

编者按

重大事项决定权是宪法和法律赋予人大的一项重要职权，与立法权、监督权、人事任免权共同组成了人大职权“谱系”。然而，在各地的实践中，同立法权、监督权、任免权行使的状况相比，重大事项决定权行使存在频率低、范围窄、意愿弱、实效差等现象。如何依法、充分、有效行使好重大事项决定权，是摆在地方人大及其常委会面前亟须破解的重大课题。

近年来，宁波市人大常委会把推进重大事项决定权建设作为补齐人大工作短板、加强人大工作和建设、推动人大制度与时俱进的重要内容，在宪法和法律框架内，对重大事项决定权的行使进行了深入实践和持续探索，取得了积极成效。



图为市人大常委会组织市人大代表视察四明山区生态保护工作。

(陈飞 摄)

## 建章立制 稳步推进

# 人大重大事项决定工作提速增效

记者 陈飞 通讯员 郑军辉

破题

## 找准重大决定事项 决定工作薄弱环节

现行宪法规定：“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”。党的十八届三中全会《决定》也强调，要“健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。”做实重大事项决定权，有利于加强社会主义民主政治制度建设，推动人民代表大会制度与时俱进，真正体现人民代表大会制度的人民性。

事实上，地方人大重大事项决定权的行使长期以来却普遍存在程序性决定多、实质性决定少，被动性决定多、主动性决定少，号召性决定多、可操作性决定少等情形。在我市，虽然多年来，历届市人大常委会围绕中心、服务大局，在推动经济转型升级、加快社会管理创新、建设生态市、发展民主法治、保障社会民生等方面，认真履行重大事项决定权，并积累了不少经验，但市十四届人大常委会开展的调研结果显示，重大事项决定权行使依然是人大行权履职的短板。

据调研分析，重大事项决定权未能得到充分有效行使，主要有三方面原因。

一是范围界定不够明晰。人大及其常委会行使决定权的对象是“重大事项”，至于何谓“重大事项”，在宪法法律层面上的规定过于原则、笼统，没有作出全面、具体的界定和说明，从而导致对“重大事项”的理解和判断缺乏统一规范的标准。比如，工程与项目、政

府性投资等，资金、规模达到什么程度才算“重大”？由于判断“重大事项”的范围和标准没有统一和明确，便出现了重大事项决定权行使上的随意性和被动性。

二是操作程序不够规范。对于行使重大事项决定权的程序，宪法法律的规定也是有所欠缺的，只是笼统地规定“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”，对于“讨论、决定”的具体运作程序缺乏可操作的规定。比如，重大事项议题如何启动调研和审议程序？“决定”是采取无记名投票表决还是举手表决的方式进行，等等。

三是贯彻执行不够到位。人大常委会作出决议、决定后，都会及时向社会公布，并通过媒体加以宣传。但对“一府两院”及其有关部门执行决议、决定的情况却缺乏有效监督和科学评价。在已制定的规定中，没有规定监督检查的措施及相应的法律责任，导致人大常委会作出的决议、决定刚性不够，得不到有效实施，弱化了人大常委会行使决定权的效果。

为依法做实重大事项决定权，逐步缩小制度设计与实际功效的差距，市人大常委会贯彻省委“一线状态、一线作为”要求，着力补齐短板、强化履职，在广泛听取人大代表、基层群众、人大干部意见和系统总结历届工作实践的基础上，2013年正式把推进重大事项决定工作提上议事日程。



2016年7月19日，市人大常委会组织检查组在宁波牛奶集团开展食品安全专题视察。(陈飞 摄)

## 解题 建章立制促“提速增效”

面对人大工作新形势、新要求，2013年初的市人代会上，常委会工作报告提出，研究制定行使重大事项决定权办法，推动重大事项决定工作取得实质进展，并在常委会工作要点中明确了任务目标和责任单位。

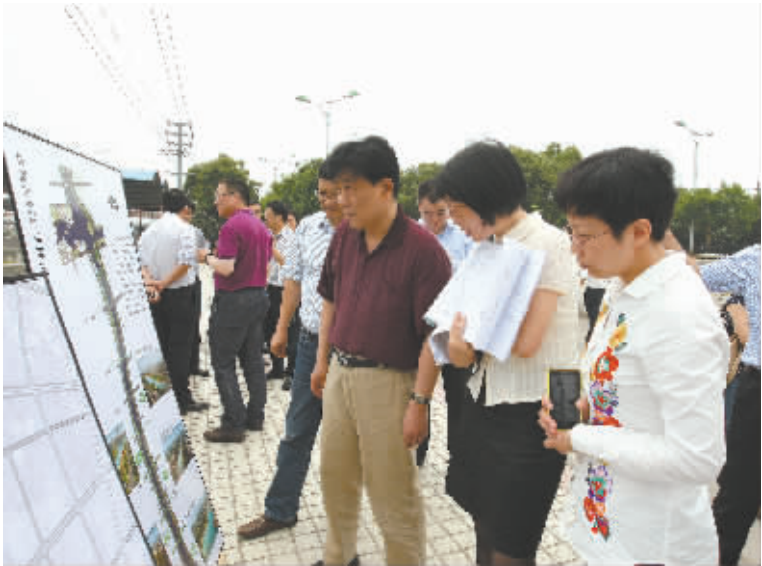
接着，市人大常委会专门成立了由主要领导亲自牵头主持的重大事项决定工作调研和起草班子，认真开展资料收集、专题调研、学习考察、集中研究、征求意见等一系列工作，形成调研报告，起草办法草案，充分听取“一府两院”、常

委会组成人员、各工作机构、县(市)区人大常委会和人大老同志等多个层面的意见和建议，反复修改完善，整个过程历时8个月。

在做实基础工作、广泛形成共识、多方支持的推动下，2013年10月29日，宁波市十四届人大常委会第十二次会议经过充分审议，表决通过了《宁波市人大常委会讨论决定重大事项办法》。

作为重大事项决定工作的关键性制度成果，《办法》共设置条文20条，包括制定依据、概念表述、行权原则、项目分类、程序设置、责任条款等内容。整体上看，宁波市人大常委会重大事项决定权制度主要有三个特点。

一是决定事项全面细化。《办法》在科学界定重大事项性质概念的基础上，按照法律规定，结合本地实际，列出重大事项清单，细分3类40项：第一类，议而必决事项，即应当提请市人大常委会审议并由常委会会议作出决定的事项，共10项，其中根据本市实际工作需要设定了市属相关开发园区财政



2014年5月26日，市人大常委会组织检查组在慈溪市四灶浦排涝闸开展防洪排涝专项检查。(陈建安 摄)

## 答卷 实体性决定量质齐升

本届市人大常委会对重大事项决定权行使的深入实践和持续探索，推动了市人大行权履职取得新突破。最近几年，每年的市人大常委会工作报告都把决定工作专门单列一块，全面反映重大事项决定权行使情况，完整展现了人大行权履职全貌。

据统计，2012年4月至2016年9月，宁波市十四届人大常委会围绕改革发展、民主法治、社会民生等重大事项，共作出各类决议、决定49项（不包括立法决定、人事任免决定、代表职务变动决定等），比市十二届、十三届分别多16项、19项。四年来，除有关市本级财政决算、预算调整和市属开发园区预决算、政府债务限额、召开人代会、人大机构调整等程序性决定事项外，共作出实体性决定17项，数量超过前两届实体性决定的总和（见表格）。

重大事项决定工作在服务大局方面取得新作为。市人大及其常委会充分行使人民赋予的权力，在法定的职权范围内，作出与经济社会发展最合拍的重大事项决定，并与“一府两院”畅通沟通渠道，共同推动市委重大决策的贯彻落实。

2013年10月，“菲特”台风给宁波造成百年一遇的特大洪涝灾害。市人大常委会迅速作出《关于抗洪救灾和灾后恢复重建工作的决议》，通过把《关于加快甬江(姚江)流域防洪减灾能力建设的议案》作为大会议案、专题听取“治水强基”工作报告、专题调研余姚灾后恢复重建情况等监督方式，推

动灾后重建和“五水共治”工作落实。同时，常委会还认真总结抗击特大洪涝灾害经验教训，修订《甬江奉化江余姚姚江河道管理条例》，进一步推动了全市河道管理和生态治理。

在全面深化改革新要求下，2014年2月，宁波市人大常委会作出《关于促进改革创新的决定》，明确改革创新的总体要求、目标任务和重点领域，并研究部署主动服务深化改革重点举措，为全市全面深化改革提供制度支撑。两年来，全市实施重点改革项目110个，并出台实施众创政策、人才新政和“五证合一”等改革措施。

重大事项决定工作在保障民生方面也取得新成效。市人大常委会在重大事项的选择上广泛收集民意、集中民智，尊重民意，使重大事项决定贴近民生接地气，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。

“国以民为本，民以食为天”。本届市人大常委会高度重视食品安全工作，将食品安全作为本届一以贯之的重点监督内容。2012年，“一府两院”畅通沟通渠道，共同推动市委重大决策的贯彻落实。2013年10月，“菲特”台风给宁波造成百年一遇的特大洪涝灾害。市人大常委会迅速作出《关于抗洪救灾和灾后恢复重建工作的决议》，通过把《关于加快甬江(姚江)流域防洪减灾能力建设的议案》作为大会议案、专题听取“治水强基”工作报告、专题调研余姚灾后恢复重建情况等监督方式，推

代表和食品生产经营者广泛征求意见建议。2013年6月，市人大常委会根据法律法规并结合我市实际，作出了《关于加强食品安全工作的决定》。近两年，市人大常委会分别以小餐饮、学校食堂及周边食品安全等为重点，持续打出食品安全监督“组合拳”。去年，全市共查处食品违法案件3538起，其中大要案52起，移送公安37起，罚没款总额3274.9万元，有力震慑了一批不法分子，为我市餐桌安全提供了强有力的保障。

在建设生态市决定作出10周年之际，2013年10月，市人大常委会作出《关于加强生态建设和环境保护工作的决议》。针对决议的贯彻落实，2014年，常委会开展了全市范围的大气污染防治、水污染防治等专项检查，审议市政府实施决议情况报告，开展专题询问。2015年，常委会又作出《关于实施〈宁波市生态保护红线规划〉的决定》。2016年2月，市十四届人大六次会议审议通过《宁波

预决算等事项。第二类，议而可决事项，即应当向市人大常委会报告、常委会视情作出决定的事项，共26项，其中根据本市实际工作需要和本届人大工作主线，纳入了生态建设、食品安全、政府性债务管理使用等事项。第三类，报告备案事项，即应当征求市人大常委会意见后，再按照审批权限报请批准，并将批准情况报市人大常委会备案的事项，共4项。

二是程序设置具体简便。《办法》在讨论决定重大事项的具体程序上，明确了提请审议程序、建议议题提出确定、材料报送期限、到会说明、审议终止、决定公布等内容。同时，还规定了对决议、决定执行和审议意见办理情况等监督，以及违反规定情形的处理方式。

三是工作机制对接跟进。在制度层面确保行权有据的同时，工作层面及时完善具体配套机制，进一步理顺工作关系，优化行权环境。重点建立健全了三项工作机制：重大事项向市委请示报告机制、市人大常委会与“一府两院”工作联系机制和重大事项年度清单机制。

建章立制，推动了人大重大事项决定工作“提速增效”。四年来，本届市人大常委会围绕改革发展、民主法治、社会民生等重大事项，依法有效行使决定权，有力地促进了市委决策部署的贯彻落实，维护了群众的根本利益。

市大气污染防治条例》，为推动决议落实进一步强化了法治保障。

市十四届人大常委会还利用决定工作来加强人大自身的建设，提升了人大在群众心目中的形象。宁波市十四届人大常委会第一次会议作出《关于依法履职勤政为民、进一步加强自身建设的决定》，为全面履职打下了坚实基础。常委会还制定出台了《关于进一步加强和改进人大代表工作的决定》《关于进一步加强代表工作充分发挥人大代表作用的决定》《关于扩大公民有序参与人大工作的若干意见》等。

近年来，人民群众对人大工作的关注度、参与度、认可度越来越高。据统计，2014年至2015年，通过人大代表联络站等途径反映社情民意近2万条；公民旁听市人代会积极踊跃，四年来共提出有关意见和建议1000余条。宁波市人大代表对常委会工作的参与度和满意度不断提升，仅2015年参与常委会集体视察、调研活动达1837人次；2015年市人代会实施电子表决以来，代表对常委会工作报告的赞成率分别达到98.1%、98.9%。

下一步，宁波市人大常委会将在市委的领导下，更富创新、更有效地推进重大事项决定工作，不断推动人大工作创新发展、与时俱进。

宁波市十二、十三、十四届人大常委会重大事项决定情况  
单位：项

届别	决定总数	实体性决定数量	占比
十二	33	8	24.2%
十三	30	3	10%
十四届 (2012.4-2016.9)	49	17	34.7%

制表：陈飞