

人民代表大会制度工作 理论与实践



贵州教育出版社

人民代表大会制度工作

理论与实践



贵州教育出版社

19822

人民代表大会制度工作

理论与实践

贵州教育出版社

人民代表大会制度工作 理论与实践

贵州教育出版社出版发行

(贵阳市中华北路 289 号)

贵阳教育印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 13.5 印张 33.9 千字

印数 1—1500 册

1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 7-80583-905-0/D·899 定价:30.00 元

编委会:	李长兴	夏文翔	司徒桂美
	李清竹	张学武	徐世江
	张朝湘	卢胜伟	濮振远
主 编:	李长兴		
副主编:	张学武	濮振远	
编 辑:	马绍华	吴利平	曾富生
	杨厚楮	孙绍林	张 虹
	陈寿宇	冯守明	廖梓阳
	王成志	钟文生	陈光泉
	林 群	熊文武	

深刻认识理论内涵 指导人大工作实践

(代 序)

省委常委、市委书记 王三运

贵阳市人民代表大会制度工作研究会的成立,是市人大工作中的一件大事,是市人民代表大会制度建设史上的一个新的起点,标志着市人民代表大会制度工作的理论研究又向前推进了一步。对于不断完善和发展市人民代表大会制度,推进依法治市,促进市两个文明建设具有重要的意义。我向同志们表示热烈的祝贺!

一、人民代表大会制度有丰富的理论内涵,必须认真研究

人民代表大会制度是在马克思主义国家学说指导下,把马克思主义的基本原理同我国的具体实践相结合的伟大创造。马列主义关于国家学说的理论很广泛,而对人民代表大会制度建设有直接指导作用和产生影响的,主要是人民代表制理论和政权建设学。马克思、恩格斯关于代表制的理论,大致有以下几个方面的内容:

对资产阶级议会制的批判；提出新型国家人民代表机关建设的基本原则；关于建立民主共和国政体的思想；关于利用资产阶级议会民主从事议会活动的观点。这些内容的核心是马克思、恩格斯总结巴黎公社经验时提出的关于人民代表机关建设的原则，反映了马克思主义代表制观点的历史特点。马克思、恩格斯关于代表制的基本观点，通过列宁获得了发展。列宁对马克思、恩格斯建立新型无产阶级国家代表制的基本点作了阐发，使之更加明确、具体和丰富。列宁对人民代表制度建设理论的贡献，不在于对资产阶级议会制的批判，而在于比马克思、恩格斯要明确得多、系统得多，提出了新型国家代表制度建设理论，并且从事了创建实践活动。把他的思想归纳起来就是：建立一个真正的民意机关，它通过集中地行使国家的一切权力来管理国家。但条件是这个机关的代表必须是真正按人民的意志选举产生的，并且受人民的监督，人民随时可以撤换。只有这种制度才能保证人民当家作主，管理国家的权力。以毛泽东同志为首的中国共产党，为建立人民政权进行了长期艰苦卓绝的斗争，在这个过程中，提出了一系列政权建设的理论思想。这些思想绝大部分分析了中国革命各阶段的政权性质，关于政权形式的论述，在一些方面作了适合中国情况的阐述。在政权理论上，我们一直坚持巴黎公社“议行合一”和列宁的一切权力归苏维埃的原则，主张代表机关应成为真正的权力机关。而代表机关组织原则是民主集中制。毛泽东同志把这种代表机关集权的制度概括为民主集中制。这是我国人民代表大会制度建设的一个突出特点。人民代表大会制度是马列主义关于代议制理论的指导下建立的，无产阶级政权建设理论是在对资产阶级政权理论的批判中产生的，其政权组织形式也是与资产阶级政权组织形式针锋相对地产生的。邓小平同志强调指出：“我们必须坚持和完善人民代表大会制度。”江泽民同志在党的十五大报告中指出：“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力。”我们一定要坚持和不

断完善人民代表大会制度,作为人大研究会,要在认真把握人大制度丰富理论内涵的基础上,用马克思主义实事求是的态度,结合贵阳市的实际情况,加强理论研究,不断加深对人民代表大会制度的认识,更好地指导人大的各项工作。

二、依法治国是基本方略,必须正确认识

党的十五大正式把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略。这既是历史发展的必然趋势、全体人民的共同愿望以及经济发展和社会全面进步的客观要求,也是实现国家长治久安的重要保证,更是改善和加强党的领导,提高执政水平的有效途径。依法治国,概括地讲,就是依照宪法和法律的规定来治理国家,管理社会事务。江泽民同志明确指出:“实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化的轨道,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化和规范化;就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业、管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”江泽民同志的这段讲话,一方面,高度概括了我们党治理国家的基本方针,指明了改革和完善政治体制的基本方向,明确了法制建设在国家政治、经济和社会生活中的地位和作用;另一方面,又具体阐述了依法治国这一概念所包括的三层含义:首先,依法治国,是指国家的有关政治生活、经济生活和社会生活等各项工作,逐步走上法制化、规范化的轨道;其二,依法治国,是将广大人民群众的意志和根本利益上升为国家的意志——法律,实质上所体现的是人民群众当家作主的民主权力,实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变;其三,依法治国的主体,只能是广大人民群众,具体行使有关管理职能的行政部门和公职人员,只是人民群众管理国家事务的执行人,他们代表人民群众行使管理国家的权力,但要接受人民群众的监督,并且要切实

保障广大人民群众依法参与管理国家、管理经济文化事务、管理社会事务的权力。

要推进依法治国的方略,离不开坚持和完善人民代表大会制度。首先,人大是个立法机关,它把人民的意志变成法律,通过依法办事,从而在根本上实现人民当家作主。第二,人大又是一个监督机关,它产生其他国家机关,同时又监督这些机关按人大制定的法律和所作的决定行事,从而保证这些机关严格依法办事。第三,人大还是个民意机关,它能最广泛地联系人民群众,了解民情民意,通过人大代表的发言,提议案、建议和批评,反映人民意见和要求,沟通政府与人民的联系,排解群众的情绪,使政府更好地为人民办事。在中国,离开健全人民代表大会制度,发挥人民代表大会的作用去谈依法治国,就会舍本求末,陷于空谈。作为研究会,要把依法治市当成一个重要工作来加以研究,以推动依法治国方略的实施。

三、调查研究是成事之基,必须提高水平

我市人大常委会建立时间虽只有十多年,但各届常委会组成人员在认真研究和把握人大丰富理论的基础上,坚持以邓小平理论为指导,努力工作,奋发进取,认真贯彻“抓住机遇,深化改革,扩大开放,促进发展,保持稳定”的基本方针,本着对全市人大代表和全市人民高度负责的精神,认真履行宪法和法律赋予的职责,大力加强社会主义民主与法制建设,在促进我市国民经济持续、快速、健康发展中发挥了积极作用;在制定地方性法规、决定重大事项、监督和支持“一府两院”的工作,依法任免国家机关工作人员,检查法律法规的贯彻实施,密切与代表的联系,指导基层政权建设,加强自身建设等方面进行了大胆的探索和尝试,为完善和发展人民代表大会制度,保障我市改革开放和现代化建设的顺利进行,积极推进依法治市,作出了积极贡献。也为我们系统深入地研究人民代表大会制度工作,提供了宝贵的经验。

新的形势对人民代表大会制度建设和地方国家权力机关的工作提出了新的任务和要求。地方人大及其常委会如何服从和服务于经济建设这个中心,促进社会生产力的发展;如何进一步加强社会主义民主法制建设,充分发挥权力机关的作用,完善民主选举制度,推进社会政治、经济和社会生活的民主化,促进依法治市,保证国家的法律法规在本行政区域的贯彻执行;强化和完善人大及其常委会的各项职能,做好立法工作和监督工作,进一步加强和改进人事任免工作,促进政府依法行政,保障司法机关公正司法;充分发挥人民代表的作用和各级人大密切联系群众的多渠道作用,反映社情民意,解决群众迫切需要解决和普遍关心的“热点”、“难点”问题等等,都需要我们认真探索,加强研究,以保证党的方针政策能够变为人民的意志。这也是我们理论工作者和实际工作者的共同任务。希望从事人大制度工作理论研究的同志,包括参与研究的理论界、学术界的同志,能坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,深刻领会党的十五大精神实质,确保人民代表大会制度的理论研究沿着正确的方向健康开展。要解放思想,勤于思考,悉心研究,多出成果。要以理论联系实际的方法,提高干部群众对人民代表大会制度的认识,不断拓宽人民代表大会制度的新的研究领域,探索、总结在社会主义市场经济条件下加强和完善人民代表大会制度的新经验。

各级党委、政府和有关单位、部门要支持人大制度研究工作,为开展研究工作提供各种方便,为进一步促进我市的社会主义民主与法制建设,推进依法治市,完善和发展人民代表大会制度而共同努力。

预祝大会圆满成功!

(本文系作者在“在贵阳市人民代表大会制度工作研究会成立暨首次理论研讨会上的讲话”)

人大工作的实践呼唤 加强理论研究

(代 序)

市委副书记、市人大常委会主任 李长兴

贵阳市人民代表大会制度研究会是在省市领导的关心以及各单位、社会各界人士的大力支持下,今天正式成立了,并将召开首次理论研讨会。我代表市人大常委会,表示热烈的祝贺!同时对光临今天大会的省委、省人大领导,市委、市政府、市政协的领导同志,各地区兄弟人大的领导同志,各界朋友,以及热心支持研究会的成立、积极为研讨会撰稿的单位、个人和所有参加大会的同志表示衷心的感谢和敬意!

江泽民总书记在党的十五大报告中号召全党:“依法治国,建设社会主义法治国家”。这表明跨向二十一世纪的中国,在社会主义市场经济条件下实现了治国方略的转变,标志着执政党掌握政权方式的重大发展,具有划时代的意义。我们党自十一届三中全会以来,邓小平同志多次强调要坚持和完善人民代表大会制度。

我国的法制得到了恢复和发展,法制在经济建设中的重要性已被人们普遍认识。党的十二大和十三大都充分体现了加强法制建设的思想。党的十四大明确指出:建设社会主义民主政治,最重要的是要坚持人民代表大会制度。提出了建立社会主义市场经济,并强调在建立社会主义市场经济的同时,必须建立与之相适应的法律体系。法律不仅是经济生活的外部保障手段,而且更主要的应该成为经济生活的运行规则和调节手段。市场经济同时也是法制经济。党的十五大又将依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,强调国家一切权力属于人民,我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的选
择,我们必须坚持和完善这个根本政治制度。这表明了法制建设在经济领域的重要性,同时也在政治权力领域得到了体现,开创了依法治国的新阶段。

贯彻依法治国的方针,要着力于制度的建设。制度带有根本性、稳定性。进一步健全社会主义民主,坚持和完善人民代表大会制度,只有坚持人民代表大会制度,才能高度地集中人民群众的智慧,统一人民的意志,同心同德、团结一致地完成依法治国、改革开放和经济建设的任务。因此,加强对人民代表大会制度的研究,使我国的这一根本政治制度不断得到完善和发展,使广大人民群众不断地加深对这一根本制度的认识 and 了解,对于健全和发展社会主义民主法制,全面推进社会主义民主政治建设,促进社会进步、社会文明都具有十分重要的意义。作为地方人大常委会,在坚持人民代表大会制度的同时,要加强对完善人民代表大会制度和人大工作的研究,这种研究,包括实践中如何更好地体现和运用的研究,以深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智。正是出于这样的考虑,我们决定成立人民代表大会制度工作研究会。这标志着我市人民代表大会制度工作研究有了一个新的起点,我们希望能在这个起点上开拓进取,积极工作,为完善人民代表大会制度,

加强社会主义民主和法制建设,促进依法治市,加强和提高人大工作作出积极的贡献。

这次会议收到论文 132 篇,结集为《人民代表大会制度工作——理论与实践》。作者有从事人大工作的实际工作者,有专门研究民主与法制和国家政权学说的理论工作者,有作为权力机关主体的人民代表,有国家机关各部门的负责同志,有社会各界人士及民主党派人士,比较全面地反映了对人民代表大会制度的实践程度和认识程度,表达了社会对研究会的关注。这些论文具有较高的理论水平,对我们实际工作具有一定的指导性和参考价值。它们从各个方面阐述了关于民主与法制,依法治国,建设社会主义法治国家,坚持和完善人民代表大会制度的观点;从马克思主义的国家学说到人民民主专政的形成,从权力本位到还政于民,从宪政、议会制到苏维埃和人民代表大会制度,探讨了社会主义法治国家的内涵以及社会主义法治的基本要素,论述了邓小平理论对依法治国基本方略的指导意义,强调了依法行政的重要性,肯定了人大监督是推进依法治市的重要保障。进而加深了必须坚持和完善人民代表大会制度的认识。

在依法治国,建设社会主义法治国家的历史进程中,人民代表大会制度,无论是理论问题,还是实践问题;无论是法律问题,还是思想认识问题,都有待我们深入研究、加深理解,有待我们勇于实践,并在实践中不断提高认识。

坚持和完善人民代表大会制度,必须坚持党的领导,并运用国家的政权形式巩固党的领导;必须坚持人民民主专政,体现一切权力属于人民的宪法核心,体现人民群众在党的领导下当家作主的政治地位;必须坚持严格依法办事的原则,把党的主张变成国家意志,把党的路线方针政策上升为法律,并通过国家的强制手段贯彻实施。共产党是执政党,是领导核心,这是历史的选择并为宪法所肯定。我们讲坚持党的领导就是贯彻执行宪法的规定,我们讲执

行党的路线方针政策,就是在宪法规定的范围内,严格依法办事的体现。党领导人民(通过立法机关)制定宪法和法律,达到治理国家,确保人民当家作主的目的,这是党执政方式成熟的标志,在执行宪法和法律的过程中,离不开党的领导,这是在社会主义市场经济条件下执政党执政方式的改进和完善所必需的客观要求,所以十五大强调:“发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标”。

坚持和完善人民代表大会制度,必须确立宪法规定的党的核心地位,必须确立人民当家作主的法律地位,人民通过自己的代议机构——人民代表大会行使国家政务和事务方面的管理权。由人民直接和间接选举,产生人民代表大会这一权力机关,由权力机关产生行政机关,审判机关和检察机关,各司其职,分别对权力机关负责和受权力机关监督。所以坚持和完善人民代表大会制度,必须加强人大工作。

加强人大工作,要加快立法进程,提高立法质量。用法律来规范人们的行为,调整社会生活的各种矛盾。要在国家法制统一的原则下,在社会主义市场经济法律体系的范围内,构筑我市地方性法规的框架,编制立法规划,有重点有步骤地件件落实,确保依法治市的需要。

加强人大工作,要认真行使对重大事项的决定权。对市场经济必须具备的发展条件要加以研究,对改革开放的新情况、新问题,适时作出判断和决定,对党的方针政策,必须代表人民的意志,用决议、决定的形式保证贯彻,对人民普遍关心的热点难点问题,通过调查研究或督促其他机关调查研究,认真负责地对人民作出交待,从而推进依法治市的深入开展。

加强人大工作,必须充分行使监督权,明确权力的主体是人民,行政机关、审判机关、检察机关的权力是受人民的委托行使的,人民同时也保留了对上述机关制约限制的权力。这样才能保证行

政机关严格依法行政,司法机关公正司法,从而保证依法治市的顺利进行。

加强人大工作,必须把坚持党管干部的原则和依法选举任命干部结合起来。党的领导其中一条是通过向国家机关推荐重要人选来实现的。依法选举和任命,就是要通过法定的民主程序,体现民意和公意,把党推荐的人选,选入国家机关,以达到人民性和党性的高度统一,从而使依法治市沿着正确的方向推进。

在依法治市的过程中,人大担负着极其重要的使命。面临艰巨的任务。我们既感到光荣,也感到责任的重大。依法治市,我们有党的坚强领导,有广大人民的积极支持,在历届人大创造的良好条件的基础上,贵阳市十届人大及其常委会决不辜负党和人民的重托。

我们要发挥研究会联系面广,宣传和影响面大,形式灵活,研究力量强的优势和特点,动员和组织广大群众和社会各界研究人民代表大会制度和人大工作,探索民主与法制建设的途径,领会依法治国方略的精神,总结依法治理的成果,促进依法治市目标的实现。同时,有针对性地开展专题研讨活动,比如开展对重大问题作出界定的专题讨论;对依法治市方案及其实施细则的专题讨论;对监督与接受监督的法律关系的专题讨论等等,使研究工作有序地、有力地接连不断地展开。

要充分发挥研究会的作用,调动各方面的积极性,群策群力,多出成果。解决现实工作中出现的诸如各种观点的碰撞和认识的不统一,实践中的不协调,以及群众关心的“热点”、“难点”等问题。我们提倡从事人大工作的同志要勇于实践,在实践中发现问题,在实践中提高自己的理论水平和业务水平,把自己的实践进行总结,达到理论的高度。我们欢迎各部门以及企业界等各条战线上的实际工作者,结合自己的工作特点和实际情况,积极参加人民代表大会制度工作的研究。我们希望理论界、法学界、科技界、社会科学

界、教育界、新闻界的同志,关注和支持人大工作,理论结合实际,积极探索,为人大制度的理论研究和促进人大工作作出贡献。

要在理论研究的同时,培养和造就一支高素质的人大制度工作研究队伍,以保证研究工作的长期性、持续性。研究会的同志应该是一批信念坚定,思想敏锐,知识渊博,求真务实的人才,不仅有较高的政治思想素质,还要有较高的业务素质,知法、懂法,具有市场经济理论的基本知识,熟悉我市的经济工作,了解我市社会发展的情况,只有这样才能使理论研究贴近生活,贴近群众,也只有这样,我们才能撰写出有较高理论水平和具有时代特征的精品,从而更好地指导我们的工作实践。有了这支队伍,并勇于探索,辛勤耕耘,一定能够在人民代表大会制度工作研究上取得丰硕的成果。

预祝会议圆满成功!

(本文系作者在“贵阳市人民代表大会制度工作研究会成立暨首次理论研讨大会”上的讲话)

目 录

谈社会主义法治国家·····	伍华权(1)
建设文明城市的法治断想·····	侯建英(6)
社会主义法治的基本要素及其实现基础刍议 ·····	胡嵘权 袁承东(11)
依法治国与人大工作 ·····	夏文翔 杨厚楣(15)
地方立法的几个问题 ·····	李康民(22)
试述地方立法的规范化 ·····	王成志(25)
地方立法权初探 ·····	文永辉 李 瑞 臧兴乐(30)
浅谈推进依法治市 ·····	陈鲁西(36)
强化权力机关意识是依法治国的重要保证 ·····	陈启厚(40)
加强法制建设 促进依法治省 ·····	郭小勇(43)
“六化”建设与依法行政 ·····	张学武 郭达公(50)
邓小平理论与民主法制建设 ·····	李亦理(55)
人民民主专政与依法治国 ·····	张国文(60)
党管干部与依法任免 ·····	何任叔(64)
依法治市 从我做起 ·····	濮振远(69)
民主监督与法治建设 ·····	张道煌(72)
依法行政的几个问题 ·····	吴志刚(75)
树两个权威 促依法治国 ·····	吕维亮 陈寿宇(81)
谈法治文化在中国 ·····	廖梓阳(85)
治国方略史考 ·····	杨光明(89)
浅析华侨法律概念 ·····	林南生(94)
依法行政问题的思考 ·····	刘霁春(98)