

人大工作研究 論文集



抚顺市人大常委会办公厅编

人大工作研究论文集

(一九九九年)

抚顺市人大常委会办公厅

人大工作研究论文集

抚顺市人大常委会办公厅编

开本 850×1168 1/32 字数 150 千字 印数 700

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

中共抚顺市委机关印刷厂印刷

目 录

依法监督是法治的关键

——谈人大工作的监督职能(代序)	吕新久 (1)
发挥人大职能作用 积极推进依法治市	许 志 (6)
关于改革人大监督制度的几点设想	傅 波 (12)
关于加强人大监督工作力度的几个问题	李 江 (17)
关于充分发挥人大监督职能的思考	王绍华 (22)
加大监督力度的关键是增强监督者的监督	
主体意识	汪桂林 (27)
对新时期如何发挥人大代表作用的探讨	徐景荣 (32)
关于代表建议批评意见质量问题的思考	于长福 (38)
关于强化人事监督的思考	朱殿仁 (43)
监督手段在信访督办中的应用	田书伟 (49)
人大信访接待人员应具备的素质和接待技巧	胡建平 (53)
完善人民代表大会制度 加速依法治国	
建设社会主义法治国家进程	洪庆治 (57)
谈谈完善人大人事监督制度	赵伟业 (61)
充分发挥地方人大作用 促进党风廉政建设	
和反腐败斗争	温玉洁 赵恒春 (64)
关于围绕经济建设充分发挥代表作用的几点认识	
.....	孙广友 梁万祥 (67)

搞好人大信访工作 促进社会稳定·····	耿 辉 (71)
关于人大代表视察问题的思考·····	宫长玉 (74)
浅谈评议发言应把握的几个问题·····	曲佳诚 (79)
关于县区人大专门办公室调研工作的几点思考·····	孙玉恒 (82)
浅谈做好人大自办信访案件是履行监督职能的 重要环节·····	王金堂 (85)
浅析在新形势下如何发挥人大代表的作用·····	姜佰灵 (89)
关于人大评议工作的探讨·····	柏玉刚 (92)
怎样加强闭会期间代表工作·····	谭绍哲 (99)
认真贯彻代表法 积极发挥代表作用 ·····	王万忠 (104)
加大人大监督力度 注重提高监督实效 ·····	王正方 (107)
搞好人大视察 提高监督实效 ·····	马介平 (110)
新时期人大自身建设之我见 ·····	张 莉 (113)
浅谈如何做好人大宣传工作 ·····	范国春 (116)
提高常委会会议质量 强化人大的监督力度 ·····	刘玉民 (121)
加强对实施素质教育的监督 促进基础教育 全面改革 ·····	许淑华 (125)
如何开展好闭会期间的代表活动 ·····	王 威 (129)
新形势下人大信访工作的特点及对策 ·····	阎瑞呈 (132)
加大监督力度 树立人大权威 ·····	赵晓春 (137)
优化设置县区人大常委会工作机构 健全工作 运行机制 ·····	傅 磊 (142)
论强化对财政预决算的审查监督 ·····	郭 风 (147)

强化地方人大行政执法监督的思考	刘宇忠 (150)
从“刀制”到“水治”的转变谈维护法律权威 ...	付 强 (156)
搞好调查研究 强化人大监督职能	董仁宽 孙长久 (161)
再谈改进立法工作提高立法质量	魏宝强 符文彬 (166)
关于地方各级人大及其常委会行使决定权	
应把握的几个原则	封振汉 (171)
如何提高人大常委会审议质量初探	寇恩禄 (177)
深刻认识人大信访工作重要性 增强做好	
新形势下人大信访工作自觉性	孙惠华 (180)
民族立法监督机制初探	张连元 (185)
监督三论	姚殿勋 (190)

依法监督是法治的关键

——谈人大工作的监督职能（代序）

吕新久

依法治国的核心是法治问题，而加强法治的关键一要严格执法，二要强化监督。实施依法治国不但要有法可依，还要有法必依，执法必严，违法必究，树立法律至高无上的权威。要实现这一目标，只有强化监督才能成为现实。

一、监督是人大工作的主要职责

人大工作任务很多，但根本的就两条，一是立法，二是监督，其它工作都是围绕这两项任务开展的。早在抗日战争胜利前夕，民主人士黄炎培先生找到毛主席说：“我生六十多年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴李焉’，‘其亡也忽焉’，……一部历史‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有。总之，没能跳出这个周期率。中共诸君从过去到现在，我略略了解了的，就是希望找出一条新路，来跳出这周期率的支配”。毛主席回答说，“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率。这条新路就是民主。只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”

新中国成立后，党和人民以国家根本大法的形式确定了人民代表大会制度。全国人大是最高国家权力机关，国务院、最高人民法院、最高人民检察院由它产生，对它负责，受它监督。地方组织法也规定了地方人大是地方国家权力机关，“一府两院”由它产生，对它负责，受它监督。这就从根本上说，人民代表大会的监督就是人民当家做主，人民管理国家事务。

监督宪法和法律的实施，监督“一府两院”的工作，是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权。这种监督根本不同于西方国家议会对政府和司法机关的权力制衡。人大监督的目的是督促和支持“一府两院”依法行政、公正司法。江泽民总书记指出，人大及其常委会对“一府两院”的监督，既是一种制约，又是支持和促进。李鹏委员长也多次强调“监督也是支持”这个观点。制约、支持、促进，这是人大监督的实质，也是根本目的。作为地方人大工作者，要代表人民依法行使好这一光荣而神圣的职责。可是，目前我们有的同志对监督在认识上还有误区，把监督和支持对立起来，认为监督就谈不上支持，支持就得淡化监督。有的同志到人大工作多年，仍然没有找准自己的位置，到基层检查工作，发表讲话，仍然是“政府行政”的语言。有的同志在审议“一府两院”工作时，不时为自己分管部门争“口袋”也是一种表现。有的地方党委为了调动几个班子积极性，统一安排，分工负责，大家共同抓“两个文明”建设，实际是“拆了机器用零件”，这也是一种弱化监督的表现。当然我们在监督上还是做了大量工作的，是有成效的，人民群众总体上还是满意的，这也要充分肯定。

二、当前人大工作的突出问题在于监督不力

李鹏委员长在九届全国人大二次会议上指出，人大的监督工作与立法工作比，相对薄弱。人民群众不仅要求有法可依，而且要求执法必严，违法必究。对这个要求，我们应该认真研究，不断改进人大的监督。他指出，为了规范监督工作，全国人大常委会已把制定监督法列入立法规划，正在抓紧起草工作。在监督法未出台前，可以先搞几个专项决定，比如个案监督决定、财政预算监督决定等，这样就不会影响监督工作的开展。

正如李鹏委员长讲的，地方人大监督工作也是薄弱环节。在开展“三讲”教育中，各方面对人大领导班子提出的意见，最多的是监督不力。在党组的党性党风剖析中，集中的反思了这个问题。

所突破，逐步把过去程序性的审查监督转变为实质性的审查监督，从而保证经济建设的健康发展和改革开放的顺利进行。

二是开展个案监督。个案监督是人大受理人民群众对行政执法部门和司法机关及其工作人员的申诉控告中最主要、最具有实质内容的一种监督手段。现在群众对执法不公很有意见，深恶痛绝。对个案进行监督，防止和纠正错案，有利于司法公正和依法行政。在个案监督中要注意以下两点：第一，人大是集体行使职权，不是个人行为，一定要按照法定程序办，不能以个人身份影响司法和执法；第二，个案监督不是一个必须的程序，不能把所有的案子都拿来监督，都要查一遍。要选择那些群众意见很大，具有典型意义的案件进行个案监督。个案监督的目的是督促和支持“一府两院”依法行政和公正司法，其意义在于一是纠正案件本身，二是使执法部门看到后边还有监督它的，督促它必须依法办事。

三是针对群众普遍关心的热点问题开展监督。比如城市规划和建设中的乱批乱建问题，经济发展环境不好、一些部门关卡压罚问题，有的学校对中小学生乱收费问题，还有随意增加农民负担问题，等等。这些都是人民群众关注的热点问题，要适时组织代表调查、检查、视察，抓住典型问题进行监督。

四是围绕党的一个时期中心工作开展视察、检查，进行工作监督。比如对搞好国有企业安置下岗职工、搞好再就业的监督；确保国企下岗职工生活费和离退休职工养老金的足额发放的监督；建筑工程质量的监督，等等，这都是关系全市经济发展和社会稳定的大问题，是党的一个时期的中心工作，人大行使监督职能也要紧紧跟上。

四、走出监督误区，创新监督形式

现在有一种倾向值得注意，就是不少群众到人大上访，要求人大直接处理一些违法行为，有的执法部门的一些工作人员也要上访者去找人大解决，甚至推诿说某个问题是人大要求办的。这

就出现了一个人大到底是干什么的问题，人大应该监督谁？地方组织法明确规定，人大是地方最高国家权力机关，人大要按照人民的意愿通过法定选举程序，产生自己的执行机关，即“一府两院”。公民守法与否那是执行机关的职能，执行机关是否依法行政和公正司法，那才是权力机关的监督职能。因此，人大不能去直接处理案件。但是在实际工作中我们确有直接处理检查中出现的某些具体问题的现象，越是这样，群众越到人大上访，说“某个部门不解决问题，就得找人大”，这是个误区，人大给群众办实事是通过政府去执行，而不能直接去决定。

人大在监督形式上应该从实际出发灵活多样，不断创新，不断完善。这也是形式发展的需要，比如组织工作视察活动，可以就某个问题组织专题视察；也可以对某项法律执行情况上下联动检查；也可就某个案件进行专题调查。不管采取什么形式，都要求真务实，取得实效，不走过场，只有这样人民才能满意。

（作者为市人大常委会主任）

发挥人大职能作用 积极推进依法治市

许 志

党的十五大提出，要进一步扩大社会主义民主，实行依法治国，建设社会主义法治国家。依法治市正是坚持和实行依法治国的具体实践。应该说，无论是从人大工作的职能和作用上看，还是从人大工作的本质、属性上看，在依法治市的过程中，充分发挥人大的职能作用，则是实现依法治市的前提和关键。只有充分发挥人大权力机关的职能作用，依法治市才有可靠的保障，各项工作才能依法进行，从而推动依法治市的深入发展。

一、深入开展依法治市工作，必须充分发挥人大的职能作用

随着我国民主法制建设的加强和城市现代化水平的提高，人们对依法治市的要求越来越迫切。依法治市是一项涉及面广、工作量大、全方位、多层次的工作，这项工作的成效如何，直接关系到两个文明建设的健康发展。

首先，要充分发挥立法职能作用。依法治市，首先要有“法”可依，这就要求加快立法，建立比较健全的法律体系。而立法正是人大的一项重要职能。所以，依法治市必须充分发挥人大的立法职能，这是依法治市的前提和基础。地方性法规是我国社会主义法律体系的重要组成部分，是国家法律的延伸和补充。制定地方性法规，是宪法、法律赋予省会市和经国务院批准的较大城市人大及其常委会的一项重要职权。从1987年起至今，我市已制定了几十部地方性法规。这些地方性法规的制定，符合我市改革开放和现代化建设的需要，对于促进宪法、法律和法规在我市的贯彻实施，推动依法治市工作的深入开展，起到了积极的作用。

地方立法工作，在与宪法、法律和行政法规相统一的前提下，还应遵循以下几条原则：一是要坚持中心性。立法，必须围绕一个时期的中心工作来进行，不能与中心工作背道而驰，要紧扣中心，为中心工作服务，从制度上和法律上保障中心工作的顺利进行。现阶段，我们的立法工作就是要紧紧围绕经济建设这个中心工作，着眼于大局，用法律手段来规范和调整经济发展中的各种社会关系、经济关系，从而为促进和保障社会主义市场经济的健康发展创造有利的条件。为此，我市先后制定了《抚顺市预算外资金管理条例》、《抚顺市土地管理条例》、《抚顺市国有企业厂长（经理）任期经济责任审计条例》等地方性法规。这些地方性法规的制定和执行，对于规范和调节经济生活中相关方面的行为和矛盾起到了积极的作用。二是要坚持地方性。地方立法，要坚持从实际出发，量体裁衣，既要对国家法律进行补充、延伸、细化，同时又要要有鲜明的地方特色，绝不能照搬照抄别人的东西。由于诸多方面的原因，我市的经济发展近年来不尽如人意，因而引发了一系列的问题。为了尽可能地解决这些问题，给我市的经济发展创造一个良好的外部环境，我们的立法工作就应本着既要有利于大局的稳定，又要有利于群众关心的热点问题的解决的原则，顺民心，合民意，进而调动各方面的积极性，促进各项工作的顺利进行。三是要坚持民主性。民主立法，既是社会主义的本质要求，也是科学立法、提高立法质量的根本保证。在起草和审议法律草案的过程中，要充分发扬民主，走群众路线，集思广益，广泛听取各方面的意见。要邀请有关部门、有关法律专家、有关企事业单位和群众进行座谈，举行必要的专家论证会；要让人大代表或常委会成员提前得到法律草案和各种资料，以使他们有足够的时间做审议法律草案的准备；审议法律草案时除小会、联组会外，还要在全体会议上进行必要的和充分的辩论。对于一些关系到广大人民群众切身利益的重要法律草案，还要将草案全文公布，进行全民讨论。四是要坚持时代性。任何事物都是

不断发展变化的，都要随着时代的发展而发展。法律也是一样，它不可能一成不变，也要随着形势的发展变化而不断修改、完善，推陈出新。当前，世界经济全球化的趋势日益加深，我国的改革正处于攻坚阶段，社会主义市场经济体制正在逐步完善。在这样的新形势下，地方立法工作也要不断适应新情况，研究新问题，跟上时代发展的步伐。不但要注重法律的保障作用和导向作用，还要注重法律的时效性，不能滞后，要超前研究，预先规范。

其次，要充分发挥监督职能作用。依法治市，仅仅靠制定法律法规是远远不够的。依法治市的标志主要不在于法律法规的多寡，制定比较完备的法律法规，只是一个前提和基础，重要的还是保证法律的公正、有效的执行。令在必信，法在必行。有令不禁，有法不依，人们失去对法律的尊崇和信仰，法律则变成一纸空文，有法不依甚至比无法可依影响更坏。只有充分发挥人大的监督职能，才能保证法律、法规的贯彻实施，及时发现法律、法规在执行过程中存在的问题，并加以修正。要做到这一点，一是要敢于监督。实施法律监督和工作监督是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项基本职责。但是，由于我国的监督法尚未出台，给监督工作带来一定的难度，存在着程序性监督多、实质性监督少，宏观监督多、具体监督少，泛泛议论多、落实反馈少，扶正多、纠偏少等问题，使人大的监督工作效果不够理想。究其原因，主要是监督意识不强，缺乏搞好监督工作的责任心和使命感，勇气不足。因此，充分发挥人大的监督作用，必须首先解决敢于监督的问题。只有在思想上牢固树立监督意识，才能强化监督力度，收到良好的监督效果，为依法治市工作保驾护航。二是要加强对法律法规实施情况的监督。实施法律监督是人大监督工作的重要内容，特别是在当前建立和发展社会主义市场经济的新形势下，法律监督显得更为重要。为了使人大监督工作切实收到实效，一方面要督促“一府两院”加大执法力度，严格依法办

事，下大力气解决有法不依、违法不究的问题；另一方面，要改进和加强执法检查工作，采取多种形式，提高法律监督的实效。此外，还要加强法制教育工作的检查监督，指导和推动普法工作，进一步增强全社会的法制观念，为依法治市创造一个良好的社会环境。三是要围绕人民群众关心的热点问题强化监督。搞好这方面的监督，会产生较好的社会效果，也能更好地体现监督的力度。比如，我们市人大对社会养老保险问题进行的监督检查，体现了广大人民群众的愿望，保护了群众的切身利益，得到了群众的普遍赞誉。

第三，要充分发挥人大代表的作用。人大代表是人民代表大会的主体，是人民群众派往国家权力机关的使者，是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。人大代表来自于人民大众，来自于社会各个阶层、各个方面的先进代表，最能反映广大人民群众的愿望和要求。依法治市的目的是要把城市管理得更好，让人民生活得更幸福，所以依法治市要以人民群众“满意不满意”、“答应不答应”、“拥护不拥护”为标准。而人大代表正是广大人民群众自己选举出来的代表，因而他们对依法治市的成效如何最有发言权，也最具有权威性。只要我们注重充分发挥人大代表在依法治市工作中的积极作用，就能够扎实有效地推进依法治市工作。一方面，“一府两院”及社会各方面都要尊重人大代表的权力，支持他们的工作。尊重人民当家作主的权利不能只停留在口头上、形式上，而要落实到行动上，做到工作再忙也要安排接受人大代表的视察、检查，认真负责如实汇报工作，听取意见；文件再多也要把代表信函作为要件先阅快办；代表提出的事情无论大小都要认真对待，并为代表活动提供必要的保证。另一方面，人大常委会及其机关要为代表执行职务提供条件，搞好服务。加强代表工作，是人大常委会的一项基础工作，也是人大常委会机关的一项重要职责。在每次代表大会召开之前，组织代表视察和走访选民，广泛听取和搜集选民们的意见和建议，认真研究改革和建设

中出现的新情况和新问题；会中，引导代表想大事，议大事，充分发挥人大代表的集体智慧和创造力。在闭会期间，要加强对代表开展活动的指导，拟定代表活动计划，定期向代表通报一些重要情况，使代表知政知情，便于选好题目，安排好代表小组的活动；对代表议案和建议、批评、意见要及时转批有关部门办理，并加强催办、反馈工作。同时，要加强宣传报道，通过新闻媒介，扩大代表行使职权的社会影响，交流代表工作经验，探索加强代表工作的新思路，充分调动人大代表工作的积极性、主动性和创造性。

二、发挥人大职能作用，推进依法治市工作中应该处理好的几个关系

依法治市是一个庞大的系统工程，不是哪一个部门、哪一个人能够独立搞好的，因此必须要注意协调好各方面的关系。

第一，要正确处理依法治市与加强党的领导的关系。中国共产党的领导是我国革命取得胜利的保证，也是依法治国、建设社会主义法治国家的根本保证。依法治市，不是放弃党的领导，而是要在党的正确领导下不断推进依法治市工作的深入发展。决不能把依法治市同加强党的领导割裂开来，决不能认为依靠法律就可以削弱党的领导。恰恰相反，只有把坚持党的领导，发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度上和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，依法治市才能取得令人满意的效果。同时，在依法治市的过程中，党必须在宪法和法律的范围内活动，党要领导人民遵守宪法和法律，党的各项活动都应该以宪法和法律为依据，并自觉接受人民的监督 and 法律的监督。

第二，要正确处理人大监督与“一府两院”的关系。依法治市是一项以法律为依据，包括法律实施和国家机关依法管理两个方面的社会法治管理实践。作为人民管理国家的有效形式，人民既要参加依法治市，又要对依法治市的实施进行监督。人大及其

常委会是代表人民行使权力的机关，其重要职责之一，就是代表人民对法律的实施和“一府两院”的工作进行监督。人大的监督，既是一种制约，又是一种支持和促进。人大与“一府两院”总的工作目标是相同的，都是为了人民的根本利益，只是各自的分工和职责不同。因此，人大对“一府两院”要寓支持于监督之中。人大对“一府两院”实施监督，并不是束缚手脚，也不是有意挑毛病，而是通过监督促进“一府两院”的正确决策和各项工作的合理、高效运转，及时解决前进中出现的一些问题，不断改进和加强工作，为经济和社会的全面发展创造有利的条件。人大要恰如其分地肯定“一府两院”的成绩，实实在在地指出他们工作中的不足，明确具体地提出改进意见，这样才能有效地推动和支持“一府两院”的工作，进而推动依法治市工作的进程。

第三，要正确处理经济建设与民主法制建设的关系。经济建设和民主法制建设二者是不矛盾的，是辩证统一的。人大工作服从和服务于经济建设，通过加强民主、健全法制来促进和保障经济的快速、健康发展，这种特有的作用是任何其他国家机关所不能替代的。因此，人大及其常委会要努力寻找为经济建设中心服务与加强民主法制建设的结合点，一方面着眼于经济建设，加强立法工作，强化监督工作，以保障经济的健康发展。另一方面，对照经济的发展，积极寻找民主法制建设方面存在的不足，看看还有哪些方面不适应经济的发展，及时加以修正和补充。这样，经济建设和民主法制建设互相促进，各项事业的发展才会突飞猛进。

总之，依法治市是实现国家的政治生活、经济生活和社会生活法制化、规范化的重要措施，是实现人民当家作主的有效途径。在依法治市过程中，必须充分发挥人大的职能作用，只有这样，依法治市工作才能不断深化，收到令人满意的效果。

（作者单位：市委宣传部）