

关于宁波探索组建人大代表专业小组的实践与思考

杨忠剑

摘要:如何充分发挥人大代表主体作用,提高地方人大依法履职水平,是各地人大一直在积极探索的问题。组建人大代表专业小组,对于推进人大工作、更好地发挥代表主体作用具有十分重要的意义。本文全面、系统地梳理了宁波市组建人大代表专业小组的探索实践的历程,总结了成功的成绩,发现存在的不足,并对进一步发挥人大代表专业小组的作用进行思考,在此基础上提出相关对策建议:夯实制度保障,强化规范性和可操作性;突出履职重点,提升专业性和实效性;完善工作机制,优化服务和保障,以进一步提升人大代表专业小组的履职能力水平。

关键词:人大代表;专业小组;探索实践;宁波

作者:杨忠剑,宁波市人大常委会教科文卫工委办公室主任。(浙江宁波 315000)

代表工作是人大工作的基础。如何充分发挥人大代表主体作用,提高地方人大依法履职水平,是各地人大一直在积极探索的课题。从2017年开始,宁波市人大常委会在学习借鉴外地经验的基础上,探索组建代表专业小组,为更好地发挥代表专业优势、提升履职实效开辟了新的途径。2018年4月,《宁波市人大代表专业小组暂行工作办法》经市十五届人大常委会第十六次主任会议通过后正式印发,标志着建立人大代表专业小组工作在宁波市人大常委会正式全面推开。这对于推进宁波人大工作、更好发挥代表主体作用具有十分重要的意义。

一、人大代表专业小组的发展历程

代表小组活动是人大代表在闭会期间的基本组织形式和执行代表职务的有效载体,是法律规定的代表履职的基本形式。

上世纪80年代初,以常委会组成人员为主体的视察活动逐渐向普通代表延伸,人大代表在闭会期间的活动从1986年开始进入了一般化、经常化和连续化的发展阶段。经过30多年的努力,全国各地创造了许多有利于人大代表经常性发挥作用的活动形式。其中将人大代表按照选举单位和区域进行划分,组建代表中心组或代表小组开展集体活动,是各地人大代表在闭会期间执行职务的主要形式。长期以来,宁波也主要采用这种方式组织开展代表活动。按照选区划分组建人大代表小组的这种模式,把同一地域、不同类型的代表组织在一起,在广泛性上具有了代表性。但这种形式在活动的专业性和深入性方面存在明显不足。主要表现为:一、在围绕某一监督议题开展调研或审议过程中,需要更多的专业性代表,能够提出针对性强的意见建议,实际工作中代表中心组或小组里往往只有个别代表“专业对口”,难以形成普遍共识;二、在提出议案或批评意见、建议过程中,需要“志同道合”的代表集思广益,但由于中心组或小组里缺少一定数量的具有相关专业知识的代表,结果往往是不了解、不懂行的代表碍于情面进行附议,最后议案、建议是否可行,怎么答复和办理,只能由某一个“懂专业”的代表说了算;三、代表中心组或小组日常活动主要以下一级人大常委会为主体组织开展,与本级人大常委会工作联系反而疏松,代表联系交流受制于地域,联系互动渠道比较单一,等等。

为了打破按区域模式划分代表小组所带来的局限,2003年,深圳市人大开全国之先河,探索组建代表专业小组并组织开展代表活动。当年5月,深圳市三届人大常委会第四十九次主任会议通过了关于《组建代表专业小组开展代表专业小组活动的意见》,明确规定“市人大各专委、工委应广泛征询代表意见,尽量邀请绝大多数与本委业务相关的代表加入代表专业小组,代表专业小组一般由10位以上代表组成。”2003年底,包括科技、卫生、司法监督、法规、计划审查、预算审查、经济、建设环保、教育、文化体育和外事侨务等11个专业小组陆续组建成立。近年来,根据实际工作需要,深圳市人大从专业角度对代表小

组作进一步深化、细分，目前共组建成立 23 个代表专业小组。此举大大增强了代表活动的针对性，提高了人大行权履职实效。同时，由于执行职务与专业“对口”，代表的专业优势进一步体现，履职质量更高，代表履职的积极性和主动性更强。

十多年来，成立代表专业小组这一做法纷纷被全国各地人大借鉴采用，广东、上海、江苏、安徽、湖南、陕西、山西等地各级人大先后组建代表专业小组并组织开展代表活动，实践证明效果十分显著：一是进一步调动了代表履职积极性；二是进一步促进了代表联系互动；三是进一步增强了人大工作实效，使得常委会作出的决议决定更加科学民主，各项工作和活动更加富有活力和成效。

二、宁波市组建人大代表专业小组的探索实践

2017 年 6 月，宁波市十五届人大常委会在“学先进、树标杆、找差距、补短板”考察调研过程中，学习借鉴上海、深圳、广州等地工作经验，决定将组建代表专业小组确定为市人大常委会的一项重要创新工作举措。整个过程包括三个阶段。

（一）开展探索试点

宁波市人大常委会指定教科文卫委员会先行试点组建。2017 年 8 月，教科文卫委员会根据《代表法》等法律法规，结合人大代表工作实际，制定了《宁波市人大代表教育科技文化卫生专业小组工作办法》（以下简称《工作办法》），对代表专业小组组建原则、人员构成、工作职责、履职形式等内容都作了明确规定，回答了代表专业小组是什么、做什么、怎么做等问题。同年 10 月，按照专业对口原则，委员会从 480 多名市人大代表中进行初步筛选，形成专业代表库，再根据履职实绩、不交叉兼职、本人自愿等三个原则进行集中筛选，在广泛征求意见建议后最终确定 60 名人大代表组成教育、科技、文化、卫生四个专业小组。每组由 15 名代表组成，并由组员推荐产生组长、副组长、联络员各 1 名。同年 11 月，市人大常委会办公厅下发红头文件，正式公布四个代表专业小组人员名单，并召开代表专业小组成立大会，宣布市人大教育科技文化卫生四个代表专业小组正式组建成立。

根据《工作办法》规定，四个代表专业小组依托市人大教科文卫委员会开展活动，围绕全市发展大局和中心工作，围绕市人大常委会和教科文卫委员会重点工作，围绕人民群众关注的热点、难点问题依法开展活动。一是参与地方立法工作。对涉及教科文卫领域的立法项目开展调研、论证，提出立法意见和建议。二是参与监督检查工作。参加教科文卫委员会组织的执法检查、专题调研、专项视察等监督工作，发挥专业优势，提出工作意见和建议。三是参与代表建议督办工作。参与督办教科文卫领域的代表重点建议办理工作。四是围绕教科文卫领域有关工作自行组织开展活动，如开展专题调研、召开座谈会或专题研讨会等。《工作办法》对于专业小组的主要工作任务也有一个具体量化目标，即各个小组每年要完成“四个一”的规定动作：至少召开一次全体会议、开展一次调研或者视察活动、提交一篇书面调研或视察报告、提出一件代表建议件。这些工作的记录将作为代表履职情况的一部分，年底报送给市人大常委会代表人事选举工委，成为评价代表履职情况和开展评优活动的重要依据。

（二）加强顶层设计

2018 年初，在教科文卫委试点的基础上，市人大常委会委托代表人事选举工委起草了《宁波市人大代表专业小组工作暂行办法》（以下简称《暂行办法》）草案，在广泛征求各方意见建议后，提交市人大常委会第十六次主任会议研究通过。《暂行办法》重点明确四方面内容。

1. 代表专业小组的性质。明确代表专业小组是按照尊重代表意愿的原则，组织部分行业相同、专业相近或有参与意向的代表，集中开展闭会期间代表活动。

2. 设置和组建形式。规定每个专门委员会应组建 1 个以上代表专业小组，每个代表专业小组成员人数一般不超过 15 名。

每个代表原则上只参加一个专业小组，在本届代表任期内相对固定。组长、副组长可以由各专委会负责人兼任，也可在政治素质好、把握全局和组织能力强、热心履职的专业小组成员中产生。联络员在市人大常委会各工委工作人员或专业小组成员中产生。

3. 活动内容和形式。明确代表专业小组在市人大各专委会的指导下，围绕市人大常委会和专委会重点工作、全市中心工作以及社会热点、难点问题依法开展活动。具体形式包括参与地方立法、监督检查、代表建议督办等工作，以及其他依法可以开展的活动。同时，在各工委的指导下，对当年的民生实事项目实施情况开展监督。

4. 履职服务与保障。规定代表专业小组要有专门记录，包括活动时间、参加人员、活动内容、活动成果等内容，年终报相关工委和代表工委，作为评价代表履职情况和开展评优活动的依据。各工委应指导代表专业小组制定年度工作计划，审核把关调研报告和年度总结，定期向代表专业小组通报常委会、专委会和“一府两院”及其有关部门的工作情况。代表专业小组活动经费由市人大常委会办公厅列入年度经费预算。

（三）全面推广实施

2018年4月，宁波市人大常委会办公厅正式印发《宁波市人大代表专业小组暂行工作办法》，并要求各工作机构按照相关规定抓好组织实施工作。截至目前，市人大各专委会共组建代表专业小组13个，参与代表180余人。而先期由教科文卫委员组建的教育、科技、文化、卫生四个专业小组自成立以来，已先后围绕学前教育、科技争投、食品安全、中医药发展等人大监督议题组织开展视察、调研、座谈等小组活动共计20余次，提出工作意见建议230余条，“专业”作用初步显现。尤其是在市十五届人大三次会议召开前，教科文卫委员会加强对四个代表专业小组集体及个人建议的集中策划，组织各专业小组开展为期两个月的专题调研，并召开小组会议对拟提交的议案建议进行分析研究，为提出大会议案建议做好基础性工作。会议期间，四个代表专业小组的成员个人或联名提交批评意见建议共86件。由于调研深入，准备充分，既发挥专业优势又凝聚集体智慧，代表建议的针对性和可操作性进一步增强，建议质量进一步提高。如卫生专业小组按照工作领域细化为中医药、医保、医养结合等数个调研小分队，特别是对群众反映比较强烈的调整医院医保外配药品费用、计划生育手术费纳入医保统筹等问题，反复调研、多次上门与市卫计委协调磋商。在会议期间共提交《关于加大财政投入推动我市中医药事业振兴发展的建议》等代表专业小组联名集体建议10余件。

三、进一步发挥代表专业小组作用的若干思考

当前，按照《宁波市人大代表专业小组暂行工作办法》的相关规定和要求，宁波的人大代表专业小组组建工作已基本完成。代表专业小组组建后，如何充分发挥其组织优势和专业特长，进一步提高履职效能，还需要接受实践的检验。笔者结合前期教育、科技、文化、卫生专业小组开展的履职实践和工作体会，就如何进一步发挥代表专业小组作用作一些粗浅的思考和探讨。

（一）夯实制度保障，强化规范性和可操作性

目前出台的《宁波市人大代表专业小组暂行工作办法》对代表专业小组的性质、设置和组建、活动内容和形式、履职服务与保障等方面都作出了明确规定，对代表专业小组的组建和履职发挥了重要的指导作用。随着代表专业小组活动的深入开展和履职形式的不断丰富，制定出台更加规范的工作制度和操作办法势在必行。笔者认为，为保证代表专业小组的有效履职，需要进一步推进该项工作的规范化建设。要及时对专业小组履职实践进行系统梳理和总结，并在广泛征求各方意见基础上，研究制定《宁波市人大代表专业小组工作办法》，对代表专业小组设置和组建、活动内容和形式、业务学习和培训、履职服务与保障等方面作出更为明确具体的统一规定，进一步增强代表专业小组组织形式、履职载体、工作程序的规范性和可操作性。同时，也为代表专业小组在全市范围内广泛推行做好基础性工作。

（二）突出履职重点，提升专业性和实效性

组建代表专业小组的最终目的是要发挥人大代表职业资源和专业优势，为人大及其常委会行权履职服务。各级人大要结合实际，进一步深化、细化专业小组履职途径和载体，充分发挥好代表专业小组自身特点和优势，激发代表履职活力，推动专业小组更加高效履职。

1. 围绕人代会议程组织开展活动。参加人代会的代表一般是以地域划分的代表团形式参会。但大会期间通过开展一些代表专业小组活动，可以让大会召开更富有成效。比如，可以根据大会议程和“一府两院”有关专项工作有针对性地组织专业小组开展会前视察和检查，为大会审议各项报告和提出议案、建议做准备。大会期间，可以在按代表团审议“一府两院”工作报告的基础上，组织代表专业小组分别围绕对应的相关专题内容进行有针对性的审议，提高大会审议质量。此外，在会前视察和专题审议的基础上，代表专业小组可以以集体名义提出相关专业领域的具有较强针对性的议案和建议，提升整个代表议案、建议质量。

2. 围绕常委会议题组织开展活动。代表专业小组结合人大常委会议题开展视察、调研，可以随人大工作机构一起开展，也可以有所侧重，对某一专项内容自行组织重点视察调研。代表专业小组形成的调研报告和建议意见，可以吸纳到工作机构的调研报告当中，也可以作为参阅资料，和工作机构的调研报告一起提交人大常委会审议。作为工作机构视察调研的有益补充，专业小组的调研成果将使人大常委会的审议和作出的决议决定更加民主化、科学化。此外，根据《宁波市人大常委会专题询问实施办法》的有关规定，可以发挥专业小组作用，在针对某项专题进行调研的基础上，以专业小组联名的形式向常委会提出专题询问议题。在常委会组织专题询问过程中，专业小组成员可应邀参与询问。

3. 围绕社会热点难点组织开展活动。代表专业小组同样需要密切联系选民。按照人大常委会关于代表加强和选民联系的规定，可以组织代表专业小组以集体活动的方式，定期深入代表之家、代表联络站，或网上联络站，带着小组关注的议题，广泛联系群众和选民，征求群众意见建议。通过密切联系群众，使专业小组的调研更加深入、工作更有成效，提出的意见建议更有针对性。

（三）完善工作机制，优化服务和保障

代表专业小组开展活动，依托的主体是地方人大及其常委会。专业小组履职效果如何，一方面，离不开代表自身的履职热情和自觉；另一方面，取决于地方人大及其工作机构对专业小组的指导、服务和保障。人大常委会各工作机构要按照相关工作要求，进一步做好专业小组的服务保障工作，为专业小组履职提供必要条件。

1. 加强综合协调与指导。年初，各工作机构要结合常委会工作要点，拟定工作计划，对专业小组活动提出指导性意见。对专业小组在履职过程中提出的意见和建议，各工作机构要及时整理反馈；对重大的、带有全局性的代表建议，要及时交政府及有关部门办理，常委会要督促政府反馈并报告办理结果。专业小组开展活动的内容及地点确定后，活动可能涉及到赴相关行政主管部门听取工作情况，深入相关单位、企业、社区开展调查研究等情况，各工作机构要负责联系和协调，为专业小组依法履职提供必要的便利条件。代表联络机构要制定出台专业小组活动考评办法，建立完善活动登记、效果评估、宣传公示、激励表彰、监督制约等工作机制，实行专项考核考评，激发专业小组履职热情和创先争优意识。

2. 完善建议收集与办理。随着代表专业小组的组建和履职，结合工作实践，以小组为单位提出建议、批评、意见的情况必将逐步增多。建议进一步创新工作机制，设立专业小组建议收集办理办法，以专业小组名义提出的议案建议，由专业小组组长签名后直接提交大会秘书处相关工作组或相关工作机构。代表建议办理情况反馈对象也以专业小组为单位，进一步激发专业小组履职作用发挥。

3. 优化履职服务与保障。为了使代表更好地履行职责，地方人大常委会要把专业小组活动提升到与代表中心组（小组）活动同等重要的地位，为专业小组履职提供必要的支持和服务保障，包括时间保障、司法保障和物质保障。如专业小组开展相关视察调研活动时，地方人大常委会要为专业小组的交通出行、误工补贴等方面提供必要的支持，并完善相关工作制度，建立长效机制，为专业小组集体履职提供必要条件和服务保障。要针对专业小组开展突出行业背景和专业特点的业务学习和培训，以进一步提升专业小组履职能力水平。

附：宁波市人大代表专业小组设置情况一览表

所在专委会	专业小组名称	小组人数	组长人选	联络员人选
法制委	法律专业小组	14	专委会负责人	工委工作人员
内司委	内务司法专业小组	18	专委会负责人	工委工作人员
财经委	财政经济专业小组	18	专委会负责人	工委工作人员
农业农村委	农业专业小组	10	专委会负责人	工委工作人员
	农村专业小组	10	市人大代表	工委工作人员
城建环资委	城市规划建设专业小组	11	专委会负责人	工委工作人员
	城市管理专业小组	11	专委会负责人	工委工作人员
	生态环保专业小组	13	市人大代表	工委工作人员
教科文卫委	教育专业小组	15	市人大代表	市人大代表
	科技专业小组	15	市人大代表	市人大代表
	文化专业小组	15	市人大代表	市人大代表
	卫生专业小组	15	专委会负责人	市人大代表
民宗侨外委	民宗侨外专业小组	15	专委会负责人	工委工作人员