PEOPLE'S FRIEND

人民之友

湖南省人民代表大会
常务委员会主管主办
湖南省十佳社科期刊
RENMIN ZHI YOU
2024 年 9
总第 438 期
www.hnrmzy.com

伟大创造　光辉历程

庆祝全国人民代表大会和湖南省人民代表大会成立七十周年

ISSN 1674-8387
09
9 771674 838244
国际标准连续出版物号：ISSN 1674-8387　邮发代号：42-211　国内统一连续出版物号：CN 43-1227/D

◀洪江市交警开展“一盔一带”安全守护行动。

全力守护人民群众 平安、畅通、舒心出行

坚决做到保民安

坚持人民至上、生命至上。近年来，湖南省公安交警系统以事故预防“减量控大”和交通问题顽瘴痼疾整治为重要抓手，稳定交通安全形势卓有成效，人民群众出行安全感明显提升。在驾驶人增至2079万名、机动车增至1814万辆、公路增至24.3万公里的情况下，全省重特大交通事故连续四年“零发生”，较大交通事故由2019年的31起下降至2023年的14起，交通事故预防成效稳居全国第一方阵。

全力以赴护畅通

推动城市道路交通文明畅通提升行动计划，大力开展“礼让斑马线”“一盔一带”等宣传，开辟交通秩序严管路口、路段561处，打造礼让斑马线示范路口、路段360处，摩电车辆戴帽率稳步提升至85%以上，人民群众出行体验感、畅通度显著增强。新学期开学前，提前开展返校交通安全提示，组织对学校周边道路开展交通安全隐患大排查，综合采取错峰上下学、单向交通等措施，缓解接送学生车辆集中通行和停放压力。

积极主动惠民生

推进10批次101项交管改革措施落地见效，将二手车交易、违法处理、事故快处等90%交管业务延伸到互联网，实现“网上办、掌上办”“一件事、一次办”，全省交管12123App平台用户达2297万，共有37家政务服务中心入驻了平台，2023年通过互联网平台办理各项业务4280万笔，试点申领电子行驶证136多万个，为企业群众节省办事成本20多亿元。

持之以恒强队伍

坚持政治建警、从严治警，创新开展以“八有五好”为标准的优秀警队建设，营造“激情工作、快乐生活”警营氛围，基层警队优秀率上升到90%。推进“清廉交警”创建，在全省选树、培育158个“零违纪、零过错、零投诉”的清廉单位。全省公安交警系统涌现出“全国特级优秀人民警察”曾祥富等大批“国字号”先进典型。

长沙市开福区交警大队交警“高队长”（高朝峰）在开福区交通安全宣传教育实践基地，对来自清水塘二小的50名小学生讲“开学第一课”。

益阳市大通湖区交警大队在河坝镇中心完小、区一中启动护学岗。

坚持好完善好运行好人民代表大会制度

本刊评论员

人民代表大会制度是中国共产党领导中国人民建立的全新政治制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。要毫不动摇坚持、与时俱进完善，更要保证这一根本政治制度全面贯彻、有效运行，把制度优势更好转化为治理效能。

1954 年 9 月 15 日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京中南海怀仁堂隆重召开，标志着人民代表大会制度在全国正式建立。在中国这样一个有 5000 多年文明史、几亿人口的国家建立起人民当家作主的新型政治制度，在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都具有划时代意义。当天的《人民日报》社论说，“人民代表大会行使着人民所付托给它的至高无上的权力”。

七十年来，党中央推进人民代表大会制度理论和实践创新，提出一系列新理念新思想新要求，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强对人大工作的领导，推动人民代表大会制度理论和实践创新取得重大成果，形成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。党中央加强对人大制度建设和人大工作的集中统一领导，制定或批准 40 多件关于人大工作的指导性文件，指引人大工作取得历史性成就，人民当家作主得到更好保障。

走过七十年峥嵘岁月，人民代表大会制度更加成熟、更加定型，日益展现出巨大功效和显著优势。人民代表大会制度为党领导人民创造“两大奇迹”提供了重要制度保障。历史和实践证明，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。

制度稳则国家稳，制度强则国家强。我们要从“两个结合”的高度，深刻认识实行人民代表大会制度的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑，毫不动摇坚持、与时俱进完善，更要保证这一根本政治制度全面贯彻、有效运行，把制度优势更好转化为治理效能。

坚持党的全面领导。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。要旗帜鲜明、坚定不移贯彻落实坚持党的领导这一最高政治原则，保证党的领导全面、系统、整体地落实到人大工作之中。要以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和遵循，始终做到“六个必须坚持”，共同坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，更好发挥我国根本政治制度的优势和功效。

全面贯彻实施宪法。要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，实行人民代表大会统一行使国家权力，实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国家机关统一有效组织各项事业。坚持依法治国，维护宪法和法律权威，是各级人大及其常委会的主要任务，要加强对宪法和法律实施情况的监督检查。

支持和保证人大依法行使职权。要坚持以人民为中心，发展全过程人民民主，保证人民通过人民代表大会行使国家权力，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，努力做到民有所呼、我有所应。要紧紧围绕党和国家中心任务，按照总结、继承、完善、提高的原则，坚持同向发力、同题共答，创造性做好立法、监督等工作，稳中求进推动人大工作高质量发展，增强人大工作整体实效。

充分发挥人大代表作用。代表工作是人大工作的基本盘，是坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度的重要基础和依托。各级国家机关要尊重代表主体地位，要加强代表工作能力建设，要以“两个联系”为抓手深化拓展代表工作，支持和保障代表依法履职，当好党和国家联系人民群众的桥梁。

切实加强人大自身建设。各级人大及其常委会要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，按照“四个机关”定位全面加强自身建设，努力打造政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的人大工作队伍，为人大及其常委会依法履职提供更好服务保障。

在新的奋斗征程上，必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中，为推进强国建设、民族复兴伟业贡献人大力量。

目　录
CONTENTS

8月28日至29日，省人大常委会党组书记、副主任乌兰率执法检查组到岳阳开展大气污染防治“一法一条例一规定”执法检查。图为执法检查组在华能湖南岳阳发电有限责任公司检查能源企业节能减排情况。

摄影/周　洁

社评 · Editorial

1 | 坚持好完善好运行好人民代表大会制度 /本刊评论员

特别关注 · Focus

4 | **伟大创造　光辉历程**

庆祝全国人民代表大会和湖南省人民代表大会成立七十周年

· 伟大创造

5 | “五四宪法”正式确认人民代表大会制度

7 | 毛泽东把全国人大比作“如来佛” /阚　珂

8 | 人大及其常委会“四权”表述的由来

9 | 地方人大设立常委会漫漫长路 /阚　珂

11 | 1979年：意义不凡的七部法律出台 /王亚平

12 | “八二宪法”：一部与改革开放相伴而生的宪法

13 | 从“一个机关”到“四个机关” /王亚平

14 | 加强县乡人大建设“前所未有” /田必耀

15 | 首次中央人大工作会议：社会主义民主政治建设的里程碑 /王美华

· 湖南先声

16 | 代表“出圈”：有湖南辨识度的人大工作品牌 /谢峥嵘

18 | “法律巡视”：具有创制意义的实践创新 /杨志勇

20 | “两官”评议：人大司法监督新常态 /肖坤杰

22 | 湖南创制：“审计风暴”走向法治常态 /田必耀

24 | “新湾试验”：全国首个乡镇人大主席团走向全国 /洪政毅　邓华圣

人大要情 · PC Highlights

推进“两个三年行动”

26 | 切实把代表的“金点子”转化为促进改革发展的“金钥匙” /刘燕娟

27 | 以改革创新精神把人大工作干得更出彩 /郭　宸

本刊特稿 · Special Report

法治护安人大行

28 | 湘潭市：督在前哨，治在根本 /张　平　蔡启先

29 | 邵阳市：扛起法治之责，打造监督闭环 /李　娟　周卫长

30 | 张家界市：以法治之力构筑“安全之盾” /陆　叶

31 | 益阳市：高举执法检查“利剑”筑牢安全生产防线 /吴　倩　汪　怡

32 | 娄底市：打出“组合拳”，筑牢“防火墙” /石建群　陈桂元　彭怿湄

人大聚焦 · PC Spotlight

33 | 连发“十一问”，护航“天更蓝” /陈桂元

35 | 满意度测评检验法治政府建设成果 /陈　文　毛远安

37 | 守护老年人幸福的长沙“法则” /遥　评　童　波

38 | 畅通立法“直通车”，架起民意“连心桥” / 吴文广　石　坚
40 | “内行人”监督“专业事”，代表履职更精准 / 冯鹏轩
42 | 以“述”交答卷，以“评”促履职 / 欧凯娟
43 | “代表屋场会”听民意解民忧 / 厉欣林
44 | “小”站点发挥“大”作用 / 韩　伟　田　慧
45 | 还路于民，拆除 8 年违建 / 袁义生

代表之窗 · Deputies Opinions

46 | “怎样做好新时代人大代表”系列访谈之十三
履职学习强本领　学思践悟再提升 / 陈庆立
48 | 围绕“两芯一生态”　大力推动信创产业发展 / 周　琦

法治观察 · Observation of Law

49 | **农村集体经济组织法：以法治方式促进乡村振兴** / 陈怡蓉　蒋海松
51 | **“小快灵”立法要善于“切、转、商、评”** / 蒋强先
52 | 发挥代表作用，推深走实“群英断是非” / 赵岳平
54 | 以法治力量护航临武锂电新能源产业做大做强 / 谭晓亮
55 | 深化民生实事项目代表票决制工作 / 何浩光
56 | 探索建立“七大机制”，推深做实融合监督 / 林志刚
57 | 坚持正确政治方向，推动人大工作提质增效 / 张振华
58 | **边骗边卖获百万，非法售地终成空** / 曾晶晶　叶嘉瑞
59 | “合作协议”能否认用人单位与劳动者的劳动关系吗？ / 周文颖
59 | 股权转让未约定付款时间，17 年后能否起诉？ / 李　健
60 | 网络立法，时代大潮中的制度变迁 / 阿　计

人文阅读 · Cultural Reading

61 | 新语　　62 | 媒体
63 | **“写百卷稿，行万里路”** / 路　川
65 | 人生开始的时间 / 甘正气

广告 · AD

合作媒体
本刊声明：
来稿一经采用，即表明作者将该作品的出版权和网络传播权授权我刊行使。以上授权稿酬我刊在作品发表时一次性支付。若有不同意见，请在投稿时声明。本刊所刊发图片除署名和签约外，部分选用了资料图片，敬请作者与本刊联系，并领取稿酬。

人民之友
PEOPLE'S FRIEND

湖南省人民代表大会常务委员会主管主办
湖南省十佳社科期刊
民主法治新闻月刊

刊名题字　李　铎

《人民之友》编辑委员会
主　任　张剑飞
副主任　王晓科　张扬军（执行）

编　委（按姓氏笔画为序）
马　娜　文志强　文树勋　文富恒　龙朝阳
田华玉　刘正兴　刘光跃　江　波　祁圣芳
李万千　李大剑　李激扬　杨志勇　肖迪明
吴秋菊　吴凌频　余　雄　余怀民　欧阳艳
欧阳煌　周迎春　胡　颖　程水泉　彭建忠
蒋祖烜　蒋强先　戴德清

副主编　田必耀
副社长　刘　铮
编辑部主任　蒋海洋
版式设计　李　娜

编辑出版　人民之友杂志社
地　　址　长沙市韶山中路 190 号
邮政编码　410007

编辑部　（0731）85309261　85309264
发行部　（0731）85309942
传　真　（0731）85309942
E-mail：hnrmzy@163.com（刊网投稿）

事业部　（0731）85309173
传　真　（0731）85309174
E-mail：rmzygg@163.com（广告）
广告经营许可证　湘工商广字 054 号

发行范围　全国公开发行
邮发代号　42-211
发行单位　中国邮政集团有限公司湖南省分公司报刊发行局

本期出版日期　2024 年 9 月 10 日
印　刷　湖南天闻新华印务有限公司
定　价　7.00 元

（质量监督电话：0731-85309377，85309261）

伟大创造　光辉历程

庆祝全国人民代表大会和湖南省人民代表大会成立七十周年

策划：本刊编辑部
执行：田必耀　王美华　蒋海洋　陈　柳　刘青霞

今年是全国人民代表大会和湖南省人民代表大会成立七十周年。

七十年风雨兼程，七十年砥砺前行。这段伟大的历程，记载着历史的选择，饱含着人民的期盼。

1954 年 9 月，第一届全国人大一次会议召开，颁布中华人民共和国第一部宪法——“五四”宪法，标志着人民代表大会制度这一国家根本政治制度正式建立。一路总结、继承，一路完善、提高，人民代表大会制度更加成熟、更加定型。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。习近平总书记强调，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。

特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，高度重视、全面加强党对人大工作的领导，充分发挥各级人大的职能作用，人大工作取得历史性成就。2015 年 6 月，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，成为新时期加强基层人大建设和工作的纲领性文件。2021 年 10 月召开的中央人大工作会议，随后印发的《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》，为新时代加强和改进人大工作指明了方向。

七十年来，湖南省各级人民代表大会与时代同频共振，在创新中发展。全国第一个乡镇人大常设主席团及其常务主席在沅江市新湾镇产生，开启了乡镇人大实质性变革进程；2005 年以来，省人大常委会推动审计报告公开、监督审计整改、将审计部门和被审计部门“一把手”同步报告整改情况的模式写进法规，“审计风暴”走向常态；创新性在全省人大系统实施开展“法治护航高质量发展三年行动”，连续三年重点开展法治护企、护绿、护安人大行三个子行动；在执法检查中，出台了首个省级人大常委会执法检查文本规范，构建审议意见办理全链条监督闭环，开展地方性法规实施情况“大摸排”，具有示范引领的价值意义；省级领导干部代表参加代表小组活动、常委会领导督办和省政府领导领办重点处理建议、组织代表评议建议办理工作等创新性的代表工作，具有鲜明的湖南印记；推进市县两级人大常委会开展法官、检察官履职评议工作等，成为湖南人大司法监督特色品牌……唱响湖南履职先声。

七十年春华秋实，细数来路，展望未来。在新的历史起点上，人大与时代同行，与人民同心，让人民代表大会制度更深地植根三湘大地，为实现“三高四新”美好蓝图贡献人大力量。

“五四宪法”正式确认人民代表大会制度

“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”。人民代表大会制度这一国家根本政治制度正式建立起来。

新中国成立后，《中国人民政治协商会议共同纲领》一直起着临时宪法的作用。但是，随着政治建设任务的加强和大规模经济建设的到来，制定宪法以代替共同纲领就成为当时中国人民政治生活中的一件大事。

1954年9月召开的第一届全国人民代表大会第一次会议和通过的“五四宪法”，标志着我国人民代表大会制度的正式建立和运转，其根本原因就在于“五四宪法”确立了人民代表大会制度的根本政治制度宪法地位。这样一个新型政治制度的建立，在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都具有划时代的意义。

宪法草案正式公布后，引发全国各界1.5亿余人参与宪法草案的学习讨论。

历时77天，起草新中国第一部宪法草案

“五四宪法”是中华人民共和国第一部宪法。为了做好宪法起草工作，1953年12月，中共中央在宪法起草委员会下成立了由毛泽东挂帅的宪法起草小组，负责提供宪法草案初稿。“治国，须有一部大法。我们这次去杭州，就是为了能集中精力做好这件立国安邦的大事。”12月14日，毛泽东与中共中央宪法起草小组的同志乘坐专列离开北京，在27日夜到达杭州后，毛泽东同志开始集中时间和精力起草宪法草案。

在这个过程中，毛泽东不仅确定了宪法的指导思想、总体框架和编纂原则，还亲自撰写、讨论、修改与论证宪法草案。他对宪法条文提出了许多具体的要求，例如，提出了“以事实为根据，不能凭空臆造”的制宪指导思想，认为制定新中国的宪法必须从现时中国的实际出发。

1954年3月17日，历时77天，毛泽东带领宪法起草小组结束了杭州的宪法起草工作返回北京。从3月23日开始，毛泽东先后多次主持宪法起草委员会和中央人民政府委员会会议，讨论宪法草案，并作了关于《中华人民共和国宪法草案》的重要讲话，对宪法草案的基本思想和内容作了系统的概括和总结。

“五四宪法”的制定是中国共产党人对人民代表大会制度和制宪探索不断成熟的必然结果，也是新中国成立后以法律形式对人民代表大会制度的推进。

在代表们的欢呼声中通过

“五四宪法”在制定过程中，经过了广泛的讨论和征求意见。从制宪程序上，中央人民政府委员会建立了各界人士参加的宪法起草委员会。初稿形成后，从1954年3月23日到6月11日，宪法起草委员会除多次召开过收集和交换意见的非正式会议，共召开九次正式会议，对草案初稿框架、内容及文字进行了反复研究和讨论。

6月14日，毛泽东主持召开中央人民政府委员会第三十次会议，一致通过了《中华人民共和国宪法草案》和《关于公布中华人民共和国宪法草案的决议》。根据《关于公布中华人民共和国宪法草案的决议》，中央人民

五四宪法历史资料陈列馆展现了党领导人民制定宪法、实施宪法的真实历程和光辉业绩。

政府委员会向社会公布了宪法草案，交付全国人民讨论并征求意见。在随后的两个多月里，全国各界共有一亿五千多万人参加了宪法草案的讨论，并提出了许多修改和补充意见。

为了搞好草案的讨论，各地普遍成立了宪法起草讨论委员会，培养报告员和辅导学习讨论的骨干分子，宪法学界的一些学者纷纷发表文章和学术论文，编写了通俗易懂的小册子。这场全民讨论历时近3个月，至1954年9月初基本结束。许多地区听辅导报告和参加讨论的人数在当地成年人口的70%以上，有些城市和个别的专区甚至在90%以上。全国人民对宪法草案和“五法”共提出118万多条修改和补充意见，其中有关宪法草案的意见52万多条，先后提交给中华人民共和国宪法起草委员会，为进一步修改宪法提供了良好的群众基础。

宪法草案的起草、讨论、修改、审议到通过，可以说是一次真正的党的群众路线的实践。上述讨论也有不少意见涉及人民代表大会制度，如全国人民代表大会的职权，宪法的通过方式，地方人民代表大会的任期、职权等。这些讨论使得人们开始关注宪法在国家生活中的重要作用，有助于人们对即将建立的宪法体制的理念与具体运作达成共识，不仅扩大了宪法存在的社会基础，同时为宪法的实施与遵守提供了良好的社会环境。

1954年9月15日，第一届全国人大一次会议开幕当天，刘少奇代表宪法起草委员会作关于《中华人民共和国宪法草案》的报告。刘少奇的报告长达3个多小时，代表们不断热烈鼓掌。16日到18日，代表们认真讨论了宪法草案和刘少奇的报告。9月20日，全体会上宣读修正过的宪法草案全文后，全体代表以无记名投票的方式进行了表决。现场暴风雨般的掌声和欢呼声经久不息，《中华人民共和国宪法》在代表们的一片欢呼声中通过，新中国第一部“人民的宪法”由此诞生，这标志着经过长期的斗争和努力，中国人民终于有了一部代表自身权益、遵循民主和社会主义原则的宪法。“五四宪法”的通过，进一步激发了全国人民社会主义和爱国主义、拥护宪法和遵守宪法的热情。当天，百姓都自发地上大街游行，高呼着拥护宪法的口号。全国各地人民群众以不同的方式欢庆宪法的公布。

“五四宪法”继承了共同纲领的目标，延续着中国共产党人的宪法观，奠定了新中国的基本政治和法律制度，开启了中国社会主义宪法的崭新历史，是人民代表大会制度建立的根本标志。

从共同纲领到“五四宪法”

人民代表大会制度的探索已取得了非常的成就，用宪法的形式来取代共同纲领已经是水到渠成。刘少奇在关于《中华人民共和国宪法草案》的报告中作了说明。他说：“我国近代历史中，人们曾经长期争论过的一个根本问题——中国的出路是什么？是资本主义呢，还是社会主义？对于这一个问题，五年以来我国发生的巨大变化已经作了生动的解答。五年以来的生活充分证明，由目前复杂的经济结构的社会过渡到单一的社会主义经济结构的社会，即由目前的新民主主义社会过渡到社会主义社会，是我国应当走的唯一正确的道路。”他还说，我国是否还有什么别的道路可走呢？或许有人想到一条维持现状的道路，即既不是资本主义的道路，也不是社会主义的道路，而是既有社会主义，又有资本主义，将我们现在所处的状态维持下去……有一些人希望永远保存这种状态，最好不要改变。他们说“有了共同纲领就够了，何必还要宪法呢”。最近几年，我们还常常听见“巩固新民主主义秩序”这样一种说法，这种说法就是反映了维持现状的思想。刘少奇说：“社会主义和资本主义两种相反的生产关系，在一个国家里面互不干扰地平行发展，是不可能的……所以我国只有社会主义这条唯一的光明大道可走，而且不能不走，因为这是我国历史发展的必然规律……因此，我们有完全的必要在共同纲领的基础上前进一步，制定一个像现在向各位代表提出的这样的宪法，用法律的形式把我国过渡时期的总任务肯定下来。”事实上，不仅要用宪法把过渡时期的总任务肯定下来，把五年来社会、经济、文化建设的成就肯定下来，更重要的是要用宪法的形式把关于五年来人民代表大会制度的探索肯定下来。

“五四宪法”的通过，标志着中国共产党领导中国人民经过几十年的探索形成的人民代表大会制度被写进宪法，这标志着人民代表大会制度的正式建立。从此，中国人民就可以根据这一国家的根本政治制度，按照一切权力属于人民的原则，行使当家作主的权利。

（来源：《人民代表大会制度从这里走来》，中国民主法制出版社出版）

毛泽东把全国人大比作“如来佛”

阚 珂

2004年9月15日上午9时，首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会在北京人民大会堂举行，我在大礼堂一层参加大会。时任中共中央总书记、国家主席胡锦涛讲到“人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式”时，我感到耳目一新，异常兴奋，因为这是我第一次听到人民代表大会制度是中国人民当家作主的“最高实现形式”这一提法，感受到党中央对人民代表大会制度和人民代表大会工作的高度重视。

我在全国人大常委会机关工作30年，参加过不少文稿的起草工作，撰写过一些关于人民代表大会制度的研究文章，涉及评价人民代表大会制度时，都表述为“重要实现形式”。“重要的”可以是一个，也可以是多个，这样写比较灵活，也比较“保险”。但是“最高的”只能有一个，是唯一的，这是个新提法。认真思考一下，感觉这个提法对我国人民代表大会制度的定位是准确的，是符合宪法原义和我国政治制度最初设计的。

早在1954年制定宪法讨论“国家机构”这一章时，毛泽东就说过：“我们的主席、总理，都是由全国人民代表大会产生出来的，一定要服从全国人民代表大会，不能跳出如来佛的手掌。”在小说《西游记》中，孙悟空神通广大，一个筋斗能翻十万八千里，但无论如何也翻不出如来佛的手掌。这比喻不管有多大本事，也摆脱不了某种力量的控制。毛泽东还说：“我们中国是一个大国，叠床架屋地设个主席，目的是为着使国家更加安全。有议长，有总理，又有主席，就更安全些，不至于三个地方同时都出毛病。如果全国人民代表大会出了毛病，那毫无办法，只好等四年再说。”（注：1954年宪法规定全国人大每届任期四年）刘少奇说得更直接，他说，“全国人民代表大会要做什么就做什么”。1954年宪法草案规定的全国人大的第14项职权是“全国人民代表大会认为应当由它行使的其他职权”，董必武根据宪法草案的这一规定说“全国人民代表大会要做什么就可以做什么”。1982年通过的宪法，将全国人大的这一职权修改表述为“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”。曾参与过1982年宪法修改工作的北京大学教授肖蔚云说，这是从严格的法制观点出发的，这样写更加规范。我认为，还应这样认识这一修改：1954年宪法与1982年宪法关于全国人大这一职权的表述虽然不同，但精神实质是一致的。1954年制定宪法时，由于毛泽东提出并一再坚持，宪法写上了全国人大有权罢免国家主席这一条。这是关于全国人大职权、全国人大与国家主席关系的规定，也是突出全国人大的地位。

1954年9月15日，毛泽东在一届全国人大一次会议开幕会上。

在历史的考察中我们知道，1954年讨论宪法草案时，西方一些媒体因为我们的人民代表大会拥有广泛的权力而感到奇怪，他们说“全国人民代表大会职权的强大，不得不令人吃惊”。他们不理解也很正常。刘少奇说，这是他们没有看到中国历史上已经发生的巨大变化，以工人阶级为首的中国人民已经当了国家的主人。现在，我们在人大的对外交往中更加感觉到，中国的人大不同于西方的议会，中国全国人大常委会委员长与西方国家议会议长在各自国家中的地位有着极大的差别。

以上清楚地说明了1954年制定宪法时对人民代表大会制度的考虑。

为什么把人民代表大会制度、人民代表大会置于这样高、这样重要的地位？一个重要的原因就是把当年毛泽东与黄炎培的“窑洞对”所揭示的真理付诸实施：只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，只有人人起来负责，才不会人亡政息，才能跳出“其兴也勃焉”“其亡也忽焉”的历史周期率。

（作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

人大及其常委会“四权”表述的由来

1954年8月10日至14日，湖南省第一届人民代表大会第一次会议召开。大会期间，代表们举手通过关于拥护中华人民共和国宪法草案的决议。 摄影/张云龙

在人大工作中，一般把人大及其常委会的职权概括地表述为“四权”。这“四权”即立法权、监督权、决定权、任免权。宪法第六十二条规定了全国人大的16项职权，第六十七条规定了全国人大常委会的22项职权。对地方人大及其常委会的职权，宪法作了概括性规定，地方组织法作了具体规定。但是，在宪法和法律中找不到“立法权、监督权、决定权、任免权”这样完整的“四权”表述。那么，这个表述是怎么来的？

1980年初，地方人大常委会刚刚设立，各方面的工作开始起步，工作制度还不健全，地方人大常委会的同志对怎样行使职权还不大熟悉。针对这种情况，当年4月，全国人大常委会召开了省、自治区、直辖市人大常委会负责同志座谈会。在座谈会上，彭真依据地方组织法的规定，把地方人大常委会的职权分为四个方面作了概括的解读。他说，地方人大常委会的职权主要是四条：第一，制定、颁布地方性法规；第二，讨论、决定本地区的政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族工作的重大事项，还有权批准本地区“国民经济计划和预算的部分变更”（至于整个计划、预算，决定权属于人民代表大会）；第三，人事任免；第四，监督本级政府和法院、检察院的工作。虽然彭真的这个讲话针对的是省级人大常委会，但人们由此逐渐把各级人大及其常委会的职权都概括地表述为立法权、决定权、任免权、监督权“四大职权”。人事任免权，具体地讲，在人民代表大会这一层级叫“选举权”，在人大常委会这一层级叫“任免权”，可统称“选举任免权”。在没有立法权的人大及其常委会，只有决定权、选举任免权和监督权“三权”。

这“四权”的划分和表述，抓住了人大职权的本质特征和不同职权之间的区别。“立法”是创制一般的规范，不针对具体的人、个别的事件，而是针对某一类社会行为、社会关系；“决定”一般针对具体的事项（对事）；“任命”是将相关的权力委托给信任的人（对人）；“监督”是控制自己授出的权力。“四权”分别有着不同的功能。

这里应当明确几点。第一，“四权”的划分具有非穷尽性。“四权”概括方法，把各级人大及其常委会的大部分职权包括在其中了，但它没有把各级人大及其常委会的全部职权包括进去。例如，全国人大常委会和省级、设区的市、自治州的人大常委会主持本级人大代表的选举；在全国人大闭会期间，全国人大常委会领导全国人大各专门委员会，这些职权都很难恰当地概括在“四权”的某一权中。“四权”的非穷尽性，就是指“四权”所包括的是各级人大及其常委会的大部分职权，而不是全部职权。

第二，“四权”的划分具有相对性。“四权”的表述不是法律术语，而是为表述和工作的方便，人们对人大及其常委会经常行使的职权作出的概括。“四权”之间的界限在有的情况下并不是十分严格，或者说并不是只能有唯一的理解。比如，全国人大作出授予经济特区所在地的市的人大及其常委会制定经济特区法规的权力的决定，一般把它说成行使的是立法权，如果把它说成是行使的决定权也不能说不对；人大批准预算可以说行使的是决定权，批准决算就可以说成是行使监督权。再如，人大常委会撤销某一政府组成部门正职的领导职务，可以说成是行使免职权，也可以说成行使的是人事监督权。再有，行使这“四权”的最终表现形式，都可以用“决定”这种公文形式。人大及其常委会行使的某一职权是否是决定权，不取决通过的文件名称或正文中是否出现了“决定”一词，而在于它的内容。

第三，这“四权”都是人大及其常委会的职权，不存在孰轻孰重问题。任何一个方面的职权没有依法行使，都可能影响国家政权机关工作的正常运行。

（来源：《人民代表大会那些事》，法律出版社出版）

地方人大设立常委会漫漫长路

阚 珂

地方人大设立常委会曾三次动议和搁置，五届全国人大二次会议通过修改宪法的决议和地方组织法明确规定，县级以上地方各级人大设立常委会，这种制度的设计和实施，使国家的政治制度更加健全。

“三起三落”

1954年9月20日，第一届全国人大第一次会议通过的宪法规定，全国人大设常委会，没有规定地方人大设常委会。1954年宪法草案交由全民讨论时，有人提出，地方各级人大也应该和全国人大一样设立常委会。这是第一次提出地方人大设立常委会。

但当时认为，全国人大工作繁重，这不是地方各级人大能够相比的。全国人大行使国家立法权，地方各级人大没有这方面的职权，而且越是下级的人大，就越容易召集会议。所以地方各级人大不需要在人民委员会（政府）以外另设常务机关。地方各级人民委员会是地方各级人大的执行机关，同时也行使人大常务机关的职权，如果另外设立人大的常务机关，反而会使机构重叠，造成不便。

由于县级以上地方人大不设常委会，经过一段实践后发现，这种地方政权体制存在一些问题不好解决。一是地方人大在实践中没有做到每年召开2次或4次会议。后来，全国人大常委会专门作出决定，提出省、直辖市的人大每年可以召开1次会议。二是在代表大会闭会期间，人民委员会行使权力机关常设机关和执行机关的双重职能，造成权力机关与行政机关不分，自己监督自己；人民委员会任免法院的工作人员，不利于国家权力机关对司法机关进行监督。人民委员会承担的工作过多，不便于组织精干的地方政府机关，甚至会影响其本身的工作。三是在代表大会闭会期间，地方人大有些日常工作不是人民委员会能够承担的。比如，主持本级人大代表的选举，召集本级人大会议，保持同人大代表的经常联系，发挥代表的作用等，这都需要地方人大单设一个机构来处理。

为了解决地方政权体制存在的问题，1957年上半年，全国人大常委会对如何进一步健全人大制度问题进行了专题研究。根据中央指示，全国人大常委会党组经过反复研究，在1957年5月8日，提出了关于健全人大制度的方案，其中包括县级以上地方各级人大设立常委会，赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力

等，将原来由人民委员会行使的一部分职权划归给同级人大常委会，并向中央写了报告，还拟出了修改宪法的方案和关于县级以上地方各级人大设立常委会的决议草稿，准备提请即将召开的第一届全国人大第四次会议审议。随后发生的反右斗争扩大化，使地方人大设立常委会的方案搁置下来。这是第二次动议和搁置。

1965年，全国人大常委会根据实际需要，又一次提出了县级以上地方各级人大设立常委会的问题。这时，对县级以上地方人大设立常委会的问题，已经取得了一致意见。有两个省提出了设立人大常委会的方案，报请中央批准。但不久便发生了“文化大革命”，县级以上地方人大设立常委会的方案又被搁置了。这是第三次动议和搁置。

正确决策

1978年底，党的十一届三中全会系统总结了历史经验特别是“文化大革命”的沉痛教训，果断地作出了把全党全国工作的重点转移到经济建设上来的战略决策，

提出了加强社会主义民主法制建设的重大历史任务。适应这一要求，县级以上地方人大设立常委会的问题再一次被提了出来。1979年2月，全国人大常委会法制委员会在征求对地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法（修订稿）意见时，许多地方提出，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州、不设区的市、县和市辖区的人大应当建立常设机关。有的同志还建议把当时的革命委员会改为地方人民政府。

根据这些意见，1979年5月17日，全国人大常委会法制委员会主任彭真专门向中央写了报告。报告中提出，关于地方政权体制，现在有三个方案：一是用立法手续把革命委员会体制固定下来。这样做，不赞成的人可能很多。二是取消革命委员会，恢复人民委员会。这样做，在名义上虽然取消了革命委员会，但对于扩大人民民主、健全社会主义法制不一定能有多大实质性的帮助和改进。三是县以上地方各级人大设立常委会，并恢复人民委员会（包括省长、市长、县长等职称），这个方案可能比较好些。中央领导同志审阅了这个报告。邓小平批示："我赞成第三方案。"

在第五届全国人大常委会第八次会议上，法制委员会提请审议的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法草案（以下简称地方组织法草案）中明确规定，县级以上地方各级人大设立常委会。在这次会议上，大家一致同意县级以上地方人大设立常委会的地方组织法草案和《第五届全国人大常委会关于在县级以上地方的各级人大设立常委会，取消地方各级革命委员会，设立地方各级人民政府，将县、自治县人大代表改由选民直接选举，将各级人民检察院的关系由监督改为领导的议案》（即后来的《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的议案》），提请第五届全国人大第二次会议审议。第五届全国人大第二次会议于1979年7月1日，表决通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》及《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称地方组织法）等7部法律。这次会议通过的修宪决议和地方组织法明确规定，县级以上地方各级人大设立常委会。

1979年8月，西藏自治区人大常委会成立，这是我们国家第一个建立的省级人大常委会。青海省和新疆维吾尔自治区人大常委会也先后在1979年8月、9月成立。

1979年9月13日，第五届全国人大常委会第十一次会议通过了《关于省、自治区、直辖市可以在1979年设立人民代表大会常务委员会和将革命委员会改为人民政府的决议》。河南、甘肃、北京、浙江、山东、福建、山西、黑龙江、广东、广西、四川、内蒙古、江西、湖南、上海、陕西、江苏、云南、安徽19个省、自治区、直辖市人大在1979年内成立了常委会。宁夏、湖北、贵州、辽宁、河北、吉林、天津7个省、自治区、直辖市的人大常委会在1980年上半年成立。海南省人大常委会于1988年8月23日成立，重庆市人大常委会于1997年6月12日成立。

起步前行

1979年下半年，地方人大常委会陆续设立以后，地方人大对常委会如何开展工作没有任何经验。一些省级人大常委会工作人员到全国人大常委会办公厅来请教，详细了解常委会如何开展工作。1980年4月，省级人大常委会负责人列席了第五届全国人大常委会第十四次会议。1980年4月18日，全国人大常委会召开了省、自治区、直辖市人大常委会负责人第一次座谈会，彭真在会上作了《关于地方人大常委会的工作》的讲话。该讲话指出，过去地方人大一开过代表大会就没有事情了，这次规定县级以上地方人大设立常委会，在大会闭会期间，人民通过人大常委会和人民政府来管理国家。在这里，彭真第一次把地方人大及其常委会的主要职权划分为立法权、重大事项决定权、人事任免权、监督权。彭真说，根据法律规定，各级人大常委会直接对本级人大负责并向它报告工作，上一级人大常委会与下一级人大常委会要加强联系，但是，它们之间没有领导关系。彭真还讲了坚持党的领导和发挥国家权力机关作用的问题，讲了地方人大常委会的机构、编制问题。

在1981年3月7日召开的省级人大常委会负责人座谈会上，彭真主要讲了三个问题：全国人大和省级人大常委会的关系问题，党的领导问题，民主集中制问题。

中共中央印发文件批转了彭真的这两个讲话。中央在通知中指出：第一，县以上地方各级党委要把加强对地方人大常委会的领导作为自己的一项重要任务，定期研究人大常委会的工作。党委研究人大常委会的工作时，可以通知人大常委会负责实际工作的党员领导干部列席会议。第二，各级党委要根据人大常委会工作开展的需要，本着精干节约、逐步充实的原则，及时解决人大常委会办事机构的设置、人员编制和经费问题；对人大常委会的办公地址和办公用房，也要根据工作需要，适当安排。

在这之后，彭真又多次在省级人大常委会负责人座谈会上发表讲话，这对刚刚成立的地方人大常委会正确履行职责、开展好工作，起到了重要的指导作用。

（作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

1979年：意义不凡的七部法律出台

王亚平

1979年7月1日，是新中国立法史上新的开端。这一天，五届全国人大二次会议表决通过《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》，表决通过《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国中外合资经营企业法》7部重要法律。

历史的镜头回放到当时的时代背景，“文化大革命”结束以后，我们党实行拨乱反正，逐步恢复党和国家政治生活的正常秩序，经济社会发展秩序也得到有序恢复发展。1978年12月，邓小平在中央工作会议闭幕会上的讲话提出，为了保障人民民主，必须加强法制。“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变”。他认为，不能把领导人说的话当作“法”，不赞成领导人说的话就叫作“违法”，领导人说的话改变了，“法”也就跟着改变。现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。所以，应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。1978年12月18日，党的十一届三中全会召开。全会果断决定停止使用“以阶级斗争为纲”这个不适用于社会主义社会的口号，明确提出全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来。这项决策解决了1957年以来没有解决好的工作重点转移问题。

1979年6月8日至7月1日，五届全国人大二次会议在北京举行。“这次会议的主要任务是讨论和决定国民经济的调整、改革、整顿、提高，以及加强社会主义民主和社会主义法制的问题。”会议听取和审议了国务院总理所作的政府工作报告。报告指出：“国务院根据去年12月中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议的决策，决定从今年起，把全国工作的着重点转移到社会主义现代化建设方面来，这是一个伟大的历史性转变。当前以及今后相当长一个历史时期，我们的主要任务，就是有系统、有计划地进行社会主义现代化建设。”

五届全国人大二次会议通过的七部法律，是在以彭真为主任的由80人组成的全国人大常委会法制委员会

1979年6月，彭真同出席五届全国人大二次会议的北京代表团代表一起讨论7部法律草案。

日夜兼程的努力下，在短短3个月时间里草拟完成，创造了世界立法史上的奇迹。“这次会议通过的关于修正宪法若干规定的决议和7部重要法律，标志着我国在健全法制方面迈出了一大步，也标志着人民代表大会制度在经历了重大挫折后走上逐步发展完善的道路。”

新制定的选举法和地方组织法，总结1953年以来的经验，为了加强社会主义民主和法制，保证和便于人民管理国家大事，对选举制度和地方政权组织作了一些重要的改革，包括把直接选举人大代表的范围扩大到县一级，实行差额选举制度，县级以上地方各级人大设立常委会，省级人大及其常委会可以制定和颁布地方性法规等，从而在加强和健全人民代表大会制度方面迈出了重要的步伐。法院组织法和检察院组织法的制定，对于完善国家的审判、检察体制，加强他们的工作，也有重要意义。刑法和刑事诉讼法的制定，对惩罚犯罪，维护国家和人民的利益有重大作用，更从保障公民权利的角度，结束了“文化大革命”乱抓乱捕、无法无天的混乱局面。中外合资经营企业法的制定成为我国向世界打开国门、对外开放的第一份“法律宣告书”。

从1979年的7部法律出台，到2010年以宪法为核心，包括宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法7个法律部门的法律体系正式形成。短短几十年间，我国的政治、经济、文化和社会生活的主要方面基本上有法可依，为全面依法治国，以良法促进发展、保障善治奠定了坚实的基础。

“八二宪法”：一部与改革开放相伴而生的宪法

1982年12月4日，五届全国人大五次会议上，大会执行主席习仲勋向全体人大代表高声宣布：“《中华人民共和国宪法》已经由本次会议通过！”

3037票赞成、3票弃权，高票通过！北京人民大会堂内，掌声经久不息，新中国成立以来最完善的一部宪法，又称“八二宪法”，宣告诞生。

“八二宪法”作为我国现行宪法，是在“五四宪法”的基础上“另起炉灶”，是对“七八宪法”进行大幅度修改而成的，是一部面貌一新并且与改革开放相伴而生的宪法。

“五四宪法”制定后，将宪法视为国家根本法的观念逐步深入人心。1954年至1982年，我们国家和社会的情况已经有了很大变化，有必要制定一部符合改革开放和社会主义现代化建设新时期发展需要的新宪法。这样的时代背景，使“八二宪法”注定是一部有中国特色的、适应新的历史时期社会主义现代化建设需要的、长期稳定的新宪法。

“八二宪法”的修改、讨论工作由邓小平亲自指导，前后进行了两年之久，鲜明地体现了民主特质。1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上讲话，系统地阐述党和国家领导制度改革的问题。他表示，中央正在考虑进行的重大改革，第一项就是将向全国人大提出修改宪法的建议，要使我们的宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项事业的权力，享有充分的公民权利，要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治，要改善人民代表大会制度，等等。关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来。邓小平的这个讲话，实际上为起草“八二宪法”确定了重要的指导思想。

“八二宪法”大体可分为提出宪法修改草案、全民讨论、全国人民代表大会审议通过三个阶段。

第一阶段，宪法修改委员会及其秘书处广泛学习文件、领会新时期党的路线方针政策。前后邀请包括中央各机关和民主党派、人民团体的负责人，尤其是法律专家等各方人士，召开了13次座谈会，广泛征求意见、认真调查研究。此外，还收集、研究35个国家的宪法用以参考、借鉴。

为使大家能更好地发表意见，进行讨论修改，1982年2月，宪法修改草案讨论稿以秘书处的名义向宪法修改委员会提出。随后，宪法修改委员会第二次、第三次、第四次全体会议对讨论稿进行逐章逐节讨论和修改，形成了宪法修改草案。该草案由全国人大常委会公布，交付全国人民讨论。

在持续4个多月的全民讨论中，工人、农民、知识分子和其他各界人士管理国家事务的政治热情极为高涨。数亿人参加讨论并提出大量意见建议，很多意见被采纳。这在世界各国制宪史上都是罕见的。

“起草宪法，就好像盖房子，而四项基本原则就是盖宪法这座大房子的四根柱子。”“在我国，人民，只有人民，才是国家和社会的主人。”……1981年，主持修改宪法的重任落在了彭真肩上。当时，彭真已年届八十，两鬓发白的他带着起草组成员，日夜伏案起草宪法修改草案，认真考究各方意见建议，并作出相应解释。彭真当时反复强调，宪法修改必须以1954年宪法为基础，必须以党的十一届六中全会通过的《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》为基础，必须写进四项基本原则。他提出，要“尽量避免引起争论”，要从中国的实际出发。

“八二宪法”与中国改革开放进程相伴而行，带有鲜明的“改革宪法”特质，所呈现的闪光点非常多。例如，把“公民的基本权利和义务”放在“国家机构”前，表明国家权力来源于人民的委托和授予；恢复设立国家主席；首次将人民政协的性质、地位和作用写入宪法；恢复“法律面前人人平等”这一原则；承认国营、集体、个体三种经济都不可缺少；等等。

“八二宪法”还改变了农村人民公社政社合一体制，设立乡政府作为基层政权，普遍成立村民委员会作为群众自治组织。这些规定有利于加强农村基层政权建设和集体经济的发展。

“八二宪法”是我国立法史上第一部公开表决结果的法律，标志着我国正式迈出健全和完善社会主义法制的步伐。在“八二宪法”的原则和精神指引下，我国社会主义法制建设掀开新的一页，进入一个新的阶段。

自颁布以来，“八二宪法”经过5次修正，形成了52条宪法修正案。这些重要修改使宪法更加完善，更加适应改革开放和社会主义现代化建设的发展要求。

（来源：《360度看人大》，中国民主法制出版社出版）

从“一个机关”到“四个机关”

王亚平

随着社会主义现代化建设的深入推进，我们党对中国特色社会主义民主政治和人民代表大会制度的规律性认识不断深化。人大及其常委会自身建设的目标定位由建成“一个机关”即“人民权力机关”，发展到建成“四个机关”即“政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关”。

改革开放初期，党的十一届六中全会通过《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，明确提出：必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关。

1990年，按照党中央的要求，全国人大常委会认真开展总结经验工作，形成《人民代表大会制度建设和人大工作总结（稿）》。这个“总结稿”提出把人大及其常委会建设成为“三个机关”，即把人大及其常委会建设成为真正拥有宪法确定的地位、名副其实的国家权力机关，真正负有国家重要职责的工作机关，同人民群众保持密切联系的代表机关。

1994年9月15日，首都各界隆重集会，纪念全国人民代表大会成立40周年。时任中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长乔石发表重要讲话。在谈到新的历史条件下进一步坚持和完善人民代表大会制度，更好地发挥国家权力机关作用时，乔石表示，要按照宪法规定，加强国家权力机关建设，使人大及其常委会成为有权威的国家权力机关，成为能够担负起宪法赋予的各项职责的工作机关，成为联系群众、反映民意、解决矛盾的为人民所充分信赖的代表机关。这里首次提出要把人大及其常委会建设成为“三个机关”。

2004年9月15日，首都各界隆重集会，纪念全国人民代表大会成立50周年。时任中共中央总书记、国家主席胡锦涛发表重要讲话。他指出：“必须认真落实宪法赋予人民代表大会及其常务委员会的各项职权，充分发挥人民代表大会及其常务委员会作为国家权力机关的作用，使人民代表大会及其常务委员会成为全面担负起宪法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。”这里，胡锦涛的讲话重申了“三个机关”的建设。

中国特色社会主义进入新时代，怎样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？在首次召开的中央人大工作会议上，习近平总书记深刻阐述了新时代人大工作的指导思想、重大原则和主要工作，进一步明确了各级人大及其常委会自身建设的目标定位：全面加强人大自身建设，把人大及其常委会建设成为政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关“四位一体”的机关。

人大及其常委会首先是自觉坚持中国共产党领导的政治机关。必须坚定正确政治方向，坚持党对人大工作的全面领导，不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，不折不扣地贯彻落实党中央决策部署和工作要求，把党的全面领导贯彻体现在人大各项工作中，推进党对人大工作领导的制度化、规范化、法治化。

人大及其常委会应当成为保证人民当家作主的国家权力机关。各级人大及其常委会必须认真践行全过程人民民主理念，切实履行宪法和法律赋予的各项职责，加强立法、监督等职能，保证和促进宪法和法律的正确实施，保证和促进“一府一委两院”依法行政、依法监察和公正司法。

人大及其常委会应当成为全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关。必须加强政治、思想、组织、作风、纪律和制度建设，加强人大代表、人大常委会组成人员和人大干部队伍建设，不断提高依法履职能力和水平，创造性地做好立法、监督等工作，从制度上和法律上保证党的路线方针政策和党中央决策部署的贯彻实施，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

人大及其常委会应当成为始终同人民群众保持密切联系的代表机关。必须坚持人民至上，把代表人民意志和维护人民利益作为一切工作的出发点和落脚点。坚持群众观点和群众路线，充分反映民意，广泛集中民智，切实维护民利，并接受人民监督。坚持密切同人民群众的联系，充分发挥人大代表作用，丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，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。

政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关是对人大及其常委会的政治定位、法律定位、工作定位。加强人大自身建设，建设“四个机关”，这是新时代赋予人大及其常委会的新使命新任务，是由人民代表大会制度的性质和内涵所决定的，是一项长期的根本任务。

加强县乡人大建设“前所未有”

本刊记者 田必耀

2015年6月，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，又称中央18号文件。这份文件是新时期加强县乡人大工作和建设的纲领性文件，在人大历史上具有标志性意义。《中国人大》杂志社评称，“县乡人大步入重要发展期”。

有一段时间，一些地方人大会议质量不高，行使法定职权不充分不到位，存在“走过场”现象，代表联系群众渠道不畅通。一些县级人大常委会机关存在干部年龄偏大、工作机构“一人委”等状况，不能适应县级人大及其常委会行权履职的要求。一些乡镇人大会期缩水，2个小时就开完人大会议，乡镇人大“虚化”现象比较严重。

面对这些问题，十二届全国人大常委会高度重视，把加强县乡人大工作和建设作为推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展的重要内容。从2013年到2014年，十二届全国人大常委会委员长张德江先后带队到云南、浙江、福建、贵州等地开展调研，了解县乡人大工作和建设情况，并安排全国人大常委会工作机构对31个省（区、市）的县乡人大工作和建设情况全面进行调研。中央18号文件正是在专题调研、倾听基层人大意见的基础上诞生的。

中央18号文件坚持问题导向，对症下药，明确提出了加强县乡人大工作和建设的指导思想、总体要求、重要原则，并从代表选举、人大会议、重大事项决定权、监督工作、人事选举任免、加强同人大代表和人民群众的联系、县乡人大自身建设七个方面提出具体措施。

县乡人大是基层国家权力机关。人大通过会议形式行使法定职权。中央18号文件提出，县级人大每年至少举行一次会议，必要时可以增加；乡镇人大会议一般每年举行两次，没有选举事项时，乡镇人大会议不少于一天；有选举事项时，会期适当增加。同时，还提出了健全议事规则、创新议事形式、完善审议程序、充实会议内容等要求，确保提高会议质量。到了2022年3月，十三届全国人大五次会议修改地方组织法，明确乡镇人大会议一般每年举行两次。

中央18号文件对加强县乡人大组织建设提出四项具体措施，包括依法适当增加县级人大常委会组成人员名额，提高专职组成人员比例；根据需要，县级人大可以设立法制、财政经济等专门委员会，健全常委会办事机构和工作机构；县级人大常委会主任实行专职配备；不设区的市、市辖区人大常委会可以在街道设立工作机构。

中央18号文件在保障代表履职和密切联系人民群众的同时，就依法监督代表履职提出了要求。比如说，组织县乡人大代表定期向原选区选民报告履职情况，接受选民监督；建立代表履职档案并逐步向社会公开；探索建立代表履职激励机制，建立健全不称职代表退出机制。

乡镇人大是人大系统的“最后一公里”。加强乡镇人大建设，中央18号文件主要有两项具体措施：乡镇人大设专职主席1人，有条件的地方可以配备专职副主席；明确在乡镇人大闭会期间，乡镇人大主席团可以组织代表听取和审议同级政府工作报告、检查法律法规实施情况，开展视察、调研等活动，听取和反映代表、群众的意见建议。明确乡镇人大代表开展执法检查等职责是给乡镇人大扩权。

2015年12月19日，中央电视台《新闻联播》播出《甘肃陇南：基层人大破解“履职难”》。这是《新闻联播》继2014年11月播出《朱忠华：用生命履职的镇人大主席》后，再一次关注乡镇人大。在朱忠华入选CCTV2014年度“十大法治人物”后，甘肃省平凉市崆峒区安国镇人大主席李竹奎被评为CCTV2015年度法治人物。中央电视台《新闻联播》关注乡镇人大，乡镇人大主席当选法治人物，此般舆论造势，前所未有，传递出高层提振基层人大工作的清晰意图。

2015年8月，全国人大常委会及时修改地方组织法、选举法、代表法，把中央18号文件要求转变为法律规定。9月，全国人大常委会办公厅举行加强县乡人大工作和建设座谈会，张德江在座谈会上指出，加强县乡人大工作和建设，提高人大工作整体水平。2017年6月，全国人大常委会办公厅举行推进县乡人大工作和建设经验交流会，张德江在交流会上强调，把党中央关于人大制度和人大工作的重大决策部署进一步落细落实，推动县乡人大工作和建设再上新台阶。

中央18号文件实施后短短一年时间，31个省（区、市）都以党委名义印发或者转发了省级人大常委会党组的有关贯彻实施意见，结合地方实际落到实处，县乡人大工作和建设呈现新气象新风貌。

首次中央人大工作会议：社会主义民主政治建设的里程碑

本刊记者 王美华

“全过程人民民主”“六个必须坚持”“四个机关”“全新政治制度”……这些备受瞩目的热词引向一场具有里程碑意义的重要会议——2021年10月13日至14日，在北京召开的首次中央人大工作会议。

在这次会议上，习近平总书记发表重要讲话，从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战略高度，明确提出新时代加强和改进人大工作的指导思想、重大原则和主要工作，深刻回答新时代发展中国特色社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度的一系列重大理论和实践问题，为新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作指明前进方向，提供根本遵循。

党中央召开中央人大工作会议，这在党的历史上、人民代表大会制度历史上都是第一次，在我国社会主义民主政治建设进程中具有重大里程碑意义。

“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。”“民主是全人类的共同价值，是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。”“在全面建设社会主义现代化国家新征程上，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。”习近平总书记的讲话铿锵有力、振奋人心。

在中央人大工作会议上，习近平总书记全面总结我国人民代表大会制度的发展历程、独特优势和鲜明特点，深入总结新时代推进人民代表大会制度理论和实践创新的新理念新思想新要求，提出“六个必须坚持”，即必须坚持中国共产党领导；必须坚持用制度体系保障人民当家作主；必须坚持全面依法治国；必须坚持民主集中制；必须坚持中国特色社会主义政治发展道路；必须坚持推进国家治理体系和治理能力现代化。明确提出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的主要任务，从六个方面作出战略部署，即全面贯彻实施宪法，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；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，做到民有所呼、我有所应；强化政治机关意识，加强人大自身建设；加强党对人大工作的全面领导。同时，再次强调了评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的“八个能否”的标准，创造性提出一个国家民主不民主“四个要看、四个更要看”的标准，全面阐明我们党关于民主的立场、理念、观点；全面系统阐述全过程人民民主重大理念，对继续推进全过程人民民主建设提出明确要求。

首次中央人大工作会议的召开，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对人大工作的高度重视、坚强领导和殷切期望。党中央决定召开中央人大工作会议的同时，要求出台相关指导性文件，并把研究起草的任务交给全国人大常委会。于是经过广泛征求意见和反复修改完善，2021年11月2日，党中央印发《关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》。这是一个全面指导人大工作的文件，集中体现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，反映了党的十八大以来人大制度建设和人大工作的理论成果、实践成果、制度成果，为新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作提供了科学指引和行动纲领。

中央人大工作会议的召开，掀开了中国特色社会主义民主政治建设的全新篇章。会议胜利召开后，全国人大和地方各级人大坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统揽和指导人大工作，牢牢把握坚持党的全面领导这一最高政治原则，坚定制度自信，以更大力度和更实举措全面、系统、深入抓好中央人大工作会议精神的学习贯彻。同时，结合当地人大工作职责定位和履职实际，研究提出贯彻实施中央人大工作会议精神的具体举措，细化任务、明确责任，将习近平总书记的重要讲话和会议精神具体地落实到人大工作各方面、各环节、全过程，切实做到党和国家工作重心在哪里，人大工作就跟进到哪里，力量就汇聚到哪里，作用就发挥到哪里。

2023年6月27日，在岳阳市岳阳楼区和园养老院，省委书记沈晓明与省人大代表岳阳市第一代表小组成员一道，实地调研养老院医养结合、护理服务、入住老人生活等情况。 摄影/唐 俊

代表“出圈”：有湖南辨识度的人大工作品牌

谢峥嵘

近年来，省人大常委会树牢“代表工作是人大工作基本盘”的理念，践行全过程人民民主，坚持稳中求进、守正创新，打造了具有湖南辨识度的人大代表工作品牌。

7月26日，全省人大系统首次同步启动五级人大代表集中进站参加法治护绿行动，省市县三级人大常委会主任会议成员等带队赴代表联络站参加启动仪式。这是今年省人大常委会创新代表工作的一个缩影。

近年来，省人大常委会树牢“代表工作是人大工作基本盘”的理念，践行全过程人民民主，坚持稳中求进、守正创新，构建大代表工作格局，建立“大培训、大联系、大参与、大督办、大激励”工作机制，打造了具有湖南辨识度的人大代表工作品牌。

省级领导干部代表参加代表小组活动

从2019年起，省人大常委会每年围绕中心大局、突出人大特色确定活动主题，组织省级领导干部中的省人大代表参加代表小组主题活动。

去年以来，省人大常委会相继组织开展“深入基层听民声，汇聚民智促发展”“推进高质量发展和高效能治理”代表小组主题活动，省委书记、省人大常委会主任沈晓明，省委副书记、省长毛伟明等率先垂范，带领28名省级领导干部代表参加代表小组活动。

去年6月，沈晓明以省人大代表身份，参加所在的岳阳市第一代表小组主题活动。在岳阳楼区和园养老院，他与省人大代表小组成员一道，实地调研养老院医养结合、护理服务、入住老人生活等情况。他叮嘱代表要密切联系群众，依法履职尽责，充分发挥作用。

连续两年，毛伟明以省人大代表身份，参加所在的株洲市第一代表小组主题活动，聚焦北斗产业发展开展现场调研。他要求代表紧扣中心大局彰显作为，紧扣为民代言展现担当，紧扣履职尽责提升能力，为推动全省高质量发展贡献更多力量。

主题活动采取专题调研、集中视察、走访座谈等方式，深入基层与一线，听民意、察民情、问民计、解民难，着力推动解决一批人民群众“急难愁盼”问题。

常委会领导督办和省政府领导领办重点处理建议

省人大常委会创新开展代表建议督办工作，经过长期实践探索，建立健全省人大常委会主任会议成员牵头督办、省政府省长副省长领办、省人大各专门委员会对口督办、常委会代表工委统筹督办、代表参与督办的省人大代表建议“大督办”机制。2022年以来，持续推动省人大常委会主任会议成员牵头督办、省政府省长副省长领办重点处理建议，实现全覆盖。

去年，毛伟明领办省人大代表周琦提出的《关于围绕“两芯一生态”大力推动信创产业发展的建议》。他赴长沙、株洲专题调研我省计算产业发展情况，并主持召开重点处理建议办理工作座谈会，研究促进我省计算产业发展的政策措施，要求有关部门抓好建议办理、做好结合文章、抓好督办落实。

5月31日，省人大常委会党组书记、副主任乌兰赴省人社厅，督办省人大代表王莹提出的《关于放宽报考相关单位的应届毕业生认定标准的建议》，推动《做好事业单位公开招聘高校毕业生工作的若干措施》的出台。明确应届高校毕业生身份、招聘向高校毕业生倾斜等举措，对于高校毕业生是一场“及时雨”。

通过常委会领导督办和省政府领导领办重点处理建议，不仅打造“重点”，而且和办理单位同向发力疏通群众的“堵点”，共同实现“办好一件重点处理建议，解决一个方面问题，促进一个领域工作”的目标。

连续十年组织代表评议建议办理工作

去年9月，省人大常委会召开省人大代表评议建议办理工作会议，主任会议成员全部出席，组织70名省人大代表对省发改委等5家单位的建议办理工作开展现场评议。此次会议创新推出两个“首次”：首次在各市州设立分会场，首次组织其他省人大代表通过“湖南智慧人大”平台同步收看，形成1个主会场与14个分会场，实现会场内外同“屏”参与。

省人大常委会组织代表评议建议办理工作，是省级人大层面的全国首创，并从2014年开始坚持十年，经历了一个不断完善、持续深化的过程，实现了从“评起来”向“评得好”的蝶变。

相关承办单位以评议会议为契机，坚持问题导向，立行立改，不断提高代表建议办理工作的质量和水平，进一步把民意民智具体地、现实地体现到国家机关决策和工作中，成为推动经济社会高质量发展的政策举措。

8月28日，沈晓明主持召开人大代表建议办理专题会议，围绕省人大代表陈斌提出的《关于加强湖南现代石化产业链延链补链的建议》，与有关单位共同研究办理工作。他强调要切实把代表的“金点子”转化为促进改革发展的“金钥匙”。

推动基层民生实事人大代表票决制

自2019年以来，民生实事人大代表票决制在三湘大地全面铺开，迈出了我省基层民主建设一大步。省人大常委会连续6年将票决制工作写入省人大常委会工作报告，出台《关于加强和改进乡镇民生实事人大代表票决制工作的指导意见》，指导各地完善“群众提、代表议、大会决、政府办、人大督、代表评”的全流程机制，打通票决制同预算决算审查监督之间的制度通道，坚持既尽力而为，又量力而行，实现从“有形覆盖”到“有效覆盖”。

去年以来，全省县乡两级共票决民生实事5000余件，衡阳、株洲、怀化、娄底、湘西等市州实现县乡两级票决制工作全覆盖，以一桩桩可感可及的“惠民小事”生动诠释“民主大事”。

代表向12345热线反映社情民意

2022年7月，省人大常委会办公厅、省政府办公厅联合印发通知，在全国省级层面率先推行人大代表向12345热线反映社情民意工作。从此，全省各级人大代表多了一条反映社情民意的“直通车”。

全省14个市州12345热线共收录13万余名人大代表信息，设立“人大通道”或“代表专席”，建立处理反馈机制、工作台账，确保人大代表反映的问题、意见和建议“事事有回音、件件有着落”。

衡山县开云镇师古中心小学旁边有一条道路连接着107国道，上下学高峰期，人员车辆密集，交通堵塞严重。镇人大代表王立新收到群众留言后，及时转交12345热线，衡山县交警大队快速办理。如今，每天早上，衡山县交警大队都安排警力到现场维护交通秩序，确保学生安全上学。

这样的事例不胜枚举。安全生产、环境保护、水渠淤塞、用地纠纷、消费维权、小区管理……代表向12345热线反映社情民意工作开展以来，越来越多群众烦心事得以解决，相关部门按时办结率达95%以上。

守正创新一直在路上

7月16日，全省人大代表工作会议首次召开，对全省人大代表工作的好经验好做法进行一次集中挖掘总结、提炼升华。

省人大常委会坚持以上率下、守正创新，创造性开展代表工作：在全国省级层面首次组织面向职务代表的学习班，首次在“湖南智慧人大”平台直播履职学习；坚持主任会议成员下基层调研必与代表座谈，基本实现履职第一年联系基层省人大代表全覆盖；建立代表恳谈会制度，让代表在宽松气氛中问答互动，直奔主题；建设湖南智慧人大网上代表联络站，组织开展全省五级人大代表集中进站履职；常委会会议首次专题询问代表建议办理工作；建立代表履职评选活动机制，每年评选表彰一批履职优秀省人大代表、优秀代表议案建议、建议办理先进单位、示范性人大代表联络站……

坚持守正创新是代表工作的活力之源。省人大常委会以“两个联系”为抓手深化拓展代表工作，充分发挥代表作用，用实干与担当绘就一幅幅民有所呼、我有所应的“履职图景”，打造越来越多具有湖南辨识度的代表工作品牌。

8月16日，省人大常委会大气污染防治“一法一条例一规定”执法检查组在省气象局调研公共气象服务和气象预报预测等情况。　　摄影/周　洁

“法律巡视”：具有创制意义的实践创新

■ 杨志勇

湖南省人大常委会与时俱进推动执法检查走深做实，近两年更是进行了一系列创制性的实践探索，彰显出执法检查“法律巡视”的监督利剑作用。

1982年宪法实施不久，一些规定和做法不符合甚至同宪法法律相抵触的问题，引起了全国人大常委会和地方人大常委会的高度关注。1983年开始，全国人大常委会抓紧认真纠正与宪法法律不符合的规定、做法，提出“进一步加强对已经颁布的法律执行情况的监督”，执法检查开始试水。

早在1981年6月，湖南省人大常委会首次听取和审议省政府关于我省最早制定的地方性法规——环境保护暂行条例实施情况的汇报，组织常委会组成人员开展视察。比较分析发现，此举开省级人大常委会执法检查之先河。党的十八大以来，湖南省人大常委会与时俱进推动执法检查走深做实，近两年更是进行了一系列创制性的实践探索，彰显了执法检查“法律巡视”的监督利剑作用。

用制度创新催生文本质量的提升

以往省政府及有关部门关于法律法规实施情况的自查报告，往往对成绩肯定多，对问题触及少，紧扣法律法规不紧密，常常变成自我表扬稿和一般性工作汇报。省人大常委会执法检查报告描述执法检查过程和肯定成绩篇幅长，问题和建议篇幅短，没有紧扣法律条文，制度意识不强。有关执法检查报告审议意见的相关文本也存在诸多不足，影响了执法检查功效的发挥。文本质量直接影响的是常委会会议审议质量，对此，湖南省人大常委会首次出台了省级人大常委会执法检查文本规范。

2023年8月，省人大常委会出台的执法检查工作办法提出了“两个三分之二”，即“一府一委两院”和其他法律法规实施主体汇报要紧扣法定职责、紧扣法律条文，坚持问题导向，问题及原因和改进措施篇幅不少于三分之二；执法检查报告肯定成绩的篇幅不超过800字，问题及原因分析和建议篇幅不少于三分之二，执法检查报告可附问题清单、数据图表、立法后评估报告、第三方评估报告等。在省人大常委会湿地保护“一法一条例”执法检查汇报会上，省水利厅自查报告着重对16条法律条文、3条法规条文贯彻实施情况进行了汇报。中小企业促进“一法一办法”执法检查汇报会上，省发改委逐一对照7条法律条文、2条法规条文实施情况进行汇报。大气污染防治“一法一条例一规定”执法检查动员部署会上，省政府自查报告6页，成绩不到2页，问题2页，从五个方面围绕19条法律法规条文展开；生态环境厅自查报告成绩2页，问题5页，从六个方面围绕12条法律法规条文展开，特别是多处点名曝光，涉及8个市州、多个县市区、多个园区、小区和企业，其他6个部门自查报告都围绕法律法规实施情况报

告工作，还均附有问题清单。省人大常委会中医药“一法一办法”执法检查报告，肯定成绩的篇幅仅仅470字，问题及原因分析和建议篇幅达3651字，占80%以上篇幅，常委会组成人员审议时给予了很高的评价。分析近两年省人大常委会执法检查各项文本发现，文本摆脱了以往的惯性思维，将中央人大工作会议文件“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，避免把执法检查混同于一般的工作检查”的要求具体化、制度化。

除了“两个三分之二”，省人大常委会还同时出台了审议意见文本规范——《审议意见督办工作办法》。针对以往审议意见不精准、条目太多、整改打马虎眼、督办不到位等问题，办法规定“审议意见表述要条目式、问题清单化”；“一府一委两院”审议意见研究处理情况报告“要对审议意见逐条作出回应”“专委会或常委会工作机构负责跟踪监督的具体工作”。关于先进制造业促进条例执法检查报告审议意见，提出了压实政府法定责任、加大科技创新和人才培育支持力度、加强先进制造业财政金融支持等6条建议，条条具体可实操。道路交通安全“一法一办法”执法检查审议意见，提出强化法定责任落实、加强农村道路安防设施建设、解决城区道路治理突出问题、持续整治超限超载顽瘴痼疾等8条建议，并要求将加强农村道路安防设施建设纳入2024年省政府为民办实事项目，得到了省政府的积极回应。

构建审议意见办理全链条监督闭环

执法检查审议意见的整改落实是衡量执法检查成效的试金石。以往的执法检查“热热闹闹走过场”“雷声大雨点小”，缺乏行之有效的监督评价机制。中央人大工作会议文件和党的十九届三中全会决定，要求人大“完善论证、评估、评议、听证制度”。省委文件规定，“探索开展专项工作报告、执法检查报告审议意见整改情况满意度测评”。监督法也对审议意见的处理作出了规定，但在实践中并没有真正落地。对此，省人大常委会坚持制度创新和实践创新，将“满意度测评”在审议意见督办工作办法中具体化，转化为真正的治理效能。

2024年5月下旬，省人大常委会听取和审议了省政府及省工信厅等8个部门关于安全生产“一法一条例一规定”执法检查报告审议意见研究处理情况的报告，并对省工信厅等8个部门办理情况进行满意度测评。此前，省人大社会委赴市县、厅局开展专题调研、现场督办，查看交办问题整改落实情况，并向省人大常委会提交了真实、客观的办理情况的审议意见。省人大常委会改进满意度测评方式，设置满意、基本满意、不满意和满意率、基本满意率、不满意率两组数据，不做定性判断，最后测评结果80%以上满意率的只有1个，满意率最低的不到50%，一改以往“满意”基本在80%以上的情形，不再是“你好我好大家好”，彰显了动真碰硬的履职担当，对监督对象触动甚大。

中央人大工作会议文件要求“切实解决不便监督、不好监督、不敢监督、不善监督的问题”，其中审议意见办理“文来文往”走过场是其典型表现。从2023年开始，省人大常委会将开展上年度审议意见办理情况跟踪监督纳入常委会监督计划，每年选择重点听取和审议有关审议意见研究处理情况的报告。此种安排不曾出现在其他省级人大常委会年度监督计划中。与此同时，将审议意见跟踪监督传导压实到相关专委会。两年来，省人大各专委会对省政府办公厅送交的有关审议意见研究处理情况报告不再照单全收，而是逐一较真“会审”，对主要审议意见办理情况进行“回头看”。省人大教科文卫委向省人大常委会提交了《〈关于高等教育“一法一条例”贯彻实施情况报告的审议意见研究处理情况的报告〉的审议意见》，还附有审议意见重点事项办理清单研究处理一览表，一改以往专委会审议意见基本肯定不提实质性修改意见的习惯做法和既定思维，9条审议意见办理情况后对应有省人大教科文卫委组织核查的16个方面的具体情况，让数据、项目、制度说话，体现了专委会协助常委会强化跟踪问效的责任自觉。

着眼于完善具有长远意义的制度安排

省人大常委会执法检查中有一个鲜明的价值理念，不满足于个案问题的解决，将监督的重心放在建立完善固根本稳预期利长远的制度机制上。

在执法检查报告审议意见的交办和督办中，除了督促问题清单的整改到位，更为关注的是具有长远意义的制度安排。2024年关于中小企业促进“一法一办法”执法检查报告审议意见，省人大常委会督促省政府及有关部门健全完善涉及不平等对待企业法规政策清理机制、中小企业服务质量考核评价体系等制度供给。2024年6月，省政府向省人大常委会送交了关于中医药“一法一办法”执法检查审议意见研究处理情况的报告，逐条回应了6条审议意见办理情况，有数据支撑、投入支持，还包括10条法律法规条文涉及具体事项问题整改落实情况，更为重要的是将中医药工作纳入各级党委政府绩效考核内容、政府主要领导担任中医药工作协调小组负责人、推进落实“能西会中”人才保障计划和“早跟师、早临床”制度，督促县市区建立健全名中医评选机制，完善国家中医药先导区和试点县市考评机制等制度举措。

与此同时，省人大常委会高度重视从立法层面解决好执法检查发现的普遍性、规律性问题，在向全国人大常委会提出有关制定、修改法律的建议外，及时推动地方性法规的“立改废”。在中小企业促进“一法一办法”执法检查后，省人大常委会高度重视健全完善优化营商

“两官”评议：人大司法监督新常态

肖坤杰

2022年7月，全省市州人大常委会“两官”履职评议工作推进会在郴州市召开。 摄影/易新宇

为贯彻落实中央人大工作会议和省委推进会精神，2022年以来，省人大常委会将推进市州人大常委会开展法官、检察官（以下简称“两官”）履职评议工作作为人大司法监督特色品牌打造，取得良好成效。

强化组织保障，高站位部署推动

2015年6月，常德市人大常委会开展“两官”履职评议工作，开全省先河。随后，湘西自治州、郴州、衡阳、岳阳、益阳等地人大常委会纷纷跟进。2022年初，省委深改委召开会议，明确将推进市州人大常委会“两官”履职评议工作，列为我省民主法治领域六项重点改革任务之一，由省人大常委会党组副书记、副主任张剑飞牵头负责，省人大监察和司法委具体落实。改革任务明确后，省人大常委会党组召开会议，专题研究部署“两官”履职评议工作，提出

环境“1+N”法规体系，抓紧制定优化营商环境条例及其他“小切口”“小快灵”配套法规。在先进制造业促进条例、科技进步法执法检查后，着手开展先进制造业高地、科技创新高地建设“1+N”法规体系的调研论证。在安全生产“一法一条例”执法检查后，相继修改安全生产条例、制定自建房管理若干规定，研究论证制定相关“小切口”地方性法规。

首开地方性法规实施“大摸排”

多年来，省人大常委会每年开展4次左右执法检查，在全国人大常委会执法检查项目加上一件地方性法规，单独开展地方性法规执法检查不多见。省十三届人大常委会五年总计对34件法规开展执法检查或听取和审议法律法规实施情况专项工作报告，占有效法规的16%，尚有84%的法规实施情况游离于人大监督视野。到2023年底为止，省本级有效法规220件，换届后每年开展执法检查7次，涉及省本级法规也不过7件，对所有法规开展执法检查至少需要30年。

一万年太久，只争朝夕。今年2月下旬，省人大常委会召开省本级法规实施情况监督检查工作部署会议，省人大常委会党组书记、副主任乌兰要求今年内对省本级法规实施情况开展大摸排、大起底。随后，在省人大各专委会督促下，省直法规实施主体部门第一次着手全面检查法规贯彻实施情况。从目前省直部门提交专委会的自查报告来看，重点反思了法规实施中存在的不足及其原因，提出了下一步整改的举措和多件法规“立改废”的建议。省人大常委会主任会议将在年底听取各专委会关于省本级法规实施情况监督检查情况的汇报，根据实现“三高四新”美好蓝图和全省经济社会发展的立法需求，对明年立法计划和本届立法规划进行适当的调整，从源头上消除“抽屉法”“睡眠法”“僵尸法”，推动各项法规真正“于法周延”“于民有利”“于事简便”，更好发挥地方性法规对深化改革和推动发展的引领、保障作用。

今年6月，全国人大常委会发函至省级人大常委会，要求开展地方性法规的清理工作。湖南省正在开展的法规实施情况自查，体现其主动性和创造性。全国人大常委会有关负责同志评价，湖南省人大常委会开展地方性法规实施情况的“大摸排”，开省级人大监督检查本级法规实施情况之先河，具有示范引领的价值意义。

明确要求。省人大监察和司法委按照要求，明确改革任务及路线图。2022年2月，省人大监察和司法委组织召开全省人大监察和司法工作座谈会，举办全省市州人大监察和司法系统干部培训班，部署推动“两官”履职评议改革工作，安排较早探索“两官”履职评议的常德、岳阳两市人大常委会做经验交流发言。3月，组织调研组赴岳阳和平江县等地就“两官”履职评议开展调研，同时对常德、衡阳、郴州、永州、益阳、怀化、湘西7个市州“两官”履职情况开展书面调研，总结市县两级人大常委会“两官”履职评议工作的经验。7月，在郴州市召开全省市州人大常委会“两官”履职评议工作推进会，就“两官”履职评议工作再部署、再推动。2023年，继续就市县两级人大常委会“两官”履职评议开展调研和指导。通过省人大常委会、省人大监察和司法委全力推动，周密部署，目前，全省14个市州人大常委会已实现“两官”履职评议全覆盖。

做实调查评查，突出精准“画像”

“两官”履职评议能否做实做细，关键在于如何把评议对象履职情况搞清楚，精准精细给“两官”画像。一是把握原则要求。坚持党对履职评议工作全面领导，省人大监察和司法委作为评议工作推动单位，先后多次向省委、省人大常委会党组报告。各市州人大常委会推动评议工作过程中，专题向党委、人大常委会党组报告，依法依规开展评议工作。确保评议对象广泛性，省人大监察和司法委要求市州人大常委会在一届以内对“两官”履职评议要实现全覆盖。益阳市人大常委会注重监督对象广而全，除“两长”外，其他由人大常委会任命的“两院”法律职务人员均应接受评议。永州市人大常委会采取“先拟定范围，再确定人员”方式，先由市中级人民法院、市人民检察院各自确定评议对象3名，再由市人大常委会评议领导小组办公室从员额法官、员额检察官中随机各抽取2名，最大限度确保评议对象选择的广泛性。二是突出人大特色。在评议重点内容上，有别于组织部门德能勤绩廉考核和司法机关执法绩效考评，主要针对员额“两官”贯彻执行宪法法律法规以及人大决议决定、办理人大代表议案和建议，处理人大代表反映的涉法涉诉事项情况、落实司法责任制等情况展开评议。郴州市人大常委会将司法责任制的落实情况作为重点内容，监督检查员额“两官”是否按照规定办理案件、履行相关职责；是否依法履行审判、检察权力，承担相应司法责任，真正落实“谁办案谁负责、谁决定谁负责”和“让审理者裁判、由裁判者负责”的原则。三是注重严谨规范。程序设置上，履职评议分为被评查单位自评、人大常委会案件评查、履职调查以及常委会集中评议等阶段，做到程序衔接环环相扣，严谨有序。怀化市人大常委会案件评查和履职调查中坚持“六见面”“三个必”，即“评议人员与全体干警见面、与评议对象见面、与分管领导见面、与基层单位见面、与管理服务对象见面、与代表和普通群众见面”，坚持“案卷必查、庭审必到、问题必究”，以严密评议程序全面了解评议对象依法履职、自觉接受监督、廉洁自律等情况，确保案件评查和履职调查更严密、更全面。

注重跟踪问效，持续推进以评促改

“两官”履职评议工作开展以来，得到各方面的广泛认可，在全社会引起良好反响。岳阳市人大常委会开展集中评议后，形成书面评议意见交“两院”和“两官”整改，推动“两院”持续改进工作，提升司法工作质效。按照该市人大常委会“两官”履职评议规定，评议结果还将作为法官和检察官有关职务任免、年度考核、评先评优、登记晋升的参考依据。各市州人大常委会认为，开展“两官”履职评议创新了人大司法监督新机制，初步实现了人大常委会对事和对人监督的有效结合。市州和基层“两院”认为，通过开展“两官”履职评议，一方面激发了“两院”内部监督的动力，另一方面也为强化执法办案管理、干警队伍建设提供了新路径。

强化制度建设，厚植评议工作根基

为把“两官”履职评议作为加强和改进人大司法监督工作的常态化举措，推动评议工作标准化、规范化、制度化，形成良好制度闭环，2022年7月，省人大监察和司法委总结各地人大常委会开展“两官”履职评议工作经验做法，制定了《全省市州人大常委会开展法官、检察官履职评议工作指导意见》。在指导意见制定过程中，注重加强调查研究，充分发扬民主，广泛听取各市州人大常委会意见，特别是注重征求吸纳省“两院”意见建议。指导意见共18条，从评议原则要求、程序、内容以及成果运用等方面对工作予以规定，为规范全省“两官”履职评议工作提供制度支撑。目前，在省人大监察和司法委要求和指导下，岳阳、常德、郴州、娄底、益阳等市人大常委会相继出台“两官”履职评议工作办法，为全面深入推进“两官”履职评议提供了制度保障。2022年6月，长沙市人大常委会启动了监督“三官”（员额法官、员额检察官和人民警察）评议工作，以精准有效的监督持续推动司法监督高质量发展。

省人大常委会党组书记、副主任乌兰在全省人大创新工作交流会上指出，要打造更多具有湖南辨识度的人大工作品牌。省人大监察和司法委立足人大监察和司法工作职能职责，结合省人大常委会党组关于“法治护航高质量发展三年行动”有关要求，在推动“两官”履职评议工作乃至创新人大司法监督方面持续用力，为打造具有湖南辨识度的人大司法监督工作品牌贡献智慧和力量。

湖南创制：“审计风暴”走向法治常态

本刊记者 田必耀

2005年以来，湖南省人大常委会听取和审议审计工作报告、将审计部门和被审计部门“一把手”同步报告整改情况的经验上升为地方性法规、对审计整改报告进行满意度测评，“先行先试”逐渐走向监督常态。

8月21日，省人大财经委原副主任委员、常委会预算工委原主任朱新民告诉记者，省人大常委会推动审计查出问题整改分三步走：第一步是推动审计工作报告公开；第二步是监督审计整改；第三步是立法，审计部门和被审计部门“一把手”同步报告整改情况的模式写进法规。这三步都走在全国前列，获得了全国人大常委会领导的肯定和赞扬。

2012年7月25日，省人大常委会第三次跟踪追问2010年审计报告指出问题整改情况。
摄影 / 田必耀

湖南刮起“审计风暴”

2005年5月26日，湖南省级预算执行情况审计工作报告提交省十届人大常委会第十五次会议审议。两天后，《湖南日报》等媒体公开了这份审计工作报告。湖南掀起的这场“审计风暴”，如同平湖里激起波澜。

审计工作报告没有顾及部门的“面子”。一些厅局挪用资金、违规收费、公款私存、账外资金等问题被暴露在公众面前。报告指出，湖南省审计部门2004年共审计5882个单位（项目），查出违规金额83.2亿元，损失浪费金额5073万元；移送纪检监察部门事项68件，移送司法机关违法犯罪线索23件；建议纠正部门不当规定554条。

“我们召集几个厅长开了一下午会，就是统一思想，这个审计报告一定要公开，不管你怎么做，用什么形式，反正一定要公开。”朱新民回忆道，向社会公开审计报告是一个十分艰难的过程，不是一蹴而就的。

省级预算执行情况审计工作报告全文公布在湖南是第一次，在全国也属罕见，引起了广泛关注。省体彩管理中心私存141万余元兑奖资金被审计工作报告点名4天后，在媒体作出回应：公款私存资金已完好无损转入单位账户。

人们在感受“审计风暴”惬意的同时，也不无疑问：“热闹”过后能否继续跟进？第二年6月，审计工作报告再次现身媒体，并一直延续至今，打消了公众的疑虑。

省人大常委会组成人员审议审计工作报告时，有委员说：“整改情况也要向群众公开，给群众以答复。”

2006年11月，省审计厅向省人大常委会报告了关于审计工作报告指出问题的处理结果。《湖南日报》等媒体公开了这份审计整改报告。此后，向社会公开审计整改报告形成制度。

14位厅局长“过堂”

2011年8月，湖南省十一届人大常委会第二十三次会议听取和审议了审计工作报告。报告指出了“实权

部门”一些违纪违规和管理不规范的问题，如财政收入未及时征缴到位、民生资金被挤占挪用、地方政府性债务偿债风险等。

面对“屡审屡犯”现象，省人大常委会审议意见指出，“除省人民政府向省人大常委会会议作指出问题纠正情况和处理结果的报告外，涉及单位的负责人也要向常委会会议报告整改情况”。

“各级责任部门和单位要不折不扣纠正自身存在的问题，给人民群众满意交代。”随后，省政府常务会议专题研究部署审计整改工作，落实审议意见，提出要求。

2011年11月24日，省十一届人大常委会第二十五次会议听取和审议了省审计厅关于审计工作报告指出问题纠正情况的报告。时任省审计厅厅长唐会忠说：“审计工作报告指出的问题，85%以上已经整改到位，有10%正在整改之中，继续要求整改的问题只有5%左右。”紧接着，省发改委、省教育厅、省经信委、省乡镇企业局等14个省直部门主要负责人一一走上报告席，分别汇报审计工作报告涉及问题的纠正情况。这是省直部门审计整改报告第一次“露脸”。

审计部门和被审计部门“一把手”同步报告整改情况，这一全新的监督方式，在湖南是首次，也开了全国之先河。审议中，常委会委员用“整改到位率很高”评价这份整改报告。

省人大常委会要求，对没有整改到位的高新技术产业发展引导资金预期未收回、控制政府性债务风险、个别县挤占挪用移民专项资金等11个问题继续跟踪，一抓到底。唐会忠表示，在2012年3月之前整改到位。

委员撬动“跟踪整改”议题

2012年4月，省人大常委会主任会议听取了省审计厅的整改报告。决定将跟踪整改情况报告书面印发省人大常委会会议，不列入审议议程。

“所列问题已基本得到整改。”5月28日，《省人民政府关于2010年度审计工作报告指出问题跟踪整改情况报告》现身省人大常委会会议，这是审计整改报告第二次“上会”。

出乎意料的是，本应“收官”的书面跟踪整改报告，因时任省人大常委会委员、湘潭大学法学院院长胡肖华的“现场动议”又将整改问效推到一个新高点。

当天8点35分，时任省委书记、省人大常委会主任周强主持常委会会议，在征求对会议建议议程的意见时，常委会组成人员准备按键表决，胡肖华迅即起身发言：“建议将跟踪整改报告列入审议议程！”顿时全场皆惊。周强当即表示，“提议很好”，由主任会议研究列入建议议程。

5月30日下午，时任省人大常委会副主任李江主持主任会议。会议决定将胡肖华委员提出的听取和审议审计指出问题的跟踪整改情况报告列入7月份常委会会议的建议议程。李江肯定了胡肖华提出的“动议”对提高监督实效，切实抓好审计查出问题整改到位，“有着非常积极的意义”。

“这改变了过往‘安排什么就议什么’的议程格式，是常委会的新气象。”一位省人大常委会委员说，他在省人大常委会机关工作20多年，首次发现这样的委员“动议”，心里为之震动。

2012年7月24日，在省十一届人大常委会第三十次会议上，唐会忠作了两项报告：一项是2011年的省级财政预算执行情况审计工作报告，另一项是2010年审计工作报告指出问题的再整改报告。这是2010年审计问题整改报告第三次提交省人大常委会会议。

省人大财经委一份报告指出，审计查出问题整改情况同步报告和跟踪监督极大地提高了人大预算审查监督和审计监督震慑力，有效预防审计整改“年年改，年年犯”的现象发生。报告显示，2011年湖南省级预算执行情况审计工作报告反映的重要问题同比有所减少。

同步报告模式入法

审计部门和被审计部门“一把手”同步报告整改情况模式会不会跟着“换届”？

省人大常委会用立法和监督行动作了回答：换届不改“规矩”。2013年11月，省人大常委会通过了《关于加强政府全口径预算决算审查监督的决定》，规定了省人大常委会会议在听取省人民政府关于审计工作报告指出问题的整改情况和审议意见处理结果的报告的同时，“分别听取涉及整改的被审计单位关于审计查出问题整改情况的报告”。

2016年8月，湖南省委要求建立和完善审计查出问题整改情况向省人大常委会报告机制，省人大常委会听取和审议审计查出问题整改情况报告后，对被审计单位的整改情况按照单位进行满意度测评，对测评结果较差、问题整改不到位的单位进行跟踪监督，必要时还可以开展质询或者启动特定问题调查。12月2日，省十二届人大常委会第二十六次会议的一项议程特别引人注目：对省发改委等18个单位审计整改报告进行满意度测评。此举在湖南省人大历史上尚属首次。

2020年6月，全国人大常委会办公厅印发《关于进一步加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的意见》，根据需要，人大常委会可听取存在审计查出突出问题责任部门单位的报告，探索开展满意度测评。湖南满意度测评的创制为此贡献了实证经验。

用满意度测评检验审计查出问题整改的成色，是湖南省人大监督的鲜明印记。2023年11月，省十四届人大常委会第六次会议对省高级人民法院等10个单位审计查出突出问题整改报告进行了满意度测评。

“新湾试验”：全国首个乡镇人大主席团走向全国

洪政毅 邓华圣

湖南省人大常委会积极探索创新，使全国首个常设的乡镇人大主席团及其常务主席在新湾镇产生。随后，新湾经验走向全国，既为完善基层人大制度立法提供了印证，又给乡镇人大工作提供了“样本”。

新湾镇人大主席团资料。 摄影/邓华圣

沅江市新湾镇，一个位于洞庭湖赤山岛上的小镇，因产生我国第一个乡镇人大主席团及其常务主席而闻名全国。

38年前，湖南省人大常委会积极探索创新，使全国首个乡镇人大主席团及其常务主席于1986年9月9日在沅江县（后改为沅江市）新湾镇产生。随后，新湾经验走向全国，既为完善基层人大制度立法提供了印证，又给乡镇人大工作提供了“样本”。

乡镇人大“虚化”问题亟待解决

乡镇人大工作是人大工作的基础。但在乡镇人大主席团成立以前，由于没有常设的机构，人大代表闭会期间难以履行职责，有的地方甚至每年一次的乡镇人大会议都无法保证。“开会一声喊，中午吃餐饭；书记作报告，乡长讲生产；民主是形式，半天把会散”，成为当时乡镇人大工作的真实写照。

由于没有常设机构，乡镇人大开会由乡镇政府召集组织，政府是既当“裁判员”，又当“运动员”，造成国家权力机关与行政机关不分，严重影响代表行权履职。

乡镇人大“虚化”的问题引起了省人大常委会的重视。在充分调研论证的基础上，省人大常委会向全国人大常委会提出了在乡镇人大设立常设的主席团及其常务主席的设想，得到了“可以试试看”的答复。省人大常委会随即向省委提交了健全基层政权的方案。省委批准省人大常委会党组健全基层政权的方案，同意在乡镇一级设立人大主席团和常务主席，即“乡、民族乡、镇人民代表大会设立常设主席团。主席团由三至七人组成，主席、副主席中应有一人专职，其他成员可兼职。”基础较好的沅江县新湾镇与湘阴县南阳乡被定为试点。

全国第一个乡镇人大主席团诞生

根据地方组织法规定，1987年春，湖南省县乡两级人民代表大会将进行换届。为摸索经验，指导全省搞好换届选举工作，省人大常委会将沅江县、湘阴县确定为试点县。针对乡镇人民代表大会制度不够完善和健全这个亟待解决的问题，省人大常委会主任会议研究，决定把“乡镇人民代表大会设常设主席团和常务主席”列入试点内容。

考虑到本次乡镇人民代表大会换届选举任务重、标准高、要求严，尤其是有“尝试性”的任务需要完成，沅江县人大常委会领导特别重视和谨慎，按照上级人大常委会的部署和要求，经主任会议反复讨论研究，决定先进行试点再整体推进。

与沅江县城只有一水之隔的新湾镇是在1985年由原龙虎山乡改为新湾镇的，当年已按原乡人民代表大会届次召开了新湾镇六届人大二次会议，按照任期将于1987年3月届满。

沅江县人大常委会主任会议讨论时认为，新湾镇各方面的条件比较成熟，可以提前至1986年下半年换届，

以配合试点工作。于是，1986年7月，新湾镇被正式确认为这次乡镇人大换届选举的试点单位。时任沅江县人大常委会副主任汪巧生，便率领新湾镇换届选举试点工作组进驻该镇，全面铺开了试点的组织和指导工作。

这次试点工作镇党委十分重视，据当年全程参与筹备镇人大选举工作的镇党委原组织委员廖志强回忆，镇党委仅半个月时间里就开了6次会议，专题研究人大选举问题，最终统一认识，决定在人大会议上选举产生主席团和常务主席。

1986年9月5日，新湾镇选民投票选举产生镇人大代表。

1986年9月9日下午，新湾镇48名人大代表，承载着6300多名选民的重托，从6名常设主席团成员候选人中，投票差额选举产生5名主席团成员。时任镇党委副书记刘月舫当选为主席团常务主席，街道支书刘菊媛（女）当选为副主席，农民余仁华、教师刘定华、村支书袁荣志当选为主席团成员。

镇人大工作大有起色

新湾镇人大主席团成立后，主席团决定，首先从落实镇人大会议通过的普及九年制义务教育和加强土地管理这两个决议入手，督促镇政府拿出了3年内分两个阶段普及义务教育、解决教室危房以及加强土地管理的具体方案。

经过摸索，镇人大主席团逐渐找到了自己的职责“定位”，确定了十项工作职责：一是主持召开本届人大第一次会议，负责筹备和召集下届人大第一次会议；二是了解宪法、法律、法规在本行政区域内的执行情况，协助进行法制宣传教育，促进普法工作；三是督促本级人民政府贯彻执行本级人民代表大会和上级人大及其常委会的决议、决定；四是督促镇政府和有关部门办理代表所提议案、建议、批评和意见；五是走访联系人大代表，处理代表来信来访，组织代表开展视察和调查活动，反映代表的意见和要求；六是组织县乡两级人大代表小组开展活动，总结交流代表活动和发挥代表作用的经验；七是依法办理代表的出缺和补选手续；八是就本行政区域内的有关重大问题和群众反映强烈的问题进行专题调查，向人民政府提出意见、建议；九是加强联系，及时向上级人大反映基层民主和法制建设方面的情况，提供人大工作的信息和经验；十是办理人民代表大会和上级人大委托办理的其他工作。

刚成立的3个月内，镇人大主席团便通过督办建议、专题视察等形式，督促政府解决了水塘修整、电排建设等事关群众生产生活的问题，很快在群众中树立起威信。

在新湾镇七届人大二次会议上，刘月舫代表新湾镇人大主席团向大会报告了镇人大主席团一年来的工作情况。报告显示，镇人大主席团每个季度召开了一次主席团成员会议，开展了走访县、镇人大代表活动，进行了调查研究，收集了代表的意见、建议，评议了政府工作，很好地解决了以往“会上作决议，会后无人理”的问题，督促办理了代表建议、批评和意见。

从报告列举的具体事例，特别是大会决议决定落实、建议办理的情况来看，镇人大闭会期间，常设主席团在积极为民代言、监督政府相关工作、促进经济发展等方面发挥了重要作用，有效激发了镇人大工作的活力，使处于国家权力机关最基层的乡镇人大的角色开始强化。

乡镇人大主席团走向全国

1986年10月下旬，以《尊重选民意志，依法搞好换届选举》为题的新湾镇换届选举试点工作经验材料，在全省县乡两级人大换届选举工作会议上印发交流，新湾经验被借鉴和推广。

笔者查阅1986年新湾镇人大换届选举的档案发现，当时的“新湾试验”仅仅是一种尝试，没有正式的法律依据。直至1986年12月，修改的地方组织法才第一次在法律上明确了乡镇人大主席团的设置和职责，规定：“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候，选举主席团。由主席团主持会议，并负责召集下一次的本级人民代表大会。”自此，乡镇人大主席团正式走上历史舞台。

湖南设常务主席没有纳入法律规定，但各地认为，主席团需要一个人来张罗日常工作，因此，这一创制很快在全国复制。据统计，1987年春，湖南各地纷纷设立常设性质的乡镇人大主席团和常务主席，全省3487个乡镇人大主席团设立常务主席的达3195个，占乡镇总数的92%。未设立常务主席或兼职常务主席的乡镇，也配备了1名专职工作人员。此后，除西藏和天津的极少数乡镇，全国25712个乡和19216个镇都设立了乡镇人大主席团和常务主席。

1988年12月，在总结全省设立乡镇人大主席团和常务主席的成功经验基础上，省七届人大常委会制定了《湖南省乡镇人民代表大会主席团工作若干规定》，对乡镇人大主席的产生办法、工作职责、主席团会议举行等作出了具体规定。同时，湖南的有益探索和地方立法，为1995年全国人大常委会修改地方组织法，确立乡镇人大主席、副主席的法律地位提供了实证依据。

省五届、六届人大常委会副主任齐寿良曾评价，“新湾试验”是地方人大工作史上的一个可贵探索，是湖南人大工作的一大亮点。

新时代新征程，新湾镇人大工作焕发新活力。近三年来，镇人大推动莲花村柑橘品改基地基础设施建设，十里荷塘配套基础设施建设和新湾镇中学教学楼建设等民生项目落地，真正做到“民有所呼，我有所应”。

8月28日，沈晓明主持召开人大代表建议办理专题会议。　摄影/唐　俊

沈晓明主持召开人大代表建议办理专题会议

切实把代表的“金点子”转化为促进改革发展的“金钥匙”

刘燕娟

8月28日，省委书记、省人大常委会主任沈晓明主持召开人大代表建议办理专题会议，围绕省人大代表陈斌提出的《关于加强湖南现代石化产业链延链补链的建议》，与有关单位共同研究办理工作。他强调，要在高质量办理代表建议过程中更好吸纳民意、汇集民智，切实把代表的“金点子”转化为促进改革发展的“金钥匙”。

沈晓明指出，现代石化产业是湖南“4×4”现代化产业体系明确的重点方向。经过近些年的发展，全省现代石化产业链条不断完善，科技创新能力持续提升，特别是岳阳百万吨乙烯项目的开工建设将为实现产业倍增发展注入强劲动力。各相关办理部门要进一步提高站位，有力有效推进人大代表建议办理工作，推动湖南现代石化产业链强链补链延链。

沈晓明强调，要以改革创新精神加快培育现代石化新质生产力。要把握主攻方向，因势利导发展新材料产业，坚定不移走低环境负荷、高附加值的发展路子。要强化科技赋能，以科技创新引领产业创新，形成创新链、产业链、资金链、人才链一体布局和融合发展的创新支撑体系。要抓实精准招商，围绕现代石化产业链强链补链延链加大招商引资力度，优化省内相关产业、企业资源布局，推动相关产业联动发展。要优化产业生态，发挥龙头企业带动作用，以降低企业综合运营成本为核心优化营商环境，强化金融支持，加快产业绿色转型。要强化协调配合，进一步完善有利于现代石化产业发展的高位推动工作机制、产业组织管理人才培养机制、考核评价机制，深入调查研究，抢抓政策机遇，推动解决问题，持续提升产业竞争力。

沈晓明强调，党的二十届三中全会对健全全过程人民民主制度体系作出战略部署。全省各级各部门要认真贯彻落实全会精神，用心用情办理人大代表建议，强化分析研究，推动建议办理和业务工作深度融合。坚持开门办理，弘扬“四下基层”优良传统，认真吸纳代表和群众的真知灼见，提高政策精准性和实效性。省人大常委会要完善工作机制，抓细抓实建议办理、反馈、跟踪督办等工作，把代表建议更好转化为推动高质量发展的实效。

省领导谢卫江、乌兰、王一鸥出席。

乌兰在怀化调研并宣讲党的二十届三中全会精神

以改革创新精神把人大工作干得更出彩

郭 宸

9月3日，省人大常委会党组书记、副主任乌兰到怀化调研人大工作，并宣讲党的二十届三中全会精神。

在怀化市人大常委会机关，乌兰详细了解机关建设情况，并听取怀化市及部分县、乡镇、街道人大工作情况的汇报，同与会人员深入交流。

乌兰指出，学习宣传贯彻党的二十届三中全会精神是全省人大系统当前和今后一个时期的重要任务，要牢牢把握全会的精神实质，把深化改革与法治引领贯通起来、把弘扬民主和惠及民生融合起来、把服务发展与制度保障统一起来，以实干实绩释放制度优势、提升改革效能、激发发展活力，切实做好各级人大工作。

乌兰强调，要把心怀忠诚化之于行。把忠诚体现在坚持党的领导上，着力做好“及时跟进”和“借势发力”两篇文章，对党中央决策部署和省委市委工作要求心中有数、闻令而动，借党委“总揽全局、协调各方”领导之势，聚人大工作高质量发展之力。把忠诚体现在坚定制度自信上，利用好人大制度建立70周年重大契机，全方位、立体化展现人大制度的实践成就、优势功效，推动根本政治制度更加深入人心。把忠诚体现在聚焦主责主业上，躬身入局、专心成事，把人大工作干得更好更出彩。

要把心怀大局化之于效。在着力推动发展中发挥制度功效，通过立法引领、监督落实、代表发声推动解决制约高质量发展的难点堵点问题，以更规范更可持续、更有效成本更低的手段围绕中心服务大局。要在进一步全面深化改革中发挥制度功效，坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，深化立法领域改革，用好地方立法权。要在推进基层治理现代化中发挥制度功效，自觉担负起推动基层治理现代化的职能职责，用制度的规范运行保障自治，用代表的形象威望引领德治，用人大的职能优势推动法治。

要把心怀人民化之于情。深入落实好“两个联系”，既要建机制、搭平台，把自身联系工作做到位；又要抓督促、重协调，推动“一府一委两院”联系更主动。高效办理好代表建议，聚焦“提质增效”，在前端引导代表“高质量提”，在中端督促部门“高质量办”，在末端组织做好“实打实评”。推动办好民生实事，推深做实乡镇民生实事项目人大代表票决制，监督办好重点民生实事。

9月3日下午，省人大常委会党组书记、副主任乌兰在怀化市人大常委会机关调研“四个机关”建设情况。 摄影/周 洁

要把心怀形象化之于实。党建要实，以党的政治建设为统领，扛牢管党治党责任、健全党建制度机制，推动党建与履职深度融合。本领要实，树立开放视野，切实以改革的精神、创新的办法抓改革、促发展，着力推进人大履职理念、方法、机制迭代更新。作风要实，驰而不息推进正风肃纪，严格执行好党中央整治形式主义为基层减负若干规定，把勤廉二字高高举起来、牢牢立起来。联动要实，强化全省一盘棋意识，切实通过上下联动、左右互动，把县乡人大的工作热情带动起来，把怀化市人大工作的整体效能彰显出来。

3日晚，乌兰主持召开代表座谈会，与部分人大代表亲切互动，听取代表对优化营商环境条例草案一审修改稿、食品生产加工小作坊小餐饮和食品摊贩管理条例草案一审修改稿的意见建议。

乌兰说，在立法过程中践行全过程人民民主，需要广泛征求意见、经过充分讨论、解决实际问题。参与立法是人大代表的权利，更是人大代表的责任，要做坚定的法律维护者，带头学法、懂法、尊法，当好法律宣传员。要善用提出议案权，深入调查研究，提出切实可行的代表议案，用法律刚性约束执行力度。要更加密切联系群众，从群众中来、到群众中去，在立足本职工作的基础上放宽眼界，找准“小切口”，突出“小快灵”，在推动经济社会高质量发展过程中彰显法的力量。

栏目主持/蒋海洋

编者按： 2023年以来，围绕“法治护安人大行”，省、市、县、乡四级人大联动，同步开展安全生产执法检查，共答安全生产和安全发展时代考卷。本期刊发湘潭、邵阳、张家界、益阳、娄底5市人大常委会执法检查经验做法，供参考。

湘潭市：督在前哨，治在根本

张　平　蔡启先

湘潭市人大常委会主任李激扬（左二）调研社区消防安全工作。

划定消防车通道，设置禁停标志，交通要道划网格线，新增充电桩……近年来，在湘潭市人大常委会的督促下，一系列护安行动紧锣密鼓推进，住宅小区“消防通道被非法占用”这一“城市痼疾”得到有效解决。

随着电动车保有量逐年增加，电动车违规充电和乱停乱放现象日渐增加，由此而引发的火灾事故时有发生。人民群众对加强住宅小区电动车充电和停放安全管理的意愿强烈。2023年2月，市人大常委会主任李激扬深入部分住宅小区开展调研，并召集应急管理、住建、城管、交警等部门负责人现场办公。市人大社会建设委员会跟进督办，提出疏堵结合、标本兼治的解决方案。通过一系列举措，抓好“当下改”。同时，市人大常委会还积极谋划“长久立”，以这个“小切口”启动《湘潭市住宅小区电动车充电和停放安全管理若干规定》立法工作。7月25日，获市十六届人大常委会第二十四次会议表决通过，待省人大常委会会议审查批准后实施。届时，湘潭市住宅小区电动车充电和停放管理将驶入法治化轨道，确保人民群众生命财产安全。

督出担当，督出实效。2022年10月，市人大常委会在全省率先推行“五级人大代表督安全”，力求将正确监督、有效监督、依法监督落到实处。市人大常委会将代表参与“法治护安行动”以及督促排危处险结果首次纳入代表履职档案和考核内容，建立工作台账。对发现并交办的安全问题跟踪问效，“奔着问题去、追着问题查、盯着问题改”，实现了监督手段由“集中行动”朝着“常态工作”转、监督要求由“倡导性”朝着“义务性”变、监督效果由虚向实三大转变，形成闭环。

人大代表在实践中练就了于青萍之末、司空见惯中发现问题的“慧眼”。湘潭县人大代表彭素芝在参加孩子学校“家长开放日”时，敏锐地发现一楼燃气管道没有安全保护措施而直接穿越食堂用餐区，存在极大的安全隐患。活动结束后，她立即将有关情况向所在的代表小组报告，并通过县人大常委会向县安委办交办。县教育局、学校相关负责人迅速与燃气公司会商，组织技术人员实地勘察，进行整改，报消防部门验收，守护了4000多名师生的安全。两年多来，全市各级人大代表共发现各类安全隐患5000余处，大部分得到解决。值得一提的是，在人大代表的监督下，全市交通部门累计投入资金约3.2亿元，建设完成农村公路安全生命防护工程1653.44千米，基本完成了在临水临崖、急弯陡坡地段加装波形梁钢护栏工作。

韶山灌区始建于1965年，渠堤道路原设计为1.5至2米宽的沙土路面，跨渠桥梁宽度仅1.2米左右，且没有防护栏，因交通意外摔落渠道的事故频发。市人大代表徐敢锋看在眼里、急在心里。他联合省人大代表兰广湘等3位代表，用时5个月，徒步勘察韶山灌区5条干渠、2座大型水库和400余条支渠，对狭窄弯多堤路、水流湍急闸堰等事故易发地段一一拍照记录，形成调研报告，并提交了关于对韶山灌区渠堤道路和桥梁安防设施修缮配建的建议。市人大常委会主任会议将该建议列为重点处理建议，并发动渠道两岸各级人大代表将“护堤保安全”作为“人大代表督安全”的重要内容常抓不懈。韶山灌区管理局和交通部门先后投入3600余万元，新建巡渠道路并配套建设安防设施28千米，改造加固或重建人行桥69座，设置警示标牌701个。人大代表既当监督员，又当宣传员、巡逻排险员，及时发现安全隐患，防止涉水交通事故发生，筑起了老百姓交相称赞的“放心渠”“平安渠”。

邵阳市：扛起法治之责，打造监督闭环

■ 李 娟 周卫长

“新装烟感报警外盖未摘，防火门未加装回弹器。”“灭火器布点不合理。”……这是5月29日，邵阳市双清区人大常委会开展安全生产“三法一条例两办法”（安全生产法、消防法、道路交通安全法和《湖南省安全生产条例》《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》《湖南省实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》）执法检查的一幕。执法检查组通过查阅资料、实地察看等方式，一一指出安全方面存在的问题并要求及时整改。

近年来，邵阳市人大常委会创新监督理念和机制，充分运用法治思维和法治方式，打出安全生产监督“组合拳”，确保安全生产法律法规全面贯彻实施，有效提升了全市安全生产水平。今年，全市12个县（市、区）和邵阳经开区、22个市直单位牢固树立“一盘棋”思想，同题共答，对道路交通、建筑施工、城市燃气等重点行业领域全覆盖开展安全评估，在2023年开展安全生产“一法一条例”执法检查基础上，开展了安全生产“三法一条例两办法”贯彻实施情况的检查。

法治护安责任重大。市人大常委会强化底线思维，创新方式方法，推行“1+4+N”模式，即在执法检查过程中，听取市县两级政府全面汇报，开展法律知识考试、暗访安全生产主体、问卷调查、基层走访座谈等4项活动，深入多个风险隐患点现场检查，全面真实掌握第一手资料。

2023年，市县两级安委会成员单位，重点企业的1062人被随机抽中参加2023年安全生产“一法一条例”闭卷考试。市人大常委会执法检查组注重“未查先访”，在实地检查前，成立暗访组，以问题为导向，不打招呼、直奔现场，深入全市12个县（市、区）及有关单位和企业，把以往事故点作为暗访重点，访出一批问题和隐患。还随机选取12个村（社区），对1245名群众开展问卷调查。据统计，在2023年安全生产“一法一条例”及道路交通安全法律法规执法检查中，279个具体问题浮出水面，市人大常委会形成清单集中交办到具体责任单位和责任人员。

值得一提的是，邵阳市人大常委会充分发挥人大代表在安全生产工作中的监督作用。在市人大常委会会议召开期间，召开列席会议的人大代表座谈会听取市人大代表的意见建议。与会的相关委室负责同志认真记录，分类研究，将有关建议纳入常委会审议意见，交有关部门办理。

邵阳市人大常委会主任周迎春带队开展安全生产“一法一条例”执法检查审议意见贯彻落实情况调研。

如何真正加强人大监督，筑牢安全底线？市人大常委会坚持“一张清单盯到底”，打造“交办—督办—报告—审议—测评—回头看”全链条监督闭环，彰显人大监督安全生产工作的刚性与实效。

市人大常委会全面汇总各县（市、区）、各检查组收集的情况，细化目标清单、责任清单、日志清单，同时，加强跟踪监督，逐项抓好问题整改销号，多次询问交办问题整改进度，不定期开展“回头看”。

今年4月，市人大常委会开展2023年安全生产“一法一条例”执法检查审议意见贯彻落实情况调研，对邵阳市云峰新能源科技有限公司、邵阳市口味王科技发展有限公司等企业进行“回头看”。经检查，废油处理无台账、应急预案没有明确人员、安全员离岗后交接不到位等问题均得到有效整改。

在市人大常委会推动下，交办的问题整改到位率达98%。此外，市人大常委会听取和审议市政府关于2023年安全生产“一法一条例”执法检查报告审议意见落实情况的报告，并组织开展满意度测评，满意票占比76.5%。

精准施策、绵绵用力，在市人大常委会的有力监督下，实现了全市安全生产事故总量持续下降，安全生产形势持续稳定向好的目标。邵阳市获得省政府2023年度真抓实干落实安全生产责任制成效明显的市州表扬激励。

张家界市：以法治之力构筑“安全之盾”

陆 叶

2024年1月，张家界市人大常委会主任田华玉现场检查张家界技校二期工程建设项目进展情况。

“大型公共场所安全生产管理不严、投入不足、隐患排除不到位。”“属地责任、监管责任、主体责任中间还有衔接不到位的情况，尤其是‘最后一公里’的问题怎么处理？”……这是张家界市人大常委会开展安全生产“一法一条例一规定”执法检查中的一个场景。

2023年，张家界市人大常委会以“法治护安人大行”为抓手，立足人大职责定位和安全生产工作特点，聚焦群众关注的热点、法律实施的难点、工作落实的堵点，对安全生产“一法一条例一规定”实施情况进行检查，以法治之力构筑“安全之盾”，切实守护人民群众生命财产安全。

在执法检查启动前，市人大常委会成立了高规格的执法检查领导小组，市人大常委会主任田华玉担任组长，副主任周芳、龙维务带领2个执法检查小组分赴4个区（县）开展“法律巡视”。

吃透弄通法律法规，是人大常委会依法开展检查的前提。市人大常委会专门召开座谈会，听取长期从事安全生产一线工作的专业技术人员以及部分法律工作者意见，确定执法重点。同时，要求各级人民政府和应急、住建、交通、公安、教育、消防等19个重点部门认真开展安全生产“一法一条例一规定”贯彻实施情况自查自纠，形成责任清单，便于在实地调研中，检查组围绕责任清单，针对有关部门的主要措施及存在问题，有的放矢地提出意见建议。

为了拓宽民意反映渠道，市人大常委会还依托微信公众号、纸质媒体、代表履职服务平台等，发放安全生产“一法一条例一规定”执法检查调查问卷，广泛收集群众意见建议。2023年，执法检查前期共发放调查问卷700多份，收集群众意见20多条。“利用媒体平台，为执法检查探索了一条找到市民意愿和要求最大公约数的新路径，让全过程人民民主具有更加深厚的人民根基、更加鲜明的人民底色。”参与执法检查的代表说。

为了在执法检查中听到真声音、发现真问题、收集真民意，市人大常委会检查组不仅通过综合运用听取汇报、实地视察、座谈讨论等多种形式，广泛听取民意、收集问题，还采取线上征集代表意见、人大代表实地暗访等方式，提升人大监督质效。全市人大系统同题共答、同频共振，4个区（县）人大常委会、63个乡镇人大主席团、1764名各级人大代表参与其中，共查出问题442个。

为了让人大监督真正“长出牙齿、用力咬合”，市人大常委会积极探索监督成果转化运用机制，认真做好监督的“后半篇”文章。执法检查紧扣问题清单，精准提出意见建议，制定整改清单，并明确责任单位、责任领导和整改时限，以菜单式、表格化方式向市人民政府及有关部门反馈。在跟踪督办上持续用力，突出打造监督闭环和推动问题解决。并以法治护安三年行动为一个周期，每年就安全生产工作确定不同检查重点，并对上年度审议意见落实情况进行督查，采取代表视察、听取审议意见落实情况的报告、满意度测评等方式进行“回头看”，从而完成“全链条清单式”监督的最后一环，实现“调研—报告—审议—整改—督查”的闭环监督。

安全生产需要常抓不懈、警钟长鸣。市人大常委会将持续跟踪问效，今年以工业园区安全生产、消防安全和道路安全为执法检查工作重点，同时组织开展2023年安全生产“一法一条例一规定”整改落实情况“回头看”，督促市人民政府和有关部门限期整改、建章立制，助力张家界市安全形势持续向好，让安全生产法律法规在张家界件件落地、条条落实、事事见效，让人民群众的获得感更加充实、幸福感更可持续、安全感更有保证。

益阳市：高举执法检查“利剑” 筑牢安全生产防线

吴 倩 汪 怡

“鉴定结果为B级，达到居住条件。”近日，桃江县桃花江镇打石湾社区的一户自建房居民拿到了房屋安全评估报告。去年，益阳市人大常委会在进行安全生产“一法一条例一规定”执法检查时发现，该房屋被鉴定为C级危房后仍在使用，要求桃花江镇政府和桃江县住建局整改。如今整改到位，这户居民已顺利入住。

“安全生产是民生大事，一丝一毫不能放松。我们要加大监督力度，持之以恒地推进安全生产法治化进程。”近年来，益阳市人大常委会立足法定职责，坚持把以人民为中心的思想落实到监督工作中，将安全生产法律法规执法检查列为年度重要工作。2023年6月，益阳市人大常委会主任会议专题研究执法检查工作，成立高规格执法检查组，下发执法检查方案，拉开了扎实开展安全生产法律法规执法检查的序幕。

2023年8月，益阳市人大常委会执法检查组在大泉精细化工有限公司进行实地检查。

市人大社会建设委员会印发安全生产法律法规资料，举办执法检查人员业务培训班，组织力量开展网上问卷调查，召开执法检查部署会和推进会，确保以高标准、实举措来推动执法检查。

安全生产工作专业性强，不同行业、企业、设备、工艺甚至生产过程中的不同环节，安全生产技术标准、要求也不相同。如何增强执法检查的针对性？市人大常委会邀请18名来自企业的人大代表和相关领域专家参与执法检查，用专业的人办专业的事。

“你部门的安全生产职责是什么？是怎么落实‘三管三必须’的？执行过程中遇到什么问题？”2023年8月8日，在执法检查工作推进会上，就市政府及19个相关职能部门的自查自纠情况、落实安全生产“一法一条例一规定”情况，执法检查组当场发问，相关负责人现场作答，引起市政府及职能部门对执法检查的高度重视。

“企业如何评估和管理生产过程中的安全风险？”“是否定期组织应急演练？”执法检查组深入现场，每到一处，都对照法律法规条款，坚持问题导向，从安全生产薄弱环节入手、从短板弱项查起，对建筑工地、危化品存储等领域，通过查、访、问等多种方式进行实地检查，了解安全生产责任制落实、安全管理制度执行、从业人员安全教育培训等情况。

执法检查组发现问题、分析原因、提出对策。“人大代表提出的问题确实是我们企业的短板，很精准，我们一定照单全收，认真加以整改。”被检查企业负责人当场表态，虚心接受人大代表提出的建议。

2023年8月，市人大常委会会议听取和审议了市人大常委会执法检查组的执法检查报告。“从检查情况看，全市各级各部门在安全生产方面做了大量工作，取得了一些成效，全市安全生产总体平稳，但仍然存在安全发展理念不牢固、安全生产法律法规宣传教育深度不够、‘三管三必须’还没有真正落地落实、基层安全监管力量薄弱等问题。”审议执法检查报告时，市人大常委会组成人员一针见血地指出问题，并要求政府及其相关部门集中力量对执法检查中发现的6个共性问题、136个具体问题，一项一项对账销号，切切实实整改到位，坚决守牢安全生产底线。

经过6个月的努力，市政府及其相关部门根据市人大常委会会议审议意见，对发现的问题已全部整改到位，全市安全生产形势稳中向好。

“今后，我们将持续抓好安全生产执法检查工作，督促市政府及其相关部门落实安全生产法律法规，真正把制度优势转化为安全生产治理效能。”市人大社会建设委员会负责人表示，将进一步加强跟踪督办、全程督促做好整改工作，以实实在在的监督成效，提高全市安全生产管理水平，以人大法治之为守护益阳人民群众生命财产安全。

娄底市：打出“组合拳”，筑牢“防火墙”

石建群 陈桂元 彭怿湄

2月底，娄底市人大常委会主任戴德清（左二）带队开展安全生产法律法规执法检查“回头看”。

8月中旬，笔者再次来到九龙市场百货城，正在忙碌的小百货店店主娟子脸上不见了往年的愁容，她高兴地说：“往年一到高温季节，我们店主就非常担心，生怕因电力负荷过大而发生火灾。今年，经过整改，我们做生意更有安全感了，店里的收益也增加了。”

娟子所在的九龙市场，地处娄底中心城区，周边聚集大量居民，人流密集，店铺林立。该市场建于20世纪90年代，先天条件不足，消防系统近乎瘫痪：消防通道被占用，消防水泵损坏，消防栓没水，消防水管年久失修，报警装置形同虚设……在这里经营的业主们既担忧又无奈：“消防通道不通，万一着火了，谁来救我们？”

针对九龙市场严峻的消防安全问题，2023年初，娄底市人大常委会在开展消防安全法律执法检查时，把九龙市场的消防安全隐患排查及整治确定为检查重点。经过全面细致的检查，当年9月，市人大常委会向市政府重点交办九龙市场消防安全隐患问题，并全力推进问题整改。2024年春节刚过，市人大常委会主任戴德清带队开展安全生产法律法规执法检查“回头看”，再次深入九龙市场，对照问题清单一一核实。持续跟踪监督，并多次与政府“面对面”商定整改措施，督促市政府先后投入800余万元完善自动报警、自动喷淋灭火系统和消防栓等设施，拆除部分违建商铺，严管违规用火用电用气。九龙市场消防安全“老大难”问题整改成效显著。

近年来，市人大常委会坚持以“法治护安人大行”活动为载体，紧盯人民群众反映强烈的安全问题，高举法律巡视利剑，坚持“一盘棋”统筹、“一套拳”发力、“一股绳”推进，做实上下结合、查访结合、督政督企结合三篇文章，先后开展安全生产执法检查3次，深入实地检查34次，召开现场交办会51场，查处问题785个，持续跟踪推动问题整改动态清零。

九龙市场的安全隐患整治取得初步成效后，市人大常委会聚焦社会反响强烈的电动车“飞线”充电问题开展监督。市人大社会建设委员会组织专业代表小组实地走访了八一祥和、紫旭明园等16个小区，与街道、社区、小区业主委员会、物业公司负责人及小区居民代表座谈，逐个小区分析面临的困难、成因及解决之策。2023年9月，市人大常委会向市政府重点交办“飞线”充电消防安全隐患问题。针对问题交办几个月后整改效果仍不佳的情况，今年2月，市人大社会建设委员会紧急召开电动车“飞线”充电消防安全隐患专题督办会，听取消防、交警、应急、街道、社区等方面的意见，最终达成共识：电动车“飞线”充电的症结是“充电难”，小区公共充电桩数量不够，配套建设跟不上；治理“飞线”充电问题必须通过立法来加快充电基础设施建设。

之后，市人大常委会决定启动《娄底市电动汽车充电基础设施建设运营管理若干规定》立法程序，以“小快灵”立法形式着力解决电动车充电桩配套建设滞后问题。目前，法规草案正提请市人大常委会会议审议。

在关注“点”上消防安全基础设施建设的同时，市人大常委会又聚焦“面”上火灾防控水平提升，坚持把消防安全基础设施建设作为监督工作重点，先后组织人大代表开展高层建筑消防安全专项调研、集中视察帮扶车间消防设施及安全生产环境，组织专业代表小组成员到中心城区芭蕉消防站调研救援队伍建设情况。

针对执法检查中发现的全市公共消防基础设施建设滞后、人口稠密的城东新区还没有建消防站等问题，市人大常委会就全市消防站建设情况开展专题调研。2023年、2024年，市人大常委会连续两年督促市人民政府加大财政保障力度，完善消防站建设规划，夯实消防安全基础设施建设。目前，包括县级在内的消防站建设和中心城区市政消火栓建设均有序推进。

连发“十一问”，护航“天更蓝”

陈桂元

娄底市人大常委会聚焦大气污染防治工作开展专题询问，在问答间彰显责任和担当，推动市人民政府及相关部门做实专题询问“后半篇文章”，改进工作。

6月26日，娄底市六届人大常委会第十八次会议聚焦大气污染防治工作对市人民政府及有关部门开展专题询问。

这是一场为更好贯彻习近平生态文明思想、持续打好“蓝天保卫战”而查短板、找弱项、理思路的询问会。9名常委会组成人员和2名基层人大代表先后抛出了11个问题，市人民政府副市长向乾勇率市发改委、市工信局、市公安局、市自然资源和规划局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市农业农村局、市城市管理和综合执法局9个部门“一把手”现场应询。

6月26日，娄底市六届人大常委会第十八次会议聚焦大气污染防治工作对市人民政府及有关部门开展专题询问。

为了这两个多小时的“问”，市人大常委会“备题”足足花了4个多月时间，谋划更是从年初开始。做足“问”前调研、力求“问”中要害、推动“问”出成效，11个问题的背后，折射出的是沉甸甸的人大担当。

紧跟大局“问”

一直以来，以煤为主的能源结构、以重工业为主的产业结构、以公路货运为主的运输结构，造成娄底市大气污染物排放总量控制短时间内难以明显改善，大气污染防治形势依然十分严峻。

针对这一状况，市人大常委会以党中央决策部署为“令”，以省人大常委会组织开展的“法治护航高质量发展三年行动”和“法治护绿”为“标”，聚焦生态文明大局，立足人大视角，运用法治思维，在大气污染防治方面与政府“同题共答”。

“要通过执法检查和专题询问，自觉扛起以法律武器治理污染、用法治力量保卫蓝天的责任，自觉履行好推动生态环境保护特别是大气污染防治目标任务落实的工作责任。”在3月5日召开的全市大气污染防治相关法律法规执法检查部署动员会上，市人大常委会主任戴德清吹响了“冲锋号”。

专题询问会上，市人大常委会委员余建中聚焦党中央决策部署和发展大局，率先发问：“根据中央环境保护督查组反馈，我市PM2.5和重污染天数均有反弹，请问市人民政府将采取哪些措施守护娄底的蓝天？”

向乾勇稍作思考，从容应答：“市人民政府将采取推动产业、能源、交通运输结构优化调整，推动绿色发展，鼓励循环经济和低碳技术的发展、严格环境准入、加强工业污染治理等7项举措……”

“请问市发改委，在推动新能源开发利用以及传统能源改造提升等工作上有何举措？”“请问市交通局，我市在推广新能源城市公共交通运输工具和重型货物运输交通工具方面出台了哪些鼓励措施？”“我向市自然

娄底市人大常委会委员聂志坚就中央环保督察组通报的典型案例整改情况提问。

资源和规划局提问，对矿山建成区单个占地5000平方米及以上的裸土地块的治理，你局采取了哪些举措，效果如何？”……市人大常委会委员文瑾、邓向东、刘杰等相继围绕党中央、国务院系列污染防治政策的贯彻落实情况提问。相关单位负责人正视不足、诚恳应答。

紧扣法律“问”

为做好这次专题询问，3月至6月，市人大常委会成立执法检查组，对全市贯彻实施《中华人民共和国大气污染防治法》《湖南省大气污染防治条例》《湖南省重污染天气防治若干规定》情况开展检查。

戴德清要求各执法检查组围绕法定职责是否履行、主体责任是否明确、防治措施是否到位、制度机制是否健全、执法司法是否有力等重点，对照法律法规条文，坚持问题导向，奔着问题去、迎着问题上、追着问题改。

在专题询问前，执法检查组成员、市人大环境与资源保护委员会主任委员余建中代表执法检查组报告了执法检查情况。值得一提的是，此次执法检查报告后附了一份问题清单，分门别类、点名道姓列出执法检查发现的问题。

结合执法检查问题清单，常委会委员曾敏、聂志坚、胡志泽相继发问：“相关法律法规明确要求建立重污染天气监测预警机制，请问市工信局，是如何落实应急预警机制中涉及相关企业停产、限产减排的？”“请问市生态环境局，在去年以来查办的涉大气污染防治违法案件中，有无通过‘行刑衔接’机制移送司法机关的案件？如有，是多少件？后期处理情况怎样？”

提问、回答，追问、补充……

市政协副主席、市生态环境局局长陈惠明坦言，从委员的提问中，他看到了工作的不足，也了解了人大代表和人民群众的期盼，更感受到了压力。“我们将加大力度，督导企业严格按照法律规定，落实治污主体责任，建立违法排污企业‘黑名单’管理制度，健全大气污染防治违法行为‘一案双查’，既追究违法责任人的行政责任，又追究其损害社会公共利益的侵权责任。”陈惠明说。

紧贴民心“问”

此次执法检查采取市县乡三级人大联动的方式，要求辖区内各级人大代表积极参与，广泛听取人民群众对大气污染防治工作的意见建议，更多地进行问卷调查、暗访抽查，把老百姓反映最强烈的问题找出来。

“市民对工地扬尘污染反映特别大，我们在执法检查过程中发现工地建设‘六个100%’落实不到位，请问市住建局采取了哪些措施？”刘白桦委员提问。

“中心城区18个规模以上建筑施工工地安装了视频监控和扬尘监测设备，督促企业提高施工现场智能化、精细化管理水平。”市住建局局长吴润民回答。

“检查中有村民反映，秸秆燃烧问题仍未完全解决，我想问问市农业农村局，我市秸秆综合利用总体情况怎样？”董美春委员接着发问。

“前阶段主要是开展了人工巡查监管和秸秆禁烧百日攻坚专项行动，效果不是很理想。我们正在积极争取中央项目资金支持，大力推广秸秆综合利用，实现疏堵结合。”市农业农村局局长杨萍不回避问题的同时提出整改思路。

“春节期间，燃放烟花爆竹严重影响空气质量，广大市民的意见很大。市城管局对此有何行动？”来自基层的市人大代表周玲举手发问。

市城市管理和综合执法局局长谭任来向与会人员简要介绍了全市中心城区禁止燃放烟花爆竹所取得的成效后，提出了自己的想法：“我们将在广泛听取市民群众意见的基础上，顺应大多数群众的呼声，提请市人大常委会和市人民政府研究，进一步科学划定禁燃区。”

中心城区货车尾气排放、绿色低碳出行等老百姓长期关注的问题，也是委员和列席代表的发问重点。相关单位负责人用措施说话，纷纷拿出解决问题的可行办法。

问答之间，尽显责任担当。专题询问始于“问”，不止于“答”，更注重“果”。

“对于执法检查报告中提及反馈和专题询问中委员、代表提出的所有问题，我们照单全收，并将立即逐一研究，明晰责任，细化措施，强力推进整改。”向乾勇代表市人民政府郑重表态。

“市人大常委会将听取有关整改落实情况的报告，并进行满意度测评。”戴德清强调，专题询问不能仅仅停留于“问”与“答”，关键在于推动问题解决，抓好落实，促进工作提升。市人大常委会将加强跟踪监督，确保做好专题询问“后半篇文章”。

满意度测评检验法治政府建设成果

陈 文 毛远安

湘西土家族苗族自治州人大常委会对31个州人民政府组成部门依法行政情况进行满意度测评，以人大之能、监督之效助推更高水平的法治湘西建设。

湘西自治州人大常委会召开法治政府建设专项监督工作部署会。

6月27日，湘西土家族苗族自治州十五届人大常委会第二十一次会议首次听取和审议州人民政府关于法治政府建设情况的报告和31个州人民政府组成部门关于2023年依法行政工作情况的报告，并对31个州人民政府组成部门依法行政情况开展满意度测评。这是湘西自治州人大常委会贯彻落实习近平法治思想的具体行动，也是对法治政府建设成果的一次集中检验。

开展法治政府建设专项监督，是湘西自治州人大常委会今年监督工作的“重头戏”。州人大常委会严格对标省人大常委会关于开展法治政府建设协同监督的工作要求，在州委的坚强领导下，发挥人大职能优势，打好监督“组合拳”，构建“调研、审议、测评、交办、督办、报告”闭环监督体系，真正让人大监督的“牙齿”有力咬合。

精准画像：构建科学评判体系

法治政府专项监督涉及领域多、涵盖范围广，对法治素养和业务能力要求都比较高。为确保法治政府专项监督靶向发力、不走过场，湘西自治州人大常委会主任吴凌频审定专项监督工作方案，提出具体工作要求。5月6日，州人大常委会召开专题工作会议，对专项监督工作方案进行解读，组织协同调研组成员开展业务培训。

会后，州人大常委会主任会议成员带队，8个协同调研监督组立即行动，深入31个州人民政府组成部门听汇报、看现场、查资料，全面了解法治政府建设情况。为深入掌握真实情况，协同调研组把监督触角延伸到8个县市、重点执法领域，形成1个专项监督工作报告、31个调研报告，为法治政府建设情况全面把脉、精准画像。

人民群众、市场经营主体与各级政府及其组成部门打交道最多、感受公平正义最直接，法治政府建设成效如何，人民群众和市场经营主体最有发言权。为此，湘西自治州人大常委会协同调研组每到一处，都会邀请15名以上的基层人大代表参与调研，听取不少于10个市场经营主体代表的意见建议，并组织他们以填写测评表的方式对31个政府组成部门依法行政情况开展满意度测评。

为确保专项监督更加客观公正，州人大常委会还引入与法治政府建设密切相关的行政审判、行政检察公益诉讼、行政复议、信访、立法备案、代表建议办理6个分报告，多维度、全方位对州人民政府法治政府建设及州人民政府组成部门依法行政情况进行科学评判。

6月12日，州人大常委会党组会议专题听取法治政府建设协同调研情况，要求坚持问题导向，进一步把情况摸透，把问题找准，实实在在提出对策建议。

6月15日，州人大常委会召开工作推进会进行“回头看”，对协同调研工作进行再部署、再推进、再深化。各协同调研组“闻令而动”，立即展开补充调研、拓展

6月27日，湘西自治州十五届人大常委会第二十一次会议听取和审议州人民政府和31个部门关于法治政府建设情况的报告。

调研，进一步修改完善资料，审核把关相关报告。

湘西自治州人大监察和司法委主任委员彭家银介绍，州人大常委会创新调研方式，构建形成“1+31+31+6+1”科学评判体系，即：州人民政府作总报告，31个政府组成部门负责人分别报告，提供31个政府组成部门依法行政情况调研报告，引入与法治政府建设密切相关的行政审判、行政检察公益诉讼、行政复议、信访、立法备案、代表建议办理6个分报告，形成1份法治政府建设问题清单，为常委会审议和满意度测评提供客观翔实的参考资料。

同题共答：31个部门接受“法治体检”

为提升审议质效、确保公平公正，6月26日，在湘西自治州十五届人大常委会第三十六次主任会议上，31个政府组成部门负责人现场抽签，确定州交通运输局、州教育和体育局、州生态环境局、州审计局、州林业局、州信访局、州医保局、州粮食和物资储备局8个口头报告单位和23个书面报告单位。

“出台全省首个立法审查过程中听取企业、行业协会、商会意见的工作规程，颁发全省首本土地经营权不动产证，在全省率先实现187个事项‘一网通办’‘三赋’工作向全国推介。”“十八洞派出所入选全国第三批‘枫桥式公安派出所’，龙山县‘抓三级定三责’联动解纷法入选全国‘枫桥式工作法’，1起行政复议案例入选全国‘2023年度十大经典案例’，2个县市获评‘第二批全省法治政府建设示范地区’。”“全面清理规范州级层面奖补资金文件，制定免罚轻罚事项清单983项，兑现优惠税费9.3亿元、财政奖补资金1.2亿元。”……翻开州人民政府关于法治政府建设情况的报告，成效突出、成绩亮眼。31个州人民政府组成部门的依法行政工作同样亮点纷呈。在汇报成绩的同时，州人民政府及其组成部门紧扣法定职责，“揭短亮丑”毫不避讳。

在湘西自治州十五届人大常委会第二十一次会议上，州人大常委会组成人员对31个政府组成部门依法行政情况，按照“满意”“基本满意”“不满意”三个等次进行测评，现场按键、当场打分，真正让政府组成部门负责人“红脸出汗”，督促其强化人大意识和法治思维，进一步提升依法行政能力，切实履行好法定职责。

持续发力：做好专项监督“后半篇文章”

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，做好专项监督的“后半篇文章”至关重要。

提高审议意见的办理质效，是打通法治政府监督“最后一公里”的重要一环。为改变过去审议意见比较宏观，办理单位不好落实等问题，州人大常委会大力改进和创新方式方法，探索实行问题清单交办制，将调研发现的问题具体细化到每个政府组成部门，形成详细的问题整改清单，审议意见连同问题清单一并交相关责任部门办理，明确“对口联系”的专委会作为督办主体，督促承办单位及时研究、制定方案，明确责任、抓好落实，并在接到交办函后6个月内向州人大常委会报告办理落实情况。同时，充分运用人大预算联网监督平台、规范性文件备案审查系统等数字化人大监督应用场景，对政府组成部门依法行政情况实行动态监测、及时提醒反馈。

为破解整改落实避实就虚、避重就轻等问题，湘西自治州人大常委会对法治政府建设专项监督的审议意见办理落实情况紧盯不放，确保整改落实见成效。针对满意度测评结果连续靠后的单位，州人大常委会将启用刚性监督手段，如特定问题调查等，进一步加大监督力度，推动问题彻底解决。

吴凌频表示，州人大常委会将连续四年把法治政府建设列入重点监督计划，持续发力、协同发力、精准发力，以一抓到底、久久为功的韧劲，助推法治政府建设走深走实，以人大之能、监督之效助推更高水平的法治湘西建设。

守护老年人幸福的长沙“法则”

遥 评 童 波

长沙市人大社会建设委员会通过立法提质、监督增效、代表发力，推进长沙养老事业健康发展，守护最美夕阳红。

卧室有防滑垫、闪光门铃、轮椅靠垫，浴室有可折叠助浴椅，随身配备紧急呼叫设备……8月30日，笔者在长沙市开福区捞刀河街道中岭社区丰岭组76岁老人袁敬良家里发现，家庭养老床位建设为这位中度失能老人提供了暖心服务。老人的儿子张勇说：“感谢政府为母亲居家养老提供了生活便利，平时妻子照顾母亲，自己可以安心上班。”

这是长沙市居家和社区基本养老服务提升行动开花结果的一个缩影，背后正是长沙市人大常委会通过立法、监督提供的坚实法治保障。

5月30日，长沙市人大常委会副主任杨长江带队调研养老服务工作专题询问相关问题整改落实情况。

“长沙经验”守护夕阳红

湖南省第七次全国人口普查数据显示，长沙市60岁以上老人占总人口的比率为15.33%，65岁以上老人占总人口的比率为11.11%，人口老龄化形势比较严峻。

长沙作为全国首批养老服务业综合改革试点城市，居家和社区养老是民生之重，民望殷殷。

长沙市人大社会建设委员会（简称市人大社会委）作为2019年成立的最年轻的市人大专门委员会，按照市人大常委会的部署安排，牵头推进居家养老服务立法工作，把“长沙经验”上升为法规。

市人大社会委成立伊始，就组织调研组围绕居家养老立法需要解决的主要问题、争议焦点等进行调研论证，赴政府相关部门及街道、社区、企事业单位和外地开展调研20余次。与此同时，协同市人大法制委提前介入，推动条例起草提速加力。2020年4月，《长沙市居家养老服务条例（草案）》“出炉”后，市人大社会委在深入开展立法调研的基础上，对条例草案进行了10次较大的修改。

立法思路决定立法模式，审议质量关乎立法质效。对市人民政府提请市人大常委会审议的条例草案，市人大社会委及时进行了审议。在认真研究国家政策及深圳等地养老服务法规的基础上，与县级人大社会委上下联动、同题共答，听取各方面意见建议，对“政府与市场双轮驱动、机构向社区延伸、场所实行品牌连锁运营”的模式进行了总结提升，努力将成熟的养老服务经验通过立法形式予以固化。岳麓区人大社会委提出的养老人才培育、养老机构消防审验、医养结合等方面的意见建议，芙蓉区人大社会委在智慧养老、文化养老、互助养老、钟点托老等方面的经验，长沙县人大社会委提出的充分满足老年人精神文化需求的建议，市人大社会委委员陈石红针对当前居家和社区养老服务模式单一、特色缺乏、市场化程度不高和配套设施不足等实际问题提出的建议，都吸收进了审议意见。

2020年12月16日，在长沙市十五届人大常委会第三十六次会议上，市人大社会委主任委员黄吉邦所作的关于《长沙市居家养老服务条例（草案）》审议意见的报告，就立法理念、志愿服务、部门职责、涵盖范围、服务供给、人才培养、互助养老、奖励惩戒、隐私保护9个方面提出了意见。其中，坚持公益与市场相结合提供多元化的养老服务、推广志愿服务、理顺部门职责、明确物业公司职责、培育引进人才、提升社会地位

畅通立法“直通车”，架起民意“连心桥”

吴文广 石 坚

通道侗族自治县人大常委会充分发挥基层立法联系点听民意、察民情、聚民智的效能，让群众在“家门口”就可以参与立法，全过程人民民主更加真实可感。

“我们侗族村寨木质房屋密集，万一起火有效扑救时间十分有限，一个村的消防队伍力量有限，条例草案中是否可以增加‘建立邻村联合快速应急救援消防队伍’的条款？”7月22日，《通道侗族自治县村寨消防条例》立法工作起草小组成员深入通道侗族自治县县溪镇基层立法联系点征求群众意见时，镇江村村民丁毅建言。这是通道基层立法联系点听民意、聚民智的一个生动注脚。

发挥民族特色，创新征询模式

通道侗族自治县人大常委会将侗族文化元素引入立法工作全过程。用侗族独有的“鼓楼议事”“款坪讲款”“耶歌普法”“火塘调解”等群众喜闻乐见、通俗易懂的形式，走村进寨开展法治宣传和立法建议征集。同时，组建立法宣传小分队，充分发挥联络员、信息员、翻译员、宣传员、服务员作用，把法律法规草案条文用群众能听得懂的语言解读出来，引导群众提出等多个方面的意见建议，获得市人大常委会主要领导和常委会组成人员的充分肯定，被条例吸收采纳。

2021年3月，长沙市十五届人大常委会第三十九次会议通过了《长沙市居家养老服务条例》。一年多精耕，一年多守望，市人大社会委牵头推进的“首法”终于问世，为规范、促进居家养老服务工作健康发展提供了有力的法治保障。

“闭环监督”提质养老服务

2022年7月，长沙市人大常委会主任文树勋率市人大常委会主任会议成员专题调研全市居家养老服务工作。届届接力、薪火相传，这次调研既是接续监督，又是市人大社会委协助新一届市人大常委会聚焦养老服务工作的启幕。

2023年，市人大社会委把协助常委会开展全市养老服务监督工作作为“重中之重”。市人大常委会于6月至10月开展了长达5个月的专题调研，征集社会各界意见建议279条，形成了《长沙市养老服务工作专题询问问题清单》《关于长沙市养老服务工作的调研报告》和《长沙市养老服务工作调研发现问题和整改措施清单》。其间，在市人大常委会副主任杨长江的精心谋划、悉心指导下，市人大社会委提出方案、梳理问题、明确流程，召开座谈会、沟通会、动员会，为常委会听取和审议专项工作报告、开展专题询问、满意度测评等做好了充分准备。

12月6日，市十六届人大常委会第十八次会议听取和审议了市人民政府关于全市养老服务工作情况报告、市人大常委会调研组关于长沙市养老服务工作的调研报告，就全市养老服务工作开展专题询问，9名市人大常委会委员就如何有效应对人口老龄化、解决专业护理人员不足、加大财政对养老服务的投入等问题发问，市人民政府副市长和8个市直单位主要负责人直面问题、坦诚应答。

市人大社会委当好参谋、积极推动，这次专题询问有一项创新——“百人团”测评。市人大常委会组成人员、县级人大常委会相关领导，部分市人大代表及养老机构相关人员对全市养老服务工作进行满意度测评。文树勋对此次专题询问给予了充分肯定，认为选题精准、方式创新、效果明显。

专题询问后，市人大社会委主任委员康小平主持召开市人大常委会养老服务专题询问问题交办会，向18个单位交办问题清单。今年，市人大社会委成立问题整改专班，对照整改清单，从涉及20个市直单位的28个问题中抽出12个问题开展现场督查，请相关部门负责人到现场汇报整改情况，让他们红脸出汗。5月，市人大社会委通过专题调研、召开汇报会，督办审议意见和专题询问提出问题。6月27日，市十六届人大常委会第二十三次会议听取了市人民政府关于专题询问问题研究处理情况报告及市人大常委会的督查报告。市人大社会委通过打造“调研—审议—专题询问—测评—督办—整改”的监督闭环，推动解决养老助餐覆盖面不广、公共区域适老化改造不全等7个方面的28个具体问题，助力守护幸福“夕阳红”。

与此同时，市人大社会委认真督办市人大代表提出的125件代表建议，把代表“金点子”转变成促进养老事业发展的“金钥匙”。

意见，并把群众意见转换成法律规范用语，如实反馈给国家权力机关。

“我建议将第十二条中‘通过成员大会依法确认农村集体经济组织成员’修改为‘通过成员大会依法定期确认农村集体经济组织成员’”……2023年2月9日，在开展《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》立法意见征询中，县溪镇基层立法联系点立法宣传小分队队长文仁刚通过通俗易懂的举例子、打比方等形式，与民族文化传承人、侗寨乡贤、致富能人、妇女代表等开展“小院聊”“板凳聊”“田边聊”，详细了解群众所盼所求，倾听群众呼声，共征集到有建设性的意见建议20余条。

截至目前，县人大常委会以立法“直通车”形式，最大程度凝聚立法共识，汇聚民族团结进步合力，共参加全国人大常委会法工委视频连线征求意见座谈会3次，协同开展立法意见征询12项，为《中华人民共和国农村集体经济组织法》《湖南省居民自建房管理若干规定》《怀化市民族民间医药促进条例》等20余部法律法规草案提出意见建议450余条。

聚焦阵地建设，“点”与“站”融合

为充分发挥基层立法联系点听民意、察民情、聚民智的效能，县人大常委会积极搭建工作平台，拓宽参与渠道，让全过程人民民主扎根侗乡，覆盖全域。

“推进基层立法联系点融入人大代表联络站，就等于把立法‘直通车’开到了群众的‘家门口’，依托代表联络站实现了基层群众、人大代表与立法机关‘面对面’‘零距离’接触，让地方立法民意征询直抵基层、直达一线。”县人大常委会主任夏华说。

按照科学设置、方便群众、就近活动、注重效果的原则，县人大常委会统筹设点布局，选择交通便利、人口较为集中、软硬件比较成熟的乡镇，设立了5个立法联系点、100个信息采集点，选聘130余名立法联络员和信息员，构建了覆盖各行业、各领域、各群体以及各少数民族村寨的立法意见征询网络。同时，坚持“以点带面”，投入20余万元，高标准建设县溪镇基层立法联系点，按照有场地、有设备、有人员、有制度、有活动、有经费的“六有标准”完成联系点建设，完善工作机制，明确专人负责，实现基层立法联系点规范化运转，把基层立法联系点建成开门立法的“议事厅”、联系服务群众的“连心桥”、民情综合研判的“情报站”、转变干部作风的“助推器”、反映民意的“直通车”。3年来，基层立法联系点共收集民情信息15747条，其中立法建议758条。

群众身边的基层立法联系点打破了立法的神秘感，让群众在“家门口”就可以参与立法，全过程人民民主更加真实可感。

通道侗族自治县坪坦乡人大主席团通过侗族传统“鼓楼议事”的方式开展法治宣传进村活动。

拓展功能效用，做好结合文章

通道侗族自治县人大常委会积极融入环“三省坡”铸牢中华民族共同体意识示范带建设，将深入开展民族团结进步创建、铸牢中华民族共同体意识贯穿于立法工作全过程、各方面，正确把握区域民族自治立法的共同性和差异性关系，注重各民族交流互鉴、交往交融。

为创新民族地方立法工作，县人大常委会充分发挥地域和民族特色优势，与广西三江侗族自治县、融水苗族自治县、龙胜各族自治县以及贵州黎平县、从江县人大常委会协作，共同构建了桂湘黔三省（区）六县基层立法联系点工作区域协同机制，将全国人大常委会法工委唯一设在少数民族自治县的基层立法联系点这一“国字号”立法“直通车”开进三省（区）交界民族地区，为少数民族群众表达和反映社情民意搭建桥梁，为促进民族团结、铸牢中华民族共同体意识发挥了示范作用。

县人大常委会以融入全国人大常委会法工委基层立法联系点区域协同机制为契机，引导全县各族群众，积极开展立法活动，立良法、保善治、促发展。目前，制定了《通道侗族自治县自治条例》《通道侗族自治县万佛山侗寨风景名胜区条例》和《通道侗族自治县侗族文化村寨保护条例》。

在切实做好立法征询意见工作的基础上，县人大常委会不断拓展立法联系点在助力人大监督、全民普法、基层治理等方面的功能，协助破解基层党建、社会治理、民族团结等系列难题，在促进区域民族交融、化解边界纠纷、推进乡村振兴等方面发挥了积极作用。2021年1月，通道侗族自治县被国家民委授予“全国民族团结进步示范县”。

近3年来，县人大常委会共开展鼓楼讲堂、侗语普法等各类宣教活动120余场次，参加人数达到2万余人。各级人大代表收集群众意见建议3600多条，形成代表建议563件，帮助群众解决实际问题2800多个。

“内行人”监督“专业事”，代表履职更精准

冯鹏轩

岳阳市云溪区人大常委会为“专业代表”提供专业平台，让“专业代表”发挥优势，通过“专业活动”破解专业问题。

作为湖南现代石化产业发展主阵地，岳阳市云溪区目前设有人大代表联络站19个。如何才能充分发挥它们的功能作用？云溪区人大常委会抓住了“因地制宜”和“辨识度”两个关键词，发动代表、依靠代表，建强用好石化产业等7个专业人大代表联络站，让“内行的人”监督“专业的事”，提升人大监督的影响力和实效性。

6月26日，云溪区六届人大常委会第十八次会议跟踪监督科技成果转化和产业化工作审议意见的整改落实情况并开展满意度测评。

打造“升级版”履职平台

2015年初，云溪区人大常委会启动人大代表工作站建设，按照地域相邻的原则，将当时的157名区人大代表分片区编组安排到各乡镇的10个基层代表工作站开展代表活动。经过近两年的运行，代表工作站逐渐显露出一些不足。

据时任云溪区人大常委会联工委主任郭海龙回忆，一方面，当时常委会工作机构工作人员少，工作开展受到限制；另一方面，由于力量没有整合，代表专业特长得不到发挥。“如何借助代表的专业特长弥补人大监督的‘短板’，既让代表履职见实效，又让人大监督更有力度，我们做了很多探索。”郭海龙说。

2017年，云溪区五届人大常委会在巩固基层人大代表工作站的基础上，在全市首创专业人大代表联络站制度，探索建立了法制、财经等4个专业人大代表联络站，将具有专业知识背景的省市区镇四级人大代表编组进站，让代表履职更加专业，更有分量。2022年6月，区人大常委会出台关于加强专业人大代表联络站规范化建设的指导意见，不仅从联络站的名称、站点布局、制度建设、人员配置、活动方式、履职保障等方面进行了规范，还要求各专业人大代表联络站围绕代表大会、常委会会议、主任会议作出的决议决定、拟定的监督议题或提出的工作要求，结合专业领域热点难点问题，每2个月组织驻站代表开展1次活动，每年确定2个以上课题开展集体调研、视察、执法检查；同时，专业人大代表联络站形成的调查报告和意见建议，可以吸纳到各专委会的调查报告中作为有益补充，有效地激发了人大代表的履职活力。

“指导意见相当于一个履职路线图，针对性和可操作性都非常强，让代表履职思路更清晰，履职方向更明确。”岳阳市人大代表葛美华说。

目前，云溪区7个专业人大代表联络站，共有省市区镇四级驻站代表91名，其中本科以上学历的达53人。这些来自不同选区或选举单位却有共同专业知识背景的代表聚集到一起，打破了区域限制，整合了专业代

表资源，更容易集思广益，形成专业意见。

发挥“内行人”专业优势

专业人大代表联络站的建立，为代表发挥专业特长搭建了平台，如何让代表履职更加科学、高效和务实，云溪区人大常委会做了很多有益尝试。

一方面，为了解决人大代表懂行不懂政策法律的问题，从2017年开始，区人大常委会在全市率先坚持开展“一月一法”学习活动，制度化、规范化、常态化开展法律法规学习教育，同时，还围绕如何开展专业人大代表联络站活动、如何撰写调研报告等定期组织学习。另一方面，为了解决懂行却不了解实际情况的问题，2023年4月，区人大常委会出台关于实行调查清单、审议清单和整改清单的指导意见，明确要求区人大常委会、各专委会在听取相关单位情况汇报或开展调研、走访和执法检查时，邀请相应专业人大代表联络站的驻站代表参加；区人大代表每年度要完成至少1个议题的事项调查并反馈意见，在届内应至少参与1次调查。

今年5月，区人大常委会机关开展“一月一法”学习活动，邀请省水利厅河湖管理处专家授课，以相关法律法规为切入点，详细讲解防洪工作原则、防洪管理机构及职责、防洪规划、防洪工程设施管理、防汛抗洪、保障措施、法律责任等方面内容。同月，云溪区社会建设与农业农村专业人大代表联络站邀请区人大常委会主任会议成员和20余名涉及水利、农业、工程建设等专业人大代表和临近水岸湖泊居住的人大代表，对全区防汛备汛和水利工程项目建设情况开展视察。在充分收集代表意见建议后，在5月21日以区人大专委会的名义致函区人民政府转交人大代表视察防汛工作的意见，指出了7个方面的问题，提出了加快除险加固工程进度等7条建议，为打赢防汛救灾硬仗贡献了人大智慧和力量。

针对意见指出的关于松杨湖的排涝问题，区人民政府全面排查会商，迅速制定整改方案，采取了行之有效的措施，确保松杨湖外排畅通。6月下旬，连续降雨导致松杨湖水位持续上涨，同期长江水位也上涨迅猛，松杨湖水无法外排，为降低洪水对松杨湖周边垸堤的压力，区人民政府及时启动应急预案，开挖底宽约4米的明渠，借道华能二灰湖泄洪到象骨港，有效保障了周边企业及群众生命财产安全，预防了全区内涝。截至目前，云溪区因防汛部署得当，未发生一起因灾伤亡事件。

助力“新质化”经济发展

换届以来，区六届人大常委会围绕区委“打造中部地区最大石化产业基地”的目标，成立了石化产业人大代表联络站。今年5月，岳阳市委八届七次全会赋予云溪区加快建设“一主一特”现代化产业体系的使命，区人大常委会寓监督于支持中、寓支持于监督中，以更强担当推动高质量发展。

围绕石化产业发展大局，区人大常委会依托岳阳绿色化工高新区建好建强石化产业人大代表联络站，邀请来自行业一线的省市区镇四级人大代表进站，通过组织代表履职座谈、重点项目视察、产业发展献计献策等活动，搭建起服务企业“连心桥”，为企业解决了园区科学规划、营商环境改善、用水用能和固废处理等问题，赢得了代表和企业的支持与认可。

云溪区人大常委会注重发挥石化产业人大代表联络站的“智库”作用，不断拓展监督工作的广度和深度。2023年7月，区石化产业人大代表联络站组织驻站代表开展视察，省人大代表、湖南中创化工股份有限公司开发部部长兼研发中心主任刘良会在座谈会上提出了深化科技成果转化机制改革，加快布局建设中试验证平台等一系列建议，引起了驻站代表的共鸣。根据代表的建议，区人大常委会领导带队，组织区人大相关专委会、区石化产业和教科文卫专业人大代表联络站驻站代表深入景嘉化工、中科华昂、贝特尔、聚仁化工、长炼新材料、振兴中顺、中创化工、昌德化工等企业开展调研，收集企业生产经营、科技创新、中试平台建设等方面的具体意见。同年11月，区六届人大常委会第十三次会议听取和审议了全区科技成果转化和产业化工作报告，提出了加强成果转化与产业化保障和支持力度等意见。区人民政府坚决落实审议意见，及时出台创新驱动发展战略加快科技强区建设的实施方案等创新创业配套政策，修订完善实施创新驱动促进高质量发展的激励措施，并于今年5月29日召开了云溪区首届科技创新大会，表彰了一批“云溪区优秀科技工作者”，对科技成果转化中试平台（基地）、省级工程技术研究中心、高新技术企业进行授牌，为湖南石化、聚仁新材料等38家企业兑现奖励资金178万元，全区科技创新氛围愈发浓厚。今年6月26日，区六届人大常委会第十八次会议跟踪监督科技成果转化和产业化工作审议意见的整改落实情况并进行了满意度测评，测评满意票和基本满意票达100%。

今年以来，各专业人大代表联络站围绕乡村振兴、环境保护、民生实事办理等主题，组织近200名四级驻站代表开展学习、调研、视察等活动30余次，形成调研材料20余篇，收集行业群众意见建议80多条，推动了绿色化工高新区“双电源”供电、松杨湖街道居民身份证户籍变更等一系列老大难问题得到解决。

“我们将进一步加强专业人大代表联络站的‘建管用’，发挥典型示范带动作用，以专业人大代表联络站为平台，真正实现人大代表履行职务与本职工作、联系人民群众与发挥专业特长、服务大局与促进发展有机融合，不断推进全过程人民民主‘云溪实践’。”云溪区人大常委会主任吴跃中说。

以“述”交答卷，以“评”促履职

欧凯娟

5月28日，桂东县人大常委会履职调查组深入沙田镇调研，并召开国家机关工作人员履职情况调查座谈会。

6月28日，桂东县十六届人大常委会第十八次会议听取和审议了县人民政府副县长谷新波、邝英健、李愈纯等13名由县人大及其常委会选举任命干部的履职情况报告。县人大常委会组成人员提出了关于切实提高行政执法效能、提升行业管理服务水平、加快养老服务体系建设等意见建议30余条。

对由县人大及其常委会选举任命干部开展履职评议，是桂东县人大常委会依法行使任免权，加强干部任后监督的一种重要方式。县人大常委会高度重视，对履职评议工作的每个环节都精心设计，确保合法、科学、客观、全面，真正评出压力，评出动力，评出效能。

2022年，桂东县人大常委会修订人事任免办法，对县人大常委会开展任后监督进行了详细规定，明确将履职评议对象扩大到县人民政府副县长、法院和检察院副职领导干部，实现县人大常委会任命干部监督全覆盖。进一步规范和统一履职评议报告内容，评议对象除报告本职工作外，还要报告接受县人大常委会监督，贯彻执行县人大及其常委会决议决定的情况，落实县人大常委会审议意见、主任会议意见，办理代表建议特别是联系代表和规范性文件管理等方面的情况，要求对所有报告对象必须届内进行一次履职评议。按照办法规定，履职评议包括召开动员大会、开展履职调查、组织评议、按期整改、听取整改情况报告、满意度测评等程序。

“县人大常委会不断探索创新，通过建立完善制度、拓宽监督范围、深化监督内容，切实强化任后监督，每年开展履职调查，形成常态化机制，确保履职评议公平公正。”县人大常委会副主任罗晓飞说。

2023年，县人大常委会制定县级领导、县人大常委会组成人员和县人民政府工作部门负责人联系基层人大代表工作方案，将不是人大代表的县级领导和县人民政府工作部门负责人纳入联系基层人大代表的范围。2024年，县人大常委会听取和审议国家机关工作人员履职情况报告的工作方案新增规定，履职评议对象必须报告联系基层人大代表和开展规范性文件备案审查工作的情况。

在县人大常委会会议召开前两个月，县人大常委会工作机构认真制定实施方案，在县级媒体上公示履职评议对象基本情况，确定工作程序，明确责任，要求评议对象根据实施方案提交工作报告。县人大常委会根据实际情况，成立若干个专题调研组，每组由常委会副主任带队，根据方案到相关乡镇和单位进行调研，走访部分县人大代表和群众，通过座谈、听汇报、走访等形式了解评议对象工作开展情况以及存在的问题和不足，形成客观详细的调研报告，并由常委会主任会议审核把关，为履职评议提供参考。

在县人大常委会会议上，每个调查组除作一个综合性的审议发言之外，还安排2至3名常委会委员作集中发言，邀请各乡镇人大主席和履职优秀的部分县人大代表参会，并充分听取他们的意见建议。各调查组及时对会前调研收集的、常委会会议上审议发言和评议对象工作报告中的热点难点问题进行汇总整理，提交主任会议研究，形成审议意见，交评议对象及所在单位办理，所有评议对象在评议后4个月之内向县人大常委会报告审议意见整改落实情况。

各调查组采取现场视察、专题调研等方式，对审议意见落实情况进行跟踪监督，并形成报告，常委会会议听取审议意见整改落实情况报告后进行满意度测评，测评结果当场公布并向评议对象及所在单位反馈，报送县委。

“开展履职评议是对我工作能力和水平的一次重要检验，对于指出的不足我将认真整改，进一步提高自身素质和工作水平。”县科技和工业信息化局局长李耀东说。

县人大常委会主任周国栋表示，对由人大常委会任命人员开展履职评议，是坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度的内在要求，切实把对“事”的监督和对“人”的监督有机结合，目的是有效激励和督促由人大常委会任命人员和相关部门单位从讲政治、讲大局、讲担当、讲发展的高度更好履职为民、担当作为，提升工作实效。

5月22日，衡山县东湖镇人大代表同驻村民警在双渡村组织召开代表屋场恳谈会，收集群众意见建议。

“代表屋场会”听民意解民忧

厉欣林

“没想到这么快就修好了，真是感谢代表帮我们办了件大好事。”看着眼前维修一新的道路，衡山县东湖镇长牌村村民高兴地说。

6月8日，在东湖镇长牌村芭蕉组代表屋场恳谈会上，有村民向镇人大代表刘玉金反映，途经该村的一处高速通道涵洞路面损毁严重，严重影响村民安全出行。刘玉金迅速将群众诉求报告镇人大主席团，在镇人大主席团的协调下，镇交通站等部门迅速行动，仅用时一个月就修复了该处破损公路。这是该镇推行“代表屋场会”，帮助群众解决民生难题的一个生动场景。

近年来，衡山县东湖镇人大创新推行“代表屋场会”，完善代表履职管理办法，明确代表职责，推动代表常态化联系服务群众，解决群众“急难盼愁”问题，提升履职实效。

东湖镇属山区镇，加之“合村并乡”后村民对人大代表履职了解不够，迫切需要对代表联系群众方式加以改进，才能更好地发挥代表作用。东湖镇人大主席团通过调研，借鉴“屋场恳谈”模式，创新推出“代表屋场会”。“代表屋场会”由东湖镇的各级人大代表具体组织，以4至6个相邻村民小组为单位组建，按照“有活动场所、有标识标牌、有工作制度、有活动计划、有记录台账、有学习资料、有办公设备、有专人负责”的“八有”标准，建实建优硬件配套设施，保障代表履职需要。同时，通过摸排、培育、推选出“湾村明白人”充实力量，保证“代表屋场会”至少有一名人大代表和一名“湾村明白人”牵头负责。

目前，全镇共组建38个“代表屋场会”，动员49名人大代表、46名“湾村明白人”入驻屋场，实现全镇13个村（社区）、252个村民小组、3.5万名群众全覆盖，通过“代表屋场会”搭建好服务群众“连心桥”。

为避免“代表屋场会”虎头蛇尾，东湖镇建立健全“代表屋场会”责任清单机制、工作管理办法和监督考核方式，用制度推进代表联系服务群众常态化、规范化。

镇人大推出“代表屋场会”任务清单，将人大代表和“湾村明白人”的照片、联系方式公示上墙，要求每季度至少召开一次屋场恳谈会、村（居）民代表会议等，及时了解群众诉求。组织相关部门对人大代表和“湾村明白人”进行集中学习培训，重点提升为民服务意识、矛盾调处能力和依法办事水平。将“代表屋场会”工作情况纳入考核内容，建立入户走访、包保群众等工作台账，逐一细化项目、赋分评价。对“代表屋场会”工作情况及时进行通报，奖优罚劣。

2023年下半年以来，东湖镇各“代表屋场会”累计开展各项活动近200次，参与人数达5000人次；镇人大主席团协同其他部门对人大代表及“湾村明白人”开展集中培训近1000人次；评出先进“代表屋场会”3个、先进个人10名。通过一系列管理“组合拳”，推动形成长效机制，让“代表屋场会”成为人大代表联系服务群众的重要阵地。

“一年来，全镇各级人大代表通过‘代表屋场会’收集群众诉求并形成代表建议26件，其中15件已办结落实。”5月25日，东湖镇十五届人大四次会议公布了一组数据，镇人大主席李志祥在会上表示，依托“代表屋场会”，代表建议质量较以往有大幅度提升，代表履职积极性也大大增强。

“小”站点发挥“大”作用

韩 伟 田 慧

“江口溪木桥垅桥两端路面有坑洼，影响群众安全出行，希望尽快修复。”7月5日，在麻阳苗族自治县岩门镇人大代表联络站，群众向驻站的县人大代表、岩门镇人大主席舒勇反映情况。舒勇认真登记，将收集到的群众诉求提交镇人大主席团，由镇人大主席团向镇人民政府交办。镇人民政府积极争取项目，一个月后完成了该路段的修整，得到了群众点赞。这是麻阳苗族自治县人大常委会组织五级人大代表进站听民声、解民忧的一个缩影。

7月5日，麻阳苗族自治县人大代表、岩门镇人大主席舒勇在岩门镇人大代表联络站接待群众。

近年来，麻阳苗族自治县人大常委会深入落实省、市人大常委会关于人大代表联络站“建管用”升级工作要求，在标准化建站、规范化管站、常态化用站上下功夫，推动人大代表联系群众更紧密、更直接、更有效，切实将代表联络站建设成为群众的“连心桥”“民意窗”“服务站”。

县人大常委会在全县推进21个代表联络站“建管用”升级建设，在舒家村乡、岩门镇、高村镇滨河社区建设3个高标准代表联络站。县财政按照标准联络站建设经费每个1.5万元、高标准代表联络站建设经费每个3万元，运营经费每个每年1.5万元予以保障。县人大常委会领导分片负责，指导各代表联络站建设。

各代表联络站点按照“覆盖选区、相对集中、便于联系”的原则，因地制宜、整合资源选址，并根据工作实际，建立代表进站接待群众、学习交流、视察调研、意见处理、履职登记、代表报告履职情况等制度，由乡镇人大主席担任站长，履职优秀的人大代表担任副站长，乡镇人大秘书为联络员，确保各项工作规范有序开展。目前，各站点实现进站代表有照片、职务、二维码，每月提前公示人大代表接待群众来访的日期，各乡镇人大代表联络站每两个赶集日有1至2名人大代表值班接待群众来访，极大地方便群众反映诉求。比如，群众通过岩门镇人大代表联络站公示的代表二维码，联系县人大代表、岩田坡村党支部书记张文译，向其反映尧里古河环境卫生问题。在张文译推动下，村“两委”发动党员、人大代表和群众，对尧里古河沿线进行清理整治，并安排保洁员做好日常维护，得到群众好评。

县人大常委会将全县1194名五级人大代表编组进站，推动代表进站履职全覆盖。各站点制定代表进站履职工作计划，每位代表每年进站接待群众不少于1次，参加视察调研、工作评议、执法检查等活动不少于4次，学习交流不少于4次，县乡人大代表向原选区选民报告履职情况。依托“湖南智慧人大”网上代表联络站，开通24小时“网上接待”，群众可通过扫代表二维码反映问题，建立线上线下立体人大代表联络站。同时，将代表进站履职同“三联系三走访”听取代表意见建议全覆盖活动、五级人大代表集中进站履职参与“法治护航高质量发展三年行动”、人大代表“微建议”办理等工作有机结合，推动领导干部、人大代表进站联系服务群众，倾听群众呼声，解决群众诉求。比如，舒家村乡人大代表联络站驻站的怀化市人大代表瞿小丽借助自媒体平台，在代表联络站内直播带货，帮助200余户村民销售古法红糖3.5万余公斤、冰糖橙5万余公斤，销售额共计120余万元。

县人大常委会根据群众需求，依托代表特点优势，将代表分组，推动代表中的种植养殖能手、致富带头人、农业科技人才进站“一对一”开展专业服务，让每个代表都能在擅长的领域发挥更大的作用。同时，着力打造代表联络站活动特色品牌，积极推进代表、局长、“两官”、群众进站。如舒家村乡人大代表联络站设立“法治直播间”，每期由法院和检察院“两官”进站开展法治宣传直播，4月底的首场法治直播得到各方关注、好评；组织“代表·局长面对面”活动，驻站县人大代表罗久玉与县商科工信局局长在联络站见面沟通，有效推动解决集市上通信网线乱搭乱牵现象。高村镇滨河社区人大代表联络站组织开展“镇长有约”活动。5月初，县人大代表陈俊俭与高村镇镇长在人大代表联络站见面，聚焦群众反映的货场路树木枯死影响市容且存在安全隐患的问题进行沟通，随后，镇人民政府仅用一周时间妥善解决了该问题。

还路于民，拆除8年违建

袁义生

“绿化带拆除后，马路顺畅多了，也不堵车了，真好！”7月22日，耒阳市人大常委会组织部分市人大代表视察神农北路耒阳碧桂园小区拆违现场，看到违建设施拆除后宽敞的道路，围观群众竖起大拇指，连声称赞。

神农北路耒阳碧桂园小区项目始建于2016年，当时作为耒阳最大的房地产投资项目被引进。小区建成交付后，为提升档次，扩大影响，碧桂园将临107国道一段宽5米、长50米的道路安全公共区域作为小区用地，在地面上堆土、植树、种花、铺草，做各种亭台造型等，致使小区绿化区域向国道突出，原本宽敞的道路在此段突然收窄，堵车成为常态。

相关部门负责人也曾到现场，要求耒阳碧桂园项目方把此路段违建拆除，还路于民。项目方却“理直气壮”地拿出当初的征地合同，把合同里将其在项目建设期间对公路公共区域的使用权认定为对此公共区域的所有权，说此路段依据合同是属于项目方使用的土地，项目方有权使用，致使此处违建设施一直未拆除，一拖就是8年。

今年5月，耒阳市人大常委会组织部分市人大常委会委员和人大代表就耒阳市城乡规划相关情况开展专题调研，座谈会上，多名市人大代表就耒阳碧桂园项目违建事项提出询问。随后，市人大常委会组织部分人大代表到耒阳碧桂园违规占用人行道造景、合兴中心城26栋架空层违建、五里牌梅新村四组违建、小水镇小圩村村庄规划、耒阳市自来水提质改造、韶能集团耒阳蔡伦抄纸等现场调研，并通过召开座谈会的形式，面对面听取群众诉求。

“碧桂园这处违建非拆不可，这个地方已成为耒阳交通‘堵点’，早晚堵、节假日更是寸步难行。”“这处违建摆在这里8年多了，为什么有些单位就是视而不见？”“人大代表是代表人民意愿的，如果这个违建不能督促拆除，人民是不会答应的。”……5月30日，耒阳市十八届人大常委会第二十次会议听取和审议耒阳市城乡规划2023年实施情况与2024年实施计划，市人大常委会组成人员在审议时，对碧桂园违建“火力全开”，一致要求还路于民。

代表有呼声，人大有回应。耒阳市人大常委会就落实市城乡规划要求向市人民政府提出审议意见，要求市人民政府及相关部门认真整改，严格执行规划，尽快将碧桂园等违建设施拆除。

耒阳市人大常委会组织部分市人大代表现场调研耒阳碧桂园项目违建情况。

在耒阳市人大常委会的监督下，市综合执法局、城管局、自然资源局、三架街道办事处等部门和单位通力合作，向碧桂园项目方下达整改通知书，并进行政策宣讲、沟通和约谈。

随后，相关部门组织执法队员、公安民警和居委会工作人员组成执法队伍，于7月10日对耒阳市神农北路（107国道边）耒阳碧桂园所占公共区域绿化违建进行拆除。随着现场指挥员一声令下，这片占地300平方米，长达8年时间的违建设施最终得以拆除。

近年来，耒阳市人大常委会紧盯审议意见落实，并开展满意度测评，在既有力度，又有温度的监督中推动民生实事落地落实。同时，市人大常委会还围绕审议意见落实情况，组织人大代表深入基层，下到村（社区）开展“接访日”活动，与群众面对面座谈交流，听民声、察民情。对通过活动收到群众反映的车辆违停、违章建筑、路灯缺失等问题，人大代表一一联系相关职能部门，转交办理。

耒阳市人大常委会主任龚志桂表示，市人大常委会每年就涉及经济发展、环境建设、民生保障等审议意见落实情况进行跟踪问效，并进行满意度测评。对测评结果为不满意等次的要求有关单位再报告，人大常委会进行再次审议、测评；对整改措施不积极、落实不到位的，向相关单位下达整改通知书，限期进行整改，必要时启动质询、特定问题调查等刚性监督方式，直至问题解决。

栏目主持 / 王美华

“怎样做好新时代人大代表”系列访谈之十三

履职学习强本领 学思践悟再提升

代表法规定，参加履职学习是人大代表的一项法定义务，并且规定各级人大常委会组织人大代表参加履职学习。2021 年中央人大工作会议指出，“加强代表培训工作的系统化、规范化、专业化”。本期，我们邀请全国人大常委会办公厅联络局原党支部书记、副局长、一级巡视员陈庆立，结合他编著的《怎样做好新时代人大代表》一书，来谈谈人大代表履职学习，做“学习型”人大代表。

代表参加履职学习意义重大

《人民之友》：人大代表为什么要参加履职学习？

陈庆立：立身百行，以学为基。人大代表参加履职学习，是新时代坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。坚持和完善人民代表大会制度一个十分重要的方面，就是各级人大及其常委会要不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，全面加强自身建设。人大代表是国家权力机关的组成人员，是各级人大工作的基础。人大代表素质状况、履职水平的高低、作用发挥的大小，对能否把人大及其常委会建设成真正的政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关有着直接的影响。因此，必须不断地提高代表的自身素质，提升代表依法履职的能力和水平。

加强代表履职学习，也是提高代表政治站位和增强依法履职能力的重要举措。人大代表行使职权，其政治性、政策性、法律性和程序性都很强，人大代表作用的发挥，直接关系到宪法和法律赋予人大各项重要职权的全面正确行使。这就要求新时代人大代表必须适应新形势、新任务，与时俱进地提高自身思想觉悟、政策水平，积累法律常识和专业知识，具备参加行使国家权力的能力。

加强代表履职学习，对于加强党的执政能力建设有着重要的意义。人大代表依法参加行使国家权力，是很严肃的政治任务、很神圣的政治使命，必须旗帜鲜明讲政治，坚持正确政治方向。人大代表通过履职学习和履行职责的实践，增强了党的观念、政治观念、大局观念、群众观念和法治观念。他们整体素质的提高，对于增强党的执政能力、巩固党的执政地位，坚定道路自信，保持战略定力，团结带领全体中国人民坚定不移地走中国式现代化之路，有着重要而深远的影响。

代表履职学习途径呈多样化

《人民之友》：人大代表系统培训包括哪几个阶段？

陈庆立：近年来，全国人大常委会紧紧围绕党中央重大决策部署，围绕党和国家工作大局，紧贴人大工作实际，精心为人大代表“量身定制”了丰富多样的培训内容，实现了人大代表培训工作系统化、规范化、专业化。通过多年实践摸索，不少地方人大对代表培训有所创新，实现课堂教学与现场教学相结合，但主要还是历经初任学习、履职基础学习、专题学习这个程序。

初任学习一般安排在代表当选后到第一次人民代表大会召开前进行。侧重学习党中央政策，学习宪法和相关法律的基础知识，应掌握人民代表大会制度基本理论和人大工作的基本原则；了解出席人民代表大会的程序与规则，了解代表地位与职责、权利与义务，为出席第一次人民代表大会会议做好必要准备，为依法履职奠定基础。

履职基础学习的时间安排在每届人大一次会议召开后的两年时间左右。侧重学习人民代表大会的程序与规则，了解和熟悉审议工作报告、法律法规案、审查与批准计划预算的基本方法；学习闭会期间代表怎样开展专题调研和视察活动，了解和掌握提出代表议案、建议的基本方法，如何与媒体打交道、怎样转递群众来信等。这一阶段是代表迅速增强履职能力关键期，往往采取集中学习与自学相结合的形式进行。从近年的实践看，集中学习培训主要由上级和同级人大常委会统一安排，实现基层人大代表履职学习全覆盖。

在完成代表履职基础学习阶段任务后转入代表专题学习。学习内容主要围绕党和国家的中心工作、人大及其常委会的立法和监督等工作，结合代表的专题调研、视察、提出议案和建议。组织代表对某个专题进行深入系统学习研讨，是代表本届任职期间学习培训的重要组成部分，也是代表对履职尽责由生疏到熟悉、再到熟练应用和把握的过程。

需要指出的是，在代表的整个履职学习期间，都会适时安排代表进行履职经验和学习体会交流，这个环节非常重要，起到“学学相长、相得益彰”的作用。

《人民之友》：代表履职学习主要学什么？

陈庆立：学为干之基，干为学之用。人大代表履职学习的内容，从性质上看主要包括政治学习、业务学习、专题学习三大方面。

坚持正确的政治方向，是做好人大工作的根本。政治学习主要分为两个方面：一是坚持和完善人民代表大会制度，坚持走中国特色社会主义政治发展道路；二是贯彻落实中央有关精神和人大常委会工作部署，统一思想、提高认识。

业务学习是指人大代表为履行代表职责而必须掌握的有关知识进行学习，如学习宪法、代表法、立法法、监督法、预算法等，学习如何审议各项工作报告、怎样撰写议案和建议等。当然，不同层级的人大代表履职学习内容和侧重也应当有所不同。

专题学习是针对代表履职的需要和形势任务的发展，围绕党和国家的工作大局和中心任务，有针对性地组织专题学习培训。这样的学习可以是宏观方面的学习，如生态文明建设、科技创新、信息技术、健康中国建设、人大立法与监督等重大专题知识的学习。还可以是根据人大代表参加本级人大常委会组织的执法检查、专题调研、集中视察，列席本级人大常委会会议、专门委员会会议和参加座谈会等实际，需要代表了解和掌握的知识。

《人民之友》：代表可以通过哪些途径参加履职学习？

陈庆立：在具体实践中，人大代表可以参加由本级人大常委会或者上级人大常委会组织的集中学习，这是人大代表履职学习最重要渠道。可以参加代表小组组织的学习，代表小组学习一般是安排在代表视察、调研等活动开展前。还可以参加网络平台学习，2020年7月，全国人大网络学院正式上线，不少地方人大网络学习平台开始上线，为代表履职学习提供了新的学习平台。

要想学习取得好的效果，最重要的还是代表要结合自身实际进行有针对性的自学，向书本学，向履职优秀的老代表学。当然，各级人大常委会有关机构应当为代表自学提供必要的便利和保障，比如提供相关书籍资料、信息推送、搭建网络平台等。

为代表履职学习提供保障

《人民之友》：法律规定，有关机构应当为代表履职学习做好相关的服务保障工作。这包括哪些方面的措施保障呢？

陈庆立：一是人大常委会提供组织保障。各级人大常委会应当为代表履职学习提供必要帮助。代表法明确规定，县级以上的各级人大常委会应当有计划地组织代表参加履职学习，协助代表全面熟悉人民代表大会制度、掌握执行代表职务所需的法律知识和其他专业知识。乡、民族乡、镇的人大代表可以参加上级人大常委会组织的代表履职学习。也就是说，各级人大常委会有义务组织人大代表参加履职学习，有关工作机构、办事机构则要具体承担相应的服务保障工作。

二是代表所在单位提供时间保障。我国人大代表的一个显著特点是不脱离原来的生产和工作。因此，在客观上就存在执行代表职务与履行本职工作的矛盾。为此，代表法明确规定，代表在本级人大会议闭会期间参加由本级人大常委会或者乡镇人大主席团安排的代表活动，代表所在单位必须给予时间保障。当然，代表也应当尽量协调好自己的生产和工作，减少对本单位工作造成不必要的影响。

三是有关部门提供物质保障。代表参加履职学习是执行代表职务的行为，因此相关费用不由人大代表本人承担。一方面，各级人大常委会组织的集中学习，由财政经费支付培训费用、代表个人往返旅费及住宿等费用。另一方面，代表参加集中学习期间，代表所在单位应按正常出勤对待，享受原有的工资和待遇。无固定工资收入的代表，培训期间应根据实际情况由本级财政给予适当补贴。

（整理/本刊记者 刘青霞）

围绕“两芯一生态” 大力推动信创产业发展

建议人

周琦（省人大代表，株洲市数据局党组书记、局长）

建议标题

关于围绕“两芯一生态”，大力推动信创产业发展的建议

建议内容

信创就是信息技术应用创新。信创产业是战略性基础产业，对于重构我国信息技术软硬件底层架构，实现国家信息安全和经济社会高质量发展有重大意义。

近年来，湖南省锚定“三高四新”美好蓝图，着力推动“两芯一生态”（鲲鹏CPU、飞腾CPU和麒麟操作系统生态）发展成为全国信创工程首选技术路线。前瞻性布局电力、算力、动力“三大支撑”，建设了高水平算力基础设施，将信创产业列为重点培育的国家级集群之一，重点支持长株潭地区强化区域协作、推进产业协同发展，信创产业迎来更大的发展机遇。

株洲市委、市政府高度重视信创硬件制造业发展，为企业搭建了集政策、项目、人才、资金于一体的公共创新服务，大力支持“材料—芯片—封装—应用”的高科技企业发展，统筹推进功率半导体产业“一心三园”联动发展的空间布局，工业软件产业质量和水平明显提高。工业控制领域，基于芯片级的应用系统开发成为构建可靠与简便系统的重要途径，对企业保密性和知识产权保护更加有效。

建议围绕“两芯一生态”，持续强化信创硬件制造业发展，加大信创软件的应用开发和推广力度，推动基于芯片级的信创应用系统开发，大力推动信创产业发展。

办理效果

该建议得到高度重视，被省人大常委会主任会议列为重点处理建议，由省人民政府省长毛伟明领办，省工信厅主办，省财政厅会办。该建议被省人大常委会评为2023年度“优秀代表建议”。

2023年6月21日，毛伟明在长沙调研部分先进计算企业，并主持召开全省计算产业发展暨领办省人大常委会重点处理建议座谈会，听取省人大代表、专家学者以及部分企业家的意见建议。

座谈会上，围绕建设信创产业发展、计算产业发展、“两芯一生态”等方面，王怀民、邓文俊、聂华、周琦等发表意见建议。毛伟明要求有关部门抓好建议办理、做好结合文章、抓好督办落实，把大家的“金点子”转化为推动发展的“金钥匙”。毛伟明指出，当前，要加快打造世界一流的信创产业集群、全国领先的音视频产业集群、行业领先的北斗规模应用产业集群。力争到2025年，全省信创产业培育10家行业领军企业；音视频产业集聚行业企业5000家以上；北斗规模应用产业培育专精特新小巨人企业100家，规模以上企业100家。

省工信厅出台了《湖南省加快先进计算产业高质量发展的政策措施》，促进信创产业发展。今年将先进计算纳入新一代信息技术产业链，由省委副书记李殿勋担任链长，实行产业倍增计划。同时，目前正在按照省委、省政府的要求，研究论证加快推动我省绿色智能计算产业高质量发展。

栏目主持 / 刘青霞

农村集体经济组织法：以法治方式促进乡村振兴

陈怡蓉　蒋海松

农村集体经济组织法的出台使新型农村集体经济建设有法可依，让农村集体经济组织有了“基本法”，有利于盘活“沉睡的资源”，促进城乡共同繁荣，以法治方式促进乡村振兴。

6 月 28 日，十四届全国人大常委会第十次会议表决通过《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称农村集体经济组织法），自 2025 年 5 月 1 日起施行。农村集体经济组织法共八章，依次为总则、成员、组织登记、组织机构、财产经营管理和收益分配、扶持措施、争议的解决和法律责任、附则，共六十七条。农村集体经济组织法的出台使新型农村集体经济建设有法可依，让农村集体经济组织有了“基本法”，有利于盘活“沉睡的资源”，促进城乡共同繁荣，以法治方式促进乡村振兴。

农村集体经济组织是社会主义公有制经济在农村的重要实现形式。农村集体经济组织法明确规定，国家保护农村集体经济组织及其成员的合法权益，任何组织和个人不得侵犯。但在现实中，不少地方的农村集体经济组织存在组织机构不健全、运行机制不完善、监督和管理制度不落实等问题，亟待通过法治方式予以规范。制定农村集体经济组织法，是健全相应的法律制度，为促进农村集体经济发展壮大、推动乡村振兴奠定良好法治基础的重大举措。

确认和巩固农村集体产权制度改革成果

一些农村集体经济组织积累了大量的土地资产，但这些资源未得到充分运用。为了盘活农村集体资产，避免集体资产的流失，2016 年，中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》。意见明确，从 2017 年开始，力争用 3 年左右时间基本完成农村集体资产清产核资，力争用 5 年左右时间基本完成经营性资产股份合作制改革。在坚持集体所有制的基础上，清产核算资产，将核算资产确权到户，然后发展多种形式的股份合作制。

此次新出台的农村集体经济组织法的一大亮点就是将在改革中经实践证明已经比较成熟的经验和行之有效的举措上升为法律，并以法律的强制力保障实施。农村集体经济组织法第三条规定，农村集体经济组织是发展壮大新型农村集体经济、巩固社会主义公有制、促进共同富裕的重要主体，是健全乡村治理体系、实现乡村善治的重要力量，是提升中国共产党农村基层组织凝聚力、巩固党在农村执政根基的重要保障。该条规定明确了农村集体经济组织的地位，指出其存在的意义，主张坚持土地集体所有制、壮大新型集体经济。农村集体经济组织法第四十条规定，“农村集体经济组织可以将集体所有的经营性财产的收益权以份额形式量化到本农村集体经济组织成员，作为其参与集体收益分配的基本依据”，这款规定更有利于让村民获得实利。

此外，还有许多条款都是改革中经不断实践取得的成果。比如，关于成员资格认定、妇女权益保障的第十一条和第十八条，都是对已有共识的实践经验进行提炼和确认，进一步巩固了农村集体产权制度改革的成果。

成员资格认定：从“意定”到“法定”

在农村集体经济组织法出台前，因立法缺位，关于农村集体经济组织成员身份的认定众说纷纭。而农村集体经济组织成员资格往往是农村集体财产收益分配的前提。在此背景下，因成员身份认定衍生出的关于分配房屋、集体成员福利等一系列经济矛盾层出不穷，大多数人无奈只能诉诸法院请求权利救济，而在司法层面同样也因立法空白存在是否受理、同案不同判的问题，导致很多成员的权利得不到保障。

农村集体经济组织法的颁布，使对集体经济组织成员资格的认定从“意定”转向了“法定”。农村集体经济组织法第二章以“成员”命名，明确规定了农村集体经济组织成员资格的认定标准，即“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系，以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的居民，为农村集体经济组织成员”。同时，农村集体经济组织法同样也认可非农村集体经济组织成员对农村集体经济组织的贡献，明确非农村集体经济组织成员长期在集体经济组织工作，对集体做出贡献的，经农村集体经济组织成员大会四分之三以上同意的，也可以享有参与分配集体收益、享受农村集体经济组织提供的服务和福利、法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他权利。这一规定填补了成员资格认定的法律空白，为乡村治理法治化、现代化开启了新征程。

在设立明确的标准后，农村集体经济组织法进一步规定了集体成员资格认定的主体为成员大会。农村集体经济组织法第十二条规定，“农村集体经济组织通过成员大会，依据前条规定确认农村集体经济组织成员”。由此可知，成员资格认定并非“一刀切”全部法定化，而是在认定标准法定化的基础上，辅以组织必要的自治权，由成员大会根据上述标准决定。中国的乡村社会是地缘文化和血缘文化的结合体，在日常生活中形成的“乡村公约”等“民间法”是乡民日常生活普遍认同并遵守的行为规则。若打破这些规则，直接将规则拔高到法律层面尚有难度。此外，相比城市，乡民之间的关系更加紧密，在日常交往及人际往来中，更容易了解各个成员的基本信息及动态去向，由成员自治认定成员资格更加具有合理性。

在赋予组织必要的自治权的基础上，考虑救济成员权利的现实需要，农村集体经济组织法还规定了成员名册应当报乡镇人民政府、街道办事处和县级以上人民政府农业主管部门备案，在尊重集体自治的基础上加强了政府监督。此外，还辅以完善的权利救济途径全面保障成员权利的实现，即对确认农村集体经济组织成员身份有异议，或者农村集体经济组织因内部管理、运行、收益分配等发生纠纷的，当事人可以请求乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门调解解决；不愿调解或者调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院提起诉讼。

新时代妇女权益保障的新篇章

农村集体经济组织法的另一大亮点是明确规定了妇女享有与男子平等的权利，不得以离婚、丧偶、结婚、户无男性为由侵犯妇女在集体经济组织中的各项权益。农村集体经济组织法第十八条明确规定，“农村集体经济组织成员不因就学、服役、务工、经商、离婚、丧偶、服刑等原因而丧失农村集体经济组织成员身份。农村集体经济组织成员结婚，未取得其他农村集体经济组织成员身份的，原农村集体经济组织不得取消其成员身份”。在农村，一些人还保留着“老思想”，认为“嫁出去的女儿就是泼出去的水”，妇女结婚之后就与父母没关系了，或者以妇女丧偶、家中无男性为由，变相剥夺妇女的成员身份或是限制妇女的成员权利，由此引发的诉讼案件可谓占据了成员资格认定纠纷的“半壁江山”。如最高人民法院2020年发布的妇女儿童权益保护十大典型案例之李某某、朱某某集体经济组织成员维权纠纷案。在该案中，因李某某与外村胡某结婚，其分配的山岭、田地均被收回，后因土地征收分配给集体组织成员的款项也均因李某某系出嫁女而没有得到分配。针对此类社会现象，农村集体经济组织法明确规定，不得以上述情况随意剥夺妇女的成员资格，对外嫁妇女，在其未取得其他农村集体经济组织成员身份时，也仍然保留其成员身份。在尊重村民的自治权和当地风俗习惯的同时，农村集体经济组织法的规定有效维护了妇女的合法权益。此外，农村集体经济组织法还与妇女权益保障法衔接，规定了检察公益诉讼制，这些规定有利于妇女在面临成员确认及成员身份丧失等问题时可依法进行维权。

总之，农村集体经济组织法考虑司法实践和地方立法，明确集体经济组织成员的定义，使成员资格认定由“意定”上升到“法定”，从根源上化解了集体经济组织内部矛盾，并用法律形式确立和巩固了农村集体所有制的主张，有助于以法治方式引领农村走向共同富裕。

栏目主持 / 陈　柳

“小快灵”立法要善于“切、转、商、评”

蒋强先

质量是地方立法的灵魂。习近平总书记指出：“要研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’，增强立法的针对性、适用性、可操作性。”这一重要论述，为地方推进“小快灵”立法提供了根本遵循，指明了工作方向。永州市人大常委会坚持深入学习贯彻党的二十大精神、习近平法治思想和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，牢牢抓住提高地方立法质量这个关键，践行全过程人民民主重大理念，从“切、转、商、评”等方面积极探索地方立法工作新方法新路径，在深入推进科学立法、民主立法、依法立法上取得了较好的工作成效。

> 从“切、转、商、评”等方面积极探索地方立法工作新方法新路径，深入推进科学立法、民主立法、依法立法。

“切”，就是善于研判立法切口

“小快灵”立法特点在“小”，要求既突出“一事一议”“小中见大”，又突出重点、解决问题。为此，市人大常委会坚持在“发展需求、法定权限、法律缺口”三者结合点上研判立法切口，力求找准最佳“切入点”。一是在发展需求上“切小”。坚持以问题为导向，将立法选题聚焦到“一山、一水、一草、一木、一非物质文化遗产、一革命遗址、一历史文化街区、一特定基层治理行为”等具体对象上，直击本行政区域经济社会发展中的难点痛点。近年，市人大常委会制定的《永州市森林火源管理若干规定》《永州市网格化服务管理规定》等，就是“小切口”立法的典型案例，得到社会各界的普遍关注和好评。二是在法定权限内“切准”。坚持在设区的市“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理”四大立法权限内积极作为，做到在立法原则上不与上位法的具体规定相抵触，在立法精神上不与上位法的基本精神和立法宗旨相违背，在立法内容上体现“急需先立”，因地制宜、因时制宜，创造性地解决实际问题。三是在法律缺口中“切细”。坚持从“做好与上位法的衔接和拾遗补缺”上切入，充分发挥好地方立法的补充细化作用，通过“补缺”保证上位法在全市的有效实施。比如，制定《永州市候鸟保护若干规定》时，就注重从上位法中查找保护候鸟的法律“缺口”，再有针对性地制定法规条款。

“转”，就是善于转化立法资源

“小快灵”立法重在“快”，要求快速转化立法资源，快速回应社会法治需求。《永州市摩崖石刻保护规定》从立项、调研、论证到完成审议，仅4个月时间，创造了“小快灵”立法的“永州速度”和“永州效率”。这一立法过程，主要在三个方面做了“快”的文章。一是注重转化人大监督成果。市人大常委会就推进永州历史文化保护工作，组织听取和审议专项工作报告，发现摩崖石刻保护这一立法需求，形成了具体的审议意见，并经过严格程序，将监督工作成果及时转化为推动解决问题的具体措施，形成《永州市摩崖石刻保护规定（草案）》。二是注重转化基层公序良俗。市人大常委会本着立法与传统法律文化、民俗习惯以及非正式制度相调适、相融合的原则，通过法定程序，将乡规民约中与摩崖石刻保护相关的公序良俗转化为地方法规中的“法言法语”。三是注重转化专家专业智慧。就立法实践中的有关重点问题，邀请市六届人大常委会立法咨询专家提供技术和智慧支持。共有27位立法咨询专家参与，累计提出意见建议98条，为增强立法科学性提供了强有力的专业支撑。

“商”，就是善于开展立法协商

“小快灵”立法贵在“灵”，要求在实践中适用、管用，具有可操作性，能够被群众认可。市人大常委会坚持以全过程人民民主推进地方立法，制定并落实《永州市人民代表大会常务委员会立法协商办法》，通过开展人大协商和立法协商，最大限度吸纳民意、汇聚民智，找到地方立法的最大公约数。一是突出协商重点。坚持立法协商贯穿立法选题、论证、立项、协调、起草、征求意见、审议等立法工作全过程各环节。同时，坚持从实际出发，着重对立法的重点内容、争议焦点开展深度协商，最大限度实现各方有效参与，保证民主立法。如

发挥代表作用，推深走实“群英断是非”

赵岳平

近年来，岳阳市深入践行全过程人民民主，创新推出“群英断是非”社会治理模式，将矛盾解决在源头，纠纷化解在基层，形成了矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位的矛盾纠纷调处新模式，基层治理成效显著。“群英断是非”工作法入选全国市域社会治理现代化试点工作65个“优秀创新经验”，获评全国新时代“枫桥经验”先进典型，入选中国改革2023年度地方全面深化改革典型案例。

积极组织全市人大代表参与“群英断是非”工作，切实把人民代表大会制度优势转化为社会治理效能。

“群英断是非”之践

“群英断是非”工作法是源于岳阳市岳阳楼区的一种基层治理模式。2017年以来，该工作法从基层街道推广到岳阳楼区，继而由岳阳市委出台工作方案，市委书记担任顾问，组建工作专班负责组织并在全市推行。

市人大常委会充分发挥人大代表在基层社会治理中的作用，积极组织全市五级人大代表参与“群英断是非”工作，切实把人民代表大会制度优势转化为社会治理效能，在全市建设基层立法联系点和代表联系群众工作平台，着力打造践行全过程人民民主的“岳阳样本”。

“群英断是非”工作法，概括来讲就是“四民”。一是“是非”源于民生。当今社会治理越来越复杂，越来越考验基层社会治理能力。如基层人民调解委员会难以调处的矛盾纠纷；影响范围广、有共性、群众关注度在起草公园广场管理条例草案时，有关方面对在公园广场打陀螺是“禁”还是“限”争议较大。常委会在充分调查研究的基础上，组织争议双方进行充分协商，找出解决问题的最优方案，增强了条例的可行性。二是精选协商对象。按照“突出代表性、注重专业性、兼顾广泛性”的原则，重点做实与三大群体的协商。做实代表协商，通过直接征求代表意见建议、邀请熟悉相关专业领域的代表参与立法协商工作，体现群众意愿，汇聚社会智慧，谋求多方共识。三是创新协商形式。在建立基层立法联系点、设立立法专家库、聘请立法顾问、与高校合作建设立法基地等传统形式开展立法协商的基础上，积极探索“互联网+立法协商”新模式，为广泛征求公众意见提供便利。市六届人大一次会议以来，市人大常委会充分利用各级人大网站、代表履职平台、微信、微博等征求立法意见建议，同时将网络形式与传统形式相结合，根据实际需要开展网络听证、网络互动、问卷调查等，共征集立法意见建议617条。

“评”，就是善于运用立法评估

法律的生命在于实施。市人大常委会坚持从实际需要出发，用全过程评估机制检验立法的适用性和可操作性，努力打通地方法规“管用”的“最后一公里”。一是强化立法前评估，从源头上把好质量关。着眼解决能不能立的问题，强化必要性和可行性评估。在制定立法计划时，对立法项目的立法内容、立法条件、社会影响和法规实施成本效益等进行严格论证，对立法项目的针对性、可行性、需要解决的主要问题、法规实施的预期效果等作出客观系统的评判，确定哪些该立、哪些不该立，哪些先立、哪些缓立，进而增强法规立项的科学性，从源头上保证立法质量。二是强化立法中评估，从内容上把好时效关。着眼于解决可不可行的问题，强化针对性和实效性评估。市人大常委会聘请39名立法专家学者担任立法咨询专家，明确规定每件法规草案必须经立法咨询专家专题会议评估论证通过后才能进入下一程序。2024年，市人大常委会审议《永州市摩崖石刻保护规定（草案）》期间，特别邀请省人大常委会具有丰富立法经验的领导和专家赴永州，对草案条款核心内容进行评估和把关，增强了条例的适用性和实效性。三是强化立法后评估，从效果上把好检验关。着眼解决管不管用的问题，强化法规实施情况总结评估。市人大常委会出台《永州市地方性法规实施情况报告制度》，明确把贯彻法规的主要工作措施，实施法规的社会效果，以及立法确立的制度和规范是否科学、是否符合实际、立法是否实现了预期目的、是否需要修改补充和废止等作出客观评判，推动立法后评估工作步入规范化、制度化轨道。

（作者系永州市人大常委会主任）

高的事件；关系民生、影响村（居）民生产生活的重大问题；法律法规等没有明确规定、急需解决、可由村（居）民自治的事项；重大决策出台、重要工作部署的落实和推进。这些民生问题，仅依靠行政和司法途径，难以得到快速有效的解决，还需依靠人民“共建共治共享”。二是“群英”源自民众。“群英”主要来自能够影响群众的重要人物，并且公道正派、热心公益、令人信服。近年来，岳阳市不断加强完善“群英”选配管理机制，侧重选配“两代表一委员”、“五老”（老干部、老战士、老专家、老教师、老模范）人员、志愿者、热心参与社会事务的村（居）民代表，以及熟悉法律知识，具备调解和心理疏导等技能的人员，“群英”队伍不断壮大。其中，岳阳楼区“群英谱”2435名（党员930名、“两代表一委员”168名、村（居）民代表403名、志愿者247名、部门行业代表687名）。三是断“是非”靠民智。坚持公开透明，不搞暗箱操作，做到公众事、公众评，讲公理、做公断。按照“支部挂帅、党员牵头、网格点题、贤达助力、部门联动、群众参与”的基本原则推进议事协商。在议事选题上，由网格员根据情况提出议题，由党支部调查研判，在“群英谱”中选择合适的“群英”（也可因事增加“群英”），确定召集人与参会人员，组织民主协商与基层协商，让群众自己“断是非”。四是“是非”靠民主。召集人根据议题，组织会前调查，召开协商会，在相关当事人发言的基础上，由“群英”代表发言，讲明法理、事理、公理，由“群英”代表与当事人议、评、论，最后由召集人根据议、评、论的结果，提出处理意见。

“群英断是非”之效

模式好不好，关键看效果。岳阳市“群英断是非”工作法，推动民生问题得到有效解决，打造了“代表带动、民事民议、‘群英群断’、共治共享”基层治理工作新格局。该项工作被新华社、中国人大网等专题推介。

基层治理凸显新成效。“群英断是非”工作法聚焦人民群众的关键小事，办好了一系列民生实事。第一时间受理、收集群众反映的“急难愁盼”问题，通过社区调查分析、物色“群英”并公开评议、化解矛盾，精准对接群众需求，妥善解决问题。如在反电诈、禁毒等重点工作中，充分发动群众，由群众合力推动；在老旧小区改造、征收拆迁工作中，由群众推选组成邻里理事会，借助群众力量监督实施；在信访维稳工作中，充分整合群众优势与部门职能，从源头化解矛盾纠纷。

搭建为民代言新平台。街道（社区）将推进代表履职平台建设作为代表收集民意、反映民情的重要渠道，创新采用“代表工作站（室）+‘群英会’”的形式，让代表进站履职，打通代表联系群众“最后一公里”。人大代表积极参与“群英断是非”工作，主动深入基层，倾听群众诉求，助力解决民生难题，进一步拉近了代表与群众的距离。

代表履职焕发新活力。进一步丰富了人大代表闭会期间活动，提升了代表履职能力和水平，增强了代表为民服务意识。“群英断是非”工作法通过解决民生实事，回应社会关切与群众期待，促进了社会和谐稳定，更好发挥了人大代表作用。

“群英断是非”之思

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。一是要正确处理坚持党的领导与基层群众自治之间的关系。把党的领导贯穿于基层治理全过程，充分发挥基层党组织在“群英断是非”工作中的引领作用，为“断是非”把好方向、掌好舵。二是要正确处理“群英断是非”与党的群众路线之间的关系。走好新时代的群众路线，大兴调查研究之风，坚持从群众中来、到群众中去，运用群众的智慧，解决群众关切的养老、医疗、社保等问题，补齐民生短板，兜牢民生底线。三是要正确处理民主决策与民主协商之间的关系。建立“党委作决策、人大常委会作决议”的重大事项决定机制，将党委决策、人大决定统一于依法履职实践中。

深入践行全过程人民民主。一是要正确认识发展全过程人民民主与人大代表履职之间的关系。要发挥代表的主体作用，让代表充分参与基层社会治理，积极为人民群众排忧解难、化解矛盾纠纷。要坚持人民主体地位，深入开展问政于民、问需于民、问计于民，健全倾听民声、汇聚民智、吸纳民意的工作机制。二是要正确处理“群英”与“群众”之间的关系。不断完善“群英”选配管理机制，用好志愿服务载体，调动“群英”做好群众工作。用好代表履职平台，运用代表进站（室）履职、举行“群英会”等多种形式，推动代表为民办实事。三是要正确处理民主与集中之间的关系，既要充分发扬民主，又要注重引导和把关。四是要正确处理民主与法治之间的关系，坚持依法依规，实施民事民议。

在“群英断是非”工作中发挥更大作用。一要健全机制，形成上下联动、整体推进“群英断是非”工作的良好局面。二要主动参与，助推“群英断是非”工作更好地开展。一方面，要为人大代表参与“群英断是非”等社会治理活动搭建平台，让代表当好矛盾纠纷的调解员、群众事务的代理员、为民履职的监督员；另一方面，要将人大监督工作与“群英断是非”工作有机结合起来，综合运用听取和审议专项工作报告、专题询问等监督方式，重点监督“群英断是非”的工作成效。三要营造氛围，大力宣传推介“群英断是非”工作的“岳阳实践”“代表力量”“民主故事”，及时总结经验，营造良好的社会氛围。

（作者系岳阳市人大常委会副主任）

以法治力量护航临武锂电新能源产业做大做强

谭晓亮

持续跟踪监督，精准把脉开方，以法治力量护航临武锂电新能源产业发展。

临武县人大常委会聚焦将临武打造成“电池产业之都”，持续跟踪监督，精准把脉开方，尽“人大之能”，以法治力量护航临武锂电新能源产业发展。

聚焦锂电新能源产业发展定位强作为。坚持把推动临武锂电新能源产业发展作为依法履职重要方面，着力在找准产业定位、明确发展方向上贡献人大智慧和力量。一是广集众智，共绘发展蓝图。依托18个县级人大代表联络站和2个市级基层立法联系点，通过定期接待群众、召开座谈会、实地调研等方式，集中力量开展临武县锂电新能源产业发展专题调研，提出建设“电池产业之都”等涉及锂电新能源产业发展的建议40余件，“电池产业之都”成了县委对临武锂电新能源产业发展的目标定位。二是集中建言，争取上级支持。在郴州市六届人大一次会议期间，临武县代表团代表联名向大会提交《关于把郴州打造成为5000亿“中国电池之都”的议案》，提出将临武作为全市锂电产业发展的主阵地，力争用10年时间将郴州打造成“中国电池之都”。郴州市人大常委会根据这一议案，审议通过《关于郴州市加快电池产业发展打造“电池之都”的决定》，从政策支持、依法保障等方面作出硬性规定，为临武锂电新能源产业发展提供有力法治保障。三是盯牢规划，拓展发展空间。创新运用“专题审议+专项报告”监督方式，先后召开3次会议审查临武县国土空间总体规划（2021—2035年），提出138条修改意见。其中，针对锂电重点项目用地规模要求、保障科技创新空间等提出审议意见39条，推动规划更加契合临武锂电新能源产业发展实际。

聚焦锂电新能源产业发展环境强监督。始终紧扣优化发展环境开展监督，为临武锂电新能源产业发展保驾护航。一是聚力推动产业发展更加有序。听取和审议锂电产业发展情况的报告，建议政府整合资源招商，引进战略投资者推动全产业链发展。听取和审议关于打击非法开采、收购和运输锂矿资源违法犯罪行为情况的报告，督促政府重拳出击，有效控制非法开采、收购、运输锂矿资源态势。二是聚力推动营商环境更加优化。与乡镇人大主席团联动开展优化营商环境专题调研、代表视察，分类召开产业园区、城区、矿区、农村优化营商环境专题座谈会等，督促政府深化“放管服”改革，推动全县营商环境优质高效发展。听取和审议政府及相关部门对临武产业开发区营商环境开展执法工作情况的报告，交办9大类16项具体问题，督促政府全力打造高效、暖心的企业发展环境。三是聚力推动要素保障更加到位。综合运用代表视察、听取和审议专项工作报告等方式加强对锂电新能源产业要素保障情况的监督，督促政府全面落实锂电新能源项目招商引资优惠政策，落实土地、税收、用电、用气、用水等方面的扶持政策。

聚焦锂电新能源产业发展壮大强赋能。积极探索创新监督实践，加强跟踪问效，为锂电新能源产业做大做强蓄势赋能。一是备案审查保障政策落地。创新探索“提前介入+事后审查”工作机制，对政府拟出台的《临武县进一步加强招商引资加快推进“开放崛起”的政策措施》等涉及锂电新能源产业发展的政策文件开展前置合法性审查，提出人才引进、资金保障、奖补措施等审查意见20余条，发现并纠正存在合法性问题文件1件，确保政策顺利出台和有效落地。二是闭环监督跟踪措施落地。成立6个调研组对7件涉及锂电新能源产业发展的审议意见办理落实情况开展“回头看”，做到有审议、有交办、有落实、再调研、再审议的闭环监督，确保审议意见落到实处。同时，在每年集中评议的十大重点处理代表建议中，精心选择部分涉及锂电新能源产业发展的代表建议进行重点跟踪督办，通过“专题报告+满意度测评”方式，督促解决一批锂电新能源产业发展难题。三是创新实践推动项目落地。将听取和审议锂电新能源产业发展情况报告列为县人大会议的重要议程，会前组织人大代表到园区、锂电企业视察锂电新能源产业项目，激发、汇聚全县人民为“锂”而战、为“锂”而拼的强大合力，推动锂电新能源产业重点项目落地见效。同时，积极探索基层人大工作创新，高标准推进临武高新区的人大代表联络站建设工作，把代表联络站建到锂电新能源产业链上，架起服务锂电新能源产业发展的“连心桥”。

（作者系临武县人大常委会主任）

深化民生实事项目代表票决制工作

何浩光

《中共湖南省委关于加强和改进新时代人大工作的意见》指出，“及时总结实践经验，实现乡镇民生实事人大代表票决制工作全覆盖，并逐步在县级人大推行”。汝城县人大常委会认真贯彻意见精神，扎实开展民生实事项目代表票决制工作，深入践行全过程人民民主，使票决产生的民生实事项目成为群众“摸得着的民主，看得见的幸福，感受得到的温暖”。当前，如何健全完善制度，深化民生实事项目代表票决制工作，仍是地方人大常委会需要不断探索的重要课题。

站位要高，着力把制度优势转化为基层治理效能。民生实事项目怎么产生？代表票决说了算。票决制工作是落实中共中央《关于健全人大讨论决定重大事项制度 各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》的基层生动实践。汝城县人大常委会高度重视代表票决制工作，坚持人民至上、保证人民当家作主，切实把党委决策部署、政府实施推进和解决人民群众“急难愁盼”问题结合起来，全方位彰显人民代表大会制度在保障发展、推动法治、改善民生中的重要作用。全县各级人大代表密切联系、服务群众，及时反馈社情民意，夯实代表票决制工作的群众基础。同时，多形式、多途径宣传推介民生实事项目代表票决制和政府推进民生实事项目等工作，凝聚全社会关心、监督、支持民生实事项目实施的共识和力量。

议题要准，着力将民生愿景变为幸福实景。汝城县开展民生实事项目代表票决制工作有序有效，反响良好，但仍存在一些困难和不足。如部分项目因为立项申报、安评环评、施工许可等因素影响了项目进度；纳入票决的民生实事项目的广泛性、普惠性还不够，代表和群众的意愿还不能充分体现；县人大会议对民生实事项目实施情况进行满意度测评后，后续如何监督、见行见效，还有待改进和完善。一要精准筛选项目。加强项目可行性研究，尊重人民首创精神，拓展民主参与的广度和深度，按照“急需先立、成熟先立、好中选优”的原则确定备选项目，寻求解决群众“急难愁盼”问题的最大公约数。凡列入的备选项目资金来源需真实可靠，项目运营可获得良好社会效益，最好是当年度能建成的项目。二要充分发挥代表作用。人大代表是票决制工作的主体。要组织引导各级人大代表学习党的方针政策、法律法规知识，以及票决制工作的相关业务知识，提高分析研判、参与决策和精准监督的能力，当好群众和政府之间的沟通桥梁。三要加强后续监督。建立健全项目后续跟踪监督机制和遗留隐患问题问责机制，对项目实施不彻底、难见效的，甚至敷衍应对、票决后草草收场的，加强“再跟踪、再督办、再整改、再落实”，切实维护票决制的严肃性、延续性。

> 深入践行全过程人民民主，使票决产生的民生实事项目成为群众“摸得着的民主，看得见的幸福，感受得到的温暖”。

监督要实，着力以法治力量护航民生发展。汝城县人大常委会先后出台民生实事项目实施监督工作方案、民生实事项目投票表决办法等制度，确定了县级民生实事项目代表票决制实施流程和操作规范。代表票决民生实事项目是一项系统工程，全过程人民民主离不开全过程监督，需环环相扣打出一套全链条闭环监督“组合拳”。一要完善制度规范，如健全完善民生实事项目长效监督机制、人大代表联系监督政府民生实事票决项目实施的暂行办法、民生实事项目绩效考评办法等制度，从票决制的长效监督、代表参与度和项目评估等方面，丰富拓展票决制的民主内涵，强化实操性和前瞻性。二要建立完备的监督体系。县乡人大要密切联系、联动监督，有条不紊履行月调度、季督查、半年报告、年末测评等监督程序，明确项目由常委会领导牵头督办，人大专委会或常委会工作机构组成监督小组全天候跟踪督办。同时，将民生实事项目实施情况纳入政府年度考核重点内容，定期向社会公布民生实事项目实施情况。三要严格项目绩效评估。紧盯监督中发现的困难和问题，推行“边监督、边交办、边整改、边落实”监督机制，采取约谈、召开座谈会、现场询问、提出审议意见或交办“监督提醒函”等多种形式，建立监督问题清单和问题清单销号制度，确保民生实事项目实施进度和质量。督促政府实施民生实事项目资金奖补制度，激发项目各方推进民生实事项目代表票决制的工作热情，并转化为“好事办好、实事办实”强大动力。

（作者系汝城县人大常委会主任）

探索建立“七大机制”，推深做实融合监督

林志刚

道县人大常委会全面贯彻党的二十大和中央人大工作会议精神，创新监督工作机制，积极探索人大监督与纪检监察监督、审计监督贯通融合的实践路径，推动制度优势更好转化为治理效能。

创新监督工作机制，积极探索人大监督与纪检监察监督、审计监督贯通融合的实践路径。

建立组织协调机制，探索融合监督路径。坚持全过程人民民主，推进人大监督工作不断创新。成立县人大常委会、县纪委监委、县审计局融合监督工作领导小组，建立融合监督联席会议制度，出台《关于建立人大、纪检监察、审计融合监督工作机制的实施意见》，对“人大＋纪检监察＋审计”融合监督的原则要求、重点任务、保障措施等进行明确。

建立信息互通机制，畅通融合监督渠道。一是共商计划。年初制定计划时，相互通报、商议确定融合监督目标，做到监督对象一致、监督内容互补、监督方式互融。二是共享数据。三方依托预算联网监督、“政采云”、“互联网＋监督”等信息平台，对监督对象相关信息进行分析筛查，及时准确发现监督线索。三是共用平台。发挥镇村人大代表联络站平台作用，开展联合进站活动，收集、回应、解决群众关心关注的热点难点问题。比如，道县城区农贸市场存在“脏乱差”、占道经营问题，县人大常委会与县纪委监委、县审计局联合进站开展调研，以人大代表建议方式督促有关部门整改，市场环境卫生得到改观。

建立联动监督机制，提升融合监督质效。一是统筹联动。聚焦重点目标任务、重大民生工程、重大资金使用，以及人民群众反映强烈的热点难点问题，每年选取1至2个重大问题列入年度联动监督计划，适时开展融合监督。二是过程联动。抽调专人组成专项联动监督小组，从召开会议、研究实施方案、查找重点问题、反馈问题等环节，发挥优势，找准切入点、结合点、着力点，确保融合监督全过程联动。三是整改联动。构建“评价＋整改”监督体系，加强问题整改跟踪问效，力求解决问题、规范事项、建立机制到位。

建立问题互送机制，增强融合监督威力。县人大常委会、县纪委监委、县审计局在履行各自监督职能时，同步通报发现的问题线索，将涉嫌违纪违法问题线索，及时移送县纪委监委处置；涉及人大任命干部违纪违法问题，及时通报县人大常委会；审计发现问题线索，及时报送县人大常委会、县纪委监委，并提出有针对性的意见建议。对收到的问题线索，及时审核研究，并以3个月为一个时间段集中反馈处理结果。

建立成果共享机制，厚植融合监督优势。三方不定期交流监督工作情况，工作结束时经共同商定，将监督发现的重要问题、整改要求，以及后期督促整改分工等一并反馈给被监督对象。针对联合监督检查发现的问题，县人大常委会以“监督—整改—再监督—再落实”的闭环监督模式，采用听取和审议专项工作报告、工作评议等多种监督方式，督促相关部门牵头整改，县纪委监委依纪依规追责到位、考评到位。

建立力量互助机制，建强融合监督队伍。一是人员互派。选派政治素质好、业务能力强的人大代表参与巡察、配合巡视、重大审计事项，发挥专业优势；统筹安排人大、纪检监察、审计部门力量参与视察调研、监督检查，确保人财物事责权有机统一。二是交流互动。定期举行融合监督业务学习、交流研讨活动，推动人大、纪检监察、审计工作人员业务知识互学互通。比如，邀请审计专业人员对常委会委员进行培训，提升年度预决算执行情况报告审议质效。三是作风互鉴。要求各方严守政治纪律、政治规矩，力戒形式主义、官僚主义，实实在在开展工作，打造干净过硬监督铁军。

建立建议转化机制，构建融合监督体系。县纪委监委从代表建议和审计报告中挖掘监督线索，通过案件化办理转化为监察建议。县人大常委会从监察建议、审计意见中梳理出推动系统治理、综合治理的对策建议，转化为人大代表建议。今年来，代表建议转化监察建议3件，监察建议转化代表建议2件，交办信访件转化监察建议6件。比如，中小学校校园食品安全和膳食经费管理等焦点问题，县人大常委会联合县纪委监委双向监督发力，查处校园食品安全管理问题39个，处理处分37人，立案5人。

（作者系道县人大常委会主任）

坚持正确政治方向，推动人大工作提质增效

张振华

沅陵县人大及其常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足职责定位，聚焦中心大局，依法履职行权，持续推动全县人大工作高质量发展。

提高政治站位，把牢正确方向。牢牢把握政治机关属性，确保人大工作正确政治方向。认真贯彻党的二十大精神，加强政治建设，全面把握习近平新时代中国特色社会主义思想一系列新理念新思想新战略的实践要求。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持党的全面领导不动摇，坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，切实发挥好人民代表大会制度功效。坚持不折不扣贯彻落实与创造性贯彻落实有机统一，把贯彻落实党中央决策部署作为铁的政治纪律，坚持同党的理论和路线方针政策对标对表，对习近平总书记反复强调的、时刻关注的和最新要求的，做到不折不扣抓落实；在实践过程中，注重提高创新思维能力，在创造性执行上下功夫，创新方式抓落实，把人大工作抓出特色、抓出亮点。

依法履职行权，提升监督质效。习近平总书记在中央人大工作会议上指出，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。近年来，县人大及其常委会依法对经济、民生、社会管理等事关全县经济社会发展的重大事项进行审议，并适时作出决议决定，将县委的主张通过法定形式转化成全县人民的共同意志。主动聚焦优化营商环境、环境保护、乡村振兴、人居环境整治、产业发展、防范债务风险等工作，用好用足法定监督方式，运用听取和审议专项工作报告、视察调研、工作评议、专题询问等多种监督方式，打好监督“组合拳”，强化人大监督刚性，确保人大监督质效。近年来，县人大常委会在建立“三项机制”提升监督合力上下功夫。一是探索建立健全县委巡察机构与县人大常委会机关工作协调协作机制，推动巡察监督与人大监督贯通融合。二是做深做实人大代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化机制，县人民检察院办理的督促整治外来物种福寿螺危害生态安全行政公益诉讼案入选湖南省代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化典型案例。三是出台《沅陵县人大常委会工作监督与沅陵县人民检察院行政检察监督联动的意见》，探索人大工作评议与检察监督协作机制。

激发工作活力，发挥代表作用。县人大常委会着力在解决人大代表“善为”“能为”“愿为”上下功夫。一是加强代表履职能力建设，以“培训+”形式，开展任前培训、履职培训及相关专题培训，切实提升代表政治鉴别能力、服务大局能力、调查研究能力和建言献策能力，激发代表履职热情，发挥代表主体作用。二是提升代表建议质效，坚持“先调研后建言”，探索建立代表议案建议提出前有关单位与代表沟通机制，切实把好代表建议提出关，推动代表议案建议“内容高质量”；完善代表建议重点督办、对口督办、联合督办等机制，强化政府相关职能部门办理意识，落实办理责任，建立B类件清单台账，开展建议办理“回头看”，推动代表建议“办理高质量”。三是搭建代表履职平台，指导乡镇人大建好用活人大代表联络站。规范闭会期间代表活动，把代表小组活动作为主抓手，精心组织代表履职主题活动，邀请各级人大代表列席县人大常委会会议，参加执法检查、视察调研、工作评议、专题询问等。四是强化代表履职管理工作，建立人大代表履职守则，发放代表履职手册，健全代表履职登记制度，推动和保障代表更好履职。五是不断提升全过程人民民主基层群众参与感，落实省、市人大常委会要求，积极打造全过程人民民主基层示范点，深化民生实事项目代表票决制工作，办好“民生事”，答好“民生卷”。

> 立足职责定位，聚焦中心大局，依法履职行权，持续推动全县人大工作高质量发展。

加强政治建设，打造过硬队伍。把政治建设摆在首位，严明政治纪律和政治规矩，严格落实管党治党政治责任，扎实推进高水平机关建设三年行动。践行正确政绩观，坚持以人民为中心的发展思想，积极回应人民群众关切，切实维护人民群众的根本利益。深入学习领会习近平总书记关于纪律建设的重要论述，抓好党纪学习教育成果转化，用党纪党规校正思想和行动，确保全县人大干部的一举一动、一言一行都符合纪律规矩要求。

（作者系沅陵县人大常委会主任）

栏目主持／陈　柳

边骗边卖获百万，非法售地终成空

案例 2008年4月，任某以其父亲的名义向某经济技术开发区提交《请求安置宅基地的报告》，隐瞒其父亲已在其他征拆项目中获得货币安置的事实，并虚构女儿在其父亲户头下，向经开区申请安置宅基地二处；2008年11月，任某以其妹妹是已嫁未迁户，虚构其在涉案征收拆迁过程中未安置为由向经开区申请安置宅基地，经审批同意，任某取得了三处宅基地。2009年2月，任某与李某签订合同，将该三处宅基地以36万元的价格卖给李某（非同一集体经济组织成员），从中获利36万元。

尝到甜头的任某“胃口”越来越大。2009年底，任某以人民币8万元的价格从经开区低价购买了两处宅基地。2013年，任某将该两处宅基地以人民币70万元价格卖给朱某（非同一集体经济组织成员），从中获利60余万元。

2016年9月，任某违纪问题被群众联名举报到长沙市望城区纪委。2017年4月，任某受到开除党籍处分，其涉嫌违法问题线索被移送司法机关依法处理。同月，公安机关对任某执行逮捕，并于9月向望城区检察院移送审查起诉。2018年3月，检察院向法院提起公诉。2018年6月，法院判决被告人任某犯非法倒卖土地使用权罪，判处有期徒刑一年六个月，缓刑二年，处罚金人民币10万元并退缴违法所得人民币98.88万元，予以没收，上缴国库。被告人任某一审服判未上诉。

说法 （曾晶晶 叶嘉瑞/长沙市望城区人民法院法官助理）

根据土地管理法的规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，且面积不得超过规定的标准。农村宅基地是农民基于集体经济组织成员身份而享有的用于修建住宅的集体建设用地，农民无须交纳任何土地费用即可取得，是一种福利性质的用益物权。宅基地的使用权只能在本村集体经济组织成员之间进行流转，非法转让、倒卖宅基地都是违法行为。

非法转让、倒卖土地使用权罪，是指以牟利为目的，违反土地管理法规，非法转让、倒卖土地使用权，情节严重的犯罪行为。这种行为不仅侵犯了国家的土地管理制度，而且破坏了土地资源和经济秩序。其中，“以牟利为目的”，是指以获取经济利益为目的。“违反土地管理法规”，根据2001年8月31日第九届全国人大常委会第二十三次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国刑法〉第二百二十八条、第三百四十二条、第四百一十条的解释》的规定，是指违反土地管理法、森林法、草原法等法律以及有关行政法规中关于土地管理的规定。“非法转让土地使用权”，是指将依法管理和持有的土地使用权违反上述法律、行政法规的有关规定，擅自转让给他人的行为。“非法倒卖土地使用权”，是指违反上述法律、行政法规的规定，将土地使用权进行倒卖，从而进行牟利的行为。土地管理法第二条第三款规定，任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让，土地使用权的享有和转让是由国家法律、行政法规明确规定的，不能随意买卖。即使进行土地使用权的有偿转让，也应根据有关法律、法规的规定和通过有关主管部门的审查和批准才能进行。

根据刑法第二百二十八条规定，以牟利为目的，违反土地管理法规，非法转让、倒卖土地使用权，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处非法转让、倒卖土地使用权价额百分之五以上百分之二十以下罚金；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处非法转让、倒卖土地使用权价额百分之五以上百分之二十以下罚金。

非法转让、倒卖宅基地，看似能带来一时的经济利益，实则危害深远。它不仅破坏土地资源的合理配置，还易加剧农村社会的矛盾与冲突、影响了农村的稳定与发展，更损害了农民群众的切身利益，让一些农民失去了赖以生存的土地保障。因此，我们必须坚决打击此类违法行为，维护土地管理制度的严肃性，保障土地资源的可持续利用，促进农村经济健康发展。同时，我们也应该积极举报身边的非法转让、倒卖宅基地行为。只有全社会共同努力，才能守护好我们的家园，让农村的土地资源得到更加合理、高效的利用。

“合作协议”能否认用人单位与劳动者的劳动关系吗?

案例 2023年5月，某外包公司与某网络科技公司签订服务承揽合同，约定外包公司承接某网络科技公司商品的分拣、配送等工作。双方应于每月5日前对前一个月的承揽费用进行核对，核对一致后由某网络科技公司于当月7日前支付费用。同时约定某外包公司所聘请或提供服务的人员薪酬、商业保险费、福利待遇等均由外包公司自行承担。7月，外包公司安排王某至站点从事配送相关服务，双方签订了合作协议、承揽协议，约定双方系合作或承揽关系，适用民法典和其他民事法律，不适用劳动合同法。合作协议还约定外包公司将根据经合作公司确认的项目服务人员服务标准及费用标准向王某支付服务费用，无底薪、无保底服务费，实行多劳多得、不劳不得。8月，外包公司给王某转账8500元（显示为工资网上代发代扣）。9月，王某受伤，王某要求享受工伤待遇，外包公司不同意。10月，王某申请劳动仲裁要求确认双方劳动关系。

说法 （周文颖/湖南科云律师事务所律师）

对于新就业形态中企业与劳动者间的法律关系，应根据双方之间的实际权利义务内容予以认定，以依法保护企业与劳动者的合法权益。本案中，虽然双方签订了合作协议、承揽协议，然对于双方间真实的法律关系，应根据双方间的实际权利义务内容依法予以审查并作出认定。王某从事的配送工作属于外包公司自某网络科技公司处承揽的配送等业务的组成部分，王某的工作需接受站点站长的管理，按照站长的排班准时到站，并需根据派单按时完成配送任务，王某并无选择接单的自由。外包公司劳务报酬以工资形式发放，包含有基本报酬、按单计酬以及奖励等项目，表明某外包公司对王某的工作情况进行相应的考核和管理。根据《关于确立劳动关系有关事项的通知》第一条之规定，王某与外包公司存在事实上的人格、经济、组织从属性，双方间的法律关系符合劳动关系基本特征，故王某与外包公司之间存在劳动关系。

股权转让未约定付款时间，17年后能否起诉?

案例 2024年7月，邓某某、袁某某夫妻到人民法院起诉赵某某，要求赵某某支付750万元股权转让款。其理由为双方曾在2007年签署了一份股权转让协议，该协议约定邓某某、袁某某共计将基新公司75%股权以750万元的价格转让给赵某某。同时提交了公司股权变更完成的工商登记信息。

然而赵某某当年早已履行了相应付款义务，并且根据生活常理也可以推定，当年这么一笔巨大款项，出让人假若没收到，不可能多年来不管不问，或是没有任何解决方案，也不做任何催告，其诉讼时效早就应当超过了。但原告在诉讼状中主张，因为转让协议没有约定付款时间，所以随时可以主张权利提起诉讼。因此，本案焦点就是股权转让未约定付款时间，多年后再诉讼是否过了时效。

说法 （李　健/湖南万和联合律师事务所律师）

法律规定，向人民法院请求保护民事权利的诉讼时效期间为三年。法律另有规定的，依照其规定。诉讼时效期间自权利人知道或者应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算。法律另有规定的，依照其规定。本案争议的股权转让协议为2007年签订，距今已有17年之久。虽然该协议上没有相关明确的付款时间约定，但根据相关法律规定和实际情况，也明显超过诉讼时效。

民法典第六百二十八条规定：“买受人应当按照约定的时间支付价款。对支付时间没有约定或者约定不明确，依据本法第五百一十条的规定仍不能确定的，买受人应当在收到标的物或者提取标的物单证的同时支付。”

根据上述规定可以看出，受让方取得股权的时日一般应以办理股权工商变更登记之日为基准。综上，类似于本案情形，股权转让人请求受让人支付股权转让款的诉讼时效应当自2007年办理股权变更登记之日起开始计算。而17年后提起诉讼明显超过诉讼时效期间，其诉讼请求依法不能得到法院支持。

栏目主持/蒋海洋

网络立法，时代大潮中的制度变迁

阿 计（北京 . 资深记者）

1994年，我国全功能接入国际互联网，迎来信息革命浪潮。30年后的今天，我国已成为网民数量居世界首位、数字经济规模居世界第二的网络大国。

具有“双刃剑”性质的互联网，深刻影响了政治、经济、社会生态。与传统治理相比，网络的虚拟性、开放性、交互性等特质，使网络治理面临前所未有的挑战。其中，立法作为法治的基础，更需承担扬善止恶的制度功能。30年前，我国出台的计算机信息系统安全保护条例拉开了网络立法的大幕。时至今日，网络领域各层级立法已有150多部，构建起了初步成型、相对完备的网络立法体系。

30年来的网络立法，开拓了逐步多维化的方向。从接入互联网的初始岁月，到PC互联网阶段，再到移动互联网时代，网络风险从早期的黑客攻击、盗版软件等问题，逐渐演化出网络谣言、网络欺诈、网络暴力、信息污染、算法滥用等乱象。网络立法的视野，随之不断扩展至打击网络犯罪、维护网络安全、规范网络服务、监管网络市场、化解网络纠纷、净化网络空间等多维目标。同时，网络立法形态也从侧重刑事立法转向刑事、民事、行政立法多维齐驱，制度架构亦从侧重局部的单向施策转向立足全局的综合治理。由此彰显的，正是直面挑战、全面破题的立法担当。

30年来的网络立法，刻印了不断精细化的足迹。随着网络市场的持续壮大、网购等消费形态的日益普及，修改后的消费者权益保护法确立了网购“七日无理由退货”等制度，修改后的反不正当竞争法、反垄断法分别增设了“互联网专条”和“平台禁令”。而较低层级的立法，尤其是出台速度快捷、应急功能强大的部门规章，更是聚焦具体至微的治理议题。从餐饮外卖、网上售药的安全隐患，到价格欺诈、虚假促销的网购风险；从“好评返现”“流量造假”的劣质竞争，到“自动续费”“大数据杀熟”的消费陷阱……种种危及市场秩序、侵害消费者权益的乱象，无不遭到网络立法的有力阻击。由此彰显的，正是紧盯焦点、精准治理的立法思维。

> 网络立法已积淀了丰厚的制度成果，但仍需填补立法空白、提高立法位阶、增强立法前瞻性。

30年来的网络立法，见证了日趋专门化的历程。如民法典对数据和虚拟财产作出原则规定、刑法修改不断增设网络犯罪新罪名等，标志着传统立法对接互联网时代的努力。另外，更多为网络量身定做的制度规范，以专门立法的形式产出，且立法位阶逐渐提高。2000年，全国人大常委会作出的关于维护互联网安全的决定，以“决定”这一特殊立法形式满足了网络治理的急迫需求，但也足见彼时网络专门法律的匮乏。其后，以2016年为起点，仅仅6年时间，网络安全法、电子商务法、数据安全法、个人信息保护法、反电信网络诈骗法接踵而至，或着力网络基础制度，或剑指网络治理难点，不断提升网络专门立法的品质。而已经列入立法规划的数字经济促进法、网络犯罪防治法等，更预示着这一进程正方兴未艾。由此彰显的，正是制度升级、系统构建的立法前景。

走过而立之年的网络立法，已积淀了丰厚的制度成果，但仍需填补立法空白、提高立法位阶、增强立法前瞻性，力促技术向善的制度变革，守护好良性健康的网络生态，守护好信息时代的公民权利，让我国从网络大国一步步迈进网络强国。

栏目主持 / 陈 柳

“戒骄戒躁、再接再厉，为建设体育强国再立新功”

日前，习近平总书记在人民大会堂接见第 33 届夏季奥林匹克运动会中国体育代表团全体成员。他强调，在巴黎奥运会上，你们团结一心、顽强拼搏，奋勇争先、不负使命，取得我国参加夏季奥运会境外参赛历史最好成绩，实现了比赛成绩和精神文明双丰收，为祖国和人民赢得了荣誉。希望大家戒骄戒躁、再接再厉，进一步提升竞技体育综合实力，带动全民健身、青少年体育蓬勃开展，为建设体育强国再立新功。

@ 争光：体育强则中国强。

“内部报告奖励”

近日，国务院安委会印发《关于推动建立完善生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制的意见》。意见明确了内部报告的重点内容、核查处理的工作流程方式、奖励资金的来源和保障措施，并提出 2025 年底前，生产经营单位建立并实施事故隐患内部报告奖励机制。

@ 小周：切实保证生产安全。

“易涝积水点整治”

日前，住房城乡建设部部长倪虹在国新办举行的新闻发布会上介绍，今年要完成 100 个城市、1000 个以上的易涝积水点整治，同时加快推进城市排水防涝工程体系建设，统筹城市防洪和排涝，建立健全城市的水系、排水管网、周边江河湖海及水库的联排联调运行管理模式，提升城市的防汛能力和安全韧性水平。

@ 晴天：这是解决城市内涝的有效举措。

“纳税人跨区迁移”

日前，国家税务总局对外发布《关于进一步便利纳税人跨区迁移 服务全国统一大市场建设的通知》。通知从“优化事前提醒”“提速事中办理”“完善事后服务”全环节推出系列举措，进一步便利纳税人跨区迁移，持续优化税收营商环境，更好服务全国统一大市场建设。

@ 芒种：便利纳税人跨区迁移，优化税收营商环境。

“黄河实现连续 25 年不断流”

日前，水利部黄河水利委员会发布消息称，自 1999 年实施全河水量统一调度以来，黄河实现连续 25 年不断流。截至目前，25 年来黄河干流累计供水超过 5436 亿立方米。同时，累计生态补水 14.64 亿立方米，河口湿地和保护区鸟类增加到 373 种，湿地生态系统实现良性恢复。

@ 候鸟：加强生态保护，让母亲河奔流不息。

“房屋养老金”

日前，住房城乡建设部相关负责人就社会关注的房屋养老金进行权威解读。该负责人表示，房屋养老金由个人账户和公共账户两部分组成。个人账户是业主交存的住宅专项维修资金，用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修和更新、改造。公共账户由政府负责建立，不需要居民额外缴费，不会增加个人负担，主要用于房屋体检和保险等支出。

@ 一舟：既管基础，又管长远，加强房屋安全管理。

“婚姻登记不再需要户口簿”

日前，民政部网站公布《婚姻登记条例（修订草案征求意见稿）》，征求社会各界意见。征求意见稿一经发布就引发热议。例如，结婚登记和离婚登记不再需要户口簿，取消登记地域规定，新增“关于 30 天离婚冷静期”“婚前隐瞒重大疾病可撤销婚姻”等内容。

@ 和声：简化婚姻登记程序，为民众提供了便利。

“绿票”

日前，福建省泉州市永春县发放全国首批“绿票”，推动资源变资产、资金变股金、林农变股东，促进资源增长、林权增益、林农增收。该批发行的“绿票”，是将国有企事业、村集体及社会资本三方资源进行统筹，按实际情况折算成投资份额制发的收益凭证，具备增值、交易、流转、质押、兑现、融资等多元特性。

@ 花生：“绿票”可实现经营收益多元化。

栏目主持 / 陈　柳

《瞭望》2024年第34期

构筑向北开放新高地

2023年9月，习近平总书记在黑龙江考察时强调，要构筑我国向北开放新高地。更好统筹贸易、投资、通道和平台建设，在市场准入、要素流动、制度型开放等方面大胆探索、先行先试，形成全方位对外开放新格局。加快建设重要陆路通道、河海航道、能源管道等基础设施，完善面向东北亚开放的交通运输网络。要加强自贸试验区、综合保税区等开放平台创新发展，深度融入共建“一带一路”，积极参与区域合作。

黑龙江省全面贯彻落实习近平总书记重要指示精神，深化与共建“一带一路”国家交流，已成为我国重要的交通、能源、经贸和人文交流大通道。其中，中国（黑龙江）自由贸易试验区以全省万分之三的面积，贡献了全省约五分之一的实际使用外资和七分之一的外贸进出口，已成功产出超过300项制度创新成果。

小平大道

《环球人物》2024年第16期

8月22日是邓小平同志诞辰120周年纪念日。《环球人物》记者两度来到四川省广安市，沿着邓小平少年时期的足迹，思索这120年间中国命运的几番巨变。从广安出发，到蒙达尔纪、巴黎，再到广西百色、太行山麓、“小平小道”、广东深圳……几乎每一次巨变，邓小平都是参与者、推动者，直至后来，成为历史转折中的领导者和决策者。

广安东门的码头外，渠江水奔流不息。当年，15岁的邓小平在这里看着江上船只熙攘，毅然登上那艘离家的船走向广阔的世界时，他想到的是什么？

巴黎奥运会 勇敢者的夏天

《看天下》2024年第22期

回望这场奥运会，每个人都能从中获得很多：樊振东面对绝境时的冷静、郑钦文面对渴望时的耐心、潘展乐面对质疑时的钝感力、西蒙·拜尔斯面对脆弱时的坦然、德约科维奇面对失败时的执着……

胜利重要，因为奥运会代表“higher、faster、stronger（更高、更快、更强）”，运动员将汗水浸在身上，野心刻在脸上，压力堆在心上。但胜利也不是唯一目的，今年的奥运会宣言多了一个词——“together（更团结）”。勇敢者的夏天结束了，但是，我们的每一天都是新的开场。

夏日美食

《三联生活周刊》2024年第33期

义乌，一座县城里的世界味。如果要感受世界的风情和滋味，不用出国，直接来到有着“世界小商品之都”之名的义乌即可。从浓墨重彩的土耳其烤肉，到清新爽口的黎巴嫩塔布勒沙拉，沿着义乌的稠州北路走一遭，可以满足你对中东各国美味的一切好奇。

鹰嘴豆泥是所有馆子的标配，也是可以把大家联结在一起的思乡食物。即使是去吃高级的西餐，青田人也更喜欢全家老小阖家欢乐的感觉。兴隆这个华侨小镇上的南洋神韵，有值得品尝的经典东南亚风味。

新西南 中国最好耍的地方

《新周刊》2024年第16期

在“每个人都能成名五分钟”的短视频时代，西南人民成功找到了自己的“舒适区”。过去，人们爱西南，是因为远方太需要一个事物来承载，现在，人们爱“新西南”，是因为一个虚幻而单薄的“远方”概念已不足以成为精神的灵药。

从李白在三峡咏叹人生开始，“西南”就是极富磁场的引力点，亦是中国人出走、避世和进行心灵之旅的指针。一个新的“西南”正在形成，这也意味着中国人的“心天地”正在发生变化。

（子勤/整理）

乡镇人大应打开视野、站位全局、聚焦主业，主动融入中心大局、嵌入基层治理，发挥人大职能优势，守好人大职权边界，用“法”的武器、民主的功效，真正为党委和群众排忧解难，为发展和治理保驾护航。

“写百卷稿，行万里路”

——基层蹲点调研见闻（下）

路　川

基层治理篇

在接连走访中，我发现，代表们很乐意参与基层事务。比如，曾任村干部的人大代表金姐就说道：“我们通过提建议不仅能参与基层治理，而且能为人民群众切切实实解决一些问题，还是‘很神气’的。”这也是乡镇人大参与基层治理的重要体现。而我关注的是，在乡镇，在党委、人大、政府、村支两委等多方参与的治理结构中，人大的落脚点在哪？

是不是要依托固定空间？比如，代表联络站。

我走访调研的几个代表联络站多是安排在楼上，或是以接待会面、会议室、办公室等形式结合开展工作，墙上都规整地挂好了相关制度，接待记录、代表履职记录等台账一摞又一摞。

“不过啊，来代表联络站反映情况的群众确实不多，群众也形成固定习惯了，有事先找村民小组组长，再找村里，不然就到镇里找书记，专门找到代表联络站的，确实很少。”郭主席说道。

“是的，群众不习惯到代表联络站来，也可能觉得到这找代表不如到镇上找书记管用。”肖主席这样讲道。

结合这几天走访群众的情况来看，群众对代表联络站的知晓度确实不高。人大代表忙于自身工作也难得抽出时间。群众懒得跑，代表懒得去，那代表联系群众，是不是要在固定地点或约定时间？还是说有更灵活更贴近实际的办法？有的群众认为专门跑去代表联络站有些麻烦，如果不用跑代表联络站呢？

比如，依托网络平台让群众少跑腿，有的乡镇就实行了“码上找代表”的探索实践。

“叮咚”，一声信息铃声，匡主席拿出手机：“你看，这就有代表向我反映问题，‘码上找代表’把乡镇人大工作与基层治理有效结合起来了。”匡主席说，通过在村部、镇政务服务中心、银行等公共场所宣传推广“码上找代表”，群众遇到找不到人的事，就能通过这个渠道找人大代表及时反映情况。当前，匡主席所在的镇通过“码上找代表”已经办理了170余条群众提出的意见建议，办结率达99.4%。

市人大代表谢支书说：“‘码上找代表’为群众和代表沟通提供了平台，有时候群众找不到我们，或者有时候我们没接到电话，群众就可以通过这个平台发布消

笔者调研的乡镇代表联络站一隅。

息。我们收到信息，再在平台上回复群众，或者告诉群众应该联系谁，比如说咨询养老金的一些事。而且我们这边很多群众家里离村委会比较远，过来一趟也比较麻烦，就可以通过这个平台进行咨询，基本上两三天就有一条咨询信息。”

但是也有群众反映：“我们也不太会用这些东西，手机基本上就打打电话、发个微信、刷刷视频。有问题就给村干部打电话。”比如村民李大哥就听不太懂我们说的这个“码上找代表”小程序。他说：“现在村里基本上是‘一老一小’，这玩意儿还是年轻人用的多些。”

无论是代表联络站还是“码上找代表”，都是通过线下或线上平台，以“请进来”“走出去”等多种方式强化人大代表与人民群众之间的联系，满足人大代表的现实需要。不过代表联系群众，收集了解群众问题，还只是人大参与基层治理的第一步，治理的成效还要看反映的问题能不能得到有效解决。

是不是依托固定制度处理？比如，民生实事项目人大代表票决制。民生实事项目是靠人大代表走访、调研收集上来后，通过人大会议票决产生后交由政府实施，并接受人大监督，目的就是解决群众“急难愁盼”的民生问题。

“我们镇的中学宿舍楼改造、主路扩建都是通过民生实事项目人大代表票决制选出来的，通过政府实施，改善学生住宿条件，提升交通运行效率，我们也组织了集中视察，进展都比较顺利。”郭主席说道。

肖主席也坦言：“民生实事项目人大代表票决制工作现在每年都会落实，但乡镇经费确实有限，有些人大代表提了我们也办不了，实事求是地讲，基本上是政府定好了项目，在我们这走一下程序。”

“为民作主”的民生实事项目反映的是基层财政的现实困难，也是政府工作与基层民主的有效结合。如何从“为民作主”转变为“由民作主”，既考验着乡镇的经济社会发展水平，也考验着更真实、更广泛、更管用的民主。

还是说依托代表建议的办理？

提出建议意见是人大代表履职的重要内容，也是人大代表参与基层治理的途径之一。可以说，代表建议的办理成效在一定程度上反映了代表参与基层治理的成效。

“我们去年向市里提了4件建议，有3件现在都已经办结了。”李主席自信地说。办理效果这么好，我就不禁好奇多了解了一些。原来，他们在县级层面将代表建议办理纳入了财政预算，专门有一笔这样的资金，同时对没有办理的建议，通过次年再交办、督办等形式形成监督闭环，办理成效自然就出来了。

他继续补充道：“我们都会提前对代表提建议进行指导，引导他们深入调研，多提小切口、贴民生的高质量建议，要有数据、有分析、有对策，建议质量高了，办理质量也高些。而且现在县里对代表建议重视程度明显提高了，每年5月集中交办意见建议，7月、8月再专门向各分管的县级领导发督办函，10月还要抽取部门单位进行工作评议，12月再开展建议意见集中办理情况汇报。对代表建议的回复，承办单位之前可能就已回信，能处理的处理了，不能处理的就解释一下寄封信过来。现在的话，不能处理的起码要到现场了解情况，与人大代表见个面座谈一下，做解释说明。这样一来，代表的存在感就上来了，提意见建议就更加踊跃了。”

思考篇

基层治理纷繁复杂，治理主体多元、治理方式多样、治理对象多变，或是自下而上，或是自上而下，基层干部每天碰到的都是“抓脑壳”的难题。当前，这些难题往往是由以党委政府为核心的多元治理体系解决。那么，在多元的基层治理体系中，人大应该发挥什么作用？又依托哪种形式发挥作用？怎么把这些问号一个一个“拉直”？我想对于乡镇人大，如果只从人大看人大，肯定是行不通的。乡镇人大要打开视野、站位全局、聚焦主业，主动融入中心大局、嵌入基层治理，发挥人大的职能优势，守好人大的职权边界，既结合好代表联络站、“码上找代表”等线上线下平台，又落实好民生实事项目人大代表票决制、代表建议办理等制度机制，用“法”的武器、民主的功效，真正为党委和群众排忧解难，为发展和治理保驾护航。

行万里路，关键在悟。回想刚下村走访调研那会，一时间接触的对象、获取的信息太多，我脑子还有些迷糊。如今回到办公室，静静梳理从人民群众、人大代表、人大干部中汲取的养分，敲击键盘的过程就好似剥丝抽茧的过程。虽已是晌午，我却愈写愈精神。

“哟，调研回来了啊，感觉怎么样啊？”

“还得多走近、走进基层啊。”

栏目主持/陈　柳

人生开始的时间

甘正气

某日，和读大二的侄子一起吃饭，大家都埋头吃饭又不时看一下手机，稍显沉闷，总觉得负有指导青年责任的我忍不住问：“你有什么人生目标吗？有没有人生规划？”他忍不住呵呵笑：“我的人生还没开始呢！”

这回答让我大感突兀。我以探讨的语气继续问：“人生应该从出生就开始了吧？”

后来我想了想，或许我的看法有些武断和偏颇。人生有各种不同的开始，出生只是其中一种。开始懂事，对人生的际遇开始有所感受、有所理解，可以算是一种；试着对自己人生的走向施加影响，开始努力把控自己的人生，想方设法改变人生最为可能的轨迹，又是一种。我猜，在侄子心中，只有大学毕业、参加工作才是人生的开始。当然，也有人一辈子迷迷糊糊但又快快乐乐，在别人的安排呵护下不用思考地过完一生，他有自己的人生，但又好像没有所谓的“开始”。

而我们这一代出生在农村的乡野少年，人生是开始得非常非常早的。

我曾在棉花地里一蔸一蔸移栽秧苗，一蔸一蔸给它们培土，弯着腰一蔸一蔸浇水；曾在熹微的晨光中蹲在地里一小把一小把扯杂草；曾在烈日下站在地里一朵一朵摘棉花，腰上系着一个像围裙一样的大包袱，边走边摘。摘棉花时的我就像一头驮着海绵又掉进海水的骡子，身上越来越重。

我的老家地处洞庭湖平原，临近大河，可是我们那个村却只种棉花、油菜和蔬菜，有段时间也种苎麻，但就是没种过水稻，不需要“抢收抢种”，所以我没体验过“双抢”的滋味。据说“双抢”的每一天都是一场混合着扑面的尘土、浑身上下的汗水与无处不在的瘙痒、酸痛到僵硬的双臂、划满口子的双手，以及好像马上就要断了腰背的长达十多个小时的噩梦，那可以让任何人都精疲力尽、累到极致。参加过的同学多年后说起“双抢”都后怕不已。在我的想象中，“双抢”是与时间激战，“抢收”是向稻田索要丰收的诺曼底登陆，“抢种”是为将来播种希望的敦刻尔克大撤退。“双抢”期间那种度日如年的艰辛煎熬，又像是一部奥德修斯的十年归，劳动强度之高根本不是种棉花、油菜和蔬菜可以比的。付出不同，所得也就迥异。我们村只有可以用来做被子的棉花、用来炒菜的棉籽油，勉强可以解馋的只有黄瓜、西红柿，而种稻谷需要“双抢”的那些村庄，则有米糖、年糕、糍粑。

我也曾和母亲一起去邻县贩运过甘蔗，还曾乘着父亲和他的同事驾驶的铁板船向城陵矶运送过芦苇。夜色中那长长的路，长长的坡，夏天里闪着粼粼波光的长长的河，港湾里密密麻麻的蚊子，还有那长长的一垄一垄望不到头的棉花、苎麻，没有什么诗意，难以勾起那些关于江流日夜、田园牧歌的想象，我只觉得枯燥。比起来，读书好像是天底下最轻松、最简单的事情。于是，我从小喜欢读书、上学，我每天穿戴整齐，挎起书包，劲头十足、精神抖擞地一路去喊同学们上学。鲁迅是怀着离开百草园的悲伤前往三味书屋的，而我则开心地飞向学校，因为农村的草不是用来欣赏的，而除草对我来说又太过乏味。

因为爱读书，我现在还在和文字缠绵着，缠斗着。那些不爱种地，也不爱读书的发小，有些当上了老板，他们的人生或许是从做学徒、帮工开始的。

鲁迅看到他周围人们的生活大概有三种：辛苦辗转的，辛苦麻木的，还有辛苦恣睢的。现在则不同，多有幸福辗转的，开心麻木的，还有痛快恣睢的。

看到家中开心的小辈们，我为他们无忧无虑的生活感到开心，但是又忍不住想劝导他们开始一种更有意义的人生，一种省察人生、追寻和创造溢出价值的生活。他们会因为我的问话和启发而投身文学、艺术和科学吗？如果有了这样的念头，那就趁早开始，为了一种富有诗意和意义的人生。

栏目主持／陈　柳

湖南省住房和城乡建设厅

提升污水处理质效 服务城市高质量发展

近年来，湖南省住房和城乡建设厅深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平总书记考察湖南重要讲话和指示精神，全面贯彻党中央、国务院有关决策部署和省委、省政府工作要求，以更高政治站位坚持把加快补齐城镇生活污水收集和处理设施短板作为关系重大民生问题和扩大内需重点领域，认真贯彻实施《住房城乡建设部等 5 部门关于加强城市生活污水管网建设和运行维护的通知》和《湖南省城镇污水管网建设运行管理若干规定》（以下简称若干规定），深入开展城镇生活污水处理质效提升行动，持续改善水生态环境质量，促进人民群众获得感、幸福感、安全感进一步提升。

强化宣传推广。印发关于做好若干规定宣传贯彻工作的通知，要求全省创新方式方法，积极开展宣传与培训。利用湖南省住房和城乡建设厅官网、微信公众号和湖南日报等全方位进行普法宣传和重点条款解读。组织召开全省宣传贯彻视频会议，各市州、县（市、区）共 300 余人参加。今年以来，厅党组书记、厅长唐道明多次赴长沙市、株洲市、湘潭市、永州市等地开展调研，指导督促各地贯彻落实若干规定，实施污水处理质效提升行动，并以《提升污水处理质效 服务城市高质量发展》为题，向湘江新区党工委、管委会及各部局单位领导班子成员进行专题宣讲。

创新措施落实。为有效破解当前城镇污水管网建设运行管理中的突出问题，必须通过改革创新的方式，以贯彻实施若干规定为抓手，推行污水处理“厂网一体化”，变“按量付费”为“按效付费”，激发提高污水处理质效的内生动力，加快实现“污水管网全覆盖、全收集、全处理”。一是创新“一项机制”。推进“按量付费”变“按效付费”机制创新，有利于推动节约资金形成稳定现金流，撬动金融资本，解决污水处理质效提升“钱从哪里来”的问题；有利于节约管网建设、污水厂处理成本、污水厂建设等资金，有效减轻财政负担；有利于督促污水处理厂主动推动“厂网一体化”转型；有利于应对经济下行压力，扩大污水管网建设改造有效投资，解决生态环保突出矛盾，实现高水平保护与高质量发展有机统一。二是明确“一个主体”。明确一个统一市场主体，对污水处理全过程进行统筹管控和整体负责，依托具有一定规模和专业优势的企业等组建排水管网专业公司，将同一污水处理厂排水分区内的市政污水管网依法统一打包，委托统一市场主体实行专业化建设运行管理。以先行先试、敢为人先的精神推行污水处理“厂网一体”，开展“按效付费”试点示范，形成可复制可推广经验模式，逐步推广应用。目前，全省已上报 10 个污水处理质效提升行动厂网一体及按效付费试点项目。三是实施“一项行动”。会同省生态环境厅等 6 部门报请省政府同意，印发《关于推进城镇生活污水处理质效提升行动的通知》全面部署开展城镇生活污水处理质效提升行动，明确工作目标和重点任务，以效能提升为核心，加快补齐城镇污水收集和处理设施短板。

补齐设施短板。组织全面排查管网，各地积极开展污水管网全面排查检测，建设市政排水管网地理信息系统（GIS），目前，全省设市城市均已建成排水管网 GIS 系统，管网排查检测已基本完成；长沙、怀化等市抽取 10 个左右小区全过程溯源排查，从小区到污水处理厂全流程检测

1|2
3|4

1. 湖南省住房和城乡建设厅党组书记、厅长唐道明带队调研浏阳市城区污水处理厂运行情况。
2. 湖南省住房和城乡建设厅调研组赴湘潭市调研指导污水处理厂网一体化及“按效付费”工作。
3. 湖南省住房和城乡建设厅党组书记、厅长唐道明赴湘江新区开展污水处理质效提升宣讲。
4. 湖南省住房和城乡建设厅召开推进全省城镇生活污水处理问题整改暨质效提升行动工作部署会。

和诊断污水管道结构和功能情况；实施排水单元内部雨污分流改造及管网修复，建立网格化管理制度。持续抓好项目储备和实施，指导各地加快编制或修编排水规划，督促整改排水规划仍保留合流制区域、未编制排水规划或排水规划已超期等问题，确保法规全面有效实施；组织各地以提升污水收集处理效能为导向，对照目标任务策划包装项目，大力推进污水管网补齐、管道修复、雨污分流改造等工程，今年全省县以上城市计划新建改造污水管网 800 公里。

巩固治理成效。今年以来，湖南省住房和城乡建设厅组织开展黑臭水体全覆盖核查，并进行水质监测，强化跟踪管理，严防返黑返臭。印发《黑臭水体整治“一口一策”实施方案编制大纲》，制作示范模板，指导督促各地完善整治方案。6 月，经省政府同意，会同省生态环境厅印发《城市黑臭水体整治专项攻坚措施》，对黑臭水体沿线排口“一口一策”全面溯源排查整治。印发《城市黑臭水体风险分级标准和管控要求》，对黑臭水体实施分级分类管控，按水体黑臭风险情况分别以“红、黄、蓝、绿”四色标记，并根据不同风险等级实行差异化、精准化动态监管。

湖南省自然资源厅

以更高行政效能 推动全省自然资源工作高质量发展

湖南自然资源政务平台综合调度中心建成。

2023 年以来，全省自然资源系统在省委、省政府坚强领导和省人大常委会关心指导下，全面贯彻党的二十大、二十届二中、三中全会精神，坚决贯彻党中央、国务院重大决策部署和省委、省政府工作要求，锚定“三高四新”美好蓝图，守正创新、真抓实干，继续书写高水平保护、高效率保障，作风优、措施优、参谋优、绩效优满意答卷，为奋力谱写中国式现代化湖南篇章提供强有力的自然资源支撑。全省自然资源工作高质量发展取得重要成效，赢得自然资源部和省委、省人大常委会、省政府主要领导充分肯定。在全国连续 6 年获国务院督查激励，连续 2 年获省委绩效考核“三优”评价，中办专题推介湖南节约集约用地和耕地保护工作，在全国自然资源工作会议上作典型发言，7 个集体、6 名个人荣获全国系统表彰。

凝心铸魂强化党建引领。深入开展主题教育、党纪学习教育，以更高行政效能推动新征程全省自然资源工作。今年 6 月，省委书记、省人大常委会主任沈晓明深入省自然资源厅调研检查党纪学习教育情况，高度评价“工作汇报好、信息化建设好、工作环境好”，去年在主题教育中厅领导领办基础设施建设损毁耕地复垦整治，全省 77 个问题项目全部完成整改，为我省唯一入选中央主题教育正面典型案例。持续整治形式主义为基层减负，综合监测图斑下发过多过频、田长 App 强制打卡等突出问题得到有效解决。

实干担当践行殷殷嘱托。加强长株潭绿心规划与空间规划有效衔接，绿心地区项目准入、风貌管控、绿道规划建设等监督实施机制不断完善，湘江科学城开工建设，省委书记、省人大常委会主任沈晓明在省委十二届

五次全会上给予充分肯定。长株潭都市圈、洞庭湖生态经济圈等区域性专项规划通过省规委会审议。在全国率先建成省市县三级生态修复规划体系。成功申报生态修复国家示范工程，累计争取中央支持 49 亿元。配合省人大常委会加强城市天际线、山际线、城际线“三线”管控立法。

靠前服务强化要素保障。制定服务“发展六仗”100 条、服务高质量发展 36 条、实施“八大行动”112 条。省级总规全国第 9 个获国务院批准，13 个市州总规获省政府批准，县级总规完成省级审查。今年 1 月至 7 月，全省批准用地 10.03 万亩，供应土地 12.02 万亩，处置存量土地 8.35 万亩。首次承办“6·25”全国土地日主场活动。省政府出台矿业绿色高质量发展意见。《湖南省测绘地理信息条例》正式施行，遥感影像服务入选全国先进计算典型案例。

提高站位端牢粮食饭碗。省委、省政府召开全省耕地保护和粮食安全工作会议，田长制实现全省全覆盖，带位置下达责任目标，考核体系不断健全，党政同责层层压实。省委理论学习中心组在《光明日报》发表耕地保护署名文章。在全国首编实施耕地保护专项规划。积极稳妥推进耕地恢复，全面开展“春苗”行动，为守住耕地红线赢得战略主动。2021 年至 2023 年，全省耕地面积数量连续“进大于出”，累计净增加超 68 万亩。

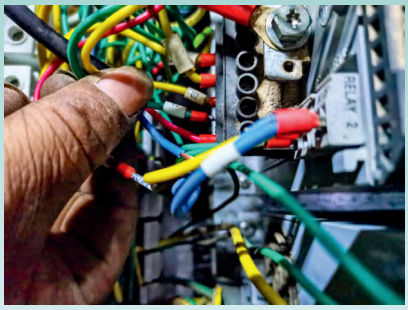
立足全局统筹发展和安全。加强地灾防治，在全国率先实施 1∶10000 地灾调查评价，创新开展“点面双控”试点，全面实施“631”递进式监测预警，今年以来，成功避让 117 起，避免经济损失 1.6 亿元。落实“三管三必须”要求，创新推进矿产执法“双零”行动，经营性自建房合法合规性问题整治销号率 100%，打击洗洞盗采金矿专项整治获国家七部委联合表彰。

固本强基提升治理能力。全省统筹遥感影像、铁塔视频，实行“一家统、大家用”，有效减少重复财政投入。有序推进数字政府建设试点，初步建成自然资源智慧平台，打造“天空地网”综合监测、自然资源全要素统一市场、智慧选址和智能组卷等应用场景，有力支撑林业、水利、交通、应急等行业治理。创建省部级科创平台 11 个，自主研发高精度定位产品“易测”。

1
2
3

1. 2024 年度全省自然资源工作会议召开。
2. 湖南省自然资源全要素统一市场上线仪式。
3. 湖南省自然资源厅党组书记、厅长，省自然资源总督察李全胜在郴州资兴现场查看受灾情况。

齐心协力，加快灾后重建工作



1|2|3　1. 思蒙碧水丹霞景区工作人员对游客大厅进行清理。
2. 立体停车场灾后线路抢修。
3. 思蒙碧水丹霞景区垃圾集中处理。

近段时间以来，受持续强降雨影响，溆浦县部分区域出现漫堤和内涝，溆浦县城市建设投资有限公司的立体停车场及思蒙碧水丹霞景区遭受了严重的洪水灾害。

特大暴雨来临之前，溆浦县城市建设投资有限公司及时对立体停车场停留的车辆及人员进行疏散，将停车场的设备拆分，将部分可拆卸的贵重零件转移至安全地方，用沙袋和挡水板对车库进行封堵。洪水来势太快，迅速进入停车场，水位达到小腿位置，为保证生命安全，人员提前撤离了现场。停车场部分电气线路和控制系统受到浸泡，停车场内设备零件部分受损，部分功能失效。同时，思蒙碧水丹霞景区进水达两米，桃源洞天、三间滩、滨水绿廊等景点设施受损，景区内山体局部出现不同程度的塌方。

洪水退去后，垃圾、浸泡物、淤泥遍布停车场和景区各个区域。7 月 2 日，溆浦县城市建设投资有限公司主要负责人立即召开防灾、减灾暨灾后重建工作调度会，分析当前形势，研究部署灾后重建工作。会议强调，要理清工作思路，制定灾后重建详细方案，加强向上汇报，争取最大力度的支持。要相互协同，进一步明确工作要求和任务目标，尽快恢复景区和停车场正常运营。思蒙碧水丹霞景区科学部署制定灾后重建工作计划，对重点区域实行卫生清理消杀、运营业态及区域安全评估、恢复业态运营“三步走”，连夜组织员工开展灾后重建工作。通过一周的灾后清理工作，景区游船、餐厅于 7 月 7 日相继对外开放，各景点业态陆续恢复正常运营。根据对立体停车场现场勘查和初步评估，公司立即组织人员清理现场淤泥及污水，对设施设备及时抢救或更换。通过及时有效的处理措施，最快速度完成了修复工作。