

学习习近平总书记系列重要讲话精神

推动人大制度与时俱进 发挥根本政治制度作用

编者按：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对推进人大制度理论和实践创新，发挥根本政治制度作用，提出了一系列新理念新思想新战略。上海人大工作研究会组织会员联系实际，认真学习，开展调研，撰写了一批研究报告，现摘编部分内容，以扩大读者。

以人民为中心推进理论实践创新

以人民为中心，建设一支忠实代表人民利益和意志的各级人大代表队伍

推进人大制度理论和实践创新，更好发挥根本政治制度的作用——这是党中央治国理政新理念新思想新战略的重要组成部分，是新时期人大工作的行动纲领和思想指南。全国各级人大依此进行了丰富实践，催生了不少新鲜经验。

一是以人民为中心，建设一支忠实代表人民利益和意志的各级人大代表队伍。把好代表入口关。重点包括加强代表资格审查，落实代表结构要求，保证选民的知情权，严格执行选举程序，依法保证差额数量，严肃查处贿选案。2016年底完成的县乡人大换届选举风清气正。保证代表依法充分履职。各级人大普遍修订代表法实施办法，近一半省级人大已建立代表履职信息平台，用以联系人民群众，联系“一府两院”，提交并跟踪议案和建议的办理，获取代表履职的信息和要求，提高代表履职的积极性，提高代表接受监督的自觉性。全国人大办公厅出台了完善人大代表联系人民群众制度的实施意见。全国已有74%的省级人大建立了常委会联系代表、代表联系下级代表和人民群众的“双

联系”制度，效果显著。代表参加的各种活动的信息都在平台上记录公示，接受选民的监督。江苏省人大在全国率先出台省人大代表向原选举单位报告履职情况。上海市人大也明确规定每届每个代表必须向原选举单位述职一次的要求。

二是加强和改进立法工作，确保国家发展、重大改革于法有据。加强重点领域立法，坚持立、改、废、释并举。全国人大常委会把编纂民法典等八方面法律列为重点立法项目，进一步在法律层面落实市场在资源配置中的决定性作用，修改完善国家机构组织法、选举法、代表法等法律，进一步落实人民当家作主的宪法要求，加强保障和改善民生方面的立法工作，用严格的法律制度保护生态环境。全国人大常委会还做出一系列授权决定，暂时调整实施有关法律的规定，打破改革羁绊，加快改革步伐。修改立法法，进一步理顺立法体制机制。健全改革决策与立法决策相衔接的法定程序，发挥有立法权的人大及其常委会在立法中的主导作用，防止部门利益和地方保护主义法制化，赋予设区的市地方立法权，落实“税收法定”原则。创新立法工作方法，重视立法协商，充分反映民意，提高法律法规的有效性、针对性和可操作性。全国31个省市人大常委会都建立了法规草案向社会公开征求意见的制度，立法听证制度

日臻完善。发挥代表在立法中的主体作用，积极开展大会立法工作等。

三是在权力运行制约和监督体系中释放人大特有的权力监督权力的能量。加强对政府全口径预算决算的监督。除了政府一般公共预算外，政府性基金、社保基金、国企经营预算全部纳入人大监督范围，预决算公开更严格细化。2017年起全国将设立预决算公开统一平台，方便公众查阅和监督。规章备案审查实行全覆盖。变以往的被动审查为主动审查，人大对“一府两院”的监督扩展到抽象行政行为，推进了法制统一。各级政府重大政策出台前，必须向同级人大报告，促使人大对同级政府的监督向政府决策行为延伸，从事后监督转为事前监督。完善听取和审议政府专项报告的相关制度，实施满意度测评，促进对人大任命的公职人员的监督。目前约有10个省级人大开展此项工作。人大的监督触角从监督“事”向监督“人”扩展。询问和专题询问常态化，激活了法律已作规定、但实际使用较少的监督方式付诸实践。全国人大常委会提出择时启动质询。2016年江西省人大常委会为食品安全成立特定问题调查委员会。浙江省云和县人大常委会首次启用特定问题调查制度。

(上海人大工作研究会课题组)

发挥地方人大专门委员会的作用

人大专门委员会是同级人民代表大会的常设工作机构，是协助和保障同级人大及其常委会依法履职的重要组织基础

2014年9月，习近平总书记说，要“优化人大常委会、专门委员会组成人员结构，完善人大组织制度、工作制度、议事程序”。依照宪法和有关法律，人大专门委员会是同级人民代表大会的常设工作机构，是协助和保障同级人大及其常委会依法履职的重要组织基础。加强地方人大专门委员会建设，是新形势下推进人民代表大会制度自我完善和发展的题中应有之义。

建立发展人大专委会，践行中国特色代议制。在议会中设立委员会，是现代各国议会普遍实行的一项重要制度，是作为立法机关的议会适应国家管理职能日益复杂化、专业化、精准化的产物。由于委员会在议会的立法和决策过程中具有举足轻重的作用，议会的立法质量和运作效率很大程度上取决于其委员会体制的发达程度，委员会甚至被称为“行动中的议会”。

适应国家层面对人大专门委员会制度的建立和完善，上海人大对专门委员会建设也进行了积极探索。1980年5月上海市七届人大常委会第四次会议决定，常委会下设政治法律、财政经济、市政建设、科学文教4个专门委员会，作为

市人大常委会的专门工作机构。此举在全国省级人大中属于首创。当时，全国人大常委会对上海的做法发出通知向各省市推介，人民日报也刊登了《人大常委会需要这样的助手》的文章，肯定了这一做法。随后，根据法律规定和实际需要，专门委员会改为由市人民代表大会设立。此后，依据1986年修改后的地方组织法，上海市人大又陆续新设了一些专门委员会。截至目前，已经设立了8个专门委员会，较好地适应了人大履职工作的需要。

发挥专委会的专业性、经常性和联系代表的作用。综合宪法和地方组织法、立法法、监督法等法律的规定，地方人大专门委员会的工作职责主要包括提出议案、审议议案和报告、协助开展监督、组织调查研究等。实践中，地方人大专委会会以法定职责为依托，积极探索创新工作机制和方式方法，不断丰富了专门委员会工作的内涵。

从实践看，人大专委会的作用主要有三个方面：一是专业性支撑作用，人大专委会立足自身专业优势提出相关意见建议和报告，为同级人大及其常委会审议决策提供专业方面的支撑；二是经常性活动作用，人大专委会通过经常性活动，承担了同级人大及其常委会闭会期间的大量工作，保证了人大立法、监督等履职事项的有序推进；三是代表的联系作用，人大专委会通过密切联系人大代表，促

进了代表对本级人大及其常委会工作的知情和参与，保障了人大代表的主体地位，也有利于人大机关及时了解、吸纳人大代表和人民群众的意见建议。

宪法和有关法律明确了地方人大专委会的法律地位和工作职责，保障了其作用的充分发挥。在实际运作中，地方人大专委会需要认识、把握好以下重要关系。

一是与党的关系。坚持党的领导，是人民代表大会制度的重要特色和优势所在，是做好人大工作的根本保证。作为地方人民代表大会的常设工作机构，地方人大专委会的工作必须切实贯彻和体现这一要求，确保不偏离正确的政治方向。二是与同级人大常委会的关系。人大常委会是同级人民代表大会的常设机关，而人大专委会是同级人民代表大会的常设工作机构，但二者的法定职权、产生方式不同。三是与对口政府部门的关系。地方人大专委会对口联系相关领域的“一府两院”部门，督促对口部门做好“一府两院”参与立法、接受监督、服务代表的具体工作，同时对对口部门支持和配合人大专委会的工作。四是与常委会工作机构的关系。人大专委会与常委会工作机构应当各自按照法律地位上的规定，行使好各自职责，相互配合，完成人大及其常委会交付的履职任务。

(上海人大工作研究会课题组)

网络时代切实担当为民代言的职责

面对网络舆论，人大代表必须占据话语主导地位，切实担当起为民代言的职责

互联网迅猛发展所引发的公民参与政治方式变革，为完善人大代议制民主提供了新的动力。互联网所催生的网络化社会形态，使人大工作面临的社会环境发生显著变化。网络政治空间的拓展具有参与主体的平等性、开放性、互动性等特点。“不找代表找网络”，一定程度上将成为今后趋势。面对这一挑战和机遇，各级人大要主动把网络生活同现实生活的政治参与“链接”起来，强化吸纳和规制能力，稳步推进民主政治的发展。

高度重视网络参与，为人大行使法定职权拓展民意基础。在互联网背景下，网络民意是现实民意的及时反映，表达了群众的基本诉求，是党制定大政方针的重要参考。各级人大更应因势利导，把网络民意纳入视野，拓展各项工作的民意基础。重视和吸纳网络民意，应成为人大的工作常态，这将导致工作范围、方式实现新的转变：借助网络平台，工作空间将从线下向线上延伸，联系面将从人大代表向广大网民拓展，与群众的联系方式将从单向向双向、多元、多维互动转变。人大要更加重视网络民意的鉴别、汲取和吸纳，把它作为设置议题、完善决策的重要参考。网上

监督的开放性、参与性和即时性，满足了公民直接监督国家机关的条件，也为人大监督提供了更加充分的资源。重视把网络监督的广泛性与人大监督的权威性结合起来，把解决问题作为评判两者有效结合的标准。面对违反宪法法律、“一府两院”执法违法、侵害公民合法权益等典型事件时，人大要改变“失语”、“失策”的状况，发挥四方面作用：查清事实，以正视听；回应社会，安定民心；及时问罪，监督整改；举一反三，完善法制。

面对网络舆论，人大代表必须占据话语主导地位，切实担当起为民代言的职责。网络舆论对人大代表的作用提出挑战。作为为民代言的代表，如果沿用传统的工作方式，容易形成群众诉求无法有效反映、自身作用被边缘化、法定职责被弱化的状况，同时在代表构成、产生机制、能力要求、履职方式、代表义务等方面存在的问题，也容易在互联网背景下凸现和放大，这对完善人大代表履职制度形成倒逼机制。在网络社会环境中发挥人大代表作用，使网民情绪发泄回到问题诉求，使碎片化的网络舆论回归到集中化的民情民意反映，使民意诉求的非正规渠道回归到解决问题的法治渠道。要着力培养一批善用网络联系群众的人大代表，强化运用网络手段履职的整体能力，进而提升

引导网上话题、解决群众关注问题的能力和水平，以回应群众呼声。同时要创造条件，利用网络平台的优势破解闭会期间代表履职的难题。各地人大在这方面作了有益探索，如浙江省人大构建的代表履职服务平台就具备代表共享信息、交流互动以及工作联动的功能。

顺应网络发展趋势，健全行使职权的机制，应是人大工作不可忽视的重要任务。将互联网思维贯穿于人大工作，抓好理念创新、机制创新和手段创新，把人大工作的网络化与公众参与融合于一体，把信息化建设与公众利益表达贯通于一体，把立法监督法制化与网络监督高频化整合于一体，促使人大进一步焕发生机和活力。在立法、监督、选举、信访等方面发挥“互联网+”的优势，探索网络宣传、网络表达、网络听证、网络监督等新途径。强化宣传传播、交流互动、履职服务、选举工作等平台建设，提高立法监督、机关办公、电子政务的信息化水平。发挥大数据、云平台、多渠道传播、多平台分发等新技术作用，借助平台，精确分析，凝聚碎片化认知，提高人大工作的精准度。加强移动终端的开发和配套建设，建设实时交流的微信公众号等移动交流平台，使移动互联网为人大行政、代表履职提供及时的信息化服务。

(上海人大工作研究会课题组)

地方立法民意汇集中外比较研究

经几十年的发展，我国地方立法中汇集民意的制度、做法不比经历数百年发展的西方发达国家逊色

选择代表性国家与我国实践进行比较研究，是提高我国地方立法汇集民意水平的有效途径。由课题组和上海外国语大学各国议会研究中心合作，选择美国、英国、日本、巴西、越南等5个具有代表性的国家，开展研究并形成了总报告和相应分报告。

一、五国地方立法中民意汇集的共通之处

美、英、日、巴、越等国在地方立法中都比较重视民意汇集。其共通之处主要表现为：一是发挥议员与选民联系的民主渠道作用。上述国家大多采取议员专职制度，议员有更多责任和精力与选民联系，为实现选前承诺和争取连任而注重与选民的沟通与联系，这从制度上保障了议员汇集民意的顺利进行，从而成为立法机关汇集民意的主要渠道。二是重视发挥立法听证汇集民意的平台作用。听证是五国地方立法机关汇集民意的经常性形式，大多由议会专门委员会主导，强调“均衡参与”的原则，在普通民意、利益相关者诉求以及专家意见中寻求平衡。三是利用现代信息技术积极采纳民意。这是国外地方立法机关的普遍做法。新兴技术尤其是近年来移动互联网的发展，不仅提升了地方议会收集民意的便捷性，而且也降低了民

众意见表达的门槛。四是注重发挥社会组织的民意表达功能。这是近年来各国完善代议制的重要途径，也是五国在地方立法中汇集民意较为倚重的方法。五是重视民意汇集后的信息反馈已逐步成为趋势。

二、我国地方立法汇集民意方式方法的重点考察

我国历来重视人民群众在立法活动中的作用。改革开放以来，随着立法工作的发展，我国由注重加快立法步伐到强调民主立法、科学立法，强调提高立法质量，采集民意、汇集民意的民主立法制度也不断完善。目前，从国家立法到地方立法，已形成一系列采集民意、汇集民智的制度和方法：一是人大代表联系选民直接听取意见制度；二是法规草案公开征求意见制度；三是法规草案书面征求意见制度；四是座谈会听取意见制度；五是专家咨询论证制度；六是立法听证会制度；七是旁听常委会审议法规会议制度；八是公开向社会征集立法项目制度；九是社会调查制度；十是立法联系点制度。

三、同国外地方立法汇集民意方式的比较和借鉴

经几十年的发展，我国地方立法中汇集民意的制度、做法不比经历数百年发展的西方发达国家逊色。同时，我国地方立法汇集民意的制度还需进一步完善：一是增强地方立法中的民意基础离不开人大代表意见表达的充分表达。国外议会重视发挥议员汇集、反映民意的主要渠道作用。从我国实践看，主要是

提高人大代表参与地方立法的有效性；让更多代表参与地方立法，充分表达意见；研究与改进代表参与立法工作的方式方法；代表要提高履职意识，把积极参与地方立法活动看作代表人民管理国家事务的重要职责。二是创新途径和方法，增强公众参与的实效。我国已建立公民参与立法活动的表达和诉求机制，但从运作效果看有待改进完善：改进立法参与与信息公布的方式；对社会公众开展技术性、辅助性的辅导和引导；搭建平台，加强立法机关和社会公众的良性互动；方便公众更多运用移动互联网技术，方便公众便捷参与立法；完善公众意见采纳情况的反馈机制。三是发挥第三方民意征集机构在汇集民意方面的作用。国外各种民意调查机构及其他第三方社会组织发育比较充分，议会购买民间的立法调查等服务已成为常态。我国立法机关可以更多通过购买社会服务，保证公众参与的广泛持续开展。四是健全完善地方立法民意汇集制度。国外对公众参与立法都有比较明确的制度性规定。我国法律法规也有这方面的规定，但地方立法的汇集民意制度还不够健全完善；现有制度的规范化程度较低，缺乏严格的参与程序规则，没有明确规定立法公众参与与制度的法律效力，在实践中也往往容易被虚化。建议从完善范围、方式和程序的角度，建立完善的公众参与制度。

(上海人大工作研究会第一小组课题)

观点摘编

走出“日常监管的事情突击做”的怪圈

上海人大工作研究会第二小组课题组：长期以来，历史形成的“五违”始终是本市发展的“老大难”问题。这次综合整治力度空前，成效显著。基层干部群众普遍反映，这次综合整治决心大，声势大，力度大，变化大。为了进一步推进这项工作，课题组经过调研，也提出了一些建议。

生态环境的“短板”是经历了不同发展阶段的逐步累积。形成原因不同，政策背景也不一样，重要原因是“利益驱动”。解决“短板”问题，应

本着实事求是的原则和精神，分类施策，才能建立起从源头上实施管控的长效机制。从已经完成整治的地区或点看，暴露了以往指导思想上“重建轻管、轻管理，重发展、轻环境”的弊端。要正确处理发展与整治、整治与管理、管理与民生、民生与环境等关系，走出“日常监管的事情突击做”的怪圈。

一是建立长效管理机制，实现源头管理。老百姓最担心的是“五违”回潮。可借鉴黄浦经验，成立市政综

合管理机构，发挥统筹协调、综合执法、综合管理、综合施策的作用。严格制定规范标准，公示于众。“老账”坚决整治削减，“新账”决不允许再现。二是完善法规规章，强化依法治理。完善地方立法，已形成的可复制可推广的做法，抓紧在法规或规章中加以固化，填补管理薄弱点或法规空白点。三是注重政策设计，发挥引领作用。注意分类推进，做到“点对点”政策支持。

建立区人大法制委是一项全新工作

上海人大工作研究会第四小组课题组：重新修订的地方组织法明确规定，县级以上人大根据工作需要可以设立法制委员会。区人大组建法制委是一项全新工作。课题组就其成立后的职能定位及如何发挥好作用，提出以下建议。

一是协助有立法权的上级人大发挥立法主导作用，依托三级人大代表，倾听企业要求和市民呼声，主动向市人大提出立法建议和协助做好立

法工作。二是严把备案审查关，推动政府职能转变。建立健全备案审查制度，完善工作措施，细化工作流程，落实工作责任制。三是推动依法治区、依法行政。加强对“一府两院”的法律监督，开展执法检查，做好法制宣传教育，推动区域的法制化建设。四是推动上下联动，与市人大联合开展执法检查。对发现的问题，主动向市人

大报告，多出主意，促使难题的尽快解决，增强监督实效，完善地方立法。建议市人大加强对区人大法制委的工作指导，在立法重要环节，如制定立法规划、立法计划，审议重要法规草案时发挥区人大法制委的作用。按照有利于完善立法工作机制、有利于法律有效实施、有利于备案审查工作、有利于法制人才队伍建设的原则，统筹布局，合理安排，并加强其组成人员的业务培训。

营造风清气正的选举环境

上海人大工作研究会第三小组课题组：一、加强党的领导和统筹协调。把党的领导体现在对选举工作全过程的把握上，体现在对重点环节的把关上，体现在对新情况、新问题的把控上。建议适当扩大提名比例范围，差额推荐，等额平衡。严肃纪律，加强风气监督，坚决实行违纪违法行为“零容忍”，营造风清气正的选举环境。

二、明确代表名额分配原则。建议适当向人口导入较多的区倾斜，适当向有助于完成本市“十三五”及更长时期发展目标任务的新兴产业和组织倾斜，适当向履职积极代表的提名单位或选举

单位倾斜。

三、完善代表准入和退出机制。建议制定准入标准，严格资格审查；坚持选前谈话承诺，提前告知法定权利义务和履职要求，由候选人作出书面承诺；坚持代表候选人初步人选在所在单位公示制度。出台各方齐抓共管的管理机制，完善代表退出机制：对长期履职不积极的代表，建立劝退机制；对违反社会道德或存在与代表身份不符行为、经提醒仍不改正的，责令辞去代表职务；对涉嫌严重违法违纪已立案审查的，犯罪事实已查清依法需追究刑事责任的，罢免代表职务。

四、坚持科学的代表结构要求。要与本市经济社会发展的趋势相匹配，与提名单位的实际情况相匹配，与选举单位所在地区的发展定位相匹配，与体现群众基础和民意的要求相匹配，建议增加基层和符合本市“十三五”及更长时期发展需求的代表数量；减少干部代表和交叉任职代表。

五、进一步提升选举民主的质量。保障区级人大代表的知情权和选举权，建议完善代表候选人与区级人大代表见面制度，进一步增强互动性，试点在选举单位以一定方式公示。

把述职当成动力

崇明区人大工作研究会：代表向选民报告履职情况，是代表法规定的代表必须履行的一项义务，也是代表联系群众、接受选民监督的重要形式和途径。崇明区的区、乡镇两级人大代表在一届任期内，向原选区选民报告履职情况，基本实现全覆盖。

代表向选民述职的主要形式，一是组织召开代表述职评议会组织选民对代表述职进行评议；二是书面报告履职情况，代表在公示栏内张贴书面述职报告或者履职情况报告单，向选民

报告履职情况。乡镇人大先后组织了22场述职评议会，72名区、镇人大代表向选民述职，接受选民评议，受到了群众的好评。代表述职的内容包括学习宣传贯彻宪法、法律、法规的情况，贯彻人大决议决定的情况，密切联系群众、听取和反映群众意见，提出代表议案建议，为本选区选民办实事的情况，参加人大组织的视察、调研、会议等情况，积极做好本职工作，协助做好其它工作的情况。

代表向选民述职，有力促进了代表经常回原选区，与选民保持经常联系，协调督促有关方面解决群众生产生活中的实际问题；增强代表执行代表职务的自觉性，把述职当成动力，鞭策激励自己；促进代表之间的互相学习，向先进看齐，有利于提升人大代表整体素质；改变在人民群众心目中的形象，人大代表已经不再是过去那种“举手代表”、“会议代表”、“荣誉代表”，而是实实在在为人民服务的“民意代表”、“实干代表”、“忠实代表”。