

二
零
零
九

RenDaLiLunYuShiJian YanjiuBaoGao

人大理论与实践

研究报告2009

北京市人大理论研究会秘书处 组稿
人民代表大会制度研究所 协编

红旗出版社

人大理论与实践

研究报告 2009

北京市人大理论研究会秘书处 组稿
人民代表大会制度研究所 协编

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大理论与实践研究报告. 2009/ 北京市人大理论研究会秘书处组稿;
人民代表大会制度研究所协编.

—北京: 红旗出版社, 2010. 3

ISBN 978-7-5051-1869-0

I. 人… II. ①北…②人… III. 地方各级人民代表大会—工作—研究报告—北京市 IV. D624.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 040903 号

书 名: 人大理论与实践研究报告 2009

组 稿: 北京市人大理论研究会秘书处

协 编: 人民代表大会制度研究所

责任编辑: 张明林

特约编辑: 李林华

责任校对: 李 娟

装帧设计: 东方资治

出版发行: 红旗出版社

地 址: 北京市沙滩北街 2 号

邮 编: 100727

E - mail: hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编 辑 部: 010-64001608

发 行 部: 010-64037154

印 刷: 北京燕旭开拓印务有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 677 千字 印 张: 37.75

版 次: 2010 年 3 月北京第 1 版 2010 年 3 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-1869-0

定 价: 96.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

目 录

CONTENTS

●委托课题

- ◎人大代表履职保障机制建设研究报告 1

●重点课题

- ◎人大在发展社会主义民主政治中的地位和作用
——代议法的思维 16
- ◎地方人大在发展社会主义民主政治中的
地位和作用问题研究 85
- ◎关于保障公民知情权、参与权、表达权、
监督权的调研报告 116
- ◎地方立法体制和工作机制问题研究 135
- ◎人大监督实效评价标准问题研究 174
- ◎听取和审议“一府两院”专项工作报告实施规范问题研究 ... 211

◎发挥人大代表主体作用 推进基层民主政治建设	234
---------------------------------	-----

●一般课题 A 类

◎关于在人大工作中贯彻落实科学发展观的一些思考	251
-------------------------------	-----

◎以科学发展观为统领 进一步发挥地方人大统筹社会利益的重要作用	263
--	-----

◎积极推进村民自治 加强农村基层民主建设 ——关于对门头沟区实行村民自治情况的调查与思考	288
--	-----

◎关于进一步提高地方人民代表大会会议质量的几点思考	299
---------------------------------	-----

◎关于加强党对立法工作领导的研究	315
------------------------	-----

◎地方立法权配置问题浅议	327
--------------------	-----

2

◎地方立法中的利益协调问题研究	339
-----------------------	-----

◎关于地方立法工作中深入贯彻落实科学发展观问题研究	352
---------------------------------	-----

◎贯彻落实监督法 建立健全市人大常委会监督工作协调机制	370
--------------------------------------	-----

◎增强人大监督工作实效的一些思考	381
------------------------	-----

◎依法接受人大监督 确保检察权公正行使	392
------------------------------	-----

◎监督法实施后发挥地方人大专门委员会作用问题研究	409
--------------------------------	-----

◎人大专门委员会工作的实践与思考	421
------------------------	-----

◎北京市人大代表工作近 30 年的制度建设	440
-----------------------------	-----

◎深化代表履职个性化服务是代表发挥作用的有效途径	467
--------------------------------	-----

◎海淀区人大常委会专职委员试点工作的实践与思考	479
-------------------------------	-----

●一般课题 B 类

◎宪政视阈下的人民代表大会制度建设	490
-------------------------	-----

◎改革开放 30 年平谷人大常委会的发展历程和作用	504
---------------------------------	-----

◎地方立法在社会主义民主政治建设中的作用研究	523
------------------------------	-----

◎贯彻实施监督法 加强和改进人大监督工作	532
----------------------------	-----

◎把握监督力点 推动科学发展	544
----------------------	-----

◎加强制度建设 完善服务格局 推进代表工作深入开展	
---------------------------	--

——宣武区贯彻市委 23 号文件， 完善人大代表工作格局的调查	558
--	-----

◎加强市人大代表服务工作的研究与思考	565
--------------------------	-----

◎切实加强人大代表与人民群众密切联系工作 充分发挥代表作用的实践与思考	575
--	-----

◎探索建立闭会期间人大代表参与地方重大事项决策的 工作机制	582
--	-----

◎后 记	595
------------	-----

人大代表履职保障机制 建设研究报告

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在人民代表大会制度下，广大人民群众依法通过选举产生自己的代表，组成各级人民代表大会，代表人民行使国家权力。目前，我国有全国人大代表近 3000 人，地方各级人大代表 200 多万人。他们来自各个民族，分布在各个地方，工作在各行各业，具有广泛的代表性，是各级国家权力机关的组成人员，是党和国家联系人民群众的桥梁纽带。他们能否切实履行好自己的职责，发挥好国家权力机关组成人员的作用，直接关系到人民代表大会制度的优越性能否充分体现，关系到广大人民群众的主权利能否真正落实。保障人大代表依法履行职权，既是扩大人民民主、保障人民当家作主的必然要求，也是坚持和完善人民代表大会制度、提高人大工作质量和实效的重要保障。长期以来，各级人大常委会为保障代表依法行使职权做了大量工作，使代表作用得到了越来越有效的发挥。但与我国民主法治建设的需要相比，与人民群众的民主诉求相比，我们在保障人大代表依法履行职责和行使权力、发挥作用方面，仍存在一些问题，亟待研究和解决。

一、人大代表履职保障机制的内涵

人大代表是人民代表大会的主体，坚持和完善人民代表大会制度，依法有效履行人大及常委会各项职权，离不开广大代表积极的参与和作用的发挥。随着我国经济社会的不断发展，民主政治建设进程的不断推进，党和国家对发挥

代表作用问题越来越重视。胡锦涛总书记在纪念全国人民代表大会成立五十周年大会上的讲话、2005年中央9号文件、北京市委23号文件都明确提出,要进一步发挥人大代表作用,支持、保证人大代表依法履行职责和行使权力。这充分说明了保障代表依法履职的重要性。

保障人大代表依法履职,首先必须对人大代表的职权有正确的理解和把握。人大代表的职务是法定的,与这种职务相对应的职权和责任也是明确的。由于我国目前普遍的民主意识和代表意识还不够强,因此在多数人的眼中,代表职务与领导职务和行政职务相比好似不值一提,在法律法规和有关文件中基本上都是讲代表“权利”,而很少讲代表“权力”。但是,如果按照“权利”和“权力”的含义和区别进行深入的分析,我们可以明确地说,人大代表不仅拥有与其他公民一样的“权利”,如生命权、平等权、选举权和被选举权、言论自由、宗教信仰自由等等,还拥有普通公民没有的“权利”,如发言和表决不受法律追究,非经许可不受逮捕或者刑事审判等。同时,人大代表作为一种职务,也具有与履行职务相适应的“权力”。比如人大代表在行使职权、履行职责时产生的强制力,就是法律赋予人大代表的“权力”。

2

人大代表的“权力”可以分为两种:一种是由人大代表集体行使的职权。主要是通过出席本级人民代表大会会议和进行集体表决行使职权。实际上人大的立法权、监督权、人事任免权、重大事项决定权都必须通过集体行权的方式才能产生法律效力,才能体现“权力”机关的作用。但应当明确这种“权力”的效力也是通过代表个体行使职权来实现的。另一种是人大代表个体或部分行使的职权。根据代表法的规定,这种职权主要包括八个方面:一是提出建议、批评和意见的权利;二是审议的权利;三是询问的权利;四是进行视察的权利;五是约见本级或者下级有关国家机关负责人的权利;六是列席有关会议的权利;七是参加特定问题调查委员会的权利;八是听取人民群众的意见,协助本级人民政府推行工作的权利。

对人大代表的法定职权进行深入分析,可以看出其具有以下特征:一是人大代表的职权来源于人民的授权。人大代表的职权并非与生俱来,不是每个公民都有“权利”行使人大代表的职权。人大代表必须经由严格的选举程序产生,当选之后才被人民赋予行使人大代表职权的资格。如果选民对人大代表的履职情况不满意,也可依据法律提起罢免,免去不称职代表的资格。也就是说,没有人民的授权,人大代表履行职权也就无从谈起。因此说,人大代表是一种职务,

是由人民授权产生的国家公职。二是人大代表职权体现的是公共利益。人大代表行使代表职权，都不是基于自身的利益，而是基于公共利益，其本质是一种公共“权力”，与个人利益无直接关联。比如，人大代表对“一府两院”工作报告的表决，是纯粹的公共“权力”，而非个体“权利”。比如，人大代表选举国家公职人员，不是因为被选举人可以给人大代表自身带来利益或好处，而是因为被选举人可以给社会及广大选民带来利益。再如，某位公职人员滥用“权力”的行为，可能并没有触及某位人大代表自身的权益，但该代表有权提出批评、建议，甚至依法提起质询或罢免程序。三是人大代表的职权本身既是“权力”也是义务。人大代表经由选民选举产生后，不能擅自放弃其职权。选民有选举人大代表的“权利”，也有罢免人大代表的“权利”。如人大代表长期无故不履职，选民有权予以罢免。目前我国这方面的法律还不完善，对于人大代表不积极履行职责的情形没有强制性的法律规定，但对代表积极履职的要求还是有民意基础的。许多地方人大正在进行有益的尝试，例如：有的地方人大规定，一届之内人大代表未提出一个议案或建议的，不得当选下届人大代表。还有的地方人大规定，连续三次不参加常委会会议的取消常委会委员资格。四是人大代表的职权具有强制性、支配性。人大代表依法做出的决定具有强制性和支配性。人大代表可以通过“一府两院”的报告，也可以不予通过；人大代表可以选举某人担任国家公职，也可以使其落选，或予以罢免；人大代表可以行使监督权，相对方不能拒绝；人大代表提出的批评、建议，具有法律上的强制力，不能等同于普通公民的批评建议，行政机关或司法机关必须予以处理或答复，否则应视为不作为的违法行为。

人大代表能否履行好宪法法律赋予的职权，充分发挥主体作用，主要取决于两方面的因素，一是人大代表自身的因素，包括代表履职的意识、履职的能力等；二是人大代表履职的外部因素，包括代表履职的社会环境、履职的保障服务等。代表履行职责，既需要内在自身素质的不断提高，也需要外在保障和服务。加强代表履职的保障工作是人大代表依法履职、充分发挥作用的基础。所谓代表履职保障机制是指人大代表依法履行宪法和法律赋予职责和权力所必需的，不为一般公民所享有的政治上、时间上、物质上、经费上和组织上的各种条件的总和。主要包括以下几个方面：一是人大代表执行职务的政治保障，包括人身免捕权和言论免责权。我国宪法和法律规定，人大代表在人大的各种会议上，包括代表大会全体会议、代表团全体会议、代表团分组会议以及

大会主席团召集的其他会议的发言和表决,一律不受法律追究。县级以上各级人大代表,非经本级人大主席团许可,在代表大会闭会期间,非经本级人大常委会许可,不受逮捕或者刑事审判。如果因为现行犯被拘留,执行拘留的机关应当立即向该级人大主席团或者人大常委会报告;乡、民族乡、镇的人大代表,如果被逮捕、受刑事审判,或者被采取法律规定的其他限制人身自由的措施,执行机关应当立即报告乡、民族乡、镇的人大。二是人大代表在闭会期间执行职务的时间保障。代表法第31条规定,代表在本级人民代表大会闭会期间,参加由本级人民代表大会或其常务委员会安排的代表活动,代表所在单位必须给予时间保障。三是人大代表执行职务的物质和经费保障。主要包括代表小组或者代表个人进行视察、调查或执行其他代表职务时所需的工作、食宿、旅途交通工具、旅费和使用工作资料等方面的物质保障。代表法明确规定,无固定工资收入的代表执行代表职务,根据实际情况由本级财政给予适当补贴;代表的活动经费,应当列入本级财政预算。四是人大代表执行职务的权利保障。包括知情知政权、提出议案和建议权、审议权、选举权、询问质询和罢免权、表决权等。五是人大代表执行职务的组织服务保障。包括代表工作格局的完善、代表工作机构的建设、闭会期间代表活动的组织、联系代表以及代表联系人民群众渠道和机制的建立等。上述几个方面是一个有机统一的整体,只有每个方面都得到有效保障,代表才能更有效地行使法定职权,发挥好主体作用。代表法明确规定,国家和社会为代表执行代表职务提供保障。由此可见,享有履职保障是代表的权利,为代表履职提供保障是整个国家和全体社会的共同义务。

二、本市在人大代表履职保障机制建设方面的主要做法

长期以来,市委、市人大常委会及本市有关方面,高度重视代表保障机制建设,将其作为发挥代表作用,坚持和完善人民代表大会制度,推进社会主义民主法治建设的重要方面。特别是2005年中央9号文件颁布以后,各方面认真贯彻落实文件精神,坚持与时俱进、开拓创新,适应人民代表大会制度的发展进程,适应人大代表民主权利意识的增强和履职能力的提高,适应人大代表履职环境的变化,紧密结合代表履职的实际需求,健全代表履职保障机制,完善代表工作制度,切实为代表履职提供保障,形成了一些行之有效的好做法,主要有以下几个方面:

（一）市委对保障人大代表依法履职、充分发挥代表作用问题高度重视

市委第一次和第二次人大工作会议的决定、意见中，都将支持和保障代表依法履职、充分发挥代表作用作为一项重要内容。市委第一次人大工作会议决定明确提出，各级党委和国家机关要按照地方组织法、代表法等法律、法规的要求，尊重代表的民主权利，认真听取代表意见，重视并加强代表议案及建议、批评、意见的办理工作，切实提高办理质量；要关心代表的学习、工作和生活，积极为人大代表执行代表职务创造条件，要通过多种形式为代表知情知政服务；代表所在单位对代表执行代表职务的时间按正常出勤给予保证；对妨碍代表执行职务或侵犯代表权益的事件，要依法严肃查处。市委第二次人大工作会议意见明确提出，要保障代表知情权；进一步密切党政机关与人大代表、代表与人民群众的联系；加强和改进代表议案和建议、批评、意见的办理工作；进一步提高为代表履职服务的水平。2007年9月，北京市委23号文件转发了《中共北京市人大常委会党组关于进一步加强人大代表工作的若干意见》，强调要加强信息工作，切实保障人大代表知情权；要完善人大代表工作格局，加强人大代表履职服务保障。有关方面还积极为代表履职提供舆论支持，依托各种新闻媒体广泛宣传人民代表大会制度、代表法、地方组织法、选举法以及中央9号文件、市委23号文件精神，广泛宣传人大代表依法履职的光荣事迹，同时对侵犯代表合法权益，阻挠、妨碍代表执行职务的事件及时曝光。进一步增强了人大代表履职的责任感和使命感，提高了全社会对代表履职重要性的认识，为代表履职营造了良好的社会氛围。

（二）不断拓宽渠道，探索建立保障代表知情权的有效机制

及时全面了解国家机关的运行情况，了解区域经济社会发展状况和广大人民群众的意见，是代表依法履行职责的前提和基础。为切实保障代表知情知政，市和区县人大主要采取了以下做法：一是建立定期向代表寄送参阅资料的制度，从2005年起，每季度给代表印发一期参阅资料，参阅资料汇集了常委会工作要点、立法及监督计划、市政府折子工程等专项资料，使代表能够及时了解有关情况。二是建立向人大代表通报重大事项的制度，重点通报一个时期内的人大常委会及“一府两院”重点工作、重要决策以及人民群众普遍关心的热点、难点问题和处理情况等。市人大常委会还坚持年中向代表通报全市经济运行情况、年底通报廉政建设情况；市人大常委会相关工作机构，通过召开工作通报会、座谈会等形式，组织代表听取政府相关部门工作情况的汇报；区县人大

常委会坚持每年7月份组织代表听取“一府两院”工作进展情况、旁听法院庭审。三是人代会前组织大规模集中视察和询问活动,为代表与“一府两院”直接沟通,了解相关情况搭建了平台。四是坚持代表列席人大常委会会议的制度。每次常委会会议有计划地邀请区县人大常委会主任、人大代表列席,让代表更多地了解常委会工作情况。五是在保证“三情两声”(即市情、政情、社情和代表之声、群众之声)上取得了新的进展。按照市委23号文件,不断加强信息工作,及时向代表通报全市经济社会发展情况,反映代表的意见和要求。为了办好人大信息,市人大和市委、市政府、奥组委、法院、检察院等部门建立了信息交换平台,将全市的经济社会发展情况随时通报给代表,代表们的意见建议也通过人大信息反映到市人大常委会,进而反映到市委、市政府。

(三) 贯彻落实代表法, 为代表履职提供时间保障

一是按照代表法规定,并结合本市实际情况,制定了实施代表法办法,明确规定,代表在代表大会闭会期间执行代表职务占用的工作时间,市和区、县人民代表大会代表每年为20天左右,乡、民族乡、镇人民代表大会代表每年为10天左右;代表所在单位对代表执行代表职务的时间必须给予保障,按正常出勤对待,享受所在单位工资、奖金和其他待遇。二是建立代表履职的制约监督机制,如实行代表履职登记、公布制度,代表向选民述职制度等,加强了闭会期间代表活动软件的使用和管理,及时汇总代表闭会期间参加活动的情况,将代表参加常委会活动的情况进行登记和反馈,在一定范围内进行公示。强化了代表履职意识,提高了代表的履职自觉性、积极性。

(四) 根据代表履职的实际需求, 不断增加代表活动经费

市和区县有关部门按照代表法、地方组织法以及中央9号文件和市委23号文件的规定,结合本市经济发展情况和客观实际,不断增加闭会期间的人大代表活动经费。一是参照全国人大常委会给予省市设立的全国人大代表联络处经费补贴办法,市人大常委会给予区县人大常委会设立的市人大代表联络处经费补贴。具体标准为:本区县选出的市人大代表在50人以上的,每年补贴办公经费6万元;本区县选出的市人大代表不足50人的,每年补贴办公经费5万元。二是从2008年起,增加代表活动经费,将市人大代表活动经费由每人每年4000元调整为5000元,上述增加经费均列入市财政预算,保证足额到位,专款专用,严格管理,不得挤占。三是引导代表以小组活动的形式开展视察和专题调研活动,给予必要的经费和物质保障。区县人大常委会也积极挖掘潜力,

为市人大代表联络处调整了办公用房,添加了办公设备,配备补充了工作人员。

(五) 建立代表学习培训制度,为代表提高履职能力创造条件

市和区县人大常委会从加强代表学习培训工作的制度化建设入手,采取有效措施,努力为代表提高履职能力创造条件。市人大常委会从十二届开始,将代表学习培训由每届一次改为每年一次,实行综合性学习培训和专题性学习培训相结合,综合性学习培训采取集中授课和经验交流相结合的形式,使代表们通过学习与履职相关的法律法规,了解人大及其常委会的性质、地位和作用,了解代表的权利、义务和依法履行职责的基本要求,了解如何审议计划、预算报告,了解如何提出议案和建议。专题培训主要是针对特定代表群体,比如,代表小组组长参加的组长培训班;对部分代表进行计算机操作和网络基础知识专项培训等。此外,还为未参加培训代表寄发学习培训材料。从市十三届人大开始,代表培训以集中培训为主,每年4~5月份分两期举办,每期3天。与专委会合作,着重加强立法、预算监督、议案以及建议、批评和意见提出方面的培训,进一步提高了培训的针对性和实效性。区县人大常委会也在代表学习培训方面积极探索,形成了不少好做法。比如,东城区人大常委会采取“三段式”的方法对代表进行培训,即集中培训、专题培训和分组培训。每年初根据代表的整体情况和代表需求,安排集中封闭式全员培训。在培训内容上,着重安排人民代表大会制度的有关理论、东城区区情以及代表如何履职、代表经验介绍、如何进行预算审查等。专题培训结合每年工作重点,代表需要什么补什么,缺什么补什么,代表们非常感兴趣,学习的积极性和主动性不断增强。在搞好集中培训和专题培训的同时,还深入到各人大街工委和代表当中,围绕提高代表履职能力和水平,面对面地对代表进行分组培训,回答和解决代表在履职中的问题和困难。通过“三段式”代表培训,代表的履职能力和履职水平有了明显提高,有效地促进了代表作用的发挥。

(六) 完善代表工作格局,努力为代表履职提供组织和服务保障

一是完善代表工作格局,提升代表工作地位。按照市委23号文件精神,初步建立了市人大常委会统一负责,市人大常委会代表联络部门综合协调,各专门委员会和市人大常委会工作机构充分发挥作用,区县人大常委会为工作基础,与区县、乡镇人大工作机构密切协同的人大代表履职服务体系。把代表工作从部门职责提升到常委会的基础性工作;从分割的、分散的工作状态整合成了目标统一、有合有分、协调一致的工作局面。二是充分发挥专门委员会联系

相关领域代表的作用。各专门委员会根据各自承担的工作项目,确定了相对固定联系的代表人数和名单,把545名代表、672人次组织到了常委会的52项议题中,使人大代表履职和发挥作用与人大及其常委会履职更好地衔接起来。三是大力加强组织建设,不断完善代表服务保障体系。各区县人大常委会的代表联络室加挂了“市人大代表联络处”牌子,明确了区县人大常委会代表联络部门为市人大代表服务的职能,明确了北京军区政治部、组织部为驻京部队的市人大代表服务的职能。同时,加强各级代表组织网络建设,为代表开展活动提供组织保证。2000年,东城区人大常委会率先在街道设立工作机构,西城、海淀、石景山区人大也作了积极探索,市委、市人大对此高度重视,多次进行深入调研,并在全市推广这一经验。目前,全市133个街道中有128个建立了人大街工委,为代表开展活动、联系群众搭建了平台,提供了组织保障。四是继续巩固和完善代表小组活动机制,扩大了专业代表小组的试点。目前,我市有全国人大代表小组3个,市人大代表小组33个,区县人大代表小组360个。市和区县人大常委会十分重视发挥代表小组作用,通过举办代表组长培训班、召开代表小组工作经验交流会、开展代表小组活动评比等多种形式,加强代表小组工作和建设。市人大常委会在上届建立体育专业代表小组的基础上,又建立了妇女专业代表小组和农村专业代表小组,专业代表小组在专委会工作中发挥了重要作用。五是在市人民代表大会召开的两个月前,市人大常委会组织代表进行集中视察,委托各区县人大常委会组织本选举单位选出的市人大代表进行专项视察或专题调研,市人大常委会代表联络部门归纳汇总市人大代表的意见建议,于市人民代表大会召开一个月前分送“一府两院”有关部门参考,使“一府两院”起草工作报告,安排新一年工作时,能够及早研究和吸纳可行性意见。六是强化常委会机关自身建设,努力提高服务质量和水平。按照政治坚定、业务精通、务实高效、作风过硬、团结协作、勤政廉洁的要求,加强常委会工作机构和干部队伍的思想、组织和作风建设,进一步提高了为代表履职服务工作的质量和水平。

(七)健全工作制度,努力提高人大代表议案和建议工作质量

人大代表提出议案和建议是宪法、法律赋予的民主权利,是人大代表参与管理国家事务的重要途径。随着代表履职的积极性逐步提高,所提议案、建议的数量也在不断增加,涵盖的内容日益广泛,以市十二届人大为例,一至五次次会议期间代表提出议案1823件,立案276件,合并为24项;提出建议6242件,

议案作为建议处理的 1547 件, 闭会期间收到代表建议 2000 多件, 三项合计近万件。市十三届人大以来, 收到代表提出的议案 510 件、建议 2600 件。这对代表议案、建议工作提出了更高的要求。市和区县人大常委会将提高代表议案、建议工作质量, 作为保障代表民主权利、充分发挥代表作用的重要方面, 采取多种措施不断加大代表议案、建议督办力度。市人大常委会修订了代表建议办理条例, 全面规范代表建议提出、交办、办理和督办各个环节工作。加大依法确认工作力度, 促进了代表建议质量的提高。注重在解决议案和建议提出的问题、提高办理实效上下工夫, 对综合性强、涉及面广、办理难度大的议案和建议, 主要领导亲自研究办理, 提高了办理质量和效率。改进建议督办工作。在坚持常委会主任、副主任重点督办, 各专委会重点督办和代表联络室综合协调督办格局的同时, 加强对代表签署“不同意”意见的代表的督办工作, 2008 年对 34 件代表有意见的建议进行复查, 从中确定了 12 件进行补办, 取得了较好效果, 代表比较满意。从 2009 年开始, 还开展了专门委员会分类督办代表建议的做法, 通过分类督办, 对某类代表建议进行分析, 找出共性问题, 提出解决此类问题的建议, 从制度上促进问题的解决。各区县人大常委会也采取了不少有力措施, 石景山区人大常委会制定了代表建议办理办法、代表对办理结果签署意见的标准、代表建议督办工作细则和代表建议办理情况检查工作细则等规范性文件; 丰台区对建议督办工作实行“五抓”, 一抓源头, 开好建议交办会; 二抓重点, 督办建议承办大户; 三抓反馈, 征求代表对建议办理工作的意见; 四抓落实, 重点检查承诺解决问题的落实; 五抓典型, 及时报道建议办理工作。宣武区注意发挥代表在建议督办工作中的作用。密云县在规范代表建议办理程序、督办代表建议落实方面形成了十个环节的督办工作流程。

(八) 不断拓宽渠道, 为加强与代表和人民群众的联系提供保障

人大代表是人民选出来的, 要对人民负责, 受人民监督, 必须保持同人民群众的密切联系。在这方面, 市和区县人大常委会主要采取了以下措施: 一是逐步建立和完善联系代表制度, 不断改进同代表的联系方法, 拓宽同代表的联系渠道。市人大常委会建立了常委会主任接待代表日制度, 制定了《关于进一步密切代表与人民群众联系的若干意见》, 为代表联系群众做出制度安排。从全市情况来看, 目前已有 15 个区县建立了常委会组成人员联系代表制度。比如, 昌平区人大常委会主任、副主任及其主管的委室分片联系全区 17 个镇(街)人大; 常委会组成人员每人联系 7 ~ 8 位区人大代表, 镇人大主席团成员联系

辖区内的区镇人大代表,区镇人大代表负责接待10户以上选民。二是大部分区县都建立了各级代表联系网络。东城、西城、海淀、石景山、门头沟等区人大常委会还制定了加强市、区代表联系的办法或意见。大兴区制定了代表联系网络的实施意见,在全区建立了17个代表联络工作处,111个代表联系选民工作站,620个代表联系选民信箱。房山区出台了《关于建立市、区、乡(镇)三级代表网的安排意见》,每位市人大代表联系6~10位区代表,每位区代表联系7位乡镇代表。三是切实推进代表联系人民群众的工作。公示代表联系信息,在市人大常委会门户网站“代表园地”公开市人大代表的工作单位和市人大常委会为代表设立电子信箱。委托区县人大常委会以适当方式,在区县人大范围内公开本选举单位产生的市人大代表的联系方式,委托北京军区政治部、组织部以适当的方式,在一定范围内公开解放军团代表的联系方式。有10多个区县实行了代表公示制度,9个区县向选民发放联系卡,在社区公布代表所在单位及联系电话,8个区县设立了选民信箱,12个区县建立了代表走访选民月、走访选民周、走访选民日制度,10个区县建立了代表接待选民来访制度。四是尝试向区人大代表公开市人大代表参加活动和联系群众的情况。利用研发的闭会期间代表活动管理软件,将市人大代表参加市人大专门委员会、市人大常委会工作机构和区县人大常委会组织活动的情况,作出统计,到年底委托区县人大常委会向区人大代表反馈,接受监督。五是建立了市人大代表联系区县人大代表的台账制度,协助区县人大常委会做好市人大代表相对固定联系一定数量的区县人大代表的工作。

三、进一步加强人大代表履职保障机制建设的几点改进建议

近年来,本市在科学发展观的指引下,把加强代表工作特别是代表履职保障机制建设,作为坚持和完善人民代表大会制度最根本、最基础的工作来抓,进行了积极有效的探索,积累了一些经验,较充分地调动了各级人大代表履职的积极性。但代表履职保障机制建设涉及方方面面,是一项复杂的系统工程,特别是有些方面工作起步较晚,对其中有些问题还存在不同的认识和看法,需要不断的探索,逐步改进完善。为此,提出以下改进建议:

(一)要进一步提高对人大代表履职重要性的认识,加大宣传力度

目前,舆论对人大工作宣传得还不够,对代表法及相关法律法规、人大代

表履职事迹的宣传更不够。直到现在,社会上许多人对代表法的了解还比较肤浅,有不少人对人大代表的性质和地位还存在模糊认识,不知道人大代表是一种国家职务,仅仅把它当做一种荣誉称号,将其等同于劳动模范、先进人物。没有认识到人大代表履职是代表人民的利益和意志,参加行使国家权力,应当享有执行代表职务所必需的,不为一般公民所享有的各种保障。也有不少单位、部门或选民认为,保障代表履职仅仅是各级人大及其常委会的事情,与他们无关,没有将为代表执行职务提供保障作为自己的法定义务,对代表履职漠不关心,缺乏应有的重视、支持、配合和理解。一些国家机关和工作人员的人大意识、法律意识不强,直接影响了代表职务的履行。现实迫切需要加大对代表法及相关法律法规的宣传力度,使各级党组织、政府、法院、检察院和企事业单位及社会各方面都能够全面准确地了解法律内容和精神实质,从而真正在全社会形成更加自觉地尊重、支持和保障代表依法行使职权的良好氛围。要加强对代表履职活动的宣传,在宣传工作中进一步拓宽思路,把人大代表履职的先进事迹全面、真实地反映出来,体现出代表工作在新时代的鲜明特征。在宣传代表典型时,既要注重宣传代表在本职岗位上做出的成绩,更要突出宣传代表执行代表职务的情况。重点宣传代表是怎样发挥桥梁和纽带作用,密切联系群众,反映群众呼声,提出高质量的建议和意见;代表是怎样发挥监督作用,协助本级政府推行工作;代表是怎样发挥宣传和引导作用,带头落实党的方针、政策和国家法律、法规等等。这样,代表典型的宣传才更有说服力、感召力,才能得到广大群众的认同和共鸣。在这方面,本市一些区县建立了代表履职宣传平台,在报刊开辟了“代表直通车”专栏,记载人大代表爱岗敬业,积极履职,发挥作用的典型事迹,反映代表在本职岗位上勤奋敬业、争当模范,在代表岗位上认真履职、甘于奉献的感人事迹,这种做法就很值得总结推广。

(二) 采取有效措施,切实保障代表知情知政

2005年中央9号文件颁布后,各方面都将保障代表知情权提上工作日程,各级人大常委会做了大量卓有成效的工作。但与代表履职的实际需求相比,还有一定的差距:一是提供信息的针对性和实效性不强。一方面,代表履职除了需要了解掌握一些面上的、带有共性的信息资料外,不同代表所关注的问题也会有所不同,需要在提供信息时有所侧重,但我们目前对代表信息需求的实际情况不了解或不够了解,缺乏互动性,往往认为尽可能多地向代表提供信息就能够满足代表需求,而实际上代表可能只对其中的一小部分感兴趣,对大部分