

新时期地方人大专门委员会 职能作用分析与探讨

(选送单位:四平市人大常委会)

- 一、地方人大专门委员会的性质、地位
- 二、地方人大专门委员会的职能特点
- 三、地方人大专门委员会的工作方式与原则
- 四、地方人大专门委员会的职能作用
- 五、地方人大专门委员会的履职现状
- 六、地方人大专门委员会履职实践中存在的问题
- 七、制约专门委员会职能作用发挥原因分析
- 八、充分发挥专门委员会职能作用的实践与思考

新时期地方人大专门委员会 职能作用分析与探讨

地方人大专门委员会是依照宪法有关规定设立的,专门委员会的性质和地位,在法定层面上决定了它在协助地方人大及其常委会行使职权中应当履行重要的职能作用。随着全面依法治国方略和民主法治建设的不断深入,新形势下人大监督工作又面临着新任务、新要求和新挑战,在实践中不仅增强了专门委员会工作的针对性、时效性、专业性和规范性,而且也对专门委员会的工作提出了更高的新的要求。

党的十九大报告明确指出“完善人大专门委员会设置,优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。”法律也明确规定地方人大专门委员会是我国人民代表大会的重要组成部分,因此,在新时期更多的工作实践中,专门委员会更要进一步依法依规发挥好履行好职能作用。如何进一步加强专门委员会工作建设,更好的履行专门委员会的职能作用,不断加大地方人大法律监督的力度,是新时期加强和改进地方人大工作的一项重要任务。

栗战书委员长在十三届全国人大专门委员会负责同志会议上强调,专门委员会履行职责、开展工作,必须以习近平新时代中国

特色社会主义思想为指引,必须紧紧围绕党和国家工作大局和全国人大及其常委会中心工作来谋划和推进,更好地发挥专门委员会在新时代人大工作中的重要作用。为此,作为人大工作者,必须明确新时期地方人大专门委员会的性质、地位、特点和职能作用,清楚专门委员会工作现状和存在的问题,找准充分发挥专门委员会职能作用的方式和路径,才能在人大工作实践中,依法履行职责,践行初心使命。本文在这里作以分析和探讨。

一、地方人大专门委员会的性质、地位

地方组织法第三十条规定:省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要,可以设立相关的专门委员会。专门委员会受本级人民代表大会领导;在大会闭会期间,受本级人大常委会领导,对地方人民代表大会负责。

上述法律规定,明确了地方各级人民代表大会专门委员会是依法设立、按法律程序产生的常设专门机构,是具有法律性、代表性、专门性的工作机构,是人大的法定机构,具有法定职责。由此可见,地方人大专门委员会是在地方国家权力机关领导下完成专项工作的执行者,也是协助本级人民代表大会及其常务委员会依法行使职权的法定机构,具有特定的法律性质和地位。

地方人大设立专门委员会以来,为健全和完善人民代表大会制度,强化人大及其常委会的职能作用,推进社会主义民主法治建设,做了大量创造性的工作,发挥了重要的职能作用。专门委员会的设立不仅有利于加强人大及其常委会工作和自身建设,也有利

于人大及其常委会对带有全局性、根本性、长远性的工作开展监督,对于保障人大及其常委会经常性工作的有效开展、更好地发挥国家权力机关的职能作用具有重要意义。

二、地方人大专门委员会的职能特点

栗战书委员长指出,专门委员会具有法定性、专业性、经常性的特点。所以,地方人大专门委员会所特有的法律性质地位,决定了人大专门委员会与其他组织机构相比具有其显著的特点:

一是法定性。专门委员会虽然不是最后决定问题的权力机关,但由于它的工作职责由宪法、法律所赋予,具有督促“一府一委两院”改进工作的职能。研究、审议、拟订有关议案和提出议案的法定程序,其特定的法律地位和性质,决定了它履行职责所具有的法律规范性和权威性。因此,专门委员会对地方人大及其常委会有效地行使立法、监督、决定、任免等项职权,更好地履行地方国家权力机关的职能,具有不可替代的重要作用。

二是专业性。人大各专门委员会是按照专业原则组建的,其组成人员大多是熟悉本行业的政策法规和相关业务知识,具有专业优势,有着丰富实践经验的人大代表和专业人才。这就使各专门委员会在具体履行所承担的法律职责时,更具专业性的特点。

三是经常性。地方各级人大一般每年召开一次代表大会,人大常委会每两个月举行一次常委会议,而专门委员会的工作则是具有连续性的,它们不会因地方人民代表大会和常委会的闭会而停止工作,它要对有关常委会议题、议案等内容进行视察、检查和

调研,广泛听取各方面的意见,为人大及其常委会审议通过有关议案和作出决议、决定做好各方面的准备工作,其工作具有经常性特点。

三、地方人大专门委员会的工作方式与原则

地方组织法第三十条第三款规定,专门委员会在本级人大及其常委会的领导下,研究、审议和拟订有关议案;对属于本级人民代表大会及其常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,按照法律赋予的这些职责,专门委员会的工作方式应该有以下几种:

一是开展研讨。首先是理论研讨。日常工作实践中,进行大量的法律法规、理论学习与研究,以及负责策划、组织、承办本级人大进行相关业务理论和工作经验的研讨。其次是工作研讨。包括对“三查(察)”工作进行分析、总结、归纳,以及对今后的工作思路、方法进行研究、设计和具体方案的安排。

二是进行调研。对人大工作的理论与实践、常委会专项工作、执法检查、问题调查,以及各项工作监督进行可行性、规范性和可操作性等,深入到基层社区、农村、企业进行调查走访,倾听群众呼声和反映,掌握翔实的第一手情况和材料。认真梳理并进行反馈,为人代会和常委会制定法规草案、审议各项工作报告、决定各项重大事项等提供参考依据。

三是组织会议。专门委员会作为人民代表大会常设机构,依法行使职权的主要形式是开会议事。审议和拟订有关议案,必须

由专门委员会以集体会议的形式进行,对有关议案、专项工作和重要事项提出解决思路方案,并对人代会及其常委会的工作监督和法律监督工作提出可行性意见和建议。

地方人大专门委员会的工作方式决定了专门委员会的工作必须遵循以下原则:

一是坚持民主集中制原则。在讨论决定问题时,必须坚持走群众路线,集思广益,充分发扬民主,严格依照法定程序进行。在此基础上,集中集体的智慧,按照较多数原则就有关事项提出议案和相关建议。

二是集体行使职权的原则。专门委员会举行全体会议必须由组成人员的过半数出席,才能举行。讨论和决定问题时,必须由全体组成人员的过半数通过才能产生法律效力。专门委员会中任何一个组成人员都无权代表专门委员会作出任何决定,也无权执行人大专门委员会的职权。

三是服从人大及其常委会领导和决定的原则。地方组织法规定,各专门委员会在本级人民代表大会及其常务委员会的领导下开展工作,这就从法律上规定了专门委员会在开展各项工作时,必须在人大及其常委会框架下进行,不能超越人大及其常委会的法定职权范围。

四、地方人大专门委员会的职能作用

根据宪法和法律法规的有关规定,地方人大专门委员会的职能作用主要有:

（一）加强地方立法提高立法质量中的审查把关作用

地方人大专门委员会为加强地方立法,提高立法质量,提前介入,加强法规立项的调查研究,提出立法项目,为常委会编制立法规划和年度立法计划做好前期谋划和调研。对法规草案进行认真全面的专业化审查,提出具有影响力的初审意见,为常委会审议提出有价值的参考意见,把好法规草案初审关。与此同时,协助人大常委会做好规范性文件的备案审查工作,以法律法规为依据进行认真审查,提出审查意见,为常委会把好规范性文件备案审查关。

（二）常委会听取和审议专项工作报告的参谋作用

一是提出人大常委会审议议题的建议。科学正确地选择和确定议题是人大专门委员会协助常委会工作的一项重要内容,通过深入的调查研究,把发现的主要问题,确定为专项工作报告的议题,为常委会审议发挥好参谋助手作用。二是协助人大常委会提高专项工作报告的审议质量。同报告部门进行联系,辅助相关部门认真准备报告;加强初审工作,并提出初审意见;通过多种形式开展调查研究活动,切实掌握第一手资料,在调研分析的基础上,起草可供参考的调查报告。三是跟踪督办常委会审议意见的落实。既能使常委会行使职权具有实际成效,又维护了法律的严肃性和地方国家权力机关及其常设机关的权威性。

（三）监督支持“一府一委两院”工作的推进作用

一是协助常委会开展执法检查。监督法明确规定,专门委员会不是执法检查主体,而是负责具体组织实施。要认真做好执法

检查的前期准备工作,制订执法检查方案,熟悉和掌握有关法律法规与政策,收集有关法律法规实施情况的材料。二是协助常委会加强对计划预算的监督。按照监督法规定的审查重点,有关专门委员会督促政府有关部门严格依法行事,促使政府依法接受监督。三是加强与“一府一委两院”的联系沟通。及时了解有关改革、发展、稳定的重大事项,监督和支持“一府一委两院”推进工作;同时也有利于“一府一委两院”更多地听到人大及其常委会的意见和建议,不断完善决策方案,提高决策的民主化、科学化水平。

(四)保障和维护人民群众合法权益中的促进作用

专门委员会结合专业优势和特点,协助常委会认真做好办理工作,督促有关问题的解决,切实保障人民群众的权益。一是密切与代表的联系,为代表提出更高质量的议案和建议、批评与意见提供服务。二是有效地促进代表议案办理质量的提高。加强与有关部门、组织和提议案人的联系与沟通,采纳其合理化意见和建议,对涉及人民群众切身利益,代表反映比较集中的重点办理的议案与建议,进行跟踪督办并抓好落实。

五、地方人大专门委员会的履职现状

专门委员会是地方人民代表大会的常设机构,是地方立法机关的重要组成部分。近年来,专门委员会在地方人大及其常委会的领导下,不断加强自身建设,全面提升了依法履职的能力和水平。

(一)推动地方立法,在推进民主法治进程中发挥作用

依法行使地方立法权,是地方人大及其常委会的一项重要工作。近年来,专门委员会在注重问题导向,坚持科学立法、民主立法,提高立法质量等方面切实发挥了职能作用。

第一、深入开展立法调研,参与起草、审议法规草案。加强法规立项的调查研究,向社会公开征集立法建议项目,召开立法项目论证会,提出本委员会的立法项目,为常委会编制立法规划和年度立法计划提供服务、做好初步把关。

第二、做好法规草案的初审意见工作。专门委员会充分发挥自身的特长和优势,深入相关行业进行调研,收集对相关法规草案的意见,提前介入地方法规草案的前期调研和起草工作,对法规草案的可行性、必要性和专业性作充分的调查、论证和研究,提出审查意见,较好地保证了审查质量。

第三、加强与相关部门的联系协调,共同做好对法规草案的审议工作,严把法规审议关,努力提高立法质量和水平。各相关专门委员会就与本委员会相关法规条例开展立法调研,配合上级人大进行立法调研,提出意见和建议。

(二)增强监督效果,在提高常委会审议质量中发挥作用

第一、聚焦社会热点难点,提出人大常委会审议议题。科学正确地选择、确定常委会审议议题是一项重要的工作。各专门委员会围绕经济发展、社会事业、生态环保、城市建设、综合治理等社会广泛关注的热点难点,确定常委会会议和主任会议工作议题建议,积极开展调查研究。通过专题调研查找问题、提出意见建议,形成

专题调研报告。

第二、协助人大常委会提高专项工作报告的审议质量。常委会议题确定之后,组织专题视察和调研,对准备提交常委会会议审议的专项工作报告,提出初审意见。采取多种形式广泛征求群众意见,向市政府及相关部门提出合理化建议。对“一府一委两院”工作报告及整改情况报告提出建议,从而提高常委会会议的审议质量打下坚实基础。

第三、跟踪督办常委会审议意见的落实。对常委会会议审议意见,采取多种方式和措施,加强督促检查,并在规定时间内向主任会议汇报,推动审议意见的贯彻落实。为保障常委会决议、决定、审议意见的贯彻执行,协助常委会通过视察调研、督导检查、听取报告等方式,加强跟踪问效和督办落实。

(三)在保障宪法、法律、法规有效实施中发挥作用

保证国家宪法和法律法规在本行政区域实施是地方人大专门委员会的重要职责。协助常委会开展执法检查;协助常委会配合上级人大常委会开展相关执法检查。认真做好执法检查的前期准备工作,拟定工作方案并具体组织实施,形成执法检查报告提请常委会主任会议审议。协助常委会认真开展规范性文件备案审查工作,协同审查、备案规范性文件,协助跟踪纠正备案审查中发现的问题,确保国家法治运行的制度化、规范化。

(四)在跟踪督办代表建议、审议意见落实中发挥作用

专门委员会积极发挥各自的专业优势和特点,协助常委会认

真做好议案、代表建议和审议意见办理工作,督促有关问题的解决和落实,切实保障人大代表的权益,维护人民群众的根本利益。对一些涉及人民群众切身利益,代表反映比较集中的重点办理的建议、批评和意见,专门委员会进行跟踪督办,抓好落实,促使相关问题得到解决。

六、地方人大专门委员会履职实践中存在的问题

人大监督是国家权力机关的监督,具有高度的权威性,对制约权力,防止腐败,发展社会主义民主政治,全面实现依法治国方略都具有十分重要的作用。改革开放四十多年来,虽然人大监督取得了长足进步,但是监督实效与人民的期望相比还有较大差距。

(一)地方人大监督中普遍存在的问题

具体来说,个别地方人大的监督还存在这样一些现象:

第一、依法监督职能作用发挥不到位

在实践中,监督职能发挥不到位的重要表现就是监督工作重程序、轻实效,这是各地人大监督工作存在的共性问题。听取审议工作报告的程序虽然看似圆满完成,但所预期的监督实效则难以实现。同时,执法检查、视察等活动规模声势较大,而监督反应的问题大而化之,抽象宏观,没有操作性。

第二、缺乏刚性监督手段和监督方式

人大的监督要严格遵守《监督法》规定的方式和程序,但这些法定的监督方式,各地人大运用却不够充分,如询问、专题质询、特定问题调查、规范性文件备案审查等手段罕见使用。此外,人大监

督整体上不仅在思想上,而且在行动上都表现出自我束缚。例如,在规范性文件备案审查工作当中,不少地方人大专门委员会对此项工作的重要性认识不够,担心影响与被审查机关之间的关系,存在畏难情绪。

第三、监督过程存在重审议、轻落实现象

人大监督实效有待提高,还有一个重要原因是重审议、轻督办,跟踪监督做得不够,轻落实的监督很难起到应有的作用。在既有的监督实践中,少数执法检查在相当层面上存在形式主义,最为常见的就是人大常委会听取审议执法检查报告,许多问题落实到纸面上,问题最终解决没解决,到什么程度等,没有后续。此外,人大代表或者常委会组成人员个人监督意见如何能够集中到最后形成的常委会审议意见中,也缺乏一个有效机制。

(二)专门委员会职能作用发挥存在的问题

常委会监督权没有充分行使好,固然有多方面的甚至系统的原因,但是从专门委员会的角度反思就在于,作为在常委会监督中起组织保障和基础工作作用的专门委员会没能充分发挥作用,这是其中非常重要的因素。具体而言,表现为专门委员会履行职能的组织和运行存在以下问题:

第一、专门委员会在地方立法中职能作用发挥不够

主要表现在:一是对法规草案的初审工作重视不够。普遍认为制定法规草案应有法工委和法制委具体把关,专门委员会的立法审查只是程序性的审查,导致审议意见过于原则。二是专委会

参与立法的程度不高,调研深度不够。提请常委会审议的法规草案大多是由政府部门起草的,专委会介入相对滞后,立法前的评估、调研等基础工作不到位,缺乏制定法规的长远规划和深度参与。三是研究、审议法规草案时间相对较短。导致专委会很难有足够时间进行立法调研和初步审议,也影响了立法质量和效率的提高。四是缺乏健全的立法机制。专门委员会还没有建立完备的立法机构、立法机制,必备的法律专业人才也比较缺乏。

第二、专门委员会监督工作针对性和时效性不强

在法律监督方面:专门委员会通常是协助常委会了解法律法规贯彻实施情况,在视察检查过程中,通过制定方案、下发文件通知等程序进行,以至于很难发现法律法规贯彻实施情况存在的真实问题。在工作监督方面:主要是对人大监督认识不到位,监督能力和水平有待提高;监督手段单一,质询、特定问题调查、专题询问等监督方式还没有有效发挥作用;有些相关部门对审议意见落实还有差距,只是停留在纸面落实上;少数部门还是以应付的心态对待人大专门委员会工作,致使专门委员会监督工作流于形式,难以取得实效。

第三、联系代表、选民和相关部门的作用发挥不足

专门委员会发挥好监督作用,还有一个重要方面是做好监督选题,选好人民群众关心的热点和难点问题。这就需要专门委员会“接地气”,深入代表和选民当中。需要专门委员会充分联系相关政府部门,与他们实现信息共享,了解其工作重点和难点,以及

工作中存在的问题。但是在实践中,专门委员会在监督工作中其实与政府部门是一种所谓的信息不对称,亦即政府的工作汇报和反馈成为了人大监督工作最主要的信息来源,此种被动式的、单一的信息获取方式,无疑妨碍了人大监督功能的充分发挥。此外,专门委员会与代表和选民之间的联系同样没有建立长效的通道。虽然建立了一些联系的规定,但没有很好的贯彻执行。

第四、专门委员会人员结构方面存在不合理因素

从人大专门委员会组成人员结构的现状来看,还存在一些不合理之处,影响了人大及其常委会履职作用的有效发挥,主要表现在以下几方面。一是专门委员会组成人员安排不尽合理,特别是一些对口专业较多的专门委员会,其专业成员人数偏少,难以适应实际工作需要。二是大多数专门委员会组成人员的平均年龄偏高,没有形成梯次结构,换届时基本上全换一遍,不利于保持人大工作的连续性和稳定性。三是专门委员会组成人员中多数是兼职。一般只出席专门委员会的会议,很难抽出时间参加调查研究、执法检查等活动。有时必须的工作都难以到位,更谈不上深入研究专门委员会工作、提高专门委员会的工作水平。四是知识结构不尽合理。专门委员会应当在某个领域或者某些方面具有较高专业优势,但事实上一些地方的专门委员会组成人员知识结构上并没有具备这种优势。在人员安排时,忽略了专门委员会对其组成人员专业素质、知识结构等方面的特殊要求。

第五、专门委员会履行备案审查职能作用不到位

备案审查是《监督法》赋予专门委员会的一项重要职责,但是,《监督法》实施十多年来,鲜有见到常委会通过备案审查的方式否定地方政府颁布的规范性文件的实践。按照《监督法》的规定,规范性文件备案审查工作主要由有关专门委员会实施审查。排除被动审查为主,主动审查为辅的制度性影响因素之外,专门委员会履职不积极、不主动也是备案审查工作推进不利的重要因素,这些因素在很大程度上都阻碍了规范性文件的备案审查工作。

七、制约专门委员会职能作用发挥原因分析

当前,关于专门委员会的设置、职能以及履职的方式手段等,相关法律缺乏明确、统一的规定;关于专门委员会工作的程序,缺乏具体、可操作性的规定;关于专门委员会的设立条件、设立原则和设立标准也没有明确规定。地方人大专门委员会的设立应遵循哪些原则,设立的条件有哪些,设立的标准如何界定,法律并没有详细具体的规定。而且在实践中导致地方人大专门委员会无论是组织制度、机构建设还是工作运转方面仍然存在不完善不健全的问题,一定程度上影响着专门委员会职能作用的有效发挥。

(一)专门委员会制度建设滞后因素的影响

一方面,专门委员会制度建设缺乏法律法规重要支撑。地方组织法第三十条关于人大专门委员会职责范围的规定,只有“研究、审议和拟定议案”“调查研究、提出建议”等几项职责,履职方式也是缺乏具体的可操作性的规定。另一方面,各地专门委员会制度建设的随意性较大,在机构设置、工作职责、工作程序、工作方式

等方面缺乏统一规范,各地做法也不尽相同,还有工作人员少、专业素质不高等方面因素的影响。

(二)专门委员会固有的议决机制因素的影响

人大工作的典型特征就是集体有权,个人无权。集体行使职权的方式是会议形式,科学的议决机制对于强化专门委员会职能作用具有决定性作用。实践中,专门委员会会议在组织上、审议上、决定上都存在较多需要改进的空间。首先是参会率不高,委员大多兼职,难以保证出席会议。在此情形之下,更谈不到深入参与和研究专门委员会的相关工作。尤其是参加专门委员会的调查研究、执法检查等活动。其次是会议审议没有严格的审议规则,往往是主任委员或副主任委员主持会议,其他委员配合开会,对重大分歧问题也没有表决机制,在会议形成的意见方面,难以全面反映委员的意见和建议。

(三)履行职能作用的程序及方式因素的影响

在人大监督体系中,常委会是监督主体,专门委员会承担常委会交办的具体工作。专门委员会履职空间受到常委会多方面的制约。如,由于常委会开会次数、会期、议题都有限,使专门委员会认为重要监督工作由于没有纳入常委会会议而无法开展。此外,如果不能纳入常委会监督议题,能否拓展方式发挥专门委员会的监督作用,能否将专门委员会的调查研究建议权转化为监督工作,对此《监督法》没有作出具体规定,因此,专门委员会的履职监督能力还受制于时间、空间、形式和方法等方面的限制。

(四)开展调查研究不够深入因素的影响

《地方组织法》明确赋予了专门委员会调查研究问题,提出建议的权力。但是多数地方专门委员会只是在履职过程中(如听取政府专项工作报告或者执法检查等),提前介入、了解情况,很少针对一些专题开展专门的调查研究。因此,大部分调研工作基本上是由常委会研究部门来承担的。《地方组织法》虽然规定了专门委员会调查研究的内容,但是没有明确规定研究后向谁提出建议,建议如何办理等问题。如果调查研究的建议和调研报告没有结论和解决问题,只是程序和形式上的调研,必然导致专门委员会对工作调研形成一种懈怠心理,职能作用发挥也就打了折扣。

(五)专门委员会人员结构不合理因素的影响

首先,少数专门委员会组成人员年龄结构不尽合理。平均年龄偏大,中、青年委员人数偏少的问题已经成为普遍性问题。专门委员会几乎每届都有新任委员进出,也对其工作的连续性造成一定的影响。其次,专业工作人员过少。目前,个别地方存在着“专门委员会委员数量多、工作人员少;兼职委员多,专职委员少;人大常委会委员担任专门委员会委员的比例比较小”的现象,专门委员会工作人员的数量已经难以充分适应实际工作需要。再次,专门委员会工作人员专业素质也有待进一步提高。

八、充分发挥专门委员会职能作用的实践与思考

栗战书委员长强调,人大专门委员会要坚持在法治轨道上推进各项工作;要认真贯彻落实党的十九大精神,认真做好法律草案

起草和审议工作,着力研究破解立法中的焦点难点问题,注重从源头上提高立法质量;要组织实施好常委会执法检查、听取审议专项工作报告等监督工作,扎实搞好调查研究,不断增强监督工作实效。

为此,如何完善地方人大专门委员会的工作机制和组织制度,优化其组成人员结构,增强其工作的程序性、规范性和可操作性,充分发挥地方人大专门委员会的职能作用,是摆在我们面前必须重视和解决的重要问题。结合多年在人大专门委员会的工作实际,对新时期不断加强人大专门委员会建设,充分发挥专门委员会职能作用,我认为主要应当从以下几个方面加以分析探讨和加强。

(一)明晰专门委员会的职能责任、法律地位

专门委员会组成人员由地方人民代表大会主席团在代表中提名,大会表决通过,任期与地方人民代表大会一致。在本级人大及其常委会领导下,研究、审议和拟订有关议案;对属于人大及其常委会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,提出建议;协助人大常委会和主任会议完成相关的监督工作和其它工作任务。专门委员会的设立具有法定性,对于保障人大及其常委会经常性工作的有效开展,更好地发挥国家权力机关的职能作用具有重要意义。

(二)优化专门委员会人员结构,提高专业素质

人大专门委员会的工作是严格依法按规范和程序开展工作,具有很强的法律性、专业性和权威性等特点,在确定专门委员会委

员人选时,要吸收具有专业知识的年富力强的专家学者作为专门委员会委员。着力优化专职结构,提高专委会组成人员的专职化比例。使专门委员会委员的人员结构更为合理,进一步增强专门委员会工作的生机和活力。

(三)加强专门委员会自身建设,是时代发展需要

以党的建设为统领,全面加强自身建设,是做好专门委员会工作的重要抓手。要充分体现人大专门委员会的专业特色,注重优化专门委员会组成人员的专业知识结构,合理配备各专委会组成人员,保证既要有专业分工,又要有各方面专业人才。专门委员会可以设立咨询专家库,解决专门委员会不“专”的问题,同时也解决专门委员会工作人员不足的问题。加强对专门委员会组成人员进行业务理论、政策法律和人大知识的培训学习,不断提高整体履行职责能力和工作向心力。

(四)完善制度建设,促进专门委员会工作规范化

建立各项工作制度,是完善地方人大专门委员会工作机制的重要内容。要全面梳理专门委员会的法定职能,明确专门委员会性质地位、组成人员要求、工作职责、议事规则和运作规范等,建立完善专门委员会之间工作协调制度。使专门委员会在确定工作方案时,突出专业特点,有所为有所不为;在确定工作方式时,突出民主性、法定性和规范性,保证工作程序完备合法;在确定工作目标时,突出求真务实,注重工作效率,充分体现其专业优势和水平。建立专门委员会定期向人大及其常委会报告工作制度,促进专门

委员会各项工作不断完善和深化。

（五）深入调查研究，建立与代表和选民沟通渠道

调查研究是人的一个基本工作方法，全国共有 260 多万名各级人大代表，各民族、各地区、各党派、各领域都有一定的代表名额，对一些新情况、新问题，代表和选民都很知情和了解。为此，专门委员会除了认真研究和答复代表建议、批评和意见、参与办理人大信访案件外，还应当建立与代表和选民保持经常联系的工作制度，保持与代表和选民顺畅的沟通渠道和路径，并形成工作机制，更好发挥桥梁纽带作用，把人民群众的意见反映上来，把人民群众的智慧集中起来，使各项工作生动体现保发展、保民生、保稳定的社会

发展实践，这样既顺应人民群众的美好意愿，又为人大及其常委会依法履职提供参谋服务保障。

习近平总书记在纪念全国人民代表大会成立 60 周年大会上明确指出，要“加强和改进人大工作，按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平”。按照这一要求，新时期新形势下，各专门委员会承担的责任更加重大，任务也更加繁重，专门委员会职能作用发挥如何，将直接影响着人大及其常委会的工作效率、工作质量。所以，研究探讨、调动提高专门委员会充分发挥职能作用的积极性意义重大也非常必要。

总之，加强地方人大监督职能是完善人民代表大会制度，实施

依法治国方略,推进民主法治建设进程的重要方面,在具体工作和实践中,需要地方人大专门委员会充分发挥职能作用。因此,地方各级人大要深刻认识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,认真贯彻落实党的十九届四中全会精神,进一步明晰专门委员会的法律地位、职能责任,优化专门委员会组成人员结构,提高专业素质,不断加强专门委员会自身建设,增强专门委员会依法履职能力,促进专门委员会工作规范化、制度化,积极协助常委会开展工作监督和法律监督,做到参与监督不失职,协助监督不越权,日常工作有所为,为新时期全面推进依法治国方略和民主法治建设进程履职尽责,提供更好的参谋和服务保障职能,充分发挥更重要的职能作用。

课题组负责人:于安春

课题组成员:冯 彤 赵 志 邢英智 田 号