

# 地方人大推动民主法治 建设的探索、成效与展望 ——以中山市人大为样本

中国社会科学院 国家法治指数研究中心 著  
法学研究所法治指数创新工程项目组

THE EXPLORATION, EFFECT AND FORECAST ON THE  
ESTABLISHMENT OF RULE OF LAW BY LOCAL PEOPLE'S  
CONGRESSES: THE EXAMPLE OF ZHONGSHAN MUNICIPAL  
PEOPLE'S CONGRESS

# 地方人大推动民主法治 建设的探索、成效与展望 ——以中山市人大为样本

中国社会科学院 国家法治指数研究中心 著  
法学研究所法治指数创新工程项目组

THE EXPLORATION, EFFECT AND FORECAST ON THE  
ESTABLISHMENT OF RULE OF LAW BY LOCAL PEOPLE'S  
CONGRESSES: THE EXAMPLE OF ZHONGSHAN MUNICIPAL  
PEOPLE'S CONGRESS

图书在版编目(CIP)数据

地方人大推动民主法治建设的探索、成效与展望：以中山市人大为样本 / 中国社会科学院国家法治指数研究中心，中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 12  
(国家智库报告)  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 9718 - 9

I. ①地… II. ①中…②中… III. ①地方各级人民代表大会—工作—研究—中山 IV. ①D624. 653

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 316164 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 王 茵 马 明  
责任校对 冯英爽  
责任印制 李寡寡

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京君升印刷有限公司  
版 次 2016 年 12 月第 1 版  
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

---

开 本 787 × 1092 1/16  
印 张 10.75  
插 页 2  
字 数 110 千字  
定 价 48.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话：010 - 84083683  
版权所有 侵权必究

## 项目组负责人：

田 禾 中国社会科学院国家法治指数研究中心  
主任、法学研究所研究员

吕艳滨 中国社会科学院国家法治指数研究中心  
副主任、法学研究所研究员

## 项目组成员：

王小梅 李 霞 栗燕杰 徐 斌 刘雁鹏

田纯才 赵千羚 刘 迪 王 洋 孙斯琪

王昱翰 纪 玄 等

## 主要执笔人：

田 禾 中国社会科学院国家法治指数研究中心  
主任、法学研究所研究员

李 霞 中国社会科学院法学研究所副研究员

刘雁鹏 中国社会科学院法学研究所助理研究员

吕艳滨 中国社会科学院国家法治指数研究中心  
副主任、法学研究所研究员

田纯才 中国社会科学院法学研究所研究助理

**摘要：**人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，是地方国家政权的基础，在推动地方民主法治建设方面起着至关重要的作用，加强和改进地方人大工作和建设是新形势下坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。中山市地处改革开放前沿，是我国5个不设区的地级市之一。中山市人大在我国地方人大中具有很强的代表性，是研究我国地方人大工作和建设的一个很好的样本。本报告在多年实地调研的基础上，对中山市在制度建设、地方立法、权力监督、代表工作、自身建设和指导基层人大工作等方面进行的探索和成就进行了总结分析，并对完善我国地方人大工作和建设进行了展望，提出了建议。报告认为，在新形势下，必须坚持党的领导、推进地方立法、强化监督实效、完善代表服务、加强自身建设，在推动民主法治建设中不断完善各项工作和人大自身建设。

**关键词：**中山市 民主法治建设 地方人大 人民代表大会制度

**Abstract:** The system of people's congress is a fundamental political system in China. It is a fundamental institutional arrangement embodying the organic unity of the principles of adhering to the Party's leadership, popular sovereignty, and ruling the country by law. Local people's congresses at various levels, as the organs and the basis of local state power, are playing a crucial role in promoting the construction of local democracy and rule of law in the country. Strengthening and improving the work and the construction of local people's congresses is an important content of the work of adhering to and improving the people's congress system under the new situation. Zhongshan City, located on the frontline of reform and opening up in China, is one of the five prefecture-level cities not divided into districts in the country. The People's Congress of Zhongshan City, being very representative of local people's congresses, can be used as a good sample in the research on the work and construction of local people's congresses in China. This report summarizes and analyzes, on the basis of many years of on-site investigation, the explorations made and re-

sults achieved by the People's Congress of Zhongshan City in such areas of work as institutional building, local legislation, power supervision, deputies' work, self-construction, and provision of guidance to lower people's congresses on their work, looks into the future development of local people's congress system and puts forward suggestions for further improvement. The report maintains that, under the new situation, local people's congresses must adhere to the Party's leadership, advance with local legislation, reinforce supervision, improve services to the deputies, strengthen self-construction, and continuously improve various kinds of work and carry out self-construction in the process of promoting the construction of democracy and the rule of law in China.

**Key Words:** Zhongshan City, Establishment of Rule of Law, Local People's Congresses, the System of People's Congress

# 目 录

|               |      |
|---------------|------|
| 导论            | (1)  |
| 一 制度建设引领发展    | (7)  |
| (一) 以制度规范自身建设 | (7)  |
| (二) 以制度推动地方立法 | (10) |
| (三) 以制度强化人大监督 | (13) |
| (四) 以制度保障代表履职 | (15) |
| (五) 以制度指导镇级人大 | (17) |
| 二 地方立法开局平稳    | (20) |
| (一) 立法开局探索    | (21) |

|                                   |             |
|-----------------------------------|-------------|
| (二)立法开局实践 .....                   | (29)        |
| (三)立法开局反思 .....                   | (36)        |
| <b>三 人大监督走向深入 .....</b>           | <b>(43)</b> |
| (一)走向规范化的人大监督:良好机制为<br>支撑 .....   | (44)        |
| (二)走向体系化的人大监督:人大监督<br>“全域化” ..... | (49)        |
| (三)走向精细化的人大监督:监督要素<br>平衡化 .....   | (58)        |
| <b>四 代表保障切实加强 .....</b>           | <b>(66)</b> |
| (一)建立高素质代表队伍 .....                | (66)        |
| (二)拓宽代表履职渠道 .....                 | (72)        |
| (三)强化议案建议办理 .....                 | (80)        |
| <b>五 自身建设持续改进 .....</b>           | <b>(86)</b> |
| (一)持续推进作风建设 .....                 | (86)        |
| (二)不断加强组织能力建设 .....               | (89)        |

(三) 深入开展履职规范建设..... (91)

六 镇级人大工作取得实效 ..... (94)

(一) 乡镇人大的现实图景:角色与功能  
之间的鸿沟 ..... (96)

(二) 镇级人大工作的创新:法律框架内的  
突破 ..... (101)

(三) 镇级人大工作的经验:直面现实的  
“折衷” ..... (114)

七 地方人大工作和建设展望 ..... (119)

(一) 坚持党的领导 ..... (121)

(二) 推进地方立法 ..... (124)

(三) 强化监督实效 ..... (127)

(四) 完善代表工作 ..... (130)

(五) 加强自身建设 ..... (133)

附件一 中山市国民经济和社会发展第十三个  
五年规划纲要(法治部分) ..... (137)

|     |                                         |       |
|-----|-----------------------------------------|-------|
| 附件二 | 中山市人大常委会 2016 年立法工作<br>计划 .....         | (143) |
| 附件三 | 中山市十四届人大及其常委会所制定<br>法规、规范性文件目录 .....    | (149) |
| 附件四 | 中山市十四届人大常委会 2016 年规范性<br>文件报备审查目录 ..... | (156) |

## 导 论

习近平同志强调，“新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度”<sup>①</sup>。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。

地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，是地方国家政权的基础，在地方民主法治建设中占有至关重要的地位。加强地方人大工作，推动地方民主法治建设，是做好新形势下人大工作的重要组成部分。加强地方人大工作和建设，充分发挥地方国家权力机关和人大代表作用，巩固党的执政基础，加强地方国家政权建设，是当前和今后一个时期坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人

---

<sup>①</sup> 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 6 日，第 002 版。

大工作的重要方面。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，对地方人大及其常委会的工作和建设提出了新的更高的要求。

“郡县治，天下安”，市、县既要面临一些具有宏观性和全局性的重大问题，又要处理许多与人民群众直接相关的微观性、具体性问题，在我国国家政权结构中起着承上启下的重要作用。据统计，截至2016年9月30日，我国共有地级行政区334个，其中地级市293个（含设区的市288个，不设区的地级市5个）<sup>①</sup>，县级行政区2861个。十二届全国人大常委会高度重视地方人大特别是县乡人大工作和建设。2015年6月，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，这是新形势下党中央加强地方人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的

---

<sup>①</sup> 在我国，“地级市”和“设区的市”概念有重合之处，但又不完全一致，为行文方便，本书在未作特别说明的情况下对二者不作区分。目前，我国共有5个不设市辖区的地级市，分别是广东省中山市和东莞市、海南省三沙市和儋州市、甘肃省嘉峪关市。

重要举措<sup>\*</sup>，对保证县乡人大依法行使职权，健全县乡人大组织制度和工作机制，提高县乡人大工作水平，推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进具有十分重要的意义。多年来，我国地方各级人大坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，依法行使职权，为推动地方经济社会发展和民主法治建设作出了积极贡献。同时，地方人大工作和建设也存在改善空间，如自身能力建设弱化、监督工作不到位、代表履职能力待提升等，这些都需要研究解决路径。

2015年3月15日，十二届全国人大三次会议修订的《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第七十二条第二款规定：“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。”把地方立法权的范围从之前的49个较大的市，逐步扩大到所有设区的市和中山市等4个不设区的地级市，市一级人大在

我国地方民主法治建设中的角色更加吃重。《立法法》修订近两年来，我国地方人大（尤其是市级人大）面临的任務更加繁重，一些地方人大在实际工作中出现了一些能力与权力、任务不相适应的问题。民主法治建设的新形势对地方人大工作和建设提出了新的更高的要求，这也是我国地方人大理论研究和人大制度建设面临的新课题。

广东省中山市位于珠江三角洲中南部，珠江口西岸，北连广州，毗邻港澳，总面积 1783.67 平方公里，常住人口 314.23 万，2015 年实现地区生产总值（GDP）3010.03 亿元，一般公共预算收入 287.5 亿元，同比分别增长 8.4% 和 11.5%。中山市连续多年保持广东省第五的经济总量，曾被誉为“广东四小虎”之一，先后获得联合国人居奖、全国文明城市、国家卫生城市、全国园林城市、全国科技兴市先进市、中国优秀旅游城市、全国环保模范城市、全国生态市、中国最具幸福感城市等多项荣誉。中山市是我国 5 个不设区的地级市之一，根据法律规定和全国人大的有关决定，中山市既行使设区的市管理权限，又承担着县一级的管理职能，既直接

对接省，又直接面对镇，在我国行政区划中具有一定的特殊性。作为同时行使地、县两级职权的地方国家权力机关，中山市人大为我们观察和研究我国地方人大制度、地方人大工作和建设提供了难得的样本。

近年来，中山市人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，在全体代表和常委会工作人员的共同努力下，紧紧围绕全市工作大局，依法履行职责，注重改革创新，突出工作重点，完成了法律规定和市人大历次会议提出的各项目标任务。在工作中，中山市人大及其常委会注重制度建设，把制度建设贯穿到市人大各项工作中，不断提高人大工作的体系化、规范化水平。中山市人大坚持抓大事、议大事，及时作出决议决定，发挥地方国家权力机关的职能；不断加强对“一府两院”执法、司法工作的监督，力促行政权、审判权、检察权正确行使；积极适应新形势的要求，充分尊重代表的权利，大力支持代表依法履职，增强代表工作的针对性和实效性，切实为代表履职提供有力的保障；不断创新镇级人大工作，加强对镇人大的工作联系和指导，形成市镇人大工作整体合力、增强市镇

人大工作整体实效。2015 年以来，中山市人大主动适应深化改革和经济社会发展需要，积极开展地方立法工作的开局实践，完善立法体制机制建设，坚持党领导立法、人大主导立法的原则，确保科学立法、民主立法，为实现经济社会发展和谐善治的目标提供有力的法制保障。

为客观反映中山市人大工作的全貌，系统总结中山市人大工作中的经验和不足，为我国地方人大工作和建设提供借鉴，中国社会科学院国家法治指数研究中心、中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组自 2010 年以来连续多年对中山市人大展开了调研，本报告对调研情况进行了分析、总结。