



## 我国全过程人民民主已有完整制度体系

# 权力来自人民 服务人民 保障人民

编者按

全国人大常委会办公厅、法工委、预算工委近日举办“加强人民代表大会制度建设 发展中国特色社会主义民主”集体采访,就人大制度建设和制度实践情况等回答记者提问。本刊今天推出相关报道,敬请关注。

□ 本报记者 蒲晓磊

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上发表重要讲话,强调“发展全过程人民民主”。这一重要论述思想深邃,内涵丰富,为推进我国社会主义民主政治建设提供了科学指引。

何为“全过程人民民主”?如何理解和贯彻“全过程人民民主”?在全国人大常委会办公厅、法工委、预算工委近日举办的集体采访中,“全过程人民民主”成为出现频率最高的词汇之一。

对于这些问题,全国人大常委会办公厅研究室副主任翟伟,全国人大常委会办公厅联络局局长傅文杰,全国人大常委会法工委国家法室主任童卫东在集体采访中作出回应。

### 保障和实现全过程人民当家作主

翟伟指出,关于全过程人民民主,可以从三个方面来理解和把握——全过程人民民主是社会主义民主的本质特征,全过程人民民主在我国已有完整的制度体系和参与实践,党的领导是发展全过程人民民主的根本政治保证。

我国宪法规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。

翟伟说,“一切”和“各种”两个词,表明了我国社会主义民主的“全过程”属性,权力来自人民,服务人民,保障人民,从人民中来,到人民中去,保障和实现全过程的人民当家作主。

全过程人民民主的制度体系主要包括人民代表大会制度这一根本政治制度,中国共产党领导的多



集体采访现场。

许麟 摄

党合作和政治协商制度,民族区域自治制度,基层群众自治制度这三项基本政治制度以及以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。

翟伟指出,通过这样一整套制度体系,人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,在国家治理的各方面各环节都享有充分的民主权利,保证了人民当家作主具体地、现实地落实到国家政治生活和社会生活之中,真正实现了全过程民主和结果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主,党的主张和人民意志有机统一。

全过程人民民主是在党的领导下形成、发展和完善的,是党领导人民创建的新型政治文明形态。

翟伟说,中国共产党始终代表最广大人民根本利益,没有任何自己特殊的利益,也从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。在我们这样一个地域辽阔、人口众多的多民族国家里,只有坚持党的领导,才能把亿万人民群众有效组织起来,凝聚各方面的智慧和力量,有序参与国家和社会治理,才能统筹协调好各方利益和诉求,凝聚起全社会共识,形成最大公约数。

### 立法全过程听取吸纳各方面意见

“立法是人大的重要职责,全国人大及其常委会深刻把握发展全过程人民民主的精神内涵和重大意义,在立法的全过程各环节广泛听取和吸纳各方面的意见,通过开门立法、民主立法的丰富实践,实现全过程人民民主。”童卫东说。

童卫东指出,具体而言,主要是充分发挥人大代表的桥梁纽带作用,把坚持全过程人民民主的要求贯彻到立法的全过程,注重发挥好基层立法联系点的作用。

人大代表是人民代表大会的主体,保障人大代表更多地参与立法,发挥人大代表的桥梁纽带作用,有利于立法更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。从2015年起,每年全国人民代表大会都会审议法律案,人大代表通过参加大会审议法律案,直接行使立法权。同时,在全国人大常委会的立法中,代表通过提出议案、建议,参加立法调研、论证,列席常委会会议等方式,深度参与常委会立法工作。

童卫东说,整个立法过程,从立项、起草、审议、通过,中间还有论证、评估、链条长、环节多,全国人大及其常委会通过立法和出台规范性文件,在各环节落实全过程人民民主的要求。

“而且,基层立法联系点的建立和发展,拓宽了基层群众直接参与立法的途径,通过基层立法联系点,人民群众的意见、建议可以直达国家立法机关,保障了国家立法直接反映和体现民情、民意、民心,真正实现了立法由人民参与,法律由人民制定,保证了人民当家作主。”童卫东说。

### 已形成相关理念原则和制度安排

“人民代表大会制度是人民当家作主的重要途

径和最高实现形式。通过长期探索、实践和发展,人大的选举制度、组织制度、议事规则、工作制度,都形成了一套体现全过程人民民主理念原则和制度安排。”傅文杰说。

傅文杰指出,全国人大代表在全过程人民民主中发挥作用,主要体现在以下五个方面:

在人大组成人员结构方面,我国的人大代表具有广泛的代表性,各地区、各民族、各方面都有适当数量的代表,妇女代表和一线工人、农民、专业技术人员代表的比例逐步提升,人口再少的少数民族也至少有一名全国人大代表。

在议事决策方面,人大以民主集中制作为活动准则,坚持集体行使职权、集体决定问题,严格依法按程序办事。在制定修改法律法规,作出决定决议过程中,广泛征求人大代表、人民群众的意见,充分发扬民主,凝聚最大共识。

在推动中央决策部署落实方面,全国人大代表和地方各级人大代表在抗击疫情、脱贫攻坚、乡村振兴等各个领域,积极响应党中央号令,在各级党委、政府的领导组织下,投身工作一线,主动建言献策,在各条战线、各自岗位上发挥积极作用。

在联系人民群众方面,人大代表密切联系群众、听取群众呼声,反映人民意愿,依法提出议案、建议和意见,各国家机关、组织认真研究,逐件办理,切实体现到政策、法律和工作之中。这是我国人民代表大会制度的特点和优势,充分体现了“国家一切权力属于人民”这一基本原则。

在履职保障方面,人大代表作为国家权力机关组成人员,享有宪法法律赋予的履职保障权利,确保人大代表忠实反映人民的意愿,代表人民的意志,依法参加行使国家权力,管理国家和社会事务。

## 我国现行有效法律共286部

# 立法工作服务改革突出重点补齐短板

□ 本报记者 朱宁宇

立法,是全国人大及其常委会的主要任务之一。数字显示,截至目前,我国现行有效的法律已有286部。本届以来,全国人大及其常委会共制定法律36件,修改法律96件次,通过有关法律问题和重大问题的决定40件。

“立法工作服务改革,突出重点,补齐短板,呈现一些新的特点。”谈及本届全国人大的立法工作,全国人大常委会法工委国家法室主任童卫东概括为覆盖广、数量多、节奏快、要求高。

细心观察不难发现,形式更加多样化可以说是立法工作的一个明显特点。从体量上看,既有条文多达1260条的民法典这样的“大块头”,也有不少“小快灵”,比如,反外国制裁法只有16条,反食品浪费法也

只有32条。“过去以立新法为主,现在是立、改、废、释、纂,决定,形式越来越丰富。”童卫东说。

从数量上看,2018年,修改宪法,制定、修改法律56部,通过有关法律问题和重大问题的决定13件;2019年制定、修改法律22部,决定8件;2020年制定、修改法律21部,通过决定12件;2021年,截至目前,制定、修改法律33部,决定7件。

数量多的同时,立法节奏也在加快。“过去不少法律是十年磨一剑,有的甚至是二十年磨一剑,现在从起草到通过,不少是在一年内完成的。”童卫东举例说,比如,关于全面禁止食用野生动物决定,全国人大常委会在不到一个月的时间就完成了立法程序。

立法工作还有一个鲜明特点,就是更加注重发挥引领和推动作用,更加注重立法质量。

“过去有一段时间是先改革,后立法,边改革,边

立法,通过立法总结实践经验,巩固改革成果;现在是先立法,再改革,坚持立法先行,注重发挥法律的引领和推动作用,党中央明确了改革事项,需要立法、修改的,全国人大及时启动立法程序,对于来不及修改法律或者修改法律条件不成熟的,通过授权暂时调整相关法律的适用,为改革提供制度空间。”童卫东指出,对一些立法难度大、意见分歧大的,发挥人大主导作用,加大协调力度,确保改革需要的法律及时出台。

党的十八大以来,党中央高度重视全面依法治国,紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义,推动构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系建设取得重大新进展,使各方面制度更加成熟更加定型。

“可以说,以宪法为核心,与推进国家治理体系和治理能力现代化进程相适应的中国特色社会主义法律体系不断完善发展。”谈及立法制度的完善发

展,童卫东从四个方面进行了介绍:

健全宪法实施和监督制度,通过宪法修正案,健全保证宪法实施的制度,积极稳妥开展合宪性审查工作,加强规范性文件备案审查工作;

加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,完善民主政治、市场经济、国家安全、社会治理、民生保障、公共卫生、环境保护、先进文化、刑事司法等方面立法,加快形成完备的法律规范体系;

坚持立法决策与改革决策相衔接,以灵活的立法形式主动适应改革和经济社会发展需要,确保重大改革于法有据;

完善立法体制机制,进一步提高立法质量,立法理念从“有比没有好,快搞比慢搞好”向“提高立法质量为中心”和“在确保立法质量的前提下加快立法步伐”,增强法律的执行力、可操作性。

## 全国人大常委会对政府预算开展全口径审查全过程监管

# 6年来推动国务院整改问题金额2万亿元

□ 本报记者 赵展熙

“全国人大及其常委会依法开展预算审查监督,国有资产管理情况监督,是贯彻落实党中央各项方针政策和决策部署,实现党的领导、人民当家作主,依法治国有机统一的重要载体和平台,是更好发挥人民代表大会制度的国家根本政治制度作用,坚持和发展中国特色社会主义民主,推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。”全国人大常委会预算工委办公室主任刁义俊近日接受记者采访时说。

刁义俊指出,党的十八大以来,全国人大常委会先后修改预算法,制定《全国人民代表大会常务委员会议事规则》,更加突出财政作为国家治理的基础和重要支柱的作用,突出国有资产管理作为全体人民共同的宝贵财富的作用,确保政府预算切实体现和落实党中央重大决策部署、国家发展战略和政策,确保国有资产管理“长出牙齿”,为新时代坚持和完善人民代表大会制度,展现人民代表大会制度强大的生命力和巨大的优越性,促进中国特色社会主义民主,发挥了重要作用。

### 围绕审计查出问题跟踪监督

“从2016年到2021年,全国人大常委会推动国务

院整改问题金额累计达到2万亿元,完善各种规章制度1.8万项,问责处理213万人。”刁义俊介绍,近年来,按照党中央决策部署要求,全国人大常委会以人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革为抓手,对政府预算开展全口径审查、全过程监管。

刁义俊解释称,全口径审查是在预算决算审查工作中,实现对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算“四本预算”审查范围和内容的全覆盖,全过程监管是将“事前”审查、“事中”监督、“事后”监督有机贯通衔接,形成监督闭环。

加强“事前”审查要将预算审查关口前移。在每年的预算决算草案编制和报告起草前,全国人大常委会预算工委都要提前介入,提出意见建议,自2018年以来,共提出意见建议138条。

聚焦“事中”监督要抓好预算执行“过程”监督。结合预算联网监督系统数据信息,发现一些部门存在预算执行偏慢、结转结余资金规模大等问题,及时向财政部门反馈,推动问题及时解决。

做实“事后”监督要抓好决算审查和审计查出问题整改监督。决算审查重点关注预算绩效,持续推动财政部增加报送全国人大常委会审查的重点项目绩效评价报告,扩大绩效评价范围。从2016年到2021年,全国人大常委会审查国务院提交的重点项目绩效评价报告从5个增加到25个,涉及资金规模从500亿元增加到1.7万亿元。2015年至2020年,全国人大常委会共围绕中央基建投资、地方政府债

务、减税降费等27项审计查出突出问题开展跟踪监督,涉及中央部门单位22个。

### 出台加强国有资产监督决定

为规范和加强政府国有资产,党的十八届三中全会提出加强人大国有资产监督职能。2017年12月30日,中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的意见》。

刁义俊说,意见印发3年多来,全国人大常委会预算工委牵头组织开展人大国有资产管理情况监督的具体工作,先后重点围绕金融企业国有资产、行政事业性国有资产、非金融企业国有资产、国有自然资源资产的管理情况开展监督调研等工作,发现了一些需要抓紧解决的问题。比如,在金融企业国有资产管理方面,发现国有金融资本出资人制度不够完善,履行出资人职责的机构尚未统一;在行政事业性国有资产管理方面,发现单位占有使用支配体制下推进特定资产调剂使用、共享共用缺乏有效机制;在非金融企业国有资产管理方面,发现国有资本布局规划机制不够完善,重复投资、同质化竞争广泛存在等问题。

“由于国有资产的基础比较薄弱,目前向全国人大常委会报告的各类国有资产还没有形成统一规范、科学完整的国有资产管理报表体系。”刁义俊指出,2020年12月,全国人大常委会出台了关于加强国有资产监督管理情况的决定,使党中央的决策部署转

化为法律规范,进一步强化监督机制,增强监督刚性,下一步将加快形成人大国有资产管理监督评价指标体系,加快完善人大国有资产联网监督系统,完善国有资产管理与监督法律制度体系。

### 预算工委设5个基层联系点

2020年7月,全国人大常委会预算工委在北京市海淀区东升镇、浙江省嘉兴市南湖湖区、江西省九江市柴桑区、四川省眉山市丹棱县和陕西省韩城市5地基层人大设立预算工委基层联系点。

刁义俊介绍说,这5个联系点统筹考虑了我国东中西部不同地区情况,充分征求了地方的意见,并同财政部等部门、各有关省市作了沟通。每个联系点至少有一名全国人大代表在该联系点行政区域内工作。

2020年以来,党中央、国务院决策部署建立财政资金直达机制,中央财政资金直达市县基层用于“六稳”“六保”等急需领域。预算工委将5个基层联系点作为数据采集分析的重要样本,结合人大预算联网监督系统,财政部直达资金监控系统,审计署关于中央财政直达资金全过程、全覆盖跟踪审计工作,围绕中央财政直达资金在基层联系点的使用、取得的成效及存在的问题等,形成《关于中央财政直达资金有关情况的报告》,提出推进完善直达资金监控系统,优化直达资金使用考核,加强直达资金审计监督等意见建议,以全国人大专报信息形式报中央办公厅。

## 五省份已完成县乡两级人大换届选举工作

本报讯 记者朱宁宇 全国县乡两级人民代表大会自今午起陆续换届,目前这项工作进展如何?全国人大常委会办公厅联络局局长傅文杰近日介绍了相关情况。

从今年上半年起,全国县乡两级人大换届选举陆续展开。目前,山西、河北、西藏、青海、新疆已顺利完成县乡两级人大换届选举工作,并召开了新一届人民代表大会第一次会议。其他26个省(区、市)县乡人大换届选举时间均已确定,北京等15个省(区、市)将在今年年内完成,内蒙古等11个省(区、市)将于明年上半年完成。

傅文杰说,各地贯彻落实党中央要求和选举法规定,依法保障选民的选举权和被选举权,使发展全过程人民民主具体地、现实地体现到选民依法有效行使选举权利的参与实践,具体地、现实地体现到换届选举的各方面各环节。一是根据新修改的选举法,重新确定县乡人大代表名额,新增代表名额向基层群众、社区工作者等倾斜。二是科学合理确定县乡人大代表结构比例,保证代表的广泛性和代表性。三是依法成立选举委员会,做好换届选举各项组织工作和选民服务工作。四是开展多渠道、多层次、多形式的宣传活动,广泛动员广大选民积极参加选举,营造换届选举良好舆论氛围。

值得一提的是,这次换届选举是在疫情防控常态化背景下进行的,部分地区防控形势还十分严峻。鉴于此,各地区各部门统筹做好疫情防控和换届选举工作,将疫情防控要求落实到选举的全过程,各环节,确保疫情防控安全和选举工作顺利。

## 全国人大常委会法工委:正在推进人大制度相关法律修改工作

本报讯 记者朱宁宇 “有关人民代表大会制度相关法律的修改工作目前正在推进中。”全国人大常委会法工委国家法室主任童卫东近日透露。

童卫东介绍,按照今年的立法工作计划,全国人大常委会将对地方组织法、全国人民代表大会会议事规则进行修改,目前起草工作正在推进之中,拟将坚持全过程人民民主的重要论述和发展全过程人民民主的要求,措施写进这两部法律中。

他同时透露,按照全国人大常委会立法规划,监督法也将进行修改。“监督法的修改工作也需要体现发展全过程人民民主的要求,完善全过程人民民主的措施。”童卫东说。