# 为打造全过程人民民主最佳实践地凝心聚力

【编者按】2021年是中国共产党成立100周年，是“十四五”开局之年。上海市人大常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，按照中共上海市委“打造全过程人民民主最佳实践地”的要求，围绕中心、服务大局，依法积极履职，奋力开拓创新。上海人大工作研究会组织会员深入调研、潜心研究，推出一批研究成果。这些成果坚持制度自信，探讨全过程人民民主的实践成果与理性思考，完善履职创新，聚焦国家战略，服务工作大局，注重民生改善，为人大履职提供了有价值的理论依据和决策参考。

## 书写最生动最具说服力的“人大故事”

上海人大工作研究会课题组

### 从“首提地”到打造“最佳实践地”

习近平总书记提出的全过程人民民主是中国共产党团结带领人民追求民主、发展民主、实现民主的重大理论创造。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是人民当家作主的根本途径和最高形式，是实现人民当家作主的重要制度载体。总书记2019年在上海首提“基层立法联系点”是一种“全过程民主”，这是全过程人民民主的重要理论创造。在民主政治推进过程中，处理好过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主的关系，丰富其形式，是题中应有之义。基层立法联系点的创新设置，既使得人大在履行立法等法定职能的过程中，加重了公民依法参与立法的分量，为积极回应人民群众对民主的新要求新期盼，为人大常委会联系人大代表、人大代表充分反映人民呼声，增添了崭新的形式和渠道，同时又提高了法律法规制定的质量和水平，进一步增强了法律法规的人民性，显示了我国人民代表大会制度与时俱进、极其强大的生命力。

党的十八大以来，上海人大及其常委会始终坚持宪法原则，通过搭建民主平台，开通民主渠道，扩大民主范围，增强民主内涵，努力实现地方国家事务治理能力和治理体系现代化。作为全过程人民民主的“首提地”，积极打造全过程人民民主的“最佳实践地”，市人大常委会将全过程人民民主作为履职指导思想，贯穿人大工作方方面面，以更多有益探索，创新更多实现形式，生动诠释上海践行发展全过程人民民主的政治内涵、理论内涵、实践内涵。

### 首要的是加强学习，提高政治站位

思考之一：践行全过程人民民主重大理念，首要的是加强学习，深刻领会，提高政治站位，坚持党的全面领导，使人民民主推进更为依法、有序进行。我们所处的社会环境具有挑战性和充满机遇，在市场经济条件下，各种利益关系错综复杂，如果思想上不清醒，工作中不注意，很多问题容易出现偏差；在信息网络技术迅猛发展的情况下，垂直传导信息作用减弱，管理方式呈现“扁平化”、“去中心化”趋向，自媒体舆论发声，鱼龙混杂、良莠掺杂。这不断提醒我们要增强“四个意识”、坚定“四个自信”，做到“两个维护”，更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围。由此也要求我们，要发挥好人民代表大会制度作为全过程人民民主的重要载体作用，切实做到党和国家工作中心在哪里，人大工作就跟进到哪里，力量就汇聚到哪里，作用就发挥到哪里。

### 重要的是“练好内功”，加强自身建设

思考之二：践行全过程人民民主重大理念，重要的是“练好内功”，加强自身建设，不辜负人民对我们的期望。习近平总书记强调，各级人大及其常委会要不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，全面加强自身建设，成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关。习近平总书记的重要论述为推动人大工作高质量发展，让人民代表大会制度优势更好转化为国家治理效能提供了指导思想和根本遵循。坚持和完善人民代表大会制度，就是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一；把“四个机关”建设好，就能更好彰显人大制度优势，为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献，书写最生动、最具说服力的“人大故事”。

### 着力点在进一步发挥人大代表主体作用

思考之三：践行全过程人民民主重大理念，着力点在进一步发挥人大代表的主体作用。总书记指出，要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。我们要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。各级人大常委会要加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职。人大代表肩负人民赋予的光荣职责，要坚持人民立场，履行政治责任，密切同人民群众的联系，展现新时代人大代表的风采。人大代表来自人民、服务人民，在“全过程人民民主”中发挥着主体作用，要进一步密切常委会同代表、代表同人民群众的联系。人大工作依靠人民、为了人民，把人民群众的呼声当作第一信号，把人民群众的需要当作第一考虑，把人民群众的满意当作第一标准，切实做好人大代表工作，使发挥各级人大代表作用成为人民当家作主的重要载体。代表要做到为民代言，必须广泛倾听不同群体利益的诉求，聚焦市民关注的难题问题进行理性思考，要透过现象看本质，剖析深层次原因，才能提出有针对性的建议。

## 加强和改进上海人大代表工作

党的十八大以来，党中央、全国人大以及上海市委高度重视发挥代表主体作用，出台一系列重要文件和法律，代表工作进入全面深化、日趋完善、蓬勃发展的新阶段。上海人大工作研究会对相关文件和法律的落实情况开展调研，分析存在的问题，提出加强和改进上海人大代表工作的若干建议。

调研发现，对标新形势新要求，本市代表工作需在以下几方面引起重视：一是各方对代表工作重要性的认识存在不平衡。二是代表结构需进一步优化。三是代表履职管理的责任需进一步明确，代表履职评价体系需进一步健全。四是代表工作小组、“家站点”平台等创新举措需在实践中不断规范完善。五是基层人大组织建设有待进一步加强。为此，提出如下建议：

一、把握继承与创新的关系，提高对新时代代表工作的认识。要把各级党委领导人大工作、党委工作部门支持人大工作、“一府一委两院”办理代表建议等情况，纳入领导班子和领导干部考核内容。要加强工作创新，将实践中行之有效的做法固化为法规和制度。要切实加强人大代表政治、思想、队伍建设，使之真正肩负起人民赋予的光荣职责，并成为宣传人大制度、讲好人大故事的骨干力量。

二、把握先进性与代表性的关系，严格把好代表“入口关”。更加注重代表的专业性和行业覆盖面，增加法治、财经、金融、科创、数字化、为老服务、城市建设管理等方面的代表人数。完善代表选前告知和承诺制度，重点考察候选人是否有履职必需的能力和意愿。进一步落实人大常委会党组对同级人大代表连任人选的建议权。

三、把握有形与有效的关系，提升代表联系人民群众效能。进一步用好代表联系人民群众渠道，拓宽联系覆盖面和参与度。建立科学的“家站点”平台绩效评价体系，持续推动赋能增效。健全代表反映社情民意工作机制，强化社情民意的收集、梳理、分析、研判。加大代表建议公开力度。规范代表工作小组运行。

四、把握服务保障与管理监督的关系，强化对代表履职的正向激励与管理刚性。市、区人大常委会党组要切实担负起同级代表履职监管责任，实行代表履职清单管理制。探索代表履职情况公开通报机制，建立对履职不积极代表的督促提醒和退出机制。探索代表履职活跃度排名。同时提高服务保障质量，完善履职激励机制。每年评选优秀代表议案和建议，每届开展履职积极代表评选。继续通过代表担任专委会委员（不驻会）等工作机制，加强对代表中专业人才的选拔任用。

五、把握组织建设与能力建设的关系，更好发挥代表联络机构和代表工作队伍作用。落实街道人大工委副主任专职配备要求，研究设立街道人大工委办事机构的可行性；探索在规模较大的乡镇设2名人大副主席，并明确其中1名为专职；探索在产业园区（开发区）设立人大工作机构。加强对全市各级代表工作人员的业务培训与培养交流。

（撰稿：上海人大工作研究会第三小组课题组）

## 基层立法联系点功能进一步拓展

习近平总书记提出的全过程人民民主重要理念，为进一步推进基层立法联系点功能拓展工作指明了方向。

首先，以人民为中心，是全过程人民民主理念的核心要义。全过程人民民主要在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各环节尊重人民的主体性，确保人民在党的领导下通过各种途径和形式参与国家、社会事务，保障人民合法权益。

第二，充分发挥人大的主体作用，是发展全过程人民民主的关键。人民代表大会制度对发展全过程人民民主具有制度上的优越性。人大代表应积极履职尽责，全过程充分参与，发挥人大代表在知民意、聚民智上的主体作用。

第三，基层立法联系点是探索全过程人民民主的地方生动实践，要充分发挥联系点接地气、聚民智、直通车等优势，探索其在立法各环节的功能延伸。

结合基层立法联系点功能拓展的实践探索，我们就进一步推进基层立法联系点功能拓展提出建议：

一、进一步明确基层立法联系点的功能范围。立法联系点应聚焦于“民主立法”工作，在立法前后全过程发挥集民意、聚民智的作用。监督执法、促进守法和宣传普法工作并非立法过程内在要求，其对于立法工作具有正向作用。联系点在聚焦参与立法功能基础上，可在这些方面拓展功能。

二、充分发挥基层立法联系点的平台功能。基层立法联系点是一个民意征集与沟通协商平台，无论其功能如何拓展，都应锁定其平台属性，把握好其基于平台属性的工作与其所在单位本职工作，充分发挥其民意平台作用。

三、进一步规范民意采纳情况的反馈方式。法规草案一般都向社会公开征求意见，通过法规审议的报告回应重大的意见建议。而基层立法联系点作为民意平台，具有民意来源渠道的固定性，因而，可以将采纳情况直接反馈到点。在采纳的统计上，建议无论涉及法意、法条、法权的意见采纳，还是涉及结构、文句、标点的修改采纳，或是立法方向、立法方法、立法价值取向的意见采纳，都应该作为采纳，充分肯定群众参与立法的成效。

四、全过程人民民主重在吸取更多基层群众的立法智慧。立法具有专业性，但是更具有利益平衡性。基层立法联系点的立法意见是最朴素的民意，应该吸收更多群众的意见和智慧，是法规执行的民意基础。所以，全过程人民民主重点在于保障基层群众参与人民当家作主的政治实践。

（撰稿：上海人大工作研究会基层立法联系点课题组）

## 善用法治软实力提升品牌硬实力

品牌是市场经济竞争的产物，市场经济是法治经济，品牌建设必须在法治化条件下才能获得良性的市场秩序，实现可持续发展。从国际看，世界贸易组织以及欧美日等国主要从知识产权保护角度推进品牌立法、司法和执法。从国内看，刑法、民法、经济法、商法中均含有与品牌保护相关条款，部分省市也将品牌建设纳入相关条例。参照国内外相关法治经验，从立法、司法、执法、普法和守法等各环节，全面推进上海品牌建设法治化发展，特此建议：

1、适时出台《上海市人大常委会关于加强上海品牌建设的决定》。以促进和保障打响上海“四大品牌”，紧扣市场化、法治化、国际化、高质量、高附加值和高品质生活等核心内容，引领并推动上海着力培育具有国内外影响力的本土自主品牌。

2、加强上海市品牌建设工作联席会议制度建设。发挥已有上海市品牌建设工作联席会议机制作用，以落实市人大制定的涉及品牌相关内容的法律法规为己任，以增强打响上海“四大品牌”为中心工作，统筹推进上海市品牌建设。

3、加强对已有品牌相关法律条例落实的督察。市人大加强对品牌建设领域的法律法规的立改废工作，对已出台的国家层面以及市级层面法律法规中已有品牌建设条款进行系统梳理，利用重大节点活动，集中宣传，深入贯彻落实，形成品牌建设良好氛围和价值取向。

4、适时出台《“上海品牌”认证管理办法》。推动第三方认证联盟取得联盟性社团法人组织的合法身份，对其属性以及权利义务予以明确，强调遵循市场规律、企业自愿认证、第三方管理运作。

5、进一步加强品牌保护力度。对假冒伪劣或者是侵犯品牌形象的一切违法犯罪行为进行法律制裁，有效保护品牌的声誉以及经济利益。严格依法打击各类知识产权侵权行为，完善落实信用惩戒和诚信奖励制度，落实恶意侵犯知识产权的惩罚性赔偿制度。

6、建立老字号品牌产权交易规则体系。制定有利于老字号品牌产权流转、创新发展的政策。开展老字号品牌价值评估以及兼及其他品牌价值评估试点，通过平衡市场价值和老字号品牌本身价值的制度化政策，确定老字号品牌货币化定价，以符合市场实际需求。

7、规范第三方品牌维权机构，优化维权渠道。结合知识产权行政执法、反不正当竞争行为法规等，由市市场监管局会同市知识产权局、市药品监督管理局等政府部门出台有关品牌维权的指导意见。支持相关行业协会、研究机构或评估公司成立品牌价值鉴定机构，以便企业获取应得赔偿以及品牌产权流转价值。鼓励支持行业协会、专业院校开展品牌建设专业人才培养，促进行业高水平发展。

（撰稿：上海人大工作研究会课题组）

## 推进产业园区转型升级

目前，上海产业园区在转型升级战略中越来越成为先进制造业发展的主战场，制造业高质量发展的先行区。课题组在调研中听到基层的呼声，认为产业转型升级的潜力在园区，盘活存量的难度也是在园区。课题组认为，上海制造业要承担起科技创新的策源功能和高端产业的引领功能，应该坚定不移把产业园区转型升级作为制造业高质量发展的重头戏，坚持制度创新，坚持法律和政策双管齐下，坚持产城融合发挥集群效应。为此建议：

一、按照“十四五”规划确定的“一极、三带”产业体系布局，抓紧制定由品牌产业园区带动转型升级的发展战略。通过顶层设计，助推各园区联动发展，错位竞争，形成研发在核心园区，孵化、转化和生产布局在各分区的科创产业合作新模式。

二、产业园区要突破二次开发的瓶颈，关键在于简政放权，激发基层的创造力。破解盘活存量土地的瓶颈，核心是土地资源再利用的效益空间。建议在遵循总体规划前提下，设定园区管理职权“负面清单”，将园区内布局调整、建筑层高和密度、容积率和绿化率等有关审批事项权限下放。坚持以市场为导向，企业为主体，通过“一园一策、一企一策”的制度设计，调动各方面参与盘活存量土地、盘活存量厂房的积极性。

三、产业园区要转向高质量发展，必须适应人力资源结构配置的需求变化。应该把握住“五个新城”规划落地的契机，与其周边的44家达231平方公里的产业园区有机结合，建立品牌园区与“五个新城”周边园区的对接机制，通过并购、重组、股份合作等形式，实行跨域参与区级产业园区二次开发，使本市核心产业园区与各区级园区结成利益共享、风险共担的联合体，带动碎片化布局的产业园区转型升级。

四、在新一轮推进产业园区转型升级的过程中，亟需法律支撑。通过立法，将一些行之有效的产业扶持政策和奖励措施予以固化、纳入法制化轨道；明确产业园区管理机构或开发主体的法律地位、职能职权，赋予其行使必要的社会管理、公共服务和市场监管的权限；针对园区同质化竞争和低水平重复建设问题，通过立法进一步规范园区整合资源的行为。

（撰稿：上海人大工作研究会第二小组课题组）

## 把脉“江南水乡客厅”

“江南水乡客厅”是长三角一体化发展示范区的重点建设项目，项目计划在沪苏浙交界处的“长三角原点”范围内，建设“船厅院落”模式的一体化会议馆、单轴型水乡聚落模式的会议村，打造水乡湿地、桑基鱼塘、江南圩田三个主题展示园，以示范区生态绿色发展功能为引领，打造世界级水乡人居文明的典范。两省一市共同投资的两家建设企业正式揭牌运转，“江南水乡客厅”项目建设进入了实质推进期。

从立项过程看，仍存在一些亟待解决的问题：示范区执委会法定职责尚未细化，审批、核准和管理权限短时期内难以具体落实；两省一市区域发展存在落差，要素流动遇到不少困难；两省一市政府执法标准不一，跨区域监管体制难以对接。为此，课题组建议：

一、以制度创新为引领，细化示范区执委会的法定职责，进一步落实省级项目管理权限。必须“大胆试、大胆闯、自主改”，以“持续深耕一体化制度创新试验田”为目标，大胆开展制度创新，把“谁审批、谁监管”落到实处。就这一项目而言，执委会应被赋予重点项目审批、核准和管理的准政府职能，创新跨区域项目审批管理模式，改革单纯由三地政府割裂式审批管理的旧机制。由于项目涉及跨省界区域的各类专项规划，均应赋权示范区执委会负责核准，联合两区一县政府行使先行启动区控详规的审批权。

二、通过开发主体，促进要素流动，形成高效的市场体系和运作机制。应着力探寻“业界共治、机构法定、市场运作”的路径选择，推动产业投资项目一体化管理。逐步实现一体化治理相关标准的统一，为形成“长三角标准”提供试验依据，逐步实现各类标准的统一。积极探索环境治理、人才互认和引资协同机制，促进资源要素跨区域有序自由流动。实现跨区域监管体制的对接，细化“三统一”的操作流程和技术标准，让两省一市执法人员在实际监管中做到有法可依。

三、建议两省一市人大组织所在区域的全国人大代表，深入示范区调研，为在全国人代会提出联合议案或书面意见做好准备，为示范区的发展争取国家各层面的政策支持。

（撰稿：上海人大工作研究会第一小组课题组）

## 护航世界级生态岛建设

上海市人大常委会通过的《关于促进和保障崇明世界级生态岛建设的决定》，为世界级生态岛建设提供强有力保障。这些年来，崇明生态岛建设稳步推进。法治保障体系不断健全完善，形成了“1+X”模式的崇明世界级生态岛建设法制保障体系；生态岛建设组织推进机制不断健全完善，以三年行动计划为抓手，大力推进生态项目建设；初步形成了现代化生态岛基本框架，生态能级跃上新的台阶，生态环境质量持续增强；扎实推进生态惠民，加速推进绿色农业现代化，发展新兴产业，经济向高质量发展迈进；建立崇海启协同发展工作小组，积极推进区域协同发展；深入开展社会动员，加强法律监督检查，保障《决定》贯彻实施。

就贯彻实施《决定》的情况看，崇明生态岛建设保护与发展中也存在需注意的若干问题。例如，高端产业短板明显，产业支撑政策支持力度不够，促进高质量发展的法治条款内容少；在兼顾高生态能级和高质量发展方面存在挑战，空间规划用地发展余量不足；人口老龄化突出，人才严重；生态补偿水平低，交通出行难、出行贵，群众获得感有待进一步提升。

为进一步贯彻实施《决定》，推进崇明生态岛高质量发展，建议：坚持在生态保护优先的前提下推动崇明生态岛高质量发展，着力提升生态产业发展能级，加快促进经济社会发展全面绿色转型；进一步优化和完善生态岛建设指标及标准体系，由过去单纯注重生态保护向注重生态产业和民生发展并重转变，从过去单纯的约束性指标向推动发展并重转变；进一步完善生态岛建设发展的法制保障体系，加强促进崇明生态岛可持续高质量发展的相关立法；优化项目建设机制，对重大项目建设予以考核；完善生态补偿机制，优化耕地和基本农田等自然资源保护经济补偿机制，提高公共服务水平，释放更多“生态红利”，提升群众的获得感；加大政策引导和创新，提升土地利用率。

世界级生态岛建设具有创新性、引领性和前瞻性，赋予崇明更多的自主权，更大的创新空间，应鼓励崇明积极探索推进世界级生态岛发展的新路子。

（撰稿：上海人大工作研究会第四小组课题组）