

人大工作随笔系列丛书

人大工作纵横谈

陆介标 著

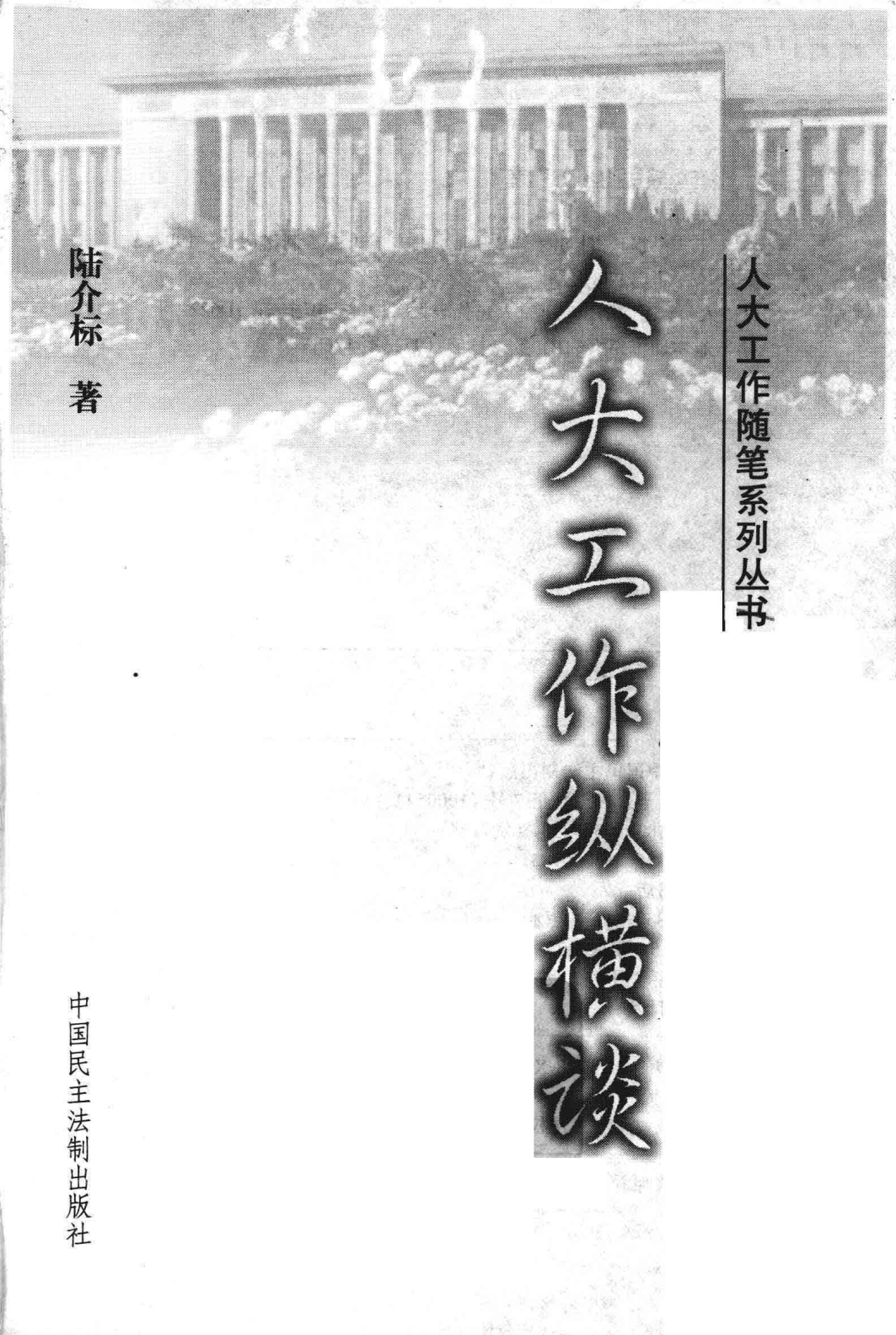
中国民主法制出版社

中国书画函授大学肇庆分校

人大王仰銀教授

中国书画函授大学肇庆分校

中国书画函授大学肇庆分校



人大工作随笔系列丛书

人大工作纵横谈

陆介标 著

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人大工作纵横谈/陆介标著. —北京: 中国民主法制出版社, 1997.6

ISBN 7-80078-228-X

I. 人… II. 陆… III. 人民代表大会-工作-中国 IV. D622

中国版本图书馆 (CIP) 数据核字 (97) 第 12683 号

书名/人大工作纵横谈

作者/陆介标 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)

电话/63056983 63292534 (发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850×1168 毫米

印张/14.5625 字数/372 千字

版本/2001 年 7 月第 2 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

印刷/保定市印刷厂

书号/ISBN 7-80078-228-X/D·159

定价/28.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

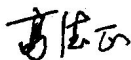
人民代表大会制度是我国的根本政治制度，它经历了一个曲折的发展过程，尤其是在十年“文化大革命”期间，遭到了严重破坏。党的十一届三中全会以后，特别是县级以上地方各级人大设立常委会的18年来，人大在推进社会主义民主政治建设、保障改革开放、促进经济发展、发挥人民代表当家作主的作用等方面，作出了重大的贡献。本书作者经历了地方人大常委会的创建、发展过程。在邓小平同志“解放思想、实事求是”思想路线指引下，他围绕坚持、完善人民代表大会制度这一重大课题，刻苦学习，深入调查，不断求索，撰写了大量的文章，并选择、汇集成《人大工作纵横谈》一书，这是值得赞赏的可贵的尝试。该书以丰富的内涵、流畅的文字，表达了作者对人民代表大会制度的一往情深，反映了我国根本政治制度的特点和优势，论述了地方人大工作和建设的一些重要问题。因此，这本书的出版发行，既是作者多年辛勤耕耘的丰硕成果，也是作者奉献给人大事业、人大代表和广大干部的一份礼物。

人民代表大会制度的发展，是一个渐进的过程。建立和完善国家权力机关的民主制度、民主程序和议事方式，进一步发挥它在国家政权建设和“两个文明”建设中的权威和作用，需要我们以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，进行创造性的思维和工作，不断从理论和实践的结合上，认真总结经验，取得真知灼见，把人大工作逐步推向前进。作者联系自己参与地方人大工作的切身体会，对人大工作中亟待回答的

一些问题，比如改革大潮中人大建设的机遇、机制和机宜，如何发挥人大监督职能，如何加强和改善党对人大工作的领导，如何让人民更多更好地掌握国家权力，如何提高代表意识和国家机关工作人员的人大意识等，提出了许多有益的、观点鲜明的看法，有一定的创见，颇具新意，使人读了感到有较强的针对性和指导性。作者还以讲座、评论、通讯报道等多种形式，多层面、多角度地宣传、论述人大的性质、地位和作用，读了也给人以启发。

马克思说：“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要的程度。”（《马克思恩格斯选集》第1卷，第10页）当前，我国经济体制改革进入了加快建立社会主义市场经济体制的新阶段，政治、经济、社会的各个方面正处在深刻的变革之中。人民代表大会制度也步入了一个新的发展阶段，面临着许多新情况、新问题，迫切需要我们加强理论研究，以正确的理论去指导当前的实践。理论的探究与发展，既是坚持和完善人大制度、加强社会主义民主法制建设的题中之意，也是人大工作者的职责之一。为此，我们首先要系统地学习、掌握邓小平建设有中国特色社会主义理论，特别是有关社会主义民主、法制建设的一系列重要论述，以此指导人大的各项工作和建设；同时，要紧密联系实际，善于总结经验，敢于在实践中探索，把感性认识上升为理性认识，更好地把握人大工作的规律性和本职工作的主动权。这样，我们就一定能够适应政治体制和经济体制改革的新形势，为发展社会主义民主、健全社会主义法制，为加强和完善人民代表大会制度作出新的贡献。

江苏省人大常委会副主任



1997年3月8日

目 录

序

思 想 篇

谈谈代表意识	(3)
再谈代表意识	(8)
乡镇人大工作亟需重视	(14)
树立人大权威的几个问题	(18)
加强和改善地方人大的监督职能	(21)
关于人大监督内容的思考	(27)
加强人大的民主建设	(29)
积极参政议政 发挥代表权能	(36)
民主政治建设中的一项重要工程	(48)
机遇·机制·机宜	
——关于在改革中加强地方人大建设的思考	(51)
支持人大代表发挥参政议政作用	(61)
试论人大代表的政治素质和能力素质	(67)
为代表行使职权创造良好环境	(76)
略论党委领导权与地方人大决定权的关系问题	(77)
坚持社会主义是人民代表大会的根本职责	(85)
提高常委会议事质量	(88)
增强权利意识 发挥主体作用	(95)

重视乡镇人大的地位和作用	(103)
代表人民行使好国家权力	
——兼论人大权力的渊源及特性	(110)
代表职务和组长职责	(116)
做好新形势下的乡镇人大工作	(121)
党组织接受法律监督的几个问题	(127)
论人大监督的功能、功力与功效	(134)
试论邓小平的民主观	(142)
党委意图·人民意愿·国家意志	(152)
代表的主体地位和主体作用	(162)
尊重代表权利 接受代表评议	(171)

感想篇

当好地方国家权力机关的参谋和助手	(177)
把握新闻特点 搞好人大报道	(181)
欢呼《代表法》诞生	(189)
为人民代表大会制度鼓与呼	(193)
《代表法》与代表工作	(199)
认识·知识·胆识	
——关于当前乡镇人大工作的几个问题	(217)
把握度 提高质	(220)
乡镇人大新事多	(222)
改革开放呼唤代表新形象	(225)
让人民更多更好地掌管国家权力	
——学习《地方组织法》第三次修正的体会	(228)
立志·立意·立足	

——谈谈人大宣传工作的几点感受	(233)
代表为本	(245)
法律为准	(248)
职务为重	(251)
贴近、贴近、再贴近	
——谈谈加强人大宣传工作的一些想法	(253)
把代表小组凝聚成团结有力的议政集体	(261)
善始善终地把本届人大的工作做好	(268)
从实际出发 重成果转化	
——谈谈人大研究工作中的两个重要环节	(271)
联手·联体·联心	
——关于加强人大制度宣传的几点做法	(277)
代表工作民为本	(284)
十年耕耘 十年收获	
——《代表与人民》创刊 10 周年回顾	(291)

随 想 篇

“聚沙成塔”小议	(299)
真知灼见从调查中来	(302)
主仆关系的启迪	(304)
乡镇人大大有可为	(306)
为了 400 万人的心愿	
——无锡市人大常委会督办水环境质量议案纪实	(308)
代表权利必须得到保障	(314)
发展才是硬道理	
——无锡市人大常委会推动经济建设纪实	(316)

- 让人代会更具代表性 (323)
- “禁放”的喜与忧 (326)
- 代表催开文明花 (328)
- 访日散记 (330)
- 开一代清风：报实数 (338)
- 在土地问题上多一点忧患意识 (340)
- 说人民想说的话
- 贺《随感录》专栏周年 (342)
- “路长”赞 (343)
- 45:86 (345)
- 必须正视代表的选举权 (348)
- 由超市想开去 (351)
- 还太湖水之美 (353)
- 不出简报的感慨 (358)
- 太湖的希望
- 无锡市贯彻人大决议治理太湖污染纪实 (360)
- “贴”制度与“铁”制度 (371)
- 党委开明 人大精明 (373)

议 政 篇

- 进一步健全人大的决策机制、制约机制和激励机制 (377)
- 推进法制民主化 (384)
- 洪水之后话清淤 (391)
- 解放思想，进一步加强民主法制建设 (394)
- 亮点工程
- 无锡市尊重代表议案权，业绩喜人，群众瞩目 (396)

好景象	(405)
关于权力民主化	(407)
环境靠法治	(414)
治污决心要大 思路要宽	(417)
生态也是生产力	(419)
人大工作中的“广东现象”	(422)
搁置和闲置	
——人大行使决定权所要跨越的两个“坎” 及其心理障碍	(425)
关于加快发展我市第三产业的议案	(431)
关于进一步加强菜篮子工程建设的议案	(434)
关于制定《无锡市禁止燃放烟花爆竹条例》的议案	(437)
关于抓紧治理太湖无锡水域污染的议案	(439)
关于制定《无锡市市容和环境卫生管理条例》 的议案	(443)
关于加快清除河道积淤的议案	(444)
关于开展“蓝天绿地”工程，提高我市生态环境质量 的议案	(447)
关于加强食品安全的议案	(451)

后 记

再版后记

思
想
篇

谈谈代表意识

(1986年5月)

代表意识，是指人民代表对法律赋予代表的权利、义务的认识，以及对行使权利、履行义务的态度。为此，必须首先明确人大代表究竟有哪些权利？有哪些义务？

《宪法》第二条规定：“中华人民共和国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。”第三条又规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”根据宪法规定的原则，《地方组织法》规定了地方人大代表的主要义务和权利，具体说是三项义务、八项权利。三项义务是：（1）密切联系原选举单位或选民，向人民代表大会及其常务委员会、人民政府反映群众的意见和要求；（2）宣传法律和政策；（3）协助本级人民政府推行工作。八项权利是：（1）对于提交人民代表大会审议的各项决议、决定，进行审议，行使表决权；（2）有权依法提名、决定和选举本级国家机关和上一级人民代表大会代表等有关人选；（3）有权依法提出议案并参与决定本行政区域的重大事项；（4）对人民代表大会选举、决定的人员，可以依法提出罢免并行使罢免权；（5）对政府和它所属各工作部门以及人民法院、人民检察院有权依法提出质询；（6）有权依法提议临时召集本级人民代表大会；（7）在人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究；（8）县级以上人大代表，非经本级人民代表大会主席团或本级人大常委会的许

可，不受逮捕或者刑事审判。上述人民代表的义务、权利是法定的，具有法律的保障性、约束性和稳定性。

人大代表只有深刻认识法律规定的权利和义务，才会有强烈的政治参与意识，关心人民的大事、国家的大事，关心本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、社会发展等方面的重大事项，并勇于表明自己的政治主张，积极参与大政方针的决策。从这个意义上讲，代表意识是人大代表当家做主观念、民主和法制观念、参政和议政观念的综合，是衡量代表素质的重要方面。增强人大代表的代表意识是加强人大工作的重要内容。

从过去几年的实践看，人大代表的代表意识随着民主、法制建设的加强和人大工作的逐步开展，普遍有所增强。但是，毋庸讳言，代表意识淡薄的现象仍然比较普遍，其主要表现在：

不能牢记自己的代表身份。“开会时是代表，会后就拉倒”。长时间不参加代表小组活动（一些身为干部的代表尤为突出）。把人民代表混同于普通群众，忘记代表应尽的义务。不能有意识地联系选民或选举单位，倾听群众意见，反映群众呼声，甚至把代表工作视为额外负担。

不能积极行使代表民主权利。一些代表认为自己“人微言轻”，难以参与决策。不能理直气壮地对本行政区域的重大问题提出批评，发表意见和建议。对于人民代表大会审议、决定的事项，发表意见时左顾右盼，人云亦云，“举勉强手，投违心票”，不敢行使法律规定的权利，担心会因此“冒犯人”、“为难领导”。

不能自觉运用法律武器实施监督。有的代表认为：“雷锋好做，代表难当”，因此，反映群众衣食住行的困难多，对宪法、法律的执行和执法部门的工作关心少；对政府、“两院”的工作就事论事提出意见的多，从法律上实施监督，提出问题和意见的少。

人大代表为民执言，依法办事，敢于议政，积极参政，是代

表的职责。而人民代表的代表意识，则是代表履行职责所必须具备的特定的主观条件。上述情况表明，代表意识差，就不会能动地以法律赋予的权利、义务规范自己的行动，发挥当家做主的作用。代表意识差，也正是部分地区代表工作缺乏活力，人民代表大会缺乏生气，代表在群众中知名度低、威信不高的重要原因之一。许多比较好的代表小组和代表，已经用他们的实践证明，代表意识强烈，就会对代表工作产生促进作用，代表就会从“要我活动”升华到“我要活动”，代表活动的质量就会提高，从而产生新的影响和效果，并使人大的工作建立在牢固的基础上，跨上新的台阶。

造成代表意识淡薄，原因是多方面的。就其社会原因来说有四个方面：其一，我国脱离封建社会的时间还不长，民主传统不多也不牢固。长官意志、特权思想、官为民主等封建意识，对少数人大代表还有一定的影响。他们觉得代表大会审议、决定重大问题只不过是“通过一下”、“形式形式”而已，因而忽视了人大的作用和自身的努力。其二，人民代表大会作为我国的根本政治制度，在国家的政治生活、经济生活和社会生活中还没有充分发挥应有的作用。党政不分的问题还存在，一些应该依法交由权力机关作出决定的事项仍由党委、政府代行。因而人们对权力机关的认识、对作为权力机关组成人员的人大代表的认识，还有不少模糊的地方。也就是说，树立强烈的代表意识在事实上还缺乏一个良好的社会环境。其三，人大代表绝大多数为兼职，本职工作繁忙，参加代表活动的面窄，时间又少，代表的能量释放不开。

实践证明，增强人大代表的代表意识，对于加强和改进人大工作，进一步发挥国家权力机关的作用，推动社会主义民主和法制建设，具有十分重要的意义。为此，各级人大应该把加强代表意识作为人大工作的一项重要内容。当前重要的是组织好人民代表的学习和活动，使代表在学习提高认识，在实践中增长才

干。此外，还必须多方面地改变造成代表意识淡薄社会条件和代表本身的心理因素。

第一，各级领导要增强民主观念，关心人大代表的活动和作用。可以说，人大代表的代表意识，在一定程度上可以反映那个地方的民主政治建设状况。在政治体制改革中，要进一步发挥各级人大代表参政议政、管理国家大事的作用，进一步改善人大代表参政议政的社会环境，包括：在事实上尊重人大代表的法律地位，支持人大代表依法行使职权，负责地办理好人民代表的议案、质询案以及建议、批评和意见，提供让人大代表知情、问政、出力的机会，等等。

第二，加强思想政治工作，提高代表参政议政能力。代表的思想政治工作，党委要关心，人大常委会要负责，代表小组要有制度，代表之间要开展谈心活动。通过思想政治工作，使人大代表逐步做到：法律知识丰富，民主观念牢固，精神状态振奋，议政气氛活跃，联系群众密切，反映情况积极。在人大代表中加强思想政治工作，立足点是增强各级人大代表的社会责任感和历史使命感，使人大代表自觉地把代表工作与本职工作联系起来，做代表工作的有心人；自觉地把言行与人民的托付联系起来，做群众的代言人；自觉地把行使权利、履行义务与加强社会主义民主与法制建设联系起来，做建设民主政治、依法办事的促进派。

第三，建立、健全对人大代表的监督制度。人大代表既是监督者，又是被监督者。《选举法》第九章第四十条规定：“全国和地方各级人民代表大会的代表，受选民和原选举单位的监督。”人民群众依法对代表进行监督，一可以促使人民代表更加密切地联系人民群众，增强代表的责任感，忠实地履行“社会公仆”的职责；二可以更好地发挥人民群众对国家权力机关及其组成人员的监督作用，保证其活力和纯洁性。但是，目前对代表的监督，