

努力打造全过程人民民主最佳实践地

编者按 2024年是中华人民共和国成立75周年,是实现十四五规划目标任务的关键之年,也是人民代表大会制度建立70周年。上海人大工作研究会深入学习贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述,以及十二届市委三次、四次全会精神,积极探索全过程人民民主的理论价值、实践价值和成果内涵,取得了一批课题研究成果。这些成果为人大及其常委会围绕中心、服务大局;强化高质量法治供给;增强监督工作的针对性、实效性;研究总结全过程人民民主主要理念的理论与实践成果;支持保障人大代表依法履职,完善基层治理等方面提供了有益的理论依据和决策参考。

提高开放性透明度 持续优化营商环境

作为深度链接全球的国际大都市,应该按照国家对上海的要求站高望远,全方位大力度推进首倡性改革、引领性开放,发挥良好的营商环境对强信心增活力稳发展的引擎作用。

国际化大都市如何率先通过持续优化营商环境,不断提高市场开放性和透明度,成为全球有影响力的投资热土,是全社会关注的问题。上海市委市政府高度重视,按照国家总体部署,聚焦政务服务流程再造,将地方事权系统集成,先后制定了七个版本的改革方案。市人大常委会聚焦市场主体反映强烈的问题制定颁布地方性法规《上海市优化营商环境条例》,实施一年后又针对市场主体遇到的痛点难点堵点等问题及时修改或增补相关条款,对“一网通办”作出可操作规范要求,并对政务部门及公职人员提升惠企便民服务能力水平等提出明确要求。营商环境持续优化,有效提振市场主体信心。

但是,营商环境没有最好只有更好,持续优化营商环境任重道远。作为深度链接全球的国际大都市,应该按照国家对上海的要求站高望远,全方位大力度推进首倡性改革、引领性开放,发挥良好的营商环境对强信心增活力稳发展的引擎作用。

上海瞄准市场化、法治化、国际化方向,推动创新链、产业链、资金链、人才链的深度融合,继续对标国际最高标准,在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面率先制定并采取一批突破性措施,全面推进市场准入制度。要坚持“两个毫不动摇”,为各类市场主体进硬科技领域牵好线、搭好台、铺好路,着力推动重大科技项目、重要应用场景、大企业供应链等走向市场化,保障各类企业公平参与市场竞争,享受政策普惠,增强对国内外高端资源的吸引力。借鉴国际成功经验,加快建立上海商事调解中心,提高商事纠纷的处理效率,同时抓紧完善企业评估体系。

推进高质量发展,以科技创新推动产业创新,催生新产业、新模式、新动能,发展新质生产力,都离不开各类企业的参与,离不开各路人才的汇聚。持续优化营商环境,应该为打造一支能够创造新质生产力的战略人才和能够熟练掌握新质资料的应用型人才的新型劳动者队伍创造良好的法治环境,包括教育、文化和社会治理在内的人文环境建设。要从制度性设计、政策性扶持和法治化保障等多角度综合考虑优化完善人才引进制度,努力营造“引得来、容得下、留得住”的人才环境。

深化营商环境制度改革,政务部门要进一步转变作风,敢于担当,靠前服务。围绕问题导向,遵循先立后破原则,从制度设计和政策完善上着手,梳理新老政策,理清相关法规中的限制性条款,实施前后上下无缝衔接。不仅要把“店小二”品牌擦得更亮,而且要弘扬扬传统,挑起“货郎担”,开好“下伸店”,像“淘宝网”“快递哥”那样,把服务送上门,把政策送到家。

(撰稿:上海人大工作研究会第二研究小组课题组)

上海人大深入践行全过程人民民主的思考

去年是习近平总书记提出全过程人民民主重大理念四周年,也是市委明确上海要成为践行全过程人民民主最佳实践地的第三年,上海人大及其常委会不断深化认识,积极探索实践,努力打造全过程人民民主最佳实践地的实践构建。以打造基层立法联系点品牌为核心,点上有优化,面上有拓展,发挥联系点功能更全,联系更广,触角更多。

深化理论研究,着力打造全过程人民民主最佳实践地的理论构建。全过程人民民主的理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑是相互联系的;全过程人民民主的科学内涵、本质特征、实现路径是相互统一的;全过程人民民主的领导,人民当家作主,依法治国是相互打通的。发展全过程人民民主,彰显中国式民主的巨大优势,必须把人民代表大会制度坚持好、完善好、运行好。

加强总结提炼,不断强化打造全过程人民民主最佳实践地的实践构建,坚持以人民为中心的理念,在充分坚持人大依法履职需于民、问计于民、问效于民,并体现到人大工作的各方面、各环节、全过程。扩大人民群众有序政治参与的理念,保证人民的知情权、参与权、表达权和监督权,确保人大履职的各个环节都能听到人民的声音。实践证明,要进一步深化全过程人民民主,需要探索整合基层立法联系点、立法参与点、“家站点”等各类“双联系”载体,创新设立“民情茶话室”“民主议事室”“人民讲堂”等平台,统筹信息发布、民意征集、民主参与、人大协商等功能,安排市、区两级人大工作机构与人大代表轮流进驻接待群众,为人民群众“一

站式”行使知情权、参与权、表达权、监督权敞开大门;需要坚持充分开展人大协商的理念,在行使职权过程中充分听取各利益相关方的意见,找到全社会意愿和要求的最大公约数。坚持各利益主体平等协商、坚持协商在决策之前、坚持以协商求得共赢,在尊重各方面利益诉求基础上维护好最广大人民的根本利益;需要坚持基层的首创精神,及时总结基层的新鲜经验,真正体现到人大“四个机关”的职能作用,不断总结践行全过程人民民主的基层经验,打造拓展全过程人民民主的生动场景,把“盆景”变成“风景”,把“种子”变成“果实”,把“思路”变成“项目”,把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到基层治理的各领域全过程,贯穿到人大履职尽责各环节全过程。

从制度建构上着力,健全扩大人民有序政治参与的工作机制。立法工作要进一步扩大立法参与面,在充分发挥基层立法联系点倾听群众意见的基础上,要进一步尊重和回应人大代表参与地方立法的强烈意愿,进一步发挥立法听证会的公开透明听证人、面对面质证的独特作用,进一步完善法制委员会逐条审议、集体表决的公平审议机制,重要法规实行常委会“三审制”,确保制定的法规立得住、行得通、真管用。

监督工作要把听取人大代表、市民群众特别是利益相关人意见作为重要环节,建立与12345市民热线的联动机制,确保监督重点与民意合拍。对民生类监督项目,引入“跟踪监督+满意度测评”模式,让政府整改

工作成果由人民来评价;健全充分民主协商的工作机制,人大常委会在制定法律、讨论决定重大事项、酝酿人事问题过程中充分发挥协商民主作用,通过会议、座谈、论证、听证、评估、咨询、网络、民意调查等多种途径和方式,广开言路,集思广益,让各方面群众意见充分表达。

立法协商的关键在于深入调研,充分听取人大代表、政协委员、人民团体、社会组织等各方面的意见,重大事项决定协商的关键在于决策前与“一府一委两院”及有关职能部门制度开展协商,并通过适当途径听取相关领域的专家学者及基层群众、利益相关方代表的意见建议,在民主集中过程中实现科学民主依法决策;健全吸纳民意汇集民智的工作机制,在市人大机关成立民意征集工作领导小组,加强组织引导,统筹“家站点”、基层立法联系点、代表专业小组、人大信访部门、人大全媒体中心等人民建议征集平台,对人大代表、信访群众、网民和各方面群体反映的意见进行归纳、系统研判、重点调研,高质量办好《人大社情民意专刊》。以常委会主任会议成员每年两次集中听取代表为契机,每年形成两份阶段性综合性民意调查报告。落实常委会情通报制度规定,加强与政府的沟通协调,重视市政府有关改革发展重大举措和涉及社会保障、教育、医疗等重要民生政策出台前到人大常委会通报情况、听取意见的做法;健全全链条的闭环工作机制,人大推进全过程人民民主,必须重视基层反映的“重制定法规、轻法规实施”“重监督调研、轻跟踪督促”“代表建议有答

复、无下文”等问题,确保人大决议决定、生效法规、审议意见、代表议案建议有落实路径、有答复反馈、有办理结果。要强化市人大常委会办公厅督查职能,把各项工作形成闭环作为重点督查事项,投入力量认真执行有关“主任会议成员专题督办决定事项督办”“重要法规颁布后立即开展督促检查”“代表建议涉及重大事项落实情况跟踪监督”“人大转交涉法涉诉信访事项办理工作评价”等既定制度,维护人大各项决议决定的严肃性、法定性和权威性;健全线上线下相连接的工作机制,代表联络站、人大代表、基层立法联系点、立法专家等多端接收和实时反馈。建立线上“立法民意通”,发挥“民意直通”“焦点畅通”“协商互通”“研判精通”“民意直通”等功能,适用于法规立项、起草、审议、实施、评估的立法全生命周期,助力地方立法深入践行全过程人民民主。依托“数字人大”构建覆盖全市家站点的网络体系,打造人大“互联网+”模式,探索收集社会舆情热点,服务立法、监督工作。代表通过手机App报名参加家站点活动,线上线下联系人民群众、跟踪督促解决问题;完善民生实事工程项目征集和监督机制,人大和政府同步开展民生实事项目征集,由政府提出民生实事候选项目后,在代会上审议,人大对实施过程进行跟踪监督,年终对实施结果组织代表满意度测评。由人民群众和人大代表确定民生实事项目,实现“群众想什么”和“政府干什么”的精准对接。

(撰稿:上海人大工作研究会集体课题组)

着眼长三角一体化 完善养老服务体系

升级和完善现行养老服务补贴制度,通过扩大覆盖人群,实现适度普惠;厘清养老服务补贴和长护险制度的边界,明确职能分工和项目各自范围做好两者的衔接工作;完善养老综合保险补贴制度。

上海是全国最早进入人口老龄化阶段且老龄化程度最高的城市之一,也是在养老服务方面走在全国前列的城市之一。同时也应清醒看到,本市养老服务法制保障与长三角其他省相比,还存在提升和完善的空间。课题组在分析比较上海市与苏、浙、皖三省养老服务法规的基础上,对可向苏浙皖三省学习借鉴的问题做了深入分析,就完善本市养老服务保障、推动长三角养老服务一体化等若干问题提出若干建议。

养老服务补贴制度是保障经济困难失能老年人获取基本养老服务的兜底性制度,也是社会养老服务体系的重要组成部分。上海市养老服务补贴制度在全国建立最早,也具有自身特色。对照近几年苏、浙、皖三省养老服务补贴制度的完善,课题组建议,升级和完善现行养老服务补贴制度,通过扩大覆盖人群,实现适度普惠,使这一制度符合社会救助性和福利性的双重特征;厘清养老服务补贴和长护险制度的边界,剥离捆绑机制,明确职能分工和项目各自范围做好两者的衔接工作;完善养老综合保险补贴制度。

我国是通过列举清单的方式,明确基本养老服务谁、怎么服务、由谁提供服务等问题。2023年中央、国办印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》列出16个项目的“国家基本养老服务清单”。《上海市基本养老服务清单(2023年版)》明确规定了8类24个服务项目的清单内容。建议市政府抓紧落实和完善清单制度,尽快建立市、区两级基本养老服务清单,抓紧推进清单落实;清单制度应区分社会老年人的特殊项目和特殊老年人的保障项目,逐渐形成具有上海特色的服务清单,并适时对清单进行调整。

基于“9073”的养老服务格局,居家养老(由家庭承担养老任务)是现阶段以及将来很长一段时间内的主要养老模式。建议本市参照江苏、安徽两省的做法,适当给予老人子女带薪护理假,并为子女提供适当的护理技能培训。在各区探索和推行家庭养老床位制度。

从调研情况看,现阶段养老机构结构性矛盾普遍存在,养老床位总数难以满足需求,而相当数量的养老机构还存在床位空置的情况。究其原因,目前养老机构数量较多的是多床位的集体住宿模式,忽略了老年人对个性化生活和隐私保护的需求。此外,市区养老床位不足,郊区养老床位过剩。课题组建议,养老机构应以老年人需求为中心,对养老机构的大部分床位进行护理化改造。明晰养老机构的发展定位,由政府投资的养老机构应明确以护理型为主。加强核心城区养老机构与郊区养老机构的协调互补,加强养老机构毗邻医院的规划和建设。

(撰稿:上海人大工作研究会第一研究小组课题组)

基层立法联系点 功能拓展再创新

在推进全过程人民民主工作中,课题组建议要进一步推进参与式民主、协商式民主、回应式民主和监督式民主。广泛参与是基础,协商共识是核心,实质回应是效果,加强监督是人民权力。基层立法联系点可以再探索再创新再发展。

民主参与与中人大代表不能缺位。目前上海25家基层立法联系点作为收集立法民意的平台,已经通过“信息联络员”“信息采集点”等动员了广泛的群众参与,群众参与民主立法的积极性和质量都在不断提高,意见建议的采纳率年年上升。但是目前基层立法联系点征集立法意见一般只有单方的群众参与,如果作为权力机关的人大代表包括常委会组成人员积极参与,就能在立法征集意见过程中随时开展回应、对话、协商等

民主形式,这有利于形成立法共识,提高民主质量。建议通过探索代表及常委会组成人员就近参与基层立法联系点活动的方式,实现双向参与。代表听取群众意见建议,回应群众呼声,并通过代表参加常委会组织的立法调研、立法座谈、立法审议、列席专委会和常委会会议等履职,反映自己的意见建议。

民主协商中需要有制度化保障。党的二十大报告提出“协商民主是全过程人民民主的重要形式”,“健全各种制度化协商平台,推进协商民主广泛多层制度化发展”。目前立法机关在基层立法联系点召开专题立法协商会议是不多见的。常委会地方立法程序中没有立法协商的程序和内涵规范。建议市人大常委会通过制定

《上海市立法协商若干规定》,就立法协商的主体、参与对象、协商的原则、协商流程、必须协商事项、协商档案、协商结果运用等进行规范。

民主回应重在问题的解决。回应民主主要求立法机关对于向基层立法联系点征集的意见建议集中集中反馈的回应体现,包括尊重性的回应、采纳或部分采纳的回应、留作参考的回应等。上海人大已经实现了立法意见建议的数量统计和采纳率统计,并及时反馈给各个基层立法联系点,促进人民群众参与立法的积极性和参与质量的提高。但是,上海推进基层立法联系点功能拓展,收集的民意已经超出立法范围,涉及国家管理、社会治理、司法公正、城市建设、经济发展、基层自治等。回应机制要与基层立法联系点功能拓展相配套,定期梳理涉

及民生需求、民生建设、民生政策的意见建议,人民群众的点子、人民群众的急难愁盼要定期处理,定期回应。

民主监督应该得到重视和运用。监督式民主以及时发现苗头、及时排除风险、及时纠错纠偏为目的,构建对公共权力和公职人员的监督。基层立法联系点在参与立法、监督执法、宣传普法和促进守法中,都会涉及监督式民主的运用。要进一步推进全过程人民民主探索开展监督式民主,鼓励基层立法联系点在征集立法监督等意见过程中,集中归纳涉及一府两院一委机关队伍建设、人大机关队伍建设的意见建议,以促进对各级政务机关公职人员人观、法治观、司法观、服务观的再教育。

(撰稿:上海人大工作研究会基层立法联系点课题组)

用好立法“直通车”

基层立法联系点建设与地方人大工作有着深刻内在联系。基层立法联系点的布局体现了人大联系人民群众的广泛性。地方人大在构建本区域基层立法联系点体系时,听取各方意见,有序推进立法联系点建设工作,确保所建的每一个基层立法联系点都能全方位反映人民群众的意见建议。基层立法联系点的工作架起了人大与人民群众的“直通车”。各基层立法联系点采取多种方式,让群众意见得到更加充分汇集,彰显了民意征集“连心桥”的功能定位。基层立法联系点的活动增强了人大工作的社会影响力。各基层立法联系点在征求对法规草案的意见建议时,及时开展现行有效法律法规的宣传普及工作,扩大了地方立法工作知晓范围。

上海人大工作研究会组成青年课题组,聚焦基层立法联系点丰富实践,赴昆山人大基层立法联系点学习取经,对昆山联系点经验做出深入分析。一是构建富有特色的“1+2+3”的联系点工作网络体系,大大健全了人大组织机构,延伸了工作触角。“1”是昆山市基层立法联系点和代表联络服务中心;“2”是立法信息联络站阵地和立法信息采集点阵地;“3”是立法协作团队、立法顾问团队、宣传转化团队。二是构建了富有特色的“九步工作法”的工作体系,大大提升了地方立法的质量。“九步工作法”即接受征询任务、制定工作方案、前期宣传辅导、开展意见征询、到整理意见建议、形成报告初稿、听

(撰稿:上海人大工作研究会青年课题组)

完善家站点功能建设

人大代表“家站点”在发展全过程人民民主中发挥着重要功能和作用。2021年中央人大工作会议对人大工作践行全过程人民民主做出系统部署和重大安排,明确提出要深入推进代表之家、代表联络站等履职平台建设,使之成为人大代表密切联系人民群众的“民意窗”“连心桥”,成为人民有序政治参与的重要载体。

上海人大代表“家站点”平台于2014年就开始探索建立,目前5500多个“家站点”实现了硬件设施规范化、制度化机制系统化、履职活动阵地化、接待群众日常化的建设目标。一是以高标准推进平台建设,规范、有序。“家站点”不仅建在街镇、居村、社区,还向企业、园区、楼宇、商场、学校乃至代表单位和居民“客堂间”延伸,推动“家站点”更好地融入“生活圈”或“商圈”,并能普遍建立健全工作制度,确保平台有序运行。二是以高效率实现联系零距离、全天候。通过“集中+日常”推进联系常态化。联动开展一年两次代表带主题集中联系社区活动,各“家站点”常态化组织代表接待选民,并不断丰富内容和形式,通过“固定+流动”扩大联系覆盖面。三是

以高质量促运行,树品牌、见实效。结合区域特点和街镇特色,挖掘代表资源和特长,培育打造工作品牌和特色项目,通过个性化、差异化发展,为促进经济社会发展、推进民生实事项目落地、加强基层治理等有效搭建了沟

通协商和议事监督的平台。从代表工作的新要求,从发展全过程人民民主的新任务来看,“家站点”在运行、管理和发挥作用方面还存在一些薄弱环节,为此提出以下对策建议:

进一步明确“家站点”功能定位,赋予更多时代内涵。针对“家站点”三级平台,细分建设标准和功能定位,更加精准定位“站”和“点”的职责功能。优化完善布局,更好地匹配“家站点”定位。将“家站点”更多地延伸到企业、园区、楼宇等工作场所。

加强“家站点”能力建设,提升运行活力。落实人员配备,加强学习培训,提高代表履职能力水平。让“家站点”真正看得见代表身影、听得到代表声音、感受得到代表作用。进一步扩大“家站点”社会知晓度。各区、街镇人大代表可通过各自融媒体、微信公众号、社区宣传栏等途径宣传本地地区的“家站点”。

深化“家站点”效能建设。用数字赋能提档升级。统筹打造一体化的线上“家站点”,运用数字化手段提升运行管理能效,打造“全天候”“零距离”的联系直通车。推进“家站点”与党群服务中心等平台相融合,与代表工作小组、非驻会委员工作室作用发挥相融合,不断提高“家站点”效能。

(撰稿:上海人大工作研究会第三研究小组课题组)

发挥街工委职能作用

街工委作为区人大常委会在街道设立的工作机构,在人大立法、监督、选举及代表工作的“最后一公里”发挥了重要作用。2022年1月11日市街工委工作条例颁布实施,街工委工作取得了显著成效。具体表现为:区人大常委会加强对街工委的领导;街工委依法履职担当,推动基层人大工作发展;街工委自身建设不断加强。然而,现阶段街工委工作也存在一些问题。为此,课题组对贯彻落实条例充分发挥街工委职能作用提出如下建议:

以指导和监督相结合,持续深化条例学习和贯彻落实。一是通过街工委开展条例解读培训,不断深化思想认识。从立法角度解读条例,分层分类有序开展培训,推动各方高位位、强协同、抓落实。二是通过推广典型经验案例知晓度,不断提高执行力。及时发掘先进典型,营造比学赶超氛围。三是开展条例贯彻落实专项检查,督促基层有效实施。适时对贯彻落实情况开展专项检查评估,做好总结,加强整改,谋划好下一步工作。

以有为和有位相结合,落实街工委的组织建设要求。一是加强党委对人大工委的领导。区人大常委会及时向区委汇报条例工作情况,提出建议。强化街工委工作和街道重点工作的匹配度。二是始终坚持群众需求的工作导向。街工委开展

代表工作要聚焦民生热点,提升群众获得感。探索建立对街工委工作情况的考评机制。三是明确街工委内设机构和人员。

以统一和多元相结合,推动街工委打造更有力有效的“家站点”平台。一是深化绩效评价机制,推动“家站点”、立法联系点等建设迭代升级。通过绩效评价发现问题短板;鼓励基层人大创先争优示范引领;提升平台运行质效,深入践行全过程人民民主。二是加强工作指导,鼓励街工委个性化、特色化开展工作,丰富基层人大实践。通过贯彻条例推动街工委工作紧贴街道重点任务,打造亮点、品牌。三是及时总结好的经验做法并予以固化和推广。

以重点和全面相结合,形成专工委和街工委协同工作合力。一是突出审议重点,发挥代表专业优势。针对专业性较强的监督工作,相关专工委有力指导各街工委广泛选取专业领域代表开展重点履职。二是围绕特色区域重点工作,强化人大机构工作优势。街工委紧紧围绕区内各类型特色园区的重点工作,充分发挥各类区代表作用。三是工委的组织建设要求。一是加强党委对人大工委的领导。区人大常委会及时向区委汇报条例工作情况,提出建议。强化街工委工作和街道重点工作的匹配度。二是始终坚持群众需求的工作导向。街工委开展

(撰稿:上海人大工作研究会第四研究小组课题组)