

CHUANGXIN YU FAZHAN

Difang Renda Gongzuo Yanjiu Baogao

# 创新与发展

## ——地方人大工作研究报告

上卷

乔余堂◎主编

 中国民主法制出版社

2015·北京



**图书在版编目 (CIP) 数据**

创新与发展：地方人大工作研究报告·上卷/乔余堂  
主编. —北京：中国民主法制出版社，2015.4  
ISBN 978-7-5162-0695-9

I. ①创… II. ①乔… III. ①地方各级人民代表大会  
—工作—研究报告—湖北省 IV. ①D624.63  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 309074 号

图书出品人：刘海涛

出版统筹：赵卜慧

责任编辑：刘春雨 陈棣芳

---

书名/ 创新与发展——地方人大工作研究报告 (上卷)

作者/ 乔余堂 主编

---

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 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056975 63292524

http: //www. ncpub. com

E-mail: mzfz@ncpub. com

经销/ 新华书店

开本/ 16 开 880 毫米×1230 毫米

印张/18 字数/ 249 千字

版本/ 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

印刷/

---

书号/ ISBN 978-7-5162-0695-9

定价/ 45.00 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)

顾 问 李春明 田承忠 赵 斌 周洪宇 王 玲  
王建鸣

---

## 编委会成员名单

主 任 乔余堂

副 主 任 王亚平 刘顺妮 陈国荣 邵 俊  
滕鑫曜 郭玉军

委 员 (按姓氏笔画排列)

王艺园 王光萍 王传亚 王宇平 王新忠  
付正中 孙晓咏 李宝坤 杨三爽 陈亚平  
陈晓阳 周友明 顾栋材 涂世创 夏雄彪  
黄文平 黄明科 龚良柏 曹建强 章新生  
彭军烈 熊寿春 魏保华

主 编 乔余堂

副 主 编 王亚平 陈国荣

执行编辑 (按姓氏笔画排列)

马 华 成文心 刘庆丰 肖小平 陈 文  
但 龙 汪在祥 杨昌喜 张明新 沈 斌  
郑文金 周 伟 欧阳青武 高永新 黄远春  
彭细元 詹金灿



# 李鸿忠同志 在纪念湖北省人民代表大会成立60周年 大会上的讲话

(代序)

人民代表大会制度作为我国根本政治制度和政权组织形式，是中国共产党领导中国人民进行的伟大创造，是近代以来中国社会发展的必然选择，是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果。

湖北是一片光荣的革命热土，人民代表大会制度在荆楚大地萌芽起源、深深植根并展现勃勃生机。1954年8月9日至15日，湖北省第一届人民代表大会第一次会议在武汉隆重召开，标志着人民代表大会制度在湖北系统地建立起来，揭开了荆楚人民当家作主和地方政权建设的崭新一页。

60年来，全省各级人大及其常委会紧紧围绕党委的中心工作和全省改革发展稳定的大局，认真履行宪法和法律赋予的职责，不断开创我省人大工作的新局面。省人大及其常委会坚持立法为民，不断加强科学立法、民主立法，制定、修改、批准了地方性法规和自治条例、单行条例642件。先后听取和审议省“一府两院”工作报告和法律法规执行情况的报告838个，对92件法律法规的执行情况进行了检查。本着“抓重点、议大事、求实效”的原则，就涉及我省经济、政治、文化、社会、生态建设等方面的重大事项作出决议、决定378项。坚持充分发扬民主，严格依法办事，指导14

次县级人大代表的直接选举和 15 次乡镇人大代表的直接选举。始终坚持党管干部与人大依法选举任命干部相统一，先后选举、任免和批准任免国家机关工作人员 8448 人次。切实保证人大代表依法行使职权，较好地发挥了人大代表的主体作用。

60 年来，我省各级人大及其常委会依法履职，与时俱进，在工作中积累了许多宝贵的经验和丰富的启示。

第一，必须始终坚持党的领导，牢牢把握正确的政治方向。人民代表大会制度是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。共产党执政就是领导、支持、保证人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，实现、维护和发展好人民群众的根本利益。坚持党的领导，是做好人大工作的基本前提和根本保证。要适应新形势新任务的要求，不断改进党的领导方式和执政方式，坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式，支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。全省各级人大及其常委会要自觉坚持党的领导，依法行使地方国家权力机关职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为地方国家机关领导人员，从制度上、法律上保证党的路线方针政策和省委重大决策部署的贯彻落实。

第二，必须始终坚持人民主体地位，充分发扬人民民主。人民代表大会制度是中国人民当家作主的根本途径和最高实现形式。人民代表大会制度的先进性和生命力，在于它深深植根于人民群众之中，一切为了人民，一切依靠人民。要坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。要把人民放在心中最高位置，尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，坚持问政于民、问需于民、问计于民。人大工作必须始终保持与人民群众的密切联系，坚持群众路线，倾听群众呼声，集中群众智慧，充分体现最广大人民的意愿，充分实现最广大人民当家作主的权利，充分保障最广大人民的合法权益，充分调动全省人民建设美好家园的积极性、主动性、创造性。

第三，必须始终坚持围绕中心、服务大局，全面推进湖北科学发展、跨越式发展。人民代表大会制度是当代中国发展进步的可靠制度保障。发展是党执政兴国的第一要务，发展也是解决湖北所有问题的关键。只有齐心协力促进湖北发展，才能更好地彰显人大工作的地位和作用。当前湖北正处在加快建成中部地区崛起重要战略支点的关键时期，推进“五个湖北”建设，谱写中国梦的湖北篇，人大工作责任重大、使命光荣、大有可为。必须把人大工作放到全省工作大局中来谋划、来推动，紧紧围绕我省“建成支点、走在前列”的总目标总任务，依法开展立法、监督等各项工作，突出重点，增强实效，使人大工作与经济社会发展的要求相适应，与人民群众的期待相适应。

第四，必须始终坚持依法治国基本方略，全面推进法治湖北建设。法治是经济社会发展和国家长治久安的重要保障，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。依法治国不仅从制度上、法律上保证人民当家作主，而且从制度上、法律上保证党的执政地位。要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究。任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则，依照宪法和法律行使权利或权力，履行义务或职责。

实现中国梦的历史使命，全面深化改革的时代特征，深刻变革的世情国情，对人民代表大会制度建设和人大工作提出了新要求、新任务、新挑战。习近平总书记明确指出，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，必须紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。党的十八届三中全会提出，要推动人民代表大会制度与时俱进，推进人民代表大会制度理论和实践创新。这些重要论述，为我们继续前进指明了方向。我们要从新的历史起点出发，坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路，不断加强和改进我省各级人大及其常委会的工作，更好地行使宪法和法律赋予的职权，更好地发挥地方国家权力机关的作用。

一要进一步加强和改进立法工作。要健全立法工作体制机制，在立法工作中更好地发挥党委的领导核心作用、人民群众的主体作用、人大及其常委会的主导作用、政府的重要基础和支撑作用、专家学者的智囊作用。要把立法决策与改革决策更好结合起来，加强重点领域立法，确保重大改革于法有据。要深入推进科学立法、民主立法，提高立法质量，增强法规的针对性和可执行性。完善立法选项机制和协调协商机制，扩大公民有序参与立法途径，充分发挥立法在平衡、调整、规范各种利益关系方面的重要作用。要突出湖北特色开展立法，紧紧围绕推进“五个湖北”建设和加快“建成支点、走在前列”开展立法工作，加快制定和修改转变经济发展方式、保护生态环境、创新社会管理、推进精神文明建设、保障和改善民生等重点领域的法规，为我省全面深化改革和经济社会发展提供有力的法制保障。

二要进一步加强和改进监督工作。健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度，积极开展法律监督和工作监督。着力加强对全面深化改革、经济工作和民生问题的监督，推动中央和省委重大决策部署贯彻落实。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能，推进预算决算公开。把与人民群众切身利益密切相关的教育、就业、医疗、住房、社会保障、环境保护等列入人大监督的重点议题，加强跟踪督查。探索建立对“两院”的经常性监督工作机制，继续加强司法监督，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

三要进一步做好重大事项决定和选举任免工作。要健全人大讨论、决定重大事项制度，完善调研、论证、评估措施，推进决策科学化、民主化、法治化。要落实“各级政府重大决策出台前向本级人大报告”的要求，严格执行各级政府的城市总体规划、重大投资项目、重大改革措施等重大决策出台前向本级人大常委会报告的制度。要始终坚持党管干部与人大依法选举任免有机统一，依法行使好选举任免权，坚持对拟任干部的任前了解、任前法律知识考试、拟任职发言等制度，积极探索人大常委会所任命人员接受监督的有效方式和途径。

四要进一步发挥人大代表的作用。要深入贯彻实施代表法及

我省实施办法，尊重代表主体地位，强化为代表履职服务的意识，保障代表依法行使职权。要通过健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众的联系，扩大代表对人大常委会会议和活动的参与，拓宽代表知情知政渠道，提高代表议案建议办理质量，组织好闭会期间代表活动，切实加强代表工作。全省各级人大代表要依法积极履行职责，充分发挥决策参谋、监督落实、桥梁纽带和模范带头作用。

五要进一步加强人大及其常委会自身建设。要进一步加强思想政治建设，坚持正确的政治方向，坚定道路自信、理论自信、制度自信，自觉接受和主动争取党委对人大工作的领导。要加强组织建设，优化人大常委会、专委会组成人员的知识结构和年龄结构，提高专职委员比例，加强人大代表和常委会组成人员履职能力建设，使人大及其常委会真正成为担负重要职责的国家权力机关、依法履职的工作机关和密切联系人民群众的代表机关。

坚持和完善人民代表大会制度的事业崇高而神圣，发展社会主义民主政治的责任重大而光荣。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，以高度的政治责任感和饱满的精神状态，推进人民代表大会制度理论和实践创新，为加快“建成支点、走在前列”进程作出新的更大贡献！

本文系湖北省委书记、省人大常委会主任李鸿忠同志2014年8月7日在纪念湖北省人民代表大会成立60周年大会上的讲话，有删节。



李鸿忠同志在纪念湖北省人民代表大会成立 60 周年  
大会上的讲话（代序） ..... 1

**第一篇 地方人大工作机制研究** ..... 1

一、人大工作机制概述 ..... 1

二、地方人大立法工作机制研究 ..... 13

三、地方人大监督工作机制研究 ..... 26

四、地方人大讨论决定重大事项工作机制研究 ..... 41

五、地方人大人事任免工作机制研究 ..... 50

六、地方人大常委会主任会议工作机制研究 ..... 64

七、地方人大专门委员会工作机制研究 ..... 69

八、完善地方人大代表工作机制研究 ..... 80

九、地方人大常委会组织建设研究 ..... 95

**第二篇 地方立法工作研究报告** ..... 106

一、我国地方立法的发展进程、主要成就和基本经验 ..... 106

二、地方立法面临的新形势与发展走向 ..... 112

三、推进地方科学立法的路径和措施 ..... 116

四、需要研究探讨的几个问题 ..... 126

**第三篇 地方人大监督工作研究报告** ..... 134

一、地方人大监督工作的概念和性质 ..... 134

二、地方人大监督工作的依据、历程和意义 ..... 139

三、地方人大监督工作的经验、创新和问题 ..... 144

四、完善地方人大监督工作的路径和措施 ..... 149

五、地方人大监督工作的创新与探讨 ..... 155

<b>第四篇 地方人大重大事项决定权研究报告</b> .....	159
一、重大事项决定权概述 .....	159
二、地方人大行使重大事项决定权存在的突出问题 .....	166
三、行使重大事项决定权的改进措施 .....	168
四、关于修订《湖北省各级人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》的几点建议 .....	171
<b>第五篇 地方人大人事任免工作研究报告</b> .....	174
一、地方人大人事任免职能的主要依据和基本情况 .....	174
二、地方人大人事任免工作的成功实践与存在的问题 .....	183
三、地方人大人事任免工作的改进与完善 .....	189
四、关于健全完善地方人大人事任免工作机制与服务支持司法管理体制改革问题 .....	196
<b>第六篇 人大代表工作研究报告</b> .....	200
一、人大代表制度的由来和历史演进 .....	200
二、人大代表工作的特点及职责定位 .....	208
三、人大代表工作的现状及经验 .....	211
四、人大代表工作存在的主要问题 .....	216
五、加强和改进人大代表工作的举措 .....	222
<b>第七篇 地方人大专门委员会职能作用研究报告</b> .....	231
一、我国人大专门委员会的历史发展 .....	231
二、我国地方人大专门委员会的工作运行 .....	236
三、地方人大专门委员会建设存在的主要问题 .....	242
四、加强地方人大专门委员会建设的建议 .....	246
五、地方人大专门委员会建设需要把握的若干关系 .....	251
附件 国外议会专门委员会组织机构、工作内容与方式 .....	257
<b>第八篇 地方人大及其常委会自身建设研究报告</b> .....	261
一、基本情况 .....	261
二、主要做法 .....	265
三、基本经验 .....	268
四、主要问题 .....	270
五、意见建议 .....	271

# 第一篇 地方人大工作机制研究

湖北省人大常委会课题组

**[摘要]** 党的十八大以来，习近平、张德江等党和国家领导人对坚持和完善人民代表大会制度、加强人大工作提出了新的更高的要求，开展地方人大工作机制研究，对于我们做好新时期地方人大工作具有十分重要的意义。本文在广泛调查研究的基础上，简要回顾了地方人大的发展历程，分析了地方人大工作中存在的问题和原因，并结合地方人大工作实际，提出了完善立法、监督、讨论决定重大事项、人事任免和代表工作机制，以及加强地方人大组织体制的对策建议，以期对做好新时期地方人大工作有一定的推动作用。

**[主题词]** 地方人大 工作机制 研究

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。坚持和完善这一制度，是发展社会主义民主、建设社会主义政治文明的重要内容。党的十八大报告强调指出：“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权。”当前，做好新形势下的人大工作，加强人大工作机制研究，既是各级人大及其常委会履行宪法和法律赋予的各项职权，推动人大工作不断创新发展的现实需要，也是贯彻落实党的十八大精神、依法推进社会主义民主法制建设、发展社会主义民主政治、维护改革发展稳定大好局面、实现中华民族伟大复兴的中国梦的时代要求。

## 一、人大工作机制概述

机制（Mechanism）一词最早源于希腊文（mēkhanē），原指机器的构

造、运行和功能，引申为一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。

在地方人大工作中，人大工作机制是指地方各级人大及其常委会为履行宪法和法律赋予的各项职权，以提高人大工作质效为目的，在工作中形成的一系列工作制度和方式方法。根据地方人大的工作职责，人大工作机制包括：立法工作机制、监督工作机制、讨论决定重大事项工作机制、人事任免工作机制、代表工作机制等。根据地方人大的组织架构，其工作机制又包括：代表大会工作机制、常委会工作机制、主任会议工作机制、专门委员会工作机制等。根据地方人大的工作方法、工作内容，其工作机制还包括：调研机制、立项机制、审议机制、表决机制、公开机制、听证机制、旁听机制、评估机制、选举机制、罢免机制等多项内容。

总之，地方人大工作机制是与地方人大的组织构成及其法定职责密切相关的一系列人大工作制度、工作流程、工作方式方法的总称。

### （一）地方人大的组织构成及其法定职责

我国宪法规定，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。同时，地方组织法明确规定，地方人大及其常委会是地方国家权力机关，依法享有地方立法、监督、讨论决定重大事项、人事任免等职权。

按照宪法、地方组织法的规定，地方人大的组织结构分为四个层级：省、自治区、直辖市，自治州、设区的市，县、自治县、不设区的市、市辖区人大及其常委会，乡、民族乡、镇人民代表大会。除乡镇人民代表大会以外，省、市、县人大的组织构成大体一致，包括以下部分。

#### 1. 人民代表大会

地方组织法第四条至第八条规定，地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会，由下一级的人民代表大会选举代表组成；县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会，由选民直接选举代表组成，每届任期5年。县级以上的地方各级人民代表大会主要行使下列职权：（1）在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和

执行，保证国家计划和国家预算的执行；(2) 审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们执行情况的报告；(3) 讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项；(4) 选举本级人民代表大会常务委员会的组成人员；(5) 选举省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长，县长、副县长，区长、副区长；(6) 选举本级人民法院院长和人民检察院检察长；选出的人民检察院检察长，须报经上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准；(7) 选举上一级人民代表大会代表；(8) 撤销本级人民政府的不适当的决定和命令等。

## 2. 人大常委会

地方组织法第四十条至第四十四条规定，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关，由主任、若干名副主任、秘书长、若干名委员组成（县级人大常委会不设秘书长），对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会主要行使下列职权：(1) 在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行；(2) 领导或者主持本级人民代表大会代表的选举；(3) 召集本级人民代表大会会议；(4) 讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项；(5) 根据本级人民政府的建议，决定对本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算的部分变更；(6) 在本级人民代表大会闭会期间，决定副省长、自治区副主席、副市长、副州长、副县长、副区长的个别任免；在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长和人民法院院长、人民检察院检察长因故不能担任职务的时候，从本级人民政府、人民法院、人民检察院副职领导人员中决定代理的人选；决定代理检察长，须报上一级人民检察院和人民代表大会常务委员会备案；(7) 根据省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长的提名，决定本级人民政府秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长的任免，报上一级人民政府备案等。

乡、民族乡、镇人民代表大会不设常委会，乡镇人大举行会议的时

候,选举主席团。由主席团主持会议,并负责召集下一次的本级人大会议。乡镇人大设主席(1人)、副主席(1—2人),在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表,组织代表开展活动,并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。

### 3. 主任会议

人大常委会会议定期举行,每两个月至少举行一次。为便于处理常委会的日常工作,地方组织法第四十八条规定,省人大常委会主任、副主任和秘书长组成主任会议,县、自治县、不设区的市、市辖区的人大常委会主任、副主任组成主任会议,负责处理常委会的重要日常工作,包括:决定常委会每次会议的会期,拟订会议议程草案;对向常委会提出的议案和质询案,决定交由有关的专门委员会审议或者提请常委会全体会议审议;指导和协调各专门委员会的重要日常工作;处理常委会其他重要日常工作;等等。

### 4. 专门委员会

地方组织法第三十条规定,省和设区的市人民代表大会根据工作需要,可以设立若干专门委员会。各专门委员会受本级人民代表大会领导;在大会闭会期间,受本级人民代表大会常委会领导。各专门委员会在本级人民代表大会及其常委会的领导下,研究、审议和拟订有关议案;对属于本级人民代表大会及其常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题进行调查,提出建议。目前,湖北省十二届人大设立了法制委员会、内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、民族宗教侨务外事委员会、农村委员会、城乡建设与环境资源保护委员会,与外省市人大常委会在专门委员会设置上大体一致。

### 5. 常委会工作机构

为保证省人大及其常委会工作的运转,常委会还设立了若干工作机构,包括:办公厅、研究室、法规工作室、代表选举工作委员会、人事任免工作委员会、预算工作委员会等。这些工作机构主要是为主任会议、常委会会议、代表大会会议以及专门委员会会议服务,为省人大代表和省人大常委会组成人员依法行使职权服务。

此外,在地方人大工作中,大会主席团、特定问题调查委员会、代表

资格审查委员会、议案审查委员会、计划预算审查委员会等临时性组织以及代表小组等非固定组织形式，也是地方人大工作组织构成的一部分。

## （二）地方人大工作机制的特点和原则

地方各级人大及其常委会作为地方国家权力机关，在我国地方政权体系中处于重要核心地位。地方行政、审判和检察机关都由同级人民代表大会产生，对它负责，受它监督。地方人大及其常委会代表国家和人民的意志，行使地方立法权、监督权、决定权和选举任免权等，具有不容置疑的法律地位和权威。人大工作的性质、地位、作用决定了人大工作机制区别于其他国家机关，具有人大工作自身的特性和原则。

### 1. 政治性——必须坚持党的领导

人大工作的政治性很强，发展社会主义民主政治，坚持和完善人民代表大会制度，最根本的就是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性，是中国特色社会主义民主政治的根本特点，是社会主义政治文明的核心内容，是坚持和完善人民代表大会制度的基本要求，也是开展人大工作、完善人大工作机制的基本原则。

### 2. 合议性——必须坚持民主集中制

民主集中制体现在人大的运作上，就是集体行使职权，集体决定问题。与行政机关首长负责制不同，人大决定职权内的大事，实行组成人员集体议决，一人一票，这是人大工作极其鲜明的特点。

### 3. 法定性——必须坚持依法行使职权

人大工作是一项法律性、程序性、原则性很强的工作，其重要特点就是职权法定、程序法定，人大各级各类组织的性质、职权、组成和活动方式等具有明确的法律规定。人民代表大会、人大常委会、主任会议和人大专门委员会都按照法律规定的程序，严格依法选举产生，依法开展工作。无论是立法或是监督、选举任免、决定重大事项等，都必须程序严谨、操作规范、依法依规进行，既不能缺位，也不能越位，人大不能代行行政权、审判权、检察权，不可以直接处理行政事务、司法案件。