

人民之聲

总第355期 2021 07

7月20日出版 定价: 6.00元

RENMIN
ZHISHENG

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

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

李玉妹: 认真学习贯彻 习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100周年大会上的重要讲话精神 P4





李玉妹为 老党员颁发 “光荣在党50年” 纪念章

6月30日，省人大常委会召开老党员代表座谈会，慰问机关老党员，为党龄达到50周年的机关老党员代表颁发“光荣在党50年”纪念章。省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持会议并讲话，党组副书记、副主任李春生，机关党组书记、秘书长王波参加会议。

李玉妹强调，机关全体党员干部要向老党员老同志们学习，弘扬老党员的优良作风，牢记初心使命，坚定理想信念，始终对党忠诚；要奋发进取、担当作为，围绕“1+1+9”工作部署，做好立法、监督、代表等各项工作，积极为推动我省人大工作高质量发展作出应有贡献，以实际行动庆祝中国共产党成立100周年。
(任生/摄影报道)

以史为鉴 开创未来

初心易得，始终难守。以史为鉴，可以知兴替。我们要用历史映照现实、远观未来，从中国共产党的百年奋斗中看清楚过去我们为什么能够成功、弄明白未来我们怎样才能继续成功，从而在新的征程上更加坚定、更加自觉地牢记初心使命、开创美好未来。

——以史为鉴、开创未来，必须坚持中国共产党坚强领导。办好中国的事情，关键在党。中华民族近代以来180多年的历史、中国共产党成立以来100年的历史、中华人民共和国成立以来70多年的历史都充分证明，没有中国共产党，就没有新中国，就没有中华民族伟大复兴。历史和人民选择了中国共产党。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、命运所系。

新的征程上，我们必须坚持党的全面领导，不断完善党的领导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用！

——以史为鉴、开创未来，必须团结带领中国人民不断为美好生活而奋斗。江山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心。中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。中国共产党始终代表最广大人民根本利益，与人民休戚与共、生死相依，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。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，都是绝不会得逞的！9500多万中国共产党人不答应！14亿多中国人民也不答应！

新的征程上，我们必须紧紧依靠人民创造历史，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，站稳人民立场，贯彻党的群众路线，尊重人民首创精神，践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展！■

（摘自习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话，据新华社北京7月1日电，标题为编者所加）



2021年第7期 总第355期

2021年7月20日出版 定价：6.00元

主管主办：广东省人大常委会办公厅

编辑出版发行：人民之声杂志社

发行范围：国内公开发行

国内统一连续出版物号：CN44-1331/D

副社长、副主编：林永豪

副主编：王堂明 李亮明

采编：曾雪敏 李军 张琳琳

美术设计：李红天

发行：陈婷 潘颖怡

办公室：020-37866669

采编部：020-37866665 37866672

发展部：020-37866915

020-37866674 (传真)

地址：广州市中山一路64号

网址：<http://www.rd.gd.cn>

邮箱：rmzs@vip.163.com

邮政编码：510080

印刷：广东广州日报传媒股份有限公司

印务分公司

发行投诉电话：020-37866674

E-mail: rmzsfxb@163.com

如有缺页、残页或装订错误等印刷质量问题，请与本刊发展部联系退换。

本刊部分摘发、选用有关文章及国内外资料图片，敬请作者与本刊联系，并领取稿酬。

本刊刊发的原创文稿，凡转载、摘编或以其他方式使用，须经本刊同意。

卷首语

1 以史为鉴 开创未来

学习贯彻习近平总书记重要讲话精神 谱写广东人大工作新篇章

4 李玉妹：抓好党史学习教育 扎实完成工作任务 任轩

学党史悟思想办实事开新局

6 永葆共产党人政治本色 坚定人民代表大会制度自信 任仁

人大视窗

8 推动“一法一条例”在粤全面贯彻落实 任生

本刊策划 示范引领 辐射带动

10 筑牢公共卫生法治屏障 以良法善治推动我省爱国卫生工作

法工委

13 开展创新性立法 为粤港澳大湾区建设提供法治保障 朱仁达

15 紧抓生态文明建设的“牛鼻子” 环资委

18 关注民生热点难点 依法落实代表约见权 恺仁达

20 “一对一”监督 “面对面”评议 “实打实”问效 稔仁达

23 代表“热”起来 监督“实”起来 政府“动”起来 钟仁达

25 内容高质量 办理高质量 选联委

27 我为民 我履职 我行动 选联委

30 APP促进代表依法履职 兰仁达

33 “盘活”全省县乡人大“大棋局” 任忠荷

35 搭建“1+5+X”体系补“短板” 董仁达

立法时空

38 让“美”融入人们的美好生活 封丽 李琼

设区的市立法工作巡礼

40 以高质量立法推动美丽乡村建设 彭舒琼

42 借助外脑提升地方法规质量 谭映月

监督广角

44 让江水如蜿蜒“白练” 陈德军 刘睿华 林双燕



7月1日上午，省人大常委会机关全体党员干部收看庆祝中国共产党成立100周年大会电视直播（任生/摄）

46 开门见“山” 有的放“矢”

黄飞燕

▶ 三人谈

47 让一针难求成为“过去时”

吴春玲

59 “改革立法”开启升级时代

阿 计

▶ 代表建言

48 百年华诞 民族复兴

李军/整理

60 如何认识地方立法“同质化”现象

孙 莹

▶ 思考探索

52 百年党史视野下的预算审查监督史概述

陈志光 何静姝

61 电动自行车管理须加快立法

戚耀琪

▶ 以案说法

62 “狸猫换太子”的经济补偿金 徐 嵩 赖家喜

55 违约方合同解除权探析

陈广鹏

▶ 法律信箱

64 女职工在“三期”期间的劳动权益如何维护等3则

▶ 众议苑

58 从人大制度看百年大党的伟大成就

覃 剑

[封面摄影] 广州起义烈士陵园

任 生

省人大常委会党组理论学习中心组召开专题学习会 李玉妹：抓好党史学习教育 扎实完成工作任务

高标准高质量落实党史学习教育任务

7月14日，省人大常委会党组理论学习中心组召开学习会，专题学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神。省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持会议并讲话。党史学习教育中央第六指导组组长陈强到会指导。省人大常委会副主任李春生、罗娟、吕业升等在会上作学习交流或书面发言。党史学习教育中央第六指导组有关负责同志，省人大常委会副主任王衍诗、王学成，秘书长王波参加会议。

会上，李玉妹介绍了省人大常委会开展党史学习教育的情况。她说，党史学习教育开展以来，省人大常委会认真贯彻党中央决策部署和省委工作安排，提高政治站位，以高度的思想自觉政治自觉行动自觉，强化思想引领，加强组织实施，紧紧围绕学党史、悟思想、办实事、开新局，及时跟进学习习近平总书记重要讲话精神，高标准高质量落实党史学习教育任务，自觉把党史学习教育成效转化为做好人大工作的动力和成效，切实为群众办实事解难题，推动党史学习教育取得积极成效。

李玉妹强调，要按照党中央部署和省委要求，把学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神作为党史学习教育的重中

之重，持续深入学习，做到学思践悟、真信笃行，切实把思想和行动统一到总书记重要讲话精神上来，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。要以学习贯彻总书记重要讲话精神为强大动力，进一步坚定发展全过程人民民主、保证人民当家作主的行动自觉，持续在学习转化上下功夫见实效，把开展党史学习教育激发出来的工作热情和进取精神，转化为狠抓工作落实的强大动力和实际成效，扎实完成好今年常委会立法、监督、代表等工作任务。要持续强化责任落实，层层压实机关各级党组织责任，统筹抓好党史学习教育各项任务的落实，确保取得扎实成效。

学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神

7月5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，学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神，传达学习全省学习贯彻习近平总书记重要讲话精神干部动员大会精神，研究贯彻落实意见。

会议认为，习近平总书记的重要讲话，通篇贯穿着坚定的信仰信念、强烈的历史担当、真挚的为民情怀、深邃的战略远见，是一篇马克思主义的纲领性文献，对于我们在新征程上传承红色

基因、践行初心使命、创造新的历史伟业具有十分重大的指导意义。要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，深刻领会总书记关于党的百年奋斗主题、光辉历程和伟大成就的重要论述以及关于伟大建党精神、关于“九个必须”的重要论述，深刻领会总书记关于全面建成小康社会的庄严宣告，切实把思想和行动统一到总书记重要讲话精神上来，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

会议强调，要把学习贯彻习近平总书记重要讲话精神作为重大政治任务、作为党史学习教育的重点，对标对表党中央部署和省委要求，抓紧制定具体方案，迅速兴起学习宣传贯彻热潮。常委会及机关各级党组织要迅速行动，领导干部要发挥示范作用，带动机关全体党员干部增强学习宣传贯彻的思想自觉政治自觉行动自觉。要深入学习贯彻伟大建党精神，传承红色基因，赓续红色血脉，弘扬光荣传统，进一步牢记初心使命。要崇尚先进、学习先进，认真学习“七一勋章”获得者的感人事迹、高尚品质和崇高精神，从中汲取榜样的力量。要深入领会和落实总书记向全党发出的号召，自觉践行以人民为中心的发展思想，发挥人大密切联系群众的优势，紧贴人民群众美好生活对法治建设的呼声期盼，紧扣治理体系和治理能力现代化提出的法律需求实际，依法履行好人大各项职责，努力为党的事业作出新的贡



7月14日，省人大常委会党组理论学习中心组专题学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神，中央第六指导组组长陈强到会指导，李玉妹主持会议并讲话。

献。要认真开展宣传宣讲、研究阐释工作，围绕发展全过程人民民主、全面推进依法治国等，形成一批高质量的学习研究成果，持续营造浓厚的学习氛围。

发挥人大职能作用推动改革任务落实落地

7月21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，学习贯彻习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十九次、第二十次会议上的重要讲话精神和省委全面深化改革委员会会议精神，研究贯彻落实意见。

会议强调，要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，认真贯彻落实总书记、党中央重大决策部署和省委工作要求，从讲政治的高度自觉把人大各项工作纳入构建新发展格局中统筹考虑和谋划，紧紧围绕打造新发展格局战略支点，加快推动省委安排人大分工负责的全面深化改革任务落实落地。

会议要求，要积极发挥人大职能作用，推动加快构建新发展格局，围绕深化供给侧结构性改革，认真开展粤港澳大湾区提升产业链供应链现代化水平专题调研、产业链供应链智能化升级重点建议督办等工作，推动产业链供应链数字化、网络化、智能化发展；围绕扩大

内需战略基点，听取和审议扩大内需市场情况报告工作，推动全面促进消费升级；围绕防范应对重点领域潜在风险，加大对地方政府债务审查监督力度，建立人大听取政府隐性债务情况报告机制。要积极推动自由贸易试验区高质量发展，督促政府及相关部门落实《中国（广东）自由贸易试验区条例》执法检查报告及审议意见，深入推进广东自由贸易试验区高水平制度型开放。要牢牢把住粮食安全，做好常委会听取和审议稳定提高粮食生产能力情况报告工作，大力支持我省实施种业翻身仗攻坚行动，推动种业强省建设。要积极推进土地管理地方立法，推进省生态环境教育条例等小切口立法，组织好村庄规划建设管理、水污染防治和万里碧道建设等专项监督工作，开展好农村生活污水治理、珠江口海岸带近海海域和海岛保护修复、生态环保产业园建设、跨市域河流污染整治等专题调研，助力美丽广东建设。

为加强和改进我国国际传播工作贡献人大力量

6月22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次集体学习时的重要讲话精

神，研究贯彻落实意见。

会议强调，要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，深刻认识在新形势下加强和改进我国国际传播工作的重要性和必要性，紧紧围绕“讲好中国故事，传播中国声音，展示真实、立体、全面的中国”这一重要任务，结合人大工作实际，突出重点、守正创新，积极为加强和改进我国国际传播工作贡献人大力量。要做好省人大常委会对外交往工作，用好既有的友城关系，巩固和发展与外国地方议会建立的友好关系，积极开展同外国地方议员的交流，深入宣传阐释习近平新时代中国特色社会主义思想，加强对中国共产党的宣传阐释，积极宣介人民代表大会制度在广东的实践和广东改革开放的成果，讲好中国故事、大湾区故事、广东故事。要发挥各级人大代表在人大外事工作中的作用，让更多代表参与到外事活动当中，现身说法讲述代表履职经历和鲜活的中国故事。要加强与全国人大外事部门的沟通联系，加强与我省各地级以上市人大外事部门的工作协同，按照中央和省委外宣工作部署要求，充分利用外事活动实践平台，灵活运用各种对外交往资源，通过多种形式讲述中国人大故事，为展示丰富多彩、生动立体的中国形象作出积极贡献。■

（任轩/供稿 任生/摄影）

李玉妹到所在党支部参加党史学习教育专题组织生活会 永葆共产党人政治本色 坚定人民代表大会制度自信



7月21日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹以普通党员身份参加所在的省人大常委会办公厅人事处党支部党史学习教育专题组织生活会，与同志们一起深入学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神，围绕“学党史、悟思想、办实事、开新局”主题，交流学习体会，查找差距不足，明确整改措施，推动党史学习教育走深走实。省委党史学习教育领导小组第十四巡回指导组组长吴焕泉、省直属机关工委负责同志到会指导。

李玉妹强调，要深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神，深入开展党史学习教育，传承红色基因，赓

续红色血脉，从党史中总结历史经验、汲取精神滋养、砥砺政治品格，进一步坚定共产党人的初心和使命，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。要坚定不移地落实总书记向全党发出的号召，自觉践行以人民为中心的发展思想，进一步坚定发展全过程人民民主、保证人民当家作主的行动自觉，把总书记的号召贯彻落实到人大工作的各方面全过程。要深入学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年“七一勋章”颁授仪式上的重要讲话精神，认真学习革命先烈和“七一勋章”获得者等先进模范的感

人事迹、高尚品质和崇高精神，自觉坚定信念、践行宗旨、拼搏奉献、廉洁奉公，永葆共产党人的政治本色。要深刻认识人民代表大会制度是党领导人民经过艰辛探索建立起来的符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度，倍加珍惜热爱人民代表大会制度，坚定人民代表大会制度自信，自觉做国家根本政治制度的坚定信仰者、忠实践行者、坚决维护者，积极通过人大的工作，为长期坚持、不断完善人民代表大会制度作出积极贡献。■

（任仁 任生）

6月28日，省人大常委会主任李玉妹率省人大常委会领导班子成员参观常委会机关举办的“庆祝中国共产党成立100周年”书画摄影展，省人大常委会副主任李春生、罗娟、吕业升、王衍诗、王学成，秘书长王波参加活动。（任生/摄）



“七一”前夕，省人大常委会机关党委组织党员干部参观“广东人大历程展”，铭记百年党史，回顾人大大历程，坚定制度自信。（任生/摄）



7月10日，在省直机关庆祝中国共产党成立100周年歌咏展演上，省人大机关合唱队以一曲《妈妈教我一首歌》荣获合唱组一等奖。（天晴/摄）



李玉妹出席固废污染环境防治“一法一条例”执法检查组会议 推动“一法一条例”在粤全面贯彻落实

按照全国人大常委会委托检查部署和省人大常委会监督工作计划，省人大常委会将开展《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《广东省固体废物污染环境防治条例》执法检查。6月24日，省人大常委会召开执法检查组第一次全体会议。省人大常委会主任李玉妹出席会议并讲话。

李玉妹强调，要认真学习宣传贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，切实增强责任感、使命感，周密部署，

精心安排，认真开展好执法检查，推动“一法一条例”在我省得到全面贯彻落实，为我省生态环境持续改善提供坚强的法治保障。要采取各级人大上下联动方式，对全省21个地级以上市实现全覆盖。要突出重点，重点检查法律确立的“减量化、资源化、无害化”原则落实情况，生活垃圾分类管理机制、疫情期间医疗废物管理制度等新增规定落实情况，运用法律推动固体废物污染环境防治工作特别是固体废物处理设施建设情况，以及各

级政府、有关部门法定职责落实情况，推动依法履职、依法监管、依法治理。要认真组织，紧扣重点法律条文，聚焦法律规定是否落实到位；坚持问题导向，发现问题，提出建议，促进问题解决；采取问卷调查、明查暗访、随机抽查等多种方式开展检查，确保执法检查取得实效，促进我省固体废物污染环境防治工作上新水平。要严格落实中央八项规定精神和疫情防控要求，落实好疫情防控常态化措施，确保执法检查安全有序。■（任生）

为促进经济社会发展提供水安全保障

7月8日，省人大常委会副主任李春生率队到省水利厅调研，了解全省河湖长制、水污染防治和万里碧道建设及全省农村集中供水全覆盖相关工作情况，观摩广东省智慧水利工程成果演示。

李春生强调，一要提高政治站位，把学习宣传贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神作为头等大事和首要政治任务，

与党史学习教育、“我为群众办实事”结合起来，坚守如磐初心，赓续红色血脉，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，以赶考的清醒和坚定答好新时代的答卷。二要主动担当作为，积极配合省人大高质量完成水利领域立法、监督、代表工作。配合做好听取审议环境状况和环境保护目标完成情况、水污染

防治和万里碧道建设情况报告的有关工作，把重点督办的关于完善农村集中供水处理设施，推进全省农村集中供水全覆盖的代表建议办实办好。省人大环资委、农村农业委及办公室要加强与省水利厅及相关业务处室的日常工作联系，相向发力，共同为美丽广东建设助力。■

（任桓）

《广东省养老服务条例》执法检查组召开全体会议

近日，省人大常委会《广东省养老服务条例》执法检查组召开第一次全体会议，听取省政府及其有关部门贯彻实施法规情况汇报，部署执法检查工作。省人大常委会党组成员陈如桂出席会议并讲话。

陈如桂强调，要深入学习领会习近平总书记重要指示批示精神，深刻认识

推动养老服务高质量发展是落实“积极应对人口老龄化国家战略”的重要举措，是坚持以人民为中心发展思想的生动实践，是推动党史学习教育“我为群众办实事”实践活动走深走实的重要抓手。陈如桂要求，要突出重点、以点带面，逐条对照法规规定开展检查，重点检查养老服务设施规划建设、居家社区养老

服务、医养结合、养老服务促进措施和监督管理等条款的贯彻落实情况。要密切联系代表和群众，广泛听取各方面的意见。要创新方式方法，深入准确地检查法规的实施情况。要全面查找法规实施中的问题和原因，有针对性地提出意见建议。■

（任社）

示范引领 辐射带动

——全省人大工作优秀实务案例选萃

根据《省人大机关培训教材编写方案》和《人大工作优秀实务案例评选工作方案》，省人大常委会办公厅向全省各级人大征集2017年以来人大工作中具有典型示范效应、借鉴应用意义和推广宣传价值的案例，作为省人大机关培训教材编写、网络课程拍摄的重要内容。全省各级人大高度重视，共推荐实务案例120篇。

省人大常委会办公厅组织工作专班、成立评选委员会对优秀实务案例进行评选，经专班初评、评委会定评、案例修改完善、研究审定等环节，并报经省十三届人大常委会党组会议同意，确定省人大常委会法工委《筑牢公共卫生法治保障 以良法善治推动我省爱国卫生工作》等38篇案例为“全省人大工作优秀实务案例”。评选出的优秀案例涵盖立法、监督、代表工作、重大事项决定、县乡人大工作和建设以及人大机关自身建设等各方面内容，具有较强的政治性、原则性、针对性、典型性、示范性，特色鲜明、操作性强、便于推广，是近年来我省各级人大依法履职和加强自身建设的优秀成果，是人民代表大会制度在广东发展的创新举措和实践经验的集中体现。

为加强对优秀案例实践经验的宣传推广，推动实践经验不断向纵深发展，打造广东人大工作实践的品牌亮点，发挥示范引领和辐射带动作用，本刊选择部分优秀实务案例刊登，以飨读者。

[策划：林永豪 王堂明 李亮明]

立法工作篇

筑牢公共卫生法治屏障 以良法善治推动我省爱国卫生工作

文 法工委

省人大常委会法工委在《广东省爱国卫生工作条例（修订草案）》立法工作中，贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记关于“厕所革命”重要指示要求，始终坚持以满足人民群众在卫生健康方面美好生活需要为出发点，在修订草案的起草、调研、论证、评估工作中，针对我省实际，将条例从33条增至73条，充实了新时期爱国卫生工作内涵，扩展了环境卫生、病媒生物防制、厕所建设管理、吸烟控制、养犬管理、健康促进与教育等内容，并充分发挥人大主导作用，加强协调，凝聚共识，推动有关热点问题的解决。中央电视台等多家媒体对条例进行了宣传报道，社会反响热烈。

党的十九大报告明确指出，中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。要实施“健康中国战略”，提高全社会文明程度，要深入开展爱国卫生运动。习近平总书记专门指出要继承和发扬爱国卫生运动优良传统，多次强调厕所问题不是小事情，要努力补齐这块影响群众生活品质的短板。步入新时代，爱国卫生工作面临更高要求，需要与时俱进。

为贯彻落实习近平总书记重要指示要求和省委的决策部署，适应形势新发展需要，有必要对已经施行十多年的《广东省爱国卫生工作条例》作全面修订，为进一步推进我省爱国卫生工作提供牢固的地方立法屏障。经过三次审议，条例于2018年11月29日经广东省第十三届人民代表大会常务委员会第七次会议修订通过。

修订重点

修改后的条例从33条增至73条，共10章。重点内容包括：

完善爱国卫生工作机制。条例充实完善有关协调机制，明确各工作主体责任；进一步完善了爱卫会职责，明确爱卫办性质，对在爱国卫生工作中发挥重要职能作用的卫生健康、住房城乡建设部门职责进行了分项详细列举，增加乡镇、街道、村（居）委会爱国卫生工作职责要求以及单位和个人的责任义务。同时，明确将爱国卫生工作经费列入本级财政预算。

健全城乡环境治理体系。城乡环境治理是爱国卫生工作的重要内容，条例作了多处补充完善：明确各级政府职责和村（居）委会任务；规定活禽经营、批发者的行为规范；规定施工单位在源头上做好建筑垃圾与生活垃圾的分类处

理；明确城市供水管网向农村延伸等保障农村生活饮用水；增加动物饲养者管理者监管责任，规范携带饲养动物外出的行为；充实有关健康城市、健康村镇以及健康社区、健康单位、健康学校建设的规定。同时，强化法律责任。

规范厕所规划建设管理。本次修订贯彻习近平总书记关于“厕所革命”的重要指示批示精神，将我省实践中好的经验措施上升为法规内容，专设一章，对城市及农村厕所规划、建设、管理、运营等方面进行了明确规定，在全国率先通过地方立法推进厕所建设管理工作：一是健全管理机制，规定属地管理原则和经费保障内容，明确政府在制定公共厕所标准及服务规范、推进农村无害化卫生户厕建设和农村集中污水处理设施建设等方面的职责；二是明确公共厕所的管理维护责任和农村卫生户厕的卫生要求。尤其是为保障特殊群体用厕需求，

规定了公共厕所应当根据实际配备无障碍设施,合理规划第三卫生间数量等内容;三是增加鼓励厕所开放、移动厕所设置和文明如厕方面的规定。

提高病媒生物防制水平。病媒生物性传染病是人类共同面临的严峻挑战之一,广东属于亚热带季风气候,常年“湿热”,如何降低病媒生物密度,提高病媒防制工作水平一直是我省爱卫工作的重点。本次修订进一步完善了机关企事业单位和基层群众性自治组织的预防责任,具体细化了疾病预防控制机构的职责。特别是结合我省实际,进一步明确了医疗卫生机构、学校、小区、工地、垃圾场、下水道系统等易孳生病媒生物场所重点防制区域,以及食品生产经营场所病媒生物防制要求,并强化了相关法律责任。同时,还补充了病媒生物防制的科技支持和鼓励社会服务机构参与病媒生物防制等内容。

强化吸烟控制。考虑到吸烟极大危害公民健康,为强化吸烟控制,减少危害,条例借鉴兄弟省市做法并结合我省实际,新增“吸烟控制”一章:明确禁止吸烟的场所范围;明确公共场所吸烟区设置要求;规定个人和禁止吸烟场所经营者管理者义务;规定要加强控制吸烟的宣传教育活动,并倡导戒烟。

引领文明生活方式。提高人民群众健康意识和自我保健能力,养成“文明

健康、绿色环保”的生活方式,必须向广大群众开展健康教育,并做好相关健康促进工作。条例对健康教育的政府、教育机构、机关企事业单位等的健康教育职责都作出规定,并明确了公共场所应承担的健康教育义务。同时,鼓励媒体开展健康教育宣传,规定媒体在传染病流行期间或者突发公共卫生事件发生后,应当及时准确发布信息,正确引导健康防病舆论导向。

经验特色

攻坚克难,促进老工作焕发新活力。立法必须体现时代精神,勇于担负起时代使命。本次修订坚持发展观点,主动适应新时代要求,超前规范,主动引导,不回避问题,不绕开矛盾,不局限于立法呼声最高的“厕所建设管理”,不受制于制度设计缺少国家上位法支撑的困难,努力以问题为导向,全面充实有关协调机制、环境卫生治理、饲养动物监管、厕所建设管理、病媒生物防制、吸烟控制、文明健康意识养成等各方面内容。由于立法中需要协调解决的问题多,难度大,以至于在立法过程中不断有声音表示:“立一个条例费的劲儿顶上三五条例了”。但正是这种“费劲儿”,使条例有针对性地解决了诸多迫切需要解决的实际问题,促进爱卫工作

体制机制的全方位完善,并产生了较好的施行效果,为我省公共卫生事业和爱国卫生工作筑牢了扎实坚固的法治屏障。

协调各方,凝聚最大共识。条例始终将“提高人民群众生活品质”作为立法宗旨,许多制度设计与广大群众密切相关,但在立法过程中也引起了不少争议。省人大常委会立足全局,在维护最广大人民群众根本利益的前提下,坚持开门立法、民主立法。常委会领导多次召集相关委员会和有关单位进行研究,对修改和调研工作作出重要指示,并亲自率队分赴广州、茂名、河源等9个市进行专题调研,深入了解我省各地开展爱国卫生工作和厕所建设管理的情况。通过广泛调研、论证和反复座谈研究,充分听取各方面意见,广泛凝聚立法共识,找准立法问题和立法对策,较好解决了一些热议的矛盾分歧问题,保证法规案顺利表决通过。

一是明确职责,解决“跨部门协调难”。爱国卫生工作这项具有中国特色的卫生健康事业,涉及社会管理的多个方面,我省爱卫会成员单位就有几十个,长期以来存在跨部门协调难,工作推进慢的问题。为此,省人大教育科学文化卫生委、省爱卫办等方面建议在总则对爱卫会各成员单位职责一一列项规定。但对此持反对意见的观点也不在少数,认为总则对二十多个部门职责列项规定,



大力开展爱国卫生运动,强化预防优先,打造健康环境,为全面打赢新冠肺炎疫情阻击战奠定坚实基础(资料图片)

不太符合传统立法技术要求，容易列举不清、挂一漏万。审议中，省人大法制委、常委会法工委反复召集各有关方面进行论证，充分研究常委会组成人员的审议意见。最终本着坚持问题导向、实事求是解决问题的原则，为避免各部门推诿扯皮，条例对在爱国卫生工作中发挥重要职能作用的卫生健康、住房城乡建设、交通运输、铁路、民航、农业农村、旅游、教育和新闻出版主管部门的职责进行分项详细列举，对发展改革等其他部门的职责作出了原则性规定。

二是立足公平，加强动物饲养监管责任。近年来，城市动物饲养管理问题，尤其是犬只伤人现象非常突出。对此，条例全面规定了动物饲养者的监管义务并设置了相应的法律责任。其中，对动物伤害他人的，动物饲养者或者管理者是否应当先行垫付医疗费的问题，各方争议较为激烈。一种意见认为，饲养者或者管理者如何承担侵权责任应当适用民法，地方性法规不宜作出规定，况且犬只伤人不属于爱国卫生工作范畴。另一种意见认为，动物伤害他人后，被害人如不及时送医救治将面临较大疫病风险，且现实中动物饲养者管理者不负责任的较多，被害人多处于弱势地位，条例有必要作出立即送医并先行垫付医疗费的规定。一审到三审期间，该问题一直被代

表、委员以及社会各界高度关注并热议。最终，支持第二种意见的呼声越来越多，条例秉承弘扬良好社会风尚、保护弱势的原则，采纳了第二种意见。

本质上，能否先行垫付医疗费争议，属于行政法能否对民事行为进行限制的问题。为了维护公共利益，在有足够合理性正当性理由，也不与上位法相抵触的前提下，条例对民事行为进行了适当限制。此外，条例还规定物业服务企业、业主委员会对在物业管理区域内违反规定饲养动物的行为，应当予以劝阻、制止，及时处理业主、物业使用人的投诉、举报，该规定增加了物业服务企业的行政法义务，也属于此类问题。条例对地方立法能否限制民事行为的问题进行了有益探索，得到了绝大多数认可。

“统”“专”结合，发挥人大主导作用。习近平总书记强调，要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，支持和保证人大依法行使立法权。条例修订出台后的社会反响很好，立法质量和效率高，关键在于充分发挥了省人大及其常委会在立法中的主导作用。一是做好牵头起草和组织协调工作。鉴于条例修订工作的重要性和紧迫性，修订草案由法工委负责起草并牵头组织协调相关工作。二是法制委统一审议与教育科

学文化卫生委专业审议职能相结合。二审期间，常委会决定由教育科学文化卫生委和法制委共同组织相关调研论证工作，先由教育科学文化卫生委根据调研情况提出建议稿，再由法制委按照立法技术规范进一步修改，提出上会稿。可以说，这是一个非常“特别”的工作程序创新，充分发挥了教育科学文化卫生委在二审期间的立法积极性和在卫生健康专业领域的审议把关能力，有利于法制委和一审专委会优势互补，共同做好立法工作。三是充分发挥立法机关平衡调整社会利益方面的重要作用。法制委法工委在条例修订过程中，从全省工作大局出发，跳出部门利益“小圈子”思考解决问题。如农村公共厕所是厕所建设管理工作的重点之一，但多年来一直没有明确农村公共厕所建设管理的主管部门，住房城乡建设和农业农村部门均称不属于自己职责。法制委法工委在充分研究国家有关文件精神的基础上，果断在该矛盾的焦点上“砍一刀”，将省农业农村部门明确为加强农村公共厕所建设的统筹推进单位。条例施行以来，各地农村公共厕所建设管理工作得到明显提升。

社会反响

条例的修订出台，产生了良好的社会反响。省委书记李希、省长马兴瑞专门对修订工作作出批示，世界卫生组织对条例修订尤其是吸烟控制一章内容表示关注和肯定，央视等多家媒体对动物饲养监管等问题作了报道。

就全国来看，条例是新冠疫情发生前最新修订出台的省级爱卫工作法规。新冠肺炎疫情爆发后，我省依法建立的爱国卫生工作机制在疫情防控工作中发挥了明显作用，爱国卫生工作网络起到了很好的支撑作用，构筑群防群控、联防联控的严密防线，不断引领我省疫情防控持续向好势头。条例为推动我省深入开展爱国卫生运动，促进健康广东建设，强化我省公共卫生服务，打赢疫情防控阻击战提供了有力法治保障。■



(资料图片)

开展创新性立法 为粤港澳大湾区建设提供法治保障

文 朱仁达

为贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，推动澳门经济适度多元发展，便利港澳要素跨境流动，服务粤港澳大湾区建设，珠海市人大常委会依据《粤港澳大湾区发展规划纲要》的政策授权，率先出台《珠海经济特区横琴新区港澳建筑及相关工程咨询企业资质和专业人士执业资格认可规定》。该法规从横琴改革实践需要出发，突破国家建筑领域关于资质管理的规定，通过备案取代许可，允许港澳建筑领域企业和专业人士在横琴新区直接提供服务。这是首部地方运用特区立法权，为粤港澳大湾区建设提供法治保障的创新性法规，为横琴新区在相关领域改革创新提供了法律依据和制度保障，为全省和全国逐步推出更多试点项目及开放措施积累了经验。



2021年7月1日，珠海市人大常委会到横琴开展《珠海经济特区横琴新区港澳建筑及相关工程咨询企业资质和专业人士执业资格认可规定》实施情况执法检查

建设粤港澳大湾区是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家战略，是新时代推动形成全面开放新格局的新举措，也是推动“一国两制”事业发展的新实践。《粤港澳大湾区发展规划纲要》作为指导粤港澳大湾区建设的纲领性文件，明确要求“扩大内地与港澳专业资格互认范围，推动内地与港澳人员跨境便利执业”“在深圳前海、

广州南沙、珠海横琴建立港澳创业就业试验区，试点允许取得建筑及相关工程咨询等港澳相应资质的企业和专业人士为内地市场主体直接提供服务”。

为贯彻落实习近平总书记视察广东重要讲话精神，服务和促进澳门产业多元化发展，为粤港澳大湾区建设提供法治保障，2019年9月27日，珠海市人大常委会依据规划纲要的规定，审议通过

《珠海经济特区横琴新区港澳建筑及相关工程咨询企业资质和专业人士执业资格认可规定》，于2019年12月1日起施行。法规的出台切实为横琴新区在相关领域改革创新提供了法律依据和制度保障，为全省和全国逐步推出更多试点项目及开放措施积累了经验。

法规起草

该法规是珠海市人大常委会2019年立法计划项目，法规草案由横琴新区管委会组织起草，由珠海市政府提请市人大常委会审议。审议期间，市人大常委会严格贯彻了科学立法、民主立法、依法立法的原则：一是坚持法制统一，重大制度创新及时请示汇报。分别赴全国人大常委会、住房城乡建设部、省人大常委会、省住房城乡建设厅就主要制度请示汇报，得到支持和指导。二是充分听取港澳业界的意见建议。赴澳门、香港专题调研，分别与澳门工程师学会、澳门建造商协会、中国法律服务（澳门）公司和业界代表，香港发展局及屋宇署、建筑师事务所商会、测量师学会、规划

师学会、园境师学会、建筑师学会、顾问工程师协会、工程师学会、香港新创建集团、中国法律服务(香港)有限公司、中国委托公证人协会有限公司等有关代表座谈,并书面征求对草案修改稿的意见。三是注重科学论证,深入开展制度研究,细致对比内地与港澳相关法律规定。注重借用外脑,充分发挥立法顾问、港澳法律顾问公司和专家学者的作用。召开法规表决前论证会,对主要制度的合法性和可行性进行深入研究。四是广泛征求意见。书面征求了市委台港澳办、市大湾区办、市政协办等市直有关部门的意见;征求全体市人大代表意见,在珠海特区报和珠海人大门户网站征求社会意见。在此基础上,市人大常委会法工委会同相关部门对草案进行了反复研究修改。

该法规施行以来已取得初步成效。截至2021年3月初,横琴新区建设环保局已发出《港澳建筑及相关工程咨询企业资质和专业人士执业资格备案认可书》237份,共有42家企业(澳门28家、香港14家)和195名专业人士(澳门115人、香港80人)合法备案,其中一家澳门企业已成功中标横琴某工程项目。

特色亮点

该法规共14条,围绕推动港澳建筑及相关工程咨询企业和专业人士在横琴便利执业、有序服务的立法目的,从适用范围、执业条件、备案管理、服务模式和行业监管等方面进行明确。主要亮点包括:

确定资质认可试点领域和适用范围。目前,进入内地的港澳建筑服务业主要是采取CEPA框架下的准入方式,即港澳建筑企业和专业人士通过资格互认或申请取得内地资质才可在内地执业。该法规根据规划纲要要求和广东省住房城乡建设厅的批复,明确取得香港、澳门建筑及相关工程咨询资质的企业和执业资格的专业人士,具备规定条件并经合法备案,可以在横琴新区范围内为市

场主体直接提供服务。即在横琴范围内,单方认可港澳建筑企业和专业人士在港澳获取的资质或资格,相关行政主管部门对其服务活动予以认可并办理相关许可手续。

规范执业条件要求。法规遵循规划纲要关于“试点允许取得建筑及相关工程咨询等港澳相应资质的企业和专业人士为内地市场主体直接提供服务”的试点方向,没有重新设定港澳企业和专业人士的从业资质,而是明确了在横琴新区直接提供服务的港澳企业和专业人士的条件要求,旨在引进具备较高服务能力的优质执业主体。在试点探索阶段,允许纳入港澳专业协会登记注册名录或政府注册名录的企业和专业人士进入横琴,并对港澳企业和专业人士的执业条件作出明确规定。

实施备案管理制度。依据规划纲要以及《国务院关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知》(国发〔2018〕38号)关于允许具有港澳执业资格的建筑、规划等领域专业人才,经相关部门或机构备案后,按规定范围为自贸试验区内企业提供专业服务的规定精神,法规在推动港澳人员跨境便利执业的同时,加强规范管理,设置备案管理制度:规定符合条件的港澳企业和专业人士在提供服务前,应当经横琴新区建设主管部门备案;授权横琴新区管理机构制定备案办法;规定对未经备案提供服务的,行政主管部门不予认可。

创新执业服务模式。按照内地法律规定,建筑企业和专业人士只能在资质等级许可范围内从事建筑活动,因此,港澳企业和专业人士的从业资格等级及范围无法和内地完全对应。为实现内地与港澳制度的有效衔接,法规从几个方面作出明确和变通:一是横琴建设主管部门对予已备案的港澳企业和专业人士,根据其在港澳注册范围和业绩备注其业务范围,并向社会公示;二是港澳企业和专业人士应在备注的业务范围内提供服务;三是港澳专业人士直接提供服务

的,应当加入已在横琴新区备案的港澳企业或者具备相应资质的内地企业;四是专业人士提供需要加盖内地执业印章的服务时,应当由港澳专业人士签字并加盖其所加入企业的公司印章。

做好法律责任的衔接。按照内地法律,降低资质等级和吊销资质证书的行政处罚,由颁发资质证书的机关实施。鉴于港澳企业和专业人士获取资格证书均在港澳,当发生依照内地法律应当被降低资质等级或吊销资质、资格证书的严重违法情形时,法规采用撤销备案和一定期限内不再受理备案申请的方式,对处罚方式进行变通。此外,在建筑质量责任担保方面,法规规定咨询或者设计类企业须购买保险范围覆盖横琴的职业责任专业保险,为服务质量提供保障,降低港澳企业的服务风险。

经验启示

建设好粤港澳大湾区,关键在创新,勇于解决体制机制障碍和法规制度束缚,注重用法治化市场化方式协调解决大湾区合作发展中的问题,让创新的动力充分涌流,让市场主体活力充分展现。通过这次创新性立法,市人大常委会进一步认识到,在服务促进大湾区建设进程中,立法工作大有可为、责任重大。主要启示如下:

坚持党对立法工作的领导,建立改革决策与立法决策相衔接的机制。把立法工作纳入改革发展的大局中一体谋划、一体部署、一体推进,在作出重大改革和重大决策时同步研究立法保障的问题。树立“凡属重大改革都要于法有据”的法治思维,依据政策授权,提高运用立法破解改革发展难题的意识和能力,在制定改革方案或作出重大改革决策时,同步研究确定需要通过经济特区立法权对现行法律法规进行变通规定的事项,及时研究提出立法需求清单。

把制度创新、规则衔接摆在推进粤港澳大湾区建设的突出位置。粤港澳大湾区具有“一国两制”、三个法域、三

监督工作篇

紧抓生态文明建设的“牛鼻子”

——省人大常委会聚焦水污染问题依法履职

文 环资委

党的十八大以来，生态文明建设纳入国家发展总体布局。省人大常委会牢记习近平总书记嘱托，深入贯彻习近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，按照党中央决策部署和省委工作要求，紧抓我省生态文明建设的“牛鼻子”，找准工作的切入点和着力点，聚焦人民群众关注的水污染重大问题，作出决定、创办简报、健全机制，以新时代创新人大监督“三剑客”推动水污染防治走深走实，汇聚全省上下万众一心、众志成城的磅礴伟力，助力打赢污染防治攻坚战、促进我省水环境质量持续改善。据统计，2019年以来全省城市建成区505个黑臭河涌水体消除黑臭，重点跨市域河流污染整治取得突破性进展；2020年上半年，我省国考断面水质优良率和劣V类比例，首次全部阶段性达到考核目标，创近五年历史同期最好水平。截至2020年6月底，全省累计建成污水管网约6.7万公里，城市（县城）生活污水处理能力2652万吨/日，稳居全国第一位。

党的十八大以来，生态文明建设纳入国家发展总体布局。2018年10月，习近平总书记视察广东期间，指出“广东水污染问题比较突出”，要求“要全面消除城市黑臭水体，给老百姓营造水清岸绿、鱼翔浅底的自然景观”。省人大常委会

牢记嘱托，深入贯彻习近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，按照党中央决策部署以及省委工作要求，紧抓我省生态文明建设的“牛鼻子”，找准工作的切入点和着力点，聚焦人民群众关注的水污染重大问

题，作出决定、创办简报、健全机制，创新推动水污染防治走深走实，汇聚全省上下万众一心、众志成城的磅礴力量，助力打赢污染防治攻坚战，促进我省水环境质量持续改善。

据统计，2019年以来全省城市建成

个关税区的特点，大湾区建设应该是对外最大限度地发挥“一国两制”中“两制”的优势，对内要尽量减少“两制”差异造成的制度障碍，这其中蕴含了大量需要创新突破、先行先试的制度建设需求。为此，应当以制度创新为核心，以推进规则相互衔接为重点，进一步解放思想、积极探索、大胆尝试，勇于解决与发展不适应的体制机制障碍和法规制度束缚，全面加强粤港澳合作立法保障，在法治轨道上推进粤港澳大湾区建设。

切实发挥人大在立法中的主导作用，积极作为、主动担当。习近平总书记

强调，要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法中的主导作用。立法是宪法和法律赋予人大的法定职权，人大作为立法机关，必须在立法中发挥统筹协调作用，特别是统筹立法进程。只要中央、省委和市委有要求、现实有需要、群众有期待，就要在保证立法质量的前提下，加快立法节奏，加大工作力度，敢于主动点题立项，积极推进起草及审议工作，广泛听取各方意见，大胆作出立法决策，确保改革发展稳定急需的法规及时出台和完善。

坚持“小切口”立法，确保法规务

实有效管用。习近平总书记曾指出，“要研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’，增强立法的针对性、适用性、可操作性。”“地方立法要有地方特色，需要几条就定几条，能用三五条解决问题就不要搞‘鸿篇巨制’，关键是吃透党中央精神，从地方实际出发，解决突出问题。”本次立法就是体现了“小切口”立法的精神，在起草、审议环节，坚持“成熟几条立几条、管用几条立几条”，删除一些口号式的条款。法规全文14条，内容指向明确、立意精准、便于操作、特色鲜明，实现了管用有效的目标。■



2019年9月24日，省十三届人大常委会召开第十四次会议，听取省人民政府关于贯彻实施省人大常委会关于大力推进水污染防治决定情况的报告 (珊玮/摄)

区505个黑臭河涌水体消除黑臭。2020年上半年，我省国考断面水质优良率和劣V类比例，首次全部阶段性达到考核目标，创近五年历史同期最好水平。淡水河紫溪断面水质改善为III类、茅洲河共和村和石马河旗岭断面水质达到IV类、练江海门湾桥闸和东莞运河樟村断面水质达到V类。备受关注的茅洲河和练江，实现水环境从普遍黑臭到全面消除黑臭的重大变化。“还给老百姓清水绿岸、鱼翔浅底的景象”从梦想走近现实。

民有所呼 我有所应

出台关于大力推进水污染防治的决定

我省是水资源大省，但城市黑臭水体等突出环境问题成为民生之患、民心之痛。省人大常委会积极回应人民群众关切，观大势、谋大事，根据中办印发的《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》，经省委批准，将“制定关于大力推进水污染防治的决定”列为2018年重大事项决定工作项目。省人大常委会精心组织水污染防治决定的制定工作。李玉妹主任亲自谋划、高位推动，多次召集党组成员及省人大环境资源委、办公厅、法制委法工委共同研

究，与各位副主任分别带队赴珠三角地区7市专题调研，深入基层、深入群众、深入实际，听民意、摸实情、找问题。王衍诗副主任加强指导，组织相关单位深入细致开展制定方案、起草决定、征求意见、修改论证等工作，形成的调研报告和拍摄制作的暗访专题片，作为省人大常委会会议审议决定草案的重要参考依据。2018年9月省人大常委会会议审议通过《关于大力推进水污染防治的决定》。决定对标党中央、国务院关于坚决打好污染防治攻坚战决策部署以及《广东省打好污染防治攻坚战三年行动计划》，从坚定不移完成水污染防治目标任务等八个方面提升我省水污染治理体系和治理能力现代化水平，是科学决策、民主决策、依法决策的一次成功实践。

为推动该决定的落实落地，省人大常委会将听取和审议省政府贯彻实施该决定情况的报告并开展专题询问列入2019年重点监督项目。2019年7月，李玉妹主任及相关副主任率队，分赴我省12市开展水污染防治情况专题调研，将明察与暗访相结合，共召开10场座谈会，实地查看39个单位和项目及37个暗访点位，接收群众举报48件次，全面梳理和找准我省水污染防治工作仍然存在的突出问题。9月，听取和审议省政府关于贯彻实施该决定情况的报告并开展专题

询问。在专题询问会上播放暗访专题片，生动再现了一批水污染典型案例。与会省政府及相关部门负责同志听后很震撼、受触动，纷纷表示要下决心整改专题询问指出的问题。李玉妹主任在专题询问会上要求，省政府按照职能分工，将八个方面的问题逐一分解到具体地市和部门，明确要求，压实责任，坚决整改。这八个方面的问题主要是：珠海市如何扭转水质持续变差势头的问题；惠州市如何改变淡水河污染整治工作一直滞后于深圳市的问题，要确保淡水河紫溪国考断面按期达标；湛江、茂名两市如何进一步加强协调联动，共同做好鹤地水库水质保护问题；切实解决专题片点到的几个市监管执法不到位的问题；如何解决污水处理设施建设进度慢的问题；如何切实发挥好已建成污水处理设施治污效能的问题；切实解决专题片点到的几个市污水处理厂未能正常运行的问题；部分地区要加快黑臭水体整治进度的问题；等等。这些问题涉及20个市，共计86项具体问题。截止到2020年3月底，已完成52项问题整改，其余问题整改正在加快推进。省人大环境资源委就2019年专题询问问题整改情况进行了专题调研并反馈，建立了突出问题整改台账，推动我省水污染防治迈出加速度。2019年，中央环境保护督察组交办的10480件群众举报问题，已办结10477件，办结率99.97%；全省新建污水管网超过7000公里，新增处理污水能力130万吨/日。截至今年6月底，全省累计建成污水管网约6.7万公里，城市（县城）生活污水处理能力2652万吨/日，稳居全国第一位。

依法监督 有效监督

以制度创新助力 打赢污染防治攻坚战

水污染防治是我省污染防治攻坚战的短板。省人大常委会保持监督水污染防治的战略定力。2017年首次依法听取和审议省政府环境状况和环境保护目标完成情况的报告以来，每年都将水污染

防治情况作为监督内容；同时，综合运用多种监督形式加强水污染防治重点领域的监督。先后听取和审议了省政府加强重点跨市域河流污染整治工作情况的报告、贯彻实施大力推进水污染防治的决定情况的报告并专题询问、开展饮用水水质保护条例执法检查 and 关于我省推进碧水攻坚战工作情况的报告。同时，针对水污染防治的痛点堵点，省人大环境资源委在求深求实求细上下功夫，2018年深入开展全省未达标水质断面情况、城市黑臭水体治理情况、个别城市水质变差情况、全面推行河湖长制实施情况、入海河流污染治理情况、集中式饮用水水源地环境问题、环保基础设施建设情况等专题调研督办；2019年开展了未达标国考断面和部分城市水质变差、河长制作用发挥不充分、环保基础设施建设滞后情况等专题调研督办，实施精准监督，推动我省水污染防治抓重点、补短板、强弱项。加强预算监督，推动省财政加大对粤东西北地区污染治理资金支持力度。2019年省财政安排298.19亿元支持污染防治攻坚任务；安排66.85亿元注资省属企业加强练江流域整治。2020年7月，省人大常委会召开茅洲河调研情况反馈会，李玉妹主任出席会议并讲话，要求深莞两市围绕调研报告提出的问题，坚定信心决心，聚焦重点难点，加大攻坚力度，确保如期达标。深莞两市政府表示将以“立行立改”的干劲、“决战决胜”的拼劲，对反馈的各类问题全面整改。通过人大监督，压实各级政府任务责任，加快治污进度，增强了打赢污染防治攻坚战的信心决心，推动全省生态环境质量改善取得关键进展。

2018年，省人大环境资源委在水污染防治监督实践中创办了监督工作简报，向省领导反映调研督办发现的突出问题。监督工作简报拓展了人大监督途径，增强了监督的针对性和实效性，这是省人大工作创新的典型案例。省人大常委会坚持依法监督、有效监督，在监督工作中不断创新方式方法。以制度创新助力打赢污染防治攻坚战。创新执法检查的

方式方法，对照法律法规条款检查落实情况；在检查过程中不固定调研线路和考察点，随机进行抽查；注重明察与暗访相结合摸实情。在监督工作中引入第三方评估机制，先后对6条重点跨市域河流开展第三方评估以评促治；积极开展与第三方的合作，探索委托媒体开展水污染暗访、委托国家统计局广东调查总队开展法规实施情况的社会调查，使人大监督更具科学性、客观性和公信力，等等。人大监督水污染防治工作在实践中创新、在创新中发展。

健全上下联动监督机制

有效拓展人大监督 水污染防治广度和深度

近年来，继监督淡水河石马河流域污染治理取得明显成效之后，省人大常委会将监督重点延伸到“四河”，出台《关于加强广佛跨界河流、深莞茅洲河、汕揭练江、湛茂小东江污染治理的决议》。2017年，李玉妹主任上任伊始就明确提出，继续将“四河”污染治理作为省人大常委会监督重点，当年即组织部分全国人大代表、省人大代表视察重点跨市域河流污染治理工作，在带队视察广佛跨界河流污染治理工作时，首次提出将白海面涌、水口水道（丰岗涌）作为省、市、区、镇（街）四级人大联动监督的内容，注重上下联动，统一部署，协调推进工作。2018年省人大常委会在茅洲河、练江及东江北干流全流域建立了四级人大联动监督机制，共同推动解决流域上下游、干支流、左右岸以及跨区域水污染防治的实际问题，围绕重点流域和区域进行突破，以点带面促进全省各流域区域水污染治理往深里走、往实里落。

目前，我省重点跨市域河流污染治理取得突破性进展，广佛跨界河流、小东江、淡水河、石马河已稳定消除劣V类，部分时段水质可达Ⅳ类以上。在茅洲河、练江创造性采用“大兵团作战、全流域治理”模式，推动劣V类水体水

质全面好转。深圳市认真落实四级人大联动监督机制，深化跨市流域治理合作机制，茅洲河流域深圳市辖区共投入344亿元，完成2628个小区、城中村正本清源改造，建成8座污水处理厂，处理能力136万吨/日，污水管网3855.6公里；茅洲河流域东莞市长安镇辖区建成2座污水处理厂，处理能力35万吨/日，污水管网359公里。汕头市召开市、区、镇（街）三级人大工作会议，将练江流域“2+2+10”环保基础设施建设进展情况作为联动监督重点，有效推动加快建设。

建立健全四级人大联动监督机制是完善人大监督的新探索，主要采取联合分工调研督办、各级人大代表联合视察、人大联动监督会议等形式，定期组织四级人大开展联动监督活动，不断丰富联动监督的内容。2019年召开“聚焦污染治理攻坚战，加强人大监督力度”为主题的全省人大环资工作座谈会，部署全省人大联动监督工作。省人大常委会组织四级人大联动开展以水污染防治为内容的“更好发挥人大代表作用”主题活动，五级人大代表共97292人参加，收集意见建议18393件，推动解决了一批群众关注的难点堵点问题。根据省人大环境资源委《关于落实四级人大联动监督机制的意见》要求，各流域所涉的区（市）人大常委会和镇（街）人大、驻地人大代表定期或不定期开展对本流域地区巡河检查活动，广泛听取、收集人民群众意见，及时将巡河发现问题和群众意见反馈给本级政府或上一级人大常委会；同时加强对治理工程进展情况、基层河长履职情况的日常监督，将河流污染状况、设施建设情况、资金投入情况、责任落实情况等记录在案，建立监督台账跟踪落实。良好生态环境是最普惠的民生福祉。四级人大联动监督机制为我省生态文明建设增动力、激活力、挖潜力，有效拓展了人大监督的广度和深度，推动广东探索走出精准、科学、依法、协同治理水污染的新路子，群策群力、群防群治，携手走进人民群众共建美好家园、共享幸福生活新时代。■

关注民生热点难点 依法落实代表约见权

——开平人大开展代表约见市长活动的探索与实践

文 恺仁达

约见地方国家机关负责人，是法律赋予代表的一项职权。从2012年以来，开平市人大常委会积极探索开展代表约见市长活动，把这一活动作为改进代表工作、发挥代表主体作用，推动解决重大民生问题的重要抓手，成为当地人大工作的响亮“品牌”，为落实代表约见权积累了有益的经验，并将约见活动延伸至镇一级，指导镇级人大开展约见镇长活动。

创新实践

约见选题环节：注重“三个坚持”。

2012年至2020年的约见主题分别是：环境保护、车辆超限超载治理、城市管理、饮用水源水质保护、农村生活垃圾处理、赤坎古镇旅游项目建设、城市提质、推进乡村振兴、义务教育优质均衡发展。这些选题具有以下几个特点：一是坚持少而精。每年只组织一次约见市长活动，每次活动只有一个主题。凡是能够通过提出书面“建议、批评和意见”或其它间接方式达到预期目的的，不列入约见主题。二是坚持可行性。选择那些经过努力可以解决的问题，避免选题不切实际，好高骛远。三是坚持聚热点。选题都是从人大代表意见集中、群众关心、政府办理成效不明显的代表建议中筛选出来的，迫切需要通过开展代表约见市长活动，进一步引起市政府的重视并切实解决。

活动组织环节：注重“四个到位”。

一是方案到位。围绕约见主题，相关工委室在充分征求有关方面意见的基础上，

制定详细的工作方案。由提出相关建议，或是相关领域的代表组成约见活动代表小组，并从中选出专业性和议政能力较强的代表作为约见活动的主要发言人。二是调研到位。开平市人大常委会在活动开展前1~2个月，就组织参加约见活动的代表，围绕约见主题，深入群众反映强烈的场所进行明察暗访、调查研究，拍摄大量照片，查阅有关数据和法律法规，并将调研成果制成PPT相关资料，用于约见活动。三是沟通到位。确定选题后，开平市人大常委会相关工作机构及时与市政府进行沟通，让市政府有充足的时间做好各方面准备。四是公开到位。邀请新闻媒体参加约见活动，增强约见活动的透明度，利用媒体的舆论监督作用，促使约见活动的双方都能高度重视。

跟踪监督环节：注重“三问一评”。

“一问”，就是问清单。要求市政府将约见活动中代表提出的建议意见进行梳理，明确责任单位、落实时限等，于约见活动后的一个月內，以清单形式报市人大常委会。“二问”，就是问进展。市人大常委会适时组织代表视察约见活

动代表建议落实进展情况。“三问”，就是问结果。在下一年代表约见市长活动前夕，市人大常委会将听取审议市政府关于代表约见市长活动代表建议意见落实情况的报告。“一评”，就是开展工作评议。按照满意、基本满意、不满意三个档次，对建议意见落实情况进行满意度测评。

成效显著

发挥了人大代表的主体作用。在代表约见市长活动中，代表向市长面对面地反馈群众反映的意见建议，共同商讨、交流处理办法，促进群众反映的热点难点问题得到有效解决，较好地发挥了代表的主体作用，增强了代表为民“鼓与呼”的责任意识，进一步提升了代表履职的成就感，激发了代表的履职热情。

彰显了人大监督的权威。开平市人大常委会通过落实人大代表的约见权，就是对人大监督权的延伸，是人大代表权利的回归。不仅有利于人大代表角色与人大监督权的彰显与强化，而且对依



代表约见市长活动现场

法治国方略的推进产生积极作用。

推进了民主政治进程。约见活动为市长与代表之间搭建了“零距离”的沟通平台，有利于政府了解民意、听取民声、集中民智，认识到工作中存在的问题和不足，并通过落实代表建议，更好地为民解难事、办实事，从而树立自觉接受代表监督和勤政为民的良好形象。可以讲，开展代表约见市长活动是开平市民主政治建设的新起点，是民主政治建设中具有里程碑意义的事件。

推动解决了一批民生热点难点问题。近年来，开平市人大常委会围绕人民群众最关心、最直接、最现实的热点难点问题，以约见活动为抓手，推动了在环境保护、车辆超限超载治理、城市管理、饮用水源水质保护等方面取得较好效果。例如，在城市管理方面，为建立健全城市管理长效机制，开平市专门设立了城市综合管理局，作为市政府工作部门行使市容监督管理执法等职能，并开展了声势浩大的市容市貌综合治理行动，得到广大群众的肯定。在饮用水源水质保护方面，市政府编制了《大沙水库水质保护规划》，印发了《开平市大沙水库、镇海水库环境问题挂牌督办整治工作方案》和《开平市畜禽养殖禁养区、限养区划定规定》，并在“十三五”规划提出，要把大沙水库打造成为国家级湿地公园。根据市

环境监测站的监测，2017年以来，开平市重要饮用水源大沙河水库水质均达到Ⅱ-Ⅲ类。

特色亮点

有坚持。从2012年开始，开平市人大常委会就坚持每年一个主题，不间断地探索开展代表约见市长活动，把这一活动作为改进代表工作、发挥代表主体作用，推动解决重大民生问题的重要抓手，并从2018年起将约见活动延伸至镇一级，指导镇人大开展约见镇长活动。目前，各镇人大普遍坚持每年举行一次代表约见镇长活动，推动政府集中力量和资源办好一件实事。一些人大街道工委也组织代表约见有关部门负责人。相对于其他县乡人大，开平市、镇人大开展代表约见活动是比较早且有持续性的。

有规范。根据多年来的探索实践，2018年7月，开平市人大常委会研究出台了《开平市人大代表闭会期间约见国家机关负责人暂行办法》，2020年12月，又对该办法进行修改完善，进一步完善了后续监督措施，为落实代表的约见权，发挥代表主体作用做出制度性安排。

有跟进。开平市人大常委会高度重视代表在约见活动中所提建议和意见的落实，建立了“三问一评”跟踪监督机制，注重结合视察活动、听取政府专项

工作报告、督办代表建议、落实市委大督办机制等方式，积极跟踪督促市政府及相关部门认真加以解决，切实维护约见的严肃性。

有成效。多年来，代表约见市长活动作为开平市人大常委会年度监督工作、代表工作的“规定”动作，已经成为人大工作的“品牌”，较好地发挥了人大代表的主体作用，彰显了人大监督的权威，推进了民主政治进程，推动解决了一批民生热点难点问题。

经验启示

必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为做好新时代人大工作提供了指引和遵循。开平市人大常委会开展代表约见市长活动，正是贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，更好发挥代表主体作用的体现。

必须坚持人民至上。习近平总书记指出，“人民对美好生活的希望，就是我们的奋斗目标。”人大代表来自人民，要当好人民的代言人。多年来，开平市人大常委会坚持聚焦民生热点难点问题开展代表约见市长活动，推动解决群众的操心事、烦心事、揪心事，就体现了“民有所呼、我有所应”的“人民至上”理念。

必须坚持依靠人大代表开展工作。人大代表是人民代表大会的主体。加强和改进代表工作，是人大工作充满活力的重要基础，是人大发挥“两个机关”作用的必然要求。开平市人大常委会通过组织代表与市长面对面反映民意、建言献策，充分发挥了代表的监督、参谋和促进作用。

必须坚持在实践中不断改进代表约见权落实工作。从尝试探索、逐步完善到形成机制，再到推广到镇级人大，这些都是代表约见活动中在工作中不断发展完善的生动实践。■

“一对一”监督 “面对面”评议 “实打实”问效

——惠东县稔山镇人大探索“三议两评”分组跟踪监督

文 稔仁达

2017年8月，惠州市惠东县稔山镇人大组织代表探索开展“三议两评”分组跟踪监督工作，取得较好成绩，受到上级充分肯定和人大代表好评。主要做法是：以代表专业小组为主体，启动“一对一”监督；以代表议事会为平台，开展“面对面”评议；以满意度测评为核心，进行“实打实”问效。在总结示范点经验、完善机制、丰富形式内容的基础上，2017年11月中共惠东县委转发《惠东县委常委会党组关于在镇人大开展“三议两评”分组跟踪监督方法的意见》，从2018年起，全县各镇人大全面开展分组跟踪监督。取得的成效主要有：加强了党对人大工作的领导；提升了乡镇人大的地位；推动了政府工作的落实；更好发挥了人大代表的作用；回应了民生关切。

在闭会期间，如何更好地搭建履职平台，创新工作机制，支持、保障代表依法履职，更好发挥代表主体作用，积极服务地方经济社会发展，一直是县乡人大工作面临的共同难题，也是惠州市惠东县委常委会不断探索的重要课题。

惠东县委常委会深入贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，认真落实中发〔2015〕18号文、《中共广东省委关于加强新形势下全省人大工作的决定》《关于大力推进县乡人大工作和建设的若干意见》精神，结合实践，努力探索一条推进闭会期间乡镇人大代表监督工作规范化、长效化的新路子。2017年，在广东省县乡人大工作和建设示范点创建活动中，在惠东县委常委会精心指导下，稔山镇人大根据代表法、《广东省乡镇人民代表大会工作条例》相关规定，创新推出了“三议两评”分组跟踪监督方法。

创新实践

“三议两评”分组跟踪监督方法主要是将政府工作报告中列出的重要工作、重点项目以及代表提出的重点议案建议归类分解给代表专业小组，采取视察、调研、检查、约见、询问、测评等方式进行监督，推动政府相关工作的落实，做到年初参与决策论证、平时主动介入监督、年中掌握动态进展、年末总结问效的全程跟踪监督。以一年为一个周期，举办三场人大代表“议事会”，对政府相关工作进行两次测评。

“三议两评”分组跟踪监督方法以代表专业小组为主体、以代表议事会为平台、以满意度测评为核心，将镇人代会、镇人大主席团、议事会、代表专业小组活动等人大监督和代表工作的一系列平台和环节有机串联起来，形成了一环套一环、一年套一年的乡镇人大全面、

全程、全员跟踪监督工作机制。

以代表专业小组为主体，启动“一对一”监督。代表专业小组突出一个“专”字，以专业人才凝聚专业活力，以专业精神研究专业问题，以专业形式进行专业评议，较好地解决了传统代表小组的视而不专、察而不透、审而不深、议而不力的问题。稔山镇人大在实施“三议两评”工作中，将全镇76名镇人大代表分为科教文卫、城建环保、农业农村、财政经济四个专业小组。根据政府重点工作的特点和代表专业小组的实际，按照工作的关联性、项目的区域性和监督的连续性，把各项议题分解到各代表专业小组。一个专业小组自始至终监督对应一套议题，启动“一对一”的监督模式。各代表专业小组按照分组监督的议题，制定全年监督计划，综合采取专题视察、走访座谈、听取汇报、明察暗访等多种形式，及时掌握联系重点



稔山镇人大2021年年初代表议事会现场

工作的进展情况，有的放矢地给相关部门建言献策，跟踪督促重点工作的推进落实。

以代表议事会为平台，开展“面对面”评议。年初人代会闭会后，镇人大办将镇政府工作报告中的重要工作、重点项目和重点议案建议归类分解给对应的代表专业小组跟踪推动。人代会后15天内，代表专业小组召开第一场“议事会”，讨论制定有关本组目标任务的全年跟踪监督计划。会后按计划采取视察、调研、约见等多种形式进行跟踪监督。在年中人代会15天前，各代表专业小组召开第二场“议事会”，分别听取镇政府分管领导对相关工作和项目、议案建议办理推进情况的汇报，并进行第一次满意度测评。在新一年年初人代会15天前，各代表专业小组召开第三场“议事会”，分别听取镇政府分管领导对相关工作和项目、议案建议办理全年完成情况的汇报，进行第二次满意度测评。同时，代表参与讨论镇政府拟列入新一年政府工作报告的重点工作和项目。通过“议事会”，代表与政府相关负责人之间，代表与代表之间“面对面”开展深入交流和探讨，对于切实解决工作中出现的问题起到很好的推动作用。

以满意度测评为核心，进行“实打实”问效。满意度测评采取无记名投票的方式，测评结果分为满意、基本满意、

不满意三个等次。测评结果分别在年初和年中的人代会上公布，镇长在会上作表态发言。测评结果抄报镇党委，并抄送至县人大常委会备案。这种“实打实”的问效，在给镇领导和相关部门带来了压力，同时也能带去了动力，以此推动党委的决策部署、政府中心工作的落实以及人民群众关心关注问题的解决。

成效明显

“三议两评”分组跟踪监督方法先后在《县乡人大工作动态》《人民之声》《广东新闻联播》报道，被省人大常委会确定为“2018年广东省县乡人大工作创新案例”。《惠东稔山人大全省首创

“三议两评”，向代表视察走过场说“不”》获2018年全国人大新闻奖一等奖。《惠东县“三议两评”分组跟踪监督方法——新时代坚持和完善人民代表大会制度的基层实践》获评省人大制度研究会2019年度优秀研究成果。从2017年起，省内外数十个地方人大来稔山镇人大参观学习该方法。该方法实施取得了如下成效：

加强了党对人大工作的领导。乡镇党委对人大工作的领导，是乡镇人大开展工作、发挥作用的根本保证。镇党委书记认为，围绕党委工作部署开展“三议两评”，是镇人大与党委、政府同心同力同向推动重点工作落实的举措，因而予以足够的重视，强化制度保障、组织保障、经费保障和服务保障，进一步强化了党对人大工作的领导。

提升了乡镇人大的地位。以前，乡镇人大除了“一年一会”，闭会期间就没有太多的事情可干。现在通过推行“三议两评”，有效搭建了闭会期间乡镇人大依法开展履职活动的平台，推动了政府重点工作的开展，工作有抓手、有成效、受重视，有为有位，乡镇人大的地位得到提高，职能作用得到进一步体现。

推动了政府工作的落实。以前，政府每年在人代会上作报告，提出当年的工作目标和任务，下来究竟能不能完成，完成了多少，没有人去认真关注和追究，政府相关职能部门感觉不到太大



在稔山镇人大2021年年中第二次代表议事会上，代表就有关工作向镇政府进行询问

的压力。现在有人大代表从年头到年底进行跟踪，而且要接受测评，测评结果还要在人代会上当着全体人大代表现场公布，如果被评“不满意”，不仅“红脸出汗”，甚至可能被问责，从而促使政府职能部门能够检视工作中的不足，改进工作作风，提升工作效率，勇于攻坚克难，推动了一批重点项目、民生项目的实施，提升了监督的刚性和实效。

更好发挥了人大代表的作用。很多人大代表表示，过去想认真履职，但苦于无平台、缺机制、少抓手，而“三议两评”方法却填补了这个缺憾，在开展“三议两评”活动中获得前所未有的荣誉感和被尊重感，也增强了履职的责任感和使命感，因此角色意识得到提升，履职热情更加高涨，更好发挥了代表主体作用。

回应了民生关切。人大代表闭会期间深入选民和选区，加强与选民沟通，倾听民声，集中民智，反映民情民意，推动政府将一批民心工程、民生项目写入政府工作报告，并列入“三议两评”的监督议题。2018年全县各镇围绕政府重点项目和民生实事项目，举办议事会33场（次），评议议题96项，年终共64个项目被测评为满意，31个项目被测评为基本满意，1个项目被测评为不满意。通过“监督一落实一再监督一再落实”的分组跟踪监督，强化了监督的刚性和实效，有力推动了政府重点工作和重点民生项目的实施，解决了一些以前想解决而不能解决的问题，回应了民生关切，赢得了民心。

特色亮点

“三议两评”分组跟踪监督方法深化对新时代坚持和完善人民代表大会制度这一重大理论和实践课题的认识；坚持正确的政治方向，坚定制度自信和道路自信，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，服务社会主义民主政治基层实践；着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化，紧跟党中央决策



稔山镇人大组织代表视察稔山镇幼儿园项目建设情况

部署，落实省市要求，研究解决闭会期间的发挥代表主体作用、搭建履职平台、强化监督机制等实际问题，不断提升乡镇人大工作和基层治理水平，推动基层人大工作更加成熟。

经验启示

“三议两评”分组跟踪监督方法经过三年多的实践，乡镇人大代表工作总体上有较大的改进，但还有许多完善和发展的空间。为此，要根据《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》精神，在以下方面作出努力。

强化党委领导，突出上下联动。镇党委要统筹兼顾，加强对镇人大的领导。要把人大工作纳入党委工作总体布局和年度目标考核，摆上重要议事日程，每年定期听取和研究人大工作。切实把党的领导贯穿到“三议两评”分组跟踪监督工作的全过程和各方面。县人大常委会要加强对“三议两评”工作的督促指导，进一步细化工作实施意见，形成上下联动机制，确保“三议两评”工作不断规范、丰富发展。

精选监督议题，抓住监督重点。代表专业小组应本着“少而精、抓重点、该监督、能监督、有用有效”的原则，分清主次，认真筛选，抓住关键，精选

监督议题。要结合镇党委工作重点、政府工作难点、群众工作热点，选择具有全局性、代表性的事项，把真正关乎发展、关乎民生的重大问题列入跟踪监督范围，要提出具体可行的跟踪监督工作计划和方案，有重点地进行分组跟踪监督。

提升专业水平，加强履职激励。要主动适应新时代要求，加强对人大代表的学习培训，使其在观念上与时俱进，在知识上不断更新，在能力上逐步增强，在专业上不断提升。要选配履职热情高、工作能力强、专业水平精的代表担任代表专业小组组长。要建立和完善人大代表履职评价制度，开展代表“争先创优”活动，加强激励和约束。

注重结果运用、增强监督刚性。镇人大主席团要在测评结束后3天内将测评结果向同级党委报告，并抄送县委组织部和县人大常委会办公室，抄送上级业务主管部门，并向本镇各级人大代表通报，向社会公开。镇人大主席团对测评结果为“满意”的，要给予表扬激励，对测评结果为“基本满意”的要提醒改进，对测评结果为“不满意”的，要安排项目分管领导在全体代表大会上向代表作出解释与说明，并督促整改。县委组织部、镇党委要将测评结果纳入绩效考核指标，作为对干部考核、考察及约谈、问责的参考。■

代表“热”起来 监督“实”起来 政府“动”起来

——中山市在全省率先全面建立镇政府向镇人大报告国有资产管理情况制度

文 钟仁达

中山是不设县区的地级市，镇属国有资产在城乡基础设施建设、公共产品与服务、保障基本民生等方面发挥着重要作用。2019年，根据中山市委的统一部署，中山市人大常委会联合市政府，深入调查研究，精心部署，破题解困，在全省率先建立了镇政府向镇人大报告国有资产管理情况制度。这是镇人大在对镇财政预算和国民经济计划监督后，行使监督权力的又一重要举措。从中山市的实践看，镇人大监督镇属国有资产管理情况，是人大履职践责的重要抓手，能引导和推动地方人大加大对国有资产管理监督，推动解决镇属国有资产管理主体不明确、管理机制不健全、资产底数不清晰、监督不到位等问题，为发挥镇属国有资产效能，完善国家治理体系和治理能力现代化的基层实践提供了可借鉴的实践经验。

建立各级政府向同级人大报告国有资产管理情况制度，是党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署，是党和国家加强国有资产管理的重要基础工作。2018年，中山市委出台《关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》中明确要求，从2019年起，要建立镇政府向镇人大报告国有资产管理情况制度。从中山18个镇的实际情况来看，建立报告制度并非易事：一方面镇人大自身建设较为薄弱、监督职能作用发挥不够明显，另一方面镇属国有资产存在管理主体不明确、管理机制不健全、资产底数不清晰、监督工作不到位等方面的问题，管理监督的难度较大。对此，在中山市委的领导下，中山市人大常委会联合市政府，以问题为导向，深入调查研究，做了大量

基础性工作，如期完成市委要求，在全省率先全面建立起镇政府向镇人大报告国有资产管理情况制度，取得良好成效。

创新实践

2019年初，市人大常委会党组按照市委的统一部署，专题研究建立报告制度工作，常委会主要领导亲自抓，常委会机关统筹协调，相关工委狠抓落实，为加快推进建立报告制度奠定了坚强组织保障。3月，常委会分管领导带领专题调研组，到6个镇调研镇属国有资产管理情况，采取实地查看、书面报告、座谈等形式，全面了解掌握镇属国有资产管理工作情况，征集了各镇建立报告制度的困难和意见建议，在掌握大量一手资料的基础上，形成了《中山市镇属

国有资产管理情况的调研报告》《关于建立镇政府向镇人大报告国有资产管理情况制度的工作指引》，报市委并转发市政府研究。6月，经市委批准，市人大常委会、市政府联合召开全市推进建立镇政府向镇人大报告国有资产管理情况制度工作会议，市人大常委会和市政府相关领导同志参加，专题部署建立报告制度。会后，各镇认真研究落实，积极筹划，市人大常委会相关工作机构加强对各镇的业务培训和工作指导。9月，全市18个镇都召开了镇人民代表大会，审议镇政府书面综合报告，听取和审议1个专项情况的口头报告。

建立报告制度，在各镇引起了强烈反响。首先，人大代表“热”起来了。参与审议报告的积极性空前高涨，多数代表都表达了对行使人大代表权力加



2019年3月13日，中山市人大常委会到小榄镇调研镇属国有资产监督管理情况

强国有资产管理监督的要求和意愿，提出了很多加强和改进国有资产管理的意见建议。比如，要求镇政府增进经营性资产管理和运营透明度，摸清家底，提高经营效益等等。其次，镇人大的监督“实”起来了。听取和审议镇属国有资产管理情况的报告，增添了年度第二次人代会的关键议题，丰富了镇人大监督内容，推动了镇人大自身建设。再次，镇政府“动”起来了。通过报告和审议，镇属国有资产管理方面的情况和问题由以前的“心知肚明”到现在的“公布与众”，集中公开和发现了一批镇属国有资产管理方面的热点、难点问题，倒逼镇政府和职能部门增强对国有资产管理的责任意识，有利于推动问题的逐步解决。

特色亮点

在全省率先全面建立镇政府向镇人大报告国有资产管理情况制度，是基层人大监督工作的创新之举，是人大履职尽责的重要抓手，能引导和推动乡镇加大对国有资产管理监督，从根本上改变镇属国有资产管理主体不明确、管理机制不健全、资产底数不清、监督不到位的不利局面，为发挥镇属国有资产效能，完善国家治理体系和治理能力现

代化的基层实践提供了可借鉴的实践经验。如：小榄镇人大通过开展这项工作，在监督企业转制和收益上缴情况方面做得扎实有力：一是充分发挥镇属国有企业自身经营管理优势，聚焦发展公用事业，践行社会责任，推动镇属企业转制、清算。目前，共完成转制、清算企业70多家。二是努力提高集体资产收益水平。2019年，在镇人大的监督下，将“三鸟市场”通过拍租的方式推向市场，“三鸟市场”是小榄镇工业总公司属下的农贸市场，收益上缴镇财政，通过市场化经营手段，由原来的300万元增至600万元，收益大幅增长。2019年，镇属国有企业全年共累计向镇政府上缴收益1.84亿元。

经验启示

建立和完善镇人大监督镇属国有资产管理情况制度，是加强乡镇人民代表大会的监督职能，推动镇属国有资产管理体制和管理能力现代化的重要举措。经验启示主要有：

注重党委领导和总体谋划相统一，着力构建党委领导、人大主导、政府负责的国有资产报告制度。坚持党委领导，工作中的重大问题和重要事项及时向同级党委请示报告，保证建立报告制度始

终在党的领导下进行；坚持人大主导，市、镇两级人大科学谋划，统筹协调，实地调研，集中部署，分类指导，为建立报告制度提供坚强组织、制度保证；坚持政府负责，市、镇两级政府积极配合，事前起草报告，事中收集研究代表意见建议，事后跟进整改落实，为建立报告制度提供各项保障。

坚持实事求是，先易后难，分类施策。因各镇国有资产的分布、存量、数量、规模、种类等都不相同，有的经营性国有资产规模大、有的少；有的有金融类国有资产、有的没有；有的自然资源资产十分丰富、有的较为贫瘠和单一；有的资产所有制权属清晰、有的还不清晰，等等。因此，从实际出发，坚持问题导向，根据经营性国有资产、金融类资产、行政事业性国有资产和自然资源资产的管理状况，采取先易后难、分类报告、逐步完善的办法，将镇属国有资产报告的内容和周期筹划好，把重点放在反映各类资产管理的现状、规模与效益、经营性资产保值增值、管理制度与措施、重大资产处置和安排等方面，逐步扩大报告范围，逐步充实报告内容。

坚持全面规范、公开透明、责任明确、监督有力的工作目标。建立报告制度对于基层人大是一项全新的工作。预算监督是对政府资金归集和使用方面的流量监督，国有资产管理情况的监督则是对政府资产存量绩效情况的监督，但不管是哪种形态的监督，人大与政府的目标是一致的，都是为民理好财、管理好资产。因此，形成一整套行之有效的制度和工作机制，是确保人大监督取得成效的关键。各镇结合自身实际，适时运用镇人民代表大会讨论决定重大事项或镇人民代表大会监督工作办法等形式，建立报告制度，将镇属国有资产管理情况报告内容细化安排到届内各年份，按照全口径、全覆盖、全方位要求，以公开透明、分工明确为目标，积极开展相关工作。■

代表工作篇

内容高质量 办理高质量

——广东省人大代表建议督办工作的创新实践

文 选联委

习近平总书记高度重视发挥人大代表作用，多次作出重要论述、重要指示，明确提出了做好新时代人大代表工作、代表建议办理工作的重大原则、思路举措、重点任务和具体要求，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为我们进一步坚持和完善人民代表大会制度和做好新时代人大代表工作、代表建议工作提供了科学指引和根本遵循。

近年来，代表建议数量越来越多，质量也越来越好，代表对建议办理工作的期望也越来越高。如何更好地回应代表和人民群众的关切，不断创新代表建议督办机制，持续推动提高代表建议办理水平，省人大常委会进行了一系列的探索，并在实践中不断加以改进和完善。

创新实践

高规格研究部署全省代表建议办理督办工作。为贯彻落实省委李希书记的批示精神，进一步增强做好代表建议办理工作重要性的认识，持续提高代表建议办理水平，着力推动我省经济社会高质量发展，2020年4月，省人大常委会召开持续提高代表建议办理水平视频会议。省人大常委会主任李玉妹对抓好贯彻落实提出具体要求，省政府办公厅、省教育厅、广州市政府、深圳市人大常委会介绍工作经验。会议开至各地级以上市人大常委会，21个地级以上市人大常委会主任或主持日常工作的副主任、分管选联工委副主任、秘书长等在线参加会议。会议提出了持续提高全省代表建议办理工作水平的4条措施：一要坚持承办单位领导示范引领，亲自部署推动、亲自领办督办代表建议；二要坚持围绕中心服务大局，聚焦重点内容加强办理

和督办；三要坚持改进和创新办理方式方法，持续提高代表建议办理工作水平；四是各级人大常委会要坚持把办理代表建议纳入工作总体部署，作为重要工作抓手，共同努力，扎实做好代表建议办理工作。全省各级人大按照视频会议部署，扎实做好代表建议办理各项工作，努力开创我省代表建议办理工作新局面。

创新代表建议重点督办工作机制。面对代表建议数量持续增加的现状，如何更好地办理代表建议，推动解决经济社会发展中的难题，省人大常委会按照全国人大的要求，建立了重点督办建议制度，2009年制定了《关于省人大代表建议、批评和意见重点处理办法》，进一步规范建议的办理和督办工作。省十一届人大一次会议以来，省人大常委会共研究确定了49项重点督办建议，着重推动一些重大问题的解决。比如，通过办理2019年关于粤港澳大湾区青年创新创业环境重点督办建议，推动省政府

出台“促进就业9条”，安排超50亿元失业保险基金用于创业担保贷款和贴息等方面，印发《关于加强港澳青年创新创业基地建设实施方案》，力争2025年前实现港澳青年创新创业孵化平台“1+12+N”的空间布局；推动《广东省青年创新创业促进条例》立法工作，港澳导游、领队在横琴换证执业率先试点。

2019年，为落实栗战书委员长对代表建议工作提出的“内容高质量、办理高质量”“既要重结果、也要重过程”要求，贯彻落实全国人大常委会办公厅印发的《关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施》，省人大常委会研究制定了《关于加强和改进省人大代表工作的具体措施》，认真履行法定职责，支持代表依法履职，推动代表建议工作迈上新台阶。具体措施明确提出，为适应新形势下代表建议多、督办难度加大的新情况，在坚持常委会重点督办建议制度基础上，充分发挥省人大各专门委



2020年8月6日，省人大监察司法委组织马群涛代表、监督司法专家和省公安厅有关人员到沈海高速开阳段调研

员会的专业优势，建立各专门委员会归口督办代表建议制度，提高督办实效。制定并印发《关于做好各专门委员会归口重点督办代表建议相关工作的意见》，明确规定各专门委员会负责对本委员会对口联系的省直有关部门代表建议督办工作，并于每年年初结合常委会工作重点选择2至3项代表建议，提请常委会主任会议审定后进行归口重点督办，于每年第四季度向常委会主任会议报告督办情况。比如，2020年省人大常委会研究确定了常委会重点督办、委员会重点督办建议项目共12项，涉及37件具体建议，省人大各专门委员会通过重点督办，推动解决实际问题。

建立常委会领导参加代表建议办理年中检查督办工作制度。为进一步加强代表建议办理工作的检查督办，经省人大常委会党组研究同意，从2020年开始，建立常委会领导参加代表建议办理年中检查督办工作制度，把常委会重点督办、委员会归口重点督办和常委会领导参加年中检查督办三种督办方式有机结合起来，增强督办整体实效。具体做法是，在年中一个相对固定的时间里，分别由常委会领导、有关委员会负责同志、部分提出有关建议的省人大代表组成若干个检查组，深入承办单位听取汇报或到实地调研的形式，检查重点督办代表建

议办理情况，强化主要领导示范带动作用，转变工作作风，深化与提出建议代表、承办单位的沟通，推动建议办理落地见效。

加强和改进“一府两院”向常委会报告代表建议办理工作机制。为贯彻落实《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》的要求，进一步加强代表建议督办力度，充分考虑省人大代表建议办理工作实际，突出工作重点，增强工作针对性，从2019年开始，安排省政府在常委会会议上口头报告代表建议办理情况，省法院、省检察院、选联工委书面报告。在主任会议上，省法院、省检察院、选联工委继续沿用原来做法即口头报告代表建议办理情况，省政府改为书面报告，在保持原有工作基础上加强代表建议的督办力度。

建立代表连续多年提出建议及代表反馈不满意件专项督办机制，助力代表建议落地见效。为更好地回应代表和人民群众的关切，支持和保障代表依法履职，具体措施对代表连续多年提出的建议及不满意件的督办方式进行了规定，对代表连续多年提出的建议实行领导领办制；对答复不满意的建议，要求承办单位的负责同志当面听取代表意见，提高办理实效。比如，关于解决小东江流域吴川市浅水镇群众安全饮水的建议为

2018年至2020年代表连续三年提出建议，省水利厅负责同志牵头进行督办，5月份率检查组对浅水镇群众安全饮水问题进行深入督导，查看当地农村供水工程建设情况，并与领衔代表现场沟通，要求当地确保在6月底前完成新屋村农村供水工程建设，彻底解决好当地农民群众的饮水安全问题，切实回应代表和人民群众的关切。再如，2019年，对48件代表反馈有具体意见的建议办理情况进行梳理，协助做好代表与承办单位之间的沟通，对其中初次反馈不满意的6件建议，经过与相关单位进行专项协调和督办，代表对其中4件建议表示满意或理解，有两件建议进行再次交办，督促代表建议落地见效。

坚持抓好法规与工作制度的修改完善，不断推动代表建议办理规范化、制度化。为贯彻落实中央有关文件精神 and 上位法，解决我省代表建议工作突出问题，2020年认真修改好《广东省各级人民代表大会代表建议、批评和意见办理规定》。按照全国人大常委会关于“内容高质量、办理高质量”“既要重结果、也要重过程”等代表建议办理工作新要求，省委人大工作会议有关要求和省委主要领导的批示精神，认真总结我省代表建议工作经验做法，把加强代表学习培训，提高代表建议质量，多措并举提高办理及督办质量体现到法规的修改中，从制度上推动和保障全省各地各单位代表建议办理工作。此外，在总结完善省人大常委会重点督办、委员会归口重点督办、年中归口检查督办等经验做法的基础上，与时俱进地做好修改2009年省人大常委会主任会议通过的《关于省人大代表建议、批评和意见重点处理办法》的工作，进一步推动我省人大代表建议工作法制化、规范化，推动更好发挥代表作用。

经验启示

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，是做好代表建议办理工作的根本遵循。（下转第32页）

我为民 我履职 我行动

——省人大常委会集中组织开展“更好发挥人大代表作用”主题活动

文 选联委

党的十八大以来，习近平总书记就尊重代表主体地位、提高代表素质能力、充分发挥代表作用，提出了一系列新思想、新论断、新要求，为做好新时代人大工作指明了方向、提供了遵循。党的十九大和十九届四中全会都明确提出更好发挥人大代表作用。2019年召开的省委人大工作会议提出“尊重代表主体地位，更好发挥代表作用”的要求。省人大常委会在深入调研的基础上，2018年、2019年和2020年，均相对集中一段时间，组织我省五级人大代表开展以“我为民、我履职、我行动”为口号的“更好发挥人大代表作用”主题活动。

2018年是我省选出的十三届全国人大代表、省十三届人大代表依法履职的第一年。省人大常委会根据代表的文化结构和履职能力以及我省四级人大机关开展工作状况，在广泛开展调研、认真研究的基础上，每年集中一段时间，省市县乡四级人大联动，组织我省的全国、省、市、县、镇五级人大代表，开展以“我为民、我履职、我行动”的“更好发挥人大代表作用”主题活动。这几年来无论是参与的代表人数、活动形式、活动内容，还是推动解决问题、履职成果都创下历史之最。代表们紧紧围绕党委中心工作和人民群众关心的民生热点难点问题，密切与人民群众的联系，充分发挥代表作用，取得较好成效，逐渐成为新时代广东代表工作的特色品牌。

创新实践

2018年是开展活动第一年，开展活动时间为8月20日至31日，没有设定统一的专题。2019年和2020年，在总结经验的基础上，均确定在7月份一个月的

时间，围绕“1+N”个内容开展活动。

“1”就是确定一个主要活动内容，这样活动更聚焦，成效更明显；“N”就是党委政府当前的N项重点工作任务，这样各地可以结合本地实际灵活开展，同时11万多名代表根据自己的专业和兴趣，可以选择更多的内容。

围绕中心服务大局，对标对表谋划推进代表主题活动。2019年强调了对标习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，聚焦打好水污染防治攻坚战，推动省人大常委会通过的《关于大力推进水污染防治的决定》贯彻落实。另外，提出了如加强粤港澳大湾区规则相互衔接、推动我省“民营经济十条”“实体经济新十条”落实等7个方面内容供各地选取。2020年则根据突如其来的新冠肺炎疫情，围绕城乡人居环境整治这个专题展开活动，推动习近平总书记关于统筹推进疫情防控和经济社会发展重要论述精神的贯彻落实，推动深入开展新时代爱国卫生运动，完善公共卫生设施，健全公共卫生应急救治体系，提高全民公共卫生风险防控意识。另

外，提出了全面完成脱贫攻坚任务、做好“六稳”工作、落实“六保”任务等5个方面党中央和省委当前一段时间中心工作供各地选题。

各地还可在认真听取各级代表意见和建议 and 广大群众意愿心声的基础上，有意识地选择与党中央、省委以及本地工作大局紧扣、迫切需要解决的问题开展活动，抓重点、切要害，积极回应社会关切。

积极动员领导干部代表发挥榜样作用，带头参加活动。2018、2019年主题活动中，提出各级人大常委会和乡镇人大要组织本级人大常委会和乡镇人大负责同志分别到代表联络站开展活动，积极动员担任党政领导职务的人大代表到代表联络站参加活动。按照通知精神，全省各级领导干部代表率先垂范，以普通代表身份积极参与各项活动，主动联系选民群众。尤其是省委书记李希、省长马兴瑞，分别作为普通代表身份进代表联络站联系群众，起到了很好的示范带头作用。2019年全省共有9595名担任领导职务的各级人大代表参加，占领导



干部代表总数的83.02%，是我省人大历史上集中参与代表履职活动领导干部代表人数最多的一次。省人大常委会负责同志分别回原选举单位的代表联络站参加活动。地级以上市党委、人大、政府主要负责同志超过三分之二，县级党委、人大、政府主要负责同志超过80%，绝大多数乡镇党委、人大、政府主要负责同志都以各种不同形式参加了活动。江门市蓬江区委书记、区长、区人大常委会正副主任、镇人大正副主席、街道工委正副主任，梅州兴宁市委书记、市长等带领领导干部以区、镇人大代表身份向选区选民面对面述职，主动接受群众监督，现场开展满意度测评，得到了基层代表和群众点赞，取得了很好的社会效果。

注重代表联络站的规范化建设并发挥其阵地作用，代表与群众的联系更加密切。近几年来，各级人大把代表联络站作为推进县乡人大工作和建设的重要抓手，联系群众的重要渠道，高度重视代表联络站建设，代表联络站在我省蓬勃发展。2019年5月，省委人大工作会议对全省加强代表联络站建设提出了明确要求。2019年7月，省人大常委会召开全省人大代表联络站工作经验交流会，制定出台了《关于加强新时代全省人大代表联络站工作的指导意见》，对代表联络站的规范化建设提出明确要求。目

前，全省已建成代表联络站8430个，网格化体系日趋完善，规范化建设水平不断提高，把五级代表安排进入代表联络站开展活动，听取和收集群众意见建议。仅2019年代表主题活动期间，全省8430个代表联络站共开展活动13277次，各级代表进站活动59306人次，共接待群众98223人次，积极宣传党和国家大政方针、法律法规以及省委决策部署，收集群众意见建议14021个。主题活动促进代表联络站加速成为代表密切联系群众、强化代表履职意识的重要平台和载体，成为展示人民代表大会制度优越性的重要阵地。

牢固树立以人民为中心的发展思想，着力推动群众关心的民生难点问题解决。2018、2019、2020年主题活动中，全省五级人大代表坚持民有所呼、我有所应，尤其是2019年的主题活动，结合“不忘初心、牢记使命”主题教育，聚焦本地重点工作，选择人民群众普遍关心的经济、法制、教育、卫生、环保等方面的难点、痛点、堵点问题走访选民，进群众门、听群众言、知群众心、解群众愁，全面有效地行使宪法和法律赋予的职权。针对人民群众反映较为集中的问题，以代表建议的形式，向政府及有关职能部门反映。各级人大对代表意见建议及时分类，梳理一批转办交办一批，跟踪督办一批，建立了一套问题分类交

办解决机制，推动解决了一批老大难问题。如珠海横琴新区将代表意见建议督办纳入横琴新区党委督办系统，交由相关职能部门办理，实行每月一报。香洲区组织代表到湾湾街道海霞社区代表联络室，与政府部门、渔民代表召开香洲渔港功能协调会，助力推动渔港搬迁项目这个十几年的“老大难”问题解决。佛山禅城区张槎街道联组代表针对大沙村内一块教育用地变更用途，引起村民多次集体上访的问题，约见了区有关部门负责人，成功化解了多年的历史遗留问题，该地块功能被政府恢复为教育用地性质。

全省五级人大代表联动，着力提升四级人大工作整体实效。增强人大工作整体实效是习近平总书记对新时代人大工作提出的新要求。每年主题活动前，省人大常委会对全省进行统一部署，专门印发关于开展“更好发挥人大代表作用”主题活动方案的通知，统一活动时间、活动口号，明确活动内容、组织形式等，要求各级人大要进一步统一思想，提高认识，增强责任感，加强组织领导，充分动员，有效组织，确保活动取得实效。并召开各市人大常委会代表工作机构负责同志会议，对各市进行动员部署。全省各级人大在党委领导下，纷纷结合实际制定具体实施方案，细化活动安排，印发活动通知，召开会议进行动员部署，精心组织，同时注重上下联动，相互协同，创新活动形式，丰富活动内容。据统计，仅2019年代表主题活动期间，全省各地共组织专题调研2360次，44977名代表参加；组织视察2472次，54362名代表参加；组织执法检查381次，5514名代表参加；约见国家机关负责人271次，3022名代表参加；组织5456名代表向选民述职，65079名选民代表参加。

注重宣传报道，较好宣传了人民代表大会制度的优越性和人大代表的良好形象。每年活动开展前，选联工委同办公厅制定宣传报道计划。专门召开新闻发布会，介绍开展主题活动的方案，

在全省进行动员。积极协调各种媒体特别是新媒体资源,聚焦代表履职亮点,创新媒体报道形式,全方位宣传主题活动月开展情况,讲好人大故事、发出人大好声音、深入宣传人民代表大会制度优越性,展现新时代我省人大代表新作为新形象。仅2019年,“新华网”“人民网”、南方日报、羊城晚报、广东电视台、各地人大网站等主要媒体及各机关网站积极参与,共发稿约4000篇(条),深层次、多角度、全方位报道了主题活动开展情况,较好的宣传展示了新时代广东人大代表的新担当新作为新风采,增强了代表“人民选我当代表,我当代表为人民”的使命感责任感荣誉感,展现了人民代表大会制度的优越性,增强了人民代表大会制度自信。

成效明显

我省县乡人大工作的能力水平得到进一步锻炼和提升。2018年,省人大常委会根据我省县乡人大实际,作出了连续三年开展“推进县乡人大工作年”的决定,并将主题活动作为“推进县乡人大工作年”的内容之一。主题活动中履职代表多、参与部门多、活动形式多、参与群众广,县乡人大在这种前所未有的考验中,组织和服务保障能力得到全面锻炼和提升,有力地推动了全省县乡人大工作整体推进、协调发展。

代表履职尽责和使命感得到进一步激发。主题活动围绕党委政府中心工作和群众关心的热点难点问题展开,与代表息息相关的选题让各级代表的积极性进一步增强。代表们坚持问题导向、效果导向,通过多种形式,深入基层,深入群众,积极宣传党和国家的方针政策,监督宪法和法律法规的实施,了解基层情况,听取基层呼声,收集基层民意,拉近了与群众的距离,也赢得了群众的赞誉,为履行职责打下了良好的思想、能力基础,所提意见建议更具针对性,责任感和使命感进一步增强。

对人民代表大会制度的自信进一步

增强。主题活动期间,各级人大与宣传部门紧密配合,向全社会宣传人民代表大会制度,进一步扩大了人民代表大会制度的影响,展示了人民代表大会制度的生机活力;讲好代表履职故事,传播代表声音,树立代表良好形象,极大地提升了人大制度和人大代表在人民群众中的知晓率和认同感。

经验启示

主题活动根据我省四级人大和五级代表实际,从如何更好发挥人大代表作用考虑,在实践中不断完善思路、丰富内涵,为丰富发展具有我省特色、时代特征的人民代表大会制度提供了诸多启示。

必须深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,把科学理论转化为推动我省人大代表工作高质量发展的金钥匙。习近平总书记关于人大代表工作的重要论述,是各级人大做好代表工作的根本遵循。

“更好发挥代表作用”主题活动,正是我省各级人大在习近平总书记关于“更好发挥人大代表作用”重要论述科学指引下,进行创新实践的重要成果。更好

提升了“思想引领力”,凝聚了我省各级人大做好主题活动的思想共识,做到了思想上同心同德,目标上同心同向,行动上同心同行。

必须坚持党对人大工作的全面领导,确保代表主题活动正确政治方向和有力支持。各级人大自觉把加强党的全面领导作为首要任务紧抓不放,贯穿于主题活动的全过程各方面,在党委的领导和支持下,认真组织各级人大代表围绕党委中心工作依法履行职责,不折不扣地落实党委的决策部署。

必须建立一套顺畅的问题交办和解决机制,通过提高代表议案建议的解决率从而提高代表和群众的满意率,才能确保主题活动长久旺盛的生命力。从2018年开展主题活动以来,参与的代表数和群众数踊跃度逐年攀高的经验启示我们,只有及时将代表参加活动收集的群众意见建议,分类梳理后转相关部门办理,人大机关和代表认真做好督办工作,建立代表建议办理工作考核激励机制,把代表建议办理纳入政府绩效考核,提高承办单位工作责任感,推动相关问题的解决,代表和群众参与的积极性和主动性才会高,主题活动才会有长久旺盛的生命力。■



APP促进代表依法履职

——佛山市禅城区南庄镇人大探索“互联网+代表履职”

文 兰仁达

如何推动闭会期间代表便捷履职、有效履职、全面履职，是乡镇人大共同关注和亟待破解的难题。佛山市禅城区南庄镇人大开发了“人大代表履职服务平台”手机APP，通过设置“微建议”“微议事”“微视窗”“联络站”“知识库”等简便实用的功能，开辟代表“看到问题随手拍、收集建议随时提、跟踪办理随身查、民生大事同众议”的24小时不打烊的履行新平台，与专项工作的满意度评议、代表建议重点督办、代表小组活动等监督手段的无缝对接，代表的集体智慧有效提升基层治理效能。APP生动而“接地气”的身边履职“案例库”，全面引领代表履职热。

乡镇人大是我国最基层的地方国家权力机关，处在我国民主法治建设的第一线，其工作状况如何，直接关系到基层政权建设和民主政治建设的进程。乡镇人大闭会期间没有常设机构，如何有效发挥全体代表的主体作用显得尤为重要。由于绝大多数代表都有自己的本职工作，担任人大代表时，并不脱离本职工作或生产岗位，在人大会议集中履职结束后往往履职状态由“旺季”转“淡季”，代表依法履职的氛围不浓，积极性、主动性调动不足。代表整体履职效能与基层人大的地位和职责不相称，代表履职水平和能力难以适应党的十九大报告提出的加强各级人大“两个机关”建设的新要求。

以乡镇人大信息化建设推动全体代表积极依法履职，是佛山市禅城区南庄镇人大全面贯彻《中共中央转发〈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〉的通知》、广东省人大常委会党组《关于开展“推进县乡人大工作年”的指导意见》等文件精神创新实践。为激发代表履职热情，佛山市禅城区南庄镇人大与佛山电信联

合开发“南庄镇人大代表履职服务平台”手机APP，发挥移动互联的优势，不仅促使代表线上线下履职保持“热度”，也是疫情防控常态化下代表不间断履职的有力支撑。全国人大常委会办公厅联络局2019年第99期的《联络动态》用较大篇幅刊载了《佛山市禅城区南庄镇人大开发代表履职服务平台手机APP，方便代表依法履职》信息，肯定了相关经验做法。

创新实践

南庄镇人大APP于2019年4月正式上线使用，已通过国家版权局计算机软件著作权登记。139名镇代表和市、区联络组代表全部在个人手机上安装了APP，代表“指尖”履职成为新标配、新时尚。

简便实用，代表“指尖”履职的“一键通”。南庄镇人大APP在设计开发之初就确立了让每一位基层代表都会用、爱用、善用的工作目标，避免让APP成为创新摆设。打开APP，“微视窗”“微建议”“微议事”“联络站”“知识库”和“我的”六大模块简洁明

了。其中，“微视窗”包含“新闻动态”“代表风采”和“代表述职”3个栏目，主要发布人大工作动态、推送代表履职风采、公示代表述职报告等。“微建议”是闭会期间代表提交建议通道。代表通过“文字+图片”的方式，可将平时收集到的群众意见形成建议便捷上传，其他代表能够轻松一键附议。“微建议”办理结果同样以图文方式上传，办理成效一目了然，代表可以点击评价。APP有力支撑代表履职24小时不打烊，实现指尖轻触传民声。“微议事”是闭会期间代表议事通道。结合党委政府的中心工作、地方立法工作和群众关注的民生问题，发起议事征询。代表可以点击投票和填写具体意见建议，投票结果和意见建议经梳理后，反馈给党委政府以及立法部门作参考。“联络站”发布了镇代表中心联络站和23个村居联络站（点）的地址信息、联系方式和驻站代表照片、职务等信息。代表可以链接导航至联络站点，可以网上签到和提交建议等。“知识库”收录了常用的人大工作法律法规、重要政策文件和镇人大工作制度等，如，今年抗疫期间及时转发了省人大



常委会组织编写的传染病防治法律法规知识解读。“我的”记录了代表个人的履职信息。代表提出或附议的微建议、履职清单等可供查阅，代表亦可自助录入，经审核后纳入系统。履职信息大数据为代表连任、优秀代表推荐等提供有力支撑。

多措并举，解决群众身边烦心事的“助推器”。在镇委的大力支持和镇政府的积极配合下，南庄镇人大借鉴12345热线的经验，在闭会期间答复代表建议3个月时限的基础上，尝试各部门回复“微建议”时限压缩为10个工作日，从而大大提高了建议办理效率。同时，制定了《南庄镇办理人大代表“微建议”暂行办法》规范办理工作。通过精准交办、持续督办，推动了部分被搁置被遗忘的群众身边问题得到解决。如代表反映沙咀头滨河公园有栋建筑物闲置多年，由于管理缺失存在卫生、消防、治安等安全问题，经转交镇环城局办理并持续督办，闲置建筑物已依法拆除还绿于民。如，代表和群众都高度关注的城市交通拥堵问题，镇人大主席团在发起“微议事”意见征询前，专题组织代表小组实地调研，广泛集民意聚民智。代表参与率高达100%，在APP上提交了60多条治堵的具体建议。对于群众有争议的通过改造单行道进行疏堵的举措，根据代表67%赞成、33%反对的投票结果，建议

政府要谨慎推行，并加大宣传；对意见较为集中的个别路口增设红绿灯等治堵建议，通过结合代表建议重点督办、代表小组活动等方式督促整改；对建设大型桥梁疏通南北交通等代表呼声较高的建议，因暂时无条件实施，也建议党委政府列入远期建设规划争取实施。

场景再现，代表自主充电赋能的“案例库”。南庄镇人大APP的每一工作模块都是引领代表成长的老师。目前，APP上已发布了110条工作信息，推送了17篇一线代表履职风采报道，上传了127份区、镇两级代表届中述职报告，以及代表集中履职专题片、人大工作画册等可视化的代表履职场景，打造生动而“接地气”的身边“履职案例库”，可供代表自主充电赋能。即使是新当选的代表，对照学习也能尽快进入角色。此外，镇人大主席团重视线上自学与线下高质量培训两手抓，组织全体镇代表赴全国人大会议中心进行高规格集中培训，邀请省人大立法骨干人员权威

解读《广东省乡镇人民代表大会工作条例》等。

特色亮点

代表便捷履职，回应群众关切提速增效。南庄镇人大APP协助代表在闭会期间利用碎片化时间高效履职，代表可以看到问题随手拍、收集建议随时提、跟踪办理随身查、民生大事同众议。据统计，2019年闭会期间共收集代表“微建议”45件，远超两次大会期间26件建议的规模，已解决或正在解决的有34个。

“微议事”相比传统座谈会等方式，突破了线下时间地点人数等要素限制，参与议事代表更广、调研和思考时间更充裕、信息资料更详实，让代表较好兼顾本职工作和代表工作，颇受代表们欢迎，代表参与率都在85%以上。如对于农村人居环境整治工作，通过组织线上议事、线下开展专项工作满意度评议等方式，积极把脉问题、凝聚共识。镇委镇政府根据代表意见建议，打出整治“组合拳”，既解决大宗家具、装修、绿化、工业垃圾分类集中处置等具体问题，又健全了村组考核和奖励办法等共建共治共享机制。

代表有效履职，人大制度优势转化为治理效能。南庄镇人大APP受代表青睐普遍应用后，数据越来越丰富，集中



南庄镇人大组织代表视察吉利社区长者饭堂建设项目

反映的问题和收集的意见建议更具参考价值。镇人大主席团融合线上线下智慧，努力把人大制度优势转化为基层治理效能。如对群众生命财产安全影响较大的村居弱电线乱拉乱搭问题，在线上意见征询中，有87%代表投票认为已不堪重负，亟需加强整治。镇人大主席团除了专题报告镇委镇政府外，还结合代表建议重点督办、代表小组活动等方式，多次组织政府部门、村居、网络运营商等进行深入探讨、共商对策。由于涉及基层难以解决的政策和经费等问题，又组织代表向上级人大提工作建议和立法建议，积极推动上级部门重视解决这个在全市甚至全省都带有普遍性的棘手问题。地方立法是有立法权的地方人大最重要的职权之一，而且在制度建设分量最重。基层代表的有效参与，有助于法规更接地气，也有助于推动基层牢固树立法治观念。为配合佛山市地方立法，既从生涩的法规条文中抓取核心条款制作简易调查问卷供代表投票，又提供详尽的立法背景资料供代表深入研究。已在APP上开展了养犬管理条例、流动人口居住登记条例和立法建议项目征集3次意见征询。此外，还组织代表进村居联络站征求基层干部群众的建议、邀请参与立法的市人大法制委成员给大家分享立法经验等。如群众高度关注的养犬管理，发放调查问卷227份，共收集40多

条意见建议反馈市人大立法机构，既传递了基层呼声，又为法规有效实施打好群众基础。

代表全面履职，整体履职效能日益凸显。南庄镇人大APP的使用，图文并茂呈现了代表履职全链条全过程，带动代表履职从陌生到熟悉、从被动到主动、从模仿到创新的转变。在一批优秀代表的典型带动下，无论是线上的建议提交、议事投票、对标学习，还是线下的专项评议、小组活动、联系群众等，代表们都踊跃参与，“比学赶超帮”氛围浓厚，较好地解决以往镇人大机关开展工作或活动代表参与不足或“厚此薄彼”的老大难问题，实现闭会期间代表履职“全覆盖”。同时，南庄人大APP从开发到推广应用，是镇人大对工作业务梳理、规范和完善提升的过程，有为、有位、有权威逐步实现。2019年，镇人大主席团被授予“广东省县乡人大工作和建设先进集体”称号。

经验启示

争取党委强有力的支持是保障。基层人大的创新发展，离不开基层党委的坚强领导。南庄镇委勉励镇人大要以“功成不必在我”“功成必定有我”的担当，推动人大工作走在全市前列，在全省发挥示范作用。镇委在人大办公场地、履

职阵地、队伍配备以及经费安排等软硬件建设上提供有力支撑，为镇人大办配备了8名工作人员，其中2名年轻干部负责APP日常运维工作。

牢记履职为民的初心是根本。南庄镇人大牢记履职为民的人大工作初心使命，在推进南庄人大APP创新实践中，通过无缝对接代表线上线下履职，综合运用多种监督手段，聚焦问题、突出重点、一抓到底，切实推动解决好群众身边的烦心事、操心事，真正践行“人民选我当代表，我当代表为人民”。

有效发挥代表的主体作用是关键。南庄镇人大APP以激发表履职热情、发挥代表主体作用为着力点，密切代表和政府部门的沟通联系，促进良性互动，一步一个脚印增强代表工作的质量和实效，推动代表的集体智慧有效转化为治理效能，助推党委政府中心工作开展。

实现创新的可复制可推广是追求。南庄镇人大迈小步、不停步、成大步，推动人大工作在传承中创新发展，让创新有成效、可持续、可复制。APP的探索实践作为佛山市人大工作创新案例，在佛山市人大系统引起积极反响，南海、顺德、高明3个区人大机关组织镇街前来观摩学习。《南方日报》等媒体对南庄镇人大“指尖”履职作了报道，“广东人大”微信公众号作了转发。■

(上接第26页)

要深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，学习贯彻习近平总书记关于人大代表工作的重要论述，切实把办理代表建议作为重要的政治任务，进一步支持和保障代表依法履职，增强做好代表建议工作的责任感使命感，扎实推动代表建议落地见效。

坚持以人民为中心的发展思想，是做好代表建议办理工作的落脚点和出发点。代表提出建议是代表依法履职基本的、最主要的方式，是代表人民行使国

家权力的一种重要形式，反映了人民群众的意愿和呼声。要坚持“民有所呼、我有所应”，以对人民高度负责的态度，督促承办单位认真办理好每一件代表建议，着力推动解决人民群众最关心最直接最现实的问题。

坚持围绕中心服务大局，是做好代表建议办理工作的重要保证。代表建议办理工作要紧紧围绕中心，聚焦重点内容，持续加强办理和督办。要以粤港澳大湾区建设为纲，以支持深圳建设先行示范区为牵引，持续提高代表建议办理水平，助推落实“1+1+9”工作部

署各项任务，为我省实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”作出贡献。

坚持“内容高质量、办理高质量”，是做好代表建议办理工作的目标要求。“内容高质量、办理高质量”是全国人大常委会适应新时代代表建议办理工作实践需要提出的新要求。代表、承办部门、督办单位三方要齐心协力、形成合力、共同发力，不断探索创新，优化工作制度，扎实做好代表建议办理工作，持续推动提高代表建议办理水平，向人大代表和人民群众交出满意答卷。■

县乡人大建设篇

“盘活”全省县乡人大“大棋局”

——省人大常委会全面推动县乡人大工作和建设

文 任忠荷

县乡人大是最基层的国家权力机关，是人民代表大会制度的基础，在国家治理体系中处于十分重要的位置，发挥着十分重要的作用。但是，长期以来，县乡人大的现实运行情况不容乐观，县乡人大机构设置不全、工作力量薄弱、工作经费紧张、基层人大代表履职难等问题十分突出。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视县乡人大工作，2015年中共中央转发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（中发〔2015〕18号文件），对加强县乡人大工作和建设作出全面部署。2017年以来，在省委领导下，省人大常委会紧紧围绕贯彻落实中央18号文件精神，印发并实施大力推进县乡人大工作和建设的若干意见、开展“推进县乡人大工作年”的指导意见等，全面加强联系指导，认真组织学习培训，切实采取一系列有力举措，推动解决了长期制约我省基层人大工作发展的难题，县乡人大组织建设得到全面改善，工作经费得到充分保障，依法履职能力和水平得到全面提升，代表联系群众更加务实有效，人大干部干劲十足，县乡人大工作面貌焕然一新，经验做法两次被全国人大常委会办公厅《人大工作研究》刊发。

创新实践

省委高度重视，为夯实县乡人大工作和建设提供坚强保证。省委常委会多次听取省人大常委会党组专题报告，切实加强县乡人大工作和建设的领导。2017年7月，根据省委部署，省人大常委会在调查摸清全省县乡人大工作和建设现状的基础上，省人大常委会办公厅联合省委组织部、省编办、省财政厅、省人社厅印发《关于大力推进县乡人大工作和建设的若干意见》（以下称“县乡人大工作十条”），有针对性地提出推进全省县乡人大工作和建设的十方面措施要求；11月，省委办公厅将贯彻落实中央18号文件精神列入专项督查内容，与省人大常委会办公厅等有关部门组成5个组赴各地开展实地督查，督促将县乡人大工作特别是组织建设任务落实落地。2019年5月，省委召开人大工作会

议，出台关于加强新时代人大工作的意见，对加强县乡人大工作和建设作出专门部署，以制度的“硬约束”确保党对人大工作的领导更加具体化规范化，省委主要领导多次对县乡人大工作作出批示，2019年专门就加强镇（街）人大工作规范化建设批示3次。

省人大常委会多措并举，全面推进县乡人大工作和建设取得新成效。省人大常委会紧紧围绕中央18号文件精神，高位谋划、持续用力、久久为功，出实招、促落实、求实效，掀起加强县乡人大工作和建设的热潮。一是对贯彻落实中央18号文件精神进行再学习再动员再部署。省人大常委会多次召开县乡人大工作和建设座谈会，常委会党组全体同志出席会议，与参会的各地级以上市人大常委会主要负责同志，原原本本学习中央18号文件，学习领会全国人大常委会办公厅两次县乡人大工作

和建设专门会议的部署精神。常委会办公厅专门印发通知，要求各市结合本地实际抓紧研究制定具体实施意见，将任务要求布置落实下去。二是构建规范县乡人大工作和建设的“四梁八柱”。省人大常委会先后制定或修改多部法规，制发多份文件，全面规范县乡人大工作和建设。立法方面，修改选举法、代表法实施办法，制定乡镇人大工作条例、各级人大常委会讨论决定重大事项规定、人大街道工委工作条例。文件方面，出台“县乡人大工作十条”和“推进县乡人大工作年”指导意见，明确连续3年开展“推进县乡人大工作年”工作，2018年重在加强工作规范，2019年重在深化推进，2020年重在总结提高。省人大常委会办公厅每年印发县乡人大工作的年度计划，统筹推进全年工作。三是加强日常工作指导督促。成立由常委会主要负责同志任组长的县乡人大工作协调小

组，坚持挂图作战，通过定期分析通报、实地检查督办、总结推广经验等方式，不断加大指导督促力度。李玉妹同志对指导推进工作高度重视，多次主持召开部分市人大常委会主任和乡镇人大主席座谈会，面对面了解基层人大工作和建设的实际情况；多次主持召开工作会议，亲自研究部署具体推进事项。经省编办批复，省人大常委会办公厅成立县乡人大工作处，专门负责县乡人大工作和建设的联系指导。创办《县乡人大工作动态》，指导和总结推广各地贯彻落实的经验做法，现已刊发50期。四是鼓励创优争先。为及时总结形成可复制、可推广的经验做法，省人大常委会积极开展县乡人大工作和建设示范点创建工作，省市确定186个县乡人大工作示范点，表彰全省县乡人大工作和建设先进集体，连续开展两届县乡人大工作创新案例征集，推出一批县乡人大规范化建设示范经验和创新做法。五是积极组织培训。2017年9月分两期举办县乡人大负责同志专题学习会，对全省所有的县级人大常委会主任、乡镇人大主席和人大街道工委主任共1520人进行培训。2018年，将县乡人大干部培训纳入省委组织部培训范围，联合省委组织部、省委党校举办6期培训班，对全省县乡人大负责同志进行轮训。

各地迅速行动狠抓落实，齐心协力开创县乡人大工作和建设新局面。各地认真落实省委部署要求，地方党委把加

强县乡人大工作和建设作为巩固党的执政地位、推进法治广东建设的基础性战略性工程来抓，切实加强领导，纳入工作总体布局、列入重要议事日程，统一部署和推进，部分市及所辖县（市、区）成立党委书记任组长的县乡人大工作和建设领导小组，解决县乡人大经费、补贴等实际困难。市人大常委会坚持问题导向，通过常委会领导定点联系等方式，加强日常工作协调督促。县乡人大抓住机遇，充分发挥积极性主动性创造性，健全工作机制，提高工作水平，全力推动中央18号文件精神在基层落地落实。全省上下形成了协力推动县乡人大工作和建设再上新台阶的强大合力。2019年以来，我省加强县乡人大工作和建设的经验做法被全国人大常委会办公厅《人大工作研究》刊发，深圳福田和南山、惠州惠东、肇庆高要等县级人大的经验做法也陆续被全国人大常委会办公厅《联络动态》刊发推广。

特色亮点

在省委的坚强领导下，在省人大常委会的强力推动下，在各地的共同努力下，我省县乡人大工作和建设取得重要进展。

县乡人大组织建设越来越健全。一是县级人大组织建设明显改善。绝大多数县级人大设置了法制、财经专门委员会，截至2020年6月，107个县级人大成

立了社会委或社会工委。二是镇（街）人大组织建设全面加强。1134个乡镇人大全部单独设立办公室并配备专职工作人员，经过镇（街）人大规范化建设自查自纠，乡镇人大主席基本专职配备，近60%配备专职副主席，474个街道全部设立人大街道工委，东莞市市出台人大街道工作规范化建设意见。三是乡镇人大工作经费得到较好保障。在省财政经

费支持的基础上，汕头等市结合实际加大县乡人大建设经费保障力度。

县乡人大工作越来越规范。各地按照《关于开展“推进县乡人大工作年”的指导意见》，落实县乡人大工作规范化建设要求。一是召开会议更加规范。县级人大普遍制定议事规则，全部建成电子表决系统。乡镇人大主席团均落实了“季会制”。二是履行职权更加规范。潮州等地县乡人大制定修订议事规则、工作职责等制度超过400项。全省91.7%的县级人大开展审计查出突出问题向人大常委会报告工作，70.2%的县级人大开展国有资产管理监督工作，佛山市预算联网监督系统实现市区镇（街）三级全覆盖，韶关南雄等全面规范镇级人大预算监督工作。不少地方探索实施民生实事项目人大代表票决制，全省83个县级人大（占比68%）和732个乡镇人大（占比64%）已经实施这项工作，成为我省县乡人大行使决定权的新实践新气象。全省各县（市、区）普遍落实宪法宣誓、颁发任命书等制度。三是阵地建设更加规范。全省建成代表联络站8430个，镇（街）中心联络站已实现全覆盖。深圳出台社区联络站样板站标准，一些地方还建立微信公众号、手机APP等代表履职网络平台。梅州、揭阳等市通过“代表活动日”“民生无小事 代表来议事”“大榕树下议事会”等主题活动，增强联系群众的实效性针对性。

县乡人大工作创新越来越突出。坚持典型引路、示范带动，省连续两年开展全省县乡人大工作创新案例征集工作，共确定35个创新案例。深圳举办基层人大创新案例研讨推进会，交流推广创新案例。江门、韶关等市推进一县一品牌，创新县乡人大工作实践特色。从创新实践内容看，县乡两级人大普遍开展了专题询问、工作评议或满意度测评，“一府两院”及其有关部门主要负责同志到会应询逐步常态化，不少地方探索开展代表述职活动，加强代表履职监督，不少县（市、区）探索镇（街）人大工作绩效评价，等等。



合山市州岛镇人大代表在海上人大代表之家接访渔民

搭建“1+5+X”体系补“短板”

——东莞市在全省率先出台关于加强街道人大工作规范化建设的意见

文 董仁达

东莞作为全国五个不设市辖区的“直筒子市”之一，其下辖的东城、南城、莞城、万江4个街道2018年GDP总量为1300多亿元。作为珠三角外向型经济城市，经济体量大、外来常住人口多的特点使得街道人大工作任务更加繁重。2019年6月，东莞市人大常委会在全省率先出台关于加强街道人大工作规范化建设的意见，以“一揽子”综合授权路径和“1+5+X”政策“组合拳”的方式破解工作困境、补齐工作短板、提高工作效能，创建了我省街道人大工作的“东莞经验”。

意见实施以来，4个街道2019年组织代表活动134次，其中：组织代表开展视察调研52次、工作评议7次。代表累计进联络点联系群众1472人次，收集意见建议224条，落实处理219条。东莞市人大常委会主动作为，以“工匠精神”推动街道人大工作制度创新，正是一个基层人大对中国特色社会主义民主政治作出的生动诠释。

地方组织法第五十三条对街道人大工作机构作出了规定。党的十九大报告指出，要健全人大组织制度和工作制度，加强“两个机关”建设。省委人大工作会议和《中共广东省委关于加强新时代人大工作的意见》提出，要规范街道工委工作职责，加强工作力量。省人大常委会“推进县乡人大工作年”三年工作计划要求深化推进，实现全省基层人大工作和建设全面进步、全面过硬。

东莞是全国5个市直管镇体制的城

市之一，特殊的行政架构具有政令便捷畅通、组织运转高效、基层活力较强的独特优势。东莞街道人大工作机构自2007年设立以来，在提高党的治理能力、巩固基层民主政权、推动经济社会发展方面发挥了重要作用。但人大街道工委不是真正意义上的一级权力机关，在法律地位、机构定位、工作职责等方面缺乏明确标准，存在上位法支撑不足、工作职责不清晰、代表数量较少等困境，不享有重大事项讨论决定权和预算调整

审查批准等职权，作用发挥存在局限，工作开展“底气不足”。因此，迫切需要在市级层面出台操作性较强的工作指导意见，确保街道人大作用发挥更切实际、工作开展有章可循。

创新实践

加强街道人大工作规范化建设既要着眼于健全人大工作体系，又要立足给予街道务实的制度支撑，必须因地制宜。

经验启示

广东县乡人大工作和建设的实践和成效，特别是党的十八大以来取得跨越式发展，让大家深刻体会到，做好新时代县乡人大工作：一是必须持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。县乡人大工作和建设取得重要进展根本在于以习近平同志为核心的党中

央的高度重视，在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，加强新时代县乡人大工作必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，把总书记的重要指示要求转化为干事创业的不竭动力。二是必须始终坚持党的领导。积极争取党委支持，在党委的高度重视下，切实推动解决县乡人大建设中的难点问题，自觉把党的领导贯穿于县乡人大工作

全过程、落实到依法履职各方面。三是必须加强上下级人大的协同联动，省市人大持续加大对县乡人大工作和建设的支持指导力度，增强工作整体实效，推动把县乡人大建设好，把人大工作基础打坚实，把县乡人大的作用充分发挥出来。四是必须依法探索创新。及时将可复制、可推广的经验制度化法制化，以实践创新推动制度创新，以制度创新巩固实践创新成果。■



2018年7月5日，东莞市镇街人大工作示范点经验推广会召开

为此，东莞市人大常委会充分考虑莞城、南城、东城、万江4个街道经济社会发展活跃的特点，从制度供给端入手，以出台《东莞市人大常委会关于加强街道人大工作规范化建设的意见（试行）》为核心搭建“1+5+X”双向政策体系（其中1是市出台的总制度、5是街道落实的重点制度、X是街道探索的制度创新），从人大街道工委的现实痛点、难点、堵点上精准发力，率先探索出一条东莞速度、东莞质量、东莞方案“三具备”的破解路径，弥补了街道一级的人大制度空白。不仅成为东莞首个关于街道人大工作的政策支撑，也是全省地级市首份对街道人大工作进行明确授权的综合性文件。

在高度重视中凝聚合力。四个街道通过明确人大街道工委的性质、职责、地位，进一步健全了工委组织架构，规范了主任会议组成人员和召开程序，完善了有关任免手续，委员人数9人。街道党委也进一步加大对人大的支持力度，在预算支出总体趋紧形势下，2020年共安排近400万元经费保障人大工作。自2019年6月意见出台和制度体系实施以来，四个街道积极围绕减税降费、水污染治理、交通拥堵等重点工作开展“行走街道”、联系企业走访、人大活动周和“代表活动日”等系列活动，组织开展活动200余次，视察调研52次、

工作评议7次、提出代表建议68条，代表累计进联络点联系群众1472人次，收集意见建议224条，落实处理219条，办结率达97%。

在规范运作中展现特色。四个街道积极成立代表工作小组，大力开展中心联络站和社区联络站建设，将驻街道的93名市人大代表分编到法制与社会建设、财经、城建环境与资源保护、教科文卫华侨外事四个小组，激活了闭会期间代表活动的主阵地。东城街道扎实落实“四支队伍”建设，在各选区推选37名具有较强代表性的选民代表，面向街道属单位部门和社会聘请21名专业知识强、业务能力突出的专业人士作为咨询专家，并在各个社区配备人大工作联络员、信息员28名，破解了长期制约街道人大队伍薄弱的困境。此外，充分发挥人大工作基础较好的优势，把选民代表会议和民生实事票决工作相结合，积极探索落实重大民生实事项目代表票选制工作实施方案》，构建“联合党政办共同开展项目征集——选民代表会议审议表决——全程跟踪监督强化落实”闭环机制，更好地增强决策实效，反映社情民意。

在强化监督中突出实效。四个街道以制度体系出台为契机，紧盯街道财政预算监督这一授权监督的工作重点，把发挥“四支队伍”优势与人大预算监督

向支出预算和政策拓展改革新要求相结合，突出抓好预算源头和重点审查内容，实现审查监督关口前移。莞城街道引入了选民代表和咨询专家参与人大代表对预算的专题监督，组织听取街道办事处关于预算执行情况的报告，摸索出一条从“成立咨询小组——召开预算监督培训——开展初审工作——出具初审报告——开展执行情况调研、专题询问、预算完成度调研——执行情况报告审查——出具执行情况审查报告”的监督模式，推动2020年街道预算向民生倾斜，保障教育支出4.88亿、社保就业支出1.77亿，同比分别增长24.61%和25.08%。

特色亮点

东莞街道人大工作规范化建设的“最后一公里”之所以走得坚定有力，关键是从理论创新、实践创新、机制创新上“三向发力”，充分激发出市镇两级人大的主观能动性，形成了上下一盘棋的强大合力。主要特色体现在：

挖潜法律内涵，明确了“四个特性”，从理论角度对地方组织法进行了深度解析。一是明确了机构主体的派出性。人大街道工委不属于地方人大体系的直接层级，而是其“派出机构”，与常委会内设工作机构性质地位相同，工委主任、副主任由上级人大常委会任命。二是明确了职权行使的间接性。人大街道工委的主要职责分为服务代表履职和行使交办权力两个层面，不能直接行使乡镇人大具有的重大事项决定、监督和人事任免等法定“三权”，必须经上一级人大常委会交办才能代行部分职权。三是明确了领导机构的双重性。人大街道工委作为上一级人大常委会设立的工作机构，在其授权下开展工作、向其报告并受其直接领导。同时，因工作覆盖面涉及整个街道辖区，必须接受街道党委的直接领导。四是明确了机构自身的地域性。街道人大是基层民主政治建设的前沿阵地，与侧重于具体职能的专门（工作）委员会相比，不局限于某一类

型的具体工作，而是与街道发展重心和群众关注有密切关联。

提炼现实经验，打牢了“四梁八柱”，从实践角度先行先试探索实践。

一是组建了决策机构。参考镇人大主席团设计，首次在人大街道工委设置委员，人数一般为7-9人，与人大街道工委主任、副主任共同组成人大街道工委主任会议，使人大街道工委有了开展日常工作的决策机构。二是组建了民意平台。参考镇人民代表大会会议，首次提出有条件的街道可探索举行选民代表会议，丰富了街道人大的民意基础和民主实践。三是组建了协作队伍。分别组建选民代表、咨询专家、代表联络员、宣传信息员“四支队伍”，破解了长期制约街道人大“代表数量少”的困境，为开展工作提供了专业性支撑。

贯通制度体系，从“市级授权+街道自选”的机制上放大了政策效用。一是核心条款“一体式”落地。意见对街道人大工作的总体原则、性质定位、工作机制、主要职责和组织保障进行了全面规定。特别是在工作机制上，从组织、会议、阵地、制度、队伍5个关键方面对人大街道工委“应该做什么”“可以做什么”“做到什么程度”作出了边界清晰的明确，确保街道人大困境应解尽解、制度落实落地。二是重点制度“一盘棋”统筹。一方面统筹重点，选取“人大街道工委主要职责、工委主任主要职责、工委主任会议议事规则、人大代表联系选民制度、人大代表街道小组活动制度”5个重点制度作为配套措施一并起草下发，确保制度执行蹄疾步稳；另一方面保持弹性，要求各街道人大结合实际，在“1+5”主体框架上，建立健全本地制度的“X”，为街道探索创新预留空间。三是交办监督“一揽子”授权。结合东莞市街道经济总量和人口规模较大的实际，在充分遵循上位法精神的前提下，把对街道财政预算的监督作为授权监督工作的重点，一次性授权街道人大，用整体打包的方式明确市人大常委交办给人大街道工委的监督事

项，最大限度支持基层独立开展监督和弘扬首创精神。

经验启示

街道是构建共建共治共享社会治理格局的重要基础，处于法治建设前沿阵地的人大街道工委，担子更重，责任更大，更有可为。各地在经验借鉴上既可参考建立双向政策体系的做法，又要因地制宜灵活创新。具体要做到“一二三四五”：

坚持“一个中心”。人大街道工委必须坚定正确的政治方向，自觉把人大工作置于党的领导之下，保证党的决策部署在人大工作中得到全面贯彻和有效执行。

深化“两个实效”。人大街道工委应当厘清工作主次，始终把发挥代表主体作用摆在突出位置，把监督工作作为重要任务，积极探索代表履职方式，切实增强监督实效。一是深化代表工作实效。要积极搭建线上联系群众平台，最大化用好用活线下联系群众的平台，把密切联系群众落到实处；要做好代表和群众意见建议反映、跟踪、督办工作，努力纾解民困；要加强代表履职管理，强化对代表的监督约束。二是深化监督工作实效。要开展好对街道办事处工作的授权监督；要开展好党委关心群众关注的重点监督；要开展好上一级人大常委会交办的协同监督。

把好“三个关系”。一是处理好与上级人大常委会之间的关系。紧扣市人大常委会和街道工作重点，创新工作方式方法，推进基层治理发展。二是处理好同街道党委的关系。自觉接受街道党委领导，重点工作计划安排及时征求党委意见，争取工作支持。三是处理好同街道办事处关系。把握好街道办事处不由人大街道工委选举产生，不具有对人大街道工委负责的法定义务这个

定位，主动加强与街道办事处的联系沟通，监督工作情况及时将向上一级人大常委会报告。

组建“四支队伍”。一是组建选民代表队伍，拓宽街道民主科学决策路径，破解街道无一级人大代表的困境。二是组建咨询专家队伍，破解街道监督专业性不足的困境。三是组建民情联络员队伍，协助代表贴近群众、宣传政策、收集民意。四是组建宣传信息员队伍，形成上下贯通、左右相连的立体宣传网络，共同讲好街道人大故事。

提升“五个水平”。一是政治建设上水平。要对“国之大者”心中有数，坚持把人大工作放在大局之中思考和谋划，不断筑牢做到“两个维护”的思想根基，把人民代表大会制度优势转化为治理效能。二是制度建设上水平。健全人大街道工委相关工作制度，使街道人大工作和代表履职活动有规可依。三是自身建设上水平。以建设“两个机关”为目标，高标准、严要求加强自身建设，设置街道工委委员，组建人大街道工委主任会议。四是履职能力上水平。推动代表培训从“大而全”向“小而专”转变，适时组织好“四支队伍”的专门培训，提升人大街道工委整体履职水平。五是工作实效上水平。可通过“一揽子授权”“项目式授权”“一事一授权”的方式，授权街道独立开展监督，打通人大监督在街道层面的通道，成为加强民主政治、夯实基层政权的有力支撑。■



东莞市街道人大工作“5个制度”范本汇编

让“美”融入人们的美好生活

——《广东省工艺美术保护和发展条例》解读

文 封丽 李琼

2021年5月26日，省十三届人大常委会第三十二次会议通过了《广东省工艺美术保护和发展条例》，于2021年7月1日起施行。这是广东运用地方立法资源为工艺美术量身定制的条例，旨在以法规规范工艺美术保护工作，促进工艺美术事业发展。

广东工艺美术历史悠久、品种丰富、地方特色鲜明。迈入新时代以来，工艺美术行业快速发展，牙雕、玉雕、红（金）木雕、广绣、潮绣、广彩、石湾陶瓷、端砚等传统工艺美术品享誉海内外；珠宝首饰、仿真植物、工艺礼品等中西合璧的新兴工艺美术品也畅销全球。随着经济社会的发展进步和居民消费水平的提高，工艺美术被誉为“美”的事业，成为人们对美好生活的一种向往和需求。人民有所呼，立法有所应，通过立法保护发展工艺美术，既对成熟保护经验总结固化，又全面助力产业创新发展，以更好地担负起弘扬优秀传统文化和满足人民日益增长的物质文化需求的双重任务。新制定的条例共7章45条，分别为总则、认定管理、保护规定、人才培养、产业发展、法律责任、附则，与兄弟省市出台的工艺美术类地方性法规比较，条例主要有“四大亮点”：

亮点一：率先在全国将适用范围扩大到新兴工艺美术

本项立法直接上位法依据为《传统

工艺美术保护条例》，该行政法规仅适用于“传统工艺美术”保护管理活动。广东长期处于中西文化交流、改革开放的前沿，工艺美术行业吸纳了大量的国内外工艺美术人才，吸收融合了诸多省外、境外包括西方国家和地区工艺美术的优秀元素，已经形成了具有完整工艺美术特色的新兴工艺美术，如广州、深圳等地以贵金属、水晶等新型材料生产制作的生活工艺品，以及以电脑刺绣为主导的产品等已是家喻户晓，走入现代人们生活。为适应本省工艺美术发展需要，回应人民群众对工艺美术的现代追求，条例在全国率先从立法层面提出“新兴工艺美术”的概念，将其纳入条例适用范围与“传统工艺美术”一并保护管理。条例除对传统工艺美术品种和技艺的认定，以及认定后应当采取的保护措施作出特别规定以外，全面清理取消有关限制：一是对省工艺美术珍品和省工艺美术大师的认定，不仅限于传统领域，新兴工艺美术领域也可参加；二是对原材料保护、珍品保护、大师保护、技术秘密保护、知识产权保护等制度措施，同样适用于新兴领域；三是对人才培养机制、人才基地建设、专业素养提升、人才引进优惠、人才津贴补贴等有关规定，不特指传统工艺美术人才；四是对促进工艺美术产业发展的一系列制度设计，不分传统或者新兴领域，而聚焦工艺美术产业振兴。

同时，为适应扩大范围后的工艺美

术保护需要，条例提供了组织保障：一方面，规定人民政府应当根据本地实际统筹资金对工艺美术保护和发展给予支持等方面职责，明确工艺美术主管部门负责工艺美术保护和发展的协调、指导以及相关管理工作，教育、人力资源社会保障、文化和旅游、市场监督管理等有关部门按照各自职责负责有关工作。另一方面，规定开展工艺美术保护和发展工作，应当弘扬社会主义核心价值观，对作出突出贡献的单位和个人予以表彰奖励，并充分调动社会力量，倡导文联、工商联等人民团体和广大工艺美术社会组织发挥作用，共同参与到工艺美术事业中来。

亮点二：对认定管理作全环节制度设计

按照国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定，以及省人民政府行政审批制度改革事项目录，省传统工艺美术品种和技艺、省工艺美术珍品、省工艺美术大师认定转移给社会组织承担。条例为支持放管服改革，确保放得下、接得住，一边规范“放”，明确要求省人民政府工艺美术主管部门履行好三项职能：一是公开遴选承担具体认定工作的工艺美术社会组织；二是建立由省内外工艺美术大师、民间技艺能工巧匠、专家学者等组成的省工艺美术专家库；三是制定认定管理办法，对认定的届次、种类、条件、数量以及专家



在首都博物馆“中国当代陶瓷艺术展”上展出的石湾窑瓷塑《惜春作画》（资料图片）

评审等程序作出规范。一边规范“接”，明确要求认定工作社会组织应当按照认定管理办法开展认定工作，实行“约法三章”：一是公布认定届次、种类、条件、数量、程序等，接受申请，组织专家评审委员会开展评审工作；二是专家评审委员会成员应当从省工艺美术专家库中随机抽取；三是认定工作应当遵循公平、公开、公正的原则，接受主管部门和社会监督。

认定工作是否公平、公开、公正，关系工艺美术业内名誉和从业人员切身利益，倍受社会关注。条例回应各方面中肯的意见和建议，在对申请主体、申请种类、申请材料等作出明晰规定的基础上，为认定评审、公示、颁证、撤销等各个环节设计了较为严密的制度规范。为保障公开透明性，明确认定工作社会组织应当履行双公示要求：一是评审前的预公示，规定接受申请后应当公示申请名单以及相关申请材料；二是评审结果公示，规定向社会公示的时间不得少于三十日。为增强公平公正性，规定专家评审委员会应当采取投票、评分、现场考核等方式进行评审，出具评审结果。任何组织和个人有权对公示的评审结果提出异议，认定工作社会组织应当进行处理，自公示期满之日起三十日内将处

理情况书面告知异议提出人。为强化认定工作责任，条例设置了罚则，规定“认定工作社会组织及其工作人员、专家评审委员会成员在认定工作中有下列行为之一，由有关部门依法处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）滥用职权、徇私舞弊，或者收受财物的；（二）泄露在工作中知悉的工艺美术技术秘密和其他商业秘密的；（三）其他影响认定工作公平、公开、公正的。”

近些年来，以不正当手段获取证书、称号，或是取得称号后用以追名逐利而荒废手艺等乱象竞相出现，这不仅消耗了大众对大师称号的尊敬，也透支了大众对工艺美术领域的信任。条例针对问题立法，“双管”齐下进行制度约束：“一管”建立认定撤销制度，规定在省传统工艺美术品种和技艺、省工艺美术珍品认定中采取弄虚作假等不正当手段的，应当移出名录、收回证书；存在剽窃、伪造他人作品或者提供虚假材料等不正当手段取得称号、严重丧失职业道德等五类情形的应当撤销省工艺美术大师称号、收回证书。“一管”强化法律责任，规定对采取不正当手段取得省传统工艺美术品种和技艺、省工艺美术珍品证书的，对组织处三万元以上十万元以下的罚款，对个人处一万元以上

三万元以下的罚款；对采取不正当手段取得省工艺美术大师称号的，处一万元以上三万元以下的罚款。

亮点三：注重引领和推动工艺美术产业创新发展

保护工艺美术是立法目的之一，条例对保护工作作了系统规定，同时不局限于保护，按照“处理好继承和创造性发展的关系，重点做好创造性转化和创新性发展”的要求，将促进工艺美术发展也作为立法的重要目的，设立专章促进产业振兴。从工艺美术产业现状及发展趋势出发，设计了“三个三”的制度措施为产业振兴提供支持和保障，给予引领和推动。第一个“三”即促进“产业宣传、产业融合、产业创新”，条例细化宣传推介方式，推动开展跨门类、跨行业、跨学科、跨地域合作的工艺美术产业融合发展，支持工艺美术企业、工艺美术从业人员开展材料创新和工艺创新。如，规定“公共文化设施以及机场、车站、码头、广场等公共场所应当为工艺美术产业宣传和推介提供便利。”第二个“三”即打造“特色区域、特色品牌、特色旅游”，条例推动建设产业集群、产业园区等以工艺美术为主体的特色区域，鼓励“三旧”改造建设工艺美术特色区域，支持培育和打造工艺美术知名品牌、特色品牌，开发工艺美术工业旅游、乡村旅游等特色旅游产品。如，规定“县级以上人民政府应当根据本地实际，加强工艺美术产业集群、产业园区、特色村镇、工艺美术品集聚地等工艺美术特色区域建设，在规划、立项、资金、用地等方面予以扶持。鼓励将旧城镇、旧村庄、旧厂房改造成为工艺美术特色区域。”第三个“三”即“政策配套、市场配套、标准配套”，条例从制定产业配套支持措施，建设检测、鉴定、评估、经纪等专业机构，扶持工艺美术大师创业，搭建工艺美术品及原材料交易市场，制定完善工艺美术行业标准等方面作出规范，（下转第57页）

以高质量立法推动美丽乡村建设

——韶关探索农村住房建设管理“小切口”立法

文 彭舒琼

党的十九大报告提出，要按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。实现乡村振兴，推进美丽乡村建设，“治理有效”是重要的一环，需要打破固有的藩篱，处理好诸多重大关系和重大矛盾。农村住房建设管理是推动乡村振兴的重要抓手，也是摆在基层党委政府面前的一块“硬骨头”。加强农村住房建设和宅基地管理，引导村民合理建设住房，是提高农民建房质量、保障农民生命财产安全的需要，是理顺管理体制、完善基层治理体系的需要，是实施乡村建设行动、建设美丽乡村的需要。

积极探索“小切口”立法 解决农房建设管理问题

农村住房和宅基地是农民的基本生活资料 and 重要财产，也是农村发展的重要资源。在我国，房屋所有权和土地使用权的关系是“房地一体原则”，农村宅基地的权属和使用原则是集体所有、农户使用，一户一宅的出发点是实现农民“户有所居”。改革开放后，我国农村迎来了建房热潮，农民新建农房后，虽然旧宅基地及其农房利用率低下，却将其作为自身资产予以保留，未将旧房拆除和将原宅基地退回村集体，造成“一户多宅”现象普遍存在，也造成了土地

资源闲置浪费。随着城镇化进程推进，进城务工人员数量大幅增加，农村成为众多中青年劳动力“候鸟式”居住地，农民对土地的依赖性持续降低，宅基地的居住保障功能不断削弱，农房闲置和宅基地使用率低下情况日益凸显。

由于农村住房建设管理领域仍有立法空白，国家层面的中央立法和省级层面的地方立法都未制定专门法律法规规范农村住房建设，韶关市人大常委会审时度势，紧紧围绕中央和省、市实施乡村振兴战略、推动农村人居环境整治和美丽宜居乡村建设的决策部署，积极探索农村住房建设管理领域的“小切口”立法。2019年，市人大常委会将《韶关市农村住房建设管理条例》列入立法计划，在尊重农民安居需求和农房建设实际的基础上，针对韶关市农村住房建设管理的重点、难点、堵点问题精准发力，以期改变长期以来形成的农村住房建设缺乏合理规划、“建新不拆旧”、宅基地闲置浪费等问题，为实施乡村振兴战略夯实基础。

充分发挥人大主导作用 推进科学民主依法立法

安居方能乐业。农村住房建设管理事关农民群众切身利益，事关韶关市高质量发展和乡村振兴大局，市人大常委会把这项立法任务作为工作的重中之重，坚持以人民为中心的发展思想，以“有

效、管用、可操作”为原则进行科学合理的制度设计，确保条例草案与上位法不抵触的同时，问题导向更明确，地方特色更突出，推动解决农村住房建设管理中的突出问题。

在起草环节，市人大常委会提前介入，及时掌握条例起草进度，以解决当前韶关市农村住房建设中存在的规划滞后、违规建设等问题为目标，督促指导市农业农村局、市自然资源局等部门扎实推进起草工作，协调解决起草过程中出现的问题，将“接力跑”变为“联合作战”，确保按计划提请审议。在修改环节，主动与起草部门对接，多次会同市司法局、市自然资源局、市农业农村局、市住建管理局、市地方立法研究中心等有关部门研讨、座谈、论证，严格按照规划先行、一户一宅、标准法定的原则和中央关于深化农村宅基地管理制度改革的思路和要求，对条例草案逐章逐条反复进行修改完善。对“建新拆旧”通过协议退出旧宅基地等重点难点问题，加大征求意见、调查研究和沟通协调力度。通过报刊、官网广泛征集人大代表和社会公众立法意见建议，共收集意见建议166条、采纳吸收58条、修改83处，最大限度凝聚立法共识。在审议环节，充分发挥人大常委会审议和法制委员会统一审议作用，对条例草案认真审议把关，确保体例精简、内容细实、务实管用。针对市委、市政府和人民群众最关注的“核心城区城中村、城乡结合



韶关农村风貌（资料图片）

部及城市周边农村住房建设”问题，市人大常委会审议后认为，城中村违规建房情形急需管控，城镇开发边界目前亦没有划定，条例的适用范围应涵盖城镇集中建设区外城镇开发边界内的农村（即城中村）。因此，在《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》规定城镇开发边界内编制详细规划，在城镇开发边界外的乡村地区编制“多规合一”的实用性村庄规划的情形下，条例从韶关市实际出发，规定“城镇集中建设区外城镇开发边界内的村庄，尚未编制详细规划的，可以编制村庄规划”等内容，把城中村的农村住房建设和宅基地管理一并纳入条例的适用范围。

抓住关键条款反复讨论 着力提高地方立法质量

市人大常委会在立法过程中更加注重“小快灵”，找准立法的矛盾焦点，精准把握高质量发展提出的法治需求，坚持“成熟几条立几条、管用几条立几条”，积极回应群众关切。对有争议的条款，反复征求市人大常委会法工委、市直单位和立法专家的意见，多次修改论证，达成一致意见。

一个颇有争议的焦点，就是关于城

镇居民到农村购买宅基地建设住房的问题，此种情形没有明确的上位法规定，但在韶关市又普遍存在，需予以解决。

《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》规定，农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。“宅基地流转不出村”的规定，仅允许宅基地在本集体经济组织内部进行流转。这种制度安排的初衷是为了严格保护农民最基本的土地权益不受剥夺和侵害，但客观上束缚了农民对宅基地及其农房处置的权利。中央农村工作领导小组办公室、农业农村部印发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》规定，鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。中央《深化农村宅基地制度改革试点方案》强调，要积极探索“三权分置”，在落实集体所有权、保障农户资格权基础上，着力放活农民房屋和宅基地使用权，赋予所有权、资格权、使用权不同的向外部人员流转空间。该方案旨在适度放活宅基地和农房使用权，吸引多元主体参与乡村振兴，带动农村居民增产增收。在此背景下，条例坚持把“城镇居民不得以购买、交换、抵债或者其他非法形式使用农村宅基地建设住房”写入条文，目的在于“保障居住、拒绝投机”，确

保地方立法最大程度地保障农民的居住权利又符合国家大政方针政策。

2020年11月27日，省十三届人大常委会第二十六次会议批准通过了《韶关市农村住房建设管理条例》，这是广东省内第一部关于规范农村住房建设及其监督管理的地方性法规，是韶关市开展农村住房建设工作的基本遵循和行动指南，具有开创性意义。条例从乡村规划、建房条件和审批程序等方面严格规范农民建房行为，在保障农村住房需求、落实“一户一宅”、盘活闲置宅基地等方面作出了更细更实的规定，在控制农民违法建设的同时，也保障农民建房的权利，既有较强的现实性和针对性，又富有地方特色和可执行性。通过一项一项抓好落实，把人民生活高质量发展的要求变成美好现实。

条例的制定与实施，有效遏止了当前韶关市农村无序建房的局面，促进了土地集约节约利用，深化了美丽乡村建设，实现农村建设规范有序、建房体量风貌管控有效、建房质量安全监管有力，村庄旧貌换新颜，村场大变样，有新房又有新貌，农村人居环境持续改善，农村村民幸福指数持续提升，有力推动了韶关农村住房建设的规范化和法治化。■

（作者单位：韶关市人大常委会）

借助外脑提升地方法规质量

——茂名市创新双层参谋制度助推立法工作

文 谭映月

解决先天不足 借助外脑为立法提供助力

2015年9月25日，茂名市人大及其常委会成为广东省第二批获得地方立法权的市。如何能够接得住、用得好、用得足地方立法权，为茂名市的经济社会发展提供有力的法治保障，是摆在毫无经验的茂名市面前亟需解决的问题，任务繁重而艰巨，压力空前。

空前的压力主要来源于三个自身存在的先天不足：一是立法机构设置不健全、立法能力薄弱。获得地方立法权前，茂名市人大及其常委会缺乏独立专门的能力与职责相匹配的立法审议机构和立法队伍，获得地方立法权后随即建立了由10名相关法律专家、学者或有实践经验的法律工作者为主体的法制委员会，而初始成立的法制工作委员会只有一名主任和两名工作人员，立法力量非常单薄，立法知识储备匮乏。二是立法人才资源稀缺。茂名市范围内只有广东石油化工学院一所二本院校，拥有学士学位授权的法学专业非该院校的优势专业，师资力量缺乏对立法工作的研究，难以提供高层次的专业支撑和智力支持。三是同时熟悉立法规律、法律知识以及城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等领域业务知识的市人大常委会组成人员和立法工作人员少之又少。目前市人大常委会组成人员共38人，其中有法律专业背景的成员只有11人，占组成人员总人数28.9%，常委会组成人员的知



2020年1月，茂名市人大常委会召开立法咨询专家聘任会议

识结构、能力结构往往决定了法规的审议质量。

面对立法工作队伍的先天条件不足，如何稳妥地走好立法工作的第一步，即构筑法规质量的“护河堤坝”从而达到中央和省的立法工作要求，就是重中之重。在经过认真分析、研究后，市人大常委会决定借助外脑建立立法咨询专家和法务助理的双层立法参谋制度，通过聘请城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等领域的专家，法学研究和法律实务的专家、学者和实务工作者，以及语言文学专家、民俗专家等，发挥他们自身在理论研究、实践探索、科研力量等方面的优势，以高质量的地方立法引领和推动茂名市的法治建设。

提高立法质量，必须深入推进科学立法、民主立法，这就必然要求充分发

挥外脑特别是专家、学者、律师在立法中的重要作用。

2015年3月15日修正的立法法第三十六、五十三条规定了专家参与立法的制度，明确了在有关问题专业性较强、重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整方面的专家参与，同时也明确了专业性较强的法规草案的起草、征求意见和建议环节的专家参与。这些规定给借助外脑进行民主立法、科学立法提供了清晰的法律指引。

把好前端关口 为法规把脉问诊开良方

为了弥补立法条件的先天不足，最大限度地争取专业支撑和智力支持，从前端关口提高法规草案的质量，从而提

升立法的科学化、精细化程度，茂名市广泛吸收本地相关领域专家加入立法工作各个环节，并拓宽专家参与立法工作的途径。

2016年2月25日，茂名市十一届人大常委会第六十次主任会议通过《关于建立茂名市人大常委会立法咨询专家库的决定》和《关于遴选立法咨询专家工作实施办法》，每届立法咨询专家库由30人组成，其中，聘请法学研究和法律实务的专家、学者15名，城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等领域的专家、学者和实务工作者12名，其他方面的专家如语言文学专家、民俗专家3名，任期与当届人大常委会任期一致。专家库的构成，符合茂名市经济社会发展重点领域专业资源和地方立法实际需求，结构科学，层次合理，具有非常强的专业性、代表性、权威性。

2016年5月20日，市十一届人大常委会第六十七次主任会议通过《茂名市人民代表大会常务委员会立法咨询专家工作规定》，对立法咨询专家任职条件、产生程序、咨询事项、工作要求等进行了详尽的规定，对专家参与立法规划、年度立法计划编制及法规立项，参与本市地方性法规草案的起草、审议，参与立法中重点、难点问题的听证、论证等各方面作了详尽规定。立法咨询专家的参与范围进一步得到拓展，贯穿了立法项目论证、法规起草、审议、修改和立法后评估、执法检查等各个环节，并规定了保障措施，大力支持立法咨询专家的工作。

2017年3月29日经省人大常委会批准的《茂名市制定地方性法规条例》第九、十六、四十六、四十七、四十八条将专家参与立法制度纳入茂名市地方性法规的制定程序，并以法规条文形式保障了可以邀请专家参与立法建议项目论证的专业支撑和智力支持需求。

为了增强征询意见的针对性、有效性，针对具体的法规根据立法事项涉及的专业领域，区分不同专题，从专家库中选取部分合适专家开展专题征询，通

过召开座谈会、论证会、听证会、研讨会、现场考察等多种方式，邀请相关专家就重要法规项目的立项和立法工作中涉及重大利益调整或者各方面意见分歧较大、专业性较强的重要问题发表意见和建议，如《茂名市危险化学品道路运输管理条例》审议阶段，先后召开了3次专题论证会，就专用车辆及设备要求、专用车辆停车场、运输作业管理等有关问题进行论证，从而对其中的重点、难点问题形成了合理可行的解决方案。

守住后端关口 为法规集思广益设屏障

2020年10月30日市十二届人大常委会第八十次主任会议通过《茂名市人大常委会法务助理聘用办法》《茂名市人大常委会法务助理工作规范》《茂名市人大常委会法务助理工作考核管理办法》，对法务助理的选聘、工作职责、权利义务和考核管理进行规定。在立法调研、审议法规、履行执法检查等相关工作中，法务助理可以围绕立法项目中的重点工作、人民群众关心的热点难点问题，利用其扎实的法律专业知识及丰富的社会实践经验，从法律角度和群众角度分析研究，给市人大常委会组成人员及各专委、工委建言献策，有效参与并监督立法。“两办法一规范”的出台意味着茂名市正式形成了使用外脑的双层立法参谋制度，真正升级为全过程全覆盖，为建设一支多层面、立体式的立法工作队伍打下了一块坚硬的基石。

2021年1月18日，市人大常委会从全市500多名律师中聘请了20名来自不同专业领域的优秀律师作为常委会法务助理。今年的立法计划项目《茂名市森林防火联防条例》《茂名市生活垃圾分类管理条例》征求意见稿在4月20日二审前统一发送给所有法务助理。在收回的意见对两个条例中的有关问题提出了专业的意见，进一步提高了法规的审议质量。法务助理首次参与立法工作并提供了有效的法律意见，他们的积极性和

专业性获得了一致的好评。

注重本地实际 凸显法规的茂名特色

立法咨询专家和法务助理作为茂名市地方立法工作队伍的重要组成部分，已经成为市人大立法工作开拓新局面、凸显茂名特色的重要资源和力量。

地方特色是地方性法规的生命力所在。市人大及其常委会始终把坚持突出地方特色，提高法规的可操作性摆在立法工作的第一位。为了立法中能够结合茂名市的实际情况和特点，所聘请的立法咨询专家和法务助理均为本地人，参与立法活动较为便利，对茂名市的经济社会发展状况也非常熟悉，能够准确把握立法项目中应该解决的本地实际问题，增加法规条款的针对性和可操作性，使法规条款更符合茂名实际、体现茂名特色，使得茂名市的地方性法规在“不抵触、有特色、可操作”的立法原则中实现立法过程有新思路，制度模式有新突破，如《茂名市村庄规划建设管理条例》贯彻落实党中央乡村振兴战略的同时，有效解决原来分宅与分户互为前置、建新不拆旧、盘活闲置宅基地、建筑安全等一系列本地难题。

此外，无论是立法咨询专家还是法务助理，因其地位相对超脱、利益相对中立，通过不同层级参与立法可以在一定程度上克服由行政主管部门牵头起草法规草案出现的部门利益垄断倾向，防止“部门利益法制化”，准确把好法规的合法性、公平性、管用性，更好地维护好广大人民群众的正当权益。

在新的历史条件下，建立立法咨询专家和法务助理双层立法参谋制度是市人大及其常委会深入推进科学立法、民主立法、依法立法的重大制度创新的探索和实践，也是完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，不断提高立法质量和效率，推进以良法保障善治的必要之举。■

（作者单位：茂名市人大常委会）

让江水如蜿蜒“白练”

——普宁市人大常委会大力推动练江治污纪实

文/图 陈德军 刘睿华 林双燕

自2021年4月17日以来，练江普宁段青洋山桥断面水质呈明显好转趋势，污染通量持续稳定下降，已连续稳定达到或优于V类水质标准，练江流域污染综合整治工作取得突破性进展。这一令人惊喜的突破源自于普宁市人大常委会采取“三四三”监督工作法，紧贴一线监督，与政府同频共振齐发力，推动练江流域污染综合整治工作上台阶。

三举措 助开练江污染综合整治新局

曾经，练江因河水澄澈，蜿蜒如白练而得名。从上世纪90年代起，随着经济发展，加上环保工作不到位，练江水质逐渐恶化，被定性为“全省污染最严重的河流”之一，白练成“黑龙”，水污染防治形势十分严峻。近二十多年来，普宁市人大常委会坚持把练江流域污染综合整治工作列为每年监督工作重点，作为一项长期性、战略性的工作常抓不懈，通过三项重要举措持续跟踪监督，练江流域污染综合整治开始步入正轨。

举措一：制作暗访视频促整改。在练江流域污染综合整治工作开始之初，面对生活垃圾遍地、污水横流的情况，常委会采用明察+暗访形式摸准摸清练江流域城乡环境污染问题，暗访内容制成了“普宁市练江流域城乡环境污染综合整治问题调查”视频并在代表视察活动座谈会上播放，引起了强烈反响，常委会要求相关单位及政府职能部门认真



普宁市人大组织人大代表视察练江治污情况

落实整改。

举措二：实地调查研究解难题。2010年，常委会在调研厦深铁路普宁段建设情况时，了解到厦深铁路普宁大南山隧道内山体渗出大量地下水，随即组织对大南山隧道口地下水源的调研。认为这是宝贵的水源，可利用其补充流沙新河，改善流沙新河水质。市政府根据常委会的意见，召集有关部门进行科学论证，确定了高铁隧道口至流沙新河引水工程实施方案，该方案设计日引水9500m³，年引水346.8万m³。方案确定后，常委会全程参与监督工程建设。该工程已于2014年1月建成通水，清澈的泉水源源不断地补充到流沙新河。

举措三：响应人民呼声建水库。群众对建设白坑湖水库，恢复其排涝、灌溉、生态功能的呼声日益强烈，人大代表多次提出“要退田还湖，重建练江源头一级支流——白坑湖水库”的建议意见。常委会全力推动建议办理落实，2012年，白坑湖水库建设工程经省有关部门批准，全面铺开建设，工程总投资1.52亿元，于2014年8月竣工投入使用。白坑湖水库的建成，标志着练江流域污染综合整治进入一个新的阶段。

四联动 助力练江污染综合整治

2014年省人大常委会出台了《关于

加强广佛跨界河流、深莞茅洲河、汕揭练江、湛茂小东江污染整治的决定》，明确将练江污染整治列入重点督办项目。普宁市人大常委会积极落实省人大四级联动监督机制，为练江流域污染综合整治工作按下“快进键”。

认真部署本级人大、乡镇人大与省、揭阳市人大的联动，加强对普宁污水处理厂工程、污水管网建设的视察。四年来，普宁市、镇两级人大组织代表到练江流域开展视察活动共100余场次，开展各类执法检查活动40场次。如2020年12月10日，普宁市人大代表与部分全国、省、揭阳市人大代表乘船实地考察看练江干流水质整治情况，并到练江污染整治工作指挥中心视察，详细了解练江污染综合整治工作情况。

2020年，常委会派出4位专职委员和1位机关干部参加练江专班督导组，下沉一线，调查研究，做细做实各项治污监督工作。2020年7月，练江专班督导组走访池尾街道时，了解到普宁大道多年山段路口涵洞污水浓度异常后，督导组协调省环科院和省建筑设计院驻普宁团队，组织公路、城管、教育、卫健以及广业集团等单位，对涵洞周边环境及涉及单位进行全面调查研究，发现普宁大道管网复杂、残缺，污水雨水错接乱接，污染源直排严重，学校、医院部分污水漏接，导致涵洞排洪口水质异常、浓度偏高。督导组根据调查结果，作出了《关于普宁大道污染源排查整治工作的意见》，推动主管部门根协调相关街道及单位对普宁大道周边环境、单位开展全方位综合整治。经过50多天奋斗，普宁大道综合整治全面完成。去年以来，练江专班督导组在深入调研的基础上先后提出了《关于流沙西街道涂溪河出水口污染源排查情况报告》《市区箱涵流域化粪池驳接建议意见》《关于对池尾街道大学路箱涵水质异常问题的排查报告》等十多个调研报告，精准助力练江污染综合整治。

常委会每年两次听取市政府关于练江流域污染综合整治工作汇报，4年来，

已经连续8次听取汇报，提出审议意见。组织代表开展练江流域污染综合整治工作专题视察活动，加大对环保基础设施项目监督，有力推动有关项目建设。投入59.8亿元，大手笔、高标准建设集中供热、供气、供水、供电，集中处理污水的纺织印染环保综合处理中心，项目建成后，全市所有有牌有证的印染印花企业入驻生产经营。提升污水处理厂、生活垃圾处理能力，目前练江流域污水处理能力达到42万吨/日，6月份将再增加10万吨/日能力。建设生活垃圾环保处理中心二期1200吨/日，建设普宁市北部生活垃圾环保处理中心主体工程，一期生活垃圾焚烧处理能力600吨/日、餐厨垃圾处理能力100吨/日，计划到2022年6月底投入使用。调度市区污水处理厂达标出水水量约4万吨/日补水流沙中河，二期15万吨/日补水流沙新河。

2018年5月，根据多名人大代表的建议，市政府成立了普宁市练江母亲河保护基金会，由市人大常委会退休干部担任普宁市练江母亲河保护基金会会长、秘书长，发动各级人大代表捐款捐物。成立大会当天共有115名代表（乡贤）捐款，共计收到善款约2.57亿元人民币，为练江流域污染综合整治工作提供了有力支持。

三结合 打造练江综合整治长效机制

常委会结合人大宣传、创文创卫、美丽乡村建设三方面工作持续发力，推动练江综合整治工作从“治污”向“提质”迈进，形成练江综合整治长效机制。

结合人大职责抓宣传。通过撰写相关宣传稿件在省、市媒体发表，推动生态环境整治。常委会通过

一系列的专题调研，为政府实施整治提供了依据，并通过发挥人大代表的桥梁纽带作用，宣传“明责知责与共治共享”的理念，转变了民众和企业经营者的思想观念，从被动、消极变主动、踊跃参与和积极支持练江整治。

结合创文创卫抓落实。常委会组织开展创文创卫调研视察和监督检查，各乡镇人大主席、人大街道工委主任充实到创文创卫督查验收工作中，推动市政基础设施建设步伐，推进环境保护工作向纵深发展，黑臭水体和农村污水横流现象得到有效改善。同时，充分发挥人大代表的先锋模范作用和带动效应、辐射效应，将监督工作推向常态化，共同带领人民群众守护美丽家园。

结合美丽乡村建设抓机制。将乡村风貌提升，作为实施乡村振兴战略、加强和改进乡村治理的重要抓手，以农村人居环境改善，促进治污形势持续向好。常委会定期组织代表视察美丽乡村建设情况，并对美丽乡村建设的规划设计、基础设施建设等开展调研。同时做好宣传教育，引导广大群众主动参与到美丽乡村建设中来。2017年，在练江流域试点创建社会主义新农村示范村，2019年、2020年创建生态宜居美丽乡村。目前，下寨村、陂沟村、新乐村等一大批“网红村”星罗棋布，练江污染综合整治长效机制基本形成。■

（作者单位：普宁市人大常委会）



练江普宁段治理前后对比图

开门见“山” 有的放“矢”

——连州市公共卫生应急管理体系建设专题询问会侧记

文/图 黄飞燕

“面对疫情再次爆发的潜在风险，请问市政府将如何建立一套更加系统、规范、高效、科学的公共卫生应急管理体系？”

“在调研中，我们发现市疾控中心目前大部分装备陈旧老化，严重制约疾控机构的检测能力。请问市政府今后将采取什么措施进一步完善疾病防控基础设施建设？”

近日，连州市人大常委会在常委会会议上听取了市公共卫生应急管理体系建设的报告，并开展专题询问。市政府及市发改局、市疾控中心等10个部门负责人同志到场应询。

专题调研 增强询问针对性

为确保此次专题询问问到“点子”上，常委会成立了由部分清远市和连州市人大代表为成员的调研组，认真调研连州市公共卫生应急管理体系建设情况，



公共卫生应急管理体系建设询问会现场

形成了《关于连州市公共卫生应急管理体系建设情况的调研报告》，在会前发放供常委会组成人员审议参考。

常委会组成人员表示，尽管连州市已建立了覆盖全市的医疗卫生机构的突发公共卫生事件监测网络。但还存在公共卫生应急基础设施不够完善、专业人才缺乏、应急物资保障不够有力、部门协调配合不够密切等问题。“通过专题调研，大家提出的建议和措施更加务实可行，专题询问也更有放矢、突出重点。”常委会委员潘启尊说。

良性互动 共同出谋划策

询问会上，常委会组成人员开门见山，分别就完善公共卫生应急管理体系、完善救灾物资应急保障机制、完善疾病防控基础设施建设、应对基层医疗机构招人难问题、加强医保基金监管方面问题逐一发问，市政府和有关部门负责人现场应答。

“我市将从三个方面着手建立一套更加系统、规范、高效、科学的公共卫生应急管理体系。一是加快建立健全统分结合、职责清晰、协调有力、运转高效的应急管理运行体系，从应急响应、领导指挥、救助治疗、舆情应对等各方面全面优化应急管理机制。二是加快建立健全预防为主、防治结合的

预防控制和重大疫情防控救治体系。三是加快建立健全法律法规完备、物资保障有力的综合支撑保障体系。”

“市人民医院和市疾控中心分别成立了新冠肺炎临床救治护理、院前急救、物资供应、疫情信息、疫情处置、风险研判等多个应急处置工作小组。卫健部门先后多次组织医疗集团内成员单位联合演练、全院性演练、专项性演练、各科室演练等应急演练。”

询问环节全程采用一问一答方式，无论是提问、应答，还是表态发言，都是简洁明快、直奔主题。

持续跟踪 确保落地落实

“市政府将以此次会议为契机，研究制定进一步加强公共卫生应急管理体系建设工作的措施和办法。着眼公共卫生应急管理体系建设源头控制，建立完善长效工作机制，打造动态更新的物资储备体系、推动建成灵敏可靠的公共卫生监测预警体系、培养临床专科和人才队伍提高医疗救治水平。并于会后两个月内就会议的审议意见向市人大常委会提出处理情况报告。”副市长邓清航表态说。

“专题询问始于‘问’，但并不止于‘答’，关键要突出‘果’。常委会将继续加强跟踪监督，加快推进市公共卫生应急管理体系和能力现代化，为保障全市人民生命健康安全作出更大的贡献。”常委会主任李成娟说。■

（作者单位：连州市人大常委会）

让一针难求成为“过去时”

文/图 吴春玲

“现在带孩子接种疫苗可方便了，可以提前一个星期在微信公众号预约，错过微信预约还可以现场报名，而且，这里空间够宽敞、够干净舒服，再也不用顶着烈日在接种中心门口‘排长龙’了”。2020年底，云浮市云城区人大常委会组织部分人大代表到城区预防接种门诊对儿童疫苗注射工作开展“回头看”调研活动，现场一位正在排队等着帮孩子接种的大婶满脸笑意地对调研组说。

打针一两分钟 排队一两小时

云城区中心城区原有两个预防接种点，受场地、人员、设备等限制，预防接种能力为700针次/天。随着二孩政策的全面放开，儿童预防接种需求增加，预防接种服务需求上升为1000针次/天，城区预防接种服务能力严重不足。“打针一两分钟，排队一两粒钟”成了不少家长的口头禅，接种疫苗“一针难求”，一度成为市民群众最关注的痛点、堵点问题。

为此，常委会成立专题调研组，多次组织人大代表深入城区预防接种门诊实地调研，并多次邀请相关部门人员及预防接种门诊负责人座谈交流，共同研究解决问题的措施和对策，还充分发挥人大代表密切联系群众的优势，通过开展接待走访、座谈会多方征集相关意见建议。在此基础上，常委会提出了在兴云东路的云城街社区卫生服务中心增设春岗预防接种点、对高峰街社区卫生服务中心整合改造、增加医护人员、实行

现场取号和网上预约多种排号方式等有针对性的建议，并形成《关于对云城区“打预防针”难问题调研情况的报告》报送区委，抄送区政府及有关职能部门，保持跟进落实，督促相关职能部门对存在问题加快研究解决落实。

区政府认真落实常委会的建议，开通“绿色”通道，共投入483万元在云城街社区卫生中心新建、高峰街社区卫生服务中心改扩建预防接种门诊。

强化跟踪督办 疏通难点堵点

项目建设过程中，常委会细化责任分工，由科教文卫侨工委牵头，不定时组织区人大代表与相关职能部门联系沟通，通过“多看、多问、多听”的方式跟踪督办项目，一次次看现场、一次次问进程、一次次听民声，全方位了解项目实施进展、困难与问题等情况，一步步推动项目高效实施落地。

多方合作联动下，高峰街社区卫生服务中心预防接种门诊改建工程于2018年12月底动工，2019年4月正式投入使用。新建云城街社区卫生服务中心春岗预防接种门诊于2019年7月动工，2020年



云浮市云城区人大代表“回头看”视察新建的预防接种点

7月14日正式投入使用。

为强化督办效果，2020年底，常委会组织部分人大代表对儿童疫苗注射工作开展“回头看”视察调研活动。

现场调研发现，原来空间窄小、环境布局不合理的高峰街社区卫生服务中心预防接种门诊经改建后场室宽敞明亮、面积达238平方米，新建云城街社区卫生服务中心春岗预防接种门诊还专门配备建设约120平方米的儿童保健区和妇女保健区。两个预防接种门诊均采用“AAAA”级标准规划建设，中心城区预防接种能力也由原来的700针次/天上升到1300针次/天。通过新建、改扩建城区预防接种门诊，云城区预防接种点布局更优化，服务资源配置更合理，医疗服务体系更趋完善，很好地提升了中心城区预防接种能力。■

（作者单位：云浮市云城区人大常委会）

百年华诞 民族复兴

——人大代表畅谈学习党史为民履职

百年华诞，普天同庆！在热烈庆祝中国共产党成立100周年之际，7月8日，14名全国、省、市、区人大代表齐聚江门市人大常委会，从不同角度畅谈对中国共产党为什么“能”、马克思主义为什么“行”、中国特色社会主义为什么“好”的认识、理解、体会和感受，为坚持和完善人民代表大会制度，实现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，助力中华民族伟大复兴贡献真知灼见。

践行人民至上理念统筹推进人大各项工作

易中强（江门市人大常委会党组书记、副主任）

我们要认真学习习近平总书记“七一”重要讲话，深刻把握其核心要义、精神实质和实践要求，从党的百年伟大历程中汲取继续前进的智慧和力量，满怀信心地迈入新征程，奋进新时代。我们必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不断强化党对人大工作的领导，持续深入地推进党建“五大重点行动”，紧紧围绕中央决策部署和省委、市委工作要求，依法履职尽责，创新工作举措，为推动江门经济社会高质量发展贡献人大力量。我们必须把学习宣传贯彻总书记重要讲话精神与抓好人大各项工作统筹结合起来，深入践行人民至上理念，扎实开展“我为群众办实事”实践活动，认真解决群众急难愁盼问题，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。要在进一步深化民生实事人大代表票决制的基础上，开展“代表提、政府办、人大督”的民生“微实事”工作，切实解决好长期困扰人民群众的“急难愁盼”关键小事。努力做好《江门市扬尘污染防治管理条例》等立法工作，为侨乡发展和人民安居乐业保

驾护航。组织好五级人大代表开展“更好发挥人大代表作用”主题活动，推动健康江门建设和疫情防控常态化，促进公共卫生服务水平的提升。落实“巩固基础、强化履职”两年行动计划，持续加强代表联络站建设，依法指导县乡人大做好换届选举工作，充分保障人民民主权利。

沐浴党恩 实干报国

冯玉宝（全国人大代表）

我是一名上世纪70年代末的越南归国难侨。在我们最为困难的时候，是党和国家及时接纳了我们，设立了43个华侨农场，投资巨额资金，建设了大量的工厂、房屋、学校、幼儿园和卫生院等生产生活设施，保障我们幼有所育、老有所学、老有所养，病有所医、居有其屋。是党的浩荡恩情，才让我们重燃生活希望。为回报党和国家的关怀，归侨们坚决服从国家的安排，积极投身于祖国的经济建设大潮中，为橡胶、剑麻等工业原材料的生产和加工工艺、技术转化作出了巨大贡献，对国家工业基础发展功不可没。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央制定实施精准扶贫、乡村振兴战略，各华侨农场积极响应党的号召，大力推动实施乡村振兴战略，采取各种措施，不断巩固脱贫成果，

到处焕发着勃勃生机、绽放着欣欣活力。我坚信，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们一代又一代的归侨及侨眷将秉承中华民族的优良传统，继承先辈的赤子情怀，永葆忠诚担当和持续艰苦奋斗精神，定能不负时代重托，为国家的发展作出新的贡献。

坚定信念 为乡村振兴尽心尽力

温艳嫦（全国人大代表）

7月1日，我在电视机前收听收看了习近平总书记的重要讲话，深受激励，更加坚定了我做好履职为民的代表、做好村委会工作的信心。当前农村从总体上来讲还落后于城市，作为村党支部书记，推动乡村振兴，首先就要有一种不甘落后带领群众一起共同奋斗的信念，建设中国特色社会主义，实现“中国梦”，都需要落实到每一个经济社会单元。每一个村庄就是一个小型的经济社会单元，我们要建设中国特色社会主义，就要从建立幸福美丽乡村做起。有强烈的信念支持，我们才会鼓足干劲，迎难而上，一步一个脚印把村里的事业推向前进，把每一个村建设成为和谐美丽的社会主义新农村。我们要在党和国家乡村振兴政策的正确指引下，科学谋划、改善人居环境、纯化村风民风，把我们的乡村振兴工作提高到一个新的水平，



易中强



冯玉宝



温艳婷



张杰

为实现第二个百年奋斗目标贡献自己微薄之力。

以史为鉴 依法治国 开创未来

张杰（省人大代表）

总书记的重要讲话激动人心也让我深受启发。总书记明确指出“以史为鉴，开创未来，必须坚持中国共产党坚强领导，办好中国的事情，关键在党”。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治的伟大实践中。在我国政治生活中，党居于领导地位。人大与“一府一委两院”职责分工不同，但目标、方向完全一致，要在党的领导下，各司其职开展工作。人大工作其中一个重点是在党委的领导下选好代表，用好代表，充分发挥代表的积极作用。选好代表，不是选有钱人做代表，也不是只选能力强的人做代表，而是要选政治性、代表性、履职能力强的人做代表。能代表社会各个阶层、各个群体，拥护中国共产党的领导和中国特色社会主义制度，有能力了解民情，体察民情，能够为人民讲话，愿意为人民讲话。人大依法行使职权尤其是实施监督，关键要把握好“点”和“度”。把握好“点”，就要求我们紧紧围绕党委确定的工作重点，盯住经济社会发展的薄弱点，抓住广大人民群众的关注点，切实增强履职的主动性、针对性和实效性。把握好“度”，就要求我们依法履职，推动工

作，做到不失职、不越权，让党委满意，让人民信赖。

知民意察民情 为党守好民心

徐锡彦（省人大代表）

习近平总书记“七一”重要讲话明确指出：江山就是人民，人民就是江山，打江山，守江山，守的是人民的心。人大代表来自人民群众，要知民意察民情，为党守好民心、实现民族复兴伟业贡献更多更大的力量。人大代表要认真学习，不断提高自身素质，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，始终把人民的利益放在第一位，切实增强履行代表职责的责任感。充分利用人大代表工作站的平台，广泛联系人民群众，了解百姓的利益诉求，察民情、聚民智、惠民生，提出更加接地气的建议。作为来自经济界别的代表，我还要多些了解经济运行的情况，充分发挥代表的作用，在打造良好营商环境，提高民营企业核心竞争力，解决当前民营经济发展中存在的问题等方面，提出更多切合实际、管用实用的意见和建议，支持民营企业高质量发展，依法经营健康发展。

在党坚强领导下履行人大新使命

黎永梅（省人大代表）

百年党史告诉我们，从党开创和不断推进的伟大事业中，从党全心全意为人民服务的根本宗旨和长期实践中，让人民更加加深对党的信赖。我作为省人大代表和民主党派人士，崇尚中国共产党

造福人民的公德、严于律己的品德，从而正确认识党的历史使命和内在本质，对党领导人民创建和发展人民代表大会制度的历史有了更深刻理解，从而增强了我进一步把党的光辉思想转化为履行新时代人大使命的动力。我要在履职过程中紧扣广东省“1+1+9”工作部署，准确把握“新发展阶段、新发展理念、新发展格局”要求，为推动广东省“十四五”高质量发展积极贡献力量。作为来自职业教育界的人大代表，我还要用习近平总书记“七一”重要讲话精神指导我的工作，找准基层人大代表工作的切入点，积极为职业教育发展建言献策。

“十四五”期间，我国职业教育进入高质量发展新阶段，为使我省职业教育为加快建设新阶段现代化广东发挥更大作用，我已提出多项建议，如加大实施职业教育质量提升行动计划的力度，进一步落实产教深度融合的校企合作体制机制创新，加快推进中等职业学校产业学院产教深度融合试点等。

紧密联系群众 办好民生实事

英海燕（江门市人大代表）

我是来自基层社区居民委员会的江门市人大代表。每年都会通过本职的社区工作接触居民群众，听取最基层的心声，对一些在工作上不能解决的又是普遍存在的疑难问题，我会在深入调研的基础上形成相关建议提交到人代会。人大代表始终是人民群众的一员，这种制度的安排就是为了使代表不脱离群众，始终和人民群众在一起。自己的工作



徐锡彦



黎永梅



英海燕



齐穗娟



梁洁芳

生活始终与人民群众保持密切的联系，能够最直接地感知人民群众的冷暖，了解人民群众的意愿和要求，真实地反映人民群众的心声，让政府有效地解决民生实事，体现人大制度安排中厚植为民履职情怀、切实为群众办实事的一个特点。我作为一名党员也是一名人大代表同时也是一名社区工作者，一一参加了攻坚扶贫、防疫、推进社区治理和服务创新等工作，同人民想在一起，干在一起，风雨同舟，同甘共苦，继续为实现人民对美好生活的向往不懈努力，努力为党和人民争取更大光荣。今后我要更加努力，继续发扬敢于斗争、善于斗争、勇于战胜一切风险挑战的精神，积极反映人民群众的意愿，为群众办实事做实事，为实现中华民族伟大复兴贡献更多力量。

弘扬国学 夯实民族复兴的精神根基

齐穗娟（江门市人大代表）

一个民族，一个国家，如果没有自己的精神支柱，就等于没有灵魂，就会失去凝聚力和生命力。“国学”是中华民族精神的源头活水，中华民族传统文化的载体是国学，只有接续国学薪火，才能传承中华民族的文化精神。弘扬和培育民族精神，发扬和光大革命精神，不可不从国学启蒙开始。国学如何继承与弘扬，如何走进社区，甚至影响世界，这是所有教育工作者和文化工作者肩负的重担，也是每一个国人应该思考的问题。经过几年的研究与实践，我作为课题带

头人的省级重点课题《用声音传承经典——古诗词教育与社区德育教育有效融合方法初探》成功结题，课题组依托台山市社区学院在台山水步镇乔庆村打造的社区教育试验点——“430学堂”开展古典诗词特色教育，并向周边社区辐射，为经典古诗词教育与社区教育有效融合与推广摸索出一条可行道路，取得了不错的成效。希望我在国学启蒙教育的这些实践能为我国的教育事业作出更多贡献，助力民族复兴。

更好地为人民发声

梁洁芳（江门市人大代表）

历史实践证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。我于2011年起被选为江门市人大代表，回顾这些年自己担任人大代表的经历，我的体会是：人大代表必须要牢记为人民服务的宗旨，为人民发声。人民群众高兴了、满意了，难题解决了，就不负人大代表这个称号。这些年来，我先后为助推江门市经济社会发展、解决民生热点难点问题、推动地方文化振兴等建言献策，《关于加快推进G325鹤山址山至开平塘口段改建工程鹤山和开平段同步实施的建议》《关于整治恩平市沙湖新型建材工业城污染的建议》和《关于建立名人故居博物馆群，助推乡村振兴的建议》等均得到了较好的办理落实。今后，我还要不断提高自己的代表素质，提出更多让人民满意、让群众受益的好建议，

更好地为人民发声。

全面激发农村发展新活力

陈锦珠（江门市人大代表）

实现中华民族伟大复兴需要践行以人民为中心的发展思想，着力解决发展不平衡不充分的问题和人民急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。我来自江门市西部生态发展区的恩平市，是江门市实施乡村振兴战略的“主战场”之一。我认为乡村振兴关键在于人才振兴。我们要致力培养热爱家乡、敢闯敢干有知识的年轻人才，乡村需要年轻人，年轻人是乡村振兴的生力军。我们要鼓励本土人才、农村干部成为村民致富的领军人。同样，乡村振兴还需要基层治理、基层服务的新型人才、年轻专才。另外，建好保障型人才队伍，加强乡村教育、卫生人才队伍建设，提高教育、卫生事业质量，党委政府出台鼓励政策，确保乡村引得进、留得住人才。只要我们解放思想，大胆创新，发现人才、尊重人才、善用人才，秉承绿色发展的理念，必将会让乡村成为宜居宜业宜游、可持续发展的兴旺之地。

牢记使命全心全意为社区居民服务

廖玉娇（江门市蓬江区人大代表）

作为社区居民群众选出来的区人大代表，每一张选票都饱含着人民群众深深的期待和信任。基层人大代表要利用



陈锦珠



廖玉娇



曾秀梅



黎伟男



叶艳芬

自身在人民群众中独具的亲力和信任感，在了解群众需求，把握群众脉搏，做好宣传和引导工作，协助政府协调复杂的利益关系，化解矛盾纠纷，救助困难群众和保持社会稳定等方面发挥更为重要的作用。2017年9月，江门市首个社区人大代表工作站在蓬江区甘化社区揭牌。我作为工作站联络员，能结合社区的实际需求，灵活调动驻站人大代表的积极性，参与到社区日常服务当中，如困难居民的慰问探访、创文志愿者服务、党员送温暖、居民需求实地调查等。今后，我将继续牢记“我为群众办实事”的宗旨，不忘初心，牢记使命，在党的领导下，尽心尽责，认真履职。

集民智汇民意充分发挥代表作用

曾秀梅（江门市江海区人大代表）

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，是我们依法履行职权的根本遵循，需要我们人大代表做到学思用贯通、知信行统一。江海区是全国人大立法联系点，作为区人大法工委委员，近年来我积极参加市、区人大组织的立法调研活动，为立法工作建言献策。在此过程中，我始终着眼在集中民智反映民意方面发挥好代表作用。充分发挥基层人大代表贴近基层、贴近群众的优势，利用人大代表接待日、代表小组活动、江翠社区全国人大立法点、社区论坛等平台，广泛听取群众意见建议，反映好社情民意，解决好人民群众普遍关心关注的民生问题和切

身利益问题。同时，我还运用江翠社区“1+2+N”社会综合治理模式和个人名义调解室，以“枫桥经验”调解工作模式，将人大工作与人民调解工作有机结合起来，及时解决群众反映的热点、焦点问题。

做实做活县乡人大工作

黎伟男（江门市新会区人大代表）

江山就是人民，人民就是江山。县乡人大工作就是稳固江山根基的一项重要工作。近几年来，江门市新会区认真贯彻落实省人大“县乡人大工作年”的行动计划，注重健全组织建设，规范履职活动，更好地发挥代表作用。开展“民事民议，代表齐参与”的民主议事协商活动，通过基层党建引领，发挥代表的模范作用，增强代表履职的责任感和使命感，倾听人民群众的呼声，反映人民群众的意愿，维护人民群众的利益，强化村民的主人翁意识，落实群众对公共事务的知情权、参与权、监督权，凸显村民在“党建+积分制”乡村治理的主体作用，有效激活乡村治理的共建、共治、共享。营造一个有事好商量，众人的事情由众人商量，找出群众意愿诉求的最大公约数的良好氛围。坚持开展代表“四联”（人大代表联系镇领导、人大代表联系主席团成员、人大代表联系部门、人大代表联系群众）活动、政务工作座谈会，让上情下传、下情上达，搭起了直通车，扩大公民有序参与范围，使人民群众民主管理得到实施。通过规

范和完善“1+39+X”的代表联络站和人大代表网上联络站的建设，打通了党和政府与人民群众联系的最后一公里。通过不断探索和实践，让人民民主始终贯彻在各领域、各方面、各环节，使人民代表大会制度的实践在基层得到丰富和完善。

加强青少年革命传统教育

叶艳芬（鹤山市人大代表）

青少年是祖国的未来，民族的希望，青少年的素质关系到国家的前途和命运。成长于新时代的青少年，物质条件优越，对过去的艰苦生活不甚了解，存在一定程度“信仰危机”。因而，在青少年中开展革命传统教育，弘扬红色文化尤为重要。对于红色文化的传承，我提三点建议：走进校园，送教上门。近期，鹤山关工委组织“五老”（老干部、老战士、老专家、老教师、老模范）讲师团进校园，开展红色文化宣讲，取得了很好的效果。走出校园，亲身感受。江门地区都比较重视红色基地建设，红色资源丰富，我们要用好这些资源。中小学要多组织学生到红色基地参观学习，还可以集中学生到红色基地上思政课，让学生通过看、听、思、悟，接收政治洗礼，让红色基因融入血脉。开展丰富多彩活动，弘扬红色文化，构建红色校园。包括悬挂革命前辈的肖像、格言，开办“红色之声”广播站，结合重大节日、纪念日举办红色历史讲座等。■

（李军/整理）

本文结合开展党史学习教育，深入学习人民代表大会制度从无到有、不断发展完善的历程，梳理、提炼我党领导下的预算审查监督史，按历史脉络，以1954年第一届全国人民代表大会召开为界，分为人民代表大会制度建立前预算审查监督阶段和人大预算审查监督阶段两大阶段八个时期，并概述各时期审查监督工作特点、特色，从历史学习中汲取经验和力量，学史增信，学史力行，为当下和今后进一步做好预算审查监督工作，提供借鉴和参考。

百年党史视野下的 预算审查监督史概述

文 陈志光 何静姝

中国共产党领导中国人民走过的百年历程，是光荣辉煌的一百年，也是艰苦卓绝的一百年；是奠基立业的一百年，也是开辟未来的一百年。习近平总书记高度重视学习历史特别是党的历史，强调中国共产党的历史是一部生动的教科书，是中国近现代以来历史最为可歌可泣的篇章，要倍加珍惜党的历史，深入研究党的历史，认真学习党的历史，全面宣传党的历史，充分发挥党的历史以史鉴今、资政育人的作用。为深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，结合党史学习教育和工作实际，通过认真梳理资料、深入研究思考、提炼规律性认识等多种方式，深入学习我国人民代表大会制度及预算审查监督制度的萌芽、发展、壮大、完善的历程，对我国预算审查监督历史进行了系统梳理，从回顾历史中汲取经验和力量，不忘初心、牢记使命，砥砺前行，奋进新时代、新征程。

我国的预算审查监督制度是伴随着中国共产党的成立、发展、挫折和壮大的历程一步步发展起来的。概略地看，以1954年人民代表大会制度正式建立为界，可以分为人民代表大会制度建立前预算审查监督阶段（以下简称“前人大预算审查监督”）和人大预算审查监督

阶段两大阶段八个时期。在前人大预算审查监督阶段，以审计监督加强政权建设为主要特征，是为人大预算审查监督的初始实践探索，为建立人大预算审查监督制度提供了借鉴和参考。随着1954年第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，预算审查监督制度正式建立，并伴随党和国家事业的发展而不断巩固和发展，展现出蓬勃生机和制度活力。

前人大预算审查监督阶段

1. 土地革命时期

在土地革命时期，在各根据地和红军不断发展的形势下，1931年11月7日至20日，中华苏维埃第一次全国代表大会在瑞金召开，选举产生中华苏维埃共和国临时中央政府，毛泽东当选为中央执行委员会主席和中央执行委员会人民委员会主席。中华苏维埃共和国是中国历史上第一个全国性的工农民主政权，是中国共产党在局部地区执政的重要尝试。中华苏维埃共和国实行工农兵代表大会制度，分为乡（市）、区、县、省和全国五级。各级苏维埃政府广泛吸收工农群众代表参加政权管理，行使当家做主的权利。这种制度，体现了广大人民群众的根本利益的要求。从1931年11

月到1934年1月，中央根据地地进行三次民主选举，并颁布了选举法细则。

苏维埃政府注重廉政建设，严惩腐败分子。1933年12月15日，中华苏维埃共和国中央执行委员会发布《关于惩治贪污浪费行为的第二十六号训令》，规定苏维埃机关、国营企业及公共团体的工作人员，贪污公款达500元以上者处以死刑，300元以上500元以下者处以2年以上5年以下监禁，100元以上300元以下者处以2年以下监禁。根据这个规定，各级苏维埃政府严肃查处腐败案件，深得民心。1934年初，中华苏维埃第二次全国代表大会召开。会议指出：在财政政策上，“应该使一切苏维埃人员明白，贪污浪费是极大的犯罪。向着贪污浪费作坚决斗争，过去虽有了些成绩，以后还应加倍的用力”。这次大会后，中华苏维埃共和国颁布法规，建立了审计监督制度。新成立的中央审计委员会开展财政预决算审查、国家企业和群众团体财政收支检查、节省运动专项审计，审计结果在《红色中华》报上公布，在规范财政财务收支、查出贪污浪费、促进廉政建设方面发挥了重要作用。

2. 抗日战争时期

1937年7月7日抗日战争全面爆发后，国共实现第二次合作，进行全民族抗日，

陕甘宁边区政府成为国民政府一个特区政府。随着抗日根据地的不断发展,边区政府机构增多,各种费用不断增加,抗日根据地财政进入困难时期,出现武器弹药严重不足,军粮供应不稳定,医疗经费严重缺乏,军用被服供给严重短缺等情况,财政收支也随之出现混乱现象。为克服财政困难,党中央采取了一系列措施,加强监督管理,其中审计监督成为根据地政权监督的重要组成部分,1937年9月陕甘宁边区政府下设审计处,并于12月发布《统一财政问题》通令。1938年3月,边区审计处改为财政厅下属的审计科,1939年1月又恢复政府直属。这一时期,为应对国民党顽固派对边区的经济封锁,我党实行“精兵简政”政策,很多机构和人员都被合并或撤销,但审计机构一直保存下来并向县一级发展。与此同时,审计机构具有明显的独立性,并通过采取制定系统的审计法律法规,注重不断提高审计工作人员的业务素质等措施,统一收支,强化财政管理,实行“发展经济、保障供给”的经济工作和财政工作方针,各根据地财政经济状况有了明显好转,财政监督管理逐步规范,为抗日战争的胜利和解放战争的胜利奠定较为坚实的基础。

3. 新民主主义向社会主义过渡时期

随着新民主主义革命的胜利,1949年9月下旬,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》,选举产生了中央人民政府委员会。《中央人民政府组织法》第七条第六项规定“批准或修改国家的预算和决算”。这是新中国成立后有关预算审查监督规定的第一次出现,也是新中国预算审查监督制度的起点。从1949年10月到1954年9月第一届全国人大第一次会议召开,中央人民政府委员会始终履行了组织法规定的预算审查监督职权。主要表现在:一是听取政务院关于国家财政预算编制的报告,审议通过国家财政预算和决算。中央人民政府委员会第四次会议(1949年12月)审

议通过1950年度全国财政收支概算,第十次会议(1950年12月)审议通过1951年度全国财政收支总概算,第十六次会议(1952年8月)审议通过1952年度国家财政收支预算,第二十三次会议(1953年2月)审议通过1953年国家财政收支预算,第三十一次会议(1954年6月)审议通过1954年国家预算。二是及时听取政务院关于财经工作情况的报告,批准和决定了经济建设中一些有关重要事项。如,中央人民政府委员会第四次会议听取了关于物价问题和发行公债的报告,第七次会议听取了关于财政状况和粮食状况的报告,第十二次会议听取了关于财政问题的报告等。

人大预算审查监督阶段

自1954年我国人民代表大会制度建立以来,经过数十年发展完善,人大预算审查监督法治建设不断健全,制度体系逐步完善,监督实效日益增强。依据不同时期改革发展历史背景,人大预算审查监督发展历程可分为以下五个时期:

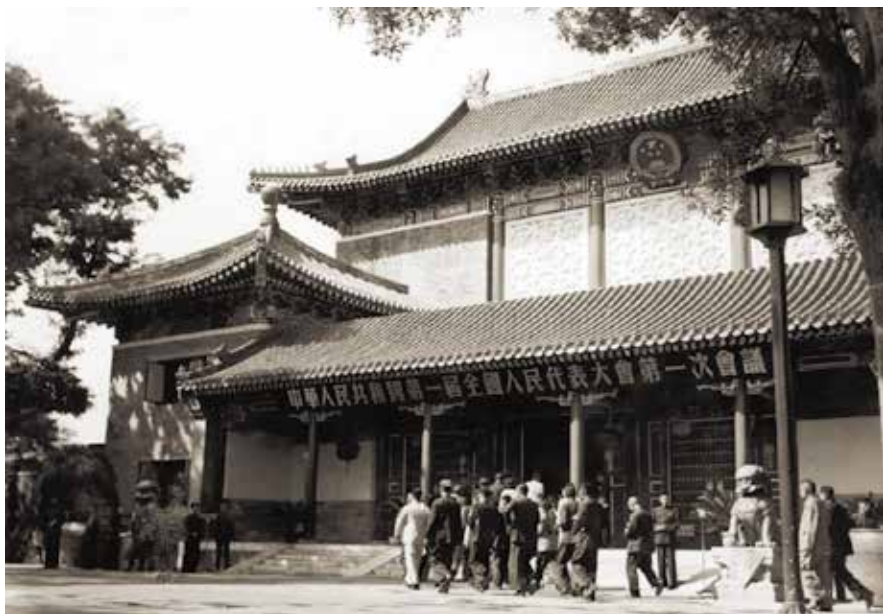
1. 初步建立时期(1954-1966年)

1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重召开,标志

着人民代表大会制度的正式建立。会议通过的《中华人民共和国宪法》,是中国第一部具有社会主义性质的宪法,规定全国人民代表大会行使“审查和批准国家的预算和决算”的职权并“设立预算委员会”,国务院行使“执行国民经济计划和国家预算”的职权。会议通过的《全国人民代表大会组织法》对具体承担预决算审查职能的机构作出了规定,即“预算委员会审查全国人民代表大会交付的预算、决算案和其他同预算有关的议案”。为做好人大预算审查工作,一届全国人大一次会议设立“预算委员会”。这一阶段,标志着全国人民代表大会对国家预算、决算的审查制度正式依法建立。

2. 遭受破坏时期(1966-1978年)

由于受到政治运动的冲击,人民代表大会制度遭受挫折、陷入停滞,全国人大预算委员会自1966年起停止工作,国家预算制度运行及人大审查监督脱离正常状态。自1966年7月7日召开第三届全国人大常委会第三十三次会议起,在长达8年6个月的时间里全国人大及其常委会再没有举行会议,全国人大及其常委会实际上已失去了国家权力机关的作用,自然也无法行使审查批准国家预算的



1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重召开(资料图片)

职权。尽管1975年1月恢复召开的四届全国人大一次会议通过的1975年宪法和1978年3月五届全国人大一次会议通过的1978年宪法，仍然规定由全国人民代表大会审批国家预算、决算，但实际上这两次会议都没有安排审批国家预算的议程，最高国家权力机关对预算的审查和批准职权成为“纸上权力”。这一阶段，是人民代表大会制度发展史上极其特殊的时期，民主法治遭到严重破坏，全国人大及其常委会预算审查监督工作处于停滞状态。

3. 恢复发展时期（1979—1991年）

1979年6月召开的五届全国人大二次会议审查批准了国务院《关于1978年国家决算和1979年国家预算草案的报告》，这标志着全国人大预算审查监督制度正式恢复。会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定县级以上的地方各级人民代表大会行使“审查和批准本行政区域的国民经济和预算、决算”职权，地方人大预算审查监督制度也以法律形式正式确立。为适应预算审查监督工作需要，全国人大逐步加强专门委员会工作，于1983年设立财政经济委员会并代行原预算委员会职权；制定完善全国人大议事规则，于1989年通过的《全国人民代表大会议事规则》标志着人大对预算监督权力行使逐步程序化。这一阶段，全国人大及地方各级人大的工作逐步走入正轨，审查批准预算、听取预算执行情况报告是人大预算监督的主要内容。

4. 逐步成熟时期（1992—2011年）

1992年，党的十四大召开，明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。为适应新形势新任务，1994年3月八届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国预算法》，这是我国建国以来颁布的第一部预算单行法，对预算的编制、审批、执行、调整、决算和监督等都作出了较为全面的规定。1999年12月九届全国人大常委会第十三次会议通过了《关于加强中央预算审查监督的决

定》，这是全国人大历史上第一次就专项监督工作作出决定。2007年1月1日施行的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，为人大开展预算审查监督提供了更有力的法律保障。此后，地方各级人大常委会特别是省级人大常委会纷纷制定或修订了地方人大预算审查监督条例或监督法实施办法，人大预算审查监督的法制化体系更加健全完善。为更好地履行预算审查监督职责，全国人大及地方各级人大常委会相继设立了预算工作委员会，积极探索审查监督新方式新技术，推动了部门预算改革、政府收支分类改革、国库集中收付制度改革、政府采购制度改革等一系列重要改革，政府预算管理的科学化和精细化水平不断提升，人大预算审查监督成效日益彰显。

5. 全面发展进入新时代时期（2012年至今）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就人大制度和人大工作提出一系列新论断新举措新要求，为在新的历史条件下坚持、完善、发展人民代表大会制度，提供了科学理论指南和根本遵循，进一步加强了党对人大预算审查监督工作的全面领导，推动人大预算审查监督事业开启新局面、进入新时代。十八大以来，在党的全国代表大会的报告和中央全会的决定等重要文件中，多次专门就加强人大预算决算审查监督职能提出明确要求、作出重要部署，2012年党的十八大提出，加强对“一府两院”的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督；2013年党的十八届三中全会提出，加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能；2018年党的十九届三中全会提出，加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能，党中央先后出台建立审计查出突出问题整改情况报告机制的意见、建立国有资产管理情况报告制度、预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见等改革文件；全国人大接续出台相应的实施意见，同时还制定建立预算审查前听取人大代表



和社会各界意见建议机制、推进地方人大预算联网监督指导意见等，以及加强国有资产管理情况监督的决定、加强中央预算审查监督的决定等法律规范，将党中央加强人大预算审查监督、国有资产监督职能的重要决策部署上升为法律法规，将党的主张通过法定程序转化为国家意志。这一阶段，党中央对人大预算审查监督、国有资产监督职能赋予了新职权、提出了新要求，是人大预算审查监督进入创新监督机制、全面深化拓展的新发展阶段。

回首来时路，启航新时代，奋进新征程。习近平总书记指出：“历史是最好的老师”，“各级领导干部还要认真学习党史、国史，知史爱党，知史爱国。要了解我们党和国家事业的来龙去脉，汲取我们党和国家的历史经验，正确了解党和国家历史上的重大事件和重要人物。这对正确认识党情、国情十分必要，对开创未来也十分必要，因为历史是最好的教科书”。通过梳理我国预算审查监督史，我们更深刻感受到致力于中华民族伟大复兴千秋伟业的中国共产党的伟大和光荣，更增添了我们作为一名共产党员的自豪感、责任感、使命感。党领导下的预算审查监督史，为当下和今后进一步做好预算审查监督和国有资产监督工作提供了借鉴、参考和启示，更为我们做好新时代预算审查监督和国有资产监督工作提供了强大的精神动力和不竭的奋斗源泉。■

（作者单位：省人大常委会预算工委）

违约方合同解除权探析

文 陈广鹏

合同履行过程中违约方是否享有合同解除权，学术界及实务界一直都存在较大争议，将享有合同解除权的对象严格限定为守约方，容易导致合同履行出现僵局，履约效率低下和当事人损失持续扩大。2019年11月14日发布的《全国法院民商事审判工作会议纪要》对此问题已有一定的突破。《中华人民共和国民法典》第五百六十三条对于以持续履行的债务为内容的不定期合同，明确当事人可以随时解除合同。从公平原则、权利义务对等原则以及效率原则出发，在一定条件下赋予违约方合同解除权，能够实现合同当事人效益最大化，合理控制社会成本，减少社会及司法资源的浪费。

案例的提出

贺书坤与李岩、李刚林、威海北方饺子王餐饮有限公司（以下统称“承租方”）于2018年11月1日签订《协议书》，约定贺书坤将其自有房屋出租给承租方用于经营餐饮服务。租赁期内，因受市场因素影响，承租方自2019年初至6月一直处于严重亏损状态，承租方多次通过短信、发函、当面协商的方式向贺书坤的代理人毕务琳提出解除租赁合同的要求，但贺书坤拒绝解除合同。经贺书坤同意，承租方从2019年6月份开始，在58同城和各媒体平台上刊登广告发布转租信息，但一直没有得到回应。此后，承租方停止经营、搬离承租房屋，并向毕务琳交还房屋钥匙。2020年9月

10日，承租方诉至一审法院，要求确认双方租赁关系解除。该案属于较为典型的合同无法继续履行，合同当事人信赖利益难以实现且合同关系无法维系。在此情形下，违约方是否可以单方行使合同解除权？值得我们深入思考。

我国法律法规的相关规定

民法典颁布实施之前，合同解除方式由《中华人民共和国合同法》确立与规制，主要分以下情形：（1）约定解除，是指合同当事人约定的解除条件成就，一方当事人依约行使合同解除权；（2）法定解除，是指合同履行出现合同法第九十四条规定的五种法定情形，包括“因不可抗力致使不能实现合同目的；在履行期限届满之前，当事人一方明确表示或者以自己的行为表明不履行主要债务；当事人一方迟延履行主要债务，经催告后在合理期限内仍未履行；当事人一方迟延履行债务或者其他违约行为致使不能实现合同目的；法律规定的其他情形”，当事人有权单方解除合同。依照该条款规定，只有享有法定解除权的守约方才能以通知方式解除合同。不享有解除权的一方向另一方发出解除通知，另一方即便未在异议期内提起诉讼，也不发生合同解除的效果；（3）合意解除，是指合同当事人就解除合同达成一致意见并签订解除协议的情形。此外，我国法律针对合同履行过程中可能存在的特殊情形还进行了特别规定，比如合同法第一百一十条规定的

当事人要求对方履行非金钱债务的若干除外情形，即法律上或者事实上不能履行、债务的标的不适于强制履行或者履行费用过高、债权人在合理期限内未要求履行。对于陷入履行僵局的合同关系是否可以依据该条款予以调整？笔者认为合同法第一百一十条系解决合同一方当事人违约而守约方请求继续履行，但违约方又符合法定情形时，若坚持由违约方继续履行合同将违背公平原则、效率原则，违约方享有拒绝继续履行债务的权利。因此，从合同法的层面而言，前述条款的效果是阻却债权人履行请求权，属于违约责任抗辩规则范畴，合同关系并不因此必然导致消灭，债权债务关系在合同有效期内仍是存续的（注：此后的民法典对此问题予以深化为终止合同权利）。再如《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释（二）》第二十六条对于构成情势变更情形（主要指合同成立以后客观情况发生了当事人在订立合同时无法预见的、非不可抗力造成的不属于商业风险的重大变化）有权请求变更或解除合同的规定，该规定在司法实践的理解与适用上均存在着分歧偏差，而且对于合同目的无法实现但既不属于不可抗力也不构成情势变更的情形，一方当事人是否有权变更或解除合同未能有效解决。

《会议纪要》第四十八条规定：“违约方不享有单方解除合同的权利。但是，在一些长期性合同如房屋租赁合同履行过程中，双方形成合同僵局，一概不允许违约方通过起诉的方式解除合同，有

时对双方都不利。在此前提下，符合下列条件，违约方起诉请求解除合同的，人民法院依法予以支持：（1）违约方不存在恶意违约的情形；（2）违约方继续履行合同，对其显失公平；（3）守约方拒绝解除合同，违反诚实信用原则。人民法院判决解除合同的，违约方本应当承担的违约责任不能因解除合同而减少或者免除”，由此创设性地确立了违约方解除合同规则。《中华人民共和国民法典合同编（草案）》二次审议稿第三百五十三条第三款规定：“合同不能履行致使不能实现合同目的，有解除权的当事人不行使解除权，构成滥用权利对方显失公平的，人民法院或者仲裁机构可以根据对方的请求解除合同，但是不影响违约责任的承担。”该条款系在合同法第九十四条基础上新增关于法定解除情形的规定，是民法典草案在合同法领域的里程碑式的变革。这一重大的制度创新也引起学术界的热烈讨论。有些学者认为该条款系基于现实需求应运而生，有效破解了合同僵局，是效率原则的体现。有些学者认为该条款违背了合同严守原则，不符合我国合同法的立法体系。正式颁布实施的民法典第五百六十三条最终删除了合同编（草案）第三百五十三条第三款的内容，在合同法第九十四条的基础上仅增加“以持续履行的债务为内容的不定期合同，当事人可以随时解除合同，但是应当在合理期限之前通知对方”的规定。民法典第五百八十条则在合同法第一百一十条的基础上增加第二款“有前款规定的除外情形之一，致使不能实现合同目的，人民法院或者仲裁机构可以根据当事人的请求终止合同权利义务关系，但是不影响违约责任的承担”。

违约方享有合同解除权的争议

民法典颁布实施之后，理论界针对违约方是否享有合同解除权的问题再次展开激烈讨论。反对者认为不应该赋予违约方合同解除权，理由如下：（1）违

反诚实信用原则、公序良俗原则等合同法基本原则，容易引发投机心理等道德风险。当合同订立目的实现与预期不符或合同一方寻找到对自身更为有利的盈利模式时，违约方可能存在故意实施严重违约行为从而达到任意解除合同的目的，并由此获得不当收益；（2）破坏我国合同法既有的立法体系，违背当事人意思自治及合同严守，不利于保护守约方的合法利益。我国合同法律体系以合同严守、当事人信赖为核心主旨，若赋予违约方解除合同权将不利于交易信赖体系的建立，在一定程度上也削弱了合同当事人全面履行合同义务的法律威慑力；（3）承认违约方的合同解除权将与合同解除作为守约方救济方式相违背。合同解除制度是一种违约救济手段，是守约方所享有的一项权利，其合理性在于为应对合同履行期间因主客观条件发生变化，法律赋予守约方有权从合同中挣脱出来的权利，以实现公平正义。

支持者则认为在特定情形下法律应当赋予违约方合同解除权，但对于违约方如何享有及行使解除权仍存在不同的观点。有学者认为违约方仅应享有解除合同的申请权，合同实质上能否解除仍取决于仲裁机构或人民法院依据实际情况所作出的裁决，即将违约方解除合同的行使方式严格限定为裁判解除，并排除通知解除的适用。有学者通过比较分析德国、法国、日本针对合同解除的法律规定及司法判例，得出应通过立法规定继续性合同的重大事由解除替代违约方解除权。有学者认为违约方在两种情况下应当有权解除合同，一是在合同已无法履行且继续履行会给违约方带来严重不利影响，守约方却积极不行使合同解除权的特殊情形下，才能允许违约方将合同解除。因为已经不能履行的合同如若继续存在，对包括守约方在内的所有合同当事人都不再有积极意义；二是违约行为暂未导致合同无法履行，但合同标的的不适合强制履行或者继续履行将产生较高的成本，守约方既不行使解

除合同的权利又不愿意与违约方就解除合同进行协商时，已然违背诚实信用原则且法律没必要保护“躺在权利上睡觉的守约方”，此时违约方也应当享有合同解除权。有学者甚至认为合同陷入僵局状态时，合同的继续存续已无实际意义和价值，应类比公司法中有关公司僵局的相关法律规定，也赋予司法机关依据违约方申请解除合同而合理判断及决定合同的最后走向。

违约方合同解除权的路径思考

仔细分析上述不同观点，其实不难得出两者之间仍存在共识，即违约方不应享有与守约方相同的合同解除权，但在某些特定情形下，违约方可以解除合同。具体到本文篇首提到的案例，法院认为，在房屋租赁等长期性合同中，一方因为经济形势的变化、履约能力等原因，导致不可能履行长期合同而需要提前解约，另一方拒绝解除合同，在出现合同僵局的情况下，允许违约方解除合同，从而使其从难以继续履行的合同中脱身，有利于充分发挥物的价值，减少财产浪费，有效利用资源。首先，承租方作为违约方主观上不存在恶意违约。承租方一直处于亏损状态，无法正常经营。在较长时间内，承租方通过短信、发函、当面协商的方式多次找贺书坤的委托代理人协商合同解除事宜，双方未能达成一致意见，承租方亦未能通过转让出租的方式解决问题；其次，违约方继续履行合同对其显失公平，将导致利益失衡。虽继续履行合同将给守约方贺书坤带来一定的房租收益，但与给违约方造成的损失相比，明显不对等，房屋租赁系长期性合同，不允许承租方解除合同将导致涉案房屋长期闲置，不利于租赁物效能发挥，客观上也会导致双方损失的进一步扩大；最后，守约方拒绝解除合同违反诚实信用原则。合同双方当事人均应善意行使权利，实事求是，任何一方都应尊重另一方的利益，合同履行不能时应当允许违约方起诉请求解

除合同。即使承租方提前解除租赁合同的违约行为会给贺书坤造成损失，贺书坤亦可就相应的违约责任、损失赔偿等另行主张权利，客观上也不会影响或损害其合法权益，但其仍坚持拒绝解除合同，有违诚信原则，且将导致利益进一步失衡。

笔者认为，《会议纪要》第四十八条规定虽然明确违约方不享有单方解除合同的权力，但也规定在一些长期性合同履行过程中，双方形成合同僵局，当同时符合特定情形时，人民法院依法支持违约方起诉请求解除合同。该会议纪要系最高人民法院为统一裁判思路，规范法官自由裁量权，增强民商事审判的公开性、透明度以及可预期性，提高司法公信力而形成与发布。从效力级别来看虽不构成法律、行政法规或司法解释，不能直接作为裁判依据，但是法院在裁判文书“本院认为”部分具体分析法律适用的理由时，可以遵循《会议纪要》相关规定进行说理。截至目前，我国法律层面尚无明确规定违约方是否享有合同解除权。司法实践中，面对合同履行

出现僵局而违约方起诉请求解除合同时，人民法院支持违约方请求解除合同的判例逐渐增加。这表明《会议纪要》在原则上否定违约方合同解除权的同时，也为该项权利在现实争议纠纷处理中的运用打开一扇窗。

按照《会议纪要》精神及我国的司法判例趋势，笔者认为民法典第五百六十三条的“当事人”宜适度扩大理解为包括合同订立主体，即违约方同样享有合同解除权。但在具体适用上，为避免违约方利用该项权利实施投机行为，损害守约方的合法利益，再结合《会议纪要》的具体内容，违约方行使解除权的行为是否成立及有效应全部交由人民法院裁判。当违约方主观上认为合同履行已经达到其可行使法定解除权的条件，并向相对方发出解除合同通知书时，其应承担发出的解除合同通知书可能会被法院认定为无效且可能须承担相应违约责任的风险。并且在此种情况下，相对方就合同解除在合理期限内提出抗辩时，应由人民法院综合考虑合同双方当事人权利及义务分配情况、合同继续履行的

可能性等因素，综合判断合同是否可以解除。如法院认为合同尚未达到解除程度，则违约方除须承担擅自解除合同的违约责任外，还须为上述行为给相对方造成的直接损失承担赔偿责任。这样能够有效防止合同一方通过故意实施严重违约行为而实现“低成本”任意解除合目的。同样地，民法典第五百三十三条规定的“合同成立后，合同的基础条件发生了当事人在订立合同时无法预见的、不属于商业风险的重大变化，继续履行合同对于当事人一方明显不公平的，受不利影响的当事人可以与对方重新协商；在合理期限内协商不成的，当事人可以请求人民法院或者仲裁机构变更或者解除合同。人民法院或者仲裁机构应当结合案件的实际情形，根据公平原则变更或者解除合同”，在原有情势变更处理原则基础上引入了合同双方当事人的重新协商机制，是意思自治、效益原则的具体体现，也对违约方享有合同解除权起到必要的补充作用。■

（作者单位：广东法制盛邦律师事务所）

（上接第39页）多层次全方位为工艺美术产业发展提供服务和支持。如，规定“工艺美术大师创办工艺美术企业或者建立个人工作室，经依法登记后，按照有关规定享受中小企业、民营企业和个人创业贷款扶持等优惠政策。”

人才是第一资源，工艺美术产业的核心竞争力也在于人才。条例关注工艺美术人才流失、人才断层，工艺水平、文化素质发展不平衡等问题，为加强工艺美术事业人才储备，促进人才队伍转型升级，为工艺美术产业振兴提供人才支撑，主要完善了如下规定：一是细化人力资源社会保障主管部门、工艺美术社会组织在工艺美术专业人员评价工作中的职责。二是支持学校开设工艺美术相关专业和课程，引导院校与其他主体合作建立人才培育基地、产学研合作基地。三是完善人才激励措施，明确从国外、省外引进工艺美术人才按照规定享

受入户、住房、子女教育等人才政策，获得中国工艺美术大师和省工艺美术大师称号的享受省人民政府专项津贴以及高层次人才相关优惠便利服务等。

亮点四：两处重要衔接回应行业和相关组织普遍关切

对工艺美术保护和发展进行立法，工艺美术有关行业协会、非物质文化遗产保护有关社会组织，以及汕头、佛山、潮州等地众多的民间艺人，不同程度地存在混淆工艺美术和非物质文化遗产概念的问题，也普遍存在对市一级工艺美术大师、珍品的评选于法无据的担忧，为此条例在附则作了两处重要衔接。一处是，考虑到有一部分工艺美术列入了非物质文化遗产代表性项目名录，对其保护工作，条例明确：在执行本条例规定的同时，还执行非物质文化遗产相关

法律法规的规定。另一处是，考虑到本省很多地区也孕育了丰沃的工艺美术培育和发展土壤，为推动各地工艺美术发展，条例明确：各地级以上市可以参照本条例规定，开展本市的传统工艺美术品种和技艺、工艺美术珍品、工艺美术大师认定工作。

条例的出台，对工艺美术的认定管理、保护措施、人才培养、产业发展、法律责任等作了制度规范，为广东工艺美术保护和发展完善了管理体制、规范了保护工作、提供了支撑保障、指引了发展方向。条例的有效实施，有望为工艺美术行业注入一针强心剂，激发市场主体、行业组织活力，使保护工作更为有效，产业更可持续发展，希冀为广大艺术爱好者、消费者提供更多更优的艺术品、消费品，为实现人民对美好生活的向往添光增彩。■

（作者单位：省人大常委会法工委）

从人大制度看百年大党的伟大成就

文 覃剑

从党的百年伟大奋斗历程中汲取前进的智慧和力量，弄清中国共产党为什么“能”、中国特色社会主义政治道路为什么“行”、人民代表大会制度为什么“成”，对进一步坚定制度自信，更好地坚持和完善人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。

首先，人民代表大会制度是中国共产党和中国人民的伟大创造。从1840年鸦片战争以后，中国人民经历了战乱频仍、山河破碎、民不聊生的深重苦难。为找到适合中国国情的政治制度模式，君主立宪制、议会制、多党制、总统制等西方政治制度在中国轮番上演，但都以失败告终。直到1921年中国共产党成立，中华民族的前途和命运从此发生了改变。为建立新型人民政权，我们党从罢工工人代表大会、农民协会到工农兵代表苏维埃，从以“三三制”为原则的参议会到各界人民代表会议，从1949年9月具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》庄严宣告：新中国实行人民代表大会制度，到1954年9月一届全国人大一次会议正式确立人民代表大会制度，中国人民通过这一制度把国家和民族的前途命运牢牢地掌握在自己手中。60多年峥嵘岁月，人民代表大会制度在神州大地不断巩固和发展壮大。截至2021年3月4日，我国现行有效的法律共275部，行政法规600多件、地方性法规12 000多件……这是人民代表大会制度不可磨灭的贡献。

其次，坚持中国共产党领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势。在以习近平同志为核心的党中央领导下，

从全面贯彻实施宪法、设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度，到与时俱进通过宪法修正案，明确习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位；从提出建设法治中国的宏伟目标，到召开党的十八届四中全会对全面依法治国作出重大部署，再到成立中央全面依法治国委员会；从加强重点领域立法，制定修改监察法、英雄烈士保护法、个人所得税法、外商投资法、疫苗管理法、民法典等重要法律，到立法保障和推动全面深化改革；从赋予所有设区的市地方立法权，到加强县乡人大工作和建设，创新人大立法、监督、代表等工作机制中，人民代表大会制度不断巩固和完善发展，形成了“中国之治”蕴含的重要制度密码。

第三，人民代表大会制度确保国家和民族的前途命运牢牢掌握在人民的手中。中国共产党为什么“能”、中国特色社会主义政治道路为什么“行”、人民代表大会制度为什么“成”，所有的答案就在“人民”二字。1953年制定的第一部选举法明确规定，凡年满18周岁的中国公民均有选举权和被选举权。以截至2018年1月底十三届全国人大2 980名代表为例，一线工人、农民代表468名，占代表总数15.70%；妇女代表742名，占代表总数的24.90%；专业技术人员代表613名，占代表总数的20.57%。这是我国人民当家作主的具体体现。在人民代表大会制度体系下，我们见证了倾听人民呼声、汲取人民智慧、反映人民意愿的立法过程，深切体会到什么是“坚持人民主体地位”的价值追求。我们参与执法检查、听取审议有关国家机关工作报

告，见证了人民监督政府、人民依法管理国家事务的具体实践，深切体会到什么是“任何权力都要受到制约和监督”的制度安排。我们在人大工作实践中，行使民主权力，发挥代表作用，见证了代表机关“民有所呼，我有所应”的履职尽责，深切体会到什么是“以人民为中心”的执政理念。

第四，维护好宣传好人民代表大会制度是宣传工作者应有的思想自觉、政治自觉和行动自觉。我们能干好中国特色社会主义，也能讲好中国特色社会主义。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，始终坚持党管宣传、党管意识形态工作不动摇，牢牢掌握宣传思想工作的主动权，在大变局中守住“正道”，在大发展中开创“新局”。要坚持从“思想上重视、政治上把关、队伍上加强、机制上健全、阵地上拓展、手段上创新、形式上多样、方法上灵活、效果上体现”的工作目标，奋力做好立法、监督等工作的宣传报道，创新打造“广电节目、报纸期刊、网站平台、融合媒体”的“四大品牌”，形成“多渠道融通、多元化满足、多方面引导、多领域拓展”的“四多”宣传思想新格局，使人民代表大会制度更加家喻户晓、深入人心。要用“梦想”凝聚时代共识、用“脚力”丈量时代大地、用“眼力”观察时代发展、用“脑力”把握时代脉搏、用“笔力”书写时代精神，为新时代人大工作提供强大的思想保证、精神动力和舆论支撑，以优异成绩向中国共产党成立100周年献礼！■

（作者单位：佛山市人大常委会）



计为民

法治专栏

『改革立法』开启升级时代

6月10日，全国人大常委会同时完成了事关改革开放大业的两大立法动作，一是表决通过了海南自由贸易港法，二是通过决定并授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规。由此，近年来持续推进的“改革立法”建设，实现了历史性的飞跃。

追溯1980年代以来的国家发展历程，改革与法制始终存在着既依存又冲突的纠结，超前的改革既呼唤法制的支撑，又可能突破法制的禁区，这就需要为之探索合理的调谐之路。改革初启、法制重建的上世纪八九十年代，“立法不能急，改革不能等”乃是改革所面临的主要难题，全国人大及其常委会针对深圳等改革前沿阵地的一系列授权，催生了经济特区立法权，进而为经济特区改革和立法的先试先行打开了通途。

相较之下，党的十八届三中全会所启动的深化改革进程，则面临着更为复杂的挑战，改革步入深水区和法律体系已经形成的双重时代语境，既意味着改革的突破性与法制的稳定性之间的内在紧张远超过以往，也决定了改革逻辑必然由昔日的“摸着石头过河”转向“重大改革于法有据”。其中，极具突破价值的解决方案是，自2012年年底起，全国人大常委会出台多个授权决定，为包括上海、海南自贸试验区在内的多个地区、领域的试点改革颁发了合法性通行证，其基本模式是在特定的改革区域，就特定的改革事项，暂时调整或暂停适用有关法律、法规，并设定一定的试行期。如此，既满足急迫的改革需求，也预留未来的立法空间。

以调整法律适用为基调的授权之举，更多体现的是稳妥渐进的审慎精神，是改革风险不明晰、立法条件不成熟情形下的最优选择。但在很大程度上，这种临时性、单维度的授权只是一种权宜之计，并不足以全方位呼应改革的法制需求，最终仍需迈向更高形态的“改革立法”。

尤其是对于海南、上海浦东新区这两大具有风向标意义的改革高地而言，更是亟需与之相匹配的法制供应能力。2018年作出规划、2020年方案落地的海南自贸港建设，是全面深化改革的重大战略部署，其最终定位是对标世界开放水平最高的特殊经济功能区，打造中国对外开放的升级

版和新标杆。同样，浦东自1990年启动开放以来，承载了多个国家战略，从全国首个综合配套改革试点，到全国首个自贸试验区，再到社会主义现代化建设引领区，始终担当着改革开放的先锋角色。可以说，两地要达成宏大的改革使命，碎片化的政策措施或能起一时功效，却难以突破深层次的改革瓶颈、纾解全局性的改革难题，这就必须引入更高层次、更富力度的法治支持，赋予更多领域、更具效率的改革权力，如此才能以改革决策与立法决策的无缝对接，从“政策扶助”转向“法治驱动”，真正实现改革预期。

此次为海南、浦东量身打造的“改革立法”，体现的正是立法先行、引领改革的深谋远虑。海南自由贸易港法的特殊荣耀在于，以国家立法形式为一个地区的改革作出系统性、框架性、关键性的顶层设计，可谓史无前例。如此高规格的立法待遇，当能为改革奠定坚实的法治基石、提供权威的制度指引。尤其是该法授权海南人大及其常委会制定海南自贸港法规，更是大大拓展了海南的立法和改革自主权，为海南自贸港法制体系演进开辟了更大的创制空间。而浦东新区法规的不同寻常则在于，其性质将“比照经济特区法规”，这是国家权力机关首次授权省级人大在其辖区内的非经济特区行使这一特别的立法权力，堪称授权立法制度的重大创新之举。由此，上海地方立法进入了赋能扩权的高光时刻，在遵循宪法规定以及法律、行政法规基本原则的前提下，浦东新区法规不仅可以对国家立法作出变通规定，而且可以先行探索中央立法的空白地带，进而为浦东“大胆试、大胆闯、自主改”输送丰沛的法治底气。

从调整法律适用、启动试点改革，到国家专门立法力挺海南自贸港、“经济特区立法权”惠及浦东新区，于法有据的改革路径的不断拓展，引领改革的法治轨道的不断完善，见证了改革与法制的共同成长，更标志着“改革立法”已步入全面升级的时代。而由此积累的制度创新和示范样本，亦将在不断推广、复制的进程中，为改革和法治注入新鲜的活力，最终收获双赢的硕果。■

（作者单位：民主与法制杂志社）



赢心话
孙莹专栏

如何认识地方立法「同质化」现象

自2015年修改的立法法赋予设区的市地方立法权以来，设区的市立法为我国社会主义法制体系的完善，国家治理体系现代化的推进发挥了重要作用。我国宪法第三条规定中央和地方遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则，其在立法体系中的体现就是中央和地方立法权限的划分。1954年宪法规定，立法权仅由全国人大享有。立法权开始逐步地分置、下移。1955年全国人大授权其常委会制定单行法规。1979年地方组织法授予省级人大及其常委会享有地方性法规的制定权。1982年宪法不仅确认了地方立法权，也从宪制上确立了国务院的行政法规立法权。1982及1986年地方组织法的修改将地方性法规的制定权扩大到省级政府所在地的市和经国务院批准的较大的市（包括省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市）的人大及其常委会。此外，1981年起全国人大及其常委会开始授予经济特区立法权。2015年立法法修改将地方立法权主体扩大至设区的市。总体的趋向是肯定和承认地方立法权的地位和作用。

目前的理论共识是地方立法要把握好“不抵触、有特色、可操作”的原则。实践中在实施运用这些理论原则的立法工作中还是存在一些把握不准的问题，其中之一就是地方立法重复或者“同质化”现象。地方立法重复在纵向上表现为地方立法项目的选取和立项与上位法项目重叠，地方立法的条文内容抄袭上位法法律和法规，而且这种抄袭和重复是不必要的。地方立法“同质化”在横向上表现为地方立法尤其是设区的市法规在法规名称、调整范围、主要制度设计、法规条款等方面存在较高的相似度。地方立法重复或者“同质化”的弊端是明显的。一则与地方立法的作用不符，地方立法的价值在于适应本地实际需要解决地方性的特殊问题以符合各地发展不平衡的状态，在“不抵触”的前提下对法律和法规未考虑到之处进行实时性和创设性的规定。正是出

于这种目的，立法法明确规定：“制定地方性法规，对上位法已经明确规定的內容，一般不作重复性规定。”二则因为没有因地制宜地从本地特色出发，立法内容“同质化”的另一面就是内容的空洞化、空泛化，是有限立法资源的浪费，故而有人说这是虚假的立法繁荣。

设区的市立法同质化现象的出现和存在，有以下几方面的原因。一是立法者的路径依赖心理，在同样的立法领域，如果国家立法和其他省市立法已经有完整的框架，简单易行的方式就是对其模仿。一些地方法规委托第三方专家起草，专家团队在起草法规草案时也会采取这种思路，就是参考上位法和其他省市的地方立法。这种参考是有价值的，但是参考不等于照抄。二是新获得立法权的设区的市的立法工作者欠缺立法工作经验，需要进一步提升立法能力。三是为了严格遵循“不抵触”原则，地方立法工作者自己束缚了视野和作为，不能勇于创新。

对于地方立法“同质化”现象，笔者认为应该具体问题具体分析。首先，一些地方立法的“同质化”是有意为之的，也是必要的。例如，区域协同立法本身就是追求区域法治的一体化，立法执法的同质化，管理标准规范的统一，这种地方立法“同质化”是区域协调发展和区域公共治理机制的组成部分。其次，对于一些地方立法的先行先试成为示范，具有参考价值，其他省市立法对其进行仿效，也是可以理解的。但这种仿效可以是对其立法模式和立法精神的效仿，而不应是字句的照搬照抄。

为进一步优化立法格局，改进和完善地方立法尤其是设区的市立法工作，地方立法对上位法的重复，地方立法之间的“同质化”的现象应当避免。解决之道就是从地方立法的“有特色”和“可操作”原则出发，深入调研本地实际情况，在立法中避免通过复制、分解、拼凑和修饰改造等方式重复上位法和同位阶法规的内容。■

（作者单位：中山大学法学院）



戚戚语

戚耀斌专栏

电动自行车管理须加快立法

管理条例（征求意见稿）》，对我省行政区域内有关电动自行车生产、销售、登记、通行、停放、充电以及其他管理活动作出了规范。2020年9月16日至10月1日，公开征求社会各界的意见。目前，已由市人大常委会列入制定地方性法规的程序中。

放眼全国，各地陆续出台规范电动自行车管理的地方性法规、政府规章。值得参考的是《上海市非机动车安全管理条例》（自2021年5月1日起施行）对几方面作出了规范：一是生产、销售的非机动车以及电动自行车的蓄电池、充电器等产品，应当符合有关国家标准。二是电动自行车应当经本市公安机关登记；专用号牌电动自行车自登记之日起每满五年的，应当进行安全技术检查。三是完善系统、连续的非机动车道网络。四是电动自行车驾驶人和乘坐人员佩戴安全头盔。五是鼓励投保非机动车第三者责任保险、人身伤害保险和财产损失保险。六是电动自行车充电时应当确保安全。七是使用电动自行车从事快递、外卖等网约配送活动的快递企业、电子商务平台企业，应当履行交通安全管理义务、消防安全责任。八是相关行业组织应当制定快递、外卖等行业交通安全和消防安全自律公约，统一行业非机动车安全管理、驾驶人信息核查与惩戒等标准。

对于人大代表等社会各界关注的电动自行车使用、管理出现的新情况、新问题，广州市公安局表示，目前正在抓紧研究、推动调整、加强电动自行车管理政策措施。一是拟在一定区域对电动自行车实行备案、允许上道路行驶。号牌采用RFID芯片（射频识别）技术，便于后期利用“电子警察”等系统对违法行为进行查处；电动自行车自备案之日起满一定年限后进行安全技术检查；进一步细化电动自行车道路通行规定，明确驾驶人和乘坐人员应当佩戴安全头盔。

无论是来自立法层面的条例还是政府规章措施，无疑是在整体上构筑一个安全网络，以求在市民便利和交通安全之间寻求一个共识与规范。毕竟电动车只要强化了规定，包括在安全驾驶、佩戴头盔、限制车速、禁止违规等方面普及规范的话，换来的社会效用与经济效益是非常巨大的。这也是与时俱进、实事求是、回应民生、造福社会的重要事项。■

（作者单位：羊城晚报社）

近年来，省市两级人大代表及社会各界都在通过各种形式对加强电动自行车管理提出了意见和建议。今年初，广州市人大代表林淑菁建议，呼吁广州加快发展与优化慢行交通系统。加快城市非机动车的车道划分以及对不合理的划分线进行修改，对电动自行车实行上牌管理，要求骑行者考取驾驶证，建立违法惩戒机制。这个建议对全省范围内的电动自行车管理，具有重要的推动作用。

电动自行车新的强制性国家标准《电动自行车安全技术规范》于2019年4月15日起实施。2019年3月14日，国家《关于加强电动自行车国家标准实施监督的意见》，对进一步规范电动自行车生产、销售和使用的管理提出了具体要求。

从生活经验看，面对大城市的交通与停车压力，电动车能得到长足发展，这也是社会分层与经济多元的必然结果。因为电动车的价格、体积与排放都远远低于汽车，同时也比自行车要更能长距离运行。这确实能解决草根与工薪阶层的上下班、送货、接送孩子等基本需求。尤其是在公交网络不发达，发车频率低、候车时间过长、接驳地铁不便的条件下，电动车也就有其生存空间。

另一方面，电动自行车在大城市的占有量逐年攀升，确实存在着超速行驶、逆行、穿越机动车道、闯红灯等现象。此外，共享自行车停放区域规划不合理，人行道破损严重无人修补，非机动车也不方便行驶。对此，人大代表建议，要建立对电动自行车驾驶的管制机制。如建立车牌管理机制，或通过类似于机动车考证等方式，普及电动自行车规范行驶方法，并引用类似机动车的违法惩戒机制，若被拍摄到乱闯红灯、逆行等行为时，处以罚金及扣分的惩罚，若分数被扣至零则禁止其一段时间内驾驶电动自行车上路。

今年6月，对于林淑菁代表《关于加强完善我市电动自行车管理的建议》，广州市公安局做出了答复。按照《广州市非机动车和摩托车管理规定》第十一条，在省人民政府批准的禁止电动自行车上道路行驶的区域，禁止电动自行车上道路行驶。目前，经省政府批准广州市已在全市行政区域内实施电动自行车限行的管理措施。

立法的步伐也在加快。2020年，为加强电动自行车管理，推动制定广东省电动自行车管理的地方性法规，广东省公安厅起草了《广东省电动自行车

“狸猫换太子”的经济补偿金

文 徐嵩 赖家喜

近年来，随着依法治国方略进一步深化，国家法律体系日益健全，社会保险体系日臻完善，用人单位经营行为进一步规范，劳动者依法保护合法权益意识日益增强。笔者在接待职工来访维权的过程中，遇到过这样一种情形：用人单位与劳动者约定，每年年终以职工当年的月平均工资（或其他标准）向其“预付”经济补偿金，在职工将来解除劳动关系且依法应当支付经济补偿金时，需扣除“预付”的这部分，仅支付余额。那么，经济补偿金可以预付吗？如果可以，到底要经过怎样的程序才合法呢？笔者结合案例，对此展开讨论。

案情简介

L先生于2011年11月入职B物业公司工作，承办物业管理、招商等工作，其劳动合同限于2019年12月底届满，不料2019年12月初L先生上班时突发急性脑梗，幸亏医生全力抢救才脱离生命危险，但仍需住院治疗，从此就没有继续上班。双方确认L先生的医疗期到2020年9月结束，医疗期满后B公司不同意续签劳动合同，故双方劳动合同终止。L先生要求B公司向其支付终止劳动合同的经济补偿金。B公司虽同意支付，但主张每年年终都已经向包括L先生在内的全体职工“预发”了经济补偿金，现在离职计算经济补偿金时应予以抵扣，并拿出了历年有L先生和其他职工签名的《工龄/经济补偿签收表》；L先生则认为自己从未领取过所谓的经济补偿金，所谓签收表是被公司欺骗签下的。双方各执一词，谁也无法说服对方。L

先生不满B公司的做法，向G市H区劳动仲裁委申请仲裁。

仲裁庭审理中，B公司提供了《奖惩规定》、证人证词、《工龄/经济补偿签收表》等证据，证明B公司每年都向L先生预支付了当年的经济补偿，其中《工龄/经济补偿签收表》有L先生签名。仲裁委认为“L先生主张被欺诈签名，但对自己的主张仅有陈述而未能提出其他相关证据，无法证明其在签名过程中被排除知情权，L先生应承担举证不能之不利后果”，故仲裁委采信了B公司提交的《工龄/经济补偿签收表》，认定B公司已向L先生预先支付了部分经济补偿。因此裁决B公司在应付的经济补偿金中可以扣除已预支的2017年至2019年经济补偿金。

L先生不服上述裁决结果向仲裁委所在地的人民法院提起诉讼，要求B公司依法全额支付经济补偿。L先生担心自己还是有理说不清，于是向工会寻求法律援助，工会为L先生指派了律师代理诉讼。

争议焦点

一、法律是否禁止向劳动者“预付”经济补偿？

二、如果用人单位可以预付，则需要满足什么条件才能被法庭认定？

三、L先生领取涉案款项时是否明知领取的是预付经济补偿金？

双方主要观点和意见

一、被告B公司的主要观点

L先生作为具备完全民事行为能力

的成年人，有能力分辨领取款项的性质并作出是否确认签收的权衡考虑，故L先生应对自己的签名行为承担法律责任。此外，载明预发“经济补偿金”内容的《奖惩规定》、每年有L先生签名的工龄/经济补偿签收表（复印件）等证据，均已证明L先生是明知领取涉案款项的意义而领取的。双方意思表示真实，未违反法律、行政法规的强制性规定，预发经济补偿金的民事法律行为有效。公司“预发经济补偿金”的主张理应被采纳。

二、原告L先生主要观点

（一）法律并未明文规定否定预付经济补偿制度，用人单位与劳动者协议提前支付经济补偿金，只要不损害劳动者的合法权益，法律并不禁止。

（二）但是预付经济补偿金必须满足一定的条件，符合一定的程序，才能够得到司法裁判的认可：

1. 意思真实程序合法。预付经济补偿金必须是用人单位和劳动者真实意思表示，必须有明确的约定。约定的方式可以是用人单位单独与劳动者签订书面协议，或者用明示的方式发出通知、签收单等，由劳动者签名确认。约定的方式也可以是用人单位依法制定的对全体员工产生约束力的规章制度。但是由于此内容涉及劳动者切身利益，用人单位在制定时必须遵循劳动合同法所规定的“民主程序”，充分征求工会或者全体职工意见，并明确告知制度给每一位劳动者，确保其知悉，否则约定可能因程序瑕疵而无效。

2. “足斤足两”补足差额。因经济补偿金的基准是劳动者解除或终止劳动

关系前十二个月的平均工资，往往高于劳动者以前每年的月平均工资，所以用人单位之前每年支付了经济补偿金，在劳动者离职且需依法支付经济补偿金时，应当结算差额。若低于劳动者离职前十二个月的平均工资，则不但应当支付余额，还应当补足“每年的差额”。

(三)虽然法律并不禁止用人单位预付经济补偿金，但是具体到本案中B公司的做法，所谓“预发经济补偿金”并不成立，理由是：

1. L先生等劳动者入职时，B公司口头告知有“13薪”，每年会发放年底“双粮”。虽然这一承诺没有书面证据，但L先生申请了证人出庭作证；其次每年发放的时间均是每年农历春节前，符合“双粮”支付的商业惯例；每次的数额均与上一年12月份的工资等额，而不是上一年的平均工资；发放时故意采取折叠遮掩，不让劳动者看到签收表发放项目，只露出签名栏。结合本地企业有年底发放“双粮”的传统习惯予以合

理推测，涉案款项应是每年的“双粮”，而不是“预发经济补偿金”。

2. B公司的《奖惩规定》涉及劳动者重大利益，却未在制定时征求劳动者意见，制定后也未告知劳动者，《奖惩规定》的制定侵犯了全体职工的知情权，理应无效。

3. 法律之所以规定劳动合同终止或解除时由用人单位依法支付经济补偿金，是出于保障劳动者失业后基本生活的目的。用人单位如欲变更法律的规定提前发放，理应征求劳动者意见，至少应明确告知、提示劳动者，而公司并未做到该点。

判决结果与案例评析

庭审调查和辩论结束后，在法官的主持下，以L先生提出的全部主张得到认可而调解结案。

《中华人民共和国劳动合同法》第四十六条、第四十七条关于用人单位支付经济补偿金的情形规定，支付经济补

偿的适用条件具备以下三个特征：一是支付时间，即劳动合同解除或终止后；二是支付对象，由用人单位向劳动者支付；三是支付数额，根据《中华人民共和国劳动合同法》第四十七条，经济补偿是按劳动者在本单位工作的年限，每满一年支付一个月工资的标准向劳动者支付。上述特征表明，经济补偿金的实质是用人单位在劳动合同解除或终止后，依法支付给失业劳动者经济上的补助，帮助劳动者度过无工作收入的一段时间，体现了劳动法倾斜保护劳动者的理念。

而本案中B公司“预付”经济补偿金的主张未能得到法庭支持的主要原因在于两点：一是B公司涉嫌欺诈L先生。B公司发放“预付经济补偿金”故意采取折叠遮掩签收表的方式，使劳动者看不到签收表发放项目，以此蒙骗L先生，使其领取涉案款项时误解所签收的款项的实际内容及领取意义，存在刻意欺瞒误导职工签名的不诚信行为；二是规章制度制定程序不合法。B公司提供的《奖惩规定》制定时未征求劳动者意见，制定后也未告知劳动者，侵犯了包括L先生在内B公司全体职工的知情权。

结论与建议

职工与用人单位之间的摩擦，最终往往要经受仲裁和司法的审视，用人单位若侵害职工合法权益，职工可以通过劳动争议处理机制维权。司法对于用人单位预付经济补偿金的做法采取审慎的审查，是因为若轻易认可离职经济补偿在职期间提前发放，则用人单位极易通过拆分工资结构、巧立名目的方式，将本属于劳动者工资的组成部分转化为在职期间提前发放的经济



(漫画/赵晓苏)

女职工在“三期”期间的劳动权益如何维护?

编辑同志:

我在某商贸有限公司工作。公司以我怀孕导致公司增加人手为由,认为我应与他人平分我的提成金额。公司如此操作,我可以起诉它违反劳动合同吗?

佛山市 王小姐

王小姐:

女职工在孕期、产期和哺乳期间,其工资待遇等劳动权益依法受到保护,用人单位不能随意侵害女职工在“三期”期间的劳动权益,对于“三期”女职工而言,由于生理原因处于特殊期间,短期内的劳动能力与正常时期相比有一定差距,故为保障女职工合法权益,我国妇女权益保障法、人口与计划生育法、劳动法、劳动合同法等法律法规对孕期、产期和哺乳期的女职工规定了一系列的保护措施。但对于提成如何支付,这属于用人单位的经营自主权,在上述法律法规中并没有明确规定,对于提成的具体支付标准,应按照用人单位与劳动者的约定进行支付。



(资料图片)

传染病职工被公司歧视并解雇,如何寻求帮助?

编辑同志:

我在广州某检验所担任技术研发部检验员已经四年了,单位以我今年体检结果“HIV抗体阳性”为由,要求我即日起离岗休息,并通知我不再与我续签劳动合同。检验所这样做合法吗?

广州市 李先生

王先生:

艾滋病感染者、艾滋病人的合法就业权益受我国法律的平等保护。现行法律法规、其他规范性文件及行业要求,均无禁止艾滋病病毒感染者从事检验工作。李先生的工作性质也未增加他人感染艾滋病的风险。艾滋病毒虽然尚未被人类攻克,但艾滋病毒的传播渠道相对特定,可以预防和控制。国家卫生行政主管部门认为,目前艾滋病不属于需要隔离治疗的传染病。检验所要求李先生离岗休息的决定,实质上是将艾滋病毒感染者拒之于就业大门外,不符合现行法律法规、政策强调保障艾滋病病毒感染者合法就业权益的基本立场。

公司未通知工会解雇职工,是否违反法律法规?

编辑同志:

我是某旅游汽车公司的旅游大客车司机。汽车公司没有对我执行具体的考勤制度,一般来说我只须按汽车公司的

出车调度计划安排完成旅游大客车的出车任务即可。后来我与汽车公司就工作安排发生争议,公司连续短信通知我限时回司上班,我仍然没有按照规定回公司上班。汽车公司在未通知工会的前提下以旷工为由解雇我,请问我该怎么办?

珠海市 陈先生

陈先生:

劳动合同法赋予单位在出现法定情形时单方解除劳动合同的权利,但同时也对单方解除劳动合同的各种情形规定了不同的预告解除程序。其中第四十三条规定:“用人单位单方解除劳动合同,应当事先将理由通知工会。用人单位违反法律、行政法规规定或者劳动合同约定的,工会有权要求用人单位纠正。用人单位应当研究工会的意见,并将处理结果书面通知工会。”该条规定了工会对用人单位单方解除劳动合同时有监督的权利,目的是防止用人单位利用强势地位滥用解除权利,侵犯劳动者的合法权益。因此,即使出现用人单位可以单方解除的法定情形,如果没有事先通知工会,也会导致解除程序违法,构成违法解除。

因此,如用人单位设立有工会,在对违反劳动纪律的劳动者作出处罚时,除了收集认定劳动者违反纪律的相应证据,还需注意遵循法律规定的相应程序,以实现实体和程序的正义。而劳动者若对单位单方解除劳动合同有异议时,亦可以及时向工会提出意见,以维护自己合法权益。■

(徐嵩 赖家喜)

补偿,由于对劳动者而言表面上并没有降低实际到手的收入,加之劳动关系存续期间用人单位的强势地位,劳动者依法获得离职经济补偿的合法权益极易被用人单位侵害。此外,社保缴费基数与劳动者的本人工资水平挂钩。若认可离职经济补偿在职期间提前发放的约定的效力,用人单位通过工资结构拆分,将

本属于劳动者工资的组成部分转化为在职期间提前发放的经济补偿,而经济补偿不属于工资,法律意义上认定的劳动者的本人工资水平降低,自然降低用人单位社保缴费基数,而且这种方式操作简便,具有很强的隐蔽性,对用人单位而言可谓是“一箭双雕”。

另一方面,如果用人单位确实需要

预付经济补偿金,则必须“有言在先”,与劳动者在劳动合同中做出明确约定;或者按照民主程序制定相关内容的规章制度,此时必须注意保存好在此过程中的程序性文件,以备将来的司法审查;在实际发放时应坦诚地告知劳动者,并请其签名确认。■

(作者单位:广东国智律师事务所)

广东省人大常委会机关“庆祝中国共产党成立100周年” 书画摄影作品欣赏（二）



先烈英姿存永照，薪火传承藏心中（余威/摄）



缅怀革命先烈，永远跟党走！（邓广明/摄）



启航（李利东/摄）



丰收（黎进/摄）



金山银山不如绿水青山（李梅平/摄）



百年铸辉煌（李为/摄）



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