

全国副省级城市人大常委会
代表工作研讨文集

新形势下 人大代表工作的 理论和实践

哈尔滨市人大常委会办公厅 编



中国民主法制出版社

新形势下人大代表 工作的理论和实践

——全国副省级城市人大常委会
代表工作研讨文集

哈尔滨市人大常委会办公厅 编

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

新形势下人大代表工作的理论和实践:全国副省级城市人大常委会代表工作研讨文集/哈尔滨市人大常委会办公厅编. —北京:中国民主法制出版社, 2002. 11

ISBN 7-80078-693-5

I. 新... II. 哈... III. 全国人民代表大会-人民代表-工作-文集 IV. D622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 084518 号

书名/新形势下人大代表工作的理论和实践

XINXINGSHI XIA RENDA DAIBIAO

GONGZUO DE LILUN HE SHIJIAN

作者/哈尔滨市人大常委会办公厅 编

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 毫米×1168 毫米

印张/5.25 字数/104 千字

版本/2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

印刷/北京才智印刷厂

书号/ISBN 7-80078-693-5/D·543

定价/12.00 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)

前 言

本书是全国十五个副省级城市人大常委会交流、研讨、总结人大代表工作的专辑。

2002年7月，全国副省级城市人大主任联席会第十八次会议在哈尔滨市召开。会议的议题是如何做好新形势下的人大代表工作。与会的十五个副省级城市人大常委会分别介绍了近年来开展人大代表工作的经验和体会，以及代表工作中遇到的问题；探讨了加强和改进代表工作，更好地为人大代表服务的方式、方法，达到了相互学习、相互借鉴、共同提高的目的。

代表工作是各级人大常委会的基础性工作，十五个副省级城市人大常委会在代表工作中长期积累的宝贵经验是我们共同的财富。主任联席会议结束后，哈尔滨市人大积极同中国民主法制出版社商量出书事宜。在十五个副省级城市人大常委会大力支持和帮助下，这本专辑应运而生了。

做好代表工作，为人大代表提供优质、高效的服务，对于保障代表依法履行代表职务，充分发挥代表作用，具有重要意义。多年来，全国十五个副省级城市人大常委会对如何适应新形势，搞好人大代表工作进行了长期不懈的

探索和实践，积累了比较丰富的经验，在结合各地实际的基础上，形成了各具特色、各有特点的代表工作的方式、方法，促进了代表活动和代表工作的开展。在哈尔滨市召开的全国副省级城市人大主任联席会上对代表交流的经验 and 认识来自于人大代表工作的实践，是对实际工作全面、客观的总结。其中，有的是对代表工作在人大日常工作中的定位思考，以及对代表工作的特点与规律的理论探讨；有的是属于代表工作基础建设方面的心得体会，以及为代表履行职务提供有效服务的经验总结；还有的提出了丰富代表闭会期间活动的新思路，以及了提高代表自身素质的新途径。这些经验和做法，对各地人大开展代表工作具有积极的参考价值。将十五个副省级城市第十八次人大主任联席会议的文章汇编成书，目的就是想为各级人大及其常委会的人大代表工作提供一个相互借鉴、相互促进、取长补短的资料，以便共同努力把人大代表工作搞得更好，共同探索人大代表工作的新途径、新方法，把人大代表工作提高到一个新水平。

本书的编辑、出版、发行，得到了全国十五个副省级城市人大常委会的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

编 者

2002 年 9 月

目 录

前 言	(1)
开展代表工作的几点体会	广州市人大常委会 (1)
认真做好代表工作 充分发挥	
代表作用	武汉市人大常委会 (14)
加强和改进人大代表工作 把“三个代表”	
要求落到实处	沈阳市人大常委会 (29)
与时俱进 开拓创新	
依法推进新形势下的	
代表工作	成都市人大常委会 (44)
不断创新代表工作机制 努力提高	
代表工作水平	南京市人大常委会 (55)
努力做好代表工作 积极为代表执行职务	
服务	西安市人大常委会 (64)
以“三个代表”重要思想为指导努力做好	
新形势下的代表工作	长春市人大常委会 (76)
与时俱进 积极探索 不断推进代表工作	
的创新与发展	济南市人大常委会 (86)

探索完善定向视察制度 努力提高

闭会期间代表活动质量 …… 杭州市人大常委会 (94)

办实事 讲实效 扎扎实实做好代表

工作 …… 大连市人大常委会 (105)

坚持务实创新 加强代表

工作 …… 青岛市人大常委会 (113)

探索人大工作新路 拓展代表工作

渠道 …… 深圳市人大常委会 (121)

学习贯彻代表法 努力做好

代表工作 …… 厦门市人大常委会 (132)

拓展知政空间 扩大知情渠道 为代表

履行职务提供有效服务 …… 宁波市人大常委会 (142)

以“三个代表”重要思想为指导

努力做好代表工作 …… 哈尔滨市人大常委会 (151)

开展代表工作的几点体会

广州市人大常委会

2002 年是《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》颁布十周年。十年来，我市人大常委会紧紧抓住人大代表代表人民的利益和意志，行使管理国家事务的权力这一本质特征，深入贯彻落实代表法，在实践中不断深化对代表工作的认识，提高代表工作的质量和水平，为代表依法执行代表职务创造了良好的条件，使代表的作用越来越得到有效地发挥。我们在具体工作中有以下几点体会。

一、明确代表工作在人大及其常委会工作中的定位，充分认识做好代表工作的重要性。

在代表法颁布前后的相当一段时间里，我市人大常委会的代表工作只作为职能部门的一项业务工作，其他部门认为代表工作是份外事。在常委会的各项工作中，代表工作显得有点冷冷清清，不够重视。我们通过学习代表法，经过分析，认为出现这些问题，主要原因在于对代表工作的定位认识不足。由于定位不准，代表工作

就摆不上应有的位置，代表工作的作用也就得不到真正的体现和有效的发挥。我们通过认真学习代表法，从三个方面明确了代表工作的性质和地位。

第一，明确代表工作是人大及其常委会的基础性工作。人大代表既是国家权力机关的主体，又是代表工作的对象。代表工作的地位，首先是由代表在国家权力机关中的地位所决定的。代表法规定，各级人大代表是各级国家权力机关的组成人员。代表的这一性质和地位，决定了代表工作必然是人大及其常委会一项全局性、基础性的工作。如果把人大比作一棵参天大树，代表就是这颗大树的根。根深才能枝繁叶茂。只有做好代表工作，充分发挥代表的作用，才能保证人大及其常委会真正代表人民的利益和意志，行使好宪法和法律赋予的职权；才能使人大及其常委会充满生机和活力。同时，代表依法行使职权、执行职务，在客观上要求人大常委会必须提供相应的条件。代表工作是为代表行使职权提供条件和服务的。代表工作做得好不好，对代表行使职权将会带来直接的影响，从而也会影响到人大及其常委会行使宪法和法律赋予职权的质量。因此，把代表工作确定为人大及其常委会的基础性工作，就能够客观而又准确地反映出代表工作的性质和作用。

第二，明确代表工作是人大及其常委会实践“三个代表”重要思想的切入点。实践“三个代表”的重要思想，最根本的出发点和落脚点，就是要代表好、维护好、实现好最广大人民群众的根本利益。各级代表是各

级国家权力机关的组成人员，代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予的职责，参与行使管理国家事务的权力。认真做好代表工作，确保代表依法执行代表职务，既是落实“三个代表”重要思想的具体体现，也是人大及其常委会实践“三个代表”重要思想的切入点。我市共有各级人大代表近万人，他们来自社会的各个方面，工作在各行各业，植根于人民群众之中，与人民群众有着非常密切的联系，是一支具有先进性、代表性和感召力的队伍。实践证明，只有充分发挥各级代表的作用，通过他们真实地反映人民群众的意愿和要求，依法参与行使国家权力，人大的工作就会有声有色，许多人民群众普遍关心的问题就能得到及时地解决，人大及其常委会代表好广大人民群众的根本利益就有了可靠的保证。

第三，明确代表工作是人大及其常委会履行好宪法和法律赋予的各项职权的关键。人大及其常委会依法履行好自己的职权，必须依靠代表发挥好三个作用。首先是发挥好主体作用。通过代表参加人大会议期间的工作，依法行使职权；开展闭会期间的活动，依法执行代表职务，使人大及其常委会的法定职权得以实现。其次是发挥好桥梁纽带作用。通过代表密切联系人民群众，做到上情下达，下情上达，确保人大及其常委会在行使职权的过程中能够始终代表最广大人民群众的根本利益。再次是发挥模范带头作用。通过代表努力工作，遵纪守法，以身作则，无私奉献的言行，推动法律、法

规、政策的施行，同时塑造国家权力机关在人民群众心目中的良好形象。代表在国家权力机关中所起的这种举足轻重的作用，是其他组织或个人所不能替代的。

明确代表工作的定位以后，对代表工作的重要性有了深刻的认识，使代表工作出现了“三个转变”：一是从把代表工作作为辅助性工作，可多做可少做，转变为把代表工作作为法定工作，不仅积极主动去做，而且认真依法做好；二是从把代表工作作为一般性的服务工作，转变为把代表工作作为人大常委会的基础性工作，切实加强组织领导，积极探索和创新，不断提高代表工作的水平；三是从把代表工作只作为一个部门或一级人大常委会的工作，转变为把代表工作作为人大常委会的全局性工作，做好代表工作既是代表工作部门的职责，也是常委会各个工作机构和办事机构的共同责任，不仅代表的本级人大常委会要做好，下一级人大常委会受上一级人大常委会的委托，也要共同做好。由于思想认识的转变，本届常委会的代表工作呈现“五个一”的新局面，即坚持明确常委会一名副主任分管代表工作，同时主要领导亲自过问，其他领导积极参与，切实加强对代表工作的领导；每年制定一个年度代表工作意见，提出明确的目标和要求，作出部署，使这项工作做到有计划、有部署、有检查、抓落实；每年召开一次代表工作会议，总结经验，研究问题，做到常抓不懈，持之以恒；每年在常委会会议听取讨论一次年度代表工作报告，对代表工作作出评价，提出要求，确定年度的工作

目标；每位常委会组成人员每年相对固定联系若干名代表，直接听取代表意见，改进代表工作。在市人大常委会的推动下，全市形成了常委会机关有代表工作部门主管，又有各工作委员会共同负责，市、区（县级市）两级人大常委会互相支持、互相配合、上下联动的代表工作局面。

二、着力抓好代表工作的基础建设，促进代表工作全面、有效地开展

按照代表法的要求，代表工作很多，涉及面广，每一项工作都要认真去抓，抓出成效。但是，我们觉得在众多的代表工作中，首先要着力抓好基础建设，把属于打基础的工作切实抓好、抓出成效，这样既能为整个代表工作奠定牢固的基础，促进其他代表工作的开展，又有利于代表更好地执行职务，充分发挥代表的作用。

第一，抓好制度建设。代表工作的规范化和制度化，既是代表工作作为法定工作的必然要求，又是代表工作能够经常化、持之以恒的重要保证。代表法的颁布施行，使代表工作走上了法律化的轨道，但由于现有法律对代表工作的规定不可能很具体，各地的实际情况也不尽相同，这就给代表工作的法律化留下了一个比较大的空间。如果不用制度来填补这一空间，代表工作的法律化就难以真正实现。因此，加强代表工作基础建设的任务之一，就是要在代表法等有关法律规定精神的指引下，通过建章立制，使代表工作实现规范化和制度化。

近年来我们加大代表工作制度建设的力度，根据代表法和我省实施代表法办法的要求，结合我市的实际，建立了一系列的工作制度。这些制度体现在两个层次上：一个层次是法律性的，提请市人大会议或常委会会议审议通过。主要包括：对代表提出的议案处理的若干规定，办理代表建议、批评和意见的办法，保障代表执行代表职务的若干规定，常委会联系代表办法等。另一个层次是工作性的，提请主任会议通过。主要包括：代表联组、小组活动制度，代表联组年度报告制度，代表列席常委会会议制度，代表接访制度，代表向选民述职制度，代表公示制度，党政领导联系代表制度，代表工作会议制度等。目前，我们的代表工作基本上做到有规可依、有章可循。实践证明，建立代表工作制度以后，这些工作就不会因为工作忙而有所疏忽，也不会因为领导人的注意力转移而受影响，从而使代表工作经常化可以落到实处。

第二，抓好组织网络建设。组织网络是代表活动的载体。建立健全代表活动的组织网络，是保证代表活动实施和推动代表工作不断发展的关键环节。我市代表活动的组织网络，是在多年的实践中逐步形成、发展的。尤其是代表法颁布之后，我们按照便于组织和开展活动的原则及实际的需要，不断加强组织网络建设，使代表活动组织由人大内部扩展到人大外部，从市、区（县级市）一级延伸到街、镇基层。目前，我市的代表活动组织共有四种：1. 在区、县级市建立的 12 个代表联组和

22 个小组；2. 在市人大常委会工作机构建立的 17 个代表专业小组；3. 在市直各工作系统建立的 17 个代表专线小组；4. 在街、镇建立的不同层次的代表共编的混合小组。此外，各区还在街道设立人大代表工作室，专门负责本区域内联系代表和组织代表活动的工作。这些组织网络层次分明，功能各别，如代表联组、小组的设立，便于代表密切与原选举单位的联系，接受原选举单位的监督；专业小组的设立，便于组织专业相关的代表参与常委会及有关工作委员会的工作；专线小组的设立，便于代表了解本系统的情况，及时反映本系统及所在单位群众的意见和建议；混合小组的设立，则便于沟通上下级代表之间的联系，并能够形成合力，解决当地一些群众反映强烈的问题。

我市代表活动组织网络不断扩展的过程，既是认识深化的过程，也是代表工作发展的实际需要。比如在本会工作机构成立的专业小组，过去一共只有 6 个，活动也不经常。随着代表工作的发展，专线小组发挥的作用越来越大，代表们直接参与委员会组织的专题视察、执法检查、立法论证以及调查研究，为委员会工作注入了新的活力。各工作委员会的领导深深体会到，代表工作与委员会工作相结合，能够产生一加一大于二的作用和效果，于是主动要求扩展专业小组。现在多数工作委员会都成立了 2~3 个专业小组，有的多达 5 个，共有近 200 名代表参加了专业小组，占市人大代表总数的 40%。

为了真正发挥代表活动组织网络的作用，我们还大力组建联络员队伍，在代表联组、专业小组、专业小组聘请联络员，以常委会名义颁发聘书，明确联络员的工作职责，帮他们掌握工作方法，为他们提供必要的活动经费。目前，我市各代表活动组织共有联络员 73 名，他们承担着代表活动的组织、协调和联系工作，是组长的得力助手。在联络员的努力下，很多联组、小组的代表工作做得生动活泼，富有成效。

第三，抓好代表素质建设。代表工作的根本目的，就是按照代表法的要求，为代表依法执行代表职务创造条件，提供服务和保障。我们在多年的实践中体会到，在为代表依法执行职务提供服务方面，有一个很重要的问题，就是帮助代表提高当政的素质和能力，使服务工作适应代表日益增长的当家作主的愿望和要求。1998 年市人大换届后，我们组织新当选的 497 名代表参加法律培训，学习关于人民代表大会制度的理论和地方组织法、代表法等。这次培训给代表们留下了深刻的印象，纷纷要求常委会继续做好培训工作，希望在掌握法律知识的基础上，加强对代表执行职务有关知识的学习。

根据代表们的要求，我们明确把代表培训作为一项制度坚持下去。本届以来，每年都分批组织 500 多名省、市人大代表学习有关法律及人大工作知识。常委会领导十分重视代表培训工作，不仅在经费上给予保障，而且对每次培训的课程都要进行认真研究，作出切合实际的安排。如 2000 年的培训，我们针对代表在行使职

权中存在的一些问题，重点讲授了《关于代表在人大会议期间依法行使代表职权的几个问题》一课，使代表对依法履行职责的认识更加清晰。2001年我们针对如何结合实际充分认识人大代表的性质、地位、作用问题，安排了《关于代表法实施中的几个问题》一课，使代表们能够从理论和实践的结合上不断深化对这些问题的理解。事实证明，代表们通过培训，其素质和能力提高了，就能够更好地依法行使代表职权。比如在市十一届人大三次会议上，部分代表就广州水泥厂污染、广州市路桥收费、燃气具销售的垄断经营等八个问题提出了八个询问。这些询问大多是人民群众普遍关注的问题，如此集中的以询问的形式在人大会议上提出，是以往历次市人大会议所没有过的。代表们的询问不仅在会议上形成了热点，也在社会上产生了广泛的影响，其中有些问题引起了市政府的高度重视，并得到有效的解决。很多代表在人大会议闭会期间，也敢于依法执行代表职务，善于运用法律的手段和途径，如提出建议、开展持证视察、约见市政府及有关部门负责人等方式来推进问题的解决。如对广州市自来水提价的问题，市民反应强烈。部分代表在广泛听取群众意见后，约请市有关部门负责人座谈，坦诚地指出了自来水提价方案中存在提价的相关数据不清楚、提价的幅度过高、配套措施不完善等问题，并反映了各阶层人民群众对自来水提价的意见。有关部门听了代表的意见后，当即表示虚心接受，并决定经过认真的调查论证后再举行相关听证会。

三、以与时俱进、开拓创新的精神，推动 代表工作不断上新水平

代表法颁布施行以来，我市代表工作不断改进和发展，出现了新的气象。但是，我们也清醒地看到，改革开放二十多年，随着经济的高速发展，经济体制和社会结构发生了深刻的变化，对人们的思想意识也产生了深刻的影响。代表工作与经济社会的环境有着千丝万缕的联系，社会条件的变化要求代表工作必须与之相适应。同时，我市的代表工作不仅与先进地区比有差距，自身发展也不平衡。因此，代表工作也要与时俱进，开拓创新，不断上新的水平。要做到这一点，就要从实际出发，按照不同的情况，抓好巩固、完善、发展三个环节。

首先要抓巩固。代表工作和其他工作一样，必须抓好一件，巩固一件，通过抓巩固来扩大工作的效果。如果只抓开头，不抓巩固，工作就不会有明显的成效，更谈不上与时俱进、开拓创新。我们抓巩固，主要是通过检查，抓住两头，一头是发现薄弱环节和存在问题的，及时加以解决；另一头是发现有好的做法和经验，总结推广，指导实践。比如 1997 年我们总结推广了东山联组开展“三个一”活动的经验，即每年学习熟悉一部法律、法规，并在辖区内检查贯彻实施情况；评议政府一个基层单位的工作；办一件或几件符合群众愿望和要求的实事。1998 年，总结推广了荔湾联组代表活动“三结