

HUIGU
YUZHANWANG

吉林省人大常委会二十年

回顾与展望

吉林省人大常委会办公厅 编

要 论

做好“扩大”和“健全”这篇大文章

王 云 坤

江泽民同志在党的十五大报告中指出,我国经济体制改革的深入和现代化建设跨世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。一个“扩大”,一个“健全”,为我们做好人大工作明确了任务,指明了方向。地方人大及其常委会,要围绕经济建设这个中心,做好“扩大”和“健全”这篇大文章,切实把两个方面都真正加强起来。

民主是法制的基础,法制是民主的保障,二者是统一的,相互依存的。民主的扩大,要同经济和社会发展的具体阶段相适应,同人民群众的政治文化素质及法律观念相适应,不能片面求“大”。这样才能在内容和形式上符合“三个有利于”的要求,成为历史进步的巨大推动力。法制的健全,也要与建设社会主义法治国家的基本要求相适应,同人民群众的民主意识和要求相适应。这样才能得到人民的拥护并且可以顺利推进。

在加强民主法制建设方面,地方人大及其常委会大有可为。宪法和法律赋予地方人大及其常委会地方立法权,在我省范围内,除省人大外,还有一个省会城市,一个较大城市、一个自治州、三个自治县,可以制定地方性法规或自治条例和单行条例。在行使这个权力的过程中,应该适应扩大社会主义民主的需要,坚持立法民主,不断完善地方立法程序,克服部门利益倾向,保障广大人民群众民主权利和切身利益。我们的做法,一是实行法规草案复审制,把

协调工作做在法规通过之前,把在执法中可能出现的问题尽量解决在法规通过之前;二是广泛征求人大代表的意见,明确规定每部法规草案都必须征求不少于三分之一省人大代表的意见;三是重要法规草案登报征求广大人民群众的意见;四是每部法规草案都征求法律专家和学者的意见。以此在立法机制上保证立法的民主化,用立法来保障人民群众的民主权利。同时,地方立法还必须紧密结合本省经济和社会发展的实际,不盲目超前,又要适应改革发展的需要,既注重地方特色,又要保证社会主义法制的统一。

目前,在国家和社会生活的主要方面已基本有法可依,宪法和法律规定了公民的民主权利,党在民主法制建设方面的大政方针也是十分明确的。但是,人民群众的民主意识和法制观念还不够强,特别是我们的干部队伍中,不民主、不依法办事的现象还仍然存在,比如,由于封建专制思想作祟,忘记了手中的权力是人民给的,不为人民群众办事而肆意践踏人民群众的民主权利;不尊重人民群众的意愿,长官意志、特权思想十分突出,导致党群、干群关系紧张,增加了社会不稳定因素,等等。在一些地方和部门,民主制度不健全,民主渠道不畅通,人民群众的要求和愿望得不到体现。这些问题的存在,损害了党和政府的形象,破坏了社会主义民主与法制的统一,必须予以解决。

随着民主政治制度和法律制度的逐步完善,突出的问题是如何把法律制度变成人民群众的普遍实践,也就是在基层扩大社会主义民主,健全社会主义法制的问题。除了强化教育,增强人民群众的民主意识和法制观念之外,有两点是至关重要的:第一,党政机关、领导干部要带头发扬民主,坚持法治;第二,尊重人民群众的首创精神,总结推广群众创造的海选、村务公开、厂务公开等民主决策、民主管理、民主监督的鲜活经验,使广大人民群众真正成为民主与法治的践行者,共同做好“扩大”和“健全”这篇大文章。

(作者时任中共吉林省委书记、省人大常委会主任)

主动接受人大监督 积极推进依法行政

洪 虎

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在县级以上地方人大设立常委会制度是新时期民主法制建设的客观要求,是我国人民代表大会制度的重大发展和重要组成部分,是对地方政权体制的改革和完善,也是加强地方政府监督工作的重大措施。伴随着改革开放的进程,吉林省人民代表大会常务委员会设立 20 年了。设立 20 年来,省人大常委会认真履行宪法和法律赋予的职责,在全省政治、经济和社会生活中发挥着十分重要的作用,特别是在推进法制建设上成绩卓著,为全省改革开放和经济社会发展做出了重大贡献。此外,在如何行使监督权方面,积极探索,努力实践,也取得了明显成效。在新的历史时期,坚持和完善人民代表大会制度,是社会主义民主法制建设的一个十分重要的方面。对政府来说,要积极配合人大做好工作,其中最主要的是主动接受人大监督,积极推进依法行政,努力建设廉洁、勤政、务实、高效的政府。

接受人大监督是政府应认真履行的法定职责。监督制度是现代国家制度的重要组成部分,是国家民主政治的重要内容。人大及其常委会享有的监督权,在《宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中都有明确的规定。县级以上的地方各级人民代表大会监督本级人民政府,地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,对本级人民代表大会及其常委会负责并报告工作。人大与政府是决定与执行、监督与被监督的关系。政府应按照这一原则,自觉摆正位置,严格依法办事,把各项工作置

于人大的监督之下。

接受人大监督就是接受人民的监督。在我国,人民是国家的主人。人民代表大会的本质是人民当家做主,人民通过代表大会行使权力。政府由人大民主选举产生,政府对人大负责,就是对人民负责;接受人大监督,就是接受人民监督,就是尊重人民的民主权力。在党的领导下,人大经过法定程序制定法律,充分反映人民的意志,集中体现人民的根本利益。政府是人民的政府,在人大的监督下,依法决策,依法办事,依法维护人民群众的根本利益,就是为民执政、践行为人民服务宗旨的体现。同时,接受人大监督也是接受人大的支持。江泽民同志指出:“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。”人大监督的目的在于有效地推进政府工作。接受人大监督,可以使政府集中正确的意见,克服工作中的缺点,减少失误,保证决策的民主科学,确保政府工作正确有效。

接受人大监督是政府依法行政的内在要求。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,政府管理经济的方式正由主要依靠行政手段向主要依靠经济手段、法律手段转变。在深化改革、推进发展、确保稳定中,解决一些深层次矛盾和问题,从根本上说,要逐步靠法制来规范和保障。随着法律制度的逐步完善,政府作为管理经济和社会事业的行政机关,在行使行政权时,要坚持依法行政。就是要在宪法和法律赋予的权力和职责范围内,通过法定的方式和途径,严格依照法定程序,管理国家事务、经济文化事业和社会事务,做到既不失职,又不越权,既防止和避免行政权力被滥用,保障公民权利,又要强化管理手段,提高行政效率,维护公共利益和社会秩序。要做到依法行政,重要措施之一是加大监督力度。政府除了要进一步健全内部监督机制,充分发挥政协的民主监督和社会监督、舆论监督的作用外,要积极主动地争取和接受最高权力机关即人大的监督。在行政立法上接受人大的监督,可以保证政府规章的

内容符合法律、行政法规和地方性法规的规定,符合社会公共利益,提高政府的立法工作质量。在行政执法上接受人大的监督,可以纠正行政执法上的偏差和违法行为,促进行政执法公正、公开、文明、规范,减少由于不依法行政而产生的各种矛盾和不良反应。坚持经常性地接受人大监督,也是加强政府法制建设的需要。一方面可以使政府及其工作人员牢固树立依法行政的意识,规范行政行为;另一方面可以提高广大人民群众守法的自觉性和依法维护自身合法权益的能力,全面推进依法治省。

接受人大监督,重要的是把各项监督制度落到实处。人大和政府的工作落脚点是一致的,都是在党委领导下,立足为人民服务,努力使各项重大决策上合法律、下合民意。省政府在依法履行职责时,要切实把人大的各项监督制度和措施落到实处。要配合落实好《吉林省各级人民代表大会常务委员会监督条例》,主动按要求报告工作,认真听取审议意见,严格执行人大及其常委会作出的决议、决定;努力变被动接受监督为主动要求监督,积极请求省人大常委会组织人大代表视察工作,进行执法检查,开展工作评议,按照人民群众的意愿改进工作,努力提高政府工作水平。要认真办理人大代表建议、批评和意见,以对人民高度负责的精神,集中力量办好社会普遍关注、关系经济社会发展全局的大事,切实解决好社会普遍关心、反映最强烈而又有条件解决的突出问题,尽最大努力让人民群众满意,让人大代表满意。要加强与人大代表的经常性工作联系,政府要定期向人大代表通报政府工作情况,共商省是。同时,根据工作需要,就政府某一方面工作,也要邀请部分人大代表进行专题座谈,听取人大代表的建议和意见,卓有成效地做好政府各方面工作。

在即将跨入 21 世纪的新形势下,我们面临的任务艰巨而繁重,责任重大而光荣。尽快把吉林经济搞上去,使全省各项社会事业不断发展,让广大人民群众的生活富裕起来,是全省各族人民共

同的心愿和目标。在省委领导下，省政府要积极主动地争取和接受省人大及其常委会的监督、支持和帮助，依法履行好人民赋予的神圣职责，把各项工作做得更好，大力推进吉林经济和社会的发展。

（作者时任吉林省省长）

做好地方人大工作 必须坚持和依靠党的领导

桑逢文

我省地方人大常委会设立 20 年的工作实践证明,牢固树立党的观念,自觉坚持党的领导,是做好地方人大常委会工作的根本保证。

我国宪法明确规定了中国共产党在我国政治生活中的领导地位。这是因为,中国共产党始终代表着中国先进生产力的发展要求,代表着中国先进文化的前进方向,代表着中国最广大人民的根本利益。人民代表大会制度,是党领导下创建的国家的根本政治制度,是党多年政权建设经验的总结。没有党的领导,就没有人大制度。只有坚持党的领导,才能坚持和完善人大制度。因此,地方人大常委会必须在思想上、政治上同党中央保持一致,坚持讲学习、讲政治、讲正气,牢固树立在党的领导下做好人大工作的观念,增强做好人大工作的责任感和使命感,为实现党的路线、方针、政策而努力奋斗。这是我省地方人大常委会工作的一条基本经验。

20 年来,我省历届人大常委会牢固树立党的观念,凡是重大事项均及时向省委报告,主动取得省委的领导和支持,从而保证了人大工作的正确方向。同时,对省委的重大决策,常委会也努力通过作决议、决定等形式,使其变成全省人民的共同意志,促进省委决策的落实。另外,在人大工作中常委会还始终想大局、抓大事,紧紧围绕党的中心工作充分发挥职能作用,无论是立法、监督,还是决定重大事项和人事任免都坚持为改革、发展、稳定的大局服务,

努力通过民主法制建设的加强,切实保障全省两个文明建设。

党对国家权力机关的领导,是通过政治领导、思想领导和组织领导等途径来实现的。多年来,历届省人大常委会党组和广大党员都注意加强自身建设,发挥在人大机关中党组的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用,注意自觉维护省委的领导,坚持把对党负责和对人民负责统一起来,既坚决贯彻省委的各项主张,又认真依法办事。同时,常委会党组还注意团结党外人士,共同做好人大工作。

在新的历史时期,党中央提出了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,国家的改革发展也对民主法制建设提出了更高的要求。在这样的新形势下,地方人大工作的任务更加光荣也更加繁重。要继续做好地方人大工作,更要自觉地坚持和依靠党的领导。回顾历史,展望未来,我们相信,在省委的领导下,我省地方人大工作定会迈出新的步伐。

(作者时任吉林省人大常委会副主任)

继续加强立法工作 努力提高立法质量

刘 树 林

纪念地方人大常委会设立 20 周年,回顾我省地方立法工作的显著成绩,令人鼓舞。同时,我们也应看到由于思想观念跟不上形势发展的要求,以及地方立法经验不足等原因,我省地方立法工作还存在一些问题和差距。因此,面对我省改革发展的跨世纪任务,我们还要认真研究解决立法工作中存在的问题,切实把立法工作提高到一个新的水平。

党的十五大提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,九届全国人大二次会议将依法治国建设社会主义法治国家载入了国家根本大法,九届全国人大三次会议通过了立法法,这些都使我们的立法工作在指导思想、基本原则等方面,更加明确,有了更好的法制保障。

为了更好地完成新时期我省地方立法工作任务,我们要注意解决好以下几个问题:

一是树立新的立法观念,把指导思想从强化行政管理转变到调整地方经济和主要社会矛盾上来。

二是坚持把改革、发展、稳定的重大决策同立法相结合,促进、保障改革开放和现代化建设健康发展。

三是采取有力措施,切实提高立法质量,这包括要维护社会主义法制统一原则,做到不越权、不抵触;要坚持从实际出发,突出地方特色,注意解决实际问题;要不断完善立法技术,提高法规文字

质量;法律责任要更明确、具体,便于操作和执行;要坚持群众路线,实行开门立法,始终把维护广大人民群众的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点;要努力发挥人大及其常委会在立法中的主导作用,有立法权的地方人大及其常委会要注意掌握立法工作的主动权,总揽全局,加强组织协调;要坚持立、改、废并举,把对法规的清理和修订工作摆上重要日程。

回顾过去,展望未来,我们对地方立法工作充满信心。我们要以纪念省人大常委会设立 20 周年为契机,认真总结地方立法工作的经验,紧紧围绕我省改革发展的实际需要,继续加快立法步伐,提高立法质量,为保障和促进我省的改革、发展、稳定做出新的努力。

(作者时任吉林省人大常委会副主任)

地立方法要坚持走群众路线

曾孝箴

李鹏委员长在九届全国人大常委会第二次会议上讲话指出：“立法要发扬民主，坚持走群众路线。”实践证明，群众路线是做好地方立法工作不可或缺的根本原则。

立法选项要坚持走群众路线。法规的选项是地方立法工作中的重要一环。一件高质量的法规，其前提条件就是选项准。地方立法选项要把重点放在牵动本地区经济和社会发展全局的重大问题上，尤其是要抓住那些改革、发展和稳定迫切需要的，人民群众极为关注的大问题来立法。在实际工作中，对哪些要立，哪些要先立的法规，都需要我们做扎扎实实的调查研究。在调查研究中一定要贯穿群众路线，征求意见一定要多层次、多角度，既要有专家学者的意见，又要有普通群众的意见。把地方立法选项的过程，变成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的过程。

法规草案起草要坚持走群众路线。目前我们的法规草案起草多是以政府业务部门为主，一般都是由执法部门起草。这有其优越性，但也容易产生部门利益倾向。因此在法规草案起草上要多发挥人大有关专门委员会的作用，起草中多吸收有关经济工作者、法律工作者和具有丰富经验的实际工作者共同参与、调研、起草、论证；对一些专门性较强的法规，可以采用委托起草的形式，委托教学、科研机构的专家学者或者社会团体，由他们承担这些任务。对于那些与人民群众关系密切的，普遍关心的问题的法规草案，可以通过新闻媒体公布主要内容，广泛征求人民群众的意见，让广大公民直

接参与立法。

法规出台后,还应当密切注视社会各界的反映,要采取多种形式广泛听取各方面的反馈意见。既要听取执法机关的意见,又要听取基层单位的反馈意见;既要听取专家、学者的意见,还要听取法规调整相对人的意见。从法规实施的信息反馈中校正立法思路,改进立法工作。

(作者时任吉林省人大常委会副主任)

人大行使监督权应当注意的几个问题

徐 如 人

人大及其常委会的监督权,其实质就是对其他国家机关的权力的制约,以保证国家机器按人民意志运行。江泽民同志在十五大报告中指出:“加强对宪法和法律实施的监督,保证政令畅通。”目前,各级人大及其常委会的监督工作无论是在内容上还是在形式上都与宪法法律的要求、与人民的要求还有一定距离。一是认识问题。从接受监督的“一府两院”来看,他们中不少人对人大的性质、地位、作用认识不够,接受人大监督只停留在表面上,也不够主动自觉。从人大自身来说,有些同志对监督顾虑重重,怕得罪人,怕别人有看法,监督起来就不够有力。二是监督的立法滞后。目前国家尚没有出台监督法律,尽管一些地方在监督工作中创造了一些经验,有的以地方性法规的形式固定下来,但人大的监督仍缺少权威性,缺少法律支持,也势必存在一些随意性。三是监督的方法问题。现在主要是听汇报、视察、执法检查、述职评议等,多是柔性的。像特定问题调查、质询、撤销决定、撤职、罢免等刚性手段用得较少。另外人大的监督多是一次性的,少有跟踪监督。在具体监督过程中,也是肯定的多,否定批评的少。导致监督流于形式,起不到应有的监督制约作用。

针对存在的问题,人大监督应从以下四个方面加强改进:1. 提高对人大性质、地位、作用的认识,增强实施监督和接受监督的自觉性。各级人大要充分理解监督权是宪法和法律赋予的职责,解决监督不到位的问题。“一府两院”要自觉接受人大的监督,严肃认

真地贯彻执行人大及其常委会的有关决定、决议,强化接受监督的意识。2. 要善于综合运用各种手段,加大监督力度。首先要认真学法,充分、全面掌握法律法规的精神实质;其次要解放思想,创造性地运用多种形式开展监督,把刚性与柔性结合起来,强调刚性监督。三是内容与形式上都要做到监督求真务实,富有成效。四是发挥人大代表的作用,调动代表参与的积极性。3. 加快监督立法步伐。当前迫切需要出台一部监督方面的法律,使监督有法可依,为人大工作提供有力的法律支撑。4. 加强和改善党对人大监督工作的领导。首先必须要坚持党的领导;其次党委作出的决策,凡涉及地方重大事项,属于人大职权范围的要通过政府提交人大作出决定;第三,党委要把人大工作列入重要的议事日程,重视人大制度建设。

(作者时任吉林省人大常委会副主任)