

RENDA JIANDU GONGZUO SIXIAO 人大监督工作思考

茂名市人大常委会办公室

茂名市人大常委会研究室 合编

茂名市人大制度研究会

二〇〇〇年三月

目 录

努力提高人大制度理论研究水平(代序)	林华景(1)
对人大监督不力问题的剖析	周仲伟(5)
工作委员会——地方人大常委会的参谋和助手	沈 芸(10)
关于依法治理重在依法治官的思考	吕鉴秋(15)
地方人大如何参与依法治理发挥主导作用的思考	黎泽波(21)
关于建立行政执法督察队的思考	李坤鸿(28)
依法治国之我见	吴明盛 何世深(33)
正确处理几个关系 充分发挥人大作用	潘康彬(40)
浅谈地方人大如何在依法治市中发挥主导作用	张 元(45)
浅析人大常委会会议审议质量的制约因素及对策	梁红健(50)

十五大后的人大制度建设	梁 鑫(55)
试论在依法治理中如何加强和改善党的领导	蔡桐荣(60)
遏制领导干部滥用权力刍议	赖其潮(65)
高层次的监督需要高素质的人才	章治邦(72)
地方人大常委会主任应兼任同级党委第一副书记	何廷慈(76)
关于提高代表综合素质的思考	梁大显(80)
浅议执法工作	赖其潮(85)
依法治国的关键在于领导	黎兴良(91)
论人大开展述职评议与党管干部原则的一致性	黎泽波(96)
浅谈如何优化人大常委会组成人员的群体结构	周永茂(100)
如何发挥人大在廉政监督中的作用	陈 蕾(110)
谈谈建立错案责任追究制的必要性	李坤鸿(117)
谈谈新形势下地方人大机关的组织建设	吴明盛 何世深(121)
提高人大机关整体素质刍论	朱伯基(125)
提高人大常委会会议审议质量之我见	黎海超(131)

关于地方人大加强执法检查增大监督力度的思考	黎泽波(136)
浅谈地方人大常委会的组织建设	张 元(141)
谈谈如何搞好依法治区工作	潘康彬(147)
提高人大代表自身素质之我见	张东权(153)
如何监督执法责任制的实施	刘子浩(157)
提高人大常委会会议审议质量初探	林 妍(161)
改革行政执法体制势在必行	蔡桐荣(167)
推进基层依法治理的思考	李坤鸿(172)
健全民主制度 推进依法治国	周永茂(179)
关于依法治市亟待解决的几个问题	张 元(191)
依法治国必须充分发挥人大的主导作用	潘康彬(197)
在依法治县中地方人大对司法案件监督的要求	卢勇明(203)
对地方人大常委会在推进部门实行“两制”中发挥 主导作用的见解	黎泽波(209)
依法行政是依法治国的重要环节	陈有宽(216)
浅谈依法治村	刘子浩(221)
浅谈人大个案监督的若干问题	陆宁波(227)
健全人大监督机制 推进依法治国工作	张东权(233)
对依法治县的思考	陈严光(238)

论依法决策	邓汉波(245)
深化述职评议 促进依法治市	梁 鑫(250)
如何发挥检察机关在依法治市中的主体作用	林建安(254)
坚持严格执法 促进依法治国	官锦友(261)

努力提高人大制度 理论研究水平

(代序)

林华景

一、必须坚持以邓小平理论为指导,把握人大理论研究的正确方向

邓小平理论是当代中国的马克思主义,是我们观察世界、统揽全局,贯穿各项工作的灵魂。党的十五大和九届全国人大二次会议通过,确立邓小平理论作为我们党和国家的指导思想,写入了党章和宪法。邓小平同志的民主法制思想,其基本内涵就是在党的领导下,人民当家作主,依法治国,发展社会主义民主政治。邓小平这一深刻思想,是我们从事人大工作和人大理论研究的科学指南。所以,我们从事人大制度理论研究,一定要高举邓小平理论的伟大旗帜,加强对邓小平理论的学习,完整地准确地领会、掌握邓小平理论的科学体系,特别是要认真学习、深刻领会邓小平同志民主法制建设的思想。只有以这一科学理论武装头脑,并把它作为分析、研究和判断问题的准则,联系实际,融会贯通,才能把握正确的方向,不断提高人大工作和人大制度理论研究的水平。

二、人大制度理论研究要与实践紧密结合,注重实效

我们党一向倡导理论联系实际的优良学风,强调要把马克思主义基本原理与中国的实际相结合,坚持用理论武器解决实际问题。江泽民同志在党的十五大报告中指出,学习马克思主义一定要以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心,着眼于马克思主义理论的运用,着眼于对实际问题的理论思考,着眼于新的实践和新的发展。这“一个中心三个着眼于”是我们开展人大制度理论研究应遵循的基本原则。所以,我们开展人大制度理论研究,就一定要与我市当前人大工作的实践紧密结合。要做到理论和实践相结合,使理论研究工作深深植根于工作实践中,就必须注意两个方面:一是理论研究的出发点要立足于实践,选择实践需要解决的现实问题进行研究;研究的目的是解决实践中的现实问题,不是无的放矢,不能从理论到理论。二是理论研究的方法立足于实践,在实践中探索,在调查中研究,研究成果完全是工作实践和经验的总结升华。

人大制度理论研究的价值也正在于从实践中总结出规律性的东西,指导实践活动更好地开展。所以,人大制度理论研究必须从依法治国的高度着眼,从我国我市的实际出发,对依法治理中出现的新情况、新问题,特别是在如何树立全局观念,准确把握经济和社会发展的重大事项和人民群众关心的热点、难点问题,有针对性地进行好宪法和法律赋予人大及其常委会的各项职权、监督“一府两院”依法行政和公正司法;如何才能处理好党管干部与人大依法选举、任免国家机关工作人员的关系,促进国家机关及其工作人员严格依法办事,全心全意为人民服务;如何落实有关法律法规,依法保障人民群众的民主权利,把基层民主政治建设纳入法制化轨道,最大限度地调动人民群众社会主义现代化建设的积极性等方面,都是摆在我们面前要研究的重要课题。当前,特别要抓住对人大常委会如何行使好讨论和决定重大事项这个专题进行研究。总之,必须紧紧围绕坚持和完善人民代表大会制度,抓住人大工作中最为突出的实际问题,认真研究,积极探讨,拿出适合我市实际的优秀的研究成果,为推进依法治

市,加强民主法制建设服务。

三、进一步改进方式,多出理论研究成果

人大理论研究的对象是国家的根本政治制度及其建设,具有鲜明的政治性强的特点。同时,人大工作又处于逐步加强和不断完善、发展的过程中,具有探索性强的特点。所以,我们开展人大制度理论研究,既要在基本政治原则问题上把握好方向,又要开拓进取,勇于探索,提出新的观点和见解,这样,才能使研究工作拓宽领域,深化主题,推进人大事业的发展。

在研究方式上,可以灵活多样,既要开展对人大制度重大理论问题的综合性研究,又可搞好人大工作一些实际问题的专题性研究;既要有理论上的探讨,也可考虑对一些实践经验进行分析和总结,提出一些改进工作的意见和建议。同时,我们还可加强横向联系,增强开放性,达到互通信息,互相取长补短的目的。

人大制度理论研究工作,还必须树立精品意识,增强预见性、主动性和创造性,从而出思想、出成果、出人才,提高社会效益。同时,我们还要把人大制度理论研究和宣传工作结合起来,进一步搞好对人大制度和人大工作的宣传,运用正确的理论去教育人、武装人,澄清社会上仍然存在的模糊认识,为人大制度建设和人大工作的开展提供积极的舆论服务。

四、各级人大都要重视理论研究工作

地方人大常委会设立二十年来,各地探索出很多切实可行的工作经验,保障了人大及其常委会依法行使各项职权。除了法律规定的程序和形式外,先后出现的代表评议、述职评议、执法责任制、错案(执法过错)责任追究制、个案监督等等,无一不是实践和理论研究相结合的体现。近年通行的任前法律考试制度、任前发言制度、人大代表重要意见“直通车”制度、听证制度、人代会旁听制度等,均是发端于人大制度理论研究成果中的一些切实可行的设想。方法的创新离不开理论的帮助,缺乏理论指导的实践是盲目的实践。所以,无论市、县(市、区)、镇人大都要高度重视人大制度和人大工作的理论研究,要建立一支稳定的素质较高的理论研究队伍,健全有关激励制

度,为开展人大理论研究创造一个良好的工作环境。只要我们各级领导高度重视人大理论研究工作,热心于人大理论研究的同志切实肩负起任务,积极探索人大工作和民主法制建设中带有规律性的东西,并从理论上总结概括,使其对人大工作具有普遍的指导意义,我市人大制度理论研究工作就一定会取得新的成果。

人类即将进入 2000 年,这是世纪交替之年。我们人大制度理论研究和人大工作,面临着新的形势和任务。让我们从“三讲”教育活动中吸取营养,不断加强学习,勇于探索,以取得人大制度理论研究新的丰硕成果,为推进依法治市和我市两个文明建设作出更大的贡献。

(作者系中共茂名市委副书记、市人大常委会主任。本文摘自作者在'99 茂名市人大制度研究会理事会暨理论研讨会上的讲话)

对人大监督不力问题的剖析

周仲伟

一、要客观地、全面地分析监督不力的原因

加强对“一府两院”的监督，是宪法和法律赋予人大的一项重要任务。但是，多年来，地方人大的监督工作普遍存在“监督不到位、监督不到人、监督不够力”的现象，社会各方均有反映，从事人大工作的同志也一直为此而苦恼。监督不力已成共识，异议不多。而对于监督不力的原因，则众说纷纭，见仁见智。

不少人认为，在人大工作的同志精神不振，不敢监督，是导致监督不力的主要原因。对于这个结论，应当说不是完全没有道理，但这毕竟是一种表面现象，仅仅停留在这个表层认识是很不够的。以下几个问题值得我们深入思考，从中找出症结所在：①监督不力不是个别、局部地方的问题，已成为普遍现象，难道在人大工作的同志，都是或者大都是精神不振、不敢监督吗？即使果真如此，也要问个为什么，不敢监督是怎样造成的？②监督不力的问题已提出多年，增强监督力度的呼声也喊了多年，为何一直没有根本或较大的改变？地方人大工作的一些先进单位几经努力，虽然有所改进，但也未能根本改变监督不力的状况。③一些领导同志在党委、政府工作时，精神振奋，生龙活虎，到人大工作一、两年后就无奈地发出感叹，说对搞好人

大工作,过去是“有力无心”,现在是“有心无力”,个中原委与苦衷是什么?

由上可见,对于监督不力的问题,简单指责人大工作的同志精神不振、不敢监督,既不公平,也于事无补。我们必须坚持实事求是的态度,进行客观、全面、深入的分析研究,敢于触及深层次的问题,找出根本原因,从而对症下药加以解决。

二、必须解决好几个深层次问题

毫无疑问,地方人大确有一些同志精神不振、不敢监督,不改变这种精神状态是不可能搞好监督工作的。但是,正如邓小平同志指出的,制度比人更重要。要根本改变监督不力的状况,必须从体制、法制上解决好如下几个问题:

(一)人大领导在同级党委班子的位置问题。人大领导在同级党委班子中没有位置,是无法搞好监督工作的。目前,中央已为地方作出了榜样,全国人大常委会委员长参加政治局常委,另有两名副委员长分别为政治局委员和政治局候补委员、书记处书记,但地方人大主任大多数都不是同级党委常委。这就带来了如下几个问题:①不能参加党委决策,不利于贯彻党委意图做好监督工作。②政府主要领导一般都是同级党委的副书记,人大主任在党内的地位比之低得多,难以对政府进行监督。地方人大干部流传着这样一个笑话:有个市长听取了人大对政府的监督意见后,郑重声明以市委副书记的身份对人大指示,把人大的监督意见逐点驳回。这就充分地说明了人大主任在党委没有位置难于监督政府。③严重影响社会各方对人大作为国家权力机关的崇高法律地位的认识。我认为,人大主任不仅要参加同级党委常委,而且应当担任党委的第一副书记。这不能看作是人大伸手向党要地位,而是只有这样才能与国家权力机关的地位相适应,才能行使好宪法、法律赋予人大的神圣职责。

(二)地方党委改善执政方式问题。目前,地方党委对国家事务的一些重要决策,往往与政府联合行文作了决定,或者直接布置政府贯彻执行,有时连人大都不知道。人大一监督,就牵涉到党委,由于“投鼠忌器”,只好闭眼避之。地方人大常委会要进一步加强对其工作的领导,并改进领导方法特别是改善执政方式,其运作方式应从目前的“党委——‘一府两院’——人大”,改变为“党委——人大——‘一府两院’”,即凡属人大及其常委会职权范围内的重大问题,党委决策应作为建议,通过人大常委会党组向人大提出,或由政府形成议案向人大提出,由人大作出决定,监督“一府两院”贯彻实施。这样,既有利于人大监督的加强,党委的决策也将落实得更好。

(三)完善监督工作的法律法规问题。对于监督方式,宪法、法律只是原则规定,对其范围、对象、程序、责任等尚未配套立法,因而执行起来很不统一,很不规范,心存疑虑,难以操作。有些监督方式,法律效力不明确。例如,没有立法权的地方人大,常委会会议的主要内容是听取和审议“一府两院”的执法和工作汇报,人大机关的主要精力都花在做好调查研究等审议准备工作上。但审议后,除个别问题作出决定、决议外,一般是形成一个会议纪要或审议意见,而这些会议纪要和审议意见的法律效力如何,法律一直未有明确规定,“一府两院”可执行可不执行,人大要采取有力措施监督执行又缺乏法律依据,形成付出气力最大而收效甚微。对于多年来在实践中创造的一些行之有效的监督形式,如工作评议、述职评议、个案监督等等,法律也未作出规定。要改变监督不力的状况,必须完善监督工作立法,尽快出台监督法。

(四)监督的力量和机构问题。目前地方人大特别是地级市以下的人大机关,人力不足,素质不高,有的县、区人大机关只有十多人,只能应付日常事务,对搞好监督工作有心无力。要搞好监督工作,必

须适当增加人大机关编制,并配备精干的审计和监察队伍,分别监督政府财政和“一府两院”组成人员。目前,地方人大普遍没有这两支队伍,对财政和人事的监督显得抽象乏力。靠借用政府的审计,监察力量去监督,实质变成政府的自我监督,不可能取得应有效果;把政府的审计、监察部门改为人大机构,又会包揽政府的行政工作。所以,应在人大设立审计室、监察室,配备一定的专业力量为宜。

(五)人大领导分管政府工作的问题。有些地方的党委、人大、政府几套班子领导成员统一分工,包干抓生产项目和基础设施建设项目,有的人大领导还分管了政府的一些行政工作。这样把机器拆成零件来使用,不仅影响了权力机关整体效能的发挥,使人大领导不能集中时间和精力去履行职责,而且形成了人大与政府之间“你中有我,我中有你”,人大监督政府会监督到自己的头上,处于十分被动的局面。这种耕了政府的地、丢了人大的田的做法必须坚决纠正。法律应明确规定,人大的干部不仅不能兼任政府职务,而且不能兼管政府职能范围内的工作。

(六)人大的经费受制于政府的问题。法律虽有规定,人大的一些专项经费列入预算,但很不具体,难以操作。目前地方人大的经费开支全靠政府审批,相互关系好的用钱就宽松些,关系不好的不仅干部生活福利待遇差,连必要的办公、业务经费也解决不了。因而人大对政府的监督心存顾虑,不敢得罪,形成了人大少点监督、政府多点批钱的互相关照的局面。人大必须有独立的经费,应通过立法明确规定,每年由人大作出计划列入财政预算,人代会审议通过后由政府执行拨款。

三、人大工作的干部要奋发有为

综上所述,人大监督不力问题,可以说是个多因素形成的综合症。提高监督力度,需要一定的客观条件和环境。监督工作的水平,

又与民主法制建设的进程紧密相联,息息相关。孤立地就监督论监督,是解决不了问题的。

在人大工作的同志对解决监督不力问题应有高度的责任感和迫切感,不能过分强调环境、条件等客观原因而放弃努力,放松监督。监督的力度只有在积极监督的实践中才能提高。人大工作有一条十分重要的经验,这就是:有作为才有权威。我们要进一步解放思想,振作精神,面对现实,多想办法,在现有条件下努力做好监督工作。同时要深入宣传宪法和有关法律,提高全社会对人大法律地位的认识,积极推进民主法制建设,争取各方面的理解和支持,为解决好上述问题,创造监督工作良好的环境和条件,作出自己应有的努力。

(1998 年)

(作者系茂名市人大常委会原副主任、市人大制度研究会会长)

工作委员会——地方人大 常委会的参谋和助手

——试谈地方人大常委会 工作委员会的主要作用

沈 芸

地方人大常委会工作委员会是根据地方组织法第 46 条“常务委员会根据工作需要,设立办事机构”而设置的工作机构。它的产生和人员的组成不同于专门委员会,其性质和作用也就与专门委员会有所区别。它不能象专门委员会那样行使国家权力机关的部分职权。它只能是围绕常委会的议程开展工作,为人大常委会有效地行使各项职权、决定重大问题和落实各项工作任务出谋献策,提供决策参考。它担负着人大常委会许多经常性和专业性的工作,发挥着参谋助手作用。它的工作做得如何直接影响常委会的工作质量和工作效果。本人曾任工作委员会负责人六、七年时间,对工作委员会的参谋助手作用有一些体会。我认为工作委员会的参谋助手作用主要体现在如下几个方面:

一是出谋献策作用。工作委员会作为办事机构,围绕常委会的议程开展工作,最重要的是为提高常委会审议质量和审议效果,为常

委会有效行使职权出谋献策。地方组织法赋予地方各级人大常委会十四项职权,常委会行使这些职权的重要形式是召开常务委员会会议,对重大问题通过集体审议作出决定或决议,或对“一府两院”的依法行政和执法情况通过审议实施监督。要开好两个月至少一次的常委会会议,提高审议质量,关键就是要做好会前的准备工作。对此,工作委员会每年都要围绕经济建设这个中心,结合实际情况选择议题向常委会提出审议建议,当这些建议被列入常委会工作计划以后,工作委员会就要按常委会的要求围绕议题组织调查或执法检查,最后形成调查报告或执法检查情况报告。对一些在审议后可能要作出决议或决定的重要议题,工作委员会要草拟好有关决议或决定草案,提交常委会审议时参考。对政府办理人大议案的实施方案,或提请人大常委会批准的各种报告,有关委员会也要做好调查研究,形成初审报告交会议审议参考。由于常委会的组成人员来自各行各业各个方面,受本职工作的局限,对审议的议题有的委员可能接触不多,情况不够熟悉和了解,审议时难于发表意见。但有了工作委员会提供的文字参考材料,就可以帮助常委会组成人员对审议涉及到的情况有较全面深入的了解,在审议时就可能把意见提得准确些。这样既可以节省会议时间,又有助于提高审议质量和效果。

工作委员会除向常委会提出审议议题建议,以及在提供给常委会审议参考的调查报告等文字材料中提出各种建议之外,还要为常委会组织代表视察提出视察内容的建议,在代表大会期间组织代表进行专题审议的建议……等等。因有了各工作委员会经常地联系实际提出各有关方面的建议,为常委会完成各项工作任务出谋献策,常委会才能有效地履行职权,使各项工作取得成效。

二是督促落实作用。宪法和法律赋予地方人大及其常委会有讨论决定本级行政区域内各方面工作的重大事项的权力。人大及其常委会行使这个权力主要是通过人代会或常委会会议作出决定决议或议案来体现。然而,会议期间通过的各项决议决定和议案,要靠会后

各工作委员会不间断的检查督促才能落实,工作委员会要经常对决定决议的落实情况、议案办理的进度进行调查,并随时向常委会提供落实情况报告,使常委会及时掌握情况,实施进一步监督,保证人大及其常委会的决议决定落到实处,提高监督效果。例如,针对我市八十年代中后期粮食生产连续几年滑坡的情况。市人大常委会接受农村工作委员会的建议,在1988年10月听取和审议了市政府关于粮食生产的情况汇报。同年12月,常委会通过了《关于发展粮食生产问题的决议》。鉴于当时社会上掀起全民经商热,不少地方政府放松了对粮食生产领导的情况,《决议》通过以后,农村工委连续两年建议常委会反复审议市政府落实《决议》,发展粮食生产,加强农业后劲工作的情况汇报,并在89、90年,经常深入到农村基层和生产现场进行调查,与有关部门联系,了解情况,督促决议落实,连续两年向常委会提供了《决议》落实情况的调查报告。我市粮食生产得到稳步发展,90年以来,粮食种植面积扩大,产量稳定增长,多次获省的表彰奖励。这个成绩虽然主要是各级政府与广大农村基层干部、农民群众共同努力的结果,但与农村工委积极发挥参谋助手作用,认真抓《决议》的督促落实也是分不开的。

督促议案办理落实的情况也是如此。提议案是人大代表反映人民群众对本地区政治经济等重大问题的意见,代表人民行使权力、参与国家事务管理的重要方式。常委会督促“一府两院”办好有关议案,也是为人民办实事的具体表现。随着一个个议案办结,人民群众普遍关心的热点问题或急需解决的问题一个个得到解决,人大及其常委会与人民群众就更加贴心,常委会的威信也会得到进一步提高,民主与法制建设的基础就更牢固。按法律规定,议案一经人大或常委会通过就具有法律约束力,“一府两院”及有关单位就要认真落实办理。但由于一些地方政府或有关单位对人大通过的议案认识不足或因财力困难等原因,往往不能按议案办理方案的要求办理落实,这就需要有关工作委员会去检查督促,做一些具体的协调工作,帮助