

加强人大制度建设 发挥权力机关作用

——甘肃省人大工作制度建设理论研讨会论文摘登

2005年8月17日,甘肃省人大工作制度建设理论研讨会在张掖市召开。与会代表围绕“贯彻中共中央九号文件精神,加强地方人大工作制度建设”主题展开研讨和交流。加强地方人大制度建设,是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容,对于地方人大全面、正确、有效地行使职权,不断提高工作水平有着重要意义。地方各级人大要把制度建设作为重点来抓,推进人大工作的科学化、规范化和制度化。现将该次研讨会部分论文观点摘登如下:

一、通过加强工作制度建设,保证和加强党对人大工作的领导

庆阳市人大常委会副主任张甫虎:地方各级人大常委会要自觉坚持和依靠党的领导,要建立必要的工作制度和联系制度,加强党对人大工作的领导和人大法定职权的落实。我国的人民代表大会制度,是党领导的人民民主制度,人大工作是党的工作的重要组成部分,依靠党的领导和支持是创新人大工作的重要原则和根本保证。地方人大及其常委会要遵循坚持党的领导、集体行使监督职权、不包办代替的原则,按照围绕中心、突出重点、讲求实效的思路,以推进依法行政、公正司法为主要内容,以增强监督实效为核心,进一步提高依法监督水平。各级党委也要增强宪法意识。中国共产党是建设有中国特色社会主义事业的领导核心,党领导人民制定宪法和法律,同样也应当带头遵守宪法和法律,自觉坚持“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪

法和法律”、“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”的规定,进一步加强和完善党的领导体制,加快政治体制改革,积极支持人大依法行使监督权,充分发挥人大职能作用。各级党委要改变观念,创新思想,从人大常委会主任或主持人大常委会工作的副主任进同级党委常委班子入手,彻底改变人大监督的被动局面。

平凉市人大常委会副主任马森骏:作为地方人大,完善民主决策机制,推动本行政区域内党的重大决策的落实是其职能的应有之义。各级人大要通过制定行使决定权的工作制度,围绕党委中心工作安排开展工作,采取请求党委批转人大的报告、督促落实常委会审议意见等方式,使人大的有关调研成果和审议意见成为党委、政府决策的重要依据,做到人大工作与地方中心工作合拍、同步,从而推动重大决策的落实,支持地方工作大局。

张掖市人大常委会副主任童国瑛:人大要主动争取党委的支持和“一府两院”的配合。常委会的各项工作制度是为保证常委会充分行使各项职权而制定的。其内容肯定涉及本行政区域各方面的重大事项,也必然涉及“一府两院”的工作及其工作人员,这就更需要得到他们的遵守和执行。要使制定的每项制度行得通、起作用,离不开党委的支持和“一府两院”的配合。为此,我们对一些重要的制度,拿出比较成熟的草案文本后,或送请市委审阅征得市委的同意,或与“一府两院”双向互动,注意倾听和采纳他们的意见。这样做的结果,使制定的制度既适应人大工作的需要,符合本行政区域的客观情况及改革发展稳定的要求,又能得到常委会自身和“一府两院”的贯彻执行。

徽县人大常委会主任常佐存：人大工作是党的工作的重要组成部分。历史经验证明，人民代表大会制度的作用发挥得越好，党的执政地位和人民当家作主的权利就越有保障。人大代表对人民群众普遍关心的热点、难点问题反映得准确、及时，党委、政府就能作出正确的决策，人大作出的决议、决定就能符合群众的意愿。工作中我们应认真贯彻执行党的各项方针政策，紧紧围绕党的中心工作和本地区的重大事项，依法行使职权，始终保持党的领导和依法办事的一致性。

二、健全监督工作制度，完善监督工作机制

白银市人大常委会副秘书长金永寿：执法检查是地方各级人大常委会实施法律监督的一个创举。它作为监督的一种有效形式，虽然得到了普遍运用，但仍存在不少问题，形式单一，力度不够，实效性差，往往只运用了检查权、审议权，而忽视了处置权。表面上轰轰烈烈，实际上并没多少效果。有些执法检查，集中在执法主体所指向的执法对象身上，把执法对象存在的具体或个别问题，通过检查加以纠正，而失去了对同级执法部门的监督作用。为了改变这种现象，需要认真总结实践经验，加强制度建设，使执法检查规范化：(1)深入调查，掌握真实情况。把发动群众与举报结合起来，把明查与暗访结合起来，直接听取群众的意见和呼声，了解法律法规实施的真实情况。(2)跟踪问效，动真碰硬，一抓到底。要对检查中发现的问题，跟踪落实，直到问题解决为止。对影响大、群众反映强烈的违法案件，常委会作出决定，组织特定问题调查组，责成执行，限期办理。否则追究有关人员责任。(3)要从总体上解决执法中存在的问题。不能局限于纠正某些具体或个别问题，而应查找分析普遍原因，从整体上、根本上找出解决的办法。

碌曲县人大常委会主任扎西热布旦：碌曲县从2004年开始探索性地在政府主要组成部门中实行了年度工作承诺制，明确提出实行承诺制的范围是人大任命的县政府组成部门主要负责人，并下发了《关于递交年度工作承诺报告的通知》，规定承诺报告的主要内容是年初县人代会确定的本年度主要工作和重点工作，统一制定报告的格式和要求。年底人大组织人员对承诺报告落实情况进行检查考

评，选择重点在人大常委会会议上作汇报，并无记名测评。对于一些承诺不清楚、工作阐述不明晰的部门责令其修改后再上报，从而确保了各部门年度工作承诺报告叙事清楚、条理分明、一目了然。对未完成主要任务和代表有意见的两名政府部门负责人被列为2005年述职评议的对象，评议结果向县委作了汇报，并向社会进行了公布。从而使各部门负责人普遍感到不努力工作，不认真履职就难以过人大常委会评议关。通过实施这一具有创新意义的新型监督方式，在全县广大干部群众中引起强烈反响，较好地促进了政府部门负责人的履职尽责意识。

兰州市人大常委会研究室扶元田：现行法律规定不完善，地方人大及其常委会难以有效行使预算监督职权。我国宪法和地方组织法对地方人大及其常委会审查监督预算只是原则性的规定，而对审查监督的范围、主要内容、实施程序和操作办法以及相适应的机构设置、人员配备等都没有配套的专项法律规定，实际审查监督工作难以操作。例如，预算法规定的对预算草案的主要内容进行初审，这里的主要内容怎样理解，什么是主要内容，什么不是主要内容，由谁说了算，初审以什么方式和程序进行，初审结果如何处理都无规定，实际操作困难。另外，关于审查预算调整也存在不好把握的问题。预算法规定的前提之一是预算执行中因特殊情况需要增加收入或减少支出，这特殊情况的涵义是什么？哪些问题需要动用特殊用途预备费来解决？都不清楚。因此，一些地方人大及其常委会在行使预算监督职权遇到难题时，多数时候只能凭过去的经验做法和会议研究对策来进行，这样势必造成监督效果打折扣，往往达不到预期目的。因此，必须重视加强预算监督方面的工作制度建设。

武威市人大常委会副秘书长颜有鲁：人大常委会要重视述职评议结果的运用，要制定相关制度，除了将评议对象的评议意见和测评结果及时通报给党委组织部门和评议对象的上级领导作为对干部任用的参考依据以外，还要将述职评议中发现的违法违纪问题及时通报给纪检监察机关和司法机关，并要求予以查处。对于测评结果为不称职的干部，人大常委会应当启动罢免程序，予以罢免。

永昌县人大常委会主任吴自升：建立评议垂管部门或政府直属部门工作制度，是我们加强监督工作的措施之一。针对一些垂直管理部门，特别是一

些特殊行业和“特权”部门处于监督真空地带，而人民群众又反映极大的实际，我们从行政执法的角度，实施工作评议制度，每年都要安排一个垂管部门或政府直属部门，组织人大代表对其工作进行评议，填补了监督空档。工作评议制度推行以来，又引入工作评议对象票决确定制度，进一步增强了工作评议对象确定的针对性和民主性，有效促进了县域范围内国家机关及其工作人员的勤政廉政建设及行业风气的好转，受到了群众的普遍好评。

陇南市人大常委会研究室武福成：认真制定实施方案，抓好确定评议对象环节是搞好评议工作的重要一环。开展述职评议前，先要选好评议对象。确定评议对象，可以采取三种形式，一是各工作委员会按联系的部门进行酝酿，提出名单，提交主任会议确定。二是由常委会组成人员以投票方式确定评议对象。三是广泛征求代表意见，按群众最关注的热点、难点问题确定评议对象。也可以三种形式综合使用。评议对象确定后，常委会要及时制定实施方案，明确评议的目的意义、评议对象和主体、述职报告的书写要求及述职评议方法和步骤，使评议工作有序开展。

三、完善代表工作制度，进一步发挥人大代表作用

定西市人大常委会副主任文淑芳：为了充分发挥代表作用，应采取切实有效的措施，为代表履行职责创造浓厚的氛围和优良的环境。一是各级人大要注意安排代表多参加常委会组织的调查、视察、执法检查、评议工作等各种活动，为代表依法执行职务提供机会和信息。二是结合具体工作，各级人大要把联系代表、代表联系选民、代表接待选民、代表建议的办理、代表所在部门邀请代表列席有关会议等工作进行规范，使代表工作制度化。三是定期召开代表工作经验交流会，让代表互相学习，取长补短，并对做出成绩的代表进行表彰，激发调动代表履行职责和执行职务的积极性。

天水市人大常委会副主任邓炎喜：建立和完善代表工作制度是搞好闭会期间代表工作的有力保证，近年来我们确定了对先进代表小组和代表履行职责先进典型进行表彰制度、代表反映意见建议的“绿色通道”、现场办案、代表向选民述职、人大代表参加法院庭审办法等制度，为人大代表履行职

务拓宽了渠道。同时建立了代表辞职制度，畅通了代表出口渠道。

临洮县人大常委会：认真督办代表意见、建议是保障和支持代表行使职权的重要举措。我县在建立和完善《代表意见、建议督办制度》的基础上，督促各承办单位坚持开门办案，密切与代表联系，在注重办理质量、创新办理方式、加大与代表面商面议力度的同时，着眼于增强办理效果，在现场办案上抓突破，取得了较好的办理效果，代表意见、建议办理满意率每年都达到90%以上。

四、完善人大常委会具体工作制度，提高议事质量和办事效率

酒泉市人大常委会秘书长刘光典：人大机关制度建设的法律性、政策性、程序性很强，事关全局，责任重大。我们在制定各项制度的过程中，遵循了四条原则：一是自觉坚持党的领导，使制度建设力求实现坚持党的领导与人大依法行使职权的有机统一。二是准确把握法理依据，规范和保证常委会正确地履行法定职权，做到尽职尽责不越位，尽力不添乱。三是紧密贴近工作实践，使制定的制度成为既能经得起时间考验，又易于操作的工作规范。四是严格遵守法定程序，使各项制度具有法定性和权威性。

静宁县人大常委会副主任王星耀：为了切实提高常委会会议的议事水平，增强监督工作实效，我们健全和完善有关制度，在改进议事方式、完善议事程序方面进行了积极的探索。针对过去宣读报告占用时间多，会议时间冗长，审议质量不高等问题，主任会议决定今后凡在常委会会议上审议的“一府两院”工作报告，必须提前三天将报告印发到组成人员手中，由组成人员在会前认真阅读审议，撰写发言提纲，会上集中进行发言，报告人在会上只作简要陈述，回答询问，不再全文宣读。从而，把时间挤出来，让组成人员进行深入充分的审议，以提高会议效率和质量。针对一些组成人员对所审议的工作会前了解不够，会上发言不积极、质量不高的现象，我们制定了审议主发言制度。根据会议审议内容，由办公室结合组成人员的结构特点，在会前就每项报告确定若干组成人员为主发言人，有重点地进行发言，有效提高了审议质量。针对过去一些部门报告工作敷衍塞责，审议约束力不

强的问题，常委会制定了对“一府两院”工作报告实行投票表决的制度。规定对“一府两院”有关工作报告是否满意由组成人员进行投票表决，对满意票数未过半的，在下次会议上重新报告，直到满意为止，必要时，可以启动相关法律监督程序。

金昌市人大常委会副秘书长周国信：要充分、恰当地行使宪法和法律赋予人大及其常委会的决定权，首先必须规范人大在内部权力运作程序方面的制度，保证在地方国家权力机关内部实行集体行使职权；其次要规范人大与“一府两院”关系方面的制度，做到既不越权又不失职。2004年我们对《金昌市人大常委会讨论决定重大事项暂行规定》进行了修订，把人大常委会讨论决定的重大事项分为三个层次（常委会审议并作决议决定的、向常委会报告的、报常委会备案的），并根据我市实际，明确界定“财政资金当年投资500万元（包括500万元）以上或财政总投资2000万元（包括2000万元）以上的建设项目为重大建设项目”。该规定修订以来，市人大常委会对投资逾5000万元的市科技（图书）馆、东湖景区建设等重大建设项目及城市规划、取暖费改革和水价调整等重大事项依法行使了决定权，反映了人民意愿，维护了群众利益，收到了很好的效果。

陇南市人大常委会秘书长马正祥：人大常委会在制定有关人事任免工作的制度时，应该坚持党管干部和依法办事的双重原则，并把握好四个环节：一要人大提前介入，力争形成共识；二要尊重地方国家权力机关的法律地位，行使任免权不走过场；三要加强对经常性监督，警钟常鸣，防微杜渐；四要人大代表和人大常委会敢于运用质询、罢免、撤职等项职权，防止权力被滥用而导致腐败。

嘉峪关市人大常委会：我们要切实加强常委会自身建设，不断提高依法履行职责的能力和水平。在搞好政治学习的同时，要加强坚持和完善人民代表大会制度方面的理论学习，加强宪法、法律和人大工作基本知识的学习，努力建设学习型机关。进一步充实人大机关的专业人员，扩大人大机关与党委、政府、司法机关之间的干部交流，并形成制度，长期坚持下去。

五、完善立法工作制度，推进立法工作的民主化

甘南藏族自治州人大常委会副主任汪鱼蛟：要加强进一步提高立法水平的制度建设。作为自治州人大，要不断总结经验，通过立法制度建设，使地方立法工作做到以维护广大人民群众的根本利益为出发点，贯穿以人为本、立法为公、立法为民这条主线，坚持走群众路线，提高立法质量和时效，以立法推进和保障坚持改革、扩大开放、加强发展、维护稳定，以立法保证科学发展观和正确政绩观的落实，适应全面建设小康社会的新形势、新要求，全面推进政治生活、经济生活、文化生活的制度化、法制化。要按照《立法法》的规定，制定相应的立法规定，使立法工作在不违背国家法制统一原则的前提下，增加地方立法的针对性和可操作性，在变通和补充上下工夫。

临夏回族自治州人大常委会副主任宋学：民族立法，一要体现民族特色，自觉维护地方立法与国家法制相统一。二要深入调研，广泛听取意见，不断加强立法的民主化。三要充分利用国家和省上的优惠政策，争取上级国家机关的帮助和支持。

观点摘登

人大宣传工作要不断创新

崇信县人大常委会副主任邵维杰撰文说，人大宣传工作要不断创新，与时俱进，才有生命力。一是在宣传角度上求新。从事人大宣传工作的同志、媒介记者要深入生活，努力寻求贴近群众、贴近生活、贴近代表的新角度。二是在宣传内容上求新。宣传好人大行使“三权”的新做法，宣传好人大代表履行职责的新经验，宣传好人大围绕中心创造性开展工作的新举措，宣传好“一府两院”落实人大决议决定的新成效。要从人大工作新发展、新突破中捕捉新亮点，挖掘新内容。三是在宣传形式上求新。利用电视、互联网等先进媒体，增强人大宣传作品的可视性；利用节假日及农闲时机，采取快板、社火等乡土气息浓厚的形式，增强人大宣传作品的娱乐性；采用通讯、报告文学、小说等形式，增强人大宣传作品的可读性。