

# 人民之聲

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

总第359期 2021

11

11月20日出版 定价：6.00元

RENMIN  
ZHISHENG

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

李玉妹主持省人大常委会党组会议  
传达学习党的十九届六中全会精神

心怀“国之大者”

用全会精神指导推进人大工作 P8





日前，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。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。（任生/摄）



# 中国共产党百年奋斗的历史意义

全会指出了中国共产党百年奋斗的历史意义：党的百年奋斗从根本上改变了中国人民的前途命运，中国人民彻底摆脱了被欺负、被压迫、被奴役的命运，成为国家、社会和自己命运的主人，中国人民对美好生活的向往不断变为现实；党的百年奋斗开辟了实现中华民族伟大复兴的正确道路，中国仅用几十年时间就走完发达国家几百年走过的工业化历程，创造了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹；党的百年奋斗展示了马克思主义的强大生命力，马克思主义的科学性和真理性在中国得到充分检验，马克思主义的人民性和实践性在中国得到充分贯彻，马克思主义的开放性和时代性在中国得到充分彰显；党的百年奋斗深刻影响了世界历史进程，党领导人民成功走出中国式现代化道路，创造了人类文明新形态，拓展了发展中国家走向现代化的途径；党的百年奋斗锻造了走在时代前列的中国共产党，形成了以伟大建党精神为源头的精神谱系，保持了党的先进性和纯洁性，党的执政能力和领导水平不断提高，中国共产党无愧为伟大光荣正确的党。

全会提出，一百年来，党领导人民进行伟大奋斗，积累了宝贵的历史经验，这就是：坚持党的领导，坚持人民至上，坚持理论创新，坚持独立自主，坚持中国道路，坚持胸怀天下，坚持开拓创新，坚持敢于斗争，坚持统一战线，坚持自我革命。以上十个方面，是经过长期实践积累的宝贵经验，是党和人民共同创造的精神财富，必须倍加珍惜、长期坚持，并在新时代实践中不断丰富和发展。

全会提出，不忘初心，方得始终。中国共产党立志于中华民族千秋伟业，百年恰是风华正茂。过去一百年，党向人民、向历史交出了一份优异的答卷。现在，党团结带领中国人民又踏上了实现第二个百年奋斗目标新的赶考之路。全党要牢记中国共产党是什么、要干什么这个根本问题，把握历史发展大势，坚定理想信念，牢记初心使命，始终谦虚谨慎、不骄不躁、艰苦奋斗，不为任何风险所惧，不为任何干扰所惑，决不在根本性问题上出现颠覆性错误，以咬定青山不放松的执着奋力实现既定目标，以行百里者半九十的清醒不懈推进中华民族伟大复兴。

全会强调，全党必须坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，用马克思主义的立场、观点、方法观察时代、把握时代、引领时代，不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识。必须坚持党的基本理论、基本路线、基本方略，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持系统观念，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，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，全面深化改革开放，促进共同富裕，推进科技自立自强，发展全过程人民民主，保证人民当家作主，坚持全面依法治国，坚持社会主义核心价值观体系，坚持在发展中保障和改善民生，坚持人与自然和谐共生，统筹发展和安全，加快国防和军队现代化，协同推进人民富裕、国家强盛、中国美丽。

全会强调，全党必须永远保持同人民群众的血肉联系，践行以人民为中心的发展思想，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，团结带领全国各族人民不断为美好生活而奋斗。全党必须铭记生于忧患、死于安乐，常怀远虑、居安思危，继续推进新时代党的建设新的伟大工程，坚持全面从严治党，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争，做到难不住、压不垮，推动中国特色社会主义事业航船劈波斩浪、一往无前。

党中央号召，全党全军全国各族人民要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，大力弘扬伟大建党精神，勿忘昨天的苦难辉煌，无愧今天的使命担当，不负明天的伟大梦想，以史为鉴、开创未来，埋头苦干、勇毅前行，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。我们坚信，在过去一百年赢得了伟大胜利和荣光的中国共产党和中国人民，必将在新时代新征程上赢得更加伟大的胜利和荣光！■

（摘自《中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议公报》，据新华社北京11月11日电）



2021年第11期 总第359期

2021年11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](mailto: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](mailto: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 中国共产党百年奋斗的历史意义

## 学习贯彻党的十九届六中全会精神

4 中国共产党百年奋斗的历史经验

6 在实现总书记赋予广东的使命任务上迈出新步伐展现新气象

岳宗

8 心怀“国之大者” 用全会精神指导推进人大工作

任生 任轩

9 广州：推动新时代广州人大工作高质量发展

9 深圳：以新担当新作为开创深圳人大工作新局面

## 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

10 深入学习《论坚持人民当家作主》 推进全过程人民民主建设伟大实践

12 李玉妹：将总书记重要讲话精神贯彻落实到人大工作各环节全过程

任生 任轩

## 人大视窗

13 会议听取和审议代表建议批评和意见办理情况的报告 任轩

14 评分出来了 等级为“良” 木子

15 紧盯不放 深入推进“反电诈”工作 晓理 田秀玲

## 立法时空

17 推动广东志愿服务走在全国前列 王戈 柯旭

20 将产业政策转化为法律制度 周超中 李琼 封丽

## 设区的市立法工作巡礼

24 东莞：立法为出租屋管理加上“安全锁” 李嘉颖

26 中山：“小切口”立法回应民生“大关切” 钟常

28 江门：“开门立法”让民意搭上“直通车” 何中林

31 肇庆：走出地方特色立法之路 肇常

33 揭阳：立法撑起蓝天碧水“保护伞” 江洁周 黄泽斌

35 云浮：立法夯实乡村振兴“基石” 云法



俯瞰广州东山湖公园（资料图片）

### ▶ 监督广角

- 37 茂名打出“组合拳” 强化水污染防治监督工作  
章琪 叶广勇
- 39 监督工作的落脚点：履职为民 钟雄浩
- 40 人大代表刨根问底：引水工程何时开工？ 钟剑文
- 42 全面“体检” 提升“约见”实效 林绣兰

### ▶ 走近代表

- 43 办实事 办好事 办成事 陆东锋 许甜 刘翼俊
- 44 20年如一日扎根山村 沈格致

### ▶ 基层园地·市县篇

- 45 认真听民意 尽心办实事 陈燕敏
- 46 落实三项举措 实现三个变化 邓杰萍
- 47 镇人大代表种好“责任田” 郑金迎

### ▶ 基层园地·乡镇篇

- 48 群众“点单”代表“定单”人大“验单” 老覃
- 50 小平台推动建议办理驶入“快车道” 李仪颖
- 51 代表全力督办 孤岛撤渡建桥 李栋

### ▶ 思考探索

- 52 强化乡镇人大建设 助推国家治理体系和治理能力现代化 李家峰 陈坚庭
- 55 让代表联络站在社会治理建设中发挥更大的作用 王声效
- 57 镇人大推行民生实事代表票决制的实践与思考 陈术创

### ▶ 三人谈

- 60 守护国资 人大监督开辟创新之路 阿计
- 61 如何理解和把握“小切口”地方立法 孙莹
- 62 从基层人大工作看全过程人民民主 覃剑

### ▶ 以案说法

- 63 抚恤金丧葬费属于遗产吗？ 徐嵩 段新瑜

### ▶ 法律信箱

- 64 独生子女能继承全部遗产吗等3则

【封面摄影】广州南沙港码头

资料图片



# 中国共产党百年奋斗的历史经验

一百年来，党领导人民进行伟大奋斗，在进取中突破，于挫折中奋起，在总结中提高，积累了宝贵的历史经验。

**（一）坚持党的领导。**中国共产党是领导我们事业的核心力量。中国人民和中华民族之所以能够扭转近代以后的历史命运、取得今天的伟大成就，最根本的是有中国共产党的坚强领导。历史和现实都证明，没有中国共产党，就没有新中国，就没有中华民族伟大复兴。治理好我们这个世界上最大的政党和人口最多的国家，必须坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导，坚持民主集中制，确保党始终总揽全局、协调各方。只要我们坚持党的全面领导不动摇，坚决维护党的核心和党中央权威，充分发挥党的领导政治优势，把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节，就一定能够确保全党全军全国各族人民团结一致向前进。

**（二）坚持人民至上。**党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民，人民是党执政兴国的最大底气。民心是最大的政治，正义是最强的力量。党的最大政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。党代表中国最广大人民根本利益，没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益，这是党立于不败之地的根本所在。只要我们始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，坚持党的群众路线，始终牢记江山就是人民、人民就是江山，坚持一切为

了人民、一切依靠人民，坚持为人民执政、靠人民执政，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，坚定不移走全体人民共同富裕道路，就一定能够领导人民夺取中国特色社会主义新的更大胜利，任何想把中国共产党同中国人民分割开来、对立起来的企图就永远不会得逞。

**（三）坚持理论创新。**马克思主义是我们立党立国、兴党强国的根本指导思想。马克思主义理论不是教条而是行动指南，必须随着实践发展而发展，必须中国化才能落地生根、本土化才能深入人心。党之所以能够领导人民在一次次求索、一次次挫折、一次次开拓中完成中国其他各种政治力量不可能完成的艰巨任务，根本在于坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，坚持实践是检验真理的唯一标准，坚持一切从实际出发，及时回答时代之问、人民之问，不断推进马克思主义中国化时代化。习近平同志指出，当代中国的伟大社会变革，不是简单延续我国历史文化的母版，不是简单套用马克思主义经典作家设想的模板，不是其他国家社会主义实践的再版，也不是国外现代化发展的翻版。只要我们勇于结合新的实践不断推进理论创新、善于用新的理论指导新的实践，就一定能够让马克思主义在中国大地上展现出更强大、更有说服力的真理力量。

**（四）坚持独立自主。**独立自主是中华民族精神之魂，是我们立党立国的重要原则。走自己的路，是党百年奋斗得出的历史结论。党历来坚持独立自主开拓前进道路，坚持把国家和民族发展放在自己力量的基点上，坚持中国的事情必须由中国人民自己作主张、自己来处理。人类历史上没有一个民族、一个国家可以通过依赖外部力量、照搬外国模式、跟在他人后面亦步亦趋实现强大和振兴。那样做的结果，不是必然遭遇失败，就是必然成为他人的附庸。只要我们坚持独立自主、自力更生，既虚心学习借鉴国外的有益经验，又坚定民族自尊心和自信心，不信邪、不怕压，就一定能够把中国发展进步的命运始终牢牢掌握在自己手中。

**（五）坚持中国道路。**方向决定道路，道路决定命运。党在百年奋斗中始终坚持从我国国情出发，探索并形成符合中国实际的正确道路。中国特色社会主义道路是创造人民美好生活、实现中华民族伟大复兴的康庄大道。脚踏中华大地，传承中华文明，走符合中国国情的正确道路，党和人民就具有无比广阔的舞台，具有无比深厚的历史底蕴，具有无比强大的前进定力。只要我们既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，坚定不移走中国特色社会主义道路，就一定能够把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

**（六）坚持胸怀天下。**大道之行，天下为公。党始终以世界眼光关注人类



前途命运，从人类发展大潮流、世界变化大格局、中国发展大历史正确认识和处理同外部世界的关系，坚持开放、不搞封闭，坚持互利共赢、不搞零和博弈，坚持主持公道、伸张正义，站在历史正确的一边，站在人类进步的一边。只要我们坚持和平发展道路，既通过维护世界和平发展自己，又通过自身发展维护世界和平，同世界上一切进步力量携手前进，不依附别人，不掠夺别人，永远不称霸，就一定能够不断为人类文明进步贡献智慧和力量，同世界各国人民一道，推动历史车轮向着光明的前途前进。

**（七）坚持开拓创新。**创新是一个国家、一个民族发展进步的不竭动力。越是伟大的事业，越充满艰难险阻，越需要艰苦奋斗，越需要开拓创新。党领导人民披荆斩棘、上下求索、奋力开拓、锐意进取，不断推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新，敢为天下先，走出了前人没有走出的路，任何艰难险阻都没能阻挡住党和人民前进的步伐。只要我们顺应时代潮流，回应人民要求，勇于推进改革，准确识变、科学应变、主动求变，永不僵化、永不停滞，就一定能够创造出更多令人刮目相看的人间奇迹。

**（八）坚持敢于斗争。**敢于斗争、敢于胜利，是党和人民不可战胜的强大精神力量。党和人民取得的一切成就，不是天上掉下来的，不是别人恩赐的，而是通过不断斗争取得的。党在内忧外患中诞生、在历经磨难中成长、在攻坚克难中壮大，为了人民、国家、民族，为了理想信念，无论敌人如何强大、道路如何艰险、挑战如何严峻，党总是绝不畏惧、绝不退缩，不怕牺牲、百折不挠。只要我们把握新的伟大斗争的历史特点，抓住和用好历史机遇，下好先手棋、打好主动仗，发扬斗争精神，增强斗争本领，凝聚起全党全国人民的意志和力量，就一定能够战胜一切可以预见和难以预见的风险挑战。

**（九）坚持统一战线。**团结就是力量。建立最广泛的统一战线，是党克敌制胜的重要法宝，也是党执政兴国的重要法宝。党始终坚持大团结大联合，团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，最大限度凝聚起共同奋斗的力量。只要我们不断巩固和发展各民族大团结、全国人民大团结、全体中华儿女大团结，铸牢中华民族共同体意识，

形成海内外全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的生动局面，就一定能够汇聚起实现中华民族伟大复兴的磅礴伟力。

**（十）坚持自我革命。**勇于自我革命是中国共产党区别于其他政党的显著标志。自我革命精神是党永葆青春活力的强大支撑。先进的马克思主义政党不是天生的，而是在不断自我革命中淬炼而成的。党历经百年沧桑更加充满活力，其奥秘就在于始终坚持真理、修正错误。党的伟大不在于不犯错误，而在于从不讳疾忌医，积极开展批评和自我批评，敢于直面问题，勇于自我革命。只要我们不断清除一切损害党的先进性和纯洁性的因素，不断清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒，就一定能够确保党不变质、不变色、不变味，确保党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。

以上十个方面，是经过长期实践积累的宝贵经验，是党和人民共同创造的精神财富，必须倍加珍惜、长期坚持，并在新时代实践中不断丰富和发展。■

（摘自《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，据新华社北京11月16日电）



## 全省传达学习贯彻党的十九届六中全会精神干部大会在广州召开 李希马兴瑞李玉妹王荣王伟中出席大会

# 在实现总书记赋予广东的使命任务上 迈出新步伐展现新气象

11月15日，全省传达学习贯彻党的十九届六中全会精神干部大会在广州召开。会议认真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 and 全会精神，结合学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话和对广东系列重要讲话、重要指示批示精神，对做好学习宣传贯彻工作、进一步谋划推动新发展阶段我省改革发展进行动员部署。省委书记李希主持会议并讲话。省委副书记、省长马兴瑞，省人大常委会主任李玉妹，省政协主席王荣，省委副书记、深圳市委书记王伟中出席会议。

李希指出，党的十九届六中全会全面总结党从胜利走向胜利的伟大历史进程、为国家和民族建立的伟大历史功绩、百年奋斗所积累的宝贵历史经验，体现了我们党重视和善于运用历史规律的高度政治自觉，体现了我们党牢记初心使命、继往开来的自信担当，对于推动全党更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，团结带领全国各族人民夺取新时代中国特色社会主义新的伟大胜利，具有重大现实意义和深远历史意义。习近平总书记在全会上所作工作报告和重要讲话，系统总结党的十九届五中全会以来，中央政治局推动党和国家各项事业取得新的重大成就，对贯彻全会精神、

做好各方面工作提出明确要求，立意深远、思想深邃、内涵深刻，必将极大增强干部群众在总书记、党中央坚强领导下以史为鉴、开创未来，埋头苦干、勇毅前行，在新时代新征程上赢得更加伟大的胜利和荣光的信心和决心。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》，是一篇光辉的马克思主义纲领性文献，是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言，是以史为鉴、开创未来、实现中华民族伟大复兴的行动指南。我们完全拥护总书记所作的工作报告、发表的重要讲话，完全拥护全会审议通过的《决议》。我们要坚决按照总书记、党中央的部署要求，认真抓好党的十九届六中全会精神的贯彻落实。

李希强调，要认真学习贯彻习近平总书记代表中央政治局所作报告的重要精神，充分认识党的十九届五中全会以来党和国家各项事业取得的新的重大进展，充分认识隆重庆祝中国共产党成立100周年、开展党史学习教育、筹备党的十九届六中全会的重大意义，充分认识立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局迈出的坚实步伐，充分认识全面深化改革取得的显著成效，充分认识保障和改善民生取得的扎实进展，充分认识统筹“两个大局”、统筹

发展和安全取得的突出成果，充分认识加强党的全面领导和党的建设取得的明显成果，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，沿着总书记指引的方向砥砺前行、阔步前行。

李希强调，要深刻把握、学深悟透习近平总书记重要讲话和《决议》的丰富内涵、精神实质，从党的百年奋斗中汲取智慧和力量，奋力走好新的赶考之路。一要深刻领会、准确把握党百年奋斗的光辉历程和重大成就，特别是党的十八大以来党和国家事业取得的历史性成就、发生的历史性变革，深刻认识到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，更加坚定自觉做到“两个维护”、坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以更加昂扬的姿态迈进新征程、建功新时代。二要深刻领会、准确把握党百年奋斗的历史意义，深入领会中国共产党对中国人民、对中华民族、对马克思主义、对人类进步事业、对马克思主义政党建设的历史性贡献，保持战略定力，坚定历史自信、自觉坚守理想信念，努力创造让世界刮目相看的新的更大奇迹。三要深刻领会、准确把握党百年奋





俯瞰珠江新城（资料图片）

斗的历史经验，把“十个坚持”历史经验与总书记在“七一”重要讲话中提出的以史为鉴、开创未来的“九个必须”重要要求结合起来，一体学习领会、整体贯彻落实，不断深化“1+1+9”工作部署，在新征程上把广东发展的路子走对走实走好。四要深刻领会、准确把握新时代党的历史使命，坚决响应党中央号召，始终牢记中国共产党是什么、要干什么这个根本问题，坚定担当责任、坚持自我革命，攻坚克难、开拓奋进，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。

李希强调，要全面贯彻落实党的十九届六中全会精神，奋力在实现习近平总书记赋予广东的使命任务上迈出新步伐、展现新气象。一要抓住用好“双区”建设、横琴和前海两个合作区建设等重大历史机遇，与时俱进全面深化改革、锐意开拓全面扩大开放。二要把握立足新发展阶段、贯彻新发展理念、

构建新发展格局、推动高质量发展要求，抓好经济循环畅通无阻这个关键所在，把握高水平自立自强这个最本质特征，坚持扩大内需这个战略基点，强化对外开放这个优势，推动新发展格局战略支点做实做强。三要坚持以人民为中心的发展思想，把促进全体人民共同富裕作为为人民谋幸福的着力点，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。四要统筹发展和安全，着力防范化解前进道路上的重大风险挑战，抓好政治安全、经济安全、社会安全等方面工作，切实把安全发展贯穿广东发展各领域全过程。五要加强党的全面领导和党的建设，深入贯彻新时代党的建设总要求，坚持以党的政治建设为统领，全面加强党的各方面建设，持之以恒推进党风廉政建设和反腐败斗争，为广东改革发展各项事业提供坚强政治保证。

李希强调，学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神是当前和今后一个时期

全省的重大政治任务，要加强领导、精心部署，扎扎实实推动党的十九届六中全会精神落地落实。一要以强有力的组织领导，确保学习宣传贯彻工作取得实效。二要扎实抓好学习培训和宣传宣讲工作，确保全会精神入脑入心。三要扎实做好第四季度经济工作，确保“十四五”开好局起好步，以优异成绩迎接党的二十大召开。

大会以电视电话会议形式开至各地级以上市。省委、省人大常委会、省政府、省政协领导同志，有关省级领导同志，省法院、省检察院主要负责同志，副省级以上老同志；省委各部委、省直各单位、省各人民团体和高等院校、省属企业、中直驻粤有关单位主要负责同志，省各民主党派、工商联主要负责人，各地级以上市、县（市、区）有关负责同志参加会议。■

（岳宗）



## 李玉妹主持省人大常委会党组会议 传达学习党的十九届六中全会精神

# 心怀“国之大者”

## 用全会精神指导推进人大工作



11月15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，认真学习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，研究贯彻落实意见。

会议指出，这次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一次非常重要的会议。全会全面总结党的百年奋斗重大成就和历史经验，具有重大现实意义和深远历史意义。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》，是一篇光辉的马克思主义纲领性文献，是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣

言，是实现中华民族伟大复兴的行动指南。决议指出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。

会议强调，常委会党组和机关各级党组织要深刻领会全会的重大意义，把学习贯彻全会精神作为重要政治任务，按照省委统一部署，加强组织筹划，迅速传达学习，把全会精神与中央人大工作会议精神一体学习领会、整体贯彻落实，切实学出坚定信仰、学出绝对忠诚、学出使命担当。

会议要求，要坚持党对人大工作的全面领导，从党的百年奋斗历程中深刻

认识坚决维护党中央权威和集中统一领导的重要性，牢记人大政治机关定位，坚决维护习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，严格执行省委坚决落实“两个维护”十项制度机制，确保党的领导在人大工作中得到全面贯彻和有效落实。要心怀“国之大者”，提升人大工作质量和水平，紧紧围绕落实省委“1+1+9”工作部署，找准履职切入点，把握工作着力点，切实用全会精神指导推进人大立法、监督、代表、自身建设等各项工作，全力以赴做好今年年底前各项工作，谋划好明年工作计划，努力建设成为让党放心、人民满意的政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关。■

（任生 任轩）

## 广州市人大常委会党组召开扩大会议传达学习党的十九届六中全会精神 推动新时代广州人大工作高质量发展

11月17日，广州市人大常委会党组书记、主任石奇珠主持召开市人大常委会党组扩大会议，认真学习贯彻习近平总书记的重要讲话精神和全会精神以及省委、市委常委会会议精神和全省、全市干部大会精神，研究贯彻落实意见。

会议指出，要深刻认识党的十九届六中全会的重大意义。全会全面总结党的百年奋斗重大成就和历史经验，对推动全党进一步统一思想、统一意志、统一行动，团结带领全国各族人民夺取新时代中国特色社会主义新的伟大胜利，具有重大现实意义和深远历史意义。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》，是

一篇光辉的马克思主义纲领性文献，是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言，是以史为鉴、开创未来、实现中华民族伟大复兴的行动指南。我们坚决拥护习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，坚定坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”。

会议强调，要深刻领会、准确把握习近平总书记重要讲话和《决议》的丰富内涵、精神实质，特别是党百年奋斗的光辉历程和重大成就、历史意义、历史经验以及新时代党的历史使命，从百年党史中汲取智慧和力量，牢记人大政

治机关定位，坚持党对人大工作的全面领导，科学高效履行人大职能，强化“四个机关”建设，推动新时代广州人大工作高质量发展、走在全国前列，奋力走好新的赶考之路。

会议强调，要把学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神作为重大政治任务，迅速掀起学习宣传贯彻热潮。要加强组织领导，机关各级党组织要切实负起领导责任，各级领导干部要以上率下。要认真组织开展学习培训、宣传宣讲，坚持把全会精神与中央人大工作会议精神一体学习领会、整体贯彻落实。要以学习全会精神为重点，巩固拓展党史学习教育成果，推动党史学习教育走深走实。■

（广仁）

## 深圳市人大常委会召开机关干部大会传达学习党的十九届六中全会精神 以新担当新作为开创深圳人大工作新局面

11月17日，深圳市人大常委会主任骆文智主持召开市人大常委会机关干部大会，传达学习贯彻党的十九届六中全会精神。

会议指出，党的十九届六中全会是一次具有里程碑意义的重要会议，全面总结党从胜利走向胜利的伟大历史进程、为国家和民族建立的伟大历史功绩和百年奋斗所积累的宝贵历史经验，体现了我们党重视和善于运用历史规律的高度政治自觉，体现了我们党牢记初心使命、继往开来的自信担当。习近平总书记在全会上的重要讲话科学回答了一系列方向性、根本性、战略性重大问题，为我们党团结带领人民再创伟业提供了根本遵循。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》，是一篇光辉的马克思主义纲领性文献，是新时代中国共产党人的政治宣言和行动指南。市人大常委会机关要将学习宣传贯彻全会精神作为重大政治任务，深刻认识全会的重要意义，准确把握习近平总书记重要讲话的精神实质和《决议》的丰富内涵，深刻领会“两个确立”的决定性意义，更加坚定自觉做到“两个维护”，以更加昂扬的姿态迈进新征程、建功新时代。

会议强调，要立足人大实际，全面贯彻落实党的十九届六中全会精神。要深刻领会“坚持党的领导”的实践要求，牢牢把握人大工作正确政治方向；深刻领会“坚定理想信念”的实践要求，始终坚持在学思践悟中牢记初心使命；深刻领会“坚持中国道路”的实践要求，

毫不动摇坚持和完善人民代表大会制度；深刻领悟“坚持人民至上”的实践要求，把实现人民对美好生活的向往作为人大工作的出发点和落脚点；深刻领悟“实现伟大复兴”的实践要求，全面提升人大工作质量和水平；深刻领悟“坚持自我革命”的实践要求，以高质量机关党的建设引领人大事业高质量发展。

会议强调，要在全市人大系统和全体人大代表中迅速掀起学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神的热潮，将学习贯彻全会精神与全市推进“双区”建设、“双改”示范、加快建设中国特色社会主义法治先行示范城市等任务要求结合起来，与市人大常委会当前正在开展的各项工作结合起来，以新担当新作为开创深圳人大工作新局面。■（任深）

# 省人大常委会党组会议讨论通过并印发《省人大常委会及机关深入学习贯彻习近平总书记〈论坚持人民当家作主〉的意见》

## 深入学习《论坚持人民当家作主》

### 推进全过程人民民主建设伟大实践

近日，中央文献出版社出版发行习近平总书记《论坚持人民当家作主》。学习贯彻习近平总书记《论坚持人民当家作主》是学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的重要内容，要作为重要政治任务，认真组织迅速掀起学习贯彻热潮。现就省人大常委会及机关学习贯彻工作，提出如下意见。

#### 一、要提高政治站位，充分认识学习贯彻习近平总书记《论坚持人民当家作主》的重大意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，积极发展社会主义民主政治，党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度建设全面加强。习近平总书记《论坚持人民当家作主》一书，收入习近平总书记2012年12月4日至2021年10月13日期间关于人民当家作主的重要文稿50篇，生动记录了以习近平同志为核心的党中央坚持中国特色社会主义政治发展道路，推进全过程人民民主建设的伟大实践，深刻回答了新时代发展中国特色社会主义民主政治的一系列重大理论和实践问题。认真组织学习贯

彻习近平总书记《论坚持人民当家作主》，对于深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，不忘初心、牢记使命，对党忠诚、维护核心，依法履职、担当作为，推动人大各项工作与时俱进、创新发展具有重大理论意义和实践意义。

#### 二、要突出重点内容，深刻把握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的科学内涵

习近平总书记关于坚持人民当家作主的一系列重要论述，体系完备、内容丰富、博大精深。学习贯彻习近平总书记《论坚持人民当家作主》必须紧密联系职责使命，联系人大工作实际，重点把握好几方面内容：一是深入学习习近平总书记关于坚持党的全面领导的重要论述，重点学好《坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，最根本的是坚持党的领导》《维护党中央权威，贯彻民主集中制》等篇目；二是深入学习习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度、做好新时代人大工作的重要论述，重点学好《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》



《在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》《坚持和完善人民代表大会制度，不断发展全过程人民民主》等篇目；三是深入学习习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述，重点学好《人民民主是一种全过程的民主》等篇目；四是深入学习习近平总书记关于厉行法治的重要论述，重点学好《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》《坚定不移走中国特色社会主义法治道路》等篇目。通过学习，深刻理解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的丰富内涵，深刻领会“六个必须坚持”要求，深刻领会新时代加强和改进人大工作的重大部署，深刻领会全过程人民民主的重大理念和实践要求，切实加强人大工作的规律性把握，更好地用以指导工作。

### 三、要周密筹划组织，采取有力举措持续掀起学习贯彻热潮

认真学习贯彻习近平总书记《论坚持人民当家作主》，是用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑的重大政治任务。各级党组织要精心组织、周密安排，与学习贯彻党的十九届六中全会精神，学习贯彻中央人大工作会议精神，学习贯彻总书记对广东讲话、重要指示精神结合起来，引导党员干部原原本本学、全面系统学、深入思考学、联系实际学。要在常委会党组领导下，组织机关全体党员干部开展多形式、分层次、全覆盖的学习活动。一是纳入年度理论学习。把学习习近平总书记《论坚持人民当家作主》作为党组理论学习中心组学习的重要内容，纳入年度理论学习计划，专门安排时间，分专题抓好集中学习研讨。各支部要结合党史学习教育、“三会一课”、主题党日活动、组织生活会等，采取领读精读等形式，定期组织学习。遴选开展学习贯彻工作的好做法、好经验在《机关简讯》刊登。二是举办“广东人大学堂”。邀请相关领域专家学者进行专题辅导，组织机关干部深入学习领会、全面准确把握习近平总书记关于坚持人民当家作主的一系列重要论述的主要内容和精神实质。三是开辟学习专栏专题。在《人民之声》开辟专栏，刊发评论文章、专家阐释等，运用广东人大网、微信公众号、政务微信等平台载体，及时转载推送主流媒体发布的权威解读，推动学习贯彻走深走实。四是抓好机关培训。将学习习近平总书记关于坚持人民当家作主的一系列重要论述作为机关年度培训工作的主要内容，组织省人大代表、机关干部深入学习。五是加强研讨交流。机关各部门和全体党员干部要结合工作开展理论研究，围绕学习领悟习近平总书

记关于人民当家作主的一系列重要论述，立足本职岗位，多思考、多研究，积极撰写理论研究成果，深化学习成果。要发挥省人大制度研究会研究平台作用，广泛动员，形成一批高质量研究成果。

### 四、要抓好转化运用，切实把学习成果转化为推动新时代人大工作高质量发展的具体实践

坚持弘扬理论联系实际的马克思主义学风，以干促学、以学促干，把习近平总书记《论坚持人民当家作主》中蕴含的总书记教给我们的世界观方法论贯穿人大工作的各方面全过程，从中找到工作抓手、路径和方法，找到认识、分析、解决问题的“金钥匙”，真正使学习成果转化为工作动力和实效。一要转化为对党绝对忠诚的政治品格。进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，更加自觉在思想上行动上同党中央保持高度一致，确保人大工作的正确政治方向。二要转化为履行职能使命的责任担当。始终服从服务中心大局，加强重点

领域、新兴领域立法，积极回应人民群众对立法工作的新要求新期待，为我省高质量发展提供坚强法治支撑；紧扣省委“1+1+9”工作部署，全力支持“双区”和前海、横琴两个合作区建设，扭住高质量发展、“三大攻坚战”、公共卫生体系建设等重点工作加强监督，推动“一府一委两院”工作和法律正确实施；以习近平总书记关于坚持人民当家作主的一系列重要论述为指导，深入贯彻中央人大工作会议精神，谋划好明年人大各项工作。三要转化为推进全过程人民民主的具体行动。积极发挥人大作为实现全过程人民民主的主渠道作用，把保证人民当家作主体现到人大工作各方面各环节；全力支持和保障代表更好发挥作用，进一步健全民主立法、公开立法以及监督决定工作中听取群众意见的工作制度，加强基层立法联系点、代表联络站等平台建设，不断完善全过程人民民主的制度安排和工作机制；全面加强县乡人大工作和建设，深入实施“巩固基础、强化履职”两年行动计划，持续提升规范化履职水平，推动县乡人大更好发挥作用，丰富和拓展全过程人民民主在广东基层的实践。■



(任生/摄)

# 省人大常委会党组理论学习中心组专题学习中央人大工作会议精神

## 李玉妹：将总书记重要讲话精神贯彻落实到人大工作各方面各环节全过程

### 全面系统深入学习贯彻中央人大工作会议精神

10月28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，罗娟、陈如桂、吕业升、王学成、王波等5位同志作了学习交流发言。

大家一致认为，党中央召开人大工作会议，在我国社会主义民主政治建设进程中具有里程碑意义，体现了习近平总书记、党中央对人大工作的高度重视。习近平总书记的重要讲话对坚持和完善人民代表大会制度的重要思想作了集中阐述，用“六个必须”集中概括了党的十八大以来人民代表大会制度理论和实践创新的新理念新思想新要求，进一步彰显了坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，不断发展全过程人民民主，推进社会主义民主政治建设的鲜明立场和坚定信心；进一步丰富和发展了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，拓展和深化了人民代表大会制度的科学内涵、特征优势和实践要求；对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作出全面部署，明确了任务、提出了要求，指明了努力方向。

李玉妹强调，省人大要带头全面、系统、深入抓好学习贯彻工作，以学习成果坚定制度自信、提升工作实效。要

将总书记重要讲话精神贯彻到完成今年工作任务和谋划明年工作中，落实到新时代人大工作的各方面各环节全过程。要按照“四个机关”的定位和要求，以党的政治建设为统领，全面加强人大自身建设，按照政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的要求，建设高素质立法工作队伍，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。

### 切实推动数字经济高质量发展

近日，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政治局第三十四次集体学习时的重要讲话精神，研究贯彻落实意见。

会议指出，习近平总书记的重要讲话强调了数字经济的重要性，对数字经济健康发展作出明确部署。要积极发挥人大职能作用，强化责任担当，努力在推动数字经济健康发展，建设现代化经济体系，构筑国家竞争新优势中作出人大贡献。

会议强调，要履行好人大监督职能，督促抓好《广东省数字经济促进条例》的有效实施，推动做好条例的宣传工作，切实发挥立法的引领保障作用，推动数字经济更好服务和融入新发展格局。要围绕发展数字经济，抓好“十四五”规划、国民经济和社会发展规划执行情况的监督，推动我省制造业数字化、网络化、智能化水平全面提升。要做好《粤

港澳大湾区提升产业链供应链现代化水平情况的专题调研报告》及审议意见的跟踪督办。要做好《广东省实施〈中华人民共和国消费者权益保护法〉办法》实施情况执法检查工作，注重保护数字平台从业人员和消费者合法权益，切实增强群众对数字经济发展的获得感和满意度。

### 助推我省生态保护和高质量发展

11月4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深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的重要讲话精神，研究贯彻落实意见。

会议指出，我们要深刻领会总书记重要讲话精神，准确把握保护和发展关系，统筹发展和安全，强化系统观念，围绕推进水源涵养、水土保持、节水治污、防灾减灾、绿色转型等重点任务积极发挥人大职能作用，助推我省生态保护和高质量发展再上新台阶。

会议强调，要提高政治站位，高度重视生态环境保护突出问题，及时跟进督办整改情况。认真听取和审议省政府关于水污染防治情况的报告和万里碧道建设情况的报告，加强农村生活污水、近海域生态系统修复情况等重点建议督办工作，推动农村生活污水处理设施建设，促进我省主要流域干支流、近海海岸线等重点区域环境污染治理和生态保护修复工作，确保我省生态保护和高质量发展取得明显成效。■

（任生任轩）

## 省人大常委会召开第一一四次主任会议

# 会议听取和审议代表建议批评和意见办理情况的报告

11月18日，省十三届人大常委会第一一四次主任会议在广州召开。省人大常委会主任李玉妹主持会议。

会议听取和审议关于《广东省人力资源市场条例（草案）》《广东省平安建设条例（草案）》《广东省中新广州知识城条例（草案）》《广东省动物防疫条例（修订草案）》审议结果的报告，关于《广东省外商投资权益保护条例（草案）》《广东省知识产权保护条例（草案）》《广东省革命遗址保护条例（草案）》修改情况的报告；听取和审议关于《广州市平安建设条例》《广州市宗教事务管理条例》《汕头市潮剧保护传承条例》《佛山市河涌水污染防治条例》

《韶关市农村饮用水水源保护条例》《河源市扬尘污染防治条例》《汕尾市文明行为促进条例》《东莞市电动自行车管理条例》《江门市扬尘污染防治条例》《潮州市工艺美术保护和促进条例》《潮州市潮剧保护传承条例》《潮州市红色文化资源保护利用条例》《揭阳市潮剧保护传承条例》以及深圳、珠海、湛江等市修改有关法规的决定的审查报告。

会议听取和审议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，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和关于重点督办省十三届人

大四次会议代表有关建议的情况报告。

会议听取和审议关于2021年预算执行情况和2022年预算草案及其报告的初审工作方案、关于组织开展现代农业产业园建设省级财政专项资金支出绩效第三方评价工作情况的报告和关于乡村振兴战略财政专项资金支出绩效情况的调研报告；听取和审议关于常委会会议听取和审议省政府关于2020年度省级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改情况报告的工作方案、省政府关于2021年我省环境状况 and 环境保护目标完成情况报告的工作方案等。■

（任轩）

## 省人大常委会举办全省备案审查工作培训班

11月11日，省人大常委会采用网络直播方式举办全省备案审查工作培训班，深入学习贯彻落实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、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习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神，贯彻落实党中央关于加强备案审查工作的决策部署和新修订的《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》。省人大各专门委员会、常委会各工作委员会有关同志、省“一府一委两院”负责规范性文件制定和报备工作的同志，21个地级以上市人大常委会

会和122个县级人大常委会有关同志共376人在线参加培训。

培训班共安排了4次专题讲座，全体学员严格落实中央八项规定及其实施细则精神，严格遵守疫情防控各项工作要求，认真聆听全国人大常委会办公厅和法工委的同志授课，专心听取省人大常委会法工委和华南师范大学备案审查研究中心有审查实践工作经验的同志讲课，圆满完成了各项学习内容，取得了良好学习效果。

通过集中学习，全体学员进一步认识做好备案审查工作，是坚持依宪治国、加强宪法法律监督和维护宪法法律权威

的重要举措，是维护法制统一、规范权力运行和保障人民群众合法权益的重要途径。切实增强做好新时代备案审查工作的责任感和使命感，提高了政治站位，不折不扣把中央人大工作会议精神贯彻落实好。培训班切实加强了我省备案审查制度和能力建设，扎实推进了各地各部门备案审查工作，宣传和贯彻实施新修订的《条例》，有力推动我省新时代备案审查工作高质量发展，确保宪法和法律在我省得到全面贯彻实施，切实维护国家法制统一。■

（任法）

## 省级财政共投入75亿元推动现代农业产业园建设，资金支出的绩效如何？ 评分出来了 等级为“良”

11月19日下午，省人大常委会召开新闻发布会，向社会发布广东省2018-2020年现代农业产业园省级财政资金支出绩效第三方评价报告。报告指出，广东省2018-2020年现代农业产业园建设省级财政支出绩效得分为81.4分（百分制），绩效等级为“良”。

### 建设161个省级现代农业产业园

我省的荔枝、龙眼、菠萝、香蕉等岭南特色水果种植面积和总产量，排在全国第一位。但多年来，我省农业生产规模化、产业化、组织化、整合化程度不高，农业附加值收益低，甚至存在只生产、不加工、无流通和产品滞销的“瘸腿现象”。

为解决上述问题，2018年初，省委、省政府作出加快推进现代农业产业园建设的战略部署，制定了一系列推动现代农业产业园建设的配套文件，并在2018年至2020年安排省级财政75亿元推进现代农业产业园建设。今年起，省财政拟继续安排第二轮现代农业产业体系建设资金，其中2021年继续安排25亿元。

对财政专项资金支出绩效情况组织开展第三方评价，是省人大常委会监督工作的“例牌菜”。省人大常委会预算工委负责人介绍，省人大常委会委托华南理工大学作为第三方评价机构，对省级主管部门以及省级财政资金投入创建的现代农业产业园开展绩效评价。

报告指出，截至2020年底，该项目省财政资金支出率为86.6%，项目完成率达84.9%，提升了现代农业产业园生

产设施装备水平，壮大了新型农业经营主体，延伸了农业产业链。

据省农业农村厅统计，省级财政安排75亿元资金，撬动地方统筹和社会资本投入236亿元。目前，全省共建设了161个省级、55个市级现代农业产业园，其中30个省级现代农业产业园为珠三角地区自筹资金建设。

截至2020年底，全省省级产业园主导产业总产值3051亿元，其中第一产业产值1423亿元、占46.6%，第二产业产值1180亿元、占38.7%，第三产业产值447.7亿元、占14.7%，二三产业产值占总产值比例超过一半。同时，园内农民增收日益明显，农民年人均可支配收入达2.2万元，比建设前增长22.2%。

### 将有限的财政资金用在刀刃上

然而，报告也明确指出了现代农业产业园政策研究与制定、产业园监管、资金分配和使用等方面存在的问题。如：部分产业园配套措施落实困难，省级不少农业企业面临用地难、贷款难、用工难；部分财政投资项目因企业经营方面等原因导致项目中断或建成后未投入使用，造成财政资金浪费等问题。

报告指出，财政资金很大一部分被用于购买设备和厂房建设，较少用于技术研发、产品开发鼓励清单，“补短板、强弱势”等引导作用不显著。

对此，省农业农村厅有关负责人回应，由于加工流通是我省现代农业发展的最大短板，所以各产业园在项目资金安排上，用于支持补助农产品加工设备

和农业基础设施建设方面的比重比较大。

“今年是我省第二轮现代农业产业园建设的起步之年，我们将进一步完善现代农业产业园建设的工作方案，会同省财政厅修改完善相关制度，将有限的财政资金用在刀刃上。”省农业农村厅有关负责人表示。

他介绍，下一步，将细化资金使用范围，明确规定省级财政资金主要用于农业设施、土地流转、产业融合、科技研发与信息支撑、农业品牌、贷款贴息6个方面。同时，加强资金监管，完善财政资金管理辦法，规范省级财政资金的使用。

此外，评价报告还指出，现代农业产业园建设项目的验收机制有待完善，关注财政资金支出率、财政资金使用的规范性以及项目完成率，却对建设成效关注度不够。对此，省农业农村厅有关负责人表示，今年，省农业农村厅组织专家对2018-2019年的100个产业园进行了验收，已有96个产业园通过验收，剩余4个年底前组织验收。

“接下来，我们将吸纳第三方绩效评价报告的意见，修改验收制度、充实验收内容，完善评审程序，引导产业园提高建设成效。”他表示，省农业农村厅探索委托第三方开展验收工作，公布验收结果。

同时，完善绩效评价办法，提高产业园建设成效的权重，并强化结果运用，将资金使用进度及绩效评价结果作为下一年度产业园和涉农资金安排的重要依据。■（本刊记者/木子）



# 紧盯不放 深入推进“反电诈”工作

## ——省人大代表约见国家机关负责人侧记

本刊记者 晓理 通讯员 田秀玲

人大代表约见国家机关负责人是代表履职的一种有效方式，在推动解决不少社会热点难点问题上发挥着积极作用。针对我省电信网络诈骗仍存在高发多态势，人大代表始终紧盯不放，继2015年省人大代表约见有关部门负责人要求严打电信网络诈骗活动后，10月22日，侯雪梅、蒋伟楷、陆翠芬、赖晓静、赵广军、潘开广、田中华、赵正权8位省人大代表再次“组团”，就深入推进打击治理电信网络诈骗犯罪工作约见省公安厅等有关国家机关负责人。

### 持续监督 省人大常委会再组代表约见

电信网络诈骗是伴随现代社会信息化、数字化发展而产生的一颗社会毒瘤，国家对此始终保持严厉打击的高压态势。然而，由于电信网络诈骗手法变化多端，如近年来新出现的“涉诈神器”GOIP黑灰产业链等，给深入推进打击治理电信网络诈骗犯罪工作带来了管辖难、取证难、认定难、处置难和追赃难等突出问题，为此，侯雪梅等8位代表提出约见要求。

今年4月，省人大常委会党组会议传达学习了习近平总书记对打击治理电信网络诈骗犯罪工作的重要指示精神，提出要充分发挥人大职能抓好贯彻落实。随后，省人大监察司法委拟定相关工作方案，报常委会领导同意后组织实施。7月底，省人大常委会组织包括侯雪梅在内的部分全国、省人大代表视察了我

省打击治理电信网络诈骗犯罪工作。视察组首先实地视察了省公安厅刑侦局刑事技术中心电子物证实验室和新型犯罪研究中心仿真实验室，召开座谈会，听取省委网信办、省公安厅、人民银行广州分行等有关单位关于开展打击治理电信网络诈骗犯罪工作的情况汇报。视察组还来到中国移动广东有限公司视察，实地了解手机号码实名登记、业务管控等情况，听取电信、移动、联通三家基础电信企业开展反诈工作的情况介绍。视察结束后，侯雪梅等代表继续对此开展广泛深入的调研。

一系列视察调研活动厘清了近年来我省打击治理电信网络诈骗犯罪工作存在的问题和短板，初步形成了一些进一步做好打击治理电信网络诈骗犯罪工作的建议和对策，为此次代表约见打好了基础。

### 重在问效 人大代表有关部门共谋良策

代表约见的目的是推动问题的解决。约见会上，人大代表的提问和追问都直奔视察调研中发现的关键点，解决问题的对策在人大代表与有关部门负责人的良性互动中逐一得到明确。

#### ● 焦点一：打击涉诈黑灰产业链有什么具体措施？

面对近年来涉诈黑灰产案件增长迅猛、形势严峻的情况，潘开广代表向省公安厅提问了打击涉诈黑灰产业链的具体措施。

省公安厅副厅长林伟雄表示，省公安厅通过打击、治理、宣传三种途径治理涉诈黑灰产业链。打击方面，持续组织开展“断卡”“断源”“断号”行动，重点打击支撑电信网络诈骗犯罪的黑灰产业链条；治理方面，会同省通信管理局建立健全涉诈域名即时封堵工作机制，精准预警拦截劝阻工作机制；会同人民银行广州分行建立警银协作机制，针对银行账户开展全生命周期管理；会同省委政法委建立涉诈重点行业的责任追究制度，定期通报、约谈重点行业问题，强化前端管控治理。目前，全省已有5600多万群众安装了国家反诈APP。“不过，也有个案表明，有群众安装反诈APP之后又卸载，导致受骗。”林伟雄说。

#### ● 焦点二：打击“诈骗神器”有何实招？

GOIP虚拟拨号设备（“猫池”）被称为“诈骗神器”，位于境外的电信网络诈骗犯罪团伙通过远程控制、机卡分离方式拨打诈骗电话或发送钓鱼短信。赵广军代表建议有关部门加大对这类黑灰产业的打击力度。

省通信管理局副局长张红霞介绍说，目前，省市场监督管理局牵头下发了《关于广东省2021年网络市场监督管理专项行动（网剑行动）方案》，将“猫池”GOIP等纳入监管。同时，在省市场监管局和省工业和信息化厅组织的联合执法中，并没有发现广东有生产、销售GOIP设备的情况。同时，省通信管理局在“打猫”专项行动中，通过大数据、云计算、人工智能等技术，累计向公安



参加约见的省人大代表



省人大常委会副主任王衍诗主持约见座谈会

机关提供非法GOIP线索1738条，配合公安机关捣毁诈骗窝点129个，缴获作案设备650台。

### ● 焦点三：如何强化对涉诈APP的监管？

蒋伟楷代表关注到大量涉诈APP开发者大多通过购买身份证信息、电话号码等来完成注册核验，注册信息与实际开发者不一致，导致司法机关难以溯源打击。

张红霞回应，从省通信管理局配合公安机关处置涉诈APP的情况看，涉诈APP基本都不在应用商店上架，而是通过社交渠道传播等下载链接，也就无所谓注册核验开发者信息。同时，涉诈APP的网络资源在境外接入，通信管理部门管辖范围的境内网络接入商也无其注册登记信息。目前，省通信管理局主要是根据公安机关的认定线索进行处置，2020年至2021年10月，共处置41万余个非法域名。

### ● 焦点四：怎样才能更好地替电诈受害者追赃挽损？

在电信网络诈骗案件中，受害人最关心的是被骗财产能回来多少。“检察机关在追赃挽损方面采取了哪些措施？”赖晓静代表问。

省人民检察院副检察长金波回应，检察机关深入开展“断卡”专项行动，严厉打击为电信网络诈骗提供银行卡、电话卡以及网络支付账户等用以转移财产的关键工具，以及其他帮助信息网络犯罪活动，掩饰、隐瞒犯罪所得收益的犯罪行为，掐断电信网络诈骗犯罪资金

流转关键节点。同时，把积极打击和认罪认罚从宽结合起来，检察机关以积极退赃退赔、弥补被害人损失作为犯罪嫌疑人从宽处理的前提条件，为追赃挽损“开源”。检察机关还与公安机关、审判机关探索建立电信网络诈骗追回赃款退赔程序、方法制度化机制，对实践中突出的赃款中无法精确对应特定被害人的问题，参照非法集资案件登记投资者、被害人按比例退赔方案，探索建立电信网络诈骗赃款按比例退赔机制。

### ● 焦点五：怎样避免电诈案件“类案不同判”？

数据显示，截至9月30日，全省法院共审结电信网络诈骗相关案件3609件4432人，判处五年以上有期徒刑212人，追赃9903万余元。陆翠芬代表提出，法院对倒卖电话卡等电信网络诈骗关联犯罪案件的惩戒力度过低，还存在部分案件“类案不同判”等问题。

省高级人民法院副院长赵菊花回应，针对电信诈骗的焦点问题，广东省公检法三家制定了《关于办理电信诈骗等刑事案件的工作指引（试行）》，对关联犯罪与共同犯罪、案件管辖、犯罪数额的认定、涉案财物的处置等作出规定。目前该指引已定稿，于10月底前出台，以规范案件办理。同时，省高级人民法院还将通过交流培训、编写发布指导性案例等，统一裁判尺度和标准。

### ● 焦点六：可否试点个人银行账户分类分级管理？

“断卡”行动，指的是断银行卡和电话卡。这“两张卡”是实施电信网络

诈骗的关键，也倍受代表关注。为此，赵正权代表提出，“是否可以要求银行限制线上转账的笔数、金额，超出限制的业务需本人到银行柜面办理？”

中国人民银行广州分行副行长陈玉海回应说，近期该行已下发相关文件，广东率先在全国试点实施个人银行结算账户分类分级管理，针对不同客户的账户业务风险等级，设定匹配的风险管控措施，并针对不同风险等级账户采取开展持续监控、提高客户回访频率，对超过一定金额或非柜面交易采取生物识别特征等强化身份核验措施、限制账户的交易方式或频率、限制账户交易规模等风险管控措施。

### ● 焦点七：有何措施加大对渠道代理商的监管力度？

针对已经饱和的电话卡市场，多开出来的电话卡很多流向黑灰产业。对此，侯雪梅代表追问省通信管理局对此有何具体监管措施？

张红霞表示，省通信管理局专门制定了《关于进一步加强渠道管理的通知》，加大对各种渠道代理商的监管力度。要求所有的代理商加强工号管理，所有工号采取一人一工号实名制管理。同时，强化用户入网知情和法律责任告知，确保用户入网知情同意。此外，还利用大数据监测渠道开办业务、工号登录等存在的异常行为，及时核查、溯源和处置。此外，广东还建立了代理商黑名单共享管理机制，对纳入黑名单的代理商，各运营企业至少两年内不得与其开展合作。■

# 推动广东志愿服务走在全国前列

## ——《广东省志愿服务条例》修订解读

文 王戈 柯旭

去年底修订通过《广东省志愿服务条例》，已于今年1月1日正式施行。这是时隔十年后，条例的第二次修订。新修订的条例共有六章三十七条，严格对照国务院《志愿服务条例》等上位法和中央政策文件的规定要求，积极呼应新时代我省志愿服务事业发展的现实需要，借鉴吸收我省志愿服务实践中的经验做法，聚焦解决我省志愿服务活动中的矛盾问题，有力保障了全省广大志愿者、志愿服务组织和志愿服务对象的合法权益，为充分发挥志愿服务在构建文明和谐广东、全面建设小康社会中的重要作用，为推动广东志愿服务走在全国前列提供了有力法治支撑。

### 迈入新发展阶段 呼应志愿服务发展新需求

站在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新起点上，走在向第二个百年奋斗目标进军、全面建设社会主义现代化国家的新征程上，广东志愿服务也进入了新发展阶段，机遇和挑战之大都前所未有的，必须抓住机遇、直面挑战，调动一切可以调动的积极因素，团结一切可以团结的力量，全力办好自己的事，积极为我省经济社会发展助力加油。因此，适应新发展阶段需求，加强法治保障，呼应志愿服务发展新需求，展现志愿服务立法新作为，全面修订《广东省志愿服务条例》正当其时。

**全面落实上位法规定和中央决策部署。**近年来习近平总书记对志愿服务作出了系列重要指示批示。2016年出台的《中华人民共和国慈善法》对志愿服务作出专门规定。2017年国务院出台的《志愿服务条例》确立了志愿服务的原则，规范了志愿者、志愿服务组织、志愿服务活动 and 促进措施等内容。党的十九大报告提出“推进诚信建设和志愿服务制度化，强化社会责任意识、规则意识、奉献意识”等新要求。2020年8月，中央文明委印发《全国志愿服务工作协调小组及其办事机构工作规则》，对全国志愿服务管理体制机制作了明确。我省现行条例的部分条款已不适应新时代新阶段新要求。

**全面理顺我省志愿服务管理保障体制。**经过二十余年的探索，我省志愿服务事业取得长足发展，志愿服务精神得到广泛推广，志愿服务价值得到普遍认同。目前，全省实名登记的注册志愿者超过1500万人，各类志愿服务组织及团体超过12万个。原条例规定由省志愿者联合会指导和协调全省志愿服务活动，省志愿者联合会在同级共青团组织的指导下开展工作。没有将志愿服务管理定位为政府部门的一项行政管理工作，也没有落实各级人民政府和有关部门对志愿服务的职责，容易造成权责不清、责任不实、执法不畅，既不利于规范对志愿者、志愿服务组织、志愿活动的管理，也不利于保障志愿者、志愿服务组织、

志愿服务对象的合法权益，迫切需要一部适应新时代新阶段要求的条例，以理顺我省志愿服务的管理体制，明确相关部门职责，保障全省广大志愿者、志愿服务组织和志愿服务对象的权益，并规范其行为。

**全面推动我省志愿服务实践经验入法。**近年来，我省志愿服务组织类型更趋多样化，出现多种不同形式；志愿服务行业组织的成立对推动行业自律，促进志愿服务事业发展发挥了重要作用；党建引领在志愿服务活动开展过程中的作用日益凸显；志愿服务实践中在志愿服务招募、签订服务协议、开展培训、志愿者权益保障等方面也有了很很多有益探索。因此，吸收借鉴我省志愿服务成功经验和做法，全面修订条例以适应经济社会发展的新要求，完善我省社会志愿服务体系，在经济社会发展中充分展现志愿服务的新作为，是十分必要的。

### 贯彻新发展理念 强化志愿服务立法新保障

我们在修订条例过程中，始终贯彻新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，弘扬社会主义核心价值观，针对我省志愿服务创新不足、数量不足、能力不强、区域和领域发展不均衡、不充分、不可持续，社会合作机制不完善，社会动员能力不足，惠及面不广等问题，广泛征求社会各界的意见建议，主动听



(资料图片)

取一线志愿者的呼声需求,积极借鉴外省志愿服务工作的先进经验,对条例内容作了比较大的补充完善,进一步理顺了我省志愿服务的管理体制,明确了相关部门的职责,规范了志愿服务活动开展,强化了促进支持措施,完善了激励优待制度,细化了相关法律责任,主要修订了五个方面的内容,为促进我省精神文明建设、推动社会治理创新、加快志愿服务发展,增进民生福祉等方面发挥了重要的法治保障作用。

**完善了开展志愿服务活动的总则规定。**依据国务院《志愿服务条例》和中央有关政策的规定,提出培育和践行社会主义核心价值观,促进社会文明进步的要求,明确条例的适用范围和志愿服务、志愿者、志愿服务组织的概念,增加开展志愿服务的基本原则,确定县级以上人民政府和精神文明建设指导机构、民政部门及其他相关部门,以及有关人民团体和群众团体的职责,有利于建立和完善志愿服务工作的管理机制,有利于发挥政府和社会各方面开展志愿服务工作的合力。

**完善了志愿者和志愿服务组织的相关规定。**结合我省志愿服务工作实际,细化志愿者注册的规定,完善志愿者的权利和义务,明确志愿服务组织形式与

登记管理要求,指明不具备独立登记条件的组织参与志愿服务的途径,增加对志愿服务行业组织的规定,强调行业组织维护志愿者合法权益的义务,提出志愿服务组织设立党组织的要求,有利于保障志愿者的合法权益,有利于规范志愿者参与志愿服务的行为,有利于促进广大志愿者积极投身志愿服务工作。

**完善了开展志愿服务活动的有关规定。**围绕社会发展进步需求和志愿者合法权益保障,增加治安防范、普法宣传和中小企业服务等志愿服务类别,细化志愿服务组织招募志愿者开展志愿服务活动,在信息发布、风险提示、信息核实等方面的规定,提出鼓励和应当签订志愿服务协议的情形,补充志愿服务协议约定相关责任条款,完善志愿服务组织安排志愿者参与志愿服务活动的规定,明确开展相关培训、依法使用志愿服务标志、安排不具有完全民事行为能力的志愿者参加志愿服务活动应当落实安全保护措施等要求,增加志愿服务记录证明出具、抽查制度和不得伪造、变造等规定,要求志愿服务组织为志愿者参与志愿服务活动提供交通、食宿、通讯等保障,增加志愿服务经费监督管理和不得私分、挪用、侵占等规定,完善志愿服务组织、志愿者开展应对突发事件志

愿服务活动的规定,有利于规范志愿服务组织开展志愿服务活动的管理,有利于保障志愿者安全有序地参与志愿服务活动,有利于加强政府在突发事件中对志愿服务组织和志愿者的指挥和协调。

**完善了促进志愿服务发展相关措施规定。**针对志愿服务发展中存在的矛盾问题,增加县级以上人民政府和有关部门促进志愿服务的职责,明确政府可以依法通过购买服务等方式支持志愿服务组织运营管理、志愿者培训、志愿者人身意外伤害保险购买等规定,完善社会捐赠和资助、志愿服务组织开展募捐,以及依法设立志愿服务基金的规定,补充教育部门和学校支持学生开展志愿服务活动、纳入实践学分管理等内容,增加表彰奖励、激励优待、统计发布、设立志愿服务站点和公益宣传的制度和措施,强调保障志愿者优先获得志愿服务、遭遇生活困难时的救助帮扶、有良好志愿服务记录的志愿者认定标准的规定,有利于解决志愿服务组织经费短缺、活动开展困难的难题,有利于激发更多的社会大众积极参与志愿服务工作。

**完善了志愿服务相关法律责任的规定。**对国务院《志愿服务条例》的法律责任作出补充和细化规定,增加政府部门及其工作人员的法律责任,明确伪造、变造或者使用伪造、变造的志愿服务记录证明的法律责任,规定私分、挪用或者侵占志愿服务经费的法律责任。有利于规范和解决我省志愿服务中存在的违法问题,保护广大志愿者和志愿服务组织的合法权益。

## 构建新发展格局 推动志愿服务事业新发展

条例紧紧围绕构建新发展格局的重大战略任务,按照“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出的“广泛开展志愿服务关爱行动”的要求,紧贴我省志愿服务事业发展的实际和需求,针对

促进志愿服务工作中的突出问题进行立法，着力构建党建引领、政府主导、民政主抓、群团配合、组织健全、社会支持、人人参与的志愿服务事业新格局，致力推动志愿服务人人可做，实现志愿服务处处可为，为推动新时代志愿服务事业高质量发展、促进构建新发展格局提供有力的法治保障。

**加强党的领导，确保发展方向。**为强化党对志愿服务工作的领导，发挥党组织在实施条例和发展志愿服务事业中应有的作用，条例第五条第一款规定，县级以上精神文明建设指导机构负责建立志愿服务工作协调机制。第十一条规定，在志愿服务组织中，设立中国共产党的基层组织；志愿服务组织应当为党组织的活动提供必要条件。

**压实政府责任，部门各司其职。**为理顺各级政府及其民政等部门对志愿服务工作的管理职责，条例第四条规定，县级以上人民政府应当将志愿服务事业纳入国民经济和社会发展规划，将志愿服务事业发展经费纳入本级财政预算，合理安排志愿服务所需资金。第五条第二、三、四款分别规定，县级以上人民政府民政部门负责本行政区域内志愿服务行政管理工作；其他有关部门按照各自职责负责有关的工作；乡镇人民政府、街道办事处协助做好相关工作。为维护

和促进志愿服务事业的健康发展，加大政府和有关部门的支持力度，条例第二十四条规定，县级以上人民政府应当制定促进志愿服务事业发展的政策和措施。第二十五条规定，各级人民政府和有关部门可以依法通过购买服务等方式，支持志愿服务组织运营管理、志愿者培训、志愿者人身意外伤害保险购买，培育扶持志愿服务组织。

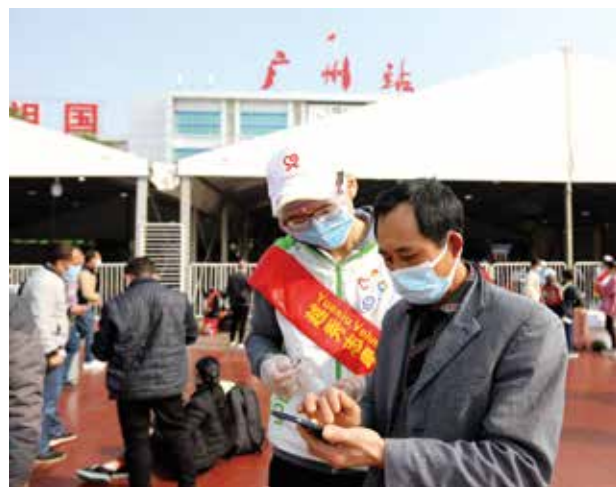
**发挥群团作用，动员社会力量。**为继续发挥有关人民团体和群众团体的助手作用，条例第五条第五、六两款分别规定，共产主义青年团和工会、妇女联合会等其他有关人民团体和群众团体应当在各自的工作范围内做好相应的志愿服务工作。为调动社会各界积极参与志愿服务工作，条例第二十六条规定，鼓励自然人、法人和其他组织对志愿服务组织和志愿服务活动进行捐赠、资助，依法享受税收优惠；鼓励不具有公开募捐资格的志愿服务组织依法开展公开募捐项目。第二十七条规定，鼓励依法设立志愿服务发展基金，用于资助志愿服务项目开展、志愿者权益保障等。

**完善组织建设，规范志愿服务。**为推动志愿服务组织规范化、专业化、多元化发展，制止和纠正志愿服务领域的违法行为，维护志愿服务关系，条例第九条规定，志愿服务组织可以采取社会

团体等组织形式；志愿服务组织应当在民政部门进行登记；不具备独立登记条件的组织可以向依法登记的志愿服务组织申请成为其团体会员。第十条规定，志愿服务组织可以依法成立行业组织。同时，条例还专章对志愿服务活动的招募信息和风险、协议签订和内容、依法适度安排志愿服务、记录证明管理、保障志愿者权益等方面做出了细化规定。

**突出激励优待，鼓励大众参与。**为充分调动广大群众积极投身志愿服务工作，解除志愿者后顾之忧，条例第二十九条规定，对做出突出贡献的志愿者、志愿服务组织予以表彰、奖励。第三十条规定，建立志愿服务激励机制和志愿服务时间储蓄制度，对有良好志愿服务记录的志愿者因重大疾病等原因导致生活困难的依法给予救助，对不符合专项救助条件的救助对象通过慈善项目等形式给予帮扶，鼓励企业和其他组织在同等条件下优先招用有良好志愿服务记录的志愿者，公务员考录、事业单位招聘将志愿服务情况纳入考察内容，博物馆等公共服务机构、公园等公共场所以及城市公共交通，对有良好志愿服务记录的志愿者给予优待；鼓励商业机构对志愿者提供优先、优惠服务。■

（作者单位：省人大常委会法工委，省委党校）



《广东省志愿服务条例》的修订，有利于促进广大志愿者积极投身志愿服务工作（资料图片）

# 将产业政策转化为法律制度

## ——《广东省数字经济促进条例》解读（下篇）

文 周超中 李琼 封丽

《广东省数字经济促进条例》属于新兴经济领域立法，没有直接上位法依据，只有立足数字经济实践情况，根据国家发展数字经济的路线方针政策和战略部署，结合广东贯彻落实、先行先试的政策举措，将数字经济发展的一系列产业政策转化为法律制度，通过立法引领推动，鼓励先行先试，提供支撑保障。

### 贯彻数字经济发展战略 把稳条例立法方向

数字经济是全球未来的发展方向。中央“十四五”规划建议和国家“十四五”规划对数字经济作了专门部署，提出发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合。我省“十四五”规划也对数字经济作了专门规定，提出以建设国家数字经济创新发展试验区为契机，大力推动数字经济高质量发展。

条例对标对表中央和国家关于数字经济的决策部署，结合本省实际，将有关精神和内容落到实处。一是把准方向，明确我省数字经济的立法目的、发展方向、发展原则。条例开宗明义指出立法目的是为了促进数字经济发展，推进数字产业化和产业数字化，推动数字技术与实体经济深度融合，全面建设数字经济强省；同时规定数字经济发展应当遵循创新引领、数据驱动、融合赋能、包容审慎、安全发展的原则；并在第二章

至第九章每章第一条对该部分发展方向或总体要求作了统领性规定，为整个条例立法的指导思想、内容作了基本定调。二是体现了面向国际的高标准严要求。我省处于改革开放的前沿地带，数字经济更具有打破空间局限的需求和条件，条例结合我省特点，按照互利共赢的开放战略要求，规定要加强与“一带一路”沿线国家和地区的交流合作和对外开放；加强粤港澳大湾区数字经济规则衔接、机制对接，推进网络互联互通、数字基础设施共建共享、数字产业协同发展；参与制定数字经济国际规则、国际国内标准；打造具有国际竞争力的数字产业集群；促进跨境电子商务综合试验区、数字服务出口基地建设，建设与国际接轨的高水平服务贸易和数字贸易开放体系；探索数字人民币的应用和国际合作。

### 固化有益有效政策经验 力求条例务实管用

为促进数字经济发展，国家、省出台了一系列政策措施，并在实施过程中形成了大量行之有效的经验，条例将这些经过实践检验的具体有效的政策经验上升为法规，力求规定内容务实管用。

#### （一）转化数字产业化和产业数字化政策规定

在数字产业化方面，一是聚焦集成电路产业和软件产业。这两个产业是信息产业的核心，代表着信息产业的“一

硬一软”，是引领新一轮科技革命和产业变革的关键力量，从2000年到2020年国务院先后出台了多份鼓励或促进软件产业和集成电路产业发展的相关政策。我省集成电路国产替代能力较差、工业软件产业技术底座自主可控水平亟待增强，为促进这两大产业高质量发展，条例规定省人民政府及有关部门应当统筹规划集成电路产业、软件产业发展，在产业支撑水平、产业支柱、项目投资建设等方面支持集成电路产业建设，以及培育具有自主知识产权的软件产业，推进软件产品迭代、产业化应用等。二是聚焦新一代移动通信产业。新一代移动通信产业是当前数字经济发展的重要突破口，在经济转型升级过程中基础性、关键性支撑作用日益凸显。我省在加快5G产业发展行动计划、建设国家数字经济创新发展试验区工作方案中都强调要促进其发展。条例对此也作了相应规定，要求统筹规划新一代移动通信产业发展和应用创新，加强材料、制造工艺等领域前沿布局，构建集材料、芯片、基站、设备、终端、应用于体的新一代移动通信产业链。三是聚焦平台经济和共享经济。为使平台经济和共享经济健康有序长期发展，国家出台了促进平台经济规范健康发展的指导意见、促进分享经济发展的指导性意见、平台经济领域的反垄断指南等一系列文件，提出既要大力支持平台创新发展，又要依法依规加强互联网平台经济监管。条例及时吸纳



有关文件精神，规定要培育互联网平台企业，支持利用互联网平台推进资源集成共享和优化配置；互联网平台经营者应当建立健全平台管理规则和制度，依法依约履行产品和服务质量保障、网络安全保障、数据安全保障、消费者权益保护、个人信息保护等方面的义务。四是聚焦发挥企业主体作用。国家和我省都十分重视培育不同规模、层次和形式的市场主体，出台了促进中小企业“专精特新”发展、鼓励和支持大型骨干企业壮大规模增强实力的指导意见等。条例贯彻有关文件精神，主要从引导、保护方面规定了涉企有关内容，明确政府及有关部门应当引导支持数字经济领域的龙头企业、高新技术企业，以及科技型、专精特新等中小企业发展，并支持有条件的企业依法上市。同时为了市场主体得到更好的发展，条例规定要以数字产业基地和园区建设为载体，重点培育智能机器人、区块链与量子信息、数字创意等七大数字产业集群，促进产业集聚发展；引导企业开放数据资源和平台计算能力、支持创建创新创业载体，构建协同共生的数字经济产业创新生态。

在产业数字化方面，条例这块内容分了三章，共20条，条文占比最大。一是对于工业数字化。国务院和有关部委先后出台了深化“互联网+先进制造业”

发展工业互联网的指导意见、工业互联网创新发展行动计划（2021—2023年）、推动工业互联网加快发展的通知等文件，为推进工业互联网建设发展提供了良好的政策引领。广东经过改革开放40多年来的发展，已成为国内制造大省和全球重要制造基地。“十三五”时期，我省规模以上工业增加值年均增长5.3%，增加值总量从2015年的30 313.61亿元增加至2020年的33 050.50亿元，总量保持全国第一；先进制造业、高技术制造业增加值占规上工业比重分别达56.1%、31.1%。为保持制造业强省优势，围绕以工业互联网推动制造业数字化转型，我省先后出台了深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网实施方案及政策配套措施、智能制造发展规划（2015年—2025年）、制造业数字化转型实施方案（2021—2025年）等政策文件。条例吸纳有关政策文件措施，明确规定要推进制造业智能化改造，加强工业互联网平台、内外网络、标识解析体系的建设，推动企业技术改造、企业设备和业务系统上云上平台，以大型工业企业带动供应链企业数字化转型，培育工业企业数字化转型的服务商，推动产业集群数字化改造，组建产业联合体对行业通用的技术集成解决方案进行开发推广。二是对于农业数字化。国家“十四五”规划、数字乡村发展战略

纲要等文件，明确提出要加快发展智慧农业，推进农业生产经营和管理服务数字化改造、创新农村流通服务体系等。为了强化乡村振兴数字化支撑，让农民共享数字经济的成果，条例提出，要提升乡村信息网络水平，培育认养、观光农业以及健康养生、创意民宿等数字乡村新业态。同时对农业生产智能化和农产品流通作了具体规定，提出要推动遥感监测、地理信息等信息通信技术在农田建设、农机作业、农产品质量安全追溯等的应用；支持建设智慧农业云平台和大数据平台，探索智慧农业技术集成应用解决方案；推动农产品全链条物流设施数字化建设，培育电子商务农产品品牌。三是对于服务业数字化。“十三五”时期，我省一二三产业比重调整为4.3：39.2：56.5，服务业占我省地区生产总值的50%以上。国家和省在促进服务业数字化方面出台了一系列综合性政策，或关于金融、物流、教育、养老、医疗、文化、旅游等某一行业数字化的专项性政策。本章主要特点就是结合社会群众普遍关心的热点问题，将这些政策文件提出的操作性强的具体措施，固定于法规之中，做到群众有所呼、立法有所应。如在发展智慧医疗和智慧养老方面，规定要加快开展网上咨询、挂号、分诊、问诊、结算以及药品配送、检查检验报告推送等网络医疗服务；发展满足个人和家庭多层次、多样化智慧健康养老服务。在发展智慧教育方面，规定支持建设智慧校园、智慧课堂、互联网教育资源服务大平台，培育互动教学、个性化定制等在线教育。在发展智慧旅游方面，规定要加强线上旅游宣传，推广在线预约预订服务，普及景区电子线路推荐、语音导览等智慧化服务。在发展智慧交通方面，提出要支持智能网联汽车、船舶、码头，以及定制公交、智能公交、智能停车等新业态新模式。同时也对数字商贸、数字金融等一些便民利民的措施作了规定。

## （二）转化数据资源开发利用保护

## 和数字技术创新政策规定

在数据资源开发利用保护方面，数据是数字经济发展的关键生产要素。2020年中央、国务院出台的关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见，首次将数据作为一种生产要素，同时对数据的要素市场培育、开放共享利用、采集标准化、规范管理，以及完善数据产权性质等提出了要求。条例将上述有关规定转化为条文内容，坚持公共数据与其他数据并重，规定对所有数据进行分类分级，促进各类数据深度融合，引导各类主体通过省统一的开放平台开放数据资源；对公共数据实行目录制管理，并建立其开放范围的动态调整机制。此外，还创造性地规定对依法获取的数据资源开发利用的成果，所产生的财产权益受法律保护，并可以依法交易；有条件的地区可以依法设立数据交易场。

在数字技术创新方面，数字技术创新作为数字经济发展重要推动力发挥着引擎作用。根据国家“十四五”规划、广东省建设国家数字经济创新发展试验区工作方案等提出的要求和具体措施，条例对以下内容进行了规定：一是抓数字关键核心技术“强基筑魂”。针对我省关键核心技术受制于人、发展载体整体水平不高等困难和问题，条例规定省人民政府及科技等有关部门应当探索建立数字经济关键核心技术攻关新型体制机制，在重点领域加快推进基础理论、基础算法、装备材料等关键核心技术攻关和突破。二是夯实技术创新能力支撑。条例从实施数字科技专项，推进省实验室等科技创新平台、公共技术服务平台的建设以及加强产学研合作入手，提出加强科研力量优化配置和资源共享，促进关键共性技术研发、系统集成和工程化应用，同时完善数字技术转移机制，促进技术成果发挥最终效能，激发技术攻关的动力。

## （三）转化数字基础设施建设政策规定

数字基础设施，是数字经济发展主

要载体，对数字经济起着重要的支撑作用。条例按照广东省推进新型基础设施建设三年实施方案（2020年—2022年）提出的总体要求和主要任务，并结合国家有关部委和省有关部门对物联网、车联网（智能网联汽车）、新技术、5G基站和数据中心总体布局规划等专项政策，用单独一章对四大方面的数字基础设施建设进行规定，以加快建设数字经济发展的“高速公路”。在信息通信网络基础设施建设方面，条例对宽带网络、移动通信网络和核心网、基站等信息通信网络建设作了规定，同时也指出要加快物联网建设，推动各领域感知系统的建设应用、互联互通和根据实际情况推进车联网建设，提高路侧单元与道路基础设施、智能管控设施的融合接入能力等。在新技术基础设施建设方面，条例规定了有关部门应当统筹推进人工智能、区块链、云计算等新技术基础设施建设，支持建设底层技术平台、算法平台、开源平台等基础平台。在存储和计算基础设施建设方面，聚焦算力这个未来世界的基础能源，条例明确要统筹推进以数据中心、智能计算中心、边缘计算节点为代表的算力基础设施建设，推动计算能力提升。在布局未来网络设施方面，主要是对本省卫星导航定位基准服务系统和配套基础设施的建设作了规定。

## （四）政策落地实施的保障

为营造良好的数字经济发展环境，促进有关政策落地落实，条例明确了发展改革、教育、科技、工业和信息化、政务服务管理等10多个部门和单位的责任主体地位，涉及43条50款条文内容，且在第九章对保障措施作了专章规定，要求政府在财政资金、投融资服务、税收优惠、土地使用、采购等加强扶持外，针对数字经济特点，强调政府要推进一体化网上政务服务平台以及移动政务平台的建设和应用；注重数字经济专业人才培养、数字技能教育培训；加强对运用信息技术困难的群体、从业人员的合法权益以及知识产权的保护。

## 衔接相关法律法规规定 确保条例合法有效

数字经济覆盖面广涉及范围大，除国家和省制定的大量政策文件外，国家法律或我省地方性法规对其某一领域或某一方面也作了规定，条例在转化有关政策的同时，也注意与有关法律法规进行衔接，确保出台后符合国家法律精神和要求并与其他同位法相协调。

一是与民法典相衔接。在保护个人信息方面，条例根据民法典，规定个人信息受法律保护；个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等处理活动，应当遵循合法、正当、必要原则，不得过度处理，并符合法律、法规规定的条件。

二是与国家有关专项法律相衔接。如何做好数字经济发展过程中的网络安全、数据安问题是社会关注的热点，国家网络安全法、数据安全法对二者进行了具体规范。条例依据这两部法律，规定对数据的处理活动应当遵守法律、法规，尊重社会公德和伦理，不得危害国家安全、公共利益，不得损害个人、组织的合法权益，以及处理数据的主体要加强重要领域数据资源、重要网络、信息系统和硬件设备安全保障，建立安全风险评估、监测预警和应急处置机制等内容。

三是与省有关法规相衔接。结合省信息化促进条例、省标准化条例等省法规的规定，条例在数字基础设施建设、新一代移动通信产业发展、数字经济标准化工作等方面与其进行了衔接。如明确数字基础设施的建设和布局应当纳入国土空间规划；工程建设、设计等相关单位应当预留信息通信网络设施所需的空、电力等资源，并与主体工程同时设计、同时施工、同时验收等。县级以上人民政府有关行政主管部门应当加强数字经济标准化工作，依法对数字经济标准的实施进行监督。■

（作者单位：省人大常委会法工委）



# 全过程人民民主 在地方立法中的生动实践

## ——东莞等六市立法工作扫描

日前召开的中央人大工作会议上，习近平总书记对全过程人民民主作出全面阐述、提出明确要求。他指出，我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。

今年4月起，本刊与省人大法制委、常委会法工委合作，以我省“设区的市立法工作巡礼”为主题，推出连续性、多角度的专题报道，充分展现各市在立法工作中的探索、进展和成效。数月来，各市积极响应，纷纷来稿讲述他们的立法故事，分享立法经验。在这里，我们看到了我省各设区的市获得立法权后，不断加强立法能力建设，提高立法质量和效率，为地方改革和经济社会发展提供了有力法治保障，同时也是我省推进全过程人民民主建设的生动写照。

本期专栏我们将最后分享6个市的立法故事和经验，为“设区的市立法工作巡礼”专栏画上圆满的句号。其中，东莞立法保障群众的居住安全，护航城市高质量发展；中山通过“小切口”立法回应民生关切，破解社会普遍关注的热点难点；江门在立法中践行“以人民为中心”理念，不断开创立法民主化的特色模式；肇庆在立法中坚持以人民为中心，践行全过程人民民主，做到民有所呼、法有所应；揭阳在立法中构建“天蓝、地净、水清、城美”的特色制度体系，不断提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。

人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。在地方立法的新征程上，我省地方立法工作将继续深入贯彻习近平法治思想特别是习近平总书记关于做好立法工作的重要指示精神，积极回应群众期待，切实提高立法质量和效率，为我省在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌提供有力法治保障。

[ 策划：林永豪 王堂明 李亮明 ]



# 东莞： 立法为出租屋管理加上“安全锁”

文 李嘉颖

但凡有新租户要租房，东莞市茶山镇南社村鱼苗场小区的房东王林都会做好承租人的身份信息登记，然后第一时间向当地派出所申报。对于东莞的房东们来说，这已是一项常态化开展的工作。自《东莞市出租屋治安与消防安全管理条例》正式实施后，这项工作就已经以制度化、规范化的方式固定下来。

《东莞市出租屋治安与消防安全管理条例》自2018年12月1日起正式实施。条例就出租屋管理的多个方面工作提出了明确的要求，不仅给东莞的出租屋规范化管理提供了法律依据，同时也为东莞出租屋的治安和消防加上“安全锁”，让群众的安全进一步得到保障。

## 出租屋管理走法治与自治结合之途

东莞经济的发展，离不开千万劳动者的辛勤工作。这些来自全国的逐梦人，在东莞能够居有所、安居乐业，短期来看，是离不开出租屋的。可以说，没有安居，就没有发展，也没有梦想的花开。为了众多梦想追求者的安居，东莞市出租屋数量也一再增长。据粗略统计，截至2020年，全市共有出租屋45万多栋、380万多套（间），租金收入已成为东莞市相当一部分村（社区）的主要经济来源之一。出租屋管理，是管理也是服务。近年来，东莞市注重探索社区服务深入出租屋的软性服务模式，以缓解外来人员来自于人口的陌生化所带来的紧张感，建立包括出租人、承租人在内的

和谐互信自治的管理模式，有助于激活外来人员内心的安全感。

正如硬币有两面，出租屋在给人们带来安居和经济收益的同时，也存在着一些安全隐患。各类涉出租屋的治安、刑事案件及火灾时有发生，“管好出租屋，治安好一半”也早已成为各界共识，出租屋管理要走法治与自治结合之途。探索如何对出租屋进行有效管理，既能让劳动者安居，又能排除潜在安全风险，实现社会和谐共治，就成为摆在东莞立法者面前的难题。

为了改变这种状况，考虑到东莞市出租屋管理的实际需求，2017年，东莞市人大常委会决定将出租屋管理纳入立法计划项目，将出租屋的管理纳入法治管理，才能不断提升公众的安全感，进一步推进社会的依法治理。

历时一年多的立法过程中，市人大常委会充分发挥在立法工作中的主导作用，通过发挥地方立法权的积极作用，推动市出租屋管理立法。2018年7月，经过三次审议的《东莞市出租屋治安与消防安全管理条例》在东莞市十六届人大常委会第十五次会议上获得了通过；同年9月30日在省十三届人大常委会第五次会议上获得批准，于2018年10月16日正式公布，12月1日起正式实施。该条例是东莞获得立法权后在城乡建设与管理立法领域出台的首部地方性法规，也代表东莞在出租屋社会治理方面迈进了法治新天地，既总结了以往成就，也结合了东莞“二标四实”的治理新成果。

## 推动东莞出租屋管理水平持续提升

条例实施近两年后，市人大常委会率调研组对条例开展执法检查。

说起条例实施前后的变化，鱼苗场小区的房东王林颇有感触。

“以前我们也会手写记录登记租户的信息，但信息登记不规范，加上登记后没有强制性要求向公安机关报送，没办法核实租户的身份信息真伪，所以登记后也没有太大的用处。但现在可不一样，通过自助网上申报的方式，将租户的信息上传公安部门的平台上，公安部门会核对人员身份信息，并且会给我们提供指导和帮助，这样我们放租就更加安心了。”王林告诉调研组。

尝到信息报送的“甜头”后，这两年来，鱼苗场小区还设置了视频门禁系统，这也得到了房东们的支持。视频门禁系统的使用，不仅通过智能化手段方便了租户，还进一步增强了承租人配合做好信息登记工作的积极性。

“如今，大家都能感受到出租屋治安和消防环境有明显改善。不少长租户也向我们反映，现在租住出租屋更安心了。”王林说。

王林所言不虚。2019年以前，鱼苗场小区治安案件高发、投诉不断，群众意见大，曾被茶山镇作为治安重点整治地区。2019年，茶山镇结合《东莞市出租屋治安与消防安全管理条例》的实施，以及创建全省维稳工作示范点的需要，在鱼苗场小区充分运用大数据技术和信



出租屋在给人们带来安居和经济收益的同时，也存在着一些安全隐患（资料图片）

息化手段，启动实施“智安”工程，实现对区域内人、车、物和环境四种基本要素的多维感知及智能管控，逐步构建起以安全为主要特征，大安防和大数据应用为支撑的小区治理新体系，从而积极推动小区出租屋规范化管理，认真做好租户信息登记等工作。通过近两年来的努力，南社村鱼苗场小区如今保持了出租屋内治安案件近两年“零发案”的记录，同时小区的违法犯罪率也在持续下降。

南社村鱼苗场小区的变化，再次反映出了出租屋管理工作对于东莞的重要性，同时也生动地诠释了《东莞市出租屋治安与消防安全管理条例》实施的积极意义。

值得一提的是，2020年9月，市人大常委会组织条例的执法检查发现，条例的实施推动了东莞市出租屋法治化、精细化管理，为进一步加强社会治理，维护社会和谐稳定，营造良好的商住环境提供了强有力的法治保障。

条例实施后东莞市初步实现了出租屋信息化管理，“人屋”信息采集效率和出租屋安全隐患整治率持续提升，出租屋管理基本做到了底数清、情况明、动态准。同时，出租屋管理执法力度也在不断增强。2019年，全市共查处出租屋不按规定登记报送承租人信息案件55911宗，比2018年增长40倍。2020年，全市已完成出租屋消防事项巡查204万余次，发现隐患49万宗，整改隐患46万宗。

## 地方立法为东莞发展保驾护航

《东莞市出租屋治安与消防安全管理条例》的正式实施及所取得的成效，充分说明了地方立法工作对东莞发展的积极意义。

自东莞被赋予地方立法权后，市人大常委会副主任潘新潮高度重视，多次主持研究地方立法，要求每年提前谋划立法项目，多搞“小切口”“小快灵”立法，把好“选题关”“合法关”“公平关”，提高地方立法的质量和效率，以良法保障善治。截至目前，东莞市先后制定并实施了8部地方性法规，分别为《东莞市制定地方性法规条例》《东莞市饮用水源水质保护条例》《东莞市生态文明建设促进与保障条例》《东莞市出租屋治安与消防安全管理条例》《东莞市城市管理综合执法条例》《东莞市水土保持条例》《东莞市养犬管理条例》《东莞市户外广告设施和招牌设置管理条例》，还有《东莞市电动自行车管理条例》正在审议。立法工作呈现“立足小切口，服务大民生”的特点，地方立法工作从无到有，地方立法特色不断增强，为全市改革发展稳定发挥了重要的保障和促进作用。一部部地方性法规的出台，展现着东莞市人大常委会的责任与担当，记录着东莞市在推进高质量发展的进程中迈出的坚实步伐。

6年来，市人大常委会坚持开门立法、民主立法、科学立法，增加立法透

明度和提升社会参与度，注重采取多种形式深入调研，对涉及群众切身利益的民生法规案，多渠道多方面征求社会各界各阶层各群体的意见。如《东莞市养犬管理条例》的立法中，深入到宠物店、宠物医院、无害化处理场所、街道社区和居民小区与市人大代表、（村）居民代表进行面对面交流，听取一线的声音；在《东莞市电动自行车管理条例》的立法中，常委会副主任何跃沛亲自率队实地走访电动自行车销售点、社区智能充电站、住宅小区和主次干道，直接听取群众对电动自行车管理的意见和建议。

城市管理是社会管理的一个重要组成部分，是维护城市正常运转的一个重大系统工程。城管执法，是城管工作的重中之重。《东莞市城市管理综合执法条例》于2019年6月表决通过。条例对于进一步提升城市品质和内涵，推进城市更新改造，破解违法建设治理难题起到十分重要的促进作用。户外广告设施和招牌设置对于促进经济社会可持续发展、改善人居环境、促进城市文明至关重要。《东莞市户外广告设施和招牌设置管理条例》是目前东莞制定的最新一部地方性法规，依法规范户外广告设施和招牌设置规划和管理，为改善人居环境和城市景观，建设“湾区都市、品质东莞”提供了法治支撑。

此外，还出台了3部与生态环境保护密切相关的地方性法规，分别为《东莞市饮用水源水质保护条例》《东莞市生态文明建设促进与保障条例》《东莞市水土保持条例》，促进经济发展与生态环境协调，呵护“绿水青山”，有力地促进了东莞的生态环境保护。

立善法于天下，则天下治；立善法于一域，则一域治。未来，东莞市人大常委会将继续充分发挥在地方立法工作中的主导作用，坚持人民有所呼、立法有所应，严格按照科学立法、民主立法、依法立法的要求，把以人民为中心的理念贯彻到立法工作中，以法律“重器”护航东莞高质量发展。■

（作者单位：东莞市人大常委会）

# 中山： “小切口”立法回应民生“大关切”

文 钟常

2015年5月中山市获得地方立法权以来，市人大常委会坚持立足本地实际，着力聚焦城市建设管理的痛点堵点，切实破解社会普遍关注的热点难点，生动演绎了一个个立法“小切口”回应民生“大关切”的地方立法故事，为中山加快高质量崛起提供了有力的法治保障。

## 破解水环境治理之困

中山市是著名的岭南水乡，城市数十年高速发展带来的河涌污染等问题却饱受人民群众诟病。获得地方立法权之后，为了确定首部法规项目，市人大常委会围绕地方立法权限发放了5000份调查问卷，公众反馈排在前5位的选题有4个与水环境保护直接相关。根据习近平总书记要求广东切实抓好水环境污染治理的重要批示和社会主流民意，市人大常委会确定《中山市水环境保护条例》为中山第一部地方性法规项目，并紧扣市委市政府推进水环境污染治理的重点难点，从“小切口”立法的角度确立了水环境保护联席会议工作制度、河（段）长制度、排污口分项管理制度、黑臭水体排查公布制度等主要制度规范。为了强化刚性执法，市人大常委会连续多年把推进黑臭水体整治列入监督重点，打出了强有力的监督组合拳，尤其是开展专题询问并落实问责机制，重组了市水务部门领导班子和工作团队，推动政府走出了“九龙治水、各自为政”的困局。



《中山市停车场条例》颁布实施新闻发布会现场

目前，中山已完成21座生活污水处理厂提标改造，新建污水管网747公里，15处城市黑臭水体消除了黑臭，全部入海河流消除了劣V类水体。

## 保障市民用水用电安全

由于旧城改造滞后和供水企业责任不清等原因，中山很多老旧小区的二次供水设施严重老化，管网漏损率居高不下，个别小区水损最高时达到50%以上。为了破解人民群众普遍关切的民生问题，市人大常委会制定了《中山市供水用水条例》，对供水用水管理制度、公共供水制度、供水水质保障等主要方面进行了规定，明确将二次供水设施纳入公共供水设施范围管理，明确供水企业应当

抄表到户，向最终用户收取有关费用，不得将家庭用户水表前的损耗转嫁给用户。配合条例的实施，中山公用水务近年持续推进全市老旧小区二次供水设施改造，今年预计将改造管网长度115公里，惠及约1万户市民用上“放心水”。

电力设施安全事关百姓民生和经济社会发展，为了确保居民用电安全，《中山市电力设施保护条例》明确了政府及相关部门主要职责、电力架空线路电缆改造，以及小区电力设施的管理维护责任主体、电力线路相互妨碍处理等制度，尤其是明确了110千伏及以下架空电力线路进行地下电缆改造的申请主体、行政审批程序和费用承担等具体措施。受益于这部“小切口”地方法规的出台，目前全市住宅小区电力设施已基本全部移

交电力企业管理维护，年度平均停电时间低于一小时，达到了世界一流供电可靠性水平。中山中心城区范围内计划改造110千伏及以上架空电力线路约106公里，预计改造后将释放土地资源约5000亩，为中心组团和岐江总部区现代服务业发展提供有力支撑，取得良好的经济和社会效益。

## 擦亮城市文明建设名片

中山是全国首批文明城市，早期的创文经验在全国具有重要的标本意义。为了巩固一系列创建成果，进一步增强这座城市的凝聚力和影响力，市人大常委会围绕城市文明建设存在的主要问题和薄弱环节，先后制定了《中山市停车场条例》和《中山市市容和环境卫生管理条例》，并正在加快制定《中山市慈善万人行促进条例》和《中山市文明行为促进条例》。

针对停车位供需关系紧张、缺乏统一有效的停车引导信息系统、收费标准不明确、老旧开放式小区停车配套不足等问题，《中山市停车场条例》明确了政府及相关部门的职责，城区开放式小区停车泊位的设置条件与程序，以及道路临时泊位的划设、使用和管理，确立了业主优先原则，规定制定住宅小区停车服务收费议价规则。近几年来，市政府及其相关部门认真执行停车场条例，积极投入财政资金进行公共停车场建设。目前，纳入市财政投资的公共停车场项目已启动4个，预计新增停车位3262个，将很大程度缓解这些大型公共场所的停车难问题。

针对城市市容和环境卫生管理工作，《中山市市容和环境卫生管理条例》明确了政府及其相关部门的职能分工，建立了责任区制度，明确责任区范围、责任人确定原则以及责任人责任，对乱张贴、乱摆卖等城市顽疾实行分类治理。为增强可操作性，条例在原有的“门前三包”制度基础上，设定了市容和环境

卫生责任区制度。条例正式实施不到1个月，市城管部门就依法开出了两张罚单，并通过报纸、网络等媒体进行了曝光，有效的执法大大提高了市民爱护市容和环境卫生的公共意识。随着细化的镇街及基层自治组织职责的进一步落实，城市市容卫生管理的系统化、网格化、精细化格局逐步形成。

“小切口”地方法规的适时出台，较好地解决了城市创文工作存在的上位法不够细化、城市文明建设管理难以到位的一系列问题，为形成依法治理和全民共治的城市管理格局奠定了良好基础。在全市上下的共同努力下，2020年中山第六次蝉联“全国文明城市”称号。

## “小切口”立法的启示

中山市5年多地方立法工作的实践证明，要让“小切口”立法“切得准”、效果好，切实发挥地方立法的引领、推动、规范和保障作用，在法治轨道上推进社会治理能力和治理体系现代化，市人大常委会要始终做到四个“紧贴”。

**第一，紧贴中心工作和发展大局。**要始终坚持党对立法工作的领导，确保“小切口”立法沿着正确的政治方向前进。要严格执行党对立法工作领导的相关工作制度，确保一切重要立法活动都在党的领导下进行，确保立法工作能紧扣党中央的决策部署和市委的要求，始终服从和服务于党的中心工作和改革发展稳定大局。

**第二，紧贴城市建设管理迫切需要。**要用好有限的立法资源，抓住城市建设管理中亟需通过地方立法解决的突出问题。中山市城市管理方面立法主要针对供水用水、供电、停车、市容环境卫生等城市管理难题，有效解决了小区居民二次供水设施改造、维护和安全等问题，推动了小区电力设施的集中统一维护、管养问题的解决，规范了停车场建设规划、管理及老旧小区停车位改造等，明确了店外经营、私搭乱建、擅自

往交通工具投放宣传品、共享单车乱停放、“牛皮癣”等城市日常管理和执法中突出问题的相应规范和法律责任。

**第三，紧贴百姓民生关切。**要始终坚持开门立法，拓宽公民有序参与地方立法的途径，确保立法充分反映民意，精准聚焦人民群众所需所急所盼。在立项、起草、审议等环节，除了发函征求政府及其相关部门的意见外，还要通过多种途径广泛征求社会各界的意见和建议，拓宽征求意见渠道。例如，在审议修改《中山市未成年人托管服务条例》期间，首次采用网络听证会的方式征求意见，线上听证有近2万人次参与，总投票数23257票，留言近700条，并邀请部分听证代表参与现场听证，由网易中山、中山日报、南方+等媒体进行实时直播，总观看人次超过30万。

**第四，紧贴推进法治政府建设需求。**法治政府建设最重要最基本的要求是依法行政。立法过程中，要注重厘清政府及其相关部门职责，确保各部门在法规执行过程中能够各司其职，严格规范执法，避免出现推诿扯皮的现象。还要注重加强对执法部门的指导，强化执法人员法治思维和依法行政能力。针对执法部门在贯彻落实地方性法规过程中遇到的问题，市人大常委会组织召开协调会，积极予以协助。如就《中山市市容和环境卫生管理条例》在执法过程中遇到的问题，与市城管执法局和坦洲镇、民众镇、石岐区等5个城管执法分局召开座谈会，认真解答大家在会上提出的问题，加强执法人员对法规的认识和理解，让条例在城管部门执法中得到更充分的运用；针对市水务局就《中山市供水用水条例》推进住宅小区二次供水设施改造面临的问题，多次召开协调会，指导市水务局抓紧修改实施细则，并协调各相关部门，大力推动条例进一步贯彻落实，确保改造工作按计划顺利实施，切实提升居民二次供水水质安全。■

（作者单位：中山市人大常委会）

# 江门： “开门立法”让民意搭上“直通车”

文 何中林

自开始行使地方立法权以来，江门市人大常委会始终坚持在立法过程中践行“以人民为中心”“立法为民”的理念，积极推进和扩大社会公众在地方立法过程中的有序参与，把实现好、维护好人民的根本利益作为立法的根本出发点和归宿，持续开展听民声、聚民心、汇民智的开门立法新实践，不断开创江门立法民主化的诸多先行样本和特色模式。

## 听听代表们怎么说

人大代表在立法中具有主体地位，保证人大代表依法履职就是保证人民当家作主。立什么法，怎么立法，要听听代表们怎么说。

2015年，设区的市立法元年。第一部实体法立什么项目，市人大常委会决定听听代表怎么说。常委会法工委设计出立法项目征集意见表，将代表回信要用到的信封、邮票也一并装入信封，寄给了居住或工作在江门的全国、省、市三级代表。

400多封信全部寄出，并陆续收到代表回复信件350余封。意见最集中的是要立法保护江门的母亲河——潭江。民意不可违，于是，常委会毫不犹豫地确定将江门市立法史上的第一个实体法项目定为《江门市潭江流域水质保护条例》。该条例已于2016年12月1日正式施行。

“要让代表履行主体责任，成为立法的重要参与者。”市人大常委会法工委负责同志经常说。代表来自社会各个

阶层，他们直接和老百姓打交道，最了解群众在想些什么。几年来，市人大常委会在审议法规时，始终坚持邀请人大代表列席常委会会议；外出调研时，邀请代表同行；召开座谈会、论证会时，邀请代表发言；法规条文作出重大修改时，及时将法规登报纸、挂网站，并发短信提醒代表研究提意见。

通过以上形式听取人大代表对法规草案的意见和建议，目的是让社会各阶层都能够充分表达意见，避免因不对称导致的先入为主现象，使所立之法能够为利益矛盾各方所接受并得以顺利施行，使制定的法规顺应民心、反映民意、贴近民生，保证法规代表广大人民群众的利益。

“江门市人大这么认真地听取我们的立法意见，这让我们有了很重要的存在感！”一位代表说。让代表参与立法的全过程，就是切实体现人民当家作主基本原则，实现以人民为中心的立法特征的过程。可以肯定的是，我们会坚持让代表们继续“刷”这种存在感。

## 骂声四起的座谈会

“你们搞立法的，什么都不懂，就会乱来！”“江门市就是要抢夺我们新会区的陈皮品牌”……2019年10月6日，在新会区陈皮产业园区，一场“骂声四起”的征求立法意见座谈会在紧张的气氛中进行着。

这一天，市人大常委会法工委主任

曹利带队前往新会听取大家对《江门市新会陈皮保护条例（草案）》的意见。引起大家“激愤”的焦点是草案中关于条例适用范围表述，草案内容是：“本条例适用于本市行政区域内新会陈皮的保护、传承和发展等活动。新会陈皮具体保护范围由市政府核定，并向社会公布。”

“新会陈皮自古以来就是新会区的，为什么要由市政府来核定种植范围？”很多与会者愤愤不平地说。参加本次会议的有新会区人大、政府及其相关职能部门，以及陈皮企业代表、种植户，他们的矛头直指曹利。

会议在一片骂声中开始，也在一片骂声中结束。

“让他们骂，骂也是一种意见，说明咱们的工作还有待改进！”曹利会后总结说。我们认识到，新会区人们对新会陈皮怀有深厚的感情，他们误以为，我们要立法将新会陈皮的牌为全江门生产经营者所用。

既然找到了问题所在，有了误会，那就应该对草案进行修改，化解误会。会后，我们将条例适用范围表述为，在国家公告的地理标志产品产地范围内（即新会区），符合条件的生产者可以申请使用新会陈皮地理标志产品专用标志、证明商标标识等；而产地范围外的生产者不得使用。

通过条例很确定地告诉新会区全体人民，新会陈皮的牌由新会申请，知识产权受法律保护，任何人也抢不走。



2019年5月，江门市蓬江区人大常委会举办“民生无小事、代表来议事”主题实践活动，监督十项民生实事之“提高底线民生保障水平”项目进展情况。

按照2006年原国家质检总局认定的新会陈皮地理标志产品保护范围即为江门市新会区现行政区域。但是，来自台山、开平、鹤山、江海、蓬江等毗邻新会有关镇街的陈皮生产者认为，当地在历史上也属于大新会区域范围，从历史上到现在一直也有可观的新会柑种植面积，质量并不比新会差，理应纳入保护范围。

为化解新会区外生产经营者的不满情绪，随后我们又分批召集台山、开平、鹤山、江海、蓬江等地有关单位以及人大代表、陈皮生产经营者座谈，向他们解释，按照知识产权保护相关法律规定，新会陈皮地理标志产品专用标志、证明商标标识只能在国家公告的地理标志产品产地范围内（新会区）使用。但是，新会区外的种植户，同样可以生产陈皮，也可以注册自己的陈皮品牌，最重要的是，条例关于陈皮的生产环境保护、病害防治、柑肉处理、工艺传承等方面的相关规定，适用于产地范围内和产地范围外，并无区别。也就是说，本次立法并没有放弃他们，也保护他们。经过多方面苦口婆心地讲解和劝导，新会区以

及新会区外其他各市（县级）、区最终均表示理解和支持。

至此，条例最终以立法形式明确了新会陈皮地理标志产品专用标志及证明商标使用准则，厘清了新会陈皮传统生产区域与知识产权保护区域之间的关系，化解了困扰当地多年的关于陈皮地理标志产品专用标志和证明商标“谁可使用”的区域之争，产生了良好的社会效果和法律效果。

“开门立法”的意义，不仅在于征求公众意见，更在于听取、吸纳公众意见。因此，在立法的过程中，应该遵循公开、充分、平等原则，尽可能扩大公众参与，才能保证公众对立法的参与权、表达权和监督权，真正实现民主立法的初衷和目的。唯有如此，才能使各方利益在法律中得到保障和平衡，立法者的工作才能得到理解和尊重。

## 大榕树下的议事会

榕树，根深叶茂，遮风挡雨，常见于江门乡下的村头巷尾，是村民纳凉聊

家常的好去处。

“国家对制止餐饮浪费行为立法，正当其时！”2020年9月10日上午，江门市江海区江翠社区的50多名群众围坐在一棵大榕树下，参加“全国人大常委会制止餐饮浪费专项立法社区论坛”，首个发言的是社区居民麦棠，他铿锵有力地表达着自己的观点。

这是江海区人大常委会在2020年8月被确定为全国人大常委会法工委基层立法联系点后，首次开展立法征求意见活动。就这样，在榕树下，社区里的群众代表们纷纷发言，表达自己对国家立法项目的意见建议。现场蒲扇轻摇，欢声笑语，气氛热烈。两名工作人员认真聆听，仔细记录着。

“老百姓的意见也能推动立法，这就是人民真的当家作主啊！”麦棠认为，基层立法联系点让“神秘”的国家立法工作从居庙堂之高到江湖之近，走进寻常百姓家，打通了立法机关和社情民意的“最后一米”。

2015年，江门市人大常委会设立了15个基层立法联系点，其中市直单位1

个,7个市(区)各2个,确保联系点触角覆盖全市,成为全市基层群众参与立法的“直通车”和开门立法的最前线。为确保基层立法联系点顺畅运行,江门市人大常委会专门出台《江门市人大常委会基层立法联系点工作规定》,对联系点的定位、职能和工作程序作出规定。

2020年7月,“国字号”基层立法联系点落子江门,江海区人大常委会被确定为全国人大常委会法工委基层立法联系点,是目前全国人大常委会法工委在全国布局的九个基层立法联系点之一,也是我省唯一一个国家级基层立法联系点。同年8月,全国人大常委会法工委主任沈春耀亲临江门授牌,宣告该基层立法联系点正式启动。

“没想到我们老百姓的声音可以传递到市、省甚至是国家立法层面上去!”江翠社区一位阿姨说。

据悉,全国人大常委会法工委江海基层立法联系点自挂牌启动以来,共完成20余部法律法规草案意见征集工作,上报意见建议300余条,被采纳20余条。全国人大常委会法工委评价道“意见建议理由充分且详细”。

民之所望,政之所向。基层立法联系点是江门立法工作广泛征求公众意见的一个缩影。民意是立法的方向标,缺乏民意的法律规定会违背立法为民的初衷,更谈不上民主立法。公众参与立法来表达利益诉求,在立法中把公众意见作为参考依据,对立法内容的普适性有帮助,能提高法律的社会接受度和认同度,促进地方性法规的实施。

## 让立法真正“走出去”

2015年6月2日,市人大常委会召开新闻发布会,通报江门市被赋予地方立法权的有关情况。

2020年4月22日,市人大常委会派员参加新会区法院“新会陈皮地理标志及知识产权保护”专题讲座,讲解如何做好新会陈皮品牌保护问题。

2020年5月11日,市人大常委会派

员前往市城市管理和综合执法局授课,讲解《江门市城市市容和环境卫生管理条例》《江门市户外广告设施和招牌设置管理条例》。课程以在线视频形式向四市(县级)三区直播。

2020年7月15日,市人大常委会党组副书记、副主任钟军带队前往江

门市市委党校,与之达成联合办培训、授课的合作意向。即由市人大常委会法工委派员,在党校县处级干部培训班、中青年科级干部培训班等课堂讲解立法理论、立法程序以及解读相关具体法规。一年多来,市人大相关同志已多次在市委党校讲课,反响热烈。

2020年11月31日,市人大常委会召开《江门市历史文化街区和历史建筑保护条例》新闻发布会;2021年4月27日,召开《江门市文明行为促进条例》新闻发布会……

近年来,市人大常委会连续打出组合拳,主动对外公开立法成效,带着所立的地方性法规走出去,将“法”讲出去,让“法言法语”为人民群众、社会各界所熟悉、了解、掌握、运用,不让法规束之高阁。

老百姓有权力知道我们立了什么法,为什么立法,立了些什么内容。这是人民当家作主的重要体现,也是民主立法的重要组成部分。

“我们向社会各界宣讲和宣传法规,就是向老百姓汇报立法工作情况!”市人大常委会有关负责同志说。

几年来,市人大常委会以立法实践为基础,努力讲好江门立法故事,使立法工作过程成为宣传普及宪法法律、弘扬法治精神的过程。

首先是广而告之立法动态,持续在



江门市开平塘口镇人大组织召开“人大代表议事会”,共议民生热点问题

市人大工作信息专刊、微信公众号发布立法信息;在《江门日报》等媒体发布立法新闻。其次是组织协调《南方日报》《南方都市报》《广州日报》等媒体对我市立法工作进行报道,相关的报道引起国家级媒体关注,“学习强国”学习平台、人民日报客户端以及全国人大常委会、广东人大微信公众号经常转载我市立法信息。

与此同时,市人大常委会还先后在《地方立法研究》《人民之声》等刊物发表理论性文章,向省人大制度研究会、市人大制度研究会提交实践性论文,在《江门改革》发表创新性文章。连续2年向市社科联申报科研项目,获得立项和经费支持。通过一系列理论研究和创作,与社会各界共同探讨并分享立法经验和成果。

地方性法规宣讲、宣传和立法理论研究作为立法中的一项基础性工作,在实现民主立法过程中发挥着至关重要的作用。一方面,加强普法宣传是贯彻依法治国精神的重要方面,可以体现人民当家作主的身份和地位,实现其权利。另一方面,可以让地方性法规真正走进人民群众心中,进而内化为人民群众的行为规范,促进社会文明程度提升。让立法真正“走出去”,是一件刻不容缓的事情。■

(作者单位:江门市人大常委会)



# 肇庆：走出地方特色立法之路

文 肇 常

“有特色”是地方立法的价值所在、活力所在，也是衡量地方立法质量的重要标准。自2015年获得地方立法权以来，肇庆市人大常委会结合地方实际，找准立法“小切口”，按照“针对问题立法，立法解决问题”的立法工作思路，积极探索开展具有肇庆特色的地方立法之路。

## 坚持问题导向 找准立法最佳切口

各地政治、经济、文化、教育、风俗、民情等对立法的不同需求，是开展地方立法工作的首要前提，也是检验地方立法是否有特色的重要基础。市人大常委会立足经济社会发展水平、资源禀赋、历史文化等地方实际和管理需求，坚持问题导向，聚焦法律关系相对单一的事项，精选反映本地特色的立法项目。

肇庆是国家历史文化名城，岭南文化的主要发祥地，有着端砚石、宋城墙等丰富的历史文化资源，还拥有七星岩、鼎湖山等众多风景优美的自然景观，这些都是肇庆宝贵的资源和财富，亟需通过立法加强保护和利用。市人大常委会按照省人大常委会李玉妹主任提出的“重点从一座城、一座山、一条河、一个湖、一个文明古迹的建设、治理和保护进行立法”的要求，坚持“小切口”精准选题，紧紧围绕肇庆特有的资源、文化、景观开展立法工作，确定了“为一座城（宋城墙）、一块石（端砚石）、一个景（七星岩景区）”立法的布局。为了与南京、开封等13个城市联合申请

世界文化遗产，让肇庆古城墙达到“三有”标准，提升对城墙的保护力度，依法活化利用和宣传城墙千年宋文化，制定了《肇庆古城墙保护条例》。为了保护四大名砚之首的端砚，防止盗采滥挖，切实加强有关资源规划保护，实行限量有计划开采，制定了《肇庆市端砚石资源保护条例》。为了加强七星岩景区保护管理工作，将兼具“阳朔之山、西湖之水”的优美星湖保护得更好，制定了《肇庆市星湖风景名胜区分七星岩景区保护管理条例》。

## 坚持以人民为中心 践行全过程民主立法

习近平总书记指出，“民主立法的核心是为了人民，依靠人民。”2019年11月，习近平总书记在考察时，提出了“人民民主是一种全过程的民主”的重要论述。市人大常委会坚持以人民为中心，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立法工作的全过程和各方面，拓展公众参与立法渠道，广泛听取各方立法意见，充分反映人民立法的共同意愿，努力做到人民有所呼、立法有所应。

坚持“依靠人民”的立法工作方法。市人大常委会积极拓宽公众参与立法途径，通过报纸、网站等媒体广泛征求法规草案的意见建议，并采取召开座谈会、论证会等形式，充分听取广大市民和社会各方的意见建议。同时，充分

发挥市基层立法联系点接地气、察民情、聚民智的“直通车”作用，通过委托开展立法调研、论证等活动，直接了解一线情况、听取基层意见，打通立法民意征集的“最后一公里”。《肇庆市农村人居环境治理条例》是市人大常委会今年度的立法项目，为找准立法要解决的问题，常委会委托8个县（市、区）的基层立法联系点在所在地的乡镇人民政府（街道办事处）和村委开展专题立法调研，收集本地农村人居环境整治工作中的有关情况，听取完善法规的意见建议，确保立法更好地集中民意、汇聚民智、凝聚共识。

坚持“人民至上”的立法工作理念。市人大常委会将人民群众对立法的期待作为工作的根本出发点，创新公众参与立法方式。在制定《肇庆市文明行为促进条例》的过程中，创新性通过线上、线下问卷调查的方式向全市市民收集认为最值得提倡的五种文明行为和最需要禁止的五种不文明行为，并在条例中予以充分体现，切实回应群众关切，提高法规的针对性。

坚持“为了人民”的立法工作标准。在制定《肇庆市端砚石资源保护条例》过程中，了解到端砚石资源所在地村民有偷采端砚石的行为，甚至以此谋生，如果只是一律禁止开采、封山，部分村民生活出路受到影响。为了达到禁止偷采、同时保障当地群众生活的目的，市人大常委会在条例中作出了群防群治和当地政府通过适当渠道对于生产生活受到影响的村（居）民给予扶持的



《肇庆市星湖风景名胜區七星岩景区保护管理条例》表决前评估会现场

规定，这让法规有了“温度”，充分彰显了立法为了人民的共建共治共享社会治理理念。《肇庆市城市生活垃圾分类管理条例》通过建立生态补偿制度，规定“生活垃圾输出区域应当按照生活垃圾跨区域处理量缴纳生态补偿费，并用于生活垃圾集中处理设施周边环境改善、公共服务和基础设施建设等”，着力破解生活垃圾设施建设容易产生的“邻避效应”，从制度上切实保障群众的合法权益。同时，建立生活垃圾分类管理社会监督员制度，通过邀请居民代表等进入垃圾收集点、转运站和处理设施现场，对生活垃圾的处理等实施情况进行监督，切实保障群众的知情权和监督权。

## 坚持务实创新 打造特色法律制度

市人大常委会着眼于提高立法质量，在细化、深化、补充上位法上下功夫，将本地实践中行之有效或者独创的经验做法上升为法律制度，同时对重要制度、关键条款进行深入研究，做到能具体的就尽量具体，能明确的就尽量明确，注重设计彰显肇庆特色的法律制度条款。在《肇庆市扬尘污染防治条例》立法过程中，针对本地城区工地扬尘污染严重的问题，创设性地建立了扬尘污染防治重点区域和重点污染工地名录制度，为工地扬尘防治工作实施精准管理

提供了制度支撑，有效提升了扬尘监管实效。《肇庆市星湖风景名胜區七星岩景区保护管理条例》将政府在星湖水水质保护工作中形成的有效管理制度，总结上升为法律规范，规定了景区内湖泊实行湖长制管理，建立水质监测制度，同时规定编制水质综合整治方案，采取完善管网设施、清淤、引水补水、生态修复等措施，实现持续改进湖泊水质。《肇庆市城市生活垃圾分类管理条例》针对年花年桔在节后大量堆积，造成资源浪费的问题，将本地近几年对年花年桔定时定点回收的有效经验做法上升为法规条文，形成长效机制，确保执行效果。

## 坚持有效管用 抓好法规贯彻实施

市人大常委会坚持一手抓立法、一手抓实施，不仅要求立一件、成一件，还要做到行一件，把法规建立起来的制度优势转化为治理效能。一是做好法规学习和宣传。通过召开新闻发布会、宣讲会等方式，充分利用《肇庆人大视野》电视栏目等各种新闻媒体，加强对出台法规的宣传、解读，使法规为大众所了解、熟知。同时，组织行政主管部门开展法规学习培训，使行政执法人员准确把握法规精神实质和具体内容，推动法规有效贯彻实施。二是加强法规实施情况检查。先后组织开展了《肇庆市城区

市容和环境卫生管理条例》《肇庆古城墙保护条例》等法规的执法检查，深入了解和掌握法规实施的真实情况，推动法规的各项制度和要求真正落到实处，保证立法目的的实现。三是推进立法后评估常态化。为检验法规实际效果，不断改进完善法规制度设计，先后对《肇庆市城区市容和环境卫生管理条例》《肇庆古城墙保护条例》等出台时间满两年的法规开展立法后评估。通过设计量化评估指标体系、发放调查问卷、座谈听取意见、组织专家评审等方式，对条例贯彻执行情况、实施中存在的问题等开展全面调查评估，提出完善意见建议，确保法规更好地得到遵守和执行。

通过抓好一部部法规的贯彻实施，有效促进了本地经济社会的全面协调可持续发展。如作为肇庆市首部实体性法规，《肇庆市城区市容和环境卫生管理条例》从法律层面上解决了执法单位多年反映的执法依据不足的问题。实施4年多来，肇庆城区各有关部门各司其职，严格执行条例，通过落实责任区制度、建立健全配套制度、开展专项整治行动等，有效地优化了城市秩序，美化了城市环境，提升了城市品位。《肇庆市端砚石资源保护条例》的出台，结束了端砚石资源无序开采的历史，厘清端砚石资源保护工作中各级政府、职能部门的职责定位，提升了从业人员保护端砚石资源的意识，形成政府主导、部门履责、行业组织配合的多元管理体制，对擦亮“中国砚都”品牌起到有效促进作用。《肇庆市扬尘污染防治条例》颁布实施仅半年时间，肇庆市城区空气质量综合指数比上半年同期大幅下降了15.9%，与扬尘相关的污染物浓度指标显著改善，改善幅度并列全国第2，全市“一级优”天数比上年同期大增36天。

下一步，肇庆市人大常委会将继续立足“小切口”开展立法，坚持问题导向，突出地方特色，努力提高立法质量和效率，确保制定的法规“立得住、行得通、真管用”，实现“小切口”高质量的地方立法。■

# 揭阳：立法撑起蓝天碧水“保护伞”

文 江洁周 黄泽斌

自2015年获得地方立法权以来，揭阳市人大常委会牢固树立以民为本的立法理念，主动适应揭阳经济社会发展需要，准确把握地方立法功能定位，在保证人大立法工作与党委决策部署相衔接、与经济社会发展相适应、与民生福祉改善相匹配的过程中，用一个个具体生动的地方立法实践与成果，逐步构建起揭阳“天蓝、地净、水清、城美”的特色制度体系，切实以地方立法的引领、推动和保障作用，全力助推揭阳经济社会高质量发展，不断提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

## 市委有决策 立法有行动

坚持党的领导是做好地方立法工作的首要原则和根本保障，市人大常委会始终坚持在市委的领导下，充分发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，努力推动党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一。

**把握正确方向推进立法工作。**市人大常委会始终坚持党对立法工作的领导，紧扣贯彻落实省委“1+1+9”工作部署和市委决策要求，围绕全市中心工作和发展大局，着力加强立法谋划、突出立法重点、提高立法实效，努力通过法定程序使市委的主张上升为地方法规、转化为全民意志。同时，严格执行立法重大事项向市委请示报告制度，确保地方立法始终沿着正确的政治方向前进。

**围绕发展大局提供法治保障。**为打好打赢污染防治攻坚战，市人大常委会2017年出台了省内首部关于管控和治理

扬尘污染的地方性法规——《揭阳市扬尘污染防治条例》。随后，针对练江流域水污染治理被国家和省列为重点挂牌督办项目的实际，于2018年至2019年接连出台《揭阳市生活垃圾管理条例》《揭阳市重点流域水环境保护条例》。三个条例的先后出台，为揭阳打好“蓝天”“碧水”“净土”保卫战强化了制度刚性约束。

**紧扣重点工作精准选题。**今年是建党100周年，党中央决定在全党开展党史学习教育，作为一项贯穿全年的重大政治任务和核心重点工作，市人大常委会及时将《揭阳市红色资源保护传承条例》提上立法日程，并牵头政府、高校和立法咨询顾问等组成立法工作专班开展条例的调研起草等工作，切实以法治力量发扬好红色传统、传承好红色基因、赓续好红色血脉。条例已于今年7月份

获省人大常委会批准实施，使揭阳成为省内较早制定红色资源保护传承法规的地级市。

## 民生有关切 立法有情怀

坚持立法为民是做好地方立法工作的基本理念和价值归宿，市人大常委会积极践行“立法为民”理念，主动回应人民群众对美好生活的新期待新要求，扎实推进同人民群众生产生活密切领域立法，切实“用法律呵护百姓的幸福生活”，让地方立法更具民生温度。

**开门立法问民意。**市人大常委会坚持和践行全过程民主，注重在立法程序上做好开门立法、问法于民，制定出台了立法公开、立法论证、立法评估、立法听证、基层立法联系点等一系列配套制度，有效拓宽和畅通公民参与地方立



揭阳古城地标之揭阳学宫

法的途径渠道，确保制定出台的每一部地方性法规，都能够真正反映人民意愿、得到群众拥护，更好实现人民群众对美好生活的向往。

**环保立法顺民意。**针对人民群众对生态产品的需求越来越迫切、对生态环境的保护越来越关注的现实情况，市人大常委会着眼有效改善自然生态和人居环境，先后对扬尘污染防治、生活垃圾管理、水污染治理等进行地方立法，全力助推筑牢揭阳经济社会可持续发展的生态文明之基，努力做到民有所呼法有所应、民之所想法之所向。

**古城立法暖民心。**针对揭阳古城在近年来城镇化加快推进的过程中出现年久失修、毁损破坏、乱修乱建等问题，社会各界强烈呼吁加强立法保护，对此市人大常委会于2019年制定出台了《揭阳古城保护条例》，成为本市历史文化保护领域首部地方性法规，并创设了“历史风貌区”这一保护措施，有力回应了揭阳人民“延续城市文脉、守住城市根魂”的强烈愿望。

## 切口有精度 立法有特色

坚持问题导向是做好地方立法工作的内在要求和基本遵循，市人大常委会秉持“针对问题立法、立法解决问题”的工作思路，进一步找准选好地方立法的“切入点”“着力点”，不断增强地方立法的针对性、适用性和可操作性，努力以“小切口”推动解决“大问题”。

**聚焦市容管理专项立法。**立足环境卫生方面本市已经出台生活垃圾管理等地方法规的客观实际，市人大常委会积极探索“小切口”立法，突出问题导向、注重务实管用，灵活跳出将市容和环境卫生进行合并立法的传统思维，另辟蹊径将市容管理作为单一调整对象进行专项立法，于2020年制定出台了《揭阳市市容管理条例》，该条例的施行，为提升揭阳城市形象提供了法治保障，也使揭阳成为全省首个单独聚焦市容管理进行“小快灵”立法的地级市。

**聚焦燃放环节精细立法。**市人大常委会不断加强“一事一法”，于今年制定出台了《揭阳市烟花爆竹燃放安全管理条例》，条例充分考虑揭阳境内已无烟花爆竹生产企业，且国务院《烟花爆竹安全管理条例》等上位法已对烟花爆竹生产、经营、运输和销售等环节的安全监管作出具体规范等诸多实际因素，在厘清哪些问题属于执法层面的基础上，专门聚焦烟花爆竹的燃放环节做好地方立法文章，条例遵循“需要几条就立几条”的地方立法理念，内容不分章节只有21条，切实做到“小而精、发力准、有特色”。

**聚焦民生热点靶向立法。**针对中心城区扩容提质步伐逐步加快，物业管理混乱、停车难停车乱等民生问题日益突出的实际，市人大常委会充分发挥法治作为市域治理基本方式的功能作用，于今年开始制定《揭阳市住宅小区物业管理条例》，并将《揭阳市停车场管理条例》作为预备项目扎实推进。这些立法项目的确定，也是围绕推动解决人民群众急难愁盼问题，瞄准民生热点难点精准靶向发力，通过民生立法“小切口”解民忧、惠民生，助力提升城市综合管理能力和群众宜居生活水平的生动实践。

## 实施有推手 立法有实效

坚持立执并重是做好地方立法工作的必然要求和初衷，市人大常委会高度重视做好条例施行前的宣传普法和实施过程中的贯彻执行，着力在营造学习条例、维护条例、遵守条例、执行条例的良好氛围上出实招、见实效。

**多措并举，全方位宣传。**每一部地方性法规出台后，都在揭阳日报、揭阳人大网以及揭阳人大公众号等媒介上发布公告，将条例全文向社会公开；精心编写条例知识问答，为公众重点解读条例的主要条文；印发条例单行本，供市直部门和各县（市、区）人民政府学习宣传使用；召开条例宣讲会或者新闻发布会，向社会简介条例的立法背景意义

和主要内容，并采取多种措施全面推动落实“谁执法谁普法”责任要求，努力让条例被人民群众看得到、读得懂、用得上。

**积极创新，全维度普法。**在做好常规宣传普法措施的基础上，积极创新宣传方式方法，注重提高宣传实效，如《揭阳市市容管理条例》利用新媒体手段制作动漫小视频、结合“12·4”国家宪法日开展现场普法释法活动，着力推动条例宣传普及更近群众、更接地气、更加走心，更好促进人民群众对条例的认识和理解，通过讲好新时代人大地方立法故事，不断增强社会各界对地方立法的认同感和参与度，切实使地方立法的过程成为普及法律知识、弘扬法治精神、增强法治观念的过程。

**执法检查，全覆盖监督。**为着力推动条例立法与执法的充分衔接，确保良善之法所建立起来的制度优势，能够真正转化为治理效能并释放出法治红利，更好实现“立良法、促善治、惠民生”的立法初衷，市人大常委会充分发挥人大监督“法律巡视利剑”作用，坚持对所有施行满一年的地方性法规进行执法检查，从中发现和直击各个条例在贯彻执行中存在的主要问题，督促和推动各级政府及其职能部门更好履行主体责任，及时进行查漏补缺和整改落实，有效打通条例落地执行的“最后一公里”，进一步提高法规施行实效。近年来，经过各方的共同努力，揭阳空气质量稳中向好，三江流域特别是练江流域水质持续改善，市容环境卫生明显改观，城乡宜居水平显著提升。

接下来，揭阳市人大常委会将始终坚持市委的领导，在省人大常委会的指导下，进一步完善“党委领导、人大主导、政府依托、社会参与”的立法工作格局，不断加强立法能力建设、提高立法工作质效，用心用力谱写揭阳地方立法的崭新篇章，更好以良法善治助推揭阳加快建设宜居宜业宜游活力古城、滨海新城，努力打造沿海经济带上的产业强市。■

（作者单位：揭阳市人大常委会）

# 云浮：立法夯实乡村振兴“基石”

文 云法



实现乡村振兴，加快农业农村现代化，最为根本的就是满足广大人民群众对美好生活的向往。如何通过法治方式，立足市情，推动乡村产业振兴、生态振兴、文化振兴、人才振兴等，一直是云浮立法努力的方向。云浮五年五法，均以促进乡村振兴为主线，从农村生活垃圾管理、畜禽养殖污染防治、石材生产加工污染防治、村庄规划建设管理、文明行为促进等进行高质量立法，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足，彰显立法担当。

党的十九届五中全会提出“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”战略。“高质高效、宜居宜业、富裕富足”是习近平总书记赋予乡村振兴的新内涵要求，是推动乡村振兴的根本遵循和实践指向。乡村振兴的全面实现离不开立法保障，“小快灵”“小切口”地方立法，

在立足当地乡村实际情况、解决当地乡村振兴突出问题方面具有重要意义。自2015年12月被批准行使地方立法权以来，云浮市人大常委会以习近平关于“三农”重要论述为指导，紧扣省委赋予云浮“打造粤北生态建设发展新高地、推动乡村振兴走在全省前列”的目标定位，围绕市委中心工作，在省人大常委会的有力支持和悉心指导下，对乡村振兴领域立法持续发力，立法质量和效率不断提高，为云浮实现乡村振兴提供有力法治保障。

## 重视特色产业立法 助力农村产业兴旺

产业兴旺是实现乡村振兴的基石，没有高端可持续发展的农村产业，乡村振兴可能成为无源之水、无本之木。云浮市人大常委会紧紧围绕本市畜禽养殖

和石材生产加工两大特色产业，先后出台《云浮市畜禽养殖污染防治条例》和《云浮市石材生产加工污染防治条例》，助力两大产业减少污染的同时发挥技术优势，促进产业高质量发展。正是通过立法助力两大支柱产业的升级，云浮市夯实了乡村振兴的“基石”，进一步推进全市乡村振兴向前发展、向纵深迈进。

**治理畜禽养殖污染助力高质量发展**。云浮是“公司+农户”养殖模式的发源地，畜禽养殖业的发展在为农民实现增产增收的同时，也带来了严重的环境污染。作为云浮市畜禽养殖业重镇的新兴县，其境内的主要河流新兴江曾经长期是劣五类水质，水质被污染的主要原因之一是规模以下的畜禽废弃物排放造成污染。为了解决这一问题，作为省内首部规范畜禽养殖的地方性法规《云浮市畜禽养殖污染防治条例》，针对云浮市畜禽养殖业中规模以下养殖户占多数的特点，将规模以下畜禽养殖户纳入调整对象，填补了上位法的空缺，以“小切口”方式立法积极探索在生态环境保护领域先于国家进行立法，“小切口”式选项立法也获得省人大常委会李玉妹主任的肯定。条例规定畜禽养殖户配套环保设施、达标排放、信息报备、废弃物资源化利用等，并相应设置法律责任，补充和细化上位法的规定，较好地解决畜禽养殖户尤其是规模以下畜禽养殖户的污染防治问题。条例实施两年来，曾经劣五类水质的新兴江已经实现并保持在三类水质，成为立法助力畜禽养殖业高质量发展的有力证明。

**治理石材生产加工污染助力产业转型升级。**云浮又被称为石城，从事石材生产加工已经有400多年历史，产能销量位居全国前列，生产加工技术在全国也处于领先地位，因此被誉为“中国三大石材产业基地”之一。庞大的产业规模意味着大量就业人口的吸纳，成为本地进城务工人员的重要选择。但是，传统的石材生产加工产业也同样意味着高污染。为了对石材产业的环境污染进行有效治理，保障石材产业的健康可持续发展，作为省内首部规范石材生产加工污染防治的地方性法规，《云浮市石材生产加工污染防治条例》立足本地实际，紧盯地方产业治理污染和高质量发展所需，紧跟国家法律修改，对石材生产加工活动产生的粉尘、含挥发性有机物废气、工业固体废物、废水等污染源作出细化规定。解决实际问题的同时，条例还总结地方石材生产加工的实践经验，将湿法作业、废水全部循环利用等证明行之有效、可推广的云浮经验写入法规，有力保障了石材加工产业的健康可持续发展。

## 聚焦农村民生立法 助力农村生态宜居

改善农村生态宜居，建设美丽宜居乡村，是全面实施乡村振兴战略的一项重要任务。近年来，市人大常委会紧盯农村生活垃圾污染治理、村庄规划建设

管理等重点领域进行地方立法，为改善农村生态宜居提供了强有力的制度供给。

**规范农村生活垃圾管理。**农村生活垃圾污染是改善农村人居环境道路上的第一大痛点问题。2017年3月1日起施行的《云浮市农村生活垃圾管理条例》是全国第一部规范农村生活垃圾管理的法规，条例入选为“粤治一治理能力现代化”2016-2017年优秀案例。条例总结地方良好实践经验和成效，对农村生活垃圾的分类、投放、转运和处置行为设立了规范，对政府的财政资金保障、设施设备配套和激励措施进行了规定，对垃圾分类管理责任人、监督主体、宣传主体、评估方式进行细化。2019年11月，市人大常委会委托第三方对条例进行立法后评估，认为条例得到较好的执行，“村收集、镇转运、县处理”模式运转顺畅，资金、人力、物力的投入进一步加大，村民卫生意识和垃圾分类意识进一步提高，垃圾转运模式得到进一步的巩固。基于此次立法后评估经验总结形成的“三全”评估模式研究报告也获评为“广东省首届十大经典立法实践优秀研究作品”。

**规范村庄规划建设管理。**乡村振兴，规划先行。只有科学制定规划并在建设过程中得到落实，才能确保布局合理、生态宜居美丽乡村的最终实现。近年来云浮市村庄面貌虽然有了一定改善，但是村庄建设仍然缺少规划，公共基础设施和服务设施难以落实，一户多宅、

违建乱建、风貌杂乱现象突出。为了解决上述问题，云浮市人大常委会出台了《云浮市村庄规划建设管理条例》，对村庄规划、村庄建设、宅基地管理、村庄公共建设促进与保障作专章规定，规定了村庄规划的编制要求和编制和审批

程序，村庄建设风貌提升要求，宅基地的申请使用条件和盘活利用等。在公共建设专章里，对改善村庄出行条件、供水和排污设施建设、村庄厕所改造等方面作出了具体细化规定，要求政府应当编制村庄年度建设计划，久久为功，持续推进村庄基础设施和公共服务设施建设。同时，条例强化监督保障措施，从规划、建设、监督三方面形成组合拳，推动自然村规划建设的完善，助推乡村振兴。

## 推进文明行为立法 助力农村乡风文明

乡村振兴，既要塑形，也要铸魂。加强农村精神文明建设，是全面推进乡村振兴的重要内容。在中央农村工作会议上，习近平总书记强调要加强社会主义精神文明建设，加强农村思想道德建设，弘扬和践行社会主义核心价值观，普及科学知识，推进农村移风易俗，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。

云浮市人大常委会高度重视通过地方立法大力培育和践行社会主义核心价值观，《云浮市文明行为促进条例（草案）》已经通过二审。草案结合云浮实际，在与《广东省文明行为促进条例》不相抵触的前提下，将乡村文明行为规范作为立法重点，对支持和积极参与乡村振兴、培育文明乡风、使用无害化卫生户厕等进行规范，同时针对调研中群众反映强烈的问题，对移风易俗、文明节俭操办婚丧嫁娶、摒弃陈规陋习、抵制封建迷信作出规定，具有较强的针对性和可操作性。在草案后续的完善过程中，还将对如何增强立法的社会可接受性、如何妥善处理强制性规范与倡导性规范的关系、如何进一步突出时代性和地方特色、如何进一步保障好法规施行实效等关键问题进行重点回应，力争使最终出台的条例为乡村精神文明建设提供制度助力，使乡村物质财富极大丰富的同时，精神财富也实现极大丰富。■

（作者单位：云浮市人大常委会）



（资料图片）

# 茂名打出“组合拳” 强化水污染防治监督工作

文/图 覃琪 叶广勇

2017、2018、2019年，连续三年出台治水法规；

2017年，2019年，作出两项关于污染防治的决定；

2017、2018、2019年，市县镇三级人大连续三年上下联动组织五级人大代表评议河长制工作；2018、2020年，两次开展水污染防治专题询问；年年听取和审议污染防治的专题工作报告；

近年来，茂名市人大常委会一连串强化水污染防治监督措施，让百千河库水重归清澈。

## 用好立法权 三部法规治水

集雨面积1022平方公里、库容逾12亿立方米的高州水库是广东省十大水库，更是茂名人“生命之库”。茂名市人大常委会20年坚持不懈对高州水库的水质开展监督，可是水库水质还是徘徊在Ⅲ、Ⅳ类之间，且时有蓝藻水华现象发生。被赋予地方立法权后，常委会第一时间想到通过立法来保护高州水库。经过近一年的“精耕细作”，2016年11月，常委会会议三审通过《茂名市高州水库水质保护条例》随后获得省人大常委会批准，2017年3月起施行，成为茂名市第一部地方性法规。

“高州水库水质类别由Ⅲ类上升至Ⅱ类水，达标率分别由16.7%上升到54.5%以上，近年来未发生过蓝藻水华现象。”2017年12月，常委会会议听取条例实施情况报告，立法治水良好效果令常委会

组成人员纷纷绽开了笑脸。

2018年4月，第二部法规《茂名市露天矿生态公园保护管理条例》获得通过，同年9月1日正式施行。露天矿生态公园内储水库容超1亿立方米的中型水库“好心湖”，把市内两条主要河流鉴江、小东江连通了起来，实现了河库水系连通、系统治理，水源匮乏的小东江得到了鉴江优质水源补充，生态效益突显。

茂名生猪出栏量多年以来均在500万头以上，甚至达到700万头，占每年省总出栏量的六分之一。对于辖区面积仅占全省面积的6.4%的茂名来说，环境容量成为生猪养殖的最大瓶颈。“猪屎猪尿是江河污染的第一问题。”常委会委员、市科协二级调研员朱健超多次表示，“直排等问题不彻底解决，茂名水污染防治就是一句空话”。

《茂名市畜禽养殖污染防治条例》应运而生，条例禁止专业户、散养户的养殖场直接排放污染物，填补了上位法对畜禽养殖专业户、散养户监管的法律空白，为解决全市11多万个专业户、散养户的畜禽养殖污染问题提供了法律依据，赋予了相关行政主管部门监管的法律手段。2019年5月1日条例正式实施。

3个地方性法规的出台，对依法防治水污染起到了重大推动作用。

## 用准决定权 牢固治水基础

为了促使河长制工作的落实，2017年7月，市人大常委会会议审议通过《茂

名市人大常委会常务委员会关于开展河长制工作评议的决定》，这是茂名针对水污染防治第一次作出决定。

“茂名市新增县级以上污水处理能力、县级以上污水处理设施提标改造两项任务完成率为零。”2019年初，省人大环资委通报了全省2018年生活污水处理设施建设情况。“必须采取有力措施，改变环保基础设施落后现状”，面对两个“零”以及2019年第一季度水环境质量排名全国倒数第6位的严峻形势，常委会相关负责人说，“不下大决心改变环境基础设施建设这个根本，水环境治理是难上加难。”

2019年4月，常委会会议听取和审议了2018年度茂名市环境状况和环境保护目标完成情况的专项报告，在审议过程中针对省人大环资委通报的问题，常委会依法行使重大事项决定权，作出了《关于大力推进环保基础设施建设的决定》。

决定的出台，强化了常委会监督的硬约束。市住建部门负责人直言：“决定”就是赋予我们的“尚方宝剑”，过去一些难以统一、难以协调的问题短时间内都得到了解决。仅2019年一年内市住建部门共发出污水处理设施建设通报11份、提醒函9份，召开约谈会4次，铁腕推进生活污水处理设施及管网建设。

短短一年时间内，省人大环资委通报茂名市的两项污水处理设施建设任务实现零的突破，取得阶段性成果。截至2020年底，建成镇级以上污水处理设施



2019年3月，茂名市人大常委会评议团茂南团对河长制工作进行评议

98座，镇级污水处理设施实现全覆盖，生活污水处理能力达62.325万吨/日，污水管网突破1000公里。1700个行政村20754条自然村，有13444条自然村已建有终端污水处理设施，完成比例为64.78%。污水处理设施的建设快速推进，为水环境质量全面改善打下了良好基础。

## 用活监督权 “固化” 治水监督

“只是听听专项工作报告顶多可以说是履行了监督职责，但效果却是了了！”常委会一些“老人大”建言，“多年以来的工作证明，人大监督必须长出牙齿，不长牙齿的监督就像‘挠痒痒’，无法起到应有的实效。”

上下联动评议河长制，促使各级河长巡河于百河千溪。为贯彻党中央关于全面推行河长制的精神，经常委会主任会议研究讨论，决定从2017年起市县镇三级人大上下联动组织人大代表评议河长制工作，而且评议连续三年开展。

2017年12月下旬，全市三级人大机关组织五级人大代表3727名对县镇村三级河长工作进行了首次评议。评议工作的开展，有力地促进了全市河长制工作的落实，截至2017年9月底，全市提前完成了市、县、镇、村四级河长制工作组组织架构建立和配套工作制度，河长制全覆盖体系初步形成。

对于茂名市首创人大代表评议河长

制工作，市水务局相关负责人深有感触地说：当时对人大的“超前”监督或多或少存在不理解的地方，但现在回过头来看，没有人大这种超常规的监督，茂名河长制工作就不会发展那么快。

2018年、2019年三级人大相继组织第二、第三次评议，每次评议都根据河长制工作的实际情况调整完善“评议实施方案”，使评议更公正科学、更精准有效。

人大这种提前三年预告评议、组织全市各级人大代表上下联动参与、用河流水质监测结果作为主要依据、评议结果向社会公开的预告性、权威性、结果导向性、公开性的监督方式，无疑给各级政府及其有关部门传递了极强的压力预期，从而使人大代表评议河长制工作取得了超乎预期的效果，全市主要河流库湖初步实现了“河畅、水清、堤固、岸绿、景美”目标。据统计，三年多来，全市2838名河长共巡河77136次，落实整改问题8488个。

认真开展专题询问，促使政府及相关部门明责担当抓整改。2018年7月，针对当时小东江支流白沙河和南山河（高州段）、三丫江（化州段）劣V类水，严重影响小东江石碧国考断面水质达标的情况，常委会组织了首次专题询问。2020年4月第二次专题询问则是针对生活污水处理设施等环保基础建设中存在的突出问题。

参与询问的常委会组成人员共有12人，询问的问题涵盖河流断面水质、城镇及农村污水处理设施建设及运行、畜禽养殖污染整治与设施建设、生活垃圾分类等13个方面共43个问题，询问问题真实、准确、全面，既有针对性，又有辛辣味。两次专题询问凸显了监督的刚性，提高了监督实效，达到了预期目的，有力推动了碧水保卫战突出问题的解决。如高州市石鼓镇生活污水厂是小东江污染整治重点工程，本应于2015年底前建成，但一直无法动工。2018年专题询问被点名后，高州市政府采取铁腕措施大力推动，该厂终于在2019年建成投入使用。

“三权”齐用实现“三推动”，“众矢一”聚焦解决主要问题。常委会的一系列措施有力推动了碧水保卫战中一些突出的“堵点”“痛点”“难点”问题的解决，水环境质量持续改善，取得阶段性成果。2020年，茂名市地表水环境污染指数比上年下降39.01%，改善幅度排名全国第五和全省第一；小东江、鉴江、袂花江等7个国考省考断面和三条入海河流全部达标，地表水考核断面优良比例85.7%，劣V类水体断面比例为0；重点断面高州水库、袂花江塘口断面水质达到Ⅱ类，鉴江江口门、米急渡断面水质达到Ⅲ类。2020年近岸海域水质优良率为100%，位居全省前列。■

（作者单位：茂名市人大常委会）



# 监督工作的落脚点：履职为民

文/图 钟雄浩

9月1日早上，位于梅州城区江南梅江河之滨的元城小学开学典礼在校门口隆重举行，随着学校领导的介绍，让人们了解了学校开办的缘由——毗邻而建的梅江区元城小学、幼儿园建设项目是梅州市、梅江区重点民生工程，提前一年建成投入使用，共提供优质学位2070个，有效缓解了梅州城区小学、幼儿园的学位压力。这是梅州市人大常委会贯彻以人民为中心发展理念，大力加强民生监督的一个缩影。

近年来，梅州市人大常委会把履职为民作为人大工作的出发点和落脚点，紧紧围绕人民群众所需所盼，持续加大对民生领域工作的监督力度，推动解决了一批群众关心关注的热点、难点、痛点问题，有效维护了群众利益。

## 补齐教育事业短板

常委会每年都选取与教育相关议题开展监督，组织人大代表为教育工作建良言、献良策，汇聚各方力量，积极推动教育发展过程中重点难点问题的解决。先后听取和审议了梅州市民办教育工作情况的报告，组织开展了梅州市示范性高中教育教学工作情况视察和“市县两级每年要从土地出让收入中安排4%用于教育”政策落实情况专项督查，今年又把听取和审议市政府关于梅州市公办幼儿园建设情况的报告列入年度监督工作计划。

2017年，常委会听取和审议了梅州市民办教育工作情况的报告，针对民办



教育办学条件水平偏低、布局结构不够合理等问题，提出了探索多元主体合作办学等建议，为推动民办教育发展提供了参考。在常委会的积极推动下，各级政府狠抓落实，近几年，华业外国语学校、五华中英文实验学校等高点、高标准、高品质的民办学校陆续开办，弥补了梅州高水平民办学校较少的短板，为梅州学子升学增加了更多的选择。其中，梅县区引进华业教育集团投资1.8亿元兴建了华业外国语学校，学校占地16706平方米，建筑面积26513平方米，是一所高点、高标准、高品质的九年一贯制学校，已于今年建成招生。

2018年，常委会通过组织对梅州市幼儿园发展情况的视察，针对梅州市学前教育经费投入不足、师资力量薄弱等问题，提出加大梅州城区幼儿园资金投入等建议，推动市政府及时办理落实，

在寸土寸金的繁华市区内专门划拨土地、投入约4.87亿元兴建元城小学和元城幼儿园，并于今年9月建成开学，为城区适龄儿童和家庭解决了入学难的后顾之忧，进一步补齐了教育的短板。

## 保障城区安全用水

近年来，随着城市的发展，梅州城区供水矛盾日益增大，为保证城区居民生活用水，常委会通过加强代表建议督办等方式，推动城区居民用水问题解决。2017年至2019年，常委会连续三年将《关于加快梅州市自来水管网改造建设的建议》《关于解决江北片区用水难问题的建议》《关于加快江南片区供水管网改造的建议》等与解决城区居民用水难的相关建议列为重点督办建议，发扬持之以恒、久久为功的精神，持续跟踪监

# 人大代表刨根问底： 引水工程何时开工？

文/图 钟剑文

“作为重点民生工程，作为人大代表议案，大河水库饮水工程为何迟迟未动工？”“5年了，未动工原因卡在哪个环节上？”“市政府和职能部门将采取哪些措施推动项目建设、回应群众关注？”……

9月29日，阳江市大常委会在常委会会议期间召开联组会议，就市政府《关于大河水库引水工程议案办理情况的专题报告》组织专题询问，一个接一个敏感问题被抛出来，直击“要害”，现场气氛热烈而又“火药味”十足。

大河水库引水工程是阳江市的一项重大民生工程，惠及沿线100多万城乡群众，一直以来备受广大市民关注。专

题询问中，市政府作出郑重承诺——力争2021年底大河水库引水工程试验段开工，2025年前项目建成投产。人大的监督问效，促使大河水库引水工程建设实现全面提速。

## 百姓关注 常委会持续监督问效

大河水库引水工程是阳江市重点民生工程，被列入广东省重点建设项目。项目通过引水和输水管道等工程建设，将大河水库的水源引到阳江市区和阳春市区，增加两个区域的生活和生产用水供应，进一步提高供水质量。

饮用水安全关系到人民群众的身体

健康。早在2017年阳江市七届人大一次会议期间，市人大代表向大会提交了《关于从大河水库引水至阳江市区水厂作为市民饮用水水源的议案》。议案提出，工程项目总投资估算24.6亿元，计划2022年建成投入使用。然而，自议案提交市政府办理以来，项目建设进展缓慢。目前，仅完成了项目立项、有关专题报告编制、先行段建设等工作。

大河水库引水工程是一项公益性和战略性的水资源安全保障项目，其建设缓慢的原因何在？聚焦人民群众关切，根据市委主要领导指示要求，今年8月常委会多次组织相关视察调研，先后察看了阳春市岗美镇污水处理厂污水处理

督。在常委会的督办下，梅州市不断加大投资力度，全面推进城区供水系统建设，形成了“两个水源、四间水厂、一套管网”的大格局，保障了梅州城区安全用水。

此外，常委会还通过督办代表建议，推动市政府于2020年12月印发《梅州城区城市供水用水管理办法》，为保障城市供水、用水安全，鼓励节约用水，规范城市供水、用水活动提供了法治保障。

## 唱响“长寿之都”品牌

梅州作为人口净流出城市，更兼是“长寿之都”，人口老龄化程度在全省处于较高水平，发展养老事成为应对老

龄化社会的迫切需要。

常委会近年来先后组织对《老年人权益保障法》实施情况的执法检查，就发展养老事业问题组织人大代表到云浮、中山、深圳三市调研取经，形成《关于依托市中医医院医疗资源在原市财贸学校地块规划建设医养结合试点的建议》，后将其列为常委会重点督办建议，通过一系列监督举措，推动了养老事业发展，为唱响“长寿之都”品牌提供了有力保障。

今年以来，常委会还结合党史学习教育，精心策划了对农村养老、机构养老和居家养老情况的专题调研，将其列入党史学习教育“我为群众办实事”实践活动民生实项目，深入调查了解农村、社区老人生活、医疗方面的困难和

问题，提出了“在乡村振兴中重视推进村（社区）养老设备设施和服务建设”的高质量建议，为未来梅州市解决基层老年康养探索了一条切实可行的新路径，为政府提供了决策参考。

在常委会的有力推动下，梅州市政府积极贯彻落实《老年人权益保障法》和《广东省养老服务条例》，围绕补齐民生事业短板，加快构建以居家为基础、以社区为依托、机构充分发展、医养相结合的多层次养老服务体系，养老服务业实现良好发展。目前，全市拥有养老机构167间，其中公办109间，民办58间；床位约30958张，每千名老年人口养老床位数约为34张，有居家社区养老服务场所（设施）2523处。■

（作者单位：梅州市人大常委会）



市人大代表在大河水库现场听取工程建设汇报



市人大代表在视察大河水库水质

情况、大河水库水质和水量情况、市第二自来水水厂取水和建设情况，研讨项目建设中的存在问题，提出意见和建议；同时，多次召开专题会议，研究如何通过专题询问，全力推动大河水库引水工程建设进程。

## 刨根问底 “问出”建设时间表

在当天一个多小时的专题询问中，代表们秉持着“聚焦民生，回应关切”的初心，向政府部门负责人逐一询问，为100多万市民关心的第二水源问题发声。

“时至今日，已近5年时间，大河水库引水工程为什么迟迟未能正式开工建设？”询问会上，常委会委员曾昭柏率先“开炮”。

“主要原因有三点：一是未及时做好衔接工作，导致项目类型、业主单位多次调整和变更，影响了推进速度。二是工程立项后，由于省相关水资源配置工程规划建设，我市供水格局有了较大改变，未能及时调整优化引水工程方案。三是由于宣传解释工作不到位，仍有小部分人对工程未能充分理解和支持，影响了推进速度。”市水务局局长刘晓峰回应。

“在大河水库引水工程的前期准备工作中，遇到的最大困难是什么？”常委会委员余建华继续追问。

“在前期工作推进过程中，资金问题是困扰项目推进最大困难。目前，市政府正在研究将该项目纳入全市地矿统筹推进或采取申请地方专项债券投融资模式推进。”刘晓峰坦诚答道。

“影响项目推进既有客观原因，也有主观因素，那么市政府将采取什么措施加快推进大河水库引水工程建设？有没有具体时间安排表？”常委会委员孙立良“拽着”工程进度时间表发问，这也是与会人员、广大市民最为关心的问题。

“大河水库引水工程作为人大议案项目、重大民生工程，市政府高度重视，将尽快确定项目的资金融资方向，力争2021年底试验段开工，2025年初投入使用。”副市长程凤英代表市政府现场表态。

“工程开工建设后，将采取哪些措施对大河水库饮用水源加以保护？”常委会委员吴华的提问，道出了一些群众心中的疑虑。

“我们将做好水库周边省级以上生态公益林和天然林保护管理，大力建设水源涵养林，确保水库周边水源涵养林、湿地资源安全，保护好饮用水源。”市林业局局长陈正伙回应。

## 挂图作战 力推项目建设提速

伴随着常委会组成人员“打破砂锅问到底”的“追问”，政府部门负责人

充分感受到市人大常委会推动项目落实的决心，同时也感到身上担负着沉甸甸的责任。

“市政府要加大统筹协调力度，市有关部门要压实主体责任，明确分工、建立台账、挂图作战，做好前期准备工作，积极破解项目推进过程中的难题，全力推进项目建设。”程凤英诚恳表态。

专题询问不是一问了之。受询对象的答复，就是工作承诺。

接下来，市水务局将积极与上级部门协调，尽快调整全市供水布局、优化大河水库引水工程方案；市生态环境局落实环境影响评价审批、大河水库饮用水水源保护区划定和大河水库水源地保护工作；市发改局、财政局等加快研究投融资方案，争取上级资金支持……有关部门负责人在会上逐一表态。

主持询问会的市人大常委会副主任吴松伟表示，专题询问后，常委会将对询问答复进行整理，连同审议意见，送市政府研究处理，并对落实审议意见情况持续跟踪监督，确保项目早日上马动工、早日建成投入使用。

会后，市人大代表谭俭荣显得格外兴奋。“作为与会的人大代表，我们今天行使监督权不仅代表自己，更代表了全体市民，很有意义。接下来，我们将继续加大监督力度，助推这项民生实事办实办好。”他说道。■

（作者单位：阳江市人大常委会）

# 全面“体检” 提升“约见”实效

文/图 林绣兰



部分区人大代表就“谁执法谁普法”普法责任制落实情况约见区司法局负责人

近日，江门市蓬江区人大常委会会议听取区人大代表约见国家机关负责人情况报告。这是自2018年《江门市蓬江区人民代表大会代表约见国家机关负责人办法》施行以来首次听取专题情况报告，对约见活动进行一次自我“体检”。

## 完善监督工作链条

常委会坚持代表主体地位，优化服务保障，完善工作机制。一方面，深化“双联系”制度，组织代表下沉基层、深入村居，听民声、察民情、汇民意、聚民智，为人大代表约见国家机关负责人奠定良好基础。根据区人大代表参加视察、调研、执法检查、联系人民群众和代表小组活动中发现的问题以及提出的意见建议，结合常委会年度监督工作计划，制定年度区人大代表约见国家机关负责人活动计划，由相关工委每月组织实施。另一方面，持续完善和优化区人大代表约见国家机关负责人活动机制，从每月约见政府部门负责人升级到每季

度约见区政府分管负责人，从每年约见不同政府部门负责人到跨年度连续约见同一个政府部门负责人，进一步增进政府部门与人大代表之间的沟通交流，持续性监督压实部门工作责任，有效形成监督“闭环”，增强人大监督实效。如法制工委连续两年就“七五”普法规划中期实施、“谁执法谁普法”普法责任制落实情况，组织人大代表约见区司法局局长，对全区普法工作情况进行“二次监督”，扎实做好代表约见工作“后半篇文章”。

## 以“约”促改 以“约”解难

约见前，积极与提出约见申请的人大代表沟通联系，结合约见要求，制定约见方案并书面通知被约见国家机关负责人做好应答准备。约见后，被约见国家机关负责人认真梳理研究人大代表意见建议，组织有关人员调查研究，摸清掌握实情，有针对性制定和完善政策措施。同时，强化跟踪督办，采取座谈交

流、电话联系等督办方式，不定期跟踪了解约见事项落实情况，以“约”促改、以“约”解难的方式，加快推动解决了本辖区内的一些重大事项以及人大代表、人民群众关心关注的热点、难点问题。2020年，就规范校外培训机构托管服务等重点热点先后组织12场代表约见活动，有效答复和解决问题30条，推动杜阮镇贯溪电排站露天污水收集池臭味扰民等群众反映的热点难点痛点问题得到有效解决。

为了不断增强人大代表约见国家机关负责人活动的质量和效果，常委会首次听取区人大代表约见国家机关负责人情况的报告，对实施三年以来的约见活动进行一次全面“体检”、自我检视。就目前约见工作存在的短板问题，常委会提出以下完善措施：加强代表履职能力培训，提高代表对约见工作的思想认识，主动行使约见权，提出约见申请，积极促成群众反映强烈的问题得到有效解决。强化后续跟踪督办，压紧压实各工委责任，加强沟通协调，切实做到事前、事中、事后全过程监督，及时填写代表约见工作台账和做好书面材料存档，督促有关国家机关认真办理并将督办情况反馈人大代表，确保代表约见工作有章可循、有据可查。完善代表约见机制，明确各工委反馈和督促约见事项办理落实情况的工作措施，确保约见活动不走形式，真正体现人大监督的实效。■

（作者单位：江门市蓬江区人大常委会）

# 办实事 办好事 办成事

## ——记英德市人大代表许廷辉

文/图 陆东锋 许甜 刘翼俊

“作为村民选出来的人大代表，我要为大家办实事、办好事、办成事。”2016年，当选为英德市和英德市九龙镇人大代表后，同时担任九龙镇宝溪村党支部书记的许廷辉就暗暗下了决心。

五年来，许廷辉想方设法带领村民脱贫致富，解决群众所忧所难，让宝溪村这条曾经的省定贫困村在短短几年内发生了翻天覆地的变化。

### 让村民的“钱袋子”鼓起来

宝溪村位于英德市九龙镇东部，位置偏僻，曾是省定贫困村之一。过去的宝溪村，面临着年轻劳动力匮乏、基础设施落后、经济产业单一、无村集体收入等一系列的问题。

“要想让村民有幸福感、获得感，就得先让村民的‘钱袋子’鼓起来。”2017年以来，许廷辉全心投入到脱贫事业中，想方设法寻找路径帮助村民增加收入。

当时因黄龙病的侵染，宝溪村大片砂糖橘地被荒废。许廷辉积极整合村中涉农资源，挨家挨户走访，与村民深入交流沟通，讲解土地整合的好处并获得支持。最终，宝溪村整合盘活了300多亩荒田，引进羊角蜜、黄金木薯等特色产品，引导贫困户入股农产品公司，投资水电站、旅游公司、扶贫车间等。扶贫产业收益的70%直接分配给所有贫困户，其余30%留村集体作扶贫资金，宝溪村实现了集体经济从无到有的转变，38户建档立卡贫困户也都摘掉了穷帽子。

2020年，为了让村民多一条就业增收的新路子，许廷辉计划引进一家养殖公司。期间，他充分发挥人大代表密切联系群众的优势，一方面深入宝溪村罗屋坝村民小组、楼仔村民小组、西牛镇黎沙村石龙潭村民小组，向村民宣传引进产业的优势和好处，为村民答疑解惑，一方面积极为村民争取合法合理的权益，推进养殖有限公司的尽早落地。

“养殖公司建成后将带动本地100多个就业岗位，预计每年为村民增收60多万元。”许廷辉表示。

### 把群众的“烦心事”管起来

许廷辉常说，“群众的事情无小事，要使群众安居乐业，就得把群众的‘烦心事’管起来”。

宝溪村横跨隔江河有一座隔江桥，这座桥连接宝溪村下属的隔岗、罗屋等7个自然村与外界的交通。2014年，受洪水影响变成了一座危桥，洪水过后，村民们只能用木条将缺口处简单搭起来，能保证行人通过，但车却过不了。

了解到隔江桥的问题后，许廷辉当即找到驻村扶贫干部，共同谋划解决方案，并想方设法争取各界的资金支持。最终筹措到20万元维修加固桥梁，重新搭起了这座与周边村民生产生活息息相关的“民心桥”。

许廷辉还依托片区人大代表联络站，积极推动基础设施建设。他广泛收集村民意见，组织村民共同参与到社滩、友谊等自然村的农田机耕路建设、九沙公路至社滩村段路灯亮化工程等。他与其他人大代表一起，分组分批进村入户走访，收集村民关于教育、医疗、住房等方面的意见建议。在驻村扶贫干部和帮扶单位的支持下，先后促成了宝溪村奥园卫生站、村民文体休闲广场、宝溪村党群活动室、宝溪学堂等项目的建设。

如今，宝溪村道路更宽了，村庄更美了，村民更富了。许廷辉的付出，也得到了村民们的认可。许廷辉换届后连任英德市、九龙镇人大代表。“我必须为群众为实事、办好事，让群众过上好日子，才对得起人大代表这四个字。”许廷辉如是说。■

（作者单位：英德市人大常委会，清远日报社）



许廷辉（左）到贫困户家里家访

# 20年如一日扎根山村

## ——记韶关市曲江区沙溪镇人大代表黄玉英

文/图 沈格致

在韶关市曲江区沙溪镇，人们传颂着一位20年如一日扎根山村，知民情、解民忧、暖民心，一心为民谋利益的好代表，她就是韶关市曲江区人大代表、沙溪镇人大代表，沙溪镇中心村党支部委员、村委会副主任黄玉英。

### 古道热肠 知民情解民忧

知晓民意是人大代表开展工作的基础。黄玉英除了积极参加区、镇两级人大会议及相关视察、调研、座谈等活动外，她更喜欢走村入户和群众打成一片。多年来她养成了每天写日记的习惯，从村里了解到的事，她都会细心地记录下来，群众的困难要是一时解决不了，她会想办法去解决好，从没有畏惧情绪和怨言。

在2019年5月中旬，沙溪镇出现百年一遇的特大暴雨，给中心村委大部分村庄、农田造成了不同程度的损毁。黄玉英主动联系了受灾最严重的坝心村的村民，了解到此次特大暴雨把坝心跨河道的河上灌溉渠冲毁，农田里的作物如不及时灌溉抢救，村民们耕种的心血将会付之一炬。黄玉英急村民之所急，在上级资金没有到位的情况下，主动向政府及有关部门反映情况，并

提议用基本农田保护资金先行修复坝心跨河道水圳。最后在镇政府的指导下，经过中心村“两委”干部和村委监督委员会成员的共同商讨，在短时间内解决了坝心跨河道水圳修复这一民生问题。

### 建言献策 贴民生暖民心

黄玉英履职尤其注重推动落实办理好民情民生工程。例如：要致富先修路，修好“四好农村路”可以有效打通乡村振兴的最后一公里，但是106国道至老温屋村、东山村道路因为历史遗留问题并不在曲江区“四好农村路”的规划名单中。黄玉英在平时走村入户了解到村民们想要出行方便和运输农产品的迫切意愿。她在2020年沙溪镇人代会上提出

的《关于106国道至老温屋村、东山村道路进行硬化的建议》，反映了山区群众的心声，建议最终得到了区交通运输局及镇政府相关部门的狠抓落实。过去老温屋、东山村至106国道的村道是坑洼不平、泥尘满天的黄泥路，行人和车辆进出既不方便也不安全，如今已变成一条平坦的水泥路直达村民的家门口，当地村民都夸黄玉英是一位好代表。除此之外，黄玉英还先后提出了不少贴近民生的建议，如：2016年在区人代会上提出的《关于村两委干部社保、退休村两委干部工资、村小组长工资》的议案，2018年在区人代会提出的《关于沙溪镇大宝山载矿车运输道路改道项目的建议》以及2020年在沙溪镇人代会提出的《在106国道沿线村庄（“南华文化之乡”

示范片）设置人行横道的建议》，都已得到相关部门的落实办理，切实解决了群众在生产、工作中碰到的不少难题。

多年来，黄玉英为村民们做的事已经写满了12本厚厚的日记本了，她会时不时翻开它们，想一想自己还有什么没有帮到群众的，还有什么事可以做得更好的。但是当人们称赞她时，她只会谦虚地说到这没什么，都是我应该做的。■

（作者单位：韶关市曲江区沙溪镇政府）



黄玉英（右）走村入户向群众了解情况并记录其反映的问题

# 认真听民意 尽心办实事

文 / 图 陈燕敏

肇庆市高要区镇两级人大通过扎实开展“一提升、五行动”活动，全面提升代表综合素质，切实解决人民群众的“急难愁盼”问题。

## 汇集民情解民困

“代表，我们村卫生站的村医都七十多岁了，年龄大，技术水平都跟不上我们村群众的求医需要，能不能帮忙提个建议定期从区级医院或镇级卫生院选派医生到村卫生站坐诊啊”……主题活动期间，代表联络站热闹非凡，各种民声、民呼不绝于耳。全区各级人大代表充分发挥人大代表的桥梁纽带作用，由区人大常委会领导带头，积极到代表联络站接访群众，深入选区走访选民，听民情、察民意、解民困。市、区人大代表法律服务团走进新桥镇人大代表中心联络站，征集群众的立法需求，收集群

众对法律法规的意见建议，聚焦群众关心的三孩政策实施、非婚生的子女办理户口入户、赡养费的给付标准、商品房延期交付开发商的法律责任等问题为群众提供法律咨询指导服务，活动受到了群众的高度肯定。乐城镇人大组织区、镇两级人大代表以“摆摊设点”的方式开展代表接访活动，代表与群众就如何提升基层医疗卫生水平、抓住乡村振兴机遇加强农业产业发展、开展人居环境整治美化乡村环境等深入交流，代表们认真聆听，详细记录，找准问题的关键，切实摸清群众“急难愁盼”问题。

## 履职尽责显担当

区人大常委会将《关于加大财政投入，切实提高乡镇卫生院医疗卫生服务能力的建议》《关于建设鹰嘴桃产业基地建设》和《关于对河台镇三联村河村坑口桥进行升级改造的建议》作为重点督办的代表意见建议，切实推动民生实事办好办实、落地有声。常委会党组书记、主任陈汉华现场督办，强调要坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民至上、生命至上，以代表意见建议办理成效回应群众关切。

区人大代表梁二娣在走访选民群众

时了解到，新桥镇广塘村距离公交车上落站较远，距离最近的上落点超过4000米，为村民出行带来极大不便，村民迫切希望在广塘村出入口附近增设一个公交车上落点，解决出行不便问题。了解情况后，梁二娣向新桥镇人大提交了《关于在新桥镇广塘村出入口附近增设公交车上落站的建议》。新桥镇人大及时转办，由镇人大有关领导牵头，召集梁二娣和区交通运输局有关负责人召开专题会议，及时研究制定解决办法。

## 代表述职全覆盖

今年是区镇两级人大的换届之年，也是本届区、镇人大代表履职的最后一年，区镇两级人大以主题活动为契机，认真做好区、镇人大代表的履职总结工作，在以往开展人大代表向选民述职的工作基础上，认真组织好届内还未向选民述职的人大代表开展代表述职评议工作，实现了当届人大代表向选民述职全覆盖。人大南岸街道工委和蛟塘镇人大组织召开了区镇两级人大代表述职总结座谈会，座谈会上镇人大主席通报了代表履职的整体情况，履职情况优秀的代表在座谈会交流了自己的履职心得。代表们纷纷表示，通过向选民述职、选民评议代表履职情况，进一步增强了工作的使命感和责任感，大大提高了履职的主动性和自觉性，增强了自身与选民的联系，强化了自觉接受选民监督的意识。■

（作者单位：肇庆市高要区人大常委会）



乐城镇人大组织人大代表以“摆摊设点”的方式开展代表接访活动

# 落实三项举措 实现三个变化

文/图 邓杰萍

近年来，郁南县人大常委会坚持以“小切口”推动“大变化”，把提好建议、办好建议作为改善民生的重要途径，注重代表履职能力的培养、部门办理意识的提升和评价反馈机制的完善，通过“三项举措”进一步提升代表建议质量及办理质效。

## 坚持培训在先 以“可行性”提升“可办性”

今年县人代会召开前，常委会向各镇各部门发出了《关于协助做好郁南县十六届人大七次会议代表提出议案和建议工作的通知》，对代表撰写建议提出明确工作指引，并委托各镇人大组织县人大代表深入开展调研，征集群众意见建议，为撰写建议扎实基础。县人代会期间，代表共提交建议59件（含议案转建议1件），涉及农业农村、水利建设、道路交通、城市管理、生态环保、教育

医疗等方面。从数量上看，建议更有“厚度”。代表提交的建议比去年增加了21件。从质量上看，建议更有“深度”。件件建议紧扣社会民生关切，一事一议、有理有据，代表对社会热点难点痛点堵点问题的关注度、敏感度不断提升，思考问题的眼光从一村一镇的小事逐步转移到与全县人民息息相关的大事上，所提的建议更有普遍性、针对性、建设性、可行性，如《关于加强乡村医生队伍建设的建议》《关于促进无核黄皮产业持续发展的建议》《关于加强农村公路养护的建议》等。高质量的建议为承办部门高质高效落实办理奠定了基础。

## 坚持沟通在先 以“见面率”提升“满意率”

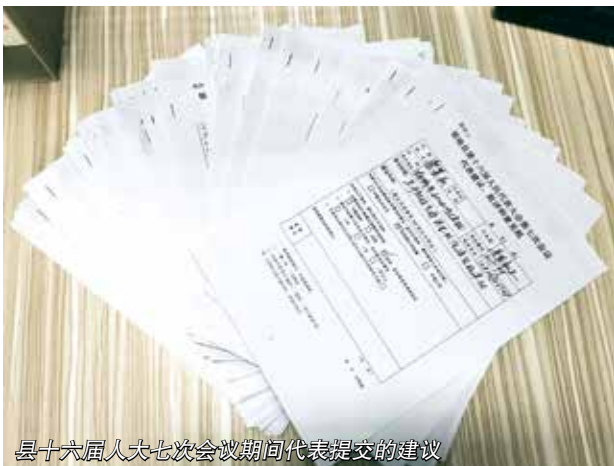
“各承办单位要密切与代表的沟通联系，加强督查督办力度，实现从‘答复’向‘落实’‘被满意’向‘真满意’转变，提高办理质量和实效。”这是县长梁世军在4月23日代表建议办理工作会议上的承诺。近日，县交通运输局、中国移动郁南分公司等单位迅速行动，结合党史学习教育“我为群众办实事”实践活动，深入镇村现场办公，与代表群众面对面沟通，把建议办理落实到“最后一米”上。为

办理好《关于要求加快农村通信网络全覆盖，助力乡村振兴的建议》，中国移动郁南分公司技术人员到大方镇走访代表，实地调研移动通信网络问题，征询代表意见，与代表一起商讨解决方案，现场落实增建基站的选址。县交通运输局主要负责人到历洞镇人大代表中心联络站约访代表，就代表提出的农村公路建设和养护等有关建议与代表座谈交流，听取代表的建议对策，实地了解情况，研究解决方案，务求建议办理更加符合民意期待。承办部门的实际行动，得到了代表和群众的一致好评。

## 坚持跟踪反馈 以“监督力”提升“办理力”

常委会把办好代表建议作为激励代表履职、推动政府工作的重要抓手，进一步完善交办、监督、评价、反馈机制，推动建议办理向重质量、重效果提升。坚持“一年两审”，在年中和年末召开的常委会会议上听取审议县政府关于代表建议办理工作的情况报告，将代表提出的建议与年度监督工作要点有机结合起来，明确年度重点督办建议。创新建议办理评价机制，在承办部门办理答复代表之后，组织代表对建议办理情况进行满意度测评，随机约访代表，了解他们的真实心声，检验建议办理的真实成效，综合有关情况及时向县政府反馈，促使承办部门更加用心用力去办好办实代表建议。■

（作者单位：郁南县人大常委会）



县十六届人大七次会议期间代表提交的建议



# 镇人大代表种好“责任田”

文/图 郑金迎

2020年7月份以来，清远市清新区人大常委会在全区全面开展人大代表“以人民为中心”密切联系服务群众工作，建立网格体系，健全管理机制，推动人大代表积极履职，认真种好履职“责任田”。

## 分好“责任田”

根据各镇实际，按照便于管理、界定清晰、全面覆盖、不留空白等原则，建立“镇人大主席团-镇中心联络站-村级联络站-人大代表”的四级网格，将履职服务阵地延伸到群众家门口。镇中心联络站和村级联络站分负责组织区、镇人大代表开展执法检查、视察调研、代表接待选民、选民评议代表等各种联系群众、服务群众活动。区、镇人大代表进驻代表联络站，包户联系联络站覆盖的村（社区）、群众，了解群众在生产、生活各方面的实际情况，听取和反映群众的意见及诉求，帮助群众排忧解难，争当政策法规的“宣传员”、助推区委“五大行动”的“监督员”、社情民意的“调查员”、南融北康代表行的“示范员”、为民办实事的“服务员”。

## 管好“责任田”

建立健全了“五项制度”，使密切联系群众工作更为规范、更加细致。一是完善驻站代表联系群众工作制度。各镇人大根据人大工作相关规章制度及工作要求，在代表联络站上墙公示了《人大代表驻站工作职责》等多项制度和-work指引。二是联系服务群众活动日制度。代表联络站每月至少组织一次人大代表



太和镇人大代表陈锐坚等在城区片区人大代表联络站接待选民群众

与群众见面活动，采取接待、面商、座谈等形式联系群众，定期到联系户中听取和收集意见建议。三是联系群众意见分级处理工作制度。对收集到的意见建议，可以答复的问题，由代表当场给予答复；对属于镇职权范围内的，通过向本级有关部门、村（社区）反映并解决；属于区级职权范围的，由区人大代表填写闭会期间代表建议、批评和意见专用表提交区人大常委会代表工作部门处理；属于信访或不是职责范围类别的，由联络站将问题转给有关部门和信访部门处理。四是公开联系群众服务制度。通过建立包联选区微信群、向联系户发放联络卡等方式，在一定范围内公布代表基本信息，建立结对代表与群众的联系信息互通渠道。五是选民群众资料登记制度。建立选民群众一户一档案，收集选民群众的家庭特点、生产生活等情况，方便结对代表结合实际情况给予重点关注或帮扶。

## 种好“责任田”

组织代表采取“坐诊”“巡诊”和“24小时全天候网诊”相结合的方式，畅通联系渠道、广泛联系群众，听取意见建议、积极解决问题。

在联络站“坐诊”接访群众。“我们村小组的内巷道路很不平整，坑坑洼洼的，排污方面也不好，出行很不方便，希望能够将我们出行的道路硬底化，改变‘晴天一身土、雨天一身泥’的现状”。这是太和镇人大代表陈锐坚到城区片区联络站接待选民时收集到建设东村民小组的群众意见。陈锐坚核实情况后，立即把群众意见建议整理上报镇人大。针对选民群众反映的问题，太和镇投入30多万元整治建设东小组居民居住环境，改善了群众居住环境，得到了周边群众的一致好评。

进村入户“巡诊”走访群众。在“坐诊”之余，人大代表进村入户，深

# 群众“点单”代表“定单”人大“验单”

文/图 老覃

“社区设有专门的老人饭堂，对腿脚不好的老人还提供送餐服务，非常感谢党和政府对老年人的关怀。”佛山市禅城区南庄镇吉利社区83岁高龄的吴姨激动地说。这是佛山市南庄镇人大推动“民生实项目代表票决制”工作的生动实践，形成了群众“点单”、代表“定单”、政府“埋单”、人大“验单”的工作流程闭环。

## 从“为民作主”转变为“由民作主”

民生实项目代表票决制必须突出“民生”，体现“民意”。“人大是行使民主权力的机关，对民生实项目不仅要‘为民作主’，更要‘由民作主’”。南庄镇人大主席杨劲莲说。

如何才能更好地回应群众的呼声？镇人大主席团制定了《南庄镇民生实项目

项目人大代表票决制工作方案》，明确把“为民办实事”作为项目选择的首要条件，从项目的征集、初定，到代表审议、票决，再到项目实施的监督、评估，人大代表自始至终参与其中，使整个过程能充分反映“民意”。

方案明确规定，确定民生实项目必须通过两个途径：一是由镇人大主席团组织各代表小组征集，通过代表走访选民、进联络站接待选民等方式，广泛收集群众意见建议，汇总提交所在代表小组酝酿讨论，筛选形成建议项目申报镇人大主席团汇总后，转交镇政府研究和初审。二是由镇政府向有关职能部门征集全镇性项目。方案还明确单个项目建设资金不超过100万元，由镇政府财政全额出资，原则上当年度完成。

镇人大代表罗礼新回忆，2019年10月份，南庄镇2020年民生实项目开始征集时，他主要负责收集5个社区

居民意见建议，其中百姓呼声最大、意见比较集中的，就是设立社区长者饭堂。但该项目推动比较难，无论是选址、资金投入等方面，还是需要当年完成的时限和质量要求等，都面临不少难题。

镇政府在初审年度民生实项目时提出，对人大代表和群众呼吁设立的长者饭堂项目选址位于吉利旧市场内三楼，因楼内外陈旧老化，考虑到部分老人腿脚不好，需加装电梯和维修改造，所需经费超出项目预定标准，而且年内完成加装电梯和维修改造投入使用较难，建议将该项目列入次年民生实项目。

针对镇政府的初审意见，镇人大主席团认为让老年人安享幸福晚年，是党委、人大、政府的共同责任。建议镇政府克服困难，不仅要尽快另选场地，还要优化配餐模式。最终，该项目被列入当年的候选项目，并在代表票决中高票通过。

入基层听取群众意见，将被动“坐诊”转变为主动“巡诊”，实现与选民“面对面”“零距离”“拉家常式”的沟通交流。“胡代表，希望你能帮我们反映一下，我们目前居住的小区属老旧小区，由于没物业公司进驻，业委会的管理水平也有限，小区内频繁出现私拉电线充电的现象，造成了安全隐患，希望能够尽快解决。”这是太和镇人大代表胡炳锋在走访群众时收到的诉求。他立刻到群众反映的小区详细了解情况，并把群众的诉求整理成意见建议上报镇人大，要求在社区辖区内的居民楼安装充电设备。收到胡炳锋的建议后，太和镇创文办指导该小区所属的玄真社区开展社区

“微改造”行动。胡炳锋不仅为此次社区“微改造”行动建言献策，还多次到现场监督施工进度。目前玄真社区已为5个老旧小区安装5个集中充电桩，共计50个充电位，并在小区内新划分小车、摩托车车位360个，为群众带来了极大的便利，得到居民群众的交口称赞。

“24小时全天候网诊”联系服务群众。在建立代表联系群众微信群的同时，向部分较少使用或不会使用智能手机的老年人、贫困户发放代表联络卡，让群众有问题可以随时提、有人接、快速办，为群众提供“24小时不下班”履职服务。2020年9月，浸潭镇人大代表罗木伙在他的联系群众微信群中看到村民反映留

良洞村7队、9队村小组水圳淤塞，灌溉困难的情况后，立即向镇中心联络站反映，镇中心联络站研究后将问题转交给留良洞村委会处理。村委会经“两委”干部与监督委员会成员讨论决定雇用机械清淤，第二天就完成了水圳清淤，代表和选民群众对问题能够得到迅速处理表示十分满意。“有了人大代表微信群，感觉代表时时刻刻就在我们身边，以后向代表反映情况，再也不用跑来跑去了，直接在微信群里就能反映，真好！”广大选民群众知道自己反映的问题得到有效解决后，都纷纷为人大代表点赞。■

（作者单位：清远市清新区人大常委会）

## 从“一人撑船”转变为“众人划桨”

事项涉及民生，件件关乎百姓。“民生实项目代表票决制”既是一个“民生项目”，更是一个“暖心工程”，人民群众高度关注。南庄镇人大主席团把“一人撑船”转变为“众人划桨”，让有限财力发挥出更大的社会效益和经济效益。

“一人难挑千斤担，众人能移万座山”。镇人大主席团认为，每年民生实项目票决结果的“出炉”，并不意味着票决工作的完成，而是吹响项目监督工作的“号角”。如何依法监督民生实项目落地见效，必须汇聚群众的智慧和力量，由“一人撑船”转变为“众人划桨”，才能有序推动民生实项目落地落实。

制定监督工作机制是有力推动民生实项目落地的重要抓手。南庄镇人大主席团把民生实项目的实施列入年度监督计划，制定了民生实项目推进的监督方案，成立民生实项目监督小组，采取“一对一”实施监督，综合运用代表视察、听取专题报告、在线财政预算联网监督等手段，对民生实项目实施全过程监督。

建立长者饭堂成功入选2020年十项民生实项目后。为推动该项目如期建成投入使用，镇人大主席团不定时组织人大代表视察长者饭堂建设项目，要求政府在申报、审批手续上加快速度，在保证工程质量的前提下，经有关部门验收合格后，当年要全部竣工投入使用。

在镇人大主席团的有力监督和镇政府的努力下，2020年年底，长者饭堂如期揭牌启用。当天尽管天气严寒，早早就有30多名长者来到现场参加揭牌仪式。“想不到社区竟然有专门的老人饭堂，而且对腿脚不好的老人还提供送餐到家的服务，非常感谢党委和政府对我们老年人的关怀。”南庄镇吉利社区83岁的吴姨激动地说。

目前，长者饭堂每天用餐人数达到40~50人，比计划人数翻了1倍。项目的实施，不仅加快了长者饭堂在全镇试点布局的步伐，而且撬动了一批社会组织资助，如南庄镇悦秀会、镇慈善会分别向该项目资助了20万元不等，为全镇老龄事业发展起到了示范和带动作用。

## 从“书面评议”转变为“网上打分”

开展对民生实项目的评议活动，不仅是对政府工作的充分肯定，也是改进工作、提高服务质量的有力举措。

“以往对政府工作‘面对面’评分，有些代表会碍于情面，‘被动满意’的现象并不鲜见。如今通过网上评分的方式，可以打消代表的顾虑，通过听取政府汇报、视察调研、走访群众等形式了解情况，自行登陆‘南庄人大App’评议专栏‘打分’，这个做法不仅顺应了信息时代的发展要求，而且收集到了代表们不少意见建议。”南庄镇人大有关负责人说道。

镇人大主席团利用“南庄人大App”设置线上评议专栏，向人大代表征集满意度评议意见，并对项目完成情况在线“打分”。78名代表参与投票评分，其中69%的代表选择100~90分档，30%的

代表选择80~89分档，1%的代表选择70~79分档，代表对民生实项目完成情况满意度较高。

不单评分效果更为客观，收集到的代表建议也具有一定的针对性。就如何进一步做好民生实项目票决制这一问题，有12%的代表提出了“强化主动服务意识，及时通报实施情况”和“加强项目后续服务”的建议，28%的代表提出了“增加民生实项目的资金投入”的建议。对新的一年民生实项目的选题问题，41%的代表热议群众烦心的“三线”（电线、网线、电话线）整治问题。镇人大主席团据此建议政府以推动民生实项目为契机，适当选取部分村居试点，分步实施、全面推进。镇党委、镇政府经过认真研究后决定，把代表建议整治“三线”问题列入2021年推进村改项目范畴。

“南庄镇人大主席团不仅探索在线上评议打分，而且在‘南庄人大APP’上征求意见建议，实现了评议打分与征求意见的‘双丰收’。2020年，镇人大代表全部参与评议，收集到代表意见建议61条。人大代表的广泛参与使评议数据更详实，评议结果更客观，意见建议征集更具广泛性和代表性，对依法有序推动民生项目开展具有举足轻重的作用。”镇人大代表吴淑婷表示。■

（作者单位：佛山市人大常委会）



30多名长者来到现场参加揭牌仪式

# 小平台推动建议办理驶入“快车道”

文/图 李仪颖

“刘志强代表，我此前向你反映联兴市场水泥地面年久失修，出现多处破烂坑洼，还时常积水，行走极为不方便，特别对于上了年纪的老人家，存在较大安全隐患。希望有关部门尽快修复路面，提升改善市场环境。”

“李伯，联兴市场进出口道路已修好，这回出去买菜可以放心啦，多谢你提的意见！”

近日，台山市水步镇人大在联兴代表联络站开展民生微实事办理满意度测评活动，这是镇人大代表刘志强与选民李伯的对话。从意见收集、转交、督办到有效落实，整个流程只用了半个月时间。群众最关心、最直接、最现实的民生“小事”能够“火箭般”地快速推动，这要归功于水步镇人大今年的创新项目——“搭建五级小平台 办理民生微实事”。

## 不让群众意见白说 不让代表建议白提

为破解闭会期间代表建议意见办理质量不高、答复怠慢的问题，重点推动民生微实事快速办理，水步镇人大从2020年开始，以选民群众、民情信息员、人大代表、人大机构、政府部门为核心，在线上以互联网的微信群组建起“选民互动平台、代表代言平台、人大中枢平台、部门办理平台、情况反馈平台”五个层级联动沟通平台。

“五级小平台”线上高效运转“意见收集、转交办理、督促落实”等环节，

线下依托代表联络站接受选民和代表对民生微实事办理实效的满意度测评，线上线下“双剑合璧”形成“信息收集—研判分类—调度处置—结果反馈”的闭环工作流程，构建“平台+内容+制度”的建议意见民生微实事办理系统，以往意见建议收集难、交办难、督办难、落实难的问题迎刃而解，民生微实事办理工作驶入了快车道。

镇人大主席黄国林表示，“闭会期间的建议意见与会议期间的建议意见同等重要，容不得忽视，不能让群众说了白说、代表提了白提。‘五级小平台’的组建，能够充分发挥人大代表联系选民群众、选民群众实时监督政府部门的作用，督促建议意见落到实处、彰显成效。”

## “双率”提升是检验平台运作的试金石

“五级小平台”运行成效如何？建议意见办理情况是否满意？为进一步掌握建议意见办理的实施效果、资金使用、群众满意度等情况，镇人大组织驻站代



民生微实事办理满意度测评会

表深入一线看现场，摸实情、察变化，听民声、谈体会，全面掌握和了解意见建议办理实情，并在联兴代表联络站组织开展了民生微实事办理满意度测评活动，由与会代表对部门单位办理情况评议打分，并把评议结果作为镇人大对政府部门开展工作评议的一项依据。

“以前，代表建议意见都是召开大会期间才提出，现在有了代表联络站，有了‘五级小平台’，不但可以随时随地提建议意见，还可以迅速地与承办部门沟通交流，及时了解建议意见办理的进展程度和落实成效，进一步增强了我们代表闭会期间的履职实效。”对于“五级小平台”创新项目，镇人大代表均表示十分支持和肯定，“2020年以来，联兴代表联络站收集办理建议意见5条，办结率和满意率均为100%。”刘志强补充道。■

（作者单位：台山市水步镇人大）

# 代表全力督办 孤岛撤渡建桥

文/图 李栋

“过去坐船外出，还得凑齐人数才开船，时间久，运货也难。现在桥通了，用车子就能把地里种的农产品运到水口大街去卖，每天都能保证新鲜，自然好卖了。”日前，阳山县阳城镇水口村脱贫户欧东犬为村八仙桥的建成通车欣喜不已。

“这真是一座‘民心桥’啊！大桥建成后，大大降低了村里农副产品的运输成本，增加了村民的收入，还提升了村民发展产业的信心，助推乡村振兴。”驻水口片区人大代表联络站的镇人大代表欧永坚细数着村八仙桥通车后的好处，期盼借助阳山全域旅游创建的东风，进一步带动群众增收致富，加快推进乡村产业振兴。

## 代表传民声 “撤渡建桥”要解决

水口村村委会下辖的婆迳村、大塘村、岩角村、钱屋村4个村小组，居住着近千名群众。由于背靠青山、三面环水的“孤岛”环境，一直以来，村民外出只能乘坐小船，生活极其不便，也严重影响了当地经济发展。

村民的“孤岛”生活已与现代化生活节奏极不适应，群众要求“撤渡建桥”的呼声越来越高。水口片区人大代表联络站驻站代表了解到这一情况后，当即通过代表联络站“一事一解决”机制反馈给有关部门。很快，这一情况得到了阳城镇党委、镇人大的重视，并将收集到的意见建议移交给政府，督促政府落实“撤渡建桥”这件民生实事。

“撤渡建桥是民心所向，人大代表

履职为民，我们必须全力促成这座‘民心桥’。”欧永坚等代表决心跟好建桥一事，给乡亲们一个交代。

## 代表齐发力 助推兴建“民心桥”

在人大代表的推动下，“撤渡建桥”正式摆上日程。经过测算，建桥总预算约432万元。如何筹集这么一大笔建设资金成了摆在大家眼前的一大难题。

人大代表联合村委会干部通过走访群众、召开会议等方式，与村民们话家常、谈发展，明确建设大桥对群众生产生活带来的影响，发动群众筹集建设资金约120多万元。同时，在阳城镇政府协调下，得到了对口帮扶单位广州市发改委的大力支持，建桥资金很快落实到位。2018年初，全长191.75米的水泥钢筋桥梁开始动工建设。

大桥动工建设后，代表们并没有松懈。建设期间，检查监督工程进度、工

程质量、安全生产等，都活跃着人大代表的踪影。阳城镇人大先后组织水口片区的各级人大代表开展代表小组活动，视察调研八仙桥建设情况，研究工程建设遇到的问题，提出书面建议递交政府部门，并督促落实。

2020年10月水口村八仙桥终于建成通车，村民期盼多年的“建桥梦”终于圆梦。从此，一桥飞架“西东”，百年“孤岛”变通途，彻底解决了村民出行难的问题。

八仙桥通车不久，代表们再次实地视察，对大桥提出了改进建议，如扩宽桥两面回车点，做好桥头公园的绿化工程和搞好公园环境卫生，改造桥头两边护栏等，并形成视察调研报告，反馈至镇政府。

阳城镇人大主席周国轻说：“村民的摆渡历史已经结束了，但人大代表的履职步伐不会停步，我们将继续为群众解决更多的烦心事、揪心事。”■

（作者单位：阳山县人大常委会）



建成通车的水口八仙桥

# 强化乡镇人大建设 助推国家治理体系和治理能力现代化

文 李家峰 陈坚庭

党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，到2035年，我国基本实现国家治理体系和治理能力现代化。人民代表大会制度作为我国根本政治制度，人大机关作为权力机关，在履行国家政治职能和社会职能中有着重要现实意义。乡镇人大是基层国家权力机关，是我国地方政权的重要基础，是实现基层民主的有效形式，乡镇人大履行法定职责，发挥监督作用，对维护基层政权的稳定和基层民主的发展，对推进国家治理体系和治理能力现代化有着重要的作用。

笔者深入肇庆市的部分乡镇调研乡镇人大工作，掌握推进治理体系和治理能力现代化背景下乡镇人大工作取得的成效、存在问题及原因分析，并提出改进工作的对策建议。

## 乡镇人大工作和建设取得明显成效

党的十八大之后，党中央以全面深化改革为目标要求，制定出台了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，广东省人大常委会办公厅、省委组织部、省编办、省财政厅、省人社厅也联合印发了《关于大力推进县乡人大工作和建设的若干意见》，为新形势下做好乡镇人大工作

指明了道路和方向。近年来，乡镇人大发挥作用的空间不断增强，释放出乡镇人大更多的活力，乡镇人大在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的基础上依法行使职权，在促进基层民主政治、经济发展、社会和谐等领域发挥了积极作用。

### （一）乡镇人大机构建设不断健全。

以肇庆市为例，目前各个县（市、区）的乡镇、街道人大均配足配好人大干部，基本都配备了1名专职主席、1名专职副主席和1名专职工作人员，负责乡镇人大的日常工作和闭会期间工作的开展，为乡镇人大依法履职打下了坚实的组织基础。如，端州区自2019年11月起，所辖的四个街道人大街工委主任不再由街道党工委副书记兼任，专职副主任也不再担任街道具体工作部门职务，怀集县岗坪镇的人大主席和专职副主席只专职负责人大的工作，把主要时间和精力专注于全力推动人大工作。

（二）乡镇人大依法履职能力不断提升。从肇庆的乡镇现状来看，作为乡镇人大代表履职重要形式的乡镇人民代表大会每年能够召开两次，绝大多数代表能够按时参加会议并依法及时听取和审议有关乡镇经济社会发展的重大事项、问题，行使监督权、任免权等权力。乡镇人大代表的履职意识和能力不断增强。乡镇人大主席团在召集主持人代会外，能够将乡镇人大代表提交的议案交相关

部门及时妥善处理，并与有关部门进行协调沟通履行议案督办职能，在人代会闭会期间，乡镇人大能够按照季度组织乡镇人大代表进行相关的调研、视察、执法检查，积极发挥乡镇人大作用。如封开县大洲镇发挥省际接壤优势，加强省际人大工作跨区域合作，2020年6月，封开县大洲镇人大与广西苍梧县木双镇人大签订合作协议，设立省际人大代表联络站、建立沟通交流工作制度和运行机制，进一步发挥两地人大和人大代表作用，着力解决两地经济社会发展和民生事业问题，推进两地人大工作和区域协调发展。

（三）乡镇人大保障机制建设越来越受重视。按照广东省人大常委会部署的“推进县乡人大工作年”三年工作安排，肇庆市从2018年起，每年及时转拨省下拨的县乡人大工作和建设经费30万元到各镇，并按要求每年拨付10万元给人大街道工委开展工作，从经费方面保障和支持人大工作。目前肇庆普遍将乡镇人大代表活动经费列入了本级财政预算，乡镇人大代表活动经费有了充足的保证。再者从提升乡镇人大代表的履职能力上看，肇庆市各县（市、区）全面建立了人大代表履职信息云平台，督促乡镇人大代表积极履职。同时，部分乡镇人大能够有针对性地根据自身乡镇的发展需求，建立对部分乡镇人大代表进行政治理论、宪法知识、代表活动开展

等内容的定期培训机制，保障代表依法有效履职。

**（四）乡镇人大工作和建设越来越规范。**肇庆全市各镇（街）中心联络站基本实现全覆盖，按照“八有”（有场所、有人员、有制度、有活动、有经费、有设备、有计划、有台账）的要求，进一步巩固、提升人大代表联络站的软硬件建设，规范代表联络站的工作职责，代表联络日活动安排、主题议事日活动安排、闭会期间代表意见建议办理等工作安排统一上墙，一目了然，使其成为联系选民、服务选区、开展学习培训的重要平台。尤其以端州城东街道、四会大沙镇等8个市级镇（街）人大工作示范点为标杆的一批代表联络样板站切实发挥带动作用，促进全市代表联络站全面规范。肇庆市人大常委会专门制定了《肇庆市县乡人大工作和建设经费管理办法（试行）》，不断强化对乡镇人大专项经费的管理和使用，确保资金使用合理合规和资金安全。

**（五）乡镇人大工作创新成效越来越明显。**肇庆市8个县（市、区）人大全部建立微信公众号，覆盖所辖的镇（街）人大工作。端州区人大城东街道工委以“e平台”建设为核心加强人大工作信息化建设，以强化代表履职载体建设为重点，全力推进代表中心联络站建设。高要区代表履职信息云平台建设创新发端于该区的金渡镇、迴龙镇，以信息化建设为突破口，对原有的人大网站和意见建议交办系统进行全面的资源整合和系统开发，以互动式微信公众号、人脸识别智能签到系统和人大资料电子云档案三项工作为核心，创建人大代表履职信息云平台，实现了“会议签到一张脸、档案管理一片云、建议收办一键通、代表履职一颗星、人大信息一网晓”，成为可操作、可复制、可推广的人大信息化工作新亮点。高要区的人大信息化经验被刊登在全国人大常委会办公厅《联络动态》，供全国各地各级人大参考借鉴，成为全国可复制推广的

“高要人大经验”。当前，肇庆市人大常委会正贯彻落实“上级政策+外地经验+肇庆实际”相结合的决策模式，积极探索建立肇庆市民生实项目人大代表票决制。目前，四会市的大沙镇、龙甫镇、迳口镇，德庆县的武垄镇、回龙镇等乡镇已开始探索开展民生实事票决制，努力解决群众普遍关注的民生实事。

## 乡镇人大工作存在的问题和原因分析

**（一）乡镇人大在法律赋予的职权与权力实际使用上仍有差距。**从法律上来说，乡镇人民代表大会是基层权力机关，乡镇人大具有决定权、选举权、监督权、罢免权等法律赋予的权力，乡镇人大代表具有议案权、质询权、罢免权、询问权，建议、意见和批评权，乡镇的重大决策均需经过乡镇人大审议通过后才合法付诸实施。但在实际操作过程中，有一些问题要重视：一是乡镇人大决定权行使不到位。对事关乡镇社会发展规划、重点工程项目建设等重大事项，很少专门召开人代会进行审议，并作出相应的决定决议。二是监督权行使不充分。当前乡镇人大的监督柔性监督措施多，刚性监督措施少，对政府的监督工作建议提的多，处置措施少，导致了监督欠缺实效性。乡镇人大对于后续议案、质询问题的解决存在一定的监督困难，存在顾虑、甚至不敢监督、否决的情况，导致监督的效果打了折扣。三是对乡镇人大工作重视度不够。目前由于乡镇各项工作较多，存在对乡镇人大工作的重视程度不如乡镇中心工作的现象。四是人代会闭会期间工作力度不强。在人代会闭会期间，乡镇人大一般会定期组织几次视察、执法检查、调研活动，这些活动多是人大主席团根据乡镇一些重点规划项目进行组织，针对性、问题性不强，无法全面推动解决人民群众关注的热点难点问题。

**（二）乡镇人大代表的履职能力和**

**水平仍有待提升。**从调研情况来看，当前乡镇人大代表的整体履职能力和水平仍待提升。主要表现为：一是乡镇人大代表整体素质有待提升。受自身能力、年龄、知识层次、生活环境等因素影响，乡镇人大代表对于自身作为民意代表的荣誉感强，但是身份意识不强，履职能力不足，出现了议政随大流，建言献策不多的现象。二是联系选民的主动性和积极性欠缺。大多数的乡镇人大代表来自基层，人代会后，有些农民代表外出务工，流动性强，一些代表很难保证及时参加人代会及相关代表活动并有充足的时间跟选民交流。三是代表议案建议质量不高。从提交的议案来看，乡镇人大代表提交议案内容广泛，但存在一定的重复议案。有的议案内容合理，但是受制于乡镇财政制约，是乡镇一级很难落实的工作建议，所以存在“一年不办，下年继续提”的现象。四是人大代表工作针对性不强。针对当前乡镇工作中的热点难点问题，比如少数群众的缠访、安全生产等问题，人大代表没能及时有力地征集民意，化解矛盾的能力不足。

**（三）乡镇人大的组织建设仍有提升的空间。**一是有的乡镇人大代表选举工作不规范不负责，违法违规情况时有发生；二是有的乡镇人代会质量不高，存在“走过场”现象。从乡镇人民代表大会开会的情况来看，虽然人代会每年都能够召开一到两次，一般会期为一至两天，但是会期太短使得人大代表没时间发言、没时间审议。三是乡镇人大机构人员设置仍需充实。从乡镇人大的组织机构建设上看，主席、副主席、人大秘书的配置基本上满足当前乡镇人大工作的组织需求，但是由于当前乡镇工作任务的复杂性、多元性、艰巨性，乡镇人大主席、副主席等人都有一定的项目、任务分工，这也导致了他们很难专注专职处理乡镇人大的一些日常性和闭会期间的工作，更谈不上静下心来思考乡镇人大的创新工作思路。

**(四) 乡镇人大工作的体制机制建设仍需进一步改革完善。**一是制度的刚性约束不强。比如,主席团会议制度、代表小组活动制度、代表联系选民制度等各项制度,尽管从表面上看已经制定,但是实际运用上执行力度不够。二是人大工作的保障机制仍待改进。比如,从财政支持上看,当前乡镇人大经费虽然已经列入乡镇财政预算,但乡镇人大代表多为无偿工作,特别是一些没有正式工作的人大代表,激励保障不够到位,这在一定程度上限制了乡镇人大代表工作的积极性和活动空间。此外,受制于县乡财政制约,乡镇人大代表的进修培训机制仍显不足,乡镇人大代表对人大工作的基础法律知识、业务知识、人大工作性质机制等了解并不透彻,对于如何开展工作、代表的权利和义务、要创新开展工作的意识不足,导致他们缺乏对人大代表履职规范化、制度化的认识。三是乡镇人大代表的考核、奖惩等机制还不健全。对于积极履行代表职责的优秀乡镇人大代表,只有荣誉性奖励。从退出机制上看,除非有特殊情况,人大代表的任职都能到任期结束,而罢免不合格乡镇人大代表较难。这些体制机制问题,容易导致乡镇人大工作存在过虚且容易被边缘化的状况,需要以更多的实际内容为抓手,改进乡镇人大工作。

## 新时期乡镇人大工作的对策和建议

**(一) 要始终坚持党的领导,不断提升政治站位。**乡镇党委是基层政权的领导核心,做好乡镇人大工作,乡镇党委的重视与支持是关键。乡镇人大要主动争取党委对人大工作的支持,争取把人大工作列入党委重要的议事日程。争取党委定期听取人大工作汇报,及时了解和掌握人大工作新情况,研究解决人大工作的难题,不断加强乡镇人大的思想和组织建设,保证党的路线方针政策和国家法律法规的贯彻实施;支持乡镇人大依法行使职权,尊重乡镇人大法律

地位;凡有法律规定需交由人大决定的事项,均通过人大充分讨论并形成决议决定,充分发挥地方国家权力机关的作用,维护人大的权威。

**(二) 要增强责任感使命感,不断拓宽思想认识。**要牢固树立服务意识。党的宗旨是全心全意为人民服务,乡镇人大要树立“干一行、爱一行、钻一行”的为民服务意识,不仅要谋划辖区经济发展大局,也要积极走访、密切联系群众,关注民生实事,反映社情民意。

**(三) 要完善组织工作机制,不断推进固本强基。**一是强化组织建设。对乡镇人大组织机构进行调整和优化,建立职责明确、分工合理、运转协调的工作机制。对乡镇人大机构规格、人员编制等进行规范和建设,提高人大机关整体工作效能。对人大干部的任用给予高度重视,实现乡镇人大工作人员的专职专干,确保人大工作有人干、专人干。二是加强工作制度建设。要完善乡镇人大主席团同政府及职能部门工作联系、乡镇人大主席团成员同代表联系、乡镇人大代表联系群众、代表学习培训等制度,健全人大代表活动制度。三是畅通民意渠道。召开人民代表大会,年初人代会应侧重政府工作报告、乡镇人大主席团工作报告、乡镇重大改革举措及选举等内容;年中人代会要突出“专”字,侧重上半年政府工作报告、预算执行情况的报告、重大民生实事实况等内容。

**(四) 要坚持以人民为中心,不断凸显依法监督。**坚持集体行使监督职权,监督项目的确定、实施和决议的形成,都要由集体作出决定。对规范权力运行、重大项目、公共资源配置等群众关心的问题重点监督。加大对代表建议办理的监督,注重“交、办、督、测、示”五个关键环节,确保代表建议办理成效。探索建立群众监督制度,通过让群众参与,切实把人大作用发挥和群众监督结合起来,扎实推进乡镇人大监督的民主性、科学性和实效性。

**(五) 要坚持发挥主体作用,不断**

**促进代表履职。**一是筑牢代表履职基础。履职平台定点,以村、社区为单位,将县(区)、乡(镇)两级人大代表划分代表小组,构建履职“网格”;按照有固定场所、有办公设备、有统一标牌、有办公设施、有规章制度、有活动台账、有代表信息、有工作人员和经费保障的标准,建立代表家站。二是发挥代表密切联系群众的作用。要深入开展进选民门、知选民心、办选民事活动。三是坚持代表述职制度。由镇人大主席团每年年初作出计划,安排代表回选区向选民述职。要注意把述职总体部署关、述职前期工作关、述职材料准备关、述职活动组织关、述职评议整改落实关。对选民提出的意见,帮助相关代表及时梳理,及时整改落实。

**(六) 要坚持共建共治共享,不断推进社会治理。**一是共建基础平台。探索“人人参与、共建共享”的协同治理平台,以代表有效履职为依托,构建乡镇人大代表参与基层社会治理的法治化平台。二是完善乡村治理体系。建立完善公众法律服务体系,运用法治更好保障民生。三是推进道德建设。乡镇人大要弘扬主旋律,传播正能量,进一步弘扬中华优秀传统文化和社会主义核心价值观,同时可通过对乡规民约的制订和实施情况进行监督,为基层社会治理培育道德土壤。四是发挥社会力量作用。动员组织社会力量参与社会治理,形成社会治理人人共建、人人共治、人人共享的良好局面。

总之,要把乡镇人大这一重要的政治根系扎牢固稳,强化乡镇人大建设,改进乡镇人大工作,在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中发挥自身优势、体现自身作用、实现职能价值,让人民代表大会制度更多的体现民意,要以解决乡镇人大面临的现实困境为突破口,抓住新时代乡镇人大建设的新机遇,让乡镇人大工作成为人民代表大会制度在基层枝繁叶茂、落地生根的重要载体。■

(作者单位:肇庆市人大常委会)



# 让代表联络站在社会治理建设中发挥更大的作用

## ——以汕尾市城区人大代表联络站规范化建设为例

文 王声效

党的十九大报告中提出，中国特色社会主义已经进入了新时代，立足于发展新的历史方位，必须要建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，这对与时俱进推动人大工作提出了新的时代要求。人大工作只有不断适应新要求、回答新课题、总结新经验、应对新挑战、解决新问题，才能始终保持人民代表大会制度的生机活力和政治优势，才能与时俱进赋予根本政治制度以新的内涵、意义和使命，实现自我完善和自我发展。新形势下，为更好地推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展，促进人大代表依法履职，不少地方以乡镇为网点设立了人大代表联络站，以人大代表联络站为载体，拓宽民意表达渠道，丰富和加强社会治理体系建设内容，为人大代表联系民众、倾听诉求、化解矛盾、服务社会，引导群众有序参与社会治理发挥了重要作用，展现了人民代表大会制度的生机活力，展示了人大工作的新形象，可谓意义重大。

### 汕尾市城区人大代表联络站规范化建设的探索与实践

#### （一）代表联络站规范化建设情况

精心部署，规范联络站建设。根据省、市人大常委会要求，结合城区人大工作的实际情况，区人大常委会对人大代表接待选民受理范围、活动组织、受理事项的处理作了明确的规定，并以

常委会文件形式下发。目前汕尾市城区各镇（街道）均实现了有统一名称、有固定场所、有组织机构、有相应负责人员、有联络站接待工作规则、有固定经费等一系列规章制度系统。出台了汕尾市城区人大常委会代表联络站工作暂行办法和区人大代表履职登记通报制度。

因地制宜，科学设置站点。坚持实用、可行、灵活的原则，城区各镇（街道）都单独设立了代表中心联络站共7个，有条件的村（社区）也相应设立了代表联络站共16个。同时，在城区所有居委会和村里均设立了人大代表联络点，实现一站多点的联络网络布局，大大方便了基层代表与基层人大的联系。

注重结合，提高活动实效。各镇（街道）代表联络站负责人都会定期在代表联络站办公场所开展代表接待日活动，每年有计划地组织若干次流动联络站活动，让代表进入村、居委会、企业等单位接待选民群众，各镇（街道）选民群众可以按自己的意愿反映问题。同时，将代表联络站建设与镇（街道）党委中心工作相结合，在代表联络站定主题接待选民群众，帮助镇（街道）收集民意民智，倾听诉求、化解矛盾、服务社会，推动了党委政府中心工作开展。

#### （二）代表联络站取得的作用和成效

城区人大代表联络站规范化建设得到了省、市、区各级领导的高度肯定，取得的成效集中体现在以下几方面。

一是助推重点工程。通过行使监督权，开展系列视察活动，对加快重点项

目建设进度、提高工程质量起到了监督和促进作用，有效推进重点工程进度。如2018年城区垃圾转运站建设问题，区人大就把代表进站联系选民时收集到的“关于加快城乡垃圾转运站建设建议”作为督办重点，通过近一年多的跟踪、督办，推动区政府投入1200多万元建设郊区镇街农村垃圾转运站，彻底根治了困扰红草镇西河村等地数十年的垃圾围村状态，改善了城乡卫生环境。

二是解决民生实事。民生实事实关人民群众切身利益，是政府以人民为中心的直接体现，中心联络站坚持以服务大局、强化监督、贴近群众、反映民意理念，认真开展视察监督，推动解决人民群众关注的热点难点问题。如2019年7月12日，市自然资源局、生态环境局、住房和城乡建设局、交通运输局、水务局、代建局、自来水公司以及城区农业农村和水利局、交通运输局、住建局等部门就到城区东涌镇人大代表联络站听取人大代表意见，面对面与基层人大代表和干部群众代表座谈交流，听取群众的意见建议，推动东涌镇自来水跟市区并网、东城路路肩铺设和宝楼河整治等民生问题的解决。

三是促进社会和谐。充分发挥代表来自群众，服务群众的优势，依法处理好涉及人民群众切身利益的突出矛盾，使社会不和谐因素化解在萌芽状态。如联络站多次接待红草工业园区、保利金町湾征地被征收户、拆迁户，倾听群众呼声，协助解决问题，化解社会矛盾，



汕尾品清湖碧道（资料图片）

促进社会和谐发展。

四是推进政府工作。中心联络站对2018、2019年政府工作报告中涉及的中心工作、重要事项进行梳理汇总，组织人大代表年初问计划、年中间进度、年末问结果，有效强化政府工作压力，提高人大代表履职积极性。如2019年，城区人大在开展城乡环境整治工作视察活动中，邀请了区政府相关职能部门参与视察，并现场办公，促使垃圾转运、门前“三包”、“三线”整治、停车位划线等问题得到有效解决，为汕尾市创建省文明城市助威助力。

五是树立人大形象。随着一个个热点问题、建议意见集中反映上来，一件件民生实事、便民措施快速落实下去，代表联络站的建设运行，得到了选民的纷纷点赞，各级人大代表履职尽责的良好作风，更是得到了充分肯定。代表联络站在群众中的影响不断扩大，在政府部门中的监督职能有效发挥，党群联系的桥梁作用进一步彰显，建设和谐社会的进程加快推进。

## 代表联络站规范化建设中存在的问题

**（一）全员进站率待提高。**汕尾市城区五级人大代表均已安排编入镇（街道）代表联络站，实现了代表进站全员

化。但是全国、省代表和领导干部代表进站活动的频率还有待提高。基本上区、镇（街道）代表进站人均一年一次。各级人大代表间联动少，区级以上人大代表与镇人大联系少，担任一定领导职务的代表参加代表活动不多。

**（二）活动创新性待加强。**各地代表联络站开展活动的方式主要有在联络站内接待选民的接访式；有走访群众的下访式；有专题调研、视察检查的约访式。近几年，各级代表进代表联络站接待选民接访式的占了大多数；开展执法检查、专题调研等约访式以及走访群众等下访式的活动不多。从调研的情况看，代表联络站活动形式主要是进站接待选民这种方式，其他方式还有待探索创新。

**（三）问题解决率待提升。**代表在进站接待活动中不能直接处理问题。人大代表对人民群众提出的意见和要求，根据实际情况，可结合审议相关报告时以审议意见的形式提出，也可以形成建议、批评和意见依照法律规定向本级人大或者上级人大常委会提出，并通过本级或上级人大向有关政府机关和组织反映。这样，人大代表反映人民群众提出的意见和要求需要的时间长，程序多，造成了反馈和解决问题效率低下，离群众的期待与需求还存在一定的差距。

**（四）群众知晓度待深化。**代表联络站的设置大多不是沿街设立，群众对

非沿街设立的联络站不一定了解，对于代表进联络站的活动更是知之甚少。特别是很多村、居委会将代表联络站设在党群服务中心里面。代表联络站的社会知名度不高，群众对代表联络站的布局设置、活动时间、职能作用了解不深，影响群众到代表联络站参与活动的积极性。

**（五）软硬件设施待完善。**虽然每个代表联络站都落实了基本的规章制度系统，但有个别联络站受经济、办公条件影响，导致办公场所比较简陋，设施欠缺。同时，很多代表联络站的联络员都是兼职人员，平时需要处理自己的日常事务，真正用在代表联络站建设上的精力少，对于代表联络站建设不够重视，很多当地群众想要找代表反映问题都是直接去村主任或居委会主任办公室，出现了代表联络站闲置的情况。

**（六）代表履职热情和能力素质待增强。**个别代表履职意识不强，参加活动、接待选民积极性不高，特别是随着履职时间推移，履职热情有所衰减。同时，个别代表综合素质不高，且缺乏深入细致的调查研究，对政策法规、基层民情了解不够，反馈及处理问题不够及时。

## 增强代表联络站在服务社会治理建设中作用的建议

**（一）提高思想认识，增强责任感紧迫感。**代表联络站规范化建设要增强政治担当，进一步深化思想认识，要以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指引，勇于担当作为，以求真务实作风把党中央决策部署落到实处。要增强责任感紧迫感，深刻理解建设代表联络站的初衷，通过建站进站，加强代表与群众的联系，为解决民生实事，帮助群众排忧解难开辟一条重要的渠道。

**（二）加强机构机制建设，促进规范提质。**要强化联络站机构人员配置，配备专职人员，以确保联络站工作更加顺利开展；（下转第59页）

# 镇人大推行民生实事代表票决制的实践与思考

## ——以信宜市水口镇为例

文 陈术创

民生实事票决制是指政府在广泛征求人民群众意见建议基础上提出民生实事候选项目，报请本级党委相关会议研究同意后，在本级人民代表大会全体会议上由人大代表以投票或按表决器等方式决定正式项目，交由政府组织实施并接受人大代表和人民群众监督的制度。为切实推动重大决策民主化、科学化、法治化，使政府民生实事项目更加符合民需、贴近民意、惠及民众，2019年4月，信宜市水口镇作为试点镇之一，在信宜市率先推行民生实事票决制，为票决制全面实施起到示范引领作用。2020年8月，茂名市人大常委会决定市、县、镇三级人大开展政府民生实事项目人大代表票决制工作，在全市自上而下全面推行。

### 推行民生实事票决制的重要意义

**（一）推行民生实事票决制是坚持和完善人民代表大会制度的应有之举。**要实现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者的统一，充分发挥人民代表大会制度的优势，必须在理论和实践方面推动人民代表大会制度在基层的创新。票决制贯穿了党委决策、代表票决、人大监督、政府实施、群众参与的多元化主体治理运行机制，正是基层人大制度的一大创新举措。这一举措把党的领导、推进依法治国和人民当家作主相联通，并为实现三者有机统一提供了有效的制度平台、运行轨道和实施条件。

**（二）推行民生实事票决制是践行以人民为中心发展理念的内在之需。**以人民为中心，就要坚持“想群众之所想，急群众之所急”。票决制的鲜明特点，就是充分体现了以人民为中心的发展理念，从票决项目的征集、初定，到代表审议、票决，再到项目实施的监督、评估，人大代表全过程参与，人民意愿贯彻始终。人民群众可以通过代表会前走访、公告票决结果、公示项目进展情况，增进对民生实事的知晓度和参与度，进一步体现“人民选我当代表，我当代表为人民”的理念。

**（三）推行民生实事票决制是推进基层治理和基层民主建设的创新之策。**党的十九大报告指出，发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。推行票决制，使民生实事项目的产生由“部门提”转变为“大家提”、由自上而下转变为自下而上、由政府包办转变为政府主导，从而让政府决策由“为民作主”变为“由民作主”，优化了政府治理、社会参与、群众自治的基层治理体系，展现了基层民主实践新风。

**（四）推行民生实事票决制是拓宽人大代表发挥作用的时代之要。**票决制坚持了人民代表大会制度的重要原则和基本要求，是人大做实代表履职、做深监督问效的创新抓手，是新时代拓宽人大代表发挥作用的关键一招。此外，票决制把人大决定权和监督权有机结合起

来，使人大行使重大事项决定权更加具体，人大监督的法治内涵更加丰富，实践价值和社会效应更加广泛。

### 推行民生实事票决制的水口实践与探索

2019年以来，水口镇人大根据信宜市人大常委会关于推行民生实事票决制试点工作的部署要求，把民生实事票决制作为人代会的“规定动作”，着力打好“建机制、听民意、定项目、促落实”四套组合拳，确保民生实事项目票决制落实见效，使民生实事项目从确定、落实到开花结果的过程更接地气、更贴民意、更聚民心。

**（一）坚持党的领导，建立机制“强保障”。**建立了“党委统筹领导、政府征集项目、人大进行票决、部门组织实施、公众参与监督”的工作机制，镇人大主动向镇党委报告实施过程中的重大问题，认真贯彻落实好镇党委的有关工作要求，切实监督镇政府抓实民生实事，为工作开展提供强有力的组织保障。

**（二）坚持以人民为中心，广听民意汇民智。**为使民生实事项目最大限度地体现民意，水口镇以“村级人大代表联络站”为载体，通过开展季度联络站活动的形式，积极动员和组织镇人大代表结合走访联系选民制度，进企业、进社区、进农户深入开展联系走访和调研活动，广泛征集农村群众对文体惠民、环境提升、道路交通、农桥水利等方面

意见建议,由镇人大办汇总后转交镇政府。为确保民生实事项目可行性,征集工作结束后,镇政府将征集到的民生实事项目及时进行分类、筛选、整理,建立了民生实事候选项目库。组织人大代表和有关部门对入库项目进行充分论证,再先后提交镇党政班子会议研究,最终经镇主席团会议审议确定票决项目。

**(三) 坚持依法依序,开展票决“定项目”。**水口镇认真按照权限法定、运作规范、程序简明的原则,坚持依法依程序开展民生实事票决制工作,严格把好票决制四道“关口”。一是把好大会“报告关”。镇政府将票决项目的基本情况形成专项报告,印发与会代表。二是把好大会“说明关”。由镇政府负责领导在人大会上就提请的民生实事票决项目名称、主要内容、实施主体、实施计划、完成时限、保障措施等向全体代表作情况说明。三是把好大会“审议关”。邀请有关部门负责同志列席代表团审议,现场解答代表对民生实事项目的工作询问。四是把好大会“票决关”。以票决办法对项目进行票决,项目获得到会代表半数以上赞成则列入年度实施计划,并向代表和社会公布。2019年以来,水口镇严格把好该四道“关口”,分别票决通过了“筹集村级生活垃圾处理费”“镇容环境卫生管理办法”和“修复村级桥梁护栏”等民生事项,使项目更接“地气”、更贴“民心”,更合“民意”。

**(四) 坚持注重实效,闭环监督“促落实”。**民生实事票决不能一票了之,为确保项目实施有序推进,水口镇人大重点抓好四项环节,形成闭环监督。一是组建监督小组。成立了由代表、财政、纪委和项目有关专业人员参加的民生实事票决制项目监督小组,对项目有针对性地进行全程跟踪监督,安排镇人大办与民生实事项目的牵头承办部门、施工单位进行对接,及时了解项目实施进度。二是督促项目启动。镇政府必须在1个月内向镇人大主席团报送项目建设计划书,每季度在镇人大主席团会议上听取

镇政府关于民生实事项目实施情况专项工作报告。三是视察实施过程。依托每季度村级联络站活动,组织代表进行专题调研视察,现场察看项目进展情况,了解项目实施过程中的困难及问题。四是收集民意反馈。代表结合定期走访联系群众制度,深入群众,深入项目一线,听民声、察民情、聚民意、集民智,收集群众对项目实施过程中的意见建议,并及时反馈项目建设责任部门,以便提高民生实事项目建设的总体质量。

截至2020年,由镇人代会代表票决的“筹集村级生活垃圾处理费”“镇容环境卫生管理办法”民生实事项目已全面推行,投入200多万元的镇容镇貌升级改造已经全面完成,计划投入40多万修复15座村级桥梁护栏项目正在有序推进。

## 推行民生实事票决制的初步成效

水口镇人大代表票决制经过探索与实践,建立了群众“点单”、代表“定单”、政府“埋单”、人大“验单”的为民办实事全新模式,形成了“党委决策科学民主、人大监督务实有效、政府执政勤政为民”的良好局面。

**(一) 落实了全面依法治国的新要求。**全面加强党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度,是全面依法治国的新要求。代表票决制通过基层人民代表大会制度这一载体将三者有机结合起来,把民生实事从征集阶段到验收办结全过程纳入法治化轨道上来,充分落实了全面依法治国的新要求。

**(二) 彰显了基层民主政治建设的新成效。**票决制贯穿了党委决策、代表票决、人大监督、政府实施、群众参与的多元化主体基层治理运行机制。在党委领导下,人大、政府各司其职,各负其责,体现了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者的有机统一,促进了基层治理体系和治理能力现代化建设。

**(三) 开创了代表依法监督履职的新作为。**票决制把人大决定权和监督权

有机结合起来,形成“组合拳”,使人大行使重大事项决定权更加具体,人大监督的法治内涵更加丰富,实践价值和社会效应更加广泛,为各级人大及其常委会科学作出决策、强化代表监督、激发代表活力提供了有力抓手和重要的制度载体。

**(四) 实现了服务型政府的新转变。**票决制项目的确定基于政府服务为民的基本理念,注重从人民群众征集项目、人大代表作出决定、社会各界参与监督,有效形成了“权力来自人民,权力用于人民”的闭环权力使用实效,提升了政府决策的科学化、民主化、法治化水平,达到了从管理型政府向服务型政府的新转变。

**(五) 拓展了发挥代表主体作用的新路径。**代表全程参与项目的征集、确定、实施和监督等各环节,履职渠道更加宽泛,履职内容更加明确,履职角色从“旁观者”转为“参与者”,履职方式由“虚”到“实”,成为民情民意的传递者、政府决策部署的宣传者和推动者。

**(六) 丰富了代表联系服务群众的新形式。**票决制各阶段分别落脚在“集民智、听民意、聚民心、回民应”的原则之上,密切了党群、干群关系以及人大代表与人民群众的联系,回应了人民群众对美好生活向往的新期待。在民生实事实施过程中,人民群众不仅直接参与项目征集,还通过自己选出的人大代表而成为项目实施的主要参与者、最大受益者和最终评价者。

## 推行民生实事票决制的经验启示

**(一) 党委高度重视是关键。**民生实事项目人大代表票决制不仅是人大的工作,也涉及党委、政府及社会、公民等方面。水口镇民生实事项目取得初步成效,主要是镇党委高度重视,镇党委书记亲自抓协调、抓调度、抓推进,强化项目资金落实保障,助推民生实事项目的高质高效完成。实践证明,党委

高度重视是票决制工作推进的前提，也是票决制工作有效实施的关键。

**（二）项目均衡普惠是根本。**票决制推行以来，水口镇始终坚持以人民为中心的发展思想，把群众主导项目选择作为重中之重，引导群众广泛参与，在初选、论证阶段，突出普惠性、把握可行性、注重操作性，既有投资较大、普惠面广的重点项目，比如水口镇墟街整治改造项目；也有群众呼声高、紧贴民生需求的小项目，比如修复农村桥梁护栏项目。实践证明，只有围绕群众需求，真正解决群众实际困难，才能真正获得群众认可。

**（三）资金要素支撑是核心。**在票决制工作实施中，水口镇始终把资金作为民生实事最为核心的支撑。一是要通过财政预算安排，优先足额拨付。二是要通过社会资本参与，有效缓解财政资金压力。三是在项目实施过程中，注重抓好各类要素保障，精简项目前期办理手续，为项目快速推进奠定了坚实基础。实践证明，只有尽力而为、量力而行，多渠道、多样化保障，才能有效保证票决制取得实实在在的成效。

**（四）人大全程监督是保障。**民生实事项目是否真正落地、有无惠及民生，是票决制工作最重要的检验指标。水口镇实施票决制工作以来，人大代表切实发挥积极作用，全程跟进督办，有效促

进了民生实事项目由“办得了”向“办得好”转变。实践证明，人大监督是票决制最后一道关口，只有把人大监督作用发挥到位，把代表履职热情调动起来，票决项目才能按期落地、见到实效、惠及民生。

## 进一步优化民生实事票决制的路径思考

为进一步优化民生实事票决制工作，确保票决制可持续性、可操作性，应从四个方面进一步建立健全长效机制。

**（一）强化党对票决制的领导。**坚持把党的领导贯穿“票决制”工作全过程，将“票决制”工作纳入同级党委的重要议事日程，定期研究、优先统筹，强化组织领导，明确主体责任。

**（二）建立资金保障机制。**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模式，以多元化投资方式弥补财政资金不足。市县两级要设立票决制项目专项资金，乡镇本级财政应建立资金保障机制，给予票决项目进行专项资金支持，避免民生项目“一票了之”。

**（三）加强部门联动协调。**财政、发改、住建、自然资源规划等相关部门和镇街，应建立实

施民生实事项目工作联系协调机制，完善民生实事项目调研、立项、选址、土地、环评、勘察设计以及监理、施工招标、建设许可等现场办公和一站式服务工作机制，加快推进民生实事项目建设进程。

**（四）创新监督工作方法。**各级人大常委会（镇人大主席团）要通过听取和审议专项工作报告、专题询问以及组织代表视察、调研等形式，加强对项目实施情况的监督。要成立项目有关专业人员参与的监督小组，安排镇人大办与牵头承办部门、施工单位进行对接，及时了解项目实施进度，对项目有针对性地进行跟踪监督。要在每年底听取和审议1次政府对项目完成情况报告，对实施情况进行满意度测评，测评结果要进行公布。■

（作者单位：茂名信宜市水口镇人大办）



在信宜市水口镇，高速公路雄跨鉴江河（资料图片）

（上接第56页）要强化联络站正常活动的机制建设，统一创建标准，以“五个有”提升硬件配套，即有固定场所、有统一标牌、有必要设施、有学习资料、有代表信箱；以“五公开”接受选民监督，即公开代表信息、公开工作制度、公开年度计划、公开结对名单、公开履职成果；以“五到位”强化组织管理，即代表注册到位、人员配备到位、服务保障到位、台账管理到位、经费支持到位。要通过严格考核评定，将争创优秀代表联络站纳入对区人大工作考核的重要内容，每年公布优秀代表联络站名单，在区人代会期间进行授牌表彰，并给予

适当的经费补助，激活联络站活力。

**（三）丰富内容建设，增强工作实效。**代表联络站不能一建了之，而是要讲究有用管用。可探索建立代表议事会，并使之成为联络站的“规定动作”，制定统一工作指引，明确规定每个联络站每年至少召开两次议事会，坚持目标导向、问题导向，在联络站充分调研基础上，按照“议近不议远、议小不议大、议实不议虚”的原则精选议题。紧扣群众反映比较强烈的教育医疗、城市管理、交通出行等热点诉求进行磋商，由联络站组织，召集人大代表、居民代表和政府相关部门三方共同议事，代表主问，

部门当场回应，提出解决问题的建议并督办落实。

**（四）加强信息化建设，为联络站工作打造融媒体平台。**在设立实体站的基础上，为方便群众联系代表，代表联络站建设也要主动顺应“互联网+”发展趋势，积极打造服务百姓的代表履职网络直通车。积极利用微信公众号、微博等网络平台加大对各级代表联络站的宣传，特别是要让群众了解代表联络站的位置、作用，以及反映问题的方式，让群众能更加方便的找到自己的代表，及时解决群众的问题。■

（作者单位：汕尾市城区人大常委会）



计为民

评论专栏

# 守护国资 人大监督开辟创新之路

10月下旬,随着国务院关于2020年度国有资产管理情况的综合报告,以及国务院关于2020年度国有自然资源资产管理情况的专项报告,同时提交全国人大常委会审议,以“国资”为母题的人大监督重头戏再度上演。自2018年以来,全国人大常委会审议国资年度综合报告的同时,已先后听取审议了金融企业、行政事业性、非金融企业国有资产管理情况的专项报告,随着此次国有自然资源晒出资产“家底”,四类主要国资已实现了信息公开全覆盖。由此也标示着,人大监督国资的常态化、制度化改革,正在不断纵深、日趋成熟。

国有资产纳入人大监督每年常规议程,有着深刻的历史背景和现实动因。国有资产是全体国民共同创造和拥有的宝贵财富,多年以来,体量巨大的国资在奠定发展之基、民生之本的同时,也存在着底数不清、多头管理、绩效欠佳、人为流失等诸多问题,管好用好国资始终是改革进程中的焦点议题。另一方面,尽管政府承担着管理、运营国资的职责,但人民才是国资的真正所有者。在现行民主政治框架下,由代行人民意志的人大对国资实施监督,既是其法定权力和责任,也是实现人民知情权、监督权的必然选择。

这就不难理解,十八届三中全会发出“加强人大国有资产监督职能”的信号后,与此相关的制度筹划就开启了不断推进的旅程。从2017年11月中央深改组通过《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》,到2019年4月全国人大常委会制订落实该意见的五年规划,再到2020年12月全国人大常委会出台“关于加强国有资产管理情况监督的决定”,伴随着人大监督国资的实践步伐,监督目标、具体要求、路线图、时间表等重大要素日趋清晰,直至转化为法律规范、确立为法定机制。在人大监督史上,就具体议题做出如此长远、周密、细化的顶层设计,堪称史无前例,足见提速监督的决心之大、力度之强,亦为创新监督手段奠定了基调,为放大监督效应埋下了伏笔。

其中极具创新价值的举措,是信息公开形式的重大突破。依据监督方案,国务院提交的国资报告,采用了综合报告与专项报告相结合的全新模式,前者通观全局、立足宏观,后者聚焦重点、切入微观,共同晒出了深度与广度并重的国资明白账,展

示了国资管理、改革的全景式面貌。已历经四载的人大监督国资议程中,与国务院报告同步亮相的,还有全国人大常委会预工委等机构的相关调研报告,由此提供的更加独立、客观的观察视角和改革建议,大大提升了国资信息的透明度和公信力,也彰显了人大积极作为、提前介入的监督姿态。

多维公开的国资信息,为人大监督奠定了坚实的基础。另一方面,国资联网监督系统、人大监督评价指标体系等创新措施的引入,又进一步打通了监督国资的专业性、技术性瓶颈,在全面强化国资信息可读性、可核性、可审性的同时,也为人大精确监督、科学监督、高效监督开辟了通途。

就人大监督而言,信息公开只是起点,后续监督才是归宿。具体到监督国资这一议题,晒国资家底并非最终目的,管好国资才是目标所在。也正因此,人大监督国资的组合拳式机制设计,就显出了更为深远的意义。比如,落实整改问责,要求国务院限期报告反馈相关情况;强化跟踪监督,对突出问题、典型案件设立督办清单制度;汇聚制度合力,有效衔接预算决算审查监督机制;延伸日常监督,建设全口径国资信息共享平台,等等。这一系列创新举措意味着,人大针对国资已初步形成全方位、多元化的监督机制,进而确保监督的后续效应。

从更深的层面而言,人大监督国资的创新姿态,也为未来打开了更多的想象空间。比如就制度建设而言,除了推进与各类国资相关的立法、修法项目外,关涉人大监督国资职能的监督法等法律的修改,以及旨在构建综合性、基础性规范的国有资产管理法的立法,亦已提上议事日程,将进一步夯实国资监督与管理的法治化。再比如就监督手段而言,依据既定方案,明年全国人大常委会在听取审议国务院国资综合报告后,将启动专题询问。在此基础上,人大监督国资的未来实践中,能否激活质询、特定问题调查等刚性监督手段,以及能否进一步拓宽公民参与的途径、凝聚人大监督监督与社会监督的合力,都是值得期待的前景。

人大监督国资的制度创新和实践演进,在守护国民财富的同时,也为人大监督提供了可复制、可推广的样本。时间或将证明,以此为契机,人大监督步入了全面升级的新时代。■

(作者单位:民主与法制杂志社)

当前，地方立法的定位已经明确为“不抵触、有特色、可操作”。与此同时，地方性法规还应满足立法法提出的下位法与上位法内容“不重复”的要求。地方立法工作者在避免重复而力图制定出与上位法不同的规定时，如果把握不好，就会被认为是与上位法“不一致”甚至“相抵触”；而单纯追求与上位法的一致，照抄照搬上位法的地方性法规又违背了立法法关于“不重复”的要求。这是许多地方立法工作者，尤其是新获得地方立法权的设区的市的立法工作者的困惑。为了满足上述立法工作原则，设区的市立法转向“小切口”立法，制定关于特定问题的“小而精”的地方性法规。“小切口”立法的出现，切合地方立法工作的需要，是地方立法工作发展到一定阶段的产物。在2018年第二十四次全国地方立法工作会议上，栗战书委员长指出，地方立法可以聚焦所要解决的问题，确定小一些的题目进行专门立法，即所谓“小切口”立法。在2020年第二十六次全国地方立法工作会议上，栗战书委员长再次强调，紧密结合地方实际，突出地方立法特色，善于通过“小切口”解决实际问题，可以搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”，增强立法的针对性、适用性、可操作性。

如何理解和把握“小切口”立法？

首先，小切口的立法体例不必照搬或仿照国家立法体例。一般来说，一个完整的法律体例，包括总则、分则与附则，一些内容较多的法律还分为编、章、节，在编、章、节中还规定了“通则”“一般原则”等。小切口的地方立法则不必设置完整的编、章、节、条、款、项、目，不必追求形式上的面面俱到，而是注重立法的针对性和实效，只规定必要的内容，有几条就规定几条。例如北京市居家养老服务条例，就没有规定总则分则附则，而是只规定了二十二条，其中第一条是立法宗旨和依据，也就是一般意义上总则的内容，第二条明确了居家养老服务的涵义，第三条至第二十一条分别规定了居家养老服务的服务内容、各方责任、保障措施、责任追究等基本内容，第二十二条规定该条例的施行时间。

其次，“小切口”立法的选题应该精细化、针对性强。国家法律的制定，虽然也是问题导向的，旨在调整生活中的法律关系和解决可能出现的社会矛盾，但是一部完整的法律是涵盖其所调整法律领域的方方面面的，是成系统和体系化的，不会聚焦于某一个非常特殊的小问题。“小切口”的地方立法则可以针对某一个专门领域和特定问题进行精细化的立法。并且，国家法律不宜频繁的修改，牵一发而动全身。在地方经济社会发展中出现了新问题新情况时，地方立法就可以因地制宜，在不违反上位法规定的前提下，对于当地社会关注度高的新出现的问题量身定制地方性法规规范，从而及时解决问题，达到“小快灵”的立法效果。例如一些设区的市人大常委会以其所在省份的大气污染防治条例为依据，制定机动车和非道路移动机械排气污染防治条例、扬尘污染防治条例等，对口分别解决具体领域的大气污染问题，回应人民群众切身的健康需求。

在肯定“小切口”立法的作用和价值的同时，也应注意，“小切口”立法并不等同于地方立法的整体定位，或者说，“小切口”立法不是地方立法工作的全部。因地制宜的小切口立法，对于发挥地方立法特色，提升本地民生有积极意义，但如果地方立法局限于“小而精”的定位，就限制了地方立法的作用，与立法权下放的总体趋势和授予地方立法权的本意也是相悖的。在探索“小切口”立法创新的同时，地方立法还要充分发挥“先行性、实施性、执行性”的传统功能。正如栗战书委员长指出的，可以搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”，这两者是兼顾的。同时也要注意，“小快灵”指向的是立法的社会效果，而不是立法程序的简化。制定“小切口”的地方性法规，地方立法机关依然要遵循立法预测、立法规划、立法决策、立法协商、立法说明、立法评估等立法客观规律，坚持党对立法工作的领导，坚持“科学立法、民主立法、依法立法”，在立法工作中贯彻“全过程人民民主”，不能因为追求“快”而忽视了对立法程序的严格遵循。■ （作者单位：中山大学法学院）



赢心话  
孙莹专栏

## 如何理解和把握 『小切口』地方立法



法制专栏

# 从基层人大工作看全过程人民民主

习近平总书记指出民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。人大工作最重要的是做到“人民利益高于一切”。从基层人大工作看全过程人民民主，关键在于是不是真正做到人民当家作主。这既要看人民有没有投票权，更要看人民在参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务上有没有广泛参与权。

人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主的重要制度载体，各级人大及其常委会要以更加丰富的民主形式和民主渠道，保障每个人都能通过各种途径和形式参与国家治理和社会治理。比如，民生实事迈入人大代表“票决时代”，从“一厢情愿”到“你情我愿”，从“一人撑船”到“众人划桨”，把实事办到人民群众心坎上；又如，法规草案征询成为人大代表常驻“代表之家（站）”听取意见、建议的主要内容之一，一辆辆设在百姓身边的立法“直通车”，满载基层群众“原汁原味”的建议诉求直达地方权力机关。

从基层人大工作看全过程人民民主，要看人民有没有投票权。正如习近平总书记在中央人大工作会议上强调：“要保证人民依法行使选举权利，民主选举产生人大代表。”从今年上半年起，全国县乡两级人大换届选举陆续展开。期间，上海人大开发的“换届选举云平台”尤为引人关注，将选民登记环节纳入，并将功能延伸至选举全过程，助力告别“三分离”现象（人户分离、人企分离、企业经营地和注册地分离），以可视化、可量化的方式呈现选举过程的每个步骤与细节，有利于最大限度提升选民参与度，共同推选出优秀的基层“当家人”。

如何让广大人民群众最大限度地参与到选举工作中，让选举结果充分体现最广大人民意愿，是民主选举的应有之义。从选区划分到选民登记，从提名推荐代表候选人到讨论、协商和确定正式代表候选人，从广泛宣传到选举日投票……各地人大应善于运用和提升信息化应用水平，学习借鉴上海等城市先进经验，以大数据赋能换届选举各个环节，全力做到依法保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。

古今中外的实践都表明，保证和支持人民当家作主，通过依法选举、让人民的代表来参与国家生活和社会生活的管理是十分重要的，通过选举以外的制度和方式让人民参与国家生活和社会生活的管理也是十分重要的。人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后

就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。因此，从基层人大工作看全过程人民民主，还要看有没有健全的机制和法定的渠道保障人民的广泛参与权。

“名非天造，必从其实。”实现民主的形式是丰富多样的，不能拘泥于刻板的模式，更不能说只有一种放之四海而皆准的评判标准。当前，各级人大及其常委会将民意作为立法、监督、代表等工作的“风向标”。比如，北京市人大常委会探索建立的“万名代表下基层”机制，立法时组织一万多名北京市各级人大代表走进大街小巷，围绕条例内容集万民之智、纳百家之言，让广大人民群众的意见建议成为高质量立法的“源头活水”；立法后组织市、区、乡镇三级人大代表对条例落实情况进行检查，并具体了解民众对法规实施的满意度，明确改进工作方向，使监督检查更有实效。

又如，在广东省人大常委会的指导下，佛山县乡人大工作焕发出强大生机，使基层民主政治建设更加深入人心。其中，禅城区南庄镇人大探索开发南庄人大APP，通过技术“微创新”努力打造24小时“不打烊”的代表好帮手，最大程度满足代表工作需要，推动代表为民履职“无淡季”。三水区人大常委会率先在全省推行“民生微实事”立办制改革，极大激发基层党代表、人大代表、政协委员、媒体记者等各方力量，把政府“服务触角”延伸到基层“神经末梢”，诸如换路灯、添置健身器材的民生小事，再也不用经历调研、讨论、申请、立项、审批等一系列繁冗程序，即可实现快速办结。南海区丹灶镇人大创建“民意直通车”活动、高明区人大荷城街道工委召开政情通报会、三水区芦苞镇人大开展代表述职活动，等等。

人民依法享有广泛权利和自由，通过多种渠道和途径行使民主权力，集中体现在换届的投票选举上；体现在关系国计民生的重大公共事务决策上；体现在民主选举环节，体现在民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等国家治理其他环节；体现在政治领域，体现在经济、文化、社会等领域，成为人们日常和生产生活的组织部分。除了上述的基层人大民主实践外，还有浙江省义乌市打造“国字号”基层立法联系点、安徽省池州市打造“居民议事会议”破解街道人大履职之困、广东省连续数年开展“更好发挥人大代表作用”主题活动……一项项生动的、创新的民主形式，在基层人大竞相涌现、共同绘就全过程人民民主的动人场景，不断增强人民的获得感、幸福感、安全感。■

（作者系本刊特约评论员）



# 抚恤金丧葬费属于遗产吗？

文 徐嵩 段新瑜

姚大爷是一名老退休干部，生前共计三次婚姻，第一次婚姻育有一子姚子，第二次婚姻期间收养一女姚女。2006年姚大爷在第二段婚姻期间通过房改取得一套房屋的所有权，2008年姚大爷第二任妻子去世，同年再婚。2013年第三任妻子去世，婚后无子女。

2017年姚大爷办理了公证遗嘱，内容是“在姚大爷死亡后，姚大爷应继承的第三任妻子的遗产和姚大爷名下的房产全部遗留给姚子，姚女不参与继承和分配；死亡后丧葬事宜由姚子安排办理，丧葬费和抚恤金由姚子继承。”2019年姚大爷去世，姚子为姚大爷办理了葬事。

姚女认为公证遗嘱是姚大爷在已丧失民事行为能力，神志不清的情况下订立的，应当无效，遂将姚子告上了法庭。

## 争议焦点：抚恤金、丧葬费不是遗产，不可以通过遗嘱继承

民法典第一千一百二十二条规定，遗产是自然人死亡时遗留的个人合法财产。依照法律规定或者根据其性质不得继承的遗产，不得继承。由此可知，被继承人死亡时遗留的财产才称之为遗产。丧葬费是指自然人死亡，其亲属进行安葬所产生的费用，是死者死亡后所产生的，并非公民死亡时遗留的财产。丧葬费在妥当安葬死者后仍有剩余的，可以按照共有财产由继承人进行分割。抚恤金则是指国家机关、企事业单位、集体经济组织对死者亲属发放的一定金额的慰问金及生活补助费，具有精神安慰和物质补偿的性质，发放对象为死者的近

亲属，而并非死者本人。因此抚恤金和丧葬费都不属于遗产范畴。

姚大爷在订立公证遗嘱时把丧葬费、抚恤金连同个人财产一同进行了安排，故遗嘱中对于丧葬费、抚恤金分配的部分是无效的。如果继承人之间发生纠纷后起诉到法院，并对这部分款项提出分配请求，在审判实践中，有的法院会参照法定继承的规定一并进行处理，有的法院则认为这部分财产超出了遗产范围，要求当事人另案处理。另案处理时，由于该部分财产状态为各继承人或被继承人的亲属共同所有，因此可以按共有纠纷案由请求法院进行分配。

## 抚恤金、丧葬费的分配原则

丧葬费应该在扣除办理丧葬事宜实际发生的费用后再合理分配。而抚恤金的分配原则，现行民事法律没有明确规定，司法裁判标准也不一致，有的认为按均等份额分配；有的认为参照遗产继承分配；有的认为需要结合与死者生前共同生活时间的长短、生前共同生活的紧密程度及依赖性等因素予以合理分割，并应当适当照顾无经济来源的未成年人或丧失劳动能力的直系亲属。笔者认为，最后一种分配标准比较公平合理，体现了抚恤金的本意和初衷。

本案中法院本着解决纠纷、方便



(漫画/赵晓芬)

## 独生子女能继承全部遗产吗？

编辑同志：

我生活在一个幸福的三口之家，是父母唯一的小孩，一场意外夺去了父母的生命，让原本幸福的家庭变得不幸。父母去世后留下一套房子，我想问一下我能自己继承这套房子吗？

广州市 李先生

李先生：

根据《中华人民共和国民法典》第一千一百二十七条的相关规定，法定继承的第一顺序为配偶、子女、父母，第二顺序为兄弟姐妹、祖父母、外祖父母。继承开始后，由第一顺序继承人继承，第二顺序继承人不继承；没有第一顺序继承人继承的，由第二顺序继承人继承。而同一顺序继承人继承遗产的份额，一般应当均等。

因此当父母双亡，祖父母、外祖父母中还有人健在的话，独生子女与四位老人中健在者同为第一顺位继承人，需要按人数平均分配遗产。比如四位老人都健在，则独生子女只能继承五分之一。并且若其中某位老人在继承后才去世，之前继承的遗产将成为该位老人的遗产，由该位老人的第一顺序继承人继承。

## 子女谁照顾老人多就能多分遗产吗？

编辑同志：

我的父亲早些年去世了，母亲身体也一直不好，虽然我们家有三个兄妹，但是这些年来只有我一个人在照顾母亲的生活起居，母亲前段时间过世，留下的一套房子和她的养老金，现在哥哥姐姐要求平分，我觉得特别生气，感到不公平，我该怎么办？

中山市 刘女士

刘女士：

《中华人民共和国民法典》第一千一百三十条规定，同一顺序继承人继承遗产的份额，一般应当均等。对生活有特殊困难又缺乏劳动能力的继承人，分配遗产时，应当予以照顾。对被继承人尽了主要扶养义务或者与被继承人共同生活的继承人，分配遗产时，可以多分。有扶养能力和有扶养条件的继承人，不尽扶养义务的，分配遗产时，应当不分或者少分。继承人协商同意的，也可以不均等。

尽了主要赡养义务主要是指对被继承人的生活提供了主要经济来源，或在劳务方面给予了主要扶助。与被继承人

共同生活的继承人，一般而言，他们对继承人所尽的扶养义务要比那些不与被继承人生活在一起的继承人要多一些，所以，法律规定也可以多分遗产。

## 再婚家庭，遗产只能归再婚子女吗？

编辑同志：

我现在的家庭是重组家庭，现任丈夫在我们重新组建家庭前有一个女儿，婚后我们又生育了一个儿子，我想问一下，在我跟丈夫百年后留下的遗产，是不是只能由我们的儿子继承？

佛山市 赵女士

赵女士：

《中华人民共和国民法典》第一千一百二十七条对继承中的子女作了解释，规定“本编所称子女，包括婚生子女、非婚生子女、养子女和有扶养关系的继子女”。父母离婚后，由一方抚养的子女与另一方的父母子女关系依然存在，依然有权继承其遗产。同时，继父母与继子女之间形成长期的抚养关系，他们之间互相享有继承权。故你丈夫的女儿也可以依法继承她的父亲（即你丈夫）的遗产。■

诉讼和减少诉累的原则，对丧葬费及抚恤金的分配一并进行了处理。法院考虑姚子在姚大爷住院期间承担了主要照顾义务的事实，并结合姚子本人也身患疾病的情况，酌情判决姚子、姚女各分得70%、30%。

## 遗嘱效力和法定继承

登记在姚大爷名下的房屋，系姚大爷与其第二任妻子夫妻关系存续期间所得，属于姚大爷与第二任妻子的夫妻共同财产，姚大爷与第二任妻子各享有该房屋一半的产权。根据当时有效的继承法第二十六条“夫妻在婚姻关系存续期间所得的共同所有的财产，除有约定的以外，如果分割遗产，应当先将共同所

有的财产的一半分出为配偶所有，其余的为被继承人的遗产”（民法典第一千一百五十三条第一款规定为：“夫妻共同所有的财产，除有约定的外，遗产分割时，应当先将共同所有的财产的一半分出为配偶所有，其余的为被继承人的遗产。”）由于姚大爷与第二任妻子未对房屋所有权进行约定，且第二任妻子生前没有立遗嘱，第二任妻子死亡后其遗产应按照法定继承予以分割，即姚大爷第二任妻子对房屋一半的产权应由姚大爷、姚子、姚女共同继承。即第二任妻子去世后，姚大爷、姚子、姚女应分别占有房屋产权的六分之四（ $1/2+1/6$ ）、六分之一、六分之一。姚大爷在公证遗嘱中指定该房产由姚子继承，实际上包

含了对姚子、姚女应继承其第二任妻子遗产份额的处分，故遗嘱中对姚子、姚女应继承第二任妻子遗产份额的处分无效，但对于属于姚大爷的产权份额以及其应当继承第三任妻子遗产的份额的处分有效，可以指定由姚子继承。

## 判决结果

经法院审理后判决，登记在姚大爷名下的房屋由姚子、姚女共同继承，其中姚子占六分之五的份额，姚女占六分之一的份额；姚大爷死亡后丧葬费、抚恤金姚子、姚女的分配份额分别为70%、30%。■

（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



俯瞰南沙蕉门河中心区（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