

# 基层人大“四个机关”建设的调研与思考

汪胜

习近平总书记指出,各级人大及其常委会要“成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关”。遵循“四个机关”的定位指引,江山市人大常委会深入基层调查研究,广泛听取人大代表和各方面的意见建议,提出新时代加强基层人大“四个机关”建设的对策。

## 一、主要实践

(一)加强政治机关建设,在坚持党的全面领导下走在前。人大常委会党组充分发挥把方向、管大局、保落实重要作用,坚持重大事项、重要工作及向市委请示报告,严格落实“第一议题”、理论学习中心组制度,坚持用理论武装头脑、指导实践、推动工作。强化党建引领,夯实机关党建工作,创新推行主题党日活动规范化、“周一夜学”机关讲坛、工委一件事等特色品牌,机关党建工作在全省人大相关会议上典型交流。

(二)加强权力机关建设,在保证人民当家作主上创品牌。有序扩大代表政治参与,市乡两级全覆盖推行民生实事项目代表票决制,综合运用视察调研、找准工作靶向,综合运用多种监督方式,年度实施监督议题51项,重视推进审议意见的跟踪落实,使人大监督更有力度、更具实效。依法行使重大事项决定权,围绕公益诉讼、重要人事任免等工作,作出决议决定21项。打好服务大局主动仗,人大常委会班子挂帅推进溪东城中村改造、江玉公路、烯谷科技等13个重大项目,整个班子牵头发攻坚破解难题,推动各项工作取得重要进展。

(三)加强工作机关建设,在依法履职主动作为上有担当。围绕党委工作部署,找准工作靶向,综合运用多种监督方式,年度实施监督议题51项,重视推进审议意见的跟踪落实,使人大监督更有力度、更具实效。依法行使重大事项决定权,围绕公益诉讼、重要人事任免等工作,作出决议决定21项。打好服务大局主动仗,人大常委会班子挂帅推进溪东城中村改造、江玉公路、烯谷科技等13个重大项目,整个班子牵头发攻坚破解难题,推动各项工作取得重要进展。

(四)加强代表机关建设,在密切

联系人民群众上求实效。聚焦“两个先行”,全面推进全过程人民民主基层单元建设,全市19个代表联络站全部实现“下楼出院”,建立代表接待、每月会商、国家工作人员进站等工作制度,基层单元联、商、督、促、智“五大功能”有效发挥。强化代表履职能力提升,先后组织人大代表全员参加北京、深圳、贵阳、成都等地的人大培训中心集中学习。规范推行代表向原选区选民述职、重点议案督办、代表议案办理联合评价、连心“面对面”等制度,代表履职动力不断增强,回应民情关切更见实效。

## 二、主要问题

(一)密切联系人民群众的闭环机制需要进一步健全。代表联络站作为联系群众的平台底座,在部分工作环节上还存在较大的提升空间。代表团会期间提出的意见建议缺乏有力的闭环落实机制,对基层代表和群众反映的普遍性问题,缺乏更有针对性的代表会商、反馈回复机制,存在“重征集、轻回应”现象。部分监督议题的基层调研深度广度有待提升,会前调研一般集中在1-2个部门单位,代表联络站的基座平台作用尚未与人大监督有机融合,代表参与度还需要进一步拓展。

(二)基层人大建设有待进一步规范。对照基层人大建设的法治化要求,法定会议的规范化水平还需进一步提升,部分乡镇街道人大对会期安排、会议议程、会议环节、会前筹备等方面存在不规范、不到位等现象。代表履职阵地功能发挥不够充分,进站接待通常以信访个案为主,收集、会商、督促落实群众反映普遍性问题方面尚未成为主流,未能更好体现联络站的功能定位。联络站的运维保障尚未形成机制,受乡镇财力所限,联络站开展活动、设施维护、人员管理等方面的经费未纳入预算,制约了联络站长期稳定发挥作用。

(三)人大工作队伍建设还需进一步加强。基于践行全过程人民民主新理念的实际需要,人大工作队伍理论武装和工作实践的深度融合还需要进一步增强,理论学习以书面学习、会议传达为主,结合人大工作的思考实践深度不够。近年来举行的“机关讲坛”,

主讲人员均来自本地机关部门,日常培训学习资源较为单一。部分人员岗位履职专注度不高,各乡镇街道人大配备主职、副职干部一般都要兼任其他条线工作,“一年一换人”的情况较为普遍。基层人大干部年龄结构老化,“70后”占比60%以上,新进人员、年轻干部、初任代表对代表法、选举法、监督法、地方组织法以及相关条例和规定理解不深、掌握得不够全面,缺乏系统化的业务提升计划。

## 三、主要对策

(一)坚持凝心铸魂,彰显政治本色。强化党建统领,健全学懂弄通做实新思想抓落实机制,推动人大党建工作整体提升。构建人大队伍全参与的理论学习体系,发挥人大常委会、专题学习会的牵引作用,健全专题学、专题讲学、专题研讨等机制。拓展理论学习的深度广度,深化思想理论循迹溯源,有序组织人大党员干部、在江各级人大代表全员学习,筑牢基层人大工作和建设的思想根基。探索实施更有精准度的学习培训机制,深入学习贯彻习近平法治思想,强化对宪法以及人大业务相关法律法规培训,促进提高人大工作法治化水平。推进人大学习培训资源多元化,加强与上级人大、党校等专业人士的对接,采取“走出去”与“请进来”相结合的方式,提高人大学习培训质量。健全坚持党的领导的评估机制,加大党委(党组)研究和推进人大工作,基层人大向同级党组织请示报告制度落实情况评估,加强基层人大工作的常态化落实机制建设。

(二)坚持践行宗旨,丰富民主实践。深入践行习近平总书记关于全过程人民民主重要论述,聚焦打造全过程人民民主实践高地,不断丰富基层民主实践。夯实人大在发展全过程人民民主中的主渠道作用,综合运用代表联络站联系指导、重点工作月度通报赛马比拼、人大干部培训等制度载体,加强督促指导,确保基层人大干部集中精力干好人大工作。充分发挥代表主体作用,完善代表履职数字化管理和评价办法,强化评价结果运用,激励各级代表积极围绕中心服务大局、依法履职人大代表职责、贴近群众回

应民情期盼。发挥人大“刊、网、微”宣传阵地作用,讲好代表履职故事,营造实干争先的良好氛围。重视推进解决代表联络站建设和运维中面临的经费保障等现实问题,探索建立与运行绩效相结合的奖补机制。

(三)坚持真抓实干,强化法治赋能。积极识应变求变,着力破解人大履行法定职责的主要问题,推动依法履职不断走深走实。推行基层人大法定职责的清单化标准化管理,围绕基层人大开好会、选好人、履好职、建好站等要求,分类细化制定任务清单、流程图、执行标准,推动乡镇街道人大工作真正“实起来”“活起来”。健全人大监督与民意征集的贯通机制,坚持监督议题的“开放式”征集、“精准化”谋划,深化会前“下沉式”调研,常态化推行会前进站调研机制,广泛征集人大代表对监督议题的意见建议,提高集中审议的质量和效率。探索放大人大监督效应,加强人大监督与纪检监察、审计监督的贯通协调,健全人大监督意见定期跟踪督查机制,深化国家机关工作人员联系进站制度落实,推动建立更有合力的法治监督体系。

(四)坚持为民服务,厚植民意基础。深刻把握人大的人民属性,擦亮代表机关底色,在接地气、察民情、聚民智、惠民生中厚植国家根本政治制度的基层基础。深化政府民生实事项目代表票决制,巩固提升市、乡两级民生实事项目全过程监督实效,确保代表票决产生的民生项目说一件、干一件、成一件。健全“双联系”机制,强化人大代表与人民群众的常态化联系,加强人大常委会组成人员与基层代表的直接联系。重视代表在闭会期间提出的意见建议,建立健全收集、办理、反馈、公开等全流程工作机制。坚持调研开路、调研开局,大兴调查研究之风,完善人大调研的过程和质量管,切实提高人大干部和人大代表的基层调研能力水平,持续推动调研成果转化。进一步优化基层人大干部年龄结构,努力打造政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的人大工作队伍。

(作者为江山市人大常委会党组书记、主任)

# 为乡村全面振兴注入澎湃动力

## ——关于加快推进田园综合体建设的思考

柯兰

在乡村全面振兴的大背景下,运用“千万工程”经验、鼓励企业深度参与、引进商业运营模式、注重城市元素与乡村特色结合、实行多方共建开发的田园综合体,正在重塑新时代乡村产业发展新格局。作为乡村振兴的综合实践样板,田园综合体自2017年首次写入中央一号文件并在全国推广后,已经成为顺应乡村现代化和新型城镇化联动发展的一种新模式,成为涵盖农村产业、业态、主体、消费等方面的新型“融合体”,开始得到社会各界广泛关注。

田园综合体是以乡村为地理基础,以现代特色农业为核心产业,以农民或农民合作社为主要载体,以文旅休闲为主要特色,通过一、二、三产业深度融合,实现生产生活生态的同步改善。田园综合体以实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕为多维度发展愿景,继承了建设示范区和现代农业产业园的建设精髓,打破传统乡村单一产业格局,集循环农业、创意农业、农事体验于一体,把“田园梦”转化成农文旅相融合的乡村振兴好风景,极大地推动农业发展方式、农民增收方式、农村生活方式、乡村治理方式的深刻变化,打造出富有特色、生态宜居、产业兴旺的新型乡村样板,为乡村全面振兴注入澎湃动力。

要在衢州乡村开展田园综合体新图景,需注重做好三篇文章:

### 一、要注重规划引领。

田园综合体对优化乡村生态环境、提升区域产业发展水平、推动城乡一体化发展等都具有积极作用。因此,田园综合体作为城乡融合发展的有力抓手和实施乡村振兴战略的一项重要产业,在乡村振兴战略的总体规划中应有重要的一席之地。不同地区的田园综合体有着不同的规划模式和发展路径,要从空间规划、美学营造、环境治理等方面,用融合创新的理念展开多维探索。田园综合体的规划要按照“布局+格局”的理念,综合考虑山、水、田、林、河(湖)资源配置,合理布局田园综合体的农业产业区、生活居住区、文化景观区、休闲聚集区和综

合服务区等,保证每一个田园综合体功能完善、设施配套、各具特色。要以田园风光为基础,营造诗意空间,田园综合体重在回归“田园”,其设计应融合特色农业资源,凸显乡村景观特质,充分彰显田园之乐、自然之美,让每一寸土地都诉说着乡村的韵味与故事;要以生态保护为前提,实现人与自然和谐共生,坚持绿色发展,是田园综合体景观设计的出发点,要对农田、水域、山林、坑塘、村落、道路、建筑风貌等进行系统设计,以增强生态系统修复能力,推进绿色低碳发展,提升资源环境承载力;要以地域文化为内核,创造独特景观,一种作物、一座残桥、一处老宅等都是文化,蕴含乡村独特魅力。每一个田园综合体设计都应立足当地文脉,打造独特文化景观,增强人们的文化认同和情感归属;要以产业融合为支撑,助推乡村高质量发展,田园综合体的设计,旨在改变传统乡村发展模式,以设计带动乡村资源高效聚合,功能全面整合、要素深度融合,推动“三产”融合发展。田园综合体的规划还要把牢乡村发展的基本方向,发展田园综合体的资源有限,对项目规划要高标准严要求,对项目建设的尺度和范围要有合理的界定和限制。每一个田园综合体的立项还必须符合七大条件,即:功能定位准确、基础条件较优、生态环境友好、政策措施有力、投融资机制明确、带动作用显著、运行管理顺畅。田园综合体要做好“农业+”文章,倍加珍惜土地资源,坚决防止借田园综合体创建之名“圈地”“占山”和“非农化”。要注重保护农民在田园综合体创建中的参与权,保证农民在田园综合体发展中的利益共享。

### 二、要注重要素融合。

田园综合体,特色在“田园”,发展的重点在于要素多融合。要因地制宜融合乡土地域特色,用足用好独特的气候、土壤、植被、阳光、水气资源等,通过原汁原味的自然环境、富有个性的景观布局,充分体现田园风貌,彰显乡村文化符号;要从破解城乡二元结构、激活农村土地价值入手,导入“新人

群、新功能、新产业”,通过产业延伸和互动模式设计,把休闲娱乐、养生度假、文化艺术、农业技术、农副产品、农耕活动等有机结合起来,让各个产业间相互渗透融合,从承接消费转移到承接城市功能转移,从三农问题“点式突破”到“系统解决方案”,从“沉睡的农村土地资源”到“激活的农村土地资源”;要注重突出不同田园综合体的产业特色、文化优势,找准吸引眼球的“引爆点”,满足游客乡村观光、民俗风情、休闲度假、农事体验等不同消费需求;要推动产业跨界融合,构建一个多业并举、有效增值的产业综合体,一二三产业形成链条、融合发展;要推动田园综合体互联网、积极倡导田园综合体打造集互联网、云计算、物联网技术于一体的智慧产业;要推动投资主体跨界融合,让更多的工商资本拥有者意识到,田园综合体作为新时代乡村振兴战略的实施重点之一,正是企业战略转型的良机,企业要抢占先机,向田园综合体运营商、内容提供商、全产业链农业开发商、“田园+”新业态品牌商等转型。各级政府要招引田园综合体开发商时,要瞄准那些对农业发展的基本态势和科技前沿有深刻把握,且眼界开阔的投资主体;要瞄准那些能够为项目建设、农业科研、产业发展等提供充分的资金和技术保障的投资主体;要瞄准那些秉持根植农业、造福农民、反哺农村的意志,做到社会效益和经济效益兼顾,愿意为乡村振兴贡献力量的投资主体。

### 三、要注重政策配套。

一个新兴产业的崛起和振兴,离不开政策的鼓励和支持。要运用“千万工程”的成功经验,精心打造适合田园综合体高质量发展的生态环境,加强与县域和美乡村建设的规划引领,打造城乡公共资源均衡配置和生产要素双向流动的乡村生产空间和生态空间,推进山水林田湖系统治理,提升农村人居环境。加强和美乡村与美丽城镇、美丽田园、美丽生态廊道、美丽公路统筹推进,持续促进美丽生态、美丽经济、美好生活有机融合。实施重要生态系统保护和修复重大工程,系统推进清洁

小流域建设。以“绣花”功夫实施乡村有机更新,扎实推进万村景区化建设,加快推进城乡基础设施一体化和公共服务均等化,加快构建“千村引领、万村振兴、全域共富、城乡和美”新格局,绘就现代版“富春山居图”。要主动打破适合田园综合体高质量发展的行政边界,按照“空间重构、山河重塑、乡村重生”的定位,跨界打通融合,统筹整合联动,实现道路无缝对接、项目无缝对接、产业无缝对接、治理无缝对接,主动营造各类田园综合体迫切需要的创新场景,让新技术、新模式在场景中验证、在场景中迭代、在场景中示范,使之成为新兴产业爆发的原点,成为新经济发展所依赖的稀缺资源,成为催生产业爆发的新逻辑,打造具有衢州特色的“3.0升级版”田园综合体集群。要注重重新经营主体、新经营模式、新经营业态的引进培育,推广“政府+公司+村集体+农户”模式,建立健全“三大百亿”产业联农带农惠农工作机制,建立健全政府为主导、市场为主体的“3+X”特色产业政策体系、产业体系,打造规模化、标准化、规范化的田园综合体。要统筹推进数字乡村基础设施建设,推进农业数字化改造、农业产业大脑建设,构建“数字+设施”的智慧农业发展体系,推进物联网、大数据、人工智能等信息技术在农业领域的应用。要深化农业标准地改革,建立农业标准地储备库,将年度新增建设用地计划指标确定一定比例,用于支持田园综合体发展;要深化农村承包地“三权分置”改革,加快推进土地集中连片流转,推广承包地经营权转让,深化农村宅基地制度改革,推广“两退出三保障”模式,开展农村宅基地资格权、使用权有偿退出试点,通过“两山”平台转化,全面盘活宅基地和闲置农房,允许通过村整治、宅基地整理等节约的建设用地,通过入股、联营等方式,重点支持田园综合体发展。

当三衢大地上不断涌现出一个个要素融合、投资强劲、市场广阔的田园综合体,乡村全面振兴的产业底色便会愈加浓厚。

(作者单位系衢州市政府咨询委)

## 学习贯彻党的二十大精神

# 如何理解健全加强对“一把手”和领导班子监督配套制度

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出:“健全加强对‘一把手’和领导班子监督配套制度。”这是加强对“关键少数”监督、提高监督质量和实效的必然要求,是进一步健全中国特色社会主义监督制度、完善党和国家监督体系的重要任务。

第一,“一把手”和领导班子是党内监督的重点对象。领导干部责任越重大、岗位越重要,越要加强监督。党章要求,加强对党的领导机关和党员领导干部特别是主要领导干部的监督。党内监督条例规定,党内监督的重点对象是党的领导干部,深化国家机关工作人员联系进站制度落实,推动建立更有合力的法治监督体系。

第二,对“一把手”和领导班子的监督要进一步强化。我们党始终高度重视对领导干部的监督,党的十八大以来,采取一系列措施加大监督力度,形成全方位、全过程、立体式的监督制约机制。但也要清醒看到,当前领导干部违纪违法问题量还不少,不少问题就发生在“一把手”岗位上。有的违背民主集中制搞“一言堂”,有的任人唯亲搞“小圈子”,有的以权谋私搞腐败,有的当老好人搞“一团和气”。从监督看,一些党组织也存在监督

虚化、监督不力问题,对“一把手”和领导班子监督总体上仍是薄弱环节,需要切实加强。要着眼于增强监督的针对性实效性,在监督的具体化、精准化、常态化上下更大功夫。强化自上而下监督,上级党组织多了解下级“一把手”和领导班子日常的思想、工作、生活状况,多注意干部群众对下级“一把手”和领导班子问题的反映,多听取下级领导班子成员对“一把手”和领导班子的意见,尤其是上级“一把手”要监督好下级“一把手”。监督首要的是聚焦绝对忠诚,强化政治监督;重点是聚焦清正廉洁,强化权力监督,促使领导干部做到位高不擅权、权重不谋私,确保秉公用权、依法用权、廉洁用权、为民用权。教育引导领导干部正确对待监督、主动接受监督,自觉置身党组织和群众监督之下,习惯在受监督和约束的环境中工作生活。

第三,加强对“一把手”和领导班子监督关键在于健全监督配套制度。2021年印发了《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》,这是我们党针对“一把手”和领导班子监督制定的首个专门文件,对于破解对“一把手”监督和同级监督难题发挥了重要作用。应在落实好已有监督制度的基础上,在健全监督配套制度上下功夫,求实效。在监督主体、监督内容、监督重点、监督方式、监督举措、监督贯通、监督体系等方面积极探索创新,及时总结经验,把有关监督制度进一步细化、具体化,把有效做法上升为制度规范,同时加强各项监督制度的协调配套,完善信息、资源、力量、措施、成果等共用机制,形成常态长效监督合力,把监督制度优势更好转化为治理效能。

据新华社

## 观点速递

### 文化为科技铸魂 科技为文化添彩

利用高科技推动中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展,需要对中华文化符号和形象进行深入挖掘、整体梳理及系统研究,传承好中华民族的文化根脉,彰显出中华文化的独特魅力。我们要积极通过融入科技元素,让文

化产品多点开花,努力创造更多属于这个时代的优秀作品,让中华优秀传统文化不仅“活”起来,更能“火”起来,充分激发全民族创造活力,共同描绘新时代美好文化图景。

摘编自《光明日报》

### 深化数字培育 促进农民数字素养提升

提升农民数字技能是弥合城乡数字鸿沟、实现数字包容发展的突破口与核心举措。要通过构建多层次、多形式、全方位的数字教育培训体系,助力广大农民熟练掌握数字技能,使其能够将手指灵活转化为连接世界的“智能触控笔”,深度融合数字时代。尤其针对农村老年人等重点人群,精心制定并实施“数字反哺”专项计划,为老年群体

量身定制简便易学、实用性强的数字培训课程。同时,积极开展面向返乡青年等群体的“数字赋能”特色行动。采用线上线下有机融合、因时制宜、因地制宜的创新培训模式与方法,确保每个群体都能切实掌握数字技能,深度参与数字经济活动,真正实现数字红利全民共享,有力促进数字包容与社会公平正义。

摘编自《人民日报》

### 科学理论指引 是驱动生产力发展的重要条件

工业革命以后,自然科学的理论知识不断转化为新的技术与发明,极大地促进了生产效率的提升;管理科学和其他社会科学的理论知识成为生产组织形态不断调整的重要基础,在不同历史阶段发挥了驱动生产力发展的重要作

用。然而在资本主义发展阶段,社会生产发展始终无法摆脱无序性、自发性。只有在社会主义条件下,才能形成对生产力发展具有全面指导意义,真正对社会化大生产服务、为人的全面自由发展服务的科学理论。 摘编自《光明日报》