

YAOWEN

在依法治市的轨道上阔步前行

——淮北市人大常委会设立40周年的历史回顾与经验总结

淮北市人大常委会研究室

【编者按】

六十载流金岁月，六十载风雨兼程。一甲子时光飞逝，淮北迎来了自己的六十岁生日。2020年，是我市建市60周年，也是地方人大设立常委会40周年。为了回顾人民代表大会制度特别是地方人大常委会的发展历程，总结地方人大及其常委会为促进经济社会发展和社会主义民主法治建设作出的重要贡献和取得的宝贵经验，市人大常委会研究室通过实地调研、座谈交流等方式，精心编撰完成了《在依法治市的轨道上阔步前行》。值此建市60周年之际，特摘取部分内容在本报刊发，以飨读者。

人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，从根本上决定着我国国家治理体系和治理能力现代化的实现路径和历史进程。淮北市人民代表大会制度自恢复时起，廓清历史的迷雾，紧随时代的潮流，在市委的坚强领导下，擎举民主与法治旗帜，充分发挥地方国家权力机关的作用，始终把稳依法治市的法制航向，不断强化监督权，依法行使决定权，用好人选任免权，完善地方立法权，沿着法治淮北建设的方向破浪前进。人民代表大会制度在淮北发展的历史，就是一部依法治市不断演进的历史。

一、淮北市人民代表大会制度的历史演进

淮北市人大常委会自1980年设立迄今，已近不惑之年。在这40年的历史跨度里，有三大历史节点犹如历史的“风向标”非常值得关注，即1980年淮北市人民代表大会制度的恢复与成立、1992年党的“十四大”胜利召开初步确立了社会主义市场经济体制、2014年党的十八届四中全会提出了“全面推进依法治国”的总目标。这三大历史节点标志了我市民主与法制建设的历史进程，据此划分为三个阶段。

一是恢复与探索阶段(1980年~1992年):经济社会发展步入正轨。

为适应党的十一届三中全会后“拨乱反正”的政治形势，推动党和国家的工作重心从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”的根本转变，把经济社会发展纳入到法制化的轨道，全国人民代表大会及其常务委员会先后制定或修订了《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，在开启“法治中国”建设的道路上解决了“有法可依”问题。

根据1979年7月1日第五届全国人大第二次会议通过的《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》与《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，“县和县级以上地方各级人大设立常委会，它是本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作，它的组织和职权由法律规定。”“县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。行使法律赋予的监督权、人事任免权和重大事项决定权。”淮北市人大常委会于1980年8月选举产生。它的成立标志着“拨乱反正”后的淮北市经济社会发展初步走上正轨，改变了我国地方权力机关和执行机关不分的状况，保证了人大机关工作的有效运行，增强了地方人民对“一府两院”的日常监督，保障人民民主权利不断得到实现。

淮北市人大及其常委会一经成立，就严格贯彻落实中央和省市委的决策部署，认真行使宪法法律赋予的各项职责，不断健全和完善人大常委会组织机构，相继出台了各项规章制度。1980年9月3日市第八届人大常委会第二次会议审议通过了《淮北市人民代表大会常务委员会工作的试行意见》，界定了人大常委会的工作任务、职权，明确了组织原则和工作方法，要求尽快设立办事机构政法、财经、教科、城管四个专门委员会和办公室；1980年11月6日市第八届人大常委会第三次会议通过了《淮北市人民代表大会常务委员会联系市人民代表大会的试行意见》；1980年12月29日市第八届人大常委会第四次会议审议通过了《关于市人大常委会委员视察工作的制度》；1981年12月28日中共淮北市组织部下发了《关于成立中共淮北市人大常委会党组的通知》，成立了淮北市人大常委会党组；1983年9月13日市第九届人大常委会第一次会议决定，设立法制、财经、教科、城管、选举、代表资格审查六个专门委员会(其中选举委员会与代表资格审查委员会两块牌子，合署办公)和办公室；市十届人大常委会第一次会议在总结以前经验的基础上，进一步修订完善了代表持证视察办法和联系代表方法；为充分发挥工委的作用，1990年2月首

次明确了各工作委员会与市“一府两院”及有关部门的联系分工，根据各自的职责范围和有关的法律法规，协助常委会审议工作报告以及开展相关的视察、调研、执法检查等工作。人大常委会在积极履职中，不断健全人大机关的组织架构，持续规范人大常委会依法履职的方式方法，法治淮北建设的大门越开越大。

人大常委会把学法知法守法作为依法行使人大职责的基本功。带头学习宪法法律，宣传宪法法律，努力在全社会营造学习宪法法律的浓厚氛围，尽可能地深入到知法、懂法、守法、让法治理念深入人心，彻底告别过去“十年动乱”遗留下来的法盲思维。带头践行法律，运用法律赋予的职责，加强对“一府两院”的监督，听取和审议“一府两院”的工作报告；开展执法检查，监督和支持有关部门纠正一批冤假错案和其它违法行为；积极开展代表工作，组织代表开展视察调研活动，加大代表提案、议案、建议的办理力度，代表依法履职的活力不断激发。

二是改革与规范发展阶段(1992年~2014年):以中共十四大召开为标志，经济社会发展步入法制化轨道。

1992年中共十四大指出，“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。”“建立社会主义市场经济体制，涉及到我国经济基础和上层建筑的许多领域，需要有一系列相应的体制改革和政策调整，必须抓紧制定总体规划，有计划、有步骤地实施。”“进一步完善人民代表大会制度，加强人民代表大会及其常委会的立法和监督等职能，更好地发挥人民代表大会的作用。”1994年9月15日，全国人大常委会委员长乔石在纪念我国人民代表大会成立四十周年的集会上发表讲话指出：“人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度，要进一步坚持和完善人民代表大会制度，更好地发挥国家权力机关的作用。”这些重要论述，为坚持和完善我国人民代表大会制度指明了发展的方向。淮北市人大常委会的工作机构进一步健全，1993年增设了人事任免工作机构和农村经济工作委员。该时期最鲜明特征就是民主建设更加健全，法制建设更加规范。其标志性事件有三，一是1992年4月3日第七届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法和地方各级人民代表大会代表法》的颁布与实施；二是2010年3月14日第十一届全国人民代表大会第三次会议通过的修订后《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》规定，实行城乡同比例选举，实现了代表城乡同权；三是从酝酿、起草到最后审议通过历经20年于2007年1月1日起开始施行的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》的出台，这三部法律的出台是中国民主与法制建设史上的里程碑。

代表工作常态化。代表工作一直是淮北市人大常委会的一项经常性和基础性工作。代表的产生与履职充分体现了我国人民当家作主的社会主义本质要求。淮北市人大常委会在这方便开展了大量卓有成效的探索与尝试。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的出台及后来的修订，进一步保障了人民当家作主的权力。它是一部专门调整和规范代表执行职务行为的法律，其明确规定了人大代表要代表人民的利益和意志，要受选民和选举单位的监督，要与人民群众保持密切联系，努力为人民服务，积极执行代表职务，时刻维护人民群众的利益和意志。正是在这个意义上，代表法也就是人民当家作主的保障法。基于这一认识，淮北市人大常委会坚持不懈地推动社会各界学习、宣传、贯彻《代表法》，建立代表联系制度，协助代表小组制定活动计划，组织代表开展调研视察与评议活动，要求代表列席常委会，推动代表议案、建议的办理工作。建立和完善议案、建议办理工作的协调机制，制订代表议案处理实施意见，

组织代表对议案、建议办理工作开展专题视察，认真开展代表议案建议办理工作“回头看”活动，加强对议案建议的跟踪督办，推动议案建议办理从“答复满意”向“结果满意”转变，代表议案建议的办理质量逐年提高。积极开展先进市人大代表小组、优秀市人大代表、优秀议案建议、先进承办单位评选表彰活动，增强了代表履职及议案建议办理的积极性。落实常委会组成人员联系走访代表、常委会领导接待代表活动日等制度，帮助代表和人民群众排忧解难，加强了常委会与代表、代表小组与人民群众的联系。

人选工作民主化。一是开启了人事选举的差额表决方式。根据《组织法》《选举法》有关规定，“市人大常委会主任、秘书长，市政府市长，市中级人民法院院长，市人民检察院检察长，如提名的候选人为1人，实行等额选举。省人大代表、市人大常委会副主任、委员，市政府副市长，实行差额选举。”1993年召开的淮北市第十一次人民代表大会第一次会议，是我市自建市以来首次对市人大常委会副主任、委员、市政府副市长实行了差额选举。这次会议选举除了人大常委会主任、秘书长、市政府市长、市中级人民法院院长、市人民检察院检察长候选人为1人外，9名市人大常委会副主任候选人与7名市政府副市长候选人均含1名差额人选，20名人大常委会委员候选人含差额2名。人选工作改革的一小步，实则是民主进步的一大步。二是推行了城乡代表同比例选举。2010年修订后的《选举法》规定，“地方各级人民代表大会代表名额，由本级人民代表大会常务委员会或者本级选举委员会根据本行政区域所辖的下一级各行政区域或者各选区的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。”这是此次选举法修订后的核心内容。也就是城乡代表的“同票同权”原则。“同票同权”着眼于以往城乡代表的不平等问题，顺应城乡一体化发展的历史趋势，实现了城乡选举权的平等，充分体现了法律面前人人平等的宪法精神。淮北市人大常委会严格落实《选举法》规定，将原来城乡按照“4:1”的比例选举人大代表的规定及时调整为“1:1”，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，进一步增强人大代表选举的普遍性和平等性，切实保障人民当家作主的权利。

监督工作制度化。人大监督是淮北市人大常委会的一项重要职能。在《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员监督法》实施之前，宪法和法律虽然赋予了人大及其常委会的监督权，但对实施监督采取的形式，尚未作出具体的规定，只能在实践中进行探索和完善。淮北市人大常委会一直把监督工作作为人大工作的重中之重，通过执法检查、视察调研、听取和审议工作报告、预算审查等手段，不断强化监督职能、完善监督机制、拓宽监督渠道、丰富监督内容、加大监督力度、提高监督实效上下功夫。譬如：建立监督员制度，建立市人大常委会及工作机构与“一府两院”及所属部门工作对接联系办法，实施市人大常委会关于办理委员审议意见的若干规定等。2006年8月27日十届全国人大常委会第23次会议审议通过的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员监督法》并于2007年1月1日起施行后，地方各级人大常委会监督权的行使更加规范，制度建设得到了进一步加强。淮北市人大常委会认真学习《监督法》，严格按照《监督法》的要求依法行使监督职能。结合淮北实际，围绕市委中心工作，针对薄弱环节，突出工作重点，强化法律监督。譬如：为促进我市教育均衡和谐发展，开展了对《教师法》《义务教育法》的执法检查，帮助县区政府解决了教职工医疗保障问题和部分教师的编制及经费问题，在全省率先完成中小学危房改造BT项目，受到社会的普遍赞誉。为推动我市文明创建工作，先后开展了《安徽省城市市容和环境卫生管理条例》

执法检查，帮助推动了一些影响文明创建工作的困难和问题的解决，较好地发挥了人大常委会对政府工作的监督与支持作用。规范开展备案审查工作。根据《监督法》的规定，制定并认真落实规范性文件备案审查制度，不断加强对“一府两院”和县人大常委会规范性文件的备案审查，主动做好向省人大常委会的备案审查工作，有效维护了法制统一。

自身建设规范化。淮北市人大常委会着眼于规范化、制度化建设，先后对《淮北市人大常委会会议事规则》《淮北市人大常委会工作规则》等有关规范性文件进行了修改完善，及时废止了与《监督法》精神相悖的司法个案监督办法，制定并实施《淮北市人大常委会专门委员会议事规则》，进一步健全议案办理、信访接待、联系代表等工作制度，不断规范履职行为。常委会机关还先后建立健全重要工作协调机制、日常工作管理机制、机关考勤考核机制，制定并实施《淮北市人大常委会和机关工作流程》，进一步完善和落实机关管理制度，提高了常委会机关管理的规范化水平。

三是全面依法治国阶段(2015年~至今):开启依法治市新征程。以2014年10月召开的十八届四中全会为标志，作出了全面推进依法治国重大决定，绘就了全面依法治国具体的“路线图”。“全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。”本次全会最具历史意义的是“依法赋予设区的市地方立法权”。从此，淮北市拥有了自己的立法权，淮北人民也真正拥有了完整的自己当家作主的权力。全面依法治国总要求开启了淮北依法治市的新征程。2015年，淮北市制定出台了《中共淮北市关于加强人大工作和建设的意见》(淮发【2015】18号)，成为指导我市人大工作的一份纲领性文件。

立法工作开局良好。2016年，是我市的立法元年。淮北市人大常委会牢牢把握《立法法》赋予设区的市地方立法权的有利时机，稳妥有序地推进地方立法工作。及时组建立法工作机构，成立立法工委，快速配备立法工作队伍，积极筹建立法专家咨询库。大力开展立法培训工作，不断提升立法工作人员的业务素质和能力。坚持和完善“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作机制，先后制定并落实《淮北市人大常委会制定地方性法规工作规程》《淮北市人大常委会聘任立法专家顾问暂行办法》《淮北市人大常委会基层立法联系点工作规定》《淮北市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》等制度，科学编制《2018-2022年五年立法规划》，着力以良法促发展、保善治。我市第一部地方性法规《淮北市城乡规划条例》于2016年11月10日经省十二届人大常委会第三十四次会议审查批准并颁布实施，这在我市社会主义法治建设进程中具有里程碑意义。自获批地方立法权以来，《淮北市城乡规划条例》《淮北市绿化条例》两部地方性法规先后获得市人大常委会表决通过、省人大常委会审查批准，立法效果和社会效果良好。

监督实效持续提高。进一步完善人大监督“一府两院”的制度体系，健全符合地方国家权力机关职能特点、适应实践发展要求的监督机制和程序创新，不断推进人大工作理论和实践创新。坚持问题导向，突出监督重点，创新监督机制，强化监督实效，综合运用视察调研、执法检查、听取工作汇报、专题询问等多种监督方式，着力解决人大监督力度不足和深度不够等薄弱环节，在发挥人大监督职能过程中推动问题的解决。探索开展跨年审查工作，对上一届人大常委会审议意见的办理情况进行“回头看”，以“钉钉子”精神一抓到底，持续发力，问题不解决不松手，防止出现“新官不理旧账”的现象，做到“换届不换届”。加强跟踪监督，及时交办常委会会议审议意见，明确承办部门，落实工作责

任，提出整改时限，并不定期地听取承办单位关于意见办理工作进展情况的汇报。丰富监督手段，针对老百姓重点关注热点、难点等重大议题的审议意见办理情况组织开展满意度测评，强化了“一府两院”对常委会审议意见的执行力度，杜绝了人大监督“走过场”的形式主义，增强了监督刚性，提高了常委会审议质量，使人大监督工作取得较好的效果。

代表工作守正出新。淮北市人大常委会充分尊重人大代表主体地位，积极创新人大代表履职尽责的方式方法，在我市杜集区朔里镇人大开展人大代表工作试点基础上，推广实施淮北市人大代表工作“2121”工程(即坚持“2”个标准、建设“1”个活动平台、推行“2”项制度、实施“1”套考核体系)。常委会领导带头深入基层开展调研，听取意见、凝聚共识，先后组织开展全市人大代表工作试点推进会、观摩交流会，不断总结工作经验，以2016年的工作试点年、2017年的工作提升年再到2018年规范建设年，历时3年全面推行，制定出台了《关于全面推进淮北市人大代表工作的实施意见》，规范指导全市人大代表工作。以人大代表工作“2121”工程为抓手，着力加强代表小组建设，积极开展内容丰富、形式多样的代表活动，代表联系群众、服务群众的意识更加自觉，化解矛盾、解决问题的能力显著提高，人大代表依法履职的水平有了新提升。目前，我市人大代表工作已成为全省乃至全国人大工作的一张亮丽的名片。

自身建设不断加强。淮北市人大常委会更加注重新自身建设，不断加强理论武装，改进机关作风，完善工作制度，进一步提升人大机关依法履职水平和服务保障能力。坚持党组中心组理论学习制度，认真学习贯彻党的十八大、十九大精神及习近平新时代中国特色社会主义思想，自觉在思想上、行动上与党中央和省市委保持高度一致。加强对常委会组成人员、人大代表及机关工作人员的履职能力培训，着力提升综合素质和业务能力，不断提高依法履职水平。根据新形势党建工作需要，适时设立机关党组，充分发挥机关党组的模范带头作用和党支部的战斗堡垒作用。持续不断地改进工作作风，认真落实各项工作制度。进一步完善常委会制度体系。全面梳理常委会现存的各项工作制度、机关工作规则和管理制度，本着“该废止的及时废止、该修订的及时修订、该建立的尽快建立”的原则，对原有的机关制度体系进行了系统地全面地优化升级。如：新制定的《市政府组成部门向市人大常委会或有关专门委员会书面报告年度工作情况制度》《听取和审议市人大政府专项工作报告并进行满意度测评》《市十六届人大常委会关于加强自身建设的意见》《关于加强和改进市人大调查研究工作的意见》等制度，进一步提升了人大工作的科学化、规范化水平。

二、淮北市人民代表大会制度演进中的几点启示

淮北市人大常委会恢复于“文化大革命”结束后的“拨乱反正”时期，发展于依法治市的不断推进中，深刻吸取了“文化大革命”的惨痛教训，认真总结了法治社会建设的经验，立足淮北经济社会发展的实际情况，梳理人大常委会日常工作运行中的历史特点，把握人大发展的历史规律，有利于人大常委会充分发挥权力机关的作用，正确处理好人大与“一府两院”之间的支持与监督的关系，依法履行职责，不断推进法治淮北建设。

(一)坚持正确的政治方向，是做好人大工作的根本保障。中国共产党领导是中国特色社会主义本质特征，也是中国特色的社会主义制度的最大优势。我国的人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。做好人大工作，必须毫不动摇地坚持党的领导，把握好这一政治方向，永不偏离。人大及其常委会作为国家权力机关，必须自觉地坚持和依靠党的领导，积极履行好宪法和法律赋予的职权。

在工作方式上，依托人大代表和常委会组成人员，通过法定程序，把党的主张变成国家意志和人民的自觉行动。在组织上，充分发挥人大常委会党组的领导核心作用，坚持民主集中制，集体讨论决定重要问题，严格落实向市委请示报告制度。在实际工作中，通过具体的工作内容、工作方法和程序，把市委决策与人大依法行使立法权、监督权、决定权、党管干部与人事任免权有机地统一起来。

(二)围绕市委中心工作开展活动，是做好人大工作的重点。围绕市委中心工作坚持和加强党的领导，是顺利开展人大工作的根本政治原则，也是顺利开展人大工作的政治保证。只有坚持和依靠党的领导，才能在行使职权的过程中保持与市委同心，才能在监督中与“一府两院”保持同向，支持“一府两院”与市委同行。长期以来，人大常委会在市委领导下，坚持把人大工作放在全局中来谋划工作思路，起草全年工作要点，既积极融入全市发展大局，又从自身的性质、职能和工作特点出发，找准为中心服务的结合点，努力在履职中体现作为，在尽责中服务全局，在发挥作用中彰显权威。

(三)充分发挥代表的主体作用，是做好人大工作的基础。人民代表是国家权力机关的组成人员，是人民代表大会的主体，代表作用发挥得如何是衡量人大常委会工作的重要标志。市人大常委会一直将代表工作视为人大常委会一项经常性、基础性的工作来抓。坚持不懈地推动社会各界学习、宣传、贯彻《代表法》，逐步形成了解代表地位、尊重代表权利、支持代表工作的良好社会氛围。加强对代表的学习培训，按照“缺什么补什么”的原则，着力提高代表的政治素质和履职水平，增强代表履职本领，提升代表参政议政的能力。积极搭建代表履职平台，加强代表小组和代表活动室建设，充分发挥代表联系群众的桥梁纽带作用，了解民情，反映民意，不断增强代表服务群众的意识。邀请代表列席常委会，组织代表开展视察调研、执法检查、专题询问等活动。健全代表履职保障与奖惩等机制，出台《淮北市人大代表履职补贴办法》，保障无固定收入和基层一线人大代表依法执行代表职务；制定《关于争创先进代表小组和优秀人大代表的实施办法》等奖惩制度，进一步激发代表履职积极性。

(四)加强调查研究，是做好人大工作的重要途径。没有调查，就没有发言权。调查研究是每一位人大代表乃至人大机关干部履职尽责的基本功。调查研究水平的高低在一定程度上体现着一名人大代表依法履职的素质和能力。可以说，不会调查研究或者不深入调查研究，就不会是一名称职的人大工作人员。人大代表了解民情，体察民意，就需要深入基层调查情况，摸清实情，及时知晓老百姓各方面的利益诉求，认真听取各方的意见建议，并根据调查情况进行深入研究，分析是否属于个别问题是普遍性问题，是政策落实到位还是属于政策的盲点，深刻剖析原因，结合党和国家的大政方针，能够提出针对性强、操作性好的对策和建议。人大常委会的机关工作人员，要及时总结提炼基层人大代表依法履职方面一些好的经验做法，加以推广，更好地指导人大工作。

(五)加强自身建设，是做好人大工作的内在要求。淮北市人大常委会依法履职的过程，也是自身建设不断加强过程。40年来，人大常委会根据宏观形势的不断变化，思想建设、组织建设、作风建设、制度建设一直保持着与时俱进的发展态势。强化理论武装，增强理论自觉和制度自觉，紧紧围绕中央和省市委的决策部署积极开展人大工作；不断完善组织机构，健全机关职能，充分发挥权力机关的职能作用；不断改进工作作风，严守纪律、强规矩，履好职、尽好责；不断完善工作制度，发挥制度的刚性约束，从制度上规范自己，建立健全并认真执行机关管理的各项制度，努力提高人大工作制度化、规范化水平程度。