

SHI JIAN YU TAN SUO

实践与探索

第四集

上海市人大常委会研究室 编



复旦大学出版社

www.fudanpress.com

D624.51-53

P

SHI JIAN YU TAN SUO

实践与探索

第四集

江苏工业学院图书馆
藏书章

上海市委研究室 编



复旦大学出版社
www.fudanpress.com

图书在版编目(CIP)数据

实践与探索. 第四集/上海市人大常委会研究室编.
上海:复旦大学出版社,2003.1
ISBN 7-309-03490-2

I.实... II.上... III.地方各级人民代表大会—
工作—中国—文集 IV.D624-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095071 号

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

经销 新华书店上海发行所

印刷 江苏句容市排印厂

开本 850×1168 1/32

印张 16.75 插页 1

字数 390 千

版次 2003 年 1 月第一版 2003 年 1 月第一次印刷

印数 1—3 500

定价 27.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

忠实代表、切实维护最广大人民的根本利益是人大
工作的出发点和归宿(代序)

..... 上海市人大常委会主任 陈铁迪(1)

以创新和务实的精神做好上海人大工作

..... 上海市人大常委会主任 陈铁迪(11)

坚持和依靠党的领导 发挥地方国家权力机关的
职能作用

——关于在人大工作中坚持党的领导的主要做法

与经验总结..... 市人大常委会研究室课题组(24)

学习创新 民主团结 调查研究 协调沟通

——关于市十一届人大常委会基本工作经验的

思考..... 市人大常委会研究室课题组(36)

加强立法工作 提高立法质量 积极推进依法治市进程

——市十一届人大及其常委会立法工作回顾

..... 市人大常委会法制委员会、常委会法制工作委员会课题组(50)

突出重点 注重实效 认真履行宪法和法律赋予的监督

职能

——市十一届人大常委会监督工作回顾

..... 市人大常委会研究室课题组(68)

围绕改革开放和人民群众关心的重大事项行使决定权

——市人大常委会讨论、决定本市有关重大事项的基本

做法和经验..... 市人大常委会研究室课题组(90)



加强自身建设 努力提高依法履职的水平

——关于市十一届人大常委会抓好四个建设的专题

总结 市人大常委会办公厅课题组(111)

改进立法程序 完善立法机制 推进地方立法规范化、科学化

——关于改进地方立法机制和立法程序的回顾与思考

..... 市人大法制委员会、常委会法制工作委员会课题组(128)

扩大立法民主的实践、探索及其成效

..... 市人大法制委员会、常委会法制工作委员会课题组(148)

与时俱进 服务发展

——试论地方性法规的修改

..... 市人大内务司法委员会课题组(165)

开展司法监督的实践与思考

..... 市人大内务司法委员会课题组(176)

回顾与思考

——国企改革三年监督调研工作的总结

..... 市人大财经委员会课题组(188)

本市小企业发展的政策环境研究

..... 市人大财经委员会课题组(198)

加强工作监督 抓好实事工程 为上海基础教育的全面发展奠定基石

..... 市人大教科文卫委员会课题组(213)

加强执法监督 推动科技进步

——市人大教科文卫委员会科技执法监督的成效与体会

..... 市人大教科文卫委员会课题组(224)

执法检查工作的探索和实践

..... 市人大城建环保委员会课题组(235)

认真贯彻《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》 推进

本市侨务法制建设

..... 市人大华侨民族宗教事务委员会课题组(247)

认真贯彻《上海市清真食品管理条例》 切实保护少数

民族权利..... 市人大华侨民族宗教事务委员会课题组(260)

认真开展《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》执法

检查 依法维护台商的权益

..... 市人大华侨民族宗教事务委员会课题组(275)

关于本市鼓励和保护台湾同胞投资立法调研的实践与

思考..... 市人大华侨民族宗教事务委员会课题组(291)

在探索与实践中不断完善和推进述职评议工作

..... 市人大常委会人事代表工作委员会课题组(307)

做好代表工作 为代表履行职务服务

..... 市人大常委会人事代表工作委员会课题组(319)

如何使信访工作更好地为常委会履行各项职权服务

..... 市人大常委会信访办公室课题组(334)

探索人大新闻宣传工作规律 开创新形势下人大新闻

宣传工作新局面..... 市人大常委会研究室宣传处课题组(351)

关于加强上海人大外事工作的思考

..... 市人大常委会办公厅外事处课题组(364)

新时期建设高素质人大机关干部队伍的探索与思考

..... 市人大常委会办公厅人事处课题组(374)

以应用促发展 加快人大信息化建设步伐

..... 市人大常委会信息中心课题组(384)

按照“三个代表”的要求 全面加强常委会自身建设

..... 黄浦区人大常委会(392)



围绕人大常委会的职权 充分发挥工作委员会的作用

..... 静安区人大常委会(400)

开展“议政日”活动 发挥人大代表主体作用

..... 闸北区人大常委会(406)

贯彻“三个代表”要求 做好人大代表工作

..... 杨浦区人大常委会(413)

履行人大法定职责 推进可持续发展工作

..... 徐汇区人大常委会(420)

围绕群众关心的热点难点问题 努力做好监督工作

..... 闵行区人大常委会(428)

锲而不舍 抓出实效

——推进执法责任制工作五年回顾

..... 宝山区人大常委会(433)

突出重点 讲究实效 不断加强预算监督工作

..... 嘉定区人大常委会(440)

抓住审议质量这个核心 依法开好常委会会议

..... 金山区人大常委会(446)

认真制订 严格执行 注重完善

——松江区人大常委会制度化、规范化和程序化工作

回顾..... 松江区人大常委会(451)

加强人大常委会机关自身建设、不断提高服务工作水平

的几点思考..... 浦东新区人大常委会办公室(457)

换届以来卢湾区人大常委会的工作进展及特点

..... 卢湾区人大常委会办公室(465)

关于开展人大代表接待选民日活动情况的调查

..... 长宁区人大常委会办公室、代表工作室(471)

组织代表向选民述职工作的实践与思考

..... 普陀区人大常委会人事代表工作委员会(479)

掌握人大信访工作特点 努力为常委会和人民群众服务

..... 虹口区人大常委会办公室(485)

南汇区“农村土地使用权流转中农民权益保障”问题的

调查与探讨..... 南汇区人大财经工作委员会(492)

开展代表述职 促进人大工作

..... 青浦区人大常委会办公室(500)

关于我区农民收入情况的调查报告

..... 奉贤区人大常委会财经工作委员会(506)

探索评议工作机制 强化人大监督职能

..... 崇明县人大常委会办公室(513)

附录:上海市十一届人大常委会制定、修改、废止地方性

法规一览..... (521)

后记..... (527)

忠实代表、切实维护最广大人民的根本利益 是人大工作的出发点和归宿(代序)

上海市人大常委会主任 陈铁迪

“三个代表”重要思想的基本点,是始终代表最广大人民的根本利益。江泽民同志在“七一”重要讲话中明确指出:“人民群众是先进生产力和先进文化的创造主体,也是实现自身利益的根本力量。不断发展先进生产力和先进文化,归根到底都是为了满足人民群众日益增长的物质文化生活需要,不断实现最广大人民的根本利益。”(《论“三个代表”》,第163页)忠实代表、切实维护最广大人民的根本利益是我们党的性质和宗旨的体现,也是人大所有工作的出发点和归宿。实践证明,只有紧紧围绕“代表最广大人民的根本利益”开展人大的各项工作,才能真正实现人民当家作主,充分发挥人民代表大会制度这一我国根本政治制度的优越性。



人民代表大会制度是人民民主专政国家政权的具体组织形式,它是党领导和组织人民行使人民当家作主权利的社会主义民主政治制度。这一根本政治制度本身就集中体现了最广大人民的根本利益。

宪法规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。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。我国的整个国家机构是按照民主集中制的原则组成并运转的。人民代表大会的权力来自人民,必须对人民负责、受人民监督,代表人民的利益和意志行使权力。忠实代表、切实维护最广大人民的根本利益是人民代表大会制度的应有之义。

人民代表大会制度的形成与发展的过程,是中国共产党遵照党的宗旨,对选择适合中国国情、代表人民利益的政权组织形式进行不懈探索的历史过程。无论是第二次国内革命战争时期的苏维埃政权制度、抗日战争时期的参议会制度、解放战争时期的人民代表会议制度,还是建国后确立的人民代表大会制度,都是为了在国家政权组织的层面上保证和实现人民当家作主。特别是党的十一届三中全会以后,人民代表大会制度和人大工作重新步入了正常发展的轨道,推动了社会主义现代化建设和改革开放事业的深入发展,赢得了广大人民群众的信心和拥护。人们越来越清楚地看到,在党的领导下坚持和不断完善人民代表大会制度,就能在国家政治生活中把人民利益代表好、实现好、维护好,就能为代表最广大人民的根本利益提供重要的民主与法制保障,为实践党的宗旨提供重要的途径。

新形势的发展对人大工作如何切实体现最广大人民的根本利益提出了新的要求。随着国际政治经济局势的发展变化,国内改

改革开放的不断深入,新情况、新问题层出不穷。同时,党的十五大提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的基本方略,并在九届全国人大二次会议上将其载入宪法,这就为人大工作提供了前所未有的有利条件,也提出了更高要求。因此,人大工作必须不断适应形势的发展和变化,与时俱进,不断提高代表最广大人民群众根本利益的能力和水平。

总之,把最广大人民的根本利益作为人大工作的出发点和归宿,并不断提高代表和维护人民根本利益的能力和水平,既是人民代表大会这一根本政治制度内在的本质要求,也是坚持党的根本宗旨,在新形势下实现党的奋斗目标的客观要求。

二

在人大工作中,忠实代表和切实维护最广大人民的根本利益,必须体现于人大及其常委会的各项职能之中,使人民民主变成现实生活中的事实,充分发挥人民在发展先进生产力和先进文化中的主体作用。近年来,上海市人大及其常委会认真行使宪法和法律赋予的职权,在实践中把忠实代表、切实维护最广大人民群众的根本利益作为人大工作的出发点和归宿,以奋发有为、与时俱进的责任意识,开拓进取、勇于探索的实践精神,求真务实、讲求实效的工作作风,积极推进人大工作的实践、创新和发展,努力把切实代表和维护人民的根本利益这一工作的指导思想,渗透于各个领域,融入到地方国家权力机关的各项职能之中。

——紧紧围绕经济建设这一中心行使职权,把握实现人民根本利益的关键。经济建设是全党的中心工作。全国人大九届五次会议期间,江泽民同志在上海代表团的讲话中再次强调,“加快发展,关键是发展经济。”只有发展经济,不断增强综合国力,改善广大人民群众的生活,才能实现最广大人民的根本利益,才能为实现



人民的政治利益、文化利益提供坚实的物质基础。作为国家权力机关,人大推动经济发展,并不是替代政府的职能和市场的作用,而是主要通过加强政权建设和民主法制建设,为经济发展创造良好的社会环境来实现的。

近年来,我们紧紧围绕经济建设这一中心依法行使职权,结合上海实际,把着力点放在推进本市改革开放和现代化建设上,放在市场主体的规范、市场秩序的整顿、社会保障体系的建立健全、城市建设和管理水平的提高等方面,以建立健全市场经济的运行机制,为提高城市综合竞争力、加快上海的发展提供法制保障和动力支持。以立法工作为例,我们把适应经济体制改革和现代化建设的需要作为立法的根本指导方针,坚持“立、改、废”并举的原则,制定和修改了一大批地方性法规。近年来,根据我国加入世贸组织的要求,我们两次全面清理了法规,对一些已不合形势发展要求的法规适时予以修改或废止。如制定了劳动合同条例,为规范和调整劳动合同双方当事人的权利义务,切实保护劳动者的合法权益,充分保障劳动力的自由流动,创造了有利的法制环境。为了推进上海信息化建设的进程,改变基础通信管线多头管理、制约信息产业发展的状况,常委会及时对本市基础通信管线作出统一规划、统一建设、统一管理的决定。为了适应我国加入世贸组织的需要,推动政府职能转变,常委会先后两次作出了关于中止部分以地方性法规为依据的行政审批事项的决定,中止执行了71项以地方性法规为依据的行政审批事项。

——推进社会主义民主建设,保证人民当家作主。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。只有切实维护人民群众的政治利益,健全民主制度,畅通人民群众表达意愿的渠道,才能使人民的经济和文化利益得到真正的保障,才能调动人民的积极性和创造性,发挥人民实现自身利益的主体作用。建设社会主义民主,最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。近年来,我

们致力于健全和完善各项制度,确保人民当家作主的民主权利。在立法中,我们通过各种方式和途径广泛听取人大代表、专家学者、社会各界对法规草案的意见。积极拓宽公民参与立法的渠道,坚持每年向社会公布与人民群众密切相关的法规草案,公开征求市民意见。建立和完善立法听证制度,集中民智,充分论证有关法规草案。

为了推进决策的民主化、制度化,进一步规范权力机关讨论、决定重大事项的法定职权,我们依据宪法和地方组织法,在总结实践经验的基础上,制定了《上海市人大常委会讨论、决定重大事项的规定》,对讨论、决定重大事项的范围和程序等作出了明确的规定,使决定权的行使更加规范化和具有操作性。在行使重大事项决定权时,我们也十分注意决策的民主化,对涉及全局和与群众利益密切相关的重大问题,如住房制度改革、医保制度改革等,在市委决策前深入调查研究,听取广大人民群众的意见,及时提供市委研究;市委决策后,对需要常委会作出决定的事项,集思广益,进一步完善有关改革方案,使作出的决定符合人民群众的利益和意愿。

扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,是社会主义民主最广泛的实践。我们围绕新形势下基层民主建设的新情况,认真调查研究,制定了实施村民委员会组织法办法。改革和完善选举制度是坚持和完善人民代表大会制度的关键之一。在推进基层民主建设中,对新形势下的选民登记、代表候选人的提名办法和程序、选民了解代表候选人的途径以及差额选举的具体实施等进行了深入的调研和探索,努力把坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事统一起来。最近我们根据形势发展的要求和上位法的规定,正在研究修订《上海市工会条例》,以进一步保障职工的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等基本权利,维护职工的合法权益。



——努力推进城市的法治化进程,强化立法、监督职能,从根本上维护最广大人民的根本利益。中共上海市委根据党的治国方略,提出了贯彻依法治国基本方略,依法治市,建设社会主义法治城市的奋斗目标。城市的法治化水平不仅是城市文明程度和综合竞争力的直接体现,也是实现人民民主、切实维护最广大人民利益的根本保证。我们按照市委依法治市工作纲要的要求,制定了《上海市人大常委会贯彻落实依法治市工作纲要实施方案》,努力在各项工作中加以落实,以实现和维护人民根本利益。

制定符合人民利益的法律法规,是实施依法治市的前提。维护公民、法人和其他组织的合法权益,是我们立法工作的最根本的指导思想,常委会在审议法规中坚持执法机关与公民、管理者与管理相对人之间权利义务的平等关系;注意兼顾管理者、经营者和消费者的合法权益,特别关注社会困难群体合法权益的维护,努力从人民群众长远、整体、全面的利益上去协调处理好法规中的各种利益关系。防止部门利益和地方保护主义倾向,使立法与本市率先建立市场经济运行机制的目标相适应,发挥立法在深化体制改革、调整社会关系方面的规范、引导与促进作用。此外,我们在立法中还注重从促进人的全面发展出发,在坚持法制统一的原则下,努力拓宽地方创制性立法的领域,为人民群众根本利益的实现创造更好的社会条件。例如,为了提高市民的生活质量,进一步实施可持续发展战略,我们针对市容环卫、大气污染防治等问题,制定了一系列地方性法规,进一步提高了城市建设和管理的法治水平。创制了中小学校学生伤害事故处理条例,维护了中小学校的教学秩序,促进了中小学校的素质教育。把推动卫生事业发展与加强精神文明建设结合起来,率先制定了精神卫生条例,不仅强化了对精神病患者权益的保护,也为提高市民心理健康水平、倡导良好的社会风尚提供了法制保障。

监督工作是使法律法规得到切实执行的重要手段。近年来,

我们把监督工作放在与立法工作同等重要的位置,重点开展了涉及人民群众利益的一系列重要工作的监督检查,如针对房地产交易、街道工作、居住物业管理、中小学校标准化建设、水环境保护等方面的问题进行了监督检查,努力通过执法检查监督、述职评议工作推动公正司法和依法行政。在监督工作中,我们突出重点,加强调研,加强监督反馈和跟踪检查;拓展述职评议、预算监督等新领域,探索监督工作新形式;正确处理监督与支持的关系,注重方法与效果的统一,形成监督工作的合力,使人民群众对国家机关依法行政、公正司法的监督得以体现。

三

改革开放之后,我们确立了发展社会主义市场经济的目标,形成了公有制为主体、多种经济共同发展的社会主义经济制度,出现了利益主体多元化的趋势;我国加入世贸组织之后,我们的政治制度和民主法制建设也面临着直接挑战。面对新的形势、新的挑战,人大工作需要进一步思考和研究,在实践中注意把握好以下几方面的关系。

第一,正确处理坚持党的领导,发扬人民民主和严格依法办事三者之间的关系,努力在工作中体现党性和人民性的高度统一。中国共产党是工人阶级的先锋队,是最广大人民的根本利益的忠实代表,是我国社会主义事业的领导核心。人大作为国家权力机关,必须坚持党的领导。人大工作只有坚持党的领导,才能保证社会主义民主政治建设的正确方向,使人民代表大会制度的完善符合我国的国情和人民的意愿;人大工作也只有切实代表和维护人民的根本利益,才能正确实践“三个代表”的重要思想,体现党与人民群众的血肉联系,使党的领导核心作用得以发挥。党的十一届三中全会以来的实践也充分证明了这一点。党的宗旨和人民代表



大会制度的性质决定了党性与人民性两者是高度统一的,不能割裂开来。几年来,我们坚持在市委“总揽全局、协调各方”的领导格局中,抓好制度建设,确保市委对人大工作的领导,在常委会工作中则充分发挥党组的核心保证作用,积极主动发挥地方国家权力机关的法定职能,确保党的主张和人民的意愿经过法定程序转变为国家意志。坚持党的领导与改善党的领导是统一的,常委会党组也要为改善党的领导方式、巩固党的领导地位作出努力,从而更好地实现党性和人民性的统一,始终代表和维护人民的根本利益。

第二,着眼于考虑并满足最大多数人的利益要求,正确反映并妥善处理各种社会关系,把人民的各种具体利益协调好、调整好、维护好。当前和今后一段时期,经济和社会生活的多样化将促使利益主体多元化。社会成员利益分化的加速,使人民共同利益的形成和社会利益整合的难度明显增大。这就提出了如何在新情况下建立和健全利益表达机制的问题,特别是如何通过加强立法和执法工作,认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益,正确处理人民的局部利益和整体利益、眼前利益和长远利益的关系,及时调整和规范各种利益关系。在实践探索的过程中,最重要的是要从全局、长远的角度去考虑人民群众的根本利益所在,从深化改革的必要性、可行性和人民群众的承受能力几方面去把握好改革的力度和进程,并在法制上确保人民群众的根本利益得以实现。

第三,正确处理发扬人民民主与保持社会稳定的关系,充分发挥人民群众当家作主的积极性、主动性、创造性。代表和维护人民的根本利益,重要的是在实施依法治国方略的过程中,充分发挥人民群众发展先进生产力和先进文化的主观能动性。有领导、有步骤、有秩序地推进社会主义民主法制建设,是保持国家长治久安、发挥人民群众的积极性、主动性、创造性的有效途径。而保持政治和社会的稳定,又是社会主义民主法制建设得以更快发展的必

要前提,只有保持社会稳定,人民群众当家作主的权利和根本利益的实现才有了可靠的保证。正如邓小平同志所说,稳定是中国的最高利益所在。发扬人民民主是为国家长治久安打下牢固的基础,保持社会稳定是发扬人民民主的必要条件,两者相辅相成,互相促进。多年的实践使我们深切体会到,在推进民主法制建设时,一定要从我国的基本国情出发,坚持在党的领导下循序渐进地进行,同时将民主进程中可能出现的不确定性因素及时纳入法制化的轨道,以确保社会主义民主政治建设沿着正确的方向和轨道推进。

第四,正确处理代表人民行使权力与接受人民监督之间的关系,探索研究权力机关接受人民监督的有效途径,不断加强常委会的自身建设。人大的权力源自人民,人大及其常委会要做到忠实代表人民行使管理国家和社会事务的权力,就必须不断加强自身建设,使自己的工作真正贴近群众,深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,全心全意为民分忧解难。要真正做到这一点,不仅要加强学习,提高认识,同时也离不开人民群众的监督。因此,如何使权力机关的工作置于人民群众的监督之下,这也是推进人大工作需要思考和研究的一个新课题。除了人大常委会每年向代表汇报工作并接受代表审议外,几年来,上海的一些区制定了代表接待选民的制度,有的区还开始试行人大代表向选民述职,接受选民的监督,这是对人大代表如何接受人民监督的有益探索,要通过总结经验逐步使这些行之有效的方法制度化。此外,一些法律上已作原则规定的制度,如人大代表或常委会组成人员辞职、罢免等制度,也应该逐步使其具体化并具有操作性。根据人大工作的公开原则,还应通过各种途径和方式提高常委会议事和决定有关事项的透明度,使人民群众对权力机关行使职权的情况有更多的了解,以强化人民群众的监督作用。

新形势下人大工作如何忠实代表和切实维护最广大人民的根