

# 十八大以来人大制度实践的新发展

文/席文启

**摘要：**十八大以来，人大制度在实践创新方面取得重大进展：一是在立法方式、过程和方法上全面推进，开展了不同地区的协同立法、设立基层立法联系点、“小切口”立法等创新实践；二是在讨论决定重大事项方面，各地出现了不少新的探索，如实行年度重大事项决定项目清单制、实行重要民生实事项目代表票决制等；三是加大监督力度，讲求监督实效，在预算监督、司法监督、任后监督方面都有新进展；四是在代表工作和代表履职活动中，出现了代表履职的“家站化”、网络化、专业化、联动化，以及代表履职评价的精确化等新趋势；五是全过程人民民主进一步深化，人大制度的各个方面无不体现出人民民主的全过程性。

**关键词：**十八大以来；人大制度；实践创新；全过程人民民主

**中图分类号：**D26 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2022)01-0005-09

2021年10月13日至14日，中央人大工作会议在北京召开。以“中央人大工作会议”为名的会议，在党的历史上、人民代表大会制度历史上都是第一次。习近平总书记在讲话中指出：“党的十八大以来，党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，从坚持和完善党的领导、巩固中国特色社会主义制度的战略全局出发，继续推进人民代表大会制度理论和实践创新，提出一系列新理念新思想新要求。”<sup>[1]</sup>限于篇幅，本文仅就十八大以来人大制度在实践方面取得的若干新进展做些梳理，分为五个方面。

5  
2022.1

## 一 人大立法工作方面的若干新进展

十八大以来，按照习近平总书记关于“要发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法”的要求，我国立法工作取得长足进展。据报道，2021年2月24日正式开通的国家法律法规数据库，收录宪法和现行有效法律275件，法律解释25件，有关法律问题和重大问题的决定147件，行政法规609件，地方性法规、自治条例、单行条例、经济特区法规16000余件，司法解释637件。<sup>[2]</sup>这里只就立法在方式方法方面的某些重要进展做些介绍。

### （一）立法方式上的新进展：不同地区的协同立法

协同立法是指两个或两个以上的立法主体按照各自的立法权限和立法程序，根据各方达成的立法协议，对共同关注的事项和共同认可的文本分别进行立法的行为。比如，京津冀地区的协同立法：从2014年起，三地先后出台了若干协同立法的规范性文件，建立了若干协同工作机制。其内容包括协同立法的重点领域，如围绕疏解北京非首都功能、三地交通一体化、生态环保、产业升级转型等领域优先协同立法；并在多方面达到内容基本相同

**作者简介：**席文启，北京市人大制度理论研究会原副会长，教授，北京市，100022。

(包括法规名称、调整对象、篇章结构、主要制度以及法律责任等)。再如,长三角地区的协同立法:沪浙苏皖四地建立了立法联席会议制度,确定了协同立法的基本制度框架,包括规划计划工作协同、起草工作协同、推进工作协同、成果共享协同等。从2014年开始,四地先后通过了《大气污染防治条例》等法规。2019年,四地人大常委会法工委签署了《关于深化长三角地区人大常委会地方立法工作协调的协议》。2020年9月,四地人大常委会分别通过了《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》。从近年情况来看,不同立法主体之间就共同关注事项的协同立法日益增多。这种协同立法以一种新的立法形态为不同立法主体共同关注的事项提供了一种新的立法模式,也为不同地区的联合治理开启了一扇新的大门。这种协同立法无疑是地方立法新进展的一个重要表现。

### (二) 立法过程上的新进展:基层立法联系点

基层立法联系点是立法机制的一项重要创新,它把民主立法的原则落到了实处,使人民主体地位在立法工作中转换成为一种制度性机制,使人民当家作主在立法方面真正成为可以操作的现实。对于基层立法联系点的主要做法,有两个方面非常重要:一是联系点的组织架构。比如,全国人大常委会基层立法联系点上海市长宁区虹桥街道就采取了“一体两翼”的组织架构。一体,就是以信息员队伍为主体,把街道所属的16个居民区全部纳入信息采集点,由居民区书记作为联络员;同时在社区范围内选择50家成员单位,各确立1名联络员和2名信息员,以此构成收集立法信息的主体。两翼,就是把区人大常委会、法院、高校等作为顾问单位,把律师事务所作为专业人才库。顾问单位和专家人才库就是开展信息收集工作的两翼,既承担着信息员培训指导任务,也承担着帮助联系点梳理信息、总结提高的功能。同时,他们也可以参与到各种立法活动中,反映他们作为专业人士的意见建议。二是联系点的工作机制。从若干联系点建立起来的工作机制看,包括联系点的指导支持机制、培训辅导机制、信息员参与工作时的选择机制、信息广泛征集与重点征集相兼顾的机制、信息梳理反馈机制、学

习总结提高的机制等等。另外,联系点根据立法主体的不同要求,还可以建立与立法主体各部门相互配合的机制,包括参与执法检查 and 立法后评估等。应该说,基层立法联系点自建立以来,畅通了民主立法的渠道,体现了全过程人民民主的理念,发挥了很好的作用,是立法制度上的一个重要创新。<sup>[3]</sup>

### (三) 立法方法上的新进展:“小切口”立法

在立法的具体方法方面,地方人大有许多发明创造,如“小切口”“小而精”“小灵活”等等,其意思差不多。这里我们以“小切口”做法为例介绍。所谓“小切口”立法,是不同于宏观性、体系性立法的一种方法,它所调整的社会关系相对单一,适用范围相对较小,法律关系也相对简单。“小切口”立法要求选题要小、内容要细、结构要精。我们举广州市人大的“小切口”立法为例。在他们看来,“小切口”立法不是为了简单、省事、好操作,一小了之。恰恰相反,小是为了聚焦突出问题、为了集中解决问题,为了要立出“大效果”的法来。他们的特点:一是选题小。比如,2019年初市代表在人代会上联名提出《关于立法促进母乳喂养的议案》,就是一个不大的题目,但却是为了母婴健康的大问题。二是内容细。他们对实用性很强的法规,尽可能会把法条内容量化、细化,以便操作。比如,在修订《广州市社会急救医疗管理条例》时,了解到群众对“急救不急”的意见最为突出。为了解决这个问题,他们进行了反复的量化论证和综合测算,规定了4分钟的出诊时间和20分钟内的到达时间,有针对性地解决了这个问题。三是结构精。“小切口”立法,既不追求“大而全”,也不追求“小而全”,而是有几条算几条,可写可不写的不写。比如,在制定《广州市销售燃放烟花爆竹管理规定》时就摒弃了传统的章节体例,而是围绕中心、直奔主题,捡有用的写了19条,简单实用,易记易行。现在,“小切口”立法已经成为地方立法的一个普遍特色。

## 二 人大讨论决定重大事项工作方面的若干新进展

关于人大行使重大事项决定权问题,并不是一个新的问题,这项工作也不是一件新的工

作。但是，在十八大以前的一些年里，这项工作进展相对比较缓慢。十八大以来，以习近平为核心的党中央反复强调这个问题。在十八大报告、十八届三中全会决定、中央 2015 年十八号文件、十九大报告中，都明确提出党委要支持和保证人大及其常委会依法行使包括决定权在内的各项职权，为人大及其常委会行使重大事项决定权提供政治支持和舆论氛围；特别是 2017 年中共中央办公厅专门就《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》发文，提出要求，进行推动。正是在这样一种背景下，地方人大行使重大事项决定权获得了提速升级的动力和机遇，相关工作有了很大进展，而且各地出现了不少新的探索。

比如，实行年度重大事项决定项目清单制。北京市人大常委会 2014 年底形成了一个做法，其基本路数是：在每年年底制定次年人大工作计划的时候，列出讨论决定重大事项项目清单，与政府达成一致后报请党委同意，然后写入人大常委会工作报告，由大会批准实施。这就在实际上为讨论决定重大事项建立了一个程序性的启动机制，连续做几年就会形成路径，养成习惯。差不多与此同时，甘肃省人大常委会也形成了类似做法，即在每年年底前先由政府开列出下一年拟请人大常委会讨论决定的重大事项清单，征求人大常委会意见，形成共识后报请党委同意，分别列入两家的年度工作要点，共同实施。近年来天津、广东等地方也采用了这种做法。

比如，实行重要民生实事项目代表票决制。浙江省宁波市宁海县早在 2007 年就在乡镇开展了民生实事项目代表票决制的试点。其具体做法是：群众提、代表定、政府办、人大评。该县 2009 年将其推广到全县各乡镇，2012 年又扩展到县级层面。2017 年 3 月，省人大常委会在该县召开现场会，要求三年内将其推广到全省范围的市县乡三级，2018 年这个目标已经完成，实现了民生实事票决制在全省范围的全覆盖。这样做的好处：一是民生实事由民作主改为由民作主，做什么、怎么做人民群众有了话语权和决定权；二是激活并规范了地方人大

重大事项决定权的行使，为讨论决定重大事项开辟了一条新路；三是调动和发挥了广大代表参与的积极性，密切了代表与选民之间的联系；四是增强了基层人大的权威，提升了人大制度在群众中的自觉和自信。现在，全国各地基层人大都在仿效这种做法，有些地方已经扩展到了街道层面。虽然就民生项目进行决策并非人大决定权的全部内容，但它确实是人大讨论决定重大事项的重要内容之一，因为这些项目所涉及的多为与老百姓密切相关的民生问题。

### 三 人大监督工作方面的若干新进展

按照习近平总书记关于“要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督”的要求，这些年来各级人大加大监督力度，讲求监督实效，使得监督工作在各方面都取得了新进展。

#### （一）监督工作在若干领域的新进展

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 年中共中央 18 号文件强调加强预算决算的审查和监督，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机制；建立改进审计查处突出问题整改情况向人大报告机制；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；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》，就预算审查监督制定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，四川省人大制定了预算联网监

督工作标准,要求全省统一规范操作。

2. 司法监督工作的新进展。在司法监督领域,全国人大和一些地方人大都做出了积极贡献。比如,2020年西安市人大常委会通过了《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、调研视察中发现的问题,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情况、常委会审议并作出决议决定的事项落实情况、两院履职的重大部署重要活动情况、人大选举任命人员的立案侦查及受到法律处理情况、对代表限制人身自由或进行刑事审判情况、重大暴力抗法事件及其处置情况、错案追究情况、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。再如,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听取代表评议意见,代表还要填写评议表、现场打分。这就使得代表旁听庭审成为一个比较正式的司法监督形式。

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人员进行述职评议的工作,而且这一轮的任后监督相比以前其做法更规范、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,省市县三级人大统一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

开展述职评议经验的基础上,作出决定将之推广到全市范围;2019年浙江省委印发《关于高水平推进新时代人大工作和建设的意见》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) 监督工作在若干方式上的新进展

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,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、促进规范性文件制定水平和立法质量的提高等功能。这项工作起源于上世纪80年代,在1982年宪法、立法法、监督法中均有体现,但实际工作进展较慢。自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》,提出了“有件必备、有备必审、有错必究”的原则。从2017年起全国人大常委会建立了听取备案审查工作报告制度。2018年全国人大常委会法工委在广州召开规范性文件备案审查信息化平台建设现场会,就加快备案审查信息化建设提出了具体要求。2019年委员长会议审议通过了《法规、司法解释备案审查工作办法》。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在岳阳首次召开备案审查工作经验交流会,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。

从地方人大来看,在落实监督法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。可喜的是,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,取得了很大进展和长足进步。比如,湖南省岳阳市人大常委会2007年建立备案审查工作机构,很快建立健全各种制度和工作机制,并连续13年听取相关专项工作报告;近年来将报备范围扩展到“两院”,同时实现了报备、审查全流程电子化。再如,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》,首次明确五项判断标准,使备案、审查、纠错各环节在操作上有章可循,解决了基层人大审什么、怎么审问题。

2. 询问、质询和专题询问工作的新进展。1954年宪法规定可以搞质问,1982年宪法区分为询问和质询。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”相关人员应该到场,接受并回答代表、委员的询问。这种询问相对比较平和,属于代表知情权的范围。与此不同的是质询。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。由于质询这种监督形式正规、程序严肃、运作细致、场合庄重,并且往往与问责、追责联系在一起,因此具有较大力度。比如,2015年浙江省丽水市人大常委会会议上,9名常委会组成人员提出了针对经济开发区水阁污水处理厂出厂水质连续3年不达标问题的质询案。主任会议决定由受询单位书面答复。首次答复避重就轻,人大常委会要求退回重写。第二次答复,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,对此经人大常委会投票表示满意。此后人大常委会进行了两年多的持续性监督,受质询方也持续性地向人大常委会报告工作进展情况。2017年经连续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。近年来,各地开展质询监督的实例逐渐多起来了。

专题询问是全国人大常委会在2010年的一项创新,十八大以来这种做法逐渐成为各地人大广泛运用的一种监督形式。这种监督形式虽然依旧顶着“询问”的帽子,但是已经突破了单纯询问的模式,其性质和力度介于询问和质

询之间,属于半刚性的监督形式。其在形式上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;其在内容上已经不是原来意义上的代表知情权的一般运用了,而是在初步了解情况的基础上由权力机关对执行机关进行问责甚至是追责了。栗战书委员长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。这里介绍一下浙江省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,比如围绕代表大会提出的议案开展专题询问。二是敢于亮剑,对于询问的对象,只告诉专题范围,不告诉具体问题;而且在通过调研掌握第一手材料的基础上发问追问,以触动要害、触及灵魂,同时对答问方进行测评打分。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、纪委均派员亲临现场。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。

3. 特定问题调查工作的新进展。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。应该说,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;可以是为回应人民群众或社会舆论广泛关注而且影响重大的社会问题而开展的;也可以是针对国家机关工作人员发生比较严重的涉嫌违法事件而进行的。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 and 固定国有资产(包括土地和房屋)存量的特定问题调查,查出的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。再如,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,常委会听取和审议特定问题调查委员会的报告,就

调查所发现的7方面的问题,有针对性地作出了决议并限期整改,取得了很好的实效。

4. 代表约见国家机关工作人员的新进展。代表法第二十二条规定:代表进行视察时,“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”。应该说,代表的这种约见权是从代表视察权引申而来的,是通过约见国家机关工作人员从而向其当面提出意见建议的一种权利,也是具有监督性的一种权利。作为分散行为的代表约见,如果缺少人大机关的精心组织 and 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,就需要人大的积极介入并进行相应的规范。从目前情况看,在各地开展的代表约见活动中,都是由于人大机关发挥了积极作用而取得成效的。可以说,从简单的代表约见国家机关负责人提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,正是人大机关发挥积极作用的结果。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进展的一种表现。比如,浙江省东阳市人大自2013年起建立并实施代表约见制度规范,细化工作流程,拓展议题来源,明确约见规则,制定对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。近年来,各地的代表约见活动方兴未艾,正在逐渐成为一种规范化的监督形式。

除了以上所说,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进展,这里不再一一列举。

#### 四 代表工作方面的若干新进展

十八大以来,按照习近平总书记关于“要充分发挥人大代表作用,做到民有所呼、我有所应”的要求,各级人大常委会积极加强代表工作能力建设,支持和保障代表更好依法履职,呈现出许多新的现象,形成了一些新的趋势。这种新趋势主要表现在以下五个方面:

##### (一) 代表履职的“家站化”

在基层建立代表之家、代表联络站、代表工作室等代表履职的实体性平台,其起步已经有十几年的历史了。但是,在各地基层人大纷纷建家立站设点,而且得到上级人大的普遍支持,却是近几年的事情。目前,广东、江苏等省人大制定的街道人大工作条例已经包含了建家立站的内容,浙江省更是于2019年正式出台了《关于深化全省人大代表联络站工作和建设的指导意见》。实际运作中有以下几点:(1)家站的设置方式。一般是在街道、乡镇一级建立代表之家(或者叫代表联络总站、代表联络中心),在选区或者几个相邻选区建立代表联络站,有的还下延到村庄社区或居民点,叫做代表联络点、代表工作室等,形成网络化布局。现在,许多省市县级党政主要领导以代表身份进家进站听取群众意见,成为时尚。(2)家站的设置标准。各地在建家立站的过程中普遍制定了相关标准。比如,有场所、有标识、有设施、有制度、有资料、有台账、有领导、有工作人员等。(3)家站的职能作用。包括学习宣传党的路线方针政策、宪法法律、人大制度和人大工作知识;接待选民群众,征集社情民意,当好桥梁纽带;贯彻民有所呼我有所应的原则,听取选民意见,反映群众诉求,千方百计地帮助群众解决困难;监督政府在乡镇街道层面的各种工作;组织代表述职,接受选民群众监督等。(4)家站的工作方式。多数是这样做的:能够当面答复的就当面答复;能够在街道乡镇层面办理的就在街道乡镇办理;能够由政府所属部门直接办理的就由这些部门直接办理;需要县级政府办理的形成代表建议批评意见办理;重大事项可以由代表向人大提出要求,包括开展专项视察、专题调研、开展各种形式的后续监督工作等。这种把选民诉求按照办理渠道分流解决的方式,许多地方都有。其优点是可以缩短流程、办理快捷、方便群众、方便代表等。这些具体交办督办的工作一般由街道人大工作机构承担。

##### (二) 代表履职的网络化

早在2016年全国人大常委会办公厅的一份文件当中,就提出了加强代表工作两个平台建

设的要求。这两个平台，一个是前面说到的实体性工作平台，就是代表之家、代表联络站、代表工作室等，另一个就是网络平台。最近几年，代表履职中的网络化运用已经成为一种趋势，我们也举些例子。(1)运用网络平台建立代表与群众的密切联系。北京市朝阳区在乡街一级建立起了网络工作平台。其运作方式是：代表轮流在网络上值班，负责关注本地区选民群众向值班代表反映的问题，而且代表都是用手机接收并处理这些信息，不用脱离本职岗位；凡是有需求的选民群众，都可以凭借公开的网址进入这个网络平台，向值班代表提出问题或者诉求，并得到回复。值班代表对于选民群众的要求，能够解决的可以直接答复，不能够独立解决的可以提交给乡街人大工作机构，然后进行回复。对于重要问题，需要区人大常委会转交国家机关处理的，依照代表建议方式运作。(2)运用网络平台开展代表建议工作。在一些地方，建立了代表意见建议办理的网上平台。代表随机发现的问题，比如某个街巷存在脏乱差的现象，可以随手拍下来，附上自己的意见建议，传给人大网络值班人员；工作人员可以马上转给政府的网络值班人员，再由他们转发给相关工作部门，及时得到处理；处理结果也可以拍成照片反馈给提出问题的代表。这样的流程，从提出问题到解决问题，甚至用不了一天，由此可以看出网络平台的效率优势。(3)运用微信群建立代表与选民之间的紧密联系。比如，辽宁省沈阳市沈河区创造了代表工作的“沈河模式”，其特点是建立代表履职的三层平台。第一平台：让每一个人大代表都和所在选区的选民们建立一个微信群，代表当群主，选民自愿入群。有了这个微信平台，代表与选民之间的沟通没有了时间和空间的阻隔，可以随时随地进行。第二平台：由人大代表和人大工作人员建立的微信群。其主要功能是代表把收集得来的信息反映到人大常委会的工作机构。第三平台：是由区人大常委会与区政府之间交流的微信平台。通过这个平台，人大工作机构把经过梳理归纳的代表反映上来的群众诉求，送达政府，政府将群众诉求发到相关部门，以便及时办理和解决，然后再反馈给代表和选民。三个

平台，各有各的功能，又相互连接贯通，把收集信息、平台转接、办理反馈连成一体，形成发现问题、问题转接、问题解决的无缝对接。“沈河模式”是中国特色人大工作的基层样本，是直接选举的基层代表履职的新路子，也是基层人大与人民群众密切联系的新渠道，我们可以期待它发挥更大的作用。

### (三) 代表履职的专业化

专业性的代表履职小组早在十几年前就已经出现，比如北京东城区、丰台区的一些街道和社区。但是，这种情况并不普遍，也没有形成趋势性的现象。近年来这种情况有很大变化，组织专业的代表履职小组，开展专业性的履职活动，已经成为一种趋势。我们举些例子。(1)北京市人大的做法。就是常委会授权各个专门委员会依照行业组建专业代表履职小组。比如教科文卫委员会组织了教育、科技、文化、卫生4个专业履职小组，市人大一共组建了12个专业履职小组，围绕着专委会开展专业性的履职活动。(2)北京市一些乡镇人大的做法。比如，朝阳区的崔各庄乡和来广营乡、通州区的宋庄镇等乡镇，把自己的几十个代表按照财政经济、城建环保、社会工作、精神文明、法治建设等方面，组成专业性的代表监督小组，每个小组对应政府相应的工作领域，每年选择一个监督专题，开展执法检查、工作评议等监督活动。这些活动调动了代表履职的积极性，锻炼了代表履职的本领，也取得了人大监督的实效。(3)浙江省杭州市萧山区的做法。他们结合代表联络站工作，组织了4-5个专业代表小组（包括法律咨询、建筑工程、土地流转、社会工作、民事调解等方面），定期轮流进入联络站，事先进行公告，接待有不同需求的选民群众，给予选民群众以专业性的答复和建议，或者向有关方面提出专业性的代表建议，帮助选民解决专业性的诉求。这些现象反映出一种趋势，那就是代表履职正在逐渐走向专业化。

### (四) 代表履职的联动化

代表履职的联动化是指不同层级的人大代表共同参与基层人大代表的各种工作。包括一起进家进站，一起接待走访选民群众，一起调查研究、开展专题视察；包括共同酝酿议案建

议, 分层提出, 合力推动问题解决等。比如, 北京市三级代表混合编组, 就重要立法项目共同征求社会意见, 共同研讨法规条文。再如, 北京开展的万名代表大走访活动, 即三级代表联合行动, 就垃圾分类、物业管理等法规的实施情况进行走访调研, 提出问题和建议。这样做的好处: 一是可以形成一种声势氛围, 扩大舆论宣传, 起到宣传群众教育群众的作用; 二是一些基层代表难以推动解决的问题, 可以由上一级代表向上一级人大常委会提出建议, 以便从上面推动基层某些难题的解决。这种代表履职中的多级联动现象, 在全国各地已经成为一种趋势, 发挥了单一级代表难以发挥的作用。

#### (五) 代表履职评价的精确化

对代表履职如何进行评价, 过去一直是一个比较困难的事情。然而, 这几年有了转机, 并且取得了相当的进展。这个进展, 应该说与中共中央 2015 年发布的 18 号文件的推动有关系, 该文件明确提出要建立健全代表履职登记考核制度。目前, 在许多地方实行的代表履职积分制度, 就是这样一种趋势的典型体现。其做法是: 把代表应当履行的各种职责或者做法, 进行分值评定, 比如参加代表大会全勤、提出议案建议、参加代表小组活动、接待选民、应邀参加人大组织的各种履职活动等等, 分别赋予相应分值。年终统计出来一目了然。这种做法在湖南省桂阳县、江苏省徐州市元龙区、重庆市江北区等许多地方都出现了, 它极大地调了代表履职的积极性。

## 五 全过程人民民主实践的若干新发展

全过程人民民主这一重大理念, 是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想之一。全过程人民民主的实践并不是最近的新发明, 它早已存在于中国特色社会主义民主政治的实践之中, 正像习近平总书记在中央人大工作会议讲话中所说: “我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序, 而且有完整的参与实践。”<sup>[4]</sup>但是, 对中国特色社会主义民主政治的本质特征进行这样一种崭新的理论概括, 却是习近平总书记独创性的贡献。

(一) 全过程人民民主在立法过程中的体现

全国人大常委会 2015 年有一个创造性的发明, 即开始在基层设立立法联系点, 首批设置了 4 个, 上海市长宁区虹桥街道就是其中之一。设立基层立法联系点的目的就是为了让立法过程中更加充分地发扬民主, 随时听取最基层人民群众的意见建议, 建立国家立法的民主直通车, 让老百姓的呼声意愿直接进入立法的最高殿堂, 让国家立法全过程都能够反映人民群众的意见建议。虹桥街道作为基层立法联系点的首批单位, 很好地发挥了这个作用。五年来, 该基层立法联系点就 45 部法律的制定或修改征集意见, 采纳建议总数达 51 条, 充分体现了“众人的事情由众人商量”的全过程民主。2019 年 11 月 2 日, 习近平总书记到虹桥街道古北社区考察。正是在这次考察的过程中, 习近平总书记从立法民主的鲜活实践中, 概括出了“人民民主是全过程民主”的重大理念, 这是理论来自于实践的生动写照。应该说, 在我国人大的立法实践中, 从五年立法规划到年度立法计划的制定, 从法律法规项目的提出论证到法律法规条文的起草修改, 从人民代表大会和常委会一审二审到三审表决, 从走访、座谈到协商、听证, 从报刊公开发表法律法规草案到网络广泛征集民意, 从立法前评估到立法后评估, 从听取立法专家建议到听取相关利益群体意见, 广大人民群众都有机会成为立法的参与者, 是真正实现了立法全过程民主的。目前, 全国人大设立的基层立法联系点已达 22 个, 各级立法主体设立的立法联系点已经遍布全国基层。

(二) 全过程人民民主在人大其他工作中的体现

全过程人民民主不仅表现在立法过程中, 而且也广泛体现于人大制度实践的方方面面。比如, 县乡两级人大代表的直接选举, 从准备工作到选举完成需要几个月时间, 在整个过程中, 从选民登记到选民榜公布, 从初步候选人推荐到正式候选人产生, 从无记名投票选举到当选代表名单公告审查, 每一步都体现出民意的充分表达。更重要的是, 人民选出自己的代表之后, 并非就是民主的终结, 而仅仅是民主的开始。在以后的五年任期中, 代表必须随时



随地听取选民的呼声,反映选民的意愿,推动选民诉求的解决;而且法律规定代表必须向选区选民述职报告工作,接受选民的评议和监督。在人民代表大会制度当中,代表与选民之间的关系绝不仅仅是一次性的选举被选举关系,而是全周期、全过程的代表和被代表、监督和被监督关系。人民民主的全过程性在这里体现得淋漓尽致。在人大制度其他方面的实践中,包括重大事项决定工作、人事选任工作、监督工作、议案建议工作,也无一不体现出人民民主的全过程性。

### (三) 全过程人民民主在其他领域的体现

应该说,人民民主并不是仅仅在人大制度实践中体现出来,在其他领域也同样体现出人民民主的全过程性。比如在政治协商领域,在民族区域自治领域,在基层群众自治领域,在企事业基层单位,在社团组织之中等等,也都体现出人民民主的全过程性。我们仅以街道层面的民主实践来做个说明。街道不是一级正式的国家政权,而是县级政府的派出机构;相应地,街道也不设立人民代表大会制度体系。那么它的民主问题如何解决呢?目前在我国的街道层面,发展出这样两种民主方式:一是建立街道选民(居民)议事会(议政会)制度。即由该街道范围的各级人大代表、街道辖区内推选出来的社区和企事业单位的选民代表,以及街道党政干部的代表(有名额限制),组成选民议事会,每年召开一次会议,听取办事处工作汇报,听取本街道范围与群众密切相关的重大事由的专项报告(比如生态环境状况、疫情控制状况等),听取财务预算或收支情况报告,听取与会代表意见建议,开展民生实事项的民主票决制,会后对议事会代表提出的意见建议进行研究办理并进行回复。这些民主活动的开展,都是在街道党工委的领导下由街道人大工委组织实施的。二是建立街道选民代表会议制度。这种制度与前一种名称不同,但是其具体操作方式大同小异,只是后者是参照和模仿基层人大的一些规则和做法建立起来的,具有更加制度化、规范化的形态而已。两种做法的共同点就是打通了街道层面民主的最后一公里,而且实现了人大代表联系选民代表、选民代表联系选

民群众的网格化、网络化,特别是遇有街道层面与老百姓密切相关的问题,随时可以启动网络,听取人民群众的意见建议,从而具体而现实地体现出人民民主的全过程性。

十八大以来人大制度实践的新进展,充分证明了习近平总书记在中央人大工作会议讲话中的论断:“人民代表大会制度是符合我国国情和实际,体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度,是我们党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造,是在我国政治制度发展史乃至世界政治制度发展史上具有重大意义的全新政治制度。”同时,习近平总书记还要求:“我们要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作,不断发展全过程人民民主,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”<sup>[5]</sup>我们必须沿着习近平总书记指引的方向,把人大制度实践从各方面继续推向前进。

### 参考文献:

- [1]《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调:坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》,《人民日报》2021年10月15日,第1版。
- [2]王晨:《建设好运用好国家法律法规数据库 为人民群众提供权威便利公共法律服务》,《中国人大》2021年第5期。
- [3]席文启:《基层立法联系点:立法机制的一项重要创新》,《新视野》2020年第5期。
- [4]《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调:坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》,《人民日报》2021年10月15日,第1版。
- [5]《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调:坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》,《人民日报》2021年10月15日,第1版。

责任编辑 高寿仙