

提升乡镇人大工作质效

□ 刘泽友

乡镇人大位于我国国家权力机关的最末梢，是我国地方国家政权的重要基础，是践行全过程人民民主的基层阵地。今年3月11日，第十四届全国人民代表大会第三次会议《关于修改〈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〉的决定》，进一步明确了各级人大代表在坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度中的职责使命。从现阶段的实践情况来看，乡镇人大工作在民主选举、代表履职服务等方面还存在一些问题，需要校准靶心，破解症结，进一步提升工作质效、激活基层治理效能。

完善乡镇人大代表选举闭环

全过程人民民主贯穿民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各环节，其中，民主选举居于前置性、基础性地位。根据我国宪法规定，县乡两级人大代表是由选民直接选举产生，所有年满18周岁、具有中华人民共和国国籍、未被依法剥夺政治权利的公民都合法拥有参与基层人大代表选举以及被选举为基层人大代表的权利。乡镇代表作为群众“家门口”的人，通过直接选举产生，选举得好不好，直接影响人民代表大会制度运行。

把好选举“入口关”。当前，有的地区在推荐提名代表候选人时，对代表人选的性别、职业、党派等结构性要求比较重视，把关较严；而对代表人选的素质、能力等相对重视不够，把关较松。对此，乡镇人大要充分尊重人民群众在选举过程中的主体性地位，把好代表的“入口关”。一是坚持德才兼备标准，在严格把好代表人选政治关、结构关的同时，也要着重考虑其参政议政的意愿、能力，对履职意愿不强、热情不高、能力不足的，不推荐提名。二是树立长期选才理念，建立人选资源库，将现任代表中的骨干分子、各行业先进模范人物以及热心国家大事的各界人士等纳入资源库，进行长时间考察，保证代表整体素质。三是探索公开承诺制度，以清单形式列明当选代表后的履职要求，通过递交承诺书等形式，增强其履职责任感和使命感，提升履职动力和压力。

把好选举“组织关”。当前，一些地方在直接选举中不同程度存在选民参选率不高等问题。对此，要不断创新方式，扎实组织选举。一方面，织密宣传网络，通过群众喜闻乐见的方式广泛深入宣传，把思想讲通、政策讲透、纪律讲明；开展正式候选人“线上+线下”见面活动，可通过直播、录播的方式让候选人与代表见面，接受选民提问，保障选民知情权、参与权和选举权。另一方面，不断丰富形式，开发线上选民登记系统，整合户籍、社保等政务数据，结合网格化管理开展入户摸排，对流动选民进行“云联系”，努力做到村（社区）不漏户、户不漏人、人不漏项。

把全程“安全关”。我国的选举制度不仅有科学的选举程序，而且有严格的监督机制。在乡镇人大工作中，应进一步严格纪律

约束，强化工作督导，人大、纪检等联合进行全程监督，对违背政策、擅作主张增减程序或者弄虚作假、徇私舞弊的行为严肃处理。同时，抓实群众监督，探索建立观察员制度，邀请媒体工作人员或在选民中有威望的人员担任选举观察员，列席选举筹备会议，参与投票活动。

提升乡镇人大代表履职能力

代表是人民代表大会的主体，代表工作是人大工作的基本盘，必须充分发挥乡镇人大代表践行全过程人民民主“主力军”的作用，不断提升其履职意识、履职能力，让代表在群众“家门口”履好职、服好务。

开展靶向培训，夯实代表履职“基本功”。乡镇人大代表虽然绝大部分联系群众较为密切，但仍有少数代表对农民所思所盼、所忧所急并未形成系统认知，缺乏对分散的民生痛点进行整体研判的能力。对此，一是开展“按需定制”培训，紧盯代表履职意愿和学习需求，提高培训针对性和有效性。二是建立“老带新”制度，安排连任代表与新任代表结对，在“实战指导”中完成履职经验传承。三是探索“代表讲师”形式，代表学习培训、集中进站履职、开展小组活动时，把相互交流学习作为重要内容。

畅通联系渠道，推动代表履职“见成效”。代表作为群众“代言人”，畅通“收集—反映—解决”渠道，是保障其履职效能的基础。一是畅通代表收集民意渠道，构建以乡镇中心代表联络站为主体，以选区、居民集中区、产业链等代表联络点为补充的联络站网络，并同步建设网上代表联络站，开展驻站接待、调研走访等联系群众活动。二是畅通代表反映问题渠道，依托12345热线建立代表专线，健全国家机关联系代表制度，完善代表建议线上提交平台，方便代表将收集的问题迅速反映上来。三是畅通推动解决问题渠道，强化代表意见建议的办理，建立办理情况量化测评制度，将部门办理建议意见情况纳入年度综合评价，实现办好一件建议意见、解决一类问题、推动一个领域工作。

强化管理监督，建立代表履职“硬约束”。由于认识上、制度上的原因，有的地方实践中存在对代表履职管理松弛、监督不严的现象，一些代表参加会议时不发言、闭会期间不履职，也不需承担任何后果。对此，应建立健全可操作的代表履职激励约束机制，制定代表履职评价管理办法，建立代表履职档案，如实记录履职情况。扎实开展代表向选区选民述职活动，每年交出履职“清单”，接受选民点评。同时，建立不履职不称职代表退出机制，把代表履职评价由“软指标”变为“硬约束”。

强化乡镇人大代表履职保障

当前，乡镇人大代表履职成效与党中央要求和人民群众期待相比，还有一定差距，一些地方一定程度上仍然存在“不敢为、不善为、不能为”的问题，要通过系统的机制建构，增强乡镇人大代表履职的底气。

强化代表履职的制度保障。制度建设是加强人大工作的重要途径。当前，我国乡镇人大制度建设还有待加强。一方面，进一步完善政府重大事项提请人大依法决定的制度，把重大决策部署依法转化为人民群众的共同意志。另一方面，总结乡镇人大工作中的突出问题，为完善和修改地方组织法等相关法律法规提供坚实的现实依据和法理基础，考虑乡镇人民代表大会召开次数有限的实际情况，有序扩大乡镇人大主席团的监督权、重大事项决定权和人事任免权。

以高质量监督保障乡镇人大代表履职。在乡镇人大工作中实践中，监督工作往往是比较薄弱的一环，监督力度还不够强，需要进一步提升影响力和权威性。一是善于抓重点，对中心工作和群众反映集中的问题，扭住不放持续监督。二是敢于破难点，把着力点放在跟踪问效上，在狠抓落实上体现刚性，依法对乡镇财政预决算、集体资产管理等进行实质性审查，对不符合法定程序或存在违规行为的大胆行使否决权。三是勇于动真碰硬，发挥整体监督效应，把人大监督与纪检监察、民主监督、群众监督结合起来，对执行不力或履职不到位的，必要时激活质询、罢免等刚性监督手段。

推动履职更接地气、更善作为。一是坚持民生实事群众提，人大主席团组织代表参与“线上征集+线下走访”民生事项收集工作，最大范围征集群众最关注、最直接、最现实需求的关键“小事”，以惠民“小事”撬动民生“大事”。二是坚持监督议题群众出，每年年初人大主席团组织代表深入调研，了解群众所需所盼，找准痛点堵点难点，纳入乡镇人大年度监督计划，推动精准监督、高效监督。三是坚持办理成效群众评，对乡镇办理民生实事、代表建议、监督事项等工作，人大主席团组织深入听取群众意见，在此基础上组织代表评议，让代表和群众联系得更为紧密，让群众真正成为基层治理参与者和最终受益者。

（作者系湖南省益阳市人大常委会党组书记、主任）

多措并举守护好劳动者“钱袋子”

□ 王冠华

工资是劳动者最基本的生活保障，获得劳动报酬是劳动者最基本的生存发展权。依法保障劳动者权益，事关民生福祉、事关公平正义、事关社会和谐。《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》指出，“推动农民工工资支付保障制度全面覆盖和有效运转，依法纠治各类欠薪问题”，对治理欠薪纠纷、保障劳动者工资支付作出了明确要求。

根据《中华人民共和国刑法》（以下简称刑法）第二百七十六条的规定，以转移财产、逃匿等方法逃避支付劳动者的劳动报酬或者有能力支付而不支付劳动报酬，数额较大，经政府有关部门责令支付仍不支付的，构成拒不支付劳动报酬罪。我国《保障农民工工资支付条例》规定，任何单位和个人不得拖欠农民工工资。用人单位拖欠农民工工资的，应当依法予以清偿。严惩恶意欠薪，守护的是最基本的民生底线。恶意欠薪行为不仅侵害劳动者的合法权益，破坏市场经济的诚实信用原则，而且严重影响社会的和谐稳定，应当多措并举予以治理。

加大案件审判执行力度，推动生效裁判履行到位。在拒不支付劳动报酬案件中，劳动者最关心的问题是如何拿回自己的血汗钱。在惩治恶意欠薪犯罪的同时，不能就案办案，而要将更多精力放在追缴欠薪工作中，确保涉诉的劳动者“纸上利益”及时兑现。一是贯彻调解优先、调判结合的原则。着眼于化解欠薪纠纷，尽可能多地适用调解、和解等方式，努力实现案结事了。二是完善欠薪案件的快立快审快结通道。对案件事实清楚、调解不成的欠薪纠纷，充分发挥民事简

易程序、小额诉讼程序简便、快捷解决纠纷的功能。符合先予执行法定条件的，及时裁定先予执行，提前兑现农民工胜诉权益。三是坚持宽严相济，最大程度维护劳动者权益。刑法对拒不支付劳动报酬行为的从宽处罚作出了规定，旨在为行为人改过自新提供机会，引导行为人及时履行支付义务并承担相应责任，让农民工尽早拿到劳动报酬。对于行为人在公诉前付清劳动报酬、符合从宽处理条件的，依法减轻或免除处罚。对于仍不履行支付义务的，依法严格判处实刑，以有效惩治、震慑恶意欠薪者。四是以建设工程等领域为重点，加大涉欠薪案件的执行力度。强化线上和线下财产调查工作，全面查控被执行人银行存款等财产信息。同时，依法适用限制消费、纳入失信联合惩戒名单等执行措施，拓展追缴欠薪渠道，督促欠薪企业和个人多方筹措资金、支付报酬。对于无财产可供执行的欠薪公司，依法追加未实缴出资的股东作为被执行人，引导股东直接支付欠薪，化解公司“空壳化”导致的欠薪难题。

规范工资支付，推动欠薪治理从清欠向防欠转变。从根本上减少欠薪问题的发生，需要构建多元化的治理体系。刑法打击惩治固然重要，但仅靠事后追责难以根治问题，必须推动欠薪治理从事后清欠向事前预防转变，建立健全预防和解决薪资拖欠的长效机制，形成源头治理、过程监管和事后追责的完整链条。一是强化企业自律，推动保护农民工合法权益与企业守法经营有机结合。建立健全内部工资管理制度，明确工资支付标准、支付方式 and 支付时间。依法开设使用工资专用账户，优先保障工资支

付，不得挪用劳动者工资。在经营出现困难时，主动与劳动者沟通协商，制定合理的工资支付计划。此外，持续加强对相关法律法规和拒不支付劳动报酬犯罪典型案例的学习，提高及时依法支付劳动报酬的自觉性，做到不敢拖、不能欠、不想欠。二是运用科技赋能，加强对企业工资支付的智慧监管。例如，有的地方开发建设了欠薪联合预警指挥平台、企业工资支付监管平台等智治欠薪平台，从用工实名考勤、工资确认和支付指令三个重点环节着手，打通各行业主管部门、银行机构和工程建设项目间的数据堵点，构建了全过程监控、全链条可溯的工资支付监管体系。三是完善工资支付信用等配套制度，构建信用评价体系。依托根治欠薪信息监管系统，建立用人单位信用等级评价制度，实行分类监管。

注重协同履职，强化法律法规的衔接。治理欠薪工作是一项复杂的系统工程，各方共同发力才能织牢“保护网”。一是完善欠薪案件行政执法与刑事司法的衔接机制。构成拒不支付劳动报酬罪必须满足行政前置条件，即经政府有关部门责令支付仍不支付，因此行政执法与刑事司法的衔接尤为关键。一方面，在发挥人力资源社会保障部门的监督和兜底作用的同时，也要发挥行业主管部门的专业优势，加强对主管行业的欠薪治理，拓宽欠薪案件的线索来源。另一方面，行政部门及时立案调查、收集固定相关证据材料，为后续司法认定打下良好基础。对涉嫌恶意欠薪的犯罪案件，依法及时移送公安机关立案侦查。二是健全仲裁、审判衔接机制。开展仲裁、审判信息比对机制建设试点，统一裁判

尺度，建立裁审证据衔接制度。三是健全欠薪案件的信息共享机制。建立信息化管理平台，推动各部门数据和信息共享，构建顺畅的交流沟通机制，实现对劳动用工的常态化监督管理。四是加强相关法律法规之间的有效衔接。在法律秩序统一的前提下，保持刑法、劳动法、劳动合同法、《劳动保障监察条例》等法律法规之间的一致性，加强有效衔接，共同为严惩恶意欠薪提供强有力的法律依据。

提升维权能力，畅通欠薪维权通道。严惩恶意欠薪，不仅需要法律制度的保障，更要依靠劳动者主动采取多种救济途径维护自身权益。一是将劳动权益保护培训纳入职业技能培训体系。针对劳动者在维权过程中普遍面临的“举证难”问题，应加强对劳动者的法律知识普及，帮助劳动者掌握基本的法律常识和维权技巧，增强其依法维权的意识和能力。二是畅通欠薪维权通道，优化维权服务机制。充分运用“全国根治欠薪线索反映平台”的投诉举报功能，进一步落实欠薪案件“绿色通道”和“一站式”诉讼服务，简化维权流程，缩短处理周期。三是引导劳动者依法理性维权。当前，个别地方出现采取过激手段讨薪的现象，不仅浪费公共资源，而且不能合法维护自身权益，甚至有可能构成违法，应当通过多渠道宣传教育，发挥典型案例引领示范作用，培养用人单位、劳动者的自觉守法用法意识，引导劳动者依法合理表达诉求。



进一步健全完善查封制度

□ 刘启川

活动，也暴露出“趋利性执法”的顽疾。此外，传统查封制度对数字经济时代下日益复杂的新型财产形态存在不适应之处，体现了适用规则与新兴技术之间的脱节。

查封措施的不规范主要存在三方面原因。第一，法律概念的阐释弹性为适用查封措施留下了较大的可解释空间。根据法律的规定，查封限于涉案的场所、设施或者财物，且应当具有必要性。但现行法律缺乏对“涉案的场所”“必要性”等基本范畴的清晰界定，一定程度上增强了查封范围的不确定性，也可能引发查封措施适用的随意性。例如，有的执法机关将涉案场所等同于企业全部生产场所，此种情形下的查封措施可能导致企业一定时间内失去再生产能力，严重的可能引发破产危机。第二，程序规范存在粗糙之处，一定程度上削弱了应有的制度约束力。行政强制法虽专章规定了“行政强制措施实施程序”，但仍存在不完善之处。例如，行政强制法第十九条规定“情况紧急”时可先实施查封措施而后补办批准手续，却未对“情况紧急”情形作出明确规定，也未明确后补程序的时限，导致实践中产生了“先查封后补证”的情况。第三，执法监督机制的滞后性不利于提升查封措施的规范化水平。一方面，从内部监督来看，传统的层级监督难以覆盖全部执法场景，也难以及时发现基层执法偏差。执法记录仪等技术监督手段存在的选择性记录等问题，内部监督机制难以有效发挥作用。另一方面，从外部监督来看，受制于信息不对称等问题，司法机关的监督难度较大、监督的效能难以落实。

为了进一步健全完善查封制

度，让每一次查封举措的采取都规范有序，应当从如下四个层面着手。

构建严密的法律解释体系。通过构建“立法解释+行政解释”的双层解释机制，将查封行为锁定在行政法定的范围之内。立法机关应当对行政强制法中有关查封制度的不确定法律概念进行解释，进一步明确查封的范围、期限、内容及其程序。行政机关则应当通过情节细化和效果格化的立法技术，建立体系化和富有操作性的查封裁量基准。此外，根据不同行业和产业特征，建立“负面清单”制度，明确禁止查封的基础生产资料范围，例如，企业唯一的生产经营场所、正在履行重大合同的生产场所等。针对数字资产等新型财产形态，应当出台专项的查封措施适用规则，例如，明确查封数据服务器的权力边界、技术标准及保管义务等。

健全查封实体和程序规则体系。一是以平等对待原则和比例原则为理念，进一步完善查封的实体规则体系。平等对待原则要求同等情形同等对待，不同情形差别对待。针对选择性查封现象，有必要建立执法信息联网机制，实现查封同等情形同等处理；比例原则要求在多种可以选择的执法手段中选择对相对人权益侵害的最小方式，因而，针对可分割的不动产，应当尽可能避免整体性查封，最大化保护企业的合法权益。二是健全查封程序规则体系。在事前阶段，应当设置行政机关负责人和司法行政部门双重审批机制，必要时引入听证程序和第三方评估。在事中阶段，应当在查封措施决定书中告知救济途径及协助申请方式。在事后阶段，应当完善涉企查封

措施异议快速通道，建立民营企业以提供担保方式置换被查封生产资料的制度规则，最大限度地保障民营企业正常经营活动。

完善涉企查封司法审查规则体系。法院应当重点审查查封措施是否超出必要范围，是否履行审批手续，是否保障陈述申辩权以及是否告知救济途径。对于超出必要范围、违反负面清单的查封，应当确认查封行为违法；对于查封措施明显不当的，法院可以判决变更；对于未经审核、未保障相对人程序性权利的查封措施，应当认定为程序违法。此外，最高人民法院可以发布涉企查封典型案例，进一步明确具体的涉企查封裁判规则。此外，建立跨行政区划集中管辖机制，对涉重点企业查封的行政诉讼依法实行提级审理。

创新技术赋能的查封监督体系。依托区块链技术的不可篡改属性，可以将查封措施的关键节点信息上链存证，推动全国统一的查封监督平台建设，实现查封措施适用的流程全留痕、数据可追溯、责任可追究。这一举措不仅有利于保留完整的查封记录，而且有利于实现对查封措施适用的层级监督，有效遏制滥用查封措施的行为。此外，充分运用人工智能技术，如对于短期内多次被采取查封措施、年均查封量明显高于同类情形的，自动触发内部核查机制，而后由检察机关等外部监督机关开展专项督查。

（作者系东南大学法学院党委书记）



发展 全过程人民民主