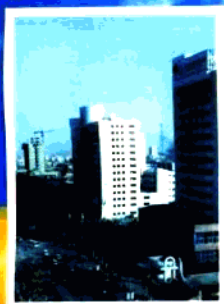


《站在时代前沿》丛书



员向里 主编

实践中的 地区人大工作

中国民主法制出版社

《站在时代前沿》丛书编委会

主任：曹 志

委员：（按姓氏笔划排列）

白广全	艾其来	李慎宽	李凤仙
沈志荣	陈耀良	员向玺	陈 勇
夏树国	夏莉娜	袁亚平	聂 力
杨逢春			

总 序

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。宪法对这一制度的根本性质，国家权力机关和执行机关的产生方式、组织原则、职权划分等，有着明确的规定。根据宪法的规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家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。各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方主动性、积极性的原则。

人民代表大会制度的建立，是马克思主义国家学说与中国具体国情相结合的产物，是中国人民在中国共产党的领导下，经过长期的艰苦奋斗、流血牺牲所取得的政治权利在法律上的认定。实践表明，实行人民代表大会制度，不仅为国家一切权力属于人民这一宪法原则的贯彻落实提供了制度保障，同时也为国家机关的科学分工、高效运作提供了根本依据。正如邓小平同志所指出的那样：“如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”

人民代表大会是一种具有中国特色的政权组织形式，它与三权分立的西方议会制度有着本质上的不同。作为人类历史上一种崭新的政治制度，它的建立和发展都具有很大的创造性，在中国乃至世界范围内，均没有直接的成功经验可供借鉴。1954年9月15日第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，标志着人民代表大会制度在中国的正式确立。40多年来，在中国共产党的领导下，我国人民代表大会制度经历了一个逐步发展和不断完善的过程，尽管它在“文化大革命”期间遭到了严重破坏，但仍然显示出了强大的生命力。改革开放16年来，人民代表大会制度进入了一个崭新的发展阶段：建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度，已成了全党、全国人民的共识；人民代表大会制度在发扬社会主义民主、健全社会主义法制方面，在保证人民当家作主、促进改革开放和现代化事业的发展方向，已发挥出日益巨大的作用。与此同时，人民代表大会的各项具体制度建设也有了很大发展，例如选举、会议、立法、监督、任免、视察等制度相应地得到建立、发展和不断完善。在人民代表大会制度建设和人大工作方面，积累了许多宝贵的经验。这些经验最基本的是：

第一，加强和改善党对人大工作的领导，是坚持和完善人民代表大会制度的关键。中国共产党的领导地位和作用是在中国长期的革命实践中形成的，是我国宪法所确认的。党的执政地位是通过党对国家政权机关的领导来实现的，因此，各级国家政权机关，包括人大、政府、法院、检察院，都必须接受党的领导，坚决贯彻党的路线、方针、政策。当然，党

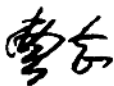
同国家政权机关的性质、职能、组织和工作方式有所不同，党对国家事务的领导，主要是政治原则、政治方向、重大决策的领导，并通过对重大人事问题的建议和党员的模范带头作用来实现，这里有一个把党的决策通过法定程序变成国家意志的过程。实践表明，只有坚持和改善党的领导，才能充分发挥人民代表大会制度的作用，而人民代表大会制度的加强和完善，可以更好地实现党对国家事务的领导。

第二，严格依法办事，是坚持和完善人民代表大会制度的重要保证。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，其性质、地位、作用等都是通过宪法和法律来规定的。可见，人民代表大会制度本身就是一种法律制度。对于全国和地方各级人大来说，任何超越法律规定的做法，都是越权；同样，任何不履行法律规定的做法，都是失职。实践表明，严格依法办事，不仅能够有效树立宪法和法律的权威，同时也有助于切实提高国家权力机关的威望。只要我们严格依法办事，坚持和完善人民代表大会制度、建设社会主义法制国家就有了重要保证。只有切实做到严格依法办事，才能真正实现依法治国、依法治省、依法治市、依法治县和依法治乡。

第三，认真总结实践经验，是坚持和完善人民代表大会制度的重要途径。宪法和法律有关人民代表大会制度的各项规定，是我们依法行使职权、开展人大工作的基本依据。但是应当看到，宪法和法律的原则规定在实施过程中，一经作用于各地的实际，往往会呈现出丰富的具体情节，这其中不乏一些好的经验和做法。实践表明，有关人民代表大会制度的许多法律规定，实际上都是把实践中成功的经验用法律的

形式固定下来的结果。从这个意义上说，认真总结实践经验，无疑是坚持和完善人民代表大会制度的一条重要途径。

由全国人大和地方人大的有关同志共同编写，中国民主法制出版社出版的这套《站在时代前沿》丛书，是在总结人民代表大会制度建设和人大工作实践经验方面的一种有益尝试。作者站在不同角度，以其不同的经历和做法，较为系统地总结了各自在开展人大工作、从事人民代表大会制度建设方面的经验和体会。其中不少做法确实行之有效，不少见解属于真知灼见。读后不仅对我们进一步做好人大工作、发展和完善人民代表大会制度有所启迪，而且也有助于深入了解人民代表大会制度发展和完善的具体过程。在这个意义上说，《站在时代前沿》丛书不仅是有关人民代表大会制度建设和做好人大工作的经验总结，同时也是从一个方面客观反映改革开放以来我国人民代表大会制度发展历程的珍贵资料，值得我们特别是从事和将要从事人大工作的同志一读。



1996年12月26日

前 言

地区有没有人大工作？要不要设立人大机构？设立什么样规格的机构？这些问题经过争论、实践，才逐渐达到一致的共识。1995年重新修订《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》明确规定：“省、自治区的人民代表大会常务委员会可以在地区设立工作机构。”这一规定，对上述诸问题作了肯定的回答。

地区应当有人大工作。在我国，地区专员公署是省级政府的派出机构，管理着一大片地域和相当大的财政，地区专员公署实际上行使着相当于一级政权机关的权力，同时，人民法院、人民检察院，在地区都有独立的一级机关设置。这样，就发生了一个如何监督地区一级行政机关、司法机关严格依法行政、依法司法的问题。为了保证依法治国的方略在地区能得到有效的贯彻和实施，为使地区的政治、经济、文化的有关决策和发展不发生偏差或不发生大的问题，在地区设立人大工作机构，开展人大工作是完全必要的。

地区人大工作机构应本着精干和富有效率的原则建立。1979年以前，地区没有设置人大工作机构，也没有开展人大工作。1979年以后，随着省级人大常委会的建立，地区人大工作开始引起注意，一些省级人大常委会作出了在地区设立

人大工作联络组（或叫人大工作联络处）的决定，例如云南省人大常委会在1981年2月率先作出这样的决定，但当时的地区人大工作机构的设置在地区党委机关内，规格是处级，是地委的一个工作部门。此后，许多省、自治区在地区仿照成立了这样的机构。到了80年代后期，有些省觉得地区人大工作机构设在地委内，无论在工作上还是在名分上都不甚恰当，例如，福建省人大常委会就决定成立地区人大工作委员会，规格定为副地师级。云南省人大常委会在1989年1月又重新作出了在地区设立地区人大工作委员会的决定，又制定了《云南省人民代表大会常务委员会地区工作委员会组织条例》。后来，不少省（区）也相继成立地区人大工作委员会或把地区人大工作联络组改为地区工作委员会。自1981年至1994年这10多年间，地区人大机构有的叫联络组（或联络处），有的叫工作委员会；规格也不一样，有的是处级，有的是副地师级，有的是正地师级。直到1995年修改了地方组织法，明确规定了省、自治区人大常委会可以在地区设立工作机构以后，地区设立人大工作机构才真正有了法律根据，地区人大的名称才趋于一致，称为地区人大“工作委员会”，规格也陆续定为正地师级，性质是省人大常委会的派出机构，并进一步明确地区人大的职责。但是就是到了现在，地区人大工作委员会的内部机构设置也还不一样，有的设一个办公室，两个业务处；有的设一个办公室，一个业务处。说明地区人大机构的内部设置，还需要进一步讨论、研究和规范。

地区人大的职责是什么，工作有哪些内容，在法律上没有明确规定，作为省人大常委会的派出机构，它的许多重大

工作需要由省级人大常委会授权和规定。在初始阶段，地区人大工作主要是做好省人大常委会交办的工作，了解宪法、法律和全国人大、省人大决议在本地区实施、贯彻情况，联系县级人大常委会和人大代表。以后，不少地方的省级人大常委会逐步加重了地区人大的工作任务。在1995年地方组织法修订后，从各地的地区人大工作条例的内容来看，已经有了新的充实，突出表现在监督、重大事项和人事任免三个方面。地区人大根据工作需要，可以讨论本地区的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等方面的重大事项；开展执法检查 and 调查研究本地区的法律实施情况；对专员公署、地区中级人民法院、省人民检察分院不适当的决定、通知，可以提出修改意见和建议，需要撤销的，报请省级人大常委会决定；地区专员公署任免的主要的干部，应事先听取地区人大工作委员会的意见；拟提请省人大常委会任免的地区法院和检察分院的人员，应由地区人大工作委员会签署意见；根据工作需要，经省人大的同意，可以组织省人大代表对地区专员、副专员及其所属工作部门的主要负责人、地区法院、检察分院进行评议，以及联系和指导县、乡人大工作等等。由于省级人大常委会的重视和地区人大工作条例的制定、实施，地区人大工作开始走上了轨道。

当然，地区人大还有不少的问题，还需要在实践中进一步探索。有的同志受“地改市”的影响，存在地区人大工作长不了的思想，这是不利于我们主动积极地考虑、探讨和加强地区人大工作的。在近10年中，虽然已有不少地区改为市的建制，但从实际看，我国地区一级建制将长远存在，因而

地区人大工作也要将长期存在，而且要不断加强。《实践中的地区人大工作》是一部系统总结地区人大工作经验的结集，也是一部关于如何发展地区人大工作的探讨论集。书中的工作经验和讨论问题，很有思想性和启发性，值得人们一读，尤其值得关心地区人大的同志一读。我们总结、探讨地区人大工作，学习、研究地区人大工作的经验，其目的就是为了推进地区人大工作，呼吁大家进一步关心和重视地区人大工作。

杨逢春

1997年12月8日

目 录

总序	曹 志(1)
前言	杨逢春(1)

探 讨 篇

加强地区人大建设 完善人民代表大会制度	
…… 中共新疆维吾尔自治区党委副书记 周声涛(3)	
完善地区人大工作机制 推进民主法制建设进程	
…… 山西省人大常委会主任 卢功勋(13)	
坚持党的领导 搞好地区人大工作	
…… 云南省人大常委会主任 尹 俊(26)	
加强地区一级人大工作 整体推进民主法制建设	
…… 云南省人大常委会副秘书长 蒋喜栋(37)	
应当高度重视和切实加强地区人大工作	
…… 全国人大常委会办公厅	
出版社副总编辑 艾其来(49)	
规范和加强地区人大工作是依法治国形势的必然要求	
…… 河南省周口地区人大工委主任 员向玺(60)	
纵横思考 深化认识 推进地区人大工作不断发展	
…… 安徽省六安地区人大工委主任 何宗新(71)	

加强地区人大建设 推进地区依法治理

…………… 安徽省宿县地区人大工委主任 吴立义(85)

依法开拓地区人大工作

…………… 云南省玉溪地区人大工委副主任 曾嗣良(94)

依法治国 建设社会主义法制国家

…………… 贵州省遵义地区人大工委副主任 罗兴华(99)

关于地区人大工作机构的思考

…………… 黑龙江省绥化地区人大工委秘书长 李仲启(112)

实 践 篇

加强党委领导 做好人大工作

…………… 中共陕西省商洛地委书记兼
地区人大工委主任 陈再生(129)

突出经济建设 做好监督工作

…………… 四川省达川地区人大工委主任 熊长富(143)

围绕经济建设 努力做好地区人大工作

…………… 甘肃省酒泉地区人大工委副主任 段生茂(152)

认真履行职责 发挥地区人大工委在维护稳定中的作用

…………… 新疆维吾尔自治区阿克苏地区
人大工委主任 卡哈尔·艾买提(163)

充分发挥人大代表作用 促进林业经济的发展

…………… 广西壮族自治区柳州地区人大工作委员会(176)

强化监督职能 搞好地区人大工作

…………… 中共山西省晋中地委副书记兼

地区人大工委主任	马 友(184)
强化地区人大监督效能的实践与思考	
..... 山东省聊城地区人大工委主任	侯继唐(196)
充分运用“法律、代表、调研”三件法宝,	
积极开展地区人大工作	
..... 山东省菏泽地区人大工委主任	毕可文(208)
加强和完善地区人大工作的初探	
..... 浙江省丽水地区人大工委主任	徐松林(215)
浅谈我区人大工作及存在问题	
..... 宁夏回族自治区银南地区	
人大联络处主任	丁荣华(226)
谈谈地区人大工委的监督职能	
..... 新疆维吾尔自治区塔城地区	
人大工委代秘书长	刘家峰(234)
地区人大工委享有监督职权初探	
..... 山东省聊城地区人大工委	
办公室主任	殷庆湘(242)
抓好三项重点工作 加大法律监督力度	
..... 河南省周口地区人大工作委员会	(250)
认真执行地方组织法 加强地区级人大监督工作	
..... 贵州省铜仁地区人大工作委员会	(259)
认真开好工委会议 切实履行监督职责	
..... 贵州省毕节地区人大工作委员会	(265)
试行聘请执法监督员对执法人员实行管区民意	
测评制度的实践与思考	

- 中共内蒙古自治区乌兰察布盟委书记兼
盟人大工委主任 韩振祥(272)
- 努力做好新形势下的地区人大信访工作
- 河南省信阳地区人大工委主任 景献琢(285)
- 监督两院涉及具体案件问题的探讨
- 贵州省安顺地区人大工委副主任 余学文(295)
- 坚持四个“三结合”实施有效监督
- 湖南省怀化地区人大工委副主任 易延侠(303)
- 关于改进和加强执法检查工作的几点建议
- 湖南省娄底地区人大工委
李燕山 刘建中 沈裕辉(314)
- 逐步规范 提高质量 不断把检查评议工作引向深入
- 湖南省驻马店地区人大工委主任 郭怀庆(324)
- 评议工作的重大实践
- 吕梁地区人大工委组织代表评议
全区百名政府县(市)长的体会
- 山西省吕梁地区人大工作委员会(337)
- 认真开展评议工作 切实增强监督力度
- 黑龙江省绥化地区人大工作委员会(343)
- 深化代表评议工作的几点思考
- 山东省滨州地区人大工作委员会(351)
- 巴盟评议工作汇报总结
- 内蒙古自治区巴彦淖尔盟人大工作委员会(358)
- 坚持联席会议制度 强化联系指导功能
- 不断提高全区人大工作整体水平

- 山西省运城地区人大工委主任 董寿安(370)
- 加强与县市人大常委会联系的几点做法和体会
- 甘肃省庆阳地区人大工委副主任 王富金(381)
- 地方人大工作必须从基层基础抓起
- 广西百色地区人大工委加强乡镇人大工作纪实
- 广西壮族自治区百色地区人大工委秘书长
农学仁(388)
- 代表工作是开创人大工作新局面的基础和依托
- 陕西省安康地区人大工委主任 熊邦高(396)
- 认真实施代表法 充分发挥人民代表的作用
- 贵州省遵义地区人大工作委员会(405)
- 地方人大代表工作浅探
- 云南省昭通地区人大工作委员会(412)
- 地区一级人大工作机构如何依靠和发挥人大代表的作用
- 甘肃省武威地区人大工作委员会(422)
- 试谈地区人大工委党组的活动方式
- 陕西省商洛地区人大工委秘书长 于天昭(430)

资 料 篇

- 山西省人民代表大会常务委员会地区工作委员会
- 工作条例..... (441)
- 黑龙江省人民代表大会常务委员会地区工作委员会
- 工作条例..... (446)

广西壮族自治区人民代表大会常务委员会地区 工作委员会工作条例·····	(450)
四川省人民代表大会常务委员会地区工作委员会 工作条例·····	(455)
云南省人民代表大会常务委员会地区工作委员会 组织条例·····	(461)
陕西省人民代表大会常务委员会地区工作委员会 工作条例·····	(464)
新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会地区 工作委员会工作条例·····	(468)
内蒙古自治区人大常委会呼伦贝尔盟工作委员会 工作细则·····	(473)
新疆维吾尔自治区阿克苏地区人大工作委员会 议事规则·····	(479)
广西壮族自治区人大常委会百色地区工作委员会 主任会议议事规则·····	(486)
广西壮族自治区人大常委会百色地区工作委员会 一九九七年工作要点·····	(489)
四川省人大常委会达川地区工作委员会主任 会议规则·····	(494)
山西省晋中地区人大工委与行署中级法院、检察分院 联系制度·····	(496)
新疆维吾尔自治区阿克苏地区人大工作委员会同地区 行政公署、中级人民法院、人民检察院地区分院 工作联系办法(试行)·····	(499)

附：各地盟人大工作机构基本情况一览表·····	(504)
《站在时代前沿》丛书后记 ·····	杨逢春(517)