

第一章 地方人大“三会”

人们一般习惯把地方人民代表大会会议、人大常委会会议、主任会议，简称为地方人大“三会”。由于地方人大及其常委会是集体行使职权，因此举行会议就成为地方人大行使职权的基本活动形式。近年来，地方人大在提高“三会”质量和效能上进行了认真的探索和实践，较好地发挥了“三会”的功效，但还需要进一步总结经验教训，不断发展完善，更好地发挥人大职能作用。

一、开好地方人民代表大会会议

在地方国家权力机关的活动中，人民代表大会会议占中心的地位。宪法和地方组织法赋予地方人民代表大会很大的职权，就县级以上的地方人民代表大会来说，计有 15 项。这些职权，都只有通过举行人民代表大会会议才能得到行使。因为我国人民代表大会实行少数服从多数的合议制，是集体行使职权。因此，开好会议，对于形成人民的统一意志，进而上升为国家的意志具有决定性意义。

（一）地方人代会会议存在的种种弊端

1. 议题安排不尽合理。地方人代会议题往往是一成不变的人大、政府、“两院”几个常规工作报告和计划、财政预算执行报告以及通过选举事项等。大会主席团、人大常委会、本级政府都没有较好地行使法律赋予的提案权，有些重大工作事项没有依法提请人代会审议。一方面有的地方政府对人代会的性质认识不够，认为开人代会是人大的事，议什么、定什么、怎么定都由人大决定。

另一方面，人大常委会作为主办机关，缺少与政府必要的沟通，没有负起责任，是造成应提的议题没提、该审未审的一个重要原因。一些人把人代会戏称为“听听报告吃吃饭，讨论报告扯扯闲，通过报告举举手，报告一完拔腿走”，尽管上述说法有一些夸大，但在一定程度上反映了人们对人代会的一些看法。日复一日，年复一年，代表对程序性的议程感到索然无味。

2. 审议缺乏深度。各地多采用团组审议方式审议“一府两院”等工作报告。这几个报告题多面广，不易抓重点。代表审议多数没有准备，往往结合接触到的一些具体问题想到哪就说到哪。加之不少政府领导只坐台不座谈，代表发表了不少好意见，该听的没听，挫伤了代表审议的积极性。团组召集人若不能及时引导讨论，则易形成或是海阔天空离题万里，或是沉默寡言出现冷场的场面，使审议泛泛而谈，草草收兵。

3. 有效的监督手段得不到有效运用。地方人代会单纯走程序的过多，真正运用有效监督手段解决人民群众关注的实际问题过少。西方有些权威人士曾以此作为攻击我国政治的依据，抨击中国人可以把一件小事议得沸沸扬扬，人代会上却无声无息，西方议会则会因一个小数点争执不下以致休会。对质询、询问、组织特定问题调查、罢免等监督手段望而生畏，不愿用，不敢用，不会用。有法律不完善、规定过于原则、不好操作的限制，有党政不分以党代政的影响，也有人大意识淡薄的局限，但更多的是“怕”字当头。人大常委会和代表怕拿不起，放不下，伤了感情，丢了面子，出了乱子，不好收场，致使这些有效行权形式被束之高阁。

4. 选举干部机制不健全。总体而言，党委提名推荐的领导干部人选绝大多数经选举而依法当选，充分体现了党管干部和人大依法选举任免干部的一致性，但也存在一些值得重视的问题：一是差额选举的优越性未能充分发挥，对法律关于差额选举的规定缺少积极、正确的理解，未能通过它的竞争机制作用，充分发挥

其除差选好、好中选优的优越性，而是在“可以”和差额数上打“擦边球”减少差额数甚至搞等额选举。二是对个别“争议”人物未能发挥好“把关”作用。干部队伍中难免混有少数腐败分子，但劣迹终难瞒过公众的眼睛。对这类个别人选代表提出异议并行使民主权力，用法律手段阻止其进入国家机关领导层，正是人大行使选举权力重要作用的体现。但有时人大的这个“把关”作用却十分脆弱，只要“做做工作”，个别“争议”人物便可轻易“过关”当选。当初北京市王宝森在陈希同的“力排众议”之下当选为北京市副市长就是一例。

5. 宣传报道程式化明显。在新闻媒体的宣传中，参加大会的领导人名单、大会程序、某某作了什么报告、代表举手通过了什么决议等内容，通常占去相当多的篇幅。这类年年似曾相识的程式化报道，很难引起代表的共鸣。与此同时，一些群众比较关注，也希望多知道一点的情况，如代表提出了哪些实质性的建议，某项重大事项的议案是怎样产生的，人大对政府是怎样监督的，当选领导人和落选候选人的得票情况，等等，都缺乏充分的报道。

由此可见，当前人代会的能效问题尚未引起人们的足够重视，实际能效也难尽人意，在一定程度上影响了人大工作的进一步加强和作用的充分发挥，也影响了人大的形象和权威。这是我们面临的必须认真对待和解决的一个问题。

（二）改进人代会开法的对策

天津社会舆论测评中心曾搞过问卷调查，了解群众对人代会的意见。结果表明，群众并不十分关心谁做了什么报告，通过了哪些决议。他们希望讨论解决一些实际问题，譬如控制物价、廉政建设、菜篮子工程、社会治安等。这大概能代表广大人民群众的共同愿望。改进会议开法，保障人大代表代表人民，行使好当家做主的民主权利，这是人代会应集中解决的问题。

1. 合理安排议题。主席团、人大常委会、“一府两院”都应依法提出属于本级人代会职权范围内的议案，提请会议审议，尤其

像重大工程项目的立项、涉及全局的一些重点工作都应列入人代会议程。天津市人代会 1995 年听取了主管副市长分别作的关于经济发展、工业企业改革、危陋房改造、市场物价 4 个报告，并组织代表分别与市长、副市长进行了 9 次座谈交换意见，现场答复解决了很多具体问题。地方组织法对这方面的规定也应进一步细化和完善。

2. 科学组织审议。实践证明，把代表按战线和个人取向划组进行专题审议有较强的导向性和约束性，能克服团组审议分散、重复、跑题现象发生，避免大会审议时间紧、言犹未尽的局限。审议政府工作报告应采取专题审议方式，把代表划成财经、法制、农林、城建、科教文卫若干组。主席团成员、政府部门负责人都到对口专题组听取代表的审议，并随时回答所提问题。代表意见和建议得到圆满答复的就不必走会议程序处理，这是提高议事质量的有效途径。成都市每次人代会会议都安排半天或一天时间进行专题审议，审议内容专门是人代会前的视察了解的热点问题。这种方式已经坚持了 6 年，审议有深度，提出的建议可行性强。1996 年乌鲁木齐市人代会科教文卫专题组审议时，代表提出了清理学校乱收费等 20 多条意见、批评和建议，教委主任等当场进行答复，解决了上述具体问题，社会反响很好。审议人大和“两院”报告，酝酿讨论选举事项等可以采用团组审议方式和专题审议穿插进行，达到优势互补的效果。1997 年天津市十二届人大五次会议，对审议方式作了改革。在分团审议、专题审议的基础上，各代表团推举一名代表收集全团的审议意见，在全体会议上作审议发言，“一府两院”及其各部门负责人到会听取意见，改变过去主席团难以掌握审议全面情况，“一府两院”听不到集中审议意见的状况。

3. 正确行使有效的监督手段。要抓住有关国家机关工作人员严重失职渎职、腐败造成一定后果的行为，抓住因决策不当造成重大损失的问题，抓住群众反映强烈久拖不决的案件，依法行使询问、质询、罢免、特定问题调查等职权。山西省吕梁、忻州两

个地区 27 个县（市）每年人代会结束后，副县（市）长都向全体代表述职。代表们对工作抓不上去，自身建设问题多的提出警告，限期整改，有效地促进了勤政廉政建设和行政执法工作。

4. 提高会议透明度。一要建立公民旁听人代会制度。人代会应邀请公民（可占代表总数的 5~10%）列席大会，参加分组讨论，给予一定的发言权。重庆市人代会设立市民旁听席，每次 40 名，由各党派、团体推荐。大会秘书长在会议期间邀请旁听市民座谈，征求他们对大会各项报告和会议质量的意见。二要组织“一府两院”和政府委办局负责人分摊设点搞集中的咨询服务。代表可以及时提出有关问题和建议，使有些急事得到急办，有些问题政府也可以当面向代表解释清楚。三要认真办理好代表和群众的来信来访。“一府两院”应派有关人员接待信访，集中解决一些日常不易解决的信访案件。宝鸡市 1995 年人代会设了 4 个信访接待室，“一府两院”抽调了 22 名工作人员，接待了 402 名群众，12 批 304 人集体上访，会中解决了职工大学学生集体上访反映学校乱收费等 8 个问题，受到社会各界的好评。四要如实报道代表的意见和要求，增加实质性内容，要敢于揭露一些“热点”和“难点”问题，并进行跟踪报道，发挥新闻舆论的监督作用，推动一些问题的解决。

5. 坚持差额选举。对列入议程的国家机关领导人选举事项，应坚持搞好差额选举。在选举办法制定、候选人提名、候选人情况介绍、确定正式候选人、正式选举等环节上，充分体现依法、民主、公正、平等的原则。代表对个别候选人持有异议时，应认真考虑代表意见，注意公论，或加以必要说明，或作适当调整，而不能一味“做工作”，力保“过关”。

二、开好地方人大常委会会议

地方组织法赋予地方人大常委会的 14 项职权，都是通过常委

会会议这种形式行使的。因此，能否开好常委会会议，提高例会质量，是关系到人大常委会能否依法行使职权，发挥权力机关作用的关键。

（一）地方人大常委会会议存在的问题

1. 常委会组成人员时有缺席，到会率难以保证。从当前情况看，相当一些市、人大常委会组成人员的到会率只能达到百分之八十左右。一是一些组成人员缺乏使命感和责任感；二是本职工作负担重，难以保证参加会议的时间；三是常委会会议在某此方面走过场，挫伤了组成人员的积极性，干脆就不出席会议。

2. 调查研究不够，缺乏针对性。一是组成人员对需审议的问题心中无数，所了解的情况仅限于会议上提供的材料和有关部门的汇报，审议中觉得无话可说；有的以不熟悉有关业务为由不愿发言，有的组成人员参加几次会甚至难得有一次发言。二是因组成人员们掌握情况不多，发言中往往只作笼统的原则性的表态，肯定成绩时多是套话、客气话，指出问题时多以希望或建议语气提出，不疼不痒。三是个别组成人员由于不注意调研和学习，对发言没有充分准备，人在会上，心在会外，不少人甚至利用会议时间访朋友、跑项目。四是个别组成人员行使职权有限，缺乏独立见解。自己对有关的情况不清楚，又提不出问题，只好随大流举手表决。

3. 跟踪监督不力，落实不够。一是对一些重大问题一拖再拖，不能恰当地摆正人大监督与支持的关系，把监督与支持混同起来；二是顾虑重重，怕影响“关系”，怕“一府两院”有关部门的负责人下不了台，在跟踪监督中一再降低标准，搞迁就照顾；三是缺乏权力机关意识，人大常委会法定职权的行使不到位，很少运用质询、特定问题调查、罢免、撤消职务等职权。

（二）开好地方人大常委会会议的对策

1. 提高常委会组成人员素质，是提高人大常委会例会质量的基本条件。宪法和地方组织法规定，地方人大常委会实行民主集

中制，也就是由集体行使权力，而不是个人决策。因此，这个群体的素质如何，直接关系到人大常委会例会的质量。

第一，注重常委会组成人员各方面的素质和条件。一是突出参政意识和议政能力，要在那些有较多丰富的工作经验，能够较全面地了解“一府两院”工作情况，并善于发现问题、分析问题和处理问题，不仅具有微观的议事能力，更重要的是具有宏观决策能力，也就是说，在既具有参政意识而又有议政能力的代表中去筛选出常委会组成人员的人选。二是优化年龄结构，老中青结合，形成梯形结构，保证人大工作的连续性和稳定性。三是优化专业知识结构。常委会组成人员中，既要有懂经济、法律的人才，又要有熟悉教科文卫等方面的人才。四是提高组成人员的专职化程度，使其把主要时间和精力用在人大工作上。

第二，不断提高组成人员的参政意识，提高议政水平。要有针对性地经常组织常委会组成人员学习宪法、地方组织法等法律法规，坚持不懈地学习党的路线、方针、政策和法律法规及有关工业、农业、财贸、科技、文教等方面的业务知识，不断提高政策水平和业务水平，增加法律知识，为在常委会例会上行使职权打下坚实的基础。拓宽常委会组成人员的知政渠道，参加各种活动，深入调查研究，及时了解“一府两院”的工作情况，使其在审议有关事项时，提出的意见、建议，不但具有针对性，而且符合实际，切实可行。

2. 建立和完善制度，是提高人大常委会例会质量的客观要求。人大常委会组成人员按规定出席常委会会议是人民赋予的重要使命，是法律赋予的神圣权力。目前，大部分人大常委会组成人员出席常委会会议的情况比较正常，但是，也有少数组成人员请假比较多，经常不出席会议。为了督促组成人员按规定出席常委会会议，根据一些地方人大常委会的实践经验，提出以下建议：

一是建立请假和考勤制度。人大常委会组成人员应自觉按规定出席常委会会议。一般情况下，不应当请假，更不允许随意缺

席。因病或其他原因，确实不能出席会议或不能按时出席会议的应提前向常委会主任会议请假。主任会议可委托常委会办公室办理人大常委会组成人员的请假事宜，并将请假人的姓名、请假时间、请假事由向常委会会议报告。可在会议开始时由会议主持人口头报告，也可书面报告。因紧急情况不能出席常委会会议或不能参加会议视察活动的，请假人应向组长请假，并报常委会秘书长（办公室主任）批准。要对人大常委会组成人员出席会议的情况进行考察。无论是会议或视察活动，有关工作人员都应当认真清查人数，将出席、请假、旷会者的姓名逐一登记，汇总存档，并在会议纪要中反映。每年人民代表大会会议，应将人大常委会组成人员出席常委会议的情况以书面形式向全体代表公布，以此加强对人大常委会组成人员会议行为的监督。

二是实行辞职和免职制度。人大常委会组成人员作为一种职务，同其他职务一样，具有称职、不称职、失职之分。经常请假，长期不出席常委会会议，应视为不称职或失职，劝其辞去或者免去人大常委会组成人员的职务。当选人大常委会组成人员是经过党委推荐、征求群众和本人意见、代表选举几道程序，是党和人民的信任，应按照法律规定认真出席常委会会议，积极履行职责。如果经常请假，长期不能出席会议，就说明不愿意或没有能力担当人大常委会组成人员的责任，理所当然应该辞去或者免去人大常委会组成人员职务。这是对党和人民的负责。现在，人大常委会组成人员一经本级人民代表大会选出，不管是否称职，一般都会平平稳稳任满一届，这对发挥地方国家权力机关作用，坚持和完善人民代表大会制度非常不利，应改变这种状况。目前法律对此还没有具体规定，建议全国人大制定这方面的法律，地方人大常委会也可参考代表法中关于“未经批准两次不出席本级人民代表大会会议的，其代表资格中止”的规定，制定地方性法规或议事规则，规范人大常委会组成人员的会议行为。

3. 选好议题，是提高人大常委会例会质量的关键。选好选准

会议议题，对人大常委会行使好职权具有重要的意义，也是提高例会质量的关键和必要前提。在选择议题中应遵循三条原则：

一是抓大事，议大事原则。人大常委会的工作不同于政府工作，不能围着具体工作转，而要在基本的、重大的、长远的问题上，在宏观决策上下功夫。当前，尤其要突出抓住有关社会主义市场经济体制建立的各种新情况、新问题。

二是依法办事原则。常委会议题确定要符合法律关于常委会职权的规定，做到既不失职，又不越权。

三是实事求是、突出重点、少而精的原则。每次例会以安排一二个中心议题为宜，使组成人员有足够的时间，把问题议深议透，避免泛泛而谈，浮于面上，流于形式。

在具体选择议题时，还要注意做到四个结合：

一是“条条”与“块块”的结合。地方人大常委会作为国家政权的一个层次，要坚决服从中央政策、国家法律法规，切实保证中央政策和国家法律法规在本行政区的遵守和执行。同时，作为地方国家权力机关，要从本地实际出发，体现地方特色。为此，要在政治上同党中央保持一致，围绕中央的重大决策，确定审议重点，并以之为线，根据地方政权的特点，着眼于解决本地特殊矛盾，把两者有机地结合起来。

二是必要性与现实性相结合。选择议题应当着眼于实效，既要考虑必要又要考虑现实，以保证议题建立在可行的基础上。一方面，要充分了解“一府两院”的工作重点和存在的困难与问题，把议题选在其需要加强和改进或正着手抓的工作上；另一方面，要从自身出发，考虑组成人员对拟审议议题的了解程度，否则就无法提出质量高的审议意见，影响例会质量。

三是全局与局部相结合。这两者的关系实质上也是宏观与微观的关系。人大常委会应以抓宏观为主，不宜直接处理具体事务。但要善于解剖麻雀，找出带共性的问题，实现宏观目标。

四是统筹安排与补充完善相结合。这是保证人大工作目标明

确性和审议内容适时性的重要方法。年初就应对全年的主要议题有个通盘的考虑，把制定全年工作要点与选择议题一并进行。若出现重大问题需要列入审议，或原计划的议题需要延期审议时，就要及时作出调整和安排。

4. 深入调查研究，是提高人大常委会例会质量的基础。例会议题一经确定，常委会组成人员要围绕议题，深入实际，进行调查和视察，了解情况和问题，掌握第一手材料，为审议准备和积累充分的事实依据。搞好调查研究，要注意以下几点：

第一，坚持实事求是的原则，防止主观臆断。人大常委会只有实事求是，在客观事实的基础上，方能得出正确的结论，并以此作为根据作出符合客观实际的决议、决定或形成审议意见。

第二，全面了解情况，增加调查的广度、深度和准确度。调查必须深入实际，注意从多方面，多层次、多角度对有关问题作全面系统的了解。既要听取相同意见，更要善于听取不同意见，集思广益，切忌走马观花、蜻蜓点水。

第三，进行认真的分析研究。在深入调查基础上，对照法律和政策，进行实事求是的分析研究，反映事物的本质。去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里，找出带规律性的东西，归纳出符合实际的结论，提出切实可行的建议，形成有观点、有分析的调查报告，提供组成人员审议时参考。

第四，组织好会前学习。在调查之后，会议之前，组织部分组成人员和各有关工作委员会人员对“一府两院”汇报材料，相关法律法规、方针、政策及调查情况进行学习、讨论，全面熟悉情况，有助于统一认识、集中意见、有的放矢。

5. 认真审议，是提高人大常委会例会质量的重点。人大常委会的决定、决议和审议意见都是依据组成人员在会中的审议而作出的。审议是常委会的中心环节，它对于提高常委会例会质量起着决定性的作用。

审议就是组成人员根据自己掌握的情况，对会议议题和事项

提出自己的意见、建议和看法。因此，根据不同的审议事项，应把握住不同的侧重点。

审议“一府两院”的工作报告时，应按照法律监督和工作监督的要求，着重审议其执行宪法、法律、法规的情况；执行上级和本级人大及其常委会有关决议、决定的情况；执行党和国家方针政策的情况以及所作决策是否符合本地实际和人民群众根本利益的情况。审议议案和决定、决议草案，要着重审议它的合法性、规范性和可行性。审议人事任免案，要着重审议拟任人员德、能、勤、绩和任免理由是否恰当。

审议过程是一个充分发扬民主的过程，地方组织法明确规定，人大常委会对重大事项作出决议、决定和通过任免事项，都要全体组成人员过半数通过，才能生效。彭真同志也曾指出，重大问题要实事求是地商讨，由集体决定。这就要求在审议中必须充分发扬民主，尊重每个组成人员的民主权利，让他们充分发表自己的意见，提出自己的看法，切忌凭某个人的主观意志和愿望行事。

审议中，既要充分发扬民主，畅所欲言，又要抓住重点。发言要有所准备，紧紧围绕议题，简短明确，不含糊其辞。同时要突出重点，抓住实质。多谈问题、建议，少谈成绩，实事求是地发表自己的意见。避免随意性的发言，面面俱到，泛泛而谈，停留于面上，力戒形式与教条。为了广开言路，把审议引向深入，会前可约定某个重点发言人。重点发言人还要善于把审议有价值的意见集中起来，形成集体的智慧，以增强审议的权威性。最后，会务人员将组成人员的意见整理、归纳，交主任会议决定，最后以集体表决形式通过，形成正式的审议意见。

6. 狠抓落实，是提高人大常委会例会质量的保证。对人大常委会作出的决定、决议和审议意见，“一府两院”必须认真贯彻执行。否则，人大常委会的权威就是空谈，对人大常委会组成人员的参政议政积极性也会产生不利的影 响，甚至怀疑社会主义民主的真实性。所以，会后抓好反馈，督促落实，是保证会议审议质

量，检查和促进“一府两院”工作，提高权力机关威信的重要环节。

一是把决定、决议和审议意见的贯彻落实情况列入常委会例会议题，适时听取专题汇报。1996年以来莆田市人大常委会会议都把有关部门落实整改意见的反馈列入常委会议程进行审议，大大提高了会议质量和监督实效。

二是加强督查催办工作。将常委会作出的决定、决议和审议意见中提出的意见、建议分解到各有关部门办理落实，规定反馈期限，对无故不落实和抵制执行的，可按法律规定进行质询。为确保常委会会议审议意见的落实，阜城县人大常委会建立了例会审议意见催办卡制度，即：将常委会会议的审议意见，以卡片的形式简明扼要地列出，由主管调查该议题的委办负责人及分管主任签字后转交县政府，限期办理，一般在下次例会上由分管县长汇报办理情况，办结后由县政府分管负责人在卡片上签字报送县人大常委会，从而有效地提高了常委会会议的审议质量和效果。句容市人大常委会实行审议意见反馈制度，即由办事机构根据常委会组成人员的审议发言，归纳成言简意赅、可操作性强的审议意见（草案），印发给全体组成人员征求意见。在常委会议结束前讨论通过。在具体交办实施时，注意规范手续，以书面材料送达，并要求一般在3个月内办结，难度较大的的最退不超过6个月。审议意见送达后，常委会有关办事机构及时了解办理情况，并将办理情况向常委会议反馈。

三是公布贯彻落实情况。为了使“一府两院”贯彻执行人大常委会决定、决议，落实审议意见，接受人民群众和人大代表的监督，应在适当的时候将贯彻落实情况在常委会刊物和人代会上进行公布。

四是组织对办理情况进行检查和视察。对涉及本行政区域的重大事项，或人民群众普遍关心的问题作出的决议、决定和提出的建议、意见，可组织常委会组成人员和人大代表对贯彻落实情

况进行检查和视察，推进落实工作的开展。

（三）开好地方人大常委会会议应注意的问题

1. 要提高兼职组成人员的议政水平。

在一些地方人大常委会审议时往往只是一些专职组成人员（驻会组成人员），而一些兼职组成人员（非驻会组成人员）发言时，却常常使人感到“不以为然”。他们的发言，归纳起来，存在以下几种现象：

一是本位主义。常常站在自己所处的一厂一村一校的位置，三句话不离老本行，无全局观念，涉及的面非常狭窄。

二是炒回锅饭。有的兼职组成人员为了履行自己的职责，在审议时，担心别人指自己为摆设，于是，搜肠刮肚之后，还是感到无话可说，便来一个“顺手牵羊”，重复一下别人讲过的话，只不过表述时颠倒一下，根本提不出新意来。

三是无的放矢。扯了一些与议题无关的话，叫人丈二和尚——摸不着头脑。

四是只见树木，不见森林。发言时罗列种种现象，不善于使用逻辑推理方法，从现象看本质。

五是三缄其口。让你猜不透他的深浅，到底是他对政府某项工作做得不好表示无声抗议呢，还是自己确实是议政能力差，水平低的表现呢，叫人说不清。其实这是一种最大的失职行为。如此现象，不一而足，究其产生的根源：

一是选举人大常委会组成人员时，忽视了组成人员人选的文化素质和议政能力。一些地方为了考虑到组成人员的广泛性和民主性，就让某一阶层的先进工作者作为组成人员人选，殊不知，一个常委会组成人员如果缺乏参政议政水平、思辨能力和语言表达能力，那么，他能参与作出正确的重大决定和决议吗？部分组成人员的先天不足直接影响着常委会的决策水平。

二是人大常委会机关未能给兼职组成人员创造知政的良好环境。地方人大常委会机关内设有多多个办事机构，但一些办事机构

在受主任会议委托，下基层搞调查时，很少让一些兼职组成人员参加，这就自然造成了兼职组成人员对所审议的议题一无所知。存在决定意识，不去调查了解就提不出有价值的见解。而作为地方人大机关的综合部门——办公室，也很少及时地向兼职组成人员通报有关情况，更没有经常性地向组成人员散发一些资料（如党中央新近出台的一些大政方针、全国人大常委会公布的有关法律法规、地方政府的工作以及人大常委会的工作安排），往往是开例会了，则发一道会议通知，请组成人员出席会议，届时，兼职组成人员因闭目塞听而发表质量不高的意见也就不言而喻了。

三是兼职组成人员本身受到客观因素的局限，加上学习不够，使得议政水平下降。这些组成人员本身由于本职工作繁忙，无暇学习；有些组成人员由于受自身文化水平低的制约，对有关情况缺少分析研究能力；地方人大常委会工作涉及的面太广，对“一府两院”的监督工作是无所不包，头绪纷繁复杂，要组成人员对各项工作都能提出独到的见解，那么，组成人员只有具有广泛的知识，才能担当这副重任。

综上所述，地方人大常委会兼职组成人员的议政水平亟待提高。建议：

一是人大常委会机关组织兼职组成人员学习要形成制度。要有计划地安排组成人员学习党的路线、方针、政策，学习法律常识，学习各专业知识，努力提高组成人员的政策理论水平。掌握历史唯物主义和辩证唯物主义的思想方法。提高逻辑思维能力和对重大事项的决策能力，要树立全局观念，克服本位主义思想。积极依法实施法律监督和工作监督，努力使兼职组成人员成为地方上相对的“权威人士”。

二是把好组成人员选举关。在常委会换届选举时，对组成人员的政治素质和议政能力要放到重要的位置加以考虑。其中重要的一条，就是要看其是否有决策者的勇气和能力，看其能否把握宏观全局，能否熟练运用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法看

待万事万物，能否透过现象看到本质，能否具有参政议政的热情。重视组成人员的构成是一个方面，但更要重视他们的素质，好的行业带头人，不一定就是一个好组成人员。因此，在物色兼职组成人员人选时要慎之又慎，要抱着以事业认真负责的态度把好组成人员选举关。

三是知政才能议政。要消除兼职组成人员闭目塞听的现象：

(1) 各级人大常委会应定期将本级政府发到所属单位和下级政府的文件转发给人大的兼职组成人员。人大常委会兼职组成人员可参加本级政府召集的部门负责人以上干部会议，从宏观上了解本级政府工作的情况。(2) “一府两院”要把提请人大常委会审议的有关文件、资料在会前 10 天至半月内发到人大常委会组成人员的手中，以便他们事先了解有关情况，作些必要的调查研究和相应的议政准备。(3) 人大专门委员会或常委会工作委员会对某项议题进行调查、视察时，应邀请那一方面的人大常委会兼职组成人员参加，并在形成调查、视察报告或审议议案时，注意听取和吸收兼职组成人员好的意见和建议。同时，组成人员本身也要以一名人大代表身份，经常与选民联系，与代表联系，了解人民的喜怒哀乐，并及时地反映人民的呼声。只有这样，才能切实提高监督水平。

四是兼职组成人员要自觉加强自身建设。在做好本职工作的同时，要以重大事项决策者之一的身份，到群众中去，掌握第一手资料，并用自己所学的知识，对材料加以去粗取精，去伪存真，及时地在常委会上反映，协助常委会对重大事项作出正确的抉择。

2. 应制定人大常委会会议列席人员守则。

地方人大常委会举行会议时经常遇到这样的情形：该是政府领导人员报告的工作却由组成人员报告；该是部门正职列席会议却由副职列席，甚至派秘书听会；该是 1 天的会议报到后又借故离开，人大常委会会议的法定列席人员中，“一府两院”来列席听取意见的寥寥无几。形成这一状况，固然有人大常委会议的开法、

审议的质量等问题，更重要的还是一个认识和制度问题。

人大常委会会议是人大行使职权的极为重要的形式，是代表本行政区域的人民行使管理国家和社会事务权力的重要方式，具有法定性、权威性。会议的时间是法定的，会议的内容是法定的，参加会议的人大常委会组成人员是由代表大会选举产生的，列席会议的对象是代表大会选举和人大常委会任命的国家机关工作人员，也是法定的。人大常委会举行会议时，“一府两院”必须根据会议的议程如实报告工作，有关人员必须到会听取意见回答询问。在国外，有些国家的行政长官有近一半的工作时间在议会度过，随时回答议会提出的各种质询，绝对没有人敢不到议会厅参加听证会或回答质询的。山东平度、湖北保康等地人大常委会作出决定，在审议政府有关方面的工作汇报时，拒绝职能部门副职代劳，强化了人大的监督职能。

列席不同于旁听，是一项较为严肃的工作。对列席人员应制订守则，用制度约束，让地方人大常委会会议开得更加民主、庄重、富有成效。

3. 邀请代表列席人大常委会会议应注意的问题。

一是确定列席对象要有针对性。一般应尽量邀请那些所从事的工作与审议议题有关或具有这方面专业知识的代表，提出过与审议议题有关议案或建议、批评和意见的代表，熟悉审议内容的基层第一线代表。同时，还应尽量让那些集中反映群众意愿、敢于直言不讳的代表列席常委会会议。

二是审议前要将常委会会议所要审议的议题等有关情况提前通知列席会议的人大代表，参加常委会及有关工委组织的调查、视察活动，向有关列席会议的代表打招呼，提出发言要求等。

三是审议中要让列席会议的代表畅所欲言，力求把议题议深审透。首先，要让列席会议的代表充分发表意见。要求各组召集人做到“三个善于”，避免“三场”。即：善于启发引导，为列席会议的代表自由发言创造一个宽松的环境；善于组织协调，让列

席会议的代表有充分的发言时间，使其知而言、言而尽；善于总结提高，尽可能把列席会议的代表意见、建议反映上来。努力避免列席人员怯场、组成人员包场、三言两语走过场的不良现象。

4. 举行常委会会议应坚持的原则。

一是坚持依法办事原则。从会议召开的时间、议程、参加人员、会议程序，都必须严格依法规范，切实遵守人大所制定的“人大常委会会议事规则”，要提前计划，充分准备，从容进行。

二是坚持民主集中制原则。不能搞一人表态，大家附和，防止个人拍板定案。必须让常委会组成人员充分发表意见，察实情，讲真话，并依法保障常委会组成人员在会议上的审议发言权，充分尊重每一个成员的表决权。

三是坚持发挥常委会组成人员主体作用原则。主任会议的意见只能作为建议向常委会会议提出，常委会组成人员不能用主任会议的意见替代自己的独立思考和自主表态。尤其是应防止审议中主任、副主任大包大揽，其他组成人员当“听”长，把常委会会议等同于主任会议。

四是坚持实事求是原则。常委会的会议议题要符合本地的实际情况，审议大事时要充分考虑现实情况和当地条件，提出的批评、意见和建议要有针对性、可操作性。

5. 改进为审议提供的调查报告。

人大常委会机关为常委会审议“一府两院”工作提供的调查报告，是人大常委会组成人员监督“一府两院”的事实依据，而不是“一府两院”工作报告的补充。因此，要加以改进：一是多提问题，少讲成绩，以避免和政府的工作报告重复。二是多解剖麻雀，少讲面上的情况。人大常委会机关搞调查应该深入到点上去，着重解剖一二个麻雀，做到小中见大，窥一斑而知全豹。三是多提建设性意见。在找准问题的基础上，提出解决问题的具体意见，并力求准确，有深度，可操作性强。

6. 应召开常委会预备会议。