

人大制度建设论

RENDAZHIDUJIANSHULUN

◎ 张牢生 主编



中国民主法制出版社

人大制度建设论

主 编 张 牢 生
副主编 宋 启 华
陈 洪 波

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大制度建设论/张牢生主编. —北京:中国民主法制出版社, 2005. 1

ISBN 7-80078-953-5

I. 人... II. 张... III. 人民代表大会制—中国—文集 IV. D621-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 135197 号

书名/人大制度建设论

RENDAZHIDUJIANSHELUN

作者/张牢生 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850 毫米×1168 毫米

印张/11.375 字数/295 千字

版本/2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印刷/唐山新苑印务有限公司

书号/ISBN 7-80078-953-5/D·842

定价/25.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是中国特色社会主义伟大事业的有机组成部分。人民代表大会制度是中国社会主义民主政治最鲜明的特点。我们要珍视 50 年来人民代表大会制度建设的经验，坚持从中国的国情出发，紧密结合新的实际，坚持走中国特色的政治发展道路，坚定不移地把社会主义民主政治建设不断推向前进。

——胡锦涛：《在首都各界纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话》

编委会成员名单

主 任	张 牢 生		
副 主 任	宋 启 华	陈 洪 波	
委 员	(按姓氏笔划排列)		
	王 艺 园	田 晓 杏	孙 少 衡
	刘 庆 丰	汪 在 祥	陆 宜 峰
	沈 斌	陈 国 荣	黄 文 平
	黄 远 春	韩 靖 桥	

目 录

更好地坚持和完善人民代表大会制度

(代序一) 俞正声 (1)

进一步加强对人民代表大会制度的理论研究

(代序二) 赵文源 (11)

人民代表大会制度建设的纲领性文献

——学习胡锦涛总书记重要讲话的体会 陈洪波 汪在祥 (22)

人民当家作主的伟大实践

——纪念湖北省人民代表大会成立五十周年 陈洪波 (32)

论党加强和改善对人大工作的领导 不断提高

依法执政的能力 陈洪波 汪在祥 (41)

论坚持和完善人民代表大会制度的根本保证 孙少衡 (70)

积极履行法定职责 推进科学发展观的落实 赵复武 (78)

论地方立法工作的与时俱进 王亚平 (86)

论公民参与立法的途径、作用及完善 陈洪波 陈国荣 (91)

关于中央与地方立法权限划分的几点思考 肖小平 (101)

地方性法规设置行政处罚的

- 若干问题探讨…………… 滕鑫曜 曹海晶 (109)
- 增强宪法观念 保证宪法实施 …………… 陈家才 (117)
- 刍议宪法适用体制改革的突破口 …………… 杨国华 (122)
- 21 世纪中国宪法秩序发展趋势之预测…………… 刘茂林 梁成意 (127)
- 论完善地方人大监督权的主要途径 …………… 沈 斌 (135)
- 浅谈地方人大监督工作 …………… 彭 明 (140)
- 加强和改进人大对政府的监督…………… 余昌志 袁能银 (146)
- 完善人大司法监督制度的探索…………… 张 斌 胡均兴 (153)
- 开展人大司法监督工作的实践与体会 …………… 魏佑清 (158)
- 略论地方人大经济法律监督 …………… 胡美琴 (162)
- 发挥审计职能 强化预算监督 …………… 姚君宁 (171)
- 论地方人大预算监督的若干问题 …………… 陈 蔚 (177)
- 深化人大预算监督之初探 …………… 邓贵成 (188)
- 地方人大对垂直部门监督面临的问题与对策 …………… 石庆元 (194)
- 论提高执法检查实效的对策 …………… 李早德 (200)
- 对增强人大监督实效的思考 …………… 刘道明 (205)
- 浅谈地方国家权力机关的决定权 …………… 朱德银 (211)
- 对地方人大行使决定权的思考 …………… 王科军 (217)
- 地方人大要依法行使好决定权 …………… 吕恒义 (222)
- 地方人大行使决定权存在的问题及对策 …………… 杨俊武 (228)
- 关于深化人事任免工作的思考 …………… 董清平 (235)

人大代表联系选民机制的研究	吕金芝 彭少怀 张卫红 (241)
关于代表工作的实践与思考	赵定炼 (249)
做好代表联系工作 发挥桥梁纽带作用	刘先义 (255)
优化代表结构和提高代表素质初探	陈出新 江晓明 (260)
论影响代表作用发挥的因素及对策	李 宁 (267)
发挥地方人大常委会整体效能的浅见	邹 江 (272)
县级人大常委会提高审议质量的认识和实践	李晓斌 (276)
修改乡镇政权任期规定的重大意义与实际问题的思考	周治陶 (281)
新时期乡镇人大工作的思考	艾世民 陈义万 (286)
加强和改进乡镇人大工作	刘继国 (293)
实践“三个代表” 创新自治地方	
人大工作	叶太俊 李开文 (298)
地方人大工作创新浅谈	梁 华 (305)
关于监督工作创新的思考	肖友文 (312)
人大工作创新的实践与思考	刘克毅 (317)
浅说人大工作合法创新	陶维勳 (324)
信息技术发展与人大工作创新	余跃进 (330)
网络与人大工作	张开芬 (336)
人大机关建立办公自动化系统初探	肖书生 (342)
试论以先进文化理念激发人大工作活力	丁永宁 (348)
后记	(354)

更好地坚持和完善 人民代表大会制度（代序一）

中共中央政治局委员、湖北省委书记 俞正声

今天，我们欢聚一堂，隆重纪念湖北省人民代表大会成立五十周年。在此，我代表中共湖北省委，向湖北省人民代表大会成立五十周年表示热烈的祝贺！向五十年来为我省社会主义民主法制建设和人大工作做出重要贡献的历届省人大领导同志、人大代表和工作人员致以诚挚的问候和崇高的敬意！向所有关心和支持人大工作的社会各界人士表示衷心的感谢！我们举行这次纪念大会，旨在回顾总结我省人民代表大会五十年来来的辉煌历程和显著成就，进一步深化对人民代表大会制度的认识，增强坚持和完善人民代表大会制度的自觉性，更好地发挥地方国家权力机关的作用，促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展，加快推进我省全面建设小康社会进程。

一、人民代表大会制度在湖北的建立和发展

我国人民代表大会制度的建立是历史的选择，是全国各族人民长期奋斗的结果，体现了广大人民的意愿。新中国成立前夕，

注：本文系俞正声同志 2004 年 8 月 9 日在纪念湖北省人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话。原载 2004 年 9 月 14 日《湖北日报》。

毛泽东同志在《论人民民主专政》一文中指出：“我们所要建立的人民共和国，国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，政体是基于民主集中制的人民代表大会制度。”1954年9月15日，第一届全国人民代表大会第一次会议庄严开幕，标志着我国以人民代表大会为基础的国家政权制度正式建立。这次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定，国家一切权力属于人民，人民行使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。为选举产生第一届全国人民代表大会代表，1954年8月9日至15日，湖北省第一届人民代表大会第一次会议在武汉召开，人民代表大会制度在我省正式建立。

五十年来，全省各级人民代表大会走过了光辉的发展历程，为我省经济社会发展作出了重大的历史性贡献。1954年宪法颁布后的几年间，全省各级人民代表大会积极开展工作，在完成生产资料私有制的社会主义改造、建设人民民主专政的社会主义制度和大规模、有计划的社会主义经济建设中发挥了重要作用，取得了显著成绩。从五十年代后期开始，由于党的指导思想上“左”的错误，影响了社会主义民主政治建设进程和人民代表大会制度的发展。十年“文化大革命”造成全国范围的经济停滞和社会动乱，社会主义民主法制遭到肆意践踏，人民代表大会制度受到严重破坏。这一时期，湖北省各级人民代表大会也名存实亡。党的十一届三中全会完成了我们党指导思想上的拨乱反正，党总结历史的经验，特别是“文化大革命”的沉痛教训，在作出把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来的重大决策的同时，提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制，使民主制度化、法律化的任务。人民代表大会制度进入了一个新的发展时期。1980年1月16日，湖北省五届人大二次会议依法选举产生了湖北省人民代表大会常务委员会，我省人民代表大会有了自己的常设机关。在此后二十多年时间里，全省各级人大及其常

委会在党的领导下，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，努力贯彻中央和省委的一系列重大部署，紧紧围绕省委的中心工作和全省改革发展稳定的大局，把保障和促进发展作为第一要务，把加强社会主义民主和法制建设作为根本任务，认真履行宪法和法律赋予的职责，积极实践，勇于探索，开拓创新，在地方立法、监督、决定重大事项、人事任免、代表工作和自身建设等方面取得了显著成绩，开创了我省人大工作的新局面。

五十年来，省人大及其常委会以宪法和法律为依据，从实际出发，共制定和批准了 367 件地方性法规、自治法规和法规性的决定、决议，有力地保证了国家法律和行政法规在我省的贯彻实施，保障和促进了改革开放和现代化建设的顺利进行。全省各级人大及其常委会紧紧围绕国民经济和社会发展中的重大问题和人民群众关心的热点、难点问题，通过听取和审议工作报告、执法检查、评议等方式，加强了对“一府两院”的监督，促进了依法行政和公正司法。根据我省经济建设和社会发展的需要，全省各级人大及其常委会代表人民的利益和意志，审议和决定了本行政区域内的重大事项，其中省人大及其常委会作出的有关全省政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作方面的决定、决议 289 项。这些决定和决议，适时把党的主张通过法定程序变成国家意志，既保证了人民行使当家作主、管理国家事务的权力，又支持和促进了“一府两院”的工作。全省各级人大及其常委会始终坚持党管干部的原则，充分发扬民主，严格依法办事，努力实现党的主张和人民意志的统一，认真完成了对国家机关工作人员的选举和任免，其中省人大及其常委会选举和任免国家机关工作人员约 5500 人次。

人大代表在人大工作中充分发挥了主体作用。全省各级人大及其常委会认真组织代表开展视察、调查活动，督促办理落实代

表提出的议案和建议，保障代表的合法权益。省人大及其常委会共办理代表议案、建议、批评和意见 12695 件。地方各级人大代表是地方各级国家权力机关组成人员，肩负着代表人民行使国家权力的重任。五十年来，我省公民中共有 80 多万人次当选为历届各级人大代表，他们代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予的职权，参加行使国家权力。目前，我省各级人大代表的群体知识结构、年龄结构渐趋合理，民主意识、法制意识和执行代表职务的能力不断增强，已经成为党和国家机关密切联系人民群众的重要纽带，成为我省物质文明、政治文明和精神文明建设的重要力量。

遵照宪法规定，全省各级人民代表大会由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全省各级人民政府、人民法院、人民检察院由人民代表大会产生，对人民代表大会负责，受人民代表大会监督。在省委的领导下，全省各级人大和“一府两院”，认真履行宪法和法律赋予的职能，认真贯彻党的路线、方针、政策，为推进社会主义民主法制建设，保障和促进我省改革开放与现代化建设顺利进行，作出了积极的贡献，取得了显著的成绩。

二、人民代表大会制度具有无比的优越性

五十年的实践证明，人民代表大会制度是具有极大优越性、适合我国国情的根本政治制度。

第一，人民代表大会制度充分体现了一切权力属于人民的原则，具有最广泛的群众基础。一切权力属于人民，这是我国国家制度的核心内容和根本准则。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。各级人大代表都是民主选举产生的，具有广泛的群众基础。人大代表向人民负责，受人民监督。代表的产生和构成体现了国家的性质，保证了国家权力始

终掌握在全体人民手中，人民依法享有法律上和事实上广泛、充分、真实的权利和自由，人权得到充分尊重和保障。这是维护人民根本利益和国家经受各种风险、克服各种困难的可靠保证，也是社会主义民主区别于资本主义民主的重要特征。实践证明，通过人民代表大会制度这种国家政权组织形式，能够把人民内部不同阶层的共同利益集中起来，能够反映和协调在社会主义市场经济条件下各方面的利益，把全国人民的力量凝聚起来，共同完成建设和改革的任务。

第二，人民代表大会制度能充分体现民主集中制原则，既保证了人民代表大会统一行使国家权力，又使各个国家机关分工合作、密切配合，协调一致地开展工作。人民代表大会及其常委会集体行使职权、集体决定问题，它可以真正集中和代表人民的意志和利益。同时，在由人民代表大会统一行使国家权力的前提下，合理划分了国家的行政权、审判权、检察权，既避免权力过分集中又避免不必要的牵制，使各个国家机关既专司其职又互相配合、目标一致地开展工作，兼顾了民主和效率两者之所长。正如邓小平同志指出的，这种体制最符合中国实际，有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。

第三，人民代表大会制度有利于实现党对国家事务的领导，便于把党的主张变成国家的意志，动员和组织全体人民为实现党的主张而奋斗。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现最广大人民的根本利益。党的领导主要是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。党对人大的领导，主要表现在，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意

志，使党组织推荐的人选成为国家机关的领导人员，并对他们进行监督。党对国家事务作出的重大决策和推荐人事的建议，经过国家权力机关的充分讨论和决定，可以更好地代表民意，集中民智，有利于充分调动广大人民群众的积极性，动员和组织全体人民在共同的意志下为实现共同的目标而一起行动。

三、进一步坚持和完善人民代表大会制度

党的十六大指出，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。坚持和完善人民代表大会制度作为发展社会主义民主政治的一个重要组成部分，是建设社会主义政治文明的题中应有之义，正如胡锦涛同志在党的十六届二中全会上指出的：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。”坚持和完善人民代表大会制度，最根本的是要把党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。

第一，坚持和完善人民代表大会制度，必须始终不渝地坚持党对人大工作的领导，自觉贯彻落实党的路线方针政策。坚持党的领导，是人民代表大会制度不断发展和完善的根本保证。我国的人民代表大会制度是在党的领导下建立的，也只有在党的领导下才能得到发展和完善。我国是一个有近 13 亿人口的发展中大国，人民利益的广泛性和实现人民利益的复杂性、艰巨性，要求必须有一个代表最广大人民根本利益的坚强的政治核心，来领导人民掌握好国家权力，正确处理各种社会矛盾，充分发挥人民代表大会制度的功效，把全国人民的力量和意志凝聚起来，顺利地建设好自己的国家。五十年来人民代表大会制度的发展历程证明，只有中国共产党才能担此重任。坚持党的领导，就要坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要

思想为指导，坚持党在社会主义初级阶段的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，坚持和完善人民代表大会制度，自觉地把党的主张通过法定程序转化成为国家意志，努力使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督，从制度上和法律上保证党的路线、方针、政策的贯彻实施。

第二，坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持人民当家作主，实现民主的法律化、制度化。人民当家作主是坚持和完善人民代表大会制度的精髓。人民是创造历史的动力，是我们的力量源泉和胜利之本。建立、坚持和完善人民代表大会制度的根本目的是为了发扬民主、反映民情、代表民意、集中民智、珍惜民力、维护民权，团结一切力量建设人民的国家。只有实行人民当家作主，才能有力促进各界人士的团结，最广泛地调动一切积极因素，把各方面的力量凝聚到实现中华民族伟大复兴的历史进程中来；才能最充分地发挥人民群众的主动性和创造力，通过人民群众的实践活动，不断实现理论创新，进而推动体制创新、科技创新和文化创新，使党和国家的各项事业始终充满生机和活力；才能充分反映、有效集中各族各界人民群众的意见和建议，把权力运行置于人民的监督之下。因此，我们要牢固树立民主意识，逐步完善与人民代表大会制度相配套的各项具体制度，实现民主的法律化、制度化。要努力扩大公民有序的政治参与，保证人民依法行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等各项民主权利，使人民真正成为国家的主人。各级人大代表和各级国家机关工作人员都要保持同人民群众的密切联系，深入实际，调查研究，体察民情，倾听民声，随时了解改革开放进程中出现的新情况、新问题和人民群众生产生活中的具体困难，积极主动地提出改进工作的意见和建议，更好地代表人民的利益。

第三，坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持依法治国，

保证宪法和法律的贯彻实施。宪法规定，我国实行依法治国，建设社会主义法治国家，维护社会主义法制的统一和尊严。“依法治国”从根本上说，就是“依宪治国”。宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，具有最大的权威性和最高的法律效力。十届全国人大二次会议通过的宪法修正案，使宪法更加完善，更加符合我国国情，更加体现时代发展的要求，更加适应全面建设小康社会的需要。要把坚持和完善人民代表大会制度同学习贯彻宪法结合起来，牢固树立宪法观念。我国的人民代表大会制度与宪法是紧密联系在一起，宪法由全国人民代表大会制定，全国人大和地方各级人大是监督宪法和法律实施的法定国家机关。同时，宪法又明确规定了我国人民代表大会制度的基本内容和各级人大的基本职权，规定了国家机构的组织活动原则。坚持和完善人民代表大会制度是建设社会主义法治国家的本质要求和重要内容。贯彻实施宪法，落实依法治国的基本方略，最重要的就是在党的领导下，坚持和完善人民代表大会制度，充分履行好宪法法律赋予地方人大的各项职能，按照建立中国特色社会主义法律体系的要求加强地方立法工作，监督政府依法行政、“两院”公正司法，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，为我省的改革开放和现代化建设营造更加良好的法制环境，提供更加有力的法制保障。

第四，坚持和完善人民代表大会制度，要求各级人大及其常委会必须认真行使宪法和法律赋予的各项职权。随着全面建设小康社会事业的推进和依法治国方略的实施，人民代表大会制度在国家政治、经济和社会生活中的地位越来越重要。要进一步强化人大作为国家权力机关的地位和权威，充分发挥各级人大的作用。要按照完善社会主义市场经济体制的要求，结合湖北经济和社会发展的需要，加强立法工作，提高立法质量。要正确处理立法数量与立法质量的关系，把有限的立法资源和时间用在最急

需、最有效的立法项目上，把主要精力放在提高立法质量上。在立法工作中要增强维护公民权利的意识，用法律规范和约束政府行为，坚决克服立法中的部门利益倾向和地方保护主义。要拓宽法规草案的起草渠道，进一步扩大公众参与立法的范围和途径，增强立法工作的透明度，保证立法决策更好地体现人民的意志，符合广大人民群众的根本利益。

要努力做好监督工作。党的十六大报告强调，要“加强对权力的制约和监督”。为此，必须建立起结构合理、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上加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。人大监督是代表国家和人民对其他国家机关进行的具有最高法律效力的监督，是人民当家作主的重要体现，是其他监督不可替代的。加强和改进人大监督，对于保证其他国家机关贯彻实施宪法和法律，促进中国特色社会主义事业的健康发展，具有重要的作用。各级人大及其常委会要认真履行宪法和法律赋予的职责，不负人民重托，敢于监督，善于监督；“一府两院”要主动接受监督，积极配合监督；全社会都要支持人大监督，为人大监督工作的开展创造良好的社会环境。各级人大及其常委会要突出监督重点，对宪法、法律和法规的实施情况，对政府及其工作人员依法行政的情况，对财政预算的执行情况，进行经常性的、有效的检查监督，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究等行为。要把人大监督与舆论监督、群众监督紧密结合起来，增强监督实效。

第五，坚持和完善人民代表大会制度，必须紧紧围绕发展这个第一要务，充分发挥人民代表大会制度在加快推进我省全面建设小康社会进程中的作用。加快湖北发展、全面建设小康社会，是我省当前和今后一个时期的中心工作。坚持和完善人民代表大会制度，要与我省全面建设小康社会的伟大事业结合起来，从制度上保障人民的民主权利，从法制上保障全省的经济社会协调发