

探索者的足迹

张雨田 主编



广东人民出版社

探索者的足迹

主 编：张雨田

副主编：李 伟 沈 芸

编 委：黎泽波 李坤鸿 李 祥
李淑良 何廷慈 刘富椿

广东人民出版社

粤新登字 01 号

探索者的足迹

张雨田 主编

*

广东人民出版社出版发行

广东省新华书店经销

茂名教育学院印刷厂印刷

厂址：茂名市光华北路7号大院

850×1168毫米 32开本 10.625印张 290,000字

1994年5月第1版 1994年5月第1次印刷

印数1—2,000册

ISBN 7—218—01431—3/D·200

定价7.80元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

勇于探索开拓
人大工作新局面

林若
一九九三年十一月

广东省人大常委会主任林若为本书题辞

序

李 田

在我国改革开放和经济建设迈入关键性一年的时候,迎来了《探索者的足迹》的出版。这一文集的鲜明特点是,论文的作者都是从事实际工作的同志,包括一些领导同志,他们根据工作中遇到的问题进行探索、研究,把感性认识上升到理性认识,因而有较强的针对性和现实指导性。这一文集的出版,对于指导地方人大工作,推进民主法制建设,保障和促进改革开放和社会主义现代化建设都将起积极作用。

近几年来,我省地方各级人大工作有了很大进展,地方各级人大及其常委会逐步行使宪法赋予的职权,正在发挥地方国家权力机关的作用。但是,毋庸讳言,至今仍然有许多干部,包括一些领导干部对地方人大存在着不少模糊认识,不重视人大工作,宪法赋予地方人大的职权远没有到位。要提高各级干部对人民代表大会制度的认识,增强人大意识和民主法制观念,除了加强对宪法和法律的宣传,学好中央负责同志的有关论述外,做好地方人大工作,并加强对人大制度的研究,是生动具体的、富有感染力的对人民代表大会制度的宣传教育。《探索者的足迹》以丰富的、有说服力的材料和一定的理论高度证明,人民代表大会制度是我国的根本政治制度,“建设民主政治,最重要的是坚持和完善人民代表大会制度”。

建立社会主义市场经济体制,地方人大工作出现了许多新情况、新问题,需要我们去探索,去研究。没有地方立法权的市、县、区人大及其常委会,在社会主义市场经济条件下,如何加强监督工作,提高监督效果,是摆在我们面前的重要课题。例如,执法不严是法制建设

的突出问题,如何做到严格执法;反对腐败反映了广大人民群众的强大要求,在反腐倡廉中地方人大应如何动作;评议工作已从基层扩展到市、县,如何提高评议效果,使之不流于形式等等,都需要认真总结和探索。人民代表是人民代表大会的组成人员,是地方人大常委会工作的基础,如何发挥代表的作用,也是不容忽视的重要内容。地方人大常委会在开展依法治市、依法治县中,在行使重大事项决定权和人事任免权等方面也有许多新问题值得探讨。

人民代表大会制度研究必须以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导,既要解放思想,又要实事求是。在对人大制度研究过程中,要解放思想,大胆探索,敢于突破,有所创新,但是,必须从地方人大工作的实际出发,实事求是提出切实可行的意见和建议,而不是漫无边际,无的放矢地乱放空炮。这样研究出来的成果才能指导实际工作,才会受到欢迎,才有生命力。这就需要作者一方面认真学习邓小平文选第三卷和中央负责同志的有关论述,弄清建立社会主义市场经济与加强民主法制建设的关系,明确人大工作的指导思想和主要任务;另一方面要深入实际,加强调查研究。《探索者的足迹》的许多论文就是两者相结合的产物,因而具有较强的针对性和指导性。

文章是靠人写出来的,撰写论文不但要有一定数量的干部,而且要具有较高的理论、业务和文字水平。这就要建立一支坚强的队伍,这支队伍既要有地方各级人大干部特别是领导干部,又要有“一府两院”的干部和理论界、法学界以及大专院校专家、学者,这样,才能做到互相切磋,取长补短,共同提高。而这支队伍又需要一定的形式去组织调动他们的积极性。实践证明,设立人民代表大会制度研究会就是一个可取的形式。研究会加强与会员联系,提出一些研究课题,定期召开研讨会,使这支队伍在实践中茁壮成长,人大制度研究也必将不断结出硕果。

(作者系广东省人民代表大会制度研究会秘书长)

目 录

序	李 田(1)
---------	--------

总 论 篇

加强党对人大工作领导 充分发挥权力机关作用	肖贤成(3)
加强党的领导,发挥乡镇人大的作用	陈沃培(10)
浅谈人大的性质、地位和作用	张雨田(18)
怎样开好市、县(区)人民代表大会会议	李 伟(28)
坚持和完善人民代表大会制度 推进我市社会主义 民主政治建设	李 祥(35)
要正确认识和处理人大工作中的四大关系	周龙荣(46)
关于加强和改善党对人大工作领导的思考	江流晋 董风华(57)
浅论党委推荐干部人选与人大选举任命的统一	麦有斌(64)

监 督 篇

加强法律监督工作 为经济建设服务	陈子璜(73)
关于人大如何对复式预算实施有效监督的初步构想	何泽涛(78)
试论地方人大及其常委会的监督工作	陈洪溪(91)

谈谈对具体案件的司法监督..... 黎海超(102)

认真履行职责,做好法律监督

——开展监督工作的一些做法和体会

..... 茂名市人大常委会法制委员会(108)

浅谈“一府两院”如何自觉接受人大监督..... 黎兴良(114)

如何对具体案件实施监督..... 蔡桐荣(120)

围绕经济建设中心 开展人大财经工作

..... 茂名市人大常委会财经委员会(123)

人大农村监督工作要为经济建设服务..... 易万育(130)

做好对财政预算的审查和监督 为发展地方经济服务

..... 茂名市人大常委会财经委员会(133)

浅谈地方人大的监督工作..... 郑乃玉(138)

依靠群众开展述职评议是加强人事监督的重要形式

..... 温茂森(144)

发挥工作委员会在监督中作用的思考..... 陈 的(149)

谈谈人大开展法律监督工作..... 刘富椿(155)

正确理解监督与被监督的辩证关系 搞好人大

监督工作..... 黄建成(159)

加强调查研究,发挥人大常委会监督职能的作用

..... 黎泽波(163)

从钱排镇的现状探索贫困山区“普九”工作的对策

..... 李淑良(169)

自觉接受人大监督 路子越走越宽..... 谭普芬(172)

在人大的监督下做好法院工作..... 林 青(175)

加强税法实施的监督 为“四化”建设聚财尽力

..... 茂名市人大常委会财经委员会(178)

- 依法行使决定权 推动绿化达标工作…………… 叶广勇(183)
- 认真学习《水法》 严格依法治水
…………… 茂名市人大常委会农村委员会(186)
- 讲究方法 搞好监督…………… 信宜市人大常委会(190)
- 评议政府工作 发挥监督职能…………… 高州市人大常委会(196)

议 案 篇

- 确立和办理议案的体会…………… 邓 刚(201)
- 充分发挥常委会监督职能 促进议案办理工作的落实
…………… 茂名市人大常委会办公室(207)
- 严格执行办理工作规定,确保建议、提案件件落实
…………… 茂名市人民政府办公室(216)
- 人民代表议案工作必须走群众路线…………… 李坤鸿(220)
- 加强检查督促 保证议案落实…………… 邱伟光(226)
- 我们委员会是如何征集和办理代表议案的
…………… 茂名市人大常委会教科文卫侨委员会(229)
- 问渠哪得清如许
——督办省人大关于整治江河的85号议案纪实
…………… 何廷慈(235)
- 做好人大代表建议、批评、意见办理工作之我见
…………… 卢忠仁(239)

代 表 篇

- 提高思想认识,加强代表工作 …………… 李卓求(245)

试论人大代表参政议政能力的培养与提高·····	张 元(251)
人民代表评议政府工作的积极作用·····	陈洪溪(257)
充分发挥代表作用 促进农村经济发展·····	邓炎新(264)
提高代表参政议政水平管见·····	吴洪业(270)
提高代表视察效果的几点看法·····	朱栋文(273)
浅谈提高代表视察效果的“五性”·····	梁 显(278)
开展代表小组活动的一些做法和体会 ·····	高州市人大常委会(281)

自身建设篇

关于在乡镇设立人大常委会的思考·····	沈 芸(289)
加强人大常委会组织建设之我见 ·····	黎泽波(298)
加强自身建设 推进各项工作·····	茂名市人大常委会(303)
围绕“中心”搞好服务·····	李坤鸿(310)
加强机关档案综合管理 为人大常委会行使职权服务 ·····	李坤鸿(313)
协调人际关系,做好办公室工作 ·····	黄国维(318)
关于加强人大自身建设之我见·····	何世深(322)
抓好组织、思想、制度建设,搞好乡镇人大工作 ·····	信宜市人大常委会(328)
努力探索,积极开展人大农村工作 ·····	茂名市人大常委会农村委员会(334)
后记·····	(339)

总 论 篇

加强党对人大工作领导 充分发挥权力机关作用

肖贤成

在新的形势下,如何进一步加强和改善党对人大工作的领导,坚持和完善人民代表大会制度,充分发挥地方国家权力机关的作用,是值得研究的一个新课题。下面我就这个问题作些探讨。

一、必须进一步提高对人民代表大会制度的认识,大力推进社会主义民主与法制建设

(一)人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在我国,一切权力属于人民,人民行使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,以及大会闭幕期间的常务委员会。人民代表大会制度是在中国共产党领导全国各族人民进行长期的革命斗争中形成的,是适合我国国情的,有中国特色的,是人民民主专政的国家性质——国体决定的政体。历史经验告诉我们,无产阶级在取得全国政权之后,在政治方面最重要的一个问题是使社会主义民主制度化、法律化。要发展社会主义民主使民主制度化、法律化,最重要的是健全人民代表大会制度。党的十一届三中全会总结了历史上正反两方面的经验,确定了发展社会主义民主,健全社会主义法制的基本方针,反映了我国历史发展的客观规律,人民代表大会制度建设进入了一个新的历史发展阶段,发挥着越来越重大的作用。邓小平同志指出,在政治体制改革方面,有一点可以肯定,就是我们要坚持实行人民代表大会制度,而不是美国式的三权鼎立制度。江泽民同志也明确指出,

要继续完善我国的人民代表大会制度和共产党领导的多党合作与政治协商制度。坚持和完善人民代表大会制度,是推进我国政治体制改革,加强社会主义民主和法治建设的需要。因此,要通过贯彻党的十四大精神和上级人大工作指示精神,使广大干部群众深刻理解我国人民代表大会制度的主要内容、特点和优势,认清这个制度和西方议会制度的本质区别,把对人民代表大会制度的认识提高到一个新的高度。

(二)人民代表大会制度,是体现社会主义制度的优越性,是建设有中国特色的社会主义的重要组成部分。宪法规定,“中华人民共和国是以工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”这体现了我国的阶级本质,人民是国家和社会的主人。为保证人民行使管理国家的权利,宪法规定要实行人民代表大会制度,基本内容主要是:第一,一切权力属于人民,这是我国国家制度的核心内容和根本准则;第二,人民行使国家权力的机关,是人民代表大会,人民通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务;第三,人民代表大会是由人民民主选举产生,对人民负责,受人民监督;第四,国家行政机关、审判机关、检察机关,由人民代表大会选举产生,对它负责,受它监督;第五,各级人民代表大会及其常委会实行民主集中制,集体行使职权,集体决定问题。宪法规定的这些内容说明人民代表大会及其常务委员会是权力机关。从地方人民代表大会及其常委会来说,它是统一行使本行政区域的国家权力,不受本级行政机关、审判机关、检察机关的制约,也不允许这些机关与人大保持权力平衡,权力机关与行政机关、审判机关、检察机关之间不是各自分立、平等分权的关系。地方人民代表大会的作用,主要有三个方面:一是在本行政区域社会主义现代化建设中的民主决策作用;二是对社会主义民主与法治建设的促进作用;三是对本级其它政权机关的合理制约作用,更好地为人民服务。我国是有十一亿多人口的社会主义国家,实行人民民主专政,实行人民代表大会制度,由人民管理国家,是维护人民根本利益的可靠保证,也是我们国家能

够经得起各种风险的可靠保证,这些明白地表示我国政权的民主性质。

(三)人民代表大会制度,是保证人民当家作主,行使管理国家的权利。我国是工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义民主的本质和核心,是人民当家作主,享有各项公民权利,享有管理国家 and 企事业的权力。人民代表大会制度就是人民通过自己选出的代表行使管理国家权力的政权形式。我市高州和各县(区)、镇两级人大换届选举实践结果,就是鲜明的例证。高州市和各县(区)、镇两级人大换届选举,都是广大选民通过直接选举的办法,选举自己信赖的能够代表人民利益和意志的人民代表,参加人民代表大会,代表人民参与讨论决定本行政区域的重大事项。今年高州市、各县(区)、镇人大换届选举期间,广大选民充分行使民主权利,全市应选高州、各县(区)人大代表2078名,政党、团体或者选民10人以上联合提名,共推出代表候选人7751名,等于应选代表总数的3.73倍。全市应选镇人大代表8678名,政党团体或者选民10人以上联合提名候选人23258名,等于应选代表总数的2.68倍。广大选民对提名代表候选人是认真负责的,凡是参加提名代表候选人的选民,都在提名表上签名,因残疾或文盲不能签名的要在自己的名字上盖私章或按指模,体现选民的责任感、光荣感。有的年岁较高的选民,在盖指模时激动地说:“解放前,我是因为卖儿卖女、卖田卖地而盖指模,现在我是行使当家作主权利而盖指模,是多么光彩啊!”广大选民普遍珍惜自己的民主权利,热情地参加投票,换届选举是完善人民代表大会制度的具体实践,反映了人民当家作主,体现了人民代表大会制度是适合我国国情的。

近年来,人们对人民代表大会制度的认识,总的来说有了很大提高。但是,不尊重这一根本政治制度,不依法办事的现象仍然存在。有的人把人大及其常委会看成“走形式”的“橡皮图章”,这是错误的。对此,我们要认真总结经验,进行宣传教育,提高认识,更新观念,增强人民代表大会制度意识,把思想统一到依法办事上来。要坚持和完善

人民代表大会制度，大力推进社会主义民主和法制建设。

二、必须加强和改善党对人大工作的领导

切实加强和改善党对人大工作的领导，各级党委必须按照党中央的指示精神，明确指导思想，才能扎实系统地把工作做好。

一是要明确党对人大工作的领导是政治领导。党章规定：“党的领导主要是政治、思想和组织的领导。”“党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”党的十三大报告中指出：党的领导是政治领导即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家行政机关推荐重要干部。党对国家实行政治领导的主要方式是：使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。这告诉我们：中国共产党是执政党，最根本最主要的是思想政治领导，靠党的路线、方针、政策的正确，靠党和群众的密切联系，靠广大党员的带头和模范作用，团结带领广大人民为党和人民的利益而奋斗，而不应该用党的组织代替政权机关和群众团体组织，使它们徒有其名，而无其实，不然，就违反了人民民主制度。所以，各级党委都应该尊重宪法和地方组织法规定的人大及其常委会的地位和作用，切实保证它们依法行使职权。

二是要明确党的领导和人大依法办事的性质是一致的。历史事实证明，没有共产党，就没有新中国。没有共产党的领导，就不可能把全国十一亿多人民团结起来，克服种种困难，为实现社会主义现代化建设而奋斗。中国共产党是工人阶级的先锋队，它的宗旨是全心全意为人民服务，除了人民的利益，它是没有自己任何特殊利益；人大是代表人民利益和意愿依法行使管理国家和事务，党和人大的根本任务、目标是一致的。地方党委行使的领导权，是保证本地方国家行政管理的社会主义方向和各项事业的社会主义发展方向，落实党的路线、方针、政策；地方人大的重要职责，是在本行政区域内，保证宪法、

法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，它是遵循党指出的方向和上级人大的决议，对本地区的重大事项作出决定；党委和人大的职责有所不同，但这是体现社会主义民主和法制建设，加速民主制度化、法律化。党领导人民制定宪法和法律，党又领导人民遵守、执行宪法和法律，党自己也必须在宪法和法律的范围内活动。有的人说，人大依法行使职权是多了一个“婆婆”，这样的说法实质是对党的领导和依法办事没有充分理解，这是错误的，各级党委对此应有正确的认识，发挥人大的积极作用，通过人大调动全体人民的积极性，实现党的主张。

三是要明确保证人大依法行使职权，就是坚持党的领导。我国是社会主义国家，人民是国家的主人。人民，只有人民，才是推动历史发展的动力。党是代表人民利益的，而要实现党的主张，没有人民共同行动是行不通的。党的主张是从群众中来，到群众中去，集中起来，坚持下去，反映最大多数人民的最大利益。在战争年代，是党依靠和发动人民起来斗争，推翻三座大山，建立社会主义国家。建国后四十多年来，也是党依靠人民的力量，逐步发展起来的，建成初步繁荣昌盛，独立自主的社会主义新中国。人大的职责，就是通过法律规定的程序，把党的主张变成人民的意志，动员和组织人民行动，并对各级国家机关和人民群众发挥有约束力的作用，认真贯彻实施。所以，坚持人民代表大会制度，发挥人大的作用，人民民主有了保障，党的主张得到了实现，正是为了更好地实现党的领导。

近年来，我市各级党委比较注意领导人大工作，高州市和各县（区）人大工作有了很大进展，人大常委会依法行使职权逐步走向制度化；人大常委会与“一府两院”之间的关系基本是协调的，能够依照法律规定各自行使职权；人大常委会自身建设有了一定的基础，并积极指导乡镇人大建设，使基层权力机关逐步发挥作用。但是，有的地方对加强民主和法制建设缺乏系统的研究，因而，对如何发挥人大的作用还未有足够的重视。因此，党委必须把人大工作摆上重要议事日程，切实加强领导。