

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

新时代地方人大工作的理论与实践

在三者真正打通有机统一中创造性做好新时代的地方人大工作
在推进国家治理现代化视野下的立法工作

总第57期
20193

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



10月11日至12日，由北京市人民代表大会制度理论研究会秘书处与中共北京市委党校政治学教研部联合主办的第六届“民主与法治学术交流座谈会”在京召开。

人大理论与实践

2019年第3期
总第57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：yanjiuhui@bjrd.gov.cn

通讯地址：北京市通州区清风路
33号院

邮政编码：101169

准印证号：京内资准字2014-L0102号

目录

专题关注

- 02 新时代地方人大工作的理论与实践
——“第六届民主与法治学术交流座谈会”会议综述
北京市人大制度理论研究会秘书处

理论研讨

- 07 在三者真正打通有机统一中创造性做好新时代的
地方人大工作 李伯钧
- 11 坚持以人民为中心 推进国家治理现代化
——学习习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会
制度的重要思想的一点体会 韩 旭
- 17 在推进国家治理现代化视野下的立法工作
田洪俊
- 29 人大主导立法视野下的地方立法权限划分
(1979-2018) 于晓虹 堵文瑜 孙兆阳

实践探索

- 35 关于新时代京津冀立法协同的思考 熊菁华
- 40 基层人大代表联系选民平台运行的成效
——基于北京市石景山区人大代表“家站”建设的分析
何 军 刘金燕
- 46 顺义区人大常委会40年的实践与思考
顺义区人大常委会、中共顺义区委党校联合课题组

他山之石

- 51 县乡人大工作绩效标准的镇坪探索 陈敬民

新时代地方人大工作的理论与实践

——“第六届民主与法治学术交流座谈会”会议综述

北京市人大制度理论研究会秘书处

10月11日至12日，由北京市人民代表大会制度理论研究会秘书处与中共北京市委党校政治学教研部联合主办的第六届“民主与法治学术交流座谈会”在京召开，会议的主题是“新时代地方人大工作的理论与实践”。来自全国人大常委会机关和北京市、山东省、陕西省、甘肃省等地人大常委会机关的人大工作者，与来自中国社会科学院、上海社会科学院、中央党校、清华大学、中国人民大学、北京航空航天大学、吉林大学、山东大学、西安交通大学、华东政法大学、温州大学、浙江工商大学、南京航空航天大学、北京联合大学、北京市委党校、北京市社科联等单位的专家学者，共百余人齐聚一堂，共同研讨新时代地方人大工作的理论与实践问题。

全国人大常委会办公厅研究室副主任、中国人民代表大会制度理论研究会副秘书长陈勇，市委党校校委委员谭继东分别在大会开幕式上致辞。北京市人民代表大会制度理论研究会会长、市人大常委会原副主任柳纪纲在讲话中指出，今年是地方人大设立常委会40周年，

习近平总书记就此专门作出重要指示。在中国人大制度理论研究会换届大会上，栗战书委员长对做好新时代人大制度理论研究提出明确要求。此次研讨会要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，确保研究研讨正确的政治方向；把习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想作为研究的主题主线和重要指导，认真梳理好地方人大常委会成立40年来，特别是党的十八大以来人大制度实践创新的好经验、好做法。本次座谈会参加会议人员范围广、代表性很强、交流研讨题目比较全面，希望座谈会多出高质量研讨成果，为本市各级人大进一步学习贯彻好总书记重要思想、提高履职能力水平、做好新时代地方人大工作提供借鉴。

北京市人大常委会秘书长、市人大制度理论研究会副会长刘云广主持大会开幕式。市人大常委会副秘书长、研究室主任，市人大制度理论研究会副会长兼秘书长崔新建主持大会发言。市社科联党组书记、常务副主席、市社科规划办主任张淼出席并主持专题发言。

全国人大常委会代表资格审查委员会办公室原主任、全国人大常委会办公厅联络局原巡视员李伯钧，中国社会科学院政治学所政治制度研究室主任、中国政治学会副秘书长韩旭，中央党校教授侯少文等24位与会专家学者围绕“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研究”、“地方人大设立常委会40年来成就和经验研究”、“增强新时代地方人大工作整体实效研究”等专题进行了深入研讨。

一、关于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

全国人大常委会代表资格审查委员会办公室原主任李伯钧：把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来，是我国社会主义民主政治建设的一个重大课题。三者是相辅相成的有机整体，不能割裂、对立或者相互取代。三者统一关键是有机统一，各部分互相关连协调，要理清其中的逻辑关系和统摄关系。三者都要说的做的求真务实，实质跟名义完全相符、落到实处、融会贯通。

中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任、中国政治学会副秘书长韩旭：在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤，要坚持以人民为中心，适应新时代发展要求，充分发挥人大制度的根本政治制度作用，

推进国家治理体系和治理能力现代化。

西安交通大学马克思主义学院教授王维国：研究阐释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，提出习近平人大代表观包括：人大代表履职的根基是人民的利益和意志，依法行使国家权力；人大代表不仅要关注民生福祉的具体问题，还要关注社会经济政治文化和生态建设等宏观问题；人大代表履职要主动而为，通过人大工作组织和动员人民群众；人大代表履职要从根本上维护人民群众的合法权益。国家、政党与人民的利益在核心价值层面是一致的。

北京联合大学北京政治文明建设研究基地研究员郑广永：分析了还有对人民代表大会制度缺乏制度自信的三方面原因，提出要摆脱衡量民主优劣的西方标准，坚持符合中国国情，同时也更具有包容性的民主标准，赢得中国人自己的民主话语权；重温人民代表大会制度建立的初心，深刻理解我国建立人民代表大会制度的历史必然性；下大力气进一步完善人民代表大会制度，增强对人民代表大会制度的自信。

海淀区教育科学研究院副院长宋官雅：坚持以人民为中心，推进人大制度完善还存在的主要问题是，以人民为中心的法律法规可操作性不强；人大代表以人民为中心工作开展得不够均衡；督促和推进“一府两院”对群众提出的一些具体问题解决实际效果有待提升。提出进一步完善以人民为中心的人大选举制度、人大监督机制和代表活动制度等对策。

《人大研究》编辑曾庆辉：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，用制度体系保证人民当家作主，必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机关统一；围绕社会主要矛盾转化，发挥好人大职能作用；坚持人大制度的创新与发展，强化制度建设；保障代表依法履职，发挥好人大代表主体作用；加强人大自身建设，健全人大工作内部运行机制。

二、关于地方人大设立常委会40年来成就和经验

中央党校教授、博士生导师侯少文：回顾邓小平、习近平总书记关于民主集中制的相关论述和40年实践经验，分析阐述了如何正确认识“集中力量办大事”的制度内涵和优势，提出“集中力量办大事”的根本制度保障是人民代表大会制度。当前，集中力量该办的大事是抓好民生建设，做一件成一件，让人民群众实实在在感受到“集中力量办大事”的优势。

北京市人大常委会研究室副主任田洪俊：十八届三中全会提出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的现代化作为全面深化改革的总目标。对应国家治理现代化衡量标准，阐述了中国特色社会主义制度的优势，以及立法在推进国家治理体系现代化中的引导、推动、规范和保障作用。分析了立法工作中存在的立法理念、立法质量、行政立法、经济领域立法、社会领域立法、公民参与立法等方面的问题。从坚持党的领导、转变立法理念、完善立法工作体制、发挥人大及

其常委会主导作用、明确立法重点、坚持问题导向、加强立法公开、注重整体性、提高立法质量和效率等方面，提出了加强改进地方立法工作，推进首都治理现代化的对策建议。

北京市昌平区人大常委会办公室主任杨毅：昌平区（县）人大常委会近40年的履职实践是人民代表大会制度不断健全、完善和发展的缩影，总结实践成果主要包括：县级和县级以上地方人大设立常委会实现了人民行使国家权力的经常化、常态化；区（县）人大常委会组织机构不断健全；地方人大工作不断制度化、规范化；人大代表发挥作用更加充分等等，为全面加强地方人大工作提供了坚强的法律、制度和组织保障。

北京市顺义区人大常委会办公室主任田晓丹：近40年的顺义人大常委会工作以党的十八大为时间界线可分为“从无到有”和“逐渐形成了比较完整的人大工作创新思路”两个历史阶段。新时期顺义区人大工作与时俱进，提出“12345”的总体思路，明确了构建“一坚持、四推进”，即坚持党对人大工作的全面领导，推进法治化、民主化、专业化、信息化进程的人大工作具体路径。

中共北京市委党校政治学教研部主任、教授周美雷：对地方人大常委会监督机制的沿革进行梳理与思考，总结了人大监督权逐渐走向规范的三个阶段进程。归纳地方人大监督机制发展的成就：地方人大监督职能不断强化、监督工作日益规范化、法制化；地方人大监督从程序性监督向实质性监督转变明显；地方人大监督工作的创新实践大大推动了人大制度和

人大理论的发展。进一步完善地方人大监督制度，要处理好监督与支持的关系。

三、关于做好新时代地方人大工作

陕西省镇坪县人大常委会党组书记、主任陈敬民：介绍了县人大探索创新县乡“人大工作绩效标准”，全面推进县乡人大工作标准化的典型经验。该绩效标准体系分为县、乡两个层次，共54类385条1433款。通过执行绩效标准，镇坪县人大工作整体水平大幅度提高，人大代表和广大人民群众对人大工作的满意度大幅度提高，进而助推县域治理制度体系的整体活力和合力显著增强。

中共北京市委党校政治学教研部原主任、教授袁达毅：从工作思路、工作机构、工作制度、工作机制、工作方式等方面研究了地方人大工作创新的基本情况。总结地方人大工作创新实践中存在的独立创新与协同创新并存，自发创新与自觉创新并存，跟从、模仿与再创新现象并存，孤岛、群岛与泛大陆现象并存等特点。继而分析了地方人大工作创新的主要动力、重要价值和基本经验。

清华大学人文社会学院政治学系副教授于晓虹：《立法法》修订后正式确立人大主导立法的原则，通过对全国省级人大及其常委会1979年以来的地方立法实践的数据研究，从立法文本、立法效能与中央政策三个方面分析了影响人大及其常委会立法权限划分的因素，得出立法文本的精细化程度与人大立法实践并无相关度，地方立法的总体效能与地方人大立法仅有相对较弱联系，推动我国地方人大立法

主要因素还是政策因素的结论。

中国人民大学国际关系学院政治学系副主任、副教授孙龙：从地方立法维度，研究北京、广东、上海等省市地区生活垃圾分类管理立法的基本情况，对几个地区地方法规重要条款进行比较，分析了几地生活垃圾分类标准、管理责任人、分类收集运输和处置、鼓励和引导条款、监督管理、法律责任等方面规定的差异。提出了四组关系的理论思考，对北京修改地方性法规提出了推行简单易行分类标准、把握异地处理补偿机制和有毒垃圾处理能力重点、突出科技创新特色、建筑垃圾和渣土处理另行立法的具体建议。

浙江工商大学副教授吴雨欣：以浙江省为例对地方人大立法协商进行分析，总结了多种立法协商形式执行过程中普遍存在的意见征集公告简化、座谈会和论证会局限于单项听取意见、立法听证会运行成本过高、立法辩论范围较窄并缺乏反馈机制等问题。提出增加意见征集公告分类引导机制、座谈会和论证会构建对话商谈机制、采用简化的立法听证形式、拓宽立法辩论范围、构建集中反馈机制等建议。

中共北京市石景山区党校馆员李嘉鹏：实践证明，越是坚持党的领导，就越能有效发挥人大主导立法作用。地方人大要认真落实党中央关于加强和改进党领导立法工作的实施意见，在立法工作中贯彻党的路线方针政策。对党委关注的重大事项，人大要主动开展相关研究；对党委提出的立法建议，人大要及时组织有关方面积极研究；对重大立法事项，要及时向党委请示报告。

山东大学（威海）法学院特聘副研究员黄兰松：质询权是宪法赋予人大的带有强制性的国家权力，是人大监督职权中不可缺少的重要组成部分。应当加强顶层设计，尽快健全完善质询工作法律规范，明确质询主体和质询对象、质询事项、质询提出形式与受理时间、质询提出程序，以及质询答复时限与组织形式、结果处理和配套措施等机制，为各级人大开展质询提供强有力的制度支撑。

北京市西城区人大常委会研究室主任徐云杰：介绍了西城区围绕更好地发挥区人民代表大会讨论决定专项重大事项功能，尝试将区域改革发展、城市治理和关系群众切身利益等方面的专项重大事项提交区人民代表大会讨论决定，所进行的积极探索实践。切实推动了西城区城市环境建设、历史文化名城保护、落实北京城市新总规等工作开展。

山东省青岛市人大常委会社会建设工作室副主任张升忠：对527名青岛市、区两级人大代表调研，总结出人大代表履职行动参差不齐，履职效果不尽理想的现状。分析影响代表作用全面发挥的主要因素是政策规定不完善、代表学习培训量小不系统、服务保障工作不给力、部分代表履职意识不强等。提出了创新构建代表职责体系、管理组织方式、建立五级代表联动新机制、升级服务标准、网上履职平台、代表活动形式、建议提交程序、代表考核体系、代表奖惩办法等方面的对策建议。

中共北京市委党校政治学教研部副主任、副教授何军：基于对石景山区人大代表“家”“站”这一基层人大代表联系选民平台运行情况的分析，总结了“家”“站”平台在

推动基层人大代表联系选民、保障人民当家作主权利的实现、巩固和扩大党的群众基础、满足协商共治的社会需求、增强人大工作整体实效等方面取得的成效。

华东政法大学副教授严行健：关注代表履职评估工作，指出当前各地人大对代表履职评估包含会议期间和闭会履职两方面，有“他评”以及“自评加他评”两种形式，在评估结果的运用方面，从仅对考核结果进行归档，到“向选民及人代会公布”，各地做法差异比较大。建议把选民作为成为评估活动主体，人大做好组织者，完善评估频次和评估内容，提高评估的信度和效度。

吉林大学行政学院博士生刘传明：地方人大代表其政治活动中的角色主要是地方国家权力行使人、民意反映者、政策建议者和权力监督者。以浙江省宁海县“民生实项目人大代表票决制”为例，分析了地方人大代表在基层治理中作用发生了变化：人大代表作为民意反映者，其意见反映由形式到实质转变；人大代表从政府政策的咨询者和审议者向事项决策者转变；人大代表作为权力监督者，在监督的形式上由事后跟进扩展到全程参与，这种转变有着非常重要的现实意义。

中共北京市委党校政治学教研部副教授黄小钊：人大常委会联组会议是一种法定的人大常委会会议形式，曾一度处于“沉睡”状态，近年来逐渐被“激活”，主要用于专题询问和专项工作报告的审议。新时代坚持和完善人民代表大会制度，应建立健全人大常委会联组会议制度，探索建立人大常委会联组会议辩论制度，积极推进人大常委会联组审议常态化。□

在三者真正打通有机统一中创造性 做好新时代的地方人大工作

全国人大常委会代表资格审查委员会办公室原主任 李伯钧

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来，是我国社会主义民主政治的一个重大问题。对其进行深入研究、系统阐释，在党中央集中统一领导下，通过人民代表大会制度把三者真正打通、有机统一起来，创造性做好新时代的地方人大及其常委会的各项工作，具有重要的理论和实践意义

党的十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央一再强调三者有机统一。2018年1月15日，习近平总书记主持中共中央政治局常务委员会会议听取全国人大常委会党组工作汇报时指出，全国人大及其常委会把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通了。这是关于三者关系的一个重要的新说法。3月11日在第十三届全国人大一次会议上，张德江委员长代表十二届全国人大常委会作工作报告时明确指出，把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来，确保人大各项工作都毫不动摇地体现党的领导。5月21日，栗战书委

员长在中共十三届全国人大常委会党组专题学习习近平总书记关于人民代表大会制度思想会议上的讲话中指出，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，在党中央集中统一领导下，通过人民代表大会制度把三者真正打通、有机统一起来。在引用习近平总书记真正打通的提法后，委员长说，真正打通是通过什么方式打通的？从理论上、实践上怎么打通？需要我们深入研究总结。还有，人大工作究竟从哪些方面体现坚持党的领导？我们是如何具体体现和落实人民当家作主的？人大及其常委会是怎样支持和保证人民当家作主的？就人大及其常委会来讲，依法治国的职责和作用何在？等等，都需要进一步进行理论性、系统性研究。7月22日，栗战书委员长在江西与各级人大常委会负责同志座谈时说，这段时间以来，我一直在思考，在党中央集中统一领导下，怎么样通过人民代表大会制度把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通、有机统一起来。

这的确是一个重大的理论和实践问题。个人认为,首先是要讲三者,然后才是把三者真正打通、有机统一起来。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国这三者是相辅相成的有机整体。任何把三者割裂开来、对立起来或者相互取代的主张和做法,都不符合社会主义民主政治的根本性质、核心理念和实践要求,不符合人民代表大会制度的宗旨和原则。在我国政治生活中,党是居于领导地位的,三者最根本的是坚持党的领导。讲三者真正打通、有机统一起来,首先是指每一者都离不开另外一者或者两者,你中有我、我中有你,每一者离开了另外一者或者两者都不再是它自身,而变成了别的什么东西或者不复存在。现实中,在有些时候、有些地方,只是强调一者,而不讲另外一者或者两者,是有问题的。例如讲党的领导,如果离开人民当家作主和依法治国,就会成为改革开放前的那种高度集中的一元化的党的领导,就会背离我们党的初心和使命,这决不是真正的党的领导。讲人民当家作主,如果离开了党的领导和依法治国,要么就不复存在,要么就像“文化大革命”那样成为无序的大民主或者个人专制,这决不是真正的人民当家作主。讲依法治国,如果离开了党的领导和人民当家作主,法治国家根本就无从建立,这决不是真正的依法治国。党的领导对于人民当家作主和依法治国都是保证,人民当家作主是党的领导的主要内容和依法治国的民意基础,依法治

国是党领导人民治理国家的方略也是人民当家作主的法律保障。这里最基本的要求和经验就是三者是一个整体,不可分割而且相互联系、相互补充,相互交融、相辅相成,谁也离不开谁,如果缺少了一者,另一者或者两者就会受到损害,使社会主义民主政治受到损害,都会成为问题的根源,所以必须真正打通、有机统一,对此我们必须从整体上去认识和把握,绝不能有任何动摇。

三者要统一,关键是有机统一。什么叫有机,就是指事物构成的各部分互相关连协调,而具有不可分的统一性,就像一个生物体那样。三者有逻辑关系,也有统摄关系,其中党的领导最为重要。三者要打通,关键是真正打通。什么叫真正,就是实质跟名义完全相符,就是要的的确确。三者都要说的做的求真务实,不能虚假的搞虚晃一枪,要把每一者都落到实处,要把三者融汇贯通。把三者真正打通、有机统一的思想观点是经过从实践到认识、从认识到实践的多次反复而形成的,既是对当代中国民主政治建设的科学总结,又体现了民族精神与时代精神相结合,是符合中国国情、行之有效的根本政治原则,集中反映了中国特色社会主义民主政治的发展规律。原来是讲三者有机统一,现在又加上真正打通,丰富和发展了这三者的关系。这是马克思主义中国化的生动体现和新的飞跃,是历史的选择、人民的选择,顺应世界、民心所向。

习近平总书记在党的十九大报告中指

出,党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。那么现在说把三者打通,也要打通于我国社会主义民主政治伟大实践。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来,不仅对人大工作非常重要,而且也是我国经济社会发展的根本保障。因为这关系国家和民族的前途命运,关系中国特色社会主义事业的兴衰成败,贯穿于中国特色社会主义建设的全过程和各个方面,集中体现了中国特色社会主义政治的特点和优势。三者真正打通、有机统一作为一种政治形态属于上层建筑,对经济基础具有重要反作用。我们要实现国家的长治久安,实现“两个一百年”奋斗目标,必须努力把三者真正打通、有机统一起来。如果我们在把三者真正打通、有机统一起来上不出问题特别是不犯颠覆性错误,实现国家的长治久安就有了坚强的政治保证,如期实现“两个一百年”奋斗目标就有了可靠的政治根基。历史证明,每当坚持三者真正打通、有机统一时,政局就稳定、民心就集聚,国家和社会就有大发展,反之,社会就会出现这样或者那样的问题甚至动乱或者灾难。在建设中国特色社会主义的过程中,如果偏离了三者中的任何一方,社会主义的特色就会大打折扣或者出现大的问题,就会贻

误我国经济与社会发展的进程。我们不照搬西方政治制度的模式,也借鉴国际共产主义运动兴衰成败的经验和教训,从我国国情出发,始终要坚定正确的政治方向,坚持三者真正打通、有机统一,特别是党的领导。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,之所以用人民代表大会来给中国的根本政治制度命名,就说明了人民代表大会在我们国家这个根本政治制度体系中处于基础的、核心的、前提的重要地位。习近平总书记在党的十九大报告中指出,要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。通过人民代表大会制度把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来,人大作为国家权力机关义不容辞、任重道远。

前不久,习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示强调,县级以上地方人大设立常委会,是发展和完善人民代表大会制度的一个重要举措。40年来,地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,履职尽责,开拓进取,为地方改革发展稳定工作作出了重要贡献。习近平指出,新形势新任务对人大工作提出新的更高要求。地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求,围绕地方

党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。要自觉接受同级党委领导，密切同人民群众的联系，更好发挥人大代表作用，接地气、察民情、聚民智，用法治保障人民权益、增进民生福祉。要加强自身建设，提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效。

今年7月在纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上，栗战书委员长在讲话中指出，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，按照习近平总书记重要指示精神，在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，发挥各级人大职能作用，全面提升新时代人大工作水平。栗战书指出，要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机关统一，认真总结并坚持地方人大工作的经验，不断丰富和拓展人民代表大会制度的实践特色、时代特色。要进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要按照党中央对人大工作的要求，全面落实党中央重大决策部署，认真做好立法、监督、代表等工作，担负起宪法法律赋予的各项职责。要坚持以人民为中心，密切同人民群众的联系，努力使人大工作更好体现人民利益、反映人民意愿、增进人民福祉。

这些，都为新时代进一步做好地方人大的工作指明了方向。我们在工作实践中，一

是在政治上把关，强化人大机关属性特别是政治机关属性。人大是国家权力机关，也是工作机关、代表机关，是重要的政治机关。

二是在大局上保障，围绕决胜全面建成小康社会推进人大工作。人大工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来，紧紧扣在回应人民群众重大关切上来，紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来。三是在履职上担当，注意学思悟践在具体运用上下功夫。思想紧跟、行动落实，与时俱进、求真务实，不断提高人大工作水平和质量。四是在基础上加强，进一步做好代表和县乡人大等工作。要把代表工作这项人大及其常委会的基础性工作和县乡人大工作进一步夯实，为人大其他各项工作的开展提供前提。五是在作风上过硬，树立人大同志的良好精神状态和形象。重要的是要有个良好的精神状态，人大工作一光荣二辛苦，政治上保持定力、工作上保持激情、作风上保持廉洁、行动上保持务实。打造良好的形象，展现良好的风采。

通过人民代表大会制度把三者真正打通、有机统一起来，是实现“两个一百年”目标的重要保证，也是新时代地方人大工作必须牢牢坚持的重要原则。人大同志要不忘初心、砥砺前行，努力讲好中国人大故事，向历史、向人民交出一份满意的、合格的答卷。□

（本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文）

坚持以人民为中心 推进国家治理现代化

——学习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一点体会

中国社会科学院政治学研究所“政治发展与国家治理研究”执行研究员、
政治制度研究室主任 韩旭

今年是新中国成立70周年，10月1日刚刚举行了隆重的庆祝大会以及盛大的阅兵仪式和群众游行活动。在庆祝大会上，习近平总书记发表重要讲话指出，70年来中国的发展取得了令世界刮目相看的伟大成就，在前进征程上，我们要坚持中国共产党领导，坚持人民主体地位，坚持中国特色社会主义道路，不断满足人民对美好生活的向往，不断创造新的历史伟业。今年也是地方人大设立常委会40周年，1979年五届全国人大二次会议通过了新的《地方组织法》，规定在县级以上地方人大设立常委会，这在人民代表大会制度发展史上，乃至在新中国的政治建设史上，都具有重要的历史意义。习总书记日前在给地方人大及其常委会工作作出的重要批示中对此给予了充分肯定。地方人大常委会的设立，意味着人大制度初步定型，能够作为一项比较完整的制度在我国的政治生活发挥其应有作用，包括在促进并实现中

央和地方两个积极性充分发挥这个问题上的重要作用。在改革开放伊始就出台的这项重大改革举措，在之后40年的改革和发展进程中也的确发挥了重要作用。鉴于人大制度是我国的根本政治制度，人大制度的定型和完善，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大的现实意义。在前不久十九届四中全会做出的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》中再次明确重申，坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度。

坚持和完善人大制度是我们党一脉相承的政治主张，历任党中央都非常重视人大工作。十八大以来以习近平同志为核心的党中央再次重申，在新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度。为此，中央出台了一系列有关完善人大制度、做好人大工作的指导

性文件。十八大以来中央出台的有关人大工作的文件之多，与新中国历史上各个时期相比都是非常罕见的，可见目前中央对人大工作重视程度之高，从这里也可以看出人大制度对于推进国家治理体系和治理能力现代化的重要性。而从这些重要的政策以及中央领导人重要讲话中可以看出贯穿其中的一条基本主线，就是坚持以人民为中心，在推进国家治理现代化进程中充分发挥人大制度的根本政治制度作用。关于人大制度对于推进国家治理现代化的重要意义以及在当前的形势和条件下如何发挥人大的作用，可以从以下三个方面来进一步讨论。

一、建立健全人民当家作主的制度体系是推进国家治理现代化的基本主题

回望70年来建设、改革和发展的历程，也可以把目光放得更长远一些，将新中国的建设史放在近现代百余年来历史进程中来，一个基本主题或者说历史性的任务，就是建立起一个强大的现代国家。而现代国家建构的一项基本内容，也是现代国家的一个基本特征，就是建立起一整套与现代化社会发展相适应的治国理政的制度体系，并且不断提升运用这样一套制度体系管理国家和社会公共事务的能力，换言之，就是要将公权力的运行纳入到国家的制度的范围内和轨道上。而现代国家通常也都会逐步建立起以宪法为“总章程”或“总依据”的法律体系，而且治国理政的制度体系的主要内容，通常

都会在宪法和法律上得到确认和规范。换言之，国家治理体系的主要部分通常会以法治体系为呈现和运行的基本方式。因此，相应地，现在通常所讲的治理能力现代化问题，就是不断增强运用这样一整套国家制度管理社会各方面事务的能力，也就是习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中明确提出的“四个善于”问题，实际上，也就是意味着要逐步实现权力运行的规范化、制度化、法律化、程序化，按照宪法和法律的要求行使权力。这也是全面依法治国的首要的基本的要求和内容。

建构现代国家治理体系以及相应的法治体系，这是现代化进程的一般性规律。而新中国的国家建设目标是建立一个社会主义现代化强国。实现人民当家作主是社会主义的本质要求。因此，于新中国而言，国家治理体系的建构不仅要遵循现代国家建设的普遍法则，而且必然也必须以建立健全人民当家作主的制度体系为基本的目标和要求。

简言之，逐步探索建构与现代化发展内在要求相适应的治国理政的制度体系，并且以实现人民当家作主作为这样一整套管理国家和社会公共事务的制度体系的基本原则和目标要求，这两个方面拧成一股绳，构成了贯穿新中国70年来政治建设和政治发展的一条主线，也是新中国国家治理体系建构的基本主题。回首70年的历史进程可以看到，每当遵循这一主题推进发展的时候，往往也是我国各方面事业建设比较顺利的时期；每

当偏离这条主线的时候，经济社会发展就是遭遇挫折，甚至陷入低谷。而之所以如此，一个直接的原因就在于我国作为一个发展中国家，一个后发大国，面临着实现赶超的历史性任务，因此，政府主导型的发展模式就成为必然的选项。鉴于权力天然具有的“双刃剑效应”，将政府的权力运行纳入到国家的制度化和法治化轨道，对于发展中国家来说就成为更加迫切的要求，我国当然也不例外。而另一方面，经济社会发展的根本动力还是源于社会主体的积极性和创造性。以制度体系保证人民当家作主，正是为了通过体现人民意志，保障人民权益，从而激发人民群众的创造活力。当前，我国发展已经进入新时代，如何进一步更充分地调动人民群众的积极性和活力，已经成为更加迫切的治理议题。

二、人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式

继十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的改革任务，前不久，十九届四中全会又专门着重研究了坚持和完善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若干重大问题，并作出了相应的决定。虽然提出制度建设的议题，并进而形成国家治理体系和治理能力现代化的改革目标，是相对晚近的事，关于建构国家制度体系的议题，实际上可以追溯到中国革命时期，那时我们党就已经开始思

考未来如何治理国家的问题。新中国成立后在探索建立与中国实际相适应的国家治理体系方面取得了重要成果。改革开放以来，我们党又以全新的角度开始思考和探索这个问题。直至当前，已经明确认识到，为党和国家事业发展，为人民生活幸福安康，为社会和谐稳定，为国家长治久安，提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系，这是摆在我们面前的一项重大历史任务。

加强制度建设作为改革开放进程中的一项重要议题，与新中国成立之初的局面全然不同，而当前推进国家治理体系和治理能力现代化，其情势和意涵大大区别于也与改革开放启动之时。经过60余载的建设和探索，特别是40年的改革开放，我国在经济建设方面取得举世瞩目的成就的同时，在政治建设方面实际上也获得了重大进展，其中非常重要的一点，就是已经基本形成了一整套适合基本国情、符合经济社会发展要求的政治制度体系，也就是以人民代表大会制度为根本政治制度，以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、基层群众自治制度为基本政治制度，体现了党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的政治制度体系的基本框架，为进一步的政治发展和改革奠定了重要的制度和法制基础。

人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度，虽然这一点在我国的宪法和法律中未见明确的规定，但这是从新中国成立之初就已经形成的基本共识以及正式的规范表

述。其之所以为“根本”，在于人大制度是我国的政体，既包括体现“一切权力属于人民”的基本制度安排，又包括规定国家机关间相互关系的政权组织形式以及处理中央和地方关系等国家结构形式的一系列基本规则。

没有民主，就没有社会主义，就没有社会主义现代化。而建设社会主义民主政治，最重要的就是坚持和完善人民代表大会制度。因为人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式，同国家和人民的命运息息相关。坚持和完善人民代表大会制度，充分发挥好人民代表大会制度的根本政治制度作用，这也是改革开放40年来的一条重要的历史经验。

适应我国发展进入“新时代”的内在要求，习近平总书记进一步指出：“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”这就从实现国家治理现代化的新角度，赋予了坚持和完善人民代表大会制度以更明确的更丰富的涵义，并为推动人民代表大会制度适应全面深化改革的要求以及经济社会发展新形势而不断地继续完善和创新发展，开辟了新境界。

当然，毋庸讳言，在实践中尚未能充分实现人大制度就其制度设计本身所蕴含的价值和作用以及宪法和法律的规范要求。我

国目前已经处于全面深化改革的攻坚阶段，建构与现代化发展内在要求相适应的国家治理体系并使之具有足够有效的执行能力，已成为紧迫议题。如何按照全面深化改革的要求，将人大制度的根本政治制度作用更充分地发挥出来，以支撑现代化的国家治理体系的建构和发展，还有赖于不断的理论创新和实践创新。

三、适应新时代发展内在要求，坚持和完善人民代表大会制度

当前全面深化改革进程中面临的一个突出问题，就是要在日益多样化的利益诉求中寻求最大公约数，凝聚推进全面深化改革的最大正能量。为此，我们尝试提出构建“回应型”治理体系的议题，以促进国家治理体系的进一步完善。所谓“回应型治理”，强调的是政府要对民众的利益诉求做出积极的反应，并采取有效措施以解决问题。

在这里，我们强调政府的回应性不仅体现为政府的施政行为，而且应体现为通过相应的制度安排，在政府政策及其治理措施的出台与民众对政策的接纳和反应之间形成通畅的沟通和交流，体现为政府与民众之间良性互动的政治过程。

改革开放以来，随着工业化、城镇化进程深入推进，不仅使得社会财富总量大幅度增加，而且导致人们的生产方式、生活方式以及组织方式逐渐改变，原有的与计划经济体制相适应的单位制已基本瓦解，由此引发

社会成员的流动性增强，身份日益多样化，人们之间的交往和互动关系逐渐发生变化并渐趋多样化。而所有这些变化最终集中表现为社会结构以及利益关系的改变，并形成多元格局。

社会结构以及利益格局的变化只是基础性的因素，导致当前各类社会矛盾多发的直接原因在于，由于社会利益格局的改变并日益多元化而引发的人们的权利意识和诉求的不断增强；而与此同时，原有的管理国家和社会公共事务的体制机制，在诸多方面逐渐显现出与经济社会发展的客观要求不相适应的问题，其中的一个突出问题就是对不断增强并且日益多样化的利益诉求未能做出及时的回应。

如何回应因多元化的利益关系格局而引发的日益强烈的多种多样的利益诉求，已经是一个必须正视并且提上议事日程的问题。有鉴于此，建构“回应型”治理体系，突出政府在及时回应社会关切和利益诉求方面的属性和功能，应成为当前推进国家治理体系和治理能力现代化进程中需要高度关注的一个议题。

人大制度不仅是我国的根本政治制度，从其制度设计上看，具有强大而有效的民意表达、采集与整合功能，不同的利益诉求和意见表达群体可以通过来自各行各业、不同地区以及部门的代表，在体制和法治的框架内展开讨论和协商，与政府及各部门在决策以及治理过程中形成互动。鉴于此，当前，

构建“回应型治理”的最主要的一个步骤，就是“使人大运转起来”，充分发挥各级人大及其常委会的作用，充分发挥各级人大代表的作用，在实践中探索并逐步形成更有效的体制机制，规范和保障各级人大及其常委会以及人大代表依照《宪法》和法律行使职权的行为，从而也有助于实现十八届三中全会提出并在十九届四中全会上重申的发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用的目标和要求。

在这个问题上，应允许和鼓励已经具备比较良好的经济社会发展状况等客观条件的地方，其地方各级人大，特别是县乡人大和地市级人大，在宪法和法律的框架内，按照十八届三中全会、十九届四中全会的精神以及中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》等文件的要求，就如何激活和完善人大制度，在体制机制上先行展开实践探索。如何建构“回应型”治理体系，进而推进我国国家治理体系和治理能力现代化发展进程，还有待于进一步的理论研究和实践探索。值得注意的是，一些地方已经提供了富有启发性的实践创新样本。对地方和基层创新实践中显现出来的行之有效的经验和做法，应及时进行分析、总结、提炼和推广应用。人大制度作为代议制民主在我国的体现形式，内在地包涵着“回应型治理”的基本要素。政府对民众的关切做出回应，一般地说，这是政府作为公共权力的行使者所应当具有的基本

价值和属性。这里对“回应性”的强调，也正是针对当前推进国家治理体系和治理能力现代化进程中面临的突出矛盾和主要问题所做出的一种回应。

四、总结与思考：坚持和完善人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治

建构并不断推进中国特色社会主义民主政治的发展，这不仅是新中国成立70年来，特别是改革开放40年来的一项重大的政治建设成就，如上所述，也是新中国政治发展的一条基本经验，而且也是建设“富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”进程中时时会面临并且需要高度关注的一个重大课题。前不久在十九届四中全会上再次明确提出，坚持和完善人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治。人民当家作主就是社会主义民主政治的本质要求和核心内容，从制度建设的角度说首要的一点就是坚持和完善人大制度。因为人大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，为我国的政权组织体系提供了基本的制度框架。不仅如此，而且更重要的是，人大制度是人民当家作主的最高实现形式。

以坚持和完善人大制度作为现阶段加强制度建设，进而推进现代国家治理体系建构的基本途径和内容，体现了一种渐进式的“存量改革”的思路。实际上，所谓加强制度建设，这个议题本身就蕴含着“存量改革”的指向。所谓“存量改革”，即指以现有的一整套宪法法律制度为基础，立足于既

有的制度资源，通过在具体的体制机制乃至程序设计上的创新，使文本上的制度在实践中运转起来，促进宪法和法律的规则、原则和精神在现实社会政治生活中的实现，以这种通过激活存量中蕴含的能量促进改革的方式，解决政治发展中的一些重点领域和关键环节上的问题。

这种通过坚持和完善人大制度推进国家治理现代化的“存量改革”思路，与当前坚持全面依法治国的要求也是非常吻合的。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。而依法治国首先就是要坚持并不断推进依宪治国，将实施宪法提上突出位置，采取有效措施强化宪法的实施和监督，并且为保证宪法实施提供强有力的制度和政治保障。作为我国的根本政治制度人大制度已在宪法上作出了比较完整详细的规定。坚持人大制度，认真落实宪法和法律赋予人大及其常委会的职权，首先也就是体现了对宪法的尊重和遵循，实际上也就是实施宪法的一种具体举措。因此，充分发挥人大制度的根本政治制度作用，对于促进全面依法治国的实现具有重大意义，也是在治国理政方面运用法治思维和法治方式的一种体现。

总之，坚持和完善人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治，推进国家治理体系和治理能力现代化，当前的主要任务依然是毫不动摇地坚持人民代表大会制度，并且根据经济社会发展的状况和要求，与时俱进地推进人民代表大会制度的完善。□

（本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文）

在推进国家治理现代化视野下的立法工作

北京市人大常委会研究室副主任 田洪俊

党的十八届三中全会作出全面深化改革的决定，提出“全面深化改革的总目标是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”。十八届四中全会做出了全面推进依法治国的决定，明确了建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家的全面推进依法治国总目标。十八届五中全会明确全面建成小康社会新的目标要求，……各方面制度更加成熟更加定型，国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展。2019年8月30日，中央政治局召开会议，决定今年10月召开十九届四中全会，主要议程是，中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究坚持和完善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若干重大问题。推进国家治理现代化，从党的十八届三中全会提出，到党的十九届四中全会破题，对于坚持和完善中国特色社会主义制度和法律制度的要求越来越清晰，对加强立法工作的要求也越来越明确。

法治是国家治理现代化的重要依托，通过加强立法工作，不断完善中国特色社会主义法律

体系，是推进中国特色社会主义法治体系完善发展、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。

习近平总书记指出“小智治事，中智治人，大智立法。治理一个国家、一个社会、关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。”推进国家治理体系和治理能力现代化，必须充分发挥立法的引导、推动、规范和保障作用，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保证。

一、立法在推进国家治理现代化中的重要作用

推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。

1. 深刻理解国家治理现代化的内涵和标准

国家治理体系是规范公共权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。它包括规范行政

行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序。国家治理能力是一个国家在制度创新和战略管理、政策制定与执行、社会治理与秩序维护等各个方面能力的整体体现。国家治理体系和治理能力现代化，就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化，使国家治理者善于运用法治思维和法治方式治理国家，把各方面的制度优势转化为治理国家的效能。

国家治理现代化是社会政治经济现代化的必然要求，它本身也是政治现代化的重要表征。衡量国家治理是否现代化，至少有五个标准。一是制度，公共权力运行和公共资源配置的制度化和规范化，它要求政府治理、市场治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序；二是民主，即公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主，所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位；三是法治，即宪法和法律成为公共治理的最高权威，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权力；四是效率，即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序，有利于提高行政效率和经济效益；五是协调，现代国家治理体系是一个有机的制度系统，从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调，密不可分。

2. 认真把握现代化国家治理体系的本质特征和核心

民主是现代国家治理体系的本质特征，是区别于传统国家治理体系的根本所在。所以，政治学家也将现代国家治理称为民主治理。“治理”是上个世纪末兴起的新政治概念，它不同于“统治”和“管理”的概念，从统治走向管理，从管

理走向治理，是人类政治发展的普遍趋势。从政治学、系统学理论看，管理与治理主要有五个方面的区别。一是权威主体不同。管理的主体是单一的，就是政府或其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府外，还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。因而，过去我们立法主要是给政府立权，后来又强调立责，到现在除了给政府立权立责外，还要规范企业、社会组织、自治组织、公民的权利和义务，这就是从管理走向治理的体现。二是权威的性质不同。管理是强制性的；治理可以是强制的，但更多是协商的。因而，现在越发强调协商民主，当然这不光是政协协商，还包括政党协商、人大协商、社会组织协商等等。三是权威的来源不同。管理的来源就是强制性的国家法律；治理的来源除了法律外，还包括各种非国家强制的契约。四是权力运行的向度不同。管理的权力运行是自上而下的，单向的，治理的权力可以是自上而下的，也可以自下而上，双向的，但更多是平行的。中央推广的北京市党建引领，“街乡吹哨，部门报到”的治理经验，就是自下而上的权力运行向度的典型，目前人大常委会正在审议的《北京市街道办事处条例》就将这一经验加以固化。五是两者作用所及的范围不同。管理所及的范围以政府权力所及领域为边界，而治理所及的范围则以公共领域为边界，后者比前者要宽广得多。

法治是国家治理现代化的核心。“法治”到底是什么？法治是依据法律的治理。法治实际上包含了许多层面的含义，它是指一种治国的方略、社会调控方式，法治是与人治相对立的一种治国方略。法治强调依法治国、法律至上，法律具有最高的地位。亚里斯多德提出“法治应当优

于一人之治”。法治还是指一种法律价值、法律精神，一种社会理想，指通过这种治国的方式、原则和制度的实现而形成的一种社会状态。总的来说，法治包括实质意义上的法治和形式意义上的法治，也就是强调两者的统一，形式意义上的法治强调“依法治国”、“依法办事”的治国方式、制度及其运行机制，实质意义的法治强调“法律至上”、“法律主治”、“制约权力”、“保障权利”的价值、原则和精神。

法治要求民主的高度发达，即已经制度化、法律化，要求在宪法的基础上再产生一套比较系统的法律和法规，从而能做到人们的主要活动有法可依，而且要求这些法律和法规实际上被人们所遵守。而法治国家的关键不在仅仅有法，也不在法之多少，而在于法律的权威是不是真正地树立起来，“法律至上”的观念是否深入人心，执政党国家治理活动是否纳入法律的轨道。因为国家的权力属于全体人民，法律所体现的是全体人民的意志，是全体人民智慧的结晶，所以，任何个人或组织在它面前都不应妄自尊大。治理体制和治理行为主要体现国家的工具理性，而国家治理现代化是马克思主义国家理论的重要创新，是中国共产党作为执政党依法执政、科学执政、民主执政的重要理论标志，其核心就是法治。在当前，就是坚持依法治国、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。

3. 立法对国家治理现代化具有引导、推动、规范和保障作用

法治是治国理政不可或缺的重要手段。法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。法律是什么？法就是准绳。用法律的准绳去衡量、规范、引导社

会生活，这就是法治。什么是立法？立法通常指特定国家机关依照一定程序，制定或者认可反映一定阶级意志，并以国家强制力保证实施的行为规范的活动，是对社会资源、社会利益进行第一次分配的活动。其功能就是建章立制，既为国家生活和社会生活订章程，又为依法执政、严格执法、公正司法、全民守法立规矩。这与国家治理的目的和途径高度契合。换言之，立法就是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要途径和手段，对国家治理现代化具有引导、推动、规范和保障作用。

我们党作为执政党历来十分重视立法的引导和推动作用。在党和国家发展的不同历史时期，立法工作的重心和发挥作用的方式也有所不同。新中国成立伊始，立法工作的主要任务是巩固新生国家政权，建立和维护新的社会秩序。改革开放进程中，立法工作的主要任务是保障各项改革顺利推进，为对外开放创造良好法制环境。在发展社会主义市场经济过程中，立法工作的核心任务是尽快构建适应社会主义市场经济发展需要的法律制度框架，促进社会主义市场经济体制的建立健全。党的十五大就提出，要把改革和发展的重大决策同立法结合起来，运用法律规范引导经济社会的发展。

当前，世界正面临百年未有之大变局，国内外形势正发生深刻复杂变化，我国发展仍处于主要战略机遇期，前景十分光明，推动高质量发展，适应社会主要矛盾变化，社会矛盾和问题交织叠加，挑战仍十分严峻，迫切需要从制度上、法律上解决改革发展中带有根本性、全局性和长期性的问题，通过立法凝聚社会共识、推动制度创新、引领改革发展，通过国家治理的法治化推

进国家治理的现代化。习近平总书记党的十八届四中全会上明确指出，全面推进依法治国，必须坚持科学立法，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，发挥立法的引导和推动作用。

立法的引导、推动、规范和保障作用，就是要使党的主张通过法定程序成为国家意志，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施。这是坚持依法治国、依法执政的必然要求。从党的政策与法律的关系看，一方面，党的政策和主张是立法的先导和指引，另一方面，又要通过法律的制定和执行保障党的政策有效实施，确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。党的政策成为法律后，实施法律就是贯彻党的意志，依法办事就是执行党的政策。发挥立法的引导、推动、规范和保障作用，要注重运用法律手段调整重大利益关系，从制度上、法律上解决改革发展中带有根本性、全局性和长期性的问题，把做好顶层设计同先行先试、探索创新有机结合，通过立法凝聚社会共识、推动制度创新、引领改革发展。发挥立法的引导、推动、规范和保障作用，关键是实现立法与改革决策相衔接，在法治框架内推进改革。要注重从法律制度上进行顶层设计，努力使党的主张通过法定程序转化为国家意志，推动中央重大决策部署贯彻落实，做到政治决策和立法决策协调同步，确保党的路线方针政策成为社会一体遵循的法律规则，真正将法治作为治国理政的基本方式，实现国家各项工作法治化，同时为国家治理现代化提供法制保障。

如何发挥立法的引导、推动、规范和保障作用，一是改革决策与现行法律不一致的，应尽

快修改法律以适应改革的需要；二是改革决策需要法律授权的，法律应给予授权，为先立后破的有序进行提供保障；三是有些改革决策需要通过立法程序进一步完善，使改革决策更加符合实际，符合法治的要求；四是立法要为改革决策预留出空间。对于确定了方向、未明确具体措施的改革决策，立法可以先作出原则性的规定，留出探索空间，结合实践情况再作出符合实际需要的规定。同时，立法要适应改革、与改革相一致，并不意味着立法只是简单的符合改革的需要，而是通过立法程序使改革措施更加完善。因此，要在提高立法质量上下功夫，更加注重科学立法、民主立法、依法立法，实现在法治框架内推进改革，实现党的领导、人民当家作主和依法治国真正打通、有机统一。

二、对标国家治理现代化当前立法工作存在的问题

党的十九大提出，中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主要矛盾已经转化，由原来的“人民不断增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”，转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这是重大的理论贡献。中国共产党对社会主要矛盾进行科学研究和判断，并在此基础上确定党的主要任务和宏伟目标，这对统一思想、团结奋斗、凝聚人心至关重要。从党的历史看，主要矛盾判断对了，党的路线方针政策措施就会正确。否则，就会导致挫折。

北京作为首都，这一变化非常明显。蔡奇书记在市委理论学习中心组学习（扩大）会上明确提出，市民对美好生活的需要呈现新特点，即便

利性、宜居性、多样性、公正性、安全性；发展不平衡突出表现在，供需不匹配、城乡不协调、南北不均衡等；发展不充分突出表现在，基础设施有欠账、公共服务有弱项、生态环境有短板等。

无论是国家还是北京，这些新变化、新特点，都迫切需要从制度上、法律上解决发展中带有根本性、全局性和长期性的问题，通过立法凝聚社会共识、推动制度创新、引领改革发展，通过国家治理的法治化推进国家治理的现代化。但目前，无论从国家层面还是地方层面，发挥立法在推进国家治理现代化的作用还存在不小差距：

1. 立法理念需要不断更新，法治思维需要进一步树立

改革开放以来，国家和地方立法理念都是以经济建设为中心，全国人大及其常委会制定360多部法律或决议，现行有效法律260多部，北京市人大及其常委会制定140多部法规，其中经济类法律、法规都占三分之一以上。立法对促进经济建设发挥了重要作用，但也一定程度上忽视了民生和社会问题，对保障公民权利和维护公平正义重视不够。而法治思维还没有完全树立起来，如保障人权、宪法法律至上、有限政府、通过法律授权合理分配国家权力、保证正当程序、保障平等公正等意识和观念还不够强。存在“消极立法”、“被动立法”、“和稀泥立法”、“避重就轻立法”等现象，立法主体不敢、不会、不愿用立法重器在问题矛盾的难点或焦点上砍一刀，法律“一出生”就给严格执法、公正司法和全民守法留下瑕疵和隐患。虽然中国特色社会主义法律体系已经形成，但真正形成现代化国家治理体系的一系列法律制度仍然任重道远。

2. 立法质量需要不断提高，治理效率需要进一步提升

前些年，还存在重立法数量轻立法质量、重立法效率轻立法民主、重立法形式轻立法实效等问题，甚至将立法当作某些地方的政绩工程，只管立法不重视法律法规是否能够有效实施。主要表现是，立的法“大而全”的多，“小而精”的少，法条“好看的”多，“管用的”少。由于立法格局不够健全，导致地方性法规的规定与上位法不一致、地方性法规规定之间不协调、地方性法规不适应实际情况、地方性法规的可操作性不强等问题，有些法规就像倡议书，没有合理的罚则作保障，造成有法难依，选择性执法等现象，管理的代价成本高，违法成本低。立法质量不高，背后有着非常复杂的原因，但其根本还是管理思维而不是治理思维，是人治理念而不是法治理念。

3. 立法部门化、利益化倾向一定程度仍然存在，政府公信力受到影响

行政部门主导立法、特殊利益群体牵制立法、甚至国外大公司财团渗透立法等现象还存在，在一定程度上影响了立法的公正性、权威性。立法过程中“政府行政权力化、行政权力部门化、部门权力利益化、部门利益法制化”的问题依然存在，一些明显带有部门或特殊集团利益痕迹的立法，把畸形的利益格局或权力关系合法化。立法部门化、部门立法利益化，有些法律法规甚至严重违背了法律精神，成为有关部门推动工作意见的法律包装。还存在越强势的政府部门越不愿意立法，因为立法会加强对权力的约束；越弱势的部门越愿意立法，因为通过立法可以获得权力。这大大损害了政府的形象和公信力。究

其原因，一方面新旧经济体制之间蕴含着的大量制度性或政策性利益差额，强化了立法中的地方利益和部门利益倾向，为立法保权、扩权提供了强大的驱动力；另一方面立法的主体较为单一，条块分割也强化了立法的部门化倾向。

4. 经济领域立法约束力过强，一定程度阻碍市场经济发展

在公共资源配置，特别是公共财政预算编制方面，长期受计划经济影响，制定了多部法律、法规对各类预算占有比重进行了硬性规定，财政预算固化占80%以上，预算调整的余地很小，导致一些部门先有钱、后有事，甚至有了钱，没事找事，预算资金绩效低下，而市场培育方面的资金严重不足。主要原因还是没有从根本上由计划经济转向市场经济，公共财政的蛋糕被部门以法律规定的名义分割。比如教育法对教育经费支出的规定，占当年国内生产总值的比重达到4%等等。要建立现代财政预算制度，目标是科学、完整、规范、有效、公开、透明，首先是结构——盘子，其次是机制，最后是制度。目前的财政制度还是为行政管理方式服务为主，要按照市场经济规律的要求，改进预算制度，真正向支出预算和政策拓展，过去已有的固化指标，在法律法规上必须尽早修改。

5. 社会领域立法需要不断加强，公共治理需要进一步推进

近年来，随着经济的发展、社会的进步和法治观念的普及、深入，越来越多、越来越复杂的社会关系亟待调整，人们对规则的需求日益增加，但在社会领域无论是立法数量还是立法质量，都还有较大差距，更不用说满足公共治理的需求。原因是回应社会关注不够，真正从行政管

理走向公共治理还需要一个很长的过程。如市人大常委会2003年废止了1994年通过的《北京市严格限制养犬规定》，制定了《北京市养犬管理规定》，法规本应是社会法，而制定成行政法，本应是公共治理，却成了行政管理，公安局成为主要管理部门，警察再增加也很难管好几百万条狗。目前，这部无法有效执行的法规，只能尽早研究修订。

6. 公民参与立法需要不断扩大，社会组织作用需要进一步加强

“治理之道，莫要于安民”。但长期以来公民立法上的民主意识先天不足、后天失调，法治观念淡漠。而在立法实践中，尽管我们在推进立法工作民主化方面做了大量的工作，在立法过程中征求各方面的意见，但因为法规规定的内容主要还是“政府管社会”，缺乏公众参与机制，导致参与提出意见建议的人很少。公民和立法利害关系人参与立法的体制、机制、程序、多样性、有效性、常态化等与民主立法的要求还有相当差距，公民大众和社会组织在立法过程中常常成为“立法弱势群体”，导致有些立法难以充分反映和体现民意。更大的问题是社会组织参与立法屈指可数，通过立法培育社会组织更是寥寥无几，根本原因还是管制和维稳思维作怪，没有回归社会组织的自发性、自治性的本质。

三、在推进治理现代化视野下加强和改进立法工作的思路建议

党的十九大报告明确指出，必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，

吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性。

“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”“依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。”当前,发挥立法作用,就是要立良法、促善治,从推进国家治理体系和治理能力现代化的角度,运用法治思维和法治方式加强和改进立法、促进和推动改革,实现立法决策与改革决策的结合,从法律制度上推进国家治理现代化,使立法的引导、推动、规范和保障作用得到充分发挥。

1. 坚持党的领导,把握立法工作正确的政治方向

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把树牢“四个意识”、增强“四个自信”、做到“两个维护”贯穿到立法工作全过程和各方面。要自觉同习近平总书记重要指示对标对表,同党中央决策部署对标对表,同党的基本理论、基本路线、基本方略对标对表,及时准确将党的主张通过法定程序转化为国家意志、体现为法律法规。坚持党领导立法,把“党言党语”转换为人大的“法言法语”,通过人民代表大会的形式把党的领导、人民当家作主、依法治国体现出来。人大常委会要严格请示报告,立法中的重大问题、重要事项、重要情况,都应及时向同级党委请示报告,确保一切重要立法活动都在党的领导下进行。

2. 转变立法理念,树立正确的立法价值取向

立法理念是指为立法活动目标的实现提供基础、途径和保障的一系列价值观念。立法理念对于推进科学立法、实现立法价值、平衡权利与

权力的关系都有着重要意义。国家本位、功利主义、以经济建设为唯一中心等传统立法理念已经不能适应时代发展的要求,需要进行更新和变革。党的十八届四中全会提出的“以人为本、立法为民”的立法理念,必须认真贯彻落实,真正树立和坚持以人为本、立法为民,民主与法治,公平与正义,公开和参与等现代立法理念。立法价值要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。立法领域要向经济、政治、文化、社会和生态文明建设五位一体、五个方面平衡转变。应当从以经济建设为唯一中心的立法观,转变为经济政治社会文化生态文明全面协调发展的立法观,由支持保障政府抓经济增长速度这个中心,转变为服务经济发展方式转变和城市发展模式转型的大局,推动政府转变职能,依法行政。要坚持权责统一,对国家机关来说,立法就是要立责,同时确定权力的边界。对公民来说,立法就是要保障权利,同时规范义务。中国 and 许多国家一样是个行政主导的国家,国家法律有80%是靠行政机关来执行的,所以行政机关能否严格执法、法治政府能否建立是实现国家治理能力现代化的关键所在,因而,立法就是为公共权力的运行和公共资源的配置立责,权力意识要转向责任意识,政绩思维要转向法治思维,行政管理方式要转向公共治理方式,恩赐观念要转向服务观念,立出的法,要能保证“一府一委两院”依法履责,还能依法追责。通过立法,在国家 and 地方的行政制度、决策制度、司法制度、预算制度、监督制度等重要领域进行突破性的改革。从根本上克服立法部门化、利益化倾向。

3. 完善立法工作体制,优化立法职权配置

要进一步完善立法工作体制,坚持党委统一

领导，人大常委会党组和政府党组共同向党委负责，加强各自内部统筹的工作机制，有效发挥人大常委会在立法工作中的主导作用、政府在法规制定中的重要基础作用，加强人大常委会和政府内部整体统筹和各个层次的沟通协调，人大法制部门、政府法制部门要发挥牵头组织协调作用。对于北京市，要根据市委对改革与立法的总体部署制定立法规划和计划。重要立法要成立市委立法领导小组，加强对法规调研、起草、审议的统筹安排和协调。要切实建立健全立法工作机制。

一是完善法规预案研究机制。针对一些迫切需要通过立法解决，但涉及矛盾比较复杂难以及时进入立法程序的项目，成立项目工作组和课题组，项目工作组指导课题组对重点问题进行深入研究，提高立法的科学化水平。二是完善法规提出和起草机制。提高由市人大专门委员会、人大代表及社会组织提出和起草法规案的比例，更好地反映人民群众意愿、保障公民参与立法的权利。对于起草综合性、全局性、基础性等重要法规，推行由相关人大专委会、工作机构组织有关政府部门等共同参与起草的专班制。三是完善法规审议机制。对改革发展急需、群众期盼强烈、各方共识度高的立法项目，加快工作步伐，提高审议效率。四是完善法规宣传贯彻机制。法规经代表大会或常委会审议通过后，由市人大常委会及有关专门委员会、“一府两院”及其有关部门共同召开新闻发布会，加强对新法规的宣传，营造法规实施的舆论氛围。五是完善立法后评估机制。重要法规实施一段时间后，应组织开展评估工作，重点对法规中制度设计的合理性、法规执行效果、存在的问题等作出评价，对改进立法和相关执法工作提出意见建议，并适时启动法规的修

订工作。六是完善代表参与机制。拓宽代表参与立法渠道，探索代表跨级、多层参与立法工作制度化；增加大会审议通过法规案的数量，充分发挥人民代表大会的立法职能和代表的广泛参与。2019年8月，市人大常委会开展的“万名代表下基层，全民参与修条例”主题活动，就《北京市生活垃圾管理条例》修改，市、区、乡镇三级1.2万余名人大代表深入“家”、“站”，听取了24万余名群众和4千余个单位的意见建议，为修法奠定了扎实的民意基础。

4. 发挥主导作用，人大及其常委会在立法中要唱主角

人大及其常委会要充分发挥在立法中的主导作用，是北京市和一些地方省市近些年立法实践的成功经验。在2015年全国人大修订的立法法中予以固话，党的十九大报告进一步予以明确，必须进一步落实好。一要落实代表大会的立法职权。对涉及坚持和完善人民代表大会制度、首都改革发展、人民群众普遍关注的重大问题的一些地方性法规，提请市人民代表大会审议。经市委同意提请代表大会审议的法规，要认真抓好大会审议前的常委会审议和相关准备工作。大会审议中，要充分听取代表意见，按照“需改一处改一处，需改一字改一字”的要求对法规案进行认真修改，经主席团审定后提请全体会议表决。二要把握对立法计划的主导。加强立法工作的统筹安排和组织协调，做好五年立法规划和年度立法计划。对立法项目通盘考虑、总体设计、科学选择，对争议较大但实践中迫切需要的，研究清楚后及时果断决策。三要把握对法规立项、起草、审议和把关的主导。当好“四大员”：强化立项主导，当好“引导员”。立什么，怎么立，要通

过立项论证,加以确定和引导。强化起草主导,当好“调度员”。政府部门起草法规草案,人大相关专门委员会要提前介入。涉及重大事项的法规案,可由人大专门委员会和常委会工作机构研究直接起草。强化审议主导,当好“决策员”。法规涉及重大利益调整等问题,要请示市委同意,在全面依法治市委委员会统筹协调后,再进入法定审议程序。审议中对于法律关系复杂、分歧意见突出的,人大常委会要与有关方面协商沟通,在市委的领导下,要敢于在矛盾焦点上“切一刀”,妥善解决难点问题。强化把关主导,当好“守门员”。要把握立法规律,善于用法律智慧、法律思维、法言法语,把党中央决策部署、同级党委的政策部署通过法定程序转化为法律规范,保证法规制度设计的合法性、合理性和科学性,避免简单地做相关政策的“复印机”。

5. 加强重点领域立法,深化体制机制改革和推进管理方式转变

当前,适应全面深化改革、推进治理现代化的需要,立法的重点要突出:一是适应经济发展新阶段,围绕实现高质量发展抓好高质量立法。推进供给侧结构性改革,提高供给体系质量,加快实体经济、互联网、大数据、人工智能等领域立法。二是适应社会主要矛盾转变,围绕民生和社会治理抓好惠民立法。民生立法既要关注涉及人民群众切身利益的重要领域,又要关注人民群众日常生活某些事项的立法,要聚焦“七有”、“五性”,以小切口解决大问题。如学前教育、妇女、儿童、老人、残障人士权益保护、医疗卫生、食品安全等领域深层次矛盾和法律问题,基因编辑、信息安全、自动驾驶等新兴科技革命出现的新问题,都需要立法跟进。三是适应生态文

明建设的需要,围绕生态环保重点问题抓好环保立法。如大气、水资源、土地、森林、矿产资源等保护的立法。本市立法要根据上位法的制定和修订,及时出台或修订相关实施办法或条例,有的上位法没有,要根据首都实际需要,创制性地制定富有地方特色的法规。四是着眼于国家意识形态领域安全,围绕社会主义核心价值观抓好弘德立法。一方面,在每一项立法中,树立鲜明的价值导向,充分体现国家和社会主流价值观,确保立法导向更加鲜明、要求更加明确、措施更加有力;另一方面,在一些重点领域特别是意识形态领域的立法中,把实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的道德、品行要求上升为刚性约束的法律规范。五是适应行政体制改革,规范权力的科学分解和运行的行政领域和公共资源合理配置的立法。如推进行政审批制度改革的立法或决定,修订行政许可法、制定深化财税体制改革的立法或决定等;六是保证市场经济秩序,规范市场行为监督体制机制方面立法。如制定优化营商环境条例、混合所有制经济促进保护法等。2014年,北京市十四届人大二次会议通过的《北京市大气污染防治条例》,坚持公共治理的理念,推进城市由传统的行政管理体制向现代公共治理体制转变。随着城市管理的精细化,在城市公共领域、公共事务管理中加强公共治理迫在眉睫。其最大的特点就是要从根本上解决单一依靠行政力量解决问题的模式,提倡社会公众、社区组织、社会组织、政府共同参与,提倡综合发挥法律手段、经济手段、市场手段、行政手段的作用,在全社会形成合力推动公共领域问题得到合理解决。这部法规为实现首都城市由传统的行政管理向现代公共治理转变,提供了有益思路 and 成功实

践。

6. 坚持需求和问题导向，通过立法破解治理中的现实难题

立法究竟是要超前一点，还是要滞后一点？是要先改革后立法，还是用立法引导和推动改革？这是个难题，也是一直存在的老问题。现在抛开这些问题的理论探讨，就具体实践而言，关键在于要适应需求立法、立法满足需求，针对问题立法、立法要解决问题。“需求和问题引导立法”作为地方立法理念，重点在于地方立法机关发现并解决国家立法在地方适用中的问题，需要地方立法机关把本地“有哪些需求”、“存在什么问题”和“如何解决问题”放在地方立法工作的首位。相对国家立法调整社会关系的完整性、体系化而言，地方立法的作用在于将国家立法细化，使其具有可操作性，因此要以本地区和具体的需求和较单一问题为依归，与其相适应的就是在立法上规定对问题的解决方案，作出有针对性的规定。目前公共领域面临着大量亟需解决的尖锐矛盾和突出问题，特别是首都人口资源环境矛盾等大城市病，如空气污染、水污染、土壤污染、交通拥堵、违章建筑、城市垃圾、食品安全等。人民群众迫切关注的热点难点问题，如入学入园、医疗卫生、住房保障、养老服务等。这些都是影响人民对美好生活向往的问题，我们要理清这些问题，拿出问题清单，做好制度设计，确定指标体系，启动立法程序，超前制度安排，试行总结修改，推动这些问题解决。坚持与时俱进，把握不同发展阶段特征，妥善处理法律法规的稳定性与变动性、现实性与前瞻性、原则性与可操作性的关系，充分发挥法律法规的引导功

能，使法律成为经济社会发展的助推器。在具体实施中，一是多措并举，扩大立法建议来源。国家机关、社会组织或公民个人，希望或要求就某事项制定或修改某法规，并将这种愿望或要求以具体的立法主张表达出来，让立法主体或有关方面知道，都可以提出立法建议。二是分类细化，明确立法选项标准。立法选项主要通过立法规划、立项论证、年度立法计划三个环节来完成。通过立法规划对本届立法工作进行统筹安排，通过立项论证确定某个项目立不立、立什么、怎么立，通过立法计划安排本年度的立法项目。确立立法选项标准，就是将立法所必备的各种要素分解量化并以制度的形式固定下来。从立法项目的效果考察，立法选项的标准除了要符合可行性标准，更重要的是要符合急需性标准。急需性标准主要是衡量立法建议项目的立法必要性、迫切性的标准，又称优先性标准。三是动态管理，建立立法项目储备。地方立法工作是一个持续而长久的工作，它会随着地方经济、社会发展而变化，从而呈现一个动态的过程。立法项目是否实施，何时立法，都会在这个动态过程中以各种形式呈现出来，建立立法项目储备，根据立法时机和条件确定立法项目就成为“需求、问题引导立法”实现的基础保障。对于立法项目征集活动中征集到的立法项目，结合上一届余留的项目，建立本届人大常委会的立法项目库，并实行更新淘汰机制，每年从申报的项目和人大代表的议案以及政协提案等方面补充新的项目。总之，无论是制定立法规划、年度立法计划，还是开展立法预案研究、立项论证，都要坚持“适应需求立法、立法满足需求”、“针对问题立法、立法解决问题”

的原则，在正确判断大势、准确把握方向基础上，慎重进行项目筛选、论证，集中资源解决科学发展和人民群众关切的急需解决的问题。

7. 坚持质量和效率统一，立一件成一件，努力使每项立法都反映群众意愿、得到群众拥护

立法既要讲质量，也要讲效率，中国特色社会主义法律体系是立法质量和立法数量的有机统一体。关于立法质量，习近平总书记指出：

“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决实际问题；不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”关于立法效率，他指出：“立法既要广泛发扬民主，又要敢于在矛盾焦点问题上‘切一刀’，不能因个别意见不一致导致立法项目久拖不决。立法工作和改革发展不同步，慢半拍甚至拖后腿问题比较突出。主要原因，相关部门形不成一致意见，就不能审议、没法通过。意见不一致有认识问题，但更多的是守着自己的‘一亩三分地’、抱着部门利益不放。这种状况必须改变。”这就要求我们，必须从片面追求立法数量而忽视立法质量和实效的立法观，转变为立法质量和实效并举的立法观；从偏重立法效率、轻立法民主的立法观，转变为民主优先兼顾效率的立法观；从过于重视法律创制的立法观，转变为法律制定、修改、补充、解释、清理、废止、编纂、翻译并重的立法观；从只管法律制定不顾法律实施的立法观，转变为兼顾立法与法律实施并以法律实施为导向的立法观。立法的根本目标指向是法律的实施，否则立法就失去了意义。法律在实施中是否具有有用性、实用性，是否能有效解决问题，是否有好

的实施效果，是评价立法质量的重要标准。坚持立法质量和效率的统一，一是增强针对性。要抓住改革的重点领域和关键环节，积极推进重点领域立法，以法律规定的内容科学合理协调各种利益关系，适应社会矛盾发展。二是增强及时性。在立法时效上，必须反应灵敏，针对实践对法律提出的迫切需要，及时启动立法程序，积极回应社会关切。该立的及时立，该改的马上改，该废应立即废。三是增强系统性。中国特色社会主义法律体系是一个庞大的法律制度系统，地方立法作为这一系统的必要补充，也要形成系统完备的体系，发挥好实施性、补充性、探索性功能和作用。四是增强可操作性。人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决问题。在立法中，要厘清法律所调整的社会关系，科学严密地设计法律规范，确保法律规范严谨周密、可靠管用。2015年，北京市十四届人大三次会议通过了《北京市居家养老服务条例》，就是在推进国家治理现代化的新形势下加强立法工作，充分发挥立法的引导和推动作用的一次成功实践。实施以来，法规效力和社会效果渐渐突显。

8. 加强公开、扩大参与，使民主立法、科学立法、依法立法得到真正落实

科学立法的本质是尊重客观规律，体现客观规律。民主立法的本质是为了人民，依靠人民。依法立法的本质是依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序。立法的根本目的是推进民主的法制化，切实保障人民当家作主的权利。但是民主立法和立法工作的民主化不完全是一个概念，民主立法是要保障公民参与国家立法、通过

立法管理国家事务的权利。因而，立法不能仅仅是人大和政府的事，不能形成少数人立法、少数人执法的局面。如果法规对所有法律主体的权利义务都有明确具体的规定，都与每位公民的权益密切相关，那么公民就会积极关心、参与法规的制定。因而，要增强立法主体民主性，完善立法参与制度，发挥人大代表作用，扩大公民有序参与，加强舆论监督和公开。建议修改立法法，确定社会组织为立法主体之一。完善立法民主协商机制。在市委的统一领导下，及时将事关改革发展全局和人民群众普遍关注的重要法规，在市人大常委会一审后交由市政协进行协商；市政协组织各党派、各界别政协委员开展协商后形成的意见和建议，交市人大及其常委会进行认真研究和吸纳。在立法中，使各个法律主体真正为了自身的权益不断博弈，立法过程成为各方面凝聚共识的过程，所制定的法规才能成为大家共同遵守的准则。要建立科学合理的立法体制机制，完善立法程序，讲究立法技术和艺术，开展严谨细致的立法论证，发挥专家学者的智慧与作用。

9. 注重环节的整体性，解决立法、执法、司法、守法脱节问题

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”党的十八届四中全会提出，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。要从法律体系建设向法治体系建设转变，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。依法治国是核心，科学立法是前提，严格执法是关键，公正司法是防线，全民守法是基础，依法执政是保证，法治精神是灵魂。要通过立法，促进依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。过去立法大都是

单一的为政府部门的行政执法服务，条块分割严重，遵守执行难，更是很少能够直接成为司法裁判的依据。这就造成只有政府部门在执法，法规不能有效约束公民、法人守法；更严重的是，不守法也不能受到法律制裁，致使立法、执法、司法、守法相脱节。因而在立法时就要考虑法律的实施、执行、监督、遵守，法律要明确国家权力机关、行政机关、司法机关、社会、公民等各个方面的权力和责任、权利和义务，使各环节相互衔接，共同规范社会权力运行，共同维护公共秩序。使法律法规能够有效保障公民的合法权益，有效约束公民守法，有效保障公民对执法、司法和不守法现象的监督。人大也是法律实施的监督机关，负有监督“一府一委两院”执行法律、确保宪法和法律在本行政区域内正确实施的重大责任，各级人大及其常委会必须切实担负起这一法定责任，加强执法检查、备案审查等工作，让法律制度的牙齿真正“咬合”起来，切实维护国家法制的统一和尊严。同时，人大还要切实担负起督促“一府一委两院”依法行政、公正司法的重要职责，使公共权力运行和公共资源配置受到制约和监督。

总之，要通过加强和改进立法工作，使法律法规能够有效保障公民的合法权益，有效约束公民守法，有效保障公民对执法、司法和不守法现象的监督。达到政府权力意识与责任意识的均衡，公民权利意识与服从意识的平衡，社会效率与公正的双赢，从而有效推动民主法治建设的进程，推进首都乃至整个国家治理现代化，努力实现人民对美好生活的向往。□

（本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文）

人大主导立法视野下的 地方立法权限划分(1979-2018)

清华大学社会科学学院政治学系副教授、博士生导师 于晓虹
清华大学法学院法学研究生 堵文瑜
清华大学化学系本科生 孙兆阳

一、引言

2015年《立法法》修订，人大主导立法原则正式以法律形式确定下来。发挥人大在立法中的主导作用既是新形势下加强和改进立法工作的重要着力点，也是充分发挥立法引领和推动作用的必然要求。诸多学者认为，人大主导立法并不意味着人大在立法过程中事必躬亲，而是享有“最重要”“最基本”的立法职权，以及立法决策中的主要“话语权”与最终决定权。

长期以来，我国地方立法实践中存在着人大及其常委会立法权限划分不清的问题。《宪法》和《地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》赋予省、设区的市地方人大及其常委会制定地方性法规的权力。其中，地方人大常委会在本级人大闭会期间制定和颁布地方性法规。2000年《立法法》曾为权限划分提供了框架性的规范思路：“本行政区域特别重大事项的地方性法规，应当由人民代表大会通过。”然而，这一表述过于笼统，对特别重大事项的判断和理解

并没有明确客观的衡量标准。这也在一定程度上导致地方人大及其常委会立法权限划分方面出现很多问题。根据学者统计，地方人大常委会实际上制定、修改了超过八九成的地方性法规。更有学者指出，常委会作为地方人大的常设机构，有窃取地方人大立法权之嫌。

本文立足全国省级地方1979年以来的地方立法实践，尝试建立地方立法数据库，以期系统的解构立法权限划分的地方实践问题。我们首先在“文献回顾”一节梳理了中外文献对我国地方立法权限划分的研究，并在此基础上重新梳理了人大及其常委会立法权限的划分的影响因素，如立法文本，立法经验等。在本文的第三部分，我们从立法文本的分析入手，重新梳理各省对立法权限划分的立法规定，将立法权限划分为四种模式。并将立法事项区分为内部立法和外部立法。我们发现，地方人大立法总体上呈现出内部化特征，特别重大事项在一定程度上被曲解为规定地方人大的内部性事务。随后，

在本文的第四部分，我们提出并测量了“地方立法效能”概念，简要分析了我国各省立法效能的分布情况。最后，我们探讨并展望了地方立法实证研究的前景。

二、文献回顾

地方人大及其常委会立法权限划分的研究主题大致可以分为两类，一是从地方实践角度探讨地方立法规定对立法权限、“特别重大事项”的理解，从而得出地方人大立法权不彰的基本论断。二是探讨地方人大立法权疲软背后的制度原因。

（一）地方立法规定与立法权限划分

诸多学者以地方立法本文对立法权限的规范程度为依据区分不同的地方立法模式。肖巧平将地方立法模式分为概括性规定、程序性规定和具体规定三种。李杨章则对立法模式做了更细致的划分，详细归纳了地方立法文本对地方人大立法事项不完全列举的内容。这些分类细致分析了各省的立法规则，但仍然没有解释各种模式之间的实质区别，且各类模式间有相当的重叠。

其次，在立法模式划分的基础上，多数学者又进一步探讨了各省对“特别重大事项”的理解，揭示了地方立法实践中“内部化”特别重大事项的现象。就特别重大事项的范围及确定方式，庞凌指出，本行政区域特别重大事项只能由地方人大通过，而非将人大立法限于特别重大事项。李杨章则认为，在区分哪些是人大专属立法权时，应当采取列举加概括方式，遵循界定和认定两大思路，按照法定性、职权性和特大性标准。

同时，诸多学者也明确指出了地方人大立法权被“窃取”的现象。一方面，地方人大常委会制定了绝大部分的法律，有学者指出，省级地方性法规约99%由常委会立法。另一方面，人大立法存在内部化倾向。有学者统计截止到2010年为止，省级人大制定的地方法规基本是内部性的立法条例与本级人大议事规则，涉及其他事项的只有五部。

（二）解释地方人大立法权的疲软

诸多学者进一步探讨了地方人大立法权被“窃取”的原因。首先，地方人大“疲软”与《立法法》相关规定的模糊有关。在《立法法》制定过程中，立法者们认为，全国人大及其常委会立法权限应以法律是否基本而划分，然而地方性法规“没有也难做基本与非基本之分”。全国人大常委会发布的《立法法释义》仅指出，一般而言，凡涉及本地区全局的重要事项或涉及较多群众切身利益或较多群众关心的事项，可以认定为特别重大事项。2015年立法法修订虽然把“人大主导立法”确定为基本立法原则，却并没有对人大及其常委会之间的立法权限划分做出更为明确的规定。

其次，部分学者质疑是否需要进一步明确划分地方立法权限。还有学者通过实证研究指出，地方人大会议期短而机构庞大，这与立法过程精致化、立法事务专业化与专门化之间存在冲突。同时，常委会是人大常设机关，人大与常委会缺乏不同主体之间对权限争议的本能诉求，人大缺乏扩张立法权的动力。简而言之，既往研究认为地方人大及其常委会的职权划分或者是不必的，或者是

表2-1 我国省级行政区地方性法规数量表* (单位: 件)

省份	法规总数	现行有效	人大立法	省份	法规总数	现行有效	人大立法
安徽	452	178	9	吉林	446	199	2
北京	410	156	8	青海	248	110	4
重庆	379	151	2	山西	388	170	4
福建	394	187	3	上海	528	176	6
广东	469	235	5	天津	508	194	7
贵州	472	202	2	西藏	201	82	3
海南	359	150	7	浙江	442	163	6
河南	336	124	3	湖北	363	123	4
云南	487	182	3	河北	642	198	5
内蒙古	487	189	4	湖南	549	135	7
四川	669	215	2	甘肃	585	208	2
宁夏	375	150	2	辽宁	711	159	5
山东	580	198	4	陕西	467	153	4
广西	588	151	7	黑龙江	655	107	5
新疆	374	148	2	江西	521	115	2
江苏	786	223	4	合计	13095	5131	134

*不包括港澳台地区

“无法实现”的。

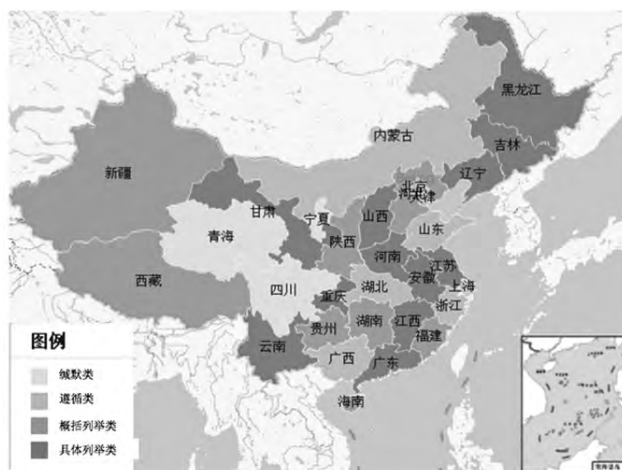
(三) 衡量地方人大立法效能

立法机关的立法效能是比较视角下立法研究的关注重点之一。通常情况下, 衡量立法效能 (legislative productivity; legislative output) 的标准是当期立法机关审议通过的方案数量。如Hunkins以美国第93至114届国会审议、通过并生效的方案数量为研究对象, 检验了意识形态差异, 政党团结, 分立政府以及多数党规模等因素对国会立法效能的影响。

本文借鉴了比较研究的一般处理方式, 以当期人大及其常委会通过的地方性法规数量来衡量地方人大的立法效能。这里我们将地方立法效能高低视作地方立法活跃度高低的标准。由于各地方人大换届略有差别, 我们以5年为期做横向比较。各省级人大换届时

间相近, 且任职期限均为5年, 因此, 以5年为界能更好的反映和比较各省人大每届任期内的立法效能。此外, 因为我们考察的是当期人大及其常委会的立法效能, 因此不考虑地方性法规效力是否为现行有效。

图3-1我国各省立法权限划分模式地图



（四）数据与方法

我们借助北大法宝数据库，整理并建立了我国31个省级行政区（不包括港澳台）自1979年至2018年11月制定和修改的13095地方性法规地方性数据库以衡量地方立法实践。

（参见表2-1）我们还通过对数据库中各省地方性立法条例的文本分析对地方立法模式进行了重新分类。

三、立法文本与地方人大立法

（一）地方立法权限划分模式

我们根据地方人大及其常委会立法权限划分的抽象化程度，归纳出四种立法权限划分模式：缄默类，遵循类，概括列举类和具体列举类，从缄默类到具体列举类立法权限划分的规定趋向成熟和精细化。（参见图3-1）

缄默类是指地方立法条例中未对立法权限划分做具体规定。四川、宁夏、青海三省皆属于缄默类。遵循类是指地方立法条例的规定与《立法法》完全相同，即规定“本行政区域特别重大事项”应当由地方人大立法。采取遵循类的立法模式的省级地方共有8个，分别是广西、内蒙古、浙江、山东、上海、北京、天津和湖北。概括类列举则是指地方立法条例对应该由人大立法的事项作了列举，但是这些列举概括性较强，并不指向明确的事务。采取概括列举模式的省级地方有八个，分别是贵州、山西、福建、河北、新疆、西藏、湖南和海南。

最后，具体列举类是指省级人大在相关立法规则中具体列举了应由人大立法的特别

重大事项。采用具体列举类的省份最多，包括吉林、重庆等12个省份。常见的列举事项包括人大（及其常委会）立法程序，人大工作规则，监督选举程序和人大代表履职活动等。

2015年《立法法》修改后，有八个省份修改了立法条例中的相关表述。其中，内蒙古的立法模式从缄默类转为遵循类，贵州从缄默类转为概括列举类，吉林等四省从缄默类转为具体列举类，重庆则从遵循类转为具体列举类。比较特别的是北京，北京的立法模式从概括列举类变回遵循类。总体而言，在中央层面的政策发生变动时，地方应时而动，在立法文本中的表述中更趋向精细化。

值得注意的是，我们并未发现立法文本的精细度与人大立法效能之间的关系。在立法权限划分类型相同的省份，人大立法表现差异极大，地方立法文本精细度与地方人大立法实践之间并不具有明显的相关性。

（二）地方人大立法状况

本文分析的31个省级地方自1979年以来制定和修改了13095件地方性法规，其中5131件法规现行有效。而相较于庞大的地方立法总数，由地方人大制定的立法数量十分有限。1979年以来，省级行政区的人大制定和修改的地方性法规仅134件，占地方立法总数的1.02%，其中58件现行有效。就各省的情况来看，安徽省人大立法数量最多，共有9件，甘肃的人大立法占地方立法总数比重最低，为0.42%。总体来看，地方人大常委会几乎垄断立法权，地方人大立法不活跃，人大立法数量少、比例低。

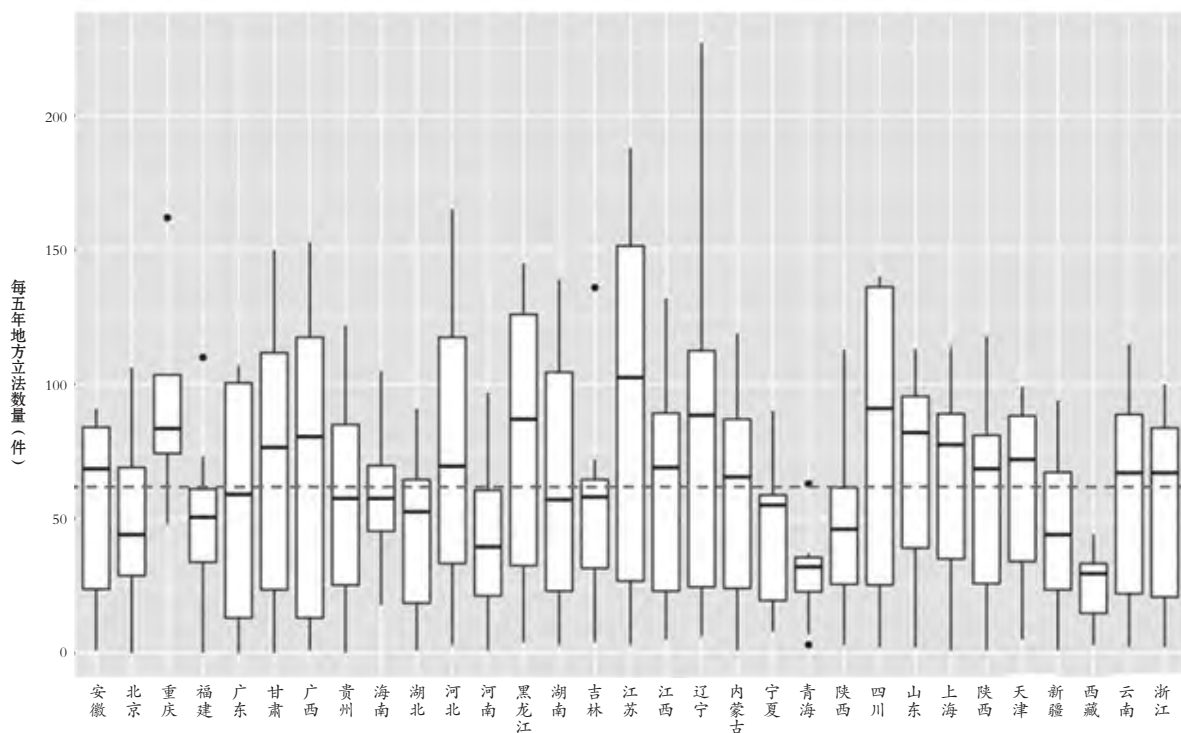
其次，地方人大立法长期存在内部化倾向。根据法规涉及的立法事项的不同，法规可分为内部立法和外部立法两类。内部立法是指地方法规主要是规范地方人大及其常委会内部运作事宜以及代表工作事宜，多是程序性法规。内部立法通常包括立法条例，议事规则，立法程序，人大代表建议、批评和意见办理，人大议案等事项。外部立法则是地方法规试图规范其他国家机关运作或社会公共事务。外部立法集中在环境资源保护、人大监督、特殊群体（例如老年人、妇女儿童和劳动者等）权益保护、教科文卫、食品及生产安全等事务中。关注立法权限划分的

学者均已指出，地方人大立法存在显著的内部化倾向，《立法法》规定的“特别重大事项”在实践中被曲解为地方人大的内部性立法。在我们考察省级地方人大的134件立法中，属于内部立法的有92件，占比约69%；外部立法有42件，约占31%，地方人大内部立法是外部立法的两倍多。从分省实践看，内蒙古、吉林、四川、宁夏、山东、新疆、江西、贵州、辽宁、陕西、青海等十一个省人大尚无外部立法实践。

四、立法效能与地方人大立法

如前所述，我们以五年为期，考察了全

我国省级地方立法总体效能箱式图



国各省级地方的总体立法效能。图4-1分别显示了图4-1和报告了1979年以来我国各省级地方总体立法效能。我国省级地方立法效能差异较大，立法效能最高的是江苏，共549件，效能最低的是西藏，共201件。重庆、湖南、湖北、山东和上海等省级地方大部分届次人大立法效能高于平均水平，青海、西藏、黑龙江和宁夏等省级地方全部或大部分届次人大立法效能低于平均水平。总的来说，我国地方立法实践存在较大地区差异，立法经验丰富程度和相关队伍的培养水平不一。

从立法效能与人大立法的关系角度考察，我们发现地方立法的总体效能与地方人大立法之间有一定关联。在地方立法总体较为活跃的地区，地方人大立法相对更加活跃。具体到各个省份的表现来看，北京和安徽的人大立法活跃度要显著高于其他地方，而吉林、贵州相对活跃的地方立法却并没有促进人大立法活动。

五、总结与展望

当前在立法理念和地方立法实践中都出现了进一步解决立法权限划分问题的契机。首先，“人大主导立法”原则已经正式上升为国家法律，成为规范新时期国家立法工作的基本要求。随着人大及其常委会在立法中发挥主导作用，厘清人大及其常委会在立法权限上的划分，维护人大的立法主体权威势在必行。这也符合十八大以来，追求“精细化、民主化、科学化”的新立法理念的要求。

其次，目前地方人大已经在积极探索解决地方人大立法面临的现实困境，特别是人大会议期短与人大立法任务繁重之间的矛盾。近来，上海市在制定《生活垃圾管理条例》时，摸索出一套可行的做法：先由市人大常委会三次审议草案，待草案内容相对成熟后，交由市人大充分讨论、审议并最终表决。这种方式既能发挥人大在立法过程中的作用，又能在一定程度上克服人大会议期短，议程紧凑的压力，不失为一种有益探索。

同时，本文对立法文本的分析，也在一定程度上揭示了地方立法研究需要更多的实证视角。在立法学尚在发展的前提下，特别是我们的立法队伍建设仍在探索之中，立法文本、立法技术与立法实践之间的联系尚不紧密。探求我国地方立法，需要诉诸于文本之外，寻求赋权人大、积极立法的实践路径。

人大主导立法原则的确立对我国立法实践提出了全新的要求，全国各级人大需要以全局性考量和宏观视野制定实践所需要的法，高质量的法。立法权限的横向与纵向的更加科学的划分是夯实人大立法权的重要途径，但也需要其他促进立法科学性民主性措施的配合。规范立法流程，大力发展开门立法，提高立法透明度，完善立法事后评估机制等都将对我国立法实践，特别是地方立法实践有所裨益。□

（本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文）

关于新时代京津冀立法协同的思考

北京市人大常委会法制办公室法规一处处长 熊菁华

今年是京津冀协同发展五周年。2019年1月，习近平总书记在城市副中心召开京津冀协同发展座谈会并发表重要讲话，充分肯定京津冀协同发展战略实施以来取得的显著成就。

一、五年来京津冀立法协同取得的成绩

（一）先后轮流召开六次立法协同座谈会，搭建起三地人大沟通平台。2015年3月，三地人大常委会在天津市召开第一次京津冀立法协同座谈会，专题讨论《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》。2016年2月，北京市人大主持召开第二次座谈会，主题研讨关于《推进京津冀协同发展首都城市立法问题研究》课题报告。2017年2月，河北省人大主持召开第三次座谈会，专门讨论《关于京津冀人大立法项目协同办法》。2017年9月，天津市人大主持召开第四次座谈会，专题讨论《京津冀协同发展立法引领与保障研究报告》和《京津冀人大法制工作机构联系办法》。2018年7月，北京市人大主持召开第五次座谈会，专题讨论《京津冀人大立法项目协同实施细则》。2019年，河北省人大主持召开第六次座谈会，对五年里的立法协同工作进行了总结，并专门交流讨论了机动车

和非道路移动机械污染防治立法协同项目。通过京津冀立法协同座谈会和京津冀法制工作机构联席会议这一重要平台载体，京津冀立法协同工作从起步探索步入正轨运行，为贯彻落实京津冀协同发展战略打通了实践操作的具体路径。

（二）协商通过四个立法协同文件，基本达成协同共识。第一是《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》。作为首个立法协同文件，明确了“四个加强”和“两个机制”，即加强立法信息共享、重大立法项目联合攻关、理论研究协作、立法成果交流，以及建立健全立法队伍培训交流机制和京津冀立法协同保障机制。第二是《关于京津冀人大立法项目协同办法》，重点从具体的立法协同项目入手，进一步推进立法协同工作。第三是《京津冀人大法制工作机构联系办法》，专门针对三地人大法制工作机构如何开展具体协同工作做了制度规定。第四是《京津冀人大立法项目协同实施细则》，聚焦立法项目的具体协同事宜做了细致规定。四个立法协同文件是三地人大在立法协同座谈会上密切沟通、反复讨论后达成的共识成果，为加强三地人大立法协同提供了重要的

制度支持。

（三）委托开展三项课题研究，深化立法协同的理论认识。一是2015年北京市人大委托中国城市规划设计研究院开展《推进京津冀协同发展首都城市立法问题研究》，提出中央直接立法、中央授权立法、京津冀立法协同、北京地方立法四个层次构成的46项立法项目建议，为今后开展具体项目协同打下了理论基础。二是2016年河北省人大委托河北大学开展《京津冀协同立法研究报告》，提出探索建立中央专门立法、地方协作立法和地方单行立法相结合的三位一体模式，进一步深化了对京津冀立法协同的理论认识。三是2017年天津市人大委托高校科研机构开展《京津冀协同发展立法引领与保障研究报告》，提出了引领保障协同发展的34项立法项目建议（其中国家层面13项、三地协同10项、天津市项目11项），为三地人大换届后继续开展好协同开拓了研究思路。

（四）开展多个立法项目协同，保障重点领域率先协同发展。首先是生态环保领域的立法项目协同。打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战是京津冀协同发展的重要内容。大气污染防治条例是三地首个立法协同项目：（1）首次实行形式协同。三地互相借鉴人代会立法形式，北京2014年、天津2015年、河北2016年均在本省市的人民代表大会上审议通过了这项关系民生的重要协同法规，充分体现了三地群众同呼吸共命运、齐心协力联防联控共治的坚定决心。（2）首次探索污染防治制度协同。考虑到大气污染防治的区域共防共治特点，三地人大都在各自的

地方性法规中以专条或者专章形式规定了协同治理大气污染的制度措施。除了制定大气污染防治条例外，三地人大还针对机动车尾气、露天焚烧秸秆、水体污染等开展了立法项目协同。如：2018年7月，三地人大同意将环境保护条例作为立法协同项目。并且一致明确将机动车和非道路移动机械污染防治立法，作为2019年协同项目，提交各自的人代会审议，为坚决打赢蓝天保卫战提供更有力的法治引领和保障。又如：2017年天津市制定《关于农作物秸秆综合利用和露天焚烧的决定》时专门借鉴了《河北省农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》，对故意露天焚烧秸秆行为的处罚幅度与河北保持一致。再如：2016年天津市制定《水污染防治条例》，专门设立第八章区域水污染防治协作。

其次是交通领域的立法项目协同。为了推动京津冀区域交通一体化协同发展，2017年2月，三地商定将《河北省道路运输条例》、《天津市公路管理条例》作为立法协同项目。《河北省道路运输条例》专设第四章京津冀区域协作。《天津市公路管理条例》专设第七章区域公路管理协作。

再次是产业领域的立法项目协同。为了促进京津冀区域协同创新发展，三地共同关注科技成果的转化和开放共享。河北省和天津市于2016年、2017年通过了各自的促进科技成果转化条例，专门规定了促进京津冀协同创新发展的内容。2018年3月，三地人大法制部门共同听取了北京市制定促进科技成果转化条例的立法设想，对北京立法提出

建议。另外,2017年天津市制定《中国(天津)自由贸易试验区条例》专设第六章服务京津冀协同发展,立法促进自贸试验区在带动京津冀以及北方地区科技创新。

二、新时代下继续做好京津冀立法协同的思考

2019年9月,栗战书委员长在省级人大立法工作交流会上专门指出,长三角区域、京津冀都在开展协同立法探索,在大气、水污染防治、交通等立法方面取得了一定成效,今后省级人大要着眼于推动我国区域协调发展,围绕区域发展战略和特点抓好协同立法。

新时代下,京津冀立法协同还面临着一些挑战和问题。如:京津冀立法协同的法律层级和立法效力还有不足,整体的法治合力有待提升;一些重点交界地域、重要发展领域的京津冀立法协同还处在摸索起步阶段,中央立法和地方立法的引领推动作用有限;在市委领导下开展京津冀人大立法协同工作,人大主导作用和政府基础作用发挥不够,立法工作格局没有充分体现。面对着这些挑战和问题,我们要在思想上深化对京津冀立法协同的认识,在行动上积极创新,探索新方式新举措。

(一)继续坚持党对京津冀立法协同的领导,这是立法协同的重大政治原则,也是做好立法协同的根本保证。

京津冀协同发展战略是国家的重大战略,更是地方党委首先要抓紧抓好的重要工作。京津冀立法协同作为保障京津冀协同发展的重要法治工作,必须在党中央和中央全

面依法治国领导小组以及三地地方党委的坚强领导下得以开展,主动谋划和确定京津冀立法协同的总体思路、重点任务,对协同发展中的重大改革创新做出运筹谋划、科学决策,对京津冀立法协同的总体立法路径和重点立法项目做出明确指示。只有把党的领导贯彻落实到京津冀立法协同的全过程和各方面,才能统筹整合中央立法和地方立法,人大法规和政府规章,以及政府主导和市场主体等各方面资源,形成强大合力,才能确保京津冀协同发展重大战略和立法协同工作取得预期成效。

(二)积极争取国家立法支持,努力使京津冀立法协同的法律层级和整体效力得到提升,为重点领域和地域的协同发展提供基础性、支撑性的法治保障。

1. 建议继续沿用邀请全国人大法工委出席三地京津冀人大立法协同座谈会的有益做法。

从2017年开始,京津冀立法协同座谈会专门邀请了全国人大法工委同志出席会议。这释放出全国人大法工委重视和支持京津冀人大立法协同的明确信号,同时也是对三地人大和专家学者们强烈呼吁加强国家立法的积极回应。为此建议:延续这一有效做法,有利于三地人大向国家立法机关当面汇报立法协同进展情况,更便于国家立法机关直接了解到三地人大立法协同中遇到的难点难题,给予更多的立法指导和帮助。

2. 借鉴长江经济带的区域立法经验,建议全国人大和国务院考虑京津冀协同发展的迫切需求,将一些重点领域和地域立法项目

列入五年立法规划和年度计划。

一直以来，国家非常重视长江经济带、长三角的区域立法工作。2018年十三届全国人大五年立法规划就将制定《长江保护法》列入第一类项目。这标志着《长江保护法》正式进入立法程序，草案起草工作将由全国人大环资委牵头，未来五年内只要条件成熟将提请全国人大常委会审议。相比而言，京津冀协同发展和立法协同，发端于2014年，尚是个全新领域，但其重要性是不言而喻的。京津冀协同发展是习近平总书记亲自谋划推动的重大战略，整体定位是以首都为核心的世界级城市群、区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区。为此，有必要借鉴长江经济带、长三角的区域立法经验，积极推动国家立法步伐，通过法律、行政法规对京津冀协同发展中基础性、原则性、支撑性的内容做出明确规定，为实施好重大国家战略提供坚实的法律支撑。当务之急的是建议国家立法机关制定京津冀大气污染防治条例。

3. 建议借鉴国外首都圈治理的法治经验，推动国家立法机关重视以首都为核心的京津冀区域立法工作。

按照中央对《北京城市总体规划（2016年—2035年）》批复要求，建议制定《首都法》，对“建设一个什么样的首都、怎么建设首都”这个重大命题做出回应，明确首都的功能和定位以及非首都功能疏解等主要内容。

国外首都圈治理的法治经验可资借鉴。比如：日本建立以东京为中心的首都圈，得益于日本国会制定的《首都圈整备法》

（1956年制定，后几经修改）作为建设首都圈的基本法，以及相继颁布的《首都圈市街地开发区域整备法》《首都圈建成区限制工业法》《首都圈近郊绿地保护法》等一系列法律规范。法国建立以巴黎为核心的大巴黎都市区，得益于法国政府2014年通过的《大都市区法》，以此支持巴黎在大都市区尺度上发展为更具有竞争力的全球城市。英国大伦敦地区的治理经历了多次变革，每次都由中央政府制定相关法律予以推动，包括《大伦敦议会法》（1965年）、《大伦敦地方当局法》（1999年）、《伦敦城法》（2013年）。韩国建立首尔都市圈，得益于韩国政府制定的《首尔都市圈整治规划法》（1982年）、《首尔都市圈整治规划法实施令》（1983年）。

4. 建议三地人大继续做好地方层面的立法协同，开展先行先试地方立法，探索立法协同新制度，为国家立法做探索试点。

如：关于生态保护红线立法工作。目前，自然资源部会同生态环境部正在着手制定部门规章——《生态保护红线管理办法》。与此同时，北京市人大常委会主动探索开展地方立法，积极启动立法程序。2018年将制定《北京市生态保护红线管理条例》列为立项论证项目。2018年12月，经市人大常委会主任会议研究予以立项，并继续列为2019年立法调研项目。同时，北京还将努力带动京津冀两地，共同开展生态保护红线的立法协同。力争为形成“全国一张图”，实施管控一致的生态保护红线制度，进行试点探索。

（三）在市委领导下，市人大常委会主

动担当，发挥好自身主导作用和政府基础作用，不断完善京津冀人大立法协同的工作格局

1. 积极探索新方式新举措，市人大制定《立法协同项目实施细则》并率先试点，迈出立法协同的又一坚实步伐。

在制定实施细则的同时，市人大常委会率先将其付诸实施，在2018年立法协同项目（机动车和非道路移动机械污染防治立法）中开展了试点探索。市人大法制办公室本着“立足起步、积极探索”的思路，牵头制定了京津冀机动车和非道路移动机械污染防治立法协同实施方案，与天津、河北人大法制工作机构一起，共同确定了三个协同研究的共性法律问题（即行政处罚一致性、市场监管法律依据缺失、三地执法协同问题），并委托各自的政府环保部门进行了专门研究。2019年，三地人大法制工作机构正在积极沟通，争取在各自的人代会上协同制定法规，实现立法协同工作的新跨越。

2. 建议落实立法工作格局，发挥好政府的基础作用，形成立法合力，努力推动重点领域和地域的立法协同工作。

2018年以来，三地在机动车和非道路移动机械污染防治立法中，人大与政府部门首次合力推进立法协同工作。一是邀请政府环保部门共同确定需研究的共性法律制度问题。2018年8月，在石家庄召开的三地人大法制机构联席会议上，邀请了三地政府环保部门一起参与讨论，将区域联合治理机动车尾气污染中的三个主要难题，确定为需要协同研究的共性法律制度问题。二是由政府环保部门具体从事共性法律制度协同研究。2018

年9月-12月，市生态环境局受市人大常委会委托完成了《京津冀移动源污染协同治理研究报告》。津冀两地环保部门也完成了相关的共性法律制度协同研究报告。这为2019年三地协同制定地方性法规打下了坚实的工作基础。

为此，（1）建议在立法协同中继续落实好立法工作格局，发挥政府及其部门的立法基础作用，形成立法协同合力；并督促政府在推进协同发展的同时，要从全面依法行政、建设法治政府的高度，分析研究协同发展中的法律问题，及时提出立法修法的需求，用法治思维和法治方式保障协同发展各项任务的落实。（2）建议对一些重点交界地域、重点发展领域的立法协同工作，如：新机场临空区、通州区与廊坊北三县地区等，以及重点发展领域中面临的法律问题和立法需求，由人大法制工作机构与相关机构和政府部门（如：京津冀协同发展领导小组办公室、市政府法制部门、政府职能部门等）一道，联手合作。

习近平总书记强调“京津冀协同发展是一个系统工程，不可能一蹴而就，要做好长期作战的思想准备。”进入新时代，我们要深入学习贯彻习近平总书记关于京津冀协同发展战略、区域协调发展战略的重要指示，继续推进京津冀立法协同，努力形成具有中国特色的立法引领和推动区域协同发展的良好机制，为京津冀协同发展重大国家战略提供更加坚强有力的法治引领和保障。□

（本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文）

基层人大代表联系选民平台 运行的成效

——基于北京市石景山区人大代表“家站”建设的分析

中共北京市委党校政治学教研部副主任 何 军
中共北京市委党校政治学教研部硕士生 刘金燕

2019年7月18日，习近平总书记在对地方人大及其常委会工作作出的重要指示中指出：

“发挥人大代表作用，接地气、察民情、聚民智，用法治保障人民权益、增进民生福祉。”代表联系选民是代议制政治的内在要求，在我国，更是法律明确规定的代表应当履行的职责和义务。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第三十七条规定：“地方各级人民代表大会代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求。”《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第四条，规定了代表应当履行的若干项义务，其第五项义务为：“与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务。”可见，通过各种方式，支持和规范人大代表充分发挥作用、密切联系群众，是持续推进我国人民代表大会制度发展完善，不断促进我国民主政治建设的题中应有之意。

民意代表联系选民制度的形成、发展，肇始于有“议会之母”称号的英国。在英国议会的发展进程中，逐步形成了平民院议员周末到自己选区接见选民的制度。在推进中国特色社会主义现代化建设的伟大进程中，中国借鉴人类文明发展的一切有益成果，吸取各种经验和教训，但是绝不照搬照抄别国模式，在民主政治建设中也是如此。我们要建设和发展“中国式民主”——广泛、真实、管用的民主。中国式民主具有丰富形式，形成多种制度安排。近年来在推进人大代表联系群众工作的探索和创新中，一些地方开展的人大代表联络站建设的探索卓有成效，得到肯定。2019年8月栗战书同志在纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上指出：“代表联系群众的形式更加多样、内容更加丰富，在原有的视察、调研、走访、接待群众等方式基础上，通过互联网、微信等现代信息技术拓宽联系渠道。代表联络站建设全面铺开，许多地方实现了乡镇（街道）全覆盖，场所建设、活动内容、工作机制等日益

规范。”北京市石景山区人大及其常委会，主导开展了人大代表“家站”建设的政治实践，在街道建立了“人大代表之家”，在选区设立“人大代表联络站”，为基层人大代表开展联系选民活动，提供组织化和制度化的联络机制，取得了很好的成效。

一、推动基层人大代表联系选民

习近平总书记指出：“加强同人大代表的联系。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。…中国260多万各级人大代表，都要忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力。”代表有联系选民的责任意识，选民有联系代表的实际需求，基层人大代表联系选民平台的建设与运行，最直接的作用是服务于人大代表开展联系选民活动，同时也让选民能够较为便捷地找到人大代表，形成双方互动交流的稳定机制。双方在这一平台上实现沟通交流，在此基础上推动各种关乎选民切身利益的具体问题的发现和解决。

1. 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使然；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。石景山区人大代表“家站”的建立和运行，是在现有的制度框架和社会环境下，服务于代表联系选民工作的开展。通过这一平台展开的定期与不定期的联络活动、专门联络员功能的发挥、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更多实质性内容。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，履职行为也能够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。因此，这一平台为代表的履职行为提供基本服务保障，进而推动代表联系选民的实质化发展。

通过调研发现，石景山区借助于人大代表“家站”的平台，基层人大代表联系选民，取得了一定的成果，并且实践形式是多样化的。据不完全统计，2010年以来“家站”共组织开展人大代表联系选民活动1000余次，1000余人次的代表接待选民万余人次。共协助约500人次的代表进行了约300次的社区走访调研。除了定期的常规化联系活动，代表也通过参加所在选区的各种活动，在与选民的日常互动和交流中，倾听选民利益诉求，如积极参加建设特色社区品牌，其中“七彩杨南”社区品牌的打造是较为成功的实践；定期走访困难群众，帮扶困难家庭；参加社区组织的民主生活座谈会、文艺演出等活动等等。这些非正式的活动，对于增进代表与选民之间的关系，增强选民对代表的信任和认可，具有重要意义。

2. 为选民接触人大代表提供便利条件

人大代表“家站”联络平台的运行，一方面通过公布代表信息，来增进选民对本选区代表的了解，另一方面固定化的联系平台，便利选民接触代表，满足了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，也可以通过站长及联络员间接反

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，因此对于维护社会稳定，提高治理绩效，具有一定的积极意义，联络站这一平台为选民的政治参与行为提供了制度化的途径，同时，也提高了选民的政治参与意识和参与素质。

二、保障人民当家作主权利的实现

“家站”平台的建设，便利了代表与选民的联系，促进了真正意义上的人民意志经由代表上升为国家意志的代议过程，监督了公权力的行使，保障人民意志的执行。人大代表“家站”联络平台，有力提高了人大代表的代表意识和履职成效，提升了人民群众的民主意识和参与效能。

1. 保障人民意志的执行

人民的意志是现代国家政治权力合法性的重要来源。我国的人大代表选举过程中的竞争性十分有限，更加强调协商性和确认性，在这一基本国情下，现实中不仅代表联系选民的动力不足，且联系的机制十分不健全，联系活动重形式轻实质。基层人大代表联系选民的平台，在形式意义上，提供了联系选民的载体；在实质意义上，建立起联系选民的长效机制，扩大基层民主的开放式参与程度，使选民在代表的不断互动中，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。虽然这一政治实践仍然在我国人民代表大会的制度框架内进行，但它在有效整合体制内资源的同时，一定程度上能够推

动我国人民代表大会制度的实施，从而切实的保障人民意志的执行，努力保障人民主权。

2. 监督公权力的行使

通过代表联系选民常态化机制的实行，便于代表在了解民情民意的基础上，对公共权力及其运行，进行有效的监督。监督的方式是多样化的，就具体问题调研并形成代表建议等是最常规化的方式，监督办理进程并要求给予合理答复，都对政府工作形成了有力监督。例如，在石景山区老旧小区央产房的改造问题，涉及到很多选民的切身利益。然而，政府的不重视引起人民的强烈不满，多次要群体上访。代表走访选区了解情况，收到选民自己搜集整理的相关资料。人大代表们经过调研、视察、研讨，在市、区两级人代会上提建议，并通过多种方式呼吁。特别是有一位市人大代表，连续两年在市人代会上提出相关建议，还提供了大量参考资料，促进了相关部门对此项工作的重视，最终实现了问题的解决。

三、巩固和扩大党的群众基础

习近平总书记多次强调，必须始终保持党同广大人民群众的血肉联系，坚持以人民为中心的发展，发展为了人民，发展依靠人民，发展的成果让人民共享。从地方人大代表的角度来说，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。因此，正如栗战书同志所指出的：“各级人大代表不负党和人民的重托，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。”

1. 融合群众路线与基层民主政治的工作方法

习近平总书记指出：“国家各项工作都要

贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，凝聚起最广大人民智慧和力量。”人大代表联系选民的政治活动，也是党的群众路线在人大工作中的一种制度化存在形式。石景山区人大代表“家站”运行中，基层人大代表联系选民的工作较好的将群众路线与基层民主政治实践融合在一起，在稳步推进基层民主政治的进程中，重视群众路线的关键地位，在实现政党执政利益、巩固群众基础的同时，也为人大工作争取到党委的认可和支 持，以获得事实上的合法性地位，为在现有的地方权力格局中拓展更多的行动空间打下基础。

群众路线要求吸纳群众意见，化解群众矛盾，整合群众利益，这与代表制度中规定的代表联系选民有相似的政治内涵。基层人大代表联系选民的活动，融合了群众路线和基层民主政治的政治理念，代表联系群众的工作是中国共产党群众路线的制度化存在形式，这种群众路线与民主政治活动的融合，使得中国共产党的群众工作得到了制度化和程序性的政治保障，在发挥了人民代表大会制度作为国家根本政治制度影响力的同时，巩固了执政党的执政基础。我们调研中接触的几位石景山人大常委会工作人员，也更愿意从群众路线的角度去分析人大代表“家站”存在的必要性和重要性。同时，具体活动开展中对党的领导权的突出强调，对党的执政理念的着重宣传，也使得联系选民的活动带上了很多完成执政党任务的色彩。之所以有这样的政治特色，“既是地方人民代表大会制度成长的逻辑使然，也是地方人

大在外部环境约束下的现实策略选择。”

2. 发挥党员人大代表模范榜样作用

习近平总书记多次强调，无论在哪个方面、哪个部门、哪个地方工作的党员干部，首先要明白自己的第一身份是共产党员，第一职责是为党工作，第一目标是为民谋利，始终把党和人民放在首位，不断提高自身的能力和本领，切实为人民执好政、掌好权。

党员人大代表在基层人大代表联系选民活动中发挥着模范榜样作用，他们集代议制代表与先进性代表于一身，通过基层人大代表联系选民平台组织党员人大代表参与到选民集体活动中，不仅能够履行代议职责，而且能够以先进性党员代表的身份巩固群众基础。

中国共产党的政治代表观在中国的政治现实中发挥了重要的作用，原因在于政党在国家建设和发展的过程中所扮演的特殊而极其重要的角色，必须要以党员的角色在人民群众中发挥出模范的作用和榜样的力量。

在石景山区人大代表中，党员代表约占80%，党员人大代表在整个代表群体中占据大多数。除日常联络活动之外，积极倡导党员人大代表发挥自身资源优势，通过走访慰问、助学助残、与生活困难家庭结成对子等多种形式开展扶贫帮困活动，帮助困难群众和困难家庭解决工作和生活上的问题，树立了良好的代表形象，赢得了群众的信任和认可。通过各种生活化的形式发挥党员人大代表的积极作用，有利于巩固群众基础，增进信任度。

四、满足协商共治的社会需求

人大代表联系选民的“家站”平台建设及

其运行的日常化规范化，满足了民主协商、共建共治共享的社会需求。为基层各种协商制度的建设和完善，为各种协商活动的展开，推进基层治理的民主化、规范化提供了有力支持，提升了基层治理的成效和群众的幸福感、满意度。

1. 发掘人大协商的制度资源

人大代表联系选民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，“为政府和社会、社会团体之间形成良好互动搭建了一个社会化的桥梁”，有利于化解社会矛盾，增进社会团结，满足了基层社会公共治理的需求。在我国的社会主义协商民主制度中，人大协商作为七大协商渠道之一，仅位于政党协商之后，在我国政治生活中具有重要作用。而事实上，协商民主理论是内嵌于人民代表大会制度之中的。

协商民主强调公民参与，利益表达和对话，偏好妥协和转换，在做出重大决策之前，在具体执行政策之前，要以公共利益为目标，进行协商，已实现某种合作与共识。协商的目的是为了凝聚最大利益共识，而并非零和的利益博弈，一个完整的协商过程应该包括利益的充分表达和全面了解、不同利益主体间的互动和辩论、实现利益偏好的转换和公共利益上的共识、公共政策合法性的提升和公民政治参与素质的提高。提高协商机制所获得结果首先是公民对社会公共事务深入持续的参与，更进一步是公共政策长久有效的执行，这对于化解基层社会治理的矛盾和难题具有一定意义，有利

于解决公民政治参与诉求增大的背景下政治稳定和政治合法性问题。基层人大作为基层协商民主实践的重要主体，具有较高的合法性地位，具有较大的活动空间。在与选民接触的过程中，通过主动的民意吸纳使不同利益诉求能够被公共政策所维护，同时也是政府决策透明化的一个实现渠道，使其能够在提升自身公信力上具有一定的主动性。通过调研发现，基层人大代表主导下的基层社会治理协商，更容易就利益矛盾达成共识，使问题最终得到合理有效的解决。

2. 推进基层协商民主实践

基层人大代表联系选民平台的运行，为基层协商民主实践的发展创造了机会。借助于这一平台，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工商共治中，及集体协商、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，以这种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。

在石景山区人大代表“家站”的实践中，作为最早试点的八角街道在推进基层协商民主实践中发展的相对成熟，目前已有专门的《八角街道人大代表之家（站）协商民主议事暂行办法》指导具体工作。他们“以街道人大代表之家（站）为依托，建立街道、社区两级共商共治工作平台，畅通由党建统领、多元参与、共商共治的社会利益表达沟通协商渠道”，参与协商的主体包括选民代表、人大代表、街道科室、人大街工委和地区相关单位、议案建议

办理职能部门和区人大有关委室等。多元主体的直接面对面协商,使选民的政治参与更加有效,也使民主监督更加具有实践性。同时,他们实施了多种协商方式,“一是集体协商,以代表联络日为主要形式,定期就街道内选民普遍关心的同类问题开展协商活动;二是专题协商,就各选区选民反映的不同意见,由相关代表或单位进行个别协商;三是组织协商,组织代表参加街道、社区两级民主协商议事会,开展党政群共商共治工程,分别对社区征集的为民服务项目进行协商论证、审核监督,对街道负责的重大民生和党建服务项目进行协商论证。”这种协商平台的有效利用,使在处理与人民群众利益切身相关的实际问题的过程中,能够充分吸纳民意,体现出人民与政府间的平等对话,增强民众的政治满意度和政治效能感,有利于基层社会的稳定和发展。

在石景山八角街道开展的协商民主议事活动中,具体的协商民主实践在一定程度上,也促进了基层民主政治建设从“行政管理”向“协商管理”的转变,推动了基层社会治理从政府单一主体,转变为政府、社会组织、社区居民多主体共同参与、民主协商的多主体治理改革。在2015年,八角街道的人大代表重点对每个社区50万元党建工作经费使用情况,进行协商和监督。初步探索成立了以“两代表一委员”为主,街道、社区两级协商议事平台,对征集的为民服务项目及街道负责的重大民生、党建服务项目进行协商,对经费使用计划进行协商,实行专门的项目化管理。因此,在这个平台上,逐渐搭建起对基层社会治理问题协商议事的公共空间。

五、增强人大工作整体实效

总的来看,在街道居委会设立的人大代表“家站”,已成为石景山区人大代表日常联系选民、履行职责的平台和载体,形成了代表联系选民之家、宣传党的路线方针政策之家、了解社情民意之家、扶贫帮困之家、人大监督之家、展示代表风采之家基层协商民主之家的特色,进一步拓宽了民意表达的渠道,起到了下情上达、开阀减压、促进和谐的作用。通过探索和完善地方人大代表联系群众的“家站”平台建设,规范相应的工作程序,更好地支持和保障了代表依法履职,增强了人大工作整体实效,进一步促进了人民代表大会制度优越性的发挥。

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”坚持民有所呼、我有所应,各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民对自己选举和委派代表的基本要求。未来,地方党委和人大常委会以及相关组织和社会各界,继续完善人大表联系群众平台,支持和规范代表履职,充分发挥代表作用,“把联系代表、发挥代表作用的工作做得更细、更实,密切常委会同代表、代表同人民群众的联系,……增强服务代表的意识,通过支持和保障代表依法履职,保证和实现人民当家作主。”□

(本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文)

顺义区人大常委会40年的实践与思考

顺义区人大常委会、中共顺义区委党校联合课题组

1981年2月顺义县人大常委会经选举宣告成立，1998年3月，国务院批准顺义撤县设区，同年12月顺义区人大常委会经选举宣告成立。作为区（县）人民代表大会闭会期间的常设机构，人大常委会自成立以来，始终坚持按照宪法和法律赋予的职权认真履职，锐意进取、主动作为，为坚持和完善人民代表大会制度，推动顺义区各阶段的经济社会发展和民主法治建设，促进人大工作在发展中不断完善，做出了应有贡献。

一、顺义区人大工作的基本做法与基本经验

以党的十八大为时间界线，近40年的顺义人大工作可分为两个历史阶段。

第一阶段（1981—2012）：顺义人大常委会从无到有，依法履职能力从弱到强，人大代表发挥作用从小到大，制度体系从不完善到成系统，各方面工作均取得长足进步。

从全国范围看，这一阶段人大工作带有明显的周期性特点：中央设计制度——地方运行制度——中央修正制度——地方调整行动。在这种周期性调整变化中，指导人大工作的相关法律不断健全，各地人大工作实践不断丰富，

地方人大作用不断突显。在这一时代背景下，顺义区历届人大常委会以法律依据，紧紧围绕“三权一代表”行使区（县）级人大法定职权，推进人大各项工作开展。具体成效表现为：一是组织机构不断健全，由最初的“五室”增设、调整为“五委九室”，行权履职的专业化程度不断提高。二是依法履职不断推进，在监督、任免、决定三项职权行使方面均取得显著成效，统计数据显示：平均每届召开人大常委会32次；听取和审议“一府两院”报告78个；开展执法检查、工作视察、专题调研50次；任免国家机关工作人员396人次。三是代表工作不断完善，在代表选举、代表履职条件和平台创建、代表建议、批评和意见督办以及代表管理等方面工作都取得了很大发展。

第二阶段（2012—2019）：十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了一系列新思想新举措新要求，具有鲜明的时代特色和理论风格，为我们更好地坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下区（县）级人大工作指明了方向。顺义区人大常委会立足新时代中央对人大制度和地方人大工作的新定位和新要求，不断增强人大制度的自觉自信，系统思考

县级人大在地方国家政权体系中的地位作用，形成了比较完整的人大工作创新思路。顺义人大工作明显呈现出系统性、创新性特点。

系统性主要体现在：一是提高政治站位，逐步形成人大工作新理念。坚决落实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，主动担当作为，积极推动人大制度在顺义实践发展，逐步形成了强化党的领导、自觉自信践行人大制度、以人民为中心、推动人大工作与时俱进的新理念。二是突出服从服务大局，逐步形成人大工作新格局。坚持围绕中心“抓重点，议大事，求实效”，不断加大监督力度，增强监督实效性，四届五届人大共召开人大常委会55次；听取和审议“一府两院”报告61个；开展执法检查、工作视察、专题调研119次，监督议题的数量、质量显著提升。坚持“依法任免、按程序任命”原则，着重建立制度、规范程序，任免国家机关工作人员973人次，人事任免规范化显著提升。坚持“党委决策、人大决定、政府落实”着重规范职权、监督落实，依法、民主行使重大事项决定权。三是完善代表工作体系，整体提升代表工作水平。着重完善代表构成、提高代表素质，具有大专及以上学历代表、妇女代表、基层代表、55岁以下代表的比例均有明显提升。注重代表工作顶层设计，下发代表履职守则、出台一届代表培训计划、完善意见建议办理流程，着力提升代表履职能力和意识，形成了代表服务和管理工作体系。四是加强制度建设，逐步形成人大工作制度体系。先后制定20个制度文件、修订完善13个制度，建立起覆盖人大常

委会和专委会运行、行权履职、代表工作以及人大自身建设的制度体系，人大工作实现规范化、法制化。

创新性突出表现在：一是通过综合运用多种履职方式提升监督实效。用足用好法律规定的人大履职常用方式。重点聚焦预算管理，加强全口径预算监督，引入专家顾问参与式预算审查，通过财经委初审——工作委员会联审——人大常委会集体审——人民代表大会审查批准，实现预算监督由专审向联审、集中审拓展，促进财政资金使用效益提升。在开展工作视察、专题调研、执法检查的基础上，启用规范性文件备案审查、专题询问等形式，并注重多种工作方式的组合运用，把专题调研和代表视察有机结合起来，拓展调研的广度和深度，增强监督的针对性；把程序性监督和专题询问有机结合起来，彰显人大监督的严肃性和权威性；把专项审议和跟踪问效有机结合起来，进一步加大对重大问题的监督力度，通过“监督、落实、再监督、再落实”的滚动跟踪问效，促进问题彻底解决。二是通过在重点议案上持续发力推进重点难点工作。四届人大首次将代表和群众普遍关注的卫生事业发展确定为议案，五届人大确定了推进河东河西协调发展等四个议案，通过综合运用多种监督方式，督促区政府出台了医疗卫生服务水平提升三年行动计划和促进河东发展三年行动计划，有力推进了重点工作。三是通过密切联系选民发挥人大工作优势。坚持“民有所呼、我有所应；民有所求，我有所为”的原则，密切代表与群众联系，积极回应社会关注，五届人大代表建议

数量较上届增长45%。建立覆盖全区6个街道19个镇的68个“人大代表之家”，并开展星级评比活动，推动“代表之家”进一步下沉，建立人大代表联络站、代表意见收集箱，实现代表与选民的无缝对接。四是通过加强对镇（街）人大工作指导整体提升人大工作水平。支持和鼓励各镇人大的创新做法，出现了仁和镇人大对财政预算及执行情况的全过程监督、李遂镇人大组建四个代表工作调研组对镇政府工作实行“一对一”监督、北务镇人大对任期内镇政府副职领导轮流述职评议、李桥镇人大对环境监督进行拉练式考评、赵全营镇强化人大主席团建设等创新工作形式，初步形成了重点镇“一镇一特色”的全新局面。

在近40年的探索中，顺义人大一直努力实现自我突破，出现了许多个“第一次”，2001年第一次人大代表民主推举述职人员，第一次运用区镇两级人大上下联动方式进行执法检查；2013年人代会提出首份议案，首次运用专题询问这一监督方式；2015年首次邀请专家顾问参与预算审查；2016年首次使用选民登记管理信息系统；2018年首次将审计问题整改报告纳入常委会会议内容，首次开展宪法宣传周，并在全市率先出台国有资产管理情况报告制度。这许多的第一次，印证了顺义人大40年与时俱进的工作理念。

二、顺义区人大工作的总体战略与具体路径

（一）新时期人大工作与时俱进的总体战略进入新时代，党中央高度重视人大工作，

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会以及全国“两会”上多次做出重要讲话，对人大制度作出新定位，对人大工作提出新要求、指出新问题，为人大工作开创新局面提供了方向与遵循。根本是要紧紧围绕“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”思考和推进人大工作，紧紧围绕实现国家治理体系和治理能力现代化的目标思考和推进人大工作。站在新的历史起点上和高度上完成人大制度与时俱进新使命，开辟人大制度发展新境界，提出“12345”顺义人大工作总体战略。

一个工作目标：在区委领导下，始终坚持以人民为中心的发展理念，紧紧围绕顺义经济社会发展大局和民生大事，发挥人大作为地方国家权力机关的法定职权，推进国家治理和社会治理现代化，推进区域民主法治建设步入新时代。

两个机关定位：成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

三项法定职权：依法行使监督权、决定权、任免权。

四化发展方向：推进民主化、法治化、专业化、信息化。

五方面重点工作：重点做好“一府一委两院”监督工作、人大代表工作、人大常委会工作、人大专委会工作、人大信息化建设工作。

（二）新时期人大工作与时俱进的具体路径紧紧围绕顺义人大工作的目标方向和职

能定位,依法履行人大职权,明确构建“一坚持、四推进”(坚持党对人大工作的全面领导,推进法治化、民主化、专业化、信息化进程)的人大工作具体路径。

1. 坚持党对人大工作的全面领导。坚持区委与人大“双向发力”,进一步强化党对人大工作的领导权。一是区委主动支持和保证人大依法履职,通过定期听取汇报、下发文件等形式,加强对人大工作的研究和领导;通过将人大党建纳入区委党建工作绩效考核体系等方式,促进党建与人大业务深度融合。二是区人大自觉接受区委领导,全面贯彻落实常委会党组向区委负责制度,坚持重大事项、重要改革、重点工作及时向区委请示报告,工作思路、举措、建议及时与区委沟通,争取区委支持。三是强化常委会党组领导作用,完善常委会党组议事规则,落实全面从严治党主体责任,严肃党内政治生活,严明党的政治纪律,切实抓好党风廉政建设,为人大依法履行各项职能提供坚强保证。

2. 推进法治化进程。立足“工作机关”定位,加强对法律实施情况和“一府一委两院”工作的有效监督,确保法律实际运行、权力正确运行,推进法治顺义建设。一是明确法治监督方向。紧紧围绕区委提出的全面推进依法治区,建设法治顺义,构建“1+1+N”法治体系的总体目标,继续推进《人大法律监督工作三年行动计划》的落实,突出人大法律监督实效性,保证宪法和法律的实施。二是确定法治监督重点。加强对法律法规实施情况的检查,加

强规范性文件备案审查,将人大对执法、司法工作进行合法性、公开性监督的重点放在对依法行政、公正司法、法治社会建设的监督上。

三是规范法治监督程序。坚持问题导向,开列问题清单,确定监督议题;针对重点问题,开展前期视察调研,摸清问题情况;围绕问题清单,认真做好审议监督,提高审议监督质量;紧盯问题处理,持续跟踪问效,重视监督效果。四是用足用好人大监督法定方式。继续坚持综合运用听取审议工作报告、执法检查、工作视察、专题调研等传统方式;探索推行询问常态化机制,落实常委会组成人员和人大代表的知情权和监督权;组织常委会组成人员和人大代表学习质询启动程序等相关知识,提高质询能力,适时启动质询,回应社会关切;探索建立对人大选举任命的干部及其工作部门履职情况开展工作评议的机制,健全“一府一委两院”受人大监督的制度。

3. 推进民主化进程。立足“代表机关”定位,加强与人大代表、基层群众的广泛联系,扩大公民有序政治参与。一是“顺大势、议民生”,落实代表履职“民本责任”。常委会进一步强化以人民为中心的发展思想,紧紧围绕顺义经济社会发展大局,围绕关乎百姓切身利益的民生大事,推进人大各项工作开展,助推民生福祉改善。二是“联系选民、回应选民”,体现代表履职“民意基础”。进一步完善常委会、专委会联系代表、代表联系选民制度,搭建常委会——代表——选民之间的连心桥。建立完善人大代表公示制度,创新公示方

式，细化公示内容，进一步密切代表与选民的双向联系。落实人大代表述职制度，探索人大代表评议机制，扩大参评选民的广泛性，重视评议结果的运用并接受全体选民监督。完善代表教育培训机制，提高代表履职必备的调研、审议、写作等方面能力。三是“民主协商、共同治理”，健全代表履职“民主机制”。建立完善沟通联系机制，人大常委会加强与“一府一委两院”的沟通联系，遇到重大问题及时沟通情况，交换意见，共谋发展。人大常委会及时向代表通报常委会有关的工作安排和活动情况，保证信息畅通。建立完善基层代表列席常委会会议制度，尝试建立公民旁听常委会会议制度。建立完善重大事项调查研究、重大决策专家咨询、公开征求意见等项制度。建立完善“人大代表之家”绩效考核机制，推动代表履职平台不断完善并发挥更大作用。

4. 推进专业化进程。加强区人大常委会、专委会和镇街人大建设，优化组成人员构成，提高行权履职质量，推进“两个机关”建设朝着专业化方向发展。一是优化区人大常委会组成人员结构，提高组成人员行使职权的专业能力。进一步提高驻会比例，常委会驻会人员要达到二分之一以上，适度增加来自企业一线、基层社区和社会组织的基层委员比例，同时，兼顾组成人员在社会活动、参政议政等方面应具备的能力要求，提高人大工作的整体水平和专业化程度。严格落实召开常委会各种会议的制度要求，规范会议程序和规则，提高会议质量，确保人大常委会行使职权的严肃性与实效性。二是优化区人大专委会设置和人员组成，

提高专委会工作的专业化水平。建立预算审查专业机构，促进政府预算编制更加科学，预算绩效进一步提高。提高专门委员会专职委员的比例，吸纳更多具有财经、金融、法律等方面专业知识、丰富经验的专门人才进入专门委员会，在代表中物色更多专业人才担任专门委员会兼职委员。建立完善专门委员会议决机制和重大分歧问题表决机制，严格遵守专委会审议规则，有效提高专委会的工作质量和审议质量。

5. 推进信息化进程。加强人大信息化建设和新型智库建设，推进人大制度理论和实践创新。一是加强人大信息化建设。发挥人大网站信息公开平台、联系互动平台等功能作用，传递人大声音，回应社会关切。通过媒体公布常委会组成人员审议意见，设立电视或网络专门频道，转播或录播常委会审议实况。运用网络、微博、微信等宣传人大活动和人大代表履职情况，通过在线访谈、网络调查、公众意见征集等，加强与社会公众的沟通互动，占领网络舆论阵地。二是加强人大新型智库建设。借助市人大理论研究会或人大理论研究工作者的力量，构建新型智库，加强地方人大理论和实践创新的研究工作。建立完善人大智库的运行机制和激励保障机制，吸引一批、培养一批、储备一批较高水平的地方人大理论研究队伍，提高研究能力和服务决策水平。构建多层次的交流平台，增强研究合力，拓宽成果转化渠道，增强研究成果服务人大工作的针对性、及时性、实效性。□

（本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文）

县乡人大工作绩效标准的镇坪探索

陕西省镇坪县人大常委会党组书记、主任 陈敬民

怎样坚持和完善人民代表大会制度这一重大理论和实践课题的认识是新时代交给县乡人大的时代考卷，回答这一考卷是新时代县乡人大的新使命。陕西省镇坪县人大在中共镇坪县委的坚强领导下，正确把握人民当家作主的本质特征，积极践行依法治国的基本方略，始终坚持制度化、规范化、程序化三者有机统一，探索创新县乡“人大工作绩效标准”（以下简称“绩效标准”），全面推进县乡人大工作标准化，走出了一条坚持和完善县乡人民代表大会制度的新路径，实践证明，这是一条科学的新路径。

一、人大工作绩效标准探索的背景

党的十八大以来，镇坪县人大在中共镇坪县委的坚强领导下，在坚持和完善县乡人大制度的实践中不断开拓创新，有效解决了一大批发展中的突出问题，但与习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想要求相比还有很大差距，仍然存在一些不容忽视的突出问题，梳理概括起来主要表现在十个方面：一是有的地方人大代表选举工作不规范不负责，违法违规情况时有发生；二是有的地方人

大会议质量不高，存在“走过场”现象；三是有的地方人大行使法定职权不充分不到位，存在“虚化”现象；四是有的地方人大代表联系群众的形式和渠道不便利，需要进一步拓展丰富；五是有的地方人大代表和常委会、专委会组成人员结构有待优化，机构和工作力量难以适应需要；六是有的地方人大监督工作“粗、宽、松、软”；七是县乡人大宏观和中观层面的制度设计很好，但微观机制不够完善；八是有的县乡人大工作者不愿履职、不敢履职、不会履职；九是县乡人大工作没有全面系统的衡量标准；十是县乡人大工作缺乏全面系统的考核奖惩机制。这些问题的存在直接影响着人大制度巨大优势和强大功能的实现，需要及时妥善解决。为有效破解这些问题，镇坪县人大经过深入调研发现，出现这些问题的主要原因是县乡人大工作缺乏绩效标准，缺乏度量衡，县乡人大工作内容、工作程序、工作实效没有科学的、具体的、可量化的绩效标准去衡量、去评价。因此，只有以问题为导向，探索制定出科学的、具体的、可量化的县乡人大工作绩效标准，并认真执行绩效标准，使县乡人大工作在绩效标准体系下规范高效运行，才能有效

破解这些问题。探索制定县乡人大工作绩效标准，全面推进县乡人大工作标准化，已经成为与时俱进做好新时代县乡人大工作，坚持和完善人民代表大会制度的现实之需和科学的路径选择。

二、人大工作绩效标准的主要内容

镇坪县人大工作绩效标准是衡量镇坪县县乡人大工作成绩、成效的准则，该绩效标准体系分为县、乡两个层次，共54类385条1433款。

（一）县人大工作绩效标准体系。以坚持和加强党的领导、提高“三会”质量、提升行使“三权”效能、提高代表工作水平为核心内容，制定出台了28类197条730款绩效标准。

1. 县委加强对人大工作领导绩效标准，共2条23款。目标指向有效保证县委加强对人大工作领导的各项措施得到有效落实。

2. 县人大常委会党组坚持党的领导绩效标准，共5条13款。目标指向有效保证县人大常委会党组始终在县委的领导下对人大常委会发挥核心领导作用，保证人大常委会坚定正确的政治方向，依法履行职责。

3. 县人大代表选举工作绩效标准，共3条32款。目标指向有效解决代表选举工作中选区划分、选民登记、候选人提名、候选人介绍、选举投票、当选确认、资格审查等重点环节不规范、不合法问题。

4. 县人大代表履职积分管理绩效标准，共5条22款。目标指向有效解决代表履职管理机制粗放问题。

5. 县人大代表履职能力提升绩效标准，

共7条21款。目标指向有效解决代表因学习培训不够、履职知识欠缺造成的履职能力危机问题。

6. 县人大代表会议期间履职绩效标准，共6条14款。目标指向有效防止人大代表参加会议“走过场”现象发生，全面提高代表在会议期间的履职绩效。

7. 县人大代表闭会期间履职绩效标准，共6条10款。目标指向有效解决代表在闭会期间因职责不清造成的不知如何履职问题。

8. 县人大代表联系选民工作绩效标准，共6条10款。目标指向有效解决代表联系选民渠道不畅，民意表达和收集不全面、不及时问题。

9. 县人大代表联络组工作和建设绩效标准，共7条29款。目标指向有效解决代表在闭会期间依法履职无组织、无场所等“松散化”问题。

10. 县人大代表向原选区选民代表述职绩效标准，共10条24款。目标指向有效保证代表全面接受选民监督，增强代表履职的责任感和使命感，不断提高选民依法行使民主权力的政治热情。

11. 县人大代表建议批评和意见办理绩效标准，共7条33款。目标指向有效解决代表建议办理“重形式、走过场”和“重答复、轻落实”等问题，努力提高代表建议办理见面率、答复率和办结率。

12. 县人大代表约见国家机关负责人绩效标准，共7条22款。目标指向有效拓展代表履职渠道，推动国家机关自觉接受人民群众监督，改进工作。

13. 县原选区选民评价县人大代表履职绩效标准,共9条22款。目标指向有效解决选民评价人大代表不具体、不到位问题。

14. 县人大代表履职激励约束退出绩效标准,共6条26款。目标指向有效防止代表履职不积极、不担当、不作为、乱作为问题。打破代表的“终届制”,构建起代表“能进能出”良性循环机制,疏通代表的“出口”,催生代表履职内生动力。

15. 县人民代表大会会议绩效标准,共15条99款。目标指向有效解决县人民代表大会会议准备不充分,程序不规范、分团审议不充分、不深入等“走过场”问题。

16. 县人大常委会会议绩效标准,共8条29款。目标指向有效解决人大常委会会议议事不深不透,审议意见针对性和操作性不强,审议意见办理效果不理想等问题。

17. 县人大常委会主任会议绩效标准,共5条12款。目标指向有效解决人大常委会主任会议议题不精准、审议过程不深入、决定事项不科学等问题。

18. 县人大常委会审议决定重大事项绩效标准,共7条22款。目标指向有效解决重大事项范围边界不清晰、审议程序不规范等问题。

19. 县人大常委会人事任免工作绩效标准,共9条28款。目标指向有效解决任免工作不规范、任后监督不到位等问题。

20. 县人大常委会专项视察执法检查绩效标准,共7条14款。目标指向有效解决视察检查因事前准备不充分、目标不明确、程序不规范而形成的“走马观花”等问题。

21. 县人大常委会财政预决算审查监督绩效标准,共7条29款。目标指向有效解决预算编制不科学、公开不到位、执行不严格、调整不规范、资金使用绩效不高等问题。

22. 县人大常委会审计查出问题整改监督绩效标准,共6条15款。目标指向有效解决审计查出问题报告不及时、不全面,整改不到位、结果公开不规范等问题。

23. 县人大常委会规范性文件备案审查绩效标准,共14条26款。目标指向有效破解“一府两院”规范性文件报备程序不规范、报备不全面、审查意见难落实等问题。

24. 县人大常委会跟踪监督工作绩效标准,共7条16款。目标指向有效解决人大监督工作“粗、宽、松、软”问题。

25. 县“一府一委两院”贯彻落实县人大及其常委会决议决定和审议意见绩效标准,共5条12款。目标指向有效解决“一府一委两院”贯彻执行人代会和常委会决议决定不扎实、不到位等问题。

26. 县“一府一委两院”向县人大常委会报告专项工作绩效标准,共6条18款。目标指向有效解决“一府一委两院”报告专项工作程序不规范、报告内容不详实等问题。

27. 县“一府一委两院”有关负责人向县人大常委会报告履职情况绩效标准,共10条30款。目标指向有效保证党管干部和人大依法任免干部有机统一,促进“一府一委两院”负责人增强权从何来、为谁用权、如何用权和有权必有责、行权受监督的权责意识。

28. 县人大常委会自身建设绩效标准,共

5条79款。目标指向有效保证县人大常委会依法高效有序运转。

（二）乡镇人大工作绩效标准体系。由工作内容、工作实效和工作评价为核心内容构成，各镇已分别制定出台了26类188条703款绩效标准。

1. 乡镇人大工作和建设绩效标准，共25类173条656款。目标指向有效解决乡镇人大工作内容不明确、不具体、不规范和无工作场所、无工作人员、无经费保障等问题。分别就如何召开乡镇人民代表大会，如何履行乡镇人大主席团职责，如何履行乡镇人大主席职责，如何依法听取和讨论乡镇政府专项工作报告，如何开展专项工作评议，如何建设乡镇人大基础设施，如何办理代表意见建议，如何做好代表工作，如何加强制度建设等重点内容进行了全面、系统、具体的规范，使乡镇人大工作有了简单明了、便于操作的具体遵循。主要由镇党委加强人大工作领导绩效标准、镇人大主席团坚持党的领导绩效标准、镇人大代表选举工作绩效标准、镇人大代表履职积分管理绩效标准、镇人大代表履职能力提升绩效标准、镇人大代表会议期间履职绩效标准、镇人大代表闭会期间履职绩效标准、镇人大代表联系选民工作绩效标准、镇人大代表联络组工作和建设绩效标准、镇人大代表向原选区选民代表述职绩效标准、镇人大代表建议批评和意见办理绩效标准、镇人大代表约见国家机关负责人绩效标准、镇原选区选民书面评价镇人大代表履职绩效标准、镇人大代表履职激励约束退出绩效标准、镇人民代表大会会议绩效标准（年度第一次）、镇人民代表大会会议绩效标准（年度第二次）、镇人民代表大会主席团闭会期间会议

绩效标准、镇人大主席团安排人大代表开展视察检查绩效标准、镇人大财政预决算审查监督绩效标准、镇人大主席团安排代表开展跟踪监督工作绩效标准、镇人民政府贯彻执行镇人民代表大会决议决定绩效标准、镇人民政府向镇人民代表大会报告专项工作绩效标准、镇人民政府有关负责人向镇人民代表大会报告履职情况绩效标准、镇人民政府贯彻落实镇人大主席团审议意见绩效标准、镇人大主席团自身建设绩效标准等重点内容构成，并对每一项具体工作内容明确了工作程序和标准，对工作绩效进行了量化赋分。

2. 乡镇人大工作绩效评价标准，共1类15条47款。目标指向是有效解决乡镇人大工作干多干少一个样、干好干坏一个样，工作无评价、无考核奖惩等问题。县委制定出台了《镇坪县镇人大工作绩效评价办法》，涵盖15个方面工作内容，每年度对全县各乡镇人大工作绩效情况进行考核评价，考核评价结果纳入县对乡镇的年度综合目标考核范围，并在考核总分中赋予2分权重。

2017年12月13日，中共镇坪县委印发了《镇坪县县镇人大工作和建设规范化标准化信息化五年规划（2017—2021年）》，全面开启新时代镇坪县人大工作新征程。

镇坪县县乡两级人大工作绩效标准体系是有机统一的整体，核心是通过制定和执行人大工作关键环节的绩效标准，并依据绩效标准对人大各项重点工作及“一府两院”相关重点工作进行科学、具体、量化的评价，衡量工作绩效高低，区分工作质量优劣，更加有力地促进和保证县乡人大工作绩效的全面提高，使县乡

人大制度作用和功效得到更好落实。

三、人大工作绩效标准探索的主要成效

镇坪人大工作绩效标准模式，从理论和实践层面把党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来，全面系统地激发人大制度活力，使县镇两级人大和“一府一委两院”有关重点工作具体干什么、怎么干、干到什么程度有了具体操作性规程，使县乡人大工作运行规范化标准化程度全面提高，重点解决了人大工作评价难、考核难和干与不干一个样、干多干少一个样、干好干坏一个样的难题，从制度层面推动县乡人大工作的成效管控，使基层人大制度真正落实落细。这一原创性贡献不仅是县域民主法治建设的“宏大叙事”，也是强化依法履职刚性的“具象表达”。

通过执行绩效标准，镇坪县人大工作整体水平大幅度提高，人大代表和广大人民群众对人大工作的满意度大幅度提高，进而助推县域治理制度体系的整体活力和合力显著增强，镇坪县成为唯一连续三年蝉联全省县域经济考核争先进位奖的县，连续四年获得全市综合目标考核优秀奖，获得脱贫攻坚工作省市“双优秀”，并于2018年在全安康市率先脱贫摘帽，提供了脱贫攻坚“镇坪模式”，镇坪县在全市全省长期落后的被动局面得以重大扭转，发展势头强劲，优秀渐成常态。

镇坪人大工作绩效标准自2012年开始探索以来，先后15次受到全国人大重点关注，2016年、2018年先后3次以《人大工作研究》《研究与交流》两个内刊的专刊形式作了详细介绍，

镇坪县经验做法作为全国唯一县级人大创新成果收入2017年《中国人大制度理论和实践创新成果交流研讨会文集》和2018年《推进人大制度理论和实践创新论文选》。新华社《国内动态清样》、《半月谈》、人民日报社内参、《人民代表报》、《陕西日报》先后进行了多次重点报道。2018年9月20日出版的《中国人大》杂志（2018年第18期）刊发了特稿，把镇坪县人大这一创新探索成果表述为——“开创人大绩效标准先河的‘镇坪经验’”。在2019年7月3日全国人大召开的中国人人大制度理论研究年会暨换届选举会上，镇坪县原创的“人大工作绩效标准”作为5年来全国地方人大实践创新6大典型案例之一写入中国人民代表大会制度理论研究会五年换届《工作报告》。

2016年4月14日，陕西省十二届人大常委会党组书记、副主任胡悦同志对《中共镇坪县委转发〈中共镇坪县人大常委会党组关于加强和规范镇人大工作的指导意见〉》作出批示：

“镇坪县委出台的此文件，很全面、很有力度、操作性很强，对全省各县（区）有借鉴意义。请办公厅、研究室研究如何宣传推广”。

2018年4月24日，湖南省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉在《人民代表报》刊发的《“绩效标准”激发人大工作“新动能”》特稿上批示：“这篇特稿读后很有启迪。请柯敏同志阅示。建议学习借鉴。”湖南省人大常委会党组书记、副主任王柯敏做出批示：“‘镇坪经验’对我省县乡人大工作有重要借鉴作用。请联工委认真学习研阅。建议在我们的《联络动态》全文刊发。”镇坪县人大先后多次在全国人大和省市人大有关会议上介绍经验做法。

2018年4月26日,“陕西省镇坪县县乡(镇)人大工作和建设绩效标准研讨会”在镇坪召开,中国人大制度理论研究会副秘书长吴高盛出席会议并讲话,给予了充分肯定。来自全国10省市的人大制度理论和实践研究的专家学者给予高度评价:在推进“绩效人大”建设中,至少创造了七个全国第一,中共镇坪县委是全国第一个制定出台县委加强对县人大工作领导绩效标准的县委;镇坪县是全国第一个全面系统制定出台县镇两级人大绩效标准体系的县;镇坪县是第一个制定出台镇人大工作绩效评价办法的县;镇坪县是全国第一个研发建立了县镇人大绩效标准管理评价信息软件系统的县;镇坪县是第一个在全国全面系统启用量化指标评价人大工作的县;镇坪县是全国唯一一个县级人大创新理论成果录入中国人大制度理论研究会编辑出版的《推进人大制度理论和实践创新论文选》的县;镇坪县是唯一一个得到全国唯一公开发行人大制度学术期刊《人大研究》杂志进行增刊专刊宣传推广的县。其创新成果不仅为新时代基层人大坚持和完善人民代表大会制度、建设“两个机关”提供了值得深入研究、极具启示意义的样本,而且在推进县域治理体系和治理能力现代化等方面具有溢出效应,将可能会带动催生“县乡人大绩效学”或“人大事务管理学”新兴学科的诞生,在比较的视角下,镇坪这一模式意味着中国地方人大已经开始进入由规范化推动专业化的制度化模式。

近年来,先后有陕西省、江苏省、湖南省、福建省等人大先后以内刊方式转发介绍了绩效标准探索经验做法,全国唯一公开发行的

人大理论学术期刊《人大研究》杂志于2018年8月以增刊专刊方式全面系统介绍了绩效标准理论价值与实践价值研究最新成果。先后应邀到北京、上海、广州、深圳、厦门和中国人民大学、复旦大学、中山大学等有关研究、培训机构和有关会议授课或介绍经验。7月12日、9月3日,镇坪县人大常委会党组书记、主任陈敬民先后应邀到深圳人大干部培训中心和全国人大北戴河人大干部培训基地以“人大工作绩效标准——全面推进县乡人大工作标准化的镇坪探索”为题开展了专题讲座。先后有浙江、广东、内蒙古等20余个省、自治区的600多个县市区人大和专家学者,以各种方式关注交流和考察人大工作绩效标准创新工作情况。

2016年,镇坪县绩效标准探索成果获得中共安康市委年度综合目标考核重大改革创新二等奖。2018年,中共安康市委决定将镇坪县绩效标准探索实践成功经验在全市推广。2018年7月,镇坪县人大常委会当选为陕西省人民代表大会制度理论研究会第三届单位理事。

探索无止境,创新无终点。新时代新要求,人大工作更要有新作为。我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大精神,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,不断丰富和完善绩效标准体系,完善人大制度细节,延伸人大制度链条,做实人大制度末端,激发人大制度活力,为坚持和完善人民代表大会制度贡献镇坪探索!□

(本文系作者向第六届民主与法治学术交流座谈会提交的论文)



全国人大常委会代表资格审查委员会办公室原主任李伯钧在第六届民主与法治学术交流座谈会上做主旨发言



中央党校教授、博士生导师侯少文在第六届民主与法治学术交流座谈会上做主旨发言



北京市人大常委会研究室副主任田洪俊在第六届民主与法治学术交流座谈会上做主旨发言



中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任、中国政治学会副秘书长韩旭在第六届民主与法治学术交流座谈会上做主旨发言



西安交通大学马克思主义学院教授王维国在第六届民主与法治学术交流座谈会上做主旨发言



陕西省镇坪县人大常委会党组书记、主任陈敬民在第六届民主与法治学术交流座谈会上做主旨发言

