

# 以党的十九大精神为指引 开创人大工作新局面

党的十九大报告就“加强人民当家作主制度保障”进行了部署，系统阐述了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政治制度，我们必须要把人大工作坚持、不断完善。

要在坚持人民当家作主这一根本政治制度的实践中主动作为。十九大报告指出“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政治制度，必须长期坚持、不断完善。”其中的“三方面有机统一”，党的领导是核心、根本保证。人大工作涉及社会主义经济建设、政治建设、文化建设、生态建设、社会建设各个方面，关系到国家各

项事业的全面协调可持续发展。这一切都是在党的领导下开展，作为地方国家权力机关，人大常委会要坚持正确的政治方向，坚决贯彻党的路线方针政策，确保党委意图的实施；要坚持依法行使职权，处理好加强人大监督与支持“一府两院”依法行使职权的关系，从实际出发开展监督工作，寓支持、促进于监督、制约之中，做到尽职尽责、决定不处理、监督不代办，不断提高履职能力，在实践中坚持人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治。

在扩大人民有序政治参与中与时俱进。十九大报告指出：“扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。”“更好发挥代表作用，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。”这些要求使我们更加坚定完善、丰富、创新代表工作的信心，全力深化代表履职素养的培育；全力深化代表履职平台的搭建；全力深化代表履职机制的创设；全力深化代表参与精准监督、有效监督的渠道拓展。着力健全支持和保障代表依法履职的制度机制，不断使代表的履职能力与社会地位实现协同，切实发挥代表的主体作用。

矛盾已经发生重大变化，紧紧围绕十九大提出的目标任务，聚焦以人民为中心这一关键点，充分履行人大职权，使人民群众有更多的获得感、幸福感。集中精力抓好重点监督工作，做到届有主线、年有重点，要在谋划明年工作思路中，坚持一抓到底，务求实效，以促进“一府两院”依法行政、公正司法。

在推动依法治国进程中积极实践。人大及其常委会处在社会主义民主法治建设的第一线，要在深化依法治国、推动法治建设中积极实践。要进一步推动法律法规的贯彻实施，要监督“一府两院”依法行政和公正司法，形成良好示范。要重视提高全社会的法律意识和法制观念，

不断提高全市的法治化水平。在加强党的建设和队伍建设中不懈努力。十九大报告指出“健全人大组织制度和工作制度，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关。”“完善人大常委会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。”对此，人大机关要对照党的十九大提出的有关要求，着力抓好人大党组织建设和队伍建设，不断强化人大党组围绕中心、服务大局的政治意识和责任意识，不断提高人大干部依法履职，为民服务的能力和水平，真正把人大机关建设成为能够全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关。

不断提高全市的法治化水平。在加强党的建设和队伍建设中不懈努力。十九大报告指出“健全人大组织制度和工作制度，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关。”“完善人大常委会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。”对此，人大机关要对照党的十九大提出的有关要求，着力抓好人大党组织建设和队伍建设，不断强化人大党组围绕中心、服务大局的政治意识和责任意识，不断提高人大干部依法履职，为民服务的能力和水平，真正把人大机关建设成为能够全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关。

## 人大代表风采》》

### 扎根基层听民声 平凡实事显情怀

#### 记汝州市人大代表李新育

李新育，男，汉族，中共党员，大学学历，风穴路街道塔寺社区人。现任市第八届人大代表、风穴路街道塔寺社区党支部书记。

作为一名人大代表，李新育深知学习的重要性，在繁忙的工作中，他充分利用业余时间，认真学习有关的法律法规和人大工作知识。同时，他还积极参加人大组织的学习、会议和代表活动。工作中，李新育从未忘记自己所担负的责任与使命。他经常走访群众，征求他们对党委、政府制定的政策、措施的意见，对村组建设的建议；不定期召开群众座谈会，倾听群众的建议和意见，将群众意见一条条、一款款地记录下来，整理成书面材料。对群众意见大的热点、难点问题，积极向党委、政府反映，对能在本村解决的小问题，敦促社区党支部、居委会及时处理，不能立即解决的，也要给群众一个明确答复。

作为风穴路街道塔寺社区党支部书记，李新育恪尽职守，兢兢业业，认真完成各项工作任务：在老旧小区改造工作中，他多方筹集资金400多万元，将辖区内背街小巷全部硬化，硬化面积达10万平方米，打造文化墙6000平方米，铺设下水管道3000多米，清运垃圾5000多吨，清除非法小广告2万多条，废品收购站、养殖场全部搬迁，辖区环境得到明显改善；在创建国家卫生城市过程中，他精心谋划，全力推动，在福地小区东侧建成了望角美食城，填补了市区早夜市空白；在改善人居环境工作中，他认真组织，狠抓落实，成立了塔寺居委会领导小组，制定了工作方案，为塔寺居民小组配备了保洁员和垃圾车，加强道路清扫、垃圾收集堆放管理。在老瓜坑等老旧小区修建花池、栽种花木、疏通下水道、粉刷外墙等，大大改善了居民的生活环境。

近年来，李新育带领社区两委获得国家、省、市荣誉30余项，他本人也获得了优秀共产党员、全市创卫工作先进个人、汝州市创建国家园林城市先进个人等多项荣誉。

## 人大工作亮点》》

### 我市建立“两专一多” 预算审查机制

我市按照中央和省委书记关于加强人大预算审查监督、国有资产监督职能的要求，研究出台了《汝州市人民代表大会常务委关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的办法》，充分发挥人大代表作用，利用社会各界力量，建立“两专一多”预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制，加强对政府全口径预算审查和监督，为编制好预算和做好预算初步审查工作提供重要保障。

一是建立人大代表预算审查监督联络员制度。按照属地管理、全面覆盖、责任到人原则，22个代表团各推选二至三名市人大代表担任联络员，明确职责，加强预算监督。在市人民代表大会闭会期间，就市级预算编制、预算执行工作开展专题调查研究，听取并收集本代表团其他代表以及社会各界的建议，并以书面形式送市人大常委会财经委转市政府有关部门研究办理；在市人民代表大会会议期间，负责与预算审查有关的工作联络和情况反馈，先后提出意见建议11条，提高了预算编制的合理性、规范性。

二是建立预算审查专家顾问制度。市人大常委会建立经济专家顾问库，聘请20名财税、金融、审计、法律等方面知名专家学者担任顾问，就全市的经济形势、财税政策、市级预算安排、预算执行、预算审查等方面，向市人大常委会、有关专门委员会、常委会有关工作机构和市人大代表提供专业咨询服务。

三是建立多渠道听取人大代表和社会各界对预算的意见及建议制度。依托干群会客厅，组织相关职能委局局长参加，邀请熟悉经济工作的企业家代表、“两新”组织负责人、利益相关方代表参与，进行面对面的沟通交流，增强预算审查的针对性、有效性。同时，建立健全网上意见建议征集机制，成立汝州人大网、汝州人大微信公众号，通过开展网络解读、网络调查等多种形式，听取社会各界关于预算的意见建议，积极回应社会关切，确保预算草案更好地体现创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，更好地优化预算支出结构，更好地凝聚社会共识。

# 关于县级人大专门委员会工作和建设的调研和思考

## 热点解读

2016年2月，市七届人大五次会议决定，设立汝州市人民代表大会法制委员会、财政经济预算委员会，表决通过了10位专门委员会组成人员，并首次在人大会上公开进行了宪法宣誓。为进一步加强地方人大专门委员会的工作和建设，为人大及其常委会依法行使职权提供有效的组织保障，更好地发挥地方国家权力机关的职能作用，市人大常委会全面总结市人大专门委员会设立以来的工作开展情况，外出学习考察镇平县、邓州市人大专门委员会的设置、人员、职责以及工作运行情况，对专门委员会工作机制进行分析研究，提出了一些对策和建议。

### 一、县级人大专门委员会制度分析

一般来说，县级人大专门委员会的基本制度应当包括法律地位、工作原则、机构设置、职责范围等方面的内容。

**1.法律依据。**地方人大专门委员会是地方人大的常设工作机构。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)第三十条第一款规定：“县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会根据需要，可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会。”这就从法律上明确了县级人大设立专门委员会的依据，确定县级人大专门委员会是县级人大所设的法定机构，具有法定职权。

**2.工作原则。**第一，民主集中制原则。宪法第3条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”这不仅是组织原则，也是活动原则，专委会实行集体负责制，有关决定的作出须集体讨论决定，表决和通过重大事项亦有法定人数的限制。第二，法治原则。我国宪法规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”这就要求所有国家机关均要以法律为活动准绳，人大专门委员会作为实现法治的重要机构更是如此，其开展工作要以法律为准绳，严格依照监督法、地方组织法中有关规定行事。第三，密切联系群众、为人民服务的原则。群众路线是践行民主的重要方式，专委会在行使提案等有关职权时，要坚持“从群众中来、到群众中去”，密切联系群众，要深入群众，进行调查，了解群众之所需，以便及时将民意反映到地方立法之中，增强地方立法的民主性。第四，分工负责、相互配合原则。整体而言，人大专门委员会是在地方人大及其常委会领导下开展工作，就具体任务的完成而言，各专门委员会是在职责分工的基础之上，再加以相互配合。

**3.机构设置。**根据地方组织法规定，县级人民代表大会可以设立专门委员会。专门委员会由主任委员、副主任委员及委员组成。根据法律规定，专门委员会组成人员必须是本级人大代表，且专门委员会组成人员的人选，由主席团提名，大会表决通过；在大会闭会期间，常委会可以补充任命个别副主任委员和部分委员，由主任委员提名，常委会会议通过。而专门委员会的任期，一般从本届代表大会通过之日起，至本届人民代表大会任期届满为止。专门委员会作为人民代表大会的有机组成部分，其设立、撤销、合并、更名及组成人员的任免，均须依照法定条件与程序进行。

**4.职责范围。**根据监督法与地方组织法，县级人大专门委员会主要承担提案、审议、调查研究等职权。其开展工作一般可分为协助立法和监督两大部分。协助立法包括四个方面：一是研究和审议本级人民代表大会主席团、人大常委会、主任会议交付的有关议案，并提出审议意见；二是研究、拟订并向人大及其常委会提出属于本级人大及其常委会职权范围内同本委员会有关的议案；三是审议本级人大及其常委会交付的本级人民政府颁布的被认为不适当的规章、命令、规定，以及下一级人大及其常委会作出的被认为不适当的决议、决定，并提出审查报告。

协助监督具体体现在六个方面：一是协助本级人大及其常委会督促“一府两院”贯彻执行国家相关法律法规和本级人大及其常委会的相关决议、决定；二是具体组织实施人大常委会组织开展的视察、调查、执法检查，协助本级人大及其常委会对“一府两院”的工作进行监督；三是具体承担规章规范性文件备案审查的日常工作；四是联系本级人大代表和人民群众，听取意见和建议，督促有关部门办理代表议案和建议；五是协助本级人大常委会组织的特定问题调查委员会就有关问题开展调查工作；六是配合有关部门，处理与本委员会有关的人民来信来访等。

### 二、县级人大专门委员会的实践与探索

#### (一)县级人大专门委员会履职现状

以汝州市人大为例，法制委员会和财经委员会自成立以来，依据有关法律法规的规定，制定了专门委员会工作规则，积极有效地开展工作，增强了人大监督实效。主要做了以下几个方面的工作：

- 1.对上级人大常委会或者法制委员会、财经委员会及其工作委员会交付征求意见的有关法律草案，做好修改意见的征集工作。
- 2.配合上级人大常委会或者法制委员会、财经委员会及其工作委员会开展立法调研或执法检查。
- 3.对有关法律、法规的实施情况进行调查研究和监督检查，提出执法检查报告和常委会执法检查项目的建议。如2017年汝州市人大开展了《预算法》执法检查，人大财政经济预算委员会提前介入，搞好调研，为开展执法检查打下了坚实基础。
- 4.受常委会主任会议委托，配合相关工委组织实施执法检查和工作视察。
- 5.负责规范性文件备案审查过程中与本委员会有关的工作。
- 6.研究、审议、拟定和提出有关议案。
- 7.对属于市人民代表大会及其常委会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出报告或建议。

#### (二)县级人大专门委员会履职过程中存在的主要问题

**一是专门委员会在立法中作用发挥的不够。**主要表现在：对法律草案初审工作重视程度不够；立法参与度不高，调研深度不够；研究审议法规草案的时间相对较短。

**二是专门委员会监督工作的针对性和实效性不强。**在法律监督方面，专门委员会通常协助常委会了解法律法规的贯彻实施情况，在执法检查视察过程中，接待方案周密细致，日程被妥善安排，大多数“规定动作”，很少有“自选动作”，很难发现法律法规实施过程中存在的真实问题。在监督方面，主要是对人大监督工作的认识不到位，监督能力和水平还有待进一步提高。

**三是专门委员会工作制度建设滞后。**各地人大专门委员会制度建设的随意性较大。在机构设置、工作职责、工作程序、工作方式等方面缺乏统一规范。

**四是专门委员会组成人员主动履职的积极性不高，人员结构设置不合理。**常委会组成人员年龄普遍偏高，更换比较频繁，影响工作的连续性。有的委员会组成人员原来的工作领域与所到的委员会联系不大，业务熟悉度不高。这都在一定程度上影响了专门委员会工作的开展。

#### 三、加快县级人大专门委员会发展的建议与思考

从县级人大专门委员会的现状分析，完善县级人大委员会建设既刻不容缓，但又不能急于求成，必须立足实际，遵守规律，既注重解决当前困难，又着眼长远发展，按照精简、效能的原则和人大专门委员会的职能要求稳步推进。

提高对加强县级人大委员会工作和建设的认识。完善和加强县级人大专门委员会建设，首先要提高对县级人大专门委员会的认识。要进一步加强人民代表大会制度的宣传，加强对地方人大及其专门委员会工作的宣传，使社会意识到地方人大及其专门委员会工作的权威性、地位的重要性，积极创造全社会重视、支持地方人大及其专门委员会工作的良好政治氛围。转变专门委员会等同于常委会工作机构的认识，切实认识到两者在法律地位、任务、职能、组成人员的条件、任免方式等方面的本质区别；转变设立专门委员会就是设立党政二线干部安置站的认识。

**切实加强专门委员会组织建设。**一是科学确定人员数量。有关法律对专门委员会组成人员的人数未作具体规定，

各地情况有所不同。就县级人大专门委员会成员的数量而言，可依两方面来定。一方面根据发挥民主集中制优势来定，人大专门委员会依法行使职权的形式主要是开会议事，按照民主集中制的原则集体行使职权，而且全体会议必须由全体组成人员半数出席才能举行，讨论和决定问题时必须由全体组成人员过半数通过才能产生法律效力。由此看来，专门委员会成员人数不宜过少，若过少，在审议中集思广益、发扬民主的优势体现就不充分，不利于发挥集体智慧。另一方面，根据专门委员会联系部门的数量而定。以我市为例，法制委员会和财经委员会联系的政府部门和单位都在5个以上，从专业性角度分析，专门委员会的人员数量也不能过少，至少要保证一个专业方向两名人员，否则专业性优势无法体现。综合两方面的因素，县级人大专门委员会成员数量应保持在10人左右，不宜低于7人。二要着力破解人事调配难题。积极争取党委及其组织部门、政府及其财政部门的支持，建立人大专门委员会吸引和稳定人才机制，明确来人大任职的专职人员的待遇。加强人大机关干部与党、政、司法部门的人员交流，在人大机关建立良好的干部成长机制和干部晋升通道，打破当前人大机关工作人员升迁难的局面。三要注重优化人员结构。注重成员的年轻化，在配备专门委员会组成人员时，应注重老、中、青相结合，形成合理的年龄结构，使各年龄段的人员都能发挥长处，优势互补。从专门委员会长远发展来看，应适当增加能够任满两届的年轻委员，从而保证人大工作平稳交接。注重成员的专职化，由于专门委员会委员兼职的居多，在完成本职工作的同时难以兼顾人大开会或人大组织的视察、检查、调查等活动，而专门委员会工作任务又日趋繁重，因此要提高专门委员会中专职委员的比例，增强专职力量。四要加强办事机构建设。针对当前县级人大专门委员会办事机构工作人员数量少，工作力量薄弱的现实，要尽快增加县级人大机关岗位编制，选拔一批优秀年轻干部充实到各专门委员会办事机构。

**健全专门委员会制度规范。**一是注重完善专门委员会工作规则。全面梳理专门委员会的法定职能，对专门委员会的法律性质、组成人员要求、工作职责、议事规则等方面进行更为详细具体的规定，进一步完善人大专门委员会的议事制度和程序，使人大专门委员会工作法律化、规范化。二是建立专门委员会工作协调制度。由专门委员会主任会议对各专门委员会工作进行专门协调，定期听取工作汇报，对各专门委员会拟定的工作要点和安排的重要工作作出部署。三是建立和完善对专门委员会工作监督制度。随着县级人大专门委员会建设的不断加强，人大常委会要建立起专门委员会定期向人大及其常委会报告工作等制度，自觉接受人大及其常委会监督。建立工作公开制度，将开展的各项工作和及时通过媒体向社会公开，在接受社会监督的基础上形成监督合力。

(本文获得2017年度河南省人大系统优秀调研成果三等奖)

