

新时代新征程加强地方人大 专门委员会建设若干问题研究

市人大工作理论研究会第二课题组

内容简介：课题坚持以人民为中心的价值立场，力求透过历史纵深，回归哲学层面，作出原理性机制性解释。研究重点围绕地方人大专门委员会的功能定位、机构设置、制度机制三个维度展开，把原理分析、问题探究与策略应对有机结合起来，着力把握内在规律，厘清制度逻辑，拓展认知边界，提出科学有效的应对举措和实践路径。主要认识突破和创新之处集中在以下方面：一是深刻揭示了地方人大专门委员会制度蕴含着的民主与科学有机统一的内在机制，强调人民代表大会及其常务委员会重在解决民主化和合法化的问题，专门委员会重在以其分工的专业性解决决策的效率化和科学化问题，并提出完善人民代表大会制度的重点应当逐步转向更好地发挥人大专门委员会的作用上来。二是深刻揭示了设立地方人大专门委员会对于完善自我革命制度规范体系的重要价值，强调专门委员会常态化专门化科学化的制约和监督，具有主动纠偏自我革命的潜在功能，其科学设立与有效运行可以实现人民监督与自我革命两个答案的有机融合，对于促进民主与科学的良性互动和自我革命的成功实践将产生机制性作用，在推动其进入实践的层面上可以开辟跳出历史周期率的现实路径。三是深刻揭示了地方人大专门委员会职责权能的合法性来源，强调地方人大专门委员会职能的合法性基础是建构在选民的多重委托之上，根本上是来源于选民的委托，地方人大专门委员会的职能具有坚实的法理基础。该研究成果深化和拓展了对地方人大专门委员会制度的理性认知，探究了坚持好完善好运行好人民代表大会制度的重点向度，对于

进一步深入践行全过程人民民主重大理念，充分发挥人民代表大会制度优势和效能，推动民主与科学的有机统一，构建自我革命的制度机制，全面推进国家治理体系和治理能力现代化，确保国家长治久安具有深远意义。

新时代新征程，党确立了全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的使命任务，并对全面建成社会主义现代化强国作出了战略安排，明确提出到二〇三五年基本实现国家治理体系和治理能力现代化，全过程人民民主制度更加健全，基本建成法治国家、法治政府、法治社会的战略目标。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。地方人大专门委员会是地方人民代表大会的重要组成部分和常设专门机构，担负着保障地方人大及其常委会依法履行法定职权的重要职能，发挥着不可替代的作用，其履职质效在很大程度上决定着地方人大及其常委会的工作效率和水平，是协助和保障地方人大及其常委会履职的重要组织基础。切实推动地方人大专门委员会建设在机构设置上更加科学、在职能配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效，对于深入践行全过程人民民主重大理念，充分发挥人大制度优势和效能，推动民主与科学的有机统一，构建自我革命的制度机制，全面推进国家治理体系和治理能力现代化，确保国家长治久安具有十分重要的意义。深化对地方人大专门委员会建设研究，目的是解读现实、规划未来，特别需要透过历史的纵深，回归哲学的层面，坚守价值的立场，切实弄清其运作模式的原理机制，揭示其发展演进的内在必然性，寻求科学有效的实践路径，坚定怎么办的行动自觉。

一、进一步厘清功能定位，始终保持地方人大专门委员会建设的

正确方向

现代国家普遍实行代议民主制度，由代议机关代表全体社会成员行使法定权力。无论是西方国家的议会制还是我国的人民代表大会制都属于代议制度，都是代议制度在不同社会性质下的表现形式。建立在专业化基础之上的分工合作，是人类社会发展进步的内在机制。为适应日渐复杂、高度专业的国家管理职能，加强制定法律和实施监督方面的职能，现代各国的代议机关普遍设置了委员会，作为议会的分支机构和代议制度运行的物质架构，目的是通过专业分工以提高组织效率和经常性，从而应对立法和监督的专业化趋势。这一趋势在我国人民代表大会制度中的反映，就是人大专门委员会的设立和发展。

一是专门委员会制度蕴含着民主与科学有机统一的内在机制。从功能设计上看，作为议会的一个子系统，议会委员会重在以其分工的专业性解决议会决策的效率化和科学化问题；议会全院大会代表着全体选民，行使着选民委托给代表的权力，是利益表达、平衡、妥协的重要场所，重在解决现代民主政治中的民主化和合法化的问题。在这里，民主与科学、理性与感性实现了有机统一。从科学化和效率化的角度来看，议会委员会所作出的决策无疑比通过全院大会作出的决策更有效率。从现代民主政治来看，议会的主要功能是要实现立法过程中的利益表达和利益平衡，进而实现民主化和合法化，立法的最后决定权依然必须由全院大会所作出。事实上，现代议会绝大多数日常立法和监督功能都委托给常设委员会，而仅保留讨论和投票的权力。

“国会中最有效的工作是在离开众议院和参议院的常设委员会中进行的”，因此，议会委员会在许多国家被称为“行动中的议会”。我国宪法规定，国家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。西方的议会委员会在我国相当于人大专门委员会，二者同样遵循着现代议会委员会发展的逻辑，都是为了解决行使立法和监督等职权的专业性、科学性和连续性

的问题，具有一般共性的规律。值得注意的是，人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。而健全权力监督制约机制，正是完善自我革命制度规范体系的内在要求和应有之义。作为人民代表大会制度设计的重要内容，专门委员会常态化专门化科学化制约和监督制度的运行，具有主动纠偏、自我革命的潜在功能，其科学设立与有效运行可以有效实现人民监督与自我革命两个答案的有机融合，对于促进民主与科学的良性互动和自我革命的成功实践将产生机制性作用，从而在推动其进入现实实践的层面上开辟了跳出历史周期率的科学路径。需要强调的是，人大专门委员会制度的发展完善，必将为推进国家治理体系和治理能力现代化，确保国家长治久安奠定重要的制度基础，也应成为坚持好完善好运行好人民代表大会制度的重点向度。

二是专门委员会的设立和运行开辟了保障人民当家作主的现实路径。随着经济社会快速发展，社会生活不断变化，国家事务日趋复杂化、专业化，人大工作内容也越来越广泛、越来越细化、越来越专业化，立法监督等履行职权行为需要更广的知识面、更强的专业性。同时，由于人大是集体行使职权，全国及地方各级人民代表大会通常每年只举行一次，即便作为人大常设机关的常委会通常也只是每两个月才举行一次会议，且会议召开时参会人员多、会期有限，人代会上全体代表和常委会会议上全体组成人员不可能对每一项议案、议题都全面掌握情况，也就无法对所有议案、议题都进行深入细致地审议，这无疑影响了人大及其常委会功能的发挥。在兼职代表制下，加强地方人大建设最现实最可行的途径就是加强常设机构建设，并进行合理分工。专门委员会的设立，能够很好地解决这些问题。彭真委员长就曾指出：“过去我们没有专门委员会时，什么问题都要提到主席团来，不开代表大会时，则是什么问题都报到人大常委会上来，人大常委会因为人多，就不好讨论各种问题，尤其是不能分门别类讨论，所以工

作就不好进行……所以我们才考虑到要设立专门委员会。”设立作为人大常设机构的专门委员会，顺应人大制度的发展和人大及其常委会依法履职的需要，实际上就是建立起人民依照法律规定，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务的有效途径和形式，使更多需要在闭会期间完成的立法和监督等事项有了专门的实施主体，确保人大职责在闭会期间不落空不缺位。对地方人大及其常委会而言，通过分工设立专门委员会同样是其依法履行职权不可或缺的组织保证和工作环节，不仅可以有力保证地方人大及其常委会在闭会期间工作的连续深入细致，而且可以保证工作质量和效率的有效提高。

三是专门委员会履行职责的权能具有坚实的法理基础。作为人大组织制度发展的产物，专门委员会的组织和制度设计决定了其履行职权的合法性基础。人大专门委员会是由同级人民代表大会依法产生的常设性机关，其产生程序与人大常委会基本相同。根据地方组织法，各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。从机构性质上说，它是法定机关，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，其产生、组织、领导体制、职权都由法律作出明确规定，具有特定的法律地位和权能，其权力基于地方组织法的授予。从权力来源上看，地方人大专门委员会职权的合法性基础是建构在选民的多重委托的基础上。以设区市人大专门委员会为例，其权力来源是建立在选民的间接委托和市人大代表的直接委托之上。首先是选民对区县级人大代表的委托，其次是区县级人大代表对设区市级人大代表的委托，再次是设区市级人大代表对市级人大专门委员会的委托，由此构成了市级人大专门委员会获得权力的合法性基础。因此，地方人大专门委员会的合法性基础是来源于本级人大代表的委托，其根本上是来源于选民的委托。地方组织法明确的各专门委员会在本级人民代表大会及其常务委员会领导下拥有的 7 项工作职权，正是遵循代议制的制度逻辑设计内生形成的权能

所决定。

1986年，地方组织法作出修正，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，可以设立法制（政法）委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会”，同时明确了各专委会的职责。这是国家法律首次明确地方人大专委会的法律地位和法定职责，是地方人大专委会制度正式确立的标志。1987年尤其是1988年省级人大换届时，多数省、直辖市、自治区人大相继设立了专门委员会。2015年6月，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，明确县级人大可设立法制、财政经济等专门委员会，地方人大专委会的设立延伸到县一级。2018年，中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》进一步完善了全国人大专门委员会的设置，增设了社会建设委员会，并将全国人大法律委员会、内务司法委员会更名为宪法和法律委员会、监察和司法委员会。随后，地方各级人大也相继组建社会建设委员会，并对相关专门委员会相应进行了更名。由于地方人大专门委员会的设立时间还不长，目前对人民代表大会的制度逻辑和对人大专门委员会的性质、地位、职责以及如何履行职责等方面还存在着一定模糊认识，地方人大在具体实践中还存在一定的偏差。

一是机构设置覆盖不足。由于法律对地方人大专门委员设置数量并未作出硬性规定，地方人大专门委员会在设立数量上存在多样性，不少地方人大只是部分设立了法律中列举的专门委员会，根据“其他需要”设立的情况很少出现。事实上，近20年来地方人大专门委员会数量边际递增极为有限。随着地方公共事务日益庞杂多样，地方人大在立法、监督等方面的工作，特别是发挥在立法中的主导作用的难度也大大提升，而地方人大现有的专门委员会组织机构设置，已不能全面覆盖新形势下繁杂的立法、监督等各项任务，造成许多原本属于专门委员会的工作往往由同级常委会下属的工作委员会代行。比如在

地方立法过程中，常委会工作委员会就承担了相关法规草案的初审，尽管对初审报告的名称作出了区分，专门委员会的初审报告被称为“审议结果的报告”，工作委员会的初审报告被称为“审查意见的报告”，但二者在程序应用上并无明显区别。从法理上看，人大专门委员会与常委会工作机构在法律地位、权力来源、组成人员的任职条件和任免方式等方面有着明显的区别，特别是二者在法定权限和议事决策规则上有着本质的不同，工作委员会作为人大常委会的工作机构，其人员并非全部由人大代表构成，这种做法既没有充足的法律依据，也不符合我国人民代表大会的制度逻辑。

二是履职界面较为模糊。虽然新修订的地方组织法明确了专门委员会的七个方面的工作，但对地方人大专门委员会和常委会工作委员会在职权设定、机构设置等方面并没有作出明确的界定。专门委员会作为人大的常设工作机构，工作委员会作为人大常委会的工作机构，机构性质和职权来源内在要求其应有清晰的职能界面。但在地方人大工作实践中，专门委员会与工作委员会的职责关系定位模糊，哪些应由专门委员会承担、哪些由工作委员会承担，没有十分明确的划分，往往依靠惯性，工作中存在一定的随意性，导致地方人大职权运行的正当性存在缺陷。

三是功能发挥不够充分。专门委员会作为人民代表大会的常设机构，在机构产生上层级较高。但实际工作中，由于对地方人大专门委员会的功能和目标定位相对原则，其应有的功能并未得到充分发挥。在人代会闭会期间，地方人大专门委员会往往等同于常委会工作机构，具有行政化运作特征，与常委会工作委员会在职能作用发挥上并无明显差异，这种情况下容易使人产生设立专门委员会是否必须，是否有必要由人大产生的疑问；在人代会会议期间，各专门委员会的作用发挥也不尽如人意，以专门委员会名义依法向大会提出议案、建议、批评和意见的情况并不多见，为大会主席团发挥参谋作用还远远不

够。这些问题使得专门委员会在人大制度逻辑中预设的功能未能得到充分有效彰显，制约了人民代表大会制度优势的发挥。

新时代新征程，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，进一步深化对人大专门委员会性质和地位的认识，聚焦党和国家工作大局、地方人大及其常委会重点工作，以高度的政治自觉、思想自觉、行动自觉履行专门委员会职责，以一流的业绩充分彰显人民代表大会的制度优势。

一是要准确把握地方人大专门委员会的性质定位。准确理解专门委员会的性质，是把握专门委员会在地方人大中定位的前提，也是完善地方人大专门委员会制度的基础。人大专门委员会是根据马克思主义基本原理和现代代议制度理念，结合我国实际情况进行改造建构而成。设立专门委员会的目的，是为适应经济社会和民主政治的发展，以专业分工的方式增强立法监督等工作的专业性科学性，同时也为有效破解人大及其常委会闭会期间由于缺乏有法律效力的监督者而使被监督者脱离国家权力机关监督的问题，以加强经常性工作，确保代议机构组织效能得到有效发挥。专门委员会不仅要在理论上遵循代议制度的基本原则和理念，而且要在实践上符合我国政治体制和法律规范的要求。根据有关法律规定，地方人大专门委员会是我国人民代表大会制度中最重要的组织结构之一，是依法设立的地方人民代表大会的常设机构，是地方人大及其常委会发挥权能的组织基础和专业性助手。在组织属性上，专门委员会是本级人大的组成部分，是地方国家权力机关分支机构，受本级人民代表大会领导，在大会闭会期间受本级人民代表大会常务委员会领导，具有准职能机构或半职能机构属性；在组织构成上，专门委员会是由具有专业知识或专门工作经历的本级人大代表组成，形成专业化的分工合作，其职权最终来源于选民的层层委托，具有专业性和代表代议属性；在职能运行上，专门委员会集体行使职权，遵循多数议决原则，少数服从多数，具有合议制属

性。专门委员会的设立，不仅扩展和延伸了人民代表大会及其常委会活动的时间和空间，也为人大常委会组成人员和人大代表在闭会期间履行相关职责提供了适当的组织形式和合法程序。

二是要切实厘清地方人大专门委员会的职责权能。专门委员会在地方人大及其常委会履职过程中所承担的职责和具有的权能，主要体现在协助人大及其常委会开展立法和监督工作，重在解决立法和监督工作的科学化、效率化和经常化的问题，这与人大及其常委会重在解决现代民主政治中的民主化和合法化形成了有机互补。根据地方组织法，各专门委员会在本级人民代表大会及其常务委员会领导下开展 7 个方面的工作^①，从这些工作所体现出的职责权能看，主要集中在审议、提案、监督等方面。审议职能是专门委员会职能运行中最重要的程序性权能，主要是承担本级人民代表大会主席团或者常务委员会交付的议案初审工作。一般情况下，提交地方人大及其常委会的议案首先要交相关专门委员会进行初审，然后方可提交人大及其常委会审议。这样可以有效发挥专门委员会的专业性优势，提出科学的审议意见和结果报告，以便协助大会进行分组审议与表决，以期实现科学与民主的统一。提案职能是地方人大专门委员会各项职能中具有完全独立性与自主性的一项职能，这是其作为准职能机构的重要表现。在地方人大职权范围内，专门委员会同主席团、人大常委会、本级人民政

^① 根据地方组织法，各专门委员会在本级人民代表大会及其常务委员会领导下，开展下列工作：（一）审议本级人民代表大会主席团或者常务委员会交付的议案；（二）向本级人民代表大会主席团或者常务委员会提出属于本级人民代表大会或者常务委员会职权范围内同本委员会有关的议案，组织起草有关议案草案；（三）承担本级人民代表大会常务委员会听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问等的具体组织实施工作；（四）按照本级人民代表大会常务委员会工作安排，听取本级人民政府工作部门和监察委员会、人民法院、人民检察院的专题汇报，提出建议；（五）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，提出建议；（六）研究办理代表建议、批评和意见，负责有关建议、批评和意见的督促办理工作；（七）办理本级人民代表大会及其常务委员会交办的其他工作。

府等一样具有独立的议案提出权。特别是在地方立法层面上，由专门委员会提出法规草案对地方人大主导立法工作起到积极促进作用，在未来地方人大履职过程中将发挥越来越重要的作用。监督职能在权能上具有不完全性，人大专门委员会主要是协助同级人大及其常委会行使监督职权，但对地方人大及其常委会监督权的行使发挥着不可替代作用。人大监督是代表国家和人民进行的具有宪法和法律效力的监督，是我国监督体系中最高层次的监督。人大监督的对象是由其产生的国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关，其目的是通过制约权力，确保宪法和法律得到正确实施，确保国家权力得到正确执行，确保公民、法人和其他组织的合法权益得到尊重和维护。专门委员会的设置，必须与其履行职能的需求相一致。步入新时代，地方人大及其常委会所承担的任务越来越繁重，这就对专门委员会提出了新的更高的要求。如何进一步完善地方人大专门委员会设置，更好地发挥其职能作用，提高工作质量和水平，是新时代地方人大制度建设面临的一个重大课题。

三是要有效运用地方人大专门委员会的履职方式。人大专门委员会的性质、法律地位和拥有的职责权能，决定了其应当而且能够在协助人大及其常委会行使职权中发挥重要作用。从人大工作的实践来看，地方人大专门委员会履职方式主要包括以下几个方面。1. 开展立法调研、提出立法议案、审议法规草案等相关立法工作，重在发挥专业性、专门性、相对独立性，加强立法规划和年度计划编制的调查研究，参与立法项目的调研论证，研究拟定或牵头起草相关立法议案，把好立法项目的立项关和法规草案的审议关，为人大及其常委会审议通过法规奠定基础，有效发挥人大在立法工作中的主导作用；2. 协助本级人大常委会做好听取和审议“一府一委两院”专项工作报告等相关工作，重在协助常委会科学选定会议议题，提升议题准备和审议质量，并跟踪抓好审议意见的督办落实；3. 组织好本级人大常委会执法

检查,重点是根据常委会工作计划,围绕执法检查任务制定检查方案、开展调查研究、组织检查实施,起草和提交执法检查报告,整理审议意见并跟踪督察落实;4. 按照本级人大常委会工作安排听取本级人民政府工作部门和“一委两院”的专题汇报,突出特点是小切口、深研究、广参与、全闭环,这是专门委员会履行职权新的具有专业性、经常性和实效性的工作方式。5. 加强与代表的直接联系,扩大代表对专门委员会工作的参与,更好发挥代表作用;做好代表议案审议和代表建议、批评、意见承办督办,并抓好跟踪落实。此外,还包括承担本级人大常委会做好专题询问等事项的具体组织实施,协助常委会做好规范性文件备案审查工作,开展调查研究等。

二、进一步优化机构设置,切实筑牢地方人大专门委员会高效履职的组织基础

组织结构是制度运行的起点,代议职能的有效发挥离不开相应的组织机构载体。人类社会现代化的基本特征之一,就是组织结构的持续分化与演化。“劳动生产力上最大的增进,以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力,似乎都是分工的结果。”正如英国哲学家约翰·斯图亚特·穆勒在《代议制政府》中所指出的那样:“人数众多的议会既不适于直接的行政事务,也不适于直接的立法事务。几乎没有任何脑力工作像立法工作那样,需要不仅是有经验和受过训练,而且通过长期而辛勤的研究训练有素的人去做。这就是为什么立法工作只有由少数人组成的委员会才能做得好的理由,即使没有其他理由的话。”专门委员会是人大组织制度发展的产物,承载人大组织体系常态化高效运转的功能,具有关键性结构性意义,其组织和制度的设计与发展演进在一定程度上决定了地方国家权力机关职权的有效行使。

从机构演进情况来看,全国人大专门委员会的制度设计最初很大程度上是对苏联苏维埃委员会制度的学习借鉴。地方人大专门委员会

的设立则是基于地方需求诱导下的制度变迁，主要受自身的需求、全国人大的意见及全国人大专门委员会的示范作用等三个因素的影响，其中地方人大自身工作的需求是变迁的根本动力，全国人大的意见则为地方人大设立专门委员会提供了依据。在地方人大专门委员会的发展中，多是将本级人大常委会的工作委员会通过合法化程序转换为专门委员会。转换后，有的地方原有的工作委员会随即撤销，而有的地方则是相关专门委员会与常委会工作委员会并存。应当说，全国人大专门委员会设立的示范作用起到现实的参照范式，同时也给予地方人大设立专门委员会以自主性空间。大多数省级人大专门委员会和全国人大专门委员会的设置基本一致，部分省级人大与全国人大专门委员会设立数量相同，均设立 10 个专门委员委员会；绝大多数省级人大专门委员的设置数量上为了 7-9 个，其中设置 8 个专门委员会的省份最多，基本上都是参照全国人大专门委员会进行设置。也有少数省级人大专门委员会设置数量在 5 个以下，最少的只设置 2 个专门委员会。

从机构组织构成来看，组织机构所拥有的人力资源是推动组织发展最有效的动力，组织机构的生存与发展及其功能的发挥离不开组织成员的作用。未来组织的成长和发展，在很大程度上取决于人力资源的较量。地方人大专门委员会职能作用发挥的程度，既取决于地方人大职能分工分化的程度，最直接体现为专门委员会的设置数量结构关系；也取决于专门委员会规模、组织构成的和专业化程度，包括委员会组成人员的构成、工作力量的配置和相关社会资源的链接，最关键的是要有足够的专业化的人力资源的支持，不仅需要委员会组成人员本身的专业化，专门委员会内部的工作人员的专业化同样、甚至更为重要，同时也需要相应的专业化的社会资源的支持。

从实践运行的情况看，现有专门委员会组织架构和人员构成在整体上配备得还不够科学，致使地方组织法赋予的职能尚不能充分有效

地行使，其应有的功能没得到完全彰显。

一是组织设置结构失衡。结构决定功能，有什么样的结构就会有什么样的功能。各地人大在组织架构上没有确定统一的标准，专门委员会设立在数量上存在多样性。但就其数量规模而言，总体上与工作领域需求和监督对象力量对比存在明显反差。在省级以下，地方人大专门委员会设置数量总体上逐级递减，设区市和县区人大专门委员会数量明显少于上级人大专门委员会的设置数量。以南京市人大为例，现设有监察和司法委员会、财政经济委员会、法制委员会和社会建设委员会 4 个专门委员会。设置数量呈现结构性不足，这种情况除了会出现前文指出的由常委会工作委员会代行专门委员会职能而导致的合法性问题外，也导致了各专门委员会与对口联系部门单位的在组织力量上的结构性失衡。从最新设立的南京市人大社会建设委员会来看，对口联系部门单位 12 个，涉及到劳动就业、社会保障、民政事务、群团组织、安全生产等多个领域，有的专门委员会对口联系的部门单位甚至达到 30 个以上。随着地方公共事务日益庞杂多样，地方人大在立法、监督等方面的工作难度也大大提升，现有的地方人大专委会设置数量，已不能满足新形势下人大及其常委会履行职能的需要。

二是人员配置有待优化。专门委员会作为人民代表大会的常设机构，在机构设置上法律地位较高。但实际工作中各专门委员会的人力资源匮乏问题十分突出，且从上而下逐渐弱化。首先是专职化程度不高。从江苏省 13 个设区市人大最新设立的社会建设委员会的情况看，各市人大社会建设委员会组成人员现总人数为 132 人，其中专职 27 人，仅占 20%，除主任委员和副主任委员会外，其他均为兼职成员。主要由于编制总员额受限，很多地方人大增设机构而未相应增加专职人员编制。兼职委员过多，难以保证其有更多的时间精力充分履职，大多连必要的专门委员会会议都难以到位，有时甚至因出席会议人员

达不到半数而无法召开，无法保证专委会会议讨论、审议和表决重要事项的质量。更谈不到深入参与和研究专门委员会的其他具体工作，尤其是参加专门委员会的调查研究、执法检查等活动，也就无法保障专门委员会经常性开展工作。专门委员会设立的缘由之一在于弥补人大任期短，无法对专业性的问题进行深入讨论的缺陷，因此需要建立常设性的专门委员会提前对有关议案进行审议，协助人大及其常委会有效行使职权。由于专门委员会专职人员大部分来源于党政领导，各机构的负责人大多年龄较大、人员老化。许多是临近退休才从党政部门调入人大，一届尚未任满就要退休，致使各专委会几乎每届都有新任委员大进大出、专业传承不够，不仅影响专门委员会工作的连续性，也因任期短无法真正培养出所需要的专门性人才，使得专门委员会难以成长为实质上的专业委员会。同时，地方人大专门委员会为其成员提供向上流动的机会非常有限，进而导致部分成员对人大专门委员会的低度化组织认同，直接影响其工作的主动性积极性。使得人大及其常委会对议案进行审议时未能有效实现专业性要求，有违专门委员会设立的初衷。

三是工作机构亟待加强。现代议会委员会的发展进程中，委员会的专业化程度远非仅仅体现在议员本身的专业知识上，更重要的是体现在议会委员会内部的专业人员上。美国国会规定，每一位议员可以雇佣最多 18 位全职助理和 4 位兼职工作人员，每个委员会并拥有一定的自主人事权。从我国的情况看，地方人大专门委员会工作机构在为专门委员会协助地方人大及其常委会行使立法、监督等职责方面起到了不可缺少重要的作用。专门委员会拟定议案及对议案的审议结果报告、审议意见、法规修改草案、调查报告等各项职权的行使，都离不开其工作机构提供的服务。但目前地方人大专门委员会工作机构尚不健全，从江苏省内新设立的人大社会建设委员会的情况看，市级层面 13 个人大社会建设委员会均只设一个工作机构，名称各不相同，

人员编制数普遍不足 3 名，部分只有 1 名，工作人员与委员会组成人员的比例同样处于结构性失衡状态。区县层面看，已成立的人大社会建设委员会，绝大多数更是没有专门的工作机构和工作人员，造成社会建设委员会的一些日常工作仍然由常委会办事机构来承担。可以看出，地方人大专门委员会无论是规模还是专业水平，都无法同西方议会委员会的人力资源相比，无疑也会使其职能的发挥打上折扣。面对日益繁重的立法监督任务，办事机构和工作人员正承载着越来越大的压力。

党的十八大以来，党中央持续不断对人大专门委员会的设置和优化提出新要求，习近平总书记强调要“优化人大常委会、专门委员会组成人员结构”。进一步加强和改进地方专门委员会建设，不断完善机构设置优化组织结构，对于贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，加强人民当家作主制度保障，健全和完善地方国家权力机关组织制度建设，强化地方人大及其常委会对带有全局性、根本性、长远性问题的监督，保障人大及其常委会经常性工作的有效开展、更好地发挥地方国家权力机关的职能作用具有重要意义。

一是要完善机构设置。完善专门委员会的组织机构，是加强人民代表大会及其常务委员会的立法和监督职能的组织基础。加强人大专门委员会建设属于国家政权建设的范畴，必须要坚持依法设立，该设立时决不能含糊，这是完善人民代表大会制度的要求，也是人大及其常委会更好地履行作为国家权力机关职能的必然要求。地方人大专门委员会的设置完善和结构优化，应依法在“等”字上有所突破，在“专”字上寻求优化。要根据本地区实际，着眼现实需要，依法用活“可以设立……等专门委员会”的法理，适时调整专门委员会的设置模式，务实创新依法设立相关专门委员会。为适应社会分工日益专业化复杂化的趋势和日益增加的工作量，总体上应适当扩大专门委员会的规模数量，以便形成合理的力量结构关系。同时，要同步建立完善和落实

地方专门委员会的组织编制制度，确保专门委员会设立的严肃性权威性，使地方人大专门委员会的审议、调研、协助监督等工作的正常开展拥有相应的组织和力量保证。一般来说，地方各级人大专门委员会的设置，一方面应保持一定的上下对应关系，便于联动开展工作；另一方面应突出本地区的重点设立相关专门委员会，以强化本级人大及其常委会职权范围内的重点工作。同时，专门委员会与工作委员会应对应设立，实现本级人大职权与本级人大常委会职权及专门委员会相关职能的有机链接。

二是要优化人员配置。专门委员会设立的重要原因是增强人大履职的效率性与科学性。从地方人大的立法职能上来看，专门委员会从专门化到专业化的转变也是理论与实践上的必然选择。专业性是地方人大专门委员会组成人员的基本要求，优化人员配置的关键是要提高地方人大专门委员会组成人员的专业性和专职化比例。要积极争取本级地方党委的支持，合理确定人大专门委员会的编制职数和人员构成。按照中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》明确的关于“优化常委会组成人员结构，逐步将专职组成人员比例提高到60%以上”要求，省级人大专门委员会组成人员专职比例宜达到50%—60%，设区市级人大专门委员会组成人员专职比例宜达到40%—50%，区县级人大专门委员会组成人员专职比例宜达到30%—40%。要注重从本级人大常委会和专门委员会工作机构选拔专业人才，推选其为本级人大代表进入人大各专门委员会专司其职，以发挥其已形成的专业优势，保证专门委员会组成人员的专业化专职化。为保证专门委员会与常委会工作的有机衔接，常委会组成人员应在专门委员会中占有一定比例，专门委员会的正、副主任委员应由常委会组成人员担任。要引进更多具有各专门委员会专业知识背景的代表担任委员，满足委员会立法、监督等业务工作对专业素质的需要，以解决目前专门委员会不“专”的问题。为了保障专委会

工作的稳定性和连续性,要充分考虑组成人员年龄结构,合理配置老、中、青人员梯次,最好保证每届专委会委员能有三分之一以上任满两届,不至于发生脱节现象,使各年龄层次的人员都能发挥长处,优势互补。同时,要有效破解专职组成人员向上流动机会受限的问题,加强任职交流,打开职业发展通道,并形成制度坚持下去。

三是要加强工作机构建设。工作机构是专门委员会依法履职的集体参谋助手和服务保障班子,是专门委员会有效开展工作不可或缺的一支力量。专门委员会各方面工作,包括对法律法规的理解、立法监督技术的掌握、相关专业性问题的研究、法规草案和审议意见的形成、调查研究的组织实施和调研报告的研究起草、资料信息的分析研究,以及对于一些具体事务的处理,都需要由工作机构来承担、依靠委员会的工作人员来完成。而现行的地方人大各专门委员会工作机构的现状,以及工作机构所能提供的工作服务范围与质量,不能够充分地适应专门委员会工作进一步发展的实际需要,迫切需要对专门委员会工作机构的设立及人员配置进行相应的完善。首先,要适当增加地方人大各专门委员会的内设机构,鉴于专门委员会承担着较重的、较为广泛的立法和监督等方面的工作,各专门委员会应适当增设工作机构的种类和数量。设区市人大各专门委员会至少应设立一个办公室和一个业务处室 2 个工作机构,区县人大专门委员会也应当设置专门办事机构。其次,要适当增加各专门委员会工作机构的人员编制,设区市人大专门委员会工作机构的人员由现在的 3 人以下显然是不足的,区县至少也应配备专职工作人员。人员中大多数应当具有较高的法律、经济及有关的专业的知识。鉴于大幅度地增加工作机构人员编制的数目有一定的困难,可考虑维持现有编制。新增加的人员可部分实行聘任制管理方式。第三,要赋予专门委员会对本委员会工作机构人员相应的人事管理权和任用建议权,使直接使用工作人员的各专门委员会有一定的自主管理权限,避免用人单位与人员管理制度脱节。

四是要善于借助专业力量。专门委员会的工作特点就是“专业”和“权威”，但相对于“一府一委两院”的工作机构来说，其专业性仍显不足，需要在大的专业分工的基础上吸纳各领域的专业人才，以进一步优化专门委员会的专门知识结构。为此，不少地方人大聘请专家建立了咨询专家库，分别服务于人大各专门委员会和常委会各工作委员会，以弥补专门委员会组成人员专业素质短期内无法提高的事实，也取得了一定成效。但总体来看，其应有的作用并未充分彰显。新形势下，需要进一步改进完善外聘专家制度和使用方式，加强相关保障，不断提高专门委员会使用专家的频率，积极创造条件邀请专家列席专门委员会的各种会议并发表意见，让专家深度参与专门委员会各项工作。要善于借助智囊机构开展相关课题研究，不断探索和掌握人大工作的前沿理论和情况动态，形成高质量的研究成果，为专门委员会开展立法和监督工作提供储备和依据。

三、进一步完善制度机制，着力提升地方人大专门委员会工作的质量效能

地方人大专门委员会的建立和增设，是地方人大组织结构和功能分化分工最直接的体现。这种分化分工既体现在地方人大层面的分工，也体现在地方人大常委会层面的分工，也因此相应形成了人大专门委员会和人大常委会工作委员会两种不同形式的工作机构。各地人大及其常委会的分化分工呈现出不同形态，差别性较大。不同组织结构下的委员会设立会造成不同的权力配置格局，影响地方人大权力运行的具体制度设计。从省级人大层面看，人大专门委员会与人大常委会工作委员会设立的情况大体可以分为三类，一种是专门委员会设置数量上大于工作委员会，一种是大致相同，还有一种是人大专门委员会设置数量少于工作委员会。设区市以下人大专门委员会设置数量大多少于人大常委会工作委员会，或者大致相同。各地人大专门委员会设置的这种多样性、差别性，一方面是法律上授权式规定的实践结果，

具有形式合法性；另一方面是地方不同需求与差异性的体现，具有一定地方特色。事实上，无论采取哪一种方式，核心目标都是要塑造科学的权力机构格局和制度程序，确保地方人大职能得到合法有效的行使。从实践的情况看，还存在以下问题。

一是权能与职责不相匹配。从专门委员会自身的角度来说，尽管地方人大专门委员会是依法设立的、具有特定法律地位的机构，是地方国家权力机关的有机组成部分，但在实践中其本身并没有太大职权，只是人民代表大会及其常委会的工作机构，享有提案、审议、调查等权力，它本身是否具有权力机关的性质，能否直接行使监督权等权力，尚存在不同争议，这是影响地方人大专门委员会履行职权的一大制约因素。

二是职能关系没有理顺。在职责分工上，表现为各专门委员会之间以及专门委员会与工作委员会之间职责不明确；在关系结构上，表现为专门委员会与常委会主任会议、各专门委员会之间以及专门委员会与常委会工作委员会之间的关系结构存在模糊性。比如在地方立法工作中，法制委员会与其他专门委员会之间初审和后续审议职责界面不清，容易造成法律规定的审次制度落空。

三是工作机制不够健全。目前地方人大专门委员会工作机制建设在制度方面还存在上位法规定的缺失、地方性法规规定的不足，以及其他规范性文件规定的随意性等问题。由于上位法规定过于原则，缺乏具体、明确、可操作性的程序性规定，已经不能满足新时代下地方人大专门委员会承担的大量工作和重要任务的需求，影响专门委员会工作效率和质量。

制度机制是组织机构在履行职能中各种组织要素和制度要素的构成体系，旨在确保其职能的有效行使。组织功能的发展和扩大，直接表现为内部机构和人员的增加和重组生成新的组织架构，必须与时俱进构建相应的制度机制，以优化组织分工、合理配置资源，塑造相

互衔接良性互动的运行格局，确保组织功能的实现。专门委员会在人民代表大会制度中起着极其重要的作用，其制度的完善不仅是专门委员会自身履职的需要，也是解决人大履职中效率性与科学性的有效举措。新形势下，加强和完善地方人大专门委员会建设，应当按照中央关于长期坚持、全面贯彻、不断完善人民代表大会制度的总体要求，立足于充分发挥保障地方人大及其常委会科学高效行使职权的重要作用，坚持问题导向和效果导向，加强制度创新和工作创新，全面推进地方人大专门委员会组织制度和工作机制的完善。

一是要强化顶层设计。组织体制的高效运行，需要各组织之间具有明确的职责分工和清晰的关系结构，以确保组织内的各要素之间能相互分工协作，有序运转。地方人大专门委员会职责的有效行使，需要进一步明确各专门委员会之间以及专门委员会与其他组织机构的之间的职责分工，厘清专门委员会之间以及专门委员会与常委会主任会议、工作委员会之间的关系。鉴于人大专门委员会的建设属于国家政权建设的范畴，需要通过国家立法引领和推动，应尽量从法律上、制度上对地方人大专门委员会的法律性质、组织制度和工作机制加以明确。包括对地方人大专门委员会的设立，定位和权能、名称、数量以及职责范围、议事程序、履职的主要方式和运作规范等方面，分别做出明确和细化规范。这里需要强调的是，应当明确授予地方人大专门委员会适当的监督权能，以塑造分层行使监督权的组织架构，即地方人大常委会立足于对整体“一府一委两院”的监督，而对于地方人大专门委员会来说，其监督权行使主要集中在对口联系部门的监督上。监督的分层行使，有利于实现地方人大常委会和地方人大专门委员会在监督工作中的分工，从而真正做到监督工作的日常化。

二是要健全运行机制。健全专门委员会工作机制主要是对专门委员会工作开展的程序性的规定进行完善，使专门委员会工作方式固定化、规范化以及法定化。因此，健全地方人大专门委员会工作机制需

完善上位法规定、加强地方性法规建设以及规范其他规范性文件。在法律没有做出明确、具体规定的情况下，地方人大及其常委会应根据宪法和地方组织法及相关法律法规的规定，结合工作实践，制定专门委员会工作规则，明确具体的工作职责、议事规则等，使专门委员会在安排工作时，突出专业特点，规范运作，保证工作程序完备合法，从而提高议事质量和效能。建立完善专门委员会之间的工作协调制度，同时尽可能理清与常委会工作机构交叉重合的职能。在选择工作内容时，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、讲究工作效率，充分体现专业优势和水平。此外，还应建立专门委员会定期向人大及其常委会报告工作制度，促进人大常委会工作的不断完善和深化。

三是要明确议事原则。增强地方人大专门委员会职能运行的实效性不仅是加强专门委员会自身制度建设的外在表现，也是促进地方人大主导立法、积极行使监督职权的内在要求，必须遵循相应的议事原则。要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，由会议主持者集中集体的智慧，按照多数原则就有关事项作出决断。要坚持集体行使职权原则。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。专门委员会中的任何一个组成人员都无权代表专门委员会作出任何决定，也无权行使人大专门委员会的职权。要坚持服从人大及其常委会领导和决定原则。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职权。

总之，作为人民当家作主的新型政治制度，我国人民代表大会制

度处在不断发展完善的过程之中。地方人大设立常委会以来，在有效行使宪法法律赋予的职权方面进行了诸多探索，取得了丰硕成果，为坚持和完善人民代表大会制度做出了重要贡献。随着人大行使职权各项法律制度的不断完善，总结这些年来的探索和实践，我们觉得今后完善人民代表大会制度的重点，应当从探索行使职权尤其是监督权的具体方式和途径，逐步转向更好地发挥人大专门委员会的作用上来，着力在专门委员会的职能定位、机构设置、制度机制上取得新的进展。人大专门委员会的兴起与演进，本质上是为适应经济社会和民主政治的发展，以专业分工的方式有效应对立法监督等工作职能的专业化趋势。加强地方人大专门委员会建设，是坚持和完善人民代表大会制度的题中应有之义，也是目前充分发挥人民代表大会制度优势较为明晰和有效的现实路径。在人民代表大会成立 70 周年之际，以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为指导，进一步深化拓展人大专门委员会工作，对于在全面建设社会主义现代化国家、推进国家治理体系和治理能力现代化的伟大实践中彰显人民代表大会制度优势。把人民当家作主全面体现和落实到国家政治生活和社会生活之中，必将起到积极的促进作用。

课题组组长：单景南

课题组成员：张锦荣、赵 军、周琳婕、薛 斌、宋结胜、
管驰辉、陈天宇、巫 晓