代办公模式转变,才能有效整合信息资源,促进机关工作质量和效率不断提升。人大应该顺应新常态的要求,依靠先进信息技术手段,适时改进人大工作流程和工作方式,以信息化手段实现提升人大机关工作的效率和水平。

二、市人大机关信息化建设的现状和存在问题

近年来,随着社会主义民主法治建设水平的不断提高,鄂尔多斯市人大常委会信息化水平有了一定的突破和提高,先后建

成会议表决系统、代表履职系统、机关OA系统和人大汇手机APP等,在一定程度上提升了工作效率和工作水平,提升了人大工作在人民群众中的知晓度,但在信创替代(国产化)工程完成后,上述系统除会议系统外均需作升级适配,同时,由于部分系统建设年限过久、系统开发厂商支撑力度欠缺以及覆盖的手机终端不全等技术问题,导致在推广和应用时遇到一些问题。一是代表履职系统、机关OA系统和人大汇手机APP由于未做国产化适配处理,现已无法使用。二是人大立法、监督、任免和重大事项决定等重要工作动态,没有面向社会的专门平台,目前只能通过门户网站和微信公众号等对社会公开,范围较窄,局限性较强,且与人民群众的互动性不够,及时征求社会各界意见方面还有欠缺,在实现“全过程人民民主”方面还有很大差距。三是信息缺乏有效的共享和管理,没有专业平台供代表查找相关政策法规、工作信息等资源以及接收相关的新闻动态。四是人大机关工作数据缺乏统一管理平台,基本分散在各科室,在数据整合、留存、服务决策等方面上还有较大差距。

三、对加快市人大机关信息化建设的几点建议

在数字化、智能化水平高度发展的今天,要做好新时代人大工作,实现全过程人民民主,信息化建设势在必行、迫在眉睫。我认为应从以下几方面着手。

要充分认识到人大机关信息化建设是加强和改进新时代人大工作的必由之路。随着社会主义民主法治建设的不断深入,人民群众的法治观念日益提升,对人大工作的认识愈加深刻,要求也越来越高。人大及其常委会作为地方国家权力机关,必须要及时转

变思想观念,主动顺应时代的发展和人民群众的需求,要以信息化建设为基础,不断拓宽与人大代表和广大群众的联系渠道,才能更多更快更真地听到人民群众的呼声和意见,更好地实现人民当家作主。

要建设一个全方位的数字化智能化人大工作平台。人大机关的信息化建设,主要是工作运转过程的智能化网络化、工作资料的数据化电子化和工作方式的科学化便捷化,要实现这些,需要建设一个涵盖人大立法、监督、任免、重大事项决定、代表工作和机关办公的全方位工作平台,将人大工作的全过程置于人民群众的监督之下,及时听取人民群众的意见建议,提高工作实效;使常委会领导可以更加及时地掌握各项工作实时进度,更好地全面统筹协调推进各项工作;实现各项工作数据的互通互联,以数字化水平的提升为市委决策提供更加科学更加准确的建议和意见;加大与“一府一委两院”及有关部门的网络沟通,让人大代表能够更及时更方便更快捷地反映社情民意,实现“即刻提、马上办”,真正让群众足不出户就可以解决生产生活中存在的一些问题和困难;实现无纸化办公和各项工作的无缝对接,提高人大机关工作的效率和水平。

要打造一支专业的技术服务队伍。信息化建设依托于各种硬件设施和软件系统,必须有一支专业的精干的技术服务队伍,专门来从事各项工作数据的上传、系统的维护等等,只有保证硬件设施和软件系统的稳定运行,人大机关信息化建设才能发挥出最大的作用。

要做到“人人参与、共建共享”。人大机关信息化建设不是哪个委室、哪个人能够“闭门造车”创造的,需要在常委会领导的牵头

下,人大机关全体上下共同努力,不推诿、不扯皮、不敷衍、不应付,集思广益、齐心协力,结合各自工作实际,出点子、提建议,共同建设一个方便、实用、好用的信息化工作平台,并在建成后主动去适应新的工作方式,才能将人大机关信息化建设真正做好做实做出成效。

全过程人民民主下的公众参与立法探析

——以内蒙古自治区为例

白海娟

习近平总书记出席中央人大工作会议时强调,我们要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作,不断发展全过程人民民主,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。公众参与立法是发展全过程人民民主、推进立法公开,提高立法科学化、民主化的重要途径。2015年《立法法》修订后,内蒙古自治区除呼和浩特市、包头市之外的七个设区的市被依法赋予城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的地方立法权,开始了地方立法的尝试和探索,在立法过程中不同程度的引入公众参与立法的机制体制。虽然内蒙古公众参与立法在体制机制、推进力度、参与度等方面较之前相比取得了明显进步。但客观的看,也存在着公众参与立法制度不完善、立法信息公开不充分、缺少回应与评估机制、公众参与的积极性不高等许多问题。本文拟以内蒙古自治区公众参与立法为例,从发展全过程人民民主的视角,分析公众参与立法的现状、存在的问题,明晰公众参与立法的对策建议。

一、公众参与立法的基本现状

《立法法》修订后,内蒙古九个设区的市均制定实施本市的人

民代表大会及其常务委员会立法条例。立法条例中规定“起草地方性法规草案,应当进行调查研究,采取座谈、论证、听证等方式,广泛听取有关部门、组织和社会公众等各方面的意见”,可见,公众参与立法是有法定依据的,各地主要的参与方式如下。

一是公布地方立法项目草案稿征求公众意见。设区的市人大常委会或者市人民政府在审议地方性法规草案和政府规章前,都将立法项目草案在其门户网站公布,征求社会公众意见。例如,《巴彦淖尔市城市市容和环境卫生管理条例》起草时在巴彦淖尔市人大网站公布草案征求意见稿,向社会公开征集意见,使社会公众充分参与立法。

二是地方立法机关召开立法座谈会征求公众意见。对于与公众利益密切相关的地方性法规和政府规章,立法机关在不同的阶段召开立法座谈会听取公众的意见。例如,2021年鄂尔多斯市在起草《鄂尔多斯市民营经济促进条例》时,由草案起草部门、市人民政府、市人大常委会先后组织召开了基层人大代表、政协委员、专家学者、商会组织负责人等参加的近二十次座谈会,充分听取和征集各方面意见建议。

三是通过基层立法联系点征求公众意见。目前,基层立法联系点在立法工作中发挥的作用越来越明显。除内蒙古自治区人大常委会在各盟市建立了基层立法联系点外,部分设区的市也积极建立基层立法联系点。例如,呼和浩特市人大常委会2020年就《关于加强行政调解工作的意见》通过基层立法联系点进行意见征集。基层立法联系点正在成为我区公众参与立法的重要方式。

四是通过召开立法论证会听取专家的意见。内蒙古自治区人

大常委会和部分设区的市人大常委会建立了立法咨询顾问制度,立法咨询顾问充分发挥其在专业理论和实践经验方面的优势,积极参与立法规划、立法计划和法规案的论证、调研以及有关立法理论与实践的课题研究工作。鄂尔多斯市的立法项目草案“逢审议必论证”,在政府常务会议审议前,都委托第三方机构组织相关专家学者、实务部门负责人召开立法听证会,听取意见建议。通过专家审核把关,草案质量得到明显提高。

二、公众参与立法存在的问题

公众参与立法的制度机制不完善。虽然公众参与立法都有法律规范作为依据,但是公众参与立法的法规规定更倾向于原则性、指导性,缺乏更为细致的规定,影响公众参与立法的可操作性。例如《乌兰察布市人民代表大会及其常务委员会立法条例》第十四条,规定了在起草地方性法规草案的过程中,应当广泛听取公众意见,并以座谈会、听证会、论证会等形式让公众充分参与到立法工作中。但是,并未规定在什么条件下,具备召开座谈会、论证会、听证会的条件,对于公众可以从哪些渠道了解到立法机关将要对立法项目草案召开座谈会、满足什么样条件的公众可以参加法规草案的听证会、受理公众意见之后怎样对公众的意见作出反馈等一系列具体措施都未体现在相关法律法规规范中。关于如何对公众参与立法进行有效的制度保障也未曾作出规定。

立法信息公开不充分。立法机关只有将立法信息以有效的方式和途径进行公开,才能切实保障公民享有的知情权,并且能够引导公众参与到立法工作中。查阅各设区的市人大常委会网站,只显示有正在进行的立法征求意见草案,关于公众参与立法的方式、时间、法规草案所涉及问题、立法目的、立法程序以及公众意见收

集后的反馈形式都没有相关公开的介绍。立法信息公开简单、不全面导致公众无法了解参与立法的内容、途径,不仅会降低公众参与立法的积极性,还会导致公众参与立法活动无法实现其真正的目的和价值。

缺少相应回应和评估机制。立法机关给予立法参与者的信息反馈体现了立法机关对于公众参与立法的态度,直接影响公众参与立法的广度和深度。从内蒙古自治区地方立法机关公布的数据来看,其仅公布对公众意见收集的数量情况,并未归纳总结公众的意见建议,同时对于公众的意见建议缺乏分析研究,没有很好的对公众参与立法的意见建议作出充分回应。公众参与立法的情况如何,也没有有效的评估机制,一定程度上影响和制约着公众参与立法的热情。

公众参与的积极性不高。立法工作是一项专业性很强的综合性工作,对公众的文化水平、受教育程度、政治素养都有一定的要求。受传统政治文化的影响,长期以来公众已习惯于做被管理者,尚未认识到参与公共事务的重要性,特别是公众的法治意识、民主意识还相对薄弱,很大程度影响了参与立法的积极性。同时,要想参与立法工作,公众需要了解很多法律、立法相关的专业知识,导致公众认为参与立法工作需要付出较多的时间和精力。除此之外,目前内蒙古的地方立法机关在征集立法项目的公告中往往要求公众写明立法目的、依据、理由等,有些项目的意见征集超出了公众的认知水平,降低了公众参与立法工作的积极性。

三、公众参与立法的建议

习近平总书记指出,推进科学立法、民主立法,是提高立法质量的根本途径。各级立法机关要将习近平法治思想贯彻到立法工

作实践和研究的全过程和各方面,不断完善科学立法、民主立法机制,创新公众参与立法方式,广泛听取各方面意见和建议。立法机关应始终坚持和拓展人民群众参与立法、表达诉求的途径和方式,这是做好新时代立法工作的基础。

建立和完善立法信息公开公示制度。只有加大立法信息的公开程度,解决公众与立法机关之间的信息不对称问题,才能实现立法机关与社会公众的良性互动。今后,立法机关应当主动向社会公开征求立法建议项目,使立法真正建立在民意基础之上。二是公开立法规划和年度立法计划,使公众能从源头上获得参与地方立法的机会。三是全面公开包括法规规章草案文本、立法背景、起草说明、重要制度设计的理由和具有争议的条款,使公众能够全面获得立法信息,有效参与评议和发表意见。四是建立立法会议公开制度。将立法会议的主题、时间地点、会议议程、及审议过程和结果等向社会公开,可以邀请公众代表旁听立法会议,让公众亲眼见证法规规章形成的过程,增加立法的透明度。五是建立公众意见处理说明公告制度。立法机关对公众所提意见、建议应当认真对待和平等考虑,对其采纳情况及理由应当及时给予回应,尊重公众的立法参与权,接受群众监督。

探索建立吸引社会组织参与立法制度。不同的社会组织代表着不同的利益取向,社会组织的意见建议对立法项目草案内容的专业性、实施后的可操作性具有较强的指导意义,社会组织参与立法可以提高公众参与立法的广泛性、针对性和实效性。因此,立法机关要充分调动各类协会、行业商会、有关社团等社会组织的积极性,使它们成为参与立法的重要主体,全面、准确地反映民意。

推进专家参与立法制度。专家可以利用其所掌握的专业知识,把好立法草案的技术规范、逻辑结构、法律责任设定关,提高立法质量,促进立法决策合理、公正和科学。同时,构建专家参与立法的机制时应当以公开、透明、民主的方式选任或者邀请专家,明确专家参与立法的程序、方式,建立健全专家意见公开公布机制等。鄂尔多斯市在立法工作中邀请专家参与立法项目草案的论证,将专家的智慧充分融入草案中,立法效果十分明显,多部地方性法规在内蒙古自治区人大常委会审议批准时“只字未改”。

深入推进立法联系点制度建设。基层立法联系点是公众参与立法伸向基层的触角,能使立法机关了解和掌握最基层公众的意愿和诉求。基层群众可以通过联系点向立法机关提出意见建议,关注和参与立法,提高立法草案的针对性、可操作性和实效性,推进立法精细化。推进基层立法联系点建设,通过立法联系点收集基层群众对立法工作的意见和建议,可以避免立法的盲目性和随意性,提升立法的科学化和民主化水平。

探索建立公众参与立法的激励机制。习近平总书记强调,要不断发展全过程人民民主,要继续推进全过程人民民主建设。公众全过程参与立法是推进全过程人民民主建设的重要形式。公众需要投入部分时间和精力,有足够的知识储备与社会经验,才能在参与立法过程中提出合理的建议,这些都需要付出一定成本。如果立法机关建立公众参与立法的激励机制,对公众参与立法的成本进行弥补,则有助于调动公众参与的积极性,鼓励和引导公众真正去关心、思考立法涉及的相关问题,并认真负责地提出意见和建议。制定激励机制时除了给予物质奖励外,还要对其给予适当的精神奖励,以增强参与人的荣誉感,最大程度地激发公众参与

热情。

利用信息手段丰富和扩展公众参与立法的方式。习近平总书记指出,平等的参与可以使公众确信法律是人民意志与利益的体现,进而产生对法律的信任和法律权威性的认同。在信息化、数字化、大数据的社会大背景下,立法机关运用好听证会、论证会、座谈会、列席立法会议、听取人大代表政协委员意见等传统的参与方式的基础上,可以利用微信、微博、抖音等新媒体和信息化手段,拓展公众参与立法的形式,建立多渠道公众参与立法的途径。此外,随着数字政府建设的推进,我们还应不断丰富和拓展公众参与立法的媒介和载体。

人大代表小组定向视察应抓好“四个环节”

乔建清

如何进一步深化代表小组定向视察工作,促进被定向视察单位依法行政、提升效能,提高人大代表履职能力,丰富和践行全过程人民民主,笔者认为要从以下四个环节把握和思考。

视察选题要“准”。选准主题是做好定向视察的关键。在工作既要避免“管中窥豹”,以少数、个别现象代替整体情况,又要避免“眉毛胡子一把抓”,过于笼统、宽泛,力求选题精准。要提前做好收集工作,通过走访人大代表、召开由政府部门、社会各界和群众参加的各种座谈会,听取方方面面的意见建议,为确定视察主题掌握第一手资料。要集中筛选,紧紧围绕全市中心工作、市人大常委会的工作要点和人民群众关注的热点难点问题,使视察选题的过程成为汇聚民意、集中民智、为民办事的过程。要区别于一般意义上的集中视察、专题调研等,准确把握好视察内容的切入点,坚持问题导向,有重点地开展视察活动,通过充分的调研,找准问题所在,拿出切实可行的措施,从而提出有针对性的意见和建议。如对被视察单位某一方面工作的推动或者老百姓关注的某一问题的解决开展定向视察活动,切实增强定向视察的针对性。

组织实施要“优”。精心组织是做好定向视察的保障。准备工作要充分,根据暂行办法制定周密详细的实施方案,明确需要重点解决的问题和时间节点要求,细化每一个环节步骤,保证了定向视

察工作有章可循、规范有序;沟通要贯穿整个视察工作始终,除了及时通知被视察单位,还要对选好的定向视察主题、制定的活动计划、向被视察单位反馈的问题等及时向小组成员通报。组织小组代表学习被定向视察单位工作相关的政策、法律和专业知识等,对被视察单位的法定职能、履职要求和社会公众反映有较为全面深入的掌握,使代表小组视察能够事先有充分准备,做到心中有数;保障要到位,代表工作机构、相关工作委员会和被视察的单位合理安排实地视察点、召开座谈会等,优化行程安排,采取多种措施,努力为代表小组开展定向视察活动创造条件,提供各种服务保障。

代表参与要“深”。参与的代表是定向视察的主体。代表工作机构和工作委员会要共同协商确定参与定向视察的代表,充分发挥代表小组每位成员的作用,一方面发挥代表联系本辖区密切联系群众的优势,知政知情,另一方面发挥代表的专业特长,激发代表的履职热情,增强依法履职的责任感和使命感,促使代表在整个定向视察过程中用心、用脑、用劲,带头深入调研,带头讲实话,发挥模范带头作用。把问题找准,提出的建议有深度、“含金量”高、具有前瞻性和可行性。

整改落实要“严”。解决问题、推动工作是定向视察的目的。对代表在定向视察工作中反馈的问题和提出的意见建议,被视察单位要认真对待,系统研究,主动积极落实或整改,并及时将处理结果向代表小组通报。代表小组要持续跟踪监督,视情况采取不同的监督方式,如代表“约见”部门主要负责人,必要时可以运用现场评议、专题询问等,直至问题的解决、工作的推进,使定向视察工作见到实效。

鄂尔多斯市立法实践及思考

白玉明

法律是治国之重器,良法是善治之前提。自2015年拥有地方立法权以来,鄂尔多斯市人大常委会坚持党委领导、人大主导、政府依托、社会参与的立法工作格局,坚持科学立法、民主立法、依法立法,以提高立法质量为核心,积极探索地方立法之路,地方立法工作扎实有序推进。五年来,市人大及其常委会在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护的立法权限范围内,相继出台10部地方性法规,内容涵盖惠民、环保、宏德等重点领域,为推动新时代鄂尔多斯市经济社会发展提供了强有力的法治保障。

一、主要做法

(一)坚持制度先行,推进地方立法工作规范化

程序公正是实体公正的前提和保障。只有依法立法,规范立法,才能有效防止地方保护、部门利益法制化,使所立之法符合最广大人民群众意志和利益。开始行使立法权后,市人大常委会把程序法作为首部立法。在起草程序法规草案的同时,同步起草相关配套制度。根据立法工作的需要,按照“先急后缓”的原则,在第一部实体法出台前,先行制定了立法工作规程、项目征集和论证办法等立法制度,确保了立法过程的科学有序。之后,陆续制定了立法中重大利益调整论证咨询办法、立法听证办法等20项工作制

度,使地方立法工作逐步走上系统化、程序化、规范化、法制化轨道。

(二)坚持实践创新,发挥立法引领推动作用

地方立法应注重结合本地实际,因地制宜解决本地突出问题,使所立之法有效管用,引领推动本地改革和经济社会发展。

鄂尔多斯市作为资源型城市,同时也是生态环境相对脆弱的地区,全市上下牢固树立“绿水青山,就是金山银山”的理念,坚持走生态优先、绿色发展的路子。在市委的高度重视下,已制定《鄂尔多斯市环境保护条例》《鄂尔多斯市大气污染防治条例》《鄂尔多斯市集中式饮用水水源保护条例》《鄂尔多斯市农村牧区人居环境治理条例》《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》5部地方性法规,其中《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》是全国首部该领域地方性法规。在所制定法规的制度设计中,均体现了创新务实、有效管用的立法追求。

(三)坚持开门立法,注重汇聚民智民意

坚持以人民为中心是习近平新时代中国特色社会主义思想的出发点和落脚点。地方立法工作必须尊重人民主体地位,拓展人民有序参与立法的途径,问需于民,问计于民,使立法更好地反映民情、集中民智、符合民意,切实增强地方性法规的可行性和社会认同度。市人大常委会始终坚持开门立法,无论是立法项目征集、计划制定,还是法规的起草、审议以及立法工作制度的制定,均综合运用媒体征询、召开座谈会等方式,深入基层、深入群众,广泛听取基层人大、政府部门、人民团体、社会组织 and 人大代表、政协委员、专家学者及广大群众的意见建议。通过设立17个基层立法联系点,了解收集基层群众、组织和企业的意见

建议。

(四)坚持加强队伍建设,夯实地方立法基础

建设一支优良的立法队伍是发挥人大立法主导作用的基础性工程。市人大常委会把立法工作队伍建设摆在重要议事日程,努力打造一支结构合理、素质精良的人才队伍,努力提高立法工作的能力和水平。市人大设立法制委员会,人大常委会设立法制工作委员会,配备了10名工作人员。重视提升立法工作者的政治素养、专业素质和工作能力,通过组织参加全国人大和自治区人大举办的各类培训班、座谈会,举办立法专题培训班,派员参加自治区人大常委会法工委的调训等方式,进一步加强理论研究,丰富专业知识,提高实践能力。根据立法工作需求,还有针对性选配法律、语言文字等领域的立法咨询专家和顾问。

(五)坚持宣传引导,广泛传播立法声音

市人大常委会十分重视加强地方立法工作宣传,每部法规批准实施后,及时编印法规文本册,向政府有关部门、各旗区发放,组织召开新闻发布会,对制定背景、主要内容、特色亮点进行解读。另外,还积极通过媒体、网站、微信等平台,及时对法规内容开展宣传。2020年,开通了“鄂尔多斯立法”微信公众号、设计法规快递员“呼勒”卡通形象、印制立法书签、制作法规动漫等方式,广泛传播立法声音,讲好立法故事。通过以上多种形式的宣传和解读,为法规实施营造了良好的氛围。

二、几点思考

为了进一步提升鄂尔多斯市地方立法质量,凸显地方立法特色,结合几年的立法实践及借鉴其他地区好的经验,谈一些思考。

首先,立法过程中要处理好三种关系。

一是处理好立法质量和立法数量的关系。在当前立法资源有限的情况下,既要积极回应立法需求,又要尊重立法规律,合理控制立法数量,确保法规立项和法规内容的高质量。对党委重大决策、政府着力推进、社会普遍关注、人大职权范围内的立法事项,予以优先立项,加快立法步伐。同时,在立法质量上体现更高水准,从合法性、合理性、可操作性、技术性、实效性、地方特色等方面提出要求,进一步明确提高地方立法质量的工作方向。

二是处理好维护法制统一与体现地方特色的关系。地方立法应当在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,有效解决地方实际问题,着力彰显地方特色。要将体现地方特色作为衡量地方立法质量高低的重要内容,立足本地实际,开展创制性立法、先行性立法和实施性立法。同时,要充分认识到地方性法规在国家法律体系中的从属性、补充性地位,牢牢守住不同宪法相抵触、不违反上位法、不超越地方立法权限的底线,坚决维护国家法制统一。

三是处理好分工负责与协调配合的关系。立法工作是一项综合性很强的工作,涉及人大、政府多个环节,必须始终坚持党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的科学立法工作格局。一方面,每一个部门都要坚持分工负责。牵头起草部门、政府法制机构分别把好起草关、审核关,人大相关委员会认真提出审查审议意见,法工委和法制委认真修改,提出统一审议意见,环环相扣,层层把关,才能确保法规质量。另一方面,人大在地方立法中的主导作用决定了人大各相关委员会还负有督促法规起草进度和质量的责任,以及必要时对重要法规调研起草工作的提前

介入。

在处理好三种关系的前提下,要坚持“不抵触、有特色、可操作性”的地方立法原则,探索做好以下三方面工作。

一是要不断丰富立法形式。习近平总书记指出,地方立法要有地方特色,需要几条就定几条,能用三五条解决问题就不要搞“鸿篇巨制”,关键是吃透党中央精神,从地方实际出发,解决突出问题。我们在搞一些“大块头”立法的同时,也应探索开展对某一具体事项、某一具体问题立法,采用简易体例,有几条写几条,以“小切口”解决大问题。

二是要完善沟通协调机制。地方立法工作既要发挥人大及其常委会的主导作用,也要发挥好政府的重要作用。首先,人大常委会法工委与政府司法局之间在地方性法规计划编制、立法项目的时序安排、起草阶段的提前介入、法规审议阶段修改等方面要加强沟通协调。其次,要加强人大相关委员会、法工委、政府司法局、政府相关部门之间的协调配合,对一些重要法规,实行联合调研,共同研究解决法规起草中的重大问题,力争把地方立法中的重大矛盾、重大分歧解决在草案起草阶段。

三是要优化法规审议机制。进一步明确法规一审和二审的要求。一审委员会的审查(审议)报告,主要针对法规草案的框架结构、重要制度、重要条款等提出具体的修改意见和建议,切实解决合理性、可操作性问题,更好地引导常委会组成人员充分审议。法工委要围绕法规草案内容的合法性、合理性、可操作性、规范性等进行全面审查,根据一审的审议意见和其他各方面的意见对法规草案进行修改完善。法制委要发挥统一审议的职责,加强沟通反馈,在审议结果报告中对相关意见采纳和未采纳的理由作出

说明。

新时代对地方立法质量提出新的要求。今后工作中要进一步找准立法重点,完善立法机制,着力提升精细化水平,努力建设一支高素质的立法人才队伍,更好地发挥立法的引领和保障作用。

鄂尔多斯市立法的“精细化”探索

白玉明

2014年,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出“推进立法精细化”,对立法工作提出了新的更高的要求,精细化立法理念在党中央依法治国的纲领性文件中得以确立。2015年,新修订的立法法明确规定了“法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性。”从此,精细化立法理念深入人心,并在立法实践中得到完善和丰富。鄂尔多斯市拥有地方立法权以来,在学习借鉴其他地区立法经验的基础上,探索开展“精细化”立法,着力在选题、内容、表达三个方面下功夫。

精准选题。我国设置地方立法这一立法层级,主要目的是实施国家法律、行政法规,解决好上位法实施的“最后一公里”问题,并就上位法尚未立法或者不需要立法的地方性事务等问题进行立法,弥补国家立法之不足。鄂尔多斯市牢牢把握突出地方特色这一主线,进行立法选题,并在选定题目内,针对突出问题进行规范。

作为国家能源化工基地,鄂尔多斯市生态环境脆弱、资源开发与环境保护矛盾突出。为此,市人大常委会认真贯彻落实习近平生态文明思想,牢固树立绿色发展理念,将生态环境保护作为选题的重要方面,分别制定了环境保护、城市园林绿化、大气污染防治、集中式饮用水水源保护、农村牧区人居环境治理、绿色矿山建设管理等方面法规,占到已立法总数的67%。

在制定《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》时,重点针对鄂尔多斯实际,以煤炭行业为重点,从矿产资源开发利用与节能减排、矿山环境保护与生态修复、矿山现代化与和谐矿区建设三个方面,对具体问题进行了规定,把现有的行之有效的成功经验和国家相关部门的政策性规定上升为地方立法,对法律法规空白进行了丰富完善。

在制定《鄂尔多斯市农村牧区人居环境治理条例》时,市人大常委会在没有明确的上位法指南情况下,改变了制定综合性法规的最初选题,不要求通过一部法规解决所有问题。在立法中选准突破口,将农村牧区垃圾、生活污水、面源污染治理、村容镇貌管理作为主要内容进行规范,因地制宜规定了三种垃圾处理模式、污水收集方式和有关禁止性行为,通过创制性、“小快灵”的立法体现了地方特色和立法亮点,引领和推动了城乡改革发展。

精良设计。市人大常委会在法规操作上力求做到条文规范具体、程序完备明确、举措成熟有力。在制定大气污染防治条例时,没有照抄照搬国家法的体例和结构,从影响全市大气环境的主要污染源入手,针对矿区污染、工业污染、移动源污染、扬尘污染、燃煤污染等五个主要污染源分别设定,尽可能不重复上位法的规定,提出符合鄂尔多斯实际、有针对性的防治措施。

2012年,鄂尔多斯市开始进入老龄化社会,截至2019年底,全市有老年人口28.9万,占户籍人口总数的17.7%。随着生活水平不断提高,老年人的需求从温饱向追求精神文化生活乃至参与社会发展等方面不断转变。《鄂尔多斯市养老服务条例》通过立法技术上的创新,更为紧密地结合了全市老龄化的实际情况,更为精准地聚焦了全市老年人面临的现实问题,对一些急需立法解决的实际

问题作出了规定。特别是设立了独生子女陪护假。规定了老年人患病住院及生活不能自理的,赡养人为独生子女的,其所在单位应当给予每年累计二十日的陪护假。这不仅是对计划生育政策的积极呼应,也是为子女履行照料护理义务提供有效保障的重要举措。

在《鄂尔多斯市中小学校幼儿园规划建设条例》制定过程中,针对全市各级各类中小学校幼儿园生均用地面积较为混乱的问题,市人大常委会结合地区实际,经过反复讨论研究,确定了市中心城区、旗区人民政府所在地中小学校、幼儿园生均用地面积标准,明确幼儿园、小学、初级中学、高级中学生均用地面积标准分别不低于35、40、45、50平方米,确保全市中小学校、幼儿园预留建设用地足量、适宜,对国家和自治区原则规定进行了补充和明确。

精炼表达。市人大常委会高度重视立法技术的应用和创新,把不断改进和加强立法技术作为提高地方立法质量的重要任务,明确提出立项要做到“小切口”,法规文本设计上要避免“大而全”“小而全”,制度规定上要突出针对性,重在解决实际问题。比如,《鄂尔多斯市大气污染防治条例》规定:“本条例适用于本市行政区域内大气污染防治及其监督管理活动。上位法已经作出规定的,从其规定。”该表述在市人大立法中尚属首例,在地方立法技术方面进行了新探索,较好解决了地方立法贯彻执行上位法以及国家立法与地方立法的关系问题,体现了对上位法的遵循,维护了法制统一。

为客观真实反映实际情况,科学精准作出立法决策,市人大常委会对一些核心条款进行充分调研、科学论证、反复打磨。在制定文明行为促进条例时,在广泛征求社会各方面意见建议的基础上,在全市范围内开展了“市民文明行为大讨论”和网上“十大文明行

为”评选活动,向市民发放调查问卷3万余份,收集各类意见建议5万余条,梳理各类不文明行为突出问题100余条。重点围绕群众反映突出的问题和文明城市创建中存在的普遍问题,具体列出了市民应遵守的十个方面五十九项具体文明行为规范,回应了群众关切。

另外,在一些法规中,对于监督管理部门职责的规定,采取重点部门单列条款、其他有关部门合并表述的方式,避免了职责部门列举不全面、条款表述乱的问题。对于一些内容在其他法规中已有规定的,设置指引性规定,避免了相同内容重复规范的问题。

关于做好地方立法工作的几点思考

白玉明

设区的市享有地方立法权以来,通过立法的形式有效保障了地区经济社会的发展。但如何制定出高质量、符合当地实际、管用的地方性法规,是一项仍需深入研究和不断探索的课题。进一步做好地方立法工作,必须始终坚持党对立法工作的领导,始终坚持依法立法、科学立法、民主立法的基本遵循,始终坚持不抵触、有特色、可操作的立法原则,严格把好法规的政治性、合法性、合理性、规范性、操作性、特色性,确保法规立得准、行得通、真管用。

一、坚持党的领导在讲政治上下功夫

坚持党的领导是立法工作必须遵循的重大政治原则,也是做好立法工作的根本保证。人大常委会要始终把坚持党的领导作为地方立法工作不可动摇的生命线,自觉把党的领导贯穿到地方立法工作的始终。认真贯彻落实中央和自治区党委、市委作出的各项决策部署,积极探索建立健全党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的地方立法工作格局,紧紧围绕市委中心工作编制立法规划、制定年度立法计划、开展立法工作实践,始终做到市委有要求,人大有行动,努力实现立法决策与市委决策协调同步,与全市的改革发展同频共振,认真把市委的决策部署通过法定程序成为地方性法规,成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则,

确保各项重大改革于法有据、顺利进行。认真落实重大事项请示报告制度,及时将立法工作中的重大事项、重大问题主动向市委请示报告,及时提请市委讨论决定立法中的重大问题、重大政策调整,协调解决重大立法争议,确保地方立法工作始终保持正确的政治方向。

二、在突出地方特色上下功夫

地方立法特别是设区的市立法,不同于国家立法,无需考虑形成法规体系,不需要立那些综合性、包含性的法规,制定一些独立的、单行的、并列的、没有交叉重复关系的法规是最佳选择。从实践上看,“小切口、精细化”,坚持一事一法,立短小精细、有特色、个性化的法规,这是设区的市立法的目标和方向。

一要辩证理解设区的市立法领域与立法空间。立法法赋予设区的市立法权限是围绕“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等方面的事项制定地方性法规,这三大立法领域是提高社会管理法治化水平,推动地方改革发展的重要领域。从涉及范围上看,设区的市立法领域虽然有限,但实际上这三个方面的立法空间充分挖掘起来非常广阔。比如,我市在环境保护领域已经制定了《鄂尔多斯市大气污染防治条例》《鄂尔多斯市园林绿化条例》等6部小切口法规。立法选题小一点、精一点,留给后续立法空间就很大;如果选题涵盖面很广,方方面面都包含了,后续立法选择空间反而变小了。二要把握好设区的市立法与国家立法、自治区级立法的关系。设区的市立法既要制定上位法的实施性、执行性法规,也要根据当地的实际需要制定先行性、创制性法规。有些领域暂时没有上位法的,可以大胆探索尝试先行立法,这样立法的空间更大、更灵活。比如,我市制定的《鄂尔多斯市绿色矿

山建设管理条例》是全国首部该领域立法,属于创制性立法,为国家和自治区相关立法提供实践经验。三是把握好设区的市立法的区域协同关系。不同设区的市立法要注意区域之间相关立法的协同配合。涉及多个设区的市,立法中要注意协调处理好与其他相关设区市立法的关系,把握好共性和特性问题,必要时可以开展区域立法协作,加强同类立法的学习借鉴,保持相关规定的协调性、一致性,通过联动立法促进共同做好保护或管理工作。

三、在充分发挥人大主导作用上下功夫

准确理解和充分发挥人大主导作用,健全人大主导立法机制,对做好地方立法工作具有关键性的影响。

一是注重立项环节的主导。认真做好立法建议公开征集和立法项目申报工作,把准立法方向,选准立法项目。拓宽立法选题来源渠道,注重从代表议案建议和社会公众立法建议中选取立法项目。健全法规立项论证制度,加强立法必要性、可行性研究论证,处理好事项重要性与立法必要性、可行性的关系,切实做好立法选题论证工作。在精准选题的基础上,科学编制立法规划和立法计划,突出重点领域立法,兼顾其他方面立法需求,合理安排立法时序,增强规划计划的可执行性。完善法规清理工作机制,及时修改与上位法不一致、与改革发展要求不适应的法规,保持地方性法规的生机活力。

二是注重起草环节的主导。加强对立法工作的组织,市人大常委会每年年初召开全市立法工作会议,通报当年立法计划,安排部署立法工作,明确立法项目牵头起草单位,督促落实起草责任,保证起草工作组织落实、任务落实、时间落实、职责落实,确保

起草工作稳步有序开展。加强对起草工作的协调,相关工作委员会主动提前介入起草工作,了解情况、提出建议、督促进度,指导牵头起草单位做实调研起草工作、提高法规草案质量。根据需要,实行重要法规起草小组双组长制,由常委会分管负责人和政府分管负责人共同担任起草小组组长。坚持立法解决问题,市人大常委会在立法过程中始终坚持问题导向,立足当地实际,突出地方特点,坚持精细精准立法,明确相关规定,既增强了条例的可操作性,又维护了法制统一,保障了公民、组织的合法权益。

三是注重审议环节的主导。市人大常委会有关工作委员会全程发挥“专”的优势,有针对性地开展立法调研、专题讨论等工作,对市政府提交的法规草案进行审议,审查把关法规草案的合法性、科学性、合理性、可行性。市人大法制委员会夯实“统”的作用,把好法规草案的统一审议关,确保制定的法规高质量、真管用。组织常委会组成人员以多种形式参与立法各个环节工作,及时提供审议法规所需信息资料,合理安排会议日程保证审议时间,同时邀请相关部门负责人列席会议,拓展审议广度和深度,不断提高常委会会议审议质量。

四是注重修改环节的主导。要扎实做好征求意见、研究论证、修改完善等基础性工作。充分发挥基层立法联系点的作用,2018年,经过推荐和筛选,在全市范围内确定了15家基层单位作为市四届人大常委会立法联系点单位。2020年,又将基层立法联系点调整为17个,并修订了《基层立法联系点工作办法》,对设立立法联系点的条件、承担的工作、支持和保障等作出规范。充分发挥立法咨询顾问的作用,聘请了23名多年从事法学研究的专家、律师以及文字方面学者组成的立法咨询顾问,为立法工作提供了有力的智力

支持。通过完善立法公开、公众意见征集反馈等机制,使公众参与立法的渠道进一步拓宽、形式进一步丰富,为条例更“接地气”提供了重要保证。

四、在落实制度机制上下功夫

建立完善的立法制度机制,是做好地方立法工作的重要保障。运用好制度,更为关键。市人大常委会已制定了23项立法制度,但仍需在实践中积极探索,加强研究,不断完善。

一是运用好公民有序参与立法的机制。广大人民群众丰富而生动的社会实践是立法的不竭源泉,立法必须始终坚持走从群众中来到群众中去的群众路线。要善于利用好基层立法联系点,充分发挥专家智库作用,善于通过基层立法联系点征集“第一手”资料,把立法联系点打造成立法工作“接地气”的直通车,发展全过程人民民主。二是运用好立法项目生成机制。开展立法选项评估和立法协商,广泛征求政府部门、人大代表、社会公众意见,科学选准立法项目,把党的主张和人民意愿有机统一起来,使立法更加精准、更好满足经济社会发展需要。三是运用好法规草案多元起草机制。根据立法项目涉及部门、矛盾争议、专业性等不同情况,分别采用由政府有关部门起草,人大常委会有关工作机构组织自主起草,委托有关专家或高校、研究机构、律师等起草,以及多方联合起草等多种方式,促进法规草案起草机制多元化、合理化。人大牵头组织自主起草一般只限于事关全局、综合性的、跨部门的没有合适起草单位的法规。四是运用好立法听证、论证机制。立法听证会、论证会是立法过程中非常重要的两项制度,特别是立法中涉及的重大利益调整要通过广泛听证、深入论证,准确把握最广大人民根本利益、现阶段群众共

同利益、不同群体特殊利益的关系,从而在法规中统筹兼顾社会不同方面的利益,平衡权利义务关系。在立法过程中要善于运用这两个武器,更多地召开相关不同群体的听证会,举行专项论证、联合论证等不同形式论证会,增强立法的民主性、科学性。

五、在加强能力建设上下功夫

全面加强立法队伍和立法能力建设,不断提高立法技术水平,这是做好立法工作的基本要求,也是提高立法质量和水平的根本途径。

一是全面加强立法队伍素质建设。要善于发现和选配综合文字能力强,有法律专业素养,并熟悉业务工作的复合型人才充实到立法机构中,确保立法人才能够满足地方立法需求。要加强对立法人员定期培训和实践锻炼。加大立法工作者培训力度,开展常态化、专题性培训,改进培训方式,增加三大立法领域实务培训,增加交流互动和实践问题研讨等,在实践中培养出一批具有工匠精神的立法工作者。要建立网上交流平台,促进同级人大间相互交流情况、介绍经验、研讨问题,及时帮助解决平时立法工作中遇到的困难和问题,在经常性互动中共同提高立法能力。二是准确界定法规的名称与调整范围。首先,法规名称要恰当、准确,与其规范内容、调整范围保持高度一致。法规名称改变,调整范围也要相应改变;或者调整范围发生变化,名称也要随之改变。比如,电梯安全管理条例改为电梯管理条例,虽然只有一词之差,但调整对象和范围完全不一样。二是讲究立法难点的处理技巧。一部法规中较敏感且难度较大、争议较多的往往集中在机构设置、经费保障、部门职责、时限设定、处罚幅度等条款中,这是常见的立法难点。在法规制定时要特别注意这些条款的处理技

巧。比如,消防救援机构的职责已经为人所熟知了,在条款表述中不需再加以重复;对处罚幅度、时限设定要慎之又慎,在合法性的前提下,还要充分考虑现实合理性,找好结合点与平衡点。三是建议自治区人大法工委研究制订常见立法不规范范例和立法技术规范指引汇编,供设区的市立法工作者学习参考。针对设区的市立法中经常出现的文件规章味道浓,条文交叉重复多,表述角度和方式不当,重要性顺序混乱,详写和略写不合理,文字、标点符号及格式出错的各种问题,由自治区人大常委会法工委收集各地立法中出现技术规范问题,汇编制订常见立法技术问题范例和立法技术规范指引汇编,指导帮助各设区市在立法过程中先行解决好常见不规范问题。

六、在法规的管用可操作上下功夫

一是找出问题研究问题。习近平总书记提出坚持问题导向,既是理论问题也是实践问题,要针对现实问题立法,用立法解决现实问题。立法之前,一定要先想清楚制定这部法规到底要解决、能解决什么问题?这是一个很重要的前提,不要为了立法而立法。在深入调查研究,了解本地需要解决的主要问题、主要矛盾的基础上,进一步集中力量研究论证,设计好法规的基本制度、核心条款,“写好关键的那么几条”,使法规切实解决问题。二是把握好法律法规之间的衔接。地方立法要做好与上位法的衔接,对应的上位法,有哪些规定,如何规定的,要系统性掌握,既不能抵触,也不能照抄照搬,多在上位法的补充、延伸和具体化上做文章。在实践中有些领域存在突出问题,上位法已有明确禁止性规定的,在设区的市立法中应当针对实施不到位或者实施中遇到的新问题作出规定,不能简单以上位法已有规定而无视问题的存

在,更不能缩小或扩大上位法的禁止范围。三是坚持精细立法。坚持“能细则细”的原则,凡能够在立法中明确的尽量予以明确,能够具体的尽量具体,避免浪费立法资源。要把各种情况吃透,把握好一般和个别,对各种特殊情况的处理规范作出精确规定。在法规条款制订上,做到可执行、便操作,务实管用。

加强干部任后监督的实践与思考

——以鄂尔多斯市人大常委会开展履职评议工作为例

金 美

地方各级人大常委会监督和管理好所任命的国家工作人员,既是人大工作的一项重要内容,也是法律赋予的责任与使命,更是人大监督的题中应有之义。在认真行使人事任免权的同时,如何顺应时代发展的要求,进一步加强对任命干部的任后监督,探索创新任后监督方式,扩大任后监督内容,拓宽任后监督渠道,完善任后监督机制,促进地方政权建设,推进社会主义政治文明进程,是新形势下人大工作一项重要而现实的课题。近年来鄂尔多斯市人大常委会探索通过开展法官检察官(以下简称“两官”)履职评议和政府组成部门主要负责人履职评议的方式加强任后监督,积极搭建干部任命后的监督平台,取得了较好的效果。笔者结合鄂尔多斯市人大常委会开展履职评议工作实际和存在的问题,提出几点思考,力求推动地方人大开展履职评议工作发挥应有的作用。

一、履职评议工作的法理依据和必要性

(一)履职评议法理依据

地方组织法规定了县级以上地方各级人大及其常委会对由它选举、任命的人员可以行使罢免权和撤职权,监督法第八章撤职案的审议和决定对此进行了细化规定。因此,履职评议是依法选

举、任免和撤职权运用的延伸,贯彻的是“由谁产生、对谁负责、受谁监督”的宪法精神,人大监督自己选举、任命的干部具有法理的正当性。

关于履职评议,各地叫法不一,也有叫述职评议、履职报告、履职监督等。在监督法出台之前,各地方人大开展述职评议的较多,监督法出台后,述职评议未列入人大及其常委法定的监督形式里,各地纷纷“叫停”了述职评议。近年来,述职评议的热潮又重回地方人大监督视野,并且以“履职评议”形式开展干部任后监督工作。根据新修改宪法的有关规定和结合各地方人大开展履职评议工作实际,对履职评议可定义为:即在地方人大闭会期间,地方人大及其常委会依法选举、任命的行政机关、监察机关、审判机关、检察机关工作人员向人大常委会报告履职情况,并接受评议的制度。

(二)开展履职评议的必要性。

1.开展履职评议是促进依法行政、公正司法的客观需要。党的十九大报告指出,要建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法,深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制。新时代深化依法治国实践对国家机关工作人员依法行政能力、司法人员公正司法能力提出了更高要求。开展履职评议,是对行使“行政、监察、审判、检察”职权的干部权力运行的一种有效制约,有利于增强被评议人员的法律意识、公仆意识,是促进依法行政、公正司法的有效途径。

2.开展履职评议是增强人大监督刚性的要求。受制于传统与现实的状况,特定问题调查、撤职案的审议和决定等法定监督手段地方人大常委会很少运用,但是随着人民群众对人大监督工作的期望越来越高,地方人大常委会必须回应民众对权力监督的

诉求,履职评议应运而生。履职评议制度集调研、听取报告、满意度测评为一体,把对人的监督和对事的监督有机结合起来,把程序性监督与实质性监督结合起来,为人大监督工作注入了生机和活力。

3.开展履职评议是加强任后监督的必由之路。长期以来人大对其任命的干部存在重任命、轻监督的现象。近年来,地方人大通过完善任前法律知识考试、拟任职发言、常委会组成人员表决、颁发任命书和向宪法宣誓制度等方式,加强了对被任命人员的监督。然而,任后监督却一直处于“真空”状态。开展履职评议工作,能够更好地了解被任命人员工作开展情况、思想政治情况,是对被任命干部最直接、最有效的监督方式。

二、鄂尔多斯市人大常委会开展履职评议工作主要做法

为进一步推进法治政府建设,深化司法监督工作,实现人大常委会选举、任命和监督干部的有机统一,促进依法行政、公正司法,鄂尔多斯市人大常委会于2019年首次对市法院员额法官开展履职评议,2020年首次对市检察院员额检察官开展履职评议。截至目前,已累计评议8名员额法官和6名员额检察官。2020年又首次对政府组成部门主要负责人开展履职评议,截至目前,已累计评议6个政府组成部门主要负责人。经过三年的探索和实施,逐步构建了履职评议长效监督机制。

主要做法有:一是建立制度,确保有章可依。为确保履职评议工作扎实开展,有序推进,鄂尔多斯市人大常委会先后制定出台了《市人民政府组成部门主要负责人向市人大常委会报告履职情况实施办法》和《鄂尔多斯市人大常委会对法官检察官开展履职评议办法》,并制定年度《履职评议工作方案》。按照方案,成立市人大

常委会履职评议工作领导小组,市人大常委会主要领导任组长,常委会分管领导任副组长,下设部门评议调研组,“两官”履职评议除成立评议调研组外,还成立阅卷组,要求法律、司法领域专家专业化评议法官检察官履职。二是明确步骤,确保不走过场。履职评议方式为被评议对象在市人大常委会全体会议上作履职情况的报告,经市人大常委会组成人员评议后,对履职情况进行满意度测评。在测评前市人大常委会将组织部分常委会组成人员、市人大代表到被评议对象所在部门,通过调研走访、“两官”评议阅卷、召开不同层面座谈会、个别谈话、查阅资料以及发放问卷调查表等形式,全面了解和掌握被评议对象履职情况。具体方式步骤分为四个阶段:准备阶段→征求意见→听取报告、集中测评→整改落实等四个阶段。三是会中审议,提高监督质量。常委会会议一般安排一天时间听取和审议报告对象履职报告,并分组审议。分组审议时,结合分组审议情况和调研报告,充分吸收常委会组成人员、与会人大代表审议提出的意见建议,发表各自的反馈意见,力求实事求是地肯定成绩,指出不足,提出今后工作建议。然后,开展工作满意度测评,当场公布测评结果。满意度测评分满意、基本满意和不满意。测评结果为不满意的,在规定期限内结合评议意见一并进行整改,上报市人大常委会。四是以评促改,建立长效机制。整改落实是检验评议成效,提升依法行政、司法公正水平的关键环节。履职评议工作领导小组将综合常委会会议评议情况,对意见建议进行整理归纳,形成书面评议意见反馈给被评议对象及其所在部门,并督促被评议对象制定措施认真整改,限时向常委会报告整改落实情况。市人大常委会有关委员会将持续跟踪监督,并适时组织“回头看”,确保履职评议各项整改意见落到实处。

三、存在的问题

(一)思想认识还不够到位。由于履职评议制度缺乏具体明确的法律规定,导致地方人大常委会在推进履职评议工作中不得不花费大量精力、大篇幅地论证其法理性和正当性,以与“一府一委两院”达成共识。从人大监督角度,既担心投入太深被认为是“越位”,又忧虑不够深入导致流于形式,在工作开展时放不开手脚。被评议对象往往也将“评议”看成是“找问题”,而非“促进和推进工作”。

(二)评议对象范围缺少统一性。我国现行法律对干部履职评议范围没作明确规定,各地方人大常委会做法也不尽一致,概括起来评议政府职能部门领导的多,评议人民政府领导的少;评议“两院”业务骨干的多,评议“两院”领导的少;评议地方管理部门的多,评议垂直管理部门的少。

(三)履职评议步骤不统一。各地人大开展干部履职评议的程序做法不一、方法步骤各异。有的只是在人大常委会上简单听取一下干部履职报告,象征性地提一些建议要求,或现场发一张评议表一填一划了之;有的时间跨度较长,按安排动员、个人自查、视察调查、走访座谈、征求意见、报告履职、组织评议、民主测评、提出评议意见、个人整改落实、反馈结果等步骤和环节划分阶段,依次进行。

(四)评议结果的运用还不够延伸。履职评议结束后,有的作出审议意见反馈,有的不作出审议意见;从测评结果运用看,抄送组织部门的少,仅反馈给被评议人员所在单位的多。对测评结果为不满意的,建议诫勉谈话、进一步调查的多,敢于“亮剑”的少。

四、完善履职评议的几点思考

(一)明确评议对象,合理确定监督范围。按照现行相关法律规定,凡由人大及其常委会选举或任命的“一府一委两院”所有组成人员都是人大监督的对象,理应全部作为履职对象纳入监督范围。决不能有例外。但由于时间和精力有限,人大不可能一下子要求“一府一委两院”所有组成人员在一个时间阶点全部报告履职情况,只能有计划、有重点、有针对性地组织进行。笔者认为,具体应把握三条原则:一是坚持党管干部原则,党委组织部门考察任命由党委负责管理的领导干部可以不纳入评议,以免和纪委组织的干部述职述廉重复。二是依法监督原则,凡“一府一委两院”由人大依法选举产生或决定任命的组成人员,地方各级人大及其常委会有权对其开展任何形式的监督。三是突出重点原则,首先应明确,各级政府组成人员、法院、检察院领导班子成员是人大及其常委会监督的重点对象,因为这些本属人大选举或任命的重点监督对象平常很少自觉接受人大的直接监督;其次才是由人大人大及其常委会选举或任命的政府组成部门及检法两院庭科室负责人,特别是涉及人财物管理的重点单位和权力要害部门应作为履职报告首选对象。当然,日常工作中,具体履职对象到底应如何确定,还应根据实际情况,和“一府一委两院”沟通协商,向同级党委汇报,多方征求意见,最后由人大常委会主任会议研究决定,并在一月前书面通知本人。

(二)规范操作程序,丰富监督手段。要统一规范评议程序,形成流程化、常态化的监督格局。综合运用民主测评、个别访谈、问卷调查、案卷抽查、绩效考核等方式开展调查研究,集体讨论撰写调研报告,提出评议建议。结合评议对象人数,报告方式可以分为

向常委会会议作口头报告和书面报告两种方式。当前开展履职评议尚处于探索阶段,评议的方式主要是审议履职情况报告并进行满意度测评,形式比较单一,下一步可探索与询问、质询等监督方式相结合,如在听取履职情况报告后,组织常委会组成人员现场询问和质询相关问题。

(三)量化评价标准,确保客观公正。如何对评议对象“精准画像”,对评议结果如何评定,当前各地普遍采取的是满意度测评的方式,且满意、基本满意和不满意的标准各不相同,以是否满意作为标准固然便于操作,但是对“人”的评议有别于满意度调查,应当以是否能够胜任职务、是否依法履行岗位职责为标准,按照是否“称职”对评议对象作出客观评价,分为优秀、称职、不称职档次更适当。可以尝试设计一套量化的评价体系,采取定量与定性相结合的分析方法,将被评议对象的工作实绩以数据形式量化,根据表现得分进行排名,最大限度客观体现被评议对象的履职情况。

(四)深化结果运用,提升监督实效。运用好评议结果是履职评议的“收官”环节,是提升人大监督刚性和实效的重要手段。除作出书面审议意见反馈给报告人员所在单位,也要及时向党委及党的纪检、组织部门反映,向人大代表通报、向社会公布,以便党委在干部考核奖惩、提拔使用中得到体现。要加强对审议意见的跟踪督办,要求限期整改,对被评不满意、不称职、整改不到位的,依法采取质询、特定问题调查、撤职等刚性监督手段。要将履职评议与常委会监督工作相结合,对发现的具有普遍性、代表性和反映强烈的问题,列入常委会监督计划,加大监督力度,推动解决相关问题,达到增强任命干部的人大意识、提升地方人大监督实效、推进“一府一委两院”实际工作的多赢效果。

关于做好地方人大社会建设工作的思考

宫玉艳

人大设立社会建设(工作)委员会,是贯彻落实党的十九大精神,不断巩固、完善和发展人民代表大会制度,加强人大组织体系建设,推动人大工作实现新突破的重要举措。做好地方人大社会建设工作对增进民生福祉、提高文明程度、完善社会服务、健全管理格局、彰显公平正义、维护社会大局和谐稳定,具有十分重要的意义。

一、提高思想认识,切实增强做好新时代地方人大社会建设工作的责任感和使命感

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视社会建设,把社会建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局,摆在全面小康社会建设的重要位置。习近平总书记就加强社会建设发表了一系列重要论述,明确提出了加强社会主义社会建设的重大原则、思路举措和重点任务,提出了许多新思想新观点,强调党和国家顺应人民群众对美好生活的向往,建设更加公平可持续的社会保障制度,加强和创新社会治理,完善中国特色社会主义社会治理体系,促进社会公平正义,让广大人民群众共享改革发展成果,切实维护公共安全和社会稳定,着力建设平安中国等等。这些重要论述,丰富拓展了中国特色社会主义思想的科学内涵,充分彰显了深厚的为民情怀,标志着我们党对新时代社会建设的认识达

到了一个新的高度。习近平总书记关于社会建设的重要论述,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为我们做好人大社会建设工作指明了前进方向,提供了根本遵循。

近年来,我国全面建设小康社会的伟大事业取得了重要进展,综合国力大幅提升,人民得到更多实惠,但前进中还面临不少困难和问题。比如劳动就业、社会保障、收入分配、安全生产等方面关系群众切身利益的问题仍然较多,部分低收入群众生活仍比较困难。这些问题如果解决不好,就会严重影响社会和谐稳定和全面建设小康社会的大局。同时,人民群众在新的发展阶段,期待过上更加美好的生活,对教育、卫生、社会保障、公共服务、生活环境等方面提出了更高的要求,全社会的公共需求快速增长,也更加需要加快社会事业发展。可以说,在决胜全面建成小康社会的关键阶段,社会建设的任务越来越繁重,要求越来越高。各级人大作为权力机关、立法机关、监督机关,在社会建设中具有不可替代的重要作用,要从政治和全局的高度,充分认识做好新时代地方人大社会建设工作的重要性,以强烈的责任感和使命感认真依法履职,积极主动作为,为推动社会建设工作贡献人大力量。

二、遵循发展规律,全面助力人大社会建设工作开好局起好步

优化工作举措助力社会建设。研究、拟订、审议劳动就业、社会保障、民政事务、群团组织、安全生产等方面的有关议案、法律草案,开展有关调查研究和执法检查等是人大社会建设工作的主要职责。做好人大社会建设工作必须紧紧围绕以上五个社会领域,运用听取和审议工作报告、执法检查、定向视察、专题调研等监督手段,依法履职行权,支持助力社会建设。

坚持人民至上永葆为民初心。以人民为中心的发展思想,是

马克思主义人民观的根本体现,是关于社会建设系列重要论述的核心要义,是新时代加强社会建设的主题主线。社会建设和社会治理,无论是劳动就业、社会保障,还是民政事务、公共安全,无不与人民群众的切身利益息息相关,做好人大社会建设工作,必须坚持以人民为中心的发展思想,在保障和改善民生上持续用力,不断增强人民群众对人大社会建设工作的认同。

回应社会关切彰显民本理念。当前,我国社会主要矛盾已经转化为人民群众日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人大社会建设工作要呼应人民群众对高品质生活的追求,促进有关部门高质量做好劳动就业、收入分配、社会保障、养老服务、特殊群体权益保护等工作,推动解决人民群众普遍关心关注的民生问题,增进民生福祉。

运用法治思维推动社会发展。推进社会建设,需要全社会的共同努力,形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的工作格局。在全面推进依法治国的背景下,推进社会建设,离不开法治的引领、推动和保障。人大社会建设工作,要更多着力于从法治上提供保障,这是我们履行职责、服务大局的切入点。

三、加强自身建设,持续推动人大社会建设工作高质量发展

强化政治引领。栗战书委员长指出,以党的建设为统领,全面加强自身建设,是做好专委会工作的重要抓手。社会建设工作政治性政策性都很强,必须以党的建设为统领,旗帜鲜明讲政治,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,要把党建和业务有机结合起来,为高质量完成各项工作提供坚强的政治保证。

提升学习能力。人大社会建设工作涉及的法律法规和政策多

数都与民生相关,比如劳动法、就业促进法、医疗保险条例、城乡居民最低生活保障条例等,对这些法律法规和政策要深入学、持久学、刻苦学,带着问题学、联系实际学,针对社会领域不断出现的矛盾和问题,要以科学理论为指导,积极探寻解决问题的答案,不断提升运用法治思维和法治方式推动社会建设的能力,努力把学习成果转化为解决问题的实际举措。

深化调查研究。调查研究不仅是谋事之基,成事之道,也是做好人大社会建设工作的重要基础和基本方法,更是联系群众、密切干群关系的根本渠道,人民群众的愿望和呼声,只有通过调查研究才能精准把脉;社会领域存在的复杂矛盾和问题,只有通过调查研究才能找到解决方案。提高社会领域立法质量和监督实效,也需要我们走进基层,深入开展调查研究,把调查研究作为履行职责的基础,作为立法、监督工作必经的程序。

助力乡村振兴 人大代表大有可为

马剑波

党的十九大提出乡村振兴战略,这是以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩,为实现中华民族伟大复兴而作出的又一重大举措,是新时代“三农”工作的新旗帜和总抓手。2021年中央下发《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,自治区党委、自治区人民政府印发了《内蒙古自治区党委、自治区人民政府关于全面推进乡村振兴加快农牧业农村牧区现代化的实施意见》,市委、市政府印发了《鄂尔多斯市乡村振兴战略规划(2018—2022年)》对乡村振兴的指导思想、目标任务和具体内容都作出了明确要求,乡村振兴是当前和今后一个时期全党全社会的重要任务。

人大如何在实施乡村振兴战略中充分发挥职能作用,推动乡村全面振兴,是必须主动探索且长期研究的课题。各级人大代表代表人民行使国家权力,体现人民的意志,要把乡村振兴当作重要的政治任务,在乡村振兴中发挥应有的作用。

2016年到2020年,鄂尔多斯市人大常委会积极响应中央、自治区和市委的号召,坚持把脱贫攻坚作为常委会持续关注的大事,连续五年把脱贫攻坚作为重点监督事项,全力助推脱贫攻坚工作,形成脱贫工作推进到哪里、人大监督就跟进到哪里的监督机制。全市各级人大代表积极投身脱贫攻坚主战场,为我市打赢脱贫攻坚战,实现与全国同步小康发挥了重要的作用。脱贫攻坚与乡村振

兴是我国为实现“两个一百年”奋斗目标而作出的重要战略部署，脱贫攻坚是乡村振兴的基础和前提，乡村振兴是脱贫攻坚的巩固和深化，两者既相互独立又紧密联系。在推进乡村振兴的过程中，各级人大代表应该紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”乡村振兴总要求，继续发挥人大代表深入广泛联系群众的优势，全面助力推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。要更好地发挥人大代表在乡村振兴中的作用，可以从以下几个方面着力。

一、着力做好政策宣传

人大代表来自人民、扎根人民，始终生活在人民群众当中。各级人大代表要充分利用好这个先天优势，在生活、学习和履职过程中大力向人民群众宣传党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，宣传习近平总书记关于乡村振兴的重要论述和对内蒙古的重要指示批示精神，引导群众要对党的好政策心存感恩。利用各类调研、视察等活动大力宣传《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》及自治区和市实施意见，使广大群众充分了解乡村振兴的主要内容、目标要求及政策措施。在日常生活中带头践行文明健康、厉行节约的社会新风尚，推进乡风文明建设，宣扬移风易俗新风尚，让文明新风融入农牧民生产生活各方面。要进村入户，到田间地头，把党和政府关于乡村振兴的方针政策给老百姓讲深讲透，让广大农牧民深入细致地了解乡村振兴政策，激发他们的内生动力，积极参与乡村振兴，亲手创造自己的美好生活。

二、着力做好监督工作

人大监督是国家监督体系的重要组成部分。各级人大代表应

认真履行宪法法律赋予的职责,首先要认真做好人民代表大会期间的各项工作。会前应该深入细致地做好调查研究,全面掌握一手资料,为提出高质量的议案建议打下坚实基础。会中要仔细审议各项工作报告,积极发言,为推动乡村振兴出良策,献良方。闭会期间要认真履职,积极参加人大常委会组织的各项调研、视察、执法检查、履职评议等监督工作。积极参加代表小组活动,就近参加代表联络站活动,在活动中不仅要善于发现问题,更要敢于指出问题、大胆提出批评意见和建议。通过日常的监督活动充分了解嘎查村集体经济发展情况、稳定持久的产业扶持长效机制建立情况、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接情况、农村牧区人居环境改善和基础设施改善情况、农村牧区公共服务体系建立完善情况等乡村振兴政策落实落地情况。对于在监督活动中发现的各类问题应按职责权限反馈各级人大常委会或直接反馈政府和有关部门,并对整改情况进行跟踪问效,增强监督实效。

三、着力发挥好桥梁纽带作用

人大代表由人民选举,对人民负责,植根于人民,与广大人民群众联系最紧密,最直接,能第一时间了解人民群众的所思所想所盼。要时刻牢记自身的责任和使命,心里时刻装着人民、行动为着人民,牢固树立“人民选我为代表,我当代表为人民”的履职意识;加强与人民群众的密切联系,及时反映和解决人民群众所急所需所求,真正成为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。在日常的履职过程中要深入基层、深入群众察民情、听民声、集民智、解民忧,把党的关怀传递下去,把群众诉求反映上来,在推进乡村振兴战略的过程中,切实肩负起联系群众、服务群众、代表群众的神圣使命。在日常的工作中要积极采纳群众的意见建议,尊重群众首

创精神,及时向人大及政府反映广大农牧民对乡村振兴的意见和建议,及时为党委政府决策提供第一手参考资料,发挥好桥梁纽带作用。

四、着力做好产业兴旺先锋

乡村振兴的基础是产业兴旺。我们有好多人大代表是乡村产业发展的杰出人物,要进一步发挥好他们在这方面的带动作用,实现产业兴旺、集体经济发展、农牧民增收。人大代表特别是党员领导干部代表要发挥好引路领航和先锋表率作用,带领广大农牧民群众充分利用当地资源禀赋,坚持特色化发展,优化种养结构、扩大经营规模、提升精深加工能力、延长产业链条,以发展产业为着力点,重点培育壮大特色产业,着力做大做强、拓展市场,推进集中连片发展,培育特色产业片、产业带,增强集约效应、示范效应和经济效益。在积极发展生态畜牧业,加快发展林草沙业产业和现代种业,严格耕地保护与建设、提升地力,壮大新型农牧业经营主体,强化现代农牧业科技和物质装备支撑,构建现代乡村产业体系,大力发展农畜产品加工业,打造现代高效农牧业中敢作为、打前阵。加快农牧区发展和农牧民增收步伐,扎实推进乡村振兴。

五、着力做好文明乡风倡导者

习近平总书记也反复强调,“乡风文明,是乡村振兴的紧迫任务”。乡村振兴离不开文明乡风的滋养,乡风文明是乡村振兴战略之魂。只有用文明乡风为乡村振兴聚力,才能留得住乡情乡韵,让乡村振兴在广袤的农村牧区落地生根。各级人大代表要主动做移风易俗的践行者和引领者,示范带动广大农牧民群众破除陋习、树立新风。基层人大代表要带头示范并积极动员群众参与农村牧区人居环境整治工作,自觉做好门前屋后的环境卫生保洁,主动带头

拆除旧房危房、废弃圈舍及厕所等废弃建筑物和设施,带头改善村容村貌。

六、着力探索基层治理模式

人大代表既有群众身份又有代表身份的独特条件,在基层治理工作中,能起到良好的带头示范作用。各级人大代表要以身作则,学在前、行在前、干在前,广泛深入地走访群众,为营造稳定和谐的社会积极履职。要倡导健全和完善基层民主管理制度,倡导实行村务公开、财务公开,加强民主管理,充分发挥村(居)民代表大会的作用,积极为农牧民创造条件,努力落实好他们的知情权、参与权和监督权。进驻所在选区代表联络站,通过联络站宣传政策、听取意见、接访选民、化解矛盾,在实践中逐步探索建立矛盾纠纷调解机制,把问题解决在基层,把不安定因素化解在萌芽状态。通过认真分析产生、制造、激化社会矛盾的多层次因素,寻找出缓解、控制、化解社会矛盾的手段、方法和规律,为基层实行依法行政、公正司法和加强社会管理建言献策。

乡村振兴战略是从党和国家事业全局出发,深刻把握现代化建设规律和城乡关系变化特征,着眼于实现“两个一百年”奋斗目标,顺应亿万农牧民对美好生活的向往作出的重大决策,广大代表要主动作为,积极参与,切实发挥好在实施乡村振兴战略中的带头作用,成为推进乡村振兴战略实施的重要力量。

聚焦三农 监督助力

马剑波

监督权是宪法赋予人大及其常委会的一项重要职权。人大及其常委会的监督,是国家权力机关对行政机关、司法机关最高层次的监督。在2021年10月13日召开的中央人大工作会议上,习近平总书记强调,要用好宪法赋予人大的监督权,实行正确监督、有效监督、依法监督。各级人大及其常委会要聚焦党中央重大决策部署,聚焦人民群众所思所盼所愿,推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题。鄂尔多斯市人大常委会历来高度重视农牧工作,紧紧围绕市委农牧工作大局,紧扣打赢脱贫攻坚战、生态保护与建设、富民乡村产业发展、涉农法律法规实施等重点工作,通过依法积极开展各种形式的监督工作,为促进我市农业农村现代化贡献力量。

一、开展专题询问,关注脱贫攻坚

开展专题询问是地方人大加大监督力度、增强监督实效的有效形式。在深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的实践中,各级人大常委会更应坚持问题导向,理直气壮地用好专题询问这一职权,使之成为增强人大监督实效的常态监督方式。近年来,鄂尔多斯市人大常委会在专题询问方面进行了探索和尝试,产生了积极影响,取得了良好效果。

习近平总书记指出:“扶贫是最大的民生事业,扶贫开发

是全党全社会的共同责任。”如期完成脱贫攻坚任务不仅是党和政府的职责所在,也是地方人大义不容辞的政治责任。市人大常委会积极响应中央、自治区和市委的号召,坚持把脱贫攻坚作为常委会持续关注的大事,2016年到2020年,市人大常委会连续五年把脱贫攻坚作为重点监督事项,全力助推脱贫攻坚工作。2018年针对我市脱贫攻坚工作情况开展的专题询问,在推动产业发展、“两不愁三保障”突出问题整改、提升产业发展管理服务水平、建立稳定财政投入机制、完善风险防范机制、健全防范返贫预警监测机制等方面效果显著,助力我市脱贫攻坚工作上了一个新台阶。

在近年来的工作实践中,我们发现做好专题询问可以从以下几个方面入手:一是精准选题。选准选好专题询问的议题,是专题询问成功与否的基础与前提。脱贫攻坚是全党全社会全力推进的重点工作,是三农工作的重中之重,人大常委会必须要重点关注,全力推进。二是周密计划。专题询问的议题确定以后,要悉心研究、广泛征求各方面意见,制定工作方案,方案中要明确专题询问的主要内容、询问主体、询问对象、工作步骤、组织领导和职责分工。三是深入调研。调研过程中要认真看、仔细听、深入想,首先要听取市政府的汇报,并组成常委会委员和人大代表参加的调研组,到基层一线进行深入细致的调查研究,以实地调研为基础,在广泛听取各方面意见建议的基础上形成专题调研报告,经主任会议研究后,向市政府及相关部门进行反馈。四是规范询问。为了保证专题询问主题明确、重点突出,开展专题询问前,要围绕存在的主要问题,确定询问题目,并按照规范的流程组织开展询问。询问既要有宏观层面,也要有微观层面,开门见山,直击重点。为了

提高专题询问的公开化程度,在询问过程中,要邀请媒体重点报道。五是跟踪监督。始于“问”而不止于“答”,询问主体并不是一问了之,询问对象更不可一答了事,询问的关键在于跟踪问效。询问结束后,要将询问中汇集整理的意见建议及时送交政府办理,做到有问、有答、有果。对交办政府的事项要及时进行跟踪监督,督促政府及相关部门解决问题,确保取得实实在在的效果。

二、紧扣执法检查,推进法治建设

历经多年的探索尝试和实践完善,执法检查工作作为地方人大常委会法律监督的方式之一,为维护法律的尊严、推进社会主义法治建设发挥了重要而积极的作用。近年来,市人大常委会认真依法履行监督职权,不断完善监督工作思路,创新监督工作方式,围绕中心,服务大局,立足我市农牧业发展实际,不断加大农牧业监督力度,切实增强监督实效,自行或配合上级人大常委会,采取执法检查、执法调研等方式,对国家主要的农牧业法律和自治区相关法规的贯彻执行情况开展了法律监督,先后开展了农产品质量安全法、草原法“一法一条例”、动物防疫法“一法一条例”、野生动物保护法、畜牧法等执法检查 and 执法调研。

通过几年来的实践,我们发现:做好执法检查工作,一是要创新执法检查方式。为了既保证执法检查的数量,又不影响政府及相关部门的正常工作,必须创新执法检查方式,推行综合执法检查,围绕农牧工作中某一特定问题,开展有关法律法规条款的综合执法检查。这样能大幅减少执法检查的次数,更有利于提高执法检查的实际效果。二是要保证执法检查质量。要认真制定执法检查的方案,周密考虑执法检查的目的、时间、参加人员、方式方法。要认真开展前期调查研究,切实掌握法律法规的贯彻实施情况,为

执法检查作好充分的准备。执法检查中,既要听执法主体的汇报,更要听基层和农牧民群众的反映;既要听文字材料,更要深入一线实地检查;既要听做了什么,更要听成绩怎么样;既要听成绩,更要注重查找不足。提出的意见建议交办政府后,要及时跟踪督办,确保有关要求落到实处。

三、开展履职评议,促进履责担当

开展国家工作人员履职评议工作,是人大加强监督的有效形式,是地方人大常委会依法行使监督职权的重要形式和举措。近年来,鄂尔多斯市人大常委会在市委的领导下,紧紧围绕全市中心工作,对开展履职评议进行积极探索和实践,促进依法行政,推进法治建设。

2020年,鄂尔多斯市人大常委会对市林草局主要负责人开展了履职评议工作,市四届人大常委会第二十二次会议听取和审议了市林草局主要负责人的履职情况报告,会议在肯定市林草局主要负责人工作成绩的同时,指出了他在工作中存在的问题和不足,并对他的履职情况提出了持续推进生态保护与建设、加强自身建设和林草人才队伍建设、切实转变作风、增强生态保护意识等评议意见。会后,市人大常委会农牧委及时将评议意见和测评结果向被评议对象做了通报。

为使履职评议工作善始善终,取得实效,市人大常委会把整改环节列为本次履职评议工作的重中之重,要求农牧委紧紧盯住问题的整改落实。对一般问题,通过努力能够及时改进的,立评立改;对群众普遍关注的热点难点问题,要求被评议对象在接到评议意见后及时制定整改方案,坚持做到逐条落实责任人,逐条落实整改措施,逐条落实整改时间和具体要求。市人大常委会农牧业委

员会通过听汇报、看现场、查资料、提意见等形式对被评对象的整改落实情况进行了监督,始终把整改工作置于人大常委会、人大代表和人民群众的监督之下,切实把市人大常委会的评议意见落到实处。

通过开展履职评议,既能宣传人民代表大会制度和人大监督职权,又能增强被评议对象的人大意识,使被评议对象充分认识到履职评议是人大常委会依法行使监督职权、加强自身建设、改进工作的良好机遇,推动被评议对象更好履行职责、改进工作、服务发展。较好地发挥人大监督在促进经济社会发展、改善民生中的作用。

四、聚焦农牧工作,做好调查研究

市人大常委会始终将推动乡村富民产业发展、助力乡村振兴战略作为推动“三农”工作的重要抓手,加强监督检查,积极建言献策,有效发挥人大在乡村振兴战略中“把脉开方”的作用,不断为乡村振兴注入强大动力。市人大常委会农牧委组织调研组,分别就全市新型农牧业经营主体和职业农民培育工作情况、富民乡村产业发展情况、黄河流域生态保护、种业发展情况、防沙治沙工作情况和水利工程建设情况等方面的内容开展专题调研,并由农牧委分别撰写了高质量调研报告。在深入分析查找存在的问题及其原因的基础上,调研报告从明确发展目标、延伸产业链条、大力培育农牧业生产性服务主体、提高培育质量、加大地方种质资源保护力度、加大龙头企业培育力度、强化生态治理、抓好防洪减灾,完善治沙投入机制等方面给予意见和建议。通过后续对审议意见落实情况的有效监督,有力地推动了新型农牧业经营主体的培育、乡村富民产业、现代种业、生态保护和水利事业的发展。

我们在开展调查研究工作的过程中,要始终坚持深入基层、深入一线、深入群众,与群众面对面交流,拉家常话、说百姓事,真正了解基层的实际情况。既要有常规的座谈、听汇报、问卷调查,还通过个别走访、暗访等方式,了解掌握基层的真实情况,从而为整个调研工作打下扎实的基础。在工作中我们还要注重突出代表的主体性。除了邀请市人大常委会委员参加调研外,注重突出发挥市人大代表的作用,加强与代表的日常联系和沟通,广泛吸纳代表参加调研活动,认真听取他们的意见建议。同时加强与专业组代表的联系,注重发挥他们的专业技术优势,倾听他们的意见和建议。比如,我们在开展草原法“一法一条例”执行情况实地调研的过程中:一方面调研覆盖面广。专门召开研讨会,期间还组织调研组赴部分旗区进行实地调研。可以说,整个调研覆盖了全市。另一方面明查暗访相结合。调研组深入部分嘎查村详细了解基层贯彻实施“一法一条例”的工作情况,在与基层同志的座谈中,调研组与基层群众探讨了草原“一法一例”贯彻实施过程中存在的主要问题及原因,并就如何强化草原监督管理、提升草原行政执法部门执法能力,如何保护、建设、合理利用草原,改善生态环境,维护生物多样性,发展现代农牧业与基层群众进行了深入交流。与此同时,一部分调研组成员进行了暗访,随机抽查了部分农牧业企业和种养大户等。实地了解真实情况,掌握许多第一手资料。

风雨多经志弥坚,关山初度路尤长。我们要不忘初心,继续前进,不断在助推乡村振兴和农业农村现代化的过程中贡献力量。

关于进一步提高基层人大常委会 审议质量的思考

马剑波

习近平总书记在中央人大工作会议上强调,人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度,是我们党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造,是在我国政治发展史乃至世界政治发展史上具有重大意义的全新政治制度。审议是各级人大常委会加强监督工作,对“一府一委两院”实施经常性监督权的主要形式。宪法和法律赋予人大常委会的重大事项决定权、监督权、人事任免权等要通过常委会审议来实施,常委会审议质量的高低,直接影响到人大常委会的决策水平和权威性。面对新时代人大工作面临的新形势、新任务、新要求,如何围绕中心、服务大局,准确把握监督法精神实质,进一步提高审议质量,对当前的基层人大工作来说至关重要。

近年来,基层人大常委会审议质量在逐年提高,但与新时代对人大工作的新要求相比,仍存在一些差距与不足。如:有时在审议过程中存在讲成绩、说建议的多,说问题的相对偏少的现象;有时会议安排议题较多,大部分时间用在听报告上,没有留出充足时间用于审议;有的议题在审议后,跟踪监督、检查反馈不够及时等。

结合近年来的工作实际,深入思考审议前、审议中、审议后各个阶段的工作,就如何进一步提高基层人大常委会审议质量进行了浅显地思考和探索。

一、精准选择议题是提高审议质量的前提

以问题为导向,精准选好议题,是提高审议质量的前提。一是在确保一定数量的同时,更要注重质量。不能事无巨细、面面俱到,必须突出重点、有的放矢,安排的议题要适量。安排过多,容易造成精力分散、难以保证审议的质量;安排过少,则达不到一定的覆盖面,在一定程度上也会影响到人大职能的充分发挥。二是要找准结合点。常委会议题的选择,既要围绕党委的中心工作,又要结合“一府一委两院”的重点工作,把议题选择与“一府一委两院”的工作目标相对应,努力形成工作合力。要善于在日常工作中发现有价值的议题,在与代表和人民群众的联系中捕捉到有待深入解剖和解决的热点难点问题,在与有关部门的沟通中发掘需要进一步重视和深化研究的新问题。在工作中可以从以下几个方面来选择议题:在执法检查中发现的问题,本级人大代表对“一府一委两院”工作提出的建议、批评和意见集中反映的问题,常委会组成人员提出的比较集中的问题,在调研中发现的突出问题,人民群众集中反映的问题,社会普遍关注的问题等。

二、扎实开展调查研究是提高审议质量的基础

由于人大常委会的会议一般会期较短、议程较多,因此把工作前移,重视会前的调查研究,是提高会议审议质量的重要基础。

一是改进调研方式。在召开常委会会议前,由常委会领导带队,组成调研组,深入基层、深入部门、深入群众开展调查研究。综合运用多种形式,保证调研活动既要有常委会组成人员参加,又要

有人大代表参与。要认真筹划,围绕工作要点,制定出详细的调研方案,明确调研的目的、意义、时间、内容、方法、步骤等,并与有关政府部门积极沟通对接,让他们提前做好准备,确保调研有序、有效进行。要注重实效,结合审议议题的内容,认真做好法律法规和政策的学习培训,灵活运用好调研的方式方法,掌握充足的一手资料。对审议议题涉及的各方面情况,了然于胸,以便在审议时有的放矢,提高审议质量。

二是保证深度广度。首先要全面,不仅要向被审议部门了解情况,还要向相关部门和一线的干部群众了解情况,搞清楚问题的实质;其次要深入,深入基层了解情况。在调研中,通过问卷调查、个别走访、选点察看,征求基层人大代表和广大群众的意见,倾听民意。坚决克服“只看好的,不看差的”、“坐着车子转,隔着玻璃看”等不良的调研风气。再次要注重发挥代表作用,人大代表来自方方面面,遍布社会各行各业,具有一定的专业性和广泛性,听取代表意见,集聚代表智慧,是人大工作的基础,也是人大工作的优势所在。

三是写好调研报告。写出内容翔实、分析客观、建议切实可行的调研报告,是提高常委会审议质量的重要条件。要对调查了解的材料及时归纳整理,综合分析,实事求是、客观实在地对“一府一委两院”的相关工作进行评价。在指出工作中存在的问题时要有理有据、抓住要害,分析问题要客观透彻。人大常委会的审议目的是为了帮助有关方面改进工作,对存在的问题不仅要找得准,还要分析得透,要实事求是,切忌主观性、片面性。提出建议要切实可行,常委会的审议意见会后将由“一府一委两院”研究办理,因而所提的建议措施必须符合实际,具有可操作性。

三、认真组织审议发言是提高审议质量的关键

一般应至少提前一周将会议审议材料送达常委会组成人员及与会代表,保证他们有充足时间仔细审阅工作报告,认真分析思考,形成客观、准确的审议意见,充分做好会议发言准备工作。举行会议时,采用整体审议与分段审议、集体审议与分组审议的形式,让组成人员有较多的时间充分发表意见。审议专项工作报告时,常委会分管领导、相关委室主任要进行发言。发言人要认真准备发言提纲,发言要紧扣主题,简明扼要,所提出的问题要有全局性,所提出的建议要有较强的针对性和可操作性。同时,其他组成人员的审议发言要多提具有可操作性的意见、建议和措施,对哪些工作不满意,什么问题解决得不好,必须落实哪几个方面的措施,如何改进,应条理清楚,有的放矢。在审议发言时要有理、有据、简洁明了,抓住问题的症结所在,多谈问题,多提建议;要一针见血,尽量避免切忌含糊其词,不温不火。在审议时要按程序安排“一府一委两院”负责人列席会议,认真听取意见,回答询问。

四、高度重视跟踪监督是确保审议实效的重要保障

落实是审议的延续,也是审议的目的和落脚点。落实常委会决议决定和审议意见,是维护宪法法律的必然要求。一是审议意见要书面函告。常委会工作机构要按照全面准确反映审议情况的原则整理审议意见,经主任会议讨论通过后,以常委会文件印发有关部门进行办理,明确办理时限。要将决议、决定和审议意见的办理工作列入督办事项。二是办理过程要跟踪监督。常委会工作机构要及时了解办理工作的情况,加大督办力度,采取检查、调查等形式,督促承办部门在规定时间内将办理情况书面报告常委会。三是反馈情况要及时通报。主任会议要定期听取审议意见办理情

况的汇报,对不认真办理的承办部门,提出批评意见,或进行跟踪视察,督促其尽快办理;对拒不办理的部门,要按照法定程序采用质询、罢免等刚性手段,促进审议意见的落实。

提高基层人大常委会会议审议质量,牵扯到方方面面的工作,需要 we 与时俱进,大胆实践,勇于探索,不断加强自身建设,不断总结提高。

坚持以人民为中心发展思想 不断加强改进地方立法工作

谢 涛

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,确保人民享有更加广泛、更加充分、更加真实的民主权利,努力实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。要深入学习贯彻习近平总书记历次讲话精神,深刻领会以人民为中心的发展思想,把这个重要精神落实到各项决策部署和立法实践工作之中。

一、深入领会和认识坚持以人民为中心的发展思想的重大意义

人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。坚持以人民为中心,体现了党的理想信念、性质宗旨、初心使命,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,贯穿于习近平新时代中国特色社会主义思想的各个方面。坚持以人民为中心的发展思想,既是理论命题,又是基本方略;既是政治立场,又是根本要求,具有深远的历史意义和现实意义。

坚持以人民为中心的发展思想,就是“坚持人民至上”。纵观历史,为什么我们党能始终坚持人民至上,是因为我们党从诞生之日起就是中国最广大人民根本利益的忠实代表,除了人民利益,党没有自己的特殊利益。这是我们党作为马克思主义政党区别于其

他政党的显著标志。从根本上说,党的理论就是一切为了人民的理论,党的路线就是一切为了人民的路线,党的事业就是一切为了人民的事业。党领导我们从事革命、建设、改革的历程充分体现了这一点。特别是党的十八大以来,每一项政策举措,都充分体现了坚持人民至上:从“人民有所呼、改革有所应”的全面深化改革,到“不让一个人掉队”的精准扶贫,从“向群众身边不正之风和腐败问题亮剑”的反腐败斗争,到“给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园”的生态文明建设……我们党始终把人民放在心中最高位置,始终坚持人民之上,才凝聚起亿万人民同心同德、奋勇前行的强大力量。十三届人大通过的民法典,在制度设计上更是充分体现了以人民为中心的发展思想,规定了财产权、人身权、人格权等,将民事权利法定化、具体化,成为新时代保护民事权利的重要法律依据,是真正的“民事权利保障书”。

坚持以人民为中心的发展思想,就是坚持“紧紧依靠人民”。人民是我们党执政的最大底气。正是因为“紧紧依靠人民”,我们党才能历经千辛万苦走到今天。正是因为有了人民的支持,我们才能取得新民主主义革命的胜利,建立新中国,取得中国革命、建设和改革的成功。今年抗击新冠肺炎疫情防控斗争中,在党中央的统一领导下,全国动员、全民参与,联防联控、群防群治,构筑起最严密的防控体系,凝聚起坚不可摧的强大力量:医务人员白衣执甲,解放军指战员闻令而动,党员干部冲锋在前,社区工作者昼夜值守,车间工人加班加点,志愿者无私奉献,亿万人民自觉防护……广大人民群众识大体、顾大局,自觉配合疫情防控斗争大局,形成了疫情防控的基础性力量。抗疫斗争伟大实践再次证明,人民是历史的创造者,是真正的英雄。我们要坚持人民民主,紧紧依

靠人民,更好地把人民的智慧和力量凝聚到党和人民的事业中来。

坚持以人民为中心的发展思想,就是坚持“不断造福人民”。一直以来,我们党团结带领人民进行革命、建设、改革,根本目的就是为了让人民过上好日子。经过七十多年发展,我国现在已是世界第二大经济体,拥有最完备的工作体系,社会繁荣稳定,人民安居乐业。可以看到:我们建成世界上规模最大、覆盖人口最多的社会保障体系,为亿万群众基本生活兜底;解决世界最难的就业问题,城镇新增就业年均超过1300万人;攻坚世界最复杂的扶贫难题,到2020年确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困问题;面对突如其来的新冠肺炎疫情,无论年龄再大、病情再重都绝不放弃救治……这些来之不易的成绩,涉及群众关心的就业、教育、社保、医疗、住房、养老、食品安全、社会治安等方方面面的实际问题,体现了不断造福人民、坚持以人民为中心的发展思想的出发点和落脚点。

坚持以人民为中心的发展思想,就是坚持“牢牢根植人民”。我们党来自于人民,为人民而生,因人民而兴。党的最大政治优势是密切联系群众,党执政后的最大危险是脱离群众。近年来,进一步加强党的建设,把群众立场、群众观点、群众路线植根于思想、落实于行动。一是加强全面从严治党,坚定不移反对和惩治腐败,坚持不懈整治“四风”。二是开展党的群众路线教育实践活动、“不忘初心、牢记使命”、党史学习教育主题教育,引导广大党员、干部始终同人民群众同呼吸、共命运、心连心。三是健全为人民执政、靠人民执政各项制度,在制度层面对保持党同人民群众的血肉联系、巩固党执政的群众基础作出顶层设计。通过这些措施,锤炼了党纪党风,密切了党群关系,克服了形式主义、官僚主义,集中展现了

新时代共产党人的政治品格、价值追求和精神气质。

二、坚持以人民为中心的发展思想,不断改进和加强地方立法工作

习近平总书记指出:“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。”坚持以人民为中心的发展思想,不仅是党的根本政治立场,也是实现法律价值的本质要求。要坚持以人民为中心的发展思想,创新思路和方法,不断改进和加强新时代地方立法工作。

坚持以人民为中心的发展思想,做好地方立法的选题立项工作。科学的选题立项是开展立法活动的基础,也是在立法工作中落实好以人民为中心的发展思想的首要环节。一是科学选题。注重把当前矛盾突出、急需解决、关系到广大人民群众切身利益的立法项目优先列入选题,重点安排。注重根据当地实际,突出当地特色。一个好的立法选项,是立法成功的一半。在立项上要做到“小切口”,内容要单一,规范面要小,以小切口解决大问题。二是要做好规划和计划工作。如何选好题、立好项,那就是要制定立法规划和立法计划。制定立法规划和立法计划是有步骤、有计划开展立法工作的重要形式,是科学立法的重要途径和手段。在制定规划过程中,要突出体现科学性和民主性,认真研究论证,充分听取各方面的意见,并向社会公开征集立法建议项目,使规划更加完善。三是形成合力。一部地方性法规的选题立项,往往涉及许多部门,需要各部门通力合作、协调配合才能完成。尤其是各方面权利义务关系比较复杂的情况下,更要在充分发挥人大主导作用的同时,注重加强和地方政府相关部门的有效沟通协调,统筹考虑各方面

的意见,集中智慧,凝聚共识,选符合人民利益的题目,立符合当地发展实际的项目,达成一致,便于在立法工作中形成合力,更好地完成立法任务。

坚持以人民为中心的发展思想,在地方立法内容中践行立法为民宗旨。在地方立法工作中,坚持以人民为中心,就要从人民群众的实际需求出发,正确处理权利与责任,权力与利益的关系。一是地方立法要充分体现和满足人民群众对于美好生活和公平正义的需要。随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,人民群众不仅对美好的物质文化生活有了更多的需求,还对民主、法治、公平、正义、安全环境的需求日益增长,人民群众对美好生活的获得感、幸福感、安全感,有不少是通过法治、通过立法来保证和感受体验的。因此,立法要更多地关注民生问题,做到以人为本,立法为民,认真贯彻落实民法典相关规定,充分体现人民对美好生活的各种需求,在制度安排上要切实维护人民群众利益,做到不得违反上位法随意减损公民法人的权利,或者增加其义务。二是在立法内容上要践行立法为民的宗旨,高度关注地方政府的权利与义务问题。一方面要赋予地方政府必要的权力,并明确其相应的责任,确保权责相称,保障行政机关有效履行职责。另一方面要加强对行政权力的规范、制约和监督,要体现对公共权力的制约和对公民权利的保障,要切实避免地方保护和部门利益,保证行政权力始终为人民服务。

坚持科学立法、民主立法、依法立法,不断提高立法质量。在立法工作中,一是要科学严谨,精益求精。力求尊重和体现规律,科学合理地安排好各项制度,坚持进度服从质量,不急于求成,不

搞数量攀比,更不搞“花架子”,注重提高立法的针对性和可行性,增强立法的系统性和配套性,统筹立法的前瞻性和实践性,真正发挥立法作为顶层设计的全局性、引领性作用。二是扩大范围,保障民主。民主立法,是我国民主政治的重要体现,是全过程的民主。要逐步扩大公众有序参与立法的途径和范围,提高各族群众参与立法的积极性,从立法源头倾听民声,反映民意,把真正涉及社会公众利益的项目纳入立法视野。要完善和规范召开座谈会、论证会、听证会的作法,将涉及广大群众切身利益的法规草案及时向社会公布听取意见。要充分发挥立法咨询顾问和基层立法联系点的作用,让他们成为反映民意、联系群众的桥梁和纽带。集思广益,更好地保障公民、法人和其他组织的合法权益,从根本上提高立法质量,维护社会公平正义。三是严格程序,把握权限。在立法起草、论证、协调、审议、报请批准、报送备案等方面严格按照立法法相关规定进行。明确把握立法权限,不论是为执行法律、行政法规的规定立法,还是就地方性事务或先行先试进行立法,都要遵守上位法的规定,不随意扩大范围。聚焦法制统一,为实施国家、自治区法律、法规和促进鄂尔多斯经济社会可持续发展提供有力的法治保障。

治国有常,而利民为本。党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。我们要坚持以人民为中心的发展思想,始终保持党同人民的血肉联系,大力弘扬“蒙古马”精神,一往无前,奋发进取,在鄂尔多斯市走好新路子、建设先行区上做出新的更大的贡献。

加强和改进人大监督工作的 理论和实践研究

谢 涛

党的十八大以来,在坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国、发展社会主义民主政治等方面,习近平总书记提出了一系列新思想新论断新要求,具有重大理论和实践创新意义,为我们在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,推进社会主义民主法治建设,提供了科学理论指导和行动指南。党的十九大报告进一步强调,必须长期坚持、不断完善人民代表大会制度,“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全人大组织制度和工作制度,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,更好发挥人大代表作用”。

人大监督制度是人民代表大会制度的重要组成部分,根据宪法法律的规定,对“一府一委两院”等国家机关进行监督是全国各级人大及其常委会的重要职责。在全面依法治国的大背景下,完善人大监督制度,切实用好宪法法律赋予的监督权,是推动全面建设依法治国的题中应有之义和重要举措。进入新时代,全面依法治国和人民群众对美好生活的向往对人大监督工作提出了新的更高要求。健全和完善人大监督制度,不断丰富、发展、完善人民代

表大会制度,构建以人大监督为核心的中国特色社会主义监督体系,成为全面深化政治体制改革的重要抓手。十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,明确提出“坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度”,“支持和保证人大及其常委会依法行使职权,健全人大对‘一府一委两院’监督制度”。有鉴于此,本文就加强和改进人大监督工作的理论和实践进行研究,探讨提出完善我国宪法法律监督权与人大监督制度的思路。

一、坚持和完善人大监督工作,推动构建完备监督体系的重大意义

人大监督制度是人民代表大会制度的重要组成部分,在中国特色社会主义监督体系中居于最高位置。坚持和完善人大监督制度是巩固、发展和完善人民代表大会制度的重要内容,有利于促使人大及其常委会切实用好宪法法律赋予的监督权,实现人大监督工作的应有权威和最终效果。

坚持和完善人大监督工作,有利于推动党委决策部署贯彻落实。十八大以来,党中央围绕社会各个方面陆续部署实施了一系列改革任务,其中,不断健全和完善人民代表大会制度是新时代的一项重点工作。习近平总书记指出:“新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则,推进人民代表大会制度理论和实践创新,推动人大工作提高水平。”坚持和完善人大监督工作,支持和保证人大依法独立行使监督权,成为健全、发展和完善人民代表大会制度的重要内容,通过对“一府一委两院”的正确监督、有效监督,有利于加快推动党委决策部署贯彻落实,充分发挥人民代表大会制度在地方治理体

系中的根本政治制度作用。

坚持和完善人大监督制度,有利于确保宪法法律全面有效实施。根据宪法法律的规定,各级人大及其常委会负有对一府一委两院执法、司法、行政工作等事项的监督职权,通过监督以督促宪法法律得到切实有效地贯彻执行,从而实现维护法制统一和宪法法律权威的目的。离开人大监督,权力机关将失去最有效的治理手段,其地位和权威性将会受到质疑。因此,只有不断强化人大监督权,坚持和完善人大监督制度,才能为人大及其常委会行使监督权提供制度支撑,才能切实发挥监督实效,保证宪法法律得到贯彻执行,维护法制统一。

坚持和完善人大监督制度,有利于确保国家权力得到正确行使。习近平总书记指出:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”要想发挥好监督实效,需赋予监督主体实体性的监督权限,以及适度的、刚性的、有效的监督手段,并以完备的正当法律程序作为制度保障。健全完备的法律制度是制度被有效贯彻落实和权力得以有效运行的前提基础。坚持和完善人大监督工作能够为人民代表大会制度运行提供规范基础,进而为行使监督权,督促被监督者依法正确行使权力、履行职责提供强有力的后盾。

坚持和完善人大监督制度,有利于确保人民权益得到维护和实现。社会主义的监督不是为了监督而监督,其根本目的在于维护和实现人民的根本权益,巩固人民当家作主的主体地位。人大监督权存在的正当性源于人民的授权,人大监督制度出于维护人民的根本利益而创设。坚持和完善人大工作是人大及其常委会充分实现代表民意的重要举措。只有人民的利益被人大充分代表,

只有人大始终同人民群众保持密切联系,才能维护好、实现好、满足好人民群众的根本需求。

二、我市人大监督工作的现状与问题

本届以来,市人大常委会紧紧围绕贯彻落实中央、自治区和市委重大决策部署,紧紧围绕回应人民群众重大关切,紧紧围绕厉行法治、推进全面依法治国,加强法律监督和工作监督,始终坚持问题导向,正确监督、有效监督,人大监督更有力度、更具权威。

强化经济运行监督。按照围绕中心、服务大局、突出重点的思路,认真组织开展监督,紧扣中央关于经济高质量发展的部署要求,紧扣全市经济社会发展的内在需求,集中开展了三大攻坚战、现代能源经济、促进民营经济发展、战略性新兴产业等重点领域的监督,有效助推破解经济社会发展的短板制约,不断提升地区发展的质量效益。全力抓好预决算审查监督,突出财政资金使用的过程监督、绩效考评,重点抓好大额财政专项资金的监督,对审计查出问题整改情况进行跟踪监督,不断提升财政运行的规范化、制度化水平。

强化民生领域监督。始终突出人大监督的民生导向,紧扣民生关切,每年针对教育、医疗、社会保障、脱贫攻坚等民生领域,通过听取专项报告、主任集体视察、执法检查、工作评议、专题询问等方式,切实找准急需解决的突出问题,先易后难、跟踪督办,实实在在地推动解决一批事关群众利益的问题,群众的认可度和满意度不断提升。

强化公平正义监督。紧扣维护公平正义,高度关注民间借贷、非法融资、网络诈骗、“执行难”、民事行政诉讼监督等领域存在的

问题,连续监督、跟踪监督,听取了市监察委关于围绕三大攻坚战开展监察工作情况的报告,助推有关方面依法改进工作,切实维护人民群众合法权益。同时,不断创新司法监督方式,在认真学习浙江省先进经验的基础上,今年开展了法官履职评议工作,通过有力有效的监督,助推阳光司法、公正司法。

强化监督方式创新。针对人大监督工作存在的形式单一、成效不明显等问题,不断探索改进和完善人大监督的形式和途径,切实提升人大监督实效。在具体监督过程中,按照监督法规定人大监督的7种方式,突出把握监督的重点,注重运用“调研+听取报告”“视察+专题询问”等监督组合,特别是针对教育、医疗等群众关心关注的重点领域,开展了常委会主任集体视察,采取“解剖麻雀”方式,深入查找问题根源,并召开联组会议进行专题询问,有效推动问题的妥善解决,切实丰富了人大监督的内容和方式,监督质量和效果明显增强。持续加强人大执法检查工作,严格按照监督法要求,不断规范检查程序,提高检查质量,助推各项法律法规的有效实施。着力在提高审议意见质量上下功夫,完善审议程序、规范审议要求,建立了主任会议专题研究常委会审议意见制度,切实提升人大监督水平。同时,注重把跟踪问效作为人大监督最重要的一道“关口”,制定主任会议听取常委会审议意见落实情况报告办法,建立常委会审议意见整改落实清单制度,保证常委会审议意见落到实处,真正让监督具有“刚性”、长出“牙齿”。

但也要看到,我市人大监督工作还存在不少问题。一是重程序性监督,轻实质性监督。所谓重程序性监督、轻实质性监督,主要是指监督存在形式主义,表现为“走程序、走过场”,以履行监督程序为主,缺乏有价值的监督意见、强硬的监督措施、合理的解决

方案和及时地反馈整改报告等实质性内容。比如,听取审议“一府一委两院”专项工作报告,由于对工作的政策性、专业性了解不够,不能提出有价值的审议意见,在整体上影响了审议意见的质量,造成审议效果不佳。二是监督手段单一,监督力度不足。人大监督权在所有监督手段中具有最高权威和效力,为保证这一权力的有效行使,宪法法律赋予了人大及其常委会听取审议工作报告、执法检查、规范性文件的备案审查、询问和质询、特定问题调查等多种监督手段。但是在具体实践中,人大开展监督工作往往采取听取和审议报告、执法检查、规范性文件备案审查等常态化的监督手段,而质询、特定问题调查等较为严厉的方式运用得远远不足。三是跟踪监督滞后,监督实效性不强。监督实效性不强,主要表现为,虽然人大及其常委会按照法定程序行使了监督权,但由于法律责任的阙遗和配套制度的缺位,导致监督权并不能对一府一委两院形成有效制约。人大及其常委会进行监督的方向是单向的,其直接目的在于督促“一府一委两院”正确行使公权力。但是在现实中,当人大及其常委会行使完监督权之后,跟踪监督方面明显滞后,有的甚至没有进行跟踪监督,被监督者也没有及时反馈整改落实情况,最终影响了监督长效机制的构建。

三、在新时代新征程上坚持和完善地方人大监督工作的思路和举措

人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督,都要依法行政、依法行事。进入新时代,地方人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,切实做到正确监督、有效监督、依法监督,切实增强监督刚性和实效。

要把牢监督重点。人大开展监督,选题必须要准,精准有效的选题,是保证人大监督质效的“第一关口”。在选题上,党中央、自治区党委和市委都有要求,必须要聚焦地区经济社会高质量发展,必须聚焦回应民生重大关切,必须聚焦厉行法治、推进法治鄂尔多斯建设,这些全面阐释了人大监督工作的方向和重点。具体地来讲,人大监督要把握好以下几个重点。一是法定监督必须要做实做细,比如,计划、预算、审计、国有资产管理、法治政府建设等监督;二是创新监督必须要坚持完善,比如,近年来开展的财政专项资金监督、“两官”履职评议等;三是专题询问必须要突出重点,就是要始终聚焦发展、聚焦民生,选择最关键、最突出,通过询问能够解决的事项;四是执法检查必须要管用有效,要在统筹推进国家、自治区相关法律法规执法检查、执法调研的基础上,每年安排2—3部我市地方性法规的执法检查,推进法规责任的有效落实。五是跟踪监督必须要持续推进,必须要对已经完成的监督,实行跟踪监督,推动审议意见和问题清单的有效落实。

要创新监督方式。人大工作既有法定要求,也有创新实践。监督法规定了人大常委会开展监督的7种法定形式,即:听取和审议“一府一委两院”专项工作报告;听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告、决算报告和审计工作报告,审查批准决算;执法检查,对有关法律法规实施情况进行检查监督;备案审查;询问和质询;特定问题调查;撤职案的审议和决定。在运用法定职权开展监督方面,先进地区和我市人大有了很多探索和创新,比如,在执法检查工作上,全国人大创新实行“全链条、六个环节”执法检查方式,实现了从选题到结果反馈的全流程跟进,真正让人大执法检查的“法律巡视”利剑作用得到了有效发挥;比如,

“调研视察+专题询问”、“执法检查+专题询问”等等,对既有法定职权进行了监督组合,形成了监督工作新的方式,也为人大监督赋予了新的内涵。这些好的办法,都值得地方人大在今后的工作中坚决落实,真正使人大监督工作适应时代需要、契合发展需求、践行民生意愿。同时,积极探索运用质询、特定问题调查等法定监督形式,努力使人大监督更有力度、更有权威。

要增强监督实效。当前,我们监督的实效还不够均衡,还有提升空间。比如,在监督前期,要开展调研视察、执法检查,形成专题调研报告,报告的质量直接关系监督的效果。比如,监督要形成审议意见和问题清单交有关部门办理,审议意见的质量怎么样,问题找的准不准,建议提得实不实,对改进工作有没有借鉴意义,这些都事关整改落实的效果。比如,跟踪监督有没有力度,对“一府一委两院”哪些落实了,哪些没有落实,堵点和制约在哪里,跟踪监督应该采取哪些方式,都是对人大监督质效提出新的课题。对地方人大来讲,就要在这方面持续用力,坚持“调研问题清单制和问题清单跟踪监督销号制”,对每一项调研、执法检查,都要开展解剖“麻雀式”调研,全面了解本领域、本行业、本地区存在的问题,梳理形成问题清单,供常委会组成人员参阅。在审议过程中,还要保证组成人员充分审议时间,审议前要将相关报告和参阅资料提前发给组成人员,审议中要建立“重点发言人”制度,有重点、有侧重地选择专业性较强的组成人员发言,提高审议意见的质量。常委会会议后,要督促“一府一委两院”按时间上报整改落实情况,对整改重视不够、落实不够到位的,要通过听取审议意见落实情况的报告、专题调研等方式,加强对审议意见和问题清单的跟踪落实、销号管理,真正做到问题不解决、监督不止步。

丰富和拓展全过程人民民主鄂尔多斯实践

谢 涛

全过程人民民主既是一个新理念,也是一项新任务。2019年11月,总书记在上海调研基层立法联系点时,首次提出全过程人民民主理念。在建党百年庆祝大会上,总书记再次强调发展全过程人民民主。2011年10月召开的中央人大工作会议上,总书记站在坚持中国特色社会主义政治发展道路的高度,系统阐释全过程人民民主重大理念和实践,在强调“8个能否”的基础上,创造性地提出了“四个要看、四个更要看”的标准,这是我们党对人民民主的定义和解释,更是中国特色社会主义民主的标准和要求,体现了我们党对民主理解和评价达到了新的高度。党的十九届六中全会将“发展全过程人民民主”作为百年党史中政治建设的重大经验成果写进了会议文件,郑重而鲜明地表达了我们党大力推进社会主义民主政治建设、保证和支持人民当家作主的坚定信心和坚强决心。这对于我们更好地践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主,具有重要理论指引和现实指引。要深刻认识发展全过程人民民主的重大政治意义、理论意义、现实意义,努力把实现三个“具体地、现实体现到”作为检验全过程人民民主的重要标尺,进一步丰富民主形式,拓展民主渠道,努力发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

一、要在维护核心紧跟核心中科学把握全过程人民民主

全过程人民民主诞生于我国社会主义民主政治伟大实践中，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的必然产物。其中，最核心、最关键的是坚持党的领导。这是全过程人民民主的最大优势，也是中国式民主能够“全过程”的根本政治保证。习近平总书记指出：人民代表大会制度是发展全过程人民民主的重要途径和最高实现形式，为人民当家作主提供了可靠的制度保障。市四届人大常委会以来，我市人大工作之所以能够面临诸多困难情况下勇毅前行，之所以能够不断探索和丰富地方人大工作实践，更好地助力地区经济社会发展、保障和改善民生，根本就在于“两个确立”、“两个维护”的强大政治领导力和思想引领力。我们一定要提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，切实把“两个确立”的决定性意义和实践性要求内化于心、外化于行、教化于众，把坚决做到“两个维护”作为最高政治要求、最高政治纪律、最高政治任务，以统一的思想、坚强的定力、科学的制度、严明的纪律践行政治忠诚，坚定不移沿着习近平总书记指引的方向一往无前、一干到底，确保人大各项事业行稳致远。忠诚拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”，是具体的、实践的，不能停留在口头表态上。要把政治忠诚体现在主动担负起加强和改进地方人大工作的时代命题上，把坚持党的领导作为最高政治原则，始终坚持以党的旗帜为旗帜、以党的方向为方向、以党的意志为意志，深入学习领会总书记关于全过程人民民主的重要论述，不断提高依法履职、解决问题、推动工作的能力和水平。要坚持在党委领导下履行人大职责，对国之大局、国之大要、国之大事、国之大计时常观之察之、思之悟之、践之行之，把总书

记关于全过程人民民主的重要论断,具体地现实地体现到地区发展和地方治理的全过程、各方面,努力在更好服从和服务大局全局中实现全面发展,不断丰富和拓展全过程人民民主的“鄂尔多斯实践”。要把学习贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述作为重中之重、要中之要,与学习内蒙古重要讲话重要指示批示精神一体贯通起来,深学细悟贯穿其中的政治标准和政治要求,完整、准确、全面地落实到各项工作中,不讲条件、不搞变通、不打折扣,确保党中央决策部署在地方人大工作中得到有力有效贯彻落实。

二、要在依法履职创新履职中深入践行全过程人民民主

人民代表大会制度有一套完整的制度设计和有效的运行实践,把人民当家作主具体地、现实地体现到国家政治生活和社会生活之中,最大限度凝聚起人民的智慧和力量。发展全过程人民民主,赋予了人民代表大会制度新的内涵,也对人大工作提出了新的更高的要求。地方人大作为人民代表大会制度的忠实实践者,必须要发挥好人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主的重要制度载体作用,保证人民依法行使选举权利,民主选举产生人大代表,保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程,确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。要完善人大的民主民意表达平台和载体,健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,推进人大协商、立法协商,把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。立法是实现人民当家作主的重要途径,立法的过程就是代表人民意志、表达人民意愿、实现人民利益的过程。明确“人大及其常委会在立法工作中的主导作用”,就是扩大公众对立法工作的有序参与,让

百姓在立法工作中有更多话语权,加大民意在立法工作中的权重,从根本上巩固和强化人民当家作主的地位。要坚持“开门”立法,充分发挥基层立法联系点这个“前哨”作用,搭建起基层群众和社会组织直接参与立法活动的互动平台,在立项、起草、审议、表决、实施及后续评估等立法全过程中,创新完善公众参与方式,广泛听取吸纳各方面意见,找到全社会民意的最大公约数,真正立良法、立好法、立务实管用之法。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分。人民性是人大监督的基本属性。这意味着人大监督是实现人民当家作主的一种重要形式。人民通过人大监督来保证国家机构按照人民的意志运转,国家机关工作人员按照人民的意志行事。自觉接受人大监督,就是接受人民的监督;维护人大监督的权威性,就是维护人民当家作主的地位。要坚持“开门”监督,健全完善“全要素民主、全流程跟进”的监督工作机制,既要突出选题民主,广泛征求群众意见建议,保证人大监督紧跟中心大局、紧贴民生需求;也要在视察调研、执法检查、专题询问中增加人大代表、人民群众参与度,形成更多接地气、真管用的意见建议,并开展连续监督、跟踪监督,切实推动问题解决,不断增强人大监督刚性和实效。

三、要在尊重代表服务代表中持续贯通全过程人民民主

人大代表是人民代表大会的主体,是人民利益的代言人,也是实现和发展全过程人民民主的重要推动力量。明确人大代表与人民群众之间的关系,确保人民的民主权利能够全过程地实现。人大代表当选后,能否同人民群众保持密切联系,能否按照人民的意志行事,直接影响人民的民主权利能否全过程地实现。习近平总书记指出:“保证和支持人民当家作主,通过依法选举、让人民的代

表来参与国家生活和社会生活的管理是十分重要的,通过选举以外的制度和方式让人民参与国家生活和社会生活的管理也是十分重要的。”在我国,人民通过人民代表大会行使国家权力,一是按照民主程序,选出自己满意的人大代表;二是由人大代表代表人民的利益和意志,参加行使国家权力。这说明,人大代表的权利来源于人民,是由人民授予的,选举的过程,就是授权的过程。人民所享有的民主权利,不是“一选了之”,而是贯穿人大代表履职的全过程。因此,从立法的角度明确人大代表与人民群众之间的法律关系,对于维护人民当家作主的地位十分必要。宪法规定,“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。”代表法规定,“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。”“代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见,回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问,接受监督。由选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况。县级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团应当定期组织本级人民代表大会代表向原选区选民报告履职情况。”“选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。”这些规定的核心就是人大代表必须对人民负责,代表人民的利益和意志。地方人大作为人大代表的服务者、管理者,必须要坚持尊重代表、依靠代表、服务代表,进一步丰富代表联系群众的渠道和形式,建好用好人大代表之家、代表联络站,搭建网上代表履职平台,使人大代表能“全天候”同人民群众保持联系,使人民群众通过“全天候联系”实现“全过程参与”。

要把办理人大代表建议作为实现全过程人民民主的重要环节,坚持“内容高质量、办理高质量”,坚持和完善领衔督办、跟踪督办重点建议、开展满意度测评等有效做法,建立办理代表建议答复承诺解决事项台账,跟踪落实,持续推进,不断提高代表建议的办结率和办成率。

四、要在坚守初心为民履职中精准落实全过程人民民主

为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴,是我们党矢志不移的初心和使命。人民代表大会的制度设计,就是由人民选举产生,人大行使职权的过程,就是代表人民意志,表达人民意愿,实现人民利益的过程。纵观党的人民民主发展历程,我们可以看出,人民代表大会制度是伴随中国特色社会制度建立而建立的,是我们党经过艰辛探索、不断完善,最终形成的国家根本政治制度。大家也能感觉到,中国特色社会主义进入新时代,随着经济社会的发展和人民民主实践的不断发展,人大的地位越来越高,人大承担的工作任务也越来越重,面对新时代人大工作任务越来越重、要求也越来越高。地方人大必须要把人民代表大会制度坚持好、完善好,高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚定不移地走中国特色社会主义民主道路,坚定不移地以中国特色社会主义理论体系为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。要始终坚持把服务发展作为解决民生问题第一要务,聚焦建设“五个鄂尔多斯”的奋斗目标,聚焦黄河流域生态保护和高质量发展、产业转型、能耗“双控”“双碳”目标、优化营商环境等重点任务,依法履职尽责,积极主动作为,在服务地区经济社会高质量发展进程中展现人大应有的担当和作为。要把解决群众“急难愁盼”问题作为履职的出发点和落脚点,聚焦人民群众关心关注的教育、医疗、养老等重大民生工作,

打好监督“组合拳”，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。要继续推行民生实事项目人大代表票决制，推进依法履职与民意民愿的精准对接、高度融合，真正把人民群众所需、所盼、所忧之事办好，更加广泛、更多层次地满足人民群众的美好生活需要，使群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

坚持问题导向 盯紧重点环节 真正以良法促进发展、保证善治

谢 涛

地方立法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,提高地方立法工作质量,是加强中国特色社会主义法治体系建设,坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代的基本要求,也是推动全面深化改革、创新转型发展的重要保障。党的十八大以来,习近平总书记提出一系列全面依法治国的新理念新思想新战略,对立法工作作出新部署。面对地方立法任务越来越重、要求越来越高、难度越来越大的新形势,我们要牢牢把握新时代地方立法工作的特点,自觉把地方立法工作放在党和国家事业发展大局中来谋划、来推动,充分发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能,努力推进新时代地方立法工作与时俱进、完善发展。

一、科学总结立法成效,不断推动新时代地方立法守正创新、完善发展

市四届人大常委会以来的四年,是我市地方立法程序不断完善,立法机制不断健全,立法工作取得重要进展的四年。四年来,累计制定地方性法规10部、修订5部,仅2018年完成1部,其余每年完成3部条例的立法任务,在设区的市立法工作走在了前列。总

结四年的立法成果,我们认为,做好地方立法工作必须要把4个重点。

必须要把坚持党委领导作为首要前提。本届以来,市委高度重视立法工作,及时研究批复年度立法计划,审议年度重要立法项目,市委主要领导多次就立法工作提出具体要求,并立足地区发展实际和现实需要,“点题”要求人大开展立法,保证地方立法始终围绕中心、服务大局。实践证明,地方立法必须始终坚持党的领导,坚决贯彻落实好党在不同时期的决策部署,全力服务中心任务和工作大局,才能始终保持立法工作的正确方向。

必须要把坚持凝聚合力作为关键基础。本届以来,常委会切实发挥立法主导作用,建立人大、政府分管领导任组长的立法“双组长”制,注重统筹立法各方力量,协调推进选项、调研、起草、论证、审议等工作。市政府主要领导、分管领导注重加强立法工作的指导调度,在人财物方面予以全力支持;法规起草部门成立立法专班,注重培养、选拔、组建专业立法队伍,保证立法工作顺利推进。实践证明,地方立法必须要凝聚各方力量,形成立法共识,才能避免部门立法走回头路、作无用功,有效提升立法效率。

必须要把坚持务实管用作为根本原则。本届以来,常委会始终坚持急需先立、成熟先立,突出问题导向,注重体现地方特色,在广泛深入调研的基础上,找准地方立法要解决的关键问题,有针对性地开展立法,立法的进度快、质量高、接地气,各项立法都是在时间紧、任务重的情况下,按期提交会议审议,绿色矿山建设管理、农村牧区人居环境治理、民营经济促进、政务服务条例等创制性立法,充分总结地区经验,发挥先行先试作用,法规的引领规范促进作用得到充分彰显,受到自治区人大常委会充分肯定。实践证明,

地方立法必须要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,注重体现特色性、差异性,有针对性地解决具体问题,才能真正立得住、行得通、可操作、真管用。

必须要坚持把坚持广纳民意作为重要保障。本届以来,常委会始终坚持开门立法、民主立法,在法规的立项、起草、修改、审议的各个环节,通过各类媒体广泛社会各界的征求意见,有效拓展民意表达渠道,累计公开征求意见300余次,收集各类建议3600余条,努力使立法更具民意、更有成效。同时,把专家全程参与立法作为重点,听取专家意见,集中学者的智慧,把好立法质量关口,提高法规制度设计的针对性、实效性和前瞻性。实践证明,地方立法必须要集聚各方面智慧,绘就最大公约数,才能是制定出台的每一部法规都精益求精、经得起实践检验。

二、把握地方立法定位,以高质量高效率地立法促进发展、保障善治

地方立法关乎一方民生,关系一方发展。地方立法如何把握定位,体现地方需求,突出地方特色,是新时期需要认真研究和解决的重要问题,也是走好新路子、建设先行区的重要法治保障。

科学领悟地方立法的性质和定位。地方立法作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是国家立法的延伸和补充。具体到我市立法工作,一方面,要做好与上位法的衔接和拾遗补缺,进一步发挥好地方立法补充细化作用,补足立法领域短板,保证上位法在我市的有效实施;另一方面,积极回应我市经济社会发展和社会治理需求,有针对性地解决相应问题,从而拓宽地方依法治理的空间,切实为推进地区经济社会发展和民主法治建设提供新的方式和动力。

全面找准地方立法的方位和空间。随着我国各个领域法律制度的不断完善,地方立法空间与以往相比有很大不同。地方立法要有所“突围”,必须探索创制性立法空间。因此,今后的立法工作要紧紧立足设区的市立法的3个重点领域,不断探索新的立法选题,更好地助力地区发展、保障和改善民生,使改革发展成果更多更好地惠及广大人民群众。在立法内容上,对上位法没有明确规范的“地方性事务”,按照“急需先立、特色为重”的思路,制定特色法规,创造性地解决地方问题。

精准把握地方立法的方向和重点。随着全面推进依法治国战略的实施,法治作为治国理政的基本方式成为社会共识,地方经济社会亟待解决的问题、深化改革法治先行的现实需要、人民群众对立法工作的期待,使立法工作迎来新的高峰。习近平总书记指出,人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。因此,以立法回应改革和人民群众关心的热点问题,才是地方立法的正确方向。

三、注重提升立法实效,真正使地方立法可操作、真管用、能落实

立法工作是一项系统工程,包括立法前、中、后三个环节。地方立法只有形成环环相扣、科学严谨的全过程立法工作机制,才能适应不同立法需求和任务,切实提高针对性和有效性。

坚持源头把关,科学编制规划和计划。立法规划和计划是指导一段时期地方立法的纲要,是开展立法工作的基础。为了合理统筹分配立法资源,增强地方立法的前瞻性和指导性,保证立法工作有序进行,需要科学编制立法规划和计划。一是紧扣全局性,按照地方立法权限和职能定位,处理好我市法规与上位法及政府规

章之间的关系,保持适度超前;二是坚持系统性,按照完善中国特色社会主义法律体系的要求,坚持系统布局、急需先立、成熟先立;三是体现前瞻性,注重在我市改革发展大局中谋划立法任务,围绕市委中心工作安排立法项目,把群众关注度高、社会发展急需的项目纳入立法规划和计划。

强化人大主导,把握正确方向和重点。人大主导立法,关键要主导地方立法的方向、进程、节奏,要在“立什么”和“怎么立”上充分掌握主动权。法规立项、起草、审议是立法工作的三个重点环节,把握好这三个环节,对于人大主导立法、提高立法质量至关重要。一是主导法规立项,对政府提出的立法建议,要关口前移,加强与政府有关部门的联系,了解法规立项情况,参与前期的调研论证工作,对立法思路、框架和重点、难点进行规范引导;二是指导法规起草,坚持提前介入法规起草工作,把握起草的进展和动态,加强与起草单位的沟通协调,全面主导起草;三是提高审议质量,充分发挥常委会组成人员作用,在审议前提前下发法规(草案),要求组成人员认真调研、了解情况、熟悉法规,提出高质量的意见建议。

坚持开门立法,畅通民意表达渠道。人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。地方立法最有条件、最应该更好发挥民主、发挥人民群众参与立法的积极性。畅通民意表达渠道,增进社会认同的最大公约数,赋予了立法工作新使命,也为提高地方立法质量带来了新机遇。一是立法前,包括立法项目征集、筛选论证,都应当积极主动广泛地听取社会各方意见,并将其作为确定立法规划和计划的重要参考依据;二是立法中,要进一步完善法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制,广泛征求意见,变立法过程为普法过程,扩大法规民意基础。还要

完善法规草案调研制度,深入基层、深入群众开展调研;三是立法后,要进一步发挥立法后评估、法规实施情况报告、执法检查的作用,吸纳群众参与到上述工作中来,听取群众对现行法规的立法质量、实施效果的评价和修改完善意见。

加强法规宣传,提升全社会遵法守法意识。加强立法全过程宣传,及时对法规作出权威解读,有利于加强舆论引导,使各方面准确理解立法的背景、目的和法规的原则、内容,为法规正确实施营造良好社会环境。为确保法规宣传效果,一是做到主要宣贯对象全覆盖。事先周密计划组织,确保条例规范的主要对象都能参与进来,并形成带动效应,引起相关群体的广泛关注;二是充分准备并提供法规释义、立法说明、热点问题解答等书面资料。通过法规释义和立法说明,详细解读立法背景、争议焦点和条文含义。通过发放通俗易懂、方便携带的普法释法读物,满足不同群体的需求;三是可以区分对象分类培训。针对不同群体分类重点培训,培训内容既包括立法过程、立法精神和制度设计,又要针对不同对象解读和强调各自的法定责任和法定义务,使培训富有指导性和实用性。

开展执法检查,跟踪法规实施效果。执法检查是人大监督工作的重要组成部分,是保证法律法规得到有效实施的一把“利剑”。再好的法规,如果不通过严格执行来体现其权威性,不通过有力监督来彰显其威慑力,也只是一纸空文。地方人大坚持问题导向,开展执法检查,深入查找影响地方性法规实施的突出问题,不仅有利于发挥人大监督职能,而且有利于在实践中进一步完善人民代表大会制度。从提高法规实施的刚性考虑,一是综合运用好法规实施的监督制约机制,通过立法后评估、法规实施情况报

告、执法检查等“三位一体”手段,强化执法主体严格规范、公正文明执法的意识,促进执法体制不断完善,推进法治政府建设,督促行政机关依法行政、严格执法;二是完善规范性文件备案审查制度,坚持“有件必备、有备必审、有错必纠”的原则,综合施策,对审查发现存在违法不合理问题的,坚决依法撤销纠正;三是落实行政执法责任制,加强对没有依法办事责任单位的惩处,建立健全执法全过程记录制度,确保所有执法工作有据可查,预防随意执法、粗放执法等现象,推进严格规范、公正文明执法;四是建立执法检查反馈机制,加强跟踪监督,督促有关方面认真研究改进工作,并在规定期限内向常委会报告整改落实情况。对法规实施中一些长期得不到解决的突出问题,可以再次组织执法检查或者审议相关专项工作报告、开展专题调研,持续监督,一抓到底,确保取得实实在在的效果。

关于提升基层人大监督实效的思考

田淳畅

人大监督权作为人大的重要职权之一,其效力来自宪法和法律,体现了人民至上的原则,展示了中国特色社会主义制度中人民民主政治的显著优势与鲜明特点。首次中央人大工作会议上,习近平总书记指出深刻阐明了人民代表大会制度的政治内涵、理论价值和实践意义,全面论述了中国特色社会主义民主政治的重大意义、丰富内涵和精神实质。他指出,“要用好宪法赋予人大的监督权,实行正确监督、有效监督、依法监督”。步入新时代,地方人大监督就要有新气象、新路径、新作为,为推动地区民主法治建设、社会进步、经济发展发挥积极作用。

一、鄂尔多斯人大及其常委会监督工作实践

市四届人大以来,鄂尔多斯人大紧扣贯彻落实中央、自治区党委和市委重大决策部署,紧扣回应人民群众重大关切,紧扣厉行法治、建设法治鄂尔多斯,不断在履职质效上突破,为助力地区经济社会高质量发展作出了积极贡献。一是精选议题,关口前移。在监督议题的选择上,市人大常委会始终本着“上级部署、党委主抓、群众关注”的原则,根据市委中心工作,精准选好监督议题,纳入年初制定的常委会年度监督计划。本届以来,除每年把政府的重点项目支出、预算调整、债务管理、国资管理、环境保护目标完成情况等列为年度监督重点外,经济方面先后将推动黄河流域生态保护

高质量发展、“放管服”改革、打赢“三大攻坚战”、能耗“双控”等列为监督重点；民生方面将九年制义务教育均衡发展、公立医院改革和分级诊疗制度建设、城乡基本医疗保险制度建设情况列为监督重点。今年，市人大常委会把重点项目建设情况安排在了上半年视察，从人大的角度促动重大项目开工建设，通过关口前移，实现与党委中心工作同频共振。二是敢于监督，叫真求实。在监督形式上，除运用了执法检查、视察、调研、听取审议报告等方式，对于重点监督议题，专门组织安排主任集体视察9次、明查与暗访相结合2次，通过深入监督，全面了解存在哪些问题，群众希望、盼望是什么，要求“一府一委两院”报告工作讲实话、提对策。除此之外，先后对已任命的部分国家工作人员开展履职评议也是监督的重要方式，先后对6个政府工作部门的负责人、14名员额法官和员额检察官开展了履职评议，部门对人大审议工作报告的重视程度越来越高，监督的针对性也越来越强。三是做足功课，精准发问。专题询问是强化人大监督、增强监督实效的一个有效途径。通过会前认真调研和会中问答，可以真正查找出一些需要解决的问题；通过会后的整改落实，可以促进政府相关工作进一步改进和完善。市四届人大开展的7次专题询问，大多是社会关注度非常高、当前困难问题交织较多的议题，专题询问的部署也从开始的“一问一答”，逐步改进方式，杜绝对“台词”、搞“演练”，在开放式询问的基础上，通过现场直播的方式向社会同步传递会场声音，让群众百姓都能感受到人大监督的效果。

二、基层人大正确监督、有效监督存在的主要问题及原因

对照中央和全国人大的部署要求，作为基层人大，鄂尔多斯人大及其常委会认真履行宪法和法律赋予的监督职权，不断完善监

督手段,努力提高监督实效,但从全面推进依法治国的高度来看,从人民代表大会制度的本质要求来看,监督工作尚存一些不足和差距。主要表现在:一是在实施监督过程中,还没有做到多渠道、多层次了解掌握当前发展情况,对人大代表和基层群众的意见建议征集的还不够充分,监督工作有时存在前期准备不足的问题。二是对“一府一委两院”法律监督和工作监督的力度还不够大,推动严格执法、公正司法的手段还不多,效果不够明显。比如,有的执法检查,注重对工作层面的了解和推动,没有把检查重点放在执法部门承担的主体责任上,法律法规实施的保障作用发挥不够充分。听取专项工作报告时,有些审议意见正面肯定多,指出问题、提出意见和改进措施相对较少,审议质量有待进一步提高。三是自身能力水平与增强监督工作实效的要求还存在差距,现有专门委员会组成人员和机关工作人员的知识结构、专业结构、年龄结构还不够合理,从事一般性事务管理的干部比较多,具有专业背景和丰富实践经验的专业型人才比较少。四是基层人大组织代表开展视察、调研、座谈、审议等活动不多,再加上代表受时间、精力、阅历等限制,对“一府一委两院”工作知情不多,常委会审议时临时接触,内中真情知道少,存在不知底细,“不敢说、不会说”问题。五是从主客体的关系上看,监督者与被监督者基本上都是在同一个单位共事多年的老同事、老部下,曾是“同一个战壕的战友”,彼此熟悉,碍于情面,监督刚性不足。人大质询、专题询问、特定问题调查、撤销不适当的决定、人事罢免等刚性监督手段很少使用,监督缺乏威慑力。

深入分析深层次原因,主要是以下几个方面。从主观看,人大监督工作在积极探索、勇于开拓方面主观能动性不够强,对全国人

大没有明确要求或做出示范的一些工作,存在着观望心理,怕走偏差、出问题,对一些创新性的方式,还没有深入研究、积极探索和尝试,对现有法律规定的监督方式还没有用好用足。对于具体的监督议题往往注重事后监督多,全过程监督少;对事监督和对人监督联动不够,干部任免注重程序运作,任后监督跟进不够。从客观看,人大的监督工作,政治性、政策性、法律性都很强,涉及政治、经济、文化、社会、生态文明建设各个方面,监督工作只能择其要而开展。但目前,我市各级人大代表和常委会组成人员多为兼职,除了本职工作之外,对“一府一委两院”的其他工作知情知政不够,存在着相关工作研究得不深入不系统的问题,这与加强和改进人大自身建设有着极为紧密的关系。

三、进一步强化基层人大监督质效的建议

从现行法律法规对于人大监督的各项规定来看,加强和改进人大监督的实践创新空间很大。要深入贯彻中央人大工作会议精神,进一步解放思想,把宪法、监督法及相关法律关于人大监督职权、方式、方法等方面的规定细化、具体化,积极主动履行法定监督职能,发挥人大及其常委会作为国家权力机关应有职责。

(一)人大开展监督要处理好“三个关系”

一是坚持在党的领导下开展监督工作。坚持党的领导是人大正确监督、有效监督的根本保障。人大监督是在中国特色社会主义政治制度下的监督,不是西方“三权分立”下的议会监督,换句话说不是制衡性监督,是在党的领导下开展的监督,这是做好人大工作必须掌握的政治定位。一方面,人大及其常委会必须自觉接受和服从党的领导,做到与党委思想同向、节奏同拍、工作同步。对重大监督活动、监督事项要主动向党委汇报,经过党委同意后再进

入法定程序实施监督。另一方面,各级党委要进一步重视、支持人大工作,切实加强对人大工作的领导,进一步支持人大充分发挥监督职能,依法坚持正确监督、有效监督,把党的主张转换成人民的意志和自觉行动,依靠人民群众共同推进党委中心工作的推进落实。二是要理顺监督和支持的关系。人大与监督对象“一府一委两院”的关系,是决定与执行的关系,是监督与被监督的关系。人大的监督是法律赋予的职责,是由人民代表大会制度所决定的。一方面,要依法行权,这是前提,必须在“法定职责、法定范围、法定程序”内履职尽责,不能越位、错位,也不能缺位。另一方面,要在目标同向的要求下善意监督,人大监督的目的是为了保证、促进更好地实现党委确定的发展思路、战略目标。因此,人大监督不搞突袭式、居高临下式的监督,要与监督对象多沟通信息、及时反馈百姓的意见和建议,在监督中支持政府工作,在支持中开展监督。三是要把人大代表的纽带作用发挥出来。基层人大要做好监督工作必须紧紧依靠人民群众和人大代表,在开展监督活动中,要重视代表、联系代表、依靠代表,积极组织、开展代表视察、培训、调研、执法检查等活动,为代表履职、开展监督创造条件,要轮流组织、邀请代表列席常委会及有关工委活动,拓展代表知情知政渠道,用活动作为联系选民、发现问题、解决问题、推动工作的有效手段,不断增强代表对人大监督工作的知情权、参与权和表达权。

(二)人大开展监督要在机制保障上解决“三个问题”

一是监督内容如何确保到位?人大面临的监督工作,无论是法律监督,还是工作监督,范围广、内容多,无法做到逐一监督。这就要求人大必须在监督项目的确定上下一番功夫。坚持围绕中心、突出重点、彰显民生的选题原则,抓住主要矛盾,分清轻重缓

急,抓住事关全面深化改革、全面推进依法治国的重大事项、群众关心社会关注的重大问题、群众集中反映的问题等作为监督项目,坚持关口前移,年初就将每年的监督议题确定下来,做好充分的前期准备工作,确保视察取得实效。二是监督手段如何运用到位?对经常运用的审议、评议、执法检查 and 视察等手段,一定要做到力求深入,务求实效,不装门面,不走过场,审议重大事项时要能审出问题,议出对策。对专业性、技术性强的专项报告,可通过引入第三方进行调查评估,形成评估报告,为常委会组成人员审议提供参考,有利于组成人员抓住问题要害,提出有理有据的意见建议。要进一步深化专题询问,由“定问题”向“开放式”“自由式”提问延伸。要多运用明查暗访相结合的监督方式,全面真实的了解现状、问题,找准问题症结,为审议准备翔实可靠的第一手资料。三是监督能力如何实现提升?努力提高常委会组成人员、专委会组成人员和机关工作人员职业化专业化水平,持续不断地把加强政治理论和业务知识学习摆在更加重要的位置,尽可能给列席会议的代表发言机会,鼓励支持代表持证视察“一府一委两院”工作,帮助常委会组成人员、专委会组成人员和人大代表知情知政,使提出的意见建议更好地发挥作用。

(三)人大开展监督要在强化结果运用上做到“三个应当”

一是应当持续不断抓好整改反馈落实。落实整改是人大监督的最后“一公里”。一方面,审议意见必须具体化、清单化,重要的审议意见可以向党委汇报,争取党委的支持和领导。另一方面,要建立规范的督办制度,要求监督对象对审议意见办理情况实行“再报告”,紧紧咬住具体问题、突出问题,看解决的措施是否到位、整改结果群众能否满意,结合满意度测评并公布结果。必要时可以

连续今年开展跟进监督,把监督的压力转化为工作的动力。二是应当健全监督问责机制。目前,法律法规缺乏人大监督的强制性规定和责任追究制度,缺少详细具体的程序,因人大监督而受惩治的典型案例十分少见。开展工作满意度测评,虽然有益于被接受监督部门强化人大意识,但缺乏后续配套措施,效果还不够。应当在党委的支持下,制定相应的人大监督强制性制度规范,对审议意见落实不力或是整改不到位的情况,要责成重新办理、重新报告,并对相关责任人提出处理建议,必要时应使用刚性监督手段。同时,还可以探索把实施法律法规、落实监督意见情况纳入国家工作人员绩效考核的范畴,使对事监督与对人监督结合起来,切实从制度上推动审议意见的执行。三是应当加大监督工作公开力度。增强人大监督工作的透明度有利于广大人民群众及时、全面地了解人大常委会和“一府一委两院”对群众切身利益问题的态度和作为,要扩大监督公开的内容,找准依法公开和人民群众普遍关注的结合点,更多地公开实质性内容,减少形式化的公开,将人大监督的主要活动成果,包括对审议意见处理情况报告等及时向社会公开,体现人大监督的深度和力度。

做好预算联网监督工作 提高财政资金使用效率

——鄂尔多斯市人大常委会预算联网监督工作实践与思考

冯敬轅

扎实推进预算联网监督工作,是贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督的重要举措。鄂尔多斯市人大常委会务实创新、依法履职,利用互联网信息技术,结合财政预算改革新要求,高标准建设“横向到边、纵向到底”的预算联网监督系统,有序扩展预算审查监督覆盖面,积极为人民看紧“钱袋子”、管好“账本子”开展实践探索。

一、主要功能及特点

鄂尔多斯市人大常委会紧扣党中央、自治区党委和市委决策部署,全面加强人大预算联网监督工作,逐步实现对预算执行全过程的深度查询、自动分析和预警处理,进一步提高财政资金使用效率、增强财政透明度和政府公信力。

(一)高度重视,打造预算监督新载体

按照全国人大、自治区人大工作要求,鄂尔多斯市委高度重视、认真贯彻落实,从资金保障、人员配备等方面给予大力支持;市人大常委会将推进预算联网监督纳入年度重点工作,及时制定出台相关规章制度、管理办法和操作流程;市人民政府及相关部门积

极配合人大常委会开展预算联网监督工作。在各方共同努力下,2018年12月,市本级完成预算联网硬件建设工作;2020年4月,系统正式上线运行;2021年3月,在市人大常委会财经委的指导下,各旗区预算联网监督系统软件开通运行,实现自治区、市本级和部分旗区的三级贯通,预算联网监督工作取得阶段性成效。

鄂尔多斯市人大预算联网监督系统正式上线运行,标志着人大预算审查监督工作初步实现了信息化和网络化,对于不断提升人大预算审查监督工作水平具有重要意义。按照《预算法》及相关规定,市人大预算联网监督系统具备查询、预警、分析、服务和“一键生成”智能报告等基础功能,设有财政预算监督、部门预算监督、规划计划监督、国资监督、专题监督、代表服务、政策法规七大应用模块及一个辅助模块“预警”。“专题监督”作为我市预算联网监督的一项亮点工作,紧跟党中央、自治区党委、市委重大方针政策和决策部署,选定重点支出和重大投资项目作为专题监督内容,进行实时监督,进一步强化政策对支出预算的指导和约束作用,推动人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展。

(二)精准发力,实现预算监督新突破

——科学分析,不断增强预算编制的科学性。在充分利用预算联网监督平台对上年度预算安排及执行情况进行整理、分析的基础上,重点对重点领域和重大项目的预算安排、资金拨付等数据进行综合研判,为年度预算编制提供科学决策参考和信息技术支撑。预算联网监督系统上线以来,我们共提出预算编制意见建议42条,涉及金额21.6亿元,均被合理采纳,切实提高了预算编制的科学性、准确性。

——实时监测,不断强化预算监督的针对性。通过预算联网

监督平台,对市本级预算执行情况实施常态化监督。参照自治区预警规则,合理设置“收入/支出月度完成预算进度与序时进度差异较大”预警规则,突出人大监督应关注的宏观问题、重大问题,分别按超过或者低于序时进度的20%(蓝色)、40%(黄色)和60%(红色)进行预警,并对线上发现的预警问题,线下进行整理反馈,要求市人民政府及有关部门及时报告问题存在原因及整改措施。

——跟踪关注,不断提升预算监督的实效性。利用预算联网监督系统,针对人民群众关注的热点问题开展重点监督,及时发现问题、分析原因、提出建议。2021年重点围绕“市城投集团乌兰木伦河3号桥建设项目”、“文化旅游专项资金”和“扶贫专项资金”等民生实事项目开展常态化监督,通过动态掌握财政经费拨付进度监督项目实施情况,按月形成项目进展情况表,督促市人民政府及相关部门有序推进项目建设。

——广泛参与,不断提高预算执行的透明度。充分发挥人大代表在预算联网监督工作中积极作用,坚持把预算联网监督工作作为代表履职的重要内容,组织代表学习预算法等法律法规,常态化邀请代表现场观摩系统运行情况。监督系统运行以来,共有168人(次)代表走进预算联网监督中心,根据监测信息提出意见建议,代表人民用好手中的知情权、审议权。

科学有序开展预算联网监督工作,实现由定期性报表审阅转变为实时性电子信息审阅;由部分静态监督转变为动态全过程监督;由事前、事后被动监督转变为事前、事中、事后监督三位一体的主动监督;由发现问题监督转变为预防问题监督,为更好实施全面规范、公开透明的预算制度,履行好预算审查监督职能,推动人大预算审查监督向信息化、智能化方向发展提供了有力的技术支撑

和基础保障。

二、存在的主要问题

在预算联网监督的实践探索中,虽然取得了一定成效,但我们也发现了一些问题和不足,主要表现在:

——认识不足,缺乏专业技术人员。部分单位对开展预算联网监督工作的重要意义认识不足、重视程度不够,信息渠道不畅通,各类数据分析解读不及时;预算联网监督系统的建设、维护及应用等方面均缺乏专业技术人员,预算联网监督工作水平参差不齐,难以对预算执行情况进行全方位的有效跟踪监督,制约了预算联网监督工作整体推进、发挥实效。

——模式简单,预警机制不够科学。预算联网监督工作开展过程中,对于如何处置不同级别的预警还不明确。目前,系统运行中根据预算进度与序时进度的差异程度,分别进行不同级别的预警,但在实际应用过程中,无法根据实际情况进行智能分析。例如:重点项目工程资金的拨付进度,受地区气候影响,冬季、春季无法施工,系统不能识别导致预算进度与序时进度差异很大,系统预警级别高,与实际情况不相符。

——整合不够,功能有待于继续完善。利用系统进行重点项目、专项资金监督过程中,存在部分所需数据不能实现自动抓取,还需要部门人工推送,不能做到实时更新、实时监督。目前工作实践中,系统仅限于在既有财政支付界面开通查询端口,与金融、税务、国资等部门的链接端口尚未开通,大数据的统计分析、综合研判和服务等功能发挥作用不够,应用模式较为单一。

三、工作思考与建议

鄂尔多斯市人大预算联网监督实现了从无到有的突破,随着

预算联网监督工作的逐步推进,我们将继续优化基础建设、创新工作方式,综合运用数字化、信息化监督手段,牢牢盯紧人民的“钱袋子”,切实增强做好预算联网监督工作的责任感和使命感。

——提高认识,做好培训宣传。坚持把学习作为推进人大预算联网监督的重要支撑,持续加强业务培训,督促工作人员熟练掌握预算信息查询、使用和分析的方法,提升系统操作能力;不断加强对各旗区人大财经委预算联网监督的业务指导,真正形成监督合力、发挥监督实效;努力营造加强人大预算审查监督、推进预算公开透明的良好社会舆论氛围,充分利用新技术、新媒介,不折不扣抓好预算联网监督宣传工作。

——优化功能,提高监督效率。积极通过沟通协调和技术革新,完善与财政部门定期推送和实时更新相结合的数据传输工作机制,实现数据采集全智能提取。积极主动探索预警指标的优化设置工作,科学谋划制定向谁反馈、何时反馈、反馈处理情况如何回复及回复时限等具体工作流程,力争实现系统预警、审查、监督功能从“智能化”到“智慧化”的跃升,切实提高联网监督的针对性和时效性。

——因地制宜,完善运行机制。虚心向自治区和外省市先进地区学习工作经验,重点研究优化软件开发、数据应用、预警规则,提升监督实效,逐步完善我市预算联网监督运行机制。紧密结合线上线下预算监督审查工作,注重对预算联网监督成果的分析应用,线上精准发现问题、线下抓紧落实整改。建立健全预算联网监督运行、保密、权限设置等相关制度,保障人大预算联网监督系统安全运行,推动人大预算联网监督工作规范化、常态化、制度化发展。

积极开展人大预算联网监督工作,通过线上监督与线下调查研究相结合、重点项目与常规监督相结合、财政总预算与部门预算执行监督相结合的方式,助力人大代表和人大常委会组成人员做出准确判断、行使好监督权利,不断提高预算审查监督的针对性和实效性,科学提升财政预算管理水平。

如何更好发挥地方人大代表作用

姜建强

习近平总书记指出：“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。人大代表肩负人民赋予的光荣职责，要站稳政治立场，履行政治责任，密切同人民群众的联系，展现新时代人大代表的风采。”如何最大限度地发挥人大代表的的作用，是适应新形势下民主政治发展需要的全新命题，更是努力开创人大工作新局面的重要举措。

人大代表是国家权力机关的组成人员，是人民代表大会的主体，代表着人民的根本利益，担负着反映人民要求和意愿的重任。代表工作是人大工作的根基，无论是坚持和完善人民代表大会制度，依法行使人大各项职权，还是保证人民当家做主，维护人民根本利益，都必须从代表做起。

——人大代表要具备“四种意识”

要有政治意识。人大代表要深刻认识到人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。要增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，站稳政治立场，把好政治方向。深入学习宣传贯彻执行党的路线方针政策，发挥好代表主体作用和模范带头作用，以代表素质和形象潜移默化影响引导群众，推动党的决策部署落地生根。

要有学习意识。人大代表要顺应不断发展变化的新形势新要求,把学习作为履职为民的必修课,坚持向书本学、向实践学、向他人学相结合,系统学习党的理论、方针、政策,尤其是习近平新时代中国特色社会主义思想,全面掌握人民代表大会制度理论和人大业务知识,主动吸收党规党纪,法律法规知识,全方位提升知识储备、优化知识结构、拓宽眼界视野、掌握履职技巧。

要有责任意识。人大代表来自人民,服务人民,对人民负责,受人民监督。因此,人大代表要牢固树立责任意识,时刻铭记权力是党和人民赋予的,真正处理好代表谁,为了谁的问题,在其位、谋其政、司其责、履其职。能不能胜任代表荣誉,肩负代表使命,履行代表职责,忠于职守,是其基本条件。

要有民本意识。习近平总书记指出:“时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人。”人大代表来自各行各业,各条战线,其履行代表职责体现的是一种责任担当,一种奉献精神。每位代表都要坚持把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准,把代表工作当作一项事业去热爱,不计个人得失,在奉献中实现人大代表价值追求。在履职过程中,要深入基层听民声、走访选民聚民心,了解群众所思所想所盼,关注社会热点难点问题,为形成高质量的议案、建议和审议发言奠定基础。把奉献精神体现在为民履职的每一个环节,真正做到民有所呼,我有所应,民有所愿,我有所干,民有所愁,我有所解,永远保持同人民群众的血肉联系。

要有法规意识。人不以规矩则废,家不以规矩则殆,国不以规矩则乱。代表形象的好坏,直接影响到人大的公信力,决定着人大工作的成效。作为代表必须时刻注意维护代表的良好形象,要常

怀敬畏之心,敬畏权力,敬畏人民,时刻不忘权力的本源,不能有“代表特权”思想,把代表当“光环”、当“护身符”。要洁身自好,以法为镜,恪守底线,远离红线,强化法律意识,做遵纪守法的模范,做公道正派、弘扬正气、高尚情操的优秀代表。

——保障代表更好依法履职

优化代表结构。选举法明确了人大代表构成的基本原则,即人大代表应由各方面的人员构成,具有广泛的代表性。要把好代表“关口”,在严格落实代表比例结构的基础上,好中选优、优中选强,真正把能履职、负责任、素质高作为重要标准,切实选好代表。同时,从源头上解决好代表队伍中各类专业人才匮乏的问题,处理好代表结构和代表素质的关系。适当增加专家型、知识型代表比例。比如,把履职意识强又熟悉经济、法律和科技管理等专业的人才充实到人大代表队伍中来,真正把政治素质高、议事能力强、履职积极性高、具有代表性和先进性的候选人选为人大代表,提升代表队伍的整体履职能力。

加强代表履职服务保障。一是加强代表履职培训。培训形式上,针对代表自身文化素质、工作经历、业务素质等特点,分类分批组织学习培训;培训内容上,要与时俱进,围绕本地发展、代表履职实践,努力学习《监督法》《地方组织法》等法律法规及人大业务知识。同时,增加有关行业发展知识的学习,增加有关社会主义市场经济理论和经济法规的学习。二是创造良好的履职环境。组织、协调更多的新闻媒体对代表工作和代表先进事迹的宣传报道,使人民群众和社会方方面面都认识代表、了解代表、支持代表,为代表履职创造良好的社会氛围。三是落实履职时间保障。一方面,为兼职代表行使职权提供必要的时间保障,代表所在单位应当每

年为代表安排一定时间用于履行代表职责,保证有充足的时间开展调查研究、联系选民等代表工作;另一方面,要求党政领导代表、企业代表和下派代表统筹安排各项工作,真正做到本职工作和履行代表职责两不误、两促进。四是落实活动经费保障。在每年财政预算中拨付专款作为人大代表的活动经费,让代表在履行职务时能得到应有的经济补偿。

拓宽代表知情知政渠道。畅通人大通讯平台,为代表赠阅《人民代表报》等期刊,定期向代表寄送人大工作通讯等,及时向代表传递人大和“一府一委两院”工作动态信息;定期组织“一府一委两院”向人大代表通报工作情况;邀请代表参加常委会组织的执法检查、视察、调查、质询和评议等工作;适时组织代表外出考察学习。让代表在了解经济发展的目标任务中“知上情”、在参加代表活动中“知地情”、在耳闻目睹群众生产生活状况中“知民情”、在参观考察中“知外情”。

增强代表联系群众密度。密切代表与人民群众的联系是增强代表履职实效的基础。进一步完善代表联系群众制度,建立健全代表联络机构,拓宽代表联系群众的方式和渠道,畅通社情民意的表达。在代表联系群众的活动内容、方式方法上下功夫。建立代表与选民联系网,将代表的工作单位、通讯地址、联系电话、电子信箱等信息向原选区公开,还可通过设置选民联系箱、联系站、代表公开办公日和定期走访选民及制作发放“代表便民联系卡”“代表便民服务指南”等形式,方便广大人民群众向代表反映情况和对代表监督。

提高代表调查研究能力。全面、系统、深入、细致的调研工作是代表有效履行各项法定职权的前提和基础。代表自身要增强主

动性,制定调研计划表,从抓大事、议大事、解决大事的原则出发,着眼于重大的、长远的、宏观的、全局性问题,聚焦人民群众普遍关心的热点难点问题,深入开展调查研究,认真倾听群众呼声,收集不同意见,掌握详实的第一手资料,以肩上有责、心中有数责任感,让提出的议案、建议中肯合理。常委会各委室要发挥专业优势,结合常委会会议议题和工作重点,广泛邀请有关代表参与调研工作,坚持每听取一个工作报告或专题报告,就开展一次专题调研,并形成有分量的调研报告,提供给代表参考。

完善代表履职监督机制。加强对代表的监督,探索建立对代表管理和监督的各种制度,使代表队伍建设逐步走上科学化、规范化、制度化的轨道。一是监督内容具体化。强化代表履职的主体监督。要建立健全选民与代表之间的制约机制,并在选民中积极开展《代表法》的宣传工作,唤醒选民的主人翁意识,主动对代表进行监督,行使好选民对代表的法定监督权。强化代表履职的组织监督。监督代表参加会议的出勤情况、提出意见建议和议案的情况、对各项工作报告的审议情况、参加统一组织的视察调研和执法检查等各项活动的情况。强化代表自身素质的监督。通过对代表自觉遵守社会公德、廉洁自律、公道正派、勤勉尽责等情况的监督,实现对代表执行职务的全方面监督,督促代表始终保持先进性。二是监督形式灵活化。将选民监督与其他监督相结合。充分发挥好媒体和社会舆论的宣传、引导和监督作用,在法律允许的范围内公开代表履职情况。将日常考核与年度考核相结合,年度考核结合日常考核结果和代表述职评议情况确定代表的年度考核等次,并作为代表评先选优、换届连任提名的重要依据。三是监督机制规范化。建立健全代表履职监督奖惩制度,针对代表联系选民、为

群众办实事、审议发言、提出议案和建议等代表履职情况,制定一套可操作性强、完整的代表履职量化管理办法。强化制度建设,健全代表履职述职评议制度,积极探索实践代表述职评议工作常态化、规范化;强化选民全程参与,精心组织,抓好代表述职评议的重点环节,推动代表述职评议工作真正取得实效。同时,建立代表退出机制。制定代表资格终止和罢免撤换有关规定,对履职能力、履职意愿不强的代表可劝其辞职,对只挂名、不履职的代表,原选区选民可按照法律规定和程序提出罢免要求,打破代表身份“终届制”。

执法检查:推进地方法规有效实施

姜建强

习近平总书记指出:“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。”地方人大常委会开展执法检查,就是在推动“法之必行”。全国人大常委会委员长栗战书指出:人大执法检查就是“法律巡视”,是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。旨在通过检查,发现法律实施过程中存在的问题与不足,督促“一府一委两院”改进工作,真正让法律法规牙齿“咬合”,切实维护宪法法律权威。

随着我国社会主义民主法治进程的不断加快,人大所承担的责任和使命越来越重。地方人大常委会要主动适应全面推进依法治国新形势,担负起宪法法律赋予的监督职责,以推进依法行政、保证司法公正为重点,加强对法律法规实施情况的监督检查,提高执法检查水平,增强监督实效,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使,切实发挥人大在推进全面依法治国进程中的作用。

一、近年来市人大常委会执法检查工作的实践探索

2015年12月,鄂尔多斯市获得地方立法权。近年来,市人大常委会紧贴人民群众对美好生活的需求,紧扣推进治理能力和治理体系现代化,制定了一批高质量、有特色、真管用的地方性法规,成为自治区以良法促进发展、保障善治的典型。在加强地方立法工

作的同时,执法检查工作也逐步规范完善,“法律巡视”监督利剑作用不断得到彰显。

坚持围绕中心、服务大局。市人大常委会始终坚持把执法检查工作同贯彻落实市委重大决策部署相结合,助推生态文明建设,切实发挥监督职能。《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》是全国首部关于绿色矿山建设管理的地方性法规。2021年3月,开展了《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》执法检查,有力推动市人民政府及有关部门坚决抓好绿色矿山建设,切实推动生态优先、绿色发展理念在鄂尔多斯落地生根。2017年8月,开展《鄂尔多斯市环境保护条例》执法检查,有力推动市人民政府及有关部门牢固树立新发展理念,坚定走好生态优先、绿色低碳的高质量发展道路,坚决打好污染防治攻坚战,助力北疆生态安全屏障建设。

坚持以民为本、为民履职。市人大常委会始终坚持以人民为中心的发展思想,把人民关注的痛点和难点,作为人大执法检查工作的重点和焦点,助力保障和改善民生。《鄂尔多斯市文明行为促进条例》是全区在文明行为促进方面的首部地方性法规,为提升市民文明素养、创建全国文明城市提供了有力的法治保障。2021年9月,开展《鄂尔多斯市文明行为促进条例》执法检查,有力促进各级政府和相关部门按照法规落实责任,进一步巩固文明城市创建成果,形成共建共治共享的良好局面。2021年7月,开展《鄂尔多斯市集中式饮用水水源保护条例》执法检查,督促有关部门严格执行法规规定的防治措施,用足用好法规赋予的权力,全面提高市域内水源保护和水污染联防联控水平,确保人民群众饮水安全。2020年7月,开展《鄂尔多斯市农村牧区人居环境治理条例》执法检查,使各级各部门提高思想认识,采取有效措施,加大整治力度,切

实提升全市人居环境水平,切实增强广大人民群众获得感、幸福感。

坚持与时俱进、开拓创新。近年来,市人大常委会不断创新执法检查组织和报告方式,推动我市执法检查工作实效显著提升。一是打好监督“组合拳”。执法检查中采取听取专题汇报、召开座谈会、查阅资料、代表调研、网络监督、明察暗访等方式,并与专题询问、听取审议整改落实情况报告等方式相结合,有力促进了监督实效提升。二是完善报告方式。执法检查报告借鉴了自治区人大常委会报告体例,对照法律法规条文提出问题,使报告既找准了问题,又体现了法律依据,并配发以图文、数据并茂的形式全景、立体、多维展现执法检查总体情况,进一步提升了报告的可读性和生动性。

二、地方人大常委会在开展执法检查中面临的问题

近年来,地方人大常委会不断加强对执法检查工作的探索实践,取得了显著成效,但与宪法法律赋予的职责定位、人民群众的殷切期盼、全面依法治国的客观需要相比,还存在一定差距。

一是计划性有待加强。个别地方执法检查工作计划、工作方案等制定不够规范,缺少前期调研、论证分析等作为支撑,在实施的过程中可能会出现可行性、可操作性不强等问题。二是专业性有待提高。开展执法检查,需要精通法律的专业人才。但实际上,当前部分地方人大常委会法律专业人才相对较少,容易导致人大执法检查变成外行监督内行,查不到实质性问题。三是检查过程形式单一。因受人力、时间等条件的限制,有时执法检查的准备工作明显不足,缺乏深入细致的调查研究,不能全面、系统地了解法律实施的情况,致使检查中所能发现的问题,也仅仅是执法检查过

程中存在问题的一个小部分。更多的是在执法检查时,听汇报多,走马观花,深入基层少;听从执法部门安排多,随机抽查少。四是“审议意见”落实差。由于监督法只对被监督对象“怎么办”作了规定,对其不依法履职“怎么处理”没有作出具体规定,导致一些地方人大常委会对执法检查“审议意见”跟踪督查脱节,发现的问题得不到有效解决,这种做法不仅浪费了人力财力,更重要的是伤害了代表和群众的感情,降低了监督工作的实效。

三、新形势下加强地方人大执法检查工作的思考

新形势下,地方人大常委会要主动适应全面依法治国新任务新要求,切实担负起宪法法律赋予的监督职责,充分发挥人大执法检查“法律巡视”监督利剑作用,不断推进我国社会主义民主法治建设。

要紧扣履职思路选择检查议题。栗战书强调,执法检查就是要真找准问题、真抓住问题、真解决问题,不能走过场,不能搞评功摆好那一套。选准、选好执法检查议题,是增强执法检查实效的关键。科学确定执法检查议题,是保证对执法检查、发挥常委会监督作用的前提。为了科学确定执法检查的议题,要按照监督法第二十二条的要求,必须选择关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题进行。在具体实践中,我们要紧紧围绕市人大常委会提出的“把握市委工作重点,与党委同向;把握政府工作难点,与政府同力;把握百姓关注热点,与人民同心”的履职思路,精心选择几部重要法律法规,把一些执法问题较多的列为重点检查的对象,力争使人大常委会的执法检查真正体现人民意志的要求,不求多,但求精,力求解决问题,为推动社会治理创新、加快地方改革发展提供有力法治保障。

要将法治理念贯穿检查各环节。在《监督法》规定的监督形式中,执法检查与法律实施效果联系最直接。要凸显执法检查的刚性,就必须将检查各环节置于法治轨道内运行。要组织开展检查前培训,提高检查组成员对法律法规的熟悉掌握程度,了解其立法目的、具体要求、责任划分。只有在大家学法知法懂法的基础上,才能科学制定出被检查对象的责任清单,才能对检查情况形成比较一致的准确判断。要运用法治理念推进执法检查,全过程都应以事实为依据、以法律为准绳。要坚持问题导向,紧扣法律法规条文规定,对检查中发现的各类突出问题,以问题清单的形式清晰地反映出来。

要提高执法检查人员履职能力。打铁还需自身硬。提升执法检查实效,检查者自身必须熟悉乃至精通相关法律法规。执法检查人员的综合素质包括工作责任、工作能力、工作作风。如果执法检查人员缺乏较高的综合素质,往往会使执法检查流于形式,执法检查过程也发现不了什么问题。一方面,要尽量充实完善法律专业队伍,提高执法队伍的专业性。另一方面,要加强对执法检查组成员的业务培训,使检查组成员尽快熟悉相关法律知识,掌握执法检查的程序和方法,提升执法检查专业能力。同时,要着力加强作风建设,要教育引导检查组成员在工作过程中严格执行中央八项规定及其实施细则精神,力戒形式主义、官僚主义,确保执法检查工作不走过场、不务虚工。

要打好检查方式“组合拳”。人大开展执法检查,要始终把准人大监督的政治定位和法律定位,敢于动真碰硬,在方式上不断创新,着力健全对法律实施情况的“全链条”监督工作流程,对一些重要事项和难以解决的问题,着力打好“组合拳”。要探索各级人大

联动检查的方式,坚持“明察”与“暗访”相结合,通过“暗访”发现更全更深更实的问题。在明察中除实地检查外,要特别注重第一手情况的掌握,充分利用人大代表联络站点这一平台,邀请各级人大代表和群众代表参加座谈会,了解基层群众对法律实施情况的看法和想法。利用各种途径发放调查问卷,征求社会各界对法律实施的意见建议,梳理情况尽量吸收到执法检查报告中。要采取召开专家评估座谈会等形式,听取研究机构和专家的意见,探索引入第三方力量,为执法检查提供技术支撑和专业参考。

要认真撰写执法检查报告。执法检查是为形成执法检查报告,能否解决实际问题,执法检查报告质量很重要。为此,在执法检查后,要及时形成并提交执法检查报告。一是负责牵头的工委要对执法检查情况进行汇总。内容包括议题向社会公布后,群众来电、来信来访提出的意见;执法检查组收集、了解到的意见;有关机关、组织、团体向常委会反映的意见;新闻媒体报道反映的意见。二是形成执法检查报告初稿。执法检查组组长召集执法检查组全体会议,研究、形成和修改执法检查报告稿。执法检查报告包括对所检查的法律、法规实施情况进行评价,指出存在问题,提出改进执法工作的建议;对有关法律、法规提出修改完善的建议。执法检查报告稿要注意提炼观点、形成建议、指导实践,认真做好从现象到本质的工作,对素材去粗取精,由此及彼,由表及里,抓住事物的要害,把握事物的规律性,从纷繁复杂的现象中提炼出对实际工作具有推广和应用、有指导作用的内容,使执法检查报告达到科学性、针对性、可行性。当然,执法检查报告应突出人大工作特色,有别于政府部门的工作报告。

要凝聚合力推动审议意见落实。真正的执法检查应该始于发

现问题,止于解决问题。“监督工作做得好不好,不能只看听了多少个工作报告,搞了多少次执法检查,关键要看有没有实实在在的成效,能不能得到人民群众认同和拥护。”在听取和审议执法检查报告之后,将常委会会议的审议结果整理成“审议意见”,交付“一府一委两院”处理,以此作为“一府一委两院”改进工作和常委会实施跟踪督办的依据,这是整个执法检查的核心环节,也是执法检查实际效果的最终体现。因此,人大常委会在督办“审议意见”时要抓“实”:一是及时转交。“审议意见”形成后,要及时转交“一府一委两院”研究处理。二是跟踪督办。执法检查的主要目的是解决问题,要真正达到这个目的,关键是要抓好“审议意见”的跟踪督办。被检查单位要制定整改落实方案,认真组织实施,并将研究处理情况在规定期限内向人大常委会报告,确保监督工作的完整性和实效性,确保法规得到有效实施。

新时代视域下对地方人大 社会建设工作的思考

姜建强

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视社会建设,把社会建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局。习近平总书记就加强社会建设发表了一系列重要论述,强调党和国家要顺应人民群众对美好生活的向往,建设更加公平可持续的社会保障制度,加强和创新社会治理,完善中国特色社会主义社会治理体系,促进社会公平正义,让广大人民群众共享改革发展成果,切实维护公共安全和社会稳定,着力建设平安中国等。这些重要论述,丰富和拓展了习近平新时代中国特色社会主义思想的科学内涵,充分彰显了深厚的为民情怀,标志着我们党对加强新时代社会建设的认识达到了一个新的高度。

习近平总书记关于社会建设的重要论述,明确了加强社会主义社会建设的重大原则、思路举措和重点任务,为做好地方人大社会建设工作指明了前进方向,提供了根本遵循。新时代下,如何贯彻落实习近平总书记关于社会建设的重要论述,依法履职,发挥作用,切实做好新时代人大社会建设工作,是摆在各级人大社会建设委员会面前的重大现实课题。

一、把好“思想关”，深刻把握新时代地方人大社会建设工作的重要意义

加强社会建设,是党的根本宗旨的重要体现,是全面建成小康社会的迫切需要,是促进社会和谐稳定的内在求。改革开放以来,我国实现了经济持续快速发展,综合实力显著增强。但同时,在社会建设中还存在诸多亟待加强的薄弱环节,如就业质量不够高、社会保障体系不够健全、社会组织管理不够规范、城乡区域社会发展不够平衡、社会安全稳定存在诸多隐患等等。这些问题如果解决不好,必然严重影响全面建成社会主义现代化国家的大局。另一方面,随着人民群众物质生活条件的不断改善,对于健全完善的权益保护、优质均等的公共服务、稳定可持续的社会保障、公平正义的社会环境以及人的全面发展有着更多的期待。

当前,我国踏上了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程,社会建设的任务越来越繁重,要求越来越高。一直以来,党中央始终关心社会建设和社会治理,始终坚持并践行全心全意为人民服务的宗旨和立党为公、执政为民的执政理念。党的十八大强调要“在改善民生和创新管理中加强社会建设”,党的十九大通过的新党章明确提出了“五位一体”总体布局,并要求“加强和创新社会治理”。习近平总书记指出:“检验我们一切工作的成效,最终都要看人民是否真正得到了实惠,人民生活是否真正得到了改善,这是坚持立党为公、执政为民的本质要求,是党和人民事业不断发展的重要保证。”“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”加强社会建设是一项系统工程,需要在党委的领导下,全社会共同参与。各级人大作为政治机关、权力机关、工作机关、代表机关,在社会建设中具有不可替代的重要作用。地

方人大社会建设委员会必须从政治和全局的高度,充分认识做好新时代社会建设工作的重要意义,务必要以强烈的责任感和使命感认真依法履职,积极主动作为,做到以服务大局为己任、以人民福祉为追求、以社会和谐为目标,为推动地方经济社会协调发展、更好满足人民群众对美好生活的向往贡献人大社会建设委员会的力量,确保以高的站位、严的要求、大的力度扎实推进人大社会建设工作高质量开展。

二、聚焦“发力点”,切实履行新时代地方人大社会建设工作的职责职能

在十三届全国人大一次会议上,决定设立社会建设委员会,各省、自治区、直辖市也在陆续召开的地方人代会上,先后设立了社会建设委员会或社会建设工作委员会。栗战书委员长指出:“社会建设委员会其职责、具体工作及运作方式,都需要深入研究、积极探索。”人大设立社会建设委员会,是贯彻落实党的十九大精神、加强新时代人大组织体系建设、完善人民代表大会制度的重大举措,是深化党和国家机构改、完善国家权力机关机构设置的重要内容,对于统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,加强社会建设,创新社会管理,更好保障和改善民生,推进社会领域法治建设,具有深远的历史和现实意义。根据地方组织法的规定,对照全国人大社会建设委员会履行的职责职能,地方人大社会建设委员会的工作重心,就是要紧紧围绕劳动就业、社会保障、民政事务、群团组织、应急管理、退役军人事务、体育等方面的立法监督事项,开展调查研究,拟订和审议有关议案,组织开展相关执法检查,做好相关审议和询问工作,办理相关代表议案、建议,联系相关领域人大代表等。社会建设领域宽广、内涵丰富,既关系民生

福祉,又关系社会和谐稳定。

一是要坚持以人民为中心,着力增进人民群众的获得感幸福感。社会建设和社会治理,无论是劳动就业、社会保障,还是民政事务应急管理等,无不与广大人民群众切身利益息息相关。地方人大社会建设委员会组成人员虽然不在社会建设管理具体事务的第一线,但却可以站在新的角度、新的高度,去认真关注社会建设领域一些带有全局性长远性的重大问题。地方人大社会建设委员会必须始终坚持以人民为中心的发展思想,始终站在群众的立场上想问题、作决策、办事情,广泛听取人民群众意见,积极回应人民群众关切,推动解决人民群众最关心、最直接最现实的利益问题,增进人民福祉,让改革发展成果更多更公平惠及广大人民群众。要牢牢立足于地方发展新的历史方位,把握社会建设和民生保障工作的基本规律,更多地从长远性制度安排上考虑问题,既要满足全体人民的普惠性需求,又要关注特定群体的权益保护;既要着力化解现实矛盾,又要强化源头治理,致力推动政府把社会建设领域相关实事办实、把社会建设领域相关好事办好,努力让全体人民共享改革发展的成果。

二是要坚持以法治为重心,着力发挥专业立法的引领推动作用。推进社会建设,需要全社会的共同努力,需要形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的工作格局。在全面推进依法治国的大背景下,推进社会建设,离不开法治的引领、推动和保障。而人大社会建设工作,要更多着眼着力于从法治上提供保障,这是人大社会建设委员会履行职责、服务大局的切入点。改革开放以来,经过40年的努力,我国经济领域立法日益完善,生态领域立法逐步加强,相对而言,社会领域立法还比较薄弱,在一定

程度上滞后于社会建设和社会发展的实践。为此,要抓紧对本地区社会建设领域的立法现状加以梳理分析,看看哪些方面事项存在立法空白,急需通过立法加以规范;哪些方面实践走在前面,急需通过立法予以支持;哪些方面存在制度障碍,急需通过立法及时破解;哪些方面的法规已不合时宜,急需作出修改或废止,从而确立今后一个时期社会领域立法的重点,更好地为社会建设提供有效的制度供给。同时,要加大推动法律贯彻执行力度。充分发挥地方人大社会建设委员会在保证宪法、法律法规实施中的作用,积极协助地方人大常委会开展执法检查,并做好执法检查后整改情况的跟踪监督。要切实把法律法规实施放在与立法同等重要的位置,强化监督检查,推动社会领域法律法规的全面贯彻实施,做到有法必依、执法必严、违法必究,为地方社会建设营造良好的法治环境。

三是要坚持以问题为导向,着力推动社会领域热点难点问题有效解决。习近平总书记指出,坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点,我们中国共产党人干革命、搞建设、抓改革,从来都是为了解决中国发展进程中的现实问题。他还特别强调,要以重大问题为导向,抓住关键问题进一步研究思考,着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题。在地方人大社会建设委员会的工作中,也要坚持问题导向,以敏锐的目光及时发现问题,以实事求是的态度分析研判问题,以高度的责任感和紧迫感积极推动解决问题,有的放矢地开展工作。比如,决胜脱贫攻坚战取得全面胜利后,如何进一步完善社会保障体系,落实社会兜底政策,提高低收入人群保障水平;机构改革后,把政府应急管理职能归并到一个部门,如何完善法规体系,支持职能部门切实履行职能,加强应急救

援体系建设,提升防灾减灾能力;新成立的退役军人事务部门,如何发挥人大监督职能,助推退役军人服务保障体系建设,进一步增强退役军人的获得感、幸福感、荣誉感,推进退役军人事务领域治理体系和治理能力现代化等等。地方人大社会建设委员会要结合职能定位,精准把脉、科学会诊,朝着症结去、寻得良方治,努力取得疏通堵点、舒解痛点的实际成效。

四是要坚持以改革为引擎,着力激发社会建设领域全面发展内生动力。党的十九大以来,中央推进全面深化改革,在加强社会建设、创新社会治理方面推出了一系列重大改革举措。地方人大社会建设委员会要全面贯彻新发展理念,认真学习领会中央和地方党委关于社会领域改革的决策部署,注重研究新情况、解决新问题、总结新经验,不断推动工作创新。要坚持立法决策与改革决策相配套、相协调,及时把中央和地方党委的新部署转化为法规,把基层的新经验上升为法规,以高质量的立法破解改革难题,巩固改革成果,为社会领域改革保驾护航;要通过监督工作,支持“一府一委两院”加快职能转变,积极担当作为,推动中央和地方党委社会领域的改革决策落地落实;要发挥代表机关、工作机关的优势,广泛凝聚社会共识,引导广大人民群众理解、支持和参与改革,为推进社会领域改革创造良好的社会环境。

三、注重“练内功”,着力夯实新时代地方人大社会建设工作的组织保证

打铁还须自身硬。地方人大社会建设委员会是地方人大一个全新的机构,切实履行法定职能,高效开展各项工作,都有赖于委员会组成人员依法行使各项职权。地方人大社会建设委员会组成人员素质的高低,不仅直接决定自身履职能力和作用的发挥,而且

影响到社会建设委员会的议事水平和形象,必须把自身建设放在首位。

一是要讲政治,始终坚持把握正确方向。习近平总书记指出,“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的根本制度安排,必须长期坚持、不断完善。”人大是国家权力机关,但首先的是政治机关。作为实施国家根本政治制度的重要载体和平台,人大机关肩负着重要的政治使命。地方人大社会建设委员会组成人员一定要充分认识讲政治的极端重要性,把讲政治这根弦绷得更紧一些,不断提高政治站位和政治能力,牢牢把握正确政治方向。要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,把坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位、坚决维护党中央权威和集中统一领导作为政治建设的首要任务,在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。坚定对中国特色社会主义制度的自信,坚定对人民代表大会制度的自信,在重大原则问题上始终立场坚定、旗帜鲜明,面对错误思潮和模糊认识能够挺身而出、敢于斗争。自觉向党中央看齐,向党的理论和路线方针政策看齐,向党中央决策部署看齐,坚决做到令行禁止,依法行使人大社会建设委员会的各项职权,促进社会事业全面发展。

二是要重学习,始终坚持提升履职能力。如何履职,学习是关键。地方人大社会建设委员会是新设立的机构,社会建设委员会组成人员,不论是原人大机关的干部,还是来自其他单位的同志,都是人大社会建设机构的新成员,面临着人大社会建设工作的新任务新要求,迫切需要高度重视新工作新业务的学习和培训,着力

提高依法履职和胜任工作的能力。要深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是习近平总书记关于社会建设的重要论述,切实在学懂弄通、学深悟透上下功夫,用以武装头脑、指导实践、推动工作;要加强对社会建设方面和人大制度法律法规的学习,为依法监督、依法办事提供法律知识储备,不断提高依法履职的权威性、法律性和专业性;要坚持把政治学习与业务学习相结合、集中研讨与个人自学相结合,推动学习常态化制度化,丰富学习方式,拓展学习渠道,内化学习内容,增强学习成效。

三是要守规矩,始终坚持强化纪律意识。“不以规矩,不能成方圆”。地方人大社会建设委员会成立以后,要把建章立制摆上重要工作日程,尽快根据地方组织法、人大及其常委会议事规则,认真研究制定相关工作制度和内部管理制度,坚持用制度管人,靠制度管事,确保委员会各项工作从一开始就在规范化的轨道上运行,以制度化推动和保障各项工作的落实。组成人员在履行工作职责时,要严格按法律、按程序、按规矩、按原则办事,严格按照《宪法》《监督法》《代表法》的相关规定,在其位,懂其规,谋其政,司其责,履其职,坚持原则不走样,执行政策不变通,严格程序不随意,言有所戒,行有所止,坚守思想道德防线,真正成为懂规矩、用规矩、守规矩的表率。

从党史脉络中 坚定对人民代表大会制度的自信

姜建强

人民代表大会制度发展史是百年党史的重要组成部分。学习百年党史,回顾人民代表大会制度的发展历程,重温党在不同历史时期探索、建立、发展人民代表大会制度的脉络,从而坚定对人民代表大会制度的初心,真正做人民代表大会制度的坚定信仰者、坚决实践者、积极传播者,正是深入学习贯彻习近平总书记在中央人大工作会议上关于人民代表大会制度的重要讲话精神的必然要求。

历史的看待人民代表大会制度,就能产生强烈的制度自信。在中国建立什么样的制度,是近代中国人民面临的一个历史性课题。为解决这一历史性课题,中国人民进行了艰辛探索。1840年鸦片战争以后,中华民族陷入空前危机,封建专制到了穷途末路。无数仁人志士积极向西方寻求真理,企图按照西方资本主义国家的治理模式来改变中国的国家制度和社会制度,但种种尝试都惨遭失败。历史证明,在中国不触动旧的社会根基的自强运动,各种名目的改良主义,旧式农民战争,资产阶级革命派领导的民主主义革命,照搬西方政治制度模式的各种方案,都不能完成中华民族救亡图存和反帝反封建的历史任务,都不能让中国的政局和社会稳

定下来,也都谈不上为中国实现国家富强、人民幸福提供制度保障。

一、学史增信,就要增强历史自觉

中国人民从长期的探索和奋斗中深刻认识到,要实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福,就必须彻底推翻剥削阶级统治广大人民的政治制度,真正由人民当家作主。作为中国的根本政治制度,人民代表大会制度从萌芽到确立经历了一个相当长的发展时期。在这个历史进程中,它一方面吸取了近代以来仁人志士关于在中国建立民主共和国的努力,另一方面,也是最主要的方面,就是中国共产党人以马克思主义为指导,将马克思主义理论与中国革命与建设的实践相结合,在不同的历史时期进行理论探索、实践探索、制度探索的产物。

——萌芽阶段:土地革命时期的工农兵代表大会制度

自1921年到抗口战争爆发的这一段时期,正值第一次国内革命战争和第二次国内革命战争(土地革命),它可以称得上是人民代表大会制度的萌芽时期。大革命失败后,中国共产党在“工农装割据”政治方针的指引下,在农村革命根据地建立了许多以代表会议为形式的工农民主政权,提出的实行工农兵代表会议制度的主张,就打下了人民代表大会制度的基础。1931年11月7日,中共中央临时政治局在瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会,通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《苏维埃地方政府暂行组织条例》,初步勾画出一个无产阶级领导的以工农联盟为基础的国家蓝图,权力机关是全国工农兵代表大会。工农兵代表大会是我国历史上第一次以国家形式实现的劳动人民当家作主的权力机关。工农兵代表大会制度具备了人民代表大会制度的基本特征,是我

国人民代表大会制度形成过程的重要阶段。

——探索阶段：抗日战争时期的参议会制度

为团结一切力量参与抗战,扩大抗日民族统一战线,中国共产党将边区的工农民主专政性质的政权转变为抗日民族统一战线的政权。陕甘宁边区实行了“三三制”为原则的参议会制度,这是党在延安时期成功执政的政权组织形式,是我国人民代表大会制度史上的重要里程碑。1939年1月,中国共产党在陕甘宁边区召开了第一届第一次参议员代表大会,建立边区参议会,作为边区代议机关,通过了若干法律,选举了常驻议员、议长和边区政府法院组成人员,这一做法也扩展到其他抗日根据地。其特点是:实行三三制,即共产党、抗日的民主党派和其他无党派民主人士各占三分之一;边区和县设参议会为地方最高政权机关,选举同级政府和法院,行使行政权和司法权,它们对参议会负责,受参议会监督;参议会闭会期间,由常驻会行使其职;县以下只设参议会或代表会,实行议行合一。这是我们党同其他党派合作建立政权的有益尝试。1940年,毛泽东在《新民主主义论》中首次提出了以人民代表大会制度作为新民主主义政权组织形式的构想。他说:“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”这是人民代表大会制度的最初表述,也是中国自己的人民代表大会制度的理论源头。1945年4月,毛泽东在《论联合政府》中强调:“新民主的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。它是民主的,又是集中的,就是说,在民主基础上的集中,在集中指导下的民主,只有这个制度,才既能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;又能集中

处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民的一切必要的民主活动”。这些重要论述,对建立人民代表大会制度作了重要的理论准备。

——酝酿阶段:解放战争时期的人民代表会议制度

抗日战争胜利后,大片新解放区的土地改革还未进行,人民还没有被充分地组织起来,召开普选的人民代表大会的条件还不成熟。考虑到这一点,中国共产党将地方各界人民代表会议作为人民代表大会的雏形和准备,积极推进民主政权建设。1946年4月,陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过《陕甘宁边区宪法原则》,确定边区、县、乡人民代表会议为人民管理政权机关。解放区的政权组织形式开始由参议会向人民代表会议过渡。东北、内蒙古、华北、晋绥等解放区纷纷召开了人民代表会议。1949年9月的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,在普选的地方人民代表大会召开以前,由地方各界人民代表会议逐步代行人民代表大会职权。到1952年底,人民代表会议已经形成一项经常的制度,在全国各地自下而上地建立起来。地方各界人民代表会议由地方各界人民代表组成,分为特邀代表、政府代表、民主党派、人民团体、机关队的代表和按地区产生的代表,有的由各界人民按单位自行推选,有的由地方人民政府邀请。通过建立并实行人民代表会议制度,人民群众的民主素质得到培养,党在民主政治建设方面也积累了宝贵经验。

——确立阶段:从召开全国政协会议到建立人民代表大会制度

建国前夕,在全国还不具备经由普选产生代表召开全国人民代表大会的条件,中央决定在全国召开政治协商会议代行全国人民代表大会职权,在地方召开人民代表会议代行地方人民代表大会

职权。1949年9月,全国政协第一次全体会议通过的具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定,新中国的政权制度是人民代表大会制度。建国以后,党和政府领导人民积极着手建立人民代表大会制度。从1953年7月到1954年5月,在全国范围内开展了基层人民代表大会代表的选举工作。这次选举工作是完全按照1953年中央人民政府颁布的选举法进行的。这是中国历史上规模空前的一次伟大的民主运动,使中国人民经历了一次亘古未有的民主洗礼。这次全国范围的民主选举实践为人民代表大会制度的确立奠定了坚实的群众基础。1954年9月15日,全国人民代表大会第一届第一次人民代表大会在北京召开,标志中国人民代表大会制度的正式建立。《五四宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”宪法还规定了人民代表大会的地位、性质、工作规则,规定了人民代表大会和人民政府以及法院、检察院之间的关系等。人民代表大会制度的确立向世界宣告:中华人民共和国是实行主权在民的社会主义民主国家,是力图按照宪法办事的社会主义法制国家。

这个历史过程说明,我国人民代表大会制度的形成和确立,是中国共产党领导人民群众在长期革命实践中不断探索并逐步建立起来的,是中国近代历史发展的必然结果,是中国人民的历史选择。这一制度建立的重大意义在于,它是中国政治制度的伟大变革,在中国历史上第一次建立起了人民大众管理国家事务、管理社会事务的国家体制,是中国共产党和中国人民对人类民主、文明事业作出的创造性贡献。正如习近平总书记所说:“中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻

总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”

——发展阶段:人民当家作主的探索和实践

从1954年9月到1957年5月,这是人民代表大会制度顺利发展的时期。在这段时期里,各级人民代表大会认真履行宪法赋予的职权,决定全国和地方的重大问题,制定了一批重要法律、法令,是人大制度建设和人大工作开展最好的时期之一。特别是全国人大及其常委会,工作相当活跃,制定了80多件法律、法令,决定了第一个五年计划和黄河综合治理方案,听取和审议了国务院和有关部门的20多项工作报告,而且提出了在地方设立人大常委会的建议。但从1957年“反右”运动之后,就进入了曲折发展阶段。同年6月召开的一届全国人大四次会议,就开成了一个反右派的会议。人大工作严重削弱,民主风气严重破坏,刚刚开头的讲法之风严重倒退,对人大制度和人大工作的探索被迫中断。到1966年文化大革命兴起之后,人民代表大会制度就基本徒有虚名了。党的十一届三中全会之后,我国的人民代表大会制度得到了长足的恢复与发展。表现为:一是《八二宪法》在继承《五四宪法》的基础上,吸取文化大革命的教训,借鉴国外宪法编撰的经验,成为新中国成立后比较成熟的一部宪法;二是地方人大常委会制度的建立和发展。1979年7月1日,第五届全国人民代表大会第二次会议决定,在全国县以上地方各级人民代表大会设立自己的常设机关——常务委员会,在代表大会闭会期间履行法律赋予的职权。在此后的两年多时间里,全国县以上地方各级人民代表大会均依法设立了常委会。这件事情意义十分重大。它从根本上健全了国家政权体系,

弥补了地方人大日常工作的断层;同时也调动了地方各级行政区域内人民群众当家作主的积极性和创造性,保证了地方人民群众可以经常性地依法行使自己本来应当行使的权力;三是人民代表大会自身一系列具体制度的健全和完善。例如人大选举制度得到不断改进,人大代表制度得到不断充实,人大立法制度得到不断规范,人大监督制度得到不断创新,人大人事任免制度得到不断拓展,人大重大事项决定制度得到不断探索,人大会议制度得到不断完善,人大组织制度得到不断健全。

此后,我们党对人民代表大会制度的认识也逐步深化。党的十三大、十四大、十五大、十六大报告都把坚持和完善人民代表大会制度作为社会主义民主政治的重要内容加以部署推进。江泽民同志强调:“人民代表大会制度是我们党长期进行人民政权建设的经验总结,也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。”胡锦涛同志指出:“人民代表大会制度是中国人民当家做主的重要途径和最高实现形式,是中国社会主义政治文明的重要制度载体。”

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央带领全党全国各族人民坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,形成了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,推进社会主义民主政治建设开创新局面。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一根本政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。”这一重要论断是在深刻总结长期以来中国特色社会主义民主政治实践和发展规律基础上,对人民代表大会制度的性质定位作出的科学概括。

二、坚定制度自信,要做到尊崇制度、维护制度、发展制度

坚定人民代表大会制度自信,就要深刻认识人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,强调必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用。坚持党的领导,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民代表大会制度的优势所在,是做好人大工作的根本保证。为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴,是中国共产党人的初心和使命,也是人民代表大会制度的初心和使命。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性,关键在于它深深植根于人民之中。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障,要求通过人民代表大会制度,弘扬社会主义法治精神,依照人民代表大会及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作,保证人民平等参与、平等发展权利,维护社会公平正义,尊重和保障人权,实现国家各项工作法治化。

坚定人民代表大会制度自信,就要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,高质量做好新时代地方人大工作。做好新时代地方人大工作,要坚持正确政治方向,增强代表人民行使管理国家权力的政治责任感,履行宪法法律赋予的职责。地方各级国家权力机关必须始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量工作得失的根本标准,以保障和改善民生为重点,通过立法、监督、重大事项决定、代表、自身建设等工作,把人民当家作主具体地、现实地落实到国家政治和社会生活之中,努力使每一项立法、每一个决定决议都体现和维护人民利益、反映人民愿望、增进人民

福祉,进一步发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,不断彰显人民代表大会制度独特优势。

坚定对人民代表大会制度的自信,就要做到发展自觉。实践发展永无止境,制度完善永无止境。习近平总书记在十九大报告中指出,“今天,我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标”。实现这一伟大梦想,绝不是轻而易举的,全党必须更加自觉地坚持党的领导和中国特色社会主义制度。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,新形势下,我们要实现伟大梦想,必须毫不动摇坚持人民代表大会制度,更要与时俱进完善发展人民代表大会制度。

人民代表大会制度好,好在扎根中国土壤、符合中国实际、具有中国特色;人民代表大会制度好,好在坚持人民主体地位、扩大人民有序政治参与的民主底色;人民代表大会制度好,好在保证国家机关协调高效运转、促进国家各项事业蓬勃发展的制度亮色中国特色。社会主义进入新时代,人民代表大会制度担负起实现中华民族伟大复兴的历史使命,这既是历史必然,更是时代要求。我们要坚定对人民代表大会制度的自信,讲好中国制度故事,进一步推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展,推动新时代人大工作不断开创新局面,为全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴作出新的贡献。

人大监督以实为要

任文星

人大监督要取得实实在在的效果,应发扬实事求是的工作作风,务实求真,不走过场,不摆花架子。必须将问题导向和目标导向相结合,通过深入群众、深入基层,透过现象看本质,将监督对象所做的工作现状看清楚,将实际存在的问题找出来,据此提出有针对性的、有价值的意见和建议,推动问题解决,促进高质量发展。

一、选题要实

讲求效果是人大监督选题的首要条件。一些监督与不监督都一样的议题,一些监督了也不会有效果的议题,最好不搞。人大常委会的监督不能只满足于搞调研、作视察、开会议、提意见,还要密切关注“一府一委两院”的落实情况。要考虑作出的决定、决议,“一府一委两院”要抓好落实;提出的意见、建议,“一府一委两院”要认真办理;形成的审议意见,“一府一委两院”有能力研究处理。最终要实现人大监督的实效与“一府一委两院”的工作实效有机统一。

监督议题选择上要抓住事关改革发展稳定全局的重大问题和人民群众普遍关注的突出问题,监督准星不能偏离党委中心工作和地方阶段性重点任务,对一些影响高质量发展的矛盾障碍,对一些群众诟病很久的社会焦点问题,要敢于较真碰硬,要顺应内外部环境 and 中心工作变化去聚焦新问题、拓展新领域,而不是凭老经

验、按老套路开展监督,把有限而宝贵的监督资源稀释到不紧要不急迫的事项上,给人以避重就轻、脱离实际之感。

人大常委会的工作涉及面广,但不能因为广,就事无巨细,面面俱到,要从大处上着眼,从宏观上入手,从事关政治、经济、文化、社会、生态文明等方面带有全局性、宏观性、战略性、根本性的问题上加以思考。依法监督是人大监督的基本要求,人大监督的依据是宪法和法律,人大依法监督是最高形式的监督,人大监督的性质决定了它与党内监督、民主监督、群众监督、舆论监督有着本质的区别,它本身要求既要监督的内容合法,也要监督的程序合法。在考虑监督选题时,就要从人大监督的性质出发,保证监督选题的合法性。

二、调研视察要实

专题调研、专题视察是地方人大常委会开展监督工作时比较常见的两种方式,但如何做实这两项工作真正使其发挥应有的作用,这也是目前人大工作面临的重要课题。

调研视察工作要做实,就要克服重形式轻内容、重程序轻实质的现象,避免问题抓得不深不透。如果监督调研浮光掠影,层层听汇报,满足于走过路过看过,深入基层接触群众不多,了解不到真情实况,也听不到老百姓的真心话;开展执法检查时预设路线,参观“盆景”,没有对照法律条文逐项检查,讲成绩滔滔不绝,点问题大而化之,提建议三言两语,难免使监督成为隔靴搔痒、表面文章。

没有调查就没有发言权。人大的性质、地位决定了监督调研更需挑刺、较真的劲头,更需善用“放大镜”“探照灯”来查找、评判、分析问题。对监督者来说,找不出问题本身就是问题。要树立强烈的问题意识,围绕监督议题,多渠道组织代表委员沉下身子,深

入基层实际,既到相关部门听汇报、查资料、座谈讨论,又重视实地考察、同步暗访、随机抽查、网络调查,把影响高质量发展的瓶颈堵点查出来,把法律法规实施中存在的突出问题弄清楚,把人民群众的强烈诉求问明白,掌握第一手资料,做到心中有底数、讲话有底气,增强监督工作的针对性有效性。

三、提出审议意见要实

加强专项工作报告审议工作意义重大。要督促“一府一委两院”按照法定时间、法定主体、法定程序向人大常委会报告工作,认真落实监督法有关专项工作报告提请审议前征求相关专门委员会或者常委会有关工作机构意见的规定,形成高质量的报告,供常委会组成人员进行审议。

审议意见是人大常委会集体意见,是常委会组成人员集体意志的反映,是按照民主集中制原则,遵循一定的程序,经过汇总、集中,并经常委会集体认可的,是人大常委会集体行使职权的方式之一,是反映常委会组成人员集体意志的载体。对常委会组成人员的审议发言要及时归纳分类,把握问题的本质和重点,选择具有全局性、可行性、科学性、合理性的内容,明确提出操作性、针对性较强的解决措施。对常委会组成人员的审议发言整理,要严谨、细致、准确,把握重点。审议意见涵盖了绝大多数组成人员的意见,不同于少数或个别组成人员在其它有关会议发表的个人意见。

四、落实审议意见要实

贯彻落实人大常委会的审议意见,既体现了“一府一委两院”依法办事水平的高低,也代表了“一府一委两院”接受监督意识的强弱。人大常委会要认真抓好监督落实,督促“一府一委两院”积极落实审议意见。

审议意见要进一步做到具体化、清单化,重要审议意见要向党委汇报,争取党委的支持和领导;有关委员会要加强跟踪督办,督促“一府一委两院”认真研究处理常委会审议意见和执法检查报告,切实解决突出矛盾和问题;要求“一府一委两院”在规定时间内报告整改落实情况,常委会根据实际情况安排进行审议。这样,就能把监督的压力转化为工作的动力,促进依法行政、公正司法,推动老百姓关注的问题得到及时解决。

人大常委会相关工作机构要主动抓好督办。审议意见能否得到有效落实,“一府一委两院”自觉办理只是一个方面,还必须有相应的部门对其落实审议意见的情况进行督促和监督。人大常委会的相关工作机构要根据常委会的授权,切实负起督办审议意见的责任。常委会工作机构督办审议意见,可以通过听取承办机构的汇报,对审议意见的落实情况进行跟踪问效;通过调查视察,了解审议意见所反映的问题是否得到整改,所提出的建议是否得到实施;对督办中发现的问题除向具体办理部门提出建议外,还要向主任会议提出报告,由主任会议根据情况采取相应措施。

“一府一委两院”向人大常委会报告审议意见落实情况,应当由主任会议进行审议,提出建议并决定是否提交常委会审议。在每年年初制定人大常委会工作要点时,人大常委会应根据情况由主任会议或常委会会议有计划地听取和审议上一年度“一府一委两院”对于审议意见落实情况的报告。一般情况下,可以由主任会议听取和审议这些报告,对于那些关系经济社会发展的重大问题、人民群众反映强烈的热点、难点问题,主任会议应决定提请常委会就“一府一委两院”落实审议意见情况继续审议。

五、推动问题整改要实

如果人大监督问责不严、震慑不足,一些监督对象在整改落实过程中就难免避实就虚、避重就轻、敷衍塞责,之前的努力也就付诸东流。因此,要着眼于抓好问题整改、推进实际工作,强化问责、惩戒、推进力度,让人大监督长出利牙、咬合有力。

落实整改是人大监督的最后“一公里”,也是推动支持“一府一委两院”工作的关键环节,必须高度重视。要注重建立问责机制。人大监督如果不严格、没有力度,那就是缺位失职。常委会提出审议意见、作出的决议决定以及执法检查报告,都是监督结果的体现,具有法律效力,“一府一委两院”必须不折不扣落实。建立健全问责机制,是完善监督闭环的必要措施。对监督中发现的违法问题,要责成有关方面依法整改,并追究法律责任;开展满意度测评,对审议意见落实不力或是整改不到位的情况,要责成重新办理、重新报告,并对相关责任人提出处理建议,必要时应使用刚性监督手段,保证审议意见真正落到实处。同时,还可以探索把实施法律法规、落实监督意见情况纳入国家工作人员绩效考核的范畴,使对事监督与对人监督结合起来,切实从制度上推动监督意见的执行,有效增强各部门对人大监督的敬畏之心。

注重打好“组合拳”。一方面,要根据监督议题和实际需要,特别是针对群众反映强烈的热点难点问题,把听取审议专项工作报告、执法检查与专题询问结合起来,与备案审查结合起来;另一方面,除了经常性运用的听取审议专项工作报告、执法检查、计划和预算审查监督、备案审查、专题询问等形式,还要探索引入质询、特定问题调查、撤职等监督方式,积极回应社会关切,大力纠正不良行为,逐步形成以常规监督为主、刚性监督为辅、刚柔相济的

人大监督工作新局面。此外,还可以把监督职权与其他职权融会在一起,联动使用,如根据监督中发现的问题,制定地方性法规或法规性决定,从而提高监督工作的权威性和严肃性;根据监督议案审议情况,就相关问题作出具有法律效力的决议决定,督促有关方面认真落实。这种综合监督、持续监督力度更大、影响更广、效果更好。

审议意见重在跟踪督办

任文星

审议意见是各级人大常委会听取和审议“一府一委两院”专项工作报告或执法检查报告后,由常委会组成人员对报告提出的意见,经整理后通过主任会议审定形成的常委会集体智慧的结晶。做好审议意见的督办落实工作,对人大常委会监督“一府一委两院”具有重要意义。审议意见的贯彻落实结果直接涉及到人大常委会监督的成效。

跟踪督办审议意见是人大监督全过程的一个重要环节,坚持以人民为中心,把“人民”二字贯穿跟踪督办审议意见全过程,是人大监督的一个重要特征。在工作流程上,实行全流程全要素监督,力求取得让人民满意的效果。从实际运行的情况看,人大监督不是一次性的,不是“一查了之”“一听了之”“一审了之”“一问了之”。它是一个完整的过程,是由若干个环节构成的闭环系统。以执法检查为例,一次全流程全要素的执法检查通常包括以下一些“工序”:立项;召开启动会并确定执法检查内容和重点;实地开展检查;听取和审议执法检查报告,必要时还进行专题询问;督促整改;有关部门向人大报告整改情况。由此可见,一次成功的监督活动,应该是有头有尾、善始善终的;应该是既重过程、更重结果,直至取得让人民满意的实际效果才算告一段落的。实行全流程监督,步步深入、狠抓整改落实,让人大监督落地有声、杜绝“半拉子

工程”，就是对人民负责、力求让人民满意。

分析审议意见督办落实不到位的成因，一方面是人大自身的原因。重视不够。人大常委会每年需要安排听取和审议各被监督单位若干专项工作报告，面宽范围广，涉及到方方面面，大而全多，少而精做的不够，每项报告的听取和审议都需要上常委会会议，而审议意见的落实情况一般只需要上主任会议，因而导致对听取报告相对重视，而对审议意见的落实重视不够。审议意见质量不高。人大常委会有的组成人员对审议的议题准备不充分，会前没有认真调查研究，甚至对好多议题不熟悉、不了解，致使在审议时无法提出有针对性、指导性和可操作性的意见和建议。个别地方召开常委会会议时间短，组成人员不能充分审议、表达观点。督办落实不到位。监督责任单位存在畏难情绪，不敢大胆行使监督权，怕对方反感、怕影响关系，以后工作不好开展，往往采取发发文，对方回复文，文来文往现象普遍，督办落实不到位。另一方面是被监督单位的原因。被监督单位对审议意见的思想认识不到位，人大意识和民主法治观念不强，对人大的性质、地位和作用缺乏认识，甚至有的被监督单位认为，人大常委会有职无权，召开会议只是一种形式，他们把落实审议意见看做是履行程序，例行公事，因而采取应付态度，在思想上抵触人大监督。

做好审议意见督办落实工作的建议。做好审议意见的督办落实工作是人大常委会的一项重要工作，不仅关系到常委会的地位和权威，还关系到监督成效。合理安排监督议题，确保“少而精”。常委会在制定年度工作计划时，要精选监督议题，紧紧围绕重点工作开展监督工作，揪住重点问题不放，集中发力，至始至终，做到“少而精”，强化监督实效。摒弃“大而全”，重点不突出，精力分散，

监督效果不好的问题。坚持问题导向,切实加强调查研究。为提高审议意见的质量,常委会组成人员要坚持问题导向,对常委会制定的监督议题要予以高度重视,深入学习思考,加强调查研究,深入了解问题,做好会议前的充分准备工作,在审议时围绕监督事项,提出有针对性、指导性和可操作性的意见和建议。合理安排会议时间,保障充分审议。为保证常委会组成人员能充分发表意见和建议,建议常委会合理安排会议时间,让组成人员全面、充分的发表意见和建议。

加大督办力度,强化监督实效。审议意见的督办落实是提高监督实效的关键环节。必须明确审议意见的办理责任,建立反馈、督办制度,加强办理通报、公布,进行工作评议,以促进审议意见的认真落实。一是明确办理责任。审议意见以人大常委会文件形式转交“一府一委两院”,应由人大常委会分管副主任和相关工作机构共同约请审议意见涉及的“一府一委两院”负责人召开交办会,增强执行机关的责任意识。审议意见的办理要明确机构和责任,其中既包括办理机构及其责任,又包括人大常委会的督办机构及其责任,必须严格审议意见的办理期限,要求执行机关在期限内将审议意见办理并向常委会提出书面报告。二是建立反馈制度。为有效改变人大常委会会议“审议时认认真真,落实时不见下文”的状况,人大常委会应建立审议意见办理反馈制度。明确反馈单位。凡“一府一委两院”直接报告的,由“一府一委两院”直接反馈;政府委托有关部门报告的,由有关部门向政府汇报请示后,以政府的名义反馈。限定反馈时间。审议意见的反馈时间一般不超过六个月,届时由“一府一委两院”或有关部门向人大常委会反馈。规定反馈形式。审议意见的办理结果,应以书面形式向人大常委会

报告,必要时还可以直接向常委会会议或主任会议报告。提出反馈要求。“一府一委两院”因某种原因对审议意见某些条款不能落实或需延期落实的,应作出情况说明。三是建立督办制度。人大常委会组成人员要定期或不定期地对审议意见办理情况进行调查、视察和检查,必要时人大常委会主任会议要听取审议意见各个阶段办理情况的汇报,遇有问题及时督促纠正。对于办理结果不满意的,人大常委会要及时指出,并发回执行机关重新办理。对敷衍塞责、久拖不办的责任单位和部门,人大常委会要质询。对于不及时落实审议意见而造成严重后果或重大影响的人员,人大常委会建议“一府一委两院”予以必要处分,甚至依法撤销其职务。四是加强通报公示。根据监督法的规定,要利用每年人代会、人大网站及每期的人大常委会公报等形式,及时将常委会会议形成的审议意见,“一府一委两院”办理落实审议意见的情况,向人大代表及社会公布,接受人大代表和社会监督。五是进行工作评议。常务委员会听取和审议专项工作报告,可以组织常务委员会组成人员、人大代表对报告机关的专项工作进行工作评议。工作评议既是压力、又是动力,更是提高监督实效、促进工作的有效举措。对常委会听取和审议专项工作报告的工作评议,调查层面一定要“广”,调查过程一定要“细”,评价一定要“准”,测评一定要“严”,才能促进审议意见的落实。

近年来,鄂尔多斯市人大常委会抓住涉及民生领域的关键问题,真正沉下身去,通过调研、视察、检查、专题询问等形式,了解落实情况,强化跟踪督办,提升监督质效,确保审议意见落实到位。2019年,鄂尔多斯市四届人大常委会第十五次会议听取和审议了市人民政府所作的《关于全市公立医院综合改革和分级诊疗制度

建设情况的报告》，并进行了专题询问。审议意见经主任会议研究后，交市政府办理。2020年，针对公立医院人事薪酬制度改革不彻底的问题，市人大常委会组织调研组对市直公立医院改革过程、班子选任、人才引进、工资待遇等情况的进行了专题调研；根据部分代表提出的基层医疗卫生服务能力建设的问题，组织开展了人大代表小组定向视察工作。2021年，为进一步有效落实常委会审议意见，推动公立医院高质量发展，鄂尔多斯市人大常委会继续将“推进公立医院综合改革和分级诊疗制度建设”作为重点监督内容，对审议意见落实情况进行跟踪督办。2021年6月份，市四届人大常委会第二十九次会议听取和审议了市人民政府所作的《落实市人大常委会关于公立医院综合改革和分级诊疗制度建设情况审议意见的报告》，常委会组成人员进行了认真审议，有理推动了审议意见的贯彻落实。鄂尔多斯市对审议意见的跟踪问效，还体现在对义务教育均衡发展的监督上。2019年，鄂尔多斯市人大常委会将义务教育均衡发展作为年度重点监督工作，开展了主任集体视察，在市四届人大常委会第十四次会议上听取和审议了市人民政府《关于全市县域义务教育基本均衡发展情况的报告》，并进行了专题询问，提出了《市人大常委会关于〈全市县域义务教育基本均衡发展情况的报告〉的审议意见》。2020年，为促进常委会审议意见的办理和落实，推动义务教育由基本均衡向优质均衡发展，市人大常委会组织开展了对审议意见整改落实情况的跟踪调研，在市四届人大常委会第二十二次会议听取和审议了市人民政府落实市人大常委会关于全市义务教育均衡发展情况审议意见的报告。对义务教育领域、公立医院综合改革和分级诊疗制度建设监督工作的持续跟踪问效，最终有力地推动了审议意见的办理落实，促进

了相关问题的解决。

这样的监督党委支持、人民欢迎、代表满意,既维护了人大审议意见的权威,提升了人大监督刚性,体现了人大主动担当、敢于亮剑的精神,也体现了以人民为中心的法治思想。“以人民为中心”是习近平法治思想的精髓,这也是习近平关于人大制度的重要思想的中心和精髓。习近平总书记“以人民为中心”的思想内涵丰富,包括“让全体中国人都过上更好的日子”“人民是我们党执政的最大底气”“始终把人民放在心中最高位置”等。审议意见的产生、执行、跟踪督办,这一运行轨迹就体现了以人民为中心。在人大监督工作中坚持“以人民为中心”,就需要从监督工作的方方面面体现人民意志,倾听人民心声,符合人民利益,满足人民需求,为人民服务。近年来,鄂尔多斯市人大常委会紧紧依靠党的领导和人民的支持,在持续不断的政治理论学习中逐步增强开展监督的底气,增强依法行权的能力,在具体的监督活动中,要求参与的每一位人大代表切实担负起自身职责,本着对国家和人民负责的精神,大胆监督,直面问题,该发声就勇于发声,该亮剑就及时亮剑,不怕红脸,不怕得罪人,真正做到“监”之有理,“督”之有力。

这样的监督顺应时代发展要求和人民期盼。人大监督的刚性最直接、最有效的体现还是在监督措施上,采取什么样的监督措施就会有怎样的监督效果。鄂尔多斯市人大常委会在充分领悟上级精神、准确把握本地发展实情的基础上,精选好监督议题,确定监督重点,对准监督焦点,直达要害部位。对于发现的问题,力求对症开方,标本兼治。有的放矢,务实创新,不断在刚性监督上进行探索实践,将敢于监督、善于监督和勤于监督有机结合起来,推动人大监督与时俱进完善发展。

关于选择监督议题的思考

任文星

人大及其常委会的监督权,是宪法和法律赋予国家权力机关的重要职权。监督议题是人大监督工作的重要载体,科学合理地选择议题是增强监督实效的基本前提。确定年度监督议题,要按照围绕中心、服务大局、突出重点、注重实效的总基调,找准重点、找准难点、找准热点、找准对接点,让监督议题具有较强的代表性和针对性。

一、监督议题的选择范围

各级人大常委会选择确定听取和审议“一府一委两院”专项工作报告、开展执法检查等监督议题,可通过6个途径进行查找,一是从社会关注的热点问题中找。社会普遍关切的问题就是人大关注的方向和监督的重点内容。二是在人民群众反映强烈的焦点问题中找。人大是民意机关,代表人民依法对“一府一委两院”的工作实施监督,必须坚持以民为本、凝聚民智、反映民声,关注民生民计。三是在人大代表提出的意见建议中找。各级人大代表每年在人代会上对“一府两院”提出的建议和意见比较集中,是民声、民意、民愿的集中反映,可有重点地选择一些适时纳入人大监督议题。四是在常委会组成人员提出的比较集中的问题中找。常委会组成人员大多分布在人大各工作和专门委员会,他们来自不同方面、各个阶层,具有一定的专业知识和法律素养,通晓区域政治经

济文化和人大业务,且参与人大执法检查和工作视察,了解有关情况,善于发现问题。对这些人提出的意见建议应认真考虑。五是从人民群众来信来访反映集中的问题中找。人民群众来信来访是社会舆情的反映是各级人大承接民情、反映民意、关注民计的一个重要窗口,通过这个平台和窗口,人大可以了解人民群众有哪些民愿诉求需要人大关切。六是从法律规定、党委决策部署和“一府一委两院”重点工作中找。“一府一委两院”在人代会工作报告上作出的目标承诺、年度推动的重点工作、工作中亟待破解的难题,要求向人大报告的专项工作、需要审议决定的重大事项都是需要重点关注的范围。

二、注重“三个强化”

强化协调沟通。人大监督选题涉及面广,牵涉的因素较多,方方面面都要考虑到、协调好。在整个选择和确定听审议题过程中,各级人大不仅要多方征集、认真筛选、重视民意,更重要的是征求同级党委意见,加强与“一府一委两院”及有关方面的协商沟通,综合考虑各方面的因素,准确把握议题安排的时间节点,回应社会关切,经主任会议、常委会会议后讨论审定后加以确定。

强化监督议题求新。目前,一些地方人大在监督选题方面存在的一个普遍问题就是视野不宽、范围较窄、口子太小、简单重复。有的在选择确定监督议题时习惯于依照上级人大计划安排的听审议题,听审议题陈旧重复老套,缺乏新鲜感,法律监督和工作监督重复交叉,一个部门、一项工作连年听审,同为一个议题一个部门今年安排是专项工作,明年或隔一年又是相同内容的执法监督,没有一点新意;有的上届五年监督的啥议题,这届翻回来照旧听审的还是啥议题,既不顺应时代发展的新变化,又不积极回应社

会对民生改善和公正司法的新关切,更不顺应人民群众对美好生活的新期盼。

强化统筹计划安排。“一府一委两院”工作有个过程,人大监督不能太早,也不能太后,科学的计划安排和选择恰当的时机与火候十分重要。各级人大应在广泛征集、精心筛选议题的基础上,根据监督议题的具体情况,准确把握时间节点,科学制定年度监督计划和月份监督安排,力求人大各工作机构议题均衡平布,安排合理顺畅;同时充分考虑“一府一委两院”的工作规律、计划安排以及实际推进中可能遇到的问题和困难,找准工作的切入点和结合点,努力使监督的主体和对象的工作更加协调一致,同步合拍,衔接更加顺畅自如。

三、强调“三个找准”

找准重点,就是人大工作要紧扣同级党委工作部署,紧密围绕党委目标任务,找准人大及其常委会的监督重点。为了找准监督重点,人大及其常委会要在每年年初确定监督议题之前,组织召开党组会议、主任会议和主任扩大会议,深入学习党委召开的各类重要会议,认真研究经济工作会议精神。深刻理解工作重心,准确把握工作大局,为人大及其常委会找准监督重点理清思路、指明方向,确保党委工作部署在人大及其常委会确定的监督议题中得到贯彻落实,保证人大工作始终与党委要求同步合拍。

找准难点,就是人大及其常委会要组织研究政府工作,找准政府工作的难点,围绕难点选取监督议题,督促政府工作破难推进。政府工作报告是党委重大决策的体现,人大及其常委会要严格按照监督法有关规定,适时召开主任扩大会议,专题研究政府工作报告,分析往年没有完成或完成不好的工作,查清原因;梳理本年度

承诺的工作目标,分类归总,达成共识,形成监督意向。同时要量化分解,落实到人大及其常委会各工作机构,由常委会分管副主任牵头,制定出较为详细的监督计划,必要时还需要与政府部门沟通衔接,适度调整,形成的监督议题要再次通过主任扩大会议审议研究,做到清楚明了,确保政府承诺的年度目标置于人大及其常委会的监督工作之下。

找准热点,就是找准群众反映强烈的热点问题,及时把人民群众的监督意愿体现在人大及其常委会的监督工作之中。人大及其常委会要按照从代表中来到代表中去的工作原则,适时向人大代表发放监督意见征求函,征求需要重点监督的工作、重点监督的法律法规以及重点进行工作评议的单位。根据群众意见建议,适时微调监督议题,以便全面及时回应群众的合理诉求,反映群众的监督需求。对于人大代表反映尤其强烈的监督热点,根据不同情况,要反复跟踪监督甚至要启用询问、质询、特定问题调查等刚性手段进行监督,坚决求得实效。

找准对接点,就是要适当考虑上下级人大及其常委会监督意向的一致性,根据上级人大的有关要求,找准需要配合上级人大工作进行监督的对接点。常委会各工作委员会及有关部门要认真研究上级人大工作要点和工作变化,按照需要配合或承担的监督项目要求,结合实际,融入到自己的监督议题中,以便相互配合,共同完成监督工作。

四、把握“三个关系”

全局性与普遍性的关系。人大的制度设计和工作性质决定了监督议题必须带有全局性与普遍性。做好监督工作,必须着眼全局,找准定位,紧紧围绕经济建设这个中心,紧紧围绕区域工作大

局,紧紧围绕发展中的重大问题,积极行使法定监督职权,充分体现人大工作谋全局、议大事、促发展的总体思路和要求。

工作监督与法律监督的关系。工作监督和法律监督是人大监督工作的两大重要手段,能否处理好两者之间的关系,在很大程度上影响和决定着监督议题的效果与质量。正确处理两者的关系,要按照敢于监督、善于监督的要求,针对不同领域、不同内容科学安排监督议题,在保证监督效果的基础上合理选择监督形式,使两者互融互补,保证监督工作在广度和深度上取得更佳效果。

依法选题与调整议题的关系。依法按程序办事是人大工作的基本特点。体现在议题的选定上,每年监督计划都在年初以书面文件的形式下发,做到“一年早知道”,且一般情况下鲜有调整,这是由人大工作的性质所决定的,也体现了权力机关履行法定职权的严肃性。

推进科学有效行使重大事项决定权浅析

任文星

讨论、决定本行政区域内重大事项,是宪法和法律赋予地方人大常委会的一项重要职权。正确认识、科学规范、充分行使好这一职权,是全面推进依法治国的内在要求。

一、重大事项决定权的概念

重大事项决定权的法理依据主要源于宪法和地方组织法有关规定。宪法第一百零四条规定,县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项。地方组织法第四十四条规定,县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项。据此,重大事项决定权是指人大及其常委会依法对本行政区域内经济、政治、文化、社会和生态文明建设中带有全局性、长远性、根本性的事项进行讨论、决定的权力。

二、重大事项决定权的地位

一方面,人大常委会通过行使重大事项决定权,决定和保障人民群众根本利益、长远利益和全局利益,有效解决事关群众利益的现实紧迫性问题,切实推进本行政区域的长期性、长远性工作。另一方面,立法权、决定权、任免权都是通过召开人代会或常委会会议,经集体讨论、审议,并经过法定表决程序,按民主集中制原则形

成决定,实质上都是一种决议权。而监督权是宪法和法律赋予保障各级人大及其常委会通过的法律法规、决定得到贯彻落实的权力,性质上偏重于保障性而非决策性。对于尚不具备立法条件的,或立法后出现新情况但不宜立即修改法律法规的,可以先行使重大事项决定权进行规范、补充、完善;对“一府一委两院”的法律监督和工作监督,可根据实际情况作出重大事项决定,并以决定为基础,跟踪监督、持续推进,切实保障监督实效。因此,重大事项决定权是人大最基础、最本质的一项法律职权。

三、人大充分行使重大事项决定权的重大意义

地方国家权力机关充分行使重大事项决定权,对落实宪法法律要求,推动经济社会转型发展,发挥人大一线作用,具有重要意义。

行使好重大事项决定权是保证宪法法律实施、保障人民当家作主权利的必然要求。人大作为国家权力机关,承担着保证宪法和法律实施、维护宪法和法律权威的重要职责。人大行使重大事项决定权的本质,就是在党的领导下,通过科学民主决策过程,最大限度地收集民意、通达民情、汇集民智、维护民利,进而代表人民管理国家事务,保证人民当家作主,实现党的主张与人民意志的有机统一。

行使好重大事项决定权是顺应时代需求、服务发展大局的必然要求。全面行使好重大事项决定权,是各级人大推动创新驱动、促进转型发展,强化环境保护、建设生态文明,改善社会民生、维护群众利益的重要途径,也是人大工作践行一线要求的具体体现。

行使好重大事项决定权是人大工作传承发展、创新发展的必然要求。实践中要认真总结提炼历届经验做法,紧密结合新

的形势任务要求,注重理论创新、实践创新,切实提升行权效果,推动人大工作整体提升、提质增效,这是人大的历史使命。重大事项决定权作为人大依法履职的重要内容,尤其要坚持传承与创新有机融合,通过创新进一步激发行权活力。因此,只有充分行使重大事项决定权,才能有力推动人大工作传承发展、创新有为。

四、行使决定权的原则

行使重大事项决定权,关键在于必须遵循实际需要,坚持以问题为导向,明确工作目标,做到主动作为。具体操作时,关键是综合运用以下原则:一是合法原则。即符合法律明文规定或法律精神。二是大事原则。彭真同志曾提出重大事项是事关“全局性、长远性、根本性”的问题。所谓全局性,是事关本行政区域的政治稳定、经济建设、文化发展、社会和谐、生态文明建设的事项;所谓根本性,是对经济社会发展最主要、本源的事项;所谓长远性,是指时间跨度较长,并具有同步影响,需要分步实施的事项。三是群众原则。重大事项是与人民群众的切身利益息息相关,人民群众普遍关注、反映强烈,迫切要求解决的问题。四是实际原则。各地的具体条件、具体问题存在很大差异,不能单纯从事物本身认定是不是重大事项,而要因地制宜、因时制宜,把某一事物放在特定的环境中加以分析考量。另外要在微观层面上对重大事项进行确认。地方人大讨论、决定重大事项,应该是一个民主决策、依法决策的过程,这个过程的健康运行,必须有一套正确可行的程序设计。宪法和地方组织法没有具体规定地方人大常委会行使重大事项决定权的程序,一些地方都是通过制定专门的地方性法规来加以规定。

五、行使决定权的特点

地方人大常委会在多年行权实践中,紧密结合当地经济社会发展实际作出了决定,积累了丰富的工作经验,具体有以下特点:第一,注重广泛性。人大常委会作出的各类决定涉及经济、政治、文化、社会及生态文明建设等多个领域,内容广、范围宽、数量多。第二,注重针对性。为推动经济健康持续发展,按照法律规定认真做好年度财政决算、预算调整、地方政府债券收支安排等决定。第三,注重民主性。讨论决定前,通过执法检查、调研视察等形式,广泛听取基层群众和社会各界的意见建议,将相关意见建议融入到决定之中。讨论决定中,对事关全地方经济社会发展和群众切身利益的重大事项,邀请相关代表列席会议、参与讨论,召集群众座谈交流,并认真梳理汇总多方面意见建议,及时充实决定内容。

六、存在的主要问题

尽管常委会在行使重大事项决定权方面取得了丰硕成果,积累了丰富经验,但毋庸讳言,多年的行权实践中也存在着一些问题。第一,程序性决定多,实质性决定少。程序性的决定主要是有关召开人代会、财政决算、预算调整、选举工作、人大自身机构调整等事项,这类决定占全部决定的绝大多数。除上述程序性事项外,常委会作出的具有实体规范性和现实执行性的实质性决定占少数。第二,被动性的决定多,主动性的决定少。根据议题提出主体的不同,重大事项决定可分主动性决定和被动性决定。第三,号召性的多,操作性的少。多数决定提出的一些要求比较原则,往往从宏观方面就某方面重大事项进行规范、动员和号召,既无明确的落实措施,也无具体的落实时限,缺乏执行的具体内容,现实操作性不够强。第四,决定数量多,刚性落实少。常委会作出的决定,有

的属于程序性、号召性的决定,无明确落实要求;有的是实质性的决定,但推动落实的举措不够有力,后续跟踪监督不够到位。

七、存在问题的原因分析

从各地实践情况看,制约重大事项决定权充分有效行使的原因很多,主要有:

认识尚不够到位。未能充分认识决定权的性质地位、功能作用。长期以来,地方重大事项决策模式沿袭党委作出决策、政府负责执行的方式。常委会认为其在行使重大事项决定权上没有多少施展空间,过分行使重大事项决定权可能会影响党委决策权的行使,还不如多研究一下立法、监督等方面工作,多花些精力在立法监督上,取得的效果可能会更好。

重大事项范围不够明晰。从法理角度讲,宪法和地方组织法只是对重大事项的概念和内容作了比较抽象、笼统的规定,对实际操作来说仅仅提供了一个方向和指导;从实际工作角度看,这样的规定比较抽象模糊,再加上缺乏明确具体的法律释义,导致实践中难以很好把握,影响重大事项决定权的落实。统计表明,实践中重大事项具有不确定性,不同层级、不同区域、不同时期的重大事项是有区别、有区分的,对它的界定细不得粗不得,多不得也少不得。如何正确解读重大事项,科学界定重大事项的范围,是当前地方人大常委会行使重大事项决定权需解决的首要问题。

操作程序不够规范。由于缺乏明确规范的法律程序规定,各地在实际运作中不同程度地存在重大事项议题调研论证不够充分、讨论审议不够严格、决定作出后督促落实不够有力等情形。尤其是对一些临时提请的议案,往往缺乏深入的调查论证,决定质量不够理想,内容比较原则,缺少实质性执行内容。重大事项决定权

事关大事要事,更需要有严格的程序来保证依法行权,体现广泛的民意基础,体现民主集中制原则,保证人大常委会决定的科学性、权威性和严肃性。合理规范设置提请审查、调查论证、审议讨论、监督落实等程序环节是当前常委会行使重大事项决定权亟待规范的问题。

贯彻执行不够有力。从实践看,一些决定在选题上与党委中心工作结合不够紧密,与“一府一委两院”沟通不够有效,各方对决定的认识不够一致。一些决定缺乏可操作性的实际内容,缺少具体量化指标考核,使得决定事项难以全面贯彻落地。此外,常委会在推动重大事项决定权行使过程中,习惯于单项行权,缺少从全面履职、综合行权角度来考虑增强行权合力、放大行权效果。重大事项决定权行使后,监督权、任免权、立法权运用没有及时跟上,没有建立与决定实施相衔接、相配套的监督检查机制,更鲜有运用质询、特定问题调查等刚性监督手段,影响决定贯彻执行的效果。

八、推进科学有效行使重大事项决定权的路径

地方人大常委会行使重大事项决定权的经验和各地实践充分证明,推进科学有效行使重大事项决定权,关键点在于加强行权制度建设,进一步明晰行权路径,重点应把握好以下几点:

坚持党的领导。一是要紧扣党委中心工作。地方人大常委会行使重大事项决定权,必须将党委的决策部署按照法定程序变成国家意志和人民群众的自觉行动,推动地方委决策部署有效落实。凡属于人大常委会职权范围内的重大事项,党委认为需作出决定的,都应通过人大常委会依法作出决定,把党的主张上升为国家意志。二是要积极争取党委支持。人大常委会在讨论决定重大事项之前,应及时向党委请示,征得党委同意。在行使重大事项决

定权过程中遇到的重要问题,也要主动向党委汇报。作出有关重大事项决定后,还应当向党委报告贯彻实施情况。

科学界定范围。重大事项的范围界定可采取原则规定、具体列举和兜底条款等相结合的办法。所谓原则规定,就是根据地方组织法,在概念上对重大事项进行界定,从政治、经济、教育等方面进行概括。所谓具体列举,就是对法律有明确规定的、属于人大常委会职权范围内的重大事项一一进行列举,这也是各地普遍采用的方法。所谓兜底条款,就是考虑社会形势变化而采用的立法技术,为行使重大事项决定权留好余地和空间。重大事项的内容可以分为三类:第一类是议而必决事项,即法律规定应当提请地方人大常委会审议并作出决定的事项。这类重大事项的范围界定,应当严格依法、依据充分,不能增也不能减,增了就是越位,减了就是缺位。如财政预算的部分变更、财政决算等。第二类是议而可决事项,即法律规定应当向人大常委会报告、人大常委会视情作出决定的事项。这类重大事项的范围界定既要对照法律规定进行系统梳理,更要突出从实际出发、因地制宜,主动适应党委关心、群众关注、代表关切,将法律有规定、实际在操作、发展有要求的内容一一列举进去。如食品安全、生态地方建设等。第三类是备案事项,即法律规定应当征求人大常委会意见,再按审批程序报请批准,并将批准情况报人大常委会备案的事项。如行政区划的调整方案、政府驻地的迁移,政府工作部门的设立、增加、减少、合并等。总之,重大事项范围界定既要顾及全面性、动态性、权变性,又要注重针对性、可行性、操作性,可以采取概括事项与列举事项相结合的方式,内容定性不定量,项目具体不细碎,适当留有余地。

坚持依法行权。一要范围法定。人大常委会决定的重大事项

必须是宪法和法律规定属于本级人大常委会职权范围内的事。对此,人大常委会要严格依法办事,认真及时讨论决定,既不能失职,又不可越权。二要内容合法。人大常委会作出的决定的内容必须符合宪法和法律的规定,不得超出法律规定的范围,更不得与之相抵触。三要程序依法。程序正义是实体正义的重要保障。在讨论决定重大事项过程中必须严格依照法律规定行使,包括议案的提出、审议、表决、公布等等,都要遵循法定的程序。从法理上讲,违反程序作出的决定是不具备法律效力的。

坚持民主科学决策。一要充分发扬民主。在作出决定前,要广泛听取社会各界、广大代表、人民群众的意见;在审议时,要充分发挥常委会组成人员和地方人大各专委会委员的专业优势,作出符合实际、切实可行、具有权威的決定。二要加强科学论证。用全局的观点观察分析问题,用科学的精神研判决策问题,努力使决定体现时代性、把握规律性、富于创造性。坚持调查研究,对拟讨论决定的重大事项进行广泛深入的调查研究,充分掌握第一手资料,弄清真实情况,使作出的决定科学合理、具有前瞻性。

九、重大事项决定的执行与监督

决定的生命力在于实施,决定的权威也在于实施。因此,一旦对重大事项作出决定,必须最大限度避免“重决定、轻执行”的状况,敢于对不执行或不认真执行决定的动真碰硬,确保决定得到有效落实。人大常委会是作出决定的主体,也是实施监督的主体,必须切实履行好跟踪督查的职能。

人大及其常委会的每一项决定的出台,都经历了讨论、审议、决定和批准等环节,都坚持按照法定的要求,遵循集体讨论、集体决定的规定。但是,与重视决定出台的过程的每一个环节相比,决

定出台后,对有关主体是否执行和落实决定,跟踪不够、监督不力,使得人大及其常委会作出的决议决定不能达到预期目的,人大的权威得不到维护。

重大事项决定执行与监督不力的原因主要有:一是各法律关系主体的执行与监督意识淡薄。一方面,一些决定执行主体的民主法制意识,特别是宪法意识、人大意识淡薄从而在执行人大决定、决议时敷衍了事,执行不力。另一方面,一些地方人大及其常委会的监督工作主要是对“一府一委两院”的工作监督和法律监督,对自身作出的决定督办不力。二是决定质量不高导致执行难监督难。相对于政府,人大工作力量和专业水平相对不足,部分人大代表和常委会组成人员的履职意识和履职能力不强,使得人大的决定多是原则性的要求,指导性和操作性不强,导致决定执行难监督难。三是决定执行强制力不够。从法律地位来看,人大决议、决定,是经人代会或常委会会议依照法定程序讨论通过的具有法律约束力的规范性文件,在本行政区内具有普遍的约束力。但由于没有强制条款约束,对不执行决定或执行不力的,处罚不力;监督法规定的刚性监督手段几乎被搁置,使得人大决定得不到足够重视。

重视跟踪监督,提高重大事项决定执行力。人大及其常委会行使重大事项决定权,绝不是排斥常委会立法权、监督权和人事任免权等其他职权,人大及其常委会的四项职权的划分是相对的,不能强化四者区别,更不能把四项职权之间的关系对立起来,分裂开来,而应从各级人大及其常委会作为地方国家权力机关在国家权力体系中的宪法和法律地位来全面考虑,使其各项职权相互联系、密切配合,整体发挥人大及其常委会的职能作用。各级人大及其

常委会应注重重大事项决定权和监督权的联系,使之相互结合,配合行使,从而更好地发挥重大事项决定权和监督权各自优势。一要在监督中发现重大事项。从监督法对人大常委会规定的监督事项来看,其与宪法和组织法对重大事项决定的范围虽表述不同,但实质上基本一致,监督法第8条规定,各级人大常委会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,听取和审议本级政府、法院和检察院的专项工作报告。因此,人大在行使监督权的过程中,对发现的一些关系经济社会发展的重大问题和重大事项,应及时作出决定。二是要加强对人大决定执行情况的跟踪监督。建立落实情况汇报制度,督促“一府一委两院”及时向人大常委会报告执行情况;综合运用专题视察、检查、询问等多种形式,跟踪监督决议的执行,督促决定的落实。三要以刚性监督手段维护人大决定的权威。人大常委会对重大事项的决定一经通过,即具有法律效力,本行政区域内的任何组织、单位和个人必须遵守和执行;对不按规定向人大常委会报告重大事项,对人大常委会的决议决定和审议意见落实不力的,可以运用询问、质询、个案监督、错案追究直至罢免等刚性措施,保证重大事项决定权的有效行使,维护决定的严肃性和法律效力。

新形势下做好人大调研工作的几点思考

任文星

对本级“一府一委两院”的工作实施监督,是宪法、法律赋予各级人大常委会的职权。监督法的颁布实施,为各级人大常委会的监督工作提供了法律依据。加强和改进人大常委会监督工作方式方法,提高调查研究能力是一项必要的环节、重要的内容。这就要求常委会组成人员,必须高度重视调查研究工作,掌握正确的调查研究方法,努力提高调查研究能力,进而增强常委会监督实效。

一、专题调研是人大各项工作的重要基础和保障

专题调研作为人大常委会一种专门的工作要求或规范在法律上是有充分依据的。《监督法》第十条规定:“常务委员会听取和审议专项工作报告前,委员长会议或者主任会议可以组织本级人民代表大会常务委员会组成人员和本级人民代表大会代表,对有关工作进行视察或者专题调查研究。常务委员会可以安排参加视察或者专题调查研究的代表列席常务委员会会议,听取专项工作报告,提出意见。”《代表法》第二十三条:“县级以上的各级人民代表大会代表根据安排,围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,开展专题调研。”第二十四条:“代表参加视察、专题调研活动形成的报告,由本级人民代表大会常务委员会办事机构转交有关机关、组织。对报告中提出的意见和建议的研究处理情况应当向代表反馈。”

调查研究是确定人大常委会监督议题的前提基础。监督就是监察、督促。各级人大常委会对本级“一府一委两院”的监督,指的是按照法定权限和程序,对由它产生的国家机关及其工作人员所实施的行为进行的合法性、合理性的审查和督促活动。这是宪法、组织法、监督法等法律,赋予各级人大常委会对“一府一委两院”的监督权,也是人民代表大会制度的科学安排。各级人大常委会依法行使监督权,就有一个确定监督议题,监督方式方法,运用监督结果等问题。

首先是科学确定监督议题。在实际工作和社会生活中发现监督议题采取的办法只能是调查研究。“一府一委两院”工作中存在的明显的问题和潜在的问题只有通过深入细致的调查才能发现。不仅如此,还能够找到解决问题的症结所在,找到解决问题的办法。因此,调查研究是制定常委会监督议题的前提和基础。要确定常委会的监督议题就要进行深入的调查研究,因为在监督中遇到的大多数问题,都是在实际工作中碰到的问题而产生的。所以,只要找准了问题发生的原因,才能有针对性的、有根据的来确定监督的议题。提出审议意见,即解决问题的措施和方法。所以发现问题是监督过程的前提和基础。找准了问题才能正确分析问题出现的原因,才能为监督提供依据。

从一定意义上来讲,监督的过程就是发现问题、分析问题、解决问题的过程,可以说没有问题就没有监督。对此,监督法规定的非常清楚。例如,为了使专项工作报告议题选定规范化、科学化,防止随意性,保证关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题及时向常委会报告,监督法第九条规定,常委会听取和审议本级人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告

的议题,根据下列途径反映的问题确定:(一)本级人民代表大会常务委员会在执法检查中发现的突出问题:(二)本级人民代表大会代表对人民政府、人民法院和人民检察院工作提出的建议、批评和意见集中反映的问题:(三)本级人民代表大会常务委员会组成人员提出的比较集中的问题:(四)本级人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构在调查研究中发现的突出问题;(五)人民来信来访集中反映的问题;(六)社会普遍关注的其他问题。

仔细琢磨以上六个途径不难发现,每个途径都需要调查研究,甚至本身就是调查研究的成果。不要说第四项“本级人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构在调查研究中发现的突出问题”,其他五项哪一个不是调查研究的结果。本级人大代表对人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院工作提出的建议、批评和意见集中反映的问题,既是人大代表对“一府一委两院”工作进行调查后,提出的有针对性、可操作性的建议的结果,也是人大常委会对代表依法执行职务的一种调查结果。不经过调查研究,常委会的监督议题就是空中楼阁,就是拍脑袋拍出来的,就难以有针对性,就难以取得实际效果。不仅如此,常委会组成人员只有在审议“一府一委两院”工作专项报告之前,进行深入调研,了解掌握第一手材料,才能在常委会会议审议“一府一委两院”工作专项报告时,提出有针对性、有可操作性、有实效性的意见和建议。因此,要把调查研究作为做好人大常委会监督工作的基本环节和程序,作为常委会组成人员提高审议质量、提高监督工作水平的基础性工作来抓。就常委会一种监督形式来说,选择监督议题离不开调查研究,对于其他监督形式如执法检查的议题、专题询问的议题、质询的议题、特定问题调查的议题的选择也是如此。

调研选题上注重“广度”和“精准度”。努力选好题、选准题,从大处着眼、从小处切入。围绕党委工作重点开展调研。注重将调研选题与党委中心任务相结合。一是主动就全市重大改革发展问题进行调研。二是针对政府工作难点开展调研。将调研工作作为寓支持于监督之中的重要途径,抓住政府及部门工作中一些历时长久却鲜有突破,或是虽经多年整治但尚未得到根治的问题,作为重点调研推动的课题。三是着眼社会民生热点开展调研。除了抓住一些事关全局、事关长远的重大事项外,注重调研选题与人民群众关注问题的紧密结合,做到“代表群众集中关注、人大及时组织调研”。

二、调查研究是常委会行使审议权的前提

开展调查研究是常委会会议审议的基础性环节。根据常委会行使权利的需要和年度工作要点,运用科学的调查方法,有目的的、有计划的对社会现象和社会问题进行广泛的了解,在大量占有第一手材料的基础之上,进行去伪存真的加工过程,来获得对客观事物本质的、规律性的认识。如要对“一府一委两院”专项工作进行准确、公正、客观的评判,必须在事前围绕相关工作进行深人全面的调查研究。通过实地察看、听取工作情况汇报、征集意见和建议、进行问卷调查、走访代表和群众等多个方面,充分、全面、深入地了解该项工作的实施情况,才能在审议时提出有针对性的意见和建议。否则只是在会议上听一下报告内容,人云亦云地发表一下意见,反映不出真实情况,这对报告单位不负责任,也不能体现常委会的有效监督。因此,只有认真搞好会前的调查研究、才能在会议审议中提出有针对性地建议,这也是常委会组成人员参加调查研究的实质性含义。

没有调查研究就没有常委会监督的全过程。从常委会监督工作实践流程来看,也离不开调查研究。如听取和审议专项工作报告前,需要进行调查研究,常委会对专项工作报告进行审议后形成审议意见。常委会、专门委员会有关机构采取听取汇报、检查督办等方式进行跟踪监督,需要开展调查研究;执法检查的流程中,确定年度执法检查计划需要调查研究,制订执法检查方案需要调查研究,召开会议听取工作汇报需要调查研究,实地执法检查需要调查研究,形成执法检查报告需要调查研究,听取和审议执法检查报告、落实执法检查报告和审议意见等都需要调查研究;组织专题询问的流程中,抓好题目选定环节需要调查研究、问前准备环节需要调查研究、会议询问环节和问后督办需要调查研究。至于质询、特定问题调查都需要调查研究,才能获得真实情况,采取相应的解决办法。可见调查研究是做好常委会全部工作的必要环节。

调查研究是做好跟踪监督的重要方法。常委会监督工作要坚持“一分部署,九分落实”。习近平总书记强调,要抓实、再抓实,不抓实,再好的蓝图只能是一纸空文,再近的目标只能是镜花水月。人大常委会对“一府一委两院”的监督不是做样子,不是做表面文章,而要解决实际问题。有关机关及其部门要真正落实常委会组成人员提出的审议意见,把意见变成现实。这个过程同样是调查研究的过程。没有调查研究,就没有对跟踪监督的发言权。很多时候,监督工作有没有新面貌,有没有新成效,在于结合工作实际,用新的思路、新的举措,脚踏实地把既定的科学目标、好的工作蓝图变为现实。

没有前期的调查研究,就没有听取和审议专项工作报告,就没有执法检查,就没有专题询问,就没有质询,就没有特定问题调查,

就没有撤职案的审议和决定,就没有审议意见,就没有跟踪监督等。甚至在某种意义上说,没有前期的调查研究就没有常委会的监督。因此,人大常委会要重视调查研究,着力提高调查研究质量,努力把常委会建设成为调研型机关,是一件关乎常委会监督质量的重要工作。做好常委会监督工作,提高调查研究质量,不是一个抽象概念,不是一个口号,而是由一系列的逻辑程序和步骤构成的工作体系,每一个环节都包含着确定的内容。

三、人大专题调研的特点

相较人大其他监督手段,专题调研具有主动性强、参与性广和灵活性高的特点。与人大常委会常规的视察、执法检查、听取和审议专项报告等监督手段相比较,人大专题调研具有以下三个特点:

一是主动性更强。人大年度重点监督议题是年初经人代会审议通过,往往是既定的、有计划安排的,为确保严肃性一般不作大的调整。而实际工作往往是瞬息万变的,这就需要人大常委会临时就日常工作中发现的突出问题、党委交待的重要问题、“一府一委两院”工作推进中的迫切问题,通过专题调研的方式快速反应、及时介入,发挥人大监督推动的作用。

二是参与性更充分。在执法检查、视察、听取和审议专项报告等监督活动中,更多地体现了一种监督与被监督的法律关系。“一府一委两院”及部门往往是一种被动接受监督的姿态,而在专题调研中部门既可以是调研对象,也可以是调研的参与者,更有可能把真实问题反映出来。同时,专题调研可以广泛吸收基层代表和群众、新闻媒体及相关利益团体代表参与,充分听取各方意见建议,更能体现人大工作的民主性、公开性和参与性。

三是灵活性更高。相较其它法定监督活动的制度化、规范化

和程序化,专题调研在选题、时间、方式、参与人员等方面灵活度更高,可根据实际需要灵活掌握。专题调研既可以作为一种单独的监督方式运用,又可以与其他监督方式配合使用。在结果运用上,更能体现意见建议的开放性、包容性,推动工作共识的形成,为下一步推进营造良好的氛围。

专题调研是人大各项监督工作的基础,进一步丰富了人大监督方式。没有调查就没有发言权。作为人大常委会监督工作直接成果的审议意见、视察意见等,要确保提得准、提得好,必须要有扎实的前期调研作为基础和保障。调研越深入、越细致,提出的意见建议才能更具针对性、有效性,“一府一委两院”及相关部门才会更加心服口服。人大及其常委会通过调查研究,广泛收集民意、查找问题、凝聚共识、理清思路,最终提出针对性的工作意见建议,一方面可以为“一府一委两院”推进专项工作提供参考,另一方面也能够进一步明确人大下步监督工作的侧重点、着力点,提高后续监督工作的针对性、有效性。

四、调研组织上注重“深度”和“参与度”

重视把各项调研活动建立在广泛的民意基础之上,以代表和群众为依托,广开言路、广纳群言、广集民智,听取方方面面的意见和建议,避免“蜻蜓点水”、“浅尝辄止”、做表面文章。

一是吸收各界人士广泛参与。调研过程中,要根据调研课题的特点,注重整合不同的力量,发挥旗区、乡镇街道人大、基层代表和专职委员的作用,克服人大常委会自身人员力量、专业知识等的不足。对一些与基层经济社会发展密切相关的议题,邀请基础一线代表、镇街人大负责人参与调研,联动开展调研,掌握翔实的基础材料。对一些专业性较强的调研课题,注重发挥专业领域代表、

行业专家的专业特长优势,充分听取他们的意见和建议,集思广益,避免调研报告讲行外话,增强专业性和系统性。

二是调研取材内外结合。一方面,坚持到“一线”调研。除了到相关部门了解情况,主动迈开双腿,深入农村、社区和现场、实地,听真话、摸实情,必要时进行明查暗访,努力做到与群众零距离、与问题零距离。另一方面,注重学人所长,有针对性地到外地考察取经。不仅有利于拓宽视野、增长见识、更新观念,而且有利于将外地好的做法和经验,科学地加以吸收借鉴,从而提高调研报告所提意见、建议的全面性和可操作性。

三是坚持用事实、用数据说话。为提高人大专题调研的可信度、准确度,要十分注重用事实、用数据说话,坚持有一说一、实事求是反应真实情况,从而具备较高的说服力和参考价值。

五、成果运用注重“针对性”和“操作性”

调研报告的提出,决不是调研活动的终结。如果调研成果运用不佳,那调研的目的就难以实现。对此,一方面坚持练好内功、改进文风、增强调研报告的质量,另一方面强化交办和跟踪举措,努力使调研活动做到有始有终,过程服务于结果,努力使每一项调研都经得起时间和实践的检验。

一是改进调研报告文风。讲求实在的文风,减少原则性的用语,语言风格尽量平实,开门见山,简明扼要;简化肯定成绩的表述,明确指出存在问题及产生问题的原因,以及解决问题的对策建议,力求剖析问题准确,开出处方到位。调研报告形成后,通过召开座谈会、分析会等方式,进一步集思广益,征求修改的意见、建议。同时,对重要的或争议较大的议题,注重发挥主任会议集体研究的作用,通过召开调研报告讨论会的形式,通报情况,分析斟酌,

提出修改完善的意见,使撰写的报告更具科学性、针对性,提出的意见建议更易于被重视和采纳。

二是建立多渠道交办方式。根据调研内容的实际,选择不同的渠道加以运用,以达到更有效推动成果转化的目的。对一些涉及面广、迫切性的问题,需要党委、市政府层面更加重视、统筹推进的调研课题,要及时送党委、市政府主要领导研阅,使调研成果及时得到研究采纳。对一些主要涉及部门工作推进方面的问题,将调研报告结合到有关常委会、主任会议议题的审议之中,进一步通过会议纪要、审议意见的形式,充分吸收调研中形成的对策、建议,并进行跟踪督办,推动部门加快工作进度。

三是强化持续的跟踪落实。调研成果交办以后,要落实常委会相关工作机构的跟踪责任,定期了解进度情况,向主任会议汇报。对落实情况不佳的,经研究列入常委会或主任会议、代表视察的议题,反复跟踪抓落实。

六、人大专题调研工作需要更加完善的制度保障

在总结经验基础上,要制定人大常委会专题调研制度,对调研选题的确定、调研组成员的选择、调研组织的方式、调研成果的运用和意见建议的反馈等做一定的明确,对人大专题调研的顺利开展起到制度保障作用。专题调研已不仅是工作方式、作风的范畴,更是人大常委会很重要的一种监督方式,需要上级人大或在法律法规层面予以统一规范。另外,专题调研与专项工作评议、听取和审议专项工作报告、执法检查、询问和质询等监督方式如何衔接,在制度层面应予以补充完善,从而为各级人大综合运用各类监督方式提供有力支持。

要充分发挥人大专题调研的开放性和灵活性优势。在调研

中,要重视倾听基层一线干部、群众的“一手”意见建议;要对不同的意见建议保持一种开放、包容的态度;要进一步增加调研的公开性和透明度,善于吸收不同层面的群体、新闻媒体参与专题调研,从而做到真实、全面、准确反映问题,真正达到凝聚全社会共识、寻找社会利益最大公约数的目标。此外,在调研方式上要根据内容采取灵活多样的调查方法,除实地走访、听取汇报外,要善于运用问卷调查、抽样调查、明察与暗访、专家咨询、民意投票等方式,尽可能准确地反应问题的本质。

要在人大专题调研的成果转化上下更大功夫。促进调研成果转化是体现调研价值的关键。对于一些立法调研类的建议意见,可通过最终的立法得到体现或部分体现;而对于没有立法权的县级人大来说,调研成果运用还是需要与人大其它职权相结合,形成了一个“专题调研—会议审议—提出审议意见—整改落实—满意度测评—专题询问”完整的监督链条,以增强落实的刚性。如,以人大专题调研为基础,对那些迟迟没有改进的工作,列入常委会会议审议或专题询问,提出具有法律意义上的审议意见,并对审议意见的落实和改进情况进行跟踪监督,让人大专题调研的成果真正能够落地生根。

强化全过程监督 提升人大监督质效

任文星

强化人大全过程监督是全过程人民民主的重要内容。对涉及全局性的重大事项,要坚持事前事中事后监督相结合,环环相扣。事前要主动介入,在事关本地区经济社会发展的重要政策出台和重大项目立项前,及早关注,集思广益,避免决策失误;事中要积极参与,全方位了解把握重点工作开展情况,建言献策,提醒纠偏;事后要跟进检查,通过开展视察与执法检查、听取和审议专项工作报告等形式,提出高质量的建设性意见,促进工作改进。这样的闭环管理,实施全程监督,能够有力提升人大监督质效,加强人大监督刚性,维护人大权威。

根据宪法和有关法律的规定以及各级人大常委会的多年实践经验,监督法把各级人大常委会对人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院进行监督的内容规定为两个方面,即工作监督和法律监督;把各级人大常委会行使监督权的原则,规定为“五个坚持”,即坚持党的领导的原则,坚持依法行使监督权的原则,坚持集体行使职权的原则,坚持接受人民代表大会监督的原则和坚持公开原则。

一、突出重点,精准监督

强化全过程监督并非一朝一夕的事情。精准是时代的主题,精准监督是新时代对人大监督工作的新要求。地方各级人大要依

法发挥好职能作用,必须在精准上狠下功夫,不断增强监督效果。

监督议题要精准。所谓精就是指监督议题不能面面俱到,贪大求多,只有数量,没有质量,而是要删繁就简,贵在精炼,坚持少而精。所谓准是指议题选择要精准,精准确定监督议题。要确保监督议题精而准,就应遵循抓大事、议大事和围绕中心,服务大局,突出重点,讲求实效的原则,聚焦点、抓难点、议热点,找准人大依法监督和区域经济社会发展的结合点,使人大选定的监督议题既体现党委决策和主张,又反映人民意愿和要求,有利于推动“一府一委两院”工作开展,促进区域经济社会协调发展。人大常委会要坚持少而精的原则,科学合理制定年度监督计划,突出重点,抓住关键,精准选题,坚持发展为第一要务,确保监督工作始终对接发展大局。坚持民有所呼、我有所应,围绕人民群众关心关切的民生问题和实事项目加强监督。

视察调研要精准。一方面调查内容要精准,准备视察哪些单位、涉及哪些方面、都调查哪些内容,点位如何确定,通过视察调查想解决哪些问题,重点是什么,那些人参加,这些都要心中有数,事先考虑周全,不打无把握之仗;一方面视察方法要精准。视察不同的单位、不同的内容要采取不同的方式方法,既要到部门听汇报、查资料,更要深入基层倾听民意,查看现场,还可以采取明察暗访、问卷调查、现场询问、工作评议等方法深查细究,不回避矛盾和问题,真视明察,摸清情况,找准问题,为精准审议奠定基础。调研要做到奔着问题去。调研是倾听群众心声、总结基层经验、汲取各方智慧的有效途径。要善于利用考察、访谈、问卷等形式,拓展调研渠道、丰富调研手段、创新调研方式,迈开步子、扑下身子,去车间码头、到田间地头,发现并解决问题,听基层群众谈真话、讲实话、

说心里话。调研中不能回避问题。调查研究过程中既可以有规定路线,也应该有自选动作。只看盆景就会错过真正的风景,绕着问题走就无法发现工作需要改进和着力的地方。避免调研走偏走样,就要察实情、说实话,以求真务实、真抓实干的作风确保调研取回真经。调研关键要看解决问题的实效。虎头蛇尾是调研大忌,善始善终才能有所收获。在调查的基础上必须进行深入细致的研究,进行一番交换、比较的工作,把零散的认识系统化,把粗浅的认识深刻化,直至找到事物的本质规律,找到解决问题的正确办法。

会议审议要精准。会议审议精准关键是要审到要害处,议到点子上,围绕听审议题,针对存在问题,应多提建议意见。要善于从面上肯定工作成绩,从点上找准问题,分析问题,提出有针对性的意见建议。审议发言不能偏离主题,迷失方向,人云亦云,而是要有的放矢,切中实质,击中要害,敢于询问,大胆揭短,多谈问题,多提建设性意见,这样才能做到精准审议。组成人员审议发言的质量影响整个常委会会议质量。人大常委会要坚持材料提前送达制度,对每次列入会议议题的材料,办公室都应将各种会议材料提前送到常委会组成人员手中,保证他们有充足时间仔细审阅工作报告,认真分析思考,形成客观、准确的审议意见,充分做好会议发言准备工作。举行会议时,采用整体审议与分段审议、集体审议与分组审议的形式,让组成人员有较多的时间充分发表意见。审议专项工作报告时,常委会应要求由分管该方面工作的常委会领导、相关委室主任作中心发言。要求中心发言人认真准备发言提纲,发言要紧扣主题,简明扼要,所提的问题有全局性,所提的建议有针对性和有可操作性。同时,其他组成人员的审议发言要多提具有可操作性的意见、建议和措施,对哪些工作不满意,什么问题解

决得不好,必须落实哪几个方面的措施,如何改进,应条理清楚,有的放矢。常委会按程序安排“一府一委两院”负责人列席会议,认真听取意见,回答询问。同时,要坚持每次常委会会议邀请基层人大常委会主任、人大主席、人大代表列席。

二、持续问效,跟踪监督

审议意见落实过程中,往往存在重交办轻督办、轻结果,满足于文来文往的现象。对人大及其常委会作出的决议、决定,以及审议意见,要有刨根问底的勇气、锲而不舍的精神,综合运用询问、质询、评议和回访调查、追踪问效、二次审议、票决测评的方法,持续跟踪监督,力促办理落实,直到问题解决,不达目的不罢休。

推动审议意见的落实,是人大监督工作的最后一公里,直接关系到监督实效。人大的监督工作是不是扎实有效,是不是推动了政府的工作,是不是回应了人民群众的期待和关切,关键要看审议意见提出的整改措施是否落到实处;监督发现的问题是否得到解决;人民群众对人大监督是否满意。要保证监督取得实效,关键要督促抓好审议意见落实的每个环节。人大常委会要深入调查研究,强化跟踪督办、持续跟进、推动整改。对审议意见办理情况,人大常委会要专门听取政府及相关部门汇报。要充分发挥人大代表监督作用,扩大公众参与范围,拓展监督工作公开性,由公开监督结果向公开监督过程发展,不断增强监督实效性。

审议意见难以落实,机制不健全是原因之一。在听取审议专项工作报告时,参会人员都会针对某一问题提出意见和建议,会后形成审议意见发至“一府一委两院”及相关部门,那么这些审议意见到底落实了没有,怎样落实的,具体解决了哪些问题,追问不够彻底。现行法律对常委会的决定、决议以及人大代表的批评、建

议和意见都有明确规定,而对人大常委会审议意见却没有明确规定其法律地位。这就使审议意见缺乏必要的强制力,从而失去了其刚性的监督力度,对“一府一委两院”没有起到震慑力作用。认识不到位。审议意见办理机关的认识不到位,依法行政意识、人大意识淡薄,向人大常委会负责的观念不强。总认为人大通过的决议决定对“一府一委两院”才具有法律上的约束力,而审议意见一般只在程序上对“一府一委两院”有强制力,对实际工作只有影响力,不具强制力和约束力,只把人大审议意见看成是形式、麻烦,一看了之,束之高阁,在办理期限到了之后,走走程序应付了事。

强化审议意见落实,要强化重点,突出可量化。提高常委会审议意见质量是审议意见得到有效贯彻落实的前提。审议意见应遵循可操作、可对照、可量化的原则,切忌审议意见通篇大话,让人雾里看花,感觉不疼不痒,审议意见应立足解决问题,推动工作,坚持大视野小切口,尽可能做到意见条目化、问题具体化、时间节点化,便于审议意见落实整改有目标、有方向、有重点、易操作、有抓手,实现常委会审议监督工作精彩开篇。

要强化整改落实节点化。要建立常委会审议意见落实反馈机制。按照法定的程序和反馈渠道,交由政府及相关部门处理,政府及相关部门必须就审议意见在规定的时间节点作出回应,明确审议意见落实整改的路线图、时间表、责任网和具体举措,严格按照人大常委会要求,坚持问题导向,着力补齐短板,全力以赴抓好整改工作。在法定的时间节点,常委会主任会议可以专题听取和讨论政府及相关部门关于审议意见的整改落实情况报告,并视整改情况提出下一步工作要求,直到审议意见整改落实到位,达到整改预期,群众满意认可。

要推动跟踪监督常态化。听取和审议每一个议题后,应加强对审议意见落实的跟踪督促:一方面,人大相关工委应对审议意见进行常态化跟踪监督和“回头看”,实行监督“问责”,力戒整改落实走过场。另一方面,要组织相关工委、代表委员采取实地走访、全面调查等方式,深入审议意见整改问题落实现场,走访了解进行“问效”,现场推动审议意见落实到位,做到问题不解决不放过,解决不彻底不放过、代表不认可不放过、群众不满意不放过,做实审议意见跟踪落实的后半篇文章。

发扬钉钉子精神,对全局性、长远性、根本性的重大问题反复监督,抓跟踪问效和整改落实。建立督办落实制度,通过“监督—落实—再监督—再落实”,加大监督密度和频度,对解决不力或在限期内要求解决而没有解决的问题抓住不放,实行连续跟踪监督,形成闭环,一抓到底。对审议意见的跟踪监督是硬骨头,要认真落实主动、担当、精准、有效工作理念,积极履职,敢于动真碰硬,敢于揭短亮丑,使监督工作实现由粗放型向精细化、由程序性向实质性转变。

人大讨论决定重大事项立法工作浅析

任文星

由于人大讨论决定重大事项,既没有明确的法律界定和规范,也缺乏严格的操作程序,使得地方各级人大及其常委会在行使重大事项决定权方面显得复杂而困难。在全面推进依法治国的背景下,通过立法途径建立人大讨论决定重大事项权力清单,显得十分必要。

一、对人大讨论决定重大事项专项立法的可行性

我国宪法和地方组织法虽然对人大讨论、决定重大事项做了规定,但其属于国家基本法,对人大行使职权的某些方面只能作原则性的概括,以至于在实践中不易把握界限、可操作性不强。对人大讨论决定重大事项进行专项立法,就是要在国家法律的基本原则指导下,进一步区分人大决定权与党委决策权、行政管理权间的权限界限,明确地方人大讨论、决定重大事项的范围和内容,将国家法律一些原则性的规定加以具体化,增强可操作性。

民主政治的实质是人民当家作主。人民当家作主最本质的内容,就是体现在人大及其常委会对国家事务能够根据人民的意志作出决定,并督促及其他国家机关贯彻执行。从权力属性上看,人大重大事项决定权应该具有权威性、法定性。党的十八届四中全会提出坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,确保国家发展、重大改革于法有据,实现国家各项工作法治化。人大工作作为

党和国家事业的重要组成部分,人大工作的法治化是依法治国的重要内容。按照法治的逻辑,拥有一项职权就应当具有这一职权运行的法律规范。人民代表大会作为国家权力机关,其行使职权行为应当有法律予以规制。从人民代表大会“四权”看,立法权、人事任免权、监督权均有专门的法律予以保障,唯有人大及其常委会决定重大事项行为没有专门法律予以调整。虽然部分决定权与监督权、立法权的行使交织在一起,但是根据我国宪法和法律的规定,人民代表大会享有广泛的决定权,重大事项决定权与其在理论上有所区分,应该有国家层面的专门法律对重大事项决定权的行使予以法律的规范和保障,形成完整的人民代表大会职权行使法律体系。从目前的法律构成看来,立法法、监督法这两部法律的出台使重大事项决定权的立法有了参照前提。

在人大的四项职权中,重大事项决定权可谓是最能表现人民代表大会国家权力机关特征的一种职权。由于宪法法律对人大讨论决定重大事项的范围界定基本以条目列举式和概括式的兜底条款为主。在行使重大事项决定权的履职实践中,人大及其常委会对于列举式规定的重大事项都能按照法律规定进行审议决定,而对于概括式规定的重大事项行使不到位、不充分。原因在于概括式规定只是明确了一个范围或者一个领域,没有明确具体的事项或者确定事项的标准,甚至宪法对全国人大及其常委会职权的兜底条款,连范围和领域都没有明确,完全依靠其它机制来确定重大事项的范围。同时,由于缺乏上位法的参照和法律层面的制度支持,地方国家权力机关在制定施行讨论决定重大事项有关制度规定时,就会感到重大事项标准不明确、难以界定,各国家机关由于对那些事项属于党委决定、那些事项属于人大决定界限认识模糊

不清,感觉无章可循,因而导致提请人大讨论决定的重大事项的随意性和盲目性增加。

二、建立重大事项决定权力清单立法架构

人大讨论决定重大事项权,从长远看,应当同人大及其常委会其他职权一样,纳入国家专门法律保障和规制范畴;从当前看,应以立足于现行宪法精神,把现行宪法规定落到实处为总目标。特别是要参照《监督法》的立法模式,分为两个层面,以立法形式对这一制度进行改革与完善:一是从全国人大层面,应重点围绕区分人大决定权与党委决策权、政府行政管理权的权限界限、界定明确人大讨论决定重大事项的范围内容、保障各级人大及其常委会行使重大事项决定权以及将宪法法律一些原则性规定加以具体化,同时,要授权有地方立法权的地方人大常委会可就决定重大事项的具体范围、详细程序等根据各地实际自行规范。二是从地方层面,应重点建立完善地方人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项决定权的地方性法规,使地方性法规真正起到落实宪法精神、成为保障和支持地方人民代表大会及其常务委员会把重大事项决定权行使的法律依据。

要界定边界内容,增强重大事项决定的针对性。人大讨论决定重大事项范围广、内容杂,人大重大事项决定权权力清单的界定既要体现方法上的灵活性,也要体现立法上的系统性、精确性。在方法上要体现灵活性。重大事项属于动态性立法,重大事项界定总体上要坚持该粗就粗、该细就细的原则,同时范围划分宜粗、具体规定宜细。因此,国家层面的重大事项决定权的清单界定时,可以借鉴省级人大成熟经验,采取原则规定、具体列举和兜底条款等相结合的界定办法,对一些实践中在做或者已经明确的可以讨论

决定事项应该以上位法的形式进行列举式明确,对于一些地方可以探索的重大事项决定范围,进行原则规定或者预留空间;地方人大层面,根据上位法规定,应该结合本行政区域的实际细化明确人大讨论决定重大事项的具体范围,能具体的就具体。在立法的过程中要体现立法的精确性,根据重大事项的性质和特点,应当分为两大类情况:一类是人大及其常委会必须作出决议、决定的情况;一类是必须向人大及其常委会报告,是否作出决定由人大及其常委会根据情况而定,不作出决定,也可以以意见和建议的方式表达权力机关的意志。这两大类事项内容应尽可能地详尽,并且结合本地区实际,予以明确具体的表述。特别是设区的市获得有限地方立法权后,可以侧重对人大讨论决定城乡管理、环境保护和历史文化保护中的重大事项,以地方立法形式进行规定。

要明确程序责任,保证决定内容得到有效执行。由于宪法和地方组织法没有规定人大讨论决定重大事项的具体程序和法律责任,在实践中大多省市人大讨论决定重大事项是按照代表大会议事规则或者常委会议事规则的有关规定执行。同时,绝大多数都设有法律责任条款,但是也存在落实不够到位问题。综合实践中证明已经切实可行的做法,建议有关人大讨论决定重大事项清单的立法中应该规定讨论决定重大事项的议案提出、议案内容、议案审议等方面的程序和要求,同时提出保障措施和法律责任。在程序方面,议案的提出应该是国家机关、机构和常委会组成人员联名提出,不同的提出主体,提出和进入审议程序也应该有所不同;议案的内容应该包括基本情况、法律政策依据和实事根据及应该提供的其他材料;议案的审议应当规定审议时间期限和审议意见的处理、公布等。在保障措施和法律责任方面,保障措施上既规定有

关国家机关的执行和报告执行情况的时限,又明确人大常委会对执行情况进行监督检查的义务;在法律责任上面应该具体详细列举应该承担法律责任的情况,并规定法律责任后果,特别是规定地方人大常委会不履行重大事项决定权的责任承担和“一府一委两院”不执行人大重大事项决定内容的责任后果、处罚措施。

三、重大事项决定权力清单立法中的难点问题处理

通过立法路径来建立人大讨论决定重大事项清单制度,无疑会提高人大讨论决定重大事项的权威性、针对性和可操作性。在立法过程中,如何理解和界定重大事项、如何认识党委决策与重大事项决定权的关系、重大事项决定权与人大其他职权的交叉关系等问题的处理,直接关系着立法的质量,影响着重大事项决定清单的执行效果。这需要我们深化认识,正确处理好相关辩证关系。

首先是立法前对重大事项概念的定义。重大事项作为一个法律术语,宪法和法律只作了原则性规定,没有明确规定其含义、界定其范围和标准。但是笔者认为,“重大事项”难界定,但不是不可界定。尽管事物不断发展变化,只要是客观存在,只要是遵循宪法、法律的规定和精神,并对本行政区域内的事项有了全面深入的理解和正确的把握,就完全有可能在立法中对一定时期内或者本行政区域内重大事项加以准确界定。从法律规定和实践看,首先重大事项决定权有别于通常意义上的人大决定权,重大事项更具有实实在在的特点,即重大事项应当是具有实质性的具体的大事,而不是一些程序性的问题。比如人事选举任免中的决定权、批准政府工作报告时的决定权,人大所要讨论、决定的重大事项应当具有合法性、重大性、全局性、广泛性、地域性和时间性的特点。因此,在立法中可以把重大事项界定为:在一定时期内,本行政区域

的政治、经济、文化和其他社会各项事业发展中,以及涉及到广大公民的切身利益和普遍关心的迫切要求解决的带有全局性、根本性、长远性,依照法律规定由国家权力机关讨论、决定,或者有关国家机关必须向国家权力机关报告的事项。

其次是立法中人大与党委、政府关系的处理。人大讨论决定重大事项的本质,就在于运用国家政权组织形式、通过法定程序将党的主张转化为国家意志,在于通过人民代表大会制度载体实现党的主张与人民意志的统一。党委决策建议是人大及其常委会确定重大事项的政治依据、行动方向和指导原则,人大及其常委会决议决定是党委决策建议在国家意志上的体现。在现实生活中群众对重大事项决定主体的认识存在误区,且人大工作的同志对决定权与重大事项决定权区别认识不清,尤其是没有立法权的地级市往往把一般决定权的行使误当着重大事项决定权的行使。因此,在重大事项决定权的立法中,一定要注重人大重大事项决定权与党委重大问题决策权、政府行政管理权的协调性,坚持抓大事、议大事,增强行使重大事项决定权的主动性,又要防止过分强调人大决定权而不顾实际,什么都由人大作决定,导致越俎代庖、干涉政府工作。在实际运作中,地方人大常委会要积极争取党委的重视和支持,要全面了解党委的工作重点,根据中心工作的需要行使决定权。

再次是立法后重大事项决定清单的动态跟进。重大事项是由本行政区域内的经济、政治、文化、社会、生态等现状、历史原因、地理位置、民族风俗等情况决定的,是个动态的概念,不同地区不同条件下,其范围和内容不一样,具有阶段性和区域性的特点,不能设置统一的具体量化标准。因此,要坚持动态跟进原则,既要

行政区域的实际出发来确定重大事项,又要随着形势的发展变化,适时确定重大事项。除了上文概括的两类区分外,还要厘清重大事项的三个层次,即议而必决、议而可决、应当报告的情形。除了已有明确规定的内容外,还应当增加以下几项:一是议而必决的重大事项;二是议而可决的重大事项,即应当向常委会报告,必要时常委会可以作出。三是应当报告备案的重大事项,主要是行政区划调整、政府机构设置、对外缔结友好城市关系等。同时,由于各地情况千差万别,每一个地方,既有全国或者全省普遍存在的问题,也有本行政区域内的特殊问题,不同区域对重大事项可以有不同的界定,因此,判断重大事项只能从本行政区域的实际情况出发,立足实际,审时度势,因地制宜,科学确立重大事项。

以立法形式对人大讨论决定重大事项的权力清单作出界定,只能说有助于人大常委会依据法规的规定更好地行使重大事项决定权,并不意味着有了立法的法规就完成了重大事项决定权的行使。人大讨论决定重大事项清单的确立及实施,在相当程度上有赖于人大常委会其他职权的配合行使作保障。特别是重大事项决定权行使后,一府一委两院执行得如何,效果如何,需要通过行使监督权等职权了解掌握情况,保证决议、决定落到实处。

关于做好人大信息工作的思考

任文星

人大信息工作是人大工作的重要组成部分。只有正确把握人大信息的定义、特点和分类,才能科学认识人大信息在人大工作中所发挥的重要作用和所处的重要地位,从而切实增强加强和改进人大信息工作的责任感和自觉性。

一、准确认识人大信息工作

人大信息是指在人大工作中产生的,经过加工处理,按照一定规范和程序编发的,通过一定载体传递的,反映人大工作和制度建设以及民主法治建设等相关情况、经验、理论和动态,供党委、人大和“一府一委两院”领导、人大代表及人大工作者等了解情况、参考借鉴的文字材料等。

人大信息从人大工作中产生的。包括人大及其常委会履职工作、人大学习、研究、宣传、人大机关服务保障性工作、人大制度相关和引伸出来的工作,动态、做法、经验、问题、建议、学习体会、思想认识、研究探索等都是人大信息的表现形式。人大信息必须经过认真加工处理、分析、删选、总结、提炼,按照人大信息的规范要求,经过起草、审核、审定等一定渠道编发。

人大信息定既具有信息的一般特点,同时又具有人大的自身特点。一是政治性。人大是权力机关,是中国共产党领导下的政治机关,其所履行的立法、监督、重大事项决定、人事任免等一切职

权,都要体现党的主张和人民的意志,其所开展的一切工作都必须符合党和人民的根本利益,比如通过的每一部法律法规,形成的会议决议决定、审议意见、领导人的选举与任免等。因此,由此产生的人大信息必然具有鲜明的政治性这一特点。二是法律性。这是法律的要求。人大是讲法律的,是法律的制定者,也是法律的维护者。人大及其常委会的所有职权都是宪法和法律赋予的,其所开展的一切工作必须符合法律要求,都是按法定程序进行的,具有很强的法律属性。因此,由此产生的人大信息必然打上了法律性的烙印。三是准确性。这是客观的必然。实事求是是毛泽东思想活的灵魂,是我们党的思想路线的精髓,也是我们人大工作必须遵循的原则。这就要求我们所写的人大信息必须客观、真实地反映客观事物的本来面貌,准确地提供实际情况,不夸大、不缩小、不走样,让受众信服,给人以启发,有借鉴意义。四是时效性。这是时间的要求。信息是一种短小精悍、言简意赅、传递快捷的载体,人大信息尤其是动态类信息,也必须在第一时间产生,第一时间撰写,第一时间发送,否则,时过境迁、稍纵即逝,信息便一字不值。五是规范性。这是业务性质的要求。人大工作政治性和法律性决定了人大信息的规范性,即人大信息工作的内容在讲准确性的同时还必须讲规范性,不但体现在用词表述上的规范,也体现在人大工作程序上的规范。

信息的分类多种多样,不同的职能部门、不同的需求层次、不同的采集方式,都有不同的信息分类方法。从人大机关刊物用稿需求来看,一是综述类信息。主要是围绕某一主题,用高度概括的语言,对某一地域范围或某一方面工作在一个时期内的整体情况进行综合概述。它可能既有经验或做法性的,也有问题性的,以及

意见建议性的内容等混合在一起的。二是经验类信息。主要是介绍和推广人大工作中一些有价值和有意义的措施,或有创新探索性质的做法。及时反映这类信息,对领导同志及时发现、总结来自基层的经验,并运用典型经验指导工作、推动全局具有重要的积极作用。经验性信息反映的内容比较全面完整,信息量大。

人大信息工作是为领导全面了解情况、客观分析形势,作出科学判断,正确指导工作提供服务的一项十分重要的基础性工作,也是上情下达、下情上传、左右沟通、相互促进的重要渠道和基本手段。

二、健全人大信息工作机制

人大信息工作与其他任何工作一样,要处于高热情状态,并保持可持续,必须有一套科学规范、运行有效的制度体系,在建立健全统筹协调、灵敏高效的人大信息工作运行机制上下功夫,形成人大信息工作的合力。

领导对信息工作的重视和支持,是做好信息工作的关键。要切实加强对信息工作的领导。鄂尔多斯市人大常委会素质能力提升工程对做好人大信息工作、人大新闻宣传工作进行了专门安排,规定了科级以下干部每人每年的发稿任务。这一举措有力强化了信息工作队伍建设,更加注重培养信息工作队伍新生力量。

要重视机构建设。在市人大常委会机关设立信息工作机构,旗区人大常委会和乡镇人大、街道人大工委配备专、兼职信息员,并在经费、设备等方面提供保障。政治上要予以关心,将信息工作做得出色的信息员及时予以提拔重用,工作业务上要予以支持,在工作经费、设备、学习培训等方面加大保障力度。

强化内部工作协作机制。对旗区人大常委会而言,加强信息

工作不能只靠办公室,应形成机关各科室、全体工作人员齐抓共管的局面。加强机关内部协调机制。负责信息工作的办公室作为办事机构,要利用掌握常委会面上整体工作的优势,发挥信息工作牵头协调作用,以例会的形式,定期召集机关各职能处室的信息员,交流信息采编经验,通报信息采用情况,共同研究信息报送重点,分析信息采写线索,明确信息采写责任。各科室和乡镇人大、街道人大工委的信息员要发挥直接参与为常委会或代表履职提供服务保障的优势,加强与办公室信息员的沟通联系,根据信息需求点,及时从工作中发现、梳理并提炼信息。办公室要把握好重大题材的信息,拾遗补缺,指导修改,并有序上报,负责做好信息写稿用稿情况的汇总。

要注重调动信息员通讯员的工作积极性。对采用稿件发放稿费并根据实际大幅度提高稿费标准;对上级人大采用稿件要加大奖励力度。要开展信息工作先进集体和先进个人评选活动,增强获奖单位和获奖者的荣誉感。要将信息工作情况作为信息工作者提拔任用、岗位调整和评优选先的重要依据,在机关内部和人大系统形成争先创优的良好局面。

要加强沟通指导。要树立人大系统信息“一盘棋”思想,加强人大系统内部纵向沟通机制。上级人大要积极给予下级人大信息员在稿件需求和写作等方面的指导,便于信息员了解上级人大信息工作规律、节奏以及不同信息载体的要求,掌握近期信息需求点,明确信息重点,提升上报信息质量,提高上报信息采用率。下级人大要主动加强与上级人大信息员的沟通,及时交流信息内容,便于上级人大及时了解下级人大工作重点和特色,增强采用稿件的统筹度。加强人大系统外部横向协调机制。要加强与“一府两

院”、新闻单位的联系,动员“一府两院”、新闻单位共同参与人大信息工作,聘用这些单位的工作人员为人大信息员,发挥他们的工作优势,共同提高人大信息工作水平。要加强与外地人大信息工作的交流,学习考察先进工作经验,并交流信息刊物,共同提高信息工作水平。

三、不断提升人大信息质量

质量是信息工作的生命,没有质量的信息,就是没有效应的信息。而信息质量的提高又取决于信息员业务素质的提升和对信息写作技巧的科学把握。由此才能为人大及其常委会科学决策、有效监督、指导工作,为“一府一委两院”改进工作及时正确提供有价值的精品信息。

从目前人大机关刊物工作现状看,确实还存在稿件本身质量不高的状况。提炼综合缺少深度。目前,日常动态类、单项工作类、正面反映情况类信息相对较多,综合分析提炼类信息相对缺乏,信息还缺少深层分析和提炼把握,写出有深度、有份量的信息还需要进一步下功夫。

要注重提高信息员自身素质。一方面,要挑选熟悉法律、法规和党的方针政策,熟悉人大工作,具有一定观察分析问题能力、综合归纳能力、文字表达能力的人从事人大信息,并采取灵活方式,经常开展信息业务培训和交流,提高培训针对性,增强信息员工作责任感,提高工作水平和能力。另一方面,信息员要主动激发工作热情,做一个善于学习的人,通过学习,增长知识,提高自己,并了解情况,把握全局;做一个善于观察的人,时时处处做信息有心人,注意观察周围的事物,及时发现和挖掘信息线索;做一个善于思考的人,遇事多思考,多用脑,提升悟性,尤其是要善于思考、理解、领

会领导的意图,提出有真知灼见的建议,在思考中提高信息价值的判断力;做一个善于与广大代表、人民群众联系的人,掌握来自于基层一线的真情实况;做一个善于沟通的人,善于与其它科室的联系沟通,获取更多的信息;做一个善于写作的人,掌握信息写作的基本规律和写作技巧,写出高质量人大信息。

要注重把握信息写作技巧。各地各级的人大工作具有共同特点,更需要信息员用智慧的眼睛,从信息选材、标题、角度、主题、结构、文字等方面学会借鉴。选材要广。既然人大信息在人大工作中产生,那我们就要从这取之不尽的人大工作中主动去寻找与挖掘。要利用多种渠道寻找有价值的人大信息,从翻阅常委会会议和代表审议发言等材料里进行筛选;从领导讲话、同事们发言中进行梳理;从参与的常委会各类会议或活动中感悟领会;从参与的深入基层、走访群众开展的调研活动中进行整理;从代表建议、意见和群众来信来访中进行提炼。

标题要新。标题常常是人大信息内容的主题,是贯穿全文的“纲”。标题要简练概括、一语中的,尽可能用最少的文字高度概括和综合人大工作内容的精华部分;要突破定式,有新意,使人耳目一新,耐人寻味,要让读者有看下去的兴趣;要观点鲜明,直接反映出信息内容是好是坏、是喜是忧,准确体现信息主题。

角度要准。人大信息要注意突出人大工作内容和工作效率,应该主要反映人大为助推“一府两院”工作而所做的工作、采取的措施、提出的意见建议等,人大信息不应写成党委、“一府一委两院”工作的信息。此外,因为人大工作的同质性强,所以,写人大信息时应该选择好角度,使所写的信息体现人大工作“人有我优”的特点。

主题要明。主题就是人大信息要表达的观点和思想。写任何一条人大信息时,要明确信息反映什么问题,说明什么观点,提出什么建议,达到什么目的。确定主题的关键就是提炼,要把握有新意的、有特色的、有借鉴的、有启发的、有探讨性的、有共性的内容。确定主题不仅要体现政治性和法律性,还必须做到反映的事情集中,一文一事;论述的观点集中,一文一观点;语言材料集中,紧紧围绕主题选择语言材料,力求精简,禁绝说大话、空话。

结构要紧。结构是文章的表现形式和框架,是为表现主题服务的,根据主题的需要确定结构方式。一般采取直言表达,总分结构为宜。要善于开门见山,把新近发生的事实写在开头;要表述严谨,叙述周密,前后衔接,不留漏洞;要根据主题要求,注意各部分内容间是什么关系,有什么内在联系,用一定的逻辑关系贯穿起来,长短详略符合表达主题的需要,字数篇幅也要符合实际情况的需要。

文字要精。高质量信息的文字需要精雕细琢,需要修枝裁叶。要做到详略得当,避免出现在大问题里套小问题,空洞无物;要做到用词准确,要符合法律法规和人大工作的程序;要做到词句简练,善于写短句;要做到庄重严肃,秉呈直书,体现出质朴美。

打造人大新闻宣传精品 展示新时代人大宣传工作新作为

任文星

习近平总书记在全国宣传思想工作会议上强调,做好新形势下宣传思想工作,必须自觉承担起兴旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务。人大的新闻宣传工作是宣传人大制度、宣传人大工作的重要渠道,也是推进人民代表大会制度与时俱进的重要抓手,对进一步做好地方人大工作具有不可替代的重要作用。多出人大新闻宣传精品对于提升地方人大新闻宣传工作质量和水平十分必要。

一、做好策划,提升人大新闻宣传报道质量

在“两会”宣传报道中,要结合时代的多种需求进行相应的创新,使人大新闻愈发出彩,那么必须要秉持策划先行的原则,对工作方案做好调整。“两会”之后,还有许多好题材值得深入挖掘。2015年中国人大好新闻一等奖作品《唤醒沉睡的权力》,报道的就是浙江省云和县人大常委会成立特定问题调查委员会,调查政府存量资金高和政府债务高的“双高”问题,作出了关于盘活存量提高资金使用效益的决议,督促政府推出了一系列理财“组合拳”,取得了多赢效果。人大新闻报道选题中,对展示人民代表大会制度生动实践成效的重大题材应保持敏锐,比如说,贯彻关于加强

县乡人大工作和建设的若干意见的要求,乡镇人大每年召开两次会议亮点、乡镇人大代表开展执法检查实效;按照全国人大常委会要求,改进专题询问、审计指出问题整改、开展国有资产经营管理监督工作等;地方人大常委会通过票决制促进决议决定落实、审议意见处理和代表建议办理;等等。2018年的中国人大新闻奖一等奖作品《省人大常委会执法检查首次引入第三方评估》,选取安徽省人大常委会在开展产品质量法律法规执法检查中,首次引入第三方评估,评估结果为执法检查提供数据支撑。

要把人大新闻写深、写活,就要多写人民群众关注的新闻,用轻松、活泼的形式报道主题严肃、重大的内容,是提高人大新闻可读性,实现人大制度和法制建设宣传教育的有效途径。要寻找亮点。由人大工作的特殊性所决定,国家权力机关经常有一些比较重要的活动要报道,特别是一年一度的人代会和两个月一次的常委会例会是法定会议,必须报道。对这类会议的报道,不要以为拿到一套会议材料,不听不看会议中具体的运作过程,就可以写稿了,必须了解全过程的前提下,动脑筋先策划研究采写稿件的角度和报道的方式,力求使这类“新闻”从最新处着眼,从最近处落笔,让领导和读者都认可。要捕捉感人的细节。一条新闻,能不能打动读者,能不能使读者感兴趣,除了这条新闻本身具有新闻价值外,在新闻稿件的处理手法上也至关重要。有的稿件大多数写法都比较公式化,是编辑不愿意编,读者不爱看的稿件。究其原因,就是作者只注意交待事件的过程,忽视了最有说服力的细节和情节的挖掘与描写。没有细节和情节的稿件,是没有感召力的,不可能打动编辑和读者。因而,在众多的稿件面前,公式化的稿件被淘汰也就很自然了。好题

材也要挖掘具有说服力的好细节。有好细节的适度精彩的描写,好题材就会倍增诱人色彩,不愁编者和读者不喜爱。要讲究艺术的手法。作品是给读者看的,不讲究表现手法,题材再好也没有人看。如果用文采对新闻精心“包装”一下再奉献给读者,不仅具有新闻价值,还具有欣赏价值,能够满足读者多方面的审美要求,自然就增添了魅力。当然,提倡用文采包装新闻,决不是提倡在文字游戏中美化新闻或歪曲新闻。真实是新闻的生命。不管什么体裁,不管用什么表现手法来写新闻,新闻事实真实这一原则是必须遵循的。要提炼点睛的标题。标题是文章的眼睛,画龙点睛是新闻报道抢眼的制胜一招。有的人大新闻,有相当比例的篇幅缺少点睛之笔,标题平淡无奇,流于一般化,不能吸引读者的眼球。究其原因,主要是作者就事论事,缺乏深入的思考,选不准新闻的角度,挖掘不出新闻的精髓。我们常讲,要加强人大的宣传工作,提高宣传水平。要把这个愿望变成现实,就要在坚持正确的舆论导向的前提下,通过报道方式上的改进和创新来提高引导水平,从而收到最佳的宣传效果。

人大代表形象塑造要真实、生动、可信、可感人大的作用靠代表、人大的水平看代表、人大的活力在代表。各级人大代表是各级国家权力机关的组成人员,代表人民利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。他们是集先进性、典型性、代表性于一身的特殊政治群体。通过报道各级人大代表依法履行代表职务,充分展示人民当家作主这一社会主义民主政治的本质和核心,是人大新闻宣传最大的任务和特色。可以说,把人大代表宣传报道得真实、准确、生动、可信、可感,对人大制度的宣传报道就成功了一大半。但是,在许多对人大代表的

新闻报道中却存在两个问题：一是奉行“一俊到底”的原则，使人大代表缺乏了“个性和人性”，呈现“标签化”“同质化”倾向，形象虽高大，印象却模糊，失去了可信性和感染力；二是宣传立意没有围绕代表特点和职责，宣传角度不准，受众从中很难准确认识和理解人大代表及其履职行为，很难信服人民选出的人大代表是如何代表人民利益管理国家事务的。

对典型人物而言，客观真实是其生命所在，也是新闻报道的本质规律。这一点对宣传报道支撑国家根本政治制度运行的人大代表尤为重要。代表形象的真实性和可靠性决定了人大制度的可靠性。因此，一定要以平视的眼光和客观的态度，将代表的实际生活和经历作为素材，从中寻找和挖掘合情合理的典型事迹，并结合代表的实际情况和背景把握好情感尺度，绝不能罔顾事实一味地渲染拔高。采写中，既要立足展示人大制度优越性的主题思想，也要关注代表本身的思想性和真实性。要采取故事组合和细节组合等表现方式，还原生活、还原现场，把人大代表的典型性和政治特性借一个个真实、生动、鲜活、可信、可感的具象人物展示出来，使新闻事实、主题意义和传播效果之间达成良性统一，从而产生应有的示范和激励作用。对典型人物而言，核心价值体系是其灵魂。各级人大代表虽然是各行各业、各个阶层中的先进人物和精英分子，但是对其典型性的选择却要以能否忠实代表人民利益和意志，依法履行好代表职责为标准。这是人大代表的核心价值，是宣传报道人大代表的准确定位。具体来说，就是围绕代表通过视察、调研、走访接访和日常工作生活等，密切同人民群众的联系，关注社情民意，提出意见建议，为民管理国家事务来挖掘事实，从中选取最具新闻价值、最精彩的某件或者几件事例来充分展示人大代表的特点、职

责和作用。但是,由于许多采写者对人大制度缺乏深入理解,对人大代表角色认定不准确,仅从先进工作者、劳动模范、科技带头人、致富能手等角度来寻找和挖掘典型事迹,使受众误以为人大代表就是先进工作者、劳动模范、科技带头人、致富能手,从而严重影响了社会大众对人大代表特点、职责和作用的准确认识,进而影响对人大制度的正确理解。

二、作品要具有广度、深度和特色

所谓广度就是要融入大局。新时代新形势要求人大宣传工作要有新作为。如何实现新作为?我们决不能闭门造车、自编自唱、单打独斗,而要拓宽视野,放眼全局,从大局谋划人大宣传工作;要畅通沟通渠道,主动加强与宣传部门和新闻单位的定期沟通,通过座谈会、策划会等多种形式,充分挖掘新闻线索。所谓特色就是要具有人大烙印的作品。人大工作不同于党委和政府工作,人大宣传工作也有自身特色,要积极寻找人大工作的闪光点和创新点,全面报道人大工作好的做法和取得成效,多讲人大故事,多创人大“动作”,多说人大“语言”,把人大宣传的作品打上鲜明的人大“烙印”。所谓深度就是通过表象挖掘本质、规律性的。在具体工作中,要改进和加强对常委会、主任会议的报道,除做好程序性报道外,还要注重加强会议的主题、议题、重点以及审议意见和会议作出的决定、决议的报道。对重要审议情况和审议意见等,可以编发综合新闻,也可单独编发专题新闻进行深度报道,多角度、多侧面、多层次地反映人大及其常委会依法行使职权和民主决策情况,增强社会影响力,切实提升人大宣传的实效。

对专业性强的题材,新闻报道一定要善于向普通受众解释,解释的好不好,决定了受众能不能接受和认可新闻事实及所要宣传

的主题。正如习近平总书记所强调的,要讲求艺术、改进方法,注重联系实际阐释理论、围绕关切解读政策、针对问题解疑释惑,增强说服力、亲和力、感染力。对人大制度和人大工作这个主题,阐释和解读的作用尤为重要。为此,必须增强报道的深度和力度,尽量从程序性报道中跳出来,不仅报道人大发生的新闻事件,而且尽量挖出新闻事件与党和政府及人民群众之间的关系,挖掘新闻事件中国家权力机关和人大代表所发挥的作用。大多数人大新闻都是以会议报道的形式出现,但其中有许多只满足于对会议程序的报道,而对为什么开会、会上都做了什么、这个会和参会人的行为对社会和百姓的生活都有什么具体影响却没有深入挖掘。在这样省事却肤浅的报道影响下,社会大众对人大制度和人大工作的认识就会停留在开会这个简单的层面上,而对制度如何体现党的执政理念、体现人民的根本意志和利益,如何实现国家治理的高效率却无法深入了解。

从作品良好的传播效果看,人大新闻宣传不能就会议报会议,不能只满足于程序性、一般性报道,要着眼于成果的形成和问题的解决,从小切口入手,充分运用新闻背景,挖掘核心事实、深刻分析原因,把各级人大在推进国家治理体系和治理能力现代化方面的重要使命和巨大作用阐释清楚。对立法工作,不能只满足于报道出台了一部什么法,要把法案出台的背景、制定的过程及产生的影响交待全面,特别是对关系人民群众切身利益的法律法规内容要深入解读。要聚焦民意在立法中的体现、立法者不同意见的碰撞和思想交锋,把人大推进民主立法、科学立法的途径和成效反映充分。对行使重大事项决定权,既要立足于重大事项决定本身,还要聚焦作出重大事项决定的原因、决定

形成的过程和产生的意义,让受众深切感受党的主张是如何经过法定程序成为国家和人民意志的。对监督工作,要把为什么监督、怎么监督、监督结果和社会反响等挖掘透、报道全,充分体现人大敢于监督和善于监督的有效作为。对代表工作,要紧盯民生关键小事,围绕“人民选我当代表、我当代表为人民”,立足“民有所呼、我有所应”,把代表为民履职、人民当家作主的闭环过程展现完整。

三、提高脚力、眼力、脑力、笔力

脚力、眼力、脑力、笔力是层层递进的实践逻辑,是辩证统一的有机整体,决定着作品的思想、温度和品质。纸上得来终觉浅,绝知此事要躬行。要找到生动的事例、耐人寻味的细节和权威的声音,还原真实和生活,进行深入准确的诠释,必须靠好的脚力深入基层、置身现场,挖掘和探寻到第一手可靠而又鲜活的素材。一些影响面大、具有深远历史意义的新闻作品,都是作者投身于火热的社会生活实践中,积累了丰富的新闻素材,进行了艰苦的调查研究 and 深入思考后才形成的。人大工作是新闻富矿,但采掘者一定要跑到“矿区”才能采到真金。这就要求我们要腿勤快,脚力强,不能满足于各种会议现场,更不能宅在办公室里闭门造车。要想写出高质量的稿件,必须深入现场,脚踏实地进行观察和采访。只有深入现场,才能真切地感受和认知人和事物,进而挖掘其新闻价值。

靠好的眼力发现有价值的新闻眼力就是发现力、判断力和辨别力。人大工作程序性很强,突发性新闻事件发生的可能性很少。从大量的程序性工作中发现创新举措、突出成效、工作亮点等有价值的新闻,善于以小见大、以下观上、由此及彼、由表及里,靠得都是好的眼力。人大宣传工作者的眼力就是新闻敏感性。眼力

强者,能见人之未见,能平中见奇,能于司空见惯的普通事务中发现新闻点。眼力差者,不知道写什么,不知什么时间写什么,也不知道写到什么程度才容易被采用。增强眼力,应在以下几个方面着力:一是明白“文章合为时而作”。也就是注重时效性。我们的报纸刊物,甚至网络在每个时期都有宣传重点,对此我们一定要牢牢把握。俗语说“时势造英雄”,写新闻稿件也是一样,如果脱离开当时的时代背景、政治形势、人们的思想实际,一般不易被采用。二是“有一双善于发现美的眼睛”。这里说的“美”,就是新闻亮点。否则,一大堆文件、材料摆在你面前,你就不知道哪个材料有用,怎么用,怎么进行组合。

靠好的脑力增强报道的准度、深度、力度。人大制度和人大工作特有的专业性决定了人大新闻宣传工作者一定要通过深入学习和思考,全面准确理解和掌握人大制度的内涵和实质、充分了解人大工作的方方面面,从而明确“写什么”“为什么写”“怎么写”“为谁写”,这就是脑力。只有靠好的脑力,才能做到思想立意高、议题设置巧、主题挖掘深、角度把握准、表达方式好,才能讲清人民代表大会制度“为什么好”的深刻道理、讲好“为什么行”的生动故事。要想写出有深度的文章,只有多用脑力,勤于思考,才能达成所愿。宣传思想工作不仅要反映事实表象,更要透过事物看本质,知其然更知其所以然,抓住要害,找出规律,揭示道理。为此,必须要始终保持思想的敏锐性和开放度,不断掌握新知识、熟悉新领域、开拓新视野。现实生活中的人和事虽然都是社会现象和本质、形式和内容的统一。但一些不显眼的形式和现象,往往被人们忽视,殊不知其中可能包含新闻素材。人大宣传工作者的功力就是要见微知著,从平凡之中看出不平凡,从寻常中看到不寻常,从小

事中发现大道理。

靠好的笔力增强报道的吸引力和感染力。人大新闻宣传要取得好的传播效果,最重要的一点就是要面对大众且通俗易懂,这就要求报道要具有贴近性、亲和力,富有吸引力和感染力。要做到这一点,考验的是人大新闻宣传工作者的笔力。笔力体现了一个人对于语言文字的驾驭能力。人大宣传工作者要锤炼笔力,练就几把刷子。要通过日积月累的学习和训练,做到目光四射、倚马可待,又要不断抓作风改文风,以鲜活生动的语言表达,让广大群众喜欢听、愿意看、听得懂、看得进,讲好人大故事,让人大制度和人大工作引人入胜、深入人心。对同一事实的叙述,有的文章能写得真实生动、如行云流水,使人百读不厌。新闻语言要求明白晓畅、通俗易懂,正是这种看似平淡的写作标准,其实这对作者的文字功夫、谋篇布局要求更高。增强笔力一定要注重积累。在日常工作和生活中要时刻注意搜集写作素材,分门别类地进行归纳、梳理,在不断的观察和思考中,一旦闪耀出思想火花,就要马上记录下来,进而把积累的材料派上用场,然后再不断修改润色,形成一篇有价值的文章。对于一个刚刚练笔的人来说,不要一味追求份量重,不要一味强攻大报大台,要既捡西瓜,也不放过芝麻,理论文章要写,通讯稿件要写,杂谈随笔要写,反映重要工作动态的消息也要写,这样对提高我们的文字表达能力大有裨益。增强笔力要避免抄袭。有人认为,写文章有什么难的,不过循章摘句,就看你“会抄不会抄”。其实不然,俗话说“吃人嚼过的馒头不香”。写文章应当用自己的语言反映真实情况和真情实感。如果说抄的话,只能是引用一下典型的例证,借鉴一下别人更准确的表述。增强笔力要讲究技巧和方

法。一旦思路和框架形成,就要力争做到在最短的时间内完成,集中时间、集中精力、心无旁骛,让笔锋随着思想的轨迹自然而然地游走,想到哪里写到哪里,尽管有时会感到一些词语欠妥或词不达意,也不要管它,等通篇完成后再作修改完善。因在短时间内思想认识不会有大的改变和提高,在没有找到新素材的情况下,一般不要作伤筋动骨的修改,如果搁置一段时间后,再回过头来看一看写过的文章,可能会另有一番感想在心头。

关于做好代表质询宣传报道工作的思考

任文星

质询是人大代表的一项重要权利。质询案之所以在各地人大偶有发生,没有成为常态化,就是因为质询在监督程度上要比询问严厉得多。做好代表质询宣传报道工作,必须以习近平总书记在^①全国宣传思想工作会议上的讲话精神为指导,遵循新时代人大宣传工作发展的特点和规律,紧扣人大贯彻落实党委决策部署、推动中心工作的宣传主题,集中反映各级人大、人大代表坚持“以人民为中心”的依法履职实践。

要增强做好质询宣传工作的责任感。澎湃新闻错将全国人大常委会对《最高人民法院关于人民法院解决执行难工作情况的报告》《最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告》展开专题询问,写为全国人大首次质询“两高”报告。这无疑是不负责任的,连质询和询问都分不清楚。人大代表对行政机关、审判机关、检察机关等国家机关工作严重不满,或发现这些机关有失职行为,给国家和社会造成重大损失的,在人民代表大会会议上,人大代表可以依法对有关部门提出质询。人大代表对有关部门的回答不满意可以再次依法提出质询,如果对质询多次回答不满意,甚至还有可能导致罢免案的提出。观照已经发生的质询案例,可以很清楚的发现,依法行使好质询权,可以有效提升人大监督刚性,增强人大监督实效,推动全过程

人民民主落地生根。所以,做好代表质询宣传报道工作,必须增强责任感。不能想当然,不懂相关法律法规,就去学,不然就会闹笑话。

质询案本身就极具新闻价值。质询案一旦发生,新闻主管部门和宣传机构要引起高度重视,不但要派出精兵强将采访积累素材,还要积极与当地人大对接,展开深入研究。质询作为人大监督的一项经常性法定权力,其行为本身就是对宪法和有关法律的具体实施。在实践中,开展质询既是健全民主制度、丰富民主形式,拓宽民主渠道的重要举措,也是保障人民知情权、参与权、表达权、建议权和监督权的有效做法。各地一些具有影响力的质询案相继出现,在一定程度上纠正了有关国家机关的重大违法失职行为,成为了人大监督实践中的一大亮点。嘉兴市1993年开始,嘉兴市嘉善县人大常委会、县政府不断接到群众投诉。嘉善县步云乡发展了,污染留给了下游的嘉善、平湖7个乡镇135平方公里水域。1995年嘉兴市“两会”期间,嘉善、平湖的34名人大代表分别向大会提交了治理步云染化污染的议案,嘉善代表团还约见了嘉兴市环保局,当面提出意见建议。省、市、县人大多次赴步云乡检查。1996年4月,嘉兴市三届人大四次会议召开在即。有人大代表提出,视察、执法检查等手段没有达到预期的监督效果,就要向市政府提质询案。4月1日晚,嘉善代表团17名人大代表联名向嘉兴市政府提出了《关于强烈要求市人民政府及时解决嘉善县大云镇附近水域水被污染问题的质询》,要求市政府有关领导到会接受代表质询。第二天,嘉善代表团向大会主席团递交质询案。大会主席团对质询案十分重视,经大会主席团决定,4月6日上午市政府在嘉善代表团会议上进行答复。政府答复后,嘉善代表又进行询问,

由于上一年治理成效不明显,代表的问题很尖锐。这次质询案的诞生,源于代表心中沉甸甸的责任感,使他们能够理直气壮地行使宪法赋予的监督权。代表对环保的质询,事实上也推动了地方环保工作的发展。有关媒体对这一质询案的报道较为成功,相关报道得到广泛转载,引起了社会普遍关注。

由于质询的法定性和程序性,新闻宣传必须做到适时、准确、严谨、周密,不能漏报,更不能错报。对质询案的报道,要牢牢把握原则,要依据法律,依据事实,客观公正,态度要严肃,工作要严谨,报道要严格,更不能断章取义。做到该报的必报,有时间要求的必准时报,该发消息的必发消息,该全文刊播的必全文刊播;有法言法语要求的,必准确无误,保证对质询案新闻宣传的及时性、准确性、严肃性和有效性。2014年,广西省钦州市8名委员联名向人大常委会提出质询案,就理顺外国语学校办学机制质询市教育局,经主任会议研究后,交由市人大教科文卫委员会开展质询,并就整改工作开展跟踪监督。2015年3月,广西壮族自治区梧州市十三届人大六次会议期间,10名市人大代表联合提出质询,要求市检察院就一起村官职务犯罪的处置过程作出解释和说明。2015年7月,在浙江省丽水市三届人大常委会二十九次会议上,有九名常委会组成人员联名提出《关于水阁污水处理厂存在未达标排放问题的质询案》。在2016年9月召开的河北省十二届人大常委会二十三次会议上,13名常委会组成人员联名就清东陵文物保护和管理问题对省文化厅提出质询案。2016年10月,在安徽祁门县十六届人大常委会三十九次会议上,有13名常委会委员针对该县古建筑利用特别是国家及省级文物保护单位连续被毁事件等问题提出了质询案。2018年9月,江苏金湖县人大常委会专门通过开展对政府及其相关

职能部门在“营商环境”中存在的薄弱环节依法展开了质询。2019年12月27日,在上海市奉贤区五届人大常委会第三十二次会议上,7名常委会委员联名提出了《关于排摸全区犬只基数等情况的质询案》。还有关于对广东省国土厅实施《广东省城镇房地产权登记条例》中有关问题的质询,关于对四会市在北江边建电镀城事件处理不当的质询,关于青溪至九和公路工程问题的质询等质询监督实践。这些质询实践有力督促了“一府两院”依法行政、公正司法,纠正了一些违法失职行为,保障了人民群众的合法权益,在一定程度上树立了人大及其常委会的监督权威。这样的质询案出现后,新闻媒体要第一时间发动起来。

从价值导向来看,新闻媒体对质询的宣传报道必须反映出,在党的领导下,人大通过开展质询有效保障权力机关的知情权,增强了权力机关的监督权威,树立了权力机关在人民群众中的良好形象,督促了“一府两院”改进工作,提高工作水平。宣传报道必须反映出,通过开展质询,人大代表和常委会组成人员了解“一府两院”公共政策的制定、执行和落实情况,及时发现其工作中存在的问题,提出纠正和预防措施,督促“一府两院”依法行政、公正司法,不断改进工作,从而增强公共政策的民主性和科学性。这样的宣传报道才是成功的。

要提高质询宣传工作的能力和水平。对代表质询的宣传,既要重视背景的宣传,又要重视人大及其常委会履职过程的宣传,更要重视人大工作新突破、新特点、新发展、新成效的宣传。既要坚持原则,又要生动活泼。要抓住群众的关注点、兴趣点,努力改进宣传方法,拓宽宣传领域。要抓住最佳时间,对质询的全过程进行宣传报道。采取对不同的节点进行区别报道的办法,对起因、经

过、结果进行突出报道,对政府应对进行充分报道,努力通过新闻报道促进社会各界和广大群众对质询的认识和理解,避免社会上的误读。要善于运用丰富多彩的形式和体裁开展宣传报道,多形式、多角度、全方位进行宣传,以增强可读性。要精心策划,既要注意反映“做什么”,又要注意反映“怎么做”。新闻写作既要准确,又要鲜活,通过对质询的报道,要把人大工作的规律和新闻写作的规律高度融合起来,使人大宣传工作达到一种全新的高境界。

“1+3+2”做实做细人大新闻宣传 讲好新时代人大履职故事

周 伟

新时代赋予了人大工作新使命,也对人大新闻宣传工作提出了新要求。全市人大新闻宣传工作者要认真贯彻民主与法治的原则,“坚持1个原则、深挖3方面内容、加强2项建设”,切实做细做实人大新闻宣传,讲好新时代人大履职故事。

坚持党的领导。坚持党对人大工作的领导,是人大工作的第一原则,也是做好新形势下人大新闻宣传工作需要坚持的第一准则。坚持党对人大新闻宣传工作的领导,一要深入宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想。深入宣传这一重要思想的深刻内涵、时代意义、理论意义、实践意义,深入宣传习近平总书记关于做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务,深入宣传我市各级人大及其常委会学习研究、贯彻落实重要思想的工作成果,进一步坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。二要坚持党管宣传原则,把人大新闻宣传工作纳入党委宣传工作总体部署。全市各级人大常委会办公室要主动联合同级党委宣传部门就关于加强新时代人大新闻宣传工作拟订并印发具体的实施意见,进一步明确新时代人大新闻宣传工作的指导思想和主要任务,对阵地建设和组织保障等

提出具体要求。

紧贴主责主业。代表同级人民代表大会行使立法权、重大事项决定权、选举任免权、监督权是一级人大常委会的主责和主业，也是人大新闻宣传工作的着力点。人大新闻宣传工作者一要紧盯重要会议。人民代表大会及其常委会行使立法、监督等权力，集中地体现在一些重要会议方面，如人代会、主任会议、常委会会议等。紧贴主责主业，就是要重点宣传报道上述有关会议精神，注重宣传报道的方式和技巧，把重要会议全方位、全过程向受众呈现。要在报道过程中注重体现出会议决策过程的民主集中制和规范化程序，体现民主与法治。二要准确掌握各项履职工作的宣传侧重点。宣传立法工作除在权威渠道如常委会公告、公报等平台发布正式的法律文本外，还要将宣传周期延长，侧重宣传法律法规制定的全过程，要抓住法规草案审议这一宣传法律法规的最佳时间，对法规制定的全过程进行宣传报道，将法律法规的制定背景、过程、意义等向大众解释清楚、宣传清楚；宣传重大事项决定和重要人事任免工作时，要侧重体现权威性，对部分社会大众比较关心的重大事项决定等，可以邀请权威专家、学者等进行专题解读；宣传监督工作要侧重多方位转换宣传角度，充分体现出听取专项报告、执法检查、专题调研、工作评议、专题询问等监督方式的不同监督效果。

聚焦群众需求。我们党和国家一切工作都是为了人民群众，人大新闻宣传工作就是要把党的方针政策宣传贯彻到群众之中，得到广大群众的支持和拥护；同时，把人民群众的心声反映到有关国家机关，供国家机关决策参考。一要宣传好人大代表意见和建议的办理工作。人大代表向人民代表大会提出意见和建议，是人民群众需求的集中体现，办理好人大代表的意见和建议，就是为群

众办实事。对于有关部门能够办理的代表意见和建议,要在坚持保密原则的前提下,宣传报道好有关部门为此开展了哪些工作、取得了哪些效果;对于暂时不能够办理的或不符合有关法律政策规定的代表意见和建议,要宣传好有关法律法规政策和暂不能办理的限制条件,同时宣传报道好在这方面已经做了哪些工作,争取获得代表和群众的支持与理解。二要多宣传报道群众想看、愿意看的人大工作实践。要在整体人大工作安排布局中,注重选取人民群众关心、关切的一些热点社会问题进行重点宣传报道,让人大新闻宣传取得事半功倍的效果。比如,有关教育、医疗、公共安全等工作就具备天然的热点属性,要善于从正面宣传报道好有关题材、素材,权威发声,积极引导社会舆论进行有益探讨。

展现代表风采。人大代表是人民代表大会制度的主体,做好人大新闻宣传离不开人大代表。要坚持人大代表在人大新闻宣传工作中的主体地位,充分展现出全市各级人大代表的履职风采。一要注重宣传人大代表在闭会期间的活动。除在人代会期间做好对人大代表的集中宣传外,也要对人大代表在闭会期间的履职活动进行跟踪报道。要多宣传人大代表参加常委会活动的有关情况,充分体现出人大代表在专题调研、常委会会议、集体视察等方面发挥的积极作用,调动其他人大代表积极履职尽责;要对人大代表提出意见和建议的前期调研、了解情况、议题征集等情况进行宣传报道,吸引社会力量从一开始就重视人大代表的意见和建议,为有关部门推进解决相关工作预留时间和空间。二要讲好人大代表故事。我市各级人大代表来自社会各行业、各领域,在其各行业和领域内均有一定的代表性和号召力,讲代表故事既有吸引力,也能带动更多受众关心支持人大工作。要讲好人大代表模范遵守国家

法律法规和社会公德的故事,特别是要讲好代表在重大、突发公共事件中的坚定政治立场,充分展现出新时代人大代表的使命与担当;要讲好代表立足岗位作贡献的故事,多采用纪实、专题等采写方法,注重刻画人物形象,引导普通群众向代表学习;要讲好代表联系群众的故事,特别是讲好常委会组成人员联系代表、代表向选民述职等故事,展现出代表和群众的密切联系,激励更多群众相信代表、拥护代表、支持代表,推动代表工作形成群众有事找代表、代表履职为人民的良性循环。

创新形式载体。新形势对人大工作提出了新要求,也对人大新闻宣传的形式和载体提出了更高要求,要多渠道、多形式、全方位做好人大新闻宣传工作。一要丰富宣传形式。要善于运用丰富多彩的形式和体裁宣传报道人大工作,既要有消息、通讯、评论、随笔、侧记、专访、纪实、图片、专题等,又要有重大事件的跟踪报道和系列报道,多形式、多角度、全方位进行宣传,增强宣传报道的可读性、趣味性。二要创新宣传载体。随着宣传工作的日益发展,在宣传载体运用上,不仅要运用传统的广播电视、报刊杂志等传媒,也要善于运用互联网、手机报、短视频等新兴媒体,使人大宣传工作迈向信息化、网络化的轨道。三要多渠道宣传报道。要充分发挥宣传部门和新闻单位的主渠道优势,增强报道的感染力和影响力;要发挥好人大自身平台的宣传优势,努力办好人大报刊、网站、公众号、视频号,增强刊物、网页的服务性、指导性和可读性,不断扩大发行量、订阅量、阅读量,拓展辐射面。

健全协作机制。人大新闻宣传工作是一项系统工程,不只是人大机关自身的工作,也是宣传部门、媒体和社会大众的事。要想使人大新闻工作取得实效,必须坚持系统观念,不断建立健全人大

新闻宣传工作的多部门协作机制。一要健全组织领导机制和工作机构。把人大宣传工作纳入人大常委会和党委宣传部门的重要议事日程,确保这项工作得到高度重视和大力支持。全市各级人大机关和新闻媒体要加强人大新闻宣传工作队伍的建设,加大培训力度,培养专业的人大新闻宣传工作者,不断建立健全新闻站点,实现通讯网络全覆盖。二要加大制度建设力度。比照党委、政府等部门,建立健全人大新闻宣传有关制度,如新闻发布制度、与各大新闻机构的联系制度、通讯员网络制度、宣传信息通报制度、好新闻评选制度等,保障人大新闻宣传工作的正常高效运作。同时健全新闻宣传考核和经费保障制度,把人大宣传工作纳入人大机关干部职工工作目标考核内容,年初下达任务,年中督查落实,年末评比通报、兑现奖惩,切实保障各项宣传工作顺利进行。三要定期召开专题会议。定期组织召开工作会议,总结交流人大新闻宣传工作新做法、新经验,分析面临的新形势,研究新举措,部署新任务;适时召开表彰会议,组织开展评选、表彰宣传好新闻、先进集体、优秀个人和优秀栏目活动,激励更多人大新闻宣传工作者创作出更多好新闻、好作品。

如何做好新时代人大代表培训工作 不断提高代表履职能力和水平

周 伟

人大代表是我国人民代表大会制度的主体,人大代表履职能力和水平的高与低,不仅直接关系着选民和人民群众的切身利益,更关乎我国国家治理体系和治理能力的现代化水平。做好人大代表培训工作,是促进人大代表高效履职的前提,务必要将其当做一项基础性工程抓紧、抓好。按照新时代对人大工作提出的新要求,笔者认为,新时代人大代表培训工作必须要侧重抓好以下几点。

一是坚持把深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想作为培训的第一课题。新时代人大代表培训工作要体现出新时代的新要求,就必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。习总书记在中央人大工作会议上指出,各级人大及其常委会是不仅代表机关,更是政治机关。在开展代表培训工作时,必须要将政治培训作为首要课题来开展,帮助代表站稳政治脚跟,在党的领导下履职尽责。要全面系统学、及时跟进学、深入思考学、联系实际学,帮助代表准确理解习近平新时代中国特色社会主义思想丰富内涵、精神实质,帮助代表将习近平新时代中

国特色社会主义思想内化于心、外化于行,融会贯通到履职尽责的全过程。

二是坚持系统观念,统筹做好届内培训与年度培训、上级培训与下级培训。代表培训是一项系统工程,必须树立系统观念,多向发力。在时间维度上,要在整体把握代表培训工作总体目标的基础上,分解落实年度培训目标和任务,根据总体目标和年度任务,分别制定任期届内培训规划和年度培训计划,接续把代表培训工作向纵深推进;在空间维度上,上级人大与下级人大要加强沟通和配合,根据代表的实际分布和常住地情况,按照就近、便利的原则分工配合、协作培训,确保各级代表培训“全覆盖”。制定任期届内培训规划和年度培训计划要着眼于新时代对人大代表工作提出的新需要,紧紧围绕中心工作和工作大局进行布局,注重强“短板”、补“弱项”;上下联动开展代表培训时要注重分类、分步实施,避免重复培训。根据代表实际情况和开展工作需要,可以将代表培训分为初任培训和履职培训两种,初任培训主要集中在换届第一年开展,重点组织代表学习基本的法律法规以及人大工作的基本程序、方式、方法,履职培训从第二年开始至任期结束,重点围绕代表履职所需的专业性知识开展培训,为代表履职打牢基础。

三是突出“按需培训”,推进培训精细化管理。代表培训,代表是主体。要充分尊重代表的主体地位,牢固树立按需培训理念,按照“缺什么、补什么”原则,紧紧围绕上级党委、人大常委会工作安排,深入了解代表培训需求,积极征求各专门委员会和工作委员会的意见,优化课程设置,确保培训的针对性和精准度。负责代表工作的委员会要负责全体代表的基础性培训,主要承担初任培训和

大部分的履职培训;负责财政经济、农业、法制、社会建设等常委会各工作委员会,也要根据代表所在行业主动为各领域代表提供有针对性的培训服务,一方面为代表服务提供高效的服务,另一方面也为日后组织代表参与各领域履职活动奠定基础。要不断提高代表培训的专业化水平,充分利用人大理论研究会、人大“智库”等专业化讲师资源开展代表培训,真正让代表学有所成、学有所长。可以按照“8020”的原理,负责代表工作的委员会负责80%的普惠性培训,负责其他工作的委员会和研究会、“智库”等部门负责20%的专业化培训,逐步建立起齐抓共管的代表培训工作大格局。

四是依托信息化平台,提高培训效率。新时代人大代表培训工作,务必要体现在培训手段的“现代化”上。受代表分散各行各业、分布各地域区域的限制,特别是考虑到近两年新冠肺炎疫情严峻形势给培训工作带来的考验,代表集中培训可以开展但不宜经常开展。依托信息化平台开展代表培训,可以打破时间、地域限制,取得事半功倍的效果。要结合“数字城市”建设,进一步加快完善代表培训网络平台建设,不断推进资料库等信息资源建设,开展代表学习培训的网络课程和专题讲座供代表开展自学。同时,要为代表相互间交流学习搭建沟通平台,建立起类似网络论坛的交流平台,搭建人大代表履职经验交流、信息共享平台,为代表学习提供便利化条件。

五是规范培训管理,强化学习考核。开展代表培训的出发点和落脚点,还是要体现在学习效果上。建立培训档案并进行量化考核是推动培训工作规范化、调动代表主动参加培训的有力手段。要进一步完善代表培训、履职网络化平台建设,建立代表学习

培训电子档案信息系统,对代表培训学时、内容、培训表现等信息情况进行记录,科学评估、评价代表的学习态度和学习效果,作为代表履职考核的重要内容。要把代表在任期内参加学习培训情况作为代表接受原选举单位监督的一项重要内容,不断激发代表参加学习培训的内在动力,以此推动代表履职意识和履职能力的不断提升,为做好新时代人大工作奠定基础。

以数字化赋能全过程人民民主

周 伟

习近平总书记在中央人大工作会议上强调,要坚持和完善人民代表大会制度,不断发展全过程人民民主。发展全过程人民民主,必须在实现民主的形式、路径和载体上取得新突破。在新时代对人大工作提出新要求的大背景下,趁信息化之势、借数字化之力推动发展全过程人民民主就成为必然的选择。结合地方人大工作实际,谈几点思考。

一、数字化赋能全过程人民民主是做好新时代人大工作的必然要求

数字化赋能全过程人民民主是信息化时代的应有之义。每个时代都有每个时代的生产、生活和工作方式,时代的进步也在很大程度上体现在生产和工作方式上:石器时代人类主要依靠以石器为质地的工具从事生产活动,蒸汽时代人类主要依靠以汽车为代表的内燃机从事生产活动,计算机时代人类多依靠计算机开展日常工作。在当前全球数字化、信息化浪潮席卷之下,利用信息化、数字化手段开展工作已然成为一种常态。数字化、信息化除具有高速、便捷等特点外,其在开展具体工作时所体现出的广覆盖度和全过程性的特点也与发展全过程人民民主的要求相互契合,数字化赋能全过程人民民主顺应了时代变迁。

全过程人民民主需要数字化赋能提高质效。习近平总书记在

中央人大工作会议上指出,我国全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,而数字化可以有针对性的提高上述三个方面的效率和效益。全链条方面,数字化技术和手段特别是区块链技术可以构建全流程闭环式流程,有效保障全过程人民民主的程序性合法。比如,在开展立法工作时,可以将立法项目的征集、重要条款的拟定、法规草案意见建议的征求、立法顾问的评估、会议的审议、法规案的表决等全过程纳入数字化管理流程,实现立法工作的全过程留痕、不可逆操作,从而实现立法的全程高效推进。全方位和全覆盖方面,数字化技术借助数字化终端设施,如手机或电脑PC端,可以实现数据传输的全面触达,从而为各领域、各方面的单位、个人参与国家事务提供便利。比如,针对某项工作开展监督,可以利用网络平台面向大众广泛征集相关情况,征集意见和建议不受时间、地域限制,不仅有助于高效收集有关情况,也可以对征集情况进行快速汇总,为监督工作提供详实素材。

二、数字化赋能全过程人民民主需要正确处理的几组关系

数字化赋能全过程人民民主,目的是不断坚持和完善人民代表大会制度,必然要体现出党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。同时,数字化赋能全过程人民民主,也是为了提高实现全过程人民民主的质量和效果,必然要体现出高效的原则。据此,笔者认为需要在具体工作中正确处理好以下几组关系。

正确处理好过程民主和结果民主的关系。数字化赋能全过程人民民主,不仅要实现过程民主,也要实现结果民主。过程民主指在工作程序上体现民主,具体表现为大众的知情度和参与度。结果民主指在决策环节上体现民主,具体表现为投票、表决的民主。

数字化赋能过程民主和结果民主,就是要利用数字化手段拓宽大众的知情渠道和反馈渠道,助力大众深度参与人大工作;数字化赋能结果民主,就是要利用数字化技术和手段实现投票、表决等环节的民主性和实时性,从而避免后台操纵。

正确处理好国家安全和广泛民主的关系。数字化赋能全过程人民民主,必须要在国家安全的基础上实现最广泛的民主。数字化技术和手段主要依托于互联网络,而互联网络具有开放性,直接联通世界全球。这就要求我们必须在推进全过程人民民主数字化建设的过程中确保互联网络的安全,特别是要防范和化解黑客攻击等威胁,切实做好数字化建设的安可替代工作。要牢牢树立国家总体安全观,统筹做好国家安全和广泛民主。

正确处理好法定程序和算法设计的关系。数字化赋能全过程人民民主的算法设计必须要遵循宪法法律法定程序。信息化、数字化、智能化的运转过程依照预先设定的计算机算法运行,具有很强的程序性。在全过程人民民主的实现形式中,数字化和智能化是手段,它们服务和保障全过程人民民主的实现。这就要求计算机的算法设计与宪法法律规定的程序相一致,算法设计要全面体现宪法法律规定的程序要求,不可有半点逾越。

三、数字化赋能全过程人民民主的形式、路径和载体研究

以数字化助力调查研究工作。调研研究工作是人大及其常委会开展立法、监督等工作的基本形式和手段。调查研究工作主要分为信息采集、分析、统计、建立模型等环节,对应表现为掌握一手资料、查找存在的问题以及提出意见和建议。在信息采集即收集一手资料阶段,一是可以采取网络征集意见的方式开展,如网络调查问卷、电子邮箱收集意见等。这种征集意见方式覆盖范围广,只

要网络触及领域皆可触达;时间跨度长,实现全天候征集,有效提高工作效率。二是可以采用线上视频座谈会的方式征求意见。这种方式可以克服因疫情等原因造成的地域限制等不利因素,实现网络平台上的“面对面”相互交流、征求意见。在统计、分析即查找问题阶段,数字化可以实现对征求意见和建议的“一键化”统计,实时展现统计结果,提取关键因素,为分析现状和提出意见、建议奠定科学基础。要合理利用统计软件统计调查研究样本的特征数据,使用趋势图形、柱状图、占比图等表现形式,形象化展现统计结果,勾勒客观情况、总结共性问题。在建立模型阶段即提出意见和建议阶段,利用数字化建模手段和网络海量数据,可以大大提高工作效率和科学化水平。一是充分利用网络数据提出意见和建议。网络数据具有随时间积淀的特征,可以充分参考网络已有意见和建议,为特定课题提出有针对性的建议。二是构筑问题、建议模型,提高提出意见和建议的可操作性。可以利用网络模型科学预测建议实施后的实际效果,提前进行模拟测试,并及时进行修正,最终达到理想效果。

以数字化助力“三务”、宣传公开。“三务”公开和宣传工作直接连通社会大众,最能体现全过程人民民主。各级人大及其常委会可以充分利用数字化、智能化的技术和手段,进一步提高“三务”公开和宣传工作水平。一是拓宽公开、宣传平台。凡是网络触达的手机或电脑终端,都可以成为公开、宣传的精准化平台。目前来看,可以采用微信公众新闻号、订阅号,视屏号、抖音等短视频平台,利用受众喜爱偏好,以文字和短视频方式提供个性化的公开内容和宣传信息。特别是要充分利用好短视频传播迅速、及时性强的特点,不断增强工作效果。同时,要特别注重意识形态主阵地建

设,坚持正面发声,及时回应社会关切,打造权威、公开、透明、民主的人大工作机关形象。二是建立共享数据云。建立共享数据云平台,可以不受时间、地域限制提供实时信息,方便社会大众调阅相关信息;同时,数据云更新基于互联网络进行,更新速度快、及时,方便后台操作。例如,可以建设人大“三务”公开数据云平台,分年度呈现、汇总每年度公开数据,方便大众查看。三是构建人机互动场景应用。可以学习借鉴政务服务的人机互动场景应用,打造人大“三务”公开、对外宣传场景,进一步增强受众感官体验,强化公开、宣传效果。

以数字化助力会务工作。会务工作是人大及其常委会开展立法、监督、重大事项决定和重要人事任免、代表工作的重要载体,也最能体现全过程人民民主。数字化、智能化赋能全过程人民民主,会务工作领域可以大有作为。要以数字化建设为牵引,推进人大“三会”工作与时俱进、迭代升级。一是建立数字会议通知系统,实现会议终端延伸、一键集成、智能统计。开发人大会议组会系统,与参会人员、“一府一委两院”及下级人大连贯互通,实现点对点线上通知、“键对键”实时反馈,方便会议全程留痕、体现民主。二是改进会议资料传送方式。通过参会人员手机终端,建立会议资料共享数据库,在会议通知发出时同步上传会议文件资料,方便参会人员提前阅知有关会议日程、资料,特别是法规案、专项工作报告等,便于参会人员提前熟知会议内容,为其审议发言、提出意见创造条件,方便他们在正式会议期间提出有针对性的意见和建议。三是创新数字化手段在会议中的应用。改进报告方式,倡导报告单位利用PPT、专题片等方式报告工作;改进专题询问形式,鼓励以线上线下相结合的方式问答;改进投票、表决、评议方式,应

用智能化系统无记名表决(投票、评议)、及时性统计,让全过程人民民主看得见、摸得着。四是加强会后落实监督。可以参照办公OA系统办理文件模式,建立会后落实工作项目清单,电子化全程跟踪工作落实情况,每完成一个环节及时上传进度,实现清单一览、进度可视、办结销号的一体化工作模式,真正让会议民主决策落到实处。

“四个坚持”打造新时代地方人大党建品牌

周 伟

2021年10月,习近平总书记在中央人大工作会议上对各级人大及其常委会提出了“成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关”的重要要求,为我们做好新时代地方人大工作指明了方向。建设“四个机关”的首要任务是建设政治机关,这就要求我们不断加强人大机关党的建设。打造人大机关特色党建品牌,就是加强人大机关党建工作的一种有效途径。

一、打造党建品牌的必要性

从当前时代背景来看,打造党建品牌是建设品牌社会的需要。中国特色社会主义进入新时代,品牌社会建设显得越来越重要,可以说,加强品牌建设是推进高质量发展的应有之义。品牌社会建设涵盖社会生活、生产的全过程和各方面,当然也对党的建设提出了新的要求。打造特色党建品牌,是建设品牌社会的重要组成部分,是品牌建设在党建工作方面的具体体现。

从增强党建工作系统性整体性协同性来看,打造党建品牌是内聚人心的需要。打造党建品牌,可以进一步明晰党建工作的主攻方向和重点方式、方法,实现党建工作从零散到系统、从无序到结构、从特点到特色的转变,使广大党员干部干有方向、行有参照,

有利于进一步提高党建工作的整体效能。

从增强党建工作辨识度来看,打造党建品牌是外塑形象的需要。党组织的各项工作在党章党规的规范下进行,无论从目的、功能还是形式、内容,其差异性都不大。建设党建品牌,主要目的就是将某一党组织的党建工作与其他党组织的党建工作区别开来,体现行业特色,实现外界对党组织形象的清晰认知,树立独特的形象,产生口碑效应。

二、打造人大机关党建品牌的基本原则

按照习近平总书记提出的建设人大及其常委会“四个机关”的定位要求,结合打造党建品牌的一般原则,人大机关党建品牌建设应遵循以下几项基本原则。

坚持政治领航,突出政治定向。打造特色党建品牌,其最终落脚点还在于推进党的建设,务必要坚持党的建设的基本要求。习近平总书记在党的十九大报告中提出了新时代党的建设总要求,其中重要一条即为“坚持和加强党的全面领导”。我们打造人大机关特色党建品牌,必须要把党的政治建设摆在首位,主动扛起政治责任,强化政治担当,不断推进“两个确立”、“四个意识”、“四个自信”、“两个维护”等重大政治要求具体化、实践化,确保中央决策和上级地方党委决策部署在人大机关不折不扣得到贯彻落实。

坚持法治思维,推进规范运行。人大机关作为国家权力机关,开展立法、监督等各项工作都必须在法律法规的权限内进行,遵循严格的法律程序。在人大机关打造特色党建品牌,也要坚持党章党规意识,制定严密的工作程序和工作流程,不断增强工作的主动性和预见性,把法治思维贯穿党建工作始终,充分体现人大机关党建工作的严肃性和权威性。

坚持相互融合,着力提升效能。习近平总书记在出席中央和国家机关党的建设工作会议时强调:“要处理好党建和业务的关系,坚持党建工作和业务工作一起谋划、一起部署、一起落实、一起检查。”这就要求我们坚持以系统思维推动党建工作和业务工作深度融合,坚持围绕中心抓党建、抓好党建促业务,结合业务工作打造人大机关特色党建品牌。要把特色党建品牌建设作为全方位提升人大机关作风效能的有力抓手,谋实事、出实招、求实效。

坚持服务意识,贴近联系代表。人大代表队伍遍布各领域、各行业,与基层人民群众联系紧密。地方人大及其常委会作为代表机关,直接联系人大代表,并通过人大代表这一重要“桥梁”和“纽带”,紧密联系着广大基层人民群众。打造人大机关特色党建品牌,要着眼于充分发挥人大代表的主体作用,以闭会期间代表活动为有效载体,在主动联系和服务代表方面下功夫。

三、打造人大机关党建品牌的几个着力点

突出品牌主题,打造党建阵地。党建品牌一经确定,就要不断提高品牌的曝光度,建设党建品牌活动阵地,进一步凝聚党建工作力量。在打造党建活动阵地过程中,要着重把握以下几点。一是坚持标准化。要对照基层党组织活动场所“六有”标准,即有人管、有阵地、有经费、有载体、有活动、有氛围,全面规范功能设置、制度上墙,实现阵地标准化、管理规范。二是突出品牌主题。在活动场所标准化的基础上,按照确定的特色党建品牌确定阵地的设计风格、空间布局和布展陈列,总体要求是围绕品牌主题循序渐进,体现层次感和系统性。三是阵地活动要经常。推进品牌建设,不仅要有展示特色的阵地,更要充分利用阵地开展系列活动,真正使阵地主题入脑入心。要充分利用活动阵地,经常性地开展党员

活动,推进阵地活动常态化,不断扩大党建品牌的影响力。

坚持系统思维,构建党建矩阵。打造党建品牌是一项系统工程,不仅在时间上跨度较长,非久久为功不能见效;而且在空间上也要多管齐下,创建品牌矩阵。简单而言,创建品牌矩阵,就是要以一个党建品牌为主品牌,若干围绕这一主品牌的品牌为子品牌,形成矩阵式的党建品牌系列。以鄂尔多斯市人大常委会为例,常委会机关党委确定了“服务代表、联系群众”的党建主品牌,围绕这一主品牌,机关四个党支部和老干部支部分别确定了“务实敏行、服务为先”、“创先锋岗、树服务旗”、“守服务初心、担监督使命”、“党建促合力、法治促善治”和“红土桑榆·银耀生辉”的党建子品牌,形成了整个常委会机关的党建品牌矩阵,起到了很好的“内聚人心、外塑形象”的效果。

紧扣中心工作,推进全过程人民民主。坚持党建工作和业务工作相互促进、相得益彰,就要求我们在打造人大机关党建品牌过程中要以立法、监督和代表工作为切入点和突破口。一是坚持党对人大工作的领导,健全完善党建与人大工作深度融合的制度规范。必须把坚持党的全面领导作为人大工作的最高政治原则,坚决贯彻党中央重大决策部署和上级地方党委工作安排,切实健全完善制度规范,形成一整套完备的工作机制,保证立法、监督和代表工作正确的政治方向。二是推进党建活动与立法、监督和代表活动相结合,找准党建与人大工作融合发展的方法载体。要把立法前培训、代表培训等业务培训与党的理论学习结合起来,把党性锤炼与强化人大机关和代表的履职能力结合起来,把主题党日活动与立法调研、专题调研、执法检查、代表活动等履职活动结合起来。三是坚持以人民为中心,不断拓展党建与人大工作深度融合

的实现途径。要加强民生领域立法与监督,积极与基层社区、基层立法联系点以及代表联络站(点)开展党建互动活动,切实做好人大代表意见和建议办理与督办等,真正把全心全意为人民服务的宗旨体现在人大机关特色品牌建设过程中。

持续强基固本,提升工作效能。打造人大特色党建品牌,对人大机关党的建设提出了新的更高要求,亟需从体制机制和队伍建设等方面不断增强工作力量,提升工作效能。从现阶段来看,可以从以下两个方面入手:一是形成特色党建品牌工作模型和制度体系。特色党建品牌除了要在党建主题和口号等方面体现特色外,更需要形成具有特色的党建工作流程和模式,具体涵盖党建的基本理念、亮点特色、管理机制以及维度指标等,并不断复盘、持续改进。同时要坚持以制度为依托,及时将品牌建设过程中的成功经验和有效做法上升为机关党建工作制度,形成独具特色而又卓有成效的党建工作机制。二是提升党务工作者的能力水平。习近平总书记强调:“做好新时代机关党建工作,离不开一支高素质专业化的党务干部队伍。”创建人大机关党建品牌,需要一支政治强、业务精、作风好的人大干部从事机关党建工作。要坚持对标先进、追赶超越的理念,不断加强和改进人大机关专兼职党务干部教育培训,着力提高党务工作者的素质能力,为打造人大机关党建品牌提供源源不断的组织动能。

运用电子信息化手段 辅助人大财政审查监督的实践与思考

张 赫

随着经济和社会的发展,公众对电子政务认知、需求和期望的提高,也推动了我国电子政务持续深化和快速发展。在这种形势下,改善传统监督方式、方法和手段,开展财政预算联网监督,并不断改进完善监督效果,成为人大更好实施监督职能的趋势。下面我结合鄂尔多斯市人大财经委运用电子信息化手段辅助财政审查监督的实践过程谈谈自己的思考。

2017年6月,全国人大常委会印发《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》,力求用三年时间,逐步形成横向联通、纵向贯通的预算联网监督网络。显然,推进财政预算联网监督,已成为信息化浪潮下人大监督工作的新常态,电子信息化手段的创新应用必将帮助推动建立健全全面规范、公开透明的预算制度。

早在2018年初始,鄂尔多斯市人大常委会财经委就开始对运用电子信息化手段、建立我市人大预算联网监督系统进行了认真研究并外出考察论证。相较于全国人大和自治区人大预算联网监督系统,我市预算联网监督系统不仅继承了上级系统建设成果、吸收了上级系统的成功经验,而且进行了大量升级与创新,在专题监

督建设方面尤为突出。我市系统新增“重点项目监督”、“专项监督”两大专题,改造“脱贫攻坚”、“生态环保”、“财政转移支付”三大专题,使系统更符合鄂尔多斯市人大对监督业务的实际需要;升级“部门预算执行”,增加年初预算数,使部门预算执行可以从年初预算编制、可执行指标、计划、支付数据的全流程、全过程分析监督,监督部门预算执行进度。

一、我市人大预算联网监督系统概述

(一)预算联网监督系统总体情况

鄂尔多斯市人大常委会建设的预算联网监督系统分硬件大屏演示和软件开发两部分。软件主要包括财政预算监督、部门预算监督、规划计划监督、国资监督、专题监督、服务、政策法规、预警八个管理模块并进行信息化分析,彻底解决了我市人大预算审查之前使用部门财税、审计、国资等独立系统进行查询与监督,存在信息孤立、数据分析繁琐等问题。该系统利用数据采集与网络信息技术,整合发改、财政、国资、审计等部门系统有关数据资源,使人大对政府及其市直部门的计划、预决算的编制、执行、调整,国资统计、审计等全过程进行系统化监督,并配以P1.6小间距LED无缝大屏可供人大代表监督。软件系统涵盖了我市人大常委会财经委的主要业务工作。系统采用J2EE体系结构,可实现B/S、手机客户端(预留)等多客户端接入,开发环境采用Eclipse,数据库采用Oracle11g。该系统具有建设规模大(市、区硬件独立配置、软件系统独立成网,并将最终实现自治区、市、旗区三级贯通);市级项目建设时间紧;涉及外部干系人众多,参与的项目成员多;采购的货物多、价值大(LED无缝大屏、网络及安全设备、存储设备、服务器等);调试时间长,需要部门导入数据海量等特

点。鄂尔多斯市人大预算联网监督系统于2020年12月通过验收上线运行。

(二)预算联网监督系统主要功能特点

一是监督单位全覆盖——监督系统可查询我市本级所有预算单位的资金安排和使用情况。二是监督资金全口径——监督系统涵盖了纳入预算安排的所有财政性资金。三是监督过程全跟踪——监督系统将详实反应从部门预算安排至预算执行的全过程，可追溯到每一笔资金的最终去向。四是监督全方位——监督系统可通过多层次、多维度对财政资金进行监督。

二、对人大预算审查监督权的思考

预算监督审查权是现代各国立法机关普遍享有的一项重要权力，是立法机关财政权的核心权能。人大预算审查监督是人大及其常委会履行财政审查与监督职能的重要组成部分。在我国，“人大预算监督权是人大对预算全过程（预算编制、预算审批、预算执行、预算调整和决算）进行立法规范和监督的权力。”^[2]正确理解人大预算审查监督权的基本含义，关键在于经由审查监督过程所达致的目标。

首先，人大预算审查监督权的行使者是各级人民代表大会及其常委会。《中华人民共和国预算法》（2014年修正版）第二十条从全国人民代表大会和全国人大常委会层面规定其享有对中央和地方预算审查、批准、监督以及作出改变或撤销不恰当法规和决议的权力。第二十一条则从地方人民代表大会及其常委会层面来规定。

其次，人大预算审查监督的对象是政府所有财政资金的收入和支出。《中华人民共和国预算法》第四条规定预算由预算收入和

预算支出组成。政府的全部收入和支出都应当纳入预算。简而言之,人大预算审查监督权实现了对政府财政资金流动的全覆盖。

再次,人大预算审查监督权具有间接控制性。相对于行政机关等国家机关对财政资金的实际使用和管理来说,人大的监督权更加侧重于对政府预算行为起到威慑、督促和指导的作用,而不是直接干预财政资金的使用和管理。同时遵循“有规、有序”的法定权限和法定程序,建构具有相当刚性约束力的“问责预算”^[3]。《中华人民共和国预算法》第十三条规定各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。

最后,人大预算审查监督权的总体方向是实现政府决策民主化、科学化、社会民主化、法治化。《中华人民共和国预算法》第一条开宗明义指出:根据宪法,制定本法的目的是为了规范政府收支行为,保障经济社会的健康发展。而责任型政府、绩效型政府和民主化、法治化社会是当下社会建设不懈追求的目标。

基于此可以界定:人大预算审查监督权是人大依据宪法和法律,对政府提出的财政收支计划预算的编制、审批、执行和决算等预算管理过程进行审查批准,并且对政府预算执行情况进行监督检查,进而促进实现责任型、绩效型政府和民主化、法治化社会的权力^[4]。

三、通过预算联网充分发挥人大预算审查监督权

(一)时效性与针对性强

预算联网监督相比较于传统的人大预算监督,从时间上而言,原来的信息滞后,只有等到事后结果出来,人大常委会才能审核;从空间上而言,审核信息经过周期性编辑后,从各部分陆续上报到

人大常委会。这样一来,使得人大只能在等到供给的信息后,才能开展审查监督工作,这势必影响人大监督财政的效率。随着人大预算联网监督系统推行后,预算联网监督工作已实现“五个转变”,即由周期性的报表审阅转变为实时性的电子信息审阅,由对支出结果的概括性审核监督转变为多层次、多环节的全方位监督,由静态时点监督转变为动态过程与静态时点相结合监督,由事后监督转变为事前、事中和事后相结合的全过程监督,由发现问题监督转变为预防问题监督^[4]。每时每刻展现每一笔财政资金拨付情况,突出了监督实效,让人大预算审查监督更富有时效性与针对性。

(二)系统综合性强

人大预算联网监督系统的使用,是坚持运用信息化、大数据推动预算监督改革的结果。该系统在应用中实现了五个结合:“线上实时监督与线下重点监督相结合,人大在线监督与第三方评估工作相结合,财政支出的全面监督与专项资金使用的重点监督相结合,人大常委会、专门委员会监督与人大代表参与监督工作相结合,人大监督与审计监督、纪检监察监督相结合的监督机制。”^[5]

(三)系统功能完备

人大预算联网监督系统在财政预算监督时,设置了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算,四本预算账。

对于年初预算。以鄂尔多斯市财政年初预算草案套表、地方预算综合套表、社保基金管理系统预算数据套表为数据来源。系统依据《预算法》规定,设置“未按1-3%的比例设置预备费”预警规则,参照自治区预警规则,设置“税收收入占一般公共预算收入不

低于80%”预警规则,对系统违规数据自动预警,预警级别显示为“红色”。对于预算执行。以鄂尔多斯市财政数据收支分析月报表、社保基金管理系统执行数据套表为数据来源。参照自治区预警规则,设置“收入/支出月度完成预算进度与序时进度差异较大”预警规则,分别按超过或者低于序时进度的20%(蓝色)、40%(黄色)和60%(红色),分别进行不同级别的预警。同时通过系统,可查询监督财政收入支出执行进度、分析财政运行情况,并根据本年政府预算执行情况,智能生成《政府预算执行分析报告》。对于预算调整。以财政调整预算报表或者报告数据为数据来源,导入系统后,以备财经委、财经专家、部分人大代表在线审查。对于财政决算。以鄂尔多斯市财政国库科总决算系统数据套表、社保基金管理系统决算数据套表为数据来源。参照自治区预警规则,设置“收入/支出决算数与调整预算数比较”预警规则,分别按超过或者低于序时进度的20%(蓝色)、40%(黄色)和60%(红色),分别进行不同级别的预警。

简而言之,层级多而复杂的政府部门在人大预算联网监督系统的运作下,让人大预算审查监督变得越来越高效便捷。

四、全力攻坚,提升预算联网监督系统效能

(一)不断提高思想认识,高效推进预算联网监督工作

预算联网监督是新形势下加强和改进人大预算审查监督工作的重要举措,也是推动建立全面规范、公开透明预算制度的重要载体。市人大常委会财经委在常委会各位领导及各委员会的大力支持下,认真贯彻自治区及市委关于“人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革”工作要求,聚焦目标任务,狠抓落实到位,推动人大预算联网监督系统建设和应用取得长足进

步。紧紧围绕“联得上、用得好、可持续、有效果”的目标,深入开展调研,合理调整资源,科学设计系统升级的工作时间表、路线图及关键节点清单,积极稳妥地推动预算联网监督系统提质升级。

在向我市各旗区推行人大预算联网监督工作过程中,要从大局角度认识其重要性,是市人大财政预算监督方式的创新,是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索。为了人大预算联网监督工作在全市范围内高效推进,全市需要提高四个方面的思想认识,即:开展预算支出联网监督工作是人大依法履行监督职责的客观要求,是增强人大依法监督预算执行实效的时代要求,是推动增强财政预算管理科学性的重要举措^{〔9〕},是落实上级部门要求做好自身工作的直接体现。只有将思想认识提高了,向中央、自治区、市委要求看齐,服从大局,才能在实际行动中坚定推进。

(二)继续加强人才队伍建设,逐步完善系统功能,建立合力监督与询问质询回应机制

1.加强人才队伍建设

人大预算联网监督工作需要借助互联网和大数据分析,在多媒体与信息化时代下工作,不但需要掌握预算法等相关法律法规知识,而且也需具备很强的专业技能与素质。因此要切实加强预算联网监督工作队伍建设,培养专业技术人才。如果仅仅从政府财政领域出发来选拔工作人员是不够的,还要善于从其他专业,比如财经专业、计算机专业、软件工程、电子工程等相关专业选拔人员,并对相关人员进行培训,使其成为跨专业的复合型人才。与此同时,要在全市范围内加强各层级人大工作交流与合作,分析、探

讨预算联网监督工作中出现的问题,在此基础上开展业务培训。培训的层次可以有所侧重,对管理岗位的骨干人员而言,要加强问题分析与风险处理培训;对于技术工作人员而言,要加强常规系统运行以及数据分析能力培训。经过培训,进一步推动我市人大预算联网监督工作。

2.逐步完善系统功能

全国人大常委会印发《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》

中明确指出时间表,确定阶段性目标:2017年在全国省级人大建立预算联网监督系统;2018年,逐步实现与政府收入征管、社保、国资和审计等部门的联网,开展上下级人大之间纵向信息传输应用工作,以省为单位推动所属地市级人大预算联网监督系统建设并投入使用;2019年,基本实现地市级人大预算联网监督系统建设和使用全覆盖,同时,引导和鼓励有条件的县级人大开展预算联网监督工作。因此,地方人大需要适时地逐步完善符合当地实际的系统功能。

3.建立合力监督与询问质询回应机制

人大常委会可以定期的组织联合交流会议制度,参会单位包括人大常委会相关部门、发改部门、财政部门、监察部门、审计部门 and 人社部门等有关政府单位人员。在会议中加强各部门协作沟通,合力解决工作难题,并监督各部门工作,共同推进人大联网监督系统建设。

监督后还需要建立询问质询回应机制。比如,审计部门在对财政部门、人社部门等部门检查、审核材料过程中,一旦发现违法违规问题,则要立即上报人大常务委员会,人大常务委员会

就问题展开调查研究,根据研究结果通报政府相关部门赴人大常委会接受询问质询。“政府相关部门负责人必须对联网监督系统发现的问题向人大常委会作出令人信服的解释说明,对不能作出合理解释说明的,人大常委会可以先责成财政部门暂行停止执行该项支出,直到相关部门根据人大常委会要求采取有效措施解决了问题,财政部门才可以继续对该项目安排支出。”^[7]

(三)不断规范使用,加强专业技能培训

在规范使用方面。人大常委会相关工作人员要符合规范:严格遵守法律法规使用人大预算联网监督系统,做到就政府相关部门对于资本的收支明细展开实时监督,忠于实况数据,确保开展的所有分析研究都基于系统公布的数据。在联网监督工作中做到日常查询与定期分析相结合,各部门局部数据与整体数据分析相结合。促使人大预算联网监督机制规范化、常态化、制度化。在反馈沟通方面。人大常委会相关工作人员运用人大预算联网监督系统开展审核监督工作时,一旦发现违法违规问题,则要立即上报人大常委会,再由人大常委会做进一步调查研究。工作人员要做发现问题的第一责任人。具体到日常监督时,工作人员发现数据出入过大,有造假嫌疑,要及时做好记录与比较分析,并在向上级沟通汇报时做到报之合情合法、言之有据合理。

人大运用电子信息化手段建立预算联网监督系统强化财政审查监督,有利于强化政策对支出预算的指导和约束作用,使预算安排和政策更好地贯彻落实自治区、市委重大方针政策和决策部署;有利于加强和改善宏观调控,有效发挥财政在宏观经济管理中的

重要作用;有利于提高支出预算编制质量和预算执行规范化水平,实施全面规范、公开透明的预算制度;有利于加强对政府预算的全口径审查和全过程监管,更好的发挥财政在全市发展过程中的基础和重要支柱作用。有利于充分发挥人大职能作用,全面促进经济社会发展。

参考文献:

- [1]王泽春《人大研究》2017年第11期
- [2]朱大旗、李蕊:《论人大预算监督权的有效行使——兼评我国〈预算法〉的修改》,载《社会科学》2012年第2期。
- [3]王桦宇:《论人大预决算审查监督权的实质回归》,载《法学评论》2017年第2期。
- [4]李玉妹:《“互联网+”推进预算审查监督工作》,载《人民之声》2017年第7期。
- [5]《系统应用的“五个结合”》,载广东人大网
- [6]陈继兴:《进一步增强预算支出联网监督工作的实效》,2015年11月24日,载广东人大网,
- [7]廖家勤:《激活地方人大预算执行监督权》,载《人民之声》2016年第1期。

对乡村振兴专项资金使用情况的几点思考

张 赫

习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告中明确提出,要实施乡村振兴战略。报告中明确了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求,这是党中央在改革开放不断深化的新形势下做出的重大决策部署,是做好新时代“三农”工作,全面建设社会主义现代化国家的重要使命。市人民政府及有关部门认真贯彻落实中央、自治区和我市关于乡村振兴战略的政策文件精神,乡村振兴战略专项资金使用精准有效,全市农村牧区乡村卫生基础设施建设得到了加强,人居环境得到了明显改善。但乡村振兴专项资金在使用管理中也凸现出一些问题,如专项资金使用管理存在不规范,挤占、挪用专项资金以及制度执行不严谨等较多问题,对专项资金使用目标和效果产生了影响。为实现专项资金的使用目标和效益,本文对乡村振兴专项资金使用存在的问题及其原因进行分析探讨,在此基础上结合实际工作提出解决问题的建议,以规范使用专项资金、防范与控制风险。本文主要对乡村振兴专项资金使用存在的问题及防范措施进行探讨。

一、乡村振兴专项资金的含义、特征及最新精神

(一)专项资金的含义

所谓专项资金,是国家或有关部门或上级部门下拨行政事业

单位具有专门指定用途或特殊用途的资金。这种资金都会要求进行单独核算,专款专用,不能挪作他用。并需要单独报帐结算的资金。在当前各种制度和规定中,专项资金有着不同的名称,如专项支出、项目支出、专款等,并且在包括的具体内容上也有一定的差别。但从总体看,其含义又是基本一致的。专项资金有三个特点:一是来源于财政或上级单位;二是用于特定事项;三是需要单独核算。专项资金按其形成来源主要可分为专用基金、专用拨款和专项借款三类。

(二)乡村振兴专项资金的特征

一是乡村振兴专项资金项目旗区级配套保障压力大。党和国家高度重视乡村振兴工作,不断加大对乡村振兴的投入,安排各种项目扶持乡村振兴建设。这些项目从中央到地方都层层配套资金,但有的旗区级的财政收入有限,且需支付的方面众多,配套资金保障压力大。二是其他类别资金投入力度有限:乡村振兴涉及产业经济发展、改善农村生态环境、提升农村人居环境、完善基础设施建设等,需要大量的资金保障。从整体上看,主要是各级财政不断加大资金扶持力度,集体经济、工商社会资本等的投入力度有限。三是支农项目公益性强,限制投融资渠道的拓展:支农项目主要涉及水利工程,高标准农田,医疗卫生事业,生态环境等方面,具有较强的公益属性,投资规模大,建设回收周期长,投资回报率低,项目具有一定风险,无论是以项目进行融资,还是吸引社会资本进入,都有一定的难度,融资成本居高不下。四是将各类资金统筹整合难度较大:我市地域辽阔,涉及到乡村振兴支出范围广、项目多,包含产业经济发展、改善农村人居环境、完善基础设施建设等众多方面,需要大量的资金保障。这不仅需要结合地方财政状况,还需

要协调金融、保险和社会资本等的投入,将各类资金统筹整合起来的难度较大。五是需从上级层面研究制系统详细的财政支持政策,引导各级财政加大创建的支持力度。因此乡村振兴专项资金具有有偿性、无偿性、复杂性、目标性和针对性5大特征。

(三)乡村振兴资金管理最新指导精神

2021年3月财政部等六部委联合印发《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》(以下简称《衔接资金管理办法》),对衔接资金使用管理作出全面规定。《衔接资金管理办法》对标对表中央有关精神,在广泛听取意见的基础上,认真落实“四个不摘”和过渡期内保持财政支持政策总体稳定的要求,做到管理关系不变、投入力度不减、监管力度不松。在延续脱贫攻坚期内压实责任、绩效管理、公开公示、项目库管理等行之有效做法的同时,积极顺应形势变化,围绕新任务调整优化。一是在资金用途上,重点支持培育和壮大欠发达地区特色优势产业并逐年提高资金占比,支持健全防止返贫致贫监测和帮扶机制、“十三五”易地扶贫搬迁后续扶持、脱贫劳动力就业增收,以及补齐必要的农村人居环境整治和小型公益性基础设施建设短板等。二是在资金分配上,继续按照因素法测算,综合考虑过渡期的主要任务和特点确定分配因素及权重,明确衔接资金安排向国家乡村振兴重点帮扶县及新疆、西藏倾斜,并要求各省分配资金时统筹兼顾脱贫县和非贫困县实际情况,推动均衡发展。三是在资金使用上,坚持下放权限和强化管理相结合,将衔接资金项目审批权限继续下放到县级,并赋予更大自主权,明确县级可统筹安排不超过30%的到县衔接资金,支持非贫困村发展产业、补齐必要的基础设施短板和县级乡村振兴规划相关项目。四是在资金监管上,要求各地建立

完善巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库,提前做好项目储备,严格项目论证入库。加强衔接资金和项目管理,落实绩效管理要求,全面推行公开公示制度,加快预算执行,提高资金使用效益。

二、乡村振兴专项资金使用中存在的问题

乡村振兴专项资金来源广、种类多、使用范围大、数额多,实际工作中一些领导对使用管理资金的法律意识淡薄,财会人员对具体项目情况不甚了解,对专用资金使用管理相关制度执行不严谨,监管不到位等,挤用、移用专项资金问题比较普遍,表现为:一是项目申报不及时、不科学。项目主管部门没有充分对项目进行前期储备、评审、论证,没有提前筹划资金分配方案,部分项目预算下达后才开展项目申报评审等相关工作,影响项目的实施。二是资金拨付滞后。部分项目未完工、未能及时办理工程决算和审计等手续,存在考核验收后才能下达,导致不具备拨付专项资金条件,执行进度缓慢,影响了专项资金兑付率。还有部分财政困难的旗区在兑付上级专项资金方面存在滞留甚至挤占、挪用上级专项资金的现象,导致上级专项资金无法及时兑付或不能兑付。三是预算绩效管理体系不完善。专项资金的绩效管理没有从绩效目标的设定、执行、调整、跟踪、反馈、评价、结果的应用等方面对项目进行完整的规划。对绩效资料缺少系统梳理和规范。“绩效目标”设置内容完整性不足,部分内容不够明确等。四是监督力度还有待进一步加强。专项资金一定程度上存在着重分配、轻管理、轻绩效的现象。财政支出监督滞后,专项性检查多,日常监督少;事后检查多,事前、事中监督少;对某一事项和环节检查多,全方位跟踪监督少;绩效管理实施力度不够,推进缓慢。

三、加强乡村振兴资金管理对策建议

乡村振兴建设具有复杂性、长期性、重大性,不仅需要财政支持,还需要多方面资源投入。面对乡村振兴建设艰巨任务,必须进一步统筹资源、强化保障,加快形成财政优先保障、金融保险支持到位、工商资本跟进到位,不断完善财政支农资金管理制度建设,提升财政管理效能。持续强化财政保障职能:不断加大财政资金投入力度,力争资金统筹整合到位、支持拨付到位。

一是严格政府投资项目管理。尽快出台市本级项目资金投资评审管理办法,严格项目建设审核,对拟实施的项目进行全面梳理,注重功能性和实用性,避免项目超标和铺张浪费现象。同时,建议行业主管部门、审计部门积极协调配合,在现行政策框架内进一步简化业务审批流程,加快项目工程验收、决算和审计等配套手续,避免出现“资金等项目”的现象。

二是加快预算执行进度。市财政局等有关部门要加强组织领导,组织精干力量专题研究乡村振兴战略专项资金管理的薄弱环节,突出问题导向,制定切实可行的措施加快预算执行,对项目建设推进慢、资金结存比例大的旗区和部门进行问责。

三是树立法律自律意识,明晰管理职责风险。单位主要领导要树立廉洁自律、依法规范用钱的观念,通过民主和科学决策,营造“不敢为”的思想防范,规避使用权力的风险。财务人员要提高应用政策理论的水平 and 判断是非的能力,强化岗位职责风险意识。监督部门和财务部门要加强制度和资金内控流程建设,建立专项资金使用管理责任制。开展自查自纠专项资金检查,查找风险源,对专项资金使用过程中发现的潜在问题做到早预防早整改,构建“全员化、全程化、全优化”的财务风险预警防控网。以年度检

查、财务审计、绩效评价的结果作为考查领导“政绩”和财务人员工作的重要依据,对于违反专项资金使用责任人,坚持“谁批准负责,追究谁责任”原则,加大惩罚力度,增强法律的震慑力。

四是全面加强预算绩效管理。一是完善预算绩效管理流程。各旗区、各部门要围绕预算管理的主要内容和环节,结合自身预算绩效管理工作制定相关制度和实施细则。二是健全预算绩效标准体系和方法。全市各级财政部门要建立健全定量和定性相结合的共性绩效指标框架。三是强化绩效管理激励约束。建立有效的绩效问责机制和激励约束机制,不断完善绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制。全市各级财政部门要本着“花钱必问效、无效必问责”的理念实施预算绩效管理。四是完善预算绩效信息公开机制。全市各级财政部门要将年度重要预算绩效目标、绩效评价结果与预决算草案同步报送同级人大常委会有关委员会,推进部门、单位通过门户网站将绩效信息向社会主动公开,自觉接受社会监督。

五是加强财政专项资金日常监督管理,加强审计工作,提升财务人员素质。切实加强资金监管,保证专项资金及时、足额的用在“专项”上,提高资金使用绩效。审计等相关部门依照有关法律、法规及相关规定,对专项资金的拨付、管理和使用及其效益情况进行审计监督。职业道德教育和专业技能培训必须始终贯穿于财务人员的实际工作中,培养财务人员学习财经理论和相关法律法规知识的习惯,以及客观公正、严谨踏实的工作作风,通过理论和实际的结合,强化财务人员基本功训练。实行财务岗位公平竞聘的用人机制,调动财务人员的工作积极性和责任心。对内强化规范提升素质,对外充分发挥审计监督部门的作用,项目实施中承担单

位的台账资料和财务报表审计监督部门必须进行不定期或定期的监督抽查,对使用中存在的不足之处及时指正,督促改正落实到位;对挪用专项经费等有重大问题的单位进行通报、曝光;对滥用职权、玩忽职守等违法违纪行为追究相关人员的责任,构成犯罪的移交司法机关追究刑事责任。内外合力堵漏洞,确保透明、高效使用专项资金,彰显专项资金的社会影响力。

充分发挥人大在优化营商环境中的 重要作用

张 赫

鄂尔多斯市人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于优化营商环境重要论述和重要指示批示精神,扎实开展党史学习教育与围绕构建新发展格局与推进经济高质量发展工作相结合,把推进营商环境建设贯穿主题教育全过程,通过立法、监督、代表等工作,在助力我市优化营商环境、招商引资等方面打出“组合拳”,为我市构建良好的营商环境提供有力支撑。

与发达地区相比,我市营商环境与经济高质量发展的要求还有不相适应的地方,一些行业经济下行压力较大,新旧动能接续转换支撑力不足等等。面对千帆竞发、百舸争流的竞争态势,我市直面差距,充分认清不进则退的严峻形势,深刻剖析亟待解决的痛点堵点,以刮骨疗毒的勇气、壮士断腕的决心,以不达目的绝不罢休的劲头,清除弄权设障、推诿掣肘、敷衍塞责等恶习,打破各种“卷帘门”“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”,扫清各类隐性障碍和“潜规则”,着力营造稳定、公平、透明、高效、优质的营商环境,全面促进经济高质量发展。

按照市委精神,构筑鄂尔多斯营商环境新高地,就要紧紧围绕“鄂尔多斯效率”“鄂尔多斯服务”“鄂尔多斯活力”“鄂尔多斯

信用”，努力打造“六大环境”，健全完善各项政策举措，真正涵养出营商环境的“清新空气”。要着力打造高效便捷的政务环境，把“放管服”改革作为优化营商环境的“当头炮”，进一步做好简政放权的“减法”、做强监管的“加法”和优化服务的“乘法”，推进“一网、一门、一次”改革，除烦苛之弊、施公平之策、开便利之门。要着力打造优质高效的投资环境，坚决落实减负降本一揽子政策举措，当好服务企业的“店小二”，真正让民营企业坐“正席”。要着力打造充满活力的创新环境，创造拴心留人的条件，打造更多鄂尔多斯“拳头”产品，让各类生产要素活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流。要着力打造公平公正的法治环境，推动“非禁即入”普遍落实，恪守“诚信是金”信念，依法保护企业家合法权益，夯实诚信法治“基础桩”，真正让投资者安心工作、舒心生活、放手创业。要着力打造既亲又清的政商环境，建立政企沟通联系机制，厘清市场与政府、政府与企业的边界，让权力在制度规范内运行，营造风清气正的政治生态。要着力打造宜商宜居的城市环境，最大限度为引进企业解决员工最关心的住房落户、社保医保、子女入学等问题，切实解决他们的“后顾之忧”，让鄂尔多斯成为投资兴业的热土，成为投资者向往的地方。

在近三年中，围绕鄂尔多斯市优化营商环境大会精神，市人大常委会财经委连续三年对优化营商环境进行专题调研，并两次开展关于优化营商环境的专题询问，围绕全市优化营商环境工作情况进行专项监督。全力推进鄂尔多斯市委印发的《进一步优化营商环境若干措施》的通知中的各项举措，以良好的营商环境激发市场活力和社会创造力；全力推进市委提出的：吹响优化营商环境的“集结号”，优化营商环境要抓出“鄂尔多斯效率”、点亮“鄂尔多斯

服务”、激发“鄂尔多斯活力”、铸造“鄂尔多斯信用”,动员全市上下攻坚克难,砥砺奋进,再铸一张鄂尔多斯“温暖全世界”的“金字招牌”的具体措施;全力推进政府各级各部门解决好营商环境中存在的各种矛盾和问题。

人大监督作为代表国家和人民进行的具有法律效力和较高权威的监督,对护航优化营商环境并不断持续向好向优,发挥着不可替代的关键作用。我就充分发挥人大在优化营商环境中的重要作用,谈谈自己的认识。

一、监督政府依法行政,为市场主体提供更优服务

依法行政就是将行政机关行使权力、管理公共事务的行为纳入法治轨道,明晰执法权限、职责、程序、义务,增加执法工作透明度,实现公正文明执法,让市场主体更加安心、放心。要全面推行权力清单和责任清单,确保权力得到有效监督;继续推进简政放权,抓住审批环节这个关键,继续推进审批制度改革和“放管服”改革,降低制度性交易成本;全面推行行政裁量权基准制度,细化、量化行政处罚标准,杜绝随意检查、多重检查、重复处罚等执法歧视行为,切实改进执法方式。此外,要督促政府提高公共服务水平,在创业指导、信息服务等方面提供更好服务;全面推行行政许可和公共服务标准化,公开涉企服务事项及办事流程,编制发布办事指南,为企业办事提供明确指引;整合优化办事流程,对相关事项尽可能实现“一站式”受理、“并联”式审批、“全流程”服务,进一步压缩流程耗时,为市场主体提供更加智能便捷的政务服务。推进各级政府公开营商环境政策,突出问题导向,列出问题清单,落实整改措施,督促政府每年向同级人大常委会报告优化营商环境专项工作情况。

二、督促政府提高认识水平、转变思想观念

在三年持续对优化营商环境的专题调研和两年开展对优化营商环境的专题询问过程中,推动了政府及各相关部门不断提高认识,牢固树立发展是第一要务的思想,使其不断有强烈的紧迫感、危机感,强化了责任担当,从讲政治、讲奉献、讲情怀的高度,充分认识优化提升营商环境的重要性,促进政府及相关部门正确认识GDP与地方发展、能耗“双控”的关系,责无旁贷地抓好优化营商环境各项任务落实。促进政府及相关部门把优化营商环境作为一项系统工程,调动全方位、各领域力量共同推进。完善了服务企业全生命周期工作机制,强化评价结果运用,树立正面激励导向,激发干部干事创业的内生动力,促进营商环境进一步优化。

三、促进政府完善数据共享、信息互通工作机制

在三年持续对优化营商环境的专题调研和两年开展对优化营商环境的专题询问过程中,促进政府及相关部门梳理各审批部门确认的数据主题和数据项,形成优化营商环境专项信息动态共享目录。促进政府依托鄂尔多斯“智慧城市”建设,统筹推进数字政府建设,加快打通部门、区域、行业之间“数据壁垒”,解决数据共享不畅的问题。促进政府探索数据融合攻坚工作机制。主动对接各数据提供单位,研究制定数据管理制度、信息整合措施,优化数据平台基础设施与总体规划,推动数据深度融合,解决数据融合度不够的问题。

四、推动政府全面落实“放管服”改革目标任务

在三年持续对优化营商环境的专题调研和两年开展对优化营商环境的专题询问过程中,推动大力优化审批服务事项流程。立足审批便利化、流程科学化,坚持问题导向,聚焦薄弱环节,持续减

环节、减时限,运用2020年评估结果,实现以评促改、以评促优。推动“放管服”改革力度。大力推行“网上审批”“不见面审批”,深化“一企一证”“证照联办”“证照分离”等改革。完善“立项、建设、施工、验收”并联审批,进一步完善“一件事一次办”“综合窗口”等服务模式。推动改善企业融资环境。加大对中小微企业信贷投放力度,帮助企业搭建融资平台,实现项目融资精准对接。认真落实各项税收优惠政策。推动政府着力营造公平公正的法治环境,全面落实市场准入负面清单制度,合理设置市场准入门槛,破除阻碍公平竞争的体制机制障碍。

五、督促政府加大统筹协调工作力度

在三年持续对优化营商环境的专题调研和两年开展对优化营商环境的专题询问过程中,督促政府和各部门全面贯彻落实我市《深入落实“科技兴蒙”行动以科技创新驱动高质量发展实施方案》要求,大力推行重点项目“项目长制”、重点产业链和创新链“链长制”以及重点产业“群长制”,旗区和有关部门要密切配合、科学统筹全市创新产业和产业承载空间,重点围绕数字经济和新能源汽车、新材料、智能制造等产业链进行差异化布局、集中式发展。督促政府及各部门加大统筹协调力度。加强各专项规划部门、审批部门间的对接协作、互相配合。对机构改革以来存在的专业技术人员不足等问题,尽快拿出解决措施、健全工作机制,进一步推动“一件事一张表”工作目标落实落地。

六、以法治手段保障我市优化营商环境

由市人大常委会制定出台的《鄂尔多斯市民营经济促进条例》(以下简称《条例》)正式发布,从立法层面确定了各级政府及有关部门的职能职责、民营经济促进保障措施、民营经济组织合法权益

保护等内容,为推进鄂尔多斯民营经济高质量发展提供了法治保障。该《条例》将于2022年1月1日起施行。该《条例》依据《中华人民共和国中小企业促进法》《优化营商环境条例》等上位法确立的指导思想和原则等制定。同时,紧密结合鄂尔多斯实际,重在突出地方特色、针对具体问题和提高可操作性上下功夫。《条例》共六章三十五条,明确了政府及其有关部门职责,规定了市、旗县区人民政府应当将民营经济发展促进工作纳入国民经济和社会发展规划,建立健全工作协调机制,制定促进政策,完善服务保障体系,协调解决发展中的重大问题。《条例》在第二章促进保障中规定了市、旗县区人民政府应当在本级财政预算中安排专项资金,用于支持民营经济发展;对符合条件的项目用地给予支持;通过一系列的措施破解企业在发展过程中存在的用地难、融资难等问题。《条例》在保障民营经济组织权益、优化营商环境和公共服务等方面均作出明确规定。《条例》的制定对于优化鄂尔多斯市民营经济发展环境,维护民营经济组织合法权益,规范民营经济组织经营行为,激发民营经济活力和创造力,促进民营经济高质量发展等具有重要意义。

鄂尔多斯市人大常委会创新监督方式,不断增强监督实效。在运用好“跟踪检查”“跟踪督办”等常规监督手段的同时,市人大常委会财经委加大专题调研力度,提高专题询问、满意度测评的实效,探索电子信息化手段与财政审查监督相结合,利用预算联网系统通过对计划、预算、国资等监督,增强监督刚性。综合运用执法检查、听取和审议专项工作报告、专题询问、规范性文件备案审查等方式,加强对营商环境建设的有效监督,保护和激发市场主体活力。带头解放思想。立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,以思想破冰引领发展突围,创造性做好立法、监督和代表

等工作,更好助力经济社会发展。强化了“人人都是营商环境,个个都是参与主体”意识,不当“局外人”“旁观者”,挺身入局,扛起责任。围绕“高效办成一件事”,发扬拼抢实作风,营造唯实惟先、善作善成的团队文化,做到精心精准精细、求真务实落实。

鄂尔多斯市人大常委会充分发挥人大在优化营商环境中的重要作用,进一步增强“等不起”的紧迫感、“慢不得”的危机感、“坐不住”的责任感,快马加鞭、砥砺前行,坚决打赢优化营商环境这场硬仗,奋力助推鄂尔多斯经济高质量发展新局面!

鄂尔多斯市“数智人大”建设的探索与思考

张启龙

习近平总书记在首次中央人大工作会议上强调：“当今世界正经历百年未有之大变局，制度竞争是综合国力竞争的重要方面，制度优势是一个国家赢得战略主动的重要优势。历史和现实都表明，制度稳则国家稳，制度强则国家强。我们要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作。”

随着大数据、互联网等信息技术的广泛应用，我国传统政务服务方式发生了巨大的转变。基于数字化、智慧化应用在政务领域成为先导，智慧城市、智慧养老、数字农业、数字交通等等不胜枚举。“数智政务”的应用打破信息孤岛，一改系统间烟囱式的独立，让传统政务更具智慧，是促进政府职能转变的重要途径，提升政府管理能力的有力武器，是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的关键抓手。

各级人民代表大会及其常务委员会是全面担负宪法法律赋予各项职责的工作机关和同人民群众保持密切联系的代表机关，面对信息网络瞬息万变，更不能与时代脱节，更要主动顺应“互联网+政务”发展趋势，与时俱进寻求突破，应势而谋不断创新。鄂尔多斯“数智人大”的建设，将为我市人大常委会、人大代表同人民群众的联系搭建新平台，进一步提升人大工作新水平。鄂尔多斯市“数智人大”建设并非“另起炉灶”、重复建设，而是依托现有基础设施

资源、网络环境和公共服务平台,采用微服务架构、按照“平稳有序,急用先行”原则快速推进人大各项工作数智化转型,不断增强人大工作的前瞻性、科学性、协同性,实现能用、管用、真用的效果。同步加强人大数据资源利用和共享,实现全域信息共享、线上线下高度融合。实现会务工作数智化、机关办公自动化、服务途径智能化、履职尽责便捷化、决策依据科学化,满足着力推进“四个机关”建设,深入践行全过程人民民主的新时代人大工作需要,以改革创新的精神展现鄂尔多斯人大工作风采。

一、数智人大的建设是顺应数字政府建设的历史使命

“互联网+”正在颠覆人们传统的生产和生活方式,互联网也越来越成为人大代表学习、工作和生活的新空间,成为人大代表获取公共服务和履行代表职务的新平台,越来越多的人大代表聚焦在网上、活动在網上、沟通在网上。传统的工作模式已经越来越不适应新时代人大工作的要求,主要体现在:

一是传统的工作方法与信息化工作模式不相适应。数智化改革可实现对传统人大工作机关运转速度、会务运行效率、代表依法监督、代表履职效果、执法检查力度、建议意见办理情况等问题全流程可视化跟踪。目前,社会各行各业对数字技术的广泛运用,遥遥领先于人大工作之前,人大信息化建设是国家机关信息化建设的重要组成部分,是推进人大工作与时俱进的内在要求,新时期,加强“数智人大”建设是新时代人大工作的发展方向,也是人大工作顺应时代发展的必然趋势,努力推进“数智人大”建设,着力解决传统人大工作存在的困难和问题,这是人大工作在改革创新路上的又一次重要尝试。

二是传统的代表工作与现代的代表联系不相适应。人大代表

联系原选区选民的传统方式是通过入户走访、事先约访、召开会议、困难慰问、开展活动和专项调研等,联系存在一定的片面性和局限性。鄂尔多斯“数智人大”建设利用互联网平台,以新技术平台为发展依托,突破传统人大工作模式的局限性,解决传统的双联活动弱化、虚化、边缘化问题,消除代表联系选民的“盲区”和“空白点”,代表工作从线下转到线上服务,可以跨越时空,可以让外出代表和选区选民也一起参与进来,互动交流,大大拓展了代表工作的内容和形式,为代表履职提供便捷高效服务。

三是传统的监督方法与信息化监督模式不相适应。在传统人大监督工作中,听取汇报、调研视察、执法检查等形式是主要手段,存在监督工作人力短缺、信息零散、缺乏时效等问题,监督内容、方法、措施、成效可能无法达到预期效果。鄂尔多斯“数智人大”可以构建人大常委会监督工作系统、重点领域监督工作系统、在线司法监督工作系统、民生实事项目监督系统和监督工作评价管理系统,与传统的监督方法相比精准、快捷、高效,政府部门必将自觉接受监督,寓管理于服务中,既提高了服务质量,防止互相推诿扯皮、不作为,又节约了执政成本,传统监督方法花了大量的人力、物力、财力,往往事倍功半,达不到预期效果。

二、基于人大组织的法理基础和履职特点,与其他领域的数智化改革相比,呈现出差异化的改革特征。

(一)坚持党的领导是人大数智化改革的政治原则。从制度内涵上看,坚持党的领导是人民代表大会制度的本质特征和最大优势。从党的决策部署上看,“十四五”规划纲要专门设置“加快数智化发展建设数字中国”章节,并对加快建设数字经济、数字社会、数字政府,营造良好数字生态作出明确部署。自治区“十四五”信息

化发展规划纲要提出全面推进电子政务,建设高效协同数字政府,通过夯实电子政务支撑能力、打造应用支撑平台、建设完善政府协同联动大系统,加快推进党委、人大、政协等领域信息化建设,基本建成服务高效、治理精准、决策科学的数字政府。

鄂尔多斯市人大坚持在党的领导下,全面加快数智化转型,以人大数智化改革为牵引,整体提升全市人大工作水平,主动融入党建统领的整体智治体系,是展现人大政治判断力、政治领悟力、政治执行力的重要标志。

(二)发挥代表作用是人大数智化改革的基础支撑。人大代表是党和政府联系人民群众的重要桥梁纽带。一方面,他们在工作中需要多收集多传递民情民意,为有关部门提供决策参考,另一方面自身也要求及时掌握和了解意见建议的反馈落实情况。只有更好地把碎片化的代表履职信息和民情民意,由点及面收集分析,才能更加精准地“把脉问诊”,更好地服务和保障中心工作。

鄂尔多斯市人大常委会以“数智人大”信息化平台为依托,实现人大代表履职信息集中收集、分级管理、动态更新等管理的全景呈现。以“畅通群众联系代表渠道、丰富代表履职方式、优化代表工作管理模式”为工作导向,依托全市所有代表联络站,覆盖全市各级人大代表,搭建群众、代表、人大机关紧密协同的代表工作服务和管理新体系,打造代表从选举产生、学习培训、日常履职到届满退出的全周期服务管理模式。畅通代表与群众网上意见收集、处理、反馈的闭环链条;设计代表数据分析、履职成果展示、信息一键推送等功能,实现代表工作“触网可即”、人大代表“云端可见”、工作推进“一键直通”。主体架构为代表信息管理、代表活动管理、代表履职档案管理、代表履职赋分管理、民情直通系统、代表之家

管理系统、双联工作管理系统。

系统打造“实体+掌上+网上”三位一体的代表联络站“全天候”运行体系,结合民情直通车实现民声民意收集整理、转交督办、结果反馈全过程指尖流转,全力推动“代表联络站+”模式在基层社会治理的创新实践。与此同时,继续丰富完善代表履职服务、议案建议办理等场景功能,比如增加代表履职活动自主点单、履职档案动态生成、履职评估一键管理,以及大会议题专题询问、代表建议联系工委跟踪督办和办理评分、不满意件再交办和合议等模块,更好地服务代表“智慧履职”。

(三)提高监督实效是人大数智化改革的核心需求。人大工作的中心环节在于监督,而人大监督由宪法和法律赋权,人大的讨论决定重大事项、选举任免、代表联系选民等工作,都需要监督工作提供保障才能取得实效。人大的数智化改革,要紧扣人大监督这个核心业务需求,把改革需求梳理与提高人大监督实效有机结合起来,放在整体智治的大场景中去研究破解矛盾问题。

鄂尔多斯市“数智人大”监督工作平台以“规范工作流程、打造有效闭环”为目标,结合鄂尔多斯市人大监督工作的特点,以“重点监督+日常监督”融合提升的方式,从程序上保证依法监督、从方式方法上创新正确监督、有效监督。主体架构为人大常委会监督工作系统、重点领域监督工作系统、在线司法监督工作系统、民生实事项目监督系统和监督工作评价管理系统,能有力的保障鄂尔多斯人大监督工作的质量和成效。立足“规范工作流程、打造有效闭环”的工作导向,承载人大常委会行使法定监督权,对听取和审议专项工作报告、执法检查、询问和质询、审查和批准计划和预算、审查规范性文件、罢免和撤职、特定问题调查七种方式实现监督工作

全过程有效管理,贯彻全过程人民民主工作理念,打造人大常委会正确监督、有效监督和依法监督的数智化保障平台。

实现“纸面监督向动态数据监督”、“事后监督向全过程闭环监督”、“一次性监督向持续跟踪式监督”转变,打造从监督议题确定、监督活动开展、监督结果反馈到最终整改情况回复的监督事项全过程闭环,推动监督工具由“静态”向“动态”跃迁。实现溯源数据多源化交叉印证,利用数学建模实现监督结果的智能化预警、对比和自动排名,通过常委会领导、工作委员会、代表多维视角呈现,推动监督工具由“单向”向“多维”跃迁。通过对监督数据标准化归集与深度分析、具体定量分析、可视化展示,推动监督工具由“粗放”向“精准”跃迁。

(四)聚焦地方立法是人大数智化改革的根本任务。宪法和法律赋予地方各级人民代表大会立法权,有助于地方人大更好地运用法治思维和法治方式推动社会治理,为推动本地区经济社会发展和法治化进程,推进全面依法治国提供坚实的保障。地方立法工作面临着任务越来越重、要求越来越高、难度越来越大、节奏越来越快等新挑战。这就需要地方人大及其常委会不断提高立法质量和效率,把制度优势更好转化为治理效能。

鄂尔多斯市“数智人大”立法工作平台,设计定位为人大立法工作辅助应用系统,在立法需求搜集、立法工作规划、立法前期准备工作提供成体系、科学化的管理辅助系统,扩大民主立法、科学立法的实践应用。实现从立法计划、审查、公布、清理、评估的全过程在线管理,为人大立法工作开展提供动态、智能的信息支撑,解决立法过程程序规范性、法规规章审查高效性、意见征集广泛性、规章评估可靠性以及规章清理及时性等问题,实现立法工作科学化与民

主化。结合数智化思维方法、工具手段的使用,科学化、精细化管理立法工作,提高立法工作实效、保证立法质量。通过项目化精细化管理、衔接立法工作各阶段,实现从立法项目论证到最终立法效果后评价的全程闭环式线上管理。

三、“数智人大”建设的重要意义和范畴

“数智人大”建设意义在于充分发挥互联网和信息网络技术在人大及其常委会行使职权、信息公开、服务代表、工作动态宣传等方面的作用,实现人大常委会与人大代表间有机融合、人大代表与选民有机融合、人大机关各科室间有机融合、人大系统内部有机融合。

一是建设数智人大是新时代提升监督实效的要求。如何更有效的监督是各级人大常委会一直在探索的课题。人大监督大都以事后监督为主,通过“数智人大”的建设,打造人大机关与政府、司法机关间的信息通道,充分利用互联网联网监督,依法要求各政府部门和司法机关按时、主动上传数据信息,运用大数据分析理论和方法,实现了自主分析、预警追踪,使人大监督从事后监督转向过程监督,从定性判断转向科学的量化评价,从而实现人大监督的数智化、实时化、智能化,来提升监督的精准度和实效性。

二是建设数智人大是新时代推进代表工作创新的要求。如何进一步拓宽代表履职交流、知情知政渠道,满足各级人大代表履职工作的需要,也是我们一直在探索的课题,目前,人大代表知情知政渠道主要以寄送材料、列席常委会、参加视察、调研、执法检查等活动为主,代表按照轮流一年能参加的这些活动的次数较少,对于“一府一委两院”工作知情明显不足,以致代表在审议报告时,特别是对财政预决算和“两院”的报告无法提出意见建议。通过“数智

人大”平台的建设,代表可以更快更多的了解更多的工作情况,更好的履职。

三是建设数智人大是新时代构建选民、人大代表与国家机关多方良性互动的要求。数智人大平台应当涵盖人大代表与常委会、“一府一委两院”、选民群众之间多方信息交流,从而实现人大代表与“一府一委两院”之间、选民之间的网络互联,推动人大代表履职的积极性,拓宽了市人大常委会与代表联系、广泛征集社情民意的渠道,代表互动、民意互动生动活泼。形成内容丰富、功能实用、方式多样、安全便捷的的网络平台。平台向各级人大代表开放,实现人大代表对办理过程的“全程可视”。

四是建设数智人大是新时代提高服务保障水平和促进人大机关高效运转的要求。大数据的运用可以改变以往人大调研主要依靠听汇报、看现场、开座谈会等传统手段的状况,为我们及时了解更全面、更准确的信息提供了极大的便利和帮助。以前我们开展调研,一天可能看三到五个视察点,以后运用网络和大数据技术,一个小时就可能看八到十个甚至更多视察点,并实现视频实时通信,大大提高了代表视察工作效率。我们要牢固树立大数据思维,积极融入数字时代,善于运用“数智人大”建设系统,推动人大工作方式方法的革命性变革。

进一步发挥市人大常委会理论工作研究会作用 助力新时代地方人大宣传工作

——对我市人大宣传工作的几点思考

张正卿

人大机关作为坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关,在工作中担负着把各级人大及其常委会监督等履职工作和全过程人民民主全方位体现到信息宣传工作中去的重要职能。做好新时期人大宣传工作意义重大,以新的定位、新的思维、新的方式,做好人大宣传报道工作,既是新时代赋予人大机关新的使命,更是新形势对人大机关推陈出新、进一步做好宣传工作的必然要求。

一、当前我市人大机关宣传工作平台建设情况

目前,我市人大机关在宣传工作方面主要采取机关宣传与新闻单位宣传相结合、新媒体宣传与传统媒体宣传相结合、专题宣传与长期宣传相结合、机关建设与宣传活动相结合、代表培训与宣传活动相结合五种主要工作模式。

机关宣传与新闻单位宣传相结合方面。主要是由人大机关办公室协调,邀请市直新闻单位开展宣传工作。比如,邀请鄂尔多斯市电视台、鄂尔多斯日报社、广播电台对市人大及其常委会

的履职工作情况进行跟进报道。同时,由人大机关通讯员向《内蒙古人大》、《人民代表报》等媒体约稿平台报送市级人大履职信息。相关媒体的覆盖范围广泛、社会影响力大、宣传工作成效显著。

新媒体宣传与传统媒体宣传相结合方面。主要是由人大办公室组织实施。一方面,通过创建的“鄂尔多斯人大”官方网站、“鄂尔多斯人大”微信公众号、“鄂尔多斯人大”抖音公众号对市人大及其常委会立法、监督等履职情况进行全面报道,另一方面通过创办的纸质媒体《鄂尔多斯人大》杂志定期对人大代表履职风采、市人大常委会履职情况进行综述,并向代表委员寄送杂志,提升宣传工作实效。同时,《鄂尔多斯人大》杂志还肩负着对鄂尔多斯市人大理论工作研究会研究成果进行集中刊载的宣传作用。

专题宣传与长期宣传相结合方面。专题宣传主要是通知召集“一府一委两院”和有关部门召开专题新闻发布会就市人大及其常委会举办的重大会议、活动、立法成果等进行集中发布,或通过制作专题记录片对市人大常委会或各工作委员会的履职亮点进行直观播报。长期宣传方面,主要是市人大常委会组织开展的调研、视察、执法检查、立法征求意见等日常履职活动,客观上提高了有关法律法规的社会知晓度。另外,由市人大常委会制定并作出的《鄂尔多斯市人民代表大会常务委员会关于深入开展第八个五年法治宣传教育的决议(稿)》等工作,也属于长效深入开展的宣传教育工作。

机关建设与宣传活动相结合方面。主要是通过组织机关全体干部参加“宪法宣传周”集体学习、开展机关领导干部集体向宪法

宣誓,以及组织开展“宪法知识竞赛”、邀请内蒙古大学法学院教授进机关讲解《民法典》等活动,展示人大机关领导干部精神风貌的同时,活跃了机关氛围,提高了人大机关广大领导干部的法治意识,推动人大机关宣传工作开创新局面。

代表培训与宣传活动相结合方面。主要是通过举办代表履职能力培训班,在培训班的课程设置上,为广大代表安排《代表法》《监督法》等人大代表履职常用法律法规等课程,邀请党校教师为广大代表讲解有关法律法规的立法背景和适用条件等,帮助代表树立法治意识、提升履职能力。同时,结合代表履职管理制度要求,督促代表不断深化对人民代表大会制度的理解、带头树牢和落实意识形态责任,在联系群众过程中,充分发挥代表在宣传社会主义民主法治、经济社会等领域建设成果过程中“桥梁”和“纽带”作用。

综上,当前,我市人大机关的宣传工作在质量上已建成完备的宣传信息发布机制,机关宣传工作形成了纵向到底、横向到边的覆盖全市各级人大及其常委会的常态化、制度化的信息汇集体系。今年在市人大常委会和机关领导关怀指导下,宣传工作取得累累硕果。截至目前,人大代表履职宣传稿件在《人民代表报》刊发2篇,人大履职稿件在《法治日报》微信号发表1篇,在《内蒙古人大》杂志发表近10篇,在《鄂尔多斯日报》(要闻版)发表人大和党史学习教育宣传稿件近10篇(由人民网转载《鄂尔多斯日报》信息1篇)。

二、当前我市人大宣传工作面临的新情况与新问题

在做好“全过程人民民主”新时代人大工作形势下,如何进一步做好人大宣传工作,是人大机关面临的新课题。笔者认为破题

的办法,一方面,要继续强化常规宣传,即通过对人大及其常委会依法履职活动的宣传,提高全社会对人民代表大会制度的认识。另一方面,要好宣传工作就要把理论研究工作抓牢抓实,要在理论研究上与时俱进、实现创新和突破。尽管,我市人大机关信息宣传工作取得了不俗的成绩,但是,与新形势下人大工作要求相比,我市在发挥市人大常委会理论工作研究会作用,进一步做好新时代地方人大宣传工作方面,还有一定幅度的提升空间。主要存在以下问题:

理论工作研究会在服务人大常委会工作方面,作用发挥的还不够显著。比如,今年市人大常委会工作要点中明确要开展的全市重点工作有能耗“双控”调研、新侨人员创新创业调研等比较新颖的议题。但是,在人大工作实践中,往往是将有关议题的研究职能局限在相关工作委员会的工作中。理论工作研究会没有提前介入研究事项,导致服务常委会和领导决策的成效还不够显著。

理论工作研究会与各委员会的宣传协作力度略显不足。市人大常委会理论工作研究会的活动安排,主要由市人大常委会办公室牵头或兼职落实。办公室工作千头万绪,既要保障常委会领导的日常活动和会议安排的高效运转,又要兼顾信息宣传等机关工作的有效开展。而市人大常委会各项具体工作,由各工作委员会负责落实,各工作委员会掌握着更为详实的第一手资料,这些资料往往是深化宣传工作的宝贵资源,各工作委员会通过实地开展立法调研、视察、执法检查等活动,对于人大日常工作中哪些环节需要进一步加大宣传力度,具有更清晰的认识。比如,尽管,从2016年至今,我市人大常委会先后制定《鄂尔多斯市中小学校幼儿园规划

建设条例》《鄂尔多斯市环境保护条例》《鄂尔多斯市集中式饮用水水源保护条例》《鄂尔多斯市文明行为促进条例》《鄂尔多斯市大气污染防治条例》《鄂尔多斯市农村牧区人居环境治理条例》等10余部地方实体性法规和程序性法规,各项立法成果也受到了自治区人大常委会的高度认可和充分肯定,《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》等立法在全自治区人大系统中走在前列。但是,在市旗(区)两级人大常委会履职过程发现,一定程度上还存在《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》等地方性法规知晓率不够高的问题,一些企业和群众对《环保法》《矿产资源法》《节约能源法》等上位法的知晓度较高,对我市人大出台的相关《条例》知晓度还不够高,一些群众和企业法人甚至简单认为《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》就是要求矿山企业主栽树。同时,各个工作委员会工作,一般将履职过程发现的宣传力度不够的问题体现在调研报告对策建议中,而“加大宣传力度”是相关调研报告中出现频率最高的一条对策建议,要求落实整改的对象一般是“一府两院”和有关部门,实际上人大理论工作研究会后续对有关问题深入剖析没有深入跟进,尤其对于由人大常委会制定的《条例》的执法检查,如果存在知晓率不够高的情况,人大理论工作研究会更应当积极跟进;同时,与基层人大系统干部沟通发现,一些基层人大的同志有加大对某项法律法规的宣传力度的想法,也希望能够向市人大机关索取除了《条例》单行本和配套宣传动画以外,更为详细的《条例》深度讲解学习视频或音频资料,获得一些适宜于在基层街道、苏木乡镇、企业中讲解的,并与《条例》相匹配的PPT等学习宣讲资料,而在这方面人大理论工作研究会研究跟进的还不够深入,深度宣传的学习资料

还很少。参与一线调研的工作人员主动向理论工作研究会或办公室提出有关议题研究方案或宣传方案的情况少,导致牵头开展理论研究宣传工作的研究会与掌握第一手调研情况的委员会之间协调宣传的配合力度不够。

代表主动参与理论工作研究会有关议题的情况还不够多。代表培训一般采取集中一段时间对代表履职过程中涉及到的相关法律法规条文进行专项学习的方式。虽然,这种方式的优点是补足知识短板的见效快,通过与授课老师的交流能够加深代表对有关法律法规的认识。但是,代表学习相关法律法规的落脚点还在于能够正确的运用相关法律法规。代表在对某一法律具备一定认识之后,要进一步提高代表对履职的认识水平,就要丰富代表的学习方式,理论工作研究会恰恰能够承担起服务代表学习、加深代表对人民代表大会制度研究的职能。在工作实践中,代表主动参与理论工作研究会有关议题的情况还不够多。

智库主动参与理论工作研究会有关议题的情况还不够多。为加强市人大常委会各工作委员会依法监督的专业化水平,各工作委员会聘请了一部分由专业领域的专家、学者等专业技术人才组建的供市人大常委会咨询咨政的专家智库。但是,根据我国《内蒙古自治区各级人民代表大会代表评议工作条例》等法律法规规定,“必要时邀请有关部门参加调查研究,广泛收集意见,了解掌握真实情况。”也就是说,各个智库中的专家学者,如果没有代表身份最多只能参与调查研究,对有关议题进入主任会和常委会阶段的最终审议情况掌握的不够及时。而理论工作研究会成员均为市旗两级人大系统中的各级领导干部,熟悉有关议题的审议情况,具备开展全方位宣传活动的基础条件。但是,由于智库

主动参与理论工作研究会有关议题的情况还不够多,双方工作信息缺乏衔接,导致懂专业技术的不参与宣传,参与宣传工作的机关干部没有准确把握专家智库的观点和依据,影响了宣传工作效果。

社会合作平台没有参与到理论工作研究会有关议题研究中来。以设置在西南财经大学的地方人大预算审查监督研究中心(四川省人大预算委员会与西南财经大学合作共建的科研和社会服务平台)为例,该研究中心就2021年度研究课题发布了招标公告。分别就“财政预算绩效审查评估问题研究”、“进一步推进现代国库管理制度改革研究”、“预算联网监督预警指标与规则研究”等课题实施“揭榜挂帅”制,向全社会招贤纳士,寻求解决对策。除了没有引进高校平台外,与当前在我国人大理论工作研究界比较知名的《人大研究》等杂志社也缺乏沟通交流和“请进来”的工作机制。

激励干部参与研究工作的方法还比较单一。目前,理论工作研究会成员分散在不同工作委员会或旗区,成员之间的联系相对比较松散,不利于成员之间的交流。另外,对于参与研究的课题成果的向上推荐、横向联系交流等运用方面没有明确的规定,不利于激励干部积极参与研究工作。

三、对策建议

为进一步巩固理论工作研究会研究成果,强化宣传工作,发挥服务常委会和代表的职能作用,提出以下建议。

提前介入常委会研究议题,服务常委会监督工作。在市人大常委会工作要点提交市本级人民代表大会通过后,即可由市人大理论工作研究会牵头组织机关干部或有关部门专业科室的负责人

召开读书会,围绕党委重视、群众关心的持续优化营商环境、执法检查审议意见落实、“两官”履职评议等课题开展前期调查研究,为常委会审议有关议题提供充分参考。

加大与相关委员会合作力度,构建丰富系统的宣传资料库。一方面,要与时俱进,继续用好《鄂尔多斯人大》《鄂尔多斯日报》等纸质媒体和“鄂尔多斯人大”抖音公众号、“鄂尔多斯市人大”和“鄂尔多斯人大立法”微信公众号,及时将法治宣传卡通人物动画和各《条例》下载二维码等数据上传到市人大门户网站和代表履职平台资料库。另一方面,要由理论工作研究会牵头,会同有关工作委员会,及时对由人大制定出台的地方性法规进行权威讲解、释义、解读,并形成便于推广的音频视频学习资料,推动市人大常委会工作各项成果向基层延伸,不断创新人大宣传工作方式。

积极邀请代表参与理论工作研究会有关议题研究。代表来自社会各个阶层,聚集了各行各业的先进人物,对于人大理论工作研究会来说,积极邀请代表参与理论工作研究会有关议题的研讨,可以按照市人大常委会工作要点的各项议题进行分类。比如,围绕“如何加强鄂尔多斯市人居环境条例执法检查审议意见落实情况”这一议题,邀请具有丰富农村牧区生活经验的农牧民人大代表、担任农牧企业法人的人大代表参与研讨;围绕“科技资金使用情况”这一议题,可以邀请担任新能源汽车制造业、光伏绿电产业等战略性新兴产业法人的人大代表参与研讨。这样既可以拓宽人大理论工作研究的视野,增长机关干部见闻,也可以让在相应领域里具备一技之长的代表,有展示专长的机会。同时,改变填鸭式教学培训模式,有助于代表加深对人民代表大会制度制

度的认识和理解。可以将有关学习研讨活动计入代表履职统计,激励代表积极参与人大理论研究。另外,要切实建好、用好“智慧人大”平台。通过开通“网上代表之家”、“网上代表联络站”等线上虚拟宣传平台,对代表提出的人大理论方面的问题和想了解的人大理论工作研究成果,由人大理论工作研究会责成专人定期查阅、及时答复,形成与代表的良性互动,让人大理论工作研究会的工作在广大代表中更接地气,让人大宣传工作在网上一时宣传平台上能够落地生根。

积极邀请各委员会智库专家参与理论工作研究会工作。人大工作涉及经济社会、民主法治的方方面面,人大立法、监督工作的专业性很强,如果宣传报道工作专业性跟不上,将极大影响人大宣传工作的效果,甚至大打折扣。为此,人大理论工作研究会可以在开展大型课题研究和深度宣传工作前,先行与各工作委员会专家咨询组等智库开展沟通交流,形成工作机制,保障我市人大理论工作研究会的研究成果既具备理论性,又同时能够体现专业性和权威性,树立地方人大宣传工作“品牌”。

加大与社会合作平台的交流与合作共建。围绕市委重视的工作议题和上级人大要求的工作议题,选取一两项,通过与高等院校就有关议题进行合作研究,或邀请理论研究方面知名刊物的研究课题组共同参与研究,推动人大理论研究工作取得实实在在的进展,带动我市人大理论工作研究会相关工作提质增效。

树立正面激励导向,构建多元激励措施。树立正面激励导向方面,对于市人大常委会领导提出的课题或者所研究的人大理论课题获得常委会领导批示的,可以推荐参加赴先进地区人

大理论研究会进行横向考察学习;对于人大理论研究成果获得自治区人大常委会有关领导同志批示的,可以推荐到自治区人大理论工作研究会借调学习。通过上述措施,构建多元长效激励机制,不断强化人大理论工作研究会和机关宣传队伍建设。

进一步完善评议工作机制 努力提高人大评议工作质量和效果

——对当前我市人大常委会评议工作的再思考

张正卿

一、前言

在众多监督方式中,评议是一项地方各级人大常委长期以来在积极探索和运用的监督方式。就内蒙古自治区来说,1998年11月27日内蒙古自治区第九届人民代表大会常务委员会第六次会议通过了《内蒙古自治区各级人民代表大会代表评议工作条例》,是在2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》8年以前通过并实施的,该《条例》以地方人大常委会立法的形式,赋予了评议这一人大重要的监督工作手段以充分的法律依据。同时,根据内蒙古自治区各级人大常委会4年监督履职过程中遇到的评议工作实际情况和反馈问题,于2002年8月2日内蒙古自治区第九届人民代表大会常务委员会第三十一次会议,通过了《关于修改〈内蒙古自治区各级人民代表大会代表评议工作条例〉的决定》的修正案,对原来《条例》中的第五条、第十三条、第十四条、第十五条进行了修改,增加了第十六条,使得《条例》的表述更加严谨、全面,切实提高了内蒙古自治区各级人大常委会在人大评议监

督工作实务中的可操作性。可以说,这部《条例》对自治区各级人大常委会依法推进监督工作的意义非常重大。

回顾人大评议工作的发展轨迹和《内蒙古自治区各级人民代表大会代表评议工作条例(修正案)》执行以来,我市评议工作面临的新情况和新问题,借鉴其它地区人大评议工作的新发展成果,展望我市人大评议监督工作,或许对进一步完善推动我市人大评议监督工作能有所裨益。

二、我市人大评议工作取得了累累硕果

地方各级人大常委会长期把评议作为监督“一府两院”依法行政、公正司法的重要手段。就我市人大评议工作开展的历程来看,主要有以下几方面特点:一是人大评议工作模式探索和运用时间最长。在现行的监督方式中,人大评议这一监督方式是我国地方各级人大常委会监督工作实务中运用时间最长的一种具有刚性监督特征的工作手段。全国各级地方人大常委会组织开展的评议工作始于80年代,最早在个别省市探索试行,社会反响强烈。比如,1981年黑龙江省大庆市肇源县人大常委会开展的工作评议、1982年黑龙江省哈尔滨市南岗区人大常委会开展的工作评议、1984年重庆市南岸区人大常委会开展的述职评议、1985年辽宁省岫岩县人大常委会开展的工作评议、1986年河南省平顶山市舞钢区人大常委会开展的工作评议。我市的评议工作始于90年代,先行试点,之后逐步推广。90年代至今,我市不同时期的人大常委会均对评议工作做出积极探索推进,在完善人大评议工作机制、健全监督体系方面积累了大量工作经验。

二是人大评议对象涉及范围广泛。市、旗区两级人大常委会和苏木乡镇人大开展的评议工作涉及三个行政层级的多个部门。

我市先后开展过和正在开展的评议工作覆盖范围广泛：既有述职评议，又有工作评议。既有面向部门负责人的履职评议，又有为了向广大代表作出回应的代表意见建议办理工作情况评议。既有面向市旗两级政府组成部门、苏木乡镇“七站八所”的评议，又有面向法院、检察院法官和检察官的“两官”履职评议。2003年至2017年，市人大常委会先后分批次对市旅游局、市民政局、市科技局、市水利局、市民委、市地税局、市文化局、市环保局、市发展和改革委员会、市工商局、市统计局、市司法局、市气象局、市国土资源局、市人力资源和社会保障局负责人进行了述职评议。2019年开始，市人大常委会对法官、检察官履职情况进行“两官”履职评议。三是坚持党的领导。在市人大常委会开展评议工作前期，能够就评议对象、评议范围、评议方式等重点工作安排及时向市委请示报告，评议启动和评议过程中积极邀请市委联系人大工作的副书记等领导同志参加会议，评议结束后能够准确全面的将评议工作结果和评议成效向市委领导同志进行汇报。坚持党的领导、获得党委的大力支持是市、旗区两级人大常委会和苏木乡镇人大成功开展评议工作的重要前提。四是注重建章立制。2003年4月4日，市一届人大常委会八次会议通过了《鄂尔多斯市人民代表大会常务委员会述职评议办法》，《办法》第二十条规定：“市人大常委会组成人员和人大代表对述职人员提出的意见，由市人大常委会负责综合，形成评议整改意见，经市人大常委会主任会议研究，交述职人员进行整改，并抄报有关部门。”事实上，《办法》不仅规定了人大常委会组成人员的权力义务，同时，将《内蒙古自治区各级人民代表大会代表评议工作条例》精神融会贯通，对代表在评议监督的权力义务进行了明确。之后，在2011年8月2日召开的市二届人大常委会第二十

次会议上,通过了《鄂尔多斯市人大常委会专项工作评议办法(试行)》。2014年4月25日,出台了《鄂尔多斯市人民代表大会常务委员会关于听取审议专项工作报告满意度测评工作办法》。《专项工作评议办法(试行)》、《专项工作报告满意度测评工作办法》联同2016年7月5日出台的《鄂尔多斯市人大代表监督司法案件办理办法》,从制度上,为2019年开展的市人大常委会对法官、检察官履职情况进行“两官”履职评议作了充分探索。同时,《专项工作评议办法》、《专项工作报告满意度测评工作办法》联同《鄂尔多斯市人民代表大会建议、批评和意见办理办法》(于2002年7月27日鄂尔多斯市第一届人民代表大会常务委员会第五次会议通过,2015年4月16日鄂尔多斯市第三届人民代表大会常务委员会第十七次会议修订)和《鄂尔多斯市人大常委会重点处理的代表建议、批评和意见督办办法》(2014年10月27日鄂尔多斯市第三届人民代表大会常务委员会第22次会议通过),为2018年市人大常委会开展的对人大代表意见建议办理工作情况进行评议奠定了制度基础。同时,市人大常委会开展政府组成部门负责人履职评议工作,为此专门制定了《市人民政府组成部门主要负责人向市人大常委会报告履职情况实施办法》;五是具有首创精神。比如,据目前可查阅的档案资料显示,我市乡、苏木、镇一级人大的试点工作始于1995年,由当时的自治区人大常委会伊克昭盟工作委员会指导,在伊金霍洛旗和其它旗、市(县级)的部门乡、苏木、镇开展了人大代表评议试点工作,评议对象主要是法院、检察院、公安部门及其派出单位,评议工作由相关旗、市(县级)人大常委会具体实施,人大伊克昭盟工委具体跟踪指导。1996年,根据自治区人大常委会的安排,自治区人大常委会伊克昭盟工作委员会在伊金霍洛旗、鄂托克旗、杭锦旗

和全盟三分之一(当时共计41个)的苏木乡镇开展了人大代表评议工作,评议对象主要是公检法机关及派出单位,同时,把群众关注的政府重要职能部门及派出所也列入了评议对象。实际上,我市旗区一级可查阅的历史档案显示,准格尔旗人大常委会于1992年已开展了对3名副旗长和时任旗财政局、体改办、监察局3名负责人的述职评议,乌审旗人大常委会于1993年开展了工作评议,主要是听取当时乌审旗“一府两院”工作报告,对全旗群众普遍关心的、关系国计民生的问题听取专题报告,如潮区碱资源开发利用问题、社会治安综合治理条例执行情况等,并认真组织进行了评议;2010年前后,一些具备条件的旗区连续多年开展了“人大政协纪委”联合评议工作,成效显著;2019年在学习借鉴浙江省台州市人大常委会开展“法官”“检察官”评议的基础上,在我市首次开展“两官”履职评议工作,并按照先市级后旗区的原则,向旗区延伸,实现市旗两级同步全面推开。六是体现监督刚性。人大评议一般包含“票决”这一重要环节,有关部门如果对党委要求贯彻落实的工作、群众工作反映强烈的问题不能很好的解决落实,或者有勉强过关的思想是很难通过评议的。一方面,群众和代表反映强烈的内容会列入下一年度的人大常委会工作计划,成为评议议题。答复和整改如果没有实质性进展很难说服群众和代表。比如,2004年8月3日至4日,市人大常委会针对党委重视、群众反映强烈的热点议题,对市人民政府的3个组成部门负责人进行了评议。其中,1个部门的评议结果为:满意票8票,基本满意票3票,不满意票13票。因为满意票未过半数,市人大常委会将评议结果向市委作了汇报,评议结果为“不满意”;另一方面,人大评议工作的刚性还体现在对评议“满意”标准的规定方面。按照《鄂尔多斯市人大常委会专项

工作评议办法(试行)》的规定,我市人大常委会会议对专项评议工作进行测评,测评结果为“满意”或“不满意”两个档次。获得“满意”票数超过常委会组成人员百分之七十的,为满意;获得满意票数没有超过常委会组成人员百分之七十的,为不满意,并当场公布测评结果。《鄂尔多斯市人大常委会专项工作评议办法(试行)》的评分标准比《鄂尔多斯市人民代表大会常务委员会关于听取和审议专项工作报告满意度测评工作办法》的评分标准(满意度测评分为:“满意”、“基本满意”、“不满意”三个档次。满意票达到常委会全体组成人员的半数以上的,为测评满意。满意票不足半数,但加基本满意票达到半数以上的,为测评基本满意;满意票加基本满意票不足半数的,为测评不满意)更高。

三、评议工作长期以来面临的问题

长期以来,我市人大常委会开展的评议工作亮点纷呈,有效推进了我市民主法治建设进程。但是,在人大评议工作中还有一些长期存在的问题。

有的被评议部门一定程度上还存在认识不充分的问题。人大评议工作是方式,目的是推动问题得到妥善整改、有关工作机制能够得到完善。但是,在人大监督工作实践中,经常出现一些部门和单位,对人大监督工作的认识还不够高、或者认识还不够全面的问题。比如,简单地把人大评议工作当做是一般检查或考核。当然,人大监督工作带有对“一府两院”工作的监督检查性质,但是,人大监督工作秉持的原则始终是“在监督中支持,在支持中监督”。对“一府两院”工作中存在的问题,属于本级职责范围内的工作,通过评议等监督手段推动问题尽快解决,对于长期存在的超过市本级范围的事项,市人大及其常委会将通过与上级人大反馈等多种形式

式,协调推动问题解决。

评议工作制度还有进一步丰富的空间。人大评议工作取得了诸多亮点,完备的规章制度是其中之一。就新形势下,做好人大评议工作,当前还存在一定的修订空间。一方面,《鄂尔多斯市人大常委会专项工作评议办法(试行)》因为属于试行办法,一般情况下在制定出台两年后即告终止,而我市人大在这一《办法》出台前后作了大量的准备和调查研究工作。因此,对《办法》出台以来,在具体监督工作中,不论是发现的问题,还是积累的经验,都应当适时的予以总结,并把有关评议的工作经验,继续以制度的形式继承和固定下来。另一方面,评议工作应当针对有关部门的具体工作表现,制定不同的监督办法。比如,对连续两年、三年,在人大评议工作中勉强过关的部门,或者虽然在人大评议工作中被评为满意或基本满意,但是,有关部门在落实党委有关决策部署过程中,仍然存在落实不到位或广大群众负面反响强烈的,应该使用更加严格的评议标准,列入第二年评议工作计划,直至其存在问题得到较好的解决和整改为止。目前,我市人大评议工作主要运用的是《鄂尔多斯市人民代表大会常务委员会关于听取和审议专项工作报告满意度测评工作办法》,测评标准适中,在评议制度制定方面缺乏差异性制度组合,对有关部门的工作等量齐观,不便于细化监督工作。

部分委员和代表的履职能力还需进一步提升。人大评议工作是一项非常严肃的监督工作,但是在具体工作中,往往会因为委员结构、比例等因素制约,加之,一些专业技术人大代表、农牧民人大代表、工商业人大代表等平时忙于生产等原因,参与前期调查研究的委员和代表人数还不够多,或者尽管能够参与调研,但是对评议

对象的工作的了解仍然只是表面的理解。导致参与评议的工作过程中,偶尔会出现凭印象打分的情况,一定程度上影响了人大评议的工作效果。

有的人大评议工作过程中有时还存在缺乏专业人才的情况。尽管,人大及其常委会监督范围涉及行政机关、司法机关、检察机关等各个部门,内容涉及经济社会、民主法治的方方面面,但是,真正落实到监督议题上的时候,往往需要体现人大监督工作的专业水平。在这方面,我市人大评议工作中还存在专业人才不足的短板。以“两官”履职评议为例,自治区各盟市人大及其常委会之间横向比较,我市虽然在创新人大司法监督方式方面走在了全自治区前列,但是在对“两官”履职的具体评议工作的时候,市本级人大代表花名册里往往会出现具备参与评议“两官”的专业法律人才库存不足的情况,具有律师执业资质或具有丰富法院、检察院等司法机关工作经验的代表少之又少,而具备专业素养的人员却因为没有代表身份,无法参与具体的监督和评议工作。同样是因为专业人才不足,导致市本级人民代表大会下设的法治委员会的职能发挥的还不够充分,在开展司法领域或其他领域人大评议工作的过程中,与适应新时代人大监督工作的高标准、严要求还有一定差距。

《评议意见》办理还需要进一步跟踪问效。《评议意见》转发有关部门后,一般由受评议部门按照工作要求的时限对评议意见做出答复处理。目前,有的《评议意见》办理部门对评议中发现和反馈的问题进行整改存在平均用力的情况。人大评议工作中重点强调的某一个方面或几个方面的重点问题,没有在整改中有侧重的体现出来。而各级人大常委会对于有关部门负责人一般也很少启

动约谈、质询等带有明显刚性特征的监督方式,推动问题进一步解决。

四、继续做好各项评议工作,探索补足短板新机制

2021年年末,市人大常委会已将下一年度开展的评议工作列入工作计划草案,人大评议将继续作为一种重要的履职监督手段在我市民主法治建设的第一线发挥重要作用。为此,提出几点设想。

(一)加大评议工作宣传力度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,不论是行政机关、司法机关、检察机关,都应该树立主动接受人大及其常委会监督的法治意识。既不空谈成绩,也不回避问题,讳疾忌医。要树立正确的权力观就要自觉接受人大监督,通过人大评议等监督工作中发现的问题,改进工作、优化服务。人大机关要通过邀请有关部门负责人参加调研、视察、执法检查、恳谈会等方式,形成共识、凝聚合力,消除疑虑,推动有关部门正确认识评议工作。

(二)与时俱进,进一步完善评议规章制度。人大各项工作的法治性、程序性都很强,完善规章制度是确保各项监督工作沿着法治轨道良性运行的重要保障。因此,对以往工作中发现的新情况、新问题,要在有关规章制度中作出回应和体现,便于下一步深化人大评议等监督工作的过程中能够顺利推进。对于以往工作中形成的新经验、新作法,也应该在制度中予以明确和固定下来,确保人大评议等监督工作能够与时俱进,不断创新人大监督工作机制,展现人大监督工作新活力。

(三)丰富代表委员培训方式,为好质量开展评议工作夯实基础。代表和委员是人大及其常委会履行立法、监督等职权的基础,

各级人大及其常委会通过健全代表和委员履职管理办法、丰富代表和委员课程学习体系等多种办法,努力提升代表和委员的履职能力。但是,在学习成果转化为议事能力方面还缺乏比较具有可行性的检验方法。因此,建议探索建立常委会领导在人大开展满意度测评、专项工作评议、履职评议等重大监督工作前,开展与常委会委员、代表谈话等方式,充分了解参与人大监督工作的委员和代表的履职能力、对拟评议工作的议事能力。如果有关委员和代表对拟评议内容缺乏基本的认知和客观的判断,应当采取增加由人大选任联我组织的专题培训、代表小组专题学习活动等等,提升代表和委员的评议能力。

(四)适度提升专业人才在人大代表中的比例。只有提高具有专业背景的人大代表的比例,才能切实为人大及其常委会开展有效监督提供了人才保障。新时代我市人大及其常委会各项工作的发展,离不开方方面面专业技术人员的参与。要围绕市第五届人大常委会的立法、监督等领域的工作内容,结合换届选举工作要求,充实人代会各委员会人员力量,选好选精能够胜任司法监督、财经监督方面的专业人才,完善人代会各委员会工作人员履职管理办法,为我市人大评议等监督工作高效开展提供人才支撑。

(五)强化《评议意见》的跟踪落实和问效问责。人大及其常委会的各项工作能不能收到实效,关键要看发现问题的整改效果。人大评议工作影响力范围广、社会舆论关注度高,一旦出现评议轰轰烈烈、整改虎头蛇尾,将严重损害人大及其常委会监督工作的严肃性和有关工作的公信力与权威性。因此,对于人大及其常委会开展的各项视察、执法检查、专题询问、评议等重要监督工作,一方面要抓好前期的选题策划与调查研究,另外一方面还要把工作重

点放到《评议意见》的整改等问题的解决与落实方面。对于一些对人大评议意见敷衍了事的要通过将评议意见在人大常委会官方网站和微信公众号、人大代表履职平台公示,约谈部门负责人。对屡评屡犯的有关部门,必要时采取特定问题调查等监督手段,确保人大评议等监督工作见到成效、收到实效。

增强新时代地方人大监督刚性的思考

王晓宇

习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话指出,要用好宪法赋予人大的监督权,实行正确监督、有效监督、依法监督。各级党委要把人大工作摆在重要位置,支持人大及其常委会依法行使职权、开展工作,指导和督促“一府一委两院”自觉接受人大监督。栗战书委员长也多次强调,人大及其常委会的监督职权是宪法和法律赋予的,监督的范围、内容、方式、程序都是法定的,既是权力,更是责任。要切实担负起法定监督职责,坚决纠正人大监督工作中的“粗、宽、松、软”等情况,敢于动真碰硬,抓住突出问题,督促有关国家机关改进工作、完善制度、有效实施法律。中央人大工作会议更是对人大正确监督、有效监督、依法监督提出了新的更高要求。本文将浅析地方人大监督工作几个关键问题,试析当前针对人大监督刚性问题出现的认识误区,剖析地方人大常委会监督刚性不足的原因,并提出探索改进方向。

一、需要明析的几个关键问题

所谓监督权。本文所指监督权专指人大及其常委会的监督权。监督权是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权。习近平总书记强调:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”人大监督的目的在于确保宪法和法律得到正确实施,维护社

会主义法制的统一、尊严和权威;确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使,推进“一府一委两院”依法行政、开展监察、公正司法和改进工作;确保公民、法人和其他组织的合法权益得到切实尊重和维护。所以,人大监督权是代表人民进行的最为根本的监督,最全面、最直接地体现了我国的一切权力属于人民,具有最高的权威性。

人大监督工作的发展演变。1979年,十一届三中全会重建人民代表大会制度,人大监督制度随之逐步建构和丰富。1982年,“八二宪法”扩大了常委会权限,同时增设专门委员会以提高常委会工作质效。1986年,地方组织法明确赋予地方人大常委会质询、特定问题调查、撤职等监督权限,地方人大常委会监督制度首次从宪法向法律延伸。1993年,全国人大常委会通过《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》,对人大监督实践经验予以总结固定。1999年、2000年,全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》《关于加强经济工作监督的决定》,人大对经济工作的监督逐步规范明确。2005年,中共中央转发《关于进一步发挥全国人大代表作用加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,指出要进一步健全监督机制、完善监督制度,明确监督工作坚持党的领导、集体行使监督职权、不包办代替的原则。2007年,《监督法》“二十年磨一剑”终于颁布实施,对常委会监督权限、形式和程序等内容作出规定,常委会监督工作在法律层面有了系统明确和规范。与此同时,我区人大监督工作也在探索中前进,1990年自治区七届人大常委会三次会议通过的《自治区人民代表大会议事规则》;2020年自治区十三届人大常委会通过了《关于增强人大监督工作时效的办法》,四十余载,地方人大监督从制度到实践都形成了有

益经验。

人大监督的概念限定。本文所述人大监督指各级人大及其常委会监督工作,且更偏重于地方人大常委会监督工作。限定人大监督概念范围,出于两个方面原因,一是人民代表大会受会期、规模、议程等因素影响,在深入行使监督权方面是受限制的,无法全面、持续、深入地开展监督工作,而常委会在监督时效、程度和频次等方面具有天然优势。二是作为人大监督工作的根本法律,2007年颁布实施的《监督法》全称为《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,其所指向的监督主体是各级人大常委会,七种监督方式的执行主体也是各级人大常委会。

人大监督的“刚性”。作为人大四大法定职权之一,监督的权威至关重要,而人大监督权威性的重要体现就在于其所具有的刚性,这也是本文要具体研究讨论的一个问题。人大监督“刚性”,其内涵主要表现在两个方面,一是监督方式法定。人大有权根据监督内容的需要选择多种监督方式,这些监督方式在法律上都有明确的规定、界线。二是监督效力强制。人大的监督是根据监督法的规定进行的监督行为,是以国家强制力为保障实施的行为规范。

二、关于加强人大监督刚性的几种认识误区

工作力量不足。所谓工作力量不足一般被认为体现在“力”和“量”两方面。“力”主要是主动意识欠缺。人大在很长一段时间被视为“二线”,领导包括机关干部自身的思想受这种认识影响,主动性、专业性上的懈怠不同程度存在。“量”主要是人员编制过少。以我市情况来看,市人大各委员会的工作人员两到三人,旗区级“一人一委”的情况很普遍,乡镇人大主席团工作人员配备更少。但是,这个维度下的工作力量不足似乎不足以对人大监督的刚性产

生影响。常委会工作人员在具体监督工作中仅有协调、保障、服务、辅助之责,没有任何决定监督方向、内容和结果的权力,辅助者并不会对监督事项产生决定性的影响,也很难导致监督刚性的长期不足。所以,工作力量不足并非影响人大监督刚性的根源。

“刚性”监督方式运用不足。监督法规定的七类法定监督方式中,询问和质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定三类为刚性监督,但这三种监督方式在监督实践中鲜有使用。因此,有观点认为,回避和放弃使用刚性监督方式,是地方人大常委会监督刚性不足的主要表现之一。此种观点有直观上的正确性,但细思欠妥。首先,七类法定监督方式以法规的形式确定,本身具有明确的强制力,只过后三类监督方式是以监督对象存在确切过错为启动条件,特定情形下方可适用,使用率不高自然正常。其次,人大监督是否具有刚性,不应以作出处置性监督结论或责任追究的频次作为评判标准。如,刑事法律对犯罪多做出严厉处罚,民事、商事法律少用惩戒式的法律结论,我们就认为刑法具有刚性,民商法律就刚性不足?因此,监督刚性的实现,并不在于选择何种监督方式或作出何种监督结论。

“寓支持于监督之中”的理解谬误。人大监督工作中监督与支持的关系,从彭真同志始,历任全国人大常委会委员长都有过论述和强调,发展至今“寓支持于监督之中”为主流提法。而长久以来,地方人大对于二者关系的认识和把握有所偏差,隐隐将支持视为削减监督刚性的原由,导致监督失之于宽、失之于软的局面。习近平总书记指出:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”可见,权力制约是监督的本质属性,没有监督就谈不上支持。

故在二者关系中,监督是支持的根本前提,是支持的一种手段,而支持是监督的终极目标。肯定成绩是支持,对劣处加以监督并督促整改,是更高层次的支持。只肯定成绩,不谈查漏洞、补短板的支撑,本身是对支持与监督的割裂,是“伪支持”。

三、地方人大常委会监督刚性不足的深层原因

习近平总书记在中央人大工作会议上用好制度、伟大创造全新政治制度对人民代表大会制度作出重要论断。60多年来特别是改革开放40多年来,人民代表大会制度伴随着中国特色社会主义理论创新,伴随着中国特色社会主义民主政治建设的进步,始终保持着根本政治制度的性质、地位和作用,并不断发展完善。人大监督职权也伴随着人大制度发展而不断改进,逐步形成今时今日之模式和工作格局。这从一个侧面说明,我们对人大监督刚性的追求是制度的“发展之痛”,是民主政治的“成长之痛”,是当前一个时期我国经济、社会、政治、文化发展的综合影响下,适应我国现阶段民主政治建设需求的当然产物。这个判断并不是说人大监督不需要刚性、不需要改进,而是说新时代的人大监督工作必须与时俱进,适应新时代的发展要求。这也为我们挖掘人大监督刚性问题的深层原因奠定一个基调,就是在坚持制度自信的基础上寻求加强和改进。

政治文化发展速度还不适应新时代人大监督工作。政治文化是其长期政治实践的产物,深刻影响公众观念意识,也直接影响和制约着政治制度的发展。习近平总书记提出全过程人民民主的重大理念,指出我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序,而且有完整的参与实践,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。时至今日,我们发现,我们政治文

化的发展速度与我们对文化自信的强烈要求、与制度完备程度是不相称的。人民群众中“清官情结”仍然存在,对“人治”的期望还占主力,参与民主政治的主体意识薄弱,把人大归为“大政府”的认识顽固,这些在信访工作压力不降反增、在民众参政议政热情不高都有具体体现。行政机关中,“官本位”“衙门思想”尚存,这一点从各级纪委监委对“形式主义”“官僚主义”不遗余力的整治打击中可见一斑。这样的社风、政风影响下,人大监督权威的树立确实将是一个艰辛而漫长的过程。

制度框架下的实践创新力度不强。考察四十多年来地方人大监督工作的发展,以及《监督法》二十年艰难立法进程,我们不难发现《监督法》是目前人大监督工作的纲领指南,但我们在监督实践中往往将其视为约束之法、实体之法,忽视它是一部原则性大于操作性的“精神”之法、“程序”之法,进而导致我们缺乏“法无禁止即可为”的监督实践创新。《监督法》对法律程序、法定权责规定详细,对法律后果鲜有表述,如果将这部程序法用作实体法,监督工作裹足不前是必然的。依循上位法之精神,进行监督方式上的探索创新,并适时通过地方立法予以固定,是完全可取且必要的,如,2020年自治区人大通过的《关于增强人大监督工作时效的办法》就是很好的尝试。

代表履职能力和作用发挥存在短板。地方人大的监督刚性是依靠地方各级人大代表主动参与作为,以凝聚起深厚民意来推动的。代表履职能力不足的根源既有自身素质的原因,制度建设方面的原因,也有地方人大监督工作“行政化”,“开门监督”“民主监督”淡化甚至趋同于行政内部监督的原因。但近年来,地方人大也在逐步重视对于代表工作的服务保障,各级组织部门对代表资格

越加严格的把关、常委会对代表能力持之以恒的培训以及社会舆论对代表行为更为密切的关注,促使代表素质有了相当程度的提升,但未来代表想不想、能不能履职的问题有待引起新的重视,这也呼唤我们在工作方式和机制设计上有更高超、更深层次的谋划。

四、增强新时代地方人大监督刚性的建议

综上,我们可以明确一个思路,那就是提升地方人大监督刚性是民主法治建设和国家经济社会文化发展的现实选择,必然也是一个漫长且艰辛的过程,刚性之提升有赖于系统性的思考与推进,同时也需要局部创新破题,以下提出几项在细微层面可操作、可探索的对策。

坚定党的领导这一最高政治原则。人大工作只有始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,才能保证沿着正确的政治方向不断前进,这得到了历史和实践的充分证明。人大监督必须坚持在党委领导下开展,在党委支持下深入,监督工作计划、重大监督议题、重要监督工作情况由党组及时向市委请示报告,把监督和支持“一府一委两院”工作有机统一起来,确保法律法规得到有效实施,推动市委决策部署贯彻落实。

重视现代民主法治文化的培育。改变传统政治文化以培训讲座等灌输方式为主的宣传方式,培养参与型民主政治文化,使公众在感受常委会监督的过程中,在同监督主体、监督对象的互动中,能够自发且主动地生成民主法治意识,并转化为激发监督刚性的内在动力。要扩大公众参与监督的广度,提供充分的信息获取平台,如运用好“智慧人大”、网络平台等,让民主政治训练,不仅覆盖监督对象和人大代表等少数群体,更涵盖广大公众。要提高公众参与监督的深度,建立硬性的公众意见回应机制,提高行使监督权

的积极主动性。要重视新闻舆论监督对形成浓厚的民主法治氛围的积极作用,比如对专题询问、质询等监督方式和听证、专项工作报告汇报、常委会审议等监督环节,利用电视、网络和新媒体等途径进行同步直播报道,使广大公众能够感受和了解监督的具体过程。

综合运用监督方式打好人大监督“组合拳”。要根据宪法和监督法的要求,健全完善各项刚性监督形式的相关制度,使法定监督方式都有相应的工作规程、评价体系,成为制度性的安排。要积极创新工作思路,创新工作方法,综合运用视察调研、听取审议专项工作报告、执法检查、专题询问、满意度测评等多种监督方式,打好监督组合拳,增强监督刚性,通过“一竿子插到底”持续监督问效,让政府部门切实感受到监督压力,主动落实责任、推进工作,加快推进经济社会发展各项事业。要打造跟踪监督闭环,建立人大监督的工作清单、任务清单、责任清单,实行清单式运作、销号式管理,精准发力、久久为功。

强化监督结果运用展示工作刚性。在审议意见、满意度测评结果交由监督对象研究处理的基础上,应选择将党委关注、群众关心的重点议题监督结果,及时提请党委研究,作为干部日常考核、提拔使用、评先评优的依据加以采纳。要把代表议案建议督办工作纳入监督计划,特别要对连续多年反复提出的议案建议集中督办,加强对办理效果的评估,强化结果导向。对该办能办而不办的议案建议要通过专题询问、听取专项工作报告等方式督促办理。要强化七种监督方式的监督结论和法律后果,对违反法定程序、监督结论落实不力的必须启动问责追责。

提升刚性监督能力。要充分发挥人大及各级人大代表的作

用,不断完善代表履职服务保障体系,为代表参与监督工作提供高效便捷服务,推动代表自觉密切联系人民群众。要建立代表考核机制和代表退出机制,形成代表高质量履职的推动力。要积极引入第三方等社会力量有序参与,建立运行“人大智库”,为人大监督工作提供科学、独立、客观的决策参考,增强人大监督工作的科学性和权威性。要严控代表比例结构,注重挖掘代表中的专业人才,在监督工作中发挥好专业优势。要善于引入其他监督力量,如在民生事项票决制中引入监察监督,形成监督合力。要延续《监督法》精神,在监督工作实践中敢于创新,敢于将有益实践经验写入地方法规予以肯定并进行规范。

持续用力 久久为功 为实现“双碳”目标贡献人大力量

王晓宇

习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话指出,要用好宪法赋予人大的监督权,实行正确监督、有效监督、依法监督。各级党委要把人大工作摆在重要位置,支持人大及其常委会依法行使职权、开展工作,指导和督促“一府一委两院”自觉接受人大监督。栗战书委员长也多次强调,人大及其常委会的监督职权是宪法和法律赋予的,监督的范围、内容、方式、程序都是法定的,既是权力,更是责任。要切实担负起法定监督职责,坚决纠正人大监督工作中的“粗、宽、松、软”等情况,敢于动真碰硬,抓住突出问题,督促有关国家机关改进工作、完善制度、有效实施法律。中央人大工作会议更是对人大正确监督、有效监督、依法监督提出了新的更高要求。本文将浅析地方人大监督工作几个关键问题,试析当前针对人大监督刚性问题出现的认识误区,剖析地方人大常委会监督刚性不足的原因,并提出探索改进方向。

一、需要明析的几个关键问题

所谓监督权。本文所指监督权专指人大及其常委会的监督权。监督权是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权。习近平总书记强调:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本

要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”人大监督的目的在于确保宪法和法律得到正确实施,维护社会主义法制的统一、尊严和权威;确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使,推进“一府一委两院”依法行政、开展监察、公正司法和改进工作;确保公民、法人和其他组织的合法权益得到切实尊重和维护。所以,人大监督权是代表人民进行的最为根本的监督,最全面、最直接地体现了我国的一切权力属于人民,具有最高的权威性。

人大监督工作的发展演变。1979年,十一届三中全会重建人民代表大会制度,人大监督制度随之逐步建构和丰富。1982年,“八二宪法”扩大了常委会权限,同时增设专门委员会以提高常委会工作质效。1986年,地方组织法明确赋予地方人大常委会质询、特定问题调查、撤职等监督权限,地方人大常委会监督制度首次从宪法向法律延伸。1993年,全国人大常委会通过《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》,对人大监督实践经验予以总结固定。1999年、2000年,全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》《关于加强经济工作监督的决定》,人大对经济工作的监督逐步规范明确。2005年,中共中央转发《关于进一步发挥全国人大代表作用加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,指出要进一步健全监督机制、完善监督制度,明确监督工作坚持党的领导、集体行使监督职权、不包办代替的原则。2007年,《监督法》“二十年磨一剑”终于颁布实施,对常委会监督权限、形式和程序等内容作出规定,常委会监督工作在法律层面有了系统明确和规范。与此同时,我区人大监督工作也在探索中前进,1990年自治区七届人大常委会三次会议通过的《自治区人民代表大会议事规则》;

2020年自治区十三届人大常委会通过了《关于增强人大监督工作时效的办法》,四十余载,地方人大监督从制度到实践都形成了有益经验。

人大监督的概念限定。本文所述人大监督指各级人大及其常委会监督工作,且更偏重于地方人大常委会监督工作。限定人大监督概念范围,出于两个方面原因,一是人民代表大会受会期、规模、议程等因素影响,在深入行使监督权方面是受限制的,无法全面、持续、深入地开展监督工作,而常委会在监督时效、程度和频次等方面具有天然优势。二是作为人大监督工作的根本法律,2007年颁布实施的《监督法》全称为《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,其所指向的监督主体是各级人大常委会,七种监督方式的执行主体也是各级人大常委会。

人大监督的“刚性”。作为人大四大法定职权之一,监督的权威至关重要,而人大监督权威性的重要体现就在于其所具有的刚性,这也是本文要具体研究讨论的一个问题。人大监督“刚性”,其内涵主要表现在两个方面,一是监督方式法定。人大有权根据监督内容的需要选择多种监督方式,这些监督方式在法律上都有明确的规定、界线。二是监督效力强制。人大的监督是根据监督法的规定进行的监督行为,是以国家强制力为保障实施的行为规范。

二、关于加强人大监督刚性的几种认识误区

工作力量不足。所谓工作力量不足一般被认为体现在“力”和“量”两方面。“力”主要是主动意识欠缺。人大在很长一段时间被视为“二线”,领导包括机关干部自身的思想受这种认识影响,主动性、专业性上的懈怠不同程度存在。“量”主要是人员编制过少。以我市情况来看,市人大各委员会的工作人员两到三人,旗区级“一

人一委”的情况很普遍,乡镇人大主席团工作人员配备更少。但是,这个维度下的工作力量不足似乎不足以对人大监督的刚性产生影响。常委会工作人员在具体监督工作中仅有协调、保障、服务、辅助之责,没有任何决定监督方向、内容和结果的权力,辅助者并不会对监督事项产生决定性的影响,也很难导致监督刚性的长期不足。所以,工作力量不足并非影响人大监督刚性的根源。

“刚性”监督方式运用不足。监督法规定的七类法定监督方式中,询问和质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定三类为刚性监督,但这三种监督方式在监督实践中鲜有使用。因此,有观点认为,回避和放弃使用刚性监督方式,是地方人大常委会监督刚性不足的主要表现之一。此种观点有直观上的正确性,但细思欠妥。首先,七类法定监督方式以法规的形式确定,本身具有明确的强制力,只过后三类监督方式是以监督对象存在确切过错为启动条件,特定情形下方可适用,使用率不高自然正常。其次,人大监督是否具有刚性,不应以作出处置性监督结论或责任追究的频次作为评判标准。如,刑事法律对犯罪多做出严厉处罚,民事、商事法律少用惩戒式的法律结论,我们就认为刑法具有刚性,民商法律就刚性不足?因此,监督刚性的实现,并不在于选择何种监督方式或作出何种监督结论。

“寓支持于监督之中”的理解谬误。人大监督工作中监督与支持的关系,从彭真同志始,历任全国人大常委会委员长都有过论述和强调,发展至今“寓支持于监督之中”为主流提法。而长久以来,地方人大对于二者关系的认识和把握有所偏差,隐隐将支持视为削减监督刚性的原由,导致监督失之于宽、失之于软的局面。习近平总书记指出:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本

要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”可见,权力制约是监督的本质属性,没有监督就谈不上支持。故在二者关系中,监督是支持的根本前提,是支持的一种手段,而支持是监督的终极目标。肯定成绩是支持,对劣处加以监督并督促整改,是更高层次的支持。只肯定成绩,不谈查漏洞、补短板的支持,本身是对支持与监督的割裂,是“伪支持”。

三、地方人大常委会监督刚性不足的深层原因

习近平总书记在中央人大工作会议上用好制度、伟大创造全新政治制度对人民代表大会制度作出重要论断。60多年来特别是改革开放40多年来,人民代表大会制度伴随着中国特色社会主义理论创新,伴随着中国特色社会主义民主政治建设的进步,始终保持着根本政治制度的性质、地位和作用,并不断发展完善。人大监督职权也伴随着人大制度发展而不断改进,逐步形成今时今日之模式和工作格局。这从一个侧面说明,我们对人大监督刚性的追求是制度的“发展之痛”,是民主政治的“成长之痛”,是当前一个时期我国经济、社会、政治、文化发展的综合影响下,适应我国现阶段民主政治建设需求的当然产物。这个判断并不是说人大监督不需要刚性、不需要改进,而是说新时代的人大监督工作必须与时俱进,适应新时代的发展要求。这也为我们挖掘人大监督刚性问题的深层原因奠定一个基调,就是在坚持制度自信的基础上寻求加强和改进。

政治文化发展速度还不适应新时代人大监督工作。政治文化是其长期政治实践的产物,深刻影响公众观念意识,也直接影响和制约着政治制度的发展。习近平总书记提出全过程人民民主的重大理念,指出我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序,而且有

完整的参与实践,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。时至今日,我们发现,我们政治文化的发展速度与我们对文化自信的强烈要求、与制度完备程度是不相称的。人民群众中“清官情结”仍然存在,对“人治”的期望还占主力,参与民主政治的主体意识薄弱,把人大归为“大政府”的认识顽固,这些在信访工作压力不降反增、在民众参政议政热情不高都有具体体现。行政机关中,“官本位”“衙门思想”尚存,这一点从各级纪委监委对“形式主义”“官僚主义”不遗余力的整治打击中可见一斑。这样的社风、政风影响下,人大监督权威的树立确实将是一个艰辛而漫长的过程。

制度框架下的实践创新力度不强。考察四十多年来地方人大监督工作的发展,以及《监督法》二十年艰难立法进程,我们不难发现《监督法》是目前人大监督工作的纲领指南,但我们在监督实践中往往将其视为约束之法、实体之法,忽视它是一部原则性大于操作性的“精神”之法、“程序”之法,进而导致我们缺乏“法无禁止即可为”的监督实践创新。《监督法》对法律程序、法定权责规定详细,对法律后果鲜有表述,如果将这部程序法用作实体法,监督工作裹足不前是必然的。依循上位法之精神,进行监督方式上的探索创新,并适时通过地方立法予以固定,是完全可取且必要的,如,2020年自治区人大通过的《关于增强人大监督工作时效的办法》就是很好的尝试。

代表履职能力和作用发挥存在短板。地方人大的监督刚性是依靠地方各级人大代表主动参与作为,以凝聚起深厚民意来推动的。代表履职能力不足的根源既有自身素质的原因,制度建设方面的原因,也有地方人大监督工作“行政化”,“开门监督”“民主监

督”淡化甚至趋同于行政内部监督的原因。但近年来,地方人大也在逐步重视对于代表工作的服务保障,各级组织部门对代表资格越加严格的把关、常委会对代表能力持之以恒的培训以及社会舆论对代表行为更为密切的关注,促使代表素质有了相当程度的提升,但未来代表想不想、能不能履职的问题有待引起新的重视,这也呼唤我们在工作方式和机制设计上有更高超、更深层次的谋划。

四、增强新时代地方人大监督刚性的建议

综上,我们可以明确一个思路,那就是提升地方人大监督刚性是民主法治建设和国家经济社会文化发展的现实选择,必然也是一个漫长且艰辛的过程,刚性之提升有赖于系统性的思考与推进,同时也需要局部创新破题,以下提出几项在细微层面可操作、可探索的对策。

坚定党的领导这一最高政治原则。人大工作只有始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,才能保证沿着正确的政治方向不断前进,这得到了历史和实践的充分证明。人大监督必须坚持在党委领导下开展,在党委支持下深入,监督工作计划、重大监督议题、重要监督工作情况由党组及时向市委请示报告,把监督和支持“一府一委两院”工作有机统一起来,确保法律法规得到有效实施,推动市委决策部署贯彻落实。

重视现代民主法治文化的培育。改变传统政治文化以培训讲座等灌输方式为主的宣传方式,培养参与型民主政治文化,使公众在感受常委会监督的过程中,在同监督主体、监督对象的互动中,能够自发且主动地生成民主法治意识,并转化为激发监督刚性的内在动力。要扩大公众参与监督的广度,提供充分的信息获取平台,如运用好“智慧人大”、网络平台等,让民主政治训练,不仅覆盖

监督对象和人大代表等少数群体,更涵盖广大公众。要提高公众参与监督的深度,建立硬性的公众意见回应机制,提高行使监督权的积极主动性。要重视新闻舆论监督对形成浓厚的民主法治氛围的积极作用,比如对专题询问、质询等监督方式和听证、专项工作报告汇报、常委会审议等监督环节,利用电视、网络和新媒体等途径进行同步直播报道,使广大公众能够感受和了解监督的具体过程。

综合运用监督方式打好人大监督“组合拳”。要根据宪法和监督法的要求,健全完善各项刚性监督形式的相关制度,使法定监督方式都有相应的工作规程、评价体系,成为制度性的安排。要积极创新工作思路,创新工作方法,综合运用视察调研、听取审议专项工作报告、执法检查、专题询问、满意度测评等多种监督方式,打好监督组合拳,增强监督刚性,通过“一竿子插到底”持续监督问效,让政府部门切实感受到监督压力,主动落实责任、推进工作,加快推进经济社会发展各项事业。要打造跟踪监督闭环,建立人大监督的工作清单、任务清单、责任清单,实行清单式运作、销号式管理,精准发力、久久为功。

强化监督结果运用展示工作刚性。在审议意见、满意度测评结果交由监督对象研究处理的基础上,应选择将党委关注、群众关心的重点议题监督结果,及时提请党委研究,作为干部日常考核、提拔使用、评先评优的依据加以采纳。要把代表议案建议督办工作纳入监督计划,特别要对连续多年反复提出的议案建议集中督办,加强对办理效果的评估,强化结果导向。对该办能办而不办的议案建议要通过专题询问、听取专项工作报告等方式督促办理。要强化七种监督方式的监督结论和法律后果,对违反法定程序、监

督结论落实不力的必须启动问责追责。

提升刚性监督能力。要充分发挥人大及各级人大代表的作用,不断完善代表履职服务保障体系,为代表参与监督工作提供高效便捷服务,推动代表自觉密切联系人民群众。要建立代表考核机制和代表退出机制,形成代表高质量履职的推动力。要积极引入第三方等社会力量有序参与,建立运行“人大智库”,为人大监督工作提供科学、独立、客观的决策参考,增强人大监督工作的科学性和权威性。要严控代表比例结构,注重挖掘代表中的专业人才,在监督工作中发挥好专业优势。要善于引入其他监督力量,如在民生事项票决制中引入监察监督,形成监督合力。要延续《监督法》精神,在监督工作实践中敢于创新,敢于将有益实践经验写入地方法规予以肯定并进行规范。

在推进乡村振兴中发挥人大作用

张舒然

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，对新发展阶段优先发展农业农村、全面推进乡村振兴作出总体部署，为做好当前和今后一个时期“三农”工作指明了方向。全面推进乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务，地方人大在乡村振兴的战略任务中应该发挥以下几个方面的作用。

一是决策作用。地方人大要认真行使法律赋予的重大事项决定权，为乡村振兴把好关，掌好舵。要认真审查好乡村振兴的具体战略规划。战略规划是一个地方推进乡村振兴的纲领性文件，规划的好坏直接关系到乡村振兴的成败。地方人大必须在吃透上面精神、深入调查研究以及掌握本地实际的基础上，认真审查政府提出的战略规划。同时，要认真审查好政府投资的重点，看政府财政投入是否符合中央关于“坚持农业农村优先发展，坚持农业现代化与农村现代化一体设计、一并推进”的要求。如，在2020年听取审议市政府关于巩固脱贫攻坚工作报告时，鄂尔多斯市人大重点关注脱贫攻坚长效机制的建立情况，有效督促政府加快制定巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的政策措施，推动减贫战略和工作体系平稳转型。同时，市人大常委会从有关部门抽调人员组成调查组，对全市产业发展、嘎查村集体经济发展、“两不愁三保

障”突出问题整改、提升产业发展管理服务水平、建立稳定财政投入机制、完善风险防范机制、健全防范返贫预警监测机制等方面进行调研,掌握了大量翔实的第一手材料提出意见和建议。报告得到了常委会组成人员、人大代表及各有关部门的广泛认可,并为市委、政府决策提供了很多很好的建议和意见。

二是监督作用。地方人大要充分行使法律特别是监督法赋予的监督职权,确保乡村振兴规划和措施落实到位。一是要采取听取和审议专项工作报告、执法检查等监督形式,加强对规划、投资项目、惠农政策落实情况的监督,发现问题,及时向政府提出审议意见,以利改进工作。如鄂尔多斯市人大常委会2016年到2020年,连续五年把脱贫攻坚作为重点监督事项,全力助推脱贫攻坚工作,形成脱贫工作推进到哪里,人大监督就跟进到哪里的监督机制。组织调研组通过实地考察、入户走访、座谈交流等方式,近年来开展了两次专题调研、一次专题询问、两次跟踪督查。市人大常委会通过积极履行自身的法定职责,推动我市脱贫攻坚工作上了一个新台阶。二是要加强对政府“官员”的监督。对于那些与农村、农民感情不深,不愿意与农民打交道、办实事的“官员”,要敢于说“不”,要运用履职评议、质询、撤职、罢免或等手段,加强监督,促进乡村建设行动取得明显成效。如2020年,鄂尔多斯市人大常委会对市林草局主要负责人开展了履职评议工作,市四届人大常委会第二十二次会议听取和审议了市林草局主要负责人的履职情况报告。同时把整改环节列为本次履职评议工作的重中之重,紧紧盯住问题的整改落实,乡村面貌发生显著变化,乡村发展活力充分激发,乡村文明程度得到新提升,农村发展安全保障更加有力,农民获得感、幸福感、安全感明显提高。

三是推动作用。要加强民主法治建设,运用执法检查、规范性文件备案审查等监督手段,推进乡风文明和乡村社会治理,创造一个有利于社会主义现代化新农村建设的和谐法治环境。要加强调查研究,向政府提出切实可行的意见和建议。如今年以来,由鄂尔多斯市人大常委会牵头,采取执法检查、执法调研等方式,对国家主要的农牧业法律和自治区相关法规的贯彻执行情况开展了法律监督,先后开展了农产品质量安全法、草原法“一法一条例”、动物防疫法“一法一条例”、野生动物保护法、畜牧法等执法检查和执法调研。通过听取执法主体汇报、听基层和农牧民群众的反映、实地考察检查,提出解决问题的对策建议、目标及办理时限要求,提出的意见建议交办政府后,及时跟踪督办,确保了有关要求落到实处。

四是示范作用。相当一部分市、县、乡人大代表来自农村牧区基层,很多还是村干部,充分发挥他们的作用,对促进乡村振兴将起到重要的作用。首先,要发挥代表的宣传、带头和引导作用。要动员组织基层代表积极向农村牧区群众宣传大力实施乡村建设行动的意义、内容和方法,激发广大农民参与农村牧区治理的热情。如鄂尔多斯市人大常委会大力宣传农产品质量安全法、草原法“一法一条例”、动物防疫法“一法一条例”、野生动物保护法、畜牧法等内容,提高农村牧区干部和群众学法懂法用法综合水平。其次,要发挥代表的带头和引导作用,带领农民群众积极学习掌握种养先进技术和经营管理知识,提高整体素质,今年以来,市人大组织部分市人大代表到伊金霍洛旗红庆河镇开展“我是人大代表我帮你——送技术到农户”活动,代表们围绕乡村医生的待遇、管道维修、推进规模化种养殖、整合土地发展村集体经济等群众所急所盼问

题提出建议,充分展现了人大代表们为民尽责的履职情怀和责任担当,极大促进了农村第三大力发展二三产业,实现共同富裕。第三,要发挥代表的桥梁纽带作用。组织代表加强与选民的联系,积极听取并反映农民群众的呼声和要求。如抓好代表建议的办理工作,利用集中走访、召开座谈会和参加视察、执法检查活动等方式,密切与代表的联系,及时收集代表关于农村牧区建设的建议、意见。对代表提出的建议,加强转办、督办等工作,推动建议得到及时办理,促使问题得到有效解决,从而畅通各级党委政府同人民群众联系的民主渠道,凝聚民心,形成合力,为全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化,努力开创“三农”工作新局面奠定坚实基础。

紧密联系工作实际 进一步加强人大理论研究工作

张舒然

习近平总书记在中央人大工作会议上全面总结了党领导人民建立、巩固、发展人民代表大会制度的光辉历程,高度评价了我国根本政治制度的优势和功效。习近平总书记关于人民代表大会制度的论述拓展和深化了人民代表大会制度的科学内容、本质特征和实践要求。实践证明,各种矛盾和问题的解决都取决于正确的决策,而理论研究就是服务于这种决策活动的。特别是在新的时期,人大工作要不断面对新的形势和新的任务,紧密联系工作实际,大力开展人大理论研究工作就显得更加有必要了。因此,在新的历史条件下,围绕坚持和完善人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家进行研究探讨,深入开展人大理论研究,必将助力我市人民代表大会及其常委会对社会主义民主法治建设、社会主义民主政治理论建设起到积极推动作用。

一、人大理论研究工作的意义

首先,加强对中国特色社会主义政治发展道路、对人民代表大会制度的理论研究和宣传阐释工作是新时代人大理论研究工作的重点。总书记要求讲清楚我国政治制度的特点和优势,讲好中国

民主故事,多出高质量的研究成果。要做到“讲清楚”就要加强理论研究,深化对坚持和完善人民代表大会制度的历史逻辑、理论逻辑、时间逻辑的认识和把握。要深化对人大工作规律特点的认识和把握。近年来,鄂尔多斯市人大常委会积极组建人大理论工作研究会,积极推动常委会成员及机关工作人员对我国政治制度的深入研究,积极探索和借鉴多种监督、立法、代表工作上的创新方式,并对我市及外市好的经验做法进行归纳总结,注重理论联系实际,理论指导实践;要做到“讲好”,就要统筹运用各类传统媒体和新兴媒体,通过新闻报道、权威解答、答记者问、理论文章、图文视频等形式,用生动鲜活、深入浅出、喜闻乐见的方式,讲好中国民主故事。市人大常委会通过信息编发、人大工作杂志(双月刊)、理论研究会出版的论文集、微信公众号、抖音平台、机关文化墙等多种纸质及网络媒介展现各级人大及其常委会的工作成效、各级人大代表的履职风采,推动中国特色社会主义民主、人民代表大会制度深入人心。

其次,人大及其常委会作为国家权力机关,在推进国家治理体系和治理能力现代化、全面推进社会主义现代化的进程中必然发挥重要作用。2016年10月12日,习近平总书记就加强和创新社会治理作出重要指示,强调要完善中国特色社会主义社会治理体系,要更加注重民主法治、科技创新,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。其中,推进社会的法治化进程,人大及其常委会责无旁贷。鄂尔多斯市近年来在经济发展、城市建设、文化建设、文明创建、环境保护等诸多方面的立法工作都取得了较好的成就,越来越为人民群众肯定。但是和自治区和全国其他地方一样,仍存在民主法治建设与人民需求平衡不充分的发展之间的

矛盾,作为地方国家权力机关,鄂尔多斯市各级人大及其常委会理应积极履行法定职权,推进鄂尔多斯市的民主法治进程,为建设繁荣、创新、文明、和谐鄂尔多斯做出自己应有的贡献。而理论研究要为鄂尔多斯市民主法治发展出谋划策,也是为全面推进鄂尔多斯市的人大工作建言献策。这也是人大理论研究的意义所在。法治是推进工作的最好方式,能起到事半功倍的效果,人大理论研究要积极推动地方民主法治发展,切实增强依法推动工作的能力,更好地用法治方式解决问题、维护人民权益。

二、鄂尔多斯市人大理论研究工作实践

鄂尔多斯市人大常委会始终坚持问题导向、效果导向,发扬理论联系实际的作风,深入开展人大工作研究会理论文章征集、理论研讨、重点课题调研、专题研讨等活动,凝智聚力做强我市人大工作研究。

一是领导重视,组织工作严密。常委会设置了专门的研究机构即鄂尔多斯市人大理论工作研究会,主要领导要亲自抓,分管领导具体抓,还增设调研室,以保证有专门的机构和人员来经常性的做研究工作,充分调动机关全体干部的积极性,给他们交任务、出题目、压担子、提要求,充分发挥其在决策中的参谋助手作用和调研工作中的综合协调作用;市人大研究会建立健全工作机制,完善了法人登记、年检、财务等制度,工作规范化程度有效提升。通过各级人大和各单位领导的重视和参与,人大理论研究工作越做越好。

二是认真调研,提高质量。地方人大理论研究不是纯理论、主观主义的研究,它必须在调查的基础上总结新经验,在实践的活动中探索新思路。鄂尔多斯市各级人大每年聚焦经济社会发展中的

重点难点问题和人大常委会重点工作开展调研,发挥了很好的参政参考作用且研究成果显著,理论研究的论文征集做到了篇数多、质量高、内容新、形式多样,能够有力展现全市人大理论研究工作的水平,为各级人大工作推进起到了很好的借鉴参考作用。

三是敢于创新,观念有所突破。大家在对一些重大问题的思考和研究中,敢于解放思想,大胆探索,提出自己的观点。市人大理论工作研究会通过举办人大工作研究会年会,就人大理论工作推进、理论文章撰写等话题进行讨论、培训和宣传,进一步提高领导干部和机关干部理论写作水平和素养。

三、人大理论研究工作建议

理论研究是人大工作的重要组成部分,应当扛起使命,持续提升研究工作的理论性、实践性、创新性和实效性,在实际工作中要做到以下几点。

一是课题选优,始终坚持理论与实践相统一,正确把握研究方向,特别注重习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想的学习领悟党中央、全国人大、自治区重大决策部署涉及人大工作事项的跟进研究、市内外人大工作先进做法和经验的借鉴汲取、基层人大创新实践的梳理提炼、常委会重要议题审议前相关参考资料的汇集提供、依法履职过程中事关全局长远若干重大事项的深度调研等等,以既准又精选题出可行管用成果。

二是要强化力量协同,在内部构建协同联动工作机制,畅通交流合作渠道;在外部善做借助外力文章,以开门搞研究的方式方法,引入社会智力参与重要课题研究。要开展常态研讨,创新议事方式和工作方法,经常组织开展以问题和需求为导向的学习交流研讨活动,在集思广益过程中获取真知灼见。鄂尔多斯市通过人

大理论工作研究会,面向社会广泛征集课题,设置专门经费支持和保障理论课题研究工作,并通过课题立项、结项等程序保障课题工作的严肃性、高质性。

三是要坚持成果为重,以深入到位的调研过程寻求理论性、现实性问题解决之道,逐步推出一批有深度、有分量、有影响的研究成果,认真学习,全面把握,进一步提高对人民代表大会制度理论研究的认识。学习上的功夫下到了,思想认识能力、实际工作能力以及开拓创新能力才会有一个新的提高,在实际工作中才能自觉与党中央保持一致,才能自觉接受党的领导,依靠党的领导,坚决贯彻党的路线、方针、政策,紧紧围绕党和国家工作的大局,围绕党的中心任务开展工作,才能严格依法、依程序办事,处理好与“一府两院”的关系,做到既要监督、又要支持。

四是突出重点,紧扣实际,进一步加强对人大工作的新情况、新问题的研究。具体来说,一是按照中央关于人大工作的会议精神加强和规范人大代表闭会期间的活动,如何组织人大代表开展专题调研活动,如何帮助代表提高议案的质量,如何提高议案的办理质量,如何加强常委会自身制度建设等方面的问题;二是紧扣党中央提出的推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家的需求,如何更进一步发挥人大及其常委会的作用的问题、如何推动人大工作高质量发展,完成新时代新征程赋予人大的使命任务的问题深入研究;三是各级人大常委会如何准确把握和正确实施监督法的问题,特别是如何按照正确监督、有效监督、依法监督的要求,采取多种监督方式,增强监督实效的问题,还很值得进一步的研究和探讨,还大有文章可做。这些问题既是关系到怎样坚持好、完善好人民代表大会制度的大事,又是关系地方

人大及其常委会如何发挥作用、提高工作水平的实事,既是人大工作的难点、热点问题,又是人民群众特别是各级人大代表和人大工作者急盼解决的问题,当前迫切需要深入思考,提出新的对策,用理论研究的新成果,指导人大工作的新实践。

五是进一步培养、壮大人大理论研究队伍。在新的形势下,各级人大常委会要站在履行历史使命的高度,深化认识,切实加强理论研究工作,多开展有利于出研究成果的活动。同时,还要注意发动党委宣传理论部门、“一府两院”研究部门和社会理论界人士,一起来进行这项工作。要尊重理论研究成果,爱护,完善,奖励对优秀的成果。尊重理论工作者和爱好者,多给他们提供学习考察的机会,提供调查研究的时间,保证必要的经费。特别是对于那些政治素质好、理论功底深厚、静得下心、沉得住气、勤奋刻苦、成果丰硕的同志要给予奖励和鼓励,量才使用。

总之,在新的历史时期,地方人大既面临好的发展机遇,也面临着许多新情况、新课题,迫切需要通过理论研究工作,去解答问题、指导实践。因此,我们要从坚持好,完善好人民代表大会制度的高度去认识人大理论研究工作的重要性、迫切性,进一步加强和改进人大理论研究工作,把理论研究工作提高到一个新水平,努力在全市各级人大机关和全社会形成一种热爱、尊重、维护人大工作的氛围,奋力开创新时代人大工作新局面。

人大常委会要善用大数据助力提升社会治理水平和人大自身水平建设

张舒然

1945年7月,毛泽东与黄炎培谈及中国共产党如何跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的历史周期律时,黄炎培说:“只有大政方针决之于公众,个人功业欲才不会发生。只有把每个地方的事,公之于每一个地方的人,才能使地地得人,人人得事。”回望历史的烟云,让人倍感黄老先生这番话用心良苦。伴随着信息技术的飞速发展,数据已经逐渐成为一种国家基础性战略资源,成为“大政方针决之于公众”的重要手段。今年中央人大工作会议上,习近平总书记指出要坚持和完善人民代表大会制度,更好发挥人民代表大会制度在中国特色社会主义制度和国家治理体系中的重要作用,使我国的根本政治制度优势更好地转化为国家治理效能。新时代,大数据已然成为人大在实践全过程人民民主、促进社会治理过程中的重要选择,全面推进大数据建设,是经济社会发展新旧动能转换的重要手段,也是人大常委会及机关助力提升社会治理水平的契机。同时,大数据也是加强人大自身建设的重要部分,以现代化通讯手段推进人大履职更加科学,高效,构建起数字化人大工作新格局。

一、大数据提升社会治理“四化水平”

习近平总书记就加强和创新社会治理强调要更加注重民主法

治、科技创新,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。下文将从人大如何运用大数据有效提升社会治理“四化”水平进行讨论。

善用大数据可以提升社会治理的社会化水平。社会治理的社会化指的是强化社会治理的有序参与,提高社会治理的社会化程度。一方面,让全社会来治理全社会,建设更具包容性的社会治理体系,充分发挥公民与社会组织在社会治理中的能动作用。地方人大应积极利用信息科技的便利,引导人民更加广泛地参与到社会治理当中,形成全过程人民民主的良好态势。各级地方人大要找准数据服务群众需求的突破点,解决群众急事难事愁事烦心事,充分发挥职能作用,保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程,确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。笔者认为这个突破点应该是代表履职管理。如运用大数据充分发挥代表闭会期间履职表达民意功能,积极运用网络平台和手机客户端,线上线下结合,进一步强化对代表履职的服务保障和监督管理。实现议案建议全流程网上办理,代表将能够实时查看办理进度、提交意见;同时,运用大数据技术,对代表履职情况进行统计分析,为今后衡量代表履职情况提供客观地评价标准。通过大数据建立履职平台,可以有效完善民意表达平台,将大数据发展贯穿于人大协商工作中,促进调研、座谈、论证、咨询、听证、公开征求意见、人大立法联系点,最大限度最精准的广纳民意,汇聚民智,把各方面社情民意精准展现到国家的决策、执行、监督落实各个环节,实现社会治理社会化水平的提升。

善用大数据可以提升社会治理的法治化水平。法治是完善社

会治理体系的基本路径,也是社会治理创新的底线。笔者认为人大利用大数据可以从监督政府及其所属部门依法履职,以及促进公民守法用法两个角度促进社会治理法治化水平建设。

(一)地方各级人大常委会要全面贯彻依法行政的战略部署,使社会治理的权力在制度的笼子里运行,让权力行使者真正践行“天下为公”的理念。大数据通过共享和融合,能够快速实现资源的整合配置,从而提高政府相关部门的数据分析能力,收集和深挖能力,高效科学地解决社会治理存在的问题,促进社会进步。如人大常委会发挥监督制度,通过互联网+监管”平台建设,数据汇集为政务服务开启“紧箍”模式,保证网上全程留痕、可追溯,对窗口通过事前提醒、事中监督、事后问责实现全过程实时监管,促进各级社会治理机关不断强化法治思维,提高依法开展社会治理的能力,严格落实党中央关于法治政府建设的系列要求。

(二)坚守法律底线,推动普遍守法观念的形成,可以提高社会治理的法治化水平,推动形成普遍信仰法律的社会氛围,使人民“乐其俗”“讲信修睦”。从过往的经验来看,社会治理之所以出现众多难题,重要原因之一就是守法观念未能深入人心。一些人习惯于通过法外途径来解决社会矛盾,从而加大了社会治理的成本。普遍守法状态的形成,离不开宣传教育。这就要求地方人大常委会严格贯彻将法治教育纳入国民教育体系的战略安排,认真落实“谁执法谁普法”责任制,通过拍摄普法微视频,利用手机 App,对群众进行了宣传教育;推进普法大数据建设,依托已经成熟的法律宣传网站,建立普法大数据库,特别是强化“以案释法”案例库建设,实施“以案释法”,利用真实案例提高普法实际效果。同时,利用大数据协

调做好与公民诚信体系建设的衔接,将公民违法情况纳入诚信建设内容,使公民真正认同法律的权威,明确自身权利义务,让社会矛盾及时在法律那里得到切实有效解决。

(三)善用大数据可以提升社会治理的智能化水平。智能化的提升可以充分发挥科技创新的力量,利用新兴科技来建立良好的社会治理环境,推动社会治理的智能化。作为城市治理的主导者,人大要督促政府及其部门充分运用大数据理念、技术与思维方法,实现城市治理决策科学化、政府服务高效化、社区治理精准化。充分利用高新科技实现社会治理资源的整合,建立社会问题的精准防控处置机制势在必行,加快推进数据标准体系建设,建立协同采集、分享使用、高效安全的公共信息系统已经成为大势所趋,成为各级政府亟待解决从而促进社会治理能力建设的重要标准。比如鄂尔多斯市四届人大常委会第三十二次会议上,常委会委员在分组审议《市交通局关于鄂尔多斯市四届人大四次会议代表建议批评和意见办理情况的报告》时提到部门之间实现数据共享联通的必要性,部门之间的数据联通对于规范交通不文明行为的管理方面,通过对各部门掌握的海量、完备、多样化的大数据进行分析、处理、挖掘,进而揭示城市交通治理等相关问题的特征、规律与前景,提高城市治理智能化水平。

(四)善用大数据可以提升社会治理的专业化水平。当今中国社会日渐出现多元化的发展趋势,社会治理也日趋复杂化,要提高综合运用专业化工作方法能力,熟练运用预测预警、风险防控、事件应急、教育感化、心理疏导、矛盾调处、利益协调、政策引导、规范执法、责任追究等机制,借助信息化手段,德法并举,实现社会治理目标。人大常委会也要坚持专业化工作精神与态度,不忘初心,以

人民为中心,深刻认识和把握人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,更加自觉地维护人民利益,坚决反对一切损害人民利益、脱离群众的行为。

二、大数据有助于提升人大常委会及其机关自身建设

(一)大数据有助于加强对人民代表大会制度的理论研究和宣传阐释。要讲清楚我国政治制度和优势,讲好中国的民主故事,就要统筹运用大数据技术,将中国民主故事,各级人大工作成效、代表的履职风采通过实实在在的数据形式展现,推动中国特色社会主义民主、人民代表大会制度深入人心。在大数据时代背景下,传播格局深刻转型,舆论环境急剧变化,做好人大宣传工作,必须调整理念,改进方法手段,高度重视新兴媒体在人大宣传工作中的作用,拓宽人大宣传渠道,占领网络舆论阵地,挖掘和宣传好人大制度本质内涵和民主法治建设新发展。要强化用户思维,增强吸引力感染力,在宣传服务中传播新闻观点,在互动交流中形成思想共识,使人大宣传工作与时代发展同步,与人大工作共进步,与群众期待相适应。

(二)大数据有助于加强人大贯彻执行“五个发展新理念。”在人大常委会及其机关在工作过程中,使用大数据实现工作交流也符合党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五个发展新理念的要求。如建立人大在线交流平台,可以密切常委会与人大代表特别是基层人大代表联系,在支持保障人大代表履职、发挥代表主体作用方面,在推动地方人大工作理论和实践创新方面,可以发挥重要作用。特别值得一提的是,各地人大常委会在立法、监督、代表工作和自身建设等方面工作也开始使用在线交流平台,各部门利用网络平台创新工作方式的热情正在激

发。一些基层代表直言：“在线交流平台极大方便了我们履职，更有利于基层我们将人民群众的声音带到人大常委会立法、监督等各项工作中来”。

(三)大数据有助于提高人大工作影响力。“它是千里眼和顺风耳，相隔千里也能看到对方容貌听到对方声音；它是放大器和留声机，从一个会场开会放大到上百个会场同时开会，会议信息资料可以保存下来随时看、随时听、随时使用。”这是对人大信息化建设的形象的概括，在人大立法、监督、代表工作等工作中，依托大数据服务平台进行信息化建设是人大常委会开展工作增强成效的有效途径。各地各级人大推出的“微信公众号”和网站引发了很多群众的关注，它不仅可供人大机关和代表面向群众发布信息和征集意见，分析汇总社情民意；还可为人民群众提供法律法规、人大新闻等信息查询服务。

(四)大数据有助于提高人大代表服务和保障水平。大数据平台可以打造一个永不闭幕的人大会。人民代表大会制度决定了人大代表的履职形式是通过大会，而人大会闭幕后，人大常委会和代表通过大数据平台可以实现随时随地零距离的沟通，夸张一点说可以实现代表365天都在会上。这对于更多的人大代表尤其是农村基层代表将最基层的呼声、民意、社情传达到人大常委会十分重要，可以有效提高人大常委会服务保障代表的水平。

简论人大代表之家作用发挥

刘亚楠

在中央人大工作会议上,习总书记提出了“要充分发挥人大代表作用,做到民有所呼、我有所应。要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。”要保证人大代表与人民群众保持密切联系,就应围绕人大工作职能,建好代表履职平台,将人民民主制度触角延伸到群众之中。依托“代表之家”,架起党和人民群众联系的“桥梁”,使“代表之家”成为了解民情、听取民意、增强人民群众当家作主体验的重要载体,成为反映民声、汇集民智、推动人民代表大会制度与时俱进的重要载体。经过数年的努力,目前我市已在51个苏木乡镇与26个街道建立99处“代表之家”,实现基层人大工作全覆盖,使之成为代表学习履职的平台、联系选民的平台、交流经验的平台、展示形象的平台。并初步探索建立了一系列“建家”“管家”“用家”有效方法与举措,为进一步丰富人大代表履职内容、践行全过程人民民主积累的有效经验。

一、将“人大代表之家”建设为亲近群众的联通站

人大代表来自于群众、植根于群众,必须关心群众、服务群众。一要将人民群众迎进来,依托“人大代表之家”,完善代表接待群众、走访选民等制度,加大代表与群众的联系力度,认真接待选

民来信来访,收集群众意见,为群众释疑解惑、调解矛盾纠纷,做人民群众的贴心人。二要带着问题走出去。倾听人民群众的关心事、烦恼事,充分了解民情,广泛集中民智,准确反映民意,认真处理和解决好接待中群众反映的意见和问题,并围绕群众反映的问题深入开展调查研究,集中研究、讨论群众反映的意见、建议,向上级人大或有关部门提出,并督促落实,做人民群众的代言人,努力使群众的利益诉求得到充分表达,努力使提出的各项意见建议和议案更接地气、更贴近实际、更好地反映人民群众的期望和诉求。

二、将“人大代表之家”建设为人民监督的服务站

人大代表来自于群众、植根于群众,一方面要自觉接受人民监督,另一方面要代表人民正确形式监督权。一要充分依托“人大代表之家”,结合本地实际,制定工作计划,依法开展好代表向选民述职活动,督促代表勤于职守,充分发挥作用,使广大选民进一步了解人大代表所做的工作,促进人大代表自觉接受选民评议监督,使代表的履职意识、履职能力不断提升。二要充分利用“人大代表之家”的窗口作用,收集人民群众对本级国家机关的工作建议与投诉,按照代表法的有关规定,积极组织代表开展视察、调研、评议等活动,突出重点,着力提高视察的针对性和实效性,力争通过视察了解情况、发现问题,有针对性地提出意见和建议,使代表工作始终紧跟形势需要,紧扣中心任务,更好地服务于改革发展大局。

三、将“人大代表之家”建设为代表学习的充电站

一要依托“人大代表之家”,制定学习计划,明确学习内容,完善学习制度,多渠道、多形式为代表“充电”。要组织引导代表到“家”学习代表法、选举法等一系列法律法规和人大知识,使代表

明确自己的法定地位、权利和义务,正确处理生产、工作与参加代表活动的关系,时刻牢记选民的重托,积极开展代表联系选民活动。二要及时向代表传达党的各项方针政策,以及重大决策部署和经济社会发展的有关情况,引导代表深入思考地方发展所面临的重大问题,使代表提出的议案、议案更加贴合实际,更有可操作性。

网络新媒体,让人大宣传工作更好

陈 璐

人大宣传工作是党的宣传工作和人大工作的重要部分,人大宣传工作能够把人民代表大会制度的优越性充分展示、增强人民群众的社会主义法制意识、推进人大及其常委会依法行使职权,借助微信公众,拓宽宣传范围,不断提高人大宣传的广度、速度和持久度,着力提高宣传工作质量,切实提高人大宣传工作水平,为人大依法履行职责营造良好的社会舆论环境。

网络新媒体在人大宣传工作中的广度、速度和持久度。在中国共产党迎来百年华诞,带领人民完成第一个百年奋斗目标完成之际,我国工业和信息化发展取得了斐然的成绩,网络强国建设迈出坚实步伐。互联网行业实现跨越式发展,基础支撑、创新驱动、融合引领作用更加凸显,在国民经济和社会中的地位显著提升。对于人民群众最直接最直观的感受就是网络与生活紧密相连,手机等电子产品成为人人买得起,人人都会用的物品,甚至在某些场合下网络与手机成为了必需品。互联网信息中心在2021年8月年发布的第四十八次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2021年6月,我国网民规模达10.11亿,互联网普及率达71.6%;我国手机网民规模达10.07亿,网民使用手机上网的比例为99.6%;我国网民的人均每周上网时长11为26.9个小时;我国网络新闻用户规模达7.60亿,占网民整体的75.2%。手机是网络的重要载体,微

信在互联网的助力下,以及微信的高效便捷社交能力,几乎成为了人人必备的社交软件。同时,网络新媒体在一定程度上让信息的传递更加扁平化,减少了中间传递流程,可以通过后台直接传递到每一位关注者的手机上,节省了层层传递的时间,节省了传播成本,能够更加快速的宣传。加上网络技术的不断升级,手机的小巧灵活,打破了空间和时间的束缚,能够随时随地浏览信息。发送到手机后即使是当时没有浏览阅读,在有空的时候可以继续观看,反复阅读也是轻而易举的,这是电视和广播所无法比拟的。网络新媒体进行人大宣传工作的覆盖范围和时效不言而喻。各项立法工作能够全过程进行报道,前期调研,立法修改,以及后续的法规解读和实施能够详细报道,为民主监督也提供了新的途径。为展示代表风采提供了新的平台,能够更好的督促和鼓励代表更好的为民履职。此外,网络新媒体还可以进行互动交流,对人民群众普遍的,大范围的意见建议进行收集梳理,以便后续的人大各项工作更好的展开。可以通过包括文字、图片、音频和视频多种手段进行宣传报道。还可以进行相互推送,即便没有关注,通过其他人的转发推送,也可以进行浏览。

网络新媒体在人大工作宣传工作中的现状。各地的人大宣传工作始终围绕坚持和完善人民代表大会制度这个主题,坚持正确的舆论导向,充分运用各种宣传媒介,在宣传人大制度建设、民主法治建设等方面都取得了新的成效。“鄂尔多斯人大”公众号的信息持续更新,人大代表加强了与人民群众的沟通交流,全市各级人大的影响力得到扩大。除紧紧围绕本地工作大局常委会重点工作开展宣传外,还注重宣传代表的履职情况,展现代表风采,进一步激发代表的履职热情,提升代表的知名度和影响力,推动了代表工

作的开展。

网络新媒体在人大宣传工作中需要加强的方面。

一是要提升受众数量。目前,全国的地方人大基本都开通了网络新媒体,致力于让人大系统以外的广大群众了解我国人大制度和人大工作。但从清博指数人大排行榜每月的总阅读量来看,地方各级人大机关网络新媒体的总阅读量普遍不高。要通过内容和编排吸引更多的关注者。

二是要创新宣传内容。突出对人民代表大会制度的性质、地位和作用的宣传,对一系列法律法规贯彻实施的宣传,对代表履职、代表参与推动经济社会科学发展的生动实践的宣传。抓住政府各部门在办理议案建议过程中,办理措施得力、办结率高、群众满意的典型进行宣传,抓好难度较大的建议办理的舆论引导工作。根据重点内容做到事先精心策划部署,工作过程动态跟踪,主题内涵深度挖掘,力求使宣传报道的内容更丰富多彩、形式活泼多样、报道事例生动、效果更加突出。着力营造落实人代会有关决议的良好舆论氛围,会前制定具体的宣传报道计划,做好会议新闻报道的精心部署,及时写出反映基层民众呼声的新闻稿件。

建立以受众为中心的传播观念,提升传播的影响力,凸显人大依法行权、履职为民的特点。做到“民有所呼,我有所应”,既可以通过大数据技术分析获取,又可从常例工作中挖掘,例如常委会开展的各项监督工作、人大常委会委员、人大代表的履职活动与审议发言等都是难得的新闻素材;也可以是对素材的加工,寻找人大工作的亮点,抓住感人的细节来突出和表现主题,多用群众喜闻乐见、通俗易懂的语言和方式,把严肃的会议、庄重的活动写深写活。总之,要守正创新,该严肃的必须严肃,该正式的必须正式,切

不可以各种表面功夫去吸引眼球,要以优质的内容吸引更多的受众。

三是要充分发挥网络新媒体优势。要对重要内容及时报道,第一手报道,让群众能够更快的接收到重要信息,缩短信息接收与发布的时间。广播、电视、报纸、网络、手机这些媒介载体既有共同点,又存在互补性,只有进一步在人力、宣传内容等方面进行整合,才能让宣传人才、传播渠道、传播内容等资源聚合,发挥最大的传播效能。同时合理利用视频、音频、动图等多媒体形式,制作高质量的视频推文。提升阅读量,转发量,进而提升受众数量。要增强互动交流,对普遍的,大众的问题进行及时的响应,并且对处理工作进行持续的报道。

纵观当今时代,网络通信技术发展得越来越完善,微信公众平台已是宣传工作信息传播的重要途径之一,需要重视微信公众平台的合理使用与管理,改变过去传统的宣传手法与工作模式,充分利用微信公众平台带有的功能去了解、收集、分析、调查读者的使用行为特点等信息,将研究成果合理地应用在人大宣传工作方向上,更好地制定计划和实施策略,不断改善网络新媒体的推文质量。增加公众号的使用功能,积极与其他学习机构合作,以及时转变自身报道服务功能与方式,给读者提供更优质的服务。地方人大既要做好自身的服务工作,也要提宣传工作,提高人大工作的影响力。

新时代下做好人大机关财务工作的思考

高庶源

随着经济社会的发展,政府会计工作的重要性日益提高,政府会计制度也在近年来不断的完善。政府机关对外公布的财务信息越来越多,在这样的新形势和新环境下,对人大机关财务管理工作提出了新的更高的要求。因此,我们要在严格执行国家财经法律法规,认真履行好工作职责,扎实做好财务管理工作的基础上,牢固树立“四大观念”,开拓创新,努力做好和市场需求相适应、和人大工作特点性质相符合的人大财务工作。

一是牢固树立立足根本、服务集体的观念。人大机关财务管理工作主要是通过编制预算、执行预算,记录反映,规范和监督单位经济业务活动及对编制决算和报表的一项管理性、服务性的后勤保障工作。因此,财务管理工作直接关系到人大机关的根本利益。机关财务人员作为这项重要工作的具体实践者和操作者,必须以人大机关为中心,紧紧围绕人大机关的各项职能开展工作,服务服从于节约型机关建设的大局。要站在集体的角度、全局的高度,充分发挥自己的才能,正确履行好职责。

二是牢固树立依法工作、规范管理的观念。人大机关财务管理工作必须在法律、法规和制度的框架内运行,要做到学法、知法、懂法、守法、用法,严格按照《会计法》《预算法》等相关法律、法规及《政府会计准则》开展工作;要依照法律、法规,健全财务管理制度,

建立和完善内控制度,规范机关报销行为和程序;要完善财务管理方法体系,不断提高机关财务管理工作质量和效率;要不断学习,对财务工作中存在的问题和矛盾加以思考和研究,对完善内部财务制度提出具有可行性的意见和建议;要加强政治理论学习,牢记全心全意为机关工作服务的宗旨,秉承客观公正,不提供虚假财务信息;要爱岗敬业,勤奋工作,勇于争先;要务实勤政,廉洁自律,不以职务之便牟取个人私利;要切实担负起责任,认真履行会计监督职能,落实好预算控制、监督检查、内部控制、内部审计等各项管理制度,保证财政资金使用的规范性、安全性。

三是牢固树立务实创新、开源节流的观念。在新时代下,人大机关财务管理工作要不断更新管理思路,创新管理手段,建立科学完整的财务管理方法体系。财务人员要以高度敬业和负责的态度深入研究、系统分析和科学评价单位预算执行情况、收支情况及财务状况,对资金的统筹安排和管理提出合理的建议,为领导正确决策提供保证,发挥好领导的参谋和助手作用。要牢固树立节约意识,增强资金效益意识,自觉发扬艰苦奋斗、勤俭节约的光荣传统,严格按照国库集中支付的有关规定,强化预算编制,严格审核各类用款计划的合理、合法性,把好各类支出关,堵塞浪费漏洞,最大限度发挥资金的使用效益。积极响应“勒紧裤腰带过紧日子”的财政大方针,为节约型机关建设做出贡献。

四要树立团结协作、共同进步的理念。机关财务人员应注重机关财务管理政策法规及业务知识的再学习和再提高,及时了解财政财务政策的新动向,将有关政策贯彻落实到财务管理活动中,做到既严格执行政策,又不因循守旧。要积极主动争取领导和机关干部职工对财务工作的关心和支持;争取财政、审计、银行等部

们对机关财务工作的理解和帮助,为机关财务工作创造宽松、和谐的内、外部环境条件。机关财务管理只有树立团结协作、共同发展的思想,建立责、权相结合的财务运行机制,同人大机关其他科室、委员会,同政府其他部门精诚合作,最大限度发挥财务人员的积极性、主动性和创造性,才能实现财务管理的科学化、规范化、精细化。

在社会变革不断加快的背景下,人大机关的财务工作中要始终“不忘初心”,保持定力,坚守职业道德,让“四大观念”成为人大财务管理工作的基本遵循。

关于提升人大代表履职能力的思考

白龙飞

当选人大代表,能够代表人民群众的利益和意志参加行使国家权力和管理经济社会事务,是一件非常光荣的事情。让代表充分发挥应有的作用、自觉主动履职尽责,是做好人大工作的关键。党的十九大报告提出,要更好地发挥人大代表的作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。这为做好新时代人大工作尤其是代表工作明确了方向、提出了要求。

引入竞争机制,把好代表入口关。要充分调动选民提名推荐候选人的积极性,增加选民直接提名推荐代表候选人人数,充分尊重选民的权利和意愿,把选民提名推荐的群众真心信赖和拥护,把敢于为民直言、事业心责任感强、法律意识和文化素质较高、能够真正代表人民利益的人交选民酝酿协商,接受选民挑选。

优化代表结构,提高代表整体素质。代表素质是代表行使职权执行职务所必须具备的基本条件。优化代表结构,应当在三个方面下工夫。一是优化代表职业结构,增加新的社会阶层代表的比例。二是优化代表知识结构,增加法律、经济、文化、教育、科技等方面专业人才在代表中的比例。三是优化代表年龄结构,代表队伍中既要有经验丰富的老同志,又要吸收热爱人大

工作、年富力强的年轻同志,保留一定比例素质较高、参政履职能力较强的上届代表,使代表队伍形成梯次,保持人大工作的连续性和稳定性。

完善监督机制,激发代表履职积极性。一是使代表进一步明确职责和义务,让代表知道自己该做什么,让选民知道该监督代表什么。二是对监督代表的形式、手段、程序等作出明确的法律规定,增强代表履行职责的外部约束力,解决好怎样监督的问题。三是对代表坚持动态管理,实行优胜劣汰,畅通代表“出口”,保持代表工作的生机与活力。四是要建立代表定期向选区和选民报告履职情况制度,克服代表中存在的不作为现象,解决干多干少一个样,干与不干一个样的问题。

强化代表培训,提升代表履职能力。要在选好培训内容和改进培训方式上下功夫。首先是搞好人大代表的“岗前”培训,即新当选的代表正式任职前的培训。这是当选代表转换角色、增强意识的需要,也是代表学习和获得履行人民代表职责必备的知识和技能的重要途径。其次是要搞好人大代表的“岗中”培训,即代表任职期间的培训。可采取以会代训、聘请专家授课、外出观摩考察学习、优秀代表履职交流等,使代表们能及时了解新形势、新情况,学习新的政策和法律、法规,交流履行代表职务的经验,以便更好地开展工作。

创新代表小组活动,促进代表作用有效发挥。代表小组活动是人民代表大会闭会期间人大代表活动的重要形式和主要载体,代表小组组长对组织开展好代表小组活动、丰富代表小组活动方式、保证代表小组正常活动、提高代表小组活动效果和质量起着关键作用,代表小组组长要对每位代表参加代表小组活动提出要求

并给予考核。各代表小组要围绕本地中心工作和人大常委会的工作要点选准议题,认真组织开展好代表小组的活动。代表要积极参与会议、活动,妥善处理做好本职工作与执行代表职务的关系。乌审旗人大常委会实行主任、副主任、委员联系人大代表和参加代表小组活动制度,为代表密切联系群众,充分发挥作用提供有效的载体,促进代表作用的发挥。

推进人大高质量履职 践行“全过程人民民主”

梁小艳

习近平总书记到上海市长宁区虹桥街道的全国人大常委会法工委基层立法联系点考察时指出“人民民主是一种全过程的民主”。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上,再次站在人民创造历史的高度强调要“发展全过程人民民主”。从党的十九大报告明确提出“扩大人民有序政治参与、保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”,到“全过程人民民主”写入新修改的全国人民代表大会组织法,“全过程人民民主”日益为公众熟知,为基层人大在新征程上践行人民民主指明了方向。

一、抓好旗乡人大换届选举 依法发展“群众家门口的民主政治”

全过程人民民主,是中国特色社会主义民主政治的基本特征和优势所在,是人民当家作主的必由之路。2021年11月18日,准格尔旗第十八届人民代表大会换届选举投票如期举行。全旗244073位选民认真行使民主权利,投下庄严一票,参选率达93.6%。101个旗级人大代表选区推荐提名正式代表候选人306人,选举产生204名旗级人大代表,248个苏木乡镇人大代表选区推荐提名代表候选人886人,选举产生635名新一届苏木乡镇人大代

表。准格尔旗十八届人民代表大会代表的产生,不仅是民意的集中体现,更是稳步发展“群众家门口的民主政治”的有力抓手。

在抓好旗乡人大换届选举工作过程中,准格尔旗人大机关依法推进旗乡人大换届选举,把好代表资格关,认真落实新修改的选举法中适当增加旗乡两级人大代表名额基数的规定,进一步优化代表结构,保证代表的广泛性、代表性、先进性。同时,着力把好选举法律关、法定时间关、法定程序关、法定人数关,确保换届选举依法有序进行。引导选民认真行使民主权利,切实履行应尽义务,确保选举过程风清气正、选举结果人民满意,使旗乡人大换届选举成为践行全过程人民民主的生动实践。

二、票决民生实事项目 让由民做主“落地生根”

“经准格尔旗第十七届人民代表大会第五次会议代表投票表决,确定准格尔旗2021年十方面民生实事项目为:老旧小区天然气入户初装费补贴项目、准格尔经济开发区薛家湾城郊结合部生活环境综合治理项目、关爱青少年健康项目、农业面源污染控制可降解农膜惠民项目、社会活动服务中心建设项目、新建1000套公租房项目、老旧小区住宅楼增设电梯项目、准格尔旗沙圪堵殡仪馆建设项目、薛家湾市政区智慧交通项目和沙圪堵青少年活动中心建设项目。在今年3月份举行的旗十七届人大五次会议第三次全体会议上,当准格尔旗2021年民生实事项目票决结果宣布后,现场响起了热烈掌声。

自2019年准格尔旗首次对民生实事项目进行票决以来,这已是该旗第三年对民生实事项目进行票决。科学民主的制度设计,让民生实事项目从征集、票决到最终“落地生根”,过程接地气、汇民心、聚民力,获得了各界的广泛好评。而实事项目要真正落地见

效,离不开人大的监督。今年以来,旗人大常委会先后多次组成督导组,通过实地走访察看、听取情况汇报、开展座谈交流以及查阅资料档案等方式,对全旗十方面民生实事项目实施情况开展调研,寓支持于监督之中,有效推动民生实事项目落地见效。以投票的方式决定重大民生实事项目,使人民群众通过人大代表参与到重大事项的决策上来,实现了从“为民作主”到“由民作主”、“一人撑船”到“万人划桨”的转变,让代表真正成为了民情民意的传递者、政府决策部署的参与者和推动者。

三、创新探索履职渠道 丰富民主实践内涵

认真做好人大调研、座谈、专题询问等工作,让全过程人民民主理念扎实落地见效。12月初,准格尔旗人大常委会第三十三次会议召开联组会议,就旗第十七届人民代表大会第五次会议代表建议办理情况进行专题询问。询问由常委会组成人员和参加常委会的旗人大代表采取现场面对面“一问一答”的形式进行,应询人为旗人民政府分管副旗长和有关部门负责人,内容涉及公路建设、城郊结合部污水收集处理、供暖改造、道路硬化、路灯安装、环境卫生设施配备的安装及住房难、住房贵问题的解决等老百姓关心关注的热点难点问题,提出问题尖锐深刻,应询回答举措明晰,现场气氛紧张热烈。

人大代表提出意见、批评和建议是代表依法履职、反映人民群众意愿和需求、督促国家机关改进工作的重要渠道,也是充分反映民意、广泛集中民智、切实维护民利,实现基层人民民主的一种有效形式。以代表质询的方式督促意见建议高质量办理,使人民群众的呼声和期盼有着落、有回应,在真正帮助群众解决实际困难的基础上,实现了代表建议办理从“答复型”向“落实型”、“办结型”向“质量

型”转变、从“过程满意”向“结果满意”转变。

四、搭建基层人大履职平台 延伸全过程民主触角

加强人大代表之家、代表联络站建设,打造公民有序参与政治的平台,拓宽了全过程人民民主的路径。在沙圪堵镇人大代表之家的接访室,62岁的基层代表李来荣高兴地和镇人大代表反映:“之前提出的供热管道问题已经解决,现在屋里暖意融融,室温最低也在22度以上,感谢代表之家能让居民的事有地方说,说了能解决、能落实。”朴实的评价成为基层人大代表之家发挥作用的真实写照。代表之家、代表联络站是人大代表密切联系人民群众的重要平台。准格尔旗人大通过加强代表履职平台建设,推进人大代表与选民的沟通联系常态化、多渠道,让人民群众随时找得到人、说得上话、办得了事,真正发挥民意表达“晴雨表”、调查研究“建议库”、问题反映“直通车”、代表述职“评议台”等作用。

习近平总书记指出,“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民要解决的问题的。”加强和改进新时代人大工作,不断发展全过程人民民主,找到最大公约数、画出最大同心圆,形成在人民群众中广泛的民心基础,不断实现人民对美好生活的向往,正是准旗人大推进全过程人民民主的生动实践。下一步,准旗人大将继续把发展全过程人民民主与支持和保证人民当家作主的根本职责联系起来,提高政治站位、找准工作切口、发挥职能作用,通过做好监督、代表等工作,以地方人大的生动实践丰富全过程人民民主的时代内涵,把人民代表大会制度优势更好转化为治理效能,全面提升人民群众的幸福感、获得感和满意度。