



法治日报
星期二
2026年9月22日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
主编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

各联系点征求群众立法意见建议2000余条

走进青海探访基层立法联系点



见证民主

□ 本报记者 蒲晓磊 武卓立 文/图

作为黄河的一级支流，隆务河贯穿青海省黄南藏族自治州同仁市隆务镇。河岸边一座“隆务听语亭”静静地伫立在那里，基层立法联系点工作人员经常在亭子里组织居民开展立法意见建议征集、法治宣传教育等活动。

“亭子后方就是隆务镇综治中心，平日里前来办事的群众较多，黄南州人大常委会便将基层立法联系点设在了这里。”同仁市人大常委会主任华本介绍，基层立法联系点在征集各族群众立法意见建议的同时，也结合立法工作开展法治宣传教育，让各族群众感受到法治温度。

近日，《法治日报》记者走进青海省西宁市、黄南藏族自治州、海北藏族自治州、海西蒙古族藏族自治州等地，走访各级基层立法联系点。目前，青海省拥有“国字号”基层立法联系点1个，省级基层立法联系点39个，辐射带动各设区的市、自治州、自治县设立基层立法联系点134个。各联系点组织实地调研、座谈论证等活动300余次，先后就法律法规草案征求到群众意见建议2000余条，超过400条建议被研究吸纳。

立法连心意直通

走近“隆务听语亭”，一眼就可以看见亭子里镌刻的“立法连心 民意直通”几个大字。亭子不远处，可见清澈的河水蜿蜒流淌，时而有几只飞鸟掠过水面。

就在几年前，这里还是另外一番景象——滥采河砂，垃圾成堆，河水散发出刺鼻的气味。

一场在“隆务听语亭”举办的立法意见征集会，为河流生态环境的改善带来了契机。

隆务镇隆务街社区党支部书记海萍记得，《黄南藏族自治州黄河支流保护条例》在这里征求意见时，大家畅所欲言。“立法信息采集员的笔就没停过，在笔记本上记了好多页。”

“希望条例明确规定不能向河内倾倒生活垃圾，提高人们对环境保护的重视程度。”海萍结合隆务河治理经历提出建议。

“建议规定禁止在河内采挖砂石，禁止破坏河基及整体生态。”隆务镇热贡路社区党支部书记记银措说。



图为青海省刚察县沙柳河镇人大主席团举行基层立法联系点意见征求座谈会。

最终，海萍、银措吉的立法建议被采纳。黄南州人大常委会还专门向二人颁发了相关荣誉证书。“现在，越来越多的人自发守护隆务河。”海萍说，垃圾乱丢，采挖砂石的现象基本不见踪影，河畔成了居民休闲散步的好去处。

不仅如此，群众的法治观念也明显增强。“现在，各族群众保护母亲河的法治观念不断增强。”银措吉说，建议被采纳后，群众在法规实施过程中的自主性随之提高，大家很自觉地承担起守护河流生态的责任。

法治守护高原生态

初秋的三江源国家公园，是一幅苍茫辽阔、色彩斑斓的高原画卷。不时出没的藏羚羊、藏野驴，为这幅画卷增添了几分灵动。

坐落于109国道可可西里核心区段的索南达杰保护站，海拔4600米，是三江源国家公园可可西里园区集野生动物救护、生态巡护、科研监测、法治宣教于一体的综合保护站，也是打击非法盗猎、盗采、违规穿越的一线前哨阵地。

2023年10月19日，保护站被青海省人大常委会补充确定为省级基层立法联系点，是全省唯一设立在无人区的基层立法联系点。

“牧民最清楚草场的变化，货车司机最了解公路沿线的情况，我们把他们的意见收集起来，为立法工作提供基层声音。”索南达杰保护站副站长洛周旺索说。

在立法意见征集过程中，联系点工作人员全方位吸纳不同群体诉求，先后针对《青海省国家生态文明高地建设条例》等法规征集意见，围绕高原生态保护、公路货运管理等现实问题梳理实情，汇总观点，为草案起草提供基层实践依据。

联系点工作人员还充分发挥站点国道沿线窗口优势，用好宣传展厅、志愿者服务、法治宣传周等载体，融合生态警示教育常态化开展普法宣传，依托站内生态环境司法保护警示教育基地，结合非法穿越、盗猎盗采典型案例开展以案释法，直观向群众讲解破坏高原生态的法律责任与安全风险。

“自挂牌运行以来，站点紧扣高原生态保护核心职能，把全过程人民民主延伸至雪域无人区，搭建起管护队员、沿线牧民、过往司乘、游客志愿者直达立法机关的民意桥梁。”洛周旺索说。

普法促进民族团结

距离西宁市约200公里的海北藏族自治州刚察县，平均海拔3300米，是典型的环湖高原牧区。

8月25日，记者走进刚察县沙柳河镇果洛藏贡麻村，一场生动接地气的《青海省促进民族团结进步条例》宣讲会正在村内有有序开展。

“现在我们做民族团结工作有了专门法律，能干什么、不能干什么，政府、村社，咱们老百姓有什么责任义务，都写得明明白白，结合咱们沙柳河镇环湖牧区实际，我用大家听得懂的话，和大家共同学习。”宣

对接产业需求，贴合企业需要，持续深化产教融合，创新人才培养模式。

在马英看来，教师不仅是学生学业的引路人，更是思想上的引导者，因此，她在工作我非常注重从源头培养好教师，不断强化教师思想品德评价体系，并完善师德师风常态化考核标准，推进师德师风建设制度化、常态化，将师德师风建设贯穿于教师管理全过程中。

作为来自教育一线的代表，马英把呵护未成年人健康成长放在重要位置。她多次参加法院、检察院举办的开放日、座谈会等活动，并对当前未成年司法保护工作中的务实举措和创新实践印象深刻。

今年6月，马英在辽宁省高级人民法院调研时了解到，法院始终坚持“最有利于未成年人原则”，积极探索圆桌审判、社会调查、法庭教育、社会观护等特色审判工作机制。比如，在办理一起母亲起诉抚养权变更案件时，法院没有止步于判决，而是联合妇联、公安、司法行政、社区等多方力量，开展社会调查、风险提示、矛盾化解和家庭教育指导，并通过判后回访持续关注未成年人生活和家庭教育情况，既彰显了法律的刚性，也体现了司法的温度。

马英调研发现，针对实践中部分青少年成长中家庭教育缺失、受网络不良信息侵蚀等问题，司法机关持续推动司法保护与校园育人深度融合，扎实推进

讲人，沙柳河镇党委副书记李太说。

台下，30余名群众代表聚精会神，不时地用笔记录。

“我觉得各民族互帮互助、日子越过越好，就是促进民族团结。”19岁的村民扎西措吉感慨道。

2023年10月，沙柳河镇人大主席团成为青海省人大常委会基层立法联系点，运行以来，联系点坚持“开门立法，问计于民，汇聚民智，反映民声”，聚力打造适配高原民族地区的基层立法民意传导阵地。

“依托村级五支基层工作队伍，联系点将立法意见征集全过程同步转化为法治宣传，民情走访，矛盾调解，政策落地的治理实践，在征集民意、服务立法的同时，做实基层治理，深化法治惠民，充分激发各族群众参与民主立法、民主监督，基层治理的内生动力，实现立法为民、法治惠民，依法治镇、民族团结的有机统一。”沙柳河镇基层立法联系点联络员王小燕说。

法治服务触手可及

走进西宁市城西区文汇路街道科普路社区，很容易就能找到青海省人大常委会文汇路街道人大工委基层立法联系点的立法信息采集点。

“我以前觉得，立法离咱老百姓很远，去年社区信息采集员来家里唠嗑，问我对湿地保护有啥想法，我就随口说了句，‘河边商业开发别太密，留点遛弯的地方’。没想到过了一阵，社区专门打电话告诉我，那条建议被写进法规里了。当时心里热乎乎的，原来咱基层老百姓的话，真能传到立法机关耳朵里。”城西区群众曹青英说。

现在，每次意见征询会，60多岁的曹青英都会积极参加，“现在这个联系点更接地气了，每个月都有代表来接待，我们楼下停车乱，夜市噪声这些问题，都能在议事会上摆出来谈。专家、律师也在场，能把我们的‘牢骚话’翻译成法律术语，专业又放心。”

近年来，联系点注重建设信息采集员队伍，由社区联络员、人大代表、“法律明白人”，法律顾问等人员组成，将群众“带着泥土芬芳，冒着烟火热气”的鲜活意见及时整合转化为“法律法语”。

“我们坚持把全过程人民民主实践融入基层治理，促进各族群众守望相助，持续提升基层依法治理水平。”文汇路街道人大工委负责人介绍说，基层立法联系点依托商圈楼宇法律服务站、商圈矛盾纠纷调解中心等平台，为商圈企业及周边居民提供政策咨询、法律宣传等一站式服务，让法治服务触手可及。



图为全国人大代表马英。

进法治副校长进校园工作，开展普法宣传、案例宣讲、模拟法庭等活动，将普法对象扩大到家长与教师，打通学校、家庭、社会三位一体保护链条，凝聚协同守护合力。

“要进一步推动司法保护持续向基层薄弱区域延伸，加大对农村、乡镇、偏远学校的司法服务和普法力度，让法治阳光照进每一个角落。”马英说。

全国人大代表马英——

推动职业教育更快更好发展是心中头等大事



代表风采

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

“教育是国之大计、党之大计，职业教育与经济社会发展紧密相连……”采访全国人大代表、沈阳市外事服务学校党委书记马英时，只要聊到她的“老本行”——职业教育，她就会打开话匣子，推动职业教育更快更好发展，是她心中的头等大事。

“当前‘新八级工’制度在大企业落地见效，但中小微企业和偏远地区却仍然‘够不着’。”马英说。“新八级工”是在初级、中级、高级、技师、高级技师“五级”技能等级基础上，往下补设学徒工，往上增设特级技师和首席技师，形成由学徒工、初级工、中级工、高级工、技师、高级技师、特级技师、首席技师构成的职业技能等级序列。

在调研中，马英发现，职业院校毕业生的技能认定与待遇脱节，在一定程度上影响了年轻人的成长动力。为此，在今年的全国人大会议上，她提出相关建议，希望能从国家层面出台针对性举措，通过完善评价激励体系，搭建校企对接平台，推动职业院校融入

“新八级工”制度，让更多人靠技能立足，靠本领出彩。

自当选十四届全国人大代表以来，马英提出的建议大多围绕职业教育发展，这些建议不仅来自一线教学实践，更源于她一次次深入基层的扎实调研。

当前灵活就业在就业市场中发展迅猛，但实践中缺乏对灵活就业人员个性化的职业指导和系统的技能培训。在多次调研中发现这一问题后，马英就一直在思考，职业院校对此能做什么？她建议，职业院校建立社会灵活就业教育服务中心，构建灵活就业服务体系，提供一站式、个性化服务，为劳动者提供就业指导、技能培训、政策解读和信息服务等，让他们能更好适应市场需求和经济社会高质量发展需要。

职业教育作为国民教育体系的重要组成部分，必须紧跟国家战略步伐，紧扣产业发展需求。每年参加完全国人大会议，马英都会第一时间向全校师生传达会议精神。

“怎样结合政府工作报告部署，培养更多适应时代发展的技能人才？怎样推动思政课堂与社会课堂有效融合？”今年，马英抛出了这两个问题。在与师生们共同深入探讨后，大家一致表示，思政课教学改革要与专业建设深度融合，要主动走进田间地头、深入企业车间，把“行走的思政课”做出成效。要扎实推进专业升级改造，动态优化专业设置，让专业建设更好

对接产业需求，贴合企业需要，持续深化产教融合，创新人才培养模式。

在马英看来，教师不仅是学生学业的引路人，更是思想上的引导者，因此，她在工作我非常注重从源头培养好教师，不断强化教师思想品德评价体系，并完善师德师风常态化考核标准，推进师德师风建设制度化、常态化，将师德师风建设贯穿于教师管理全过程中。

作为来自教育一线的代表，马英把呵护未成年人健康成长放在重要位置。她多次参加法院、检察院举办的开放日、座谈会等活动，并对当前未成年司法保护工作中的务实举措和创新实践印象深刻。

今年6月，马英在辽宁省高级人民法院调研时了解到，法院始终坚持“最有利于未成年人原则”，积极探索圆桌审判、社会调查、法庭教育、社会观护等特色审判工作机制。比如，在办理一起母亲起诉抚养权变更案件时，法院没有止步于判决，而是联合妇联、公安、司法行政、社区等多方力量，开展社会调查、风险提示、矛盾化解和家庭教育指导，并通过判后回访持续关注未成年人生活和家庭教育情况，既彰显了法律的刚性，也体现了司法的温度。

马英调研发现，针对实践中部分青少年成长中家庭教育缺失、受网络不良信息侵蚀等问题，司法机关持续推动司法保护与校园育人深度融合，扎实推进

国务院成立初期的机构设置及调整

□ 讲述人：王雅琪 全国人大图书馆
□ 整理：本报记者 蒲晓磊

1954年宪法在总结新中国成立5年来机关建设和工作经验的基础上，对国家机构的设置作出新规定，重塑了国家机构。刘少奇曾专门就宪法草案中没有具体列出国务院所属各部、各委员会名称作了说明，指出这是“以免一遇到变动就要修改宪法。”“因为随着我国国家建设工作的开展，国务院的机构在一定的情况下需要有某些变动”。

1954年，国务院对政务院时期设立的机构进行调整，撤销部分机构或改为直属机构，设立部分新机构，共设有35个部和委员会。1954年出台的国务院组织法第二条规定：国务院各部和各委员会的增加、减少或者合并，经总理提出，由全国人大决定，在全国人大闭会期间由全国人大常委会决定。实践中，由全国人大及其常委会作出决定，调整国务院机构设置，

这一主要方式得以延续。

1955年4月，为进一步适应国家工业建设的需要，一届全国人大常委会第十一次会议批准国务院设立第三机械工业部，城市建设总局和出国工人管理局。1955年7月5日至30日，一届全国人大二次会议召开，国务院提出的议案中说，由于工作需要，1955年4月9日经全国人大常委会第十一次会议决定设立第三机械工业部，现在又须撤销燃料工业部，设立煤炭工业部，电力工业部，石油工业部和农产品采购部，为此，建议将国务院组织法第二条第一款的条文加以适当修改。会议决定撤销燃料工业部，设立煤炭工业部、电力工业部、石油工业部、农产品采购部，通过关于修改国务院组织法第二条第一款条文的决议。除此之外，周恩来总理还提请一届全国人大常委会第二次会议批准设立国家统计局、中国人民银行、国务院参事室等20个直属机构，主办各项专门事务。截至1955年12月底，国务院共

设置70个部门。

三大改造完成后，国民经济结构发生了重大变化，已着手编制“二五”计划。周恩来在国务院第二十一次全体会议上提出：政府的组织机构不进行相应地调整，就会束缚工作的开展。所以，现在考虑，国务院各部门组织机构要有些增减和调整。

1956年5月，国务院通过了调整国务院所属财经部门组织机构的议案，一届全国人大常委会第四十次会议审议通过决定，增设若干新部，撤销部分机构，设立新的综合性职能机构国家经济委员会、国家技术委员会等。1956年8月，国务院全体会议讨论了调整商业系统组织机构的问题，1956年11月一届全国人大常委会第五十一次会议通过决议，撤销农产品采购部，设立第三机械工业部。

经过1955年至1956年的较大调整，国务院共有81个组织机构，适应了当时管理经济工作的需要，保障了社会主义改造的完成。

□ 本报记者 李文茜

政府投资项目的工程结算、竣工决算（以下简称“双算”），是项目管理的“最后一公里”，直接关系到企业资金回笼、财政资金使用效益和营商环境的成色。长期以来，结算难、决算慢、欠款久是困扰建筑市场主体的普遍痛点。

2025年7月，广东省深圳市七届人大常委会第三十九次会议审议通过《深圳市人民代表大会常务委员会关于加强政府投资项目工程结算、竣工决算工作的决定》（以下简称《决定》）。这是全国首部专门聚焦政府投资项目“双算”工作的法规性决定，以“小切口、精准化、高效能”的重大事项决定实践，构建起“清存量、规增量、强保障、明责任、严监督”的全链条治理体系。

《决定》施行一年来，深圳政府投资项目结决算资金安排大幅调增，历史遗留问题加速化解，企业回款周期显著缩短。这份“法治答卷”，不仅彰显了经济特区先行示范的法治担当，更传递出政府带头讲诚信、守契约的鲜明导向。

问需于企找症病灶

“问题不在技术，而在机制。”这是深圳市人大常委会在调研中听到最多的声音。

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于解决拖欠企业账款问题的意见》，深圳市人大常委会将制定《决定》纳入2025年度重点工作任务。深圳市人大常委会预算工作委员会办公室主任林惠华介绍，为确保制度设计精准对接实际需求，市人大常委会成立由常委会主要领导任组长，市人大常委会、市发展和改革委员会、市审计局等12家单位组成的起草领导小组，下设工作专班推进调研起草。

专班团队深入走访工程建设企业、行业协会，项目建设单位等主体40余家，召开专题座谈会10余次。同时，依托人大预算联网监督系统，深度分析2020年以来全市3235份政府投资项目评审报告、审计工作报告，精准梳理出“历史存量项目清零难”“部门协同联动不足”“争议解决机制不健全”“资金保障力度不够”四大堵点。

“双算”拖延的背后，既有建设工期长、资料缺失等客观原因，也有责任划分不清、流程衔接不畅等制度性缺陷。深圳市人大代表、深圳市市政设计研究院有限公司专业总工程师朱秀兰长期关注这一领域，她曾连续三届提出关于政府投资项目全过程监管，加快结算进度等建议。《决定》将争议协调、容缺受理、分类处置等实操做法写入条文，具备很强的可操作性。”朱秀兰说。

搭建完整治理框架

《决定》全文只有六条，却搭建了“清存量、规增量、强保障、明责任、严监督”完整治理框架，不搞大而全，坚持靶向施策，兼顾化解历史遗留问题与防范新增拖欠。

针对积压已久的历史存量项目，《决定》创新推出“争议协调+容缺受理+分类处置”组合机制，建立台账挂图作战，推动陈年旧账限期清零。

深圳广田集团股份有限公司切身感受到制度带来的改变，该公司有一个深圳市罗湖区插花地9所学校改造项目，项目早已交付使用，因部门审核口径分歧，结算工作停滞7年。“正是依靠《决定》确立的争议协调机制，人大牵头组织多方会商，厘清结算处理原则，搁置多年的项目终于迎来解决曙光。”公司总裁严静说道。

既要破解历史旧账，更要防范新增问题。《决定》推动管理关口前移，要求政府出台施工过程结算办法，对完工无争议工程量及时确认计价支付，把结算工作嵌入施工全过程，改变过去全部等到竣工之后集中核算的旧模式。市财政部门同步编制公开评审工作指引，优化评审流程，压缩办理时限。深圳市财政局相关负责人表示，财政评审同步推行分段送审、简化送审资料等微创新，用流程改革降低企业制度性成本。

深圳市晶冠建筑装饰集团有限公司总裁阮远存感受到了这种变化，自《决定》出台以来，该公司承接的政府项目中共有12个项目收到了除质保金以外的全部完工结算款。资金快速回笼，对他们这种现金流要求高的施工企业就是最大的支持。他特别提到，深圳的建设主管部门甚至将结算工作纳入履约评价体系，“甲方追着乙方要结算，这是我们企业的幸运”。

资金保障是破解回款难题的源头抓手。《决定》明确强化政府投资项目计划与财政预算衔接，统筹调度资金，落实“审完即付、付到尽付”。同时厘清发改、财政、审计、建设单位各方权责，防止部门推诿扯皮，在此基础上构建“人大专项审查+审计穿透式监督+主管部门常态化督办”立体监督网络，建立通报问责机制，把制度要求落到实处。

制度红利持续释放

法治是最好的营商环境。《决定》施行以来，其作为“法治引擎”的驱动效应迅速转化为可观的发展成效。

数据是最有力的证明：2025年，深圳政府投资项目计划调增结决算款较年初安排增长约3倍，累计支付80亿元，执行效率创历史新高；共彻底清理261个市政府投资项目“双算”尾款，较2024年增加57.2%。2026年市本级年初已安排“双算”尾款资金40亿元，其中，2025年、2026年政府投资项目结决算资金占切块资金比重分别达12.2%、8%，均高于《决定》出台前2024年的41%。

企业对法治环境的感受最为敏锐。中建一局集团建设发展有限公司华南分公司党委副书记刘焱表示：“过程确权及最终结算的快结快清，直接补齐了企业经营性现金流缺口，大幅压缩银行融资规模，降低财务利息支出。长效化、法治化的结算支付机制，彻底打破了‘全额垫资施工’的行业困局。”

深圳市人大代表、深圳市建工集团股份有限公司党委书记、董事长魏俊用“刀刀向肉，标本兼治”来评价《决定》：“以往治理多侧重企业监管，而本次调研清晰表明，政府投资项目结算滞后、回款缓慢，是加剧企业压力的重要诱因。《决定》跳出传统思维，从自身项目履约破题，斩断‘政府账款拖延—企业资金承压—劳务薪资拖欠’的传导链条。”

“出台《决定》推动‘双算’改革的意义远不止于解决付款问题，更在于通过法治手段重塑政府投资项目的运行逻辑——推动政府从‘管理者’向‘服务者’转变，从被动应付向主动履约转型。”深圳市人大常委会有关负责人表示，下一步将持续跟踪《决定》实施情况，通过执法检查、专题询问等方式强化监督问效，推动“双算”治理从“集中攻坚”迈向“常态长效”。

小切口施策破解结算顽疾

深圳“双算”决定施行一周年观察