

民主政治建设论

地方人大工作的实践与思考

关广富 著



湖北人民出版社

MINZHUZHENGZHIJIANSHELUN

ISBN 7-216-03264-0



9 787216 032643 >

民主政治建设论

——地方人大工作的实践与思考

关广富 著

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

民主政治建设论
——地方人大工作的实践与思考

关广富 著

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：湖北省人大常委会办公厅

经销：湖北省新华书店

印刷服务中心

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印张：13.375

字数：235 千字

插页：4

版次：2001 年 12 月第 1 版

印次：2001 年 12 月第 1 次印刷

印数：1—2000

定价：21.00 元

7-216-03264-0/D·567

卷 首 语

关广富同志的《民主政治建设论》，是他继《地方人大工作纵谈》之后的又一部专著，与他的《经济发展论》是姊妹篇。该书是作者在担任湖北省人大常委会主任期间从1998年1月至2001年12月的部分文章和重要讲话中整理形成的，其中选录的大部分文章和讲话都是深入调查研究、广泛征求意见并经过省人大常委会主任会议研究之后定稿的，用作者的话说，是省九届人大常委会“集体智慧的结晶和共同奋斗的成果”。书中的有些内容曾在《人民日报》、《中国人大》、《中外交流》、《湖北日报》和《楚天主人》等报刊公开发表，有些内容是首次发表。全书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，依据党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律，着眼于新的形势、新的任务和新的实践、新的发展，对社会主义民主政治建设特别是地方人大工作作了比较系统的阐述。全书贯穿着解放思想、实事求是的思想路线，体现着马克思主义与时俱进的创新精神，具有很强的实践性和鲜明的时代特色，不仅对当时的工作

起到了推动作用,而且对目前和今后的工作仍具有指导意义。

关广富同志站在全局的高度,多视角、全方位地深刻论述了民主政治建设,特别是地方人大工作,在一些重大理论问题上有所创新并逐步深化。《民主政治建设论》一书继承和发展了《地方人大工作纵谈》的观点。这里着重从以下几个方面加以介绍:

一、必须高度重视并切实发展社会主义民主政治

党的十五大明确指出:“发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标。”为此,作者在第一篇总论中便开宗明义:“社会主义市场经济、民主政治、精神文明,这是有中国特色社会主义的三大重要组成部分,也是建设富强、民主、文明的社会主义国家不可或缺的三个基本方面。”这是作者选择民主政治建设这一论题并将其命为书名的重要缘由。

关广富同志首先在第一篇第一章中对社会主义民主政治建设的几个基本问题作了概述。1. 关于为什么要加强社会主义民主政治建设问题。他从“人民民主是社会主义的本质要求和内在属性”、“建设社会主义民主政治是我国社会主义现代化的重要目标”、“社会主义民主政治是社会主义物质文明和精神文明建设的政治保证和支持”三个方面,得出“社会主义民主政治建设是建设有中国特色社会主义题中应有之义”的结论。把民主政治建设

放在整个有中国特色社会主义的大系统中,联系地、全面地研究,而不是孤立地、片面地就“民主政治建设”谈“民主政治建设”。2. 关于社会主义民主政治建设的重点问题。他在书中指出,“社会主义民主政治建设最重要的是坚持和完善人民代表大会制度”,这是“当前社会主义民主政治建设的重点”。体现了作者科学的以“民主政治建设”为主题研究和探索人大工作的基本思路和方法。3. 怎样建设社会主义民主政治? 他认为应把握以下几项基本原则:一是必须以马克思主义为指导;二是必须在党的领导下进行;三是必须致力于基本制度的完善;四是必须与时俱进、循序渐进;五是必须坚持走群众路线,充分发挥人民群众的主观能动性和伟大创造精神。

二、继续坚持和完善人民代表大会制度,不断推进依法治国和依法治省进程

党的十五大指出:“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選擇,必须坚持和完善这个根本政治制度,不照搬西方政治制度的模式,这对于坚持党的领导和社会主义制度,实现人民民主具有决定意义。”对此,关广富同志始终高度重视,并在第一篇特别是第二章中专门加以论述。他提出:“坚持和完善人民代表大会制度,首先必须对‘什么是人民代表大会制度、怎样坚持和完善人民代表大会制度’这个根本问题有一个深入的了解和认识。”“特别是新的

历史条件下，‘坚持、完善一个什么样的人民代表大会制度和怎样坚持、完善人民代表大会制度’，这更是需要高度重视、悉心思索和努力实践的问题”。他在书中全面地论述了人民代表大会制度的主体、客体、内容、依据、原则、领导、目的等一系列问题，概括了人民代表大会制度的内涵和特征，并进一步指出：“人民代表大会制度的本质是人民代表大会制度的核心内容，决定了人民代表大会制度的其他方面的内容。”“抓住了人民代表大会制度的本质就抓住了人民代表大会制度建设的‘纲’。”“‘坚持与完善’是人民代表大会制度建设的永恒主题。”坚持不是固定不变的，它必须随着实践而不断发展，不断改革和创新，不断自我完善。怎样坚持和完善人民代表大会制度？关广富同志认为：“要从我国的国情出发，在坚持四项基本原则的前提下，有步骤、有秩序地推进人民代表大会制度的改革和发展。现阶段的主要目标是进一步落实宪法和法律规定的~~人大~~及其常委会的地位和职权，把人大及其常委会建设成为‘三位一体’的机关。”即人民代表机关、国家权力机关和负有国家重要职责的工作机关。从而深化了传统意义上“坚持和完善人民代表大会制度”的理论。

关于我国根本政治制度与依法治国基本方略的关系。关广富同志指出：“坚持和完善人民代表大会制度是推进政治体制改革、加强民主法制建设的重要内容，是推

进经济体制改革和实现现代化的重要保证,是建设有中国特色社会主义的重要组成部分。”他说:“坚持四项基本原则是立国之本,坚持改革开放是强国之路,坚持依法治国则是治国之策。”

那么,依法治省和依法治国到底是个什么关系?地方人大在依法治省中应发挥什么样的作用?关广富同志在第一篇第三章中作了详细论述。他说:依法治省是实施依法治国方略的必然要求,是实现依法治国目标的重要基础,是依法治国的有机组成部分。剖析了依法治国的“国”和依法治省的“省”的含义,提出“国家法治就好比是一座大厦,地方法治就好比是这座大厦的一砖一瓦”,“国家法治与包含其中的地方法治相辅相成、相互促进”的观点。“地方人大及其常委会作为地方国家权力机关及其常设机关,作为从事社会主义民主和法制建设的重要机关,在实施依法治国方略、推进依法治省中担负着极其重要的责任”。要积极主动地履行宪法和法律赋予的职责,切实发挥“主导作用”、“职能作用”和“表率作用”。“三重作用”的提出,对地方人大及其常委会在依法治理系统工程中的地位和作用作了准确的定位。

三、坚持和依靠党的领导,自觉把人大工作置于党委的领导之下

人民代表大会制度是党领导的人民民主制度,是我们党对国家事务进行领导的一大特色和优势。只有在党

的领导下,才能充分发挥人民代表大会制度的功效。人大工作必须坚持和依靠党的领导。这也是贯穿全书的一条红线。如关广富同志在第一篇第一章中指出:“在新的历史时期,要继续推进中国社会主义民主政治建设,必须始终不渝地坚持党的领导。”在第三篇《在省委人大工作会议上的讲话》中,他强调:“坚持党的领导,是人大工作必须始终遵循的一条根本政治原则,也是做好人大工作的根本保证。”怎样才能坚持党的领导?在上述篇章和第一篇第十四章等有关篇章中,关广富同志较全面地论述了这个问题:1. 要深刻认识党的执政地位和加强党的领导的重要意义,始终不渝地坚持和依靠党对人大工作的领导。2. 要进一步增强党的观念,善于把党的主张通过法定程序变成国家意志和人民群众的自觉行动。3. 要坚持围绕党委的中心工作和统一部署开展工作,认真贯彻执行党的路线、方针、政策,依法履行职责,正确把握和处理党的领导同依法行使职权的关系,自觉接受和主动争取同级党委的领导,按照党委的意图和人民的意志开展工作,保证人大工作的正确方向。4. 健全和坚持向同级党委请示报告的制度,人大及其常委会开展的重要工作、重要活动、重要议案和重大问题,都要事先向党委请示报告,取得党委的领导和支持;在工作中遇到困难和问题,要及时请党委协调解决。5. 要加强人大党组织建设,注意发挥人大各级党组织和广大党员的作用,切实保证党的路线、

方针、政策的贯彻落实。这些论述,旗帜鲜明,毫不含糊,可操作性强,为有效地开展地方人大工作指明了政治方向。

四、按照“三个代表”的要求,围绕发展主题,认真履行宪法和法律赋予的各项职权

2000年2月25日,江泽民同志在广东省考察工作时首次提出的“三个代表”的重要思想,从根本上回答了在新的历史条件下建设一个什么样的党和怎样建设党的问题,是中国共产党的立党之本、执政之基、力量之源。关广富同志及时将这一具有划时代意义的理论运用到地方人大工作的实践中,于同年9月28日在省九届人大常委会第20次会议上作了题为《按照“三个代表”的要求做好人大工作》的重要讲话,从我国的根本政治制度、人大的性质和地位以及作用等方面论述了在人大工作中贯彻“三个代表”重要思想的重大意义。指出,在人大工作中坚持、贯彻和体现“三个代表”的重要思想,是坚持和完善人民代表大会制度、加强和改善党的领导、保障和实现人民民主的必然要求;只有把“三个代表”作为人大一切工作的出发点和归宿,人民当家作主的地位才能真正得到保障,我们国家的社会主义性质才能真正体现出来。为此,他在第一篇第五章、第二篇第三章和第三篇有关部分中明确提出,“如何更好地贯彻和体现江泽民同志‘三个代表’的重要思想,做好人大各项工作,是我们面临的重大课题”。

“贯彻‘三个代表’的重要思想，必须紧密联系人大工作实际，用以指导人大及其常委会依法履行职责的全部实践活动”，要紧紧围绕经济建设中心，“从人大的性质和工作特点出发，选择人大工作与经济工作的最佳结合点，依法履行立法、决定重大事项、监督和人事任免等职能，通过人大工作，促进改革、发展和稳定”。

（一）关于地方立法

地方立法是国家立法的补充，是省人大及其常委会的法定职权和重要工作，也是实现有法可依，实施依法治国、依法治国的前提和基础。关广富同志针对我省立法工作的状况和面临的新形势、新任务，就如何按照“三个代表”的要求，做好地方立法工作的问题，在本书第一篇第五章、第二篇第一章和第二章、第三篇有关部分等都有详细的论述。主要观点有：

1. 明确指导思想，把握工作重点。必须以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导，紧紧围绕经济建设中心，突出经济立法重点，兼顾其他方面的立法，保障和促进社会全面进步。立法工作的思路是“突出重点，体现特色，确保质量，讲求效益”，而且“这四者之间，是相互联系、辩证统一的”，但“核心问题还是立法质量问题”，“要坚持速度与效率的统一”，“在加快立法步伐的同时注重提高立法质量，在注重立法质量的前提下提高立法效率”，要“把提高立法质量放在立

实作的首位,把立法质量作为评价立法成果的重要标准”。

2. 坚持与宪法、法律和行政法规“不抵触”的原则。要在法定权限内立法,认真实行统一审议制度,正确处理整体与局部、长远与当前等利益关系,避免在地方立法中不适当地扩大部门权力和地方利益,切实维护法制的统一和尊严。

3. 从实际出发,因地制宜,选好立法项目,突出地方特色和民族特色,增强法规的针对性和可操作性。

4. 完善工作机制,提高立法质量。一是在发挥人大代表、人大常委会组成人员的主体作用和政府及有关部门起草法规草案中的基础性作用的同时,要进一步拓宽法规草案的起草渠道,建立健全起草主体多元化、实际工作者与专家学者相结合的法规草案草拟制度,充分调动各方面参与立法的积极性。二是要发挥人大各专门委员会研究、审议和拟订法规议案的作用,发挥法制委员会对法规案进行统一审议的作用。三是要发挥常委会法规工作室和立法顾问组以及专家学者的参谋、咨询作用。四是做好常委会会议的审议工作。

5. 坚持群众路线,扩大立法民主。一是要注意倾听人大代表、政协委员的意见。二是要注意征求有关部门对法规草案的意见,特别要注意听取不同的意见,认真分析研究,并做好协调工作。三是要注意听取专家的意见。四是要注意广

泛听取人民群众的意见。对一些关系广大人民群众切身利益的重要法规草案,应采取召开座谈会、论证会、听证会,或者将草案通过媒体向社会公开等形式征求意见,努力拓宽人民群众参与立法的渠道。

6. 改进立法程序,实行科学决策。要在总结经验的基础上,不断完善立法程序。在学习、借鉴全国人大实行“三审制”的同时,要“从我省的具体情况出发,根据立法的进程和实际需要,除了有关法规问题的决定和批准法规可以一审通过之外,一般至少实行二审制,有些涉及面广、情况较为复杂的法规草案要实行三审制”。

7. 重视立法计划,发挥主导作用。“首先,要制定好切实可行的规划和计划,掌握立法的主动权,克服立法中的随意性和盲目性。其次,要严格执行规划和计划,不能靠拍脑袋立法,搞临时动议,随意增加或者减少立法项目”。此外,要坚持立、改、废相结合,加强对现行法规的清理、修订和完善。要加强立法队伍建设,做好立法服务工作。

(二)关于决定重大事项

讨论、决定本行政区域内的重大事项,是宪法和法律赋予地方人大及其常委会的一项重要职权。如何深化对重大事项决定权的认识、科学界定重大事项范围、努力提高行使决定权的水平,使其在我省的经济建设和民主法制建设中发挥更大的作用?关广富同志在第二篇第三章中专门作了论述。

他在谈到对重大事项决定权的认识问题时说,地方人大及其常委会行使决定权,是党领导人民当家作主的具体体现;是实施依法治国基本方略的必然要求;是地方国家权力机关的法定职责;是地方因地制宜发展本地区各项事业的重要保障;是地方国家权力机关运行机制中的关键环节。“法律赋予人大及其常委会的立法、决定、任免和监督四项主要职权,彼此之间既有一定的独立性,又相互联系、相互依存、相互作用”。“立法权、任免权,就其本质而言也是一种决定权;监督则是保证人大及其常委会各项决议、决定得以贯彻执行的手段,离开了决定权,监督权就失去了依据和目标”。“从这个意义上讲,决定权贯穿于‘四权’之中,在权力机关的运行机制中居于重要的地位。抓住行使决定权这个关键环节,可以更好地推动其他职权的有效行使,从而把人民当家作主的权力落到实处”。

何为重大事项?关广富同志提出:“所谓大事,就是本行政区域内具有全局性、长远性、根本性的事项,就是事关改革、发展、稳定的重大问题和人民群众普遍关注的热点问题。只有抓住本行政区域内的重大事项来行使决定权,才能取得应有的效果。”按照地方组织法的有关规定的精神,关广富同志从实际出发,对人大及其常委会“讨论、决定”重大事项的层次作了界定。他认为,地方人大及其常委会讨论、决定的重大事项一般可分为三个层次:一

是人大及其常委会讨论后必须决定的事项；二是人大及其常委会讨论，提出审议意见，必要时可以作出决定的事项；三是人大及其常委会讨论并提出意见、建议后，由政府报请上一级有关机关批准的事项。这种分层次界定地方人大及其常委会行使重大事项的范围的方法，就当时在全国来说，尚属首创。不仅在理论上进一步明晰了重大事项决定权的内涵和外延，而且在实践中增强了地方人大重大事项议决工作的可操作性。

关于行使重大事项决定权应注意的原则，关广富同志在总结多年实践经验的基础上，提出了遵循坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事和抓大事议大事等基本原则。为了保证重大事项决定工作的质量和效率，他在第三篇有关部分中强调：“要不断加强对重大事项的依法决策和监督。”

关广富同志还从更宽广的层面上论述重大事项决定工作。他提出，人大及其常委会在行使决定权的实践中，还要正确处理好与党委决策权的关系、与政府执行权或者说行政管理决定权的关系、与行使人大其他职权的关系。指出：“决定权与其他职权是一个有机联系的整体，决定权与其他职权交互运用，可以更好地发挥作用。”

（三）关于监督

监督权是宪法和法律赋予地方人大及其常委会的一项重要职权，是实现有法必依、执法必严、违法必究的重

要保证。加强对监督方式的研究,有助于强化监督职能,增强监督实效。鉴于此,全书用较大的篇幅,详尽地论述了人大监督问题,深化了人大监督理论。

1. 人大司法监督。对此,关广富同志在第二篇第四章中作了专门论述。第一,何谓人大司法监督?他认为:“人大司法监督,是国家权力机关对司法机关及其工作人员依法实施的监督,是宪法和法律赋予的国家权力机关监督权的重要组成部分”,“是保证宪法和法律在本行政区域内贯彻实施、确保司法公正的客观要求”。第二,关于人大司法监督的形式。他认为,应综合运用听取和审议司法机关的报告、执法检查、工作评议和述职评议、受理申诉、控告和检举、个案监督(即重大违法案件的监督)和推行执法“两制”、质询、询问和组织特定问题调查等多种监督手段,把全面监督和重点监督、一般监督与具体监督、本级人大监督与下级人大监督、对事的监督与对人的监督、人大监督与司法机关自我监督结合起来,增强监督的整体效能。第三,人大司法监督的基本要求。一是深化认识,明确职责,这是做好人大司法监督工作的重要前提。二是把握原则(以事实为依据,以法律为准绳的原则;集体行使职权的原则;事后监督为主,不直接处理案件的原则;突出重点的原则;坚持党的领导的原则),讲究方法,这是做好人大司法监督工作的基本准则。三是勇于实践,开拓创新,这是做好人大司法监督工作的动力和源泉。四是加

人大
司法