

京内资准字2014-L0102号

REN DALI LUN YU SHI JIAN

人大理论与实践

改革开放以来北京市人大及其常委会立法实践与发展
改革开放以来北京市人大及其常委会监督司法工作研究
北京市市辖区人大工作制度建设研究

总第55期
2019 1

内部资料 免费交流

北京市人民代表大会制度理论研究会会刊



2019年4月2日，市人大制度理论研究会召开“北京市人大及其常委会历史发展进程研究”课题研究座谈会。市人大常委会原副主任、市人大制度理论研究会会长柳纪纲出席会议并讲话。摄影/王星允

人大理论与 实践

2019年第1期
总第55期

主管：

北京市人民代表大会制度理论研究会

主办：

北京市人民代表大会制度理论研究会
秘书处

主 编：田洪俊

责任编辑：赵中青 王星允 王亚杰

美 编：王文静

联系电话：(010)55588143

电子邮件：yanjiuhui@bjrd.gov.cn

通讯地址：北京市通州区清风路
33号院

邮政编码：101169

准印证号：京内资准字2014-L0102号

目 录

专题关注

- 02 改革开放以来北京市人大及其常委会立法实践与发展
北京市人大常委会法制办公室
- 15 改革开放以来北京市人大及其常委会监督司法工作研究
北京市人大常委会内务司法办公室

理论研讨

- 30 北京市市辖区人大工作制度建设研究
袁达毅

实践探索

- 39 平谷区加强代表履职工作的实践与思考
刘 军
- 47 人民代表大会制度在基层的实践与思考
王玉江

改革开放以来北京市人大及其常委会立法实践与发展

北京市人大常委会法制办公室

1978年11月，党的十一届三中全会开启了我国改革开放和现代化建设的新篇章。1979年12月，根据地方组织法规定，北京市第七届人民代表大会第三次会议选举产生了市人大常委会，标志着首都的民主法治建设进入到崭新的发展阶段。经过四十年的立法发展，截至2018年10月，我市现行有效的地方性法规共139项，这些法规与国家法律行政法规相配套，成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，同时也与全市经济社会发展相适应，基本满足本市改革发展和现代化建设的需要，为率先全面建成小康社会，加快建设国际一流的和谐宜居之都，提供了有力的法制保障。

市人大及其常委会四十年的立法，经历了从改革开放初期的起步探索、到上世纪90年代的加快立法步伐、到本世纪转变为注重提高立法质量、再到十八大之后进入创新发展的立法新阶段。梳理其发展脉络，可以分为以下五个阶段。

一、按照改革开放初期加强社会主义民主法制建设的要求，以加强城市建设和管理立法为侧重开始起步探索

1979年—1992年，市七、八、九三届人大及其常委会的立法工作经过了一个起步和探索过程。改革开放之初，国家制定并继续有效实施的法律只有16项，经济社会各方面基本处于无法可依的状态。地方立法活动也处于无程序可循、无规矩可依的状态，但是市人大常委会成立伊始，高度重视立法工作，在民主法制极其不健全的状况下开始了摸索起步。这期间，制定和修改地方性法规72项，废止13项。

（一）从无到有，本市地方立法在摸索中起步

1980年4月，常委会秉持着开拓精神，在市七届人大常委会第三次会议上通过了《关于延长办理刑事案件期限的决定》，迈出了本市立法重要的第一步。之后，按照中央关于“有比没有好，成熟一个制定一个”，“宜粗不宜

细”的立法指导思想，常委会选择当时法制建设最迫切需要解决的问题进行立法，先后制定了道路交通暂行规则、文物保护管理办法、拆迁安置办法、农村建房用地管理暂行办法等法规。这些法规对于解决当时问题起到了雪中送炭的作用，也为社会营造了良好的法制氛围，成为本市立法工作起步的重要标志。

在此期间，常委会还设立一些工作机构，为立法提供组织保障。1983年，市八届人大一次会议决定在原工作机构的基础上设立政法、财经、教科文、城建、农村等五个委员会。1984年增设了法制室，1988年增设了代表联络室和人事室。1991年根据实际工作需要又增设了民侨委。常委会明确了各委、室在立法工作上的分工和职责。这些工作机构的建立和立法职责的明确划分，为今后顺利开展立法奠定了基础。

（二）制定首都城市建设和发展亟需的法规，初步适应并推动了全市经济社会发展

常委会着重制定城市建设和管理方面的法规。为了贯彻中央关于“要把北京变成全国环境最清洁、最卫生、最优美的第一流城市”的指示，修改了城市绿化管理暂行办法、市容环境卫生管理规定，制定了城市规划条例。还制定了公路路政管理、水污染防治、大气污染防治、水资源管理、城乡集市贸易、食品卫生管理等一系列城市建设和管理亟需的法规，初步适应并保障了首都建设和发展的需要。同时，常委会加紧制定有关经济体制改革、公民权利

保护、民主政治制度建设等方面的法规，解决经济社会发展中的重大问题。

（三）立法工作走群众路线，民主立法开始起步

市人大及其常委会的立法工作从一开始就按照“群众路线”这一党的根本路线的要求，实行“从群众中来、到群众中去”的立法民主方式。当时，在制定城市绿化条例、计划生育条例等立法过程中，主要是采取座谈会形式，到基层调查研究，直接听取人民群众的意见和建议。常委会在制定计划生育条例时，为了使生育调节政策做到宽严适度，限制与处罚规定合理可行，工作人员深入到郊区县和基层单位，先后召开各种类型的座谈会上百次，直接征求近千人次的意见。1984年，常委会聘请十名专家担任民主与法制建设顾问，自此立法工作注意听取专家学者的意见形成了一项长期制度。这些工作推进了民主立法的起步和发展，是民主立法实践的宝贵经验。

二、围绕建立社会主义市场经济体制的目标，重点加强经济立法，立法步伐明显加快

1993年—1997年，市十届人大及其常委会的立法工作处于我国经济体制发生重大变革的时期。1992年，党的十四大报告明确提出，我国建立和完善社会主义市场经济体制，同时要求用法律引导、推进和保障改革顺利进行，抓紧制订规范市场主体、维护市场秩序、加强宏观调控等方面的法律。本届常委会贯彻中央精

神，重点制定经济方面的法规，立法步伐明显加快；制定和修改地方性法规108项，废止12项，是立法数量最多的一届。

（一）围绕全市经济体制改革发展的中心任务，加快地方立法工作

一是重点制定经济体制改革需要的法规，加快体制改革、促进对外开放。为了增强本市经济发展后劲，加快经济技术开发区建设，1995年常委会制定了经济技术开发区条例。为了加快荒山、荒滩的开发利用，促进经济发展，1994年常委会制定了集体所有荒山荒滩租赁条例。为了保护中外投资者的合法权益，加快引进外资步伐，改善投资环境，规范外资企业清算和解散工作，1993年、1995年常委会还制定了外商投资企业清算条例和外商投资企业解散条例。

二是加紧制定维护市场秩序的法规，完善市场规则、保障经济发展。重点是两方面建设，一方面是规范市场主体行为，完善市场规则；另一方面是督促政府转变管理方式，完善市场管理法规。为了保护公平竞争，制止不正当竞争行为，保护经营者和消费者的合法权益，1994年常委会制定了反不正当竞争条例。为了制止假冒伪劣的技术和技术信息扰乱市场，充分培育和发展技术市场，1994年常委会制定了技术市场管理条例。为了维护市场经济秩序，为企业提供良好的竞争环境，不断提高产品质量，保护消费者合法权益，1994年常委会制定了产品质量监督管理条例。为了整顿建筑市场，促进建筑行业的规范发展，制定了建

筑市场管理条例。

三是加强城市建设管理、科技教育卫生、公民权利保护、民主政治制度、精神文明建设等各领域的立法。先后制定了消防条例、实施教师法办法、殡葬管理暂行条例，以及实施消费者权益保护法办法、实施妇女权益保障法办法、农民负担管理条例、信访条例、预算监督条例等法规，全面推进本市社会各项事业的发展，维护了社会秩序的稳定。

（二）主动开门立法，逐步推进立法的民主化

市十届人大常委会发展了立法工作机制，主动开门立法。立法项目选题关注群众愿望，立法起草强调立法工作者、实际工作者和理论工作者的三结合，立法过程“问计于民”，集思广益，推动了民主立法的进一步发展。1993年，常委会制定禁止燃放烟花爆竹的规定，首次在立法中将修改草案登报公开征求市民意见，在8个城近郊区进行问卷调查，发放调查表83985张。还有公共场所禁止吸烟规定、严格限制养犬规定等法规，也积极回应人民群众关心的热点难点问题。

（三）探索立法工作模式，提高立法规范化水平

市十届人大常委会首次开展了立法规划工作，加强了常委会立法的计划性和主动性；制定立法工作内部流程，建立法规起草送审责任制，还试行了立法技术规范。此外，成立了北京市立法学会，多次召开立法研讨会，加强对立法工作人员的培训等工作，提高了立法工作

的规范化水平。

三、按照中国特色社会主义法律体系和国家立法法的要求，依法规范立法工作，从加快立法步伐转向提高立法质量

1998年—2002年，市十一届人大及其常委会的立法工作处于改革开放、经济社会与民主法制建设大力发展的阶段。1997年，党的十五大确立了依法治国的基本方略，并提出加强立法工作，提高立法质量。2000年，全国人大制定立法法。本届立法工作按照中央要求，从追求立法数量转变到注重立法质量，着力规范立法工作；制定和修改地方性法规63项，废止15项。

（一）根据全市改革开放和现代化建设的实际需要，重点加强四个方面的立法

以经济建设为中心，继续把经济立法摆在突出位置。为推进本市经济发展，加速经济结构调整，维护市场秩序，常委会制定和修改了中关村科技园区条例、促进私营个体经济发展条例、劳动力市场条例、招标投标条例、农业承包合同条例等13项法规，对本市经济持续快速健康发展发挥了引导、推动和保障作用。

以建设现代化国际大都市为目标，加强城市管理和环境保护方面的立法。为建设一个空气清新、环境优美、生态良好的现代化国际大都市，制定和修改了实施大气污染防治法办法、实施水污染防治法办法、市容环境卫生条例等法规。还制定了人民防空条例、实施防洪法办法、实施防震减灾法办法，修改了消防条

例，对于增强城市防灾能力，保护人民生命财产安全，具有重要作用。

以繁荣先进文化为方向，加强精神文明方面的立法。为倡导良好道德风尚，制定了见义勇为人员奖励和保护条例；还制定了科学技术普及条例、学前教育条例，制定了博物馆条例、图书馆条例、中医发展条例，修改了专业技术人员继续教育规定，对强化首都文化中心功能，提高市民素质和社会文明程度，发挥了积极作用。

加强民主政治建设、维护公民权益的立法。制定了实施村民委员会组织法若干规定和村民委员会选举办法，修改了区、县、乡、民族乡、镇人民代表大会代表选举实施细则；制定了少数民族权益保障条例、宗教事务条例，修改了实施工会法办法，维护和保障了公民合法权益。

（二）重视法规的修改、废止和清理工作，强调与立法同等重要，着力维护法制统一

市十一届人大常委会坚持维护法制统一原则，在制定法规的同时，重视对不适应的法规进行修改和废止。修改和废止的法规在立法项目中所占的比重分别为22%和23%。还按照全国人大要求，积极开展法规清理工作。1999年，为配合国家立法法的实施，对1998年底以前的现行有效的116项法规进行了全面清理。经清理提出需要修改或废止的法规62项，按照轻重缓急的原则分别列入今后的立法计划完成。2001年，为适应我国加入世贸组织的新形势，根据经济体制改革和政府职能转变要求，对现

行有效的125项法规进行了专项清理。

（三）发扬民主、集思广益，推进民主立法、科学立法

市十一届人大常委会在推进民主立法、科学立法方面作了许多新的探索和尝试。1999年常委会开始实行公民旁听常委会会议制度，见义勇为奖励与保护条例成为第一个常委会审议时公民可以旁听的地方性法规。

常委会在立法中做到三个注重：一是注重发挥人大代表在立法中的作用，认真研究代表大会期间代表提出的立法议案，并把代表大会交付审议的立法议案作为当年立法工作的重点。二是注重发挥人民群众在立法中的作用，对与广大市民生活密切相关的一些重要法规，如见义勇为奖励与保护条例、实施村民委员会组织法若干规定、中关村科技园区条例、市容环境卫生条例，将法规草案公之于众，征求广大市民的意见。市容环境卫生条例草案公布后，短短12天共接到市民电话、来信、来访和电子邮件2606件次，征集到具体意见和建议4446条，使条例的制定做到了体民情、表民意、聚民智。三是注重发挥专家学者在立法中的作用。在中关村科技园区条例的起草过程中，就邀请了多位法律、经济、科技方面的专家直接参加起草工作组。专家与立法部门、实际工作部门的同志一起全程进行法规草案起草和调研论证，实现了理论与实践的有机结合，提高了立法的科学化水平。

（四）建立统一审议制度，规范完善立法工作制度

为了贯彻2000年《中华人民共和国立法法》，2001年市十一届人大第四次会议通过了

制定地方性法规条例，为提高地方立法质量提供了制度保证。在本次人民代表大会上决定设立法制委员会，负责对地方性法规草案进行统一审议。为了适应这一立法制度的重大转变，常委会加强了统一审议机构的建设，充实了常委会法制工作机构的力量。统一审议制度的实行，既有效发挥了统一审议机构的职能，又较好地发挥了常委会工作机构对法规草案初审的把关作用，初步形成了各方共同努力，不断提高立法质量的有效机制。

四、围绕“新北京、新奥运”战略构想，加强立法工作，提高立法质量

2003年—2007年，市十二届人大及其常委会的立法工作进入到全面发展时期。2002年，党的十六大报告提出，“要适应社会主义市场经济发展、社会全面发展和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成中国特色社会主义法律体系。”本市实施“新北京、新奥运”战略构想。本届常委会围绕国家和本市大局，加强立法工作；制定和修改地方性法规53项，废止11项。

（一）围绕中心服务大局，坚持立、改、废并举，提高立法质量

落实“新北京、新奥运”战略构想，常委会及时制定了全民健身条例、志愿服务促进条例、无障碍设施建设和管理条例等，修改了市容环境卫生条例，还作出了《关于为顺利筹备和成功举办奥运会进一步加强法治环境建设的决议》，为奥运会的成功举办创造了良好的法治环境。

按照构建和谐首善之区的要求，加强

社会领域立法。全面修订了信访条例，为及时化解影响本市稳定的社会矛盾纠纷提供法制保障。积极协调群众利益关系，妥善处理社会热点难点问题，常委会废旧立新，制定了烟花爆竹安全管理规定。

根据首都经济社会全面协调可持续发展的需要，加强环境资源保护和城市建设管理立法。为了实现水资源可持续利用，制定了实施水法办法。为了保护古都风貌，制定了历史文化名城保护条例。针对建设创新型城市，促进科技创新的需要，制定了专利保护和促进条例。

贯彻中央9号文件和监督法精神，加强人大自身制度建设立法。2006年，常委会全面修订了实施代表法办法；根据监督法，及时对相关地方性法规进行审查，修改了常委会议事规则等三项法规，废止了监督司法工作条例，制定了听取审议一府两院专项工作报告办法和检查法律法规实施情况办法。

在制定地方性法规的同时，本届常委会重视修改和废止工作。修改和废止的比例约占50%。2004年，根据行政许可法，常委会对现行法规中的450项行政许可和收费进行清理，两次作出决定，宣布停止执行不符合行政许可法精神的82项行政许可和收费，维护了国家法律尊严，促进了政府行政职能转变，保护了公民的合法权益。2005年、2006年，分别根据治安管理处罚法和监督法，对相关地方性法规进行了审查和清理。

（二）民主立法、科学立法的形式更加丰富，并得以制度化发展

一是民主立法开始扩展到源头。市十二届人大常委会首次将五年立法规划项目建议草案

向社会公布，公开征集市民意见。在征求意见期间，常委会共收到群众来信、电话和电子邮件2081件次，新提出立法建议221条，合并为立法项目28项，60%以上的建议被采纳。

二是民主立法方式有了新的进展，就关系到群众切身利益的事项举行立法听证会听取不同利益群体的意见。这是进一步丰富民主立法，拓宽广大群众直接参与立法的重要举措，标志着十二届人大常委会民主立法迈上一个新台阶。2004年，常委会就实施道路交通安全法办法举行了首次立法听证会，从公开征集到的8000多条群众意见中选择了有争议的两个事项进行听证；2005年，常委会就烟花爆竹安全管理规定中燃放时间和限放区域两个焦点问题召开立法听证会。两次听证会的成功召开，使立法机关与不同观点的群众之间进行了直接、面对面的沟通；在法规修改过程中，对听证会上的合理意见尽可能加以吸收，使法规更加符合民意。

三是积极聘请专家参与立法工作。建立了由170多位专家组成的立法咨询专家库，聘请了19位法律专家作为法制建设顾问，还建立了立法语言专家咨询工作机制，为解决好立法中的热点难点问题和专业性问题提供了有力支撑。四是制定了16项立法工作规程。包括：法规起草、立法规划和计划编制、法规清理，以及法规合法性评估、立法专家咨询、立法公示和立法技术规范等。这有力推进了立法工作的规范化水平，也提高了民主立法、科学立法的制度化程度。

（三）健全人大专门委员会，加强法规案的研究、拟订和审议工作

2003年,根据市委关于逐步建立市人大专门委员会的要求,市十二届人大一次会议决定设立人大内务司法委员会、财政经济委员会、教育科技文化卫生体育委员会。2006年,根据市委二次人大工作会议提出的逐步健全市人大专门委员会的要求,市十二届人大四次会议决定设立人大城市建设环境保护委员会、农村委员会、民族宗教侨务委员会。专门委员会成立后,制定和规范了专门委员会工作规则。根据宪法和法律规定,人大专门委员会具有研究、审议和拟订法规案等职责。

五、坚持法治思维和改革精神,立足首都城市战略定位,坚持立法为民理念,发挥立法的引领和推动作用,开创立法工作新局面

2012年,党的十八大以来,中央高度重视立法在治国理政中的重要作用。党的十八大及历次全会提出了治国理政的新理念新思想新战略,对立法工作作出了重要部署。2014年以来,习近平总书记对北京发表了三次重要讲话,明确要将北京建设成为国际一流和谐宜居之都的奋斗目标。市十三、十四、十五届人大及其常委会深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,以立良法、促善治为目标,积极发挥立法的引领和推动作用,扎实推进科学立法民主立法,立法工作步入创新提高的新阶段。2008年-2012年,市十三届人大及其常委会制定地方性法规15项,修改地方性法规32项(其中集中简易修改21项),废止10项;2013年-2017年,市十四届人大及其常委会制定地方性法规18项,修改地方性法规37项(其中集

中简易修改29项),废止22项。

(一) 召开三次重要立法工作会议,形成共同思想基础

为了做好新形势下的首都地方立法工作,经市委同意,市人大常委会和市政府共同召开了三次重要立法工作会议。

2009年4月,召开了第一次全市立法工作座谈会,就奥运后的首都立法任务、立法工作宗旨、立法工作格局、立法工作机制等进行了研究。会议明确新形势下要把“保证国家法律实施,促进首都科学发展,规范约束权力运行,保障公民合法权益,整合协调利益关系,促进社会公平正义”作为地方立法的基本价值取向。会议还确定了新形势下的立法工作格局。

2011年6月,召开了第二次立法研讨会,针对法律体系形成后、如何做好我市立法工作提出了新要求。会议强调,立法工作要深入贯彻落实科学发展观,全面贯彻宪法精神,为推进首都科学发展和维护社会公平正义提供制度保障;要坚持科学立法和民主立法,进一步深化完善立法工作格局;要坚持解放思想,实事求是,以改革创新精神开展立法工作。

2013年9月,召开了第三次全市立法研讨会。会议提出:面对雾霾、拥堵、水污染等城市病治理,有必要在城市建设管理等公共领域立法中,践行公共治理理念,发挥立法的引领和推动作用,运用改革精神和法治思维,推动形成“政府主导、公众参与、市场运行、社会治理”的新思路。2014年,在大气污染防治条例制定过程中,就践行了公共治理立法理念,落实会议精神。条例专门设“共同防治”一章,规定应当建立健全政府主导、区域联动、

单位施治、全民参与、社会监督的防治工作机制，推动全社会形成共防共治大气污染的良好局面。之后制定的居家养老服务条例、全民健身条例、院前急救医疗服务条例等，都践行了公共治理理念。

三次重要立法工作会议的召开，进一步统一了思想，达成了共识，明确了新时期首都地方立法工作面临的形势和任务，确立了以保障公民权利、维护社会公平正义为核心的立法价值取向，建立并完善了立法工作格局，加强了立法工作整体统筹，为做好新时期的首都立法工作奠定了坚实的思想基础。

（二）践行立法工作格局，推动形成立法工作合力

2009年4月立法工作座谈会上明确的立法新格局，包括以下四个方面：

第一，坚持市委对立法工作的领导。主要做法包括：一是定期召开人大工作会议。自2001年以来，市委在每届任期内都召开一次人大工作会议，出台加强改进人大工作的相关文件。二是对重要立法工作进行研究并作出指示。市人大常委会五年立法规划、年度立法计划和重大立法项目，均经市委常委会会议讨论，其中五年立法规划以市委文件形式下发。对未上市委常委会讨论的法规项目，党组也都向市委作了书面报告。三是大力支持人大改进立法工作。重要的立法工作，比如：召开三次全市立法工作会议，提请市人代会审议立法项目，以及开展立法协商等，都是在市委的直接领导下开展的。四是人大常委会党组发挥对人大机关的领导核心作用，加强对立法工作的领导。包括：（1）健全人大常委会党组对市委

负责和报告工作制度。2015年3月，常委会党组通过了议事规则。当年，人大常委会党组就向市委作出了46个报告，其中立法事项8个。二是人大常委会党组认真履行对立法工作的领导职责，经常召开会议对立法重要工作和重要法规草案进行研究。

第二，发挥人大在立法中的主导作用。一是围绕大局，制定五年立法规划、年度立法计划，加强对地方立法工作的通盘考虑和统筹安排。二是建立健全立项论证、预案研究、立法后评估和法规清理等工作机制，对于进一步改进立法工作、提高立法质量起到了重要作用。三是完善了常委会审议程序。多年来，常委会实行“两审两通过”。2010年，市十三届人大常委会开始实行“二审三通过”程序。2015年，市十四届人大常委会又调整为“三次审议后交付表决”，对于需要经三次以上审议通过的法规项目，专门委员会从以前负责一次审议改为负责两次审议，法制委员会继续负责统一审议。统计条例作为第一部实行新审议程序的法规，从实践看，更好地发挥了财经委员会的作用，为统一审议打下了更扎实的工作基础。

第三，发挥市政府的立法基础作用。由于立法的综合性越来越强，加上行政管理体制需要完善，社会体制也处在变革当中，对政府加强对立法工作的整体统筹提出了更高的要求。市十三、十四届人大期间，为了更好地发挥政府对立法的基础作用，建立了两项新制度：一是市人民政府提出立法项目的，由市人民政府负责统一组织起草法规案，以便于发挥政府法制部门的综合协调作用。并且，重要的地方性法规由政府法制部门负责起草法规案。二是市

政府向市人大常委会提请审议的法规案，由副市长或者委托的法制工作机构的负责人向常务委员会作说明。

第四，加强市人大常委会与市政府各层次的立法沟通协调。本市建立健全了常委会与市政府的主要领导、人大各专门委员会与市政府有关部门之间多层面的、多渠道的立法沟通协调机制，较好地形成立法工作合力，提高立法工作效率和质量。

（三）突破十多年市人代会立法权虚置的瓶颈，积极发挥代表的立法主体作用，扎实推进代表大会立法工作

制定和颁布地方性法规是宪法、法律赋予市人民代表大会的重要职权。自2001年市十一届人民代表大会第四次会议审议通过制定地方性法规条例以来，十多年间市人代会没有行使过立法权。2013年5月，市十四届人大常委会党组向市委作了将部分重要地方性法规提交市人代会审议通过的专题汇报，得到了市委支持。当年底，常委会将大气污染防治条例、实施代表法办法、代表建议办理条例三项法规草案提交2014年1月召开的市十四届人大二次会议审议表决。

人代会前，市人大代表们按照三级代表联系群众机制的要求，拿着法规草案前往市、区、乡三级人大代表联系点，面对面征求区、乡镇人大代表和人民群众意见。代表们征集的意见由区人大整理后反馈市人大常委会，及时吸收到了提请人代会审议的法规草案当中。同时，常委会还多次召开了代表座谈会，代表们与立法小组人员进行直接交流，提出很多有价值的修改意见。

在人代会期间，700多位市人大代表积极履职，热烈讨论了三项法规草案。其中，211位代表针对大气污染防治条例草案提出了443条意见，为治理雾霾、还首都蓝天提出了有价值的建议。大会法制委员会对此进行了认真研究，根据代表们的意见对大气污染防治条例草案中的35条作了66处修改，对11个条款顺序作了调整。代表们还针对实施代表法办法草案、代表建议办理条例草案，提出了很好的意见建议。最终，三项法规高票通过。

人代会后，常委会党组及时进行总结提升，并在市委四次人大工作会议文件中专门规定：对于涉及坚持和完善人民代表大会制度、首都改革发展、城市建设和社会治理等人民群众普遍关注的重大问题的一些地方性法规，应提请市人民代表大会审议、通过并颁布实施。市人民代表大会除换届之年的会议，一般应安排审议地方性法规议题。按照这些规定，2015年1月，市十四届人大三次会议审议通过了居家养老服务条例；2017年1月，市十四届人大五次会议审议通过了制定地方性法规条例和全民健身条例。实践充分证明，代表们通过大会立法这一重要形式，把人民群众的智慧和实践中的成熟经验汇集起来，融入到地方性法规的制度设计当中，不仅有效提升了法规质量，也为今后的贯彻实施奠定了坚实基础。

（四）发挥地方立法引领改革作用，制定了几部重要的民生法规，推动政府践行社会治理新机制。

2014年制定的《北京市大气污染防治条例》，是第一部践行公共治理理念的地方性法规。旨在以立法推动政府改革旧的污染防治模

式，改变过去政府全程负责、企业责任不够、公众袖手旁观的现状。条例专门设“共同防治”一章，规定要建立健全政府主导、区域联动、单位施治、全民参与、社会监督的污染治理新机制，并依次列明政府、排污单位、社会公众的防治责任和权利。条例实施后，社会各方面积极行动起来，落实大气污染治理的新机制。一方面，政府严格执法、严厉处罚，有力打击了污染违法行为，初步扭转了“守法成本高、违法成本低”的局面。另一方面，倒逼企业落实治污主体责任，实行环境违法企业黑名单制度。同时，还鼓励广大市民依法参与举报投诉，践行绿色生活方式，推动社会形成强大的共防共治力量。令人欣喜的是，条例取得了较好的实施效果，本市大气污染治理成效显著。

2015年通过的《北京市居家养老服务条例》，是一部立法引领推动本市养老体制改革的重要法规。过去的居家养老服务模式，只靠政府单打独斗，只用财政资金来做养老福利事业。而条例按照立法引领改革、加强顶层设计的思路，明确了政府主导、社会参与、专业运营、制度保障的居家养老新体制。由于条例具有改革特性，政府实施改革新思路有一定难度，常委会决定当年就进行执法检查，2016、2017年又继续开展执法检查和议案办理，持续督促政府推进养老体制改革。可以说，条例实施的两年，也是改革持续推进的两年。政府、市场、社会组织逐步形成了共识，陆续在社区养老设施建设、医养结合提供医疗服务、开发长期护理保险、培育养老服务人才等方面，取得了一系列进展。立法推进养老体制改革的效

果逐渐得以显现。

2017年制定的《北京市全民健身条例》，是立法引领社会民生领域改革的又一重要法规。长期以来，政府习惯从行政管理思路出发，为公众举办各类健身活动。本次立法重在推动政府转变惯性思维，按照“政府主导、社会主办、单位支持、市场参与、共建共享”原则，强化社会共治理念，完善社会治理体系。条例围绕着完善社会动员组织机制、明确政府主导责任、加强公共健身设施建设管理、发挥健身团队和社会组织作用、发展健身服务业等核心问题，进行了一系列制度创新。这有利于全市形成以公民为主体、着力保障公民健康权益、尽量满足公民健身需求的全民健身新体制。

（五）首创开展立法协商，推动协商民主制度化规范化发展

根据党的十八届三中全会关于推进协商民主广泛多层制度化发展的重要部署，2013年底，市委同意市十四届人大常委会党组提出的将大气污染防治条例草案在市政协开展立法协商的建议。市政协党组对此高度重视，组织各界别委员进行了专门研究，政协委员们踊跃参与，提出了很多意见建议。常委会对这些意见进行了逐条研究，吸收采纳了大部分意见建议，对条例草案中的61条进行了83处修改。这是自1979年市人大常委会享有立法权以来，在市委领导下开展的具有开创意义的重大举措，对于推进首都科学立法民主立法，推进社会主义协商民主具有重大意义。

2014年，在总结立法协商工作实践的基础上，市委办公厅印发了《关于在市政协开展立法协商工作的通知》，明确协商工作要坚持

党对立法工作的领导、支持人大及其常委会依法行使立法权、发挥人民政协在政治协商民主中重要作用的原则。在此基础上，市政协还制定了《立法协商工作实施办法（试行）》。这些文件的制定，标志着立法协商工作走上制度化、规范化、规范化的发展轨道。

市十四届人大常委会还就全民健身、院前急救医疗、预算监督、旅游条例等多项法规草案开展了立法协商。其中，居家养老服务条例草案中有21条吸收了政协委员意见，占条文总数的78%；对控制吸烟条例草案中的11条进行了16处修改完善；对建设工程质量条例草案中的28条进行了38处修改完善；住房保障条例吸收了政协委员主要意见后，综合多方面因素，做出了暂缓审议的决定。

（六）探索新机制，推动科学立法民主立法的有机统一

1. 立项论证制度。为了使立项与立法计划、起草、审议有机衔接，提高科学立法水平，2008年起常委会开展了立项论证工作。由常委会工作机构负责对立法项目提出立项论证报告，提交主任会议讨论决定是否立项。论证内容包括：立法的必要性、可行性、合法性、立法宗旨和原则、立法所要解决的主要问题和突出矛盾、核心条款、效果预期等。市十三届人大期间，常委会就37项法规项目进行了立项论证，经主任会议讨论，同意立项31项，不予立项或暂缓立项6项。市十四届人大期间，常委会就24项法规项目进行了立项论证，经主任会议讨论，同意立项17项，不予立项或暂缓立项7项。没有经过立项论证的项目，一般不进入起草程序。

2. 立法后评估制度。为了检验地方性法规的实施效果，总结立法经验，发现不足，常委会在以往合法性评估的基础上，2008年起开展立法后评估工作。奥运会后，常委会委托中国政法大学法学院对我市18项奥运相关法规和一项决议，进行立法后评估，总结奥运立法经验，为今后提供借鉴。此后，基本每年安排一项立法后评估项目。市十三届人大期间，常委会对养犬管理规定、历史文化名城保护条例、实施动物防疫法办法、学前教育条例开展了立法后评估。市十四届人大期间，常委会对精神卫生条例、实施妇女权益保障法办法开展了立法后评估。

3. 法规预案研究制度。为了积极、稳妥地处理首都科学发展中遇到的突出矛盾和重大敏感问题，慎重有效地开展立法前期论证，为立法决策提供依据，2011年全市立法工作研讨会上，市委明确支持市人大提出的开展预案研究的立法新制度。市十三届人大期间，常委会就控制吸烟条例、基本住房保障条例、农村宅基地和农民住房条例、养犬管理规定等四项法规进行了预案研究。市十四届人大期间，常委会就行政程序条例、机动车停车管理条例、物业管理条例、地下空间规划管理等四项法规进行了预案研究。预案研究采取由常委会工作机构和市政府部门共同组成项目工作组，依托高校研究机构组建课题组，在工作组指导下开展研究。其中，控制吸烟条例的预案研究成果，已由常委会审议通过。

这些立法新机制对于提升立法理念、提高整体立法质量，发挥了重要作用，并且都被写入2017年1月修订的制定地方性法规条例中，得

到了制度化确认。

(七) 认真落实京津冀协同发展战略, 积极开展三地人大立法工作协同

京津冀协同发展是党中央确定的重大国家战略。《京津冀协同发展规划纲要》中明确要求: “做好立法、修法工作, 用法治手段保障顶层设计和重大决策落实。” 按照中央的这一要求, 市十四届人大常委会主动与天津市人大常委会、河北省人大常委会加强合作, 积极创新区域立法机制, 整合各自资源优势, 做了大量立法工作协同, 为京津冀协同发展提供了有力的法治保障。

1. 召开五次立法协同座谈会, 推动三地达成立法协同共识。2015年3月, 常委会参加了天津市主持召开的第一次京津冀立法工作协同座谈会, 讨论《关于加强京津冀人大立法工作协同的若干意见》。会后, 三省市人大常委会的主任会议都讨论通过了本意见, 这是三省市密切沟通, 达成京津冀人大立法协同共识的重要标志。2016年2月, 我市人大常委会主持召开第二次会议, 研讨《推进京津冀协同发展首都城市立法问题研究》报告。报告中提出的46项立法项目建议, 从中央直接立法、中央授权立法、京津冀立法协同、北京地方立法四个层次, 构建了首都城市立法框架, 为今后开展项目协同奠定了工作基础。2017年2月, 河北省人大常委会主持召开了第三次会议, 共同讨论了《关于京津冀人大立法项目协同办法》, 推动了立法协同工作从具体项目入手, 开始进入到实操层面。2017年9月, 天津市人大常委会主持召开了第四次会议, 共同讨论了《京津冀协同发展立法引领与保障研究报告》, 原则通过了

《京津冀人大法制工作机构联系办法》, 为进一步推进三地立法协同工作夯实了理论基础, 健全了工作机制。2018年7月, 我市人大常委会主持召开了第五次会议, 三地人大交流了五年立法规划和立法计划编制情况, 讨论通过了《京津冀人大立法项目协同实施细则》; 同意将机动车(移动源)污染防治条例作为三地立法协同项目, 将环保条例作为天津市、河北省两地人大的立法协同项目, 北京市人大积极参与。

2. 率先对生态保护、交通一体化、产业发展领域的立法项目开展协同, 探索立法项目协同的具体路径。大气污染防治条例是首个京津冀立法协同项目。三省市分别在2014年1月、2015年1月、2016年1月召开的各自人民代表大会通过了本地的大气污染防治条例。在立法过程中, 三省市加强立法协同工作, 通过登门听取意见和书面征求意见等方式, 征求了另两地对本地条例草案的意见建议; 在立法形式上互相借鉴, 提交本地人代会审议通过。在内容上, 三地都在各自条例中专门规定了关于区域联防联控、区域大气污染防治协作的内容, 为京津冀区域共治提供了法治保障。

(八) 建立备案审查制度, 依法开展监督审查, 维护法制统一

开展规范性文件备案审查是宪法和法律赋予地方各级人大常委会的重要职权。2011年, 市人大常委会专门设立规范性文件备案审查办公室, 作为备案审查机构开展工作。2012年9月, 常委会制定《北京市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》。2016年12月, 按照全国人大有关精神, 常委会撤销了

原备案审查办公室，在法制办公室设立了备案审查处，由法制办公室及其备案审查处承接备案审查工作。

1. 备案工作。自2013年1月起至2018年8月，备案审查机构共收到报备的区人大决议、决定和政府规章、京政发文件等规范性文件249件；其中，2013年报备43件，2014年报备38件，2015年报备52件，2016年报备74件，2017年报备30件，2018年1月-8月报备12件。备案审查机构依法对这些文件进行登记，按照职责分工转送常委会有关工作机构备查。

2. 主动审查工作。（主要针对市政府规章进行主动审查。）2013年1月至2018年8月，备案审查机构对收到报备的31件市政府规章及修改决定依法进行了登记，按照职责分工转送常委会有关工作机构审查。有关工作机构自收到政府规章之日起60日内，提出了书面审查意见，并送备案审查办公室存档。

3. 被动审查工作。主要是依法办理国家机关、社会团体、企事业组织以及公民提出的审查要求或者审查建议。2013年1月至2018年8月，备案审查机构共收到公民提出的13件审查建议，并对其中符合形式要件的5件审查建议进行了审查。典型的如，对《〈北京市见义勇为人员奖励和保护条例〉实施办法》的审查是首例审查后、推动政府做出规章修改的案例。在人大备案审查机构将书面审查意见交市政府后，市政府常务会议专门对审查意见进行了认真研究，废止了见义勇为实施办法中关于申请确认见义勇为的时限规定，市政府还对实施办法中的其他相关条款进行了修改完善。这次审查工作进一步激活了备案审查机制，有助于促

进政府更好地依法行政，取得了较好社会效果。

市十三、十四届人大常委会期间，还开展了两次全面清理法规工作。通过清理，废止了11部地方性法规，对40多部地方性法规进行了修改（或纳入修改计划），有效提升我市地方性法规的整体立法质量。

过去的四十年里，市人大及其常委会在中共北京市委领导下，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，认真贯彻党的十一届三中全会以来的路线方针政策，注重发挥人民代表大会制度优势，认真履行宪法法律赋予的立法职责，坚持法治思维和改革精神，发挥立法对改革的引领、推动和保障作用，着力提高立法质量，不断健全民主立法、科学立法机制，保证了宪法、法律、行政法规在本市得到有效贯彻实施，首都改革开放、经济社会发展和民主法治事业取得了很大的成绩。

进入新时代，市人大及其常委将深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持党中央对全面依法治国的集中统一领导，认真贯彻习近平总书记对北京三次重要讲话和党中央对北京城市总体规划的批复精神，紧紧围绕“建设国际一流的和谐宜居之都”的目标，认真履行地方立法职责，积极发挥人大在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，发挥立法的引领和推动作用，保证重大改革于法有据，着力提高立法质量，不断改进立法工作机制，为首都改革开放和经济社会各项事业发展、为建设法治中国首善之区做出新的努力和贡献！□

改革开放以来北京市人大及其常委会 监督司法工作研究

北京市人大常委会内务司法办公室

监督司法工作是人大及其常委会的一项重要工作，具有很强的政治性、法律性和探索性。改革开放以来，北京市人大及其常委会以坚持和完善人民代表大会制度为出发点，以建设公正、高效、权威的社会主义司法制度为落脚点，认真履行宪法和法律赋予的重要职责，积极开展监督司法工作，不断总结工作经验，着力保障和促进公正司法，维护人民群众的合法权益。40年来，随着我国依法治国、建设社会主义法治国家历史进程的不断推进，广大人民群众对司法工作的要求越来越高，对司法公正的期待也日益强烈。在此大背景下，北京市人大及其常委会在监督司法工作的理念、制度和方式上积极探索创新，不断适应司法工作的发展变化和人民群众日益增强的司法需求，逐步走出一条行之有效的监督司法工作之路。

回顾改革开放以来的这段发展历程，北京市人大及其常委会的监督司法工作，在始终坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的实践中，经历了起步探索、整体推进、改革创新和依法规范的过程，监督方式不断规范，监督渠道不断畅通、监督制度不断完善，监督实

效不断增强。

一、起步探索阶段（1979—1982年）

这一时期正是我国改革开放的初期，国家法治建设还很不完善，拨乱反正、尽快恢复社会主义民主法制建设是当时北京政治工作的重心。市人大及其常委会监督司法工作的主要方式是在代表大会上听取和审议“两院”工作报告，并通过相应的决议。1979年至1982年，市七届人民代表大会共召开五次会议，其中三次会议安排有监督司法工作的议题，分别是1979年12月召开的七届人大三次会议、1981年4月召开的七届人大五次会议和1982年3月召开的七届人大六次会议，会议分别审议和批准了“两院”的工作报告，并通过了关于“两院”工作报告的决议。

（一）市人民代表大会常务委员会设立

1979年12月13日，按照宪法和地方组织法的规定，北京市七届人大三次会议选举产生了常务委员会，作为代表大会闭会期间的常设机构。北京市人大常委会的设立，实现了地方国家权力机关和行政机关的分离，弥补了以前基

本只能靠代表大会听取和审议“两院”工作报告这种单一监督方式的不足，使国家权力机关对司法工作的日常监督在组织上成为可能。

新设立的市人大常委会如何充分发挥作用，更好的开展工作，也需要通过实践不断探索。1979年12月24日召开的市七届人大常委会第一次会议（这也是首次北京市人大常委会会议）产生了市人大常委会的办事机构，讨论通过了《关于北京市人民代表大会常务委员会工作的意见》。意见中明确了市人大常委会的职权范围，其中包括：监督市人民政府、人民法院和人民检察院的工作，联系市人民代表大会代表，受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见。这为市人大常委会开展监督司法工作提供了依据。

（二）第一次对专项工作报告作出决议

1979年，五届全国人大二次会议通过了七项重要法律，其中包括《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》。为了保障刑法和刑事诉讼法在本市的贯彻执行，1980年2月召开的市七届人大常委会第二次会议明确将监督检查刑法和刑事诉讼法的执行情况列入市人大常委会1980年工作要点并予以通过。1980年12月的市七届人大常委会第九次会议听取和审议了市高级人民法院、市人民检察院和市公安局关于实施刑法和刑事诉讼法工作的报告，并通过了“北京市第七届人民代表大会常务委员会关于实施刑事诉讼法的决议”。这是市人大常委会第一次对专项工作报告作出决议，充分体现了监督司法工作的重要性，为市人大常委会以后更好地开展监督工作发挥了积极的引导作用。

在这一阶段，监督司法工作尚未正式纳入市人大常委会的工作范畴。市七届人大常委会共召开26次会议，仅有1次会议安排了监督司法工作的议题，却能够选择社会普遍关注的议题进行监督，达到了较好的监督效果，为市人大常委会监督司法工作开了先河。

二、整体推进阶段（1983—1997年）

这一时期，市人大及其常委会积极开展监督司法工作，进一步突出监督重点，规范既有监督方式，积极探索新的监督方式，更加注重监督效果，人大监督司法工作进入整体推进阶段。

市八届人民代表大会共召开六次会议，市九届人民代表大会共召开五次会议，市十届人民代表大会共召开五次会议，除市八届人代会第三次会议（仅涉及人事任免事项）外，每次会议都有听取和审议“两院”工作报告的议程安排，并通过关于“两院”工作的决议。需要指出的是，自市十届人代会第四次会议起，大会改变以往对两院的工作报告不做区分只作出一个决议的做法，开始对市高级人民法院和市人民检察院的报告分别作出相应的决议，即一报告一决议。

自1983年市八届人大常委会开始，对司法工作的监督逐渐纳入到人大常委会的工作范畴。为了充分发挥宪法和法律赋予的职能，更好的开展监督司法工作，市人大常委会不断健全工作机构，完善工作制度，探索改进监督方式，积极推动监督司法工作向前发展。

（一）逐步健全工作机构

随着人大事业的发展，市人大常委会设立

初始根据“办事机构要精干”的原则而设立的一厅五室（即办公厅、政法民族室、工业财贸室、城市建设室、农村室和科学文教卫生体育室）架构已经不能满足当时市人大常委会开展工作的需要。为此，1983年3月24日，市八届人民代表大会第一次会议审议通过了《关于北京市人民代表大会常务委员会设立各委员会的暂行规定》，规定中明确在北京市人民代表大会常务委员会设立政法委员会、财经委员会、教科文委员会、城建委员会、农村委员会和需要设立的其他委员会。经过市八届人大常委会五年的工作实践，各委员会对常委会工作的改进和加强起到了一定的促进作用。

1993年3月，市十届人大常委会第一次会议同意主任会议的建议，市十届人大常委会机关各工作机构仍设“七委、四室、一厅”，并将政法委员会更名为内务司法委员会。各委员会的设立，充实了人大常委会开展监督工作的专业力量，无论是作为委员会之一的政法委员会，还是更名后的内务司法委员会都在协助常委会开展监督司法工作方面发挥了重要作用。

（二）探索规范监督方式

在这一时期，听取和审议专项工作报告是市人大常委会开展监督司法工作的主要形式。此外，市人大常委会还积极探索新的监督方式，包括对“两院”贯彻执行法律情况进行检查、审议议案办理情况报告等，达到了良好的监督效果。

1. 听取和审议专项工作报告

在第八、九、十这三届市人大及其常委会任职的十五年间，共有13次常委会会议听取和审议了监督司法工作方面的专项工作报

告，监督内容涉及严厉打击严重刑事犯罪活动（1983年，第八届七次会议）、保护妇女儿童合法权益（1984年，第八届十五次会议）、打击严重经济犯罪（1986年，第八届二十七次会议）、执行刑事诉讼法（1988年，第九届六次会议）、审判经济犯罪案件（1989年，第九届十六次会议）、惩治贪污贿赂犯罪等经济犯罪（1989年，第九届十六次会议；1990年，第九届二十三次会议；1993年，第十届五次次会议；1995年，第十届二十三次会议；1996年，第十届三十一次会议，共五次）、严惩严重危害社会治安的犯罪分子（1996年，第十届三十一次会议）等工作情况。

1983年监督司法工作的主题是“严打”。

1983年9月召开的市八届人大常委会第五次会议通过了《坚决贯彻执行全国人大常委会〈关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定〉的决议》，决议要求本市政法公安各部门，善于运用法律武器，强有力地行使专政职能，对严重危害社会治安的犯罪分子坚决实行依法从重从快惩处的方针。同年12月，市八届人大常委会第七次会议听取和审议了市人民政府关于严厉打击严重刑事犯罪活动的情况汇报。

1984年监督司法工作的主题是“保护妇女儿童合法权益”。1983年2月，中央转发了《关于坚决打击拐卖妇女、儿童犯罪活动的报告》，接着于同年4月，转发了《关于坚决取缔卖淫活动的报告》，同年6月又转发了《关于全国妇联第四届第七次常委扩大会议情况及今后工作意见的报告》。为了严厉打击残害妇女儿童儿童的犯罪活动，全国人大常委会于1983年9月在《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的

决定》中，把流氓侮辱妇女、拐卖妇女儿童、强迫妇女卖淫等犯罪活动，列为打击的重点。1984年10月，市八届人大常委会第十五次会议审议了市八届人大二次会议交付的关于保护妇女儿童合法权益的议案，听取并审议了市人民政府就此议案办理情况所作的《关于保护妇女儿童合法权益工作情况的报告》，听取了“两院”就保护妇女儿童的合法权益所作的专题汇报，并在此基础上通过了《北京市八届人大常委会关于保护妇女儿童合法权益的决议》。

1986年监督司法工作的主题是“打击严重经济犯罪”。1982年，全国人大常委会做出了《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》，中共中央、国务院做出了《关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》。1985年3月，市八届人大四次会议《关于市高级人民法院和市人民检察院工作报告的决议》指出：法院必须加强经济案件的审判工作，检察院必须加强对经济犯罪行为的检察工作，依法从严惩处严重破坏经济的犯罪分子。为了检查本市对上述决定、决议的贯彻落实情况，1986年3月，市八届人大常委会第二十七次会议听取并审议了“两院”关于打击严重经济犯罪工作情况的报告。

1987年11月，市八届人大常委会第四十次会议听取和审议了市高级人民法院题为“切实发挥审判监督作用以保证和促进办案质量的不断提高”的报告和市人民检察院关于法纪检察工作的汇报。法纪检察是检察机关实施法律监督，行使检察权的一个重要方面，主要是对贪赃枉法、徇私舞弊、刑讯逼供、非法拘禁、玩忽职守、重大责任事故等侵犯公民民主权利和人身权利以及渎职等犯罪行为进行检察，并依

法追究刑事责任。有些委员在审议时提出，随着政治体制改革深入发展，党委调整政法工作机构之后，各级人大及其常委会应不断加强和完善对“两院”的监督，逐步做到经常化、制度化。

自市九届人大常委会开始，听取和审议关于司法工作的专项工作报告进一步规范。监督重点更加突出，对于社会普遍关注的重大问题，常委会采取持续监督的方式，连续数年就同一项工作听取“两院”专项报告；注重发挥委员会作用，在听取和审议专项工作报告基础上，市人大常委会政法委员会提出审议意见，便于司法机关跟踪落实，进而加强监督实效。

1988年上半年，本市公检法系统对刑事诉讼法实施8年以来的情况进行了比较系统、全面的检查，市人大常委会部分委员、代表也参加了对部分单位的视察、检查。同年11月，市九届人大常委会第六次会议听取并审议了“两院”关于刑事诉讼法执行情况的报告，市人大常委会政法委员会提出关于审议法院、检察院执行刑事诉讼法情况报告的几点意见。这是政法委员会第一次针对专项工作报告提出审议意见，具有开创性意义。

1988年召开的中共中央十三届三中全会提出了治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导方针和政策、措施。1989年11月召开的十三届五中全会审议并通过了《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》。北京市认真贯彻落实党中央的各项决策，并于市委六届八次全会上通过《贯彻中共中央关于进一步治理整顿和深化改革决定的意见》。

市人大常委会遵照中央及市委的要求，

根据治理、整顿和深化改革的实际需要，听取和审议“一府两院”治理经济环境、整顿经济秩序和深化改革工作的报告，依法实行有效监督。1989年12月召开的市九届人大常委会第十六次会议和1990年11月召开的第二十三次会议，连续两年听取并审议了市高级人民法院关于审判经济犯罪案件的工作报告和经济审判工作情况的报告，市人民检察院关于惩治贪污贿赂犯罪情况的报告。审议中委员们强调，打击经济犯罪对于贯彻落实党中央指示，为治理整顿和深化改革创造良好环境，对于清除腐败、加强廉政建设都具有重大意义，必须作为一项长期任务坚持不懈地深入进行下去。

1991年8月中旬，市人大常委会政法委员会组织部分市人大代表、常委会委员对本市人民法庭建设和开展民事审判工作的情况进行了视察。政法委员会第十九次会议讨论并同意时任高级人民法院院长刘云峰所作的关于审理民事案件适用民法通则情况的报告。汇报内容是自1987年1月1日《中华人民共和国民事诉讼法》施行以来四年多的时间，本市各级人民法院审判民事案件适用《民法通则》的情况。1991年9月，市九届人大常委会第二十九次会议听取和审议了市高级人民法院关于审理民事案件适用民法通则情况的报告，市人大常委会政法委员会提出关于提高民事审判工作质量的几点意见。

1990年以来，本市检察机关根据最高检的部署和市九届人民代表大会第三次和第四次有关决议的要求，在深入开展反贪污贿赂斗争，坚持依法从重从快打击严重刑事犯罪活动的同时，加强了法纪检察工作。1991年11月，

市九届人大常委会第三十次会议听取和审议了市人民检察院题为“关于1990年以来查处法纪案件工作情况的汇报”的报告，市人大常委会政法委员会提出关于加强法纪检察工作的几点意见。

随着改革开放的不断深入，第十届人大常委会任职以后，更加注重发挥监督司法工作对经济建设发展的服务保障作用，监督重点更加突出。市十届人大常委会共有4次会议听取和审议了市人民检察院的专项工作报告，其中有3次的监督主题都是一致的，即关于惩治贪污贿赂等经济犯罪的工作情况。

1993年9月，市十届人大常委会第五次会议听取和审议了市高级人民法院题为“努力做好经济审判工作，为经济建设服务”的专项工作报告，听取和审议了市人民检察院关于惩治贪污贿赂等经济犯罪情况的报告。会议认为，坚定不移地开展反腐败斗争，是贯彻执行党的基本路线、加强政权建设、保证改革开放和经济建设顺利进行的一件大事，市人大常委会要在这场斗争中发挥应有的作用，加快立法，加强监督，坚决反腐败。会议讨论并通过了关于反对腐败，加强廉政建设的决议。市人大常委会坚决贯彻中共中央关于深入开展反腐败斗争的指示精神，于1995年12月召开的第二十三次会议和1996年10月召开的第三十一次会议上，连续两个年度听取和审议了市人民检察院关于惩治贪污贿赂等经济犯罪工作情况的报告。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，知识产权纠纷日益增多，加强对知识产权的司法保护，是法律赋予人民法院的一项十分重要的审判任务。1995年12月，市十届人大

常委会第二十三次会议听取和审议了市高级人民法院题为“充分发挥审判职能，加强对知识产权的司法保护”的专项工作报告。

1996年，党中央作出开展“严打”斗争的重大决策，决定4、5、6三个月在全国范围内统一开展严打斗争。北京市坚决贯彻执行中央的战略决策，在本市全面开展了“严打”斗争。为了检验本市开展“严打”斗争的成效，1996年7月，市十届人大常委会第二十八次会议分别听取和审议了市人民政府（公安局）、市高级人民法院、市人民检察院关于本市集中开展严厉打击严重刑事犯罪活动斗争情况的报告。1996年10月，市十届人大常委会第三十一次会议听取和审议了市高级人民法院关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的工作报告，确保中央的“严打”方针在本市审判工作中得到坚决的贯彻落实，市人大常委会内务司法委员会就上述报告作出题为“关于北京市各级人民法院进一步发挥审判职能作用深入持续地开展‘严打’斗争的几点意见和建议”的审议意见。

2. 对“两院”贯彻执行法律情况进行检查

在这一时期，对“两院”贯彻执行法律情况进行检查（简称执法检查）自身仍没有形成固定形式，或者以听取和审议专项工作报告的方式进行，或者以督办代表议案的方式进行。从某种程度上讲，当时的执法检查更倾向于监督内容而非监督方式。而这种监督内容因为有它的特殊性，使得执法检查区别于一般的专项工作报告或者督办代表议案，有必要在此进行简单介绍。

第九届人大常委会以“两院”自查为主、常委会视察为补充的方式，对本市公、检、法

机关执行刑事诉讼法的情况进行了全面检查，于1988年11月18日召开的第六次会议上听取了“两院”关于执行刑事诉讼法情况的报告，并听取了市人大常委会政法委员会关于审议“两院”执行刑事诉讼法情况报告的几点意见。这是继市七届人大常委会1980年第一次对刑事诉讼法执行情况进行检查之后，又一次对刑事诉讼法的全面执法检查。

3. 审议议案办理情况报告

在市人民代表大会举行会议时，代表团和代表依法提出议案，是一项重要职责，也是市人大代表行使民主权利和对各方面工作进行监督的一种形式。市七届人民代表大会前采取的是提案形式。根据地方组织法的有关规定，市八届人民代表大会第一次会议通过《关于议案的若干暂行规定》，不再采取提案的形式。

1989年4月4日，第七届全人民代表大会第二次会议审议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》。为了保障这项法律于1990年10月1日正式施行后在本市得以认真贯彻落实，在1989年4月召开的市九届人大二次会议期间，29位代表联名提出了“关于在本市认真贯彻落实行政诉讼法的问题”的议案，大会主席团决定此议案交由市人大常委会审议。会后，市人大常委会随即召集相关单位进行研究布置、积极办理，并于1990年1月召开的常委会第十七次会议上审议了此项议案，同时听取了关于这项议案办理情况的报告。

总的来说，通过十多年的市人大常委会监督司法工作实践，监督方式不再单一，监督内容更加丰富，在重点关注贯彻落实中共中央关于服务经济建设、从重从快严厉打击严重刑事

犯罪活动和深入开展反腐败斗争的指示等情况的同时，涉及到司法工作的各个方面；初步明确了常委会工作机构的设置及职责分工，工作中开始注重发挥工作机构的作用。可以说人大监督司法工作在整体推进的同时逐步走向规范化。

三、改革创新阶段（1998—2006年）

在经历了上一阶段的大胆实践之后，地方各级人大常委会已经意识到人大监督司法工作面临着需要固化已有经验、规范监督方式、统一监督程序等问题，各地纷纷通过地方立法的方式逐步规范人大监督司法工作，并在监督方式上继续积极探索。

（一）加强法制建设

从1986年起，以天津市人大常委会制定《天津市人大常委会行使监督职权的若干规定》为标志，地方人大常委会掀开了制定监督司法工作方面地方性法规的序幕。短短几年间，全国已有28个省、自治区、直辖市人大常委会纷纷制定了人大监督“一府两院”或者监督司法工作方面的地方性法规。

长期以来，北京市人大常委会对制定监督司法方面的地方性法规一直采取审慎的态度，市八届人大常委会、九届人大常委会分别在1985年、1991年先后两次组织起草监督司法工作的法规草案，但因各种原因一直未能审议通过。1997年重新启动的立法，正是在前两届人大常委会大量工作的基础上，在认真总结多年来人大监督司法工作实践的基础上进行的。1997年11月20日，市十届人大第四十一次常委会审议通过了《北京市人民代表大会常务委员

会监督司法工作条例》，并于1998年3月1日起正式施行。《条例》规范了司法监督的范围、内容和程序，在监督方式上确定了听取审议工作报告、询问或质询、组织特定问题调查、代表视察检查和评议、办理代表建议批评和意见、受理申诉控告和检举、报送规范性文件、报告重大事项等形式。同时，《条例》还就如何开展对司法机关办理案件的监督、维护司法机关依法独立行使职权的问题进行了规范。以此为契机，本市人大监督司法工作从1998年起也开始了一段有法可依、有章可循的阶段。

（二）监督司法工作快速发展

从十一届人大开始，每年常委会专题听取两院监督议题成为常态，人大监督司法工作进入快速发展时期。1998年至2006年这段时间，常委会共听取和审议法院专项工作报告10次（1998年，第十一届六次会议；1999年，第十一届十二次、十三次会议；2000年，第十一届二十一次会议；2001年，第十一届二十九次会议；2002年，第十一届三十七次会议；2003年，第十二届六次会议；2004年，第十二届十四次会议；2005年，第十二届二十二次会议；2006年，第十二届三十次会议），检察院专项工作报告9次（除未列入第十一届十三次会议议程外，上会时间表与法院一致），公安机关专项工作报告1次（1998年，第十一届六次会议）；涉及监督司法工作的议案1件，即1998年的关于北京市开展禁毒工作的议案；受理公民、法人和其他组织对司法机关的申诉、检举、控告共计2324件。这一阶段，人大及其常委会不断改进监督方式，采用更加灵活多样的工作方法，逐步加大监督力度，改革创新的思

路在这一阶段的监督司法工作中尤为突出。

1. 工作方法灵活多样

除了每年固定听取两院工作汇报外，有的年度甚至安排多次听取两院汇报工作。听取和审议的方式也逐步多样化，有的只听取不审议，有的只提交书面报告，有的既听取又审议，有的在听取审议之后进行评议，有的在听取和审议的同时还作出相应的决议。如1999年9月15日，市十一届人大常委会第十三次会议在听取审议市高级人民法院《关于进一步加强法院执行工作的报告》之后，审议通过了《关于加强法院执行工作的决议》。

为了增强监督实效，市人大常委会还采用了连续监督的形式，从2003年起至2007年五年间，先后四次对执行工作进行监督，针对人民群众关注的难点热点问题反复多次的监督。通过连续监督，不断发现问题，进而根据发现的问题提出解决思路，继续跟踪检查，取得了很好的效果。

2. 设立专门委员会

2003年1月14日，根据市十二届人民代表大会的决定，设立法制委员会、内务司法委员会、财政经济委员会、教育科技文化卫生体育委员会。专门委员会作为本级人民代表大会的专门工作机构，其享有宪法赋予的研究、审议、拟定有关议案和提出议案的权力，为进一步加强和改进人大监督司法工作提供了充分的组织保障。

3. 探索直辖市人大常委会对中院的监督

按照直辖市的组织机构设置，实行的是“两级人大、三级司法机关”的体制。因此，

直辖市的中级法院和检察分院均由市人大常委会常务委员会产生，对其负责，受其监督。但在实际工作中由于人员及精力等问题，市人大常委会对中级法院和检察分院的监督一直处于相对真空状态。为此，2004年秋，北京、上海、天津、重庆四直辖市召开内务司法工作联席会，专门就加强人大对中级法院和检察分院的监督进行交流沟通，在监督的必要性、可行性、方式方法等方面达成共识，并在后来的监督工作中尝试着加强对中级法院和检察分院的监督。

（三）探索实践新的监督方式

专项工作评议。

在确定2006年全年工作要点时，市人大常委会主任会议决定将原定的述职评议全部改为专项工作评议，并确定了五个专项工作评议项目，内司委具体负责对法院执行工作进行专项评议。专项工作评议是对以往述职评议的改进、深化和发展，同样也是人大加强对一府两院工作监督的一种探索。为搞好这次专项评议，内司委进行了认真的研究，提出了实施方案，成立了由常委会委员、内司委委员和人大代表构成的四个调研小组，深入基层调研了解情况，先后听取了市高院、市一中院、市二中院及10余个基层法院的执行工作汇报；分别与一线执行人员、政府部门代表、律师代表、企业代表以及执行当事人代表座谈，征求对法院执行工作的意见；临时抽取案件跟踪执行现场，检查执行人员的执法水平；视察确定评估拍卖机构的摇号程序，了解法院执行工作的透明公开程度等。为进一步增强监督实效，

内司委从人大代表、人民群众反映的有关“执行难”的信件中抽取了14件案件进行督办，并要求法院逐一汇报案件执行进度，说明久拖未执的原因及下一步执行计划。在督办案件过程中，调研组始终坚持认真听取汇报，如实反映当事人诉求，指出存在问题，对确需纠正的问题要求法院启动内部监督程序依法办理，做到既维护胜诉当事人的合法权益，又维护法院的独立执行权。

从1998年到2006年期间，各地人大从实际出发，边学习、边工作、边总结，在摸索中前进，创造性地开展工作，努力发挥职能作用。与此同时，全国人大也加快制定监督法的步伐，一部规范各级人大监督行为的法律呼之欲出。

四、依法规范阶段（2007年至今）

2007年1月1日，二十年磨一剑的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》终于实施，这是一部专门规范人大常委会监督工作的重要法律。它的颁布实施，对于健全人大监督机制，加强和改进人大监督工作，增强监督实效，促进依法行政和公正司法，更好地发挥人民代表大会制度的特点和优势，推进社会主义民主法治建设具有重要意义。在这样的大背景下，我市的人大监督司法工作也步入了依法规范、有序发展的阶段。

（一）及时清理制定相关法规和文件

监督法系统规范了人大常委会履行监督职责的具体形式和程序，规定了听取审议专项工作报告、执法检查、规范性文件的备案审查、

询问和质询等七种监督方式。至于地方人大常委会普遍实践的述职评议、个案监督等方式，监督法并未确定其法定身份。因此，监督法审议通过后，市人大常委会就开始着手研究如何贯彻落实的问题。

2006年11月16日，市十二届人大常委会第六十八次主任会议通过了《北京市人大机关贯彻实施监督法若干意见》和《关于监督法贯彻实施中需要明确的几个问题》，确定了本市暂时不搞综合性的监督法实施办法的思路，主张要认真总结监督工作的实践经验，抓住人大常委会开展经常性监督的主要内容，分别制定单项实施办法，成熟一个，通过一个。

监督法于2007年元旦正式实施后，市人大常委会相关工作机构立即开展了相关法规和规定的清理工作，对与监督法内容有关的五项地方性法规逐件逐条地进行了审查，并提出了相关议案草案代拟稿，经过主任会议认真研究，提请2007年3月30日的市十二届人大常委会第三十五次会议审议通过了关于《北京市人民代表大会常务委员会议事规则》、《北京市人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员条例》和《北京市预算监督条例》的三个修正案，对与监督法存在抵触和表述不一致的个别条款进行了修改；并废止了《北京市人民代表大会常务委员会监督司法工作条例》。主任会议还根据监督法的规定和精神，对不适宜的监督形式进行了调整，废止了《北京市人大常委会关于开展述职评议的试行办法》。

2007年11月30日，市十二届人大常委会第四十次会议审议通过了《北京市各级人民代表

大会常务委员会听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院专项工作报告办法》和《北京市各级人民代表大会常务委员会检查法律法规实施情况办法》两个地方性法规，进一步明确了有关监督工作的各项程序和负责部门。根据实际工作的需要，2007年市人大办公厅还修订了《审议意见书办理工作程序》，制定了《监督工作情况向社会公开的试行办法》。这些地方性法规和工作程序的制定，增强了市人大常委会监督工作的规范化和程序化，增强了实效性和可操作性，也为以后依法规范开展监督司法工作提供了切实可行的法制依据。

（二）明确人大监督司法工作的新思路

2008年是市十三届人大换届第一年，正值监督法刚刚实施一周年之际，如何深入理解并全面贯彻实施监督法是摆在地方人大常委会面前的一项重要职责和任务。为此，市人大常委会以“立足人大监督职能，加强和改进人大监督司法工作，促进司法公正”为题进行调研。此次调研旨在站在加强人民代表大会制度建设的高度，对人大监督的本质和特点进行剖析，围绕司法工作现状，探寻人大如何发挥监督作用、增强监督实效的路径。回首看来，正是这次调研拉开了对人大监督司法工作思想理论新探索的帷幕。2008年8月，为适应新形势下对监督司法工作的需求，市人大常委会在内务司法办公室新增设了司法处并选调充实了干部力量，为以后进一步加强对司法工作的监督提供了组织保障。

2008年10月下旬，酝酿已久的贯彻实施监督法研讨会如期召开，全市各级人大结合各自

实际，互相沟通情况、交流经验。杜德印主任首次全面系统地分析了人大监督的性质、特点和优势，进而从本源上统一了对人大监督的认识。他强调，人大监督要突出对权力运行的监督，确保权力依法正确行使，把监督司法工作与推进体制和机制的改革、创新、完善结合起来，最终实现公正司法。

2009年，正值市人大常委会成立30周年，对30年来人大开展监督司法工作的总结也顺势启动。通过回顾30年来的发展历程，常委会总结了人大监督司法工作的经验和规律，把握了人大监督司法工作的方式和特点，同时也为以后继续开展好工作奠定了理论和实践基础。可以说，调查研究是科学决策、民主决策的重要环节，十三届人大的几次关于监督司法工作的调研以及随之形成的一批有较高质量的调研成果，有力地推动了监督司法工作思想理论的形成和完善。

（三）发挥社会主义司法制度的内在优势

2007年10月中旬召开的党的十七大明确提出，要加强对权力运行的制约和监督，确保权力在阳光下运行，建设公正高效权威的社会主义司法制度。这就为人大及其常委会做好新形势下的监督司法工作指明了方向与重点。监督法实施后，市人大常委会不宜再搞个案监督，但不等于人大就可以忽视人民群众对个案不公的投诉和反映。按照国家权力架构设计，检察机关承担了对个案实施监督的法定职责。但检察机关对于民事诉讼的监督相比检察机关的其他职能而言，作用发挥还很不充分。为此，人大就要从制度执行的薄弱环节入手，有效运

用法定的监督方式开展监督活动，通过发挥社会主义司法制度的内在优势，实现人大监督的本意。

1. 适时作出决议

2008年9月23日，市十三届人大常委会第六次会议在听取和审议市人民检察院“关于开展诉讼监督工作情况”专项工作报告的基础上，作出了《关于加强人民检察院对诉讼活动的法律监督工作的决议》（以下简称决议）。决议以促进公正司法、提高司法效率、维护司法权威为目标，明确要求人民检察院把依法行使法律监督职能放在更加突出的地位，全面强化立案监督、侦查监督、审判监督以及刑罚执行和监管活动监督。此项决议是市人大常委会自监督法出台后，针对司法工作作出的第一个决议。这一举措借助于司法体制内部制约机制的作用，把支持和加强检察机关的诉讼监督工作作为人大监督司法工作的着力点，充分发挥了司法制度的内在优越性，开创性地推动了人大对司法工作的监督。

决议起草的全过程始终在常委会领导的具体指导帮助下，自觉践行坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。决议针对实施国家法律和落实司法制度中存在的问题提出要求，主要内容是对现行司法制度和法律规定的坚持、重申，是对依法行使司法权有的放矢地提出要求，同时，自觉约束地方立法权，丝毫没有逾越创制司法制度的权力界限。

将人大监督与检察机关的法律监督有机结合，共同推进诉讼监督以维护执法司法公正，是充分发挥中国特色社会主义政治制度内在优

越性的创新性举措，这一举措一开始就得到各界充分关注并显示出其强大生命力。继北京之后，在不到两年的时间里，辽宁、黑龙江、上海、江西、山东、湖北、四川、宁夏、福建、山西共十个省、市、自治区人大常委会也先后通过了关于加强法律监督或诉讼监督的决议或决定。2010年1月4日最高人民检察院印发了《关于进一步加强对诉讼活动法律监督工作的意见》，明确要求各级检察机关“积极争取人大常委会采取执法检查、听取诉讼监督专项报告、作出决议、对有关部门工作开展监督等形式，加强对诉讼监督工作的监督和支持”。

2. 坚持持续监督

为增强监督工作实效，市人大常委会在2008年9月作出诉讼监督决议之后，紧紧抓住这一主题不放，每年都围绕贯彻落实决议听取审议检察机关的专项工作报告，切实推动重点问题的解决。2009年第十三次常委会听取审议了《市人民检察院贯彻落实“诉讼监督决议”情况的报告》，主要是解决各执法司法机关的认识问题以及推动各部门加强制度建设。2010年第二十次常委会听取审议了《市人民检察院关于深化诉讼监督工作，促进执法司法公正情况的报告》，主要是关注制度的健全、落实情况，同时推动检察院开展“百案评查”活动，集中进行了一次较大规模的诉讼监督实践，进一步提高监督能力。2011年第二十七次常委会听取审议了《市人民检察院关于加强刑事诉讼监督工作情况的报告》，2012年第三十五次常委会听取审议了《市人民检察院关于加强民事行政检察监督工作情况的报告》，主要是继续

支持并推动各专项诉讼监督工作的有序开展。除此之外，对每年的监督审议意见，常委会在第二年都要跟踪检查整改情况，以巩固监督成效。

根据常委会的决议及审议意见，市人民检察院制定了关于加强对诉讼活动的法律监督工作的意见以及刑事立案监督、侦查活动监督等5个细则，出台了检察建议工作实施细则等规范性文件，在全国率先建立起诉讼监督制度体系，诉讼监督走上了程序规范化、考评科学化、队伍专业化的轨道，检察长列席同级法院审判委员会的制度普遍实行。市高级人民法院以贯彻常委会的决议为契机，在增强接受检察院诉讼监督自觉性的同时，强化内部审判管理和审判监督，通过建立完备有效的审判管理体系、完善案件质量评查机制、强化审级监督和指导，开展了“万件重点案件检查”活动，对发现的问题及时整改、公开讲评，促进了审判质量和效率的提高。政府及其职能部门配合与支持的力度显著加大，建立了由市政府法制办牵头，各主要行政执法机关和公检法有关职能部门参加的联席会议制度，并制定了相关文件。各区县人大常委会也以贯彻落实决议为重点，普遍加大了监督力度，全市检察机关的诉讼监督工作稳步发展。人大代表和人民群众对本市“两院”工作的满意度逐年提升。

为了总结五年来开展诉讼监督工作的经验，研究新形势下的诉讼监督工作，2013年10月下旬，常委会召开了有市级司法部门负责人、区县人大常委会负责人和专家学者参加的“深入实施诉讼监督决议，促进司法公正”研

讨会，明确了下一步以公正、高效、廉洁司法为目标，坚持依据法律监督司法活动，建立相互协调衔接又相互制约监督的司法运行机制，支持司法机关依法独立行使审判权和检察权的工作思路。

（四）加强改进监督的方式方法

监督法规定了人大常委会开展监督工作的七种形式，但在近些年的实践中，人大常委会实际运用上比较单一，大多采用听取两院专项工作报告这种形式。2013年换届后，市人大及其常委会在监督司法工作的形式运用上进行了积极尝试和探索。

1. 增加执法检查在监督司法工作中的比重

2012年秋，党的十八大胜利召开，将“全面推进依法治国”确立为推进政治建设和政治体制改革的重要任务，对“加快建设社会主义法治国家”作了重要部署。人大及其常委会也就如何贯彻落实十八大会议精神进行了深入的思考。正如杜德印主任在2013年9月27日市十四届人大常委会第六次会议上的讲话所述，“全面推进依法治国，包括科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，我们要通盘考虑各年度的立法、执法、司法和守法的问题，防止立法与执法、司法、守法相互脱节。”为此，十四届人大常委会增加了执法检查在监督司法工作中的比重，分别于2013年和2016年对《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国律师法》开展了执法检查。同时，还协助全国人大内司委对本市贯彻实施《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》等法律的情况进行了检查。

2. 新法实施同步开展执法检查

十四届人大常委会开展执法检查有一个突出的变化就是新法实施同步开展执法检查。按照惯常做法，人大常委会通常对实施一年以上的法律法规进行执法检查，对刚刚制定、施行的法律法规进行执法检查，在人大监督工作实践中比较少见。在十四届人大工作中，市人大常委会对多部法律法规在正式施行的当年就开展了执法检查，取得了较好效果。比如，新修订的《中华人民共和国刑事诉讼法》于2013年1月1日正式施行，1月下旬召开的市人代会就将对这部法律实施执法检查作为当年的监督工作重点，并于9月第六次常委会会议听取和审议该项执法检查报告。

对于这种新的尝试，杜德印主任提出了“三个预期目标”：一是要形成共识，提高认识；二是要奠定基础，为全面、正确、有效实施新的刑事诉讼法奠定一个良好的基础；三是要实现一个良好的开局。也就是说，同步开展执法检查，并不是仅仅检查法律法规落实情况，也是各部门共同学习、贯彻实施刑事诉讼法的一个过程。执法检查组更多地要关注各部门对新的刑事诉讼法学习、准备和推进落实情况以及存在的问题等等。实践证明，这种将执法检查与法律法规贯彻实施相结合的工作方式，有助于法律法规的新精神、新理念、新制度在第一时间得到落实，有力地推动、促进了全市刑事诉讼法的贯彻实施。

3. 综合运用多种监督方式

一是将执法检查与听取专项工作报告相结合。2013年，在对刑事诉讼法开展执法检查

的同时，就听取和审议了“两院”贯彻实施刑事诉讼法情况的报告。2016年，市人大常委会对律师法开展执法检查，也同时听取和审议了“两院”贯彻实施律师法情况的报告。常委会在审议这两项监督议题时，市公安局、安全局、司法局、律师协会等都分别提交书面报告。这两种监督方式在监督司法工作中配合运用，互有侧重、相辅相成。执法检查重在了解各执法司法机关实施法律的总体情况，了解法律实施各个环节中执法司法机关的配合和制约情况。“两院”的专项工作报告重在报告自身工作的情况和特点。通过综合运用多种监督形式，使人大监督司法工作面与点结合，更加全面、更富实效。

二是参与开展对司法机关预算编制初审工作。2013年底，内司委根据当年对刑事诉讼法贯彻实施的执法检查，对落实刑诉法制度基础建设项目的预算编制初审，包括精神病患者强制医疗场所、市级法院法庭、驻监狱检察室和社区矫正场所等设施建设预算情况进行审查。在全面了解各有关部门预算编制情况的基础上，通过召开座谈会和走访基层等形式，听取了基层组织、社会单位和专家学者的意见和建议。根据调研中各方面反映的情况，向市人大常委会预算初审会议提出建议：要加大对司法机关工作运行经费保障力度；加强对专项资金的绩效管理，提高资金使用效益和监管力度；建立专项资金支持项目的调整机制等。这些意见和建议得到市人大财经委员会的高度重视，并被吸收到关于2014年市级预算草案的初审意见和建议中。

三是开展对“十三五”规划编制专题调研。2015年，内司委组织代表对内务司法对口联系单位承担的专项规划编制情况开展调研，分别组织召开专题座谈会，征求了代表对政法事业、消防事业、养老服务、妇女、儿童、青少年等6个专项规划编制的意见和建议，并向规划编制部门进行了反馈。

（五）充分发挥代表主体作用

人大代表是国家权力机关的主体，其作用发挥的如何，直接影响到国家权力机关职权的行使，影响到人民代表大会制度优势的发挥。多年来，市各级人大代表在各种场合，利用各种形式纷纷表达对公正司法的期待，对人大加强监督司法工作的期求，以及在监督司法工作中积极发挥作用的强烈愿望。充分发挥代表作用，广泛汇集、表达人民群众的意愿和诉求，保证人民对司法工作的监督，推进司法民主，也是人大监督司法工作的重要内容。2014年1月22日，市人大司法代表小组正式成立，这是市十四届人大及其常委会加强监督司法工作的一项重要举措。小组成员来自公、检、法、司、律师和市人大常委会等长期从事或关注司法工作的代表或委员。4年来，不论是开展执法检查，还是听取和审议“两院”专项工作报告，都积极组织司法代表小组成员参加，充分发挥专业力量监督作用，他们对司法工作积极建言献策，提出了不少有见地、有分量的建议。司法代表小组成员也积极参加执法检查、听取和审议“两院”专项工作报告的各项视察调研活动，参加内务司法委员有关监督司法工作的会议，为监督司法工作建言献策，总体上讲他们对监督司法工作热情高、专业性强，在人大监

督司法工作中发挥了十分重要的作用。

五、几点体会

（一）做好监督司法工作，必须坚持党的领导

坚持党的领导是人大监督司法工作的根本政治保证。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上指出：“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制度安排。”人大开展监督司法工作，就是要自觉把党对司法工作的要求贯彻到人大的监督工作中去，保证党的主张在司法工作中得到体现。从市人大及其常委会改革开放几十年来的工作实践看，监督司法工作只有和党的要求相一致，和全市的中心工作相契合，才能从最大程度上保证监督的效果。因此，要毫不动摇坚持党的领导，从根本上保证人大监督司法工作的正确方向，通过人大及其常委会的工作，将党的主张转化为国家意志，转化为全市人民的共同愿望和行动，推动各项决策部署落到实处。

（二）做好监督司法工作，必须准确把握人大及其常委会的职能定位

依法对司法工作进行监督，是宪法赋予各级人大及其常委会的重要职责，也是贯彻依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家的重要举措。人大及其常委会作为国家权力机关，并不直接行使审判权、检察权，而是通过对司法工作实施监督，支持和促进司法机关公正司法，保证宪法和法律得到正确实施。人大及其常委会实施的监督，是代表国家和人民进行的具有最高法律效力的监督，应当从坚持人

民代表大会根本政治制度的高度，着眼于中国特色司法制度有效落实，有利于维护国家法律的尊严，有利于维护社会主义法制的权威，有利于维护人民群众的合法权益。正是基于这一科学定位，市人大及其常委会坚持以监督司法职能的有效发挥和司法权的正确行使为重点，选择检察机关的诉讼监督工作为突破口，整体推进对司法工作的权力监督，确保司法机关依法独立公正行使司法权，不断提升司法公信力。

（三）做好监督司法工作，必须紧紧围绕党和国家工作大局选择监督议题

彭真同志曾经讲过：“重大原则问题，该管就管，少一事不如多一事；日常工作问题，不必去管，多一事不如少一事。”“一府两院”的工作千头万绪，涉及面广泛，人大及其常委会的监督不可能、也不应该事无巨细、什么都管，而是必须紧紧围绕党和国家工作大局，抓住关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重点问题，不断增强监督工作的针对性，开展专题监督，并且一抓到底。只有这样才能更好地行使监督权，才能使监督工作更有深度、更具实效。纵观几十年的人大监督司法工作实践，市人大常委会的选题积极遵循党和国家的工作部署，紧紧抓住不同时期的中心工作，充分反映了人民群众的广泛意愿，工作中综合运用多种监督形式，严格依法开展监督，积极推动解决司法工作中带有共性的突出问题，取得了良好的监督实效。

（四）做好监督司法工作，必须坚持创新工作机制、改进工作方法

人大及其常委会开展监督司法工作的过

程，是在党的领导下，权力机关和司法机关目的一致、各尽其职的过程，也是逐步达成共识、共同贯彻执行宪法法律的过程。实践证明，监督绝不是消极地“挑刺找茬”，而是为了促进支持司法机关更好地行使职权，充分发挥司法作为维护社会公平正义之最后一道防线的作用。人大及其常委会监督司法工作的发展进程，同时也是工作机构不断完善、工作机制不断创新、工作方法不断改进的过程。为了提升监督水平，夯实监督效果，市人大及其常委会多年来积极探索，大胆创新，根据不同时期监督司法工作的需要，丰富监督形式，改进工作方法，促使代表充分发挥主体作用，通过对人大监督司法工作的再实践、再认识，监督经验不断丰富，监督制度更加完善。

总之，改革开放这40年，见证了市人大及其常委会监督司法工作边思索边调研边实践并取得重要进展的历史进程，同时也见证了我们坚持和完善人民代表大会制度，不断推进首都社会主义民主法治建设的历史进程。党的十八大、特别是十八届三中、四中全会，中央对深化司法体制改革作出了全面部署，提出了一系列完善司法管理体制和司法权力运行机制的改革举措，这也给地方人大及其常委会监督司法工作带来了新的任务和挑战。未来，人大如何参与推进司法体制改革工作，如何为司法体制改革提供法律补给和意见建议，如何为改革的顺利推进营造良好的外部环境，我们仍任重道远。但可以肯定的是，人大监督司法工作的思路正逐步清晰并日渐成熟，我们必将满怀对人民代表大会制度的敬畏之心，在服务首都发展稳定维护社会公平正义的大局中积极作为。□

北京市市辖区人大工作制度建设研究

中国社会科学院大学公共政策研究中心特约研究员 袁达毅

人大工作制度是指主要由人大机关制定的规范人大机关及其组成人员和其他工作人员行使职权和履行职责的制度规范的总称。人大工作制度建设，直接关系到人大组织体系的运转和人大职权的有效行使，关系到人民当家作主权利的实现。加强人大工作制度建设，健全和完善人大工作制度体系，规范各级人大机关及其组成人员和其他工作人员的履职活动，提高各级人大机关及其组成人员和其他工作人员依法履职的能力，促进人大机关及其组成人员和其他工作人员履职活动的制度化和规范化，对于充分发挥人民代表大会制度的优势，更好地保障人民当家作主，有着重要的理论意义和重大的现实意义。本文将以调查研究资料为基础，对北京市市辖区人大工作制度建设状况进行研究分析，总结人大工作制度建设的成就和经验，指出存在的主要问题，提出进一步推进人大工作制度建设的思路 and 措施。

一、人大工作制度建设的成就和经验

改革开放以来，北京市区县人大工作制度建设已经走过了几十年的路程。早在1980年代，一些区县就从实际需要出发，开始进行人大工作制度建设。例如，1981年12月28日，东城区第七届人大常委会第十五次会议就通过了《人大代表

联组、小组活动办法》，1984年9月8日，石景山区第八届人大常委会第二次主任会议通过了《北京市石景山区人大常委会会议制度》等等。经过几十年实践探索，北京市市辖区人大工作制度建设取得了很大成就，初步形成了人大工作制度体系，并在实践中积累了一些有价值的经验。

（一）人大工作制度建设的主要成就

1. 初步形成了区级人大工作制度体系。从收集到的资料看，北京市市辖区制定的人大工作制度总共有10多个门类，100多项。从各区的情况看，人大工作制度建设的状况不完全相同。一些区制定的工作制度多些，一些区制定的工作制度少些；一些区制定了某方面的工作制度，一些区则没有制定；一些区的制定程序和制度文本比较规范，一些区则不够规范；等等。各区在人大工作制度建设上虽然存在着一些区别，但对一些主要或者说基本的工作制度建设都非常重视，都制定和完善了代表工作制度、选举任免制度、议事制度、重大事项制度和监督制度等，初步形成了区级人大工作制度体系。

2. 实现了法律法规与区人大工作实际的有效衔接，推动了区人民代表大会组织体系的有效运转。宪法和法律对各级人民代表大会的组织和运行作了规定，各地从实际出发制定了地方性法

规，对宪法和法律进行了细化，增强了宪法和法律在本地可操作性。但是，从各级各地人大工作的具体情况看，宪法、法律和地方性法规与本级人大工作还有一个衔接问题，需要从本级人大工作实际出发，将宪法、法律和地方性法规的规定转化为人大工作过程中的各种具体的权利义务关系和操作规程，人大工作制度就是实现转化和有效衔接的工具。北京市各区通过加强人大工作制度建设，健全和完善人大工作制度，推动人大工作制度与时俱进，基本上实现了法律法规与本区人大工作的有效衔接，把人大法定职权的行使落到人大工作的具体过程之中，推动了区人大组织体系的有效运转。

3. 最大限度地防止间接民主产生价值偏离，保障了人民当家作主。直接民主与间接民主相结合，是当今世界国家民主制度的基本特征，也是我国社会主义民主制度的基本特征。我国社会主义民主体系，是以直接民主为基础、以间接民主为主要形式的多重间接民主体系。各级人民代表大会是这种多重间接民主体系的组织载体，人民代表大会制度是实现直接民主与间接民主相结合的制度平台。在我国社会主义民主实践中，县乡两级人民代表大会由选民直接选举产生，其余各级人民代表大会都由间接选举产生，各级人民代表大会代表人民行使国家权力，讨论和决定社会经济政治文化事务，监督“一府两院”和监察委员会的工作。人大工作制度的主要功能是从实际出发，对人大机关及其组成人员行使职权和履行职责的过程、方式和方法等，作出具体而具有操作性的规定，规范人大机关及其组成人员行使职权和履行职责的过程，使其符合制度设计的价值取向，最大限度地防止和避免其产生价值偏离，

保证人民当家作主。各区人大工作制度建设基本上实现了这一主要功能。

4. 强化人大代表的代表职务意识，提高了代表的履职能力和履职水平。在人民代表大会组织体系中，各种机关的组成人员都是一种职务。在人大机关的各种职务中，代表职务是基础性的。只有代表职务意识强化了，代表的履职能力和履职水平提高了，才能自觉地履行代表职责，做好代表工作，进而自觉地履行代表所担任的其他职务和职责。各区从实际出发，制定适合本区实际情况的工作制度，把宪法和法律关于代表职责的规定，转化为代表执行职务的具体工作要求、工作程序和行为规范，强化了人大代表的代表职务意识，提高了人大代表的履职能力和履职水平。

5. 提高了人大工作的制度化和规范化水平。为了增强法律法规的适应性，法律法规对各级国家机关职权和行使职权的规定一般都比较原则，在法律法规实施过程中，各级国家机关都有不同程度的自由裁量权，而自由裁量权的行使，往往因人而异、因时而异、因地而异，虽然这种差异是一种制度默许，但对于进一步提高人大工作的制度化和规范化水平来说，无疑是一个不利因素。各区通过制定和完善人大工作制度，将法律法规转化为人大工作中的权利义务关系和工作程序，不但实现了法律法规与人大工作实际的衔接，而且最大限度地挤压了人大工作中的自由裁量空间，提高了人大工作的制度化和规范化水平。

（二）人大工作制度建设的基本经验

1. 坚持党对人大工作制度建设的领导。党的十九大报告指出，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领

导力量”，“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”坚持党的领导，是人民代表大会制度建设一以贯之的政治原则，也是人民代表大会制度建设的一条基本经验。人大工作制度是人民代表大会制度的重要组成部分，人大工作制度建设必须坚持党的领导。

在人大工作制度建设中，坚持党的领导主要体现在以下几个方面：一是根据党中央的战略部署不断推进人大工作制度建设。十一届三中全会以来特别十八大以来，各区根据中央的部署积极进行人大工作制度建设，在制定了一批新的工作制度的同时，修改和完善了一批人大工作制度。二是坚持把党对人大制度建设的要求作为工作制度建设重点。改革开放以来，党从我国社会主义现代化建设实际出发，与时俱进，不断对人大制度建设提出新的要求，各区县把落实党对人大制度建设的要求作为人大工作制度建设重点，通过制定和实施人大工作制度，把党对人大制度建设的要求落实到实际工作中去。三是坚持按照区委工作部署推进人大工作制度建设。人大工作是全局工作的一个重要组成部分，人大工作制度建设需要在区委的领导下，根据区委的工作部署统筹安排。各区在推进人大工作制度建设过程中，始终坚持按照区委的工作部署进行。四是坚持人大常委会党组对人大工作制度建设的领导。人大常委会党组是区委在人大设立的领导机构，负责人大常委会的日常领导工作。人大工作制度建设的工作部署和工作安排，人大工作制度草案的调研、起草和审议等，都在人大常委会党组的直接领导下进行。

2. 坚持人民主体地位，保障人民当家作主。党的十九大报告指出：“坚持党的领导、人民当

家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求”，“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。要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。”人民当家作主是人民代表大会制度的本质和核心，各级人民代表大会是人民当家作主的组织和制度平台。人大工作制度建设必须坚持人民主体地位，以保障人民当家作主为出发点和落脚点。

在人大工作制度建设中，各区始终把坚持人民主体地位、保障人民当家作主作为人大工作制度建设的价值取向。一是坚持民主集中制原则。在人大工作制度调研、起草、修改、审议和表决过程中，广泛听取代表、委员和相关部门的意见，使人大工作制度建设建立在广泛的民意基础之上。审议充分发扬民主，代表或委员充分发表意见，最后根据少数服从多数的原则确定表决结果。人大工作制度实施后，又从实际出发，听取代表和委员的意见，对人大工作制度进行修订完善。二是通过制定各种工作制度保障人民当家作主。在国家机关组织体系建设中，除县乡两级人大代表选举采用直接民主外，其他各级各种国家机关组织建设都采用间接民主形式进行。因此，在国家管理中，人民管理国家，主要通过各级人民代表大会进行，是一种间接管理而不是直接管理。宪法和法律是党的主张和人民意愿相统一的体现，各区通过制定各种人大工作制度，把法律法规转化为具体的、具有操作性的工作制度，规范和保障了人大机关及其组成人员的依法履行职责，按照人民的意愿办事，从而保障和实现了人民当家作主。

3. 坚持社会主义法治。党的十九大报告指出：“全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。”依法治国，是党领导人民治理国家的基本方式，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，坚持依法治国就是坚持社会主义法治。从实际出发，把法律法规转化为具体的工作规范和工作程序，细化到人大工作过程的各个方面和各个环节，增强法律法规的操作性，是各区人大工作制度建设的一条重要经验，也是坚持社会主义法治的基本要求。

在人大工作制度建设中，坚持社会主义法治主要体现在以下几个方面：一是依法制定人大工作制度建设计划，确定人大工作制度建设任务。由于区情不同，各区人大工作制度建设的工作计划和工作任务也会有所不同，但各区的做法相同，都是依法制定人大工作制度建设计划，确定人大工作制度建设任务，将法律法规转化为具体的工作规范和工作程序。二是根据法律法规和实际情况的变化修改完善人大工作制度。法律法规是在一定的社会历史条件下制定的，随着社会发展，就会显现出一定的滞后性，根据法律法规制定的人大工作制度也是一样。在人大工作制度建设中，当法律法规和实际情况发生变化时，一般会根据法律法规和实际情况的变化修订人大工作制度，使人大工作制度与法律法规和实际情况保持一致。三是按照法定程序制定人大工作制度。按照法律程序办事，是对人大工作制度建设的基本要求，各区在制定人民代表大会、人大常委会、主任会议议事规则时，根据地方组织法规定的程序进行审议和表决。在议事规则通过后，严格按照议事规则规定的程序审议和表决其它各项

工作制度。

4. 坚持实践探索与制度创新相结合。从实际出发，坚持实践探索与制度创新相结合，这是十一届三中全会以来人民代表大会制度建设的一条重要经验。人大工作制度建设也是如此。由于法律法规对人大职权和行使职权的规定大多比较原则，不够具体，操作性不是很强，因此，在实际工作中，还需要从实际出发，把人大的各项职权细化到人大工作的各个方面各个环节中去，并制定严密而便于操作的工作程序，对职权的行使进行规范。这就需要进行实践探索，在实践探索的基础上总结经验，形成工作制度，并随着实践的深入不断修改和完善工作制度，把实践探索和工作制度创新有机结合起来。

各区在推进本级人大建设和人大工作过程中，实现了实践探索和制度创新的有机结合，制定和完善了议事制度、会议制度、选举和人事制度、重大事项决定制度、代表委员履职制度和监督制度等各种工作制度，成功地把法律法规关于人大职权和职权行使的规定转化为操作性很强的工作制度，调动了代表、委员履职的积极性，规范了代表、委员和各种机构的履职活动，推动了区人民代表大会建设和人大工作的发展。

5. 坚持针对性与可行性相结合。这是人大工作制度建设的基本要求，也是人大工作制度建设应当遵循的基本原则。只有坚持针对性和可行性相结合，才能坚持以实际需要为导向，积极进行实践探索，并在实践探索的基础上进行制度创新，将法律法规转化为适合本级人大工作实际的工作制度，推动人大工作的发展，充分发挥本级人大在社会经济政治文化发展中的作用，保障人民当家作主。

各区在人大工作制度建设，坚持针对性与可行性相结合主要体现在以下几个方面：一是针对人大工作实际，从可行性出发制定、修改和完善人大工作制度，贯彻落实中央对人大工作的部署和要求。二是针对本级人大迫切需要解决的问题，有针对性地进行实践探索和制度创新，通过制度创新推动问题的解决，推动人大工作的发展。三是注重工作制度建设任务和工作制度内容的可行性。在确定人大工作制度建设任务时，坚持从实际需要出发，充分把握人大工作制度建设条件和时机，把人大工作制度建设任务的确定建立在现实可行的基础之上。在起草和审议各项工作制度草案时，始终坚持可行性原则，把是否可行作为一条重要标准。

6. 充分发挥人大常委会在工作制度建设中的主导作用。从实际情况看，人大工作制度建设主体是多元的，除了人大机构及其组成人员外，还有人大常委会党组和其他相关机构及其工作人员。在人大工作制度建设主体多元的情况下，充分发挥人大常委会的主导作用，是保证人大工作制度建设顺利进行，稳步推进人大工作制度建设的关键。

区人大常委会的主导作用主要体现在以下几个方面：一是在人大常委会的主导下制定和实施年度工作计划。人大常委会每年都要向人民代表大会报告工作和下一年度工作计划，人大工作制度建设是年度工作计划的一项内容。工作制度建设年度计划由人大常委会根据实际需要和可行性原则确定和实施。二是在人大常委会主导下制定各项工作制度。从实际情况看，无论是人民代表大会审议通过的工作制度还是人大常委会审议通过的工作制度，都是在人大常委会主导下制定

的。三是在已经制定的工作制度中，人大常委会制定的占主导地位。在已经制定的人大工作制度中，绝大多数是由人大常委会审议和通过。

二、人大工作制度建设存在的主要问题

从目前的情况看，北京市各区在人大工作制度建设上存在的主要问题有：

（一）底数不清

1980年代以来，各区对于人大工作制度建设的基本情况，恐怕没有一个区是完全清楚的，底数不清是一种普遍现象。底数不清主要表现在以下6个方面：一是本区已经制定了多少项工作制度，恐怕没有哪个部门说得清楚；二是在已经制定的工作制度中，有多少项工作制度已经被废止，有多少项工作制度继续有效，没有哪个部门完全清楚；三是区人大机关的工作机构和办事机构制定了多少工作制度，也没有哪个部门完全清楚；四是对街道（地区）工作机构制定的工作制度也不完全清楚；五是对代表之家和代表工作站制定的工作制度不完全清楚；六是从实际出发还需要制定哪些工作制度，哪些工作制度需要修改，也不十分清楚。

（二）缺乏规划

在推进人大工作制度建设过程中，各区虽然将绝大多数工作制度建设项目纳入人大常委会年度工作计划，表现出一定的计划性和人大工作制度建设的自觉性。但是，从收集到的资料和解到的情况看，在人大工作制度建设方面，还没有发现哪个区制定了专门规划。1979年地方组织法实施以来，各区县人民代表大会经历过多次换届，但到目前为止，在北京市的所有区中，还没有发现任何一届区人大常委会制定过届期内的人

大工作制度建设规划。由于缺乏规划，各区人大工作制度建设都带有一定的随意性，其主要表现是人大工作制度建设状况因主要领导的重视程度不同而有所不同，因主要领导注意力的不同而有所不同。

（三）主体权责不清

在县级工作制度建设上，对于制定主体的权限，宪法、地方组织法和选举法的规定比较原则，立法法也没有具体规定，地方性法规还没有制定出来。因此，主体权责不清和错位现象较为普遍。具体表现是人大常委会修改人民代表大会制定的议事规则，主任会议制定和修改人大常委会工作制度。

从北京市的情况看，人大常委会修改人民代表大会议事规则不是个别现象。例如，1992年3月6日，石景山区第十届人民代表大会第二次会议通过的《石景山区人民代表大会议事规则》，2005年7月21日，石景山区第十三届人大常委会第二十二次会议进行了修正；1992年11月30日，门头沟区第十届人民代表大会第三次会议通过的《北京市门头沟区人民代表大会议事规则》，2007年4月3日，门头沟区第十四届人大常委会第二次会议进行了修订。

从实际运作情况看，县级以上各级人大常委会修改各该级人民代表大会制定的规范性文件，是一种较为常见的现象。但是，并不是所有文件都有权修改，宪法和法律规定必须由人民代表大会行使的职权，人大常委会不得行使。例如，制定和修改宪法是全国人民代表大会的职权，全国人大常委会不能行使这项权力。在人大工作制度建设上，全国人民代表大会的组织和活动规范，只能由全国人民代表大会制定和修改，地方各级

人民代表大会的组织和活动规范，只能由上级人民代表大会及其常务委员会和本级人民代表大会制定和修改。总之，各级人大常委会不得制定和修改本级人民代表大会的组织和活动规范。否则，就会出现派生机关为产生它的机关立规的现象。

主任会议制定和修改人大常委会工作制度的情况在一定范围内存在，对个别区而言，可以说是一种普遍现象。例如，在顺义区人大常委会办公室编印的《北京市顺义区人大常委会工作制度汇编（2012）》中，收录了人大常委会工作制度13项，其中，主任会议通过1项，其余12项都经过主任会议修订。在主任会议修订过的12项中，有的由人大常委会通过，有的由主任会议通过并经人大常委会修改过。

主任会议制定和修改人大常委会的各种工作制度是否合法合理，这是一个需要从理论和实践两方面进行探索的问题。就合法而言，地方组织法第48条规定：“主任会议处理常务委员会的重要日常工作”，我们能否根据这一规定认为主任会议制定人大常委会的各种制度就是合法之举呢？要回答这个问题，首先要搞清楚什么是“常务委员会的重要日常工作”。笔者认为，制定常务委员会的工作制度，是常务委员会的重要工作，但不是常务委员会的“日常工作”，因此，不能认为主任会议制定和修改人大常委会的各种工作制度就有了法律依据，是一种合法之举。就合理性而言，主任会议制定人大常委会工作制度也不能说是合理之举，因为人大常委会工作制度与人大常委会委员的履职活动密切相关，人大常委会委员没有参加，不能说不是一种缺陷。

（四）修订不及时和频繁修订并存，试行和

暂行制度的时间过长

从北京市的情况看，部分区还存在着工作制度修改不及时，试行和暂行时间过长的情况。一是国家法律颁布实施或者修正后，相关工作制度没有根据法律进行修订。例如，1997年5月21日，海淀区人大常委会通过了《海淀区人民代表大会常务委员会监督工作试行办法》，当时制定该办法的依据是宪法、地方组织法和代表法，监督法颁布实施后，海淀区人大常委会没有及时对该试行办法进行修订。二是少数工作制度试行了很多年仍然在试行，有的虽然经过修改，但修改时也没有“转正”。例如，东城区人大常委会2002年12月19日制定的《关于授予“东城区优秀法官”、“东城区优秀检察官”荣誉称号的试行办法》，2008年2月28日进行了修订，修订后，仍然是试行办法，没有在总结实践经验的基础上将其转为正式办法；三是一些工作制度暂行了多年后仍然在暂行。1986年3月18日，石景山区第八届人大常委会第三次会议通过了《关于议案的若干暂行办法》，1993年3月27日，石景山区第十届人民代表大会第四次会议进行了修正，暂行了7年，修改时仍未摘掉暂行的帽子。至今，这个暂行办法已经暂行了31年。

与上述情况正好相反的是，个别区的部分工作制度修订过于频繁，缺乏稳定性。例如，《平谷区人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员办法》于1995年7月20日制订，自2001年至今，先后进行过7次修订。7次修订的时间依次为2001年9月13日、2002年5月31日、2004年3月12日、2007年5月29日、2014年9月25日、2016年8月18日和2017年6月30日。从中可以看出，2001年至

2007年和2014年至2017年，是修改最为频繁的两个时段。2001年至2007年修改4次，2014年至2017年修改了3次，其中2016年8月和2017年6月的两次修改，间隔不到1年。

（五）备案审查体制机制不健全，审查监督不到位

规范性文件备案体制机制不健全，是市、区两级人大对区级人大工作制度建设底数不清的重要原因之一，也是人大工作制度中出现常识性错误的重要原因。

在机构设置上，北京市人大常委会原先也设立了规范性文件备案审查办公室，但是，规范性文件备案审查办公室放在办公厅，基本上是挂牌机构。后来，进行了调整，将规范性文件备案审查职能划归法制办公室，在法制办公室下面设立规范性文件备案审查处，专门负责规范性文件备案审查工作，机构性质也由挂牌机构改为实体机构，工作也由虚变实，规范性文件备案审查工作得到了加强。但是，从全面推进依法治国战略的实际需要看，即使设立这样的实体机构也还是远远不够的，因为市人大需要进行备案审查的规范性文件非常广泛，也非常多，设立一个处，很难满足实际工作的需要。

从各区的情况看，区人民代表大会都设立了法制委员会，人大常委会设立了法制办公室，加挂规范性文件备案审查办公室牌子。在工作职责方面，各区不尽相同。例如，海淀区规定“区人大常委会法制办公室（备案审查办公室）负责区‘一府两院’、各镇人大制定的规范性文件的备案审查工作”；顺义区规定备案审查办公室主要职责是“负责向市人大常委会报备区人民代表

大会及其常委会作出的决议、决定；负责对政府发布的决定、命令及规范性文件以及镇、街工委人大作出的决议、决定等相关备案事项，进行合法性审查；负责受理国家机关、企业事业单位、社会团体组织以及公民向区人大常委会提出对规范性文件进行备案审查的请求和审查结果的答复工作；完成领导交办的其他工作。”在能够查找到的资料中，只有门头沟区规定备案审查办公室“负责常委会机关内部规章制度制定的备案审查工作”。从实际运作情况看，大多数区的规范性文件备案审查办公室处于休眠或半休眠状态，没有发挥其应有的作用。这与全面推进依法治国的要求是不相适应的。

（六）“工作制度”称谓和技术规范不统一

目前，无论是区人大网站还是区人大编印的制度汇编，对人大工作制度的称谓都不统一。在区县人大网站上，顺义、石景山和大兴等区没有开设专门栏目，密云区虽然设立了制度汇编专栏，但栏目中没有任何内容。其余各区虽然在区人大网站上设立了相关栏目，但对“工作制度”的称谓不统一，“工作制度”在网站中的位置安排也不一样。从收集到的区人大编印的工作制度中，西城区、石景山区和顺义区称为“人大工作制度”，丰台区和平谷区称为“人大制度汇编”等等。

在技术规范方面，也存在不一致的情况，区与区之间的差异比较大，即使是同一区制定的工作制度，也存在着较大的差异。具体表现是制度文本结构和序号差异较大，制定和修改信息标注不规范，有的不标注制定和修改信息，有的只标注最新修改信息，不标注制定和修改的历史信息

等等。

三、推进人大工作制度建设的思路 and 措施

从北京市市辖区人大工作制度建的情况看，存在上述问题的原因是多方面的，与人大工作制度建设思路、具体措施和工作过程等诸多因素密切相关。对于上述问题，需要在理清人大工作制度建设思路的基础上，从实际情况出发，采取切实可行的措施加以解决。

（一）推进人大工作制度建设的思路

人大工作建设思路问题，是关系到人大工作制度建设的长远发展和全局状况的重大问题，理清人大工作制度建设思路，对于推进人大工作制度建设，完善和发展人大工作制度体系，意义重大。

从北京市市辖区的情况看，推进人大工作制度建设应当采用以下思路进行：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大报告和《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见〉的通知》的精神，把坚持人民主体地位、保障人民当家作主作为人大工作制度建设的出发点和落脚点，以规范人大机关及其组成人员和其他工作人员的履职活动、提高人大机关及其组成人员和其他工作人员的履职能力为着力点，增强人大工作制度的针对性、可行性、有效性和稳定性，按照总结、继承、完善和提高的原则，建立、健全和完善人大工作制度体系，推动人大工作制度与时俱进。

（二）推进人大工作制度建设的措施

针对人大工作制度建设中存在的具体问题，

可以采取以下措施加以解决：

1. 收集和整理人大工作制度，弄清基本情况。收集和整理各种工作制度，是了解和把握人大工作制度建设的历史和现状，推进人大工作制度建设的一项基础性工作。只有充分了解和把握历史和状况，并在此基础上总结人大工作制度建设的经验，才能找准工作方向和着力点，采取切实可行的措施推进人大工作制度建设，完善和发展人大工作制度，避免工作上的盲目性。因此，建议各区人大常委会对本区人大工作制度进行一次全面收集和整理工作，弄清本区人大工作制度建设的基本情况，摸清底数。

2. 制定人大工作制度建设规划，增强人大工作制度建设的规划性和自觉性。从实际出发，制定人大工作制度建设规划，有利于增强人大工作制度建设自觉性，推进人大工作制度建设的发展，不断完善和发展人大工作制度，进而推动区人民代表大会制度的完善和发展。为此，建议各区在收集和整理各种工作制度的基础上，对人大工作制度建设的历史和现状进行研究分析，总结人大工作制度建设经验，找出人大工作制度建设中存在的问题或者薄弱环节，从本区人大工作实际出发，在借鉴其它地方人大工作制度建设经验的基础上，制定本区人大工作制度建设规划。

3. 坚持制、改、废并举，推动人大工作制度与时俱进。要坚持从实际出发，根据区人民代表大会的体制机制创新和实践创新，及时制定新的人大工作制度，实现从体制机制创新和实践创新到工作制度创新，通过工作制度创新巩固和发展体制机制创新和实践创新成果，推动人大工作制度与时俱进。同时，要根据新时代人民代表大会制度建设的新情况和新要求，修改或者废止不适

应新情况和新要求的人大工作制度，推动人大工作制度与时俱进。

4. 以人大工作制度的收集和整理为契机，加强区人大的信息化建设，逐步提高人大信息化水平。在加强人大信息化建设过程中，以人大工作制度的收集和整理工作为基础，做好人大工作制度信息化的基础性工作，根据十九大报告精神统一网站栏目名称，重新整理和编辑网站上的人大工作制度。在此基础上，推动人大工作制度信息化建设的常态化，在制定、修改和废止工作制度后，及时调整网站上的相关内容。

5. 加强地方立法，推动人大工作制度建设法治化和规范化。加强地方立法，是推动人大工作制度建设法治化和规范化的重要措施之一。各区人大工作制度建设中存在的主体权责不清和技术规范不统一等问题，可以通过地方立法解决。因此，建议北京市人大常委会在全国率先制定“北京市各级人民代表大会工作制度建设（或制定）条例”，通过地方立法解决工作制度建设存在的问题。

6. 完善规范性文件备案审查的体制机制，扩展备案审查机构职能。完善规范性文件备案审查的体制机制，强化和扩展备案审查机构的职能，是新时代贯彻落实全面推进依法治国战略部署，加快建设社会主义法治国家的基本要求，也是解决人大工作制度建设中出现的有关问题的重要措施。为此，建议市、区两级人民代表大会设立规范性文件备案审查委员会，明确规范性文件备案审查委员会的备案审查权限，扩展规范性文件备案审查委员会职能，赋予规范性文件备案审查委员会指导下级人民代表大会制定规范性文件的职责。□

平谷区加强代表履职工作的实践与思考

北京市平谷区人大常委会主任 刘军

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人大代表是人民代表大会的主体，是国家权力机关的组成人员，代表人民行使管理国家和社会事务的权力。不断加强代表工作，提高代表履职能力和水平，对于推进新形势下的人大工作和社会主义民主政治建设，具有极其重要的意义。为切实提高平谷区人大工作水平，2017年初，区人大成立课题组，深入全区18个乡镇、街道，走访了160余名区人大代表，召开18次座谈会，发放300份问卷，听取并征求了400余名人大工作者、“一府两院”工作人员和基层群众的意见建议，就区四届人大以来代表履职工作进行了深入调研，在认真分析存在问题的基础上，就加强当前和今后一个时期我区代表履职工作提出了初步建议。

一、我区代表履职工作总体情况

平谷区四届人大以来，通过学习、培训和研讨，常委会越来越认识到代表工作的极端重要性，充分认识到代表工作是人大工作的重要组成部分，而且是重要的基础工作。特别是在工作实践中，常委会越来越认识到，代表的综合素质、履职意愿和履职能力的高低，直接关系到人大及其常委会履职行权的水平，如果离开了代表工作和代表作用的发挥，人大工作就会成为无源之

水、无本之木。

(一) 建章立制，夯实代表履职制度基础。区人大常委会始终高度重视代表工作，把规范和促进代表履职工作作为一项重要的基础工作来抓，而且作为一条工作主线，一以贯之，紧抓不放。为了强化代表履职意识和能力，进一步提高代表工作水平，常委会研究出台了一系列关于代表工作的文件、制度和措施，使我区的代表工作得到全面加强和改进。2013年5月，在深入调研和反复征求意见的基础上，根据代表法和有关法规，制定出台了《北京市平谷区人大常委会关于加强和改进人大代表工作的意见》；2014年5月，制定了《平谷区人大常委会关于推进乡镇人大规范化建设的意见》；2014年11月，修订了《北京市平谷区人大常委会关于代表建议、批评、意见办理办法》，制定了《北京市平谷区人大常委会关于进一步发挥人大代表作用更好地反映民意集中民智的工作意见》；2016年5月，制定了《关于全面推进代表接待选民、代表述职评议和建立代表履职档案工作的意见》，代表履职制度更趋完善。

(二) 强化培训，提高代表素质和履职能力。针对基层代表综合素质、履职积极性和履职能力有待提高的问题，区四届人大以来，常委会

始终把代表培训工作放在重要位置，纳入重要议事日程和年度工作计划，年初确定培训时间和内容，坚持每年组织一至两次人大代表培训，邀请专家和安排委室干部作法律知识辅导报告，定期邀请区领导通报经济社会发展形势，使代表知情知政，能够合格履职。2012年，我区邀请全国人大常委会有关领导讲解了人大代表履职应该掌握的法律法规、代表依法履职需要正确把握的几个关系、地方人大的组织和职责等方面知识，增强人大代表依法履职的责任感和使命感；2013年，组织了“人民代表大会制度的理论与实践”、“如何审查财政预算报告”等4场专题讲座；2014年，安排了贯彻落实《北京市实施〈代表法〉办法》和《北京市人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例》辅导报告，邀请区领导介绍了平谷区情，对我区的发展战略、重点工程、面临的机遇与挑战等问题进行了重点讲解；2015年，我区分别就贯彻落实新预算法、如何提高代表建议意见质量进行了专题培训；2016年，邀请全国人大常委会领导为新一届代表讲解了依法履职知识；2017年，邀请市人大代表安丽娟就提高代表素质和履职能力对代表进行培训。总体来看，区人大代表的综合素质在逐年提高。

（三）丰富活动，使代表更好地知情知政。针对闭会期间代表活动实效性有待提高问题，近年来我区不断改进代表活动方式、增加视察内容，积极组织代表参加执法检查、专项评议、开展走访选民周、旁听法庭案件审理、列席区人大常委会会议和区政府常务会等活动，通过实践提高代表依法履职能力和水平。同时，区人大进一步加强和改进区人代会前的代表集中视察工作和会前代表分组活动安排。据不完全统计，近年

来区人大年均组织代表参加各类履职活动在900余人次左右。

在此基础上，区人大还加大了代表工作的宣传力度，充分利用人大网站、人大信息、平谷人大手机报以及广播、电视、报刊等宣传媒体，加强了对优秀履职代表的宣传力度，有效调动了代表的履职积极性和履职荣誉感、自豪感。总体来看，目前人大代表会上发言的水平、提出意见建议的质量、参加代表活动的积极性较以前都有了较大提高。

（四）突出重点，充分调动代表履职积极性。在此方面，平谷区人大常委会重点抓好三项工作。

1. 注重实效，切实提高代表议案建议工作水平。提出议案和建议，是宪法和法律赋予人大代表的权力。代表提出议案建议后，通过政府承办、人大督办，推动和促进一批民生问题得到及时有效解决，不仅可以让人民满意和得到实惠，也让代表有了履职的成就感，进一步增强履职的积极性和责任感。我区重点做好以下工作。

一是专题对代表进行培训。近年来，我区始终将如何提高代表议案建议质量作为代表培训的重要内容，要求代表了解掌握提出议案建议的格式，一定要在深入调研、吃透情况的前提下提出议案建议，提出的议案建议要符合法律规定和平谷实际，努力杜绝提出一些超出政府能力、无法办理的议案建议，浪费政府的时间和精力。

二是严把议案建议质量关。坚持数量服从质量，在会前分组活动时要求各组对代表提出的议案建议进行严格把关，防止代表建议简单化、空洞化。在区人代会期间，要求议案审查委员会对代表议案建议进行认真审查，能合并的合并，不

具备条件的，通过沟通让代表主动撤回。2014年以前，我区每次人代会上代表提出的建议都在100件以上，2015年首次下降到了78件。

三是多措并举，确保代表议案建议得到落实。主要采取了以下措施：按照委室职责分工进行对口督办；组织代表视察议案建议办理情况，听取承办单位工作汇报，并就办理情况进行座谈；在视察的基础上，区人大常委会安排听取区政府议案建议办理情况工作报告，邀请提出议案建议代表参加并提出审议意见；同时，通过区人大与区政府联席会议的形式加强督办。特别是2015年初，常委会在认真分析前三年代表建议办理情况的基础上，根据代表建议落实率不高、代表意见较大的实际，在联席会议上，区人大和区政府认真交换了意见，要求区政府进一步采取有效措施，加大办理力度，提高办理实效。区政府高度重视，将代表建议办理工作纳入了政府绩效管理考评范围，重点建议列为区长督办件，难点建议纳入区长办公会集体决策，并通过加强督查、从严考核等方式，确保建议办理进度和质量。2015年，112件代表建议采纳落实率、年内解决或基本解决率、代表满意率分别达到81%、39%和81%，分别较2014年提高了11%、18.4%和11%；2016年，92件代表建议三项办理指标又分别较上年提高了6%、15%和10%。

2. 畅通渠道，认真做好汇聚和反映民意工作。为了充分调动和发挥代表履职的积极性和主动性，更好地发挥人大汇聚和反映民意的主渠道作用，2014年区人大常委会制定了《关于进一步发挥人大代表作用、更好地做好集中民智反映民意的工作意见》，规定一年开展两次征集代表意见建议活动，年中一次无主题、年底一次有主

题，并通过联席会议的形式向政府反馈交办。2015年以来，区人大坚持组织年中无主题征求代表建议活动，征集上来的代表意见建议经过研究整理归纳后，一部分作为闭会期间代表建议，另一部分作为对政府改进工作的意见，在年中联席会上向区政府进行了交办。区政府对区人大反映的每一项代表建议和意见，均给予高度重视，区长办公会议研究落实，办理结果在下次联席会上向区人大进行书面报告。

3. 以人民为中心，改进为民办实事工程决策程序。2015年，根据区人大的意见，区委在《关于在新时期加强和改进人大工作的意见》中，对为民办实事工程的决策程序进行了规定，具体程序是：区政府在广泛征求区、乡镇两级人大代表和区人大常委会的意见建议基础上形成“为民办实事”工程讨论稿，并在人民代表大会召开前提交区人大常委会；区人大常委会在会前分组活动中将讨论稿提交代表讨论，征求代表意见建议，在与区政府沟通协商的基础上形成审议稿；人民代表大会召开期间，审议稿作为会议材料再次听取代表意见建议；经大会正式表决通过后，将“为民办实事”工程所需费用列入下一年度财政预算。这样的制度安排，有利于增强政府为民办实事工程的民意基础，真正做到为民办实事工程由人民作决定。

（五）制度约束，促进代表履职规范化。2016年5月，基于对多年人大工作经验的总结和反复征求代表意见，在2015年刘家店等三个乡镇试点的基础上，区人大常委会制定了《关于全面推进代表接待选民、代表述职评议和建立代表履职档案工作的意见》。该意见的核心是加强代表与选民的联系，加强选民对代表的监督，促进代表

履职。文件规定：区人大代表接待选民，对象是代表所在选区的选民，代表接待选民主要采取深入选区定期接待的方式。每季度第一个月第一周的星期一，在代表本人所在选区的代表活动室接待选民。区人大代表每年定期接待选民、听取意见和建议应不少于4次，原则上每季度1次。明确区人大代表接待选民工作由各代表小组组长负责组织实施。代表述职评议，即区人大代表向自己所在选区的选民述职，并接受所在选区选民的评议。述职的时间一般安排在每年区人民代表大会会议召开前。代表述职评议原则上以召开述职评议会议为主要形式。建立代表履职档案，明确了履职档案记录的内容。包括人民代表大会会议期间出席会议、审议发言、提议案建议等情况，闭会期间参加代表活动、提建议等情况，同时明确了职责分工。2016年9月，30名区人大代表向选民进行了述职，接受了630名选民代表评议，满意率为99.3%；2017年，共有43名区人大代表向选民进行了述职，接受了1549名选民代表评议，满意率为99.9%。

（六）加强保障，为代表履职做好服务。针对代表履职服务保障工作水平有待提高的问题，我区采取了三项措施。

1. 建立制度保障。2014年，我区制定了《平谷区人大常委会关于规范乡镇人大代表工作的意见》，提出了人大代表工作“四起来”建设目标，即人大代表活动室建起来、代表活动制度立起来、代表小组活动搞起来、代表活动资料存起来。目前这项工作已经在各乡镇、街道得到全面落实。

2. 提供经费保障。2015年7月，区人大协助区委召开了平谷区第四次人大工作会议，以区委文

件的形式，对乡镇人大建设提出了一系列具体要求，包括：乡镇政府要把人大工作经费和代表活动经费纳入财政预算，并建立必要的增长机制；适当提高闭会期间人大代表活动经费标准；支持乡镇人大机关加快信息化建设等等。从目前掌握的情况看，2015年各乡镇普遍将人大工作经费提高了20%以上。2017年，区人大又进一步提高了各代表小组区级人大代表活动经费标准。

3. 改进组织工作。会前视察、走访选民、征集选民意见、开展代表小组活动，是为了让代表更多的知情知政，以便在大会上更好的履行职责。2017年，常委会对会前代表集中视察工作做了进一步改进。首先是认真选择视察内容。大会筹备工作伊始，常委会就要求五个专委会在征求“一府两院”意见的基础上，各自确定一至两个视察专题，四至五个视察点，经汇总后提请主任会议讨论，最后共确定了二十个视察点。这些视察点涵盖了经济和社会发展、生态环境保护与建设、城乡建设与管理、依法行政与公正司法、民生保障及公共服务等各个领域，而且都具有很强的代表性。其次是由五个专委会精心组织视察活动。视察时间由过去的一周延长为两周，视察方式由过去指定每名代表视察一次，变为每名代表自己选择一至两个专题，不止一次视察。第三是采取看点、汇报全区相关情况、围绕视察内容进行座谈相结合的方式开展视察活动，切实提高了视察效果。

此外，会前常委会还组织开展了走访选民周、有主题征求选民意见、代表小组活动。而且第一次将有主题征求选民意见与走访选民周活动结合起来，使走访选民周活动更具目的性和实效性。经过区人大常委会主任会议研究，2017年确

定了两个征求选民意见的主题，即向农村选民征求“关于发展农村产业、促进农民增收的意见建议”，向城区选民征求“关于棚户区和老旧小区改造工作的意见建议”。这些意见建议经汇总整理后，转交区政府研究落实，以便按照民意更好地改进相关工作。

（七）围绕中心，充分行使人代会职权。近年来，平谷区人大常委会围绕在人民代表大会期间更好发挥代表作用、更好行使人民代表大会职能进行了积极的探索与实践。

在2017年4月筹备五届人大二次会议过程中，为了配合区政府开展“双安双打”工作，加强生态文明建设，常委会提出将生态文明建设问题列为大会议题的建议。经与区政府协商并经请示区委同意，五届人大二次会议听取和审议了区政府关于平谷区生态文明建设情况、关于平谷区2016年环境状况和环境保护目标完成情况、关于开展“双安双打”工作情况三个报告，同时会上还播放了我区打击盗采砂石专项行动专题片。为了配合会上代表听取和审议政府专项工作报告，会前常委会还组织全体人大代表专题视察了夏各庄镇六个砂石盗采现场，并参加了区委、区政府召开的平谷区“疏整促”行动暨生态文明建设现场会。通过上述工作安排，区人大及其常委会给予了区政府开展“疏整促”专项行动和“双安双打”综合整治以强有力的支持。2017年11月召开的区五届人大三次会议，在全票和高票选举产生新一届平谷区出席市人民代表大会代表的同时，常委会还安排听取和审议了区政府关于我区城乡建设有关情况的报告。在抓住中央批复北京城市总体规划的有利时机、促进修订平谷新城总规和详规、按照新的功能定位加快推进我区城乡建设

方面，起到了统一思想、凝聚共识的作用。

二、代表履职工作的差距与不足

总体来看，平谷区第四届人大以来代表工作的水平在逐年提高，代表履职的意识、能力和水平不断增强，但是与全国人大和市人大的工作要求、与兄弟区人大代表工作水平比较还有一定的差距。具体看，我区代表履职主要存在的以下问题。

（一）代表的综合素质、履职积极性和履职能力有待提高。主要表现为：有的代表文化和思想水平较低，对人大相关法律法规和规章制度不熟悉、不清楚，履职行权能力弱；有的代表把代表当作一种荣誉，参加代表活动不积极，平时不关注社情民意，长期不提意见建议，只当“哑巴”代表；部分担任领导干部职务的代表履职积极性不高，总是以工作忙为推托借口，很少主动到选区联系选民，参加代表活动，除了会议审议发言，平时很少提出议案和建议，只当“挂名代表”。应该说，人民群众对这样的人大代表是不满意的。

（二）闭会期间代表活动的实效性有待提高。闭会期间开展代表活动，是人大代表依法履职的重要方式。但是我区四届人大期间组织代表活动仍然偏少，方式较为单一，部分活动缺乏精心的视察项目设计和组织工作安排。从乡镇层面情况看，各代表小组的活动也没有真正搞起来、活起来。从代表角度看，大多数人平时都工作生活在一个单位或乡镇范围内，履职本身就受到很大局限，如果参加代表活动少且没有效果，那么就很难要求他们在人代会上提出高质量的意见建议。

(三) 代表履职服务保障工作水平有待提高。要让代表履行好职责,既需要代表自身素质的提高,也需要服务保障水平的不断跟进。四届人大期间,区人大组织代表培训次数偏少,培训内容缺乏更强的时效性和针对性。代表联系机制落实不够到位,常委会组成人员与代表、代表与选民联系不够紧密,同时缺乏与代表及时联系的手段,宣传工作没有实现全覆盖。

(四) 代表议案和建议督办水平有待提高。虽然近年来我区代表议案建议办理工作有了明显进步,但是仍然存在一些不容忽视的问题:一是个别承办单位重形式、轻效果,重答复、轻落实,答复前轰轰烈烈,答复后虎头蛇尾,不认真落实兑现;二是政府协调督导不够,交办不够准确,把本该由政府出面协调解决的建议交给几个职能部门去办,致使承办部门互相推诿扯皮,导致一些建议落实不到位;三是“重当年、轻往年”,对跨年度代表建议跟踪督办不够,久而久之,被代表称之为“老大难”,无心再提,严重挫伤了代表提建议的积极性。

三、加强我区代表履职工作的思考

针对我区代表工作中存在的问题,课题组建议区人大常委会按照“加强教育培训、加强制度建设、加强保障服务”的工作思路,在加强和改进我区代表履职工作方面进行进一步的积极的探索与实践,全面提升我区人大工作和代表工作水平。

(一) 加强教育培训,增强代表履职的自觉性。在过去的代表工作中,我们更多强调学习培训。通过调研,课题组认为,提高代表素质应坚

持教育与学习培训并重,才能有效强化代表的政治意识、代表意识、学习意识,进而自觉依法履职。

一是要加强思想政治教育。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的根本政治制度安排,集中体现了社会主义民主政治的特点和优势。人大代表是国家权力机关的组成人员,代表人民行使管理国家和社会事务的权力。中发[2015]18号文件也明确指出要“加强代表思想、作风建设,教育和督促代表珍惜人民赋予的权力,严格依法执行职务,模范遵守宪法法律,自觉遵守社会公德”。在新的历史条件下推动人大制度和人大工作与时俱进,必须旗帜鲜明地加强代表思想政治教育,使代表不断提高政治站位和政治能力,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定坚持党中央集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决维护党中央权威,坚决维护习近平总书记权威。

二是要加强代表意识教育。代表法明确规定“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权利”。同时规定了代表享受有七项权利、七项义务,并对代表履职工作进行了详细具体规定。因此从法律规定看,代表肩负着对国家和对人民负责的双重责任。为此,区人大常委会应更加注重对代表的履职责任教育,要通过教育,使代表牢固树立“人民选我当代表,我当代表为人民”的使命感,认真履行代表权利和义务,自觉开展代表工作,参加代表活动,密切联系群众,发挥

代表作用，努力做好人民群众的代言人。

三是要增强学习培训针对性。当前和今后一个时期，市人大常委会不仅应继续加强法律法规、履职方法程序等方面的代表培训，更应围绕全区中心工作，将预算监督、依法行政、公正司法、生态文明建设以及民生保障等方面的内容作为重点培训内容，切实将代表的思想和行动统一到区委决策、人大决议和政府重点工作上来。通过培训，不仅要使代表知道如何依法履职，而且要提高代表履职的综合素质，使代表能够通过参加调研、视察和执法检查的活动，提出更有利于地区经济社会科学发展的有针对性的代表议案、代表建议、批评和意见。

（二）加强制度建设，增强代表履职的约束力。没有规矩，不成方圆。规矩就是规章制度，是某一特定社会人群应该遵守的，用来规范特定人群行为的规则、条文，它保证了良好的秩序，是各项事业成功的重要保证。近年来，平谷区代表履职工作取得的成绩与制度建设密不可分。课题组认为，当前和今后一个时期，我区应继续以制度建设推动代表工作深入开展。

首先，行之有效的制度要落实好。要继续落实好区人大《关于进一步发挥人大代表作用、更好地做好反映民意集中民智的工作意见》，坚持和规范代表小组活动，各代表小组积极组织代表开展培训、调研、视察、接待选民等活动，每年组织代表活动不应少于4次；要继续落实好《北京市平谷区人大常委会关于加强和改进人大代表工作的意见》，坚持代表联系选民制度，每年代表联系选民2次，年中一次无主题、年底一次有主题征求选民意见；要继续落实好《北京市平谷区人

大常委会关于代表建议、批评意见办理办法》，加强与区政府的工作沟通协调，监督政府及相关职能部门进一步加快代表议案、代表建议办理进度，区人大适时通过询问和质询等方式加大督办力度，着力提高代表议案办理时效，保证和提高代表履职积极性。

其次，探索实践的制度要坚持好。目前我区在落实《关于全面推进代表接待选民、代表述职评议和建立代表履职档案工作的意见》方面还处于探索阶段。落实好这一制度，关键是职务代表要带好头，有领导职务的代表不按照意见规定履职，就会使这三项工作的意义和作用大打折扣。2016年，根据区人大的建议，区委已经印发了《关于区人大代表中领导干部代表带头参加接待选民、述职评议的通知》（京平办发[2016]17号），就党员领导干部代表履职提出了明确要求。为推动该制度全面落实，课题组建议区人大及时向区委报告，争取区委支持，再次以会议或文件的形式，对全区担任党政主要领导干部职务的代表，提出带头执行三项制度的明确工作要求，要率先垂范，按照意见规定的次数和时间，带头到原选区接待选民，带头以普通代表的身份到原选区述职，并接受选民评议，确保本届内209名代表向本选区选民述职并接受评议一次。同时，区人大应定期向区委汇报职务代表履职情况。

三是切实可行的制度要制定好。中央印发的中发[2015]18号文件，即转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，就加强人大代表履职监督工作明确提出要“探索建立代表履职激励机制，建立健全不称

职代表退出机制”。课题组建议，区人大应积极探索建立上述两项机制。在代表履职激励机制方面，核心是要增强优秀履职代表的荣誉感，通过在区电视台设置代表风采专题、平谷报设置优秀代表履职专栏等形式，加大代表宣传力度。在不称职代表退出机制方面，核心是要设置好硬性规定条件，对于不能按照规定密切联系人民群众、参加人大及其常委会会议、参加代表活动、长期未提代表议案建议的代表，区人大常委会代表工作部门要约谈其谈话，督促其依法履行代表职责，对于仍无改进的，应当劝其辞去代表职务，或由原选举单位依法罢免其代表职务。

（三）加强服务保障，增强代表履职的积极性。做好履职服务，落实各项保障，为代表执行职务创造良好条件和环境，是发挥代表作用、提高代表履职积极性的基本保证。

第一，搭建代表履职平台。平谷区人大应重点搭建好两个平台：一是建好代表知情知政平台。应定期安排政府领导及相关职能部门负责人向代表介绍区情，更多频次组织代表开展调研、视察、考察等活动，让代表多知情、知实情，为代表营造良好的知情问政环境，为代表提出更为精准的建议、批评和意见创造条件；二是建好代表活动阵地平台。继续落实《平谷区人大常委会关于推进乡镇人大工作规范化建设的意见》，进一步加强代表活动室规范化建设，支持乡镇、街道人大代表活动室配齐电视、电脑、空调、桌椅、书籍等必要设施，方便代表小组组织代表活动，提高代表活动效果。

第二，密切同代表的联系。全国人大常委会原委员长张德江明确指出“人大代表由选民直接选举产生，同人民群众的联系更直接、更广泛、

更密切，在了解民情、反映民意、集中民智方面具有独特优势”。为此，区人大应将密切同代表联系工作放在更加重要的位置。一是要密切区人大及其常委会与代表的联系。深入落实《平谷区人大常委会联系和指导乡镇人大办法》，坚持人大常委会主任会议每年到每个乡镇调研1次，坚持主任、副主任分片联系乡镇人大制度，坚持常委会组成人员联系代表机制。二是推动“一府两院”加强同代表的联系。应督促“一府两院”通过多种形式听取代表对有关工作的意见建议。政府研究出台重大工程项目或者涉及民生的重大举措，应当听取代表的意见建议。代表依法提出约见有关国家机关负责人的，区人大应当及时进行联系和安排有关国家机关负责人或者其委托的人员认真听取代表的意见建议。

第三，加强议案建议督办。提出议案和建议，是代表参与管理国家社会事务、依法履行职能最直接、最有效的方式。督办代表议案、代表建议，是人大及其常委会的法定职责。建议区人大及其常委会，一是进一步提高代表议案建议质量。要坚持重质量不重数量、少而精的原则，指导代表深入开展调查研究，紧紧围绕全区经济社会发展大局、民生关注热点难点，提出高质量的议案建议，务求问题找得准、提出对策实。二是加大议案建议督办工作力度。要进一步规范代表议案建议交办、督办工作程序，定期向代表反馈议案建议进度。要加强跨年度代表议案建议督办工作，建立督办台帐，持续跟踪督办，直到议案建议落实为止。对于敷衍塞责的承办单位，区人大及其常委会应适时采取询问和质询等方式加大督办力度，推动议案建议落实，以充分保证和调动代表依法履职的积极性。□

人民代表大会制度在基层的实践与思考

北京市密云区人大常委会主任 王玉江

长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度是推动人民代表大会制度（简称人大制度）在基层实践的时代要求。为进一步探索人大工作规律、提高人大工作质量和实效，与时俱进推动人大制度在基层的实践，北京市密云区成立了以区人大常委会主任王玉江为组长的市人大制度理论研究会课题组，于2017年3月至2018年3月间，采取走访、座谈、考察等形式，全面调查了解人大制度在基层的实践情况，形成了本调研报告。

一、人大制度在基层实践的主要做法

党的十八大以来，以贯彻落实中央18号文件和市委四次人大工作会议为契机，按照总结、继承、完善、提高的原则，推动人大制度在密云的实践取得了新进展新成效，为增强各级领导干部和人民群众对人大制度的自信和自觉，健全完善工作方式方法，推动地方经济社会发展和民主法治建设，发挥了重要作用。

（一）党对人大工作的领导不断强化

区镇党委高度重视人大工作，从巩固党的执政地位、依法保障人民当家做主、夯实国家治理体系和治理能力现代化基础的高度，充分认识推动人大制度在基层实践的重大意义，主动健全和

完善党对人大工作的领导体制，支持和保证人大及其常委会有效发挥党组作用、依法行使职权。

1. 健全和完善党委领导人人大工作的制度机制。一是自觉把学习贯彻18号文件精神纳入党委整体工作布局，统一谋划、统一部署、统一推进，及时召开区委人大工作会议，出台《加强和改进新时期区镇人大工作的意见》。将中央18号文件精神和要求具体分解成32项工作任务，明确分工和时限，定期对标对表、检查评估、重点督办，确保贯彻到位、落地生根。二是把人大工作摆上重要议事日程。区镇党委定期听取人大常委会党组、镇人大负责同志工作汇报，及时研究解决人大换届选举、人代会召开、组织机构调整等人大工作中的重大问题，及时向人大提出任务和要求，使人大各项工作始终围绕党委中心工作开展和部署。三是把人大干部的培养、选拔和任用纳入全区干部队伍建设总体规划，选派政治坚定、经验丰富、具备专业知识的干部担任区人大常委会主任、副主任、镇街人大主席（主任）。并将镇人大主席作为镇党委、政府一把手的重要人选，重点培养、提拔任用。现大多数镇党委书记、镇长具有人大主席任职经历，其依法执政、依法行政意识明显增强，运用法治思维和法治方式思考和解决问题的能力明显提高。四是将民主

法治和人大制度理论知识纳入全区干部教育体系，在重点培养本土授课型人才的同时，建立党校、高校人大制度理论专家库，定期开展多层次的授课培训，使社会整体的民主法治意识不断增强，人大制度的法定权威性日益得到尊重，特别是领导干部的宪法、法律意识得到提升，对人大制度的自信和自觉显著增强。

2. 充分发挥人大常委会党组的领导核心作用。人大常委会党组是同级党委的派出机构，是党委加强对人大工作领导的组织安排和组织保证。人大常委会党组切实增强对党委负责的意识，积极推进对党委负责的制度化建设，在人大工作中把方向、谋大局、议大事的领导核心作用明显。一是制定和健全了常委会党组议事规则、向区委请示报告工作办法、提名推荐和协商确定区人大代表候选人的意见等20余项制度，保证中央和市委、区委重大决策部署在人大工作中的贯彻落实。二是主动谋划人大及其常委会工作，推进人大工作方式和方法的改进，保证人大及其常委会依法有效履行职权，保证人民通过人民代表大会行使国家权力。三是把加强党的建设与提高履职能力有机统一，充分发挥常委会党组的示范带头作用，积极构筑学习交流的平台，通过成立青年干部学习小组、举办中青年干部上讲台等形式，学党章、学法规，讲党课、讲法律，抓好人大代表、常委会组成人员和机关党员干部队伍建设。四是明确人大与“一府两院”监督与支持的关系。与“一府两院”党组形成定期联席会议制度，就常委会监督议题安排、代表

建议督办、审议意见落实等加强协调沟通，同向同行、有力有序推进地区各项工作。

(二) 人大及其常委会依法行使职权得到充分发挥

区人大及其常委会、镇人大主席团立足于对人大制度和民主法治建设进程的正确认识和现实把握，将坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一贯彻到履行职权和开展工作的全过程，积极探索研究人大工作规律，大胆创新完善工作方式方法，与时俱进推动了人大制度在基层的实践。

1. 着力提升人民代表大会会议质量。人大常委会把保障人民代表大会依法行使职权作为坚持和完善人民代表大会制度的首要任务和责任，着力提高大会会议质量，不断健全议事规则、创新议事形式、完善审议程序、充实会议内容、抓好决议落实，努力提高会议的实效性和权威性。

一是强化党对大会筹备工作的领导。建立党委专题研究人代会召开制度。每届次人代会召开两个月前，人大常委会党组都会及时向区委提出请示，区委就有关事项研究决定。建立由区人大常委会及“一府两院”主管领导参加的报告起草协调会制度。提前安排部署报告起草和报告初审，确保各项报告按时提请党委讨论研究，使党的主张经过法定程序成为国家意志和人民群众的自觉行动。

二是认真组织代表会前活动。人大常委会高度重视大会召开前的会议筹备，会前组织区镇人大代表开展履职培训，以镇街人大为单位组织代表初审大会文件，要求代表

回原选区征求群众意见建议。代表还自主选择，积极参与人大常委会组织开展的专题视察、调研活动，保证人民群众意愿提前进入会议各项报告。

三是建立审议意见反馈机制。成立大会讨论记录组，全面收集、分类整理代表审议意见，提交“一府两院”及人大常委会研究改进工作，对工作报告予以修改，保证了代表审议发言落地有声。

四是创新大会询问方式。将“一府两院”及其组成部门会场摆摊设点与大会秘书处主持、代表与“一府两院”就所关心问题面对面沟通的方式相结合，提高询问效果。代表团分组讨论期间，可根据代表的询问意向，约见“一府两院”相关部门，增强询问的严肃性，提高审议报告的质量。

五是强化对大会决议决定执行的监督。人大常委会将决议决定的贯彻执行作为监督工作的重要内容，有视察、有检查，予以重点督办。人大常委会和“一府两院”下年度的工作报告，都要对决议决定的执行情况给予交代，对未完成的工作任务予以说明，接受代表大会监督。

六是完善大会召开机制。修订完善了《人民代表大会议事规则》《人民代表大会会议工作规程》，围绕提高会议实效，在会议筹备、会议组织、审议方式和发挥代表主体作用等方面，都做了改进，成立大会筹备领导小组，优化了从会议筹备到举行、会后决议决定落实的运行机制和程序。

2. 探索行使重大事项决定权。一是积极发挥人民代表大会讨论、决定本行政区域内

重大事项的作用。区二届人大一次会议就进一步加强烟花爆竹燃放安全管理及时作出决定。指导巨各庄、大城子、河南寨等镇人大对打击京沈客专征拆过程中的“四抢”行为作出决议。二是把重大项目资金使用作为预算监督突破口，对区域发展规划调整、大额财政资金使用、重大民生工程实施等经济社会发展中的重大事项、重大问题开展调查研究，适时作出决议决定。

3. 努力增强监督实效。一是实行工作项目责任制。从确题、工作报告的审议、视察检查到“一府两院”审议意见落实整改方案的反馈与督办，细化方案，明确项目负责人、时间节点，工作过程有反馈、有评估，做到全过程管理。

二是精选监督议题。人大常委会着力推进选题的规范化、制度化，制定出台《区人大常委会监督议题确定程序》，从监督议题的内容选择、来源途径、提出程序等方面予以规范界定，提高监督工作的针对性和实效性。内容选择上，坚持“少而精、抓大事、重实效”，保证监督工作与党委中心工作“合拍”、与“一府两院”“合力”、与人民群众愿望“合心”，把“一府两院”该办、群众迫切需要办理、“一府两院”又有能力办好的事情作为监督与支持的切入点。议题来源上，扩大公众参与，既收集代表大会上较集中的意见建议，还通过网络、工作室站等多途径汇集民意；既收集人大常委会调查研究、视察检查中发现的突出问题，也收集“一府两院”要求人大常委会重视的问题，使议题来源更宽、更广，突破了以往

“主任会议出题，常委会会议做题”的模式，进一步提高了人大监督议题的民主性。近年来，区人大常委会确定涉及经济发展、社会建设、民生改善、生态环境保护、城乡规划建设管理等重点领域的重点工作，都坚持了上述标准和原则。例如，听取和审议区人民法院关于农村集体经济纠纷案件审理情况的报告，就属于区人代会农村代表集中反映的问题，在常委会深入调研法院、检察院、公安等部门的基础上，将其列为监督重点，极大增强了人大司法监督的实效，并推动此案案例审理机制的建立，受到了各方赞誉。

三是把调查研究作为每项工作的基础环节。持续加大专题调研力度，调研数量由2015年3个课题、2016年5个课题，上升为2017年的8个课题，内容涉及城市动静态交通、食品安全、垃圾分类、乡村旅游产业发展、城市规划建设管理、联合办学、水源保护与三农问题、传统村落保护与利用、依法行政等，调研成果都得到了党委和政府的高度支持与关注。

四是坚持打好监督组合拳。常委会坚持抓住重点问题不放，持续跟踪问效。如2015年常委会集中听取和审议区政府关于近年来落实人大审议意见情况的报告，政府制定工作规程，形成审议意见书由政府主要领导批转，重要意见由政府常务会集体研究办理的长效工作机制，使监督工作更具针对性、实效性和长效性。针对食品安全问题，2014年常委会听取和审议区政府食品安全专项工作报告，2015年、2016年连续2年开展食品安全执法检查，2017年又把食品安全作为监督区

政府环境整治促提升工作的一项重要内容，回查整改落实情况，2018年再次听取和审议区政府食品安全示范区创建工作专项报告，通过连续监督，真正促进政府部门工作，一些群众反映强烈的问题得到有效解决。常委会积极探索开展专题询问，把代表普遍关心的旅游发展规划情况作为首次专题询问议题，对政府11个部门进行询问，直言问题，不回避矛盾，问出了旅游发展的关键所在。随后，常委会牢牢把握市委全会提出的把密云纳入怀柔科技城建设的重大机遇，主动作为，对政府科技创新工作进行了专题询问。2018年，区人大常委会又结合2017年的依法行政专项报告、专题调研，将优化营商环境、推进依法行政确定为专题询问。同时，坚持把信访工作、代表议案建议办理与监督工作有机结合，综合运用听取和审议专项工作报告、视察检查、专题询问、调研等方式，完善衔接机制，强化监督实效。

五是上下联动开展监督。2017年，常委会在镇街试点开展对科站办所评议的基础上，结合对政府开展的依法行政专题调研、听取和审议工作报告，进一步完善评议程序，要求被评议单位年初作出履职承诺，年中组织代表检查，年底报告并接受满意度测评，评议结果汇总后由区人大常委会反馈“一府两院”推动问题解决、改进工作，促进“一府两院”依法行政、公正司法。此外，凡常委会开展的议题，都与镇街代表工作站对接，建立起上下两级人大联动监督机制。

六是坚持监督工作制度化。近年来，通

过工作实践，先后建立和完善了《区人大常委会监督议题确定程序》《听取和审议专项工作报告程序》等20余项工作制度，逐步形成了监督工作的制度化、规范化和科学化。

4. 不断深化和拓展代表工作。坚持从尊重代表主体地位就是尊重人民主体地位、尊重代表权利就是尊重人民权利的高度，服务和保障代表依法执行职务，充分发挥代表主体作用。

一是切实把好代表“入口关”。认真贯彻落实党中央关于把好代表“入口关”的要求，严格人选标准，规范提名推荐，强化综合考察，实行部门联审，完善代表资格审查机制，加强对选举过程的有效监督，确保选举风清气正。从选举结果看，本届代表结构更向基层一线倾斜，比例更加优化，民主党派和群众代表比上届提高14.5个百分点，基层一线代表比上届提高16.9个百分点，女性代表比上届提高10.8个百分点，真正选出一支德才兼备、结构合理、为民服务的人大代表队伍。

二是拓宽代表履职的渠道和平台。扩大代表对常委会工作的参与，增加列席会议和参加视察检查活动的代表数量和次数；按照“有场地、有制度、有活动、有台账、有实效”的标准，在镇街设立20个代表工作室，在选区建立160个代表工作站。工作室站通过组织市区镇三级人大代表学习交流研讨、定期回归选区接待选民、向选民述职，围绕人大常委会和镇中心工作深入开展调研、重点工程视察检查，不断密切与选民的联系，及时把群众呼声反馈给有关方面，促进了涉

及群众利益大事小情的解决，推动了政府工作。河南寨镇人大将人大代表纳入网格管理，使群众与代表面对面反映诉求，点对点联通民意，打通了代表联系群众的最后一公里。西田各庄镇人大建立人大代表与群众微信群，使代表联系群众无时差。

三是建立代表履职约束激励机制。通过开展代表向选民述职，实施代表兼任社会职务备案和推荐制度，对代表形成的议案建议、调研成果进行评比表彰等，进一步激发了代表履职活力。

四是探索建立多方互动的代表建议督办格局。在探索总结常委会党组成员领衔督办代表建议和区长、副区长领办代表建议工作制度基础上，初步构建起人大常委会、政府、建议承办单位及人大代表“四方”互动的议案建议办理格局。各专委会都要督办2件与年度议题有关的代表建议，代表全程跟踪，年终报告办理结果，以监督手段推动代表建议的办理落实。尤其在答复代表时，要求人大代表与政府及其承办部门负责人、人大常委会相关机构工作人员面对面，有效增加了代表的话语权，使建议办理答复实事求是、不讲面子，更好地体现民意、顺应民心。2015年至2018年，区人大代表在大会期间提出的310件建议中，政府采纳并在当年能够解决的A类建议和列入下一年度解决的B类建议的比例每年都在60%以上，区政府每年设立代表建议办理金，使交通路网、便民设施建设等一批经济社会发展中的重点难点问题、百姓关注的现实问题得到解决，增强了群众的获得感。

五是深化代表培训。认真分析代表现状，制定区镇两级代表五年培训规划。对初任代表，集中开展人代会前履职培训。每年多次通过报告会、专题辅导、经验交流、组建微信学习群等形式，对代表党的路线方针政策、法律法规、人大业务等基本知识进行阶梯式培训。对财政预算等专业性知识采取菜单式培训，由代表自主选择学习内容。同时深化专门委员会和专业代表小组的学习。代表培训做到理论与实践相结合，针对性与常态化相结合，传统方式与科技手段相结合，通过培训代表履职能力得到提高，人大制度、法治思维更好地植根于代表。

5. 自身建设切实得到加强。区人大常委会把自身建设作为夯实人大工作基础，提高人大履职能力和水平的重要内容，严格按照中央精神和法律规定，认真抓好贯彻落实，为常委会依法履行职权提供了有力保障，为进一步推进基层民主法治建设奠定了良好的基础。

一是始终把政治建设摆在首位。牢牢坚持党组中心组理论学习和党支部每周半天学习制度，每年举办两期常委会组成人员培训班，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，引导人大干部增强制度自信和自觉，增强依法履职的责任感和使命感，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识，推动人大干部以严的标准、实的作风做好工作。

二是加强组织建设。以自身建设标准化、履职行为规范化为目标，严格把好常委

会、专委会及镇人大主席团、人大街道工委人员的选配关。将人大常委会组成人员由27名增加到35名，新成立财经、法制等5个专门委员会。专委会均设立专家顾问和专业代表小组，充分发挥专业人员优势，加强对专题调研、专题询问、视察检查、议案和建议督办的深度参与。20个镇街人大成立办公室，除原人大秘书转任主任外，再配备1名事业编人员专职人大工作。3个人大街工委均设专职主任1名，兼职副主任1名（副书记兼任），委员3名。镇街人大结束了“一人办”的工作局面，不仅有人干事，而且还能干成事。

三是突出制度化建设。先后对涉及代表大会、常委会和机关的议事制度、程序制度、监督制度、任免制度、代表制度、党组制度等60余项制度进行修订，建立和完善了一批新的制度和程序。特别是10余项程序制度，囊括人大所有的会务、活动和管理，每一项都通过流程图、注意事项样张加以明示，力求通过每个环节的细化，切实为人大及其常委会依法履职提供制度保障。

6. 加强对乡镇人大工作的指导。区人大常委会坚持问题导向，着力指导乡镇一级探索建立和谐稳固高效的政权运行机制，推动乡镇人大依法归位。

一是制定《关于加强乡镇人大工作的指导性意见》指导规范镇人大工作。重点明确了人大主席团人员构成和职权，指导乡镇探索建立党委统揽全局、人大决定监督、政府组织实施的基层政权运行机制，促进人大在推进基层治理体系和治理能力现代化方面发挥作用。河南寨、西田各庄等镇将法治精神

融入基层政权建设，强化法治思维，运用法治方式，积极行使职权，发挥人大监督政府重大工程、重点工作、环境建设的作用、努力探索镇人大与村民自治的有效衔接机制，积极开展代表评议乡镇站办所工作，有效促进了地方的工作。

二是规范乡镇人民代表大会会议，切实保证乡镇人代会履行职权。对镇人代会召开程序、内容、党委书记讲话等作出统一要求，制定模版；会中派员列席督导；会后评估、考核，有效保证了乡镇人代会职权。

三是将乡镇人大主席、乡镇人大办公室主任纳入常委会组成人员及常委会机关学习培训范围，通过发现、培植典型，总结经验，带动镇级人大工作发展。

二、人大制度在基层实践的认识与体会

中央18号文件印发以来，密云区镇两级人大不断实践，对人大制度和人大工作有了一些新的认识和体会。

——长期坚持、全面贯彻、不断发展人大制度，要切实坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一

人大工作坚持正确的政治方向，最根本的就是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，核心是坚持党的领导。党的坚强领导，是人大制度在基层实践取得较大进展的思想基础、政治基础、组织基础。基层党委要认真贯彻习近平总书记关于坚持和完善人大制度、推进民主法治建设等重要论述，充分认识人大制度、人大的性质和地位，强化党对人大的领导，支持和保证人大

依法行使各项职权。基层人大及其常委会必须牢固树立“四个意识”，将坚持党的领导始终贯穿于人大工作的各方面、全过程，要敢于担当、善于担当，既不妄自尊大，也不妄自菲薄，坚定不移地推进人大制度的实践、完善和发展。

——长期坚持、全面贯彻、不断发展人大制度，要切实与时俱进、创新理念、指导和引领人大制度在基层的实践

坚持“法治思维”、“法治方式”。要用法的眼光发现问题，从法的角度分析和认识问题，按法的规范建立完善规章制度推动问题解决。要坚持把学法、讲法、用法贯穿每项活动始终，调研前要梳理有关法律法规，被监督部门或专委会要说法讲法，代表审议发言、提出建议要有法可依，才能更好营造出以法治思维和法治方式推进工作的氛围和风气。

坚持“统筹资源”。对于重大议题、重点课题要集中人大常委会各委室的力量、上下级人大的力量共同开展，解决人大内部力量不足的问题。

坚持“良性互动”。要正确处理监督与支持的关系，坚持一盘棋思想，更加注重方向的一致性，与党委、“一府两院”、上下级人大、人民群众，相互间良好作用、积极影响。要主动争取党委的领导和支持，保证党的重大决策部署的落实；要与“一府两院”形成工作合力、推动“一府两院”有效地开展工作；要与上下级人大协调一致、保证相关议题的深化与实效；要以人民为中心，充分发挥人大制度的民意表达功能，反

映民意、集中民智、凝聚共识。

坚持“代表主体”。要充分发挥代表作用，相信代表、尊重代表、依靠代表、服务代表，形成代表工作大格局理念，树立“没有低素质的代表，只要低水平的服务”思想。要相信代表的政治素质和履职能力；要尊重代表的权利和地位，保证代表的意见和建议落到实处；要依靠代表依法履职行权来保证人民当家作主，管理国家和社会事务；要积极为代表履职搭建平台、保障代表依法有效执行职务。

坚持“建章立制”。要创建人大制度的具体运行机制和人大工作的具体规章制度，使人大制度和人大工作更加规范化、程序化、科学化。

——长期坚持、全面贯彻、不断发展人大制度，要切实将人大及其常委会工作做深、做细、做实、做出成效

能否体会到人大制度的优越性，能否认可人大的法律地位和作用，关键看人大如何开展工作。人大常委会本着深入、扎实、细致、有效的原则推进工作，就是要把人大制度在基层的实践做的深入扎实，把依法赋予的职权用起来，把党委高度重视、政府着力推进、人民群众十分关心，当前又能够做好的事情，通过细致的工作，做出成效来，让人民群众充分体会到人大制度的优势。例如，在连续3年对食品安全开展的执法检查中，常委会成立四个执法检查小组，与镇街人大上下联动，针对群众关心的“小饭桌”、网络订餐、校园周边小食品销售和游商等问题，利用代表工作站室深入开展调

研，共召开会议151次，发放调查问卷5418份，组织实地检查63次，参加1021人次，收集意见建议103条，最终形成七方面审议意见交由政府整改落实。政府统筹执法力量，建立有效机制，使一批群众关注的问题得到了解决。通过具体的工作和成效赢得了社会对人大工作的认可和支持，赢得了各方对人大制度的理解和高度赞同。

——长期坚持、全面贯彻、不断发展人大制度，要切实尊重乡镇人大的法律地位

乡镇人民代表大会是最基层的国家权力机关，是整个国家政权的基础，是基层治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。因此，乡镇必须努力构建党委统揽全局、人大决定监督、政府组织实施的政权运行机制，才能保证充分发挥乡镇人大及其主席团的作用，依法有效地落实落细人大工作。

三、对人大制度在基层实践的几点思考与建议

由于历史因素和客观条件的制约，使人大制度的实践水平，与中央、市委的要求，与宪法、法律的要求，与人民群众的期待相比，仍有较大差距。基层普遍存在的问题主要有以下几个方面：

（一）思想认识不统一，对人大制度的职能和优势认识不足

一是对党中央和习近平总书记关于发展中国特色社会主义民主政治、坚持和完善人大制度的新理念新思想新战略，认识不深刻。部分领导干部和群众对人大制度的内涵与意义缺乏准确认识，存在着把国家根本政

治制度简单地理解为国家机关工作制度的现象，对于人大制度为什么重要、怎么坚持和完善等问题还存在不同的认识。二是对人大及其常委会地位、作用的认识有局限性。对法律明确规定需要人大依法履行的职权和必须人大履行的程序重视的还不够，法律规定不是很明确的，则会出现随意性。三是人大自身也存在不正确的认识。有的认为人大工作务虚的多，务实的少，只能按部就班走程序，人大制度和人大工作不需要创新、不需要发展；有的认为，人大机关是个风平浪静的港湾，安逸多，危机少，“再有几年就退休了，不要折腾了”。这些思想认识上的偏差，都一定程度地影响工作开展和阻碍人大制度功能和优势的发挥。

（二）重大事项决定权的落实依然不到位

当前，绝大多数基层人大及其常委会讨论、决定重大事项存在的问题可以简单概括为“两多两少”，即法律有明确规定的行使的多，法律原则规定或未明确规定的行使的少；被动行使的多，主动决定的少。原因在于现有法律法规对重大事项界定不清。人大及其常委会认为是重大事项，应有人大及其常委会讨论决定的，政府可能认为不是重大事项，不必由人大及其常委会讨论决定；人大及其常委会认为不是重大事项，不应由人大常委会讨论决定的，政府可能认为是重大事项，应该由人大及其常委会讨论决定。界定不清，造成人大常委会和政府都无所适从。此外体制制约，可能导致人大及其常委会的决定权“旁落”。党委决策应当按照法定程序转变成人大决定，才是合法的，才

具有法律效力。这在理论上是没有疑义的。但在事实上，党委决定、政府执行或者是党委、政府共同决定重大问题，越过人大及其常委会这道法律程序直接向国家机关和社会发号施令依然是目前权力运行普遍情形。在这种形势下，人大及其常委会会有工作上的顾虑，怕过多强调重大事项决定权会被同级党委认为是向党委要权，同时也会被同级政府认为是和政府争权。怕“越位”而不敢大胆行使决定权，导致决定重大事项较少，特别是授权立法现象，也是导致权力“旁落”的重要原因之一。

（三）选举任免干部仍旧“走过场”

当前，基层人大及其常委会选举任免权行使的突出问题可以概括为：任前不介入、任后不监督。依法选举任免国家机关工作人员是宪法法律赋予人大及其常委会的一项重要职权，是人大及其常委会决策、监督作用在政权机构组织方面的体现。但是有人认为干部任免是党委的事，人大选举任命只是走形式、办手续；也有人认为，党委及组织部门对干部的考察，经过民主测评、群众推荐、个别谈话、广泛征求意见等诸多环节，向国家机关推荐的人选是完全合格的，人大不需要再去考察了解，表决通过就行了；还有人把“党管干部”的原则与人大依法任免干部对立起来，片面地认为人大只要通过党委推荐的人选，就是坚持了“党管干部”原则，否则就是不坚持“党管干部”原则，就是选举或任命失败。这些错误认识导致了相当一部分基层人大及其常委会在行使选举任免权时畏首畏尾、不求探索。

（四）自身建设与区镇人大履职行权的要求不匹配

随着民主和法治进程的加快，人大工作的内容不断深化和拓展，但人大机关的编制和人员却没有得到相应增加。以北京市为例，各区除办公室外，每个办室基本上还是三个人，即1名办公室主任、1名办公室副主任、1名科员。这样的力量配置显然已不适应当前的人大工作需要，人大机关工作人员出现了超负荷工作的情况。市委四次人大工作会议提出了“设立备案审查的专门工作机构，加强备案审查工作的组织协调和审查结果的统一处理；设立预算审查的专门工作机构，充实编制和人员，提高工作的专业化水平”，但实际上，上次换届选举则是将备案审查办公室、预算审查办公室分别与法制办公室、财政经济办公室合署办公，与以往相比既没有增加编制也没有增加人员，致使这两项工作换届后与换届前相比并无多大起色。镇街组织建设与外省市一些地区相比，人员力量差距也较大。北京各区的镇街人大主席（主任）、办公室主任虽然基本已经专职化，但实际上大多还是三个或两个人。而浙江省温岭市等地，在乡镇人员配备上由于增设了两名人大副主席，使得乡镇人大已经达到了5个人，力量则显得强的多。此外，在检察院、法院推行员额制下，人大干部应如何与两院干部之间实现交流也缺少可操作的实质性保障制度。

为进一步推进人大制度在基层的实践，我们建议：

一是深化对人大制度和人大工作理论与

实践研究成果的转化。加大民主法治和人大制度理论在干部培训体系中的比重和频次，强化宣传引导，提高领导干部和群众对人大制度、人大地位、人大机关、人大工作的正确认识。

二是积极推进重大事项决定权的落实。在全国人大尚不具备立法条件的情况下，省市人大应加快推进出台法规，以法规的形式保证基层人大及其常委会本该行使的权力真正落实。

三是健全完善选举任免机制。应正确认识和处理好党管干部与人大依法行使选举任免权的关系，修改监督法，恢复以往人大工作实践中已经证明行之有效的干部任前考察和干部述职，做到知人善任，强化任后监督，保证权力健康运行。

四是夯实组织机构建设。应当与时俱进，在健全组织机构的同时，强化人员力量配备落实。特别是乡镇人大，应采取差异化对待，在人口较多、面积较大、事务繁杂的乡镇积极试点增设乡镇人大副主席。在干部交流上，应从实际操作层面设计人大干部同党政干部、司法部门干部之间交流的制度机制，大力推进市区镇三级人大之间干部的交流任职。

五是加强对区镇两级人大的联系和指导。重点指导乡镇如何建立党委统揽全局、人大决定监督、政府组织实施的基层政权运行机制，推进基层治理体系和治理能力现代化；建立市区镇三级人大联动机制，就涉及全市性的重点议题、重点工作，采取上下联动的方式共同开展、共同促进问题解决。□



2019年4月23日，市人大制度理论研究会学术委员会召开2018年度立项课题中期检查推进会。摄影/王文静



研究会会长柳纪纲参会并对课题研究工作提出明确要求。摄影/王文静



天蓝水清 | 摄影/王文静