



MINZHU FAZHI YU
GONGZHONG CANYU

民主法治 公众参与

陈 舒 / 主 编
陈建智 / 副主编

MINZHU FAZHI YU
GONGZHONG CANYU

民主法治与公众参与

陈舒 / 主编
陈建智 / 副主编

顾问 杨武 潘庆楮 苏晋中 黄永东 黄建水
林益明 谭伟兴 洗庆彬 邹立佐 郭福成

主编 陈舒

副主编 陈建智

编辑 江舒 刘玲玲 郭史忠 林伟铿

图书在版编目 (CIP) 数据

民主法治与公众参与 / 陈舒主编. — 广州: 广州出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5462 - 1391 - 0

I. ①民… II. ①陈… III. ①社会主义民主—研究—中国②社会主义法制—研究—中国③公民—参与—管理—研究—中国 IV. ①D62②D920. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 030405 号

书 名 民主法治与公众参与

Minzhu Fazhi yu Gongzhong Canyu

出版发行 广州出版社

(地址: 广州市天河区天润路 87 号 9、10 楼 邮政编码: 510635)

<http://www.gzcbs.com.cn>)

责任编辑 杨珊珊

责任校对 陈洁仪

封面设计 金戈古

印 刷 广州市怡升印刷有限公司

(地址: 广州市番禺区市桥横江 邮政编码: 511400)

规 格 889 毫米 × 1194 毫米 开本 1/32

印 张 13.625

字 数 360 千

版 次 2014 年 7 月第 1 版

印 次 2014 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5462 - 1391 - 0

定 价 50.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

目 录

顺应群众期待 推进民主法治

- 在 2013 年度广州市人大制度研讨会上的讲话
..... 张桂芳 (1)

加强人大制度研究 促进民主法治建设

- 在 2013 年度广州市人大制度研讨会上的讲话
..... 杨 武 (6)

扩大公众有序政治参与 推进民主法治建设

- 在 2013 年度广州市人大制度研讨会上的讲话
..... 谭祥平 (10)

发挥律师专业优势 促进公众有序政治参与

- 在 2013 年度广州市人大制度研讨会上的致辞
..... 黄建水 (14)

人大代表参与社区治理的理论和实践初探 陈汉强 (17)

人大代表要成为建立和谐党群干群关系的桥梁

- 关于人大代表联系群众的思考 陈 舒 (25)

问题与对策：全口径预算决算审查和监督 陈建智 (32)

从新闻报道谈提高代表应对媒体能力 郭史忠 (41)

论商谈民主在我国地方立法中的应用 柳建启 (49)

论地方立法民主化过程中的公众参与

- 姚小林 李美玲 (62)

论选举制度是人民代表大会制度的基础	邹立佐 (69)
关于人大常委会监督司法工作若干问题的思考	岳向阳 (76)
与媒体良性互动 亮“红灯”也要亮“绿灯” ——浅谈在新形势下人大新闻宣传工作如何保持 与媒体的良性互动	林伟铿 (82)
公众参与地方立法的思考	陈伟琳 (90)
加强和完善人大街道工委建设的实践与思考 ——以人大街道工委工作天河模式的创建和完善 为视角	熊永光 (98)
人大代表联系选民工作中存在的问题及对策	彭冬梅 (106)
深入调研听民声纳民意 切实提高地方人大监督实效	赵文浩 毛红芬 (113)
加强地方人大对开发区预算监督的思考	黄志华 (120)
网络媒体对公众参与人大工作的影响	张 鹏 (126)
浅析地方立法的律师参与制度	高 蔚 (133)
明察暗访促监督实效	刘玲玲 (141)
刍议公众参与地方立法的制度保障	郭 华 (147)
对行使重大事项决定权的探析	冯 舶 (153)
坚持人民代表大会制度 推进民主法治建设	陈家义 (161)
刍议人大常委会会议审议质量的提高	罗玉忠 (166)
刍议地方立法公众参与制度——问题与对策	钟国才 (172)
加强代表与选民联系的实践和思考	林宏生 (180)
从“广撒网”到“深捕鱼” ——浅析如何协助市人大代表做好议案工作	田振东 (187)
浅谈新形势下如何加强人大对财政预算的监督	黄海翔 (193)

人大代表要做好群众的“贴心人”

——对当前人大代表深入联系群众的几点看法和建议

..... 江 舒 (199)

浅谈网站在线互动与公众政治参与

——从《网络直播》到《市民议政厅》

..... 周欢欢 胡端生 (206)

为群众建立一个申诉、说理的平台

——对进一步完善基层人大常委会接受和处理

群众申诉的探索和思考 谭绮云 (213)

进一步充分发挥人大有效监督政府依法行政的作用

..... 邢益强 张文智 (219)

人大代表深入联系群众的路径、形式和组织管理

..... 温晓敏 (228)

进一步强化人大立法主导作用的思考 周 涛 (233)

试论新闻媒体对人大立法的促进作用 翁创苗 (239)

人大代表深入联系群众应把握的几个问题 林怀忠 (245)

论地方立法中的公众参与 朱永胜 (253)

关于赋予律师独立司法监督权之建议 钟狄雯 (260)

人大代表旁听庭审制度构建的调查与思考

——以广州市番禺区人民法院的实践为视角

..... 黎晓婷 (265)

浅议代表大会代表议案处理程序 范宇红 (271)

改善人大执法检查上下联动方式 提高监督实效之我见

..... 余 杰 (277)

考核人大代表应明确的几个问题 陈小晖 (285)

打造网络互动品牌 促进公众参与 薛莹莹 (291)

《市民议政厅》：新媒体时代扩大公民有序政治

参与的新探索 赖祥周 (297)

- 人大街道工委法律地位再探讨 李丽辉 (305)
- 试论人大代表社区联络站的设立 吴志翔 (312)
- 增强预算监督刚性 推动地方经济社会发展 郑丹 (317)
- 探究人大街道工委纵深发展之道 谢楸霖 (323)
- 扩大公众参与 推进民主法治建设
- 管窥基层人大工作中的扩大公众参与 田敬辉 (329)
- 关于建立代表建议审查机制的探讨 刘奇志 (336)
- 关于提高代表建议质量的几点思考 李远 (343)
- 花都区人大创新代表工作的实践与思考 钟赤美 (348)
- 浅议人大常委会接受和处理群众的申诉 王靓华 (354)
- 加强人大代表联系群众制度建设 刘惠萍 (361)
- 充分行使人大监督职能 履行法律赋予神圣职责
- 王志卫 (368)
- 加强基层人大代表与选区选民的密切联系 魏济民 (375)
- 浅析如何完善人大代表联系人民群众的工作途径
- 喻晓明 (380)
- 公民有序参与立法活动：让地方人大立法“更接地气”
- 邓昊晟 (388)
- 地方立法质量跟踪评估程序启动机制研究
- 朱凤翔 韩璐 (395)
- 公众参与地方立法的现状分析与对策研究 王薇 (401)
- 公众参与：强化基层人大监督“两院”成效的新助力
- 以审议“两院”工作报告为视角 陈虹 (409)
- 如何做好人大代表联系选民工作 周亚忠 (416)
- 发挥人大作用，推动城市副中心建设 陈金和 (424)

顺应群众期待 推进民主法治

——在2013年度广州市人大制度研讨会上的讲话

广州市人大常委会主任 张桂芳

同志们：

今天，市人大制度研究会在这里召开一年一度的研讨会。这次研讨活动，紧紧围绕“民主法治与公众参与”这一主题，大家从不同角度进行了广泛深入的研讨和交流，很有现实意义。刚才，杨武、建水、祥平等3位同志先后作了讲话，6位论文作者也作了发言，我觉得他们讲得都很好，我很受启发。我觉得，这次研讨会气氛很热烈，思想很活跃，大家的发言很有见地。对此次研讨会的召开，在这里我谨代表市人大常委会，向获奖的论文作者表示祝贺，并向所有参与人大制度研究工作的同志表示感谢！

这次研讨会是我到人大工作之后参加的第三次研讨会，每一次我都比较认真地听大家的发言。我认为，不管是论文撰写还是主题发言的水平都在不断提高。刚才大家的发言，我也认真听了。发言的内容基本上涵盖了广州市人大常委会工作的方方面面，大家从不同的角度回顾总结了多年来在坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主法治建设中所取得的成绩，既有对人大基础性工作的深入探讨，又有对创新性工作的探索探求。我从中还感受到了一种勇于开拓的工作激情，也得到了一种感染、一种鼓舞。

党的十八大指出，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重法治在国家治理和社会管理中的重要作用，要全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。广州市民主法治建设既面临着有利的环境和条件，也面临着艰巨的工作和任务，如何将人民代表大会制度的优势充分地发挥出来，更好地回应人民群众的期待和愿望，既需要我们在实际工作中努力探索，更需要深入地研究和探讨。回顾以往的工作，广州市各级人大在推进民主法治建设方面卓有成效，我认为，主要表现在两个方面。

一是表现在营造了良好的民主法治氛围。改革开放以来，广州在民主法治建设中形成一系列具有广州特色的有效做法。市人大及其常委会在法规的起草、审议、施行、宣传等环节中，坚持开门立法、公开立法、民主立法，通过在报纸上刊登法规草案、召开立法听证会、建立立法顾问制度、开设立法官方微博等民主途径，提高立法质量，取得了比较显著的成效。人大代表严格履行法律赋予的职责，通过持证视察、执法检查、询问、监督、立法等有效途径，实实在在地为市民排忧解难，显示出人大代表在现代政治生活中具有不可替代的作用。由广州市人大常委会和广州市电视台联合主办的《羊城论坛》是公民有序政治参与的成功尝试。多年以来，这个充分体现民主精神的论坛，及时把社会的热点、难点问题让公民参与讨论、参加辩论，使政府官员更及时地听到公民的心声和呼声。论坛成为了推进社会主义民主政治的大平台，在全省乃至全国都产生了积极影响。广州推进民主法治建设的成功经验，也写入了去年市委印发《关于推进民主法治建设的实施意见》，这个《意见》站在全面推进新型城市化发展的高度，明确了民主法治建设的工作思路和总体目标，提出了主要任务和工作举措，是广州加强民主法治建设的重要指导性文件，对我们各级人大今后的工作起到指导性作用，将进一步推进广州市民主法治建设。这一系列勇于探索的民主法治实践，营造了良

好的民主法治氛围，开创出一条具有鲜明“广州特色”的民主法治建设道路。

二是表现在拓宽了上下贯通的民主法治渠道。在拓宽民主渠道、拓宽监督渠道方面，市人大常委会坚持向社会公开征集立法、监督议题。对于公开征集立法、监督议题，我们的积极性很高，但是，社会的参与度还是不够。实际上对这项工作，人大常委会非常重视，明年应该立哪些法，监督重点在哪里，基本上都来自社会的反馈。列入市人大常委会监督的议题，我们强调互动和务求实效。一些监督议题，哪怕一年效果不好，我们也会采取跟踪监督、连续监督的方法，最后一定要达到效果。如果社会和群众能够认识到这一点，那么参与的积极性就会有所提高。另外，我们及时通过新闻媒体和网络公开工作进展情况，推行网络直播常委会会议和专题询问，在广州人大网开设“市民议政厅”，举办网上立法听证会，加强人大网站建设，提升人大工作信息化水平，扩大公众对人大立法监督和讨论决定重大事项等工作的参与。直播常委会会议和专题询问，作用很大，尤其是专题询问，人大机关和政府部门都反映效果非常好。接下来还要进一步直播人大常委会的分组讨论，让全社会和群众了解到每个委员履行的职责，提出的建议，如何发言以及如何监督政府。围绕重大民生议题，多渠道广泛听取和吸纳群众的意见和建议。落实市委关于加强人大组织建设的有关文件精神，着力加强人大代表基层组织建设，全市128个街道全部设立人大工委，制定人大代表进社区工作办法，街道工委在社区设立代表联络站。刚才天河区论文作者发言也提到了，现在基层人大虽然建立起来了，但还没有发挥充分的作用。尤其是不少基层人大街道工委的负责人，仍长期兼行政职务。根据我们所做的调查，开始的时候，90%还兼有行政职务。后来经过我们的强调、督促，基本上都去除了行政职务。代表联络站广泛了解社情民意，为群众办实事，进一步加强了人大代表与基层群众的联系，成为了人大代表听民声、传民意、解

民忧的平台。

尽管我们的工作取得了一定成绩，但不应该满足于现状，我们要不断适应人民群众的要求和期待，进一步推进广州市民主法治建设。对今后如何发挥人大在推进广州市民主法治建设中的作用，我提三点意见。

一要坚持党的领导。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是发展中国特色社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度必须坚持的根本原则。以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力，调动人民积极性为目的，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。人大工作的实践充分证明，只有始终坚持党的领导，人大工作才能始终保持正确的政治方向，才能与时俱进，充满活力。我们要在党的领导下，充分发挥人大制度的内在优势，真正建立科学的、有机的、衔接的、贯通的权力运行机制、制度和程序，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。

二要充分发挥人大工作在推进民主法治建设中的重要作用，要使人大会成为推进民主法治建设的主渠道。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人民代表大会是我国的权力机关。只有通过人民代表大会，国家权力才会真正地属于人民，做到真正意义上的人民当家作主。从中国民主实现的路径来看，只有坚持和完善人民代表大会制度，才能从根本上保证和实现人民管理国家的权利。当前，我们要认真学习贯彻党的十八大精神，旗帜鲜明地坚持党的领导，坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路，发挥人大工作的重要作用，坚定不移地推进社会主义民主政治建设。

三要充分发挥人大代表在推进民主法治建设中的重要作用。要使人大会代表、人大工作者成为推进民主法治建设的主力军。要强化代表意识，发挥代表带头带动作用。人大代表只有在自己的本职工作岗位上、在日常的工作和生活中模范地遵守宪法和法

律，在推进广州民主法治建设中发挥带领作用，才能履行好代表职务，也才能得到人民群众的信赖和拥护。接下来我们还要采用培训、专题讲座、代表小组活动、代表联络站创建、人大常委会主任会议组成人员接待代表、“羊城代表学堂”等多种形式，引导代表正确认识自己的地位和作用，不断强化代表的政治意识、代表意识、法治意识和自律意识，提升代表履职能力，发挥代表监督主体作用。各级人大常委会，要主动加强与人大代表的密切联系，拓宽代表知政参政渠道，切实保障代表的知情权、参与权、表达权和监督权。要大力督促街道工委履行职责、开展工作，加快建立代表学习、小组活动、接待群众、述职评议等工作制度，抓紧建设代表之家、代表社区联络站等平台载体，规范活动方式，提高代表履职实效，积极为代表知情督政、依法履职提供服务，创造条件。

我就讲这三点建议供大家参考。最后，衷心祝愿 2013 年度广州市人大制度研讨会取得圆满成功！

加强人大制度研究 促进民主法治建设

——在 2013 年度广州市人大制度研讨会上的讲话

广州市人大制度研究会会长 杨 武

各位领导、同志们：

2013 年度市人大制度研讨会在全体与会人员的共同努力下，在这里顺利召开。这次研讨会的主题是“民主法治与公众参与”，会议时间为今天全天。这次会议主题鲜明，议程丰富，我们有信心会议将开得非常成功。在此，我谨代表市人大制度研究会，向对本次会议给予大力支持的广州市人大常委会和各区（县级市）人大常委会表示衷心的感谢！

这次研讨会得到了市人大常委会领导的高度重视，张桂芳主任百忙之中抽空出席会议并作重要讲话，充分体现了市人大常委会对市人大制度研究会的关怀和期待。这次研讨会由市人大制度研究会和广州市律师协会联合举办，是合力推进人大制度研究工作的进一步尝试，这样做一定会对人大制度研究工作的深入开展起到促进作用。在此，我谨代表市人大制度研究会，向对本次会议给予大力支持的广州市律师协会，表示衷心的感谢！

在此之前，我仔细阅读了参加此次研讨会的论文，整体而言，呈现出以下几个特点：

一是数量较多，质量较高。本次研讨会共收到论文 125 篇，入选 80 篇，收到论文是历史上最多的一次，质量也比较好，而且很有代表性，可以看出大家都下了很大功夫来思考问题。各位

作者在繁忙的工作之余对人大工作进行了深入的思考，这是思维创新的提炼，也是实践经验的升华，具有较强的现实针对性，对于进一步推动广州市人大工作、促进社会主义民主政治建设具有重要意义。

二是作者多元，参与广泛。在这些论文作者当中，有的来自市、区（县级市）人大常委会和政府、法院、检察院，有的来自基层街道，有的则来自高校科研单位等；论文作者既有普通的机关干部，也有领导干部；既有专家学者，也有人大代表和律师，体现了社会各界对加强民主法治建设和推进广州市人大工作的高度关注。

三是选题精准，紧扣实际。大家围绕研讨会主题，本着理论联系实际、开拓创新的精神，总结人大工作的新经验，探索新思路、新问题、新途径、新方法，就如何扩大公众有序政治参与、推进民主法治建设进行了深入的探讨。如关于地方人大立法如何体现和集聚民意、进一步拓展公众有序参与立法活动的途径和形式，如何开展财政预决算审查和监督，网络媒体对公众参与人大的影响，人大代表深入联系群众的途径、形式、组织管理，如何更好发挥人大街道工委作用，等等，这些文章立意较高，理论联系实际，对实际工作也有启发意义。可以说，提交本次会议的论文，既有理论层面的阐述，又有实践经验的总结；既有理性的思考，又有务实的可操作性。这些很好的观点和建议，研究会办公室会后要进一步整理，上报常委会领导，继续为广州市人大工作提供有力的智力支持和决策参考！

本次会议安排了部分论文作者代表作大会发言，其他论文作者提出的观点和见解也很有价值，由于时间关系不能一一安排发言。会后我们将把入选本次研讨会的论文结集公开出版。与往年不同的是，本次研讨会开展了优秀论文评选。1997年，研究会第一次开展优秀论文评选，历经16年，我们今年再一次进行优秀论文评选，可谓意义重大！经过研究会常务理事会的集体讨论，

接下来，我们准备在2~3年内再举行一次评选，对这2~3年内提交研讨会的所有论文集集中进行评选。希望获奖的作者再接再厉，再出精品；今年没有获奖的作者也要继续努力，争取下一次取得更好的成绩！相信通过会议的交流 and 探讨，将有助于我们研究解决一些在工作中出现的问题，对于推进我市各级人大常委会工作起到积极的作用。

研究会自2012年6月换届以来的一年多的时间内，广州市人大常委会领导高度重视思想理论建设，对研究会的工作寄予厚望，希望研究会成为常委会决策和工作的支持体系，成为整合研究资源、沟通市人大和区（县级市）人大的重要平台；要求研究会加强对人大工作理论研究与创新探索，不断通过研究成果为本市人大工作提供理论支撑和智力支持。这些希望和要求成为我们的工作目标，也成为我们工作的动力。研究会结合广州民主法治建设中的重大问题和市人大常委会的中心工作，积极开展研讨交流活动，发挥应用对策型研究优势，取得了丰富的研究成果，发挥了明显的支撑效应。2013年4月，为了给人大立法工作提供参考，研究会组织了未成年人保护专题调研，向常委会提交了5000多字的调研报告，其中的5条建议全部被采纳。为推进人大街道工委更好地依法履行职责，9月6日，研究会和海珠区人大常委会联合举办了“人大街道工委如何开展工作”的专题座谈会，邀请了广州市及各区（县级市）选联工委负责人或街道工委的专职副主任参加会议，对街道工委工作进行工作总结和经验交流。会后，研究会办公室将与会人员的建议和观点进行归纳整理，向常委会提交了会议综述。

2013年，是全面贯彻党的十八大精神的重要一年，是承前启后的重要一年。党的十八大对发展社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度做出了全面的部署，为做好新形势下的人大工作提出了要求，也为加强人大思想理论工作指明了方向。接下来，我们一定要在既有工作的基础上，坚持理论联系实际，根据

全市工作大局和常委会工作重点，妥善安排工作，围绕一些重点问题组织专题交流研讨，进一步做好基础性日常工作，着力在提高工作质量和实效上下功夫，再接再厉，多出成果，多出精品，为下一年的人大制度研究工作奠定良好基础。我们要在市人大常委会的领导下，求真务实，扎实工作，为开创广州市人大制度研究工作的新局面，为坚持和完善人民代表大会制度，发展社会主义民主政治作出新的贡献。

各位领导、同志们，在这次研讨会开幕之际，我祝大家工作顺利，事业有成，身体健康！

谢谢大家！

扩大公众有序政治参与 推进民主法治建设

——在2013年度广州市人大制度研讨会上的讲话

广州市司法局副局长 谭祥平

尊敬的张桂芳主任、杨武会长、各位领导、同志们：

早上好！首先，我代表广州市司法局，对“2013年度广州市人大制度研讨会”的成功召开，表示祝贺！在这里，我也要感谢市人大制度研究会的热情邀请。

今天的研讨会主题是“民主法治与公众参与”，市人大制度研究会、市律师协会采用“以文赴会”的形式，邀请了十多位优秀论文作者围绕主题进行深入的探讨和交流。关于这个课题，我想从律师行业主管部门的角度，谈两点个人的看法，抛砖引玉，供大家参考。

一、发挥专业优势，支持鼓励更多的律师参政议政

律师作为推动民主法治建设、维护社会公平正义的重要力量，负有政治使命和社会责任。律师参政议政是中国特色社会主义民主法治建设的一个重要组成部分。律师作为法律服务工作者，开展业务需要接触社会各个阶层，对社会各种现象和矛盾有着深刻的了解，对化解矛盾、解决纠纷有着其他行业无法取代的专业思考和专业判断。另外，律师身份相对“中立”、地位超脱，