纪念上海市人大设立常委会40周年

# 与改革同进 与人民同心

## ——绘就新时代地方人大工作新画卷

1979年12月29日，依据宪法和地方组织法的规定，上海市七届人大二次会议选出了第七届人大常委会组成人员，标志着上海人民代表大会从此有了专门的常设机构，并赋予制定地方性法规的职权。40年来，一届又一届的上海市人大常委会，为促进和保障上海改革开放和社会主义现代化建设，为推进上海民主法治建设作出了卓越的不可磨灭的贡献，绘就新时代地方人大工作新画卷。

良法是善治之前提。在地方立法方面，从于法有据到良法善治，市人大常委会坚持立法与改革发展同频共振。突出地方特色，以高质量的制度供给引领保障经济社会健康发展，立法决策与改革决策协调同步。

监督之路越走越宽，越走越实。40年来上海市人大及其常委会着力增强监督实效，坚持问题导向、敢于动真碰硬，以有效监督助推大事，持续增进民众福祉。

“人大工作主体是代表，人大工作的开展靠代表，人大工作水平看代表，人大工作潜力在代表”已成为人大代表工作的信条，并付诸人大履职全过程。这背后源于市人大常委会建立完善代表工作制度，人大代表主体意识明显增强，主体作用有效发挥，代表工作及时呼应民众期待。

在探索中前进、在创新中发展，守正创新贯穿着上海人大工作的全过程、各方面：建立立法滚动推进机制，不断优化完善立法环节和流程；建立重要法规起草双组长制；实现代表大会立法常态化；构建形成覆盖监督全程的闭环机制……上海市人大及其常委会以“微创新”迈小步、不停步，一步一个脚印增强工作质量和实效。

40年来，一届又一届的上海市人大常委会，为促进和保障上海改革开放和社会主义现代化建设，为推进上海民主法治建设作出了卓越的不可磨灭的贡献，绘就新时代地方人大工作新画卷

图为上海市第十五届人民代表大会第二次会议现场。 本报记者 **袁婧**摄

### 增强监督实效

## 坚持问题导向 创新工作方法

■本报记者 **周渊**

最严格的法律需要最坚决的执行和最刚性的监督，才能落地生根，切实发挥作用。

“垃圾分类”是上海今年贯穿全年的热词——今年1月，市人代会通过《上海市生活垃圾管理条例》，7月1日正式实施。建章立制后如何确保落地生根？市人大常委会坚持问题导向，把本市推进生活垃圾全程分类管理的专项监督列为2019年重点监督项目。

专项监督启动后，市人大常委会和16个区人大常委会密切联动，发动市、区、乡镇三级人大代表广泛参与，深入各类场所抽查暗访，实现了16个区全覆盖，共计抽查620余个点位。监督检查组梳理了六大类31个问题，发出问题清单，并先后两次召开专项督查会予以推进。11月，市十五届人大常委会第十五次会议听取并审议了关于本市推进生活垃圾全程分类管理情况的报告和相关专项监督报告，在梳理问题的同时也给出相关建议。

依照宪法和法律对“一府一委两院”实施监督是地方人大及其常委会的重要职责之一。40年来，上海市人大常委会围绕经济发展和社会进步中的重大问题、改革发展稳定中的重要事项、人民群众关切的重点问题，依法开展听取审议专项工作报告、计划和预决算审查监督、执法检查、述职评议、专题询问、规范性文件备案审查等，着力增强监督实效。截至今年7月，共听取审议专项工作报告488个，开展执法检查120项、视察149项，听取审议计划预算报告140项。

民以食为天。为回应食品安全热点，2011年起，市人大连续八年开展食品安全执法检查。常委会加强与区人大联动，持之以恒将监管体制完善、企业主体责任落实、无证摊贩治理作为监督重点，实现“从田头到餐桌”的监督检查全覆盖。在此基础上，被称为“史上最严”的《上海市食品安全条例》在2017年市人代会上高票通过。确定了小型餐饮服务临时备案、食品安全信息溯源、网络食品安全监管、“明厨亮灶”管理等全链条监管制度。目前，食品安全监管合力进一步加强，食品违法犯罪得到有力遏制，上海食品安全工作继续走在全国前列。

创新监督工作方式方法也贯穿市人大常委会40年发展历程。比如，从1990年起，常委会开始在每年七八月份举行常委会扩大会议，俗称“小人代会”，邀请全体市人大代表和在沪全国人大代表参加，听取市政府半年工作报告并进行评议。2010年，市人大常委会首次开展专题询问，现已实现询问和专题询问常态化。2017年，针对“互联网+时代”的个人信息保护问题，市人大常委会还首次下社区召开监督听证会，基层一线的声音被吸纳进立法进程。近年来，上海还探索实行了由常委会主任或副主任担任执法检查组组长的工作机制，促进更好发挥执法检查的法律巡视作用。

### 完善工作机制

## 促进代表履职 听民声察民意 解民忧顺民心

■本报记者 **周渊**

2010年，静安区新福康里居民向前来联系社区的市人大代表陈亚娟，区人大代表丁宁、丁建曾反映：住宅楼底层上方的架空层渗水，影响到385户居民的生活。代表反馈转交意见后，区房管局、居民区党组织、业委会联手解决问题，渗水现象完全消失。居民们纷纷点赞：代表进社区不是“来过一趟就算了”。

联系更紧了、勇气更足了、主题更多了、监督更准了……上海从2010年开始全面推行人大代表集中联系社区活动，市、区、镇三级人大代表深入全市200多个街道乡镇5000多个居(村)开展结对联系，做到每位代表都联系一个居(村)委、每个居(村)委都有代表联系，代表联系社区形成全覆盖网络。

人大代表加强同人民群众的联系，是新形势下坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。上海市委2010年下发《关于市、区县党代表大会代表、人大代表联系社区工作方案》，开启首次人大代表联系社区活动。为避免“发散式”“漫谈式”的谈话，2014年开始，市人大常委会代表工委紧密结合市人大常委会年度立法、监督工作重点确定人大代表联系社区活动主题。当年上半年就明确了以征求“城市顽症治理”意见建议为主题，583名市人大代表深入居村，全面听取、收集人民群众对乱设摊、乱搭建、黑车、群租等顽症治理的意见建议3341条。

群众提出的问题，代表收集上来后如何处理？上海探索建立了分级处理机制——90%以上属于区级或街镇管辖范围的问题，一般按照分级处理原则交相关方面研究处理；部分涉及市级层面的问题，相关市人大代表会在进一步调研后，通过市人代会审议发言、常委会领导联系代表、提出代表建议等渠道反映。

代表集中联系社区对于夯实常委会立法和监督工作的民意基础起到重要作用。今年上半年，市人大常委会代表工委结合常委会重点监督项目《上海市居民委员会工作条例》开展执法检查，全体市人大代表带着问卷进社区调研。市、区、镇三级人大代表1968人，共回收有效问卷2万余份，大大拓展了监督的广度，提高了监督的精准度。

听民声、察民意的代表集中联系社区制度，是近年来上海地方人大在实践中探索并发展起来的一项代表联系群众的制度，推动了代表进一步知民情、表民意、解民忧、顺民心。德甄代表不会忘记一次难忘的履职——浦东新区合庆镇居民黄月琴老妈妈对前来调研的她表达了对当地环境污染的不满和担忧，而她将这个问题带到了人代会现场，一次发言促成了当地环境的转变，实现了“黄妈妈的心愿”。

从全面铺开“代表联络站”建设，到拓展互联网联系群众渠道；从制定完善代表议案建议办理的法规制度，到形成联合督办的代表建议督办体系……40年来，一系列创新做法促进人大代表依法履职尽责、发挥联系群众的桥梁纽带作用，代表履职能力逐步提升，地方人大作用不断增强，体制机制不断完善。

## 以高质量立法推动高质量发展

丁伟

法律是治国之重器，良法是善治之前提。追寻40年的发展轨迹，上海地方立法在实践中探索，在探索中创新，在创新中发展，始终与改革开放相伴，与经济发展、社会转型同行，与国家民主法制的发展进程同步，各个时期的立法呈现出鲜明的时代特征、上海特色。上海高质量的地方立法形成了一系列可复制、可推广的经验，被誉为我国地方立法的“试验田”。在迄今为止进行过的2016年、2017年两次全国地方立法指数测评中，上海在31个省市区中名列第一。

### 立法引领保障上海40年改革开放历程

20世纪80年代的初创期，立法重点一方面在地方国家权力机关建章立制方面，保障上海市人大及其常委会的各项履职基本实现有法可依、有章可循。另一方面，为助推上海经济持续快速健康发展，自20世纪80年代中期开始，立法重点开始向经济领域倾斜。

20世纪90年代的高速发展期，以浦东开发开放为契机，上海改革开放再次提速，与市场经济相适应的经济立法成为本市地方立法的重点，仅1993年至1998年五年间，制定经济领域的法规31件。

21世纪前十年的量质齐升期，随着中国加入世界贸易组织(WTO)、经济全面融入全球化以及《立法法》的出台，上海先后开展三次大规模的法规清理工作，使地方立法在“立、改、废”不断循环往复的动态过程中保持稳定性与变动性、阶段性与前瞻性相统一。同时，伴随着改革开放进入“深水区”，上海市人大常委会制定或者修订了劳动合同条例、物业管理规定、机动车道路交通事故赔偿责任规定、港口条例、控烟条例等法规，以智慧、魄力和韧劲立新规解难题，继续为改革开放保驾护航。

2010年至今的全面改革创新期，作为改革开放经验复制推广的“试验田”，这一阶段上海市人大及其常委会积极探索改革决策与立法决策协调同步在立法理论与实践层面亟需破解的难题；同时，开展创新社会治理、加强基层建设相关地方立法工作以及探索长三角区域立法协同并建立健全相关工作机制，以与时俱进的科学态度积极回应实践需求。

### 助推经济社会发展和改革攻坚任务落实

按照“在法治下推进改革、在改革中完善法治”的要求，上海市人大认真做好立法决策与改革决策衔接的速度、准度和精度，确保重大改革于法有据，助推经济社会发展和改革攻坚任务的落实。

一是自觉围绕改革发展大局，提高制度供给与改革需求的契合度。例如，为了推动国家重大战略落地，制定了全国首部自贸试验区法规；服务于上海“五个中心”建设，出台了或者提交常委会审议了有关金融中心、贸易中心、航运中心、科技创新中心等法规群。

二是主动聚焦改革重点难点，发挥立法引领和规范双重作用。党的十八届四中全会决定提出“凡属重大改革都要于法有据”。根据改革开放的新形势新任务新要求，上海市人大未雨绸缪、提前研判谋划，对自贸试验区新片区、优化营商环境、保护知识产权、促进长三角一体化高质量发展等涉及的相关立法问题，及时开展跨区域立法协同前瞻性研究，并通过纳入年度立法计划的方式，滚动推进立法进程，及时将重大改革纳入法治轨道予以推进。

三是综合运用各种立法资源，及时提供探索创新的法治空间。在坚持国家法制统一前提下，上海市人大综合运用各种立法资源和立法路径解决改革发展问题，充分发挥地方立法集成优势。

四是始终坚持立法务实管用原则，主导立法推动改革措施有效实施。例如，在制定《生活垃圾管理条例》时，上海市人大切实发挥主导作用，在条例草案的起草、调研、常委会审议工作中，就要求相关政府部门做好生活垃圾管理工作规划和行动计划的实施、加强分类知识宣传、推进相关基础设施建设、抓紧研究制定条例配套规范性文件，全程推进立法工作精细化。条例实施后，取得了较好的社会共识，以立法引领了“垃圾分类新时尚”。

今年11月初，习近平总书记在上海考察讲话中专门就地方立法工作作出重要指示，这既是对上海地方立法工作提出的新要求，也是对我们工作的殷切嘱托。身处新的重要历史时期，我们将努力以高质量立法推动高质量发展，积极为上海民主法治建设作出更大贡献。

(作者为上海市人大常委会法工委主任、法学教授)

## 上海地方立法创下多项“全国第一”

**1986年 《上海市中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业的申请和审批规定》**
这是首部上海涉外经济法规，率先将审批期限从3个月缩短到30天

**1987年 《上海市青少年保护条例》**
这是全国第一部保护青少年权益的地方性法规，2004年修订为《上海市未成年人保护条例》

**1996年 《上海外高桥保税区条例》**
这是专门为浦东开发开放制定的第一部法规，至今发挥着重要作用

**2005年 《上海市机动车道路交通事故赔偿责任若干规定》**
这是上海首次针对上位法中的第76条条款进行地方性立法

**2013年 《关于在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整实施本市有关地方性法规规定的决定》**
《决定》主动对接国家层面法制保障，是全国首个关于自贸区负面清单的制度保障

**2014年 《中国(上海)自由贸易试验区条例》**
《条例》为自贸区这一新生事物探索立法框架，确保各项制度创新在法治轨道上推进

**2014年 《上海市养老机构条例》**
这是全国首部针对养老机构的地方性法规，强化各级政府履行在养老机构的规划、建设、指导、监管等方面的职能

**2017年 《上海市社会信用条例》**
这是全国首部社会信用体系综合性法规，首创公共信用信息归集通过目录管理的制度

**2019年 《关于贯彻实施<中华人民共和国外商投资法>若干问题的决定》**
这是全国第一个实施该法的地方法律性问题决定

**2019年 《上海市生活垃圾管理条例》**
这是全国首部由省级人民代表大会审议通过的规范生活垃圾管理的地方性法规。

(本报记者 周渊整理)