


实践与探索

上海市人民代表大会常务委员会研究室 编



上海市第十二届人大常委会五年工作成果文集

SHIJIANYUYTANSUO

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

实践与探索:上海市第十二届人大常委会五年工作成果文集/上海市人民代表大会常务委员会研究室编. —上海:上海人民出版社,2007

ISBN 978 - 7 - 208 - 07612 - 9

I. 实... II. 上... III. 地方各级人民代表大会—人民代表大会常务委员会—工作—上海市—文集 IV. D624.51 - 53

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第196371号

责任编辑 曹勇庆

实践与探索

——上海市第十二届人大常委会五年工作成果文集

上海市人民代表大会常务委员会研究室 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

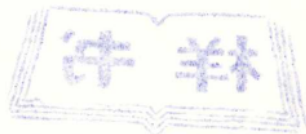
世纪出版集团发行中心发行 常熟新骅印刷厂印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 21 插页 6 字数 366,000

2007年12月第1版 2007年12月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 07612 - 9/D · 1324

定价 42.00 元



世纪出版集团

《实践与探索》——上海市第十二届人大
常委会五年工作成果文集
编委会

主 任 周慕尧
副 主 任 孙运时
委 员 谢天放 朱寄萍 袁以星 夏秀蓉 关壮民
 张伟江 项伯龙 沈国明 唐国才 朱言文
 赵 雯 周锦尉 宋龙明 程传维
主 编 周锦尉
执行主编 程传维
编 辑 沈建明 李 刚 乐 慧 陈怡波 王 斌

认真做好市人大常委会五年总结工作*

(代序)

龚学平

总结经验是做好一切工作的重要方法,人大工作尤其如此。为什么呢?因为人大工作是一届接一届的“接力赛”,把本届市人大任期的工作回顾好、总结好,能为后来者留下可供借鉴的重要财富,这对市人大工作的传承和发展、保持工作连续性和稳定性,具有十分重要的意义。

做好五年工作总结,必须以胡锦涛总书记在中央党校的重要讲话精神为指导。胡锦涛同志的讲话深刻阐述了事关党和国家工作大局的若干重大问题,是一篇马克思主义的纲领性文件。这篇重要讲话,同样也是搞好市人大工作包括常委会五年总结工作的重要理论武器。我们要深刻把握中国特色社会主义是当代中国发展进步的旗帜、是全党全国各族人民团结奋斗的旗帜的新论断,深刻把握建设中国特色社会主义必须坚决做到四个“坚定不移”的新概括,深刻把握关于改革开放伟大历史作用的新提法,深刻把握关于深入贯彻落实科学发展观的新阐述,深刻把握关于经济、政治、文化、社会建设的新任务。对市人大同志来说,在深入学习这些新精神的前提下,尤其要准确理解、用心领会社会主义民主政治建设的最新理论成果。

要深刻认识发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。高度的民主、完备的法制,是社会主义制度的内在要求,也是成熟的社会主义制度的重要标志。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化,社会主义民

* 这是上海市人大常委会主任龚学平同志在2007年8月2日市人大常委会2007年度组成人员专题学习会上的主题讲话。

主政治建设关系到社会主义事业的成败兴衰。这是我党对中国特色社会主义奋斗目标的全面把握,也是中国特色社会主义建设的实践追求。

要深刻认识我国政治体制改革必须坚持正确的政治方向,必须随着经济社会发展不断推进,努力与我国人民政治参与的积极性不断提高相适应。这里的要点是“一个坚持、两个适应”,坚持正确的政治方向,适应经济社会发展的现实需求,适应不断提高的人民政治参与的积极性。这是我们党对社会主义民主政治建设主要路径的全面把握,也是社会主义民主政治建设的实践步骤。

要深刻认识坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。实现三者有机统一,是我们党经过长期的反复实践探索,包括总结自己的经验和借鉴国际的经验教训,对中国的民主政治建设的规律性认识。这是我们党对建设中国特色社会主义民主政治内在规律的全面把握,也是推进中国特色社会主义民主政治建设的实践原则。

只有深刻领会胡锦涛同志的讲话精神,才能全面准确地评价常委会发展历程,恰如其分地总结主要进展,实事求是地分析工作不足,使我们的总结成果经得起实践检验,经得起群众检验,经得起历史检验。

二

本届市人大常委会的五年是国家和上海处于发展新阶段的五年。党中央提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会,以及加强党的执政能力建设等一系列重大战略思想,对上海的发展提出了“四个率先”的新要求。中央十分重视人大工作,胡锦涛同志在纪念全国人民代表大会成立五十周年大会上发表了重要讲话,党中央转发了加强人大工作的9号文件,全国人大及其常委会修改宪法和颁布《监督法》,都为坚持和完善人民代表大会制度指明了方向,并提供了人大工作的有利条件和新的空间。近五年来,按照中央和市委的要求,我们主要做了以下几方面的工作。

(一) 加强科学立法、民主立法,地方立法取得了新的进展

地方立法是市人大常委会的重要职权。近五年来,本届市人大常委会共制定、修改、废止法规77件,预计到任期届满还要表决7件。这个数量与上届84件基本持平。我们应看到,本届市人大常委会产生以来,立法工作面临一系列新情况:一是随着国家法制建设的逐步完善,立法重点逐步转移到社会领域上来,立法的质量要求更高,立法的难度增大。二是随着社会主义市场经济体制的逐步健全,地方法规的修改日趋频繁,任务日益繁重。三是随着社会利益

格局发生深刻变化,各方面的要求和利益都会反映到立法决策中来,运用地方立法调整社会利益关系所遇到的矛盾越来越复杂,协调的难度越来越大。面对这些新情况,我们着重从以下几方面应对新变化、适应新形势,为上海的科学发展和社会和谐提供有力的法制保障。

——体现法的灵魂,将立法决策与改革发展稳定的重大决策结合起来,推动经济社会发展。做好立法工作,必须自觉把党的政治决策和方针政策,通过法定程序变为国家意志,成为全社会一体遵循的活动规范和行为准则。党的路线方针政策就是法的灵魂。立法必须立足于解决改革发展稳定中的重大问题,必须把中央和市委有关改革发展稳定的重大决策体现在立法中。换届之初的抗击“非典”立法、保障“双增双减”而修改城市规划条例、抑制房地产市场短期投机而修改房地产登记条例,就是例证。如,2003年“非典”肆虐,市人大常委会根据中央部署果断行动,20天内两次召开常委会会议,起草和出台了两件法规性文件。在基层第一线的干部评价说,这两件法规文件的颁布是在关键时刻下的“及时雨”,为抗击“非典”工作撑了腰。

——突出地方特色,运用法制手段解决经济社会生活中的难点问题。随着我国民主法制建设的深入推进,国家法律和本市法规已日趋完备。在这种形势下,上海法制建设面临的更多是涉及体制、机制、法制方面的难题。对地方立法来说,只有切实解决这些现实问题,体现地方特色,法规才会有生命力,执行才能有保证。我们以开拓进取的精神,着力解决制约发展、阻碍改革的突出问题。制定未成年人保护条例、机动车道路交通事故赔偿责任若干规定、港口条例和促进就业规定,修订宗教事务条例等,都是立足实际,着力解决本市急需解决的难点问题,体现了上海鲜明的地方特色。

——强化利益协调,加强对社会弱势群体的立法保护。法律的功能是调整社会关系,说到底,是调整社会利益关系。地方立法同样如此。我们坚持从最广大人民的根本利益出发,在立法工作中正确处理各方面、各阶层群众具体利益的关系,用法制手段加强对社会弱势群体的保护。制定住房公积金管理若干规定、法律援助规定、实施妇女权益保障法办法等法规时,我们都设置了帮助困难群众的相关条款,受到了广大群众特别是生活困难群众的欢迎。

——严格把好审议关,防止和克服部门利益倾向。由于现行立法工作体制的局限,一些部门借立法之机扩张利益的情况不可避免。遏制“行政权力部门化、部门权力利益化、部门利益法制化”的倾向,成为立法中必须面对的问题。这几年来,市人大常委会立足于保障国家法律的正确实施,立足于维护社会公共利益,提前介入法规草案的起草工作,严格把好审议关。常委会审议滩涂条例草案,委员会初审保护电力设施规定和废旧金属收购许可规定草案,坚

持法定原则,予以搁置和不交付审议,有效防止和克服了部门利益倾向。

——改进法规体例,增强法规的针对性、操作性。本届市人大常委会十分重视法规在现实生活中的实施效果。我们强调,提高立法质量,必须聚焦矛盾和问题,增强法规的针对性;必须改进立法体例,减少装饰性条款,减少照搬照抄,增强法规的操作性。制定企业名称登记条例、新建住宅交付使用许可规定等法规时,我们加强对起草工作的指导,在审议中严格把关,改变以往“大而全”的体例,有几条规定几条,使法规简明易懂,便于操作。

——充分发扬民主,发挥立法在表达平衡调整社会利益方面的重要作用。我们抓住法规选项、利益调整、规范行政权力、实施效果评估等环节,进一步提高立法的公开性和透明度。坚持“开门立法”,通过各种渠道广泛听取各方面的意见,让各方面都有机会充分表达利益诉求。推行立法公示、立法听证,凡与广大群众切身相关的法规草案,都通过媒体公布于众,凡涉及社会利益调整的法规草案,都举行听证,听取利益相关人的意见。在制定绿化条例时,首次把听证会开到社区,直接听取居民群众的不同意见。本届市人大常委会产生以来,向社会公开征求意见的法规草案九件次,举行各种层面的立法听证会三次。我们还十分重视代表在地方立法中的作用,广泛征求代表对制定立法计划的意见,邀请代表参与立法调研、统一审议和常委会审议,确保立法每个环节都能听到代表的意见。此外,我们完善立法程序,加强法规草案的解读;首次开展立法后评估工作,检验立法效果;加强立法理论与实务研究,进一步完善科学立法、民主立法的工作机制。

(二) 强化对公共权力的监督和制约,监督工作积累了新的经验

加强监督是本届市人大常委会着力推进的重要工作。我还记得,五年前市十一届人大常委会最后一次务虚会上,上届市人大同志强烈呼吁,常委会的工作重心应实现转移,改变监督仍然是薄弱环节的状况。本届市人大一开始我们就提出:把监督作为常委会工作的着力点和突破口,进一步改进监督方法,完善监督机制,加大监督力度,提高监督实效,发挥人大的监督职能作用。近五年来,共听取和审议“一府两院”专项工作报告 83 项,对 55 部法律法规的实施情况开展执法检查,配合或受全国人大常委会委托开展执法检查近 18 项,审查市政府报送备案规章 74 件。经过近五年实践,市人大常委会工作重心由立法为主转为立法监督并重,监督力度有所加大;基本实现了依法、依程序监督,监督工作的法制化、规范化程度日益提高。

从推动科学发展的角度看,我们始终把监督的着力点放在本市改革发展稳定的重大问题上。市人大常委会准确领会中央和市委对本市发展提出的要求,加强对国家大政方针和法律法规实施情况的监督,确保中央要求、国家法

律在上海的全面落实。我们围绕中央宏观调控政策的实施,定期分析本市经济运行情况,认真审议本市国民经济和社会发展规划执行情况,专题听取落实中央宏观调控政策的情况报告,分别就土地市场清理整顿、产业结构调整、引进外资等专题开展调研。每年年中召开常委会扩大会议,组织全体代表评议市政府半年工作,督促政府调整和优化经济发展结构,转变城市发展模式,更加重视资源节约、环境保护和社会事业的发展。我们围绕国家节能减排的部署、社会主义新农村建设、实施科教兴市战略、浦东综合配套改革试点和推进国际金融中心建设等涉及本市发展的重大问题,听取和审议专项工作报告,开展执法检查,抓住问题症结,有针对性地提出意见建议,督促各级政府把思想和行动统一到中央和市委的决策上来。

从促进社会和谐的角度看,我们始终把监督的着力点放在推动解决民生问题上。常委会坚持以人为本,充分认识解决民生问题的重要性,把关注民生、重视民生、保障民生、改善民生作为人大监督工作的着力点,推动各级政府切实解决人民群众切身相关的利益问题。我们把促进就业、基层医疗、基础教育、食品安全、水环境保护、住宅物业管理等这些群众关注的热点问题,作为本届市人大常委会一以贯之的监督重点,连续数年进行跟踪监督,着力推动政府保障群众的基本需求,大力抓好促进就业、收入分配和社会保障;着力推动政府满足群众的发展需求,积极解决教育、卫生和住房问题;着力推动政府确保群众的安全需求,切实加强食品安全、保护生态环境、维护社会稳定。由于我们持之以恒的监督,这些民生问题在不同程度上得到改善。

从促进政府转变职能的角度看,我们始终把监督的着力点放在督促政府依法行政、依法理财上。为了适应社会主义市场经济体制逐步完善的新形势,我们从三方面加强对行政体制改革问题的监督。一是选择工作难度大而政府应有所作为的国有资产管理改革、土地利用和管理、人才高地建设、科教投入及绩效评价等难点问题开展监督,督促政府用好人民赋予的权力,加快转变职能,从全能政府转变为法治政府、责任政府、服务政府。二是依法加强预算审查监督,督促政府依法理财。换届之初常委会就明确提出,把预算监督作为人大监督的重要抓手加以推进。近五年来,预算审查监督年年有进步,逐步由程序性监督向实质性监督转变。三是以依法行政为重点认真开展评议,提高国家机关工作人员的国家意识、法治意识和公仆意识。

从追求社会公平正义的角度看,我们始终把监督的着力点放在督促司法机关公正司法上。促进司法公正,维护司法权威,是推进社会主义政治文明建设、加强民主法治建设的重要内容。市人大常委会从三个方面入手,加强和改进对司法工作的监督。抓住庭审这一诉讼程序的重要环节,开展“旁听百例庭

审”专项调研活动,探索了监督司法机关的新途径。抓住超期羁押这一“老大难”问题,督促相关部门清理了涉及 26 人的超期羁押案件,结合对监所检察工作的监督和“两官法”执法检查等监督工作,继续对超期羁押开展跟踪检查,巩固了监督成果。抓住群众关注的“执行难”等问题,开展对“两院”工作的监督,推动“两院”完善内部监督机制。这些举措有力促进了司法机关的公正司法,营造了公平正义的社会环境。

从改进监督工作的角度看,我们始终把着力点放在选准议题、把握力度、形成规范、增强实效上。这几年来,我们坚持“少而精、求实效”的原则,把改革发展稳定的重大问题、政府工作的难点问题和事关群众切身利益的热点问题结合起来,精心选择重点项目。实践证明,本届市人大每年的监督选题符合中央精神,贴近上海实际,反映群众意愿。这几年来,我们注意把握力度,处理好敢于和善于监督的关系、监督与支持的关系、监督力度与工作节奏的关系。根据《监督法》规定,我们制定并下发贯彻实施《监督法》的若干意见,全面梳理涉及监督工作的法规和制度,加强对规范性文件的备案审查,把工作重心放在加强调查研究、准确反映民意、提高审议质量、督促问题整改、增强监督实效上,确保监督工作的内容、方式、程序与《监督法》规定相一致。特别是我们注重连续监督、跟踪整改,注重代表对监督工作的全过程参与,注重上下联动、形成合力,使监督的实效明显增强。

回顾近五年的监督实践,我们探索了一系列十分有益的做法,为今后监督工作的继续深化开了个好头。

(三) 牢固树立人民当家作主的理念,代表工作得到了新的拓展

各级人大代表是各级国家权力机关的组成人员。充分发挥代表的作用,健全代表履职的制度,增强代表工作的实效,是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。本届市人大常委会产生以来,我们高度重视代表工作,履职伊始就提出,要把代表工作这项基础性工作摆上重要议事日程,花大力气研究,采取具体措施落实。特别是中央 9 号文件颁布后,我们切实改进代表工作,推动代表工作再上新的台阶。在大家共同努力下,本届市人大代表工作的实效明显增强,代表的重要作用日益显现。比如,本届市人大代表共提出议案 102 件,其中附有法规草案的代表议案达到 33 件。本届通过或即将通过的法规中有 17 件是根据代表议案制定或修改的。代表提出的监督方面议案 7 件,改变了以往代表议案几乎全是立法案的状况。这从一个侧面反映了代表议政能力和水平的提高。

第一,提高认识,把代表工作摆上重要位置。总体上说,各方面对代表工作重要性的认识进一步提高,做好代表工作的自觉性进一步增强。通过学习和实

践,大家切实感到,代表是人大工作的主体,只有加强同人大代表的联系,才能有效保证民主渠道的畅通,保障人民当家作主。常委会组成人员普遍加强同代表的联系,主任副主任会见代表、各委员会加强与代表的沟通和联系,已经成为各项工作的必备程序。在此基础上,我们进一步明确代表工作的思路与要求,以中央9号文件精神为指导,着重在加强规范、探索创新、增强实效上下工夫。

第二,加强服务,为代表开展活动提供必要保障。为了保证代表履职的连续性和经常性,我们从实际出发,坚持提供各方面服务,努力为代表开展工作创造良好的环境和条件。在保障履职方面,我们运用网络、视频会场、报告会、寄送材料等方式,为代表提供各方面信息,拓宽代表知情知政的渠道。在提高素质方面,我们加强对代表的培训,统一规划,分批实施,基本理论培训和履职知识培训相结合。在组织机制方面,我们建立健全代表联系网络,依靠区县组织代表小组,开展学习、交流、视察和专题调研,开通“人大代表网”,创设“人大网议日”活动,发挥代表联系人民群众、反映社情民意的桥梁纽带作用。在闭会期间,我们精心组织代表活动,创造条件让代表参与常委会工作。我们还从多方面关心代表的思想和生活,尤其是在基层工作的代表的工作和生活,及时为他们排忧解难,提供工作上的方便和服务。

第三,注重实效,认真督办代表批评意见建议。近五年来,我们共受理代表提出的3000多件批评意见建议。为了督促有关单位增强办理的效果,我们进一步明确办理答复的标准,建立健全八方面的具体工作制度,进一步规范办理工作。我们每年选择主任会议、委员会两个层面的重点督办件,以解决率为重点加强督促检查,着力从“过程满意”转向“结果满意”,进一步提高了处理工作的质量。去年通过督办和跟踪督办,代表建议批评意见的解决率比上年提高13.2个百分点。

第四,健全规范,形成代表工作的长效机制。我们认真贯彻中央9号文件精神,制定具体实施意见上报市委批转,拟定闭会期间代表活动、代表议案处理等制度性文件,对支持、规范和保证代表依法履职作出明确规定。此外,还制订代表工作分工实施意见、代表视察和专题调研、代表小组活动等10多份具体文件,对指导、推动和保障常委会代表工作的顺利开展,建立和形成代表工作的长效机制,发挥了较好的保障作用。

通过一系列新的实践,广大代表提高自身素质和履职水平的主动性进一步增强,联系群众、反映民意的积极性进一步发挥,参与管理地方国家事务的能力和水平进一步提高。

(四) 发挥国家权力机关职能作用,市人大常委会建设取得了新的成效

本届市人大常委会产生以来,按照“努力建设名副其实的国家权力机关,

担负各项法定职责的工作机关和密切联系人民群众的代表机关”的总体要求，我们着力加强市人大常委会建设，取得了积极成效。

我们把加强思想建设放在市人大常委会建设的首位，以邓小平理论、“三个代表”重要思想和党的十六大以来党中央提出的一系列重大战略思想为指导，认真学习宪法、法律和人民代表大会制度基本理论以及人大工作业务知识，始终坚持用党的最新理论成果武装头脑，指导工作，推动实践。在落实中央方针政策、体现中央和市委人事安排意图、查处陈良宇严重违纪案例和社保资金案等重大问题上，始终与中央保持一致，态度坚定、立场鲜明。市人大常委会组成人员始终保持强烈的政治责任感和使命感，以开拓进取、奋发有为的精神状态做好人大各项工作。

我们坚持依法、依程序办事，完善议事规则，健全表决方式。按照人大工作制度化、规范化、程序化的要求，认真贯彻中央9号文件和《监督法》等重要法律，梳理修订议事制度和工作制度，健全履职规范，把制度建设贯穿于市人大常委会的思想、组织、作风和其他建设的整个过程。去年以来，共梳理制度179项，经认真修改已形成169项制度。

我们把提高履职能力作为常委会建设的重要目标，探索履职规律，加强调查研究，深入实际、深入群众、深入基层，改进调研和视察方式，轻车简从、灵活分散，力求知实情、讲实话、求实效，倡导审议时“讲真话、讲短话、讲新话”，以审议水平和履职实效检验常委会建设的成效，推动形成求真务实、真抓实干的工作作风。

我们把建设朝气蓬勃、奋发向上、勤勉尽职的人大干部队伍作为重要工作，大力提倡“肯干事、能干事、干好事”的精神，在选拔、考核、表彰、交流、培训等环节着力形成新的机制，使广大机关干部的政治信念更加坚定、全局意识更加牢固、执行力普遍增强、工作效率明显提高，发挥了越来越重要的集体参谋和集体服务班子的作用。

当然，我们的履职范围绝不限于以上这些方面。无论是行使决定权、人事任免权，还是做好换届选举、内外交往、来信来访、宣传报道等工作，五年来都有自己的特色和亮点。如，市人大常委会以高度的政治责任感，积极破解难题，做好区县乡镇人大代表换届选举的指导工作；对节能决定的落实情况开展监督检查，首次探索将决定权和监督权有机结合的有效途径；将听证方式引入监督工作，拓展监督调研的新途径；从来信来访中选择典型事例，进行跟踪和督查，把信访与监督有机结合起来；首创大中学生和企业职工“走进人大”主题活动，使广大青年体验民主实践，增强国家意识，等等。这些工作都需要认真加以总结。

三

本届市人大常委会的五年,归结起来,是我们全体组成人员和广大代表共同实践、共同探索、共同奋斗的五年,是经受各种考验、不断开拓创新、继续奋发前行的五年。回顾近五年的实践,我们加深了对社会主义民主政治建设的认识,加深了对上海人大工作基本规律的认识。对这些认识加以归纳和总结,无疑是一笔宝贵的财富。

第一,始终不渝地坚持和依靠党的领导,是我们搞好人大工作的根本保证。

人民代表大会制度是党领导、支持和保证人民当家作主的国家政权形式。现实社会中人民利益的广泛性和多样性,以及实现人民利益的复杂性和艰巨性,都要求党发挥领导核心作用,对政治资源加以动员和整合,集中反映和有效体现人民共同意志,保障人民当家作主。实践证明,只有坚持党的领导,才能充分发挥人民代表大会制度的巨大功效;只有依靠党的领导,才能发挥人大国家权力机关的职能作用。近五年来,我们坚决维护市委的领导核心地位,根据市委工作部署确定工作思路,把握工作重点,全力贯彻落实党的方针政策和市委的决策。我们着力提高组成人员执行党的路线、方针、政策,贯彻市委决策的自觉性,始终保持昂扬向上的精神状态,保持崇高神圣的履职使命感和责任心;我们健全向市委汇报请示、重要事项提请决策、加强协调沟通等制度,及时解决行使职权过程中的难题;我们着力抓好重点工作,把握全党全市工作重心之大局,讨论人大履行职能之大事,加强协调,提高效率,确保重点工作顺利完成;我们着力发挥党组的领导核心作用,引导和团结市人大常委会组成人员共同开展工作,真实全面地了解人民群众的意愿,为市委正确决策提供民意基础。通过我们的有效工作,使党的主张通过法定程序,转变为地方性法规或人大的决定决议,使市委推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,实现党的主张和人民意志的统一。

第二,始终不渝地围绕大局服务中心,是我们搞好人大工作的重要前提。

地方人大是地方国家权力机关,代表人民管理本行政区域的政治、经济和文化等各项事务,讨论决定的都是关系国家大政方针的贯彻落实和本市发展的大事。人大工作只有自觉服从服务于大局,才能履行好宪法和法律赋予的各项职权,发挥地方国家权力机关的应有作用。我们紧紧围绕全市工作大局,在大局下思考,在大局下行动。在立法工作中,我们把党的主张融入立法指导思想中,严格依照法定程序转化党的主张,使地方立法真正体现科学发展和社

会和谐的要求。在监督工作中,我们抓好法律监督、工作监督,促进“一府两院”依法行政、公正司法,把党的改革发展稳定的各项决策和措施落到实处。在行使重大事项决定权和人事任免权时,我们以对党和人民高度负责的精神,深入调查,慎重议决,使作出的决定、通过的事项更加符合实际、符合民意、符合科学。

第三,始终不渝地保持同人民群众的密切联系,是我们搞好人大工作的最大优势。

人大不仅是国家权力机关,也是重要的民意机关,应该成为联系群众、反映民意、解决矛盾的主要民主渠道。人大工作的动力来自人民,人大工作的基础在于人民。人民群众的根本利益和共同意志,是人大一切工作的出发点和归宿。只有保持同人民群众的血肉联系,更好地代表人民,自觉地接受人民群众的监督,才能使人大工作保持旺盛的生命力。本届市人大常委会产生以来,我们把了解民情、反映民意、集中民智,作为市人大工作的基本方法;把信访、听证、座谈、访谈、网议等方式,作为市人大联系群众的主要渠道;把提高公开性和透明度,作为接受人民监督的重要途径。我们履行法定职能,保障人民群众的合法权益;运用科技手段,维护公民的民主权利。我们深入实际,深入群众,体察百姓冷暖,了解基层甘苦,自觉做群众利益的代言人、人民意愿的表达者。我们利用各种媒体扩大人大工作的影响力和知晓度,完善公民有序参与人大工作的制度,让广大市民了解人大、关注人大、监督人大。

第四,始终不渝地坚持思想引领、与时俱进,是我们搞好市人大工作的强大动力。

认真学习贯彻十六大以来党中央提出的一系列重大战略思想,联系实际提出工作思路和创新举措,以此引领市人大工作的实践,是本届市人大工作的一大特色,也是市人大常委会统一认识的主要方法。本届市人大常委会成立伊始,为了准确把握工作定位,我们提出,要正确处理坚持党的领导和发挥人大作用、服务中心工作和行使法定职权、监督和支持“一府两院”、继承好传统和开创新局面、发挥代表主体作用和发挥市人大常委会职能作用、加强常委会建设和加强机关建设等“六方面关系”。党的十六届四中全会作出加强党的执政能力建设的决定后,我们提出,在市人大工作中要提高“四方面本领”:把党的主张依法转化为国家意志的本领、围绕大局谋划人大工作的本领、代表人民根本利益和协调群众具体利益的本领、依法履行职责的本领。党中央下发9号文件后,我们提出,要全力抓好发挥人大代表作用、加强常委会制度建设两项基础性工作。《监督法》颁布后,我们及时调整工作部署,规范监督的内容和形式。党中央提出科学发展观和构建和谐社会等重大战略思想后,我们提

出,市人大工作要做到“三个更加注重”:在推动经济社会协调发展时,更加注重社会进步和环境资源保护;在推动“一府两院”依法行政、公正司法时,更加注重解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题;在完善市人大运作机制时,更加注重发挥权力机关表达、平衡、调整社会利益关系的功能。正是经过不断实践、认识,再实践、再认识,推动了市人大工作不断上新的台阶。

第五,始终不渝地坚持民主集中制原则,是我们搞好人大工作的制度保障。

民主集中制既是国家政权组成的基本原则,也是人大及其常委会依法行使职权必须遵循的基本原则。人民代表大会要讨论大事、决定大事,必须坚持民主集中制,充分发挥每位组成人员的积极性、主动性、创造性,集体讨论问题、集体决定问题,促进人大决策的科学化和民主化,使人大切实担负起国家权力机关的重要职责。本届市人大常委会产生以来,我们加强政治建设,关心代表和组成人员的思想和生活,努力营造民主团结、畅所欲言、生动活泼的良好氛围;运用现代科学技术,推行代表大会电子表决器表决和常委会的分项表决,保障市人大代表和市人大常委会组成人员的民主权利;完善议事规则和其他履职规范,提高常委会审议的制度化、规范化、程序化水平,使常委会的各项决策符合实际、符合规律、符合民意。

近五年的实践归结到一点,就是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,自觉把三者有机统一作为做好人大工作的最高准则,作为推进民主法制建设的根本指针。

在总结基本认识的同时,我们还要立足市人大工作的持续进步,立足民主政治建设的持续推进,把我们想做而没做、想做好而没完全做好的事,作一些深入思考。比如,如何形成市人大表达、平衡、调整社会利益关系的长效机制;如何使地方立法面向现实,更加适应全市改革发展稳定的实际需要;如何加强社会领域的立法,以适应社会和谐的要求;如何进一步处理好敢于监督和善于监督的关系,使市人大常委会的监督工作更具有实效;如何进一步保障组成人员在人事任免中的知情权和选择权,正确处理“党管干部”和市人大依法行使任免权的关系;如何进一步加强人大理论和实务的研究,发挥理论对工作实践的指导作用;如何加强市和区县人大常委会之间的联系,形成全市人大工作的合力,等等。这些问题都需要市人大常委会组成人员共同思考,共同总结,为今后的市人大工作提供借鉴。



认真做好市人大常委会五年总结工作(代序)…… 龚学平 1

第一辑

新认识指导新实践 新实践推动新发展

——市十二届人大常委会思想建设专题总结报告
……上海市人大常委会研究室课题组 3

以科学发展观统领地方立法工作

——市十二届人大常委会立法工作回顾……
上海市人大法制委员会、常委会法制工作委员会课题组 12

强化监督职能 增强监督实效 努力促进科学发展与社会和谐——市十二届人大常委会监督工作回顾

……上海市人大常委会研究室课题组 21

坚持党的领导 发扬人民民主

——市十二届人大常委会讨论决定重大事项主要情况
……上海市人大常委会研究室课题组 34

适应新形势 把握新要求 不断开拓代表工作新局面

——市十二届人大常委会代表工作的总结与思考
……上海市人大常委会代表工作委员会课题组 39

坚持党管干部原则 依法做好人事任免工作

……上海市人大常委会人事代表工作委员会课题组 49

认真贯彻落实中央9号文件精神 着力推进市人大常委会制度建设 …… 上海市人大常委会办公厅课题组 54

第二辑

实施国家法一个条款的立法实践

- 市人大常委会制定《上海市机动车道路交通事故
赔偿责任若干规定》专项总结报告……………
上海市人大法制委员会、常委会法制工作委员会课题组 65

让立法听证会经常化

- 《上海市绿化条例》立法听证会进社区专项总结报告
…………… 上海市人大法制委员会、常委会
法制工作委员会课题组 71

以实施效果检验立法质量

- 《上海市历史文化风貌区
和优秀历史建筑保护条例》立法后评估专项总结报告
…………… 上海市人大法制委员会、常委会
法制工作委员会课题组 78

应对保护未成年人权益的新情况新问题

- 制定《上海市未成年人保护条例》专项总结报告
…………… 上海市人大法制委员会、常委会
法制工作委员会课题组 88

立法测算在地方立法中的运用

- ……………
上海市人大法制委员会、常委会法制工作委员会课题组 95

关于立法体例选择的实践与思考

- ……………
上海市人大法制委员会、常委会法制工作委员会课题组 102

强化论证方法在地方立法中的运用

- ……………
上海市人大法制委员会、常委会法制工作委员会课题组 108

构建地方人大常委会监督司法工作的新平台

- “旁听百例庭审”专项调研活动总结报告
…………… 上海市人大内务司法委员会课题组 115

选准题 促整改 抓跟踪

- 市人大常委会超期羁押跟踪监督专项总结报告
…………… 上海市人大内务司法委员会课题组 124

目 录

积极探索 勇于创新 着力增强地方人大财经工作实效 上海市人大财经委员会课题组	130
积极履行重大事项决定权 依法推动全社会节能工作 上海市人大财经委员会课题组	136
围绕大局 突出重点 努力做好人大经济监督工作 上海市人大财经委员会课题组	140
预算审查监督的实践与探索 上海市人大常委会预算工作委员会课题组	148
抓住热点 连续监督 务求实效 ——市人大常委会食品安全监督工作专项总结报告 上海市人大教科文卫委员会课题组	156
加强督办 连续跟踪 持之以恒 ——市人大常委会教育公建配套监督工作专题总结报告 上海市人大教科文卫委员会、 城建环保委员会课题组	163
依法履行监督职责 切实提高监督实效——市十二届人 大常委会城市建设环境保护领域监督工作专项总结报告 上海市人大城市建设环境保护委员会课题组	170
自主起草立法 严格监督执法 以法制保障宗教与和谐 社会相适应 ——宗教事务条例立法和执法监督工作专项总结报告 上海市人大华侨民族宗教事务委员会课题组	186
《上海市清真食品管理条例》的实施与思考 上海市人大华侨民族宗教事务委员会课题组	195
关于上海市区县、乡镇两级人大换届选举工作情况的总 结报告..... 上海市人大常委会人事代表工作委员会课题组	201
本届市人大代表书面意见处理工作的主要做法与若干思考 上海市人大常委会人事代表工作委员会课题组	210