

将人大制度优势更好转化为城市治理效能

【编者按】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制度安排，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要制度保障。上海人大工作研究会以注重理论和实践研究，推动人大制度和人大工作与时俱进，汇集组织广大会员深入调研，深度思考，潜心研究，取得一批研究成果。这些成果，紧扣人大制度发展，人大履职完善，服务全市工作重心，紧扣经济社会发展大局，回应民生需求，提出了许多上海作为特大城市如何提升城市治理体系和治理能力现代化的建议。

保护知识产权 促进科技创新

发挥市人大及其常委会的职能作用，加强知识产权司法保护，是新时期上海促进科技创新、打造一流营商环境的重要工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视科技创新，把其放到国家发展全局的核心位置，反复强调知识产权在科技创新中的极端重要性。党的十九大进一步明确了新时代知识产权工作的总基调，倡导创新文化，强化知识产权的创造、保护、运用。两次进博会期间，习总书记多次强调加强知识产权保护的重要性。

改革开放以来，全国人大常委会先后制定修改商标法、专利法、著作权法、反不正当竞争法等保护知识产权的一系列法律，国务院也陆续制定了植物新品种保护、知识产权海关保护等行政法规。我国也已加入与知识产权相关的大部分国际多边条约。各地各级审判机关综合运用民事、行政和刑事手段，从严惩处各类知识产权侵权行为，依法让侵权者付出相应代价。

上海作为改革开放的先行者，如今又担负起打造全球科创中心、承建自由贸易试验区新片区等的历史重任。面对长三角一体化发展的历史机遇，加强知识产权司法保护，营造良好的营商环境已成为上海发展的内在需求。从总体上看，知识产权司法保护工作成效显著，但挑战严峻：知识产权案件数量急剧增加，审判工作不堪重负；科技发展对审判工作提出新的要求，相关法律法规更新快，法律落实需要跟踪保障；知识产权公共服务体系缺失；行政执法与司法衔接不充分。

课题组经深入调研提出建议：一是加强和改进知识产权司法保护方面的立法工作。除加紧修改现行地方性法规外，进一步推动知识产权综合立法。建议全国人大上海代表团通过议案方式向全国人大提出立法建议，在管辖制度、诉讼证据制度、保全制度、技术调查官制度等方面制定相应的法律程序；推动上海知识产权法院的审判机制向“民事、刑事、行政三合一”转变。

二是加强知识产权法律的实施工作。推动督促政府健全知识产权服务体系，加强政策扶持，大力培育多元化的知识产权服务市场，提供专家辅助，完善技术调查官、专家陪审等制度，缓解知识产权法官的审判压力。推动和督促司法机关和政府部门加强知识产权司法与行政工作的衔接，为知识产权法官的国际交流提供支持；加强司法机关与行政机关的沟通，促进执法标准的统一；理顺知识产权执法机构、刑事侦查机关以及刑事诉讼各环节之间的工作关系和衔接机制，加大两者之间的信息化支持力度；建立相关的司法确认制度，加强行政机关与司法机关的协同作用。

三是加强知识产权司法保护方面的监督工作，加强对两院有关知识产权司法保护的工作监督，运用听取两院工作报告、执法检查等方式，推动和加强知识产权司法保护工作。

(撰稿：上海人大工作研究会第一课题小组)

上海市人大常委会设立40年的回顾与思考

上海人大工作研究会课题组

1979年12月29日，上海市第七届人民代表大会第二次会议，根据五届全国人大二次会议通过的《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》的规定，选举产生了上海市第七届人民代表大会常务委员会，完成了上海地方政权建设的一项重要改革，使宪法和法律赋予人大的职责在本行政区域得到更好实施。至今，上海市人大常委会已经走过40年不平凡的历程。上海市人大常委会在解答时代命题、破解发展难题、回应市民关切等方面体现了与时俱进、开拓进取、勇于作为的率先之气、领先之风，为上海当好改革开放排头兵和创新发展先行者提供了强有力的制度、机制保障和民意基础。

常委会党组会议已形成制度，每两个月至少召开一次。党组严格执行向市委请示报告制度，除每年定期报告常委会工作情况外，主动请示人大工作中的重大问题和重大事项，机关党组、党委积极加强机关党的建设，制定各项制度保证市委决策部署在常委会工作中得到全面贯彻落实。

上海地方立法回顾

上海地方立法始终与改革开放进程相伴，与经济发展社会转型同行，坚持为民立法，突出地方特色，实现地方立法从关注数量到注重质量的转变。

作为地方权力机关的上海市人大常委会，于1979年被依法授予地方立法权，仅一年后的1980年3月5日，就制定通过了上海第一部地方性法规——《上海市区、县人民代表大会选举暂行实施细则》，开创了上海地方立法的先河。据统计，截至2018年11月，上海市共制定地方性法规250余件，现行有效的地方性法规182件；修改地方性法规300余件，已废止和自然失效的法规70余件；作出有关法律问题的决定和立法解释30余件，现行有效的20件。

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央把法治建设提到了前所未有的高度，依法治国进入新时代，上海地方立法进入变革创新期，据权威统计，2013年2月至2018年1月，十四届常委会任期内，制定地方性法规30件，修改70余件次，其中集中“打包”

修改法规5次，修改法规44件，因制定新法规而废止的地方性法规9件，制定法律性问题规定7件，修改法律性问题规定1件。为着力推进民主立法、科学立法、依法立法，使地方立法更接地气，常委会先后设立10个基层立法联系点。

随着改革开放的门槛越来越宽，常委会作出在中国（上海）自由贸易试验区调整实施本市有关地方性法规规定的决定、浦东新区总体规划和支持浦东综合配套改革试点的决定；同时，常委会还先后作出促进崇明世界级生态岛建设、支持长三角地区更高质量一体化发展等重大事项的决定。

履行人大监督职责

40年常委会的监督之路，印证了人大监督工作在思路、内容、方式和机制等方面都有长足的进步和发展，法律监督和工作监督的有效结合，使监督既不缺位，又不越权。

40年的常委会的监督之路可分为三个阶段，即20世纪80年代至《监督法》出台为起始探索期，21世纪初叶《监督法》出台至十八大为规范完善期，党的十八大以来至今为发展收获期。这一时期，监督环境、监督方式、监督内容逐年完善。

人大监督是宪法、法律赋予的职责。人大设立常委会起始的20年，对监督工作作了积极的探索，但仍存在不少薄弱环节，要克服监督“软肋”“短板”，必须敢于监督、善于监督、依法监督。《监督法》的颁布实施，标志着常委会监

督工作进入规范发展期。

此外，受全国人大经验启示，上海市人大常委会率先在地方人大开展以建立世博会长效管理机制为主题的专题询问，开创了地方人大专题询问的先河。

健全代表履职制度

40年来，常委会在健全代表履职制度，夯实代表民意基础，完善代表工作机制等方面进行了积极探索和实践，努力使代表在管理地方国家事务中发挥主人翁作用。

常委会为拓宽代表知情知政的渠道，开通“代表网”，定期举办“改革与市情”报告会，寄送国家机关公报、经济形势分析、《代表参阅》等资料，帮助代表掌握全市发展的总体情况。开展代表培训工作，常委会主任、副主任网上约见代表。常委会首创代表参与人大信访，接待来访群众，为代表体察民情民意、了解群众诉求开辟了新的途径。

十八大以后，为进一步加强服务代表工作，发挥代表履职作用，16个区人大常委会相继设立派出机构——街道（开发区）人大工作委员，坚持每年两次代表进社区活动，把听取意见范围从社区群众拓展到驻区单位和社会组织，完善代表意见的反馈和处理机制。

十八大之后，习近平总书记多次强调，要加强人大及其常委会自身建设，提高依法履职能力和水平。常委会坚持以政治建设为统领，全面加强制度、作风、能力等方面的建设，努力将自身建设成一个既有好制度、又有好队伍、好作风的工作机关。

一是进一步提高政治站位，凝聚各方共识。本市各级人大及其常委会要进一步发挥在代表建议“三公开”工作中的主导作用；“一府一委两院”特别是政府及其承办单位要进一步加大公开力度；全体人大代表要不断提高履职能力水平，提出更高质量的建议，自觉接受监督。

二是研究制定相关工作意见。建议由市人大常委会党组牵头，起草关于做好代表建议公开工作的意见，明确意义、原则、内容、渠道、时限要求、组织保障和监督考核，以及不予公开的认定标准和程序等。三是加快建议公开的公开平台。由市人大常委会牵头，在“上海人大公众网”上系统集成代表建议内容、办理过程和办理结果，一并向社会公开。四是建立代表建议公开的会商机制。由提出建议的代表、人大和政府三方对代表建议是否公开进行会商，汇总后报请市人大常委会主任会议研究确认。确有特殊情况的，可考虑延迟公开期限；对于因故不宜公开的，要建立“回头看”机制，适时公开。五是加强人大对代表建议公开工作的监督考核。

(撰稿：上海人大工作研究会第二课题小组)

务水平和服务质量，吸引人才的能力，科技孵化的能力，还有特别要重视关心企业的落脚点在于帮助他们降低成本。推进“放管服”深化改革，不仅需要公务员廉政，也要公务员勤政，更要杜绝公务员懒政。改革进入深水区，有时放权比加权还难，有许多前人没有走过的道路，而且还会有不少新情况新问题会发生，如何既能管得公平，又能促进发展，这就需要政府部门及其公职人员以“苟利社稷，不顾其身”的责任担当精神，既要改变过去那种“管卡压”作风，也要敢于亮剑，对第三方评估机构也要加强监督管理，真正体现服务水平。

(撰稿：上海人大工作研究会第二课题小组)

推进“三公开” 回应公众期待

人大代表对各方面工作提出的“建议、批评和意见”(简称“建议”)，是依法执行代表职务的基本形式，是反映人民意愿、传递人民心声、代表人民参加行使国家权力的重要途径。随着民主法治建设不断推进和人民代表大会制度日益深入人心，公众对代表建议的关注度越来越高，代表建议内容、办理进程和办理结果向社会公开(简称“三公开”)已成大势所趋。

从顶层设计看，“法律有规定，文件有要求”。代表法和中华人民共和国政府信息公开条例等均对代表建议公开作出明确规定。本市实施代表法和关于代表建议、批评和意见的规定则进一步细化了公开方式要求，明确通过“上海人大代表履职平台”和市人大常委会公报等渠道向社会公开代表建议办理情况。国务院和市政府办公厅也先后印发文件，就代表建议办理结果的公开作出规范。从各方态度看，“人民有呼声，代表有意愿”。随着本市各级人大代表下社区联系人民群众的不断推进，人民群众对代表建议的公开、办理进程和办理结果的公开也有了更高期待，代表主动要求公开自己所提建议的比例也越来越高。从实践基础看，“各地有经验，上海有探索”。北京、安徽等地相继出台了有关制度规范，上海的代表建议公开工作也逐年推进。

目前在推进“三公开”工作中存在一些问题。例如，人大、政府有关承办部门和代表三方认识还有待提高；主动公开的比例较低，以2018年为例，不足七成；对依申请公开、摘要公开和不予公开的认定缺乏标准，最终认定权在承办部门，且在作出不予公开的决定后没有征求提出建议代表的意见；缺乏统一意见，人大、政府“各管一摊”，政府各部门“各自为战”，相关宣传报道较少，给公众知情带来不便。为此建议：

一是进一步提高政治站位，凝聚各方共识。本市各级人大及其常委会要进一步发挥在代表建议“三公开”工作中的主导作用；“一府一委两院”特别是政府及其承办单位要进一步加大公开力度；全体人大代表要不断提高履职能力水平，提出更高质量的建议，自觉接受监督。

二是研究制定相关工作意见。建议由市人大常委会党组牵头，起草关于做好代表建议公开工作的意见，明确意义、原则、内容、渠道、时限要求、组织保障和监督考核，以及不予公开的认定标准和程序等。三是加快建议公开的公开平台。由市人大常委会牵头，在“上海人大公众网”上系统集成代表建议内容、办理过程和办理结果，一并向社会公开。四是建立代表建议公开的会商机制。由提出建议的代表、人大和政府三方对代表建议是否公开进行会商，汇总后报请市人大常委会主任会议研究确认。确有特殊情况的，可考虑延迟公开期限；对于因故不宜公开的，要建立“回头看”机制，适时公开。五是加强人大对代表建议公开工作的监督考核。

(撰稿：上海人大工作研究会第三课题小组)

络科室也不统一。四是开发区代表发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。为做好新形势下的代表工作指明方向、提供遵循，也对加强代表工作队伍建设提出了新考验、新要求。

本市代表工作队伍建设积累了丰富的经验，也存在一些问题。一是人员配备不到位。全市仍有部分街工委副主任同时负责其他工作，存在兼职不到位、专岗不专用、以次代主的问题。二是工作队伍不稳定。有的把这一岗位作为年轻干部轮岗的“中转站”，有的作为干部退休前的“终点站”，由此带来新手多、流动快、轮岗多、深入难等问题。此外，基层代表工作人员编制性质各不相同，影响代表工作队伍稳定。三是机构名称等需要进一步统一。市、区人大代表工作部门的机构名称、职能性质、下设机构不尽相同。另外，下设的代表联

络科室也不统一。四是开发区代表发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。为做好新形势下的代表工作指明方向、提供遵循，也对加强代表工作队伍建设提出了新考验、新要求。

本市代表工作队伍建设积累了丰富的经验，也存在一些问题。一是人员配备不到位。全市仍有部分街工委副主任同时负责其他工作，存在兼职不到位、专岗不专用、以次代主的问题。二是工作队伍不稳定。有的把这一岗位作为年轻干部轮岗的“中转站”，有的作为干部退休前的“终点站”，由此带来新手多、流动快、轮岗多、深入难等问题。此外，基层代表工作人员编制性质各不相同，影响代表工作队伍稳定。三是机构名称等需要进一步统一。市、区人大代表工作部门的机构名称、职能性质、下设机构不尽相同。另外，下设的代表联

络科室也不统一。四是开发区代表发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。为做好新形势下的代表工作指明方向、提供遵循，也对加强代表工作队伍建设提出了新考验、新要求。

本市代表工作队伍建设积累了丰富的经验，也存在一些问题。一是人员配备不到位。全市仍有部分街工委副主任同时负责其他工作，存在兼职不到位、专岗不专用、以次代主的问题。二是工作队伍不稳定。有的把这一岗位作为年轻干部轮岗的“中转站”，有的作为干部退休前的“终点站”，由此带来新手多、流动快、轮岗多、深入难等问题。此外，基层代表工作人员编制性质各不相同，影响代表工作队伍稳定。三是机构名称等需要进一步统一。市、区人大代表工作部门的机构名称、职能性质、下设机构不尽相同。另外，下设的代表联

加强和规范街道人大工委工作

街道人大工委作为区人大常委会在街道设立的工作机构，是推进区域治理体系和治理能力现代化的重要基础，是推进基层民主法治建设的重要力量。为进一步加强和规范本市街道人大工委工作，更好适应新时代人大工作的新要求，积极回应基层人大工作的新要求，本课题组赴有关区及街道人大工委调研座谈，赴浙江、湖北等地学习考察，提出调研文本：

1.党中央、全国人大有新的要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加强县乡人大工作和建设作出决策部署，出台“中央18号文件”，推动县乡人大工作和建设取得新进展新成效。全国人大常委会修改地方组织法等法律，为加强街道人大工作机构建设提供了有力的法制保障。党的十九届四中全会提出“密切人大代表同人民群众的联系，健全代表联络机制，更好发挥人大代表作用”的任务要求，有必要进一步加强和规范街道人大工委工作。

2.本市贯彻落实有新的进展。2015年，市委组织部、市人大常委会办公厅、市编办联合下发“91号文件”，明确要求加强区县人大及其常委会组织建设，在街道设立区人大常委会街道工作委员会。2016年，为贯彻新修改的地方组织法等法律，市人大常委会制定《关于区和乡镇人民代表大会工作的若干规定》，这部专门规范县乡人大工作的地方性法规，对街道人大工委的机构设置、职责定位以及法定职权的行使等都作出了针对性规定。

3.法制保障需进一步完善。建议本市街道人大工委工作主要法规《地方组织法》和《若干规定》在一些细化的具体规范要求上进一步明确，以利于深入推进和职能作用的有效发挥。目前，重庆、江苏、浙江、武汉等省市已经制定街道人大工委地方性法规，本市也应加快这方面的法制建设。

(撰稿：上海人大工作研究会第四课题小组)

加强法规配套制度建设

加强法规配套制度建设，改进法规配套文件制定和监督工作，是贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于加强法律法规实施和监督的必然要求，对于促进法规有效实施，提升地方立法质量，维护社会主义法治的统一、尊严和权威，全面依法治国，有着极其重要意义。

依据新修改的立法法和《上海市制定地方性法规条例》规定：“地方性法规明确要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的，有关国家机关应当自法规施行之日起一年内作出规定”，“有关国家机关未能在期限内作出配套规定的，应当向常务委员会说明情况”。本法规授权制定配套文件的落实情况，以市十四届人大为例，市人大及其常委会于2013年至2017年共制定法规30件、修改法规74件次。有15件法规明确授权市政府或者有关主管部门制定33件相关配套文件。经调研，政府部门已经完成23件配套文件的制定，占70%，尚

未完成10件配套文件的制定，占30%。存在的主要问题：完成率有待提高，部分配套文件制定时间过长；部分配套文件不符合法规的授权规定；超期的没有依照法规要求向常委会作说明。

加强配套制度建设，确保法规有效施行，建议做好以下工作：一、谨慎和规范授权，提高法规授权的科学性和规范性。在地方立法中要坚持谨慎授权，充分论证其授权的必要性，尽量在立法过程中解决难点问题，提高立法条文的确切性；坚持规范授权，明确配套文件制定主体、内容等要求。二、完善制度规范，建立健全配套文件制定工作的长效机制。要将配套文件的制定纳入立法工作年度计划，按照法规授权的本意和要求及时完成配套文件的起草、制定、发布和备案等工作。三、建立健全督查机制，抓好法规授权制定配套文件的落实工作。

(撰稿：上海人大工作研究会办公室课题小组)

务水平和服务质量，吸引人才的能力，科技孵化的能力，还有特别要重视关心企业的落脚点在于帮助他们降低成本。推进“放管服”深化改革，不仅需要公务员廉政，也要公务员勤政，更要杜绝公务员懒政。改革进入深水区，有时放权比加权还难，有许多前人没有走过的道路，而且还会有不少新情况新问题会发生，如何既能管得公平，又能促进发展，这就需要政府部门及其公职人员以“苟利社稷，不顾其身”的责任担当精神，既要改变过去那种“管卡压”作风，也要敢于亮剑，对第三方评估机构也要加强监督管理，真正体现服务水平。

一是进一步提高政治站位，凝聚各方共识。本市各级人大及其常委会要进一步发挥在代表建议“三公开”工作中的主导作用；“一府一委两院”特别是政府及其承办单位要进一步加大公开力度；全体人大代表要不断提高履职能力水平，提出更高质量的建议，自觉接受监督。

二是研究制定相关工作意见。建议由市人大常委会党组牵头，起草关于做好代表建议公开工作的意见，明确意义、原则、内容、渠道、时限要求、组织保障和监督考核，以及不予公开的认定标准和程序等。三是加快建议公开的公开平台。由市人大常委会牵头，在“上海人大公众网”上系统集成代表建议内容、办理过程和办理结果，一并向社会公开。四是建立代表建议公开的会商机制。由提出建议的代表、人大和政府三方对代表建议是否公开进行会商，汇总后报请市人大常委会主任会议研究确认。确有特殊情况的，可考虑延迟公开期限；对于因故不宜公开的，要建立“回头看”机制，适时公开。五是加强人大对代表建议公开工作的监督考核。

(撰稿：上海人大工作研究会第二课题小组)

当密切联系群众的代表

党的十九大报告提出要“更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。为做好新形势下的代表工作指明方向、提供遵循，也对加强代表工作队伍建设提出了新考验、新要求。

本市代表工作队伍建设积累了丰富的经验，也存在一些问题。一是人员配备不到位。全市仍有部分街工委副主任同时负责其他工作，存在兼职不到位、专岗不专用、以次代主的问题。二是工作队伍不稳定。有的把这一岗位作为年轻干部轮岗的“中转站”，有的作为干部退休前的“终点站”，由此带来新手多、流动快、轮岗多、深入难等问题。此外，基层代表工作人员编制性质各不相同，影响代表工作队伍稳定。三是机构名称等需要进一步统一。市、区人大代表工作部门的机构名称、职能性质、下设机构不尽相同。另外，下设的代表联

络科室也不统一。四是开发区代表发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。为做好新形势下的代表工作指明方向、提供遵循，也对加强代表工作队伍建设提出了新考验、新要求。

本市代表工作队伍建设积累了丰富的经验，也存在一些问题。一是人员配备不到位。全市仍有部分街工委副主任同时负责其他工作，存在兼职不到位、专岗不专用、以次代主的问题。二是工作队伍不稳定。有的把这一岗位作为年轻干部轮岗的“中转站”，有的作为干部退休前的“终点站”，由此带来新手多、流动快、轮岗多、深入难等问题。此外，基层代表工作人员编制性质各不相同，影响代表工作队伍稳定。三是机构名称等需要进一步统一。市、区人大代表工作部门的机构名称、职能性质、下设机构不尽相同。另外，下设的代表联