

地方人大工作
实践总结与理论探索

梅州市人大制度研究会编

地方人大工作 实践总结与理论探索

梅州市人大制度研究会编

二〇〇五年三月

编 委 会

顾 问：刘日知

曾超麟

主 任：李柏华

副主任：李华扬 何利荣(女)

编 辑 部

主 编：马启耀

副主编：范耀文 叶传秀 何海燕

叶可春(女)廖海文

成 员：吴育新 杨俊祥 钟宇鸣(女)

钟雄浩

序

曾超麟

为了总结我市地方人大及其常委会的实践经验，加强人大制度的理论研究，推动我市地方人大工作的发展，在市人大制度研究会换届、全国人大成立 50 周年暨地方人大常委会设立 25 周年之际，市人大制度研究会组织广大会员积极撰写文章，并选编出版《地方人大工作实践总结与理论探索》，有着重要的意义。论文集的出版得到了包括在市、县（市、区）两级人大常委会工作的同志等各方面的支持，共收集论文 34 篇，这就是这本论文集的由来。

这 34 篇论文，紧紧围绕地方人大工作这一主题，对坚持和完善人民代表大会制度、加强党对人大工作的领导、推进政治文明建设、依法治市、改进和加强监督工作、做好人事任免和代表工作、依法行使重大事项决定

权、推进民主法制建设和搞好人大自身建设等方面进行了有益的研究和探索。论文作者坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真落实科学发展观，依照宪法和法律的规定，以理论联系实际的方法，总结了在实践中许多好的经验和做法，同时大力宣传人民代表大会制度的优越性，大胆探索坚持和完善人民代表大会制度的途径。这些论文主题明确、内容丰富，提出了许多新的见解和建议，具有一定的理论价值。在此，我谨代表市人大常委会，向提供、发表论文的同志表示由衷的感谢！

党的十六大提出了推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展的内容。实现政治文明，民主是基础，法制是保障，加强和改善党的领导是关键。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，也是社会主义政治文明的核心制度，人大及其常委会的每一项职责都与社会主义政治文明建设密切相关，因此，建设社会主义政治文明最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。这本论文集，与时俱进，从不同的角度，提出了目前人大实际工作中存在的问题，并从立法和制度等方面提出了解决这些问题的意见和建议，这实际上是对加强社会主义政治文明建设提出的意见和建议，有助于推动社会主义政治文明建设。

这本论文集是市人大制度研究会换届后出版的第一本论文集。由于我们编者的水平所限，错漏和不妥之处，在所难免，祈望大家批评指正。

2004年12月

目 录

正确处理党委与人大的关系 推进政治文明建设	
.....	曾超麟 (1)
依法履行监督职能 努力提高监督实效	李柏华 (8)
关于建立人大监督专员制度的理性思考与理论探讨	
.....	雷近芳 (13)
浅议如何当一名合格的人大代表	何利荣 (19)
关于加强地方人大建设的几点建议	马启耀 (24)
浅谈人大监督工作中存在的问题与对策	郑惠轩 (32)
落实执法责任制度 推进依法治国进程	
.....	叶传秀 张 戈 (42)
公民旁听人大及其常委会会议的实践与思考	
.....	范耀文 (50)

加强人大及其常委会对环境法律实施工作监督的思考	黄建中 (57)
做好人大工作 推进政治文明建设	何海燕 (65)
关于地方党委决策权和人大重大事项决定权的几个问题	廖海文 (73)
地方人大及其常委会行使重大事项决定权之浅见	叶可春 (80)
浅议新形势下如何充分发挥人大代表的作用	钟宇鸣 (87)
开展人大监督工作必须强化四个意识做到三个结合	熊春生 (94)
强化宪法意识 发挥人大在依法治国中的主导作用	罗国祥 (99)
浅谈增强人大监督实效的几个问题	邹新茂 (103)
推进依法治市 必须以依法治镇为突破口	石战宇 (113)

浅谈依法治县中发挥地方人大的主导作用

..... 邓森文 (123)

浅谈如何完善人大监督制度 吴盛能 卢华强 (130)

浅谈人大在依法治理中的主导作用 郭定国 (140)

关于述职评议工作的思考 罗海涛 (146)

以宪法统揽人大工作全局 扎实推进民主法制建设进程

..... 罗同兴 (153)

人大常委会应如何正确行使任免权 徐莲花 (161)

人大监督权的探析 张炳灵 (166)

运用各种监督方式 努力提高监督实效 ... 廖振强 (171)

提高县级人大代表整体素质的思考 何枢球 (178)

提高人大会议审议质量之我见 杨任良 (182)

人事任免必须深化“四考” 陈胜远 (188)

宪法与人权的完善 凌贵荣 (192)

推行人大代表专职化的合理性与可行性探讨

..... 钟运光 (203)

进一步完善人大制度 推进社会主义政治文明建设

..... 黄顺昌 (212)

浅论地方人大的“为”与“不为” 郭锦杭 (221)

加强人大建设研究 顺利实施“四个梅州”

..... 张琰明 (227)

加强地方人大监督浅议 徐文生 (233)

正确处理党委与人大的关系

推进政治文明建设

曾超麟

如何正确处理好党委与同级人大及其常委会的关系问题，许多专家学者都在研究，也是在人大常委会工作的同志思考较多的问题。正确处理好党委与同级人大的关系，对于加强党对人大工作的领导，坚持和完善人民代表大会制度，做好人大及其常委会的各项工作，推进政治文明建设都有着十分重要的意义。

一、人大及其常委会应自觉接受同级党委的领导

中国共产党的领导地位是历史形成的，也是经过长期革命和建设实践证明了的。我国的人民代表大会制度是在党的领导下建立和健全的，人大工作也是在党的领导下进行的。从根本上说，各级人大及其常委会要能发挥作用，

关键在于加强和改善党的领导。宪法确立了党在国家事务中的领导地位，明确提出在党的领导下发展社会主义民主，健全社会主义法制。中国共产党是执政党，党的执政地位是通过党对国家政权机关的领导来实现的。人大及其常委会必须自觉尊重和主动接受党的领导，这是做好人大工作的根本保证。全国人大常委会曾反复强调，必须以党的基本路线为指导，认真行使宪法和法律规定的各项职权，并以此作为衡量人大常委会工作的标准。

党委一方面领导同级人大及其常委会的工作，另一方面党的各级组织包括人大的党组织以及所有党员，也要遵守党章关于“党必须在宪法和法律的范围内活动”和宪法关于“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”的规定。党领导人民制定宪法和法律，党也领导人民遵守宪法和法律。中共中央对宪法和法律某些不符合实际、不利于生产力发展的条款，向全国人大及其常委会提出修改和完善的建议，全国人大及其常委会应予采纳。所有的党组织、党员特别是党员领导干部的言行，都不得同宪法和法律相抵触。要善于把党的领导和充分发扬民主、严格依法办事结合起来。

二、加强和改善党对人大监督工作的领导

当前人大监督工作不力的原因是什么？有的同志指出，除了认识上的原因和工作上的原因之外，主要原因在于体制问题，党委、人大、政府的关系有待进一步理顺。

可以说如何进一步加强和改善党对人大工作的领导，是加强和改进人大监督工作的关键所在。目前人大监督主要碰到两个问题：一是同级党委的某些决定（该决定权本应依法由人大行使），往往不经人大，就直接交给政府去执行，“党委决定，政府去办”，人大如何监督？二是人大虽然可以对“一府两院”的工作进行监督，但这些机关所发生的问题，有的可能是执行党委的决定造成的，一追究责任就追到党组织头上，人大对此难以监督。因此，必须认识到党不能代替国家权力机关直接行使依法应由国家权力机关行使的权力，党对国家的领导，主要是政治领导、组织领导和思想领导，是路线、方针、政策的领导，党对国家事务领导的一个十分重要的方面，就是把党的方针政策通过国家权力机关，按照法定程序，变成国家的意志，使之成为对全社会具有普遍约束力的行为规范。加强和改善党对人大监督工作的领导，必须做到以下五点：

1、必须旗帜鲜明地坚持党对人大监督工作的领导。

2、党委作出的决策，凡是关系到国家事务的，要求全体公民共同遵守的，属于人大职权范围内的，应作为建议或通过政府提交人大或人大常委会作出决定，再由“一府两院”去执行。

3、进一步加强人大及其常委会中党组织的建设，并注意发挥党员代表和党员委员的作用。

4、人大及其常委会对党组织的决定、文件中不符合宪法和法律规定的，可以通过党组提出纠正的建议，人大

及其常委会作出的决定，党组织和党员要模范遵守。

5、党委要把人大工作列入议事日程，重视人大建设，其中包括选派年富力强的优秀干部到人大工作，帮助人大及其常委会解决工作中遇到的问题和实际困难，保障和支持人大及其常委会依法行使包括监督权在内的各项职权。

三、正确认识和处理党管干部与人大依法行使人事任免权的关系

党管干部是我们党重要的组织原则，它对于实现党的领导，贯彻党的路线、方针、政策，起着重要的保证作用。必须毫不动摇地坚持党管干部的原则。但是，党管干部不等于党委直接任免干部。法律赋予人大及其常委会对国家机关重要干部的任免权。这样，就产生了党管干部与人大及其常委会依法行使任免权的关系问题。要正确认识和处理这二者之间的关系，必须做到以下两点：

1、党组织要切实做好推荐由人大及其常委会任命的国家工作人员的人选工作，支持人大及其常委会充分行使任免权。党委在推荐人选工作中，应充分发扬民主，广泛听取各方面的意见。党委应坚持集体决定推荐人选的原则，不应由党委中的某个人或少数人推荐人选。在我国，党的领导，人民的意志，人大及其常委会依法行使任免权，三者是一致的。人大及其常委会在审议人事任免名单时，应使代表和委员充分发表意见，对多数代表和委员不同意的人选，不要硬性要求保证通过。党委推荐的极少数

人选没有通过属于正常情况。由人大选举和人大常委会任命的国家工作人员在任期内要保持相对稳定，除非常特殊的情况，一般不要随意调动。

2、人大的党组织应努力做好工作，积极贯彻党委的意图。党委按照规定的程序确定推荐人选和依法提名后，人大会议期间的党的领导小组和人大常委会党组要积极主动地开展工作。代表或委员对人选提出的意见，属于对情况不了解的，要详细介绍情况；属于与人选的情况不相符的，要大胆地予以澄清；属于出于某些考虑提出的不那么正确的意见以及某些不健康的现象，要开展思想工作以使其正确行使自己的权利。人大代表和人大常委会组成人员中的党员，要积极贯彻党委意图，带头依法办事，正确履行职责，在审议中，通过自己的发言，对不那么正确的意见加以引导。对在审议中提出的重要不同意见，人大的党组织要及时向同级党委反映，认真负责地提出处理建议。

四、正确认识地方党委对同级人大及其常委会行使重大事项决定权的领导

中国共产党是执政党，党的执政地位，是通过党对国家权力机关为首的全部国家政权机关的领导来实现的，各级国家政权机关都必须接受党的领导，但这并不意味着党组织可以代替国家政权机关行使权力，可以直接对国家重大事项作出决定。国家权力机关在党的领导下，依照宪法和法律行使重大事项决定权。具体来说，地方党委可从以

下几个方面加强对同级人大及其常委会行使决定权的领导：

1、地方党委要加强民主决策，善于提出有关国家事务的正确主张。党委在决策过程中要严格执行民主集中制原则，充分发扬民主，认真倾听不同意见，在民主讨论的基础上实行正确的集中。

2、地方党委要尊重和支持地方国家权力机关行使决定权，充分发挥地方国家权力机关的职能作用。地方党委关于国家事务的重大决策，要提交地方国家权力机关经过法定程序变成国家意志。

3、地方党委要重视地方国家权力机关的决定权，认真履行事前“原则批准”的职责。属于地方国家权力机关职权范围内的国家事务的重大事项，如果地方党委没有提出建议，而地方国家权力机关又认为有必要作出决定，这时，人大常委会党组就要将决定草案报请党委原则批准。

4、地方党委要带领广大党员模范地遵守和执行地方国家权力机关的决定，坚决维护地方国家权力机关的权威。党要在宪法和法律的范围内活动，地方党委领导地方国家权力机关行使决定权，也要带头执行并带领广大党员模范执行地方国家权力机关的决定。党的领导的重要内容是制定路线、方针、政策，而党的路线、方针、政策是地方国家权力机关作出决定的依据，地方国家权力机关的决定实际上是上升为国家意志的党的路线、方针、政策，因此，执行地方国家权力机关的决定，就是执行党的路线、

方针、政策。

党的十六大提出了推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展的内容，2004年3月通过的宪法修正案也增加了这一内容，这反映了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律认识的深化，既是对社会主义文明内涵的极大丰富，又是对社会主义现代化建设理论的重大发展。要实现政治文明，法制是保障，民主是基础，加强和改善党的领导是关键。正确处理好党委与人大及其常委会的关系，有利于人大及其常委会依法行使“三权”（监督权、人事任免权和重大事项决定权）；有利于正确贯彻执行宪法和法律；有利于发扬民主、加强和改善党的领导；有利于促进政治文明建设。因此，正确处理好党委与人大的关系，对加强政治文明建设具有重要意义。我们要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机地结合起来，使党的主张依法成为人民的意志，认真落实科学发展观，充分维护最广大人民的根本利益，不断推进政治文明建设。

（作者系梅州市人大常委会党组书记、常务副主任）

依法履行监督职能

努力提高监督实效

李柏华

人大及其常委会的监督权，从本质上讲，就是人民当家作主的政治权利，是人民管理国家事务的具体体现。搞好人大的监督工作，是加强社会主义民主政治和法治建设的需要，对于有效地预防并及时纠正各种违宪违法和不正当行为，有效地树立起人大及其常委会作为国家权力机关的权威，对发展和完善人民代表大会制度有着极其重要的意义。

一、监督权是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权

监督权是人大及其常委会作为国家权力机关按照法律规定的形式和程序，对国家行政、审判、检察机关的工作