

推动人民代表大会制度与时俱进 服务广西“两个建成”发展大局

访全国人大代表、广西壮族自治区人大常委会副主任杨道喜

本报记者 江东洲



全国人大代表、广西壮族自治区人大常委会副主任杨道喜(左一)随同自治区人大常委会调研组

依法履职促发展,主动作为惠民生。2014年,承载着各族人民的希望和重托,广西壮族自治区人大常委会在开拓中前进,在创新中发展,为全面深化改革顺利推进提供了有力的法治保障,推动人民代表大会制度不断与时俱进,履职脚步坚实有力。

3月8日,全国人大常委会委员长张德江在十二届全国人大三次会议上作全国人大常委会工作报告时提出,要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国,全面从严治党的战略布局,依法行使职权,积极开展工作,充分发挥最高国家权力机关在建设社会主义法治国家中的重要作用,坚决维护宪法法律权威,弘扬社会主义法治精神,为实现“两个一百年”奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献。

围绕广西工作大局,广西壮族自治区人大常委会在过去一年怎样依法履职,主动作为?在新的历史起点上,广西壮族自治区人大常委会如何推动人大工作不断迈上新台阶,为全面深化改革、全面推进依法治国建设,实现与全国同步全面建成小康社会、建成区域开放发展新的战略支点“两个建成”目标提供法治保障?3月10日,科技日报记者为此采访了全国人大代表、广西壮族自治区人大常委会党组副书记、副主任杨道喜。

推进制度创新 为依法履职提供遵循

记者:推动人民代表大会制度理论和实践创新,是充分发挥我国根本政治制度作用的根本要求。当前,人大制度和人大工作面临着新情况新问题,需要从理论和实践的层面上给出答案、创新制度。面对新形势,广西壮族自

治自治区人大常委会如何进一步完善工作制度和机制? 杨道喜:人大工作政治性、法律性、程序性很强,制度建设至关重要。党的十八届三中全会提出推动人民代表大会制度与时俱进,推进人民代表大会制度理论和实践创新,十八届四中全会提出全面推进依法治国中要发挥人大在立法工作中的主导作用。广西壮族自治区党委十四届四次全会对广西全面深化改革、全面推进广西法治建设作出重要部署。新形势对人大工作提出了新要求,需要进一步完善工作制度和机制。

2014年,广西壮族自治区人大常委会就健全人大代表、立法、监督、决定等工作制度进行了积极探索和改革创新。2014年7月,自治区党委召开了全区人大工作会议,自治区党委书记、自治区人大常委会主任彭清华作了重要讲话,对新形势下的人大工作进行了总体部署和安排,进一步明确了人大工作的任务和要求。自治区党委转发了自治区人大常委会党组《关于加强和改进人大代表工作的意见》、《关于健全立法起草论证协调审议机制的意见》、《关于加强人大财经监督工作的意见》。自治区人大常委会第十一次会议审议通过了修订后的《自治区各级人大常委会讨论决定重大事项的规定》。这四个文件法规,进一步完善代表工作机制,通过制度的形式把立法健全代表联络机构,建设代表联络平台,加强议案建议办理工作、保障代表履职经费条件等确定下来;进一步健全立法工作机制,提出坚持立法和改革决策相衔接,建立立法咨询专家工作制度,建设地方立法研究评估与咨询服务基地,建立立法听证制度和公众意见采纳情况反馈机制,综合运用立法解释等立法形式,探索实施法规草案条文单独表决机制和二审三通过的审议机制等创新举措;进一步完善监督工作机制,提出建立健全全过程预算监督制度,完善国有资本经营预算制度,建立重大项目报告制度和健全政府性债务管理制度,加强对“钱袋子”的监督;进一步健全讨论决定重大事项制度,明确重大事项的内涵和外延,把事关全区改革发展重大规划、重大民生问题、重大政策的出台和调整等纳入重大事项讨论决定的范畴。这些文件法规的出台和施行,为常委会更好地依法履职提供了遵循,有力推动了人大工作与时俱进。我们推动制度创新的做法,得到全国人大的充分肯定,张德江委员长作出重要批示:广西加强人大工作的经验值得重视。全国人大常委会办公厅将我们推动人大制度创新的情况和四个文件法规全文刊发。

坚持问题导向 努力提高立法质量

记者:“国无常强,无常弱。奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。”形势在发展,时代在前进,法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。面对广西改革发展提出的新要求,广西壮族自治区人大常委会怎样发挥人大在立法工作中的主导作用,全面推进广西法治建设? 杨道喜:立法,是法治大厦的基石。只有经济社会发展的各方面实现有法可依,只有不断提高地方立法的科学化、民主化水平,才能实现良法善治,才能为法治建设提供基本制度遵循。随着公众法律意识、权利意识的普遍增强,如何让法规更符合经济社会发展要求,使法规能立得住、行得通、切实管用,成为摆在广西壮族自治区人大常委会面前的一道重要课题。2014年,广西壮族自治区人大常委会根据经济社会发展、全面深化改革的需要和立法计划,安排审议自治区本级地方性法规11件,通过9件;审查南宁市地方性法规和自治县自治

条例9件,批准7件。当前,广西立法工作还存在不能完全适应改革发展的要求,针对性、可操作性不够强,质量不够高等问题。针对这些问题,常委会紧紧围绕提高立法质量这个关键,着重抓了三个方面的工作:

适应经济社会发展和全面深化改革需要,相继完成一批立法项目。为推进广西经济发展与生态环境保护,实现可持续发展,制定自治区湿地保护条例,促进散装水泥发展和应用条例,修改实施水土保持法办法,实施森林法办法,有力地推进生态文明建设;为创新社会治理方式,制定特种行业治安管理条例、禁毒条例,填补广西地方立法的空白;为加强民主政治建设,修改自治区各级人大常委会讨论决定重大事项的规定,使广西成为第一个通过立法落实中央关于健全人大讨论决定重大事项制度的省区,为广西各级人大常委会行使重大事项决定权提供了法规支撑。此外,对自治区本级144件地方性法规和15件法规性决议,决定开展全面清理,重点清理涉及行政审批、工商登记、限制非公经济发展等方面的内容,为有计划、分步骤地修改、废止不适应改革发展要求的法规打下良好基础。同时,开展自治区自治条例立法调研工作,批准了南宁市违法建设查处条例、城市供水节水条例和罗城仫佬族自治县自治条例、巴马瑶族自治县自治条例等,为推动当地改革和经济社会发展提供了支持和保障。

针对问题立法、立法解决问题,推进立法精细化。坚持制定法规能具体就尽量具体,能明确就尽量明确,尽可能科学严密地设计法律规范,确保法规立得明、行得通、真管用。在制定禁毒条例过程中,常委会组成人员针对广西边境地区走私毒品犯罪活动猖獗、娱乐场所吸毒现象突出等问题,深入调研掌握全面情况,反复论证研究,提出针对性很强的意见,补充细化法规草案相关内容,最后表决通过的禁毒条例条文从39条增加到63条,大大提高法规的可执行性、可操作性。在制定湿地保护条例过程中,针对法规专业性强的特点,组织多个部门开展立法专题调研,全面掌握广西湿地现状、类型、历史变迁以及湿地保护存在的突出问题,提出保护对策措施,形成10多万字的调研报告,为审议法规草案提供了详实的素材。在此基础上,修改完善法规草案表述不够准确的条款,细化较为原则的规定,同时新增许多操作性较强的内容,使条文更加科学严谨。一年来,常委会召开立法论证会32次、座谈会86次,有3600多人参加了立法调研。

完善立法工作机制,创新立法工作方式方法。一是着力发挥人大在立法工作中的主导作用。积极开展法规立项论证工作,精心编制年度立法计划,科学确定提请审议时间,并做好立法规划、计划的督促落实。加强与法规草案起草单位沟通联系,及时掌握法规草案起草进展以及起草中的重大问题和意见,督促和推动起草单位按时提请审议。对审议中遇到的分歧意见较大、影响立法进度的难点问题,加大征求意见、调查研究和沟通协调力度,确保制度设计科学,法规出台及时。提前介入11件自治区本级法规和4件南宁法规以及2件自治县自治条例前期调研论证等工作。在环境保护法修订颁布不久就召开政府有关部门参加的协调会,明确将修订自治区环境保护条例增列为年度立法项目,提出修订的总体设想,落实国家对环境保护工作更严格的新要求。二是完善法规草案审议工作机制。根据法规草案的成熟程度和立法所调整社会关系的复杂程度,科学合理地安排法规草案的审议次数和审议时间。在全年审议通过和批准的法规中,一次审议通过或批准的有3件;二次审议通过或批准的有8件;三次审议通过的有5件,切实增强立法的及时性和有效性。三是搭建科学立法新平台。首次与区内4所院校组建地方立法研究评估与咨询服务基地,聘请60名专家学者为立法专家顾问,制定有关工作规则,为高校和专家学者参与地方立法、发挥其智力支撑作用创造条件。四是拓宽公民有序参与立法新途径。首次召开立法听证会,对广播电视管理条例草案有关收费项目及人民群众关注的热点问题,广泛听取社会各界的意见和建议,为公民有序参与立法表达利益诉求开拓新的渠道。五是加大代表参与立法工作的力度。邀请代表列席常委会会议,参加法规草案审议。通过电子邮件、信函等多种形式向驻桂全国人大代表和自治区人大代表征求对法规草案的意见和建议,全年共征求4650多人次的意见,研究吸纳建议520多条,邀请人大代表参与法规起草、调研、论证620多人次。

找准工作切入点 努力增强监督效果

记者:监督无止境。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权利都要受到制约和监督。在加强和改进监督工作方面,广西进行了哪些探索? 杨道喜:维护国家法制统一、尊严、权威,加强对“一府两院”执法、司法工作的监督,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、审判权、检察权得到正确行使,是宪法法律赋予各级人大及其常委会的监督职责。广西壮族自治区人大常委会坚持把关系全区改革发展大局、关系人民群众切身利益的重大问题作为重点,使监督有的放矢、落到实处。在全面深化改革中,人大监督工作制

度逐渐完善、逐渐规范,越来越务实、越来越有力。2014年,根据自治区党委的总体工作部署和自治区“一府两院”的工作需要,围绕社会关注的问题,常委会加大对经济、预决算、行政审批制度改革、扶贫、环保、司法等方面监督力度,听取和审议自治区人民政府11个工作报告,自治区高级人民法院、自治区人民检察院2个专项工作报告,开展执法检查6次、专题询问1次、专题调研12项,备案审查规范性文件22件。

加强和改进财经监督。听取和审议自治区人民政府关于2014年上半年国民经济和社会发展计划执行情况、预算执行情况的报告,2013年自治区本级决算报告和审计工作报告,2014年自治区本级预算调整方案的议案;审查批准2013年自治区本级决算和2014年自治区本级预算调整方案。在审议中,常委会组成人员在充分肯定广西各级部门做了大量卓有成效工作的同时,强调要高度重视经济运行中存在的突出问题,以改革创新激发市场活力,发挥投资对稳增长的关键作用,推动金融部门服务实体经济,加快推进产业转型升级,全面扩大开放合作,加快转变经济发展方式,切实提高经济发展和效益。加强对政府全口径预决算审查监督,重点监督“三公”经费公开、重大专项资金的安排和使用、国有资本经营、地方政府债务等问题,推动政府及有关部门规范预算管理,提升预算管理工作科学化精细化水平。首次组织部分人大代表视察财政工作,提前了解预算编制情况。创新审查监督方式,借助专家、学者、审计部门等专业力量参与预算审查监督工作,增强监督合力,管好人民的“钱袋子”。

加强对自治区重大部署和重大改革措施落实情况的监督。听取和审议自治区人民政府关于广西农村扶贫开发工作、深化行政审批制度改革加快政府职能转变、非公有制经济发展、基层环保能力建设、旅游工作、农民人均纯收入倍增计划实施情况等专项工作报告。在审议农村扶贫开发工作专项报告时,本届常委会首次开展专题询问。会前,组成调研组实地考察扶贫项目,采取发函、召开座谈会等方式向常委会组成人员和各市人大常委征集专题询问的问题。审议中,常委会组成人员就广西精准扶贫、产业化扶贫等方面进行询问,政府部门负责人认真、客观、积极应诉,推动有关问题解决,社会反响热烈。在审议深化行政审批制度改革、非公有制经济发展、基层环保能力建设3个专项工作报告时,本届常委会首次以举行联席会议的方式进行。自治区党委书记、自治区人大常委会主任彭清华主持会议并作重要讲话。委员们提出,要督促加快建设法治政府,推动简政放权,释放改革红利;努力营造服务到位、廉洁高效的政务环境,加快发展和非公有制经济;加强基层环保能力建设,推动建设美丽广西。开展广西石漠化少数民族聚居地区扶贫开发工作专题调研,推动滇桂黔石漠化片区区域发展与扶贫攻坚广西规划(2011—2015年)的实施。跟踪督办《关于进一步加快侨农林牧渔经济社会发展的决定贯彻执行情况的报告》审议意见落实情况,督促政府及有关部门切实解决华侨农林牧渔的实际问题。继续开展广西环保世纪行宣传活动,重点宣传规范矿山开发、管理和保护生态环境工作,推动环境资源保护法律法规的贯彻落实。

加强对规范司法行为的监督。听取和审议自治区高级人民法院、自治区人民检察院关于规范司法行为为工作情况的工作报告。常委会组成人员提出,各级法院和检察院要在巩固已有成果的基础上,狠抓制度落实,进一步加强队伍建设,加大司法公开力度,强化内部监督,严格责任追究,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。本届常委会首次对媒体公开分组审议情况,自治区“两院”负责人到会答询。会后,自治区“两院”认真研究落实常委会会议审议意见,修改和制定有关业务工作规范性文件近20件。各地法院、检察院也修改和制定了一批制度。

加强对法律法规实施情况的监督。检查道路交通安全法和自治区道路交通安全条例、科技进步法、民族区域自治法、水法和自治区实施水法办法、测绘法和自治区测绘管理条例、代表法和自治区实施代表法办法等法律法规的实施情况。在道路交通安全法和自治区道路交通安全条例执法检查中,深入了解道路交通安全管理工作情况及存在的主要问题,要求政府及有关部门进一步加强对道路交通安全基础设施规划和建设,抓好电动自行车等专项整治,提高执法能力和服务水平等,切实维护道路交通安全。

尊重代表主体地位 努力为代表履职提供服务保障

记者:尊重代表主体地位,提高代表素质,发挥代表作用,是做好人大工作的基础。在进一步完善代表服务保障工作机制,提高代表服务保障工作水平等方面,广西做了哪些工作? 杨道喜:人大代表是国家权力机关的组成人员。发挥代表的作用,是做好人大工作的基础。2014年,广西壮族自治区人大常委会高度重视代表工作,完善代表服务保障工作机制,提高服务保障工作水平,支持和保障代表依法执行职务,代表参与管理国家事务和社会事务的作用得到进一步发挥。

提高代表议案、建议办理质量。完成自治区十二届人大三次会议主席团交付审议的13件议案以及代表提出的624件建议的办理工作。选择一些综合性强、涉及面广、问题反映比较集中的代表建议作为重点督办建议,比如,跟踪督办《关于加大对玉林市九洲江治理资金投入的建议》,自治区财政安排专项资金进行治理,目前已取得阶段性成效。组织部分代表到承办单位视察,在网上公布办理进度,进一步提高办理质量,所提问题已解决或基本解决的占88.47%,比上一年提高了5.91个百分点。自治区主席陈武对《关于请求自治区支持粤桂产业合作示范区建设的建议》的办理工作作出专门批示,要求承办单位认真研究,推动办理工作的开展。

提高代表对常委会工作的参与率。通过多种形式听取代表对常委会工作的意见和建议,并为研究改进工作、制订工作计划的重要依据。坚持和完善常委会组成人员联系代表、代表联系群众制度,全年共走访100多名基层自治区人大代表。邀请和组织驻桂全国人大代表、自治区人大代表461人次列席自治区人大常委会会议,参加执法检查 and 专题调研等活动。

提高代表服务保障水平。举办两期以经济、司法监督等为主题的人大代表学习班,400多名代表参加学习。推进一批代表履职活动场所建设,为代表密切联系人民群众搭建平台。建立代表联系网络平台,为代表

履职提供信息服务。

依法行使职权 推动广西改革发展和法治建设

记者:围绕中心,服务大局,是人大工作的生命力所在。作为边疆民族地区,当前广西正加快落实中央提出的“四个全面”的部署要求,努力开创改革发展和党的建设新局面。围绕这些部署要求,广西的人大工作将如何开展? 杨道喜:实践证明,实现广西各项发展目标任务,必须依靠各族人民,发挥人大代表作用,坚持好完善好发展好人民代表大会制度。党的十八届四中全会强调,人民是依法治国的主体和力量源泉,人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。2014年9月,中共中央总书记习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上发表重要讲话指出,新形势下,我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度。3月8日,习近平总书记到广西代表团参加审议并发表重要讲话,对广西加快形成开放合作新格局,开展扶贫攻坚,积极推进依法治国法治环境,把加快民族地区发展、维护少数民族群众合法权益纳入法治化轨道,依法管控边境秩序,推动边境地区安全稳定。这些为做好新时期的广西人大工作进一步指明了方向。2015年是全面深化改革的关键之年,是全面推进广西法治建设的开局之年,是全面完成广西“十二五”规划的收官之年。面对新形势新任务新要求,我们要把学习贯彻落实总书记到广西代表团参加审议时的重要讲话精神同贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会以及此次全国两会精神结合起来,按照“四个全面”的战略布局,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,适应经济发展新常态,依法行使职权,在推动改革发展、推进广西法治建设等方面有新作为,为实现“两个建成”目标作出新的贡献。

立法工作方面。常委会将根据全面深化改革、全面推进依法治国的需要,按照自治区党委关于全面推进广西法治建设的部署要求,充分发挥立法的引领、推动和保障作用,发挥人大在立法工作中的主导作用,坚持立改废并举,继续加强完善市场经济制度、保护生态环境等重点领域立法,制定自治区乡村清洁条例、海域使用管理条例等,修改自治区立法条例、环境保护条例、预算监督条例等,加快修改和废止一批涉及行政审批制度改革、工商登记制度改革、限制非公经济发展等方面的法规。新的立法法规通过后,我们将根据法律规定的,研究制定设区的市行使地方立法权的具体条件、标准以及实施办法,帮助指导各设区的市人大常委会依法行使地方立法权。让法律法规更具操作性,让“有权不可任性”成为潜意识。

监督工作方面。人大的监督是依法监督。常委会将根据自治区党委重大决策部署,适应新常态,把监督与支持结合起来,重点围绕依法行政、修订后的预算法实施,编制“十三五”规划有关重大专项工作开展监督。进一步改进监督工作方式方法。针对特定问题,通过开展专题询问、举行联席会议、跟踪督办等方式进行监督,增强监督工作的针对性和实效性。根据监督的内容,组织常委会组成人员、各专门委员会组成人员、人大代表开展调研,找准相关工作存在的问题和不足,提出开展执法检查,拓宽监督工作的广度和深度。跟踪检查2014年听取审议的专项工作报告或执法检查报告审议意见的落实情况,推动相关工作的进一步改进。

代表工作方面。深化和拓展代表工作,进一步完善代表工作机制,重点做好四项工作:一是进一步密切常委会组成人员与代表、代表与人民群众的联系。密切常委会组成人员、各工委与代表的联系,坚持常委会组成人员走访联系基层人大代表,邀请和组织更多代表列席常委会会议,参加执法检查、专题调研等活动,结合各专委会工作开展代表小组活动,广泛听取和吸纳代表的意见和建议。组织开展代表调研、走访等形式联系和接待群众,听取和反映人民群众的意见。二是加强代表能力建设。举办专题学习班,组织自治区人大代表开展以依法履职、公正司法监督和修订后的预算法为内容的履职学习,提高代表履职能力和水平。组织开展专题调研和集中视察,进一步改进调研和视察的方式。三是加强和改进代表议案、建议办理工作。完善议案、建议办理工作机制,把办理代表议案与做好立法、监督工作结合起来,把建议办理工作与常委会开展的专项工作评议结合起来,加大建议督办力度,公开一批代表议案、建议的办理结果,提高办理工作的透明度,推动承办单位重视解决代表建议所提出的问题。四是改善代表履职条件。继续推进代表履职活动场所建设,支持县(市、区)完善代表履职活动场所建设。推进代表联系网络平台建设,发挥广西人大网站的作用,为代表履职提供更全面的信息。探索在街道(社区)建立代表联络机构。

决定和任免工作方面。认真实施新修订的自治区各级人大常委会讨论决定重大事项的规定,对事关全区改革发展的重大规划、重大民生问题进行讨论,作出决定。严格依法按程序办事,坚持党管干部的原则与人大依法任免国家机关工作人员的有机统一,确保自治区党委人事安排意图的实现,从组织上保障自治区国家机关正常运行。按照全国人大的统一安排,做好自治区人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时,向宪法宣誓的相关工作。

自身建设方面。坚持人大工作正确政治方向,坚持党对人大工作的领导,坚持民主集中制原则,坚决在思想上、政治上、行动上与以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。认真落实从严治党的各项工作,着力践行“三严三实”要求,严格遵守中央八项规定,进一步转变作风。推进常委会组成人员守则有效实施,使常委会工作规范化、程序化、制度化,促进常委会会议质量和效率的提高。加强法制宣传教育,营造全社会尊法守法用法的良好氛围。做好人大新闻宣传工作,及时、准确、充分地向社会展现人大履职情况,树立人大良好形象。加强对外交往,促进交流合作,成立广西人大工作研究会,建立健全调查研究工作机制,强化人大理论研究和业务研究。加强常委会机关干部理论和业务知识学习,进一步提高工作能力。加强对市县乡人大工作的联系和指导,发挥全区人大系统的整体作用,提高全区人大工作的整体水平。