

巴彦淖尔人大



人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。

——2017年10月18日,习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告

巴彦淖尔市人大常委会办公室主办

2025年第4期 总第4期(半月刊期)

内部资料 免费交流

巴彦淖尔人大官方网站: <http://www.bynerd.gov.cn>

以“六个定位”锻造新时代人大代表履职坐标

——巴彦淖尔市人大常委会激发五级人大代表履职活力 组织引导代表全方位履职

习近平总书记指出,人民代表大会制度是全过程人民民主的重要制度载体,人大代表是党和国家联系人民群众的重要桥梁。巴彦淖尔市人大常委会党组深入贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想,自觉坚持和践行全过程人民民主重大理念,积极适应新时代对人大工作的新要求,把充分激发和调动人大代表的履职热情,作为体现和发挥人大职能作用的有效抓手,旗帜鲜明向全市各级人大代表提出“六个定位”的履职坐标,即成为落实中央大政方针、自治区党委部署要求和市委中心工作的推动者,成为倾听群众呼声、反映基层民意的传导者,成为群众参与全市经济社会建设的带动者,成为帮助群众解决急难愁盼问题的引领者,成为通过建议推动“一府一委两院”改进工作的监督者,成为参与基层社会治理的示范者,通过人大代表作用的有效发挥体现和提高人大的工作质效。

“六个定位”精准锚定了新时代人大代表履职的方向与目标,将抽象的代表角色具体化为六个可感知、可操作、可评价的维度,贯通了代表履职的全链条、全过程,其内在逻辑强调代表履职始于人民需求、终于人民满意,追求实实在在的履职过程和治理效能。“六个定位”精准嵌入人大制度运行的各环节各方面,深刻体现了人民代表大会制度的本质要求,是对全过程人民民主理念在基层实践的创造性转化和创新性发展,是破解“代表如何更好发挥作用”的巴彦淖尔方案。

突出政治引领之“魂”,组织引导代表成为落实中央大政方针、自治区党委部署要求和市委中心工作的推动者

人大代表肩负着将党的主张、国家意志转化为人民共同意志和行动自觉的重任,是一种政治身份,必须旗帜鲜明讲政治,始终站稳政治立场,认真履行政治责任,锚定“成为落实中央大政方针、自治区党委部署要求和市委中心工作的推动者”定位,在推动政策落地中展现政治担当。

中央的大政方针和各级党委的部署要求,是经过科学决策、民主集中形成的行动指南,代表着最广大人民的根本利益。人大代表要履好职,必须深刻领会中央大政方针和各级党委决策部署的精神实质,找准依法履职的切入点和着力点,通过法定程序有效传导,身体力行示范引领,引导人民群众理解、支持、投身于国家与地方的发展蓝图,确保党的路

线方针政策在基层落地生根、开花结果,最终惠及于民,转化为看得见、摸得着的发展成果和民生福祉。必须在立法、决定、监督各环节全链条发力,把“政策语言”细化为“法规条文”,使党领导下的全过程人民民主实践始终沿着法治轨道高效运行。同时,要及时将政策落实过程中群众的意见建议及存在的问题和困难反馈给上级,为政策的完善和调整提供依据,确保政策得民心,顺民意。

筑牢民意基础之“根”,组织引导代表成为倾听群众呼声、反映基层民意的传导者

人民群众是历史的创造者,人民的意愿和诉求应当在民主的各个环节得到充分体现。人大代表植根人民、代表人民,具有天然的群众基础优势。要聚焦“成为倾听群众呼声、反映基层民意的传导者”定位,在传导民情民意中践行人民至上。

要站稳群众立场,走好新时代群众路线,当好党和国家联系人民群众的桥梁纽带,充分发挥来自人民、扎根人民的特点和优势,坚持把“人民同意不同意、满意不满意”作为第一标准,通过开展调研、视察、走访、接待选民等活动,深入基层、深入群众,真实、全面、及时地倾听群众心声,了解群众的所思所想所盼,适时将基层民意汇聚提炼并原汁原味地反映出来、传递上来,确保人大及其常委会的决策真正建立在广泛、真实、管用的民意基础之上,使全过程人民民主的各个环节都充盈着人民的声音,并最终体现在决策的科学性和有效性上,真正做到民有所呼、我有所应。

彰显主体参与之“要”,组织引导代表成为群众参与全市经济社会建设的带动者

全过程人民民主贯穿于经济社会发展的各领域。人大代表作为各行业各领域的优秀分子,要锚定“成为群众参与全市经济社会建设的带动者”定位,在经济发展中发挥示范带动作用。

代表不仅要当好“传声筒”,还要当好“领头雁”。要充分依托自身发展基础、工作经验和专业优势,立足主责,做好主业,壮大产业,当好行业领头人,产业带头人,主动承担社会责任,积极参与扶贫攻坚、抗灾救灾等社会公益事业,体现代表的“贡献力”,提升代表的“含金量”。同时,借助代表的社会影响力,充分发挥宣传政策、解疑释惑、组织动员的积极作用,激发人民群众的主人翁精神和内生动力,激发群众的智慧和力量,带动群众广泛、深入、有序地参与到产业发展、乡村振兴等

各项事业中,真正成为经济社会发展的积极参与者和重要推动者,在共建共享中提升获得感和幸福感,充分体现全过程人民民主“最广泛、最真实、最管用”。

践行人民至上之“本”,组织引导代表成为帮助群众解决急难愁盼问题的引领者

人大代表来自人民,受人民监督、对人民负责,全心全意为人民服务是人大代表的根本宗旨。检验人大代表称职与否的重要标准,就是能否为人民代言、替人民发声、帮人民办事。所以,代表必须坚持以人民为中心的发展思想,时刻将群众冷暖挂在心头,锚定“成为帮助群众解决急难愁盼问题的引领者”定位,在纾解民生难题中传递温暖关怀。

要充分发挥来自人民之间、生活在社会之中,与人民群众密切联系的天然优势,积极关注民生之事,敏锐聚焦群众关切的急难愁盼问题,及时将群众的困难和问题反映给有关部门,积极协调并跟踪督促相关部门采取有效措施加以解决,推动解决群众身边的操心事、烦心事、揪心事,将民主的成果体现在民生改善上,将民主的温度转化为民生的福祉,在不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感的过程中切实体现人大代表的作用和担当。

强化依法行权之“效”,组织引导代表成为通过建议推动“一府一委两院”改进工作的监督者

依法对“一府一委两院”进行监督,是宪法法律赋予人大代表的神圣职责,是人民当家作主的重要体现。要锚定“成为通过建议推动‘一府一委两院’改进工作的监督者”定位,在强化工作监督中促进依法履职。

要构建从发现问题到监督推动问题解决的闭环履职机制。围绕全市经济社会发展中的重大问题和人民群众关心的热点难点问题,通过深入调查研究、参与视察调研、执法检查等方式,了解真实情况,精准发现问题,针对性提出批评、建议和意见以及高质量议案,督促“一府一委两院”正确行使行政权、监察权、审判权、检察权,改进提升工作,维护社会公平正义。要推动监督工作最终落脚在问题是否得到实质性解决、群众合法权益是否得到切实维护、治理水平是否有效提升上,加强对议案建议跟踪督办,推动建议办理从“答复满意”向“结果满意”转变,推动建议真正落到实处,推动解决深层次问题。

(下转3版)

工作动态

●8月19日,市五届人大常委会党组第29次会议召开。党组书记任逸群主持会议。党组成员樊文、孟长云、苏亚拉图、熊国元出席会议。常委会副主任萨仁格日乐应邀列席会议。

●8月19日,市五届人大常委会召开第33次主任会议。市人大常委会主任任逸群主持会议。副主任图门、樊文、孟长云、萨仁格日乐、苏亚拉图,秘书长熊国元出席会议。

●8月21日,巴彦淖尔市五届人大常委会第二十五次会议召开。市人大常委会主任任逸群主持会议。副主任图门、樊文、孟长云、萨仁格日乐,秘书长熊国元和27位委员出席会议。市委常委、纪委书记、监委主任于树杰,市政府副市长李红岩,市中级人民法院院长格日勒图,市人民检察院检察长撒莉列席会议。

●8月26日,市人大常委会主任任逸群到巴彦淖尔经济技术开发区调研企业运行情况,并走访联系部分自治区、市人大代表。

●8月22日—23日,辽宁省人大常委会委员、民侨外委副主任委员宋彦麟一行4人来我市就民族、旅游和产业集群建设等方面工作开展考察调研。市人大常委会副主任萨仁格日乐陪同。

●8月28日,市人大常委会主任会议成员对我市创建工作进行集体视察。市人大常委会主任任逸群,副主任图门、菅江左、樊文、孟长云,秘书长熊国元 and 市人大常委会部分工委主任、市人大代表参加了活动。

●8月27日,市人大常委会副主任樊文带队,组织农牧领域第一、第二代表小组的部分市人大代表,对设施农业发展情况开展了专题调研。

●8月29日,市人大常委会副主任萨仁格日乐带队,组织监察司法和法治领域、环资城建领域代表小组的部分市人大代表,对交通安全管理工作进行了专题调研。

●8月27日,市人大财经领域代表小组开展了“十四五”规划完成和“十五五”规划编制情况调研。

人大代表建言献策 直通车

关于中小学阶段学生心理危机问题一体化预防与解决的建议

□ 巴彦淖尔市人大代表 王贵良

心理健康是学生形成良好品质、顺利完成学业、获得良好社会适应能力的基础,是幸福感的来源,是人生发展的基石。2024年11月,巴彦淖尔市第一中学对所有在校学生进行了心理测评,本次测试选用的量表为《中国中学生心理健康量表》涉及了中学生普遍存在的十个方面的心理问题,强迫、偏执、敌对、人际关系敏感、抑郁、焦虑、学习压力感、适应不良、情绪波动性和心理不平衡性。本次测试共实测学生人数2348人,处于预警状态学生人数216人,占比为9%。其中,高危预警学生为37人,占全校学生人数比例为1.6%。各年级处于预警状态的共有项目为学习压力、焦虑。焦虑反映学生表现出紧张、心神不定、无缘无故地害怕、心里烦躁、心里不踏实等问题以及学生会感到学习负担重,怕老师提问,讨厌做作业,讨厌上学,害怕和讨厌考试等问题。通过调查发现这些孩子心理问题产生的深层次原因有家庭原因——父母过高的期望、缺乏有效的沟通、家庭关系紧张;学校因素——学业负担、同学关系紧张;社会因素——网络文化泛滥下的价值观扭曲与迷茫;个人因素——自我认知水平低、人格不健全和情绪管理能力差等。

建议:

1.心理健康教育应该防未病,关口前移,从幼儿园、小学阶段就要引导家长重视孩子的心理健康,学校要注重心理素质的培训,加强孩子性格养成、兴趣培养和人格完善以及开展挫折教育。加强课程建设将心理健康课程与体育、音乐等艺术课程相融合,从小培养孩子健康向上,积极阳光的心理品质。2.各级各类学校要建立学生的心理健康档案,教育主管部门统一使用科学合理的测评方式,定期进行心理评估,建立危机检测和分类预警机制。大中小各学段资源融通共同推进我市心理健康教育工作,推进校际之间的经验交流和学习互鉴,深入挖掘我市学生心理健康的典型经验和优秀案例,并加大宣传力度,多层次、多角度、多方面推广,共同推进我市学生心理健康工作。3.要推进专业心理教师与学科教师心理培训一体化,推进教师心理健康教育资格普及率,社会既要关注学生心理健康,也要关注教师的心理健康,为学生身心发展创设良好的心理环境。4.教育行政部门组建专业的讲师团,通过各类学校的家长学校、家长课堂等开展心理健康知识的公益宣讲和面对面公益咨询服务,引导家长树立科学的养育观念,理性确定孩子的成长预期,关注孩子的心理健康,尊重孩子心理发展规律,倡导家长将健康人格作为家庭教育的首要任务,关注孩子的心理感受,用充满爱和正确爱的方式为孩子描绘一生发展的底色。5.建设青少年的心理健康社会化服务体系,政府要统筹社会力量的参与,社区、医院、学校、家庭协同联动,社区关注问题家庭、留守儿童的心理状况和家庭状况,提供必要的指导与帮助,通过医校合作建立精神卫生医疗机构对学校心理危机干预的支持协作机制,做到早发现、早干预,科学诊疗。6.政府出资完善义务教育阶段学生心理治疗的医疗保障和社会救助,减轻家庭的求医压力。

建议办理情况

人大代表建议推动中小學生心理危机问题一体化预防与解决

巴彦淖尔市人大常委会推出的《人大代表“建言献策直通车”》,进一步拓展畅通了民意表达渠道,大力推动民生实事落地见效,助力经济社会高质量发展。第四期《人大代表“建言献策直通车”》中,市人大代表王贵良提出的关于中小学阶段学生心理危机问题一体化预防与解决的建议,得到了市政府和有关部门的高度重视。一是强化硬件设施建设,专门设立心理辅导室和宣泄室,配备专业的心理咨询设备,如沙盘游戏工具、心理测评软件等,为开展一对一的心理咨询和辅导提供良好的环境和技术支持。二是积极开展心理健康干预,积极开展流动儿童、留守儿童、困境儿童关爱服务质量提升项目,针对在评估中发现存在心理问题的儿童,组织专业的心理咨询师为其提供心理辅导,利用SAS(焦虑自评量表)和SDS(抑郁自评量表)结合儿童健康状况、义务教育走读情况、实际监护情况等方面将儿童分为心理一级、二级、三级三个等级,由心理咨询师为其进行精准“画像”,按照“一人一策”建立儿童心理成长档案。截至目前,已对17名儿童开展危机干预。三是设立心理援助热线,市未保中心与军友康宁医院、家庭教育指导中心开展合作,共同设立了24小时心理援助热线,由来自军友康宁医院的神经内科医生、心理咨询师以及家庭教育指导中心的专业教育工作者组成的团队负责接听,提供包括情绪疏导、心理危机干预、心理咨询建议等服务内容,无论是学习压力、家庭矛盾,都可以拨打热线电话寻求帮助。通过以上多种措施,努力构建全方位、多层次的中小学阶段学生心理健康问题干预体系,为儿童的健康成长保驾护航。

凝心聚力促团结 砥砺奋进谱新篇

——巴彦淖尔市人大常委会主任会议成员集体视察全市创建民族团结进步示范市工作开展情况侧记



市人大常委会主任会议成员集体视察

塞上金秋,硕果盈枝。承载着全市各族人民对团结进步、繁荣发展的美好期盼,巴彦淖尔市创建全国民族团结进步示范市工作步入关键阶段。为进一步发挥人大监督职能,凝聚创建共识,汇聚奋进力量,8月28日,巴彦淖尔市人大常委会主任任逸群率领市人大常委会主任会议成员,对全市创建工作开展了一次深入而富有成效的集体视察。

视察组一行先后深入机关、企业、社区等不同类型的示范点进行实地考察。

走进巴彦淖尔供电公司,视察组看到了民族团结与生产经营的深度融合。市人大常委会主任任逸群关切地问道当前我市边远农牧区各族群众生产生活用电情况。

“公司投入873.4万元,克服物资、人员以及环境的困难,提前里程碑计划50多天为乌拉特中旗偏远农牧区通上了网电。”巴彦淖尔供电公司总经理、党委副书记郑璐介绍道,“与此同时,今年,我们通过线杆治理、以电折水、双网融合等举措全面推进乡村振兴,城乡电网日益坚强,各族群众生产生活用电实现了从‘用上电’到‘用好电’的转变。”

视察组强调,要持续在深化思想认识上下功夫。要始终站在战略和全局高度,深刻认识创建工作的重大意义,不断增强做好新时代党的民族工作的政治自觉、思想自觉和行动自觉,久久为功,常抓不懈。

在临河区金川街道江林社区,“民族团结一家亲”的氛围格外浓厚。参会人员深入了解了各民族同胞共居、共学、共事、共乐,打造互嵌式民族团结和谐家园的生动故事。“近年来,江林社区以铸牢中华民族共同体意识为主线,深入推进各民族交往交流交融,实现了各民族在空间、经济、文化、社会、心理等方面全方位嵌入。”临河区金川街道江林社区党支部书记杨盼说。

看到江林社区的丰硕成果,视察组成员频频点头,深切感受到民族团结在基层社区的旺盛生命力。调研组强调,要持续在促进交往交融上下功夫。要搭建更多平台载体,创造更多有利条件,引导各族群众在生活、工作、学习中加深了解、增进感情,像石榴籽一样紧紧抱在一起。

在五原县三胖蛋(内蒙古)食品科技有限公司,视察组了解了企业如何依托河套地区特色农产品资源,打造“三胖蛋”瓜子等知名品牌,通过“公司+基地+农户”模式,带动

了当地汉族、蒙古族等多民族群众共同就业增收。企业负责人表示,企业的发展离不开党的好政策和各族员工的共同努力,他们也将积极履行社会责任,助力民族团结和乡村振兴。视察组鼓励企业继续做大做强特色品牌,成为促进经济发展和民族团结的双重典范。

来到五原县古郡诗词文化园,视察组被浓厚的中华文化氛围所感染。文化园将诗词文化与民族团结教育相融合,通过展示历代诗人描写塞北风光和民族交融的诗词佳作,举办各族群众共同参与的诗词朗诵会、书画交流等活动,生动展现了中华文化的多元一体格局,成为传承中华文脉、促进民族团结的重要平台。

此外,视察组还走访了市政服务与数据管理局、国家税务总局五原县税务局,察看了民族团结工作开展情况;参观了黄河水利文化博物馆,回顾了巴彦淖尔各族人民共同奋斗的河套水利史。一路走、一路看、一路议,一个个鲜活的场景、一串串扎实的数据、一桩桩感人的事迹,生动勾勒出全市各族人民手足相亲、守望相助、携手奋进的壮阔画卷。

大家一致认为,自创建工作启动以来,全市上下高度重视、精心组织、扎实推进,形成了党委领导、政府负责、部门协同、社会参与、全民动员的良好格局,民族团结进步事业呈现出蓬勃发展的新局面,各族群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。

这次集体视察既是一次对创建工作的监督检查,也是一次学习宣传和凝聚共识的过程。通过视察,大家更加深刻地体会到巴彦淖尔民族团结的深厚底蕴和现实成果,也更加坚定了成功创建全国民族团结进步示范市的信心和决心。

民族团结是发展进步的基石,是各族人民幸福生活的保障。创建全国民族团结进步示范市,是市委贯彻落实党中央和自治区党委决策部署的重大举措,是我市办好“两件大事”的生动实践,是全市各族人民的共同愿望和根本利益所在。下一步,市人大常委会将继续依法履行职能,寓支持于监督之中,持续关注和支持创建工作,推动各项决策部署落地见效。全市各级人大代表也将充分发挥密切联系群众的优势,当好民族团结的宣传员、示范者和推动者。

(张杰)

人大代表杨荐钧：一粒种子的承诺，万千农民的希望

河套平原清晨的薄雾中，巴彦淖尔市人大代表杨荐钧已蹲在育种基地的试验田里，蓝色工作服沾满泥土，手中记录本写满数据——这是他坚持多年的“晨课”。“杨代表，今年这品种亩产又高了！”研究员笑着说道。从实验室到田间地头，从企业管理到人大履职，他以“一粒种子改变命运”的信念，在河套大地书写着种业报国与为民履职的双重答卷。

“种子是农业的‘芯片’，更是农民收入的希望。”这句话被杨荐钧刻进骨子里。过去河套地区盐碱地多、传统品种产量低，农民辛苦一年却收益微薄。为此，他带领科研团队把实验室搬到田间，头顶烈日记录数据，深夜加班分析样本，在盐碱地上建起“玉米种质资源创制及分子标记育种博士工作站”。

在西蒙种业科创产业园门前的气象显示屏上，实时滚动着土温、瞬时雨量等数据。田地里，各式各样的玉米品种错落分布，共同勾勒出独特的田园景致。每一株玉米秆上都只保留一个玉米，如此精细化管理，正是为了更好地保证单穗品质，助力品种研发。多年来，他团队选育出36个优质玉米新品种，推广面积超400万亩。其中“西蒙6号”亩产量较传统品种提升300余斤，因抗倒伏、耐盐碱特性获自治区农业丰收三等奖和市级科技进步奖，成为农民

口中的“致富密码”，次年推广面积便突破百万亩。

为突破技术瓶颈，杨荐钧建立“自主+合作”创新模式。从过去企业育种技术单一、科研力量薄弱，到如今开展12项国家级、省级课题研究，取得24项研发成果。依托“全国育繁推一体化种子企业”优势，他投入科研经费建成博士工作站和农业科学院。走进工作站，操作台旁的样品架上整齐排列着标注不同编号的育种材料，每一份都承载着品种改良的期待；育种数据大屏正实时刷新着各地试点的生长参数，研究员们围坐讨论着最新的品种改良方案。担任自治区种子协会会长后，他牵头建立种业信用评价体系、制定地方标准，实现从单一育种到行业规范引领的跨越。“要让中国碗装满中国粮，更要让中国粮用上中国种。”这是他对行业的承诺。

“一个人种得好不算好，带着大伙一起富才是真本事。”针对农民种植分散、销路不畅的问题，杨荐钧创新推出“公司+村集体+农户+合作社+基地”模式，在杭锦后旗建成4.3万亩育种基地，带动8000多户农民年均增收1200~1500元，助力当地获评“自治区级制种大县”。作为产业“链长”，他牵线50多家企业构建订单网络，36.3万亩小麦与龙头企业“联姻”，130多万亩农作物实现产销无缝对接。2017年头号桥镇遭



内蒙古西蒙种业有限公司董事长 杨荐钧

雹灾时，他虽无合同责任，仍拿出32万元补贴农户，用诚信筑牢与农民的信任之桥。

当选人大代表后，杨荐钧更将“民意代言人”的责任扛在肩头。他聚焦农民对科技兴农的迫切需求，提出强化农业科技服务体系建设的建议，推动巴彦淖尔建成覆盖全市的农技推广网络，让科技阳光洒满田间；他持续呼吁优化惠农政策精准度，促成多项补贴直达农户，让政策温暖直达民心。

“我会持续推动种业创新，履行好

代表职责，让更多农民享受到科技红利。”从盐碱地试验田到代表席，从育种专家到民意代言人，杨荐钧用30年光阴诠释“一粒种子的力量”，更践行着人大代表的使命担当。这位河套汉子以诚信为舟、以科技为桨，以代表身份架起民意桥梁，在乡村振兴的浪潮中，带着万千农民的期盼与信任，从过去的温饱困境稳稳驶向如今的希望远方。正是这份人大代表的责任与坚守，让每一份民声都有回应，让每一份期盼都有回响。

（上接1版）

拓展履职尽责之“域”，组织引导代表成为参与基层社会治理的示范者

基层社会治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要基础，关系着社会的和谐稳定和人民的安居乐业。参与基层社会治理是新时代赋予人大代表的新课题。人大代表熟悉基层情况、在群众中享有威望，要锚定“成为参与基层社会治理的示范者”定位，在参与社会治理中彰显模范风采。

要借助自身的工作、职业优势，借助人大代表能便捷联系、沟通各方的有利条件，积极参与基层社会治理，带动群众依法自治、理性表达诉求，提升基层治理法治化、精细化水平。要发挥自身在矛盾纠纷化解中的独特作用，主动参与矛盾调解工作，及时了解和反映群众的诉求，协助有关部门做好矛盾纠纷排查化解工作，维护社会和谐稳定。要积极参与基层法治建设，宣传法律法规，引导群众自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，营造良好的法治环境。

巴彦淖尔市人大常委会党组提出的代表履职“六个定位”，根植于习近平总书记“坚持好发展好完善好人民代表大会制度”的重要论述，契合人民代表大会制度的本质要求，回应了人民群众对提升现代化治理能力的向往。深刻理解和全面落实这“六个定位”，必将有力激发全市各级人大代表的履职活力与创造潜能，推动巴彦淖尔市人大工作实现新跨越，为书写中国式

现代化巴彦淖尔新篇章凝聚磅礴的民智民力，在河套大地上耕耘出更加丰硕的民主实践果实。

六个名字的合唱 ——致敬每一位聚焦“六个定位”奋发有为履职的人大代表

河套的风卷起沙粒与光，
掠过麦浪，漫过山岗，
轻轻落在代表胸前，
将“六个定位”变成滚烫的徽章。

晨曦驼铃——
“党中央决策的坚定推动者”，被他们译作

穿沙公路笔直的柏油路，
将发展的蓝图，铺展成
黄河湾里光伏板片片鳞光。

晚炊氤氲——
“民意的忠实传递者”，被他们折叠成

基层群众的小小纸笺，
让风把葵花的香甜吹进会场，
让会场的回声，暖透每一座毡房。

秋翻沃野——
“发展的引领带动者”，被他们写进
无人机丈量的新垄行，
写进直播屏幕的麦浪，
把丰收的誓言，播撒向更远的金黄。

冬夜炉暖——
“群众问题的积极纾困者”，被他们熬成

一碗滚烫的羊肉汤，
汤面倒映的，
是困难群众眉间解冻的冰霜。

法治殿堂——
“‘一府一委两院’的有力监督者”，被他们铸成
议案建议笔直的钢轨，
让“一府一委两院”的列车，
沿着民心铺设的轨道，提速奔向前方。

村社欢歌——
“基层治理的模范践行者”，被他们绘成
丈量微网网格的经纬线，
将倾心调解与围炉夜话，
绘就成和谐安宁的画面，映出暖色调的灯光。

此刻——
五级代表握手相望
全国代表构框架，如雄鹰俯瞰辽阔苍茫；
自治区代表促协调，如长风梳理云层方向；
市级代表抓落实，如犁铧深耕沃土希望；
基层代表察实情，如草根紧握大地力量。
他们共享卫星的刻度，

校准每一次心跳的坐标，精准无疆。

此刻——
“建言献策直通车”
将沾满泥土芬芳的建议，
送达市领导案头的晨光，
像把带露的苜蓿花束，
插入政策的花瓶，
让纸张也沁出草原的清香。

此刻——
优秀代表小组的荣光
不仅是墙上的星芒，
更是子夜依旧明亮的窗，
是视频号里跳跃的点赞海洋，
是抖音15秒里，
老代表那句永不掉线的：“有事，找我讲！”

此刻，
《巴彦淖尔人大报》的墨迹犹新，
却已听见草原的风在翻阅篇章——
每一页，都是六个名字的雄浑合唱：
推动者！传递者！带动者！
纾困者！监督者！践行者！

他们将全过程人民民主，
谱写成一首磅礴恢宏的交响，
让草原的每颗晨露，
都折射出朝阳的光芒！

（市人大常委会办公室 于慧文）

关于人大对党政合设部门监督的探讨

理论研究

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把深化党和国家机构改革作为推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要任务,整体性推进中央和地方各级各类机构改革。其中,党政机构合设是一项重要举措。

习近平总书记深刻指出:“只要公权力存在,就必须有制约和监督。不关进笼子,公权力就会被滥用。”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力都要受到监督和制约。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分,是国家权力机关代表人民进行的具有法律效力的监督。但是对照一般的党政机构运行机制,党政机构合设具有一些新的情况,这给人大监督提出了新的课题,需要认真探讨研究。

一、党政机构合设的主要形式和特点

(一)党政机构合设的内涵和主要形式

从现有的研究看,一般认为党政机构合并设立是指将职能相近的行政机构并入党的机构,并由一名党的机构的副职领导兼任该行政机构的主要负责人。可以说并入后的行政机构与党的机构完全融为一体,按一套人马、一个班子、一个“三定”规定进行管理。实践中主要存在两种类型。一是“吸收机构”型,即被撤并的政府机构的名称具有较强的不可替代性,为了行政管理的需要,特别是保持一些工作的连续性以及开展外事活动,对外仍保留“原”享有该职责的政府机构的牌子。二是“吸收职能”型,即由党的机构吸收政府机构的部分职能,但党的机构名称无法较好地体现新增的职能内容,同时也为了便于开展行政管理和对外交往,对外加挂“新”享有该职责的政府机构的牌子。加挂牌子和保留牌子的主要原因是法律法规对特定行政管理职能履行的规定要求以及国际交往需要。但不管“牌子”作用如何,都不能说明原政府机构是法律上的独立实体机构、具有机关法人资格和行政主体资格。只有并入后的机构作为党的部门才具有独立法律人格(机关法人资格),而且党政机构合设后的部门属于党委机构序列,不属于政府机构序列。

(二)党政机构合设与党政机构合署办公的区别

党政机构合署是指两个或两个以上党政机构,因职能相近而整合在一起,对外保留现有机构的牌子,对内实行一套管理制度,在一套班子的具体组织领导下,履行现有的各项职能。与合并设立不同的是,合署的党政机构没有完全合为一个机构,党政双方在一些职能职责、内设机构、人员编制上仍保持相对的独立,两个机构是平

等的,不存在加挂牌子一说,行政机构在实体上仍然还是存在的。换言之,党政合署后各机构仍然是独立的实体机构,原有的法律身份并没有消失,党政两个机构都具有完全独立的法律人格,两个机构均可以自己的名义实施相应活动,其中政府机构具有行政主体资格,而党的机构则不具有行政主体资格。可以说,合署办公理顺的只是内部关系。而党政机构合并设立的实质是通过将几个原本具有独立法律人格的机构整合形成一个具有独立法人资格的机构,其理顺的不仅仅是内部关系,也包括外部关系,即被并入的机构随着合并的完成而消失,该机构的职责、权限由并入后的机构所承继。同时,党政机构地位也存在主次之分,党的机构高于行政机构,行政机构处于“被吸收”的地位,被吸收后的行政机构通过加挂牌子来体现。

二、人大监督党政合设部门的难点

(一)人大是否有权对党政合设部门开展监督

依据我国宪法,全国人民代表大会是最高国家权力机关,国务院即中央人民政府是最高国家权力机关的执行机关;地方各级人民代表大会是地方国家权力机关,地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关。行政机关不仅由人大产生,而且是人大的执行机关,受人大监督。宪法的上述规定体现的是人大与行政机关之间的关系,属于我国人民代表大会制度的核心内容。与行政机关不同,中国共产党的工作机关不属于国家权力机关监督范畴,并非由人大产生,也不对人大负责。与此相应,宪法规定的人大职权,比如监督权、决定权等,原则上不涉及党的工作机构。那么在党政机构合设之后,面对承担行政职能的新部门,人大是否有权对其进行监督?党政合设部门中具有“行政身份”的领导是否需要人大任免?如果可以,那么人大对党的机构开展监督的合法性依据是什么,实践中人大又该如何行使监督权,毕竟党政合设部门从归口领域来说是属于党委机构。如果不可以,那么一个承担具体行政管理职能的机关对外作出一些明显具有行政权属性的行为却又不受人大监督,该如何从合乎宪法规定、合乎人民代表大会制度原理的角度对此作出解释。

(二)政府向人大所作的工作报告如何保证内容的全面性

党政机构合设后,由于部分行政职责划入党的部门,那么政府在报告工作中是否需要对此划出的这部分行政职责向人大及其常委会报告?如果需要报告,政府如何获取这部分工作情况;如果不需要报告,是否会出现人大对政府监督的空白点,导致人大监督悬空。比如,新修正的监督法第二十六条规定,“常务委员会应当对金融工作进行监督,建立健全金融工作情况报告制度”。这说明,地方人大及其常委会有权要求

地方政府就金融工作相关情况进行报告。但是,在机构改革后,地方政府的很大一部分金融管理职责被整合进了党政合设的党委金融委员会办公室(地方金融管理局)之中,政府向人大常委会所作关于金融工作的报告是否需要包含该办公室(局)的工作情况呢?如果需要,党委机构的工作向人大报告的依据是什么;如果不需要,该办公室(局)实际承担了很多金融领域的行政许可、行政检查等职责,这些是金融领域行政管理的重要工作,政府向人大的报告缺失这部分内容,将极大降低整个报告的“成色”。

三、现有宪法法律框架下人大对党政合设部门监督的合理模式探索

(一)人大监督党政合设部门的合法性证成

需要明确的是,按照人民代表大会制度原理,人大产生政府,政府要对人大负责并受人大监督,但是这一原理无法直接适用于人大与党政合设部门。不过,我们可以通过“职权法定原则”来重新审视人大与党政合设部门之间的关系。党政合设部门在某一具体领域的相关行政权力,从源头上看,无不可以回溯到全国人大及其常委会所制定的法律以及国务院制定的行政法规的规定,其行使行政权力时也是按照有关法律法规所规定的权限和程序进行的。党政合设部门承继了法律法规授权行政主体的行政职权,在实践中一般由其内设机构来承担具体业务。而按照宪法、地方组织法、监督法等规定,全国人大及其常委会监督宪法和法律的实施,地方各级人大及其常委会在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规等遵守和执行。换言之,人大及其常委会拥有法律执行监督权。因此,人大及其常委会可以就党政合设部门落实法律法规规定的行政职权的情况开展监督。

同时,尽管党政合设部门不属于政府工作部门,但其行使的具体行政管理职能继受于原政府部门,其行使行政职权的行为还是可以归属于宪法法律意义上的政府职权领域的工作内容,人大可以就这些领域的行政工作对政府开展监督。而且按照监督法的规定,实践中人大对政府的监督一般都是就某一具体工作领域来开展,而不是针对具体的政府工作部门来进行。

对党政合设部门的监督,要侧重于对其依法行政的监督,重在监督“事”,比如可以采取听取专项工作报告、执法检查等形式,监督和推进有关工作;还可以明确,在政府向人大所作的有关报告中,应该包含党政合设部门关于依法落实行政职权的相关工作内容。实践中,全国人大常委会已经就相关监督工作进行了探索,但目前的监督探索主要还是人大听取专项工作报告的形式。今后,各级人大及其常委会可以进一步解放思想,探索拓

展监督党政合设部门的工作内容和形式,不断丰富人大监督机制,持续增强人大监督活力。

(二)党政合设部门中“行政身份”领导任免权限的理顺

至于人大是否有权对党政合设部门中具有“行政身份”的领导进行任免,对此需要先梳理人大对政府部门主要负责人的任免权限。宪法规定,全国人大及其常委会根据国务院总理的提名,决定各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选。地方组织法规定,县级以上地方各级人大选举本级政府正副负责人,县级以上地方各级人大常委会根据政府主要负责人提名,决定任免本级政府秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长。如果某行政机构不属于国务院组成部门或地方政府工作部门,实践中该机构主要负责人一般由国务院或地方政府进行任免。由于党政合设部门明确属于党委机构,不属于政府工作部门,因此其部门负责人中的“行政身份”不需由人大任免。但是,目前的相关法律法规也没有明确此类人事任免程序,实践中的一般做法还是由政府任免。

不过相比较而言,国务院任免党政合设部门中“行政身份”领导的程序倒还是能找到一定的依据。国务院2023年3月16日发布的《国务院关于机构设置的通知》,分别在国务院直属机构和国务院办事机构栏目中,对国家新闻出版署(国家版权局)、国家宗教局、国务院侨办、国务院港澳办、国务院台办等部门加挂牌子、职责归属等情况予以了说明。同时,国务院办公厅秘书局2023年5月30日发布的《国务院办公厅秘书局关于印发国务院机构简称的通知》,也明确列出了这些局、办的简称。由此,就可以推断认为国家新闻出版署、国家宗教局、国务院港澳办等虽然是在党委部门挂牌,但是其所挂的行政牌子指代的部门在名义上仍可归属于国务院机构。从功能上讲,国务院文件中的文字表述可能也仅仅是为了说明合并的政府部门职能的去向,对外起到一种信息指引的作用,并不表明这些部门还归国务院领导或者还属于国务院组织机构序列,但是也可以从中推断出行政牌子指代的部门与国务院之间并没有完全割裂联系,所以国务院还是可以依照国务院组织法任免相关行政领导。但是,地方政府在其公开的政府组织架构中,并没有像国务院机构那样对在党委挂牌的政府部门作文字说明。比如,天津市、云南省等地政府关于机构设置的通知中,就没有新闻出版局、电影局、公务员局、地方金融管理局等名称表述和文字说明。那么就可以认为,这些部门与地方政府之间做了明确的“切割”。所以,由地方政府来任命这些“局”或“办”的领导在依据上稍显不足。尽管如此,本文以为,虽然法律法规上没有明确由政府任免党政合设部门负责人中的“行政身份”,但是该做法依然值得肯定。

(周天泓)