



海淀人大现象

人民代表大会制度研究所 编著
北京市海淀区人大常委会



人民出版社

海淀人大现象

人民代表大会制度研究所 编著
北京市海淀区人大常委会



人民出版社

责任编辑:万 琪

图书在版编目(CIP)数据

海淀人大现象/人民代表大会制度研究所、北京市海淀区人大常委会编著.

-北京:人民出版社,2005.12

ISBN 7-01-005351-0

I. 海… II. ①人…②北… III. 地方各级人民代表大会-工作-研究-海淀区 IV. D624.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 158765 号

海淀人大现象

HAIDIAN RENDA XIANXIANG

人民代表大会制度研究所、北京市海淀区人大常委会编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.625

字数:190 千字 印数:0,001-2,500 册

ISBN 7-01-005351-0 定价:21.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

中共北京市海淀区委书记 谭维克

北京市人大理论研究会、北京联合大学人大制度研究所与我区人大常委会联合组成课题组，对“海淀人大现象”进行研究，是一件很有意义的事情。

海淀是北京市的 18 个区县之一，是首都北京的一个重要功能区域。民主氛围浓厚，人民群众的民主意识强，民主诉求多，是海淀的传统和优势；市、区两级人大代表的民主法制意识强、议政决策水平高、敢于为民直言、善于开展监督、勇于攻克难点，在海淀的政治、经济、社会 and 各项事业的发展进程中起到了很重要的作用；区人大及其常委会的工作有很多创造和经验，也有很多亮点，这些归结起来最集中的体现就是“海淀人大现象”。在历届人大代表、常委会组成人员、人大工作者和社会各界人士的关心和共同努力下，“海淀人大现象”已经成为海淀区政治文明建设的显著特色和“品牌”，具有了一定的影响和知名度，需要我们去总结推进并发扬光大。

党的十六大提出要建设社会主义政治文明，这是一个重大课题。坚持和完善人民代表大会制度，是发展民主政治、建设社会主义政治文明的重要内容。地方人大丰富而生动的实践，给人大工作提出了很多新的课题。人民群众对人大工作充满着

期待和希望，需要我们以饱满的政治热情和主人翁的责任感，去研究、去探索、去实践，进一步开创人大工作新局面。

我衷心地希望，通过对“海淀人大现象”的研究，能够将我区人大工作中的做法和经验上升到理论高度，进一步指导我们政治文明建设的实践，同时也希望能够对坚持和完善人民代表大会制度作出贡献，为政治文明建设和地方人大工作提供有益的参考和帮助。

目 录

第一部分 “海淀人大现象” 研究报告	1
一、“海淀人大现象”的大背景和小背景	2
二、“海淀人大现象”的主要表现及其形成和发展情况 ...	3
三、海淀区党委与“海淀人大现象”	19
四、海淀区人大常委会与“海淀人大现象”	21
五、“一府两院”自觉接受人大监督与“海淀人大现象”	41
六、代表群体与“海淀人大现象”	43
七、选民的民主意识与“海淀人大现象”	44
八、上级人大的关注、支持和指导与“海淀人大现象”	45
九、“海淀人大现象”的本质	45
十、“海淀人大现象”的影响或意义	46
十一、海淀人大工作中的一些问题及其探讨	47
第二部分 附 录.....	60
一、“海淀人大现象”研究资料及简要分析 ——调查问卷	60
二、“海淀人大现象”研究资料及简要分析 ——人大代表访谈录	71

三、“海淀人大现象”研究资料及简要分析	
——代表履职方式	109
四、“海淀人大现象”研究资料及简要分析	
——代表议案	171
五、“海淀人大现象”研究资料及简要分析	
——代表监督区人大常委会的方式	202
六、“海淀人大现象”研究资料及简要分析	
——设立区人大常委会专职委员	209
七、“海淀人大现象”研究资料及简要分析	
——区委与“一府两院”的“人大意识”	222
八、媒体评说“海淀人大现象”实录	235
后 记	268

第一部分 “海淀人大现象” 研 究 报 告

改革开放以来，海淀人大代表高度自觉依法履职，海淀人大及其常委会充分尊重和高度重视代表的主体地位，“围绕中心抓重点，依法监督把握度”，在行使法定职权的方式、方法等方面做了许多有益的探索和实践，从而形成了浓厚的民主氛围，人民群众的意见和呼声得到充分反映和表达，人大工作充满生机和活力，促进了海淀“一府两院”不断改进工作方式，对北京市坚持和完善人民代表大会制度发挥了带头作用，对全市的三个文明建设发挥了积极的推动作用。因此，20 世纪 90 年代中期以来，不断有北京市领导将之称为“海淀人大现象”。后来，“海淀人大现象”的提法，引起了北京市人大常委会的关注和重视，再加上一些媒体的宣传报道以后，“海淀人大现象”的提法不胫而走。了解和熟悉“海淀人大”的北京市人大常委会领导、人大工作者和研究人员普遍认为，总结“海淀人大现象”意义重大，通过海淀人大现象研究，必将进一步推动海淀人大工作迈上新台阶，在北京市、乃至全国区县一级人大中产生深远影响。

据此，在北京市人大常委会领导的指导下，人民代表大会制度研究所和北京市海淀区人大常委会于 2004 年 10 月联合成

立了“海淀人大现象”研究课题组。北京市人大工作研究会将此课题列为2005年度的重点研究项目，由人大制度研究所所长席文启教授和海淀区人大常委会主任胡桂枝同志共同担任项目负责人。课题组通过对“海淀人大现象”的调查分析、专家论证、代表访谈和领导访问等，形成了如下的研究成果。

一、“海淀人大现象”的大背景和小背景

（一）新时期我国民主法制建设和人大工作不断加强加快的大背景

党的十一届三中全会后，我国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新的历史时期。在新的历史时期，党和国家非常重视发展社会主义民主，健全社会主义法制，坚持和完善人民代表大会制度。社会主义民主法制建设的重大进展，为地方人大工作创新和发展提供了充分的可能性和广阔的舞台。整个国家的人大工作的快速发展为“海淀人大现象”的持续发展提供了广阔而深厚的背景。

（二）海淀独特的人文、社会环境的小背景

“海淀人大现象”的产生又有着独特的人文、社会环境作为小背景。海淀区不仅科技创新资源高度密集，教育资源高度密集，文化场馆团体高度密集，海淀区选民的民主意识强，人民的民主诉求多，人大代表重视学习，敢于为民讲话；而且不少代表来自中央和市属驻区单位，他们思想顾虑少，言行较为超脱。海淀区有悠久和独特的民主根源和传统。海淀区党委重视人大工作，政府官员尊重人大代表，代表的权利得到充分尊

重。这些条件共同构成了海淀区独特的民主环境。正是在这样的环境中，海淀区广大选民的民主诉求才得到了充分的表达，人大代表履职水平才能达到很高的水准，因而代表也取得了许多重要成就，推动人大和“一府两院”工作不断开拓前进。

二、“海淀人大现象”的主要表现及其形成和发展情况

“海淀人大现象”是一个不断丰富和发展的过程。自上世纪 90 年代中后期，在区委、区人大常委会的支持下，代表们充分利用法律赋予的权利，通过创新发展“老五篇”不断丰富人代会会议形式，以更好地代表人民当家作主。在上世纪末以来，海淀人大积极探索常委会组成人员的结构优化和改革的新路子，努力扩大公民和代表积极参与常委会工作途经，尝试加强常委会自身监督的新办法、新形式。这些人大工作的创新形式，不仅是充分发扬民主和代表高度自觉履职的结果，而且更为代表充分发挥主体作用提供了制度化、程序化平台，使代表的理念得以实现，可以更加有效地议大事、监督大事、为群众代言，推动代表传统届届相传、代表履职以老带新，自觉接受选民监督。

（一）“老五篇”的形成和发展情况

1. 大会代表自由发言

所谓大会代表自由发言，就是指在区人民代表大会上，围绕审议的各项工作报告，安排代表发言，由各个代表团推选的代表在大会上直接表达意见和建议。

自 1958 年起，海淀区第三、四、五届人代会，就曾安排大会发言，但主要是政府部门做工作报告和代表做表态性发言。海淀区第七届人代会上，一些代表要求在大会上自由发言，海淀区人大八届一次会议上，要求安排大会发言的呼声更高。海淀区人大八届二次会议根据代表要求，大会安排了个人发言，由于经验不足，致使一些政府部门的代表发言占据了较长的时间，一些强烈要求发言的代表不能遂愿，纷纷要求规范大会发言制度。通过几届人代会的探索和完善，自 1984 年海淀区人大八届三次会议起，人大代表大会发言成为海淀人代会的一项会议制度。大会每次专门安排半天时间给代表在大会上发言，发言的代表由代表自愿报名并经各代表团推选产生，原则上每个团推荐 2 名，代表也可以直接向大会自愿报名发言，一般发言总人数在 25 人左右，发言时间规定每人 6~8 分钟。发言代表都准备有详细的书面材料，就各自关心的问题自选题目在大会上发表意见和建议。

2. 大会专题座谈会

所谓大会专题座谈会，就是指在区人代会期间，组织召开不同类型的专题座谈会，由各个代表团推选的代表围绕座谈会的主题进行座谈。

自 1981 年七届人代会起，围绕海淀区经济和社会发展的重点、难点、热点、焦点问题，大会专门安排半天时间组织专题座谈会，主管区长与代表进行深入讨论研究。专题座谈会由区人大常委会副主任主持，主管区长和各部门负责人到会听取意见，并负责解释和回答代表们提出的问题。区人大七届二次会议安排了驻区机关、大专院校、部队等专题座谈会，提出了大学“办社会”困难多，商品供应不如城区，社会治安要加

强，希望把海淀办成科教、旅游、文化特区等问题。区人大八届二次会议安排财贸、交通、教育、市政和科技座谈会，提出发挥海淀优势，办科技特区的设想。九届、十届、十一届历次人代会均安排以执法现状、新技术产业开发试验区为内容的座谈会。此外，还召开了廉政、治安、教育、经济、农村等专题座谈会。区人大十一届二次会议分团、组专题讨论了《海淀区教改试验区规划》。区人大十届二次会议组织了海淀区“八五”规划总纲要的专题审议会，此次会议构筑了海淀区“三区”战略目标的框架。专题座谈会一直延续至今。

3. 代表与市长座谈会

所谓代表与市长座谈会就是指在区人代会期间，邀请市领导与代表们面对面座谈，直接听取代表提出的意见和建议。

早在1988年海淀区人大九届三次会议召开的“新技术产业开发试验区”座谈会上，时任北京市副市长的张百发同志就出席了座谈会。1990年4月25日至27日区九届五次人代会期间，时任北京市委副书记的汪家镠、副市长陆宇澄参加了教育座谈会。至此以后，每年的人代会均有市领导与代表座谈，李其炎、贾庆林、范伯元、刘志华等几任市长或副市长都应邀来过海淀人大参加座谈会。在每年的区人代会代表会前活动中，由各代表团提出邀请市委、市政府领导参加座谈会的要求，区人大根据多数团的意见向市领导反映，再由市委、市政府根据情况决定。市领导还带领市政府有关委办局的主要负责人参加座谈会，听取代表的意见和建议。代表们提出的问题涉及教育、科技、试验区、市政道路、环境治理、人才政策、勤政廉政、治安等方方面面的问题，每次座谈与会市领导都作讲话，代表所提出的建议、意见基本给以满意答复或得到解决。区十

二届人代会期间，市长刘淇曾经邀请海淀区部分代表到市政府参加座谈会。自区十二届二次人代会后，市领导改为在市人代会上到海淀团参加座谈会的方式听取意见。

4. 询问大会

所谓询问大会，就是指在区人代会期间，由区人大常委会和“一府两院”的各个单位在主会场设询问台，由区各单位负责人直接接受代表询问，听取代表的批评建议。

从1990年区九届五次人代会开始至今，每年的大型询问活动都安排在大会开幕第一天的晚上，时间约2个小时左右，区人大常委会、区政府各委、办、局及法院、检察院在大会的主会场设几十个询问台，区长、人大常委会主任、副主任、副区长及各单位负责人都到场接受代表询问。在询问会上，各部门领导对代表的询问可以直接答复的均当场答复，不能直接答复的登记在案，作为批评建议处理。代表通过询问活动对有些情况进行了解或提出意见建议以后，就不用在此期间再提出批评建议了。

5. 区选市代表与区代表联席座谈会

所谓区选市代表与区代表联席座谈会，就是指在区人代会期间，邀请区选的北京市人大代表列席会议，并组织区选市代表与区代表座谈，区代表就本区需要市里解决的问题直接向市代表反映。

从1990年区九届五次人代会开始至今，大会专门安排半天时间组织区选市代表与区代表联席座谈会，使市代表能够直接听取区代表的意见和建议，将区人代会上普遍关心的、超出区属职权范围的热点、难点问题带到市人代会上，争取得到市政府有关方面的支持，以促进海淀更快更好地发展。许多市代

表还借此机会向区人大汇报自己履行市代表职务的情况并征求意见，自觉接受区代表的监督。例如，区十二届二次人代会举办了市、区代表座谈会，共有 289 名代表参加了座谈，其中市代表 42 人。座谈中代表们对公共交通、道路建设、职工生活、水土资源保护、外来人口、周边环境综合治理、绿化美化环境、教育、中关村科技园区建设、军队随军家属安置、人事制度改革等十几方面共计 161 个问题进行了讨论，需要市代表继续向市里呼吁的问题达 80 多件。

（二）设立“专委”及常委会组成人员结构优化情况

1. 设立“专委”情况

设立人大常委会专职委员（以下简称“专委”）是海淀区人大常委会在新形势下立足海淀人大工作实际，围绕加强地方人大常委会组织建设、优化常委会组成人员结构所进行的有益探索和尝试。在市委、市人大常委会和海淀区委的指导支持下，海淀区从第十二届人大常委会开始设专委，到第十三届人大常委会达到五名专委，占常委会组成人员总数的 17%，专委和驻会委员人数达到了总数的 55%。从近两年的实践看，海淀区人大常委会设立专委方向是正确的，符合宪法、地方组织法和党的十六大精神，有效地提高了常委会工作质量和效率，得到了普遍认同。

海淀区人大常委会发扬“敢为人先”的创新精神，在北京市区县人大常委会中率先设立了专职委员，并且不断总结经验，为其他兄弟区县今后这方面的工作开辟了一条探索之路、成功之路。设立专委以来，专委工作取得的成效显著，有力地推进了常委会整体工作的开展。

(1) 保证了人大工作的正常开展。人大常委会作为本级人民代表大会的常设机关，其行使职权的主要方式是通过每两个月至少举行一次会议的形式来实现的，参会人员必须达到法定人数，才能有效。目前，海淀区人大常委会专委和驻会委员比例已达到 55%，超过常委会组成人员的半数，这极大地方便了常委会会议的召集、审议和表决。他们作为常委会的主力军，在时间上能够保证参加会议和各项活动，并且在其中积极工作，踊跃发言，有效改善了过去由于委员多数为兼职，会议和活动出勤率不高的问题。

(2) 提高了常委会审议质量。召开常委会会议时，兼职委员过多的最大弊端就是会前准备不充分、发言针对性不强。设立专委以来，常委会审议质量有了明显改善和提高，发生了三个转变：一是发言的人多了。专委在每次常委会上均踊跃发言，并促进和带动了兼职委员的发言积极性，使审议场面十分热烈。二是发言质量提高了。由于专委在每次常委会会议之前都作充分的准备，写出了有理论、有分析、有见解、有建议的书面发言稿，在常委会会议上积极、主动发言，提高了常委会会议审议质量。三是发言时顾虑少了。专委除了专事常委会委员工作外，不再兼任其他任何职务，没有顾虑和包袱，能够牢记自己的使命和责任，切实依法履行职责，在发言时能够敢于直言，畅所欲言。

(3) 对“一府两院”工作的监督更为有力。五名专委的共同特点就是敢于直言，敢于监督。例如，在区人大常委会会议上，就区级图书馆是否保留问题，专委纷纷发表意见，质疑区政府有关部门，并和其他常委会组成人员一致要求区政府组织专家对此问题重新论证。区政府对该意见非常重视，会后经过

专家论证,认为海淀区图书馆有着其他各级各类图书馆不可替代的功能和作用。区政府尊重论证结果,并安排资金,加紧建设。在区人大主任会议上,专委积极发言,要求区法院强化司法为民意识,重视对人大信访件的办理,促使区法院出台“信访联办例会”制度,提高了信访办结率。此外,专委还参与有关委室的工作,共同呼吁并促使全区通过召开“公共卫生大会”解决了公共卫生“一个机制,四个体系”建立的问题。

(4) 提高了人大及其常委会的地位和威望。专委的设立,可以使他们在思想上增强责任感和使命感,提高履职积极性;在时间上能够从原来的工作岗位上解脱出来,不再受兼职时繁琐的事务所困扰,全身心地投入工作;在能力上有充足的时间加强学习、调研和思考,提高行使职权的能力和水平,更有效地发挥代表作用;在工作上也使他们有足够时间深入基层,联系选民,了解社情民意,听取人民群众的建议和意见,更好地代表人民行使管理国家和社会事务的权力,督促人大及其常委会形成的决议、决定和审议意见得到很好的落实,从而可以提升人大整体工作质量,更好地发挥人大常委会作为国家权力机关的作用,在实践中提高人大及其常委会的地位和威望。

两年的检验已经证明“专职委员”的尝试已经取得初步成功,下一步,应该是考虑正式建立“专职委员”制度的时候了。这样的制度应该包括许多方面:如选拔机制,选拔更多优秀的政界、学术界人士进人大常委会,甚至可考虑将选拔面再宽一点,让工商界、文化界的人士也能有机会参与。如考核机制,既然是专职,应该有一套业绩评价体系对常委的工作进行量化,并给予奖惩。这些机制一旦正式建立,将为人民代表大会制度带来新的发展空间,大大丰富社会主义民主政治的内

涵。

2. 常委会组成人员结构优化情况

从第九届人代会起，海淀区人大就不断把那些在人民心目中有重要分量的优秀人大代表提名、选举为区人大常委会组成人员。像吴守伦、高扬、林生香、王文京等先后担任过海淀区人大常委会委员，甚至副主任。他们积极奉献、态度鲜明、勇于谏言，为提高常委会的履职水平发挥了积极的作用。例如，林生香、吴守伦等区人大常委会委员就曾向海淀区第十届人大常委会提出了《区人大常委会应认真总结经验，加强对“一府两院”的监督》的议案，经区第十届人大常委会第二十次会议审议，决定予以立项，为加强对海淀“一府两院”的监督发挥了积极的作用。这种优选人大常委会兼职组成人员的做法也是海淀人大优化常委会组成人员的重要措施。

（三）人大代表列席或旁听和公民积极有序参与人大常委会工作情况

1. 人大代表列席或旁听人大常委会会议

为了使人大常委会能更好地发挥作用，区十二届人大常委会已经安排了各联组代表轮流列席常委会会议，在海淀区人大十三届一次全体会议期间，部分海淀人大代表认为区人大常委会在人大闭会期间的工作非常重要。如果有一部分热心区人大工作的区人大代表每次都列席或在未获得应邀列席人大常委会会议时，通过旁听人大常委会会议，有利于加强代表对常委会的监督。为此，赵典军、吴观乐、杨东风三位代表提出了《建议把普通区人大代表列席区人大常委会的工作制度化》的建议。他们按照《代表法》所赋予代表的权利和义务，自愿组织了列