

地方人大 工作纵谈

关广富 著



湖北人民出版社

ISBN 7-216-02184-3



9 787216 021845 >

ISBN 7-216-02184-3

D·412 定价:15.00 元

地方人 民工作 纵谈

关广富 著

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

地方人大工作纵谈

关广富 著

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：湖北省人大常委会办公厅
文印中心

经销：湖北省新华书店

开本：850×1168 毫米 1/32

印张：11.875

字数：228 千字

插页：4

版次：1997 年 12 月第 1 版

印次：1997 年 12 月第 1 次印刷

印数：1—3000

定价：15.00 元

书号：ISBN7—216—02184—3/D·412

卷 首 语

本书收录了关广富同志 1983 年 6 月至 1997 年 10 月的部分重要讲话和文章共 32 篇,其中约半数曾在《湖北日报》、《楚天主人》等报刊公开发表,并被省内外多种报刊转载或摘要。

关广富同志 1983 年 1 月至 1994 年 11 月任中共湖北省委书记,1993 年 5 月在湖北省第八届人大第一次会议上当选为省人大常委会主任。收入本书的讲话和文章是关广富同志在担任省委、省人大常委会主要领导职务期间,以邓小平理论为指导,依据党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律,从湖北的实际出发,就社会主义民主和法制建设特别是地方人大工作发表的重要看法,不仅对当时的工作起了指导作用,而且对目前和今后的工作仍具有现实意义。

关广富同志在迄今 15 年的省级领导的政治生涯中,先后担任省委书记、省委书记兼省人大常委会主任、省人大常委会主任(专职),这种特殊经历和身份,决定了他对

地方人大工作的论述是多角度、全方位的,这里着重介绍以下三方面的内容:

一、不断加强和改善党对人大工作的领导

关于加强和改善党对人大工作的领导,在本书《必须加强地方人大常委会的工作》、《决不辜负党和人民的重托》、《加强和改善党的领导,充分发挥国家权力机关的作用》、《发扬成绩,锐意进取,努力开创人大工作新局面》等篇目中,都有专门的论述。关广富同志认为,中国共产党是执政党,党的执政地位,是通过党对国家政权机关的领导来实现的;放弃了这种领导,就谈不上执政地位。任何削弱、淡化党的领导的想法和做法都是错误的,有害的。党领导人民建立了国家政权,党还要领导和支持国家政权机关充分发挥职能,实现人民的意志。但是,党同政权机关的性质不同,职能不同,组织形式和工作方式也不同,党不能代替政权机关行使职权。党的政治领导、思想领导、组织领导,是通过政治原则、政治方向、重大决策的领导 and 思想政治工作,向政权机关推荐重要干部来实现的。党要善于把有关国家事务的主张,通过法定程序变成国家意志。党对国家政治生活的领导,最本质的内容就是组织和支持人民当家作主。我国的人民代表大会制度,是党领导的人民民主制度。加强党的领导是坚持和完善人民代表大会制度的根本保证,加强党对人大工作的领导同发挥国家权力机关的作用是完全一致的。只有加强党

的领导才能充分发挥人民代表大会制度的作用,而人民代表大会制度作用的充分发挥,可以更好地实现党的领导。一级人大的作用发挥得如何,具体体现出同级党委执政意识的强弱和执政水平的高低。我们必须坚持党的领导,同时必须改善党的领导。

关广富同志指出,过去,我们对“政”作了片面的或者说狭义的理解,认为“政”就是政府。从科学的意义上,“政”不是仅指“政府”,而是指整个国家政权机关,其中居于首要的主导地位的是权力机关。要实现党的执政地位,一个重要的方面是加强和改善党对人大工作的领导。

如何加强和改善党对人大工作的领导? 1992年,关广富同志提出:第一,各级党委要高度重视和领导做好人大代表选举工作;第二,各级党委要尊重和支持人大依法行使职权;第三,各级党委必须在宪法和法律的范围内活动;第四,各级党委要善于协调人大同其他国家机关的关系;第五,各级党委要关心和支持人大自身建设;第六,各级党委要重视和加强对人民代表大会制度的研究和宣传。他还强调,人民代表大会中的中共党员要积极宣传党的主张,发挥先锋模范作用。既要严格履行宪法和法律赋予的权利和义务,又要严格履行党章规定的权利和义务,要把这两者很好地统一起来。

党要不断加强和改善对人大工作的领导,人大要主动争取和依靠党的领导,这是一个问题的两个方面。关广

富同志指出,各级人大要牢固树立党的领导观念,自觉接受党的领导。要建立和健全人大党组向同级党委请示报告的制度,在讨论决定重大事项时,应事先报党委原则批准,在监督工作中遇到难以解决的问题时,要及时报请党委协调解决。要善于把党的有关国家事务的主张,经过法定程序变成国家意志,保证党的路线、方针、政策在人大工作中贯彻落实。要围绕经济建设这个全党和全国的中心工作,积极行使国家权力机关的立法、监督、决定、任免等职权。

二、认真行使宪法和法律赋予的职权

地方人大及其常委会是地方国家权力机关,要认真行使宪法和法律赋予的各项职权。按照彭真同志的观点,人大的职权大致可以划分为立法权、监督权、决定权、任免权。关广富同志关于人大职权的论述,基本上也是围绕这四个方面展开的。

1. 立法权。关广富同志在总结我省第八届人大立法工作的基础上,认为以下一些经验和做法值得肯定:第一,立法必须以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,坚持党的基本路线和基本方针。第二,地方立法必须以宪法、法律和行政法规为依据,维护国家法制的统一和尊严。第三,立法要与改革决策和发展决策紧密结合,对社会主义市场经济的发展起到引导、规范和保障的作用。立法选项要紧扣经济体制和经济增长方式根本性

转变这个主题,把经济立法放在突出位置,并且通过适度超前立法引导改革开放的发展,运用国家强制力推动改革中一些难点问题的解决。第四,树立适应社会主义市场经济体制的新思想,改变在长期的计划经济体制下形成的对行政机关重权利、轻义务,而对公民和法人重义务、轻权利的观念。第五,立法要从全局出发,维护国家的整体利益和人民的根本利益,破除地方保护主义和部门保护主义。不适当地强调地方和部门的局部利益和权力,是经济运行中的消极因素,也是制约立法速度和质量的严重障碍。立法要符合市场经济的规律和特点,防止将不适应市场经济要求的旧管理体制、模式和手段合法化。立法要有利于生产力的发展,有利于形成统一开放的市场,有利于政府职能的转变。第六,立法要根据本地的具体情况和实际需要,做到急需先立,突出地方特色,着眼于解决本地国民经济和社会发展中的特殊矛盾。第七,立法要坚持走群众路线,努力实现立法决策的民主化和科学化。坚持走群众路线是立法工作中一项不可动摇的政治原则,是党的思想路线和宗旨在立法工作中的体现,是立法工作的一种行之有效的科学方法。从法规的起草到审议通过,都要在发扬民主、充分走群众路线的基础上,集中正确的意见,严格按照民主集中制原则和法律程序办事。第八,重视立法理论和立法技术的研究,注意克服法规与法律、法规与法规相抵触的现象,在立法中避免为执法留下

隐患。第九,注重法规的实用性和可操作性,需要几条就制定几条,不搞重复立法,不贪大求全。第十,做到两个“提前介入”,即人大有关专门委员会提前介入政府及其部门起草法规的工作,人大常委会法规室提前介入有关专门委员会审议法规草案的工作,确保均衡、有序、按时将比较成熟的法规草案提交人大常委会审议。

2. 监督权。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,人大监督制度是人民代表大会制度的重要组成部分。在实行依法治国、建设社会主义法治国家的进程中,作为国家权力机关的人大及其常委会必须大力改进和加强监督工作,充分行使宪法和法律赋予的监督职权,从而进一步坚持和完善人民代表大会制度。关广富同志指出,我国是人民民主专政的社会主义国家,国家的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大。根据宪法的规定,人大与其他国家机关的关系是:国家行政、审判、检察机关都由人大产生,对人大负责,受人大监督。人大行使监督权,是由宪法确立的这种政治体制所决定的,是整个国家机器正常运转所必不可少的,其实质是代表人民对国家行政、审判、检察机关权力的制约。行政权、司法权是重要的国家权力,如果不对其加以有效的监督制约,滥用是不可避免的。人大既要诚心诚意地支持国家行政、审判、检察机关依法行使职权,又要通过认认真真的监督防止国家行政、审判、检察机关对行政

权、司法权的滥用。古今中外的经验都证明,不受制约的权力必然导致专断和滥用,必然导致腐败。从巴黎公社以来的历史经验和教训证明,社会主义国家必须建立起国家监督制约机制。监督制度是现代民主政治的一个重要支柱。现代民主政治从国家制度上说,主要是指代议制民主。人民是国家权力的主体,但人民不可能都去直接参加国家管理,只能通过选举代表或官员组成国家机关行使管理国家的权力,并通过选举代表组成国家权力机关对国家行政、审判、检察机关进行监督。

在我国政治、经济和社会生活中,有各种形式的监督。关广富同志强调,人大及其常委会的监督,是国家监督体系中最高层次的最具权威的有法律效力的监督。它是人民行使管理国家权力的重要体现,有利于健全决策机制,减少失误;有利于防止和消除腐败;有利于国家机构的高效、合理运转。国家行政、审判、检察机关接受国家权力机关的监督,是法定义务,不是可接受可不接受。国家权力机关监督国家行政、审判、检察机关,是法定权力,不是可监督可不监督。这种监督,既是一种制约,又是支持和促进。人大及其常委会既要敢于监督,又要善于监督。只有把两者很好地结合起来,才能切实把宪法、法律规定的监督职权落到实处。

宪法和法律明确规定了人大监督的方式,例如,听取和审议工作报告,组织代表视察,质询和询问,审查规范

性文件,撤销不适当的决定和命令,提出建议、批评和意见,特定问题调查,等等。关广富同志指出,人大应当充分运用这些法定的监督方式,使之发挥更大的作用。

近几年来,地方各级人大及其常委会敢于实践,大胆探索,在监督工作方面走出了一些新路子,积累了不少宝贵的经验。如执法检查、组织代表评议“一府两院”的工作、对人大及其常委会所选举和决定任命的干部开展述职评议、对执法违法行为进行追究、推行执法责任制、发出法律监督书、个案监督、跟踪监督等,收到了较好的效果。对此,关广富同志给予充分肯定和高度评价。他说,地方各级人大广泛运用的一些新的监督方式,拓宽了人大监督的渠道,加大了人大监督的力度,增强了人大监督的实效。广大人民群众正是从人大监督作用不断加强的事实中,真切地看到社会主义民主和法制建设前进的步伐。为了完善人大监督机制,必须加强相应的立法工作,把符合宪法精神并被实践证明是行之有效的监督方式定型化、规范化。

3. 决定权。地方组织法规定,县级以上的地方各级人大及其常委会的职权之一是,讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项。关广富同志在担任省委书记时曾热情赞扬:全省县以上人大及其常委会围绕地方党委对地方国家事务的主张和部署,依法讨论、决定本行政

区域内的重大事项,为巩固和发展安定团结的政治局面,促进全省社会主义现代化建设,作出了积极的贡献。他指出,各级党委要尊重和支持人大依法行使职权。在工作中,凡是宪法和法律规定应由人大或其常委会讨论决定的事项,必须提请人大或其常委会经过法定程序变成国家意志。地方各级人大要围绕经济建设这个中心和加快改革开放的要求,加强调查研究,坚持实事求是和群众路线,广泛听取广大干部群众的意见,集思广益,对本行政区域内的重大事项依法进行审议,作出决定。要不断提高民主决策、科学决策的水平,使作出的决定符合党的路线、方针、政策,符合宪法和法律,符合客观实际。

针对社会上反映的“有些重大事项党委和政府决定了,人大还不知道”的问题,关广富同志指出,地方人大行使决定权缺乏明确的规范,法律没有具体界定重大事项的范围,建议全国人大通过立法解决这个问题。凡属人大职权范围内的重大事项,如重大建设项目、重大改革措施、重大区划调整、重大政治行动等,人大都应列入议程,认真做好审议工作。

4. 任免权。选举和任免国家机关工作人员是宪法和法律赋予地方人大的一项重要职权。1992年,关广富同志指出,地方党委向国家权力机关推荐领导干部,是党实现对国家事务领导,维护和巩固执政党地位的重要组织保证,也是党管干部原则的重要体现。地方党委要切实做好

推荐领导干部的工作,支持国家权力机关依法行使人事任免权。各级人大常委会党组要认真领会党委的意图,并通过自己卓有成效的工作贯彻党委的意图,以实现党管干部的原则和依法任免的统一。人大代表和人大常委会组成人员有权提出不同意见。对这些意见,有关的党委应该认真加以考虑。如果意见有理有据,应该重新考虑人选;如果认为人选不宜改变,或者认为提的意见不全面或与事实有出入,应该耐心解释;如果多数代表或委员不同意,不要勉强要求通过。提请人大及其常委会选举或任命的人选,如果依照法定程序审议后没有通过这也是正常的、合法的,不要非议和责难。关广富同志强调,需要由各级人大或其常委会任免的干部人选,一定要依法提请人大或其常委会任免。在依法任免以前,一律不得对外公布,不得正式到职或离职。凡是人大及其常委会选举或任免的干部,在法定任期内,要保持相对稳定。除犯有严重错误或确属不胜任工作以外,一般不宜调动。如确因工作需要必须作适当变动时,应严格按法律程序办。

1993年,关广富同志指出,党管干部与人大依法行使任免权两个原则是一致的,我们必须不断总结经验,坚持正确掌握并运用好这两个原则,适时地把党委的意图通过人大及其常委会变成人民的意志,真正把符合“四化”要求,德才兼备,人民群众所信赖的干部选进各级领导班子。近年来,关广富同志多次赞赏述职评议较好地实现了

党委推荐干部、人大依法选举和任命干部、人大依法监督干部三者的统一。

三、切实搞好人大自身建设

这里介绍的是本书中关于地方人大职权之外的其他方面的论述。

1. 明确人大工作的指导思想。关广富同志指出,人大工作必须坚定不移地坚持以建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线为指导。各级人大常委会的组成人员和机关干部,都要认真学习、深刻领会邓小平同志建设有中国特色社会主义理论,并且自觉地运用到人大的实际工作中去。要在全面学习和掌握邓小平同志思想理论体系的同时,着重学习和掌握其中关于社会主义民主和法制建设,关于坚持和完善人民代表大会制度的一系列重要论述,这些论述是建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分。例如:没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化;民主必须制度化、法律化;适应党和国家政治生活民主化的需要,必须深化政治体制改革;民主只能逐步发展,国家必须保持稳定;加强法制重要的是进行教育,根本问题是教育人;要坚持和完善人民代表大会制度等等。邓小平同志的这些重要思想,正确反映了民主政治建设在建设有中国特色社会主义事业中的重要地位,科学地揭示了社会主义民主政治建设的发展规律,对于坚持和完善人民代表大会制度有非常重要的指导意

义。学好、用好这些重要思想,就能把握正确方向,不断提高人大工作水平。

2. 提高对人民代表大会制度的认识。关广富同志说,人民代表大会制度是适合我国国情、有中国特色的社会主义政权组织形式,是我国的根本政治制度。我国国家机构是一个统一的整体。一切权力属于人民,这是我国国家制度的核心内容和根本准则。人民代表大会统一行使国家权力,在这个前提下,明确划分国家的行政权、审判权和检察权,使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关协调一致地工作。我国人民代表大会制度与西方资本主义国家的“议会民主”、“三权鼎立”制度有着本质的区别,具有极大的优越性。第一,人民代表大会制度体现了社会主义民主的本质特征和核心内容,在国家政权形式上确保了人民当家作主的主人翁地位,在制度上保证了人民行使管理国家和社会的民主权力。第二,人民代表大会制度充分体现了民主集中制的原则,既保证人民代表大会统一行使国家权力,又明确划分行政权、审判权、检察权,使各个国家机关分工合作。第三,人民代表大会制度充分体现了人民权威的至高无上,反映了我国政治生活的全貌,是国家稳定发展的重要保证。第四,人民代表大会制度有利于实现党对国家事务的领导,便于把党的主张变成国家意志,动员和组织全体人民为实现党的主张而奋斗。

3. 重视人民代表大会制度的研究和宣传。关广富同志指出,要加强对人民代表大会制度的研究,不断总结实践经验,从理论和实践的结合上对地方人大工作进行深入探讨。各级人大应当把人民代表大会制度的理论研究作为自己的一项重要职责。人民代表大会制度的建设和发展同人民代表大会制度的理论研究是相辅相成、相互促进的。一方面,人民代表大会制度的建设和人大工作的实践,为人民代表大会制度的理论研究奠定了基础,提出了课题,开拓了领域;另一方面,人民代表大会制度的理论研究又对人民代表大会制度的建设和人大工作的实践起到重要的指导和促进作用。

宣传人民代表大会制度是一项极其重要的工作。关广富同志指出,人大常委会需要采取更多的措施去提高全社会对人民代表大会制度的认识。要加强宣传机构和阵地建设,办好人大刊物。要不断深化主题,拓宽领域,把握重点,增强宣传实效。人大要进一步加强与宣传部门和新闻单位的联系,共同搞好人民代表大会制度的宣传。报纸、广播、电视等宣传工具具有高度的覆盖效能,它们是党的耳目喉舌,也是人民的耳目喉舌。

4. 做好代表工作。关广富同志说,代表工作是人大工作的基础。做好代表工作,有利于保障人民行使当家作主的权利,有利于加强国家权力机关与人民群众的密切联系,有利于国家权力机关实现决策的民主化和科学化,有