

提高会议审议质量 增强监督工作实效

■ 通讯员 周金群

为进一步提升常委会会议质量和审议意见办理效果,强化有效监督,淮北市人大常委会在全面梳理现有相关制度的基础上,结合淮北实际,借鉴外地经验,制定完善了《关于提高常委会会议审议质量的办法》《审议意见处理办法》《专项工作评议办法》。通过制定实施三项制度,从而使常委会会议审议更加符合法律法规要求、更加规范有序,为增强人大监督刚性、提升监督实效提供了可靠的制度保障。三项制度规定的具体做法是:

一、紧抓源头,科学确定议题。审议的针对性强不强、效果好不好,不符合人民群众意愿,能不能推动全局工作,议题的选择很重要。淮北市人大常委会坚持突出工作重点、精选监督议题。每年底,常委会在研究确定常委会年度重点工作、统筹安排常委会审议议题时,聚焦市委重大决策部署、市“一府两院”需要推进的重点工作、人民群众普遍关注的热点难点问题、省委省政府目标考核的薄弱环节

节等进行精准选题。常委会在选择议题过程中,除按照《监督法》规定的途径以外,还通过12345市长热线、政风行风热线、政务服务平台等把群众集中反映且带有普遍性的问题纳入监督议题。同时,注重加强与省人大常委会、县区人大常委会的衔接以及与市“一府两院”及其有关部门的沟通。

二、夯实基础,深入调查研究。坚持调查研究与人大常委会审议议题相结合,把调查研究作为提高人大常委会审议质量的基本功。一是精心制定方案。常委会有关工作机构至少于常委会举行会议的两个月前,在充分征求各方面意见的基础上拟定调查研究、执法检查、专项工作评议、专题询问等实施方案。二是广泛充实力量。扩大常委会组成人员和人大代表参与人数,邀请熟悉情况的代表、专家、学者等专业人士参加。三是改进调研方式。建立调研牵头人制度,由常委会相关工作机构负责人担任有关议题调研牵头人并明确综合审议发言人。科学确定调研对象,以便能够从面上准确评价工作、从点上深入查找问题。

改进调研方式,既通过听取汇报、座谈交流察看面上的工作,也根据工作需要采取问卷调查、个别走访、选点察看、“四不两直”等方式深入基层认真听取代表和群众的意见,以确保调查报告有实例、数据、分析,审议发言客观、公正、真实。四是认真撰写报告。调研活动结束后,有关常委会工作机构、办事机构组织相关调研人员进行座谈交流,讨论分析有关调研情况,摸清工作实情、找准问题不足,提出合理建议,形成调研报告。调研报告报经常委会分管领导审定。

三、注重规范,提高审议质量。审议是市人大常委会会议的关键环节,充分开展审议是提高常委会会议质量的保证。为此,常委会注重在审议监督中坚持不断探索和创新,建立了重点发言和书面发言两项制度,确保审议意见的全面性、条理性和深刻性。一是认真准备发言提纲。办公室提前7天将提请常委会会议审议的法规草案和专项工作报告等会议文件、相关参阅材料以及印制的《市人大常委会审议发言提纲》(空白表)送至

常委会组成人员,保证其有充足的时间审阅和准备审议发言提纲。常委会组成人员在认真审阅、深入思考的基础上撰写审议发言提纲,并在常委会全体会议前交常委会办公室,优秀审议发言提纲在下次常委会会议上公布。二是合理安排分组审议。根据常委会会议议题,由主任会议决定,可采取分组审议或联组审议的方式进行。常委会分组会议召集人由常委会组成人员轮流担任。分组审议时,议题涉及工作机构和参与调研的人员作为重点发言人,重点发言人名单由常委会相关工作机构在调研时确定并在常委会会议前提交办公室。三是准确做好会议记录。常委会分组会议记录全面、准确、真实地反映常委会组成人员的审议意见、建议。分组会议记录人在分组审议结束后,充分吸收、及时归纳整理常委会组成人员的审议发言,送分组会议召集人、综合审议发言人。四是科学组织人员列席会议。安排参加视察或者调研的代表、专家、学者列席常委会会议,听取专项工作报告,提出意见建议。涉及审议议题的

市“一府两院”有关部门、单位相关负责同志到会听取意见、回答询问。

四、跟踪督查,强化整改落实。常委会坚持把推进审议意见的落实,作为提高常委会会议审议质量、增强监督工作实效、维护人大权威的重要保证。一是突出重点。常委会办公室会同有关工作机构整理审议意见书,审议意见书实行审议意见及问题清单交办督办制度。审议意见坚持定量为主、定性为辅的原则,建立条目式分类、量化问题整改清单,力求整改的目标更明确、任务更具体,提出的建议具有针对性、可操作性。涉及省委省政府目标考核的议题,审议意见重点围绕目标考核任务薄弱环节提出具体可操作性的意见建议。二是及时交办。在常委会会议结束5个工作日内将常委会会议审议意见书交市“一府两院”研究处理,专题调研报告、执法检查报告一并送交办理。市“一府两院”建立完善市人大常委会审议意见书交办机制,明确承办单位、责任人和办理时限。市“一府两院”收到审议意见书后,由其主要负责人审签,并明确一名副职牵头协调;承办部

门制定审议意见落实方案,研究改进工作的具体措施。三是严格承办。市“一府两院”自收到常委会审议意见书4个月内或者按照市人大常委会通知要求的时间,向市人大常委会报告办理落实情况。办理落实情况报告注重回应审议意见的落实情况、改进工作的具体措施,并提前送市人大相关专门委员会或者常委会相关工作机构征求意见。四是主动督办。坚持以问题为导向、以解决问题为终点,市人大有关专门委员会或常委会有关工作机构组织对审议意见研究处理情况进行视察、调研、检查,了解掌握情况、跟踪问效,督促整改落实。对办理效果不好、常委会组成人员不满意的,适时采取满意度测评、工作评议等刚性监督手段进行持续监督。对审议意见无故拖延处理或不如实报告处理情况,特别是对研究处理情况报告再会后作出的限期整改意见无故不落实的,对承办单位进行问责,采取刚性措施处置。针对审议意见督办职能缺位的问题,报请市编委会将内设机构行政科更名为督查科(行政科),优化了督办机构和职能配置。

■ 淮仁研

由于对人民代表大会制度的宣传不深入,未能引起足够的重视,再者人民代表大会制度内容广泛,程序性强,规范性强,易混淆,不易掌握,在日常工作中时常出现人大用语错误、不规范的问题。为了贯彻依法治国方略,发挥人民代表大会的应有作用,笔者根据人大工作实践,将易混淆、易差错的人大用语厘出,并予辨析,以求进一步规范人大宣传用语之目的。

一、易混淆的机构用语

(1)把“人大常委会”混为一谈。《宪法》第2条规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。《地方组织法》第2条规定县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。根据法律规定,人民代表大会(简称“人大”)是国家的权力机关,人民代表大会常务委员会(简称“人大常委会”)是人民代表大会的常设机关,二者不能混为一谈。

(2)把“人大常委会机关”错称为“人大机关”“人大常委会办公室”错称为“人大办公室”。“人大”是人民代表大会的简称。依据《全国人民代表大会组织法》第1条规定,“全国人民代表大会会议依照中华人民共和国宪法的有关规定召集。每届全国人民代表大会第一次会议,在本届全国人民代表大会代表选举完成后的两个月内由上届全国人民代表大会常务委员会召集。《地方组织法》第11条、第12条规定,“地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次。经过五分之一代表提议,可以临时召集本级人民代表大会会议。”“县级以上的地方各级人民代表大会会议由本级人民代表大会常务委员会召集。”根据法律规定,人民代表大会是通过会议集体职权,不设领导机构和领导人员,其没有机关,也没有办公室。因此,人大常委会机关或人大常委会办公室正式对外称谓时,不能把“机关”“办公室”前面的“常委会”三个字漏掉。

二、易混淆的会议用语

(1)“人大常委会主任会议”错称为“人大主任会议”。“人大常委会主任会议”简称“主任会议”。它是县级以上的地方各级人大常委会的内设机构,不是人民代表大会的内设机构。

根据《地方组织法》第48条规定,主任会议处理常务委员会的重要日常工作。县、自治县、不设区的市、市辖区人大常委会的主任会议由主任、副主任组成。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市人大常委会的主任会议由主任、副主任、秘书长组成。“主任会议”是通过会议形式行使职权,是人大组织体系中的一个法定机构,同时也是一种法定会议。因此把“主任会议”称为“人大主任会议”是错误的。正确说法是“人大常委会主任会议”或简称为“主任会议”。

(2)“人大常委会会议”误称为“常委会会议”。正式会议名称必须用确切、规范的文字表述。会议名称要求能概括并能显示会议的内容、性质、参加对象、主办单位或组织、时间、届次、地点或地区、范围、规模等等。对于人大常委会举行的会议,通常采用机构+会议的模式来定名称。人大常委会是人民代表大会常务委员会的简称,是县级以上地方各级人民代表大会常设机构。“常委”不是机构,多指人员,常委会议不能确切地表达人大常委会会议的含义,通常把党委的或政协的常委会会议称为“常委会议”。因此,不能把“人大常委会会议”误称为“常委会议”。

三、易混淆的职务用语

(1)错把“人大代表”称为“人民代表”或“代表”。“人大代表”是人民代表大会代表的简称。依据《代表法》第2条规定,各级人大代表是各级国家权力机关组成人员,是按照法律规定的程序选举产生,是代表人民的利益和意志参加行使国家权力的一种职务。“人民代表”是指普通人民群众代表,是一定范围内针对某一项事由人民群众公开推荐、为他们说话的“代言人”,无须依法产生,不具有法律效力。“代表”在特定语言环境下可以指“人大代表”,也是日常工作生活中对人大代表的习惯性称呼。其实,“代表”的涵义比“人大代表”“人民代表”都要广泛,可以是党代表,可以是工会代表,可以是妇女代表,也可以是部门代表等等。因此,不能把“人大代表”称为“人民代表”或“代表”。

(2)误把“列席人员”称为“列席代表”。目前,我国宪法、组织法等法律对人民代表大会及其常务委员会的会议,尚无列席代表的规定或称谓。“列席人员”是指依照法律和惯例被邀请列席会议的人员,可以由人大常委会决定邀请,不用经预备会议审议通过。在人民代表大会会议上的列席人员可分为“法定列席人员”和“决定列席人员”。《全国人民代表大会事规则》第5条规定,全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会会议举行前,进行准备“决定列席会议人员名单”的工作。《全国人民代表大会组织法》第8条、第41条、《地方组织法》第17条、第37条第2款明确作出规定,“法定列席人员”主要有国务院的组成人员、中央军委的组成人员以及最高人民法院院长、最高人民检察院检察长和县级以上的地方人民政府组成人员、人民检察院院长、人民检察院检察长、乡级人民政府领导人员。“决定列席人员”主要有除了上述机关之外其他有关机关、团体的负责人。另外,《代表法》第23条、第24条规定,人大代表可以列席有关的大会或人大常委会会议,但不是作为“列席代表”列席会议,而是作为列席人员列席的。在日常工作习惯中,有些党、政、企部门召开会议时,可根据实际情况和会议的需要,把某些方面有影响、有代表性的人员邀请作为列席代表参加,但无选举权和表决权。因此,“列席人员”不能称为“列席代表”。

(3)误把“人大常委会组成人员”称为“常委会委员”或“人大常委”或“人大领导”。根据《地方组织法》第2条、第40条、第41条规定,县级以上地方各级人民代表大会设立人大常委会,对本级人民代表大会负责并报告工作;人大常委会组成人员包括常委会主任、副主任、秘书长和委员。而人大常委会的主任、副主任、秘书长不是从委员中产生的,说明了人大常委会组成人员并不都是委员。“常委会委员”只是人大常委会组成人员中的一部分。在日常工作中,我们习惯把党的各级委员会的常务委员会的组成人员称为“常委”,这是因为他们都是常务委员会委员。另,根据

《宪法》、《全国人民代表大会组织法》、《地方组织法》等法律规定,人民代表大会通常情况下每年召开一次,时间较短。人民代表大会是通过会议集体行使职权,不设领导机构和领导人员,只有人民代表大会的常设机关人大常委会设领导人员。所谓“人大领导”的称呼是错误的,正确的称呼是“人大常委会领导”。因此,不把“人大常委会组成人员”称为“常委会委员”或“人大常委”或“人大领导”。

(4)误把“乡镇人大主席、副主席”或“地方人大常委会主任、副主任”或“人大专门委员会(专委会)负责人”称为“人大主任、副主任”。《宪法》第57条规定,全国人民代表大会是最高国家权力机关;《地方组织法》第4条规定,地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。县级以上人民代表大会的常设机关是各级人民代表大会常务委员会。全国人大常委会设委员长主持工作,县级以上地方各级人民代表大会常务委员会设主任。各级人民代表大会不设主任。《地方组织法》第14条规定“乡镇人民代表大会设主席,并可以设副主席1-2人。”因此不能把“乡镇人大主席、副主席”称为“人大主任、副主任”。《地方组织法》第41条规定“县级以上人民代表大会设立常务委员会,常务委员会由主任、副主任和委员若干人组成”。因此“地方人大常委会主任、副主任”称为“人大常委会主任、副主任”,不能称为“人大主任、副主任”。《地方组织法》第30条规定,专门委员会(专委会)成员在同级人民代表大会中选举产生,采取委员会制,委员会由主任委员、副主任委员、委员组成。因此“人大专门委员会(专委会)负责人”不能称为“人大主任、副主任”,应称为主任委员、副主任委员。

四、易出错的任免用语

(1)“任免”“决定任免”“批准任免”的混用。这些都是人大及其常委会行使任免权的方式。任免是县级以上地方各级人大常委会根据主任会议、“两院”正职领导人的提请,任命同级人大常委会机关、“两院”副职等有关人员担任某一领导职务或者免去有关人员所担任的职务。根据《地方组织法》第

44条第9项、第11项、第12项规定,县级以上地方各级人大常委会的任免对象是:根据主任会议提名,补充任命专门委员会的个别副主任委员和部分委员,任免人大常委会各委、办、室主任;根据本级人民法院院长的提请,任免法院其他组成人员职务;根据本级人民检察院检察长的提请,任免检察院其他组成人员的职务。决定任免是地方各级人大常委会根据同级政府正职领导的提名,作出由某人担任国家机关的某一领导职务或者免去有关人员所担任的国家机关职务的决定。根据《地方组织法》第44条第9项、第10项规定,县级以上地方各级人大常委会在本级人大闭会期间决定副省长、自治区副主席、副市长、副州长、副县长、副区长的个别任免;根据人民政府正职领导人提名,决定本级人民政府秘书长和政府各组成部门正职领导人的任免。“批准任免”是指对下一级国家权力机关依法作出的任免事项予以批准认可,履行同意手续。现行的法律明确规定,只限于人大常委会对下一级人民检察院检察长行使,这是检察机关双重领导体制决定的。根据《检察官法》第12条规定,地方各级人民检察院检察长的任免,须报上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会任免。

(2)“罢免”“免职”“撤职”“辞职”之间的混用。罢免案、撤职案以及免职案是法律赋予各级人大及其常委会在特定情况下行使的人事监督职权。“罢免”是相对选举而言的免职方式,依据《宪法》第65条第2款、第77条、第102条第2款、第103条第2款、《地方组织法》第26条、《代表法》第75条规定,被选出的人大代表和国家机关领导人,需免去其职务的,由原选举单位、选区、选民依照法律规定的程序罢免;同时《选举法》第九章专门规定了选民或选举单位都有权罢免自己选出的代表,并对罢免案的提出在人数、程序等方面作出了明确规定。“免职”是人大常委会对由它任命和决定任命的国家机关人员免去职务的方式。《地方组织法》第44条第9项、第10项、第11项规定了地方各级人大常委会对“一府两

院”“三长”的任免权的的行使方式。同时,《宪法》也对免职案的提出,在免职对象、方式等方面都作明确规定。“撤职”是指对人大常委会任命和决定任命的国家机关人员有违法违纪或严重违法错误行为的处置方式。撤职是一种行政处分,是各级人大常委会行使人事任免权的一种重要监督手段。《地方组织法》第44条规定了地方各级人大常委会的职权,其中第12项职权就是在闭会期间有决定撤销个别本级政府副职,有决定撤销由它任命的本级政府其他组成人员和“两院”副职以下人员的职务。《监督法》第八章“撤职案的审议和决定”专章就各级人大常委会对撤职案的审议和决定作出了更为明确的规定。明确了“一府两院”、人大常委会主任会议、人大常委会五分之一以上组成人员书面联名也可以提撤职案,但要经人大主任会议决定是否提请常委会会议审议;或由主任会议提议,经全体会议决定,组织调查委员会对拟撤职对象的问题进行调查。撤职案在提请常委会表决前,被提出撤职的人员有权在常委会上提出申辩意见。撤职案的表决采用无记名投票的方式,由常委会全体组成人员的过半数通过。“辞职”,是指人民代表大会选举或人大常委会任命、决定任命的人员,本人主动提出辞去自己所担任的职务。《地方组织法》第27条规定,县级以上地方各级人大常委会组成人员和政府组成人员,人民法院院长,人民检察院检察长,可以向本级人民代表大会提出辞职,由大会决定是否接受辞职。大会闭会期间,可以向本级人大常委会提出辞职,由常委会决定是否接受辞职。常委会决定辞职后,报本级人民代表大会备案。人民检察院检察长辞职的,还须报上一级人民检察院检察长提请该级人大常委会批准。乡镇人大主席、副主席,乡长、副乡长,镇长、副镇长可以向本级人民代表大会提出辞职,由大会决定是否接受辞职。《选举法》第49条规定,全国人民代表大会代表,省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会代表,可以向选举他的人民代表大会的常务委员会书面提出辞职。县级的人民代表大会代表可以向本级人民代表大会常务委员会书面提出辞职,乡级的人大代表大会代表可以向本级人民代表大会书面提出辞职。

<<<<上接第3版

9.党组领导班子合力不够强

(28)针对“民主集中制落实不够到位”问题。一是修订完善局党组议事规则、局长办公会议事规则,“三重一大”等事项均上会研究、民主决策。二是局党组理论中心组带头学习《中国共产党和国家机关基层组织工作条例》,各基层党组织加强对《党章》《党规》《党内政治生活若干规定》的学习,提升政治素养。

(29)针对“领导班子干事创业精气神不够充盈”问题。一是对领导班子分工进行了调整,分工更加科学合理。二是召开巡察整改、深化“三个以案”警示教育专题民主生活会,领导班子成员对自身存在的干事创业精气神不足问题进行了深刻剖析。

10.干部队伍建设水平不够高

(30)针对“干部选任不够严谨”问题。一是组织相关业务人员加强对《党

政领导干部选拔任用工作条例》的学习掌握。二是严格按照动议、民主推荐、考察、酝酿、研究、公示等程序,提拔干部7名,重用干部2名,程序严谨规范。

(31)针对“干部配备不够到位”问题。开展公务员职级晋升6人次,提拔正科级干部3名,副科级干部5名,干部队伍不断优化。

(32)针对“执法队伍素质亟待提升”问题。一是举办为期6天的2019年度全市城市管理系统干部能力素质提升培训班,60名干部及业务骨干参加培训。二是举办2020年度全市城管系统业务培训班,重点培训习近平新时代中国特色社会主义思想及习近平总书记对城市工作与城市管理工作的方面的重要指示精神,针对干部队伍执法过程中的薄弱环节,针对性设置培训课程,加强对行政法律及规范性文件等的学习培训。

(33)针对“协管队伍参差不齐”问

题。一是研究制定《淮北市城市协管员管理办法》,对协管员的招聘、管理、奖惩、退出等作出明确规定。二是对巡察发现的某区协管人员问题,由镇办予以解聘,今后该区协管员招聘将统一交由区人社部门负责。

(34)针对“违规或变相借用”问题。按照《淮北市机关事业单位借调人员管理暂行办法》规定,我局经借出、借入单位集体研究,对3名借用人员履行了相关手续并报市人社局备案。

(35)党建工作不够实

(35)针对“重视程度不高”问题。一是2019年12月成立局机关党委、机关纪委,选举机关党委委员7名、纪委委员3名。二是对4个基层党组织开展2019年度基层党建述职评议,党建业务测评,开展党员学习、党员教育管理、“三会一课”制度落实、志愿服务等党建工作督查。

(36)针对“基层组织建设不牢”问

题。一是推动市城建支队党支部完成换届选举工作,配齐支部班子。下发基层党组织换届通知书,完成局机关党支部换届工作。二是“走出去”学习基层党建先进经验并在全局推广。

(37)针对“组织生活不达标”问题。一是开展基层党建自查,下发党建工作提示2期,对“三会一课”、民主评议党员、民主生活会、发展党员等工作进度进行提醒。二是局党组和2个局属党总支均召开了深化“三个以案”专题民主生活会,深入查找问题,落实整改。

(38)针对“学习教育缺乏实效”问题。一是各支部认真组织学习《党章》《党规》等,积极开展组织生活会和民主评议党员活动。二是开展“主题+专题”党员活动日,把教育党员的地点搬到服务群众一线,各基层党组织积极开展关爱留守儿童、爱老护老、清理卫生死角、政策宣传等志愿服务活动10余次。

(四)巡视巡察、审计等监督发现问题和主题教育整改落实方面存在的问题

12.审计整改举一反三不够

(39)针对“固定资产未入账”问题。一是对全局固定资产进行清查盘点,落实“一物一卡”,注明购买时间、金额、使用部门并张贴,及时对部分固定资产进行报废处理。二是研究制定局固定资产管理办法,强化固定资产日常管理,加强账实、账卡、账账核对,做到半年一核对,一年一清查。

13.农村生活垃圾整治仍有短板

(40)针对“敞口垃圾池未全面取消”问题。2020年以来共排查敞口垃圾池1376处,其中取缔1371处,改造5处。采取第三方测评和区县互查方式,对农村垃圾治理进行督查,并函询通报考核结果。

三、下一步工作打算

下一步,市城市管理局党组将继续发扬“钉钉子”精神,一是继续抓好整改

后续工作。对已经完成的整改任务,适时组织开展“回头看”,坚决防止问题反弹,巩固整改成果;对需要较长时间整改的项目,紧盯不放,做到边整边改、立行立改。二是深入落实全面从严治党要求。坚持抓班子带队伍“严”字当头,坚决落实中央八项规定精神,全面落实“一岗双责”,持之以恒纠正“四风”。三是建立健全整改落实长效机制。围绕党建工作责任、城市执法体制改革、财务制度执行等重点领域、重要环节,加大制度建设执行力度,形成用制度管权管事管人的长效机制。

欢迎广大干部群众对巡察整改落实情况进行监督。如有意见建议,请及时向我们反映。联系电话:0561-3198858;邮政信箱:淮北市城市管理局办公室;电子邮箱:731153097@qq.com。中共淮北市城市管理局(行政执法局)党组
2021年3月19日