

《站在时代前沿》丛书



杨逢春 主编

在省级 人大工作岗位上

中国民主法制出版社

《站在时代前沿》丛书编委会

主任：曹 志

委员：（按姓氏笔划排列）

白广全	艾其来	李慎宽	李凤仙
沈志荣	陈耀良	员向玺	陈 勇
夏树国	夏莉娜	袁亚平	聂 力
杨逢春			

总 序

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。宪法对这一制度的根本性质，国家权力机关和执行机关的产生方式、组织原则、职权划分等，有着明确的规定。根据宪法的规定，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；中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方主动性、积极性的原则。

人民代表大会制度的建立，是马克思主义国家学说与中国具体国情相结合的产物，是中国人民在中国共产党的领导下，经过长期的艰苦奋斗、流血牺牲所取得的政治权利在法律上的认定。实践表明，实行人民代表大会制度，不仅为国家一切权力属于人民这一宪法原则的贯彻落实提供了制度保障，同时也为国家机关的科学分工、高效运作提供了根本依据。正如邓小平同志所指出的那样：“如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”

人民代表大会是一种具有中国特色的政权组织形式，它与三权分立的西方议会制度有着本质上的不同。作为人类历史上一种崭新的政治制度，它的建立和发展都具有很大的创造性，在中国乃至世界范围内，均没有直接的成功经验可供借鉴。1954年9月15日第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，标志着人民代表大会制度在中国的正式确立。40多年来，在中国共产党的领导下，我国人民代表大会制度经历了一个逐步发展和不断完善的过程，尽管它在“文化大革命”期间遭到了严重破坏，但仍然显示出了强大的生命力。改革开放16年来，人民代表大会制度进入了一个崭新的发展阶段：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，已成了全党、全国人民的共识；人民代表大会制度在发扬社会主义民主、健全社会主义法制方面，在保证人民当家作主、促进改革开放和现代化事业的发展方面，已发挥出日益巨大的作用。与此同时，人民代表大会的各项具体制度建设也有了很大发展，例如选举、会议、立法、监督、任免、视察等制度相应地得到建立、发展和不断完善。在人民代表大会制度建设和人大工作方面，积累了许多宝贵的经验。这些经验最基本的是：

第一，加强和改善党对人大工作的领导，是坚持和完善人民代表大会制度的关键。中国共产党的领导地位和作用是在中国长期的革命实践中形成的，是我国宪法所确认的。党的执政地位是通过党对国家政权机关的领导来实现的，因此，各级国家政权机关，包括人大、政府、法院、检察院，都必须接受党的领导，坚决贯彻党的路线、方针、政策。当

然，党同国家政权机关的性质、职能、组织和工作方式有所不同，党对国家事务的领导，主要是政治原则、政治方向、重大决策的领导，并通过对重大人事问题的建议和党员的模范带头作用来实现，这里有一个把党的决策通过法定程序变成国家意志的过程。实践表明，只有坚持和改善党的领导，才能充分发挥人民代表大会制度的作用，而人民代表大会制度的加强和完善，可以更好地实现党对国家事务的领导。

第二，严格依法办事，是坚持和完善人民代表大会制度的重要保证。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，其性质、地位、作用等都是通过宪法和法律来规定的。可见，人民代表大会制度本身就是一种法律制度。对于全国和地方各级人大来说，任何超越法律规定的做法，都是越权；同样，任何不履行法律规定的做法，都是失职。实践表明，严格依法办事，不仅能够有效树立宪法和法律的权威，同时也有助于切实提高国家权力机关的威望。只要我们严格依法办事，坚持和完善人民代表大会制度、建设社会主义法制国家就有了重要保证。只有切实做到严格依法办事，才能真正实现依法治国、依法治省、依法治市、依法治县和依法治乡。

第三，认真总结实践经验，是坚持和完善人民代表大会制度的重要途径。宪法和法律有关人民代表大会制度的各项规定，是我们依法行使职权、开展人大工作的基本依据。但是应当看到，宪法和法律的原则规定在实施过程中，一经作用于各地的实际，往往会呈现出丰富的具体情节，这其中不乏一些好的经验和做法。实践表明，有关人民代表大会制度

的许多法律规定，实际上都是把实践中成功的经验用法律的形式固定下来的结果。从这个意义上说，认真总结实践经验，无疑是坚持和完善人民代表大会制度的一条重要途径。

由全国人大和地方人大的有关同志共同编写，中国民主法制出版社出版的这套《站在时代前沿》丛书，是在总结人民代表大会制度建设和人大工作实践经验方面的一种有益尝试。作者站在不同角度，以其不同的经历和做法，较为系统地总结了各自在开展人大工作、从事人民代表大会制度建设方面的经验和体会。其中不少做法确实行之有效，不少见解属于真知灼见。读后不仅对我们进一步做好人大工作、发展和完善人民代表大会制度有所启迪，而且也有助于深入了解人民代表大会制度发展和完善的具体过程。在这个意义上说，《站在时代前沿》丛书不仅是有关人民代表大会制度建设和做好人大工作的经验总结，同时也是从一个方面客观反映改革开放以来我国人民代表大会制度发展历程的珍贵资料，值得我们特别是从事和将要从事人大工作的同志一读。



1996年12月26日

前 言

党的十一届三中全会以来，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会在建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指导下，正发挥着日益重大的作用。与此同时，也积累了大量的经验。总结这些经验，对完善人民代表大会制度，推进依法治国，建设社会主义法制国家无疑是一件十分有意义的事情。特别是，全国和地方各级人大都有一个换届的问题，宣传和学习这些经验，不仅有助于保持人大工作的连续性，也有助于新当选的人大代表和新到人大工作的同志更快地熟悉情况、开展工作。

省级人大在整个人民代表大会制度的组织体系中，处于接连中央和地方、工作承上启下的关键位置，省级人大的工作，对整个人大工作具有特殊的重要性。首先，省级人大同全国人大的关系特别密切。省级人大是全国人大代表的选举单位，全国人大代表要由省级人大来选举，并受省级人大监督（解放军代表除外）；省级人大要保证全国人大通过的法律和决议在本行政区域内遵守和执行；省级人大要接受全国人大的委托，组织全国人大代表开展闭会期间的代表活动（包括组织代表视察），并有责任把代表提出的建议、批评和意见汇整报送全国人大。同时，全国人大对地方人大的监

督，一个重要的内容是监督省级人大制定的地方性法规和通过的决议是否同宪法、法律和行政法规相抵触，而不是直接监督自治州、设区的市、县级和乡镇人大的工作；全国人大的许多工作，比如，全国人大会议精神的贯彻执行、组织对有关法律实施情况的检查、征求制定和修改法律的意见、处理人大代表和人民群众的来信来访、组织全国人大代表进行视察等，都需要省级人大的支持和配合才能很好地得以贯彻和进行。其次，省级人大起着连接中央和地方的作用。从全国来看，与中央发生直接联系的是省、自治区、直辖市，在我国没有直属中央的县和非省级的特区（香港特别行政区、澳门特别行政区另说），虽然，深圳、珠海、厦门、汕头等经济特区虽享有特殊的政策和法律赋予的特殊权力，但那里的国家权力机关不是省级国家权力机关。中国的省、自治区、直辖市是在长期历史过程中形成的行政区域，无论在人情、风土、习惯方面，还是在政治、经济、文化等方面，都有着共同的特点和相对牢固的联系。宪法第三条关于“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”的规定，对中央来说，这里的地方国家机构主要是指省级国家机构。第三，省级人大在地方各级人大组织体系中的位置十分重要。省级人大可以根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定地方性法规，虽然省会城市和国务院批准的较大城市也有一定的制定地方性法规的权力，但它们的地方性法规必须经省级人大批准后才能施行。省级人大还有权撤销下一级人大不适当的决议；下级

人大有责任保证在本行政区域内遵守和执行省级人大决议。省级人大还担负着指导县乡直接选举的任务。尤其要看到，省级人大作出的决议、拟订的计划、采取的工作步骤和工作方式，对本行政区域所属的下一级人大的工作，不仅有规范和制约的作用，而且有着很强的支持、示范、指导和推动作用。有鉴于此，我们特邀请了 31 位省级人大主任、副主任共同撰写了《在省级人大工作岗位上》一书。

《在省级人大工作岗位上》是《站在时代前沿》丛书中的一本。文章作者在省级人大负责岗位上勤奋工作、积极探索、努力实践，有很多创造。本书 31 篇文章涉及到的内容，有对人民代表大会制度和人大工作性质、地位、作用的真知灼见，也有处理好党委和人大关系的经验之谈；有开好代表大会、充分发挥代表作用的心得体会，也有依法行使好各项职权的成功做法；有加强人大自身队伍建设的得力措施，也有加强同人大代表和人民群众联系的方法步骤，同时也有对存在问题的探讨。尽管本书作者侧重讲个人的体会，但由于他们都是人大常委会的主要负责人，许多工作就是在他们本人倡导和直接领导下进行的，因此，他们的经验特别亲切，特别宝贵，并具有权威性，展示了我国省级人大在当前这个历史阶段的进程。

针对新的历史时期不断出现的新情况、新问题，在依法办事的前提下实事求是处理问题和解决问题，是本书各篇文章的共同特点，作者就做好人大工作所提供的思路和所总结的工作经验，大多数是经过实践证明行之有效的做法，有的甚至已用地方性法规固定下来，有较为科学的程序。因此，

这些思考和做法，对于深入开展人民代表大会制度的理论研究，进一步做好省级人大工作，具有很大的价值。

人民代表大会制度是中国共产党领导中国人民长期奋斗的结果；人民代表大会制度的坚持和完善，同样需要一代又一代人的努力。我们期望有更多的人认真研究人民代表大会制度理论，总结和丰富人大工作的经验；期望有更多的人献身于中国的民主法制建设事业。

雨时

1997年3月28日

目 录

总序	曹 志 (1)
前言	雨 时 (1)
地方立法工作的回顾与思考	
..... 北京市人大常委会主任	张健民 (1)
以“依法治国建设社会主义法制国家”为己任	
..... 北京市人大常委会原副主任	马耀骥 (13)
历史的回眸	
..... 北京市人大常委会副主任	徐炳忠 (20)
认清性质 选准位置 尽职尽责 发挥作用	
——人大工作实践中的一些体会	
..... 天津市人大常委会主任	聂璧初 (39)
不断探索人大工作的特点和规律	
牢牢把握依法履行职责的主动权	
——谈谈做好人大工作的体会	
..... 河北省人大常委会主任	吕传赞 (55)
为了人民更好行使国家权力	
..... 山西省人大常委会原主任	王庭栋 (77)
人大工作前途远大	
..... 内蒙古自治区人大常委会副主任	于兴隆 (86)
充分发挥地方人大作用 加强民主与法制建设	
..... 辽宁省人大常委会主任	全树仁 (107)

发挥职能作用 创造性地做好
新形势下的地方人大工作

…………… 吉林省人大常委会主任 何竹康 (118)

人大工作的实践与思考

…………… 黑龙江省人大常委会主任 孙维本 (147)

认识 实践 思索

——在省人大主任的岗位上

…………… 江苏省人大常委会主任 沈达人 (169)

以宪法法律为依据 不断推进地方人大工作

…………… 浙江省人大常委会副主任 许行贯 (187)

认真依法履行职责 切实做好人大工作

——在省人大主任工作岗位上的实践与体会

…………… 安徽省人大常委会主任 孟富林 (205)

积极探索 勇于实践 进一步坚持和

完善人民代表大会制度

——在省人大工作岗位上

…………… 福建省人大常委会代主任 袁启彤 (227)

金秋硕果话当年

——访福建省第六届、第七届人大常委会

副主任温秀山 …………… 记者 潘发斌 (256)

对执法检查作用和做法的思考

…………… 江西省人大常委会原主任 许 勤 (268)

用党的基本理论武装头脑指导工作

…………… 山东省人大常委会原主任 李 振 (278)

依法行使监督权 促进社会主义现代化建设

..... 河南省人大常委会原副主任 林 晓 (296)	
恪尽职守 不辱使命	
——湖北省人大常委会主任关广富访谈录	
..... 《楚天主人》编辑部 (311)	
发挥代表作用是做好人大工作的依托	
..... 湖南省人大常委会主任 刘夫生 (330)	
在人大工作岗位上	
..... 广东省人大常委会原主任 林 若 (358)	
努力搞好省级人大工作 为建设	
有中国特色的社会主义服务	
..... 广西壮族自治区人大常委会副主任 黄保尧 (371)	
发挥作用 增创优势	
..... 海南省人大常委会主任 杜青林 (388)	
关于乡级政权建设的实践	
..... 贵州省人大常委会主任 王朝文 (412)	
求真务实 依法履职	
开创地方人大工作新局面	
..... 云南省人大常委会主任 尹 俊 (422)	
认真履行职责 保障人民当家作主	
——西藏自治区人大及其常委会民主政治	
建设回顾	
..... 西藏自治区人大常委会主任 热 地 (446)	
大力加强执法监督 积极推进依法治省	
..... 陕西省人大常委会副主任 牟玲生 (465)	
为了神圣的使命	

..... 甘肃省人大常委会原主任 许飞青 (473)	
坚持民族区域自治制度的实践与思考	
..... 青海省人大常委会主任 宜爵才郎 (493)	
总结经验 增强信心 努力做好	
新形势下民族自治地方的人大工作	
..... 宁夏回族自治区人大常委会主任 马思忠 (506)	
加强地方人大工作和建设	
推进新疆依法治区进程	
..... 新疆维吾尔自治区人大常委会主任	
	阿木冬·尼牙孜 (526)
编后记	杨逢春 (544)

地方立法工作的 回顾与思考

北京市人大常委会主任 张健民



张健民 1931年1月出生，满族，北京市人。中国人民大学（函授）工业经济专修科毕业。1949年2月参加工作。1952年9月加入中国共产党。曾任北京机器厂副科长，北京市机电局基建处副处长，北京市机械局党组副书记、副局长，北京市经委副主任、主任，中共北京市委常委、副市长、常务副市长。现任十四届中共中央候补委员、第八届全国人大代表、中共北京市委委员，并于1993年2月3日当选为北京市第十届人民代表大会常务委员会主任。

北京市第十届人民代表大会常务委员会从1993年2月组成以来，遵循党的十四大和八届全国人大一次会议提出的“以改革的精神加快立法工作”的要求，一直把加快制定地

方性法规，作为第一位的任务。在三年半时间里，共审议通过地方性法规和法规性决定 56 个，年均立法 16 个，比第八、第九两届人大期间的年均立法数增加了两倍。促使地方立法步伐加快，有多方面的因素：

第一，随着全国人大立法步伐的加快，地方人大贯彻实施法律的任务日益加大，许多法律在贯彻实施中，需要地方人大结合本行政区域的实际，及时制定出配套法规；

第二，随着市场经济体制的逐步建立和各类市场的发展，在经济和社会生活中遇到的诸多应兴、应革的问题，需要通过立法加以引导、规范、保障和约束；

第三，随着广大人民群众法制观念的不断增强，社会各界要求健全法制的呼声愈来愈高，各级人大代表提出的立法建议也日益增多；

第四，随着首都各项建设事业的快速发展，城市人口大量增加，北京已是千万人口的大城市。面对许多新情况、新问题，急需加强依法治市和综合治理，而依法治市首先是要有法可依。

在这种情况下，市人大常委会作为享有地方立法权的权力机关，应当把立法工作列为首要职责，以适应客观形势发展的需要。现结合几年来的立法工作实际，谈几点看法。

第一，在制定实施性法规时，要坚持与国家法律、法规的衔接性。“在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”，是地方组织法赋予县以上地方各级人大常委会十四项职权中的第一项职权。这对于有立法权的省级人大来说，通过制定

配套法规，保证国家法律、法规的贯彻实施，既是一种权力，也是其应尽的职责。本届人大常委会，认真履行了这一职责，三年半中制定了实施性法规 30 个，占同期立法总数的 53.5%。制定这类法规的基本要求，一是将国家法律、法规的原则性规定，加以具体化，以增加其可操作性；二是对国家法律、法规特别授权要地方作出规定的事项，结合本地区情况作出规定，从而对国家法律、法规加以补充，以保证其可行性。

为了实现上述立法目的，我们强调，制定实施性法规，既不可过多地抄录国家法，形成重复立法；也不能与国家法脱节，另外创设法律规范。而是在衔接的基础上，着力在具体化上下功夫。

《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》规定：“国家依法保护归侨、侨眷在国内私有房屋的所有权。”实施办法根据本市实际，将这一规定具体化为“租赁归侨、侨眷私有房屋，在租赁合同终止时，出租人有权收回出租房屋。”并规定“如承租人没有其他住房或者住房确有困难的，其所在单位或者当地房管部门应当优先分配或者售予住房。”实施办法颁布后，有关部门认真执行了这一规定，加强了对涉外归侨、侨眷房产纠纷案件的处理，切实维护了归侨、侨眷的合法权益。

《中华人民共和国教师法》在教师待遇一章中规定，对城市教师住房的建设、租赁、出售实行优先、优惠；医疗机构应当对当地教师的医疗提供方便。实施办法将这些原则性规定分别具体化为：“市和区、县人民政府应当划拨专款建