

地方人大工作 概论

张元坤 著



中国民主法制出版社

中青年人大工作者论坛丛书

地方人大工作概论

张元坤题

张元坤 著

中国民主法制出版社

715001

图书在版编目 (CIP) 数据

地方人大工作概论/张元坤著.-北京:中国民主法制出版社,1997.12

ISBN 7-80078-250-6

I. 地… II. 张… III. 地方各级人民代表大会-工作-中国-概论 IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 22933 号

地方人大工作概论

张元坤 著

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

北京四季青印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 8.5 印张 219 千字

1997 年 11 月第 1 版 1997 年 11 月第 1 次印刷

印数: 10000 册

ISBN7-80078-250-6/D·179

定价: 13.8 元

本书如有倒装、错页或破损,我社负责调换。

联系电话: 63097459

序

姚振泉

依法治国，是中国有识之士的百年梦想。一百年来，中国社会风云变幻，沧海桑田，法治发展几经挫折。然而，中国人民的法治之梦始终未曾泯灭。

历史的车轮驶近了世纪之交。江泽民总书记在党的十五大报告中再次指出：“我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇，必须坚持和完善这个根本政治制度，不照搬西方政治制度的模式，这对于坚持党的领导和社会主義制度、实现人民民主具有决定意义。”

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是我国政权的基本组成形式。建设有中国特色的社会主义民主政治，最重要的就是要坚持和完善人民代表大会制度。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，规定和规范了我国政治生活的基本方面。我国宪法规定，中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。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。中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。以上几个方面构成了我国人民代

表大会制度的基本内容，也决定了人民代表大会在我国政治生活中具有特别重要的地位和作用。它是代表人民当家作主，集立法、监督、决定重大事项、人事任免等重要职权的国家权力机关，在整个国家机关中处于中心的地位。因此，加强人民代表大会制度的理论研究，实际上就是研究有中国特色的社会主义民主政治，研究社会主义法制，研究我国社会主义制度的优越性。实践已经并将继续证明，能不能坚持和完善人民代表大会制度，切实发挥它的作用，直接关系到国家政治生活是否正常，决策是否正确，社会主义事业能否顺利发展，国家能否长治久安。

面对建立社会主义市场经济体制的新形势，依法治国，建设社会主义法治国家的新目标，人大工作必然会遇到许多新情况、新问题，迫切要求我们大力加强人大制度研究，提出解决方案，以更好地指导和推动人大工作。在这方面，张元坤同志无疑是勤奋努力和有一定造诣的，他在人大工作十年中，注意学习、创作和研究，写了大量的有关人大工作和制度的通讯、消息和理论文章，也获得了不少奖状，曾经出版的《情系人民》一书在社会上产生了良好的反响和效应。已脱稿的这部新著，可以说是作者对地方人大在实践中提出的新问题投入了极大的热情和精力进行探讨和研究的结晶，也是作者本着理论与实践相结合的精神，对地方人大近年来的神圣旅程进行重点、深入的总结，对地方人大实践中所提出的问题进行大胆的探讨，并从理论的角度提出了不少独到的见解，是一部较有新意的著作，可供研究这一问题的同志借鉴和参考。

依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，各级人大代表和各级人大工作者对此担负神圣使命，每个中国公民对此也负有重要职责。基于本书是宣传研究人大制度的专著，基于对年轻同志的鼓励，我愿意为此书写下几笔，同时衷心祝愿本书能给各级人大代表和人大工作者以启发和参考，也祝愿本书能唤醒和强化我们社会对人民代表大会制度建设的意识，使广大人民群众积

极关注、支持和参与人民代表大会制度建设，把我国建设成为一个富强、民主、文明的现代化国家。因为，今天中国人民终于看到了法治国家梦想成真的曙光。

1997 年 10 月 1 日

目 录

第一章 地方人大“三会”	(1)
一、开好地方人民代表大会会议	(1)
二、开好地方人大常委会会议	(5)
三、开好地方人大常委会主任会议	(19)
第二章 地方人大监督工作	(25)
一、正确认识人大监督的性质及地位	(25)
二、人大监督工作薄弱的具体表现及原因	(30)
三、强化监督工作的对策	(33)
四、切实有效地开展执法检查	(38)
五、强化司法监督	(45)
六、扎实搞好评议工作	(52)
七、应大胆行使质询权	(60)
八、监督工作应注意的问题	(64)
九、“一府两院”如何接受人大监督	(69)
第三章 地方人大人事任免和监督	(73)
一、依法行使任免权	(73)
二、加强人事监督	(85)
三、搞好述职评议	(94)
第四章 重大事项决定权	(105)
一、行使决定权的重大意义	(105)
二、当前地方人大行使决定权存在的问题	(106)
三、地方人大行使决定权的对策	(107)
四、行使决定权应注意的问题	(111)
第五章 地方人大代表工作	(117)

一、人大代表的法律地位和特点	(117)
二、人大代表要增强代表意识	(120)
三、地方人大常委会应强化代表工作	(125)
四、开展代表小组活动	(133)
五、代表工作应注意的问题	(136)
第六章 地方人大信访工作	(147)
一、人大信访工作的地位和作用	(147)
二、人大信访工作的特点和原则	(149)
三、人大信访工作的范围、重点和方法	(152)
四、人大信访工作的制度、组织建设	(155)
五、人大接访工作	(157)
第七章 地方人大视察和调查工作	(161)
一、人大代表视察	(161)
二、调查研究工作	(168)
第八章 议案和建议、批评、意见	(173)
一、人大代表提出议案	(173)
二、人大代表提出建议、批评和意见	(177)
三、地方人大常委会如何加强督办工作	(180)
四、政府如何办理代表建议、批评和意见	(184)
第九章 地方人大干部队伍建设	(187)
一、建设高素质人大干部队伍的必要性和重要性	(187)
二、人大干部素质的内涵和要求	(188)
三、提高人大干部素质的途径与措施	(191)
第十章 人大宣传、研究和信息工作	(199)
一、地方人大宣传工作	(199)
二、地方人大制度研究	(209)
三、地方人大信息工作	(215)
第十一章 乡镇人大工作	(219)
一、乡镇设立人大的意义	(219)

二、乡镇人大的性质和职权	(222)
三、乡镇人大主席的由来、职责、必须坚持和遵循的原则、工作方法、应具备的素质	(226)
四、乡镇人大制度建设	(232)
五、闭会期间乡镇人大主席团的工作	(234)
六、重视提高乡镇人代会质量	(236)
第十二章 加强党对人大工作的领导	(238)
一、正确认识和处理党与人大的关系	(238)
二、加强和改善党对人大工作的领导	(241)
三、提高地方人大常委会党组的领导水平	(244)
第十三章 地方人大公文和文秘工作	(247)
一、地方人大公文	(247)
二、地方人大文秘工作	(253)
三、怎样撰写人大常委会工作报告	(257)
四、“一府两院”向人大提送专题报告的格式	(258)
后记	(260)

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，当前人代会的功效问题尚未引起人们的足够重视，实际功效也难尽人意，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

天津社会舆论测报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 年江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、县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，一般都会平平安安稳任满一届，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