

人民之聲

总第353期 2021 05

5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: 把立法工作放在党和国家 工作大局中谋划推进 P4





李玉妹赴珠海市横琴新区调研 推动用足用好经济特区立法权

4月下旬，省人大常委会主任李玉妹率调研组赴珠海市横琴新区调研，深入横琴先进智能计算平台、小可乐科技有限公司调研了解重大科技基础设施建设和科技企业发展情况，赴澳门街坊总会广东办事处横琴综合服务中心、横琴镇小横琴社区人大代表联络站调研基层治理情况，专题听取横琴新区建设发展情况、珠海市开发区人大工作和建设情况汇报。

李玉妹对横琴新区近年来的建设发展予以充分肯定。李玉妹强调，省人大常委会要积极支持强化法治保障，推动珠海用足用好经济特区立法权，加快推进在横琴新区实现与澳门门商事规则等方面的衔接，全力打造法治化国际化营商环境。希望珠海市充分发挥人民代表大会制度优势，扎实推进开发区人大工作和建设试点工作，积极创新开发区人大工作模式，推动提升开发区治理效能，为开发区经济社会高质量发展作出人大贡献，为全省开发区人大工作和建设探索一条路子。

(张城/摄影报道)



保持生态文明建设战略定力 努力建设人与自然和谐共生的现代化

中共中央政治局4月30日下午就新形势下加强我国生态文明建设进行第二十九次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，生态环境保护和经济发展是辩证统一、相辅相成的，建设生态文明、推动绿色低碳循环发展，不仅可以满足人民日益增长的优美生态环境需要，而且可以推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。“十四五”时期，我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。要完整、准确、全面贯彻新发展理念，保持战略定力，站在人与自然和谐共生的高度来谋划经济社会发展，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，统筹污染治理、生态保护、应对气候变化，促进生态环境持续改善，努力建设人与自然和谐共生的现代化。

习近平指出，党的十八大以来，我们加强党对生态文明建设的全面领导，把生态文明建设摆在全局工作的突出位置，全面加强生态文明建设，一体治理山水林田湖草沙，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，决心之大、力度之大、成效之大前所未有，生态文明建设从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性的变化，同时我国生态文明建设仍然面临诸多矛盾和挑战。生态环境修复和改善，是一个需要付出长期艰苦努力的过程，不可能一蹴而就，必须坚持不懈、奋发有为。

习近平强调，要深入打好污染防治攻坚战，集中攻克老百姓身边的突出生态环境问题，让老百姓实实在在感受到生态环境质量改善。要坚持精准治污、科学治污、依法治污，保持力度、延伸深度、拓宽广度，持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。要强化多污染物协同控制和区域协同治理，加强细颗粒物和臭氧协同控制，基本消除重污染天气。要统筹水资源、水环境、水生态治理，有效保护居民饮用水安全，坚决治理城市黑臭水体。要推进土壤污染防治，有效管控农用地和建设用地的土壤污染风险。要实施垃圾分类和减量化、资源化，重视新污染物治理。要推动污染治理向乡镇、农村延伸，强化农业面源污染治理，明显改善农村人居环境。

习近平指出，要提高生态环境治理体系和治理能力现代化水平，健全党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，构建一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制。要深入推进生态文明体制改革，强化绿色发展法律和政策保障。要完善环境保护、节能减排约束性指标管理，建立健全稳定的财政资金投入机制。要全面实行排污许可制，推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易，建立健全风险管控机制。要增强全民节约意识、环保意识、生态意识，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。各级党委和政府要担负起生态文明建设的政治责任，坚决做到令行禁止，确保党中央关于生态文明建设各项决策部署落地见效。■

（据新华社北京5月1日电）



2021年第5期 总第353期

2021年5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 保持生态文明建设战略定力 努力建设人与自然和谐共生的现代化

声音

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：把立法工作放在党和国家工作大局中谋划推进

任生任轩

学党史悟思想办实事开新局

6 李玉妹参加党员“政治生日”活动

任仁

7 现场督办地铁站无障碍设施建设建议

利东

立法时空

8 完善立法 推进“信用广东”建设

封丽李琼

设区的市立法工作巡礼

11 强化人大主导 锻造精品良法

穗法

14 打造一流的地方立法人才队伍

15 发挥立法引领和推动作用 建设社会主义先行示范区

深法

18 让立法民生底色更鲜明

本刊策划 开创新时代佛山人大工作新局面

20 让法治光芒照亮新时代佛山高质量发展之路 黄碧云 佛任宣

22 人民心之所系 人大监督所至 佛任宣

25 代表“接地气” 工作“赢民心” 佛任宣

27 县乡人大化春雨 滋润百姓结硕果 佛任宣

30 勇于担当 奋发作为 为佛山高质量发展贡献人大力量 佛任宣

监督广角

32 审议意见“审完未了”

葛兴军

33 更接地气更贴民心

吴洋

34 “三走三制三查”助推城市精细化管理

宋爱华

基层园地·市县篇

36 高效 绿色 低碳

翁创苗

37 让人大制度在基层“生根开花” 黄洁 陈小慧

苏柯臻

39 抓好镇人大工作四项建设

张奇志



P6 李玉妹参加党员“政治生日”活动

(珊玮/摄)

- 40 走!回“娘家”述职去
- 41 “小资金”也有“大作为”

李广兴
郭式球

▶ **基层园地·乡镇篇**

- 43 投身“创卫”治“六乱”
- 44 履职“答卷”晒“云端”
- 45 着力提升代表履职能力
- 46 助力边远山区农民脱贫致富

温伟嵩
詹文字 吴汝兵
范昌伟
李 凤

▶ **走近代表**

- 47 为国铸器 为民履职
- 48 让贫困村变成“网红村”
- 49 发挥“三力”履职尽责

李东清 梁珊珊
邹菡茗
林 虹

▶ **思考探索**

- 50 经济运行监督 坚持法治与理性导向
- 52 新时代加强地方人大对外交往工作的探索

黄桂祥
李元林

▶ **三人谈**

- 56 领域立法的时代使命
- 57 用足用好经济特区立法权
- 58 打造特色步行街 传承大湾区文化

阿 计
孙 莹
戚耀琪

▶ **以案说法**

- 59 居住权纠纷案例初探

陈广鹏

▶ **法律信箱**

- 61 居住权合同必须办理公证手续吗等3则

▶ **红色遗迹**

- 62 广州拥有丰富的革命历史资源
- 63 中共三大的历史贡献
- 64 广州农民运动讲习所：家门口的红色学堂

黄小晶
廖惠霞
叶孜文

[封面摄影] 广州农民运动讲习所

天 晴

省人大常委会党组传达学习贯彻习近平总书记近期重要讲话指示精神

李玉妹：把立法工作放在党和国家工作大局中谋划推进

深入学习习近平法治思想以良法促发展保善治

5月20日，省人大常委会党组书记、主任李玉妹主持召开省人大常委会党组会议，传达学习省委全面依法治省工作会议精神，研究贯彻落实意见。

会议强调，要持续深入学习贯彻习近平法治思想特别是习近平总书记关于提高立法质量的重要论述，认真贯彻落实中央全面依法治国工作会议精神和省委全面依法治省工作会议部署要求，深刻理解和把握新发展阶段广东法治建设的工作目标和重点任务，创造性做好立法工作，坚持问题导向，突出有效管用，丰富立法形式，增强立法的针对性、适用性、可操作性和地方立法特色；结合人大工作实际，研究推出小切口的法治实事项目，增强人民群众法治获得感。

会议要求，要完善立法工作格局，坚持党对立法的领导，自觉把立法工作放在党和国家工作大局中来谋划来推进，发挥人大在法规立项、草案起草、审议表决等全过程的主导作用，加强与政府的沟通协调，扩大代表参与立法的深度和广度，充分发挥基层立法联系点和立法咨询专家库作用，拓宽社会各方有序参与立法的途径和方式。要抓好重点立法任务，主动对接协调，支持深圳、珠海、汕头用足用好经济特区立法权，为“双区”建设提供有力法治保障。要加强重点领域和新兴领域立法，抓紧制

定、及时修改涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活的法规，及时反映全省各项事业发展要求和人民群众关切期待。要加强立法工作队伍建设，继续做好立法工作人才评选工作，完善培养机制，落实支持政策，着力打造一支德才兼备的高素质立法工作队伍，为地方立法工作提供队伍和人才保障。

认真抓好《中国共产党组织工作条例》贯彻执行

5月10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会议上的重要讲话精神，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，准确把握“立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局”要求，坚定不移走高质量发展之路。要始终绷紧疫情防控这根弦，继续为抓紧抓实常态化疫情防控工作加强法律监督、提供法治保障。要围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，围绕打造新发展格局战略支点，重点推进扩大内需、科技创新、产业优化升级、乡村振兴、“一核一带一区”建设等工作，认真做好听取和审议我省扩大内需市场情况报告有关工作，积极履行人大职能职责。要推动落实好社会信用条例，高质量审议通过外商投资权益保护条例、

优化营商环境条例，激发市场要素活力，强化对市场主体吸引力，打造国际化市场化法治化营商环境。要全力支持“双区”建设，用心用力推动解决好群众关心的就业、教育、社保、医疗、住房、养老等实际问题，统筹发展和安全，着力推动防范化解各领域风险，为庆祝建党100周年营造良好社会环境。要依法做好国土保护工作，聚焦耕地保护扎实开展人大“三农”监督。扎实组织调研和审议，做好听取和审议省政府关于稳定提高粮食生产能力情况的报告等相关工作，推动我省严格贯彻粮食安全党政同责制，不断提升粮食生产能力，牢牢把住粮食安全主动权。

会议强调，要认真抓好《中国共产党组织工作条例》贯彻执行，认真落实全国、全省组织部长会议精神，组织人事干部培训，着力提高组织工作质量。要贯彻党管干部原则，坚持好干部标准和正确选人用人导向，着力建设忠诚干净担当的干部队伍。要不断提高组织、抓班子、带队伍、育人才的能力，为组织工作创造良好条件、营造良好环境。

以法治方式推动绿色低碳高质量发展

4月28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清华大学考察时在领导人气候峰会上的重要



讲话精神，研究贯彻落实意见。

会议强调，要认真学习领会习近平总书记清华大学考察时的重要讲话精神，深入把握新时代高等教育事业发展的总体目标和要求，准确把握我省高等教育事业发展的任务要求和区域特征，全面贯彻党的教育方针，发挥人大职能作用，推动我省加快提升高等教育事业发展的整体水平。要梳理总结高等教育法执法检查后的问题整改落实情况，找准人大监督工作着力点，依法推动我省高等教育的布局、学科、专业结构设置更加优化，推动构建德智体美劳全面培养的教育体系。要对照国家及我省“十四五”规划纲要的有关要求，围绕我省加快实施高等教育“冲一流、补短板、强特色”提升计划，加大对有关法律法规的宣传和执法监督，推动高校聚焦前瞻性基础研究特别是攻克关键核心技术，深化产学研联动融合，为高校实现原创成果重大突破、促进科技创新成果转化与产业化提供法律支撑。

会议强调，要深入学习贯彻习近平总书记在领导人气候峰会上的重要讲话精神，准确把握总书记关于共同构建人与自然生命共同体的重要论述，与深入学习习近平生态文明思想结合起来，一体学习领会、整体贯彻落实，不折不扣地把总书记重要讲话精神落实到人大

环境资源保护工作全过程各方面。要围绕我省“十四五”规划纲要关于“抓紧制定我省碳排放达峰行动方案”的要求，开展碳达峰工作情况专题调研，结合审议省国土空间规划编制工作，研究有关我省碳达峰工作具体措施的意见建议。要通过举办专题讲座等方式，加强对碳达峰、碳中和等知识和有关法律法规的学习，在学习了解情况、掌握规律，提高监督推动绿色低碳发展的能力水平，切实以法治思维和法治方式推动构建绿色低碳高质量发展新格局。

为打击治理电信网络诈骗犯罪提供有力法治保障

4月20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对打击治理电信网络诈骗犯罪工作的重要指示精神，研究贯彻落实意见。

会议指出，要深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，深刻认识当前电信网络诈骗犯罪形势的严峻性和复杂性，把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”落实到打击治理电信网络诈骗犯罪的具体行动上，进一步增强责任感和使命感，找准人大在打击治理电信网络诈骗犯罪工作中的着

力点，依法认真履职，通过立法、监督、代表等工作，不折不扣贯彻落实好党中央决策部署，为打击治理电信网络诈骗犯罪提供有力法治保障。

会议强调，要加强打击治理电信网络诈骗犯罪的法规制度建设，适时研究制定已出台的网络安全法和正在审议的个人信息保护法、数据安全法的相关配套性法规，推进我省平安建设条例立法工作，针对打击治理电信网络诈骗犯罪工作中存在的重点难点问题，进一步明确公安、金融、通信、互联网等主管部门的监管职责，完善打防管控有机统一的工作机制，筑牢防控电信网络诈骗犯罪的法治屏障。要加强对打击治理电信网络诈骗犯罪工作的监督，通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查以及组织代表视察等方式，推动司法机关、执法部门、行业主管部门全面落实打防管控各项措施和金融、通信、互联网等行业监管主体责任，形成强大工作合力，切实维护人民群众财产安全与合法权益。要将大力宣传防范电信网络诈骗方面的法律法规作为我省“八五”普法工作的重点内容之一，推动政府及有关部门、媒体、金融机构及电信、互联网企业等进一步加大普法力度，营造全社会共同防范治理电信网络诈骗的良好氛围。■

(任生 任轩)

入党45周年“重温誓词 永葆初心” 李玉妹参加党员“政治生日”活动

近日，市人大常委会办公厅人事处党支部在机关党员之家举办了以“重温誓词、永葆初心”为主题的党员“政治生日”活动，为入党45周年的常委会党组书记、主任李玉妹过“政治生日”。市人大常委会秘书长、办公厅主任王波参加活动。

李玉妹首先带领全体党员重温入党誓词，支部书记代表支部为李玉妹同志赠送“政治生日”贺卡，全体党员送上祝福。李玉妹随后分享了工作以来特别是入党45年的经历和心得体会，对支部党员今后的学习、工作、生活提出期望，并结合党史学习教育就“如何重视和加强学习”为支部党员讲党课。

李玉妹指出，中国共产党是勤于学习、善于学习的马克思主义政党。重视学习是我们党的优良传统和推动事业发展的成功经验。面对新形势新任务，党中央总是号召全党同志加强学习。党的十八大报告提出建设学习型、服务型、创新型马克思主义执政党的重大任务。十九大报告提出要全面增强执政本领，首先一条就是要增强学习本领，在全党营造善于学习、勇于实践的浓厚氛围，建设马克思主义学习型政党，推动建设学习大国。习近平总书记围绕建设学习型政党、加强干部队伍建设等问题作出了一系列重要论述，立意高远、内涵丰富、针对性强，对实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦，具有十分重要的指导意义。

李玉妹同志以老一辈革命家朱德同志经常用“革命到老，学习到老，改造到老”鞭策自己，用中国的一句古话“活到老，学到老，还有三分学不了”勉励



周围同志的事例，结合自身经历特别是到省人大工作后，不断加强学习以适应人大工作需要的体悟，提出了党的学习观的战略性、党的学习目的鲜明性、党的学风的实践性、学习内容的开放性和学习要求的规范性五个方面的特点，提出我们党发展壮大的历史就是一部学习史，我们的国家就是一个学习型的国家。同时，通过学习党史，李玉妹谈了三点学习体会：一是学习一定要坚持一辈子。我们所处的时代、我们所肩负的任务，不学习是无法生存和成长的，人生的每一步都是学习的开始，要把学习作为一种追求、一种爱好、一种健康的生活方式，做到学用结合、知行合一。二是学习一定要培养能力和习惯。要养成持之以恒的学习习惯，向书本学、向实践学，向身边的同志学，从身边的老师身上学会学习的能力，在实践中不断思考

体悟、总结提升。培养好的学习能力有利于事业发展和身心健康，将受益终身。三是学习一定要紧扣围绕中心、服务大局，紧扣改造自己、建设队伍。要持续深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，学习宪法法律和各方面知识，学好党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史，紧紧围绕落实“1+1+9”工作部署及常委会党组要求，不断提高履职能力和水平，更好地推动新时代人大工作。

李玉妹要求，人事处党支部及全体党员要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，贯彻落实新时代党的建设总要求，增强政治机关意识，切实加强支部自身

建设。要把党史学习教育作为支部政治生活中的一件大事，按照常委会党组工作要求，结合“我为群众办实事”等具体安排，高标准高质量完成学习教育各项任务。要聚焦主责主业，贯彻落实新时代党的组织路线，坚持好干部标准选人用人，持续正风肃纪，营造风清气正的良好政治生态，努力建设忠诚干净担当的大干部队伍。

与会党员一致表示，李玉妹同志的党课主题鲜明、内涵丰富，具有很强的理论性、针对性和指导性，发挥了带学促学的表率作用。通过这场十分新颖而有意义的“政治生日”主题党日和上党课活动，大家倍感振奋、深受鼓舞、受益良多，在今后学习和工作中将坚持不懈用党的创新理论“铸魂”，不折不扣贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，切实提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，按照常委会党组工作要求，强化政治机关意识，扎实完成好党史学习教育各项工作任务。



要按照玉妹同志提出加强学习的要求，勤于学习、善于学习，不断提高工作能力和水平，努力建设学习型人大常委会。

为贯彻落实《关于加强和改进中央和国家机关党的建设的意见》《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》，结合党史学习教育，经支委会研究决定，

人事处党支部创新开展“政治生日”活动。从今年起在每一名党员政治生日前夕，支部通过“重温一次入党誓词、赠送一张生日贺卡、汇报一次党员思想、上一堂党课”这“四个一”的形式，为支部全体党员过“政治生日”。■

(任仁珊玮)

选联工委党支部开展学党史“我为群众办实事”实践活动 现场督办地铁站无障碍设施建设建议

省人大常委会选联工委分党组和党支部认真贯彻落实机关开展学习党史教育活动的有关要求，以学促知、以知促行，把“我为群众办实事”作为党史学习教育的重要内容，从人民群众的急难愁盼问题抓起，推动解决人民群众关心的热点难点问题。

今年省人代会后，选联工委分党组和党支部认真研究代表所提建议，从中选出第6004号“关于完善广州地铁一号线东山口站D出口无障碍设施建设的建议”进行重点督办，结合党史学习教育要求开展“我为群众办实事”实践活动，推动解决人民群众最关心最直接最现实的问题。

为推动这件代表建议办理工作，4月28日下午，选联工委分党组书记李茂停带队赴广州地铁一号线东山口站现场调研，针对省人大代表反映的东山口站D出口无障碍设施不完善，致使使用轮椅的残疾人、老年人、孕妇、大件行李携带者等特殊人群出入不便等问题，实地查看了通道设置、专用电梯、无障碍设备、周边环境等情况，并召开了办理工作座谈会。会上，张永安代表对下一步的工作提出了意见建议，牵头单位广州地铁集团公司作了详细的建设方案工作汇报，从新建、改建等不同角度研究建设方案，拟定下一步工作思路和计

划。广州市人大常委会选联工委，市政府办公厅、市发展改革委、市财政局、市规划和自然资源局、市交通运输局、市残联等单位有关负责同志按照职责分工分别汇报办理工作相关情况。李茂停代表省人大常委会选联工委对广州地铁及市有关部门高度重视代表建议办理工作及所取得的工作进展表示感谢，希望各承办单位进一步提高认识，把办理代表建议作为重要的政治任务、法定职责和工作抓手，同心协力，创造条件，办好这项代表建议，一个个问题解决落实，努力让代表满意，让人民群众受益。■

(利东)

党的十九大报告指出，推进诚信建设，强化社会责任意识、规则意识。信用是市场经济的基石，法治是最好的营商环境。推进诚信建设，基础在于加强社会信用体系建设，通过立法来引领和保障社会信用体系建设，是诚信建设的有效途径。

完善立法 推进“信用广东”建设

——《广东省社会信用条例》解读

文 封丽 李琼

随着新时代“信用中国”“信用广东”建设的推进，如何规范引领信用管理、恰当实施信用奖惩、保护信用主体权益，已经成为社会普遍关注的热点问题，希冀通过立法提供支撑和保障。为回应社会关切，省人民政府按立法计划于2019年11月提出关于审议省社会信用条例草案的议案，省人大常委会在广泛征求意见，开展调研、论证、评估等工作的基础上，经过三次审议程序，完善了相关法律制度。2021年3月18日，省十三届人大常委会第三十次会议表决通过了《广东省社会信用条例》，自2021年6月1日起施行。

条例结合省情实际，注重衔接政策，针对问题立法，务求有效管用。分总则、社会信用环境建设、社会信用信息管理、守信激励与失信惩戒、信用主体权益保护、信用服务行业规范与发展、法律责任以及附则八章共58条。条例重点突出，内容不乏亮点。

推行重点领域诚信 营造良好信用环境

近年来社会信用体系建设不断推进，但一定程度上与经济社会发展需求

不匹配、不协调、不适应。条例在总则对政府及其社会信用、政务服务数据等部门，承担公共信用服务的机构和公共信用信息平台赋予法定职责、强化法律责任，加强社会信用体系基础性建设的同时，在第二章分别从行政、司法、商务、社会等领域入手，推行诚信，优化环境。

强调政务诚信、司法公信，发挥国家机关自律示范作用。公权领域的诚信关乎社会信用体系建设的根基。条例要求建立政务诚信监测治理体系和政府失信责任追究制度，各级政府应当诚信施政、诚信作为、诚信执法，履行向市场主体依法作出的政策承诺、订立的各类合同，确需改变的应当对市场主体受到的损失予以补偿。同时，为让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，条例规定“司法机关应当推进司法公信建设，严格公正司法，体现社会公平正义，增强司法工作的公信力、权威性，提高社会公众满意度。”

将差别化监管措施上升为法条，促进商务领域诚信。广东各地在工程建设、招标投标等商务领域，开展信用分类分级、评分评价，进行了不少有益探索，条例将行之有效的经验予以确定，将事

前环节推进信用承诺制度，开展信用评价并实行差异化管理措施上升为法规条文，助力放管服改革，激发市场主体活力。

全方位加强宣传教育，营造全社会重诚信的风尚。诚信宣传教育是引领社会成员诚信自律的重要途径。条例要求倡导诚信道德规范，加强校园诚信教育，弘扬现代契约精神，开展诚信公益宣传等，旨在全面调动政府、社会、各行各业、行业组织、志愿者等各方面力量，形成全社会成员崇尚诚信、践行诚信的良好风尚。

细化信用信息管理措施 确保各个环节有法可依

社会信用信息管理覆盖多个环节，而归集采集不规范、共享有壁垒、应用能动性不强等问题普遍存在。条例区分公共信用信息、市场信用信息二者不同管理要求，细化各个环节管理措施，确保不同信用信息的归集、采集、公开、共享、查询和应用管理都于法有据、有法可依。

一方面，**细化公共信用信息各环节管理措施。**公共信用信息，是指国家机

关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织等在依法履行职责提供服务过程中产生或者获取的社会信用信息。条例细化了以下环节管理措施：

在归集环节，条例明确：一是公共信用信息实行目录制管理，规定在执行全国公共信用信息基础目录的同时，省、地级以上市可以依据地方性法规制定适用于本地的公共信用信息补充目录，并将列入补充目录的范围严格限制为基础、良好、不良等8类信息。二是规定自然人公共信用信息的归集一般以居民身份证号码作为关联匹配的标识，法人和非法人组织公共信用信息的归集以统一社会信用代码作为关联匹配的唯一标识。三是规定国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织等公共信用信息提供单位，应当按照公共信用信息目录以及相关标准规范要求记录、存储公共信用信息。

在公开环节，条例界定了自然人、法人和非法人组织公共信用信息公开范围，并规定失信信息公开期限不得超过五年，期限届满后不得再行公开。

在共享环节，条例推动建立公共信用信息跨部门共享机制，并规定通过共享方式获得的信息不得超出履行职责的范围使用。

在查询环节，条例规定承担公共信用服务的机构应当明确查询使用权限和程序，建立信息查询使用登记和审查制度管理，向社会提供便捷的查询服务。

在应用环节，条例规定在行政许可、资质等级评定、政府采购、日常监督管理、表彰奖励、国家工作人员招录等工作中应用社会信用信息，必须遵守有关规定。同时规定应用个人社会信用信息应当有明确合理的目的。

另一方面，细化市场信用信息各环节管理措施。市场信用信息，是指市场信用服务机构、信用服务行业组织以及其他企事业单位、社会组织在生产经营和社会服务活动中产生或者获取的社会信用信息。条例注重发挥市场机制作用，细化了相应环节措施：

在记录、采集环节，规定市场信用信息采集主体可以依法记录自身、会员、入驻经营者等方面的市场信用信息，采集时应当履行告知义务，并明确了限制和禁止采集的范围。

在公开、共享、查询环节，对依法公开、信用主体主动公开、信用服务机构依法提供或者约定的方式作了明确。

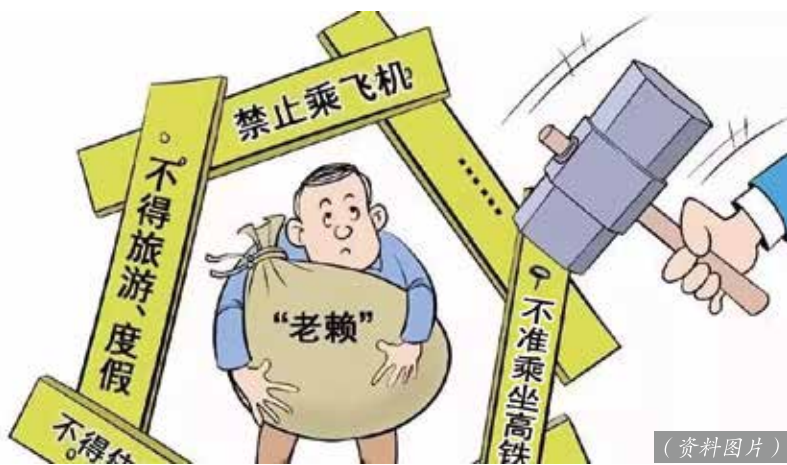
健全奖惩清单核心制度 构建诚信建设长效机制

守信激励和失信惩戒制度机制直接作用于信用主体，关系到信用主体的切身利益，属于此项立法的核心制度设计。为此，条例针对目前守信激励不足，失信惩戒措施泛用滥用等突出问题，设专章建立健全了以措施清单制管理为核心的信用奖惩制度，目的在于构建长效

机制，促使诚信建设健康、规范、有序发展。

固化守信激励和失信惩戒措施清单制度。2020年12月国务院办公厅出台了《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》，条例与其全面衔接，将措施清单制予以固化。一是创设守信激励措施清单制度。由县级以上人民政府根据工作需要制定并适时更新，可以对守信主体在行政许可中予以便利、公共资源交易中予以加分、信用门户网站予以推介等。二是完善失信惩戒措施清单制度。条例从源头防止惩戒泛滥，规定惩戒应当执行全国失信惩戒措施基础清单，省、地级以上市确因社会治理、市场监管和公共服务的需要，也只能依据地方性法规，才可以制定适用于本地的失信惩戒措施补充清单。在此基础上，严格清单制定补充程序范围。条例对补充清单的内容、程序均作了规范，并要求公开征求意见，由本级人民政府同意并按规定备案。特别是，严格限制补充清单的范围为：约谈、重点监管、降低等次、撤销相关荣誉等8类措施，禁止在失信惩戒措施清单外违法违规实施惩戒措施。

对失信行为的认定和惩戒作严密规范。近年来各地积极响应国家政策，纷纷出台失信惩戒相关规定，引发了一些质疑和争议。条例充分考虑各方意见，严谨、合理地作出规范：一是失信行为的认定，必须以具有法律效力的文书为依据。二是严重失信主体名单设列仅限于严重危害公民身体健康和生命安全、严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序、严重影响司法机关和行政机关公信力、拒不履行国防义务的四类责任主体，不得擅自增加或者扩展。三是严重失信主体名单认定标准执行国家标准，仅在本省范围内实施的认定标准应当由省的地方性法规规定，禁止不按照认定标准和认定程序擅自认定严重失信主体名单。四是只有法人和非法人组织被列入严重失信主体名单的，才能依法对其法定代表人、实际控制人、主要负责人



(资料图片)

和其他负有直接责任人员采取惩戒措施。五是采取惩戒措施应当遵循合法、关联、比例原则，禁止在法律、法规或者国家规定外增设惩戒措施或者加重惩戒。同时规定“对轻微偶发失信行为及时改正或者采取补救措施，没有造成社会危害后果，免于失信惩戒的，可以采取适当方式给予提醒。”

兼顾规范市场信用激励和惩戒行为。条例鼓励行业协会商会加强行业信用建设，依据组织章程等实施守信激励和失信惩戒措施，但不得损害会员的合法权益，还规定任何单位不得强制要求金融机构、信用服务机构、行业协会商会、新闻媒体等惩戒失信主体。

强化信用信息安全管理 加强信用主体权益保护

随着社会信用体系不断完善，信用影响也更加广泛，非法获取、过度使用、非法买卖信息等问题成为焦点。条例从以下几个方面筑牢信用信息安全堤坝，保护信用主体合法权益。

构建安全管理法规制度。条例明确信用信息的归集、采集、公开、共享和应用主体应当建立信息安全管理与保密制度，履行信息安全管理职责，并在第二十六条规定：“任何单位和个人不得有下列危害社会信用信息安全的行为：（一）虚构、篡改、违规删除社会信用信息；（二）窃取或者以其他非法方式获取社会信用信息；（三）泄露未经授权公开的社会信用信息；（四）泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的社会信用信息；（五）非法买卖或者非法向他人提供社会信用信息；（六）违法违规存储、使用、加工、传输个人社会信用信息；（七）未采取安全保护措施违法违规处理个人社会信用信息；（八）法律、法规禁止的其他行为。”同时强化责任追究，有上述行为的，对单位处五万元以上五十万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上十万元以下的罚款。

全面实施保护并强化个人信息安全保障。条例对信用主体知情权、免费查询权、采集自主同意权、信息不公开权、异议救济权等各项权利，给予全面保护。在此基础上，回应社会大众最为关心的个人信息安全问题，设置了一系列保障措施：针对个人隐私泄露现象，规定“自然人公共信用信息中的姓名、出生日期、身份证件号码、住址、电话号码等个人信息不得公开，依照法律、行政法规规定应当公开或者经本人同意的除外。公开个人相关信息，应当进行必要脱敏处理，并采取安全保护措施。”针对APP滥采信息现象，规定“禁止任何单位和个人未经授权、强制授权或者一次授权终身采集使用个人社会信用信息。”针对人脸信息被随意收集现象，规定“禁止采集自然人的宗教信仰、血型信息，疾病、病史信息，基因、指纹等生物识别信息以及法律、行政法规规定禁止采集的其他信息。”针对滥用个人信息现象，规定“应用个人社会信用信息应当有明确合理的目的，并限于实现目的的最小范围归集、采集个人社会信用信息。”另外，涉及未成年人个人社会信用信息的，规定应当征得未成年人父母或者其他监护人同意。

着重规范异议处理和信用修复事项。失信应当负责，负责之后不应没有出路。为失信行为提供救济途径，也是立法为民的应有之义，条例为此建立机制，对异议处理和信用修复作出规范。一是对公共信用信息异议处理的办理主

体、时限、流程等作出详细规定，促进及时高效处理异议申请。二是建立有利于自我纠错、主动自新的失信退出机制，细化信用修复渠道、方式、流程，明确失信主体纠正失信行为、消除不良影响的可以申请信用修复，修复完成后应当按照程序及时终止实施惩戒措施。此外，条例还推动市场层面建立符合自身特点的异议与信用修复制度。

拓展信用应用服务领域 引领信用服务行业发展

广东信用服务机构数量居全国前列，但发展不均衡。条例第六章对信用服务行业规范发展作出了规范和引领：一是支持和规范市场信用服务机构发展，鼓励社会资本进入信用服务市场；鼓励在市场交易、企业管理、行业自律、融资信贷等活动中查询社会信用信息和使用信用报告等信用产品；鼓励市场信用服务机构利用大数据、云计算、区块链、人工智能等现代技术开发具有自主知识产权的信用产品，拓展信用应用服务领域。二是有序扩大公共信用信息对社会的开放，优化信用服务行业发展环境。三是加强行业自律管理，引导信用服务行业加强自我治理，提升服务能力和公信力。四是引进和培养专业人才，为信用服务行业发展提供支撑。

条例施行后，《广东省企业信用信息公开条例》同时废止。■

（作者单位：省人大常委会法工委）



（资料图片）

编者语

近年来，我省设区的市立法围绕地方中心工作，结合地方实际，以地方立法工作助力地方经济社会发展和改革攻坚任务，为地方改革和经济社会发展提供了有力法治保障。截至2021年4月，全省21个地级以上市共制定出台215件设区的市地方性法规。

为进一步加强设区的市立法工作，更好地总结交流各地经验做法，切实提高地方立法质量和效率，本刊会同省人大法制委、常委会法工委开设“设区的市立法工作巡礼”专栏，刊登相关文章，围绕完善立法工作格局和立法工作机制，突出地方特色，提升立法精细化精准化水平，推进基层立法联系点和立法人才队伍建设等方面，通过连续性、多角度地讲述立法故事，介绍立法经验，全方位展现我省设区的市立法工作的探索、进展和成效，敬请关注。

强化人大主导 锻造精品良法

文 穗 法

习近平总书记强调，要优化立法职权配置，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。党的十九届四中全会决定提出，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。近年来，广州市人大及其常委会在党委的正确领导和上级人大的直接指导下，锐意改革创新人大主导立法的制度机制，切实把人大的主导作用贯穿于立法工作的全过程、各方面，制定了一大批富有特色、有效管用的地方性法规，在引领、推动、规范、保障广州经济社会发展的同时，为国家和省立法提供了广州经验。

强化法规立项主导 当好“引导员”

法规立项是地方立法的首要环节，立项的科学与否直接影响立法质量。2012年7月，市人大常委会出台了地方性法规立项办法，率先建立起较完备的建议项目征集机制、立项论证审查机制和法规立项标准体系，为发挥人大在法规立

项环节的主导作用提供了制度支撑。编制五年立法规划和年度立法工作计划时，严格遵照立项标准和流程，紧紧围绕党中央重大决策部署和省委、市委中心工作，科学谋划、统筹安排，把重要、亟需的项目优先列入规划计划，大力加强重点领域立法。近年来，先后制定了中新广州知识城条例、南沙新区条例、依法行政条例等一批重要法规，为解决广州经济社会发展和改革攻坚过程中的突出问题提供了有力的法治保障。

主动点题，是人大主导立项最直观的呈现。对事关全局、需求迫切的立法项目，市人大常委会通盘考量、主动点题。2017年以来，广州市每年的立法工作计划中，都有三个左右由人大主动点题的重点项目。

聚焦生态保护，践行绿水青山就是金山银山理念。主动提出制定生活垃圾分类管理条例和湿地保护规定，解垃圾围城之困，固绿水青山之本，用实际行动贯彻落实习近平生态文明思想。央视《焦点访谈》栏目对广州垃圾分类的立法经验作了宣传报道。

推动文化传承，打造岭南文化新高地。在全国率先提出制定博物馆专项地方性法规，为广州博物馆事业发展绘制了一幅“规划科学、布局合理、功能完备、特色鲜明”的美好蓝图，为全国博物馆事业发展贡献了广州智慧。

应对紧急状态，筑牢公共安全法治防线。主动提出制定禁止滥食野生动物条例，为从源头防控重大公共卫生风险、保护市民生命健康安全提供了法治保障。

激发城市活力，聚焦构建经济社会发展新格局。认真贯彻市委做强人工智能与数字经济、城市更新“双引擎”的工作部署，主动将制定城市更新条例和数字经济促进条例列作2021年的审议项目，力争在年内审议通过。

市人大常委会还支持人大代表自主提出法规议案，并依法定程序将法规议案制定为法规。常委会于2019年10月审议通过的母乳喂养促进条例，其立项即源自74名市人大代表在2019年广州市人代会期间联名提出的议案。作为全国首部促进母乳喂养的地方性法规，条例为



今年2月22日，广州市人大常委会召开广州市2021年立法、监督工作会议，研究部署全年立法、监督工作

广州营造有温度、有情怀、有格局的国际大都市奠定了法治基础。

强化立法进度主导 当好“调度员”

因政府不能按时提案而影响立法工作进度，是困扰地方立法工作的突出问题。市人大常委会在主导立法进度上进行了有益探索，率先建立了立法计划项目库制度，将年度立法工作计划中的正式项目分为审议项目和提案项目，其中审议项目是当年提交常委会审议的项目，提案项目是当年只提案不审议，提案后存入项目库，留待下年度审议的项目。这一制度建立后，由于每年的审议项目大多是立法计划项目库中的储备项目，不存在“等米下锅”的问题，确保了人大对立法进度的主动权和主导权。

2020年以来，常委会主动适应“时间更紧、节奏更快、任务更重、难度更大、要求更高”的立法工作新常态，提出立法提质提速新要求。在保证立法质量的前提下，对人大主导立法进度的相关制度机制进行了改革提升，让立法速

度明显快起来。

优化法规案基本审次制度，将各方面意见比较一致的法规草案依法由三审制改为两审制，内容单一的法规一审交付表决。仅用34天时间，以广州立法史上最快速度完成禁止滥食野生动物条例的立法工作。快速完成反餐饮浪费条例、优化营商环境条例、地名管理条例等法规的制定工作。

建立年度立法工作计划快速调整机制，对急需的重点项目，主任会议及时进行讨论研究，将终审和交付表决的时间提前。原计划2021年完成的物业管理条例、科技创新条例、幼儿园条例等立法项目，均提前到2020年圆满完成。

强化全市立法工作会议制度，市人大常委会主要领导亲自主持会议，市人大常委会、市政府领导和市人大常委会各部门主要负责人、市人大常委会组成人员以及各区人大常委会主要负责人参加会议，对全年的立法工作进行部署和推动。会议规模大、规格高、部署早、要求严，起到了统一思想、明确责任和高位推动的重要作用，形成了做好立法工作的强大合力，确保年度立法计划有

力有效实施。2020年，市人大常委会共审议立法项目12项，制定地方性法规9件，立法数量创近年来新高。

强化法规起草主导 当好“技术员”

立法是一项政治性、专业性很强的工作。一直以来，市人大高度重视立法工作队伍建设，打造了一支政治素质、业务素质都比较过硬的立法工作队伍，为主导法规起草及后续的审议工作奠定了坚实基础。常委会在2012年建立了提前介入制度，凡政府部门起草的法规草案，相关工委均提前参与起草工作，了解立法背景和立法的重点、难点问题，充分发挥立法专业优势，对草案体例的合理性、内容的合法性和可行性、语言的规范性等提出意见。

对涉及综合性、全局性、基础性的重要地方性法规草案，人大相关专委会、常委会相关工委主动担当作为，牵头组织开展起草工作。

新冠肺炎疫情暴发后，习近平总书记多次对防疫立法作出重要指示、批示。

按照全国人大常委会、省人大常委会和市委的工作部署，市人大常委会加快推进禁止滥食野生动物立法。法制委、法工委牵头成立起草小组，充分利用政府部门、专家学者、社会组织、市民群众等各方面资源，团结协作、群策群力，快速完成了草案的起草工作，推动出台了疫情发生以来全国第一个由设区的市制定的禁止食用野生动物专项法规。

总书记对制止餐饮浪费行为作出重要指示后，在省人大常委会的支持指导下，迅速启动反餐饮浪费条例的起草工作，并探索实行人大牵头各部门成立的工作专班和高校研究机构分别独立起草，再由法制委、法工委并轨融合形成草案的“双轨并行”起草模式。在相关部门和单位的大力配合下，在短时间内高质量地完成了条例草案的起草工作。对不同的餐饮浪费场景、不同的餐饮浪费主体、不同社会危害程度的餐饮浪费行为，草案科学合理地设定了行为义务、监管职责和法律责任，形成了全过程、全链条的反餐饮浪费综合治理体系。条例出台后，受到全国人大常委会法制工作委员会的高度评价，为国家反食品浪费立法提供了广州方案。

强化法规审议主导 当好“质检员”

人大审议法规草案是地方立法最关键的环节，也是人大主导立法最直接的体现和最有力的抓手。市人大常委会建立了一套保障立法质量的制度体系，通过广泛征求意见、深入调研论证、充分沟通协调，为一审委员会、法制委员会和常委会审议、修改法规草案提供了全面、准确、科学的参考依据。

制度体系中的多项制度属于全国首创，具有鲜明的广州特色。

立法顾问论证制度首开先河。每一届常委会均聘请12名左右的法律专家担任立法顾问，参与法规立项论证和草案的修改论证，提出专业意见，为提高立

法的科学化水平出谋划策。

立法咨询专家论证制度日臻完善。在立法顾问论证制度的基础上，率先建立了立法咨询专家论证制度。将广州各个领域、学科造诣较深的专家学者纳入专家库，目前在库专家人数近500名。制定每一件法规都邀请相关领域的立法咨询专家对法规草案中的专业、技术问题进行分析论证，确保法规符合科学要求。

网络民主立法别开生面。率先建立网络征询民意制度，开启在国际互联网著名门户网站上进行立法民意调查之先河。在全国人大系统第一个开设立法官方微博、立法官方微信，将所有立法信息和立法项目在微博、微信上发布和讨论，实现了网络民主立法的日常化和立法项目的全覆盖。率先举行网上立法听证，打破传统现场听证的时空限制，使社会参与热情空前高涨、各方意见得到充分吸纳、听证效益得到空前提升。其中2017年举行的停车场条例网上立法听证会，视频曝光量多达3.69亿次，辩论环节吸引近20万网民在线观看，被评为2017年中国民主法治十件大事之一。

立法大数据智能平台独树一帜。建成全国首个智慧立法管理系统，研发了流程管理、文本比对、定量分析等九大功能模块，显著提高了立法工作的精细化、信息化和智能化水平，推动了立法质量和立法速度的“双提升”，为新时代广州地方立法继续走在全国前列提供了技术支撑。

市区立法联动成效显著。所有立法项目全部通过市人大常委会广泛征求各区党委政府部门、企事业单位、社会组织、村（居）委会等方面的意见，形成了市区人大全部参与的地方立法大网络、大格局。

市人大紧密结合实际，根据各方面意见，对草案内容的合法性、合理性、可行性和规范性等进行严格审查把关。经过人大的“精细化加工”之后，法规的内容更加切合实际，更接地气，更能解决问题。如制定文物保护规定时，针对工程建设过程中发现了文物才开展地下文物考古调查、勘探，导致一方面建设工程半途停工，另一方面文物有可能被损毁的问题，法制委、法工委在草案中增加了“先行调查、勘探、发掘”制度，即规定在地下文物埋藏区进行工程建设或者在地下文物埋藏区以外进行大型工程建设前，应当按规定进行考古调查、勘探、发掘。这项规定加快了经批准的建设工程的进度，同时又提高了对文物的保护力度，降低了文物被损毁的风险。在制定物业管理条例时，针对居民反映强烈的“业委会成立难”问题，在草案中增设了物业管理委员会制度，通过设立物业管理委员会推动业委会的成立，同时赋予物业管理委员会组织业主共同决定物业管理事项的职能，切实保障业主的自治权，这一制度获得了市民群众的一致好评。■

（作者单位：广州市人大常委会）



珠江新城远眺（资料图片）

人物访谈

打造一流的地方立法人才队伍

对话人物：邓成明（广州市人大常委会法制委员会主任委员、常委会法制工作委员会主任、广东省立法工作领军人才）

人民之声：邓主任您好！您有30多年法学教学研究和立法实践经验，现在又在市人大常委会从事专门的立法工作，并在今年被省人大常委会评为“立法工作领军人才”，您对于立法工作和立法人才培养应该有比较深的感触。

邓成明：自2007年起，我在高校承担法学理论研究和法学教育工作的同时，还先后兼任广州市十三届人大常委会委员、法委委员和广州市十四届人大常委会立法顾问，以专家学者身份从法学理论角度为广州地方立法建言献策。自2016年我担任广州市人大常委会主任委员、常委会法制工作委员会主任以来，以理论指导实践，先后承担了广州市依法行政条例、博物馆规定、湿地保护规定、生活垃圾分类管理条例、停车场条例、母乳喂养促进条例、物业管理条例、优化营商环境条例、科技创新条例等多部地方性法规的立法任务。坚持问题导向，注重制度创新，通过立法有效破解了我市经济社会发展的诸多难题，为国家和省立法提供了有价值的广州经验。此外，注重建立和完善科学立法、民主立法、依法立法工作机制，推动健全了法规起草提前介入、立法工作会议、网络立法听证和市区立法联动等立法工作机制。在全国人大、省人大的支持、指

导下，在全市立法工作者的共同努力下，我市地方立法取得了显著成绩。此次能够被省人大常委会评为“立法工作领军人才”，我感到非常荣幸，这是对广州立法工作的肯定，同时也让我有了更强烈的使命感和责任感，激励我继续为广州地方立法事业努力奋斗。

人民之声：能否请您谈谈广州市人大常委会立法队伍建设的情况？

邓成明：在省人大常委会的有力指导下，广州市人大常委会立法队伍建设取得了较好成效。目前，市人大常委会法制委员会共有14名委员，其中主任委员1名、副主任委员2名；常委会法制工作委员会设主任1名、副主任2名，下设办公室、法规一处、二处和备案审查处四个处室，处以下人员编制20人。处以下目前在岗在编共19人，均具有法学研究生学历、法学硕士学位，其中2人具有法学博士学位。

我们以打造一支全国领先的优秀立法工作队伍为目标，以“热情高、团结好、能力强、效率高、作风硬”为标准，注重加强理论研究和制度建设，注重完善立法人才引进、交流和选拔工作机制，注重立法人才的培养和业务能力提升。近年来，工委副主任、支部副书记陈宁同志获评首届“广州地区十大杰出中青年法务专家”。选派了三名年轻干部分别前往华南理工大学、华南师范大学和广东金融学院开展基层挂职锻炼。工委全体干部在《法治论坛》《人民之声》等杂志、期刊上共发表文章30余篇，撰写的多篇论文获得了国家、省市奖项。

人民之声：习近平法治思想中关于加强重点领域立法、加强法治工作队伍建设等的基本精神和核心要义，为地方人大创造性地做好立法工作树立了标杆、指明了方向。接下来广州市的地方立法工作将如何提质提速？

邓成明：从个人角度来讲，我将以获评“立法领军人才”为自我鞭策和激励，进一步对标对表总书记关于地方立法工作的重要论述和玉妹主任关于加强设区的市地方立法的工作要求，严守法律人的品格，坚持依法立法、科学立法、民主立法，严格把关每一个法规项目，坚决做到超越权限的不立项、脱离实际的不立项、损害群众合法权益的不立项、立法时机不成熟的不立项。对每一部法规草案都进行全面审核把关，做到文本草案不合法的不放过，制度设计不管用的不放过，逻辑体例不合理的不放过，文字表述不规范的不放过，勇于挑最重的担子、啃最硬的骨头。

按照常委会立法工作计划、规划的安排，加快生态文明、公共卫生、文化建设、社会治理等方面法规的立改废释工作，制定完善具有鲜明时代特点和广州特色的地方性法规，大力推进先行性、试验性、自主性立法，进一步发挥立法对广州经济社会发展的引领、推动、规范和保障作用。同时，继续加强法学理论研究，探索法学教学工作和地方立法实践有机结合，努力打造一支政治立场坚定、理论功底扎实、业务素质过硬的全国一流的地方立法人才队伍。■

发挥立法引领和推动作用 建设社会主义先行示范区

文 深法

拥有经济特区立法权和设区的市立法权，是深圳改革发展的重大优势。自1992年全国人大常委会授予深圳经济特区立法权以来，深圳市人大常委会积极探索、勇于创新，紧密结合深圳经济社会发展实际需求，围绕粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设、深圳实施综合改革试点，充分发挥经济特区立法的变通和创新优势，加快推进促进改革创新、优化营商环境、保障改善民生、加强社会治理、强化生态保护、维护公平正义等方面的立法工作，形成了与国家法律体系相配套、与国际惯例相衔接、与深圳经济社会发展相适应的法规框架。自1992年7月1日获得经济特区立法权至今，市人大及其常委会共制定法规247项，其中经济特区法规206项，设区的市（较大的市）法规41项，是全国地方立法最多的城市，有力促进了深圳改革开放和经济社会高质量发展。

2019年至2020年，中共中央、国务院相继印发实施《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020—2025年）》，明确支持深圳根据授权对相关法律法规作出变通规定，赋予特区立法巨大探索空间，为新时期特区立法指明了方向，注入了强大动力。

深圳市人大常委会牢牢抓住建设先行示范区“五大战略定位”和“五个率先”重点任务，用足用好经济特区立法权，加强重点领域和新兴领域立法，切实以高质量立法保障和促进高质量发展，

为深圳建设好中国特色社会主义先行示范区，创建社会主义现代化强国的城市范例，率先实现社会主义现代化作出大贡献。

落实创新驱动发展战略 助力打造高质量发展高地

制定或修改了经济特区科技创新条例、国家自主创新示范区条例、知识产权保护条例、前海深港现代服务业合作区条例、前海蛇口自由贸易试验片区条例等法规，推动深圳加快建设体现高质量发展要求的现代化经济体系。

2018年12月，习近平总书记对深圳工作作出了重要批示，指出深圳要“践行高质量发展要求，深入实施创新驱动战略”。《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》赋予深圳“高质量发展高地”的战略定位，要求深圳“加快实施创新驱动发展战略”。市人大常委会积极落实创新驱动发展战略，在科技创新法治建设上先行示范，制定了科技创新条例，对近年来确立的科技创新政策措施、体制机制、产业布局、载体建设等进行固化，涵盖基础研究和应用基础研究、技术创新、成果转化、科技金融、知识产权、空间保障、创新环境等方面。条例在全国率先以立法形式规定“市政府投入基础研究和应用基础研究的资金应当不低于市级科技研发资金的30%”，并建立了科技成果决策尽职免责机制、允许科技人员到企业兼职挂职、允许港澳

高校申请内地科技项目、确立公司“同股不同权”制度等国内创新性的制度，为深圳构建科技创新驱动高质量发展的体制机制筑牢法治基石。

聚焦优化营商环境 助力打造法治城市示范

制定或修改了经济特区个人破产条例、优化营商环境条例、平安建设条例、商事登记若干规定、国际仲裁院条例等法规，推动深圳打造最安全稳定、最公平公正、法治环境最好的示范城市。

深圳经济特区是我国市场经济体系发展较为完善和成熟的地区，也是个体工商户、自由职业者等个人商事主体高度活跃的地区，对法治化营商环境有着更为急迫的需求。深圳先行一步，在国内首次进行个人破产立法的尝试，制定个人破产条例，通过建立个人破产制度，引导市场主体有序退出，最大限度解除创业者的后顾之忧，激发市场主体的创业热情。

条例一方面借鉴先进国家和地区的破产立法经验，开展制度创新，对个人破产适用范围、破产申请主体、破产程序、豁免财产制度、破产免责制度作出明确规定，帮助诚实而不幸的债务人从债务危机中解脱出来，平衡保护债权人权益；另一方面，建立配套责任制度和惩戒制度，明确债务人通过个人破产获得债务免责的同时，也将受到消费、职业资格、收入分配等相关行为的限制。通过免责考察期、发现遗漏财产



2020年6月17日，深圳市人大常委会召开《深圳经济特区城市更新条例》立法征求意见座谈会

追加分配等制度设计避免恶意逃避债务，杜绝“假破产，真逃债”的不法行为。

该条例的出台被评为深圳市2020年度“十大法治事件”，对于构建完整的现代破产制度和市场退出制度，有效助推个人市场主体创新创业，防范化解金融风险，完善社会信用体系建设，加强法院审判执行工作，为创造市场化、法治化、国际化的营商环境提供了必要的制度基础，也为国家立法探索和积累了经验。个人破产条例实施的首月，深圳成立了全国首家个人破产事务管理机构——深圳市破产事务管理署，保障个人破产制度在深圳顺利落地实施。当月深圳中院共收到260件个人破产申请，目前已优先受理8名个人债务人的破产申请，正式启动破产申请审查程序。

创新城市治理模式 助力打造城市文明典范

制定或修改了经济特区城市更新条例、文明行为条例、电梯使用安全若干

规定、控制吸烟条例、道路交通安全违法行为处罚条例等法规，推动深圳加快建设区域文化中心城市和彰显国家文化软实力的现代文明之城。

经过40年的高速发展，深圳实现了从小渔村到现代化高密度超大型城市的跨越，成为世界城市发展史上的一个奇迹。与此同时，土地资源紧缺的问题日益突出，迫切需要通过盘活存量土地进行二次开发，完善公共服务设施，促进产业转型升级，改善城市投资环境和人居环境，推动城市可持续发展。对此，城市更新是破题之举。

深圳市人大常委会在全国率先开展城市更新立法，制定城市更新条例，在坚持政府统筹的前提下，以市场化模式推进城市更新，充分发挥市场在资源配置的决定性作用，全面调动政府、业主和开发建设单位等多个方面的积极性，达到合作共赢的目标，确保社会公共利益和城市长远利益的实现，更好践行共建共治共享的发展理念，彰显以民为本的法治思想。

该条例着力解决城市更新工作中的突出矛盾和问题，进行了一系列制度设计，最引人注目的是为破解城市更新拆迁难的问题，创设了“个别征收+行政诉讼”制度，即旧住宅区已签订搬迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人人数占比均不低于95%，且经区人民政府调解未能达成一致的，区人民政府可以依法对未签约部分房屋实施征收，城中村合法住宅、住宅类历史违建部分可参照执行，而被征收人对征收决定或补偿决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。这一规定是对《国有土地上房屋征收与补偿条例》关于由政府组织实施房屋征收情形的创新变通。从法理来看，城市更新改造是城市规划实施的组成部分，是对城市整体空间与土地价值的重构，开展城市更新的目的是落实城市规划，提升城市基础设施建设和管理水平，完善公共服务配套设施，改善人居环境质量，符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关基于公共利益予以征收的规定精神。从实践来看，

深圳存在不少因个别业主未签订搬迁补偿协议导致城市更新项目难以为继的案例，损害了绝大多数业主的合法权益，个别征收制度是对多数业主共同决定事项落实落地的一项保障措施。

始终坚持以人民为中心 助力打造民生幸福标杆

制定或修改了经济特区突发公共卫生事件应急条例、养老服务条例、社会养老保险条例、健康条例、中医药条例、医疗保障条例、职业教育条例、慈善事业促进条例等法规，依法作出构建高水平养老服务体系的决定，推动深圳提升教育医疗事业发展水平，完善养老服务体系和社会保障制度，构建优质均衡的公共服务体系，打造民生幸福标杆。

新冠肺炎疫情发生后，习近平总书记指出要时刻防范卫生健康领域重大风险，要构建强大的公共卫生体系，健全预警响应机制，全面提升防控和救治能力。为贯彻落实总书记重要讲话精神，全面提升深圳市突发公共卫生事件应对能力水平，保障城市公共卫生安全，有必要通过经济特区立法完善突发公共卫生事件应急管理体系，努力在推进公共卫生治理体系和治理能力现代化上发挥先行示范作用。

2020年，市人大常委会制定了突发公共卫生事件应急条例，该条例是我国首部突发公共卫生事件应急地方性法规，全面系统规范突发公共卫生应急全链条工作，赋予应急指挥机构法律地位，首创专家委员会、强化应急队伍建设、加强应急物资储备与供应、厘清调查确证报告职责、进一步扩大监测网络、实行医疗卫生资源集中调度、创新医保支付政策、完善信息发布制度、建立联防联控、群防群治防控体系，构建系统完备、科学规范、

运行高效的突发公共卫生事件应急体系。为了保护突发公共卫生事件“吹哨人”，明确要求对举报人的个人信息和人身安全提供必要保护；对非恶意报告的单位和个人，不予追究其法律责任。

践行生态文明理念 助力打造可持续发展先锋

制定或修改了经济特区生态环境公益诉讼规定、绿色金融条例、全面禁止食用野生动物条例、海域使用管理条例、生态环境保护条例、排水条例等法规，切实抓紧抓好生态文明建设，率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范。

《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》提出“健全环境公益诉讼制度”，市人大常委会先行先试，率先在全国制定专门的生态环境公益诉讼法规，规范生态环境公益诉讼制度。生态环境公益诉讼规定坚持问题导向，对生态环境公益诉讼的概念、原则和范围，诉讼主体的权利保障，诉讼及执行过程的信息公开和公众参与，生态环境公益基金的设立、使用和管理等方面作出全面系统规定，强化检察机关起诉职责，明确人民检察院可以对跨部门、跨领域、跨区域的重

大生态环境民事公益诉讼案件以及生态环境刑事附带民事公益诉讼案件直接提起诉讼。增设民事公益诉讼诉前督促、建议的程序，明确起诉事由及适用范围，完善对社会组织提起诉讼的支持和保障。建立环保禁令制度，针对生态环境公益诉讼过程中污染环境、破坏生态的行为紧急叫停，杜绝污染环境、破坏生态的行为在诉讼环节继续造成国家利益和社会公共利益的损害。该规定为深圳破解阻碍生态环境公益诉讼的体制机制障碍，践行绿水青山就是金山银山的理念，打造安全高效的生产空间、舒适宜居的生活空间、碧水蓝天的生态空间进一步提供了法治保障。

深圳建设先行示范区和实施综合改革试点是新时代党中央赋予深圳的新使命、新任务、新要求，也对人大立法工作提出了新的更高要求。我们要全面学习贯彻习近平法治思想，在新的起点上用足用好经济特区立法权，重点围绕“双区”建设和深圳综合改革试点6大领域、40条首批授权事项开展立法，勇于探索、大胆创新，加快推进新兴领域立法，拿出一批可复制可推广的立法成果，为国家和其他地方的新兴领域立法探索积累经验，作出重要示范。■

（作者单位：深圳市人大常委会）



今年3月1日，全国首家个人破产事务管理机构——深圳市破产事务管理署挂牌成立

人物访谈

让立法民生底色更鲜明

对话人物：刘曙光（深圳市人大法制委主任委员、常委会法工委主任、广东省立法工作领军人才）

人民之声：刘主任您好！习近平总书记2018年在我省考察工作时指出，坚持人民有所呼，立法有所应，加强同人民群众生产生活密切领域的立法，用法律呵护百姓幸福生活。您从事立法工作多年，对此有何体会？

刘曙光：坚持以人民为中心，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，也是做好新时代立法工作的根本遵循。结合个人工作经验，我的体会是在立法指导思想，要始终坚持人民立场和百姓视角。要以维护人民群众的根本利益、广泛听取人民群众的意见建议、获得人民群众的拥护支持作为立法工作的出发点和落脚点，努力实现人民群众所需要的良法善治，更好地满足人民群众对美好生活的向往，以人民群众的认同度、获得感作为评价立法质量的根本标准。

人民之声：要实现以人民为中心的立法，在立法项目和法规内容方面应如何把握？

刘曙光：在立法项目的选择上，要聚焦民生“七有”目标开展立法，也即“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”，大力推进就业、教育、医疗、社保、住房、养老、食品安全、生态环境、社会治安等领域的惠民立法。市人大常

委会在确定立法项目时非常注重选择人民群众最关心最直接最现实的利益问题，相继制定了健康条例、突发公共卫生事件应急条例、医疗急救条例、食品安全监督条例、全面禁止食用野生动物条例、养老服务条例等，健全完善各种公共服务保障体系和惠民长效机制，助力经济社会发展和人民生活品质提升。

在法规的内容上，要围绕人民群众关心的热点问题推进立法。要以问题为导向，积极回应人民群众的合理诉求和期待，把解决人民群众急难愁盼、与人民群众的切身利益关系最紧密的现实问题作为立法的重点，让人民群众切实体会到立法对其合理诉求的回应、对其福祉的关注，从而赢得人民群众对立法工作的支持和增强人民群众对立法的获得感。例如《深圳经济特区养老服务条例》明确规定本市户籍特困老年人、计划生育特殊家庭老年人等群体申请入住公办养老机构的，民政部门应当保障其在一个月内入住，其他本市户籍重度失能老年人申请入住公办养老机构的，民政部门原则上应当保障其在三个月内入住。这样的法条明确目标、明确路径、明确期限，直接回应人民群众关切的问题。又如《深圳经济特区商事登记若干规定》变通上位法关于“个体工商户应当注册登记”的规定，明确个体工商户自愿登记制度，即自然人从事依法无需经有关部门批准的经营活动的，直接办理税务登记即可从事商事经营活动，不视为无照经营。这样的制度设计直击个人创业的痛点，增强市场主体信心和获得感。

人民之声：除了在内容上选择人民群众关心的问题推进立法，在立法的程序和技术层面如何坚持民主立法？

刘曙光：在立法程序上，要不断拓宽人民群众参与立法的途径。不断健全公开征求意见机制，扩大征求意见覆盖面，充分调动人民群众参与立法活动的积极性，引导社会各方有序表达立法诉求；进一步深入基层、深入群众开展调研，不断完善立法联系点工作规则，发挥社区、企业立法联系点扎根基层、贴近实际、面向群众等优势，充分反映基层和企业对立法工作的意见和建议，使法规更好地了解民情、集中民智、反映民意。截至目前，全市建成人大代表之家64个、人大代表社区联络站242个、联系点658个，开通网上联络站242个，14个“人大代表之家”加挂“人民代表大会制度宣讲基地”牌子，开创了“线上+线下”的履职新模式，让人民群众在参与立法过程中不断发挥主人翁精神，为发展中国特色社会主义民主进行有益探索。

在立法技术上，要尽量实现立法语言的专业性和通俗性的平衡。人民群众准确理解法规规范的内容，并以此判断行为的性质和后果是法规发挥其功能的重要前提，如果通篇都是用生僻晦涩的专业术语，法律规范就会异化成为立法者和法官、律师等少数专业人员独享的语言，丧失其评价、指引、预测、教育的功能。法律法规要得到人民群众的拥护，首先要让人民群众理解、读懂，要在保证立法语言准确、严谨的基础上，力求表达简明、清晰，让普通老百姓能看懂，例如，市人大常委会在制定《深圳经济特区个人破产条例》时，尽量用通俗语言表述，力求非法律专业人士能够读懂、理解，其中有个“债务人的债务人”概念比较拗口，为便于理解最后改为“对债务人负有债务的人”。对于一些必须使用的专业术语，也要尽量做出通俗明确的解释，这样一方面有助于扩大社会公众的立法知情权、参与权，另一方面也便于人民群众监督法律法规的实施。■

开创新时代 佛山人大工作新局面

近年来，佛山市人大常委会在守正中创新、在创新中发展，将人大事业发展深深植根于保证人民当家作主的伟大实践中，融汇于佛山由制造大市向制造强市转变的历史进程中，推动人民代表大会制度在佛山与时俱进、完善发展，焕发出蓬勃生机和活力，为佛山市改革发展稳定提供了坚实的法治保障，探索形成了人大工作的“佛山特色”，为坚持和完善中国特色社会主义制度提供了较好的实践经验。

今年是中国共产党成立100周年，是实施“十四五”规划的开局之年，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年。站在新的历史起点上，佛山市人大常委会继续坚定践行习近平新时代中国特色社会主义思想，认真贯彻习近平总书记在今年党史学习教育动员大会上的重要讲话精神，学党史、悟思想、办实事、开新局，以更加饱满的精神状态，以更加务实的工作作风，迎难而上，锐意进取，奋力开创新时代佛山人大工作新局面，为进一步推动佛山高质量发展扛起人大责任、贡献人大力量。

本刊今期特别推出这一组专题报道，从立法、监督、代表工作、县乡人大工作等方面，全面展示佛山市人大常委会近年来的工作亮点和创新举措，以飨读者。

[策划：林永豪 王堂明 李黎明]



立法工作篇

佛山获地方立法权以来共制定地方性法规8部、地方政府规章12部，立法质量、数量均位居全省地级市前列——

让法治光芒照亮 新时代佛山高质量发展之路

文 黄碧云 佛任宣

4月22日，广佛协同立法签约仪式在佛山举行，广州、佛山深入落实国家和省推进粤港澳大湾区建设、加快广佛全域同城化的部署要求，拉开了广东跨市协同立法的序幕。

6年前，佛山孜孜以求追梦12载终获地方立法权。

6年里，佛山围绕市域社会治理充分行使地方立法权，共制定地方性法规8部、地方政府规章12部。在全省新获得地方立法权的17个城市中，法规和规章立法数量均排名前列。

从2015年率全省之先在新获得地方立法权城市中制定首部地方性法规至今，佛山市人大常委会肩负立法使命，围绕中心、服务大局，在实践中探索、在探索中创新、在创新中发展，彰显“佛山特色”，推动立法质量不断提升。

“以法治引领改革开放再出发，以法治护航民营经济做优做大做强，以法治营造国际一流营商环境，以法治推进基层社会治理现代化。”市委书记、市人大常委会主任鲁毅强调，佛山要坚定不移走中国特色社会主义法治道路，加快推进法治佛山建设进程，奋力开创新时代佛山改革发展新局面，让法治光芒照亮新时代佛山高质量发展之路。

六年追梦 启动经济社会持续发展的“法治引擎”

佛山是一座制造业名城、一座国家历史文化名城，还是一座全国文明城市。伴随着经济社会的长期快速发展，佛山城市管理、社会建设的难题越来越多。国家和省制定的一般性法律法规有些不能满足发展需求，迫切需要制定符合佛山实际的地方性法规。

自2015年佛山获地方立法权以来，市人大常委会把立法工作放在全市工作大局中去审视和部署，坚持把立法工作放在改革发展的全局中去谋划，努力为经济社会改革发展提供有效制度供给。

作为岭南文化发源地之一，佛山历史文化资源丰富，2015年前后，全市划定历史文化街区20个，确定历史建筑175个。然而随着城市的快速扩张，历史文化街区和历史建筑保护与城市建设之间的矛盾日益凸显，引起社会各界关注和担忧。

佛山首部地方立法便关注这个矛盾，回应群众的关切。2016年，《佛山市历史文化街区和历史建筑保护条例》获省十二届人大常委会第二十三次会议批准。其中的名录管理制度、预先保护

制度以及补助机制等，有力地保护历史文化街区和历史建筑，巩固佛山城市文化的根基与灵魂。

生态兴则文明兴。佛山致力打好污染防治三大攻坚战。其中，扬尘源是佛山PM10的首要污染来源，也是PM2.5的主要排放源之一，扬尘污染防治成为佛山打赢蓝天保卫战的重中之重。立良法、治扬尘显得尤为迫切。2018年，《佛山市扬尘污染防治条例》正式施行，明确了施工单位、运输单位应当制定具体的扬尘污染防治实施方案，落实扬尘污染防治措施，为全市扬尘污染防治提供了有力的法治保障。

作为先发地区，佛山也存在着城市建设的“通病”，即建设进程中存在“重地上、轻地下”的情况。排水设施建设管理相对滞后，不仅导致暴雨时期容易诱发内涝灾害，也对佛山开展水环境整治造成较大影响。2019年，佛山推动《佛山市排水管理条例》立法，打破镇街规划格局，将排水规划提级到市、区统筹，同时提出建设用地配套排水设施要求、阳台（露台）排水要接入污水管网等创新举措，助力佛山打赢碧水攻坚战。

立法就是要在矛盾的焦点上砍一刀。目前佛山犬只高达29.6万只，数量



佛山市人大常委会召开《佛山市住宅物业管理条例》新闻发布会



广佛协同立法签约仪式在佛山举行

庞大，涉犬纠纷频发。面对这道社会治理难题，经过两年立法探索，《佛山市养犬管理条例》于2020年获通过，理顺政府部门及相关单位职责，创设养犬备案制度，制定养犬人行为规范，建设犬只留检场所、规范犬只经营活动，让养狗不能再“任性”。

问法于民 “开门立法” 推动科学民主依法立法

党的十九大报告提出，推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。六年来，市人大常委会多措并举打出“组合拳”，推动科学民主依法立法。

立法之“立”，难在“创立”。

佛山从获得地方立法权起从未“闭门造车”，“开门立法”是工作创新的重要法宝。

从征集立法意见开始，便积极推动“开门立法”，拓宽公众有序参与渠道。每年，市人大常委会均公开征集次年的立法工作计划建议项目，听取各级政府、市有关单位、地方立法研究评估与咨询服务基地、立法咨询专家以及社会公众的建议意见。仅2018年度立法建议项目，通过积极与媒体、第三方机构开展合作，以街头访谈、网络问卷调查、政民互动平台热线向市民征集立法建议，在短短一个月内就收集到1450条具体建议。

为广泛听取基层声音，市人大常委会还在全市设置10个基层立法联系点，深入街道、村居、律师协会等地。“通过基层立法联系点，我们能准确把握第一手材料，市民群众也可以通过联系点提出意见建议，有利于在法规审议修改过程中更准确地‘抓住问题’，更准确地‘找到措施’。”市人大常委会法工委负责人说。

今年4月，《佛山市住宅物业管理条例》出台，借助新闻发布会、访谈和短片、漫画、海报等形式广泛宣传，让条例“飞入寻常百姓家”。实际上，在该条例立法期间，不仅充分依托各级人大代表和市人大常委会基层立法联系点，还委托第三方调研机构“佛山市社情民意研究中心”协助开展立法调研。条例草案二审前，各界共有2100余人次参与，提出有效修改意见400余条。

6年来，市人大常委会注重发挥立法专家、地方立法研究基地的智力支撑和桥梁纽带作用，建立立法专家顾问咨询组，涵盖法律、城建交通、环保、教科文卫等多个领域，并与佛山科学技术学院、佛山市委党校、佛山市城市规划设计研究院、佛山市律师协会4个单位合作建立立法基地。

作为立法咨询专家成员之一，佛山市律师协会会长、广东通法正承律师事务所主任钟坚参与多部法规规章的制定工作。“大到一条法律条文，小到一个

标点符号，大家都要议一议、争一争，讨论许久方罢休。”钟坚说，“对于每条法律条文，我都认真阅读思考，提过无数次意见建议，目的就是确保条文质量。”

经过多年探索，立法工作得到较高的社会参与度评价。佛山市法制局近年委托的第三方调查显示，45.17%的受访者表示有参与过立法经历，76.87%的受访者知道公众可以参与立法，为立法草案提出过意见建议；受访者参与立法意愿更高达81.33%。

匠心立法 锲而不舍精益求精 贯穿立法全过程

一部部“量身定制”的法规规章背后，市人大常委会将工匠精神融入立法工作方方面面，力求在立法工作中充分体现“锲而不舍、精益求精、勇于创新、追求卓越”。

6年来，市人大常委会充分发挥在立法中的主导作用。一方面，坚持提早介入。市人大常委会有关工作机构在年度立法计划公布执行时，就积极与政府起草部门建立联络机制，对起草中的重大问题进行调整和指导，增强立法前瞻性和主动性，减少或杜绝法规草案的盲目性。市人大常委会法工委还建立法规进度情况汇报机制，将法规项目库各个项目的起草推进情况纳入到市绩效考核

监督工作篇

佛山市人大常委会积极发挥人大制度优势，依法正确监督、有效监督，寓支持于监督之中——

人民心之所系 人大监督所至

文 佛任宣

监督权是宪法和法律赋予各级人大常委会的一项重要职权。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想，为做好新时代人大监督工作提供了根本遵循，依法监督就是其中一项重要内容。佛山市第十五届人大常委会坚持在市委正确领导下，积极发挥人大制度优势，以人民心之所系为导向，寓支持于监督之中，与“一府一委两院”持续“同频共振”，朝着人民对美好生活的向往目标，通过一次次正确监督、有效监督的生动实践，携手推进佛山高质量发展。

评比中，避免出现“正式项目推着干，预备项目等着看，在库项目没人管”。

另一方面，市人大常委会通过落实省委深化“大学习、深调研、真落实”工作的要求，以大学习全面掌握立法领域内容，以深调研深入掌握立法关键点，以真落实完善地方立法流程，把工匠精神贯穿在立法工作全过程。截至2020年，市人大常委会共制定立法管理制度12项，涵盖立项、论证、评估、审议、清理、立法联系点管理、立法基地管理、项目库管理等领域。

常言道：法规颁布不是“句号”，而是“逗号”。为保证地方性法规颁布后顺利实施，市人大常委会有关工作机构严格按照规定，在法规颁布实施满一

同向发力 加快补齐学前教育“短板”

百年大计，教育为本。增加学前及义务教育的学位供给，是佛山市各级人大代表和群众高度关注的话题，也是佛山市2020年十大民生实事项目之首。

“佛山市生均一般公共预算低于全国平均水平，请问财政部门对于加大投入保障学前教育高质量发展有何措施？”

“禅城区城南、南海区桂城街道等片区人口快速增长，公办学校、幼儿园学位均未能满足市民需要，有何对策？”……

年后，按时组织开展专项执法检查工作，满两年的开展立法后评估工作。截至目前，已经对5部法规完成了执法检查工作，对3部法规开展了立法后评估。

例如，在《佛山市治理货物运输车辆超限超载条例》执法检查中，检查组发现有关部门未能够按照条例的规定完成在全市范围内开展治超网络规划编制，全市治超非现场执法点的建设也滞后。据此，市人大常委会要求市政府组织相关部门及时启动规划编制和执法点建设工作，确保条例得到有效实施，助力维护运输市场良性有序发展。

近年来，市人大常委会还在省人大常委会的指导下，在市委的坚强领导下，积极探索、努力实践，围绕全市中心工

为办好民生实事，2020年11月，市人大常委会开展专题询问，开设“代表考场”。市长率市、区政府相关部门负责人认真对待“考试”，一一作答。

没有调查，就没有发言权。早在2018年，市人大常委会通过听取专题汇报、召开专业人士座谈会等方式深入调研，发现佛山由于学前教育财政投入偏低，普惠性幼儿园学位“一位难求”，幼儿园员工、家长对加快学前教育改革发展的呼声很高。同时，组织考察了深圳、杭州、嘉兴三地普惠性幼儿园创新模式，推动学习借鉴长三角地区兄弟城市的成

作，依法行使重大事项决定权，及时对全市有关重大事项作出决定、决议，有力地推动了地方国家机关依法、民主、科学决策。2017年以来，市人大常委会讨论决定重大事项共计40多项。

2020年10月，《佛山市人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》获审议通过。当年佛山市公益诉讼立案数、民事公益诉讼起诉数、起诉金额等多项办案核心数据均名列全省第一。12月底，佛山市顺德区人民法院还创下了29.6亿余元的全国环境公益诉讼判赔的最高纪录。■

（作者单位：佛山日报社、佛山市人大常委会办公室）



佛山市第十五届人大常委会第三十五次会议对“增加学前及义务教育学位供给情况”开展专题询问

功经验，补佛山学前教育资源底子薄、投入欠账多等方面的短板。

民有所呼，我有所应。市人大常委会通过视察调研、“回头看”、专题询问等监督方式，持续关注、持续推进破解“公办园”“普惠园”不足难题。市政府明确了2018—2020年幼儿园新改扩建目标任务，并设立专项经费支持举办普惠性幼儿园；在全省率先出台相关的规范性文件，随后又以政府规章形式修订印发城镇新建住宅配建教育设施管理办法，规定政府接收城镇小区配套幼儿园后必须办成公办幼儿园。

2020年专题询问会前，为掌握“第一手”资料，市人大常委会组织市人大代表对新、改、扩建的45所学校、幼儿园逐一调研。会后，市政府将专题询问会上提到的问题一一梳理，形成整改清单、工作台账，分解到相关部门，并定期将整改推进情况反馈。专题询问会的一问一答，摸清了工作的症结、明确了改进的方向，彰显了人大、政府、代表和群众的“同频共振”。

念念不忘，必有回响。2020年全市学位供给超额完成任务，其中，新、改、扩建幼儿园68所，新增学前教育学位2.5万个；全市普惠性幼儿园达807所，实现80%以上适龄儿童在家门口上“物美价廉”幼儿园。

明察暗访

啃下黑臭水体整治“硬骨头”

在佛山市禅城区中心的一条小河涌——丰收涌边，夏日清风徐来，一湾碧波在艳阳照耀下泛起点点微光。附近村民说起丰收涌的变化，难掩喜悦：“以前这里的水又黑又臭，如今不仅没异味，沿岸更是芳草萋萋、绿树成荫。”

丰收涌整治变化的背后，离不开市人大常委会、佛山市各级人大常委会和政府的共同努力。打好水污染防治攻坚战任务重、难度大，是一场大仗、硬仗、苦仗。省人大常委会主任李玉妹亲自挂点督办，佛山市人大常委会主要领导高度重视，市委书记、市人大常委会主任鲁毅和市人大常委会党组书记、副主任刘珊多次带队深入广佛跨界河流污染整治现场督办，并强调要进一步发挥人大的监督作用，促进形成合力，确保佛山打赢污染防治攻坚战。

2018年，省人大常委会召开省市人大联动监督水污染防治工作会议。佛山市人大常委会以此为契机，将打好打赢水污染防治攻坚战列入市、区、镇（街道）人大监督重点，强化联动机制，建立三级人大跟踪监督污染严重的河涌制度，以“同饮一江水，共识愁滋味”的工作态度，把监督工作真正做到百姓的

心坎上。

针对全市黑臭水体覆盖面广、污染严重、治理难度大、治理压力重等问题，市人大常委会2019年尝试探索以专题询问等刚性监督方式，促进黑臭水体整治工作向纵深开展。为使专题询问会达到预期效果，市人大常委会联合市生态环境局不发通知、不打招呼、不听汇报，以明察暗访的形式，连续3个月对全市30多条城乡黑臭水体的水质状况以及相关处理设施、截污管网建设实地调查，掌握了全市黑臭水体污染防治现状的第一手资料。

专题询问会上，市长率市政府分管负责人、相关职能部门主要负责人到会应询，各区、镇（街道）主要负责人出席询问会。河面泛起的股股“彩”流，漂浮的点点垃圾，污水处理设施静置不动……一系列问题以会前专题片的方式揭露在应询部门面前，10位市人大代表“辣味”提问、不留余地，职能部门积极回应。通过“面对面”碰撞，进一步达成共识、凝聚合力，共同推进黑臭水体整治工作。南海、顺德、三水区人大常委会也针对黑臭水体整治难点问题开展专题询问，充分发挥市区人大联动监督作用。

治水是一项持续性的系统工程，绝非一朝一夕之事，稍有松懈，就有可能反弹。对此，市人大常委会持续跟踪监督不松懈。2020年3月至10月，又组织对全市城乡243条黑臭水体逐条进行明察暗访，实地详查河涌水质、入河排污口、沿线污水管网、治水治污工程以及周边生活、工业、农业面源涉水污染等现状，走访周边居民了解情况、现场拍照记录并汇编成册，转发市政府研究处理。经过市、区、镇三级共同努力，2020年底全市完成8条城市建成区黑臭水体、205条城乡黑臭水体和30条农村黑臭水体整治验收，广佛跨界河流水质历史性达标。

上下联动

让各级财政资金用在“刀刃”上

“以前每年每个项目都说不够钱用，一定要把预算做得非常大，但实际花钱时由于项目比较仓促，资料不齐全，开支不了，占用了财政资金。现在事前先入库管理，事中有监督，事后进行绩效评价，使财政有限的资金用在刀刃上。”佛山市南海区西樵镇财政所副所长冯英汉对近年来政府“钱袋子”的新变化深有感触。这一深刻转变，源于佛山市人大常委会在全国率先探索预算支出联网监督工作向基层镇街延伸。

佛山预算支出联网监督工作从2003年起步，2005年系统上线试运行，2017年实现全市5区与32个镇（街道）联网。通过10多年不断探索和实践，目前系统横向覆盖77个市级预算部门、256个预算单位，纵向实现市、5区和32个镇（街道）的联网，涵盖了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本金预算和社会保险基金预算四本账，让政府财政变成“透明钱柜”。

依托预算联网系统，市人大常委会将监督贯穿预算编制和执行、绩效评价全过程，盯紧每一笔财政支出；同时，试点探索对财政预算实行前移监督，借助第三方力量对年度专项经费预算额度较大的单位的预算支出计划项目进行对比分析评审等。

以南海区西樵镇人大为例。2020年12月，西樵镇人大联同镇财政部门、第三方机构对镇财政预算单位2021年新增入库项目进行入库前评审，共有148个项目申报进行入库评审。经评审组综合评议，建议入库项目116个，建议不入库项目32个；项目总申报金额6.92亿元，建议安排总金额4.56亿元，核减2.36亿元，为财政部门压减不合理预算提供有力支撑。

预算联网监督系统能否持续取到实效，关键还在于队伍建设。市人大常委会通过定期举办市、区、镇（街道）人

大预算联网监督现场会、工作研讨班等方式，“手把手”将区、镇（街道）人大预算联网监督队伍带起来。各镇（街道）人大也纷纷加强人大代表、预算单位负责人、预算审查委员会成员、人大机关“四支队伍”的专题培训，不断提升预算监督整体能力。

持之以恒

谱写城乡融合发展美丽“画卷”

2020年国庆期间，位于佛山文创古镇白坭镇核心区域的康喜莱现代农业产业观光园正式开园，园区内开设农业观光采摘、亲子农耕体验、科研教学等多个项目，吸引不少珠三角地区家庭到此亲子游。

“康喜莱现代农业产业观光园由传统蔬菜种植模式升级改造为高端农业的项目，这得益于市人大常委会多年来持续关注 and 推动！”市人大代表、康喜莱蔬菜专业合作社创办人、理事长李广彬表示。

勇于直面问题，持之以恒监督是近年来市人大常委会监督的显著特点。“佛山市乡村生态环境差、村容村貌乱、河涌水体污染等问题一度困扰着农村。”市人大农村农业委员会委员徐灶荣对此

深有感触。

2019年，市人大常委会坚持绿水青山就是金山银山的理念，以问题为导向，带着“实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展”的课题，到浙江、广州、珠海和本市30多个乡村开展深调研，提出坚持分类指导、“一村一策”，将美丽乡村连点成线、连线成面、连面成带，提升全市乡村整体风貌等意见建议。意见建议得到市委、市政府的高度重视，全市大力推进“百里芳华”乡村振兴示范带和60个市级示范村建设。2020年11月专题视察中，李广彬、徐灶荣等代表欣喜看到，佛山乡村加快蝶变，有气质有颜值。

实施乡村振兴战略和乡村建设行动，其最重要的一条经验就是以科学规划为先导，一张蓝图绘到底，久久为功搞建设。市人大常委会将乡村规划编制作为重点监督之一。截至2020年底，佛山乡村规划已实现全覆盖。如禅城区南庄镇罗南村委托专业规划设计机构，谋划未来30年城镇化宏伟蓝图。

万事从来贵有恒。市人大常委会还将持续关注乡村规划的落地见效，让佛山城乡建设更和谐、更美丽。■

（作者单位：佛山市人大常委会办公室）



佛山市禅城区丰收涌如今不仅水清没异味，沿岸更是芳草萋萋、绿树成荫（资料图片）

代表工作篇

佛山市人大常委会始终坚持尊重代表主体地位，以一系列有力举措、扎实作风，支持和服务代表履职尽责——

代表“接地气” 工作“赢民心”

文 佛任宣

人大工作，主体是代表、基础在代表、活力看代表。从完善“双联系”制度，到多次组织代表调研视察佛山经济发展情况，从精心策划“更好发挥人大代表作用”主题活动，到搭建平台创新代表履职方式……近年来，佛山市第十五届人大常委会始终坚持尊重人大代表的主体地位，以一系列有力举措、扎实作风，全面加强和改进代表工作，支持代表在依法履职中“接地气”，更好投身服务大局的“主战场”、当好人民群众的“代言人”，推动人大工作赢得民心。

用好联系代表“小技巧” 行稳连接民意“直通车”

人大及其常委会是代表机关，联系代表是人民代表大会的制度性安排，是贯彻以人民为中心思想的具体体现，是常委会的基本职责之一。如何健全市人大常委会组成人员与人大代表、人大代表与人民群众的“双联系”工作机制，成为了人大工作的重要课题。

市人大常委会注重发挥常委会组成人员联系代表的作用，2017年印发了《关于市人大常委会组成人员直接联系市人大代表的通知》，要求市人大常委会全体组成人员各直接联系5名市人大代表，听取代表的意见建议，了解代表履职情况，为代表释疑解惑，联系面涵盖市直单位和各区。

在制度的保驾护航下，本届市人



佛山市人大常委会开展黑臭水体整治情况调研视察

大常委会组成人员用好联系代表“小技巧”，通过走访、电话、信函、视频、微信、电子邮件、代表在线平台等多种途径，行稳民意“直通车”，共同推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题。

“这项制度很实在，不仅让代表声音在闭会期间直通常委会，而且平日交流互动中更加了解党中央决策部署和常委会工作重点。”作为常委会组成人员直接联系的市人大代表覃柳杨对此深有感触。

多年来，市人大常委会组成人员多措并举，密切双向互动交流。比如，有的邀请代表列席常委会会议，有的组织代表远程集中察看法院庭审活动，有的组织代表专题视察佛山安全生产工作情

况，有的指导开展代表小组活动，等等。特别在去年新冠肺炎疫情防控期间，市人大常委会第一时间向全市各级人大代表发出抗疫倡议书，动员代表投身疫情防控阻击战、共克时艰为人民。

从征询代表立法建议、组织代表参加视察调研，到组建代表小组和代表专业小组、邀请代表列席常委会会议，再到组织代表开展专题询问、约见国家机关负责人……在一次又一次的真联系中，人大代表参与常委会工作的广度和深度得到全面拓展，履职积极性空前高涨。同时，市人大常委会联系代表工作越来越常态化、机制化、多元化，基本形成互动交流、共同推进工作的局面，不断凸显联系代表实效。



佛山市人大常委会组织佛山市的部分全国、省人大代表围绕推进村级工业园改造工作情况开展专题调研

下好议案建议“先手棋” 提升办理过程“硬质效”

“通过律师团的专业意见建议，我们很大程度上减少法律风险，避免了不必要的损失。”2019年，广东金意陶瓷集团有限公司在市民营企业律师团组织的“法治体检”中受益匪浅。实际上，这背后有着代表议案建议办理的有力推动作用。

佛山是全国民营经济最发达的地区之一，民营企业占市场主体数量比重超过90%。然而，佛山部分民营企业依然存在法律意识不强、风险意识偏弱、企业管理不规范等问题。如果不正视上述问题，将给企业带来巨大的甚至不可挽回的损失。为此，在市十五届人大四次会议上代表提出的《关于加强民营企业法律服务的议案》被列为市人大常委会重点督办议案。

为加快该议案的落实，市人大常委会加大力度，下好督办“先手棋”，变“文来文往”为“人来人往”、变“键对键”为“面对面”，组织提出议案的代表，通过实地视察、召开座谈会、听取汇报等方式，提升办理过程“硬质效”。在市人大常委会的监督下，市司法局、市工业和信息化局等部门联合出

台了《佛山律师服务民营企业高质量发展十条》，进一步完善服务企业的长效机制，促成“企业有事找上门”转变为“律师服务送上门”。

事实证明，办好一件议案建议，或惠及一个行业，或有益一个地方，或造福广大人民群众。为了保证代表的议案、建议“提了不白提”，近年来，市人大常委会一方面把人大代表议案、建议办理纳入绩效考核体系，要求承办单位严格落实“三见面三沟通”制度，即在办理前主动与代表见面沟通、在办理中向代表通报进度、在答复时征询代表意见，增强办理刚性；另一方面，实现交办、督办、答复“全链条”跟进，每月统计代表议案、建议办理情况，动态跟踪办理进度，做到代表议案建议工作“内容高质量、办理高质量”“既要重结果、也要重过程”。

建好联系群众“连心桥” 织密履职为民“体系网”

“部分公交站亭供市民候车的空间被共享助力车占用，影响市民候车和排队上车”“废品收集点经营门槛低，经营者垃圾分类意识不强，随意乱堆放时有发生”……2020年7月21日，省人大

代表、市人大常委会党组副书记、副主任刘珊走进顺德区容桂街道人大代表中心联络站，听取和收集群众意见建议，努力推动解决群众当前关切的热点难点问题。

像这样的场景，在佛山的人大代表联络站是常态。事实上，人大代表联络站是市人大常委会发挥代表作用、实现代表履职常态化的有效载体，是人民群众反映社情民意的“桥头堡”。截至2020年8月，全市共建成代表联络站（点）791个，代表中心联络站32个，打通了佛山市各级人大代表联系群众的“最后一公里”，织密代表履职的“体系网”，让每一个群众都能找到人大代表。

在三水区乐平镇人大代表联络站，全国人大代表、区人大代表、乐平镇大岗村党委书记梁德标与村民交流，收集民情民意。“大家相信我人大代表的身份，愿意和我反映问题。我把问题小的交给村委会沟通解决，问题大且具备普遍性的作为议案、建议的鲜活素材。”梁德标说。

代表履职好不好，人民群众最有发言权。“镇里有问题就找人大代表反映，人大代表替我们说话。”讲起乐平镇人大代表联络站，群众高大爷就有说不完

县乡人大工作篇

佛山市人大常委会强化对基层人大的工作指导，积极鼓励基层人大勇于创新，打通人大工作“最后一公里”——

县乡人大化春雨 滋润百姓结硕果

文 佛任宣

“郡县治，天下安”。县级人民代表大会及其常务委员会和乡镇人民代表大会，是基层国家权力机关，是实现基层民主的有效形式，是党和国家联系广大人民群众的重要桥梁。

从2018年起，佛山市第十五届人大

常委会以开展“推进县乡人大工作年”工作为契机，强化对基层人大的工作指导，鼓励5区、32个镇街积极创新方式方法，把人大工作触角延伸到街头巷尾、田间地头，为经济社会发展“把脉问诊”，推动基层治理提质增效。

“指尖”履职、政情通报会、民意直通车、市民议事厅、民生实事代表票决制、代表向选民述职……一大批县乡人大工作创新举措如春雨般洒向佛山大地、滋润百姓心田，让人大工作“最后一公里”焕发出强大生机、收获满满硕果。

的话。他说：“以前夜晚降临，村道比较黑，群众出行都成了问题。多亏梁代表积极反映，现在主村道以及巷道都安装了路灯，326盏路灯照亮了群众的回家路。”

夜间接待、全天接待、云端接待……在人大代表联络站的牵引下，全市3500多名各级人大代表走进社区、走近群众。每个代表联络站如同一个个“连心桥”，成为代表联系人民群众的好桥梁、成为代表开展活动的好阵地，在基层治理体系和治理能力现代化中发挥着重要作用。

打好创新活动“组合拳” 激发依法履职“新动力”

工欲善其事，必先利其器。如何创新人大代表闭会期间履职方式方法，不断加强人大代表同人民群众的密切联系，是各级人大常委会面临的大考题。近年来，市人大常委会进行了有益探索，打出创新活动“组合拳”，激发代表依法

履职“新动力”。

写好主题活动“新文章”。2018年以来，根据省人大常委会的统一部署，佛山市各级人大常委会精心组织安排，写好“更好发挥人大代表作用”主题活动“新文章”。据统计，佛山市每年有3000多名各级人大代表参加，依托代表联络站等载体，2018-2020年共收集群众意见建议近3500多条，推动解决了一批群众关切的难点堵点问题。

晒好代表履职“成绩单”。实践中，市人大常委会还积极探索代表履职监督，通过“百分制”量化开展代表履职考核工作，把代表履职“成绩单”作为推荐代表连任的重要依据；同时，指导县乡人大试点开展代表向选民述职活动，将评价权交到选民手中。正如芦苞镇人大代表岑杏婉所言，代表述职不仅让她感受到选民对人大代表的关切，更鞭策着她要积极履职为民。

用好实事票决“试金石”。2020年，市人大常委会首次开展民生实事项目人大代表票决制，决定“增加学前及

义务教育学位供给”等10项群众所急所盼的民生实事，给市政府“点菜下单”，把过去“政府为主唱”转变为“群众提、代表定、政府办、人大评”。同年12月31日，市十五届人大常委会第三十七次会议首次开展了对市政府2020年十大民生实事项目办理情况的满意度测评，对民生实事项目办理情况给予充分肯定。

学好能力提升“必修课”。服务和保障代表参与学习培训是人大常委会的一项重要工作。近年来，市人大常委会一方面将市、区、镇三级人大代表纳入履职培训范畴，举办了多期人大代表履职培训班，帮助代表学好能力提升“必修课”；另一方面，紧紧围绕佛山中心工作，年中组织代表开展专题调研、年底开展专题视察，并赴省内外学习借鉴有关城市的先进经验，开拓代表视野、拓宽代表知情知政渠道，为代表依法履职提供保障。■

（作者单位：佛山市人大常委会办公室）



佛山市南海区大沥镇人大代表参加“沥城心声—城市治理面对面之垃圾该咋分”现场市民议事活动

一张张“处方笺” 打通联系群众“最后一公里”

“代表代表，散会就了”，过去，部分基层对乡镇人大的地位和性质存在认识误区，导致人大工作经常“撂荒”、人大干部处于“配角”地位。

如何破解这尴尬的局面？近年来，市人大常委会根据省人大常委会的工作部署，专门成立由常委会主要负责同志为组长的“推进县乡人大工作年”领导小组，加强对全市“推进县乡人大工作年”工作的统筹指导，并深入各区、镇（街道）调研，摸清佛山县乡人大工作建设底数。

针对县乡人大权责被“虚化”、地位被“弱化”等问题，市人大常委会制定实施了《关于在全市开展“推进县乡人大工作年”的实施意见》，要求全市各区、镇（街道）人大于2018年底前把省部署的任务基本落实到位；2019年上半年拾遗补缺，全面落实到位，2019年下半年固强补弱，巩固提升；2020年检查验收，总结提高。

随着一张张对症下药的“处方笺”下发，佛山县乡人大工作的薄弱环节得到了明显改善。如今，全市32个镇（街道）专职配备了人大主席、副主席和街道人大工委主任、副主任；镇（街道）人大办公室全部单独设立，也配备专职

人员4名以上，个别镇人大配备专职人员10名，为镇（街道）人大开展工作打下了坚实的基础。

“我们不仅有固定的代表联络场所，办公设备齐全，可谓是‘麻雀虽小，五脏俱全’，还建立了代表联络微信群，更好地开展代表工作。”佛山市南海区九江镇英明社区人大代表联络站站长关强新表示。在英明社区人大代表联络室里，代表信息、工作职责、工作方式等规章制度在墙上一目了然，档案柜里整齐摆放着代表履职的各类台账档案。

与此同时，市人大常委会建立挂钩联系制度，由5名常委会副主任分别挂钩1个区，参照省人大常委会验收广东省乡镇人大工作示范点的标准，采取实地查看、翻阅台账、组织座谈等形式，对各区、各镇（街道）开展“回头看”，逐一开展指导调研，提出有针对性的改进意见，推动新时代基层人大工作创新发展。

截至2020年8月，全市按照“六有”标准共建成代表联络站（点）791个，代表中心联络站32个，星罗棋布地点缀在佛山每个角落，形成以镇（街道）代表中心联络站为主、村（居）代表联络站（点）为辅的代表联系群众阵地建设网格化体系，实现村居、五级人大代表两个“全覆盖”，犹如代表履职“绿色通道”，为佛山增添了融融春意。

接下来，根据省人大常委会2021年工作新部署，市人大常委会将积极开展好县乡人大“巩固基础，强化履职”两年行动工作，巩固深化区、镇（街道）人大工作建设成果。

一个个“微镜头” 记录基层人大“创新维度”

长期坚持、不断完善人民代表大会制度重心在基层、关键在基层、创新在基层。自“县乡人大工作年”工作开展以来，市人大常委会始终将镜头聚焦基层，鼓励和引导基层人大勇于创新，拓宽代表履职渠道，激发代表履职热情。

镜头一：“指尖”履职解民忧。走进佛山市禅城区南庄镇沙咀头河滨公园，碧水蓝天，树影婆娑，许多附近居民在这里散步游玩。曾几何时，这里建筑物闲置破旧，公园卫生状况堪忧，当地群众避之不及……这巨大改变得益于“南庄镇人大代表履职服务平台App”上代表提交的一份微建议。南庄镇人大将该建议转相关部门办理。很快，闲置建筑物被依法拆除，整座公园环境焕然一新。“让数据多跑路，让代表少跑腿。”在大数据时代，南庄人大App是南庄镇人大拓宽代表履职渠道、激发代表履职热情的“自选动作”，通过技术“微创新”，努力打造24小时“不打

烺”的代表好帮手，推动代表为民履职“无淡季”。

镜头二：“便民”窗口听民意。人大代表联络站（点）被视为打通代表联系群众“最后一公里”的重要“小窗口”。为了改变在工作日时段部分代表联络站“守株待兔”的现象，佛山市顺德区容桂街道人大工委率先在全区首创夜间间接访群众，并利用周末在城区中心广场“摆摊设点”，“零距离”倾听选民真实的声音，让群众切实感受到“人大代表在身边”。事实上，在佛山，这样的人大代表联络站不在少数，不仅可以听民意，还有接地气的理论宣讲。如禅城区祖庙街道人大代表联络站邀请了全国优秀律师蔺存宝就民法典与社会治理相关方面进行专题授课，进一步增强了人大代表、居民群众和社区工作人员的法治意识。

镜头三：“智囊”议事聚民智。在佛山市南海区大沥镇，“市民议事厅”就是释放人民代表大会制度活力的新途径。自2018年开始，大沥镇人大每月定期举办“网上市民议事厅”活动，通过线下组建人大代表、专家学者、政府部门负责人等为“智囊团”，线上实行图文直播的形式，对接市民网络留言，实现“线上+线下”同步参与，突破了原

有议事活动的时空限制，进一步拓宽了听民意、聚民智的渠道，有效地推动政府相关部门解决民生问题。截至目前，大沥镇人大“网上市民议事厅”共推出话题65个，带动约26.76万市民参与，收集意见、建议和留言约6140条，协调解决了镇里多个“老、大、难”问题。

一花独放不是春，百花齐放春满园。南海区丹灶镇人大的“民意直通车”活动、高明区荷城街道人大工委的政情通报会、三水区芦苞镇人大的代表述职活动……在市人大常委会的指导下，佛山县乡人大工作积累了丰富的创新实践经验，使基层民主政治建设更加深入人心。

一堂堂“示范课” 激活基层人大“一池春水”

“这条路过去没有安装路灯，晚上比较黑，发生了不少交通事故。”2019年1月，被列为2018年三水区民生微实事的乐平镇南联陈庄村、何庄村主干道安装路灯项目正式完工，彻底解决了村民晚上出行遭遇“黑灯瞎火”的窘境。

早在2014年8月，三水区在全省首推“民生微实事”立办制改革，从细微处快速改善民生。这项创新举措极大激

发基层的力量，从收集民声，票选群众最迫切、最急需的民生项目，到视察监督，推进项目有效落地，人大代表参与项目全过程，促成数千件“暖心事”。

实践证明，创新源泉在基层，动力在基层，经验也在基层。2020年1月，结合省人大常委会的部署，市十五届人大常委会第二十八次会议把经验转化为制度，作出了《关于开展民生实事项目人大代表票决制工作的决定》，明确2020年初市十五届人大五次会议开展民生实事票决制，有关区镇人大探索开展；2021年，50%以上区镇人大探索开展民生实事票决制；2022年市、区、镇三级人大基本实施。

他山之石，可以攻玉。2019年10月23日，市人大常委会举行市区镇（街道）人大工作创新学习研讨班，全面总结了2017年启动县乡人大规范化建设以来全市各级人大的创新实践经验，总结出38个有创新性、实效性和可复制的典型事例，为全市各级人大工作高质量发展提供借鉴。其中，禅城区南庄镇人大“开发代表履职服务平台”创新案例被全国人大常委会办公厅联络局印发推介；南海区人大“加强专题询问、增强监督实效”和顺德区人大“以信息化提升代表工作”入选第一届广东省县乡人大工作创新案例；禅城区人大“建立绩效挂钩、进度通报、约见约谈三项人大监督财政机制”入选第三届广东省县乡人大工作创新案例。

通过这一场别开生面的“示范课”，激活基层人大“一池春水”，县乡人大工作的创新做法及成效呈井喷之势。如南海区、顺德区人大常委会等赴禅城区南庄镇交流学习“指尖”履职的成功经验，随后便依托各自资源打造人大信息系统，为群众了解各级人大工作资讯、人大代表收集民情民意等方面提供便捷渠道，也为人大更好地服务和管理人大代表履职工作提供高效平台。■

（作者单位：佛山市人大常委会办公室）



人大代表在佛山市顺德区容桂街道花溪公园接待人民群众

贯彻落实篇

佛山市人大常委会坚定践行习近平新时代中国特色社会主义思想，认真贯彻习近平总书记在今年党史学习教育动员大会上的重要讲话精神——

勇于担当 奋发作为 为佛山高质量发展贡献人大力量

文 佛任宣

今年是中国共产党成立100周年，是实施“十四五”规划的开局之年，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年。今年全国“两会”是在我国进入新发展阶段、踏上新征程的关键节点召开的重要会议。全国“两会”期间，习近平总书记发表的一系列重要讲话，高瞻远瞩、思想深邃、内涵丰富，为我们做好各项工作指明了前进方向、提供了根本遵循。佛山市人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、习近平总书记在全国“两会”上的重要讲话精神和习近平总书记在党史学习教育动员大会上的重要讲话精神，旗帜鲜明坚持党对人大工作的全面领导，在立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的大局中找准人大工作的切入点，把党史学习教育与创造性做好立法、监督、代表等各项工作相结合，勇于担当、奋发作为，为佛山争当全省地级市高质量发展领头羊贡献人大力量。

以更高的政治自觉

紧跟党中央重大决策部署

坚持党的领导是人民代表大会制度

的本质特征和最大优势，是做好新形势下人大工作的根本保证和关键所在。佛山市人大常委会始终坚持党对人大工作的全面领导，把政治建设摆在首位，紧跟党中央重大决策部署，紧贴人民群众美好生活对法治建设的呼声期盼，紧扣市域社会治理体系和治理现代化提出的法治需求实际，履行好宪法法律赋予的各项职责，使人大工作更好围绕中心、更好服务人民。

坚持把政治建设摆在首位。坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，与学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神紧密结合起来，作为常委会党组会议的第一议题、理论学习中心组学习的常设议题、“三会一课”的长期主题、人大代表和人大干部培训的第一课程，做到全面系统学、深入思考学、联系实际学，把坚持党对人大工作的全面领导根植于思想深处。

坚持把党的全面领导作为人大工作的首要政治原则。坚持把人大工作放在工作大局中谋划，紧紧围绕省委“1+1+9”工作部署和市委工作安排，在加强法治建设和提升治理效能上担当作为、履职尽责，确保中央决策、省委

部署、市委安排在人大工作中得到贯彻落实。坚持重大事项向市委请示报告制度，自觉把党的领导贯穿于人大工作全过程。

坚持不懈加强党的建设。履行全面从严治党主体责任，将加强党的建设的理念、要求和标准融入人大日常工作之中，促进党建和人大工作同计划、同部署、同落实。扎实开展党史学习教育，学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行，并把学习党史同总结经验、观照现实、推动工作结合起来，努力做到学党史、悟思想、办实事、开新局。

以更大的力度

把制度优势转化为治理效能

立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，是当前和今后一个时期全党全国必须抓紧抓好的工作。走高质量发展之路，就要坚持以人民为中心的发展思想，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。佛山市人大常委会坚持把民生冷暖、民心忧乐作为人大履职的方向标，积极发挥人大职能作用，把人大的制度优势转化为地方治理效能，实现好维护好发展好最广大人民的根本利益。

突出以良法保善治。聚焦粤港澳大

湾区建设、广佛全域同城化发展的重点领域，积极推进广佛协同立法工作。紧紧抓住立法质量这个关键，坚持选题小切口、内容大纵深，结合群众呼声，确定了非户籍人口居住登记、河涌水污染防治、文明行为促进等立法项目，为市域社会治理和污染防治提供有效法规供给。加大对地方性法规的宣传和实施监督力度，组织开展《佛山市扬尘污染防治条例》立法后评估，及时做好法规“体检”。进一步提升规范性文件备案审查水平，主动审查与被动审查有机结合，做到“有件必备、有备必审、有错必纠”。

突出正确监督有效监督。深入贯彻新发展理念，打好监督“组合拳”，综合运用执法检查、听取专项工作报告、调研视察、专题询问等多种监督手段，对重点项目建设、国有资产管理、乡村振兴、医疗卫生、道路交通安全和拥堵综合治理、广佛跨界河流污染整治、黑臭水体整治等方面开展有针对性监督，同时深入开展人大预算审查监督重点转向支出预算和政策拓展改革工作，让有限的财政资金有效用在“刀刃”上。

突出依法讨论决定重大事项。在行使重大事项决定权的过程中，正确处理好党委决策与人大讨论决定重大事项的关系，坚持围绕中心，依法审议决定重大事项，并作出相应的决定、决议，从制度上保证党委决策的贯彻落实，推动佛山经济社会的持续健康发展。通过开展第八个五年法治宣传教育作出决议，推动普法责任落实，夯实全民守法基础。

以更务实的举措 支持和保障代表履职为民

人大代表，是代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力。尊重人大代表的权利就是尊重人民的权利，保证人大代表依法履职就是保证人民当家作主。佛山市人大常委会坚持把尊重代表主体地位、提高代表素质能力、充分发挥代表作用，作为开展人大工作的重要

基础和关键环节，努力提升服务保障水平，在深化和拓展代表工作方面迈出坚实步伐。

确保代表换届依法推进。扎实开展市、区、镇三级人大代表换届选举工作，加强对选举工作的指导和培训，严格执行换届选举纪律，确保换届选举依法有序、风清气正。

推动代表履职提质增效。进一步加强“双联系”工作，密切常委会组成人员与人大代表的联系、密切人大代表与群众的联系，畅通人大代表履职渠道。组织五级人大代表深入开展“全面推进健康广东建设”主题活动，更好发挥人大代表作用。按照“内容高质量、办理高质量”的要求，落实代表议案建议办理“三见面三沟通”机制，既要“文来文往”，更要“人来人往”，以高质量的议案建议办理，推动解决人民群众关心的痛点、难点、堵点问题。

激发基层人大创新活力。认真贯彻落实全省县乡人大“巩固基础，强化履职”两年行动工作部署，通过举办基层人大创新案例总结推广会等方式，全面总结和宣传基层人大创新经验，进一步激发基层人大创新活力。继续建好用好全市791个代表联络站，完善和提升中心代表联络站功能，让代表更好在群众家门口倾听民声、集中民智。

以更严的要求 打造新时代人大干部队伍

千秋基业，人才为本。打造过硬的新时代人大干部队伍是各级人大常委会的重要课题。近年来，佛山市人大常委会坚持“两个机关”建设，通过多种途径，加强人大干部思想淬炼、政治历练、实践锻炼，切实提升人大干部队伍的能力和水平。

全面提高机关党建质量。认真履行抓党建工作职责，牢牢坚持围绕中心、建设队伍、服务群众的新时代机关党建工作定位，推进党建与业务工作深度融合，全面加强基层党组织规范化建设，努力把常委会及机关各级党组织锻造得更加坚强有力，以高质量党建促进模范机关创建。

全面落实从严治党责任。进一步压实全面从严治党主体责任，严格落实意识形态工作责任制和中央八项规定精神，加强党风廉政教育，力戒形式主义、官僚主义，以良好工作作风推进新时代人大工作高质量发展。

全面提升干部队伍精气神。按照“立法有为、监督有道、任免有序、法治有力、队伍有素”的要求，教育引导党员干部发扬为民服务孺子牛、创新发展拓荒牛、艰苦奋斗老黄牛的精神，自觉以“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风，做好人大及其常委会依法履职的参谋助手、服务保障工作，确保各项工作顺利推进。

全面转化党史学习教育成果。通过开展党史学习教育，进一步提高思想理论水平，提高政治站位，加强责任担当，增强能力本领，为佛山市人大及其常委会依法履职提供高效的服务保障。持续深化对习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想研究和宣传，组织人员撰写高质量的理论研究成果，积极参加“百歌颂中华”歌咏比赛，开展主题党日、参观展览、观看红色影片等特色活动。扎实开展“我为群众办实事”实践活动，按照办实事项目清单，结合人大工作特点，积极为群众办实事、解难题，更好服务人大代表履职。把党史学习教育与佛山市委巡视整改、广佛协同立法、地方性法规宣传、民生实事项目、议案建议督办、县乡人大创新案例推广等工作有机结合起来，进一步强化政治意识、法治意识、规矩意识和服务意识，增强做好新时代人大工作的责任感使命感，以优异成绩庆祝建党100周年。■

（作者单位：佛山市人大常委会办公室）

审议意见 “审完未了”

——茂名人大连续跟踪监督“河长制”工作

文/图 葛兴军

近日，茂名市人大常委会组织50多位市人大代表，围绕市政府落实河长制湖长制工作的审议意见情况到茂南区、电白区、高州市开展督办活动。

向政府转送“审议意见”

审议意见是人大常委会组成人员对“一府一委两院”专项工作报告审议后形成的综合意见，是人大常委会集体行使权力、议决事项的重要成果。这次常委会组织市人大代表督办的审议意见，是市十二届人大常委会第三十五次会议听取和审议市政府《关于全面推行河长制湖长制工作情况的报告》后经主任会议研究形成的审议意见。审议意见在肯定成绩的同时，要求市政府及有关职能部门要借鉴外地经验，抓紧做好五个方面的工作：一是进一步明确各级河长职责，压紧压实河长责任。二是完善发现问题的处理机制。三是河湖治理要体现生态优先，尊重自然规律。四是抓住建设万里碧道的契机，打造茂名特色碧道。五是加快推进污水处理设施建设。2020年7月，常委会将相关审议意见转送市政府。

代表把关意见落实情况

2017年以来，常委会已连续四年对茂名市开展河长制湖长制工作情况组织多种形式的监督，先后调研5次、视察2次、听取和审议专项工作报告2次、评议3次、专题询问2次，有力地推动了茂名市河长制湖长制工作。尽管茂名市河



代表深入现场督办

湖治理工作取得了阶段性成效，但也存在河长制责任落实仍不够到位、发现问题处理机制不够完善、碧道建设总体规划协调不够、部分污水处理设施建设未按时完成等问题。

以往对“审议意见”落实情况大多是在听取和审议工作报告6个月后安排常委会会议听取市政府落实审议意见情况的报告。为提高督办成效，常委会除听取“审议意见”落实情况外，还组织市人大代表督办市政府落实河长制湖长制工作的审议意见情况。

当天，50多名市人大代表前往小东江源头高州根子镇和沿线高州分界镇、“精彩100里”小东江东线碧道精彩广场选址、电白区旦场镇引罗供水工程占鳌水厂、水东河电力局河段等实地察看河流、水库实施河长制湖长制工作情况和有关建设项目推进情况，代表对市政府落实河长制湖长制工作的审议意见情

况给予肯定并提出意见建议。朱健超代表说：“顺着小东江走下来感觉到整个水环境有了比较明显的变化，污水已经逐步的收集，减少了污水的直接排放，建议市政府继续加强这方面工作。”陆少萍代表提出，要不断加快推进茂名市污水处理设施建设，将茂名市污水处理设施建设提高到一个新水平。王瑞国代表建议加大对河湖治理投入力度，保障河湖整治管理资金。做好河湖沿线水资源管理，加强水污染防治工作，实现河畅、水清、堤固、岸绿、景美的目标。

有常委会组成人员认为，以代表现场督办方式监督市政府落实常委会审议意见办理落实情况，是茂名市人大常委会监督工作的一个创新举措，有效地避免审议意见“审完就了”的误区，今后要不断创新对审议意见办理落实情况的监督方式，使监督更具刚性，更有实效。■

（作者单位：茂名市人大常委会）

更接地气更贴民心

——东莞镇级人大全面推行民生实事代表票决制

文/图 吴洋

怎样充分发挥人民代表大会制度的独特优势，让人民群众更有获得感幸福感？怎样使“以人民为中心的发展思想”贯穿人大工作的每一个环节？怎样让人大工作更接“地气”、更贴“民心”？2019年以来，东莞市人大常委会在28个镇全面推开“民生实事项目人大代表票决制”，对这些问题给出了令人满意的回答。

全面推进 跑出实施加速度

作为民心工程的民生实事项目，以往大多由政府“为民作主”。2019年5月，省委人大工作会议明确提出，要探索实施重大民生实事项目代表票决制，省人大常委会和市委人大工作会议陆续作出了部署。

东莞市人大常委会及时部署落实，成立了由常委会副主任潘新潮任组长的民生实事项目人大代表票决制工作专班，紧锣密鼓开展调研策划。7月，一份关于全国各省市实施票决制工作的详细参阅资料便送到了领导手中，市委高度重视，要求抓好落实。

2019年8月，常委会在前期调研的基础上迅速出台了《关于在镇人大推行民生实事项目人大代表票决制的工作指引（试行）》的通知，将票决制实施工作分为“三个阶段、六个环节”，明确各镇人大自2020年开始全面铺开民生实事项目人大代表票决制工作。同年底，省人大常委会下发《关于推进民生实事项目人大代表票决制工作的指导意见》，为进



一步做深做实票决制提供了工作指南。

纲举目张，有了清晰的“路线图”，东莞基层人大民生实事项目票决制工作由此展开。各镇人大积极争取镇党委对票决制工作的支持，纷纷出台本镇实施票决制的工作方案和票决办法等配套文件，落实分工责任，明确施工时限，形成了市镇两级联动推进票决制工作的制度体系，跑出了东莞人大推进票决制工作落实的“加速度”。

源头把关 采得民生金点子

群众的满意度和获得感，始终是人大推进民生实事项目票决制的风向标。

潘新潮介绍，票决制工作蕴含着发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的施政理念，票决出来的项目如何实施，是否真正惠及群众，是做

好工作的关键所在。“为此，市人大常委会制订了‘五个不纳入’的筛选标准，指导各镇切实把好民意征集源头关。”

所谓“五个不纳入”，即：重大产业发展类项目不纳入，上级明确实施的项目不纳入，土地、规划等要素保障不落实的项目不纳入，投资规模或预算资金不明确的项目不纳入，建设周期跨年度的项目原则不纳入。按照这一标准，一年来，各镇通过开展票决制工作，使公共服务范围最大限度地覆盖辖区群众，各镇广大群众以人大代表为纽带，成为民生实事项目的建议者、决策者、监督者和最终的受益者。

票决制工作充分体现了民生性和共享性特点，“票决制的议题来自民间、主题聚焦民生、过程汇聚民智、结果顺应民心，能够取得良好的政治、经济和社会效益。”常委会副秘书长闵斌介绍说。

“三走三制三查” 助推城市精细化管理

文/图 宋爱华

废弃岗亭、“变味”书报亭清理了，老旧楼栋改造变靓了、装上电梯方便了，护坡、挡土墙美化了……珠海市香洲区人大常委会积极探索监督新模式，聚焦民生热点焦点，立足群众普遍关注、反映强烈、反复出现的城市管理问题，组织人大代表通过“三走、三制、三查”，开展城市精细化管理专项监督，助力香洲区市容环境在细微之处出现大变化、大提升，让大街小巷、街角庭院出现了一道道靓丽的风景线。

人大监督先行 助推精细化管理

2020年12月中旬，香洲区启动了清理整治废弃闲置服务亭行动，对破旧闲置、占用盲道、人行道、自行车道的服

务亭进行了清理，三天时间共移除废弃书报亭27座，还路于民。今年1月20日至21日，在人大代表现场监督下，香洲区再次集中清理整治书报亭，全区累计清理“碍脚亭”81座。在城管工作人员清理过程中，路过的居民纷纷点赞。“每次买菜经过这个破旧的书报亭都觉得很碍眼，感觉与珠海现在靓丽的城市环境格格不入。现在政府部门出手整治，真是太好了。”居民王大叔说。

漫步香洲街头，你会发现大街小巷出现了很多彩绘墙。拱北中学附近路段的童话墙、拱北市场路段的岭南风情墙、关闸东街上的中华传统文化墙，吉大吉莲路的“时光记忆”墙、吉柠路的“归林”文化墙、白莲路的创意美绘都让人眼前一亮，生动的画面让很多行人驻足

合影。家住粤华社区的黄阿姨聊起这些“网红墙”的“前世今生”特别感慨：“我们社区的彩绘墙处原来是一排违章建筑，拱北街道近日将违建全部清空，然后我们召开居民议事会通过了美化墙面的整改方案。如今彩绘墙成了我们小区的小景点，居民们都感到很开心。”

这一切的改变，源于香洲区委全文转发市人大常委会《关于进一步加强城市精细化管理监督工作的建议》。常委会通过充分调研，针对城市精细化管理工作提出了“一项强化、两项提升、三项推进、四项整治、五项美化”的建议，区政府根据此建议迅速出台了《香洲区加强城市精细化管理工作方案》，明确了以“两项提升”为基础，开展“三项推进、四项整治、五项美化”等12项专

回应期盼 画出最大同心圆

票决制回答了为谁发展、为何发展、怎样发展的问题，不仅点燃了人民群众参与政府决策的热情，点燃了人大代表的履职热情，也点燃了政府“好事办好，实事办实”的干劲。

“在党委领导下，各方力量拧成了一股绳，快速立项、迅速分解、上下联动、精准推进，让民心所向的实事项目快速实施，镇里的群众纷纷点赞！”回顾这一年的开展情况，一位镇人大主席由衷感慨道。

东莞镇级人大票决制实施以来，实现了“四个转变”，重大事项由“难以界定”向“落地细化”转变；政府决策由“为民做主”向“由民作主”转变；代表履职由“要我参与”向“我要参与”转变；人大角色由“事后监督”向“全程参与”转变。人大代表票决政府民生实事项目，已经成为东莞各镇人大会议的“标配”。

彰显民主 找到履职新落脚点

作为东莞人大工作的一项重要实

践，票决制不仅让镇人代会的会议形式更丰富、审议内容更充实，更是做实决定工作、做深监督工作、做活代表工作的重要抓手和有效载体。

在常委会的指导下，各镇通过完善组织领导、制度体系、征集渠道、议题筛选、民主审议、现场票决、组合监督、结果运用、创新实践“九个一”的工作机制，彻底打通了制度链条，把“党委决策、人大决定、政府执行、公众参与”的理念贯穿工作全过程，迈出了东莞市镇级重大事项决定实体化建设的一大步。■

（作者单位：东莞市人大常委会）

项行动，从而吹响了香洲区城市精细化管理工作的“冲锋号”。

去年7月，常委会组织各镇街开展人大代表主题活动时发现，活动中群众关注的热点问题有约70%涉及到城市精细化管理。为此，常委会将充分发挥监督作用促进城市精细化管理破难题、上台阶列入重要议事日程，从监督机制、监督措施、监督重点内容等方面，构建了开展城市精细化管理专项监督的行动框架。开展城市精细化管理工作以来，常委会组织区城管局、各镇街等相关部门就目前城市管理中存在的问题召开十多次座谈研究，经过不断总结提炼，就如何推进城市精细化管理工作提出了有针对性的意见，形成了《关于进一步加强城市精细化管理监督工作的建议》报送香洲区委，获得香洲区委的高度重视，区委常委会专题研究后，以区委名义转发全区贯彻执行。

为更好地推动工作落实，常委会又创新提出了以“三走、三制、三查”为措施的监督方案，积极探索城市精细化管理监督新模式。“三走”即“走下去”“走出去”“走上去”。人大代表通过深入基层走访，精准查找城市管理的问题；到先进地区学习考察，借鉴成功经验，拓宽城市管理的视野；加强市区两

级人大的沟通协调，形成监督合力，共同推动城市管理问题得到解决。“三制”即运用“社会评议制”“政务公开制”“监督问责制”，推动各项工作的落实。“三查”即实施方案“提前查”、落实工作“实时查”、常态化成效“回头查”，不断促进城市精细化管理成效的提升。

常委会在监督过程中，要求区城管局等牵头单位就各项任务制定详细的实施方案，明确工作落实的时间节点，形成工作台账。同时还要求相关部门将工作动态、工作进展汇总，每季度定期报常委会。完成阶段性任务后，每年组织“回头看”检查，从而形成了一套对城市精细化管理的常态化监督机制。“我们希望通过这样的有效监督，助推香洲区实现城市精细化管理‘一年有进展，二年见成效，三年大变样’的阶段性目标。”常委会有关负责人表示。

多举措一盘棋 大街小巷见成效

在常委会的监督、推动下，各职能部门、各镇街按照工作方案的要求，迅速行动抓落实，从治乱到美化，从粗放管理到细致入微，让香洲区的背街小巷、老旧楼栋、街角桥洞等细微之处展

新颜、换新貌。

通过推进老旧小区生活品质改善、共享单车规范管理和桥（洞）下公共空间有效利用工作，切实解决了人民群众关心的居住环境脏乱差、电梯加装难、共享单车乱堆放等环境宜居问题，完成老旧小区加装电梯48部，设置共享单车停车框1033处，完成桥下公共空间有效利用6处；通过整治人行道“变味”书报亭、废弃岗亭，商铺前的人为“路障”，路两旁“乱设”电箱、管网，户外“不雅”广告招牌，营造出整洁有序、优美的城市环境景观，清理“变味”书报亭、废弃岗亭81个，规范划线商铺前停车位2044处，整治户外广告招牌1062处，整治“乱设”电箱、管网867处；通过有序推进和开展美化“护坡、挡墙”，美化屋顶阳台、街角楼道等，充分调动起广大居民参与议事协商的积极性，让更多的人享受到家门口的“美好空间”，共计美化护坡挡墙、屋顶、阳台、街角、楼道389处。各镇（街）纷纷出招打造的“美丽街角”“美丽庭园”，让珠海的主城区在社区、街巷、小区中出现了越来越多靓丽的“景点”和网红打卡地。■

（作者单位：珠海市香洲区人大常委会）



“变味”书报亭吊走前后对比



狮山街道建成“美化街角”——门户空间

高效 绿色 低碳

——代表点赞“广州人大i会议”服务小程序

文/图 翁创苗

“科技赋能，今年的人代会很不一样。”“真的很方便快捷，为‘广州人大i会议’服务小程序点赞。”“云上提交建议，速度真快！”……日前，在广州市十五届人大六次会议期间，一款由广州市人大常委会办公厅牵头开发的手机小程序——“广州人大i会议”，展现了“高效、绿色、低碳”的办会新风尚，受到了与会人员的关注和称赞。

这一举措是“广州智慧人大”不断拓展系统功能，提升人大会议服务信息化水平的又一创新实践。对此，市人大常委会主任石奇珠给予了高度评价：“这个创新很好，在完善中优化提升，打造智慧人大中的又一个品牌。”

攻坚克难 如期实现上线运行

由于疫情防控，此次市人代会实行闭环管理。如何更好地做好大会服务工作，保障代表履职更加有效，成为了亟须解决的难题。2020年9月，常委会副主任、“智慧人大”建设工作领导小组组长唐航浩提出“关于组织实施代表大会会议服务系统开发建设，争取明年大会上投入使用”的要求。

为有力有序推动系统如期落地使用，常委会办公厅科学制定时间安排表，合理安排工作进度，积极加强与各部门的沟通，定期召开项目会议，现场研究落实机关各部门（大会各工作组）有关意见和需求。“按照常委会领导的要求，我们在开发过程中始终坚持简单易用、安全保密、共享共用的原则，力求做到

安全快捷好用”，机关信息化办公室负责该项目的同志介绍说。

1月20日，在市十五届人大六次会议召开前夕，以“广州人大i会议”命名的小程序如期正式上线运行，实现了“从无到有”“从少到多”“从繁到精”的目标，也拉开了“云端服务大会”的序幕。

高效快捷 会务服务质效提升

打开“广州人大i会议”小程序的界面，会议信息、会务服务、会议文件、医疗卫生保障、总务服务、履职园地等板块一目了然。“以前我们开会都要拿着会议的日程表，现在用这个小程序，信息量很大，可以随时随地查阅。”市人大代表陈少华表示，小程序既方便代表随时随地查阅，又降低了纸质文件的使用，让代表更加快捷地获得大会信息，让大会服务保障变得更加智能化、精细化。

譬如，“大会报到”服务栏目改变了以往代表报到时排长队耗时耗力、分发材料容易出错的现象，代表报到时可以做到“扫码即走”——代表可以在小程序中随时查阅住房、餐饮、交通等信息。该功能将工作人员从繁杂的事务性劳动中解脱出来，大幅度提升了工作质量和效率。

值得一提的是，小程序中的“会场安排”栏目解决了以往700多名参会人员如何在最短的时间实现全员对号入座的难题。代表通过“会场安排”栏目可



以直接查询到本人座位号和会场座位图。

“以往我们代表团工作人员要告知代表座位表，还要在现场引导，今年就方便多了，大大减轻了我们的工作。”天河代表团工作人员王晓明说道。

此外，由于今年各代表团驻地比较分散，小程序中的“交通安排”栏目为与会人员提供了精准的乘车时间和地点。而电子餐券的使用，更有效解决了以往用餐信息不精确、统计难、核销难等问

让人大制度在基层“生根开花”

——深圳市大力发挥“人民代表大会制度宣讲基地”作用

文/图 黄洁 陈小慧 苏柯臻

“来自深圳的全国人大代表提了什么建议？”“政府工作报告和‘十四五’规划纲要中有哪些新政策惠及职工？”日前，在深圳市人大常委会举行的“全国人大代表传达全国人大会议精神宣讲”活动中，听会人员向宣讲的全国人大代表积极“取经”。

连日来，部分赴京参会回深的全国人大代表深入基层一线，赴各区“人民代表大会制度宣讲基地”宣讲全国人大会议精神，掀起了一阵学习热潮。

去年7月，深圳市首个“人民代表大会制度宣讲基地”在龙岗区龙城街道人大代表之家揭牌。截至目前，深圳已设立了14个“人民代表大会制度宣讲基地”。深圳市人大常委会充分利用宣讲基地平台，组织部分全国人大代表开展了多场全国人大会议宣讲活动，让广大

人民群众切实感受人民代表大会制度的优越性，推动人民代表大会制度在基层“生根开花”。

把国家大政方针带到一线

设立“人民代表大会制度宣讲基地”是深圳市加强基层人大工作和建设的又一创新之举。此前，深圳全市已建成40个街道人大代表之家和240多个人大代表社区联络站，构建了较为完善的基层人大履职平台网络。在此基础上，深圳在14个人大代表之家和人大代表社区联络站加挂“人民代表大会制度宣讲基地”的牌子，成为推进人民代表大会制度理论研究和宣传教育的重要阵地。

“今年的政府工作报告亮点很多！”“‘十四五’规划纲要描绘了中国未来

5年乃至15年的宏伟蓝图，太重要了！”在南山区桃源街道人民代表大会制度宣讲基地，全国人大代表、深圳光启高等理工研究院院长刘若鹏有一肚子振奋人心的好消息要和大家分享。

宣讲活动上，代表们就习近平总书记在全国两会期间的重要讲话精神、十三届全国人大四次会议精神等作了深入浅出的宣讲。

“宣讲全国人大会议精神本身就是我们履职的一部分。”全国人大代表、富士康科技集团精密机械事业群技术工人杨飞表示，上传下达是全国人大代表重要的职责之一，不仅要把群众的声音带上全国人大，还要把会议精神、国家大政方针等带到基层一线。

“通过宣讲会，我觉得全国两会这样的国家政治生活中的大事与自己的距

题，工作人员通过扫码方式就餐，精准定位到“人”，确保了用餐信息的准确性，为合理统筹工作人员就餐，厉行节约、减少浪费提供了有力抓手。

贴心服务 代表履职保障更智慧

为更好地服务代表履职，小程序集成了“建议办理”“预算审查”等功能，代表通过手机可以直接登录代表议案建议管理系统、预算联网监督系统。“联名建议我都是通过小程序登记的，更加方便、更加快捷。”市人大代表潘映珊说道。

大会期间，代表通过小程序提交代表建议、进行代表联名、对以往建议办理情况作评价等共1549人次；使用预算审查功能查看指定年份的预决算数据、数据报表、相关说明文档，进行可视化分析，在线提交代表意见合计136人次。

板块中的“分组审议咨询”功能在代表报到后至大会闭幕期间会一直开通，它改变了以往代表只能在分组审议时提问的情况，代表随时可以在线提出咨询，各部门实时在线解答，减少了疫情人员交叉接触，也为代表提前准备审议发言、提出议案建议提供了有力的保障。

“这种创新的‘零接触’模式让我们感受到便利的同时，也增进了我们与各部门之间的互动沟通。”市人大代表张雅利表示，有关部门答复很迅速，有的堪称“分回”“秒回”，同时，有了文字答复“留痕”，更方便代表后续跟踪。

小程序，大用途。虽然此次市人代会会期短，议程紧凑，但依托“云端服务”，“广州人大i会议”小程序发挥了大作用。据统计，大会期间，小程序共有1033人登录使用，18486人次使用该程序查询信息、咨询问题，为确保大会顺利高效进行发挥了重要作用。■

（作者单位：广州市人大常委会）



全国人大代表刘若鹏、杨飞飞分别到南山区、罗湖区“人民代表大会制度宣讲基地”开展宣讲

离拉近了。”听完宣讲，来自产业一线的职工代表王红收获满满，获益匪浅。

变“被动履职”为“主动履职”

作为人大代表密切联系群众的“连心桥”，“人民代表大会制度宣讲基地”本身也发挥着人大代表联络站的作用。

此次宣讲活动中，代表们不仅把“两会好声音”传达到基层，同时结合个人所在领域，发挥所长，宣讲自己熟悉的知识和技能，并听取群众意见建议，变“被动履职”为“主动履职”。

杨飞飞是长期扎根机械加工一线的产业工人代表。在罗湖区人大代表之家，他结合自己产业工人的背景解读了与职工相关的政策举措。“我国正大力推动制造强国战略，从工业大国向工业强国迈进，在这过程中职业技术工人大有可为！”这引起了现场不少职工代表的共鸣。“我和杨代表都是一线产业工人，希望通过这次宣讲活动能够进一步加强产业工人队伍建设，提升产业工人的社会地位。”

刘若鹏是来自科创一线的全市人大代表，他最熟悉的还是科技创新领域。“我们科技工作者绝不能急功近利，要坚持源头创新，加强关键核心技术攻关，努力实现更多从‘0到1’的突破。”不少与会的企业家代表也从知识产权保护、推进注册制改革、优化营商环境等方面提出了许多意见建议。

全国人大代表樊庆峰是深圳市高新投集团有限公司副总裁，在福田区梅林街道的“人民代表大会制度宣讲基地”，他对今年政府工作报告中优化和落实减税政策、宏观政策继续为市场主体纾困等方面作了解读，让在场的中小企业家收获颇多，不少与会企业家‘吐露’心声，希望进一步解决中小企业融资难融资贵的问题，推动中小企业健康发展。

“希望能从宣讲活动上吸纳更多意见建议，从而去调整自己接下来的履职规划。”代表们纷纷表示，接下来将多深入基层一线调研，把更多来自基层的声音带到明年全国两会上。

宣讲活动常态化进行

事实上不仅是传达会议精神，“人民代表大会制度宣讲基地”宣讲内容和范围丰富广泛。根据深圳市“人民代表大会制度宣讲基地”工作规范，宣讲基地每两个月至少安排一次宣讲活动，通过宪法法律和人大制度知识宣讲、立法征求意见座谈会、社会公益知识讲座等形式，吸引广大群众特别是青少年到基地接受教育。宣讲方式应务求实效，贴近民生，可以通过网络直播、视频连线等方式扩大宣讲面。同时，宣讲基地还可以联合相关单位、人民团体和行业协会等开展活动，可以到社区、学校、企业和工厂开展宣讲。

来自龙岗区联创科技园的省人大代表王海，是南湾街道“人民代表大会制度宣讲基地”的常客了。他介绍说，这里已经成为了代表们履职的“常驻地”，经常三天两头就有人大代表“进站”开展宣讲活动，或举办座谈会听取园区职工代表的意见建议。

“我们园区比较特殊，企业数量相比其它社区要多，所以我们不光是宣讲人大制度，还会结合园区安全生产、企业维护、国家高新技术企业申请等方面，邀请人大代表和相关部门过来宣讲，并与职工代表面对面交流，更好满足企业需求。”王海说。

根据工作规范，人民代表大会制度宣讲基地应符合几项基本条件：首先是齐全的硬件设施。宣讲基地建设应精简节约、因地制宜，有统一的标识，有容纳三十人左右的宣讲场地和展陈场所。同时，展陈内容要丰富，以坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度为宗旨，宣传人大立法、监督、代表工作、自身建设、理论研究等方面的历史和发展现状。其次是保障好人员配备。打造以人大代表为主体，包含各方面专业人士在内的宣讲员队伍。

“以后要把人大制度的宣讲活动常态化，成为拓展代表履职平台的新路径。”深圳市人大常委会选联任工委有关负责人表示。■

（作者单位：深圳市人大常委会）

抓好镇人大工作四项建设

——阳江市阳东区人大多措并举做好镇人大工作

文/图 张奇志

近年来，阳江市阳东区人大常委会以巩固提升镇人大基础工作为目标，重点做好“突出四项建设”“确保四个做到”的工作，不断加强镇人大工作规范化建设，有力增强了全区镇人大工作的整体实效，树立了新时代镇人大的崭新形象。

抓好组织建设

确保做到“有人管事”

按照省、市的有关文件精神，会同区组织、编办、财政、人社等部门，指导各镇人大不断加强组织建设，统筹解决了一些长期以来困扰镇人大发展的机构设置、人员配备和经费保障等难题。在省补助经费支持30万元/年的基础上，区财政预算每年安排每个镇人大5万元工作经费，确保了人大工作、联络站日常办公等顺利开展。把区镇人大代表履职及活动经费每人每年分别按2000元和1000元列入区财政预算，对无固定工资收入的代表执行代表职务由本级财政给予适当补贴。同时，在阳江市率先成立人大制度宣讲团，深入到11个镇对镇人大代表和镇人大干部巡回宣讲，进一步提高了镇人大代表和镇人大干部的履职能力。

抓好制度建设

确保做到“有章理事”

指导各镇人大建立健全组织制度和工作制度，围绕党委中心工作，开好人

大会议，依法行使监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表主体作用，不断提升工作规范化水平。其中，新洲镇人大在全市镇级人大率先安装使用电子表决系统，进一步提高了人大会议质量和工作效率，为全市全面推进“智慧人大”建设提供了范本。制定了人事选举工作规则，规范人事选举工作程序，组织被选举人在会议投票表决前同代表见面，落实宪法宣誓、颁发任命书等制度，加强对选举产生的国家工作人员的监督。建立完善了主席团成员联系代表、代表集中学习等一系列工作制度。

抓好阵地建设

确保做到“有处议事”

按照“五个规范”的要求和“六有”的标准，指导各镇人大认真做好人大代表联络站的站点布局、总结交流、业务培训等工作。目前，全区共建好了11个镇级中心联络站和88个村级联络站，形成了代表联系群众阵地建设网格化体系。依托代表联络站作为人大代表在闭会期间开展活动的“主阵地”，通过健全代表联络站工作制度和活动计划，广泛开展接待选民、走访群众、向选民述职等活动，促使代表在“家+站”中与群众面对面交流，真心实意梳问题、化矛盾、求良方，督促解决了一批群众关心的热点难点问题。2019年以来，全区代表联络站共接待选民2879人，收集群众意见564条，向有关单位交办564条，推动落

实537条，有效发挥了密切代表与群众联系的载体作用。

抓好作风建设

确保做到“有效干事”

指导各镇人大精准把握宪法法律赋予人大的职责使命，高标准、高质量、高效率地做好各项工作，用扎实有效的作风建设推动镇人大工作水平的不断提高。比如，指导各镇人大全面实施民生实事项目人大代表票决制，首次由代表差额投票选出年度民生实事项目，实现了“领导拍板”到“代表票决”的转变，推动了村场整治、路灯建设、危桥改造等一批民生实事项目开工建设或建成使用。在此基础上认真探索创新监督工作方式，不断做实人大监督权。比如，东城、大沟、新洲、东平镇人大分别围绕群众关注的交通拥堵、电信服务质量、电缆凌乱影响镇容、违法用地治理、生猪肉食品安全等问题约见镇相关部门负责人，有效推动民生难点热点问题的解决，赢得了辖区群众的点赞。新洲、大八、红丰镇人大组织人大代表评议政府职能部门工作，促进了政府职能部门政风行风进一步转变。那龙镇人大在全市首创先河，组织该镇4名副镇长在镇人代会上向代表述职并接受评议，进一步增强了述职人员履职的责任意识和接受监督的意识。■

（作者单位：阳江市阳东区人大常委会）

走！回“娘家”述职去

——云浮市云安区组织开展人大代表述职主题月活动

文/图 李广兴

2021年是换届年，代表四年多履职如何了？为更好发挥人大代表的作用，进一步提升代表履职效能，云浮市云安区人大常委会组织全区镇人大代表开展述职活动。述职活动从2020年11月中旬至12月中旬完成，263名区镇人大代表参与了述职活动，截至目前，全区684名区镇人大代表全部完成届内述职，实现了全员覆盖。

代表都要进站述职

从2018年开始，常委会明确要求每年按一定比例安排代表述职，届中每位代表至少述职一次，述职情况要在年终接受常委会的检查考核，确保此项工作不走过场、不流于形式。接近换届年，为换届作更好准备和有序推动人大代表向选民述职，常委会提前制定下发了《关于开展2020年区人大代表向选民述职活动的实施方案》，明确镇人大主席团参照区人大代表述职方案组织镇人大代表一并参加述职活动。“述职”主题月活动采用常委会组成人员带头进代表联络站述职，区直及镇党政领导班子的人大代表由镇人大统一安排，其他代表由片区联络站组织安排。28个常委会组成人员率先到了各镇述职，263名未完成届内述职的区镇人大代表分批到联络站述职。

“今年是疫情防控大考年，我作为卫健局主要负责人，主动到一线参与疫情防控工作，着力构建完善的基层公共卫生服务体系，我们一直保持着疫情‘零发’的良好态势……”区人大代表、卫



区人大常委会主任廖云回到选区向选民述职

健局局长邓少红“晒”出了自己的履职成绩单。

“我是镇人大代表，能力和水平有限，我只为大家做了一些‘鸡毛蒜皮’的小事，比如之前村里的自来水浑浊问题，我向镇人大提出建议，然后跟镇自来水厂沟通落实……”白石镇人大代表赖雪平讲起了自己的履职故事。

在展现了“大担当”和“小责任”的同时，代表更主动亮出了自己做得不够的地方。

“我长期在区直部门工作，下乡也比较多，但除了自身行业的意见建议外，提不出群众其他需求的建议。”“我也提过一些意见，但常常不懂开展调研、不会寻根问底找到解决方法，常常只有意见而没有可行的解决方法。”“我届内提了十多条的建议，但因没有做好与

相关部门的沟通和认真听取群众的意见，不少建议不科学和脱离现实，没有取得很好的实效。”……

有赞有弹 寄望有爱

代表述职后，选民对代表履职情况进行了评议。参加述职会的一些选民代表真情袒露：“第一次有机会面对面了解人大代表的工作，以前总感觉他们与自己关系不大。”“原来那些我们说了很久没人理的事情，最后是代表去督促解决了，代表们为我们老百姓做了不少事情，真不错！”“在那个小学路口设立红绿灯的事说了好几年了，代表坚持不懈找交警，今年终于解决了，我为这几个代表点赞。”“东圳的引水渠终于重修了，又可以让几千亩烂田变良田了。”

“小资金”也有“大作为”

——翁源人大探索代表建议办理工作新办法

文/图 郭式球

“翁源县落实代表建议办理工作责任主体明确，组织强劲有力，工作成效显著，对其他县区起到了很好的借鉴作用。人大要进一步发挥代表建议的监督作用，做实做细工作，长效实施“1+3+2”工作方法，使更多优质的代表建议及时落地，让理论之花转变为现实成果。”日前，韶关市人大常委会副主任梁韶灵到翁源县调研代表建议办理工作，对翁源县代表建议办理工作作出如是评价。

翁源县人大常委会的“1+3+2”工作方法包括三个方面，即“创新一个机制，狠抓三个环节，促进两个提高”。

创新“一个机制”

创新“一个机制”指的是建立代表建议办理专项财政预算项目。从2019年开始，常委会以“县乡人大工作年”为契机，向县政府提出了设立县人大代表建议办理专项财政预算的建议，得到采纳。根据要求，县政府每年安排200万元代表建议办理专项资金用于代表建议办理。实践表明，代表建议承办单位获得政府此项资金后，建议办理工作成了有源之水，承办单位把办理专项资金当作专项任务来完成，在此基础上积极争取上级资金补助，并将一些代表建议合

并为政府重点民生实事项目统一推进，从而撬动了其他资金的配套投入，形成资金的最佳集合效应，发挥了“小资金”的“大作为”，推动了人大代表建议办理工作落地落实，进一步提升了人民群众的获得感和幸福感。这一做法从根本上改变了过去承办单位“重答复、轻办理”和“无米下锅”的局面，相关重点督办建议均能得到实质办理，取得了良好的成效。

狠抓“三个环节”

狠抓代表建议质量。常委会坚持定

“今后要更加支持人大代表履职，主动联系人大代表。”这些话给前来述职的人大代表留下深刻印象，心中充满了暖意。选民对个别人大代表勇于担当、主动为民鼓与呼的行为点赞，还通过代表述职更好地了解他们的履职，也就更支持代表的工作。

尽管如此，有些代表还是被一些选民“吐槽”。“上一次我向他反映了一个意见，他口头答应我，后来又没有了下文了。”“我们村里的农耕路又小又烂，很多地方都改造了，陈代表自己也种田，就是胆小没往上说。”“我进联络站跟他们反映过一些意见，后来也办了一些，可是代表没跟我提过有些为什么办不了。”有些代表只是将选民意见建议“一转”了之，没有及时、有效解决和反馈，会使选民对代表履职产生失落感。参加

述职的区人大代表郑益芬是个果农，这是她成为人大代表以来第一次面对面向选民述职：“既感到很激动，更感压力和惭愧，虽然考完试，但是依然不能放松，还要继续担当作为、履职尽责。”

“我觉得人大代表还是为我们做了很多事情，我希望他们多点来听听群众的意见，多与我们见面沟通。”“做人大代表也不容易，我建议代表素养要提高一下，多调研多提出能解决问题的好建议。”选民认为个别人大代表的工作差强人意，但对人大代表充分发挥为群众鼓与呼、搭起与党委政府沟通的桥梁的作用还是充满信心和寄予厚望。

“识人识屋知情况”

述职主题月期间，常委会组成人员

和镇人大主席团还开展了“双联系”活动，推动“双联系”工作的常态化、长效化、制度化。按照2020年“双联系、大走访”工作方案，常委会要求28名常委会组成人员分别分头固定联系186名区人大代表，主动开展“大走访”活动，每位常委会组成人员主题月内必须走访两到三名代表，主动“问生活、问履职、问工作”，联系代表和选民做到“识人识屋知情况”，增强常委会组成人员开展“双联系”的自觉性和主动性。

述职主题活动月期间，常委会组成人员通过走访、电联等方式，收集了一批代表对常委会工作的意见和建议，提高了代表对常委会工作参与的积极性、针对性和实效性。■

（作者单位：云浮市云安区人大常委会）



翁源县开展“更好发挥人大代表作用”主题活动，人大代表视察代表建议办理情况

期向人大代表寄送《人民之声》《韶关人大》《县人民代表大会汇编》等人大刊物，使镇级人大和人大代表及时了解人大工作、重大活动和全县政治、经济、文化、社会中的大事。组织代表集中培训，邀请专家讲授如何撰写高质量的代表议案建议。在每年人代会召开前夕，组织部分人大代表开展会前调研、视察，为代表在大会期间提出“精准”议案建议“预热”。如，2019年、2020年连续两年，围绕翁源争当广东北部生态发展区高质量发展示范县和乡村振兴发展大局，县人大代表相继提出了《关于全面实施桉树人工林退出和改造的议案》《关于建立完善共建共治共享机制巩固提升全县农村环境卫生保洁水平的议案》，这两个议案分别得到了两次大会主席团的高度重视，审议通过列入了大会议程，并作出了相应决议。目前两项议案都得到了高质量的推进办理，为翁源生态环境持续改善和乡村振兴起到了很好的推动作用。

狠抓办理责任落实。每年人代会闭幕后，常委会认真抓好交办环节无缝对接，严格按照法律和有关规定，第一时间由常委会有关工作机构对建议逐条分类，认真核对，形成正式文件在15个工作日内郑重移交“一府一委两院”办理。“一府一委两院”接收代表建议后，均及时研究分析，分解落实具体承办单位，落实县领导挂案，并由县政府办公室督办。全面协调建议的答复、办理过程。

同时，承办单位建立起了“一把手负总责、分管领导具体抓、办公室牵头协调、承办人员专门办”的层级负责制，形成自上而下、责任清晰的办理组织体系，为建议的高质量办理提供了强力保证。与此同时，常委会不断强化办理过程的全方位监督，每年将代表议案建议办理列入年度监督工作计划，采用调研、视察、代表约见国家机关负责人、专项审议等监督手段开展办理工作全过程跟踪监督，督促承办单位进一步明确办理工作的标准和要求，推动办理工作制度化、程序化。

狠抓代表活动平台运用。常委会以全省“县乡人大工作年”活动为抓手，充分用好用活“更好发挥人大代表作用”主题活动平台，促进代表建议的办理工作。如2020年7月，县委书记黄令遥同志以人大代表身份到江尾镇人大代表中心联络站参加“更好发挥人大代表作用”主题活动时，通过现场接访代表和群众，认真听取了该镇的县人大代表要求加快落实《关于建设江尾岩英陂水圳瓶颈部分联子湾段三面光水圳的议案》的意见，当了解到该议案涉及江尾镇三个村委3500多亩农田的灌溉主渠道——岩英陂水圳因为年久失修导致附近农田全部“靠天吃饭”时，黄令遥马上要求到现场察看，明确要求各有关部门必须高度重视，齐心合力落实好代表建议，想方设法解决这个事关群众切身利益的老大难问题。

在县委领导的重视支持下，县政府在财力困难的情况下抽调77万多元，作为维修岩英陂水圳的建设资金。又如，去年7月，部分提出议案的领衔代表在活动中，向常委会提出约见国家机关负责人申请，常委会随后在10月份安排部分代表参加约见活动，与承办单位负责人面对面沟通协商，促使承办单位进一步重视代表建议办理工作，认真落实代表约见提出的意见建议，从而加大了议案办理工作力度，县政府根据代表约见时提出的意见，及时将建议办理资金安排到位，按照先易后难、先急后缓的原则落实到具体每个项目中，使建议得到更高效的办理落实。

促进“两个提高”

翁源县近年来根据县乡人大规范化建设的要求，不断探索创新代表建议办理工作机制，代表建议办理专项资金列入年度预算，代表约见国家机关负责人、专题调研、专题视察等系列监督手段不断得到运用和深化，对建议的有效办理起到了前所未有的作用，促进了代表建议落实率和代表满意率“双提高”。2019年和2020年，县人大代表的建议落实率分别达80%以上，代表满意率达100%，建议办理实效持续保持高水平。■

（作者单位：翁源县人大常委会）

投身“创卫”治“六乱”

文/图 温伟嵩

今年1月，一纸“喜报”送到了位于偏远山区的五华县梅林镇。根据广东省爱国卫生运动委员会的有关表彰通知，梅林镇被授予“广东省卫生镇”荣誉称号，成为首批成功创建“广东省卫生镇”的乡镇之一。“喜报”背后凝聚了梅林镇人大和全镇人大代表始终紧跟镇党委部署、紧贴镇情实际、紧盯民生热点，服务中心大局不缺席的种种努力。

围绕重点工作发力

2019年初，梅林镇党委、政府响应五华县委、县政府的号召，启动广东省卫生镇创建工作。镇人大根据工作的有关要求，积极发挥人大代表建言献策、监督和带头作用，主动服务大局，把这项工作作为人大监督的重点，连续两年围绕“创卫”工作加强视察调研，推动工作深入开展。

2020年，镇人大就打好“污染防治攻坚战”和“蓝天保卫战”组织人大代表先后到圩镇的多处主要餐饮、食品经营场所视察和开展环境卫生检查，对标要求提出整改提高意见。到镇水务所、林业站、村建办、自然资源所、市场监

督所等部门调研，督促其认真履职，按照法律法规和有关政策要求严肃查处违规倾倒垃圾、焚烧秸秆、违规开采等行为。镇人大还借助视察调研活动，同步开展宣传活动，为全镇“创卫”活动营造了浓厚的氛围。

两年来，镇人大先后组织县、镇人大代表开展“创卫”宣传活动8次，开展视察、调研活动4次。通过视察调研，镇人大共收集、汇总形成了6条有价值的“创卫”工作建议，在监督镇政府和相关部门做好、做细、做实工作的同时，为提升工作水平提供了不少好的思路和解决办法。

发动代表齐心协力

梅林镇的人大代表在“创卫”工作中起到了良好的带头作用。县人大代表甘新文不仅要求亲朋积极支持“创卫”工作，发动选区的群众按照“创卫”要求搞好环境卫生，尽量美化和亮化周边环境，还积极参加镇人大组织的视察调研和宣传活动，为“创卫”工作尽心尽力。又如，镇人大代表廖仲权在积极做好“创卫”宣传的同时，还利用业余时间

间多次到餐饮和食品经营场所调研，及时发现存在问题，提出了不少有价值的意见建议。

为更好地开展“创卫”工作，镇人大决定通过集中代表力量，助力提升圩镇环境卫生水平。2020年6月4日，镇人大组织36名县、镇人大代表和镇人大干部开展圩镇“六乱”综合整治工作。整治队伍走街串巷，到圩镇的各条街道排查问题和整治“脏乱差”。重点清理了商铺门口、建筑楼间的卫生死角、沿线街道的垃圾杂物，整治了乱摆乱放、乱堆乱停、占道经营、乱搭帐篷等行为。整治行动共出动2辆农用车和2辆环卫车，清理乱堆乱放15处（建筑垃圾9处，生活垃圾6处），清理卫生死角16处，清理乱贴乱画19处，制止占道经营16例。

“下来，梅林镇人大将围绕‘抓整改、防反弹、提水平’目标，进一步加强监督检查，推动做好巩固提升广东省卫生镇工作，让梅林镇环境更优美、规划更科学、秩序更井然，为五华县推进全域‘创卫’工作作出更大贡献。”镇人大副主席廖仲权表示。■

（作者单位：五华县梅林镇人大）



梅林镇人大组织人大代表开展圩镇“六乱”综合整治工作

履职“答卷”晒“云端”

文/图 詹文字 吴汝兵

“面对突如其来的新冠肺炎疫情，我们抗‘疫’工作难度大、压力大，特别是联庆村民李某确诊后，我主动进村配合做好密切接触者的医学隔离工作，连续十几天都没有回过家。”2020年8月21日，开平市金鸡镇人大代表李丹桂正在向所属的联庆选区选民述职。

但是，这次述职并不是以往在会场上“面对面”的述职，而是在联庆村委会人大代表微信工作站“云端”上的“隔空”述职。这是开平市金鸡镇人大结合常态化疫情防控，通过“互联网+”，利用代表微信工作站创新开展的代表“云述职”活动。

代表述职试水“云端”

疫情防控常态化下，如何确保代表述职评议“不打烊”？金鸡镇人大主席梁德年对此认真思考。

2020年6月，在镇党委的支持下，金鸡镇人大主席团印发了《金鸡镇人大代表“云述职”活动实施方案》，明确了开展“云述职”活动的指导思想、主要内容、开展形式及预期成效，并成立了领导小组。领导小组下设办公室，具体承办代表“云述职”的各项事务。7月初，领导小组召开了代表“云述职”工作布置会，周详安排了实施步骤，对述职代表、微信工作站站长和工作人员的工作职责提出具体要求。

认真准备述职报告是做好代表述职评议活动的前提和基础。为此，镇人大主席团在7月中旬举办了锦湖、联庆和金鸡墟社区三个代表联络站的人大代表

“云述职”专题培训班，向代表印发《人大代表向选民述职制度》，要求述职代表实事求是总结自己担任人大代表以来的履职情况，在7月底完成撰写述职报告的工作，交由领导小组办公室汇编。

8月上旬，领导小组办公室安排镇广播站的工作人员，为9名人大代表录制了述职视频，每人录制时长3~5分钟左右。随后，领导小组对视频进行初审，要求述职代表进一步完善述职报告内容、调节述职报告时长，亮出成绩，直面不足，互相学习。8月中旬，9名代表完成述职视频录制。

“云端”述职连获点赞

8月21日，李丹桂、李顺昌和李淑婉等9名市、镇人大代表，分别在金鸡墟社区和锦湖、联庆等村的代表微信工作站，化身“主播”，通过非现场“云述职”的线上方式，向选民提交了任职以来的“答卷”，晒出了自己履职的“成绩单”。另有4名代表将自己的述职报告发到了微信工作站，以书面形式述职。



李丹桂、李顺昌代表在“云述职”

锦湖村选区的开平市人大代表李顺昌在他的个人微信工作站述职。疫情期间，他积极筹措物资，主动捐款捐物，履行使命担当，为抗击疫情贡献人大代表的力量。进入疫情常态化防控阶段后，身为企业负责人，他积极响应国家号召复工复产，到员工宿舍、车间细心问候，关心员工生活和身体状况，以点滴小事温暖湖北返岗员工的内心。

微信工作站中的选民在观看视频后，纷纷给予点赞。

“李顺昌代表经常走访选民听取意见，并且走访慰问困难户，了解到锦湖有户困难户失业，就在他的企业增设岗位聘请了该困难户，真是好代表。”李顺昌代表微信工作站的选民李叔说道。

“疫情期间，金鸡镇人大代表、联庆村干部李丹桂在述职中讲述与民生相关的事，让我们更清楚地了解民生实事、村委会工作和她作为人大代表做过的事情，我对她的履职很满意，会继续支持她当代表。”联庆龙口村民钱阿姨说。

“我们联庆选区，得益于李丹桂代表提议，完成了黄庆村四斗龙农田排水

着力提升代表履职能力

文 / 图 范昌伟

从2018年起，鹤山市鹤城镇人大主席团以全面推进县乡人大工作和建设为契机，重点抓好了基层人大代表，特别是农村人大代表的履职能力提升工作。按照鹤城镇人大主席团黄耀庭主席的讲法，他们主要是围绕三本“书”，抓好代表履职能力提升工作。

学好一本工具“书”

2019年，在鹤山市人大常委会及相关工作委员会的指导下，《鹤城镇人大工作制度汇编》编印成册。在这本制度汇编里面，有人大主席团的议事规则，更有人大代表日常履职，特别是诸如约见国家机关负责人、参加代表专题视察、开展代表向选民述职等工作的具体要求和相关规定。鹤城镇人大主席团将这本制度汇编迅速下发到全体人大代表手上，要求每一名人大代表都认真学习，了解日常履职的流程和规范，为代表履职打下了良好的基础。近两年来，鹤城镇人大主席团在组织开展代表活动、召开人大会议、代表小组活动前，都会提醒代表学习好制度汇编，按照制度汇编的要求来参加日常履职活动。为帮助代表理

解和学习汇编册子的内容，鹤城镇人大主席团还专门邀请市人大常委会选联工委等部门的负责同志为镇人大代表专题学习辅导，为代表重点梳理人大工作制度的细节和相关法律法规。

填好一本登记“册”

2018年以来，鹤城镇人大主席团按照上级人大的工作要求，组织做好人大代表联络站的建设工作。到2020年上半年，已基本实现了代表联络站的村居全覆盖。硬件建设好了以后，鹤城镇人大主席团把工作的重心放到了联络站这个平台的运用上。他们在合理安排好人大代表接待群众时间、每年进站接待群众次数的前提下，着重抓好代表接待群众工作登记簿的填写。黄耀庭认为，把填写工作登记簿这项工作做细做实，是对代表履职能力的最有效提升。鹤城镇人大办的工作人员开始手把手地教人大代表如何填写好接访登记簿。通过填写好接访登记簿，既可以增强每一名人大代表对日常履职的严肃性、法律性的认识，又可以让人大代表认真倾听群众意见建议，认真思考如何把群众意见提炼成代

表建议。在这个过程中，代表的履职能力得到了质的提升。

用好一本预算法

如何提升镇级人大监督工作的效能一直以来都是各级人大关注的重点。其中，组织镇人大代表对镇政府预算开展监督审查更是重中之重。近年来，鹤城镇人大主席团把抓好预算监督作为提升镇人大监督工作效能的重点，十分注重代表预算监督能力和水平的提升。为此，鹤城镇在组织代表学习培训时，多次邀请有关专家学者为代表讲授预算监督知识。从2018年至今，他们先后多次邀请江门市人大常委会财经工委负责同志、相关院校的专家学者前来授课，着力提升镇人大代表对预算法的认识理解，增强代表运用预算法做好预算监督工作的能力水平。黄耀庭表示，提升了代表对预算法的理解和运用能力，可以有效推进预算监督工作。这样一来，镇级人大监督就有了一个实实在在的发力点，也为开展其他各项工作的监督打下良好的基础。■

（作者单位：鹤山市人大常委会）

渠建设，我们对此感到很满意。”黄庆村民李阿姨点评说。

各位“主播”上线时间虽不长，但都获得了不少选民的点赞。据统计，这次“云述职”，选民反响热烈，代表共获得选民点赞60多次，评论留言15条。

选民还实时与述职代表线上交流，

了解人大工作动向，提出自己的意见和建议。

李淑婉代表在“云述职”后与选民的交流中，了解到银龙路和南安路两旁绿化树存在安全隐患，随即通过代表联络站将建议转交有关部门处理，很快就解决了群众反映的问题。

“下一步，金鸡镇人大将进一步完善出台人大代表‘云述职’工作制度，充分发挥12个人大代表‘指尖履职’微信平台作用，让代表‘云述职’成为疫情防控常态化下代表履职的新常态。”梁德年表示。■

（作者单位：开平市人大常委会）

助力边远山区农民脱贫致富

文/图 李凤

从不停下为民履职的步伐，这是连山壮族瑶族自治县革命老区禾洞镇的人大代表们这些年来的履职常态。

深入调研谋发展

3月将召开连山县和禾洞镇人代会。县、镇两级人大代表李贤兰说，“我要为开好会议做充分的准备。”她的身影更加频密地出现在田间地头、村居民宅中。近年来，禾洞镇人大开展人大代表网格化管理服务群众后，代表们从原来在人大代表之家接访群众转变成主动走访网格内的群众。形成了以人大代表之家为中心，以村落为基点的全覆盖。

很多县、镇人大代表也像李贤兰一样，纷纷组织起来，围绕镇党委、政府的中心工作，结合禾洞镇的实际，开展视察调研，积极为禾洞镇建设革命老区特色小镇、推动全域性旅游发展等建言献策。

督办建议“验收”严

“我来登记……这是多少米，对不对……标尺要拉到这里才对。”县人大代表陈传创的声音不断传来。这是建议办理落实后代表到工程现场验收的场景。为确保数据的精准，陈传创认真仔细反复测量，以保证建议办理效果能够达到预期目标，从而提高农机利用率和作业质量，助力农民群众早日脱贫致富。

在验收工程的队伍中，还有一个经常出现的身影，就是镇人大代表虞峻银，别看他个子小小，说话总是轻声细语，

但是在监督验收工程的过程中，严格按照规定指标验收，杜绝出现建设工程“货不对板”现象。

齐心协力抓落实

2020年，禾洞镇的县人大代表向县十一届人大五次会议共提出了15条建议，其中10条建议已解决，3条建议已列入县的“十四五”规划和2021年“四好农村路”建设计划当中，剩余两条纳入今后计划。

受疫情的影响，禾洞镇的竹鼠产业被迫转产转型，县人大代表林萍看在眼里、急在心里，她在2020年的县人代会上提出《关于加快推进禾洞镇竹鼠养殖业补偿方案和转产转型的建议》，受到多方的关注，并被确定为县人大常委会2020年重点督办建议。在多措并举之下，2020年7月6日，禾洞镇全部完成竹鼠的统计和安置处理工作，8月下旬，约109万元野生动物补偿款项均已发放到农户手中。林萍多次跟踪走访养殖户，时刻了解补偿款项的发放和养殖户的转产转型问题。目前，养殖户转型养殖石蛤、蜜蜂、乌鬃鹅、中华鲟等，通过“家庭农场+贫困户”的方式帮

助贫困养殖户转型转产，防止贫困户受疫情影响返贫，圆满完成了2020年精准脱贫任务。

禾洞镇地处边远山区，群众出行多数靠私家车和摩托车，距离最近的永和加油站约24公里，距离县城加油站约33公里，群众加油非常不便，容易出现偷加私油的危险情况。由于禾洞加油站尚有一些证件未办理完成，一直未能运营。相关建议提交后，受到了县委书记杨蔚宁的重视，主动到禾洞镇实地调研，提出解决方案和作好工作安排。经过多方努力，禾洞镇加油站的建设工程正在加紧进行中，有望于今年内建成并投入运营。

此外，有关民生息息相关的镇区集中供水厂建设工程在县镇多方的助力之下，目前正加紧施工，工程完工后将解决因镇内水源源头分散、水量少、水压不够等困扰群众多年的饮水难问题。■

（作者单位：连山县禾洞镇人大）



代表参与监督验收现场

为国铸器 为民履职

——记四会市人大代表朱增余

文/图 李东清 梁珊珊

“国家兴亡，匹夫有责。能够参与国之重器的研发制造，不仅仅是一名高科技企业负责人的荣耀，更是一名人大代表义不容辞的责任和担当”。2020年12月21日，在中航通飞华南飞机工业有限公司为广东亚太新材料有限公司授予“助力鲲鹏 为国铸器”荣誉牌匾的仪式上，四会市人大常委会委员、广东亚太新材料科技有限公司董事长朱增余向参加人员表达着满怀的激动和喜悦。

潜心钻研 为国铸器

由中航通飞研究院有限公司总设计研发的大型水陆两栖飞机，是世界在研最大的水陆两用飞机，属于国家重点支持开发的项目。自2020年4月初签订合作协议以来，朱增余先后带领55位科研骨干投身项目的设计与研发。面对时间紧、任务重、难度大等各项挑战，朱增

余团队迎难而上，加班加点、全力以赴、紧密配合飞机的研发，出色完成了所承担的各项任务，为大型水陆两栖飞机在山东青岛成功实现海上首飞作出了重大贡献。能够圆满完成这一高难度的重要研发任务，与朱增余一直以来潜心钻研，推动企业技术创新分不开。近年来，朱增余所在公司先后投入近亿元用于新型高科技复合材料的研发，打造了一支实力雄厚的研发团队，组建了4个省级研发平台，获得了50多项核心专利，为推动企业创新发展奠定了雄厚的技术基础。2020年，朱增余被评为肇庆市“产业强市”先进个人。

聚焦创新 依法履职

在做好自身企业技术创新的同时，朱增余主动参与四会市的招商引资、园区建设、科技创新等重点工作，全力支持四会经济社会建设和发展。

他十分关注国内外高科技产业的最新发展动态和趋势，结合四会市重点发展的精细化工、新材料、汽车零部件等主导产业，以人大代表身份经常走访调研辖区内的高新技术企业，了解企业在

转型升级过程中存在的困难和问题，梳理形成了不少具有可行性的意见建议。作为四会市人大代表巡查组的一员，朱增余积极参与全市的“产业招商落地巡查日”活动，发挥自己作为企业家的经验优势和专业特长，围绕产业落地中的重点、难点问题，积极建言献策。在参加企业家座谈会、人大会议时，朱增余踊跃发言，围绕进一步释放政策红利、加强园区建设、强化人才引进、加快产业聚集等提出多条有价值的建议。

担当作为 引领示范

在繁忙的工作之余，朱增余始终不忘自己作为一名人大代表的社会责任，积极参与社会公益事业，在扶贫救助、疫情防控中慷慨解囊。在2020年初新冠肺炎疫情严峻时期，朱增余的公司向四会市红十字会捐赠10万元，定向资助四会市中医院抗击新冠病毒肺炎疫情，同时以个人名义向筛查出四会市首例新冠肺炎患者的医生捐赠1万元，全力支持四会市防疫工作。在统筹推进疫情防控和经济社会发展工作中，朱增余担任公司疫情防控领导小组组长，部署和督促落实公司的复工复产和疫情防控工作，在保障员工健康安全、保证设备安全运行的前提下，加强厂区环境卫生整治，落实工作场所通风设施等各项防疫措施，确保企业有序复工复产，彰显了一名人大代表的担当和作为。■

（作者单位：四会市人大常委会，肇庆市人大常委会）



朱增余在生产车间

让贫困村变成“网红村”

——记东源县人大代表黄建辉

文/图 邹茵茗

2020年年底，走进东源县双江镇寨子村上千亩的沃柑基地，漫山遍野的金黄色毫不吝啬地向人们展示着丰收的喜悦。看着挂满了枝头的沃柑，东源县人大代表黄建辉难掩喜悦地告诉笔者，这是村民的致富果之一，村里还种植有蓝莓、砂糖桔、葡萄、火龙果等水果和坚果，目前村里2800多亩的水果基地已是市民游客休闲采摘的网红打卡点。

闯出一条致富路

黄建辉的喜悦其实更多的是欣慰之情。因为如今的“网红村”在几年前却是实实在在的贫困村。寨子村因地处偏远山区，四面环山，受交通条件制约，村经济发展一直较为落后，村民生活条件较差。黄建辉看在眼里，急在心里。

黄建辉结合乡村振兴战略的实施，立足寨子村的生态优势，与村“两委”干部、党员一起，想尽办法盘活农村土地资源，通过集约土地的方式，发展特色优质农业产业。几经周折，2016年，黄建辉成功引进企业在寨子村建立了蓝莓基地，以“公司+经济联社+农户”的模式带动集体入股，由经济联社负责运行，同时吸纳大量的建档立卡贫困劳动力及非贫困户劳动力，让村民在“家门口”就实现了就业增收。“在基地工作已经4年，每个月收入4000元左右，还可以兼顾家庭，我挺满意的。”村民黄锦均说。

目前，除了蓝莓基地，寨子村还有砂糖桔基地、坚果基地、火龙果基地、葡萄基地……水果基地不断扩大，群众

日子越来越好。黄建辉说，虽然目前寨子村经济落后的局面已得到一定的改变，但是对于寨子村的发展，自己会一直关注并发挥人大代表的作用，借助实施乡村振兴战略机遇，带动村里大力发展水果产业种植、农事体验、花卉水果采摘等特色旅游项目。

办好群众的事情

有了一颗坚定为民的心，原本在外经商的黄建辉索性住回村里。他说这样才能跟村民有更好的沟通，才能更加了解村里的大事小事。大到镇村的经济的发展，小到村民的衣食住行，都在他“操心”的范畴。

为丰富双江水果等特产的销路，促进双江产业的健康持续发展，2018年，黄建辉提交了《关于建设双江万绿移民特色小镇的建议》，县政府采纳了黄建辉的建议并提供600万元的资金支持。2019年11月，东源县万绿蓝移民风貌小镇改造项目正式动工，穿戴一新的风貌小镇将被打造为风情特产街，成为双江特产走出双江，走向全国的窗口。为改善双江镇街镇人居环境，提升环境卫生管理水平，黄建辉提出《关于将人居环境综合整治长效机制经费保障纳入

县财政年度预算的建议》，建议县政府将雨污分流、“三清一改”、垃圾治理、环卫工人工资等一系列人居环境综合整治方面的经费纳入县财政年度预算予以保障，确保农村人居环境提升工作的长效化、制度化，建议得到县政府及相关部门的办理落实。

心系经济发展的同时，黄建辉也不忘对群众的关心。黄日高是村里的贫困户，不仅一家人的生计重担落在他一个人身上，同时还面临着看病难的问题，这让他愁上加愁。在了解到黄日高的情况后，黄建辉多次到黄日高家与其谈心，帮助他一起想办法，并自掏腰包为他垫付部分医药费。在大家的帮助下，2017年，黄日高住上了70平方米的新房子，享受到了国家的相关补助，办理了农村医疗保险金，让他重新燃起对生活的希望。■

（作者单位：河源市人大常委会）



黄建辉（右）在介绍沃柑种植情况

发挥“三力”履职尽责

——记韶关市曲江区枫湾镇人大代表陈玉华

文/图 林虹

陈玉华是韶关市曲江区枫湾镇十六届人大代表、枫湾镇新村党支部委员、村委会副主任。多年来，他在基层积极履职，一心装着群众的大小事，真真切切的为群众办实事。

发挥“行动力”做好“知心人”

“在党委和政府的大力支持下，竹子坝村成为了乡村旅游网红‘打卡点’，许多人慕名进村游玩，过往的车辆也随之增多。但在进村的石坑路段有个90度转弯角，杂草丛生，行车视野极其不佳，严重影响了行车安全，导致交通小摩擦频发，希望有关部门及时做好清理工作，保障村民的出行安全。”在新村村人大代表联络站，陈玉华正在耐心听取选民反映意见。陈玉华随后与该选民一起到现场察看了解情况。在村“两委”班子会上，陈玉华提出对该路段转角做好挖土、清理工作的意见。村“两委”班子认真讨论后，一致同意利用便民服务经费解决这一问题。很快，该段路就得到清理，行车视野开阔了，行车安全感提升了，村民对陈玉华代表的行动力竖起了大拇指。

发挥“执行力”做好“联系人”

当选为镇人大代表后，陈玉华积极参加镇人大组织的各种代表活动。在近年来的“更好发挥代表主体作用”主题活动期间，陈玉华都会主动要求到代表联络站接访选民，还通过走村入户走访联系选民，倾听群众的诉求和意见，再

将群众的意见建议收集、整理，及时向镇人大反映、报告。近三年来，陈玉华共收集村民反映的意见28件，已解决21件，是全镇收集社情民意最多的人大代表。收到群众反映的垃圾收集池建设选址、农田灌溉、垃圾清运、生活用水等民生问题后，陈玉华都会先到现场认真调研，结合群众反映的问题与现场了解的情况，形成意见建议及时向镇人大反映。这些年，他通过提出代表建议办理解决的民生事情包括：及时解决了坳背村小组垃圾收集池选址问题，在晒禾塘村新建了蓄水池，有效缓解了当地村民生活用水紧缺问题。骑马石村的水渠（约200米）完成了三面光改造，满足约100亩的水田生产耕种。白石角村小组主干道的水渠管得到改造，解决了雨水季节时村中老农房被淹问题。在大刘屋村饮用水水池增设了水池盖，确保了36户村民饮用水的安全、洁净等。

发挥“号召力”做好“领头人”

作为一名镇人大代表，陈玉华同时还是新村村人大代表联络站站长、枫湾镇第二人大代表小组组长，陈玉华深知自己要在履职上做好表率。结合防火工作宣传、精准扶贫、民情夜访等工作，陈玉华带领代表小组的其他成员一起深入田间地头、村民家中与村民拉家常，了解村民诉求，广泛收集社情民意，帮助解决群众热点难点问题。根据选民强烈反映的生活用水紧缺问题，他组织小组的代表到石峰村调研安全饮水情况，就调研中发现的的饮水工程主管道破裂问题，及时组织人员更换，有效解决大笋、石峰、新村300多户1100多名村民的生活用水问题。2019年底，陈玉华在新村村代表联络站向选区选民述职，选民测评的满意率达100%。■

（作者单位：韶关市曲江区枫湾镇人大）



陈玉华代表走访联系选民，收集意见建议

经济运行监督 坚持法治与理性导向

文 黄桂祥

2020年我国经济遇到了新冠疫情、二战以来全球经济最严重衰退、美国全面升级的遏制打压三重挑战。广东作为外经贸大省和制造业大省，深度参与全球产业分工，受到的影响更为直接。在2020年经济运行监督工作座谈会上，省人大财经委听取了省直有关部门关于2020年经济运行情况的汇报，分析经济形势并部署下一步人大财经工作。

对照中央和省委的期待和决策部署，省统计、发改、工信、人社、财税、商务、金融等部门要进一步打开思路深化财经领域的改革，继续走在全国改革前列。同时，根据宏观经济运行的特点，作为立法、监督机关的省人大可以发挥特有职能作用，为构建发展新格局先行省份的广东作出新的贡献。

坚持法治与理性 把握宏观经济运行

据有关部门统计分析，2020年全省固定资产投资呈现先低后高，持续向好结构优的特点。主要表现在“三个进一步加快”：一是全社会投资增速进一步加快，1-11月全省固定资产投资完成3.7万亿元，增长6.8%。全省投资增速比全国高4.2个百分点，比东部省份高3.3个百分点。二是基础设施投资增长进一步加快。1-11月全省基础设施投资完成1.03万亿元，增长11.1%，占全省投资比重28%，比上年占比提高了0.6个百分点。主要是市政设施和地铁、高速公路，分别占比34.6%、27.1%，增长14.2%、

14.8%。三是房地产开发投资增长进一步加快。1-11月全省房地产开发投资，完成1.6万亿元，增长9.2%，占全省投资比重42.3%，重续了往年的增速路径。除建筑安装投资增长外，全省房地产投资增长依靠土地购置费（占比40.9%、增长16.9%）的增长拉动。

全省固定资产投资的上述情况，佐证了拉动社会投资增长因素仍然是“铁公基”（占比达61.7%、增长14.5%）和房地产开发投资两大块，投资增长的结构优化空间很大，或者说任务艰巨。除上述传统领域投资增长在疫情后进一步加快之外，工业投资和民间投资增速较慢或者下降。

在百年未遇的变局中，由于内外部环境变迁，我国宏观与微观经济运行都发生深刻变化，由此带来产能过剩和消费不足两大结构性问题。这可理解为十八大后提出的供给侧结构性改革的一大背因。出路是拉动内需，培育新增长点，党政机关过紧日子三条。中美贸易摩擦、新冠疫情加剧了市场的观望与动荡，各地为了保运行、保就业、保产业链，采用逆周期调节的金融、财政手段进行政府干预，以加大信贷和发债为主增加流动性，扩大基础设施投入以稳住经济发展的基本盘，这些政府行为无疑是必要也是有成效的。但是作为市场主体的工业企业“冷暖自知”，在订单减少、市场疲软以及成本费用增大情况下，考虑减少投资或降低产品产量是合理正常的。尤其是身处充分市场竞争的民营企业，对市场嗅觉的灵敏度更高更准，

根据自身判断作出任何增或减的投资、生产决策，都是“负终极责任”的正当行为。

从整体和长远看，政府的干预与作为应以适度为限，如果过度加大流动性，可能会引发重复建设与浪费，产生泡沫或无效投资。因此，为预防和化解经济运行风险，省人大可从三方面加强监督：一是坚持深化供给侧结构性改革，推进政府继续完成“三去一降一补”的任务，防止在经济波动时期，为片面追求业绩盲目扩张投资，要把有限的资源投放到优化升级产业结构上来，形成高效率投入产出关系。二是完善地方债务监督机制，明确地方债务限额的方式，一般债务限额与税收等一般公共预算收入相匹配，专项债限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配，防止地方债务快速攀升（越过国际通行的100%-120%警戒线）。一句话，要坚持控制在人大批准的限额之内。三是加大地方金融监督，不允许通过超贷款或新增隐性债务上新项目、铺新摊子。强调政府在伸出“看得见的手”之时，应坚持法治原则和理性约束，遵循经济运行周期规律，避免经济脱离正轨增大社会风险，以保障经济社会符合规律健康稳定发展。

持续担当 有效推进财税改革

财税改革是改革开放以来经济体制改革的重头戏，而且多次以广东为试验地或先行军，成效显著。综合各种因素，2021年和“十四五”时期财税改革任务

已基本明确，广东应发挥先行省份的优势，做好富有成效的衔接工作。

一是推进房地产税立法和改革。重点按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，积极稳妥推进房地产税立法和改革。二是个税改革将有较大动作。主要是完善综合与分类相结合的个人所得税制度，完善专项附加扣除项目，完善吸引境外高端人才政策体系。同时，将扩大综合所得征税范围，把经营所得纳入综合所得中，适用与劳动所得相同的税率结构和征收方式，推动由分类所得税向综合所得税改革迈出更加坚实的步伐。广东是全国个体、独资、私营户最多的省份（目前有超过300万登记数量），把经营所得纳入综合所得中将会对经营者个人、家庭和企业财务产生影响，也是一次小企业提升内部管理的机会，应当提升站位积极引导。三是完善现代税收制度。包括健全完善地方税制，培育地方主体税种，理顺税费关系；健全直接税体系，逐步提高直接税比重；深化税收征管制度改革，建立权责清晰、规范统一的征管制度；完善按要素分配政策制度。

过去的一年财税部门在应对疫情和贸易摩擦、贯彻“六保”“六稳”上做了大量卓有成效工作，站在“十四五”开局的重要时间窗口期，更需要财税部门再接再厉、勇于担当，提出更加专业、更加深入而创新的规划举措。推进房地产税立法和改革，由于正在立法中的房地产税将针对个人住房征税，因此备受市场关注。由于房地产税属于地方税种，因此采取“充分授权”原则，由地方在法律范围内根据地方实际情况来决定具体实施方案，包括房地产税开征时间、具体税率等等。分步推进原则意味着房地产税征收，可能采取先城市后乡镇、先市民后农民、先企业后个人策略逐步实施。省政府拟定后，还要按“税收法定原则”报省人大立法通过，法律程序、精算细节还很多。有关部门应未雨绸缪，配合人大立法或争取授权地方自主，以最大化适合广东和粤港澳大湾

区发展实际。

又比如现行税制下，个人所得税的纳税人主要就是个体工商户与工薪阶层人员，对于高收入人群的税收监管仍有缺失，对资本性、资源性、垄断性经营没有明确纳入综合所得税调节范畴，有失税收公平性原则。十九届五中全会强调发挥税收调节的职能作用，坚持按劳分配为主体，多种分配方式并存，提高劳动报酬在初次分配中的比重，加大税收、社保力度，完善第三次分配。广东可以优先提出重点提高劳动报酬在初次分配中的比重，在促进收入分配秩序规范中公平执行综合与分类相结合的个人所得税制，并加强对“双高”人群的税收征管，有效调节过高收入，缩小贫富差距。在促进慈善公益事业发展中改善收入和财富分配格局，激发企业家社会责任，增强税收对捐赠的激励引导功能。地方税体系的议题由来已久，至今仍未正式摆上重要日程，无论是实体法，还是程序法及至整个“四梁八柱”都亟待构建与完善。

与此同时，广东作为网络大省，在税收征管上应进一步关注、研判数字税问题。主要是针对国外与国内科技或网络巨头，它们通过垄断数字领域，从用户数据中获取大量利益而不纳税或很少纳税，造成税收流失和不公平竞争，网

络用户理应通过政府赋税享受自己创造的收益。对跨平台企业征收数字税，也有利于维护来源地税收管辖权。大势所趋，广东应当并且可以走在全国前列。省人大可监督有关部门按照中央和省委部署精神，对上述拟议中的立法改革，结合广东实践提出具体方案和时间表。

加强监督 提升财政补贴质效

财政补贴是政府为了实现特定的社会经济目的，向企业或个人提供的一种经济补偿。主要是通过财政对分配与收益的干预，调节国民经济和社会生活的一种政府手段，对鼓励创新、抚育特定产业具有积极作用。但补贴过当或存在漏洞也会带来弊端，产生不利分配等负面影响。

以现代农业产业园财政补贴为例，为了乡村振兴发展新兴产业群，广东省2018年开始，三年内从全省（主要是粤东西北地区）挑选150家龙头企业作为重点扶持，每家实体企业财政补贴5000万元，已全部实施在案，这是省政府扶持三农、打通一二三产业链的一项有效措施。从近期省人大代表审议2021年财政预算得悉，由省有关部门主持，省政府决定总结经验，实施第二轮现代农业产业园帮扶工作，再用三年从各市挑选



南沙港码头（资料图片）

新时代加强地方人大 对外交往工作的探索

文 李元林

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，外交战线以习近平外交思想为指引，牢牢把握服务民族复兴、促进和平发展这条主线，成功开启了新时代中国特色大国外交波澜壮阔的伟大实践。全面贯彻习近平外交思想，最根本的就是要坚持以维护党中央权威为统领，加强党对对外工作的集中统一领导，坚持以中国特色社会主义为根本，增强战略自信，牢牢把握服务民族复兴、促进人类进步这条主线，推动构建人类命运共同体。习近平总书记在党的十九大报告中强调，“加强同各国政党和政治组织的交流合作，推进人大、政协、军队、地方、人民团体等的对外交往。”为新时代背景下人大开展对外交往工作提供了基本遵循和行动指南。全国人大对外交往立足立法机构的职能作用，通过与外国立法机构开展形式多样的交流，不断夯实国家关系长远发展的政治、社会、

民意基础，积极为推进国家间务实合作提供法律基础和政策保障。地方人大对外交往肩负着服务国家总体外交，服务地方经济社会发展，服务地方人大中心工作的使命，地方人大在地方党委的统筹领导下，与全国人大和地方外事部门协同配合，积极利用自身优势，发挥着独特的作用。广东省地处我国改革开放的前沿，具有独特的地理区位优势，广东省人大常委会坚持党的领导，全面贯彻落实习近平外交思想，创新对外交往思路，突出地方特色，积极开展对外交往活动，努力为实现中华民族伟大复兴的中国梦、推动构建人类命运共同体作出应有的贡献。

中国特色地方人大对外交往概述

在传统的外交理论上，外交首先指最高层次的外交，外交权主要是国家层

面的事务，而且政府外交几乎是一国外交的全部。随着经济社会的发展，国家间的交流越来越频繁，涉及的领域越来越宽泛，政党、议会、平民等多元的主体参与国家外交事务，即意味着国家外交的形式和参与主体已经不再局限于政府外交，外交的参与主体和内容越来越多元化。

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，支撑中国国家治理体系和治理能力，集中体现社会主义民主政治的特点和优势。人大的对外交往是国家总体外交的重要组成部分，是在中国共产党的统一领导下，主要从发挥权力机关和立法机关职能的角度展开的对外交往工作。人大在纵向层级上划分为全国人大和地方人大，因此人大的对外交往由全国人大的对外交往和地方人大的对外交往组成。加强人大的对外

150家农业龙头企业各补贴5 000万元。这样，省、市和国家级三级类似产业园将近千家。诚然，各种补贴是有条件、程序和基础数据的，但客观成效和连带影响如何呢？有两方面很值得关切和预判。一方面，在程序合法以外，实体正当、真实更为重要。一些地方为了满足入选项目要求，不惜采用拼凑资产、做大账目的情况，衍生出新的套路、模式。甚至花钱造假骗取补贴，内外部风险都在增大。另一方面，形成资本性经营与扩张，挤压众多非补贴中小企业、农户，最后伤害的是基础产业和政府声誉。落

实优化财政补贴，应当在政府主导下，财政和农业等有关部门密切配合，切实防止“两张皮”甚至“三张皮”的现象。建议省人大关注农业产业园帮扶问题：一是在预算安排中，要将财政和有关部门专项补贴纳入监督内容，重点在调查研究基础上（包括人大代表视察），实施调增或调减预算资金，树立财政补贴审核监督的刚性和有效性。比如考虑农业弱质特性可把补贴额折小、扩大受益范围，500万至2 000万分等实施，不宜每户都是5 000万“一刀切”等。二是延伸人大预算监督链条，对有关部门及补

贴项目的必要性、可持续性进行监督。重点检查产业园基础和创新发展的竞争性，相关供应链、客户链、产业链、物流链和生态链是否完备健全，确保从农户（基地）到市场的畅通有效。三是加强审计和绩效评估，预防和化解内外部风险。重点检查主管部门是否建立和实施农业产业园管理制度、财政补贴资金管理辦法，相关产供销业绩是否真实可靠等，以促进全省农业产业园在提质增效上交出优良答卷。■

（作者系省税务局二级巡视员、省人大常委会财经咨询专家）



广州沙面（资料图片）

交往，可以增进中国与其他国家和地区民众之间的理解和友谊，巩固和夯实国家间关系的社会和民意基础，为国家间关系的持续良性发展增添新的动力。

随着对外经济、人文、科技等领域的交往愈发频繁，地方人大作为地方权力机关，其所承担与开展的对外交往活动也越来越活跃，与外国地方议会之间的交往和联系也更加活跃与紧密。地方人大围绕地方党委政府的工作重点，积极开展相关领域的立法、监督、执法等的经验交流互鉴，为地方发展提供法律保障，从而推动地方经济社会发展，在国家总体外交事业中发挥的作用越来越重要。对于地方人大来说，要聚焦地方人大主责主业，以立法、监督等重点工作为中心，加强与外国地方立法工作机构和法律界的务实交流，有针对性地互学互鉴有关领域立法的新视觉、新做法、新经验。

地方人大对外交往的方式灵活多样。主要形式有：请人大常委会领导会见外宾或出席重要外事活动；有针对性做外国地方议会议员的工作，如根据外宾的兴趣和专业背景，有针对性地安排参访考察项目，让他们更好地了解中国特色社会主义道路、理论、制度和文化的；根据年度重点立法、监督计划开展相关国家和地区调研；与外国地方议会开展

机制性互访交流；安排各级人大代表参与对外交往活动；组织或参加国际会议等。比如河北省人大常委会2019年成功承办第四届中美省州立法机关合作论坛，美国10个州的议会领袖参加。这场中美地方交往的重要活动，增进了交流合作，讲好了中国故事，展示了河北形象。由此可见，地方人大对外交往，不仅可以“走出去”，向各国议会介绍中国，还可以“请进来”，让更多外国议员亲自到访中国，感受中国的发展和变化，客观地了解中国，收获其他渠道和方式难以实现的效果。

地方人大对外交往发挥的意义和作用主要体现在以下方面：第一，有利于中国树立良好的国家形象。地方人大对外交往的活跃度可以非常好地向世界展示中国政治的民主与开放，地方人大积极开展对外交往，有利于更加广泛、深入地宣传我国的政治制度和人民代表大会制度的优越性，更好地讲述中国故事。第二，有利于广交朋友，增进民众友谊。地方人大对外交往对象广泛，也方便开展知心交心工作，有利于其它国家的民众更好地了解中国国情，增进双方感情及友谊，不断增强对我友好力量。第三，推动务实合作，服务当地经济社会发展。地方人大对外交往依托地方国际友城关系定期互访交流机制，能够及

时地了解 and 掌握经贸、人文等领域的合作信息，助力地方经济社会发展，比如陕西省人大常委会积极宣介陕西，助力“一带一路”建设，在促成开通西安—拉脱维亚里加中欧班列新线路中积极发挥作用。

广东省人大常委会对外交往实践

改革开放以来，广东省围绕国家总体外交和广东经济社会发展大局，广交天下朋友，积极发展与各国省州建立友好关系，“朋友圈”不断扩大，有力地促进了广东与世界各国地方之间的交流合作。1979年9月，广东省与外国第一对友城由时任广东省省长习仲勋同志和澳大利亚新南威尔士州州长兰恩通过信件方式缔结的广东省与新州友好省州关系。自1979年至2019年12月，广东省与外国地方正式缔结友城关系198对，其中省级49对，地市县区149对。国际友好省州及友好城市关系，是地方政府对外交流合作的重要渠道，也是加强各领域国际交流与合作的重要平台。广东省人大常委会依托广东省建立的国际友好省州关系，积极开展与外国地方议会的交往，在友城框架下推动与国外友好省市议会建立交流机制，迄今为止，已分别与韩国、日本、印尼、澳大利亚、美国、俄罗斯、丹麦等8个外国地方友城议会建立了机制性友好交流关系。

广东省人大常委会充分发挥广东的区位优势、经济和文化优势，准确把握地方人大对外交往的对象广泛、领域广阔、形式多样、方式灵活等特点，严格遵循党和国家外交工作的总体部署，深化地方人大与国外地方议会的交流与合作，努力为国家总体外交、我省经济社会发展和省人大中心工作服务。比如接待外国国家及其地方议会代表团，以及政府官员、议员、友好组织、友好人士等来宾访粤，组织各种形式的代表团出访，主动宣传我国的改革开放政策和人民代表大会制度在广东的生动实践，不断增强同外国国家及其地方的议会和人民之

间的理解和友谊,助推经贸、科技、文化等方面的交流与合作。2019年共接待外国国家和地方议会代表团、国际组织、友好交流团体等42批次416人次。

广东省人大常委会立足履行职能,把立法工作与地方人大对外交往有效结合起来,在制定《广东省荔枝产业保护条例》的过程中,时任广东省人大常委会主任黄云龙出访墨西哥,回国后组织翻译《墨西哥州龙舌兰保护法》《墨西哥州养蜂法》,借鉴了墨西哥立法保护农产品的有关经验。特别值得一提的是,广东是著名侨乡,有3000多万海外侨胞,遍及世界160多个国家和地区,此外省内还有10.17万归侨、2000多万侨眷,广东籍海外侨胞、港澳同胞素有念祖爱乡的情怀,一向关注支持家乡的经济社会发展。为了更好地对华侨权益进行保护,广东省人大常委会加强侨情的国际调研,积极关注国内外侨情的新特点新变化,加大涉侨立法的工作力度。2015年7月,广东省人大常委会审议通过了《广东省华侨权益保护条例》,这是我国第一部由省级人大审议通过的保护华侨权益的地方性法规,较好地回应了海外侨胞的新关切和新诉求。

同时,为了更好地回应海外华侨回国参加社会政治生活的期盼,广东省人大常委会开创性地建立了邀请华侨列席省人代会的制度,并于2014年审议通过了《邀请华侨列席广东省人民代表大会会议试行办法》,由此广东省人大邀请来自不同国家、不同行业的粤籍华侨列席省人民代表大会。经过多年的制度实践,与会华侨提出非常多的有利于促进广东经济社会发展的宝贵建议意见,其中不少建议意见被采纳,并落实到具体的工作部署中,有利于进一步推动广东在新时代的改革发展。

地方人大对外交往工作的短板解析

广东省人大常委的对外交往在省委的统筹领导下,积极配合全国人大的对

外交往工作,努力服务于国家总体外交。通过建立和拓展国际友城间的地方议会友好关系,为广东省与友城间的经贸、文化、科技等领域合作牵线搭桥;通过与国外地方议会开展形式多样的交流,学习借鉴立法、监督以及议会运作等方面的先进经验,为地方经济社会发展作贡献。

但广东省人大常委会的对外交往和全国其他地方人大一样,在对外交往方面依然存在一些短板和有待完善的空间,主要体现在对地方人大对外交往的地位和作用认识还不到位,潜力未发掘充分,与政府外交均衡化发展程度不高。表现在以下五个方面:

第一,地方人大对外交往主动性不足。由于地方人大的对外交往起步较晚,而且长期以来对地方人大对外交往的定位主要是从属于政府对外交往,在外事工作中较多表现为追随国家的总体外交,全国人大及地方党委政府外事安排,导致地方人大的对外交往在安排上往往呈现出一种“被安排”的状态,显得其主动性不足。

第二,地方人大对外交往地方特色有所欠缺。地方特色是地方人大对外交往的生命力和价值体现,是衡量地方人大对外交往工作实效的重要标准。地方人大对外交往只有符合当地具体情况,实事求是,坚持从实际出发,才能充分发挥其效用。总体而言,地方人大对外交往中的活动大部分都是由全国人大或地方外事部门统筹安排,而且多表现为请常委会领导出面礼节性会见,此外由于外宾来访的时间短,一般难以安排具有实质性的交流考察,没有太多的机会向外宾展示丰富生动的地方特色。以广东省为例,近年来广东省人大常委会在自主安排一些出访和接待活动的同时,都会结合本省及人大自身工作需要安排交流考察内容,但是与全省经济社会发展对外事工作提出的新任务、与新形势下聚焦人大主责主业开展对外交往工作提出的新要求相比,还存在较大的差距,没有充分发掘广东地方特色。

第三,地方人大对外交往中人民群众参与度不够。目前,地方人大对外交往活动主要集中在人大常委会领导和组成人员与外国国家或地方议会议员之间互访、交流,普通的人大代表和人民群众参与地方人大对外交往活动则比较少。一方面可能是由于我们对普通人大代表和人民群众参与地方人大对外交往的作用认识不够,主动安排参与的意识不强,但更深层次的原因是工作调研不够深入,缺乏对人大代表所在部门和行业情况的深入了解,缺乏对人民群众中所蕴含的对外交往智慧的深入发掘。

第四,与外国地方议会交流机制体制不完善。经过较长时间的实践证明,与其他国家地方议会开展对口交流是地方人大履行对外交往职能的一个重要抓手。地方人大需要不断扩大与其他国家地方议会的交往,因此更应该建立持久而稳定的联系,不断巩固和深化友谊,推动互利合作。但是,在实际工作开展中,时常因国外议会或地方人大改选、人员变动、日常联系不足、信息更新不及时等种种原因,使得一些原本已建立的双向交往关系逐渐不畅甚至中断,极大地影响了地方人大对外交往关系的稳定性。

第五,地方人大对外交往专业性有待加强。目前广东省人大常委会在对外交往过程中,除礼节拜访、介绍情况以外,已经开始注重聚焦人大主责主业,邀请相关领域的专业人士参与地方人大对外交往,推动地方人大年度立法、监督计划项目的国际调研等实质性交流。因此,如何在一般性的增进国际友好以外,还能够增加切切实实的具体专业领域的合作,提高地方人大对外交往的针对性和实效性,是一个值得深入探索的课题。

加强地方人大对外交往工作的建议

中国特色社会主义进入了新时代。放眼世界,我们面对的是百年未有之大变局。当前我国发展既面临前所未有的机遇,也面临前所未有的挑战,今日广

东之发展也到了新的历史起点上。广东正努力实践习近平总书记治国理政新理念新思想新战略,坚持党的领导、坚持中国特色社会主义、坚持新发展理念,奋力决胜全面建成小康社会,开启建设社会主义现代化新征程。广东作为人口大省、经济大省、外贸大省、制造业大省和侨务大省,正深度参与“一带一路”建设,深化自贸试验区改革,并携手香港、澳门,举全省之力推进粤港澳大湾区建设,支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区,加快推进“一核一带一区”区域发展新格局构建。

广东省人大常委会对外交往工作以全面贯彻习近平外交思想为根本遵循,立足本省改革发展实践与需求,思想上政治上行动上与党中央保持高度一致,措施上方法上立足现实需求,切合工作实际,为国家总体外交服务,为我省经济社会发展服务,为省人大常委会中心工作服务,充分发挥自身特点和优势,努力在丰富内涵、创新形式、增强实效等方面多下功夫,推动广东省人大常委会对外交往工作不断与时俱进,创新发展,提升水平。

一是坚持用习近平外交思想武装头脑,指导实践。在对外工作中,坚持党的集中统一领导,坚持中国特色社会主义,是习近平外交思想的根本所在。外交大权在党中央,党中央对外交工作实行集中统一领导。在地方外事战线工作的同志,一定要牢记习近平总书记的教导,坚定理想信念,对党、国家、人民绝对忠诚,要牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致,坚决维护党中央权威和集中统一领导,坚决贯彻执行党中央外交方针政策,坚决维护国家利益和民族尊严,坚持外交为民,全心全意为人民服务。在实际工作开展中,就是要把习近平总书记的教导内化于心,外化于行,按照“外事无小事,遇事多请示”的工作要求,把我省人大的对外交往工作因时因势抓实抓好,努力在服务好国家总体外交、全省

经济社会发展和我省人大常委会中心工作方面多思考、下苦功、务实效。

二是进一步提高对外交往工作的主动性和实效性,突出地方特色。地方人大要有正确角色观,要把自己摆进波澜壮阔的国家外交事业中,积极主动作为,综合考量地方人大的重点工作,探索对外交往的有效途径和形式。第一,变“被安排”为积极主动作为。针对全国人大及地方外事部门安排来访的外宾团组,尽量提前介入,在弄清楚外宾来访的目的基础上,结合广东实际,提出外宾来访的行程安排建议,提高外宾接待工作的针对性和实效性,体现广东地方特色。第二,要聚焦地方人大主责主业,积极主动做好与外国地方议会的交往工作。一方面,可以结合省人大常委会领导和组成人员的出访工作,积极开展立法、监督、执法等方面的国际调研,相互学习和借鉴有关领域立法、监督、执法的新做法、新经验、新制度。另一方面,也可以根据国家外交和我省对外交往工作实际需要,与全国人大外事局、省委外办等部门协调配合,主动邀请相关外国地方议会组团来访,进一步增进相互了解,推动务实合作。

三是进一步增加对外交往工作中的人民性元素。“具有广泛的人民性和代表性”是我国人大对外交往的鲜明特点。为探索通过适当方式为群众参与地方人大对外交往提供平台,可以有针对性地安排人大代表特别是基层代表参与对外交往工作,比如以乡村医生、教师、技术人员等人大代表,作为人民群众的“代言人”,代表们用平实的语言、真实生动的事例亲身讲述代表人民行使国家权力的故事,能够更有效地宣介我国人民代表大会制度的特征和优势,更好地对外展示我国根本政治制度蕴含的强大生命力。

四是进一步推动对外交往工作制度化。建立健全对外交往相关工作机制,能够有效地发挥地方人大对外交流交往的积极作用。第一,在接待和出访的工作原则、内容、流程等具体方面,可以

通过制定地方人大对外交往的工作规范,努力提高对外工作的能力和水平。第二,立足地方人大对外交往的职责,主动联系国际友城议会,通过签署备忘录、举办相关会议或者活动等方式完善发展交流机制,不断巩固和发展地方人大与外国地方议会间的友好关系。

五是进一步加强对域外地方议会制度的研究借鉴。海乃百川、有容乃大,我国人大制度和西方议会制度虽然在政治上有着本质区别,但是在组织结构、具体工作职能等方面有着相似之处。他山之石、可以攻玉,对于地方人大而言,应当树立世界眼光,积极学习借鉴世界各国人民创造的文明成果,加强对相关域外地方议会制度的研究,学习借鉴相关经验,并结合实际工作中加以运用,不仅有助于提高自身的工作能力和水平,还有利于推动我国人民代表大会制度的完善。

地方人大对外交往实践证明,我国地方人大开展的对外交往工作在国家总体外交事业中发挥了重要作用,增进与各国人民友谊、推动地方社会经济发展。从党的十九大到党的二十大,我国将迎来全面建成小康社会、中国共产党成立一百周年、党的二十大召开等重大节点,外交工作任务艰巨,外交战线使命在肩。因此,我们应当清醒地正视地方人大开展的对外交往工作仍然存在的诸多短板与有待提高的地方。特别是当前面对严峻复杂的国际疫情和世界经济形势,地方人大对外交往工作也面临新的更大挑战,要因时因势做好疫情防控条件下的地方人大外事工作,我们就要坚持底线思维,做好较长时期应对外部环境变化的思想准备和工作准备,始终坚持党中央对外工作的集中统一领导,协同配合全国人大和地方党委对外事工作的统筹安排,不断探索地方人大对外交往的新内容、新方法,为新时代地方人大对外交往工作制度完善和发展作出更大贡献。■

(作者单位:省人大常委会外事工作委员会)



计为民

法治专栏

领域立法的时代使命

解读全国人大常委会近期公布的2021年年度立法工作计划，最具特色的莫过于按“领域”所勾画的立法蓝图，其中文化、生态、教育、卫生、国防等领域均纳入了多个立法修法项目。事实上，“领域立法”正是理解当下国家立法进程的关键词。以“加强重点领域立法”为基调的立法导向，不仅是十八届四中全会以来历次高层决策所申明的立法战略，也是最近十年来高歌猛进的现实行动。

领域立法的兴起，有着深刻的时代背景。2010年，中国特色社会主义法律体系正式形成后，以“完善”为目标的立法新时代随即开启。诸如进一步从有法可依转向有良法可依、从粗放立法转向精细立法等等，都成为全新的立法课题。而实现这些诉求的一大关键，就在于如何洞察法律体系的内在于肌理，以更为科学合理的立法思维，谋划更能契合现实需求的立法图谱。

追溯起来，1998年划定的宪法及宪法相关法、刑法、民商法、行政法、经济法、社会法、诉讼与非诉讼程序法七大法律部门，对于法律体系的宏观架构具有决定性的影响，在很大程度上主导了立法项目的设计。2000年代中后期，相关法律部门大批支架性法律的加速出台，曾经孱弱的社会法的全面崛起，即为明证。可以说，以法律部门为基准的分类思想，更多侧重的是具体法律的构建，追求的是法律体系所必需的立法覆盖面。然而日趋复杂的现实问题，往往牵扯到多个调整对象和规范手段，一味固守法律部门的疆域，并不足以提供高效、系统的法制解决方案。相较之下，以“领域”为维度的立法视野，则是以问题意识为立法起点，致力于全方位、多元性、一体化的法制构造。就此而言，突破法律部门的格局框架，引入更具开放、融合、协同气质的领域立法模式，正是当下立法建设的必然选择。

领域立法，乃是补齐法制短板的快捷键。完善法律体系的一大指标是填补尚存的法律盲区 and 强化失衡的法制弱项，而聚焦“领域”的立法模式，恰恰能够统筹全局、集中资源，进而提速立法进程。以文化领域为例，曾多年徘徊于仅有3部文化法律的困窘，直到2015年，文化立法被纳入重点领域之列，才展开了起飞的翅膀。其后，以只争朝夕之势出台的电影产业促进法、公共文化服务保障法、公共图书馆法等，迅速改写了文化立法积弱不振的旧貌。

领域立法，也是推进立法更新的发动机。时代

变迁与法律保守之间的天然对抗，意味着立法面临滞后乏力的常态压力，而领域立法思维所蕴含的整体性和前瞻性，正是法律转型升级的最大动力。其中典范当数环资领域的立法演变，2015年全国人大常委会调整后的立法规划，环保与生态立法项目的比重超过18%，创下历史新高，由此也撬动了史上最大规模的环资法律更新换代工程。以环境保护法的全面修订为起点，围绕大气、海洋、水体、土壤等主要环境要素所密集推进的立法修法行动，铸就了“史上最严”的环保法制链条。另一方面，深海海底区域资源勘探开发法、长江保护法等新法创制，以及已提上立法议程的湿地保护法、南极活动与环境保护法等等，又标志着环资立法正在向更为专业化、细分化、个性化的层面挺进，最终将促成环资立法广度和深度的质变。

领域立法，还是引领改革事业的方向盘。深化改革与依法治国的双重时代语境，决定了“重大改革于法有据”的政治逻辑。而诸多改革由个别试水转向全面铺开的现实趋势，以及制度要素相互依存、利益纠葛日趋复杂的改革生态，又决定了基于“领域”的立法布局，更有利于通盘提炼改革焦点、有序落实改革方案。自2016年以来，多部单行税法沿着既定的路线图和时间表接踵而至，正是税收领域践行“税收法定”改革精神的生动写照。同样，最近两年国防领域掀起的立法大潮，其要旨亦在于确认、护卫国防和军队改革的航向。

领域立法，更是改善公共治理的集结号。置身于转型期的当下中国，诸多社会问题、民生困局的背后，往往潜藏着交叉、动态的矛盾冲突，决非个别法律就能予以破解，这就需要以“领域”为切入口，凝聚法制合力，回应社会诉求。2020年4月，全国人大常委会首次就专门领域打造的“强化公共卫生法治保障立法修法工作计划”，所设定的立法修法项目涵盖治理方向之广、跨越法律部门之多，堪称史无前例。如此系统性、结构性的法制改造工程，并不仅仅志在满足抗疫的应急需求，更展示了重塑公共卫生法制、建构长效治理机制的雄心和韬略。

方兴未艾的领域立法，已经为立法建设开辟了一条全新的路径。而未来亦将证明，不断走向成熟的领域立法，将为立法体系的完善、立法模式的拓展、立法理念的转型等等，贡献更多的成果、经验和启示。■

(作者单位：民主与法制杂志社)

4月22日，省人大常委会主任李玉妹率调研组赴珠海市横琴新区调研，在调研中，李玉妹指出，省人大常委会要积极支持强化法治保障，推动珠海用足用好经济特区立法权，加快推进在横琴新区实施与澳门民商事规则等方面的衔接，全力打造法治化国际化营商环境。此前，2020年12月18日公布的《中共广东省委关于制定广东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》对广东“十四五”规划时期的经济社会发展的方方面面进行了筹划布局，特别提到加快粤港澳大湾区、深圳先行示范区的“双区”建设，发挥粤港澳深度合作独特优势，充分激发强化“双区”建设的整体效应和辐射引领效应，探索粤港澳深度合作、协同发展新模式，拓展粤港澳协同发展空间。粤港澳大湾区的协同发展，是国家区域协调发展战略的重要组成部分。建设粤港澳大湾区需要法治先行，用足用好经济特区立法权，对于大湾区法治建设有重要意义。

经济特区所在地的市所享有的立法权是比较特殊的。根据2000年立法法，经济特区所在地的市同时享有“较大的市”立法权和经济特区立法权，这被称为经济特区“双重立法权”。2015年立法法修改之后，对于经济特区所在地的市而言，“较大的市”的称谓被“设区的市”所取代，“双重立法权”依然适用。在实践中，经济特区立法权还未用足用好，对于设区的市立法权和经济特区立法权这两种权力，地方立法机关还需进一步明确其运用标准。一个常见的现象是适用设区的市立法权的事项和领域被经济特区立法覆盖。2015年立法法修改以来，广东省的三个经济特区所在地的市深圳、珠海和汕头运用经济特区立法权制定和修订了一系列的法规，这些法规所规制的内容其实都可以归属于“设区的市”立法事项范围。例如《深圳经济特区城市更新条例》《深圳经济特区排水条例》《深圳经济特区道路交通安全管理条例》《深圳经济特区城市供水用水条例》《深圳经济特区全民阅读促进条例》《珠海经济特区排水管理条例》《珠海经济特区物业管理条例》《珠海经济特区出租车管理条例》《珠海经济特区道路交通安全管理条例》《汕头经济特区公园广场条例》《汕头经济特区出租汽车客运条例》《汕头经济特区城市公共汽车交通条例》等法规所指向的对象明显属于“城乡建设与管理”范畴。再如《深圳经济特区环境噪声污染防治条

例》《深圳经济特区环境保护条例》《深圳经济特区绿化条例》《珠海经济特区园林绿化条例》《汕头经济特区城市绿化条例》等属于“环境保护”的事项。上述本属于“设区的市”立法事项的法规，被冠以“经济特区XX条例”之名，通过经济特区立法的程序制定和实施。这种做法使得经济特区所在地的市“设区的市”立法权就被虚置了，使得经济特区所在地的市与本省其他设区的市在行使地方立法权时处于不平等的地位，也使得省人大常委会对设区的市地方性法规的审批权被架空。因为按照立法法的规定，设区的市对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面事项制定地方性法规，须报省人大常委会批准后施行。省人大常委会对报批的设区的市地方性法规进行合法性审查，并作出处理决定。另一方面，经济特区的立法机关的人力物力时间等资源是有限的，以经济特区立法之名通过的法规实则属于设区的市地方性法规，这其实也是挤占了经济特区法规的空间和资源，没有使经济特区立法权“物尽其用”，违背立法法赋予经济特区立法权的本意。

用足用好经济特区立法权，使经济特区立法权发挥作用，立法机关需要明确双重或者两种立法权的区别与联系，进而明确其适用标准。有观点认为两种立法权的性质不同，经济特区的授权立法权是国家立法权，不同于设区的市的地方立法权，立法事项比后者广泛。有观点认为，经济特区立法权适用于先行性立法与变通性立法，设区的市立法权适用于实施性立法与执行性立法。有观点认为，经济特区法规对应的是具有全国推广意义的、具有普遍性的事务，设区的市地方性法规对应的是地方性事务。笔者认为适用经济特区立法权的情形主要有以下两种。其一是没有上位法规定，并且符合经济特区在市场经济探索中先行先试的情形就适用经济特区立法权。例如《深圳经济特区个人破产条例》作为国内首部个人破产法规就获得了广泛的认同。另一种情形是有上位法规定，但是对上位法规定做出了变通，而不是单纯的执行和实施上位法的规定，这种情形就适用经济特区立法权。例如，《深圳经济特区养老服务条例》对《广东省养老服务条例》的规定进行了补充细化变通，在建立长期护理保险制度、完善养老机构分类收费制度、加大行政处罚力度等方面进行了创新变通。■

(作者单位：中山大学法学院)



赢心话

孙莹专栏

用足用好经济特区立法权



戚戚语
戚耀斌专栏

打造特色步行街 传承大湾区文化

今年这个“五一”假期，官方监测，广州各大商圈人流和消费显著增长。天河路商圈客流超1000万人次，比2019年增长超15%。北京路商圈假期累计客流量262.54万人次，比2019年增加超过70%。然而，作为广州老中轴线的北京路，其客流量明显无法和新中轴线周边的天河路与珠江新城商圈相比。这就引发了社会各界包括人大代表们对于传统步行街复兴之路的关注。

回溯今年初，广州市人大代表刘进贤就提出了《利用广州商业步行街文化资源服务粤港澳大湾区的建设》的建议。建议中提到，习近平总书记视察荔湾区西关历史文化街区永庆坊时提出了城市规划和建设的新理念和新途径以及让老城市显现新活力的根本原则。因此，该代表就建议，广州商业步行街的建设立足点，不能只局限于本市，应站在国内步行街建设的前沿和为粤港澳大湾区建设服务这个高度来作充分考虑。

从历史和现实来看，广州商业步行街有明显的传统商业业态，比如上下九是广州旧城区最繁华的地段之一，西关民俗文化、岭南骑楼建筑文化、传统饮食文化等历史文化资源构成西关风情画。北京路步行街，具备了骑楼小店和大型商厦互补的结构，既能满足小型购物和饮食，也能满足对于品牌和高档商品的采购。由于不断投入翻新，北京路的硬件与面貌也在不断提升。

不过，在笔者看来，广州的步行街打造的经典形象依然未能承载岭南及大湾区的现实需求。第一，在规划、建设和管理上，步行街外街门面光鲜与内在城区环境形成强烈反差，比如老旧的上下九最为明显，一旦透过骑楼走入内街，面对的是相当破旧阴暗的环境体验，以至于可能让游客望而却步。这也是很多城市老街的通病。因为内街是当地老百姓生活的私人空间，也是形象工程的终止边界，结果就暴露出老城区的生活真相和阶层现状。

这意味着，如果要振兴步行街，始终绕不开改善当地人居环境的这一根本出发点。无论面对游客还是土著居民，政府都有责任通过深入改造，提供完善的硬件服务。这样的步行街才是不是只有浮华门面，而是能反映城市升级进步，提供真实记忆的地方。

第二，步行街决策与管理者往往希望把老字号、民间工艺、历史故事、现代创意、奢侈消费都堆砌一起，以为能展示多元的城市面貌。这样的结果，造成的就是步行街面目混杂，档次凌乱。导致

高端、有档次的品牌不愿意掺杂其中，最后能吸引人口的几乎都落在了小型餐饮、各种网红店，甚至每天喊清仓的低价山寨商铺。

步行街不是简单的博物馆或者大卖场，关键是要让消费者收获城市深层魅力并且感到兴奋。要构筑步行街的内涵和将来，就要给以消费者和游客以一种明确的代表城市升级向上的精神体系，让人产生留恋、模仿和景仰之心。否则消费者完全不用到步行街而在其他地方都能完成消费，这样的步行街就很失败了。

值得借鉴的比较成功的例子，就是上海新天地，专业规划、定位和管理，带来的是海派经典文化在现代商业需求中发扬光大，至今20年依然不老不陈旧，实现了与时代同步的地位。

第三，广州的步行街往往在硬件上不断追求更新换代，但是在软实力上总是有差距。比如，纯公益性、展示型的历史非遗并不突出，没有形成互相呼应的一脉相承体系；富有时代精神的街头装置艺术更是少之又少。雷同的人物铜像勉强维持着对古代生活的想象。那么远道而来的游客，就难以理解广州独特的城市主张和文化，也感受不到它与其他城市的不同之处，更别说广州在大湾区的文化历史中的优越性。

所以代表也建议，在不卖产品或少卖产品的前提下，让区政府部门和区内著名老字号企业以负责提供人财物支持，区政府提供场地支撑，设多个文化展示点，每个点相距一百至二百米。通过小型展、现场表演、产品体验等方式，将老字号文化、民间工艺、文化创意和饮食文化展示出来。

实际上，类似展示应该是市场导向与专业竞争和筛选的结果。因为此前广州也并非没有这种尝试，最后都是因为道路、天气和空间的原因，没有形成长效支持机制。倒是各种面目不清的应节摆摊成了常态，为步行街带来人气的同时，更是加速了步行街的面目不清。

广州作为历史悠久的城市，为市民和旅游者打造步行街，也是在经营一个城市的文化平台。因此，从人大到政府的层面都应该形成合力，要更多的考虑到时代的需求，要积极学习诸如上海、杭州、成都、西安等地的经典商业街区的经验，使之在大湾区建设中起领头羊作用。在步行街建设过程中还要引进国内先进的商业企业集团，采取合作共建的方式，进一步增加步行街在国内的辐射力和影响力。■

(作者单位：羊城晚报社)

居住权纠纷案例初探

文 陈广鹏

居住权制度肇始于罗马法，是指非所有权人因居住而使用他人所有的房屋的权利。2021年1月1日起施行的民法典开创性地设立居住权制度，其中物权编第十四章从三百六十六条至三百七十一条共六个条文，弥补了此前物权法关于居住权立法的空白，是重大的制度性进步。笔者对我国司法裁判文书资料库中涉及居住权纠纷的公租房、以房养老、家庭成员垫资买房案例进行梳理，节选部分代表性案例并摘录法院裁判要旨内容并进行分析，以期引起思考和重视。

居住权纠纷代表性案例与裁判要旨

案例一（公租房）：关于李金才、李柱才共有纠纷一案，昆明市中级人民法院于二〇一九年十二月二日作出〔2019〕云01民终6941号民事判决书。裁判要旨内容包括：“公租房是国家提供政策支持的福利性住房，且需满足相关条件方可申请承租，案涉房屋是因被上诉人满足有关安置条件而承租的公共租赁住房，其所针对的安置对象是特定相对人，上诉人是否符合相关安置条件承租公租房，是政府有关部门的行政权限，上诉人如符合有关承租条件，可自行向相关住房保障主管部门进行申请；上诉人对案涉房屋的居住权应基于被上诉人的准许，现被上诉人并未准许上诉人居住案涉房屋，且案涉安置房屋租赁协议也明确约定该住房必须由原承租人杨鸿及家庭成员居住，而上诉人并不符合协议约定的居住条件。故上诉人关于确认其对案涉房屋有权居住使用以及被上诉人返还上诉人应分的临时安置过渡费的诉请，无事实和法律依据，不予支持。”

案例二（以房养老）：关于大连市甘井子区椒金山街道办事处与大连森邦建设有限公司确认合同无效纠纷一案，大连市甘井子区人民法院于二〇一八年九月三十日作出〔2018〕辽0211民初904号民事判决书，裁判要旨内容包括：“本案需首先确认《居家养老用房合同》的性质是房屋买卖合同还是居家养老用房的投资代建合同。居家养老服务是指政府和社会力量依托社区，为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式。居家养老用房应该是服务于居家养老，具有一定的公益性质，不能脱离居家养老服务的范围，居家养老服务相关的合同具有主体的特定性和履行时间的阶段性特点，案涉合同的主体不属于现阶段养老服务的特定对象范围，使用期限70年也与常规的养老时间严重不符，被告与第三人签订的居家养老用房合同除名称外，合同的具体内容与居家养老服务的内容并不一致。被告与第三人签订的《居家养老用房合同》实质为房屋买卖合同。本案案涉土地系原告以划拨方式取得，并且对案涉土地及房屋享有所有权，被告并无将房屋‘居住权’出卖的权利，且其出卖行为显然违反了《中华人民共和国城市房地产管理法》的上述法律规定，被告与第三人签订的《居家养老用房合同》因违反法律的强制性规定应认定为无效。”

案例三（家庭成员垫资买房）：关于刘柯好诉刘茂勇、周忠容共有房屋分割一案，重庆市第五中级人民法院于2015年9月10日作出民事判决书，裁判要旨内容包括：“现有新证据证明，本案讼争房屋系被申请人刘茂勇、周忠容及再审申请人刘柯好按份共有。单从《中华

人民共和国物权法》第九十七条之规定看，刘柯好占份额90%，有权决定本案讼争房屋的处分，但本案中刘茂勇、周忠容与刘柯好系父母子女关系，双方以居住为目的购房，从购房的相关证据看，大部分房款由刘茂勇、周忠容出资，刘茂勇、周忠容购房时将大部分财产份额登记在刘柯好名下，超出刘柯好出资部分，具有赠与性质，系父母疼爱子女的具体表现。‘百善孝为先’一直是中国社会各阶层所尊崇的基本伦理道德。《中华人民共和国物权法》第七条明确规定：‘物权的取得和行使，应当遵守法律，尊重社会公德，不得损害公共利益和他人合法权益。’综上，刘柯好要求其父母转让财产份额的诉求与善良风俗、传统美德的要求不符，法院不予支持。”

居住权纠纷代表性案例的概要分析

根据案例一至案例三的裁判要旨内容，笔者对居住权纠纷代表性案例做出如下概要分析：

1. 公租房属于政策性用房，是国家或国家授权的公共机构以较低的价格出租给中低收入特定群体的住房。公租房具有保障性特征，是一种公共产品。因此，符合政策规定的特定人员取得公租房的居住权利，至少在政策允许的条件和年限内可以长期占有、使用房屋。如果将承租人的权利仅解释为租赁权，既不具有足够的稳定性，也不足以对抗所有人和第三人，明显于承租人不利。若将其解释为居住权，则有利于明确公租房和普通房屋租赁的区别。虽然公租房中有“租赁”的内容和性质，但人民法院报刊登的指导案例认为，公房承租权是一种复合型的权利，不仅仅是承租关系这一债权债务关系中的权利，同时也包含了物权的内容，受人身关系的限制。

2. 以房养老是近年来我国社会广泛关注的热点问题。我国已经是老龄化比较严重的国家之一，名下拥有房屋产权的老年人需要养老资金，鉴于房屋高价

值但不便于流通变现的特点，如何充分利用及盘活房屋价值，同时不会降低进行融资的产权人生活水平，使老年人晚年生活质量得到保障与提升，亟待我们从制度层面进行思考与设计。在各种以房养老模式中，老人既获取了基本生活费又继续享有居住的权益，而经营者最终亦将有条件地获得房屋所有权。我国司法实践中，未来也将面临越来越多各种形式存在的以房养老模式纠纷案件。

3. 家庭成员垫资买房主要表现为父母为子女、长辈为晚辈基于亲情关系出资购房的情形，尤其是在高房价地区，子女靠工作积蓄难以实现买房或者交付按揭贷款首期的目标，父母在经济条件允许的情况下为其垫资，实属表达疼爱关怀之意，法律对此亦不做禁止。然而作为出资人究竟享有何种权利义务，碍于亲情通常未做明确。而且因为户口、限购等原因，该等房屋在购置后通常仅以子女名义作为房屋产权人进行登记。日后如产生分歧纠纷，甚至子女离异导致房屋被析产分割，可能使垫资人不能享受应有之权利，有违公平原则。在垫资买房行为中赋予垫资人居住权，对其合法权益予以物权保护，应是此类法律关系得以有效处理的倾向性方案。

我国现行居住权立法的探讨与完善建议

（一）公租房是否列入居住权保护需要明确

前述案例涉及的公租房，承载的是国家对中低收入特定群体的关照义务，具有保障性特征。民法典颁布后，公租房是否归入居住权立法范畴，在公租房内居住的人是否依法享有物权性质的居住权，目前尚待明确。公租房的所有权属于国家，具体由国家授权的政府机关、事业单位、国有企业作为登记产权人，符合条件的特定群体以较低的价格承租房屋，且租赁关系较为稳定，居住期限通常为长期（符合条件的承租者可终生居住，去世后同住的近亲属按照政策规定可以申请继续居住）。从民法典现行

规定来看，与公租房的实践做法和特征存在难以匹配内容：第三百六十六条规定的“居住权人有权按照合同约定，对他人的住宅享有占有、使用的用益物权，以满足生活居住的需要”，从立法表述习惯来看“他人”一般指自然人，应不包括作为公租房登记产权人的政府机关、事业单位、国有企业；第三百六十八条规定居住权无偿设立，但是当事人另有约定的除外，即原则上居住权应为无偿设立，而公租房并非免租，而是以明显低于市场价的金额租赁给特定群体；第三百六十八条规定居住权不得转让、继承，第三百七十条规定居住权期限届满或者居住权人死亡的，居住权消灭。实践中公租房也是禁止转让，但是同住的配偶、未成年子女在承租人身故后应可依据政策规定继续居住，居住权发生转移，并不是消灭。因此，民法典关于居住权的现有条款难以涵盖公租房的现实需求。公租房的居住权既包含承租关系的债权内容，也包含具有人身关系限制的物权内容，笔者建议日后将公租房明确归入民法典居住权的规制范畴，使广大公租房实际居住群体受惠于物权

意义上的法律保护。

（二）居住权的适格主体范畴应做明确限定

民法典第三百六十六条规定“居住权人有权按照合同约定，对他人的住宅享有占有、使用的用益物权，以满足生活居住的需要”，其中“居住权人”是否限于自然人，还是法人也可以成为居住权适格主体，尚不甚明确。按照我国现行法律规定的法人类型，包括有限责任公司、股份有限公司、事业单位、社会团体和其他企业法人等多种形式。其中，有限责任公司、股份有限公司等企业法人均为营利法人，如果允许法人成为居住权主体，则居住权的无偿设立以及不得转让等特征，可能与法人天然地应当为股东获取利润的设立目的相冲突，并在实践中违背居住权帮扶困难人士的立法初衷。此外，民法典居住权立法对于居住权人和房屋所有权人是否应当具备一定的特定关系（包括配偶、亲属、对房屋取得产权有所贡献、具有抚养关系、具有较长时间的雇佣关系等）作出规定。从本文中引述的有关案例可见，主张居住权的通常都是特定关系人，不



（漫画/赵晓芬）

居住权合同必须办理公证手续吗？

编辑同志：

我的名下有一套住宅物业，希望和他人订立居住权合同，请问应当注意哪些事项？居住权合同必须办理公证手续吗？

广州 张先生

张先生：

居住权人有权按照合同约定，对他人的住宅享有占有、使用的用益物权，以满足生活居住的需要。按照民法典第三百六十七条的规定，设立居住权应当采用书面形式订立居住权合同，即口头约定等形式是不具备效力的。订立合同时，应注意包含主要条款。居住权合同签署即生效，但设立居住权还应当登记机构申请居住权登记。办理公证手续是由公证机关确认双方签署居住权合同的真实性与合法性，但法律对此未做强制性的规定。

签署居住权合同后，居住权是否就受到法律保护？

编辑同志：

我和房屋的产权人签署居住权合同后，我的居住权是否就是受法律保护的，还需要办理哪些手续吗？

深圳 李小姐

李小姐：

按照民法典第三百六十八条的规定，设立居住权的，应当向登记机构申请居住权登记。居住权自登记时设立。也就是说，双方当事人就居住权订立书面合同后，还需要前往登记机关办理居住权登记，方正式设立居住权。实践中可能出现的问题是，如果房屋的产权人先后和多人订立居住权合同，但其中一份居住权合同在登记机关取得居住权登记的，经登记的居住权应对其他已签署居住权合同但未办理登记的主体产生对抗效力。

居住权人可以对外出租房屋吗？

编辑同志：

居住权期限一般应如何约定？我和房屋的产权人依据居住权合同办理居住权登记后，我作为居住权人可以对外出租这套房屋吗？

珠海 赵小姐

赵小姐：

民法典对于居住权期限未做强制性规定，期限长短主要基于当事人之间的意思自治。根据民法典第三百七十条的规定，居住权期限届满或者居住权人死亡的，居住权消灭。也就是说，居住权人死亡时，即使居住权合同约定的居住权期限还未届满的，居住权仍应告于消灭，并且应当及时办理注销登记。另外，根据民法典第三百六十条的规定，居住权不得转让、继承。但是在取得双方当事人同意的前提下，法律亦允许设立居住权的住宅对外出租。■

会是陌生人。如果允许毫不相干的自然人，通过与产权人自行达成协议、办理居住权登记手续而取得居住权，不但不符合居住权立法初衷，而且会给有失信的债务人（被执行人）恶意设置权利障碍提供可行性。因为设定了居住权的房屋，其市场流通价值必然大打折扣，买受人缺乏参与竞买意愿，债务人（被执行人）由此躲避债权人提起诉讼及法院执行程序。建议通过进一步的立法对有权享有居住权的人群设定条件，要求必须与房屋产权人具有特定关系，该等审核权利在办理居住权登记时由登记部门履行审核职能，由此避免权利人主体泛化以及权利滥用。

（三）未进行登记的居住权是否有既定效力

民法典第三百六十七条规定“设立居住权，当事人应当采用书面形式订立居住权合同”，第三百七十一条规定“以遗嘱方式设立居住权的，参照适用本章的有关规定”，即居住权的来源为合同

和遗嘱两种方式。第三百六十八条规定“设立居住权的，应当向登记机构申请居住权登记。居住权自登记时设立”。在司法实践中，除了合同和遗嘱两种方式外，基于亲属关系、获得房屋产权贡献因素、传统习惯、离婚判决、赡养判决等多种形式产生居住权比比皆是。这些缺乏合同和遗嘱形式的居住权取得方式是否就不能办理登记，即无法设立居住权，亟待实务中尽快明确解决。物权法第二十八条规定的“因人民法院、仲裁委员会的法律文书或者人民政府的征收决定等，导致物权设立、变更、转让或者消灭的，自法律文书或者人民政府的征收决定等生效时发生法律效力”，生效法律文书是物权设立的合法有效途径之一。民法典对于具有物权性质的居住权，仅规定以合同和遗嘱的意定方式取得，难以有效涵盖社会复杂多变的现实需求。而且，当事人能否订立合同、合同订立后是否能够维系，尚存在较多不稳定因素。如前述的家庭成员垫资买房等情形，

当事人之间基于亲情关系，往往碍于情面难于完成签约，或者签约后产生矛盾分歧又行使解除权，本应订立合同但实际因为各种原因未能订立合同的一方，应赋予其通过司法诉讼途径，取得法律文书确定自身依法享有的居住权。笔者建议进一步拓宽居住权来源途径，可以参照物物权的有关表述，增加“因人民法院、仲裁委员会的法律文书，导致居住权设立、变更或者消灭的，自法律文书生效时发生法律效力”的规定。

我国现今正在经历百年一遇的“民法典时刻”，站在改革开放经济快速发展的经济基础上重新认识居住权制度，有助于理解居住权在解决疑难复杂案件时所具有的特殊适用价值。随着民法典的正式施行，有关居住权纠纷司法实践中预计会不断涌现新的现象或问题，相信届时通过民法典各编的修订立法以及最高人民法院司法解释将得以有效解决。■

（作者单位：广东法制盛邦律师事务所）

广州拥有丰富的革命历史资源

文 黄小晶

广州是一座英雄城市，是近现代民主革命策源地，在这里，发生了一系列与中国共产党密切相关的大事。

2019-2020年，广州市委党史文献研究室牵头开展革命遗址大普查，按分级认定省级和市级革命遗址的原则，共登记、认定广州市革命遗址283处，分布于越秀区59处，海珠区13处，荔湾区18处，天河区16处，白云区19处，黄埔区24处，花都区25处，番禺区19处，南沙区4处，从化区46处，增城区40处。其中，省级重要革命遗址169处。此外，还有114处纳入省革命遗址线索，有待进一步保护开发利用。近年来，通过瞻仰革命遗址，激励教育党员干部和各界群众不忘初心、牢记使命，汇聚奋进新时代的磅礴力量。

天地英雄气 千秋尚凛然

1921年3月，广州是最早成立中国共产党早期组织的六个城市之一；1922年1月，发生了第一次工人运动高潮香港海员罢工；1922年5月，召开第一次全国劳动大会、社会主义青年团第一次全国代表大会。

1923年6月，中国共产党第三次全国代表大会召开，第一次确定建立国共合作革命统一战线的方针，无数热血志士汇聚广州，慷慨高歌报国志，掀起了席卷全国的革命洪流，毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、叶剑英、澎湃等党的老一辈领导人都在广州留下了光辉的革命斗争足迹。1924年7月至1926年9月，广州农讲所举办六届，各届主持人均为共产党人。其中，毛泽东主持的第六届农民运动讲习所把学员组成13个“农民问

题研究会”，列出36个农村政治、经济事项进行讨论研究。

1924年6月，国共两党携手创办了第一所培养军事干部的学校黄埔军校；1924年冬，在广州建立第一个地方军事机构中共广东区委军委。

1925年6月至1926年10月，省港大罢工在广州掀起了反帝浪潮；1926年6月，广州建立第一所培训工人运动干部的高等院校中华全国总工会劳动学院。

1927年12月11日，中国共产党领导了震惊中外的广州起义。广州起义第一次公开打出“工农红军”旗号，建立中国第一个城市苏维埃政权，与南昌起义、秋收起义一起，成为中国共产党独立领导革命战争和创建人民军队的伟大开端。

凝聚共识 团结奋斗

1921年，党的一大就曾涉及联合战线的讨论。1922年，中共二大通过了《关于“民主的联合战线”的议决案》，是党关于统一战线的第一个专门文件。

1923年6月，在广州召开的中国共产党第三次全国代表大会通过了《关于国民运动及国民党问题的议决案》，第一次确定了建立国共合作革命统一战线方针。

1924年1月，中国国民党第一次全国代表大会在广州召开，标志着第一次国共合作正式形成。会后，中国共产党在共产国际的指导下，通过国共合作的统一战线，开展了马克思主义中国化的初次实践，国共两党共同创办黄埔军校，掀起北伐战争。

1937年9月，毛泽东在《国共合作成立后的迫切任务》文章中说：“广东革命根据地的创建和北伐战争的胜利”，

“这是两党结成统一战线的结果”。

2021年2月，习近平总书记发表重要讲话，号召各民主党派、工商联和无党派人士“始终保持同中国共产党同心同德、团结奋斗的政治本色”。

团结是进步的强音。在新时代，我们党需要继续凝聚共识、凝聚人心、凝聚智慧、凝聚力量，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，赢得广泛支持。

敢闯敢试 敢为人先

自从唐朝设市舶司，“千年商都”广州是中国历史上唯一从未关闭的通商口岸。1957年，第一届中国进出口商品交易会广州举办。海纳百川、敢闯敢试、敢为人先、求新求变一直是广州的城市品格。

广州是改革开放前沿地。改革开放以来，广州敢饮“头啖汤”，率先探索实践“对外开放、对内搞活、对下放权”，率先建立社会主义市场经济新体制，创下多项体制机制破冰的“全国第一”。

1978年-2018年，广州经济总量翻了近500倍，2020年地区生产总值突破2.5万亿元，人均地区生产总值达到高收入经济体水平。

百年征程波澜壮阔。一百年来，中国共产党从一艘红船扬帆起航，救国、兴国、富国、强国的实践成就，体现了一代又一代革命先辈、建设先驱、改革先贤在革命、建设、改革、走向复兴不同历史时期的砥砺奋斗，“就是一部践行党的初心使命的历史”。■

（作者系中共广州市委党史文献研究室主任）



中共三大的历史贡献

文 廖惠霞

1923年6月，中国共产党第三次全国代表大会在广州召开。中共三大确定了“国共合作”、建立革命的统一战线的方针，为共产党走上更广阔的政治舞台，在斗争中得到锻炼和发展创造了条件，也为国共两党团结一切进步力量，共同掀起反帝反封建的大革命高潮奠定了基础。三大确立的统一战线方针，成为共产党夺取革命胜利的三大法宝之一，直到今天仍然具有重大的现实意义。

1923年6月12日至20日，中共三大在广州举行。参会的有陈独秀、李大钊、毛泽东、蔡和森、瞿秋白、张国焘、张太雷、陈潭秋、向警予、谭平山等30多人。

中共三大的中心议题是讨论国共合作问题。经过讨论，大会通过了《关于国民运动及国民党问题的议决案》，提出中国革命现阶段的主要任务是实行国民革命，并确定党的中心工作是致力于国民革命运动，“半殖民地的中国，应该以国民革命运动为中心工作，以解除内外压迫。”大会决定全体党员以个人身份参加国民党，“中国共产党须与中国国民党合作，共产党员应加入国民党”，

同时强调中共党员应保持在思想上、政治上和组织上的独立性；在政治的宣传上，保存不向帝国主义及封建军阀妥协的立场；重视对民众的政治宣传；共产党党员及青年团团员在国民党中言语行动团结一致；努力使国民党与苏俄接近。大会确立了与国民党实行党内合作、共产党员以个人身份加入国民党、建立革命的统一战线的方针。

1924年1月，国民党一大召开。在共产党的帮助下，孙中山改组了国民党，实行新三民主义和“联俄、联共、扶助农工”的三大政策，国民党基本上成为工人、农民、城市小资产阶级和民族资产阶级的革命联盟，第一次国共合作的统一战线正式建立。

党的三大开启了党的统一战线的先河，掀起了轰轰烈烈的工农革命运动，开创了中国革命的新局面，为大革命高潮的到来和北伐战争的兴起打下了基础，在中国革命史上具有重要的意义。

中共三大推动了广东党组织迅猛发展，南粤大地成为中国革命的中心。三大后中共广东地方组织迅速壮大，中共广东区委成为当时全国辖区最大、党员

人数最多的地方组织。1927年，广东省党员人数达9000多人，占全国党员人数的1/6。从1925—1927年，中共著名革命家如毛泽东、周恩来、陈延年、罗亦农、张太雷、李富春、聂荣臻、恽代英、彭湃、蔡畅、邓颖超、杨匏安、刘少奇、李立三、邓中夏等先后在广州开展革命工作。

中共三大推动了工农运动的发展。三大以后，共产党积极开展工农运动。经共产党员彭湃提议，国民党中央党部决定开办农民运动讲习所，培养农民干部。农民运动讲习所共举办了6期，尤其以毛泽东主办的第六期影响更大。农民运动讲习所学员毕业后，奔赴全国各地进行革命活动，传播革命火种，对于推动全国农民运动有着重要的作用。到1926年10月，广东省农会会员发展到80多万人，1927年4月发展到100万人以上。以广东、湖南为中心的农民运动推向全国。

中共三大对开创革命武装也有重大贡献。中共三大之后，国共两党在广州创办了黄埔军校，培养革命军事人才。广东区委在黄埔军校设立了直属党组织，共产党人积极参加建立革命军队。此后，革命力量统一了广东革命根据地，举行了北伐战争，共同开创了国共大革命的新局面，并将大革命从广州推向了全国，广州成为大革命的中心。

中共三大首开统一战线先河。中共三大通过了《关于国民运动及国民党问题的议决案》，决定与国民党合作，携手进行反帝反封建的国民革命，这是共产党创造性地运用马克思列宁主义的基本原理与中国革命实际相结合的成功范例，它奠定了党的统一战线理论的思想基础。中共三大是共产党建立革命统一战线的第一次伟大实践，首开建立革命的统一战线的先河。中共三大提出的国共合作、建立革命的统一战线的方针，对中国革命的发展产生了重要和深远的影响。■

（作者系中共广州市委党史文献研究室副主任）



广州农民运动讲习所：

家门口的红色学堂

文 叶孜文

红墙黄瓦、绿树环绕、古朴庄重，2021年“五一”假期，广州著名红色景点农民运动讲习所旧址升级改造后首次亮相，在假期头三天共接待进馆观众近2万人次。这座家门口的红色学堂，成为了当之无愧的“网红”。

红色史迹改造提升彰显“老城市新活力”

为充分发挥广州红色文化底蕴和红色资源优势，2021年3月，广州公布了“家门口的红色学堂”名录，包括：214处不可移动革命文物、8812件/套可移动革命文物、83个爱国主义教育基地、13个国防教育基地。农讲所是其中一处重要的红色史迹。

这座曾用于培养秀才的番禺学宫，始建于1370年，在上世纪20年代成为中国农民运动摇篮。“1926年，在此主办第六届农民运动讲习所，来自全国各地300多名学员在此接受理论学习，参加社会实践，毕业后他们奔赴全国各地，

开展轰轰烈烈的革命运动，不仅为当年的革命奉献了力量，而且为后代留下了很多宝贵的精神财富。”广州农讲所纪念馆副馆长雍玲玲说。

改造后的农讲所保留了原有的整体景观，既让广大市民感受到“老城市”情怀，又能体会到城市“新活力”。此次农讲所改造因势利导，不大拆大建，尽量利用原有设施进行改造提升。

线上线下活动丰富展现红色文化力量

“自1953年农讲所建纪念馆以来，至今接待游客近2000万人次。”雍玲玲介绍，2021年农讲所深入挖掘红色资源，加强对馆藏革命文物的研究利用，采取音频、视频、图片联动的方式，让无声的文物生动讲述革命历史故事。

据介绍，2021年以来，农讲所纪念馆针对不同群体开展了形式多样、内容丰富的活动，如“新时代文明实践站·红色文化讲堂”、《红讲台》、红色研学

活动、线上红色故事会、广东红色文旅护照打卡活动等。“其中‘新时代文明实践站·红色文化讲堂’为配合党史学习教育开展，向机关团体提供量身定做的党史学习教育方式，既可设计课程，还能邀请党史专家当面授课”。

此外，农讲所针对青少年群体开展了红色研学活动，以学习百年党史、凝聚青春力量为主题，通过讲解员的现场教学、党史小课堂、手工制作教学等环节，使受众特别是青少年群体听党史故事的同时，受到红色文化潜移默化的影响。

传承弘扬红色文化先行先试打造示范区

“广州作为全国首批历史文化名城之一，有着改革开放前沿地，近现代革命策源地称号，拥有丰富的红色文化资源，其中大多集中在越秀区。”越秀区委宣传部副部长崔晓在农讲所大成殿前介绍称，越秀区里不可移动的历史文物占到广州的三成，而全国重点文物保护单位更是占到7成以上。

2021年4月，广州正式发布《广州市红色文化传承弘扬示范区发展规划（2021-2025年）》，提出要构建“一核六片四廊”红色文化发展格局。其中，越秀核心片区承担着“一核”重任，将依托中共三大会址、广州起义烈士陵园、广州公社旧址、农讲所旧址、中华全国总工会旧址、团一大旧址等众多红色文化史迹，打造全市红色文化展示中心区、红色文化教育宣传主阵地、红色文化融合发展示范区。

根据《规划》，为擦亮英雄城市品牌，到2025年“十四五”期末，广州将全面建成红色文化传承弘扬示范区，广州红色品牌效应跻身全国前列，属于红色史迹的省级以上文物保护单位向公众开放比重超过88%，3A级以上红色旅游景区达15个，红色旅游年接待人数达4300万人次左右。■

（作者单位：南方都市报）



5月12日，省人大常委会副主任罗娟率调研组赴湛江市开展反腐败国际追逃追赃工作调研，并在廉江市开展涉农县（市、区）工作调研。调研组赴廉江市石城镇军屯村、山头村调研，实地了解当地脱贫攻坚、乡村振兴、基层党建，以及连片示范村、民主法治示范村建设情况。

（监工委办/供稿）



4月22日，省人大常委会副主任吕业升带领调研组赴广州人工智能与数字经济试验区琶洲核心片区开展《广东省数字经济促进条例》立法调研。立法调研组一行实地走访了树根互联技术有限公司，召开座谈会听取了部分省人大代表、广州市人大、政府及有关部门、数字经济领域行业协会和企业代表对我省数字经济法规草案的意见建议。

（任生/供稿）



4月23日，广东省爱国卫生运动委员会在广州市越秀区中山纪念堂举办以“文明健康 绿色环保”为主题的“广东省第33个爱国卫生月统一行动日”活动。通过省、市、区、镇街、社区（村）五级联动，同步展开爱国卫生行动，宣传《广东省爱国卫生工作条例》，掀起爱国卫生运动高潮。省人大常委会副主任王学成出席活动并讲话。

（任生/供稿）



广州解放纪念碑（资料图片）



请扫描二维码
关注广东人大微信



请扫描二维码
关注人民之声杂志