

依法治市的思考

朱森林题

——梅州市人大制度研讨会论文集

梅州市人民代表大会制度研究会编

依法治市的思考

——梅州市人大制度研讨会论文集

梅州市人民代表大会制度研究会编

依法治市的思考

(1996)梅市准印字第 70 号

广东梅州市嘉发印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 6 印张 140 千字

印数:1500 册

书名题字:朱森林

顾 问:杨增培 李绍新 侯耿盛 谢洪欣
 丘炮祥 李纯通 陈 平 李怀忠
主 编:黄发坤 何利荣 马启耀
编 辑:范耀文 叶传秀 何海燕 陈明奎
 叶可春 谢汉球

序

杨增培

这次研讨会,是市人大制度研究会成立以来召开的首次研讨会,主题是依法治市。会议得到了省人大制度研究会的关心、重视。经过两天的认真交流和探讨,会议达到了预期目的,这对我们认真贯彻好省委、市委最近召开的常委扩大会议精神,推进依法治市工作,都将起到重要作用。

提交本次研讨会的四十八篇论文,都能紧紧围绕社会主义民主法制建设,推进依法治市、治县这个主题,理论联系实际,解放思想,各抒己见,摆出新情况,提出新问题,探讨新思路,其中有不少很有见地的意见和建议。可以讲,这些文章是下了一番功夫的,是研讨会所取得成果的集中体现。我们要高度重视并很好地运用这些成果,来服务于党的中心工作,服务于依法治市工作。这也正是我们召开研讨会的宗旨。研究会应选择优秀论文推荐到有关报刊,同时还要汇集成册,在更广泛的范围内交流我们的研究成果,产生更好的社会效果。这是我要讲的第一点。

第二点,谈谈今后围绕哪些问题进行研讨。总的看,今后研讨的中心仍然是依法治国、依法治省、依法治市、治县。依法治国,建设社会主义法制国家,是党中央、全国人大提出的治国方略,是事关全局的战略任务。依法治市,是依法治国在地方行政区域的具体

体现，其意义和作用非常重大；是促进社会主义民主政治建设，发扬社会主义民主的根本保证；是发展社会主义市场经济，促进社会生产力发展的客观要求；是推进社会主义精神文明建设，促进社会全面进步的内在需要；是推进廉政建设，遏制腐败现象的可靠途径；是确保国家稳定、实现长治久安的关键所在。总之，依法治市是摆在我们面前的一项具有全局意义的重要而紧迫的任务，各级人大尤其肩负着不可旁贷的职责。研讨会今后要继续围绕依法治市这个大课题加以研讨。从当前实际看，我认为有以下几个问题值得关注：

一是“一府两院”在依法治市中特别在执法方面发挥主体作用问题。已颁布的和今后陆续颁布的法律、法规，主要是靠“一府两院”去组织贯彻实施。贯彻实施好法律法规的关键，就是建立健全执法责任制。执法责任单位要对负责实施的法律法规，制定出具体的实施方案，明确每个执法机关和执法岗位应承担的责任。涉及到几个部门共同负有某项工作执法责任时，在沟通协调、统一指挥、共同管理方面仍有待加强。最明显的例子就是城市依法管理工作。类似这些问题都要深入加以研究，寻求解决的途径和办法。

二是人大在依法治市中发挥主导作用的问题。所谓“主导”，是指主要的并且引导事物向某方面发展。它反映在依法治市工作上，我们各级人大要主动积极、正确引导。人大在依法治市中的主导地位并非凭空想象的，而是由我国的政体——人民代表大会制度这一根本政治制度决定了的，人大在国家政治、经济、文化生活和社会事务中具有举足轻重和不可替代的作用。因此，省委、市委都强调，依法治省、依法治市领导小组及其办公室设在人大，日常工作由人大负责。各级人大必须肩负起这一历史重任，除了要制订依法治市工作规划和有关重大事项向党委建议以及做好协调工作外，重点是做好监督工作，监督的重点又是法律法规的实施情况。要组织好人大代表对“一府两院”工作的评议，对人大及其常委会选举

和任命的干部进行述职评议,运用听取和审议“一府两院”工作报告,调查、检查、办理议案、受理申诉和控告、询问、质询等形式进行监督,确保依法治市工作顺利进行。

三是人大自身建设以及人大其它工作问题。搞好人大自身建设,主要是搞好各级人大组成人员的配备,提高人大常委会和人大代表的整体素质,还包括人大机关干部的双向交流、人大机关的业务建设等等。我市是华侨之乡,人大如何积极有效地开展侨情活动;如何与国外和港澳地区议会进行必要的联系和交流;如何发挥人大制度研究会海内外顾问的作用;人大常委会委员历届联谊会的活动及其作用等,都要加以研究、探索。

四是乡镇人大工作问题。乡镇人大是今年换届后新组建起来的乡镇一级的一套班子,它的建立,是基层政权建设的大事,使整个人大工作有了一个更坚实的基础。依法治国离不开乡镇的依法治理,乡镇人大将同样承担着繁重的任务。目前,乡镇人大的组织机构、人员编制都亟需充实和加强。市县人大如何加强指导,比如成立专门的指导工作机构,采取有效措施,使乡镇人大工作尽快走向制度化、规范化,这些都是非常有实际意义的课题。

五是执法队伍建设问题。搞好执法队伍建设,要做的工作很多,如加强对执法人员的法律培训和业务培训,严格执法人员的录用条件和任职资格,解决执法机关编制不足、经费不足和装备落后问题,以及建立严明的错案责任追究制度和对执法犯法的惩办制度等。这些都是依法治市中相当重要的问题。

六是各系统各行业依法治理问题。依法治市是一项综合性社会系统工程,需要各行各业的积极参与和长期不懈的努力。要广泛地开展机关依法管理、行业依法治理活动。各乡镇、街道、工厂、商店、学校都要制订依法治理的计划,积极开展治理活动。在实践中要注意调查研究和总结基层依法治理、依法管理的情况和经验,从而使整个依法治市工作由上而下、由下而上逐级推进。

这次研讨会虽然取得了预期效果,但要看到还只是刚刚起步。今后随着民主法制建设的加强,研讨的任务将更为繁重。我们要围绕依法治市,加强民主法制建设,加强人大工作等问题开展深入的研究,把人大制度的理论与依法治市的工作实践紧密结合起来。每次研讨会要根据形势的需要和工作的实践,选择一、二个题目进行研讨,使每次研讨会都能出一批高质量的理论研究文章,并把这些研究成果结合工作实际加以运用,从而把民主法制建设、依法治市工作不断推向前进。

我深信,有各级人大工作者的努力,有社会各界的关心、支持,我们人大制度研究会的工作,一定会越做越好。

一九九六年九月四日

目 录

略论地方人大在依法治国中的作用	杨增培 (1)
推进依法治省需要解决的几个认识问题	李绍新 (9)
依法治市 为经济建设服务	陈林荣 (17)
关于执法难的思考	李纯通 (25)
坚持依法治市 领导干部要带头执法依法办事	罗伟奎 (33)
浅谈推进依法治市工作的几个问题	邹新茂 (41)
试论执法中的障碍与对策	杨卓生 (48)
推进依法治国 必须加强人大建设	马启耀 (55)
依法建城 依法治城	陈 平 (62)
开展述职评议促进依法治县	杨潮清 (68)
依法治国与讲政治	
——兼谈人大在依法治国中起主导作用的理论根据	
.....	谢洪欣 (77)
依法治市必须强化执法监督	邱潘林 (83)
论加强社会主义民主和法制建设	谢汉球 (88)

树立法律权威浅谈·····	叶传秀 (95)
深入普法教育 推进依法治县·····	罗玉生(102)
人大监督在依法治市中的作用·····	张沛和 郭锦航(108)
浅谈如何搞好依法治市·····	何利荣(115)
浅议人大质询权的行使及重要作用·····	张逊华(121)
依法治国是建设有中国特色社会主义的历史必然 ·····	刘加洪(130)
落实执法责任制 加快依法治市进程·····	范耀文(139)
浅谈依法治区·····	杨斌宗(147)
加强执法监督,发挥人大在依法治市中的作用 ·····	杨福来(153)
确保侨务法律法规的有效实施,切实保障归侨、 侨眷的合法权益·····	曾昭霞(159)
领导干部要做依法治市的表率·····	黄光鸿(165)
全民普法是依法治国的基础工程·····	练造英 谢永宏(171)
人大办事机构要成为依法治县的参谋部·····	邓汉兴(177)

略谈地方人大在依法治国中的作用

杨增培

八届全国人大四次会议审议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》明确提出：“依法治国，建设社会主义法制国家。”在一个有着几千年封建历史和缺少民主法制传统的国度里，旗帜鲜明地将“法治”作为治国方略，具有重大的现实意义和深远的历史影响。地方人大作为地方国家权力机关应如何在依法治国这一进程中发挥自己应有的作用，这里仅就此谈几点个人的思考。

推进依法治国，地方人大责无旁贷

依法治国，是一个历史的概念与范畴，是人类在文明进程中经过共同努力和不断探索所取得的进步成果。今天我们提出的依法治国，是具有中国特色社会主义的依法治国，是广大人民群众在中国共产党的领导下，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，逐步实现社会主义民主的法制化。作为地方人大，在依法治国中负有不可旁贷的责任。

依法治国，就是实行法治，其基本要求是“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。也就是说，只有当法制较为完备并在现实生

活中得到切实的遵守执行,才能算是进入法治的社会。因此,立法机关必须依照法定程序,及时制定各种法律,建立适应社会主义市场经济和社会发展需要的比较完备的社会主义法律体系,使国家的政治、经济、社会生活各个方面的活动均有所遵循。执法机关及其工作人员必须做到有法必依,执法必严。这是对执法机关的执法活动提出的基本要求,是依法治国的关键环节,关系到我国社会主义法制建设的成败。在法律面前人人平等,每个公民必须遵守法律,违法者必究其责任。从而使我国逐步走向社会主义的法制国家。

在我国,实行法治的载体就是人民代表大会这个根本政治制度。这一制度的本质是人民当家作主。我国宪法规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。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。各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督;国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。人大作为国家权力机关,享有立法、监督、重大事项决定和人事任免权。这些法定的职权,表明了人大在管理国家事务中具有举足轻重的和其它机关无法替代的地位。在依法治国中,搞好地方立法,监督“一府两院”依法行政、公正司法、依法办事是地方人大义不容辞的职责。只有地方人大切实履行宪法、法律所赋予的职责,积极主动地开展工作,体现人民当家作主,才有可能建设好社会主义法制国家。

随着依法治国的不断推进,各级人大及其常委会的建设也会相应加强,人大工作也能得到更健康顺利地开展。因此,做好人大工作和坚持依法治国是相辅相成、互相促进的。地方人大应以此为已任,充分发挥在依法治国中应有的作用。

地方人大在依法治国中如何发挥作用

依法治国,必须在各省、市、县、区、乡镇以及各行各业全面实

行依法治理。在推进依法治国过程中,地方人大要紧紧围绕建设社会主义法制国家这一战略任务,从实际出发,积极探索,切实行使好宪法、法律赋予的职权,抓好本行政区域内的依法治理工作,不断推进依法治国的进程。

有法可依是依法治国的前提。地方人大要按照依法治国的总体目标要求,在坚持与国家法律和行政法规不抵触,坚持社会主义法制统一的原则前提下,根据地方立法补充性、试验性的特点,按照实际情况和需要,加强地方立法工作,尽快制定和完善依法治理所必需的法规。尽管大多数市级人大没有立法权,但我们要根据《广东省制定地方性法规规定》第11条第二款“市级人民代表大会及其常务委员会可以向省人大常委会提出制定地方性法规的建议”的规定,切实承担起自己的职责,从大局出发,积极为推进地方立法建言献策,提出立法建议;对上级人大下发的法律、法规草案要积极组织征询收集意见,注意防止和避免不适当地强调局部的利益和权力,使制定的法律法规更加符合广大人民群众的心愿和客观规律,并得以顺利贯彻执行。此外,要加强对国家法律法规的研究,对有些已颁布的法律法规,要从本地区的实际情况和需要出发,以适当形式制订具体的实施细则、办法,使之更具可操作性。

依法治国的核心是“法治”。国家颁布的法律、行政法规以及地方性法规,必须在国家和社会生活的方方面面得到自觉、普遍、切实的施行。地方人大应当把监督政府、法院、检察院依法行政,公正司法,依法办事作为自己的重要职责。我国宪法和地方组织法规定,地方各级人大及其常委会要保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行。地方人大必须依照宪法和法律赋予地方各级国家权力机关的这一重要职责,把对法律实施的检查监督置于重要位置,有计划有重点地开展执法检查,力戒形式主义,讲求实效,采用一竿子插到底的办法,深入基层,深入群众,力求掌握第一手材料,形成检查报告,提出整改意见,要求有关部门限期改进,

并将改进情况及时反馈。从而提高广大干部群众特别是执法机关和执法人员严格依法办事的自觉性,保障和促进宪法和法律在本行政区域内的贯彻实施。

近年来,各地在加强法律实施检查监督中创造了一些颇具成效的执法监督形式:其一,建立部门执法责任制,使人大的监督与执法部门的自觉执法相结合,人大的监督与执法部门内部的监督机制相结合,人大的法律监督与工作监督相结合。我市自去年起就把实行执法责任制作为依法治市的重要工作来抓,把已颁布实施的法律、法规和本省地方性法规分门别类,按其性质、内容确定实施的主管部门,提出具体要求,明确执法部门执行法律、法规的职责,把各部门的工作纳入法制轨道,逐步做到执法制度化、规范化。实践证明,建立执法责任制,是克服有法不依、执法不严、违法不究的有力措施,是增强执法责任感,实现执法规范化,提高执法效能的有效形式。其二,注重个案监督,强化依法治理工作。个案监督是对执法检查的一个重要方面,是加大监督力度的一种监督形式,能较好地促进“一府两院”严格依法办事,保障公民的合法权益,维护宪法和法律的尊严。个案监督应当本着重大性、典型性的原则立案,严格按照法定权限办事。其三,开展民主评议,深化依法治理工作。这是强化人大监督机制,把依法治理工作推向纵深的重要举措。组织人大代表评议“一府两院”工作,可以增强国家机关工作人员的民主意识和法制观念,促进“一府两院”工作,密切党和政府与人民群众的关系。民主评议有机地将人大的监督权、人事任免权结合起来,从而改变监督不到人、监督不到位、监督缺乏力度的状况。

推行依法治国,各级领导干部是关键。因为他们是执法者,执法者依不依法办事,遵不遵守法律、法规,这是关系到能否实现依法治国的大问题。由于各种原因,一些领导干部的法律意识和法制观念还比较淡薄,习惯于行政命令或凭老经验、老办法行事;重政策,轻法律,他们的领导方式、工作方式还没有转变到主要依靠法

律上来。因此,地方人大要认真行使好人事任免权,切实加强对被任命干部的了解和监督。地方人大常委会在任免干部时,不但要注意对干部领导作风、工作业绩的考察,而且还要加强对任命干部的法律考核,把掌握一定的法律知识、具备较强的法制观念作为被任命干部的必备素质,为依法治国提供可靠的组织保证。我市一些县区在任命前对拟任命干部进行法律考核的尝试,这一做法值得总结。对任前考试,能否进一步将其固化为一种程序,考试不及格,不提交常委会审议。同时,还可定期对被任命干部进行法律考试,以促进干部经常学法、知法、依法办事。此外,开展对任命干部的述职评议,把是否熟悉本部门的法律法规,是否依法行政列为评议的重要内容之一,评议不称职者免职。从梅州这几年的实践来看,对任命干部的述职评议收到了促进依法办事,提高执法水平,勤政廉政等方面的效果。

依法治国,建设社会主义法制国家,根本问题在于教育人,在于提高全民族的法律素质。没有广大干部群众的法制意识、法律观念的不断提高和增强,就不可能谈得上法治。由于浓厚的封建历史沉淀,加之权力崇拜的传统心态在建国后又与高度集中的计划经济体制相契合,造成了目前公民法律意识相对淡薄,法制观念还远未广泛地深入人心,法律尚未树立起应有的权威。因此,必须花功夫下大力气抓好法制宣传教育。认真总结“二五”普法教育经验,精心规划“三五”普法。对此,地方人大常委会要作出决议,监督好“三五”普法规划的实施。在“三五”普法教育中,要教育全体公民认真学习宪法和法律知识,懂得维护国家利益和集体利益,运用法律手段来维护自己的合法权益。要提高各级领导机关、领导干部的法制观念和执法水平。只有领导干部带头学法、用法,依法行政,依法治国工作才会得到有力的推动。要充分发挥电视、广播、报刊等新闻媒介的作用,形成持久、有力的法律宣传声势。实践证明,凡是法制宣传工作抓得扎实有力的地方,干部群众的法制观念就越强,依法

治理活动就开展得越深入，越有成效。

加强和改善党的领导， 是地方人大在依法治国中发挥作用的关键

中国共产党是执政党，坚持党的领导是依法治国的根本保证。只有加强和改善党的领导，妥善地处理好党的领导和发挥人大主导作用的关系，才有可能确保依法治国健康顺利地开展。为此，必须着力做好以下几个方面的工作。

第一，党的领导要注重实现党的形式和国家形式的和谐统一。党的十三大政治报告中指出：“党的领导是政治领导”，“党对国家事务实行政治领导的主要方式是：使党的主张经过法定程序变成国家意志”，从内容上讲，党和国家要做的事情是一致的，但从形式上看，那就不仅有党的形式，而且还有国家形式。党的决策、党的政策要经过国家形式上升为国家意志，而且要把实践中证明是正确的政策用法律的形式固定下来，来解决依法治理中的重大问题，实现党对国家事务的领导。地方人大要善于理解党组织的意图，认真行使好立法权和重大事项决定权，努力把党的路线、方针、政策、重大事项决策通过法定程序变成国家意志和人民群众的自觉行动，使国家的政治生活、经济生活和社会生活逐步纳入依法治理的轨道。

第二，党要把向国家机关推荐重要干部与支持人大行使任免权有机地结合起来。党的政治领导的一个重要方面，就是“向国家政权机关推荐重要干部”。党管干部是我们党和国家人事制度的一项基本原则，宪法和法律赋予地方国家权力机关人事任免权。要正确处理好这两者的关系，党同政权机关性质不同，职能不同，在干部任免上所起作用不同，但两者目标是一致的，从其各自运行的程

序看,在决定一个干部任用上,党委的基点在于“是”,只有认为胜任的人选才推荐到人大审议;而权力机关的基点在于“否”字,对党委推荐的人选,只有认为不胜任才予以否决。但是,两者根本目的是一致的,所以,党委要为人大行使任免权创造宽松环境,只要程序合法、成员意志表达充分,人大常委会否决推荐的人选也是正常的和负责的。同时也要为人大公正、科学地了解干部提供有利条件,真正地把具备必要的法律观念和领导水平的干部选拔到领导岗位上来。

第三,党委要协调好人大与“一府两院”的关系。人大与“一府两院”是监督与被监督的关系,这种监督,既是一种制约,又是一种支持和促进。地方各级人大及其常委会必须不断完善监督机制,努力做到敢于监督、善于监督。“一府两院”要自觉接受人大及其常委会的监督。两者大方向是统一的,但是也难免在某些方面存在着不同的认识。各级党委应及时发挥协调作用,认真研究制定依法治理工作的规划和实施方案,解决好这项工作实施过程中出现的重大问题,支持国家权力机关依法行使职权,使地方人大和“一府两院”做到既分工合作,又互相谅解,达成共识,在同一个目标下各司其职,发挥作用,推动依法治国工作的顺利开展。

第四,党委要重视和加强人大的自身建设。地方人大在依法治国中担负着繁重的任务,必然要求其自身建设得到不断加强。目前来看,人大常委会组成人员的年龄结构、知识结构不尽理想;办事机构不尽完善;人员力量有待充实;办公经费相对紧缺,加之干部缺少必要的流动,影响了人大职能的充分发挥。党委应进一步深化对依法治国新形势下人大性质、地位、作用的认识,将加强人大自身建设列入重要议事日程,按照老中青结合,梯次结构,配备好人大常委会组成人员。要实行人大机关干部的双向交流,选拔优秀的后备干部到人大任职,将人大作为一个增强法制观念的培训基地,源源不断地向党委和“一府两院”输送法制观念强而又德才兼备的