

# 关于制度化常态化行使重大事项决定权的 调研报告

市人大工作理论研究会第一课题组

讨论决定重大事项是宪法和法律赋予人大的一项重要职权，人大依法讨论决定重大事项，各级政府重大决策出台前向本级人大报告，体现了人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，是确保党的主张通过法定程序成为国家意志的重要途径，也是人民依法管理国家事务、社会事务的重要形式。2021 年印发的《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》强调要“推动讨论决定重大事项制度化常态化”，要求“各级党委要支持和保证人大依法行使重大事项决定权，健全工作协调机制。各级政府要制定工作制度，落实政府重大决策出台前向本级人大报告的要求。地方各级人大及其常委会要结合实际，制定或完善讨论决定重大事项具体办法，提高讨论决定工作实效”。按照中央要求，制度化、常态化行使重大事项决定权，对于充分发挥人民代表大会制度优势，推进治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

## 一、探索行使重大事项决定权的南京实践

讨论决定重大事项是人民代表大会制度建立之初就普遍得到行使的一项重要职权。1954 年 7 月，南京市第一届人民代表大会第一次会议就作出了关于拥护《中华人民共和国宪法草案》的决议，这也是南京市人大及其常委会在历史上作出的第一项决议。其后，一直到 1965 年市六届人大一次会议，一共作出了 28 项决议，几乎每次会议都会围绕市政府或市人民委员会、市中级人民法院的工作报告作出决议。市三届人大一次会议还专门作出了《关于坚决拥护陈毅外长声明，

抗议美国军事挑衅的决议》。1981年市人大常委会设立后，讨论决定重大事项得到更加常态化行使。1982年4月市八届人大常委会在广泛征求各方面代表人士和人民群众意见之后，作出《关于命名雪松为“市树”、梅花为“市花”的决定》，这一决定产生了广泛而深远的影响。值得一提的是，这也是市人大常委会首次以“决定”而不是“决议”的形式，对具体、单一的重大事项作出决定。之后40多年，市人大及其常委会依据宪法和法律要求，紧紧围绕南京经济社会发展的重大问题，依法作出决议决定600余项，为贯彻党的路线、方针、政策，保证宪法和法律、法规的顺利实施，促进南京改革发展，维护人民群众根本利益发挥了积极作用。

近年来，南京市人大及其常委会深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 中央人大工作会议精神，细化落实中央和省市委关于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的文件要求，积极探索、建立完善具有南京特色的决定权行使机制，取得了新的成效。

一是始终坚持党的领导。坚持党对人大工作的集中统一领导，通过作出重大事项决定，使党的主张通过法定程序成为国家意志，保证党的路线方针政策和党委决策部署在地方人大工作中得到全面贯彻和有效执行。同时，及时就讨论决定重大事项年度计划、拟新增讨论的重大事项、讨论中的重要意见等向市委请示报告，确保党的领导贯穿决定工作全过程。在落实习近平总书记重要指示和党中央重大战略部署方面，十七届人大常委会第一次会议作出《关于进一步加强宪法宣传教育 保证宪法全面贯彻实施的决定》，坚决落实习近平总书记关于“保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行”的重要指示精神，在弘扬宪法精神、推动宪法实施上彰显人大担当；依法作出《关于支持和保障南京都市圈共建长三角一体化高质量发展合作示范区的决定》，推动南京全面融入长三角一体化国家战略部署；坚决落实习近

平总书记关于“统筹疫情防控和经济社会发展”的重要指示精神，先后两次作出“决定”，为全市疫情防控提供法治保障。同时，全面贯彻落实中共中央《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见》《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制度的意见》，及时对地方政府债务限额及市级预算调整方案做出决议，依法作出《关于加强国有资产管理情况监督的决定》；根据中央和省市委统一部署，作出市区镇人民代表大会换届选举有关问题的决定，为市区镇三级人大换届提供了坚实的法治保障。

二是聚焦推动高质量发展。牢牢把握高质量发展这一全面建设社会主义现代化国家的首要任务，完整、准确、全面贯彻新发展理念，紧紧围绕省市中心工作谋划推进人大重大事项决定工作。在经济发展方面，坚决落实党中央关于民营经济“两个毫不动摇”“三个没有变”的方针政策，作出《关于促进民营经济高质量发展的决定》，为推动经济运行率先整体好转、保障我市民营经济高质量发展贡献人大力量；作出《关于加强经济工作监督的决定》，对经济工作监督的指导思想、监督内容重点和工作机制都进行了明确细化的规定。在环境保护方面，围绕建设人与自然和谐共生的美丽南京，作出《关于聚焦突出环境问题加强生态环保监督 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》《关于加强长江江豚保护的决议》《关于加强生物多样性保护的决议》等，为进一步牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，探索特大城市加强生物多样性保护的有效路径提供了制度支持。在民生改善方面，市区两级全面建立民生实事项目人大代表票决制，每年由人大代表在人代会上审议并表决产生本区域的年度重大民生实事项目，并在会后加强跟踪监督，形成“群众提、代表决、政府办、人大评”的民生实事项目票决模式，以行使决定权的创新，推动民生实事从“为民作主”到“由民作主”。实施以来市级层面已票决产生 40 类、167 项民生实事，有力促进社会事业进步和群众生活改善。

三是建立完善制度机制。近年来，南京市人大常委会认真落实中办、省委有关文件精神，修订了《南京市人大常委会讨论决定重大事项的规定》，协助市委出台了关于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的实施细则，制定出台《市人大常委会关于市政府重大决策出台前征求市人大意见的办理办法》，在落实和创新重大事项决定工作机制方面进行了积极探索。建立健全三方协调机制。建立由市委办公厅牵头，市人大常委会办公厅、市政府办公厅共同参与的讨论决定重大事项联席会机制。在我市实践中，这一机制还上升为市委、政府、人大、政协、纪委五套班子的秘书长联席会，通过联席会平台，沟通全年重要工作安排包括重大事项决定年度计划。根据联席会沟通结果，由市人大常委会研究提出年度讨论重大事项和政府向人大报告重大决策的意见，经市委同意后，列入年度计划，经人代会审议通过后实施。建立健全新增重大事项处理机制。明确规定年度工作计划以外，新增的市政府重大决策的处理流程。其中需要增加人大常委会会议议题的，经主任会议讨论通过，由人大常委会党组报市委同意后，纳入人大常委会会议议程；建议征求市人大常委会意见的，由人大常委会党组会议或主任会议研究提出工作意见和建议，交市政府办理并反馈。建立健全科学民主决策机制。讨论决定重大事项前，要求相关工作机构深入开展调研，通过座谈会、论证会、听证会等形式广泛听取常委会组成人员、人大代表、专家学者、社会公众的意见建议。对一些具有较强专业性、技术性的重大事项，还要组织专家、智库、专业机构、法律助理等进行深入论证和评估，确保在深入调查研究、广泛听取意见、充分考虑各方利益的基础上，作出高质量决定。建立健全决定执行监督机制。明确要求每一项决定作出后，“一府一委两院”在规定时间内报告决议决定执行情况。同时规定，有关重大事项决议决定的执行情况和有关审议意见的办理情况，可列入常委会会议议题，听取和审议相关工作报告，对落实情

况开展满意度测评，强化决定落实的刚性约束。

## 二、存在的问题和不足

一是重大事项决定的形式还需进一步丰富。行使决定权的对象还比较单一，多数决定是围绕预算审查监督、债务监督、“一府两院”工作报告、人民代表大会召开、人大换届选举等作出的程序性、批准性决定，而针对特定工作和重要事项的主动性、实体性决定偏少，削弱了重大事项决定权的影响力。与立法、监督不同，重大事项决定权的行使，特别是实体性决定的作出，一般不是常规性举措或强制性任务，更加需要地方人大及其常委会主动作为。2022 年以来，江苏省人大及其常委会共作出重大事项决定 27 项，其中实体性决定 11 项，涉及教育、科技、环保、国土空间规划、应急管理、法律监督等多个领域。与上级人大相比，我市重大事项决定权行使相对不充分，在落实党委决策部署、推动高质量发展中的作用还可以进一步发挥。

二是重大事项范围的界定还需进一步细化。科学界定人大行使决定权的范围，是保证决定权得以落实的基础。多年来，关于人大及其常委会行使决定权的范围存在争议，尽管宪法、地方组织法以及中央文件有相关条文，但对决定权的内涵和外延都规定得比较宏观。在具体实践中，重大事项的依据比较分散，导致地方行使重大事项决定权时，标准和范围不统一。近年来“小快灵”立法普遍开展，有些同志对法规性决定和一般决议决定的区别认识还不清晰。此外，由于地方组织法、《江苏省人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》相继修改，我市 2014 年制定的《南京市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》与上位法的最新要求、实践的现实需要相比已经滞后，影响了重大事项决定工作的开展和推进。

三是重大事项决定的实效还需进一步提升。近年来，地方各级人大及其常委会的履职积极性普遍提高，但相对于逐步加强的立法、监督、代表工作，重大事项决定工作分量明显不足。加之重大事项决定

涉及面广，对于专业背景要求较高，人大常委会组成人员、人大代表很难具备相应知识储备，调查研究时间也相对较短，难以在审议讨论中提出专业化建议。另一方面，重大事项决定相较于地方性法规而言，侧重在对意义和规范性条文的阐述，没有法律责任的约束，一定程度上缺少强制性。“重决定、轻执行”的现象依然存在，对决议决定的执行落实监督机制不健全、落实不到位，影响了决议决定的作用发挥。

四是重大事项决定的清理还需进一步探索。与地方性法规一样，重大事项决定特别是实体性决定是基于特定时代背景作出的，本质上是一种规范性文件，既然是规范性文件，就有一个与时俱进的问题。由于时间的推移，一些颁布时间较早、已经完成历史使命或者主要内容已不适应当前形势的决议决定，如果不能像地方性法规一样及时进行修改或废止，将在实践中失去生命力。特别是如果发现当初决策的动因和源头缺少科学考量，或者因为形势和政策的变化原决定作出的背景、调整的对象已不复存在，导致相关决定在实施过程中遇到了难以克服的困难甚至产生了负面影响，就必须及时对相关决议决定进行评估、修改或废止，但目前各级人大在这方面的探索还不多。

### 三、制度化常态化行使重大事项决定权的对策建议

一是深化思想认识，在积极主动行使决定权上下功夫。党的二十大报告指出，支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。由此可见，决定权的充分有效行使是党加强对人大工作领导的重要方面，也是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。从今年开始，我市人大常委会已经更加重视对重大事项决定权的行使，仅2023年上半年就作出了4项实体性决定。下一步，要持续强化责任感和使命感，把制度化常态化行使决定权作为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是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的具体行动，积极探索、守正创新，通过法定程序贯彻落实好省市委重大决策部署。要坚

持党的领导。当前，中央和省市委关于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的相关文件，是党中央从依法治国的高度，专门从顶层设计到具体实施，为地方人大及其常委会更好行使重大事项决定权搭建的制度框架。人大讨论决定重大事项的根本任务是使党的主张通过法定程序成为国家意志，因此，重大事项决定的内容、程序、制度等必须得到党委的认可，讨论决定重大事项中的重大问题也必须向党委请示报告，切实把党的领导贯穿讨论决定重大事项的全过程。要按照中央和省市委文件明确的基本原则和部署要求，及时健全相关制度机制，不断完善党委决策、人大决定、“一府一委两院”执行、社会参与的工作格局。要积极主动作为。决定权的本质，是人大及其常委会用来表达人民意志，并解决实际问题的一种实质性权力，是人民当家作主的重要体现。同时，决定权适用广泛、灵活、针对性强，当一些政策措施立法尚不成熟时，可以先通过人大作出决定，对经济社会发展作出指导和约束，实现党委意图的有效贯彻；而且这一方式，对没有立法权的人大及其常委会来说尤为重要。地方人大及其常委会要解放思想、敢于创新，更加积极主动运用重大事项决定权，并与践行全过程人民民主紧密结合起来，实现党委主张和人民意志的有机统一。要探索制定重大事项决定年度计划，有安排、有计划地作出决议决定特别是实体性决定，不断提升决定权行使的主动性。要强化研究宣传。重大事项决定权的行使，还有很多理论和实践问题需要研究。要有意识地将行使重大事项决定权纳入各级人大常委会专题培训和研究计划，利用集体学习、专家讲座、调查研究等形式，进一步提高行使重大事项决定权的意识和能力。要充分利用人大宣传平台，加强对各级人大行使重大事项决定权成效经验的宣传，提高全社会对人大依法行使重大事项决定权的认识，为地方人大依法有效行使重大事项决定权创造良好氛围。

二是明确权力边界，在细化重大事项范围上下功夫。重大事项是

事关全局性、长远性、根本性的问题，科学界定重大事项范围是人大依法有效行使重大事项决定权的前提。要把党委认可、群众关切、法律明确、实践可行的重大事项纳入法规条文，提升讨论决定重大事项工作的实效性和含金量。一是要囊括法定事项。只要是上位法以及党中央、省市委文件明确规定应由人大讨论决定的重大事项，应当及时纳入法规。如党委建议讨论、决定的重大事项，政府对规划、计划、预算的调整方案，地方政府债务限额及上一年度决算，国民经济和社会发展规划纲要实施情况的中期评估，政府对国有资产的管理情况，环境状况和环境保护目标完成情况以及国土空间规划、生态环境保护规划等重要规划的编制、修改和实施情况等。二是要彰显实践特色。要将上位法中没有但本地历年来行之有效的经验做法上升为地方性法规，更好体现立法的地方特色。比如市政府定期报告上半年工作和投资计划执行情况，对本市文物古迹、古都风貌和环境保护有重大影响的建设项目的确定及实施中的重要情况等都具有南京特色的重大事项。这里需注意的是，有些工作中央文件有明确规定但上位法暂未吸纳，或者本地已经付诸实践并在市级法规、决议决定中体现，比如预算审查监督、债务监督等方面的事项，需在修法过程中认真研究、合理吸纳，以保持法规 and 政策的有机衔接。三是要确保口径一致。法规中与上位法表述、归类不一致的重大事项，应当按照最新口径进行修改，体现维护法治统一。同时，将现行法规中滞后的表述和可以被取代的条款予以删除。政府也应根据修改后的法规要求，及时完善重大决策向人大报告清单，促进依法、民主、科学决策。根据上述原则，2023年8月南京市人大常委会对《南京市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》进行了修改，并在2023年9月召开的省人大常委会第五次会议上得到批准通过。

三是注重调研论证，在提高决定的科学化民主化法治化水平上下功夫。重大事项决定的过程，要体现公众参与、专家论证、风险评估、

合法性审查、集体讨论决定等必要环节，彰显全过程人民民主重大理念和科学决策的精神。要加强对重大事项决定的合法性、合理性审查。要重点加强对重大事项的合法、合规性审查，确保制定的重大事项不同宪法法律，以及上级人大的决议决策相抵触。对涉及专业性、技术性较强的重大事项，组织法律助理、专家学者以及第三方专业机构进行深入论证和评估，同时邀请相关政府部门进行旁听论证，确保决议、决定的科学合理。要积极发挥人大代表和组成人员作用。讨论决定重大事项应当尊重和保障人大代表和常委会组成人员的民主权利，把议题选择与审议代表议案、办理代表建议结合起来，组织人大代表参与现场调研、座谈会、听证会等，认真研究和采纳组成人员和代表提出的审议意见，在充分发扬民主的基础上作出决议决定。要扩大社会公众有序参与。健全公众意见采纳反馈机制，积极回应社会关切。对存在重大意见分歧或涉及利益关系重大调整的重大事项，应当召开听证会听取各方面意见。对一些社会关注度高的重大事项，可以根据需要在官方网站、微信、抖音等平台进行公示，广泛征求群众意见，引导社会公众合理表达诉求。

四是强化跟踪监督，在完善决定实施机制上下功夫。“徒法不足以自行。”决议、决定作为人大代表人民作出的具有广泛约束力的决策或命令，应像地方性法规一样，对其实施情况进行有效的监督，增强决定权行使的实效性。一方面，要完善监督制度。根据监察法要求，将监察委员会纳入重大事项议案提出和相关决议、决定执行的主体。充分运用听取审议工作报告、专题询问以及代表视察、专题调研等形式，加强对“一府一委两院”决议、决定贯彻实施情况的监督。部分涉及面广、影响范围较大的决议决定执行情况，可以每年纳入监督议题进行跟踪监督。要建立相关工作机制，定期对决议决定的实施情况进行全面评估、逐一研究，对不合时宜的决议决定及时进行修改或废止，保证人大决议决定的有效性、权威性。2023 年 7 月省人大常委会

## 特别奖

第四次会议专门作出决定，对《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强教育工作的决议》等十七项决议、决定进行打包废止，作出了很好的示范。另一方面，要明确执行主体责任。“一府一委两院”应当在决议、决定规定的时间内报告贯彻实施情况；没有规定报告期限的，应当在决议、决定生效后九十日内向人大常委会报告执行情况；需要较长时间完成的，经主任会议同意可以分阶段报告。同时，对拒不执行决议、决定或执行不力造成严重后果的，可以通过询问、质询、特定问题调查等方式加强监督，维护决定的权威性。切实在党委领导下，充分行使人大决定权，凝聚各方面推动高质量发展的合力，加快推进中国式现代化南京新实践。

**课题组组长：**陈绍泽

**课题组成员：**陈礼勤、侯成新、王利民、王 康、张宸来、  
张凌贵、马原野