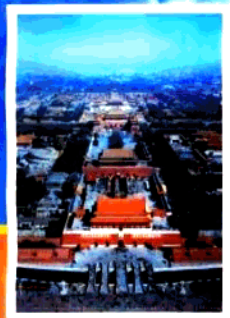


《站在时代前沿》丛书



白广全 主编

开创城市区级 人大工作的新局面

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面,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:

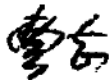
第一,加强和改善党对人大工作的领导,是坚持和完善人民代表大会制度的关键。中国共产党的领导地位和作用是在中国长期的革命实践中形成的,是我国宪法所确认的。党的执政地位是通过党对国家政权机关的领导来实现的,因此,各级国家政权机关,包括人大、政府、法院、检察院,都必须接受党的领导,坚决贯彻党的路线、方针、政策。当然,党同国家政权机关的性质、职能、组织和工作方式有所不同,党对国家事务的领导,主要是政治原则、政治方向、重大决策的领导,并通

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从事人大工作的同志一读。



1996年12月26日

前 言

城市中的区级人民代表大会,作为一级地方国家权力机关,具有地方组织法第8条所规定的职权,它的常设机关即人大常委会具有地方组织法第44条所规定的职权。一般地讲,它们都有对本级行政区域内重大组织事件的决定权;有对本级行政机关、审判机关、检察机关组织成员的选举、任命权;有对本级“一府两院”的监督权。但是,由于我国行政机构设置的复杂性,城区的行政级别是不同的,直辖市的区享受地厅级待遇,一般的市辖区,如省会城市的区和较大城市的区,通常享受县团级待遇,尽管如此,它们都是城市的基层政权,即在区之内没有下一级的政权机关。同时,由于城市中的区级政权在政治、经济、文化等方面同市级政权的关系比县、设区的市的政权同省级政权有着更为密切的关系,这就使区级人民代表大会的工作,显示出了它特有的一些工作特点。这主要表现为:

第一,城市中区级人民代表大会的代表选举是直接选举。我国宪法和选举法均规定,县、乡两级人大代表由直接选举产生,全国、省级、设区市的人大代表由间接选举产生。但城市中区级政权机关有的行政级别虽然高于县级,由于它们仍然是城市的基层政权,因此,城市中区级人民代表大会代表只能由选民直接选举产生。否则就会发生两个问题,一是城区的

人大代表无从产生，二是居住在城区的居民的选举权利要受到损害。

第二，城市中区级人民代表大会代表的小组活动可以按行业和邀请市人大代表参加等形式开展。就城区来说，一般地讲人们居住距离较近，交通也比较便利，在市、区两级人大代表中相同专业的人较多，比如在教育界、医疗卫生界、文艺界就有条件按行业组织代表小组来开展代表活动，这样，一方面可以加强市级人大代表和区级人大代表的联系，有利于沟通市、区的情况；另一方面可以更好地发挥代表的专长，有利于充分发挥代表作用。比如长春市人大常委会把市人大代表中的医疗卫生界人士和区级人大代表中的医疗卫生界人士组织在一起开展代表小组活动，在协助政府防治疾病，开展对食品卫生的检查，及时发现和制止不洁食品，违法食品上市，解除群众由于有害食品上市造成的恐惧和疑虑，稳定社会情绪，发挥了很好的作用，受到了社会和政府的赞扬。

第三，区级人大常委会应当重视社区、街道的人大代表小组的联络员工作。在城区，区人民代表大会就是基层的权力机关，再设有下一级的政权组织。街道办事处是本级政府的派出机关，街道居民委员会是群众性的自治组织，从组织系统上来讲，它们这些机构同区人民代表大会及其常委会是没有组织系统关系的，因此，不能担负组织社区内、街道上的区人大代表的活动，特别是不好组织区人大代表进行视察、调查研究等执行代表职务的活动。按理说，区人大代表的小组活动、视察活动都要由区人大常委会来组织，但在实际工作中由于受到区人大人手不多的限制，不便经常地具体地组织社区内、

街道上的人大代表开展活动。为了解决这个问题,经常地发挥分散在社区内、街道上的区人大代表的作用,有的城市摸索出建立街道代表小组联络员的办法,并逐渐形成了代表小组联络员制度,由区人大常委会聘请一两位人员兼职负责联络和安排本社区、街道的区人大代表活动(甚至还包括市人大代表的活动)。这些受聘的联络员按照区人大常委会的定期组织代表小组的要求,或根据人大代表的要求,及时通知、及时联系、及时作出必要的具体安排,使代表小组活动得以经常性地开展;同时,这些联络员随时收集群众意见,向区人大常委会反映,向区人大代表反映。有条件的社区和街道,还应为区人大代表设立代表活动室。建立人大代表小组联络员制度,是城区人大工作的一个很好的创造,也是完善人民代表大会制度的一个举措,对充分发挥城区的人大代表作用是很有好处的。

第四,区级人大在民主政治建设上有条件更好地发挥带头示范作用。这是因为市区的经济相对地讲都比较发达,有相当的财力,特别是大城市的区的经济力量是很强大的;也因为市区的社区和街道文化比较发达,对民主的要求也较高,从而使市民受到较好的民主熏陶,养成有较高的民主修养;再加上城区集中和市民文化水平较高等特点,就使区级人大有可能从本地区的实际出发创造更多的民主形式来发挥人大代表的作用,也使市民有更多的知政、参政机会。比如有的地方经过一定程序允许市民旁听常委会会议和允许市民旁听人民代表大会会议;有的地方在对涉及全区人民利益的大事作出决定时,公开征询市民的意见;有的地方定期向人大代表汇报

代表建议的办理情况。特别在监督方面,人大可以发挥更多的作用,例如在审议财政预算、审议国民经济和社会发展规划时应当有所作为,有所前进,因为城区地域较小,各种事情相对透明度较大;城区的人大代表,文化水平较高,专业人才多,民主意识较强,敢于也能中肯地发表意见。总之,城区的人大工作可以开创的新天地是很广阔的。

第五,区级人大可以为市级人大作出更加符合人民的意愿的决议提供直接的意见和材料。第一,城市的特点,使市和区紧密联系在一起,无论在地域上,还是经济政治文化上,都是密不可分的,许多属于区的重大问题,本身就是市的重大问题,所以,区人大对这些重大问题作出的决定、决议,往往对市人大作出决定,决议具有重要的参考价值。反之,当市人大在就一些重大问题作出决议时,也往往要事先主动听取有关区人大的意见。第二,许多市人大代表和市人大常委会组成人员本身就是从城区产生的,他们经常回到选举单位,联系选举单位,联系选民,直接从那里掌握第一手材料,同时把市人大常委会工作的意图传达给他们并听取意见,这不仅沟通了情况,而且使常委会所作出的决议更加贴近人民群众,符合人民的意愿。因此,在某种意义上,城市中区级人大对市人大比设区市人大对省人大可以发挥更积极的作用。

城市中的区级人大在推进本地区经济发展,加强民主政治建设,发挥人大代表作用,健全人民代表大会制度等方面,已经做了很多工作并且取得了很大成绩,积累了许多宝贵的经验。比如如何处理好区人大代表提出的对各方面工作的建议、批评和意见,由于城区一体,区人大代表的许多建议往

往是属于市政府的工作范围,区政府是无能为力的,在处理好这一类的代表建议方面,不少地方摸索出了很好的经验是很有借鉴作用的。摆在我们面前的这本《开创城市区级人大工作的新局面》,正是这些工作成绩和工作经验的总结,向我们展示了区级人大工作的新进展,给我们以新的启发。现在,借此书出版之际,写上我的一些想法,并以此为序。

杨逢春

1997年8月18日

目 录

总序.....	曹 志(1)
前言.....	杨逢春(1)

综 合 篇

我做人大工作的几点体会

..... 北京市东城区人大常委会主任	白广全(3)
---------------------	----------

不断总结经验,加强日常工作,积极发挥区

人大地方国家权力机关的作用

..... 北京市崇文区人大常委会主任	侯山潜(20)
---------------------	-----------

关于加强地方人大常委会机关建设的实践与思考

..... 北京市朝阳区人大常委会主任	李福奎(33)
---------------------	-----------

充分发挥代表作用 尊重代表民主权利

努力推进社会主义民主与法制建设

..... 北京市门头沟区人大常委会主任	王凤江(46)
----------------------	-----------

从区情出发,依法对重大事项行使决定权

..... 上海市静安区人大常委会副主任	章正元(59)
----------------------	-----------

关于城区人大决定重大事项工作的回顾和思考

..... 重庆市渝中区人大常委会主任	关德忠(66)
---------------------	-----------

认真行使人大职权 不断增强人大权威

…… 齐齐哈尔市龙沙区人大常委会主任 姜忠山(76)

城市区级人大工作的实践与思考

…… 石家庄市桥东区人大常委会主任 李培育、
副主任 康明华(90)

浅议地方人大常委会同行政机关、

审判机关、检察机关的关系

…… 石家庄市桥西区人大常委会主任 蔡生东(101)

围绕中心开创人大工作新局面

…… 长治市郊区人大常委会主任 郭三旦(113)

浅谈城市区级人大工作

…… 太原市北城区人大常委会党组书记、
常务副主任 郑泽峰(121)

树立“五种意识”做好人大工作

…… 济南市市中区人大常委会主任 王翰科(135)

浅谈人大任命前对干部实行

法律考试的一些探索

…… 济南市槐荫区人大常委会主任 董林洲(144)

对新形势下加强地方人大常委会

自身建设的几点思考

…… 烟台市福山区人大常委会主任 吕家超(150)

对城市区级人大工作中几个问题的思考

…… 扬州市广陵区人大常委会主任 王大庆(156)

提高常委会审议质量 必须把握好五个环节

…… 杭州市下城区人大常委会主任 范育珍(171)

加强基础工作 提高审议质量

…………… 福州市仓山区人大常委会副主任 黄瑞琳(181)

依法大胆行使权力 充分发挥人大作用

…………… 武汉市青山区人大常委会主任 杨慎林(187)

坚持“三大观点”做好新时期的人大工作

——城市区级人大工作的特点及应当注意的问题

…………… 武汉市江岸区人大常委会主任 司徒兆荣(202)

谈谈重大事项决定权的行使

…………… 广州市芳村区人大常委会主任 赵汉强(220)

论市人大常委会在依法治区工作中的功能

…………… 深圳市南山区人大常委会主任 虞德海(230)

人大及其常委会应在依法治国

战略中发挥积极作用

…………… 成都市锦江区人大常委会主任 叶学东(243)

根据城区的特点开展人大工作

…………… 南宁市兴宁区人大常委会主任 李世桓(254)

城区人大工作的特点及应当注意的问题

…………… 桂林市秀峰区人大常委会主任 李银初(266)

开展城市区级人大工作的体会

…………… 西宁市城北区人大常委会主任 张贵忠(276)

试论有中国特色的人民代表大会制度

…………… 乌鲁木齐市天山区人大常委会

…………… 主任 沙的克·艾拜都拉(289)

监 督 篇

关于加强人大监督与支持政府工作的关系

…………… 北京市西城区人大常委会主任 刘东升(303)

浅谈如何加大区级人大常委会的

监督工作力度…………… 北京市石景山区人大常委会

常务副主任 魏书周(315)

加强自身建设 努力开创人大

监督工作的新局面

…………… 天津市河西区人大常委会主任 雷伯轩(332)

以提高监督实效为重点 积极开创

城区人大工作新局面

…………… 沈阳市和平区人大常委会主任 郑 阳(346)

提高审议质量 加大监督力度

…………… 青岛市市北区人大常委会主任 李复才(359)

围绕大局 突出重点 加强监督

…………… 南京市秦淮区人大常委会主任 程振刚(369)

增强责任感 主动开展监督工作

…………… 南昌市西湖区人大常委会主任 朱志远(377)

关于推行执法责任制几个问题的探讨

…………… 长沙市天心区人大常委会主任 唐齐义(381)

加强人大对经济工作的执法监督

…………… 深圳市罗湖区人大常委会主任 谢惠青(389)

关于加强区级人大监督工作的思考

.....	海口市振东区人大常委会主任 黎传安(396)
地方人大常委会监督的实践与思考	
.....	西安市莲湖区人大常委会党组书记、
	副主任 任林超(411)
后 记.....	(427)

综 合 篇