

RENDA
ZHUREN

GONGZUOXINTANCONGSHU

人大主任工作新探丛书

现阶段地方人大工作

实践与探索

~ 上 ~

蔚立臻 / 著



中国民主法制出版社

人大主任工作新探丛书

现阶段地方人大工作 实践与探索 ~ 上 ~

蔚立臻 / 著



中国立法出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现阶段地方人大工作实践与探索/蔚立臻著. —北京: 中国民主法制出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 80219 - 285 - 0

I. 现… II. 蔚… III. 地方各级人民代表大会 - 工作 - 研究 - 中国
IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 141048 号

书名/现阶段地方人大工作实践与探索

XIANJIEDUAN DIFANG RENDAGONGZUO SHIJIAN YU TANSUO

作者/蔚立臻 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真/63056975 63055259

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×1092毫米

印张/90.25 字数/1430千字 彩插/19

版本/2007年11月第1版 2007年11月第1次印刷

印刷/霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 978 - 7 - 80219 - 285 - 0/D · 1188

定价/86.00 元(全三册)

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

认真履行职责， 创造性地开展工作

（序一）

◎ 赵志浩

人民代表大会制度是植根于中国大地的、具有中国特色的根本政治制度，人民代表大会及其常委会是党领导国家的重要权力机关。而地方人大及其常委会作为地方的国家权力机关，担负着宪法赋予的神圣职责，是人民代表大会制度的基石。地方人大所做的每项工作，直接关系到人民群众的切身利益，关系到本地区的民主、法制建设、经济繁荣、政治进步和社会稳定。同时，地方人大工作也是党的地方工作的重要组成部分。在党的方针政策贯彻执行和提高党的执政能力、密切联系群众等方面发挥着重要的作用。做好人大工作，必须明确四个观念，这就是：党的观念，坚持党的领导，保证党的基本理论、基本路线、基本纲领的实现；全局观念，坚持中国特色社会主义道路，服务发展是第一要务，认真落实科学发展观；法制观念，坚持依法治国，实事求是，依法立法，民主、科学立法，依法监督；民主观念，人民是国家的主人，人大代表民意，要牢记以人为本，执法为民，一切为了人民，一切依靠人民。推进民主、法治建设，完善人民代表大会制度需要一个长期渐进的过程，要随着中国特色社会主义发展而发展，并努力为她服务。这项重要任务，需要广大人大工作者在党的领导下去实践、去探索。

蔚立臻同志连续两届担任德州市人大常委会主任，10年来在党委领导下，在上级人大常委会的指导下，团结带领市人大常委会一班人，对人

民高度负责，认真履行职责，努力探索，创造性地开展工作。对于做好新形势下的市、县人大工作，如何处理好坚持党的领导与发挥人大职能的关系；如何加大监督力度、规范行政执法机关行为、把支持寓于监督之中、全面贯彻依法治国的方略；如何正确行使好重大事项决定权、推进决策科学化、民主化和法制化；如何进一步加强自身建设，提高人民代表素质，接受选民监督，加强和完善人民代表大会制度等做了深入探索，积累了许多经验，对于推进民主法制建设完善地方人民代表大会制度作出了可喜的贡献。德州市人大常委会组织开展的在其所任命的地方国家工作人员中评选好公仆活动，效果很好。这是一种监督形式，是党对国家工作人员管理的深化，是党管干部的民主化、法制化。

把这些在发展过程中局部的实践经验，印制成册，提供出来，可能对研究民主法制建设，发展完善人民代表大会制度有一定参考价值。这也是蔚立臻同志和他的同志们对中国特色社会主义建设的一点贡献。

2007年8月28日于济南

（赵志浩，中共山东省委原书记、山东省人大常委会原主任）

特色·创新·开拓

(序二)

◎ 王克玉

蛇年岁末，按照常委会的分工，我们到德州市联系了全国人大代表和省人大代表，听取了德州市及武城、齐河两县人大常委会工作情况汇报，参观考察了德州市经济技术开发区、武城、齐河两县部分企业和村庄、农户。通过参观考察、听取工作情况汇报和汇集代表的意见、建议，感到德州市领导班子团结、风气正、工作思路清晰，奋斗目标明确，求实创新，稳中求快，经济建设和各项社会事业呈现出大发展、快发展的良好态势，特别是在全市广泛开展的“招商引资年”活动，收到显著成效。市县两级开发区发展速度之快，规模之大，令人振奋。同时，我们还深切地感到，德州市及各县（市）人大常委会在积极抓好法律监督、工作监督等常规性、程序性工作的基础上，围绕党委的工作思路和要求，紧密结合本地实际，注重抓特色，抓重点，抓创新，对人大工作进行了积极探索，积累了许多好的做法和经验。

一是开展了“德州人民好公仆”评选活动。德州市人大常委会为促进各级干部转变作风，密切国家机关同人民群众的联系，调动各方面积极性，已连续组织开展了两届“德州人民好公仆”评选活动。评选活动注重社会效果和群众的广泛参与，在好公仆提名上，规定群众、人大代表、单位领导都可以提名；在各级好公仆候选人的确定上，注重把征求群众意见与有关部门审查结合起来。这样做，轰动效应大，社会效果好。

齐河县在整个评选活动中采取了自上而下地宣传、发动、部署、组织，自下而上地酝酿、提名、推荐、评选，公开程序、公开标准、公平竞争，广泛发动群众参与，以民选结果为准。德州市两届评选活动参加提名的群众达152万人，被推荐为好公仆候选人的有27234人，评选出“德州人民好公仆”220名。去年4月，第二届“德州人民好公仆”评选活动结束后，市委、市人大常委会联合召开了命名表彰大会，给120名好公仆披红戴花。我们所接触到的同志做出这样的评价：德州市这一活动的开展，拓宽了民主渠道，调动了人民群众对广大干部进行监督的积极性，增强了各级干部的宗旨意识和公仆意识，是落实“三个代表”的具体行动，是加强干部队伍建设的一项重要举措。现在全市形成了崇尚先进、学习先进、争当好公仆、为党和人民多做贡献的浓厚氛围。

二是加强了村民代表会议制度建设。德州市人大常委会在调查研究的基础上，针对当地农村实际，根据《村民委员会组织法》的规定，作出了《关于建立和完善村民代表会议制度的决定》，要求百户以上的村都要建立村民代表会议，建立健全以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的基层民主政治制度，实行村民自治。目前，全市百户以上的村有4827个建立了村民代表会议，占应建村总数的98.5%；百户以下的村有857个自愿建立了村民代表会议。在此基础上，各级人大常委会又重点抓了村民代表会议的制度化、规范化，使村民代表会议的质量进一步提高，作用得到较好发挥。武城县在村村建立村民代表会议的基础上，今年着重抓了村民代表会议制度的规范化运行，组织了全县统一的村民代表会议建设大检查，对各乡镇明确提出了抓规范、抓制高点的具体要求，并在全县统一印发了村民代表会议各项规章制度，使全县农村基层民主政治建设进入了一个新阶段。许多市县乡的领导同志反映，村民代表会议制度建设，加强和改善了基层党组织对农村工作的领导，增强了农村干部群众的民主意识和法制观念，促进了干部廉洁勤政，促进了农村经济和各项公益事业的发展。

三是认真开展了代表向选民述职活动。德州市人大常委会把代表工作作为人大的基础性工作来抓，制定了《关于进一步提高代表素质充分发

挥代表作用的意见》，并把代表述职作为切入点和突破口，在市、县、乡三级人大代表中开展了述职活动，让监督者接受监督。目前，这项活动正在各县市区全面铺开。代表述职并不是德州的首创，但开展得深入扎实有意义，特点突出。市人大常委会主任蔚立臻提出：“述职，首先从担任领导职务的党员人大代表做起。”并率先垂范，冒雨回原选举单位夏津县述职，认真听取选民的意见。对选民提出的“进一步加大对‘一府两院’的监督力度，督促代表建议的落实，特别是关系夏津县人民群众利益的恢复位山灌区引黄入德工程，开发黄河故道森林公园建议的办理”等意见，蔚立臻同志表示诚恳接受。事后，在工作中竭尽全力改正不足，千方百计把建议落到实处。其中对恢复位山灌区引黄入德工程建设问题，向市人大常委会反映，并向常委会主要负责同志写了书面报告，得到高度重视，批示已由有关副省长督办，多年来遗留的棘手难题，即将得到妥善解决。由于各级领导成员中是人大代表的都积极参加述职，带动了这项工作顺利开展。代表认识到，代表由人民选举，受人民监督，向选民述职是接受监督的体现。群众反映，代表当得合格不合格，工作干得怎么样，群众说了算。诚如市委书记黄胜所说：“代表述职活动是增强代表意识，促进代表更好地发挥作用的有效形式，是加强民主政治建设，完善人民代表大会制度的创新之举，全市各级党政部门都要积极支持，把德州市的民主法制建设推向一个新的阶段。”

德州市人大常委会为什么能够做出如此突出的成绩呢？首先是因为市委的正确领导和对人大工作的高度重视，德州市委把人大工作作为党的工作的重要组成部分，切实加强领导，定期研究人大工作，及时解决困难和问题。市委书记黄胜作出批示：“近年来，市、县人大常委会不断强化中心意识、大局意识和创新意识，充分发挥职能作用，促进了全市经济和社会事业的发展。各级党委要从加强和完善党的领导体制、改进党的领导方式和执政方式的高度来认识人大，支持人大，努力开创全市人大工作的新局面。”市委坚持了市人大常委会党组书记列席市委常委会，并参加有关的书记办公会议；市委召开的重要会议、举办的重要活动，都请常委会组成人员参加；许多事关全局的重要事项，包括人事安

排，都事先通报给人大常委会党组书记，认真听取建议和意见。由于市委对人大工作的重视，对于树立人大的权威，提高人大的社会地位，起到了关键作用。二是人大常委会自觉接受党委的领导，配合党委的中心工作开展活动，与党委的工作思路合拍，因而能够发挥更大的作用。三是与他们不断加强学习，强化自身建设，保持良好的精神风貌是分不开的。市人大常委会组成人员认识到，工作干得好不好，不是个人的问题，而是对党和人民负不负责任的问题，不能有“船到码头车到站”或松口气、歇歇脚的思想。他们坚持发挥“任职有期、事业无穷”的奉献精神，各项工作争创一流，进而也在全社会树立了人大常委会的良好形象。

（王克玉，山东省人大常委会原副主任）

监督，在真抓实干中生辉

(序三)

◎ 李朝东

初夏的鲁北大地，和风煦煦，桃红柳绿。来到素有“九达天衢，神京门户”之称的山东德州，一幅超常发展、跨越前进的新景象尽收眼底：一个个民营企业如雨后春笋；大型批发市场、流通中心层出不穷；城市化进程日新月异；干部群众人心思上，人气兴旺……

“问渠那得清如许，为有源头活水来”。生机盎然的德州，朝气蓬勃的德州，是全市人民解放思想、抢抓机遇、居弱图强、思进求变的结晶，也倾注了作为地方国家权力机关的市人大常委会对这片热土的情和爱，凝聚着他们围绕中心，服务大局，忠实履行监督职能的心血和汗水。

强烈的监督意识

1998年3月，德州市第十四届人大常委会诞生了。

面对党和人民的信任与重托，如何跑好接力赛，向党和人民交一份合格的答卷，新当选的常委会主任蔚立臻倍感责任重大，他深刻认识到，要不辱神圣使命，必须认真履行宪法和法律赋予的职责，积极开展监督工作，抓监督是本职，不抓是失职，抓不好是不称职。基于此，他们叫响了一个口号：“任期有限，事业无穷”、“年年有进步，届届有发展”；理清了一个思路：“一年打基础，二年上台阶，三年大发展”；确立了一个目标：“程序工作上水平，重点工作求突破，特色工作抓创新，自身建设树形象”。

思路正，一帆顺；思路混，空使劲。为了履行好监督职能，更好地发挥监督作用，德州市人大常委会在广泛调查研究基础上，明确监督责任，健全监督体系。

——“一府两院”要接受人大的监督。“一府两院”要摆正与人大的位置，尊重人大的地位，认真执行人大的决议决定，积极主动向人大及其常委会报告工作，及时办理人大代表提出的建议和意见，扎实有效地做好各项工作。人大要洞察全局，加强对宏观经济决策及实施情况、国民经济和社会发展规划执行情况以及人民群众普遍关注的热点难点问题的监督，加强对完善社会主义市场经济体制方面法制法规贯彻执行情况的监督，督促政府勤政高效，推动全市超常发展，跨越前进。

——人大常委会要接受代表的监督。人大常委会要切实履行好法律赋予的职责，认真组织代表开展活动。广泛听取和反映代表的意见和建议，实事求是地向代表大会汇报工作，自觉接受代表的监督。

——代表要接受选民的监督。人大代表要与人民群众保持密切联系，认真执行代表职务，了解民情，反映民意，多为群众办好事、办实事，真正代表和维护好人民群众的根本利益。

.....

全方位、多层次的监督体系的建立，效应不言而喻：“一府两院”的公仆观念更强了，常委会的办事效率更高了，代表履行职责的劲头更足了，选民的素质更好了。

求实的监督方式

搞好人大监督，要有正确的态度、坚定的决心、坚强的毅力，同时，也需要把握方向、注意方法、讲究艺术。几年来，德州市人大常委会用支持的思维考虑监督，从支持的角度部署监督，以支持的方式开展监督，寓支持于监督之中，从实际出发，探索出了一条“抓教育、教方法——抓典型、树标杆——抓‘三查’、‘搞督办’”的监督路子，唱响了监督工作的部曲。

且看第一部曲——

前不久的一天下午，德州市人大常委会会议室里座无虚席，近百名市

人大常委会组成人员、“一府两府”及有关部门的领导正在聆听市人大常委会主任蔚立臻关于“当班长、抓班子、带队伍”的专题讲座。蔚主任情真意切的讲述，深深打动了在座的每一位同志，全场不时发出一阵阵掌声……这是德州市人大常委会“抓教育、教方法”的一个缩影。几年来，他们通过专题讲座、以会代训、个别谈话等形式，对府院干部心贴心地帮、手把手地教、实打实地帮。仅市人大常委会主任蔚立臻，就先后进行了“自觉接受人大监督，全心全意为人民服务”、“振奋精神干事业，解放思想创造一流”、“注重自身建设，提高工作水平”、“工作要善于抓重点”等二十多次专题讲座。从而使“一府两院”形成了正确认识监督、诚心接受监督、主动争取监督的局面。年终岁首，一些政府部门纷纷上门征求人大代表和常委会的意见，并请求人大对本部门的监督列入新年度的监督计划。

再看第二部曲——

榜样的力量是无穷的。为了使各级干部学有榜样，赶有目标，德州市人大常委会从1998年在全市各级公务员、机关工作者和具有行政管理职能的事业单位及群众团体中开展了评选“德州人民好公仆”活动，如今，这项活动已成功地评选了三届，参加提名的群众达260多万人，参加层层投票的人大代表达3万多人，先后评出290名“德州人民好公仆”和50名“德州双十佳公仆”，在社会上产生了强烈的反响。

方法教了，标杆树了，落实怎样？效果如何？接下来，他们便大张旗鼓地进行了视察、检查、调查，唱响了监督工作的第三部曲——抓“三查”（察），搞督办。

发展民营经济是近几年市委确定的“天”字号工作，市人大常委会把它作为头等大事积极推进。十四届人大常委会产生后的第二次会议就作出了《关于切实保护个体私营经济权益的决定》。为促进民营经济的发展，常委会多次组织专题调研，连续五年听取和审议市政府关于民营经济发展情况的汇报，组织观察、检查20余次。针对存在的问题，及时提出意见。在市人大常委会的有力监督下，如今，民营经济已成为德州经济的半壁江山，民营经济增加值占全市GDP、上缴税金占地方财政收入两

个比重都超过70%。

为了改善生态环境，提升城市形象，德州市委确定要建设绿色德州。市人大常委会按照市委的部署，进行了认真的调查，及时作出了《关于大力发展林业生产加快建设绿色德州的决议》。几年来，先后多次进行视察、检查，提出建议意见。市政府有关部门突出重点，科学规划，加快了7大重点工程，五大产业群建设。目前，全市森林覆盖率达26%，连续两年被评为全省先进单位。

“教育，树标，三查（察）”这三部曲。使德州市人大监督工作实现了由程序性监督向实质性监督转变；由治标向标本兼治转变；由一次性监督向连续性监督转变；由注重监督过程向过程与结果双注重转变。

规范的监督机制

人大监督工作程序性强，有严格的法律规范。要增强监督实效，必须有规范的运作机制。为此，德州市人大常委会建立了一套高效规范的监督工作机制。

——建立督办责任机制，扩大监督工作的“影响力”。他们建立和健全了巡视督察制度、信息反映制度、情况通报制度，及时了解和掌握监督工作的进度和取得的效果，做到了每一次监督都有布置、有检查、有评估、有建议，杜绝坐而论道、只说不干或者以会议落实会议、以文件落实文件等不良倾向。常委会有关委室按照“一府两院”的职权，加强对各行政执法部门的整改工作的跟踪问效。逐件落实承办责任，并督促检查，让人民群众看到实实在在的实际效果。

——建立协调配合机制，形成监督工作的“聚合力”。人大与“一府两院”虽然职责不同、工作方式不同，但目标都是一致的，都是在市委的领导下，为实现党所提的总目标和总任务而开展工作。为了协调一致地做好监督工作，他们根据有关法律规定，制定了《德州市人大常委会各工作委员会与有关部门工作联系制度》。各工作委员会与各部门相互列席有关会议；相互交流有关文件材料；相互参与有关调研、检查活动。各联系部门还有一名熟悉法律和业务工作的同志担任联络员，搞好相互间的工作联系协调，从而形成了围绕一个共同目标，同吹一把号，同唱一

台戏，同做一篇抓改革促发展大文章的格局。

——建立同步运行机制，发挥监督工作的“互动力”。为了使监督工作深入、扎实，他们坚持把执法检查同法律法规学习宣传结合起来，打牢依法行政、公正司法的基础；把执法和工作检查同调查研究结合起来，倾听群众意见，促进热点难点问题的解决；把市级监督同县乡人大监督结合起来，做到上下联动，扩大监督的覆盖面；把监督人和监督事结合起来，变柔为刚，先后对多名有问题的被任命人员实施暂缓任命、依法撤销职务等严厉监督，进一步增强了监督的权威性；把常委会监督与发挥代表作用结合起来，深入开展代表评议活动，大力提倡代表联合视察和个人持证视察，及时发现执法和司法中存在的问题；把人大监督同舆论监督等形式结合起来，对重大监督活动及时通报媒体向社会公开，对典型违法案件通过媒体进行曝光，监督效果明显增强。

——建立规章保障机制，确保监督工作的“约束力”。在认真贯彻执行国家及省有关法律法规的基础上，德州市人大常委会把建章立制列入监督工作的总盘上。几年来，通过充分调查论证，先后制定了《市人大常委会关于对市级司法机关实施个案监督的办法》、《关于市级国家机关执法部门实行执法责任制的决定》、《对市级国家机关执法部门实行执法责任制的监督办法》、《市人大常委会关于自觉接受监督、监督履职为民的意见》等十几项规章制度，使监督工作的方方面面有章可循。

良好的精神状态

人是要有点精神的。良好的精神状态是做好人大工作的基础和前提。几年来，德州市人大常委会坚持讲学习、讲政治、讲正气，自觉克服“求安不求拼，求稳不求进，求虚不求实，求乐不求为”的不良精神状态，坚持恪尽职守，争创一流成绩，树立了良好形象，用作为赢得了地位。

以强烈的责任感和事业心搞好监督。“干什么是什么组织上的事，干好什么是自己的事”，“事在人为，人在有志，志在敬业”。这是德州市人大常委会组成人员经常挂在嘴边的话。工作中，他们满怀高度的政治责任感和强烈的事业心，拼搏进取，殚精竭虑，勇于创新。市人大常委会主任、

党组书记蔚立臻，这位具有近40年党龄的共产党员，自上世纪60年代中期参加工作以来，始终把竭尽全力为人民服务作为奋斗目标，把为群众排忧解难办实事作为应尽的义务，把开拓进取、争先创优作为不懈的追求。在当选为市人大常委会主任的第一次人代会上，他激情满怀：“职能变了，为人民服务的宗旨不能变；岗位换了，不懈奋斗的精神不能换。”这几年，他曾三次住院，但从未静静地躺在床上养病，一拔下输液针头，就到机关工作。为了提高监督实效，每年他都深入基层求计问策，汲取智慧。榜样是最有说服力的，也是无声的命令。常委会从副主任到委室负责人，机关从科长到一般干部职工，都兢兢业业，一心抓在工作上。

以锲而不舍的精神搞好监督。在监督工作中，能不能咬住不放，一抓到底，这是对人大精神状态最实际的检验。为把农村公路改造这一“民心工程”督实促好，市人大常委会连续三次组织视察组新临现场实地考察。每次视察前，都进行相关业务培训，采取随机抽样的方式选择视察路段；每次视察中，视察组成员都拿起皮尺丈量路基宽度，手持仪器检测材料质量；每次视察后，都直言不讳地摆出一个个实打实的问题，提出一条条肯有较强针对性的建议。常委会还对负责村村通公路工作的市交通局局长进行评议，使对事监督与对人监督有机结合起来。几年来，德州市人大常委会就是这样以咬定青山不放松的精神做好监督工作的。目标一旦确定，任务一旦明确，他们就锲而不舍，一刻也不懈怠、一刻也不停顿、一刻也不放松，问题不解决，监督不罢休。

以勇于创新、开拓进取的精神搞好监督。这些年来，德州市人大常委会从实际出发，在实践中不断探索人大监督工作的新途径、新办法，踏出了一条永无止境的创新之路。为了营造起尊重人大、支持人大工作的浓厚氛围，2002年7月，他们组织视察组分赴了11个县市区，进行了全市人大工作大视察，每到一地，都是党委、人大常委会、政府三个“一把手”亲自介绍情况，促进了人大工作环境的再优化，人大工作整体水平的再提高。针对“代表代表，会后就了”的倾向，他们改进代表闭会期间的活动，增添新形势：请代表走入议政殿堂，列席常委会议；让代

表走进投票现场，选出人民中意的好公仆；组织代表述职接受选民监督，提高了代表履职的热情。适应农村民主政治建设的需要，他们在全市建立了村民代表会议制度，促进了干部廉洁勤政，密切了党群干群关系，得到了省人大常委会的肯定……创新使思想进入新境界，将工作提高到新层次，把事业推向新水平，德州市人大常委会监督工作新局面从这里跃升。

（李朝东，现任山东省人大常委会办公厅副主任）

十年发展创辉煌

(序四)

◎ 杨思诚

这些年来，德州市坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，始终扭住发展这个“第一要务”不放松，解放思想，团结拼搏，干事创业，聚精会神搞建设、一心一意谋发展，经济和社会事业上保持了快速、健康、协调发展的势头，人民群众安居乐业，城市面貌发生了巨大变化，精神文明建设和民主法制建设不断加强，社会稳定和谐。德州市人大及其常委会虽然成立时间不长，但是市人大和各县市区的人大工作成效显著，有目共睹，可以说在全省是前列，在全国有影响。之所以取得了这样的成绩，得益于市委的坚强领导，得益于社会各方面和广大人民群众的大力支持，得益于市人大常委会卓有成效的工作，作为德州市人大及其常委会来讲，让我感受最深的有以下几个方面：

一是干事创业，精神状态好。德州市人大常委会的工作始终积极主动、紧张有序、生动活泼、扎实有效，其关键是加强了自身建设，始终具备一种向上的精神和求真务实的作风。常委会对人大工作认识到位，把人大工作作为党的一项事业来干，保持了“任期有限、事业无穷”，“事在人为、人在有志、志在敬业”的精神状态，具有较强的政治责任感、使命感，脚踏实地真抓实干，认真履行宪法和法律赋予的各项职责。

二是把握大局，中心意识强。德州市人大常委会牢固树立党的观念，自觉把坚持党的领导、充分发扬民主和严格依法办事统一起来，紧紧围绕