

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

# 人大理论与实践

第八届民主与法治学术交流座谈会专辑

总第68期  
2022 2-3

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



8月27日，由北京市人民代表大会制度理论研究会秘书处、中共北京市委党校（北京行政学院）政治学教研部和中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室联合举办的第八届民主与法治学术交流座谈会在北京会议中心举行。

本次座谈会的主题是新时代地方人大工作的理论与实践，旨在以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕学习贯彻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，学习贯彻中央人大工作会议和市委第六次人大工作会议精神，为践行全过程人民民主，全面提升人大工作质量和水平，不断推动人大制度建设和工作进行交流研讨。

北京市人大常委会副秘书长、研究室主任、北京市人民代表大会制度理论研究会副会长兼秘书长崔新建，中共北京市委党校（北京行政学院）分管日常工作的副校（院）长朱柏成和中国社会科学院政治学研究所所长、中国社会科学院大学政府管理学院院长张树华在大会开幕式上致辞。

会上，来自中国社会科学院、北京大学、清华大学、复旦大学、中国人民大学、中共北京市委党校（北京行政学院）、北京日报社有关专家学者和市区人大常委会实务工作者围绕全过程人民民主、基层立法联系点、北京市地方立法机制创新、人大代表“家”“站”建设等内容进行了交流研讨，为进一步提升地方人大工作质量和水平提供了学术理论支撑。

# 人大理论与实践

2022年第2—3期  
总第68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：王亚杰 赵非

美 编：王文静

联系电话：(010)55588155

电子邮件：yanjihui@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

- 02 第八届民主与法治学术交流座谈会  
——新时代地方人大工作的理论与实践（北京·2022）  
会议综述 孙经纬
- 08 习近平法治思想的哲学思考  
常有有
- 16 全面推进依法治国需要把握的几个问题  
刘尚高
- 21 全过程人民民主 开创人类政治文明新形态  
——从人类政治文明视野看全过程人民民主  
李庆英
- 28 全过程人民民主的萌芽 制度调适驱动民主运转  
——以1949—1954年各界人民代表会议构建为例  
熊瑞涛
- 37 全过程人民民主的东城实践 吴松元
- 42 全面贯彻中央人大工作会议精神 在新征程上全  
面推动地方人大工作取得新进步  
海淀区人大常委会
- 48 人大立法践行“全过程人民民主”理念的制度图景  
李振宁
- 55 浅析加强人大代表工作能力建设 李伯钧
- 60 新时代北京人大代表工作的创新与实践  
陈学勇
- 66 以首善标准做好新时代代表“家站”工作的实践  
与思考 史 健
- 71 关于基层人大常委会代表工作方法的实践研究  
——以昌平区人大常委会代表工作为例  
昌平区人大常委会代表联络室
- 76 人大代表“家站”建设与作用发挥的实践与思考  
密云区人大常委会
- 83 关于进一步加强人大代表“家站”建设的思考  
延庆区人大常委会代表联络室

# 第八届民主与法治学术交流座谈会

——新时代地方人大工作的理论与实践（北京·2022）

## 会议综述

孙经纬

习近平总书记在中央人大工作会议上强调指出，“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”，为新时代坚持和完善人民代表大会制度指明了方向，对继续推进人民代表大会制度理论和实践创新提出了新的更高要求。为深入学习贯彻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，学习贯彻中央人大工作会议和市委第六次人大工作会议精神，践行全过程人民民主，全面提升人大工作质量和水平，不断推动人大制度建设和工作实践与时俱进。2022年8月27日，由北京市人民代表大会制度理论研究会秘书处、中共北京市委党校（北京行政学院）政治学教研部和中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室联合举办的“第八届民主与法治学术交流座谈会——新时代地方人大工作的理论与实践（北京·2022）”在北京会议中心举行。

北京市人大常委会副秘书长、研究室

主任、北京市人大制度理论研究会副会长兼秘书长崔新建，中共北京市委党校（北京行政学院）分管日常工作的副校（院）长朱柏成和中国社会科学院政治学研究所所长、中国社会科学院大学政府管理学院院长张树华在大会开幕式上致辞。北京市人大常委会研究室副主任、《北京人大》主编田洪俊主持开幕式。

座谈会以“线上+线下”方式进行，邀请中国社会科学院、北京大学、清华大学、复旦大学、中国人民大学、北京联合大学政治文明建设研究基地、北京市委党校（北京行政学院）、北京日报社等有关专家学者和全国人大常委会、北京市人大常委会及各区人大常委会有关同志参加。会上，19位与会专家和人大工作者围绕中央人大工作会议精神，就如何坚持和完善人民代表大会制度，不断发展全过程人民民主，从理论阐释、制度建设、具体实践等层面展开了深入的交流。



## 一、深入贯彻全过程人民民主重大理念

复旦大学国际关系与公共事务学院教授桑玉成对全过程人民民主理论研究的若干问题进行了阐释。他认为，社会主义的全过程人民民主是对资本主义民主的超越，是高于资本主义民主的新型民主形态。资本主义的民主主要体现在选举环节，而全过程人民民主不是“一次性消费行为”，它弥补了“非全过程民主”的缺陷。推进全过程人民民主需要实现价值性命题、解释性命题和操作性命题的统一。要重视关于操作性命题的研究和设置，通过实实在在的可操作、可实践的方案，使民主的价值性命题和解释性命题得到实现。

中国社会科学院法学研究所所长、中国社会科学院大学法学院院长莫纪宏研究员在谈到全过程人民民主的全周期性特征时表示，全周期是一个管理型概念，它注重在系统要素、结构功能、运行机制、过程结果等层面，进行全周期的统筹和全过程整合。它保证一个系统从产生到成长、成熟、衰退各周期来进行全面的管理，是一个系统化的管理模式思路。我们要将全周期管理的方式运用到地方人大工作中来，推动各项措施在政策取向上相互配合，在实施过程中相互促进，在工作成效上相得益彰，从而在贯彻全过程人民民主中突出全周期性的要求。

中国社会科学院政治学研究所所长、中国社会科学院大学政府管理学院院长

张树华研究员指出，我们要胸怀“两个大局”，围绕时代主题建构中国自主的知识体系，回答中国之问、世界之问、时代之问和人民之问，讲清中国之路、中国之治和中国之理。要以党和国家、人民关心的重大理论问题为学术关切，学习贯彻习近平总书记在中央人大工作会议的讲话精神，就如何全面完整准确理解习近平总书记关于社会主义民主的一系列重要论述和辨析中西方民主差异，如何理解习近平总书记的“人民观”和阐释全过程人民民主的重大理念，以及如何推进各级人大工作、讲好中国故事，作出应有的理论贡献。

北京大学政府管理学院院长燕继荣教授论述了人民民主与国家治理现代化的关系。他认为，人民民主是现代国家的根本价值和制度原则，是国家现代化的必然结果和必然要求。同时，现代化也激发了人民的积极性，这就要求人民民主的制度供给。人民性是中国现代化的方向，坚持人民至上，保持国家发展的人民性，就是中国现代化取得重大成就的重要保障。实践证明，只有坚持体现人民性的人民民主制度和政策，才能得到人民拥护。只有以人民为中心从而优化制度和调试政策的国家，才能保持持久的发展和繁荣。全过程人民民主不仅是民主的全过程，而且是民主的全方面。因此，全过程人民民主在理念、制度、政策各个方面，应该保持和实现人民性。

北京日报理论周刊主编、高级编辑李

庆英在发言中表示，全过程人民民主作为社会主义民主新形态，标注了中国政治建设在人类政治文明发展进程中迈上新的历史方位。全过程人民民主既有正确的发展道路，又有科学的理论体系，既有完整的制度安排，又有广泛的参与实践，四位一体、有机统一，从而使人民当家作主更好地体现在国家政治生活和社会生活之中，使中国特色社会主义政治制度的优越性得到了更好的发挥，从而生动展现了社会主义民主在中国的勃勃生机和强大生命力。

中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任韩旭研究员认为，进入新时代，人民群众的物质文化生活水平得到极大提升，但同时人民群众对美好生活的愿望已经不只限于只改善物质文化生活，而且还有民主、法治、公平、正义等一系列要求，还有发展不平衡不充分的问题，这是新时代面临的一个重要课题。全过程人民民主就是对这一问题的回答。扎实推进全过程人民民主要求我们对于公共事务的管理方式作出相应的调整 and 改变，充分保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，同时提供更加有序的制度化渠道，更好服务和满足人民群众的基本权利和需求。

## 二、丰富全过程人民民主的首都实践

东城区人大常委会党组副书记、副主任吕德成交流了东城区人大常委会在

代表选举、监督工作、重大事项决定、人事任免、代表工作、人大街工委工作中践行全过程人民民主的鲜活实践和具体做法。他认为，要保障人民依法行使选举权利，使保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作的各方面、各环节、全过程，确保区委区政府在决策执行监督落实的各个环节都能听到来自人民的声音；要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制；要探索人大协商，把各方面社情民意统一于最广大人民的根本利益当中。

中共北京市委党校（北京行政学院）政治学教研部副主任、副教授何军介绍了朝阳区农展南里社区议事会的案例。他认为，农展南里社区形成了有议事空间、有议事队伍、有议事主题、有议事规则、有共商共治机制的架构和运作模式。农展南里社区治理从党的领导的角度讲，党组织的作用发挥和社区自治组织融合在一起；从党组织自身建设的角度讲，它向下延伸党组织，在楼院层面设立了党支部，在条件具备的楼门设立了党小组；从社区自治的角度讲，它在楼院层级设立了自治组织；从培育和发展社会组织角度讲，它的社会组织运作机制符合管理学原理，形成了闭环；从居民自治的理念角度讲，居民主体性被发现并发挥了积极作用。

清华大学社会科学学院政治学系副教授于晓虹对全过程人民民主视阈中北京人

大立法机制的发展与创新进行了剖析。她表示，全过程人民民主意味着全链条、全方位和全覆盖，这是有中国特色的广泛、真实而管用的民主。如何在地方人大立法的过程中贯彻实施这一理念，是我们解决的核心问题。北京人大的立法工作心系人民，在立法工作的全过程当中会吸纳和借鉴各方的意见，形成了一种党委领导、人大主导、政府依托和各方参与的立法工作格局。北京人大作为地方人大的一个非常典型的代表，在地方性法规的制定过程当中，体现了人大机关的专业性和创新性的不断发展，以及主导性和自主性的不断展现。

朝阳区人大常委会副主任宝月凤介绍了朝阳区基层立法联系点的建设经验。她认为，要构建工作格局，高站位推进基层立法联系点的建设。坚持统筹协调和分工负责相结合、坚持全面覆盖与精准对接相结合、坚持线下互动和线上征集相结合、坚持服务立法与普法宣传相结合，高标准开展基层立法联系点的工作。并且要充分发挥基层立法联系点工作与人大监督工作相融合的优势、人大代表密切联系群众的优势、一线执法和司法部门的优势、广大朝阳律师的专业资源优势、立法联络员和信息员来自群众服务群众的的优势，高质量汇集民情、民意、民智。

### 三、坚持和完善人民代表大会制度

北京市人民代表大会制度理论研究会

原副会长席文启表示，要从我国的历史乃至世界人类政治制度发展史的角度来理解习近平总书记所说的“人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度，是我们党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造，是在我国政治发展史乃至世界政治发展史上具有重大意义的全新政治制度”。我们必须坚持用制度体系保证人民当家作主，包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等在内的政治制度都是实行人民当家作主的制度保障，都是中国特色社会主义政治制度和政治发展道路的设计。人民代表大会制度作为我们国家的根本政治制度，要与其他基本政治制度联系起来，系统化贯彻落实，进一步增强我们对中国特色社会主义制度道路的自信。

北京市人大常委会研究室副主任、《北京人大》主编田洪俊认为，习近平总书记强调，人民代表大会制度作为根本政治制度，必须长期坚持、不断完善。这首先要求我们敬畏、尊重和坚持人民代表大会制度，才能完善人民代表大会制度。这不仅是对人大工作者、从事人大制度理论研究的同志，也是对全党全社会提出的共同要求，我们必须坚持人民代表大会制度，在坚持人民代表大会制度的前提下，去发展人民代表大会制度，然后在具体的工作方法上去进行创新。在坚持和完善人

民代表大会制度的过程中要处理好守正与创新关系，在守正的基础和前提下去创新，不能本末倒置，不能走老路，也不能走偏路。

昌平区人大常委会研究室主任张俊峰说，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的根本政治制度安排，保证了党领导人民依法有效治理国家。具体来讲，以人民代表大会制度为实现途径和制度载体，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，维护中央权威、维护全党全国团结统一。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，人民代表大会制度是发展全过程人民民主，保证人民当家作主的重要途径和最高实现形式。

#### 四、推动新时代人大工作高质量发展

全国人大常委会代表资格审查委员会原办公室主任、全国人大常委会办公厅联络局原巡视员李伯钧对加强代表工作能力的着力点发表了意见。他指出，要提高代表工作的统筹谋划能力、组织实施能力、服务保障能力，要强化调研能力、拓展沟通能力、历练表达能力。加强代表工作能力建设要坚持的总原则就是以习近平总书记去年在中央人大工作会议上提出的人大“四个机关”的定位和要求，全面加强新

时代人大工作和建设。按照总的原则，人大代表工作应注重思想政治建设、业务素质建设、机制和制度建设、平台阵地建设、组织纪律建设和人员队伍建设。同时要坚持正确的政治导向、民意导向、法制导向、目标导向、大局导向、问题导向、时效导向和责任导向，推动人大代表工作能力上台阶，推动人大代表工作提质增效。

清华大学社会科学学院副院长、政治学系副主任孟天广在谈及代表身份对干部态度和行为的影响时提出，代表的身份能够赋能这些官员让他们理解民意诉求的复杂性、多样性，官员的身份又能够让代表了解政府的逻辑，使他们具备关于政府业务或政策议程的专业知识，二者的结合形成了一种双向赋权的过程。这将促使他们拥有更坚定的人民观和先锋队意识，而且更愿意调研民众的偏好，并把民意吸纳到决策的过程中来，从而增加立法或者决策的有效性和及时性，进一步提升国家治理的科学性和民主性。

针对基层立法联系点建设工作，中国人民大学国际关系学院政治学系副教授孙龙认为，立法联系点的制度体现了我国民主立法的一个理论逻辑。从立法领域的群众路线到全过程人民民主，它强调扩大参与的理念，为我们提供了一个很好的理论武装。全国人大和地方人大的关系是法律上的监督关系、工作上的联系关系、客观上的指导关系。通过立法联系点制度，



把全国人大和地方人大的联系机制制度化了。因而立法联系点制度是立足于中国本土的一种制度，它更加具有生命力，也是全过程人民民主的深刻体现。中共北京市委党校（北京行政学院）法学教研部副主任周悦丽教授表示，基层立法联系点适应了新时代人民群众主体意识增长的需要，是以人民为中心的中国特色社会主义法治建设的生动体现，是推进基层治理实践、基层治理现代化的一个重要抓手。要从坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机的统一出发，推进基层立法联系点制度发展；要在坚持科学立法、民主立法和依法立法有机统一基础上，推进基层立法联系点制度创新；要按照坚持法律制定实施和监督的有机统一的要求，去拓展基层立法联系点制度。

对于人大代表之家和人大代表联络站建设，密云区人大常委会副主任刘长礼认为，在党政层面，要通过人大代表“家”“站”作用的发挥，服务于党的治国理政；在人大层面，要以人大代表“家”“站”为切入点，加强对基层人大工作的指导，防止活动行政化的倾向；在代表层面，要通过人大代表“家”“站”让各级人大代表与选民实现零距离的接触；在工作层面，要通过人大代表“家”“站”让代表闭会期间的活动持续深入开展；在社会层面，要通过人大代表“家”“站”使群众更能直接感受到人民代表大会制度的优势。中共北京市委党校

（北京行政学院）政治教研部讲师赵竞认为，随着人大代表下基层活动的开展，借助于人大代表“家”“站”的载体，形成了密切联系群众的机理。这种机理在运行的过程当中是真实有效的，从而将群众的意见纳入到立法和监督过程当中，使得群众在立法和监督体系中越来越靠近中心，进而促使代表去密切联系群众，并以这样的方式去增强甚至重塑代表性，使人民群众能够通过更多的合法渠道参与到立法和监督中。

本次座谈会彰显了“民主与法治学术交流座谈会”的重要平台作用，参会人员结构合理、层次较高，交流研讨内容丰富、成效显著，会议发言不仅进一步阐释了习近平总书记关于新时代坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，而且系统地梳理和分析了北京市人大及其常委会依法履职，围绕中央决策部署和市委中心工作创造性开展工作，在发展全过程人民民主、保证宪法全面贯彻实施、高质量立法、加强人大监督等方面进行的丰富实践及其经验，为进一步深入学习贯彻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，深刻理解把握中央人大工作会议的重大意义，不断创新和丰富本市各级人大工作理论与实践，提供了理论支撑和智力支持。□

（作者系中共北京市委党校（北京行政学院）政治学教研部讲师。据《北京干部教育》第499期）

# 习近平法治思想的哲学思考

常有有

古语有云：“天下之事，理胜力为常，力胜理为变。……一时之强弱在力，千古之胜负在理”此语微言，却道尽了人类社会生活秩序形成中“理”的重要意义。在社会意识形态领域，某种思想或理论要赢得人们普遍接受或信服且能深刻作用于人之行为，也必须蕴含丰富而精深的智慧之“理”。“理”本义为物质本身的纹路、层次，后引申为事物的规律和是非得失的标准、根据。自古以来，中国人就有尚“理”情结，正所谓“有理走遍天下，无理寸步难行”。这里的“理”就是任何事情、观点、裁判都应当“讲理”、即合于道理、合于规律、合于逻辑、合于事实、合于律法、合于道德（包括基于人性之善而滋生的合理愿望、对真善美的判断等）、合于价值（正义观、公平观等）、合于人类生产生活中积累并被公认的各种行为经验、惯常做法以及智慧。溯源数千载的朴素之“理”在波澜壮阔的历史变革中不断淬炼升华，成为习近平法治思想深厚的营养之源，并为其学理化、学术化、体系化、科学化提供了强大的理论支撑。

## 一、法治思想的哲理

思想之“理”首先应当是带有普遍性、

永恒性的哲理，即关于宇宙和人生的根本原理，它是人们在长期的生产实践中形成的对周围世界，包括自然，社会等领域的基本规律的认识，是思想理性的最高表现形式，它摒弃短暂的服务性功能或者迎合大众的普遍心理，追求思想价值的永恒和超越，使思想充满启悟性和针砭性。哲理存在于人类对事物认知的任何领域。法治思想中的哲理，指的是人类在长期法治实践中形成的对法的本体、法的价值、法的发展、法文化以及法治之本质属性、运作机制、功能作用等重大法治问题理性思考所形成的基本原理。

自从有了政治社会单位后，人类便选择了法律的治理，人类开始崇尚法律的治理。但是，历史却跟人类开了一个漫长的玩笑，自从法律产生后，人类就挣扎于法律之下的无法状况或者恶法带来的厄运。几千年来，无数法学家和哲学家，都力图对法律治理产生的问题与历史经验进行诠释和分析，以便从中发现导致问题出现的必然性和规律性。翻开汗牛充栋的法理学、法哲学著作，可以看出，古今法哲学家无不对法律的性质、法的作用、法与秩序、正义等根本问题进行了哲学思考。

进入近现代后，法典化法律的发达虽然

使得法的外部框架或结构极为完善，而法律中注入的自由、平等、安全等正义价值，更是给法律的治理戴上了神圣的光环。芸芸众生眼中已经相当完备的法律制度，真的能够满足人类对有序生活的需要吗？秩序之外的自由、平等、安全价值是否得到了实现？社会发展为什么对正义价值的内涵一次又一次地加以扩展？人类对法律内容无休止的否定和修正，为什么总是无法消除法律形式的相对完备与法律内容无法满足人类治理的根本需求？法律的治理是否真的可靠？上述问题，虽然并不全面，但都是法治思想必须回答的哲理性问题。

习近平总书记与其他法哲学家一样，高度重视法治理论的哲理建构，熟练地从哲学这一“人类的大智慧”和“时代精神的精华”的高度来审视和把握法治理论与实践中的重大问题，他应时代之巨变，立时代之潮头，发时代之先声，将马克思主义国家与法的一般原理、建国以来共产党领导民主法制的正反经验、新时代全面依法治国具体实践、中华民族传统优秀法治文化和世界法治文明成果有机结合，提出了一系列有关法治的原创性哲理命题、观点、理论，深刻地回答了全面依法治国中的一系列具有普遍性、本源性、基础性的理论与实践问题，创造性地形成了习近平法治思想并成功付诸治国理政实践。习近平法治思想跨越国度，超越时空，在建设社会主义法治国家进程中释放出了无与伦比的实践伟力。其立足新时代全面依法治国实践，问题导向鲜明，时代特征突出，内容博大精深，视野深邃宏阔，论述严谨深刻，体系通达完备，逻辑规范严密，文理条贯古今源流，内蕴深厚的哲理，具有无可

辩驳的科学性、真理性、人民性、包容性、实践性、时代性和不可抗拒的强大解释力、教化力、信服力、引导力、创造力和生命力。

习近平法治思想宏大磅礴，哲理深邃厚重，内容广泛开阔，下文仅就法的三个基础性哲理予以学理化阐释。

## 二、习近平法治思想关于法的本体论和法治本质论

法的本体论是有关“法律是什么”的理论，它是任何法治理论都必须回答的元问题，是法哲学理论的逻辑起点和核心。习近平法治思想作为科学的理论思维成果，它对法的本体有着独到而精深的论述，包括“法的阶级本质论”、“法的客观本质论”、“法的作用论”、“法与其他上层建筑间的关系论”等。

### （一）法的阶级本质论

在“法的阶级本质论”方面，习近平法治思想深刻体现了马克思主义法的阶级本质论，指出了中国特色社会主义法的本质特征。习近平指出：“我们是中国共产党执政，各民主党派参政，没有反对党，不是三权鼎立、多党轮流坐庄，我国法治体系要跟这个制度相配套”。党领导立法是中国特色社会主义法的灵魂，我国的法必然要与国体相适应，体现全体人民的共同意志，这是我国国家和法的阶级性、政治性的最集中体现。

### （二）法的客观本质论

法的客观本质，指的是法在与物质生活条件、客观规律相互作用中所体现出的特质。在“法的客观本质”方面，习近平坚持历史唯物

主义立场，深刻指出“社会存在决定社会意识。我们党现阶段提出和实施的理论和路线方针政策，之所以正确，就是因为它们都是以我国现时代的社会存在为基础的”，习近平用历史唯物主义的观点深刻揭示了我国法与物质生活条件、法与客观规律的关系，指出了法的物质制约性或法的客观性、规律性、共同性、社会性，从而将其法的本体论真正奠基于唯物史观的基础之上。

### （三）法的作用论

习近平法治思想秉承了马克思主义关于经济基础与上层建筑相互关系的原理，强调法与经济基础之间的相互作用。一方面强调：“在观察社会发展时，一定要注意这种决定和被决定、作用和反作用的有机联系”，另一方面则强调法反映经济基础的能动性和独立性。这些论断为科学理解法与改革的辩证关系，挖掘和传承中华法律文化精华，汲取营养、择善而用，学习和借鉴世界上优秀的法治文明成果提供了理论指导。

### （四）法与其他上层建筑间的关系论

法与其他上层建筑间的关系，指的是法的特征，就是法区别于道德、宗教、习惯、政策规范等同系列其他社会规范现象的征象或标志。在法与其他上层建筑间的关系论方面，习近平法治思想有很多精到的论断，如对人类法治思想谱系中贯穿始终的法与政治的关系论题，习近平指出：“法治当中有政治，没有脱离政治的法治。……每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场”。根据中国实

际，习近平深刻的认识到法治与政治的关系集中体现在党和法的关系上，并对党和法的关系这一根本问题、“党大还是法大”的疑问以及权力与法的关系作了深刻的阐释，释明了法治与政治的必然联系和内在逻辑。此外，习近平还对法与道德、宗教、习惯、政策等其他社会规范之间的关系也有深入的研究并提出了很多哲理性论断。

### （五）法治本质论

除了对法的本体进行论述外，习近平法治思想中另外一个核心命题就是对法治本质的论述。法治的本质是法治思想必须回答的重大问题，自古以来对此人们的认知也是人言人殊，莫衷一是。良法治理者有之、制约公权力者有之、执法为民者有之。习近平挖掘和传承中华法治文化精华，汲取营养、择善而用，借鉴吸收西方优秀的法治文明成果，指出法治就是“用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活”。党的十八届四中全会提出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。可见，法治的本质就是“良法善治”。良法善治之所以是法治的基本特质，是因为没有良好的法律，必然会导致“恶法苛政”或社会无序，故习近平据典指出：“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治”。何谓善法？《淮南子·泰族训》说：“有道以统之，法虽少，足以化矣。无道以行之，法虽众，足以乱矣”，而“道者，物之所导也”，即遵循自然本性而行为就是道。对于法律来说，道就是要合于人的自然本性。《淮南子·主术训》说：“法生于义，义生于众适，众适合于



人心，此治之要也”，也就是说只有法律合于人心，才能达到治理之目的。因此，所谓的善法，乃合乎社会发展之规律，促进人之全面发展，体现人民群众之意志和利益，体现民主、人权、自由、平等、公正等法治价值和传统美德的法律并依法定程序所制定之实在法规范。良法作为治理之要，不仅仅因其实施效力而产生威慑或形成法律权威，而且法律本身的正当性、合理性、合规律性、合民意性、合道义性等内蕴更容易赢得社会成员尊法、守法、信法、服法、忠法之信仰。可见，科学立法是严格执法、公正司法、全民守法的前提。正因为良法对实现法治具有决定性意义，所以党的十九大报告提出“推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治”。习近平更是强调：“要推动把社会主义核心价值观贯穿立法、执法、司法、守法各环节，使社会主义法治成为良法善治”。这些关于“良法善治”的论述和引论使法治的本质更加明确清晰。

### 三、习近平法治思想关于法的价值论

法的价值论是有关“法律为什么”和“法律何以为良法”的理论，其主要解决法律的价值追求、价值选择、价值偏好以及对法律自身的价值判断、评价等问题。纵观人类法治思想发展史，法的价值论始终都是法哲学中最富哲理性、最具人文性和最有挑战性的论题。由于法的价值就是要为法的正当性存在提供坚实的人文基础和社会政策基础，故法的价值论也就作为法哲学中最能

够体现人性立场的内容而被关注、重视和研究。与西方思想家抽象地讨论法的价值不同，马克思主义法哲学在其一般价值理念和研究方法论基础上，对诸如“真正的法律”和“形式上的法律”、法与利益、自由、公平、正义、人权等重大法治价值都有精辟的论述。习近平法治思想继承和发展了马克思主义经典作家关于法的价值的论述，结合中国特色社会主义法治实践和全球人类社会生存发展实际，创造性地提出了自己关于法的价值的论断。

#### （一）将全人类共同价值作为法的价值

与其他思想家看法的价值不同，习近平跳出法本身，跳出西方所谓的“普世价值”窠臼，在更为广阔的国家治理和人类价值相通、命运与共的角度探究法的价值。习近平指出：“法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义”，而这个精髓和要旨就是内蕴了中外优秀法治文化、人类优秀法治文明成果以及全人类共同价值的法的价值。在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话和在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议上的讲话中，习近平对中外人类文明发展中所积淀的共同价值进行了凝炼和概括，提出和重申了和平、发展、公平、正义、民主、自由是全人类的共同价值，并且指出：“和平与发展是我们的共同事业，公平正义是我们的共同理想，民主自由是我们的共同追求”。同时，他还呼吁全世界应该大力弘扬全人类共同价值，并使其为建设更加美好的世界提供正确理念指引。习近平关于法的价值的论述，由于蕴含了全

人类共同价值的精髓而具有极强的包容性和丰富的价值要素。在国内法上，强调尊重和保障人权，保障人民民主，促进公平正义，维护社会和谐稳定，实现人的自由和全面发展，坚持法律面前人人平等法的价值；在国际法上，倡导世界各国一律平等，建立平等相待、互商互谅的伙伴关系，构建包容共享的法律秩序，推进公道正义、共商共建共享的全球治理，推动构建人类命运共同体等法的价值。习近平的法治价值观超越国界、超越时空，用全人类共同价值引领法治文明新方向，其开放性、包容性、创新性必将引领中国法治通向良法善治新境界，引领人类法治文明走向新道路。

## （二）公平正义是社会主义法治的核心价值

民主法治、自由平等、公平正义、发展安全等一直是我国政治建设、政治发展的重要价值和目标，习近平总书记对这些法的价值多有论述。大道之行，天下为公。习近平根据我国社会发展不充分不平衡导致的公平正义价值不彰等一系列突出问题，统筹布局，抓主抓重，在法治领域特别强调公平正义价值的重要意义。他强调指出，公正是法治的生命线，公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值，坚持法治建设应当保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。习近平之所以强调法治的公平正义价值，是因为全心全意为人民服务的宗旨决定了我国法治必须追求公平正义，保护人民权益、伸张正义。法治没有公平正义的价值支撑，则

必然人权不彰、自由不保、社会失范、秩序靡乱。

与以私有观念为特征，以个人主义为核心价值的资本主义社会不同，社会主义社会必然是以实现共同富裕为奋斗目标、以公平正义为价值追求的社会，公平正义是社会主义法治的灵魂和生命。推进全面依法治国，建设社会主义法治国家的目的是在全社会实现和保障公平正义。

“治天下也，必先公。公则天下平矣。平得于公”，这就要求全面依法治国必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义的实现来推进。习近平指出：“必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求，努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义”，从而将公平正义的精神与价值贯穿于立法、执法、司法、守法等法治实践的各个环节中。在立法方面，制定体现公平正义的良法。“经国序民，正其制度”，“欲知平直，则必准绳；欲知方圆，则必规矩”，立法就是为国家定规矩、为社会定方圆，制定良法是保障社会公平正义的逻辑起点。从法治实现的逻辑看，公平正义的核心和前提是制度的公平正义。法律是治国之重器，它在国家治理中发挥着社会利益和资源“分配器”、“平衡器”，社会行为和关系的“调整器”、“指示器”的作用。党的十九届四中全会提出了“健全社会公平正义法治保障制度”的要求，就是要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，把人民群众对于社会公平正义的价值期待和利益诉求科学合理地

纳入立法之中，制定出体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，实现公民权利保障法治化；在执法方面，要求严格规范公正文明执法。执法是法治实现的重要环节，是把纸上之法变为现实“活”的法律关系和法治秩序的关键，是法治维护社会公平正义的重要环节方面。“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”，而要在法律实施中实现公平正义，就必须做到严格规范公正文明执法，不偏私、不歧视，确保法律面前人人平等原则得到落实，使每一个执法决定都经得起法律的检验，时间的检验；在司法方面，必须推进司法公正。习近平深刻指出，司法是维护社会公平正义的最后一道防线。公正是司法的灵魂和生命，司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。要推进司法公正，就必须在支持司法机关依法独立公正行使职权的同时，规范司法行为，强化司法监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义；在守法方面，要增强全民法治观念，树立全社会对法律的信仰。全面推进依法治国，必须坚持全民守法，而要推进全民守法，必须着力增强全民法治观念。只有坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，才能培养公民法律意识，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求，才能树立全社会对法律的信仰，避免出现法外之人，法外特权，才能使法律发挥好维护社会公平正义的作用。

#### 四、习近平法治思想关于法的发展论

与马克思的全部理论包括法哲学理论始终是以探讨人类社会的发展规律不同，习近平法治思想并没有重复考察法现象产生、发展、变化的规律，并给其以哲理层面的深层思考和揭示，而是站在马克思主义经典作家肩膀之上，用马克思主义理论成熟的认识论、方法论来观察中国社会发展面临的问题，观察当下中国的依法治国实践，将马克思主义法的一般理论与中国国情相结合，将古今中外优秀法治文化与中国特色社会主义法治文化相结合，将社会主义核心价值观与人类社会普遍价值相结合，将全面推进依法治国与全面深化改革相结合，形成了习近平法治思想中别具一格的法的发展理论。

##### （一）法治发展必须走中国式法治道路

习近平没有从法的更替或继承角度论述法的发展，而是立足于资本主义和社会主义并存、马克思主义意识形态与西方资本主义国家意识形态对立的实际，立足于新时代法治建设实践，提出“坚定不移走中国特色社会主义法治道路”。习近平指出，“物之不齐，物之情也。”各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。因此，设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。不仅政治制度如此，与政治制度紧密相连的法律制度也都深深地烙印着一个国家的历史和现实印记。正是基于这些认识，习近平

提出中国社会主义法治建设不搞简单的拿来主义，不搞“全盘西化”、“全面移植”、照搬照抄，而是必须坚持以我为主、为我所用，认真鉴别、合理吸收。一言以蔽之，就是“无论是传统的还是外来的，都要取其精华、去其糟粕，但基本的东西必须是我们自己的，我们只能走自己的路”。他还自信地指出，中国特色社会主义法治道路，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路，并且指出这条道路的基本内容就是坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。习近平坚持中国特色社会主义法治战略定力，摒弃有我无他、非此即彼的思维定式，在独立自主的立场上主张求同存异，兼容并蓄，从而成功开辟了一条法治发展的中国道路。

## （二）法律应该应势而变

“为国也，观俗立法则治，察国事本则宜。不观时俗，不察国本，则其法立而民乱，事剧而功寡”。党的十八大以来，习近平高度重视科学立法问题，强调法律应准确反映经济社会发展要求，他指出：“形势在发展，时代在前进，法律体系必须随时代和实践发展而不断发展”。在中国社会各方面都在转型的当下，就作为“治之端”的立法而言，应当完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，实现国家和社会生活制度化、法治化，即必须根据经济社会发展要求，瞄准反映客观规律和人民意愿不够，针对性、操作性不强，部门利益化突出的问题立法，“完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废并举”，做到立法及时反映党和国家事业

发展要求、人民群众关切期待。特别是对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律要抓紧制订、及时修改，确保立法对经济社会发展发挥引领和推动作用。在法律发展方面，习近平胸怀大局、把握大势、着眼大事，不拘于陈例，因势而谋，打破“法律不可破”的雷池，摒弃以改革之名随意突破现行法律的做法，以历史唯物主义和辩证唯物主义之方法论深刻阐释了法的立改废与改革及试点工作之间的辩证关系，提出了“重大改革要于法有据”这一重要论断，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。习近平指出：“苟利于民不必法古，苟周于事不必循旧”，需要推进的改革，将来可以先修改法律规定再推进。当前，人民对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，对法治建设提出的要求更高，立法必须顺应服务经济社会发展转型升级，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

## （三）未来法治发展的目标是法治现代化

“法治现代化是法治文明伴随人类社会变迁而不断演进的历史性成果，整个演进过程表现为从传统法制向现代化法治的时代跃迁”，可见，法治现代化表征着法律在现代社会形成秩序的状态和向更高形态变革的过程。纵观全球法治现代化进程，可以看到法治与现代化彼此联结、互存共进，始终是各个国家改革发展与社会治理的时代主流，法治现代化是一个国家走向现代化的标



志性指标之一，没有法治现代化就没有国家现代化。习近平深刻指出：“实现中华民族伟大复兴，必须建立符合我国实际的先进社会制度”。这一先进社会制度，其中一个非常重要的方面就是法律制度，而所谓先进的法律制度，就是现代化的法治。自党的十八大作出“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”的部署以来，以习近平同志为核心的党中央一直十分重视制度完善，“把制度建设摆到更加突出的位置”，特别是十八届三中全会把推进国家治理现代化作为全面深化改革总目标，十八届四中全会把建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家作为全面推进依法治国的总目标，把促进国家治理体系和治理能力现代化作为重要目标后，党中央更加紧锣密鼓抓制度完善工作。推进制度完善的本质一个重要方面就是推进我国法治如何实现现代化。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，而国家治理的深刻变革，离不开法治的现代化。法治兴则国治，法治废则国乱。世界上实现法治现代化国家的经验告诉我们，越是强调法治，越是要注重法的质量与品格。推进国家治理体系和治理能力现代化，法治本身也要经历一个现代化过程，不能因循守旧、墨守成规。法治现代化是一个多向度论题，其主要内容首先是在法治体系中融入现代的法治精神和时代的核心价值体系；其次是要对既有的自由、平等、公平、正义等法治价值赋予具有现代性的新内涵，把发展、共享、

共治、绿色等新理念融入法治价值中；再次是要在强调形式与内容相统一的同时更加注重实质法治的实现；最后就是要突出包括宪法在内的所有法律规范、党内法规的可实施性、便捷性。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央正是这样思考法治现代化问题，部署和实践法治化的内容，使得法治中国建设取得了丰硕成果。

法治现代化的一个重要方面就是实现路径。从世界范围内看，法治现代化没有成于一尊的固定模式。全面推进依法治国，必须从我国实际出发，坚持和拓展中国式法治现代化新道路，建设中华法治文明新形态，中国法治现代化必须“突出中国特色、实践特色、时代特色”，走出一条具有鲜明中国特质的法治现代化新路。习近平指出：“从已经实现现代化国家的发展历程看，像英国、美国、法国等西方国家，呈现出来的主要是自下而上社会演进模式，即适应市场经济和现代化发展需要，经过一二百年乃至二百年内生演化，逐步实现法治化，政府对法治的推动作用相对较小。像新加坡、韩国、日本等，呈现出来的主要是政府自上而下在几十年时间快速推动法治化，政府对法治的推动作用很大。就我国而言，我们要在短短几十年时间内在十三亿多人口的大国实现社会主义现代化，就必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治化”，习近平所倡导的“双向推动”模式就是当代背景下促成我国法治现代化尽快实现的新道路。□

（作者系中共北京市顺义区委党校（顺义区行政学院）副教授）

# 全面推进依法治国需要把握的几个问题

刘尚高

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。具体的说，就是在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

## 一、正确认识坚持党的领导是法治的核心

党的领导是全面推进依法治国最突出、最关键的主线。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治

建设的一条基本经验。从党的十一届三中全会确立社会主义法制建设方针到十五大提出依法治国基本方略，从十七大强调全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家到十八届三中全会作出推进法治中国建设的历史性抉择，到十八届四中全会作出全面推进依法治国的总体部署，再到党的十九大。我们党始终引领着中国法治铿锵前行的脚步。我国宪法确立了中国共产党的领导地位，坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，是我国法治与“西方宪政”

的根本区别。

坚持党的领导，不是一句空洞的口号，必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。一方面，要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，统筹依法治国各领域工作，要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一，保证党领导人民有效治理国家，确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面。另一方面，要改善党对依法治国的领导，不断提高党领导依法治国的能力和水平。党要坚持依法治国、依法执政，自觉在宪法法律范围内活动，党员干部要提高法治思维和依法办事能力，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

## 二、坚持人民主体地位是法治的动力源泉

人民群众是我们党领导革命、建设、改革的主体和力量源泉，也是我们党领导全面推进依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民群众根本权益为出发点和落脚点，保证人民群众依法享有广泛的权利和自由、承

担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。必须保证人民群众在党的领导下，依照宪法法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。必须使人民群众认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民群众所掌握、所遵守、所运用，成为人民群众手中的强大武器。

我国现行宪法在1982年颁布时，中央曾指出：“要依靠十亿人民，使十亿人民掌握宪法，并对违反和破坏宪法的行为进行监督，这是贯彻执行宪法的最伟大的力量和最根本的保证”。40多年的实践充分证明，正是依靠人民这个根本力量，我国宪法和法律才得到了充分实施，法治建设才能取得今天的成就。我们要把人民群众拥护不拥护、支持不支持、赞成不赞成、答应不答应，作为法治中国建设的根本依据，充分发挥人民群众作为法治中国建设的根本力量的作用。一是尊重人民群众的首创精神。改革开放30多年来，我们对社会主义实践和认识的每一次突破和进展，无不来自群众的创造和推动。同时，人民群众的实践又是检验我们的路线方针政策、法律法规制度正确与否的唯一标准。法治中国建设既要注重自上而下的顶层设计，还要注重自下而上的实践创造。因此，法治中国建设的一项基础工作就是，充分尊重人民群众的实践经验和首创

精神，及时将实践中被证明为行之有效的做法上升为法，形成完善的法律体系。二是深入推进民主立法。完善立法项目征集和论证制度，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，拓宽公民有序参与立法途径。推进法治建设的过程，也是一个在多元的社会中寻求共识的过程。在利益关系和价值观念多元化的现代社会，人们就公共事务达成共识的难度越来越大，以至于任何一件事情都可能出现对立的意见和诉求。而越是存在矛盾分歧，就越是要确保利益各方通过广泛的讨论甚至争论，在充分的博弈中逐步取得共识，努力达成社会最大公约数。三是努力培养人民群众的法治自觉和法治信仰。十八届四中全会《决定》指出：“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。”人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。真正管用而有效的法律，既不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在纪念碑上，而是铭刻在全体人民的心上。

### 三、坚持法律面前人人平等是社会公平正义的根本要求

平等是社会主义法律的基本属性，也是社会公平正义的基本要求。十八届四中全会《决定》指出：任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。必须维护国家法制统

一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

坚持法律面前人人平等，必须体现在立法、执法、司法、守法各个方面。首先，科学立法是引领。把平等、公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，加快健全完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，才能筑牢人们共享人生出彩机会的坚实平台。其次，严格执法是关键。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”，解决好执法不规范、不严格、不透明、不文明等问题，惩治执法腐败现象，才能确保法律公正、有效实施，牢牢树立起法治权威。第三，公正司法是保障。“凡法事者，操持不可以不正”，无论是确保依法独立公正行使审判权和检察权，还是优化司法职权配置更好服务于民，或是完善人民陪审员制度、保障人民群众平等参与司法，都是为了完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。第



四，全民守法是基础。“法令既行，纪律自正，则无不治之国，无不化之民”。依法治国是一个系统工程，各级领导干部首先要对法律怀有敬畏之心，带头依法办事、带头遵守法律，担当起法治建设的责任。同时，必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

#### 四、提高法治效果必须坚持依法治国和以德治国相结合

对于一个国家和社会的治理来说，法治与德治并行不悖、缺一不可，犹如车之两轮、鸟之双翼。法律是外在的刚性约束，重在对恶的惩戒；道德是内在的弹性守则，重在对善的弘扬，两者有着相同的社会目的，即构建一个有序的、和谐的社会。将法治与德治结合起来，既重视法的硬性约束作用，同时也重视人在美德的支配下正确调节自身行为的主观能动性，将德视为官员选拔任用的重要标准之一，这都是中国政治文化的独特性。而从西方政治制度设计的思维方式看，其基本考虑是重“法”轻“德”，主要依靠“底线控制”而不是“正向激励”，为了防止政府作恶，在机构设置、决策程序上侧重于分立和制衡。法律虽然规范人们的行为，可以强制地惩罚违法行为，但不能代替解决

人们思想道德问题。如果人人都自觉进行道德约束，违法的事情就会大大减少，遵守法律也就会有更深厚的基础。即便是西方社会，也不是仅仅靠法律来治理的，西方社会是依法治国与宗教治国相结合，宗教就起着道德教化作用。所以，我国历史上强调德刑相辅、儒法并用的思想，是有它的道理的。正如习总书记所指出的，“法是他律，德是自律，需要二者并用。”

实现依法治国和以德治国相结合，要注意把一些基本道德规范转化为法律规范，使法律法规更多体现道德理念和人文关怀，通过法律的强制力来强化道德作用、确保道德底线，推动全社会道德素质提升。比如，诚信是一种道德规范，同时，又要有法律来约束。《中华人民共和国民法典》中明确规定了诚信条文，这就大大增强了诚信道德规范的权威性和践行力。再如，随着老龄化社会的到来，敬老孝老已成为一种社会呼唤，成为一个普遍的道德问题。新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》，新增了“与老年人分开居住的家庭成员，应当经常看望或者问候老年人”的法律规定，就大大推动了敬老孝老传统美德的弘扬。还有如志愿服务，这是弘扬我为人人、人人为我道德精神的一个重要载体，许多国家都是用法律来规范和推动志愿服务的，我们也应该很好地加以借鉴。概言之，治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治，既重视发挥法律的

规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

### 五、走中国法治道路必须坚持从中国实际出发

十八届四中全会《决定》提出的建设社会主义法治国家的目标是明确的，但是如何走向社会主义法治国家，如何真正实现依法治国，不同的路径选择会产生截然不同的结果。而且一个国家走向法治之路要与这个国家的经济社会发展状况、历史文化传统、人民的心理行为等等相契合、相匹配，简单地拿来主义、人云亦云不仅行不通还会引发更大问题。法治中国建设应当从哪里出发？《决定》明确提出，必须从中国实际出发。《决定》提出走“中国特色社会主义法治道路”，这是立足我国社会主义法治建设实际提出来的，为我们建设法治中国指明了根本方向。这条道路既不是“传统的”，也不是“外来的”，更不是“西化的”，而是中国特色的，植根中国大地，反映人民意愿，是中国人民在中国共产党领导下长期法治建设实践的经验总结，是马克思主义法治理论同当代中国实际相结合的产物。只有这条道路、这个方向而没有别的道路、别的方向能够解决当前中国法治建设中的重大问题。全社会都要有这样的道路自觉和自信。

总之，坚持从中国实际出发全面推进

依法治国，既不能罔顾国情、超越实际，也不能因循守旧、墨守成规。其根本就是要突出中国特色、实践特色、时代特色，对中国数千年传统文化与法制思想要取其精华、汲取营养、择善而用；要把我们党领导人民实行法治的经验总结好、继承好、坚持好、发扬好；要着眼未来发展、把握时代变化，不断丰富和发展中国特色社会主义法治建设的理论与实践。同时，要认真学习借鉴世界上优秀的法治文明成果，对先进的法律文化、理念、制度、理论进行梳理、概括和确认，结合现实中国改革发展进行阐述，为我所用，但决不照搬外国法治理念和模式。从哲学上讲，当代世界任何国家的法治，都蕴含着基于公认法理的普遍性和基于各国不同国情的特殊性的辩证统一。这里的普遍性，就是要对公权力加以有效约束，正如习近平总书记所强调的，“要健全权力运行制约和监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里”。而其特殊性，就是从中国的历史文化出发、从中国的具体国情出发、从中国现代化建设和改革开放的实践出发，不断强化国家治理理念和治理体系中的现代法治要素，推进国家治理能力和各方面制度的现代化，创造性地完成我国所面临的法治任务，走出一条中国特色社会主义法治道路，同时也是中国特色社会主义现代化和中华民族伟大复兴的必由之路。□

（作者系海淀区委党校区情研究中心副主任）

# 全过程人民民主 开创人类政治文明新形态

——从人类政治文明视野看全过程人民民主

李庆英

当前，中国正在进行人类历史上最为宏大而独特的实践创新和文明创造，正在中国共产党领导下以中国式现代化推进中华民族伟大复兴，创造发展人类文明新形态。全过程人民民主作为中国特色社会主义政治文明在新时代的发展成果和发展形态，开辟了社会主义民主发展新境界，开创了人类政治文明新形态。在这方面，我国学术理论界的相关研究成果如雨后春笋般地不断涌现，其中不乏“学术高原”乃至“学术高峰”。这里尝试从人类政治文明视野，简要回顾中国的民主理论和民主实践发展的历史进程，简要梳理和分析新时代发展全过程人民民主的有关理论问题和现实要求。

**一、2021年中国政治领域有关全过程人民民主大事件，在人类政治文明发展进程中具有里程碑意义**

中国是世界闻名的“四大文明”古国之一，创造了灿烂悠久且从未中断的中华文明，在人类文明发展进程中独树一帜。关于中国历

史和中华文明的发展演变，梁启超先生在《中国史叙论》中提出过一个“三个中国”概括，即“上世史”时代为“中国之中国”、“中世史”时代为“亚洲之中国”和“近世史”时代为“世界之中国”，其中“世界之中国”，意思是指中国进入与欧美西方国家交涉竞争的时代。这种独到的世界眼光和文明史观，为认识我们新时代中国特色社会主义民主政治实践提供了参考视角和有益启发。当今世界正经历百年未有之大变局，人类文明中心正在发生转移，今天的中国作为“世界的中国”之深刻拓展与历史发展，已进入“强起来”的伟大时间——一个富强民主文明和谐美丽的文明型国家，正日益走近世界舞台中央。这意味着新时代的中国已成为当前世界政治激荡变革的关键因素和关键变量，在全球治理格局调整、世界政治秩序重构、人类文明发展进步中的地位和作用举足轻重；意味着新时代中国民主政治发展进程中发生的某些重大事件，必将深刻影响人类政治文明发展进程。2021年正值中

中国共产党百年华诞之年、开启向第二个百年奋斗目标历史进军之年，不仅在党史、新中国史、中华民族发展史上具有重要的里程碑意义，而且在社会主义发展史、在人类政治文明发展史上也具有具有重要的里程碑意义。这集中体现在中国政治领域发生的一系列值得高度关注和深刻思考的大事件。

第一件大事：2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上发表重要讲话，庄严宣告：“新的征程上，我们必须紧紧依靠人民创造历史，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，站稳人民立场，贯彻党的群众路线，尊重人民首创精神，践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展！”在这个重大时刻和隆重场合，中国共产党人首次明确提出了“全过程人民民主”这个重大理念和原创性概念，中国最高领导人向世界公开表达“发展全过程人民民主”的初心使命。

第二件大事：2021年10月13日至14日，中央人大工作会议召开，习近平总书记出席并发表重要讲话，鲜明提出“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”。这次会议是新中国成立以来中国执政党首次召开的中央人大工作会议，习近平总书记从完善和发展中国特色社会主义制度、推进

国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，明确提出新时代加强和改进人大工作的指导思想、重大原则和主要工作，深刻回答新时代发展中国特色社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度的一系列重大理论和实践问题；特别是深刻阐述了全过程人民民主的科学内涵和特点优势，深刻阐明了人民代表大会制度在发展全过程人民民主中的特殊地位和特殊作用。

第三件大事：2021年11月8日至11日，党的十九届六中全会召开，作出《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，郑重地把“发展全过程人民民主”纳入“十个明确”，并强调建设社会主义民主政治，发展社会主义政治文明，“必须使中国特色社会主义政治制度深深扎根于中国社会土壤”，“必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，积极发展全过程人民民主”。这标志着全过程人民民主这个重大理念成为习近平新时代中国特色社会主义思想核心内容的重要组成部分，标志着“人民民主”思想在新时代实现了思想内涵上的重大发展，实现了指导思想上的与时俱进。

第四件大事：2021年12月4日，中华人民共和国国务院新闻办公室发表《中国的民主》白皮书，全面总结了中国的民主发展取得的显著成就，深入阐释全过程人民民主的价值理念、制度程序、参与实践、世界意义，系统回答了“中国的民主是什么样的民主、怎样发展中国的民主”等一系列“民主之问”。这是中国政府以白皮书形式，公开向国内外系统阐述中国的民主理论、中国的民主观、中国的民主



实践，鲜明体现了中国共产党和中国人民对坚持中国特色社会主义民主政治发展道路、对立足中国民主政治实践发展中国民主理论、以及对发展全过程人民民主的历史底气与高度自信。

第五件大事：2021年12月23日，中国人权研究会发布《美式民主的局限与弊病》研究报告，系统论述了美式民主的政治属性以及历史局限和现实弊病等，表明美国长期剥夺有色人种的民主参与权利，长期系统性驱逐、排斥和同化印第安人，长期限制妇女的平等参政权，美式民主存在极化、双标化、金钱化、形式化等现实弊病，揭示出美国以选举为核心的票决民主难以支撑起完整意义上的民主政治，绝非现代民主政治的理想方案。这个代表中国高端智库的研究报告，为廓清“民主迷思”、打破美式民主神化，揭开美国自诩“民主灯塔”、妄图垄断民主标准、大搞“输出民主”的政治霸权与险恶用心提供了有力的研究支撑。

上述一系列大事件分别代表了中国共产党、中国政府、中国高端智库，在中国的民主理论和民主实践上发出的时代强音。这其中，有四件与全过程人民民主直接相关，它们在中国民主政治理论发展、乃至人类民主理论发展进程中，共同构筑了一座耀眼的思想丰碑。特别是“全过程人民民主”这个重大理念的明确提出和大力推进，标志着中国的民主理论和民主研究取得了丰硕成果，中国的民主实践发展和政治文明建设进入了新的历史阶段。这对于社会主义民主政治发展和人类政治文明发展进步，必将产生积极的推动作用和深远的历史影响。

## 二、全过程人民民主作为社会主义民主新形态，标注了中国民主政治在人类政治文明发展进程中迈上新的历史方位

民主是全人类的共同价值和普遍追求，是马克思主义的政治理念和政治目标。作为用马克思主义武装起来的先进政党，中国共产党一经成立就高举人民民主旗帜，百年来一直在为“争得民主”、实现“人民当家作主”进行不懈探索和持续奋斗。从政治文明角度来说，中国共产党的历史，就是一部团结带领中国人民为追求人民民主、发展人民民主、实现人民当家作主而不懈奋斗的历史。伴随着中国革命、建设、改革实践进程，中国的民主思想不断丰富发展，中国的民主实践不断向前推进。

（一）从“民主”到“人民民主”：中国共产党为中国式民主确定“真正意义”

马克思主义创始人曾指出：“民主是什么呢？它必须具备一定的意义，否则它就不能存在。因此全部问题在于确定民主的真正意义。”根据这个重要观点，早期中国共产党人在追求民主过程中，就重视思考什么是“民主的真正意义”、怎样确定“民主的真正意义”。毋庸置疑，关于现代民主的“元叙事”话语源自西方社会，而且长期为西方所主导，中国的民主话语在形成发展过程中也不可避免地受到西方民主“元叙事”话语的牵制影响。值得注意的是，有研究成果显示：西方的“Democracy”概念自19世纪传入近代中国以后，严复、李大钊等中国有识之士就对这个概念进行了符合本土化语境和时代要求的翻译与内涵转化，最终使中国古已有之的“民主”（其本义为：民之主宰者、民之统治者）一

词，在近代中国成功“复活”而成为西方政体中的“Democracy”一词在中文世界的流行语。这里要特别强调的是，身处列强侵略、民族危亡的屈辱时代和悲惨境遇，促使中国有识之士赋予了“民主”比西方更为积极正面、更为丰富深刻的思想内涵，即在原有“新型政体”语义基础上增扩了包含进步、平等、正义等价值理念意涵。这种立足中国本土历史文化传统和社会发展要求的翻译改造，可以看作中国有识之士力图构建中国民主话语“元叙事”的历史起点。

1921年中国共产党成立以来，中国共产党人坚持马克思主义的民主理论和国家学说，从基本国情和具体实际出发，不断深化对民主政治建设规律的认识，积极吸收借鉴人类政治文明中的一切有益成果，创造性地形成发展出“人民民主”思想，推动中国话语中的民主意涵实现了从“平民主义”到“民主主义”，从“没有广大人民的民主，就没有人民当家作主的国家”，到“人民民主是社会主义的生命，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴”，再到“积极发展全过程人民民主”的拓展与跃升。中国共产党为中国式民主确定了“人民民主”的真正意义，这个“真正意义”构成了中国民主理论的核心思想和中国民主话语的核心内涵。“人民民主”思想是中国共产党把马克思主义基本原理与中国具体实际、与中华优秀传统文化相结合，推进马克思主义中国化时代化，进行理论创新、制度创新、实践创新而形成的伟大创造，集中体现了中国共产党对民主政治建设和发展规律的深刻认识，以一系列原

创性思想观点丰富和发展了马克思主义民主理论和国家学说。

作为马克思主义中国化理论创新成果的重要组成部分，“人民民主”思想是指导中国共产党和中国人民发展社会主义民主政治、发展全过程人民民主、建设社会主义政治文明的思想基础和行动指南。与西方民主理论相比，“人民民主”思想始终坚持人民至上、人民主体地位，把人民当家作主作为本质和核心，把体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造、增进人民福祉作为价值追求，因而超越了西方民主以个人为本位、以资本为中心的底层逻辑和先天缺陷，真正地让中国社会中“占绝大多数的人民”成为民主实践的主体力量，真正地让“人民的统治”、“人民的主权”成为广泛具体全面的社会现实，从而在人类民主政治发展的科学指导上占据了思想制高点和道义的制高点。作为发展中国家独立探索自己的民主政治制度和民主政治发展道路的经验结晶，“人民民主”思想创造性地构建了中国发展社会主义民主的科学理论体系，为丰富和发展人类政治文明思想宝库贡献了中国方案和中国智慧。

（二）全过程人民民主：“人民民主”在新时代中国民主政治实践中的发展形态

习近平总书记强调：“实现民主有多种方式，不可能千篇一律。用单一的标尺衡量世界丰富多彩的政治制度，用单调的眼光审视人类五彩缤纷的政治文明，本身就是不民主的。”在中国共产党的政治理论体系中，民主是中国共产党人和中国人民始终追求的价值理念和政治权利，是社会主义核心价值观的重要内容，

是全面建设社会主义现代化强国的重要目标，是实现现代化和中华民族伟大复兴的应有之义。但是，如何在中华大地上把民主的价值理念转化为科学有效的制度安排，转化为具体现实的民主实践？世界政治发展史的经验教训表明：这不能靠西方政治制度的“飞来峰”，更不能靠天上“掉馅饼”，只有靠扎根于中国社会历史文化土壤，坚持独立自主、开拓创新，注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一，才能探索走出一条符合基本国情和具体实际的正确道路，从而找到正确的体制机制和方式方法，形成与历史发展规律和时代要求相适应的民主形态。

纵观新中国成立70多年来的政治发展历程，可以清楚地发现人民民主实践在不同历史时期呈现出不同的发展形态。对此，可以简要地把新中国各个历史时期的“人民民主”发展形态，概括为前后有机衔接、依次历史递进的三个版本。第一个版本是“人民民主1.0版”：在社会主义革命和建设时期，中国共产党领导人民建立和巩固国家政权，对生产资料进行社会主义改造，制定颁布新中国第一部宪法，确立人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度，人民当家作主的政治架构、经济基础、法律原则、制度框架基本确立并不断发展，社会主义民主大厦巍然耸立起来。第二个版本是“人民民主2.0版”：在改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国共产党领导人民坚定不移推进社会主义民主法治建设，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，积极稳妥推进政治体制改革，巩固和发展人民代表大会制

度，进一步完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等基本政治制度，民主发展的政治制度保障和社会物质基础更加坚实。第三个版本是“人民民主3.0版”：党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，紧扣解决新时代中国社会主要矛盾，积极回应人民对民主的新要求新期盼，深刻吸取古今中外治乱兴衰的经验教训，全面总结新中国成立以来人民民主政治发展取得的显著成就，坚持中国特色社会主义民主政治发展道路，坚持和加强党的全面领导，深化党和国家机构改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，不断健全以人民代表大会制度为核心的人民当家作主制度体系，积极构建多样、畅通、有序的民主渠道，全面推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，协同推进选举民主与协商民主，从各层次各领域扩大人民有序政治参与，推动人民民主发展进入“全过程人民民主”这个新的历史阶段。

全过程人民民主作为中国共产党团结带领人民在新时代中国民主政治实践中形成的伟大创造，是人民民主在新时代中国民主政治实践中的发展形态，它既有正确的发展道路又有科学的理论指导，既有完整的制度安排又有广泛的参与实践。这种“四位一体”有机统一的发展形态，使人民当家作主更好体现在国家政治生活和社会生活之中，使中国特色社会主义政治制度优越性得到更好发挥，中国特色社会主义政治发展道路越走越宽广，生动活泼、安

定团结的政治局面得到巩固发展，极大地激发和凝聚了14亿多中国人民奋斗新时代的磅礴力量。全过程人民民主作为中国特色社会主义政治文明发展的最新成果和发展形态，开辟了社会主义政治文明发展新境界，生动展示了中国式民主在中华大地的勃勃生机和强大生命力，鲜明标注了中国民主政治建设在人类政治文明发展进程中迈上了新的历史方位。

### 三、立足于推动人类政治文明发展进步的战略高度，积极为发展全过程人民民主提供学术支撑和智力支持

习近平总书记强调：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”当前，伟大复兴与百年变局历史交汇，世纪疫情与世界动荡交织叠加，全面建设社会主义现代化国家、推进中华民族伟大复兴面临异常复杂严峻的问题挑战，世界和平发展与人类前途命运受到严重阻力威胁。作为一个负责任的东方大国和文明型国家，中国不但要在中国共产党坚强领导下积极发展全过程人民民主，充分激发全国人民的积极性和创造力，不断回答好中国之问、人民之问，把自己的事情办好；还要大力弘扬全人类共同价值，积极推动国际关系民主化，推动共建人类命运共同体，积极回答好世界之问、时代之问，不断为推动世界和平发展与人类发展进步做出新的更大贡献。时代大课题、人类大使命，强烈呼唤中国力量、中国方案、中国智慧。对于中国学术理论界来说，需要从推动人类文明进步战略高度，立足中国特色社会主

义民主政治实践，深化中国的民主理论研究和人民民主思想研究，积极建构中国特色的民主话语体系特别是新时代中国政治学的自主知识体系，从而为发展全过程人民民主、推动人类迈向美好光明未来提供学理支撑和智力支持。

其一，树立科学的民主观念，着力讲清民主是什么、民主从何而来。具体来说：一是用历史的、发展的眼光看待民主，从人类政治文明史来看，民主是人类不断解放自身、追求自由的产物，几千年以来世界各国、各民族不懈探索，由此形成各具特征的民主实践和民主形态，共同丰富着人类政治文明和民主谱系；民主的表现形态不尽一致，民主的实现路径并非定于一尊，这是民主在人类社会长期发展实践中体现出来的自然逻辑。二是把评判民主的价值意义与民主的实践做法区分开来；换句话说就是，民主有价值理念和制度实践两个层面，在评价时不能混为一谈，作为全人类的共同价值意义上的民主，是积极的、进步的、正面的，没有“中西”之别、“好坏”之分；因而不能把用来评价民主实践的“好坏”“高低”等二分法标准，机械地用来评价作为价值理念和真理层面的民主，否则容易导致思想认识上的混乱。三是要讲活全过程人民民主是个新事物、好事物，它超越了西式民主在政治实践中造成的民主局限、民主困境、民主悖论，让民主回归到价值本质规定性，从而明确民主作为人类共同价值的普遍性。

其二，加强人民民主思想研究阐释普及，着力讲透什么是人民民主、怎样发展人民民



主。对于一个国家和社会来说，现实的民主是历史的、具体的、发展的。邓小平同志曾鲜明指出：“什么是中国人民今天所需要的民主呢？中国人民今天所需要的民主，只能是社会主义民主或称人民民主，而不是资产阶级的个人主义的民主。”在中国共产党坚强领导下，经过各族人民长期的理论探索和实践奋斗，“人民民主”思想不断丰富发展。习近平总书记在中央人大工作中概括了“人民民主”思想的五个基本观点，即：关于“人民民主是社会主义的生命”的观点，关于“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心”的观点，关于“中国特色社会主义政治发展道路是符合中国国情、保证人民当家作主的正确道路”的观点，关于“中国社会主义民主的两种重要形式”的观点，关于“发展社会主义民主政治关键是要把我国社会主义民主政治的特点和优势充分发挥出来”的观点。如何讲好新时代中国全过程人民民主故事，具体包括如何讲清我国政治制度的特点和优势，如何讲清民主与法治的内在关系，如何讲清人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体，如何让人民民主的“基本观点”成为中国社会生活中的政治常识，进而成为人类政治文明中的话语权力——这其中既有大有可为的学术空间，也有亟待披荆斩棘的路径探索。

其三，聚焦根本解决“挨骂”问题，着力回答新时代中国需要构建什么样的自主知识体系、怎样构建中国自主的知识体系这个重大课题。“挨打”“挨饿”“挨骂”是近代以后中国人民面临的三大灾难性、屈辱性历史问题。

在中国共产党领导下，经过长期不懈努力，中国人民长期面临的“挨打”“挨饿”问题都已解决了，但是“挨骂”也就是“西强东弱”的话语权问题，还没有得到根本性解决。进入新时代，习近平总书记提出了加快构建中国特色的哲学社会科学重大使命任务，就是要根本解决“挨骂”问题。当前，加快构建中国特色的哲学社会科学，归根结底是构建中国自主的知识体系。对于新时代中国政治学而言，完成这个重大使命任务，必须立足发展全过程人民民主的鲜活实践，着力构建新时代中国政治学的自主知识体系，形成中国的民主理论体系和中国民主的“元叙事”话语。具体来说，要着力做好三篇大文章：一是“正本清源”篇，勇于批驳在我国鼓吹兜售西方所谓“宪政”、多党轮流执政、“三权鼎立”等政治思潮的错误观点，破除西方民主迷思，澄清笼罩在民主理论上误识误区；二是“守正创新”篇，坚持运用马克思主义的立场观点方法，及时探索回答中国特色社会主义民主政治发展中出现的重大理论和现实课题，根据新实践概括新理论，切实推动“人民民主”思想与时俱进；三是“激活传统”篇，加强对中国古代政治思想、政治文化、政治传统的发掘研究，努力用马克思主义真理力量激活中华传统政治文明中蕴藏的“大一统”“德治”“民本”“仁政”“礼法共治”等优秀的政治基因和政治理念，大力推动中华优秀传统政治基因和理念在新时代实现创造性转化、创新性发展。□

（作者系北京日报社理论部主编、高级编辑）

# 全过程人民民主的萌芽 制度调适驱动民主运转

——以1949—1954年各界人民代表会议构建为例

熊瑞涛

2019年11月2日，习近平总书记在上海虹桥街道考察时明确指出：“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。”实际上，全过程人民民主不仅是一种政治文明理念，更是一种政治制度形态，其发展经历了渐进演化的过程。正如马克思所言，“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲的创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的从过去承继下来的条件下创造。”这意味着，制度在构建政治的同时也为历史所构建，任何新制度的诞生都要受到既有制度脉络的影响。

各界人民代表会议就是在1949年到1954年这段重大历史转型期所构建的根本政治制度。在此时期，中国社会实现了从半殖民地半封建到新民主主义的更迭，民主运转的逻辑也随之发生了从革命到建设的转轨。在中国人民政治协商会议完成国家的顶层制度构

建后，地方层面怎样对其加以贯彻和落实成为当时发展人民民主的核心主题。各界人民代表会议在继承和发展工农兵代表会议和资产阶级议会的基础上，通过在选举制度、组织形态、政策过程等多个维度的调适，初步构建起了中微观层面的制度设计和工作安排，这使其可以在日后成功过渡为人民代表大会，并为全过程人民民主的发展奠定了坚实的制度根基。

## 一、制度构建的渐进路径

斯塔克认为，制度的变化不是指新制度替代现有制度，而是制度构成要素的重新组合。因此，即使制度发生变化也不会与既有制度完全断绝关系，而是会显现出既有制度要素和模式依然存续的模式，即“存续变形”。从这个角度出发，有学者认为，从苏维埃、参议会、各界人民代表会议到人民代表大会，多种制度模式形成了系统的制度演

化链条，这是中共根据自身处境转换及中心任务的重新设定所打造的。

具体到各界人民代表会议，它最初是中共为了扭转在新解放区尤其是大城市所面临的“无腿无脚”局面、解决与“广大群众联系不够”的问题而构建的。而在很多方面，各界人民代表会议并不能脱离苏联式的工农兵代表会议、资产阶级式的参议会所提供的根本制度参考，如在概念指称上，“各界人民”就是对“工农兵”的替换；又如在常设组织方面，各界人民代表会议的协商委员会就是仿照了参议会的常驻委员会形式。另一方面，虽然早在1940年毛泽东就曾提出中国“现在可以采取国民大会、省民大会、县民大会、区民大会直到乡民大会的系统，并由各级代表大会选举政府”的想法，但正如国民大会未能在全国各种政治力量达成共识基础上召开一样，人民代表大会也只能遵循国民代表会议代行国民大会职能的历史模式，先经过各界人民代表会议以为过渡。这些事实都表明，“参与设计的人和新的制度本身不可能不受过去的影响，这是因为既有制度要素对行为者的现在和未来的选择产生约束作用。因此，新制度的形态只能是路径依赖的。”

然而，随着治理情境的变化，原有制度开始不足以应对新生的民主问题。例如，无论是工农兵代表会议还是参议会，二者的代表组成都具有一定局限性，如前者将代表身份限定在工农和小资产阶级，直接将地主、富农和资本家排斥在外；后者的“成分上偏

于社会上的上层分子，对群众联系不会很密切”。而在“无产阶级、农民、知识分子和其他小资产阶级”成为“决定国家命运的基本势力”后，政府必须是以四个阶级为基础建立的“联合政府”，只有这样，才能使国体和政体相符合，使原有制度将大量民众隔离在民主运转过程之外的困境得到化解。特别是，北京在面临着支援全国战争、恢复社会秩序、开展经济建设等多种挑战叠加时，如果不能将最广大人民群众吸纳到体制中并动员起来，人民民主不仅无法走向全过程，更有可能民主陷入空转，进而使地方治理付出极大成本。换句话说，不经过制度调适，民主就难以真正运转。

因此，各界人民代表会议要在有选择继承积极制度要素的前提下、在全面识别各种制度滞后性的基础之上，通过渐进性调适完成对于历史制度的现实性超越。这是因为，人民代表大会虽然一直被认为是“表现了以工人阶级为领导、以工农联盟为基础这一新民主主义民主内容的基本制度和最好形式”，但客观条件的制约下，任何激进变革都隐含着“一下就搞一定搞乱了”的民主崩溃危机，将其设定为一个“发动群众”的过程则是理性考量后最为稳妥可行的路径选择。

在这种条件下，全过程人民民主发展经历了从座谈会、各界代表会议、各界人民代表会议再到人民代表大会的路径，展现了一种所谓的灵活的、累进的“游击式”政策制定风格。通过“摸着石头过河”，各界人民代表会议从咨询机关逐步被改造为权力机

构，最终成为“人民管理国家政权的基本方式”、“人民建设国家的组织形式”和“新中国最根本的政权制度”。这是因为通过持续的制度调适，各界人民代表会议最大限度地契合了当时历史条件，实现了对于人民代表大会制度的最优拟合。于是，“一切重大工作，必须交各界人民代表会议作充分的讨论”具有了真切的民主运转含义，因为它昭示着，历史上“一切权力归苏维埃”的革命话语终于在同现实的激荡中，开始碰撞出“一切经过各界人民代表会议”的火花。

## 二、选举制度的复合转向

毫无疑问，人民群众作为历史的创造者，理应成为民主运转的主体。各界人民代表会议作为代表机构，就是要实现人民通过选举代表参与到民主运转全过程。在马克思看来，通过普选可以克服个人与政治共同体之间的异化、实现“真正的民主”，“由于有了无限制的选举权和被选举权，市民社会第一次真正上升到脱离自我的抽象，上升到作为自己的真正的、普遍的、本质的存在的政治存在。”但从中国近代引入代议制经验来看，“无限制的选举权和被选举权”实际上只是镜花水月。不仅如此，通过操纵选举，以金钱和武力为后盾的北洋军阀和国民党更是利用假普选厉行真独裁，从而扼杀了民主运转的可能。以普选和国会为核心表征的西方竞争性民主早已沦为变态政治的代名词并为民众所唾弃，毛泽东对此曾指出，“议会制，袁世凯、曹锟都搞过，已经臭

了”。

这说明，原有的民主制度已经丧失民心，而没有或者缺少民心内核的民主是形式大于内容的民主，找回民众、赢得民心、实现民主的任务只能由中共来完成。由此决定了，中共所拓展的民主必然要更重视人民主体作用、关注人民根本利益，有学者注意到，“民本主义民主”作为建立在中华优秀政治文明根基上的民主形式，要比欧洲文明所孕育的代议制民主更为有效。从选举制度来看，这种有效性的获致，离不开各界人民代表会议推动选举制度走向复合化的努力。比如，通过普选、选派和聘请三种方式相结合来产生代表；利用职业代表制补充地域代表制；部分市级代表由区级各界人民代表会议间接选出；采取票选、豆选、现场举手、邮寄选票等多种表决形式等。对此，可以从以下三个方面可以进行更为深入的分析：

第一，批判“唯普选论”，破除对于普选的迷思，强调在当时的社会条件下，盲目追求实行“普遍、平等、直接、无记名投票”的选举方式“费时费力”，是脱离实际的形式主义的做法。刘少奇指出，“中国大多数人民群众，主要是劳动人民还不识字，过去没有选举的经验，他们对于选举的关心和积极性暂时也还不很充分。如果在这种情形下，就来普遍地登记选民，机械地划定选区，按人口比例一律用无记名投票的办法来直接选举各级人民代表大会的代表，根据我们过去在若干地区实行过的经验，这样的选举反而是形式主义的，它给人民许多不必



要的麻烦，损害人民的积极性，在实际上并不能使这样选举产生的人民代表大会具有更多的代表人民的性质，因而也就不能用这种办法使今天的人民政权更加民主化，更加密切地联系人民。”在此基础上，北京市各界人民代表会议就将普选严格限定在“内部没有敌对的阶级”的各国营工矿企业和专科学校选举中使用。即便在居民代表的选举上，也并不以个人为基础，而是由每户出一个人的方式进行。

第二，继承并发展职业代表制。职业代表制意味着代表机构中“全部分或一部分应含有足以代表全国诸种职业之分子而且此种分子须出自诸种职业团体之选举”。作为“研究了资产阶级议会制度和苏维埃制度的经验而提出的”政治制度，各界人民代表会议也承袭了这种职业代表制。职业代表制由职业团体选出代表，这样可以通过职业联系在人与人之间形成较强的利益与情感关联，进而克服近代工业化的发展使地域与人连带关系脱离的弊端。而且，职业团体作为常设组织，其代表与选民之间的切近性、问责性要强于地域代表制。此外，职业资格所要求的专业性、技术性、财产性标准形成了一种筛选机制，从而纾缓地域代表制下代表资格难以审查的困难，因而可以提升代表的纯洁性。

第三，注入协商要素。协商民主作为我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计，同选举民主相互

补充、相得益彰。例如，在候选人的产生问题上，就需要遵循选民酝酿、小组提名、公开协商的制度程序。在协商时要坚持“照顾各方面代表人物”的原则，而协商结果产生后，要在选民中再度进行讨论。如果选民没有更多的意见时，即可进行选举；如选民意见较多，则必须反复地协商。这种制度规范被认为是“最负责的民主”，而这种“协商的形式是很可贵的，又精简、又民主”。通过协商要素的注入，令选举与投票划等号的教条性做法被纠正过来，从而将宣传、酝酿、协商到投票划归为同一个不可分割的选举过程，并将宣传、酝酿作为选举的开始，投票作为选举的结果，进一步突出了酝酿和协商在选举过程中的核心地位。而对于西方民主奉为主臬的竞争性选举，对其“不必阻止，也无须鼓励”，因为“新民主主义选举的主要方法是协商，而不是竞选”。

### 三、组织形态的互补融合

各界人民代表会议先是作为政治协商组织，后又成为地方权力机关，从而兼具了政权组织形式和统一战线平台的双重属性。有学者注意到，相异领域不同形态的制度彼此之间存在相互支持、相互增效的现象，某一制度的功能会受到其他制度形态及功能的影响，这就是制度互补性。从这种上位制度与下位制度的关系角度考虑，各界人民代表会议受到了在其之前的各种制度形态的影响；就其组织形态这一要素本身而言，在机构设置和人员组成两个方面与党政系统存在互

动。这表现在：

第一，协商委员会的设立。各界人民代表会议作为按固定会期召开的政治集会，虽然完成了民主运转中“不在场”民众的“再入场”，让人民群众“有话有地方说”，但它的时效性过短，并不利于政府同人民之间形成常态化的联系。尤其是各种职业团体作为主要的代表选举单位，不可避免地将各界人民代表会议打上了“经济会议”的烙印，这意味着，国家的工商政策、劳资冲突、城乡互助等日常经济性议题，需要通过各个职业团体进行及时的识别、反馈、协商和处理。民主运转条件的变化已经决定了，诸如工农兵代表会议时期的常务委员会制度和参议会时期的驻会委员制度需要进一步发展以应对组织多元化、利益复杂化的挑战。

为此，北京市各界人民代表会议设置了协商委员会作为常设机构。值得注意的是，在协商委员会的机构设置上，有意将协商委员会秘书长、大会秘书长、政府秘书长职务贯通起来实行“一肩挑”，以“保持同各方面的经常联系与处理日常事务的便利”。此外，还形成了协商委员会会同政府委员会召开联席会议的组织机制，从而使协商委员会成为一个准行政机构，从而密切了同政府之间的合作分工，并降低了组织运作成本。与这种联席会议相伴的组织形态变化是，协商委员会按照归口管理原则下设了各种专门小组，通过吸收业务对口的代表和专家的方式，从而承接了部分的行政事务。从韦伯式的立场看来，这种组织的扩大虽然和抽象

法律条文的增加一样都是实现民主程序的必要，但同时意味着官僚控制的膨胀。然而，得益于各界人民代表会议的代表兼职性质，协商委员会在防止组织内卷化方面具有内生优势。加之，通过进一步采取限制协商委员会人数、利用借调人员参与会议筹备等方式，协商委员会成为了一个促进民主运转的精干的工作机构。

第二，代表比例结构的调整。代表是各界人民代表会议运作的根本动力，代表结构比例的调整，具有形式和实质上的双重意义。从形式上而言，各界人民代表会议作为政权组织形式，要反映工人阶级的领导和人民当家作主的地位，同时体现各界人民之间的“大联合”。这要求代表在性别、民族、地区、职业等方面的构成精确反映其所要代表的社会群体结构。例如，从代表的界别身份来看，北京市首届各界人民代表会议就涵盖了政府、党派、工会、农民、人民团体、军队、少数民族、工商界、新闻界、文艺界、摊贩、爱国民主人士等各行各业，充分展现了各界大团结的特点。从另一方面而言，代表结构比例的调整又不是单纯的追求政治象征意义的展现，它对于保障弱势群体公平参与到民主运转过程中也具有实质意义。以女性代表为例，从1950到1952年的选举情况来看，在市级各界人民代表会议中，女性代表由12%增至18%；区级则由13%增至24%，街道一级更是从21%增至48%。

此外，为保证党的组织领导，还要确定好党员与非党人士代表的比例，以免各界人

民代表会议成为“党员会”和“干部会”。这种结构比例调适因此是一种有限制的、审慎的组织形态重构，既要精确实现党员代表占据二分之一强的数量优势，以此确保对于表决通过权的影响力；与此同时，又要使党员不能太多，否则无法“吸收大批中间分子及少数不反动的右翼分子，争取他们向我们靠拢”。而针对非党人士代表，在中共常用的政治划分光谱照射下，中间分子和右翼分子会被归为“一般”和“落后”的序列，而左派分子则被认为是“进步”，以北京市首届各界人民代表会议为例，就确定进步分子106名，中间分子27名，落后分子9名。在这种不同于一般意义上显性政治身份的隐性政治身份确定后，中间分子、落后分子的工具性价值就显现出来了：“许多问题经过他们从反面提出，在反复辩论解释后反更容易解决，对群众教育的意义也就更大。”这里的目的是，有意地使错误观点得到暴露和批判，从而达到通过代表教育代表、通过代表教育人民的目标，使各界人民代表会议成为一个“帮助朋友中落后的进步，已进步的更进步”的组织。可以看出，这是对于抗日战争时期“三三制”的一种继承，正如周恩来早在1944年就谈到：“我们现在实行的三三制就是各界代表会议制”。只不过，各界人民代表会议时期的比例结构调整，再也不只是为了“反对一党包办，反对一党专政，而和各党派、无党派的各阶级人士，更好地团结合作”，而是确保各种具有代表性的社会力量都可进入到民主运转过程之中，“广泛

地团结各阶层的人民”，从而使“各界的中上层和一部分落后分子，过去与我们不大接近的”，也“与我们接近起来”。

#### 四、政策过程的有序运转

习近平总书记强调指出：“人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。”这一一针见血地点明了西方竞争性选举事实上难以有效确保选民对代表和代理人的问责并形成可持续的参与渠道。正如卢梭所批评的，人民“惟选举议员之日有自由权耳，选举事毕，便为奴隶矣。”西方民主只强调通过选举选出代表塑造形式合法性，之后便陷入代表专权的线性民主运转逻辑中。

相比之下，全过程人民民主运转却蕴含着人民群众对公共政策过程的全方位、全链条参与。因为“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。”提案的办理过程是典型的公共政策过程，为我们检视各界人民代表会议如何通过制度调适驱动民主运转提供了进路。各界人民代表会议在提案办理过程中全面准确地贯彻了群众路线，因为群众路线本身“被寄予整合与底层群众的协商与对政策形成的掌控两种好处的期待”，也就是说，“人民叫我们办什么，我们就办什么”与“不能说群众要咋办就咋办”是政策过程的一体两面。

各界人民代表会议通过对提案制度的调适，实现了保障民意表达权和提升政策掌控权的巧妙平衡。一方面，它“为了避免议题

过多使精力分散”，往往在每次会议召开之前就确定一到两个中心议题。在中心议题确定之后，则通过召开代表座谈会使“代表们在会前，就明确了会议的中心”，让他们心里“有了底”，以使会议“提案数量减少，内容集中”。另一方面，破除了提案必须遵循固定的格式、采用正式的提案纸的限制，在实际运行中的提案权也并不局限于代表和政府。例如，为了解决很多劳动人民不识字的困难，向代表提出了“替群众写提案”的口号。通过这种举措，使民众意愿得到了充分的表达，如北京市第一区的147名区代表就提出了多达2476件的提案；北京市第三届各界人民代表会议第三次会议则接纳了127件由市民或机关、团体送来的提案。

很明显，这两种操作技术之间存在一定的张力。因为此类非正式提案存在不少问题，突出表现在零散的“意见”往往混同于严肃的“提案”，“多数缺乏具体的材料，较大的问题很少”，而大会会期却极为有限，难以一次性处理如此大量提案。为此，一种“会前征集提案，分组审查提案”的方法得到了运用。具体方法是，协商委员会接收提案后吸收业务对口的代表、行政部门官员和专家组成专门小组，如政治法律小组审查有关政法公安的提案。根据需要，还会组织不同于审查小组的提案审查委员会，涵盖各专门小组的召集人再进行总的审查。在审查的过程中，专门小组和审查委员会，均要和主管部门取得联系，共同研究，然后提出审查意见。这样，提案审查一方面降低了提案数

量，另一方面也贯彻了“归口管理”原则，从而在正式会议召开之前，就使行政和代表两方面对于提案情况有了较为全面的掌握和了解，这使得提案处理流程前置，从而将事务性问题在会前予以解决，正式会议则成为探讨原则性、政治性问题的场合。这种处理方法消除了正式会议小组讨论和大会讨论中出现重大分歧的可能，提高了提案表决的效率，从而为会议整体时效的优化节约了大量时间。

可以看出，民主不能脱离具体的社会关系、实际制度环境和条件，对制度的弹性化调适可以有效驱动民众运转。但制度和法律的认可和规约，对于实现可控的民主运转同样不可或缺，否则人民民主就会陷入无序状态。对此，董必武曾强调，任何制度“必须经过人民代表会议或人民代表大会批准，或由它所授权的机关批准，才能生效”。例如，五项财税政策的提出、封闭妓院的决定作为重大的行政举措，都并未直接经由军管会和市政府以行政命令的方式加以执行，而是政府作为提案人提出，通过大会讨论并形成决议后公布施行。之所以采取这种处理程序，是因为注意到，大会决议作为代表共同协商讨论和表决的结果，在形式和实质上都足以将正确的和多数的民意上升为国家意志，从而实现从群众中来、到群众中去的政策目标。

提案的执行是政策过程的成果输出阶段，职业团体作为中间组织的作用得到了发挥。作为专业性和制度化水平较高的业缘性



组织，组织化联结使得民众被有效凝聚起来。此外，国家还可以通过向职业团体适度赋权，使其发挥部分的行政职能，从而降低自身进行直接治理的成本。这种作用从职业团体响应人民胜利折实公债认购的历史事实中得到了生动的体现。在北京市各界人民代表会议根据相关提案作出决议后，工商联便承担起“替政府向大家解释、说服、教育”的角色，动员大量的工商业者认购债券，从而使北京超额完成了中央指定的任务配额。可以看出，各界人民代表会议的政策过程，是采取主动吸纳的方式将职业团体动员到政策执行的过程中来。在此过程中，并没有运用行政强力作为强制，而是发展了一种逆向参与机制，这种逆向参与机制在于，试图通过非强制的方式进行柔性动员，从而将民众引导到政策过程之中。玛格丽特·李维针对税收和统治的研究中曾提出了自愿服从和准自愿服从的概念，在此，我们可以观察到，逆向参与机制实际上也折射了一种与准自愿服从相似的准自愿参与逻辑。

这种准自愿参与的作用在于，从国家角度而言，可以有效“补偿干部的不足”，使“一个各界代表会议可以当几百几千干部用”。因为各界人民代表会议代表是兼职代表，积极分子仅具有政治身份，他们都不占用行政编制，从而也减轻了财政供给压力。从民众角度而言，群众不仅通过各界人民代表会议的代表反映了自身利益，更有望在政治参与中成为积极分子；积极分子作为成为正式代表的充分条件之一，同时为群众的

政治参与提供了激励。由此，一种具有“中心-边缘”结构的权力网络得以构建起来，其机制在于通过控制有限代表，进而在代表周围培育和凝聚起更多的“政治新人”。特别是，对于积极分子的识别、确认，形成了群众-积极分子-代表之间的联结与转换链条。这样，就打通了从政府到各界人民代表会议，从代表到积极分子和群众的沟通协作机制。因而，通过各种专门委员会的设置，就可以在“大家事大家办”的口号下吸引大批积极分子和群众参加区建设工作，以北京市第七区为例，单单这一个区，便通过成立房屋修缮委员会发动群众修缮倒塌房屋2000余间。

## 五、进一步的讨论

全过程人民民主不仅为人民主权的实现提供了制度性保障、重塑了被西方民主所破坏的民主与治理的关系；而且具备了不断更新调适、追求自我超越的特质，得以成功避免西方民主的困境。全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主，也是最广泛、最真实、最管用的民主。但是，这种全过程属性的生成并不是一蹴而就的，而是通过不断的制度调适和民主运转逐步探索和累积起来的。从当下来看，人民代表大会制度和中国人民政治协商会议制度构成了全过程人民民主的重要制度形态。反观历史，各界人民代表会议构成了地方人大制度和政协制度的共同渊源。

以当代眼光视之，各界人民代表会议

时期的民主运转不可避免地具有某些历史局限性。然而，我们将视野放大到一个较长的政治周期再来观察，就能清楚地发现它作为人民代表大会制度的雏形所蕴含的节点性意义，并理解其在当时条件下的现实作用。从清政府1906年仿行宪政到孙中山提出“五权宪法”，在辛亥革命以前，中国代议制的想象与实践都是围绕着沟通上下、反映民意功能展开的。中华民国建立后，议会仍然不过是政党政治、军阀政争的工具和牺牲品，以至于在民主潮流成为“世界大势”的情况下，出现了“议会制度的不能免与议会制度的破产同时驾临中国”的吊诡困局。直至中国共产党成立，通过引入“苏维埃”这一工农兵代表会议的形式，才改变了资产阶级议会制作为一种政体模式、民主载体的独占性，并将其从“破产”、“搞臭”的边缘拯救出来，进而注入了新的内涵。在同国民党的政治斗争中，中国共产党作为国家构建主体，逐渐对代议制进行了因地因时制宜的改造和发展，并形成了自己的民主观、代表观和政体观，从而使得各界人民代表会议摆脱了对先前代议制度的简单复归和线性延续的命运，在选举制度、组织形态、政策过程方面实实在在地确保了人民参与民主政治、行使民主权利的实现，从而从根本上确立了各界人民代表会议向人民代表大会过渡和跃升的制度面向和构建取向。萨托利曾经提出了一条检验真假民主的标准，他认为，“真实的民主是一种能够成功地付诸实践，并作为一个持续的政治系统发挥功能的民主”，在

他看来，真实的民主“必须在现实世界中运行并获得成功”，否则就是与其相反的则是“假民主”。

很显然，各界人民代表会议的构建，恰恰是因为有了中国共产党的领导，因而避免走入片面追求形式民主而忽视实质民主的误区，并成功在全国各地推广、扎根、运转起来。董必武曾在1950年指出：“就目前的情况来说，各界人民代表会议的形式倒能更照顾到各阶层的意见（包括少数的意见在内）。因之比召开普选的人民代表大会是更为民主些。”这反映出，中国共产党作为国家构建主体，在识别民主发展条件、确定民主发展程序上的所具有的战略定力和智慧。正如习近平总书记所强调，设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发，既要把握长期形成的历史传承，又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则，还要把握现实要求、着眼解决现实问题，不能割断历史，不能想象突然就搬来一座政治制度上的“飞来峰”。应该说，北京市各界人民代表会议的构建是中国共产党在探索人民民主的道路上所迈出的坚实一步；各界人民代表会议对于人民代表大会制度的建立和完善，所提供并不仅仅是某些制度要素上的具体细节，而且还蕴含了以渐进调适驱动民主运转的观念与经验。□

（作者系中国人民大学国际关系学院博士生）

# 全过程人民民主的东城实践

吴松元

习近平总书记强调，人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。多年来，区人大常委会牢记“看北京首先从政治上看”的要求，始终坚持把党的全面领导贯穿人大工作的各方面各环节全过程，自觉扛起发展全过程人民民主的主要责任；始终站稳人民立场，坚持“工作的根基在人民，依靠的力量在人民，履职的归宿在人民”的原则，在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各环节，发挥代表主体作用，扩大人民有序政治参与，寻求最大公约数，画出最大同心圆，稳步推进全过程人民民主；始终坚持以创新推动发展，不断拓展人大民主民意表达平台和载体，完善人民当家作主的工作机制，确保全过程人民民主始终保持生机活力。

## 一、保证人民依法行使选举权利，民主选举人大代表

民主选举是全过程人民民主的首要环节，也是全区人民政治生活中的大事。2021年适逢地方人大换届选举，区人大常委会在区委领导下，超前谋划，周密部署，有效激

发人民群众的政治热情。选举过程历时五个月，在人口疏解和疫情防控的形势下，实现了选民登记率和参选率的双提升，生动诠释了“人民代表人民选”的本质要求。

广泛宣传动员，保障人民群众的知情权。采取“线上+线下”多种形式，广泛宣传《宪法》《选举法》《代表法》等法律法规，讲解人民代表大会制度基本知识、优秀代表履职事例和代表候选人基本情况。全区设置272个宣传站点，发放宣传材料37万余份，张贴公告7900余张、宣传画6600余张，“东城人大”微信公众号、“北京东城”微博和微信公众号、《新东城报》、北京电视台“都市阳光”节目持续深入报道东城人大换届选举工作，做到家喻户晓。有序组织正式代表候选人与选民见面、互动交流，为正式投票选举奠定了坚实基础。

尊重人民意愿，协商产生代表候选人。统筹做好政党、人民团体提名推荐和选民联名推荐，确保代表候选人的先进性、广泛性、代表性。助力东城转型发展，注重在金融、互联网、物业、快递行业从业人员中推荐代表候选人。经过民主推荐，多次协商，产生

了518名代表候选人人选。全区组成139个考察组，赴358家单位，进一步考察了解代表候选人的群众基础、工作业绩、履职能力等。

扎实做好选民登记，保障选民民主权利。合理设置选民登记站，耐心告知选民登记方式，提醒选民及时登记。“科技赋能”选民登记，依托北京市选民登记信息管理系统，创新运用互联网、微信等登记方式，确保实现“应登尽登”。抓好“人户分离”、流动人口、特殊人群的登记。针对核心区人户分离现象突出情况，狠抓细节管理，逐一沟通到位，确保不漏一人。对于6500余名社区矫正人员、刑满释放人员、剥夺政治权利人员、精神病及其他无行为能力人员等特殊人群，通过部门联动、依法审查，保障特殊群体民主权利。重点审查了2130名首次参加本市换届选举的流动人员的选民资格。

## 二、保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程

市人大常委会始终坚持以人民为中心，在重要民生事实项目的征集实施、相关民生法规的立法调研执法检查、人大代表建议的督促办理等工作中充分保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。

在确定重要民生事实项目时充分吸纳民意。为了把重要民生事实项目选好，切实解决群众的急难愁盼，市人大常委会在提高群众的参与度上下功夫。通过三种途径，确保项目征集广泛性。“线上+线下”相结合，

广泛征集线索，问需于民。组织代表深入选区实地调研，听取居民意见建议。“两上两下”征集人大代表意见建议，收集21条关于养老服务、社区卫生、院前急救、老旧小区改造、体育健身、便民服务、学位增设等方面的意见建议，为区政府确定2022年民生实项目提供了有力的民意支撑；衔接“接诉即办”便民服务热线，将历年来群众关注度高、解决难度大的事项列入实项目。2022年安排延续性民生实事14件，确保了一件事情接着一件事情办，一年接着一年干；筛选人大代表日常联系选民过程中形成的民生意见建议，将普惠性、基础性事项纳入民生实事备选项目。人大代表建言献策，市民群众踊跃参与，问卷调查显示，人大代表和社区居民的参与率分别为96.8%和79.2%。

在立法调研和执法检查中广泛汇集民智。生活垃圾管理和物业管理两个“关键小事”是困扰人民群众的烦心事。2019年北京市人大决定修订条例。市人大常委会把《北京市生活垃圾管理条例》修订作为人民当家作主的有益实践，积极配合市人大常委会开展“万名代表下基层”，让立法“民意征求”直通一线。市、区两级人大代表全员进“家”入“站”，广泛宣讲意义，征求居民意见。7712位市民群众、社区工作者、物业管理者、环卫工作者表达意愿。共收集意见建议750余条供市人大参考。2022年征求关于《北京市接诉即办条例（草案）》的意见建议448条，使立法工作更接地气、更聚民意、



更集民智。

2020年，市人大组织对生活垃圾管理和物业管理两个条例实施情况进行“身边、周边、路边”执法检查。东城市、区两级人大代表1104人次参与3轮“身边、路边、周边”检查，代表参与率98.3%，复查整改85个小区，规范完善26条工作措施，上报市人大常委会13条建议。2022年，又运用“三边”检查机制，组织404名市、区人大代表对《北京市非机动车管理条例》开展执法检查，代表参与率100%，原汁原味收集9个方面共933个问题。充分运用执法检查“检查报告+问题清单+督促整改”机制，发挥“法律巡视”利剑作用，增强监督刚性和实效。

在督办代表建议和群众意见上扩大人民参与。为做好意见建议“后半篇文章”，区人大常委会着力在提高“两率”（解决率和满意率）上下功夫，积极探索区街联动、合力监督新路径，逐步形成了“一牵六督全参与”的代表建议督办工作格局，建立了区人大常委会主任、副主任领衔重点督办、代表联络部门统筹协调督办、各专委会分类对口督办、人大街工委专题集中督办、提出建议代表全程参与督办的监督工作机制，问题解决率、代表满意率逐年上升。区十六届人大常委会督办代表建议607件，问题解决率从2017年的77.3%提升到94.0%，代表满意率从84.7%提升到97.6%。鼓励基层大胆创新，推动解决群众的操心事烦心事揪心事。人大东花市街工委探索出“123”工作任务法，充分运用“街道吹哨、部门报到”工作机制，调

动人大代表、政府部门、居民群众三方面积极性，共商共议，促进一批老大难问题得到解决，居民群众称赞道“人大代表真为咱老百姓办事”。

主动公开工作接受人民群众监督。人大是人民的人大。区人大常委会建立工作公开制度，及时向人民公开依法行使职权情况，接受人民群众的工作监督。区人大常委会、各专门委员会每年向人民代表大会系统全面报告工作，接受人民代表审议，会将报告和审议结果向社会公开。此外，区人大常委会年度工作要点、监督工作计划、代表工作计划；审议意见、决议决定；各项报告；备案的规范性文件目录；代表建议办理；会议纪要、人事任免事项等内容，都及时通过网站、公报、微信、杂志、报刊、公示栏、新闻发布会等形式向社会进行公布。

### 三、确保党和国家在决策、执行、监督各个环节都能听到来自人民的声音

“国民经济和社会发展规划是经济、社会发展的总体纲要，是具有战略意义的指导性文件。”规划的编制实施集中体现了党和国家的决策、执行、监督过程，区人大及其常委会积极围绕规划发挥人大制度优势和作用，确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。

开门编制规划反映民意。在“十四五”规划纲要编制过程中，区人大常委会充分调动各方面积极性主动性创造性，先后30余次听取政府相关部门规划编制进展汇报，开展

建言献策活动，面向全区征求10轮意见，收到意见建议3649条。专题调研组组织召开专题座谈会、实地视察、全程参与50余次专家咨询论证会，形成了关于产业发展、依法治区、社会建设、卫生健康事业发展、历史文化名城保护五个方面的专题调研报告，促使“十四五”规划充分吸收群众智慧和专家意见。问卷调查显示，在“十四五”规划纲要制定和实施过程中，92.7%的人大代表认为作用发挥比较充分或者非常充分。79.2%的社区居民表示人大代表向其征求过意见。

审查批准规划汇聚民智。《规划纲要》提交初审时，区人大就宏观思路、整体结构、指标体系、具体任务均提出了意见建议。区政府认真采纳人大关于“补充双循环新发展格局、北京自贸区建设、城市复兴与更新等内容”“增加适老化改造的相关任务”“增加疫情常态化防控的相关内容”“从专项规划中提炼出一些重点项目，特别是涉及‘七有’‘五性’的项目和内容，充实到规划纲要之中”的建议，进一步修改完善《纲要（草案）》。区十六届人民代表大会第七次会议对《纲要（草案）》进行了认真审议，提出了审查报告。区政府根据审议意见再次修改，经大会批准后正式实施。

监督规划实施保障民生。根据“十四五”规划纲要涉及的419项任务，区人大各专门委员会专门编制实施监督的任务清单，结合年度工作计划，统筹安排人大代表座谈、调研、视察，跟进监督落实规划纲

要主要指标和重点任务。区人大常委会每年安排议题听取区政府实施规划纲要情况的报告。通过全程监督，有力推动规划纲要落地落实，有效推进区域经济社会发展和人民生活改善。

#### 四、完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制

人民代表大会制度是践行全过程人民民主的重要制度载体，东城区人大常委会充分发挥制度优势，积极搭建“家”“站”“点”等代表闭会期间活动平台和基层群众民主民意表达载体，保证人民当家作主。

建立“两个联系”制度。制定《北京市东城区人大代表联系和接待选民群众办法》《北京市东城区人大常委会同人民代表大会代表加强联系的办法》《东城区人大常委会主任会议成员接待人大代表办法》等制度，不断深化国家机关与人大代表、人大代表与人民群众“两个联系”，畅通吸纳民意、汇集民智渠道。定期组织代表进“家”“站”联系和接待选民，回应群众关切。推动国家机关在立法、决策前走进“家”“站”听取意见。举办区人大常委会、“一府两院”半年情况通报会，接受人大代表和人民群众监督。组织市区两级代表会前集中视察，为人民代表大会期间高质量审议各项工作报告、高质量提出议案建议奠定深厚的民主民意基础。

推进“代表之家”“代表联络站”建设运行。制定加强全区人大代表联络站规范化建设的指导意见，深入推进代表家站建设，全区建成街道代表之家17个，社区代表联络站119个。建立以社区党组织书记、居委会主任为主体的代表联络员队伍，开通了国家机关、人大代表和人民群众之间的“直通车”。各代表“家”“站”普遍建立起“四定期”活动机制和“三结合”工作机制。各代表联络站与“社区议事厅”“居民议事厅”“胡同茶馆”等居民自治载体有机结合，拓宽了知晓群众关心的难点痛点堵点和汲取群众智慧的源头活水。问卷调查显示，在人大代表联系群众的方式中，通过“代表之家”“代表联络站”的达到67.4%，已经成为主要渠道。

推进基层立法联系点工作。建立基层立法联系点，推动基层群众有序参与立法，是践行全过程人民民主的重要举措。2021年5月，景山街道“人大代表之家”被确立为“北京市人大常委会基层立法联系点”。市人大常委会高度重视，有序推进，高起点高标准打造基层立法“景山品牌”。组建市区人大代表、社区人大代表联络员、小巷管家三支立法信息员队伍，多层次、多维度了解人民群众立法诉求，为市人大常委会开门立法、民主立法、科学立法贡献东城力量。运行半年来，已对修订和新制定颁布的11项法规征求意见活动10次，向市人大反馈意见建议30余条。

## 五、探索人大协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中

党的十九大报告第一次提出了人大协商概念，首次中央人大工作会议进一步提出了推进人大协商的任务。市人大常委会深刻领会“有事好商量，众人的事情由众人商量”所蕴含的人民民主真谛，积极探索实践，在代表建议办理上尝试人大协商，取得了一定效果。

针对代表多次提出的或对承办单位答复不满意的议案建议，区人大出面搭建沟通平台，邀请各利益相关方，开诚布公面谈协商，达成共识。如，在新怡家园甲3号楼油烟污染代表建议办理过程中，区人大城建环保委把设计方、开发商、街道办事处和政府主管部门召集一堂，答疑解惑，坦诚交流，凝聚共识，解决了存在多年的老大难问题。又如，为落实中小企业减税降费相关政策，区人大财经委组织区财税部门、中小企业代表坐下来沟通协商，一起解读政策，分析东城实际，商讨企业需求，为东城区制定科学精准、有效管用的措施提供了坚实基础。

下一步，东城区人大常委会将深入贯彻落实中央人大工作会议和市委、区委人大工作会议精神，进一步健全制度，丰富形式，拓宽渠道，保证人民平等参与、平等发展权利，发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主。□

（作者系东城区人大常委会党组书记、主任）

# 全面贯彻中央人大工作会议精神 在新征程上全面推动地方人大工作 取得新进步

海淀区人大常委会

习近平总书记在中央人大工作会议上指出：“在全面建设社会主义现代化国家新征程上，我们要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作。”认真学习领会习近平总书记的重要讲话，深入贯彻落实中央人大工作会议精神，对于我们进一步坚定“四个自信”，不断发展全过程人民民主，更好保证人民当家作主，具有十分重要的意义。

今年是海淀区第十七届人大常委会的届首之年，区人大常委会以全面贯彻落实中央人大工作会议精神、市委第六次人大会议精神和市委第十三次党代会精神为契机，深入践行全过程人民民主重大理念，结合自身实际，以创新为动力，不断推动新时代地方人大工作取得新进步。

## 一、坚持党的领导，确保发展全过程人民民主的正确方向

习近平总书记指出：必须坚持中国共

产党的领导，加强党对人大工作的全面领导。海淀区人大常委会始终把坚持党的领导作为最高政治原则，贯穿到依法履职的全过程各方面。

一是始终以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作。牢记政治机关属性，自觉增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持用习近平法治思想、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指导谋划推动工作，融入依法履职全过程，保证人大工作在全过程人民民主的正确轨道上运行。

二是始终依靠党的领导推进和发展全过程人民民主。常委会党组时刻对标对表党中央、市委和区委重大决策部署，精准用力，持续发力，切实做到党中央、市委和区委在关心什么、强调什么，就坚定地把我们的工作推进到哪里，保证与党委同心同向、同力同频。紧紧围绕疫情防控、



加快建设北京国际科技创新中心核心区、“一村三山五园”等当前区委重点工作，组织动员市、区、镇三级人大代表充分发挥自身优势，贡献力量。围绕全区高质量发展，开展北部地区道路交通等基础设施建设、养老、垃圾分类等专题调研，服务全区中心工作。

三是始终用法治方式保障全过程人民民主。坚持党管干部和人大依法任免相统一，依法任免国家机关工作人员，准确把握党委决策与人大决定的关系，适时作出决议决定，坚决把党的主张通过法定程序转化为全区人民的共同意志和自觉行动，确保党委推荐的人选通过法定程序成为国家机关工作人员，努力把人大制度优势更好地转化为区域治理效能。

## 二、坚持以人民为中心，确保监督工作传递民生情怀，体现民生温度

习近平总书记强调，要“坚持以人民为中心”，“用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督”。海淀区人大常委会牢牢抓住“监督权”这一基本职权，结合全区中心工作，创造性地开展监督工作，确保监督工作传递民生情怀，体现民生温度。

一是聚焦民生重点，对政府部门重点工作开展评议。在第十六届人大常委会期间，区人大常委会创新开展了评议政府部门工作，届内实现对全区31个政府部门工作评议全覆盖，达到了以评“体检”、以评促建、以评促提升的效果。本届以来，

区人大常委会认真总结评议政府部门工作经验，对评议工作进行了改进和创新，从原来的评议政府部门整体工作，改为聚焦部门重点工作开展评议，这一创新使评议工作的目标更明确，重点更突出，更有利于推动政府部门相关工作的改进。今年，区人大常委会坚持以人民为中心，聚焦民生重点，对区信访办积案攻坚化解工作、区农业农村局美丽乡村工程建设、区体育局全民健身、区房管局物业管理等与人民群众切身利益紧密相关的8个部门重点工作开展评议。通过评议，督促政府部门紧扣“七有”要求和“五性”需求，把人民群众放在心中最高位置，不断补齐民生短板，持续办好民生实事，解决好为人民群众服务“最后一公里”问题，让人民群众的美好生活更有温度，使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

二是提高审议层级，议案办理及督办情况向区人民代表大会报告。从第十六届人大常委会开始，海淀区人大常委会创新议案督办方式，建立起“督办一年、跟踪督办两年”机制，做到“一个议案办三年”，在议案办理的连续性、解决问题的有效性上实现较大突破，并成功推进一批事关群众切身利益的重大问题得到解决。今年4月，在总结上一届人大常委会议案督办工作经验的基础上，海淀区第十七届人大常委会第三次会议修订了《海淀区人民代表大会关于议案的规定》，在坚持“督办一年、跟踪督办两年”机制前提下，明

确提出，“议案办理及督办情况，应向下一次区人民代表大会报告”。这一规定的实施，对承办议案的政府部门，以及督办议案的市人大常委会相关工作机构，都提出了更高的要求，也提供了更大的动力，同时也为全体代表全面了解议案办理及督办情况、推动议案办理工作进行提供了条件。

三是开展议案督办“云视察”，方便全体代表及广大群众及时知晓议案办理进度。在海淀区第十七届人大一次会议上，180名人大代表提出了“加快科学城北区道路交通等基础设施建设，推动中关村科学城高质量发展”议案，旨在推动区政府以道路交通等基础设施建设为抓手，紧扣新型城市形态主题，强弱项、补短板，加快推进科学城北区建设工作，为海淀区高质量发展打好坚实基础。海淀区人大常委会高度重视新一届人大首个议案的督办工作，力争最广泛调动市、区、乡镇三级代表共同参与议案督办，保障代表的知情权、监督权、参与权，将全过程人民民主理念贯穿到议案督办的全过程。鉴于疫情影响，各级人大代表积极投身防控一线，组织代表开展实地视察相对不便的实际，和常委会党组要求发动全体代表参与督办的要求，以及议案督办及办理情况要提交人代会审议的规定，海淀区人大常委会因势而变，勇于担当，主动作为，积极创新工作方式方法，充分发挥新媒体视角丰富、传播迅速等优势，运用近景、特

写等拍摄手法，制作出具有鲜明特色的“议案督办vlog”短视频，并通过海淀区人大微信公众号、区政府官方微博、代表“家”“站”等渠道进行展示。这种议案督办新方式给代表带来身临其境的体验感，不但拉近了代表、承办单位和群众的“心”距离，极大方便了代表及群众全面清晰准确地了解议案办理进度，也为代表提出意见建议、督促政府改进工作、推动议案办理取得新进展创造了有利条件。海淀区人大常委会的议案督办“云视察”视频，也因其新颖的形式、特色鲜明的视听语言，被全国人大网站转发，取得了良好的传播效果，可以说也为其他地区的议案督办工作提供了借鉴。

四是规范形式内容，高质量听取和审议区“一府一委两院”专项工作报告。听取和审议“一府一委两院”专项工作报告，是监督法赋予地方人大常委会最基本、最常用、最有效的监督方式之一。地方人大常委会在听取和审议“一府一委两院”专项工作报告实践中，积累了丰富的经验，取得了明显效果。中央人大工作会议召开以后，海淀区人大常委会根据新时代监督工作发展要求，认真贯彻落实中央人大工作会议精神，全面梳理总结听取和审议专项工作报告实践经验，以推动区“一府一委两院”相关工作为目标，以提高常委会审议质量为抓手，从确定选题开始，对会前调研、会议审议、跟踪督办、结果公开等作出明确要求，特别是对审议意见

书的形成程序、行文格式，以及各相关单位向市人大常委会提交审议意见研究处理方案报告、处理情况报告的时限要求等作出明确规定，形成监督闭环。这一系列措施的实施，使常委会会议审议质量和效率得到显著提升，审议提出的意见建议更加明确具体，针对性和可操作性明显增强，有力推动了审议意见的落地落实，以及区“一府一委两院”相关工作得到显著进步。

### 三、打造履职平台，发挥阵地作用，为区人大常委会和代表依法有效履职创造条件

习近平总书记指出：“要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。”海淀区人大常委会着力搭建新平台，高效利用老平台，不断为区人大常委会和代表依法有效履职创造良好条件。

一是首创人大街道工委主任联席会议制度。为充分发挥代表作用，更好组织代表开展好闭会期间的代表活动，服务和保障代表依法有效履职，海淀区人大常委会不断探索建立民主民意表达平台，于1987年第九届人大常委会期间，开始以街道、乡镇为单位，组建27个代表小组，初步搭建起有效的代表履职载体。2001年海淀区第十二届人大常委会在总结前期代表履职平台建设经验基础上，开始在区内四

个街道试点设立区人大常委会街道工作委员会。到2009年，区第十四届人大常委会在全区22个街道都设立了人大街道工委。人大街道工委的建立，为代表在闭会期间依法履职提供了专业的平台，对高效开展代表接待日、代表进社区、代表专题调研等活动，起到了积极作用。为适应新形势对人大工作发展的需求，进一步加强和改进区人大常委会街道工委工作，充分发挥各街道工委自身优势，3月29日，在常委会党组的直接领导，并借鉴镇人大主席联系会议制度经验基础上，海淀区人大常委会街道工作委员会主任联席会第一次会议召开，会议通过了《海淀区人大常委会街道工作委员会主任联席会议工作制度》。该项制度明确了区人大常委会街道工作委员会主任联席会的目的、成员范围、内容形式、召开时间及相关要求等。联席会采取调研视察、座谈交流等方式开展工作，并设立人大街道工委主任记录本，收集、整理每次联席会的通知、议程、信息、照片等相关档案资料，由各牵头街道轮流记录。人大街道工委主任联席会议制度的建立，为各人大街道工委提供展示工作与学习交流的平台，对各街道人大代表借鉴经验、共同提高、依法履职起到了积极作用。

二是充分发挥代表“家”“站”阵地作用，首次开展政府委办局进“家”“站”系列活动。充分发挥代表“家”“站”的桥梁纽带作用，真正让代表之家、代表联络站“用”起来、“动”

起来、“活”起来，使其更好地符合代表履职需求，是新时代加强和改进代表工作的基本要求。海淀区人大常委会结合代表建议督办工作，利用代表“家”“站”平台，联系建议承办单位，于今年首次开展了政府委办局进“家”“站”系列活动。首站是区教委走进北下关街道“代表之家”，区人大常委会督办机构、建议承办单位和区人大代表，三方围绕代表提出的关于教育建议的办理情况开展座谈交流，沟通建议办理进展及存在的问题和困难，有力推动了代表关切、群众关注的建议得到及时办理和有效解决。

#### 四、创新人大工作体制机制，确保人大工作不断取得新进步

创新是推动人大工作发展的不竭动力。海淀区人大常委会结合新形势对人大工作发展的新要求，着力创新人大工作体制机制，确保人大工作不断取得新进步。

一是组建专家顾问库，为区人大常委会开展工作提供智力支持。根据今年实施的《海淀区人大常委会专家顾问工作规则（试行）》，区人大常委会充分发挥海淀高校院所集中、专家学者众多的优势，从各行业专家学者中，挑选政治素质过硬、模范遵守宪法和法律、具备扎实理论基础和丰富实践经验、拥有良好职业道德和社会责任感的热心人士，聘请其担任常委会

专家顾问，为常委会开展监督工作、讨论决定重大事项、督办议案建议等，提供咨询意见。目前，已组建起由63名专业人士组成的专家顾问团，为常委会提高依法履职的能力和水平打下了坚实基础。

二是强化制度建设，推动常委会工作质量得到不断提升。海淀区第十七届人大常委会成立以来，常委会党组全面贯彻落实中央人大工作会议精神，深入践行全过程人民民主，高度重视制度建设，坚持以制度抓质量、用制度促效率，根据新修订的地方组织法等法律法规，常委会会议审议通过了《海淀区人民代表大会常务委员会组成人员履职规定（试行）》《海淀区人民代表大会专门委员会工作规则（试行）》《海淀区人大常委会专家顾问工作规则（试行）》等3项制度，修订了《海淀区人民代表大会会议事规则》《海淀区人民代表大会关于议案的规定》等2项制度，主任会议讨论通过了《人大代表联络站工作规则》《人大代表进站联系选民及意见处理办法》等4项制度，修订了《北京市海淀区人民代表大会常务委员会代表建议、批评和意见办理工作评估细则》。这一系列制度的建立和完善，进一步规范了人大各项工作，有效提升了常委会工作质量和效能，为人大及其常委会，以及人大代表依法依规依程序高水平履职、为人民群众尽心尽责尽全力高质量服务，提供了坚实的制度保障。



三是开展智慧人大建设，确保常委会工作效率得到切实提高。2020年，为推动人大工作高效化，及时向代表反馈议案建议办理进展，代表参加视察、调研、会议等履职活动相关情况，以及向代表发送文件材料等，海淀区人大常委会以“服务群众、服务代表、服务各级人大机关”为核心，以“三级联动、渠道多元”为目标，以“资源整合、信息共享、互联互通、高效快捷”为总要求，在网站开设了“海淀区智慧人大管理平台”，平台覆盖区人大主要业务领域，用户包括市、区、镇三级人大代表，区、镇（街）人大机关，区政府工作部门，区法院，区检察院等。2022年1月，为更好地适应新时代移动互联网下的办公需求，区人大常委会启动了智慧人大二期项目建设工作，重点开发智慧人大手机App，把智慧人大由一期的电脑端扩展到手机端。通过智慧人大手机App，海淀区人大常委会充分利用移动信息化技术赋能新时代人大工作，着力构建以代表为主体、履职为重点、监督为抓手的便利化应用场景，实现人大常委会、各级人大代表、“家”“站”互联互通常态化，全面推动人大履职数字化进程，为代表、区镇人大机关、“一府一委两院”等即时查阅议案建议办理、代表履职等相关信息，参加线上培训，发布个人履职情况，以及在线实时交流等提供了极大便利，人大工作效率得到明显提升。

## 五、着力加强人大及其常委会自身建设，打造“四个机关”

习近平总书记指出，各级人大及其常委会要不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，全面加强自身建设。海淀区人大及其常委会坚决贯彻总书记要求，坚持以党的政治建设为统领，全面加强人大党的建设，提升党的建设质量。持续加强人大常委会党组建设，充分发挥党组在人大工作中把方向、管大局、保落实的重要作用。结合届首之年代表培训工作，持续抓好人大代表、常委会组成人员、机关工作人员“三支队伍”建设，加强人大干部队伍专业化建设，打造政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的人大工作队伍。大力弘扬伟大建党精神，坚持求真务实工作作风，深化机关廉政建设。加强区、镇人大联动，增强整体实效，不断推动新时代海淀人大工作与时俱进、创新发展，努力打造让区委放心、让群众满意的政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关。

中流击水，奋楫者进。在新的“赶考”之路上，海淀区人大常委会将继续全面贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和中央人大工作会议精神，坚持以人民为中心的发展思想，依法有效履行职责，为发展全过程人民民主、推进基层民主政治建设作出新的海淀贡献。□

# 人大立法践行“全过程人民民主” 理念的制度图景

李振宁

2019年11月2日，习近平总书记到上海市虹桥街道考察，指出“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主”，强调“人民代表大会制度是我国的根本政治制度，要坚持好，巩固好，发展好，畅通民意反映渠道，丰富民主形式”。2021年10月13日至14日，中央人大工作会议召开，习近平总书记全面阐述了全过程人民民主的重大理念，强调要保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程，确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。

立法是人大及其常委会的一项重要职能。习近平总书记指出，“检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障”。对于人大立法而言，要以是否做到了“以人民为中心”、是否践行了“全过程人民民主”理念、是否为了人民美好生活、是否保障了人民当家作主作为立法项目正当性、立法程序民主性和立法施行政治和社会效果的评判依据。本文拟借鉴各省关

于民主立法的规定，尝试拼接出一份相对完整的、体现立法践行全过程人民民主理念的制度图景。

## 一、立法坚持党的领导

习近平总书记强调，推进全面依法治国要坚持以人民为中心。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，党来自人民、植根人民、服务人民，党的领导保证依法治国的政治方向和人民属性。

宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现，立法工作的政治属性与人民属性是一致的。习近平总书记指出“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”党的十九大报告指出“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。”中国共产党始终代表中国最广大人民的根本利益。立法工作坚持党的领导，就要承继为人民谋幸福的初心和使命，贯彻为人民生活美好的目标，以人民的利益为重。践行全过程人民民主理念，也是确保立法正确政治方向的要求。

党与人民的利益是高度一致的，党的领

导要求贯彻群众路线。习近平总书记在党的十九大报告中强调，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动中，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。立法坚持党的领导，要求立法同样贯彻群众路线。全过程人民民主要求广泛凝聚立法共识，集民智、汇民意、凝民心，也与群众路线的逻辑相同。

立法坚持党的领导，要在立法理念、思路、目的方面以习近平新时代中国特色社会主义思想为遵循，贯彻党的路线方针政策，贯彻以人民为中心的发展思想，践行全过程人民民主理念，确保立法始终反映党和人民的事业发展要求。

## 二、立法主体突出人民、代表主体地位

### （一）充分保障人民、代表参与立法过程

立法权等国家权力属于人民，在“全民立法”不可操作的情况下，则由人民选举产生人大代表代为行使国家权力。按《代表法》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，参加行使国家权力。

以法律和地方性法规为例，人大代表是人民代表大会制度的主体，立法工作应围绕人民的主张和人大代表的意见、建议展开，充分保障代表履职。《全国人大常委会2020年度立法工作计划》要求“把代表议案、建议作为编制立法工作计划、起草法律草案、推动改进立法工作的重要依据”。让代表成为立法程序的启动者、立法质量的把关者、立法实施的监督者。

人大常委会要不断加强与代表、群众在立法工作方面的联系。《海南省人民代表大会常务委员会联系省人民代表大会代表办法(2014修订)》第14条规定，省人大常委会组成人员在立法调研活动时，可以走访省人大代表、邀请省人大代表座谈或者参加活动。《全国人大常委会办公厅关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见（2016年）》将人大及其常委会立法工作安排和立法调研等作为人大代表联系人民群众的重要内容。《辽宁省人民代表大会常务委员会关于进一步加强人大代表联系人民群众工作的若干规定》，要求健全完善人大代表联系人民群众过程中所收集问题的分级反映、处理、落实、反馈机制。上述文件加强了常委会组成人员联系人大代表、人大代表联系人民群众的机制，畅通民意表达渠道，可以助力在立法工作中汇集民意民智。

### （二）高度重视代表大会对立法项目的安排

人民代表大会立法是民主立法的最高形式。《宪法》第62条、第67条和《立法法》第7条规定，全国人民代表大会制定“基本法律”，全国人大常委会制定“其他法律”。各省关于地方立法的法规中也大多规定大会立法项目的重要属性。如《甘肃省地方立法条例(2020修订)》第6条规定“本行政区域特别重大的事项”由省人民代表大会制定地方性法规；《北京市制定地方性法规条例(2017修订)》第3条第2款也规定，本市“特别重大事项”的地方性法规应当由市人民代表大会通过。将法律法规按重要程度分为人代会立法和常委会立法，从侧面也说明了由人大代表行权比常委会组成

人员行权具有更大的民意代表性，更有决定根本性、重大性立法项目的正当性。不过在实践中，各省由人民代表大会通过法规的“特别重大”属性并不充分，大会立法项目更多的是考虑的是争议少、审议易、通过票数高等因素，因此，有学者总结认为“地方人大的立法权陷于被虚置的境地”。笔者认为，未来地方人大可以选取更多关系人民切身利益的项目。

### 三、立法格局发挥人大主导

习近平总书记强调，“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”。党的十九大报告要求，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。由人大及其常委会在立法工作中发挥主导作用，更有利于践行“全过程人民民主”的理念。

首先，人大及其常委会是保证人民当家作主的国家权力机关。人民授权人大代表通过人民代表大会及其常务委员会行使国家权力，是实现人民当家作主的主要方式。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，就是要使人民更多的参与国家治理，行使固有的权力。

其次，人大及其常委会是同人民群众保持密切联系的代表机关。依靠人民、根植人民、践行全过程人民民主的基础，是立法工作要尽可能离人民更近。人大及其常委会比行政机关更为接近代表、人民，立法工作中要做到全面、及时、准确地反映人民群众的意见和要求，应通过民意、人民利益而非其他的什么利益来主导立法进程和制度设计方案。

再次，人大及其常委会是意见平衡共识凝聚机关。对于政府而言，人大及其常委会立场

相对超脱，可以避免部门利益的牵绊，从国家和人民利益角度出发主导立法，避免因个别意见不一致导致立法进程久拖不决。可以在审议过程中充分听取委员、代表意见，有更充分的立法过程协调不同群体的利益诉求，把关法律议案是否符合人民利益，更好地表达、平衡、调整社会利益。

### 四、立法全程扩展民众、代表参与

十九大报告要求“扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”。立法工作践行全过程人民民主理念，就是要在立法程序全过程坚持民主立法、开门立法，保证人民群众和代表的知情权、参与权、表达权、决策权和监督权，使整个立法过程和各方面尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生。

#### （一）立法项目编制启动

立法项目的确定是立法程序的起点。在立法动议方面，《甘肃省地方立法条例(2020修订)》第15条第3款和《新疆维吾尔自治区人民代表大会及其常务委员会立法条例(2019修正)》第6条第2款都规定公民可以（向常委会）提出制定地方性法规的建议。《河北省地方立法条例(2018修订)》第11条更是明确了公民可以向人大常委会和政府的有关机构提出立法项目建议，且规定了提出立法建议的截止日期。

在立法规划计划编制方面，很多省级人大及其常委会的“立法条例”都规定要认真研究/广泛征集代表提出的有关议案、建议（如山东省地方立法条例第12条第2款、重庆市地方立法条例第9条第2款）。甘肃省人大常委会建立了



“立法项目库”，人大代表和常委会委员提出的议案、建议是立法项目的主要来源。而围绕“加强民生领域立法，回应人民群众反映强烈的突出问题”（全国人大常委会2022年度立法工作计划）、“聚焦人民群众急盼”（国务院2022年立法工作计划）、“保障和改善民生”（北京市十五届人大常委会立法规划）等保障人民分享改革成果的立法项目，一直是各级人大常委会立法规划计划中普遍存在的重要立法项目。

在立项论证方面，《西藏自治区立法条例（2017修订）》第11条第2款规定立法建议项目的论证可以邀请人大代表参加。

在项目选择结果方面，应多选取民心所向、民意所求、民生所需项目，多选取体现人民美好生活向往的项目，多选取可以解决人民“七有五性”需求难点痛点的项目。

在立法项目计划和论证之初即有人民群众和人大代表的深度参与，立法项目选取也以人民需求为中心，可以确保立法的初始就是反映了人民的意愿，立法旨在解决人民问题。

## （二）立法调研论证

调研工作是立法的基础性工作，贯穿了立法项目确定前、立法起草和审议的整个程序。论证阶段调研以明确立法要解决的问题，在起草审议阶段调研不断汇集民意民智保证立法针对问题是人民关心的真问题，立法解决问题的制度措施是可行有效的措施，立法的效果促进了全社会的民生福祉。

在调研方法方面，《立法法》要求对列入常委会议程的法律案，应当通过座谈会、论证会、听证会等多种形式听取各方面意见。在信

息科技迅速发展的时代，通过自媒体、视频平台、网站等征集社会意见的方式也逐渐普遍，如北京市文明行为立法发起了网上民意调查，“20天时间2200多万人次浏览、140多万人参与提出意见”，比传统调研方式听到更多方面意见，奠定了更深厚的民意基础。

在调研方法方面，以人民为中心的立法调研，要贯彻群众路线，应避免形式主义、走过场、走形式，要深入实际察到实情，深入基层听到实话，深入群众获得真知，问计于代表和人民收到实效，实践中人大立法工作多采用基层立法联系点或各级代表联动的方法。

在调研覆盖面方面，应尽可能的调动人大代表和民众的积极性。《河北省地方立法条例（2018修订）》第18条第2款规定，对于大会审议的法规项目，常委会审议阶段立法调研时可以邀请省人大代表参加。其实无论是由人民代表大会的立法还是由常委会的立法，都应该以人民为中心、以代表为主体，扩大代表在立法过程中的参与面。如北京市修改生活垃圾管理条例过程中，开展了“万名代表下基层，全民参与修条例”活动，调动12万名各级人大代表深入基层，直接听取24万多市民意见建议，带动代表群众参与立法项目，为垃圾条例修改和落地凝聚了社会共识。

## （三）立法起草、审议

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用”，明确了人大代表在立法起草和审议过程中的知情权、参与权和发表意

见的权利。

在人大代表知情权方面,《江西省立法条例(2016修正)》第21条规定,对于大会审议的法规案,常委会应当在会议举行的一个月前,将法规草案及其说明发给代表,以保证代表的知情权,并有充足的时间了解法规,更好的履行代表职责。

在人大代表参与起草、审议方面,《甘肃省地方立法条例(2020修订)》第23条第2款规定,“公民可以向有权提出法规案的机关或者人员,提出法规草案的建议稿”。常委会审议法律法规案时人大代表列席,是《立法法》和《代表法》就大会闭会期间对人大代表行权的规定要求,是代表的法定权利,常委会应与充分的保障。《山东省地方立法条例》第32条第2款就明确规定了常委会审议法规案时,“应当”邀请全国人大代表或省人大代表列席。

在发表意见方面,人大代表应当以恰当的方式代表人民利益发声,将人民意愿体现在立法起草和审议阶段;常委会工作机构应该主动就法规草案征求人大代表意见或通过基层立法联系点等征求意见(如《山东省地方立法条例》第39条第4款)。

## 五、备案审查和法的改、废、释围绕人民权利

保护公民合法权益是备案审查的重要功能。人大的立法工作、监督工作要以保障人民群众根本利益、保护公民权利为基本出发点。规范性文件备案审查为公民、法人和其他组织提供了权利救济的重要途径。一方面,公民组织认为规范性文件存在违宪违法或者不适当问

题侵犯其合法权益的,可以向人大常委会提出审查建议;另一方面,“违法设定公民、法人和其他组织的权利与义务”“对公民、法人或者其他组织的权利和义务的规定明显不合理”等关系公民权利利益的问题,更是备案审查纠正规范性文件的重要标准。

一旦某项规范性文件被认定为违法或不合理设定了公民的权利义务,以及违法或不合理减损公民权利的,经过备案审查纠正的,该文件可能面临修改或废止等结果。

如有的地方性法规将具有本地户籍规定为在本地从事出租汽车司机职业的准入条件,有公民对此提出审查建议。全国人大常委会法工委经备案审查研究认为,以本地户籍作为在本地从事出租汽车司机职业准入条件的规定,不符合党中央关于“引导劳动力要素合理畅通有序流动”、“营造公平就业环境,依法纠正身份、性别等就业歧视现象,保证城乡劳动者享有平等就业权利”的改革要求,已要求制定机关作出修改。

## 六、立法评估标准体现人民属性

从立法进程来看,立法评估可以分为立法前、立法中和立法后评估。立法评估体现全过程人民民主,要求在评估指标因素中增强人民属性,将法律法规对人民群众切身利益可能产生影响、公民法人权利减损、人民对法律法规的满意度等,作为立法评估的重要因素。

立法前评估又叫“立法预期评估”,主要是评估“立法的必要性、合法性、协调性和可操作性及必要的约束条件”。立法前评估的重要功能是使人民群众中的不同利益群体充分

发表诉求并围绕观点和论据进行博弈，也是人民整体意志协调达成的基础性工作，因此立法前评估中应该体现对人民参与、人民群众意见汇集的制度安排，对于始终存在重大分歧的项目，强推立项或进入审议程序，则是对人民意愿和利益的损害和漠视。

立法中评估又称表决前评估。《立法法》第39条规定的立法中评估是在法律委员会提出审议结果报告前，常委会工作机构可以对法律草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。评估标准要体现人民性，具体可将《立法法》规定的“法律实施的社会效果”标准进行细化规定，如《河北省地方立法条例(2018修订)》第40条规定，条例内容引发争议、需要进行评估的重要立法事项就包括了“地方性法规草案对自然人、法人和非法人组织权利义务关系的重大调整”；《江苏省制定和批准地方性法规条例(2016修正)》第46条规定的立法中评估对象还包括“法规对法律特殊保护群体权益的影响”。

立法后评估又称“立法质量评估”，是法律法规生效实施一段时间后，立法机关组织对立法质量和效果进行的分析评估，这类评估比较常见。一般来讲，立法后评估的标准相对“客观”，如评估“合法性、针对性、操作性”或“合法性、合理性、科学性、针对性、可执行性、协调性、规范性、必要性”（《兰州市人民代表大会常务委员会立法后评估办法》第11条）等。但从立法依靠人民、造福人民的角度看，立法后评估还应增加“事实标准”，考察“民主立法作用的发挥和人民满意

度的高低”。《广东省政府规章立法后评估规定(2018修改)》第16条规定，立法后评估项目选取“直接关系人民群众切身利益”的政府规章。《甘肃省地方立法条例(2020修订)》第62条第2款规定，立法后评估报告包括地方性法规对经济、社会、环境等产生的影响，一定程度上可以评估人民对法规的满意程度。

评估标准、事项会影响立法行为，立法全过程评估的人民性，会进一步强化立法工作从人民需要出发、造福保护人民。

## 七、立法技术运用简便易懂

立法工作遵守一定的技术规范是提高立法质量的保证，实践中也存在着立法技术规范明确立法的结构、表述、文体、修改等方面的规则。

立法技术选用要服务于立法目的宗旨，立法要服务于人民群众的生活。法律条款提供了划分权利义务的实体规范和“定分止争”的裁判规范，因此立法表述要精准，模糊有歧义的表达只会给人们带来更多的纠纷。法律用语精确、逻辑严谨并不代表要选取晦涩聱牙的词汇，立法应清晰传达可为与不可为的界限，法律不是只给专家、法官、执法者看的，也是给人民群众看的，因此除了一些包含专业知识的法律项目，在社会类、行政管理类法律法规里，法律用语表述应简明易懂，法律繁琐“也难为干部、群众熟悉、掌握”。

立法贵在精准的解决问题。习近平总书记强调，“地方立法要有地方特色，需要几条就定几条，能用三五条解决问题就不要搞‘鸿篇巨制’”。栗战书委员长在第二十七次全国

地方立法工作会上也强调，地方立法要善于通过“小切口”解决实际问题，不要搞“大而全”、“小而全”，可以搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”，增强立法的针对性、适用性、可操作性。因此立法应更多考虑聚焦问题，反应人民的主张意愿，可以采取“小切口”立法或“立小法”的模式，减少“穿靴戴帽”“重复上位法”条款。法律法规是要给人民群众用的，法规的结构形式应服务于具体问题的解决。

立法技术创新使法律法规通俗化。人大代表和人民群众大多不是法律专业，对于立法背景、专业词汇等掌握有限，因此立法机关和法制工作部门可以创新立法技术，提供更多的专业辅助，提升代表履职能力。如在立法文本之外提供内容完备、用语相对通俗的“立法说明”，解释立法背景、关键条款和法律术语，帮助民众和人大代表理解条文；可附立法参考资料，修改的法律法规附修改前后对照表，制定的法规附参考依据，适当附一些司法或实践案例使理解更容易。客观来说，人大代表和人民群众毕竟不可能全体、全程参与立法，立法工作机构应尽可能提供帮助弥合这种信息不对称。

“道为术之本，术为道之末”。应避免法律精英式的思维只追求形式逻辑脱离生活逻辑，避免“法不可知（难懂），其威不可测”这种背离为人民服务宗旨的立法倾向，立法技术使用根本上要服务立法问题的解决、服务于“为了人民、依靠人民、造福人民”价值，使立法工作始终以人民为中心。

## 八、结语

习近平总书记强调，“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一。”人大立法工作中既有程序问题，也有实体问题、技术问题，是践行全过程人民民主理念的良好载体和观察角。

从“全过程人民民主”的理念出发，人大立法的制度和工作的要有所坚持，坚持在党的领导下发挥人民代表大会的地位和作用，继续发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，继续以人民意志为上、人民力量为根、人民利益为本进行法治建设。

从“全过程人民民主”的理念来度量，人大立法的制度和工作的还可以进一步完善和改进，健全代表大会立法项目甄选机制，彰显代表和人民主体地位；进一步加强常委会机关、组成人员与代表的联系，加强代表与人民群众的联系，优化民意传导机制；立法项目编制、论证、启动，立法调研论证和立法起草、审议等阶段扩展代表和人民参与；再造立法评估标准，增强人民满意度考察；优化立法技术运用，方便代表、民众对法规的阅读理解和发表意见。

用践行“全过程人民民主”理念来推进制度改革，可使立法与群众联系更紧密、人大代表主体作用进一步发挥，使立法程序有更多群众、代表参与，立法工作各方面保障代表履职、人民行权。□

（作者系北京市人大常委会综合保障中心副主任）



# 浅析加强人大代表工作能力建设

李伯钧

习近平总书记2021年10月在中央人大工作会议上的重要讲话中指出，各级人大常委会要加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职，使发挥各级人大代表作用成为人民当家作主的重要体现。全国人大和许多地方人大的常委会在2022年的代表工作计划中，都贯彻会议这一精神。例如北京市就此提出，今年围绕新时代代表工作要求，充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应，努力践行全过程人民民主，为建设国际一流和谐宜居之都做出新的贡献。需要先厘清什么是代表工作及其能力，再谈及如何加强能力建设，推动新时代人大代表工作提质增效。

## 一、什么是人大代表工作

现实中人们对人大代表工作有不同理解，应当说其与人大代表履职既有密切联系又不等同。人大代表工作一般包括三层含义：第一层是核心，即：人大代表作为人大主体的履职行为，主要是代表依法在本级人大会议期间进行的工作和闭会期间参加或者开展的活动。第二层，人大及其常委会为保证代表依法履职、发挥作用进行的组织

工作，包括有关计划和安排、采取的措施和开展的活动、提供的条件和服务保障。第三层，人大代表工作也是全党全社会的共同工作。我们通常讲的人大代表工作，主要是指人大及其常委会围绕联系代表和联系群众，对作为人大主体的人大代表依法履职、发挥作用给予支持、规范和进行组织，提供条件和服务保障，同时代表积极参与推动全党全社会大力支持的工作。如果把人大代表履职称为人大代表的工作，那么人大代表工作就是组织做好人大代表的工作。人大代表工作总的要求是：在党的领导和全社会共同努力下，特别是在人大及其常委会的精心组织下，尊重人大代表主体地位和权利，保证代表依法履职、发挥作用，忠诚为党分忧、忠实为民代言，更好地参与履行宪法法律赋予人大作为国家权力机关的职责。

人大代表工作可以概括为如下三大类，即代表选举、代表执行代表职务和代表履职服务保障与监督，大致有15个具体方面：

（一）代表选举工作，依法依规组织，把好代表“入口关”，确保选举方向正确、风清气正和选举结果群众满意。

（二）代表资格审查工作，依法对代表

的选举是否符合法律规定进行审查，并对暂时停止代表执行代表职务、代表资格终止的情形提出报告。

（三）代表审议工作，强调以负责的态度审议有关议案和报告，言之有物、有理、有据、可行。

（四）代表议案和建议工作，强调提出和办理“两个高质量”（即内容高质量、办理高质量），既要重结果、也要重过程。

（五）代表选举国家机关组成人员或者领导人员的工作，强调按照法律规定的要求和选举办法进行。

（六）代表联名提出质询、罢免、特定问题调查委员会案等工作，强调按照法律规定的要求特别是有关程序进行。

（七）代表有组织的集体活动，包括代表集中视察、专题调研、考察等，注重增强实效。

（八）代表小组活动，代表小组活动是代表在闭会期间活动的基本形式，关键是要活起来、动起来、实起来。

（九）常委会联系代表工作，包括扩大代表对常委会活动的参与和直接联系代表等，注意与其他国家机关联系代表的衔接，做到真联系、取得真效果。

（十）代表联系群众工作，不断丰富相关的内容和方式，畅通社情民意的反映和表达渠道。

（十一）代表服务保障工作，协助代表获得履职保障，健全代表联络机制，强化工作平台、网络平台建设。

（十二）代表履职管理监督工作，以问

题为导向，注意建立健全相关工作机制。

（十三）代表培训工作，搞好代表任前、履职和专题培训，不断增强系统性、科学性。

（十四）代表理论研究和宣传工作，对代表工作推进理论创新，加强与各方面配合搞好宣传。

（十五）代表信息化工作，以电子化、标准化为手段的代表履职平台升级换代，推进代表活动载体多样化、便捷化。

## 二、需要提升的人大代表工作能力

能力（Ability）具体到人和社会组织，是完成一项目标或者任务所体现出来的素质，与实践相关联，直接影响活动的质量和水平，表现在时间和方式上又存在差异。一般来说，需要提升的人大代表工作能力有这样三个大的方面：

### （一）统筹谋划能力

从2020年开始，全国人大常委会在以往每年的“一个要点两个计划”，即年度工作要点和立法、监督计划的基础上，增加了代表工作计划，成了“一个要点三个计划”。2021年3月新修正的全国人大组织法第二十五条规定，常委会委员长会议通过常委会年度工作要点、立法工作计划、监督工作计划、代表工作计划、专项工作规划和工作规范性文件等。地方人大的代表工作现在也开始由人大常委会来计划，与年度工作要点和立法、监督计划等通盘考虑。人大常委会党组、委员长会议或者主任会议专题研究，推动代表工作融入党和国家工作大局、纳入人

大常委会整体工作，使代表工作与其他方面的工作相辅相成、相得益彰。代表工作计划的制定，注意提高政治、大局、理论和时代的站位，遵循和把握代表工作规律，支持和保障代表更好依法履职，建立健全代表工作机制，形成人大及其常委会依法行使职权和代表工作有机结合的生动格局。不断增强统筹谋划的前瞻性、履职尽责的自觉性和守正创新的主动性，把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一和代表法规定落到代表工作实处。2021年11月的《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度 加强和改进人大工作的意见》，进一步明确充分发挥代表作用并提出五个方面的要求，都要体现在代表工作计划中。

### （二）组织实施能力

十三届全国人大常委会于2019年年中出台了关于加强和改进全国人大代表工作的11个方面35条内容的具体措施，地方人大常委会也结合当地实际陆续出台有关意见、办法或者方案，使代表工作生动体现社会实践发展和顺应人民群众对美好生活向往。代表工作计划和有关措施必须通过周密、得力又有效的组织实施来实现。一是认真安排好与人大会议有关的代表工作。会前建立有关国家机关及其部门向代表通报工作情况机制，会中做好代表会议期间各项工作的服务保障，会中和会后对代表在人大各种会议上的发言、提出的议案建议等认真研究反馈。二是精心组织好代表在闭会期间的活动。组织好相关代表集体活动，丰富代表小组活动形式，支持和推动代表通过多种方式更加密

切联系群众。三是持续扩大和深化代表对人大常委会各项工作和活动的参与。完善代表参与人大常委会立法、监督工作机制，推动代表议案建议工作“两个高质量”，委员长会议或者主任会议听取代表工作重要情况汇报，积极回应代表和人民群众关切等。

### （三）服务保障能力

人大常委会为代表履职提供条件，建立健全有关机制和平台，其办事机构和工作机构提供精准化、精细化服务保障，努力做到“一十百千万”（即一丝不苟、十全十美、百璧无暇、千方百计、万无一失）。与党委、其他国家机关和方面搞好这方面工作的配合，进一步强化人大代表履职服务保障和管理监督等。

## 三、加强人大代表工作能力建设的着力点

进入新时代新的发展阶段，人大代表工作能力必须提升，其建设必须加强，这是坚持和完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的需要。

### （一）坚定政治定力

人大工作政治性强，必须要坚持三者有机统一，特别是党的领导，不能把三者割裂开来。人大代表工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是其中的习近平总书记关于人大代表工作的重要论述为指导，努力做到“顶天立地”（即上连天线下接地气）、“三个对标对表”（即同党的基本理论路线方略、党关于人大工作的要求、贯彻落实党中央大政方针或者地方党委的决策部署对标对表）和“五同”（即与党委同向、

人大重点工作同拍、“一府一委两院”同力、老百姓同心、新时代同步)。坚持党的领导与发挥人大代表作用是一致的,旗帜鲜明讲政治,坚持党性和人民性的统一,是做好人大代表工作的根本。

### (二) 增强法律功力

人大工作法律性强,民主法治建设是人大的根本任务。公权的行使遵循“法无授权即禁止”的原则。人大代表工作努力做到“法人法语法行”(即做法律人、尽可能讲法律语言、自觉践行法律规定)和“四个遵从”(即有法从法、无法从解释、无解释从政策、无政策从惯例)。代表工作要从实际情况出发进行探索和创新,求变思变善变,但不能违背法律的原则和精神。

### (三) 把握政策动力

人大工作政策性强,党和国家的政策与人大的法律法规制度办法有密切的关系,后者往往就是前者的法治化。人大代表工作努力做到四个贴近:一是贴近党中央或者地方党委重大决策部署,不能游离于中心大局工作之外;二是贴近人大及其常委会重点工作议题,这样才能产生“同频共振”;三是贴近人民群众重要民生关切,通过联系代表来反映人民群众真实的意愿和要求。四是贴近代表履职需要,按照代表依法履职的真实期盼提供高质量的服务保障。

### (四) 强化调研能力

人大工作实践性强,没有调查研究就没有发言权。人大代表工作要学习毛主席“湖南农民运动考察报告”的方法,练好调查研究这项基本功,加强对有关情况的调查

研究,不断总结、继承、完善、提高。调查研究要有计划、措施,并注意成果的转化。

### (五) 拓展沟通能力

人大工作覆盖性强,必须注意及时沟通联系。人大代表工作的开展,要与党政各方面、人民群众、人大代表、上下级人大等加强沟通,文来文往、人来人往,现在还有线上线下结合,以利于工作中的相互理解、协调和配合。

### (六) 历练表达能力

人大工作严谨性强,要会说会写会表达。有些机关、组织和个人对人大代表工作缺乏认识,原因之一就是对我们的工作宣传不够。要加大表达力度,努力讲好中国人大代表的故事,通过各种方式展现新时代人大代表的良好风采和代表工作的丰富多彩,让人们更实际地感受到人大代表的地位和作用。

## 四、加强人大代表工作能力建设要坚持的原则和要求

(一) 按照人大“四个机关”定位和要求,在坚持三者有机统一中加强自身建设

在中央人大工作会议上,习近平总书记提出了人大“四个机关”的定位和要求,栗战书委员长在一些场合强调在坚持三者有机统一中加强人大自身建设,加强人大代表工作能力建设也要遵循这一总的原则和要求,落脚点是支持和保障代表更好依法履职、发挥作用。

在加强思想政治建设方面,代表工作要提高政治站位,始终在党的全面领导下进



行，确保政治方向正确、围绕中心大局卓有成效地开展。在加强业务素质建设方面，适应代表工作政治、政策、程序、规范、专业性强的需要，协助代表全面熟悉人民代表大会制度、掌握履职所需的法律知识和其他专业知识，人大干部也必须在这些方面提高素质和能力。在加强机制制度建设方面，建立健全代表联络机制，制定和完善人大常委会密切联系代表、代表密切联系群众的措施，把实践证明行之有效的做法和经验上升为法律政策。在加强平台阵地建设方面，通过建立健全代表联络机构，通过人大常委会搭建的代表工作平台，即各种形式的代表活动“站家室点”和网络平台，即人大门户网站网页、公众号以及代表履职服务平台、电子邮箱、微信微博等，为人大常委会密切联系代表、代表密切联系群众搭平台、建渠道、创载体。在加强纪律作风建设方面，深入贯彻落实中央八项规定要求，严肃会风会纪，大兴调查研究之风，强化责任担当，提高队伍建设和管理水平，树立良好的精神状态和形象。

（二）坚持正确导向推动人大代表工作提质增效

1.坚持党的领导，坚定正确的政治方向。各级党委加强和改善党对人大代表工作的领导，人大常委会党组就代表工作中遇到的重大问题及时向同级党委请示报告，人大代表中的党员和人大机关干部要以自己的行动贯彻落实有关党的路线方针政策和党委的决策部署。

2.坚持人民主体，充分发挥人大代表在

党和国家机关与人民群众之间的桥梁作用，支持、规范和服务、保障代表履职，坚持好、实现好、维护好最广大人民群众的根本利益。

3.坚持依法办事，推进制度化、法律化建设。依法治国体现在人大代表工作中，就是要注重制度化、法律化建设，因为制度和法律是根本性的。人大代表履职和相关工作必须依据宪法及相关法律，特别是代表法进行。

4.坚持民呼我应，充分发挥代表作用。各级国家机关和人大代表密切联系人民群众，积极回应社会关切。人大代表工作的落脚点，就是发挥好人大代表代表人民的利益和意志依法行使国家权力的作用，特别是在党和国家机关与人民群众之间发挥好桥梁纽带作用。

5.坚持与时俱进，注重增强实效。人大代表工作要有计划、有组织，不能于法无据、于理不通、于情不合，要合法合情合理，在内容安排上与法周延、与事方便，在具体方式方法上灵活多样、求真务实，在发挥代表作用上善始善终、善作善成，用富有成效的代表工作践行全过程人民民主，推动经济与社会高质量发展。

6.注重做好基层人大代表工作。乡镇人大代表的数量占五级人大代表总数的70%左右，乡镇人大主席团在其工作能力建设上可以大有作为。□

（作者系全国人大常委会代表资格审查委员会办公室原主任、办公厅联络局原巡视员）

# 新时代北京人大代表工作的 创新与实践

陈学勇

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，担负着代表人民管理国家事务的责任。代表工作是人大常委会的一项基础性工作，密切同代表和人民群众的联系，接受代表和人民群众的监督，是做好人大常委会工作的根本保证。进入新时代，北京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，积极发挥代表主体作用，努力践行全过程人民民主重大理念，持续推动代表工作制度化、规范化建设，工作格局不断完善，主要体现在“四新”：履职有新保障，联系有新机制，监督有新举措，服务有新成效；强化“五性”：增强政治性，坚持党对代表工作的全面领导；突出代表性，积极发挥代表主体作用；彰显人民性，密切同人大代表和人民群众的联系；坚持法定性，保障代表依法有效履职；保持先进性，加强代表素质能力建设，努力推动新时代的代表工作迈上新的台阶。

## 一、始终坚持政治统领，把准正确政治方向

习近平总书记指出，“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心是坚持党的领导。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，保证党领导人民依法有效治理国家。”代表法明确，人大代表是一种政治职务，人大代表履行职责的工作和活动具有政治性，是政治活动。做好新时代代表工作，保障代表依法履职，就是要旗帜鲜明讲政治。

（一）坚持代表工作政治定位。习近平总书记指出，“人大代表要站稳政治立场，履行政治责任，加强思想、作风建设，模范遵守宪法法律，做政治上的明白人。”市人大常委会在组织开展代表工作中，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政

治执行力，坚持代表工作政治定位，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，把党的领导贯穿于人大代表工作全过程各方面，引领人大代表坚定不移跟党走，自觉践行和推动人民代表大会制度这一根本政治制度的具体落实，在国家政治生活中正确行使职权、充分发挥作用。

（二）注重提高代表履职政治站位。加强代表政治素质培训，把习近平新时代中国特色社会主义思想特别是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作为人大代表培训的重要内容，引导代表提高政治站位，履行政治责任。本届以来，市人大常委会适应加强党的全面领导新形势新要求，积极采取新举措，首次将代表履职学习班纳入市委组织部干部教育培训计划安排，通过市委党校教学平台，激发代表的责任意识 and 使命意识。

（三）在重大活动中激发代表履职政治热情。坚持政治引领，以组织代表参加重大政治活动为抓手，着力强化人大代表的政治意识，提升代表履职的政治站位和履职实效，先后组织和服务200名代表参加国庆70周年群众游行活动、600名代表参加中国共产党成立100周年庆祝大会及观演活动、100名代表参加北京冬奥村（冬残奥村）场馆测试、86名代表及相关工作人员参加北京冬奥会赛事观赛等重大活动，充分展示了新时代首都人大代表的精神风貌，促使代表自觉把参加活动激发出的政治热情转化为担当作为、攻

坚克难的实际行动，全力以赴投入到人民代表大会制度的实践中去。活动中，注重提升市、区、乡镇人大工作者三级联动的效能，为更好形成工作合力提供了实践锻炼。

## 二、坚持人民至上理念，持续深化代表联系机制

习近平总书记指出，“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于深深植根于人民之中。一切国家机关和国家工作人员必须牢固树立人民公仆意识，把人民放在心中最高位置，保持同人民的密切联系，倾听人民意见和建议，接受人民监督，努力为人民服务。”近年来，市人大常委会始终坚持人民至上理念，注重加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职，密切常委会组成人员与代表、常委会主任会议组成人员与区人大、人大代表与人民群众的联系，畅通联系渠道，形成“万名代表下基层”工作机制。

（一）密切常委会组成人员与代表的联系。2019年8月，研究制定了《北京市人大常委会组成人员联系代表工作办法》，进一步加强和规范常委会组成人员与人大的联系工作。根据代表任免情况变化，及时调整并逐步扩大联系范围，65名常委会组成人员从最初相对固定联系311名代表，扩大到最多联系566名代表，做到了“应联系尽联系”。为常委会组成人员常态化联系代表提供服务保障，满足常委会组成人员到家站开展联系

的需求，确保做到常联系、真联系。为夯实常委会审议议题的民意基础，先后围绕《北京市突发公共卫生事件应对条例》等4部重要法规的立法工作，组织开展了3次专题联系。近年来，常委会相关工作机构，不断提高联系活动的针对性、实效性，为扩大代表参与常委会依法履职提供了支撑。

（二）加强常委会主任会议组成人员与区人大常委会的工作联系。2019年出台《市人大常委会主任会议组成人员与区人大常委会加强工作联系办法》以来，常委会主任会议组成人员先后围绕宪法宣传、代表议案、中央人大工作会议和市委第五、第六次人大工作会议精神的学习贯彻等重要工作内容开展工作联系，听取16区人大常委会的意见建议。2022年，围绕《北京市住房租赁条例》立法，通过到代表家站、视频会议、书面征求意见等方式，听取了各区人大常委会和各方面的意见建议，首次将与区人大常委会的工作联系途径，扩大为围绕民生立法听取各方面意见的专题联系活动，既达到了市区两级人大凝聚共识、形成合力的作用，又为常委会依法履职拓宽了渠道。

（三）形成“万名代表下基层”机制，拓展践行全过程人民民主渠道。人大常委会的立法监督工作涉及民生、保障民生，代表主体作用的发挥是为了更好地反映民意、汇集民智，三者的深度融合为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一奠定基础。近年来，市人大常委会坚持开门立法、民主立法，组织全市四级代表走进社区、乡

村等基层单位，问计于民，问需于民。2019年8月，为做好城市垃圾分类修法工作，经市委批准，联合全市16个区人大常委会首次开展“万名代表下基层，全民参与修条例”活动。市委书记蔡奇同志率先行动，以市人大代表身份到代表家站与居民群众座谈，听取意见建议。担任市人大代表的27名市级领导全部履行代表职责，1.2万余名四级人大代表深入全市2300多个代表家站，面对面听取24万余名市民、社区工作者等各行业从业人员及4170个基层单位的意见建议，使修法过程，也成为了普法宣法过程。立法有我，“万名代表下基层”的做法得到代表和人民群众的广泛认同，也得到全国人大常委会的充分肯定。2019年以来，先后围绕《北京市生活垃圾管理条例》等5项重要的立法监督项目，组织全市各级人大代表共3.7万余人次深入代表家站开展“万名代表下基层”活动，让代表工作的触角延伸到人民群众身边，打通代表联系群众的“最后一公里”。通过几年的实践，“万名代表下基层”的工作机制已经形成，市人大常委会统筹、市区人大联动、代表家站依托、四级代表参加的组织方式基本定型，立法监督工作有了新方法新路径，民主渠道更加畅通。市人大常委会在坚持和完善人民代表大会制度中创新发展，努力将“万名代表下基层”打造成践行全过程人民民主的“名片”，锻造成北京人大的“品牌”，不断推动人民代表大会制度在首都的生动实践。

（四）坚持代表列席常委会会议机制。



落实市委第五次人大工作会议要求，市人大常委会统筹安排，有针对性地邀请代表列席常委会会议。一是制定代表列席常委会工作方案。届首之年确定需要邀请列席会议的基层代表名单，截止2021年5月份，415名基层代表至少应邀列席一次常委会会议的工作任务提前完成。二是注重精准靶向邀请，紧密结合“菜单式”选择和建议工作，统筹邀请有关议题意向代表列席常委会会议。三是适时调整工作方式。2020年以来，积极应对疫情影响，快速搭建视频会议系统创新应用，采取“云参会”、“云审议”的方式，每次邀请1至5名代表全程列席会议，代表列席人数由到会18人扩大到30至40人次，在工作方式上实现了“化缺为圆”的转变，促进了代表列席常委会会议的工作实效。截止2022年3月，共邀请13人次全国人大北京团代表和723人次市人大代表列席市人大常委会会议。

### 三、落实“高质量”要求，不断提升建议工作水平

市人大常委会认真贯彻落实“内容高质量，办理高质量”、“既要重结果，也要重过程”的要求，改进建议工作方式，加强监督力度，提高办理实效。

（一）多措并举，提升建议“内容高质量”。注重加强对代表提出建议的引导培训和服务保障，通过代表初任培训和专题培训，让代表熟悉了解提出建议的法律规定、基本要求及注意事项。编印《北京市人大代

表建议、批评和意见选编》，供全体代表学习参考。每年通过开展代表联系原选区和人民群众、代表进家站、参加闭会期间活动等形式，为代表广泛收集民意提供服务，引导代表聚焦全市重点工作提出建议，更好发挥代表建议在吸纳民意、汇集民智方面的重要作用，更好推进全市各方面工作高质量发展。

（二）细化要求，做到“既要重结果，也要重过程”。通过“四个坚持”，确保过程扎实，结果有效。一是坚持每年配合市政府对建议承办单位开展业务培训，有针对性提出工作要求。二是在加强综合分析和专项分析的基础上，每年提出代表建议办理意见，坚持将办前分析制度，“办前、办中、办后”三沟通机制等有效做法，落实到建议办理工作中，为高质量办理建议理清思路、找准方向。三是联合“一府两院”有关部门，坚持开展建议办理的联合督办，对建议办理“大户”和建议办理成效不明显的承办单位，加强过程督办，以过程督办促工作落实。四是坚持以代表为主体的全过程督办。在建议交办、建议督办、复查补办等每个环节，邀请代表全过程参与，充分听取代表的意见。

（三）加强督办，实现建议“办理高质量”。一是开展常委会领导重点督办建议工作。常委会领导先后对优化营商环境等14类86件涉及首都经济社会发展的重大问题的建议进行了重点督办，充分发挥了示范引领作用。二是强化专项督办成效。各专委会结合立法和监督工作，先后对51类491件代表建

议进行了专项督办。三是做好统筹督办。届中以解决多年提反复提建议为切入点，将代表持续多次提出的61件建议列为督办重点，逐件研究推动落实。届末之年开展建议办理工作“回头看”，对于承诺在本届内解决的问题，积极推动落实，切实提升建议办理实效。四是协调开通代表建议“直通车”。将20名代表提出的涉及疫情防控工作方面的59件建议，第一时间交有关单位研究参考，为本市疫情防控工作的科学决策提供了参考。

#### 四、积极推动“双平台”建设，保障代表依法有效履职

市人大常委会高度重视以代表家站为主的线下平台和代表履职服务系统线上平台“双平台”建设，保障代表依法履职既有广度也有深度，既有家站也在“云”端。

（一）稳步推进代表家站平台建设。家站是各级人大机关联系和服务代表、代表联系群众接受人民监督的重要平台和窗口，是代表践行和发展全过程人民民主的桥头堡。2019年以来，通过统筹指导、逐步规范，全市家站建设持续推进，主阵地作用发挥明显。一是实现代表家站“全覆盖”。2019年，在组织开展家站建设专题调研基础上，研究制定了《关于进一步加强人大代表之家、人大代表联络站建设和工作的指导意见》，通过召开现场交流会，全面推进全市代表家站的规范化建设。截至目前，全市设立代表之家347个，设立代表联络站2938

个，实现了在全市街道、乡镇、（村）社区等行政区域内的全覆盖。二是推进活动“常态化”。着力构建“月进站、季回家、年述职”代表家站工作格局，注重在用好家站平台上下功夫、出实招。指导各区精心制定工作计划，不断规范完善工作制度，持续推进代表家站规范化建设。将全国人大北京团代表和市、区、乡镇共1.6万余名代表全部纳入代表家站开展活动，建立四级代表联络机制。在密切联系群众的过程中，让群众通过家站找得到人、说得上话、议得成事，切实感受到人大代表就是人民的代表、人大制度就是人民的制度。三是推进代表家站信息化系统建设。为了拓展代表家站平台作用，按照“实用、简约、安全、易操作”的设计理念，积极推进代表家站信息化系统建设，努力实现“宣传展示代表履职、密切联系人民群众、促进各级代表和全市各区各家站相互学习交流”三大功能。将代表家站的主要信息、工作计划、活动预告、履职情况等内容在网上及时展示，更好服务代表履职，密切与人民群众的联系，让人民群众切实感受到人大代表就在身边。

（二）积极推动代表履职服务平台建设。为适应新时代人大代表履职需求，顺应常态化疫情防控形势需要，市人大常委会高度重视信息化建设，加大投入，推动工作开展。一是加快代表履职服务平台建设。平台整合现有的议案建议管理系统、代表活动管理和信息库系统，新增代表网上家站系统、履职档案管理系统，融合PC端、APP、微信

小程序三种方式，集工作、学习、联络三位一体，为代表履职提供便利，显著增强了代表获取信息的时效性，切实提升了代表依法履职水平。通过利用线上平台对立法征求意见、执法检查等活动实践，实现工作贯通，四级代表积极参与，拓展了代表参与立法、监督工作新模式。二是建立全市三级代表通联系统。2020年，市人大常委会在“万名代表查三边”活动中搭建了市区乡镇人大参与征集意见活动的平台，将15777名市、区、乡镇人大代表的有效联络信息纳入信息库，建立三级人大代表通联网，为执法检查活动提供了技术支撑。如，2022年3月，《北京市非机动车管理条例》执法检查开展线上征求三级人大代表意见建议，共有15413名三级人大代表参与，提交检查单39501份，代表参与率达到98.03%，民意反馈及时精准，代表履职效率提升明显。

### 五、统筹履职学习规划布局，加强代表素质能力建设

市人大常委会紧密结合时代发展和代表履职需要，统筹做好履职学习顶层设计，创新培训形式，推进北京人大网上课堂建设，代表履职学习培训工作的系统化、规范化、专业化水平进一步提升，人大代表依法履职能力和水平不断增强，人大代表主体作用得到充分发挥。截至目前，共开展了15场常委会委员专题讲座，820人次参加；30场专委会组织的专题培训，1452人次代表参加；5期代表履职学习实体班，920人次代表参加。

（一）完善工作机制。本届代表联络室全面统筹常委会专题讲座、分领域专题培训和代表履职学习线上线下培训工作。按照整体统筹、各有侧重、分层实施的原则，各组织主体围绕常委会立法、监督和代表工作，紧扣代表履职需求，不断在提升代表履职学习的系统性、针对性和实效性上下功夫，推动形成线上线下深度融合，专题班与实体班互为补充，市、区、乡三级人大共同推进的代表培训工作新格局。

（二）强化专题培训。为促进代表培训与常委会立法监督工作更加紧密结合，提高代表培训工作的针对性、实效性，提高代表履职服务水平，本届开始，代表联络室统筹各专委会开展专题培训。专委会每年围绕重点立法或监督议题，邀请专家学者解读政策法规，介绍相关工作情况，答疑解惑交流意见，为代表深入了解常委会相关立法监督工作提供更好的知识支持。

（三）创建网上课堂。根据代表建议和疫情防控常态化的要求，创新开展了网上学习平台“北京人大网上课堂”，实现了“两个广泛”“两个便利”，即培训内容更加广泛、参训人员更加广泛，代表学习时间上更加便利，学习方式更加便利。作为代表履职学习工作的重要组成部分，网上课堂这一新举措、新尝试，受到人大代表及人大工作者，尤其是基层的人大工作者普遍欢迎，取得越来越好的实际效果。□

（作者系北京市人大常委会代表联络室二级调研员）

# 以首善标准做好新时代 代表“家站”工作的实践与思考

史健

代表之家、代表联络站（以下简称代表家站）是闭会期间市、区人大常委会及人大街工委、乡镇人大联系人大代表的工作平台，是人大代表密切联系人民群众、接受人民群众监督的履职平台。加强代表家站建设，是贯彻党的群众路线，密切人大代表与人民群众联系的内在要求，也是坚持和完善人民代表大会制度，服务保障代表依法履职、接受群众监督，更好发挥代表作用的重要基础。

本届以来，北京市人大常委会在市委领导下，坚持贯彻落实党中央决策部署和全国人大常委会要求，将代表家站建设作为进一步发挥好代表主体作用，密切代表联系人民群众的基础载体和重要抓手，积极推进代表家站制度化规范化建设，有效发挥代表家站平台功能作用，让民声、民意、民智通过人大代表进入人大工作各方面各环节全过程。

## 一、北京市加强代表家站工作的新实践

本市各级人大及其常委会深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，完善民主表达平

台，拓宽民意反映渠道，聚焦“全覆盖建好家站”“规范化管好家站”“常态化用好家站”，运用“万名代表下基层”机制，探索人大代表“月进站、季回家、年述职”履职制度，推动家站工作取得了喜人成绩。

### 1. 全覆盖建好家站

2019年，市人大常委会对全市代表家站建设和工作情况进行专题调研，系统研究了新时代推进家站建设的必要性和重要意义，汇总整理了全市各区代表家站建设的基本情况，细致总结了工作经验、特色亮点和突出问题，研究提出了“坚持因地制宜、就近就便、集约高效原则，根据人口分布和选区划分情况，推进街道（乡镇）人大代表之家、社区（村）人大代表联络站建设，明确功能定位、规范标准职责，实现代表履职阵地全覆盖”的建设总思路。

2019年11月7日，市十五届人大常委会第37次主任会议通过了《关于进一步加强人大代表之家、人大代表联络站建设和工作的指导意见》，对代表之家、代表联络站的职责定位进行了清晰的规定：



代表之家一般设立在街道、乡镇，主要用于闭会期间市、区人大常委会及人大街工委、乡镇人大联系人大代表，市、区、乡镇三级人大代表之间进行工作联系。

代表联络站一般设立在社区、村或者选区，也可根据需要在其他适当的地方设立，主要用于闭会期间各级人大代表接待辖区群众、收集群众意见建议、接受群众监督。

在市人大常委会统筹谋划和各区人大常委会协同推进下，家站建设在全市有序推开。目前，全市各区在街道、乡镇设立代表之家340个，在社区、村或选区设立代表联络站2938个，实现了在全市街道、乡镇、（村）社区等行政区域内的全覆盖，为闭会期间充分发挥人大代表主体作用，有效发挥家站平台作用夯实了工作基础。当下，已经嵌入“15分钟社区生活圈”的代表家站，让老百姓在家门口就能“找得到人、说得上话、议得成事”，让接地气、冒热气的基层声音通过人大代表直通决策过程。

## 2. 规范化管好家站

代表家站要长效运行、有效运行离不开有力有效的机制保障。《关于进一步加强人大代表之家、人大代表联络站建设和工作的指导意见》从功能定位、职责分工、制度机制、服务保障等几个方面就家站建设提出了规范化工作意见。2019年，在通州区梨园镇召开的全市代表家站工作现场交流会。会上，市人大常委会主任李伟做部署讲话，动员指导各区人大常委会，认真落实市委第五次人大工作会议精神，推动全市家站建设工作迈出新步伐。

各区人大常委会紧紧围绕工作要求，不断规范完善工作制度，精心制定工作计划，持续推进代表家站规范化建设。“有地议事”“有人管事”“有章理事”“有钱办事”成了所有代表家站的硬性标准，规章制度上墙、工作流程上墙、代表信息上墙、代表建议留档、群众意见归档、代表述职留痕等都是代表家站的“规定动作”。譬如，东城区建立“四个定期”活动机制，确保家站活动规范化常态化；石景山区形成“1+N”功能体系，代表联系群众的基本职能与家站基本功能紧密结合；密云区提出“五个有、五公开、五到位和五定期”来完善建设和开展活动，切实把家站阵地筑牢用好。

## 3. 常态化用好家站

全覆盖建好家站、规范化管好家站，最终是为了常态化用好家站。各区人大常委会围绕中心任务、结合工作实际组织开展活动，让家站有事干、干得实，家站活动亮点纷呈，充满活力。

2019年，全市围绕生活垃圾管理条例修订展开了声势浩大的“万名代表下基层，全民参与修条例”活动，整个过程特别强化了“人大代表进家站”要求，突出了代表家站所扮演的“履职阵地”作用，积极发挥了代表家站汇聚民意民智、提高立法质效的功能，不仅保障立法之路满载民意，也为人大议题和代表履职在代表家站双“下沉”探索了新的路径。此后，凡是关系老百姓房前屋后、楼里楼外、身左右左右的法规草案都开始走进代表家站。

2022年，代表家站又在非机动车管理条例

执法检查中大显身手，一万余名人大代表再一次带着调查问卷来到代表家站，听民意、摸实情、找问题、谋对策。这次开门监督不止有家站的千场“吐槽会”、万份反馈单，还有一百多场问题督办会，人大代表、辖区群众在代表之家现场听取政府部门改进工作的任务书、时间表、施工图。

为了更好贯彻落实中央人大工作会议精神，北京正在推进代表“月进站、季回家、年述职”工作格局，代表每月带着市、区人大立法监督议题“进站”联系群众、听取意见，每季度带着问题“回家”学习充电、提升能力，每年带着履职成绩单向原选区或选举单位述职、接受监督，让人民群众切实感受到人大代表就在身边，确保人民找得到、阵地用得上、效果看得见。

## 二、代表家站工作中面临的困难

代表家站工作取得的成绩有目共睹，但是，距离以首善标准做好新时代北京人大工作还有提升的空间。在具体实践中，受工作人员力量不足等因素影响，也面临着一些困难。

### 1. 部分家站活动创新性有待加强

代表联络站开展活动的方式主要有在联络站内接待选民的“接访式”，有专题调研、视察检查的“约访式”，有在街头巷尾、社区内外走访群众的“下访式”。近几年，虽然有一些代表家站组织代表穿街过巷、进村入户开展调研、走访群众，但是在联络站内接待选民的“接访式”还是占了大多数，距离“鼓励人大街工委、乡镇人大结合实际，创新活动形式”还有一定差距。

### 2. 家站的宣传效果尚需提高

一方面，代表家站的牌子不容易引起来往群众的关注，一些群众没有去过代表家站，对家站活动更是知之甚少。另一方面，相关宣传力度还不够大，家站的社会知晓度没有达到应有的高度，有的群众对代表家站的布局设置、活动时间、职能作用了解不深，有的群众甚至是领导干部搞不清楚代表之家和代表联络站的区别，有的群众错误地把代表家站等同于“信访接待站”。

### 3. 一些家站工作人员力量不足

街道层面一般由党工委书记兼任人大街工委书记，人大工作往往放在党群办，有的街道不设专人负责人大工作。社区层面一般由社区书记或副书记担任代表联络站的联络员，统筹联络站活动。常态化疫情防控以来，基层工作任务更加艰巨，相关工作人员组织家站活动的时间和精力比较有限。

## 三、新时代进一步做好代表家站工作的思考

以首善标准做好新时代北京人大工作，完善人大的民主民意表达平台和载体，使代表参与有内容、家站日常有活动、基层民主有活力，需要在之前工作的基础上，进一步总结规律、探索创新，用心用情用力做好代表家站工作。

### 1. 提高思想认识，增强责任感紧迫感

习近平总书记在中央人大工作会议上指出，“要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，拓宽联系渠道，积极回应社会关切，更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。”“要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸

纳民意、汇集民智的工作机制”。

做好代表家站工作要增强政治担当，深化思想认识，以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为指导，落实市第十三次党代会精神，落实市委第五次、第六次人大工作会议精神，深刻理解建设代表家站的初衷，通过建站进站，加强代表与群众的联系，鼓励代表常进家站、常驻家站，问效于民、问需于民、问计于民，不断增强人大工作接地气的广度、察民情的深度、聚民智的精度、惠民生的力度，让人民群众在切身参与和日常收获中感受着最广泛最真实最管用的社会主义民主。

## 2. 丰富代表家站活动方式

从全国范围看，浙江、辽宁等地把联系群众的窗口延伸到田间地头、广场、公园；甘肃敦煌在人流最集中、问题最突出、矛盾最尖锐的地方设立“代表联络点”；河北正定、山东高唐把代表联络站设在大集上，组织代表赶集“摆摊”。这些活动方式，都为我们丰富代表家站活动方式提供了有益借鉴。一要“固定式”和“流动式”相结合。建立代表联络站的初衷就是方便群众找到代表，方便代表联系群众。因此，要以固定场所的代表联络站为基础，根据工作需要，在一些行政区域范围较大的乡镇、街道，拓展和延伸代表联络站的设置方式，因地制宜设立流动站点，使代表家站覆盖更加广泛、群众进站更加便捷、活动更易开展。二要“请进来”和“走出去”相补充。群众的工作性质、忙闲时间、参政热情、表达能力等都各不相同，想要全面精准地了解社情民意，需要代表既立足代表联络站“坐堂

接诊”，又要积极走出去，采取进社区、进农村、进企业等方式“主动出诊”，这样的方式在一些代表家站已经进行了尝试，还需要加大覆盖面，从而保证获得信息的渠道更广泛、内容更丰富，更能代表群众利益。三要“实体站”和“网上站”相呼应。朝阳区针对年轻选民特点，开设“网上代表工作室”，形成“家站网”三位一体工作体系，实现实体与网上工作室“双轮驱动”。市人大常委会也在抓紧推进网上代表家站建设，预计今年年底全面正式运行，届时，“实体站”和“网上站”相互呼应，打破时间与空间的限制，保障人大工作“总在线”，代表履职“不打烊”。

## 3. 进一步提高家站工作实效

代表家站的生命力在于群众的认可，让群众得到实惠、看到实效是家站工作的重头戏。一要增加代表和议题进家站的频次。要通过源源不断的活动为家站带来十足的活力，吸引越来越多的群众在这里“沉浸式”参与到人大工作各方面、各环节、全过程。依托家站征求民生实项目、专题询问进家站、预算审计进家站、普法宣传进家站、公益诉讼进家站等都是下一步可以尝试和探索的。二要完善处理机制，不断健全群众反映事项的受理、分析、交办、督办、反馈等处理工作链。要根据反映事项的性质、涉及的职权范围等进行分级分类处理，能够作为闭会期间代表建议的，分级按照不同的职责，按程序转交有关机关处理；不能作为闭会期间代表建议的，属于信访及其他需要通过法定程序处理的事项，引导群众通过相应的程序和渠道进行解决。要抓实抓细各个环节的工作，立足为群众解决问题，确保处理结

果及时向选民群众和相关代表做好反馈，真正做到“群众说了有人听、听了有人管、管了有效果”。三要更加关注解决群众操心事、烦心事、揪心事。这些急难愁盼问题，在某个政府部门眼里可能是“小事情”，由于跨部门合作有难度，便让这些“小事情”成了久拖不决的问题。代表家站为代表履职提供了平台，助推政府相关部门合作解决。

#### 4. 加大家站工作宣传力度

“酒香也怕巷子深”，加大宣传力度是做好新时代家站工作的必要环节。一要继续强化舆论宣传，提高群众的知晓率。要善于借助媒体，通过提前公开活动信息、追踪报道活动成果等，扩大代表家站的社会知晓度，吸引群众踊跃进站反映诉求。加大信息公开程度，方便群众找到代表家站的联系方式和工作人员，方便群众了解家站的工作实效。通过线上线下多种渠道，广泛宣传代表履职事迹，形成全社会尊重代表权利、支持代表履职的社会环境。二要重点加强对家站功能的宣传。很多群众把代表之家、代表联络站混为一谈，一些领导干部也对代表之家“一般设立在街道、乡镇，主要用于联系人大代表”、代表联络站“一般设立在社区、村或者选区，主要用于闭会期间各级人大代表接待辖区群众”区分不清，需要加大宣传力度。三要打造精品。各区要结合实际，在现有基础上，注重培育典型、打造亮点，每个区都要推出1到2个特色鲜明的代表之家、代表联络站样板。全市要统筹谋划，创制文化标识，打造精品亮点，设计精品线路，让代表家站火起来、亮起来。四要继续完善硬件设施。

对于选址偏僻地段的代表联络站，要尽量进行调整，方便群众看到站、找到站、能进站。在财力允许的情况下，逐步提高代表家站接待群众的环境，让代表和群众切实感受到“回家”的温馨。

#### 5. 加强家站工作人员队伍建设

在现有工作机构和人员编制情况下，必须把代表家站联络员培养作为人员梯队建设的重点。联络员是为代表履职服务的，联络员具备的专业性，使其在必要时可帮助代表选择适当的履职手段，从而助推家站作用的充分发挥。履职意愿、时间和专业能力是代表履职必备的三要素，当其中的某个要素代表自身无法满足时，可以由联络员来弥补。联络员与代表的配合，就像齿轮与轴承的配合缺一不可。在家站实践中，很多做的好的家站正是因为联络员和代表的密切配合，才让活动内容丰富、形式多样、颇具实效。一要配强一名专职联络员。对专职联络员加强人大工作业务培训，并尽量保持该联络员工作的稳定性。二要配备一定数额（10人左右）的兼职联络员。可以优先考虑街道、社区中政治过硬、能力过硬、群众威望高、有空余时间的退休党员干部、小巷管家、楼门长、志愿者等，协助联络员完成工作。三要加强代表家站和市、区人大机关的联动。可以通过“结对子”等方式，从市、区人大常委会机关干部中适当安排懂业务、素质高的同志，定期到家站蹲点坐班、蹲点调研，加强双向沟通。□

（作者系北京市人大常委会研究室《北京人大》编辑部编辑）



# 关于基层人大常委会代表工作方法的 实践研究

## ——以昌平区人大常委会代表工作为例

昌平区人大常委会代表联络室

习近平总书记在中央人大工作会议上强调，“各级人大常委会要加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职。”提升代表工作能力，支持和保障代表密切同人民群众的联系、依法履行代表职责，是新时期人大工作面临的重大课题。本文基于昌平区人大常委会代表工作的实践经验，研究代表工作新方法，为推动代表工作发展提供有益的探索和思考。

### 一、坚持一个“中心”，找准代表工作坐标定位

人大代表是人民代表大会的主体，代表主体作用的发挥，关系到人民当家作主权利是否得到保证，也是做好代表工作的基石。代表工作最本质和核心的意义是在于为代表依法履职提供服务保障，促进、保证、规范代表履职行为，使人民代表大会制度更加富有生机和活力。昌平区人大常委会紧紧围绕服务保障代表履职这个中心开展代表工作，在思想观念、思维方式、工作体制、

运作程序上，着眼代表想履职、能履职、会履职，进一步健全制度、搭建平台、丰富活动，充分激发代表活力，积极发挥代表反映民意、汇聚民智、化解矛盾、促进和谐的桥梁纽带作用，更好地开创了代表工作的新局面。

### 二、把握好两个原则，确保代表工作方向正确

一是始终坚持党的领导这一政治原则。习近平总书记指出，“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，最根本的是坚持党的领导。”同时，总书记在中央人大工作会议上强调，“要加强党对人大工作的全面领导。”党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民代表大会制度是党领导国家政权机关的重要制度载体，也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好形式。做好代表工作，就要求我们把贯彻落实党中央决策部署作为重大政治任务，积极担当，主动作为，确保党中央决策部署到哪里，代表工作就跟进到哪里，代表的作用

就发挥到哪里。昌平区人大常委会始终坚持把党的领导贯穿于代表工作全过程、各环节，严格执行请示报告制度，召开重要会议、开展重要活动前都及时向区委请示报告。把党的十九大及其历次全会精神、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以及中央人大工作会议精神作为理论学习和代表教育培训的重要内容，纳入人大代表培训计划，增强人大代表、人大干部坚持和完善国家根本政治制度的自觉性和坚定性。

二是始终坚持法律原则。全面推进依法治国的發展目标和总抓手，是坚持建设中国特色社会主义法治体系，努力形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。国家一切权力属于人民，为代表履职提供保障，是宪法和法律提出的要求，代表工作也要遵循依法治国發展目标，坚守宪法和法律原则。服务保障代表履职，需要以习近平法治思想为指导，严格按照《宪法》《代表法》《组织法》《选举法》等的规定加强和改进代表工作。昌平区人大常委会坚持把原则和规范融入代表工作各方面，在人大代表、人大干部培训内容上，把学习法律法规作为重点学习内容，增强人大代表和人大干部的法定履职意识，规范代表工作和代表履职。在民主选举上，依法做好资格审查，把好代表“入口关”，精心组织，周密安排，顺利完成了新一届区、镇两级人大代表的换届选举工作，共选出区人大代表289名、镇人大代表891名。既保证了党的主张经过法定程序成为国家意志，又保证了人民群众意志得到充分表达。

### 三、处理好三个关系，促进代表工作均衡发展

一是处理好为代表履职提供服务和保障与充分调动代表主观能动性的关系。优越的条件和到位的服务保障是代表发挥作用的重要客观因素，充分调动代表积极性、能动性则是主观因素。实践中，为了使代表更好、更充分发挥作用，多注重的是如何为代表履职提供服务保障，而对代表主观能动性重视不够、引导不够。只有主客观因素共同作用，有机结合，代表作用才能得以充分发挥。昌平区人大常委会合理平衡服务保障代表履职与充分调动代表主观能动性的关系，在做好服务保障的同时，充分结合代表自身特点，发挥代表特长。比如组织企业代表给《昌平区贯彻落实统筹疫情防控和稳定经济增长的实施方案》提建议，推进复工达产。再如，邀请代表中的教师参加小学派位活动、邀请代表中的医护人员参加院前急救或者调研等活动。

二是处理好会议期间代表履职和闭会期间代表活动的关系。《代表法》第五条规定，代表在本级人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动，都是执行代表职务。会议期间代表履职和闭会期间代表活动共同构成了代表执行职务的整体，相辅相成，具有共同目标和任务。闭会期间代表活动的高质量开展，对于人代会期间代表工作质量的提高，起着直接的保证和推动作用。昌平区人大常委会注重会议期间代表履职和闭会期间代表活动的衔接，把闭会期间代表活动，作为大会期间代表工作的基础和保证以及大会工作的延续，搭建代表履职平台，抓好闭会期间的代表培训、征集选民意见建议、建议督办等活动，为会议期间代表提出高质量建议打

好基础，双管齐下，共同发展，有效保证了代表高质量履职。

三是处理好规范代表工作和创新代表工作的关系。支持、规范和保证人大代表依法履职，充分发挥人大代表作用，是中央人大工作会议的一项主要精神，只有依法规范代表工作，才能使代表工作沿着正确方向发展。以创新推进代表工作不断发展，是新时期党对人大工作的一贯要求，也是加强党对人大工作领导的重要体现和基本目标。依法规范代表工作是不不断加强、改进和创新代表工作的前提基础；鼓励创新则是为了更好地、更有效地依法规范，它们都是坚持和完善人大制度的题中应有之义，两者相辅相成，密不可分。昌平区人大常委会在依法规范代表工作的前提下，不断创新代表工作方式方法，尤其是在常委会、专委会组成人员联系代表、代表联系群众方面，创新联系方式，发起代表联络微信群，提升沟通联络效率。

#### 四、抓好四个重点任务，推动代表工作高质量

一是增强代表履职意愿。代表依法履职意愿是代表对其法定职责、职权和义务的正确理解和认识，是代表认真依法履职的思想基础和内在动力。昌平区人大常委会把激发代表履职意愿放在首要位置，不断加强代表履职阵地建设，建成代表之家22个、代表联络站116个，市区镇三级代表全部纳入家站网格。有计划地邀请代表列席常委会会议，做到基层代表在任期内至少列席一次常委会会议。密切“两个联系”，依托“家站”平台，结合参加会议、执法检查、专题调研

等活动，安排常委会组成人员与代表保持经常性联系，充分听取和反映代表意见建议；组织市区镇三级代表联动，通过调研、座谈等活动，进一步密切代表与原选区选民、原选举单位之间的联系，汇集民声民智民愿。关心代表生活学习，积极为代表订阅法律法规等相关书刊，关心关爱基层代表。通过建平台、常联系、多关心，为代表履职提供各种服务，增强代表的归属感、荣誉感、责任感，进一步激发了代表的履职意愿。

二是提高代表履职能力。组织学习培训是提高人大代表履职能力行之有效的重要途径。通过开展扎实有效的代表学习培训工作，拓宽人大代表的知识面，从而提高其对依法履职的认识，增强依法履职的能力。昌平区人大常委会将培训工作纳入年度工作安排，组织常委会专委会组成人员、人大代表、人大干部等人员进行培训，采取线上线下相结合、集中学习与分散学习相结合、自学法律法规与执法检查相结合、理论学习与家站活动相结合的形式进行，合理设计课程内容，使得代表对于人大制度的认识、对于基本法律的认识、对于代表履职的认识逐步得到提高。同时，充分利用市人大常委会提供的北京人大网上课堂，增加代表培训方式灵活性。五年来累计培训代表1800余人次，提高了代表履职水平，使代表更好成为人民的“代表”。

三是规范代表履职活动。规范代表的履职活动，有利于从正面促进代表履职，推动代表密切联系群众、积极执行代表职务、不断提高代表履职水平，还可以防止或者减少代表不作为、乱作为现象。昌平区人大常委会通过制度来规范代表的履职活动，出台了《北京市昌平区人民代表大会

代表视察办法》《北京市昌平区人大常委会关于加强区人大代表与选民联系的意见》等文件，为人大代表履职提供遵循。为每位区人大代表制作了《代表履职手册》《昌平区人大代表履职“口袋书”》等，强化日常履职留痕管理，增强代表履职使命感和责任感。建立健全代表向原选区选民或原选举单位报告履职情况制度，将代表履职情况作为连任推荐、约束退出的重要参考。五年以来共计补选43名区人大代表，109名履职较好的区人大代表继续连任。

四是提升代表履职质效。代表工作做得好不好，履职质效怎么样，最终要落在“用来解决人民需要解决的问题”上。代表依法向本级人大及其常委会提出议案和建议，是宪法和法律赋予代表的一项重要职权，是行使人民当家作主权利，反映群众意愿，表达群众诉求的重要方式。昌平区人大常委会始终按照栗战书委员长提出的“内容高质量、办理高质量，做到既要重结果也要重过程”要求，在提出议案建议方面，动员代表深入生产生活一线，充分听取群众意见和诉求，扎实民意基础；为代表提供有关部门工作情况，使代表知情知政，议案建议针对性和可行性更强；加强议案建议提出前审核把关，议案建议内容更充实、要素更齐全。五年以来累计提出议案建议1288件。在议案建议办理方面，按照“分层分类处理、办结及时答复”的原则妥善处理，依托“议案建议服务管理系统”，对议案建议提交、办理、督办等环节实行“云管理”。坚持办前走访、办中随访、办后回访的“三访”制度，开门办理广泛凝聚共识。在督办方面，在坚持“六办”机制的基础上，注重发挥镇人大、人大街道工委在建议督办中的作用，搭建承办单位与代表

面对面交流沟通平台，有效推动代表建议切实得到满意答复和积极落实。五年以来，各镇人大、人大街道工委累计组织召开督办会135次，就765条建议进行了督办落实，提建议代表710人次参加督办活动，有效推进了建议的办理落实。

## 五、做好五个保障，夯实代表工作实践基础

一是组织保障。《代表法》第四十条规定，县级以上的各级人民代表大会常务委员会的办事机构和工作机构是代表执行代表职务的集体服务机构，为代表执行代表职务提供服务保障。党的十八大报告明确提出，要“健全国家权力机关组织制度，优化常委会专委会组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力”。代表工作的顺利开展，离不开人大及其常委会、专委会及相关工作机构的服务和保障。昌平区人大常委会高度重视人大干部队伍建设，逐步厘清常委会、专委会，代表联络机构，镇人大、人大街道工委的职责定位，深化上下联动、横向协同，增强工作合力，统筹安排代表列席常委会会议，参加执法检查、专题调研、重点督办活动，拓展代表参与常委会工作的广度。代表联络机构定期走访代表，听取他们对代表工作的意见建议，并及时组织代表参加培训，积极协助相关部门邀请代表参加座谈交流等活动。镇人大、人大街道工委倾心服务代表，认真建管家站，邀请代表参加接待选民、建议督办等活动。完善的组织保障为代表依法履职提供坚强有力的支撑。

二是制度保障。习近平总书记在中央人大工作会议上强调，“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。”健全代



表工作制度，抓好制度落实，对于保障代表履职权利，监督代表履职情况，提升代表履职实效意义重大。昌平区人大常委会不断健全和完善服务保障代表依法履职相关制度，探索形成了一整套昌平区人大常委会代表工作制度。完善了代表工作制度、代表活动制度、代表联系群众制度等，为规范代表履职奠定基础。把制度实施作为生命力，强化对制度落实的监督，年底对代表履职情况进行汇总登记，力争达到代表“月进站、季回家、年述职”的要求。区、镇两级代表人手一本代表履职手册，每个家站均配备了活动记录本。逐步健全的代表工作制度体系，有效保障了代表方方面面的履职活动。

三是经费保障。《代表法》第三十五条规定，代表的活动经费，应当列入本级财政预算予以保障，专款专用。人大代表的视察、调研等工作要有一定的经费保证，是工作成效的基本成本。昌平区人大常委会把代表工作有关经费纳入年度预算，在“家站”建管方面出台了《昌平区人大代表之家 人大代表联络站经费使用管理指导意见》，对代表在家站中开展活动给予经费保障。在区人大代表专项经费项目及使用方面，会同区财政局、审计局对区人大代表履职相关经费，代表业务活动专项经费，人大代表市级专项工作经费，区人大代表议案建议服务管理系统运维经费的管理和使用进行了仔细研究，为代表履职和镇人大、人大街道工委开展工作提供了经费保障。

四是宣传保障。习近平总书记在中央人大工作会议上强调，“要加强对中国特色社会主义民主、对人民代表大会制度的研究宣传工作，讲清楚我国政治制度的特点和优势，讲好中国民主故事。”宣传工作与代表工作的同频共振，能够有

效推动代表工作与人民群众更好互动，使代表工作更生动更富成效，增强人民群众对人民代表大会制度、代表工作的认知认同和参与，凝聚起高质量发展的共识合力。昌平区人大常委会统筹整合新闻宣传渠道，通过区级媒体、人大网站、微信公众号，时时跟进代表工作动态，在“学习强国”、《北京人大》等市级以上媒体刊发稿件，宣传代表创新实践，展现人大代表履职风采，凝聚全社会敬畏人民代表大会制度、关注支持代表工作的广泛共识。

五是工作力量保障。习近平总书记在中央人大工作会议上强调，“要优化人大常委会、专门委员会组成人员结构，打造政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的人大工作队伍。”昌平区人大常委会严格按照市人大关于机构设置的相关规定，规范常委会、专委会设置。按照“四个机关”定位要求，以建设政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责的人大工作队伍为目标，加强干部的专业培训、实践锻炼、轮岗交流。用好“工作讲坛”“读书会”等平台，着力打造学习型机关、研究型干部、合作型团队。同时，结合实际工作需要，为各镇、人大街工委各招录一名人大工作者，补齐配强代表工作力量，推动代表工作取得实效。

代表工作是党、国家政权的重要工作，是人大的主体性工作。不断提升代表工作水平，保障代表依法履职，对于人民当家作主的有效实现、国家权力机关的正常运转、国家政权的长治久安，具有基础性、根本性甚至是决定性的意义。我们要紧紧抓住“人大代表这一关键主体”，坚守工作原则，均衡工作发展，把握工作重点，强化工作保障，多措并举推动代表工作再上新台阶。□

# 人大代表“家站”建设与作用发挥的 实践与思考

密云区人大常委会

习近平总书记强调“人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度”。加强人大代表之家、人大代表联络站（以下简称“家站”）建设，是发挥人民代表大会制度优势的实践举措，也是夯实人大工作、发展全过程人民民主的有效抓手。多年来，北京市各级人大常委会始终将强化代表“家站”建设作为代表工作的着力点，经过探索与实践，逐步建立起了覆盖全市的区、镇（街）、村（居）三级代表“家站”平台体系，将其作为充分发挥代表主体作用、提升代表依法履职能力、密切联系人民群众、参与基层社会治理的重要平台，不断推动实践创新。

## 一、代表“家站”建设在密云的实践与探索

自2014年起，密云在全市率先探索建立了人大代表工作室和人大代表工作站，为代表广泛联系群众提供了制度化的工

作平台。2022年，在市人大常委会的指导下，密云区人大常委会出台了《关于进一步加强人大代表之家、人大代表联络站规范化建设的实施方案》，以习近平新时代中国特色社会主义思想、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为指导，以坚持和发展全过程人民民主为主线，以落实代表“月进站、季回家、年述职”制度为重点，以推进“家站”标准化建设、常态化运行、规范化管理为目标，努力实现代表履职有规范、联系群众有平台、作用发挥有抓手、人大工作有作为的良好成效，进一步发挥人大代表主体作用，畅通社情民意反映渠道，不断扩大人民群众有序政治参与。

一是高起点推进。区人大常委会党组专题研究代表“家站”规范化建设，在充分总结梳理原有人大代表工作室和人大代表工作站实践经验的基础上，明确建设方向和工作原则，并推动代表“家站”规范化建设纳入区委重点改革任务，统筹推进。区人大常委会按照布局科学化、建设

标准化、运行常态化、管理规范化的要求出台实施方案，召开全区代表“家站”规范化建设推进会，邀请市人大常委会相关领导现场指导，部署实施。各镇街（地区）人大在同级党委领导下组织开展“家站”工作培训会，高效落实。全区形成了党委领导、上下联动、全面推进的代表“家站”建设新局面。

二是高标准建设。深入全区20个镇街（地区）的人大代表之家和代表联络站，开展调研指导，把握好代表“家站”工作规律，通过线上线下齐发力，提升新时代代表“家站”规范化建设水平。加大资金投入，制作“家站”工作手册、代表履职手册、代表登记册，设计制作20个代表之家和20个区级示范站文化墙。做到“五具备”具备固定场所、办公设备、工作制度、学习资料、履职档案；“四统一”统一标识信息、活动组织、制度要求、服务管理；“三上墙”上墙“家站”职责、公开代表信息、公示活动制度。强化平台功能，代表联络站每月安排相对固定的活动时间，通过各站联动，实现代表活动全区覆盖；每个季度末代表之家开展学习宣传、研讨拟提议案建议、交流共同关注的问题等，提升代表依法履职能力；每年依托代表联络站组织代表开展述职，实现届内代表见面述职全覆盖。拓展履职途径，与市人大联动探索推进代表“家站”网站和手机端公众号建设，作为先行试点参与全市代表“家站”网上平台测试等工作。目前，我区已规范建设了20个代表之家和

20个区级示范站，以此推动全区110个代表“家站”的全面规范化建设。

三是高质量活动。将辖区内全国、市、区、镇四级代表全部编入“家站”，以推进代表“月进站、季回家、年述职”制度化常态化为抓手，突出议题和实效。采取市区镇三级人大“出题”，各“家站”自选“设题”相结合的方式，以议题为牵引，突出《北京市非机动车管理条例》《北京市接诉即办工作条例》执法检查；《北京市城市更新条例》《北京市节水条例》立法征求意见；执法监督及法治政府建设；营商环境优化、科学城东区科技创新；密云水库流域水生态保护与绿色发展；乡村振兴实施及乡村传统风貌规划保护等重点议题开展活动。我区规范化建设工作启动以来，全区20个代表之家开展活动70余次，90个代表联络站开展活动329次，人大代表参加活动5586余人次，联系选民12894余人次，收集意见建议212件，较往年都有较大数量的增长，进一步激发了“家站”活力，提升了代表履职热情，增强了人大工作实效。

四是高水平保障。强化“七项保障措施”：列出计划表，指导各“家站”明确年内每次活动的具体时间、地点、形式、议题和参加人员；确定专人负责，根据代表构成和履职能力，选取专人负责“家站”日常工作；强化活动组织，各项活动开展前，预先告知代表，提供相关文件资料，协助代表开展必要的调查研究；做好意见反馈，对代表走访、联系选民提出的

意见建议分层分类处理，办结及时答复；夯实基础工作，“家站”活动、代表履职、征求意见建议及反馈等及时准确做好记录、整理和归档工作；保障经费落实，将“家站”建设、活动经费纳入本级财政预算予以保障；促进工作交流，定期组织“家站”工作经验交流会，进一步提升全区“家站”规范化建设水平。

## 二、代表“家站”建设的完善与提升

近年来，各地人大结合实际都对代表“家站”建设和作用发挥进行了探索，以求实现对代表履职的推动、激励与提升作用，推进了民主政治的进程，取得了良好的社会反响。工作中还要找准着力点，提升工作实效，以形成各地人大发展全过程人民民主的特色品牌和亮点。

### （一）突出政治属性，把“家站”做“强”

在中央人大工作会议上，习近平总书记强调“人大代表要站稳政治立场，履行政治责任，加强思想、作风建设，模范遵守宪法法律，做政治上的明白人”。坚持党的领导是人民代表大会制度的根本政治原则，人大工作要围绕中心、服务大局，党的工作部署到哪里，我们的工作就要跟进到哪里。“家站”的一项重要功能就是要宣传党的路线方针政策，宣传宪法、法律法规，如密云区代表“家站”活动在议题安排上，把政治学习和宣传作为“第一议题”，把深入学习贯彻党的十九届六中全会精神与习近平法治思想、习近平生态文

明思想和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结合起来，与深入贯彻中央人大工作会议精神 and 习近平总书记对北京一系列重要讲话精神等结合起来，及时跟进学习习近平总书记最新讲话精神等，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。通过“家站”活动深化对党的纲领、路线、方针的理解与贯彻执行，确保党的主张和决策部署第一时间传达到代表和群众中间，凝聚共识、落地生根、开花结果，切实转化为人民群众的意愿和自觉行动。

### （二）强化法治属性，把“家站”做“专”

在“家站”建设和作用的发挥上，依法履职是其应有的法治属性。一是有效发挥立法“前哨站”的作用，持续围绕涉及人民群众切身利益的问题，利用好代表“家站”平台开展立法调研等工作，采取“万名代表下基层”工作机制，广泛征求代表和人民群众意见，以法治推动解决人民群众最期盼最关心的问题，如在《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》立法调研中，代表积极参与就转移支付资金使用、保护基金设立、库区政策完善等提出建议，被市人大采纳，推动了党的重大决策部署转化为法律制度，以法制保障生态涵养区高质量发展；二强化法治“推进站”的作用，咬合“法律的牙齿”，依托“家站”开展执法检查，保障宪法、法律法规在本行政区内的正确有效实施，代表定期参加家站活动，学习法律法规、开



展执法检查，通过“身边、路边、周边”三边检查等形式，进一步推动法律法规的落实，如在《北京市非机动车管理条例》执法检查中，市区镇三级人大代表1100余人参加检查，发放调查问卷5993份，征求意见建议190条，汇总农村地区小型电动三四轮车上路、城区电动车进楼、“飞线”充电等问题及相关建议提交人大常委会执法检查组研究采纳，推进“条例”贯彻落实，推动问题立行立改。三是打造为民解忧的“暖心站”，针对群众通过代表“家站”反映出来的“急难愁盼”问题，要善于通过研提建议、督促办理等方式解决民生关注，在“家站”沟通情况、听取意见、及时推进，让人民群众感受到人大制度的优势，感受到人大代表就在身边、人民民主就在身边；四是建设治理前沿的“舆情站”，对于一些反映比较集中的问题，在代表“家站”召开恳谈会、督办会，广泛邀请代表和群众参与，有组织地听取政府及相关部门情况的汇报，通过“家站”的组织运行，最大化地凝聚起人民群众与党委、人大、“一府一委两院”的共识，良性互动地推进问题解决，推动基层治理体系和治理能力的提升。

### （三）突出代表属性，把“家站”做“实”

家站在不断完善运行中，要牢牢把握密切联系服务群众工作理念，坚持“家站”常态化联系选民听取群众意见，积极开展走访群众、宣传群众活动。为进一步落实“人大常委会组成人员联系人大代

表、人大代表联系群众”工作要求，今年密云区人大常委会修订了《北京市密云区人大常委会组成人员联系区人大代表制度》，探索开展常委会组成人员联系人大代表“四倾听”活动（倾听实情、倾听民意、倾听建议、倾听需求），畅通联系路径、丰富内容形式、拓展反映渠道、回应代表关切，努力形成双向互动交流、共同推进工作的局面。下一步我们将探索依托“家站”开展代表的“四倾听”活动，以此夯实“四个机关”建设基础，更好地支持、保障和引导代表依法履行职责，以活动为牵引坚持“倾听民声”和“兴办实事”两手同抓，“说”与“干”、“帮”与“促”同时着力，解决群众最关心、最直接、最现实的问题，从而进一步激发代表联系服务群众的热情和动力，听人民心声、替人民进言、为人民尽责，推动全过程人民民主在基层形成生动实践。

### （四）提升特色属性，把“家站”做“活”

推进“家站”规范化建设与作用发挥，不能千篇一律，要着力在“生动和活力”上下功夫。在“家站”规范化建设中，密云区人大常委会始终尊重基层首创精神，鼓励各镇街（地区）人大和各“家站”将“规定动作”与“自选动作”相结合，探索“基础+特色”的“家站”建设模式，在践行全过程人民民主方面探索创新，在推动保水保生态、绿色发展、民主法治、基层治理等方面开展特色活动，努力形成“一家一精品、一站一品”，推动

形成人大代表工作新时代品牌。如，鼓楼街道代表“家站”探索与基层治理相融合的“站、网、格”联动机制，代表进站、入网、入格，并将代表联络站与29个社区的12345接诉即办工作室无缝对接，共享“接单派单”信息资源，发挥人大监督作用，精准把握群众诉求和解决情况，对区职能部门“吹哨报到”和街道内部科室、社区“接诉即办”情况进行监督，抓实“最后一公里”，织就“基层一体化治理网络”。再如，河南寨镇代表“家站”探索与基层民主政治建设融合的“家、站、岗一体布局，五岗建功”工作机制，设立“人大代表先锋岗”，依托“家站”将岗位延伸至群众身边，设立到车间地头，定岗位、明职责、亮身份、有作为，同时将代表履职过程与参与村民民主日、村两委会议、镇重要专题会议有机结合，使代表“岗位建功”成为政策法规宣传岗、民生民意收集岗、民主恳谈建议岗、基层治理监督岗、乡村振兴示范岗，推动全过程人民民主在基层形成生动实践。

### 三、代表“家站”建设与作用发挥的几点思考

人大代表作为地方国家权力机关的组成人员，是党和国家联系人民群众的重要桥梁，也是人民群众表达意愿、实现有序政治参与的重要纽带。各级党委、人大、“一府一委两院”要践行和发展全过程人民民主，切实提高对代表“家站”重要作用的认识，进一步统一思想、形成合力、

强力推进。通过多方共促，使代表“家站”建设适应新形势、新任务、新要求，使之成为闭会期间人大代表依法履职的有效途径，成为人民通过法定渠道、方式、程序参与党和国家各项工作的重要平台，确保党委和各国家机关在决策、执行、监督、落实各环节都能听到来自人民的聲音，为不折不扣地贯彻落实党中央各项决策部署凝聚起更加强大的力量。

一是在党政层面要通过代表“家站”作用发挥，服务于党的治国理政。地方党委要把人大工作摆在更加突出的重要位置，及时研究解决人大工作中的重大问题，支持人大及其常委会依法行使职权，指导和督促“一府一委两院”自觉接受人大监督。要通过出台人大工作意见、定期听取人大工作情况汇报等形式，加强党对人大工作的领导，保证国家权力机关和人大代表贯彻落实党的决策部署，支持和保障其依法行使职权。党委要主动经常地向人大交任务、加担子，加强党的全面领导，充分发挥好人民代表大会的优势和人大的作用。通过代表“家站”作用的发挥，听取、吸纳人大代表的意见建议，让党委、人大、“一府一委两院”对社情民意的掌握更及时、更真实、更全面，不断增强决策、监督与执行的民主性、科学性、针对性和实效性。要完善考核督查制度，把党委领导人工作、“一府一委两院”接受人大监督、有关部门支持和配合人大工作情况纳入领导班子和领导干部考核内容，对贯彻落实情况开展专

项督查，形成推进人大工作的整体合力，推进多元治理主体的融合，提升社会治理效能。

二是在人大层面要以加强代表“家站”为切入点，加强对基层人大工作的指导。人大代表的首要任务是做好人大工作，履行议事、监督等职责，要围绕执行代表职务着力，以防止活动“行政化”倾向。在基层治理体系中代表“家站”作用的发挥还处在不断的探索完善中，其功能与其他城市基层治理机制，如接诉即办、人民信访等在部分功能上存在交集，代表“家站”工作易“钻”进行行政化的误区。运行过程中，代表“家站”必须坚持“人大工作是主责主业”的定位，增强履职的针对性，提升代表的归属感和责任感。要立足自身职能，注重工作特点，用好“三个机制”、坚持“三个围绕”“抓好三个问题”开展“家站”活动，即万名代表下基层、三边检查、四倾听活动机制；围绕中心工作、围绕常委会年度重点议题、围绕专委会和镇街（地区）重点工作；紧紧抓住制约经济和社会发展的突出困难和重大问题，抓住人大代表普遍关心的热点难点问题，抓住与人民群众生产生活息息相关的切身利益问题，强化活动的组织和引导。通过组织代表开展学习培训、视察调研、接待选民、代表议政、民主恳谈等各项活动，为丰富活跃基层人大工作提供新抓手、新载体，正确而充分地发挥代表“家站”在发展全过程人民民主中的独特作用，促进各级人大工作

水平的全面提升。

三是在代表层面要通过代表“家站”让各级人大代表与选民实现“零距离”接触。代表“家站”在不断完善运行中，要牢牢把握密切联系服务群众工作理念，使工作更接地气。要坚持“督促落实”和“反映民意”相互衔接，使“民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”的构成，与我国的政治制度相对应、相衔接，彼此之间相互嵌入、融合，形成一个公民有序政治参与的闭环，成为实现全过程人民民主的具体形式。实践证明，民意要修成正果，变成代表为民办实事，人大必须增强工作实效，保障民意落实进入快车道，也让人大代表为民履职有获得感和成就感，从而进一步激发代表的热情和动力，形成民主制度的良性循环。将各级人大代表分别以选区为单位分配到各代表“家站”，增进了三级代表之间的联系，密切了与群众的联系，要更加有效地把各级人大代表组织起来，完善人大代表和人民群众沟通联系机制和内容形式，更多地深入基层走访群众，参与社会治理，充分吸收群众意见，发挥联动实效。对一些带有全局性、关系本地区经济发展和社会安定稳定、涉及人民群众重大利益的民意，应当做到上下级人大代表一起听取，同步调研，广泛征求意见，从而得到准确信息和真实情况。只有加强人大代表上下联动，才能真正反映各级人大、人大代表和人民群众对“一府一委两院”工作的意见建议，使人大和人大代表的作用真正落

到实处，保证决策落实的科学性、针对性和可适用性。

四是在工作层面要通过代表“家站”让代表闭会期间活动持续、深入、有效开展。加强代表闭会期间的活动，是依法保证代表在会议期间工作的重要实践，大会期间的工作和闭会期间的活动是相辅相成、辩证统一的关系。切实加强代表“家站”建设，保障代表闭会期间的活动，增强效果转化，对提升代表工作质效意义重大。代表“家站”可结合实际开展主题活动，但不能搞一阵风，不能追求短期名声和效应。在代表联系选民上，对代表联系选民的职责、联系内容、联系方式、代表反映选民意见的处理程序等要作出较为详细的规定，努力把代表联系选民制度落到实处；代表活动上，围绕有计划、有议题、有活动内容、有履职效果的“四有”要求，健全代表活动制度，通过视察、调研、检查或评议等活动，形成有理有据的调研报告或意见建议，推动相关问题的解决；在激励约束上，要落实代表述职、评议等制度，把代表参与“家站”等活动情况作为人大代表向选民述职、接受选民评议的重要内容。要建立完善人大工作绩效评价机制，科学设定评价指标和评价办法，以评价结果为导向，推动“家站”工作有序有效开展；在调动社会力量参与上，探索建立代表“家站”与新时代文明实践站（所）互为依托的“双服务”模式，提高代表和群众参与政治文化生活的热情，同时鼓励“家站”结合实际，统

筹配置资源，配备专职工作人员驻站服务，也可以借鉴网格“红管家”、小巷管家等机制，充分吸纳志愿者等社会力量参与，壮大基层人大服务队伍。

五是在社会层面要通过代表“家站”使人民群众更能直接地感受到人民代表大会制度的优势。要解决好闭会期间人民群众不知道代表在哪里，不知道如何通过代表反映诉求，更无从对代表进行监督的问题。让代表“家站”成为联系群众之地、服务群众之地、群众解疑释惑之地，使人民群众切身感受到民意有人代表、民怨有人倾听、民生有人关注、民主就在身边，做到让群众“找得到人、说得上话、议得成事”，提升人民群众获得感、幸福感、安全感。要加强人大工作和“家站”活动的宣传，不能简单地“我说你听”，单向传递，要把宣传主体的意志和受众的需求结合起来，形成双向交流互动，受众由被动接受转为主动认知。工作中要善于通过代表“家站”活动挖掘人大故事和代表履职故事，积极争取党委宣传部门、新闻媒体和社会公众等各方力量的参与，打破“家站”宣传“势单力薄”的状况，积极构建大宣传格局。通过新媒体、“互联网+”的方式把全体人大代表组织起来，交流活动开展起来，展示成果发挥出来，提升代表“家站”作用发挥的亲和力、感染力和影响力，生动讲述人大故事、代表故事、民主故事，提高人民群众参与全过程人民民主的积极性，不断增强人民代表大会制度自信。□



# 关于进一步加强人大代表“家站”建设的思考

延庆区人大常委会代表联络室

## 一、加强人大代表“家站”建设的重要意义

1. “家站”建设是贯彻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的具体行动。党的十八大以来，习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度发表了一系列重要论述，特别是去年召开的全国人大工作会议上，习近平总书记发表重要讲话，全面总结、系统阐述我国人民代表大会制度的发展历程，明确提出新时代加强和改进人大工作的指导思想、重大原则和主要任务，深刻回答新时代发展中国特色社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度的一系列重大理论和实践问题。总书记高度重视代表工作，强调：要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。“家站”平台，在形式上提供了代表联系人民群众的载体，在实质上建立起联系人民群众

的长效机制，扩大基层民主的开放式参与程度，使人民群众在和代表的不断互动中，真正确保自己的意志对公权力行为的影响，真正保障人民参与管理国家和社会事务的权利，在一定程度上能够推动我国人民代表大会制度的实施，从而切实保障人民意志的执行，保障人民主权。

2. “家站”建设是新时代做好代表工作的重要抓手。《代表法》明确规定，各级人大代表负有协助宪法和法律实施、积极参加履职活动、加强调查研究、密切联系群众的法定职责。人大代表作为一种国家职务，受到来自党和人民的委托和信任，就要不负重托，发挥党和国家联系人民群众的桥梁纽带作用，依法履职尽责。“家站”平台的建设，最直接的作用是服务于人大代表开展联系选民活动，为人大代表联系选民提供服务和支持。经由选区选民通过直接选举产生的基层人大代表，定期回选区，积极主动联系选民是代表的职责；

能够有常态化的联系机制，更是对制度和法律要求的有效落实与执行。通过“家站”平台展开的定期与不定期的联络活动、代表吸取选民意见所形成的代表议案、对选民进行有针对性的问题答复等，都在逐步提升人大代表的履职成效，增强人大代表作用的发挥，使联系选民的活动逐渐具有实效性。这种常态机制的建立与运行，使代表对自身角色地位更加具有责任意识，履职行为也更能遵循代表制度的相关法律规定。同时，稳定的联络机制一旦形成，也会对代表的行为产生监督效果。

3. “家站”建设是选民联系代表的重要渠道。选民有联系代表的实际需求，“家站”平台让选民能够较为便捷地找到人大代表。“家站”联络平台的运行，通过公布代表信息，增进选民对本选区代表的了解。制度化的联系平台，方便选民群众接触代表，满足选民主动找代表的需求。选民可以通过公布的代表信息直接找到代表反映诉求，也可以通过工作人员反映问题。选民有渠道去进行有序的利益表达，这在个人层面上是对选民合法权利的维护，在社会层面上是对矛盾的及时化解，对社会压力的有序释放，对于维护社会稳定、提高治理绩效具有一定的积极意义。

4. “家站”建设是推进协商共治社会需求的重要途径。中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出，鼓励基层人大在履职中依法开展协

商，探索协商形式，丰富协商内容。

“家站”平台是通过建立起人大代表与选民之间稳定的联系机制，在基层社会治理过程中充分利用人大协商的资源，同时实现公民对公共事务较为深入的理性参与。借助于这一平台，能够引导服务地区人大代表积极参与到街道、社区重大决策和社会治理共商共治中，通过集体协商、专题协商等多种形式，组织多主体参与到具体事务的协商管理中。能够充分吸纳民意，同时能够将政府工作的成绩和困难，以程序化的方式向选民反馈和传达，体现人民与政府之间的平等对话与交流，推进基层协商民主实践发展。

## 二、我区人大代表“家站”建设的现状

我区共有15个乡镇、376个行政村，3个街道、56个社区。有三级人大代表1000多名。代表构成层次多、分布广，为确保各级代表在闭会期间能够充分履行职务、发挥作用，按照市、区人大常委会创建“人大代表之家”“人大代表联络站”的要求，以乡镇（街道）建立“人大代表之家”，每个有人大代表的村、社区或选区均建立“人大代表联络站”。截至2022年5月底，我区共建有人大代表之家18个，人大代表联络站407个，1050名三级人大代表全部编入“家站”，“家站”建设为代表联系选民提供了便利。一是重视“家站”建

设。各乡镇、街道都能够按照区人大常委会要求加强代表“家站”建设，力争做到有场所、有标牌、有制度。按照上届人大代表数量及分布，我区基本实现了“家站”建设全覆盖。二是出台“家站”制度。多数乡镇、街道能够针对“家站”日常管理运行中存在的问题，研究制定相关的工作制度。如：永宁镇、香营乡不断完善“家站”管理制度，制定了代表学习、信访接待、联系选民等制度，实现制度上墙、活动照片上墙。八达岭镇在“家站”活动场所张贴代表的权利和义务，强化代表履职意识，增强责任感和使命感。三是发挥“家站”作用。建立代表“家站”，就是让代表能以“家站”为阵地，开展活动，联系选民，解决群众困惑。多数乡镇、街道能够借助“家站”开展征求意见、执法检查问卷调查、参观学习等活动。如：百泉街道、八达岭镇、千家店镇自“家站”建成后，先后开展组织代表学习法律法规，讨论年度人大工作要点，召开困难群体帮扶调研座谈会、拆迁工作座谈会以及代表述职评议活动，充分发挥了代表“家站”的功能作用。例如：去年6月份开展的《北京市接诉即办条例》征求意见中，区人大常委会借助“家站”平台，组织16位市人大代表、170位区人大代表、673位乡镇人大代表到回“家”进“站”，征求5145位市民群众的意见共84条次，为条例的宣传贯彻、改进相关工作提供了有力支

持。

对标新时代人大代表工作的新要求，对标新一届人大代表和广大选民的新期盼，对标我区高质量绿色发展的需要，当前我区“家站”建设中还存在一些需要关注和解决的问题。

1. “家站”布局和建设有待调整和加强。去年换届选举出的新一届区和乡镇人大代表数量和选区划分都有调整，但各乡镇、街道没能及时按照新情况对代表“家站”布局进行调整，出现有的代表联络站没有代表，有的村、社区或选区有代表，但没有建代表联络站的现象。同时，还存在“家站”在开展联系选民、联系群众方面，出现了代表深入“家站”次数少、选民联系代表难度大、联系效果不明显的现象。

2. “家站”作用发挥不到位。从组织管理方面看，多数乡镇、街道“家站”有活动场所，不能规范化、制度化、常态化开展活动，存在有阵地缺内容、有制度缺执行、有要求缺落实等问题。甚至有的“家站”就没有相关的规定和约束机制。从代表方面看，代表更关注参加人代会，对回“家”进“站”重视不够，有的代表因工作忙，回“家”进“站”次数少，热情不高。有的代表缺乏基层工作经验，对相关法律政策把握不准，面对群众提出的问题和诉求不知所措，难以回答。有的代表因为没有约束机制，不能自觉回“家”进“站”，直接影响了“家站”作用的

充分发挥。从选民方面看，选民对“家站”的认知不到位。部分选民对作为公众参与社会治理载体的“家站”知晓程度还不够广泛，有的不知道有“家站”，有的对“家站”具体功能不清楚，有的不了解“家站”反映问题的流程，还有的将“家站”作为解决个人矛盾问题、倾诉感情的心理咨询室和情绪发泄的宣泄站，等同于12345市民热线，反映的问题不具有共性、普遍性。

3. “家站”活动形式不能与时俱进。目前，各“家站”开展活动基本以落实市、区、镇街统一要求为主，开展一些问卷调查、征求意见等，活动形式单一，停留在完成规定动作上，工作缺乏创新。特别是基层联络站要采取灵活多样的形式开展活动，活动可以是固定的、也可以是流动的，既可以在办公场所、也可以到田间地头或者街坊邻里，关键要成为代表联系群众的阵地、有持续的活力。如何保持持续的活力，这就要与时俱进。当前，人民群众对美好生活的向往不断提升，群众需求的多元化，给工作带来挑战。“家站”所承接的工作日益增多，对于“家站”中问题处理流程的科学性、问题处理机制的流畅性等软件建设也提出了更高的要求。面对新形势、新挑战，人大代表应紧跟时代发展潮流，及时更新与人民群众联系的手段，提高办事效率，拉近与人民群众之间的联系。

4. “家站”服务保障不到位。基础

保障方面，有的场所比较局促，个别村还没有活动场所，需要尽快改善。人员保障方面，各代表之家，基本只配备了兼职的人大工作者，联络站多是村社区兼职工作人员，在组织代表联系群众活动方面，明显力量不足。经费保障方面，各“家站”没有专项活动经费，为保持其正常运转，还需要各级财政给予支持。体制机制方面，多数代表“家站”缺少相关的制度规定，也没有相应的活动档案资料。个别“家站”虽然建立了一些规章制度来规范“家站”运行，但是在实际操作过程中，没能按要求执行，比如代表履职监督机制、评价机制等。

### 三、关于进一步加强“家站”建设的对策

建好“家站”是基础，用好“家站”是关键。“家站”建设和工作的成效，最终要体现到功能作用发挥上，要在全覆盖、强规范的基础上，向求实效上下功夫，以用好“家站”为抓手，更好发挥人大代表主体作用，为推进我区基层民主政治建设提供有力支撑和保障。区人大常委会代表联络室结合我区“家站”建设中存在的问题，提出进一步加强和规范代表“家站”具体措施。

1.加强“家站”主体培训，提升代表工作精准度。今年，是新一届人大代表履职的起始之年，当务之急是抓好新一届代表履职学习培训，研究制定五年规



划，明确届首、届中和届末之年代表履职学习重点。一是组织代表进党校学习，提升代表的政治站位。紧紧围绕学习党的十九届六中全会精神、习近平新时代中国特色社会主义思想、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等方面组织设置课程，确保代表在履职中坚定正确政治方向。二是举办代表初任培训班。围绕学习贯彻党的十九届六中全会精神和习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话精神，全面落实市委、区委人大工作会议精神，按照新时代代表工作要求，聚焦延庆中心工作和重点任务，突出政治能力、法律知识和履职能力等开展专题辅导，帮助新一届人大代表了解党和国家的方针政策，明确人大代表的职责任务，全面提高依法履职能力和水平。三是开展专题化小班培训。围绕常委会重点议题，结合年度监督议题，由各专委会工作机构牵头组织专题化小班培训，为提高专委会委员、代表的审议质量提供基础保障。同时，加强对人大工作人员的培训，提高他们的业务能力和服务水平。

2.健全“家站”运行机制，提升代表工作长效性。制定下发面向全区的《关于进一步加强和规范人大代表之家人大代表联络站建设的指导意见》，进一步加强和规范代表“家站”建设。一是明确总体要求。着力完善工作制度、规范运行机制，努力实现“代表有

活动、家站有活力、履职有实效”的工作目标，进一步推动“月进站、季回家、年述职”制度化常态化。二是调整布局的原则和标准。要按照因地制宜、就近就便、集约高效的原则，根据辖区内新一届人大代表数量分布，结合选区划分和选民分布，统一规划本辖区内代表“家站”的布局和建设，实现“家站”在本行政区域内全覆盖的同时，力求布局科学合理。三是明确活动规定。将市、区、乡镇三级人大代表全部编入代表联络站。要求每个联络站进站代表至少1人。各级代表的进站情况，逐级上报备案。各乡镇、街道要按照“月进站、季回家、年述职”要求，组织代表规范开展活动。乡镇、街道代表之家每季度开展集体活动不少于1次，每季度最后一个月的10日为固定活动日。村、社区、选区代表联络站每月20日为固定活动日。区和乡镇人大代表每年接待选民不少于2次，市人大代表每年联系基层人大代表、参加联络站活动不少于1次。四是统一制定代表“家站”相关制度模版。明确代表“家站”工作职责、主要任务、学习宣传、征求意见、报告工作、接待选民等各项制度要求。各乡镇、街道可结合实际进行修改完善，力求将“家站”建设、“家站”活动规范化、制度化、常态化，将“家站”平台利用效益最大化。五是建立履职积分评价机制。对代表每年在人代会期间和闭会期间履职情况进行考核，把代表依法

履职、积极参加“家站”活动、接待选民、反映民声等“软指标”变成“硬任务”，进一步激发代表履职积极性，引导代表把荣誉感变成使命感。同时，完善考核监督机制，把人大代表活动考勤、履职承诺和履职记实制度作为评价人大代表履职情况的重要依据。把“家站”建设和活动效果，作为区级人大考核各乡镇、街道人大工作的一项重要指标。

3.拓宽“家站”信息化平台，提升代表工作活跃度。工欲善其事，必先利其器。要推动“家站”活动创新，必须与时俱进，主动适应自媒体时代代表工作的新需要，积极主动地利用互联网独特优势，建立与群众无障碍沟通的“家站”履职服务信息化平台，全天候、便捷化、高效率服务保障代表履职活动，不断拓宽代表履职方式，探索打通代表联系人民群众的新渠道。一是积极与市人大沟通，做好代表“家站”平台数据信息上传的各项准备工作。二是引导人大代表学会利用互联网优势，使网络成为自己履职过程中的得力助手，提高自己的工作效率。在履职过程中不断培养自身的互联网思维，利用好互联网这一平台，足不出户便能掌握时政热点问题。三是通过信息化履职平台，让选民随时随地反映问题。代表可以全天候表达民意，实现代表议案建议网上提交、办理和实时跟踪，增强了

代表履职的时效性，让群众切实感受到“家站”解决实际问题的“能力”，实现有效互动。

4.突出“家站”工作实效，提升代表工作影响力。用好“家站”是目的，人大代表联络站建好后，要开展经常性活动。一是活动有内容。要在融入中心工作上下功夫，要围绕党委重视、社会关注、群众关切的重大问题，广泛征求群众意见，科学确定活动主题，真正把代表联络站开展活动与推进党委中心工作、人大重点工作紧密结合起来，鼓励代表带着议题进站开展活动，进一步增强接待群众的针对性和实效性。要在联系群众上下功夫，发挥代表联络站点联系群众紧密的优势，建立代表联系选区选民制度，每名代表可依托代表联络站，通过走访、信息化平台、电话、书面等多种形式，开展社情民意调查，了解民情、汇集民智。二是活动有特色。既要重视落实好规定要求，还要根据新形势新任务新要求，充分发挥各自优势，在“一家一品”、“一站一特色”等方面进行探索创新，围绕代表联系群众、组织活动开展、助推民生实事等方面，因地制宜，有所侧重、有所创新，做精“自选动作”，打造特色品牌。三是活动有成效。“家站”活动开展得好不好，关键看实效、看群众的满意度。每一次活动的开展都要注重实效，避免为完成任务而走形式、走过场。□



北京市人大常委会副秘书长、研究室主任、北京市人民代表大会制度理论研究会副会长兼秘书长崔新建，中共北京市委党校（北京行政学院）分管日常工作的副校长朱柏成和中国社会科学院政治学研究所所长、中国社会科学院大学政府管理学院院长张树华分别致辞。北京市人大常委会研究室副主任、《北京人大》主编田洪俊主持开幕式。

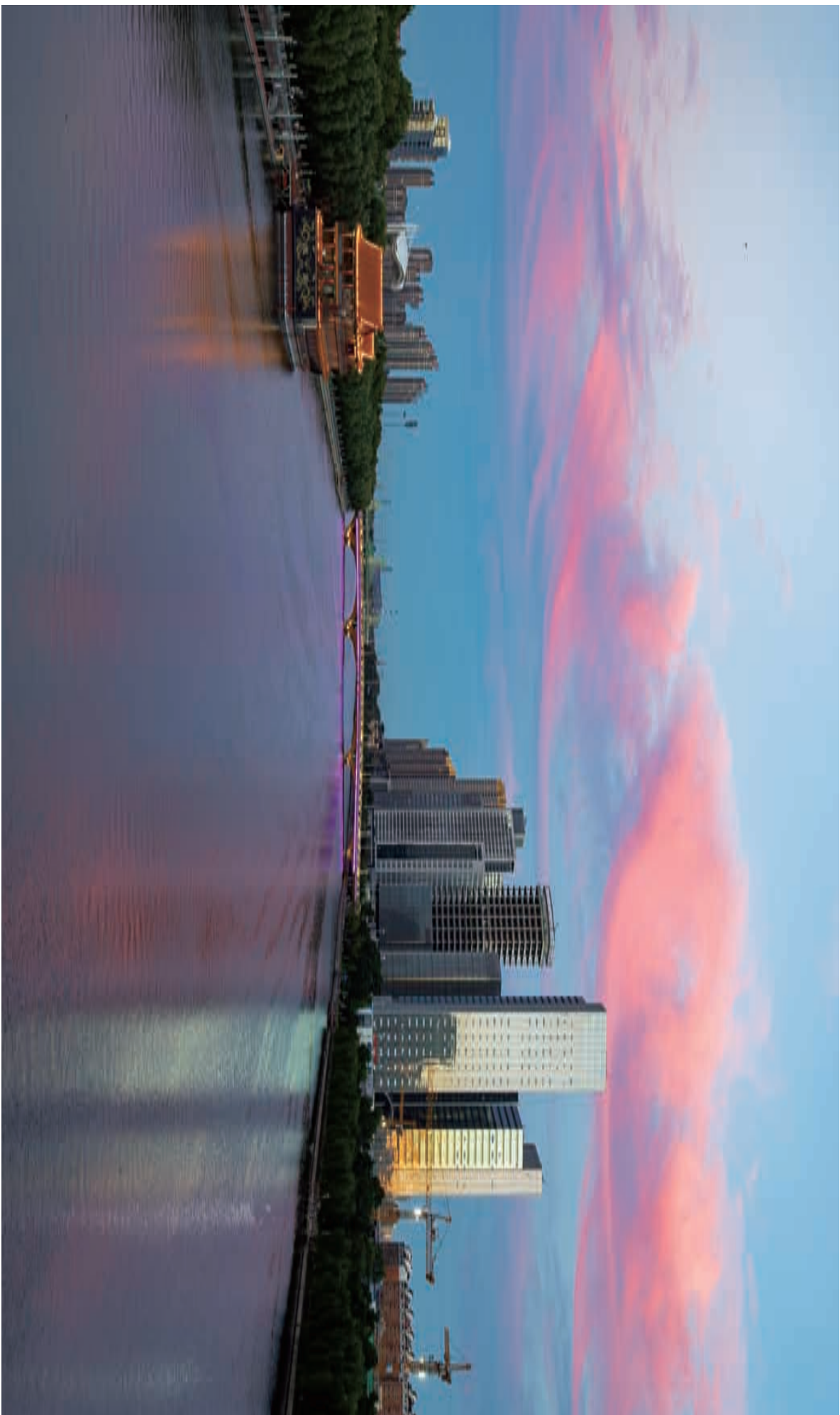


与会专家学者围绕全过程人民民主理论的若干问题与国家治理现代化进行大会发言。



各级人大工作者就全过程人民民主的制度实践与人大及其常委会依法履职的成效做交流发言。





运河新姿 | 摄影 / 和国彬