

以民主促民生 以民生固民主

——从全过程人民民主视角看江门人大实施“代表提、政府办、人大督”民生“微实事”的经验与启示

黄志坚

【摘要】 2019年，江门市率先在全省开展市、县、镇三级人大同步实施民生实项目代表票决制，实现了“为民做主”到“由民作主”的巨大转变。但是在实际工作中，也发现了一些问题和不足。比如说，达不到标准，未能纳入民生实项目票决制的项目，但又是群众身边的一些急需解决的操心事、烦心事、揪心事怎么办？针对这个问题，江门市人大常委会深入践行全过程人民民主，广泛听取意见建议，紧扣代表建议“两个高质量”工作要求，探索开展“代表提、政府办、人大督”民生“微实事”工作，解决群众身边容易被忽视的“小难急”问题，以“小民生”赢得百姓“大民心”，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

【关键词】 全过程人民民主；民生“微实事”；基层社会治理；人民代表大会制度

习近平总书记强调，“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”并指出，“人民

代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。”因此，全过程人民民主作为社会主义民主政治的重大理论创新和中国特色社会主义政治发展道路的新实践，不仅是一个重大理论命题，还是一个重大实践命题。那么，如何发挥人民代表大会制度优势，如何用全过程人民民主解决实际问题，以及如何在实践中不断丰富和发展全过程人民民主的科学内涵等，就成为了当前摆在我们每一个“人大人”面前的重要课题。

本文以江门市人大常委会推行的“代表提、政府办、人大督”民生“微实事”（以下简称民生“微实事”）工作为对象，开展实证分析，对民主与民生之间的内在关系、理论逻辑，以及地方人大发展全过程人民民主的有效形式和实现路径，进行研究与探讨，通过抛砖引玉，以期能为我国人大制度理论和实践创新贡献绵薄之力。

一、群众“点题”：人人都想干“大事”，眼下我们这点“小事”咋就没人管？

2019年，江门市开全省之先河，率先在市、县、镇三级人大同步开展民生实项目人大代表票决制，实现了民生实项目的确定从政府“为民作主”到“由民作主”的嬗变。但在“双联系”过程中，针对民生实项目工作，也发现一些新情况新问题，给我们民生实项目工作带来了一个全新的命题。比如：

（一）案例一：调研中发现，恩平市东成镇东成中学食堂还在使用柴火灶烹饪食物，平时学校需要到附近村民家购买木

材或者组织后勤上山砍柴，既不环保、卫生，也存在一定安全隐患。学校黄老师介绍：“我们柴火灶使用‘隔墙烧火’的方式，一旦遇到雨天，柴木打湿后，火力不够旺，会产生大量浓烟，导致煮出来的米饭是夹生的，煮出来的菜也有很大的烟熏味。我们也向教育部门多次反映，将食堂改成电气化，但因为审批程序较为复杂一直拖到现在。”

（二）案例二：据群众反映，望天桥是开市赤水镇高龙村委会望天村与旗尾村两条村小组出行必经之路，影响村民 200 余人。由于望天桥的修建年代久远，日久失修，加上近年多次受台风、洪水影响以及重型车辆的碾压，桥身已出现裂纹且桥的护栏损毁严重。村民李伯介绍，村民多次向镇里反映情况，希望尽早对望天桥维修加固；镇里反馈，维修加固预计需要 60 万，因财力薄弱，镇里只能自筹 10 万，因故一直拖而未修。面对代表，李伯无奈吐槽：“人人都想干‘大事’，眼下我们这点‘小事’咋就没人管？政府几百上千万的路都修的好，怎么到我们村这个几十万的桥就没钱了？”

（三）案例三：根据疫情防控要求，残疾人服务机构要按照八大类特殊场所以外的重点场所进行监管，加强人员健康管理，严格落实扫码测温等措施。代表在走访中发现，鹤山市特殊儿童康复教育中心和鹤山市特殊教育学校有 21 名学生，因家庭生活困难，家长没有手机，无法扫码完成核验身份，在人员出入管理方面存在风险和不便。学校建议由儿康中心、特殊

教育学校申购一批智能手机，在疫情期间借给困难学员家庭使用，疫情结束后由学校统一收回，但因缺乏相关政策依据，学校也不知道怎么处理。

上述列举的三个案例，仅仅是在“双联系”过程中，发现、收集到的很小一部分，此类问题都有一些共同点：受益人群具有特定性，不够广泛，涉及金额不大，达不到纳入到民生实事项目票决的标准条件，但又都是群众身边迫切需要解决的“小急难”。民有所呼、我有所应，如何处理好这些群众身边的“小急难”，成为了摆在我们面前亟待解决的一个全新课题。

二、探索“破题”：创新开展“代表提、政府办、人大督”民生“微实事”

群众利益无小事，一枝一叶总关情。利民之事，丝发必兴；厉民之事，毫末必去。群众日常生活中遇到的路好不好走、桥通不通、生活设施方不方便等类似的情况，都是看得见、摸得着，影响人民群众幸福感、获得感、安全感，最直接、最具体、最现实的事情。为此，江门市人大常委会坚持以人民为中心的发展思想，深入践行全过程人民民主，对民生实事项目代表票决制工作进一步在理论上提升、在实践中完善，决定在全市开展民生“微实事”工作。具体做法是：

（一）代表提出

民生“微实事”要充分发挥代表主体作用，由江门市人大代表在广泛听取群众意见和建议的基础上，以代表建议的方式

提出。民生“微实事”资金安排原则上不超过50万元。

一是提素质。加强对代表的培训，引导代表明晰代表的角色定位、职责使命和行权方式，提高代表对民生“微实事”的认识，把民生“微实事”作为代表依法履职的方式和举措，确保人民赋予的权力用来为人民服务，不断提升代表的履职能力和水平。

二是作表率。充分发挥市人大常委会组成人员示范引领作用，结合执法检查、专题调研、集中视察等活动，与代表保持经常性联系，指导市人大代表既关注事关经济社会发展的全局性问题，也关注群众身边的民生“小急难”，广泛收集社情民意。

三是科学提。市人大代表主动加强与群众的常态化联系，依托代表联络站、立法联系点等平台，通过深入走访、驻地接访等方式，关注群众身边的“小急难”问题；积极参加常委会组织开展的调研、视察、执法检查等活动和代表小组、代表专业小组组织开展的各类活动，结合代表主题活动月活动，广泛收集群众意见，提出民生“微实事”代表建议。

四是及时办。对代表提出的民生“微实事”建议进行汇总，适时提出民生“微实事”初步清单，经常委会党组会议、主任会议审议后，转交市政府办理。对同一类型数量较多的建议，统一整理、归类，报常委会党组会议、主任会议审议后，以工作建议的形式提交市政府，由市政府及相关部门以专项工作形式跟进解决。对在常委会专题调研和代表履职过程中发现、收

集到的群众关心关注、反映强烈的较大项目，以建议形式提出，推荐作为下一年的民生实事候选项目。

（二）政府办理

市财政安排年度民生“微实事”专项资金 2000 万元。工作中应积极调动各县（市、区）政府及相关部门办理民生“微实事”的积极性，推动民生“微实事”快速完成，群众早日受益。

一是提高思想认识。市政府及相关部门把民生“微实事”工作作为为民服务的重要举措，将民生“微实事”办理与转变工作作风、加强改进工作、修改完善政策有机结合起来，着力推动解决人民群众的“急难愁盼”问题。

二是创新工作方式。市政府建立健全代表建议办理中所牵涉的民生“微实事”办理机制，对审议通过后的民生“微实事”项目清单中的项目进行分门别类，确定承办单位，并按照轻重缓急抓好实施。针对金额较小的“小事”，要建立快速办理工作机制，进一步简化项目审核和资金下拨流程；针对时限较紧的“急事”，要建立“特事特办”工作机制，注重项目的时效性，优先予以办理；针对涉及面较广的“难事”，要建立“一哨联办”工作机制，实行牵头部门“吹哨”，涉及的相关部门“报到”响应，做到联动联办，确保哨响必应解民难。

三是强化资金保障。市财政部门进一步优化民生“微实事”资金拨付流程，为民生“微实事”高效、优质办理提供有力保障。

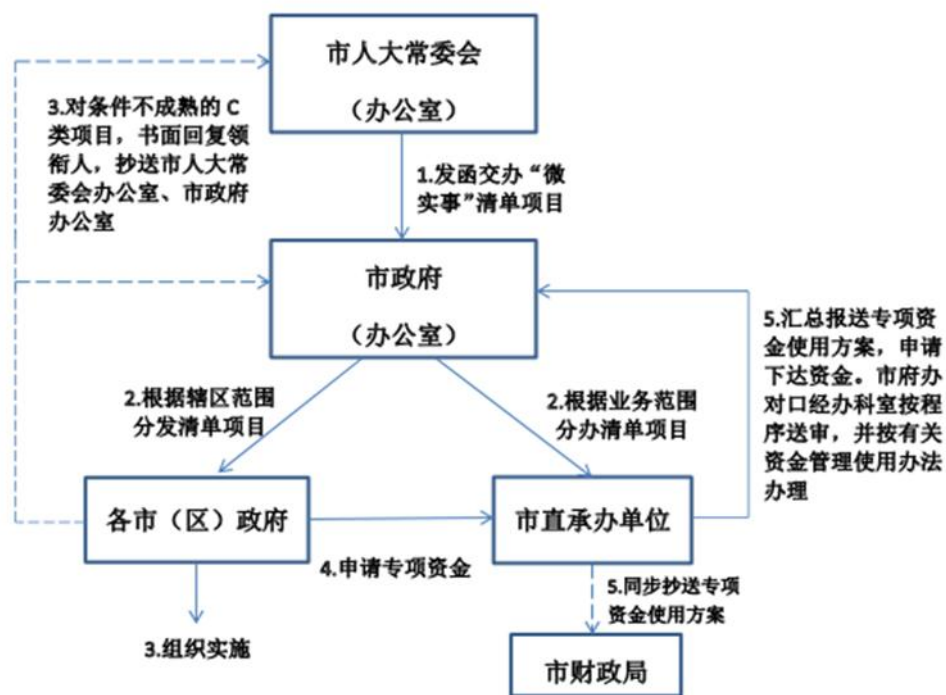


图 1：2021 年度民生“微实事”资金申请流程图

四是及时反馈进度。承办单位按照时间节点要求抓好民生“微实事”办理，通过“江门市建议提案在线”系统，及时向人大代表通报各项民生“微实事”建议办理进度。市政府及相关部门、承办单位加强与代表的沟通联系，通过邀请代表实地调研、协商座谈等多种方式，及时向代表通报落实情况，听取代表意见建议，共同推动问题解决。

（三）人大督办

市人大常委会要注重上下联动，充分发挥监督职能作用，创新和改进监督方式，完善监督机制，增强监督刚性，推动民生“微实事”办实办好、真正惠及人民群众。

一是单独建档立卡。加强对民生“微实事”工作的管理，依托“江门市建议提案在线”系统，按照“一事一档案”的原则，对民生“微实事”单独建档管理，如实记录民生“微实事”的提出、办理全过程，并将其作为代表履职评价的参考。

二是全程督办跟进。各相关专委和工委牵头，会同各市、区人大及相关部门，结合代表主题活动、年中问政、民生实事“监督周”等活动，通过调研、视察、暗访等方式，跟踪掌握民生“微实事”项目实施进度，及时给予督促指导，并适时向常委会党组会议、主任会议汇报项目监督情况。年末，听取审议代表建议办理情况报告时，一并听取民生“微实事”工作办理情况。严格落实二次征求意见制度，及时了解代表对民生“微实事”办理结果的满意度，并向社会公开。

三是增强监督刚性。对按时间进度推进，但未能在当年完成的民生“微实事”，滚动纳入下一年度监督工作计划，持续进行监督；对未能按时间进度推进，在当年不能完成的民生“微实事”，负责监督民生“微实事”的相关专委和工委要及时了解项目滞后的原因，提升监督改进的力度，积极协调项目遇到的困难和问题。选联任工委牵头，对未能按时间进度推进的民生“微实事”进行汇总，提交常委会党组会议、主任会议研究，

必要时可以通过代表约见、专题询问等方式,共同推动项目完成。

四是建立评选机制。建立民生“微实事”优秀建议和民生“微实事”办理工作优秀案例评选机制,年底,在评选代表优秀建议和代表建议办理工作优秀案例时,将民生“微实事”一并纳入,经常委会党组会议、主任会议审议后,发文通报表扬,进一步激发代表的履职热情和承办单位的工作积极性。

三、实践“解题”：以民生“微实事”践行全过程人民民主之价值的多维度解读

通过开展民生“微实事”,江门市人大充分发挥代表主体作用,广泛收集群众意见,深入解决群众反映问题,有力地促进社会和谐稳定,有效彰显其内在多重价值。截至目前,共完成民生“微实事”51件,投入资金1641.01万元,社会对人大工作的认可度、美誉度大大提升。

(一)人民维度:坚持人民至上理念,以“微而精”项目,解决群众身边的“小急难”,增强老百姓获得感、幸福感、安全感。民生“微实事”不仅是我市民生实项目代表票决制的深化,同时也是践行全过程人民民主的重要抓手,把解决群众身边的“小急难”作为第一考量,不但使群众感受到真真切切的实惠,还使群众清清楚楚的知道“惠”从何而来。从目前的已完成的51件民生“微实事”来看,“微实事”主要为群众关注度高、受益面广及与人民群众生产生活息息相关的小事、急事、难事,且未能纳入江门市民生实项目代表票决制的惠民

小项目，主要涉及环境整治、供给水改造、基础设施建设及教育、医疗等方面。比如村道建设、自来水管改造、垃圾中转站升级、加装路灯等因项目小无法纳入政府重点项目，或因自筹资金不足、申报实施流程繁琐而长期得不到解决的惠民工程。如开平市赤水镇革命老区高龙望天桥维修加固项目。该项目因缺乏资金一直不能动工。2021年4月，经代表实地调研走访并建议，将该项目列入第一批民生“微实事”项目，困扰群众多年的“难事”，不到半年就完工了。这些“微而精”“微而实”项目的落地，让每一个民评民说都能被关注、每一个民盼民愿都能被重视、每一个民愁民难都能被化解，更加凸显了全过程人民民主的人民属性。

（二）代表维度：尊重代表主体地位，以“主人翁”责任感，完善履职平台，激发履职活力。充分发挥代表主体作用，树立代表“主人翁”意识，依托江门人大全过程人民民主实践基地、代表联络站、立法联系点等平台阵地，深入基层，深入群众，察民情、聚民智，解民忧、惠民生。代表对民生“微实事”的参与，是全过程的参与，是代表群众、代表民意的参与，包括项目的征集、提出、实施、监督、验收等各个环节。通过民生“微实事”，实现了传统上“自上而下”政府定项目，到“自下而上”群众选项目的转变，搭起了群众与政府间沟通的桥梁。如位于恩平市大槐镇华侨农场内的联谊路改造项目，纳入民生“微实事”后，4月底开始施工，5月底便投入使用，

受到了群众的一致好评。联谊路位于农场老职工生活区内，环境较偏僻，道路坑洼不平、破旧不堪、排水设施堵塞，下雨天经常出现水浸街现象。此次道路改造重新铺设排水设施，有效解决雨天路面积水严重的问题，保障了群众出行安全。



图 2：恩平市大槐镇华侨农场内的联谊路施工前后对比图

（三）人大维度：发挥人大制度重要载体作用，以“拍手赞”响亮掌声，树立人大形象，凝聚新时代人大工作战斗力、创造力。开展“代表提、政府办、人大督”民生“微实事”，专门为办理人大代表建议设立专项资金，用于解决群众关注的“小急难”，是江门在全省率先推开的一次工作创新。民生“微实事”的实施对于群众来说就是一场“及时雨”，解决了很多长期困扰基层群众的问题。例如修路、疏通管道等，这些小事完成后，给群众带来的获得感幸福感甚至要大于几百万、几千万的项目，因为变化就发生在群众身边。有基层人大工作者指出，“民生‘微实事’针对性强，回应诉求快，提升了人大及人大代表在群众中的公信力。群众向我们反映问题后，很快就

看到政府有动作了，社会评价都很高。‘有事情找人大’成了群众新习惯。”如，去年在组织代表开展专题调研时，恩平东成中学反映学校食堂还在使用“柴火灶”做饭。了解到这一情况后，江门人大举一反三，引导代表深入全市各地中小学校摸排，共排查出 21 所农村学校存在类似情况。针对这一情况，市人大加强与市政府、是教育部门沟通，同时引导代表提出“微实事”建议，并最终在当年完成升级改造，彻底告别了江门农村学校使用“柴火灶”的历史，得到广大师生、家长及社会的高度认可，具有划时代意义。

恩平市东成中学

感谢信

江门市人大常委会：

恩平市东成中学是一所乡村初级中学。一直以来，我校全面贯彻党的教育方针，以办好人民满意教育为目标，不断改善办学条件，为师生提供良好的工作和学习环境而不懈努力。

由于历史原因，我校厨房一直使用传统“隔墙烧火”的“柴火灶”煮饭。拥有一个敞亮、干净、电气化厨房，是东成中学全体师生的共同心愿。贵会情系教育，暖心为民，想师生所想，急师生所急，经现场了解情况后，决定把我校“柴火灶”改造工作纳入江门市第三批民生“微实事”，投入专项资金 20 万元，支持我校将“柴火灶”改造为电气化厨房。你们的到来，让我们感受到上级部门对教育事业的关怀无微不至。在此，我们满怀感激、深怀谢意。谢谢你们！

在学校厨房的改造中，江门市人大常委会党组书记、副主任易中强同志，江门市人大常委会党组成员、二级巡视员容新荣同志及人大代表多次亲临我校指导工作，以实实在在的行动体现了为民办实事的担当，切实为我校师生解决了“烦心事”。

如今，东成中学“电气化”厨房已正常使用，学校卫生环境更加干净，厨工作环境更加舒适，工作效率进一步的提高，食品安全卫生也得到有效的保障，深受全校师生及家长的一致好评。

饮水思源，感怀深恩。再次感谢贵会在我校“柴火灶”改造工作中给予的大力支持和帮助！我们将铭记江门市人大常委会对恩平市东成中学的浓情厚爱，将人大代表对我们教育的关怀化作今后办好教育事业的强大动力，秉承初心，赓续使命，砥砺前行，努力办好人民满意的教育，为国家培育更多优秀的社会主义接班人！





图 3、图 4：东成中学发来感谢信和锦旗

（四）社会维度：努力构建“共建共治共享”基层社会治理新格局，以“泄压阀”功能，化解矛盾风险，增进社会和谐。随着经济社会的快速发展，生活节奏、竞争压力不断增加，人们急需一些发声的渠道表达意见的平台作为情绪的“宣泄口”。民生“微实事”以群众需求为导向，快速解决群众身边的“小急难”，成为一条通向政府和人民之间的高速公路，疏通了老百姓的“心头病”，使人大成为群众意见的集散地，使代表成为解决问题的智囊团，充分发挥了促进社会和谐稳定的“泄压

阀”作用，群众的幸福感大大提升。基层千事万事，解决问题才是大事。群众获得了实实在在的实惠，纷纷为基层社会治理出点子、想办法，基层的矛盾纠纷也随之钝化，社会更加和谐稳定。如台山市四九镇长龙工业区路口，因周边厂企较多，车流较大，发生过多起交通事故，周边群众意见很大。经人大代表提出加装交通信号灯建议并列入“微实事”后，在当地财政的保障下很快得到落实。“红绿灯装好了，孩子放学过马路我就放心多了！”附近的学生家长在接受调研组走访时交口称赞。

四、经验与启示

笔者认为，要进一步践行好全过程人民民主，做好民生“微实事”，必须做到“六个坚持”。

（一）必须坚持党的领导。要积极争取市委支持，主动向市委请示汇报民生“微实事”工作情况，把党的领导贯穿于民生“微实事”工作各方面全过程。要围绕市委中心大局，主动融入基层社会治理，助力全市改革发展稳定大局。市人大常委会党组要认真贯彻落实好市委有关指示要求。

（二）必须坚持以人民为中心。习近平总书记指出，人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。要始终把实现人民对美好生活的向往作为工作的出发点和落脚点，把群众答应不答应、赞成不赞成、满意不满意作为检验工作的试金石，深入了解群众的所思所想所盼所愿，切实解决群众身边的操心事烦心事揪心事。

（三）必须坚持发挥代表主体作用。要积极发挥代表来自人民、植根人民、始终生活在人民群众中的特点和优势，充分尊重代表主体地位，引导、鼓励代表深入基层、深入群众，广听民意、善纳民智，提出高质量的意见建议，最大限度地把人民的意愿体现到民生“微实事”各个环节中。

（四）必须坚持发挥人大重要作用。人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。人大机关作为党领导下的政治机关，在践行全过程人民民主上责无旁贷。因此，必须要发挥人大重要作用，进一步完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，把各方面的社情民意统一于最广大人民根本利益之中。要加强对政府办理工作的监督，推动“微实事”落地落实。

（五）必须坚持严格依法办事。依法治国是党领导全国各族人民治国理政的基本方略。践行全过程人民民主，开展民生“微实事”，都要在法治框架内进行。要坚持依法依程序开展工作，使民生“微实事”成为立足人大职能、依法履行职责的过程，不越位、不缺位，切实做到权限法定、运作规范、程序简明、管用可行。

（六）必须坚持效果导向。民主是要用来解决实际问题的。要以代表积极参与、项目有效落实为目标，坚持实事求是、因地制宜、依法便捷，组织代表深入开展调研，积极参与科学选题、评估论证、跟踪监督，推动“民生微实事”项目按时高质

量完成。

五、结语

江门市人大践行全过程人民民主,推行“代表提、政府办、人大督”民生“微实事”工作,现共完成3批51件“微实事”;今年,在总结去年做法的基础上,继续推进这项工作,今年已印发2022年第一批12件民生“微实事”项目。经过一年多来的探索,实践证明民主与民生是内在统一的关系,都是在党的领导下,统一于经济社会的发展,统一于人民群众对美好生活的向往,践行全过程人民民主真实反映了人民所思所盼,解决了群众所忧所愿,进一步促进了民生改善;民生改善后,人民群众作为最直接的受益者,更加拥护党的领导,更加认可国家各项政策和政府工作,又反过来进一步巩固了全过程人民民主的群众基础,两者相辅相成、相互促进、相得益彰,共同推动了我国社会主义民主政治的蓬勃发展。

(作者系江门市人大常委会研究室综合科副科长)