

ZU **足** YIN **音**

ZU YIN

GUI YANG SHI

REN DA ZHI DU

GONG ZUO YAN JIU HUI

LUN WEN JI

贵州教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

足音/贵阳市人大工作制度研究会编. —贵阳:贵州教育出版社, 2004. 4

ISBN 7—80650—484—2

I. 足… II. 贵… III. 地方各级人民代表大会—工作—
—贵阳市—文集 IV. D624.731—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 026591 号

足 音

贵阳市人大工作制度研究会 编

出版发行 贵州教育出版社

地 址 贵阳市中华北路 289 号

印 刷 贵州兴隆印务有限责任公司

开 本 850mm×1168mm 1/32

印张字数 11.75 印张 293 千字

印 数 1—1 000(册)

版次印次 2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7—80650—484—2/D·21 定价:25.00 元

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

厂址:贵阳市金丰路 5 号 电话:6774152 邮编:550004

《足音》编辑组成人员

编委会:李长兴 唐光族 卢胜伟 濮振远
黑卫平 叶二仆 郭应祥 王亚光
刘润玉 刘琼华 杨厚楣 吴利平
郭达公 袁 镠 雷友达 李群麟
钟 耘 孟晓泉

编委会主任:李长兴

编委会副主任:唐光族

主 编:刘润玉

副 主 编:吴利平

编 辑:张新建 吴晓芸 李新生 袁丽燕 韦北阳

序

李长兴

近些年来，贵阳市人大及其常委会努力实践“三个代表”重要思想，留下一串串改革创新的坚实脚印。

从做出《关于讨论决定重大事项的决定》，到出台《关于加强市级财政预算审查监督的决定》；从实践“述职评议不评功摆好重在整改”，到对干部任前考法；从市民旁听人大常委会会议并可作建议性发言，到面向社会公开征集执法检查项目；从立法公示，到面向市民立法听证；从常委会组成人员接待信访，到人大代表、法律咨询员、所任命干部联合接待群众来访……点点滴滴，无不体现了市人大及其常委会向发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明这一目标迈进的坚定信心。

鲜活的实践，为贵阳市人大制度工作研究会的会员们提供了丰富的研究素材，会员们对实践经验的理性思考，便结晶成了这部《足音》。《足音》涵盖了人民代表大会制度、人大工作及自身建设等多方面，充分展示了市人大及其常委会的集体智慧、创新能力、求实作风和探索精神，反映了市人大及其常委会致力于实践基础上的探索，与时俱进，在理论与实践的有机结合中体现时代性，把握规律性，富于创造性。

实践证明，创新是推进人大工作的不竭动力。人大工作的创新要立足于实践，在实践中创新，以创新推动人大工作不断发展。

历史的长河奔腾不息,人类的实践没有止境,创新也没有止境。坚持与时俱进,要求我们永不自满,永不懈怠,永不停滞。我们应当清醒地认识到,虽然我国民主政治建设已经取得了举世瞩目的成就,但民主制度化、规范化和程序化的任务还很艰巨,需要我们付出长期的、不懈的努力。

2003 年 12 月

目 录

坚持与完善人民代表大会制度是建设社会主义政治文明	
的关键·····	邹 渊 / 1
人大工作的人民性与权威性·····	卢胜伟 / 7
探索政治文明的生动载体·····	濮振远 /11
小康社会与人大工作的制度创新·····	陈世和 /16
牢记发展这一要务·····	袁 缪 /21
以“三个代表”重要思想为指导,开创人大工作新局面	
·····	陈绍萍 /24
全面贯彻“三个代表”重要思想,努力做好新时期的	
人大工作·····	罗延平 /27
人民至上·····	戴作素 /32
法律至上,首先应表现为宪法至尊 ·····	吴利平 /35
试论民主制度在我国宪法中的体现·····	张菲菲 李安生 /44
保障人权的重点在于坚持与完善人民代表大会制度	
·····	邹 舟 /49
基本人权在宪法中的体现·····	罗承艳 姚卫东 /56
全球化背景下中国的宪政改革·····	李晓君 余永贵 /61
宪法司法化的设想·····	李 妍 张伦安 /67
论加强宪法在西部大开发中的法律保障作用	
·····	文新宇 宁建军 /73
浅析党的领导权与人大常委会的决定权·····	李祥周 /80

与时代同行,与执政党共进·····	盛桂芝	/ 86
浅议对垂直部门的监督 ·····	赵兴民	/ 91
谈权力的制约和监督 ·····	郭长智	/ 96
浅析地方国家权力机关的监督权 ·····	董 健	/101
关于人大及其常委会对行政执法活动监督的认识 ·····	宗 文	/105
开展主任专题视察,履行监督职能 ·····	贵阳市小河区人大常委会	/110
关于人大个案监督的思考 ·····	张红贵	/113
个案监督的要义及规范 ·····	刘文新	/118
小议“个案监督” ·····	刘 晟	/123
对人大实行个案监督的思考 ·····	王 联	/129
人大监督法院工作的几点思考 ·····	冯华江	/134
加强预算审查的一点思考 ·····	杨 军	/140
执法者应树立正确的执法意识 ·····	彭永华 何新建	/146
关于行使人事任免权的探索与思考 ·····	兰廷贵	/150
浅谈地方人大及其常委会对选举和任命干部的监督 ·····	魏朝刚	/155
对任前供职报告制度的思考 ·····	吕良富	/160
述职评议的实践及法律意义 ·····	晓 尹	/164
浅谈人大执法检查 and 视察 ·····	郑开忠	/171
地方人大如何提高执法检查的实效性 ·····	罗筑芬	/176
对执行《贵阳市促进非公有制经济发展办法》的调查 及思考 ·····	卢仁新	/181
编制立法规划要体现人民的利益 ·····	杨厚楣 李 艳	/186
贵阳市立法规划的编制和实施情况 ·····	周尧兴	/191
影响地方立法质量的原因及其对策 ·····	任永强 季 林 张卫华	/196

地方立法必须体现党的主张和人民意志	朱 勤	/202
贵阳市循环经济生态城市建设的法制思考	丁平康	/206
群众利益无小事	刘润玉	/211
人大信访工作与时俱进的前提、关键和基础	张新建	/221
探索超越传统信访工作的路子	陈启厚	/226
诠释“让人民满意”真谛	王立杰	/232
民主法制建设的一次成功实践	陶光亮	/235
对企业职工集体上访问题的思考	袁丽燕	/238
寻找人大信访工作的支点	沐 保	/243
完善司法监督制约机制,防止司法腐败	张勇建 孙义刚	/248
强化司法监督和司法服务问题的思考	翟晓辉	/256
深化认识,认真实践,进一步推动检察工作的新发展	何志坚	/260
关于人民陪审员制度的思考	刘琼华	/265
论法律效果与社会效果在审判实践中不统一的原因	孙贵丽	/271
当前行政审判存在的问题、原因及对策	杜声刚 冯其平 刘 明	/278
发展法律援助事业,保障实现公平与正义	郭达公	/285
法律援助的立法思考	梁 波	/290
浅议人大监督程序的健全优化	陈广宇	/295
人大常委会实行监督工作目标责任制之我见	阎传英	/301
修订人大常委会会议事规则刍议	李新生	/305
提高常委会会议审议质量的思考	饶 浩	/310
提高地方人民代表大会会议质量的思考与建议 ...	禄 旭	/315
人大干部应进行双向交流	张 弘 冯守明	/319
从大会简报看代表履职水平	韦北阳	/324

闭会期间代表活动的思考	李天权	/330
简论提高农民代表素质及履职能力的途径	林 江 邓立刚	/335
我国转型期影响农民非制度性政治参与机制初探	张芳钧	/340
新《农业法》精神简论	雷友达	/346
对乡镇人大人事任免职权的实践与思考	宋 阳	/351
乡镇人大工作的调查与思考	王国轩	/355
做好新时期县级人大工作的几点思考	孙庆英	/359

坚持与完善人民代表大会制度是 建设社会主义政治文明的关键

贵州民族学院法律系 邹 渊

内容摘要:从政治文明与民主的关系上看,民主化是人类政治发展的最终目标,我国民主化的核心在于发展和完善人民代表大会制度。民主的国体与政体符合民主的原意,是民主的最高形态。人民当家作主是社会主义本质在政治上的体现,是社会主义政治文明的内在要求和价值目标。

政治文明的价值目标之一,是民主的确立与和谐,即政治的民主化和民主的法治化。人民当家作主是社会主义本质在政治上的体现,是社会主义政治文明的内在要求和价值目标,也是社会主义民主政治的本质要求。没有民主就没有社会主义。建设社会主义政治文明,就是为了发展社会主义民主,健全社会主义法制,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民群众依法行使各种民主权利,使人民群众更好地当家作主。建设社会主义政治文明,必须发展社会主义民主;发展社会主义民主,必须发展和完善人民代表大会制度。

文明指的是一种进步状态,政治文明特指政治领域的进步状态,具体指人在政治上的解放程度、自由程度。人在政治上的解放、自由程度取决于政治民主实现的程度。什么是民主呢?民主的概念始终是作为一种人类社会中与专制、独裁等相对应的进步

的标记而使用的。民主可以有四个层次的含义：一指民主作风、民主方法，二指民主权利，三指民主制度，四指民主国体与政体。在这四个层次中，第一层次是与政治民主关系不大的一般生活民主；后三者都属于政治民主的范畴。而在后三者中惟有民主的国体与政体才是民主的最高级、最深刻的形态。

首先，民主的国体与政体符合民主的原意。民主是由“民众”和“权力”两词合成派生的，是人民权力或人民主权的意思，是指与一个人的统治相对称的多数人的统治。从民主的萌芽状态起，民主就是表示人民群众或社会统治阶级与国家权力之间的关系。亚里士多德写于公元前328年至325年之间的《雅典改制》一书，具体描绘了雅典民主的内容。在雅典的伯里克利时代（公元前461～公元前429年），雅典正处于鼎盛时期，那是一个“人民使自己成为一切的主人”^①的时代。年满十八岁具有公民权的人均有权参加公民大会决策城邦的一切事务，公民大会的常设机构叫五百人会议，五百人会议的议员由雅典十个部落（选区）各自选出五十名议员组成，五百人会议主持城邦（国家）的日常工作，执行公民大会的决议，实际上起到了雅典城邦（国家）政府的作用。五百人会议设立有主席团，主席团的职务由十个部落（选区）选出的议员，以部落为单位在一年之中轮流担任，其顺序由抽签决定，每个部落平均担任三十六天。公民大会在每一部落担任主席团职务的任期内开会四次。主席团设总主席一人，也由抽签选出，任职一日一夜，不得延长，也不得连任。在这一天内，总主席负责主席团的工作和五百人会议的活动，相当于一个形式上的国家元首。^②雅典民主是由享有公民权（奴隶主和自由民）的成年男子组成的公民大会掌权的国家政治体制，即民主的国体与政体，是奴隶制性质的人民主权的一个标本，是历史上民主制的原型。它说明民主政治的基本含义是人民主权，是通过多数人的统治保障公民权利得到平等实现的国家形式。

其次,民主的国体与政体是民主的最高形态。民主首先是一种国家形式或形态。民主作为一种国家制度,包含了有关国家性质和政权组织形式两方面的制度,它们是辩证的统一整体。国体指的是国家的性质即政权的归属,政体指的是政权组织形式即实现政权归属的保障。民主的国体与政体实现了大多数人掌握政权,就使大多数人从根本上享有了民主。因为人民可以通过自己执掌的政权来规定民主的制度与民主的权利,并保障它的实现。民主的国体与政体是民主制度与民主权利的来源与根本,因而是民主的最高形态。所以,从本质上说,民主是指掌握国家政权。谁掌握国家政权谁就有民主;哪个阶级掌握国家政权,哪个阶级就有民主。任何政权都是专政与民主的结合,专政并不消灭作为国家统治者的民主,而是保障统治者的民主,消灭被统治者的民主。

但是,历史上的民主政治,都不过是占统治地位的剥削民主政治,只有社会主义民主政治才开创了人民当家作主的新纪元。社会主义制度的建立,一方面否定了少数人对多数人的政治压迫,建立了人民当家作主的政治制度,另一面,否定了社会经济生活中少数人对多数人的经济剥削,建立了以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的经济制度,使占人口绝大多数的广大人民能够以平等的经济地位和政治地位参与政治生活。

列宁说:“民主就是人民的统治”。^③邓小平说:“没有民主就没有社会主义”。^④能否真正实现人民当家作主,这是社会主义民主政治同资产阶级民主政治的根本区别,直接体现着社会主义民主政治的性质,关系到社会主义的前途和命运,决定着社会主义的生死存亡。没有人民当家作主,就不是社会主义;不搞社会主义,也不可能有人民民主,更不可能实现最广大人民当家作主。我国的国体与政体是人民民主专政与人民代表大会制度,这是由社会主义制度的内在属性所决定的,实现了真正的人民当家作主。“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”^⑤人民当家作主，是社会主义民主政治的根本属性和核心内容，是社会主义历史阶段政治文明的根本标志。因而也是社会主义民主政治建设的出发点和发展目标。建设社会主义政治文明必须牢牢抓住“人民当家作主”这个本质，发展与完善人民民主专政与人民代表大会制度。人民代表大会制度是符合我国国情、实现人民民主专政的最佳政体，是我国的根本政治制度。为此，我们应该特别关注的问题是：

首先，建设社会主义政治文明，必须坚持我国的人民代表大会制度。我国建国之始，就确定了人民民主专政的国体，广大人民群众成了国家主人，应当说实现了社会主义民主的最重要内容，或者说造就了社会主义民主的基本前提。但是，“仅有国体上的民主还是不够的，还必须把它变成活生生的现实。这就是，人民要通过人民代表大会制度去行使当家作主、管理国家的权力。而我们在相当长的一段时间内缺乏这个认识，认为夺取了政权、建立了人民共和国后就实现了民主，因而忽视了认真建设社会主义民主制度的任务。以致在二十多年的时间内没有重视人民代表大会制度的作用，甚至把它弃置不用，给社会主义事业的发展造成的损失是严重的。”^⑥事实证明，人民代表大会制度同国家和人民的命运息息相关。什么时候重视发挥人民代表大会制度的作用，社会主义民主就比较充分，决策就比较正确，国家的政治生活就比较稳定，因而社会主义事业的发展就比较顺利。什么时候轻视甚至忽视了人民代表大会制度的作用，社会主义民主就会受到损害，国家政治、经济和社会就会出现混乱，人民就会陷入痛苦和灾难。在坚持人民代表大会制度的问题上，我们必须旗帜鲜明。建设政治文明中的政治体制改革，是社会主义政治制度的自我完善和发展。只能在发挥社会主义制度的特点和优势的前提下，来借鉴人类政治文明的有益成果，绝不照搬西方政治制度的模式。根据我国现行宪法的规定，我国的民主制度主要有：人民代表大会制度；共产党领

导的多党合作和政治协商制度；民族区域自治制度；实践“一国两制”方针的特别行政区制度和基层群众自治制度。其中人民代表大会制度是体现一切权力属于人民的社会主义民主的本质的根本政治制度。江泽民同志多次指出，建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。这是全党、全国人民和各个国家机关共同的划时代的历史任务，也是一个长期的艰巨的任务。因此，党的十六大重申：必须“坚持和完善人民代表大会制度，保证人民代表大会及其常委会依法履行职能，保证立法和决策更好地体现人民的意志。优化人大常委会组成人员的结构。”

其次，必须发展与完善人民代表大会制度。半个世纪以来，我国人民代表大会制度不断发展和完善，在选举、组织建设、议事程序、立法、监督的改革等方面都取得了显著成就。现在，当我们把人民代表大会制度摆到政治文明总格局来衡量时，当我们强调政治文明的民主实质时，我们应该研究人民代表大会制度中人民与公仆之间的关系，完善其间联系的机制。在民主政治中，一切公共权力都来源于人民，实际掌权者（公仆）的权力应该是一种民主授权。但是，公仆产生的方式不同，人民授权的方式也是不同的。少数公仆可以由公民直接选举或通过人民代表大会间接选举产生，大多数公仆是由公民选举产生的，领导决策层的公仆集体委任产生的。先由公民授权给领导者，再由领导者授权给被委任者，形成了二次授权。但是，不能因二次授权的间接性而模糊了人民授权的实质。不论公仆是由哪一种方式产生的，都不能改变公共权力最终来源于人民的本质。所以，首先，公民对现有公仆的产生和任职表现，拥有监督权和罢免权。其次，公民授权应基于公共利益的需要，只考虑被授权者的能力和对授权者的忠诚。不能把公民授权看做是一种利益分配，不应照顾关系。在授权中考虑待遇安排、论资排辈、或者搞权利平衡等，都是违反公民授权原则的。在委托授权中更不能把对人民忠诚的选拔标准，蜕变为对领导岗位公仆

个人的忠诚。再次,强化公民对公仆授权后的监督与约束。要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对公仆权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。例如,明确被授权权力的范围,防止权力边界的模糊;明确授权的期限,破除某些公仆岗位的终身制,实行公仆职务交流,并能上能下;避免公共权力过于集中;建立刚性的公仆监督制度。复次,逐步扩大人大代表直接选举的范围。应从现在直接选举仅限于县乡两级,逐步扩大到省人大、甚至全国人大代表的选举。直接选举比之间接选举,是更为民主的形态。最后,进一步加强人大常委会的建设,优化人大常委会组成人员的结构,强化人大常委会的职能,保证各级人大常委会依法履行职能。

注 释:

① 亚里士多德《雅典改制》第46页,商务印书馆1954年版

② 亚里士多德《雅典改制》第46~48页,商务印书馆1954年版

③ 列宁:《列宁全集》第24卷第64页,人民出版社1957年版

④ 《邓小平文选》第2卷第168页

⑤ 《中华人民共和国宪法》第二条

⑥ 刘政:《我国人民代表大会制度的特点及其历史发展》九届全国人大常委会法制讲座第三讲(1998年9月)

(编辑:吴利平)

人大工作的人民性与权威性

贵阳市人大常委会 卢胜伟

内容摘要:人大工作由于其鲜明的政治属性,能够较好地体现人民性和权威性。贵阳市人大及其常委会采取一系列的拓宽公民有序政治参与的渠道,在工作中充分实践人民性,从而进一步树立权威性,实现了权威性与人民性的辩证统一。

由于其鲜明的政治属性,人大工作能够较好地体现出人民性和权威性。人民性,主要是通过人大代表行使管理国家事务来体现,最大限度地代表广大人民群众的利益,得到人民群众的广泛支持,使人大工作又具有了权威性。

一、人大工作人民性的理论基础和实践

人民代表大会制度是我们国家的根本政治制度,在这个制度下,国家的一切权力最终都掌握在人民手里。从我们奉行的政治理念、哲学思想和法治观点上看,人大工作的人民性有其理论基础。

首先是政治理念上看,马克思主义的国家学说是我们坚持和完善人民代表大会制度的指导思想,这与坚持“三个代表”重要思想是一脉相承的。代表最广大人民的利益,建设社会主义民主政治,保证全体人民行使当家作主的权利,最重要的就是坚持和完善

人民代表大会制度,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这种统一,就是要求人大工作必须充分体现人民性,代表广大人民群众的根本利益。

其次是哲学理论基础。从历史唯物主义的观点来看,经济基础决定上层建筑和意识形态,而上层建筑要适应经济基础的发展。随着我国市场经济的发展,使生产要素重新进行配置,利益格局发生调整,人们的政治观念和行为特征也随之发生深刻变化。民主意识、法治意识和政治参与意识逐步提高,人民群众已较为充分地认识到政治参与在社会价值分配和利益实现中的权威作用,并渴望参与到政治活动中去。

再次是法律基础。我国《宪法》第二条规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。人大及其常委会是代表人民行使权力的代议机关,这就要求人大及其常委会在行使权力的过程中,必须时时倾听人民群众的呼声和要求,忠实地反映和代表人民群众的意志和利益,自觉接受人民群众的监督。《选举法》、《代表法》、《地方组织法》等一系列法律,为人民当家作主提供了法律保证。

这些年来,贵阳市人大开拓工作,努力在工作中实践人民性。

实行市民旁听人大常委会会议制度,并允许市民就审议议题发表意见和看法,自觉接受人民群众的监督;实行“立法公示制”,虚心听取群众意见,吸纳民意,凝聚民智;执法检查请百姓点题,让人民群众参与管理国家事务;实行重要信访个案交办制和信访法律咨询,倾听民声,了解群众疾苦,切实为人民群众排忧解难……

人民性的真谛在于代表最广大人民的利益,人大工作必须适应社会阶层多样化和社会利益多元化的发展要求,充分履行宪法和法律赋予的权力,在促进民主政治发展的过程中体现人民性。

二、依法履行职责,体现人大工作的权威性

人大工作的权威性是制度权威和法律权威的体现,也是人民性