



推动 人大工作 与时俱进

——武汉市人大工作机制创新理论研讨会论文集

卢国祥

主编

WUHAN
PUBLISHING HOUSE
武汉出版社





推动 人大工作 与时俱进

——武汉市人大工作机制创新理论研讨会论文集

卢国祥

主编

WUHAN
PUBLISHING HOUSE
武汉出版社



(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

推动人大工作与时俱进:武汉市人大工作机制创新理论研讨会论文集/卢国祥主编.

—武汉:武汉出版社,2014.12

ISBN 978-7-5430-8801-6

I. ①推… II. ①卢… III. ①地方各级人民代表大会—工作—武汉市—文集

IV. ①D624.631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 268381 号

主 编:卢国祥

责任编辑:廖国放 张葆琚

封面设计:刘福珊

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华路 490 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉市人大常委会机关劳动服务公司 经 销:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:29 字 数:410 千字

版 次:2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

定 价:68.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

推动人大工作与时俱进
——武汉市人大工作机制创新理论研讨会论文集
编辑委员会

主 任：阮成发

副 主 任：卢国祥 胡绪鹄 张河洁 郑永新 彭志敏

黄克强 于建海 袁 堃

委 员：王 波 徐业亮 王弘岗 方道茂 彭少怀

刘诗华 庞少华 刘义红 何裕生 张卫红

胡维洲 黄汉桥

主 编：卢国祥

副 主 编：袁 堃 方道茂 张卫红

责任编辑：戴丰善 夏莉霞

在纪念武汉市人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话（代序）

（2014 年 8 月 20 日）

阮成发

同志们，朋友们：

今天，我们欢聚一堂，隆重纪念武汉市人民代表大会成立 60 周年，主要目的就是全面总结 60 年来我市人大工作取得的辉煌成绩和宝贵经验，展望地方人大工作和民主法治建设的美好前景，始终不渝地坚持和完善人民代表大会制度，动员全市人民团结一心，开拓进取，为建设国家中心城市、复兴大武汉而努力奋斗。

人民代表大会制度作为我国根本政治制度和政权组织形式，是中国共产党领导中国人民进行的伟大创造，是近代以来中国社会发展的必然选择，是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果。60 年前的今天，武汉市第一届人民代表大会第一次会议在汉口胜利召开，开启了我市人民当家作主的新篇章。60 年来，伴随着全市经济社会发展，我市的人大制度实践和人大各项工作有了长足进步，人民代表大会制度显示出强大的生命力和巨大的优越性。特别是改革开放以来，市人大及其常委会在中共武汉市委领导下，坚持围绕中心、服务大局，认真履行宪法和法律赋予的职责，各项工作取得显著成绩，不少方面走在了全国前列，为保障和促进我市改革开放和现代化建设发挥了重要作用，作出了突出贡献。

一是地方立法成果丰硕。武汉市人大及其常委会自 1986 年依法享有地方立法权以来，坚持科学立法、民主立法，结合武汉实际，大胆开拓创新，共制定地方性法规 119 件，修改 104 件次，现行有效地方性法规 91 件，有力地引导、促进和保障了我市改革发展的顺利进行，不少法规和立法工作在全国具有重要影响。比如，在全国率先制定执法责任制工作条例、城市综合管理条例、工会审计条例、精神卫生条例等，为国家相关立法进行了探索、作出了贡献；先后制定 9 件涉水类法规，在全国城市中率先形成较完备的地方性涉水法规框架，为我们守护好武汉得天独厚的水资源、彰显大江大湖的城市魅力，提供了重要保障；在全国率先组织开展全面的立法质量评估，为全国人大立法后评估工作提供了样本。目前，我市地方性法规已覆盖经济社会发展、城市建设管理、环境资源保护等方方面面，为建设国家中心城市奠定了重要的法治基础。

二是监督工作有力有效。在各个历史时期，都紧紧围绕中心工作，抓住影响和制约我市经济社会发展的重点、难点、热点问题，认真开展对市“一府两院”的法律监督和工作监督，先后听取和审议工作报告 518 项，对 252 件法律法规的实施情况进行了检查，有力促进了依法行政和公正司法。比如，上世纪 90 年代初，市人大常委会组织特定问题调查委员会，促成关山地区武汉炭黑厂的搬迁，既顺应了民意，又为长飞光纤等高新企业的入驻以及东湖高新区的建设和发展创造了良好的环境。1999 年到 2009 年，市、区人大持续十年合力监督，直接推动我市农村安全饮用水这一重大民生问题的有效解决，使 200 多万农村居民受益。2012 年以来，积极开展治庸问责“十个突出问题”专项督查，组织人大代表 1500 余人次参与电视问政；就养老事业、革命老区发展、农贸市场整治议题开展专题询问，有力促进了群众反映突出问题的解决。

三是重大事项决定权和人事任免权依法行使。本着“抓重点、议大事、求实效”的原则，就我市经济、政治、文化、社会、生态文明建设等方面，作出关于防汛抗灾、经济体制改革、基础教育发展、依法治市、“两型”社

会建设等决议、决定 63 项，推进了重大决策的科学化、民主化、法制化。比如，上世纪 80 年代初，作出的《关于迅速改变郊县部分老苏区贫困状况的决议》，拉开了长达 30 多年对口扶贫工作的序幕。2000 年，作出《加快“武汉·中国光谷”建设的决议》，对光谷的建立和快速发展，产生了积极作用和深远影响。2013 年，在全国率先作出《关于加强武汉市基本生态控制线规划实施的决定》，以法定的形式，锁定城市增长边界，保障城市生态安全，受到全国人大的充分肯定。

坚持把党管干部原则和依法任免干部结合起来，依法选举任免国家机关工作人员 3800 余人次，保证了地方国家机关的正常运转，加强了地方政权建设。

四是代表作用充分发挥。认真贯彻代表法，尊重代表主体地位，积极支持和保障代表依法履职，交办、督办大会议案 243 件、代表建议 18000 多件，有效实现了人民管理国家事务的权利。创新代表工作机制，构建代表工作网络，支持各区在街道设立人大工作委员会，实现人大代表接待室在街道、乡镇的全覆盖。全市历届各级人大代表依法履行职责，积极开展视察检查、调查研究、走访基层群众、向原选举单位述职等工作，有效发挥了决策参谋、监督落实、桥梁纽带作用。比如，围绕汉口历史文化风貌街区的保护和利用，市、区人大代表 17 年接力呼吁和推动，直接促成了《武汉市历史文化风貌街区 and 优秀历史建筑保护条例》以及《武汉主城历史文化与风貌街区体系规划》的制定出台，为守住城市根脉、留存城市记忆作出了重要贡献。

五是自身建设不断加强。市、区人大组织机构逐步健全，为人大工作的连续性与人大职权的有效行使提供了保障。先后出台制度文件 80 余件，人大工作的制度化、规范化日益增强。不断加强思想建设、作风建设和干部队伍建设，提高人大及其常委会组成人员和工作人员的能力水平，推动人大工作不断发展进步。

回顾总结 60 年的奋斗历程，我们倍感自豪！市人大及其常委会工作取

得的一切成就和进步，是历届市委高度重视和正确领导的结果，是全市历届人大代表和从事人大工作的同志，特别是历届老领导老同志辛勤工作、团结奋斗的结果，也与市人民政府及各部门、市中级人民法院、市人民检察院的大力支持与配合密不可分。在此，我代表中共武汉市委、市人大常委会，向为我市人大工作作出重要贡献的老领导、老同志，向历届市人大代表、常委会组成人员、人大工作者以及所有关心支持我市民主法制建设和人大工作的社会各界人士，表示崇高的敬意和衷心的感谢！

回顾总结 60 年的宝贵经验，我们倍加珍惜！60 年的生动实践启示我们：必须始终坚持党的领导，坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路，牢牢把握正确的政治方向，这是做好人大工作的根本原则；必须坚持人民主体地位，充分发扬人民民主，代表好、维护好、实现好最广大人民的根本利益，这是做好人大工作的根本目标；必须围绕中心，服务大局，大力加强社会主义民主法治建设，推动科学发展，促进社会和谐，这是做好人大工作的根本任务；必须加强人大及其常委会自身建设，不断提高履行职责的能力，这是做好人大工作的重要前提。这些经验归结到一点，就是必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心是坚持党的领导。我们必须倍加珍惜、长期坚持，把三者有机统一于我市社会主义民主法治建设的全过程，统一于我市地方人大及其常委会依法履职的全过程，统一于经济社会发展的全过程。

回望过去，展望未来，我们信心满怀！人民代表大会制度是符合我国国情、保证人民当家作主的根本政治制度，是有效促进经济发展和社会全面进步的可靠制度保证，也是发展中国特色社会主义道路的可靠制度保证，具有无比的优越性和强大的生命力。我市人民代表大会制度的实践和人大工作取得的成绩有力证明，充分发挥地方人大及其常委会作用，有利于进一步坚持和完善人民代表大会制度，有利于推进社会主义民主政治建设，有利于改进党的执政方式和提高党的执政能力。我们坚信，人民代表大会制度创造了辉煌过去，也必将创造更加灿烂的未来！

同志们，朋友们：

历史在发展，时代在进步。党的十八大确立了“两个一百年”的奋斗目标，十八届三中全会提出了全面深化改革的目标任务，习近平总书记强调，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，必须紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。这些对人民代表大会制度建设和人大工作指明了方向，提出了新要求。

根据十八大和十八届三中全会精神，我们进一步明确了建设国家中心城市、复兴大武汉的思路和举措，研究制定了“武汉 2049”远景发展战略，提出了推进城市治理体系和治理能力现代化的改革任务。在前不久召开的市委十二届六次全会上，我们提出了用 7 年左右的时间，实现经济总量从 1 万亿到 2 万亿的倍增，以优异的成绩向建党一百周年献礼。新形势新任务为人大发挥职能作用提供了更为广阔的空间，人大工作责任重大、使命光荣、大有可为。我们要以这次纪念大会为新的起点，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路，不断加强地方人大工作的理论和实践创新，推动人大工作迈上新的台阶，为加快法治武汉建设、促进经济社会持续快速健康发展作出更大贡献。

第一，牢牢把握正确政治方向，加强和改进党对人大工作的领导。我们在任何时候都要坚持正确政治方向，增强对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信，在重大原则问题上立场坚定、旗帜鲜明。坚持正确政治方向，核心是坚持党的领导。全市各级人大及其常委会要自觉接受党委的领导，把党的领导贯穿于依法履行职责的全过程，落实到具体工作的各个方面，使人大各项工作都有利于加强党的领导，有利于巩固党的执政地位，有利于保证党领导人民有效治国理政。要紧紧围绕党委的中心工作认真履行职责，从制度上、法律上保证党委的正确决策得到贯彻落实。人大常委会党组要坚持和完善重大事项向党委请示和报告制度。人大及其常委会中的中共党

员，要牢固树立党的观念、政治观念、大局观念，带头遵守宪法和法律，带头依法办事，影响和带动全体代表和常委会组成人员正确行使权力，贯彻落实党的路线方针政策和党委意图。

第二，紧紧围绕改革发展目标任务，充分发挥人大的职能作用。全市各级人大及其常委会和广大人大代表，要紧紧围绕全市工作大局，把促进改革发展作为重要任务，在武汉新一轮发展中发挥引领和推动作用。要加强和改进地方立法工作。深入推进科学立法、民主立法，健全人大主导立法工作的体制机制，主动适应改革和经济社会发展需要，重点在转变经济发展方式、加强城市建设管理、保护生态环境、创新社会治理、全面深化改革等领域加快立法。要进一步突出监督重点。着力加强对中央、省委、市委重大决策部署贯彻落实情况的监督，加强对“一府两院”执法、司法工作的监督，确保法律法规得到有效实施。健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能，推进预算决算公开。积极督查投资创业、就业收入、教育医疗、住房、社保等涉及企业、群众切身利益的实际问题，推动问题解决。要认真行使重大事项决定权。围绕全面深化改革、推进创新驱动发展、产业转型升级、城市功能提升、“两型”社会建设、社会事业发展、精神文明建设等重点工作，积极主动作出决议决定，不断提高科学性和权威性，保证党委的各项重大决策经过法定程序成为国家意志，落实到全体人民的自觉行动中。要依法行使好选举任免权。进一步规范人事任免工作程序，积极探索人大常委会所任命的人员接受监督的有效方式和途径，强化被任命人员的法治意识、公仆意识和自觉接受人大监督的意识。

第三，大力推进社会主义民主，进一步发挥人大代表的主体作用。党对人大工作的领导，实质是支持和保证人民当家作主。全市各级人大及其常委会，要充分发挥紧密联系人民群众的制度优势，始终坚持党的群众路线，进一步健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道，保证人民群众依法行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等各项民主权利，最大限度地调

动全市人民的积极性、主动性和创造性。

人大代表是人民群众表达意愿、实现有序政治参与的桥梁和纽带。我市有各级人大代表 4000 多人，这是推动武汉发展的强大力量。我们要进一步强化为代表履职服务的意识，保障代表活动经常化、制度化。要通过健全联络机构、网络平台等形式，密切代表同人民群众的联系，扩大代表对人大常委会会议和活动的参与，拓宽代表知情知政渠道，提高代表议案建议办理质量，组织好闭会期间代表活动，切实加强代表工作。全市各级人大代表要深入实际，体察民情，倾听民声，深入了解人民群众生活中的具体困难，积极主动地提出改进工作的意见建议，忠实代表人民利益和意志。

第四，进一步加强人大及其常委会的自身建设，保障地方国家权力机关更好地履行职责。加强自身建设，是人大及其常委会依法履行职责的重要保证，也是充分发挥人民代表大会制度优越性的重要保证。全市各级人大及其常委会要进一步加强思想建设，深入学习中国特色社会主义理论体系，坚定道路自信、理论自信、制度自信，深化对人民代表大会制度的认识，牢固树立政治观念、大局观念、群众观念和法治观念，努力提高为人民执好政、掌好权的本领。要大力加强组织建设，优化人大常委会、专委会组成人员的知识和年龄结构，提高专职委员比例，切实加强代表工作，提升人大代表和常委会组成人员履职能力，使人大及其常委会真正成为担负重要职责的国家权力机关、依法履职的工作机关和密切联系人民群众的代表机关。要不断强化制度建设，按照全面深化改革的要求，进一步加强人民代表大会制度理论研究和实践创新，在立法、监督、重大事项决定、人事任免等方面，逐步健全适合地方国家权力机关特点、充满活力的工作制度和运行机制，从制度层面保障人大工作有序健康发展。要切实加强作风建设，严格执行中央八项规定等各项规章制度，继续巩固群众路线教育实践活动成果，始终保持同人民群众的血肉联系，进一步树立地方国家权力机关良好形象。

坚持和完善人民代表大会制度，是全社会的共同责任。各级党委、政府要从人大工作的实际和需要出发，研究解决制约人大工作发展的困难和问题

题，努力为人大工作创造良好的环境和条件，支持和保障人大及其常委会依法行使职权。全市各级国家机关工作人员和全市人民都要增强坚持人民代表大会制度的自觉性和坚定性，切实把这一根本政治制度坚持好、完善好、发展好。

同志们，朋友们！武汉市人民代表大会已经走过了 60 年的光辉历程。抚今追昔，我们深感加强和推进社会主义民主法治建设使命崇高、责任重大；展望未来，我们对坚持和完善人民代表大会制度矢志不渝，充满信心！让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，进一步巩固和完善人民代表大会制度，不断开创人大工作新局面，为加快建设国家中心城市、复兴大武汉作出新的贡献！

目 录

人大制度 60 年发展的回顾与展望

——人大制度功能变迁的视角 周叶中 伊士国 (1)

监督法实施的理论与实践问题

..... 秦前红 (22)

加强人大自身建设应当解决的几个问题

..... 王亚平 (46)

市人大常委会为武汉建设国家中心城市营造良好法治环境的路径选择

..... 武汉市人大常委会研究室课题组 (52)

健全地方人大常委会讨论决定重大事项制度研究

..... 武汉市人大常委会研究室课题组 (67)

地方人大专门委员会制度研究

..... 武汉市人大人事任免委员会课题组 (82)

新形势下地方人大监督司法工作的探索与思考

..... 武汉市人大内务司法委员会课题组 (97)

以国家中心城市为标杆 加强和改进武汉市地方立法工作

——武汉市与五个国家中心城市地方立法比较研究

..... 武汉市地方立法研究会课题组 (106)

加强“两个联系” 发挥代表作用

..... 武汉市人大常委会代表工作委员会课题组 (196)

关于加强我市人大对政府重大投资项目监督的实践与探索

..... 武汉市人大财政经济委员会
武汉市人大城乡建设与环境保护委员会 课题组 (209)

地方立法效果评估方法研究

..... 武汉市人大教育科学文化卫生委员会 课题组 (226)
武汉科技咨询评估中心

加快生态文明建设 用制度保护生态环境

..... 武汉市人大城乡建设与环境保护委员会课题组 (245)

乡镇人大履职的实践与思考

——武汉市乡镇人大工作情况的调查报告

..... 武汉市人大农村委员会课题组 (258)

关于提高执法检查工作实效的实践与思考

——以《武汉市旅游条例》执法检查为例

..... 武汉市人大民族宗教侨务外事委员会课题组 (273)

关于地方立法中地方保护和部门利益倾向问题的思考

..... 武汉市人大法制委员会 课题组 (282)
武汉市人大常委会法规工作室

积极探索预算审查监督的新机制新形式

——我市加强预算审查监督职能的调查与研究

..... 武汉市人大常委会预算工作委员会课题组 (296)

人大常委会审议意见督办机制研究

..... 武汉市江岸区人大常委会课题组 (309)

进一步提高人大常委会会议审议质量的实践与探索

..... 武汉市江汉区人大常委会课题组 (321)

着力提升活动实效 充分发挥代表作用

..... 武汉市硚口区人大常委会课题组 (331)

地方人大常委会监督末端效应评估机制研究

..... 武汉市汉阳区人大常委会课题组 (338)

尊重代表权利 进一步提高代表议案建议办理水平

..... 武汉市武昌区人大常委会课题组 (353)

关于地方人大加强对政府全口径预算决算审查监督的思考
..... 武汉市青山区人大常委会课题组 (363)

区人大常委会街道工作委员会的性质地位职能研究
..... 武汉市洪山区人大常委会课题组 (377)

加强乡镇人大工作 促进乡镇人大发展
..... 武汉市蔡甸区人大常委会课题组 (391)

关于加强地方政府债务监督的思考
..... 武汉市江夏区人大常委会课题组 (399)

人大调查研究工作的性质、特点及方法研究
..... 武汉市东西湖区人大常委会课题组 (406)

加强和改进人大监督司法工作的实践与思考
..... 武汉市汉南区人大常委会课题组 (418)

加强人大网站建设 拓宽联系服务渠道
..... 武汉市黄陂区人大常委会课题组 (427)

市辖区人大及其常委会履职及自身建设研究
..... 武汉市新洲区人大常委会课题组 (434)

人大制度 60 年发展的回顾与展望

——人大制度功能变迁的视角

周叶中 伊士国^①

摘 要：回顾我国人大制度 60 年发展历程，我国人大制度经历了以合法性取向为中心、以经济和政治改革取向为中心、以市场经济取向为中心的三个阶段。总结这一发展历程，我们可以得出诸多有益启示。展望未来，从党和国家工作的大局对人大制度的需求程度和要求程度出发，我们即将迎来以国家治理取向为中心和以渐进民主取向为中心的阶段。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话中指出：“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会一百多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”^②人大制度作为我国的根本政治制度和中国式代议制，既是中国共产党治国理政的根本途径，又是中国特色社会主义民主政治的根本制度载体。既体现了中国共产党对现代国家政权建设的探索与实践，又体现了中国共产党关于现代代议制的构想与实践。因而，“中国人大制度

^① 作者：周叶中，法学博士，武汉大学研究生院院长、法学院教授；伊士国，法学博士，河北大学法学院副教授。

^② 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》，载《人民日报》2014 年 9 月 6 日第 2 版。

的变迁，并不是完全按照代议制度自我完善的逻辑而展开，而是在更大程度上围绕着中国政治体系的维持和变迁的动力在展开。”^①这就导致，我国人大制度的功能并不像国外代议制一样，单纯以实现民主为己任，而是在不同时期呈现出多种“变量”。因此，我们只有从人大制度功能变迁的视角出发，才能把握我国人大制度发展的脉搏，总结我国人大制度发展的经验教训，指明我国人大制度未来发展的方向。

一、人大制度 60 年发展历程的回顾

回顾我国人大制度 60 年的发展历程，我们可以发现，虽然人大制度始终以发展人民民主为己任，但人大制度在不同历史时期却扮演了不同的角色和发挥着不同的功能，“其直接原因是领导着中国制度建设的中国共产党在不同历史时期对人大制度的调整和改革。其间接原因则在于，中国共产党所面临的形势和提出的任务也经历了阶段性的变化。”^②据此，我们可以将人大制度 60 年的发展历程，大体划分为以下三个阶段：^③

（一）1954—1978 年，以合法性取向为中心的阶段

“合法性即是对统治权力的承认。从这个角度来说，它试图解决一个基本的政治问题，而解决的办法即在于同时证明政治权力与服从性。”^④合法性是任何国家政权都必须面临和解决的首要问题，对 1949 年建立的新中国政权来说亦是如此。这一点从斯大林对中共中央的三次制宪建议就可以看出。斯大林在解释为什么要召开全国人大和制定宪法时说，“敌人可用两种说法向工农群众进行宣传，反对你们。一是说你们没有进行选举，政府不是选举

① 何俊志：《作为一种政府形式的中国人大制度》，16 页，上海人民出版社 2013。

② 何俊志：《作为一种政府形式的中国人大制度》，20 页，上海人民出版社 2013。

③ 刘建军等学者认为：从外在情境要素的要求和需求这一角度来看，人大制度六十年来的运作与发展，大致经历了以合法性取向为中心、以效率取向为中心和以有序民主取向为中心的三个阶段的建设历程。参见：刘建军、何俊志、杨建党：《新中国根本政治制度研究》，6~8 页，上海人民出版社 2009。

④ 〔法〕让-马克·夸克：《合法性与政治》，佟心平、王远飞译，10 页，中央编译出版社 2008。