# 加强地方人大效能建设的思考

来源：网络 作者：烟雨蒙蒙 更新时间：2024-07-03

*第一篇：加强地方人大效能建设的思考随着我国民主法制建设进程的不断加快，特别是“依法治国”方略的贯彻实施，极大地推动了地方人大工作的发展。一方面，人们明显地感到人大的地位和作用在国家经济、政治、社会生活中越来越凸显；另一方面，人们又感到，人...*

**第一篇：加强地方人大效能建设的思考**

随着我国民主法制建设进程的不断加快，特别是“依法治国”方略的贯彻实施，极大地推动了地方人大工作的发展。一方面，人们明显地感到人大的地位和作用在国家经济、政治、社会生活中越来越凸显；另一方面，人们又感到，人大工作的实际状况同法律规定的地位、职责和人民群众的要求还有很大的差距，有时还停留在“党委挥挥手，人大举举手”和履行法定“橡

皮图章”的状况。

要进一步发挥地方人大的作用，就必须强化人大效能建设。要强化人大效能建设，更好地为人大履职服务，仅仅从个别规章制度出发，从反复强调人员素质出发，从一味强化法制意识出发，等等，恐怕是不够的，还应从人大的体制机制上去分析，去挖掘，去探索，以期找到能强化人大效能的深层次的原因来。笔者结合工作实际，谈几点不成熟的粗浅看法，仅供理论研究时参考。

一、影响人大效能建设的体制机制问题

（一）职权的原则性。在实践中，地方人大常委会履行职权远远没有达到法律规定的要求，原因诸多，其中重要的一条，是行使职权方面的法律和规定尚不全面、不规范，原则性过强，操作性不够。如地方人大虽拥有重大事项决定权，但如何界定重大事项，如何规范行使重大事项决定权，人大决定权与党委决定权的关系如何理顺，恐怕每个地方都有自己的一套做法。由于法律的原则性，不便于具体操作，且考虑到可能与地方党委的领导权、决定权有所重叠，地方人大往往空置或忌讳行使这项权利。另一方面，即使法律有规定的，没有党委强有力的领导，人大一定程度上也存在着自我束缚的问题。如法律中明确规定的质询、撤销、罢免等刚性较强的监督手段，即使在条件具备的情况下也很少采用，因为这些权利，在一定程度上都涉及到“人事”问题，而党委管干部、管人事，人大要行使这些权利，如果没有党委的支持，难免“底气不足”。

（二）认识的模糊性。虽然宪法和法律对人大的权力和职责规定的很明确，比如“全国人大是最高国家权力机关”、“地方人大是地方国家权力机关”......经过多年的实践和宣传，已使全社会在很大程度上了解人民代表大会制度，对人大工作有一定的感性认识，但由于人大的职能没有发挥到位，社会上的很多认识恐怕还是片面的、模糊的，很多人依然不自觉地认为人大是“二线机关”。在实际工作中，许多地方的人大机关往往被视作安排即将退居“二线”的领导干部的地方，这恐怕已经是不争的事实。表面上看，这是认识问题，实际来看，恐怕也是一个体制问题。加上人大工作的特殊性，没有“硬指标、硬任务”，使有的同志觉得，都“最后一站”了，“多一事不如少一事”，缺乏真正想把事情干好的热情，思想观念和精神状态还不适应随着时代发展对人大自身建设和发展的要求；没有把人大工作真正当成一项新的事业来做的创新精神。

（三）队伍结构的不合理性和相对固态性。从人大干部构成看，许多同志都是从党委或政府过到人大，一般任一届就到龄，年龄偏大，或多或少有“船到码头车到站”的想法，思想上有惰性，即使葆有工作热情，往往才刚熟悉工作，却又要离开岗位了，不仅影响了地方人大工作的生气、活力和效率，而且也不利于人大工作保持连续性和稳定性；在知识结构上，比如由于法律专业人才的缺乏，一些工作往往处于比较被动的局面，主要表现在对法院、检察院监督不力，甚至无从着手，如在审议两院的工作时受法律水平的局限，有的发言少，有的发言也只是说一些不痛不痒的无关紧要的话，甚至说外行话。“干部一到人大就等于到了终点站”，这个观点在人大干部中具有一定的普遍性。多年来的实践证明，即使一些年轻的干部也是如此，到人大工作后，就很难再交流出去，这几乎成了人大干部工作的一个“顽症”。长期以来，许多地方人大干部对外交流问题总是说得多、做得少，处于绯徊不前的局面，致使人大机关一些法律意识和工作能力较强的年轻干部得不到交流，而其他机关的年富力强的干部也不愿意交流到人大工作，造成人大干部“年年岁岁花相似”的不正常现象。

（四）待遇的不均衡性。党委、人大、政府、政协，虽同属于地方“四套班子”，但在政治、经济待遇上，后两套班子有时会处于弱势，这个观点在社会上有一定的代表性。以致有些同志认为，人大常委会及其机关实际上是有职无权，政治、经济待遇远比不上同级的党委、政府。硬件建设也跟不上，和同级党委、政府比，人大常委会机关在公务车辆配备、信息建设等办公条件的改善上还相对落后。

二、加强和深化人大效能建设的建议和思考

（一）要进一步完善和规范履职行为，增强职权规则的可操作性。如经过十年磨一剑，全国人大的“立法法”、“监督法”已经出台，这无疑是我国民主法制建设的一个重要里程碑，这为地方人大有效地开展立法和监督工作，提供了可靠依据和法制保障。但立法法、监督法毕竟是涵盖全国的大法，其中的条款依然比较原则。关键的问

题是，各地人大及其机关如何根据这些大法，结合本地的实际，在不违反大法的前提下，制定出符合各地实际的具体操作规则。如今年上半年，为了更好地行使监督职权，海口市人大常委会依据监督法的规定，结合海口的实际，制定了《海口市人大常委会听取和审议“一府两院”专项工作报告办法》、《海口市人大常委会检查法律法规实施情况办法》、《海口市人大常委会审

查规范性文件工作程序办法》，这对于细化监督职权规则，增强监督实效都起到了很重要的作用。应该强调的是，在依法制定合法、科学、完备、具体的职权规则时，由于“党领导人们制定宪法和法律”的原则，地方人大应事前充分征求同级党委的意见，争取党委的支持，避免偏离“党的意图”。尤其是人大行使人事任免权与党管干部的原则，必须要处理好，既要坚持党管干部的原则，又要坚持依法治国和发扬人民民主的原则，做到三者的有机统一。建议党委在重要的人事任免问题上，应更加重视人大的意见，事前多征求人大的看法，把党组织的意图说清道明，才能尽量避免在人大任免和决定干部时与党委的意图相左情况的发生。

（二）要坚决克服“二线思想”，用创新精神开展人大工作。彭真同志曾经说过：人大既不是“火线”，也不是“二线”。特别是随着社会越进步、经济越发展、法制越健全，人大的地位和作用将越加凸显。我们看到经济发达地区如广东的人大，就发挥了十分出色的作用，赢得了社会的肯定。人大工作不仅任重，而且道远，它既是地方民主法律建设的前台“第一线”，也是社会主义政治文明建设的前台“第一线”，在全面建设小康社会的新时期，人大工作者必须要正确处理好“一线”工作与“二线”精神状况的问题，要积极主动走上“前台”，要牢固树立“有为才有位”的思想，同人民群众保持血肉联系，了解人民的意见，倾听人民的呼声，反映人民的愿望，认真严格地履行宪法和法律赋予的各项职责，以饱满的政治热情，以创新的工作精神，投入到人大的工作中去，做到“先有为，后有位”。

（三）要优化队伍结构，加强干部交流，增强人大的活力和战斗力。要进一步优化人大干部队伍的知识结构和年龄结构，逐步形成与经济社会发展相适应的知识结构体系，“老中青”相结合的年龄梯次结构。一方面，不应仅把人大作为安排“二线”干部的地方，要争取把一些年轻有为、知识结构合理、精力充沛、敢闯敢干的干部交流到人大，增强人大的活力和战斗力，做到能“流进来”；另一方面，应更加注重人大干部的选拨、培养、交流和使用，切实把它摆在党委“人事”的一盘棋上，形成充满生机和活力的人大干部使用机制，做到能“流出去”。在这方面，各地人大做了许多有益的探索。在上海，由于人大干部懂法律、民主法制意识强，有的区采取要当局长先到人大工作的做法，锻炼成长后才任局长。这方面，我们也欣喜地看到，近年来，在海口市人大常委会党组的积极争取下，在海口市委的高度重视下，人大一些年轻有为、法律根底扎实、想做事能做事、群众基础好的干部，被交流到“公检法”或政府职能局担任重要领导职务，人大干部的流动性有了明显改观。

（四）要坚持一视同仁的原则，按政策和惯例落实干部待遇。我们常说，干革命、搞建设，“要靠感情留人，要靠事业留人，要靠待遇留人”，这三者相辅相成，缺一不可。人大工作是党的工作的重要组成部分，人大干部也是党的干部队伍的重要生力军。要在有条件的情况下，对人大干部在政治上给予同样的关心，在经济上给予同样的照顾，避免他们产生“失落感”和“不平衡”，感觉“低人一等”，挫伤他们工作的积极性、主动性和创造性。即便在人大常委会机关公务车辆配备、信息建设等硬件建设上，也应尽量参照同级党委、政府的政策和标准，尽可能做到“一碗水端平”。

**第二篇：加强地方人大机关建设的工作思考**

机关工作是人大工作的基础，机关工作的水平决定着人大工作的水平。加强地方人大机关建设，对于保证人大及其常委会依法履行宪法和法律赋予的职权，具有重要作用。如何才能抓好人大机关建设？提出几点意见和建议，供有关领导和部门参考。

一是抓班子，带队伍

机关工作的成效如何，领导是关键。地方人大机关领导，要不断加强政

治理论学习，树立和落实科学的发展观和正确的政绩观，切实加强班子的思想、组织、作风和制度建设，提高带兵打仗的能力，发挥好带头示范作用。要坚持以人为本，大力倡导奉献精神，面对矛盾镇定，面对诱惑坚定，面对群众务实，带头做学习的表率、勤政廉洁的表率、开拓创新的表率，进一步增强建好班子、带好队伍、用好权力、尽职尽责的团队意识，不断提高班子的向心力、凝聚力、战斗力，为带出一支政治坚定、业务精通、务实高效、作风过硬、团结协作、勤政廉洁的人大机关干部队伍，完成好机关各项任务，提供强有力的组织保证。要从合理使用干部入手，坚持一把尺子原则，加强人大机关干部的培养、选拔、使用，加强人大机关干部与党委、政府部门和法院、检察院干部之间的交流，既可横向交流，也可跨地区交流，并形成长效机制，增强人大机关干部队伍的生机与活力，避免让人大机关成为干部的终点站，真正使人大干部进得来、出得去，形成一池活水。

二是抓教育，树正气

思想是行动的先导。地方人大机关要增强活力，调动干部职工的积极性，首要的问题，就是强化队伍政治理论学习教育，突出抓好机关思想政治工作，坚持用先进的思想武装人，用正确的理念培育人，用创新发展的观点激励人，积极营造和睦共事、在共同的理想和事业追求中团结奋进的良好氛围。地方人大及其常委会作为国家权力机关，其立法、监督、重大事项的决定和人事任免等工作，无一不是大事要事。但在一些地方，面对繁重的工作任务，强调对领导服务的多，工作高标准、严要求的多，对机关工作人员关心、激励则比较少，影响了工作积极性的发挥。为此，要转变观念，改进工作方法，加强思想政治教育，切实关心职工生活，努力为职工办好事、实事。要找准工作的突破口，实施人性化管理，做到以事业鼓舞人、以感情凝聚人、以信任、包容的态度尊重人，努力形成以思想育人、理论引人、工作催人、实践树人的良好氛围，使地方人大机关干部心不浮气不躁耐得住艰苦，左不攀右不比甘于清贫，积极主动地为民主法制建设和人大工作服好务。

三是抓学习，育人才

要树立正确的学习理念，把每一名干部职工都当作人才对待，建立健全学习制度，采取上派下挂、学习培训等措施，选派人大干部到全国人大和发达地区人大学习，以及到乡镇锻炼，充分调动每一位同志的潜力和工作积极性，增进机关的凝聚力和亲合力。学习的形式是多种多样的，要注意把握学习的方法，正确处理学历教育与工作的关系，避免本末倒置，进入误区。时下，一些地方对学习的要求，尤其是学历教育抓得很紧，开口闭口都是学习，都是文凭，其中的一个流行口号就是学习型机关、学习型政党。其实，这种提法和要求，是值得商榷的。机关是国家机器的重要组成部分，它的主要职能是为经济社会的发展提供服务，保障国家安全和社会稳定，如，税务机关的主要职能，就是收税，通过税收，维持国家机器的正常运转，法院的主要职能就是惩处犯罪、调节社会矛盾，等等。如果机关都变成学校，就容易导致职能的错位。如法院变成法学院，税务局变成税务学院，公安局变成公安学院，就是社会的悲哀，就是国家机器的悲哀。事实上，在学习型口号的引领下，已有一些不良倾向发生，如在某些机关，对读研、读博兴致勃勃，不惜加班加点，对工作则千方百计应付了事。如果一个机关学历教育蔚然成风，谁还有心思干工作，一个不能干工作的机关，还有什么用呢？这里，我要阐明的一个观点就是，决不否定学习，但机关要以工作为主，学以致用，对干部要以工作实绩来评判能力，不唯文凭论处，重在树立一个学习的理念，通过坚持不懈地向实践学习、向书本学习等多种形式和途径，积累和丰富知识，提高分析问题、解决问题的能力和水平，把工作做得更好，而不是更差。什么是文凭？能力就是最好的文凭。

四是抓制度，促工作

依法按程序和制度办事是人大机关工作的特点，同时，程序和制度也是做好各项工作的根本保证。因此，要注意加强制度建设，构建推进机关建设的体制机制，促进机关工作的可持续发展。要按照国家有关规定，以改革为动力，健全完善竞争、激励机制，做好干部录用、考核、晋升和奖惩工作，加强干部队伍的制度化、规范化建设。要凭工作实绩用干部，树立正确的用人导向。通过演讲答辩、民主测评、组织考察、任前公示、党组票决等程序，积极推进领导职位竞争上岗。大力推进一般干部双向选择，努力营造干事、创业的良好氛围。积极推进机关管理体制改革，明确职责分工，严格办文、办事、办会的操作程序，建立分级负责、分工合作制度，充分发挥处室作用，任务落实到基层，责任到个人，让每个岗位和部门的人员在职责范围内把上级政策和法律的要求与具体情况相结合，把领导的意图、意见落实到工作中，把工作想透、做细、做实、做到位，形成一级抓一级，共同抓落实的工作格局。

**第三篇：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。

**第四篇：关于加强地方人大监督职能建设的调研与思考**

随着依法治国方略的深入实施与社会主义和谐社会的全面构建，人大监督在我国政治生活中发挥着越来越重要的作用。为加强我市人大的监督职能建设，更好地适应推进城乡一体化、促进法治与和谐成都建设，我带着市人大常委会办公厅的同志，通过召开座谈会、现场了解情况等形式，普遍调研与专题调查相结合，对区（市）县人大监督职能建设的情况进行了调研。

一、我市区（市）县监督职能建设基本情况

近年来，各区（市）县人大常委会始终坚持党的领导，紧紧围绕党的工作中心，以促进本行政区域经济社会协调发展为目标，加强和改进监督职能建设，监督工作从形式到内容都有了一定的创新和发展。

（一）监督内容贴近主题。发展是时代主题，各区（市）县人大树立和落实科学发展观，积极开展监督工作。监督工作内容，大致是以经济、行政等法律法规的贯彻实施为重点；定期听取和审议政府关于国民经济和社会发展计划、财政预算执行和财政收支审计等情况报告；开展对政府实施项目年、抓工业发展、城镇建设等全局性工作和重大项目建设的监督；加强对法院民商事、行政审判以及检察院民事、行政检察等工作的监督；对于失地农民就业、社保和拆迁补偿等人民群众普遍关心的热点难点问题，督促政府依法行政。这些监督内容一般在年初区县人大常委会工作要点中就确定下来，同时不拘泥，针对人感染猪链球菌疫情等突发事件，能及时督促政府有效解决。

（二）监督工作不断创新。各区（市）县人大重视创新，以创新推动监督工作向难度突破、向配套发展、向实效着力。一是创新监督方式。利用常委会会议审议监督形式，不少地方开展了审议再审议制度。其中金牛区的作法比较典型：对审议的报告分“满意”、“基本满意”、“不满意”三个档次进行电子表决，有关报告或整改落实情况两次审议表决未通过的，常委会可依法提出质询或作出决议决定。二是结合行使重大事项决定权开展监督工作。温江区等人大常委会制定了有关行使重大事项决定权的制度，对重大事项进行了细化、规范，初步形成了重大事项报告制度，适时作出决议决定，增强监督的权威性。三是拓展监督领域。积极探索对本行政区域内垂直管理部门工作的监督，都江堰市人大今年开展了对5家市管部门主要负责人进行了工作评议，促进了被评议部门工作。双流县人大还制定了关于加强对垂直管理部门（单位）实施监督的暂行办法，使监督更具规范性和可操作性。四是深化人事任免权开展监督工作。有的地方要求任命干部向人大常委会递交任职承诺书，以任职承诺书作为任职干部述职和评议的对照和参考；原创文秘材料，尽在文秘知音网。有的地方实行了任命干部向宪法宣誓等制度，这些作法丰富了监督内涵、促进了“一府两院”的工作。

（三）监督实效有所增强。推进城乡一体化、实施项目年工作是全市工作大局。今年以来，各区县将此两项工作列为监督重点，努力增强监督实效。针对推进城乡一体化、实施项目年工作中，涉及农民利益的问题，金牛区人大提出了医疗保障、充分就业等一揽子建议。在区人大监督和支持下，项目年工作顺利推进，落实了投资30多亿元的成都天府华侨城，投资2亿多元的一品天下旅游街等一批重大项目。温江区人大深入开展对筹办“花博会”等重大项目的监督，针对项目“落地”缓慢等问题进行视察、听取汇报，评议分管领导，提出抓落实、抓配套等建议，促进了花博会等工作的顺利开展。为加快西南航空港经济开发区建设，双流县人大及时开展土地管理法和开发区管理条例的执法检查，重点围绕农民拆迁安置积极建言，维护农民的合法权益，促进了项目的实施。崇州市人大把监督重心向社会弱势群体、生态环境等方面倾斜，武侯、金堂等区县人大狠抓关键环节的监督推进城乡一体化、落实项目年工作也各具特色，成效明显。

（四）重视代表监督作用。金牛区建立了人大代表辞职、述职和宣誓等制度，支持、规范和保证人大代表依法履行职责。温江人大制定了《关于加强代表工作的意见》、《区人大代表小组工作考核办法》等制度，届内对所有区人大代表进行培训；对先进代表小组、优秀代表和提出高质量议案或建议的代表进行表彰；今年开始，把代表活动经费由每人300元调为400元。双流县人大制定了《提高人大代表专题视察和执法检查质量的办法》，将监督对象选题和代表选题相结合、看亮点与看缺点相结合、明查和暗访相结合、代表个人持证视察和组织代表视察相结合，避免形式主义和“走过场”。其他区县的代表监督工作也趋于活跃、富有效果。

二、影响监督职能作用发挥的主要因素

总体而言，全市监督职能建设明显加强，监督的意识、手段、实效都有了不同程度的提升，但从人民代表大会制度的本质要求看，仍是一个薄弱环节，还不能完全适应经济社会的发展要求和人民群众的期望，监督制约能力、实效性有待进一步增强。

第一，认识上仍有偏差、尚有困惑之处。对于人大监督重要性的认识，还需进一步提升，进一步落实党委总揽全局、协调各方的原则，有力支持人大监督工作。有的地方人大处理不好监督和支持的关系，以支持代替监督，以致监督乏善可陈、支持亦流于形式；常委会组成人员偏少、年龄偏大，船到码头车到站的思想客观存在，基层人大存在着一点不做“没有意思”，做一点 “过得去、有个交代” “意思意思”，做多点“怕误会啥意思”的心态，导致监督工作深不得、浅不得、硬不得、软不得，令人困惑。

第二，老问题犹存，新问题应对乏力。一是代表结构不尽合理，代表工作经费不足。有的地方本届人大代表中，各级党政领导干部约占代表总数的一半，这部分代表有些客观上忙于本职工作，时间、精力有限，成为事实上的“挂名”代表；代表工作经费偏低，有的地方代表年经费仅有50元，开展活动很困难，对于代表知情知政缺乏应有的经费保障。因而，人代会期间代表提出议案和建议的质量不高，行使审议权不充分；闭会期间，有的代表经常无故缺席人大组织的视察、检查或调研等活动，履职尚不到位。二是人大信访工作难以适应新形势的需要。当前，人大信访工作总量逐年增加、任务日趋繁重，但编制所限难以充分发挥信访监督作用。三是随着城乡一体化的推进，不少乡镇撤为街道建制，而街道不设权力机关，使人大的监督出现断层。四是有的垂直管理部门“眼光向上”，缺乏接受当地人大及其常委会监督的意识和自觉性，因无监督法可依，地方人大对其监督的力度不够。

第三，制度设计不合理，监督难以深入。法律确定的监督规定过于原则，难以操作。比如听取、审议“一府两院”工作报告，报告未被批准，如何处置，法律没有规定。有些法律法规强制性特征不足，侧重强调应怎么办、要怎么办，对不执行法律或违法的行为却无惩罚性规定，人大很难监督这些法律法规在本行政区域的实施。诸如，询问、质询、特定问题调查、罢免等法定监督手段也存在此类问题，长期困扰地方人大。

三、关于加强和改进监督职能建设的思考

监督职能建设，实质上是在掌握实情、把握规律、依法履职的基础上，与时俱进，不断形成新思路、新举措，努力提高人大监督能力的过程。针对人大监督中存在的问题，加强和改进我市人大的监督工作，提高监督能力，重点应从以下几个方面着力。

（一）提高思想认识，进一步强化监督的共识性。监督不到位的种种弊端，归根结底在于对人大监督的重要性、必要性认识不足。全社会尤其是国家机关和各级领导干部要从巩固党的执政地位和加强党的执政能力的高度来认识做好人大监督工作的意义。人大行使监督权是宪法和法律赋予的一项最基本、最经常的职责，是国家监督体系中最高层次、最具权威性的监督手段。它是健全人民代表大会制度，建设法治与和谐社会的重要保障，有利于集中和体现人民的意志，调动人民参与管理国家和社会事务的积极性和创造性；促进国家机关高效运转，从制度上防止和消除腐败，实现决策的民主化、科学化。原创文秘材料，尽在文秘知音网。不能正视或削弱人大的监督地位，就会削弱人民当家作主的政治权利，从而削弱党的执政能力。因此，人大监督职能只能强化不能弱化，这应成为全社会和各级国家机关的共识。

（二）强调监督原则，进一步明确监督的指向性。监督能否具有力度和成效，监督指向很重要。指向不对头，力度再大，也不解决问题；指向正确，循序渐进，终有所成。解决好监督的指向性问题，必须根据中央9号文件，结合实际：一是坚持党的领导原则。要始终自觉地把人大工作，特别是人大监督工作，置于同级党委的领导之下，坚持重大事项向党委请示报告，得到党委对人大常委会依法履职，尤其是使用刚性监督手段的理解和支持，紧紧依靠党的领导推进人大工作。通过加强和改善党对人大工作的领导，努力创造一个良好的人大监督环境。二是坚持不包办代替原则。既要加强监督，又不直接处理“一府两院”职权范围内的具体事项，不干预具体工作，更不能代替司法机关审理案件,主要是通过启动其内部的监督机制、推进工作。三是坚持依法办事的原则。监督的对象、内容、范围、方式，都要严格符合法律规定，符合法定程序。是否需要监督、如何进行监督都要以法为据。四是坚持集体行使职权的原则。监督意向的确定，监督行为的实施，都要集体讨论决定，不能以个人意见代替集体决定,避免行政化倾向。五是坚持抓重点、议大事的原则。立足于实效，着眼于大事，围绕党的中心工作，紧扣发展主题，抓住人民群众反映强烈的热点问题，选取执法、司法领域中的薄弱环节，找准监督的重点和切入点。

（三）加强实质性监督建设，进一步增强监督的实效性。提高人大的监督能力，应着眼于实质性监督和实效性监督这一核心问题，在强化监督措施上下功夫。要敢于运用法律手段，经常性地运用询问这一法定手段，使其成为监督常态；大胆运用那些过去未用或用之甚少的刚性监督手段，如质询、特定问题调查、撤职、罢免等，确保监督权有效行使。要善于运用综合手段，既善于把各种行之有效的监督手段综合运用到行使监督权过程之中，又善于把行使监督权与行使决定权结合起来，对监督中发现的重大问题或带有全局性、倾向性的问题，通过作出相应的决议、决定，推进监督事项落到实处；把行使监督权与行使任免权结合起来，对于严重失职、腐化堕落的人大选举和任命的国家机关工作人员，要善于和敢于依照法定程序，予以撤职或罢免。要建立健全督办机制，对于人大的监督事项，“一府两院”必须在限定时间内认真整改，并将整改的措施和效果及时向人大报告；并根据反馈后的新情况、新问题，进行跟踪监督，务求实效。

（四）加强监督法制化建设，进一步提高监督的权威性。由于全国的监督法未出台，因而地方各级人大的监督工作，处于探索和积累经验的过程之中。针对监督缺乏规范性、操作性的问题，地方人大应努力在制度设计、健全监督法制上下功夫。一方面，要注意有选择地把地方人大实践中创造的一些行之有效的监督手段上升为法规，改变缺乏法律依据、操作随意性大的状况；另一方面，把宪法和法律关于人大行使监督权的规定更加具体化、系统化，使监督的内容、范围、形式等更加明确、更加规范。同时，重视建立健全监督工作法定程序。比如，建立关于特定问题调查、质询、撤职、罢免等监督处置程序、各种监督形式之间的衔接转换程序、对行政司法机关个案监督等程序，原创文秘材料，尽在文秘知音网。使之具体可行，并具权威性。

（五）充分发挥代表作用，进一步突出监督的主体性。加强代表工作，发挥好代表作用，很大程度上影响着人大监督的水平和质量。当前，一是要组织好代表进行专题视察和调研，为代表知情知政提供条件，更好履行监督职能。要组织代表围绕经济社会发展中的重大问题和群众关心的热点、难点问题，如推进城乡一体化、招商引资、工业开发、水环境综合整治、失地农民和下岗工人再就业、食品安全等工作开展视察、调查，了解社情民意；二是组织代表参加常委会和专门委员会组织的视察、执法检查和专题调研，邀请代表参加常委会开展的述职评议工作，发挥代表的监督作用；三是把代表议案、建议的办理落到实处。要高度重视，采取多种形式办理或督促办理，提高办理质量，使代表提出的议案、建议都得到认真落实，以深化人大监督工作。

加强人大监督职能建设，是民主政治建设渐进的过程，是一项长期的系统工程。它涉及到监督的认识、机制、原则、方法以及代表工作等诸多问题，要深化认识、创新机制、明确原则、健全制度，着眼于监督的前瞻性、连续性、有效性，形成长效机制，有序推进监督职能建设，充分发挥人大监督在构建法治与和谐成都中的作用。

**第五篇：地方人大新闻宣传工作思考建议**

地方人大新闻宣传工作思考建议

地方人大新闻宣传工作是人大工作的重要组成部分，它不仅在宣传人大制度和人大工作方面起着其他宣传工作不可替代的作用，还为推动常委会依法履行职权发挥了重要作用。面对新形势、新任务，如何改进和加强人大宣传工作是人大工作者面临的一项重要课题。

问题和不足。人大新闻宣传取得了较好的成绩。但仍然存在一些问题和不足。主要是：一是认识有待深化。有的人认为人大新闻宣传工作可有可无。也有人认为，人大工作写不出什么新意和鲜活的新闻。二是机制有待完善。措施不硬，机制不全，稿件数量明显减少。三是质量有待提高。作品数量不足、质量不高、精品不多。程序性的报道多，实质性的内容报道少；一般性的报道多，典型性的报道少；浅层次的报道多，深层次的报道少。四是宣传队伍素质有待提高。新闻写作的水平和技巧不高。采写的宣传信息稿件数量少、质量不高、精品不多。五是鲜活性有待增强。时效性不强，鲜活性不够，可读性不高。

思考和举措。突出“四个重点”。重点突出党对人大工作领导的宣传。着重宣传党对人大工作的领导。宣传党对国家机关的领导是宪法的基本原则之一，宣传人大的政治地位，宣传党带头执行宪法和法律的典型事例。着重宣传党委尊重和支持人大依法行使职权的典型经验。着重宣传党委为人大工作创造良好条件的典型做法。着重宣传人大在党的领导下充分发挥职能作用取得的实际成效。

重点突出宪法和法律的宣传。保障宪法和法律在本行政区域的贯彻和执行是人大的首要任务。必须大力宣传宪法和法律，大力宣传地方组织法、选举法、代表法等法律法规，大力宣传关系人民群众切身利益的法律法规等。

重点突出人大围绕经济社会发展履行职责的宣传。宣传从人大特点出发，找准人大工作与促进发展的结合点，积极服务大局的新思路。宣传人大提高审议质量、围绕经济社会发展需要决定重大事项、广泛听取代表和群众意见建议所采取的新举措。宣传人大围绕发展履行职责取得的新经验、新成效。尤其是要宣传人大通过履行职责保障和促进经济社会高质量发展等方面的新经验。宣传人大发挥调查研究的优势，就如何进一步促进发展提出的对策和建议，充分发挥国家权力机关的重要作用。

重点突出人大代表依法履职的宣传。宣传各级人大代表在代表大会期间依法参与管理国家和社会事务，以及闭会期间依法履行职责的情况。宣传各级人大代表在改革开放和经济建设中的模范事迹，宣传为人民群众排忧解难实例、宣传在维护社会稳定中的积极作用。宣传各级人大代表提出的议案、建议办理情况。宣传人大加强与代表联系，发挥代表作用的情况。

抓住“四个关键”。抓住深化思想认识这个关键。地方各级人大要充分认识到人大新闻宣传工作的重要性，抓好抓实人大新闻宣传工作，切实抓出成效。各级人大机关的宣传部门和从事人大新闻宣传工作人员要提高思想认识，切实增强做好人大新闻宣传工作的责任感和自觉性，以饱满的热情投身工作，做出优异成绩。

抓住强化组织领导这个关键。主动争取党委对人大新闻宣传工作的领导，争取党委宣传部门把人大新闻宣传工作纳入计划，有安排、有部署、有指导，做好统筹协调人大与新闻单位的关系，检查落实有关人大新闻宣传工作，研究解决存在问题。加强与党委宣传部门、新闻媒体单位的工作联系和沟通，形成党委重视、人大主导、宣传新闻部门主抓的大宣传格局。领导要亲自撰写宣传搞件，形成领导带头、各委办积极参与、机关干部人人动手的宣传工作局面。

抓住加强队伍建设这个关键。把关心和热爱人大工作、政治素质好、业务能力强、写作水平高的同志吸收为通讯员。通过队伍建设，培养宣传骨干，建立健全相关制度，调动通讯员和作者宣传人大工作的积极性，人人争当通讯员、个个动手撰写宣传稿，多写稿、写好稿、出精品，提高宣传质量和宣传水平。建全通讯员网络，真正形成联系紧密、信息畅通、反应快捷、上下联动、齐抓共管的格局。各级人大机关应结合自己的实际，采取有效措施，制定工作目标，造就一支素质高、作风扎实的人大宣传队伍。

抓住完善制度机制这个关键。坚持过去好的做法，落实原有制度的规定。恢复和坚持人大好新闻好作品评选和表彰奖励优秀通讯员等制度。不断健全和完善新闻宣传工作制度。根据新情况，针对新问题，进一步建立健全相关制度。如进一步完善对人大新闻宣传工作者的激励机制，奖勤罚懒，重奖精品作品。不断健全完善人大新闻宣传工作制度。明确各工作机构职责，做到宣传机制健全、制度完整、职责清楚、任务明确、重点突出、奖惩分明，使新闻宣传工作制度化、责任化、经常化。

采取“四条措施”。提升高度。提升政治站位高度，增强政治敏锐度，端正思想态度，保证正确的政治方向，坚持求真务实的工作作风，展示人大良好形象，传递正能量。切实把人大宣传工作作为人大工作的一部分，通过广泛的宣传，让全社会知道人大该做什么、在做什么，怎么做的，做得怎么样。

选好角度。找准认识事物的着眼点和突破口，选定新闻宣传写作的角度。同一个新闻换一个角度就会有不同的视觉效果。要善于捕捉有价值的题材，找准一个新颖的角度展现亮点和特色。在主题的提炼、谋篇布局、标题制作、结构设计、语言组织等方面下功夫，写出有价值、有影响、有读者的新闻宣传作品来。

保持鲜度。高度关注人大新闻宣传的时效性。做到主动出击、以快求胜。要贴近生活，在宣传角度和形式的多样化上下功夫。要走近人大代表，走进审议会场，走进执法检查的现场，从现实生活中挖掘生动事例、总结新鲜经验，使人大新闻宣传工作更加入情入理、富有生活气息。增强生动性。要不断创新形式，力戒空话、套话、公式化，善于选择感人的内容、选取生活的场景，化程序为生活。多采用群众生动活泼的语言和丰富新颖的形式，尽可能把法律语言变为群众语言、生活语言，用群众听得懂的语言来宣传人大。

挖掘深度。在深度上下功夫，多写多发有内涵、有深度、有细节、有影响的人大新闻作品。当前，人大新闻会议报道多，程序化的内容多；有些新闻宣传纵深感不强、吸引力不大。调查研究要有深度。多深入基层开展深入细致的调查研究，掌握第一手丰富而详实的材料，为写作做好充分准备。同时勤学习、勤观察、勤搜集、勤记录、勤思考、勤写作，努力多出让人眼前一亮的作品。典型人物和专项工作报道要有一定深度。要做到粗中有细、以小见大、平凡中见高大，让文章富有感染力和吸引力。

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