

话说县乡人大

黄献华 著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

话说县乡人大

黄献华 著



图书在版编目 (CIP) 数据

话说县乡人大/黄献华著. —北京:九州出版社,
2013. 5

ISBN 978-7-5108-2120-2

I. ①话… II. ①黄… III. ①纪实文学—作品集—中
国—当代 IV. ①I25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 096995 号

话说县乡人大

作 者 黄献华 著
出版发行 九州出版社
出 版 人 黄宪华
地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话 (010) 68992190/2/3/5/6
网 址 www.jiuzhoupress.com
电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷 北京紫瑞利印刷有限公司
开 本 710 毫米×1000 毫米 16 开
印 张 18
字 数 325 千字
版 次 2013 年 6 月第 1 版
印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5108-2120-2
定 价 35.00 元

★版权所有 侵权必究★

引 言

在我国人民代表大会制度实行近 60 周年之际，我这位刚从人大常委会副主任岗位上退下来的老人大工作者，总想为县乡人大说点什么。在县人大任职两届，在乡任党委书记 6 年曾当选为县乡人大代表、并兼任几年人大主席，任县委办公室主任 9 年也与县人大工作联系紧密，20 多年的县乡（镇）人大工作经历使我对这项工作感受颇多，其中有收获、有教训、有想法、更有难以释怀的情感。然而，现实生活中某些人对人大的漠视和偏见，甚至信口雌黄，什么“一块大牌子，一伙老头子，一个空架子，专门找岔子”真叫人义愤填膺，由此便生出将本人做县乡（镇）人大工作经历的事实，叙述给读者的想法，以期为人们了解县乡人大工作情况提供些翔实的资料，从而坚定信念，更热心地拥护支持我国的人大制度，同时也期望与各地领导和同仁探讨县乡（镇）如何坚持和完善我国这一根本的政治制度。

诚然，目前的县乡人大工作确有不少履职行权不力的问题，公众对人大的工作开展情况也不甚了解，从形式到内容都提出了一些令人关注的热点问题：为什么我国要实行人大制度，而不能搞西方的“三权分立”？人大制度能否保障人民当家作主？人大代表能为民做主吗？人大代表有哪些职权？人大代表都干了些什么？人大怎么去监督“一府两院”？人大代表在闭会期间都搞了些什么活动？人大常委会机关都有哪些日常工作？县级人大如何指导乡（镇）人大？县乡（镇）人大怎么发展？……直面这些问题，用老区人民对社会主义民主政治建设的孜孜以求，人民代表大会制度在我们县乡（镇）的效用，人大制度在基层的运作方式和经验教训，完善、发展县乡（镇）人大制度建设的意见建议，一桩桩、一件件鲜活的实例如果能说明、能解答上述问题，这就是我已近花甲捉笔的动力之源。

拙作从各个角度分为 9 篇，由 100 多个小故事组成系列短文，其中有会

议盛况，工作创新，历史事件，新闻纪实；有心得体会，有失误教训，以致在内容和体裁上有点“四不像”，在结构上显得杂乱，在语言上多是乡音俚语且实话实说，以致絮絮叨叨缺乏阅读趣味。如能不伤读者的胃口，权当一位基层干部向上级机关和人民群众公开的工作笔记和思想汇报，敢请批评赐教。

拙作引用了有关的新闻报道、文史资料、经典论著、没能像学术论著那样逐一标明出处，有失敬之处万望谅解是幸。此外，拙作还得到一些良师益友和鼓励指教，鄙人不胜感激。

2012年5月于北京东郊

目 录

综 述 篇	1
我国为什么要实行人民代表大会制度	2
《临时政纲》诞生在革命摇篮	4
新中国民主政治建设在遂川老区	6
千条理万条理，发展是硬道理	7
我们就是不信资本主义那个“邪”	9
党的领导是人大工作的灵魂	12
社会主义民主政治的本质和核心	14
依法治国是实现中华民族复兴的坚实基础	16
关注民生，保障生存发展权	18
规范管理，公正执法保障生命财产权	20
加大政务公开，扩大知情权	21
实现改革发展成果城乡共享权	23
人尽其才地尽其力，加快实现分配公平权	26
选 举 篇	29
县乡人大选举是个逐步完善的过程	30
县、乡人大代表的选举	32
代表名额的分配凭什么	32
如何把握代表的广泛性和先进性	33
选区划分，选民登记是选举成功的基础	35

选民的知情度，决定选票的集中度	38
要疏通代表的进出渠道	40
要有干脆利索的“煞尾”功夫	42

县乡（镇）国家机关组成人员的选举

代表“选官”面面观	44
不该出现的“零票现象”	46
公推票选的先鋒作用	49
党员代表会不是多此一举	50
服务决定成败	53
选举问题的处理	55

访 民 篇

人大代表要善于问计于民	60
选区的社情民意你了解吗？	61
党和政府的惠民政策进农家	63
敢问发展路在何方	65
“老庚”“老华”叙衷肠	68
吃别人的“剩饭”也香	70
发展靠实干	72
以科学发展观统领林区乡进位赶超	75
重点走访“一村一品”	77
走访移民解难题	79
既当法律宣传员，又是“维稳”卫士	80
留守儿童的“阳光家园”	82

风 采 篇

人大代表该想什么、干什么、怎么干	86
建议办不到位，我就得年年提	87
助民为乐、替党政分忧	89

我是人大代表，我不去谁去	92
大学生回乡创业路在脚下	94
人大代表要敢为人先	96
基层人大代表战斗在抗洪抢险第一线	98
人大代表投身产业化建设创举	100
针锋相对切时弊	103
坚守深山育新苗	105
优秀人大代表建议是这么写出来的	107
肩负重托当好民意“使者”	109
乐为人大鼓与呼	111

履 职 篇

县乡人大行权履职遭遇尴尬

代表讨论审议的困惑	114
决定重大事项不能草率从事	116
“三农”问题仍然是县乡人大关注的重点	119
审议财政报告不能雾里看花	121
审议人大报告如数家珍	122
承前启后促发展	124
公正司法维护法律尊严	126

县人大常委会如何履职

执法检查最讲“认真”	128
“基础不牢，地动山摇”	130
团结、民主的大会	132
讨论决定重大事项的权威性	134
破解“计划赶不上变化”	136
人大代表和常委会委员职务不是“铁交椅”	138
追根刨底求真务实	139
县人大常委会委员实行履职通报制	141

人大代表们都做些什么	144
大雪封不住履职路	144
变议案的“难产”为“顺产”	146
把倒置的关系倒置过来	148
忠言逆耳利于行	150
闭会期间代表活动丰富多彩	153
坚持代表活动，激发参政议政热情	153
调研：破解社会难题，提升履职能力	155
列席常委会的感受	157
亡羊还需补牢	160
建功立业优势凸显	162
政情通报拓展议政平台	164
争先创优总结提高	166
监 督 篇	169
工作评议是依法监督的有效手段	170
审议专项工作报告要依法规范到位	172
不搞个案监督并不弱化人大监督工作	174
强化对在押人员的人权保护	176
监督工作既要抓大也不能放小	178
如何对垂直管理单位实施监督	180
人事任免是党管干部的延伸	182
财务报告审议渐入佳境	185
部门预算监督要阳光普照	187
计划执行情况监督不能苍白无力	189
监督方式要用活、用足、用好	191
审议意见书要有规范性、针对性、操作性	193
服 务 篇	195
人大工作者要自尊、自重、自信、自强	196

“回家”的感觉真好	198
以人为本，完善机关目标管理办法	200
为发展服务是机关工作的首要任务	202
服务无小事，事事见功力	204
统筹协调，激活机关工作一盘棋	206
敬老爱老、老有所为	208
维护人大机关形象责无旁贷	210
实践、探索、创新、成效	212
主动接受监督，建设阳光诚信政府	215
县委为人大发展“给力”	217

指 导 篇

以制度规范工作	222
“授人予鱼，不如授人以渔”	224
上下联动，违法必究	226
多为“兵头将尾”鼓与呼	229
指导乡（镇）人代会该把好哪些关口	232
如何指导乡（镇）人大主席团工作	234
“请将”为的是“逼将”	236
抓早、抓实、抓效果，集中民智促发展	238
村委会换届基层人大该做些什么	240

发 展 篇

坚持党的领导，强化工作效能	244
“工欲善其事，必先利其器”	246
选举制度是人大制度的基础	248
选举、任免要消除误区，把住关口	252
重大事项决定权要用得“稳”“准”“硬”	255
激活人大的刚性监督权	258
人大代表要敢于“较真”	260

创新是人大工作的活力之源	262
群众工作是人大事业的最大优势	265
代表建议办理必须求真务实	266
提高人大议事质量出新招	268
反腐惩恶和公正司法是监督的重点	271
后 记	275

综 述 篇



【本篇提要】

我国为什么要实行人民代表大会制度？

人大制度的优越性体现何在？

人民群众对人大制度是怎么评价的？

人大制度的本质和核心是什么？

本篇以老区人民在党的领导下为改变自己命运，建立人民政权奋斗不息的历史片断和新时期拥护党的民主政治制度的鲜活事例，从不同侧面回答了上述重大问题。展示了老区人民崇高的信仰和追求，同时给西方敌对势力和国内某些试图在我国实行西方多党制的主张，以无可辩驳的事实予以有力回击。并向世人宣告：是历史和人民选择了中国共产党和社会主义民主政治制度。

我国为什么要实行人民代表大会制度

我国为什么要实行人民代表大会制度，而不实行别的什么制度？胡锦涛同志很精辟地回答了这个问题：“一个国家实行什么样的政治制度，必须与这个国家的国情和性质相适应。”我们党领导人民推翻三座大山，把人民从水深火热中解救出来，从而建立新型的人民民主政权和组织形式。这是历史和人民的选择。众所周知，近代以来，有多少仁人志士曾经尝试过西方国家议会制和多党制，但结果导致军阀混战，内忧外患。历史已经证明，中国人学西方学得不少，但不管用，国之不国，民不聊生，这早已是不争的事实。只有中国共产党，从她诞生之日起，就为争取人民民主、自由而不惜流血牺牲。从井冈山到瑞金，从瑞金到延安，不断践行人民民主政治体制。著名的“延安对话”，毛泽东同志对黄炎培先生提出的“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史兴亡周期率的问题，坚定地说：“我们已经找到新路，我们能跳出这个周期率，这条新路就是民主，只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”很显然，这条新路就包括全国人民代表大会和地方各级人大制度的社会主义民主政治制度。周恩来同志明确指出，“我们的政权制度是民主集中制的人民代表大会制度。”60年来的实践证明：人民代表大会制度最符合我国国情，是一个体现民主、监督和支持“一府两院”的好制度。

首先，人大制度充分体现了一切权力属于人民的原则，有着广泛的群众基础。我国《宪法》规定，国家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。从我们县乡（镇）实施人大制度的情况看，人民用直选的方式选出自己信任的代表，并由代表为人民代言，表达自己对国家和地方管理的意见、建议，为建设、改革、发展等重大问题建言献策；通过代表依法行权履职，选举本级人大常委会组成人员和“一府两院”领导人员并对他们实施监督；通过法定的程序可改变、撤销本级人大常委会和人民政府不适当的决定、命令，撤换不称职的工作人员，从而保证了国家权力掌握在人民手中，保障人民享有充分的民主权力。防止权力滥用，避免重大失误。

其次，人大制度充分体现了民主集中制原则，既保证人大统一行使国家权力，又使各个国家机关分工合作，兼取了民主和效率之所长。毛泽东同志

对这种制度曾作出这样的描述：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。只有这个制度，才能既表现广泛的民主，使各级大民代表大会有高度的权利；又能集中处理国事……”人民代表大会既是权力机关，又是工作机关，在整个国家政权体制中处于核心地位。国家行政机关、审判机关、检察机关都由它产生，对它负责，受它监督。人大及其常委会的组成和工作程序都是依法的、民主的；重大问题的审议、讨论，都是在充分发挥民主的基础上集中统一，按照少数服从多数的原则作出决定、决议。在人大统一行使国家权力之下，“一府两院”依法享有自主的行政、审判、检察权，围绕改革发展的共同目标，高效有序地发挥国家机关的整体功能，这就避免了资本主义国家权力分立导致国家机关之间经常摩擦、扯皮，重大问题决策和执行效率低下的弊端。

再就是人大制度有利于巩固中国共产党的执政地位。党的执政地位，是通过党对国家政权机关的领导来实现的。党对国家政治生活的领导，最本质的内容就是组织和支持人民当家做主，这是人大制度的根本特点。党对国家事务的领导，主要通过路线方针政策来实施，向国家机关推荐重要干部来实现的。加强和完善人大制度，有利于把党的路线方针政策经过法定程序变成国家意志，更好的实现党的领导。并从法制上确保了党的领导核心地位。否则，党的执政地位就缺乏牢固根基。“文革”时期这一根本政治制度名存实亡，“砸烂公、检、法”，无政府主义泛滥成灾，党的领导无从谈起，惨痛教训值得永远记取。

我国的人大制度还处在不断完善、发展中，扩大民主，加强和改进人大工作机制，切实提升人大的地位和作用，为我党依法执政提供更为坚实的法制基础和条件，尚须倍加努力。也不必讳言，我国当前政治、经济、文化、社会各方面还存在一些不尽如人意的地方：城乡差别、贫富不均、贪污腐败等问题还在困扰着我们；从中也暴露出人大制度在基层运作中的一些问题，如县乡（镇）人大履职行权不够主动，工作监督、法律监督不到位，在维护民主、公平、正义上不够得力，但这些问题的出现、存在并不都是人大制度本身的问题，反而是贯彻人大制度不到位的问题。只要我们坚持党的领导，坚定不移地实行并与时俱进，不断改进、完善、发展好这一根本政治制度，我们党和国家的兴旺发达，人民群众的福祉就有了不可或缺的制度保障。

《临时政纲》诞生在革命摇篮

1927年10月下旬，毛泽东率领工农革命军从湖南酃县（今炎陵县）来到遂川。在此后的一年零三个月内，他三次进驻遂川县城，亲自指挥了五次战斗，创建了遂川赤卫大队，成立了中共遂川县委和遂川县工农兵政府。在遂川第一次颁布了“三大纪律，六项注意”，第一次制定了“保护中小工商业的政策”，第一次提出了“敌进我退，敌驻我扰，敌退我追”的游击战争十二字诀。掀起了“打土豪，分田地”的土地革命热潮，燃起了“工农武装割据”的星星之火。朱德、陈毅、彭德怀、滕代远、任弼时、肖克、王震等都在遂川留下了光辉业绩。遂川人民在血与火的斗争中牺牲了1547名有名有姓的优秀儿女，未留下姓名的更是不计其数，为中国民主革命作出了巨大贡献。

1928年1月，为了进一步扩大井冈山革命根据地和策应万安暴动，毛泽东率领工农革命军向遂川进军。1月5日，工农革命军打垮县城守敌，首次占领了遂川县城后，又兵分三路开展打土豪，筹款子，建立地方政权。1月21日，毛泽东约见县委书记陈正人，针对遂川老表不知工农兵政权干什么的问题，毛泽东嘱咐陈正人起草施政纲领，并对纲领的内容作了具体指示。按照毛泽东的意思，陈正人很快拟好了《施政大纲》并呈毛泽东审阅。为了使群众看得懂，便于记，毛泽东作了一些修改：如把“废除聘金聘礼”改为“讨老婆不要钱”，把“反对虐待儿童”改为“反对大人打小孩”。并把《遂川县工农兵政府施政大纲》改为《遂川工农县政府临时政纲》，其中包括政治、经济、军事、文化、土地、生产和群众生活等七个方面，共三十条。1月下旬印成布告，张贴全县。由此，中国历史上第一部无产阶级政权的施政纲领就在这辞旧迎新的喜爆声中诞生了。

这是我党民主政权建设的初步尝试，她没有任何可资借鉴的资料和经验。但她却深入浅出的把马克思主义国家学说的理论，结合当时当地的实践，既有很强的操作性，又体现了工农政权的民主权力。人民群众拍手称快，土豪劣绅闻风丧胆。有了这部施政纲领，就有了后来的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，有了《陕甘宁边区议会及行政组织纲要》，有了中央苏区三次民主选举的盛况。对于我党民主政权选举制度建设及其实施效果，曾有一位美国日击者评论说：“不管共产党人距离完善的民主还有多么遥远，不管他们那些糊

涂的朋友为他们捧场的话有多么夸张，但是共产党毕竟唤醒了千百万农民，使他们认识到自己有权选举官员，从而向民主迈进了巨大的一步……不管对于解放区的农村流传着什么样的谣言，据我所观察到的，那里政府的贤明，是国民党的政府根本无法比拟的。”

1928年1月24日，晴空万里，阳光明媚，一万多工农兵群众集聚在县城李家坪广场，人们欢呼雀跃，庆贺自己的政权成立。大会主席台上贴着毛泽东修改过的对联，上联是：你当年剥削工农，好就好，利中生利；下联是：我今日斩杀土劣，怕不怕，刀上加刀。此联既表达了对土豪劣绅的愤恨，又抒发为革命不怕牺牲的大无畏乐观主义情怀，且幽默风趣。毛泽东身着土布衣衫，神采奕奕地说：“乡亲们，同志们，今天在这里隆重庆祝遂川县工农兵政府成立，是遂川人民的大喜事，我们的工农劳苦大众掌权了。”他笑着看了看坐在身边的新县长，介绍说：“他就是我们的县长，名叫王次淳，昨天还是个捡粪佬，今天就是我们工农兵政府的县长了。穷苦工农当县长，就是要为穷苦工农办事，我们工农群众也要拥护自己的政府，自己的县长……”说完，毛泽东把用红布包裹的遂川县工农兵政府大印，郑重地交给王次淳，台上台下顿时掌声雷鸣。庆祝大会结束后，工农兵政府当即行使职权，将大劣绅郭某作出宣判，并在判决书上盖上工农兵政府的朱红大印，将郭某绑赴刑场执行枪决。

遂川县工农兵政府实行委员制，由工农兵代表大会选举产生若干委员，组成人民委员会，设主席一人。毛泽东同志对当时的工农兵政府评价说：“现在民众普遍知道的‘工农兵政府’，是指委员会，因为他们尚不认识代表会的权力，以为委员会才是真正的权力。”可见，这种初创的工农兵政权其职责规范和运作程序还相当稚嫩，人民群众对它的政治意义也是不怎么了解，但它对工农大众的号召力、影响力却是前所未有的，对民主革命的推进，以致对全国苏维埃政权建设，对抗日战争时期和解放战争时期我党的民主政权建设起到了示范引路和风起云涌的造势作用。

新中国民主政治建设在遂川老区

遂川县，是井冈山革命根据地的重要组成部分。在这里，毛泽东同志当年亲手创建了第一个县级苏维埃政权，树立起湘赣边界红色政权的一面旗帜，领导全县工农打土豪分田地，建立地方武装，发展工农业生产，兴办文化教育、卫生等事业，真正成为人民当家做主的政权。从这种初创的工农民主政权，发展到建立人民代表大会制度，我党我国的政权建设在探索中日臻成熟。

中华人民共和国成立后，有着光荣传统的遂川人民积极参与管理地方国家事务和社会事业，共商全县兴革大事。建国初期，以各界人民代表会议形式行使职权。从1949年10月31日至1953年10月5日，先后召开了五届十二次会议。行使的职权主要是：听取和讨论县人民政府工作报告，提出批评与建议；向县政府反映人民的意见和要求，讨论建议有关兴革事宜；向人民传达解释各界人民代表会议的决议案，并协助县政府动员人民实施之。从第五届各界人民代表会议起还代行了人民代表大会三项职权：审议和通过县人民政府的财政预决算；决议有关县政兴革事宜；选举县长、副县长和县政府委员。从1954年4月至1965年12月进行了6次基层选举和县乡人大换届工作。“文革”时期，人大制度中断，选举工作停止。1980年9月恢复基层选举和换届工作，而且此后县人大代表不再由乡（镇）人大选举，而是由选区直接选举产生，到1990年4月共进行了4次换届选举。1993年1月至1998年1月进行了2次换届选举。2003年元月至2012年4月共进行了3次换届选举。县人代会在1966年以前，一般每年举行两次，每届任期两年。从1981年起每年至少举行一次会议，每届任期3年。1993年起每届任期5年。县人民代表大会行使的职权主要是听取、审议并通过6个报告（即政府工作报告，国民经济和社会发展规划执行情况报告，县财政预决算报告，人大常委会工作报告，县人民法院工作报告，县人民检察院工作报告），大会选举及其他重要事项。县第八届人代会开始选举设立人大常委会，任期与人代会相同。由主任、副主任和委员组成，在县人大闭会期间行使地方国家权力机关职权。人大常委会设有综合，政法环保，财经农村，教育科学文化卫生，选举任免联络等五个办公室。乡镇人代会，从1953年6月至1954年4月通过基层选举，产生了各乡（镇）第一届人大代表，开始实行乡（镇）人大制度，每届