

回顾与探索

——《地方人大前进的脚步》优秀征文选



福建省人大常委会研究室

回顾与探索

——《地方人大前进的脚步》优秀征文选

福建省人大常委会研究室



谢先文

今年是我国人民代表大会成立50周年。50年来，人大在我国政治、经济、社会生活中发挥的作用越来越大，人大在人们心目中的地位越来越高。地方人大设立常委会25年来的前进脚步充分证明了这一点。

为了纪念人民代表大会成立50周年和地方人大设立常委会25周年，福建省人大常委会办公厅和研究室联合在全省举办《地方人大前进的脚步》征文活动，作为省人大常委会系列纪念活动之一，得到了全省人大系统和社会各界的热情响应和踊跃参与。从2月发出通知到8月截止，共收到征文335篇。主办方邀请有关人士组成颇具阵容和权威的评审委员会，公平、公正地评选出优秀作品100篇，再从中筛选出一等奖5篇、二等奖10篇、三等奖35篇，现由评审办公室编撰成集，使这次征文活动善始善终，并进一步发挥作用。

人民代表大会成立50年来特别是地方人大设立常委会25年来，我省各级人大为坚持和完善人大制度，推进民主法制建设，在人大工作的各个领域都进行了积极的探索和大胆的尝试。人大代表作为国家权力机关的组成人员，以强烈的政治责任感和高度的事业心认真履行代表职务，展现了人大代表的良好风采。各级人民政府和各级人民法院、人民检察院自觉主动接受同级人大的监督，严格依法行政、公正司法，共同推进人大制度的实践。社会各界大力展开普法教育，提高全民宪法意识和法制观念，共同营造良好的法制氛围，有力推进依法治省进程。各级党委统揽全

局、协调各方，加强和改善对人大工作的领导，着力实现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，大力推进人大制度的建设。人大制度在我省的实践证明，我国的人民代表大会制度是个好制度。总结五十年来特别是改革开放以来我们坚持和完善人大制度所取得的伟大成就和所积累的丰富经验，对于新世纪、新阶段进一步发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明、推进依法治国和落实科学发展观、建设社会主义法治国家及和谐社会，都具有重大意义。本集的立意概出于此，其借鉴价值、社会价值也在于此。

人大工作的法律性、政治性、政策性强，其理论写作往往易显板滞枯涩，多令人难于卒读；但纵观本集多数文章，作者们都已作了破解此难点的努力，较好地把握了文章在理论性和实践性、内容和形式、切题和角度等方面的结合，力求使所写文章尽量新颖些、生动些，能引人入胜些，这也是本集子令人可喜之处。特别是由于作者多是扎根在人大实际工作或理论工作前沿的同志，因而这些文章一篇篇读下来，犹闻我省地方人大前进的“脚步”之声，充满生机和新意，备感亲切。

我以为，通过阅读这本集子，是可以给那些想了解人大制度及其实践现状的同志们有所裨益的，也能给那些从事人大实际工作或理论研究工作的同志们予某些借鉴和启迪。

我期待，社会各界首先是从事人大工作的同志们，能在今后的实践中，总结出更多、更好的关于人民代表大会制度的做法、经验、体会，写出更多、更精彩的文章。

2004年12月26日于福州

(作者：福建省人大常委会副主任)

目 录

综合类

- 科学发展观是当前人大工作的指导思想 肖国绪(1)
- 浅议进一步发挥地方人大在政治文明建设中的应有作用
..... 林金碧(6)
- 适应形势需要 精心打造形象 江寻鹭(11)
- 回首历程 再铸辉煌 方炳火(16)
- 与时俱进七年路 王 锐(23)
- 地方人大常委会组成人员在审议工作中“五化”现象值得重视
..... 陈进生(27)
- 关于地方人大及其常委会发挥职能作用的几点思考
..... 陈礼辉(31)
- 关于提高地方人大常委会审议质量的看法与建议
..... 范立生(36)
- 提高县级人大常委会审议水平初探 张尊镇 谢桂严(40)
- 浅谈人大农业农村工作调研 陈蓉星(45)
- 完善基层人民法院与地方权力机关联络制度探析
..... 张意文(49)
- 把党的领导、人大监督和依法独立行使检察权统一起来
..... 黄建攀(57)

立 法

坚持以人为本改进地方立法工作 黄洪旺(61)

监 督

健全机制 强化监督 蔡 军(66)

进一步加强预算审查监督的实践与探索

..... 庄奇碧 吴志勇(73)

“三个三”:人大监督创特色 程和水 黄楷书(80)

“四个不足”突显人大监督软肋 纪爱钰(87)

述职评议动真格 两位局长被免职

——福安市人大常委会开展述职评议工作侧记

..... 刘秉辉(90)

加大人大对“两院”司法监督的思考 林敏霞(95)

谨防个案监督成为个人监督 王宜峻(100)

个案监督的做法与体会 陈 峰(103)

把宏观监督作为人大司法监督的着眼点 林玉萍(108)

刍议司法监督与独立行使审判权和检察权 张方正(113)

浅谈依法监督村集体财务管理 叶章辉 蔡 伟(118)

重大事项决定

鲤城区人大常委会依法行使重大事项决定权的实践与思考

..... 魏渊楼(123)

关于地方人大及其常委会行使重大事项决定权的思考

..... 陈文通(130)

选举任免

试论投票选举工作的“于法周全” 林声振 陈建中(136)

县级人大代表选举工作中存在的几个问题及对策
..... 陈方美(139)

关于加强人事任免工作的思考
..... 长汀县人大常委会选任委(144)

关于地方人大人事任免工作的思考 周燕英(148)

代表工作

新时期加强代表工作的几点思考 叶明祥(154)

浅谈新时期代表工作存在的问题及对策
..... 傅开照(159)

坚持“六个强化” 激发代表履职热情
..... 顺昌县人大常委会代表委(166)

优化代表结构 提高代表素质 黄宋元 林开映(173)

夯实基础 开拓创新 努力提高人大代表素质
..... 刘 敏(181)

提升代表主体作用的对策探讨 杨 超(188)

人大代表“不作为”原因探析 包盛吉(196)

人大代表旁听庭审的实践与思考 吴振平(200)

发挥民营经济人大代表的作用 促进区域经济的发展
..... 叶家华(206)

二次办理“零距离”
——长泰县人大常委会举行代表建议再办理督办现场会
..... 何安稳(211)

信访工作

- 坚持“三个结合” 提高信访实效
..... 宁德市蕉城区人大常委会(214)
- 完善信访工作机制 突出信访特色 注重信访实效
..... 王祥勇(222)

自身建设

- 朝学习型迈进 靠制度化规范
——浅谈县级人大常委会自身建设的着力点
..... 梁继武(230)
- 关于地方人大常委会建设的几个问题及建议 洪荣华(235)
- 立新目标 更新观念 强化管理
——关于做好新形势下人大办公室工作的思考
..... 尤溪县人大常委会办公室(242)

乡镇人大工作

- 贯彻落实科学发展观 增强乡镇人大的活力 陈章琳(247)
- 关于加强乡镇人大工作的思考 谢其茂(254)
- 新形势下做好乡镇人大工作的体会 黄金姬(261)
- 怎样当好乡镇人大主席 吴祖全(268)
- 论乡镇人大工作中的几个关系 黄玲秀(274)

科学发展观是当前人大工作的指导思想

肖国绪

坚持以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，是新一届中央领导集体以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，在社会主义市场经济条件下实现经济社会和人的全面发展的重大战略思想。它继承和发展了马克思主义发展的基本内涵，是我们在新的历史时期全面建设小康社会的指导思想，也是我们做好新时期人大工作的行动指南。树立和落实科学发展观，必须深刻理解科学发展观的精神实质和基本要求，坚持理论和实际相结合，自觉地把科学发展观的各项要求贯穿于我们的每一项工作中，运用“科学发展观”的立场、方法来分析形势，确定任务，把握重点，改进方法，努力提高人大工作的整体水平。

一、要以促进发展为己任，用发展的思想指导人大各项工作

科学发展观的第一要义是发展。作为地方国家的权力机关，树立和落实科学发展观，就是要以促进发展为己任，认真行使法律赋予的重要职责，用发展来打造形象，凝聚人心，努力推动社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展。一要突出发展主旋律，服从服务于经济建设。要积极参与县委中心工作，抓住事关全局的重大事项、改革和发展中的薄弱环节，大胆行使各项职权，通过听取“一府两院”工作报告、开展执法检查等手段，查找发展中存在的问题，分析产生问题的原因，提出建设性意见，促进解决改革中出现的矛盾与问题，使人大的工作始终顺应时代发展潮流，贴近经济建设的中心。二要正确处理监督与支持的关系，寓支持于监督之中。人大及其常委会的监督工作对

“一府两院”既是一种制约，更是一种督促和支持，监督违法行为，支持合法行为，其根本目的与“一府两院”是相一致的。要以对党和人民高度负责的精神履行监督职责，强化主体意识，加大监督力度，确保人大的监督活动与党委的工作目标同心同向同力。要做到既不越权，又不失职，凡是应由人大及其常委会监督的事项，就应主动参与，敢于监督，善于监督。要在监督中研究新情况，解决新问题，不断探索监督工作的新路，提高监督实效，把监督与被监督的关系统一于促进发展这一共同目标上。三要加快法制建设步伐，大力营造良好的发展软环境。加强法律、法规贯彻实施情况的监督，是地方国家权力机关的一项重要职能。县人大常委会要在加强法制建设中，强化法律监督，促使政府机关依法行政、执政为民，促进司法机关公正司法、执法为民。同时要充分发挥示范作用，坚持言必及法、行必依法，严格按照法律法规和法定程序行使职权，积极推进本辖区政治生活民主化、经济生活规则化、社会生活法制化，以良好人文环境、法制环境赢取新发展。

二、要认真遵循宪法精神，在法律理性中积极推进依法治县的进程

科学发展观的目的是实现发展的健康有序。县级人大常委会在落实科学发展观时，必须时刻遵循宪法精神，以维护宪法的尊严和权威为神圣使命，完善执法机制，努力推进依法治县进程。根据各地实际，今年，罗源县人大常委会将突出四项工作。一要大力推行监督公示制，积极改进监督方式。开展执法检查是行使监督权的重要方式。要根据市人大常委会的工作部署，积极探索执法检查的有效方式，大力推行监督公示制，把所要开展的执法检查内容，事先在有线电视台上把时间、内容、对象向群众作出预告，发动群众参与。查后再将检查与整改结果通过人大信息内刊、有线电视台等渠道向社会公告，扩大群众知情权，增强监督刚性，保证执法检查的实效性。二要建立重大事项报告制度，加强行使重大事项决定权。要紧紧把握抓大事、议大事的原则，在

加强行使重大事项决定权时，全面推行“一府两院”重大事项向人大常委会报告制度。即“一府两院”要围绕本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境及资源保护、民政、民族和宗教等 12 个方面的重大问题、重大决策，及时向人大常委会作出报告，从而把监督权、决定权和人事任免权有机结合起来，促进重大决策的民主化、科学化。三要落实三项措施，不断完善人事任免工作。即对“一府两院”受任干部全面推行、完善任前法律知识培训、考试；到会与常委会组成人员见面并作供职发言，并将供职发言稿汇编以备今后监督对照；任后开展跟踪考评和述职活动。“一府两院”每年初必须以书面形式向人大常委会报告当年工作计划，每年终必须书面向人大常委会报告一年来贯彻执行法律法规的情况。人大常委会将根据情况确定评议重点，并将评议结果向县委或垂管上级部门汇报，以增强受任人员的法律意识和依法履行职责的自觉性。四要加强法制宣传教育，夯实依法治县的基础。要坚持法制讲座制度，邀请省市人大有关专家作宪法和有关法律知识的讲座。认真组织实施“四五”普法规划，结合执法检查活动和各类突发事件，加大对法律法规的宣传力度，改进宣传方式，扩大宣传效果。要以纪念我国人民代表大会制度建立 50 周年、地方人大设立常委会 25 周年为契机，深入研究人大工作理论，组织开展形式多样、内容丰富的宣传和纪念活动，使人大制度更加深入人心。着力办好罗源县《人大调研》、《人大信息》内刊，充分发挥其在宣传人大制度、沟通上下联系、指导乡镇人大工作的积极作用，力争在宣传的广度和深度实现新突破。

三、要坚持以人为本的思想，自觉维护人民群众的根本利益

树立科学发展观的核心是坚持以人为本。人大工作要重视民生、保护民利、维护民权，必须体现人民的意志和愿望，切实把人民群众的利益维护好、实现好、发展好。一要发挥代表作用，富有成效地开展代表履职活动。人大代表是人民代表大会的主体

和基础，是人大常委会依法行使职权的力量源泉，是党委、人大和“一府两院”联系人民群众的桥梁和纽带。人大常委会向人大代表负责，接受人大代表监督。要树立依靠代表、为代表服务的思想，围绕充分发挥人大代表的重要作用，认真加强和改进代表工作。要围绕《罗源县人大代表密切联系人民群众的决议》，健全完善代表履职“一二三”平台。“一”即让每位代表公开一部联系电话或手机，畅通代表与人民群众联系的渠道，方便选民向代表反映问题。“二”即完成代表履职结果登记卡和承办卡，引导代表按要求深入选区，反映民意，积极协助选民解决具体问题。“三”即要求每位代表深入联系选区中一家企业、一所学校、一户贫困户，为企业和学校提出一条好建议，帮助困难群众找一条致富门路，让人民群众切切实实地感受到人民代表的人民选、选好代表为人民的真实内涵。要强化具体措施，满腔热情地办理代表的意见、建议。代表建议体现了人民的意志，集中反映了广大人民群众的利益和愿望。要把办理好代表建议、批评和意见，作为密切政府同人民群众联系，增强政府决策科学化、民主化，改进工作的重要内容来抓。在办理中，要进一步围绕提案办理工作的交办、承办、答复、反馈四个环节，采取“建立制度，明确责任，督促办理，层层把关，当面答复，增进了解，开展评议”等措施，着重解决重答复率，轻办结率；重书面满意，轻解决落实的问题，全面提高提案办结率、代表满意率。三要做好活血化瘀工作，认真解决人民群众的来信来访。要以人民群众的呼声作为第一信号，以人民群众的需要作为第一选择，以人民群众的满意作为第一标准，把人大工作深深扎根于人民群众之中，紧紧贴近普通百姓生活。要进一步完善代表接访室，健全接访制度，热情接待和处理人大代表和人民群众的来信来访，努力为人民群众排忧解难。要把人大调研工作与解决人民群众反映强烈的问题有机结合起来，坚持走群众路线，深入基层，加强与人民群众的联系，及时反映社情民意，了解群众的所需、所想、所

盼，力求将调研成果转化提高到一个新的层次，扩大调研成果，切实做到情为民所系，权为民所用，利为民所谋。

四、要大力弘扬求真务实精神，不断提高人大常委会工作的整体水平

科学的发展观必须是务实的，脚踏实地，扎扎实实地工作，而不是停留在口头上、形式上。要求求真务实，把工作的着力点放在狠抓落实上，出实招、办实事、务实效，加强机关作风建设，凝聚“四股劲”。一要凝聚一股钻研的学劲。要加强机关干部政治理论学习，依托各类学法活动，认真学习宪法、预算法、行政许可法、动物防疫法、人口与计划生育法，加紧熟悉与监督业务相关的各类知识，不断提高学法、用法水平，让学法活动在机关蔚然成风。二要凝聚一股务实的干劲。坚持与时俱进，在宪法和法律规定的职权范围内，善于提出富有创造性的建议，勇挑重担，敢负责任。今年，罗源县人大常委会将自加压力，围绕常委会领导分工负责制度，进一步明确常委会正副主任与机关各委办监督工作的目标、任务，落实机关委办年度工作和月计划安排，逐月检查汇报，让整个机关保持着特别能战斗、乐奉献的本色。三要凝聚一股求真的韧劲。把增强监督的实效放在工作的第一位，对县人大及其常委会监督的事项，对人大代表提出的建议、批评和意见，对群众反映强烈的热点难点问题，始终坚持一种追根寻源、一抓到底的工作作风，确保落到实处，发挥作用。反对在工作上搞假、大、空的形式主义，努力塑造权力机关求真务实的良好形象。四要凝聚一股团结协作的和劲。坚持发扬民主，建立健全民主科学的决策程序和机制，规范完善主任会议、常委会会议的议事规则，努力做到“三先三后”，即先调研后酝酿，先听取意见后提出建议，先集体讨论后决定部署。在班子成员之间营造相互理解，相互支持，配合默契的合力局面。

(作者单位：罗源县人大常委会)

浅议进一步发挥地方人大 在政治文明建设中的应有作用

林金碧

党的十六大报告指出：发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。十届全国人大二次会议通过的宪法修正案，增加了推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展的内容。这对于我们坚持和完善人民代表大会制度，充分发挥各级人大在中国特色社会主义政治文明建设中的作用，提出了更新更高的要求。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，在国家政治制度体系中居核心地位，它的发展和完善是衡量政治制度建设水平和完善程度的根本标志，决定着国家政治制度的最终发展方向。地方人大及其常委会作为地方国家权力机关，在建设中国特色社会主义政治文明的实践中，应当发挥其应有的作用。

一、在推进政治文明进程中，地方人大的实际地位与作用必须得到进一步体现

我国宪法规定：“中华人民共和国一切权力属于人民。”人民民主是中国特色社会主义政治文明的本质所在。建设中国特色社会主义政治文明的根本目的在于以人为本，尊重和保障人权，保证最广大人民依法民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保障人民群众依法直接行使民主权利。人民代表大会制度体现了广泛的民主，也是实现人民当家作主最好的组织形式。人大的实际地位与作用，体现了民主政治发展的程度，也体现了政治文明发展的程度。改革开放以来，人民代表大会制度得到了长足

的发展，人大的实际地位在不断提高，发挥的作用也越来越大。但对地方人大来说，如何用足、用好宪法与法律赋予的各项职责，切实推进本地区的民主政治建设，仍然需要进一步的努力和探索。在法律已有原则规定但尚欠具体操作程序的领域，地方人大应当依据法律精神进行探索与创新。多年来地方人大在监督“一府两院”时一般采用“会议纪要”、“评议”方式，近年来一些地方人大又创设“法律监督书”、“审议意见书”等新形式，这些在实际工作中都取得了良好的效果。但在创新的同时，不应该忽视那些法律早已明文规定的监督方式，如“质询”、“撤销不适当的决定”、“组织特定问题调查”、“罢免”等。众多实例表明，这些监督方式的运用，可以大大增强监督力度，提高监督的实际效果。可是，有些地方人大至今很少或从未用过这些法律武器。而法律赋予的这些监督方式，既是法定权力，又是法定职责。如果依法应当作为而不作为，那就是对人民的不负责任。当前，在社会转型、体制转轨、机制转换的新的历史条件下，地方人大工作面临着许多新的课题和挑战。我们要适应形势的变化，敢于负责，敢于突破难点，用实践来检验工作成果，不断推进法治工作。

二、在推进政治文明建设进程中，地方人大在法治进程中的主导作用必须得到进一步发挥

建设中国特色社会主义政治文明的基本途径是依法治国，关键在于实现权力运行的法治化，即要真正根据宪法精神和法治原则，构筑有效预防和制约权力异化的法律体系，明确执政党和国家机关的法律地位和作用，规范各种政治关系，保证各种执政行为的依法运行，避免执政行为的随意性，形成良好的法治环境。实践证明，地方各级人大在保障国家的宪法、法律、行政法规在本区域的贯彻实施，维护国家法制的统一发挥了重要作用。社会主义市场经济就是法制经济，在“入世”后的今天，国家法制的统一显得尤为重要。为此，有立法权的地方人大应当行使好立

法权力，为本区域内的物质文明、政治文明、精神文明的协调发展提供有针对性、可操作性的法规支持。当然，要注意避免越权立法或立法中的地方保护主义现象。同时也应率先严格依法作为，带头维护法律的权威。要根据依法治理工作的新形势，切实监督“一府两院”依法行政、公正司法，积极推进法律知识的普及，推动实现由提高公民法制意识向提高公民法律素质、由注重依靠行政手段管理向注重运用法律手段管理的转变、由人治向法治转变。

三、在推进政治文明建设进程中，党的领导与地方人大依法履职必须做到真正统一

党的十六大报告指出，发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党执政的本质就是领导和支持人民当家作主。党历来以实现和发展人民民主为己任。当前，政治文明建设的动员、组织、培育等工作都必须需要执政党去领导和支持，整个政治民主化过程，都需要执政党去引导和推动。建设中国特色社会主义政治文明、民主进程的推进，最根本的是坚持党的领导。党应通过对人民代表大会及其常委会这种国家权力机关的形式实行政治领导，并使其充分行使职权来实现执政。地方人大坚持党的领导，实质上就是取得地方党委对人大工作的支持。现实情况表明，凡能坚持党的领导，取得党组织支持的地方人大，其工作往往开展得扎实有效。在新形势下，如何做到依照党内法规坚持党的领导与人大依法行使职权的有机结合，如怎样处理好“党的决策权”与“人大决定权”的关系，“党管干部”与“人大依法任免”的关系，怎样通过法定程序将党的主张上升为国家意志，确保人大在党的领导下依法作为，行使好各项职权。这是摆在地方人大工作实践中的关键问题，需要我们进一步探索和研究。

四、在推进政治文明建设进程中，地方人大的队伍建设必须

得到进一步加强

大量事实表明，地方人大工作的好与坏，作用发挥得如何，与监督主体的意识、能力和知识密切相关。在推动中国特色社会主义政治文明建设的进程中，地方人大尤其是县、乡级人大的队伍建设必须进一步得到加强。首先，要注重理论学习，端正人大工作的指导思想。地方人大工作无论是立法、监督，还是决定重大事项、选举或任命国家工作人员，政治性都很强。为此，必须加强学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和人民代表大会等基础理论的学习，坚定正确政治方向。要坚持实事求是的原则，坚持实践是检验真理的唯一标准，以求务实的态度，深入调查研究，肯于、善于倾听群众的呼声，掌握真实的第一手材料，切实做到各项工作论之有据。其次，要建设学习型、知识型的干部队伍，增强工作的科学合理性。人大工作的法律性、程序性强，也涉及到不少专业性很强的问题。这就要求人大常委会组成人员、人大代表、人大机关工作人员要持之以恒地学习。要熟悉所监督的工作领域，掌握好方方面面的专业知识，才能看懂问题，看出问题，才能提出有针对性的、专业性的意见、建议和对策，进而纠正存在的问题。也只有这样，才能让人信服，实现真正意义上的监督。地方党委应紧密联系人大工作实际，把人大干部队伍特别是县、乡级人大干部队伍建设纳入议事日程，增加人员编制，健全工作机构，调整人才结构，充实专业人才，建立一支政治强、业务精、作风正、敢执言的人大干部队伍，以不断增强履职督政能力。第三，要注重制度建设，切实做到勤于监督。人大工作不能搞花架子、不能搞形式主义，只有加强制度建设，才能克服工作的随意性，才能保持工作的规范、连续。笔者认为，当前应建立和完善六项制度：即人大常委会议事制度、执法检查制度、重大事项报告制度、监督检查制度、人大代表述职制度。只有强化制度建设，才能在具体工作实践中做到能动而不盲动，从而有效地提高地方人大的工作