

“大调研”怎样为制度供给输送养料

【编者按】2018年，上海市人大常委会为上海当好新时代全国改革开放排头兵、创新发展先行者提供有力法治保障，实现常委会工作的良好开局。上海人大工作研究会积极推进高质量的人大研究新型智库建设，紧紧围绕常委会履职中心工作，服务大局，深入调研，潜心思考，推出了一批调研成果，从人大制度、立法、监督、代表工作等多个视角，展示坚持和完善人民代表大会制度理论和实践的新作为，研究探索完善提高的路径和方法，为经济社会发展、民生改善，不断满足市民对美好生活的向往提供决策参与。

新时代加强人大工作的实践与展望

上海人大工作研究会课题组

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对人大工作全面加强领导，党的十九大在民主政治建设方面又提出新的要求。这是以习近平同志为核心的党中央坚持和发展我国社会主义民主政治的新部署和新要求，也是认识新时代上海人大工作发展趋势的大前提和出发点。

推进新时代人大工作实践的若干认识问题

第一，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，切实加强党对人大工作的领导。坚持党的领导，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，紧紧围绕党中央的重大决策部署和国家战略，围绕中央对上海发展的战略要求和重要任务开展各项工作，抓好党的队伍建设，通过发挥职能作用服务全国发展大局。上海历来有坚持党的领导的优良传统，并创建了党领导人人大工作的一系列制度。在实践中执行好这些制度，其中最重要的是发挥党组在人大工作中的领导核心作用。

第二，自觉把坚持人民主体地位、健全人民当家作主制度体系、加强人民当家作主制度保障作为新时代上海人大工作的总体要求。坚持人民主体地位，通过行使法定职权充分体现全市人民

群众的利益诉求，代表上海人民群众的利益所在；人大工作的推进要积极回应市民群众的重要关切，使人民群众在人大工作中有切实的获得感；要坚持民主集中制原则，倾听代表和群众的意见建议，保证人民群众通过有效途径和形式参与管理地方国家事务，让上海最广大人民群众不仅在形式上有权、实际上也有权。

第三，以习近平同志关于坚持完善人民代表大会制度的重要思想为指针，从上海实际出发不断探索创新。按照中央和市委要求，人大要紧扣党中央重大决策部署和对上海发展的战略要求，紧扣广大人民群众的重大关切，紧扣厉行法治、推进全面依法治国的要求，以行使职权的丰富实践推进民主政治建设。人大制度的理论需要不断丰富完善，人大工作实践也要不断与时俱进和探索创新。

第四，结合民主政治建设新实践，更有效地发挥各级人大代表参与管理地方国家事务的重要作用。从历史看，上海各级人大代表素有政治素质强、思想较活跃、议政水平高的传统，各级人大又创造了很多具体管用的体制机制和方式方法。新时代要进一步调动代表履职的积极性、主动性和创造性，尊重代表权利，完善代表知情和信息保障服务的方式方法，注重运用互联网、云计算、大数据等先进技术水平，为代表履职提供便捷服务；健全

“双联系”“上下联系”等制度，形成各级人大代表发挥作用的合力，把代表工作融入基层治理的架构，做到“民有所呼、我有所应”。

推进新时代人大工作实践的若干建议

按照党中央对人大行使决定权的新要求，进一步加强本市各级人大讨论决定重大事项相关工作，健全完善相关制度。课题组建议：深入调研，把讨论决定重大事项列入人大及其常委会议程，一事一议，以提高其权威性和可行性。提高要情通报工作的水平，做到常态化、规范化，争取做成品牌项目。尽早启动相关规定的修订工作。适用范围应包括区级人大和镇级人大；细化“议而不决”“议而可决”“议而必决”三类事项的具体范围；规范政府重大决策出台前向人大报告的制度和程序；加强对决定实施情况的检查；在区镇推行民生实事项目票决制。

强化预算审查监督职能，是新时代人大监督工作的重心和亮点，专业力量不足将直接制约预算审查监督工作的推进。建议：及时研究改革中遇到的困难和问题，充实健全工作机构，选好用好专业干部，确保改革措施落实到位。加强与研究机构、高等院校的合作，借助专家学者、

高校学生参与相关工作，充实力量。每年选择重点或领域，集中力量加以突破。平时抓好专题调研、大会抓好专题审议、年中抓好专题询问，形成体制机制，推广兄弟省市代表“参与式预算”经验，扩大人民群众的知情度和参与度。

按照党中央对县乡人大建设的新要求，进一步加强对区镇两级人大工作的指导。加强县乡基层人大建设，是十八大以来党中央和全国人大首抓的重要工作。建议：通过调研，适时制定镇人大工作条例、街道人大工委条例，健全基层人大工作制度。在市人大设立专门机构，专人负责对各镇人大的指导。设立人大工作与与时俱进奖，鼓励基层人大探索创新。

按照党中央关于人大“两个机关”建设的新要求，进一步加强市人大常委会的组织建设。建议：采取具体措施，优化常委会和专门委员会、工作委员会组成人员的年龄、知识、专业结构，使其保持较高的政治素质、法律意识、专业水平和议政能力，形成老中青相结合的年龄梯次结构。适当提高常委会和专门委员会驻会人员比例。高度重视人大工作班子建设，增强机关同志的人大意识和服务意识，把关注力引导到熟悉人大理论、把握工作趋势、熟练运用工作技能、提高专业知识水平上来，从中着力培养人大工作专门家。

民生

加强立法研究 促进家政服务

建议结合特大城市发展实际，尽快制定促进家政服务业规范发展条例，可以定位为促进、鼓励、扶持家政服务业健康发展的创制性立法，做到既适应当前实际需要，同时也为家政服务业发展留有空间。

搞好家庭服务，是千家万户的刚性需求。随着经济社会发展迅猛、居民生活水平日益提高、人口结构快速变化，家政服务需求日趋增长，特别是普通保姆、母婴护理、病患照护、养老服务逐渐成为家政服务需求的重点。家政服务行业呈现多元化、规范化、专业化、网络化的发展特点。同时，家政服务行业还存在着管理体制机制不顺畅、行业规范缺失、服务标准落地难、服务质量缺乏保障，以及家政服务企业、服务人员、消费者三方权益未能得到有效维护等问题。尽管国家和上海市出台了不少对家政服务业扶持和规范发展的文件，但这些规范性文件层级不高，内容较为原则，难以满足本市家政行业发展的现实需求。

建议结合特大城市发展实际，尽快制定促进家政服务业规范发展条例，可以定位为促进、鼓励、扶持家政服务业健康发展的创制性立法，做到既适应当前实际需要，同时也为家政服务业发展留有空间。

理顺监管体制。家政服务行业涉及管理部门多，建议由商务部门牵头主管家政服务业的监督管理，同时明确卫生健康、市场监管、人社、公安、民政、税务、妇联等相关部门的管理职责。

加强制度建设。从源头管控，加强对家政从业人员的管理，在实名注册、从业登记、健康体检、岗前培训、在岗培训、持证服务、订立合同等环节，构建家政从业人员全过程管理体系。同时要构建现有的家政服务网络平台，实现消费者、家政服务机构、家政从业从业人员三方线上咨询、查询、订单、点评、反馈与线下服务、维护相结合，提升家政服务的人性化、多样化、便捷度。

落实服务质量的行业标准。国家标准委已经发布《家政服务母婴生活护理服务质量规范》和《家政服务机构等级划分及评定》两项国家标准，市商务委、上海家政服务业协会也制定了《上海市家政服务溯源管理规范》地方标准。建议通过立法进一步明确行业标准，提高家政服务人员基本要求和家政机构服务管理要求，提升家政服务质量。

保障企业、从业者、消费者三方权益。家政服务业涉及20类200余项服务内容，日常生活中家政服务企业和从业人员、消费者的诉求纷繁多样，建议在上海家政服务示范合同的基础上通过立法，进一步明确家政从业人员、各种家政服务机构、消费者三方的权利义务，同时加强对家政从业人员社会保障、劳动休息权、工资支付、加班费等方面的保障，鼓励第三方保险公司开发家政服务人员、财产商业险种。

加强诚信体系建设。建立家政服务企业、从业人员信用制度，并与公共信用信息服务平台实现对接，进一步优化家政市场环境。充分发挥行业协会作用。立法要明确家政行业协会的地位和职责，充分发挥协会在完善家政服务业标准和规范、组织开展业务培训、加强家政服务企业及从业人员监管、行业自律、业界自治等方面的重要作用。

（撰稿：上海人大工作研究会第三小组课题组）

加强地方两院规范性文件监督

对同级人民法院和人民检察院开展监督，是地方人大履行职责的重要方面。2018年12月，第十三届全国人大常委会第七次会议明确，拟从2019年开始，推进地方两院文件的监督工作。

一、对地方两院规范性文件的监督要依法有序开展。要把握好坚持法制统一与维护两院依法履职的关系。要依法有效开展监督，发挥两院自身的积极性。当前，法律没有规定人大对两院文件的撤销权。地方人大必须加强与两院的沟通交流，紧紧依靠被监督对象自身以及两院系统内上下级的监督和领导关系，在督促纠错上下功夫。

提高主任会议质效

建议出台一部关于主任会议的法规

人民代表大会、人大常委会、主任会议是地方人大及其常委会集体行使职权最重要的形式（俗称“三会”）。主任会议是人大常委会的一个法定机构，是处理人大常委会重要日常工作的决策机构，服从于人大常委会。由于主任会议范围小，层级高，贯彻党组意图直接、坚决，其所作的决定、决议、建议，起到保障常委会依法履职的作用。

从区人大常委会主任会议的实践看，常委会能够有效行使职权，与主任会议依照法定程序履行职责密不可分，主要发挥了四个方面的作用。一是主导作用。负责处理常委会的重要日常工作。二是补充作用。可以作常委会行使职权的一种辅助形式。三是把关作用。常委会会议议题都必须经过主任会议决定才能上会。四是间接监督作用。主任会议对

二、对地方两院规范性文件的监督要把握文件的特殊性。从两院文件的类型来看，既有内部工作文件、研究探讨类文件，也有“涉及或影响参与审判活动和检察活动的各方主体的权利义务，在一定时间内可以反复适用”的规范性文件。一方面，监督要紧紧围绕规范性文件开展。规范性文件多是对司法解释的再细化，是具体审判、检察工作的操作性规范，体现了地方特点和条件，也有部分是对上位法和司法解释空白点的补充和再解释。监督要重点关注：经授权依据法律和司法解释制定的，以细化

没有列入常委会议程或者不便于及时提请常委会审议的议题，可以适时组织审议，提出意见、建议，交由“一府一委两院”研究办理；对工作中的重大问题、与法律、法规与人大及其常委会决策机构、服从于人大常委会。由于主任会议范围小，层级高，贯彻党组意图直接、坚决，其所作的决定、决议、建议，起到保障常委会依法履职的作用。

（撰稿：上海人大工作研究会第四小组课题组）

司法解释为目的的文件；根据自身履职需要，就审判、检察工作中的重大问题而制定的规定、规则、意见等文件。另一方面，监督要把握工作效果。

三、对地方两院规范性文件的监督要打好组合拳。2014年开始，市人大内务司法委员会就开展了对地方两院文件的研究，立现有效能，地方人大可以采取多种监督路径、监督方式。如，在常委会层面，可以听取地方两院对制发文件情况的专项工作报告，可以在执法检查中了解地方两院制发文件实施法律法规的情况。在工作层面，内务司法委员会可以开展监督调研，就两

赋能街道人大工委

建议尽快出台统一规范可操作的实施条例

2016年，上海在街道设立人大工作委员会。街道人大工委成立以来，各区人大常委会贯彻落实党中央、市委和市人大常委会有关文件精神，街道人大工委积极履职，总体运行良好。同时，街道人大工委的职能定位、机构设置、人员配备等存在需要尽快解决的问题。建议市人大尽快出台统一规范可操作的实施条例，从立法层面明确街道人大工作性质、程序、形式、方法，破解实践中的难题和瓶颈，推进街道人大工委职能作用发挥。

一是完善区人大常委会对街道人大工委的有效领导机制。明确上下衔接的职能清单，推动街道人大工作的制度化和规范化。二是切实明确街道人大工委实施监督职能的职责定位。重点明确三个方面：规范“交办”形式，包括“一揽子交办”“项目

院制发文件的工作及时了解情况，发现问题，研究对策。地方人大还有备案审查这一重要监督手段。需要指出的是，地方人大职能的发挥，要着眼于构筑起对地方两院文件的监督体系。目前，行政法规性文件的制发，既有同级人大监督，也有上级行政机关监督。相对照的是，上级法院、检察院对下一级制发的可能存在问题文件还欠缺有效的监督机制。地方人大可以推动上下级法院、检察院建立类似行政系统的文件审核机制。

（撰稿：上海人大工作研究会第一小组课题组）

文化

修订保护条例 增益历史文化

加强城乡历史环境整体保护，拓展历史文化保护对象，创新历史文化保护机制，需要对现行《保护条例》进一步修改完善。

《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》自2002年颁布实施以来，在本市起到了积极的推动作用。市民对历史文化风貌区和优秀历史建筑的保护意识不断增强，社会各界也对遗产概念、遗产价值和遗产保护问题日益关注，全市正在形成一支遗产保护的社会力量，构建起一种由管理部门、科研院所和遗产的所有者、使用者、开发者等“权益相关者”组成的交流机制。市政府以《保护条例》为依据，先后批复了44片历史文化风貌区，公布了5批、共1058处优秀历史建筑名单，总面积范围达41平方公里，使这些历史文化风貌区、优秀历史建筑和历史文化名镇获得了法律意义上的保护身份。2017年，市政府又印发了《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》，在确定“点、线、面”相结合保护红线基础上，又提出了将保护对象拓展到风貌道路、风貌街坊和风貌河道等特殊类型对象的保护目标。

对标国际上一些发达城市遗产保护的做法，现行《保护条例》还存在一些缺失，还不能完全适应遗产保护工作深入推进的需要。调研发现，由于各自业务管辖的范围不同，或者因为“接地气”程度不同，也有的可能是与自己切身利益相关度不同，由此造成对保护范围、保护模式的认识上存在差异，在遗产保护理念与保护政策设计方面更存在差异。甚至出现一些刚公布的风貌保护街坊与原定的旧改范围重合，结果导致一方面公示为保护街坊，一方面却有大量建筑被拆除，造成舆论哗然，基层部门尴尬，而且很容易在百姓中造成政策多变的错觉。基层同志希望切实改变“看得见的管不着，管得着的看不见”那种怪现象。

调研组认为，加强城乡历史环境整体保护，拓展历史文化保护对象，创新历史文化保护机制，很有必要对现行《保护条例》进一步修改完善。

要科学界定保护对象，建立分类保护制度。从原来的“优秀历史建筑”、“历史文化风貌区”，扩展到“风貌街坊”、“风貌道路”、“风貌河道”等，不在于新名称新概念的增加，更需要注重系统分析其保护的内容要素，探索其肌理保护、界面保护、特色构建、落架复建等保护方式，而且要基于不同类型的保护对象，建立相应的保护制度，形成一整套有针对性的相关权责、保护要求、违法惩戒措施。

要完善配套措施，创新保护机制。除了完善法律法规，还必须同步建立与之相适应的政策支持保障体系，包括在规划部署、土地征用使用、产权置换或租赁使用、财税政策扶持、资金募集途径、社会公益捐赠等方面，都应当制定可操作的具体细则。比如设立历史风貌保护及城市更新改造专项资金，制定优秀历史建筑利用中的非成套房屋的使用权转换、国有直管优秀历史建筑及花园洋房转让、公有住房抵押融资等相关规定，还可以探索赋予风貌保护区地块与非风貌保护区地块挂钩捆绑出让的权限，创新开发权转移的平衡机制，拓宽保护资金来源。

要细化法律条文，规范保护行为。新修订的《保护条例》应当补充风貌保护区消防、抗震、防汛等方面的特别条款，为保护活动提供法律依据。要对“历史风貌和优秀历史建筑保护专家委员会”的设置和作用细化，并应该对“专家委员会”的组成及其成员的遴选、淘汰或特定关系人回避等都有规范性要求，以法律制度保障历史文化风貌保护项目评审和论证的科学性与公正性。而且要将分散在相关部门的职能实行相对集中管理，建立全市常设的统筹协调管理机构，形成对历史风貌保护项目评估、计划实施和监督管理相融合的管理体制。

（撰稿：上海人大工作研究会第二小组课题组）