

加强代表工作 发挥代表作用

2006年度

广州市人大制度理论研讨会论文集

主 编 冼庆彬

副主编 郭福成 陈建智

广州出版社

加强代表工作 发挥代表作用

——2006 年度广州市人大制度理论研讨会论文集

顾 问：任荣江 谢家彦 邹立佐

主 编：冼庆彬

副主编：郭福成 陈建智

编 辑：江 舒 罗玉忠 马泽霖

广州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加强代表工作 发挥代表作用: 2006 年度广州市人大制度理论研讨会论文集/冼庆彬主编. —广州: 广州出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 80731 - 605 - 3

I. 加… II. 冼… III. 地方各级人民代表大会 - 人民代表大会制 - 学术会议 - 广州市 - 文集 IV. D625. 651 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 122801 号

- 书 名 加强代表工作 发挥代表作用
——2006 年度广州市人大制度理论研讨会论文集
- 出版发行 广州出版社
(地址: 广州市人民中路同乐路 10 号 邮政编码: 510121)
- 责任编辑 老嘉琪
- 责任校对 梁 玲
- 封面设计 谢成华
- 印 刷 广州市官侨彩印有限公司
(地址: 广州市番禺区石楼镇 邮政编码: 511447)
- 规 格 889 毫米 × 1194 毫米 1/32
- 印 张 9.625
- 字 数 256 千
- 版 次 2007 年 6 月第 1 版
- 印 次 2007 年 6 月第 1 次
- 书 号 ISBN 978 - 7 - 80731 - 605 - 3
- 定 价 43.00 元

目 录

在 2006 年度广州市人大制度理论研讨会上的讲话	
..... 广州市人大常委会代理主任 郑国强(1)	
在 2006 年度广州市人大制度理论研讨会上的讲话	
..... 广州市人大制度研究会会长 任荣江(4)	
浅议有广州特色的代表活动	陈建智 罗玉忠(8)
与时俱进 不断提高代表工作水平	凌卫祖(12)
关于做好代表工作的实践和思考	敖建民(17)
花都区人大在代表工作上的一些探索	
..... 汤清华· 李 远(24)	
浅谈人大代表工作存在的问题及对策建议	
..... 梁联峰(30)	
关于设立人大街道工作委员会的思考	
..... 陈训广(35)	
关于加强街道人大代表工作室建设的几点思考	
..... 钟国衡(40)	
基层人大代表工作、方法创新的实践与若干思考	
..... 冯志文(44)	

关于开展闭会期间代表活动的思考 郑晓瀚(50)

对发展和完善人大培训工作的若干思考

..... 罗 勇(56)

试论新时期如何重视人大代表培训 马泽霖(62)

提升人大代表履职尽责能力的思考 贾泽阳(67)

抓好三个环节 提高代表履职水平 黄 耘(76)

浅议提高人大代表素质 叶 菁(82)

加强代表素质培养之我见 文 风(87)

浅谈代表和常委会组成人员专职化 邓穗平(93)

从人大代表的法理定位分析人大代表专职化的

必要性 陈志坚(97)

发挥代表作用 构建和谐社会 陈穗雄(103)

充分发挥代表作用 努力构建和谐社会

..... 邱浩伦(113)

保障代表依法履行职责 充分发挥代表作用

..... 钟秀霞(121)

浅议加强代表工作 发挥代表作用 刘晓洁(125)

努力做好代表工作 充分发挥代表作用

..... 王少冲(131)

加强人大代表思想政治工作 充分发挥代表作用

..... 朱明崧(138)

加强组织代表小组活动 更好发挥人大代表作用	霍燕娥(143)
强化人大代表接访选民制度 充分发挥代表作用	陈志生(149)
充分发挥人大代表作用的探讨	萧润心(156)
发挥人大代表作用的原因分析与对策	曾瑞贞(161)
提高人大议事水平 充分发挥代表作用	张 升(167)
增强人大代表意识 发挥人大代表作用	吴志翔(174)
试论新闻宣传对代表活动的作用及其实现	罗玉忠(182)
浅谈如何发挥农民代表的作用	葛振亭 黄秀梅(188)
新形势下必须重视发挥基层人大代表的作用	朱 丽(193)
实施《监督法》 代表是监督主体和基础	邹立佐(198)
谈谈对人大代表的监督	袁志丽 陈 宁(207)
关于完善人大代表履职监督机制的思考	赖新华 祝东风 黎学军(210)
浅议人大代表的消极作为问题	侯 彪(215)

人大代表与人大监督	张 鹏(221)
加强代表联络工作 自觉接受人大监督	吴红勇(226)
充分发挥人大代表作用 监督和促进法院工作	刘 浩(234)
刍论人大代表言论免责权的立法完善	陈述晓 宋洁章(241)
深入贯彻《代表法》 保障代表依法执行职务	罗为耀(249)
建立健全代表履职服务保障机制刻不容缓	温晓敏(256)
对间接选举的人大代表进行述职评议的实践和体会	符湛明(262)
落实“四抓” 加强代表议案及建议、批评和 意见工作	陈美芬(268)
加强代表建议办理之我见	陈伟琳(275)
关于督办人大代表建议的实践与思考	余景松(283)
改进代表议案工作之浅见	刘晓琨(289)
关于提高人大代表建议、批评和意见办理质量的 思考	何 萍(295)

在 2006 年度广州市人大制度理论 研讨会上的讲话

广州市人大常委会代理主任 郑国强

同志们：

今天，广州市人大制度研究会在这里召开 2006 年度广州市人大制度理论研讨会。首先，我代表常委会党组和常委会表示热烈的祝贺。据我了解，广州市人大制度研究会目前是第四届。今天是第四届研究会的第 3 次年会暨大型研讨会，我也是第 3 次参加这样的年会。也就是说，本届研究会的年会，每次我都参加了。之所以每次都参加，是因为我认为人大制度的研究工作是十分重要的，也是十分必要的，常委会党组和常委会理应对研究会的工作给予足够的重视和支持。

近年来，广州市人大制度研究会能够发扬理论联系实际的优良传统，紧密结合广州市人大工作的实际，努力开展理论和实践问题的研究，对于推进广州市人大工作起到了应有的作用。2005 年 8 月，市人大常委会研究室对研究会机关 2000 年 1 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日的理论研究情况进行了调查、统计和分析。从调查情况来看，在研究会机关所取得的理论研究成果中，市人大制度研究会所作的贡献占了相当大的比重。近年来，研究会每年都公开出版一本论文集。研究会机关许多工作人员的作品正是发表在这些论文集中的。有些发表在《中国人大》、《广州日报》等报刊上的作品也是作者在研究会成果的基础上完成的。广州市人大工作之所以在全国地方人大中占有一席之地，应该说是与研究会的工作有一定关系的。我们之所以工作上有所创新，是因为我们在理论上、思想上有所创新。研究会的工

作还锻炼了我们的干部。作为一个干部，尤其是青年干部，只要努力去做理论研究和业务研究，就一定能丰富业务知识，提高理论水平，锻炼思维能力，提高写作水平。我发现这些年来，有些同志一直在兢兢业业、孜孜不倦地进行着研究工作，这是很不容易的，是值得敬佩的。研究会的工作还促进了我会机关良好的学风、研究之风的形成，促进了研究会机关学习型、研究型集体的建设。此外，研究会通过召开全市的大型理论研讨会，组织参加广东省人大制度理论研讨会，还带动了各区、县级市人大机关的理论研究工作。

就这次研讨会的主题而言，我觉得选得很好。近年来，广州市人大代表工作不断取得新的进展，特别是2005年5月中央颁布《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》（以下简称《若干意见》）及其配套文件后，广州市深入贯彻实施《中华人民共和国代表法》（以下简称《代表法》），积极贯彻《若干意见》精神，充分发挥人大代表作用，努力提高代表工作的质量和水平，既注意抓工作的部署和落实，又重视抓工作的改进和创新，不断开拓了代表工作的新途径。2006年10月和12月召开的市人大常委会第二十五次、二十六次会议分别审议了何志红等10位委员提出的《广州市房屋安全管理条例》和高广雄等11位代表提出的《广州市安全生产条例》。这使人大代表、常委会委员所提议案列入会议议程实现了零的突破。《若干意见》及其配套文件出台后会出现哪些新情况、新变化，有哪些值得研究的理论和实践问题？我们又应当如何总结广州市人大代表工作取得的新进展，作出新探索，以更好地指导我们的工作？这些无疑都是十分值得思考和研究的问题。研究会选择在这个时间召开一次全市的大型理论研讨会是恰逢其时的。

大家提交研讨会的论文，此前我认真研读过。我认为，大家对于如何进一步加强代表工作、发挥代表作用，进行了积极而有成效的探讨，对于理论和实践问题提出了宝贵的意见、建议。这里，我想谈一下对理论研究工作看法。我认为在代表

工作方面，我们还存在着许多难点。例如，常委会组成人员专职化问题。如果把常委会组成人员当作荣誉职务，过多地照顾、安排兼职人员，就会造成常委会组成人员年龄层次、专业结构的不合理，换届时往往出现“大换班”，常委会会议审议相关议题时又缺乏深度，甚至出现有的常委会组成人员经常开会到不了，以致影响常委会会议正常进行的局面。因此，在我看来，很有必要调整常委会组成人员的专兼职比例，优化常委会组成人员的专业结构和年龄结构。市人大常委会前一段时间出台的常委会组成人员考勤制度也是解决兼职过多的办法。又如，目前的代表结构问题是比较突出的，党员、官员代表比例偏高，各个社会阶层代表比例分配不尽合理等，农民、工人和外来人口的利益缺少真正的代言人，而有些党员、官员往往囿于他们的身份没能做到知无不言、言无不尽。还有代表的素质问题，有不少代表业务素质不高，履行职责的积极性不高，少数新的社会阶层代表往往只关注自身利益，而不是代表人民利益。代表的质询和询问是法律赋予代表的一项重要职权，但在实践中却遇到这样那样的问题。应当如何规范质询和询问的操作，真正起到尊重代表的意愿，发挥代表的作用，切实加强对“一府两院”的监督，促进“一府两院”依法行政、公正司法，也是值得我们研究的问题。当然，除了代表工作以外，我觉得大家还可以注意以下几个问题。例如，如何进一步规范执法检查工作，避免形式主义的现象，使人大代表了解到真正的情况，切实促进宪法法律法规的贯彻实施？如何加强对国有资产的监督？如何开展特定问题调查？如何进一步规范和加强对政府规章的备案审查？如何进一步规范好专题工作评议？这些问题都是值得我们关注和研究的。

一年来，在任荣江会长的带领下，市人大制度研究会做出了较大的成绩。我相信，在即将到来的2007年，市人大制度研究会的工作会做得更好，有关人大制度的探讨会更多、更好。

最后，我衷心祝愿这次研讨会取得圆满成功，祝愿大家在即将到来的2007年里：身体健康，工作顺利，才思如涌，多出成果。

谢谢大家！

在 2006 年度广州市人大制度理论 研讨会上的讲话

广州市人大制度研究会会长 任荣江

同志们：

我们这次会议时间只有半天，但主题鲜明，讨论也比较深入，达到了预期的目标。市人大常委会对这次会议非常重视和支持。杨永弼秘书长及各委办（室）的有关负责人都到会了，郑国强代理主任作了书面发言，提出几点意见，这几点意见提得非常好，也非常重要，对于我们如何做好人大制度的研究工作，很有指导意义。会后，希望各位同志进一步认真领会并切实予以贯彻。

代表工作是人大工作中的全局性、基础性工作。2002 年是《代表法》颁布施行 10 周年。这 10 年也是广州市人大代表工作取得明显成绩的 10 年。为纪念《代表法》颁布施行 10 周年，当时市人大制度研究会举办了一次“人大代表和代表工作理论研讨会”。可以说那次研讨会很好地总结了 10 年来代表工作的成功经验，并对后来的代表工作提出了许多宝贵的意见和建议，起到了应有的促进作用。近年来，广州市代表工作又有许多新的变化和进展，特别是 2005 年中央发出《若干意见》后，如何把代表工作的新实践上升到理性的认识，并用以指导和促进代表工作，已成为一件十分必要和重要的事情。因此，我认为今天召开这样一个研讨会是有重要意义的。

2006 年 11 月底之前，各区、县级市人大常委会机关都在集中精力开展换届选举工作，广州市也将于 2007 年 1 月换届。此

外，大家还要应付大量的业务工作，工作压力较大，精力和时间也很有限。但是，大家对2006年人大制度的研讨活动还是予以重视，收到的论文数量达到50篇，质量也比较好，而且很有代表性。12个区、县级市人大常委会中有11个提交了论文，市中级人民法院、市人民检察院也各有1篇论文，还有区人大代表、高校老师提交的论文。这50篇论文有的剖析了代表工作存在的问题、原因，并提出了合理化的建议；有的提出了如何改进代表培训工作、议案建议办理工作的建议；有的探讨了代表履职中存在的不作为等问题，并提出了相应的对策；有的从贯彻《代表法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）的角度，对如何更好地发挥代表作用，提出了专职化等设想；有的总结了代表工作中的经验和教训，并提出了许多改进的措施；有的则从人大与“两院”的关系上，探讨了加强和完善人大代表监督和代表联络方面的问题。在这些文章中，不少文章角度选得比较好，观点也不乏新意，如对代表工作广州特色的探讨、对代表言论免责权的研究以及代表接访选民等几篇文章写得就比较好。

这次会议，我们安排了8~10位论文作者作大会发言。他们围绕“加强代表工作，发挥代表作用”作了精彩的发言，阐述了自己论文的主要观点，提出了许多有见地、有价值的意见和建议。其他论文作者提出的意见和建议也很好，由于时间关系未能在会上发言，但这些成果同样值得大家关注。会后，我们将把入选本次研讨会的论文结集出版。我相信通过会议的交流和探讨，有助于我们研究解决代表工作中的问题，对于推动市和各区、县级市人大常委会机关开展进一步的研究将起到重要的促进作用。

应该说，近年来广州市人大制度研究取得了一定的成绩，为广州市人大工作的发展及民主法治建设作出了自己的贡献。这些成绩的取得，离不开市人大常委会领导的重视和支持，也与市人大常委会各部门，各区、县级市人大常委会以及其他有关方面的积极配合和参与是分不开的，是全体会员、理事和常

务理事共同努力的结果。

在这里，我向大家汇报一下研究会 2006 年的工作情况。除今天的这个研讨会外，其他的主要工作有：（1）召开全体理事会议，努力发挥理事作用。4 月 20 日，研究会组织召开全体理事会议，绝大多数理事都出席了会议。与会人员在会上对研究会的工作提出了许多建设性的意见和建议。会议高度评价了研究会 2005 年的工作，并一致通过了 2006 年工作要点，确定以“加强代表工作，发挥代表作用”为主题举办 1 次大型理论研讨会。会议起到了加强全体理事之间的沟通，提高全体理事的责任意识的作用，促进了理事作用的发挥。此外，常务理事会成员进一步注意加强与其他理事的思想沟通、信息交流，力争把全体理事的力量凝聚起来。（2）组织会员参与广东省有关人大制度的研讨活动。5-7 月，研究会积极组织市人大制度研究会的会员积极撰稿，并从会员提交的 29 篇稿件中选取了 9 篇，推荐给省人大制度研究会。经省人大制度研究会筛选，市人大常委会研究室陈建智、罗玉忠合写的文章，闻晓明、范宇红合写的文章和凌卫祖撰写的文章共 3 篇最终入选。陈建智、范宇红等参加了 10 月 11-13 日在惠州市召开的省人大制度研究会第 17 次研讨会。（3）加强与广州市社会科学界联合会的联系。11 月上旬，市社科联在从化召开了“广州市社会科学学会工作会议”，会议表彰了先进学会和先进学会工作者，布置了广州市第三届社会科学普及周有关事宜。研究会副秘书长陈建智被评为广州市社会科学界联合会 2004-2005 年度先进学会工作者。（4）组织编辑出版论文集。11 月，研究会以“和谐社会与人大工作”为专题公开出版一本论文集，由研究会副会长兼秘书长洗庆彬任主编，广州出版社出版。（5）继续加强与市、区、县级市人大的联系。研究会一方面保持和市人大常委会的密切联系，另一方面继续加强与各区、县级市人大的联系，特别是与各区、县级市人大研究会理事、会员的联系，注意调动他们的积极性、主动性，发动和鼓励他们参加省、市举办的研讨会，最终有 11 个区、县级市人大常委会提交了论文。（6）加强市人大制度研究会

的日常管理工作。研究会整理了部分历史档案，并尝试进行电子档案管理。此外，我们及时将研究会的信息和理论文章，发表在《广州日报》、广州人大信息网、广州市依法治市网等媒介上。

2006年，市人大制度研究会虽然取得了一定成绩，但工作上仍存在一些困难。2007年，研究会将认真学习和领会《监督法》精神，结合本市人大工作实际，开展有关人大制度的研究，促进广州的和谐社会建设和民主法治建设。工作要点有：（1）拟于2007年3-4月间举行研究会换届大会，产生研究会名誉会长、会长、副会长、秘书长、副秘书长、理事。（2）下半年举办研究会年会暨年度大型理论研讨会。研讨会初步拟以“贯彻《监督法》，推进人大监督工作”为主题。但最终定什么主题，还请大家提出宝贵意见。大家的意见可以以书面、口头或电子邮件等各种方式向研究会的常务理事或工作人员反映。（3）年内会同市人大常委会有关部门、市依法治市办和市、区（县级市）有关部门和单位，举办1~2次小型的理论研讨会。（4）编辑出版“加强代表工作，发挥代表作用”专题论文集。（5）在重新确定研究会会员、理事后，及时组织召开一次研究会的全体理事会议，努力发挥全体理事的作用。（6）组织会员参与全国、省、市开展的有关人大制度的研讨活动，做好论文的组稿和选送工作，争取在论文的数量上、质量上再上一个新台阶。（7）配合广州市社科联开展的系列活动，分批派员赴外地参观、考察。（8）加强与广东省人大制度研究会、省内其他城市人大制度研究会的联系、交流，及时将有关信息和资料进行整理和利用。（9）推进研究会的信息工作，及时将研究会的成果送《广州日报》、广州人大信息网、广州市依法治市网等媒介上发表。（10）加强研究会的自身建设，做好研究会办公室的日常管理工作，加强与全体理事、会员的联系和沟通。

再过几天就是元旦了，这里预祝大家在新的一年里工作顺利，万事胜意；同时希望大家更加关心和支持研究会的工作，更加努力地开展人大制度方面的研究，争取多出成果。

谢谢大家。

浅议有广州特色的代表活动

陈建智 罗玉忠

自 1992 年《中华人民共和国代表法》颁布以来，广州市人大常委会不断加强代表工作，开展了形式多样、质量较高、实效明显的代表活动。2005 年 5 月，中共中央颁发《若干意见》以后，广州市人大常委会认真学习贯彻文件精神，进一步提高了对代表工作的认识，切实加强了代表活动的组织工作，形成了代表活动的广州特色。

一、务实求真：岭南文化精神的认真践行

广州市是岭南文化的发源地。岭南文化精神的一个突出特点是务实求真。广州市人大常委会作为广州市的地方国家权力机关历来注重深入实际，讲求实效。在代表活动方面，广州市人大常委会开展了许多扎扎实实的专题调研。例如，2004 年广州市人大常委会由研究室具体组织了有关执法检查的调研，形成了调研报告，对如何规范地方人大常委会的执法检查提出许多有价值的意见和建议。2005 年初，广州市人大常委会就着手准备年度的专题调研工作。《若干意见》颁布后，广州市人大常委会进一步确定就如何做好代表工作，开展好代表活动进行专题调研。广州市人大常委会由研究室牵头，选举联络人事任免工委协助，全体市人大代表和各区、县级市人大常委会参与，进行了专题调研，并形成了调研报告。调研成果还先后在全国副省级城市人大常委会主任联席会议、广东省人大工作会议上受到有关方面的好评和肯定。2005 年，广州市人大常委会共组

织代表 371 人次开展了 10 项专题调研；1598 人次开展了 93 次专题视察；183 人次对 6 个法律法规进行了检查；111 人次参加了 14 个立法项目的调查、论证和修改。

代表提出议案、建议、批评和意见是代表的重要职权，是代表活动的重要形式。在 1993 年至 2005 年的代表大会上，广州市人大代表积极履行职权，共提出 52 件议案（交常委会会议审议），提出建议、批评和意见则多达 2000 多件，这些议案、建议、批评和意见基本上都与人民群众的利益密切相关，体现着务实亲民的特征。《若干意见》颁布之后，广州市人大常委会进一步加强议案、建议、批评和意见的督办工作，有关承办单位则能踏踏实实地认真办理，做到以下几点：一是领导重视，甚至亲自牵头办理；二是密切与代表的沟通联系；三是创新办理方式方法，提高办理效率；四是注意调查研究，提高办理的质量；五是健全制度、规范程序、依法办理。例如，广州市人民政府对于承办的 407 件建议、批评和意见于 2005 年 10 月底前全部办理答复完毕，代表对答复反馈满意率达 94.6%。

二、保障有力：广州现代化发展的必然结果

近年来，广州市的经济社会发展很快，现代化建设取得瞩目的成就。这也给广州市的代表活动提供了更好的物质、制度和组织等方面的保障。首先，在制度建设方面。现代化建设不仅表现在物质财富的丰富，而且表现在政治文明、制度文明的发展上。近年来，广州市人大常委会先后制定了《广州市人民代表大会关于办理代表建议、批评和意见的办法》、《广州市人民代表大会关于保障代表执行职务的若干规定》、《广州市人民代表大会常务委员会联系代表办法》等法律性文件，此外还制定了一系列工作性文件，如代表联组、小组活动制度，代表年度报告制度，代表列席常委会会议制度，代表接访制度，代表工作会议制度，代表向选民述职制度，代表公示制度等等。2005 年 3 月，广州市十二届人大三次会议上通过的《广州市人大代表议案条例》更是在全国

地方人大系统开了先河，具有重要的实践意义。

其次，在组织建设方面。代表组织网络是代表活动的载体。建立健全代表活动的组织网络是保证代表活动实施和推动代表活动不断发展的关键环节。2005年5月《若干意见》颁布，10月，广州市进行了区域调整，原来的越秀区、东山区合并为越秀区；原来的荔湾区、芳村区合并为荔湾区；新成立了南沙区、萝岗区。广州市人大常委会按照《若干意见》精神和广州市区域调整的实际，进一步调整和完善了代表组织网络建设。目前，广州市的代表活动组织有：在区、县级市建立的12个代表联组（小组），在市人大常委会工作机构建立的17个代表专业小组，在街、镇建立的不同层次的代表共编的混合小组。

再次，在物质保障上。广州市的代表经费每年都列入同级财政预算，予以保障。此外，广州市人大常委会每年给每位市人大代表订阅《中国人大》、《人民之声》等杂志；为代表购买相关资料提供经费保障；为代表活动提供用车等后勤保障。

此外，为保证代表活动的质量和效率，广州市人大常委会近年来每年都对人大代表特别是新当选的人大代表进行人大工作程序、财政预算的监督等有关业务知识的培训。2005年，广州市人大常委会共安排了两期代表培训，三次法律知识讲座。

三、方式创新：办公自动化时代的鲜明特征

广州市人大常委会办公自动化建设自2000年3月正式启动以来，发展较快，基本上每年上一个台阶。广州市人大常委会在开展代表活动方面也充分注意利用办公自动化技术，不断创新代表活动的方式，提高代表活动的质量和效果。如2002年，广州市十一届人大五次会议实现了电子表决，改变了举手表决或投票表决的方式；2004年4月，广州市人大常委会开通了议案建议网上交办系统，而且通过电子邮件将议案、建议、批评和意见发送给各有关新闻媒体，受到各媒体的一致好评。2005年，为贯彻《若干意见》精神，广州市人大常委会为常委会组