

《站在时代前沿》丛书



李慎宽 主编

前进中的市级人大

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。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Liang Hui, the author of the preface.

1996 年 12 月 26 日

前 言

党的十一届三中全会以来，我国经历了举世瞩目的历史大转折和事业大发展。在这一大转折和大发展中，城市的作用越来越突出，尤其是在全国许多省份实行“地”改市以后，城市的重要性更加引人注目。如果说中国革命是由农村包围城市开始，最终取得胜利；中国的经济体制改革是由农村实行家庭联产承包责任制开始，并取得了辉煌业绩的话，那么，中国的民主法制建设，则很可能要由城市辐射到广大乡村，并逐步向前推进，最后在我国建成富强、民主、文明的社会主义国家。可以肯定，城市在民主法制建设中的特殊性，将随着时间的发展，为更多人所认识。

截止到 1995 年，全国城市共有 640 个，其中直辖市 3 个，副省级城市 16 个，地区级城市 194 个，县级城市 427 个。最近，经全国人大批准重庆市改为直辖市，同时又新成立了中小二、三十个城市。城市星罗棋布地矗立在全国各地。作为国家和一个地区的政治、经济、文化活动中心，城市在经济上的集聚和辐射作用，已逐步影响和扩散到民主政治方面。这主要体现在：市场经济的观念，使自给自足的自然经济意识受到了前所未有的冲击；平等竞争的观念，使讲等级看门第的封建宗法思想遇到了历史性的挑战；追求增值

的进取精神，使固步自封、安于现状的惰性遭到强烈震荡。由经济活动引发的观念转变，势必要对整个社会的政治观念和政治活动产生影响，这种影响又必然会反映到我国的根本政治制度——人民代表大会制度建设。

1979年以来，我国市级人大工作取得了长足的发展。特别是较大的城市和中等城市，由于分布面广，政治体制和经济体制改革的步伐相对较快等原因，在本行政区域内的民主法制建设和人大工作方面，都有颇为可观的建树，一定程度上对区县乡镇的民主法制建设和人民代表大会制度建设起着某种示范作用。因此，对这些城市的人大工作加以系统的总结和研究，对于进一步发展和完善我国人民代表大会制度，不失为一种有益的尝试。

本书所汇集的39篇文章，是对全国39个城市的人大工作的总结。作者集多年来对我国人民代表大会制度理论研究和实际工作经验，结合本地人大工作的特色，从不同角度、不同侧面对市级人大工作的历史、现状和未来的发展，作了全面、深刻的阐述。这些文章有的属于对市级人大工作性质、地位和作用的独到见解，有的则为做好新时期市级人大工作的基本思路，有的是对切实加强市级人大工作的具体途径、方法、内容和需要着重处理的若干关系的有益探索。这些文章比较客观、全面反映了我国市级人大工作的现状。所有这些，不仅为我们系统了解市级人大工作提供了第一手资料，而且对于进一步完善我国人民代表大会制度，做好人大工作也有一定的参考价值。

加强市级人大工作研究，这个命题已提出了多年。市级

人大工作在我们国家的人民代表大会制度中处于何种地位，有些什么样的特色，如何发挥城市在民主法制建设方面的辐射作用等许多问题，对此作全面、深入研究的尚少，需要人们进一步努力，我们希望本书是一个发轫，辘辘车声将接踵而来。

杨逢春

1997年5月14日

目 录

总序	曹 志 (1)
前言	杨逢春 (1)
人民民主的实践 人民权力的颂歌	
.....	洛阳市人大常委会主任 何泽民 (1)
认真行使职权 促进经济持续发展	
和社会全面进步	
.....	温州市人大常委会副主任 韩文德 (24)
新时期做好地方人大工作的几点认识	
.....	南京市人大常委会主任 胡序建 (44)
在实践中前进 在探索中发展	
——南充地改市三年人大工作回顾	
.....	南充市人大常委会主任 李慎宽 (53)
市级人大工作的实践与思考	
.....	攀枝花市人大常委会主任 冯先作 (68)
依法行使职权 努力做好人大工作	
.....	长沙市人大常委会副主任 陈香成 (82)
增强人大工作的实在性 提高人大工作的实效性	
.....	乐山市人大常委会主任 尹志君 (96)

提高地方人大常委会整体功能

的实践与探索 … 绵阳市人大常委会主任 廖世孔 (107)

积极行使各项职权 促进地方经济发展

…………… 邯郸市人大常委会主任 朱志武 (118)

认真履行职责 不断推进人大工作

…………… 德阳市人大常委会主任 严如高 (127)

神圣的使命

——海口市推进民主法制建设概述

…………… 海口市人大常委会主任 李金云 (142)

依法行使职权 加强人大工作

…………… 泸州市人大常委会主任 刘育仁 (163)

地方人大常委会围绕经济建设中心

开展人大工作的实践与思考

…………… 内江市人大常委会副主任 林文良 (170)

围绕经济建设 增强参与意识

强化监督职能 发挥人大作用

…………… 自贡市人大常委会主任 胡泽轩 (185)

人大立法和执法检查工作的

实践与探索 …… 成都市人大常委会主任 段维义 (194)

贵阳市制定地方性法规

工作若干问题的探讨 …… 贵阳市人大常委会 (207)

加快地方立法 强化执法力度

…………… 乌鲁木齐市人大常委会副主任 张 锐 (234)

我市地方立法工作的回顾与展望

…………… 苏州市人大常委会副主任 王继忱 (248)

制定地方性法规工作的回顾与思考	
..... 呼和浩特市人大常委会	(261)
地方立法工作的探索与实践	
..... 抚顺市人大常委会副主任 王志恩	(272)
我市地方立法工作的几点作法和体会	
..... 兰州市人大常委会主任 刘炳午	(290)
推行四项制度 坚持四个结合 努力探索	
强化人大监督工作的新途径	
..... 西安市人大常委会副主任 郝树茂	(304)
强化意识 提高质量 增强效果	
——新形势下加大地方人大监督力度的思考	
..... 重庆市人大常委会主任 于汉卿	(317)
关于强化监督的实践与思考	
..... 邢台市人大常委会主任 贾长镇	(333)
正确处理好六个关系 改进和加强人大监督	
..... 宜昌市人大常委会主任 赵复武	(347)
加大监督力度 增强监督实效	
——监督工作的实践和探讨	
..... 合肥市人大常委会主任 邹淦泉	(353)
新形势下人大监督工作的认识与实践	
..... 潍坊市人大常委会主任 孙嘉炼	(364)
认真行使监督权 不断加强和改进监督工作	
..... 长春市人大常委会主任 张明远	(381)
从履行监督职能出发 认真搞好述职评议	
..... 太原市人大常委会主任 李维德	(397)

“述评”工作的新尝试与体会	
..... 大同市人大常委会主任 董瑞山	(410)
实施目标测评 促进监督工作规范化	
程序化制度化	
..... 广元市人大常委会副主任 赖明扬	(421)
运用审议意见 加强地方人大监督	
职能的实践与思考	
..... 遂宁市人大常委会主任 熊继尧	(432)
强化执法责任 推进依法治市	
..... 景德镇市人大常委会主任 李孝来	(448)
认真做好代表工作 充分发挥代表作用	
..... 淮阴市人大常委会副主任 黄启武	(464)
适应新形势 研究新情况	
积极探索代表联系工作新路子	
..... 益阳市人大常委会主任 汪国忠	
益阳市人大常委会副主任 夏运长	(473)
发挥人大职能优势 做好人大信访工作	
..... 南昌市人大常委会主任 史骏飞	(484)
坚持完善人民代表大会制度	
进一步发挥人大及其常委会作用	
..... 昆明市人大常委会主任 王广宪	(494)
抓好宣传和理论研究 推动人大工作不断深入	
..... 牡丹江市人大常委会主任 刁家运	(501)
后记	编者 (512)

人民民主的实践 人民权力的颂歌

洛阳市人大常委会主任 何泽民



何泽民 1934年11月生，湖北汉川人。1950年参加工作，1952年加入中国共产党，1961年北京钢铁学院毕业。历任第一拖拉机制造厂金属实验室主任、技术科长、冶金处长、厂长、一拖集团董事长、党委书记、洛阳市委副书记、市人大常委会主任。第七届全国人大代表、中共十四大代表、高级工程师，1990年荣获全国优秀企

业家金球奖。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。加强人大建设，发挥人大作用，是地方人大工作的出发点和归宿。自1980年9月16日洛阳市七届人大常委会成立以来，经过七、八、九、十届人大常委会以及历届人大代表的扎实工作和共同努力，人民代表大会制度在洛阳扎下了坚实的根基，

人民民主的实践结出了丰硕的成果。

立法篇：人民的意志

地方性法规是我国社会主义法律体系的重要组成部分，是国家法律的延伸和补充。制定地方性法规，是宪法、法律赋予省会市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会的一项重要职权。洛阳市自1984年12月被国务院批准为全国较大的市以来，历届人大常委会都十分重视地方立法工作，把地方立法作为重要任务，认真规划，科学安排。本着“积极慎重”、“急用先立”、“法的统一”的原则，结合本市实际制定了23项地方性法规。

这些法规，按性质分，有实施细则类法规，如文物保护法实施细则、食品卫生法实施细则等；有自主规范类法规，如预算外资金管理条例、禁止燃放烟花爆竹规定等。按内容分，则主要集中在经济建设和城市管理方面。为规范市场经济秩序，我们制定了经济合同管理办法和集贸市场、技术市场、房地产市场等条例；为加强财政管理和监督，制定了预算外资金管理条例；在城市管理方面，制定了城市规划管理条例和城市园林绿化管理、城市市容和环境卫生管理条例等；在加强城市改造方面，制定了城市建设拆迁管理办法和房地产纠纷仲裁条例。这些法规的颁布实施，为促进我市经济建设和社会事业的发展，规范市场主体和公民的行为，都起到了积极的作用。

地方立法是一项系统工程，我们在多年的立法工作中，

不断探索，逐步摸索出一条行之有效的工作程序和立法规范。一是规范立法程序。1985年，我们制定了《关于拟订本市地方性法规草案的暂行办法》。1988年，根据修改后的地方组织法，重新制定了《洛阳市人民代表大会常务委员会制定地方性法规程序的规定》。这使我市的地方立法走上规范化、程序化轨道。二是制定立法规划。本着“立足全面，符合实际，急需先立，有计划立法”的原则，我们每年都制定年度地方立法计划，最近又部署了1997~1999年3年地方立法规划，初步改变过去政府提交什么，人大审议什么的被动局面。在制定立法计划、规划的同时，建立立法责任制，采取定领导、定时间、定人员，确保立法计划的顺利完成。三是提前介入。为提高法规质量，在法规制定过程中，常委会在不违背立法程序的情况下，各工作委员会都提前介入，召集有关单位进行调查研究，确定具体起草单位，提供法律依据和参阅材料，做好各部门之间协调工作。法规草案出稿后，广泛征求意见。由于常委会的提前介入，掌握了全面情况，法规草案在常委会上的审议就比较顺利。四是严格审议。认真审议法规草案是保证立法质量的关键。提请常委会审议的地方性法规草案，在审议过程中，我们十分注意发扬民主，广泛调查研究，邀请有关专家学者、人大代表及议事组成员参与立法实践，听取方方面面的意见。有的法规，还采取让人民群众广泛参与的作法，收集群众的反映和要求，使制定出的法规合民心、顺民意。五是认真实施。立法重要，实施更为关键。法规经省人大常委会审议批准后都由市人大常委会发布公告，及时在《洛阳日报》公布法规全文。同时，要求政府及有关部门

认真组织宣传，做好实施前的准备工作；实施中，组织多种形式的检查、视察活动，保证法规的顺利实施。

为提高立法质量和立法水平，在实践中，我们体会应注意把握以下几条指导性原则：

第一，体现本地特点，注重法规的针对性。根据本地的具体情况和实际需要制定地方性法规，既是地方立法的原则，也是地方立法的目的。因此，地方立法工作必须针对本市的政治、经济、文化等各方面实际情况，使出台的法规能充分体现地方特点，着眼于解决本地区实际问题。如我市制定的预算外资金管理条例，就是针对改革中宏观调控力度不足，预算外资金的来源、管理和使用存在违纪现象等制定的。由于条例制定立足于实际，颁布实施后，切实加强了预算外资金管理，规范了一批行政事业单位的财务收支行为，制止了部分单位的乱收费现象，提高了政府对社会资金的宏观调控能力。

第二，细化法律规定，注重法规的可操作性。地方性法规作为我国法律体系的一个组成部分，一个重要作用就是把国家法律、法规的原则规定具体化，发挥补充、细化功能。对国家已有专项法律、法规，我们注意结合本地实际，制定内容详细、具体，具有很强的可操作性的实施细则，把抽象的原则规定分解为具体规定，便于调整地方急待规范的社会关系。如《洛阳市〈文物保护法〉实施细则》，就是针对我市地上地下文物多，保护任务繁重的实际情况，细化法律规定而制定的实施性法规，其地方性强，重点突出，便于操作，实施效果也比较好。