

《站在时代前沿》丛书



陈耀良 主编

锐意进取 的县级人大工作

中国民主法制出版社

《站在时代前沿》丛书编委会

主任：曹 志

委员：（按姓氏笔划排列）

白广全	艾其来	李慎宽	李凤仙
沈志荣	陈耀良	员向玺	陈 勇
夏树国	夏莉娜	袁亚平	聂 力
杨逢春			

11-22-8

总 序

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。宪法对这一制度的根本性质，国家权力机关和执行机关的产生方式、组织原则、职权划分等，有着明确的规定。根据宪法的规定，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。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，充分发挥地方主动性、积极性的原则。

人民代表大会制度的建立，是马克思主义国家学说与中国具体国情相结合的产物，是中国人民在中国共产党的领导下，经过长期的艰苦奋斗、流血牺牲所取得的政治权利在法律上的认定。实践表明，实行人民代表大会制度，不仅为国家一切权力属于人民这一宪法原则的贯彻落实提供了制度保障，同时也为国家机关的科学分工、高效运作提供了根本依据。正如邓小平同志所指出的那样：“如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”

人民代表大会是一种具有中国特色的政权组织形式，它与三权分立的西方议会制度有着本质上的不同。作为人类历史上一种崭新的政治制度，它的建立和发展都具有很大的创造性，在中国乃至世界范围内，均没有直接的成功经验可供借鉴。1954年9月15日第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，标志着人民代表大会制度在中国的正式确立。40多年来，在中国共产党的领导下，我国人民代表大会制度经历了一个逐步发展和不断完善的过程，尽管它在“文化大革命”期间遭到了严重破坏，但仍然显示出了强大的生命力。改革开放16年来，人民代表大会制度进入了一个崭新的发展阶段：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，已成了全党、全国人民的共识；人民代表大会制度在发扬社会主义民主、健全社会主义法制方面，在保证人民当家作主、促进改革开放和现代化事业的发展方面，已发挥出日益巨大的作用。与此同时，人民代表大会的各项具体制度建设也有了很大发展，例如选举、会议、立法、监督、任免、视察等制度相应地得到建立、发展和不断完善。在人民代表大会制度建设和人大工作方面，积累了许多宝贵的经验。这些经验最基本的是：

第一，加强和改善党对人大工作的领导，是坚持和完善人民代表大会制度的关键。中国共产党的领导地位和作用是在中国长期的革命实践中形成的，是我国宪法所确认的。党的执政地位是通过党对国家政权机关的领导来实现的，因此，各级国家政权机关，包括人大、政府、法院、检察院，都必须接受党的领导，坚决贯彻党的路线、方针、政策。当

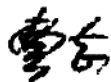
然，党同国家政权机关的性质、职能、组织和工作方式有所不同，党对国家事务的领导，主要是政治原则、政治方向、重大决策的领导，并通过对重大人事问题的建议和党员的模范带头作用来实现，这里有一个把党的决策通过法定程序变成国家意志的过程。实践表明，只有坚持和改善党的领导，才能充分发挥人民代表大会制度的作用，而人民代表大会制度的加强和完善，可以更好地实现党对国家事务的领导。

第二，严格依法办事，是坚持和完善人民代表大会制度的重要保证。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，其性质、地位、作用等都是通过宪法和法律来规定的。可见，人民代表大会制度本身就是一种法律制度。对于全国和地方各级人大来说，任何超越法律规定的做法，都是越权；同样，任何不履行法律规定的做法，都是失职。实践表明，严格依法办事，不仅能够有效树立宪法和法律的权威，同时也有助于切实提高国家权力机关的威望。只要我们严格依法办事，坚持和完善人民代表大会制度、建设社会主义法制国家就有了重要保证。只有切实做到严格依法办事，才能真正实现依法治国、依法治省、依法治市、依法治县和依法治乡。

第三，认真总结实践经验，是坚持和完善人民代表大会制度的重要途径。宪法和法律有关人民代表大会制度的各项规定，是我们依法行使职权、开展人大工作的基本依据。但是应当看到，宪法和法律的原则规定在实施过程中，一经作用于各地的实际，往往会呈现出丰富的具体情节，这其中不乏一些好的经验和做法。实践表明，有关人民代表大会制度

的许多法律规定，实际上都是把实践中成功的经验用法律的形式固定下来的结果。从这个意义上说，认真总结实践经验，无疑是坚持和完善人民代表大会制度的一条重要途径。

由全国人大和地方人大的有关同志共同编写，中国民主法制出版社出版的这套《站在时代前沿》丛书，是在总结人民代表大会制度建设和人大工作实践经验方面的一种有益尝试。作者站在不同角度，以其不同的经历和做法，较为系统地总结了各自在开展人大工作、从事人民代表大会制度建设方面的经验和体会。其中不少做法确实行之有效，不少见解属于真知灼见。读后不仅对我们进一步做好人大工作、发展和完善人民代表大会制度有所启迪，而且也有助于深入了解人民代表大会制度发展和完善的具体过程。在这个意义上说，《站在时代前沿》丛书不仅是有关人民代表大会制度建设和做好人大工作的经验总结，同时也是从一个方面客观反映改革开放以来我国人民代表大会制度发展历程的珍贵资料，值得我们特别是从事和将要从事人大工作的同志一读。



1996年12月26日

要充分重视县级 人大工作

——写在《锐意进取的县级人大工作》出版前

我国的政权体系,是由中央政权、省级政权、设区市级政权、县级政权和乡镇级政权构成的。在五级政权中,县、乡两级政权属于基层政权。全国有 2000 多个县,45000 多个乡镇,遍布在我国 960 万平方公里的土地上,直至边陲四境,这些众多的基层政权,无论对于当地经济的发展、社会的安定,还是对于国防的巩固,都是十分重要的。如果我们的县、乡基层政权都是坚强有力的,社会是安定团结的,而且,都能在各自的发展水平上,经济每年都有一定的增长,人民生活水平每年都有所提高,那么,我们的国家就有了长治久安的基础,就有了进入世界先进国家行列的坚实的社会基础。

在县、乡基层政权中,建设好县级政权尤其重要。这是因为,作为一个行政区域,作为一级政权,县、乡有着很大的不同。第一,县的行政范围远比乡镇要大,人口也多得多,并且有着一个社会的全面情况。比如,我国有的大县的人口可以多达 160—170 多万,而乡镇人口最多的也只是 10 多万,小的乡镇只有 2000 至 3000 人。在县级政权有着政治、经济、文

化、教育、卫生和工、农、商、学、兵等全面的工作和较为复杂的情况，而乡镇则比较单一，情况也相对没有那么复杂。第二，县级政权要在一个地域较大、人口较多、情况较复杂的范围内独立地负责贯彻、执行宪法、法律、行政法规以及上级人大和上级政府的决议、决定，要独立地对本行政区域内包括所属的乡镇的经济发展、社会治安、人民生活负责；而乡镇则主要是执行上级下达的任务，当然，这种执行也需要从本地区实际出发，是一种能动的执行，而不是机械的执行。乡镇有许多县直机关的派出机构，从事着政治、经济、文化等各项社会事业，这就是所谓“七站八所”，它们直属相应的县级机关领导，而不属乡镇政权管辖。第三，县有独立的财政，承担着全县的城镇建设、环境保护、金融税收、扶贫救灾，以及工资福利等许多社会事业，而多数乡镇没有独立的财政，有些地方随着经济发展，建立了乡镇一级财政，这是近年来的事情，即使如此，它们也不能完全脱离县级财政，也要受县级财政管理。因此，乡镇大量的扶贫救灾、社会福利等事业，往往都要依靠县的支持、帮助来进行。第四，县级政权有着较为完整的政权机关和日常工作部门。从县级政权和它的政权机关设置，可以大体看到我们国家机构的架构。在这方面县乡两级政权则有明显的差别，主要表现为：1. 我国的五级国家权力机关从县级开始设立常设机关——人大常委会，县人大的日常工作由人大常委会来做，而乡镇人民代表大会则没有常设机关，乡镇人大的日常工作，更多要依靠乡镇人大代表和乡镇人大主席来做。2. 县级政权机关根据当地实际情况和工作需要设立日常办事机关，并在乡、镇建立派出机构，乡镇政权机关一般都不设立

专门的办事部门,当然许多行政事务也有专人分管。3. 我国的审判机关和检察机关也是从县级开始设立基层法院和县级检察院,这在乡镇是没有的,乡镇不设置单独一级的审判机关和检察机关。4. 从县级开始,有专门的军事部门,而乡镇也是没有的。这些差别表明了县级政权同乡镇级政权的不同,也表明了县级政权作为基层政权的完整性、复杂性和重要性。所以,从全国来看,加强基层政权建设,主要是指加强县级政权建设,当然也要重视乡镇的政权建设。当我们说干部要取得基层经验时,也主要是指取得管理县级工作的经验。

我国的政权是社会主义的人民民主政权,它的组织形式是人民代表大会制度,这是与西方议会制度性质根本不同的一种政权制度。我们的政权机关包括:权力机关、行政机关、民族地方自治机关、审判机关、检察机关和军事机关等。人民代表大会是权力机关;政府、法院、检察院是行政机关、审判机关和检察机关,是由人民代表大会产生的,它们都要向人民代表大会报告工作,对人民代表大会负责,受人民代表大会监督。国家军事机关也要对全国人民代表大会负责。我们实行民主集中制的人民代表大会制度,不搞三权分立的西方议会制度;我们坚持人民代表大会一院制,不搞西方议会两院制。因此,在我们国家加强政权建设首先就是加强权力机关的建设,也就是要加强人民代表大会及其常委会的建设,做好人民代表大会及其常委会的工作。加强县级政权建设,就是首先要加强县级人民代表大会及其常委会的建设,做好县级人民代表大会及其常委会的工作。

宪法和法律赋予了县级人民代表大会及其常委会的职

权。县级人大作为基层人大,它同省级人大、设区市级人大相比,又有一些自己的特点,这就是:

第一,在同人民群众的关系上具有直接性。县级人大代表同乡镇人大代表一样,都是直接选举产生的,而全国人大代表、省级人大代表和设区市级的人大代表都是间接选举产生的,因此,县级人大代表作为权力机关的组成人员,同群众更加贴近,他们与群众朝夕相处,直接由选民选举并反映他们的意见和要求,同时他们要受人民群众的直接监督。整个县级人大工作同人民群众的日常生活的联系也更加密切,无论是决定本地区的重大问题或对“一府两院”的监督都同人民群众的日常生活直接联系着。县级人大工作的这种直接性,也反映在县级其他政权机关工作中。比如,县级法院称基层法院,许多县级机关在乡镇有派出机构,直接从事着与人民群众日常生活有密切联系的各种管理活动。

第二,在民主法制建设方面具有更大的艰巨性。几千年的小农经济和封建的宗法制度给人们留下了因循守旧的重负,官本位思想、人身依附关系、宿命论,以及迷信、宗族势力,在城镇比中心城市有更多的存在,特别是“山高皇帝远”、“一言堂”在有些基层较为严重地存在,这就使县级人大在推进民主法制建设时会遇到更多的障碍和困难,又由于解决问题是那么具体和直接,因而县级人大在推进民主法制建设时,需要有更多的勇气、办法和耐心。

第三,开展人大工作应有更多的创造性。虽然,县级人大是基层,许多问题十分具体,解决起来又很棘手,但也正因为是基层,群众中生动活泼的新鲜事物也是层出不穷的,基层工

作既实际又生动会有很多创造。比如,代表评议“一府两院”的工作经验,就是由县级人大首创的;再如,开展代表议政日活动,也是从县级人大开始的。所以,只要我们努力,敢于从实际出发,认真总结经验,县级人大工作对于坚持和完善人民代表大会制度、对于推进民主法制建设,是可以大有作为的,而且很多工作可以直接造福人民群众。

根据多年来的实践,我们觉得,当前县级人大应做好如下一些工作是十分必要和必需的。这就是:

第一,要搞好选举工作。选好权力机关的组成人员,即选好县级人大代表和上一级人大代表;同时要选好县级政权机关的领导班子,包括县级人大常委会的组成人员,县级政府、法院和检察院的领导人员,建立起一个能高举邓小平理论旗帜和能带领人民群众进行改革、建设的深孚众望、富有权威的领导集体。

第二,要讨论、决定本行政区域内各方面的工作的重大事项,制订好本行政区域内的经济和社会发展规划。

第三,要做好监督工作。切实担负起对本级人民政府、人民法院、人民检察院的监督责任。具体地讲,一是要对本级人民政府的决定和命令进行审查,撤销与宪法、法律和行政法规等相抵触的决定和命令;二是对行政机关、审判机关和检察机关的工作和它们的工作人员进行监督,考核他们是否依法行政、依法审判和依法检察,纠正他们的违法违纪行为和改变他们工作不力、效率不高的工作态度;三是对本地区的国民经济计划和财政预、决算进行认真的审议;四是对国家机关工作人员进行廉政监督,使国家机关和它的工作人员保持清正廉

洁的品格。我们要通过监督来防止行政越权,保证基层政权真正掌握在人民群众手中,使在政权机关工作的工作人员真正成为人民的“公仆”。

第四,要搞好代表工作。代表工作是人大工作的基础,代表工作活跃,人大工作就会有生气;代表工作富有成效,人大的威信就会提高。这几年人大在政治生活中的地位有了明显的提高,这同代表工作的普遍、深入的开展有关。同时,代表工作搞得好的,有利于增强代表当家作主的主人翁责任感,有利于提高代表参政、议政水平和管理国家事务的能力,有利于代表大会及其常委会作出的决定和决议更加符合人民群众的愿望和要求,有利于加强对于“一府两院”的监督。在县、乡两级,许多人大工作是通过代表工作来开展的,因此县级人大应把代表工作作为一项重要的和经常性的工作来抓。现在各地都十分重视代表工作,并且找到了许多很好的代表工作和代表活动的形式,这主要是:有条件的地方组织专业代表小组开展代表小组活动,召开“小人代会”(即每年有一次人大常委会吸收全体代表参加),城区建立代表小组联络员制度,开展代表议政日活动,建立人大、政府工作情况定期通报制度,建立代表接待日制度和开展代表走访月活动等,特别是近几年来开展的代表评议“一府两院”活动,收到了很好的效果,大大提高了人大代表和人大在社会上的威信。

第五,县级人大要加强对乡、镇人大工作的领导和具体指导,特别在开展代表活动和创造工作条件方面,县级人大的支持和帮助对乡镇人大是十分重要的。

第六,县级人大负责人在县委统一部署下,分管一线或一

面的工作。比如,有的县级人大负责人分管了植树造林工作,有的分管了三产开发工作,有的分管了一个基本建设项目,等等。基层人大由于接近群众,应当注重参加当地的经济建设,这可以使人大更加与人民群众呼吸相通,可以更好地发挥在人大工作的老同志的作用,也有利于推进整个县的工作。

为了把县级人大工作做得更好一点,我们还必须重视县级人大自身的建设。人大自身建设包括三个方面:

第一,要加强人大代表队伍的建设。人大代表是权力机关的组成人员,他们应当有议政的能力,有活动的能力,而且他们应当有为人民谋利益的真诚,全心全意为人民服务。人大代表不只是应当成为遵守宪法和法律的模范,而且要协助宪法和法律的实施;人大代表应有为群众办事的热心,关心群众疾苦,而且要有协助政府推行工作的本事;人大代表要主动同选举单位和选民联系,听取和反映他们的意见和要求,而且要真心诚意地接受他们的监督,回答他们的有关提问;人大代表应是做好本职工作的模范,而且要有做好人大工作的责任感和积极性,认真履行法律规定的代表职责。县级人大代表担负着产生上一级人大代表的责任,因此,可以说,县级人大代表的素质高或低,直接关系到上一级国家权力机关组成人员的水平和国家权力机关的议事水平,所以,县级人大代表的素质问题应当受到高度的重视。

第二,要加强县级人大常委会的建设。县级人大常委会是一个常设机关,担负着繁重的日常工作,常委会日常工作水平的高低,直接反映了权力机关的议事水平。搞好县级人大常委会的建设,在当前主要有三个方面的问题:一是常委会委

员要专职化,在目前条件下,不能全部专职,据有的地方经验,也要努力争取达到 2/3 的委员或至少有 1/2 的委员能专职化;二是在常委会中要有懂法律和懂经济的人士,并要增加这方面的比重;三是要按老、中、青三结合的原则,使常委会班子形成梯次结构,有的地方认为至少应有 1/3 的委员能干满两届,这才有利于保持人大工作的连续性。

第三,要加强人大机关的建设。做好人大工作,需要一个富有效率的精干的工作班子。由于县级人大的人员编制不多,而需要做的工作又很多,因此必须强调工作人员要精干,要熟悉人大业务;由于人大机关的工作条件正在逐步改善过程中,比较清苦,因此必须强调工作人员要有吃苦耐劳的精神。为了调动起人大机关干部的工作积极性,应当建立激励机制,并同其他党政干部一样要进行双向交流,给在人大工作的同志有一个发展天地。

总之,应当提高对县级人大重要性的认识,再加上县级人大代表和县级人大机关干部的努力,锐意进取,摸索新的符合实际的工作形式,创造新的工作经验,那么,县级人大工作一定会有更大的发展,我们的基层政权一定会更加坚强有力。

杨逢春

1997 年 9 月 22 日

目 录

总序	曹 志 (1)
前言	杨逢春 (1)

理论探讨篇

县级人大行使“三权”的情况及存在问题 新疆维吾尔自治区 奎屯市人大常委会主任 陈善诱 (3)	
运用议案形式 实施有效监督 江苏省锡山市人大常委会主任 陈耀良 (12)	
对强化监督有关问题的思考 江苏省靖江市人大常委会副主任 邵道生 (23)	
县级人大工作初探 广西壮族自治区阳朔县 人大常委会主任 姜保玉 (32)	
提高地方人大常委会会议质量的实践与思考 山东省广饶县人大常委会主任 司继文 (44)	
转变观念 注重实效 努力做好地方人大工作 河北省抚宁县人大常委会副主任 彭景春 (50)	
乡镇人大主席在闭会期间的工作	

……上海市嘉定区人大常委会副主任 王品祺 (57)

工作经验篇

认真行使监督职权 充分发挥地方国家权力机关的作用

……湖北省宜昌市人大常委会主任 朱吉荣 (69)

积极开拓 大胆探索 努力做好新时期的人大工作

……山东省淄博市周村区

人大常委会主任 沈旭东 (82)

深化人大监督 促进经济发展

……天津市宝坻县人大常委会主任 王广玉 (94)

求真务实 一抓到底 努力提高人大监督实效

……山东省招远市人大常委会主任 滕国民 (102)

依法行使人大职权 促进全市经济发展

……黑龙江省阿城市人大常委会主任 张宝和 (115)

坚持改革开放 强化监督职能

……辽宁省本溪满族自治县

人大常委会主任 李桦青 (126)

建立督办反馈制度 不断强化监督职能

……云南省保山市人大常委会主任 杨 何 (138)

抓大事 求实效 围绕经济建设强化人大的监督职能

……山东省金乡县人大常委会主任 赵鼎贤 (147)

统一认识 形成合力 围绕经济建设履行人大职责

……山西省吉县人大常委会主任 孙勤学 (156)

扎实有效地推行执法责任制把

- 法律监督逐步引向深入
- 山东省聊城市人大常委会主任 黄海清 (160)
- 正确处理与“一府两院”的关系 切实强化
人大的监督职能
- 浙江省鄞县人大常委会主任 徐祖良 (172)
- 强化司法监督手段 加大司法监督力度
- 河南省正阳县人大常委会主任 车永远 (182)
- 在政府配合下 开展执法检查效果好
- 江苏省扬中市人大常委会主任 瞿彩云 (194)
- 组织代表开展评议工作 促进民主政治和经济建设
- 山东省鄄城县人大常委会主任 张保忠 (203)
- 组织代表评议 拓宽人大监督渠道
- 云南省宜良县人大常委会主任 杨建国 (217)
- 全面深化普法教育 稳步推进依法治县
- 北京市昌平县人大常委会主任 李树忠 (228)
- 切实加强人大工作 努力推进依法治县
- 陕西省米脂县人大常委会主任 刘正义 (241)
- 认真履行人大职责 促进依法治市工作
- 云南省曲靖市人大常委会主任 张学耀 (251)
- 联系实际 加强指导 努力推进乡镇人大工作
- 江苏省吴县市人大常委会主任 王龙元 (260)
- 加强联系指导 做好乡镇人大工作
- 山东省肥城市人大常委会主任 张同玉 (269)
- 坚持做到“三个抓” 开创乡镇人大工作新局面
- 山东省东营市利津县