

目前街道人大工作存在的问题,主要还是法规制度不健全、职责任务不明确、机构建设不完善、工作开展不规范等,“空化”“弱化”“虚化”“淡化”和“边缘化”等困境还没有从根本上得到完全解决,还存在“先天不足”“底气不足”“心有余而力不足”等现象,并且全国各地的发展也不平衡,对此必须从坚持、完善和发展人民代表大会制度的高度加以重视解决。

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2019.07.002

街道人大工作机构若干问题研究

□ 李伯钧

随着我国城镇化进程的加速,街道数量增加,在经济与社会发展中的作用加大,成为区、市、县基层工作的主战场,街道人大工作也成为基层人大工作的主阵地。栗战书委员长2018年9月在浙江省人大看望机关干部并座谈时的讲话中指出,关于加强街道人大工作,这个问题要深入研究。在讲了街道人大工作机构组织本辖区内的各级人大代表开展活动的情况后,委员长要求还要研究其职责定位、履职方式、人员配备、经费和物质保障等问题,进一步健全完善相关制度。这为新时代加强街道人大工作和建设指明了方向。

一、准确把握街道人大工作机构法定职责定位

多年来,根据地方组织法的规定,市辖区、不设

区的市(现实中也有县)的政府经上一级政府批准,普遍在街道设立了办事处,作为它的派出机关履行职责。但人大在街道没有派出机关或者工作机构,使人大工作在街道存在盲区,影响了人民代表大会制度在基层的落实。

地方人大积极探索,1996年8月山东省济南市历下区在全国率先在街道设立人大办公室,1998年7月山西省太原市小店区在街道设立人大工作委员会,后来引起了全国多数地方的纷纷效仿,90%以上的街道设立了专门的人大代表服务机构或者人大其他机构,并通过制定地方性法规或者制度办法的形式将这一做法加以法定化、规范化,但一直缺乏上位法的支持。

2015年8月,为了更好地推进基层人大工作,推动基层民主政治建设,充分发挥代表作用,全国人

大常委会根据《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》的精神和街道人大工作实际需要,总结地方人大创造的经验 and 做法,在修改地方组织法时,在第五十三条增加一款规定,市辖区、不设区的市的人民代表大会常务委员会可以在街道设立工作机构。工作机构负责联系街道辖区内人民代表大会代表,组织代表开展活动,反映代表和群众的建议、批评和意见,办理常务委员会交办的监督、选举以及其他工作,并向常务委员会报告工作。这在法律上明确了街道人大工作机构的地位和职责,使街道人大工作于法有据,非常有助于解决人大工作在街道的断层问题。

代表法规定,县级以上的各级人大常委会的办事机构和工作机构是代表执行代表职务的集体服务机构,为代表执行代表职务提供服务保障。根据法律规定,街道人大工作机构是区、市、县的人大常委会的工作机构,其不是国家权力机关,不能独立行使一级国家权力机关的职权,不同于乡镇的人大。街道人大工作机构也不同于乡镇人大主席团,因为根据地方组织法第十五条的规定,乡镇人大主席团由代表组成,开会时主持会议,闭会期间每年选择若干关系本地区群众切身利益和社会普遍关注的问题,有计划地安排代表听取和讨论本级人民政府的专项工作报告,对法律、法规实施情况进行检查,开展视察、调研等活动;听取和反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。现在一些地方的街道人大工作机构事实上承担了类似于乡镇人大或者乡镇人大主席团的角色,这是不对的。街道人大工作机构的职责定位,是这些区、市、县人大及其常委会的集体参谋助手,是为辖区内人大代表履职提供服务保障的班子。但其作为人大常委会的工作机构又有自己的工作特点,不同于常委会其他内设工作机构直接为人大常委会某一方面职权提供服务、承担专项职责管条条,其是常委会外派的工作机构、承担地域职责即管块块,带有一定综合性,还可以在辖区内相对独立地开展人大常委会交办的工作,例如可以办理常委会交办的监督、选举以及其他

工作事宜,并向常委会报告工作。而且,在人员组成和任免方式上也有所区别。

需要研究的是,地方组织法规定的,是市辖区、不设区的市的人大常委会可以在街道设立工作机构,是市辖区、不设区的市的人民政府经一级人民政府批准可以设立若干街道办事处作为它的派出机关。那么是否可以说,街道办事处担负处理政府基层事务的重要职责,作为政府的派出机关可以行使一定的行政权,人大常委会的工作机构因为不是派出机关只是常委会的内设机构,而不能直接行使人大及其常委会的权力。

有一个问题需要注意,法律上没有规定县人大常委会可以在街道设立工作机构,但在许多地方现实都是设立的,特别是一些地方的县的乡镇改成街道以后都是这样操作的。2015年,重庆市人大常委会向全国人大常委会请示时,全国人大常委会法工委书面回复(法工委发〔2015〕56号)称:“重庆市所辖县(自治县)人大常委会设立的街道工作机构,可以参照地方组织法关于街道人大工作机构职责的规定开展相关工作”。按此精神,近年来一些地方制定的人大街道工作委员会条例或者制度办法,明确了人大街道工作委员会的适用范围为县级人大常委会,包括市辖区、不设区的市、县。但目前这在法律上还没有明确的依据,而且重庆市又是直辖市,其所辖县(自治县)的街道与多数县级的街道还有不同之处。

从一些地方的情况看,街道主要分为三种类型。一是城区的老街道,人口居住密集、经济比较发达,街道内机关组织、知识分子、各级人大代表等都较多。二是乡镇撤建而成的新街道,基本上或者部分还承担着原来乡镇的职能,城镇化的任务较重。三是开发区内的托管街道,由于开发区一般不是一级行政区划,管理体制较特殊。无论什么类型的街道的人大工作机构,都要在隶属区、市、县的人大常委会和所在街道党工委的领导下,按照人大工作的方式方法履行好法定职责。有的街道特别是开发区的街道不设立人大的工作机构,这要研究,地方组织法规定人大常委会根据需要设立办事机构和其他工

作机构,市辖区、不设区的市的人大常委会可以在街道设立工作机构,尽管“可以”在词义上是表示可能或者能够、表示许可,不是“必须”,但“根据需要”,实践中一般都是应当设立的。

二、科学规范街道人大工作机构履职方式

街道人大工作机构履职方式要科学规范,出发点和落脚点应放在加强新时代街道人大工作和建设,充分发挥其在推进基层民主法治、促进经济社会发展中的职能作用上来,因此要讲政治要求、讲法律力求、讲群众诉求、讲实际需求。公权的行使遵循“法无授权即禁止”或“法定授权必须为”的原则,街道人大工作机构履职方式必须服从和体现这个原则,根据地方组织法的规定,主要有代表工作和完成交办两个层面的要求。具体可以有这样四种履职方式。

一是联系、组织、服务人大代表开展工作。开展相关代表工作,必须根据人大常委会有关代表工作的安排和部署,围绕党政中心大局和人大常委会重点工作,依据代表法和有关代表工作制度的规定和要求,从实际情况出发。针对街道没有本级代表和辖区内各级代表交织的不同情况,加强代表履职的工作平台和网络平台建设,通过各种方式密切有关机关、组织同代表的联系,密切代表同群众的联系。积极发动和认真组织代表开展活动,包括视察、调研、代表主题、代表小组、履职学习、向原选区选民报告履职情况等活动,协助代表提出议案与建议并督促办理,组织代表听取街道办事处和区、市、县国家机关派驻街道机构的专项工作报告,听取街道办事处预算执行情况的报告等。听取、反映代表和群众对街道人大工作以及街道办事处和区、市、县国家机关派驻街道工作机构及其人员的意见和建议,完善代表履职管理监督机制,维护代表合法权益等。世界上怕就怕“认真”二字,关键是要认真负责,为代表履职提供过细有用的良好服务保障。

二是完成人大常委会交办的监督工作。依据法定的原则、程序和内容,把监督工作做细做好、作

出实效。包括办理人大常委会交办的执法检查、专项工作评议以及对辖区内有关单位依法行政、公正司法的监督工作,指导本辖区的居(村)民委员会依法开展自治活动等,特别是加强对街道财政预算的监督(例如听取街道办事处年度财政收支及资金管理使用情况汇报)和诸如民生与公共事业、城镇治理等其他工作,与人大信访等工作实行联动,督办解决本辖区群众关心的热点难点问题,并通过组织代表开展相关活动,例如实行民生实事票决等,督促街道办事处和区、市、县政府委办局驻街分支机构如科队所站等解决问题、改进工作,齐心协力抓好落实。马上就办、真抓实干,关键要求真务实,完成交办工作善始善终、善作善成。

三是完成人大常委会交办的选举工作。在区、县、市人大换届选举过程中,按照人大常委会的统一部署,在街道党工委的具体领导下,采取多种形式和方法,依法依规文件并按照法定程序,做好各个环节的选举具体组织工作。包括协助选举委员会做好选区划分、选民登记、代表候选人推荐协商、投票选举等各个环节工作,确保选举作风清正、选举结果群众满意。还要办理好人人大常委会交办的代表补选、辞职和罢免等具体工作。一俊遮百丑,一丑也可以遮百俊,关键要一丝不苟,努力做到十全十美。

四是完成人大常委会交办的其他工作。要积极而不是消极,主动而不是被动,完成各项工作更要有效。

关于街道人大工作机构的工作职责和履职方式,一些地方的法规或者制度办法根据地方组织法的规定细化为若干个方面,还包括对宪法、法律、法规和人大及其常委会的决议、决定宣传,并协助区、市、县人大常委会保证其在本辖区内的遵守和执行,对辖区内经济建设、社会发展和人民群众普遍关注的问题进行调查研究提出意见和建议,承担人大常委会主任会议交办的其他工作等。

做好街道人大工作要强调“依法”二字,规定动作不走样、自选动作有特色。努力做到“法人法语法行”,做到“四个遵从”,即有法从法、无法从解释、无

解释从政策、无政策从惯例。街道人大工作要与时俱进,但前提是要符合法律规定的原则和精神,依法进行探索和创新。

需要研究的一个问题是,《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》讲的是,不设区的市、市辖区人大常委会可以在街道设立工作机构或者明确相关机构,负责联系本辖区内的人大代表,组织代表开展活动,根据授权开展监督、选举等工作,并向市、区人大常委会报告工作。2015年8月全国人大常委会修改地方组织法的规定,是街道人大工作机构完成人大常委会交办的各项工作包括监督、选举工作,并向常委会报告工作。请注意授权与交办的表述不同。在字义上,交办多是指上级对下级交代的交给某人或者某机构对事情的处理,授权则是指把权力委托给人或者机构代为执行。交办的监督是工作,授权的监督是权力,因为一旦接受授权,受权者就可以接受国家或者上级委托有权力做某事,完成交办的监督工作和受权开展监督是不完全一样的。还有,无论是交办还是授权,是一事一交办或者授权,还是一揽子交办或者授权。对街道的政府工作监督不能缺位,一些地方的常委会在同意街道人大工作机构计划或者报告时要求其开展具体的监督工作,或者经过街道党工委同意,有的街道人大工作机构事实上对街道办事处直接行使监督权力,这些都需要研究。

三、切实加强街道人大工作机构人员配备和经费物质保障

街道人大工作任务繁重,需要必须的人、财、物力保障,对此思想、行动都应当加以重视,关键是要落在实处。

街道人大工作机构实践中一般简称为人大街工委,设主任一人,副主任一人至二人,委员可以五人左右,均由区、市、县的人大常委会主任会议提请本级人大常委会任免。人大街工委主任应当是人大代表、应当专职,其职责是召集并主持人大街工委

会议,组织实施人大街工委会议议定的有关事项,组织开展代表工作和完成常委会交办的各项工作,处理人大街工委的日常工作。人大街工委的副主任一般应当专职,委员可以兼职,还应当确定专职工作人员。有条件的地方,可以设立人大街工委办公室,配备专职办公室主任和联络员,承担具体工作事务;一时无条件设立的,可在相关综合办公室挂牌,并配备专职工作人员。原则上编制人员应当是公务员,借用人员、临时人员不用少用。要积极探索和创新,确保人大街工委机构设置科学合理,人员配备到位和充满活力。

这些年来,一些地方的人大街工委主任由街道党工委书记兼职,这不太合适,如同现在的乡镇人大主席,还是专职以集中主要时间精力从事人大工作为好。现在越来越多的地方的人大街工委主任都搞专职化了,许多地方的相关条例或者办法明确规定了专职化。现实中,人大街工委的专职干部往往是“专职不专”,除被分工负责脱贫城管、征地拆迁、综治维稳、担任河长路长等工作外,手头或者有经济建设项目或者承担其他一些党政事务工作,一些同志还乐此不疲。如何处理好“主业”与“副业”的关系,既不置身于中心大局工作之外,又把自己该做应做的事做好是个现实问题。专职的人大街工委主任或者副主任不是说就完全不能从事街道党工委分配的工作,但至少应当是主要时间、主要精力用于人大工作,特别是在公开场合要注意人大的形象。人大街工委办理监督街道办事处的工作,要注意回避对政府工作的介入,避免出了问题时既当裁判员又当运动员的尴尬。如果“专职不专”“种了别人的田,荒了自家的地”,这种现象发展下去,必然弱化人大的法定职能,必然影响人大工作和人大形象。

人大街工委是否实行委员会制,其构成是否必须是人大代表,现实中也有不同看法和做法。委员会制一般是要求以合议制形式集体行使职权,这与工作机构的主要领导负责制有不同。法律规定人大的专门委员会成员必须是人大代表,而人大常委会的工作机构人员则没有这个要求。从有的地方性法

规或者制度办法的规定看,因为考虑到根据交办需要完成监督工作,为避免角色冲突,人大街工委主任、副主任和委员不得担任“一府一委两院”的职务;如果担任上述职务,应当辞去人大街工委的职务。而类似这样的规定在法律上是对人大常委会组成人员作出的,如果人大街工委组成人员也如此适用,是否把其等同于人大常委会组成人员,也要研究。

人大街工委的工作经费与街道其他机关、组织的经费一并安排进所在行政区的财政预算,在人大常委会年度预算安排中列支,或者统一安排在街道年度预算中,并随着经济发展和财政收入的增长逐步提高,保证足额到位,专户管理、专项使用。组织人大代表开展活动、代表联络站或者活动室的建设管理等工作经费,完成人大常委会交办事项所需要的各项费用,都应当纳入其中。人大街工委的工作场所和其他必要的办公条件、办公设施要有保障。落脚点是人大的街道工作要有人干事,有地儿理事,有钱办事,有物保事。

四、健全完善街道人大工作机构相关制度

制度是带有根本性的。需要理顺和处理好一些关系,摆正街道人大工作机构的位置和作用,在此基础上建立健全相关的工作制度,推动街道人大工作的制度化和规范化。

一是与区、市、县人大常委会的关系和制度。人大街工委是区、市、县人大常委会在街道设立的工作机构,理所当然地在其领导下开展工作,对其负责并报告工作。人大常委会要把加强街道人大工作列入重要议事日程,纳入常委会工作总体部署和年度工作计划,建立健全邀请不是人大常委会委员的人大街工委负责人列席常委会会议、常委会主任会议或者专门委员会会议,参加常委会组织的视察、调研、执法检查等活动,常委会主任会议组成人员定点联系等制度,研究解决人大街工委在工作中遇到的困难和问题,总结交流街道人大工作情况。制定本辖区人大街工委工作条例或者制度办法等,强化对

人大街工委的考核约束机制。上级人大常委会加强对街道人大工作的指导。人大街工委要自觉坚持、接受和依靠区、市、县人大常委会的领导,按照常委会工作的总体部署和要求,结合本街道实际作出制度化安排,开展各项工作并向人大常委会报告或者汇报、提出有关方面的意见和建议,并参与好人大常委会的有关工作和活动。

二是与街道党工委的关系和制度。从领导体制上说,街道人大工作机构实行区、市、县人大常委会和街道党工委双重领导。尽管人大街工委是与街道党工委、街道办事处并列平行的一个相对独立的机构,但由于其建立在街道,工作在街道,理所当然地要接受街道党工委的领导。人大工作也是党的工作的组成部分,街道党工委要把加强对街道人大工作的领导摆上重要位置,建立定期听取街道人大工作汇报、书记联系人大工作等制度,重视街道人大机构和干部队伍建设,及时协调解决街道人大工作遇到的困难和问题。人大街工委主任不是街道党工委成员的,应当列席班子的有关会议,促进人大工作与党政工作“同频共振”。人大街工委自觉接受街道党工委的领导,保证街道党工委决议、决定的贯彻落实,主动向街道党工委负责并报告工作或请示汇报,对街道党工委决策事项多参谋、多配合,围绕而不是游离于、脱离于中心大局开展工作。街道党工委的中心大局工作到了哪里人大街工委的工作就要到哪里,当然也要注意人大工作的特点和方式方法,从制度上确保街道人大工作始终保持正确的政治方向。

三是与街道办事处的关系和制度。人大街工委和街道办事处分别是区、市、县国家权力机关和行政机关工作机构或者派出机关,工作有分工更有配合。在制度安排上,街道办事处召开重要会议、举办重要活动,应注意邀请人大街工委主任列席或者参加,及时通报街道重要工作开展情况,听取意见和建议。人大街工委要加强与街道办事处的工作沟通,建立年度工作对接和日常工作联系机制,根据工作需要可邀请街道办事处及其部门负责人列席会议或者参加相关活动。对代表和群众提出的相关意见和

建议交街道办事处和有关单位研究处理,负责督查反馈,协助政府推行公务,做到到位不越位、解难不发难,在实施监督事项后向区、县、市人大常委会及时报告工作开展情况并提出意见和建议。

四是与辖区内其他条管机关、组织派驻街道的机构或者单位的关系和制度。有关国家机关或者组织派驻街道的机构或者单位的工作,是有关机关、组织工作在基层的延伸,与街道人大工作相辅相成、相得益彰。在制度安排上,有关机关、组织派驻街道的机构或者单位召开相关重要会议或者有重大活动时,应当邀请人大街工委主任参加或者参与,积极听取和办理人大代表或者人大街工委对改进工作提出的意见和建议,主动配合和支持人大街工委的工作。人大街工委要加强与辖区内有关机关、组织派驻街道的机构或者单位的工作沟通,支持其工作,根据工作需要可邀请其负责人列席相关会议或者参与相关活动,建立经常的、良好的工作联系机制,促进这些机关、组织派驻街道的机构或者单位依法依规做好相关工作。

五是与人大专门委员会、人大常委会其他办事机构和工作机构的关系和制度。人大街工委与区、市、县人大专门委员会、人大常委会办事机构和工作机构,职责有同也有异,各负其责,但在人大闭会期间都是在常委会的领导下开展相关工作。从工作制度上说,要加强联系沟通,形成良好的工作氛围和工作合力,在相互支持协同配合中完成常委会的相关工作。根据工作需要,人大街工委可邀请其负责人列席有关会议、参与有关活动,也可应邀参加或参与其有关的会议或活动,上下左右联动,促进资源整合、优势互补,协同并整体做好常委会的相关工作。

六是与辖区内人大代表的关系和制度。人大街工委就工作性质和定位来说,是联系代表、组织代表开展活动、听取和反映代表与群众意见和建议的,是为代表依法履职提供服务保障的,是联系、组织、服务的角色。就制度设计讲,要密切联系辖区内的各级代表,在人大会议期间做好代表参加会议的服务工作,在闭会期间组织好代表活动,根据工作需要

可邀请本辖区内代表列席有关会议或者参与有关活动等。由于街道没有本级人大代表,人大街工委联系本辖区的各级代表并开展活动,一定要增强主动性、针对性、灵活性、实效性,充分发挥代表作用。2008年全国人大常委会机关科学发展观学习实践活动的实践载体有一句话,参谋助手上水平、服务保障创一流,这完全适用于人大街工委的代表工作。

换个思考维度,人大街工委要具体建立健全并不断完善工作制度,包括会议制度如例会制度,完成交办的监督工作的制度如听取街道办事处工作、预算和执法检查监督、政情通报等制度,完成交办的选举工作的制度,代表工作制度如代表联系选民、代表向选民述职、代表建议督办、代表视察调研学习等制度,以及自身建设制度如议事制度、信息化建设制度等,不断提高街道人大工作效率、水平和质量。

人大街工委的工作受区、市、县人大常委会的监督,也受本辖区人大代表和人民群众的监督。现在一些地方的街道人大工作探索选民议政制度,参照乡镇人代会形式召开街道选民代表大会或者选民代表会议,听取讨论街道办事处工作报告、人大街工委工作报告,有的还加入财政预算报告、重大事项报告、民生实事票决等。闭会期间,选民代表和区、市、县人大代表一起进入人大代表联络站活动,发挥选民代表作用。有的地方市人大常委会组织在街道的县级以上人大代表,每年定期召开一两次会议,集中听取讨论街道办事处、人大街工委和财政工作以及重点工作推进情况等报告,对街道有关部门的工作进行评议,提出改进工作的意见和建议,以弥补街道人大监督工作的不足。这些都需要进一步总结和研究,只要不撬动根本政治制度安排、在现有的法律框架内,各种探索都应当是可以的。

做好街道人大工作,关键是要有一个良好的精神状态。现实中部分人大街工委主任、副主任由党政部门转岗而来,有最后一站、喘口气的思想,不想再有多大的作为,工作不那么起劲和用心,需要引起重视。街道人大工作还要注意克服形式主义、官僚主义,从实际出发,因地制宜、注重实效,通过人大街

为了更系统全面地反映国有资产管理情况,提升和加强监管实效,也为给地方各级政府提供更为科学合理的蓝本,未来国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度应当顺势而为,谋求常态化、规范化发展模式。

论国务院向全国人大常委会报告 国有资产管理情况制度的实行

□ 周 华

国有资产属于国家所有,亦即全民所有,是全体人民共同的宝贵财富。在国有资产管理上,国务院代表国家行使权力;人民作为真正的所有者,享有充分意义上的监督权,全国人民代表大会及其常务委员会正是人民行使国家权力的机关。国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况是国有资产

全民所有的实际体现,而其从制度建立到贯彻实行,亦是人民行使监督权的不断深入。

立标准、作依据的制度建立

2017年11月20日,习近平总书记主持召开十

工委的积极履职、主动作为体现街道人大工作的地位作用,展示街道人大干部职工的风采。

目前街道人大工作存在的问题,主要还是法规制度不健全、职责任务不明确、机构建设不完善、工作开展不规范等,“空化”“弱化”“虚化”“淡化”和“边缘化”等困境还没有从根本上得到完全解决,还存在“先天不足”“底气不足”“心有余而力不足”等现象,并且全国各地的不平衡,对此必须从坚持、完善和发展人民代表大会制度的高度加以重视解决,下大气力加强街道人大工作和建设,提升街道人大工作机构的能力和水平,切实把人民代表大会制度落实到基层。

在2019年3月的十三届全国人大二次会议上,

一些代表呼吁加强街道人大工作和建设。例如浙江省的全国人大代表于跃敏就讲,建议全国人大对街道人大工作和建设给予更多关注和研究指导,更好地发挥街道人大工委的作用。在习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想指引下,在栗战书委员长相关工作重要要求的督促下,在上级人大常委会的指导下,经过各方面的大力配合和街道人大工作机构的努力,相信新时代的街道人大工作,一定能够百尺竿头、更进一步,找准定位、明确职责、增强能力、大有作为。

(作者系全国人大常委会代表资格审查委员会办公室原主任、办公厅联络局原巡视员,现就职于中国人民代表大会制度理论研究会)