

为践行全过程民主提供智力支持

【编者按】2020年是极不平凡的一年。上海市人大常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢牢把准人大工作正确政治方向，紧扣统筹推进疫情防控和经济社会发展积极提供法治保障，各方面工作取得丰硕成果。上海人大工作研究会注重理论和实践研究，助推人大制度和人大工作与时俱进，组织广大会员深入调研，深度细致思考，潜心比较研究，推出一批研究成果。这些成果坚持制度自信，聚焦国家战略，服务工作大局，完善履职创新，注重民生改善，为人大履职提供了有益的理论依据和决策参考。

加快旧楼加梯

加快推进既有住宅加装电梯，是本市各级政府大力推进的民心工程。目前，本市的加梯工作已形成市、区、街道、居民区四级领导组织体系；各区房管局全面摸排房屋现状，评估加梯条件，推进加梯工作“按图索骥”“挂图作战”；各区、街道编制加梯指导手册，成立加装电梯工作室，充分发挥基层群众自治组织作用，专业指导进一步加强；加装电梯的业务流程进一步规范，审批时间缩短；住房公积金提取政策进一步放宽，减轻了居民负担。

但是这项工作也存在一些值得重视的问题：加装电梯工作整体呈现“需求大、进度慢、不平衡”。业主间“谈不拢”成为加装最大障碍。建议：要充分发挥加梯工作领导小组作用，加强规划和顶层设计。制定《既有住宅加装电梯中长期规划》，将加装电梯作为市府年度实事项目，纳入各级政府的民生考核项目中，实现有序稳妥递增。要依法保障各楼层业主权益，提升低楼层住户的获得感，加强楼组自治建设指导，加强协商，推进电梯加装进程。要推进加梯业务流程再优化，推动加梯工作提速提效。充分运用“一网通办”“一网统管”平台优势，推进加梯工作智能化建设；建立加梯配套工程协调推进机制，出台配套工程项目办理专项意见，指导相关企业形成合理的议价定价机制。要建立全周期管理体系，加强电梯质量和运行维护监管。建议制定《加装电梯土建工程质量安全管理办法》和《加装电梯安全技术要求》。建立加梯市场准入机制，制定加梯电梯企业清单名录，完善评价体系；建立电梯维护管理和更换资金保障机制，设立住宅电梯专项基金，规范电梯后续维护管理。要加强人大对加装电梯项目的有效监督。把加装电梯列入各级人大监督范围，充分发挥各级人大代表尤其是基层人大代表的监督作用，推动政府加快推进加梯民生实事项目。

(撰稿：上海人大工作研究会第四小组课题组)

守正创新开创人大工作新局面

■ 上海人大工作研究会课题组

自市十二届人大换届以来，在中共上海市委的坚强领导下，市委每届都要召开一次人大工作会议，并下发有关加强和推进人大工作的指导性文件，这已成为人大坚持党的领导和市委统揽全局、协调各方的制度安排。去年9月，为开好市委人大工作会议，起草好《中共上海市委关于加强新时代人大工作，充分发挥人大在推进城市治理现代化中的作用的意见》，以体现着眼新时代、贯彻新要求、作出新部署的会议主题，上海人大工作研究会以课题研究的形式，为贯彻市委会议精神，积极为会议建言献策。

坚持科学立法、民主立法、依法立法

深入学习领会习近平法治思想和中央全面依法治国工作会议精神，切实贯彻落实中央和市委的重大决策部署，准确把握新时代本市地方立法工作的新时代表示和中央交给上海的重大战略任务，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。

在坚持和推进科学立法、民主立法、依法立法的前提下，积

极探索全过程立法民主，不断扩大公民有序参与地方立法的途径，按照习近平总书记视察基层立法联系点时提出的要求，深化基层立法联系点建设，探索运用互联网信息平台，统一公开基层立法联系点信息，对经收集、整理、分析后，明确被采纳的立法建议，在常委会法规审议报告中得以体现。

贯彻落实“有意见听大家的”立法要求，提高地方立法的针对性、操作性，改变以往有些地方立法“大而全”的倾向。探索“小切口”立法项目，突出地方立法贴近实际，便于执行，易于操作的特点。

坚持依法监督、正确监督、有效监督

根据市委重大决策部署，按照围绕中心、服务大局，有效监督、推动落实，突出重点、务求实效的原则和要求，充分发挥好人大监督职能，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，用好法定监督形式。在市委领导下，必要时可采用质询、特定问题调查等方

式加大监督力度。对人民群众反映大、呼声强烈的重大公共安全事件，人大要适时介入，有的放矢开展监督工作；对事关全局的综合性改革举措等重大事项，可调动各方积极性，发挥社会组织、专业机构、专家智库等第三方优势，提升人大监督的整体效应。

针对带有全局性、人民群众普遍关心的问题，建议有针对性地开展市、区两级人大联动监督，发挥本市四级人大代表的作用，对监督中发现的问题和不足，通过常委会会议审议监督工作报告，督促相关部门整改落实，推动监督工作落地见效。

加强备案审查制度和能力建设，抓紧修改《上海市人大常委会常务委员会关于规范性文件备案审查的规定》，对不适应新时期法治思想和要求的条款尽快修订完善。适时充实和配备市、区两级人大常委会备案审查工作机构和人员，加强从业人员培训，提高备案审查工作的能力和水平。

充分发挥人大代表的主体作用

今年，人大代表工作计划首

推进工作机关代表机关建设

党的十九大报告提出“使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关”，为新时代人大工作与时俱进指明方向、提供遵循。市人大工作研究会聚焦本市三级人大推进“工作机关”“代表机关”建设情况开展专项调研，提出如下意见建议：

一、思想政治建设再加强，重在加强学习，提高政治站位。各级领导干部要读懂人大制度。把习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、人大制度理论作为各级党委(党组)理论学习的重要内容，纳入各级党校(行政学院)的主体班次教学计划，将宪法法律学习贯彻情况纳入领导干部年度考核的重要内容。二是注重用刚性制度加强党对人大工作的领导，提升“一府一委两院”自觉接受人大监督的意识。

二、组织建设再规范，重在“通盘考虑、补齐短板”。一是市区两级人大常委会组成人员要“配齐配强配到位”。二是人大专(工)委和乡镇人大建设要进一步“增力增专增强”。三是探索在开发区(工业园区)设立人大工作机构。

三、代表队伍和作风建设再深入，重在“加强管理、形成合力”。要严格准入机制，探索选举前履职承诺制。健全履职评价和公开机制，完善激励机制。要探索代表职务退出机制。

四、机关干部队伍建设再加强，重在“统筹建设、激发活力”。要加强日常管理、严格考评机制，将人大干部的配备、培养和使用纳入党政干部队伍整体统筹安排，将人大作为全市优秀干部挂职锻炼的固定基地。要加强干部交流、拓宽来源渠道。

(撰稿：上海人大工作研究会第三小组课题组)

完善立法联系点

上海人大工作研究会是上海市人大常委会设立的25家基层立法联系点之一。2020年，研究会设立基层立法联系点工作规则研究课题，分析比较各家工作规则，研究制度建设中的共性问题，旨在推动基层立法联系点工作的深化发展。

一、基层立法联系点是全过程民主的重要环节，要切实加强工作指导。市人大常委会已连续四年召开联系点工作专题会议，但从会议主题看，计划性需进一步突出。建议常委会和法制工作机构就加强联系点制度建设，探索特色工作，提高意见建议针对性和有效性，拓展联系点功能，发挥联络员、信息员和专家作用等专题开展交流。各联系点也要拓展功能、开展其长，切实提高全过程民主的实效。

二、完善“全过程民主”制度保障，健全和细化制度供给。建议市人大常委会完善地方立法程序，将听取联系点的意见作为民主立法、科学立法的必经环节给予确认，将联系点的立法意见建议作为法制工作机构必须予以研究。常委会与各联系点之间的工作流程中，就各环节健全相应规范。就各基层立法联系点制度建设而言，要有共性的制度建设要求，而各家也可发挥优势形成具有特色的制度规范。

三、强调各展其长，切忌千篇一律。上海25家联系点的确定都是有针对性的，每家都具有一定范围的联系面、具有某些方面的专业公共性等，这是保证联系点采集民意的民主性基础。要发挥各联系点的特殊性，结合自身联系对象的特点，展示民主的丰富多样性。

四、力求在立法直通车的基础上拓展功能，体现“人民民主是一个全过程民主”的应有之义。立法点通过采集立法意见建议实现立法全过程的民主，同时也是对全社会开展法律法规和立法精神的宣传教育，更是促进自觉守法、严格执法的总动员。基层立法联系点不仅是立法计划规划、立法草案的民意联系点，还可成为人大各项工作听取民意、吸收民智的联系点。授予联系点根据年度立法计划自主开展调研的职能，提高建言献策的针对性、操作性。

五、处理好基层立法联系点与人大代表站点之间的关系。代表的家站点是以代表为活动主体的工作机构，收集反映的是人大代表的意见建议或代表传递的群众的意见建议。而基层立法联系点工作的主体是该点联系的基层群众，收集反映的是基层群众的意见建议。代表可以基于立法点听取基层群众意见，基层立法点不宜安排代表为采集意见的对象。

(撰稿：上海人大工作研究会课题组)

立法协同推动更高质量一体化

制：三省一市人大常委会主任座谈会是立法协同的决策层；分工联系立法工作的副主任是立法协同的协调层；法工委是工作层，具体落实主任座谈会的要求。立法协同的工作模式也已初步确立，三省一市不仅在立法中协同互补，而且在生态环境保护、道路交通、产业发展、基本公共服务、营商环境等领域的立法中积极推进区域协同。

对照党中央关于长三角一体化高质量发展的要求，区域立法协同还存在一些需要引起重视的问题：立法协同的机制尚不健全，尚未形成人大与政府之间的合力；道路交通、营商环境等领域的协同仍处于探索阶段，综合协调和专门研究明显不够。

根据调研情况，课题组建议：一是探索形成立法协同的规划。要抓住重点区域、重点领

域，加强立法协同的规划：聚焦示范区，鼓励示范区在地方立法权限内先行先试，形成经验后在长三角区域内复制推广；积极发挥立法引领的作用，从已有协议文件中选题，通过立法方式推进工作落实；逐步形成和完善立法协同建议的机制。明确示范区执委会、长三角办公室、三省一市人大专门委员会或政府有关部门可提出立法协同建议，直接开通面向社会、学界、媒体的立法协同建议的征集渠道，并建立建议办理、答复、督办机制。三是探索夯实立法协同的基础，建立长三角区域标准系列。生态环境共保联治、基础设施互联互通、优化营商环境等重点领域，着力加强标准统一的规定，为区域立

法协同打好基础。其他领域可考虑标准先行，逐步推进规章、法规相关内容的统一。四是推进立法协同的落实。充分运用授权机制，由人大或政府授权，如授权示范区执委会围绕立法协同项目制定地方权限内的规范性文件，报两省一市人大或者政府备案。督促制定配套规定，并开展法规、规章和文件的清理工作。五是探索加强立法协同的保障。在长三角一体化领导小组下设立法法治小组，负责区中协调和处理立法和法治建设相关事务。全国人大、国务院就重大立法事项，对制约长三角一体化发展的重大制度障碍梳理形成改革事项清单，攻坚一批战役战略性改革和创造引领型改革，探索可复制、可推广的经验。

(撰稿：上海人大工作研究会第一小组课题组)

加强备案审查

规范性文件备案审查是宪法、法律赋予人大及其常委会的一项重要职权，是保障宪法、法律实施，维护国家法制统一的重要制度。新修订的立法法对备案审查制度作了明确规定。全国人大常委会从2019年起推动将地方立法、监察委和法院、检察院制定的所有规范性文件纳入各级人大的备案审查范围，实现监督全覆盖。为落实党中央的要求，进一步加强本市备案审查制度建设，成为上海市各级人大常委会的重要研究课题。

市人大常委会根据监督法的规定于2012年4月制定了《关于规范性文件备案审查的规定》，将备案审查工作纳入法制轨道。现行法规实施至今已近9年，明显不能适应全面依法治国新形势需要。随着党和国家对备案审查工作提出新要求，本市在备案审查工作中积累了行之有效的新经验，修改法规、完善制度建设的时机已成熟。建议市人大常委会尽快通过旧立新，重新制定颁布与上位法规定相衔接、体现本市特色、适应新形势需要的本市地方性法规。提出如下建议：

(一)备案审查范围应当全覆盖。将“一府一委两院”制定和公布的所有规范性文件纳入各级人大常委会的备案审查范围。

(二)启动方式上被动审查应当得到更加重视。采取主动审查和被动审查相结合，加强重点审查的方式。明确审查要求和提出后的接收、处理、反馈等程序。

(三)各审查主体的职责应当更加明晰。既要发挥专门委员会“专”的优势，又要发挥法工委“统”的特长，建立专门委员会和常委会法工委力量相整合的审查架构。

(四)审查工作中公众参与的规定应当更加明确。扩大审查参与范围，如发挥人大代表作用，建立专家咨询小组，委托高等院校和科研机构参与初审等。创新备案审查工作方法。

(五)各级人大内外部的联动工作机制应当更加合理。备案审查是系统工作，需要依靠有效的工作机制来发挥作用，如完善人大与政府的沟通协调、各级人大的衔接联动、审查的处理和反馈等工作机制和程序；提高备案审查工作信息化水平。

(六)备案审查的效力应当更加多样和灵活。注重审查结果的处理方式，以增加人大常委会和各报备及审查机构的监督空间。

(七)加强与政府的沟通效果以督促其依法报备。形成人大与政府之间领导和工作层面的沟通制度，多方位开展相关工作会商。

(八)加强不履行义务时的必要责任追究。

四个抓手扩大内需

稳定日常消费，激发热点消费，创造特色消费，吸引外来消费

在疫情防控常态化的情况下，我们认为应坚持“稳定日常消费，激发热点消费，创造特色消费，吸引外来消费”的思路和对策，应对上海消费市场面临的考验。

一、精准施策，稳定日常消费。重点在于稳定消费心态和恢复正常消费。应进一步健全常态化疫情防控体系，建立一些成本可控、可见度较高的风险防范措施，从而重新建立起令人放心的消费环境，引导人们回归正常生活，大胆消费，积极消费。

二、有的放矢，激发热点消费。重点在于抓住大额刚性需求，促使其形成消费热点。一是扩大新能源汽车消费。通过完善充电设施，改进汽车性能和转变消费观念等措施，积极鼓励购买新能源汽车，带动汽车消费成为热点。二是启动智能家居产品消费。鼓励居民进行家用电器的置换，形成家庭智能化的消费热点。三是完善社会化养老和家政服务产业。积极开发和推广高品质的社会化养老和家政服务体系，形成养老和家政的消费热点。

三、开源挖潜，创造特色消

费。要进一步创建上海在商品供给方面的独有特色。除了继续积极导入国内外著名品牌的首店、首发之外，还应注重对本地设计师品牌的扶持和推广。推进老字号品牌的传承创新，进一步激发本地企业的活跃度和创新能力。同时要科学规划和创新促销活动。要商旅文相结合，刺激点多元，改变仅靠大幅折价的单一促销模式。

四、因势利导，吸引外来消费。要充分利用“进博会”资源优势，扩大“进博会”溢出效应。通过设立常年展销平台和开展各类相关活动的方式，让全国更多消费者能关注上海“进博会”并分享其溢出效应。同时争取在进口商品税负征收方式上有所调整，以降低经营者成本，进而缩小国内外同类商品的价差。利用自贸区资源，在区外试点开设保税商品陈列展销点，实行售后完税。督促进口商品的经营者尽可能缩短流转环节，降低经营成本，进而降低市场销售价格。

(撰稿：上海人大工作研究会第二小组课题组)

高质量发展制造业

充分认识承担高端制造引领功能的重要使命

中央赋予上海建设全球性科创中心的重任，则意味着上海制造业必须在关键技术攻关、突破方面起到冲锋队作用；在长三角制造业集群中能够起到资金、技术、人才等充分集聚的发动机作用；在我国现代经济体系建设中能够起到对内对外开放的重要桥梁和枢纽作用。

面对当前国际环境日趋复杂的大背景，上海应该充分认识承担高端制造引领功能的重要使命。紧紧扣住“十四五”发展的重要战略机遇期，不仅要高度重视战略性新兴产业的发展，更要注重核心技术的拥有；不仅要继续加大政府政策推动的力度，更要突出市场在资源配置中的决定性作用；不仅要注重各种硬件配套环境建设，更要重视软环境的不断优化。上海既要有宏观上的空间布局，全市开发区区一盘棋统筹考虑，凸显郊区是先进制造业主战场的功能；又要有微观上的时间节点，列出每个阶段主攻关键技术和“卡脖子”技术的目标清单。应该以更宽广的胸怀，为长三角各地制造业企业提供施展本

领的舞台，凸显科技创新的策源功能，起到高端产业的引领功能，通过市场化手段促进产业互补，激励长三角科创人员合作共进。应该以更开阔的视野，对标世界制造业最先进最高端领域，努力改善营商环境，加大开放力度，提升开放水平，更大力度吸引外资企业进入，鼓励民营企业参与，把上海乃至长三角打造成为世界先进制造业万商云集的重要基地。应该敢于冲破体制束缚，营造人才辈出的氛围，既包括致力于先进制造业发展的投资者，也包括专注于关键技术技术的研发人员，还包括具有工匠精神的一线技师技术队伍，要为培养高技能职业工人做好统筹规划。上海应该创新政策设计，探索股权激励机制。大胆探索将产业补贴资金转化为股权投资产业基金，将现有的财政科研经费转化为与民营企业、国有企业合作研发基金，以项目股权投资代替无偿资助投资，激励科研人员将研究成果转化，让科技人才成为股东，甚至成为大股东。

(撰稿：上海人大工作研究会第二小组课题组)