

坚定制度自信 依法履职尽责 稳中求进推动四川人大工作高质量发展

——四川省人大及其常委会45年工作和建设情况综述

一

监督工作不断改进,监督服务大局成效显著

1979年12月,四川省五届人大二次会议依法选举产生了省五届人大常委会,四川人大工作自此进入新的发展阶段。从1979年至今,四川省人大常委会历经10届,走过了45年光辉历程。45年来,在全国人大有力指导和中共四川省委坚强领导下,四川省人大及其常委会始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,紧紧围绕全国大局和四川的中心任务,忠实履行宪法法律赋予的职责,深入践行和发展全过程人民民主,卓有成效地开展立法、监督等各项工作,为推进社会主义民主政治建设、促进全省经济和社会事业全面发展作出了重要贡献。

■四川省人大常委会办公厅

二

党的领导不断加强,人大工作始终沿着正确政治方向前进

历届省人大及其常委会旗帜鲜明讲政治,牢牢把握坚持党的领导这一最高政治原则,把党的领导全面、系统、整体地落实到人大工作各方面全过程。

一是坚持不懈用党的创新理论武装头脑。始终重视加强政治理论学习,以理论上的清醒保证政治上的坚定,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。党的十八大以来,把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务,持续在学懂弄通做实上下功夫,忠诚拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。按照中央和省委部署安排,先后组织开展7次党内集中学习教育,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,通过常委会会议、党组会议、主任会议、组成人员学习会等形式,深入学习贯彻党中央和省委重大决策部署。

二是始终坚持党对人大工作的全面领导。历届省委高度重视人大工作,1987年1月首次

召开人大工作会议,此后历次省委人大工作会议都坚持出台重要文件。省人大及其常委会持续贯彻落实中央、省委人大工作会议精神,协助开展会议重要部署落实情况专项督查,确保在党的领导下推进人大工作。制定加强向省委请示报告工作措施、清单等制度规范,人大重要会议、重要工作、重大事项等都按规定及时向省委请示报告。始终坚持常委会中心服务大局,对标省委重大决策部署制定常委会立法规划和年度工作要点计划并报省委批准后实施。坚持党管干部原则与依法行使选举任免权相统一,完善选举任免程序,制定修改任免国家机关工作人员条例,建立健全拟任干部任前法律知识考试、宪法宣誓等制度,截至2024年7月已依法任免国家机关工作人员10500余人次,组织宪法宣誓65批695人次。

三是切实履行常委会党组政治责任。充分发挥党组在人大常委会工作中“把方向、管大局、保落实”的领导作用。制定完善常委会党组工作规则,推动设立常委会机关党组和10个专门委员会分党组,建立完善常委会党组常态化听取机关党组和分党组工作汇报机制,制定机关党组指导各专门委员会分党组工作办法,加强机关基层党组织建设,各级党组织整体作用有效发挥。

三

地方立法不断完善,法治供给水平持续提升

1979年至党的十八大前,四川地方立法从起步探索实现从无到有、到快速发展确保有法可依、再到稳步推进注重质量并重和立改废并举,经历了一个不断发展完善的过程。基本涵盖了全省政治、经济、社会、文化、科教、生态等各领域,有力促进和保障了我省经济社会发展。党的十八大以来,省人大及其常委会高度重视立法工作,积极推进科学立法、民主立法、依法立法,围绕中心更加紧密、立法为民更加彰显、人大主导更加有效、审查指导更加规范、立法工作机制更加健全。从1980年8月我省第一部地方性法规出台至2024年7月,省人大及其常委会制定、修改、废止省级地方性法规571件次,现行有效253件;审查批准市(州)地方性法规350件次、自治条例和单行条例176件次,现行有效分别为270件、95件,为四川转型发展、创新发展、跨越发展提供了坚强法治保障。

一是加强重点领域立法。坚持地方立法同中央和省委的改革、发展、稳定重大决策相结合,根据不同时期要求,做好立法工作。促进经济社会发展方面,制定修改优化营商环境条例、中小企业促进法实施办法、知识产权促进和保护条例、现代农业园区条例等一大批经济方面的地方性法规,作出加强国有资产监督管理情况监督、加强经济工作监督等决定,加快推进科技创新中心建设等立法,在规范市场主体和经济秩序、优化营商环境等方面发挥重要作用。推动全面深化改革方面,制定修改中国(四川)自由贸易试验区、农村集体经济组织、乡村振兴促进、天府新区、东部新区等条例,作出加快实施创新驱动发展战略、川渝高竹新区行政管理有关事项等决定,为全省改革开放顺利推进、纵深发展起到积极促进作用。推进民主法治建设方面,制定修改选举法实施、代表法实施、宪法宣誓、预算审查监督等法规,推进人大工作逐步制度化、规范化;制定修改乡镇人大主席团工作、街道人大工作、居民委员会组织、村民委员会选举等法规,有效推进和维护基层民主。

二是注重民生保障立法。把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为立法工作的出发点和落脚点。推动基本公共服务更好惠及民生,制定修改粮食安全保障、中医药、医疗机构管理、工伤保险、精神卫生、教育督导、公共法律服务等条例,促进基本公共服务高质量供给、均衡化布局、便民化服务。强化生态环境保护,制定修改环境影响评价法、大气污染防治法、节约能源法等实施办法和环境保护、土壤污

染防治、固体废物污染环境防治、沱江流域水环境保护等条例,助力保护和改善我省生态环境。维护群众切身利益,2012年即制定物业管理条例,民法典出台后又及时对标衔接,在修改该条例时对物业管理管理重难点作出创新规定。开展涉民法典和食品药品安全领域地方性法规专项清理,制定修改食品安全条例,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

三是突出地方立法特色。在中国共产党百年华诞的重大历史节点,以“领导小组+工作专班”模式推动制定红色资源保护传承条例,以人大特有方式为党献礼。针对三星堆遗址考古重大发现及升级保护的迫切需要,提级提速及时出台省级层面法规三星堆遗址保护条例,助力更好管理保护这一历史遗存。针对四川多民族聚居的特点,审查批准甘孜州民族团结进步、阿坝州乡村振兴促进、凉山州禁毒等单行条例,使大量地方性事务和民族区域自治事务有法可依。针对四川资源禀赋得天独厚,制定酒类管理条例,助推四川建设长江上游名酒经济带;开展促进川菜发展地方立法,助力川菜产业升级;制定古树名木保护、传统村落保护、阆中古城保护等一大批创制性法规,其中包括大量先行性立法和自主性立法。

四是创新推进协同立法。在全国人大常委会指导下,川滇黔三省人大常委会以“决定+条例”方式就赤水河保护共同立法,为地方流域共同立法探索了新路子新模式。与重庆市人大常委会开展川剧保护传承、川渝高竹新区行政管理事项决定等协同立法,以法治思维和法治方式研究破解区域发展中的共性难题。与陕甘两省人大常委会以“四川条例+川陕甘决定”新模式开展大熊猫国家公园管理协同立法,与云南省人大常委会开展泸沽湖保护协同立法,加强对市(州)人大常委会协同立法的指导。目前已与周边7个省(区、市)中的5个开展协同立法。

五是提升地方立法质量。规范立法程序,制定修改立法条例,制定实施立法规划计划,发挥立法的引领推动保障作用。健全公民参与立法机制,出台关于践行全过程人民民主切实提高地方立法工作质量的意见,邀请代表参加立法调研;审议等工作,坚持法规草案公开征集意见制度,建好用好地方立法评估协作基地、立法专家库、基层立法联系点,探索开展立法协商。探索建立定期与法院沟通地方性法规司法适用情况工作机制,推动地方立法与司法良性互动。

省人大设立常委会以来,监督工作经历了四个阶段:起步探索阶段,主要围绕经济体制改革、精神文明建设等重点工作开展监督;快速发展阶段,制定了监督条例、司法案件监督条例、评议工作条例等,既常态运用听取审议工作报告、执法检查等方式,又合理运用质询等刚性手段提升监督效能;规范健全阶段,深入贯彻落实2007年实施的监督法并通过了监督法实施办法,以人大监督助力落实省委新型工业化新型城镇化“两化”互动、统筹城乡发展战略等重大任务,监督行为更加规范有序、力度效能更加彰显;党的十八大以来,人大监督工作进入了新时代,省人大及其常委会紧跟党中央和省委重大决策部署,紧贴人民群众美好生活需要,深入推进国家治理体系和治理能力现代化,综合运用多种法定监督方式,实行正确监督、有效监督、依法监督,助推四川经济总量实现历史性进步、人民生活水平实现历史性提升。

45年人大监督的生动实践,主要体现在五个方面。

一是加强对法律法规实施的监督。从上世纪80年代中期开始,每年都围绕省委中心工作和人民群众反映强烈的问题,有重点地选择法律法规进行常态化执法检查,推动法律法规在全省有效实施。2003年,针对“非典”疫情,及时对传染病防治法和突发公共卫生事件应急条例进行执法检查,有力促进了“非典”防治工作和公共卫生体系建设。2015年农村扶贫开发条例出台后,省人大常委会连续6年累计开展了8轮执法检查,有力促进了全省脱贫攻坚工作在法治轨道上规范有序高效推进;全面建成小康社

历届省人大及其常委会坚持以人民为中心的发展思想,尊重代表主体地位,完善代表工作制度,支持和保障代表依法履行职责,充分发挥代表作用,切实做到民有所呼、我有所应。

一是依法开展换届选举工作。深入贯彻落实宪法和地方组织法、代表法、选举法等法律法规要求,把选举工作作为坚持和完善人民代表大会制度的一项重要工作,作为地方政权建设和全省人民政治生活的一件大事,从政治和全局高度健全法规、完善制度,精心组织、严格程序,发扬民主、依法办事,圆满完成了指导完成了历次省、市(州)和县(区、市)、乡(镇)人大换届选举任务,依法选举产生了具有广泛代表性和先进性的各级人大代表,选举产生了其他国家机关领导人员,历次换届选举方向正确、过程民主、依法有序、风清气正,人民满意。

二是深化“两个联系”工作。积极探索开展常委会组成人员联系代表“百千万”活动,多渠道、多层面、多形式加强“两个联系”,从2000年起将每名常委会组成人员直接联系3名省人大代表制度化,2020年印发省人大常委会组成人员联系省人大代表的意见。扩大代表和群众对常委会和专门委员会工作的参与,建立邀请公民旁听省人代会和省人大常委会会议机制、

邀请代表列席常委会会议并召开座谈会工作机制。制定进一步规范和加强人大代表联系人民群众工作平台建设运行的指导意见,建好用好1.3万余个代表家站等履职平台,开展优秀代表家站评选活动,推动人大代表中的党政领导干部带头进家人站联系群众、履行职责,全省21万余名五级人大代表就近就便进家人站开展活动。

三是增强代表履职实效。制定代表建议、批评和意见工作条例,将代表建议办理由工作制度上升为地方性法规,全流程提升代表建议工作质量。省人大设立常委会以来,省人大代表每年都提出一系列重要议案,共提交并督办建议、批评和意见3万余件,持续推动解决人大代表关注、人民群众关心的重点难点问题。顺利完成四川代表团在历次全国人代会期间提交议案建议工作,制定跟踪对接中央国家机关办理四川代表团全团建议工作方案,近年来与重庆代表团共同提出全面提升长江上游航运能力等建议。一大批建议、批评和意见转化为实实在在的政策举措,有力推动了四川经济社会高质量发展。

四是拓展代表履职渠道。在代表大会闭会期间,通过组织代表专题调研、集中视察、代表

绕巴蜀文旅走廊、科技创新中心、万达开川渝统筹发展示范区和川渝高竹新区、长江上游航运能力建设等,以同步听取审议报告、联合调研等形式步步深入,并在协同立法基础上就嘉陵江流域生态环境保护“四川条例”和“重庆决定”、两省市优化营商环境条例开展联动执法检查;2024年继续拓展深化,同步听取审议川渝高竹新区财税政策一体化工作推进情况报告,联动监督实现常态化协作、制度化推进。

四是完善监督方式方法。从省十二届人大常委会开始,特别注重坚持法律监督与人大其他各项工作相结合,取得显著成效。坚持监督与立法结合,开展统计法及我省条例、科学技术进步条例等执法检查,既督促解决影响法规实施的问题,推动法规落实,又评估法规的政治效果、社会效果和法律效果,适时开展法规修订,补齐法规本身存在的缺漏和不足。坚持多种监督方式贯通运用、统筹发力,综合运用听取审议报告、执法检查、专题询问、小切口调研等法定方式贯通监督,促进问题实质性解决。比如,聚焦民生关切“用巧劲”,加强对推进全省30件民生实事等的监督,特别是作出全国地方人大层面首个关于加快推进普惠托育服务体系建设的决定等举措取得较好社会效果。

五是切实维护法治统一。完善备案审查工作机制,制定规范性文件备案审查条例,规范性文件备案审查工作规定,扎实推进法规规章规范性文件数据库建设,建成贯通省市县三级人大的备案审查信息平台,实现规范性文件备案审查全覆盖。仅最近10年就对3674件规范性文件开展了备案审查。

四

代表工作不断深化,代表主体作用得到充分发挥

小组活动、参加执法检查和工作评议等方式,努力拓展人大代表履职渠道,助力提升人大代表履职实效。成渝地区双城经济圈建设国家战略实施以来,与重庆市人大常委会联合组织4批80余人次两地全国人大代表开展专题调研、集中视察。围绕四川经济社会发展和关系人民群众切身利益的重大问题,组织部分在川全国人大代表和省人大代表就绿色低碳能源助推高质量发展、新质生产力发展以及城乡融合发展等开展集中视察。持续开展“我为群众办实事——人大代表在行动”实践活动,组织五级人大代表立足本职岗位、积极履职担责,用心用情助力解决基层困难事、群众烦心事。

五是强化代表履职服务保障。制定进一步加强和改进省人大代表工作的具体措施,探索和建立代表履职服务保障机制,推动代表工作制度化、履职规范化、活动常态化。深入开展专题调研,常态化委托21个市(州)人大常委会组织本地区全国人大代表、省人大代表开展专题调研和集中视察活动。加强代表履职培训,制定代表学习培训工作办法,采取线上线下相结合的方式,实现基层省人大代表学习培训全覆盖,以多种方式服务保障代表知情知政,代表履职能力不断提升。

五

自身建设不断夯实,依法履职能力水平全面提升

人民代表大会议事规则、常委会议事规则和组成人员守则、主任会议议事规则等,按照紧凑高效的原则,合理安排会议日程,优化会议流程,提高议事质量和效率。制订完善提高立法质量、增强监督实效、联系群众服务基层、改进学风文风会风等一系列制度,常委会和机关运行效率明显提升。

四是履职能力水平持续提升。着力打造“政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责”人大工作队伍,持续优化常委会和专门委员会组成人员年龄、专业、知识结构,扎实推进机关行政编制、职数优化调整。大兴调查研究,建立调查研究联系点,上下联动打通调研“最后一公里”,常态化开展立法调研、执法检查调研、重点课题调研、小切口调研,每年形成一批有质量的调研成果,有效服务人大立法监督等工作,也为省委和有关国家机关提供决策参考和工作参考。

五是纪律作风建设常抓不懈。深入开展党风廉政建设,制定贯彻落实中央八项规定精神和省委省政府十项规定及其实施细则的办法,坚决刹住“四风”,力戒形式主义、官僚主义。制定进一步严肃常委会会议会风会纪的规定,强化纪律要求,严格履职管理,持续提升会议质量。认真开展警示教育、政德教育和家庭家教家风建设,树立鲜明用人导向,持续巩固风清气正的良好政治生态。

45年来,省人大及其常委会加强向全国人大常委会请示报告工作,主动汇报工作情况,自觉接受工作指导,配合开展执法检查 and 立法调研、专题调研等。加强与兄弟省份的工作交流、与省内市县乡三级人大的联系协同。切实加强人大制度理论研究、人大工作实践探索和人大宣传等工作,与省委宣传部、省社科联等部门联合设立省哲学社会科学规划项目、将课题纳入省社科基金支持项目等。

回顾45年来四川省人大及其常委会砥砺奋进的历史进程,进一步深化了对坚持和完善人民代表大会制度、做好地方人大工作的规律性认识。主要是:必须旗帜鲜明讲政治,毫不动摇坚持党的全面领导,始终沿着正确政治方向坚定前行。必须矢志不渝为人民,不断践行和发展全过程人民民主,用制度体系保障人民当家作主。必须久久为功行法治,持续着力高质量立法,持续推动宪法和法律法规有效实施,为四川现代化建设提供有力法治保障。必须紧扣大局强担当,自觉主动把人大工作放到全省大局中谋划和推进,把制度优势更好转化为治理效能。必须守正创新善作为,准确把握人大工作的时代方位,稳中求进推动人大工作高质量发展。这些经验弥足珍贵,我们将在实践中坚持并不断丰富和发展,努力推动四川人大工作不断取得新成效,为谱写中国式现代化四川新篇章贡献人大力量。