

安徽省人大开展“大学习、大调研、大建设”助推创新发展

持续监督问效 深化依法履职

本报记者 朱思雄 韩俊杰

围绕长期坚持、不断完善人民代表大会制度的主题，安徽省人大常委会换届后，突出抓好“大学习、大调研、大建设”，在加大自身建设的基础上，通过完善依法履职制度机制、搭建代表履职平台等强化履职保障，提升履职能力。此外，在持续开展各项执法检查中，使得人大监督权真正落到实处。

“要把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落实到依法履职全过程、各方面，以新担当新作为奋力开创新时代安徽人大工作新局面。”安徽省委书记、省人大常委会主任李锦斌说。

出台首个提升常委会 审议质量办法

作为人大依法集体行使职权的重要方式之一，常委会会议审议的质量高不高、效果好不好直接影响到人大法定职权的行使，提高审议质量，必须从抓好大学习着手，在健全制度机制上着力。

换届伊始，安徽省人大常委会就立下新规，每次党组会以及其他有关会议都把学习习近平总书记的重要讲话列为第一议题，以此强化思想武装、增强履职本领。“特别是就学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想开展专题研讨，把这一重要思想作为人大工作的根本遵循。”安徽省人大常委会党组书记、副主任沈素琨说。

围绕提高会议审议质量，安徽省人大常委会在经过充分调研并借鉴省内外经验的基础上，于近期出台《关于提高常委会会议审议质量的办法》，从制度上加以规范。其中，明确提出，“举行分组会议时，主任会议成员、与审议议题相关的专门委员会中的常委会组成人员应当带头发言，驻会委员、参加调研活动的委员做重点发言，其他组成人员和列席人员应当围绕议题积极发言。”

从今年开始，在安徽省人大常委会会议审议的每项议题后，都会附上一页“审议意见

卡”。“这样做有助于常委会组成人员会前研读材料，以作为审议发言的参考。在每次常委会会议最后一次分组审议结束后，‘审议意见卡’会集中交会议记录人员。”安徽省人大常委会研究室副主任朱业生说，填写情况将在下次常委会会议时以适当方式予以通报。

作为首个旨在提高审议质量的制度，《办法》出台后，参会人员明显感受到了变化，“通过对安徽省十三届人大常委会第五次会议审议情况的统计，常委会组成人员的发言频率和发言质量都有了明显提升。”朱业生说。此外，常委会组成人员更加重视调研，使审议发言的针对性更强，反过来也提高了“一府两院”对议题落实审议意见的重视程度。

巩固管用的，修订过时的，补齐缺口的，安徽省人大常委会对常委会及机关已有制度进行再审视，以创新完善为导向深化制度建设。“目前，就提高常委会审议质量、加强改进调研工作、严肃会风会纪等，制定和修改了一批制度。同时，健全密切联系群众的制度机制，完善人大代表联系群众的一系列制度性安排等。”沈素琨说。

让法律法规的“牙齿” 咬合起来

9月29日上午，安徽省人大常委会机关一楼会议大厅，座无虚席。省十三届人大常委会第五次会议在此举行联组会议，结合审议省人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法律法规实施情况的报告，开展专题询问。

常委会委员和省人大代表的询问，切中要害，具有针对性；相关负责人作为应询者，不回避矛盾和问题，回答客观，实事求是。现场气氛热烈，问答互动既有交流又有交锋。“既展现了人大监督的法定性和权威性，也展现‘一府两院’接受人大监督的自觉性和坚定性。”李锦斌说。

“以往开展执法检查，地方或部门有时以汇报成绩为主。现在所有汇报材料，问题部分

要占到篇幅的1/3，这是刚性要求。”安徽省人大常委会研究室综合处处长涂跃进介绍，聚焦中央及省委相关决策部署的落实、具体法律法规的实施以及改革发展重点难点问题等方面，安徽省人大常委会今年安排6次执法检查，且始终坚持问题导向，在选题上多聚焦事关人民群众切身利益的民生难题。

今年7月至8月，针对大气污染防治法律法规实施情况，安徽省人大常委会由常委会组成人员和省人大代表组成的执法检查组，分赴池州、淮北、亳州、宿州、淮南、安庆等六市及所辖各一县开展执法检查，实地抽查88个单位和项目。“检查报告一改传统模式，四大部分摆成成绩少、讲问题多、析原因准、提建议实，是历次报告中少有的。”安徽省人大常委会委员韦大伟表示，执法检查报告直面问题的风格，赢得常委会组成人员的普遍点赞。

在严格对照法律法规条款梳理政府、政府部门及企业的法定责任的基础上，围绕法律法规实施中的突出问题，安徽省人大常委会注重发挥好人大执法检查的“法律巡视”监督利剑作用落到实处。同时打出“组合拳”，将前期的专题调研和执法检查与修改完善相关法律法规结合起来。据介绍，针对《安徽省大气污染防治条例》在实施中遇到的问题及时对条例作出修改，特别是在条例修改中充分吸收了执法检查报告的一些意见和建议。

为了更好地发现问题，安徽省人大常委会在执法检查的方式方法上注重借助外力，在专业性较强的监督领域邀请相关专家，进行第三方评估，提高执法检查实效。省人大代表异地参加检查，并请有关专家协助工作，组织召开了20多场群众代表、专家学者、企业代表和基层执法人员座谈会，广泛汇聚民意民智。

省人大专门委员会和常委会工作机构、办事机构注重加强与“一府两院”及相关部门的联系沟通，督促其认真研究办理审议意见，按时向常委会提交处理结果的报告，并对处理结果报告提出审查意见，向主任会议报告。“主任会议根据审议意见研究处理和跟踪督查情况，决定是否将‘一府两院’关于审议意见处理结果的报告提请常委会会议审议。”朱业生说。

以深入调研促进依法 履职尽责

今年以来，安徽省人大常委会安排了10个方面40项重点任务，这些工作都以调研为基础推开。“一些调研报告提出的意见建议，已经转化为常委会的审议意见，有的转化为政策举措，对推动改革发展起到了积极作用。”沈素琨说。

《关于提高常委会会议审议质量的办法》明确要求，省人大常委会会议举行前，有关专门委员会和常委会工作机构、办事机构应当围绕常委会会议议题，组织开展调研、视察等活动，常委会组成人员每年应当参加2次以上会前集中调研。而围绕如何促进人大制度深入人心、创新人大履职机制等开展的调研，也成为探索提高人大工作水平的重要举措。

安徽省人大常委会坚持常委会组成人员联系代表、主任会议成员联系代表小组、代表接待日、代表列席常委会会议等制度，拓展代表参与常委会和专委会工作的渠道。此外，通过加大投入、强化服务、搭建平台、建立机制、创新载体等，安徽省人大积极探索保障代表履职的有效路径。“对代表履职活动，做到周密安排，提前通知，让代表有充足时间作准备，同时督促代表所在单位支持代表履职。特别是对于工作在基层一线的代表，代表所在单位对代表履职应给予时间等保障，以保证代表活动开展。”安徽省人大代表张荔说。

信息化水平的提升，也为人大代表拓宽履职平台。“安徽省人大代表履职服务平台就集成在门户网站上，建成了涵盖全省四级人大机关、各级人大代表的六大应用系统，包括议案建议处理系统、代表学习培训系统、代表‘双联’系统等。”安徽省人大常委会办公厅信息处处长黄浩介绍。截至目前，安徽人大网已有40多个栏目，包括信息发布类、互动交流类、在线服务类，涵盖人大工作和民主法治建设等各方面，年点击量在60多万人次。

金台锐评

于法无据的口头要求已经不合时宜，依法规范才是推进工作、确保效果的最有力保障

于法无据就是乱作为

张洋

最近在基层采访，遇上几件事：一件是某县推进河务治理，责令河道边的采砂场及时整改，并口头要求缴纳一笔整改保证金，事后采砂场索要证明，却遭到拒绝；另一件是某县推进畜禽养殖污染防治，要求养殖户限期处置畜禽、棚舍并缴纳一笔保证金，县里表示从未下文，街道、村委会相互推诿。

在推进具体工作中，应当在方式方法上讲科学、重规范。就拿这两件事来说，是不是一定要收取保证金？收取保证金的依据是什么？如果没有合法合规的依据，就会对政府公信力造成影响。

近年来，“法定职责必须为，法无授权不可为”的理念深入人心，各地的治理和作为必须有法可依、有章可循。值得注意的是，地方政府与群众之间往往存在信息不对称，地方政府在工作中将采取哪些举措、为何采取这些举措，群众对此往往并不清楚。这就要求地方政府在践行法治上有更多的自觉性。然而，在现实生活中，一些地方干部理所当然地把想做的事视为“法”，与群众打交道不依法，屡屡出现乱作为等问题。

群众“事前不知情”并不意味着“事后不追问”，尤其是涉及切身利益的时候。比如上述的两件事，一些人按要求缴纳了保证金，但也提出了疑问：“为什么要交钱？不交钱会怎么样？”如果拿不出法律法规的依据，难免引发群众的不满和抵制。因此，有些做法看似是为了推进工作，但如果缺少依据，往往会适得其反，引起群众不理解、不信任，使工作面临更大阻力。

凡事都要于法有据，依法行政、依法办事才是各地推进工作的最佳途径，才是确保工作效果与社会效果相统一的最佳方式。在推进相关工作时，地方政府该如何作为？按法律办事，明确权责，不失位也不越位。群众工作怎么做？找法律帮忙，用法律来解疑释惑。群众有异议怎么办？用法律评判，确保公平公正公开。实践证明，越是厉行法治，就越能得到群众信任。

“想法”不是法。在全面依法治国深入推进的今天，法治的种子在群众心中已经深深扎根。于法无据的口头要求已经不合时宜，依法规范才是推进工作、确保效果的最有力保障。

北京市人大强化预算初审制度

预算审查 “入口”要严

本报记者 张璁

政府的“钱袋子”怎么用，这需要各级人大审查批准预算。人大对预算的监督是对国家行政权力运行和公共资源配置监督的重要组成部分。

为保证代表大会顺利审查批准预算，北京市人大常委会将工作重点放在预算初审环节，通过初审提高预算审查的质量和效果，为大会审批预算打好基础。北京市人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任陈京朴介绍，北京市人大明确将预算初审作为市人大常委会的一项整体工作，建立起市人大常委会集中领导，各专门委员会发挥专业特点和优势，听取对口政府部门的部门预算编制情况，常委会主任专题会对各专门委员会提出的意见作统筹研究，纳入财经委员会初步审查意见的预算初审制度。

北京市人大常委会在对北京市环保局2015年部门预算及“节能减排及环境保护专项资金”预算编制情况进行专题审议时，代表们对“绿色文明样板工地创建项目（500万元）”和“绿色生态示范区奖励资金和标识认证项目（1900万元）”提出了建议，认为这些项目属于企业应尽责任，建议研究此类奖励性支出的必要性和效益性，尽量予以清理、调整。专题审议后，北京市环保局会同财政部门研究，取消了原有项目，将资金调整为增加相关部门环境执法和社会公益普法宣传等。

为进一步深化预算初审工作，拓展人大预算监督范围，提高监督实效，从2013年起，北京市人大常委会就首次开展了专题审议，要求在财经委员会召开的初审会上，专门安排半天时间，每年选择一个政府部门的预算及其管理的大额专项资金进行审议。“建立专题审议机制，就是要以问题为导向，借鉴专题询问和事前评估的方式，吸收多方面力量参与，推进人大实质性审查监督，提高财政资金使用效益。”陈京朴说。

目前，北京市人大财经委员会还将专题审议的形式拓展到审计整改等环节，其他专门委员会也在听取对口政府部门预算编制情况时，借鉴这一做法，提高了审议效果。



石玉成摄(人民视觉)



《民主政治周刊》
电子信箱：rmbmzzz@126.com

山东乡镇人大首试专题询问

既传导压力，又激发动力

本报记者 潘俊强

“校舍安全是头等大事，对此你们做了哪些工作？”“前几年我镇中小学生流失较多，到外县读书的一度超过400人，对此采取了什么措施？”“全面二孩放开，托幼以及学前教育需求增长迅速，如何满足这些需求？”

前不久，在山东省青州市谭坊镇镇区社区服务中心的会议室里，一场别开生面的镇人大专题询问正在进行，涉及加强校舍安全，校车安全，应对幼儿入园高峰，等等。这是谭坊镇人大围绕群众关心的基层教育工作热点、难点问题举行的一场专题询问，也是山东省乡镇人大开展专题询问的首次探索。

“近年来，谭坊镇把优先发展教育作为各项民生工作的首要工作来抓，全镇教育基础设施建设投入稳步增长。”按照提前确定好的会议流程，镇长崔乐伟汇报全镇教育工作，讲成绩，也不回避问题，有对过去的总结，也有对未来的打算。

“学生家长普遍反映教师年龄偏大，不太适应现代化教育，你们如何应对？”镇人大代表张国明一开始便发问道。他对教师队伍的年龄梯次结构、教育现代化等问题非常关心，希望得到回答。

谭坊镇教管办副主任刘洋亮接过问题。他在询问中回答了镇里教师队伍的实际情况以及张国明所提问题的解决办法和思路。“五年内我镇还将有173名教师退休，缺口还会加大，目前，我们通过引进大学生来支援，两年间，已有65名大学生前来任教。”

在本次专题询问现场，14名前期牵头调研的镇人大代表分别就群众关心的教育问题提出询问，镇政府、教管办及部分中小学负责人等到会应询，回答相关问题。询问结束后，部分人大代表又举手申请询问了部分问题，整个询问会气氛热烈。

专题询问要有章可循。为更好地探索镇

级层面专题询问，谭坊镇在今年8月召开镇人代会，通过了《谭坊镇人大专题询问工作办法》，对选题的确定、意见的整改落实等方面进行规范，程序上更加简易，便于镇级人大操作。为了让专题询问更有针对性，《工作办法》还专门规定，专题询问前，镇人大主席团应组织代表围绕询问主题开展视察、调研或执法检查等综合性调查活动，了解全面情况，初步拟定询问参考题目或调研报告，并根据综合性调查情况，提出并确定拟询问事项。“没有调查就没有发言权，通过实地调查，可以让询问更有针对性。”一位参加过调研的人大代表表示。

专题询问要以问题为导向，以解决问题为目的。“专题询问最主要的就是为了推动问题的解决，让政府既感到‘压力’，又激发‘动力’。”谭坊镇人大主席苏传亭表示。专题询问这种新体验，也让贾家庄村党支部书记杨春岭代表有了新感受：“基层人大代表有了为群众

说话的新平台，监督也有了抓手！”这次专题询问，他把村民普遍关心的“农忙时节学生放学后无人接送、照料”的问题带到了会上，得到了应询人的细心回答，他很满意。

“的确感到了压力。”谭坊镇教管办主任刘健说，代表们提的问题非常尖锐，以前没有面对面地坦诚交流过，通过专题询问，形成了一种社会压力，承诺的事不仅得办，还得办好。

专题询问要选好议题，这是做好专题询问工作、取得监督实效的前提。据谭坊镇人大一位工作人员介绍，将基层教育工作列为本次询问的议题，充分考量了多种因素。谭坊镇人大通过多种渠道广泛征求群众意见，先后发放征求意见信2300多封、推送征求意见短信3000多条，同时组织10余名人大代表成立调研组，深入群众调查研究，确定群众最关心、最关注的问题。征集到的40多条题目经过整合和层层筛选，提交到镇人大主席团会议研究。谭坊镇人大还召开了人大代表座谈会，最终敲定基层教育工作为首次专题询问的议题。

专题询问要注重工作实效，这是人大监督的生命所在。“会后镇人大办公室对专题询问情况进行汇总整理并转交给镇政府，要求其两个月内将研究处理情况书面报告。”苏传亭表示，镇人大主席团将对询问意见的落实情况跟踪督查，避免专题询问停留在会议部署和文件要求上，力争将整改落到实处，使群众诉求得到真正满足。