

内部刊物
注意保存

河北人大通讯

河北省人大常委会研究室



REDA TONGXUN

2018 第 26 期
总第 59 期

目 录

2018 年 7 月 2 日出版
2018 年第 26 期(总第 59 期)

主任 论坛	P1 明方向 知根本 增自信	王会勇
重 要 动 态	P3 省十三届人大常委会召开党组(扩大)会议 P4 范照兵出席人民代表大会制度在河北的探索与实践理论研讨会 P4 王会勇出席省人大法制委全体会议 P4 省十三届人大部分初任代表学习培训班在石举办 P5 省人大常委会机关开展与人大代表心连心主题党日活动 P5 省促进企业创新条例网上听证会举行 P6 财经工委党支部开展主题党日活动 P6 法工委赴西柏坡开展主题党日活动 P6 农工委党支部开展主题党日活动 P7 教科文卫工委党支部开展讲党课活动	
工 作 探 讨	P7 新时代宪法宣传教育的根本遵循 P10 宪法修正案解读之四： 体现科学立法、民主立法、依法立法要求 P11 关于把好地方立法的几个关口 P15 提高代表履职能力的思考	王发轩 刘小妹 冯志广 刘玉良
经 验 交 流	P18 坚持党的领导 突出地方特色 努力提升民族自治地方立法工作水平 P21 关于贯彻落实全省县乡人大工作暨人大代表之家 建设经验交流会精神情况综述	杨振新 张家口市人大常委会
调 查 研 究	P24 将人大及其常委会建成代表机关的对策研究	张立军
市 县 信 息	P28 各地学习东峰书记讲话精神等 3 则 P28 大城县监察委首次向人大常委会报告工作等 3 则	
他 山 之 石	P29 江苏：全省立法工作会议举行 P29 安徽：人大工作研究会顺利完成换届任务	

明方向 知根本 增自信

王会勇

党的十八大以来，我们有一个鲜明的感受就是，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国社会主义民主政治焕发出新的生机和活力，人民代表大会制度不断完善发展，国家权力机关作用得到更好发挥，宪法法律的权威和尊严得到坚决维护，社会主义民主政治的优越性得到充分彰显。这也让中国人民对自己选择的政治制度和政治发展道路充满了信心，对实现中华民族伟大复兴中国梦充满了信心。通过认真学习习近平总书记关于人民代表大会制度的思想，明方向、知根本、增自信，在许多重大问题上进一步统一了思想认识。

一、人民代表大会制度是最适合中国国情的根本政治制度，必须长期坚持并不断完善

习近平总书记曾经用“八个能否”来评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的：国家领导层能否依法有序更替；全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；人民群众能否畅通表达利益要求；社会各方面能否有效参与国家政治生活；国家决策能否实现科学化、民主化；各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系；执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导；权力运用能否得到有效制约和监督。新中国成立 60 多年来特别是改革开放 40 年来，在党的领导下，我们坚持中国特色社会主义道路，坚持人民代表大会制度，有效保证了人民当家作主，有效保证了国家机关有效率地运转。也正是得益于人民代表大会制度释放出的制度优势和组织功效，使我国取得了举世瞩目的发展成就。鞋子合不合脚，只有穿在自己脚上才知道。实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度，是中国社会历史发展的必由之路，是中国人民的必然选择，具有无可比拟的制度优越性和强大生命力。只有通过人民代表大会制度，才能牢牢把国家和民族的前途命运掌握在人民手中，才能为国家长治久安、为实现中华民族伟大复兴中国梦提供更加坚实的制度保障。所谓君主立宪制、议会制、多党制、总统制，在中国都是行不通的。我们必须进一步加深对人民代表大会制度的思想认同、理论认同、政治认同、情感认同，从思想深处坚信人民代表大会制度强大的生命力，使人民代表大会制度深入血液和灵魂。

二、坚持党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，必须始终不渝地遵循

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，核心是坚持党的领导。党的领导是中国特色社会主义制度的根本特征，也是做好人大工作的根本保证。人大工作必须旗帜鲜明讲政治，毫不动摇地坚持党的领导，确保始终沿着正确的方向前进。

一要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想引领人大工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。在坚持和完善人民代表大会制度上，习近平总书记提出了一系列新思想新论

断新要求，具有重大理论和实践创新意义，为在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度，提供了科学理论指导和行动指南，形成了习近平总书记关于人民代表大会制度的思想，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。作为省人大的领导干部，必须在学习领会这一重要思想上走在前、作表率，努力在学懂弄通做实上下真功夫、实功夫，确保用以武装头脑、指导实践。

二要牢固树立“四个意识”，坚决维护和捍卫核心。要把增强政治意识作为人大工作的根本，始终保持清醒的政治头脑，旗帜鲜明讲政治，始终在思想上政治上行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致；要把增强大局意识作为人大工作的前提，把思想和行动统一到中央对形势的分析判断和总体部署上来，从党和国家的全局出发，找准服务大局的结合点和着力点；要把增强核心意识作为人大工作的关键，坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位，在思想上认同核心、政治上围绕核心、组织上服从核心、行动上维护核心；要把增强看齐意识作为人大工作的保障，始终向党中央看齐，向习近平总书记看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向党中央决策部署看齐，坚决维护党中央权威和集中统一领导。

三要坚决贯彻党中央和省委各项决策部署。要坚持把中央的要求和省委的部署以及人民群众的期望作为人大工作的着力点，落实各项任务。要坚持在省委领导下开展工作，定期向省委报告人大常委会工作，及时向省委请示报告监督、重大事项决定、人事任免等工作中的重大问题，努力使人大工作与省委工作同频共振，确保省委的主张通过法定程序成为国家意志，成为全省人民共同遵循的行为规范和准则。

三、坚持以人民为中心的发展思想是人大工作的根本价值取向，必须在履职为民上有新担当新作为

人民代表大会制度姓“人民”。作为省人大常委会副主任，我将始终坚持以习近平总书记关于人民代表大会制度的思想为指引，树牢以人民为中心的发展思想，依法履职、积极作为，为保障和改善民生、维护全省改革发展稳定大局贡献力量。

第一，更加科学有效地做好地方立法工作。要坚持科学立法、民主立法、依法立法，及时更新立法理念，准确把握新时代立法的着力点，稳步提高地方立法质量，特别是要坚持把立法工作放在全省深化改革发展的大局中去谋划，主动研究改革发展中涉及的立法问题，通过地方立法贯彻中央和省委精神，及时把体现新发展理念要求、维护社会公平正义、反映人民根本利益的方针政策和经验法治化、制度化，确保立法和省委的重大决策协调一致，努力为省人大常委会做好立法服务，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。

第二，更加科学有效地做好民侨外工作。要站在政治和全局高度，进一步增强做好人大民侨外工作的政治责任感，努力为推动高质量发展助力，为维护社会和谐稳定贡献力量。要坚持运用马克思主义的立场、观点和方法，不断适应发展和变化着的新形势，深入研究新时代的民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系。坚持运用法治思维和法治方式，妥善处理好民族宗教与外事侨务领域的各种复杂矛盾，切实维护社会大局稳定。注重运用

省十三届人大常委会 召开党组（扩大）会议

6月29日，省十三届人大常委会召开党组（扩大）会议，传达学习全国人大常委会领导关于深入学习贯彻习近平总书记关于人民代表大会制度思想的指示精神，研究贯彻落实意见。省人大常委会党组书记范照兵主持会议并讲话，党组副书记王晓东，党组成员王会勇、曹汝涛出席，副主任王刚列席。

会议强调，全省人大系统要把学习研究习近平总书记关于人民代表大会制度思想抓实抓牢，深入研究人民代表大会制度在河北的探索与实践，努力形成更多具有河北特色

的研究成果，发扬光荣革命传统，扎实做好新时代人大工作。要自觉用习近平总书记关于人民代表大会制度思想武装头脑、指导实践、推动发展，强化“一线”思维，保持“一线”“火线”状态，围绕党中央和省委重大决策部署，围绕全省改革发展重大事项，围绕群众关注的热点难点问题，创造性推动各项工作，奋力开创全省人大工作新局面。

会议强调，要以更高标准、更实举措、更足劲头，大力推动宪法宣传实施，深入做好国有资产监管工作，积极实施立法质量大提高行动，扎实开展脱贫攻坚、大气污染防治、优化营商环境三项联动监督，不断加强常委会自身建设，努力推动全省人大工作迈上更高水平，更好服务河北改革发展大局。

（周 洁）

沟通协商等方式，做好民族宗教人士思想引导工作，进一步搞好民族团结。

第三，更加科学有效地做好人大监督工作。要坚持围绕中心、服务大局，完善监督机制，创新监督方法，加大监督力度，增强监督实效。在具体工作中，要精于选题，突出工作重点，增强监督工作的针对性。改进方式方法，使监督的过程成为统一思想、凝心聚力、推动工作的过程，达到监督与支持的有机统一。更多运用调研、视察、检查、评议、听取工作报告和跟踪监督等方式，督促人民群众反映强烈的突出问题切实得到解决。围绕规范执法行为，促进依法行政、公正司法，进一步加强对“一府两院”工作评议，切实维护法律权威和人民群众的合法权益。

第四，更加积极主动地加强自身建设。强化自身建设、提升整体水平是人大及其常委会履行职责的重要保证。要积极适应新时代要求，坚持把加强自身建设摆在重要位置抓紧抓好，努力在人大自身建设上展示新气象。要切实加强政治建设，结合“两学一做”学习教育常态化制度化和“不忘初心、牢记使命”主题教育，深入学习贯彻党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想，始终在思想上政治上行动上与党中央保持高度一致。更加注重能力提升，着力加强对人大干部法律和业务知识培训，切实提升人大干部综合素质和业务能力，不断提高服务代表和做好人大工作的能力和水平。要持续锤炼过硬作风，深入落实中央八项规定精神，持之以恒纠正“四风”，进一步提振精气神，争先创优，奋发有为，努力营造人大常委会机关风清气正的政治生态。

（本文是省人大常委会副主任王会勇5月31日在省人大常委会党组理论学习中心组集体学习会上发言的主要内容）

范照兵出席人民代表大会制度 在河北的探索与实践理论研讨会

6月25日，人民代表大会制度在河北的探索与实践理论研讨会在石家庄召开。省人大常委会党组书记、常务副主任范照兵出席会议并讲话，党组副书记、副主任王晓东主持，秘书长曹汝涛出席，部分专家学者参加交流发言。

范照兵指出，党的十八大以来，习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度提出一系列新理念新思想新战略。全省人大系统要做深做实人民代表大会制度理论研究，通过深入挖掘河北丰富的民主实践和悠久的民主传统，进一步加深对习近平总书记关于人民代表大会制度的思想的学习理解，进一步坚定人民代表大会制度自信，更好推动人大制度在河北创新发展。

范照兵强调，河北是人民代表大会制度从这里走来的地方，无愧是革命的土地、英雄的土地、民主的土地。深入研究人民代表大会制度在河北的探索与实践，是全省人大系统共同肩负的重要责任，要精心组织，扎实开展，努力拿出一批高质量研究成果。要提升政治站位，把握研究方向，确保研究工作有序有效推进。要创新方式方法，充分采取调研走访、座谈交流等多种方式，广泛开展研究活动。要强化宣传引导，加强研究成果运用，推动人民代表大会制度更加深入人心，不断开创人大制度和人大工作与时俱进新局面。（周洁）

王会勇出席省人大法制委全体会议

6月29日，省十三届人大法制委员会

召开第五次会议。省人大常委会副主任、省人大法制委主任委员王会勇出席会议，法制委员会组成人员参加会议。

省人大常委会法工委全体同志，省人大常委会财经工委、内司工委、省工信厅、省政府法制办、省总工会的负责同志列席会议。

会议统一审议了《河北省促进企业技术创新条例（草案）》《河北省工会劳动法律监督条例（草案）》《河北省地方立法条例（修订草案）》《河北省人民代表大会常务委员会关于进一步提高立法质量的意见（草案）》。

王会勇指出，要高度重视、积极履职，法制委员会的同志们要下功夫研究条例草案，认真提出修改意见，推动立法质量提高；要注重细节、加强沟通，法工委要与有关工委、部门之间加强交流，形成合力，在修改条例过程中统筹考虑研究；要把握节点、积极部署，根据审议意见进行研究、修改，确保如期提请主任会议研究决定。（法工委）

省十三届人大部分初任代表 学习培训班在石举办

6月27日，省十三届人大部分初任代表学习培训班在颐园宾馆开班，对未能参加第一期、第二期学习培训的初任代表组织集中学习培训，来自各选举单位的88名省十三届人大初任代表参加培训。省委组织部副部长、省人大常委会选任代工委主任刘家恒作开班动员讲话，选任代工委副主任徐恒松主持开班式。

参加此次培训的代表，三分之二是省直单位和各市领导干部代表。培训中，采取专题报告、履职经验介绍相结合的方式进行，连任代表、邯郸市人民检察院副检察长贾春

梅介绍履职经验，河北行政学院副教授闫丽丹讲解宪法修正案，选任代工委副主任李建军就人民代表大会制度与新形势下代表履职作为作专题授课。参加培训的代表普遍反映培训非常及时、解渴，针对性和操作性强，学有所获，学有所用。对省十三届人大初任代表进行全覆盖式学习培训，既是省十三届人大的一项工作创新，也是推进人大规范化建设的重要举措。通过持续为初任代表履职“充电扩容”，促进了人大代表进一步提高依法履职能力和发挥议事监督、模范带头和桥梁纽带作用。（选任代工委）

省人大常委会机关开展 与人大代表心连心主题党日活动

6月27日，省人大常委会机关党组书记吴时茂带领机关部分基层党支部书记、党委和纪委部分党务工作者和部分党员干部，到冀鲁豫省委党校革命教育基地重温入党誓词，与五届全国人大代表曹宝华一起座谈了解基层人大代表工作情况，参观改革转型前沿企业，开展心连心主题党日活动。

吴时茂指出，人民代表大会制度的优越性、先进性和生命力首先在于它在党的领导下深深地根植于人民群众之中。以马克思主义为指导思想的中国共产党的初心使命就是让人民在自己的土地上当家作主。这一制度安排，符合我国国情和实际，体现了社会主义国家性质，代表我国最广泛人民群众的根本利益，为实现人民当家作主提供了根本保证。我们必须始终牢记人大权力的本源和初心，完善制度化、法治化、程序化行使民主

权力制度，通过发挥“人大代表之家”作用、开展代表向选民述职、邀请群众列席会议和参与执法检查等活动，拓宽代表有序政治参与渠道，畅通服务群众“最后一公里”，展示人大形象，彰显人大权威，确保党的主张与人民意志高度统一。（机关党委）

省促进企业创新条例网上听证会举行

6月26日，法制委员会、法制工作委员会举办《河北省促进企业技术创新条例（草案）》网上听证会。

此次听证会准备了“企业技术创新、产业发展的引导和支持规定是否可行，还需如何补充”“人才引进的规定是否可行”等十一个题目供网友讨论。为保证每个题目网友均有时间发表意见，从上午9点到下午4点，每个题目都有40分钟的讨论时间，网友们围绕企业创新通过网络展开了热烈的讨论。听证期间浏览量达到4571，共有167名网友参与发言，提出了211条修改建议，参与建言的网友们来自全省各地，不同行业的群众对条例从不同的角度提出了建议。

法工委主任周英表示，当前我省正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，面对企业技术方面的不足，有必要制定地方性法规，为企业创新提供制度保障，激发企业的创新内生动力，而条例草案网上听证会的举行，目的就是进一步拓宽社会各方有序参与地方立法途径、健全法规草案公开征求意见机制，广泛凝聚社会共识，提高地方立法质量。下一步，法工委将认真研究听证会的意见和建议，对条例草案进行进一步完善。（法工委）

财经工委党支部开展主题党日活动

在迎接中国共产党成立 97 周年之际，6 月 27 日，财经工委党支部书记赵文海带领全体党员赴正定县塔元庄开展了“追寻领袖足迹，牢记初心使命”主题党日活动。

全体党员参观了塔元庄村容村貌、文化长廊、人大代表联络站、村史馆、现代农业生态园，观看了《蝶变塔元庄》纪录片，大家感受到了改革开放以来塔元庄的发展变化和社会主义新农村建设的成就，更感受到了习近平总书记真挚深厚的爱民为民情怀，以身许党许国的担当精神，高瞻远瞩的领袖风范。大家一致表示，要牢记初心和使命，深入推进“两学一做”学习教育制度化常态化。要把学习领袖精神、学习塔元庄党员干部先进事迹的激情转化为做好工作的强大动力，立足岗位，充分发挥党员先锋模范作用，任劳任怨、恪尽职守，以积极的工作态度，扎实的工作作风，娴熟的工作技能，乐于奉献的敬业精神在“双创双服”和“八大行动”中展现新作为。

（刘关文）

法工委赴西柏坡开展主题党日活动

6 月 28 日，法工委组织全体干部赴西柏坡开展主题党日活动，喜迎党的 97 岁华诞。法工委一行 18 人怀着无比崇敬的心情，赴西柏坡参观中央统战部旧址以及省级美丽乡村李家庄等景点。

坚定理想信念，重温红色记忆。在中央统战部旧址，大家参观了统一战线陈列馆和办公区旧址，展馆布置精致规范、视野开阔。大家认真观看每一张照片、每一件文物，重

温了统一战线的光辉历史，回顾了“五一口号”的发表过程和重大意义，纷纷表达了对革命先烈的敬佩之情。

感受精神传承，探访红色村落。李家庄村是中共中央统战部旧址所在地。近年来，在省委省政府的大力支持下，该村利用革命老区的红色资源和依山傍水的绿色资源大力发展旅游产业，昔日贫困的村庄率先走上了脱贫之路。畅游其中，大家无不赞叹李家庄翻天覆地的变化。

通过此次活动，全体同志经历了一次身心洗礼，大家纷纷表示，要不忘初心，牢记使命，继承老一辈革命家的光荣传统，充分发挥党员的先锋模范作用，立足岗位，艰苦创业，为新时代人大工作贡献自己的全部力量。

（法工委）

农工委党支部开展主题党日活动

6 月 29 日，农工委党支部赴平山县李家庄村，与李家庄村党支部联合开展纪念建党 97 周年主题党日活动。党支部书记梁久丰围绕“发挥战斗堡垒作用，推进乡村振兴”为两个支部党员讲了党课。

活动期间，大家参观了李家庄村中央统战部旧址和村容村貌，学习了李家庄乡亲无私奉献、支持中央统战事业的感人事迹和传承红色基因、创建“中国百佳美丽乡村典范”先进经验，围绕新时代如何发挥党支部战斗堡垒作用、深入推进乡村振兴进行了深入交流。梁久丰要求，一要加强班子建设，夯实组织建设基础，增强党支部把关定向能力。二要壮大集体经济，夯实经济建设基础，确保乡村振兴可持续发展。三要培育文明乡风，夯实精神文明建设基础，提高乡村管理治理水平。

（任艳峰）

新时代的宪法宣传教育应当以“尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法”为主题，深刻认识到宪法不仅是全体公民必然遵守的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器，大力弘扬宪法精神，维护宪法法律权威，坚定宪法自信，增强宪法自觉。

新时代宪法宣传教育的根本遵循

王发轩

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移坚持和发展中国特色社会主义，以前所未有的力度推进全面依法治国进程，把学习宣传和贯彻实施宪法摆在全面依法治国十分突出的位置。习近平总书记在多个重要场合，对宪法作出了一系列重要论述。

强调坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。宪法是国家根本大法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。强调宪法集中体现了党和人民的统一意志和共同愿望，是国家意志的集中体现。强调宪法是我们党长期执政的根本法律依据。

强调在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上推动宪法与时俱进、完善发展。我国宪法必须体现党和人民事业的历史进步，必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展，这是我国宪法发展的一个显著特点，也是一条基本规律。强调宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范，才具有持久生命力。

强调宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。全面贯彻实施宪法是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。强调要完善宪法监督制度，积极稳妥推进合宪性审查工作，加强备案审查制度和能力建设。

强调宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。宪法宣传教育是法治建设一项基础性工作。强调要以设立国家宪法日为契机，深入开展宪法

教科文卫工委党支部开展讲党课活动

6月26日，教科文卫工委党支部书记杨金深以“不忘初心，牢记使命”为主题，为支部全体党员讲党课。

杨金深从初心的含义、初心的源头、初心的路程和初心的启示四个方面，结合中国共产党建党97年来艰苦创业的艰辛历程，深入浅出地讲解了中国共产党的初心和使

命，进一步激发了全体党员干部实现中华民族伟大复兴中国梦的使命感和责任感。

杨金深要求，工委的每名党员都要秉持建党初心，时刻以人民利益为上，把对党对人民的忠诚和对待事业的使命感、责任感转化为日常工作动力和具体行动，尽心尽力做好工作。新时代的党员干部做到忠诚、干净、担当，就是对初心最好的坚持，就是对使命最好的践行。（李大伟）

宣传教育，大力弘扬宪法精神，切实增强宪法意识。强调完善国家工作人员学习宪法法律的制度，推动领导干部加强宪法学习，做尊法学法守法用法的模范。强调加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。

强调坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。我国宪法确认了中国共产党的执政地位，确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位，这是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是社会主义法治最根本的保证。强调我国宪法是党的主张和人民意愿的统一体现，党的领导、人民当家作主、依法治国三者是有机的统一。

习近平总书记关于宪法的系列重要论述，涵盖了宪法内容的各个方面，构成了一个完整的宪法理论体系，为新时代宪法宣传教育提供了根本遵循。推动宪法宣传教育活动深入开展，当前尤其应当把握以下三点。

坚持宪法宣传教育与学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神紧密结合，准确把握新时代宪法宣传教育的总体要求

新时代的宪法宣传教育应当与学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神紧密结合，以“尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法”为主题，大力弘扬宪法精神，维护宪法法律权威，坚定宪法自信，增强宪法自觉。应当通过宣传教育，使广大人民群众深刻认识我国现行宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法；深刻认识到我国宪法是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果；深刻认识到宪法不仅是全体公民必然遵守的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器。通过宣传教育，使广大人民群众全面准确领会和把握这次宪法修正案的重大意义、主要内容、核心要义和精神实质，让宪法精神深入人心，以宪法精神凝心聚力。

坚持宪法宣传教育与实行“谁执法谁普法”紧密结合，准确把握新时代宪法宣传教育的主要举措

2017年5月中办、国办印发的《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》，是与中共中央、国务院“七五”普法规划和全国人大常委会“七五”普法决议相配套的一个重要文件，是新时代全民普法的标志性举措。实行“谁执法谁普法”不仅明确规定了国家机关的普法责任，也是全民普法理念和方式的一场深刻变革。

一是完善国家工作人员学习宪法法律制度。2016年经中央深改领导小组审议通过，中组部、中宣部、司法部、人社部印发了《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》。应当落实好这个意见，把宪法列入各级党委（党组）理论学习中心组年度学习计划，推动领导干部带头尊崇和维护宪法。

二是落实把宪法法律教育纳入国民教育体系。2016年经国家教育体制改革领导小组审议通过，教育部、司法部、全国普法办印发了《青少年法治教育大纲》。应当落实好这个大纲，把宪法法律教育纳入国民教育体系，把宪法精神融入课堂教学、融入校园文化、融入实践体验。

三是推动宪法精神进企业、进农村、进机关、进校园、进社区、进军营、进网络。组织开展各种形式的宪法精神进基层活动，推动宪法宣传教育向基层延伸，实现全覆盖，走入日常生活、走入人民群众，并注意把宪法宣传教育的好做法好经验固定下来，形成长效机制。

坚持宪法宣传教育的宏大叙事与具象表达紧密结合，准确把握新时代宪法宣传教育的方式创新

新时代的宪法宣传教育，一方面要有很强的政治性和法律性，另一方面也要有很强的针对性和实效性，在把握法治建设规律和现代传播规律的基础上，既要完整、准确、专业、权威、大视野、大题目地叙事，又要具体、形象、生动、直观、有故事、有细节地表达，以人民群众喜闻乐见、听得懂、记得住的方式宣传宪法。

更加注重运用坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践讲好宪法故事。深入推进宪法学习宣传教育，需要同中国近现代历史特别是中国共产党领导中国人民长期奋斗的光辉历程紧密结合起来，同我国改革开放和社会主义现代化建设的辉煌成就紧密结合起来，同推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的实践成果和宝贵经验紧密结合起来，同新时代坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践紧密结合起来，增强针对性、实效性。

更加注重运用依法维护人民群众权益的案例弘扬宪法精神。我国现行宪法是人民的宪法。以人民为中心，是党的十九大确定坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。宪法不是高居庙堂、束之高阁的法律，而是与人民群众生产生活、工作紧密联系的法律。要让人民群众崇尚宪法法律，很重要的是要通过直接明了的宣传，让人民群众真正感到宪法就是自己权益实现的根本保障，捍卫宪法的实施就是捍卫人民群众根本利益的实现。一个案例胜过10次说教。应当充分运用涉及人民群众切身利益的案事例和社会关注的热点问题，把依法处理的过程变成生动深刻的全民宪法法律公开课。

更加注重运用互联网思维创新宪法宣传教育形式。互联网是这个时代最大的变量，也是最大的增量。当互联网成为这个时代的基础设施，成为年轻人、知识阶层等群体获取信息第一渠道的时候，互联网思维应该成为从事法治宣传教育工作者的标配。连接是互联网的本质。以用户为中心、内容为王、体验至上、众筹众包是互联网思维的基本特征。当这种思维方式运用到宪法宣传教育中时，会带来很好的效果，使宪法大主题“微”传播，以公众需求为导向，提升宪法宣传内容的到达率、阅读率和点赞率，实现宪法宣传形式的可视化、可互动和可体验。

更加注重运用社会主义法治文化增强全社会宪法意识。新时代的宪法宣传教育，需要借重社会主义法治文化的力量立心铸魂。当前，应当更加重视宪法文本的价值，倡导原原本本学宪法，在公共场所、在基层单位应当免费赠送宪法文本。让宪法文化有形呈现，建好用好法治宣传教育基地，组织向社会免费开放。充分利用宪法宣誓和国家宪法日，增强宪法的仪式感，也可考虑在节庆、新市民第一课、新学期第一课、成人礼等活动中，增加宪法元素，设置适当的程序礼敬宪法。

（来源：《学习时报》）

宪法修正案解读之四：

体现科学立法、民主立法、依法立法要求

刘小妹

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。宪法修改，是党和国家政治生活中的一件大事，是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策，体现了科学立法、民主立法、依法立法的要求。

科学立法是全面依法治国的基础。宪法修改体现了科学立法的精神，指的就是宪法修改立足中国国情和实际，尊重并体现了社会发展和宪法发展的客观规律。现行宪法自1982年公布实施以来，根据我国改革开放和社会主义现代化建设的实践和发展，已于1988年、1993年、1999年、2004年进行过四次修改，是一部符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，更是一部随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断发展完善的宪法。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央贯彻新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。党的十九大作出一系列重大战略部署，更标志着中国特色社会主义进入了新时代。通过宪法修改，及时将重大思想、理念和制度纳入宪法，及时将改革成果和重大部署制度化、法律化，既符合宪法体现时代精神、反映现实需求、与时俱进发展完善的内在要求，又将为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力宪法保障。

民主立法的核心在于立法要为了人民、依靠人民。宪法是人民的宪法，宪法修改关系全局，更要充分发扬民主、广泛凝聚共识，切实反映人民的意志和利益。此次宪法修改过程中：一是，党中央通过发出征求对修改宪法部分内容意见的通知和座谈会等形式，广泛征集各地区各部门各方面提出的修改意见2869条，书面材料180份；二是，在征集意见的基础上，党的十九届二中全会更是用一次中央全会专门讨论宪法修改问题，经过充分酝酿讨论，形成修改宪法的建议；三是，在十三届全国人大一次会议上，鼓励代表充分讨论，并以2958张赞成票通过宪法修正案。综上，宪法修改充分体现了民主立法的要求，最大限度地反映了最广大人民的意愿。

依法立法是保障法制统一的关键，其核心要求就是依照法定的权限和程序立法。此次宪法修改，首先在党中央领导下，成立宪法修改小组，形成中央修宪建议草案稿；其次，由党的十九届二中全会审议通过《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》（以下简称《修宪建议》），并由中共中央向全国人大常委会提出《修宪建议》；再次，十二届全国人大常委会召开会议讨论中央修宪建议，并在此基础上拟订《中华人民共和国宪法修正案（草案）》，经会议审议和表决，决定将宪法修正案（草案）提请十三届全国人大一次会议审议；最后，十三届全国人大一次会议采用无记名投票方式，表决宪法修正案（草案），并以全体代表的三分之二以上赞成票通过。这样的宪法修改过程，完全符合宪法第64条关于宪法修改程序的规定，以及我国历次宪法修改实践中形成的工作程序和机制，充分体现了依法立法的要求。

（来源：中国普法）

按：近日，省人大常委会党组书记、常务副主任范照兵对冯志广同志撰写的《关于把
好地方立法的几个关口》一文作出批示：“志广同志的这篇文章，集中了他长期以来工作
实践和理解思考的成果，是他在立法方面各种智慧和经验的结晶，很有借鉴和启示意义，
请各工委的同志们认真阅读和思考，把人大工作和这门学问和必修课真正学到家，过了关。”
现将文章摘登，供学习参考。

关于把地方立法的几个关口

冯志广

立法权是国家主权的重要组成部分，立法活动是国家最重要的政治活动之一。地方立
法作为国家立法的重要方面，它的意义重大、影响重大、作用重大。在指导思想和实际工
作中，务必把好关口，不得有丝毫疏忽和大意。

第一，政治关。在立法中，政治是统帅，是灵魂，是生命线。离开政治讲立法，就是
不懂规矩；忽略了立法的政治属性，就会不得要领。在立法中坚持讲政治，就是要自始至
终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持党的意图、人民意愿、国家意
志有机统一，坚持党的领导核心作用、人民主体作用、人大主导作用有机统一，使全部立
法活动始终保持坚定正确的政治方向，同中央、省委重大决策部署保持一致，同改革发展
稳定要求高度契合。

第二，权限关。国家大法，特别是立法法，明确规定了地方立法权限和范围不可逾越。
为此，地方立法不得涉足国家专属立法权，不得与上位法相抵触，不得违反法定程序，不
得重复立法。对此，我们要严格遵循。在此前提下，地方立法在立法法规定的权限和范围
内，完全可以大展拳脚、大有作为，在维护国家法制统一、推动地方法制建设中有所遵循，
在引领和推动地方各项建设中获得有力法制手段，这对提升现代化治理能力和治理方式既
是促进，也是检验，对于设区的市的立法，尤其如此。当前，在权限问题上，有的同志还
在纠缠于是等内等还是等外等，说白了就一条，就是等内等。就三条，一条是城乡建设管
理，一条是环保，一条是历史文化保护，超越了，就是违法了。

第三，立项关。这是地方立法的“源头”“入口”和“起点”，其意义和作用至关重
要，务必牢牢把好把住。在实际运作中，要坚持服从服务于全党工作中心和大局，坚持突
出重点、统筹兼顾，坚持立法先行、急需先立，既充分考虑经济社会发展对立法的迫切需
求，又充分考虑每项立法的必要性和可行性，变被动“等米下锅”为主动“点菜上桌”，
这个导向为立法既开辟了道路，又指引了方向。从自身来讲，要把住入口、抬高门槛，根
据需要与可能，精心筛选立法项目，坚持不是经济社会发展急需的不立；能用党纪、政策、
规章解决的不立；虽然有立法需求，但立法条件不具备的不立；立法目的难以实现，预期
效果不好的不立，确保将经济社会发展急需的、条件成熟的立法项目纳入年度立法计划。
要妥善处理数量与质量、前瞻性与可操作性、稳定性与变动性等关系，使立法规划和计划
项目更加切合实际，为改革留有空间和余地。法规立项是立法决策的前提和基础，尤其要

发挥好地方国家权力机关的主导作用，在关键项目的决策上坚持“说了算”“我作主”，在充分考虑和征求人大代表、常委会组成人员、各专委工委以及政府部门意见的基础上，凸显重点领域立法和创制性立法，使地方法规的制定体现立改废并重、经济立法与社会领域立法并重、管理型立法与保障型立法并重，更好的解决经济、政治、文化、社会、生态文明建设等方面的突出问题。

第四，起草关。这是整个立法中最为基础的环节，也是最大限度的提高质量和效率的关键。在起草主体上，要加强引导、提前介入，发挥好政府部门职能优势、专业优势和管理优势，调动其起草或参与起草法规草案的积极性，发挥部门的基础性作用。但是，也要坚决破除部门依赖，打破部门垄断。要以改革创新精神健全起草机制，大力拓宽起草渠道，对涉及综合性、全局性等事项的立法项目，可由人大有关专门委员会或工委组织自主起草或提前参与起草工作，或联合政府法制部门共同起草，或委托专业机构起草，或整合立法资源，实行立法工作者、实际工作者、专家学者联合起草等等。通过多渠道、多元化的起草机制和方式，着力打造良法，从源头上防止和杜绝部门利益法制化倾向。何为部门利益？一个是对执法主体的权利规定得非常详细，以权利为重，以明确相对人的义务为重，此外，编制、机构、财政经费都有可能进来了，这都是不允许的。遏制部门利益渗透是专委和工委的重要目标之一，在起草过程中，要坚决避免小法抄大法、后法抄前法甚至简单抄袭其他省市法规倾向。要抓住关键的那么几条，需要几条就立几条，成熟几条就立几条，哪条切实管用就立哪条，切忌贪大求全，坚决摒弃片面追求体例完备而导致法繁扰民的倾向。

第五，调研关。调研是立法工作的基本功，也是立法的必经程序。它的目的是沉下去，通过听取社会各界人士和各阶层公众的诉求，凝聚社会共识，赢得最大公约数。立法调研不仅仅只是个形式问题，重要的是通过听取各方面意见，掌握第一手资料，加速感性认识到理性认识的升华。同时，要坚持既调查也研究，通过研究获得规律性认识，完成调研成果的转化工作，使之充分体现到立法之中，使每一部法规都有厚重的群众基础、社会基础、实践基础。搞好调研，要充分利用座谈、论证、听证等一切可利用的手段，在广泛的民主基础上，达到正确的集中统一。同调研密切相关的还有一个案头功夫，包括查阅相关资料，恶补相关专业知识，用以丰富思维，武装头脑，迅速进入角色，成为行家。从这个意义上讲，调查研究同案头功夫是一个问题的两个方面，二者相辅相成，不可偏废。

第六，协调关。做好地方立法工作，功夫在于组织，在于协调。根据这几年的经验，一是充分发挥人大专门委员会“专”的优势，重点审议法规案的必要性、合理性、可行性。法制委员会侧重在法规的统一性、合法性、规范性上多下功夫，搞好把关。二是人大各专门委员会、法制委、法工委、政府法制办以及起草部门，应当就立法工作和法规草案中的重大分歧和疑义，利用联席会、通报会等多种形式，及时互通情况、协调解决问题。三是法制委员会在统一审议期间，就法规草案修改工作，邀请起草部门、政府法制办、有关专门委员会同志参加，共同分析、研究和有选择地采纳常委会审议意见和社会各方面反馈的意见。四是善于针对重大分歧和矛盾焦点，依据法律和本地实际，敢于并善于“砍一刀”并确保“砍准砍好”。五是针对重大分歧，引入评估机制，使利益各就各位，得起所哉。

第七，审议关。现在按照规定，常委会分组审议四个组，工委在每个组都要配备4—8个人。下组以后，一个是为常委服务，另一个是为常委的提问提供权威解释。对于常委会组成人员审议前要进行充分准备，包括认真研读法规草案文本，咨询请教有关部门和专家，搞好相关调查研究，做足做好“功课”，务求有备而来。对列入常委会会议议程进行审议的法规案，办事机构应当将相关资料，依照规定时限，提前送达常委会组成人员手中。审议过程中，要掌握三条标准，一是合法性，即地方立法不越权、不与上位法相抵触；二是协调性，即地方立法制度设计与河北省经济社会发展状况相协调、与其他地方性法规相协调；三是可行性，即地方性法规能够准确反映本地实际，立得住、可操作、能落地。常委会组成人员在一审时对法规案的必要性有较大分歧意见的，经主任会议决定，可暂不进入二审，由有关专门委员会继续就立法必要性进行调研、论证、审议，并向主任会议报告。必要时主任会议可以就是否继续审议，提请常委会会议决定。有关专门委员会审议法规案时，认为法规案质量不高、不够成熟或者存有重大分歧意见的，应当向主任会议提出，经主任会议决定，对该项法规案暂不列入常委会会议议程，交由提案单位就草案中的相关问题作出修改、提出意见后再决定进行审议。总之，要开好“三会”，即主任会议、法制委统一审议会议、常委会会议。把审议工作做好做实。

第八，质量关。要坚持科学立法、民主立法、依法立法，把提高质量和效率放在首位，认真抓好抓实，使所立法规有效管用，经得起历史、时间和实践检验。要走好精细化立法路线，重点围绕增强法规的可执行性和可操作性，着力提高立法的科学性、针对性、有效性。要积极探索和把握立法工作的内在规律、法律法规的自身规律和立法机构组织协调规律，完善确保立法质量的工作机制，强化立法前论证、立法中调研、立法后评估等各个环节的工作，充分运用座谈、听证、咨询、面对面征求意见等多种方式，在开门立法、立法调研和集中民智上多下功夫。要遵从立法技术规范要求，确保法规草案内容完整、要素齐备，措辞准确、表述严谨，结构合理、简明扼要。要坚持公平正义原则，确保法规规范符合社会发展规律、市场经济规律和立法规律，符合本行政区域的具体情况和实际要求。要统筹协调各方面利益关系，科学划定各种边界，实现公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任相统一，兼顾各方利益，保护弱势群体的利益，照顾少数人利益。要正确处理公共权力与公民权力之间、公共权力之间、公民权力之间的关系，做到实体权力与程序权力相统一。

第九，宣传关。要坚持立法工作与宣传工作同步谋划、同步推动，统筹安排、互相促进，把立法过程作为普及法律知识、引导社会舆论、凝聚各方共识的过程，着力提升立法的宣传力度、报道深度和普及程度。由少数立法精英关在屋子里立法的时代显然过去了，拓宽公众参与立法渠道势在必行。要从立法目的、意义、主要内容、焦点难点等方面，向新闻媒体提供全面资料，动员社会各界积极参与立法，提出意见建议。要综合用好新闻通气会、发布会、集体采访、专家访谈、权威解读等多种形式，有针对性地解疑释惑、回应社会关切。重要法规要及时出台法规释义，依法进行正确解读与权威引导。

第十，审批关。根据立法法规定，设区的市地方性法规需报省人大常委会审查批准。

此外，设区的市政府规章也需报省人大常委会备案审查。为此，省市两级人大之间、市政府与省人大之间，要切实形成紧密联系、协同配合、通达顺畅的工作机制和态势，共同做好法规的审查批准和规章的备案审查工作。本届二次、三次常委会审查批准了13部设区的市法规，可以预料，经过这几年的酝酿，设区的市立法正向着接得住、用得好方向推进，接下来设区的市的法规将会像雪片一样传递过来。对此，我们应该有思想准备、工作准备。省人大常委会对设区的市地方性法规进行合法性审查，根据形势的发展，是否合情，是否合理也纳入到审查范围。基本合法是基本的边界和基本标准。但是，所提交审查的法规有重要的不合情、不合理的地方，省人大常委会也要及时纠正。此外，所有规范性文件都要纳入备案审查范围，百分百、全覆盖，一件不落。备案审查主要着力点在立法权限、程序是否合法，立法宗旨、基本原则和具体规定是否与上位法相抵触。省人大常委会对市政府规章的备案审查，坚持有件必备、必审，有错必纠，随着形势发展，今后要进一步加强主动审查。为保证设区的市制定的地方性法规和规章质量较好、顺利施行，各设区的市应在工作过程中要主动加强与省人大法制委员会、省人大常委会法工委的及时沟通。省人大法制委员会、省人大常委会法工委也要坚持提前介入，通过双方共同努力，把问题尽量解决在报批之前。去年，省人大常委会法工委突击性的对以往的文件作了备案审查，没有发现大的问题，以后工作中还要结合被动审查，兼顾主动审查，把备案审查工作真正做到家。

第十一，实施关。地方性立法不能不问落实、不问效果，一立了之，束之高阁。从法规颁布的那一刻起，就要同步建立健全确保法规实施的监督落实机制。一是建立地方性法规实施情况报告制度。可以在新通过的法规实施一年后的第二个月，由政府及其主管部门向人大常委会报告法规实施情况，包括实施效果、配套规定、法规操作性、媒体和社会公众反应及存在问题和原因、修改建议等。二是加强执法检查与立法的有效衔接，把新制定和颁布的法规作为执法检查重点，对执法检查发现需要修改完善的个性问题，及时提出修改或废止法规建议，对法规本身涉及的共性、普遍性问题，适时启动立法后评估。三是围绕立法中的关键条款开展“点穴式”执法检查，在强力问责、提高威慑力的同时，检验关键条款是否站得住、行得通、真管用。四是建立人大常委会听取政府普法情况报告制度，可以在每年年末的最后一次人大常委会会议上，由政府专题报告年度出台的地方性法规宣传普及情况，提交会议进行审议，审议意见连同普法情况报告作为参阅件印发年度代表大会。

实际上，一个法规从诞生到完成，从纵向看，关口是很多的。比如说，立法后的评估，其主要是检查法规的执行情况，同时，也在执行过程中，发现法规自身的瑕疵据以向常委会提出立改废的建议；再比如，语言文字问题，全委对每一部法规都有过一遍的制度，就是从汉语言文学的角度审视每一条法规的表述，目的在于纠正谬误，防止歧义；又比如，统一审议，是国家大法赋予法制委的一项重要职权，它主要是就体量、体例、特色、管用等方面的问题，进行综合体检和整体考量，最终向常委会提出报告，作为常委会决策的依据。归纳这么多关口，归结为一句话，那就是方向要对头，规模要适当，内容要精细，体例要简易，程序要精密，技术要完备，组织协调要加强等等，总之，地方立法既是责任，也是事业，又是使命。（作者为省十二届人大法制委副主任委员、省人大常委会法工委原主任）

提高代表履职能力的思考

刘玉良

随着新时代民主法治建设的全面推进，对人大代表履职能力的要求相应提高。如何提高人大代表履职能力已成为人大工作的重要课题之一，而履职能力提高的关键则在于机制创新。

一、完善人大代表履职学习培训机制

学习培训是保障人大代表有效履职的前提性条件，是人大代表工作的重要内容。提高人大代表履职能力，首先亟需对人大代表履职学习培训机制予以完善：

（一）增强代表使命感、责任感与荣誉感，树立正确“代表意识”。“会而不议，代而不表”“代表代表，散会又就了”“参会不发言，表决随大流”，这是对某些人大代表履职行为的形象描述。这种现象产生的原因在于一些人大代表把代表身份当成“荣誉称号”“政治待遇”，没有认识到代表是一种职务，一种责任，从而导致其在执行代表职务时毫无职责压力，缺少履职热情。完善人大履职学习培训机制的首要任务就是帮助人大代表树立正确的“代表意识”，使人大代表明确自己的神圣职责所在。一是要增强人大代表的使命感，使其自觉履行职责，为人民掌好权、用好权；二是要增强人大代表的责任感，代表就应该对选民负责，依法为选民办事，代表选民恰当行使权力；三是要增强人大代表的荣誉感，作为人大代表，一定要珍惜自己的法律地位，把“人民选我当代表，我当代表为人民”转化为自觉行动，依法行使好代表权力、履行好代表义务、发挥好代表作用。

（二）强化业务学习，提高人大代表综合素质。“会议代表”“休眠代表”“举手代表”的出现，除“代表意识”缺乏外，有很大一部分是因为这些缺乏履职所需的必要能力。有些代表对人民代表大会制度的性质、内涵、作用认识不清，不知怎样发挥代表作用；有些代表对执行代表职务的方式，狭隘地理解为只是每年参加一次人大会议，对一些常识不够熟悉。具体而言，应包括以下几个方面：一是要加强政治理论的学习。思想是行动的指南，理论是思想的基石。要认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想，尤其是要加强对党的十九大、十三届全国人大一次会议精神的学习，把握党和国家工作的大局，自觉围绕大局履行好代表职责，执行好代表职务。二是要加强法律知识的学习。发展社会主义民主，健全社会主义法治是各级人大及其常委会的根本任务。人大处在政治文明建设、民主法治建设的第一线。代表要不断提高自身的法治意识和法律素质，以适应社会主义民主法治建设的需要。三是要加强人大业务的学习。人大工作政治性、法律性、程序性很强。这就要求代表加强对人大业务知识的学习，提高参与管理国家事务的能力。

（三）坚持理论与实践相结合，实现培训方式多样化。完善人大代表履职学习培训机制，首先，培训内容的选择要综合考虑时间、阶段、形势和任务等多种因素，除代表法、选举法、地方组织法等应知应会的法律知识外，还应就如何撰写议案和建议、如何审议财政预算报告等内容进行培训。其次，要改变以往单一的以会代训形式，可采用专题讲座、经验交流会、

专题研讨和请老代表现身说法等培训形式，进一步加强对法律法规、优秀人大代表事迹的宣传，增强代表依法履职的自觉性、积极性、主动性。

二、细化人大代表履职保障机制

代表法第四章以专章的形式对人大代表履职保障问题进行了规定，但由于这些规定稍嫌笼统，人大代表在履职实践中还存在许多困难。提高人大代表履职水平，亟需对人大代表履职保障机制予以细化。

（一）完善知情保障。知情知政是代表履行职责的前提，但是，目前代表比普通民众都难以获悉“一府一委两院”的决策等政治信息。代表的议政基础也仅是在每年的人代会前一两天才看到工作报告。许多代表在审议时都还没能看完报告，高质量的审议也就无从谈起。

完善知情保障，关键是要建立相关制度，如本级人大常委会及“一府一委两院”重要工作向代表通报制度、重大事项听政会制度、积极应代表需求提供有关工作情况制度、设立代表热线反映群众需求制度等，进而保障代表的知情知政权。同时，人大代表也要结合本职工作，通过各种方式积极了解社情民意，主动参与经济社会发展，积极参加各类代表活动，时时做到知情知政，为履行好代表职务奠定基础。政府相关文件除涉及国家机密和商业机密的以外，要抄送相关代表，提供阅文便利。

（二）强化职权保障。视察是人大代表在闭会期间行使权力的有效形式，期间代表可以约见本级或下级国家机关负责人，但由于没有规定约见的具体方法与程序，在实践中“一些单位抵触情绪严重，认为代表持证视察是个人行为，是在找麻烦，地方人大常委会也有这样或那样的顾虑，担心党委是否支持，一府两院能不能接受等，并不是很推崇这种方式，目前代表在闭会期间履职活动都比较被动和常规”。此外，代表审议意见没有得到充分重视和落实，存在“议而不行”“行而无果”“审了白审”的现象。审议意见得不到很好的落实，产生不了应有的效果，让代表们觉得提了也“白提”，从而挫伤了履职议政的热情和积极性。

强化职权保障的关键是要细化相关规定，切实保护人大代表法定权利，将约见、质询等制度落到实处。在此基础上，应对代表议案、建议和意见办理制度予以规范。近年来，我省采取的常委会、主任会议、专门委员会、代表工作部门、一府两院督办部门五位一体的多角度督办模式，把解决重点问题和督促代表建议处理结合起来，有效发挥了重点问题研究办理的示范和辐射效应，促进一些问题或某一个方面问题的解决，推动某方面工作的创新和发展，建立了跟踪督办的长效机制。此外，还应创新实行重点督办、阳光督办、票决督办等来增强办理实效，提升办理重视程度和效率，让代表真正满意。

（三）做好物质保障。代表法规定，代表在依法执行代表职务时，其所在单位按正常出勤对待，享受所在单位的工资和其他待遇；无固定工资收入的代表执行代表职务，根据实际情况由本级财政给予适当补贴；代表的活动经费，应当列入本级财政预算予以保障，专款专用。但是，由于缺乏具体性的规定，导致在工作实际中，代表活动常常受经费所限而无法有效开展工作。尤其本届随着基层代表的增加，代表参加活动的一些通讯费、交通

费等费用并未纳入制度保障范畴。而做好物质保障是提高代表（尤其是基层代表）履职水平的重要条件，当前，亟需制定出台代表履职活动经费保障制度。

三、强化人大代表履职监督机制

加强监督是充分发挥代表作用的有效手段，履职监督不力是当前“哑巴代表”“举手代表”“会议代表”等不良现象存在的又一重要原因。提高人大代表履职能力，必须要对人大代表履职监督机制予以强化。

（一）建立履职登记制度。建立履职登记制度是强化人大代表履职监督机制的基础所在，具体来说，就是通过建立各代表的履职档案，以记录其在人代会期间的工作和闭会期间的活动，并以此作为评选优秀代表、留任下届代表、竞选上级代表的主要依据之一。借鉴兄弟省市人大已有的成熟性做法，代表的履职档案应包括以下主要内容，一是代表出席人代会的情况，包括提案、审议、发言的情况；二是参加视察、执法检查、专题调研等情况；三是联系和反映人民群众意见、要求、呼声及帮助解决问题的情况。

（二）完善人大代表述职制度。人大代表述职，就是人大代表向选民或原选举单位报告工作，接受评议，是主动接受监督的一种重要形式。人大代表述职有利于提高代表法治意识、群众意识和履职意识，有利于完善代表履职的监督和管理，有利于提高人大及其常委会的整体工作水平。代表法第四十五条规定，“由选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况。”在此基础上，应制定有关人大代表述职的专门性法规，明确规定代表述职工作的方式方法、述职的内容、述职的各项程序等，使人大代表述职进一步制度化和规范化。

此外，应构建代表述职公开制度。阳光是最好的防腐剂，如果将代表的履职情况晒在阳光下，人大代表要勇于“晒”出自己的述职报告。让选民知晓代表的履职情况、监督代表的履职行为，对代表来说无疑是一种压力和警醒，自然而然，那种怠慢民意、无视职责的行为就会收敛，代表意识、责任意识、公众意识将会大大增强。将代表的履职行为置于阳光下、晒出来，一方面可以使选民对人民代表大会制度有更深入的认识，对代表有更深入的了解，投票选举时有了衡量的标准，不会再投糊涂票、画糊涂圈。另一方面，在阳光普照下，代表将会摒弃那种“潇洒走一回”“平安满一届”的侥幸心理，履职时会更加自觉，更加积极，更加敬畏民意，善待权力。

（三）创新健全代表辞职机制。罢免、暂停职务、终止资格是对不合格代表采取的严厉处罚措施，代表法第四十七条、第四十八条和第四十九条对这些问题进行了规定。目前，可考虑在此基础上建立代表请辞和劝辞制度，打破代表“终届制”，以强化对人大代表的履职监督。具体而言，凡因个人原因不愿继续担任人大代表职务的，因健康原因不能胜任代表职务的，因职务调整或工作变动不适合担任代表职务的，因犯严重错误在群众中造成不良影响的，因法律规定或其他原因不允许其继续担任代表职务的，都应主动辞去代表职务或动员其辞去代表职务；对因工作岗位调整不再具备代表性、个别参与人大活动热情度不高、履职能力不强或不愿履行代表职务、在述职评议中满意度低或有不良行为的代表进行劝辞。

（作者单位：省人大常委会选任代工委）

坚持党的领导 突出地方特色 努力提升民族自治地方立法工作水平

杨振新

立法权，是宪法和法律赋予少数民族自治县的一项重要职权。近年来，大厂回族自治县始终高度重视立法工作，坚定“县委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的工作思路，充分发挥立法引领和推动作用，立足县情，先后颁布实施了大厂回族自治县自治条例、教育条例、畜牧业条例、城乡规划建设管理条例、环境保护条例，初步构建形成全面科学、协调有力的民族自治地方法治体系。特别是对标新时代发展要求，本届人大常委会已经启动1个立法项目，并将陆续启动两部条例制定修订工作，为加快建设经济强县、美丽大厂，全面推进依法治县提供有力的法保障。

一、坚持党的领导，确保立法工作的政治方向

党的领导是中国特色社会主义最本质特征，是社会主义法治最根本保证。加强党对立法工作的领导，是党的十九大对新时代地方立法工作提出的具体要求，是地方立法工作必须始终坚持的政治遵循。我们始终坚持把县委领导贯穿于自治县立法工作全过程。

一是突出县委对立法工作的绝对领导。县委坚持把立法工作摆上重要位置，定期研究立法工作，依据上级要求及时制定出台相关文件，对涉及的重要问题和新情况、新要求，认真研究落实措施并作出相应决定。今年3月，为贯彻中央和省市委加强地方立法工作的指示精神，结合我县实际，县委制定了关于加强党领导立法工作的实施意见，进一步建立健全县委领导立法工作的运行机制，明确了县委研究部署立法工作、领导重要法规制定、决策立法中的重大问题、加强立法队伍建设等内容。人大常委会党组切实增强坚持党对立法工作领导的政治自觉，认真落实县委要求，紧紧围绕县委重大决策、经济社会发展重点问题安排立法工作，涉及立法的重大事项、重要问题、重点工作都及时向县委请示报告，确保民族地方立法与深化改革、经济发展、社会进步紧密联系、深度融合，充分体现党的主张，准确反映人民意志，保证立法工作的正确方向。

二是科学审定立法项目规划。县委坚持把立法工作与依法治县统筹安排、整体推进，紧紧围绕全县中心工作和人民群众普遍关注的热点问题，从科学确定立法规划的基础环节抓起，本着需要和可能的原则，定期研究部署立法工作，确保科学立法、民主立法、依法立法，努力提高立法质量。2017年换届以来，县委常委会已先后3次听取人大常委会党组专题工作汇报，对立法相关工作进行了认真研究。去年8月26日，县委第15次常委会议审议通过了人大常委会党组提交的《关于县2017年至2021年立法规划》，同意本届内完成全域旅游条例清真食品管理条例制定和环境保护条例修订工作。

三是统筹推进地方立法工作。县委全方位支持立法工作开展，从组织领导、人员力量和专项资金等方面提供强力保障，确保立法工作依法有序推进。今年4月，全域旅游条例

制定工作启动过程中，县委书记谷正海就依法开展立法工作作出批示，按照“三组长”负责制要求，成立了由县委副书记、人大常委会主任和政府主管副县长为组长的领导小组，并明确要求全县各级各部门要积极参与、形成合力，高起点、高标准、高质量推进条例制定工作。贯彻县委指示精神，人大常委会专题组织召开了立法工作领导小组办公室全体会议，明晰任务，界定职责，明确时限，并邀请专业人士举办了立法业务知识专项培训；县政府迅速组建起草工作小组，明确具体责任单位，抽调精干力量，细化条例制定工作实施方案；立法工作领导小组各成员单位，积极主动开展宣传发动、专项调研和相关协调配合工作，为立法工作开展营造了良好氛围。

二、坚持科学立法，发挥立法的引领和推动作用

做好科学立法、依法编制立法规划和计划，是立法工作的首要环节，也是提高立法质量的重要前提。科学的立法，应该是社会发展客观规律的具体体现，充分反映立法服务经济基础、保障人民群众根本利益。我县现行 5 部条例，为促进民族自治地方经济社会发展和社会进步都发挥了重要作用。自治条例的贯彻实施，为增强民族团结，推进全县经济社会发展提供了强大动力。教育条例的贯彻实施，有力地推动了自治县教育事业的健康发展，在提高回族学生升学率等方面发挥了积极作用。畜牧业条例的贯彻实施，在培育壮大自治县特色产业中发挥了不可替代的作用。城乡规划建设管理条例和环境保护条例的实施，也极大地促进了自治县城乡规划建设 and 环境保护工作的健康开展。面对新时代，本届人大常委会按照新一届县委确定的主体战略和工作思路，紧紧围绕“民族团结、生态优先”总原则、“文化产业、全域旅游”两大抓手和五城同建（国家卫生县城、国家园林县城、国家生态文明示范县、全国双拥模范县、全国文明县城）、六个小镇（清真食品国际小镇、中国出版融合小镇、夏垫非遗古镇、中国戏剧小镇、创意田园小镇、影视小镇）等重点工作，秉承以地方立法引领服务经济社会发展和民主法制建设的宗旨，坚持开门立法原则，广纳各方意见建议，经过反复调研论证，提出了本届“2+1”立法规划，即：制定全域旅游条例、清真食品管理条例和修订环境保护条例。这 3 个立法项目，符合京津冀协同发展国家战略布局要求，符合加快建设新时代经济强县、美丽大厂的现实需要，符合全县 13 万各族人民的热切期待。我们将按照确保 1 部、争取 2 部、实现 3 部的目标压茬推进，在积极开展全域旅游条例制定工作的基础上，将及时启动另外两部条例制定修订工作，确保立法规划真正执行落实到位。

三、坚持把好程序关，强化条例文本的起草审议质量

近年来，按照县委要求，我们充分发挥县人大常委会的主导作用，严格按照法律规定和程序安排，突出立法关键环节，着力抓好条例起草论证和审议工作。

在条例起草论证环节，对综合性和专业性强、涉及面广、立法难度大的立法项目，如 2010 年至 2012 年历时两年多时间的自治条例修订工作，由人大常委会主任牵头抓，主管主任具体抓，抽调精干人员组成立法工作机构，机关其他同志全员参与，按照职责分工协同负责，共开展调研 12 次，召开座谈会 9 次，收集意见建议 200 余条，先后九易其稿，使新修订的自治条例更加符合我县经济社会发展实际和现实需要。

在条例草案审议方面，我们始终坚持维护法治统一、突出地方特色和增强法规可操作性相统一、维护人民群众权利与规范行政权力相统一等项原则，针对立法涉及的主要矛盾和问题，特别是对执法主体权责确定、处罚范围幅度设置等方面，认真研究利弊得失，确保权责设置科学合理，防止因制度设计不合理而产生消极影响，防止以立法固化不适当的部门利益。对审议中意见分歧较大的条款实行逐条审议表决，确保了通过的条例草案更好地体现党的主张和人民群众的意愿。此外，我们始终注重完善立法技术的规范和运用。如在自治条例修定草案形成后，专门邀请法律专业人士进行一次专项审评，确保条例文本用语准确、规范、精炼，体例、格式统一。

四、坚持创新实践，完善地方立法工作制度机制

制度创新是加强和规范立法工作、提高立法质量的重要手段。我县在原有地方立法程序规定、立法听证制度、立法工作流程等基础上，坚持深入基层、深入群众、深入实际，在立法的各个环节，通过有针对性的调查研究，寻找立法的内在规律、时代特征和地方特色，着力提升立法工作质量。

一是创新完善了科学论证机制。突出对立法的必要性、可行性的调研论证，采取项目运作方式科学实施，确保立法项目的科学性和立法资源的有效利用。我县全域旅游条例立项，在县内广泛征求各方意见的同时，利用县委在清华大学和交通大学举办文化产业和全域旅游培训班时机，先后几次邀请有关专家学者，对立法项目进行可行性论证。目前，我县与北京第二外国语学院旅游管理学院达成委托制定条例的协议，由北京二外旅游学院院长厉新建等5名教授和8名研究生为成员，组建了全域旅游条例课题组，按照国家旅游局类似课题标准，已经正式启动条例文本初稿起草工作。

二是创新完善了公众参与机制。坚持立法为民原则，建立完善公众参与立法制度，拓宽民主立法途径，畅通民主表达渠道，采取召开座谈会、论证会、听证会等方式，并充分利用新闻媒体和互联网络平台，在条例草案的立项、起草、调研、论证、审议等各个环节，广泛征集和吸纳常委会组成人员、人大代表、政府部门、专家学者和社会各界等各方面意见建议，举全县之力、集全民智慧开展立法工作，有效提高立法质量，切实维护了人民群众的合法权益。

三是健全完善了督导推进机制。我们始终坚持在县委的统一领导下，充分发挥人大主导作用，完善立法工作规程，按照立法项目实施方案确定的时间节点，全程督促领导小组成员单位及办公室各工作组落实分担任务，形成合力，统筹推进，确保立法工作的进度和质量。

多年来，在省、市人大的支持帮助下，我县立法工作取得了一些成绩，但还存在不足，特别是在提高立法质量、增强民族特色、建强专业队伍等方面，需要向兄弟县认真学习借鉴。今后工作中，我们县将在省、市人大常委会的具体指导下，在各级领导的关心支持下，更加注重发挥人大在地方立法工作中的主导作用，依法履职，创新作为，推动自治县立法工作水平进一步提升，更好地促进全县经济建设和社会事业发展。

（作者为大厂回族自治县人大常委会主任）

按：7月1日，省人大常委会党组书记、常务副主任范照兵对张家口市人大常委会贯彻落实全省县乡人大工作暨人大代表之家建设经验交流会精神汇报材料作出批示：“把张家口市的做法和经验发一期工作交流，推荐各市学习借鉴。”现将材料摘发，供参阅。

关于贯彻落实全省县乡人大工作 暨人大代表之家建设经验交流会精神情况综述

张家口市人大常委会

全省县乡人大工作暨“人大代表之家”建设经验交流会后，张家口市人大常委会高度重视，迅速行动，按照会议要求狠抓贯彻落实。

一、强化督导，狠抓工作落实

全省县乡人大工作暨“人大代表之家”建设经验交流会后，市人大常委会主任李青春及时向市委专门汇报了会议精神和贯彻落实意见，得到市委的肯定与支持。

（一）市委书记回建高度重视，亲自督导。回建书记到16个县区调研听取“四大班子”工作汇报时，专门对人大工作和代表联络站的运行情况进行督导检查暗访，这既是市委对人大工作的高度重视和有力支持，也是极大的关怀和鞭策，为进一步加强人大工作建设和代表联络站常态化运行提供了有力支撑。

（二）市人大常委会主任、副主任牵头带队，分片督导。市人大常委会党组研究制定了《市人大常委会主任、副主任分片督导县乡人大工作和建设的安排意见》，并印发《市人大常委会办公室关于市人大常委会主任、副主任分片督导县乡人大工作和建设的通知》，从5月2日至15日，分五个组到各县区传达全省县乡人大工作暨“人大代表之家”建设经验交流会议精神，督导调研县乡人大工作建设和代表联络站运行情况，推动工作落实。5月24日，专门召开督导调研汇报会，在汇总督导调研情况的基础上，重点梳理存在的问题，专题研究解决问题的具体措施和办法。

（三）召开全市县乡人大工作暨代表联络站建设推进会。6月7日，召开了由市人大常委会主任、副主任、秘书长、副秘书长、各委室主任及研究室、选任代工委全体工作人员，各县区人大常委会主任、分管副主任、代表科长，各管理区、经开区党工委分管人大工作领导及负责代表工作的科长参加的全市县乡人大工作暨代表联络站建设推进会。首次采取播放工作专题片的方式，观看了各县区人大工作专题片和4个人大代表联络站运行情况专题片，现场比对各县区人大工作；通报全市县乡人大工作和建设、代表联络站有关情况；市人大常委会主任李青春作了讲话，对下一步的工作进行了全面部署并提出了具体要求；出台了《张家口市人大常委会关于推进人大代表联络站常态化运行的指导意见》，提出了“十个一”活动内容及每月进站代表不少于15人次等具体要求，实行规定动作、自选动作并举，创新方式、注重实效齐抓，全力推进代表联络站常态化运行。

二、补齐短板，加强县乡人大工作和建设

认真对照省人大文件要求，以通报内容为重点，坚持问题导向，强化工作举措，加快补齐短板，逐项抓好落实，做了大量富有成效的工作，为全市做好新时代人大工作奠定了基础。

（一）县乡人大建设迈出重要步伐。县区人大常委会组成人员人数有所增加，由换届时的 457 名增加至 471 名，专职组成人员占比平均为 44%，距中央、省委要求的 60% 仍有差距，拟通过两种途径来提高常委会组成人员专职占比：常委会组成人员名额没有达到上限 35 人的县区，从增量入手提高专职组成人员比例，将县区人大常委会各委室负责人增补为专职委员，或将乡镇人大主席、副主席补选为专职委员，力争在下次人代会上增补到位；已达到上限的，在人员调整时，从结构调整入手，及时补充专职委员。县级人大设立专门委员会数量大幅增加，由换届时的 21 个增加至 60 个。其中，宣化区设立了 6 个专门委员会，桥西区设立了 5 个专门委员会。县级常委会工作机构设置和编制进一步规范，常委会机关内设机构由 71 个增加至 82 个，人员由 315 人增加至 398 人。崇礼区、桥西区、尚义县编办已下发文件，统一了名称，核定了编制；桥西区、万全区增加了机构设置，统一了名称。桥东区委已批转了区人大常委会党组关于加强区人大工作和建设的实施意见，统一机构名称和规定人员编制，区人大常委会拟作决定，挂牌运行。乡镇人大主席、副主席专职要求基本落实，全市 209 个乡镇配备了专职主席和副主席，其中有 7 个乡镇配备了两名专职副主席。乡镇已全部设立人大办公室，配备人大秘书和工作人员 230 名。在 20 个街道设立了人大工作委员会。

（二）县乡人大履行法定职责呈现新局面。县乡人大积极创新监督方式方法，聚焦经济社会发展、脱贫攻坚、生态环境、民生保障等重点问题和领域，综合运用专项报告、执法检查、专题询问、满意度测评等监督方式，有重点、有计划地开展监督工作。积极探索和实践重大事项决定权，围绕民主法治建设、区域发展规划、城镇建设、重大民生工程等依法作出决议决定。紧紧围绕本行政区域中心工作、重点问题、重大事项确定会议议题，引导代表和常委会委员积极履职尽责，会议质量不断提高。

三、强化指导，保障代表联络站常态化运行

人大代表是各级人民代表大会及其常委会的主体，组织代表开展活动，密切人大代表与人民群众的联系是代表联络站创建的核心本质。市人大常委会按照“完善制度、规范管理、活动常态、创新方式、注重实效”的原则，进一步强化指导，力促全市 245 个代表联络站由初期建设转入常态化运行，实现管“站”讲规范、用“站”求实效的工作目标。

（一）从制度层面予以保障，指导代表联络站常态化运行。在深入调研的基础上，出台了《张家口市人大常委会关于推进人大代表联络站常态化运行的指导意见》《张家口市人民代表大会代表述职管理办法（试行）》《张家口市人民代表大会代表约见国家机关负责人办法（试行）》等一系列制度办法，在制度建设上打出一套“组合拳”，对代表联络站的功能定位、活动方式、活动内容、规范管理、监督考核等内容提出了明确要求，并对代表履职监督和履职途径提出了明确要求，从制度层面进一步加强和规范了代表依法履职和联络站常态化运行。建立了全国、省、市、县、乡五级代表全覆盖的梯形联系网络，依

托代表联络站，加强各级代表经常性地联系和交流。

(二)从舆论层面加强引导，保障代表联络站常态化运行。利用网络、电视等各类媒体，对代表联络站的职能和作用进行广泛宣传，群众对代表联络站的知晓度显著提升，群众主动了解参与代表联络站活动，代表联络站的平台作用得到有效发挥。创办《人大代表联络站工作简报》，编印简报10期，定期编发各地工作动态，总结代表联络站运行中的经验，宣传代表联系群众中的典型。

四、常抓不懈，强力推进县乡人大工作建设和代表联络站运行

下一步，我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，深入贯彻习近平总书记关于人民代表大会制度的新思想新论述，认真落实中央、省、市委关于人大工作建设文件和省人大有关会议精神，进一步加强对县乡人大工作建设及代表联络站运行的指导力度和频次，将其作为一项重要制度固定下来，坚持下去。

(一)强化职责，加强指导，充分认识推进县乡人大工作建设和代表联络站常态化运行的重要意义。继续实行常委会主任、副主任分片督导，坚持把推进县乡人大工作和建设、指导联络站常态化运行作为常委会领导和各委室负责人履职的一项重要内容来抓，逢会必讲县乡人大工作和建设，下乡必进代表联络站检查指导，定期、不定期开展检查抽查通报。同时，把“人大代表联络站运行及作用发挥”作为今年市人大常委会的一项调研课题，探讨解决如何调动代表积极性、如何创新活动方式、如何将代表工作和联络站工作结合起来等一些制约代表联络站作用发挥的问题，形成有价值的调研报告，力促代表联络站充分发挥作用。

(二)上下联动，形成合力，共同推进县乡人大工作和建设。一是规定凡市人大常委会组织到县区调研、执法检查、专题询问和重要会议都要邀请2-3名乡镇人大主席、3-5名县乡人大代表参加，到县区活动必须走访1-2个乡镇(街道)，或邀请乡镇人大主席参加，每年有计划地开展上下联动活动。二是要求县区人大常委会在做好本级人大工作的同时，进一步完善和落实指导乡镇(街道)人大工作制度，达到每年到每个乡镇、街道指导工作不少于3次，县区人大常委会召开的会议、组织的活动都要邀请乡镇人大主席、副主席，街道人大工委主任列席和参加，以充实的工作用好乡镇人大干部，充分发挥他们在提升全市人大工作水平的重要作用。

(三)规范动作、自选动作并举，切实推进代表联络站常态化运行。一是认真落实常委会制定的《关于推进人大代表联络站常态化运行的指导意见》。要求各县区组织辖区内代表联络站深学细研、读懂弄通并贯彻落实好指导意见，按要求组织代表进站开展活动，规范管理工作；每个代表联络站要认真分解、规划、落实好“十个一”的规定动作，同时因地制宜、结合本地实际积极创新自选动作，力争使全市人大代表联络站运行水平再上新台阶。二是加强对代表联络站站长和工作人员的培训。要求县区人大常委会每年组织一次对代表联络站站长和工作人员的业务培训，讲清楚干什么、怎么干，通过学习培训，提升他们的思想认识和能力素质，切实扛起主体责任，守好主阵地，种好“责任田”。三是继续加大宣传力度。通过“明白纸”、网络、电视等各种途径继续加强宣传，不断提升群众对代表联络站的知晓度，让更多的群众了解和参与联络站的工作，增进群众对人民代表大

将人大及其常委会建成代表机关的对策研究

张立军

习近平总书记在党的十九大报告中强调，要更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关。怎样建设同人民群众保持密切联系的代表机关，成为摆在各级人大面前亟待解决的一个新课题。笔者就这个问题进行了调研与思考，现与大家一起商榷。

一、人大工作现状与代表机关的内在要求存在差距

代表机关的内涵是什么？应该是完全代表最广大人民群众的根本利益，充分行使宪法和法律赋予的各项职责，监督“一府一委两院”更好地为人民服务。同时，通过代表广泛集中民智、汇集民意，关注民生，真正做到民有所呼，我有所应；民有所愿，我有所为。但从实际工作来看，人大工作现状与代表机关的内在要求相比还存在一定差距，体现更多的往往是议事机关、建议机关、调研机关。

在行使立法权方面，让人大在立法工作中发挥主导作用，就是为了广泛收集社会各界和人民群众的意见和要求，克服立法中的部门利益倾向，实现民主立法、开门立法。尽管大家利用网络、媒体、各类座谈会、论证会广泛征求意见，但群众的参与热情和参与度还不是很高，高质量的建议还不是很多。在行使监督权方面，对于监督法规定的“听取和审议“一府两院”专项工作报告、审议和批准决算，听取和审议计划、预算执行情况报告和审议工作报告、组织执法检查、进行规范性文件备案”四项职权行使得比较普遍，但还没有到位。比如说，宪法和法律将预算审查权赋予人大，制度设计的初衷就是希望人大及其常委会能够代表人民管好国家的钱袋子，防止政府乱花纳税人的钱，保证国家的收入都能用到刀刃上，然而光靠每年人代会召开之际的短时间审查，无法起到实质性的监督作用。开展的大多数执法检查也难以发挥出“法律巡视”的作用。开展视察、调研往往按照事先安排的规定路线，普遍采用听汇报、看现场、座谈等常规方法，参加座谈的人员，大都由

（接前页）会制度的拥护和信任，更好地发挥联络站的平台作用。四是切实提高代表“进站率”。要求各县区制定方案、分解目标、强化落实，积极组织代表进站履职，每月每站组织代表活动不少于15人次。五是丰富活动，规范管理。要求各代表联络站精心设计、周密组织好每一项活动，督促办理好每一件代表建议意见，管理好活动记录和档案资料，实现管理工作制度化、规范化，以活动促运行，以管理保常态，努力做到围绕中心党委有关关注，助推工作府院有需求，保障履职代表有动力，为民办事群众有点赞。六是开展代表联络站考核评比工作。对代表联络站组织代表开展日常活动、学习宣传、调研视察、联系群众、述职交流、议案建议、政府和法检工作进站等活动内容进行考核评比，力促全市代表联络站整体上水平。

被监督对象指定，不能全面了解真相、掌握实情，难以克服例行公事走过场的弊端。对法律赋予的询问和质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定这三项权力的行使往往望而却步，尽管少数地方敢于尝试，收到了很好的效果，但还远没有得到普遍应用。

在行使决定权方面，《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，县级以上各级地方人大及其常委会都有权“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”。但“重大事项”的范围一直存在争议，各地情况不同，措施不同，行使效果各异，但总体上还没有真正达到按照群众意愿决定本行政区域内重大事项的立法初衷。

在行使人事任免权方面，更加注重程序，保障依法任免干部，确保党委意图的实现，但对拟任免人员的情况了解不够，对被任命人员任后监督不力。

二、存在问题的原因分析

（一）代表产生机制不尽合理。在理想的状态下，人大代表候选人必须积极联系选民和服务选民，努力向选民推介自己，争取选民的认同和支持，才有可能赢得选举。人大代表当选后同样必须积极联系选民和服务选民，认真倾听选民的意愿和呼声，努力向大会或常委会反映人民的要求，力求通过符合选民意愿的法规案、决议决定或审议意见，这样才算真正代表选民意志。而从实际来看，代表选举过程中，选民参选热情不高、选举趋于形式化。选民在参加人大代表选举时，除了知道选票中的候选人的姓名等基本信息外，对其为民代言的责任心、个人议事能力等无从知晓，只能随便勾选。这样选出来的人大代表，难以真正代表群众利益、表达群众意志。

（二）人大代表队伍整体素质与所承担时代责任存在差距。人大能否发挥好代表机关职能，人大代表整体素质起关键作用。应该说，随着社会主义民主建设的深入推进，地方人大在发挥代表作用方面做了诸多有益的探索与研究，取得了一定的成效。但是受到一些主观和客观因素的制约，代表工作开展情况和广大代表作用的发挥情况距离宪法和法律的要求、与广大选民的期望还存在一定的差距。主要表现为：一是在酝酿提名代表候选人时，对人员的专业性重视不够，人大组织开展活动，有时难以找到符合专业要求的代表，难以保障活动效果。二是部分代表履职能力不强。对于如何履行代表职务、发挥代表作用缺乏正确认识，履职能力不够。大会审议发言质量不高或者一言不发；参加本级人大常委会组织的各项活动，提不出富有针对性的意见建议；不善于调查研究和分析问题，不能广泛地收集和反映人民群众的意愿，替人民群众分忧解难。三是代表“身份意识”不强。有的将代表资格视为一种荣誉，对自己来自人民、服务于人民的重要使命认识不足，联系选民不经常。有的参与代表活动较少，常忙于本职工作，参加人大组织的活动不积极，只当挂名代表。

（三）人大自身定位有待进一步明确。作为地方国家权力机关的人大常委会，经常可以看到我们的工作报告中提到“围绕党委、政府中心工作”等等。如果说人大围绕党委中心工作，这无疑是正确的，但人大围绕政府中心工作则是不正确的，这关乎人大的定位问

题。根据法律规定，人大是决定机关、政府是执行机关，这一点非常明确。我们也常讲“寓支持于监督之中”，这样讲也不算错，但讲多了就淡化了人大的监督地位。监督就是监督，换句话说，监督就是支持。在审议各项报告时，有些代表还经常用学习、领会、贯彻落实这样的词，缺乏主人翁的姿态，明显底气不足，更多地应该用赞同、建议这样的词。总而言之，相对于“一府一委两院”，部分人大工作者存有弱者心态，不能理直气壮地开展工作。人大常委会、人大代表很重要的使命就是为民代言，我们应该深入理解习近平总书记关于人民代表大会制度的思想，进一步增强制度自信，明确人大定位，增强监督本领，真正发挥好代表机关作用。

（四）人大常委会工作制度在扩大公民有序参与上需要进一步健全完善。人大常委会是干什么的，正在干什么，想要干什么，对于这些我们进行公开不够、宣传不到位。代表和群众如何参与人大工作，人民群众的意愿要求如何反映到人大常委会，人大常委会如何倾听、汇集群众呼声，对群众意愿如何进行反馈，我们对这些研究不够，工作方式方法尚需改进。

（五）宣传、服务代表不到位。一是对代表工作地位和作用的认识有待提高。一些同志片面地认为代表工作是选任工委的事，没有把代表工作作为人大主体工作来看待，在平时和开展各项活动中对代表服务不到位，影响代表作用发挥。二是对代表工作宣传不到位。人大自己对代表工作的宣传局限于各级人大内部，宣传广度不够。三是代表工作透明度不高。人大代表提出的议案建议，是选民意愿的集中体现，但实践中对代表建议、批评和意见办理情况公开度不高，对办理过程、效果、结果公开不到位，也会对代表工作产生不利影响。

三、对策建议

（一）引入候选人竞选机制。候选人确定后，应当组织开展竞选活动，让代表候选人发表竞选演讲，当场回答选民或代表的询问，充分展示代表候选人的政治素质、文化素质、法律素质和参政议政能力。同时，要通过对选举工作重要性和人大代表素质要求的宣传，来教育广大选民改变谁当代表都无所谓观念，认真对待选举。要把代表履职所需要的综合素质讲全、讲清、讲透，使选民心中有把尺子来衡量每一位代表候选人，以选出更优秀的代表。通过候选人公开、公平、公正的竞争，让责任心强、能力突出、品德高尚的人当选人大代表，从源头上提高整个人大代表队伍的素质。

（二）加强代表教育培训。要把党的理论、人大工作制度、代表工作相关法律作为培训重点内容，使代表系统地学习掌握习近平新时代中国特色社会主义思想，以及宪法、地方组织法、代表法、监督法等相关内容，尽快成为人大工作的行家里手。同时，在开展视察、执法检查、调研等活动前，要组织代表学习必备的法律知识和专业知识，让代表知晓在活动过程中，应该着重看什么、听什么、问什么、了解什么，如何发现问题，如何提出有针对性的意见建议等。这样，既锻炼了代表实际工作能力，又保障了活动的实际效果。

（三）完善人大常委会相关制度。人代会基本每年召开一次，经常性、即时性反映民

意还得靠人大常委会。人大代表作为个体，其功能主要是汇集民意，要想更广泛地实现民意还得靠人大常委会。为此，人大常委会应在以下三方面着力：一是推进常委会成员专职化。1、符合条件的常委会工作机构、办事机构主要负责人及部分副职领导人员可进入常委会担任委员，既有利于人大常委会机关干部成长发展，又有利于增强人大常委会工作的连续性、稳定性和实效性。2、各级人大常委会可适当吸纳下一级人大常委会主任、副主任担任常委会委员。这样既有利于加强上级人大对下一级人大的法律监督、工作联系和业务指导，又有利于从整体上提高人大工作水平。3、根据职位要求与人才素质和才能相匹配的原则，注重从党和其他国家机关、社会团体中，选拔综合素质较高、实践经验较丰富、有培养前途的年轻干部和人才担任人大常委会委员，经历人大任期的实践培养、锻炼和考验，输送到党和其他国家机关、社会团体担任相应职务。4、遴选专职委员。要结合人大及其常委会所设立的专门机构和工作机构，有针对性地选拔一些专业知识过硬和实践经验丰富的中青年干部和专业技术人员，尤其是法律、财经等专门人才，进入人大常委会专职委员岗位。二是建立人大常委会与人大代表的联系机制。为保障人大常委会更多地听取基层和群众意见建议，一方面需要加强人大代表与选民的联系，另一方面需要加强人大常委会与人大代表的联系。要通过建立人大常委会与人大代表的联系机制，把人大代表收集到的选民意见建议及时纳入常委会的议题进行讨论。三是完善人大工作公开制度。省人大开展的“人大机关开放日”活动就是很好的尝试；各地开展的公民旁听人大常委会会议活动也是有益探索；人大搞的开门立法，通过各种途径和形式广泛征求社会意见也是重要的实践；监督工作让新闻记者全程报道也有利于营造良好的社会氛围……我们在这些方面还要加大探索力度，想方设法提高人大工作的透明度，扩大公民有序政治参与，让公众了解人大、支持人大、参与人大，从而为代表机关建设注入生机和活力。

（四）建立完善人大代表联系服务选民平台。人大代表是联系普通群众和人大常委会的桥梁与纽带，只有不断完善人大代表对选民的联系和服务，才能深入收集民意、反映民意。建设同人民群众保持密切联系的代表机关，必须在这方面加大工作力度。目前，全省推广的建立代表之家（站），就是抓住了解决问题的“牛鼻子”。同时，还要倡导和鼓励人大代表利用网络平台，包括个人网站、邮箱、微博、微信等，广泛征集选民的各类意见和诉求，密切同选民的联系。

（五）建立健全代表履职监督管理机制。建立代表履职档案，全面记录代表履职活动，建立代表履职情况评价体系；推广代表向选民述职活动，让选民充分了解自己所选代表的履职情况，自觉接受选民监督。建立不合格代表退出机制，认真执行好代表法所列举几种情形的代表资格终止规定，积极探索不能正确表达民意、不依法履职代表职务的主动辞职和由选民（选举单位）罢免代表资格的制度。每年对代表履职情况进行全面考核，对优秀代表进行表彰奖励，对不合格代表进行通报批评，彻底解决代表干与不干一个样的局面，增强代表责任意识和危机感，提高代表履职水平。

（作者单位：衡水市人大常委会办公室）

各地学习东峰书记讲话精神

沧州市：近日，沧州市人大常委会召开机关全体会议，深入学习贯彻东峰书记在第三次人大常委会结束时的重要讲话。会议要求，要把学习东峰书记讲话同市人大监督工作紧密结合起来，坚持政治站位，不断强化依法监督的政治责任感；要结合实际工作，正确处理好监督与支持的关系，敢于监督、善于监督，形成工作合力；要认真查摆监督工作中的不足，不断改进监督方式方法，补齐工作短板，确保取得扎扎实实的效果，进一步开创市人大监督工作的新局面。

（贾卫元）

临漳县：近日，临漳县人大常委会深入学习贯彻东峰书记在第三次人大常委会结束时的讲话精神。县人大常委会分别召开党组会议、机关全体会议、常委会会议进行传达学习。县人大常委会主任刘祥要求，要紧紧围绕县委工作重点、政府工作难点、群众关注的热点问题，开展有针对性的执法检查 and 监督，推动党委决策部署贯彻落实，促进群众合法权益得到保障。（马鑫 吕新亮）

平乡县：近日，平乡县人大常委会组织机关全体干部，传达学习东峰书记在第三次人大常委会上重要讲话精神。会议要求，要深入领会东峰书记就如何做好人大工作的重要指示；切实提高政治站位，充分认识人大监督工作的重要意义；全面落实加强和做好监督工作的新部署，切实加强监督实效，不断开创人大工作新局面，为建设车城水乡、美丽平乡作出贡献。（侯玉军 王达）

*** 大城县监察委首次向人大常委会报告工作** 6月28日，大城县监察委首次向县人大常委会报告工作。会上，县监察委主要负责同志围绕主动扛起责任，全面推开改革试点；全面抓好融合，有效整合资源力量；

强化建章立制，促进依法规范履职；保持高压态势，强化监督调查处置；开展专项治理，切实维护群众利益等五个方面作了汇报。同时，就工作中存在的问题和下一部工作打算作了说明。（王永生）

*** 复兴区人大出台人大代表之家（站）建设管理考核办法** 近日，复兴区人大常委会出台了人大代表之家（站）管理考核办法。办法规定，人大代表之家（站）除组织学习、开展调研视察、接待选民、联系人民群众、进行述职评议、履职经验交流等活动以外，联系代表、答复代表建议、代表约见“一府两院”部门负责人等代表工作都要进家入站。要制定活动计划，每月至少组织一次集中活动，每次活动原则上要有不低于80%的代表参加。要及时对人大代表之家（站）硬件建设、档案资料、规章制度、公示信息等内容进行维护、更新和完善，满足工作需要。各乡镇党委书记、各街道党工委书记及所在单位的党组织书记是人大代表之家（站）第一召集人和责任人。每个机构明确3名负责人，即2名召集人，1名工作人员，具体负责组织和召集代表进家入站开展活动。

（卞美晶 邢振海）

*** 遵化市人大开展“七一”主题党日活动** 6月28日，遵化市人大常委会机关党支部全体党员赴中国人民抗日战争纪念馆开展“七一”主题党日活动。大家重走了见证中华民族百年风云的卢沟桥，参观了中国人民抗日战争纪念馆。在纪念馆内，认真观看了展板、图片、红色文物、雕塑、视频等大量历史资料，深刻感受革命先烈浴血奋战、宁死不屈的爱国情怀，感受抗战英雄们为国家抛头颅、洒热血的伟大情操。深刻体会到今天的幸福生活来之不易，加深了对中国共产党以及中华民族谱写壮丽史诗的了解，激发了广大党员的爱国热情，表示要以突出业绩为祖国增光添彩。（马明海）

江苏：全省立法工作会议举行

6月28日，江苏全省立法工作会议在宁举行，谋划做好新时代地方立法工作，对实施《江苏省人大常委会2018—2022年立法规划》进行全面部署。省委书记、省人大常委会主任娄勤俭在会上强调，要把习近平新时代中国特色社会主义思想贯穿到地方立法工作全部实践之中，以科学民主依法原则推进地方立法实践，加快形成支撑探索性、创新性、引领性发展的法规体系，护航江苏高质量发展。省委副书记、省长吴政隆出席会议并讲话。

娄勤俭强调，做好新时代地方立法工作责任重大。要始终坚持党对立法工作的领导，坚持从省委做起，省市两级党委要认真履行总揽全局、协调各方的领导责任，定期听取人大立法工作汇报，健全立法工作请示报告、协调决策等制度机制，讨论决定人大立法、政府规章制定中的重大政策调整，协调解决重大立法争议，推动党领导地方立法工作规范化、具体化。要充分发挥人大在地方立法中的主导作用，严把立项关、起草关、审议关，注重加强立法能力建设，切实强化法律监督。全省各级党组织和领导干部要带头维护宪法法律的尊严和权威，各级行政、监察、审判、检察机关要严格依法开展工作，共同在全社会营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围。

吴政隆就政府做好立法相关工作指出，围绕实施五年立法规划扎实有序开展政府相关立法工作，切实担负起政府在立法工作中的职责。要紧扣高质量发展要求，围绕中心、服务大局，更加注重把握规律、符合实际，更加注重有效管用、精准务实，更加注重回应关切、顺应民意，聚焦重点领域和关键环节，着力加强和改进政府立法工作。要抓好法律法规规章的实施，进一步转变政府职能、推进依法决策、严格规范执法，强化内外监督，不断提升政府立法工作的质量和水平。

会议以视频会议形式召开，各设区市设分会场。

（来源：江苏人大发布）

安徽：人大工作研究会顺利完成换届任务

6月27日，安徽省第六届人大工作研究会第一次全体会议在肥举行。省人大常委会党组副书记、副主任沈素琍到会看望研究会老同志并讲话。

会议通过了《第五届省人大工作研究会五年工作回顾和建议》，修订通过了《安徽省人大工作研究会章程》，通过了第六届研究会组成人员名单，顺利完成了研究会换届任务。沈素琍在讲话中指出，省人大工作研究会成立以来特别是五届以来，始终坚持正确方向，自觉服务中心大局，倾力助推人大工作，热心奉献社会事业，为推进现代化五大发展美好安徽建设尤其是民主法治建设发挥了不可替代的重要作用。老同志们对党忠诚、维护核心、胸怀全局、情系人大、乐于奉献的崇高精神，值得认真学习、大力弘扬。她强调，新一届研究会要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于人民代表大会制度的思想，认真落实中央及省委决策部署，适应新时代、立足新定位、展现新作为。要坚持正确政治方向，准确把握职能定位，严格遵守纪律规矩，为加强人大制度理论研究和实践探索、开创新时代人大工作新局面作出应有贡献。

（来源：江淮法治）

《河北人大通讯》编委会

主 任：梁久丰 副主任：祝晓光 刘 宗

委 员：谭运江 赵宝军 李全军 宋海斌 周玉来 刘增乐 李自然 罗子民

张长水 柴现军 李 岩 王东群 王铁仁

主 编：李元卿

责任编辑：谢艳华

电 话：0311-87906209

电子信箱：rdgzt@163.com

地 址：（050051）石家庄市维明北大街38号

电子期刊：www.hbrd.net

奋斗是青春最高的礼赞

陈 凌

六月仲夏，中国共产主义青年团第十八次全国代表大会开幕，习近平总书记等党和国家领导人与代表们齐聚一堂。一次青年人的盛会，放飞青春梦想，点燃青春的激情。

青年是国家的希望、民族的未来。党的十八大以来，习近平总书记始终关注青年、关心青年、关爱青年。在北大湖畔寄语广大青年“人生的扣子从一开始就要扣好”，同各界优秀青年代表座谈时勉励“梦想从学习开始、事业靠本领成就”，回信鼓励大学生“在创新创业中增长智慧才干，在艰苦奋斗中锤炼意志品质”……如长辈对晚辈般的疼惜，如导师对学生般的诲谕，不仅寄托着一个大国领袖对青年群体的殷切期盼，更引领着广大青年在奋斗中释放青春激情、追逐青春理想，激励着他们做追梦者、当圆梦人。

正如梁启超在《少年中国说》里所比喻的，少年之人如朝阳、如乳虎、如春前之草、如长江之初发源。青春是活力的代名词，青年人的字典里永远没有不可能。大学毕业后放弃其他机会，选择在颐和园当个小小讲解员的“80后”姑娘韩笑，以“想给游客一碗水，自己要先有一桶水”要求自己，把讲解工作做到极致，成了颐和园里的“金话筒”；年轻的“快递小哥”田追子，热衷钻研，发明的快递“神器”节省超七成人工，使水果寄递出港时效提升1小时；三十来岁的“农创客”杨艳军，返乡创业，给内蒙古老家的农村牧区带去增收致富的新点子、新技能……把人生志向转化为奋斗动力，不怕苦、肯吃苦，耐得住寂寞，经得住风雨，就能战胜前进道路上的一切困难，创造出无限的可能。

不可否认，如今的青年，有成长的烦恼，有工作的焦虑，有现实的压力，面临着一张新的人生答卷。人的一生只有一次青春，如何度过才能给将来的自己留下充实无悔的回忆？青春之路有千万条，哪一条才能让青春绽放夺目光芒？“只有承担过的青春才会更加厚重。”这是一个再朴素不过，但绝不失深刻的道理。在一部讲述年轻人闯荡横店的电影里，一个“老油条”给年轻的主人公传授经验，做群演，可去报个到，然后就开溜，找个比较隐蔽的地方睡觉。主人公却不以为然，“如果睡觉还不如回去，否则，来这里有什么意义？”与其埋头抱怨，不如奋起改变；与其庸庸碌碌，不如策马向前。这不正是青春该有的样子吗？

一位青年在微信签名里写道，“日日行，不怕千万里；常常做，不怕千万事。”也正是敢于克服那些“不容易”，勇于挑战“不可能”，不怕走泥泞的道路，青春的底色才足够闪亮，青春的意义才不会褪色。事实上，无论收获如何，不管经历什么，那些与激情相伴，向着梦想曙光进发的日子，永远是人生最宝贵的记忆。即便是曾经的失败，不也是一个人走向成功的铺路石吗？人生走的每一步都算数，你流下的每一滴汗水，终将成为浇灌未来的雨露。

有人说，人年轻的时候很容易有梦想，但是当青春消失还能坚持梦想，才能叫做伟大。这话或许只说对了一半。青春并不仅仅是年华，更是心境。有三岁之翁，也有百岁之童。青春与否，无关乎年龄，而在于心态是否年轻。用意义定义人生，以奋斗礼赞时间，这不仅是年轻人应有的追求，也是每一个与时代同行之人该有的姿态。以梦为马，不负韶华，青春正当时。

（来源：《人民日报》）

送发：全国人大常委会研究室；
省委办公厅，省政府办公厅，省法院，省检察院；
各市、县（市、区）人大常委会，设区的市人大常委会研究室；
省人大常委会组成人员，省人大常委会机关各部门；
外省（市、自治区）人大常委会办公厅、研究室。
