

地方人大工作

实践与思考

杨孟才 著

华龄出版社

责任编辑：李惠玲 佟景宸 闫丽

封面设计：刘苗苗

责任印制：李浩玉

图书在版编目（CIP）数据

地方人大工作实践与思考 / 杨孟才著 .—北京：
华龄出版社，2004.4

ISBN 7-80178-141-4

I . 地 ... II . 杨 ... III . 地方各级人民代表大会
—工作—研究—中国 IV . D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2004）第 022624 号

书 名：地方人大工作实践与思考

作 者：杨孟才 著

出版发行：华龄出版社（北京西城区鼓楼西大街 41 号，

邮编：100009）

印 刷：北京大兴京南印刷厂

版 次：2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

开 本：850×1168 1/32 印张：9.75

印 数：6000 册

字 数：250 千字

定 价：21.00 元

牢記黨和人民重托努力
做好新時期的人大工作。

王秉衆

三〇九年

三月十日

خەلىقا مۇزىقائىتى غەزىرەتتىن سۇنۇپ قىلىۋاتىمەن
تەدقىق قىلىپ خەلىقا مۇزىقائىتى ئۆزۈمگە
سېلىپ مۇزىقائىتى ۋە ئۇنى مۇرەسسە لايىھىسىنى
مۇھىم قىلىپ قوشمايمەن .

• شىمالىي قىسىم ۲۰۰۵ د

• ۲۰۰۴ - ۴ - مارت

热爱、钻研人大工作，为坚持和
完善人民代表大会制度做贡献！

司马义·艾买提
二〇〇四年三月四日

序 言

阿不都热依木·阿米提

杨孟才同志是一位在人大工作的长期实践中锻炼成长起来的领导干部。他自1980年地方恢复人大并在县以上设立人大常委会开始,至今已在自治区人大常委会机关工作整整25年了。25年来,他经历了地方人大恢复、探索、加强、发展的各个阶段,先后从事过秘书、会务、财经、选举、地方人大联络和代表人事工作。他热爱、钻研人大工作,能以勤奋敬业、开拓创新、求真务实的精神,为加强和深化地方人大工作做出了不懈努力。《地方人大工作实践与思考》一书是他在人大长期工作实践中的经验总结和心得体会,也是他多年来勤奋工作、辛勤耕耘的结晶。书中汇集的40多篇文章,是从他近百篇讲课材料、公开发表的文章中遴选出的精华,相信对大家进一步做好人大工作是很有裨益的。在全国人民代表大会成立50周年前夕,《地方人大工作实践与思考》一书由华龄出版社出版了,这是一件好事,我对该书的出版表示祝贺!

《地方人大工作实践与思考》以宪法和法律为依据，紧密联系地方人大工作的实际，从不同的课题、角度、侧面，总结了地方人大工作许多可供借鉴的宝贵经验，探讨了地方人大工作中值得重视和研究的理论和实践问题，也记载了一位老人大工作者对地方人大工作和建设的实践、思考和探索、创新，具有一定的理论深度和实用价值，是地方人大工作中的一份宝贵财富。该书还收录了《中华人民共和国宪法》及其四次修正案和十届全国人大二次会议通过的宪法修正案的学习问答，为今年按照全国人大常委会的要求，做好忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的宣传教育工作提供了材料。该书具有较强的业务性、指导性和实用性，对于进一步加强和深化地方人大工作具有启示、参考、借鉴作用，是地方各级人大常委会、地区人大工委、乡镇人大主席团组成人员和各级人大代表、人大干部的必备之书，也是培训人大干部、人大代表的实用教材。希望各级人大干部、人大代表在党的十六大精神和“三个代表”重要思想指引下，进一步发扬热爱、钻研人大工作，探索创新、奋发向上的进取精神，不断改进和加强各级人大及其常委会的工作，努力开创人大工作的新局面。

（本序言作者系新疆自治区人大常委会主任）

目 录

序言..... 阿不都热依木·阿米提

一、地方人大工作综述

进一步提高对人民代表大会制度的认识 努力做好

| | |
|------------------------------|----|
| 人大工作 | 3 |
| 提高认识 总结经验 开拓前进 | 9 |
| 加强学习 与时俱进 努力开创人大工作的新局面 | 16 |
| 地方人大常委会的主要职权及其行使 | 29 |
| 有创新才能有发展 | 33 |
| 有作为才能有权威 | 39 |
| 读《地方人大领导干部十忌》有感 | 44 |

二、关于人大代表工作

人大代表的地位、作用、权利、义务及其执行职务
的保障

| | |
|------------------------------------|----|
| 新时期人大代表应具备的素质 | 49 |
| 认真执行代表法 充分发挥代表作用 | 59 |
| 勇于探索 不断创新 努力做好新时期的人大代表 工作 | 66 |
| 拓宽思路 与时俱进 | 73 |
| 以“三个代表”重要思想为指导 努力做好新时期 | 81 |

| | |
|---------------|----|
| 的代表人事工作 | 84 |
|---------------|----|

三、关于人大监督工作

加强对国家机关工作人员的监督 提高国家权力机

| | |
|------------------------|-----|
| 关的权威性 | 93 |
| 评议是加强人大监督的有效形式 | 106 |
| 提高思想认识 积极参加评议工作 | 113 |
| 开展述职评议 切实加强监督 | 119 |
| 定期向代表通报工作 主动接受监督 | 122 |
| 强化监督力度 增强监督实效 | 124 |
| 认真学法 严格执法 | 129 |

四、关于换届选举工作

| | |
|------------------------------------|-----|
| 做好民族地区县、乡人大换届选举工作 | 133 |
| 认真学习“两法”做好换届选举前期工作 | 140 |
| 与时俱进 努力做好县以上地方各级人大换届选举 工作 | 149 |
| 认真总结经验 做好换届选举工作 | 161 |
| 我国选举制度的优越性 | 166 |
| 深化认识 积极参选 | 174 |
| 乡镇人大换届选举讲座 | 180 |
| 第一讲 正确认识我国的选举制度 | 180 |
| 第二讲 乡镇人大换届选举的指导思想和意义 | 181 |
| 第三讲 选区划分与选民登记 | 183 |
| 第四讲 提名、酝酿、确定代表候选人 | 184 |
| 第五讲 投票选举 | 185 |
| 第六讲 代表资格审查 | 187 |

| | |
|---------------------------|-----|
| 第七讲 对破坏选举的制裁 | 188 |
| 第八讲 新一届乡镇人大第一次会议的召开 | 189 |
| 第九讲 选举乡镇国家机关领导人员 | 191 |
| 依法做好村民委员会换届选举工作 | 193 |

五、乡镇人大工作及其他

| | |
|------------------------------|-----|
| 认真贯彻法律、法规 提高乡镇人大工作水平 | 209 |
| 虚心学习兄弟省、市经验 努力做好人大工作 | 221 |
| 正确对待群众的批评意见 | 226 |
| 难忘党校对我的培养教育 | 229 |
| 改革干部人事制度 大力培养和选拔年轻优秀干部 | 233 |

附录： 中华人民共和国宪法

| | |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 中华人民共和国宪法（全文） | 243 |
| 中华人民共和国宪法修正案（1988年4月12日） | 272 |
| 中华人民共和国宪法修正案（1993年3月29日） | 273 |
| 中华人民共和国宪法修正案（1999年3月15日） | 276 |
| 中华人民共和国宪法修正案（2004年3月14日） | 279 |
| 十届全国人大二次会议通过的宪法修正案学习问答 | 283 |
| 1. 为什么说宪法是我国的根本大法？ | 283 |
| 2. 如何理解宪法的稳定和与时俱进是在社会实践 中统一起来的，在保持稳定中与时俱进，在与 与时俱进中保持稳定？ | 284 |
| 3. 这次修改宪法是在什么形势下进行的？ | 285 |
| 4. 这次修改宪法总的原则是什么？ | 286 |
| 5. 如何理解修改宪法必须坚持正确的政治方向？ | 286 |

| | |
|----------------------------------------|-----|
| 6. 为什么说人民的根本利益是修改宪法的出发点和落脚点？ | 286 |
| 7. 这次修改宪法是如何充分发扬民主的？ | 287 |
| 8. 将“三个代表”重要思想写入宪法的重要意义是什么？ | 288 |
| 9. 宪法中增加“三个文明”协调发展的内容有什么现实意义？ | 289 |
| 10. 宪法修正案增加“社会主义事业的建设者”内容有什么意义？ | 290 |
| 11. 这次宪法修正案对完善土地征用制度是如何规定的？ | 292 |
| 12. 宪法修正案增加对“非公有制经济”保护内容的涵义是什么？ | 292 |
| 13. 为什么说这次宪法修正案对私有财产权给予了切实保护？ | 294 |
| 14. 如何理解宪法修正案关于增加建立健全社会保障制度的规定？ | 295 |
| 15. 如何理解宪法修正案关于增加“国家尊重和保障人权”的规定？ | 296 |
| 16. 紧急状态条款写进宪法的意义是什么？ | 296 |
| 17. 修改乡镇政权任期规定的意义是什么？ | 296 |
| 后记 | 299 |

一 地方人大工作综述

di fang ren da gong zuo zong shu

进一步提高对人民代表大会制度的认识 努力做好人大工作

(2003年8月)

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。建设社会主义民主政治,最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。人民代表大会制度是中国共产党领导中国人民创立的体现我国性质,适合我国国情的政权组织形式,也是党对国家事务实行领导的一大特色和优势。在新的历史时期,只有进一步深化对人民代表大会制度的认识,才跑与时俱进,更加自觉地做好人大工作。

一、进一步深化对我国国体、政体的认识

每个国家都有国体和政体。国体,指社会各阶级在国家中的地位,它决定国家的性质。我国的国体,是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。政体,指政权构成的形式,统治阶级采取一定的国家政权组织形式来管理国家,以实现其统治,这个“政权的组织形式”就是政体。我国的政体是人民代表大会制度,西方资本主义国家的政体是“三权分立”。国体决定政体,政体是国体的保障和体现。奴隶制国家、封建制国家政治制度的原则是专制主义,他们的理论是“君权神授”,说国王的权力是神授予的,因此把立法权、行政权、司法权都集中在自己手中,实行君主集权制。随着科学技术的进步,

生产力的发展，资产阶级壮大起来进行革命，他们针对封建专制主义，提出了“三权分立”，实行议会制。首先要求有立法权，进而要求从司法方面来限制封建君主的权力，主张立法权、行政权、司法权相互制约。这个理论，在反对封建专制的资产阶级革命中，是有进步意义的。在资产阶级掌握政权后，立法权、行政权、司法权都统统掌握在资产阶级手中，议会、政府、司法机关都是资产阶级统治人民的工具。

确立人民代表大会制度作为我国的政体，体现了我国一切权力属于人民的宪法原则，是同我国人民民主专政的国体相适应的。人民代表大会制度既不同于资本主义国家的议会制，也不完全等同于其他社会主义国家的人民代表机关，是我们党在领导中国人民进行长期革命斗争中，根据我国的国情确定的，是马列主义基本原理同中国实际相结合的产物。

二、进一步深化对我国实行人民代表大会制度，设立各级人大及其常委会的认识

有的同志认为，东、西、南、北、中，党、政、军、民、学，党是领导一切的。有各级党组织的坚强领导，实行人民代表大会制度，设立各级人大及其常委会有否必要，是否会造成人力、财力、物力的浪费。这是一种模糊认识，其理由：

1. 只有实行人民代表大会制度，设立全国和地方各级人大及其常委会，由其代表人民行使管理国家事务的权力，才能体现我国是人民当家作主的国家性质。宪法规定：“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。”人民通过依法选举代表组成各级人民代表大会，来行使当家作主的权利。一切权力属于人民、人民是国家的主人这一我国政治制度的核心和本质只有通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会依法履行职权才能体现出来。

2. 设立全国和地方各级人大及其常委会，一是才能使我们

党的主张经过法定程序成为宪法和法律、法规的规定，成为社会上每一个公民都必须遵守的活动准则和行为规范，做到有法可依；二是才能使宪法和法律、法规的遵守和执行有组织保证（地方组织法规定地方各级人大及其常委会的第一条职责，就是保证宪法和法律、法规在本行政区域内的遵守和执行），做到有法必依，执法必严，违法必纠。

3. 国家的其他各项具体制度，如行政制度、司法制度、经济制度、教育制度、婚姻制度、军事制度等都只有通过人大立法才能确定。

4. 人大既依法选举产生“一府两院”领导人员，同时又代表人民把国家的行政权、审判权、检察权赋予“一府两院”。人大既是“一府两院”产生的组织基础，又是其权力的来源。同时，人大实行任期制，依法定期换届选举，使各个国家机关能够不断吸收新鲜血液，保持生机和活力。

5. 按照马克思主义的国家学说、政党学说，政党哪怕是执政党本身也不是国家机器。人民代表大会制度的建立和发展都是在党的领导下进行的，人大工作的成绩也是在党的领导下取得的。党的执政地位是通过对国家机关的领导来实现的，如果放弃了这种领导，就谈不上执政地位。但是党不是政权本身，不能取代政权本身的职能，不能代替人大行使国家权力。党的政治领导、思想领导、组织领导要通过政治原则、政治方向、重大决策的领导和思想政治工作，向国家机关推荐重要干部等来实现。党既要善于通过人大及其常委会了解群众的意愿和要求，集中群众的智慧，形成代表人民利益的正确主张，又要善于通过人大及其常委会按法定程序，把党的主张变为国家意志和人民的自觉行动。

三、进一步深化对我国人民代表大会制度特点的认识

人民代表大会制度的主要特点：

1. 是马列主义国家学说的继承和发展，是中国共产党领导

人民进行长期革命斗争的必然产物。毛泽东同志根据马列主义国家学说的基本原理，汲取巴黎公社建立革命政权和列宁领导苏联建设苏维埃政权的经验，并总结党领导人民建立革命根据地的经验，首先提出建立人民代表大会制度，并在《新民主主义论》、《论联合政府》中作了阐述，直至解放后人民代表大会制度在全国确立起来。

2. 体现了我们国家的性质，确认了人民是国家主人的法律地位。它是我国人民行使管理国家权力的政权组织形式，是我国政治力量的源泉。

3. 实行议行合一和一院制。议行合一，即决定和执行国家重大事务的权力由国家权力机关统一行使的制度，是民主集中制原则在国家机关之间工作关系上的体现。一是全国人大是国家最高权力机关，拥有立法创制权；二是各级人大选举产生本级“一府两院”，“一府两院”对它负责，受它监督；三是人大只对人民负责，受人民监督，不受其他国家机关制约；四是凡宪法、法律规定由人大及其常委会审议、决定的事项，任何其他国家机关都不能代替，否则无效，人大及其常委会有权纠正或撤消；五是人大统一行使国家权力，又明确划分行政权、审判权、检察权，既保证国家权力的统一行使，又使各个国家机关分工合作、协调配合。

4. 坚持社会主义民主原则。只有人民真正享有管理国家事务的权利，才可以称得上是社会主义。一是各级人大都由选民或选举单位民主选举产生，对人民负责，受人民监督；二是国家行政机关、审判机关、检察机关和军事机关都由人大选举产生，对它负责，受它监督；三是在中央和地方国家机构职权划分上，遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性和积极性的原则；四是人民代表大会制度实行集体领导原则；五是各级人大及其由它产生的其他国家机关都必须坚持群众路线。

5. 在少数民族聚居的地方实行民族区域自治。

6. 它是建设有中国特色社会主义的重要组成部分，是建设社会主义民主政治的基础。人民代表大会制度建立的历史不长，还需在实践中不断发展完善，但是已经显示出强大的生命力和优越性。

四、提高对人民代表大会制度内涵的认识

有的人认为，人民代表大会制度就是和人大及其常委会相关的各项制度。这是一种不全面的、模糊的认识。其理由：这种认识大大缩小了人民代表大会制度的内容和范围。我国的国家机构是一个统一的整体，一切权力属于人民，这是我国国家机构的核心内容和根本准则。人民代表大会制度是以人民代表大会为中心的，包括政府、法院、检察院在内的整个国家机构的产生、运作和他们相互关系的整个政权体系。因为这个政权体系是以人民代表大会为中心的，所以就命名为人民代表大会制度。只有全面、科学地理解人民代表大会制度的内涵，才能更加自觉地坚持和完善这一根本制度。

五、进一步深化对人大工作是一线工作的认识

在新的历史时期，人大工作的任务越来越繁重，人民群众对人大的期望值很高，人大工作是名副其实的一线工作，其理由：

1. 人大及其常委会处在坚持和完善人民代表大会制度的第一线。一是各级人大及其常委会只有在各级党委的领导下，坚持与时俱进，开拓创新，卓有成效的履行法定职权，才能使人民代表大会制度的政治优势充分发挥出来。在这方面各级人大及其常委会负有重大的责任；二是要广泛宣传人民代表大会的性质、地位以及在我国民主政治建设中的重大作用，提高全民的宪法意识、民主意识和法治意识，扫除思想上的障碍；三是要坚决反对否定人民代表大会制度，妄图以西方“三权分立”、“多党轮流执政”取而代之的资产阶级自由化思潮，抵制和克服各种忽视、淡化人民代表大会的地位、作用的错误观点；四是要进一步完善人民代表大会制度，健全它的组织，完善它的职能，抓紧制定监督

法、重大事项决定法等关于人大自身建设的法律，制定人大及其常委会行使法定职权的必要程序，提高人大代表的素质，加强与人民群众的联系，使各级人大及其常委会真正成为有权威的人民权力机关。

2. 人大及其常委会处在依法治国、建设社会主义法制国家的第一线。保证宪法和法律、法规在本行政区域内的遵守和执行，是各级人大及其常委会首要的职责。宣传法律，检查法律执行情况，纠正违法问题，有做不完的工作，任务十分繁重。

3. 处在把党的重大主张、重要决策和重要人事安排依照法定程序变成国家意志的第一线。实行依法治国方略，党的执政方式也转变成了依法执政。人大及其常委会按法定程序把党的主张变成国家意志，使之成为全体人民的行为规范和自觉行动，这方面的工作非常重要。

4. 处在监督“一府两院”的第一线。监督权是人大及其常委会最重要的职权之一，包括法律监督、工作监督，对选举、任命的国家机关工作人员的监督。加大监督力度，增强监督实效，任务十分繁重。

5. 处在维护广大人民根本利益的第一线。人民群众是人民代表大会制度的力量源泉。代表、维护人民的根本利益是人大及其常委会的根本职责。要经常倾听群众的愿望、呼声和要求，反映并督促有关部门及时解决群众关心的热点、难点问题。要真正按照人民群众的愿望和要求管理国家事务，行使好人民赋予的职权。

(在新疆自治区第二期人大干部
培训班上的讲课材料摘要)