

依法治省

的探讨

广东省人大制度研究会
梅州市人大制度研究会

合编

中国民主法制出版社

依法治省的探讨

广东省人大制度研究会 合编
梅州市人大制度研究会

中国民主法制出版社

责任编辑:刘怡江

依法治省的探讨
广东省人大制度研究会 合编
梅州市人大制度研究会

*

中国民主法制出版社出版发行
(北京市西交民巷23号)
广东省人大办公厅印刷厂印刷
850×1168毫米32开5印张220千字
1997年1月第1版1997年1月第一次印刷
印数:1—2,000册
ISBN 7-80078-205-0/D.144
定价:20元

本书如有倒装、缺页或破损,我社负责调换。
联系电话:63097459

代 序

林 若

参加这次研讨会，听了大家的发言和讨论，看了部分论文，都讲得不错。这对人大制度的研讨是一个很大的推进。大家长期在人大工作，深有体会，因此讲出很多很好的意见和建议。这是一个可喜的现象。

这次会议把研讨的重点放在如何推进民主和法制建设的问题上，这个定得好，抓住了核心问题。把这个问题抓住了，就可以推进人大的工作。也因为抓住了中心，使得这次会议富有成果。我本人也很受启发。

开展民主和法制建设，还是要完善人民代表大会制度。只要把这个制度完善起来，发挥它的作用，那么我们的民主和法制建设就上了轨道。推行依法治省、治市、治县，也就上了轨道。为什么这么说呢？因为自从1954年国家第一部宪法通过以后，就已经确定了人民代表大会制度，并明确国家的一切权力属于人民。而人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。从这时开始，人民代表大会制度的基本框架就已确定下来。后来因为连绵不断的政治运动，人民代表大会制度不能健全和完善，法制也受到破坏。直到改革开放以后，才又重新提出来，到现在已经历了18个年头。这18年来，法制建设，尤其是立法，有了很大的进步，各方面的工作有所前进。但是总的来

说，还感到不够完善，进度慢了些，与经济体制改革没有同步。由于这方面抓的力度不够，进展缓慢，因此就出现了种种弊端。这些弊端中大家感受最深而且最担心的就是腐败现象。经济日益发展，欣欣向荣，但由于民主与法制建设滞后，因此产生腐败现象。要克服腐败现象，很重要的一条就是要完善人民代表大会制度，使各级人大的权力完全到位，以便发挥监督政府的作用。那么现在如何进一步来完善人民代表大会制度呢？

一、各级领导要十分重视民主与法制建设

省委提出了要推进依法治省，各市也开展了依法治市工作。深圳市一马当先，两年间已取得很大成效。去年省人大在深圳开了一个现场会，推广深圳的经验，今年又有了进展。从深圳推进依法治市的情况看，三句话概括得好：“党委是领导，人大是主导，政府是主体”。“三位一体”，推进依法治市工作，这个概括是非常好的。由于市委重视这个工作，厉有为书记亲自挂帅，各项工作开展起来没有多大困难，势如破竹。这证明党委重视，这个工作就好开展，党委不重视，这个工作难以开展。

二、要加快体制改革

今天上午刘文乔同志讲过这个问题。我也想过。他举了一个例子，现在省直机关有很多家信访部门，这些人加起来起码有几百人，而且都设置了处室，干部的数量、质量都相当高，但各管一端，结果许多信访都没有结果，老百姓上访了不见有下文。最近我碰到一桩事情，电白县的某一管区，由于地处偏僻，孩子上学困难，由群众集资盖起了一所学校（民办学校），但有关部门说没有经过他们的批准不行，发动一帮人把这个学校的房推掉

了。群众告状，我办学有什么错误？为什么这样对待？告到好几个单位，没有结果。这里说是政府的事情，由政府去处理吧；政府说这是涉及党风问题，应该是纪委的事情，应由纪委去调查。推来推去，结果拖了两个多月，告状也没有用。后来，他们给我反映了此事，我写了一封信连同来信转给有关领导，才初步解决了这个问题。这样的事情当地乡镇和县政府不过问，还是人民政府吗？所以，如果把几家信访部门合并起来，也许就少了相互推诿，一些事情就能办到底。类似此类问题，并不少见，所以说我们的体制改革的步伐要加快，才能适应形势发展的需要。

三、要发扬社会主义民主

我们的国家是人民民主专政的社会主义国家，人民当家作主。如果人民有意见不能表达，怎么体现人民民主呢？党的十四大提出，没有民主与法制，就没有社会主义，没有社会主义现代化。那么，现在有多少民主呢，我看还差得远。我们各级人民代表大会就是代表人民群众的，所以各级人民代表要替老百姓说话，反映他们的意见，使各种意见都能讲出来，这样才能体现民意，反映民意。这些都是人民的权利，宪法上讲得清清楚楚。毛主席早就讲过，“只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈，只有人人起来负责，才不会人亡政息”。但现在有些人认为人大监督政府是多管闲事。而现在政府权力很大，如不受监督，就会失掉平衡，很多弊端就会由此产生。过去毛主席曾经说过，让人民说话，天塌不下来，不让人民说话，就会霸王别姬。所以我们不要害怕人民讲话。要充分发扬民主，要让人民敢于说话。我们的各级人大常委会，各级人大代表要充分表达人民的意见，要真正负起监督政府的责任来。

四、要认真搞好依法治省试点工作

依法治省工作要有计划有步骤地进行。从试点取得经验，然后再铺开。试点要敢于试，大胆试。改革开放的一些新鲜经验都是群众创造的，并不是领导脑里固有的。如不大胆试验，什么时候能够完善人民代表大会制度呢？我们党经过 28 年艰苦卓绝的斗争，才取得建立人民共和国的胜利，中间经历了许多曲折，因为没有经验；现在改革开放也没有经验，所以要不断进行试验，要敢于突破旧框框。这次研讨会，有的同志提出来，在有条件的地方，可不可以在一些乡镇搞直选试点。我认为这个意见很有创见，值得斟酌。

（本文是作者在广东省人大制度研究会梅州研讨会上的发言）



▲广东省人大制度研究会名誉会长林若同志在研讨会上发言。



▲广东省人大常委会副主任、省人大制度研究会顾问方苞同志在研讨会上发言。



▲广东省人大常委会副主任、省人大制度研究会会长张汉青同志在研讨会上作总结讲话。

►梅州市人大常委会主任、市人大制度研究会名誉会长杨增培同志在研讨会上发言。



(以上照片均为梅州市人大提供)



由广东省人大制度研究会和梅州市人大制度研究会联合举行的广东省人民代表大会制度研讨会，于1996年10月21日至23日在梅州市召开。研讨会以推进依法治省为主题，开展理论探讨和交流。图为研讨会会场。

广东省人民代表大会制度研究会

PDG

目 录

代序	林 若 (1)
把关于依法治省的理论 and 实践问题的研究继续深入下去	张汉青 (1)
——1996 年 10 月 23 日在广东省人民代表大会 制度研究会梅州研讨会结束时的讲话	
增强领导干部的法制观念是依法治省的迫切要求	方 苞 (10)
提高领导干部的法制意识是实行依法治省的首要 条件	曾东汉 (16)
实施依法治国的思考	甘建和 (21)
从历史高度把握法治内涵	邓亦威 黄煜南 (30)
推进依法治省需要解决的几个认识问题	李绍新 (37)
加快法制建设 推进依法治市	李贵煌 黄士元 (45)
法治意识与依法治市刍论	王国贵 祝友军 (52)
实行法治的两项基本要求及其关键问题	林健文 (62)
依法治省与法治型政治文化的建构	余 振 郭正林 (67)
执政“轨于法”，必须实现两个转变	林彦举 (78)
——浅谈地方党委实行法治的领导作用	
依法治省的关键在于依法治官	李秀峰 (84)
试论产生腐败的原因及依法治腐的途径	邓瑞庭 翟洪顺 (90)
依法行使法律赋予权力机关的选举任免权	
遏制国家机关干部腐败的滋生蔓延	林新强 (97)

略谈地方人大在依法治国中的作用	杨增培	(106)
浅谈地方人大在依法治省中的主导作用	刘文乔	(114)
浅谈地方人大如何在依法治市中发挥主导作用	张元	(123)
地方各级人大常委会在依法治理工作中应如何		
发挥主导作用	李乙波 吴军	(128)
发挥人大主导作用 努力推进依法治市	陈忠山	(135)
浅论法律监督是地方各级人大常委会的首要		
职权	刘文乔 张兴劲	(145)
加大执法检查力度 切实保障法律实施	袁南炽	(155)
推进依法治国必须加强人大建设	马启耀	(164)
推进依法治省要充分发挥各级人大代表作用	王彻	(171)
建设地方人大常委会高素质群体的探索	周兵	(179)
浅谈人大常委会组成人员的构成	蔡植雄	(187)
关于人民代表的构成及其选举产生方式的若干		
思考	李魁耀	(193)
关于实行代表职业化问题探讨	杨丰	(201)
政府职能转换与依法行政	黄德智 申群喜	(207)
建立部门执法责任制初探	吴教炎 张威明	(216)
严格执法 保障法律的贯彻落实	任莉	(224)
浅议执法工作	赖其潮	(230)
地方执法中存在的问题、原因及对策	黄堪芬 陈朝河	(238)
健全与落实执法责任制、执法违法追究制是		
依法行政的当务之急	李玉梅 马灿荣 刘智勇	(246)
浅谈建立健全执法责任监督机制	陈建平	(257)
关于建立行政执法督察队的思考	李坤鸿	(264)
提高人大监督实效要充分发挥新闻舆论监督的		
作用	许昭煜	(269)
把法律交给人民是依法治理的基础工程	王菲	(274)

关于依法建设教育强省的思考	朱源星 (280)
在依法治市的旗帜下依法管理城市	顾洞清 (286)
必须严肃对待的问题	温国初 (298)
——对防止选举乡镇领导人中出现贿选和 宗派干扰的探讨	
论乡镇长试行选民直接选举	罗能辉 (304)
加强依法治理理论研究 推动依法治省工作进程	汤黎明 (310)
——广东省人大制度研究会梅州研讨会情况综述	

把关于依法治省的理论和实践问题的研究继续深入下去

——1996年10月23日在广东省人民代表大会制度研究会梅州研讨会结束时的讲话

省人大常委会副主任 张汉青
省人大制度研究会会长

同志们：

由广东省人大制度研究会和梅州市人大制度研究会联合举行的这次人大制度研讨会，以推进依法治省为主题，开展理论探讨和交流。这是一次很有意义的研讨，得到我省各级人大机关、学术研究部门、专家学者的支持。大家积极撰写论文，解放思想，大胆探索，从不同的角度进行研讨。研讨会开得是认真的，有成效的。当然，依法治省涉及的理论和实践问题内容很丰富，特别是事情还处于起步和发展当中，不能期望在短时间里、靠一两次研讨会就能阐述透彻，今后对这个问题的研究还要继续下去。通过研讨，互相交流，使大家在关于依法治省问题的基本思路中获得一定启发，对工作的开展有一定的促进，这就达到了目的。

这次研讨会在梅州召开，中共梅州市委、市人大常委会、市政府以及各有关方面都非常重视，给予了大力支持。梅州市人大常委会和市人大制度研究会为研讨会作了精心、周到的安排，使

会议得以顺利进行，取得了预期的效果。在此，我代表省人大常委会、省人大制度研究会，以及全体与会同志，向梅州市委、市人大常委会、市政府的同志表示衷心的感谢！

研讨会今天就要结束了。下面，我讲两个问题。

一、有计划有准备地开好人大制度研讨会，是推进人大工作和社会主义民主法制建设的好形式

我想先讲讲对开好人大制度研讨会的一些感受。省人大制度研究会成立三年多来，连同这一次，先后共开过7次研讨会。除了一次是与省社科联联合研讨邓小平民主法制思想外，其余6次是得到湛江、东莞、中山、宝安万丰村、江门、梅州市的支持，到市里开的，研讨了有关人大性质、地位和作用，市场经济与人大立法，代表工作，民主评议，人事监督、依法治省等问题。7次研讨会，我都参加了，并从中中学到不少东西。我深深感到，每开过一次研讨会，就愈感到我们的人民代表大会制度是很好的制度，确实是我国的根本政治制度；愈感到人民代表大会肩负着宪法和法律所赋予的作为国家权力机关的庄严职责，任重而道远；从而也愈增加了对搞好人大工作的使命感和责任感。一个人参加革命几十年，能够在人大工作若干年，直接为社会主义民主法制建设贡献一份力量，完全可以说是无怨无悔。我这种经历和感受，相信绝不只是我一个人的，今天在座的不少同志，都是多次参加人大制度研讨的，我们都是熟悉的老朋友了，都是在人大这个岗位上或者虽不在人大工作但积极参加人大制度的研讨，为社会主义民主法制的大厦添砖加瓦的，都是在实践和思考中增加了热爱人大工作的思想情怀的。

我讲这么一段话，并不仅仅是从感情上来讲的。我认为，有计划、有准备地开好人大制度研讨会，是推进人大工作和社会主义

义民主法制建设的好形式。其理由是：

（一）我们每次研讨会，都是有领导的，是得到省人大常委会党组领导同志的关心、支持，有的就是由人大常委会主要领导同志点题的。我们知道这是件很严肃的事，是要郑重对待的，不会当儿戏。但我们开的是研讨会，应当解放思想、大胆探索，贯彻“双百”方针，所以在这种会上，又应当是比较宽松的，可以放得开些，谈得深些，不允许打棍子，抓辫子。这样，对我们思考如何搞好人大工作，可以拓宽思路，活跃思想，有利于振奋精神，克服困难，使许多工作能尽快到位。

（二）研讨会主题的确定是从全省工作的大局和人大工作的实践中来的，是为全省的中心工作服务的，是按省委的决策和推进民主法制建设来提出的。这就使我们的研讨会能较好地解决理论与实践的结合问题，研讨的成果可以直接或间接地转化为推进民主法制建设的精神动力，成为推进人大工作的决策建议，或者是带有一定可操作性的方案。

（三）这种全省性的、围绕一定主题的研讨，有各级人大制度研究会、人大工作者、专家学者参加，可以为上下结合、左右交流提供场所；而且由于大家事先准备了论文，有备而来，以文会友，不是一般泛泛的、皮毛的座谈，这对开拓思路有好处，并且无形中起到了交流经验，学习别人的好观点、好做法的作用。“全国人大是一家”，但人大是没有上下领导关系的，我们的研讨会客观上起到了除“联系、指导、服务”之外的某种互相启发、帮助、借鉴和推动的作用。

（四）在指导思想方面，我们的研讨会是在宪法精神和邓小平建设有中国特色社会主义理论指导下进行的，是在建设有中国特色社会主义这个大题目、总目标之下来探讨推进民主法制建设的，它既有现实的实践性，又有探索性和超前性。我认为，实践性和探索性、现实性和超前性，都是推动民主法制建设、搞好人

大工作所必需的。古人有诗云：“半亩方塘一鉴开，天光云影共徘徊。问渠哪得清如许，为有源头活水来。”有现实性和实践性，就会有源头活水，有生命力；有探索性和超前性，就会增强工作的预见，站得高些，看得远些。

当然，要开好研讨会，必须有足够的、认真的准备和周密的安排，这才不会开成只靠拍脑袋、闲聊天那样的“神仙会”。就是说，一定要注意质量。开好一个研讨会不容易，并且要花钱。所以也不是开的次数越多越好。我们的研讨会，也不是没有缺点，有的开得好些，有的则较差。看来，一般来说，今后一年开一次就可以了。

明年的研讨会，根据去年在江门交换的意见和这两天我们初步商定，在佛山市召开。题目是在推进依法治省中加强人大自身建设。时间大约在六、七月间。因为全国和省、市、县人大在1998年初都要换届，明年下半年实际上就要忙于这方面的工作，顾不上开研讨会。并且开展这个题目的研讨，大家可以对代表工作、人大常委会建设、搞好换届选举等，把总结经验、探讨问题与搞好换届的实际工作结合起来。这次研讨会提交的论文中，就有好几篇是谈人大自身建设的。我们所以定这个题目，还有以下三点考虑：一是在依法治省中，人大要发挥主导作用，责任重大，非加强自身建设不可；二是推进依法治省难度不小，人大工作如何坚持和完善，很需要加以探讨；三是就全省来说，人大作用的发挥参差不齐，有好有差，好的各有其所长和特点，差的也各有不同的原因。交流一下，取长补短，就是一个促进。

二、这次对依法治省问题的研讨，将对我省民主法制建设和人大工作产生积极的推动作用

我们这次研讨会，比较集中地就实行依法治省的有关方面所

要解决的问题，进行了认真的探讨，这是很有必要的。一方面，加强依法治省理论和实践问题的研究，是依法治省的现实实践需要；结合依法治省的实践，开展对人大制度的理论研究，对推动依法治省将起到重要的指导和促进作用。另一方面，加强依法治省理论和实践问题的研究，也是人大制度理论研究不断深化的需要；依法治省的实践，为人大制度的理论研究提出了课题，开拓了领域，这将有利于研究工作向广度和深度发展，从而为人大工作的开展拓宽思路 and 提供理论依据。全面推进依法治省的新的形势和任务，对人大制度建设和人大工作提出了新的更高的要求，同样对人大制度理论研究也提出了新的更高的要求。人大制度理论研究的不断深化，有赖于紧密结合依法治省的实践，加强对依法治省理论和实践问题的研究。

（一）这次研讨会，接触到依法治省的许多重要问题。这些问题有：

1、正确认识和处理好在依法治省、治市、治县（区）中党委、人大、“一府两院”关系的“格局”问题——发挥党委的领导作用，人大的主导作用，“一府两院”的主体作用，实行“三位一体”。

2、各级领导干部必须提高对依法治省的思想认识，转变和更新观念问题。要正确处理好各种关系，包括权与法；人治与法治；“治民”与“治官”；民主法制建设与经济建设；实施政府职能中的法律手段与其他手段，等等。认识是行动的先导。认识不提高，特别是千百年来流行的以人治为核心的陈腐观念不更新，依法治省的步子就无法迈开。总之，在认识上要有一个飞跃，就是要牢牢地树立法制意识，严格执法，依法行政，依法管理，依法办事。

3、加强党的领导与党组织也要在宪法和法律范围内活动、依法办事的问题。党委实行思想观念和领导方式的转变，是问题