

人民之聲

总第360期 2021

12

12月20日出版 定价: 6.00元

RENMIN
ZHISHENG

广东省人大常委会机关刊物 国内统一连续出版物号: CN44-1331/D 国内公开发行

编辑出版发行/人民之声杂志社 社址: 广州市中山一路64号 邮编: 510080 广告经营许可证: 440000100162

“贯彻实施宪法，坚持和完善人民代表大会制度”座谈会在广州举行

李玉妹: 深刻认识人民代表大会制度的宪法地位和宪法使命 P16





李玉妹率省人大代表 赴省财政厅视察

为深入贯彻落实中央人大工作会议精神和省委人大工作会议精神，做好省十三届人大五次会议审查和批准政府预算准备工作，12月9日，省人大常委会主任李玉妹率省人大财经委、常委会预算工委和部分省人大代表到省财政厅视察，了解我省2021年预算执行情况，提前介入2022年预算编制监督。省人大常委会副主任吕业升主持座谈会，省人大常委会秘书长王波参加视察。

座谈会上，省财政厅向视察组汇报了2021年预算执行及2022年预算草案编制情况，省人大代表围绕三个专项预算资金的使用和安排提出意见建议。

李玉妹强调，要进一步把发展全过程人民民主落实到预算编制和监督工作全过程，积极回应人大代表和社会关切，推动预算安排更好地关注民生，反映民意。

(任生/摄影报道)



坚定不移走中国特色社会主义法治道路

习近平指出，党的十八大以来，党中央把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局予以有力推进，对全面依法治国作出系列重大决策部署，组建中央全面依法治国委员会，完善党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法制度，基本形成全面依法治国总体格局。党的十八届四中全会明确提出全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。我们抓住法治体系建设这个总抓手，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面深化法治领域改革，统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设，推动中国特色社会主义法治体系建设取得历史性成就。

习近平强调，我们已经踏上了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，满足人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等日益增长的要求，提高人民生活品质，促进共同富裕，都对法治建设提出了新的更高要求。建设中国特色社会主义法治体系，要顺应事业发展需要，坚持系统观念，全面加以推进。

习近平指出，要坚持法治体系建设正确方向，坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，必须牢牢把握中国特色社会主义这个定性，正确处理政治和法治、改革和法治、依法治国和以德治国、依法治国和依规治党的关系，在坚持党的全面领导、保证人民当家作主等重大问题上做到头脑特别清晰、立场特别坚定。要始终坚持以人民为中心，坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治体系建设全过程。

习近平强调，要加强国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险等重要领域立法，加强民生领域立法，努力健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。要发挥依规治党对党和国家事业发展的政治保障作用，形成国家法律和党内法规相辅相成的格局。要抓住立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，统筹立改废释纂，提高立法效率，增强立法系统性、整体性、协同性。各级立法机构和工作部门要遵循立法程序、严守立法权限，切实避免越权立法、重复立法、盲目立法，有效防止部门利益和地方保护主义影响。要健全法律面前人人平等保障机制，维护国家法制统一、尊严、权威，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。各级党组织和领导干部都要旗帜鲜明支持司法机关依法独立行使职权，绝不容许利用职权干预司法、插手案件。■

（摘自习近平在主持中共中央政治局第三十五次集体学习时的讲话，据新华社北京12月7日电）



2021年第12期 总第360期
2021年12月20日出版 定价：6.00元

主管主办：广东省人大常委会办公厅
编辑出版发行：人民之声杂志社
发行范围：国内公开发行
国内统一连续出版物号：CN44-1331/D

副社长、副主编：林永豪
副主编：王堂明 李亮明
采编：曾雪敏 李军 张琳琳
美术设计：李红天
发行：陈婷 潘颖怡

办公室：020-37866669
采编部：020-37866665 37866672
发展部：020-37866915
020-37866674（传真）

地址：广州市中山一路64号
网址：<http://www.rd.gd.cn>
邮箱：rmzs@vip.163.com
邮政编码：510080

印刷：广东广州日报传媒股份有限公司
印务分公司

发行投诉电话：020-37866674
E-mail: rmzsfxb@163.com
如有缺页、残页或装订错误等印刷质量问题，请与本刊发展部联系退换。
本刊部分摘发、选用有关文章及国内外资料图片，敬请作者与本刊联系，并领取稿酬。
本刊刊发的原创文稿，凡转载、摘编或以其他方式使用，须经本刊同意。

卷首语

1 坚定不移走中国特色社会主义法治道路

学习贯彻习近平总书记重要讲话精神 谱写广东人大工作新篇章

4 在新起点上不断开创全省人大工作新局面 岳宗任生

6 李玉妹：更加奋发有为地推进新时代广东人大工作

任生字滔

8 全面提升人大工作质量和水平

任轩任生

10 推动广东人大工作高质量发展

任轩晓华晓臻

人大视窗

12 会议表决通过《广东省动物防疫条例》《广东省平安建设条例》

任轩

13 推动构建生育友好型社会

琳琳

14 三市立法保护传承潮剧硕果

琳琳

本刊策划 学习宪法 尊崇宪法 实施宪法

16 李玉妹：深刻认识人民代表大会制度的宪法地位和宪法使命

19 省人大常委会通过开展第八个五年法治宣传教育的决议

21 依法做深做实预算审查监督

梁卫洪

22 全过程人民民主的基层实践

余志坚

23 坚定制度自信 催生履职自觉

刘涛

24 让群众更加信任人大制度

杨瑞

25 让代表忙起来 把职责担起来

邱发明

26 坚持“三者有机统一”

梁道刚

27 确保人民当家作主

夏正林

28 发挥国家根本政治制度作用

杜承铭

立法时空

30 推动和保障我省备案审查工作高质量发展

涂青林

33 织密防疫网 筑牢隔离墙

封丽李琼

36 传承精华 守正创新

许勇

监督广角

38 连环“八问”交通拥堵问题

老覃

39 “三问一评”确保代表约见有效

万淑琴



(任生)

▶ **基层园地·乡镇篇**

- | | |
|------------------|---------|
| 41 亮身份 通渠道 办实事 | 罗郑生 |
| 43 “缩短”“点亮”群众回家路 | 李景康 廖海燕 |
| 44 代表带卡下乡收集社情民意 | 梁晓华 |
| 46 代表合力推动项目建设进程 | 钟剑文 |
| 47 公交车终于开到家门口 | 萧瑞燕 |

▶ **我当代表**

- | | |
|----------------|-----|
| 48 领衔“约见”的一些体会 | 侯雪梅 |
|----------------|-----|

▶ **走近代表**

- | | |
|---------------|-----|
| 50 尽心尽责建设美丽乡村 | 苏春好 |
|---------------|-----|

▶ **思考探索**

- | | |
|------------------------------|---------|
| 51 功能区人大工作探索与实践 | 黄徐桂 黄泽斌 |
| 54 基层民生实事项目代表票决制的实践路径与发展空间探析 | 吴洋 |

57 乡镇人大开展评议工作的探索实践与对策

谭青天

▶ **三人谈**

- | | |
|----------------|----|
| 60 新就业形态下的工会职责 | 阿计 |
| 61 宪法与人大制度相辅相成 | 孙莹 |
| 62 让宪法精神融入百姓生活 | 章剑 |

▶ **以案说法**

- | | |
|--------------|--------|
| 63 加装电梯要听谁的? | 徐嵩 陈饶戈 |
|--------------|--------|

▶ **法律信箱**

- | | |
|-------------------------------|--|
| 64 开发商是否能够通过协议保留电梯的使用权或所有权等2则 | |
|-------------------------------|--|

[封面摄影] 珠水流光

资料图片

省委人大工作会议在广州召开 在新起点上不断开创全省人大工作 新局面



11月24日，省委人大工作会议在广州召开。会议坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九届六中全会精神和习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神，研究部署当前和今后一个时期全省人大工作。省委书记李希出席会议并讲话，省人大常委会主任李玉妹传达中央人大工作会议精神，省委副书记、深圳市委书记王伟中主持会议。

李希充分肯定全省各级人大及其常委会坚持党的全面领导，依法履行职责，推动人大工作取得新进展新成效，为广东民主法治建设和经济社会发展作出重要贡献。他强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会

制度的重要思想，认真贯彻落实党的十九届六中全会精神和习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神，切实增强坚持和完善人民代表大会制度、做好新时代人大工作的思想自觉政治自觉行动自觉。一要深入学习领会总书记关于人民代表大会制度发展历程和显著优势的重要论述，更加坚定对中国特色社会主义政治制度的自信。二要深入学习领会总书记关于人民代表大会制度的新理念新思想新要求，牢牢把握新时代广东人大工作的正确方向。三要深入学习领会总书记关于加强和改进新时代人大工作的重大部署，在新起点上不断开创全省人大工作新局面。四要深入学习领会总书记关于推进社会主义民主政治

建设的重要论述，不断丰富全过程人民民主的广东实践。

李希强调，要坚持围绕中心、服务大局、突出重点，聚焦深化落实“1+1+9”工作部署，切实履职尽责，积极担当作为，全面提升新时代广东人大工作质量和水平。一要发展和完善全过程人民民主，扩大人民有序政治参与，坚持把各项工作建立在坚实的民意基础上，完善人大制度安排和工作机制，加强基层立法联系点、代表联络站等民意表达平台和载体建设，更好支持和保证人民当家作主。二要全面贯彻实施宪法，自觉尊崇宪法，严格实施宪法，加强宪法宣传教育，在全社会弘扬宪法精神，维护宪法权威和尊严。三要着力推进高质量立法，加强党对立法工作的集中统一领导，坚持科学立法、民主立法、依法立法，牢牢把握立法工作的正确政治方向，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，加强保障重大战略和重点领域、新兴领域立法，不断提高立法工作质量，以良法促发展、保善治。四要切实用好人大监督权，把握监督重点，完善监督制度机制，增强监督实效，保障法律法规得到有效实施，保证行政权、监察权、审判权、检察权得到依法正确行使，做到正确监督、有效监督、依法监督。五要充分发挥人大代表作用，进一步密切国家机关同人大代表、人大代表同人民群众的联系，加强议案建议办理工作，强化履职服务保障，

更好了解民情、反映民意、汇聚民智，做到民有所呼、我有所应。

李希强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作，加强党委对人大工作的领导，为新时代广东人大工作提供坚强政治保证。一要切实把党的领导贯穿人大工作各方面全过程。进一步健全党委领导人人大工作的制度机制，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。二要全面加强全省各级人大及其常委会自身建设。坚持把政治建设摆在首位，加强队伍建设，深入推进县乡人大工作和建设，加强纪律作风建设，努力打造让党中央放心、人民群众满意的政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关。三要推动形成做好人大工作的强大合力。推动“一府一委两院”自觉接受人大监督，强化对人民代表大会制度的理论研究阐释，加强对人大工作的宣传，支持人大及其常委会依法行使职权、开展工作。

会上播放了我省人大工作专题片。会议以电视电话会议形式开至各地级以上市。

11月25日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，传达学习省委人大工作会议精神，研究贯彻落实意见。

会议指出，省委人大工作会议坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九届六中全会精神和习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神，研究部署当前和今后一个时期全省人大工作，是对全省人大系统贯彻落实全会精神和中央人大工作会议精神的再动员再部署，为全省人大工作厘清思路、明确任务、提出要求，为加强和改进新时代广东人大工作指明了方向。我们要认真学习、深刻领会，切实增强坚持和完善人民代表大会制度、做好新时代人大工作的思想自觉政治自觉行动自觉，坚持围绕中心、服务大局、突出重点，切实履职尽责，积极担当作为，全面提升新时代广东人大工作质量和水平。

会议强调，要把学习贯彻省委人大工作会议精神与学习贯彻全会精神和习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神结合起来，在全省各级人大

迅速兴起学习贯彻热潮。要自觉把党的领导贯穿于人大工作各方面，不断发展和完善全过程人民民主，全面贯彻实施宪法，着力推进高质量立法，认真履行监督职责，充分发挥人大代表作用，持续推进县乡人大工作和建设。

会议要求，省人大常委会及机关要带头学习，机关各级党组织要通过“三会一课”、专题学习会等形式组织党员持续学深悟透。要结合贯彻落实中央人大工作会议精神，对标对表党中央关于新时代加强和改进人大工作的部署要求和省委工作安排，制定贯彻落实工作台账，把省委部署的工作任务切实抓到位，把学习贯彻成果切实转化为做好工作的强大动力和自觉行动。要加强宣传报道，充分发挥人大宣传阵地作用，多角度、多层次、多形式宣传报道各级人大学习贯彻情况，营造良好舆论氛围。要做好今年工作总结和明年工作筹划，高标准、严要求做好各项工作，为广东在新征程中走在全国前列、创造新的辉煌贡献人大力量。■

（岳宗 任生）



省人大常委会第三十七次会议学习贯彻 中央人大工作会议精神和省委人大工作会议精神 李玉妹：更加奋发有为地 推进新时代广东人大工作

11月29日至12月1日，省十三届人大常委会举行第三十七次会议。会议的第一个议题就是学习贯彻中央人大工作会议精神和省委人大工作会议精神，省人大常委会组成人员进行了认真学习讨论。大家一致认为，中央人大工作会议的召开，在党的历史上、人民代表大会制度历史上都是第一次，体现了总书记、党中央对人大工作的高度重视、坚强领导和殷切期望，大家深受鼓舞、倍感振奋。省委召开人大工作会议全面部署我省贯彻落实工作，非常及时、非常必要，进一步统一了思想、明确了任务、激发了干劲。大家一致认为，习近平总书记的重要讲话，是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纲领性文献，也是新时代发展全过程人民民主、推进社会主义民主政治建设的纲领性文献。持续深入学习贯彻总书记重要讲话精神是新时代全省人大工作高质量发展的信心所在、力量所在、根本所在。大家一致表示，要以总书记重要讲话精神为统揽，切实增强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思想自觉、政治自觉、行动自觉，大家都要以新的赶考路上人大常委会组成人员的光荣职责，担负起新时代赋予人大工作的神圣使命。

12月1日，在第二次全体会议上，



省人大常委会主任李玉妹谈了几点学习体会。

李玉妹指出，学习贯彻习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话和会议精神，是当前和今后一个时期的重大政治任务。我们要认真落实省委人大工作会议部署，全面、系统、深入抓好学习贯彻工作，更加奋发有为地推进新时代广东人大工作。

李玉妹强调，要以习近平总书记重要讲话精神为统领，全面提升人大工作质量和水平。贯彻落实好总书记重要讲话精神，关键是立足新起点、把握新要

求、担当新使命，全面提升人大工作质量和水平。

（一）提升人大工作质量和水平是适应新时代新形势新任务的必然要求。

当前，我们国家正向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进，人民美好生活需要更加健全的法治保障，推动高质量发展需要更加良好的法治环境，全面深化改革需要立法更加紧密协调配合，全面依法治国需要人大更好行使立法、监督等职权，这些都对新时代人大工作提出新的更高要求。一直以来，总书记对广东人大工作、法治

建设寄予厚望，党的十八大以来总书记两次参加全国人大会议广东代表团审议、3次视察广东，每次都对广东人大工作、法治建设作出具体指示。总书记对广东具有抓好法治建设的有利条件充分肯定，对把广东建设成为全国最安全稳定、最公平公正、法治环境最好的地区之一充满期许，对广东立法工作要坚持人民有所呼、立法有所应提出明确要求。我们要把贯彻落实总书记关于加强和改进人大工作的六方面重要任务与对广东系列重要讲话、重要指示批示要求结合起来，对标走在全国前列的要求，全面提高依法履职的质量和水平，在新起点上奋力开创人大工作新局面。

（二）围绕中心、服务大局是新时代人大工作的鲜明主题。坚持围绕中心、服务大局、突出重点，聚焦党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题，这是总书记对人大工作一贯的、明确的要求。落实总书记的重要部署，围绕党和国家工作大局开展人大工作，

具体就要把改革发展决策同立法决策更好结合，围绕推进治理体系和治理能力现代化加强重要领域立法，抓住事关全局、事关长远、事关人民福祉的紧要问题加强监督，为推动高质量发展提供法治保障。我们要聚焦深化落实“1+1+9”工作部署，助推“双区”建设和横琴、前海两个合作区建设主动担当、积极作为，不管立法工作、还是监督工作，都把高质量发展、乡村振兴、生态环保、民生保障等作为重点，做到省委工作重心在哪里，人大工作就跟进到哪里，作用就发挥到哪里，为我省实现总书记赋予的使命任务提供有力制度保证和法治保障。

（三）发展和完善全过程人民民主是新时代人大工作的重要使命。2019年11月，习近平总书记视察上海虹桥街道基层立法联系点，明确提出全过程民主的概念。今年庆祝中国共产党成立100周年大会上，总书记再次强调发展全过程人民民主。在中央人大会议上，总书记深刻论述了我们党关于民主的立场、

理念、观点和做法，第一次系统论述全过程人民民主，要求我们从3个方面具体地、现实地践行全过程人民民主。党的十九届六中全会《决议》又3次强调发展全过程人民民主。可见，以习近平同志为核心的党中央高度重视发展和完善全过程人民民主。人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。坚持好完善好人民代表大会制度，就是发展全过程人民民主，就是支持和保证人民当家作主。广东作为人口大省、经济大省，人民群众在民主、法治、公平、正义等方面的要求日益增长，对我们做好人大工作，发展全过程人民民主的要求更高。常委会组成人员在推进全过程人民民主建设中肩负着重要职责和光荣使命，要深入学习领会总书记重要讲话精神，深刻认识全过程人民民主的重大意义、本质特征和实践要求，切实把发展全过程人民民主落实到依法履职、开展工作的各方面各环节全过程。■

（任生 宇涵）



省人大常委会党组专题学习贯彻 习近平总书记重要讲话精神和党的十九届六中全会精神 全面提升人大工作质量和水平

党组理论学习中心组专题学习 贯彻六中全会精神

12月2日，省人大常委会党组理论学习中心组召开专题学习会，围绕深入学习贯彻党的十九届六中全会精神进行集体学习研讨。省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持会议并讲话。会上，李春生、罗娟、陈如桂、王衍诗、王学成、王波分别作了学习发言，吕业升作书面发言。

大家一致认为，党的十九届六中全会是在中国共产党成立一百周年的重要历史时刻，在党和人民胜利实现第一个百年奋斗目标、正向着第二个百年奋斗目标迈进的重大历史关头召开的重要会议。全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，对推动全党统一思想、统一意志、统一行动，在新时代更好坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴具有深远意义。

李玉妹强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把学习宣传贯彻全会精神作为重要政治任务抓紧抓好。要认真领会全会精神的丰富内涵和精神实质，深刻认识“两个确立”的决定性意义、党的百年奋斗重大成就和历史经验。要把学习贯彻全会精神与学习贯彻中央人大工作会议精神和党史学习教育结合起来，贯彻落实省委人大工作会议部署要求，持续巩固学习成果，切实增强坚持和完善人民代表大会

制度、做好新时代人大工作的思想自觉政治自觉行动自觉，全面提升人大工作质量和水平。

李玉妹要求，要认真贯彻落实党中央关于新时代加强和改进人大工作的部署要求，紧紧围绕“1+1+9”工作部署，找准履职切入点，把握工作着力点，依法履职尽责。要努力以高质量立法保障高质量发展，以高效能监督推动工作落实，以高水平履职发挥代表作用、发展全过程人民民主，全面加强机关党的建设，努力打造让党放心、人民群众满意的政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关。要以全会精神指导谋划我省人大工作，认真做好省十三届人大五次会议筹备工作，抓好今年工作收官和明年工作谋划，把学习贯彻全会精神成果转化为推动新时代我省人大工作高质量发展的具体行动和实际成效。

12月3日，省人大常委会机关党组理论学习中心组召开学习会，围绕学习贯彻习近平总书记在党的十九届六中全会上的重要讲话精神和全会精神，结合学习贯彻中央人大工作会议精神、省委人大工作会议精神进行集体学习研讨。省人大常委会机关党组书记、常委会秘书长、办公厅主任王波主持会议并讲话。省委党史学习教育第十四巡回指导组组长吴焕泉到会指导。曾超鹏、周四龙、胡美东、朱裕忠4名同志作了学习交流发言。

王波强调，要把学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神作为机关当前和今

后一个时期的首要政治任务。要把六中全会精神与人大工作会议精神一体贯彻落实，按照省委人大工作会议的部署，筹备好各地级以上市人大常委会负责同志座谈会，推动把中央关于新时代人大工作的决策部署和省委工作安排贯彻好落实好。要提高工作质效，扎扎实实做好省十三届人大五次会议筹备工作，认真谋划明年各项工作，按照四个机关的要求，进一步加强机关作风建设，激励干部立足岗位勤勉尽责，担当作为，切实把全会精神转化为做好人大机关工作的强大动力和实际成效。

担负起人大工作推动巩固经济 稳中向好态势的使命责任

12月13日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，传达学习习近平总书记在中央经济工作会议上的重要讲话精神和会议精神，研究贯彻落实意见。

会议指出，习近平总书记的重要讲话，全面总结今年经济工作，深入分析当前经济形势，全面部署明年经济工作，为我们认清形势、做好明年工作提供了科学指引和根本遵循。我们要把学习宣传贯彻习近平总书记的重要讲话精神，与党的十九届六中全会精神、中央人大工作会议精神和省委人大工作会议精神一体学习领会、整体贯彻落实，将思想和行动高度统一到总书记和党中央对当前经济形势的科学判断和对明年经济工作的



决策部署上来，提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，围绕立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，全面提升人大工作质量和水平。

会议强调，要坚持稳字当头、稳中求进，切实担负起人大工作推动巩固经济稳中向好态势的使命责任，围绕落实对七个方面政策的明确要求，做好省十三届人大五次会议审查计划、预算工作，着力提升计划、预算审查监督质量和水平，加强和改进经济运行监督工作，着重加强重点经济领域分析研判，促进巩固经济稳中向好态势。要坚持把党的全面领导作为最高政治原则，科学谋划人大明年各项工作。在立法初审工作方面，围绕落实中央经济工作会议的要求，将开展《广东省地方金融监管条例》等法规案的初审工作，提前介入《广东省节约能源条例》等立法。在监督工作方面，开展审查和批准决算，听取和审议计划、预算的执行情况报告等法定项目的监督，听取和审议省政府相关专项工作报告并开展专题询问，对《广东省促进革命老区发展条例》贯彻实施情况进行执法检查等，坚决以实际行动把党中央决策部

署落实到位，以人大工作新的更大成效迎接党的二十大胜利召开。

以高质量立法为广东走好新的赶考之路提供法治保障

12月14日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，传达学习习近平总书记关于立法工作的重要指示要求、第二十七次全国地方立法工作座谈会精神，研究贯彻落实意见。

会议强调，习近平总书记关于立法工作的重要指示要求具有很强的政治性、理论性、指导性、实践性，是做好国家立法和地方立法工作的根本遵循。我们要把持续学习领会、深入贯彻习近平总书记关于立法工作的重要指示要求，作为贯彻落实第二十七次全国地方立法工作座谈会精神的重中之重，贯穿落实到立法工作的全过程、各方面。要把学习贯彻立法工作座谈会精神，与党的十九届六中全会精神、中央人大工作会议和省委人大工作会议精神一体学习领会、整体贯彻落实，推动立法工作高质量发展，为广东走好新的赶考之路提供有力

法治保障。

会议强调，要坚持党对立法工作的集中统一领导，不断完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用，提高立法质量和效率。要把发展全过程人民民主贯彻到立法工作各环节各方面，扩大人民有序参与立法，健全意见建议采纳反馈体系，稳步推进基层立法联系点建设，不断完善民主立法方式和机制。要丰富立法形式，加强“小切口”“小快灵”立法，务求有效管用，着力解决实际问题。要强化区域协同立法，总结提炼汕头、潮州、揭阳开展跨区域潮剧保护协同立法经验，加快区域协同立法步伐，为我省区域协同发展提供有力法治保障。要继续加强备案审查工作，加大审查力度，坚决依法纠正存在问题，提高备案审查工作质量，更好维护国家法制统一。要加强高层次立法人才队伍建设，不断提高立法工作的能力和本领。要加强地方立法理论研究和宣传工作，加强对新出台法律法规的宣传解读，及时回应社会关切、舆论关注的热点问题，讲好广东立法故事。■（任轩 任生）

我省人大工作者谈学习贯彻中央人大工作会议精神和省委人大工作会议精神 推动广东人大工作高质量发展

文 任轩 晓华 晓臻

习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话，在南粤大地引发热烈反响。我省人大代表、人大工作者纷纷表示，要切实把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神上来，坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度，切实增强责任感和使命感，以新担当新作为奋力开创新时代广东人大工作新局面，为推动广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌提供制度保障。

坚定人大制度自信 围绕环保目标加大工作力度

何真（省人大环境与资源保护委员会副主任委员）：习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话，是一篇充满马克思主义真理力量的纲领性文件。省人大环境资源委一定要学习好贯彻好总书记重要讲话精神、中央人大工作会议精神以及省委人大工作会议精神，进一步坚定人民代表大会制度的自信，进一步确立人大工作的正确方向，进一步增强做好人大工作的责任感和使命感。

一是持续深入学习贯彻总书记重要讲话精神。按照“四个机关”要求，不断加强自身建设，切实增强做好新时代人大工作的思想自觉、政治自觉和行动

自觉。二是认真落实总书记关于发展全过程人民民主的思想，做好代表工作，把全过程人民民主落实到人大工作各方面全过程，使人大各项工作都建立在坚实的民意基础上。三是围绕中心大局、服务大局，圆满完成今年工作任务，科学谋划好明年的工作计划。重点围绕环保目标完成、碳达峰碳中和、污染治理、环保基础设施建设运营管理、村庄规划建设管理、自然保护地建设等方面，加大立法、监督工作力度，提高人大工作质量与水平，以优异成绩向党的二十大献礼！

充分发挥人大代表作用 强化人大代表履职服务保障

陈晓明（省人大常委会选联工委副主任）：省委人大工作会议深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，研究部署当前和今后一个时期我省人大工作。省委李希书记在讲话中对代表工作提出了三点明确要求，强调要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应；要进一步密切国家机关同人大代表、人大代表同人民群众的联系；要加强议案建议办理工作；要强化人大代表履职服务保障。

李希书记的讲话深刻把握总书记重要讲话的丰富内涵和精神实质，深刻分

析新时代我省人大工作面临的新形势新任务，我们一定要深刻领会、准确把握、贯彻落实。在代表工作方面，一是要继续扎实做好“两个联系”，进一步深化代表对人大常委会立法、监督等工作的参与，进一步建好用好代表联络站，切实发挥好代表联络站作为“民意窗”“连心桥”的重要作用。二是要继续坚持围绕中心、服务大局，每年认真组织好“更好发挥人大代表作用”主题活动，推动解决群众反映的“急难愁盼”问题，切实发挥人大代表在践行全过程人民民主中的重要作用。三是要扎实推进代表议案建议“内容高质量、办理高质量”，落实好代表建议重点督办、归口督办、专项督办制度，提高代表建议办理实效。四是要强化代表履职服务保障和管理监督，开展针对性强的学习培训，引导代表正确认识自己的角色定位、职责使命和行权方式，充分发挥好代表来自人民、扎根人民的特点优势，展现新时代人大代表的风采。

通过高质量立法保障和促进广东高质量发展

陈永康（省人大常委会法工委副主任）：省委人大工作会议是贯彻落实党的十九届六中全会和中央人大工作会议精神，推进新时代广东人大工作高质量

发展的一次重要会议。

作为一名人大工作者和地方立法工作者，必须深入学习领会中央人大工作会议和省委人大工作会议精神，贯彻落实习近平法治思想和李希书记关于推进高质量立法的要求，进一步坚定人民代表大会制度自信，牢牢把握立法工作的正确政治方向，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，围绕构建新发展格局，加强重点领域、新兴领域立法，健全经济社会发展急需的法规制度。要更好发挥地方立法保障国家重大战略的作用，推动制定横琴合作区条例、深汕合作区条例、中新广州知识城条例，为双区建设和两个合作区建设提供有力法治保障。要加快出台知识产权保护条例、优化营商环境条例，发挥立法对创新发展的保障、引领作用。要制定电动自行车管理条例、修订失业保险条例，加强社会治理和民生保障立法，回应社会关切。

我们要不忘初心、牢记使命，通过高质量立法保障和促进广东高质量发展，呵护人民群众幸福生活，为广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌作出新的更大贡献。

坚持党对人大工作的全面领导 科学谋划人大工作

蓝小环（广州市天河区人大常委会主任）：省委人大工作会议坚决贯彻落实党的十九届六中全会精神和习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神，研究部署当前和今后一个时期全省人大工作，为加强和改进新时代广东人大工作指明了方向、提出了具体要求。

天河区人大常委会要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九届六中全会精神、中央人大工作会议精神和省委人大工作会议精神，增强“四个意识”、坚定“四

个自信”、做到“两个维护”，坚持围绕中心、服务大局、突出重点，依法履职尽责，积极担当作为，奋力创先争优，推动新时代天河人大工作高质量发展、努力走在全市全省前列。

天河区人大常委会要旗帜鲜明坚持党对人大工作的全面领导，不断发展和完善全过程人民民主，用好宪法法律赋予的监督权，发挥好人大代表作用，全面加强自身建设，进一步提升新时代天河人大工作质量和水平。要把学习贯彻党的十九届六中全会精神、中央人大工作会议精神与学习贯彻省委人大工作会议精神结合起来，推动学习宣传贯彻工作不断走深、走实。加强组织领导，确



（资料图片）

保学习贯彻到位，理解认识把握到位，营造浓厚氛围到位。

年底前，我们要狠抓好各项工作落实，科学谋划明年工作，坚持党委工作重心在哪里，人大工作就跟进到哪里，作用就发挥到哪里，团结带领区人大常委会履行好各项职责，切实把学习贯彻成果转化为践行习近平新时代中国特色社会主义思想的生动实践，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

发展全过程人民民主 奋力开 创新时代基层人大工作新局面

谢海佳（广州市从化区良口镇人大主席）：中央人大工作会议召开不久，

省委马上召开人大工作会议，表明省委贯彻落实总书记重要讲话精神的坚决态度，是全省各级人大做好新时期人大工作的总动员、总部署，更是基层人大的行动指南。良口镇人大将认真学习领会中央、省委人大工作会议精神，结合基层工作实际，积极践行和发展全过程人民民主，推进基层人大工作再上新台阶。

一是坚持党对人大工作的全面领导。要深入贯彻落实中央、省委人大工作会议精神，把党的领导贯穿人大工作的各方面全过程，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

二是坚定发展全过程人民民主。坚持党委中心工作就是人大工作重心，紧扣人大工作职能，科学行使职权，切实做到正确监督、有效监督、依法监督，全面提升人大工作质量。要更加注重监督民生实事项目兑现，民生实事项目从征集、遴选、代表票决、监督办理以及满意度测评，全过程接受群众监督，接受社会评议，体现人民利益。

三是坚持发挥代表联系群众的桥梁纽带作用。发挥代表中心联络站、代表之家作用，继续完善人大广场建设，加快筹建人民代表大会制度展览馆，尤其是利用人大广场这个平台，常态化开展代表接待群众活动，推动落实工作方式“三个转变”，更好地收集民意、凝聚民智、切实解决人民群众身边的热点难点问题。同时，宣传好人大制度，推动工作创新，提高基层人大工作实效。

作为良口镇人大主席，我将带领全镇人大代表，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和完善人民代表大会制度，不断发展全过程人民民主，奋力开创新时代基层人大工作新局面，为从化建设更高水平幸福美丽生态之城贡献人大智慧和力量。■

省十三届人大常委会举行第三十七次会议 会议表决通过《广东省动物防疫条例》 《广东省平安建设条例》

省十三届人大常委会第三十七次会议11月29日至12月1日在广州举行，会期两天半。省人大常委会主任李玉妹主持第一次全体会议。

会议传达了中央人大工作会议及省委人大工作会议精神。会议听取省人大法制委关于《广东省人力资源市场条例（草案）》《广东省动物防疫条例（修订草案）》《广东省平安建设条例（草案）》审议结果的报告，关于《广州市平安建设条例》等二十项法规的审查报告；听取省人大常委会主任会议关于《〈广东省拆迁城镇华侨房屋规定〉等两项地方性法规的修正案（草案）》《广东省人民代表大会会议事规则（修订草案）》的说明，省人大监察司法委关于《广东省人民代表大会常务委员会关于批准设立广东省横琴粤澳深度合作区人民检察院的决定（草案）》的说明，省政府关于《广东省人口与计划生育条例修正案（草案）》《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法（修订草案）》《广东省优化营商环境条例（草案）》《广东省土地管理条例（草案）》《广东省乡村振兴促进条例（草案）》《广东省艾滋病防治条例（草案）》的说明。

会议听取省政府关于扩大内需市场的情况报告、关于水污染防治和万里碧道建设工作情况的报告、关于民办教育工作情况的报告、关于乡村振兴战略财政专项资金支出绩效情况的报告、关于省十三届人大四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告。

会议听取省法院、省检察院关于贯

彻实施民法典加强民事审判工作、民事检察工作情况的报告。

会议听取省人大常委会执法检查组关于检查《广东省实施〈中华人民共和国消费者权益保护法〉办法》实施情况的报告、关于检查《广东省促进民族地区发展条例》实施情况的报告、关于检查《广东省人民代表大会常务委员会关于制止餐饮浪费的决定》执行情况的报告。会议还听取有关人事任免事项的说明等。

12月1日上午，省十三届人大常委会第三十七次会议在广州举行第二次全体会议。省人大常委会主任李玉妹出席会议。会议就认真学习贯彻习近平总书记重要讲话和会议精神进行了动员部署。李玉妹强调，要把贯彻落实党的十九届六中全会精神和习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神结合起来，以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作，始终坚定人民代表大会制度自信，始终坚持把党的全面领导贯穿人大工作各方面全过程，坚持全过程人民民主，强化政治机关意识，加强人大常委会自身建设，全面提升人大工作质量和水平，在新起点上奋力开创广东人大工作新局面。

会议表决通过《广东省人民代表大会常务委员会关于召开广东省第十三届人民代表大会第五次会议的决定》，决定广东省第十三届人民代表大会第五次会议于2022年1月18日在广州召开。

会议表决通过《广东省人力资源市

场条例》《广东省动物防疫条例》《广东省平安建设条例》《广东省人民代表大会常务委员会关于修改〈广东省人口与计划生育条例〉的决定》《广东省人民代表大会常务委员会关于修改〈广东省拆迁城镇华侨房屋规定〉等两项地方性法规的决定》《广东省人民代表大会常务委员会关于批准设立广东省横琴粤澳深度合作区人民检察院的决定》；表决通过广东省人民代表大会常务委员会关于批准广州、深圳、珠海、汕头、佛山、韶关、河源、汕尾、东莞、江门、湛江、潮州、揭阳等市有关法规、决定的决定。

会议表决通过《广东省人民代表大会常务委员会关于开展第八个五年法治宣传教育的决议》；表决通过《广东省人民代表大会常务委员会关于列席和邀请列席广东省第十三届人民代表大会第五次会议人员的决定》。表决通过广东省人大法制委、环境资源委、教育科学文化卫生委关于省十三届人大四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告，印发省十三届人大五次会议。

会议经表决，免去潘江的广东省第十三届人民代表大会财政经济委员会副主任委员、广东省人民代表大会常务委员会预算工作委员会主任职务，免去张健的广东省人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员职务。会议还表决通过其他有关人事任免事项。■

（任 轩）

我省修改《广东省人口与计划生育条例》 推动构建生育友好型社会

2021年12月1日,《广东省人民代表大会常务委员会关于修改〈广东省人口与计划生育条例〉的决定》经省十三届人大常委会第三十七次会议通过,自公布之日起施行。条例的修改是落实好党中央、国务院的决策部署,更好贯彻实施人口与计划生育法,确保三孩生育政策及配套支持措施尽快在我省平稳有效实施。其中增设父母育儿假、全面实施生育登记制度、推动建立普惠托育服务体系等配套措施在法规层面推动构建生育友好型社会。

这次修改将计划生育工作总体思路调整为推动实现适度生育水平,积极应对人口老龄化,促进人口长期均衡发展,重点围绕实施三孩生育政策、取消社会抚养费、清理和废止相关处罚规定等方面进行修改,并补充细化我省行之有效的配套支持措施,对与三孩生育政策无关的内容,原则上未作修改。

在生育政策和服务措施的优化方面,明确本省提倡适龄婚育、优生优育,实施一对夫妻可以生育三个子女政策。简化再生育管理,全面实施生育登记制度。为保障全面两孩生育政策实施前计划生育家庭合法权益,增设独生子女父母护理假,规定在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间,自愿终身只生育一个子女的本省户籍夫妻,年满六十周岁,用人单位应当给予其子女每年五日的护理假;患病住院治疗的,给予其子女每年累计不超过十五日的护理假。

在支持生育的配套措施方面,增设

父母育儿假、推动建立普惠托育服务体系等措施成为亮点。条例第三十条规定,符合法律、法规规定生育子女的,在子女三周岁以内,父母每年各享受十日的育儿假。假期用工成本分担,按照国家和省的有关规定执行。第三十三条规定县级以上人民政府应当根据本地区人口出生情况,规划建设普惠性托育服务机构,在幼儿园规划与建设时统筹规划托班学位建设。鼓励和引导社会力量兴办托育机构,支持单位在工作场所为职工提供托育服务,支持有条件的幼儿园开设托班,招收适龄幼儿。条例还规定政府采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施,减轻家庭生育、养育、教育负担,如鼓励用人单位与职工依法协商确定有利于照顾婴幼儿的灵活休假

和弹性工作方式,采取灵活安排工作时间、减少工作时长、实施远程办公等措施,为家庭婴幼儿照护创造便利条件。条例还明确了婴幼儿活动场所和服务设施规划配建要求,规定县级以上人民政府在老城区改造、新城开发和居住区建设、易地搬迁中,应当规划配建与常住人口规模相适应的婴幼儿活动场所以及服务设施。对已建成的城镇小区没有规划配套,或者已规划配套但不能满足实际需求的,应当通过补建、改建或者就近新建、置换、购置、租赁等方式解决。

同时,条例删除了与三孩政策不相适应的制约措施,包括删除社会抚养费征收、婚育证明违法责任和强制执行等内容。■

(本刊记者/琳琳)



(资料图片)

区域协同立法首开先例 三市立法保护传承潮剧结硕果

12月1日，省十三届人大常委会第三十七次会议于同日分别审查批准了《汕头市潮剧保护传承条例》《潮州市潮剧保护传承条例》《揭阳市潮剧保护传承条例》，这是省人大常委会和有关市人大常委会在文化领域开展区域协同立法的一个有益的探索和实践，也是我省开展区域协同立法首结硕果的立法项目。

潮剧迄今已有580年的历史，是广东三大地方剧种之一，被誉为“南国鲜花”，是潮汕文化的核心内容和亮丽名片。作为国家非物质文化遗产，潮剧是联系海内外潮人的文化桥梁和精神纽带，更是汕头、潮州、揭阳等市共同的精神

财富。

在省十三届人大四次会议代表团分组会议上，潮州市代表团的省人大代表提出了开展潮剧保护协同立法的建议。随后由潮州市牵头，经与汕头市、揭阳市多次协商，达成潮剧保护协同立法共识。省人大常委会及时推进，支持指导汕头、潮州、揭阳三市开展潮剧保护协同立法。从确定协同立项到表决通过，到2021年11月提请省人大常委会会议审查批准，历时8个月，终结硕果。

省人大常委会在推动潮剧协同立法的过程中，充分发挥在设区的市立法工作中的指导和支持作用，如提前介入深

入实地开展调研、座谈，组织召开三市协同立法座谈会进行推动部署，创新协同立法论证形式，严把合法性审查关，对三市的法规进行全面审查，等等。

开展三市潮剧保护协同立法，在我省尚属首次。省人大常委会和各有关市人大常委会注重从首次协同立法的实践中积累经验，从立项上下功夫，加强“小切口”立法，探索“小快灵”立法；坚持机制先行，注重发挥地方人大在协同立法工作中的主导作用；统筹兼顾协同各方面共同需求与本地地方特色，提高立法质量，在进一步探索协同立法中继续迈进。■（本刊记者/琳琳）

图片新闻



12月8日，省人大常委会机关邀请省委宣讲团成员、省委党史研究室副主任王涛为党员干部宣讲党的十九届六中全会精神。

（任生/摄影报道）

学习宪法 尊崇宪法 实施宪法

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。全面贯彻实施宪法，是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。党的十八大以来，习近平总书记高度重视宪法在治国理政中的重要作用，对宪法的性质、地位、权威、实施、宣传教育等作出了一系列重要论述。

每年12月4日的“国家宪法日”，是为了增强全社会的宪法意识、弘扬宪法精神、加强宪法实施、全面推进依法治国而设立的重要日子。“国家宪法日”不仅仅是一个纪念日，更是全民的宪法教育日。真正实现依宪治国、依宪执政，为全面深化改革提供法治保障，需要国家、社会及每个公民的共同努力，从而让守宪、护宪成为大家每一天的生活方式。

今年12月4日是第八个“国家宪法日”，其主题是：以习近平法治思想为指引，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。12月1日，在第八个“国家宪法日”即将来临之际，省人大常委会办公厅、省委宣传部、省司法厅联合举办“贯彻实施宪法 坚持和完善人民代表大会制度”座谈会，深入学习贯彻习近平总书记关于宪法的重要论述，深入学习贯彻党的十九届六中全会精神和中央人大工作会议精神，贯彻落实省委人大工作会议精神，推动宪法全面贯彻实施，推动坚持好完善好发展好人民代表大会制度。本刊特别推出这一组专题报道以飨读者。

[策划：林永豪 王堂明 李亮明]

“贯彻实施宪法，坚持和完善人民代表大会制度”座谈会在广州举行

李玉妹：深刻认识人民代表大会制度的宪法地位和宪法使命

12月1日，在第八个国家宪法日即将到来之际，省人大常委会办公厅、省委宣传部、省司法厅联合举行“贯彻实施宪法，坚持和完善人民代表大会制度”座谈会。省人大常委会主任李玉妹出席并作讲话。省人大常委会其他领导李春生、罗娟、陈如桂、吕业升、王衍诗、王学成、王波，省直有关单位、省有关人民团体负责同志出席会议。部分人大代表、基层普法宣传工作者及高校、中学师生代表参加座谈会，并参观了人民代表大会制度在广东的实践历程展。

李玉妹在讲话中指出，党的十八大以来，习近平总书记高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用，对宪法和人民代表大会制度作出一系列重要论述。要深入学习领会总书记关于宪法的重要论述，深入学习贯彻党的十九届六中全会精神和中央人大工作会议精神，贯彻落实省委人大工作会议精神，推动宪法全面贯彻实施，推动坚持好完善好发展好人民代表大会制度。

一、深入学习领会习近平总书记关于宪法的重要论述，切实增强全面贯彻实施宪法的思想自觉政治自觉行动自觉

党的十八大以来，习近平总书记高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用，对宪法作出一系列重要论述，构成了一整套科学完备的宪法理论体系，标

志着我们党对宪法的认识和实践达到了一个新的高度。在党的十九届六中全会决议中，有10处讲到宪法，强调党的十八大以来，党领导健全保证宪法全面实施的体制机制等。在中央人大工作会议上，总书记对新时代人大工作提出六方面任务要求，第一点就对全面贯彻实施宪法，维护宪法权威和尊严作出重要部署。学习领会总书记关于宪法的重要论述，可以从以下4方面重点把握。

（一）深刻领会宪法的性质地位和权威。总书记强调，宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是国家意志的最高表现形式。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。这些重要论述，深刻阐明宪法的最高法律地位、法律权威和法律效力。

（二）深刻领会宪法是党和人民意志的集中体现。总书记多次指出，维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威；捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严；保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。坚持依宪治国、依宪执政，就必须坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民

代表大会制度的政体不动摇。这“两个不动摇”，有力论证了贯彻实施宪法是坚持党的全面领导的重要体现，是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。

（三）深刻领会坚定宪法自信。总书记指出，我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法，是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。我们坚定“四个自信”，要对我国宪法确立的国家指导思想、发展道路、奋斗目标充满自信，对我国宪法确认的中国共产党领导和我国社会主义制度充满自信，对我国宪法确认的我们党领导人民创造的社会主义先进文化和中华优秀传统文化充满自信。

（四）深刻领会加强宪法实施和监督。总书记强调，全面贯彻实施宪法是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。法治权威不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。要大力弘扬宪法精神，大力弘扬社会主义法治精神，增强广大干部群众的宪法意识，使



全体人民都成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

习近平总书记关于宪法的重要论述，涵盖了宪法内容的各个方面，为全面推进依法治国、依宪治国提供了强大思想武器和根本行动指南。新时代贯彻实施宪法，坚持和完善人民代表大会制度，最根本的就是学深悟透总书记关于宪法的重要论述，将之作为学习宣传和贯彻实施宪法的纲领，牢牢把握正确的政治方向。

二、深刻认识人民代表大会制度的宪法地位和宪法使命，毫不动摇坚持和完善国家根本政治制度

党的十九届六中全会全面总结我们党百年奋斗的重大成就和历史经验。建党百年，既是我们党领导人民迎来从站起来、富起来到强起来伟大飞跃的一百年，又是我们党领导人民探索、制定、修改和完善宪法，迎来全面依法治国、依宪治国的一百年，也是我们党领导人民探索、建立、完善和发展人民代表大会制度的一百年。回顾党的历史，宪法与人民代表大会制度密不可分、相互依存，宪法赋予人民代表大会制度重要地位和使命，主要体现在以下几个方面：

（一）宪法与人民代表大会制度相伴而生。制宪权是最基本政治权利，属于全体人民，只有全国人民代表大会才能代表人民行使宪法制定权。新中国成立之时，国家尚不具备召开全国人民代表大会、制定宪法的条件。在全国形势有了很大好转后，毛泽东同志等中央领导把召开全国人民代表大会和制定宪法提上重要日程。1953年1月，中央人民政府委员会会议通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，并成立了宪法起草委员会，毛泽东同志亲自担任主席，启动宪法起草工作。1953年12月至1954年3月，毛泽东同志率领宪法起草小组成员，在杭州西湖边度过了77个昼夜，起草了宪法草案初稿，史称“西湖稿”，为新中国第一部宪法诞生奠定了重要基础。1953年7月至1954年5月，新中国第一次普选在全国范围内开展，自下而上选举产生各级地方人民代表大会。1954年9月，第一届全国人大一次会议全票通过《中华人民共和国宪法》，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。”这样，新中国的第一部宪法和国家根本政治制度就一

起正式建立起来了。我们国家的宪法是人民的宪法，宪法的精神就是国家的一切权力属于人民，具体就体现在人民代表大会制度之中。

（二）宪法确定了人民代表大会制度的基本内容。现行宪法共143条、16909字，与人民代表大会制度直接相关的内容共60条、7714字，分别占总条数的42%、总字数的46%，可见，人民代表大会制度在宪法中的地位非常重要。那么，宪法是怎么具体规定的呢？一是宪法规定了谁是国家的主人。宪法第二条第一款明确：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这是人民代表大会制度的核心问题，即国家权力的归属问题。二是宪法规定了人民怎样当家作主、行使国家权力。宪法第二条第二款明确：“人民行使国家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。”这就是说，人民行使国家权力、管理国家事务，不是直接的，而是通过选举产生人大代表，由人大代表组成各级人民代表大会来行使的。三是宪法规定了各级人民代表大会同人民的关系。宪法第三条第二款明确：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”四是宪法

规定了各级人大同“一府一委两院”的关系。宪法第三条第三款明确：“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”五是宪法规定了各级人大的设置。根据宪法，我国共设立五级人民代表大会；每届任期均为五年，每年至少举行一次人大会议；全国人大及县级以上地方人大设常务委员会，是本级人民代表大会的常设机关，在本级人民代表大会闭会期间行使职权，对本级人民代表大会负责并报告工作；乡镇人大不设常委会，由大会主席团在闭会期间承担组织代表活动等职责。六是宪法规定人大职权。可以概括为“四权”，即立法权、监督权、决定权和任免权。

（三）宪法与人民代表大会制度相互保障、相互促进。历史证明，什么时候宪法坚持得好，什么时候人大制度就向前推进。1954年9月至1957年上半年，是宪法和人民代表大会制度运行较为平稳的3年，宪法的权威得到维护，人大制度在宪法确定的秩序下有效运行。在这期间，全国人大制定、批准了几十个法律、法令，有效行使了对国家重大问题的决定权，人大代表作用也得到较大发挥。“文化大革命”期间，民主与法制遭到严重破坏，宪法形同虚设，人民代表大会制度也处于停滞和倒退状态。党的十一届三中全会拨乱反正，开启了改革开放新时期，确立了发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针。邓小平同志强调：“在政治体制改革方面有一点可以肯定，就是我们要坚持实行人民代表大会制度。”1982年制定的现行宪法，加强人民代表大会制度，扩大全国人大常委会职权并增设专门委员会，进一步明确赋予省级人大及其常委会立法权，进一步明确县级以上的地方各级人大设立常委会，进一步明确设立乡镇人民代表大会，为改革开放后人民代表大会制度蓬勃发展奠定了法律基础。

党的十八大以来，习近平总书记对宪法和人民代表大会制度作出一系列重

要论述，推动宪法实施和人大工作取得历史性成就。总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的重要讲话中指出，我国宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量，有力保障了人民当家作主，有力促进了改革开放和社会主义现代化建设，有力推动了社会主义法治国家进程，有力促进了人权事业发展，有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定，对我国政治、经济、文化、社会生活产生了极为深刻的影响。同时，人大制度的不断健全发展，又有效促进了宪法实施，维护了宪法权威，弘扬了宪法精神。如设立国家宪法日。2014年，全国人大常委会以立法的形式将12月4日设立为国家宪法日，规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。自2014年至今，我省连续8年开展“国家宪法日”“宪法宣传周”等系列主题活动，在全社会形成宣传宪法知识、弘扬宪法精神的良好氛围。建立宪法宣誓制度。凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员，以及“一府一委两院”任命的国家工作人员，在就职时应当公开进行宪法宣誓。2018年，习近平主席在十三届全国人大一次会议上，庄严进行宪法宣誓，这是新中国历史上我国最高领导人首次宪法宣誓，为全体国家工作人员作出了表率。强化宪法监督。全国人大常委会全面加强规范性文件备案审查工作，作出废止有关劳动教养法律规定的决定等，对一些违宪违法的制度依法予以撤销和纠正。这些都体现了新时代维护宪法权威与坚持和完善人民代表大会制度的同向发展。

（四）发展全过程人民民主是宪法赋予人民代表大会制度的重要使命。发展全过程人民民主是习近平总书记创造性提出的重大理论，深刻揭示中国特色社会主义人民民主的本质特征。在中央人大工作会议上，习近平总书记第一次对全过程人民民主作了系统论述。通过学习宪法，大家认识到，全过程人民民主有着很深的宪法根基，赋予人民代表大会制度新的内涵。我国宪法规定，国

家一切权力属于人民；人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事务，管理社会事务。其中“一切”和“各种”就决定了我国社会主义民主的“全过程”属性。人民代表大会制度作为宪法确定的国家根本政治制度，其设计和安排始终贯彻国家一切权力属于人民的宪法理念，是发展全过程人民民主的重要制度载体。坚持和完善人民代表大会制度，就是发展全过程人民民主，就是支持和保证人民当家作主，就是贯彻实施宪法。

实践中，人大在选举、协商、决策、管理、监督的各个环节都坚持民主原则，在工作的全过程各方面都体现了全过程人民民主。从选举工作看，选举人大代表是人民行使国家权力的重要体现，也是全过程人民民主的重要环节。这次换届选举中，全省选民直接选出12万多县乡人大代表，用神圣一票直接诠释了全过程人民民主。从立法工作看，从立法项目立项到法律法规草案审议，从草案起草到评估论证，从广泛征求意见到备案审查，从立法公开到法治宣传教育，全部流程、每个环节都体现了全过程人民民主理念、原则和要求。江门市江海区被全国人大常委会法工委确定为基层立法联系点，省市人大分别设立21个、441个立法联系点，立法成为百姓“身边事”。从监督工作看，实行全要素全流程监督，从监督工作计划的制定到监督工作的每一个环节，都注意听取广大人民群众的意见，特别是在开展执法检查时，为了能听到更多原汁原味的百姓声音，近年来通过调查问卷、走访、暗访等形式，深入基层、深入一线与群众进行交流。从代表工作看，全省各级代表充分发挥落实全过程人民民主要求的主力军作用，连续4年开展集中主题活动，平均每年9万名代表参加，共收集意见7万多件，当月解决问题60%以上。全省共建成1607个镇（街）代表中心联络站、10602个村（居）代表联络站，年均接待群众11万多人次，收集意见4.4万多件，推动解决问题3.2万多

省人大常委会通过关于开展第八个五年法治宣传教育的决议

12月1日，省十三届人大常委会第三十七次会议通过了在全省开展第八个五年法治宣传教育的决议。

“十三五”时期，广东省第七个五年法治宣传教育决议顺利实施，“谁执法谁普法”普法责任制有效落实，法治文化蓬勃发展，全社会法治观念明显增

强，社会治理法治化水平明显提高。为深入学习宣传贯彻习近平法治思想，全面实施“十四五”规划，以高质量普法推动高质量发展，推动建设更高水平的平安广东、法治广东，为广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌营造良好法治环

境，根据《全国人民代表大会常务委员会关于开展第八个五年法治宣传教育的决议》和全国法治宣传教育第八个五年规划，结合本省实际，对从2021年至2025年在全省开展第八个五年法治宣传教育作决议如下：

一、以习近平法治思想引领全民普

个，成为密切联系群众的“民主窗”“连心桥”。

三、充分发挥人民代表大会制度的优势和功效，推动全面贯彻实施宪法

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。通过人民代表大会制度，把国家各项事业和各项工作全面纳入法治化轨道，把实施宪法提高到新的水平。

一要坚持党的全面领导。中国共产党是领导我们事业的核心力量。党的十九届六中全会决议明确提出“两个确立”，即党确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位，对新时代党和国家事业发展、对推进中华民族伟大复兴历史进程具有决定性意义。这就要求我们增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，毫不动摇坚持党的全面领导，特别是党中央集中统一领导，把党的领导落实到宪法实施的各领域各方面各环节。

二要严格实施宪法。国家机关要依照宪法法律行使权力、履行职责，任何组织和个人都必须在宪法法律范围内活

动，都不得有超越宪法的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究和纠正。各级人大及其常委会要认真履行宪法职责，自觉维护国家法治统一。要依法行使立法权和重大事项决定权，最大限度吸纳民意、汇集民智、科学决策，确保通过的法规和作出的决定决议都符合宪法规定、宪法精神，都得到人民拥护。要用好宪法赋予人大的监督权，聚焦人民群众所思所盼所愿，持续跟踪问效，推动解决突出矛盾和问题，确保行政权、监察权、审判权、检察权依法正确行使。要加强规范性文件备案审查，落实好省的备案审查条例，充分发挥全省统一备案审查信息平台作用，做到有件必备、有备必审、有错必纠。要发挥在发展全过程人民民主中的主渠道作用，不断扩大公民有序政治参与，健全民主民意表达平台和载体，把各项工作建立在坚实的民意基础上。“一府一委两院”要进一步增强对人大负责、受人大监督的宪法意识，严格执行人大及其常委会制定的法律法规和作出的决议决定，自觉接受人大监督，高质量办理代表建议，形成贯彻实施宪法、做好人大工作的强大合力。

三要持续加强学习宣传。学习宣传

宪法是一项长期的基础性工作，必须久久为功、善作善成。要大力弘扬宪法精神，维护宪法权威，推动人民代表大会制度深入人心。要抓住领导干部这个“关键少数”，切实提高领导干部的宪法意识和法治能力，落实好宪法宣誓制度，激励和教育国家工作人员恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。要突出青少年等重点群体，着力发挥学校和课堂教学的主渠道、主阵地作用，使大中小學生都了解宪法知识，熟悉人民代表大会制度，养成遵法守法习惯。要加强宪法理论研究。今天参加会议的有来自省委党校、省社科院和高校的专家学者，还有基层工作者，希望大家认真学习领会习近平总书记关于宪法的重要论述，继续深化宪法理论研究，大力宣传阐释宪法，不断增强坚持走中国特色社会主义政治发展道路的自觉性和坚定性。

会上，省委党校、广东工业大学、华南理工大学的专家学者从历史和理论的角度作发言，省人大常委会预算工委、江门市江海区人大常委会、广州市增城区永宁街道有关负责同志及两位人大代表结合工作实践交流了心得体会。■

(任 监)

法工作。坚持习近平新时代中国特色社会主义思想,深入学习宣传习近平法治思想的重大意义、丰富内涵、精神实质和实践要求,全省各级国家机关、领导干部要带头学习、模范践行,推动习近平法治思想入脑入心、走深走实,引导全社会坚定不移走中国特色社会主义法治道路。加强宣传解读,把习近平法治思想贯彻到全民普法的全过程、各环节。

二、深入学习宣传宪法、民法典以及与促进高质量发展、社会治理现代化密切相关的法律法规。突出学习宣传宪法,加强国旗法、国歌法等宪法相关法的宣传,全面落实宪法宣誓制度。推动“12·4”国家宪法日和“宪法宣传周”集中宣传活动制度化。加强对在粤港澳青少年的宪法、基本法教育。突出学习宣传民法典,注重结合典型案例释法普法,开展针对性强的主题宣传活动,全面提升民法典普法质量。大力宣传总体国家安全观和国家安全方面的法律法规。加强对“十四五”时期制定和修改的法律法规宣传教育。大力宣传有关平等保护、公平竞争、激发市场主体活力、防范风险、知识产权保护、科技成果转化等方面的法律法规。围绕安全生产、生态文明建设、食品药品安全、扫黑除恶、毒品预防、劳动关系、防治家庭暴力、个人信息保护等人民群众关心关注的问题,开展经常性法治宣传教育。围绕粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区“双区”和横琴、前海两个合作区建设以及全面推进乡村振兴等重点领域开展专项法治宣传教育。加强对在粤的港澳台企业、居民,以及赴境外的企业、居民进行有关法律法规宣传教育。加强对在粤外国人的法治宣传。

三、持续提升公民法治意识和法治素养。实行公民终身法治教育制度,把法治教育纳入干部教育体系、国民教育体系、社会教育体系。完善国家工作人员学法用法制度,重点抓好“关键少数”,落实领导干部应知应会法律法规清单制度,发挥好领导干部带头示范作

用。全面落实《青少年法治教育大纲》,推进教师网络法治教育培训,推进青少年法治教育实践基地建设,把法治教育纳入学校教育质量和学生综合素质评估体系,深入开展未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等学习宣传。加强对基层行政执法人员、村(社区)“两委”干部的法治培训,加强对非公有制经济组织、社会组织的管理和从业人员、媒体从业人员等的法治教育。根据妇女、残疾人、老年人、留守儿童等群体特点,开展有针对性的法治宣传教育活动。实施公民法治素养提升行动,把公民法治素养基本要求融入市民公约、乡规民约、学生守则、行业规章、团体章程等社会规范,从遵守交通规则、培养垃圾分类习惯、制止餐饮浪费、防止高空抛物坠物等日常生活行为抓起,推动法治行为习惯养成。

四、发展和繁荣社会主义法治文化。传承中华法系的优秀思想和理念,将社会主义核心价值观、爱国主义教育、公民道德教育全面体现到普法工作中。把法治文化阵地建设纳入城乡规划,把法治元素融入公共设施建设和公共空间利用。推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,加强红色法治文化的保护、宣传和传承,打造一批有影响力的国家级红色法治文化品牌。培树一批法治文化建设示范点,命名一批法治文化创意基地和普法工作室。

五、深化多层次多领域依法治理。深化法治城市、法治县(市、区)、法治乡镇(街道)、民主法治示范村(社区)创建,提升依法治校示范校、法治文化建设示范企业创建质量。深化行业依法治理,引导和支持各行业依法制定规约、章程,发挥行业自律和专业服务功能。加强网络安全教育,提高网民法治意识。聚焦打击治理电信网络诈骗、非法集资、“套路贷”等涉众型违法犯罪和新型违法犯罪加强法治宣传教育。加强社会应急状态下专项依法治理,强化公共卫生安全、传染病防治、防灾减灾

灾救灾、突发事件应急管理等方面法治宣传教育。

六、着力提高普法针对性实效性。把普法融入地方立法过程,扩大地方立法的社会参与,加强对新出台地方性法规和政府规章的宣传解读。进一步将普法融入执法、司法和法律服务全过程,开展实时普法。落实典型案例发布制度和法官、检察官、行政复议人员、行政执法人员、律师以案释法制度,加大以案普法力度。健全社会普法教育机制,发挥群团组织和社会组织普法作用,加强普法讲师队伍和普法志愿队伍建设,加强对社会力量开展普法的管理服务。运用新技术新媒体开展普法,全面拓展普法网络平台,建设全媒体法治传播体系,创作内容生动活泼、群众喜闻乐见的新媒体普法作品,加强对自媒体普法作品制作传播的引导和规范,提高普法产品供给的精准性和有效性。

七、全面落实普法责任制。落实“谁执法谁普法”普法责任制,实现国家机关普法责任清单全覆盖,常态化开展“谁执法谁普法”年度履职报告评议工作。落实“谁管理谁普法”、“谁服务谁普法”,促进社会团体、企事业单位以及其他组织加强本系统本行业本单位人员学法用法,加大对管理服务对象普法力度。落实媒体公益普法责任,广播电视、报纸期刊、互联网等大众传媒在重要版面、重要频道、重要时段加大法治类公益广告投放比重。

八、加强组织实施。落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责。各级人民政府应当积极开展第八个五年法治宣传教育工作,强化法治宣传教育队伍、经费、设施等工作保障,做好中期评估和终期检查,并向本级人民代表大会常务委员会报告工作开展情况。各级人民代表大会及其常务委员会要充分运用执法检查、听取和审议专项工作报告、专题调研和代表视察等形式,加强对法治宣传教育工作的监督检查,促进本决议有效实施。■

人大工作者发言

依法做深做实预算审查监督

文 梁卫洪（省人大常委会预算工委副主任）

宪法规定，县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的预算以及执行情况报告。这是人大预算审查监督工作的总依据和根本准则。近年来，省人大常委会预算工委积极发挥人大代表和人大专门委员会作用，充分利用社会各界力量，着力做深做实人大代表专项提前介入预算编制监督、专门委员会专题审议预算草案、预算执行联网监督、审计整改审前代表询问、预算支出绩效监督引入第三方评价等工作，实现事前审查、事中监督、事后问效有机衔接贯通，切实增强人大预算审查监督整体合力，不断提高监督实效。

聚焦党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，开展专项提前介入预算编制监督和专题审议预算草案。每年在省财政部门编制预算草案前，从代表建议中选择人民群众关注的热点难点问题开展调研，提出专项资金预算安排的意见建议，由常委会领导带领省人大代表视察省财政厅，专项提前介入预算编制监督。本届省人大常委会提前介入8项重点专项资金预算安排，涉及重点领域研发、水污染防治、学前教育、现代农业产业园、公共卫生、促进就业等关键领域，体现人大代表和人民群众诉求，为人代会审查批准预算打下坚实基础。2018年至2020年，组织有关专门委员会先后选取14个部门预算和13项专项资金，对相关资金支出预算和政策以及部门预算编制执行情况开展专题审议，积极回应代表和社会的关切。

聚焦重点支出和转移支付，率先探索预算执行联网监督。2004年8月，根据中共广东省委的决策部署，省人大常委会探索建立省级预算支出联网查询系统，首开先河实现对支出预算线上线下结合监督。预算联网监督系统二期升级改造项目已于2020年10月上线运行，完成了全国人大确定的预算联网监督三年目标任务。联网范围从6个部门拓展为8个部门，功能模块由4大模块拓展为9大模块，实现与全国人大财政、社保数据的纵向推送，实现省市县数据联网，以茂名市为试点搭建省市县纵向联网平台。通过政务外网和“触摸屏”“电脑屏”“手机屏”，为省人大代表监督预算提供了便捷高效的数据查询和监督服务。近年来，省人大常委会积极利用预算联网监督平台，发挥在线信息全面及时高效的优势和特点，先后对普通公路建设、基层医疗卫生能力建设、扶贫资金拨付、社保资金支撑能力建设、财政收入质量保障、政府投融资改革、新冠疫情防控、市县预决算落实法定细化要求等方面存在的突出问题，将线上发现问题与线下反馈处理问题相结合，综合运用专家会诊、专题审议、简报分析、问题函询、情况通报、专题调研、代表视察、执法检查等监督方式方法，结合预算决算审查及有关专项报告审议意见跟踪督查。

聚焦重大政策落实，持续推进审计整改监督和绩效监督。自2014年起每年选取审计工作报告反映的若干审计查出突出问题，有针对性地跟踪监督，切实

推动审计查出突出问题整改落实。自2019年起，结合实际，在省人大常委会听取和审议审计查出突出问题整改情况报告前召开专题询问会，通过常委会组成人员、省人大代表和省直有关部门“一问一答”的方式，一方面针对审计查出的具体问题，询问问题产生的根源、整改措施或整改不到位的原因，另一方面从宏观层面和体制机制角度，询问相关领域长效机制建立情况以及改革创新举措等。通过深入细致的审前询问，常委会组成人员提前掌握大量有针对性的信息资料，带着问题、带着对策建议参加常委会会议，切实提高了审计整改报告的审议质量。省人大常委会于2014年在全国率先开展绩效监督并组织开展第三方评价，连续8年听取和审议省政府关于财政专项资金支出绩效情况的专项工作报告。先后选取战略性新兴产业发展等13项财政专项资金开展绩效监督，监督范围累计近5000亿元；选取新能源汽车、水污染防治、农业产业园建设等资金组织开展第三方评价，评价范围累计超过800亿元省级财政资金。■



东莞首个镇级宪法主题公园（资料图片）

人大工作者发言

全过程人民民主的基层实践

文 余志坚（江门市江海区人大常委会主任）

2015年11月，江海区人大常委会成为省人大常委会的基层立法联系点，在省、市人大常委会的大力支持下，2020年7月17日又被全国人大常委会法工委确立为基层立法联系点，成为广东省唯一的“国字号”基层立法联系点。

一年多来，我们深入学习贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，坚持守正创新，积极践行全过程人民民主。截至目前，共完成35部法律法规草案的意见征集，上报401条意见，48条被采纳。江海基层立法联系点工作得到了全国人大常委会法工委、省人大常委会，江门市委、市人大常委会的充分肯定。

建立“全方位”的立法联系网络

我们在推进基层立法联系点建设中，积极引导和动员人民群众广泛参与，在立法机关和基层群众之间架起了一座沟通的桥梁，建立了立足江海、覆盖全市的立法联系工作网络。

在全区各部门、各街道及条件较成熟的村（居）委会、商会、行业协会等设立57个立法联系单位。在江翠社区探索建起全市首个“基层立法联络单位+代表联络站+代表联议事岗”的三合一立法建议收集联络平台。

探索建立了立法义务征集模式，组建了一支63人组成的立法意见义务收集员队伍，这支队伍由退休人员、党代表、人大代表、行业代表、入驻社区律师组成，对及时收集基层立法意见起到至关重要作用。探索建立了“村（居）议事

会”模式，将基层立法议题作为社区议事的内容，充分吸纳基层群众的意见，把基层议事的过程与立法意见征集、宣传普及法律统一起来。

整体打造“四位一体”核心意见征集阵地：以江翠社区为中心收集城市居民的意见，以英南村为中心收集农村居民的意见，以大冶摩托车技术有限公司为中心收集企业的意见，以江门市侨商总会为中心收集港澳同胞、华侨华人的意见。工作网络从城市铺到农村，从企业延伸至侨界。

共享市人大常委会立法咨询专家库，共享市司法局政府立法基层联系点，与市委依法治市办签订合作协议，通过上下两级部门紧密合作，在全市建立立法意见征集网络。

充分发挥区人大侨务代表专业小组、政协港澳委员和侨眷委员、区侨联及港澳江门同乡会的作用，借助五邑大学侨乡文化研究中心和区“侨梦苑”平台，为“侨”搭“桥”。今年9月，在征集科学技术进步法的意见时，我们不仅向与会港澳侨胞解读法律，还向他们宣传了国家创新创业的政策条例，鼓励他们带动旅居海外的港澳侨胞返乡创业，充分响应江门市委提出的“侨都赋能”新举措。

健全“全流程”的意见征集机制

对法律法规草案的收文、征集、整理、撰写、审定、上报、归档等过程，我们制定了一整套工作制度，如立法联



（资料图片）

系工作制度、信息收集制度等，确保立法意见征集工作有章可循、规范有序。

“线上线下”齐上阵，打出意见征集的组合拳。线上，通过政务办公平台、微信公众号、视频直播等新媒体广泛开展立法意见征集活动。比如今年6月初，我们与全国人大法工委视频连线，以“云对话”的方式就医师法（草案）开展意见征集活动，国家最高立法机关与基层群众“面对面”讨论立法项目。线下，根据法律法规草案内容，通过调研、座谈、论坛、书面征集、个别面谈等方式，有针对性地征集不同群体的立法意见，听取“基层百姓声音”。

敞开门，畅通道，不断探索立法意见征集新模式。充分结合江海区“一村一法律顾问”的社会治理模式，深化与律师事务所的合作，充分发挥法律专业团队在立法意见征集中的优势，将草案中专业的“法言法语”翻译成群众能理解的“大白话”，让立法意见征集工作更“接地气”。另一方面，利用人大代表联络站将代表履职和立法意见征集充分融合，发挥人大代表密切联系群众的优势。■

代表声音

坚定制度自信 催生履职自觉

文 刘涛（省人大代表）

担任省人大代表九年来，我深切感受到，在宪法精神的照耀下，人民代表大会制度有效保障了代表行使职权，保障了人民当家作主。代表履职中的自豪，加深了我对人民代表大会制度的自信，自信更催生了代表履职的自觉。下面，我结合自身履职经历，谈三点认识。

人民代表大会制度具有深厚的保障代表依法履职的制度基础。宪法规定，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。代表法规定，国家和社会为代表履行代表职务提供保障。近年来，省人大常委会不断创新工作机制、完善工作制度、规范工作流程，更好地保障了代表履职。

2014年，我在基层调研中发现广东部分地区存在消防队伍建设不稳定、设施落后等问题。为推进消防安全建设，我组织部分省人大代表行程近1000公里，先后到广东省消防总队和东莞、韶关等地深入调研，在此基础上于2015年领衔提交了《关于尽快解决我省消防工作中的紧迫性重大问题，切实保障群众生命财产安全的建议》，建议被列为省人大常委会重点督办建议。2016年，这项工作被省政府纳入全省“十大民生实事工程”，省政府投入上亿元专项资金，为111个欠发达地区执勤消防站配备器材，让老百姓的生命财产安全得到切实保障。人大制度中保障代表依法履职的深厚制度基础，让代表履职见效果、出成果有了更好的环境和条件。

人民代表大会制度具有鲜明的“以

人民为中心”的制度特点。广东是民营经济大省，2019年7月，在经济下行压力增大的情况下，省人大常委会就加强民营企业司法保障促进民营经济更好发展开展专题询问。在两个多小时的专题询问中，我和其他委员代表有针对性地询问，应询单位坦诚以待。这场专题询问，对于促进司法机关进一步营造良好的民营经济发展的市场环境、法治环境，推动广东民营企业平等参与市场竞争、民营经济更好发展具有重要意义。

广东也是留学生输出大省。在今年省人代会会议期间，我建议我省高等院校为因疫情滞留省内的中国留学生适度开放校内课程。省教育厅今年6月作出书面答复，我感觉没有切中要害，对答复表示不满意。省教育厅获悉后非常重视，厅里三个处室领导和合作办学的机构代表、省政府办公厅建议提案处负责人等专程到我所在的律所开了一个座谈会，深入交流后，于今年10月重新作出了一个客观全面、措施得当的答复，我对这个答复很满意。

从开展民营企业司法保障专题询问到省教育厅重新作出书面答复直到代表满意，都体现了人民代表大会制度是“以人民为中心”的制度汇聚点，它聚焦社会热点、关注百姓呼声、回应群众关切，始终坚持“以人民为中心”，推动各项工作让人民满意。这就是人民代表大会制度的制度特点和价值底色！

人民代表大会制度具有求真务实与时俱进的强大制度活力。我的两届省人

大代表、两届省人大法制委员会委员、一届省人大常委会委员的履职经历，让我对人民代表大会制度的强大活力有深刻感受。

第一个感受是，人大制度始终处于不断发展之中。人大立法工作随着时代发展不断提出更高要求，从以前重点解决有法可依到如今不断追求科学立法。近年来，省人大常委会特别注重“小切口”立法，突出立法的务实管用，凸显了人民代表大会制度鲜活的生命力。

第二个感受是，不论是常委会分组讨论还是法制委员会全体会议，大家在审议、讨论中坦率发表意见，意见是否采纳和如何吸纳看的是有没有道理，而不是职务高低，体现了省人大常委会的民主风气和求真务实的工作作风。

第三个感受是，基层民主的根基得到有力夯实。县乡人大是基层国家权力机关，是实现基层民主的有效形式。以前，广东一些县乡人大机构设置缺位、人员经费保障不足、工作开展不规范是比较普遍的现象。在李玉妹主任亲自推动下，从出台“县乡人大工作十条”到连续三年开展“县乡人大工作年”，再到部署“巩固基础、强化履职”两年行动，广东县乡人大工作面貌焕然一新。全省基本建成以镇（街）人大代表中心联络站为主、村（居）联络站为辅的代表联系群众体系。人民代表大会制度的基层“神经末梢”得到激活，人大制度在广东基层焕发出蓬勃生命力。■

代表声音

让群众更加信任人大制度

文 杨瑞（深圳市人大代表）

作为一名来自深圳市基层的人大代表，这些年来履职经历让我充分感受到人民代表大会制度在实现全过程人民民主中的重要制度载体作用。省、市、区人大常委会通过不断加强代表联络站等民主民意表达平台和载体建设，最大限度吸纳民意、汇集民智、凝聚民力，我们人大代表在履职中啃下了一个又一个硬骨头，极大地增强了群众获得感和幸福感。下面我和大家分享这方面的履职故事。

推动深圳学前教育高质量发展。事情是这样的：2016年我和其他市人大代表在进社区履职时，群众反映幼儿园入园难，经过调研，我们发现深圳的幼儿园有1579所，在园人数46.3万，其中4%是公办幼儿园，96%是民办，其中还有300所幼儿园连基本条件都达不到。

带着疑问，我们开始了对全市10个区30多所幼儿园的明察暗访，和家长们沟通、和老师们聊天，在社区接访，在网上发起关于幼儿园的调查问卷，在收集到的几千份反馈中分析问题的原因。在此基础上，通过召开专题询问会、约见政府部门负责人座谈会等方式，把群众声音真实地、系统地反馈给教育部门。为了扩大社会影响，我们在人大会议上用演讲的方式汇报“深圳未来”的现状，与电视台合作组织学前教育的专题节目，持续跟踪了解全市教育的改善情况，在这个过程中，我们共提出9件相关建议。

功夫不负有心人。近年来，深圳市出台了《关于进一步深化改革促进学前

教育普惠优质发展的意见》《深圳市学前教育发展行动计划（2019-2020）》，要求在2020年底深圳的学前教育要实现公办园50%、公办园+普惠园80%的目标。我们都认为这是深圳学前教育的希望！现在目标已经实现了，接下来，我们还会持续关注学前教育师资队伍培养、教学质量等问题。

过去六年，我们在履职中啃下了硬骨头何止这一个！为了更好地推进食品安全，我们20多位市人大代表清晨从全市十个区的超市、菜市场、路边摊分工购买各类食品，然后去专业检测机构送检。为了调研猪肉私宰，我们晚上10点多在私宰点蹲守，推动市场监管部门有效打击了私宰市场。接到民间河长的信息反馈，我们快速前往坝光，监督跟进118棵银杏树被砍伐事件，使城市环境得到进一步保护。发现回迁小区幼儿园变为“天价”幼儿园后，第一时间开展监督，直到为5000多户居民讨回公道。

为了更好地和群众保持紧密联系，每个月我都会在驻社区代表联络站接访群众，并保持在“深圳人大”网上联络站的在线值班，实时与群众交流互动，6年来，我共履职341次。在罗湖区人大常委会的支持下，我们不断创新联系群众的方式，让更多群众了解人大代表是什么？做什么？为什么？去年代表活动月，我们在罗湖开展了代表履职网络直播活动，我在罗湖人大代表之家主会场和十个人大代表团之间不间断“连麦”，我们每一位代表用最大的声音、坚定地告诉大家，群众所关心的老旧电梯改造

问题、饮用水安全问题、道路交通等问题，现在进展到了什么程度、解决了没有。有5万余群众从头到尾参与，活动结束后纷纷表示“有点儿意思”“没想到人大代表做了这么多事”。这个活动后来还上了人民日报。这个活动的主题是：向人民汇报！

六年前我是新代表，在深圳人大常委会的关心、支持和培养下，我从不间断学习，始终争取保持成为顶天立地的人大代表，就是思想觉悟与党中央同步，行动做法与老百姓同心。在民主协商方面，我的所有建议都来自民心民意，所有的发言都有数据支撑和背景出处，有的放矢，绝不因为朋友圈的一个信息，听谁说了一嘴就听之信之。在民主监督方面，我们的监督过程，始终保持与群众的反馈一致，与百姓的呼声一致。

我深深体会到，作为人大代表，必须做好人民代表大会这一根本政治制度的践行者，将肩负的使命与责任落实到具体履职中。群众关心的问题就是代表关心的问题，履职要有深度，结果要有交代。■



（资料图片）

代表声音

让代表忙起来 把职责担起来

文 邱发明（广州市增城区人大代表）

近年来，广州市增城区人大常委会永宁街工委深入学习贯彻党的十九大精神和十九届历次全会精神及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，大力支持和保障人大代表充分发挥作用，推进宪法法律在辖区内得到遵守和执行，增强决策透明度和公众参与度，基层治理现代化水平明显提升。

做好支持保障工作

2018年3月，增城区人大常委会把永宁街确定为全区唯一一个街道人大工作示范点，在区人大常委会的大力支持下，街道建成了1个人大代表中心联络站、10个选区人大代表联络站及13个人大代表联络点，形成“1+10+13”的街道人大工作平台，实现街道人大联络站（点）全覆盖。

通过加强阵地建设，人大永宁街工委加强对闭会期间代表活动的组织，千方百计提高活动质量，激发代表履职热情。近年来，组织人大代表开展评议部门工作5次，被评议单位汇报一年来工作开展情况，接受现场满意度测评，评议结果当场公布，并由街党工委现场点评，有力推动政府职能部门履职尽责。开展代表集中视察15次，有力推动道路建设、校园建设等民生实事落地见效。组织代表入村（社区）接待选民群众90场次，接待选民群众228人次，收集并转相关部门办理的意见建议293件，全部收到主办单位（部门）回复，办复率

100%，办结率90%以上，推动解决了一批群众的揪心事、烦心事、操心事。

增强公众参与度

人大街道工委发挥人大工作密切联系群众的最大优势，不断完善人大的民主民意表达平台和载体，增强决策透明度和公众参与度，把老百姓的呼声转化成推动政府工作的意见建议。

票选民生实事项目。去年9月，街道向社会征集2021年十件民生实事，经过筛选和论证，将其中15件提交人大代表票选，依照得票多少选出十件，做到了做老百姓希望做的事。

创新代表接待选民群众的方式。人大代表进代表联络站接待选民群众实行两个+方式，即在中心联络站实行月中、夜间接待+月底、周末接待的模式，其他联络站实行定期接待+预约接待模式，大大方便了选民群众与人大代表之间的沟通联系。

打造建议办理品牌

群众满意是做好基层人大工作的目标。近两年，人大街道工委每年通过代表接待群众收集到的意见建议均有100条左右，这些意见建议处理得好与否直接关系到群众对人大工作的满意与否。

针对过去办理意见建议中存在部门推诿扯皮、重回复轻落实等现象，我们坚持问题导向、目标导向、结果导向，落实分类交办、层级处理机制，严把收

集关、交办关、跟踪督办关、答复关、反馈关五关，不把回复当落实，不把办理当办结，探索形成“三个阶段九个环节”工作方法——“三个阶段”即活动准备、现场接待、问题处置，“九个环节”即活动预告、问题收集、现场交流、登记整理、问题交办、回复群众、代表反馈、跟踪督办、资料归档。“三个阶段九个环节”工作方法实现了意见建议从收集到回复的闭环管理。如，2019年2月，市民林先生到永和社区人大代表联络站提出“关于在南香山森林公园增设登山步道”的建议，建议后经人大办交由街道林业园林组主办。接件后，林业园林组认真对待，组织规划设计单位、公安、村委会工作人员到现场勘察，迅速提交设计方案给街道办确定。2020年5月，南香山森林公园1600米登山步道建成，不到半年，南香山森林公园大门、上山道路、风景亭相继建好。又如，在一次人大代表接待选民群众活动中，群众建议增设多一条公交线连接永宁与增城中心城区，以便满足群众出行需求。人大代表着力推动，街市政部门积极配合，区交通部门大力支持，2020年11月3日，媒体正式发布消息增城新增6条公交线路，其中新增的第四条线为永宁公交总站至荔城光明西路，今后搭公交由永宁至荔城方便很多。通过一件件意见建议的办理，群众对基层人大的认知也逐渐由陌生到熟悉、由质疑到信任，人大代表在群众中的地位越来越高、作用越来越受到重视。■

专家视点

坚持“三者有机统一”

文 梁道刚

人民代表大会制度的探索、建立、完善与发展，都取得了弥足珍贵的经验，主要是坚持党的领导，充分发扬民主，严格依法办事。

——坚持党的领导。就是要牢记构成国家机关的各个组成部分，包括作为国家权力机关的各级人民代表大会及其常委会，作为国家权力机关的执行机关和国家行政机关的人民政府，作为国家审判机关的人民法院和作为国家检察机关的人民检察院，都要自觉地把自已置于中国共产党的领导之下。党的领导是宪法的规定，国家机关接受党的领导是宪法赋予国家机关的义务。从人民代表大会及其常委会来说，坚持党的领导是做好人大工作的一条根本原则，也是做好人大工作的根本经验。它包括党对人民代表大会及其常委会的政治领导，也包括党对人大重要工作的具体领导，如重要人事安排、重大问题的处理等；还包括党对人大及其常委会主动下达的指示和人大及其常委会在重大问题上对党的请示报告等。

——充分发扬民主。就是要牢记人大是人民行使权力的机关，是人民反映自己的意愿、表达自己的诉求、行使国家管理权力的场所；在这里实行的是依照法律规定、会议决定问题和少数服从多数的原则。因此，在人大依法履职过程中，特别强调民主，民主审议事项，



(资料图片)

民主决定问题，从立法、监督到选举、任免，无一不是在民主的本意上按照民主规则办事。同时，人大既强调多数决定问题，也充分尊重少数人的意见，保障少数人发表意见的权力，注意吸收少数人的意见。因此，充分发扬民主，既是人大履职的基本规则，也是人大履职的基本经验。而民主是否得到发扬，发扬得是否充分又成为人大工作质量高低的一个重要标准。而且民主说到底就是人民当家作主，人民代表大会的民主制度就是党支持和保证人民当家作主的根本制度。

——严格依法办事。就是要牢记宪

法和法律是人大工作的灵魂，法律规则是人大工作的基本依据，法言法语是人大工作的基本特征。人大及其常委会所有履职行为和公务活动都是严格依照法律、法规办事的。宪法、组织法、选举法、代表法、立法法、监督法等是人大及其常委会开展工作的基本法律。同时，在地方还有依据上位法和地方实际情况制定的各种地方性法规，还有规范各种会议和工作的程序性规则等。离开这些法律、法规和法定规则，人大及其常委会就不可能开展工作。而且，人大依法办事，不是装样子，不是摆姿态，不是搞形式，不是走过场，而是真真正正、实实在在地严格依照法律履行自己的职责，保障人民当家作主的权力。

“坚持党的领导，充分发扬民主，严格依法办事”是在实践中形成的人大工作经验的结晶。它不是相互隔绝孤立的，而是一个密不可分、三位一体的有机整体。党的领导是发扬民主和依法办事的根本保证，充分发扬民主（也即人民当家作主）是实质和核心，依法办事是行为准则。可以说，三者中缺少任何一条，都不符合中国人民代表大会制度的本质规定。■

（作者系广东省委党校/广东行政学院党的建设教研部主任，教授，硕士研究生导师，主要从事执政党建设研究）

专家视点

确保人民当家作主

文 夏正林

我国宪法构建人民代表大会制度的理论逻辑

我们的宪法将中国共产党以人民为中心的价值观通过人民当家作主的国体和人民代表大会制度的政体体现出来了，从而真正实现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。我国宪法构建人民代表大会制度的理论逻辑是这样的：

首先，以人民为中心的价值观是中国共产党人矢志不渝的追求和立身之本，这也是我们这部宪法的价值追求和我们解读宪法的钥匙。坚持人民至上是中国共产党的百年经验。中国共产党是无产阶级的政党，是中国人民根本利益的代表，这决定了她必然要以人民为中心，一切以人民利益为出发点，这既是她的初心，也是她矢志不渝的追求和立身之本。一百年来，中国共产党始终同人民想在一起、干在一起，风雨同舟、同甘共苦；一百年来，中国共产党进行的一切奋斗、一切牺牲、一切创造，始终不负人民。“江山就是人民，人民就是江山。”在刚刚结束的党的十九届六中全会上，习近平总书记将坚持人民至上归结为中国共产党的百年经验。

其次，以人民为中心的价值观在宪法中体现为对国体的规定，即一切权力属于人民，由人民当家作主。比如宪法中规定了“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。



(资料图片)

宪法还有关于继续巩固和发展爱国统一战线的规定，坚持统一战线正是中国共产党的百年经验，从而把以人民为中心具体化为一切权力属于人民的宪法规定。

最后，为了实现这个一切权力属于人民的国体，规定了相对应的政体就是人民代表大会制度。因此，人民代表大会制度是人民当家作主的直接形式，是我国根本政治制度。宪法规定了人民行使权力的途径和方式，即人民依照宪法法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。宪法还规定了全国人民代表大会与其他机构之间的关系，及中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、监

察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。

完善人民代表大会制度，确保人民当家作主的关键还是尊崇宪法，实施宪法

正确认识人民代表大会的宪法地位，准确发挥其功能。

人民代表大会在宪法上的定位是权力机关，其中，全国人民代表大会是最高国家权力机关，它和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。这就是说，它不仅仅是立法机关，也不仅仅是民意机构，立法只是它的一项职能，作为权力机关的定位才是它的全部。因此，除了积极科学地行使好立法权外，还应当建立和完善宪法解释制度。通过合宪

专家视点

发挥国家根本政治制度作用

文 杜承铭

宪法体现以人民为中心的发展思想

宪法是公民权利的保障书，我国宪法充分体现了这一定位。无论是在宪法精神、规范内容，抑或在制定、修正等程序中，都坚持了人民主体地位，反映了各族人民的共同意志，始终透露出以人民为中心的发展思想。

首先，确立了“一切权力属于人民”的宪法精神。一方面，序言明确：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果”；另一方面，宪法总纲第一条开宗明义地规定“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，第

二条进一步规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”。这两方面的规定都充分凸显了人民在宪法中的主体地位。

其次，宪法规范充满了鲜明的人民性。宪法规范处处体现了以人民为中心的价值取向，如人民共和国、人民民主专政、各族人民、中国人民、世界人民、人民代表大会、人民政治协商会议、人民政府、人民法院等等，几乎所有的国家机构均冠以“人民”二字。据我初步统计，“人民”二字在宪法文本中出现381次，是出现频率最高的词语。宪法还专章规定公民的基本权利和义务，并将尊重和保障人权载入其中，为实现人民当家作主的各项权利提供了宪法保障。

最后，在宪法制定和修正的过程中充分发扬民主。1980年9月，现行宪法草案公布并交付全国各族人民讨论。在历时4个月的全民讨论中，各族人民提出了大量的意见，进一步完善了宪法文本。现行宪法的五次修正案，也遵循类似的程序，坚持在党的领导下，广泛征求意见、凝聚宪法共识，将人民的根本利益上升为宪法的价值追求。

人民代表大会制度是我国宪法确立的根本政治制度

我国宪法确立了包括根本制度、基本制度、重要制度在内的国家制度体系。而人民代表大会制度是宪法确立的、最

性解释使部门法体系与宪法精神贯通起来，全面贯彻宪法的实施、维护宪法的尊严和权威。比如，民法典中规定的离婚冷静期，宪法中也规定了禁止破坏婚姻自由，那么，这个冷静期与婚姻自由是什么关系呢？这就需要先有一个宪法解释，将宪法规定的禁止破坏婚姻自由的内容释放出来，再在民法典中规定离婚冷静期，宪法的效力就体现出来了。完善合宪性审查和备案审查制度，把与党的重大决策和宪法精神不相符合的相关法律、法规、规章以及其他规范性文件及时清除出去。积极行使监督权，围绕党中央的重大决策部署、人民群众关心的问题，主动行使监督权，保证将权

力装在制度的“笼子”里。

坚持全过程民主，发挥人民代表大会作为权力机关的功能，确保人民当家作主。

习近平总书记讲，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，是用来解决人民需要解决的问题的。这就是说，民主不仅仅是投票权的问题，更是保证人民广泛的参与权的问题。人民通过人民代表大会行使国家权力，作为权力机关的人民代表大会应当以人民为中心，坚持全过程人民民主，通用各种途径听取人民的意见，涉及特定群体的利益还需要更仔细地协商、协调。在法律的实施过程中，也要进行定期的评估，注意法律

实施的社会效果和人民群众的反应，及时进行修订。收集和注意人民群众对其他国家机关的意见，可以就重大的问题，及时进行监督，及时向人民群众进行反馈。

总之，人民代表大会制是我国的根本政治制度，是体现以人民为中心的，实现党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的根本制度安排。宪法规定了人民代表大会广泛的权力，我们要依据宪法，全面和准确地行使人民代表大会的权力，从而真正实现依法治国。■

（作者系法学博士，华南理工大学法学院教授，博士生导师，香港研究中心主任）

能彰显以人民为中心的发展思想的根本政治制度。当今世界正经历百年未有之大变局，制度竞争是综合国力竞争的重要内容。集中体现坚持以人民为中心的发展思想的人民代表大会制度，便是中国特色社会主义制度优势的重要底色。在新时代进一步发挥人民代表大会制度的优势，必须要坚持中国共产党领导，坚持人民的主体地位，坚持以人民为中心，加强和改进人大工作。

首先，始终坚持党对人大工作的全面领导。一方面，要通过人民代表大会制度，全面贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，切实保障人民的根本利益。另一方面，要通过人民代表大会制度，使党的主张通过法定程序成为国家意志，使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家机关实现党的领导制度化法治化。同时，要站好监督岗，营造权为民所用的政治生态，善于用民主集中制维护中央权威、维护全党全国团结统一。

其次，坚持走自己的道路，完善人民代表大会制度。一方面，人民代表大会制度顺应历史，是中国人民长期选择的政治制度。要坚定制度自信，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。另

一方面，人民代表大会制度集中体现社会主义民主政治的优势，最大程度确保国家和民族前途命运掌握在人民手中。要坚持人民至上，利为民所谋，始终同人民群众保持密切联系。

最后，积极推进全面依法治国，建立以宪法为核心的良法善治机制。一方面，切实把习近平法治思想贯彻落实到全面依法治国全过程和各环节，依靠人民，回应人民新期待，推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题。另一方面，加强对宪法和法律实施的监督检查，保障宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行，促进国家法制统一，以良法提升善治水平，以善治增进人民福祉。

坚持以人民为中心的发展思想 保证人民当家作主

回望过去，远眺前路，共和国70多年来的实践充分证明：人民代表大会制度是保证人民当家作主的好制度，应在世界百年未有之大变局中，继续擦亮人民代表大会制度这张中国式民主政治的名片，为世界政治文明提供中国方案、贡献中国智慧。

首先，人民当家作主是人民代表大会制度的价值追求。人民行使国家权力的机关是各级人民代表大会。人民依照宪法法律规定，通过各种途径管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。各级人民代表大会都要以保证和发展人民当家作主为己任，切实增强代表人民行使管理国家权力的政治责任感，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为人大一切工作的出发点和落脚点。

其次，以人民为中心充分体现了人民当家作主。坚持以人民为中心，既是实现民族复兴必须坚持的基本原则，又是我国宪法保持持久生命力的力量之源。坚持以人民为中心，以保障人民的

根本权利作为人民当家作主的出发点和落脚点。人民当家作主从来不是一句口号，也不是一句空话，之所以能成为人民代表大会制度的核心要义，靠的就是始终围绕以人民为中心开展国家的各项工作，确保权力始终服务于人民的根本利益，真正实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

最后，全过程人民民主是以人民为中心的发展思想在政治生活中的生动实践。民主没有统一的标准。各国的民主制度各不相同，但共性在于都是根据自己的国情，走自己的道路。进入新时代后，习近平总书记提出了全过程人民民主的重大创新性理念，进一步丰富了以人民为中心的内涵。人民民主的真实性要求人民参与政治全过程各环节。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。从宪法实践的逻辑而言，要通过全过程人民民主发展高质量的民主，聚焦人民群众所思所盼所愿，形成民主制度的中国方案，不断满足人民对美好生活的向往。

在新时代民族复兴的进程上，坚持以人民为中心，是贯彻实施宪法，坚持和完善人民代表大会制度的逻辑主线和根本出发点。坚持和践行以人民为中心的发展思想，必须以溯源而上的勇力和韧劲，中流击水，奋楫者进。以信心凝聚力量、以实干谱写华章。在宪法这一根本大法的保障下，期待人民代表大会制度不断完善，人民对美好生活的获得感、幸福感、安全感不断增强。如此，以人民为中心的发展思想将得到充分的彰显。■

（作者系广东工业大学党委常委、副校长、教授、博士、博士生导师，中国法学会宪法学研究会常务理事，中国法学会香港基本法澳门基本法研究会副会长、广东省法学会副会长、教育部法学类专业教学指导委员会委员）



（资料图片）

规范性文件备案审查，简称“备案审查”，是宪法法律赋予人大及其常委会的一项重要职权，是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度，是我国宪法监督制度的重要组成部分。

推动和保障我省备案审查工作 高质量发展

——新修订的《广东省各级人民代表大会常务委员会 规范性文件备案审查条例》解读

文 涂青林

我国宪法对备案审查制度作了规定，立法法、监督法等宪法相关法对备案审查制度作了专章规定。立法法授权省级人大常委会等备案机关按照维护法制统一的原则，制定具体的备案审查规定。

为深入贯彻落实党中央有关决策部署和全国人大常委会工作要求，省人大常委会在2018年出台《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》后，将修订条例列入省人大常委会2021年立法计划，作为我省民主政治领域的重要立法项目，并依照立法工作程序启动了条例修订工作。2021年5月，省十三届人大常委会第三十二次会议对条例修订草案进行了审议；7月，条例由省十三届人大常委会第三十三次会议修订通过，将引领、推动和保障我省备案审查工作高质量发展。

提高政治站位 充分认识修订 条例的重要意义

一是深入学习贯彻习近平法治思想的重要举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法法

律实施和监督，一直强调加强规范性文件备案审查工作。在博大精深的习近平法治思想中，关于加强备案审查工作的重要论述非常丰富。党的十八届三中全会提出，健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。党的十八届四中全会提出，加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。党的十九大提出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。党的十九届四中全会提出，加强宪法实施和监督，落实宪法解释程序机制，推进合宪性审查工作，加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。习近平法治思想特别是关于加强备案审查工作的重要论述，是我省做好新时代备案审查工作的行动指南和根本遵循。

二是认真贯彻落实党中央有关决策部署和全国人大常委会工作要求的重要途径。2021年1月，中共中央印发的《法治中国建设规划（2020—2025）》提出，加强备案审查制度和能力建设，实现有

件必备、有备必审、有错必纠。完善备案审查程序，明确审查范围、标准和纠正措施。强化对地方各级政府和县级以上政府部门行政规范性文件、地方各级监察委员会监察规范性文件的备案审查。2020年1月，全国人大常委会办公厅印发全国人大常委会委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》，该办法对规范性文件备案的范围、要求、审查的职责、程序和标准，以及处理等作了明确的规定，全面规范了备案审查工作，并要求地方人大常委会参照实施。为贯彻落实党中央决策部署和全国人大常委会工作要求，有必要对条例进行修订，并把各级监委制定的规范性文件纳入同级人大常委会备案审查范围。

三是主动适应新形势和解决实际问题的现实需要。我省规范性文件备案审查工作仍然存在有的地方和单位重视程度不够，备案范围、审查标准及其适用还未准确把握，备案审查制度机制和机构人员还有待进一步健全和充实等问题。修订条例，是主动适应新形势、解决实际问题问题和推动我省备案审查工作高质量发展的现实需要。



(资料图片)

贯彻党中央有关决策部署 突出条例修订重点

一是将监察规范性文件纳入备案审查范围。为贯彻落实党中央决策部署和全国人大常委会的有关规定，条例第八条增加一项作第（三）项规定，明确县级以上监察委员会制定或者会同有关国家机关制定的监察规范性文件，应当报送本级人民代表大会常务委员会备案。

二是完善审查标准的规定。条例增加第十三条、第十五条规定，并对第十四条作相应修改。

第十三条规定了政治性审查标准，明确对规范性文件进行审查研究，发现存在与党中央重大决策部署不相符或者与国家重大改革方向不一致问题的，应当提出意见。

第十四条规定了合法性审查标准，明确对规范性文件进行审查研究，列举了出现违反法律、法规规定的6种情形之一的应当提出意见。

第十五条规定了适当性审查标准，明确对规范性文件进行审查研究，发现4种存在明显不适当问题的情形之一的，应当提出意见：

三是完善审查要求、审查建议提出的规定。条例第十六条增加监委可以提出审查要求和扩大了可以提出审查要求、

审查建议情形的规定。有条例第十三条、第十四条、第十五条所列情形之一的，同级“一府一委两院”和下一级人大常委会可以向本级人大常委会书面提出审查要求。其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民，可以向接受有关规范性文件备案的人大常委会书面提出审查建议。

四是增加移送审查的规定。完善不属于本级人大常委会备案审查范围的审查要求、审查建议的处理程序，条例第十七条增加移送审查的规定。同时，条例第三十二条关于建立衔接联动工作机制的规定，实际上也规定了规范性文件的移送审查渠道。

五是增加主动审查期限的规定。条例第十八条第二款规定，有关的专门委员会、常务委员会工作机构一般应当自启动审查程序之日起三个月内完成审查研究工作。依申请审查和专项审查期限，由各级人大常委会根据工作实际，制定配套的规范性文件备案审查工作规定予以明确。

六是增加沟通、询问的规定。为进一步规范审查的程序，条例第二十一条增加审查机关与制定机关沟通或者采取书面形式询问和制定机关应当在一个月内在作出说明的规定。

七是完善对地方“两院”规范性文

件处理的规定。条例第二十五条规定，各级法院、检察院等未按照书面审查研究意见对规范性文件予以修改、废止的，有关的专门委员会、常委会工作机构可以提出要求制定机关予以修改、废止的议案、建议，由主任会议决定提请常务委员会会议审议。这是各级人大常委会对不能依法行使撤销权的规范性文件，采取的处理措施。

八是完善对制定机关报备工作督促检查的规定。为加强对制定机关报送规范性文件的检查，避免应备未备，条例第二十九条增加有关规定。

九是完善备案审查工作情况报告的规定。为进一步规范县级以上人大常委会法制工作机构向人大常委会报告规范性文件备案审查工作情况，条例第三十条增加一款作第三款规定，明确规范性文件备案审查工作情况报告应当向社会公开。

十是完善备案审查衔接联动工作机制的规定。条例第三十二条规定，县级以上人大常委会法制工作机构应当加强与同级党委、人民政府负责规范性文件备案审查的工作机构和下一级人大常委会法制工作机构，以及监察委员会、人民法院、人民检察院有关业务机构的工作联系，建立健全备案审查衔接联动工作机制，加强信息共享和工作协作。

准确把握主要制度规定 夯实贯彻实施条例基础

条例以贯彻落实党中央关于“有件必备，有备必审，有错必究”要求为主线，形成环环相扣、贯穿全程、具体明确、可操作强的我省备案审查制度规范，构成上体现为“1+7”，即一个总则+七个主要环节的程序性制度规定。

总则明确了备案审查的“三新”，即新使命、新要求、新职责。

1. 新使命：

(1) 直接立法目的：加强规范性文件备案审查工作。

(2) 根本立法目的：保障宪法法律的实施和监督，维护国家法制统一、公民合法权益。

2. 新要求：

(1) 落实“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求；

(2) 加强备案审查制度和能力建设。

3. 新职责：

(1) 各级人大常委会职责；

(2) 人大专委和常委会工作机构职责。

条例规定了各级人大常委会和人大各专委和常委会工作机构的职责，实质上明确了各级人大常委会备案和审查工作体制。

七个主要制度即七个主要环节的程序性制度。

一是“备”。包括规范性文件制定机关的报送备案和各级人大常委会的接受备案两个方面。省备案审查条例规定，地方同级政府制定的规章，同级政府及其授权的办公厅（室）、监委、法院、检察院制定的规范性文件应当向本级人大常委会报备，设区的市政府制定的规章还应当向省人大常委会报备；下一级人大及其常委会制定的规范性文件应当向上一级人大常委会报备。各级人大常委会对上述规范性文件，以及依法应当报送备案的其他规范性文件进行备案。对某一规范性文件是否应予备案的认定

标准，可从两个方面予以把握。一方面，“两要件”。依据形式要求和实质要件相结合进行认定。形式要件，党政机关公文文种名称，均可能成为制定规范性文件的名称；实质要件，主体上，制定主体是有关国家机关，由特定的国家机关按法定程序制定并对外公开。内容上，规范不特定的公民、法人或其他组织的权利义务。效力上，能在一定区域、较长时间内反复适用，并具有普遍约束力的行为规范。另一方面，“四不备”。有关国家机关制定的以下文件，不予备案登记：(1) 内部工作制度；(2) 人事任免表彰；(3) 对具体事项作出处理决定；(4) 向上级机关请示、报告等。

二是“审”。条例规定了政治性、合法性和适当性3个审查标准，以及依申请审查、依职权审查、专项审查和移送审查4种主要审查方式及其相应审查处理程序。其中，依申请审查即被动审查，又可分为对有权国家机关以及其他国家机关、组织和公民分别依法提出的审查要求或者审查建议启动审查工作的两种情形，提供了人大常委会与公民、组织密切联系的渠道，体现了人民代表大会制度的人民性。审查工作要落实“有备必审”，从原来以被动审查为主，转变为当前以逐件的主动审查为主、多种审查方式综合运用全面审查。依职权审查即主动审查，是依据法律法规赋予的职权，对报送备案的规范性文件主动进行的审查。专项审查，是为贯彻党中央决策部署，对事关重大改革和政策调整、上位法重要修改、事关公众切身利益以及引发社会广泛关注的某一领域的规范性文件进行的审查。移送审查，是有关备案审查工作机构在工作中收到或发现的不属于自身职责范围的规范性文件移送负有职责的有权机关，有权机关据此对有关规范性文件进行的审查。

三是“纠”。包括自行纠正和撤销两种纠正方式。人大有关委员会认为规范性文件有不适当情形的，向制定机关

提出研究、审查意见，制定机关按照审查意见对规范性文件进行修改或者废止的，审查终止；未对有关规范性文件进行修改或者废止的，依法启动撤销程序。

四是“报”。规范性文件备案审查工作情况报告。包括谁来报告、何时报告、报告什么和报告形式等几个要素。条例在全国率先以地方立法形式规定各级人大常委会要建立听取审议备案审查工作情况报告制度，由法制工作机构每年向常委会报告备案审查工作开展情况。

五是“知”。人大常委会要逐步建立备案审查信息公开制度。人大有关委员会可以根据工作需要，将有关规范性文件审查研究情况向审查建议人反馈，将一定时期内备案、审查、纠正和加强备案审查制度和能力建设等情况向社会公开，以保障公民、组织对备案审查工作的知情权。

六是“保”。加强备案审查工作的保障与监督。条例规定了各级人大常委会要建立健全统筹协调、督促通报、工作报告、信息共享、社会参与、衔接联动和信息化建设等十几项具体制度机制，以护航新时代备案审查各项工作的开展。

七是“责”。包括经人大常委会督促，对制定机关未按规定报备或者未按人大有关方面提出的书面审查意见予以纠正等行为，进行通报批评、责令限期改正或者建议依法处理直接责任人员的责任追究。

修订的条例，对我省备案审查制度作了既全面系统又具体可操作的规定，为新时代全省各级人大常委会和有关单位开展备案审查工作以及社会公众参与备案审查工作提供了法治保障，是当前和今后相当长时期引领、推动、规范和保障全省备案审查工作的基础性法规。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为指引，准确把握条例的宗旨、主线和主要制度规定，大力贯彻实施新修订的条例，推动全省备案审查工作高质量发展。■

(作者单位：省人大常委会法工委)

织密防疫网 筑牢隔离墙

——《广东省动物防疫条例》修订解读

文 封丽 李琼

2020年6月2日，习近平总书记在北京主持召开专家学者座谈会上发表重要讲话，指出只有构建起强大的公共卫生体系，健全预警响应机制，全面提升防控和救治能力，织密防护网、筑牢筑实隔离墙，才能切实为维护人民健康提供有力保障。省人大常委会认真贯彻落实习近平总书记的重要指示要求，将修改《广东省动物防疫条例》列入强化公共卫生法治保障立法修法专项工作计划，及时启动修订工作。2021年9月省人民政府提起议案，经省人大常委会二次审议，2021年12月1日通过了修订的条例，自2022年3月1日起施行。

条例的直接上位法为动物防疫法，该法于2021年1月22日修订通过，共12章113条，对动物防疫有关制度作了较为全面和详尽的规范，为条例修订提供了既全又新的依据。鉴于此，条例修订本着不重复立法的原则要求，坚持在对上位法进行细化、补充和完善上下大力气、下真功夫，重新构建框架结构，增加17条，删除与上位法重复条文16条，修改20条，修订后的条例共8章38条，分为总则、动物疫病预防与控制、人畜共患传染病防控、动物和动物产品检疫、动物调运管理、病死动物和病害动物产品的无害化处理、法律责任和附则。条例的修订出台，使我省动物防疫法治网更密、更牢，焕然一新，将更好地为加强我省动物防疫活动管理，促进养殖业发展，防控人畜共患传染病，保障公共卫生安全和人体健康发挥效用。

细化上位法规定 织密动物防疫网

地方立法一个重要职能，就是应当根据所要解决的主要矛盾和问题的需要，对国家立法已有的相对宏观的法律制度进行细化。条例修订时，注意针对我省在动物疫病预防与控制、动物和动物产品检疫、病死动物和病害动物产品无害化处理等制度中存在的薄弱点，从工作需要出发，结合我省实际对上位法有关规定进行细化，增强制度措施的有效性和可操作性，从三个方面进一步织严、织实、织密我省动物防疫网。

（一）细化动物疫病预防与控制制度

在这方面，动物防疫法规定了国家建立动物疫病风险评估、实行动物疫病

监测和疫情预警、实行动物防疫条件审查、实行动物疫情通报、制定国家重大动物疫情应急预案等重要制度。条例与上位法规定的上述核心制度进行了衔接，并结合省情实际，分别针对动物疫病分区防控、无规定动物疫病区、无规定动物疫病生物安全隔离区的区域化管理进行了细化，明确省级农业农村部门根据养殖和屠宰产业布局、动物疫病风险等情况，采取禁止或者限制特定动物调运、推动调运动物向调运动物产品转变等措施。同时细化无规定动物疫病区建设运行支持保障规定，明确人民政府应当做好相关区域的管理和协调工作，在人员、技术、设施、设备等方面予以保障。

（二）细化动物和动物产品检疫制度

在这方面，动物防疫法规定了动物卫生监督机构负责实施检疫、接受检疫



（资料图片）

申报以及相关生产经营者的协助检疫义务。条例着重细化了动物卫生监督机构实施检疫的范围、对象、方式，以及检疫申报点设立和公布内容，增加了相关人员应当如实提供协助检疫资料的要求。同时，为优化畜禽屠宰产能布局，提高屠宰检疫安全保障能力，条例在动物防疫法、生猪屠宰管理条例规定基础上，补充了省、地级以上市人民政府统筹制定畜禽屠宰行业发展规划的规定，还细化了屠宰检疫管理规范，规定“动物卫生监督机构依法向畜禽定点屠宰或者集中屠宰场所派驻或者派出官方兽医实施屠宰检疫，并监督相关组织和个人做好肉品品质检验、病死动物和病害动物产品无害化处理等工作。”

（三）细化病死动物和病害动物产品的无害化处理制度

在这方面，动物防疫法规定省、自治区、直辖市人民政府制定动物和动物产品集中无害化处理场所建设规划，建立政府主导、市场运作的无害化处理机制。条例为避免设施重复建设和产能闲置，细化了区域性动物和动物产品集中无害化处理场所建设规定，明确相关集中无害化处理场所可以跨行政区域收集处理病死动物和病害动物产品，收运病死动物和病害动物产品应当按照规定采取防止疫病扩散的措施。条例还根据《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，细化了查处动物防疫违法行为处理程序。

补充上位法规定 筑牢筑实动物防疫隔离墙

近年来，我省在应对非洲猪瘟、高致病性禽流感等重大动物疫病风险挑战，维护畜禽产品质量安全等方面，积累了丰富的实践经验，推出的一系列政策措施也取得了显著成效。条例在梳理上位法有关规定的基础上，经过认真总结提炼，把符合省情实际的一些成熟做法、行之有效的一些制度举措上升为法规制度，为突出防疫重点补充设置了两个专

章，并有针对性地补充增加了三方面规定，用法制手段进一步筑牢筑实我省动物防疫隔离墙。

（一）补充设置人畜共患传染病防控专章

新冠肺炎疫情发生以来，对动物及动物产品交易、食用、冷链运输和疫病防控，特别是人畜共患传染病的防控成为社会关注的焦点。条例回应社会关切，构筑更为牢固的人与畜之间的隔离墙，在第三章中，建立健全人畜共患传染病防治协作机制和疫情处置通报制度，将野生动物、进出境动物的人畜共患传染病防控全部纳入人畜共患传染病联防联控机制，加强监测和风险评估，特别是创设了有关组织和个人应当建立并执行从业人员健康管理制度的规定。

（二）补充设置动物调运管理专章

动物调运管理直接关系到动物疫病的省与省之间、不同地区之间的隔离墙是否名副其实，是防止动物疫病输入、输出的重中之重。条例第五章专门对其管理作了制度规范，对入省动物指定通道、入省动物管理、生猪调运、调运中查处动物处理作了一系列规定。如，将我省生猪调运“点对点”的做法固化为法规制度，增设规定：“经检疫合格的生猪，应当直接运抵动物检疫合格证明标明的目的地。种猪和仔猪应当直接运抵饲养场所种用或者育肥，肉猪应当直接运抵定点屠宰企业屠宰。生猪运输途中，不得销售、调换或者无正当理由转运。”

（三）补充增加从业者动物疫病自检和年度报告规定

近年来我省畜牧业转型升级进程不断加快，畜禽养殖规模化比重不断提高。据了解，截至2020年底全省畜禽养殖规模化率达72.4%，其中大部分规模养殖场具备自行开展动物疫病检测的能力，且已经将动物疫病监测及净化工作纳入其日常生产中，为相关从业者开展动物疫病自检提供了良好的实施基础。实践证明，主动开展动物疫病检测，实施动

物疫病净化工作，是保障自身生产安全、提高生产性能的重要措施。条例将此经验固化，补充增加规定：“动物饲养场、养殖小区、畜禽定点屠宰或者集中屠宰企业应当自行或者委托具有资质的机构，依法开展动物疫病检测，并定期向所在地动物疫病预防控制机构报告检测情况。”同时，规定了履行动物防疫年度报告义务，并明确省人民政府农业农村主管部门应当对报告的时间、形式和内容等予以规范并公布。

（四）补充增加推行牛羊定点或者集中屠宰制度规定

在屠宰环节实施的动物疫病检测和肉品品质检验是保障群众“舌尖上的安全”和公共卫生安全的关键手段。我省先后制定印发了《广东省人民政府办公厅关于深化屠宰行业改革完善屠宰管理体制机制的意见》《广东省人民政府关于加强生猪和生猪产品质量安全全程监管推进屠宰产业高质量发展的意见》等政策文件，在畜禽屠宰方面建立起了较为完整的制度机制。同时，广州、深圳、珠海、佛山、东莞等市还探索实行了牛、羊定点屠宰管理，实践基础和推行时机基本成熟。条例将符合实际、行之有效的政策措施上升为法规制度，增加“推行牛、羊定点屠宰或者集中屠宰”的规定，并明确定点屠宰或者集中屠宰的畜禽应当集中检疫。

（五）补充增加“分销不换证”和动物检疫信息追溯规定

畜禽屠宰一头连接上游畜禽养殖，一头连接肉品市场销售，是抓好肉品质量安全的关键环节。我省一方面部署构建从畜禽养殖、运输、屠宰到畜禽产品市场销售、食品生产经营的全链条信息追溯体系；一方面探索开展了满足可追溯条件的畜禽产品分销不换证制度，促进我省肉品冷链配送分销体系的发展。条例将好的成熟的举措予以固化，为打造“来源可查、去向可追、责任可究”的动物卫生全链条可追溯监管提供法制

支撑,补充增加规定:“本省流通的动物产品已经检疫合格且满足可追溯条件的不再实施检疫。”同时对动物产品出厂(场)实行记录制度,规定相关记录保存期限不得少于二年。

完善上位法规定 保障动物防疫法治网发挥效用

近年来,动物疫病防控形势愈发严峻复杂,国家也对动物防疫工作提出了新要求,我省现有的动物防疫体系已不能适应新形势、新任务的要求,特别是基层动物防疫机构不健全、职能不清晰、队伍不稳定、运转不顺畅等问题比较突出。为切实解决动物防疫存在的短板问题,条例主要从三个方面完善上位法规定,健全机制、加大支撑、配强力量、压实责任,保障我省动物防疫法治网发挥效用。

(一)完善防疫监管体系,明确防疫职责分工

在近年来政府机构改革、农业综合行政执法改革、县乡公共管理机构调整等背景下,动物防疫监管体系有了重要变化。为适应形势任务变化需要,条例在动物防疫法对政府属地管理责任、行业部门监管责任、法定机构职责所作明确规范的基础上,进一步完善了防疫监管体系:一是强化政府领导责任,规定县级以上人民政府对动物防疫工作实行统一领导,应当完善动物防疫机构、配备人员,建立健全动物防疫队伍装备保障机制,依法建立健全动物防疫经费保障机制。二是厘清部门职责分工,规定农业农村部门履行主管职责,卫生健康、林业、科技、市场监督管理、公安、海关等有关部门在各自职责范围内做好动物防

疫工作。三是明确动物卫生监督机构履职要求,可以向乡镇或者街道派驻官方兽医实施动物、动物产品检疫相关工作,也可以委托有官方兽医的乡镇人民政府或者街道办事处实施。四是赋予了乡镇人民政府、街道办事处以及村(居)委等基层力量参与动物防疫工作的职能,推动动物防疫社会化服务发展。

(二)完善签约兽医制度,缓解人员紧缺矛盾

立法调研过程中,各地区普遍反映官方兽医人员紧缺,防疫工作量与现有人员不相匹配,矛盾比较突出,实际状况亦是如此。2021年省农业农村厅根据国家 and 省的部署要求,制定出台了《广东省签约兽医管理办法(暂行)》,部分地区正在积极推行签约兽医制度,积累了一定经验也取得了良好效果,有效解决了基层动物防疫人员不足的问题。条例在动物防疫法官方兽医制度以及执业兽医、乡村兽医规定之外,进一步完善了签约兽医制度,明确“县级以上人民政府主管部门和乡镇人民政府、街道办事处可以根据工作需要,聘用具备兽医专业知识和技术的人员作为签约兽医协助开展动物防疫相关工作”,为建设与防疫工作任务相适应的兽医队伍提供支撑。

(三)完善防疫法律责任,增强法规制度刚性

为督促规范做好动物防疫工作,提高维护公共卫生安全的约束力,条例在动物防疫法23条处罚规定、生猪屠宰管理条例12条处罚规定的基础上,进一步压实动物防疫主体责任,完善了6条处罚规定,主要包括:未履行动物防疫年度报告义务,未经定点从事牛羊屠宰活动,未建立并遵守动物产品出厂(场)记录制度,未经指定通道查验进入无疫区和不能提供铁路、航空、航运等运输凭证,未按照规定运输生猪,以及未按照规定履行职责等违法行为的法律责任。

条例此次修订,坚持不照抄照搬上位法,不简要重复上位法,务求有效管用。2021年新修订动物防疫法在作本篇上述法律规定的同时,还对动物防疫工作表彰奖励,动物疫病强制免疫,动物疫病净化,重大动物疫情报告、通报、控制及处置,犬类防疫管理,跨省引进种用、乳用动物管理,死亡动物收集处置,动物诊疗行业管理,以及动物防疫监督管理和保障措施等也作了较为全面详尽的制度规范,实践中这些制度规范管用、够用,地方立法不必要细化、补充和完善,条例因此在这些方面未再重复规定。■

(作者单位:省人大常委会法工委)



(资料图片)

传承精华 守正创新

——《广东省中医药条例》解读

文 许勇

2021年7月30日，省十三届人大常委会第三十三次会议通过了《广东省中医药条例》，自2021年10月1日起实施。条例的制定出台，将为推动我省中医药传承创新发展，积极打造粤港澳大湾区中医药高地，加快推进中医药强省建设提供强有力的法治保障。

制定条例恰逢其时

中医药是中华民族的瑰宝。中医学包含着中华民族几千年的健康养生理念及其实践经验，是医药卫生事业的重要组成部分。党的十八大以来，党中央对人民健康事业、对中医药工作高度重视，习近平总书记多次发表重要讲话，作出重要指示批示。党中央也作出了重大决策部署，出台了一系列促进中医药发展的政策措施，对中医药赋予了新的使命与责任，对中医药事业发展提出了新任务、新要求。此外，在抗击新冠肺炎疫情中，中医药发挥了重要作用。制定符合地方实际的中医药条例恰逢其时。

一是贯彻落实上位法的需要。2016年12月，《中华人民共和国中医药法》正式公布施行，该法在中医药服务、中药保护、人才培养、传承传播、保障措施等方面作出了新的规定。2000年3月30日由省人大常委会公布施行的《广东省发展中医条例》在适用范围、主要制度和管理措施等方面与中医药法不一致，亟需修改，并结合我省实际制定新的中医药地方性法规。

二是我省中医药事业发展现实问题的需要。目前，我省中医药事业发展仍存在不少问题和困难，比如“中西医并重”方针尚未完全落实到位，对中医的财政投入明显低于西医，中医医疗服务项目少、定价低，中医医保范围偏小，基层中医药服务能力薄弱，中医药管理体系、服务体系不健全，中医药保障机制不完善等，亟需以问题为导向，通过地方立法为我省中医药事业发展提供更有力的法治保障。

三是促进中医药传承创新发展的需要。近年来，我省扎实推进中医药强省建设并取得了丰硕成果，中医药综合服务能力走在全国前列，中医服务量全国排名第一。作为中医药大省，我省在中医医疗服务、中医药参与疫病防治、岭南中药材保护、中医药人才培养、社会办中医等方面的改革创新均取得了良好的社会效果，有必要将有关实践经验固化为法规条款。

反复修改 体现特色

条例经省委批准，列入省人大常委会2020年立法计划后，由省卫生健康委、省中医药局组建起草工作组历经1年多时间完成草案初稿，省司法厅开展了广泛的征求意见工作和省内外的立法调研工作。经反复研究修改，条例草案于2020年11月提请省人大常委会审议。

11月26日，省十三届人大常委会第二十六次会议审议了条例草案。审议中，

有常委会组成人员提出“为了解决中医医师执业范围受限过多的问题，建议适当扩展中医医师执业范围”“为了加强中医药在突发传染病防控中的作用，建议增加有关内容”。同时，常委会组成人员对中药质量安全、中医药广告宣传、中药养生保健机构规范发展等方面的问题反映比较集中，提出了很多很好的意见。法制委、法工委认真研究相关意见，并再次向人大代表和相关单位、部门广泛征求意见，开展了立法调研。在此基础上，对草案作了进一步修改，提出了条例草案修改稿，提请2021年3月召开的省十三届人大常委会第三十次会议审议。

3月18日，省十三届人大常委会第三十次会议对条例草案修改稿进行了审议。为了促进中医医师执业范围适当扩展，第十三条增加了中医医师可以申请增加执业范围的内容；为了加强中医药专家在突发传染病防控中的作用，第十六条增加了组织中医药专家制定防治方案、参与医学救援的内容。另外，为了加强对中药质量的监管，保障中药质量安全，增加了三条中药质量监管的内容。同时，增加第十二条、第三十七条分别对中医养生保健机构、中医药广告宣传作出规范，并相应增加了法律责任条款。

7月29日，条例进入三审阶段。为了与相关上位法保持衔接，第十三条中执业范围的相关表述修改为“执业范围的确定、调整按照国家有关规定执

行”。为了促进中西医融合发展，第十五条增加了提升非中医类医疗机构中医药服务能力的内容。为了促进医疗机构中药制剂的发展，第二十五条增加了中药制剂调剂可以委托批准和按照品种批准，极大推动了中药制剂的调剂使用。第二十八条增加了粤港澳大湾区中医药产业合作的内容，体现了我省中医药发展特色。为了优化中医药支持政策，第四十条增加了“遴选中医优势病种，建立全省统一的中医治疗病种按病种分值付费库”，成为条例一大亮点。

7月30日，省十三届人大常委会第三十三次会议表决通过了《广东省中医药条例》，自2021年10月1日起施行。

条例主要内容和特点

条例共8章59条，包括中医药服务、中药保护与产业发展、中医药人才培养与科技创新、中医药传承与文化传播等方面，涉及面广，重点突出，主要有以下特点：

进一步完善中医药服务体系。条例充分考虑中医药的特点和发展需要，加

强中医药服务体系：一是加强中医医疗机构的设置规划，补齐中医药地区发展不平衡短板；鼓励社会力量举办中医医疗机构，放宽对仅提供传统中医药服务的中医门诊部和中医诊所的准入限制等。二是拓宽中医医师准入路径。规定取得《中医（专长）医师资格证书》和《中医（专长）医师执业证书》的，可依法从事中医医疗活动（第十四条）。三是明确中医医疗机构主要提供中医药服务，强调发挥中医药在治未病、疾病治疗和康复护理等方面的优势。四是新增中医养生保健机构设置和深入发展互联网中医药服务内容，鼓励依法提供互联网中医药服务。

发挥中医药在公共卫生应急中的作用。中医药参与新冠肺炎疫情防控取得显著成效，但也存在明显短板，如应急物资缺乏、院感防控能力弱，中医药不能及早参与、全面参与诊治过程等。对此，条例总结疫情防控经验，把这次疫情防控中西医结合的有效做法固化下来。规定了中医药参与新发突发传染病防治应急处置机制，加强中医药应急物资、设备、设施、技术与人才资源储备，明

确中药预防方的使用范围，确保中医药第一时间参与，中西医联合救治，在中西医并用中实现中西医并重。同时，新增按规定增设中医疫病课程和支持对重大传染病防治协同攻关等方面的内容。

促进中西医融合发展。在立法过程中，普遍反映中医类别的医师经执业注册后，能在中医医院的临床科室执业，却不能在综合医院、专科医院、妇幼保健院和基层医疗卫生机构的临床科室执业。对此，条例明确经考试取得医师资格的中医医师依法可以在非中医医院的临床科室执业，并可以在医疗活动中采用与其专业相关的现代科学技术方法；支持非中医类医疗机构提升中医药服务能力，强化临床科室中医医师配备，建立中西医临床协作机制，开展中西医联合诊疗，促进中西医融合发展；鼓励西医从业人员学习中医相关知识，允许临床类别医师通过考核后提供中医服务，参加中西医结合职称评聘。

加强中药保护，促进中药产业发展。条例围绕质量这条中药的生命线，大力推动中药的标准化建设，把高的质量标准、严的质量监管（下转第41页）



清远市中南本草农业科技示范园为现代农业科技示范项目，主要进行中草药的种植（资料图片）

连环“八问” 交通拥堵问题

文/图 老 覃

“治理交通拥堵”是2020年和2021年连续两年佛山市人大代表票决的十大民生实事项目之一，是人大代表和人民群众高度关注的民生实事项目。为监督和支持市政府办好这项工作，全力推进城市“畅通工程”，佛山市人大常委会决定专题听取和审议市政府关于治理交通拥堵工作情况的报告并组织专题询问。

9月28日，佛山市人大常委会会议期间，市长率市发改委、公安局等8个部门和各区分管副区长出席应询，市人大常委会委员连环“八问”交通拥堵，政府职能部门分别作答。

直奔主题 认真追问

“城市规划建设、地块出让、城市更新时，对后期造成交通拥堵问题是否有提前考虑？”常委会委员梁东华首发提问。市自然资源局党组书记、副局长周霞接过问题：佛山在编制国土空间总体规划时，同步编制综合交通规划，推动交通与城市空间、用地布局的协同发展，以达到优化出行距离，引导绿色出行等目的。同时在编制控制性详细规划、城市更新规划时，将交通承载力作为用地规划的重要约束条件，通过控制地块开发容量、差异化交通设施供给等措施，避免因局部高强度开发造成交通拥堵。对此，对项目实施后可能造成的交通问题进行预测评估和分析研判，优化交通管理方案和应对措施，缓解项目开发对周边交通拥堵的负面影响。”

常委会委员李燕勤就群众反映轨道



9月28日，佛山市人大常委会就治理交通拥堵工作情况开展专题询问

交通站点周边人员密集，疏散通勤不畅等系列问题追问自然资源局。“针对医院、学校周边轨道交通接驳不紧造成拥堵的问题，我市在建的地铁2号线设置了中医院石湾站，3号线设置了科技学院站、顺德学院站，即将动工的地铁4号线设置了文华公园站。通过合理布局和科学设置站点，有效快速疏散通勤人员，缓解周边交通拥堵问题。”周霞回应。

“有市民反映疏导交通拥堵的警力不足，目前我市铁骑队伍组建进展如何”常委会委员贾伟向市公安局发问，副局长李剑雄表示，市公安局正在加紧推进铁骑队伍建设，预计2021年底全市将建成700人铁骑队伍，2022年将增加到800人。交警铁骑有“动、快、灵”优势，能有效提高交通事故和交通拥堵处置率。

下步将按照中心区一般警情“1515”响应要求，坚持警力跟着警情走、跟着车流量人流走，加强重点区域、重点部位、重点时段巡逻防控，不断提高见警率、管事率。

两个多小时的专题询问会紧凑高效，常委会组成人员就如何解决市区交通拥堵连连发问，与会的8个政府职能部门负责人一一据实明确答复。

问出百姓心声 答出百姓期盼

交通拥堵问题事关广大市民日常出行，备受社会各界关注。为开好询问会，市人大常委会在会前组织部分人大代表和常委会委员集体“会诊”，查找引发交通拥堵的“病因”。调研发现，上下班高峰期，佛山市海八路、南海大

“三问一评” 确保代表约见有实效

文/图 万淑琴

“参加投票的常委会组成人员28人，发出评议票28张，收回评议票28张，其中有效票28张，无效票0张，满意度测评，满意27票，基本满意1票，不满意0票，满意率超过半数，评议结果为满意档次”。这是日前开平市人大常委会对关于2020年人大代表约见市长后义务教育优质均衡发展评议工作公布的结果。

2020年11月，开平市人大常委会围绕推进义务教育优质均衡发展主题，组织开展了人大代表约见市长活动。随后，常委会制定了“三问一评”跟踪监督机制，将约见活动代表建议的跟踪督办工作纳入了常委会工作要点，确保代表约见取得实效。

“一问”问清单

约见会后，市教育局迅速牵头会同有关部门多次开会研究，12月初，在梳理汇总代表在约见中提出的建议意见后，明确了责任单位、落实时限等，以清单形式报给了常委会。其中，短期内（2021年年底以前）解决的有9项，含解决学位不足问题等5项工作和解决教师队伍建设和问题等4项工作。纳入中长期目标（2022-2025年）有计划推进的有3项。并确保“六个优先”，即优先规划教育发展、优先解决教育问题、优先安排教育投入、优先保障学校用地、优先引进教育人才、优先落实教师待遇。

“对于此次人大代表约见市长活动所提出的建议意见，市政府及有关部门反映迅速，按照市人大常委会的要求，在约见活动之后及时认真梳理，在不到一个月的时间内就将问题清单列了出来，我认为市政府及有关部门在‘问清单’的过程中是做得相当不错的。”常委会副主任吉喆给予了肯定。

“二问”问进展

4月下旬，常委会组织代表视察了市政府推进义务教育优质均衡发展工作，深入现场了解建议办理落实的进展情况。

视察组首先来到了三埠街道办事处

道等路段出现的交通拥堵问题，既有机动车保有量不断高升的问题，也有规划不科学、路网结构不合理的问题；既有公交分担率偏低、轨道建设占道施工，又有少数驾驶员不行其道、电动车逆行的原因，加上历史遗留的“断头路”多、信号灯管理不规范，不同程度加剧了部分路段交通拥堵的现象。这些问题的存在是造成交通拥堵原因，也是解决交通拥堵的重点。

调研报告提出，各级政府要充分认识到交通拥堵问题已成为制约城市经济和社会发展的“瓶颈”，会带来时间浪费、运营成本上升、交通事故、空气污染、噪声污染等一系列“城市病”，有关政府职能部门应按照“一年基本完成、

半年完善提升”的工作目标，加快推进71条“断头路”和201个交通拥堵畅通工作，争取在2021年完成治理96个、2022年完成治理105个，做到任务项目化、项目清单化、清单责任化。各级政府要把主体责任扛起来，把交通拥堵综合治理列为营商环境的“头号工程”，作为解决民生实事项目的“头等大事”，敢啃“硬骨头”、敢接“烫山芋”、敢挑“最重的担子”。政府职能部门要把交通拥堵综合治理力量凝聚起来，变“独角戏”为“集体舞”，形成同频共振、同向同行的强大效应。要动员广大市民参与到交通拥堵综合治理中来，激发人民群众的积极性和主动性，对于违规行人、驾驶员等加大执法力度，使驾驶员养成良

好交通习惯，降低交通问题的出现。

常委会有关领导在会上表示，对专题询问会上政府承诺兑现的事项，常委会将做进一步的认真研究分析，提出完善工作和解决问题的建议和意见，明确整改责任和时限，形成审议意见交政府相关职能部门研究办理。制定出台跟踪督办实施办法，明确各职能部门的责任和整改时限，加强专题询问的跟踪监督管理。必要时组织人大代表对专题询问事项“回头看”，确保询问工作深入扎实，不流于形式。政府有关职能部门要在会后及时研究制订整改工作方案，在规定时间内抓好整改落实，做到有询问、有答复、有办理、有结果、有报告。■

（作者单位：佛山市人大常委会）



市人大常委会组织部分人大代表视察侨园路小学



市人大常委会组成人员投下测评票

西郊小学，看到视察组，三埠街道中心学校校长吴炳强异常兴奋：“为解决我们辖区学位不足的问题，市政府太给力了，西郊小学的三个校区升级打造成完全小学后，附近的适龄儿童读小学方便多了，再也不用像以前一样在不同校区转读了”。随后，视察组又来到了侨园路小学，了解侨园路小学扩建工程建设情况。侨园路小学扩建工程建成后将增加班额18个，学位810个。长沙街道中心学校校长甄自强说：“侨园路小学的扩建就像一场及时雨，能有效解决附近学龄儿童就近入学的需求”。针对特殊教育学校建设问题，视察组一行还来到特殊教育学校（新选址）调研。

通过问进展，视察组认为市政府和有关职能部门落实措施有力，效果明显。从去年代表约见市长活动到目前为止，仅仅不到半年的时间，所有的工作都在有序地推进，并取得阶段性成效。代表重点关注的城区学位不足的问题和教师队伍建设的的问题，均得到了极大的改善，存在的问题得到了有效的缓解。

“三问”问结果

常委会会议听取审议了市政府关于代表约见市长活动代表建议意见落实情况的报告。会议认为，从“三问”的情

况来看，市政府及教育部门高度重视代表的建议意见，围绕解决城区学位不足、学科教师结构性缺编、教师总体素质偏低问题等12项建议，结合开平实际，按照短期和中长期相结合推进解决思路，及时研究出台一些措施，切实加大统筹和资金保障力度，并已取得阶段性成效。总的来说，市政府的落实工作有思路、有措施、有成效。

为解决学位不足的问题，市政府把西郊小学的三个校区升级打造成完全小学，完善西郊小学主校区、星光校区和沿江西校区办学条件，逐年开设小学一至六年级，合理调整招生区域，解决学生上学远问题。目前已完成学段调整，正在逐步完善场室和办学条件配套。着手在三埠港口小学校园内扩建一幢综合楼，该工程前期工作正在进行并完成了项目立项审批。加快梁金山小学扩建工程建设，梁金山小学三期工程项目现已完成立项审批，正在办理项目发改立项。落实新建住宅小区配套学校建设机制，落实对新建小区按其建设规模配套建设中小学。对建设规模达不到设立学校条件的新建小区，按照相关文件要求交纳一定数额的学校建设配套资金，用于周边学校的建设。针对教师队伍建设的的问题，市政府也出台了多项改进措施。

“我去年参加了约见市长活动，面

对我们当时提出的涉及教育优质均衡发展几大问题，教育局已经积极采取相关应对措施。从开始约见活动到今天来听这个报告，我认为教育局在落实我们人大代表的建议中，做到了有计划，而且目标非常明确，并且先短期、后长期，先易后难，我非常赞同这个报告。”有常委会委员如是说。

“一评”是开展工作评议

常委会会议上，常委会组成人员根据“三问”实施过程中掌握的情况，对市政府推进义务教育优质均衡发展工作情况作满意度测评。从评议结果看，常委会组成人员对市政府在推进义务教育优质均衡发展方面的工作给出了高分评价。

常委会主任李宝贞表示，市政府及有关部门要结合党史学习教育“我为群众办实事”实践活动，继续对照任务清单，一件一件地落实，一项一项地突破，办一件成一件，更好满足人民群众对高质量教育的需要。市人大常委会也将继续密切关注教育事业的发展，综合运用多种监督方式，适时开展“回头看”跟踪监督活动，不断助力办好人民满意教育。■

（作者单位：开平市人大常委会）

亮身份 通渠道 办实事

文/图 罗郑生

“人大代表是干什么的？”这是此前信宜市东镇街道许多群众心中的一个常见问题。有些人大代表不是村（社区）干部，也不是镇（街）干部，甚至没有固定的地方上班，平常就跟所有的村民一样，田间地头生产劳作，闹市小巷跑走营生。什么是人大制度？人大代表的职能是什么？人大工作对于人民群众的生产生活能发挥什么作用？它跟党政工作有什么关系？有些群众说不出个所以然。

针对群众对人大工作陌生，对人大代表职能模糊，人大责权被“虚化”，

人大代表地位被“弱化”等问题，信宜市人大常委会东镇街道工委采取“强宣传，亮身份，开渠道，办实事”等系列措施，推动解决了基层人大积极性不足、行使职权不充分、联系群众效果不明显等问题。

强宣传 让群众知道人大代表是干什么的

人大东镇街道工委深刻认识到，要群众支持人大工作，必先让群众知道人大是干什么的。为此，人大东镇街道

工委采用线上和线下同步推进，图画、文字、音像全面铺开的形式，全方位、多角度、立体式推进人大制度与人大职能的宣传。通过印发传单、悬挂横幅、张贴标语、微信群推送，同时结合“村村响”大喇叭、流动广播以及各种村民会议、进村入户等，使广大群众清楚知道人大制度的地位作用和深厚内涵，引导群众认识人大职能，关注支持人大工作。据不完全统计，2020年以来，人大东镇街道工委共印发传单3000张，悬挂横幅120条，张贴标语360张，微信群推送1000条，各种广播60次。

（上接第37页）贯穿药材种采、药品制造、医疗服务全过程。一是加强对中药材产地生态环境的保护，支持岭南道地中药材品种选育和生产基地建设；二是加强中药材质量监管，推动中药材信息化追溯系统与省重要产品追溯平台对接，建立中药材全过程质量管理和质量追溯制度；三是促进中药新药研发，支持开展以古代经典复名方、中医经方名老中医验方和医疗机构中药制剂为主要来源的中药新药研发创新；四是加强对中药饮片炮制的规范管理，促进中药饮片质量提升；允许医疗机构依法委托炮制中药饮片；五是促进中药制剂的发展，明确中药制剂调剂使用审批权限，推动医疗机构中药制剂调剂共享使用和研发转化；六是促进粤港澳大湾区中医药产

业合作，建设粤港澳大湾区中医药高地，服务国家战略。

遵循中医药教育规律，加强中医药人才培养。条例关于中医药人才培养方面的规定基本都是新增内容。一是完善中医药教育体系，建立起以院校教育培养为主体，以毕业后教育、继续教育为补充，师承教育贯穿全过程的中医药人才培养机制；二是对扶持基层中医药人才进行了规范，明确将在基层服务达到规定年限的中医药中级专业技术人员纳入考核认定副高级职称人员范围；三是建立科学的人才评价激励机制。优化社会评价和同行评价，注重考核业务能力和工作实绩等；四是对中医药科研攻关作出规定，增加了“支持医疗机构开展中药人用经验的规范收集整理与评价”的

内容，对于加快中药新药上市提供有力支撑。

健全中医药管理体系，优化政策支持。针对目前我省还有67个县（市、区）未独立设置中医药管理机构，中医药工作缺乏实质抓手的现状，条例明确提出县级以上人民政府应当明确中医药管理机构，合理配置中医药管理人员。为解决中医医疗服务项目少、定价低，中医医保范围偏小、中医治疗未能实现与西医治疗同病同效同价支付等制约中医药发展的核心问题，条例规定了完善中医医疗服务价格政策，建立医疗服务价格动态调整机制；推进中医特色治疗的支付方式改革，规定了建立全省统一的中医治疗病种按病种分值付费库。■

（作者单位：省人大常委会法工委）

亮身份 让群众看到人大代表是什么样的人

如何彰显人大代表的身份标识，人大东镇街道工委紧扣中心工作，采取“三部曲”实现群众对人大代表由生疏到崇敬到信任到支持的巨大转变。第一步：亮身份。制作“人大代表户”牌匾，在人大代表的门口最显眼的位置张贴，彰显人大代表身份优越感，提升群众对人大代表的身份认知，增强人大代表的责任感和使命感。目前，已为街道30位茂名市、信宜市人大代表颁发并张贴牌匾。第二步：树标杆。在乡村振兴中，引导人大代表积极主动对接党政工作，做到以身作则，率先垂范，在人居环境整治、精准扶贫、扫黑除恶、经济发展以及治安巡逻、矛盾化解等工作中，发挥重要作用，提升群众对人大代表的信任感。如高城村在开展“三清三拆三整治”中，大多数村民由于受落后观念影响，都不支持拆除废旧泥砖房，导致这项工作一度停滞不前。该村信宜市人大代表陈锡全获悉这一情况后，立即发挥人大代表的带头示范作用，不仅率先拆除了自己祖上的危房、废弃猪牛栏，还

动员亲朋好友、左邻右舍配合拆除危房、废弃猪牛栏，用实际行动做出表率，推动了“三清三拆三整治”的稳步推进。第三步：强作用。鼓励人大代表充分利用个人的社会关系和人脉资源，在各项农村工作中为村（居）委和人民群众提供智力支撑、技术支持和资金保障，强化代表的社会担当，激活代表积极履职热情。

通渠道 让群众体验到人大工作是怎样开展的

东镇街道地处信宜市城乡结合部，近年来，随着城市扩容提质的加快，各种矛盾纠纷层出不穷，群众的各种需求诉求千差万别，错综复杂的群众关系，严重制约社会的平安和谐和城市的高质量发展。人大东镇街道工委广开言路，健全沟通机制，畅通信息渠道，创设交流平台，让群众直抒己见，畅所欲言，切实做到“听民声、知民意、汇民智”。公开人大代表的住址、电话、微信、邮箱等个人信息，人大代表24小时全天候“在岗”，让群众随时随地可以找人大代表反映情况。同时代表们自发搭建微信群，自告奋勇做群主，把热心群众拉

入群，实时通报建议问题的落实进展情况。定期接访群众。以人大工作联络站为平台，每月安排人大代表定期接访，与群众面对面交流，让群众直抒胸臆。进村入户。转变工作方式，化工作被动为主动，鼓励人大代表利用周末、晚上等村民在家的休息时间，入户走访，采取板凳会谈、榕树下谈天、田间地头闲聊等方式与群众沟通交流，了解群众在生产生活中的所思所想、所盼所急。近一年来，共收集各类问题建议80多条。内容涉及人居环境整治、基础设施建设、矛盾纠纷排解、精准脱贫攻坚、交通建设等方面。

办实事 让群众感受到人大代表能干什么

人大东镇街道工委把从群众中收集到的意见建议定期汇总、梳理、分类，形成台账并向街道党委报告，及时分析研判各个问题建议的轻重缓急，能够立即解决的，立即协调相关部门解决，不能立即解决的，结合问题实际与街道职能部门的权责，分派交办问题。对需要协调市级其他部门推进解决的，主动与街道党委、办事处汇报，并通过街道办事处发函的方式，请求其他职能部门介入。对重大事件则由人大街道工委形成建议提交市人大常委会，借助市人大常委会的力量，强化上下联动，形成多方整体合力，推进事情的有效落实与妥善解决。如信宜市育才南路，因种种原因几年来一直未能动工建设，由于该路段位于教育城交通繁忙地段，群众意见较大。人大东镇街道工委考虑到街道职能所限，遂将群众意见形成代表建议提交市人大常委会。市人大常委会迅速组织协调相关职能部门有序地完成了业主更换的资料交接、改规、征地、拆迁等。目前，该路段已顺利开工建设。■

（作者单位：信宜市东镇街道党政办）



人大代表当义工现场指导群众有序接种疫苗

“缩短” “点亮” 群众回家路

文/图 李景康 廖海燕

“作为人大代表，我们虽然不能直接解决问题，但是能以代表身份联系选民、收集意见和监督建议办理，从而使问题的最终解决”，韶关市曲江區马坝镇的区、镇人大代表谢树聪对自己该如何履职有着清晰的定位。这也是马坝镇人大代表们普遍的想法。

解决安全隐患 “缩短” 村民回家路

“柏树下村的村民开车出马坝、惠英村的村民从马坝开车回村都要经过沙溪镇路口，每次需多驾驶近6公里；柏树下村、惠英村横跨在大路两边，中间没有人行横道，两个村的村民往来、耕种、村民搭载公交车，只能多走500米绕行到南华寺南门红绿灯处。这直接导致在公路施工中出现了大量村民直接翻越绿化带、车辆逆行等问题，存在严重的安全隐患”。区、镇人大代表谢树聪向镇人大反映他联系走访群众时收集到的意见。

为了及时解决这一安全隐患，镇人大主席甘自强立即组织选区代表小组对群众反映的问题开展调研，将有关问题梳理形成代表建议并提交区人大常委会。建议很快就转交到相关政府职能部门办理，接到建议后，承办单位多次组织专业人员到现场勘察，经过认真详细论证，最终确定施工方案。在保障交通安全的前提下，在距离村口约100米处设置了人行横道及防护栏，供行人及非机动车通行。在距离村庄约1.5公里处地势相对平缓的路段，设置了安全路口，用于机



调研组到南华大道南考察安全路口的设置

动车辆掉头通过进出村庄。改进后的交通道路设置极大地方便了村民的安全出行。

“点亮” 街道 解决居民“行路难”

“明珠城楼下街道路灯2017年至今都没有亮过，晚上10点钟之前，沿街商铺的灯光还能照亮街道，但是10点过后，商铺陆续关门，整条街道就一片漆黑，给附近居住的居民出行造成很大的不便”，镇人大代表何冬菊向镇人大反映她联系走访群众时收集到的社情民意。

为了解决群众“行路难”问题，镇人大对代表反映的问题进行了研究，并及时形成代表建议提交区人大常委会，通过常委会督促区相关职能部门及时落

实整改，目前，该路段路的灯光已全面“点亮”。商店老板和居民都高兴地说：“人大代表真是好，处处为民着想，盏盏路灯暖人心！”

刹住赌博歪风 创建平安小区

“江畔广场、沿堤路亲水平台附近，有很多闲散人员聚众打牌，有些还是赌博的，这对我们文明城市建设有很大的影响，对附近的居民特别是小孩的影响非常坏，希望公安部门认真查处。”镇人大代表何放平向镇人大反映他联系走访群众时收集到的社情民意。

收集到相关情况后，镇人大向附城派出所反映情况。该派出所根据代表意见，迅速组织公安干警开展专项行动，

代表带卡下乡收集社情民意

文/图 梁晓华

“选民群众有反映问题的、表达诉求的、提出意见建议的，都可以通过联系卡向人大代表反映，人大代表梳理后转交镇人大统一收集办理。这一做法既有效促进代表与选民之间的联系，又提高代表们履职责任感和主动性，切实增强了代表履职实效。”自云浮市思劳镇人大实行发放代表联系卡收集社情民意以来，经过两年多来的实践探索，一张小小的代表联系卡在联系选民群众工作中发挥了大作用，人大代表和选民群众对这一做法和成效表示赞许。

花心思下功夫只为更便民

“人民选我当代表，我当代表为人民”，这句话非常简单明确地概括了人大代表与人民群众的关系，但如何做到“为人民”并不是一件简单的事情。思劳镇人大一直在如何便民、为民上花心思，下功夫。

近年来，随着县乡人大工作和建设

的不断深入推进，思劳镇人大更加注重增强代表工作活力，发挥人大代表的主体作用。为拓宽代表履职空间，思劳镇人大按照“十有”的要求规范建设了“镇人大代表中心联络站”和15个“村委人大代表联络站”，通过组织代表学习培训在“站”，交流座谈在“站”，联系选民在“站”，述职评述在“站”，促进了代表活动规范化和履职常态化。与此同时，还建好代表线上监督群和微信群，形成了更加灵活的活动平台，代表随时通过线上平台联系选民、反映民情、汇集民意。有了线上线下双阵地，代表与选民群众之间的联系更加密切，倾听社情民意更为便利。

由于思劳镇的选民以农民居多，日常忙于生计，文化水平普遍不高，镇人大在把选民群众迎进来的同时，还想办法让代表走出去。经过综合的考虑，镇人大印制了一批人大代表联系选民（群众）反映意见卡，卡片设计为B5大小，这样既易于填写也便于携带。联系卡放

置在各村委联络站供来访群众填写，同时也发放到各代表手中，让代表在日常工作、下乡调研、进村入户期间带着联系卡，时刻注意收集群众的意见建议。让代表带着联系卡下乡这个灵活的做法，让代表与选民群众之间面对面交流的时间多了，通过话家常、问民生、听真话、察实情，与群众真诚沟通与交流，真正掌握群众的所思所想、所盼所求，让代表联系选民更“接地气”。

用实效加真诚才能推更广

刚开始，联系卡的使用并没有想象中的顺利，利用率较低，部分群众对联系卡不太重视，甚至认为这只是走过场的形式主义，回收的联系卡寥寥无几。思劳镇人大认为，要将联系卡推广出去，就必须让群众看到实效，感受到代表为民的真诚。一方面要继续加强宣传力度，让代表们深入群众，做到持卡进村，持卡接访，耐心讲解，积极引导，不断提

打击赌博行为。通过加强巡逻、安装视频监控，加大对此类行为的打击力度，同时加大宣传力度，劝告广大人民群众远离赌博，不断净化社会环境。目前，江畔广场居民赌博问题基本得到遏制。

“叫停”鬼火杂技 让群众出行有安全感

“环城路晚上经常能看见鬼火摩托

车炸街，不光扰民，看着还胆战心惊，怕他们撞到行人，也怕他们自己失控发生交通事故”。镇人大代表肖美香向镇人大反映她联系走访群众时收集到的社情民意。

镇人大根据肖美香反映的情况，进一步加强调研，收集到更为详尽的情况，形成代表建议及时转交镇创文办。镇创文办随后将建议通过区创文工作群向区领导及区职能部门反映，区政府和交警

部门按照代表建议提供的线索，制定了“百日整治”行动方案，清理了一大批无牌摩托车、电动车，并出动专班民警，通过便衣设伏、警车巡逻等方式，对重点路段开展了打击飙车违法专项整治行动，有效打击了“鬼火”行为。摩托车夜间扰民的问题得到彻底解决。■

（作者单位：韶关市曲江区委老促会曲江区委马坝镇人大办）

高群众的知晓率和认可度。另一方面，要抓好意见建议的整理督办工作，将通过联系卡收集回来的民声民意认真梳理研究，分门别类，并及时交办到相关责任部门，坚持跟踪问效，确保群众问题得到解决，做到件件有回音，条条抓落实。

例如：思劳镇冲坑河道改造造成河道堵塞的问题给不少群众造成不便，镇人大代表李汉忠通过联系卡收集到有关情况后，形成代表建议交镇人大。镇人大及时回应群众关切，立即转交水利部门办理，督促水利部门安排人员清理河道，使水流畅通，不再影响农民耕作灌溉。村民陈劲在代表派发的联系卡写上关于思劳墟路段运载泥土货车超高超载影响人们出行安全问题，代表收集报镇人大后，镇人大迅速将意见建议交办到相关职能部门，并安排人员持续跟踪建议办理情况。很快，交管部门专门针对相关路段开展综合整治行动，严禁车辆超载超高超速，并在路旁加设减速提示标志，大大保障了过往行人的安全。

经过思劳镇人大和代表们不懈的努力，群众们通过联系卡所提的意见建议得到落地落实和有效办理，原来在选民群众眼中不起眼的“小卡片”，推动了一件件愁心事烦心事的解决，变成了一件件可观可感的民生实事。随着联系卡

知名度的日益提高，代表和选民群众在为联系卡发挥作用点赞的同时，群众选择用联系卡来表达意见和反映诉求的情况多了，代表们的履职积极性更高了，联系卡的利用率大大提高了。

“如今，村民有什么问题都习惯用联系卡来向我们人大反映了，学校门口道路增设减速带、水浸黑点加凿排水孔、征地留用地问题、农田灌溉水渠受破坏等一大批民生问题，都是群众通过联系卡提出来并得到妥善解决的。小小的联系卡将代表和群众的关系变得更亲密了。”思劳镇人大主席梁颖莉拿着联系卡说道。

见成效守初心还要再创新

“终于有个地方可以临时停靠一下，再也不用占道停车，以后接送小孩方便多了！”李晚小学门前，一位家长看到车流畅通、家长们都可以在一大片平地上停车等候孩子放学时，高兴地说道。

原来，李晚小学位于县道X429线路旁，门前没有多余的空位停车，每到返学放学时段，接送孩子的车辆就停满了校门口的道路两旁，不仅阻碍交通，还存在一定的安全隐患，给师生家长的人身安全造成威胁。但学校就在路边，对面是农田，附近一时找不到合适的地方

可以停靠车辆，家长只能被迫占道。为此，几位家长通过联系卡向镇人大代表李健强反映这一情况。镇人大通过李健强代表了解到家长们的困扰后，积极采取行动，主动联系村委、校方和政府相关部门，在返学放学时段到学校现场走访，收集附近群众和家长的意见，共同商讨解决方案。经过多方努力，综合多方面因素考虑后决定，在小学东边围墙外整理出一大片平地以供临时停车，并按年级划分停车位，同时建议学校错峰放学，减少车辆人流汇聚。李晚小学学生接送问题得到妥善的解决，保证学校接送秩序的同时也确保群众的生命安全。

代表们走进群众，分发的每一张联系卡都承载着代表的承诺和责任；群众在联系卡上写下心声，每一笔都寄托了对人大代表的信任与希望；每一条得到落实的建议，每一件切实解决的烦心事，都是人大代表对群众殷殷期盼最有力的回应。一张张写满信任和职责的联系卡，为代表和选民之间架起了一座座连心桥。

今年以来，思劳镇人大共发出联系卡75张，收集到反映的民生问题32个、改进工作的建议25件，现已推动解决民生实事22件，化解矛盾纠纷15起。■

（作者单位：云浮市云城区思劳镇人大）



人大代表进村派发联系卡，收集群众意见建议

代表合力推动项目建设进程

文/图 钟剑文

位于阳春市八甲镇的国家“十三五”规划重点实施项目——阳江抽水蓄能电站上水库于今年7月30日顺利通过蓄水验收，7月31日正式下闸蓄水，完成了自阳江抽水蓄能电站主体工程开工以来首个里程碑关键节点。

望着上水库导流洞封堵闸门缓缓落下，八甲镇人大办主任柯琼华感慨地说，阳江抽水蓄能项目的动工建设和顺利推进，凝聚着镇人大和广大人大代表的智慧和力量。

持之以恒助推重点项目建设

阳江抽水蓄能电站是国家“十三五”规划重点实施项目，2015年10月获广东省发改委核准开工。自项目上马动工以来，八甲镇人大主席团主动把助推阳江抽水蓄能电站项目建设和移民搬迁工作当作人大代表履职的一个重头戏，每年特别是在代表主题活动月期间都组织当地的人大代表采取走访选民、进村入户、

参加村民代表会议等多种形式，面对面宣讲抽水蓄能电站项目对当地发展的重大意义，一方面向被征地群众有针对性地做好法律政策解读、《阳江抽水蓄能电站移民安置实施办法》宣传、土地征收和地上附着物补偿标准解释等工作；另一方面积极接访库区移民群众，细致了解群众生产生活动态，回应村民提出的问题，帮其算好“经济账”，设身处地帮助解决实际困难和维护群众切身利益，得到了广大移民群众大力拥护和支持。截至目前，安置区及配套设施建设全面完成，移民搬迁工作全面完成；库区征地任务共6335亩已全面完成，项目实现无障碍全面施工。

20多次视察新农村项目

八甲镇是一个名副其实的山区镇，境内山环水绕，基础设施相对薄弱、经济建设相对落后。但近年在扶贫攻坚和乡村振兴行动中，八甲镇又承担着重要

任务，一批项目建设亟待加快推进。为此，镇人大主席团围绕镇党委中心工作，积极组织人大代表在助推重大项目建设上帮实忙、干实事、求实效，形成推动项目建设的合力，实现全镇项目建设工作取得新进展、新突破。在工作中，镇人大主席团积极主动向镇党委政府出谋划策，注重发挥代表的主体作用和密切联系群众优势，努力化解项目建设中的矛盾和问题，为重点项目推进贡献代表力量；精心组织并开展全镇重大项目建设的调研、视察等工作，了解重大项目建设进展情况、存在问题，为促进项目建设建言献策。2017年以来，镇人大主席团先后20多次组织阳江、阳春和镇三级代表视察汕湛高速公路八甲段、八甲镇污水处理厂、大坡塘村社会主义新农村建设等重点项目，有效促进项目建设推进。

盯紧民生项目建设

在今年“更好发挥人大代表作用”主题活动中，镇人大主席团组织市、镇人大代表100多人走进人大代表中心联络站活动，开展多种形式的履职活动。代表们实地视察了八甲镇2021年民生实事项目——八甲西门市场升级改造工程，对市场建设存在问题提出整改建议；集中视察八甲卫生院，调研中医诊室及疫苗接种情况；在中心联络站约见八甲镇中心校负责人，询问八甲镇2021年民生实事项目——乔连幼儿园建设情况；卫生院负责人在中心联络站向代表述职，并接受代表测评；4名代表向原选区选民述职，并接受评议。■

（作者单位：阳江市人大常委会）



八甲镇人大组织代表视察八甲中心小学建设

公交车终于开到家门口

文/图 萧瑞燕

“4路公交车终于延伸到咱们家门口啦！再也不用担心刮风下雨打雷，不管去都城圩还是去高铁站，搭上公交车既方便舒适又安全温暖。”在冷水站等候坐车的余伯激动地告诉身边的老伴。近日，郁南县都城至南江口的公交线路如期开通，冷水村1000多村民翘首以盼、期待已久的公交出行梦得以实现。这条公交线路的开通，得益于建城镇人大不懈努力。

收集民意提建议

去年3月份，大历、东坑、冷水、地心片区人大代表联络站站长余扬焕接待了一位拄拐老人的来访，“我这年纪大了，腿脚也不利索了，有时候要到县城治病买药，却苦于没有公交车啊！”收集到群众意见建议之后，余扬焕第一时间通过镇人大组织联系11名县、镇人大代表实地走访调查。走访发现，冷水村距离县城约20公里，省道368线纵贯

全境，却一直没有公交车，群众出行十分不便。冷水村距离城乡公交终点站仅3公里，步行需要30多分钟，且周边村均已实现公交互通，唯独冷水村尚未开设公交线路，出行难问题成为制约当地经济社会发展的瓶颈。

“省道368线可谓促进城乡协调发展的主干道，其公交运营状况直接反映本县的对外形象和文明程度”“开通公交线路势在必行”“冷水村刚好夹在建城镇大历村和南江口镇上迭村中间，相距均不超过4公里，建议合并都城至大历、上迭至高铁站两条公交线路，将大历站延伸到冷水村，同时接驳上迭站，这样既满足冷水村民的公交出行需求，又符合城乡协调发展要求”，在建城镇十七届人大九次会议期间，人大代表纷纷发言，从多个角度建言，认为很有必要调整相关公交线路，增设冷水村等地的公交站点。冲口、地心、大历、冷水、东坑代表团联名提出了《关于加快开通都城至冷水公交线路的建议》，建议得到

镇人大的高度重视，会后，明确由镇政府组织有关部门办理落实。

人大监督终圆梦

在建议办理落实的一年多时间里，镇人大全程认真仔细做好建议督办落实，积极采取调研视察、座谈交流、听取汇报等多种形式，与承办单位和提出建议的代表保持经常性联系，及时掌握建议办理情况并提出改进意见。今年6月底，郁南县交通运输局发出《关于征求调整郁南县部分公共汽车线路意见的通告》，3个月后，都城至南江口的公交线路正式开通，冷水村民如愿坐上4路公交车往返都城圩和高铁站，代表建议从纸面落实到地面。“开通冷水站既突破了制约本村发展的交通瓶颈，也实现了党委政府与人民群众期盼的无缝衔接，更绘就了党群共建的同心圆”，冷水村支部书记、县人大代表余洋明由衷地发出感慨。■

（作者单位：郁南县建城镇人大）



4路公交车途经冷水公交站



建成后的冷水公交站

领衔“约见”的一些体会

文 侯雪梅（省人大代表）

2021年10月22日，我领衔8位省人大代表就深入推进打击治理电信网络诈骗犯罪约见省公安厅、中国人民银行广州分行等8个部门、单位的相关负责人，约见活动取得了较好的成效，在社会上引起了较大反响。

这是我第一次参加代表约见活动，还是领衔代表，从开始有些蒙，到胜利完成任务，充分体会到办好一次约见，要付出很多心血，同时也学到很多，体会很深。

从外行变专家

鉴于目前电信网络诈骗仍存在多发高发的严峻形势，今年闭会期间我提交了一份从源头拦截的建议，为了写这份建议，我查询了历届省人大代表提交的反电信诈骗建议、各部门的答复和人大网有关参阅资料，走访了珠海市公安局，了解到如果面面俱到地提问题，解决起来效果会打折。就针对源头拦截问题提交给省通信管理局的建议，不到两页1200字的内容我反复修改了十几遍，力争没有一个多余的字。在建议开头说明严重性的时候，我把查到的数据用一个大家都比较能直观感受的表述方式——广东省一年被诈骗320亿元，等于每分钟被骗6万元，是一个普通打工者一年的收入，这样大家对问题的严重性就有了直观的认识。接着说源头都在缅北，每骗到50万元就放烟花庆祝，每晚缅北的上空烟花炮竹不断，一束束烟花炮竹的背后是一个个财产损失惨重的家庭。通过问题的严重性，反衬建议的重要性。接着分析三个最（破坏力最大冒充公检法、



10月22日，侯雪梅（左一）参加省人大常委会组织召开的约见国家机关负责人座谈会

金额最多杀猪盘、案件最多贷款），从人员、技术、资金流、集团化四方面简要分析，指出源头拦截存在的三个问题，最后提出解决方法。

建议得到省人大常委会的重视，5月底列席省人大常委会会议时，我收到通知，将由我领衔召开约见国家机关座谈会，主题是打击治理电信网络诈骗。

7月22日，我参加省人大常委会组织视察省公安厅、中国移动广州分公司活动时，省人大监工委主任委员陈少波在座谈会这样介绍我：“侯雪梅不仅是制药专家，还是反电信网络诈骗的专家”，很高兴我的建议得到了专业人士的认可。体会到高质量的建议不是长篇大论，而是说到关键点。

收集各方资料

打击电信网络诈骗对我来说完全是

陌生的领域，我只能利用业余多关注、多留心学习。平时不怎么看电视的我，开始留意新闻专题报道，发现很多关于打击电信网络诈骗的报道和访谈，曾看到境外窝点一个房间好多架子上密密麻麻的手机，开着机养号。有一部电视剧讲海外抓电信诈骗分子的，由于法律不同，行动艰难，通过诈骗团队的黑话，了解到分工合作集团化智能化，如卖个人信息、“菜商”、提供资金流转信用卡的“卡农”等等。

我在微信上关注了全民反诈、珠海刑侦、终结诈骗等公众号，了解各种骗术和宣传反诈的知识。看到珠海市全面开展的反诈宣传，在各个农贸市场里外外墙上、横幅都是宣传标语，各小区也拉了横幅。但真正看的人、走心的人不多，大部分人都觉得：我这么聪明怎么可能被骗？！都是骗老人家的。其实相关数据显示64%的受害人都是90后。

公安部门为反诈宣传可谓呕心沥血，手把手地教人安装国家反诈中心APP，目前全省已安装在46%的手机上，但还是有人安装后怕个人信息泄露卸载APP因而受骗的。

到公安厅视察后要在一周内提交“约见要求”的初稿，包括询问每个部门的问题。这9个单位汇报的资料内容和信息量非常大，我花了5天的时间仔细阅读，把各部门存在的问题汇总，并上网查找背景资料，跨界领域太大，急得我快哭了，去贵州休假时都带着电脑整理资料。

只有把资料熟悉了，才知道各环节和流程，虽然知道了表面，但一深入还有很多不明白的地方。

不断深入调研

我一直搞不明白被骗受害人的钱为什么易出难回，为什么老是被动打击？在高压严打下为什么还多发高发？为什么逮捕率低及证据要求高？就这些问题我向珠海市人大常委会提出想拜访中国人民银行珠海分行、中国移动珠海分公司、珠海市检察院、珠海市法院。市人大常委会非常高效，很快就召集这四家单位座谈。

针对我提出的问题，有关单位都非常认真详细地给出解答，使我对反电诈工作有了更深刻的认识。比如，我了解到公安千辛万苦抓来的电诈犯罪嫌疑人，大部分都放了，没有被起诉。究其原因，归纳起来可以用一句话来解释，就是对电子证据的唯一性，按目前的刑侦水平，技术难度大，标准太高，收集到的证据达不到立案标准。但对于我提出的9个小问题，珠海市检察院给出的回复是满满的16页，非常具体详实。更让我感动的是，我再去市检察院继续深入调研时，副检察长特地把香洲、斗门和金湾三个区的一线检察官叫来一起介绍打击电诈的情况。其中一位检察官说到她的亲身经历，接到过诈骗电话，对方能精准说出身份证号码和家庭住址，一步步引诱，

如果不是她从事反诈工作，普通老百姓肯定会被骗。这也可以看出诈骗分子的狡诈，对心理学、社会学很有研究，往往能抓住被害人的人性弱点。

继续推进反电诈

10月份的约见，每个参加单位至少来两个人，包括主管副厅长和负责主要业务的处长。

我的发言主要讲网络电信诈骗的严峻性、各方面重视程度，存在的问题一是诈骗手段日新月异，集团化、产业化、智能化突出，链条长并与黑灰产交织，跨区域、跨国境诈骗比重加大。还有就是追赃难、管辖难、取证难、认定难、处置难的问题以及目前存在的多龙治水、职能交叉、责权不清等困境。发言稿我前后改了十多次，尽量口语化，少说套话。

所有的电信网络诈骗，都是从个人信息泄露开始。我第一个提问是关于个人信息保护问省委网信办，一些企业、机构甚至个人，从商业利益出发，随意收集、违法获取、过度使用、非法买卖个人信息，致使诈骗分子对不同人群实施精准诈骗。我看了11月1日正式实施的个人信息保护法及解读分析，该法明确国家网信部门负责个人信息保护的统筹协调，避免交叉执法效率低下。

其它询问的问题，在各单位报告的基础上，结合官网的资料，再咨询公安、检察和人民银行，尽量问到点子上，包括受害人的钱怎样追回来、滞留缅北的主要犯罪分子如何遣返、新型犯罪的电子证据如何固化、如何避免类案不同判、如何加强对通信代理商的监管、如何区别赃款进入正常贸易交易洗白等。对于诈骗神器GOIP的生产、销售、使用、打击是讨论的焦点，涉

及到的几个相关单位和我们代表作了认真的探讨。

会后市人大常委会有关领导特意提醒我，约见结束了，但深入推进反电诈这项工作不能停步，还需要代表继续关注 and 跟踪，比如继续提出打击黑灰产和诈骗设备的建议，通过市人大常委会的督办，切实推动问题的解决，给老百姓一个交待。

电信网络诈骗法（草案）在10月19日首次提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议。跟我们这次约见活动正好契合。国家就单纯一个罪立法不多见，足以证明问题的严重性。

我认真研读，发现草案的针对性、实用性、有效性很强。全面落实打防管控各项措施，规定反电信网络诈骗各部门职责、企业职责和地方政府职责；建立电信网络诈骗反制技术措施，统筹推进跨行业、企业统一监测系统建设，为利用大数据反诈提供制度支持；加强对涉诈相关非法服务、设备、产业的治理；加强其他有关防范措施建设；落实实名制，规定电话卡、互联网服务真实信息登记制度；加大惩处非法买卖、出租、出借电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号行为；建立涉案资金紧急止付、快速冻结和资金返还制度；对潜在受害人预警劝阻和开展被害人救助等。

这让我对今后继续担好深入推进反电诈的代表职责更有信心了。希望该法及实施细则早日落地，愿天下无诈！■



到珠海市检察院了解刑事案件办理流程

尽心尽责建设美丽乡村

——记韶关市人大代表沈成柱

文/图 苏春好

走进翁源县江尾镇南塘村，可以看到整齐划一的村民住房、宽阔平整的彩虹沥青路、风景怡人的休闲河堤……一派社会主义新农村的美丽景象。熟悉这里的人们不禁赞叹南塘村近几年的大变化，这些都离不开市、县、镇人大代表沈成柱的倾心努力。

致富带头人

2007年，沈成柱回到家乡南塘村创业，带头养猪。经过多年实践，他积累了较为丰富的养猪经验和技能，为村里的其他年轻创业者树立了榜样。目前，他养猪近2000头，每年纯收入50万元。为了带动村民共同致富，他劝说发动村里有一定能力的农民大胆发展种养业，并在种养选址、资金投入以及技术上无私帮助种养农户。在他的帮扶带动下，

南塘村养猪600头以上、养鸡3万只以上的农户就有20多户。同时，他利用村里抛荒的近200亩山地，与他人合伙种植葡萄，并采取“代种代养”的产业帮扶模式，鼓励贫困户参与葡萄种植，帮助38名贫困户增收，为村里30多名留守妇女提供了工作岗位，村民们每年可获得每亩600元的租金。他看中南塘村的气候和土壤优势，大力倡导身边村民发展绿色产业，目前，南塘村家家户户都种植青菜、甜竹笋等绿色产品。近年来，南塘村村民人均纯收入从1.2万元增加到1.7万元，村民的生活水平有了明显提高。

古村领路人

从2009年起，沈成柱开始担任南塘村党支部书记和村委会主任。为了全面推动南塘村经济健康发展，他利用南塘村丰富的文化底蕴优势，大刀阔斧重新规划，努力打造历史文化名村，发展旅游经济。他先是组织村干部、老党员、村民代表50多人，到外地参观学习新农村建设经验，通过这些村民骨干的带动作用，逐步消除村民的思想顾虑。与此同时，积极争取上级资金支持，修缮具有600年历史的湖心坝古建筑围

楼、修建休闲河堤绿道、建起南塘民俗文化馆、统一规划和修缮村民住房、在全村主干道铺设沥青彩虹路等等。在他的带领下，南塘村成功打造出一条具有客家特色的集餐饮、住宿、休闲观光为一体的民俗文化发展路线，充分展示出了浓厚的客家文化氛围，有力推动了旅游产业发展。

村民代言人

沈成柱深刻明白，乡村振兴，最终提升的是村民的幸福感。他除了定期在代表联络站接访村民以外，经常利用晚上的时间到村民家中走一走、坐一坐，倾听村民呼声，为村民解决困难。当村民反映鸭麻陂河背圳遇到雨水就会有泥石堵塞，严重影响村民灌溉时，他领衔在翁源县十五届人大四次会议上提出了维修鸭麻陂河背圳的建议，并就建议实施过程中存在问题通过市人大常委会约见有关部门负责人，争取到了60万元的维修资金，解决了鸭麻陂河背圳的灌溉问题。当发现11村和12村之间石园坝路段“夹心路”阻碍农业机械耕作、影响田园风光旅游业发展时，他多方协调，积极推动该路段重新扩建，确保了村民耕作条件的改善和土地潜力的提升。国道G220线与南塘村主村道接口因路面狭窄、视线不良，多次发生交通事故，他急群众之所急，想方设法筹集资金10多万元，对路口重新扩宽改造，设置警示标志，保障了村民出行安全。■

(作者单位：翁源县人大常委会)



沈成柱正在指导村民种植葡萄

功能区人大工作探索与实践

——以揭阳产业园和空港经济区探索设立人大工作机构为例

文 黄徐桂 黄泽斌

党的十九大报告中指出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”人民代表大会制度是一个在中国全覆盖的根本政治制度，监督“一府两院”派出机关和机构依法规范行使职权，保障这一区域宪法法律的有效贯彻实施，是人民代表大会制度赋予的神圣使命，是加强社会主义民主法治建设的应有之义。近年来，揭阳市人大常委会在市委的坚强领导下，认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，贯彻落实省委、市委人大工作会议精神，深入开展“推进县乡人大工作年”活动，不断加强对县乡人大工作和建设的指导服务监督，持续夯实基础基层工作，激发县乡人大工作活力，全市县乡人大工作和建设不断迈上新台阶。2013年2月，揭阳市设立揭阳产业园、空港经济区两个功能区，近年来迅速发展成为相对独立的经济社会区域。两个功能区与其所在行政区在开展人大工作方面进行积极探索，在多方努力下，2020年5月和6月份，揭阳市揭东区人民代表大会常务委员会揭阳产业园工作办公室和榕城区人大常委会空港经济区工作办公室相继成立，标志着功能区在加强基层民主法治建设、规范和完善人大机构设置上迈出了重要一步。本文立足揭阳产业园、空港经济区两个功能区的实际，分析功能区人大工作存在的突出

问题，阐述揭阳市实践中的做法以及经验启示。

功能区人大工作存在主要问题

揭阳市在榕城区的行政区划内设立空港经济区、在揭东区的行政区划内设立揭阳产业园。揭阳产业园、空港经济区均为功能区，没有专门的人大工作机构，两个功能区与所在行政区虽然能够沟通协同，但在实际运作上仍然存在一些突出问题，导致人大监督出现“盲区”，功能区人大工作缺口严重。

（一）监督主体缺失。功能区在宪法、地方组织法为主的法律体系层面不具有地方一级政府的地位，但实际上又行使着地方一级政府的权力和职能，承担着教育、医疗、社会保障等重要的社会职能。由于地方组织法的规定比较原则，对功能区人大工作机构的产生、定位和职责没有作出明确规范，揭阳产业园、空港经济区两个功能区自2013年成立之后一直未设立人大工委，人大工作的开展缺少必要的组织实施机构，导致功能区工作游离于人大监督之外。例如，在开展监督特别是执法检查方面，榕城区、揭东区人大开展执法检查没有覆盖揭阳产业园、空港经济区，揭阳产业园、空港经济区没有人大工作机构，导致自身又无法组织代表履行法定职责开展执法检查，人大监督在揭阳产业园、空港经济区两个功能区出现空白地带。

（二）工作体制不顺。揭阳产业园、空港经济区两个功能区在法律上是非建制区，是地方政府自行划分出来的，但在实际工作中大多数都有独立的财政运行体制和行政管理机构，事实上成了一级政府。由于工作体制不顺畅，功能区与所在的行政区各项工作基本上不关联，对各自的情况也较少了解，导致行政区人大对功能区的监督工作缺乏底气，监督效果也受到很大影响，反之，功能区人大代表对行政区工作也难以提出有针对性的意见建议。比如在榕城区、揭东区召开人代会期间，由于揭阳产业园、空港经济区两个功能区未设区级人大工作机构，联络服务功能区辖区内人大代表不够及时、容易脱节，且两个功能区辖区内人大代表由于平时对所属行政区情况了解较少，难以提出有针对性的意见建议，而针对功能区相关部门提出的意见建议又需由所属行政区人大收集后再转办功能区管委会，办理效率偏低、质量不高，难以落地见效、督办乏力。

（三）代表履职缺乏平台。由于功能区未设置人大机构，功能区辖区内虽然有较高比例的人大代表，但由于缺乏组织机构，导致代表履职缺乏平台，在服务代表履职方面存在先天不足、制约较多的情况，导致人大代表工作开展不顺、不畅、不到位，代表的作用难以得到充分发挥。从揭阳市、区两级人大代表数量看，榕城区、空港经济区市级人大代表分别为41名和19名，区级人大代

表分别为213名和97名;揭东区、揭阳产业园市级人大代表分别为42名和19名,区级人大代表分别为204名和93名,功能区辖区内人大代表数量比例高,但履职渠道不畅、缺乏平台和保障的问题十分突出,在开展专题调研、视察活动时,主题往往是围绕行政区中心工作,导致功能区辖区内人大代表参与活动、建言献策缺乏积极性。

推进功能区人大工作的“揭阳做法”

揭阳市人大常委会深入贯彻落实省人大常委会关于加强县乡人大工作和建设的决策部署,着眼于解决长期以来制约揭阳市县乡人大工作发展的难题,把全力做好功能区人大工作作为重要抓手,通过还欠账、补短板、增活力,推动县乡人大工作与时俱进、完善发展。

(一)积极主动争取党委支持。党委对人大工作的重视和支持是推进功能区人大工作的前提。市人大常委会主动及时向市委请示汇报,提出理顺功能区人大工作机制的建议。为协助市委筹备开好市委人大工作会议,市人大常委会就推动功能区人大工作组织开展了深度调研,并多次向市委汇报,把推动功能区人大工作融入到《全市人大工作大调研报告》中,获得市委的高度重视、充分肯定和大力支持;并针对揭阳产业园、空港经济区人大工作缺位的问题,积极开展探索,研究设立专门人大工作机构,推动功能区人大工作尽早入轨、发挥作用。市人大常委会起草了《关于加强和改进功能区人大工作的意见(稿)》,并经市委同意,按照有关要求,推进功能区设立人大工作机构。

(二)设立功能区人大工作机构。根据地方组织法第五十三条规定:“常务委员会根据工作需要,设立办事机构或其他工作机构。”因此,在功能区设立人大工作机构,既有法律依据又有理论政策依据。揭阳市委高度重视功能区人大工作,专门出台相关指导性意见,

指导规范功能区设立人大工作机构,明确其职责范围,并加强统筹协调,推动其充分发挥职能作用,有效解决功能区人大工作在运作程序、开展工作监督、联络服务代表等方面存在的一些不足和薄弱环节,促进新时代功能区人大工作创新发展。配备专职工作人员,负责联系功能区辖区内人大代表,组织代表开展活动,反映代表和群众的建议、批评和意见,办理所属区划内人大常委会交办的监督、选举以及其他工作,并向所属行政区人大常委会报告工作。

(三)建立健全机制体制。根据理顺工作机制、妥善解决功能区人大工作长期缺位问题的需要,在揭阳产业园、空港经济区设立专门人大工作机构即功能区人大办。功能区人大办在功能区党委的领导下开展工作,分别协助榕城区、揭东区人大常委会履行其在功能区内的的人大工作职责。功能区人大办必须坚持请示报告制度,重大活动、重要工作要向功能区党委、行政区人大常委会请示报告,经同意后组织实施。功能区人大办主任列席功能区党委会议。功能区人大办为功能区内的代表执行代表职务服务,为行政区人大常委会行使职权服务,对行政区人大常委会负责并报告工作。榕城区、揭东区召开人民代表大会时,榕城区、揭东区人大常委会工作报告要包含功能区人大工作;功能区管委会要将五年规划、工作报告及计划、预算报告书面提交大会审议,并听取代表意见建议。功能区人大办要适时组织功能区内的代表听取功能区管委会工作情况汇报。功能区人大办要将代表提出的意见建议,收集汇总后交由行政区人大常委会研究处理,并抄送功能区党委;其中,属于功能区管委会职权范围的,由行政区人大常委会转交功能区管委会;功能区管委会应当及时将研究办理情况书面报送榕城区、揭东区人大常委会,并抄送功能区人大办,由功能区人大办反馈给代表。功能区人大办应当加强与榕城区、揭东区人大专门委员会和常委会办事机构、工作机构的联系,共同推

动相关工作。

(四)明确功能区人大职责范围。功能区人大工作是行政区人大常委会工作的组成部分,功能区人大办要结合功能区实际情况,提出年度工作计划,并及时向行政区人大常委会报告,列入行政区人大常委会年度工作要点。功能区人大要在辖区内宣传贯彻宪法、法律、法规和人民代表大会及其常务委员会的决议、决定,协助行政区人大常委会保证宪法、法律、法规和人民代表大会及其常务委员会的决议、决定在辖区内的遵守和执行;推动功能区民主法治建设,做好法律、法规和地方性法规草案的意见征集工作。联系辖区内的代表,定期走访代表及其所在单位,帮助代表解决执行代表职务中遇到的问题和困难,建立代表履职档案,如实记录代表履职情况;组织代表开展学习培训,强化履职意识,提高履职能力。组织辖区内的代表围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题开展视察和专题调研;组织代表进社区(村)联系选民和群众,自觉接受选民和群众的监督。根据行政区人大常委会的安排,组织辖区内的代表对法律、法规的实施情况开展执法检查;对有关机关和单位的工作进行评议;对辖区内落实民生实事等工作情况开展监督。为辖区内的代表出席人民代表大会会议、参加闭会期间活动提供服务保障,协助代表提出议案与建议、批评和意见;听取并反映代表的建议、批评和意见,督促有关机关和单位认真办理代表提出的建议、批评和意见。加强代表履职平台建设,负责辖区内代表联络站的组织管理和服务保障,将代表联络站作为闭会期间代表活动的主阵地,做好代表联络站的规范化建设、制度完善、活动组织、意见处理等工作,充分发挥代表联络站的功能作用。深入贯彻落实中央和省、市有关文件精神,加强对功能区乡镇(街道)人大规范化建设的指导。协助行政区人大常委会办理辖区内代表的选举、罢免、补选等有关工作。围绕辖区内事关改革

发展稳定全局的重大问题、人民群众普遍关注的热点难点问题，以及列入行政区人大常委会会议审议的议题，开展调查研究，向行政区人大常委会提出意见和建议。加强制度建设，建立健全会议制度、联系代表制度、意见建议交办制度、代表向选民报告履职情况制度等，推动辖区内人大工作的制度化和规范化。办理行政区人大常委会及其主任会议交办的其他工作。

（五）加强功能区人大自身建设。加强自身建设，是做好功能区人大工作的重要保障。功能区人大办由行政区人大常委会依法提出设立，为正科级单位，设主任1名，常务副主任1名（正科级），配备专职工作人员2至3名；其中，主任由行政区人大常委会副主任兼任，常务副主任及专职工作人员由功能区党委按干部管理权限任免。功能区人大办主任行政关系应当在功能区，专职负责功能区人大工作，原则上不承担或者分管其他工作。落实经费保障，功能区人大办的工作经费，列入功能区财政预算。

推进功能区人大工作几点体会

在功能区设立人大工作机构、建立健全人大工作制度，是坚持和完善人民代表大会制度的内在要求，是推进我国国家治理体系现代化、国家治理能力现代化的迫切需要，是推动新时代功能区经济社会发展和民主法治建设的重要保障。在探索、完善、巩固、提升的过程中总结经验、淬炼启示对于如何更好地做好功能区人大工作至关重要。

（一）必须坚持党的领导。人大是国家权力机关，也是党领导下的重要政治机关，坚持正确的政治方向是做好人大工作的根本保证。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”。深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和对地方人大及其常委会工

作的重要指示精神，认真落实中央18号文、省委13号文和省委、市委人大工作会议以及有关县乡人大工作的决定精神，推动县乡人大工作不断深入开展。自觉维护党总揽全局、协调各方的领导核心作用，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，严格执行重大事项向市委请示报告制度，积极争取市委的重视和支持。例如，五年来，揭阳市人大常委会积极争取市委支持，推进功能区人大工作得到连续三任市委书记的大力支持。在市委的坚强领导和大力支持下，对于补上功能区人大工作短板，破解功能区人大工作“缺位”难题，揭阳市人大常委会迎难而上，始终保持着坚定的决心，先后开展4次专题调研，召开多场座谈会，市人大常委会领导多次深入一线听取干部群众意见；《加强和改进功能区人大工作的意见》起草期间，进行了大大小小20多次集中研究讨论、30多次修改完善，征求了省、市、区多个部门意见，就有关条款多次对接协调有关区委、区人大和市纪委监委、组织部、编委办、财政等部门，全力推动《意见》得以落地实施。

（二）必须坚持依法依规。依法依规是坚持和完善人民代表大会制度的应有之义。市人大常委会在启动《加强和改进功能区人大工作的意见》起草工作时就特别强调：“起草工作的第一准则，必须是于法有据。”起草小组依据地方组织法第五十三条“常务委员会根据工作需要，设立办事机构或其他工作机构”的规定，提出由市人大常委会或功能区所在行政区人大常委会在功能区设立人大工作机构。根据地方组织法规定，县级以上地方各级人民代表大会在本行政区域内行使职权，而设立功能区人大工作机构其中一个重要目的就是为搭建履职平台，两个功能区区级代表所占比例高，由市人大常委会直接联系组织人大代表开展活动不合适。因此，《意见》提出功能区人大工作机构由所对应行政区人大常委会提出设立，并作出“功能区人大工作机构协助行政区人大常

会履行其在功能区内的人大工作职责”

“重大活动、重要工作要向功能区党委、行政区人大常委会请示报告”“功能区人大工作是行政区人大常委会工作的组成部分，列入行政区人大常委会年度工作要点”等明确规定。

（三）必须坚持探索创新。在功能区探索建设与时代发展相适应的人大运行制度和机构，作为人民代表大会制度在基层民主法治建设中的有效补充，没有现成的路可走。揭阳市人大常委会从推动人大工作高质量发展的高度出发，深刻认识到推进功能区人大工作的理论意义和现实意义，坚持善用智慧破难题，因地制宜、因时制宜、因需制宜，积极推进人民代表大会制度在功能区的落实，从加强和改进党对功能区人大工作的领导、支持功能区人大依法履职、加强制度设计、发挥代表作用等方面进行了有益的探索创新实践，搭建了新平台，创新了新模式，建立了新机制，促进了我市功能区人大工作步入规范化轨道。

（四）必须坚持建章立制。功能区是特定时期的产物，长期以来，虽然与行政区在推动人大工作方面能够主动沟通协调、共同推进，但效果不明显，亟需从整体设计角度来思考和把握，从具体制度上来突破和推进。因此，《加强和改进功能区人大工作的意见》从机构设置、领导体制、运行机制、职责范围、机构人员配备和经费保障六个方面做了非常具体的规定，特别是明确行政区召开人民代表大会时，功能区管委会要将五年规划、工作报告及计划、预算报告书面提交大会审议，并听取代表意见建议；明确功能区人大办主任必须由行政区人大常委会副主任兼任，且行政关系应当在功能区，专职负责功能区人大工作，并列席功能区党委会议，确保通过《意见》的落地实施，有效解决功能区人大工作在运作程序、开展工作监督、联络服务代表等方面存在的薄弱环节，促进新时代功能区人大工作创新发展。■

（作者单位：揭阳市人大常委会）

基层民生实事项代表票决制的 实践路径与发展空间探析

——基于东莞的实证研究

文 吴洋

党的十九大报告提出“健全人大组织和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权”

“加强协商民主制度建设，形成完善的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”。如何把依法行使职权与协商民主结合起来，更好实现党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一，是党的十九大对人大工作提出的新任务，更是基层人大面对的全新重大课题。

制度发端与研究意义

民生实事项代表票决制是以人民民主方式实现的善治，蕴含着发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的施政理念。其最早发端于习近平同志在浙江工作时提出的“为民办实事”长效机制，从2008年起在浙江宁海县的力洋镇、大佳何镇进行探索，自2012年开始在县一级实施，2017年，浙江省委、省人大在总结各地实践经验的基础上在全省开始全面推行。它既有国家权力机关票决民主的内涵，又兼容社会主义协商民主的优势，通过贯穿党委决策、人大决定、政府执行、公众参与的权力运行设计理念，把刚性票决结果与柔性协商过程很好地结合起来，用法治思维和

方法规范基层治理主体间的关系，真正打通了党的领导、人民当家作主和依法治国，充分发挥出人大制度作为根本政治制度优势的实践创新。

基层治理是国家治理体系的基石。粤港澳大湾区、“一核一带一区”等重大战略的实施为基层治理全方位重塑提供了重大机遇。为了更好地“跳出基层看基层、跳出治理研究治理”，有必要选择有代表意义的城市作为样本对象。东莞作为全国五个不设区的“直筒子市”之一，高效的市镇统筹模式、较好的镇级经济禀赋和民主法治本底为协同推进人大制度优势向基层治理效能转化构建了扎实基础。对其镇级民生实事项代表票决制实践中的权责机制、实施质效、运行短板进行研究，总结实践经验，找出困难瓶颈，提出破解路径，将为提升我省重大公共决策的民主化、科学化、法治化水平，扎实推进基层国家治理体系和治理能力现代化夯实民主法治基础。

实践探索与经验成效

研究发现，当前，乡镇一级普遍把民生实事项票决制工作作为基层人大服务党委中心工作的一项实践创新，通过做实决定工作、做深监督工作、做活代表工作，进一步强化人大决定权和监督权，

回答了为谁发展、为何发展、怎样发展的问题，迈出了基层民主法治建设的一大步。集中体现为“九个一”的模式：

建立了一个镇党委、镇政府、镇人大组成的领导机制。各镇切实把握坚持党的领导工作原则，把民生实事项票决制工作纳入镇党委重要议事日程。有的在市人大《工作指引》出台后第一时间成立了由镇委书记任组长，镇长、镇人大主席任副组长的民生实事项人大代表票决制工作领导小组，强化组织领导；有的及时召开镇领导班子联席会议，专题研究票决工作；有的把全体班子领导纳入领导小组，增强统筹协调；有的在领导小组下设几个办公室，负责民生实事项的票决流程和日常督办，凝聚工作合力。镇人大通过主动汇报等举措，积极争取党委对代表票决制工作的领导和支持。

健全了一个对标精准的票决制度体系。各镇积极落实省人大票决制工作《指导意见》和市人大《工作指引》精神，通过出台本镇实施民生实事项人大代表票决制《工作方案》或《工作指引》，明确推进票决制的职责分工、实施步骤、时间节点和工作要求，健全工作机制，形成省市镇“1+1+1”三级制度合力，确保票决工作迅速推进、“落地开花”。

搭建了一个多元广泛的民意征集渠

道。各镇普遍依托代表履职平台，通过代表小组活动、走进代表联络站等方式，组织代表听取群众意见，并积极通过条块渠道、媒体网络、“两代表一委员”等多种途径向社会公开征集建议，确保民意基础来源广泛。有的镇专门召开推进民生实事项目人大代表票决制工作会议，向代表详细讲解票决制工作要求，大力推进意见征集工作。

形成了一个凝聚合力的议题筛选模式。各镇积极组织代表和政府部门，围绕普惠性、公益性、可行性、紧迫性以及财政能力等开展论证，按一定差额比例筛选出人代会票决候选项目，在过程中剔除预算资金过高、立项条件不成熟或仅个别村个别领域受益、典型性不强的项目。形成了“镇财力核算——可行性论证——党政联席会集中讨论——形成初步项目——听取代表、村社区意见——调整完善后提交镇主席团会议——确定提交人代会项目”的全流程筛选模式。

完善了一个双向沟通的民主审议过程。各镇把项目审议作为票决制落实的关键环节，发挥代表在民主决策中的决定作用，保证票决前代表充分调研酝酿。通过在大会上将票决候选项目的详细情况书面印发代表审议，在分组讨论中向代表介绍实施主体、实施影响、投资规模和预计工期等情况，认真把好审议关。有的镇组织了专门审议，部门负责人与各代表团团长提前进行座谈，分组讨论时到场接受代表询问。有的镇提前将任务分解到村，在人代会前组织各村开展票决工作培训，由村对辖区代表进行项目解读和释疑。

总结了一套因地制宜的现场票决范式。各镇均在全体会议上由全体代表以无记名投票方式进行集中表决，当场宣布结果并向社会公开。由于镇人代会会期一般1至2天，当大会选举任务时，集中票决的时间面临较大压力。镇人大结合实际，对项目采取“逐项推选”或“得票多少”的不同票决方式，在确保环节严谨规范的同时兼顾公平高效。

整合了一组多措并举的人大监督手

段。从人大层面看，各镇都将民生实事项目纳入年度监督工作计划，通过定期听取工作进展、专题询问以及组织代表视察、调研等“组合拳”形式，加强对项目实施情况的监督。通过整合镇人大主席团、代表、政府、部门以及建设方，以“常态监督、动态反馈”的方式确保项目全程跟踪落实，民生实事项目人大监督微信群成为工作“标配”。从政府层面看，多个镇计划结合“人大代表约见镇长”“镇长约请人大代表”活动，对民生实事项目的年度完成情况进行专项集中监督。

加大了一批票决结果的深化运用力度。各镇均由镇人大主席团听取镇政府民生实事项目完成情况报告，建立了以代表为主体、相关部门共同参与的评价小组，就实事项目的完成进度、项目质量及实施效果组织开展满意度测评。有的还将民生实事项目与督查督办工作相结合，落实“每月督查、每月通报、日常跟踪、定期排名”机制，加大整体推进力度。

创新了一个街道工委的实践探索路径。研究发现，在镇人大票决氛围的带动影响下，一些基础较好的人大街道工委也积极发挥基层首创精神，利用东莞“1+5+X”街道人大规范化建设体系，用好人大街道工委主任会议决策机构，用活选民代表、咨询专家、联络员、信息员的“四支队伍”，以选民代表会议为酝酿、会商、合议和票决的实施载体，对民生实事项目进行票决，实现政府决策与群众需求的对接融合。

共性问题与瓶颈

票决制在推动基层治理体系提升完善上，实现了改革发展成果更多更公平惠及群众。但由于目前全省尚无更细化的制度规范，乡镇一级普遍对票决制工作开展“摸着石头过河”，在程序性和规范性上有所欠缺。集中表现为“六个不够”：

(一)前期工作不够深入。一是征

集工作的提前量不够，时间较紧；二是征集渠道的参与面不广，多向人大代表和部门征求建议，社会各界参与度不够高，选民意见征集不足；三是征集平台的利用率不高，代表联络站和各类媒体等线上线下作用未能充分发挥；四是征集宣传的覆盖度不足，在宣传范围和方式上较为单一，群众和政府之间缺少沟通渠道。

(二)项目定位不够精准。一是对民生实事项目内涵理解不透，把政府重大工程项目等同于民生实事项目，与民生关联度不够、普惠性不强；二是对数量与质量关系把握不准，盲目追求“十项”的数量定义，为凑足数量而放松质量；三是受财力或时间限制导致申报不充分，担心列入当年的民生实事项目不能按期完成或无预算安排，优质项目申报不足；四是把一些已明确有上级财政支持，原本就列入年度工作要点的项目放到人代会上进行票决，偏离票决的本来意义。

(三)代表审议不够充分。一是时间不够，有的镇采取在分组讨论上与政府工作报告“打包审议”“连带审议”形式一并带过，未安排时间专门审议项目内容；二是认识不够，有的镇未提前将候选项目情况发放至代表手中，代表不了解项目，分组讨论时缺乏积极性和参与度，票决时存在盲从性和被动性；三是内容不够，有的候选项目缺少投资概算实施主体等关键信息，代表无法掌握全面情况，不能充分审议。

(四)票决程序不够严谨。一是程序不严谨，有的未在人代会上通过《票决办法》，缺乏严肃性；二是设计不严谨，有的选票里未设计给代表充分表达意见的选项；三是流程不严谨，有的对审议时间安排和审议时政府部门列席安排不到位、不科学；四是设置不严谨，有的对票决项目有明显偏向性的项目设置，通过优先排序等方式，引导代表作出倾向性选择。

(五)监督方式不够丰富。一是方式单一，对项目的监督评价仍采取较传

统手段，包括审议报告、代表视察、听取汇报和满意度测评等，创新性不足。二是实效不够，没有与当前自上而下开展的预算审查监督重点向支出预算和政策拓展等参与式预算监督审查以及预算绩效评估工作结合起来。

（六）结果运用不够扎实。一是普遍未建立票决结果的评价运用机制；二是对执行不力的缺乏刚性监督手段。

完善路径和建议

十九届四中全会对推进治理体系和治理能力现代化作出了全面部署，赋予了地方人大工作新的使命、提出了更高要求。为了更好发挥票决制满足人民日益增长的美好生活需要的核心作用，完善党委、政府科学民主决策和管理公共事务的制度载体，进一步丰富为人民群众参与重大决策与民主监督的实践路径，实现省人大提出的：到2021年，50%左右县乡探索实施民生实事票决制；2022年，地级以上市、县、区、乡（镇）基本实施的目标，需要做到“一二三四五”：

（一）坚持党的领导，深化一个思想认识

要把牢政治站位，把票决制置于健全人民当家作主制度体系的政治视角中去思考，发挥好党委统揽全局、协调各方的核心作用，把票决制纳入同级党委的重要议事日程，强化组织领导。要确保票决制工作正确的政治方向，把用于民生、服务民生的资金用好；把群众关心、所忧所盼的事情办好，充分激活票决制依托人民代表大会这一民主渠道的优势。

（二）厘清基本内涵，把握两个路径目标

一是引导和带动重大事项决定权逐步回归人大。重大事项决定权是人大的法定职权之一，当政府财力不足以全部支撑民生项目需求时，在社会意见多元和群众诉求多样的背景下，只有通过票决这种竞争性筛选机制，才能使重大事项决定权从程序性行权向实质性行权的迈进。

二是推动和激发代表履职积极性进一步提高。民生实事票决制为代表闭会期间有效履职搭建了平台，只有当人大代表深度参与到票决制的全流程中，才能有效激发反映民意、维护民利、主动履职的积极性，使代表充分发挥主体作用。

（三）深化协同配合，健全三个保障机制

一是健全前端资金投入机制。完善民生实事项目财政资金投入机制，建立本级财政民生实施项目资金池，将民生实事项目所需资金纳入每年本级财政预算，优化支出结构，优先保障票决项目实施。拓宽民生实事项目的资金渠道。探索建立以本级财政资金为引导、社会资金为补充的民生实事项目资金筹措机制，以多元化投资方式弥补财政资金不足。

二是健全中端部门协同机制。要发挥好政府主责作用，与人大形成工作合力，统筹发改、财政、住建、自然资源等部门建立民生实事项目票决制工作的联席协调机制，完善民生实事项目一站式服务工作机制，加快推进项目建设进程。

三是健全末端监督评估机制。要把票决制作为深化财政预决算审查监督和资金使用绩效管理的重要抓手，突出人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的工作导向，通过“票决制+参与

式预算监督”，拓宽人大代表和群众参与管好“钱袋子”的途径，让有限的财力发挥出更好的社会效益。

（四）打牢制度基础，夯实四个关键环节

一是夯实宣传发动环节。要加强宣传舆论工作，积极争取宣传部门支持，依托广、电、网、微等新媒体平台，围绕民生实事项目票决制的关键环节，广泛宣传重要意义、典型做法和实践效果，凝聚社会共识，营造良好氛围。

二是夯实项目筛选环节。要按照“五个不纳入”的筛选标准，加强对征集民意的正当性和合理性甄别。即：重大产业发展类项目不纳入；上级明确实施的项目不纳入；土地、规划等要素保障不落实的项目不纳入；投资规模或预算资金不明确的项目不纳入；建设周期跨年度的项目原则上不纳入。

三是夯实审议讨论环节。要提前将候选项目总体概况及具体情况发放至每位代表，会议期间安排专门时间，组织代表对民生实事候选项目进行审议和讨论，确保代表充分表达意见主张。人大可以联合政府成立咨询团队，在分组审议过程前往各代表团对项目进行具体说明、及时答疑解惑、记录反馈建议，使代表在讨论过程里形成共识。

四是夯实结果运用环节。要建立



（资料图片）

乡镇人大开展评议工作的探索实践与对策

文 谭青天

乡镇人大开展评议工作是进一步完善人民代表大会制度的重要体现，作为乡镇人大要积极作为，勇于创新，为切实加强镇政府的法律监督和工作监督，进一步促进镇政府及相关职能部门增强法律意识、公仆意识，切实改进作风，依法履行职责。本文以韶关市新丰县梅坑镇人大近年来开展评议工作的做法为例，对新时期乡镇人大评议工作的进一步开展进行探索。

梅坑式评议工作创新探索

根据《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》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律规定，结合自身实际，梅坑镇人大制定《梅坑镇人大代表对政府及职能部门的年度工作测评、工作评议办法》，旨在把年度满意度测评和评议工作相结合的方式，由代

表集体测评，根据满意度测评结果确定每年的被评议单位，主席团组织开展评议工作。

被评议对象如何确定是人大评议工作开展的一大难题，镇人大认为将被评议对象的决定权交予人大代表，有助于增强代表的责任感和使命感，选出来的被评议对象符合大多数人的意见，经得起推敲，更好体现评议工作的真实性。因此，镇人大采取“满意度测评+评议工作”模式，确定每年的被评议对象。镇人大经此模式先后对劳动保障所、供电所、农业技术推广中心、林业站、扶贫办等多个基层单位开展了评议，形成了20余条评议意见，促使部门改进作风，提高依法行政水平，提升服务质量。

（一）满意度测评定对象

测评对象：为镇政府及相关职能部门。

测评内容：主要包括贯彻执行宪法和法律法规，依法行政、公正执法的情

况；履行职能职责、服务经济建设和社会事业发展及完成年度工作任务、工作效率等情况；执行镇人大及主席团的决议、决定以及研究处理落实镇人大及主席团审议、视察和执法检查意见等情况；办理人大代表议案、建议等情况；依法办事、公正办事情况；廉政建设、政风行风建设情况六大方面。测评对象需在每年年末向镇人大提交简明扼要的年度工作总结，并附上年度工作任务分解完成情况表，以供代表审阅。代表应秉承对人民负责的态度，认真阅读和分析各测评单位的年度总结材料，了解测评对象完成年度工作任务及承担镇中心工作落实情况，结合平时掌握的实际情况，作出客观公正的评价。

测评方式：测评工作在年初镇人民代表大会会议期间进行，由出席大会的镇人大代表进行无记名填写测评票。测评票由各代表团工作人员在会前分发给代表，实行分散填写测评票，分团集中

票决制结果运用机制和项目实施问责机制，将满意度测评结果运用到部门考核、干部任免、项目验收中，增强刚性约束。

（四）加强工作探索，拓展五个实践内涵

一是建立项目储备机制。探索建立民生实事项目库，健全人大代表深入选民听取意见，日常储备民生实事候选项目的长效机制。凡入库项目，由人大定期组织代表和政府部门围绕普惠性、公益性、可行性、紧迫性以及财政能力等

分批论证，提高票决工作前期效率。

二是探索第三方参与机制。邀请群众代表、专业机构等第三方共同参与项目征集、筛选、论证、监督、验收、评价等环节，充分吸纳社会各界意见建议。

三是探索建立量化指标体系。票决环节可分解成若干具体指标进行综合评价打分；满意度评价环节可将项目质量、进度、群众满意度等纳入测评体系，增强票决与评价的科学性。

四是探索票决问责机制。对推进困

难、执行不力的项目要求责任单位限时整改，对于整改结果一直不理想的，可视情况开展专题询问、质询、特定问题调查、委托审计、移送有关部门问责等，维护票决制权威。

五是园区票决制工作有待探索。民生实事项目具有很强的区域性，园区没有一级人大，其行政区域内民生实事项目的表达、选择与票决方式有待探索。■

（作者单位：东莞市人大常委会办公室）

投票,大会秘书组集中计票。测评以实际到会代表的有效票计算,分满意、基本满意和满意三个档次。测评统计结果按满意率从高到低的顺序排列。测评综合分的计算方法为:综合分=[满意票数×100+基本满意票数(弃权票按基本满意票计算)×70+不满意票数×40]÷有效票数。

结果运用:测评结果实行末位评议,把排名末位的单位确定为被评议对象,列入评议范畴,会后由镇人大主席团组织代表开展评议工作,通过成立评议工作组、制定评议方案、开展调研、会议评议、整改落实等多个步骤实施,要求被评议单位通过自纠自查,听取代表、群众意见、建议等方式,切实改进工作方法,提升工作效能。若次年测评排名仍在末位,则由镇人大主席团组织代表对其进行质询。

(二) 评议四步走促提升

梅坑镇人大评议工作的程序由准备、调查、评议、整改四个阶段组成。

准备阶段:(1)成立评议工作组,评议组由镇人大主席团和部分人大代表构成。(2)根据满意度测评结果确定被评议单位,结合被评议单位实际情况制定评议工作实施方案。(3)向被评议单位下达书面评议通知,同时做好本次评议工作的宣传,通过线上线下媒体,向外界公布评议信息和被评议单位名单,发动干部群众了解、支持、参与评议。(4)组织学习培训,组织评议组成员学习与被评议单位工作有关的法律法规和业务知识,了解和掌握被评议单位的有关情况,为开展评议工作打下良好基础。

调查阶段:(1)由评议工作组对被评议单位进行调查,通过明察暗访、实地察看、查阅资料等多种方式,广泛收集社会各界尤其是服务对象对被评议单位的意见和建议,了解被评议单位的工作情况,找出其被评为不满意的最关键原因和存在问题。评议工作组结合调查走访情况,撰写评议调查报告,向被评议单位反馈存在问题。(2)被评议单位对照本单位职能,认真对自身工作进

行自查,并写出书面工作自查报告呈评议组。

评议阶段:召开评议工作座谈会,听取被评议单位的工作报告和评议工作组的评议调查报告,镇人大主席团成员及人大代表分别进行评议发言,被评议单位主要负责人针对镇人大主席团及代表提出的评议意见、建议进行解释说明和表态发言。

整改阶段:(1)整理评议意见,评议工作组负责整理评议意见,交被评议单位进行整改,同时书面报告镇党委,作为年度考核和改进工作的依据。(2)加强跟踪督办,评议工作组负责对被评议单位整改落实情况进行跟踪,及时了解情况,督促落实。(3)评议会后6个月,被评议单位向镇人大主席团报告整改落实情况(主要是整改措施及结果),由到会的镇人大主席团成员和代表进行审议和再次满意度测评。为保证评议工作客观公正,评议结果现场向被评议单位反馈,同时报告镇党委、政府及其上级主管部门,并向社会公布。评议结果为不满意的单位建议镇党委列入考验性管理。

评议工作存在的问题

认识不到位。一是被评议单位思想认识不到位,对待评议工作敷衍了事,没有真正认识到人大的监督是宪法和法律赋予的神圣职权,是乡镇人大及主席团的主要工作,更多的认为评议工作是“没事找事”,普遍存在负面情绪,消极应对人大评议工作,为人大实施有效监督人为地设置了障碍。二是代表履职认识不到位,存在“多一事不如少一事”的思想,认为评议工作是额外的附加工作,主动性不强,不能深刻理解评议工作开展的目的、意义所在,没有做到尽职尽责,真正为民发声,督促政府及相关部门切实转变工作方法,提高工作效能。

调研不到位。一是调研覆盖面不够广,在实际的调研活动中,多是满足于到相关部门听汇报、看现场、查台账,开座谈,较少真正深入基层做好暗访,

贴近群众听取意见、收集建议;二是调研不够深,缺乏针对性。对于收集到的第一手材料缺乏系统有效地分析梳理,流于表面,不能很好地深挖问题根源,总结问题症结所在,从而难以形成有价值、有指导意义的调研报告。

整改不到位。整改是评议工作的重中之重,可以让职能部门在各方面的工作有质的飞跃,但现实中被评议单位的整改落实情况总是有所欠缺,差强人意。究其原因,一是被评议单位存在侥幸心理,对待整改不严肃不认真,认为评议只是开个会、表个态,散会了怎么样还是怎么样;二是人大自身在跟踪督办方面没有真正做到紧盯不放,步步紧跟,缺乏态度鲜明、不达目的不罢休的刚性,难以体现人大监督权威和工作实效。

履职不到位。一是履职意识不强。乡镇级的人大代表大部分是农民代表,思想文化素质、法律知识水平不高,知识面不广,主体意识淡薄,缺乏强烈的履职意识和应有的责任感,没有充分认识代表所肩负的重大使命,不能很好地倾听民声、反映民情,把参加人大组织的会议、开展的活动视为例行公事,不能很好地发现问题,提出问题。二是业务能力不精。被评议对象的工作范围覆盖面较广,人大代表对于各单位的工作、政策了解不全面、不深入,在审议监督和表决问题时无主见,人云亦云,不能一针见血直指问题核心,影响监督实效。

评议工作效果强化对策

转变思想,深刻认识评议工作的重要性。首先,人大开展评议工作是由我国国家性质决定的。我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权利属于人民。人民行使国家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。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”乡镇人大有权对镇政府及其职能部门贯彻执行党的路线、方针、政策;宪法、法律法规的执行情况;镇

人大及主席团的决议、决定以及研究处理落实镇人大及主席团审议、视察和执法检查意见；办理人大代表议案、建议；依法办事、公正办事；廉政建设、政风行风建设等情况开展监督。其次，《广东省各级人民代表大会常务委员会监督条例》明确，评议本级人民政府及其所属部门是人大监督的形式之一，乡镇人大开展评议工作是依法履行监督职能，是人大的重要职责，也是服务发展大局、支持政府及其职能部门的有效途径。最后，人大评议一方面可以有效促进政府及其职能部门依法行政、依法决策，增强工作透明度，增强宗旨意识、法制意识、公仆意识、责任意识、廉政意识、人大意识；另一方面可以真实反映人民群众的意愿，使人民群众直接或间接参与管理国家和社会事务活动，增强人大代表执行法定职务的责任感和使命感。

强化培训，不断提升代表评议能力。一是加强角色意识教育。通过学习宪法、代表法、监督法等相关法律法规，让代表深刻理解自身角色的义务和职责，强化代表履职意识，将“要我评”转变为“我要评”，化被动为主动，促使代表主动投身评议工作。二是注重业务素养提升。凡事除了知其然更要知其所以然，只有前期做好被评议单位的工作内容、任务、性质方面的了解，才能更好地分析问题、指出问题，因此在评议工作开展前期有针对性地做好议前培训非常必要。例如，评议扶贫办，要组织好代表学习相关的精准扶贫、精准脱贫政策，了解政策具体要求；评议农业技术推广中心则要学习相关的农业技术知识，了解本镇务农实际，病虫害现状；评议林业站，要对本镇林业的基本状况有所了解，做好《韶关市野外用火管理条例》《新丰县人民政府森林防火禁令》等相关政策的学习。

深入调研，注重问题深究和原因梳理。一是调查研究要强调“深”，切忌走马观花、蜻蜓点水，要真正做到深入基层、深入一线、深入群众，准确获得第一手素材，直面问题，深挖产生问题

的原因。例如在评议扶贫办的过程中，采取不打招呼的方式，组织代表前往贫困户家中对标脱贫政策要求，现场察看环境卫生、水、电、网络信号等居住情况，细致询问收入来源、年度总收入、农业生产、医药花费，是否了解本村的扶贫项目等情况，全方位掌握第一手资讯。二是调查研究要强调“研”，“研”是指对收集到的素材进行去粗取精、去伪存真，进一步分析梳理，为评议工作的意见提供有力支撑，促使被评议单位深刻反思自身存在问题，切实改进作风，完善自身不足，提升工作效能。

精心组织，做好人大评议的谋划工作。一是扩大参评面。会议评议除了本级人大主席团组成人员、镇政府及相关评议部门负责人列席外，还应邀请部分村（居）负责人和代表列席会议。组织、纪检等负责人也可以列席并发表意见，让被评议对象感受到压力。还可以尝试邀请公民旁听评议会议，扩大评议工作的影响力，发挥群众对评议双方的双向监督和双向促进作用。二是严格把关评议会。评议工作一般程序是先听取被评议部门工作报告，再听取人大评议调研报告，最后组织面对面评议。评议发言要实事求是，不回避矛盾、不淡化问题；询问过程不做提前沟通，主席团组成人员、列席代表等现场提问，被评议对象当场作答，从而体现评议的刚性。三是

抓好票决测评。将评议的工作细化分解为依法办事、制度建设、服务效能等若干子项作为测评票内容，实行量化打分，使参评人员打分更有针对性，被评议单位也更容易找到问题和不足，现场公布测评结果，使评议工作客观公正。

跟踪问效，注重抓好评议意见的落实。一是意见交办。评议会结束后，主席团要将反映强烈、形成共识的评议意见汇总整理，形成书面意见，并以正式文件形式向被评议单位反馈，要求被评议单位针对评议意见，提出切实可行的整改方案，在规定时间内向主席团报告评议意见整改情况并向社会公布。二是跟踪督办。评议工作组要及时跟进，对被评议单位的整改情况进行跟踪监督，可通过回访调查、现场监督，对落实情况进行检查，若发现存在整改不重视不到位的情况，可报请主席团组织代表再次听取整改汇报。对评议意见中涉及到个别重大具体问题的，要明确整改时间，紧盯不放，必要时依法运用询问、质询、特定问题调查等刚性手段，确保评议工作实效，维护人大权威。三是结果运用。争取镇党委的支持，及时将评议和整改结果报送镇党委，并将其作为组织部门考核的重要依据，真正体现人大的监督实效。■

（作者单位：韶关市新丰县梅坑镇人大）



新丰县梅坑镇（资料图片）



计为民

设计专栏

新就业形态下的工会职责

近期,电商巨头京东集团召开了首次集体协商会,企业代表与职工代表就各项劳动权益充分商讨后,形成了两份集体合同草案,经职代会审议通过后付诸实施。这一对大型平台具有示范意义的破冰之举,来自北京市总工会的全力督促,也来自于三个月前刚刚成立的京东集团工会的深度参与。而最近几个月以来,由工会推动的劳资双方集体协商行动,已在多个地区的快递等行业不断涌现、渐成潮流。

平台经济、共享经济的迅速崛起,改变了传统的商业模式,也重塑了劳动者结构。截至去年,依托互联网平台提供快递、外卖配送、货运、网约车等服务的从业人员已达8400万人。然而,平台用工方式的特殊性、现行劳动法制的滞后性等因素,却导致新就业形态劳动者普遍处于收入不稳、伤害频发、社保欠缺等权益“裸奔”困境,尤其是过劳猝死、自杀抗争等极端悲剧的发生,更是印证了问题的严重性和紧迫性。

最近半年来,中央多个部委密集推出的一系列政策性文件,已经彰显了维护新就业形态劳动者权益的决心和努力。其中,推动集体协商、集体合同正是顶层设计的一个重要维度。其深层缘由就在于,除了政府监管等国家力量的干预,还必须畅通劳动者群体表达权利诉求的渠道,建构劳资双方公平的利益博弈机制。而通过集体协商达成集体合同,正是最普惠、最高效的维权路径。

在此进程中,工会所扮演的角色至为关键。个体劳动者与资本相比,当属弱势群体,并不具备对等的谈判和议价能力。而新就业形态劳动者高度分散、频繁流动等特点,以及平台企业更为强大的资源、技术等优势,又进一步放大了双方力量失衡的危险。这就需要工会担当起维权这一首要职责,足以抗衡资本强势的组织形式,凝聚集体意愿,代言劳工权益,进而降低维权成本,实现公平博弈。

尤其是在现有的劳动法律框架下,新就业形态并不具备法律所规定的劳动关系的全部要素,从业者是否属于劳动法意义上的“劳动者”身份,存在巨大争议,其与平台企业之间的权益纠纷,也难以直接适用法律所设计的保护机制。这也是一些平台规避企业责任、劳动者维权艰难的根源所在。然而,大批新就业形态劳动者的生活来源主要来自平台收入,却是不争的事实,因而以从业者身份加入工会

组织,并不存在制度性障碍。也正因此,在法律制度供应不足、公平秩序尚未形成的情形下,新就业形态劳动者依托工会实现权益主张,不失为一条最为现实可行的维权道路,也是工会义不容辞的职责。

新就业形态下的工会功能,并非仅仅复制一般意义上的维权模式,更在于应对诸多全新的维权难题。比如,平台用工与传统用工的显著区别是,需要对订单分配、劳动定额、奖惩制度、进入退出等设定规则,并运用算法进行管理。但在现实中,平台企业往往借助大数据等技术优势,垄断规则和算法的制订权,肆意扩张资本收益,无度压缩劳动权益。劳动者不仅对此毫无话语权,并且个体在知识等方面的劣势,也难以洞察技术复杂性背后的侵权隐蔽性,因而极易沦为规则欺凌、算法压榨的受害者,最终陷入“困在系统中”的境地。这就更加突显了工会主导维权的价值,承载着集体意志的工会组织,不仅有能力制约规则、算法等企业制度构造,也更利于引入技术支持、法律援助等专业力量,提升维权的專業水准。如此,才能为劳动者赢得平等的话语权,以知情、参与、表达、监督等姿态,实现合法权益的最大化。

谋求制度的公正,其意义远胜于争取个案的正义。正因此,工会不仅需要介入企业规则的设计,更应投身国家法制的改造。2006年,劳动合同法立法引发空前激烈的立法博弈,正是因为工会坚守立场、全力呐喊,促使法律奠定了倾斜保护劳动者的基调。今年全国两会期间,全国政协总工会界别的提案,也针对新就业形态劳动者的权益困境,发出了修法等一系列强烈呼吁。可以预计,工会将劳动者权益需求转化为立法诉求的努力,以及其在立法决策中日益强大的影响力,终将助推劳动法律的更新完善,进而从法制源头守住劳动者的权益底线。

资本和劳工固然存在利益冲突,但劳资双方并非死敌。维权固然是工会的天职,但其目的也并非制造劳资对立。重要的是,弱势的劳动者群体,是否享有制度的、道德的文明关怀,是否拥有通畅的、有力的代言机制。这既是实现权利公平的必需品,也是消解利益冲突的润滑剂。如此,才能确保维权行进于有序理性的航道,最终驶向劳资和谐的彼岸。而这,正是新就业形态下,工会的深层价值和时代使命之所在。■

(作者单位:民主与法制杂志社)



赢心话
孙莹专栏

宪法与人大制度相辅相成

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推进依宪治国、依法治国的进程，不断强调宪法推进在国家治理体系现代化和建设社会主义法治国家中的重要地位。2014年10月，党的十八届四中全会通过决定，提出将每年十二月四日定为“国家宪法日”，在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。同年11月1日，十二届全国人大常委会第十一次会议通过了关于设立“国家宪法日”的决定。在党中央的号召下，全社会都在推进对于宪法的重视和认识。作为各级国家权力机关，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会在推动宪法实施、维护宪法权威方面有难以取代的角色和作用。

首先，我国宪法的产生与人民代表大会制度的确立是在共同历史时期出现的。1949年建国初期，由于召开普选产生各级人民代表机关的客观条件还不成熟，这个过渡期是由中国人民政治协商会议代行执行全国人民代表大会的职权，地方上由地方各界人民代表会议逐步代行人民代表大会的职权。1953年下半年开始，全国范围内举行了普选，由下而上逐级召开了各级人民代表大会。1954年第一届全国人民代表大会第一次会议召开，通过了第一部《中华人民共和国宪法》，开启了以宪法为根本法依据建设社会主义法制的时期。

其次，宪法的贯彻实施，为人民代表大会制度的发展完善提供根本法的依据和保障。我国宪法赋予了中华人民共和国公民选举权和被选举权，在此基础上，选举法、代表法等专门法律为公民行使选举权和被选举权做出进一步的法律规定，人大代表的选举成为人大制度运转的逻辑起点。宪法规定了人民代表大会及其常设机关的组织和职权，在此基础上，组织法、立法法、监督法等专门法律予以具体细化的规范规定。历史证明，在宪法受到尊重和维护的时候，人民代表大会制度的落实才有保障，各级人大及其常委会得以正常运行；在宪法和法治被忽视的时候，人民代表大会制度也难以正常实现。宪法的贯彻落实，是人民代表大会制度顺利运行的前提和先决条件。

第三，人民代表大会的发展完善是贯彻实施我国宪法的重要内容和题中之义。简言之，宪法的根本要义是保障公民权利和规范国家权力，全国人大及其常委会和有地方立法权的地方各级人大及其常

委会通过行使立法权，在法律和法规中落实和保障公民的宪法权利；同时，各级人大及其常委会通过监督权、任免权、决定权的行使，监督由它产生的其他国家机关，使后者更好地为人民服务。我国宪法的基本原则包括坚持中国共产党的领导原则、一切权利属于人民原则、尊重和保障人权原则、民主集中制原则、权力监督与制约原则、法治原则。这些宪法基本原则都体现于人民代表大会制度之中。2012年12月4日，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出，“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。”在2021年10月至14日召开的中央人大工作会议上，习近平总书记指出，“人民代表大会制度，坚持国家一切权力属于人民，最大限度保障人民当家作主，把党的领导、人民当家作主、依法治国有机的结合起来，有效保证国家治理跳出治乱兴衰的历史周期率。”习近平总书记的重要论述深刻揭示了宪法和我国人大制度之间相辅相成的关系。

近年来，各级人大及其常委会自身对职权行使的探索创新，使其作为“政治机关”“国家权力机关”“工作机关”和“代表机关”的“四个机关”的功能涵义更加丰富。在地方人大履职的过程中，一些行使职权的方式未必是宪法和法律所能预见和明文列举的。例如在探索监督权的行使方式时，有的地方人大常委会建立“庭审监督系统”，组织人大代表观看法院庭审、抽查案件、提出整改意见，有的地方人大将决定权和监督权等多种职权行使方式相结合，实行“民生实事项目票决制”；在探索地方立法权的行使方式时，一些地方人大采取区域协同立法这种新型立法模式，等等。在贯彻实施宪法的前提下推进地方人大工作创新，笔者认为，需要符合下列三个条件，即这种工作创新机制是：（一）符合宪法精神原则和目的；（二）有相关可援引的宪法条文依据；（三）无禁止性限制性的宪法条文规定。贯彻实施宪法和发展完善人民代表大会制度是相辅相成的。■

（作者单位：中山大学法学院）



让宪法精神融入百姓生活

治国凭圭臬，安邦靠准绳。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。今年，我们迎来了第八个国家宪法日、第四个“宪法宣传周”。各地各部门以此为契机，组织实施形式多样的法治宣传活动，在全社会形成尊崇宪法、敬畏宪法、遵守宪法、维护宪法的良好氛围。

此次“宪法宣传周”的主题为“以习近平法治思想为指引 坚定不移走中国特色社会主义法治道路”。习近平法治思想作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是我国全面依法治国的根本遵循和行动指南。其中，坚持依宪治国、依宪执政，是习近平法治思想的重要内容和鲜明特色。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，以习近平法治思想为指引，弘扬宪法精神，坚定文化自信，维护宪法权威，对于推进全面依法治国，推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。

天下之事，不难于立法，而难于法之必行。习近平总书记强调：“宪法法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰，加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础。”宪法只有从看似“居庙堂之高”的法律条文变为“飞入寻常百姓家”的常识，才能真正成为全体人民的自觉行动。必须在全社会深入开展宪法学习宣传教育，积极引导群众尊法守法用法，使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

2021年，在国家宪法日到来之际，中央宣传部、司法部、全国普法办对“宪法宣传周”作出部署，要求宪法进农村、宪法进社区、宪法进校园、宪法进机关、宪法进企业、宪法进军营、宪法进网络，紧密结合党史学习教育和“八五”普法实施，组织实施既有地方部门特色又具有良好社会影响的法治宣传活动。其中，广东省各地级以上市创新形式、精心谋划、周密安排，主题活动精彩上演，在全省掀起学法热潮。

宪法宣传做到“看得见、听得懂、用得着”。广州市以地铁21号线的天河区、增城区两个法治文化主题公园为基础，把目前亚洲较大型的地铁站——天河公园站设为法治宣传主题站，站内设置了70米长的法治主题墙以及集声光电一体的“法治广州，与法同行”灯光列车和360度环形屏幕，并在列车

厢内、车门、座椅、车窗等位置，把宪法、民法典等法律法规编成喜闻乐见、通俗易懂的小知识，让乘客和游客记得住。在清远市，为群众派发宪法、民法典、未成年人保护法、禁毒等宣传书籍或手册共计30 000余份，宪法宣传手机支架、数据线、毛巾、围裙、环保袋等宣传品30 000余份。

宪法宣传做到“影响力大、覆盖面广、渗透力深”。佛山市采用主场+主题日+重点内容进行融合宣传，结合知识竞赛、摄影比赛、作品展览、线上PK、普法活动等形式，把未成年人保护法、预防未成年人犯罪法、家庭教育促进法、反食品浪费法、疫苗管理法等法律法规编成歌舞、小品、舞台剧、朗诵、快板、武术等方式，将传统文化、价值理念与法治精神高度融合，赢得观众满堂喝彩。据统计，此次佛山市宪法周暨第三届法治文化嘉年华从市到区，从政府机关到社会团体，线上线下联动，持续时间从11月下旬至12月底，市、区两级各类法治宣传活动达100多项。珠海市则通过“宪法宣传周”点亮地标风采，将宪法宣传、现代科技与珠海城市风貌完美结合，不断推动法治宣传深入人心。

宪法宣传做到“个性化、差异化、多样化”。比如，中山市深入基层开展专题宣讲、进行“弘扬宪法精神，共筑美丽中山”线上有奖问答、开展云端“模拟法庭”……众多形式丰富、内容精彩的“宪法宣传周”普法活动为人民群众奉上丰盛的“法治大餐”。又如，揭阳市举行宪法宣传周法律咨询系列活动，通过设置宣传展板、发放宣传资料、举办知识竞答、普法互动小游戏等方式，开展国家安全保护、信息安全保护、防范电信网络诈骗、保护妇女儿童、预防青少年违法犯罪、禁毒和安全生产等方面内容的普法宣传，并就婚姻家庭、合同经济纠纷、公证流程、社区矫正、知识产权调解等相关法律问题为市民现场答疑解惑。

“法治兴则国兴，法治强则国强。”宪法宣传周只有短短几天，但弘扬宪法精神没有终点，需要持续发力、久久为功。各地要深入开展全民普法活动，进一步丰富法治宣传教育的理念、载体、机制、渠道、方法，培育全社会遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境，为加快建设社会主义法治国家打下坚实基础。■

(作者系本刊特约评论员)

加装电梯要听谁的？

文 徐嵩 陈晓戈

近年来全国各地的老旧小区“加装电梯”成为大势所趋，同时往往也是邻里矛盾的新焦点。

案情简介

年近80岁的高大爷住在一栋八十年代建成的老楼二楼，从2019年开始老楼的邻居们就商量着加装电梯，一开始高大爷也同意，但是到了提交申请的环节高大爷却突然反悔了，提出不但要免除缴纳集资款，而且高层的邻居们还应该给点补偿才同意签名，而邻居们觉得高大爷见钱眼开，无理取闹，双方争执不下。后来有32户（总户数44户）、合计面积为1898.28平方米（总建筑面积2685.24平方米）的业主同意增设电梯，同意的户数和面积双双超过三分之二。最终，虽然高大爷没有缴纳集资款，没

有签名，电梯还是加装进了老楼，而且还是装了个需要刷卡才能使用的电梯，高大爷没交钱也就没有电梯门禁卡。

高大爷眼看着电梯已成既成事实，再加上自己年岁大了，虽然只有二楼，爬起来也费劲，于是要求按照当初的标准缴纳集资费10 077元后使用电梯，但业主们认为高大爷前期的反对导致了工程延误，拒绝了高大爷的要求。高大爷一气之下把32位邻居告上法庭，主张在高层业主享受出行便利和房产增值的同时，低层业主却承受着透光、透风遮挡和噪音增加乃至房产贬值，所以当初自己反对和要求补偿有理由；现在既然电梯已经装了，就成为大楼的共有部分，自己有理由按当年的出资方案缴纳分摊费后使用电梯。

争议焦点

1. 电梯是否属于建筑物的共有部分？
2. 高大爷是否享有电梯的使用权？
3. 高大爷使用电梯是否损害其他业主的合法权利？

案件双方主要观点和意见

一、被告三十二位业主的主要观点：

（1）电梯是被告们出资建设的，属于被告共同所有的财产，高大爷要使用，必须同样经过专有部分占建筑物总面积过半数、且占总人数过半数的业主的同意。

（2）让高大爷使用电梯，坐享其成，损害了其他业主的合法权利。电梯兴建过程中，高大爷不仅个人阻挠，还千方百计拉拢串联其他业主试图通过各种投诉信访阻止电梯的建设。

（3）高大爷想要使用电梯的权利，就应当先承担相应义务，包括支付集资款、利息、滞纳金、损害赔偿金等。

二、原告高大爷的主要观点：

（1）本案的案由是建筑物区分所有权，并非物业管理自治的纠纷。高大爷是否有权，是法律赋予的，并非是由自治的形式来决定的。

（2）电梯所占通道占用了公共地方，电梯与整栋楼的共有部分是相关联的，因此电梯也应是共有的。

（3）加装阶段高大爷提出不同意见，是公民和业主正常的异议权。

判决结果

一审判决结果：原告（高大爷）向被告支付增设电梯集资款10 077元。原告支付上述款项后七日内，被告向原告发放门禁卡供原告搭乘电梯使用。



（漫画/赵晓苏）

开发商是否可以通过协议保留电梯的使用权或所有权?

编辑同志:

我在购买房屋的时候,开发商说如果我想使用电梯就要另付一笔款项,或者是按次收费,否则我没有权利使用电梯。开发商这样做是合法的吗?

广州市 黄先生

黄先生:

电梯属业主法定共有,开发商出卖房屋时不能通过协议保留法定共有部分的所有权。法定共有部分是法律对建筑物区分所有权中事关业主基本利益的共有部分的界定和规范,不允许当事人对此自由约定或变更。开发商更无权保留法定共有部分的所有权,其已出售了专有部分,共有部分应一并转让。

即使开发商在出售或安置时确实未将电梯价格计算在内,并取得购房者同意,也仅享有要求购房者支付电梯价格

的债权请求权,而不享有要求确认电梯所有权归开发商所有的物权确认请求权。

邻居在楼梯通道堆放杂物,是否可以向法院提起诉讼?

编辑同志:

我的邻居常年在单元楼的楼梯通道堆放杂物,每次我们让他把东西搬走,他总是说反正平常走楼梯的人不多,不肯把他私人物品搬走。我们可以向法院起诉他吗?

佛山市 段小姐

段小姐:

《中华人民共和国消防法》第二十八条规定:“任何单位、个人不得损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材,不得埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距,不得占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口、消防车通道。人员密集场所的门窗不得设置影响逃生和

灭火救援的障碍物。”

民法典第二百八十六条规定:“业主应当遵守法律、法规以及管理规约,相关行为应当符合节约资源、保护生态环境的要求。对于……侵占通道、拒付物业费等等损害他人合法权益的行为,有权依照法律、法规以及管理规约,请求行为人停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失。业主或者其他行为人拒不履行相关义务的,有关当事人可以向有关行政主管部门报告或者投诉,有关行政主管部门应当依法处理。”第二百八十七条规定:“业主对建设单位、物业服务企业或者其他管理人以及其他业主侵害自己合法权益的行为,有权请求其承担民事责任。”

因此,若邻居对于其在楼道堆放杂物的行为仍不履行停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状等义务时,您可以向有关行政主管部门报告或者投诉,并有权请求其承担民事责任。■

被告不服向中级人民法院提起上诉,二审判决驳回上诉,维持原判。

案例评析

1. 案涉电梯是否属于建筑物的共有部分?

民法典第二百七十一条(原物权法第七十条)规定:“业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权,对专有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的权利。”

虽然案涉电梯是既有住宅增设的,目前在各业权人权属证上还未能体现共有物权,但本案案涉电梯出入口等不可避免使用了建筑物公共部分,因此案涉电梯从使用的属性区分应属于建筑物共有部分。高大爷作为业主应与其他业主一样对案涉电梯享有共有和共同管理的权利。

2. 高大爷是否需经过多数业主的同意方可享有案涉电梯的使用权?

民法典第二百七十八条第一款第(九)项(原物权法第七十六条第一款第(七)项)规定了有关共有和共同管理权利的其他重大事项。高大爷作为年近八旬的老年人,确有日常出行使用案涉电梯的客观需要,其使用案涉电梯事项明显不属于上述规定,也即高大爷使用案涉电梯无需经过案涉大楼专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意。

3. 高大爷使用案涉电梯是否损害其他业主的合法权利?

民法典第二百七十二條(原物权法第七十一条)规定:“业主对其建筑物专有部分享有占有、使用、收益和处分的权利。业主行使权利不得危及建筑物的安全,不得损害其他业主的合法权益。”

案涉电梯的建设主要是方便住户上下楼,满足大多数人的出行便利需求。高大爷作为住户及业主使用案涉电梯并不会导致大楼其他住户及业主使用电梯

的合法权利受到损害。虽然高大爷在案涉电梯加装过程中有不同意见导致该工程延误,但这也属于正常表达意见的范围。

另一方面,因案涉电梯是业主们集资所建,依据公平原则,高大爷也应在使用电梯前交纳集资款项。

结论和建议

邻里之间解决矛盾首先应秉承互相理解、换位思考的态度。比如对于加装电梯产生的矛盾,应尽量多协商,取得低层住户的理解和支持。再者也可以考虑给予低层住户适当的补贴,补贴可根据楼层来计量分摊费用的多少,越高的楼层分摊得越多,一楼二楼住户可少分摊或不分摊费用。如果长期协商不了,也可以走法律途径解决,但是不能剥夺底层用户表达不同意见的权利。■

(作者单位:广东国智律师事务所)

欢迎订阅

2022年《人民之声》



《人民之声》杂志是广东省人大常委会办公厅主管主办的机关刊物，国内公开发行，国内统一连续出版物号：CN44-1331/D。杂志以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，是宣传人民代表大会制度在广东生动实践的重要载体，是宣传我省各级人大及其常委会贯彻落实全过程人民民主，围绕中心、服务大局、依法履职的重要平台，是宣传我省各级人大代表依法履职的重要园地，是广大读者了解人大制度和人大工作的重要窗口。欢迎各级人大机关、各级人大代表和“一府一委两院”以及关注人大制度和人大工作的人士订阅《人民之声》杂志。



请扫描二维码
关注人民之声杂志

联系方式：

2022年《人民之声》月刊，全彩印刷，委托中国邮政广东省报刊发行局在全国发行
定价每期6元，全年12期72元，邮发代号：46-401，联系人：潘颖怡
电话：020-37866915，传真：37866674，邮箱：rmzsfxb@163.com



南沙湿地（资料图片）



请扫描二维码
关注广东人大微信



请扫描二维码
关注人民之声杂志