

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

中国共产党百年与政治制度建设
——第七届民主与法治论坛专刊之一

总第64期
20212

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



“第七届民主与法治论坛——中国共产党百年与政治制度建设”开幕式。摄影/胥慧颖

8月28日，由北京市人民代表大会制度理论研究会秘书处和中共北京市委党校政治学教研部联合主办，中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室协办的第七届民主与法治论坛在中共北京市委党校举行。本次论坛主题是“中国共产党百年与政治制度建设”。

中共北京市委党校校委委员谭继东，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和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大会开幕式上致辞。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，中国社会科学院法学研究所所长、研究员莫纪宏，中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任、研究员、中国政治学会副秘书长韩旭，清华大学社会科学学院政治学系主任、教授张小劲，中山大学政治与公共事务管理学院教授、中山大学粤港澳发展研究院副院长、研究员何俊志，中共北京市委党校副校长、教授袁吉富等30位学者和人大工作者在线上线下作了大会发言。

人大理论与实践

2021年第2期
总第64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

- 02 “第七届民主与法治论坛——中国共产党百年与政治制度建设”会议综述
北京市人大制度理论研究会秘书处
- 08 “小切口”立法 “体检式”执法检查 高标准推进首都医院安全秩序管理工作
陈 永
- 15 关于北京市接诉即办立法的思考
李 凯
- 24 关于提高首都基层普法精准性和实效性研究
姚 苹
- 33 我国未成年人保护立法的重大发展及完善路径
林 琳
- 40 党的十八大以来人大监督工作的新进展
席文启
- 47 “法律巡视”要义与深化之探究
张升忠 黄兰松
- 57 健全和完善人大代表工作制度的思考
李伯钧
- 64 发挥人大代表在海淀建设中作用的经验启示
刘尚高
- 69 把提高党的依法执政能力 落实到人大换届选举具体环节的思考
姚生泉
- 78 坚持党对人大工作的领导的几点思考
吕桂富
- 86 坚持和完善人大制度 努力打造“四个机关”
推进建设“新国门·新大兴”
大兴区人大常委会研究室
- 90 加强区县人大常委会工作机关建设的思考
昌平区人大常委会课题组

“第七届民主与法治论坛——中国共产党百年与政治制度建设” 会议综述

北京市人大制度理论研究会秘书处

8月28日，由北京市人民代表大会制度理论研究会秘书处和中共北京市委党校政治学教研部联合主办，中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室协办的第七届民主与法治论坛在中共北京市委党校举行。

本次论坛主题是“中国共产党百年与政治制度建设”。中国社会科学院、清华大学、中国人民大学、北京联合大学、北方工业大学、南开大学、中山大学、华东政法大学、浙江工商大学、河北省社会科学院、中共北京市区委党校等高校和科研机构的专家学者，与来自全国人大常委会、北京市区人大常委会、河北省、山东省、湖南省、广东省等地人大常委会150余名同志齐聚“线上”“线下”，共同回顾与展望中国特色社会主义民主政治制度建设的历史与未来，深入剖析中国特色社会主义法治的理论与实践，全面梳理人大制度和人大工作的最新研究成果，形成了理论与理论的争鸣、理论与实践的辉映、现实与现实的借鉴的良好交流氛围。

中共北京市委党校校委委员谭继东，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和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大会开幕式上致辞。

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，中国社会科学院法学研究所所长、研究员莫纪宏，中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任、研究员、中国政治学会副秘书长韩旭，清华大学社会科学学院政治学系主任、教授张小劲，中山大学政治与公共事务管理学院教授、中山大学粤港澳发展研究院副院长、研究员何俊志，中共北京市委党校副校长、教授袁吉富等30位学者和人大工作者作了大会发言。

中国社会科学院法学研究所所长、研究员莫纪宏：提出全过程人民民主是宪法学的基础性问题。中华人民共和国的一切权力属于人民，人民通过不同途径来参与国家事务这一民主权利的实现需要在“坚持党的领导，人民当家作主，依法治国有机统一”的基本命题和实践经验中去理解。基于民主作为一种治理方式，我们对它的治理价值应该有，且能够实现最大化的判断。认为

全过程人民民主与国家治理体系和治理能力现代化辩证统一关系决定了必须要坚持依法治国，使民主制度化、法律化，才能更好实现全过程人民民主。

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：深入阐述了加强党的领导与完善人大代表工作的关系。认为人大代表工作制度是伴随着人民代表大会制度的实践逐步探索建立起来、不断完善发展的。在中国特色社会主义新时代背景下，不仅更要学习宣传贯彻好习近平法治思想和习近平总书记坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，严格依法履职，根据实际情况创造性的开展工作，还提出了要进一步研究思考代表选举、保持和增强代表先进性、代表资格审查、代表主体地位和代表履职保障方面制度建设等对策建议。

中山大学政治与公共事务管理学院教授，中山大学粤港澳发展研究院副院长、研究员何俊志：以中国地方人大发展中二元变迁模式为中心展开论述，认为自地方人大常委会设立以来，各级地方人大工作有了长足发展，特别是代表积极履职，越发活跃。通过考察，提出代表履职活跃的动力机制主要源于国家的制度性推动、地方工作的方式方法、各级人大之间的互动及其目标一致性和民间力量的作用。基于对各级人大之间互动呈现出新特征的观察，以深圳为例，提出了二元互动模式更能揭示地方人大运行日常状况的观点，表现为上级人大常委会更多倾向于为代表履职和选民参与提供活动平台和空间，民间力量由此进入平台和空间发挥作用，党委、人大、政府与代表之间形成了比较完整的互动链条。

深圳市人大常委会选举联络人事任免工作委

员会副主任杨云彪：从共同推进和保障选举民主和参与民主、推进和实现代表工作专业化和职业化、搭建工作平台、制度化的建设和程度等角度分享了深圳基层人大工作的创新思路和举措。列举了设立行业协会选区，设立样板选区、将选民登记便捷化、从市区两级到街道全面开展民生项目票决制等创新措施的实施情况。这些举措通过代表和人民群众的广泛参与，以及各级人大的必要推进，在实践中形成了进一步激发出人大工作活力的积极作用。

中共北京市委党校副校长、教授袁吉富：从马克思政治哲学和社会运行及地区治理的角度，就人的现代化问题进行了交流。介绍了马克思三大社会形态理论及其当代意义，认为马克思关于人的现代化思想，启示我们在推进中国特色社会主义现代化建设进程中，要处理好公权力与私权利的关系，切实体现人民主体地位，要处理好人与自然的关系，要处理好包容与创新的关系，要处理好命运共同体和国家发展的关系，切实推动中国特色社会主义现代化建设事业不断向前。

中共北京市委党校法学教研主任、教授金国坤：提出党的执政规律包含党的执政理念、方略、体制、方式和基础等内容。通过回顾党的执政历史，指出党对依法执政的认识过程和实现途径是不断发展的。他认为习近平法治思想的确立，顺理成章、集于大成，是我们党对执政规律、中国特色社会主义建设规律和人类社会发展规律认识的不断深化。主要体现在坚持党对全面依法治国的领导、拓展了依法执政的科学内涵、依法治国和依规治党的有机统一这三方面，并以北京市街道办事处条例把构建党委领导、政府负责的治理机制写入地方法规为例，对立法如何保

证党的领导的实现做了具体分析。

北京市人大制度理论研究会原副会长、教授席文启：系统总结了党的十八大以来人大监督工作的新进展，提出人大监督，是宪法和法律规定的代表国家和人民进行的监督，也是在国家层面具有最高法律效力的监督。通过对全国地方人大工作数个案例的分析，认为党的十八大以来，在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指导下，预算监督、监督司法和对人大选举任命干部进行任后监督等诸多监督领域的工作取得了新进展，备案审查、询问、质询和专题询问、特定问题调查和代表约见国家机关工作人员等工作的监督形式得到拓展，人大监督工作呈现出了量化监督、精准监督、硬化监督和借力监督的新趋势。

清华大学社会科学学院政治学系主任、教授张小劲：聚焦北京市接诉即办工作条例在我国法治进程中的意义。通过对接诉即办这一改革进入立法程序过程的描述和对草案文本变化的大数据分析，阐释了各立法主体间的相互关系和作用机制，认为立法主体和各利益相关方在立法的驱动力量上形成了特定的共识，能够强化改革成果并将它固定下来，来保证改革和改革成果能够持续。作为立法机关，人大常委会依靠立法程序对改革进入立法过程起到了筛选作用，使改革和立法呈现出双向的良性互动。

中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任、研究员，中国政治学会副秘书长韩旭：认为“发展全过程人民民主”是对中国特色社会主义民主实践已经获得的一系列成就的积极回应，是新时代的必然要求。通过对选举民主的

历史考察和比较分析，提出全过程人民民主首先是决策的科学化民主化问题，其强调的是改善民生领域中的民主参与和民主决策。他认为实现全过程人民民主需要构建一些新机制的同时，更重要的是依托人民代表大会制度，激活现有制度资源，依靠人民代表大会制度保障全过程人民民主的实现，并通过对一些重要经验的考察，指出发展全过程人民民主最核心的是注重人大代表的作用，最大限度的发挥人大代表的积极性和主动性。

中共北京市委党校政治学教研部主任、教授周美雷：认为中国政治问责中的问责机制和策略是民主政治的核心范畴。通过对权力性质、权力运行结构、运行方式和运行过程的考察，解释了问责的本质、逻辑和功能，并围绕宪法依据、政治体制、国家治理体系、政治实践、人民利益等要素对中国政治问责的双重逻辑进行了深入分析，提出了中国政治问责的双重逻辑的分析架构。

河北省人大制度研究会理事、副秘书长姚生泉：围绕提高党的依法执政能力落实到人大换届选举具体环节的思考展开，通过比较政治学研究方法和对中国特色社会主义民主选举制度的历史考察，论述了中国特色社会主义民主选举制度的巨大优势。面对新时代对民主选举工作的更高要求，分析了当前人大选举工作中面临的新形势、新问题，提出了在换届选举法定程序及各个环节中，进一步完善党的领导方式方法的对策建议。

青岛市人大常委会社会建设工作室副主任张升忠：围绕“法律巡视”的要义与深化展开。通过对我国古代监察制度、党史中的“巡视”制度和当前《中国共产党巡视工作条例》的梳理，提出了“法律巡视”的概念，分析了“法律巡视”

的定位、“法律巡视”的特点和“法律巡视”应遵循的原则，阐释了“法律巡视”的地位与重要意义，并就进一步加强和完善“法律巡视”选题、组织、报告、审议、整改、反馈等六个工作环节提出了意见建议。

中共北京市大兴区委党校校委委员、教授郑齐猛：认为习近平法治思想中的宪法思想是习近平法治思想的核心内容和重要组成部分，“抓规矩”是习近平总书记谈治国理政的一个基本思路。从发挥宪法功能的思想、树立宪法权威思想、依宪治国思想、依宪执政思想、重视宪法实施思想、合宪性审查与宪法监督思想、权力制约与权利保障思想和宪法仪式思想等8方面阐释了习近平法治思想中宪法思想的主要内容，建议在学习、宣传和社会实践环节加强对习近平法治思想中的宪法思想的学习贯彻。

中共北京市东城区委党校副教授姚苹：认为将普法嵌入法治社会建设、法治中国建设、法治政府建设和社会主义法治文化建设等是推进普法工作的必然趋势。通过分析首都基层普法工作遇到矛盾和问题，提出了创新基层普法形式和内容，探索形成按需设置、动态调整、规模适当、覆盖全面的项目管理机制，均衡配置普法资源，培养普法人才队伍等提高首都基层普法工作精准性和实效性的路径。

河北省社科院法学研究所实习员尹建兵：认为法治政府示范创建的意义在于塑造法治政府建设的样板，每一项被实践证明的创建工作应该具备推广价值。他以河北省开展法治政府示范创建活动为例，分析了河北示范创建活动机制运作的主要经验和主要问题，提出了新时代完善法治政

府示范创建机制对策建议，阐述了要注重对创新理念的提升，对规律性问题的总结，才能处理好顶层设计与地方差别化探索的关系，样板创建才有应用价值的观点。

北京市人大常委会教科文卫办公室副主任任佩文：围绕百年中国共产党与人民代表大会制度的使命展开。通过抓住“使命”“初心”等核心概念及其逻辑关系，立足历史，着眼当前，系统阐释了人民代表大会制度的核心使命和制度实践，提出和论述了“中国共产党团结带领中国人民不断推进国家工业化建设是人民代表大会制度核心层级的使命”、“带着这个使命，人民代表大会制度在围绕解决主要矛盾的不断探索和完善中发展”和“保障发展全过程人民民主是当前人民代表大会制度使命”的主要观点。

北京联合大学政治文明建设研究基地常务副主任、研究员赵连稳：系统梳理了从参议会制度到确立人民代表大会制度的历史演进，深入分析了各界代表会议、各界人民代表会议和人民代表大会三者之间的关系，具体阐释了新中国成立前后党民主建政的重要意义，认为中国共产党的百年历史就是创造性地把马克思主义和中国的具体国情相结合的历史，指出从建立参议会制度到确立人民代表大会制度是党民主建政的成功探索，是对人类民主政治制度做出的伟大创造。

清华大学社会科学学院副院长、政治学系长聘副教授孟天广：使用算法对“北大法宝”提供的中央法规数据库和立法背景资料数据库中的3368件中央法规征求意见稿（2001-2017）进行分析，通过建立一个将法案征求意见稿和终稿相匹配的数据集，获取了征求意见稿与生效文本间差

异的变化趋势和直接可靠的影响因素，分析了公众意见在部门立法中所扮演的角色，认为近年来公众意见对立法有重要影响，但此种影响存在内部异质性，为分析公众意见影响立法的机制做出了理论贡献的可能。

中山大学法学院副教授孙莹：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展开，认为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还是人民代表大会制度运行体制机制、程序规范等的指导规则；通过对人大监督、监察领域改革、中央与地方关系等当前热点问题进行的宪法学考察和分析，探讨了创新与法治的关系，提出了宪法解释的3个原则。

中共北京市委党校政治学教研部讲师王尘子：简要回顾了新中国成立前后政党协商的基本发展历程和相关经验，认为政党协商不仅是一种形式，更是治国理政的长效机制，它贯穿于大量的重要的民主决策过程中。通过深入分析政党协商制度效能得以彰显的四大因素，即坚持中国共产党的领导、协商主体之间的团结协作、协商组织的广泛进步性和协商形式的多样性，阐述了政党协商是协商民主在中国新型政党制度中的运用，是全过程人民民主的重要体现的观点。

北京市人大常委会研究室副主任、《北京人大》主编田洪俊：围绕从全过程人民民主的特点特征，全过程人民民主与人民代表大会制度的关系和贯彻全过程人民民主、加强和改进人大工作展开交流，详细介绍了北京市在民主选举、民主立法环节对全过程人民民主的具体贯彻，认为全过程人民民主有一个完整的制度体系，有力支撑

着全过程人民民主的实现。人民代表大会制度作为全过程人民民主的根本制度保障，决定了人大及其常委会作为坚持党的领导的政治机关、保证人民当家作主的权力机关、全面担负宪法法律赋予各项工作职责的工作机关、保持和人民群众密切联系的代表机关，在履职过程中既要贯彻全过程人民民主的要求，也要体现全过程人民民主的特点。

南开大学周恩来政府管理学院副教授贾义猛：以“全国人大代表团制度与运作初探”展开，对全国人大代表团制度的历史发展和法定职权进行了梳理，分析了其运作过程，认为全国人大代表团在平衡规模与效率、加强党的领导和表达地方利益方面发挥着重要的功能。这项制度通过建立党与人大、中央与地方的沟通机制，加强了党领导下政治制度的有机性，优化了政治过程中的意见表达与综合，提升了人民代表大会制度的工作绩效，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室副研究员付宇程：梳理了理论界对全过程人民民主概念和理论渊源的研究情况和基本思路，指出了研究全过程人民民主的思想资源和理论基础，提出了阐释全过程人民民主的两个理论视角，认为从我国人民代表大会制度的功能定位及如何将我们的民主制度发展成为维护人民利益的最广泛、最真实、最管用的民主这个视角去挖掘中国特色社会主义民主政治制度的优势，是很有价值的研究方向；同时学界也应关注全过程人民民主限度和制度化的研究，及时关注基层人大工作全领域对全过程人民民主的实践和具体化，承

担好学术研究使命。

华东政法大学政治学研究院副教授严行健：认为代表对选民的回应性是代议政治运行的重要保证。介绍了代表回应性的概念，并基于文献研究，梳理了当前学界对中外代表回应性实现机制的理解、研究方法和差异，分析了其中的问题。通过比较研究和分析，提出了“情景同构”和“收益激励”新分析模型，阐释了我国的人大代表工作制度与西方代议制的“收益激励”机制不同，我们强调的是构筑代表与选民间的“情境同构”关系，并进一步探讨了代表回应性制度实现机制的中国模式的完善。

中共北京市委党校政治学教研部讲师赵竞：认为中国特色社会主义民主制度的发展是围绕着推动人民民主的发展而展开的，作为将国家和人民组织起来的政党，中国共产党必然是领导和组织人民实践民主的主导者。回顾了新中国成立后中国共产党对人民民主的探索脉络。总结了中国共产党对人民民主探索和实践的宝贵经验。

湖南省人大常委会《人民之友》杂志社主编田必耀：以中共湖南省委召开的5次人大工作会议为例，介绍了人大工作会议的一般情况，分析了党委人大工作会议对加强党对人大工作的全面领导的模式和效能，认为“党委人大工作会议”模式已经成为加强党对人大工作的全面领导，解决人大工作和建设具体问题的常态机制。

中国人民大学政治学系副主任、副教授孙龙：基于对一段时期内选民登记的实践考察和数据调查，就选民登记模式和特点进行了梳理和分析，认为自动登记和自愿登记相结合可能是今后选民登记的趋势；针对当前选民登记的新特点，

提出了关于有效提高选民登记比例的措施、要继续关注非固定参选问题和应重视在选民登记中对使用技术手段的评估等意见建议。

浙江工商大学公共管理学院副教授吴雨欣：以浙江人大立法为例，通过社会学调查方法说明了浙江人大协商制度执行过程的情况。同时，基于对实践的考察，认为浙江人大立法协商制度在实际执行中仍存在协商制度的执行缺乏配套实施细则、协商制度的执行弱化为单向征求意见和协商制度的执行缺乏对结果的反馈等问题，导致立法协商的实效性欠佳，由此探讨了矫正执行偏差的途径。

清华大学政治学系博士候选人杨惠：认为人大立法能力是国家治理能力的重要组成部分。她着眼于立法生产力以及草案修改能力两个方面来分析人大的立法能力。通过运用描述性统计和文本量化分析方法，阐释了全国与地方立法实践（1978-2020）的情况，得出了基于立法效能、法案文本修改的视角检视人大立法能力如何，哪些因素可能影响人大立法能力的基本认识，提出了对文本修改类型化做进一步研究的必要和可能。

北方工业大学宪法与行政法研究中心执行主任、博士周睿志：与石景山区人大常委会共同就“强化代表日常职能，推进地方人大建设”进行了实证研究和实践探索。面对如何充分发挥“家”“站”作用、强化代表日常履职的新问题，提出了“增量式”探索强化代表日常履职新方法并进行实践，得到了新经验、形成了新认识，即在地方人大建设中，一个关键的环节就是使代表以制度化、机制化的方式开展工作，我们应致力于为代表活动提供组织依托。□

“小切口”立法 “体检式”执法检查 高标准推进首都医院安全秩序管理工作

陈 永

2020年6月5日，市十五届人大常委会第二十二次会议审议通过了《北京市医院安全秩序管理规定》（以下简称《规定》），法规自2020年7月1日起实施。这次立法首次由市人大监察和司法委员会、教育科技文化卫生委员会两个专门委员会联合提起法规议案，是地方立法对“小切口”的一次有益尝试，在立法思路、制度设计、具体措施的针对性和操作性方面也都有创新探索。为推动法规得到有效贯彻落实，市人大常委会及时将检查规定实施情况列入2021年监督工作计划，在法规实施不满一年之际，于2021年5月中旬正式启动执法检查，7月底召开的市人大常委会第三十二次会议上刚刚听取和审议了《北京市人大常委会执法检查组关于检查<北京市医院安全秩序管理规定>实施情况的报告》。

一、聚焦医务人员安全，“小切口”立法使靶向更加精准

“小切口”立法是近两年地方立法中经常提及的概念，但什么是“小切口”立法，“小”到什么范围、“切口”在什么地方合适，需要进一

步探索。在这次立法起草过程中，我们聚焦维护医院安全秩序，更好保护医务人员安全这一“小切口”，意在使靶向更集中，措施更明确，操作更具体可行。

（一）法规题目的“小切口”

医院安全包括许多方面，涉及医院秩序安全、医疗安全、消防安全、护理安全、医用危化品安全、食品卫生安全等等，一部“小切口”的地方立法不可能解决医院所有的安全问题。面对连续发生的暴力伤医案件，最迫切需要解决安全问题是维护医院正常诊疗秩序，保护好医务人员人身安全和人格尊严，向全社会释放关心关爱医务工作者、依法加大对暴力伤害医务人员防范打击力度的强烈信号，决不能让英雄流血又流泪，决不能让伤医案再次在北京发生。我们选择用“医院安全秩序管理规定”，就是将医院安全的重点放在秩序和解决暴力伤医问题上，聚焦如何通过有效的制度设计和预防措施，确保最大限度地防范和减少扰乱医院安全秩序、侵犯医务人员安全的事件发生。

（二）立法目的的“小切口”

立法目的是制定法律法规的初衷和所要实现的目标，必须是非常明确的。针对起草过程中关于注重利益平衡和平等保护的意見，我们认为立法不应是简单的搞平衡，患者的合法权益当然要受到保护，但却不是这次立法要解决的问题。医务人员是守护人民群众生命健康的白衣卫士，如果不对暴力伤医做到零容忍，医务人员最基本的执业安全得不到保障，没人愿意当医务人员，最终受到伤害的必是广大患者。维护医院安全秩序，保障医务人员安全，其实也是保障每个患者的生命健康和社会公共利益。

（三）主要内容的“小切口”

立法主要内容体现着立法要解决的主要矛盾。立法过程中有意见提出，加强医院安全秩序管理，核心在于预防和化解医疗纠纷，应当通过此次立法细化相关制度规范。需要明确的是，不管是医疗纠纷，还是医患矛盾，都不能成为威胁或伤害医务人员人身安全、扰乱医院安全秩序的理由。如果从医疗纠纷和医患矛盾问题入手延展到医院安全秩序和医务人员安全，将带来更加复杂的法律关系和问题，立法目的也不明确。这部法规旨在维护医院安全秩序，保护那些防病治病、救死扶伤、保护人民健康的医务人员，防范和打击的是侵犯医务人员安全的行为，而不是去解决医疗纠纷和医患矛盾，在《医疗纠纷预防和处理条例》《医疗事故处理条例》等上位法对医疗纠纷处理已有明确、详细规定的情况下，法规不宜作出过多重复规定，保留原则性规定即可。

（四）立法体例的“小切口”

将法规定为“条例”还是“规定”，不仅是个名称问题，更是个体例问题，这也在立法过程

中讨论比较多的。从立法技术来讲，“条例”的体例结构比较完整，要有章、节、条、款、项等等。这次立法由于规范事项比较集中，即重在解决医院安全秩序和暴力伤医问题；体例结构相对简单，条文数目不多，只有三十一条。同时，对安检的规定、对发现禁限带物品的处置、对有就诊安全隐患人员采取的预防性措施、治安保卫人员对涉医案事件第一时间处置要求等，针对性和操作性都很明确。从“小切口”的要求考虑，法规在名称和体例上选择了“规定”，而不是“条例”。

二、积极探索创新，充分发挥地方立法补充创制先行作用

这部法规是北京原创，国家没有直接对应的上位法，在全国都具有典型示范意义。立法之初，在国家层面缺乏相关上位法规定的情况下，市人大常委会针对医院安全秩序立法题目小、针对性强、问题聚焦等特点，紧密结合本市实际，准确把握立法空间，有效发挥地方立法创制功能，立足保护医务人员人身安全和人民群众合法权益，坚持立法先行，敢于制度创新，充分体现地方立法特色。

（一）建立安全检查制度

安检是有效防范伤害医务人员的禁限带物品进入医院的重要预防措施，对于意图携带禁限带物品进入医院的违法犯罪人员能够形成明显震慑。国内外均有医院进行安全检查的先例，法规出台前，我市已有一些医院（如友谊医院、解放军总医院等）采用安检措施，具备一定的实践基础。考虑到各类医院的不同情况，法规要求其建

立安检制度的同时，对医院具体采取何种安检方式留有空间，医院可以根据实际情况自行选择安检方式。

（二）完善医警联动机制

基本医疗卫生与健康促进法明确规定，医疗卫生机构执业场所是提供医疗卫生服务的公共场所，任何组织或者个人不得扰乱其秩序。但是医院又不同于车站、商场等一般的公共场所，作为特殊的公共场所，医院执业场所既包括单位自身的内部空间，又包括广大患者就诊的公共空间，这两个空间在地理位置上相互包含，难以切割。正是出于这样的考虑，法规明确医警联动是医院安全秩序管理工作中应当坚持的基本原则之一，并贯穿医院安全秩序管理工作的全过程，其具体内容包括建立联席会议制度、定期会商通报信息、共同分析医院治安形势、开展矛盾纠纷排查调处、进行风险评估预警、协同处置涉医安全事件等。法规在不可能对所有的处置场景进行全面列举的情况下，详细规定了安检、高风险人员进入医院、发生涉医安全事件三种突出情况下的处置措施，细化相关工作机制，使医警联动能够真正落地。

（三）赋予医务人员暂停诊疗的权利

当人身安全受到暴力威胁，除负有特殊法定职责的人员（如军人、警察）应忠于职守外，人人都有避险自保的权利，医务人员也不例外。从权利对等的角度看，当医务人员人身安全受到来自就诊人员或其陪同人员的暴力威胁时，医务人员继续诊疗的环境条件已不复存在，实际情况也不允许其继续诊疗。在这种情况下规定可以暂停诊疗，既是保护医务人员的人身安全，也是保

护其他患者接受诊疗的权利。为防止暂停诊疗的滥用，法规同时规定，威胁人身安全的情形消失后，医院应当及时恢复诊疗。

法规实施一年来成效显著。

一是安检制度初见成效。全市现有二级及以上医院308家，已实行安检的有279家，占比90.6%；其中三级医院124家，基本实现了全覆盖。《北京市医院禁止、限制携带物品名录》自2021年4月9日实施以来，全市共检出禁限带物品7416件。安检制度的建立，有效阻断了各类危险源流入医院，切实发挥了医院安全防范第一道关口作用。我市医院建立安检制度的做法被国家卫生健康委、公安部联合发文向全国推广。

二是安防水平明显提升。医院立足自身实际，健全完善安全防范系统，加强人、物、技防建设，运用信息化手段持续提升安全管理工作水平。目前，全市超过95%的二级及以上医院已设置治安保卫机构，安保人员配备基本满足需求。262家医院安装了一键报警装置，安装率为85.1%。86家医院配备了人脸识别系统，有利于快速识别高风险就诊人员，做到早发现、早防控、早处置。

三是医警联动持续深化。完善三级会商机制，落实联席会议制度，加大卫生健康部门、公安机关与医院的信息互通、工作联动，有效预防、处置涉医风险隐患和安全事件。加快推进医院警务室建设，279家二级及以上医院已设立警务室，设置率为90.6%，投入警力629人。依法打击各类涉医违法犯罪行为，《规定》实施至今，全市公安机关共受理涉医违法犯罪案件74起（刑事案件7起、治安案件67起），涉医违法犯罪案件数

量比《规定》实施前同期下降10.8%，其中刑事案件数量同期下降65%，我市医院安全秩序总体平稳。

三、坚持人大主导，充分发挥代表主体作用

（一）坚持人大在立法中的主导作用

早在立法工作启动之初，市人大常委会相关工作机构已加入立法工作专班，直接参与法规草案的起草和整个立法过程。人大加入工作专班，有利于及早发现立法中的矛盾和焦点问题，有效避免信息获取的脱节和断层，通过共同研究、充分沟通的工作方式，也有利于克服立法中的部门利益偏向，提高立法质量和效率。

立法工作近年来一直强调发挥人大主导作用，但何为主导、怎样主导，一直处在探索过程中。我们认为，主导作用不是权力，而是责任和担当；不是擅作主张，而是在党中央集中统一领导下进行；不是简单的牵头参与，而是在选题立项、起草调研、审议通过中都要发挥实质性统筹安排、严格把关、确保质量等作用。随着立法进入不同的工作阶段，相关责任部门会发生变化，但这并不意味着主导权的变化。对于整个立法项目而言，绝非某个部门、甚至某几个人员便可决定，而是各部门集合发力，按照地方立法工作格局的思路，充分发挥人大制度的优势，坚持问题导向，回应人民需求，拓宽代表和人民参与立法的渠道，使立法更接地气、察民情、聚民智、惠民生。

人大主导要将理念思路、工作方法贯穿于立法全过程，敢于和善于解决那些争议集中、矛盾突出的问题，防止和克服立法中的利益偏向。在

医院安全秩序立法中，市卫健委、市司法局希望借立法一并解决医疗纠纷和医患矛盾问题；但也有观点认为应当突出维护医院安全秩序的立法本意，防止稀释立法初衷。针对这一争议，我们注意广泛收集意见，对各方提出的不同主张逐条梳理分析，将合理意见充分吸收，在立法价值取向的矛盾焦点问题上敢于“切一刀”，坚持维护医院安全秩序的主旨，医疗纠纷和医患矛盾依照其他法规及文件进行规范，使立法真正解决现实问题。

（二）充分发挥人大代表在立法、监督等工作中的主体作用

立法工作之初，正是新冠肺炎疫情较为严重的时候，我们积极克服疫情对开展实地调研造成的不便影响，结合立法工作实际，多次通过视频会议、书面征求意见等形式、广泛听取人大代表（特别是关注卫生健康工作的代表）的意见建议，正是在多次调研的基础上，逐步明确了立法思路和主要内容。

为了凝聚立法共识，积极扩大人民群众有序参与立法的途径，最大程度体现和维护人民利益，市人大常委会充分发挥人大代表的主体作用，依托“万名代表下基层”开门立法工作方式，同时向全市三级人大代表征求对法规草案中核心条款、重要制度设计等的意见建议，为完善草案内容、提高立法质量奠定坚实基础。据统计，征求意见的对象包含市、区、乡镇三级人大代表13464人，共有5250位人大代表反馈意见建议达6079条，针对收集到的意见建议，工作专班认真整理研究，并在法规草案的修改过程中进行了充分吸收。

执法检查中，我们同样重视发挥代表主体作用，在疫情防控新常态的情况下，采取市区两级联动检查、明查与暗访相结合、常规检查与随机抽查相结合、委托第三方调查等方式，力争全面掌握法规实施情况。一是积极邀请代表参加执法检查实地调研。执法检查组共召开全体会议2次，6次赴13家二级以上医院开展实地检查，参加的代表达近200人次，其中不乏在立法阶段就参与其中的代表，对医院安全秩序管理工作给予了持续关注。二是依托常委会办公厅开发的微信小程序“北京人大代表履职”，鼓励代表可以通过小程序将自己日常去医院时发现的问题随时记录并同步上传，有利于及时发现实地检查时因有所准备而不易被发现的问题。三是委托十六区人大常委会同步对本辖区内法规实施情况进行了检查，区人大代表也积极履职、参与其中，在更大范围、更深程度发挥了人大代表察民情、汇民意、聚民智的优势和作用。

四、坚持依法监督，执法检查彰显人大监督刚性

执法检查是监督法赋予各级人大常委会的法定监督职权。人大开展执法检查，既不同于一般的工作检查，也不同于行政执法，而是行使宪法法律赋予的监督权，保证法律法规得到有效实施的重要手段。十三届全国人大以来，栗战书委员长给执法检查定的调子是，人大的执法检查要长出“牙齿”，成为法律巡视的利剑。在疫情防控常态化的情况下，我们坚持依法原则，聚焦检查重点，坚持问题导向，改进工作方式，把这次执法检查作为一次法规宣传和实施再动员、再部署

的过程，及时督促有关方面切实解决问题、持续改进工作，充分体现人大监督刚性。

（一）聚焦检查重点，发挥执法检查“全面体检”作用

这部法规作为“小切口”立法的积极实践，法规规定的各项制度、措施都很具体，对政府及其相关部门、医院及其举办者的职责划分规定的也比较明确。执法检查中，我们紧扣法规内容，对照检查重点涉及的法规条文，充分发挥执法检查“全面体检”的作用，切实推动法规的各项内容真正落到实处。

这次执法检查我们列出了五个方面的检查重点，共涉及法规条文22条。具体内容包括市、区政府落实医院安全秩序管理职责；卫生健康部门落实医院安全秩序管理职责，落实联席会议制度，建立全市医院安全保卫信息平台；公安机关落实医院安全秩序管理职责，警务室设立及运行，开展涉医安全案事件预防处置，依法惩治涉医违法犯罪；医院及其举办者落实医院安全秩序管理职责，建立健全安全防范系统，落实安全检查制度，以及采取陪诊、回避诊疗、保护性约束或医疗措施等情况；以及法规实施过程中存在的困难或问题。

按照执法检查所列的重点，在实地检查13家医院的过程中，医院是否实行了安检、是否配备了专职治安保卫人员、重点部位是否安装了一键报警装置、警务室建设是否规范、驻院民警和医院治安保卫人员应急处置流程是否规范、医患关系调解部门作用发挥情况等等，都是执法检查组必查的内容。只有按照法规条文逐条对照、详查细抠，才能真正了解法规实施是否到位了，是否

从“纸面上的法”真正落实为“行动中的法”。

（二）坚持问题导向，检查找准找实问题

在今年年初的市人大常委会机关工作部署会上，李伟主任讲话强调，人大开展监督工作特别是执法检查，要开列问题清单，督促整改落实。

“问题清单+督促整改”是市委对人大执法检查工作提出的新要求。用好这一机制，切实发挥好执法检查“法律巡视”利剑作用，关键还是要把问题找准、找实。我们认真落实“问题清单+督促整改”工作要求，在执法检查报告的基础上，细化形成了包括10个方面共涉及68家医院的问题清单，交由市政府相关部门研究处理。

在政府及其相关部门职责落实方面，由于本市医院隶属关系较为复杂，政府相关部门对部委、部队和企业所属医院的监督指导存在一定困难，推动《规定》全面实施有难度。对医院在开展安全秩序管理工作中存在的资金筹措困难较大、经费保障不足等情况，在政策支持和统筹协调上还有提升空间。全市医院安全保卫信息平台仍在建设中，信息共享未能充分实现。

在思想认识方面，有的医院对《规定》贯彻实施不重视，安全风险防范意识不到位，对加强安全秩序管理、保护医务人员安全的重要性认识不够；

在教育培训方面，有的医院对医务人员的安全防范培训不到位，有些医务人员不能熟练使用一键报警装置，对《规定》赋予的暂停、回避诊疗等权利不掌握。

在治安保卫机构和人防力量建设方面，部分医院没有明确治安保卫专门机构，未能按标准配备专职治安保卫人员；现有安保力量布局不合

理，值守点位单一，涉医安全事件应急响应不及时，有效应对处置突发安全事件能力不足。

在安全防范系统建设方面，受办医主体类型、经营状况不同等因素影响，各类医院的建设水平参差不齐，安防设施配备不够均衡。部分医院尚未安装一键报警装置，视频监控未能达到规定覆盖标准，系统老旧图像质量不高，存在监控盲区。

在落实安检制度方面，部分医院安检部位选定不科学合理，预留等候空间不足，就诊高峰易造成人员拥堵。有的医院在主要入口处没有实行安检，有的安检人员缺乏相应资格，还存在着安检设备“设而不用”、无人值守、以查验“健康宝”“测温门”代替安检等情况，安检流于形式。

在医院警务室建设方面，受限于既有规划和建筑布局，部分医院警务室位置偏僻，不利于及时出警，不能有效发挥显警震慑作用；公安机关警力有缺口，按标准配备相应警力还存在一定困难。

在普法宣传方面，受疫情防控和实施安检影响，进入医院程序增加，有的群众对《规定》内容不知晓，对禁限带物品不掌握，对入院安检有抵触情绪；法规规定的个人禁止行为宣传不够。

需要强调的是，法规实施过程中存在的困难也是这次执法检查的重点之一。比如，在调研中医院普遍反映，安检设备采购维护，安检、治安保卫人员聘用管理经费方面困难较大，长期投入负担较重；有的医院举办者对安全防范设施建设资金投入不够，医院安全秩序管理必要保障不足，等等。针对医院反映较为集中的安防建设资金压力较大的困难，我们也及时写入了执法检查报告，并针对性地提出了意见建议。

（三）紧扣问题和困难，针对性提出意见建议

关于提高思想认识，推动法规可持续实施方面，我们提出要进一步提高政治站位，从维护首都社会和谐稳定的政治高度，深刻认识全面实施法规的重要意义，以全面贯彻落实《规定》为抓手，持续推进平安医院建设，提升医院安全管理工作法治化、规范化水平。市、区政府要加强对医院安全秩序管理工作的领导，政府相关部门要加强对《规定》实施的监督检查，及时推动解决医院安全秩序管理工作中存在的不足和薄弱环节，各级各类医院在《规定》贯彻实施上要坚持一体遵循，确保法规持续、有效实施。

关于落实政府及其相关部门法定职责方面，我们建议一是针对医院在开展安全秩序管理工作中存在的资金投入较大、经费缺乏保障等问题，政府相关部门要加大统筹协调力度，及时研究、出台经费保障配套政策。二是坚持分类指导，精准施策，综合考虑医院规模、区域位置、就诊情况、资金条件等方面的差异性，开展安全风险等级评估，制定分级分类安全管理指引，对医院安防建设和安保力量配置进行科学指导，提升医院安全秩序管理工作精细化水平。三是加快推进全市医院安全保卫信息平台建设，实现医院和公安机关有关数据信息的共用共享，提升涉医安全事件的风险预警和联动处置水平。

关于夯实医院主体责任方面，我们建议一是加强人、物、技防建设，建立健全安全防范系统，提高智能化水平，确保视频监控系统、一键报警装置实现重点区域、重点部位全覆盖。推进医院治安保卫专门机构建设，充实安保人员力量，落实好日常安全秩序维护职责。二是加强对

医务人员和治安保卫人员的安全防范技能培训和应急处置演练，提升安全防范和应急处置能力。

三是在疫情防控常态化情况下，结合自身空间布局实际，合理选点布位安检，严防禁限带物品进入医院。四是深化医警联动机制，推进警务室与医院保卫部门的融合，在机制建设、运行常态化上下功夫，提升警务室建设水平，发挥好公安机关维护医院安全的重要作用。五是加强对医务人员的教育培训和管理，提高医务人员职业道德、医疗服务和沟通交流能力，不断优化诊疗流程和就医环境，增强人民群众看病就医的获得感。

关于改进社会综合治理方面，我们提出坚持预防为主与综合治理并重，完善医疗纠纷投诉调处机制，积极发挥医务社会工作者、专业性人民调解组织等社会力量在促进医患沟通、调处医疗纠纷等方面的专业优势，从源头妥善化解矛盾纠纷。加强医院周边社会治安综合治理，运用信息技术手段有效解决非法倒卖挂号等顽疾，净化医院周边秩序环境。

关于加强普法宣传方面，我们建议充分运用各类媒体和平台，创新宣传形式，对法规进行深入宣传解读，让医务人员、就诊人员、安保人员和社会公众进一步知晓法规具体内容和要求，持续开展对医院禁止、限制携带物品和禁止行为的宣传教育，增进法规认知认同，增强全社会守法意识，为法规有效实施创造有利条件。加大对医务人员无私奉献、爱岗敬业的先进典型宣传，积极营造全社会理解、尊重、支持医务人员的良好氛围。□

（作者系北京市人大常委会监察和司法办公室主任）

关于北京市接诉即办立法的思考

李 凯

习近平总书记在党的十九大报告中强调，要推动社会治理重心向基层下移，把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒。他在多次视察北京时，强调北京要建设国际一流的和谐宜居之都的战略目标，围绕“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”的重大课题，探索推进超大城市治理现代化的有效路径，要坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。

为了贯彻落实党中央要求和习近平总书记对北京的重要指示精神，北京积极探索党建引领基层治理体制机制创新实践，从党建引领“街乡吹哨、部门报到”向“接诉即办”改革不断深化，全面推动治理重心下移、权力下放、力量下沉，建立了以12345热线为主的群众诉求全响应平台，坚持民有所呼、我有所应，实现市区各部门围着街道转、街道围着社区转、党员干部围着群众转，打通服务群众的“最后一公里”。为了保障改革依法进行、于法有据，2019年出台了《北京市街道办事处条例》，目前正在抓紧研究制定《北京市接诉即办条例》，发挥地方立法保障和引领改革的重要作用，提升首都依法治理水平。

一、接诉即办是以人民为中心立场的生动实践

（一）接诉即办改革的由来及背景

进入新时代，我国社会主要矛盾发生了变化，北京在多年快速发展解决群众需求的同时，也积累了一些历史遗留问题和城市发展面临的新问题，城市基础公共资源供给与经济社会发展速度还不同步，人民群众对美好生活的需求更加多元。习近平总书记多次强调，对群众反映强烈突出问题，必须坚决改、马上改。

“接诉即办”改革正是在探索解决群众需求路径，破解打通“最后一公里”难题中应运而生。市委市政府通过调研发现，有效治理“大城市病”应当保证自下而上的信息反映渠道畅通，让决策层能够精准发现问题、解决问题，有效匹配资源供给和需求满足，提升群众获得感、幸福感、安全感。

1.首都城市管理需要提升精细化水平。在城市更新和公共空间品质优化上，背街小巷整治、疏解非首都功能、便民服务还存在薄弱环节，老旧小区、失管弃管小区物业管理还存在难题，私搭乱建、开墙打洞、垃圾分类等问题还有反弹；在城市副中心建设、两区建设（国

家服务业扩大开放综合示范区和中国（北京）自由贸易试验区）还面临高质量发展的挑战；在科技助力城市管理上，信息化孤岛仍然存在，城市大脑建设还处于起步水平，医疗、交通和养老等民生信息服务还不够便捷畅通。

2.人民群众日益增长的需求与不平衡发展存在矛盾。首都城市发展还面临城乡发展不平衡、区域发展不平衡的情况，在城乡经济发展、公共服务、基础设施等方面尤为突出。如核心区、回天地区等停车、健身、绿地、养老、学前教育等民生设施建设仍存在短板，城乡结合部和涵养区生态发展还有不足。

3.发现问题的渠道不畅通。市区层面，有些部门研究政策制度时，习惯于听汇报、看文件，实地调研发现问题的效果不充分，难以全面、准确地了解与群众的真实需求以及政策实施效果。基层因考虑政绩，往往采用“和稀泥”的方式，将辖区内的問題压在本级，不向上级反映，群众需求得不到有效解决。

4.主动担当意识不强，条块合力不足。条上各部门之间存在管辖壁垒，条块之间协同联动不够，部分干部主动协作意识和主动解决群众需求的意识还不强，存在横向部门合力不足，纵向基层力量薄弱，管理执法衔接不紧密等问题。

（二）接诉即办改革的运行机制

北京市在推进改革同时，加强接诉即办工作的顶层设计和制度化建设，制定了《关于深化接诉即办改革工作的意见》（以下简称“《意见》”），总结提炼了“接诉即办”改革实践的十项机制。

1.在受理群众诉求方面。构建全渠道受理

机制。畅通12345市民热线电话、网络、媒体等“接诉”渠道，实现全渠道受理群众诉求。实行诉求分类处理机制。按照咨询、建议、举报、投诉、需求等诉求类型，实行差异化管理。优化企业服务热线，畅通政企沟通“绿色通道”。建立快速精准派单机制。建立接诉即办职责目录，实行动态调整更新，按照管辖权属和职能职责，分别直派或双派街道（乡镇）、区政府、市级部门和承担公共服务职能的企事业单位。

2.在统筹推动快速办理方面。实施限时办理机制。根据诉求的轻重缓急程度和行业标准，建立诉求分级分类快速响应机制。健全协同办理机制。各街道（乡镇）在职责范围内及时解决群众诉求；对于需要跨部门解决的复杂问题，由街道（乡镇）“吹哨”召集相关部门共同研究解决。通过分级协调办理机制，提请上级党委和政府、行业主管部门协调解决本级难以解决的重点、难点诉求。完善统筹推动机制。充分发挥区委书记月度工作点评会、市委接诉即办专题会统筹调度和点评推进作用，加强对历史遗留问题、超出市属管辖权等重大疑难诉求的专题协调。建立央地、军地接诉即办联动工作机制。

3.在考核办理效果方面。完善督查督办联动机制。各级党委和政府督查部门实行联动督办，对市领导交办、群众关注、媒体反映的热点问题加大督办力度，对挂账和未按时解决的诉求实行跟进督办。健全分级分类考评机制。健全以响应率、解决率、满意率为核心的“三率”考评体系，规范考评流程，细化考评主体、范围、标准。完善回访机制，杜绝层层回

访,加强不满意诉求的分析研究。健全诉求分析通报机制。对群众诉求开展大数据分析、研究,为市委、市政府重大决策提供支撑。完善“日报告、周分析、月通报”机制。

4.在社情民意应用方面。完善风险预警防范机制,发挥社情民意“晴雨表”作用,强化诉求数据动态监测和分析研判,及时就苗头性、风险性诉求向相关部门提出预警。对突发性、群体性、极端性诉求,向公安部门、属地党委和政府实行双派单,快速处置、化解矛盾、防范风险。

(三) 接诉即办改革现阶段的主要成果

习近平总书记在中央政治局常委会审议《首都功能核心区控制性详细规划》时指出,这几年北京市委市政府在老百姓口碑中好了许多,老百姓难题开始得到解决。当前,通过接诉即办改革,逐步打通了服务群众“最后一公里”。

1.党建引领在城市治理中的作用不断强化。接诉即办抓住党组织领导基层社会治理这条主线,将党的组织体系和基层治理体系更好地融合,丰富了各级党组织抓工作的载体,将党的组织优势转化为城市治理优势。全市各区、街乡、村居普遍建立了三级“党建工作协调委员会”,党建引领城市治理的作用发挥更加充分。

2.政府服务管理整体性、协同性、时效性不断提高。接诉即办让全市对城市运行情况了解更加迅速直观,分析应对更加及时充分,决策处置更加科学果断,整体行动更加明确有效;各单位各部门提高了条块工作协同性,凝聚了破解难题的合力;“快速响应、快速办

理、快速反馈”的“即办”要求,极大提高了政府依法行政的效率。2019年,诉求解决率由53.1%提高到75%、满意率由64.6%提高到87.3%(《2020年北京市政府工作报告》)。2020年接诉即办在疫情特殊时期继续发挥巨大作用,受理疫情防控和复工复产相关来电236.79万件,成为制定防控政策、完善防控措施的重要参考。

3.领导干部工作作风明显转变。接诉即办形成了为民服务长效机制,极大地拓展了做好新时代群众工作的方式方法。各级党员干部对群众诉求“闻风而动”,直奔一线了解情况、倾听民意、解决问题、化解纠纷,大大拉近了党委政府和人民群众的距离。全市337个街道(乡镇)办理诉求大幅提升,夯实了眼睛向下、为民服务的工作作风。

4.群众获得感、幸福感、安全感明显提升,党执政的群众基础得到巩固和加强。接诉即办让各级党委、政府推进工作的思路、决策、措施都围绕着群众诉求转,架起了党和群众的“连心桥”,赢得了群众的支持和信任。据统计,2020年办理单位共收到群众表扬电话、表扬信、锦旗等共计3.1万件,环比上升76.89%。

二、推动接诉即办改革在法治化轨道上不断深化

接诉即办条例是市人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于加强和创新基层治理的重要指示精神,贯彻落实习近平法治思想,按照市委《意见》要求,为固化首都基层治理改革创新实践经验,筑牢为民服务的长效机制开展

的立法项目。

（一）立法的主要考虑

1.把党的主张上升为国家意志。为了贯彻落实党中央关于加强和改进城市基层党的建设等工作文件精神，市委通过党建引领接诉即办改革加强党对城市工作的全面领导，夯实党在城市的执政基础。市委《意见》明确了接诉即办的改革方向和具体工作要求，从价值导向、整体框架、制度设计上为立法工作明确了基本方向。为了保障改革依法进行，应当通过人民代表大会制度，按照法定程序，把贯彻落实党中央的决策部署、市委的《意见》通过地方性法规确定下来，让党建引领接诉即办成为各方的共同行为规范和自觉行动。

2.固化改革成果，形成北京经验。接诉即办改革经过近两年的探索实践，使基层治理由过去以“政府端菜”为主向以“群众点菜”为主转变，从“有一办一、举一反三”向“主动治理、未诉先办”转变，大大增强了基层治理的靶向性和精准性，也积累了丰富的实践经验。国务院办公厅也总结吸收了首都的改革经验，制定出台了《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》。立法也将在改经验基础上，进一步规范提升，形成群众诉求办理的“北京标准”。

3.进一步深化改革，探索超大城市治理内在规律。围绕接诉即办改革中遇到的问题，如政府与市场和社会的边界问题、各方权利义务、诉求分类处置等，优化政府职能，强化基层统筹，理顺条块关系，厘清工作边界，构建区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享的城市基层治理新机制。

（二）立法中主要处理的关系

1.立法与改革的关系。接诉即办改革正在深化进行，一方面，立法要主动适应改革发展需要，发挥法治保障作用，通过立法固化已经成熟的经验做法；另一方面，也要发挥立法对改革的引领作用，保障改革依法有序进行，为进一步深化改革留有空间。

2.法规与政策的关系。法规与政策应当各有侧重，互为支撑，形成以《意见》为根基，法规为主干，规章为分枝，政策文件为枝叶的接诉即办规范体系。《意见》作为纲领性文件指引方向，法规侧重规范接诉即办各方主体权利义务责任，并授权政府及相关部门制定规章或者政策文件，规章侧重规定办理单位内部具体权责划分、分工协同等，政策文件进行进一步的细化接诉即办机制运转的具体流程、考评办法。

3.法规的制定与实施的关系。法规的制定是实施的前提和依据，法规的实施是确保立法成果落实落地的有力保障。完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，坚持市委对立法工作的全面领导，研究决定条例中的重大问题，保障立法科学性、民主性。徒法不足以自行，还需要提前谋划好法规实施，加强公正司法、严格执法、全民守法，人大及其常委会适时通过执法检查、听取专项工作等法律监督方式，保障法规有效实施。

（三）通过立法不断凝聚共识

接诉即办立法关系每位市民、涉及千家万户，市人大常委会深入贯彻落实习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，坚持“涉及千家万户的法规都由千家万户参与、向千家万

户征求意见”的原则，充分发挥人民代表大会制度全过程民主主渠道优势，大力深化开门立法，广泛征求意见建议。

1.围绕重点问题开展调研工作。发挥人大主导作用，组织立法工作专班聚焦重点问题深入开展调研，结合条例草案稿，先后赴东城、西城、朝阳、通州、昌平等区，就诉求范围、精准派单、办理机制、考核评价等反映集中的问题，听取区人民政府及其部门、在京中央单位、街道、乡镇、社区、村以及相关公共服务企事业单位意见建议；邀请拨打过12345服务热线的市民40余人参加立法座谈，围绕诉求办理、实名制、诉求人权利义务等与市民密切相关的问题倾听意见建议。

2.通过代表家站等多渠道广泛征求意见。为进一步做好条例草案二审阶段修改工作，按照市人大常委会统一部署，各区人大常委会于6月7日至6月11日，通过全市人大代表之家和人大代表联络站平台，就条例草案广泛征求了各级人大代表和人民群众的意见建议。此次活动深入306个代表之家、2184个代表联络站及社区、村镇，征求了1位全国人大代表、399位市人大代表、3265位区人大代表，7712位乡镇人大代表、66915位市民群众的意见建议。经过各区人大常委会初步整理，共汇总有效意见建议7419条。社会委工作机构对意见逐一梳理并对应至条款，发现较为集中在诉求人权利义务和法律责任、分类处置和精准派单、街道乡镇和村居委会办理职责、考核机制等方面。此外，通过常委会门户网站向社会公开征求意见，收到意见建议117条。

3.立法过程中同步推进立法宣传。按照宣

传工作方案，一方面撰写宣讲提纲，在代表深入家站征求意见的同时，请代表发挥宣传引导作用，凝聚立法共识。同时，注重做好新闻宣传报道工作，通过北京电视台、北京日报、北京晚报等媒体，运用文字、图片、视频等多种呈现方式，大力宣传征求意见活动并选取典型家站进行专题报道。

三、立法中重点研究的问题

（一）关于诉求接收的范围

在条例草案审议和征求意见中，市人大常委会组成人员和各承办单位对接诉即办受理范围的意见较为集中。比如有委员提出，一些应当按契约依法解决的商业行为不宜通过接诉即办程序解决，否则容易扰乱市场秩序。在家站征求意见期间，许多基层单位认为，有些小区业主自治范围内的诉求不应当受理，而是应当按照物权法等相关规定依照相应的程序自主决定。目前的条例草案采取了全面接诉的原则，不对诉求的受理范围做限制，对此起草组主要有以下几方面考虑。

1.国办意见对受理范围的规定较为原则。

《国务院办公厅关于进一步优化地方政务便民服务热线的指导意见》要求明确热线受理范围，受理企业和群众各类非紧急诉求，包括经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等领域的咨询、求助、投诉、举报和意见建议等。不受理须通过诉讼、仲裁、纪检监察、行政复议、政府信息公开等程序解决的事项和已进入信访渠道的事项，以及涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私和违反社会公序良俗的事项。在国办的意见中，对诉求范围从

两个维度进行了规范，一方面从正面清单的角度，规定经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等领域的诉求可以受理。另一方面，列举了受理的负面清单，即“须通过诉讼、仲裁、纪检监察、行政复议、政府信息公开等程序解决的事项和已进入信访渠道的事项，以及涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私和违反社会公序良俗的事项”不予受理。这一分类方式较为原则，实际如何操作还是需要实践中进行细化。

2.为切实加强党的领导预留空间。在北京市街道办事处条例立法中，逐步形成了在总则中明确党的领导地位、不对党组织职责作具体规定的共识。然而接诉即办改革的党建引领特点更加突出，党委不但领导改革的方向，在市委关于进一步深化接诉即办改革的意见中还明确要求党政一把手是接诉即办工作的第一责任人，在具体诉求办理中党委政府做好群众工作、把党组织密切联系群众优势转化为治理效能更是办好群众诉求的重要法宝。从有限政府的角度来看受理应当有范围限制，但是从党的全面领导的角度来看是没有范围限制的。因此条例对受理范围不做规定，避免在操作中对党组织统揽全局、协调各方的作用造成限制。

3.发挥数据治理优势的现实需要。除了对诉求个案进行快速办理以外，还需要发挥接诉即办机制民生诉求大数据分析的作用，为风险预警和查找城市治理的薄弱环节、开展主动治理提供数据支撑，只有鼓励市民广泛提出意见才能更好地发挥数据支撑的作用。

4.接诉即办机制本身具有特殊性。接诉即

办相较于其他的纠纷解决机制而言，所涉及的范围更广，包括对城市管理等提出建议，对公共服务进行咨询等，而不仅仅是双方或者多方矛盾纠纷的受理与调解。此外，从诉求方的角度出发，接诉即办兼具群众自主表达个人意愿的民主讨论机制的特点，其所提出的诉求（尤其是建议类诉求）类似于种类繁多的议题，所包罗的内容不应有过多范围限制。

5.条例中未引入“受理”的概念。在起草过程中，起草组曾对诉求“受理”与诉求“接收”的具体表述进行过讨论，后来确定采用“接收”的表述。除上述几条所列的原因外，还考虑到在法律层面受理有相对确定的含义，多指经初步审查符合基本要件同意接收并将进一步办理。比如，民事诉讼法第一百二十三条规定：“人民法院应当保障当事人依照法律规定享有的起诉权利。对符合本法第一百一十九条的起诉，必须受理。符合起诉条件的，应当在七日内立案，并通知当事人；不符合起诉条件的，应当在七日内作出裁定书，不予受理……”在行政诉讼或者刑事诉讼中其法律内涵亦相近似。但是在接诉即办中，热线中心作为诉求接收方，所承担的任务更接近于承办单位统一对外的窗口，并不具备与诉讼程序相类似的对“是否受理”进行审查的职责，目前来看也并无相应的能力对诉求内容进行逐一审查，以确定诉求是否应当进入后续的处理环节。诉求是否应当受理多由后端的承办单位再根据具体情况进行判断。因此在法规中以接收诉求进行表述更为贴近当前阶段的实践情况。

（二）关于诉求接收的渠道

条例一审稿中规定了“本市推进除110、119、120、122等紧急热线以外的政务服务便民热线整合至12345市民服务热线”。在常委会第一次审议期间，有委员提出，通过热线接收诉求，再派单至承办单位办理，增接了诉求办理的环节，相比之下可能直接由承办单位各自接收诉求并办理的“小循环”模式会更加便捷。起草组成员也有意见认为，热线归并的规定过于细致，属于具体工作内容，不必在条例中体现。

对此，从操作层面来看，国办意见对归并方式作了较为细致的部署，采取整体并入、双号并行、设分中心等形式，对拨打频率较低的政务热线取消号码统一归并到12345热线，对话务量大、社会知晓度高的政务热线保留号码、将话务座席并入12345热线统一管理，对垂直管理部门在各地设立的政务热线纳入所在地热线考核督办工作体系，保证了热线有序归并的可操作行。

此外，实现“一号响应”是接诉即办改革重要环节，统一出入口更有利于解决现实存在的问题。2019年初，北京12345市民服务热线先后整合了除110、119、120、122等紧急热线外的52条政务服务便民热线，提供“7×24小时”全天候人工服务，全市16个区、338个街道乡镇、市级部门和公共服务企业全部接入12345热线平台系统，实现“一号响应”，重新激活了12345市民服务热线。同时，“接诉即办”之所以能够“统”得起来，关键在于通过12345市民服务热线统一接收群众诉求、统一派单承办单位、统一督办反馈办理结果，统一督察考核办理成效，把住了“入口关”和“出口关”，不

仅避免了以往“各接各的”、“各办各的”和“既当运动员又当裁判员”的现象，而且强化了对承办单位的监督，有效提升了办理的效率和服务质量。比如，起草组在征求市民意见时就有市民提出，直接向某些具体承办单位电话反映问题，拖延数月也未见有实际行动，而通过12345反映问题，就能在规定的时限内得到响应，办理的速度也更快。

目前条例草案二次审议稿中的规定，也并不排斥其他的诉求提出方式，比如直接向具体承办单位提出诉求等，但是如何将渠道纳入到接诉即办体系、并按照本条例的规定程序流转还需要在实践中进一步探索。

（三）关于诉求人实名制

1.基层代表提出诉求人实名制的原因。常委会委员以及基层代表集中反映少数诉求人通过反复、多次拨打市民服务热线，以实现个人不合理甚至不合法的诉求，占用公共资源、扰乱办公秩序。因此，希望通过诉求人实名制、信用管理等方式，降低恶意诉求发生概率，保护承办单位干部的积极性。

2.市民代表对于诉求人实名制的看法。多数市民从合理使用公共资源的角度出发，同意对这部分人通过“实名制”采取一定的限制措施，但未必需要“一刀切”地都要求实名制。因为所有诉求都采取实名制，面临着诉求人个人信息泄露的风险，也可能导致诉求人被打报复，在拨打12345热线时心存顾虑。例如，关于消费者纠纷类投诉，诉求人确需按照规定提供个人信息，承办单位才能与诉求人联系了解情况、收集证据并协助解决，此类情况可以要求提供必要的信息。对于小区内的邻里纠纷、

物业服务投诉、咨询建议等诉求，热线中心应当尊重诉求人的隐私保护要求，同时要避免泄露诉求人信息导致矛盾激化。

3.信访条例、纪检监察举报中关于实名制的规定。《中华人民共和国信访条例》第十七条规定：“信访人提出信访事项，一般应当采用书信、电子邮件、传真等书面形式；信访人提出投诉请求的，还应当载明信访人的姓名（名称）、住址和请求、事实、理由。有关机关对采用口头形式提出的投诉请求，应当记录信访人的姓名（名称）、住址和请求、事实、理由。”《纪检监察机关处理检举控告工作规则》第二十五条规定：“纪检监察机关提倡、鼓励实名检举控告，对实名检举控告优先办理、优先处置、给予答复。”第二十九条规定：“匿名检举控告，属于受理范围的，纪检监察机关应当按程序受理。对匿名检举控告材料，不得擅自核查检举控告人的笔迹、网际协议地址（IP地址）等信息。对检举控告人涉嫌诬告陷害等违纪违法行为，确有需要采取上述方式追查其身份的，应当经设区的市级以上纪委监委批准。”

4.全国人大在执法检查中关于依法实施“实名制”的意见建议。全国人大常委会执法检查组关于检查《网络安全法》、《全国人大常委会关于加强网络信息保护的決定》实施情况的报告，针对个人信息保护形势严峻的现状，建议要认真研究用户实名制的范围和方式，坚决避免信息采集主体过多、实名登记事项过滥问题。各地区各单位对某一事项实施实名登记制度，应当有明确的法律依据，要改

进实名信息采集方式，减少实名信息采集的内容。

接诉即办作为广受市民欢迎和好评的为民服务的长效机制，始终践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的发展理念。经过与其他相关制度的对比分析，综合考虑诉求人的意见建议、全国人大常委会关于规范实名制使用范围、加强个人信息保护的意見，不宜在法条中规定诉求人实名制。

（四）关于更好发挥12345市民热线服务中心的作用

在全流程的接诉即办机制中，12345热线中心主要负责诉求分类处理和回访考评两个环节。其中分类处理环节作为诉求接收后的第一道关卡，要对海量诉求进行梳理、分类并交派不同承办单位，热线中心作为群众诉求的“集散地”“中转站”，对后续流程是否顺畅起着关键作用。

1.热线中心“过滤网”的作用。由于诉求人本身对一些可能涉及法律空白或者职责交叉领域的诉求，难以自行先作出合法性的判断，或者区分哪些属于合理哪些不合理，因此，在条例明确了全面接诉的前提下，诉求分类处理环节（在条例中精准派单是分类处理的一部分）需要正确发挥作用，缓解后端的“办理难”。

关于热线中心“过滤网”作用的发挥有两种不同意見。一种意見认为应当充分发挥热线中心过滤网的重要作用，把不合理、不合法的诉求筛掉，在派单时应当精准，街道的给街道，部门的给部门。另一种意見认为，接线员

个人难以掌握所有的政府部门职责，工作仅仅是接听电话，没有进一步现场核实的能力，因此对诉求的实质内容无法判断，派单也未必完全精准，需要承办单位去进一步了解情况、调查核实。

以上两种意见均有合理性。起草组在前期调研中也了解到，12345热线中心在2019年期间，曾经在接线员团队以外，单独设置了诉求审核、分类和派单分析的团队，对诉求的筛查能力和派单精准度相对较高。但是在2020年疫情期间，由于诉求量的暴增，将诉求审核分析的团队全部整合至接线员团队，将后端的分析队伍整合到了“前线”，导致存在筛查和派单不准的情况。而目前，仅个别涉及到社会安全的诉求会有进一步的审核处理机制，其他诉求在接线员接诉和记录工单的后即时向承办单位进行派单。

诉求的准确处理作为前端重要环节，如果不发挥分析、研判、梳理、归纳的作用，仅靠机械地将每天万余件诉求传导至末端去处置，必然会降低整体地工作效率。但同时，也不应单纯依赖前端正确地分析每一个诉求，一些没有被筛出来地诉求则需要后端办理环节发现并向前端反馈。概言之，立法中的制度设计需要平衡“流水线”上每个环节的职责和任务量，建立顺畅的后端反馈机制，才能最终达到“产能”最大化的目标。

2. 咨询类诉求的办理情况。根据市政局发布的2020年接诉即办年度工作报告，2020年全年12345市民服务热线共受理群众来电（包括网络反映）1103.94万件，其中市民热线服务

中心话务人员直接解答的咨询类诉求655.23万件，在诉求总量中的占比59.35%。及时高效地解决诉求类咨询，将大大减轻整体的办理工作压力。因此，在条例草案中对热线知识库（热线数据库）作出了规定，由市政服务部门负责建立、运行、管理、维护，归集相关法律法规和业务办事流程等信息。同时明确热线知识库向社会公众提供自主查询渠道，通过强化科技手段运用为诉求人提供便捷的查询方式，提高行政资源的利用率。

3. 条例草案如何强化热线中心功能。一是要求市民热线服务工作机构应当建立派单审核机制，制定派单标准和工作规范，提升派单精准度，对疑难复杂诉求在派单前进行会商。二是建立顺畅的反馈机制，承办单位对职责、管辖等有异议的，可以向市民热线服务工作机构提出；市政服务部门应当建立派单异议审核机制，协调解决派单异议。三是在条例中明确热线知识库向社会公开，合理构建公众自助查询渠道，缓解咨询类诉求的办理压力。

接诉即办改革实践证明，真正做到凡涉及群众切身利益的事项都充分听取群众意见、同群众协商、把群众合理合法的利益诉求解决好的，就是统筹做好民生保障和基层治理的有效办法。北京通过接诉即办改革，在不断探索路径、深化认识、总结经验过程中，走出了一条符合首都城市战略定位和经济社会发展需要的道路，接诉即办立法就是确保改革在法制轨道上有序运转，行稳致远。□

（作者系北京市人大常委会社会建设综合办公室干部）

关于提高首都基层普法精准性和实效性研究

姚 苹

全民普法是全面依法治国的长期基础性工作。十九届五中全会提出，深入开展法治宣传教育，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，推进法治中国建设。中央全面依法治国工作会议首次提出了习近平法治思想，强调普法工作要紧跟时代，在针对性和实效性上下功夫，落实“谁执法谁普法”普法责任制，特别是要加强青少年法治教育，不断提升全体公民法治意识和法治素养，使法治成为社会共识和基本准则。要强化依法治理，培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。2021年两会发布的《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，实施法治社会建设实施纲要，加强社会主义法治文化建设，深入开展法治宣传教育，实施“八五”普法规划。早在2020年底，司法部启动编制“八五”普法规划。中共中央、国务院正式发布的“八五”普法规划主要内容包括：以习近平法治思想引领全民普法工作、普法重点、持续提升公民法治素养、加强社会主义法治文化建

设、推进普法与社会治理有机融合、着力提高普法针对性实效性、加强组织保障。

笔者曾于2021年参与北京某区“八五”普法规划的撰写，围绕基层普法的实效性和精准性问题，进行了大量的调研访谈，其中，部分访谈对象普遍感到近年来普法工作效果明显没有十年前扎实，基层党校系统法律专业的教师群体普遍感觉近年来法律培训呈萎缩趋势。大部分基层党校法律教师并没有以讲授法律课程为主，主动或被动地转型承担党史党建党务方面的课程。党校作为干部教育培训的主阵地和熔炉，法律课程在党校主体班课程设置中比重越来越低，比如在一个月的主体班中，设置有1—2讲法律课程，但在一周的短期班上，几乎不设置法律课程。在面临百年未有之大变局机遇和挑战的时代背景下，本文立足于北京法治中国首善之区建设、国际一流和谐宜居之都建设，结合首都功能核心区的区域特色和功能定位，回顾和总结七五普法经验探讨八五普法在普法对象、普法内容、普法方式方法、普法创新等方面的显著变化，探讨普法工作在哪些

方面可以更加优化和精细化,以提高普法的实效性和精准性,预期全社会公民的法治信仰和法治认同真正成为“十四五”期间法治北京建设的内在驱动力。

一、将普法嵌入法治社会建设、法治中国建设、法治政府建设和社会主义法治文化建设等建设之中是推进普法工作的必然趋势

十八届四中全会提出了全面依法治国的新十六字方针,首次把“全面守法”和科学立法、严格执法、公正司法相提并论。十九大报告指出了加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。进入中国特色社会主义新时代,对普法工作的要求是旨在提高全民族法治素质和道德素质。为贯彻落实十八届四中全会提出的“坚持依法治国、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”的要求,中办、国办先后密集出台了《法治社会实施纲要(2020-2025年)》、《法治中国实施纲要(2020-2025年)》、《法治政府实施纲要(2020-2025年)》、《关于加强社会主义法治文化建设的意见》。其中,《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》明确到2025年,“八五”普法规划实施完成,法治观念深入人心,社会领域制度规范更加健全。《法治中国实施纲要(2020-2025年)》,其中第13部分提出改进创新普法工作,加大全民普法力度,增强全民法治观念。建立健全立法工作宣传报道常态化机制,对立法热点问题主动发声、解疑释惑。全面落实“谁执

法谁普法”普法责任制。深入开展法官、检察官、行政复议人员、行政执法人员、律师等以案释法活动。加强突发事件应对法治宣传教育和法律服务。《关于加强社会主义法治文化建设的意见》明确提出,把建设社会主义法治文化作为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战略性、基础性工作和建设社会主义文化强国的重要内容,切实提高全民族法治素养和道德素质。着力建设社会主义法治文化,为全面依法治国提供坚强思想保证和强大精神动力,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦夯实法治基础。到2035年的总体目标,是基本形成与法治国家、法治政府、法治社会相适应,与中国特色社会主义法治体系相适应的社会主义法治文化,基本形成全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。其中第7部分提到,在法治实践中持续提升公民法治素养。注重公民法治习惯的实践养成,促进人民群众广泛参与法治,用科学立法、严格执法、公正司法的实践教育人民,推动全民守法。目前,北京市正在制定《关于在全市开展法治宣传的第八个五年规划(2021-2025年)》,所属16个辖区也正在制定出台各区的“八五”普法规划,谋划和布局未来五年的法治宣传工作。

(一)用系统论的观点看待普法的功能和价值,消除系统内普法和系统外普法的割裂状态

在中央全面依法治国工作会议上首次强调,全面依法治国是一个系统工程,要整体谋

划,更加注重系统性、整体性、协同性。法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标、法治政府是建设法治国家的重点,法治社会是构筑法治国家的基础。推进全面依法治国,法治政府建设是重点任务和主体工程,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用,要率先突破。

普法工作从字面上讲,是宣传和普及层面的工作,普法的深层价值在于厚植法治的社会土壤和思想根基,提升全体公民的法治意识和法治素养是“润物细无声”式的潜移默化的长期渐进的过程。嵌入理论是新经济社会学的核心观点之一,普法不是一项单一纯粹、孤立封闭的工作,而是受到社会大环境的影响,需要嵌入到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等五大建设中去。普法既要遵循普法的一般规律,同时又要遵循社会变迁和发展的规律,普法作为一个子系统,在“嵌入—融入”进程中,不断地由受到外界的冲击由失衡转化到动态均衡,进而实现与其他子系统良性互动。在北京比较好的经验和做法是在普法的组织保障方面,北京各区都成立了区委全面依法治区委员会守法普法协调小组,充分发挥区委全面依法治区委员会守法普法协调小组统筹协调作用,有效运用重要事项会议审议、督促落实、调查研究、联络沟通机制,保证落实到位。区级层面的全面依法治区委员会守法普法协调小组的成员是各普法责任单位的主要党政领导,并作为第一责任人承担普法责任。

(二) 推动法治与文化深度融合,依托有

形的文化载体提升全体公民的法治素养

八五普法的目标是:在微观层面上提升公民法治素养,在中观层面上提高社会治理法治化水平,在宏观层面在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。在《关于加强社会主义法治文化建设的意见》中第7部分强调,加大全民普法力度,在针对性和实效性上下功夫,落实“谁执法谁普法”普法责任制,加强以案普法、以案释法,发挥典型案例引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观的积极作用,不断提升全体公民法治意识和法治素养。在第13部分强调,党委宣传、网信、法院、检察院、教育、财政、文化和旅游等部门要发挥职能作用,积极推进法治文化建设。各部门要按照“谁主管谁负责”原则,加强本部门本行业本系统法治文化建设。这是中央文件首次提出了“谁主管谁负责”的责任制。在《关于加强社会主义法治文化建设的意见》里,细化了普法责任制,不仅是执法机关有普法职责,把执法现场当作普法现场,还赋予党委部门等主管机关普法职责,同时明确律师、公证、调解、仲裁、法律援助、司法鉴定等公共法律服务工作者,也负有普法职责。

(三) 把普法融入立法、执法、司法、法律服务等全面依法治国的全过程和各方面

推进全面依法治国,法治政府建设是重点任务和主体工程,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用,要率先突破。法治政府建设中存在的“依法行政观念不牢固、行政决策合法性审查走形式”等问题没有根本解决。要用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行

政决策程序，健全政府守信践诺机制，提高依法行政水平。新一轮的法治政府建设是在深化“放管服”改革和优化营商环境的背景下，特别强调建立有限和有为政府。

把普法实时融入立法、执法、司法、法律服务等全面依法治国的各方面和全过程，意味着普法并不是单独的纯粹的宣传活动的，而是一个系统性的“牵一发而动全身”工程。普法和立法机关的立法活动、行政机关的执法活动、司法机关的司法活动、律师等法律服务工作者的法律服务实时糅合在一起。比如，把开门立法、基层立法联系点变为普法的途径和渠道，把执法现场变为普法现场，把司法庭审现场变为普法现场，网上直播司法审判，生效法律文书在线查询是将“纸面上的法律”变成“现实中的法律”的重要途径。公众在一个个具体司法案件中，能够形象地感受到什么可以做、什么不能做，从而树立规则意识，明确行为界限。例如：最高院王林清案、海南高院张佳慧案、云南孙小果案、北京郭文思案、内蒙古纸面服刑这些司法腐败案件集中暴露出权力制约监督不到位问题。一些人通过金钱开路，几乎成了法外之人，背后有政法系统几十名干部为其“打招呼”“开路条”，监督形同虚设。另一方面，所造成的社会影响是司法公信力受损，降低了社会公众对于法治的信赖，事实上存在的“法外用权”、“法外之地”情形足以抵消以前大量的正面的法治宣传效果。司法作为定分止争，社会公平正义的最后一道防线，司法机关在普法工作中的着力点、重点任务是发挥司法机关在司法裁判中教育、引领社会行

为和社会风尚的作用。

（四）构建全覆盖、网格化的大普法格局

目前，在北京健全完善党委领导、政府主导、人大监督、政协支持，部门各负其责、社会参与、人民群众为主体的法治宣传教育体制，形成大普法工作格局。各部门形成合力，实行多部门联合普法机制，扩大法治宣传教育覆盖面。在建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体中，公民个体既是目的，又是手段，社会公众既是普法的客体，又是普法的主体。普法责任制单位不要片面地把社会公众当作了普法的客体、“大水漫灌”式普法，而是要提高人民群众在普法中的参与度，真正发挥社会公众在法治宣传中的主动性、积极性。

二、首都基层普法工作所遇到的矛盾和问题

在八五普法期间，社会结构急剧变化和调整，经济高质量发展，人们对公平、正义、民主、法治的需求越来越高。七五普法遗留下来的问题：普法工作表面化、碎片化，普法内容宽泛化、政治化，普法考核重形式轻效果，使得当前的普法工作不能完全满足全面推进依法治国的要求，主要反映在以下几个方面：

（一）抓重点普法与全面普法的矛盾

纵观历次全国普法规划，普法重点对象呈现扩大的趋势，目的是以点带面，实现向“一切有接受教育能力的公民”普法，实行公民终身法治教育。根据2021年5月第七次人口普查统计，2020年，全国人户分离达到

4.93亿人,约占总人口35%,其中,流动人口3.76亿人,十年间增长了将近70%,北京常住人口有21893095人,0-14岁之间的人口,占11.84%,15-59岁之间的人口,占68.53%,60岁以上人口占19.63%。在受教育方面北京每10万人中拥有大学教育的人数全国居首,达到41980人。北京“八五普法”所面临的普法对象人员构成,已经发生变化,应当适时调整普法重点人群。北京八五普法征求意见稿将国家工作人员、青少年、企业经营管理人员、村居民等为重点,这是延续七五普法的做法,遗憾的是,没有把外来流动务工人员作为重点。外来务工人员,作为城市的常住人口,既离开原来的乡村,不受乡规民约的束缚,又没有完全融入城市,接受城市社会规范体系的约束,原户籍所在地没有把其作为普法重点,流入地应将其列为普法重点。八五普法期间,应该坚持普法全覆盖、无死角的原则,比如:在外来务工人员比较集中的建筑行业、餐饮行业、快递行业、网约车行业办开展“短平快”的实用性强的法律宣传。在互联网时代,对于普法也产生了巨大的冲击和影响,普法不再是在墙上刷标语,贴宣传画这些传统形式,尤其是新生代年轻人,无论是城市还是农村,对于手机依赖严重,普法宣传主阵地应该放在电脑网络和手机屏幕上,而不是局限于传统的橱窗。

法治宣传抓住“国家工作人员、青少年、企业经营管理人员、村居民”等重点,进行分层、分类培训。八五普法新增加了“村居民”为普法重点,开展民主法治示范村(社区)建设,这也是适应了乡村振兴战略背景下社区建

设的客观需要。重视青少年普法,提高青少年法治素养是全民普法的基础,深化“法律进校园”,有针对性地提高新一代的青少年法治素养,开展针对促进青少年健康成长的专项法治宣传。

(二)在法治轨道上推进基层治理水平和治理能力现代化与社会治理软硬件掣肘的矛盾

北京市八五普法规划征求意见稿第5部分“深入推进多层次多领域依法治理”,包括三个方面:深化城乡基层依法治理、深入推进行业依法治理、深入“法律进网络”工作。在深化城乡基层依法治理方面,特别是把市域社会治理现代化作为切入点,配合党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革,构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系。2020年7月,原来由北京市、区有关部门承担的部分行政处罚权、行政强制权正式下放至街道办事处和乡镇人民政府,共涉及相关职权431项。其中,涉及城管执法部门393项,与生态环境、水务、卫生健康及农业农村部门有关的共38项。目前,北京市人大常委会正在审议《北京市接诉即办条例草案》,431项行政执法职权下放至街道乡镇,虽然在街道和乡镇挂牌成立综合行政执法队,街道和乡镇能否接得住,管的好,对此立法专家和执法实践部门尚存疑虑。另外,在实施新修订的《行政处罚法》的过程中,有些行政执法部门存在“管理就是收费、执法就是处罚”的认识误区,少数行政机关动辄顶格处罚,比如河北唐山市“北斗掉线”货车司机金德强被告知罚款2000元时,服毒自杀死亡事件,引发了思考,使得法律既要有力度,也要有温度,

不能是冰冷的。另外，有的地方执法部门采取注目式、祈求式、甚至“认干娘式”执法，有损执法的权威，导致执法的社会效果不佳；在某些领域和行业，法外用权，权力寻租，腐败现象仍然没有完全杜绝。

把法治宣传教育融入系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等社会治理各方面，推动公民法治观念的养成，培养规则意识和契约精神，有助于提高社会治理法治水平，这是“水涨船高”的互相依存关系。如果人们法治观念淡漠，有法不依，那社会治理的难度系数加大。反之，人们普遍接受现代法治理念，遇到矛盾和纠纷不矫情、不纠缠，寻求法治方式和途径来解决，那么社会治理难度降低。通过法治宣传提高司法公信力，引导群众依法表达合理的诉求，维护合法的权益，有利于促进社会和谐稳定。

（三）培育法治文化与有形载体、无形载体的矛盾

在《关于加强社会主义法治文化建设的意见》中明确了，社会主义法治文化建设的具体责任单位是司法行政部门，而不是文化部门。《关于加强社会主义法治文化建设的意见》强调，将法治文化作为优化营商环境的重要内容，作为法治示范创建、精神文明创建、平安中国创建等创建指标体系的重要内容。法治环境、法治文化、法治氛围基本上属于同一范畴，如何将法治文化作为可以量化的指标？可以推测，是以有形的法治文化建设基地的数量、质量来作为考核的重要指标。如何分层次建设一批具有地域特色的法治文化建设示范点

或者示范基地？农村在经济高速发展和城镇化的背景下，出现了村庄空心化，劳动力人口向城市聚焦，导致农村老年人口和留守儿童比率较高，缺乏活力。“无法”并不影响乡土社会的秩序，因为乡土社会是“礼治”的社会。在压缩式现代化的进程中，人们的思想观念也发生了变化，对于社会习俗习惯的认同度低，乡土意识弱化。在乡村，如何推动法治文化与乡土文化融合，是个深层次的意识层面的问题。按照《法治乡村建设三年行动计划》，2020年北京市民主法治示范村覆盖率达到15%，2021年达到20%，2022年达到30%，同时，实现民主法治示范村动态管理机制。在推进农村法治文化阵地建设，目标是实现一村一法治文化阵地，将无形的法治文化建设转化为建设有形的法治文化阵地。

（四）普法不均衡和普法饱和的矛盾

经过多年的普法努力，北京普法饱和与普法不均衡的情况同时并存。过去“大水漫灌”式的普法，投入了大量的人力、物力、财力，再继续投入下去，普法效果是否会明显提升，尚存疑问，在此应当尊重普法工作的客观规律。普法饱和度，是指在定量的人财物投入之下，即使再增加投入，也不能使得普法效果更佳，提高社会公众的接受度。按照八五普法的要求，各级政府要根据实际工作需要确定法治宣传教育经费并纳入本级财政预算，建立健全工作经费动态增长机制。各部门单位安排普法专项经费，确保专款专用，“精准滴灌”式普法。

普法不均衡是指在某些领域、某些行业、

某些地区普法供给过剩和普法供给不足同时并存。在首都功能核心区和远郊区普法呈现不平衡态势，尤其在农村普法是难点，法治乡村建设和乡村振兴战略是同步开展的。比如：以北京通州马驹镇为例，马驹镇面积82平方公里，下辖8个社区，45个村，因临近亦庄工业园区工业总产值达到55亿元，户籍人口51576人，流动人口达到35万人，人口数量堪比一个县城，而且人口密度大，普法力量难于满足现实的普法需求，缺口大。有些乡村，出现了空心化，留守人口老龄化严重，农业农村现代化水平低，有的村民偏封闭保守，法治观念滞后于时代的发展，比如：“重男轻女”封建思想认为女孩出嫁以后没有继承权。在远郊区，家庭主妇、老年人等群体法治意识薄弱，对于被家暴的妇女、被虐待的老年人显得保障不力。

（五）在普法内容上偏重普及法律条文还是普及法治理论的矛盾

八五普法规划强调，实行公民终身法治教育制度，把法治教育纳入干部教育体系、国民教育体系、社会教育体系。在普法过程中，是重点普及法律法规条文还是普及法治理论，主要是取决于普法对象的受教育程度。我国现行《宪法》也是历次普法的重点。以义务教育阶段为例，涉及青少年普法的初二《道德与法治》教材侧重于普及法治理论，学生没有原本本地学习“宪法”法条，对于抽象的法治理论不甚理解，只能死记硬背，反而不如直接普及《宪法》第二章“公民的权利和义务”法条，效果更好。在民法典宣传普及过程中，应当突出民法典重点条款普及率，民法典体量

大，编章结构复杂，法条数量多达1260条，可以结合普法对象的关注点和实际需求，选择重点法条宣讲。

针对成年人群体，比如：国家工作人员、企业管理人员，在结束国民教育阶段之后，可以在继续教育阶段将法治理论作为普法的侧重点。法治观念的培养，是一个长期循序渐进的过程，不是经过几次普法教育、听听课就能轻易改变的，从“对他人讲道德、对自己讲法律”转化为“对自己讲道德、对他人讲法律”，从“他律”到“自律”，从接受“硬规则”到接受“软规则”的约束。

（六）普法的价值导向是以形式法治理念为主导还是以实质法治理念为主导的矛盾

纵观我国多个普法规划文本，伴随经济社会发展普法内容呈现逐步细化发展态势，具有由制度普及、理论普及向理念普及、文化普及过渡的特点。在普法过程中，对于许多法律问题只是浮于表面的理解和解读，没有深入的说理释法，致使法治宣传教育难于达到理想效果。法治本来是舶来品，我国推进全面依法治国，决不照搬别国模式和做法，决不走西方所谓“宪政”、“三权分立”、“司法独立”的路子。虽然依法治国已经于1999年入宪，建设社会主义法治体系已经于2018年入宪，“法治”已成为社会主义核心价值观之一，但对于“法治是什么？法治的精神是什么？如何实现真正的法治？”等系列问题，有着不同流派的诠释。依通说，宪法法律至上、法律面前人人平等、限制和约束公权力、保障人权、重视规则的作用甚至重视道德的作用、重视程序正义

甚于重视实体正义、重视稳定性、可预期甚于重视变动性和灵活性等等是属于主流的实质法治理念。在实践中，有的地方官员重视形式法治理念，忽视实质法治理念，甚至出现利用法治搞人治的情况。所以，无论是政府官员，还是普通群众，培养实质法治理念，形成对于法治的情感认同和理性认同，是一个长期的循序渐进过程。

三、提高首都基层普法工作精准性和实效性的路径

目前，尚未出台国家层面的《法治宣传教育条例》，北京市人大亟需率先出台《北京市法治宣传教育条例》，使得首都普法工作真正有法可依。在新发展阶段，主要从以下几个方面提高首都基层普法的精准性和实效性：

（一）适应新媒体、自媒体时代，创新基层普法的形式和内容

在自媒体时代，人人都有麦克风，人人都是主播。和传统纸质媒体时代完全不同，群众接受信息的主流渠道，不再是被动接收式、被动推送式，而是主动点播式、主动上传式。群众不再是法治宣传、媒体宣传、意识形态宣传的客体，也逐渐变得越来越有宣传的主人翁意识。结合重大的时事问题、热点问题，法治宣传部门发出正能量的声音，以引导社会舆论，对不当偏激的言论进行纠偏。

目前，可以与高校、科研机构、律师事务所合作，吸纳有号召力的社会力量、有识之士走出象牙塔，做接地气的公益普法工作，适时推出越来越多的普法网红，比如：中国政法大

学教授罗翔，在B站、抖音、快手等有数千万人关注，民众认可度高，取得了较好的普法效果。当然，农村的普法方式和城市应当有所区别，结合文艺三下乡（指的是文化、科技、卫生“三下乡”），开展法治下乡，基层农村群众更能接受直观具体、活生生的案例，可以将抽象的法律法条变为老百姓喜闻乐见的案例故事。把社会效益放在首位，不断地推出优秀的法治文艺作品，比如电影《秋菊打官司》、《十二公民》等，寓教于乐，受众面大，影响力广。

（二）探索形成按需设置、动态调整、规模适当、覆盖全面的项目管理机制

进入新时代，以满足人们日益增长的对于民主、法治、公平、正义等方面需求为普法导向，更加注重“按需普法”，使得公民对法律法规的知晓度、法治精神的认同度、法治实践的参与度明显提高。在大普法格局下，贯彻落实“谁执法谁普法”“谁主管谁普法”“谁服务谁普法”的普法责任制，赋予党委等主管部门、执法部门、公共企事业单位、法律服务部门、媒体部门明确清晰的普法责任，形成“政府守法、老百姓也守法”良性循环的法治生态环境，避免“政府守法、老百姓不守法”或者“老百姓守法、政府不守法”法治不彰的情形。

普法工作属于公共服务，向全社会提供公共产品，在此可以探索采用项目管理机制，尝试市场化运作、第三方外包、专业分工和合作共赢等灵活方式，提高普法的实效。各级司法行政部门建立健全法治宣传教育推进制度，

负责全程监管和引导指导、定期考核、量化管理。

（三）均衡配置普法资源，向薄弱地区和弱势群体倾斜

适应人民群众对法治的需求从“有没有”向“好不好”的转变，均衡配置普法资源，消除“法治地图”不平衡不充分的现象。日前，城市副中心“法治地图”正式上线，市民只需轻点手机，就可以查询身边的法律服务机构，及其办事指南和服务信息。在公共法律服务平台建设方面，推出了全国智慧普法平台和市区级普法平台。推进普法重心下移，向普法基层一线倾斜，推动各类资源下沉到基层社区（乡村）。乡村是首都“法治地图”中最为薄弱地区，通过实施乡村“法律明白人”培养工程，落实一村一法律顾问制度，加大乡村普法力度。按照《法治乡村建设三年行动计划》，区设置公共法律服务中心，乡镇设置公共法律服务站，建成率达到100%，法律服务站响应力高，发挥基层矛盾纠纷预防和调处化解的“第一道防线”功能，做到“小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交”。另外，加强乡村公共法律服务，保障为弱势群体提供法律服务。相对而言，弱势群体包括妇女、残疾人、老年人、农民工等，需要提高其依法维权的能力和水平，引导弱势群体“遇事不怕事”，理性正当维权。

（四）培养既懂传播规律又懂法律的普法人才队伍

普法工作人员群体的素质决定了普法工作的质量。提高普法的实效性和精准性，关键

是靠“人”。人才是核心要素，新发展阶段对普法人员素质也提出了更高的要求，需要培养既懂传播规律又懂法律复合交叉型人才。针对国民教育系列，探索设立“法学+教育学”双学士人才师资队伍的培养。加强对媒体从业人员法治教育，将法治素养作为从业资格考评的重要内容，提高其运用法治思维和法治方式解读社会问题、引导社会舆论的能力。过去考核检查普法工作，主要是习惯于看开会次数，材料数量，讲座次数，导致基层走形式和应付敷衍，随着全面依法治国的深入推进，对于普法提出了更高的标准和要求，不再是走“形式”的普法，而是走“心”入脑的普法，普法人员需要懂得媒体传播规律、善于做沟通调解工作、能依法化解各种社会矛盾，能够以“法”服人，而不是“以权压人”、“以势压人”，真正在思想和灵魂上信仰“法治”。

畅通普法宣传的“最后一公里”，发挥律师等法律服务队伍的积极作用。法律服务队伍是全面依法治国的重要力量，目前我国律师队伍发展到约52万人，律师事务所达到3.4万家，全国律师每年办理刑事、民事、行政等各类诉讼案件超过600万件。律师和法官、检察官相比而言，更具有普法的先天优势，现代社会的人们在遇到纠纷时，不再是找关系，往往去找律师咨询和解决。律师职业群体的声誉固然很大一部分取决于具体案件当事人的主观评价，当然也依赖于律师自身是否真正忠于法律，维护正义。在此，应当引导法律服务工作者依法依规诚信执业，认真履行社会责任。□

（作者系中共北京市东城区党校副教授）

我国未成年人保护 立法的重大发展及完善路径

林琳

2021年注定将是中国发展进程中的一个鲜明坐标,中国共产党迎来了建党100周年。百年恰是风华正茂,迈向新征程的中国共产党举世瞩目,全面建设社会主义现代化国家新征程由此开启。

“少年强则国强”,当我们怀中拥有孩子时,未来就在我们手中。未成年人的奋斗和传承,决定了一个国家未来的强大和安定,未成年人权益的保护力度,决定了一个国家未来的发展和命运。中国共产党几代领导人,都高度重视未成年人成长发展和权益保护工作。习近平总书记深刻指出,“培养好少年儿童是一项战略任务,事关长远”;“孩子们成长得更好,是我们最大的心愿。党和政府要始终关心各族少年儿童,努力为他们学习成长创造更好的条件”。习近平总书记还要求“全社会都要了解少年儿童、尊重少年儿童、关心少年儿童、服务少年儿童,为少年儿童提供良好社会环境”。这些新时代的重要论述都表明了以习近平同志为核心的党中央尊重未成年人主体地位的价值理念和履行未成年人保护国家责任的坚定立场。

一、我国未成年人保护立法的重大发展

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央

中央全面推进依法治国,未成年人保护工作其重要内容之一。党中央对完善未成年人保护相关法律制度提出了明确要求,全国人大常委会经过反复论证研讨,充分听取社会各界意见,认真履职尽责,回应社会关切,注重协调统一,先后修订通过了多部未成年人保护的专门法和部门法中的相关条款,不断强化对未成年人基本权利的保障力度。《刑事诉讼法》专章确立了“未成年人特别程序”、《民法典》完善了国家监护责任、修订后《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》也均于2021年6月1日正式实施,体现了未成年人事务国家治理能力现代化、法治化水平的提升,迎来了未成年人保护工作的新局面。

(一) 正式确立最有利于未成年人原则

2021年6月1日正式实施的《未成年人保护法》,标志着我国未成年人保护工作进入了一个新的历史阶段,其中最显著的亮点就是在总则确立了最有利于未成年人原则,该原则是未成年人法律制度的核心,也是我国未成年人保护立法的基石。最有利于未成年人原则可以说是儿童利益最大化理念在中国未成年人保护立法的具体体现和本土表述,二者的内核一致。1989年《儿童权

利公约》规定，任何机构包括福利、司法、行政等机构对儿童做出的行动，都应该首要考虑儿童最大利益。公约没有明确什么是最大利益，但规定实现儿童最大利益但手段和方法应该多元，应当既考虑对儿童当前的保护，又考虑对儿童长远的保护。世界各国和地区的立法都将儿童利益最大化理念融入其中。

最有利于未成年人原则贯穿于修改后未保法的各个方面，为未成年人保护司法实践提供指引。该原则要求处理未成年人案件和事项时，以未成年人利益作为最大考量因素，包含了处理未成年人事项对其进行特殊和优先保护、尊重其人格尊严、保护隐私权和个人信息、适应未成年人身心健康发展的规律和特点、听取未成年人的意见、保护与教育相结合等内在要求。如司法机关应当充分、全面考虑维护未成年人利益的需要，最大限度降低司法活动给他们带来的不利影响，帮助他们尽早回归正常生活、学习和工作。

这是我国立法首次明确最有利于未成年人原则，在践行过程中，还必须注意两点：一是在履行国家责任的过程中重视尊重未成年人主体地位。无论是世界范围内的儿童利益最大化原则，还是我国最有利于未成年人原则，都天然强调在保护未成年人权益中的国家责任承担，这种国家责任包括建立儿童侵害报告制度、加强司法机关与行政机关合作、建立社会支持体系等，均是国家和社会承担保护未成年人权益责任的具体体现。但同时，不能忽视未成年人参与的主体地位，不能剥夺未成年人意见表达的合法权利，如未成年人被害人和证人出庭的特别规定、未成年人司法中对其个人选择和表达权的维护等。二是不能片面地把最有利于未成年人原则解释为对未

成年人的一味轻缓宽松处理。该原则的确立和践行目的不是为了减轻免除未成年人的刑事责任，而是通过一系列实体和程序机制，帮助未成年人更好地适应社会，接受教育矫治，促进其尽快回归社会，开展正常学习生活。

（二）注重未成年人法律之间的协调发展

近年来，我国未成年人保护立法取得重大发展和进步，特别是2020年，《民法典》出台、《刑法修正案（十一）》颁布，《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》先后修订完成，开启了未成年人保护的新篇章。在这些重要法律在修改过程中，全国人大常委会特别注重保持协调性和统一性，保证不同法律之间的呼应和衔接。

《民法典》与《未成年人保护法》均贯穿了最有利于未成年人原则。在民法典中，该原则主要体现在监护、收养和离婚后未成年子女的抚养等法律规范中，具体包括最有利于被监护人原则、最有利于被收养人原则和最有利于未成年子女原则等，同时，《民法典》还对未成年人保护的国家责任进行了确立，这些规定都与《未成年人保护法》紧密衔接。

《刑法修正案（十一）》对法定最低刑事责任年龄的规定作了个别下调。《预防未成年人犯罪法》对接《刑法修正案（十一）》的内容，将原《刑法》和《预防未成年人犯罪法》中规定的收容教养措施改为专门矫治教育，并将未成年人实施刑法规定的行为、因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的，纳入严重不良行为的范畴，规定可以对其进行专门矫治教育。

《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》作为未成年人保护立法体系中的两部基础法

律，是姊妹篇的关系，其中《未成年人保护法》侧重为未成年人健康成长创造良好社会环境，给予最大限度的保护和保障；《预防未成年人犯罪法》侧重违法犯罪预防，设计多种干预措施和干预层级，通过教育矫治等方法预防未成年人违法犯罪，对已有不良倾向的未成年人通过尽早干预，促其走上健康发展道路。两部法律于2020年先后修订，并于2021年6月同时施行。在修改过程中，全国人大常委会始终考虑两法的协调与对接，在《预防未成年人犯罪法》修订过程中，还特别关注了其与《刑法》《刑事诉讼法》《治安管理处罚法》等相关法律的关系，努力织密未成年人健康成长的法治保护网，使未成年人保护的体系更为严密。

（三）明确未成年人保护主体的责任边界

未成年人保护和犯罪预防工作的责任主体和责任分配等问题，始终是我国未成年人保护立法工作关注的重点，也是实践中影响未成年人法治事业发展和成效的重要因素。在《民法典》和《未成年人保护法》等新法中，理顺了未成年人保护过程中家庭与国家的责任边界，在监护人责任部分，明确了其10项监护职责和禁止行为，并对监护人的委托监护提出了法定要求，在国家责任部分，阐明了国家法定的义务是监督监护人履行监护职责，并在公共服务体系中加入了家庭教育指导的内容，明确提出了国家临时监护和长期监护的适用范围，首次将留守未成年人和困境未成年人关爱帮扶纳入到法律框架中。在《预防未成年人犯罪法》中，也针对权责不明的问题，进一步细化了政府部门、司法机关、行政机关和社会团体等在预防未成年人犯罪中的分工和职责，重视吸收和建立社会工作服务机构参与未成年人

犯罪预防和矫治工作，并在法律责任一章规定了更明确的法律后果。

（四）与时俱进增设未成年人网络保护

新修订的《未成年人保护法》增设“网络保护”专章，开启了未成年人网络保护的新篇章。传统的未成年人保护以国家、社会、家庭、学校等责任主体的维度进行保护设计，而网络的快速发展和对生活的侵入打破了这一责任主体的划分，虚拟世界产生的网络沉迷、个人信息泄漏、儿童数据滥用等问题给未成年人网络保护提出巨大挑战。对此，《未成年人保护法》专章对未成年人网络保护的理念、网络环境和个人信息管理与保护、成瘾预防等作出规范，规范政府、学校、家、庭网络产品和服务提供者的责任，创新提出网络素养教育，并将未成年人个人信息同意年龄规定为14周岁，将未成年人父母或监护人作为网络保护第一责任人，在吸纳以往未成年人网络保护实践经验的同时，也创设性的设计了一系列法律制度，填补立法空白，力图实现对未成年人从线上到线下的全方位保护。

（五）初步建立预防未成年人犯罪分级干预体系

从世界经验来看，虽然不同国家和地区的刑事责任年龄起点有所差异，但对低于刑事责任年龄的未成年人罪错行为，均需要建立科学的分级处遇措施，用以预防和治理未成年人犯罪。新修订的《预防未成年人犯罪法》充分总结了实践中的经验做法，针对当前未成年人犯罪的新特点，以及社会公众关切的热点问题作出立法回应，我国立法上首次体系性地构建罪错未成年人分级干预体系，对我国未成年人保护立法发展史上具有重要意义。新法重新界定了不良行为和严重不良

行为,完善了分级干预、教育矫治等一系列制度措施,将罪错未成年人分级干预分成四个层级:一是由父母和学校管教有不良行为的未成年人,二是由公安机关为主、父母与学校为辅干预有严重不良行为的未成年人,三是送专门学校矫治有严重不良行为且情节恶劣或拒不配合的未成年人,四是由公检法和司法机关按照法律规定矫治涉嫌犯罪进入刑事司法程序的未成年人,切实为未成年人健康成长保驾护航。

二、我国未成年人保护法律体系仍需关注的问题

实践证明,未成年人保护相关法律法规的制定和实施在增强全社会未成年人保护意识、保护未成年人合法权益、促进未成年人健康成长等方面发挥了积极而又重要的作用。与此同时,这一法律体系也仍然不够完备,存在着需要完善细化的问题,主要表现为:

(一) 法律之间协调性有待进一步统一

虽然本轮修法过程中涉及内容充分考虑了内在协调统一,《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》业已修改完成,但我国的未成年人法律体系尚未完全建立,仍需进一步通过立法完善。在未成年人法律体系中,至少应当有未成年人福利法、未成年人保护法和未成年人司法法等法律制度,三者缺一不可。域外成熟的少年法律保护体系也均涵盖了上述法律。未成年人司法制度是未成年人法律体系中的重要一部分,应当是一套综合性的法律制度,需要一个专门的解决方案,而不是仅仅局限于刑事司法,也不应继续停留在成年人司法的例外规定层面。未成年人司法绝不是我国刑事司法中对未成年人具有惩罚性质部分,

而应作为专门法、特别法,纳入下一步未成年人保护立法规划中重点谋划。

此外,域外的立法实践表明,仅依靠未成年人专门立法的一部或几部,是不可能解决所有未成年人保护问题的。因为专门立法不能穷尽所有事项,其他部门法中必须有针对未成年人的专门规定予以补充完善。目前我国的法律体系中,各个部门法中也确实有许多关于未成年人权益保护的重要规范分散其中,但这些条款主要依附于成年人本位理念,对未成年人身心特点没有给予充分考虑和完全体现。另外,鉴于法律制定之时的立法理念和认识不到位,这些规定在内在逻辑上不仅没有完全统一,甚至还有彼此冲突的情况,且大都在各个部门法中自成一体,缺乏统领,有些尚未充分体现最有利于未成年人原则,需要在修法时进一步协调统一。如我国《刑法修正案(八)》和《刑事诉讼法》分别规定了免除前科报告义务和未成年人犯罪记录封存制度,但因为其他法律中限制就业资格以及我国公开判决等规定,使这一制度在实践中作用发挥有限,犯罪记录仍是涉罪未成年人回归社会的一大障碍。

(二) 重要制度缺失有待进一步填补

本次《预防未成年人犯罪法》修订中,争议最大的问题是对已经触犯刑法但未达刑事责任年龄的未成年人不予刑事处罚后如何处置和干预的问题。《刑法修正案(十一)》降低刑事责任龄并废除收容教养制度后,这一问题如何解决又尤为重要。具体到《预防未成年人犯罪法》建立的分级干预体系中,就是要考虑是否对不予刑事处罚的未成年人是否作为独立的分级干预一级,设计具有针对性的干预措施加以预防。不予刑事处罚行为的社会危害性重于其他严重不良行为,因此

教育矫治的难度也更大,对其进行干预的措施的针对性、专业性和体系性要求都更高,难度也更大,这一点是不容置疑的。因此,从避免交叉感染、确保干预效果的角度出发,应当将不予刑事处罚行为单独作为一级干预对象更为科学合理,其具体程序设计、干预措施、干预场所、限制人身自由程度和教育矫治内容等都应区别于一般严重违法不良行为。但遗憾的是,目前的制度设计中,没有对此作出单独规定,有待实践的进一步探索和细则予以补充细化。

此外,修订后《预防未成年人犯罪法》对专门矫治教育的预防措施规定的较为宏观,要求在专门学校的专门场所采取闭环式管理,这一规定存在着不够精细化的问题:在干预方式上,明确的干预措施中送专门学校已是最高级别干预,专门矫治教育的一系列问题尚未明确。最为突出的问题是专门矫治教育的适用条件和范围,前述因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的触法行为,是否直接对接专门矫治教育?如何落实“必要的时候”这一实用前提?如何理解专门矫治教育的场所实行闭环管理,是否意味着限制和剥夺未成年人自由?公安和司法行政部门如何开展专门矫治教育?这些问题尚不明确,使目前的分级干预体系中缺乏收容性质的干预制度,存在缺口。

(三) 部分规定可操作性有待进一步增强

《预防未成年人犯罪法》突出强调了专门教育和专门学校建设,力图解决专门学校适用的立法依据、程序设计、适用对象和社会支持等问题,具有前瞻性和进步性,但仍有一些问题需要细化以增强可操作性。《预防未成年人犯罪法》明确了专门教育指导委员会的组成及其职能,但

这种由多元主体组成的机构,涉及多个政府部门、司法机关和社会组织,对其自身宏观统筹指导和内部多部门协调要求极高,且直接影响专门教育的适用和效果。首先在个案评估环节,规定由专门教育指导委员会承担个案评估职能,但个案的特殊性要求以了解未成年人和案件情况为基础,个别化和针对性是个案评估的核心,一般由案件承办人员和社会调查员通过大量工作来完成,而专门教育指导委员会作为一个组成复杂的组织,如果是在听取承办人和专业人员的报告的基础上集体做出评估决定,是否有违亲历性和影响评估效率,值得商榷。同时,《刑法修正案(十一)》降低刑事责任年龄适用的案件类型,可能天然适用专门矫治教育措施,而无需再次评估,这些都需要进一步细化规范。

其次在专门教育的决定环节,法律规定教育民政部门与公安机关会同决定,也就是说,教育民政部门牵头,公安机关参与共同决定送专门学校。但司法实践中,公安机关往往最先接触不良未成年人,对其行为严重程度和流动、辍学、监护缺失等情况了解最清晰,对这类未成年人,可能公安机关发现后承担牵头决定职责更为适宜。

第三,为使专门教育作用发挥更为充分,未来仍可考虑将进入司法程序后,作出不起诉或因犯罪情节轻微免予刑事处罚的未成年人,可以对接到预防未成年人犯罪法规定的专门教育或专门教育矫治措施,司法机关对涉罪未成年人的观护实践经验表明,专门学校在观护中已经发挥了很好的作用,本次预防未成年人犯罪法没有明确予以规定,可能会使司法机关探索将涉罪未成年人送专门学校进行观护帮教于法无据,受到限制。

三、我国未成年人保护立法的完善建议

法律是治国之重器，良法是善治之前提。要进一步完善我国未成年人法律体系，必须抓住提高立法质量这个关键，坚持立改废释并举，处理好未成年人法律与成年人法律的关系、未成年人专门立法与其他部门法的关系、我国国情与国际条约的关系，增强我国未成年人法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

（一）保障未成年人保护立法回应现实需求

法律具有稳定性和延续性，同时其生命力在于实施。我国未成年人保护立法要有用有效，必须始终立足解决未成年人保护工作中面临的棘手问题，回应现实需要。进一步完善我国的未成年人法律体系，仍然要从实际出发，细化有关规定、填补制度欠缺、增强可操作性，保障权利义务责任相一致、实体与程序相匹配。在解决现实问题和总结实践经验中，始终要统筹未成年人保护工作所涉及的多个责任主体和多种社会领域。需要针对性地查漏补缺，消除法律盲区，填补制度空白，避免出现“木桶效应”。同时在新法实施后一段时间内，及时将一些实践有益经验做法及时总结上升为立法。

（二）构建协调一致的未成年人保护法律体系

构建与完善我国未成年人法律体系是一个日益推进的过程，不可能一蹴而就、一劳永逸。我国未成年人法律体系的立法思路是，立足国情，充分考虑经济社会发展阶段，以及我国未成年人现状中独有的问题，在此基础上，履行和落实《儿童权利公约》的内容，并借鉴吸纳域外少年司法中具有共通普遍性的制度和实践经验。我国未成年人法律体系的立法规划，应当一方面推进未成年人专门立法的体系建设，加强其结构布

局的科学准确性，另一方面正视当前部门法中有关未成年人规定存在的依附成年人法律制度的问题，以建立相对独立的未成年人法律体系为目标进行立法设计。

从内容上看，未来我国未成年人保护法律体系至少应包括未成年人福利未成年人保护和未成年人司法三项制度。未成年人健康成长的社会环境，依赖适度普惠性的未成年人福利制度，它为未成年人的生活、学习、身心健康提供必要的物质基础。而未成年人保护制度，旨在弥补福利政策无法填补的空白和无法解决的问题，如监护缺失、贫困救济等。未成年人司法制度是最后的保障手段和保护措施，针对个案中对进入司法程序的未成年人提供特殊司法干预、保护、教育和矫治等。

从结构上看，我国未成年人法律体系因该以《宪法》为根本依据，在《未成年人保护法》统领下，形成以《预防未成年人犯罪法》、《未成年人司法法》、《家庭教育法》、《未成年人福利法》等专门立法为支撑，以部门法中未成年人的特殊章节或条款为重要来源，以行政法规、部门规章、司法解释、地方性法规等规范性法律文件为细化配套规定的法律体系格局。

（三）建立完善独立的未成年人司法制度

如前所述，我国未成年人保护立法是一项系统性的庞大工程，其中应当形成综合、专门而独立的未成年人司法制度。确立我国未成年人司法制度，应当在坚持最有利于未成年人原则的基础上，贯彻综合保护原则、比例原则、专门保护等原则；认真总结我国未成年人司法实践经验和问题，对接国际少年司法规则中的重要制度（如社会调查制度、司法转处制度等），进一步改革附条件

不起诉、犯罪记录封存、合适成年人到场等现有未成年人司法机制；分别针对罪错未成年人、未成年被害人系统建构包含保护处分措施、临时性保护措施，并逐步从刑事领域向民事行政利于扩展，实现对未成年人的综合司法保护，构建国家责任为主导，多元化主体共同参与的特色未成年人司法制度。

具体来说，针对罪错未成年人，继续完善处遇体系，吸收借鉴域外有益经验，建立包括训诫、管教、督促、专门教育、专门矫治教育等保护处分措施的罪错未成年人分级处遇体系；针对未成年被害人，完善对其的救助和保护，增设紧急带离、人身保护令等临时性保护措施。完善“一站式”询问未成年被害人和未成年被害人出庭保护的人性化制度设计，增加对未成年被害人的精神损害赔偿规定。同时在预防侵害未成年人犯罪方面，建立发现、报告制度，增设从业查询和禁止制度；逐步从刑事司法领域扩展到运用民事行政法律制度和诉讼程序保护未成年人合法权益。提高未成年人诉讼能力，完善代为起诉和支持起诉制度，并建立临时诉讼代理人或监护人制度。

（四）细化专门教育措施增强可操作性

专门教育措施作为修改后《预防未成年人犯罪法》中明确的专门矫治教育措施，应当充分在个案中用足用好。为更好地发挥作用，有必要进一步予以细化。如在案件评估环节，为使专门教育指导委员会的职能与个案评估工作的要求相符，可以考虑成立工作小组代表专门教育指导委员会开展评估工作，该小组由专门教育指导委员会中相对熟悉相关工作的成员组成，工作形式可以较为灵活，或者为了保证评估科学准确性，也

可以设置承办人和专业人员提供评估实体内容，再由专门教育指导委员会进行形式审查的程序。

在适用专门教育的决定环节，为了避免实践中因为决定主体权责不明导致程序启动难、送交难，可以在实施细则中进一步明确教育民政部门和公安机关的具体分工和职能，特别是对于公安机关在办案件过程中发现的需要送专门学校的未成年人，应当赋予公安机关提出、启动和主导的职能。

此外，专门学校在教育资源方面的优势对教育矫治和预防再犯无疑有巨大作用，同时还能解决安置监督考察阶段未成年人的问题，因此对于附条件不起诉和不予刑事处罚的未成年人，也应当区分适用专门教育或者专门矫治教育措施。虽然《预防未成年人犯罪法》对此没有明确规定，但同样也没有禁止，实践中仍然可以采取这种方式实现专门学校在预防重新犯罪方面的辐射作用。除此之外，还可以利用专门学校为服刑未成年人提供教育，为不良未成年人提供体验学习场所，或者成为亲职教育、一般学校的法制教育基地等，这些尝试有助于发挥专门教育的更大作用，可以在《未成年人司法法》的制定中予以明确。

我国未成年人保护立法的重大发展和进步，开启了我国未成年人保护的新篇章，具有划时代的历史意义。而我国独立的未成年人法律体系的建立仍在路上，面对百年未有之大变局，伴随着中国特色社会主义进入新时代而迎来新的发展阶段，在全面推进依法治国的历史进程中，要求我们系统构建中国特色未成年人法律制度，为新时代未成年人权益提供全方位保护，为未成年人发展提供立体化支撑。□

（作者系北京科技大学文法学院讲师）

党的十八大以来人大监督工作的新进展

席文启

人大的监督，是宪法和法律规定的代表国家和人民进行的监督，也是在国家层面具有最高法律效力的监督。党的十八大以来，在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指导下，在党中央和全国人大的引领和推动下，人大监督工作在理论和实践两个方面都取得了可喜的进展。我们这里仅就人大监督工作在若干领域、若干方式及若干趋势，做些初步梳理。

一、若干领域监督工作领域的新进展

1. 预算监督工作的新进展。在预算监督领域，中央和全国人大成为主要推手，密集出台了很多文件和决定。2015年，中央转发的《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》强调加强预算决算的审查监督工作，特别是对预算安排的合法性、完整性、可行性，重点支出和重大投资项目是否适当要求进行重点审查，而且提出要健全监督机制，推进预算公开，要采取多种形式听取代表和有关方面意见。此后，中央对加强预算监督、财政监督又相继采取了许多重要措施。比如，建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制；建立改进审计查处突出问题整改情况向人

大报告的机制；建立政府向人大报告国有资产管理情况制度；提出人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见等。同时，全国人大率先垂范并积极推动中央要求的落实。2017年全国人大财经委向全国各省推广广东省预算联网实时监督的经验，并倡导向市县级扩展；2021年全国人大常委会预算工委就加强和改进预算审查监督和加强国有资产管理监督召开专题座谈会，交流经验促进工作；2021年全国人大常委会通过新修订的《加强中央预算审查监督的决定》，就预算审查监督提出了更加全面更加严格的规定等。同时地方人大也非常努力，比如，预算联网实时监督已经走向全国、走向区县；四川省人大制定了预算联网监督工作标准，要求全省统一进行规范性操作。

2. 监督司法工作的新进展。在监督司法领域，全国人大和一些地方人大都做出了积极贡献。比如，南京市人大通过代表旁听庭审工作开展对庭审工作的评议和测评；武汉市人大出台了案件审查工作要求，开展对司法案件的实质性监督；西安市人大制定了监督司法的办法，加强对司法机关和司法人员的监督，这些做法为监督司法提供了不少新思路、新经验。我们介绍几个例子。2020年12月，西安市人大

常委会通过《监督司法工作实施办法》。其议题来源为：监督议题可以是听取专项报告、执法检查、调研视察发现的问题，可以是代表和群众反映的问题、社会普遍关注的问题，也可以是人民陪审员、人民监督员反映的问题，也可以是司法机关要求监督的问题。其监督要求为：执行宪法法律法规人大决议决定重大措施出台和实施的情况、常委会审议并作出决议决定事项的落实情况、两院履职方面的重大部署重要活动的情况、人大选举任命人员的立案侦查及受到法律处理的情况，对代表限制人身自由或进行刑事审判的情况、重大暴力抗法事件及其处置的情况、错案追究的情况、重大赔偿情况、群众反映强烈的刑事案件情况等，都要书面报告人大常委会，列入监督的内容还包括对人大常委会任命的两院人员的履职评议等。比如。2020年9月，南京市人大出台《关于组织人大代表旁听评议法院案件庭审工作暂行办法》，推动旁听庭审工作常态化、刚性化。该规定改变过去由法院邀请代表旁听的做法，改由人大主导组织、法院负责实施；旁听什么由代表选择，把旁听作为人大代表的一项监督性职权。该办法于2021年3月首次实施，并发布了10件备选案件及基本案情简介；组织代表在一周内报名，结果164个代表就10个案件均有报名。旁听结束后集中评议，市法院相关部门和合议庭全员参与听取代表评议，并由代表发表评议意见、填写评议表、现场打分。这就使得代表旁听庭审成为一个比较正规的监督司法形式。

3.任后监督工作的新进展。2015年中共中央18号文件提出：“加强对人大选举和任命干部的监督。”这应该是中央发出的对人大选举任

命干部进行任后监督的动员令。自此以后，各地陆续开展或恢复了对人大选举和任命的国家工作人员进行述职评议工作，而且这一轮的任后监督比起监督法出台以前，其做法更规范，形式更丰富，效果更突出。比如，从2015年开始，安徽人大在省委支持下，省市县三级人大统统开展了述职评议工作，并且进行述职测评现场打分，取得了很好的效果；2019年重庆市人大常委会在总结区县人大开展述职评议的基础上，作出决定将之推广到全市范围；江苏省三级人大系统普遍开展了任后监督工作，取得了很好的成效；2019年12月，浙江省委印发《关于高水平推进新时代人大工作和建设的意见》，其中提出人大常委会可以开展对人大任命干部的述职和测评。同时，有的地方在党委统一领导下把任后监督与干部任职调整结合起来，有的地方把这种任后监督扩展到员额制法官和检察官的述职评议，等等。可以说，任后监督势头强劲，正在逐步遍及地方各级人大，这应该是人大监督取得重要进展的几个领域之一。

二、若干监督形式的新进展

1.备案审查工作的新进展。规范性文件备案审查是监督法规定的监督形式之一。备案审查是国家机关通过“备案”和“审查”相结合的方式对规范性文件进行监督的制度。备案审查遵循政治性、法律性、适当性相统一的审查标准。备案审查具有保证党中央令行禁止、保障宪法法律实施、保护公民合法权益、维护国家法制统一、促进提高规范性文件制定水平和提高立法质量功能。这项工作起源于80年代。在八二宪法中规定了立法监督制度，2000年制

定的立法法正式确立了备案审查制度，2006年制定的监督法对备案审查制度进行了完善。十八大以来，备案审查工作明显提速。2015年修订的立法法进一步补充完善了备案审查制度；同年7月，中共中央办公厅转发《关于建立法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的意见》，文件中提出了“有件必备、有备必审、有错必究”的原则。2017年12月起全国人大常委会建立了听取审议备案审查工作报告的制度。2018年8月全国人大常委会法工委在广州市召开规范性文件备案审查信息化平台建设现场演示会，并就加快备案审查信息化建设提出了具体要求。2019年12月委员长会议审议通过了《法规、司法解释备案审查工作办法》，对此前的有关规定进行了梳理、修订和完善。同年底，全国人大完成了备案审查信息平台建设，实现了备案审查工作全过程的电子化，相关数据库建设也基本完成。2020年全国人大常委会法工委备案审查室推出了用于指导地方备案审查工作的三部相关著作（包括《规范性文件备案审查理论与实务》、《法规、司法解释备案审查工作办法》、《规范性文件备案审查案例选编》）。2020年10月全国人大常委会法工委在岳阳首次召开备案审查工作经验现场交流会，推广包括岳阳市人大在内的先进经验，推动备案审查工作的进一步开展。2021年2月国家法律数据库正式开通运行。这些文件、会议、做法和措施都为地方进一步开展备案审查工作提供了动力、支撑和榜样。

从地方人大来看，在落实监督法中关于备案审查规定的初期，不少地方人大采用了被动审查的方式。由于开始时既没有经验、也没有

力量，这种情况在所难免。关于被动审查，我们可以举北京市人大常委会2015年曾经应某公民提出的要求对市政府《〈北京市见义勇为人员奖励和保护条例〉实施办法》进行审查的建议为例。该文件规定见义勇为人员申请奖励和保护时限为30个工作日，申请审查的公民认为这个规定不利于对见义勇为者进行鼓励，有违立法本意。经审查后认为，该说法确与保护和奖励见义勇为人员的立法精神确有不合之处，可能导致当事人丧失获得保护和奖励的机会，要求文件制定者修改这一规定。但是近年来，各地人大按照备案审查工作的“三必”原则，迅速改变被动状态，取得了很大的进展和长足的进步。比如，湖南省岳阳市人大常委会自2007年建立备案审查工作机构以来，很快建立健全各种制度和工作机制，并连续13年听取专项工作报告。近年来连续纠正若干件政府规范性文件，开展城建领域51件文件专项审查清理工作，并将报备范围扩展到两院，同时实现了报备、审查全流程电子化。比如，重庆市人大常委会2020年10月制定了《规范性文件备案审查基准》，首次明确5项判断标准，使备案、审查、纠错各环节在操作上有章可循，解决了审什么、怎么审的问题。该审查基准在形式上采用了“条文+案例”的体例，从全国人大法工委印发的案例选编和重庆市自己的案例中精选了40个实例，作为工作参照，成为地方性法规体例上的重要创新。

2. 询问、质询和专题询问的新进展。1954年宪法规定可以搞质问，1982年宪法把它区分为询问和质询，询问和质询都是法律规定的监督形式。询问比较简单，就是代表大会及其常

委会在审议报告、议案时，本级一府两院及有关部门应该到场，接受并回答代表、委员的询问。现在，许多地方的代表大会召开期间或前夕设置了专门的代表询问环节；北京朝阳区人大常委会在审议专项报告前还专门嵌入了组成人员询问环节。应该说这种询问对于一府两院是不构成什么压力的，而质询就是比较刚性的监督形式了。法律规定：代表在大会期间、常委会组成人员在常委会会议期间，可以依法联名提出质询案，由主席团或者委员长会议、主任会议决定受质询机关在何种场合以何种方式进行答复。由于质询监督的形式正规、程序严肃、运作复杂、场合庄重，并且往往与问责、追责联系在一起，因此这种监督方式还是具有一定力度的。比如，2015年浙江省丽水市人大常委会会议上，有9名常委会组成人员提出了一个针对经济开发区水阁污水处理厂出厂水质连续3年多次不达标问题的质询案。主任会议决定由受询单位书面答复。但是，首次答复不合格，人大常委会要求退回重写。第二次答复，质询人员做了进一步的询问，直到被质询方明确承诺进行四项工程改造，确保到2017年底实现达标。这次答复，经人大常委会投票表示满意。然后，人大常委会就此事进行了两年多的持续性监督，中间受质询方也持续地向人大常委会报告工作进展情况。2017年经过连续4个月的验收检测，出厂水质均达到了一级A类排放标准。至此，历时3年的质询案圆满结束。

专题询问是全国人大常委会在2010年的一项创新。全国人大常委会在2015年还制订了一个相关文件，对这项工作进行总结和规范。专题询问这种监督形式的性质和力度介于询问

和质询之间，属于半刚性的监督形式，如果运用得好，是会取得比较好的效果的。这里的关键是问的如何。应该在专题限定的范围里，允许随机提问和追问；如果仅仅是问方设计好问题，答方事先做好准备，然后背书式回答，回答后满意不满意也不再追问，那就带有做秀的嫌疑了。可喜的是，许多地方人大在实施专题询问时，在专题范围内可以随机提问也可以进行追问，而且有的还对答问方进行了满意度测评，这就使得这种监督形式有了一定的力度，因而也就有了一定的效果。这种监督形式，虽然依旧顶着询问的帽子，但是已经在内容和形式方面均突破了询问的简单形式。首先，形式上有变化。它已经不是作为代表个人与国家工作人员个人之间随机的问答了，而是人大常委会有目的、有计划、有组织、有程序的正式的监督工作了。其次，内容上有变化。它已经不是原来意义上的代表知情权的一般运用了，而是在已经初步了解情况的基础上由权力机关对执行机关进行的问责、甚至是追责了。值得注意的是，栗战书委员长近年来对专题询问有一个评价，认为经过两届人大的探索实践，它已经成为一种比较成熟的监督形式，并把它与其他经常使用的法定监督形式相提并论了。我们举一个浙江省温岭市开展专题询问的例子。温岭市开展专题询问的做法：一是选好议题，真正做到了围绕中心、贴近民生、问题导向、讲究实效；比如围绕大会议案开展专题询问等。二是敢于亮剑，对于询问的对象，只告诉专题范围，不告诉问什么问题；而且通过调研掌握第一手材料，在此基础上发问、追问，这样才能触动要害、触及灵魂；而且对答问开展测评

打分。而且他们认为，专题询问怎么问，是个“技术活儿”，最能够体现出专题询问的力度和水平。三是询问活动民主开放、生动活泼。线上线下结合，建立直播渠道，群众关注度、参与度很高；而且党委、纪委统统到场。四是对整改抓得紧。要求7天内报告整改方案，3个月出整改结果。他们这个做法是从2010年开始的，每年两场，已经坚持了10余年，成为人大监督的一道亮丽风景。

3.特定问题调查的新进展。法律规定：在代表大会及其常委会认为必要时，可以依法组织特定问题调查委员会就特定问题进行调查，并规定了特定问题调查委员会的组织程序、人员构成和结果处理。法律还规定了特定问题调查的适用范围，即各级人大常委会对属于职权范围内的事项需要做出决议决定，但有关重大事实尚不清楚的，可以组织特定问题调查委员会。就是说，特定问题调查可以是为开展立法工作、讨论决定重大事项工作做准备而开展的；可以是对人民群众或社会舆论广泛关注而且影响重大的社会问题做出回应而开展的；也可以是针对国家机关及其工作人员发生比较严重的涉嫌违法事件而进行的（那将很有可能直接涉及重大违法案件的查处）。应该说，这是用途比较广泛的一种监督形式。有些地方只是把它理解为发生重大涉嫌违法案件时的调查，这就有点窄了。这可能是这种监督形式目前运用不够普遍的一个原因。另外，在监督法关于特定问题调查的有关法律规定当中，有一个说法，即可以聘请专家参与特定问题调查委员会的工作。这一条规定实际上是为引进第三方参与人大监督工作提供了法律依据。可喜的是，

近年来，特定问题调查有了不小的进展。比如，浙江省云和县人大常委会于2014、2015连续两年开展了对财政资金存量和固定国有资产（包括土地和房屋）存量的特定问题调查，查出闲置资金和固定资产数额巨大，并据此作出相应决议决定，有效地盘活了资产，促进了经济发展。比如，浙江省桐庐县2020年就医保扶贫工作开展特定问题调查，在开展自查和调查的基础上，常委会听取和审议该委员会的调查报告，就调查所发现的7个方面的问题，有针对性地作出决议，限期整改，取得了很好的实效。这些实例为我们更加广泛地应用特定问题调查提供了经验范例。

4.代表约见国家机关工作人员的新进展。代表可以约见国家机关工作人员，是代表法的规定。代表法第22条规定：代表进行视察，“可以提出约见本级或者下级有关国家机关负责人。被约见的有关国家机关负责人或者由他委托的负责人员应当听取代表的建议、批评和意见。”除此之外，关于代表约见问题，并没有更多的规定。我们似可对代表约见做如下理解。代表的这种约见权，是从代表视察中引申而来的一种权利，是通过约见国家机关工作人员从而向其当面提出建议批评意见的一种权利，也是具有监督性的一种权利。对于这种约见，法律没有规定代表必须联名，似乎代表个人可以提出，也可以几个人联名提出。当然，一般说来，代表提出约见，应当向各级人大常委会或者乡镇人大主席团提出，由人大常委会或者主席团告知被约见人员并选择适当的方式组织实施。但是，作为代表个体或者若干人行为的代表约见，如果缺少人大常委会或乡镇人

大主席团的精心组织和大力支持，是很难进行实施并取得相应效果的。要把代表约见作为一种有法律效力的监督形式运用起来，就需要人大常委会或者主席团的积极介入和认真组织并进行相应的规范。从目前的实际情况来看，在各地开展的代表约见活动中，都是由于人大常委会和主席团发挥了积极作用而取得成效的。可以说，从简单的代表约见官员突出意见建议到演变为由人大常委会或者主席团根据代表要求组织正式的约见活动这种监督形式，正是人大常委会或乡镇人大主席团发挥了设计并组织实施作用的结果。这应该说是地方人大在实践中对监督形式不断丰富创新的产物，也是监督工作在方式方法上不断取得新进展的一种表现。比如，浙江省东阳市人大常委会自2013年起建立并实施代表约见制度规范，对法律规定的代表约见国家机关负责人一事，细化了工作流程，拓展了议题来源，明确了约见规则，制定了代表意见办理的要求，解决了许多过去解决不了的老大难问题。比如，浙江省绍兴市柯桥区平水镇人大把代表约见活动推到了行政村一级。2018年11月，平水镇王化片中心村，在村代表联络站举行首次人大代表村级约见会，与会代表共提出8个问题，包括饮用水源保护问题、村集体闲置厂房利用等。镇政府相关负责人逐一做了答复。镇政府一时难于解决的问题，由镇人大主席团报请区人大常委会协助推动解决。代表约见工作在平水镇已经形成了一套成熟做法，包括约见问题的来源、约见会议的组织、约见意见的办理和督办等。可以说，在地方人大代表约见正在逐渐成为一种规范化的监督形式。

应该说，在经常运用的各种监督形式中，包括听取审议专项工作报告、执法检查，也包括工作评议等等，在十八大以来的实践中都取得了相当可观的新进展，我们不再一一列举。

三、近年来人大监督工作发展的新趋势。

近年来在党中央和全国人大的推动下，地方人大开展监督工作是有许多进展的，也创造了不少新的做法和经验，逐渐形成了人大监督工作的一些新的趋势，概括起来可以归纳为几个方面。

1. 量化监督。即把对监督目标的评估进行量化。比如：针对听取专项工作报告和执法检查审议意见的整改情况、针对代表建议批评意见的办理情况、针对人大选任干部的履职情况，由常委会组成人员进行量化测评，就是很多地方采用的一种新的监督形式。举例来说，上海市各区县人大普遍开展了听取审议专项报告和执法检查审议意见书落实情况的满意度测评。可以说，人大监督工作走向量化，是一个很明显的趋势。

2. 精准监督。即对监督对象或者监督事项存在的问题进行精准化的调查研究和意见表达，以提高监督实效。比如，前面提到的浙江云和县人大2014、2015年先后对财政存量资金和国有资产情况开展特定问题调查，并分别做出决议，促进了资金合理使用以及闲置土地、建筑面积等的有效运用。这种监督，其目的是要搞清楚自己的家底，都是朝着监督精准化方向做出的努力。比如，四川巴中市人大常委会在开展饮水质量、食品安全等专题询问之前，组织明察暗访，拍摄专题片，在专题询问现场播放，令现场人员惊叹不已。他们注重用准确

的事实提出尖锐的问题，推动问题的解决。精准化监督的关键是监督的主体对监督对象的情况得摸得深、吃得透，这样提出的问题才能击中要害、入木三分，这就有助于解决问题、产生效益。这样的监督就有力度、也容易出效果。

3.硬化监督。即采取比较有力度的监督形式，从柔性软性监督逐步向硬性刚性监督过渡，以提高监督实效。这有两个方面，一是一些可软可硬的监督形式，逐渐地硬起来了。比如，现在，不少地方开展专题询问已经脱离了早期那种摆样子的局面，搞得比较硬实了，在一定范围里可以随机发问、可以进行追问，直到把问题搞清楚、弄明白为止。前面讲过的温岭市的专题询问就是这种做法。比如，现在不少地方已经恢复了述职评议，特别是安徽省、重庆市等已经实现了述职评议的全覆盖；湖南省衡东县人大常委会把工作评议与干部任免结合起来的做法，也有很好的效果。二是一些刚性监督形式运用起来了。比如，质询、特定问题调查等比较刚性的监督形式，逐渐得到了比较广泛的应用。除了前面提到的案例以外，还有湖南永州、四川广安针对水质污染的特定问题调查；云南昆明针对环境空气质量下降的质询案、广西梧州对检察院的质询案等等。这些新气象都表明，监督工作在逐渐走向硬化。

4.借力监督。借力监督有两种方式，一是借助于某些监督机关推进人大监督，比如激活体制内的监督机制，借助于检察院、审计等机关开展人大监督工作。北京市人大常委会曾经作出过要求检察院系统加强诉讼监督的决定，也曾经年年听取政府审计部门的绩效审计报告，并以此倒逼财政预算的加强和改

进。二是借助于某些第三方力量开展人大的监督工作。我们这里主要说说后者。引进第三方参与人大工作，最早应该是在立法领域首先采用的。比如，2008年北京市人大常委会对奥运筹备期间人大常委会所立的若干个相关地方性法规或规范性文件，打捆组织了一次全面的评估，其中就包括引进第三方同时进行评估。近年来，这种做法进入了监督工作领域，包括预算审查、执法检查、建议办理等方面。比如，在2019年全国人大常委会开展的对水污染防治法的执法检查中，首次引进第三方开展评估，参与监督。这种做法的好处至少有三方面：一是弥补了人大监督工作在专业水平方面的某些不足，提升了人大监督的底气；二是其形成的监督结果更加客观公正，易于为监督对象所认可，提升了监督工作的权威；三是使得人大监督更加易于取得社会各界和公众舆论的广泛认同，取得了比较好的监督效果和社会反响，有利于提升社会群众对人大制度的自觉和自信。可以预期，随着全国人大将之运用于执法检查，这种引入第三方参与人大监督工作的方式，将在人大监督中得到更加广泛的运用。

以上所说，是作者对十八大以来人大监督工作新进展进行初步汇集和梳理的结果，远未包括人大监督工作进展的各个方面。可以说，十八大以来，在党中央和全国人大的大力推动下，在各级地方人大的努力下，人大监督的领域不断扩展，人大监督的方式日益丰富，人大监督的效果日趋明显，这些应该是新时代人大监督工作的一个明显特征。□

（作者系北京市人大制度理论研究会原副会长，教授）

“法律巡视”要义与深化之探究

张升忠 黄兰松

法律是治国之重器，法令行则国治，法治兴则国兴。2018年5月，全国人大常委会委员长栗战书在《大气污染防治法》执法检查组第一次全体会议上曾强调：人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。“法律巡视”这一概念的首次提出，意味着对人大做好新时代执法检查工作的定位更高、要求更严、责任更重，需要各级人大常委会以“法律巡视”为重要抓手，全面担负起宪法法律赋予的各项监督职责，促进法律法规得到有效贯彻实施，推动经济社会实现高质量发展。本文拟围绕如何深入理解把握“法律巡视”的定位特点与原则、地位与重要意义，如何创新深化“法律巡视”的方式与流程，真正用好“法律巡视”这把“利剑”作一探究。

一、“法律巡视”的定位、特点与原则

巡视的本意是巡行视察，是一种自上而下的监督。巡视制度起源于尧、舜、禹时代，确立于秦汉，规范完善于隋唐宋，强化成熟于元明清。巡视目的是震慑百官，以察举非法、反腐肃贪、扶正惩恶、巩固国家统一完整、长治久安。巡视是我国古代监察制度的主要形式，

主体有皇帝亲自巡视，也有皇帝派员代为巡视，后渐发展为设立中央和地方监察机关，派遣巡官到中央部门和地方巡视；巡视的形式有明察，也有暗访。明察即公开巡视行动，声势比较大；暗访则是微服私访，不张声势。巡视为预防官员违法违纪、惩治贪官污吏、匡扶正义发挥了巨大的作用。中国共产党成立之后，继承了古代中国政治智慧，也非常重视巡视工作，是我们党较早确立的制度之一。1928年10月，中央正式颁布党内《巡视条例》，1931年5月中央又进一步通过《中央巡视条例》，在从严治党中发挥了重要作用。党的十八大以来，党内的巡视制度进一步健全完善，2015年8月修订印发《中国共产党巡视工作条例》，是加强党内监督的战略性制度安排。习近平总书记要求巡视工作在坚持中深化、在深化中坚持，发扬“灵、准、狠”的打法，把握“短、平、快”的节奏，发挥震慑、震撼、震动和警醒、警觉、警示的良好效应。巡视制度在实践中不断完善和加强，已成为党内监督的战略性制度安排，得到人民群众的拥护，被称为“国之利器、党之利器”。

法律是党的主张和人民意志的集中体现，是治国理政最大的规矩，是社会共同遵守的最

大公约数。“法律巡视”是指享有监督权的各级国家权力机关对本行政区域内法律法规的实施情况、有关单位的具体执法工作所进行的检查、监督。人大执法检查就是“法律巡视”，但“法律巡视”比执法检查更权威、更具强制性、严厉性、严肃性。

1. “法律巡视”的定位

“法律巡视”是“法之利器”，是我国法律规定的重要制度安排，是衡量依法治国水平的重要标尺，是法律监督的重要方式，是人大监督体系的一个重要组成部分。“法律巡视”以法律规定为准绳，充分运用法治思维和法治方式，一个条款一个条款进行对照检查，形成法治威慑，能有效发挥法律制度的引领、规范、保障作用，维护法律的尊严，让法律制度的牙齿真正“咬合”起来，持续推进依法而治循法而行，推动经济社会快速健康发展。主要内容是：检查法律实施主管机关的执法工作，了解实施宪法、法律、法规的情况，发现和指出执法工作中存在的问题，督促法律实施机关和被检查单位认真进行整改，改进执法工作，提高执法效果。

2. “法律巡视”的特点

法定性：《监督法》规定“各级人民代表大会常务委员会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地对有关法律、法规实施情况组织执法检查。”“法律巡视”是一项非常严肃的工作，就是要纠正有法不依、执法不严、违法不究等行为，提高执法队伍执法水平和质量，促进依法履职，维护法律尊严。“法律巡视”比一般的号召和政策措施效力更大、更管

用。

强制性：“法律巡视”是一种强势监督，监督即监察、督促，监督的本质是发现问题，就是以人民赋予的权力来监察、督促和制约权力，对发现的问题要依法“指名道姓”，督其整改，具有很强的震慑力。任何单位任何个人不得以任何理由拒绝检查，对执法检查报告和审议意见中指出的问题，也不得以任何理由拖延、回避，甚至不解决。“法律巡视”在整个法律监督体系中具有不可替代的作用，是加强法律监督的重要形式和主渠道之一。

全面性：“法律巡视”是对某一部法律进行的全面检查，采取自上而下的方式，集中一段时间，对法律一个条款一个条款进行对照检查，是一种积极主动的预防性制度，重在通过全面有效的监督，查问题、堵漏洞、严防范、把关口，目的是保证法律全面有效实施。

协调性：“法律巡视”要与纪检监察、组织人事监督、舆论监督等联手，发挥监督的整体合力作用。人大常委会除形成执法检查报告和审议意见，交由法律实施机关办理外，要建立“法律巡视”工作档案，把在“法律巡视”中了解到的某单位班子守法执法情况和群众反映的干部工作、生活、作风等情况，及时向组织部门反映，为组织部门选拔任用干部提供参考；要把发现的案件线索及时移交给纪检监察机关，使“法律巡视”中发现的问题及时得到全面解决，彰显“法律巡视”的权威性和有效性。

群众性：“法律巡视”贯穿着依靠人民群众的民主理念，是把自上而下的强势监督与自下而上的民主监督有机结合的重要形式。“法律巡视”前，通过媒体向社会公布办公地点和

举报电话、设置群众意见箱、指定专人负责接待来访。“法律巡视”中,直接接触群众,广泛听取群众意见,及时发现各种违法行为,将被巡视地方和单位置于人大代表、广大群众的有效监督之下,实现了法律监督和社会监督、人大代表监督和群众监督的有机统一。

3. “法律巡视”的原则

一是实行正确监督。党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势。发挥“法律巡视”的利剑作用,必须旗帜鲜明讲政治,始终坚持党的领导,讲党性、讲原则、讲大局、讲纪律,紧紧围绕党和国家工作大局,在工作中找准加强“法律巡视”的着力点,全面贯彻党的意图,体现党的主张,维护党的权威。

二是依照法律法规。栗战书委员长强调:人大执法检查要把握“依法”二字,坚持把“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”作为重要原则,督促“一府一委两院”依法履职尽责,把法律执行到位、落到实处。

“法律巡视”不同于一般的工作检查、行政督察,也不是一般的工作调研、工作指导,是依据宪法、法律赋予的监督权,进行的检查与监督。

三是坚持问题导向。“法律巡视”不是评先进,而是找问题,一定要发现问题。要敢于动真碰硬,不能碍于情面放水、粉饰、打埋伏;既要了解法律实施的全面情况,更要善于抓问题、抓典型、抓案例,通过“解剖麻雀”、以点带面,抓住影响甚至损害群众利益的违法问题,找准影响法律实施的症结关键和深层次原因,对症下药,提出务实有效的意见建议。执法检查不直接处理问题,不代行“一

府一委两院”的职权。

四是突出有效监督。要力戒“粗、宽、松、软”,不断改进完善监督工作方式方法,各个环节环环相扣、依次递进,有力度、有深度,强化跟踪问效、一抓到底、抓出成效。既敢于监督又善于监督,正确处理监督与支持的关系,真监督、真支持,两个“真”同时到位,真正成为“法治钢印”,促进“一府一委两院”依法行政、公正司法,确保法律法规贯彻实施,推动解决人大代表、人民群众普遍关心的热点难点问题,让人民群众有更多获得感。

二、“法律巡视”的地位与重要意义

根据宪法规定,人民代表大会既是立法机构,又是监督机构。制定的法律有问题,要承担责任;执法检查时工作不到位,同样也要承担责任。各级人大及其常委会监督“一府一委两院”的工作和宪法法律的实施,是人民代表大会制度的内在要求和制度安排,体现了国家一切权力属于人民的宪法原则。要确保法律法规在本行政区域的正确实施,需要各级人大常委会履行法定职责,通过“法律巡视”对由人大产生的国家行政机关、监察机关、司法机关和检察机关实施正确有效的监督。

1. “法律巡视”是全面推进依法治国、提升国家治理能力的重要抓手。纵观国内外形势,当今世界正经历百年未有之大变局,国际形势复杂多变,改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各方面任务之繁重前所未有,我国面临的风险挑战之严峻前所未有。要打赢防范化解重大风险攻坚战,必须坚持

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，不断把制度优势更好地转化为国家治理效能，从而有效应对风险挑战的冲击。习近平新时代中国特色社会主义思想中明确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。十九届四中全会审议通过的《决定》，是完善和发展我国国家制度和治理体系的纲领性文件，为确保中国特色社会主义事业长盛不衰提供牢靠而持久的制度保证。《决定》在十三个“坚持和完善”中，坚持和完善人民当家作主制度体系、中国特色社会主义法治体系和行政体制等三项对依法治国作了重点部署，明确提出要“支持和保证人大及其常委会行使职权，健全人大对‘一府一委两院’监督制度”“加强对法律实施的监督”“依法行政”等要求。全面推进依法治国是一项庞大的系统工程。当前和今后很长一个时期，学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻落实四中全会《决定》，推动各项法律法规的正确实施，亟需进一步加强人大执法检查，充分发挥“法律巡视”利剑作用，通过依法治国提升国家治理能力，推进国家治理体系和治理能力现代化，为全面深化改革、实现中华民族伟大复兴保驾护航。

2. “法律巡视”是法律赋予人大及其常委会的神圣职责。宪法、地方组织法均把“在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行”确定为县级以上人大及其常委会的“首要职权”。如：《组织法》第八条规定的县级以上的地方各级人民代表大会行使下列职权”中把在本行政

区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行列为第一条；第四十四条规定的县级以上人大常委会行使下列职权中也是把在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规列为第一条。《监督法》更加突出了执法检查的地位，把“法律法规实施情况的检查”列为专章。人大的执法检查就是“法律巡视”，具有法定性和权威性，主体是人大常委会，对象是执法机关，客体是有关法律、法规和有关法律问题的决议、决定的贯彻实施情况。人大常委会开展“法律巡视”是履行法定职责、依法开展监督工作的需要，也是保障宪法、法律和法规在本地区的正确实施，促进经济健康快速发展、社会和谐稳定的需要。加强法律监督，对于纠正有法不依、执法不严、违法不究等行为，促进“一府一委两院”依法办事，严格执法，维护法律尊严，推进法律法规在本行政区域内得到遵守和执行，具有十分重要的作用。

3. “法律巡视”是完善人民代表大会制度的重要组成部分。人大是民意代表机关，人大的权力源于人民。深入开展执法检查有利于在实践中进一步完善人民代表大会制度，加强政治文明建设，真正实现人民当家作主。习近平总书记曾强调，新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平。加强和改进人大常委会执法检查工作是一项重要内容。栗战书委员长强调，“执法检查要直面问题不搞评功摆好”“发挥好执法检查的‘法律巡视’监督利剑作用”“让法律制度成为不可触碰的高压线”。因此，必须从

坚持和完善人民代表大会制度的高度，充分认识开展“法律巡视”的重要性和必要性，依法依规，敢于亮剑。

4.“法律巡视”是推动法治宣传教育深入开展的重要途径。“法律巡视”的过程也是推动普法的过程，通过对法律涉及的政府部门的领导干部进行法律测试，通过新闻媒体向社会各界通报进展情况和曝光发现的问题以及整改落实情况，通过发放调查问卷、了解公众对法律法规实施情况的评价等方式，大力推进法律宣传普及工作，促进政府、企业、公众增强法治观念和法律知识，自觉履行法定责任和法律义务，推动全社会形成尊法、学法、守法、用法的良好氛围。近年来，全国人大常委会围绕大气污染防治法、水污染防治法等多项法律，开展了高规格、大规模的执法检查，高擎“法律巡视”利剑，将“依法”和“严格”监督的原则贯穿于执法检查全过程，让人大监督一次比一次深入，针对性越来越强，披露的问题也越来越尖锐，提出的建议亦越来越务实，工作成效越来越显著，既是“法律巡视”的典型范例，也是一场场成效显著的法制宣传教育，得到广大人民群众的一致好评。

三、深化工作措施，提升“法律巡视”质效的对策建议

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。对照人大执法检查的“法律巡视”和“利剑”这一标准，目前，多地人大执法检查的“巡视利剑”还不够锋利，法律法规还没有真正长出“牙齿”来。开展一次执法检查不仅时间跨度长、参与人员广，而且工作程序多，

组织工作需要细之又细，做实做优。因此，需要对“法律巡视”在思想认识上再加深、在内容流程上再深化、在方式方法上再创新。为此，建议全国人大常委会专门制定执法检查“选题、组织、报告、审议、整改、反馈”等六个环节的具体规定、实施细则等，形成以宪法和法律为根本、以配套制度为支撑，内容全面、程序严密、配套完备、有效管用的制度体系，确保“法律巡视”更加科学、更加规范、更加严密、更加高效。

1.精干做实准备工作，为“法律巡视”奠定坚实的基础

一是精选题目。要紧贴党委的中心工作，在认真思考政府工作需要、人民群众普遍关注问题的基础上，聚焦法律在本地实施中存在的薄弱环节、法律实施效果党委和群众不满意的法律法规，精准选择“法律巡视”监督议题，并将监督计划报党委研究后实施。同时，要探索通过由群众“点题”的方式，积极回应人民群众的期盼。

二是组好团队。要按照精干、效能的原则，抽调相关人大专门委员会和常委会组成人员、相关行业人大代表及法律专业人员，也可邀请下级人大常委会领导参加，力争有四分之一以上的常委会组成人员全程参加执法检查，建立一个结构优化、专业性强、工作有力的执法检查组，确保圆满完成任务。同时，对于工作量大的项目，要分设多个执法检查小组，由常委会和专门委员会的领导分别担任组长，同步多向开展检查，提高工作效率。

三是加强培训。人大工作政治性、法律性、专业性、程序性都很强，吃透法律法规是

搞好“法律巡视”的前提。在每次执法检查前2个月，应利用召开常委会会议之机，举办法律讲座，对组成人员进行专题培训，学习相关的法律法规以及有关专业知识，确保能够对被检查单位的执法工作作出正确的判断和评价，善于发现深层次的问题，提出有针对性的意见和建议。同时，也是对组成人员即将开展的执法检查的一次专题动员，促进大家关注并积极参与到执法检查中来。

四是创新模式。一方面，执法检查应当与人大其他监督手段相配合，善于运用“执法检查+”模式，真正解决“执而不严”的问题。如采用“执法检查+专题询问+满意度测评”“执法检查+工作评议”“执法检查+质询”“执法检查+特定问题调查”等方式。再如，探索人大监督权与立法权、决定权、任免权等法定职权联动、协同行使，切实增强监督刚性。另一方面，建立健全与有关部门的协调协作机制，形成“法律巡视”监督与纪检监察监督、组织部门监督、审计监督、司法监督、舆论监督相互协调配合，实现巡视成果共享、监督无缝对接的联动效果，形成强大监督合力。

五是定好预案。首先，要收集全有关资料，如涉及该法律法规的部门和单位名单、需要检查的现场名单、可能遇到的复杂问题等。另外，应听取法律实施机关及相关部门实施该法律法规情况的介绍，了解工作中遇到的困难和存在不足，需要人大常委会在哪些方面给予支持？此外，要深入基层开展预调研，通过面对面座谈、问卷调查、开通热线电话、网站、邮箱等多种形式，了解人民群众对贯彻该部法律的愿望和诉求，从中发现一批问题。在此基

础上，着重围绕执法程序是否合法、执法行为是否规范、执法责任是否落实、内部监督制约机制是否完善等，研究确定该部法律检查的重点和难点，起草工作方案，对执法检查的组织领导、对象内容、范围时间、方式方法、步骤要求进行精心策划、合理安排。如将重要的法律条款设计成调查问卷后，分哪几个层级发放？如此提高准确度和反馈率？对被检查单位相关领导的法律法规测试卷难易程度如何掌握？检查实施过程中可能遇到的问题有哪些？应对预案是什么等，都需要考虑好。

六是广泛发动。主任会议讨论通过执法检查方案后，书面通知被检查的法律实施主管机关，并加强与“一府两院”及相关执法部门的沟通协调。书面通知到所有本级人大代表，发动代表积极参与。同时，要借助新闻媒体进行广泛宣传，公开检查组的电话和联系人，发动群众特别是基层人大代表监督自己身边的事，打通人大监督“最后一百米”，力求参与面更广，意见建议收集更充分，存在问题找的更全更准，提升执法检查的法律效果和社会效果。

2. 精细开展执法检查，充分发挥“巡视利剑”的作用

一是科学安排检查重点。要围绕总体目标，采取统分结合的方法，既有面上的集中检查，也有各个点上的深入细查。面上要一个一个条文的去对照检查，了解工作全貌，掌握总体情况。点上要掌握的问题线索，分别去进行专项检查，深挖存在的突出问题。对各个检查小组要明确分工，工作内容要有所侧重，对检查的重点和目标、各个专项要提出相应的具体要求。

二是健全完善检查方法。工作中要综合运用被检单位自查、听取法律法规实施情况汇报、查看文件、现场考察、召开各层次座谈会、网上征集意见、个别谈话、随机抽查和暗访等多种方式，从多个层次、多个渠道、多个角度、多个侧面，了解掌握法律法规贯彻实施的真实情况。其中，要重点做好暗访和随机抽查工作。在正式检查前，先组织部分人员和行业内专家以及新闻记者，以小分队为单位，采取“四不两直”的方式深入一线，了解拍摄现场实况，查找存在的问题，掌握真实的信息数据，并制作现场照片集或专题片，为执法检查组和常委会组成人员提供详实的第一手资料。另外，要围绕法律法规实施中的重点领域、重点行业、重点群体设计有针对性的问卷，开展专项调查，提高执法检查的覆盖面和精确度。要以随机抽查的方式，从所有检查对象中临时抽取部分单位进行检查，提高检查的真实性、客观性、公正性。

三是敢于善于动真碰硬。栗战书委员长强调，执法检查就是要真找准问题、真抓住问题、真解决问题，不能走过场，不能搞评功摆好那一套。因此，执法检查不仅要“认真”，而且要“较真”。要仔细询问法律实施中的问题和困难，切实防止把属于法律范畴的问题行政化、把违法行为视为一般性工作失误，绝不能碍于情面放水、粉饰、打埋伏。要求政府及相关部门的汇报材料必须对照法律法规谈工作成绩和存在问题，所做每项工作的法律依据是什么，有没有依法用权等，全面具体，不能泛泛而谈。要对被检查单位中层以上领导干部、执法人员进行法律知识闭卷考试，既从源头上

了解法律实施机关及有关部门负责人对法律法规的掌握程度，又督促他们学习相关法律知识，推动法律宣传贯彻。要坚持问题导向，将执法检查中的每个问题都与法律挂钩，深入到与检查的法律法规密切相关的部门、企事业单位、社区中，查找影响法律实施、制约法规落实、损害企业和群众利益的主要问题。要依据法条问、带着问题听、盯着疑问看，对汇报工作时对问题遮遮掩掩、语焉不详的，要刨根问底；对影响法律法规实施的赌点、难点问题要与有关部门、基层群众等共同研究对策。要运用系统思维，善于从表象看本质，从纵向看发展，从横向看差距，用发展的思维考量，用民生的诉求检验，把每次检查都做实、做深。

四是充分发挥代表作用。将执法检查工作作为代表履职的一个重要方面，组织本级本行业人大代表深入一线了解情况，查找存在的问题，提出真知灼见，及时反馈给检查组，并将其工作实绩纳入代表考核之中。同时，也发动上一级和下一级代表参与到执法检查工作中来，提出宝贵意见建议。最终形成以执法检查组为主、以广大人大代表为辅的执法检查新机制，确保问题抓得准、情况摸得透、意见收集面广。

五是注重做好多方联动。要视情与上级人大、下级人大联合开展执法检查，将区域内的普遍问题列入共同监督的重点，统分结合、互联互通，集中力量、重拳出击，形成上下联动、同频共振的工作态势，有效避免重复检查、扎堆检查，有效延伸监督工作的广度与深度，有效提升人大监督的整体合力和效率。要借助第三方的力量开展执法检查。对专业技术

性强、情况复杂的项目，可委托高校、社会专业组织等第三方，采用数据化、精准化的监督方式，用更加客观、中立的视角，去审视、评价法律实施情况，形成高质量的调查报告，为执法检查组提供技术支撑和专业参考，提高人大监督工作的科学性、专业性、权威性。要充分借助新闻媒体的力量，通过各种形式让舆论监督和社会监督一起参与联动，提升监督整体的质量和效果，形成对执法部门的监督压力，扩大执法检查的影响力，更广泛地赢得民众的支持。

六是兼顾做好立法评估。要把监督工作和立法工作结合起来，坚持实事求是，将执法检查的过程也作为立法评估的过程，全面听取执法部门和基层群众对法律法规本身的意见建议，查找法律法规中过时、不适用或与现实不符的规范内容，进行认真研究和归纳提炼，提出修改建议，提交有立法权的人大常委会，作为修改该法律法规的参考依据，推动法律制度的健全完善。

3. 精炼撰写检查报告，为常委会审议提供重要的支撑

一是在内容上要详实准确。执法检查报告是保障“法律巡视”取得实效的关键一环，是做好人大常委会会议审议的前提。报告主要包括法律实施情况的总体评价、存在的问题及原因分析、改进工作的意见建议等。写作前，要对检查所掌握的情况进行再梳理，对没有彻底了解清楚的突出问题进行“再调研”，切实把情况摸准。报告要紧扣法律条文来写，反映相关法律落实情况，用准确翔实、硬梆梆、有说服力的案例和数据说话，提出明确具体的落实

法律的要求，强调法律实施机关和有关方面必须严格履行法律责任。既要发现工作层面存在的具体问题，更要透过现象看本质，紧扣法律查找和分析需要解决的问题，指出问题不遮不掩，提出意见理直气壮，给出的建议针对性强、有创新性、能见实效，切实做到情况实、数据真、评价准、分析深、建议精。

二是在结构上要以问题和意见建议为主。用较少的篇幅写法律实施中取得的成绩，不评功摆好，主要篇幅放在查问题、找原因、提建议上，加强对问题的总结归纳、综合分析，对症下药、标本兼治，提出有针对性的意见建议。还可以将“暗访”情况报告作为附件一并提交常委会审议。在十三届全国人大常委会第四次会议上，栗战书委员长作了关于检查大气污染防治法实施情况的报告。40多页的执法检查报告，只用1页多概述大气污染防治的进展和情况，而后迅速转入“晒问题清单”环节，对于实施法律存在问题的行政部门、地方、企业，更是直接“点名道姓”，举出事实案例；报告后面还附上了20多页的随机抽查情况报告，并印上了45张抽查现场的照片，“有图有真相”地呈现企业违法排污的“证据”。此次执法检查，不避讳、大力度地对问题事项进行“点名曝光”，剑指违法部门、地方企业的“颜面”，彰显了人大监督的刚性，推动了法律法规“落地生根”，为地方各级人大及其常委会开展“法律巡视”作出示范和引领。

三是在起草过程上不能急于求成。要给起草组成员留出足够的时间，以保证质量为先，不能一味图快，草草而就，确保每个执法检查报告高质量，充分展示“法律巡视”的威

力,使常委会组成人员和社会各界更直观地了解相关工作,正视不足,共同推动问题解决。同时,要预留出专门委员会和主任会议审议的时间,做到有效衔接,不断修改完善。执法检查报告由主任会议讨论后,提请常委会会议审议。未列入常委会会议审议的,将执法检查中查出的问题按照主任会议的意见,转交法律实施主管机关处理,并要求在规定期限内书面汇报处理情况。

4. 精审执法检查报告,汇聚集体的智慧与力量

一是做好会前准备。至少在召开常委会会议的两周前,将执法检查报告发给每个常委会组成人员,让每个人提前围绕法律实施情况进行深入思考,做好发言准备,做到言之有物、言之有理、言之有据、言之可行。

二是充分进行审议。除了每位组成人员发言外,应建立完善中心发言人制度,每次审议至少安排2人作深度发言,有针对性地提出执法检查建议或整改意见。安排参加执法检查的组成人员作重点发言,对常委会执法检查报告进行深入分析和解读,更多的介绍一些情况,多提供一些例证,多谈一些意见建议。

三是创新审议方式。在采取分组审议和集中审议相结合,分组讨论、逐个发言、集中总结的基础上,要针对突出的问题,分专题开展讨论,提高审议效果。每次执法检查都应在常委会会议期间组织开展专题询问,尤其是对问题比较多、牵涉部门比较广的检查项目,要发动组成人员大胆“发问”,勇敢“发声”,“问”出真情,“督”出实效,使人大监督工作更加深入、扎实、有效。健全完善代表列

席、公民旁听常委会会议制度,对重大执法检查事项邀请上级人大代表列席会议,听取他们的意见建议,对其中合理部分吸纳到审议意见中。

四是写好审议意见。会后,对常委会组成人员提出的意见建议,执法检查组要进行认真研究、充分吸收、系统归纳,既要具体、可操作,又要有力度、有权威,既要明确整改时间、整改目标,又要明确整改效果满意度测评等要求,并附需要重点整改的问题清单,形成具有法律效力的高质量审议意见。

5. 精准抓好整改落实,确保取得实实在在的成效

一是快转审议意见。主任会议通过审议意见后,常委会工作机构要以文件形式,将执法检查报告连同审议意见,印发法律实施机关及相关部门办理。对工作中存在的突出问题,执法检查组组长要约谈被巡视部门主要负责人,要原原本本、一针见血、点明要害,促其自查自纠。相关部门要对照执法检查报告和审议意见,制定整改方案,细化整改内容、措施、时限,将审议意见方案化、项目化、具体化,落地落细落实。

二是加强跟踪监督。解决审议意见中指出的问题是执法检查工作的关键一环,也是评价执法检查成效的重要标准。人大相关专门委员会或常委会相关工作机构要对审议意见研究处理和整改情况进行跟踪监督,敢于动真碰硬、啃硬骨头,做到问题不解决不松手、整改不到位不罢休,直到有关事项得到解决,提升人大监督的权威性。要督促相关部门按期提交执法检查报告和审议意见办理情况的报告。整改报

告要由主要负责人签字背书、立此存照。人大常委会工作机构要对提交的报告进行认真研究，提出下一步办理的建议。

三是强化责任追究。对执法检查中发现的主要问题要向党委作专题报告。对执法中严重失职的属于人大及其常委会任命的人员，依法予以撤职、罢免；对其它违法违纪问题，转交纪检、组织等有关部门研究处理。对相关部门对执法检查报告和审议意见落实不力、整改不到位的，要求相关部门重新办理，在规定时间内向主任会议或常委会会议报告再次办理情况；再次办理情况仍为不满意的，人大常委会可依法对法律实施机关或有关部门，采取询问、质询、特定问题调查等方式强化督办。

6.精心做好后续工作，让“法律巡视”发挥持久效应

一是建立健全公开制度。人大常委会的执法检查报告及审议意见，法律实施机关的处理情况报告，应及时向本级人大代表通报并向社会公布，使更多的群众了解和支持执法检查工作。对一些社会关注、群众关心的热点问题的整改落实情况进行系列、深度报道，努力营造推动整改的舆论声势，提升人大监督的权威性。

二是开展满意度测评。主任会议认为必要时，可以将审议意见办理情况报告提请人大常委会会议审议，就整改情况进行满意度测评，公开亮相亮分，或者作出决议、决定。同时，创新测评规则，将基层和人大代表的评价按比例纳入测评综合评分。

三是持续关注老大难问题。对法律实施中一些长期得不到解决的突出问题，人大常委会可以再次或者连续几年进行“回头看”，体现杀

“回马枪”的威慑力，释放“‘法律巡视’不是一次就万事大吉”的强烈信号。“回头看”不仅要检查上次法律巡视整改情况，更要发现新问题，连续跟踪、持续监督，一抓到底、抓出成效。

四是探索建立绩效评估机制。建立执法检查自我评估和委托评估制度，建立评估指标体系，细化评估内容，采取定性和定量、自评与他评相结合方式，对执法检查工作的效能作出评价，推动执法检查水平不断提升。

提升人大监督质效是一个永恒的课题，需要地方各级人大常委会全面担负起宪法法律赋予的各项监督职责，以“法律巡视”为重要抓手，打好监督组合拳，冲着问题去、盯着问题查、追着问题改，让人大监督的牙齿有力咬合，由“相对单一”转为“形式多元”、由“大水漫灌”转为“精准发力”、由“唱独角戏”转为“公开透明、形成合力”、由“一次监督”转为“持续、跟踪”、由“注重程序”转为“程序实效并重”，既在治标上用实招，更在治本上出实效，真正达到检查一部法律、宣传一部法律、积累一批经验做法、促进一部法律更好实施的目的，实现人大监督针对性、实效性、持续性的新跨越，实现依法治国从宽松软走向严紧硬，为推动经济社会实现高质量发展作出新贡献。□

（作者张升忠，系青岛市人大常委会社会建设工作室副主任，青岛市人大工作理论研究会常务理事、副秘书长；作者黄兰松，系山东大学法学博士，博士后，山东大学（威海）立法研究中心副主任，山东大学（威海）人大制度研究中心副主任）

健全和完善人大代表工作制度的思考

李伯钧

坚持和完善人民代表大会制度，必须把人大及其常委会的事做好，需要夯实代表工作这项基础性工作，其制度的健全和完善又至关重要。

一、我国人大代表工作制度及其包括的内容

人大代表工作是一个比较大的概念，一般包括三层含义：第一层，核心的，人大代表作为人大主体的履职行为，包括代表在本级人大会议期间的工作和闭会期间的活动，以及与履职相关的其他行为。第二层，人大及其常委会为发挥人大代表作为人大主体地位的作用进行的组织工作，包括为代表履职而做的安排和计划、采取的措施和活动、提供的条件和服务保障。第三层，外延更大一点，人大工作是党和国家工作的重要组成部分，代表工作又是人大及其常委会的基础性工作，所以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，对作为人大主体的代表依法履职给予支持、规范和进行组织，提供条件、服务和保障，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，那么代表工作就是组织做好人大代表的工作。由此形成人大代表工作制度要求共同遵守的行为准则，就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，充分发挥代表作用，以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。

我国的人大代表工作制度，是伴随着人民代表大会制度建立和发展而产生的。1949年9月《中国人民政治协商会议共同纲领》的宣示，1954年9月新中国第一部宪法的规定，伴随人民代表大会制度在全国范围内正式建立，我国的人大代表工作制度也最终确立起来，此后经历了一个曲折的发展历程。改革开放以来，人大代表工作制度恢复和完善，不断取得进展。特别是1992年4月制定的代表法，2005年中央转发的《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》，对人大代表工作制度建设具有里程碑的意义。党的十八大以来，人大代表工作制度建设取得历史性成就，展现出更加旺盛的

生机活力。

一般来说，人大代表工作制度包括以下四个方面内容：

1.代表选举产生制度。这在我国宪法、有关国家机构组织法特别是选举法中有规定。1979年7月重新制定的选举法，对我国人大代表选举制度有一系列改革，此后又先后进行了七次修正，使代表选举制度更加民主、科学、有效。实践中，每次全国人大代表选举，全国人大常委会审议通过有关代表名额的确定、分配或者选举办法、方案的决定。县级以上的地方人大及其常委会也在法规或者制度上加强了对代表选举工作的主持、指导或者领导。这些年来全国和许多地方人大常委会党组都针对新情况、新问题，在调查研究的基础上依法提出关于做好有关选举工作的意见，以中央或者当地党委文件的形式下发执行，切实加强党的领导。还加强人大常委会或者选举委员会对选举工作的组织。近年来在党中央领导下，依纪依法严肃查处湖南衡阳破坏选举案、辽宁拉票贿选案，强调三者有机统一和严明换届纪律。自1979年以来，我国共依法进行12次乡级、11次县级和9次设区的市级以上的人大代表选举，成为我国人民民主的伟大成功实践。

2.代表主体地位制度。当今世界上许多国家，都是通过制定专门的议员法，对涉及议员的有关问题作出规定，来保证议员地位和作用的发挥。在我国，人民作为国家的主人的主体地位是通过人大代表作为人大的主体地位实现的。人大代表不是个职业，但是个职务，是个非常重要的职务。这在我国宪

法和有关法律特别是在代表法中有明确的规定。人大代表是国家权力机关组成人员，这就是人大代表的法律地位。人大代表代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权，参加行使国家权力，这就是人大代表的法定作用。为了保证代表主体地位的实现和作用的发挥，代表法专门规定了人大代表享有的权利和需要履行的义务，突出权利和义务的一致性。党的十八大以来，党和国家的有关文件特别强调发挥人大代表在党和国家与人民群众之间的桥梁纽带作用，下情上送、上情下达，努力做到民有所呼、我有所应。

3.代表执行职务制度。代表依照代表法的规定在本级人大会议期间的工作和在本级人大闭会期间的活动，都是执行代表职务。人大代表在会议期间的工作主要包括：参加审议各项议案、报告和其他议题并发表意见；依法联名提出议案、质询案、罢免案；提出建议、批评和意见；参加本级人大的各项选举和表决等。人大代表在闭会期间的活动主要包括：组成代表小组开展活动；参加人大常委会组织或者乡镇人大主席团安排的视察和专题调研；应邀参加人大常委会或者乡镇人大主席团组织的执法检查 and 人大专门委员会、常委会办事机构和工作机构组织的工作调研；列席或者应邀列席人大的有关会议；提出建议、批评和意见；其他联系人民群众的活动等。人大或者其常委会要组织好代表在会议期间的工作和闭会期间的活动，人大代表要处理好会上会下的关系认真执行好代表职务。

4.代表保障监督制度。为保证代表能够代表人民的利益和意志顺利执行代表职务,具备必要的、必须的条件和服务,防止某些组织或者个人对代表依法执行代表职务的行为进行干扰或者打击报复、诬陷迫害,宪法、有关国家机构组织法和代表法等明确规定了代表执行职务的特别保障。国家和社会为代表执行代表职务提供保障,包括有关机关、组织或者单位应当依法为代表履职提供必要的司法、时间和物质、知情权和履职学习、组织保障等,向全社会提出了普遍要求和应遵守的一般准则。人大代表是人民选举产生的国家权力机关的组成人员,对人民负责,接受人民的监督,以保障国家权力掌握在人民手里。对此,我国的宪法、有关国家机构组织法等都有相关的规定,代表法单设专章规定对代表的监督,选举法也专章规定对代表的监督和罢免、辞职、补选。全国和地方各级人大的代表要自觉接受原选区选民或者原选举单位和人民群众的监督。

二、健全和完善人大代表工作制度的三个出发点

我国的人大代表工作制度有其特点和优势,适应新时代特别是新的发展阶段形势任务的需要,要坚持也需要健全和完善,不断与时俱进。注意这样三个出发点:

1.主要依据是代表法。我国宪法和其他有关国家机构等的法律,有对人大代表工作制度的相关规定,但集中、全面的,还是在代表法中。代表法是支持、规范和服务、保障各级人大代表依法履职的专门的、基本的

法律,是人大代表执行代表职务要遵守的、人大及其常委会组织代表工作和开展代表活动要执行的、全党全社会要一体遵行的重要法律。人大代表工作制度的健全和完善,必须符合代表法的规定,符合代表法体现的原则和精神。需要结合实际创造性地做好人大代表工作,但是这种创造必须要于法有据,不能闯法律的红灯。

2.根本指导是习近平总书记关于人大代表工作的重要论述。全国人大常委会办公厅于2019年12月22日在北京召开的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、加强和改进人大代表工作交流会,一个重要成果,就是明确了习近平总书记关于人大代表工作的重要论述的六个方面内容。习近平总书记关于人大代表工作的重要论述,提升了代表的地位作用,拓展了代表理论和实践的科学内涵,覆盖和统领代表履职、作用发挥和整个代表工作。要深刻领会其科学内涵,准确把握做好新时代人大代表工作的重大原则、思路举措、重点任务和具体要求,以此为指导不断健全和完善代表工作制度。

3.动力来源是实践需要。党的十八大以来,靠实践推动、靠群众推动、靠组织推动,人大代表工作涌现出了许多丰富多彩的创新案例,积极回应了人民群众和社会的关切以及实践的需要,也激活了现有的法律规定、弥补了有关的政策缺失。实践之树常青、改革永不停步,需要认真总结新时代人大代表工作的新经验新做法,梳理分析面临的突出问题,从组织制度和工作制度层面提

出有针对性的具体措施，将重要的行之有效的举措制度化、规范化。代表工作中在实践中创造的好的经验和做法，经过实践检验的、具有显著优势的，要及时总结，成熟的可以上升为制度、转化为法律，坚持好、完善好、发展好、巩固好。对一些探索有关方面有不同看法或者有争议的，则要实事求是地认真加以分析研究，体现宪法法律原则和精神的，符合人大工作发展实际需要的，加以规范、引导和完善，否则，要及时加以纠正或者叫停。还要形成一套科学的评价体系，注意避免制度建设和执行的形式主义，强调制度的落实和实施即制度的执行力。通过制度上的守正创新，讲政治要求、讲法律力求、讲群众诉求、讲实际需求，把代表的地位和作用，从宪法法律条文转化为活生生的实践，使代表工作更好地体现时代性、把握规律性、富有实效性。

三、健全和完善各项具体代表工作制度的侧重点

（一）关于代表选举产生制度

侧重点是严格把好代表“入口关”。

“民主政治，选举第一”。人大代表选举是代表工作的基础和前提，习近平总书记强调重点从责任和机制入手解决代表选举中贿选、代表候选人提名推荐环节中存在的问题。人大代表选举工作要坚持党的领导，充分发扬民主，严格依法办事，严明换届纪律，保障人民选举权和被选举权，保证基层群众代表比例，加强对选举工作的监督，加强代表资格审查工作，对违规违纪违法问题

“零容忍”，把好代表入口的政治关、素质关、结构关，确保代表选举方向正确、风清气正，选举结果人民满意。

我国现行的代表选举产生制度，是我们党把马克思列宁主义的人民代表选举理论与本国具体国情相结合，创造出来的一种新型的民主政治制度。总的讲，这套制度是科学的、民主的，符合我国国情，具有自己的优越性。当然也有不完善的地方，需要随着实践的发展和形势的需要健全和完善。方向是要在制度建设上，保证人大代表选举机会公平、程序公正、过程公开，保障选民和代表的知情权、选择权，严厉制裁破坏选举的行为，使选举的各个环节科学、民主、合理并充满活力，适合我国国情和经济社会发展的需要。人大代表选举涉及面广、工作量大，政治性、法律性、政策性、程序性、时效性都很强，时间紧、要求高。必须思想认识到位、党委领导到位、人大组织到位、民主法治到位、宣传发动到位、各方配合到位，在人民群众支持和监督下，用制度保证圆满地完成换届选举工作。

（二）关于代表主体地位制度

侧重点是尊重和维护代表的主体地位。

习近平总书记要求，各级党委和国家机关都要尊重代表主体地位和权利。尊重代表主体地位就是尊重人民主体地位，支持和保障人大代表的主体地位就是支持和保障人民当家作主，服务代表、受代表监督就是服务人民、受人民监督，这是坚持和完善人民代表大会制度的应有之义，是人大工作保持生机和活力的重要基础。

一是全党全社会要重视代表的主体地位。要站在坚持和完善人民代表大会制度的高度，来看待代表的主体地位，明确地认识、自觉地维护、切实地尊重代表的主体地位，支持代表依法执行代表职务。各级党委要更加重视代表工作，“一府一委两院”要支持和保障代表工作，社会其他各方面也要支持和协助代表执行代表职务，保证代表主体地位在实际生活中得到体现。二是人大及其常委会要保证代表的主体地位。认真安排好代表在人大会议期间的工作，积极组织好本级代表开展闭会期间的活动，采取多种方式同人大代表保持联系并不断加强这种联系，为代表执行代表职务提供必要的条件和服务保障。三是人大代表更要珍惜代表的主体地位。各级人大代表要特别重视、珍惜代表职务这一称号，珍视代表身份，严格要求自己，依法履职尽责，自觉接受监督，以自己的实际行动来实践代表的主体地位。

（三）关于代表执行职务制度

侧重点是要做到认真负责。

1957年11月17日在莫斯科大学，毛主席会见数千名中国留学生时说，世界上怕就怕“认真”二字，共产党就最讲“认真”。人大代表执行代表职务必须要认真，依法严肃对待，并且要以负责的态度、积极的姿态做好会上的工作和参加好会下的活动，以脚踏实地的行动兑现代表的初心、实践代表的使命。习近平总书记特别强调，各级人大代表都要忠实代表人民履职尽责。人民选我当代表、我当代表为人民，贵在忠实、贵在认真负责。

人大代表在本级人大会议期间和闭会

期间，要认真履行职责，体察民情、反映民意，宣传和组织群众，忠诚为党分忧、忠实为民代言。代表在审议列入人大会议议程的议案、报告时，要强调对党和国家负责、围绕中心服务大局，对法律负责、围绕议题遵守规则，对人民负责、畅所欲言民主集中，对事实负责、实事求是全面客观，做到言之有物有理有据可行。要着力健全议事规则、创新议事形式、完善审议程序、完善表决制度，努力提高审议的水平和效能，推动民主决策、科学决策、依法决策。要以质量的标准提好代表议案和建议，注意二者的联系和区别，在深入调查研究、认真准备思考的基础上，主要根据本级有关机关、组织职责范围内的事项和有关工作提出，联名提出应当共同负责，书面或者电子文档方式提出的都要符合有关格式要求。在本级人大会议上，代表的其他一些工作也要有制度的相应规定。人大代表在闭会期间的活动，以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。各级人大常委会或者乡镇人大主席团要安排组织好代表集中视察和专题调研，特别注意成果的转化和实效；探索增强小组活动活力的方式方法，使代表小组真正活起来、动起来、实起来；扩大和深化代表对常委会或者乡镇人大主席团活动的参与，在代表的监督和促进下不断提升工作水平和质量；推进代表联系群众制度化、常态化、长效化，畅通社情民意的反映和表达渠道，与代表形成双向互动交流机制。

（四）关于代表保障监督制度

侧重点是强调加强和强化。

一是加强代表履职的保障。人大常委会加强对代表工作领导，专题研究、专门部署，联系代表努力做到真联系、取得真效果，还要统筹推进与“一府一委两院”共同联系人大代表工作。引导代表自觉维护合法权益，正确处理从事个人职业活动与执行代表职务的关系，通过人大常委会办事机构和工作机构或者乡镇人大主席团的工作为代表解除履职后顾之忧。人大及其常委会和社会上其他组织和个人，都要为代表执行代表职务提供相应保障。人大代表执行职务的保障，最根本的还是党的全面领导的政治保障。

二是强化对代表履职的管理监督。2014年11月中央关于湖南衡阳破坏选举案处理情况及其教训警示的通报，明确提出各级党组织要切实加强对党员人大代表的教育监督，各选举单位要切实加强对所选举的人大代表的教育监督。中央关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的通知，明确提出强化对人大代表的管理监督。强化对代表的管理监督，需要依法进行，严格代表履职的法律要求和约束。还需要依纪进行，中共党员人大代表要受中共党章党规约束，其他代表也要受有关纪律约束。再就是需要依道德规范进行，代表要自觉遵守社会公德、廉洁自律、公道正派、勤勉尽责，自觉践行社会主义核心价值观。必须把党的领导贯彻始终，完善工作机制，在党委统一领导下，形成分工合作、各司其职、齐抓共管的工作格局。要处理好支持、规范和服务、保障代表履职与对代表监督的关系，探索建立代表履职激励约束机制，促进代表自觉接受人民群众监督。

三是提高代表自身建设水平。习近平总书记要求各级人大代表自觉加强政治思想作风建设，提高依法履职素质能力。要在紧扣坚持三者有机统一中特别是在党的领导下搞好自身建设，围绕中心和大局，力戒形式主义、树立使命担当，使代表成为学习型、调研型、务实型、担当型的代表，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。加强对代表的纪律约束，使代表树立一个良好的会风、精神状态和形象。还要通过自身建设能力素质水平的不断提高，使办代表工作的事认真负责有好作风，办代表工作的文得体得法有好文风，办代表工作的会周到细致有好会风。

四、制度建设要顺应代表工作发展趋势

近年来人大代表工作有不少新的经验、做法和现象，呈现出了一些新的发展趋势。代表工作制度建设要顺应这一趋势，按照总结、继承、完善、提高的原则，百尺竿头更进一步，进一步推动新时代人大代表工作提质增效提高，更好地发挥人大代表的作用。

一是站位化，提高政治、大局、理论和时代的站位，紧紧围绕党和国家中心大局。站位是说一个事物的位置。位置很重要，屁股决定脑袋，站位对错决定成败。各项代表工作的开展，都离不开政治，特别是党的领导；都是党和国家中心大局工作一部分，不能游离于、脱离于中心大局工作。代表工作要提高站位、坚定正确的政治方向，从理论和实践的结合上，自觉同党的领导对标对表，树立增强大局意识，紧紧围绕新时代党

和国家中心大局工作开展活动。

第二是系统化，放在与立法、监督等工作同等重要地位看待，人大及其常委会搞好统筹安排、组织实施。系统是说同类事物按一定的关系组成的整体。全国人大常委会从2020年开始，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”，使代表工作与其他方面的工作相辅相成、相得益彰。不少地方人大的代表工作，也是由人大常委会通盘计划、考虑。

三是常态化，用体制、机制和制度保证代表工作健康开展。常态是说正常的状态，这在工作上需要健全的、完善的规范和规则来保证。在现有的体制框架内，建立健全代表工作机制包括代表联络机制、不断完善相关制度包括加强和改进代表工作制度，来保证代表工作健康开展。人大代表工作也要推陈出新，树立品牌并不断擦亮，打开窗口并不断加以维护。

四是平台化，必要的平台建设和运用可以收到事半功倍的效果。平台是泛指进行某项工作所需要的环境或者条件。代表联络机构的建设进一步加强，代表之家、代表联络站、代表工作室、代表联系点等代表履职的实体性工作平台由下而上普遍建立，以电子化、信息化、标准化为手段的网络平台升级换代，推进代表活动载体多样化、便捷化。

五是精准化，有的放矢，注重相关活动的专业化、个性化和量化。精准是形容非常准确或者正确。例如在地域性代表小组基础上依照代表职业或者行业组建专业代表小

组开展活动、代表培训任前任中注重需求性和个性化、建立健全代表履职考评登记制度等，以有针对性地提高代表履职能力和代表工作效果。

六是联动化，形成合力解决问题。联动是说若干个相互关联的事物其运动或者变化正相关的效应。例如上下级代表就本行政区域内的共性问题分别提出建议，或者尝试跨行政区域联合调研考察，不同层级的代表一起搞专项视察、专题调研、接待选民，一些地方街道建立的代表议事会由驻街各级代表共同参与等。不同层级和区域的代表横向联合、上下联手以互动联动，与有关方面相互支持协同配合，形成整体合力、效应，更有助于推动一些“老大难”问题的解决。

七是实效化，踏石留印、抓铁有痕。实效就是要讲实际的效果。代表工作的出发点和落脚点，就是支持、规范和服务、保障代表依法履职，充分发挥代表作用，因此更加注重反对形式主义、官僚主义，把法律规定用足、用够、用活、用好、用有效，同时根据实践发展需要依法创新，坚持与时俱进，注重求真务实，善始善终、善作善成。

各级人大代表和从事以及关心人大代表工作的同志，牢记初心使命，奋进新征程、建功新时代，以饱满的热情、扎实的行动，为代表工作制度的健全和完善，做出新的更大的努力，以此来助推国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家。□

（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，全国人大常委会办公厅联络局原巡视员）

发挥人大代表在海淀建设中作用的 经验启示

刘尚高

一、人大代表在海淀区中作用研究的实践意义

人大代表在海淀区建设中作用研究是贯彻落实党的十九大关于人大工作新发展的基本要求。党的十九大进一步明确了发挥人大代表制度优势，推进改革开放创新发展的新要求新使命，人大代表助推海淀区建设，是党和国家在北京海淀区建设具有全球影响力科技创新主阵地和原始创新策源地的实际行动，是着力提高国际科技创新中心核心区开放度和聚焦能力的关键。党中央高度重视北京海淀区的科技创新，把建设国际科技创新中心核心区上升为国家层面的重大战略，也是北京市新定位新发展的抓手。必须进一步提高政治站位，全力把海淀区打造成科研工作者、创业者的理想之地，努力建设成为具有示范作用的全球影响力的科学城。

人大代表在海淀区建设中作用研究是在进入新的历史条件下发挥基层代表优势的迫切需要。国家权力机关的重要责任是把人民群众的意志变为国家的意志，把党的主张变为国家的主张，而人大代表作为反映人民群众利益和意志的载体，有责任通过执行代表职务，把人民群众的意志变为国家的意志，把党的主张变为国家的主张，也

就是说，国家权力机关行使权力是要通过人大代表执行代表职务来实现。海淀区是北京城市的中心区，创新发展当前和今后一个时期的中心工作，人大代表围绕中心工作就要体现在助推海淀区创新发展上。中关村是科技创新的摇篮，聚集了众多的创新型企业和服务机构，在“三城一区”中原始创新能力最强。释放中关村巨大的创新能量，必须聚焦中关村原始创新和自主创新的定位，着力推动形成一批在全国全球具有影响力的科技原创成果和国际一流标准、重大技术创新中心、创新型尖端企业集群。当前，推进海淀区建设进入新的阶段，如何着力补齐优质创新要素，发挥带动引领作用，需要强化这方面的深入研究，切实发挥人大代表的职能作用。

人大代表在海淀区建设中作用研究是发挥好核心区人大工作示范作用的现实需要。发挥人大代表作用是落实海淀区区委十二届八次、九次全会精神 and “海淀创新发展16条”的具体举措，是海淀区加强科技政府建设的应有之义，也是提升海淀区国际影响力的必然要求。充分发挥中关村核心区人大代表的优势和作用，凝聚各方面力量共同奋斗，聚焦民营经济、创新发展、

平安建设等中心工作，进一步拉高标杆，培育好、提炼好、创出人大工作品牌，为人大代表助推改革开放当好标兵带好头，真正起到示范引领作用。

强化人大代表服务海淀区建设研究能够为做好地方人大工作提供可操作性的对策建议。正在建设中的海淀区将重点打造中关村大街和北清路，弱化地面交通功能，腾出更多有利于创新创业的空间，实施业态调整，引入科技企业、创业孵化器及24小时书店。海淀区建设涉及范围广、组织领导任务复杂，在这个过程中检验人大代表工作，完善人大制度与工作措施，为人大代表适应新形势新任务和改进工作指导提供可操作性的对策建议。

二、人大代表助力海淀区建设的实践探索

（一）发挥人大代表思想动员作用，为海淀区建设凝聚力量

1.强化教育引导。当前，海淀人大工作的首要任务就是要把学习贯彻党的十九大精神作为政治任务，引导广大群众把思想和行动统一到海淀区建设的要求上来。海淀区建设涉及方方面面，是一项复杂的系统工程。加速海淀区建设，必须发挥人大代表作为人民代表统一思想、协调关系的优势，调动各方面的积极性、主动性。实际工作中，海淀根据海淀区知识分子队伍中党外知识分子多的情况，注重调动知识分子的积极性和创造性，坚持把思想教育抓紧抓实。2018年以来，人大代表组织开展了跟党迈进新时代、同心共筑科学城和“新时代、新阶层、新作为”的思想教育，深化新时代中国特色社会主义主题教育，激励大家接力改革伟业、弘扬优秀企业家精神，坚

持用社会主义核心价值观统领思想价值观念，在多元多样、尊重差异、包容多样中增进共识。此外，还定期召开思想交流会、开展谈心活动，帮助代表成员解决实际生活中遇到的问题，排忧解难，使广大代表认同海淀区建设的目标，自觉把政治上的价值追求转化到服务海淀区建设的实际行动中。

2.拓展代表联系群众范围。在做好民营企业中有较大经济实力、经济规模、纳税多的代表人士工作的基础上，进一步强化与中小企业、个体工商户、中介组织从业人员等代表人士的联系，使人大代表发展成为最广泛的政治联盟。注重发挥区人大工作领导小组的统筹作用，强化各级人大抓好联系群众工作的责任，出台关于进一步加强政党协商的实施办法》，坚持依靠广大民众的大团结大联合，统战动员面向广大的统战成员、各级各类社会组织和一切可以团结的力量，为海淀区建设启发觉悟，激发信心和勇气，让广大群众在思想深处认同和支持海淀区建设。

（二）发挥人大代表专业知识优势作用，为海淀区建设提供智力支撑

代表享有下列权利：（1）出席本级人民代表大会会议，参加审议各项议案、报告和其他议题，发表意见；（2）依法联名提出议案、质询案、罢免案等；（3）提出对各方面工作的建议、批评和意见；（4）参加本级人民代表大会的各项选举；（5）参加本级人民代表大会的各项表决；（6）获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障；（7）法律规定的其他权利。海淀区与中国著名的北京大学、清华大学等相毗邻，并一起构成中关村科技园区的核心区。城内现有中科院所属的25个国家研究所和50多个国家重点实验室；

院士523名,约占全国的36%。科技人员一点六万人;在读硕士、博士研究生三千七百人,博士后四百五十人。发挥人大代表作用必须首先发挥这些知识分子和专家智力优势作用。

首先,聘请专家为海淀区建设出谋划策。在中关村从电子一条街到、北京市科技创新中心核心区建设过程中,知识分子和党外人士发挥了极其重要的作用。2018年以来,人大代表通过各种渠道围绕海淀区金融创新、优化营商环境等建言献策,推动出台促进科技金融创新中心建设发展的“1+2”科技金融政策体系,优化营商环境49项措施,既有力地促进了中关村的发展,又在一定程度上实现了区域经济社会的发展,激发了市场主体、创新主体活力和社会创造力。2018年4月,海淀区委区政府聘请15位科学家任科学顾问,这些顾问中有中国科学院院士、清华大学副校长薛其坤等,都是各自领域的顶尖人才,聘期三年,将参与到海淀区的建设中,发挥好智囊团作用,为提升海淀区的全球视角和建设全国科技创新中心核心区贡献力量。

其次,依托人大代表强化海淀区的民主管理。民主管理是海淀区管理的一项基本原则,也是海淀区民主创新、依规建设的一项基本制度。人大代表有深厚的群众基础和广泛的代表性,多是社会各界有一定影响的人士,他们分布在海淀区的各个岗位,能够广泛参与对海淀区建设的民主监督。如:改革与发展的重要规划、决策和实施方案,岗位聘任、职称评定、人才引进等都需要透明的监督。人大代表由于其特殊的地位,还可以通过人大组织形式对本区的政策、工作进行监督,进而影响科学城的工作,起到其他监督形式难以起到的重要作用。

第三,代表成员不断加大对海淀区相关问题的调研力度。人大代表结合中关村发展的实际,围绕如何发挥民主人士作用、推动高科技产业发展等进行专题调研,近三年来调研课题100多项,其中被领导批示采用的占三分之一,有相当一部分调研成果进入决策,转化为推动科学发展的推动力量。

(三)发挥人大代表的桥梁作用,为海淀区建设提供优势资源

海淀人大代表拥有丰富制度与组织资源。深入发掘人大代表内部和外部资源,调动人大代表人才、资金、技术等各方面资源,通过多种方式形成资源的联动与共享,搭建协商制度平台。近年来,海淀区人大代表深化聚才引才、联谊交友、创业服务、教育培训、建言献策、实践锻炼、社会服务等功能,为新的社会阶层人士提供交流互动、展示成果、施展才华的舞台,营造干事创业的氛围。打造中关村创业公社、中关村创客小镇等实践创新基地,实现实践创新经验在全区新的社会阶层人士聚集区域有效推广,服务科学城建设发展。通过资源整合,健全新的创新体制机制,最大限度地把各类新的社会组织团结在党的周围,充分发挥他们在科技创新中的作用。在人才集聚方面,一些人大代表往往就是人才库成员,他们在海淀区中大有用武之地。人大代表通过集纳各类人才,针对不同时期不同主题的海淀区任务进行高效的人才配置。

三、发挥人大代表在海淀区建设中作用面临的问题

(一)基层人大代表队伍力量薄弱

现阶段统战管理部门编制少，有的甚至没有编制，工作人员有的以兼职为主，时间精力有限，直接影响了人大代表工作的开展。部分核心区人大机关工作人员缺乏经验、专业知识理论欠缺，开展工作难度大。代表队伍干部的新老交替和政治交接，与国家干部队伍建设需要还不相适应。如何有计划推动人大代表队伍建设更加科学化规范化，夯实可持续发展的组织基础是发挥人大代表优势作用面临的新课题。

（二）代表活动基础保障体系有待完善

人大代表助力海淀区建设是要通过有效的活动来实现的。只有把活动搞好了，通过各类活动统一思想团结力量，搭建桥梁，才能更好地推进科学城建设。调研中发现，中关村核心区对代表活动的经费、场地设施等方面的支持力度有限，一些单位反映代表活动亟需资金支持，一些企业代表工作经费没有纳入行政管理预算，缺乏活动经费。同时，有的非公企业未设立代表活动中心，而在设立活动中心的企业中，代表成员和骨干对活动中心知晓率和利用率不高。

（三）代表工作交流和资源整合有待加强

实地调研中，一些单位希望能够加强园区之间、园区企业之间的交流，通过调研、参观的方式开展交流，相互学习，促进工作，特别是目前中关村核心区代表工作的合力没有形成，整体形象和工作品牌的影响力与创新创业示范作用的使命要求不符。比如，面对国内外政治、经济、商贸环境的深刻变化和日益突出的资源环境约束，转变发展方式、实现高质量高品质发展问题凸显。人大代表如何有效发挥作用，解决好中小企业融资成本和代价高、信用低、还贷没有保障等问题，这方面还有许多工作要做。

四、发挥人大代表在海淀区建设中的主要启示

（一）完善制度机制，确保人大代表助力海淀区发展的长期性

制度和机制是保证人大代表发挥作用的根本。从调研情况看，海淀区已经建立起了代表调研和经常性活动等制度，为更好地发挥制度机制的保障作用，还需要重点抓好以下几个方面。一是建立健全人大代表作用发挥的组织机制。按照“区分类别、分步推进”原则，结合中关村核心区产业规模，视情推动各行业成立本系统代表活动组织，对于目前产业规模较大，尚未建立代表活动组织的，制定具体工作方案，明确时间表和路线图。对于依托园区开展代表工作的较大规模分园，尽快完成园区代表活动组织更名，明确职责。二是建立海淀区代表工作交流机制。完善调查研究、走访慰问、统战信息沟通、意见反馈、激励表彰等制度，加强代表工作者交流，依托中关村代表联席会交流平台，利用信息技术，提升“代表成员e家”的应用效果，建立代表活动在线阵地，供核心区代表活动工作者进行在线交流、活动共享、教育培训和资源共享。三是完善核心区代表工作发挥作用的保障体系。建立财政拨款为主、企业支持等多种渠道的人大代表助力科学城建设经费保障体系，实施经费专款专用。强化海淀区各单位、社区以及楼宇工作站等场所的统筹协调机制，借助其资源为发挥人大代表作用提供便利。

（二）搭建为海淀区建言献策的平台，发挥人大代表智库作用

以平台建设推动人大代表工作的创新，是发挥人大代表智库作用的关键。海淀人大代表具有

专家型知识型人才资源优势的特点。通过搭建平台，沟通交流，把这支有组织能力、有知识才华的庞大队伍的作用体现到海淀区建设中，把大家的智慧凝聚起来，发挥其“智囊”作用。一是拓宽思路建平台。坚持搭建代表人士建言献策“直通车”，引导他们发挥自身特长，就如何利用中关村科教优势、自然生态、文化历史等得天独厚的资源，全力推动科技创新中心核心区建设和解决制约海淀区发展中存在的难点问题，多搞实地调查研究、多献务实之策。二是开展活动用平台。组织开展人大代表为海淀区建设献计献策、“对口帮扶”、“协同发展”等活动，充分发挥平台载体功能。对人大代表提出的建议进行梳理，对有科学性和可操作性的意见，组织相关部门进行论证，为政府科学决策提供参考依据。三是努力创新载体平台。建立健全代表人士联络小组、知识分子联谊会等社会组织，以社会组织为依托，引导大家紧紧围绕海淀区发展中的难点、热点问题深入调研，运用网络强化交流，编报信息快报等，不断提升人大代表发挥参政议政的能力水平。

（三）全面统筹协调，努力形成推动海淀区创新发展的合力

人大代表参与海淀区建设，就是要通过人大代表的常规性协调作用的发挥，进一步凝心聚力，增强区域发展的协调性全面性。一是着眼全局定位，准确把握人大代表助力科学城建设的目标。及时有效引导代表成员的思想行为，做到思想上同心同德，目标上同心同向，行动上同心同行。利用人大代表了解民意、沟通感情的特殊影响力，协调好各种关系，减少不同利益群体之间的矛盾，最大限度地消除各种不稳定、不和谐

因素。二是加大政策落实力度。对外来少数民族人员进行走访调查，积极解决困难和问题，调处矛盾，依法维护少数民族群众的合法权益，促进民族关系和谐和顺。三是积极开展公益活动。建立部门联席会议制度，密切与代表人士的联系，以爱国、敬业、诚信、贡献为内容，通过多种方式引导他们树立社会主义核心价值观，为海淀区发展提供优质服务。

（四）突出创新驱动发展战略，发挥好人大代表的示范引导作用

创新驱动是海淀区人大代表参与海淀区建设的力量源泉和引领发展的第一动力。海淀区建设要实现高质量高品质发展，就要在推进科技攻坚的实践中及时将习近平新时代中国特色社会主义思想贯穿其中。从调研情况看，海淀区现有企业，如联想、百度等一大批企业领导人本身就是人大代表的骨干成员，同时又是企业家。他们中有人大代表、政协委员，还有的是民主党派。作为人大代表骨干力量在科技创新中自身榜样作用发挥的如何，直接影响企业发展和创新水平。因此，带动区域创新，必须发挥人大代表的示范带动作用，从准确把握创新发展的阶段性特征入手，找准突破方向，紧跟时代发展脉搏，精准制定科学城发展策略，超前研判海淀区发展态势，用世界格局长远眼光思考发展方向，促进海淀区示范作用的发挥。并积极运用互联网+、大数据等手段，提升人大代表参与海淀区建设的成效。整体打造人大代表助力海淀区建设的工作品牌，借助高端培训资源，坚持把中关村企业家党校、社会主义学院培训班办成品牌。□

（作者系中共海淀区委党校区情研究中心副主任）

把提高党的依法执政能力 落实到人大换届选举具体环节的思考

姚生泉

习近平总书记多次强调：“办好中国的事情，关键在党”。党的十九届四中全会决定，将“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。保证各级人大都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督，保证各级国家机关都由人大产生、对人大负责、受人大监督。健全人大组织制度、选举制度和议事规则，完善论证、评估、评议、听证制度”，作为“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”的重要内容。坚持党管干部原则和依法民主选举人大代表及国家机关领导人员，是这一制度体系的核心表现。

本文试就进一步加强党对人大换届选举工作的领导以及在换届选举法定程序及各个环节进一步完善党的领导方式和方法问题作一简述，以资对“改进党的领导方式和执政方式”、“完善党领导各项事业的具体制度”、“把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程”有所裨益。

一、坚持中国特色社会主义民主选举制度自信，不断推进和完善民主选举制度

从世界范围民主进程来说，有三个人类文明

进步所公认的基本价值观：一是民主国家的性质是主权在民；二是普选基础上的代议制是实现主权在民的基本途径；三是政党政治是民主政治的基本形态。世界所有标榜民主国家的政治架构，无不采取和实行民主选举的形式，通过选民选出自己的代言人或使者，组成国家政权机构，诸如英国“君主立宪下的内阁负责制”、美国“三权鼎立下的议会两院和总统制”等。所谓选举权一般包含三个方面：一是对人选的举荐权；二是对人选的知情权；三是对人选的选择权（可以赞成、可以反对、可以弃权、还可以另选他人）。选举民主自2500年前的古希腊产生至今，尽管西方的民主选举已沦落为“金钱民主”和“选举游戏”，但仍是当今世界公认的民主的最高形式。有无选举民主或选举民主的实现程度，成为衡量一个国家是否实行民主政治的重要标尺。

中国共产党从建党之初，就把“为中华民族谋复兴为中国人民谋幸福”作为初心使命，把“建立一个人民民主的国家政权”作为基本目标。而具体领导选举民主的探索，则发端于革命战争年代的瑞金，1931年就发布了《中国工农兵会议（苏维埃）第一次全国代表大会选举条

例》，开始了民主选举代表和政府的实践。从借鉴巴黎公社及苏联政权模式“一切权力归苏维埃”，到延安时期“三三制参议会”，再到解放战争时期解放区“各界人民代表会议”等临时性人民政权组织，无不采用民主选举的形式产生，著名的豆选民谣——“金豆豆、银豆豆，豆豆不能随便投。选好人，办好事，投在好人碗里头”就是当时我们党领导人民探索民主选举制度的生动写照。

1949年9月，由中国共产党及各民主党派、无党派爱国人士召开的中国人民政治协商会议第一次全国委员会会议，通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》，第十二条明确规定：

“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。”1953年2月，抗美援朝的硝烟刚刚结束，党中央就作出了关于召开各级人民代表大会的指示，由中央人民政府制定颁布了我国第一部《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，确立了我国实行民主选举制度的原则。正如邓小平同志在中央人民政府委员会第二十二次全体会议上就选举法草案说明指出的：“该法贯彻的一个总的精神就是根据我国当前的具体情况，规定一个真正民主的选举制度”。

从1953年下半年到1954年上半年，我国历史上第一次的普选运动全面展开，无论从全社会宣传动员的广度到人民群众普遍参与的深度，都堪称世界民主选举史上的奇迹。据统

计，全国依法应当直接选举的单位（乡、镇、市辖区、不设区的市）共214798个；人口总数为571434511人。登记选民总数为323809684人，占18周岁以上人口的97.18%。实际参加投票的选民278093100人，占选民总数的85.88%。全国共选出基层人大代表5669144人，其中妇女代表占比达17.31%。这次民主选举，是全国人民政治生活中具有历史意义的重大事件，大大推动了人民民主制度的发展，实现了我们党“还权于民”的政治承诺，把我们党的执政地位由“枪杆子里面出政权”进一步提升到法理上的“人民的选择”。

这次普选之所以取得巨大成功，党的领导是最根本的保证。除了全党发动、宣传、组织人民群众外，还创造性地实行了“选民登记与人口普查相结合”，实现了有史以来我国最全面的人口普查（截至1953年6月30日24时止全国人口总数包括台湾省及海外华侨共601912371人）；“选举工作与中心工作相结合”，把动员选民参选与搞好工矿企业生产和农村抗灾保收等中心工作一并推进；“选举工作与评议干部相结合”，将动员群众参选与听取群众对基层干部的意见、接受群众批评与干部自我批评，对干部履行职务业绩和与群众关系情况进行评议。通过“三结合”的工作方式，极大地调动了群众参加选举的积极性，人民群众的政治觉悟普遍得到提高，干部与群众的关系进一步融洽和改善，党在人民群众心中的地位愈加巩固和提高。这次普选活动还特别注重在具体环节上真正体现人民的国家主人翁地位。正如邓小平同志指出的：“候选人提名和讨论是很

重要的，一定要展开批评与自我批评，充分表达人民的意见，赞成那个，不赞成那个，为什么赞成？为什么不赞成？要很好地把人民的意见搜集起来。否则不是命令主义，就是形式主义”。应当说这些做法和要求至今仍有很强的指导意义。

随着在普选基础上地方各级人民代表大会的陆续召开，1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利举行，通过了《中华人民共和国宪法》，标志着人民代表大会制度在全国的确立，党的领导、人民当家作主、依法治国相统一国家政体的探索和实践进入了新的历史时期。我国民主选举的法律制度也历经1979、1982、1986、1995、2004、2010、2015、2020年先后8次修改完善：将直接选举扩大到县一级和实行差额选举原则；规范选民或代表联名人数须达到10人以上；城乡每一代表所代表的人口数由8：1到4：1再到1：1的同票同权；实行代表名额法定原则；各政党单独或联合提名、选民或代表联合提名和每一选民或代表参与联合提名的候选人人数均不得超过应选名额；间接选举酝酿讨论候选人的时间不得少于两天；直接选举增加正式代表候选人与选民见面环节；明确代表候选人推荐提名条件；以及增加基层代表名额；等等。我国的选举民主不断向前推进和完善。

长期以来，西方资产阶级及其反华势力，将选举民主作为美化他们进行阶级剥削和压迫的遮羞布，同时还作为诋毁我们党和社会主义意识形态的工具。然而历史一再无情地揭露了资产阶级民主选举的虚伪性和欺骗性。我国实

行民主选举制度的实践充分证明，我国的民主选举制度是人民代表大会制度的坚实基础，是在党的领导下，借鉴西方资产阶级民主选举模式的正确因素，结合我国近代争取民族独立和解放、以及中国特色社会主义建设的实际情况，建立起来的符合中国国情、具有中国特色和显著优势的社会主义民主选举制度，必须旗帜鲜明地予以坚持。正如习近平总书记指出的“人民民主是社会主义的生命”、“在新的征程上，必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中，这是时代赋予我们的光荣使命”。

二、以问题为导向，正视人大换届选举工作面对的新形势新任务和新问题

我们对党领导下的我国的民主选举制度乃至人民代表大会制度自信满满，是因为她确实是一个好的制度，必须毫不动摇地予以坚持。同时我们深知，一个民主制度从建立到成熟完善，必然要经历长期的探索和与时俱进的改革完善。党的十九届四中全会确定了坚持和完善中国特色社会主义制度体系的目标任务，明确到2035年我们的各项制度由基本健全和定型发展为更加的成熟和完善，以此为建设现代化强国、实现中华民族伟大复兴提供坚强的制度保证。这从另一角度说明了我们这个制度目前还尚不完全成熟，尚需进一步的健全、定型和完善。因此，善于以问题为导向，在新的形势、新的实践中不断发现问题、分析问题、提出解决问题的新方式、新方法，就是贯彻落

实四中全会精神，不断推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务。笔者认为以下几个问题亟需认真对待并切实加以研究、改进和解决：

一是换届选举宣传发动工作滞后，不适应人民群众对重大政治活动知情权的期待，也不适应新网络媒体时代宣传工作新特点的问题。无论是回顾1953年党领导全国人民实行普选时宣传发动的深度和广度，还是横观世界范围民主选举的热烈场景，都显示出我们在换届选举宣传发动上的弱化甚至是被动。有的地方五年一次的换届选举竟然在全域看不到一件标语或广告，有的数百人就业的企业竟然不知道“哪天是选举日？”，甚至有的领导干部缺乏选举法的基本知识。与此对应的是，西方敌对势力每每都在我们换届选举的档口加大对我国民主选举制度的污蔑和诋毁。这种现象应当切实引起我们的高度关注。

二是认真对待基层选举中出现的选民厌选情绪和投票率实际降低问题。从某地历届人大代表直接选举选民投票率调查统计看，1953年是87.1%；1979是88.2%，之后多次换届选举选民投票率基本都在85%左右，没有高过1953年的水平。且委托投票、流动票箱投票的比率逐年提升。随着我国人口城市化进程加快和二元结构管理的实际情况，大量农村户籍的选民进城务工居住，但他们在居住城市的选举权如何获取？在户籍地农村的选举权又怎么落实？需要从法律和政策两个层面加以厘清。

三是认真对待选民对候选人知情权诉求，切实保障选民知情权的问题。据某地选民问

卷调查统计，60年代之前出生的选民中，有83.21%认为“只要是党组织推荐提名的就可以相信”，有60.17%认为“需要对候选人的情况说得再清楚一些”；80年代后出生的选民中，有70.63%的人“对候选人情况不知情，有抱怨情绪”；90年代后出生的选民中，有80.68%的“我不认识他（她）干吗要选他（她）”。如何回应新生代选民对知情权的诉求，亟需从政策操作层面予以解决。

四是认真对待选民群众对候选人推荐提名过程公开化诉求，防止候选人推荐提名暗箱操作问题。据某地对选民问卷调查统计，认为“候选人推荐提名程序不公开”的占61.6%，认为“被推荐提名为县人大代表候选人是领导指定的”占41.5%，认为“被推荐提名为县人大代表候选人是本人有经济实力”占33.9%。增强候选人推荐提名程序的公开透明度及加大对候选人适宜性宣传非常必要。

五是变相限制选民或代表依法联名提名候选人的情形时有发生，切实保障选民或代表依法联名提名候选人的权利问题。据某地对选民问卷调查统计，“本人不想推荐提名候选人”的占58.2%，“联名推荐提名候选人不便利”的占60.2%，“选民联名提名的候选人提了也白提”的占94.7%，“曾收到暗示不要参与联名推荐提名活动”占31.3%，“有与其他选民联名推荐提名候选人愿望”的占47.9%。可以看出，选民具有推荐提名愿望的并不少，认为提了白提或不方便提甚至受到暗示不能提的情况均客观存在。这与1953年大力动员选民推荐提名候选人并有组织地对候选人开展讨论、甄别、筛

选，形成反差。

六是主要领导干部代表候选人不能按时到位，造成已定选举日一再推迟的问题。一般情况下，县乡人大换届选举的日程安排是由县人大常委会党组提请县委决定后实施的，但县级主要领导干部却须经市委研究决定，有的尚须报经省一级党委批准才能到位。党内的操作程序尤其是上级党委的批复时间，往往与县里已经依法确定的选举日程安排不衔接，造成了党内干部管理程序与人大依法选举程序上的脱节。2017年某设区市所辖16个县（区、市）人大换届时，因主要领导干部人选不到位而推迟选举日的有11个，其中两次推迟选举日的3个。即便没有推迟或一次推迟的，也因主要领导干部人选不到位而采取了预留代表名额，待人选到位后走补选程序的错误做法。在上述情形较为普遍的情况下，难免在选民群众中造成人大换届选举程序不严肃、不规范的负面影响。甚至，一再推迟选举日的直接后果，是选民因选举日的不确定而放弃投票从而降低选举的投票率；主要领导干部代表候选人未能在法定时限予以公告造成正式候选人资格上的瑕疵；选民对候选人知情权进一步缺失。

七是代表候选人考察工作任务繁重，难以如期完成，拖延候选人依法公告及与选民见面的法定程序难以落实问题。为了保证代表的政治及业务等素质要求，由党的组织部门对提名代表候选人的人选进行全面考察非常必要，但这项任务工作量大、牵涉面宽、更主要的是时间紧迫。组织部门怎样适应这一新的工作任务和要求，亟需认真研究解决。

八是对民主选举结果不够尊重，换届选举结果相对稳定性差的问题。某设区市人大在2017年4月份召开的第一次会议上依法选出副市长6人，仅时隔3个月后的7月份，市人大常委会第三次会议上，就免去3名副市长，又重新任命5名副市长（含挂职1人）。这种操作既是对选举结果的不尊重，又违反地方组织法关于人大常委会个别任免政府副职的原则。还有前些年有一退休干部在网络上感慨我省某市“从1993年9月到2004年3月的10年间，换了7任市长，走马灯似地换人，使很多的市民始终不清楚市长到底是谁！”。除此之外，在干部调整的时间上，不考虑与人代会召开的法定时间相衔接，要莫造成较长时间“名不正、言不顺”，要莫专为人事安排加开人代会增加执政成本。

九是片面追求所谓高票、满票当选，甚至以代表团为单位设置票箱、要求代表团负责人对失票负政治责任的问题。对于一些重要干部代表候选人或上级安排来参选的领导干部候选人是否获得高票甚至满票，拔高到与上级党委保持一致的高度，以明示引导选民或代表投赞成票仍显不足，甚至向代表团负责人施压，采取以代表团设置票箱，用倒查票箱的办法追究政治责任，在代表和群众中产生严重的负面影响。有的为了更加保险起见，甚至在选票上注明某部分候选人等额选举，用制造被选举权的不平等达到高票或满票的目标。这种做法极易造成选举无效的政治风险，应当切实引以为戒。

以上问题虽然只存在个别地方、个别时

候、个别领导身上，但对我国民主选举制度的负面作用和在人民群众中造成的对民主选举制度的消极影响仍然是严重的。应当引起各级党委、人大及其领导干部的高度警觉和重视。

三、把加强和改善党对人大换届选举工作的领导，落实在人大换届选举具体环节的几点建议

深入贯彻党的十九届四中全会精神，不断改进我们党的执政方式和方法，把坚持、完善和改进党对人大换届选举工作的领导，具体落实到人大换届选举工作的每一个具体环节，是我们今后一个时期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重要任务。

一是高度重视和加强人大换届选举的宣传发动工作。要切实将宣传发动工作作为换届选举的重要环节，在时间安排、经费保障、组织落实、各方面互动协调上下功夫。把每次换届选举都视为对全党、全体人民进行民主法制教育的契机。千万不要认为“换届选举不是第一次啦，宣传发动工作没必要啦”。要充分警惕西方敌对势力借我国人大换届选举之际对我国民主选举制度的诋毁和攻击，充分认识互联网、新媒体时代舆论宣传领域的复杂性和掌握舆论宣传主动性的极端重要性。坚持主动宣传动员群众与回击诋毁污蔑相结合，努力把人民群众团结在党的周围，以强烈的制度自信动用一切宣传手段和形式做好换届选举宣传发动工作。要旗帜鲜明地宣传中国特色社会主义制度

的特就特在中国共产党对国家事务的领导，旗帜鲜明地宣传党管干部的原则，旗帜鲜明地宣传党支持人民通过选举产生人民代表大会行使当家作主的权利，旗帜鲜明地宣传我国民主选举制度的无比优越性。通过宣传最大限度地调动人民群众参加选举的积极性，增强人民群众当家作主的获得感。

二是研究出台更符合国情实际的选民登记政策。实行选民登记以实际居住地为第一要素兼顾户籍所在地的原则。具体来说，就是规定：选举以在实际居住地直接参加选举投票为主，同时继续保留回原户籍所在地参加投票选举的权利。对此，有反对意见认为，这样就使得在城务工的农民实际上享有了两次投票选举的权利，有悖一人一票的原则。而笔者认为，所谓一人一票原则应限定在同一个地域。农民工既然在农村和城市两个互不隶属的地域都存在具体的利益，那么就可以给予其在两个地域通过投票选举来维护自己利益的权利。在二元人口管理模式尚存情况下，赋予进城务工农民在两个不同的地区分别投票权是完全务实的政策。

三是加大对候选人推荐提名程序的公开力度。公开是解决所有信任危机最有效的举措，公开也是推荐提名候选人过程中最好的防腐剂。无论在党内推荐阶段还是在酝酿提名阶段，都应当逐步创造条件扩大公开。俗话说得好，“只有给群众一个明白，才能还你一个清白”。从已经暴露的湖南衡阳和辽宁贿选案的情况看，投票阶段的贿选只是推荐提名阶段贿赂的继续进行而已。要制定并向全社会公开换

届选举候选人推荐、提名、选举的路线图时间表，让选民群众明白什么时间该关注什么事情。

四是改进代表候选人考察机制。组织、统战、人大党组有推荐提名义务的有关部门和单位，在建立各方面人才库的同时，可以考虑建立起“各级人大代表候选人人选库”，尤其可以借鉴“后备干部考察”的模式和经验，对代表候选人人选进行日常考察，掌握其思想、工作、生活动态，防止出现因考察任务扎堆而使考察流于形式，或者造成不能按法定时限完成考察任务而造成候选人不能依法公告的现象。针对集中考察任务重、时间紧的实际，可以建立以组织部门牵头、抽调人大、统战、政法、国资、教育、文化、科技等有关方面人员参与、根据不同代表候选人的代表属性划分若干考察组，以减轻组织部门工作压力，提高考察质量和效率。代表候选人考察的人数要适当多于差额人数，为后续提名留足余地，为选民或代表联合提名提供服务 and 保障。

五是完善保障选民或代表依法联合提名候选人权利的工作机制。选民或代表对候选人举荐权是选举权不可或缺的方面之一。尤其是在基层人大直接选举中，充分尊重和保障选民的提名权，是调动选民参选积极性的重要手段。这里关键的问题是如何处理好将党的主张与选民意愿的结合。对此，有的基层组织部门提供了很好的经验值得推广。如：有的县委组织部门对县级人大代表候选人的推荐，采取了“以选民推荐为先”的做法。具体来说，就是“相信群众的眼睛是雪亮的”，放心大胆公开地动

员选民联名推荐代表候选人人选，如果选民推荐的人选是组织上拟定的人选，就以选民推荐的名义提名为候选人；如果选民推荐的人选不在组织拟定的人选范围，则再以组织名义提名其候选人。从而在整体上实现党的主张与群众意愿的最佳结合。还比如：有的县委组织部门注重发挥在选民群众中有较高威望的党员选民的作用，责成党员选民主动联合群众选民推荐党委拟定的候选人人选，把党组织的主张转化为党员选民联合群众选民推荐提名的行动，既加强了党与人民群众的密切联系，又为组织拟定的候选人赢得了更多选民的支持，最终实现党的主张与选民意愿的最佳结合。在间接选举中，要保障代表10人以上联合提名权的实现。在“等额提名、差额选举”原则下，党组织可以将组织考察好的人选推荐给党员代表，由其联络其他代表依法联合提名。如此，即便是代表联名提出的候选人依法当选，也在党组织的视野范围内。实践证明，不少地方的这种做法，要比限制或变相限制代表联合提名的做法更能得到代表的理解和支持，那种“让你提你就提，不让你提你就别提”的简单、生硬的命令主义做法是到了改变的时候了。

六是切实加大对正式候选人的宣传推介力度，保障选民或代表的知情权。目前对正式候选人的情况介绍仅限于组织提名的人选，对选民提名的人选如何介绍？若按谁提名谁介绍的原则处理，看似合理，实则不合理。问题的关键是选民联合提名的干部代表候选人情况大都掌握在组织部门手里，选民只是了解该人选于选民群众眼里看到的情况，诸如与群众关系

密切啦、工作实绩突出啦、为民办实事啦、比较廉洁啦等等，但对其家庭、子女、履历等情况都在干部档案里，选民是看不到的。这就需要组织部门给予配合支持。还有的选民，对提名的企业家代表候选人只知道安排了多少人就业、给乡邻办了多少实事、搞了多少善事等，但对于他交了多少税收、有无偷漏税行为以及制售假冒伪劣产品的问题并不掌握，这就需要有关部门给予配合。即便是由组织部门考察提名的候选人情况，也有必要向选民群众详细介绍考察的经过和结果，真正让选民做到知人、知情、善选。对于间接选举的人选介绍，也要由组织部门到代表团作详细介绍，回答代表对不明白事项的询问。

七是努力营造民主选举的良好氛围。选举法对换届选举时酝酿、讨论、审议候选人的时间“不得少于两天”的规定，就是为了防止在候选人审议上走过场，就是为了防止邓小平同志早在1953年指出的“不是命令主义就是形式主义”的发生。而现实情况下恰恰是在对候选人的审议时人们无话可说。有的称这种现象是“民主氛围不够”，有的则认为是“说了也白说，白说不如不说”，还有的认为是“主席团（党委）提名人选得到一致认可所以无需再说什么”。对此，我们应当有个冷静的分析判断，善于从扩大民主、倾听民意、正确集中的角度考虑问题。既要充分利用好法定的两天时间，尽可能多地向代表介绍候选人考察等各方面的情况，坚决克服向领导汇报考察情况时不厌其繁，向代表介绍考察情况时因陋就简；甚至可以考虑继续实行1953年的做法，将酝酿讨

论审议候选人与干部评议相结合，利用酝酿讨论审议，评议考察干部与群众的关系、评议考察干部的实绩，将党的密切联系人民群众的优良作风落实在民主选举的具体程序中。

八是科学安排党内提名程序与人大选举程序，做到有机衔接、科学对接。换届选举的主要任务是换人。在各级人大代表和国家机关领导干部换届选举工作中，领导干部的调整及选前到位是必不可少的前提。一般我们把干部到位前的工作程序称之为党内程序或提名程序，主要是根据党管干部的原则和《党政领导干部选拔任用条例》的规定，完成党组织对拟任干部的推荐、考察、筛选、决策、协商以及向选举委员会或大会主席团提名的过程。而把选举委员会或大会主席团收到提名后的公告候选人名单、提交选民或代表酝酿讨论、收集选民或代表审议意见、按大多数选民或代表的意见确定并公告正式候选人名单、组织召开选举大会进行无记名投票选举、确认及公布选举结果、公告当选名单等过程，称之为人大程序或选举程序。只有实现这两个程序的有机衔接和科学对接，换届选举工作才能有条不紊地顺利进行。要坚持法定程序观念，遵从法定程序就是依法依规办事，不遵从法定程序就是违法违规行为，彻底摒弃把法定程序当儿戏可有可无的错误认识和行为。尤其是在直接选举人大代表时，领导干部既可能是被选举者，还是选举者。应尽可能地在选民名单公告前到位。根据新修订的选举法的规定，选民名单在选举日的30日以前公布，如果在选民名单公布后到位的干部，从法理上讲就只有被选举权，而没有选

举权了。还有,根据选举法的规定,各政党团体或选民联名提名的代表候选人名单及候选人基本情况应予以选举日的20日前公布并提交选民讨论、协商。也就是说,交流到该地任职的领导干部代表候选人,必须最迟于选举日的20日前到位,否则被选举权就有瑕疵。谨记法定的这些时间节点,是把党内程序和人大程序有机衔接的关键。而提名程序中对候选人全面考察的内容则直接可以和选举程序中候选人基本情况公布的内容相对接,使候选人的情况介绍更具权威性。

九是完善尊重选举结果的具体规定。目前,尊重选举结果主要体现在结果的宣布和公告,当选人员快速、频繁地调整是人们对不尊重选举结果诟病的主要原因。因此,有必要在地方层面建立起一整套干部相对稳定的机制,如可以规定:由人大选举产生的干部除非因本人重大违法违纪行为外,任职不满一年内一般不得调动。相对于一届五年的任期,如果连一年都不能稳定的话,换届的意义难免要打折扣。避免当选3个月就调整半数以上副市长的事情发生。对于直接选举产生的人大代表,除本人提出辞职外,要慎用罢免程序解决代表资格问题,对涉嫌违纪违法尚处于刑事侦查或监察调查阶段的代表,在有最终结论出来后,再启动罢免程序为妥。这样,既是对选民选举结果的尊重,又符合把纪律挺在前面的要求,也符合人大作为权力机关事后监督的工作特征。

十是进一步加强党对人大换届工作的领导。本级党委要认真研究确定每次人大换届的

总体部署及时间安排,报上级党委批准后实施。按照党管干部原则,本级领导干部一般属于上一级党管干部,没有上级党委对干部的统筹考虑,很难保证按时到位参选。上级党委对已经批复的下级党委关于换届选举的日程安排,应坚定地支持并保障其落实。党委及有关部门要统筹协调换届选举所涉及的各方面工作,增强法治思维分析问题,用法治方式解决问题的能力;要明确责任。各级领导干部要带头树立选举法律的底线也是底线、红线的意识,自觉尊法崇法,严格依法依规办事。切不可视选举法律制度为儿戏,把人事安排及法定程序玩弄于股掌之中,私定程序、自行其是;纪检监察部门应当将违反法定程序和政策规定的行为同贿选等行为一并监督监察,通过诫勉谈话等形式防患于未然。人大常委会党组及人大机关,应重点加大选举程序的督导检查,及时发现和处置违反法定程序的事件。

只要我们树立以问题为导向的理念,不断地坚持和完善我国人民代表大会换届选举的各项工作制度,切实加强和改进党对换届选举的领导方式和方法,推进党对换届选举工作领导体制机制的不断完善,提升党领导换届选举能力现代化水平,我国人民代表大会制度作为国家根本政治制度的优势必将愈加显著,党的执政能力和执政地位必将愈加巩固和增强。人民民主的初心和夙愿一定越来越光明,中华民族伟大复兴的中国梦一定能够实现。□

(作者系河北省人大制度研究会理事、副秘书长;河北省人大常委会选举任免代表工作委员会原正厅职副主任)

坚持党对人大工作的领导的几点思考

吕桂富

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。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指出：“坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。”新形势新任务给人大工作提出了更高要求，赋予了重大历史责任，做好新时代人大工作，必须深刻认识、牢牢把握坚持和加强党的领导这一根本要求。

一、党的领导是坚持和完善人民代表大会制度的根本保证和关键所在

之所以这么说，我们可以从人民代表大会制度的历史演进、性质特征以及中国传统文化这三个维度来观察。

（一）人民代表大会制度是党领导人民在长期的实践探索中形成和发展起来的

1840年，鸦片战争后，为挽救民族危亡、实现民族振兴，中国人民和无数仁人志士孜孜不倦探求适合中国国情的政治制度模式。太平天国、洋务运动、戊戌变法、清末新政次第亮相但都惨淡收场，君主立宪制、

议会制、多党制、总统制粉墨登场却又昙花一现。1921年7月，中国共产党成立后，把马列主义关于人民代表制理论和国家政权建设学说与中国实践相结合，对人民政权的组织形式进行了实践探索和理论思考。比如：在全国组织开展的反帝反封建工人大罢工和农民运动中，为了保证罢工和运动取得胜利，建立了罢工工人代表大会、农民协会。大革命失败后，中国共产党走上了农村包围城市的道路，实行土地革命和武装起义，建立了根据地。1931年11月，在中央苏区召开了中华苏维埃第一次全国代表大会，宣布成立“工农兵共和国”，这是全国人民代表大会的“雏形”。抗日战争时期，为了组建广泛的抗日民族统一战线，中国共产党领导的抗日根据地的政权建设实行了参议会制。抗日根据地的参议会是本地区的最高权力机关，实行“三三制”原则，即：共产党员、党外进步分子及中间分子各占三分之一左右，参议会制为建国后实行人民代表大会制度创造了经验。抗日战争胜利后，中国共产党开始考虑一定程度上“走自己的路”，并领导人民在各解放区逐步建立各级人民代表会议制

度。这个制度以工农和其他劳动人民为政权的主体，同时联合其他阶级参加政权管理，但将地主和官僚资产阶级排除在政权之外，人民代表会议制度为建国后实行人民代表大会制度准备了条件。1949年9月，在中国革命取得决定性胜利之时，中国共产党倡导并召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议，会议确定新中国政权组织形式为人民代表大会制度，标志着人民代表大会制度“正式确立”。经过3年经济恢复工作和军事扫尾工作，随着条件的成熟，1954年9月，第一届全国人民代表大会在北京召开，标志着人民代表大会制度开始“正式运作”。

回顾人民代表大会制度的历史演进和发展脉络，我们可以得出结论：人民代表大会制度是中国共产党带领中国人民长期进行人民政权建设的经验总结。中国共产党和人民代表大会制度的关系是历史形成的，在时间上是先有中国共产党后有人民代表大会制度，中国共产党是人民代表大会制度的设计和创立者，是人民代表大会制度运作的领导者。通过60多年的发展，人民代表大会制度不断得到巩固和完善，并日益显示出强大的生命力和巨大的优越性。

（二）坚持党的领导是人民代表大会制度的性质决定的

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是我们党实施对国家和社会领导的重要制度载体，是人民当家作主的根本途径，是依法治国的制度保证。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“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，必须长期坚持、不断完善。”这一重要论述，深刻阐明了人民代表大会制度这一根本政治制度的性质、地位、特征和作用，为推动人民代表大会制度与时俱进、加强和改进人大工作，指明了方向，提供了遵循。习近平总书记还指出：“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的统一，最根本的是坚持党的领导。”这是因为中国革命的胜利是中国人民在中国共产党的领导下，经过几十年的英勇奋斗，用几千万人的鲜血换来的。因此，在革命胜利后，中国人民必定要继续在中国共产党的领导下掌握国家政权，建设社会主义国家，没有其他阶级可以和人民分享政权，也没有其他政党可以和中国共产党轮流坐庄。

习近平总书记还强调指出：“坚持党的领导，就是要支持人民当家作主”。这是因为，在我国中国共产党是执政党，党通过人民代表大会制度领导国家事务和社会事务。从党执政的目的和内涵来看，共产党执政就是领导、支持、保证人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。党的领导的实质是保证和巩固人民当家作主的地位。因此，只有坚持党的领导，才能真正保证人大及其常委会代表人民行使好国家权力，实现和维护好人民的根本利益，实现人民当家作主。坚持党的领导，是人民

代表大会制度的内在要求，是做好人大工作的政治保证。

（三）中国特殊的政治生态决定了人大必须接受党的领导

中国传统政治自秦汉以后，形成了“普天之下，莫非王土”的高度集权的管理模式，长期实行高度的中央集权，使中国的政治文化中有需要“领导核心”的传统，政治体制的构建是如此，民众的政治心理也是如此，习惯于一个统一的领导核心进行指导和治理，这是影响我国政权形式的历史因素。从体制运作上看，现代社会需要一个统一的决策中心，才能避免一些无谓的争论，从而保证国家行为的方向性、连续性和有效性。在中国这样的大国，要把十几亿人口的思想和力量统一起来建设社会主义，没有一个由具有高度觉悟性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党，没有这样一个党的统一领导，是不可能设想的，那就只会四分五裂，一事无成。只有坚持党的领导，才能把全国各族人民紧密团结起来，进而引导人民步伐整齐地向着共同目标前进，更好地实现人民当家作主。

通过梳理分析人民代表大会制度的历史演进和发展脉络、人民代表大会制度的性质特征以及中国特殊的政治生态，我们应该深刻认识到坚持党的领导，是人民代表大会制度的重要特征和优势所在，是做好新形势下人大工作的根本保证。在这个重大政治原则问题上，我们要始终做到“脑子要特别清

醒、眼睛要特别明亮、立场要特别坚定，绝不能有任何含糊和动摇。”

二、准确把握坚持党对人大工作领导的内涵和特征

习近平总书记关于坚持中国共产党的领导、特别是关于坚持中国共产党对人大工作的领导的论述主题鲜明、立意高远、内涵丰富，经过前一阶段的反复学习，并对其进行系统的梳理，我觉得有这么一些重要内容：

（一）“党是最高政治领导力量”，这是坚持党对人大工作领导的明确定位

习近平总书记在2015年省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班的讲话中，首次提出党是最高政治领导力量；2017年10月，在党的十九大报告中明确提出“党是最高政治领导力量”，再到2018年6月中央政治局第六次集体学习时再次强调“党是最高政治领导力量”。“党是最高政治领导力量”这一重大论断，充分彰显了我们党高度的政治自信和强烈的政治担当。

办好中国的事情，关键在党。只要深入了解中国近代史、中国现代史、中国革命史，就不难发现，如果没有中国共产党的领导，我们的国家、我们的民族不可能取得今天这样的成就，也不可具有今天这样的国际地位，进入新时代只有中国共产党才能扛起带领人民实现中华民族伟大复兴的历史使命。人大及其常委会也只有在党的坚强领导下，才能充分发挥职能作用，不断开创人大

工作新局面；“党是最高政治领导力量”这一重大论断，科学概括了中国共产党在整个国家的根本地位。中国共产党的领导，是历史的选择、人民的选择，是中国特色社会主义最本质的特征和中国特色社会主义制度的最大优势。

最高政治领导力量的“最高”一词，表明在当今中国，没有高于中国共产党的政治力量或其他什么力量，也没有一种政治势力或政党组织能同中国共产党这支不可战胜的强大力量相提并论；“党是最高政治领导力量”这一重大论断，要求必须坚持党对一切工作的领导。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，”自然也包括对人大工作的领导。“党是最高政治领导力量”，“坚持党对一切工作的领导”，是我国政治和社会生活的最高政治原则。我们人大是权力机关、工作机关、代表机关，但首先是政治机关，要始终做到坚持这一最高政治原则不动摇。

（二）“发挥党委‘总揽全局、协调各方’的领导核心作用”，这是坚持党对人大工作领导的重要原则

习近平总书记指出，我国社会主义制度的优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用，还将此形象地比喻为“众星捧月”，这个“月”就是中国共产党。还指出，在国家治理体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的“帅”，车马炮各展其长，一盘棋大局分明。如果中国出现了各

自为政、一盘散沙的局面，不仅我们确定的目标不能实现，而且必定会产生灾难性后果。

习近平总书记在任浙江省委书记兼省人大常委会主任时期，就强调：进一步发挥党委“总揽全局、协调各方”的领导核心作用，是新形势下实现党的正确领导的重要原则，是提高党的执政能力的基本要求，是形成工作合力的体制保证，必须始终坚持这一重要原则。强调在地方同级各种组织中，党委是领导核心，各种组织必须自觉接受和服从党委的统一领导，围绕党委中心工作来安排和部署各自的工作。各级党委要根据经济社会发展情况，按照人大的职权范围和工作方式，向本级人大常委会提出任务和要求，并加强督促检查，抓好工作落实。

所谓“党领导一切”并不等于包揽一切。党是领导一切的，并不是事无巨细，更不是“包打天下”。发挥党委“总揽全局、协调各方”的领导核心作用，我的理解就是，既保证党委的领导核心作用，又充分发挥人大的职能作用。党委把主要精力放在抓方向、议大事、管全局上，集中力量抓好全局性、战略性、前瞻性的重大问题。人大及其常委会依照宪法和法律的规定，认真履行各项职权，紧紧围绕党委的中心任务和党委各个时期的重点工作依法开展人大各项活动，保证党委重大决策部署得到正确贯彻和全面落实。

（三）科学执政、民主执政、依法执政，这是党领导人大工作的方式方法

人民代表大会制度是我们党实施对国家和社会领导的重要制度载体。党领导人民掌握国家政权，掌握人民代表大会制度，就是善于通过人民代表大会制度，保证党的主张通过法定程序成为国家意志，保证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，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行，这是党领导人大工作的主要内容。

中国共产党十分重视党的领导方式问题，把领导方式看作是实现党的领导的必要环节。早在1943年，毛泽东同志就指出，党员完成领导革命的任务，工作方法的问题，就严重地摆在我们面前。我们的任务是过河，如果不解决船和桥的问题，过河就是一句空话。不解决方法问题，任务也只是瞎说一顿。党的十九通过的新《党章》也明确指出：党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求，坚持科学执政、民主执政、依法执政，加强和改善党的领导。习近平总书记也十分重视党的领导方式问题，指出：要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家。关于改进党的领导方式的具体问题，习近平总书记指出：“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。”在正确处理党的政策和国家法律的关系方面，习近平总书记强调：“要善于通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律，通过法律保障党的政策的有效实施。”“党既要领导人民制定宪法法律，也

带领人民执行宪法法律，党自身必须在宪法法律范围内活动，做到党领导立法、保证执法、带头守法。”从总书记的重要论述可以看出，党对人大工作的领导不是主观的、随意的；党对人大工作的领导，要通过科学、民主和依法的方式来体现。

（四）充分发挥党组织和党员的作用，这是实现党对人大工作领导的实现途径

党的组织是政治组织，人大及其常委会是权力机关，两者性质不同，职能不同，组织形式和工作方式也不同。党委要加强对人大工作的领导，一个突出特点就是通过自己在人大中的党组发挥特定作用来实现。习近平总书记在《严明党的组织纪律，增强组织纪律性》中强调，党是我们各项事业的领导核心。党中央作出的决策部署，人大、政府、政协、法院、检察院的党组织要贯彻落实。

习近平总书记在浙江担任省委书记兼省人大主任期间，在谈到加强党对人大工作的领导时，明确表示：一方面，要把人大工作摆上党委重要议事日程，纳入党委的总体布局。每届党委至少应召开一次人大工作会议，坚持每年听取人大专题工作汇报，及时研究解决有关重大问题；另一方面，人大常委会党组要在人大及其常委会机关发挥领导核心作用。负责贯彻执行党的路线方针政策和同级党委的决策部署，讨论和决定本单位的重大问题。要进一步健全重大事项向同级党委请示汇报和报告制度。人大及其常委会制定立法规划和立法计划，组织开展执法检查

查、评议等重要监督活动，审议决定本行政区域内的重大事项，常委会党组都要事先向同级党委报告，按照党委的指示和要求开展工作。

充分发挥常委会党组的领导核心作用，离不开人大机关每一位共产党员的积极、努力工作。常委会组成人员中、人大代表中和机关干部职工中的共产党员要善于发挥先锋模范作用，宣传党的主张，贯彻党的决策，实现党的意图；团结党外人士和非党干部，引导他们正确理解党的主张，自觉贯彻党的决策部署，保证党委总揽全局、协调各方的领导核心作用落到实处。

三、把党的领导贯穿人大工作的各方面全过程

坚持党的领导是人民代表大会制度的根本原则。接受党的领导不是慑服于党，而是为了更好地发展人大职能作用，自觉服从、主动争取党的领导，在党的领导下从人民群众的整体意志和利益出发，推进党的决策科学化、民主化、法制化，使党的主张在广大人民群众的支持和拥护下得到真正落实。在具体工作实践中，延庆区人大主要从四个方面着力。

（一）始终把政治建设摆在首位，确保人大工作的正确政治方向

人大工作只有始终坚持正确的政治方向，才能不迷失方向，才能推进各项工作不断向前发展。延庆区人大常委会在依法履职过程中，提高政治站位、找准角色定位，牢

记习近平总书记“看北京首先从政治上看”的要求，深刻认识人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人大及其常委会是国家权力机关，首先是党领导下的政治机关，不断强化政治机关属性，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，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。持续推进“两学一做”学习教育常态化制度化，加强政治纪律和政治规矩的日常教育，提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。专题学习中央关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定、市委关于加强和维护党中央集中统一领导的规定。深刻吸取周永康、薄熙来等反面典型严重违反党的政治纪律和政治规矩的案件的深刻教训，始终做到知纪、明纪、守纪，切实做到筑牢防线、远离红线、守住底线。结合党史学习教育，深入学习人大制度发展史，深刻认识党的领导是人民代表大会制度形成和发展的前提条件，是人民代表大会制度不断坚持和完善的政治保证，更是人民代表大会制度的本职要求和最大优势。自觉将人大工作置于区委领导下的全局工作之中，使区委贯彻落实中央、市委的路线、方针和政策的主张通过法定程序成为全区人民的共同意志，使区委推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，保证区委总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥。

（二）强化创新理论武装，筑牢坚持党的全面领导的思想根基

习近平新时代中国特色社会主义思想，

是新时代中国共产党的思想旗帜，是国家政治生活和社会生活的根本指针。人大工作是党和国家工作的重要组成部分。坚持和加强党对人大工作的领导，本质上讲就是从人大工作的定位和特点出发，切实把习近平新时代中国特色社会主义思想贯穿于依法履职的全过程，落实到人大工作的各方面。延庆区人大始终把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，用以武装头脑、指导实践、推动工作。构建四级联动的学习机制。建立常委会组成人员会前学习制度、主任（扩大）会议会前学法制度，开设机关党员干部“人大学堂”，举办区人大代表专题培训班，实现常委会组成人员、机关党员干部和人大的全覆盖。每年制定学习计划，明确目标任务，统筹安排学习主题、时间、形式。每一次学习都要事先准备、精心组织，务求取得实效。设置学习内容坚持“三个突出”。突出总指引，就是突出抓好习近平新时代中国特色社会主义思想，全面领会习近平总书记关于各方面工作的重要思想、重要论述，领会科学内涵、精神实质和根本要求；突出重中之重，就是立足人大工作实际，学深悟透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、习近平法治思想，深化对人大工作规律的认识和把握，善于用法治的思维、法治的方式开展人大工作；突出地域特色，就是立足延庆建设国际一流生态文明示范区的功能定位，持续深入学习习近平生态文明思想；深入学习贯彻习近平总书记在世园会开幕式上的重要讲话精神、考察北京冬奥会和冬残

奥会筹办工作重要讲话精神。组织开展研讨交流，全面领悟习近平总书记关于“延庆是属于未来的”的政治嘱托的深刻内涵。持续深入的理论学习和思想武装，进一步筑牢了坚持党的领导的思想根基，进一步坚定了坚持和完善人民代表大会制度的信心和决心，进一步增强了在交出两张优异答卷作出人大表达的责任感和使命感。

（三）发挥党建引领作用，深入推进“融合式党建”

着眼于发挥常委会党组的领导核心作用、机关党组织的战斗堡垒作用和党员干部的先锋模范作用，研究制定了《中共北京市延庆区人大常委会党组关于推进“融合式党建”的实施意见》，明确了推进“融合式党建”的指导思想、目标任务、基本原则、具体路径，通过党的建设与人大业务的深度融合，提高机关党组织的政治功能和组织力。对机关党组织设置进行优化调整，在原有关总支、3个机关党支部的基础上，以办公室为单位整合设置8个党小组，实现党组织对行政组织的全覆盖；严格按照中央最新印发的《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》的规定，由四名常委会党组成员分别担任机关党总支书记、3个机关党支部书记。由局级领导任机关党组织书记，便于从更高的站位谋划党建工作，更有力的手段组织开展活动，更严格的标准教育管理监督党员干部；实行机关党员干部交叉任职，统筹安排机关党员干部兼任机关总支和党支部的副书记、宣传委员、组织委员和纪检委员等职务。各办公室党员主任担任党小

组组长，使机关39名在职党员中有60%的人除业务工作外，都有党务工作，做到一人双职、“一岗双责”，实现既是受教育者，同时也是教育者身份的转变；明确各级党组织职责，制定了《常委会党组责任清单》《机关党总支党建工作责任清单》《机关党支部党建工作责任清单》和《党小组党建工作责任清单》，明确常委会党组是实现党对人大工作领导的重要组织形式和制度保证，发挥把方向、管大局、保落实的作用，担负着区人大及其常委会全面从严治党的主体责任。常委会党组、机关党总支、党小组都担负着保证党对人大工作全面领导、确保区委重大决策部署贯彻落实、全面从严治党责任落到实处的重要职责；通过搭建资源共享的学习平台、活动平台、履职平台、联系平台和考核管理平台，实现“党建”与“业务”相互“嵌入”的效果，以高质量的机关党建引领人大业务提质增效。

（四）坚持请示汇报制度，健全体现党的领导的工作机制

党内请示报告制度作为实现党内民主集中制领导的有效工作机制，是保证党的路线方针政策得以贯彻执行的重要制度。延庆区人大常委会党组严格按照《向区委请示报告重大事项清单》的规定，及时向区委请示报告工作，与区委思想同心、目标同向、行动同步。明确请示汇报的事项，规定贯彻落实中央、市委、市人大和区委决策部署中的重要情况和问题，重要会议、重要活动和重要文件等10个方面的工作必须向区委请示；规定学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，市人大常委会重要会议、重要文件、重大决策部署贯彻落实情况，学习贯彻区党代会、区委全会精神情况等10个方面的工作必须向区委汇报。在请示报告的时限上，规定常规性报告，比如：每年12月底前，向区委报送上一年度常委会工作报告；每年2月底前，向区委报送本年度常委会工作要点；每半年向区委报告1次关于意识形态责任制落实情况；每年至少向区委专题报告1次抓党建工作情况。对于阶段性工作、重大活动等阶段性报告，把握工作、活动节点适时报告。在具体工作方式上，坚持在区委领导下谋划人大工作。比如，在制定年度工作要点之初主动就工作方向、重点等问题与区委沟通交流，听取区委意见。接下来认真研学分析中央和市委全会、区委全会等会议、文件精神，在此基础上广泛地征求政府部门、社会各界和人大代表的意见，形成年度工作要点草案，最后报区委审定。努力使人大工作紧扣服务保障世园会冬奥会筹办举办，紧扣全区中心工作，紧扣人民群众重大关切。在推进工作的过程中，对于疫情防控、服务世园会冬奥会筹办举办、创城攻坚、美丽乡村建设、“四个条例”落实等重大活动，根据需要随时向区委汇报进展情况，把区委的意见建议作为讨论、决定重大事项的政治依据和行动方向，坚持区委有号召、人大有行动，以最坚决的态度、最有力的担当、最积极的行动融入全区中心工作，全力推动区委决策部署落实到位。□

思想，市人大常委会重要会议、重要文件、重大决策部署贯彻落实情况，学习贯彻区党代会、区委全会精神情况等10个方面的工作必须向区委汇报。在请示报告的时限上，规定常规性报告，比如：每年12月底前，向区委报送上一年度常委会工作报告；每年2月底前，向区委报送本年度常委会工作要点；每半年向区委报告1次关于意识形态责任制落实情况；每年至少向区委专题报告1次抓党建工作情况。对于阶段性工作、重大活动等阶段性报告，把握工作、活动节点适时报告。在具体工作方式上，坚持在区委领导下谋划人大工作。比如，在制定年度工作要点之初主动就工作方向、重点等问题与区委沟通交流，听取区委意见。接下来认真研学分析中央和市委全会、区委全会等会议、文件精神，在此基础上广泛地征求政府部门、社会各界和人大代表的意见，形成年度工作要点草案，最后报区委审定。努力使人大工作紧扣服务保障世园会冬奥会筹办举办，紧扣全区中心工作，紧扣人民群众重大关切。在推进工作的过程中，对于疫情防控、服务世园会冬奥会筹办举办、创城攻坚、美丽乡村建设、“四个条例”落实等重大活动，根据需要随时向区委汇报进展情况，把区委的意见建议作为讨论、决定重大事项的政治依据和行动方向，坚持区委有号召、人大有行动，以最坚决的态度、最有力的担当、最积极的行动融入全区中心工作，全力推动区委决策部署落实到位。□

（作者系延庆区人大常委会党组书记、主任）

坚持和完善人大制度 努力打造 “四个机关” 推进建设“新国门·新大兴”

大兴区人大常委会研究室

学习宣传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，是一项长期而重大的政治任务，是人大依法履职、开展工作的基本功和必修课。大兴区人大常委会咋在区委正确领导下，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，提高政治站位，增强做好工作的能力和本领，着力打造政治机关、工作机关、代表机关、模范机关，为落努“三区一门户”发展地位，推进建设“新国门·新大兴”提供有力法治保障。

一、牢记“政治机关”属性，坚定正确的政治方向

习近平总书记指出“中央和国家机关首先是政治机关”。区人大常委会作为地方国家权力机关，首先也是政治机关，必须旗帜鲜明地讲政治，始终把坚持党的领导作为做好新时代人大工作的根本保证，落实到全区人大工作的各方面、全过程。

一是终身课题常抓不懈。以“不忘初

心，牢记使命”为终身课题，认真落实“第一课题”和会前学法制度，领导班子带头学、代表委员全员学、机关干部集中学、掌上课堂随时学，建立起覆盖常委会党组成员、常委会和专委会组成人员、区人大代表、机关党员干部的四级联动联学制度，坚持学思用贯通、知信行统一，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

二是区委领导全面贯彻。认真贯彻落实区委第五次人大工作会议精神，制定执行向区委请示报告制度，就工作要点、家站建设、人代会筹备等重要事项及时主动请示报告，严守政治纪律和政治规矩。紧扣区委全会部署谋篇布局，履行监督职责，决定重大事项；贯彻区委意图，选举任命国家机关工作人员。贯彻区委要求，围绕疫情防控、村庄安全治理、文明创城、垃圾分类、隐患排查等重点工作，班子成员带头，机关党员冲锋，投身异地隔离观察任务，深入确诊村庄社区志愿服务，实地走访镇街村庄社区和园

区企业实地检查督导。

三是领导作用切实发挥。作为区委派出机构，常委会党组认真落实全面从严治党责任，严格执行党组议事规则，坚决贯彻民主集中制，坚持重大问题党组先行研究，把好政治关、方向关和责任关，切实发挥了党组在人大工作中把方向、管大局、保落实的领导核心作用。今年1月，面对突如其来的石家庄疫情、天宫院疫情，在区委坚强领导下，常委会党组切实增强凝聚力、把控力和执行力、战斗力，严格落实疫情防控各项要求，稳妥有序开展区五届人大七次会议和市十五届人大四次会议大兴分会场组织服务保障工作，圆满完成了审议批准、人事选举各项任务。

二、履行“工作机关”职能，推动经济社会发展

习近平总书记重要指示要求，“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。”

一是坚持“四紧扣”，突出监督重点。紧扣发展大局，围绕十四五规划、农村集建地入市、服务机场保通航、大兴分区规划编制、疏解整治促提升、依法治区等重点工作，安排审议决议，加大监督力度。紧扣民生保障，紧抓群众关注、代表关切的农村人居环境、教育文化、医疗卫生、公平正义等

社会热点问题，多次组织检查视察、听取审议专项工作报告。紧扣痛点难点，针对生态环境、农村污水治理、拆违控违、垃圾分类、物业管理等难点热点问题，监督与支持并重，助推政府工作。紧扣法治建设，认真执行宪法宣誓制度，监督支持“七五”普法，组织全区联动的网络普法宣传活动；开展市区镇（街道）人大联动执法检查，对规范性文件进行备案审查。下一步，将深化依法治区实践，强化对法律法规执行情况的监督检查，改革完善规范性文件备案审查制度机制，推动制定实施一批加强基层治理的规范性文件，为“十四五”规划实施提供法治保障。

二是打好“组合拳”，统筹监督形式。以听取审议专项工作报告为主，辅以执法检查、视察调研、跟踪检查等多种形式，区人代会专项审议拆违控违、农建地入市专项报告并作出决议，常委会审议专项报告，做出审议意见，并进行跟踪检查、督促落实。制定专题询问办法，组织农村污水治理、学前教育普惠发展专题询问，强化监督刚性。寓支持于监督之中，采取主任专题会、代表专题座谈会等方式，围绕政府性债务风险防控、老旧小区物业管理等内容，进行调研座谈，谋良策、出实招、解难题、促发展。

三是持续“钉钉子”，强化监督实效。制定五年持续监督计划，依托专委会，确定了政府投资项目绩效、老旧小区综合整治、农产品质量安全、全民健身、学前教育、交通秩序管理和交通安全6项监督议题，发扬

“钉钉子”精神，持续跟进、久久为功。四年来，连续安排了审议专项报告11项、执法检查3次、专题询问1次、跟踪检查3次、代表专题座谈3次、专题调研和视察18次，一盯到底不松劲。今年下半年将对五年持续监督计划实施情况进行总结评估。

三、发挥“代表机关”作用，密切联系人民群众

人民性是习近平新时代中国特色社会主义思想的鲜明特征。我们要充分尊重人民群众的主体地位，充分发挥人大代表的主体作用，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到人大工作各方面全过程。

一是联络联系建家站。将代表之家和代表联络站建设列入区委全面深化改革的重要议题，研究制定实施意见，经过试点探索推进，统筹全区各镇、街道人大工作力量，建成“人大代表之家”22个、“人大代表联络站”107个，实现了家站建设全覆盖。今年以来，代表家站已进入常态化运行，就《北京市反食品浪费规定》《北京市接诉即办条例》广泛征求意见建议，努力从“有形”到“有效”的跨越，成为反映民情的“直通车”、服务为民的“连心桥”、改进工作的“助推器”、化解矛盾的“减压阀”。

二是建议督办抓机制。把代表建议督办作为保障人大代表依法执行职务的重要内容，建立常委会主任、副主任牵头重点督办、各专委会结合分工分类督办、代表联络

室统筹督办的工作机制，将建议督办与视察、调研、座谈工作统筹安排，区五届人大以来1件代表议案和410件代表意见建议均按法定时限全部办复，同时加强办后跟踪复查，切实增强了意见建议的办理实效，有效推动了城市管理、环境卫生、公共交通等一批关系人民群众切身利益问题的解决。

三是代表履职重规范。组织区镇人大代表履职集中培训班，建立和完善代表出席人代会、参与常委会工作通报制度；组织代表向选举单位和选民述职，连续四年评选区人大代表履职积极分子159人次，激发人大代表履职的责任心、使命感。依法有序组织代表补选工作，本届以来补选区镇人大代表129名，代表出缺补选实现常态化。

四是微信公号搭平台。届初创建“大兴人大”微信公众平台，设置了代表园地、选民找代表等版块，及时发布法律法规、人大制度理论、市区人大动态、代表先进事迹等；对于群众通过微信平台反映的问题，按程序交由相关部门办理。特别是疫情防控以来，我们发出倡议、宣传典型，全区各级人大代表坚守防控一线，亮身份、见行动、作表率，累计向社会捐款捐物1200余万元，凝聚起共抗疫情的强大合力。

四、创建“模范机关”品牌，切实加强自身建设

区人大机关是区人大及其常委会的集体参谋助手和服务保障班子，我们坚持把加强机关自身建设作为发挥地方国家权力机关作

用的重要保证，努力打造让党中央放心、让人民群众满意的模范机关。

一是建好专门委员会。本届人大首次设立专门委员会，坚持“三个起来”：“请进来”“走出去”相结合，开展履职专业知识培训，聘请15名行业专家强化智力支撑，提升了专业能力和水平，实现“专起来”；围绕全区改革发展的热点难点痛点问题，深入调查研究，拿出有份量、有水平的对策建议，为常委会审议监督提供支撑，为区委研究决策提供参考，实现“动起来”；建立了区镇人大联动开展执法检查、视察机制，吸收镇街人大负责人参与专委会工作，使专业监督更接地气，实现“联起来”。

二是夯实基层基础。争取区委支持，分别出台加强镇人大和街道人大工作的意见，并全面督导检查各基层人大组织机构、制度建设、作用发挥等情况，进一步推进了镇街人大规范化、制度化建设。在本次区镇人大换届选举中，结合区镇人大代表名额的重新确定，提倡将街道党工委分管人大日常工作的副书记推荐为区人大代表，下一步提名为街道人大工委副主任，进一步加强街道工委组织建设；将镇人大办公室主任推荐为镇人大代表，进一步加强镇人大组织建设。组织开展基层人大工作交流，邀请基层人大负责人列席常委会议，在执法检查、跟踪监督、视察调研、代表补选工作中深化联动机制。

三是建强机关组织。贯彻《党组工作条例》，区委设立机关党组，常委会党组领导和支持机关党组履行职责、开展工作、发挥

作用；贯彻《党和国家机关基层组织条例》规定，选举成立机关党委和机关纪委，分设机关在职党支部，开辟“党群之家”活动阵地，坚决落实“三会一课”制度，组织开展主题党日活动，严肃党内政治生活，激发基层组织工作活力。

四是强化纪律建设。纵深推进全面从严治党，严格落实主体责任，层层压实“一岗双责”；坚持正面引导与反面警示相结合，筑牢廉洁从政思想防线，坚决防止“四风”反弹；机关积极配合区委第十三轮巡察，扎实落实反馈问题整改任务；全面梳理区人大及其常委会现行规章制度，新制定12项、修正11项、废止6项，以制度管人管权管事，提高机关规范化、制度化水平。

五是锤炼过硬作风。疫情发生以来，常委会班子成员带头行动，分赴村庄社区、基地园区，实地督导防控措施落实，走访联系企业指导疫情防控、帮助有序复工复产。抽调机关党员干部98人次，下沉村庄社区一线，积极参与卡口值守、信息核查、代购送货、防疫宣传以及交通转运、集中隔离观察工作。发挥连续作战、拼搏奉献精神，圆满完成新中国成立70周年游行联欢、建党100周年庆祝大会等重大政治任务；机关党组织、在职党员“双报到”，积极参与疫情防控站岗值勤、垃圾分类桶前值守、文明创城交通引导等，接地气、炼作风、办实事、长本领，支援基层、服务群众，树立了人大机关干部良好形象，在“新国门·新大兴”建设中贡献人大力量。□

加强区县人大常委会 工作机关建设的思考

昌平区人大常委会课题组

党的十九大报告明确指出：“健全人大组织制度和工作制度，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。”这一重要论述，对新时代各级人大工作和建设提出了新要求，拓展和深化了人民代表大会制度的内涵，对于坚持和完善人民代表大会制度、加强各级人大及其常委会建设具有重要指导意义。区县人大在我国五级人大体系中处于承上启下的重要位置，对上接受省市级人大监督指导，对下承担着监督指导乡镇人大行使职权的责任，有着直接联系群众、为民代言的独特优势，其常委会作为人民代表大会的常设机关，在人大制度运转和人大工作开展中具有重要作用。本文围绕十九大报告提出的新要求，重点就加强区县人大常委会工作机关建设作初步探讨。

一、人大常委会加强工作机关建设的内涵和关键

（一）加强工作机关建设的内涵

我国宪法第二条明确规定：“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”宪法、地方组织法规定了我国各国家机关的职权，人大作为国家权力机关与国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关都必须依法履行职责、行使职权，都有大量的、经常性的工作。全国人大、省市区人大、设区的市人大肩负着立法任务；全国人大和地方各级人大，都有保证宪法、法律法规实施的责任，都有讨论决定重大事项、选举任免、监督本级其他国家机关工作的职权。人大常委会是国家权力机关的常设机关，在人大闭会期间行使本级人大经常性的职权，监督和保障本级人大各项决议决定的落实，使国家权力机关能够持续发挥作用。各级人大及其常委会自设立之初就具有依法履职的工作机关属性，十九大报告站在新的战略高度，进一步充实了加强人大及其常委会工作机关建设的内涵，明确了基本路径，为更好地坚持和完善人民代表大会制度，做好人大工作指明了方向、提供了遵循。

人民代表大会制度走过了60多年逐步健全完善、不断创新发展的历程。特别是地方人大设

立常委会40年来，各级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，用制度体系更好支持和保证了人民当家作主，不断丰富根本政治制度的实践特色和时代特色。党中央对新时代人大工作提出了新的更高要求，不断加强党对人大工作的领导，对人大履行职权的规定越来越具体，人大监督领域和范围越来越宽，履职方法路径不断丰富。因此，加强新时代人大及其常委会工作机关建设，要求各级人大要积极适应国家治理新形势、新任务，充分发挥人民代表大会制度在治理国家中的根本政治制度优势，通过健全组织体系、运行机制，创新工作路径方法，全面、正确、有效地担负起宪法法律赋予的各项职责，以坚持和完善人民代表大会制度丰富的理论和实践成果，有力推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）加强工作机关建设的关键

十九大报告关于“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”，从职能职责、制度规范、组织体系等方面，对各级人大及其常委会加强工作机关建设作出了新的定位。加强人大及其常委会工作机关建设的关键，就是要准确把握、认真落实好“全面担负”的要求，做实用活宪法法律赋予人大及其常委会的各项职权，既要保证工作的覆盖面，又保证依法依规、按程序、正确有效地履行职责，这是人大工作的切入点和着力点。要支持和保证人大通过依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，使党的主张通过法定程序成为国家意志，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，保证将党的主张通过法定程序转化为人民意愿，再将人民的意愿反映上升为国

家意志这一完整闭环衔接顺畅、循环运行。

二、区县人大常委会推进工作机关建设进展情况

近年来，各地人大按照新形势新要求，积极探索新思路新举措，加快推进工作机关建设。

（一）机构建设积极推进

2018年，为适应统筹推进“五位一体”总体布局需要，加强社会建设，创新社会管理，更好保障和改善民生，推进社会领域法律制度建设，全国人大设立社会建设委员会，随后各地人大纷纷增设。2020年，昌平区人大设立社会建设委员会，常委会机关形成了“三室、五办、一工作机构”的新格局，理顺了专委会和常委会工作机构匹配设置，实现了常委会、专委会、工作机构的有效衔接。目前，昌平区人大常委会共有组成人员35人，驻会组成人员18人，占51%，提高了常委会整体履职能力。常委会组织架构和工作机构的不断健全和完善，增加了工作机构和人员，使人民代表大会制度在基层的实践在体制机制上更加完善，为更好发挥区人大常委会工作机关作用，彰显人民代表大会制度优势奠定了坚实的组织基础。

（二）工作路径更加清晰

各地人大在对以往工作实践深入审视思考的基础上，积极践行工作机关的新定位，坚持继承和发展相统一，不断提出新思路、尝试新路径。比如江苏淮安的“421”总体布局，从党委关注、法律赋权、群众期盼、“一府一委两院”薄弱环节“四个维度”谋划工作，用规定动作、自选动作“两张挂图”推进工作，以“质效考评办法”提升工作，提高了人大工作精准度。我们昌平区

人大常委会也进行了积极探索实践，重点是落细落实监督工作的每个环节，从监督议题的确定、监督过程的组织推进，到审议意见反馈和整改落实，再到议题的跟踪监督，探索形成了一整套闭环式的监督制度体系，保障了监督主体与客体之间的全过程沟通，有效提升了监督工作的实效。各地的探索实践证明，区县人大的工作思路更加清晰、措施更加具体，党委、“一府一委两院”、人大代表和社会各界对人大常委会工作的认可度越来越高。

（三）履职内容不断丰富

近年来，中央、市级有关文件规定要求人大监督的法定议题不断增加，比如增加了对国有资产管理情况、上一年度法治政府建设情况、环境保护目标完成情况、农村集体土地管理使用情况等的监督。我区人大常委会在全面梳理法律法规和有关制度文件规定的基础上，形成了《北京市昌平区人大常委会对法律法规和有关文件规定监督议题的实施意见反馈办法》，共梳理区县人大常委会每年或者每届应当审议的法定或政策规定议题27项，其中须每年安排的监督议题8项，定期或不定期安排的监督议题9项，区政府须每年向常委会报告的事项7项，区政府须定期或者不定期报告的事项3项，并明确后两类议题常委会可视情况采取不同形式进行监督。该《办法》目前已成为我区人大常委会确定监督议题的必要参考。从我们了解的各地人大落实法律法规和政策文件情况上看，法规文件的“规定动作”普遍得到较好落实，监督“自选动作”重点更加突出、内容更加丰

富，人大常委会监督工作基本上进入了“依照法定职责，限于法定范围，遵守法定程序”的轨道，工作机关建设取得了积极进展。

（四）履职方式灵活多样

人大工作强调协同联动，通过上下联动、协同互动，合力提升人大工作的整体实效。从全国人大到市区级人大，对涉及面广、关注度高、影响力大的监督议题，都采取上下联动、合力推进的方式开展立法调研、执法检查等活动，由上而下地调动各级人大代表共同参与。区县人大没有立法职权，但全国人大、市级人大在立法的过程中，广泛征求基层代表的意见，基层人大参与和协助立法的任务越来越多。去年北京市组织市区镇三级人大代表联合开展“万名代表下基层”就物业管理条例（草案）、文明行为促进条例（草案）广泛征求市民意见，开展“三条例”执法检查、“三边”垃圾分类监督检查等活动，取得了良好的实践效果。进入新时代，区县人大常委会的职能不断拓展，履职方式越来越丰富灵活，基层人大工作不断呈现出新局面。

三、区县人大常委会工作机关建设存在的问题与不足

各地人大围绕工作机关建设新要求，进行有益探索、取得了一定进展的同时，仍然面临一些有待破解的困惑和问题。

（一）专委会机构设置不够统一。十九大报告中指出，要完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。但实践中，区县人大工作机关和工作

力量难以适应工作需要，机构设置还不完整、专职委员比例还比较低，制约着常委会职权的有效行使。从市级人大到区县级人大，各专委会机构设置没有做到上下匹配，即便是同级人大，全国各地方的机构设置、名称也不统一。比如，北京市的城区没有农村委员会；北京市人大设有法制委员会、监察和司法委员会，而区级人大只有一个法制委员会，上下级人大机构设置不对应，不利于工作对接，有的即使是同一个机构，如社会建设委员会及其办事机构，职能设置、人员编制等也还没有完全到位，自上而下统一对应的组织体系还有待尽快完善。

（二）常委会部分职权行使尚未到位。地方组织法第44条详细规定了县级以上地方各级人大常委会共有十四项职权，这些职权是法律赋予的，也是地方国家权力机关活动的范围和内容，具有国家意志性、规范性和不可侵犯性，但在实际工作中，区县人大常委会的有些职权未能行使到位，在一定程度上弱化了人大监督的刚性和法律的权威性。比如，讨论决定重大事项职权的行使主要是程序性或者是上级机关单位要求的。在干部选举任命方面，地方人大通过规范程序，实行任前法律知识考试、任职表态发言和宪法宣誓制度等，加强了对被任命人员的监督，但任后监督和履职情况反馈不够，不利于干部增强接受监督意识。

（三）法定监督方式运用不够充分。监督权是宪法法律赋予各级人大及其常委会的一项重要职权，也是区县级人大最主要、最常态化的工作，但从目前各级人大的履职

情况看，法律规定的七种监督方式在实践中并没有有效地运用起来，专题询问、撤销不适当决定尚未做到经常化利用，质询、特定问题调查、撤职等刚性监督手段基本没有启用。《监督法》第七章还专门对特定问题调查权的适用情形、方式等问题作出了详细规定，这一方式被认为是体现监督刚性的重要“利器”，但大多区县人大几乎没有运用。履职过程中运用的监督方式较为单一，对推动解决一些难啃的硬骨头较为吃力，弱化了监督的精准性和实效性。

（四）备案审查尚属起步阶段。规范性文件备案审查是宪法法律赋予人大的一项重要职权。加强工作机关建设，要求人大及其常委会要全面担负起宪法法律赋予的各项职责，包括通过备案审查加强法律监督、促进法制统一。目前，区县人大规范性文件备案审查工作虽已普遍开展，但囿于人员力量、手段能力等方面限制，不同程度地存在报备数量不足、该报未报、报备不及时，未按规定期限报备等问题，与“有件必备、有备必审、有错必纠”的目标要求还有较大差距，维护宪法和法律的权威性彰显不够。

四、推进区县人大常委会工作机关建设的几点思考

党的十九届四中全会提出，支持和保证人大及其常委会依法行使职权，健全人大对“一府一委两院”监督制度。加强和改进工作机关建设，既需要顶层制度设计和相关法律完善做保障，也需要常委会自身应势而为、务实创新，积极切实地担负起国家权力

机关的法定职责。

（一）坚持党的领导，把准履职的方向性

坚持党的领导，是做好人大及其常委会工作的基本前提和根本保证。推进常委会工作机关建设，首先要提高政治站位，不断强化其政治机关属性，确保人大工作的正确政治方向。一是强化思想理论武装。把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，作为组成人员和工作人员的基本功和必修课，自觉增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。要在真学真用中践行“十个坚持”，推动人民代表大会制度深入人心，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。二是全面加强党的领导。完善常委会党组工作机制，发挥好党组把方向、管大局、保落实的重要作用，工作中的重大问题、重要事项及时全面向区委请示报告，确保各项工作始终在党的领导下进行。坚持党建引领，履行全面从严治党主体责任，把加强党的领导融入到人大工作的各方面、全过程。三是坚持民主集中制的组织原则和活动准则，坚持全过程民主，坚持集体讨论决定问题，保证人大代表、常委会组成人员的民主权利，在充分发扬民主的基础上实行正确集中，确保人大各项工作体现党的主张、符合宪法精神、反映人民意志。四是坚持“国之大者”胸怀两个大局。要围绕中心、服务大局，坚持把人大工作放在大局之中思考和谋划，对“国之大者”心中有数，保证党中央决策部署和党委工作安排在人大工作中得到

全面贯彻和有效执行，在立足新发展阶段、构建新发展格局、推动高质量发展中发挥应有作用。

（二）坚持依法有序，保证履职的法定性

人大及其常委会行使职权，要坚持“依法”二字，严格遵循职权法定、程序法定的原则，围绕宪法法律赋予的职权范围，充分运用法定方式，善于将各地的成功做法凝练上升为机制，努力实现履职上的守正创新、完善发展。一是唤醒尚未普遍利用的监督方式。适时探索将质询、特定问题调查等刚性监督手段运用起来。以特定问题调查为例，目前，浙江省在这方面走在了前列，浙江省云和县人大常委会针对当地政府国有资产闲置、政府“家底”不清的情况，大胆唤醒“休眠”已久的权力，重塑了人大刚性监督的权威，有效发挥了工作机关的职能作用，他们的经验做法值得学习借鉴。二是重大事项的决定要抓关键有分量。要在准确确定议题的基础上充分审议、事先调研，使重大事项决定的内容切合实际，符合人民期盼；要建立健全专门审查、咨询机制，进行科学论证，确保作出的决议、决定依据可靠；加强对重大事项决定执行的监督检查，通过听取和审议贯彻执行情况报告、执法检查、工作评议等形式，努力提高重大事项决定的执行力。三是人事任免要规范有序。不断完善人事任免工作程序，探索干部任后监督、履职报告、满意度测评等工作，在坚持党管干部原则的基础上，发挥国家权力机关依法监督的特点和优势，督促人大选举和任命的国家

机关工作人员依法勤勉履职。四是加快推进备案审查工作。党的十九大报告除强调建设两个机关外，进一步强调要“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”，要求各级人大通过规范性文件备案审查等，及时督促纠正或撤销同宪法法律相抵触的地方性法规。要充分认识备案审查的政治意义、法律意义，提高工作站位，将备案审查纳入常委会年度工作要点重要位置，定期听取法制委员会备案审查工作报告。选调配齐专、兼职人员负责备案审查，重要文件或开展的专项备案审查件，要同时经相关专委会及其办公室或者委托专家、第三方开展初审，加强分工协作，形成工作合力。

（三）坚持统筹协调，增强监督的精准性

所谓“精”是指监督议题的数量，不能面面俱到，贵在精练，应遵循“少而精”的原则，将一个议题做深、做实。所谓“准”是指监督议题的选取要与工作大局、重点工作、群众关注的问题相契合，应遵循“聚焦点、抓难点、议大事”的原则，坚持围绕中心、服务大局、贴近民生，找准人大依法监督和区域经济社会发展的结合点，使人大选定的监督议题既体现党委决策主张，又反映群众诉求，同时还要寓支持于监督之中，对症下药，支持和帮助“一府一委两院”推动问题的解决。精准监督，除了做好议题选择把关，还要在工作方式方法上下功夫。比如，宁波等地基层人大常委会探索的“清单式”闭环监督模式，先将列入常委会年度工作计划的监督议题细化成“监督工作清

单”；各专委会针对相关议题结合前期调研，归纳提出该议题检查的重点内容和亟待解决的重点问题，建立“检查清单”和“问题清单”；常委会会议对照“检查清单”和“问题清单”进行审议，会后建立“审议意见清单”，转“一府一委两院”要求其列出“整改清单”，并对照“审议意见清单”逐条提出整改措施；来年相关专委会根据提交的“整改清单”建立“跟踪清单”，组织代表对“一府一委两院”审议意见落实情况开展满意度测评。这种清单式闭环监督模式，使监督方向更加清晰明了，监督的内容更加精准有针对性。

（四）坚持人民至上，注重监督的实效性

人民代表大会制度是人民当家作主的根本政治制度，它保证了人大代表来自人民、代表人民、服务人民。区县人大地位独特，其代表均由选民直接选举产生，与人民群众天然关系密切，在推进工作机关建设的过程中，更应充分发挥这一优势，将以人民为中心的要求落实到各项制度安排与具体举措中，坚持人民至上，做到务实监督，努力实现民有所呼、我有所应。一是善用组合式监督方式。灵活运用法律规定的多种监督形式，把听取审议专项工作报告与执法检查、专题询问等结合起来，把工作监督与法律监督结合起来，善做人大监督的“加法”，打好监督“组合拳”。此外，针对基层人大常委会开展专题询问频率较低的情况，进一步改进专题询问工作，抓好询问的关键环节，推进专题询问常态化，以监督刚性体现工作

实效性。二是建立联动式监督机制。十三届全国人大履职以来，全国人大常委会不断加强同地方人大特别是省级人大之间的沟通联系。近年来，北京市人大常委会通过市区级人大代表联合执法检查、组织民意调查、鼓励提出法规案等形式，进一步扩大基层代表和群众参与地方立法，拓宽了公民参与管理社会事务的渠道，推动了共建共治共享的社会治理格局建设，充分体现了人民当家作主。区县人大也要多运用上下联动的监督方式，整合内外资源，凝聚监督力量，让联动监督常态化、制度化，推动监督工作向纵深发展。三是将代表建议工作作为工作机关建设的重要载体和切入点，比如多关注接诉即办、12345市民服务热线反映集中的热点难点问题，通过人大代表提建议，帮助解决群众的急难愁盼问题。坚持“内容”与“办理”两手抓，既注重提高建议的提出质量，也注重提高建议的办理质量。加强代表提出建议的学习培训，确保建议言之有物、有理有据。加强对办理过程的督促指导，将代表建议工作下沉到镇街，充分发挥镇街人大的主场优势和作用，加强区镇两级人大代表与政府部门之间、两级人大代表之间的交流互动，增强代表获得感，提升工作实效性。

（五）坚持求真务实，夯实履职的基础性

常委会要成为十九大报告中提出的“工作机关”，既要有工作制度化、规范化的制度条件，也要有数量充足、素质较高、设置科学的工作力量。一是健全各项制度机制。要完善人大组织体系、工作机制、议事规

则，保证区县人大及其常委会切实担负起国家权力机关的法定职责。加强对人大工作规律和特点的研究，把实践中行之有效的经验做法适时加以制度化，使得常委会会议、主任会议、专门委员会和常委会机关的工作制度更加科学合理。二是健全专委会运行机制。当前应尽快从法律上、制度上对地方人大专委会的组织制度和工作机制加以明确，包括名称、数量以及职责范围、议事程序、履职方式等。要根据人大职能和形势发展需要，健全常委会各工作机构及其内部的运行机制，理顺常委会与专委会，办事机构与工作机构的职能关系，建立职责边界清晰、分工合理、运转协调的工作机制，提高人大机关整体工作效能。三是优化组成人员结构。结合人大换届工作，逐步增加常委会专职委员的比例，精心选配兼职委员，合理搭配人才结构，侧重增加城乡建设与管理、科技创新、环境保护、法律、财经方面的专业人才，不断提高常委会依法履职的专业力量。

总之，加强人大常委会工作机关建设，需要通过激活法定职权、做实法定职责、创新履职方式来充实工作机关的内容，达到形式上“全”与内容上“实”的协调统一，以更好地激活人大制度的内涵和功效，彰显国家根本政治制度优势，不断提高运用法律制度治国理政的能力，切实将制度优势转化为国家治理效能，推进国家治理体系和治理能力现代化。□

（课题组成员：秦况，昌平区人大常委会二级巡视员；张若琼，昌平区人大常委会研究室干部）



分论坛“习近平法治思想与人大制度建设”会议现场。摄影/胥慧颖



分论坛“人大制度理论与实践创新”会议现场。摄影/郭妍丽

