

坚持和完善人民代表大会制度·地方立法新实践

代表之声 法治文化建设

山东省人大常委会出台乡镇人民政府工作条例

促进乡镇工作减负增效

本报记者 肖家鑫

社会主义法治文化是中国特色社会主义文化的重要组成部分，是社会主义法治国家建设的重要组成部分。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强社会主义法治文化建设的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。如何加强社会主义法治文化建设？记者采访了几位全国人大代表。——编者

“随着中央和省市区各类减负措施的落实，如今形式主义减少了，对基层的关爱多了。县乡之间权责更加明晰，基层干部的士气更加高涨。”山东省日照市莒县东莞镇镇长邵建华说，“在山东，乡镇政府工作有了法规的支撑和保障。我们感觉变化很明显。”邵建华说的法规，指的是2020年8月1日开始实施的《山东省乡镇人民政府工作条例》（以下简称《条例》），这是一部为推动和保障“为基层减负”的中央决策部署落地见效，破解乡镇政府在履职过程中的诸多困境而制定的地方性法规。如今，法规颁布实施已有半年多的时间，它有哪些亮点，实施效果如何？记者对此进行了采访。

提升乡镇政府治理水平，立法正当其时

近年来，乡镇工作面临的一系列问题引起社会关注。比如，乡镇政府在行使职权时权责失衡、与上级政府部门权责界限不清，事权财权不匹配、公共服务能力不足……这些问题妨碍了乡镇政府正常依法履职，影响了乡镇政府的公共服务能力和治理水平。

“党的十八大以来，党中央、国务院对深化基层行政体制改革、转变乡镇政府职能、加强乡镇政府建设等作出了一系列重要部署，山东省委、省政府也为保障乡镇政府依法履职、减轻基层负担、提高服务效能等出台了一系列政策文件和制度措施。”山东省人大常委会法制工作委员会副主任王仲泉说，正是在这样的大背景下，山东决定以地方性法规的形式，为乡镇政府依法履职提供制度化、法治化保障，通过法治手段完善基层治理体系，切实为乡镇减负。

“立法过程中，我们注重挖掘基层负担重的深层原因。”王仲泉说，乡镇人民政府承接了县（市、区）人民政府及其工作部门交办的大量工作任务，但是由于乡镇人民政府服务管理权限不充分，乡镇政府有职无权、有事无钱、有罚无奖的问题比较突出。

《条例》的制定出台历经多轮调研修改。济南大学政法学院副教授陈强全程参与了立法工作。在他看来，《条例》为支持改进乡镇工作而立，立法过程也充分尊重乡镇的意见，充分吸收基层实践中形成的好经验、好做法。“我们负责就乡镇政府工作有关问题在全省进行问卷调查并形成分析报告，跟随工作专班的同志进行广泛调研，立法过程充分体现了科学和民主的原则方法。”陈强说。

直面问题，切中乡镇工作难点痛点

山东省齐河县华店镇党委书记杨孟斌常年任在乡镇工作，在他看来，《条例》切中了乡镇工作的许多难点痛点。

“近年来，督查检查考核工作不断加强，应付各类检查占据了基层干部大量时间和精力。”杨孟斌说，对此，《条例》规定，统筹规范针对乡镇人民政府的评比达标、示范创建等活动。任何单位不得擅自设立考核评比项目对乡镇人民政府进行排名通报，不得擅自对乡镇人民政府承担配合责任的事项进行考核。未经国家或者省有关部门批准，任何单位不得以任何形式对乡镇人民政府增设或者变通设置“一票否决”事项。

此外，《条例》还要求乡镇人民政府对县（市、区）人民政府工作部门的评价结果，占考核考核部门考核权重的比例不低于30%；对部门派出机构的评价结果，占考核派出机构考核权重的比例不低于60%。

山东省司法厅副厅长齐延安介绍，《条例》明确，省人民政府应当合理规划分设区的市、县

促进乡镇工作减负增效

核心阅读

●《条例》规定，县（市、区）政府工作部门不得将自身职责

范围内的工作任务交由乡镇承担

●《条例》明确，对依法下放给乡镇的事权，应当给予相应

财力支持

（市、区）人民政府与乡镇人民政府提供基本公共服务的财政事权和支出责任。县（市、区）人民政府不得将本级承担的支出责任转移或者变相转移给乡镇人民政府；对依法下放给乡镇人民政府的事权，应当给予相应财力支持。

“《条例》完善以责任清单制度为核心的工作分配制度，明确规定了属地管理事项责任清单管理制度，系统解决属地管理事项责任边界不清的问题。”王仲泉介绍，《条例》提出，县（市、区）人民政府工作部门应当按照责任清单的规定承担工作任务，不得以属地管理为名将职责范围内的工作任务交由乡镇人民政府承担。

“我们在调研中发现，街道办事处虽然与乡镇人民政府机构性质上存在差别，但在工作中面临着与乡镇人民政府同样的负担和压力。”王仲泉说，经过慎重研究，《条例》明确，街道办事处履行职能和有关人民政府、部门处理涉及街道办事处的工作，可以参照执行本条例规定的属地管理事项责任清单、联动响应和委托执法等制度。

“随着中央和省市区各类减负措施的落实和《条例》的实施，乡镇工作越来越顺。我们与县级各部门之间的联动响应机制不断完善，乡镇政府无权独立处理的服务管理事项，可以向县（市、区）人民政府工作部门提出处理请求，相关部门会及时予以解决。”杨孟斌说。

强化乡镇职能，更好服务群众

从2017年开始，山东省平原县王集铺镇就在便民服务中心实施开放式办公，除了窗口办事人员，乡镇绝大多数部门负责人和班子成员办公都在大厅里，营造出阳光透明、与百姓

零距离的办事氛围，大大方便了群众。王集铺镇党委委员陈艳香当时担任便民服务中心负责人，让她没想到的是，他们的一些创新举措写进了《条例》中。

《条例》注重强化乡镇公共服务职能，完善乡镇公共服务平台。明确提出，省人民政府应当按照国家规定，赋予乡镇人民政府更多自主权，支持乡镇人民政府创造性开展工作，将直接面向人民群众、由乡镇人民政府承担更方便有效的县级服务管理事项依法下放给乡镇人民政府，制定目录并向社会公布。县级以上人民政府应当优化乡镇基本公共服务资源配置，推动公共服务资源向基层倾斜，改进乡镇基本公共服务投入机制，加快城乡公共服务一体化发展，推进基本公共服务均等化、可及性。

《条例》还围绕数据共享、在线公共服务、经费和技术保障等现实问题，对建设公共服务网络和平台进行细化；要求制定乡镇政府购买服务指导性目录，细化公共服务多元供给方式。

王仲泉说，乡镇政府是我国最基层的政权机关，其服务管理水平直接关系到人民群众生产



图②：山东省临沂市兰山区派出的机关干部（左）深入农村基层调研。



图③：山东省东营市东营区委第一巡察组在牛庄镇走访群众，了解乡镇惠民补贴公示及发放情况。刘智峰摄（人民视觉）

生活，关系国家治理能力和水平。减负是为了提质增效。

在社会治理方面，《条例》提出，乡镇人民政府应当加强和完善社区治理，设立网格化综合管理平台并与同级综合治理中心一体化运行，提高基层治理规范化精细化水平，推动基层治理新格局建设。

《条例》明确了乡镇工作人员激励保障措施，建立健全容错免责机制，鼓励乡镇工作人员担当作为、干事创业。规定，县级以上人民政府应当制定符合乡镇实际的激励措施，对在偏远乡镇和长期在乡镇工作的人员给予适当倾斜。有关主管机关应当建立健全责任明晰、措施具体、程序严密、配套完善的容错免责机制，经确定予以免责后的乡镇人民政府及其工作人员，在绩效考核、评先评优、职务职级晋升、职称评聘和表彰奖励等方面不受影响。

邵建华感慨，“现在上级对我们基层的关爱越来越多，大家担当作为、干事创业的精气神越来越足。”

图①：山东省聊城市茌平区菜屯镇合作社运营管理服务中心工作人员（左一）为群众办理事务。赵玉国摄（人民视觉）

图②：山东省临沂市兰山区派出的机关干部（左）深入农村基层调研。

许传宝摄（人民视觉） 版式设计：张丹峰

持续提升公民法治素养

全国人大代表、云南建广律师事务所主任张慧：

持续提升公民法治素养

知法才能懂法、守法，在法治实践中持续提升公民法治素养是全面依法治国的题中之义。民法典颁布以来，法律工作者积极发挥普法主力军的作用，宣传法律知识、传播法治理念，积累了普法宣传经验。普法不是一日之功，必须抓住重点环节，促进普法宣传的常态化，在法治实践中持续提升公民法治素养。

一是要积极整合律师等专业资源和专业力量，结合热点难点问题，通过以案释法，有针对性做好普法工作。二是要加大精准宣传力度，结合政府、社区、村居、学校、企业的需求和实际情况，加大对规则意识的培养。从孩子抓起，从家庭教育、学校教育、社会教育的点滴抓起，做到润物细无声。三是要在日常接待群众、企业法律服务和提供其他法律服务时，及时进行普法宣传。健全矛盾纠纷多元化解机制，进一步提高基层社会治理专业化水平，让更多社会组织参与调解，让群众在一个个矛盾纠纷解决过程中，了解法律知识，提升法治素养。（本报记者 杨文明采访整理）

全国人大代表、河北唐山市政协副主席王连灵：

传承优秀传统法律文化

在加强社会主义法治文化建设中，要将中华优秀传统文化与新的时代特点相对接，推动其创造性转化、创新性发展，赋予其时代特色，让其焕发出新的生命力。

首先，要开展扎实研究，深刻全面剖析我国古代法制传统和成败得失，将其中民为邦本、礼法并用、以和为贵、明德慎罚、执法如山等中华优秀传统文化精华充分挖掘出来，为其创造性转化、创新性发展奠定坚实基础。

其次，要加强对法律文化典籍的保护，做好古籍普查、修复和整理出版工作，加强古籍数字资源开发，创新宣传推广方式，让书写在古籍里的文字活起来、传下去。

再次，要强化对法律文化历史遗迹的保护，弘扬其代表性人物的事迹和精神。要善于使用人民群众听得懂的语言、喜闻乐见的形式和载体，创作一批弘扬中华优秀传统文化的文艺作品，在潜移默化中提升公众对中华优秀传统文化的认同度。（本报记者 史自强采访整理）

全国人大代表、湖南益阳市人大常委会党组书记、副主任徐云波：

用法治文艺根植信仰

文艺是时代前进的号角，最能代表一个时代的风貌，最能引领一个时代的风气。好的文艺作品能够启迪思想、温润心灵、陶冶人生。建设社会主义法治文化和社会主义法治国家，要坚定“四个自信”，高度重视法治文艺在法治宣传教育中的独特地位和作用，通过繁荣和发展社会主义法治文艺，让人民群众在春风化雨、润物无声中接受法治教育、根植法治信仰。

要坚持以人民为中心的发展思想，以民法典实施为契机，以创作生产优秀法治文艺作品为重点，以建设涵盖“报、网、端、微、屏”等平台的法治全媒体传播体系为依托，将法治与文化、文艺结合起来，通过精心创作、精准传播，用多种艺术表现形态，把法治文化的内涵展现出来、弘扬开来。大力推动法治文艺作品进机关、进学校、进基层，让法治精神的种子在人民群众中特别是青少年群体中落地生根，从而凝聚法治共识，筑牢法治根基。（本报记者 何勇采访整理）

全国人大代表、西藏自治区山南市琼结县拉玉乡党委副书记扎西江村：

强化法治文化阵地建设

强化法治文化宣传和法治文化阵地建设，是全面推进法律知识普及，弘扬宪法精神、法治精神，传播法治文化，营造尊法学法守法用法的良好社会氛围的重要载体。为了法治意识、法治观念、法治思维在全社会牢固树立起来，应多措并举着力强化法治文化阵地建设。

一是统筹利用好目前已有新时代文明实践中心（所、站）、爱国主义教育基地和公共文化机构等阵地。二是切实加强乡村区域法治文化状况的研究，深入分析当地法治文化建设的存在问题，立足实际，有针对性地建设法治文化阵地，丰富法治宣传教育手段。三是加强学校法治文化阵地建设。加大青少年群体法治宣传教育，加强校园法治文化阵地建设。（本报记者 鲜敢采访整理）

连线地方人大

辽宁人大：

为优化营商环境提供法治保障

本报记者 王金海 胡婧怡

“辽宁省人大常委会以优化营商环境立法为突破口，通过立法改变多种方式并用，努力为营商环境不断优化提供最根本、最稳定、最长久的保障。”辽宁省人大常委会副主任孙铁说。

从全国首部省级优化营商环境条例的修订，到配套制定涉及企业权益保护、行政审批中介服务、公共信用信息等地方性法规，再到出台处置和防范金融风险条例……近年来，辽宁省人大常委会持之以恒开展营商环境领域专项立法，不断健全市场环境、政务环境、创新创业环境，设定刚性规则，为市场主体合法权益提供保障，为维护公平竞争环境增添砝码，提振企业投资和发展信心。

“现有政策承诺与原政策承诺的合法优惠条件不一致的，按照有利于企业的原则执行”“政府及其部门向企业依法作出的政策承诺以及依法订立的合同，不得以政府换届、相关责任人变化或者当地政策调整为由不履行、不兑现”……2020年2月，《辽宁省企业权益保护条例》正式实施，一系列条款直接针对企业反映强烈的“政策落实不到位”“新官不理旧账”等问题，进一步明确了企业权益的行政保护和司法保护措施，对政府履约作出规定，依法保护企业和企业家合法权益。

“我们坚持‘小切口’立法，以解决营商环境建设中的问题为导向，通过立法构建有效的

制度支撑，拉近立法目标同法规实效的距离，着力解决改革中的焦点问题，清除发展中各类障碍。”辽宁省人大常委会法工委综合规划处处长刘笑菁介绍。

为了让地方立法成为解决好法治通达群众和基层“最后一公里”问题的有效途径，辽宁省人大常委会坚持开门立法，完善基层立法联系点制度，完善人大代表、社会公众参与立法表达意见机制，让立法“触角”延伸到群众身边。同时，省人大常委会还统筹协调省市县三级地方立法，为市县留足立法空间，推动制定并依法审查批准了一批地区特色鲜明、改革发展急需的地方性法规和单行条例。今年1月

20日，营口市老边区第十八届人民代表大会第五次会议表决通过《营口市老边区人民代表大会关于建设“人人都是营商环境”先行区的决议》，全文只有684个字，“50%以上荣誉奖项向企业倾斜”“机关场所、公共区域等设施免费给企业做展会”等措施却导向鲜明、实实在在。

一些地方性法规由于出台较早，逐渐出现与新的国家法律法规和实践不一致的情况，辽宁省人大常委会及时对相应法规进行修改和清理。《关于公布国务院部门涉企保证金目录清单的通知》重新规范了涉企保证金范围后，《辽宁省城市供热条例》设定的供热质量保证金不在重新规范的涉企保证金范围之内，辽宁省人大常委会对相关条款进行了删除和修改，进一步减轻了企业负担。

民法典出台后，辽宁省人大常委会组织人大、政府相关单位和第三方机构对本级现行有效的186部地方性法规进行专项清理。2020年，辽宁省人大常委会制定省本级地方性法规9件，专项清理43件次，其中修改39件次，废止4件，审查批准设区的市法规和决定43件、自治县单行条例和决定6件。