

坚定人大制度自信 推动人大工作发展

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政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。上海人大工作研究会以推动理论和实践与时俱进为己任,组织广大会员结合实际深入调研,潜心思

考,近期又取得一批研究成果。这些成果,不仅涉及人大工作自身的完善和发展,遍及立法、监督、代表履职和基层人大工作等领域,而且从全市大局出发,为解决民生和城市管理难题、提高管理精细化水平,提供制度供给的建议。

进一步发挥人大代表作用

上海人大工作研究会
第三研究小组

充分发挥代表作用,是人大工作的永恒主题。近年来,由市人大常委会统一领导、各部门分工负责、代表工作机构统筹协调、市与区乡镇人大上下联动、代表踊跃参与的代表工作格局基本形成;规范、保障代表作用发挥的地方性法规和工作制度不断健全;代表联系人民群众的渠道日益畅通;市、区、街镇三级代表联络服务机构建设有序推进,这些都为代表作用有效发挥奠定良好基础。但仍有一些问题需在实践中不断完善,建议如下:

■积极推进代表工作机构建设

将常委会代表工委改为市人大专门委员会,其他各委员会安排1名委员兼任这个专门委员会的委员,便于更好形成代表工作的合力。

■全面加强代表履职学习

从学习形式内容上,要做到初任学习与日常学习、形势任务学习与履职实务学习、政治理论学习与法律法规学习、必修与专题选修、请进来与走出去、传统讲课时教学与案例情景式教学、代表当学生与代表当老师等“七个结合”。从组织模式上,要充分征求代表对履职学习的意见,同时要充分发挥市、区、镇各级人大的不同优势和积极性,共同推进、形成合力。从学习手段上,要充分运用现代信息技术,增加网上履职学习等方式。从学习要求上,对代表参加履职学习和各级人大组织代表履职学习都应有更刚性、量化的要求。从机构建设上,应重视各级人大培训工作机制建设,配齐配强工作力量。

■重视代表履职平台渠道建设

激活人代会的立法、询问等职能,扩大代表发挥作用的广度;深入推开代表专业小组建设,适时写入本市地方性法规,提升代表参与常委会和专委会工作的深度;做实代表小组活动的平台,加强代表与原选举单位之间联系的实效;改进代表下社区工作,适当增加频次、拓宽听取意见的范围,把代表下社区收集汇总上来的意见纳入代表建议同等管理,有条件的可安排代表担任社区民情联络员,也可以探索群众在社区主动约见代表等制度,促使代表更紧密地联系人民群众。

■提升代表履职服务保障水平

市人大常委会应构建全市一体化的代表履职平台,让全市各级人大代表、人大工作人员和“一府两院”相关人员都使用同一个平台。建立市人大常委会有关部门与代表联系单位(所在单位)定期联系沟通机制,把对本系统(本单位)代表履职的关心支持程度作为该系统(单位)党委主要领导岗位考核的重要内容之一。“一府两院”有关部门应及时主动向市人大代表报告专项工作,听取意见建议,接受询问和约见。加强代表议案建议办理力度,探索市政府及各部门负责人带头办理代表建议制度。街道人大工委应进一步加强探索实践(如,静安区明确在街道人大工委下设办公室和若干代表专业小组;杨浦区五角场街道为代表配备集体履职助手),形成一批可推广、可复制的经验。

■切实强化代表履职的管理监督

建议市人大常委会党组尽快研究出台关于加强市人大代表履职管理的工作性文件,建立健全四项工作机制:一是代表选前告知承诺机制。二是代表履职评价机制。三是代表履职激励机制。四是代表履职情况公开机制。

加强省级地方人民代表大会立法

上海人大工作研究会第一研究小组

新修改的立法法第七十五条规定:“规定本行政区域特别重大事项的地方性法规,应当由人民代表大会通过。”立法法的再次重申,改变了以往大会立法过少的状况,把大会立法问题又一次提上了省级地方人大的议事日程。

根据宪法规定,地方性法规的制定主体是两个,一是人民代表大会,一是它的常务委员会。长期来,各省、直辖市的人代表大会的立法权往往被虚置,除了少数涉及代表大会职权等法规外,代表大会很少行使立法权。上海市情况也大体如此。从1980年起至2012年的

32年间,由市人民代表大会审议通过的地方性法规共6件,加上相关法规修正案和废止案的审议,经代表大会审议的立法案只有9件。随着我国人民代表大会制度的不断完善,近年来,各地人大也积极进行代表大会立法的探索与实践。五年来,上海市十四届人民代表大会已先后审议并通过了5件法规,有效保证了大会立法的顺利进行,使大会通过的法规具有较高质量。

从省级地方人民代表大会的发展历程看,大会立法不仅是实践问题,也需要从理论上不断提高对其重要意义

的认识。从完善人民代表大会制度的角度看,大会立法进一步保障了地方人民代表大会全权地位的落实。从法治建设的角度看,大会立法进一步提升特别重大事项立法的法定权威,有利于在立法工作中贯彻以人民为中心的理念。从提高立法质量的角度看,大会立法完善了地方立法的体制架构,为落实民主立法、科学立法开辟了新的途径。从社会影响的角度看,大会立法进一步把立法机关立法活动与全社会的尊法学法守法结合起来,形成代表直接参与立法和公民有序参与之间的良性互动。

提高区级人大预算监督水平

上海人大工作研究会第四研究小组

和财政运行全过程的监督机制,是破解人代会期间审查预算的时间限制的根本办法。在具体实施过程中,要坚持事前、事中和事后监督相结合,力求提前介入,使计划早安排、调研早介入,建议早沟通、问题早解决。要深入调查研究,将预算初审前期调研工作提前到与政府预算编制同步。要坚持监督与支持并重,既要严格执行程序,又要加强与政府的沟通协商。

三、打造代表为主体、专家为支撑的履职平台。广大人大代表是预算监督的主体。在对代表开展必要培训,提升代表预算审查监督的能力的同时,精心

组织活动,把发挥代表作用贯穿到预算审查监督全过程。要建立征询预审机制,让人大代表提前介入。实行一般审查和专题审查相结合,使审议更加深入具体。对重点支出、重点项目、重点部门,选择一些熟悉专业工作的人大代表集中进行专题审查。

同时,发挥专家作用,为代表审查监督预算提供专业支撑。邀请和组织来自财政、税务、审计、财务、金融等相关领域的专家参与预算监督,帮助开展培训、咨询、分析评估、审计检查等一系列专业工作,促使代表的主体作用更有效地发挥。

推进乡镇人大监督工作

上海人大工作研究会课题组

明确监督、有效监督”的要求,进一步用好乡镇人大监督工作的法定形式,逐步完善监督工作的基本规范。上海乡镇人大的实践表明,有必要在全市乡镇层面形成可供参考的监督基本规范的意见,进一步提高乡镇人大工作精准化水平。经过梳理,下列形式已成为乡镇人大开展监督工作的经常性主要方式:听取和审议乡镇人民政府工作报告和专项工作报告,适时推广评议乡镇政府组成人员工作;审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告;加强对重

大事项决定权实施情况的监督,推行“民生实事项目代表票决制+参与式预算”,把行使重大事项决定权与监督权紧密结合起来;组织代表在大会闭会期间开展视察、调研、执法检查,回应社会关切;加强对代表意见建议处理的督办,试行代表大会对代表意见建议处理情况的满意度测评。乡镇人大要切实把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督。

加强乡镇人大监督工作,关键要调动乡镇人大依法探索的积极性,同

四、推进公开精准、注重绩效的延伸监督。向部门预算监督延伸。针对部门和项目预算面广量大的状况,人大应采取点面结合的方法推进。加强对重点支出、重大投资项目的监督。同时,兼顾面上,充分发挥各代表组的作用。有些区人大进行了积极的探索,将各代表组进行分工,把着力点放到预算项目的执行监督及预算执行的绩效性。通过组织代表视察、专题调研、审议听证等多种方式开展监督。

向社会监督延伸。人大应督促协同政府设置专门的网站栏目,适时公开财政预决算和审计报告,包括部门预算和

知识,有计划地组织代表开展立法调研活动,提高代表参与立法的能力和水平。三,加强代表大会立法的理论与实务研究。四,完善代表大会立法工作的相关制度。

从上海市大会立法实践看,仅仅现行的规范还嫌简单些。代表大会立法与常委会立法比较,其民主性、科学性更强,但由于代表大会会期较短,代表人数众多,要保证大会对法规案的审议质量,必须有相应的制度和程序作保障。市十四届人大会议在制定和修改5件法规时,探索和实践了很多非常好的做法,对代表大会顺利审议法规起了很大的作用。为了保证这些好的做法不因人而变,建议制定《关于加强上海市人民代表大会立法工作的若干规定》,为大会立法的制度化、程序化、规范化提供必要的法制保障。

重大项目预算。对存在问题和疑问,还可定期组织财政税务机关相关人员接受人大代表和公民询问。并在在预算决策、执行与绩效评估过程中建立公众监督机制,如制定预算征询制度、预算草案会议前公开制度、预算听证制度、预算绩效公众评价制度,组织有序的公众参与,来破解社会监督缺口。

向绩效监督延伸。要按照党的十九大报告“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”的要求,通过积极探索预算编制、执行和绩效评价三位一体的预算监督工作机制,逐步健全“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理模式。要把绩效评价成果用到预算编制中去,整合运用审计监督资源,实现绩效评价与预算安排有机结合。

立专门机构或专职人员,及时调研总结,推广典型经验,加强督办检查。第三,适时制定《上海市乡镇人民代表大会工作条例》,为提高乡镇人大工作水平提供法制保障。第四,市区两级人大分工合作,进一步加强对乡镇人大主席的培训。乡镇人大主席在乡镇人大工作中居于举足轻重的重要位置。这一职位不仅是代表大会开会期间和闭会期间人大工作的组织者、领导者,是联系基层人大代表、上级人大联系乡镇选民的枢纽所在,也是举行乡镇人民代表大会会议的重要筹备者,是代表大会主席团的核心成员。建议市区两级人大合理分工,在整个任期内有计划地开展乡镇人大主席的培训工作,并把这项工作列入常委会及其党组的议事日程。

表与选民的联系。通过代表走访、座谈、视察、调研、设立代表信箱或电子邮件等多种方式联系社区,听取基层单位和人民群众的意见建议和要求。

关注民生、反映民意,努力解决群众关注的“三最”问题。在区人大常委会的安排下,组织代表对本辖区内人民群众普遍关心的热点、难点问题问题进行调研、视察或评议,通过行使代表职务使民意得到畅通的表达,并将有关意见和建议向区人大常委会汇报和向有关部门反映。

健全激励和监督机制,激发代表的履职积极性。在保障代表行使好各项职权的同时,通过健全代表履职通报制度、代表述职评议制度、代表履职登记制度和建立代表考核等制度,不断完善代表监督制度。当前,要重点落实代表履职情况登记制度。

业闭环链条。

第五,在制度保障上要抓立法。要加快完善地方性法规,为推进垃圾分类处理提供法律支撑。要在强调维护公共环境和加强生活垃圾管理是全社会共同责任的前提下,明确生产者、消费者和政府的责任边界。首先要对公共机构和有关企业的垃圾处置实行强制分类,狠抓垃圾分类源头管理,把垃圾分类工作纳入法治化治理轨道。要从促进垃圾“三化”处理目标出发研究设计立法条款,以“多投放多付费,分类垃圾少付费”为原则,使垃圾分类的每一个环节都有法律条款的支撑和约束,实现垃圾分类模式再造,全民参与垃圾分类更自觉,确保2020年前上海生活垃圾强制分类工作达到预期目标,为实现本市生活垃圾减量化、资源化、无害化提供法制保障。

有效发挥街道人大工作委员会职能作用

上海人大工作研究会第五研究小组

督职能,明确对街道财政资金使用情况以及街道重大事项的监督职能等。

第二,加快工作对接,进一步强化区人大常委会对街道人大工委的领导。街道人大工委作为区人大常委会派驻街道的工作机构,是人大工作职能向街道的延伸,建立和完善自上而下的相关机制,对街道人大工作实施有效领导,是当前的工作重点。

健全区人大常委会对街道人大工委的领导和指导机制。区人大常委会要把街道人大工委建设和工作,纳入常委会工作的整体目标和年度计划。

建立定期深入街道指导工作的制度,及时研究解决街道人大工委在履行职责和自身建设中出现的问题和困难;健全日常运行对接机制。

统一制定街道人大工委工作的运作制度,明确职能清单,推动街道人大工作的制度化和规范化。当前应重点在区人大与街道人大工委两个层面同步建立健全工作互动机制。

街道人大工委要进一步健全向上对接的机制。按照区人大常委会的工作部署,制定街道人大工委工作计划,并报区人大常委会审核。

深化街道人大工委职责定位,积极探索人大监督纵向延伸。对如何充分运用街道人大工委这一架构形式,深化和拓展人大的法律监督、工作监督进行探索。待积累一定经验后,适时在面上进行交流,在全市范围推开。

第三,加强保障与激励,密切代表与人民群众的联系。街道人大工委要充分发挥与广大群众联系最直接、最密切的优势,在进一步健全服务保障机制的同时,在以下工作中力求有更大作为:

健全代表深入选区制度,密切代

完善上海生活垃圾收运与再生资源回收体系

上海人大工作研究会第二研究小组

废物物流网上实现分类转运,节约物流成本,提高物流效率;在末端,无论是废旧物资,还是生活垃圾,都将进入不同的处理设施进行分类处理。

第二,在社会分工上要抓责任。生活垃圾处理是关系民生的基础性公益事业,加强生活垃圾管理,建设资源节约型的社会,是各级政府的重要职责,也是全社会的共同责任。因此,必须建立以政府为主导、以企业为主体、全民参与的垃圾分类体系。特别是要从教育部门抓起,从娃娃抓起,纳入市民素质教育内容。对公共机构和相关企业强制实行垃圾分类;

对居民家庭的生活垃圾,要通过实行楼长制、箱长制、保洁员责任制等多种办法,加强对居民生活习惯监督,做到垃圾分类定规,垃圾投放定时,垃圾收集定人,垃圾清运定车,垃圾处置定位。

第三,在操作推进上要抓落实。从垃圾分类收运到资源回收利用,是一个系统工程,需要明确实施流程,分解每个环节,既要有一硬约束,又要简便务实。建议在确保有害垃圾单独处置外,就按垃圾干湿分类,而且明确实行强制分类。当社会还未养成良好习惯的情况下,政府要做好最后的

兜底,完善中转处置环节中对垃圾二次分拣的制度。

第四,在资源利用上要抓科技。垃圾分类处置,无论是资源化、减量化,还是无害化,都要依托科技,特别是要增强废弃资源再利用的处置能力,更需要科技支撑。只有垃圾前端分类和末端处置建设相互匹配,垃圾分类处置才可能有效且持续地推进。上海应该加强宏观调控,做好相关产业调整,积极培育绿色产业,打造若干固废处理产业园区,形成集专业回收、分类加工、深度利用、无害化处理为一体的市内产