

广东省人大制度研究会十年论文精选集

人大：实践与思考

广东省人民代表大会制度研究会编

广东人民出版社

人大：实践与思考

——广东省人大制度研究会十年论文精选集

广东省人民代表大会制度研究会 编

张汉青 主编

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人大：实践与思考—广东省人大制度研究会十年论文精选集/
广东省人民代表大会制度研究会编. —广州：广东人民出版社，
2004. 3

ISBN 7—218-04525-1

I. 人... II. 广... III. 地方各级人民代表大会—工作
—研究—广东省 IV. D624. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 086674 号

责任编辑	陈更新 周 杰
封面设计	陈之哆 黎 进
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
印 刷	广东翁源县印刷厂
开 本	850 毫米 × 1168 毫米 1/32 开
印 张	15.5
字 数	310 千字
版 次	2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7—218—04525—1/D·529
定 价	38.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

《人大 实践与思考》编委会

顾主副委	问编主员	林 若	朱森林	张帼英	卢钟鹤
		张汉青	刘文乔	黎赐锦	李绍新
编委办公室		林惠俗	邓星枢	侯任城	梁渭雄
		王 彻	海正宣	黄慧彪	郑毅生
		张兴劲	陈协平	吴章元	
		陈家义	黎 进	徐冬梅	汤黎明
		罗 霖			
		杨毅梅			

序

林若

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。她是中国人民在中国共产党领导下，经过几十年的浴血奋战建立起来的人民共和国的政体，是我国政治文明的伟大成果。

人民代表大会制度决不同于西方国家“三权鼎立”的制度，也有别于“议行合一”的模式。她是中国人民富有创造力的制度创新。然而人民代表大会制度还年轻，到今年，才走过 50 年光辉的历程。因此在实践上必须继续丰富，在理论上必须继续发展。正因为如此，党中央一直把巩固和推进人民代表大会制度作为发展社会主义民主政治的一项重要任务。

基于此，十年前，我和时任广东省人大常委会领导

职务的同志达成共识，要建立广东省人民代表大会制度研究会，依托这个社会团体，组织起全省的人大工作者，政治学、社会学、法学等各方面的专家、学者，紧密联系人大工作的实际，对人大制度进行全面的探索。十年来，广东省人大制度研究会的同志们，在历届广东省人大及其常委会的领导下，积极开展理论研究，努力推进理论创新，做了大量富有成效的工作。十年来召开了大型理论研讨会 14 次，小型研讨会多次，共收到论文近 2000 篇。参加研讨的除了人大工作者及相关学科的专家、学者外，还有各级党委机关、“一府两院”机关的领导和干部，以及社会各界人士和其他公民。这说明，随着形势的发展和依法治国方略的逐步推进，人大的工作越来越在全社会引起强烈的反响，人大制度的发展越来越引起全社会的关注。这是巩固和推进我国根本政治制度的强大动力，也是发展政治文明的必然结果。

省人大制度研究会在历年出版了 13 本论文集的基础上，从中筛选出 61 篇有代表性的论文，汇编成《人大实践与思考——广东省人大制度研究会十年论文精选集》，这是一件相当有意义的工作。希望广东省人大制度研究会的同志们继续解放思想，实事求是，与时俱进，

在人大制度理论研究中迈出更大的步伐，取得更大的成绩。

是为序。

(作者系广东省人大常委会原主任，省人大制度研究会名誉会长)

目 录

健全社会主义法制	林 若(1)
大力推进依法治国是人大的重要职责	侣志广(7)
论省级人大如何在依法治省工作中发挥主导 作用	张 斌 吴少斌(14)
全面推进依法治省必须充分发挥人民群众的 主体作用	马楚昂(22)
推进依法治市的实践与思考	卢定周(31)
把扩大基层民主作为推进依法治省工作的 重点	朱森林(40)
在高起点上后来居上 ——对我省推行村民自治工作的思考	洪绍宏 凌昆祥 林健文(50)
当议发展农村基层民主制度 ——从村委会直选中得到的启示	王 菲(58)
政治文明与人大工作	黎赐锦 汤黎明(69)
加强党对人大的领导 全面推进政治文明 建设	余宏亮(77)
对加强和改进地方人大工作的几点思考	李俊琯(84)

积极探索 与时俱进 努力开创人大工作 新局面	李万源(91)
地方立法中的公开性原则与公众参与机制 探析	张兴劲(97)
浅谈立法技术	李焕新 陈 然(112)
加入 WTO 后的地方立法	刘 巧(118)
监督:人大工作中一个重要的理论和实践 问题	张汉青(125)
略论人大监督的重要地位和意义	罗克明(138)
努力做好市场经济条件下人大的监督工作	程湘清(145)
宪政的途径:强化人大监督	郭正林 余 振(152)
用系统论的观点构建人大监督的运行机制	李小俊(165)
认真行使国家权力机关的职权 加强对任命 的国家工作人员的监督	韩 英 刘艾平(171)
人大监督与司法公正 ——对我省人大监督司法工作的回顾与思考	王 波 陈晓明(177)
关于人大“个案监督”的专题研究	黎赐锦 郑毅生(188)
关于对弱势群体司法公正的思考	陈保壮(203)

谈谈依法行政	侣志广(209)
国家行政机关执法责任制刍议	李 为(220)
我省推进行政执法责任制的基本情况及有关 问题的探讨	罗耀贤(224)
现状、问题和对策 ——对我省实施行政诉讼法 10 年来的回顾与思考	王 波 陈晓明(232)
从行政诉讼调查引发的对加强依法行政的 思考	余世茂(241)
刍议国家权力机关对行政自由裁量权的监督	吴志雄(249)
论抽象行政行为的法律责任及其追偿制度	汤黎明(258)
谈赋予国家权力机关准司法权的必要性	马启耀 罗 芳(269)
国家赔偿法实施难的原因及对策	边玉峰 赵 灿(276)
深化认识 加强实践 依法行使好人大的 重大事项决定权	张汉青(284)
20 年来地方人大行使重大事项决定权的 实践和经验	李绍新 严标登(298)
略谈重大事项决定权的几个程序性问题	黄文平(304)
架起人大代表与人民群众联系的桥梁 ——深圳市人大组织开展“代表接访群众日”	

活动的做法和体会	
.....	深圳市人大常委会(310)
人民代表大会选举制度中几个问题的探讨	
.....	王 彻(318)
关于发挥人大代表作用的几个问题	
.....	巫远杞 骆芹兰(324)
评议是遏制腐败的有效监督形式	方 芭(330)
国家工作人员向权力机关述职的几个问题	
.....	刘文乔(337)
发挥主任会议作用 增强人大监督实效	
.....	李汉章 李伟辉(345)
也谈提高地方人大常委会会议质量	
.....	陈泰乾 凌伟中(348)
谈地方人大常委会会议审议意见书	柯锦棠(354)
进一步改进和加强人大执法检查工作的思考	
.....	朱源星(359)
浅谈评议工作	李 田(370)
评议的理论依据及法律化问题	
.....	郭福成 袁文倬 陈建智(378)
浅谈组织人大代表评议基层单位活动	
.....	林彦举(384)
浅谈运用法律监督书的几个问题	
.....	张应茂 朱贤栋 许昭煜(389)
认真开展代表视察活动 充分发挥代表作用	
.....	李魁耀(396)

试谈地方各级人大常委会应把对本行政区域	
内条条单位的监督纳入工作范畴	冯 谦(402)
强化对自设行政区及经济试验区人大监督的	
思考	周 兵(405)
依法行使质询权 加强人大及其常委会对所选	
举、任命干部的监督	林国雄 李绍新(409)
浅谈广东省人代会设置旁听席的重要意义	
.....	陈家义 梁渭雄(417)
加强对新形势下人大工作的理论研究	刘 政(424)
人大制度研讨闯新路	刘文乔(431)
地方人大常委会完善民主集中制之管见	
.....	李玉梅 马灿荣 刘智勇(435)
谈谈地方人大常委会接受监督问题	
.....	陈建彬 罗能辉(450)
关于实行干部“双向交流”的思考	李坤鸿(456)
抓好三项制度建设 加快社会主义民主化	
进程	汤炳权(461)
人民选我当市长 我当市长为人民	张远贻(467)
后记	(475)

健全社会主义法制

林 若

改革开放十多年来，我国的社会主义法制建设取得了重大进展，各项工作正逐步走向法制化轨道。但是，由于我国有几千年的封建社会历史，缺乏民主与法制的传统，加上目前我国经济、文化还不发达等原因，我国民主法制建设的任务还是十分繁重、十分艰巨的。目前有法不依、执法不严、违法不究，甚至以言代法、以权压法的现象时有出现。法制不健全仍然是改革开放和现代化建设中亟待解决的突出问题。当务之急就是健全社会主义法制，加强立法和执法监督，依法治省，积极推进社会主义法制建设，使之适应改革开放和现代化建设的需要。为此，必须提高对民主与法制建设的认识。

一、健全社会主义法制，是社会主义市场经济健康发展的需要

建立社会主义市场经济体制，是我国社会主义现代化建设实践提出的客观要求。社会主义市场经济的建立和发展，呼唤着健全社会主义法制。市场经济的本质就是法制经济。这是因为，市场经济与高度集中的计划经济不同，其生产、流通、分配与消费之间是靠市场主体间的契约而不是靠计划指令联结起来的。为了保证这些契约的公正和得到遵守，就需要有完备的法律加以规范和保障。市场经济在很大程度上需要市场主体之间的自由竞争，这种竞争必须是有规则的公平、公正的竞争。因此说，法制是市场经济运行的依托，市场经济的建立和完善，必须靠完备的法制来引导、规范、保障和约束。不然，市场经济就无所遵循，就必然出现混乱。我省一些地方近年来在集体土地转让、房地产开发经营和举办经济开发区等方面出现的混乱现象，以及生产、销售假冒伪劣商品泛滥等问题，就有力地说明了建立和发展市场经济体制，必须有完善的法律保障。只有这样，才能加速建立社会主义市场经济体制，有效防止和解决在发展市场经济中出现的问题，使市场经济健康发展。

二、健全社会主义法制，是进行反腐败斗争的需要

开展反腐败斗争，是全面贯彻党的基本路线的要求，是顺利进行社会主义现代化建设的重要保证。早在我国实行改革开放政策的初期，邓小平同志就强调两手抓，一手抓建设和改革开放，一手抓打击经济犯罪；以后又一再告诫我们，在整个改革开放过程中都要反对腐败，这是一个长期的斗争任务。

要有效防止和消除腐败现象，必须采取教育的、行政的、法律的等多种手段，实行综合治理，其中最根本、最重要的是法律手段。对这个问题，邓小平同志也指出，还是要靠法制，搞法制靠得住些。改革开放以来，我国先后制定了一系列法律法规，为

打击经济犯罪、惩治腐败分子提供了法律依据。但是，由于有关法律法规还不够完备，尤其是有法不依、执法不严，缺乏有效的监督机制等原因，总的来说，腐败现象还未能得到有效的遏制，有的地方甚至还在蔓延发展。因此，在继续加强有关立法工作的同时，大力强化执法监督，提高监督力度，确保法律的贯彻执行，这是进一步搞好反腐败斗争的重要一环。古今中外的大量事实充分说明，掌握权力而不接受监督必然产生腐败。地方各级人大及其常委会，是地方各级国家权力机关，对“一府两院”实施监督是宪法和法律赋予的一项重要职责。人大的监督是代表人民进行的监督，是国家监督体系中最高层次的、具有法律约束力的监督。加强人大的监督，是把国家机关的工作置于人民的监督之下，必将有效地防止国家机关产生官僚主义和腐败现象，使之更好地为人民服务。

三、健全社会主义法制，是深化政治体制改革、促进社会主义民主政治发展的需要

八届全国人大一次会议通过的宪法修正案，把“国家实行社会主义市场经济”以根本大法的形式确定下来。建立社会主义市场经济体制，必然要求深化政治体制改革，使之与经济体制改革相适应，从而保障和促进经济和社会的全面发展。而在我国当前的历史条件下，政治体制改革的推进，必须循序渐进，以维护社会稳定为前提，这就需要通过加强法制建设，推行法治、建立法治机制来提供根本的保证。

邓小平同志早在经济体制改革起步初期，就提出了政治体制改革问题。他说：“我们要在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”

从我国的国情和当前的历史条件出发，推进以建设有中国特色的社会主义民主政治为目标的政治体制改革，有着十分丰富的历史内容。江泽民同志指出：“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。人民代表大会制度，是我国的根本政治制度。它是我们党长期进行人民政权建设的经验总结，也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。”乔石同志在纪念人民代表大会成立40周年大会上的重要讲话中指出：“我国实行人民代表大会制度40年特别是近16年的实践充分证明：人民代表大会制度同国家和人民的命运息息相关。能不能坚持和完善人民代表大会制度，切实发挥它的作用，直接关系到国家的政治生活是否正常，决策是否正确，社会主义事业能否顺利发展，国家能否长治久安。因此，我们在任何时候，在任何情况下，都要毫不动摇地坚持和完善人民代表大会制度，发挥这一制度的优势和功效。”历史和现实的情况说明，我国长期以来存在的种种弊端，与我国人民代表大会制度不够健全和完善，未能发挥应有的作用有关，而在根本上是由于我们整个社会还没有真正建立法治机制。因此，发展社会主义民主政治，坚持和完善人民代表大会制度，必须着力加强法制建设，依法治国、依法治省治市，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。要坚持“法律面前人人平等”的原则，在国家的政治、经济、文化和社会生活中，任何组织和公民，都必须严格守法，在宪法和法律的范围内活动，任何人都没有超越宪法和法律的特权，任何违法行为都必须受到法律制裁。只有真正实现了这些，才能使我国的政治体制改革真正达到建设高度的社会主义民主政治的要求，充分发挥人民代表大会制度的优势和功效，保障和促进社会主义市场经济体制的建立、完善和发展。

四、健全社会主义法制，是体现人民政权和维护人

民根本利益的需要，是保障国家和社会稳定发展的需要

我国是社会主义国家，人民是国家的主人，享有管理国家事务的权力。而各级国家机关，是由人民通过法律程序直接或间接选举产生，代表人民管理国家各项事务的。各级国家机关的工作人员都是人民的公仆。宪法规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”因此，密切联系广大人民群众，一切以人民利益为重，是各级国家机关工作开展的出发点。在工作中，各级国家机关工作人员要改进作风，坚持深入实际，深入群众，注意倾听人民群众的呼声，了解人民群众的意愿和要求。各级国家机关工作人员都要本着对人民高度负责的精神，热情对待人民群众。对群众的疾苦漠不关心的官僚主义作风，是不能允许的。民主不健全，民意不畅通，在重大决策上，失误就多；人民群众的愿望和正当要求得不到体现和维护，群众的不满情绪得不到疏导和排解，就会潜伏着不稳定因素；而法制不完备，法治不严明，有法不依、执法不严、违法不究，社会就不可能稳定，政治、经济、文化和社会生活各个方面的正常发展都得不到保障。从根本意义上说，民主与法制是相互作用、相互依存的，民主是法制的基础和前提，而法制则是民主的保障，没有法制就没有民主。我们必须从关系到人民代表大会制度能否得到坚持和完善，人民当家作主的权力能否得到实现，国家长治久安能否得到保障，社会主义现代化事业能否健康发展的高度，来认识加强法制建设、推行法治的重要性。

从上述分析中可以看到，加强社会主义民主与法制的建设，是在当前建立和完善社会主义市场经济体制的新形势下一项非常紧迫、非常重要的任务。我们要紧紧抓住社会主义民主与法制建设这一根本任务，解放思想，更新观念，大胆改革，努力加快立