

地方人大工作

理论与实务

周文轩 主编

纪念地方人大设立常委会20周年



中国民主法制出版社

地方人大工作理论与实务

——纪念地方人大设立常委会
20周年暨理论研讨文集

主 编 周文轩

副主编 吕金芝 潘国祥 彭少怀

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方人大工作理论与实务/周文轩主编. - 北京:中国民主法制出版社,2000.1

ISBN 7-80078-183-6

I. 地… II. 周… III. 地方各级人民代表大会-工作-文集 IV. D624-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 04875 号

地方人大工作理论与实务

周文轩 主编

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

保定市印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 18.25 印张 466 千字

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-80078-183-6/D·338

定价: 30.00 元

联系电话: 63097459

编委会主任 李 岩 刘 政

副 主 任 陈元林 万文周

编委会委员 (按姓氏笔划排名)

万文周 尹中卿

卢剑国(女) 刘 政 李 岩

任荣江 朱庆兰(女) 李植安

吴文泰 陈元林 张瑞昌

陈安吉 张德林 周文轩

金 烈 富亚洲 舒奎逸(女)

董承铭 傅明德

主 编 周文轩

副 主 编 吕金芝 潘国祥

彭少怀

李 岩 武汉市人大常委会主任
陈元林 武汉市人大常委会副主任
周文轩 武汉市人大常委会秘书长
吕金芝(女) 武汉市人大常委会副秘书长
潘国祥 武汉市人大常委会副秘书长
彭少怀 武汉市人大常委会研究室副主任

金 烈 重庆市人大常委会副主任
任荣江 广州市人大常委会副主任
富亚洲 哈尔滨市人大常委会副主任
张瑞昌 沈阳市人大常委会副主任
舒銮逸(女) 成都市人大常委会副主任
陈安吉 南京市人大常委会副主任
卢剑国(女) 西安市人大常委会副主任
张德林 ~~长春市人大常委会副主任~~
董承铭 济南市人大常委会副主任
傅明德 大连市人大常委会副主任
朱庆兰(女) 青岛市人大常委会副主任
李植安 宁波市人大常委会副主任

迈向新世纪的地方人大(代序)

田纪云

最近,许多地方都在举行纪念地方人大设立常委会 20 周年的活动。通过这项活动,总结历史经验,展望未来,研究和探索跨世纪如何进一步完善人民代表大会制度,发挥地方国家权力机关作用的问题。这是一件有意义的事情。

半个多世纪以来,我国地方人民代表大会走过了不平凡的道路。早在新中国成立前,在党所领导的革命根据地,就建立了人民政权,有了地方人民代表大会性质的组织,它为后来在全国实行人民代表大会制度积累了经验。1949 年新中国诞生时,确定了人民代表大会制度是我国的政体,是人民民主专政的政权组织形式,经过几年的准备和过渡之后,于 1954 年在全国范围内从下到上系统地建立了人民代表大会制度。毛泽东同志指出,这是中国人民流血牺牲,为民主奋斗,历数十年之久才得到的伟大胜利。地方各级人民代表大会全面建立后,经历了一段顺利发展的时期,后来遭受挫折走了下坡路,到“文化大革命”中被停止了活动,然而终于在 20 世纪后 20 年迎来了蓬勃发展的春天。

1978 年底召开的党的十一届三中全会,开辟了我国改革开放和社会主义现代化建设的新的历史时期,人民代表大会制度建设和人大工作也进入了一个新的发展阶段。县级以上地方各级人大设立常委会,就是这个新的发展阶段开始的一个重要标志。过去县级以上地方各级人大不设常委会,由人民委员会行使本级人大常务机关的

职权。这种权力机关和行政机关不分的体制,严重地影响和限制了地方人民代表大会发挥作用,也不利于组织精干的政府,加强政府工作。为此在1957年初就提出了地方人大设立常委会的方案,但迟迟没有实行。1979年重新修订地方组织法时,党中央和邓小平同志果断地作出了县级以上地方各级人大一律设立常委会的决策。这是我国地方政权建设的一项重要改革,对于扩大地方政权的民主基础,发挥人民当家作主的积极性和创造性,加强和健全人民代表大会制度,具有重要的意义。

近20年来,地方人大及其常委会坚持以邓小平理论为指导,遵循宪法和法律赋予的职责,扎扎实实地开展工作,取得了长足的进步和可喜的成绩。地方立法成绩显著,在20年中制定地方性法规7000多件,对促进本地政治、经济和社会发展起了重要作用,并为国家制定法律创造了经验。监督工作有了较大发展,地方人大常委会在实践中创造了执法检查、评议“一府两院”工作和对人大及其常委会选举或任命的干部进行述职评议等监督形式和做法,增强了监督的力度和实效,对促进法律、法规的实施,督促“一府两院”改进工作起了积极的作用。在履行重大事项决定权和人事任免权等方面,地方人大常委会也有许多建树。地方人大常委会还同本级人大代表保持经常联系,发挥代表应有的作用;加强人大常委会办事机构的建设,组织和培养一支合格的人大干部队伍等。可以说,这20年,是建国以来地方人大工作最富有成效的20年。实践充分证明,人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度。中国人民就是要用这样的政治制度来保证我们国家沿着有中国特色的社会主义道路前进。

当然,也要看到,我们的人民代表大会制度还不够健全和完善,在某些环节上还存在着不足和缺陷。地方人大常委会成立的时间不长,工作还缺乏经验,实践中也经常遇到这样那样的问题和困难。如何进一步完善人民代表大会制度,改进和加强人大工作,这是我们面临的一个重大课题。

党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家是党领导人民治理国家的基本方略,并载入了我国宪法。这是一项历史性的伟大任务。地方人大及其常委会的工作任重而道远。在这世纪之交的重要时刻,我们需要在邓小平理论和党的基本路线指引下,认真总结自己的经验,借鉴外国有益的做法,从我国的社会制度和国情出发,研究和探索进一步完善人民代表大会制度,发挥地方国家权力机关作用的问题。我想,从三个方面来谈谈这个问题。

第一,要继续改进和完善选举制度。选举,是社会主义民主政治的基础,是人民行使国家权力的主要方式。选举制度是构成人民代表大会制度的基础和起点。1953 年在全国范围进行的大规模普选,为地方各级人民代表大会的建立奠定了良好的基础。当时邓小平同志指出:选举法的通过和公布,在我国的政治生活中是一件具有重大历史意义的事情。“如果说我们国家正开始的第一个五年建设计划标志着我国经济、文化发展的新阶段,那么,选举法的颁布正标志着我国人民民主政治发展的新阶段。”事实表明,建国后人大工作的第一个较好的时期,是与这次普选的成功密切相连的。普选调动了人民当家作主的积极性,从而也为人大工作注入了活力。可惜,后来在选举中“上面提名单,下面划圈圈”的现象越来越突出,妨碍了人民行使管理国家的民主权利,也使人大工作陷入了不景气的状况。“文化大革命”中,全盘否定选举,实际是用“釜底抽薪”的办法来否定人民代表大会制度。十一届三中全会后,人民代表大会制度在 50 年代的基础上恢复和发展,首先是从改革选举制度开始的。1979 年重新制订的选举法、地方组织法,对选举制度作了重大改革,主要是:实行自下而上、自上而下、充分民主地提候选人的办法,将等额选举改为差额选举,把直接选举人大代表的范围扩大到县一级。1982 年、1986 年和 1995 年,又对选举法和地方组织法进行了修改、补充,除进一步完善修选人提名办法和差额选举制度外,还简化了直接选举的程序,缩小了农村与城市每一代表所代表的人口比例,规范了各级人大代

表名额等。总的看,我们的选举法、地方组织法是好的,是适合现实需要的。但从实施的情况看,并不那么如人意,一些法律规定没有真正落实,甚至“走了样”、“变了味”。这种现象值得引起重视。我看,要进一步完善地方人民代表大会制度,就要在实践中坚决地、不折不扣地执行选举法、地方组织法的有关规定,特别是实行差额选举制度。在候选人的提名上,要充分尊重和保障选民或代表的民主权利,使候选人提名的民主程度更高,群众基础更广泛,并且应把选民或代表联名提出的候选人同政党或主席团提出的候选人同等对待,真正按照多数人的意见确定正式候选人。差额选举是民主选举的前提和基础,一定要按法律规定确定差额比例,使选民或代表可以对候选人有所选择,选出多数选民或代表比较满意的人选,并使多数人不满意的候选人不能当选。还要根据实际情况,逐步完善介绍候选人的方式。选举本身就是好中择优,建立合理的竞争机制也是必要的。从长远发展趋势看,差额选举的范围不是缩小,而是要逐步扩大;直接选举人大代表的范围也会随着我国社会政治、经济、文化的发展不断扩大。

第二,要进一步落实宪法和法律规定的地方人大及其常委会的各项职权。地方人大及其常委会的性质、地位和作用,主要体现在它的职权的行使上。完善地方人民代表大会制度,最重要的是完善地方人大及其常委会的各项职能,尤其是做好立法和监督工作。当前省级和较大市的人大及其常委会在行使地方立法权方面,做得是比较好的,今后要着重在提高立法质量上下功夫。制定地方性法规,既要不同宪法、法律、行政法规相抵触,又要符合本地实际,有地方特色,有针对性,能解决实际问题。这是制定地方性法规成败的关键。享有地方立法权的人大及其常委会,要解放思想,敢于创新,把立法同改革、发展、稳定的决策紧密结合起来,使制定的地方性法规能够有效地促进本地政治、经济和社会的发展,并为国家制定法律探索经验。

监督权是地方人大及其常委会的一项最重要的职权。从根本上说,它是人民当家作主、行使管理国家权力的重要体现。我们国家实行的是人民代表大会制度,由人大产生政府、法院、检察院,这些国家机关必须对人大负责,受人大的监督。这是由我国的根本政治制度所决定的。现在有的同志对人大的监督有些糊涂认识,同对人民代表大会制度缺乏正确的了解有关。人大对行政、审判、检察机关进行监督,这是国家机器正常运转所不可缺少的。孙中山先生曾经把代议制民主形象地比作一架机器,选举权是机器的发动力,监督权是机器的制动力,机器仅有发动力,没有制动力是不完整的,必须有两者才能有效地工作。毛主席在建国前夕回答黄炎培先生关于如何跳出“人亡政息”的周期率时说,我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。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。可见,对行使权力的机关和人进行监督是多么重要。但在实践中如何监督制约权力,防止掌握权力的人滥用权力,还是一个远未解决好的问题。近20年来,地方人大及其常委会在行使监督权方面,有许多创造,这是非常宝贵的。应当继续探索,总结经验,走出一条有中国特色的国家权力机关监督的新路子。

第三,要适应行使职权的需要,进一步完善地方人大及其常委会的组织和机构,健全各项制度。现在,宪法和法律赋予人大及其常委会的一些职权还没有充分行使起来,这与人大自身的力量不足有关。因此,在推进依法治国进程中,需要把地方人大及其常委会的自身建设放在重要位置。要根据行使职权的需要,研究人大及其常委会的代表、委员如何组成合理,会期制度、审议程序等如何建立更科学。人大代表是国家权力机关的组成人员,是做好人大工作的基础,应当有较高的素质,有一定的社会活动和议政能力,能够代表人民行使管理国家的权力。对新当选的代表要实行培训,使他们懂得行使职权的程序等基本知识。人大常委会的组成人员是常务代表,应根据工

作需要,逐步实行专职化和比较年轻化,使相当数量的委员专职从事人大常委会的工作。一些经验丰富的老同志参加人大常委会的工作是很有好处的,但也应有相当数量的年纪比较轻的同志,他们可以先在人大常委会工作一段,然后再到政府或其他岗位任职,这于增强干部的民主法制观念和公仆意识有好处。还有,人大常委会办事机构的建设十分重要。现在大量的日常性工作是他们做的。应当健全办事机构,充实人员,尤其是懂法律的人才,并通过各种方式进行培训,建设一个类似文官制度的工作班子和工作机构。

人大及其常委会是集体行使职权,集体讨论决定问题,必须遵循民主集中制的原则,充分发扬民主,严格依法办事。我们许多同志过去长期在政府工作,现在改到人大常委会工作,有一个改变工作作风、工作方法的问题。在人大工作只能按法律、按程序办事,要讲民主,讲少数服从多数,而不能搞一言堂,个人专断。要善于调查研究,广泛听取意见,集思广益,多谋善断。

我国的人民代表大会制度是在党的领导下建立的,健全和完善人民代表大会制度也必须在党的领导下进行。人大及其常委会要自觉地接受党的领导,努力把党的主张通过法定程序变成国家意志。工作中遇到的重大问题,人大党组要及时向同级党委请示报告,保证党的路线、方针、政策在人大工作中贯彻落实。相信在新的世纪,我们的人民代表大会制度一定会在党的领导下更加健全和完善,更好地发挥应有的作用。

这次武汉市人大常委会与中国民主法制出版社共同举办的纪念地方人大设立常委会 20 周年理论研讨会上的发言,从一个侧面反映了地方人大及其常委会 20 年来奋斗的足迹,也从理论的角度提出了不少新的见解,对今后的理论研究和实际工作都具有一定的借鉴和参考价值。他们把这些发言汇集成书,请我作序,我写了以上的话,和同志们一起探讨。

过去的 20 年,是一段充满实践与探索的历史。未来的地方人大

工作,还必须在实践与探索中前进。我衷心祝愿理论界和从事人大工作的同志继续发扬理论联系实际学风,勇于探索,大胆实践,不断拓展理论研究的新领域,努力开创人大工作新局面,为社会主义民主和法制建设作出新的贡献。

2000年1月8日

目 录

迈向新世纪的地方人大(代序).....	田纪云(1)
---------------------	--------

回顾总结篇

地方人大常委会的设立及其作用.....	许崇德(3)
人民代表大会制度:建立、发展和完善	刘海年(11)
辉煌的历程 灿烂的未来	周治陶(26)
社会主义民主法制建设 20 年成就回顾与后 10 年展望	周文轩(34)

人大制度探讨篇

关于健全人民代表大会制度的四次探索及需 要研究的几个问题	刘 政(53)
我国社会主义民主与人民代表大会制度	阙 珂(67)
加强和完善人民代表大会制度	张庆福(78)
论人民代表大会制度理论研究的 几个问题	周叶中(88)
论进一步加强和完善人民代表 大会制度.....	罗耀培(104)
地方人大制度建设的关键性课题:地方党委	

的领导权与同级人大的议决权·····	吴 越(120)
市场经济条件下人大制度建设	
若干问题探讨·····	刘茂林(135)
完善我国选举制度的几点思考·····	胡盛仪(146)
关于选举的竞争机制问题·····	彭 岚(154)
关于完善人大会期制度的思考·····	刘嗣元(162)
完善全国人大及其常委会立法程序和监督程	
序的若干建议·····	尹中卿(167)
建立健全地方国家权力机关人事任免全程监	
督机制·····	陈洪波 王光萍(189)
关于完善人民代表大会制度的	
若干思考·····	万文周(200)

依法治国篇

关于依法治国方略的提出·····	吴文泰(213)
对“依法治国”方略的几点基本认识·····	刘克勤(227)
谈谈依法治国的人民参与性·····	陈雪林(232)
关于推进依法治市工作	
几个问题的思考·····	宁波市人大常委会(238)
浅议地方人大在依法治市中的	
职能作用·····	邵源堃(247)
略论国家权力机关与依法治国	
方略的关系·····	徐 勤(254)
浅议依法治国中的领导行为的基本特征及	
规范·····	谢万源(262)

论依法管理与依法收费的问题·····	邹立佐(268)
依法治国必须首先保证党和国家政权机关的 活动统一于宪法·····	徐业亮(276)
我国宪法实施难的原因及其对策·····	吴家麟(286)

人大工作篇

地方人大及其常委会行使职权的

几个问题·····	程湘清(301)
20 年地方人大工作的发展和地方组织法的修 改与完善·····	陈寒枫(318)
地方立法中规范行政权力的几个问题·····	徐炳忠(332)
人大及其常委会行使决定权要坚持和完善党 的领导·····	广州市人大常委会(337)
浅析地方人大决定权·····	新振中(343)
论人大监督权·····	李龙 汪习根(350)
关于履行人大监督权的 实践与探索·····	西安市人大常委会(369)
对当前地方人大监督现状及 对策问题的探讨·····	重庆市人大常委会(378)
关于地方人大监督工作的思考·····	郭林茂(396)
机制运行程序化:强化人大监督的基石 ·····	张文献(406)
我国现阶段人大监督存在的 问题及对策·····	程一方 彭正(416)
加强执法检查监督工作 保证法律法规贯彻 实施·····	张瑞昌(440)

试论执法责任制·····	庞少华(447)
实行执法责任制的障碍及对策·····	潘国祥 张卫红(457)
加强法律实施 促进法制建设·····	方先铭(464)
地方人大常委会工作的特点和规律·····	尹万邦(469)
“例会”切忌“例行公事”	

——浅议进一步提高地方人大

常委会会议质量·····	南京市人大常委会(477)
对如何做好新形势下县级人大工作的	
几点思考·····	张春林(483)
建设高素质的人大干部队伍是做好人大工作	
的必然要求·····	长春市人大常委会(495)
加强规章制度建设 不断提高	
议事水平·····	济南市人大常委会(504)
提高人大常委会工作质量的	
实践与思考·····	大连市人大常委会(512)
人大常委会领导集体要做	
创新的模范·····	哈尔滨市人大常委会(519)
浅谈加强和改善党对人大工作的领导·····	杨慎林(530)
依靠党委领导 做好人大工作·····	青岛市人大常委会(538)

附:

在纪念地方人大设立常委会 20 周年暨理论研讨会上	
的致辞·····	湖北省人大常委会副主任 邓国政(545)
在纪念地方人大设立常委会 20 周年暨理论研讨会上	
的讲话 ···	中共湖北省委副书记、武汉市委书记 罗清泉(547)
在纪念地方人大设立常委会 20 周年暨理论研讨会上	
的闭幕词·····	武汉市人大常委会主任 李岩(549)

回 顾 总 结 篇