# 人大：加强地方人大制度的建设提高研讨论文[范文模版]

来源：网络 作者：蓝色心情 更新时间：2024-07-10

*第一篇：人大：加强地方人大制度的建设提高研讨论文[范文模版]随着人大工作的不断发展，代表工作日趋活跃，如何加强和改进新形势下人大工作制度，增强代表工作的实际效果，提高人大监督力度，是摆在各级人大面前的一个重要课题。我们认为，一是要完善人大...*

**第一篇：人大：加强地方人大制度的建设提高研讨论文[范文模版]**

随着人大工作的不断发展，代表工作日趋活跃，如何加强和改进新形势下人大工作制度，增强代表工作的实际效果，提高人大监督力度，是摆在各级人大面前的一个重要课题。我们认为，一是要完善人大代表及人大常委会的各项工作制度；二是以发展基层民主为目标，推进地方人大制度建设，让代表能充分行使法定职权，更好地为人民说话；三是提高人大监督工作制度

化、规范化水平，积极探索有效的监督形式、途径、方法、措施，更好地贯彻监督法。

一、完善地方人大代表及人大常委会的工作制度

（一）完善提案制度。

一是要改变常委会组成人员联名提案的薄弱状况。目前人大常委会组成人员联名提出的议案很少，出现这种现象固然有多种原因，但主要是因为限于工作条件和时间，个人动手比起法定机关经过长期酝酿、准备，并由专门班子论证、起草而形成议案有很大差距。如何加强常委会组成人员联名提案这个薄弱环节，需要采取相应措施，如加强专业培训和深入基层调研、配备专门助理人员等。

二是要提高议案质量，突出会议重点。地方人大常委会会议的一个通病是议程安排过多，议程安排上大都是“拼盘式”、“搞平衡”的办法，涉及面宽，面面俱到，缺乏重点或重点不明确，影响审议质量和会议效果。对此，建议作出制度规范，基本要求是：首先，确定议程时，一定要突出重点，无论是法规案还是其他议案，都要按照抓大事、议大事、决定重大事项的原则，抓住本行政区域内改革开放和经济建设中的重大问题，民主法制建设中的重大事项，人民群众普遍关注、反映强烈的“热点”问题，以及重大议案等，每次常委会确定1至2个重点议案为宜。其次，在时间上，为了保障常委会组成人员有足够的时间做准备，对议程的确定时间应提前一个月左右确定下来，以便常委会组成人员有针对性地搞点调查研究。

（二）实行固定的、科学规范的会期制度，重点是要规范常委会例会时间。

法律法规规定地方各级人大常委会每两个月举行一次会议，如特殊需要，可临时召集会议。随着我国改革开放发展进入新的历史阶段，对民主法制建设提出了新的更高的要求，地方人大常委会的立法、监督等项任务越来越繁重。常委会既然是集体行使职权，其会议必须有相应的时间保障。如果会议时间过短，组成人员来不及认真仔细地研究、分析和讨论议案，匆匆地进行审议，或者赞成，或者否定，客观上造成权力机关无关紧要的印象，很可能充当了“橡皮图章”的角色；但如果会议时间过长，就会牺牲了民主的效率、增加经费支出，还会滋生官僚主义作风。

（三）进一步规范审议制度。

目前人大审议制度是通过分组审议的方式提高审议效率，增加委员的参与度，这是无可厚非的。但仅靠分组审议局限性较大，不能真正形成合意，使争议得不到合理、科学的解决。为了进一步规范和完善审议制度，增强会议效果，建议除程序简单的例会外，应把联组讨论、大会辩论制度作为审议的必经程序。不搞大会辩论，实际上等于剥夺了一些委员平等竞争的机会，不利于对议案的充分审议与修正。最终表决所体现的议事民主的程度有多高，往往要看最终表决之前议案所经受的全部辩论与修正有多充分。作为代表民意、集中民智的委员，有权要求在全体会议上互相交换意见，争取使自己个人的意见成为大家的意见。大会辩论，通过让委员代表各种不同意见的交辩，最终形成合意。一方面能充分体现民主，激励常委会组成人员的审议积极性，另一方面使法规案及其他重要议案能得到充分的修正，从而提高工作质量。

（四）改进表决制度。

表决制度的改革对人大建设无疑带有根本性、全局性、实质性的意义。表决程序逐步走向规范化、制度化，对常委会集体行使权力起到了保障作用。表决是常委会形成决策的“关口”，关系着法规议案及其他相关重要议案的最终结果。人大常委会无论是行使立法权、监督权、决定权还是行使任免权，最终都是通过表决来实现，通过表决来形成具有法律约束力的国家意志。如何改进表决制度，使“最终结果”能够真实地反映常委会主体的意愿？那就是要解决大人表决制度中目前存在的主要问题：一是有的人事任免议案存在着“一锅煮”的现象；二是对法规议案中争议较大的条文大都未“单列”开来表决，往往使表决者感到为难，有表决结果不真实之嫌；三是对“一府两院”的工作报告只审议，不表决，有时只是根据需要作出相应决定或决议，客观上缺乏监督力度；四是部分地方人大常委会表决方式落后，不能真实地反映表决者的意愿。针对以上问题，地方人大常委会表决制度可作适当改进：一是对人事任免统一实行逐个表决；二是对法规议案中争议较大的条文实行单列表决；三是从加大监督力度、增强监督实效考虑，对“一府两院”的工作汇报和专题报告、常委会的执法检查报告实行表决通过的办法；四是统一实行电子表决器进行表决。

二、以发展基层民主为目标，推进地方人大制度

建设

从基层民主的角度考虑我国人大制度建设，最有意义的是完善和推进我国人民代表大会制度向人民负责的机制。

（一）完善人大对人民负责的机制建设。

一是要提高地方人大信访制度的地位，把接待基层群众、为人民主持正义作为地方人大的主要日常工作之一。如开展“代表接待选民日”、“代表向选民述职”、“代表与选

民统一见面日”、“代表联系服务群众见面周”、“代表论坛”活动等。地方人大作为人民行使权力的机关理应为人民讲话，为人民伸张正义，这是地方人大“向人民负责”的重要表现。二是要提高地方人大在国家机构体系中的地位。我国宪法规定，地方人大是地方权力机关，其它国家机关产生于权力机关，受权力机关监督，向权力机关负责。故可以考虑对地方人大行使官员监督权和罢免权的制度加以改革。地方人大对官员的监督应制度化、经常化、先行化，发现有问题的或不称职的官员及时罢免，而不能等出了大案，司法机关结案后才行使罢免权。

（二）提高人民代表的政治质量。

一是人民代表职业化。目前人大代表基本都是兼职，而且在这种兼职中，人大代表的职责和工作往往只占很少一部分，在这种情况下，人大代表的职能较难真正发挥。在这方面，可以借鉴国外的议员制度，逐步实行人大代表职业化，即人大代表专职从事人民代表工作，俸禄由国家供给，可以连任。由于人大代表职业化，人大代表的效能和素质将大大提高，各级人民代表的数量可以大大减少。二是增加人民代表的实质性功能。我国目前的人大代表制度对不少成员而言，主要还是一种荣誉。在这种条件下，人大制度的有效性及国家权力机构的功能都将大大受到影响。人大代表的标准主要应当是参政议政的能力及是否有为人民讲话的胆量和献身精神，在某种意义上，一个好的人大代表恰恰要以牺牲个人的专业为前提。三是人民代表资格制度合理化。在人民代表职能化尚未实施之前，可以先对人民代表的资格进行限制。比如，担任政府某些行政职务的官员就不再担任人大代表，真正保证人大代表职能的发挥。四是推行代表履职登记制度，对代表履职情况进行登记，并予以公布，为评先创优和换届时连任代表的提名提供依据。

（三）改革和完善人大代表选举制度，扩大基层代表的范围，真正发挥人大代表作用。

一是扩大直接选举范围，提高直接选举程度，法律应创造条件并鼓励一切为人民谋利益并有献身精神的人出来竞选；二是将竞争机制引入人大代表选举过程，实行竞选，虽说竞选的成本较大，竞选的后果难以预料，但竞选的公平和民主意义是明显的；三是实行地区选举和界别选举混合制；四是合理减少代表数量、特别是减少政府官员任人大代表的数量，增加代表资格规定，提高人大代表素质；五是逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表；六是改革选举委员会组成方式，设立选举专门法院，规范选举的组织、监督和诉讼纠纷的处理；七是完善代表监督与罢免办法，增强可操作性；八是优化人大常委会组成人员的构成，增加常委会组成人员专职比例、优化组成人员年龄、知识、专业等方面的结构，促进常委会民主决策水平的提高。

三、提高人大监督工作制度化、规范化水平，增强人大代表工作实效，提高监督效率

（一）坚持以人为本、关注民生，围绕地区的工作大局和群众关注的民生热点问题，进一步加强人大监督作用。

一是要突出监督重点，推动广大群众反映比较集中、涉及面广的问题的解决。如目前我市的“十二五”规划编制、旧城镇旧厂房旧村屋“三旧”改造工作、河涌整治、亚运保障工作、保障性住房建设情况等，都是人大监督的重点。二是要落实对重点监督事项办理工作责任制，建立代表建议办理绩效评估机制，加强沟通协调，强化跟踪督办，增强办理实效。三是人大代表应深入基层、深入实际、深入群众，开展多层面、宽视野的专题调查研究，了解重点监督事项的实际效果。

（二）坚持开拓创新人大工作的方式方法，探索监督工作新形式，不断增强人大工作实效。

一是要采取登门拜访、约见座谈等方式，了解办理工作措施和进展情况，并对办理工作提出意见或建议。二是要加强和改进代表工作，进一步激发代表工作活力和代表自身的主观能动性，发挥代表在我市经济发展调结构、促发展工作中的作用，努力推进“有为人大、民生人大、活力人大”建设。三是要不断完善代表工作的长效机制，增强代表工作实效。四是要加强人大代表及人大工作者的培训，特别是要加强基层人大代表的学习培训，以增强人大代表意识和依法行政的意识，提高代表履职和监督的能力和水平。

（三）认真履行法定职责，贯彻实施监督法，提高人大监督工作实效。

地方人大应进一步强化对重大事项决定权的行使，加强对行政机关的监督，注重监督工作的质量和成效，适当扩大地方人大对其选举、任命人员的管理权限，使人大能够比较全面、客观、真实地了解选举或任命人员的情况，使人大代表或常委会组成人员在投票或审议时能够有选择的余地。

**第二篇：地方人大制度2**

地方人大制度建设要紧紧抓住五个关键因素 地方人大机关是法律监督机关，依法照章办事是人大机关的重要特点，建立一个良好的运作机制，是保证人大机关开展工作的必要基础。但人大又是国家权力机关，一般性的制度建设，不足以体现人大的职能作用，还必须根据人大职能特点，紧紧抓住影响人大及其常委会工作的关键因素和关键问题，用制度加以规范，以提升人大工作效果。只有这样，才能使人大制度真正体现出长期性、稳定性、根本性特点，才能够真正形成一个良好的制度体系，使人大自身发展有一个科学合理的制度保证，以此推进人大工作的持续健康开展。

第一、通过制度建设，保证更好地坚持和依靠党的领导。围绕坚持和依靠党的领导，建立和完善向党委请示报告的有关制度，规范内容、程序、时限，便于党委了解掌握有关情况，作为决策的重要依据；建立和完善围绕党委中心开展工作的制度，使人大在全局工作中发挥好自身应有的作用；建立和完善落实党委重大决策部署的有关制度，坚持把党的主张和决策，通过法定程序转变为人民的意志，并动员广大人民群众自觉贯彻执行，保证党的主张在人大系统得到全面贯彻落实。要始终把人大工作的全过程置于党的领导之下，保证人大工作正确的政治方向。

第二、通过制度建设，促进代表作用更好的发挥。围绕发挥代表作用，制定制度和措施，保障好代表的知情权，加强和改进代表议案和建议工作，规范代表在闭会期间的活动，为代表活动提供必要条件和保障，努力解决好当前存在的一些代表综合素质不高、履职积极性不强、与人民群众联系不紧、群众意识不强等影响代表作用发挥的问题和倾向，切实做到外有约束和激励，内有激情和动力，使代表真正代表人民群众的利益，发挥好党和政府与人民群众之间的桥梁纽带作用。

第三、通过制度建设，促进监督工作的开展。人大工作如何，最终要落实到效果上。围绕提升监督效果，健全和完善执法检查、视察、调研等方面的制度，加强活动前法律及业务知识的学习培训，改进活动的方式方法，增强发现问题的能力和提出问题的能力；健全和完善常委会会议、主任会议议事规则，重点规范议题确定、议事程序、审议发言等环节，提高议事质量和效率；健全和完善常委会会议和主任会议审议意见的跟踪督办制度，重点规范审议意见内容、督办机构、督办方式、办理时限、办理效果、相关责任及要求，保证审议意见得到全面落实；结合监督法的即将出台，制定和完善工作评议制度，科学合理的确定评议内容、步骤、整改要求等，充分发挥评议的作用；善于综合运用法律赋予人大的各种监督手段，提高人大监督的权威性，提升人大监督的效果。

第四，通过制度建设，促进信访工作的开展。要按照“分别受理、综合分析、统一交办、定期反馈、严格督察”的工作要求和件件有登记、件件有人办、件件有交办、件件有回音４个１００％的工作目标，健全和完善交办督办信访事项办法、办理群众来信来访程序、接待群众来访工作、信访事项督查督办以及信访工作责任制等具体工作制度，提高信访工作水平，增强办理实效。努力发挥好人大信访的作用，切实为人民群众解决一些实际问题。

第五、通过制度建设，促进人的全面发展。针对人大工作对理论和业务要求高的特点，不断培养学习意识，积极推进学习型人大机关建设，突出解决好学习兴趣、学习效果、知识应用和更新等问题，不断丰富知识积累；针对人大依法监督的特点，不断培养依法办事观念和能力，积极推进机关工作制度建设，以制度促观念，以制度规范行为，形成言必称法、行必依法的浓厚氛围，树立人大人在社会生活中的良好形象；解决好因人大工作法律性、程序性强，容易造成思想僵化、缺乏创新、易陷入固定模式等局限，不断培养竞争意识和创新意识，有针对性地开展内部竞争上岗等工作，在机关内部形成科学合理的竞争机制，努力培养和造就一支拥有真才实学的人大干部队伍，使从事人大工作的同志切实感到可为、能为、有为。

**第三篇：完善地方人大制度**

推动地方政权改革 完善地方人大制度

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是国家政权赖以建立的基础和中国共产党执政得以实现的主要方式和渠道。地方人民代表大会制度的创新在全国已经有很多的尝试，健全与完善己经取得很大的成就。这个制度的实质是人民当家作主，人民享有管理国家事务的权利和广泛的民主权利。因此，思考健全和完善人大制度，从宏观上讲是如何更好地保证人民充分行使当家作主的权力，从微观上讲是如何保证人民享有更多的民主权利。可以从以下几个方面来完善地方人大制度：

一是加强社会主义民主政治建设，实现和保障人民当家作主。三十年来，全国各级人大及其常委会不断深化对社会主义政治文明建设重要性的认识，积极依法履行职责，有力地推动了社会主义民主政治建设的进程。地方各级人大及其常委会紧紧围绕党和国家工作大局，根据改革发展的需要，代表人民的意志和利益，认真审议和决定本行政区域内的重大事项。加强与人大代表和人民群众的联系，充分发挥人大代表的主体作用。地方各级人大及其常委会应十分重视人大代表工作，采取一系列措施加强人大及其常委会与代表和人民群众的联系。加强与代表联系、发挥代表作用方面，逐步形成了常委会组成人员联系代表、邀请代表列席常委会会议、参与视察和执法检查重要活动等一系列行之有效的做法

和工作制度。各级人大代表应以饱满的政治热情和高度责任感，依法行使代表职权，履行代表义务，积极参加人民代表大会会议期间的工作和闭会期间的活动，在各地政治、经济、社会生活中发挥重要作用。

二是必须始终坚持党的领导，这是做好人大工作、推进民主法制建设的根本保证。坚持和完善人民代表大会制度，根本的是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心是坚持党的领导。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，也是坚持和完善人民代表大会制度，做好新形势下人大工作的根本保证。各级人大及其常委会必须自觉地坚持党的领导，把党的领导贯穿于人大及其常委会依法履职整个过程，落实到人大工作各个方面。要牢固树立党的观念、政治观念和大局观念，在同级党委的领导下做好人大工作，自觉地把党的主张经过法定程序成为国家意志，努力使党组织推荐的人选经过法定程序成为国家机关的领导人员，并对他们进行监督，从制度上和法律上保证党的路线、方针和政策的贯彻实施。人大工作，无论是监督工作、人事任免工作，还是决定重大事项，都要有利于党的执政地位，有利于保证党领导人民有效治理国家。完善党对人大的领导制度，核心就是发挥人大的作用, 保证人民通过各级国家权力机关真正行使管理国家事务的权力。

三是建立健全人民监督体系。发扬人民民主，人民当

家作主，其中一个重要内容是全体人民负起主人翁的责任来，监督政府的工作，这是国家长治久安的根本保证，是我们的国家政权能够跳出从兴盛到衰败的周期率的根本保证。要把党的监督，国家权力机关的监督，政协、民主党派的民主监督，人民群众的监督和舆论监督等各种监督形式汇集起来，充分运用起来，建议在总结经验的基础上，由全国人大及其常委会制定成人民监督法，规范监督的程序、方法以及惩罚条款、法律保障措施等，调动广大人民群众以及各方面监督政府工作的积极性、增强监督的有效性，用法律手段把人民的监督体系建立健全起来；使政府的工作置于人民的监督之下，并得到人民的支持和帮助。在我们国家生活的各种监督中，人大作为权力机关的监督是最高层次的监督, 监督‘一府两院’的工作是人大及其常委会的一项重要职责。这种监督，既是一种制约，又是支持和促进。

当前，我们国家实行市场经济，国民经济正在加速发展、跨新的台阶，经济基础的巨大变革，对上层建筑包括国家政权建设和完善少、大制度提出了新的更高的要求。这就使我们必须进一步加强对政权建设和人大制度的理论研究，在这个领域中，确有许多理论和实际间题需要我们去探索，去研究，去解决。不断坚持和完善地方人大制度都需要我们以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导，在理论与实践结合上,去进行研究并创造出理论成果，用以指导政权建设和完善人大制度。实践呼唤理论，理论需

要实践，两个共同的需要一定会产生丰硕的理论成果，进而推动我国政权建设和人大制度日益发展、完善,使之适应经济基础变革的需要。

**第四篇：地方人大制度3**

切实加强地方人大常委会制度建设 保证依法依程序履行好各项职责

《若干意见》是坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进人大工作的一个极其重要的指导性文件。全国人大常委会办公厅制定的5个相关工作文件，是具体贯彻中央文件精神，总结工作实践，有很强针对性的制度性、政策性规定。学习贯彻中央文件精神，我们一定要把认识和行动统一到中央文件精神上来，紧密结合地方人大工作实际，进一步发挥人大代表的作用，切实加强人大常委会制度建设。结合工作实践，我就加强地方人大常委会制度建设，谈一点学习体会。

一、准确把握地方人大常委会的主要职权和人大工作应当遵循的基本原则

加强地方人大常委会制度建设，是地方人大常委会切实履行职责、充分发挥作用，发挥人民代表大会制度优越性的重要保证，也是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。加强地方人大常委会制度建设，必须全面准确把握宪法和法律规定的地方人大常委会的主要职权，紧紧围绕党的工作大局，依法办事，依法定程序办事，履行好各项职责。

地方人大及其常委会作为地方国家权力机关，其职权由宪法和法律规定。地方组织法对县级以上地方各级人大常委会的职权规定了14项。这些职权从大的方面可以概括为四个方面：第一，地方立法权。制定地方性法规权是省级人大及其常委会和省会所在地的市和国务院批准的较大市人大及其常委会的一项重要职权。地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，在本行政区域内有法律效力。授予地方人大立法权，有利于适应我国地域辽阔、经济发展不平衡的实际，发挥地方的积极性、主动性；有利于保证宪法、法律和行政法规的贯彻实施。第二，审议决定重大事项权。人大及其常委会代表人民行使国家权力，决定国家大事，重要的体现在人大对重大事项的审议决定上。宪法和地方组织法对地方人大及其常委会决定重大事项作了原则规定。我认为，人大及其常委会决定重大事项，一要抓住大事。要抓住诸如国民经济和社会发展计划，财政预算及部分变更，重大改革方案和改革措施，关系地方经济发展全局和长远发展计划的重大事项，资源开发利用和环境保护等关系改革发展稳定和涉及人民群众切身利益的重大问题。二要服务大局。要围绕本地区工作大局，围绕党委的工作重点，促进全局工作开展。三要积极稳妥。人大及其常委会行使重大事项决定权，要在同级党委领导下，随着改革发展逐步推进，突出重点，积极稳妥地进行。要抓住大事，在人大职权范围内的，看准了的一定要做好，力求取得实效。第三，监督权。人大监督属于国家权力监督，是最具法律权威和效力的监督。人大能否充分有效行使监督权，是关系到人民当家作主权利能否实现的大问题。地方人大及其常委会的监督内容，一般分两个方面，一个是法律监督，一个是工作监督。法律监督，主要是保证宪法、法律和法规的遵守和执行；工作监督，主要是指对“一府两院”是否尽职尽责，其工作是否符合国家法律法规和政策，是否符合上级和同级人大及其常委会的决议、决定，是否符合人民群众根本利益和意志的监督。四是人事任免权。人事任免权是重要的国家权力。我们讲“一府两院”由人大及其常委会产生，就是指由人大及其常委会选举和任免“一府两院”的组成人员，把党管干部原则和国家权力机关决定任免干部统一起来，行使人事任免权。

《若干意见》明确提出了坚持和完善人民代表大会制度的总的原则：必须坚持正确的政治方向，始终以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持中国共产党的领导，坚持人民代表大会统一行使国家权力，走中国特色社会主义政治发展道路；必须坚持民主集中制，严格依法、依程序办事，集体行使职权；必须坚持走群众路线，以人为本，把维护和实现最广大人民的根本利益作为人大工作的出发点和归宿。这三条总的原则是全国人大成立五十年来特别是党的十六大以来实践经验的总结，对于坚持和完善人民代表大会这一根本政治制度，进一步做好新形势下的人大工作，有长远的指导意义。对于地方人大及其常委会来说，学习和坚持这些原则，核心的是要做到坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事的有机统一，使地方各级人民代表大会及其常委会更好地发挥地方国家权力机关的作用。因此，加强地方人大常委会制度建设，必须有利于保证党对国家事务的领导，有利于巩固党的执政地位，使党的主张和路线方针政策转变为国家意志、变为人民的自觉行动；必须有利于充分发扬民主，体现以人为本，维护和实现最广大人民的根本利益；必须严格依法、依程序办事，建立和完善各项工作制度，促进人大常委会工作制度化、法制化、规范化。

二、地方人大常委会应当根据本地实际，进一步完善相关组织制度和工作制度

《若干意见》从全国人大常委会的工作实际出发提出，落实法律规定的立法制度，完善监督制度，规范委员会的工作制度，建立和完善包括会议制度、信访制度、对全国人大代表的系统培训制度等若干具体工作制度，明确了加强全国人大常委会制度建设的任务。对地方人大常委会来说，同样具有重要的指导意义。应当说，从1979年县级以上地方各级人大常委会建立以来，地方各级人大常委会按照宪法和地方组织法的规定，认真履行职责，不断加强各项制度建设，取得了巨大的进步。地方组织法第六十九条明确规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可以根据本法和实际情况，对执行中的问题作具体规定。”这些年来，陕西省人大常委会先后制定了常委会议事规则、主任会议议事规则、常委会组成人员守则、地方立法条例、政府规章备案规定、监督工作条例、财政预算监督工作条例、预算外资金管理条例、财政预算执行情况及其他财政收支情况审计监督条例、任免国家机关工作人员办法、述职办法、实施代表法办法、联系代表办法、代表视察办法、关于处理代表议案的规定、代表建议批评和意见办理的规定等，一系列有关常委会制度建设的地方性法规或制度，基本上做到了有法可依，有规可循，依法按程序办事。

随着我国社会主义民主政治和法制建设的推进，在地方人大工作实践中，也面临一些新情况、新问题。不断改进人大工作，完善常委会组织和工作制度，依然是我们的一项重要任务。按照《若干意见》精神和全国人大常委会办公厅5个相关工作文件的精神，结合我省人大常委会工作的实际，我们将进一步加强常委会制度建设，对现有的法规和制度进行修订和完善，对尚未制定法规或制度的，要加快建立制度的步伐，通过制度建设，促进省人大常委会的工作制度化、法制化、规范化，使省人大及常委会更好地发挥地方国家权力机关、工作机关和代表机关的作用。

陕西省人大常委会的制度建设，将按照《若干意见》提出的坚持和完善人民代表大会制度的总原则，紧紧围绕履行宪法和法律赋予地方人大常委会的职权，从以下方面着手：一是认真实施《中华人民共和国立法法》和《陕西省地方立法条例》规定的立法制度，进一步加强地方立法工作，继续推进立法工作的民主化；二是进一步完善监督制度，改进和加强监督工作，进一步完善听取和审议“一府两院”专题工作报告的程序，改进执法检查，做好评议，规范司法监督工作的程序，加强地方政府规章备案审查监督工作；三是规范各专门委员会和工作委员会的工作制度，加强各委员会专业人员力量，进一步发挥各委员会的作用；四是进一步健全和完善省人大常委会会议和主任会议的议事制度，充分发扬民主，严格依法办事，提高议事质量和效率；五是健全人大信访工作制度，切实加强信访工作；六是加强常委会机关建设，加强机关思想、组织、作风建设，加强组织协调，保证机关各项工作高效协调运转；七是进一步加强省人大常委会与市、县级人大的联系和工作指导，对一些带有普遍性的问题深入调查研究，依据法律法规的规定提出指导意见；八是发挥省人大常委会党组在常委会工作中的领导核心作用，从制度上保证和加强党对人大工作的领导。

三、在地方人大常委会工作实践中，既要严格依法办事，又要在具体工作方式方法上积极探索创新

地方人大及其常委会是地方各级权力机关。保证宪法、法律和法规在本行政区域内的贯彻实施,是地方人大及其常委会的重要职责,依法、依程序办事是地方人大常委会行使职权、开展工作必须遵循的基本准则，是人大及其常委会始终代表人民利益、正确行使国家权力、科学进行决策的法制基础，是人民代表大会制度长期性、稳定性的重要保证。与时俱进、探索创新是社会发展进步的不竭动力，也是做好地方人大工作、使地方人大及其常委会更好地发挥地方国家权力机关作用的必然要求。我们要坚定不移地坚持人民代表大会制度，又要在实践中不断完善这一制度，改进人大工作。我国的地方人大常委会建立时间不长，在行使职权和发挥作用方面，与宪法和法律的要求还有一定的距离，许多方面的工作程序和制度需要不断探索和完善。因此，在地方人大常委会的工作中，要正确处理依法、依程序办事和与时俱进、探索创新的关系，既要做到依法、依程序办事，又要坚持探索创新，做到在依法、依程序办事的前提下在具体工作方式方法上积极探索创新，用与时俱进的精神依法做好地方人大工作。

一方面，地方人大常委会常委会在行使职权时，必须严格按照法律、法规赋予的职权和规定的程序办事。在确定工作范围时，既不能失职，也不能超越权限；在开展工作过程中，要严格遵守常委会会议议事规则，按照法定时间、法定人数、法定程序办事；常委会制定的法规、做出的决定，其内容必须符合宪法、法律法规和上一级人大的决议、决定，不能与之相抵触；常委会在各项工作中进行探索和创新时，必须以遵守宪法和法律的基本原则为前提，保证人大工作既从当地实际出发，反映时代要求，又符合宪法和法律的规定。地方各级人大及其常委会作为地方国家权力机关，应当带头遵守宪法和法律，维护国家法制的统一。

另一方面，在依法、依程序办事的前提下，应当以与时俱进的精神，在具体工作方式方法上探索创新。地方人大应当按照党在新时期的路线方针政策，结合人大工作的实际，对于如何提高地方立法的民主性、科学性、操作性，如何完善监督程序、增强监督实效，如何更好地决定本行政区域内的重大事项，如何把党管干部与人大依法任免工作有机统一起来，如何充分发挥代表作用，如何提高地方人大常委会的议事质量和效率等问题，积极探索，不断实践，改进和完善工作方式方法，对一些实践成熟的符合法律原则的上升为地方性法规。地方人大及其常委会处在实践的第一线，直接面对群众，各地情况不尽相同，履行职责的内容也有所不同。应当在党委的领导下，更紧密地联系人民群众，及时反映群众的愿望和要求，把群众的利益维护好，把群众的积极性调动好、保护好，体现以人为本，发挥好在表达、平衡、调整社会利益和构建社会主义和谐社会作用方面，积极探索，使地方人大工作体现时代性，把握规律性，富有创造性，不断开创人大工作新局面。

**第五篇：人大：加强地方人大监督能力建设**

党的十六届四中全会通过的“关于加强党的执政能力建设的决定”指出，全党要不断提高驾驭社会主义市场经济、发展社会主义民主政治、建设社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会、应对国际局势和处理国际事务五个方面的能力。这是非常高瞻远瞩的。在实践中努力提高这五个方面的能力，尤其是通过发展社会主义民主政治的能力，“推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化”，不仅从制度上、法律上保证人民当家作主，而且也从制度上、法律上保证党的执政地位。这对提高地方人大的监督能力，实现监督工作的制度化、规范化和程序化，发挥其在推进社会主义政治文明建设中的作用，提出了新的更高的要求。理性地审视地方人大监督工作的现状，展望未来，不得不引发我们的一些思考。

一、地方人大监督工作制度化、规范化和程序化的必要性

监督。“监督”一词，《辞海》解释为“监察、督促”，也就是查看、督责、催促的意思。政治学意义上的监督，是指权力主体对权力承担者的必要制约，是一种规范政治权力运行方向的行为方式，具有更深层次的意义。人大的监督，即各级人大及其常委会为全面保证宪法、法律的实施和维护人民的根本利益，防止国家机关滥用权力，通过法定的方式和程序，对由它产生的国家机关实施强制性的检查、调查、督促、纠正和处理。在由国家监督和社会监督组成的监督体系中，人大的监督属“最高层次的监督”。

人大的监督。本文所指的人大的监督，即各级人大及其常委会为全面保证宪法、法律的实施和维护人民的根本利益，防止国家机关滥用权力，通过法定的方式和程序，对由它产生的国家机关实施强制性的检查、调查、督促、纠正和处理。在由国家监督和社会监督组成的监督体系中，人大的监督属“最高层次的监督”。人大实施监督的主要依据是宪法、全国人大组织法、地方人大和地方政府组织法、代表法、立法法等，它们从各个角度、各个方面设定了人大的监督职权。人大监督的作用对象是很广泛的，既要对政府进行监督，又负有监督法院、检察院的责任，同时还有自身内部的监督问题。由于受分析视野的局限，本文仅仅讨论人大对政府行为的监督。

人大监督工作制度化、规范化和程序化。人大的监督工作，是整个人大工作的重要组成部分，实现人大监督工作的制度化、规范化和程序化，乃是积极行使人大的法定职权、提高人大权威性的重要举措。人大监督工作的制度化、规范化和程序化，是指人大及其常委会行使监督权对监督对象的了解，监督行为的启动，对监督对象的处置、惩戒等各层次、各阶位的规则和前后相续的法定过程、方式及其相互关系。就是说制度里要规定实现本制度要按什么程序来进行，如果程序不具体或者不具可操作性的话，就可能成为一纸空文，所以在有制度的情况下，必须按制度去规范行为，而且在规范行为当中必须讲究程序。简言之，实现人大监督工作制度化、规范化和程序化，就是要通过制度的设计、法律的机制，把人大监督的方式、程序、模式建构等形成规范、固定下来，保证人大充分行使监督权，在具体运作中，注重程序和规范，促进科学执政、民主执政、依法执政，从而实现监督工作的权威性、科学性和程序性。

加强地方人大监督能力建设，以制度建设为核心，以规范运作为基础，以健全程序为抓手，推进人大监督工作的制度化、规范化和程序化，在不断提高党发展社会主义民主政治的能力的新形势下，显得尤为必要，可从以下几方面来分析：

（一）实现地方人大监督工作制度化、规范化和程序化，是人大的性质、地位决定的。宪法规定了各级人民代表大会是国家权力机关。人大及其常委会在同级国家机构体系中属于首要地位，其他任何国家机关都不能超乎其上，也不能与之并列。正是由于这种地位，人大及其常委会才具有对政府行为的监督权及其他权力。人大行使的监督权，就其性质而言，是人民权力的体现，是人民意志和利益的体现，能全面、直接反映国家的本质，决定国家的其他制度和政治生活各方面，使国家机关得以组织、运转，国家权力得以正确有效行使。宪法、法律规定政府对人大负责，受人大监督。负什么责？正是由于政府是通过行使行政权力将与国家和人民利益直接相关的宪法、法律付诸实施的，因而主要是负法律之责，负政治之责。即政府行为及其后果，要与国家的宪法、法律，与人大及其常委会的决议、决定保持一致，与人民的利益、意志保持一致。实现地方人大监督工作的制度化、规范化和程序化，其目的就是为了从制度上、程序上实现和保持这种一致性。这既是强化人大监督工作的重要途径，也是体现人大地位、性质的根本要求。

（二）实现地方人大监督工作制度化、规范化和程序化，是发展社会主义民主政治的内在要求。在新的历史时期，不断提高党发展社会主义民主政治的能力，是实现人民当家作主和依法治国的根本保证。党的十六届四中全会指出：“坚持和发展人民民主，是我们党执政为民的本质要求和根本途径。”

邓小平同志曾经指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”地方人大的监督，既体现人民民主，又保障人民民主。各级人大围绕推进民主政治的中心点，通过推进监督这一法定手段的制度化、规范化和程序化，坚持民主法制原则，纠正违宪违法行为，防止

滥用行政权力，增强国家机关活力，克服官僚主义作风，进而保障人民政权的性质和社会主义的民主政治。从这个意义上说，实现地方人大监督工作的制度化、规范化和程序化，是我国社会主义政治制度在改革中不断自我完善的要求，是我国社会主义国家的政权向着高度民主的方向发展的要求。

（三）实现地方人大监督工作制度化、规范化和程序化，是社会主义法治建设的重要内容。从依靠政策过渡到既要依靠政策又要依靠法治，实行依法治国，这是一个长期的历史过程。“依法治国、建设社会主义法治国家”是我们党领导人民治理国家的基本方略，其实质“就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行。”依法治国方略的确立，标志着我国治国方式的重大转变。在实现依法治国的过程中，人大作为权力机关，在推进督政工作制度化、规范化和程序化方面，负有重要责任。依法治国的基本目标，是要使法律具有极大的权威，并保证贯彻执行，要达到这一目标，仅靠执法主体的自觉性是远远不够的，惟有加强人大的监督，才能切实保证实现依法行政。随着改革的深入和市场经济的发展，一些深层次的矛盾就会逐渐暴露出来，解决这些问题和矛盾，要靠方方面面的工作，最根本的还是要靠法治。党的十六届四中全会明确指出，要“拓宽和健全监督渠道，把权力运行置于有效的制约和监督之下。”这就迫切要求我们按照宪法法律赋予的职权，从实施依法治国的高度，充分认识实现人大监督工作制度化、规范化和程序化的重要性，进一步深化改革，完善监督法治，建立健全依法行使权力的制约机制，保障权力正确有效地行使，也只有这样，才能更加充分有效地发挥人大在依法治国、建设社会主义法治国家中的作用，也才能更加有力地保障依法治国方略的顺利实施。

（四）实现地方人大监督工作制度化、规范化和程序化，是加强人大监督能力建设的有力保证。对政府行为等进行监督,是宪法和法律赋予人大的重要职权。人大的监督工作也要遵循与时俱进的时代要求，在实践中不断地完善和发展。在多年的探索实践中，人大的监督力度逐步加强，方式方法不断创新，取得了明显成效。但是，应当说人大的监督能力亟待加强，监督职能的行使在很多方面还不到位，特别是在监督权威、监督职能、监督程序、监督机制和监督机能等方面还未达到宪法和法律规定的高度。因此，通过制度化、规范化和程序化来提高地方人大的监督能力，确保地方人大监督职权的落实，进而从制度上、程序上保证人民群众能实现监督的权力，这是民主政治的基本要求，也是民主政治的实现。正如党的十六届四中全会所指出的：“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，不断提高发展社会主义民主政治的能力。”民主监督就是人民当家作主的一种方式，需要人大监督工作的制度化、规范化和程序化。以使我们认真总结经验，加强探索实践，积极完善人大的一系列具体监督工作制度和运作程序，使监督工作有法可依、有章可循，发挥实际的效能。

二、对地方人大监督工作现状的解析

透过制度化、规范化和程序化的要求，对现实中人大监督工作的认识，这是我们解决实际问题的基本前提。

党的十一届三中全会以来，特别是进入九十年代以后，各级人大监督工作都有很大进展。回顾所走过的历程，我们可以看到，对监督问题有个逐步认识的过程。地方人大刚刚建立时，很少提监督，甚至在人大报告中不敢写“监督”二字。后来讲“监督就是支持”，“寓监督与支持之中”，仍然是畏畏缩缩搞监督。二十几年后的今天，我们不仅可以理直气壮地讲人大的监督，而且各地都创造了不少好的做法和经验。人大监督工作已经从一般性的程序性监督发展为实体性的比较深一步的监督，力度不断加大，形式不断拓展，为推进人大监督工作制度化、规范化和程序化打下了较好的基础。

（一）存在的问题及原因分析

但必须清醒地看到，时至今日，人大的监督工作与党的十六届四中全会提出的发展社会主义民主政治的要求还有很大的距离，人大探索监督工作制度化、规范化和程序化方面，仍然是一个薄弱环节，还存在着对监督意识不强、监督力度不足、监督手段单

一、监督难以到位、监督实效不大等问题。它促使我们极有必要站在理性的角度，对人大监督问题作深入的思考、探索。透析产生上述问题的多方面原因，是推进人大监督工作制度化、规范化和程序化进程的基本前提。

1、监督制度不完善。随着我国人民代表大会制度的发展，在过去的政治思维和这种思维设计下的人大监督制度的某些方面已经开始不适应建设法治国家和政治文明制度的需要。如宪法第六十七条第一款规定，全国人大常委会监督宪法的实施。第一百零四条规定，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会监督本级人民政府的工作，……。从上述法律条文看，我国各级人大都有监督权，都可以并且应当监督本级人民政府的工作。但是，这些法律规定是非常原则的，既没有规定监督的实质内容，也没有规定监督的操作程序，更没有规定监督的权限及其承担的法律后果。这就使得人大在实际工作中很难对政府行为进行强有力的监督。给人的感觉是人大的监督缺乏必要的法律保障体系，有监督的责任缺乏监督的手段。加上我国宪法和法律规定的人大的监督方式大都是在会议上行使的。而我国的各级人大的会议次数有限，会期也往往比较短。以至代表或者常委会组成人员提出的监督方面的议案，很难进入法律程序，达到监督的结果。

制度设计问题出在什么地方呢？出在我们长期以来把人大当作表决机器对待，潜意识中认为人大的审议、表决或选举都会顺利地通过一切议案，不会出现反对、更不会出现否决或通不过的情况。而且，很多制度设计上并没有考虑否决了或通不过怎么办。因此，改变过去法律制度设计上的“单向思维”、“不设法律后果”的做法，将每一项权力程序化，并预设可能出现的法律后果，是实现人大监督工作制度化、规范化和程序化的必经之路。

2、监督体制不协调。我国正处于各项改革向纵深发展的时期，社会主义民主政治建设也正在逐步推进，部分体制还没有完全理顺，致使人大的监督工作与现行体制有些不太协调，这种不协调，在一定程度上影响了人大监督职能的发挥。一是现实中由于党政职能尚未分开，实行的是“党委决策、政府执行”的模式，有的地方，对重大事项往往是党委决定，政府去办；或是党委、政府共同决定，人大一监督就监督到党委头上了。再从政府行为看，由于政府直接领导经济、文化、教育和社会管理等工作，它实际上“可以”对公民大量单项设定义务而为自己创制权力，构成了公共权力的扩张随意性，这给人大监督带来不小的障碍。二是省以下人大常委会的主要负责人绝大多数不在同级党委内担任职务，不参与党委的决策，而各级政府的主要负责人则是名副其实的党委决策核心人物之一。这种权力机关与执行机关的领导在党内职务上的差别，显然加大了人大监督的难度。三是人大监督权某种程度上直接或间接地依附于行政权。除在财政上受一定限制外，人事上的受限性更大。此外，条块关系也不够顺。政府系统实际上更注重其上下级之间的义务和责任，对产生自己的人大的义务和责任则常被淡忘。

3、监督程序不规范。一是监督工作行政化。由于人大常委会组成人员大多是从党委和政府转过来的，习惯于执行党的方针、政策和上级文件，熟悉人大工作需要一个过程。尽管各地做法不同，但共同特点是仿效了“行政模式”，仍然按搞行政工作的思维模式思考人大的督政工作，按搞行政工作的程序处理人大的督政工作。在地方立法实践中，从程序上看，许多法规交由政府主管部门起草。有的部门起草法规不能正确处理全局利益和局部利益的关系，往往热衷于规定收费、发证、审批、罚款等有关条款，通过立法来扩权争利，使一些法规带有部门色彩和行业痕迹。二是操作缺乏规范，督政底气不足。如对重大违法案件应采取什么样的监督程序和方式，对其调查核实后应如何处置，缺少明确规定。目前法律法规虽然规定了人大的有关监督权力，但对监督对象应服从监督、配合工作的义务等有关运作程序没有明确规定，因而使人大监督的活动难以有效地作用于客体，从而影响了督政效力。同时，监督职权界定不清。宪法和法律赋予人大的某些职权，其内涵在法律上界定不够清楚，如对重大事项决定后如何监督，宪法第一百零四条只规定了县级以上人大有决定本行政区域重大事项的职权，地方组织法第四十四条第四款也没有清楚回答如何确定重大事项的标准和程序问题。三是对主客体缺乏应有的约束。法律对人大职权行使不到位、政府不执行人大的决议、决定，不接受人大提出来的监督意见怎么处理等，程序上无章可循，难以保证和体现人大监督的最高层次性和最高权威性。

4、监督队伍不适应。一是人大的组成不科学。人大常委会干部老中青的比例不协调，文化、专业结构不尽合理，领导年龄普遍偏大。二是机构不健全。人大常委会兼职委员占组成人员总数比例大、本职工作牵制多，其他代表很少参与到常委会会议议题的调研中来。三是人大常委会组成人员整体素质不高，懂法律、懂经济的专业人员、学者少；四是人大工作经费难保障。人大用钱要向政府打报告，代表活动经费不足，有些经费得不到保障，办公设施相对落后于党政机关，福利待遇低，难以吸引人才，留住人才。眼下有一种比较流行的说法：党委用钱一句话，政府花钱自己划，人大用钱靠谈话，政协要钱看人大。这种说法尽管不一定贴切，但也确实是比较形象地反映了现实生活中的现象。

三、地方人大监督工作制度化、规范化和程序化的思考与构建

在对此问题分析之前，必须确定三个前提条件：第一，要处理好坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的关系。做到三者的有机统一，不仅是民主政治建设的根本途径，也是实现监督工作制度化、规范化和程序化的根本途径、根本方法。第二，要处理好敢于监督和善于监督的关系。人大既要敢于监督，又要善于监督；不敢于监督容易失职，不善于监督容易造成越权。敢于监督是善于监督的前提；不敢于监督，哪里谈得上监督得好不好？特别是在监督工作制度化、规范化和程序化过程中，不能不涉及许多具体问题，更有必要强调这一点。第三，要处理好程序性监督与实质性监督的关系。程序性监督较多、实质性监督较少，是过去相当长一段时间里监督实践中存在的突出问题。提高人大的监督实效，应该在程序性监督和实质性监督并重上来真的、见实的。这些都对人大监督工作的制度化、规范化和程序化具有至关重要的作用。

（一）树立人大监督权威的“三化”设计

人大监督需要“权威”的支撑。人大的监督是国家监督中最有权威的监督。法学界认为，权威是由三个层次构成的整体，第一层次是其在法律上的权威，它是权威的表层；第二层次是其在政治上的权威，它是中间层次；第三是其在现实中的权威。那么，如何将人大在法律上的地位与现实中的地位一致起来，法律上的权威与现实中的权威合为一体，逐步实现人大监督工作的制度化、规范化和程序化呢？加深对国家根本政治制度的理解，增强对人大监督工作重要性的认识，是当前的一大要务。首先，应从我国的国体与政体关系，认识人大监督是人民当家作主的政治权力，“它是一种国家体制，不是个人行为。”动摇了人大的监督，就是动摇了人民当家作主的地位。第二，应从人大监督的实质，认识它对保障国家机器正常运转的重要作用，这种监督，既是一种制约，又是支持和促进。第三，应从人大监督在国家监督体制中的地位，认识人大监督权的法律效力。人大监督是以人民意志为后盾、有国家强制力作保证、以宪法和法律等的执行为主要监督内容的最具民主性和广泛性的依法监督。只有全社会真正形成人大的监督是最高层次、最有权威的监督的意识，摆正了人大监督的位置，其职能才能充分行使。为此，要运用各种形式和舆论阵地、各级各类党校干校，进一步加强对人大监督等方面内容的宣传教育，不断提高整个社会对人大监督性质、地位和作用的认识，不断提高党委领导干部党也要在宪法和法律规定的范围内活动的意识，不断提高包括政府在内的国家机关领导干部依法行政的意识，这是实现人大监督工作制度化、规范化和程序化的先决条件。

（二）规范人大监督职能的“三化”设计

党的十六届四中全会指出：要“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”我国宪法和法律设定了人大监督的多项职能和方式，进一步规范这些职能方式，有利于更好地保证人大及时了解政府等监督对象的行为，及时发现监督对象在工作中存在的问题，以及时采取相应的措施加以纠正解决。

为了规范人大的监督职能，必须在充分运用宪法和法律法规已经明确的人大监督职能的同时，积极探索实践，认真总结经验，并适时地把成熟的监督方式、方法逐步形成规范，上升为法律法规，从而为人大监督提供法律支撑。如前所述，人大对政府行为的监督权宪法和法律规定得比较原则，监督缺乏具体的操作程序和方式，以及监督的法律效力不明确。因此，对相关的法律作必要的修改十分重要，如对地方组织法中有关各级人大行使监督权问题要予以细化，要规定人大对政府行为监督可以采取的法律措施，明确人大开展对政府行为监督的内容、形式和程序。总之，人大对政府行为实施监督，提高监督实效，就必须设置好各类监督形式，而且必须从监督的提起、监督行为的实施到监督终结的评价和制裁，都必须明确、具体、完整地规定。全国人大常委会拟订的初步性的《监督法》已经过一次审议，但离出台还有一定时间，而一些地方人大在已制定的监督政府行为的法规中，存在着监督内容不尽一致，监督程序、方式和制约措施不尽科学、系统的情况。为此，制定一部全国性的、比较系统完备的监督法律，对人大监督政府行为的内容、组织结构、权限措施程序等加以明确规定，是非常必要和迫切的。同时，要认真研究、大胆借鉴西方议会制度中的有益做法，健全和完善代表大会、常委会会议上的提案、调查与听证、辩论、表决、公开转播等项制度，广泛吸收专家学者和公众，充分参与人大的民主决策和法治监控过程，使人大在监督工作中能更有效地发挥作用。需要强调的是，这方面，不但要重视制度的构建，更要重视制度权威的确立，防止制度虚设、规范扭曲和程序走样，使制定的制度、规范、程序在具体工作中真正落到实处。

有立法权的地方各级人大可依照宪法和法律的有关规定，先行制定一些单项或综合性的监督政府行为的工作法规，尽量明确各类监督工作的实质内容、操作程序、保证督政职权实现的具体措施等问题。

没有立法权的地方人大也可根据工作实践，制定一些切实可行的监督工作有关规定、决议，确保监督职权落到实处。在具体工作中，要注意选择适当的监督方式，并综合运用各种软硬措施，力求达到监督的最佳效果。如对政府行为中的一段时间内的政府工作的监督，福州市人大常委会从前年开始作了较大改革——对政府工作报告实行“二审制”，常委会会议审议政府工作报告和常委会组织的视察、检查报告，作出审议意见后，提交政府整改，后者在下一次人大常委会会议上报告整改情况。从而改变了“会议审议，说说议议，不说白不说，说了也白说”的状况，保证了人大常委会会议的高效进行。

（三）完善人大监督程序的“三化”设计

健全违宪审查程序。党的十六届四中全会指出：“全党同志特别是领导干部要牢固树立法制观念，坚持在宪法和法律范围内活动，带头维护宪法和法律的权威。”总书记在首都各界纪念宪法颁布实施20周年大会上所作的重要讲话中，明确提出“要抓紧研究和健全宪法监督机制，进一步明确宪法监督程序，使一切违反宪法的行为都及时得到纠正。”根据我国的体制，违宪审查程序主要是审查规范性文件，纠正违宪违法的职务行为。在审查规范性文件方面，需要限定规范性文件的范围，完善规范性文件的备案审查程序。在法律监督实施方面，近年来各级人大普遍开展了执法检查工作，还就错案责任追究制、执法过错责任追究制进行了许多探索。应当将这些做法在程序上进行规范。

改进预算监督程序。经过300多年发展，当今许多国家议会都把预算案视为仅次于宪法的重要法案，并通过预算监督程序对政府活动实行监督。我国宪法和法律对于财政监督的范围、内容、实施程序和操作办法的规定过于笼统。加强人大财政监督，当务之急是改进财政预算监督程序。还要研究怎样发挥审计机关的作用，加强对财政决算的监督。深圳市人大推出“绩效审计”，不仅管住了政府怎么分切财政蛋糕，还管住了政府花钱的效益。

完善特定问题调查程序。人大就国家的重大事项等特定问题的调查，西方称之为国政调查。它起源于17世纪的英国。值得一提的是，国外在调查听证中，听证会得到了广泛地应用。我国宪法虽然规定了特定问题调查制度，但没有规定调查听证制度，这在一定程度上影响了特定问题调查的可操作性。这就需要进一步完善有关特定问题调查提出、组织和工作的程序，建立监督听证会制度，发挥国政调查的作用。

完善询问和质询程序。质询程序发端于1721年的英国议会，成文规定于1789年的法国宪法，现已被大多数西方国家所采用。仅撒切尔夫人任期内就接受过数百次质询，首相与内阁成员正襟危坐，听候与答复议员连珠炮似不饶人的质询。我国宪法和法律虽对询问和质询进行了规定。但现在法律仅允许提出书面质询，对质询案设置的限制过多。应当允许代表或者常委会组成人员即时提出口头质询。还可以考虑把回答质询的场合从代表团会议、常委会小组会议逐步扩大到全体会议。由于人大的会期较短，需要研究闭会期间质询案的提出和处理程序。在质询问题基本清楚之后，人大应当进行讨论和表决，对有明显过失行为的当事人进行处理。

健全撤职和罢免程序。弹劾程序起源于14世纪的英国。弹劾程序的规定较为复杂。我国法律没有关于弹劾的规定。近年来，一些地方人大普遍开展了述职评议工作，为建立弹劾制度积累了一些经验。地方组织法对撤职权进行了规定，但宪法和法律对人大的撤职权却没有规定，罢免、任免程序的界限也不够清楚。这就需要总结经验，进一步完善撤职、罢免程序，增强其可操作性和权威性。

（四）健全地方人大监督机制的“三化”设计

从体制上加以理顺。要分清党政职责。人大要依法开展对政府行为的监督。要积极争取和依靠党委对其监督工作的支持，经常向党委汇报人大监督中的困难和问题，请示党委帮助解决；要解决人大常委会主任由党委书记兼职的问题。建议设立专职人大常委会主任，人大常委会主任兼同级党委副书记或常委；审计、监察部门是政府的组成部门，监督政府工作从理论上说不合理，从工作体制上说不顺，建议效法欧美、日本等国审计机关隶属议会的做法，将审计、监察部门划归人大常委会领导，或者在权力机关的常委会内部，增设审计工作委员会和监察工作委员会，并在法律上明确其应有的地位和相应的权力。这样做能够解决监督主体多而散又弱的问题。要将一些人民生活关系密切的垂直管理部门，如金融、电力、电信、工商、技监等真正纳入人大监督范围，从体制上解决人大监督的盲区。

建立健全约束和激励机制。由于法律对审议批准政府工作报告等的程序缺乏规定，对报告是否认可也没有一个明确的标准和处置措施，人大审议政府工作常常流于形式，政府对人大的审议意见，符合其意图的就采纳，不符合其意图的可以置之不理。因此，迫切需要建立和完善政府向人大负责的约束和激励机制，对听取和审议政府工作报告、组织人大代表开展民主评议的程序作出具体规定。人大听取和审议政府的工作报告或对某项工作评议后，应当对其报告或某项工作进行投票测评。如果投票测评不合格，报告单位及主要负责人应当承担法定的责任。这方面，以议会为重点的英国模式值得借鉴，在这些国家，政府由议会中占多数席位的政党或政党联盟组成并对议会负责，议会有权提出对政府的不信任案，议会对政府有相当大的支配权。至于各地人大监督工作开展的情况，则可以落实一些硬指标进行考核检查，如规定每年或每届必须开展执法检查、评议、质询、特定问题调查的次数和要求，改变人大监督工作好坏一个样的现状。

实现监督机制系统化。要把人大监督与社会各方面监督紧密结合起来，使人大监督与党内监督、行政监督、司法监督、社会监督、群众监督、审计监督和舆论监督等多种监督形式有机结合成一个强大的监督网络，使监督机制趋于系统化。尤其是具有专业性的定性量化监督的审计监督和开放性、参与性、时效性较强的新闻舆论监督，要相互融合，发挥实际功效。人大及其常委会要主动争取同级党委的支持，会同有关部门正确把握、协调和理顺各种监督机制之间的关系，使它们相互影响、相互促进、相互补充，从而极大地发挥监督的系统功能。

（五）增强地方人大监督机能的“三化”设计

从推进社会主义民主政治建设的高度，研究并完善人大选举制度。引进竞选机制，切实落实人民的选举权和被选举权，选出真正能代表人民利益的人大代表和人大常委会委员，这是从根本上改进人大监督工作的治本之策。全国人大常委会办公厅研究室一位官员指出，让人大硬起来是有条件的，这个条件就包括给那些有政治热情并乐于维护公众利益的公民参选人大代表的渠道，并给他们创造行使代表权利的体制条件。与此相配套，代表述职、选民评议、代表公示等，也是代表接受选民监督的一种新方法。要在现有法律框架内，改进候选人协商确定过程的透明、公正化，为候选人介绍提供平台和途径，落实代表在间接选举中提名权等方面的权利。

配备好常委会组成人员，更好地发挥常委会集体领导作用和它的整体功能。常委会是国家权力机关的常设机构，大量的日常性监督工作都由它来承担。因此，要改变常委会领导班子“一线工作，二线安排”的状态，逐步实现老中青结合的梯次年龄结构。要优化专业知识结构，增加委员专职化比例，同时借鉴美国议会的做法，聘请社会上的一些知名的专家学者，作人大常委会委员的专职助理，协助开展专业性较强的监督工作，其所需经费列入地方财政预算。

加强各级人大之间的联系和指导，加强人大队伍和机构建设。各级人大之间不是领导与被领导的关系，这就更加需要加强联系和指导。现有体制和条件下，上级人大要充分发挥自身的影响和作用，加强对下级人大工作的指导，进一步拓展工作领域的空间，切实帮助下级人大解决在开展监督工作过程中遇到的各种困难和问题，形成合力，发挥“人大系统”的整体效应。

人大工作者要勇于承担宪法赋予的职责，为人民掌好权、用好权。当人民把权力托付给你的时候，同时也托付给你一个机关——你去帮我监督。一是监督权，二是监督钱，三是监督行为。西方把议会的监督叫做“看家狗”（watchdog），为什么要这个“看家狗”，因为公共权力在行使过程中，必然会有人谋取私利，所以必须要有强有力的监督。人大与政府这种监督和被监督的关系，是我们国家的性质所决定、所要求的。另一方面人大在实施监督职权时，要注意严格依法办事。人大工作者不能以为人大的权力很大就不注意法律的依据和程序。因此，要彻底改变人大工作中的行政观念和作风，养成依法定职权和程序行使监督权的习惯。

进一步加强思想、组织建设，不断提高人大工作者的理论水平和业务素质。完善并大力推行干部教育、培养、管理和成长进步的激励机制及“双向交流”制度，使人大干部进得来、出得去。健全机构，落实经费等办公条件，逐步实现人大机构、人员、经费使用从政府中脱离出来，改变受制于政的局面，从制度上保障人大行使监督职权所必需的人员编制和工作条件，为人大监督工作提供可靠保障。

党的十六届四中全会把党的执政能力建设作为中心议题。地方人大常委会也要从主要侧重于思想、组织、作风等建设，到以推进监督工作制度化、规范化和程序化，提高自身监督能力为重点。这是时代的要求，人民的要求。

有学者总结说，欧洲民主化是从自由平等进而到达议会制度，而中国则一开始就从政治制度入手，先提出立宪主张，尔后才出现自由平等的思想。所以，当前，我们在人大监督工作制度化、规范化和程序化问题上，既要反对“一步登天”的空想，但更要反对“无力回天”、“无所作为”的懦夫懒汉意识。面对新形势下的新情况、新问题、新任务和新要求，要在党的领导下，坚持以“三个代表”重要思想为指导，深入学习贯彻党的十六届四中全会精神，进一步增强坚持和完善人民代表大会制度的信心和决心，与时俱进、不断创新，进一步发挥人大制度的政治优势，努力实现人大监督工作的制度化、规范化和程序化，有序地推进发展社会主义民主政治的进程。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找