**关于加强“两个机关”建设的学习与思考**

**弥勒市人大常委会 伏 燕**

　　党的十九大报告指出：“健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，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，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”“两个机关”的新提法，是对人大及其常委会职能职责的新定位和新要求，是推进新时代人大工作创新发展的根本遵循。结合学习与实践，笔者对加强“两个机关”建设进行了思考。

**一、充分认识“两个机关”建设的重要性、紧迫性，认真履行宪法和法律赋予人大及其常委会的职权**

　　人民代表大会制度这一根本政治制度的设计，赋予了各级人大及其常委会对政府、监察委、法院、检察院的产生权和对其国家机关工作人员的选举任命权，同时也赋予了监督罢免撤职等权力。但在过去较长一段时间内，在实践中，这些权力应用不到位，不全面。程序性监督多，实质性监督少，刚性监督少，监督实效不明显等等问题共性存在。由于权力行使的不到位，对于“一府一委两院”工作及其干部的监督不到位，使一些国家机关及其工作人员履职不到位，庸懒散拖，不作为，乱作为、决策不科学等等问题产生，甚至一些国家机关工作人员违纪违法，走上犯罪道路。这些问题的存在，与人大及其常委会行使职权不到位有关系。在统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，实现中华民族伟大复兴的征程中，党中央对各级人大及其常委会寄予厚望，委以重托，要求各级人大及其常委会认真履行好宪法和法律赋予的各项职权。作为人大工作者，要认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大报告，以不认真履行职责就是失职，不认真履行宪法和法律赋予的职权就是违法的高度责任感、使命感，敢于履职和擅于履职，正确履职和有效履职，在推进社会主义民主法制建设，实现中华民族伟大复兴的伟大进程中交出人大及其常委会、人大代表和人大工作者的合格历史答卷。

**二、“两个机关”建设中当前存在的问题**

　　（一）建设“工作机关”中存在的主要问题。

　　1、立法质量不高，执行法律不严格一定程度存在。从新中国成立以来，经过几代人若干年的努力，中国特色社会法律体系基本建成。但是人民群众对新时代法治的要求是立良法，促善治。正如习近平总书记指出的：“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好，管不管用，能不能解决实际问题；不是什么法都能治国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”各级人大及其常委会在立法中还存在质量不高，在执法检查中还存在走过场，没有充分体现“法律巡视利剑”作用，执法不严格，随意性执法等问题存在。

　　（2）重大事项决定权行使不到位。尽管宪法和法律赋予了人大及其常委会重大事项行使权，党中央及各级党委也都作出了要求政府向人大及其常委会报告重大事项的相关规定，但在现实中，这一权力的行使仍然困难较大。一是重大事项的界定不够明确。因而，存在人大或者政府认为的重大事项就提交人大及其常委会讨论、决定，程序性的重大事项讨论决定多，更多的事关当地民生、事关当地可持续发展的重大项目的建设都没有列入人大及其常委会的讨论决定范围，重大事项决定权虚化弱化。二是人大及其常委会讨论决定重大事项的能力还不强，水平还不高，致使重大事项决定权易流于形式。如提交人大及其常委会审议的计划、财政报告等，大部份都能得到通过，人大代表或常委会组成人员大多提不出更多更好的建议意见。

　　（3）监督工作成效不明显。一定程度存在着不敢监督、不愿监督，只想栽花，不想栽刺，强调支持，淡化监督。柔性监督手段应用多，撤销不适当的决定决议、质询、特定问题调查、罢免、撤职等刚性监督手段应用很少或者几乎不应用，监督的成效不明显。久而久之，社会上一些人就把人大及其常委会看成了“摆设”、“橡皮图章”。

　　（4）任免权的行使中还有一些问题。任命多，监督少，免职多，罢免和撤职少，既便对于一些违纪违法的干部，也大多应用免职等方式处理，使部份国家机关工作人员认为人大任免权就是走一走形式，不会通不过。相应地带来对人民负责，受人民监督的意识树得不牢，在工作中会出现为人民服务的意识不强。

　　（二）“代表机关”建设中存在的问题

　　（1）服务代表、组织代表开展闭会期间的活动不到位。《代表法》明确规定代表闭会期间的活动以集体活动为主，代表小组是基本的活动方式。但在实践中，县乡等基层人大代表参与人大的活动较少，虽然代表小组活动制度正在不断健全和完善，但效果不明显，代表参与积极性不高，群众没有充分感受到代表的存在及作用等问题。在相当一部份基层人大代表的认识中，认为当代表主要就是参加每年一次的人代会。存在着这些问题的原因之一，就是各级人大常委会，组织代表参与活动不多、不丰富，效果不明显，服务代表的水平不高。

　　（2）代表作用发挥不到位。一是对代表的培训不够。各级人大代表作为各级地方国家权力机关的组成人员，要履行好宪法和法律赋予的职权，必须有较高的综合素质。代表的优势在于来自各行各业，植根于人民群众中，但代表的不足是政治性、法律性、专业性不强。要提高代表履行职责能力，必须有计划地系统地持续地对各级人大代表进行培训。二是重视听取代表的意见建议力度不够，机制不健全。“代表代表，说过就了”现象一定程度存在，法律赋予了人大代表讨论审议权，提议案、建议等多项权利，但审了、议了、说了，听不听、理不理，采不采纳主要决定于听的一方。三是对代表的监督约束不到位。干多干少，干好与干不好区别不大，监督约束小,对代表进行罢免的更是少之又少。四是人民群众对代表的期望不高。群众感受到身边有代表、遇事找代表的意识不强，代表能够有效帮助人民群众反映解决问题的作用不明显。

　　（三）“工作机关”建设与“代表机关”建设衔接不紧密

　　人民代表大会制度的最大优势，就是密切联系人民群众，反映人民意愿，代表人民行使权力。但在现实中，一方面代表与人民群众的联系不够紧密。简单地以代表生活在人民群众中就认为是联系了人民群众。缺乏明确过硬的联系要求，使代表反映人民群众意愿较随意，或者不反映群众意愿，或者反映不到点子上。另一方面，人大常委会与代表的联系不够紧密，发挥代表作用不够。人大及其常委会是代议机关，要履行好工作机关的职责，代表人民行使好权利，最重要的就是充分听取代表意见。在现实中，各级人大常委会履行职权，主要依靠人大常委会组成人员作用的发挥，充分发挥广大代表的作用不够。而事实上，人大常委会要履行好立法权、重大事项决定权、监督权、任免权，都必须建立在坚实的听取代表意见、代表听取人民群众意见的基础上。建好建强“代表机关”是建好“工作机关”的基础和关键。

**三、加强“两个机关”建设的思考**

　　1、提高认识，主动作为，积极担当。各级各部门要认真学习党的十九大报告关于“两个机关”建设的重要论述，增强责任感。各级人大工作者，要认真贯彻新时代新使命新担当的要求，在党的坚强领导下,在良好的环境机遇下，主动担当，依法履职，为推进民主法制建设，坚持和完善人民代表大会制度而积极努力。

　　2、健全完善制度，并认真执行。不论是决定重大事项，监督权、任免权的行使，发挥代表作用，密切人大常委会组成人员与人大代表的联系，密切人大代表与人民群众的联系、代表培训等各方面的制度都在逐步建立和健全，要按照依法、务实、管用等原则不断完善制度，同时，要加强制度执行的检查，注重制度执行的效果，不要让制度成为写在纸上，挂在墙上的摆设。

　　3、依法加大“工作机关”建设力度。《中华人民共和国宪法》、《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》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》等等，都明确赋予了人大及其常委会、各级人大代表相应的权力，完善地设计了“一府一委两院”由人大产生，对人大负责，受人大监督的制度，关键是能否认真地贯彻执行。在全面实施依法治国，提高国家治理体系和治理能力现代化的当下，各级人大代表及其常委会组成人员、人大工作者一定要敢于担当，切实担负起宪法和法律赋予的职责。

　　４、加大“代表机关”建设力度。“代表机关”是人民代表大会制度优越性的体现，是“工作机关”建设的基础和关键。针对过去对“代表机关”重视不够，“代表机关”建设成为人大工作的短板的问题，要在“代表机关”建设上下更大的功夫，花更大的力气来进行。