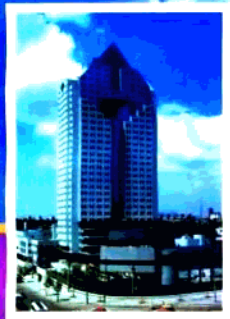


《站在时代前沿》丛书



杭州市人大 主编

中心城市 人大工作的新进展

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践过程中，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

关于中心城市人大 工作的几点想法（代序）

在社会主义现代化建设中，中心城市的作用，越来越为人们所认识，越来越为人们所重视。城市的发展，推动了中国的现代化建设，推动了城乡一体化和乡村城市化，也推动了民主政治的发展。现在，不少城市，尤其是中心城市已经成为本地区政治、经济、文化的中心。因此，进一步搞好城市的人大工作，这无论是对于加速我国的经济建设，还是对于加强民主法制建设；无论是对于更加科学地管理和发展城市，还是对于坚持和完善人民代表大会制度，都会产生深远的影响。下面我讲3个问题。

一、中心城市人大工作的一个特点是， 应有更大的民主性，要在更高程度 上实现人民当家作主的原则

我国的人民代表大会制度，是保证人民当家作主的国家根本政治制度，是真正的民主政治制度。民主政治的一个根本问题是国家由谁来统治，如果由一个人来统治，就是君主

政治；如果由少数人来统治，就是寡头贵族统治；只有由大多数来统治或按照大多数人的意志来统治才称得上民主政治。我们的人民代表大会制度就是这样一种民主政治。在我们的人民代表大会制度中，由人民选出的代表组成人民代表大会是行使国家权力的权力机关。政府是执行机关，法院是审判机关，检察院是检察机关，这三个国家机关都要对权力机关负责，向权力机关汇报工作，受权力机关监督。这种监督与被监督，决策与执行的关系，是防止“行政越权”、“少数人专权”的有力保证。但这种关系光有法律上规定还不够，还必须要有实际措施。权力机关要认真地主动地按照宪法和法律赋予的职权进行工作，以推进民主法制建设为中心，做好立法工作，监督工作，决定重大事项工作，人事任免工作，这样才能使人民当家作主这个社会主义原则在中国大地上一步一步地、扎扎实实地、不断前进地得到实现。这就是说：第一，权力机关要代表人民的利益和意志去行使法律赋予的权力，并利用这个法律赋予的权力为大多数人谋利益，使自己通过的法律、法规和作出的决议、决定符合大多数人的意愿。第二，对行政机关、审判机关、检察机关以及它们的工作人员包括担任领导职务的工作人员实行有效的监督，使他们勤于职守，积极工作，不敢搞官僚主义，不敢渎职和贪脏枉法，真正为人民服务，当人民的勤务员。为了达到这个目的，就要采取适当步骤和寻找有效的方式，增加监督力度，正如马克思主义经典作家所讲的，让人人都起来监督政府，使所有的人都来执行监督和监察的职能。第三，要充分发挥人大代表的作用，要让他们知情知政，要为他们依法行

使代表职权创造条件，提供方便（包括物质的和环境方面的条件），使他们真正成为名符其实的国家权力机关的组成人员，自觉地代表人民的利益和意志，不受干扰地发表意见、作出决定，参与国家权力的行使。第四，我们还要尽可能在可以行使直接民主的地方让人民群众行使直接民主，例如依法把村民委员会、街道居委会的工作搞好。村民委员会、街道居民委员会是基层群众性的自治组织，它们是我国社会主义民主政治的重要组成部分。现在有一种情况值得注意，由于行政工作的习惯，在实际工作中出现了使村民委员会、街道居民委员会行政化的倾向，这是有背于我国法律原则的。上述这些，都是我们坚持和完善人民代表大会制度，发展社会主义民主，推进民主政治题中应有之义。

所谓中心城市人大工作应当有更大的民主性，就是在这些问题上，要从城市的实际情况出发，比小城镇、比乡村要更高程度地实现人民当家作主的原则。这是因为：首先，城市是一个集约人口、集约经济、集约科学文化的空间地域系统，城市高度密集的特点，使它与小城镇、乡村有巨大的差别，许多在乡镇本来不成问题的问题，在城市就成了问题，比如吃水问题、公厕问题、盖房子问题等等。城市的矛盾特别集中，特别复杂。这就要求解决任何一个局部的、个别的、具体的问题都要从全局的、整体的高度来考虑，使部分的功能目标服从于总体的最终目标。城市这种高度密集的特点反映到领导工作和政治生活中，更要求决策的民主化和科学化。治理现代化城市靠一个人智慧，靠拍脑袋是不行的。其次，城市中商品经济比较发达，长期受平等交换的买卖重

陶，使生活在城市中的市民比生活在乡镇的居民有更多的民主意识和民主要求，同时反映市民民主要求的各种社区组织比较发达，反过来，社区组织的发达也培养了市民较强的参与意识。特别在城市中集聚了人数众多的工人阶级，他们的组织性、纪律性和民主性都是最强的，是实现人民当家作主原则最忠实的、最坚定的力量，他们对官僚主义、专权独断深恶痛绝。第三，城市的人际关系与农村的人际关系有很大的不同。城市居民的人际关系、社会交往以业缘为主，注重权利的行使和维护，行为方式重理性、重权利和义务，因此，对社会政治力量有较为公正的评价与选择。农村的人际关系深受宗族依附、血缘关系、宗族利益的影响，形成了以感情型、家族型的人际关系，表现了很强的宗法性和依附性。城市的人际关系很大程度上决定了城市居民具有较强的政治参与意识和尊重法律、按法律办事的品格，这对促进民主法制建设的健康发展很有利。第四，当前国家正处在经济体制和经济增长方式的两个转变过程中，中心城市在这两个转变过程中，在建立社会主义市场经济体制、发展社会主义市场经济以及提高生产力方面，负有不可推卸的带头作用；而市场经济离不开公开、公正、公平的原则，需要法律来引导、规范和保障，这种客观要求又必然推动社会民主意识高涨和尽快建立与完善社会主义市场经济体制相适应的法律体系。正是由于城市的这些特点，决定了城市人大工作特别是中心城市的人大工作应当比县区人大、比乡镇人大工作要有更大的民主性。也正是建立在对这些问题的认识上，中心城市的人大工作可以在更高程度上实现人民当家作主，体现出

人民代表大会制度更多的优越性。概括起来说，中心城市的人大工作为了保证人民当家作主，维护人民群众作为国家主人翁的权益，要不断地扩大参政议政主体的范围，要不断地扩大参政议政内容的范围，努力找出更多的切实可行的民主形式，并努力在社会上建立和形成依法办事的机制和按程序办事的习惯。

二、中心城市人大工作在整个人大工作中、在民主法制建设中应当发挥示范引导作用

近代世界民主政治的历程，很好地证明了中心城市民主政治的扩散辐射和示范引导作用。城市民主法制建设带动整个社会的民主法制建设已是一般普遍的规律。从历史上看，民主的发展滥觞于城市。民主，在国家意义上，作为一种政治制度的民主，它的产生和发展，不是在农村，而是在城市。大家知道，民主政治发源古希腊，在荷马史诗时代之后，希腊各地相继进入了奴隶社会，在一个小小的只有几万平方公里的希腊半岛上，就建立起了两百多个奴隶制的城邦国家（每个城邦国家都很小，不过是一个城市，加上附近的一些村落，同现代的民族国家的广大幅员有天壤之别）。在这些城邦国家中最著名的有雅典和斯巴达。前者实行民主政治即实行大多数人的统治；后者实行寡头政治即实行少数贵族统治。我们经常说民主政治发源于古希腊，这是一个很笼统的说法，实际上指的只是雅典城邦政治，因为只有雅典才是实行民主政治的城邦国家。雅典为什么能实行民主政治，

原因在于雅典这个城邦国家三面环山，一面临海，自然条件限制了它的农业，迫使它向海外发展。随着发达的海外贸易，商品经济自然而然地也发展起来。商品经济的发展反过来又影响到农业的商品生产，当时雅典政府大力鼓励发展种植葡萄和油橄榄，都是为了对外销售。雅典自公元前5世纪的梭伦改革和克利斯提尼改革，到公元前4世纪中期伯里克利时代，已经成为一个典型的工商业城邦国家。雅典的奴隶制经济一方面使少数一部分人有充分的“闲暇”时间来从事政治活动，另一方面随着商品经济的发展，民主观念日益深入到雅典公民的心灵中，培养了公民的平等的参与意识，同时雅典的商品经济发展还造就了一支重要政治力量，工商业阶层。对雅典民主政治发展有重大贡献的改革家如梭伦、克利斯提尼、伯里克利等人，都是工商业阶层的代言人。正是这两方面的原因，孕育了雅典的民主政体。

古希腊民主政治的许多基本原则以及它的直接性和广泛性，一直是为人们所推崇。这些原则，首先是主权在民的原则，城邦的政治主权属于它的每一个公民，公民们直接参与城邦的治理，在那里公民大会是最高国家权力机关，每个公民在公民大会中都有选举权，都有可能被选为“议事会”的成员，每个公民都可以参加陪审法庭。第二立法至上原则，公民大会作为最高权力机构，它的主要职责是制定法律，监督法律的实施，审查终审法庭的案件。同时这个最高权力机关在大会结束后又担负执行行政权力，负责安全保卫，掌管国家财政，处理邦交事务，维护公共工程，主办庆典等。第三抑制行政原则，各行政吏员由公民大会或相应的机构直接

选举产生，他们直接对公民大会或相应机构负责，在雅典人中最吃香的是参加“议事会”和参加法庭，他们热衷于参加公民大会和陪审法庭，而对行政事务不感兴趣。亚里士多德在总结城邦国家的组织机构时，他只把参加议事会和审判的人看作是公民，可见在当时行政权的地位是很低下的，雅典公民不屑于当行政吏员，那时许多行政吏员是由国家奴隶来充当的。第四恪守法治原则，雅典城邦国家的公民，一切政治活动都以国家法律为最高准则，就是在公民大会审议新的法律时，也不允许和现行法律相抵触。雅典城邦著名的执政者梭伦，在自动放弃本可无限期保持的权力时，只有一个要求，即要求公民恪守法治，立誓保持他制定的法律。

我们进一步探索这些政治上的民主原则，用马克思关于国家的理论来分析，都可以从经济上找到原因，即它们都同城邦经济、城市经济亦即是商品经济、市场经济联系着的。同样是古希腊著名的城邦国家斯巴达，为什么实行寡头政治，这也同那里歧视商业和手工业是个典型的农业城邦国家有关。由此可见，民主的发展，不是从农村开始而是从城市开始的，而且是随着商品经济的发展而不断地前进。民主同城市结下不解之缘。

再从我国民主政治的现实来看，中心城市人大工作实际已经在我国民主法制建设中发挥着示范引导作用，只是我们没有自觉意识到这一点，或者由于谦虚没有把这个问题明确提出来罢了。在立法方面，乔石同志说：“享有制定地方性法规权力的人大及其常委会，应当根据本行政区域的实际情况和改革、建设的需要，抓紧制定地方性法规，作为社会

主义市场经济法律体系的补充”，委员长的话一方面说明，城市发展需要地方立法加快，另一方面也说明城市有这个可能和能力。从1993年以来，中心城市人大在制定地方性法规方面，工作成绩是很显著的，而且他们的许多做法是有示范作用的。比如重庆市在制定《重庆经济开发区管理条例》时，很好地协调了政府有关部门和有关地区的利益，即防止了法规中的部门利益倾向，又避免了局部地区利益的倾向，使一个久拖不能出台的地方性法规得以顺利通过，调动了政府综合部门和有关地区的积极性。深圳市在制定《深圳依法治市工作方案》时，以市委文件形式下发到基层，大大增加了立法的透明度和广泛性。厦门市在起草和审议法规草案时一般实行公开性原则，将法规草案大量印发到党政各部门、各相关企事业单位、各社团民主党派、社会各界有关人士、广泛征求意见，并召开形式多样的座谈会，倾听各界群众的意见和呼声。在制定涉及广大群众切身利益的《厦门市房屋管理条例》时，这个草案在一审之后在《厦门日报》上全文公布，半个月后就收到了许多意见，收到了很好的效果。这次会议上，成都、广州、武汉、宁波也都具体介绍了这方面的经验。这些做法，不仅加快立法步伐，提高了立法质量，而且实际上发挥了很强的民主示范作用。在发挥人大代表作用方面，上海市每年年中召开“小人代会”即是吸收全体市人大代表参加的扩大的人大常委会会议，也是一种很好的创造，它使政府有更多的机会听到全体市人大代表的意见，有更多的机会接受市人大代表的监督。同时，也使市人大代表能更多了解政府的工作情况，沟通了代表与政府之间的关

系。长春市把代表工作摆到常委会工作重要议事日程上，注意处理好“两个关系”和树立“两个观念”，处理好常委会与代表的关系，树立常委会受代表监督，为代表服务的观念；处理好常委会工作与代表工作的关系，树立代表工作是常委会工作基础的观念，并在这个前提下，制定了政情通报制度和保证市人大代表依法执行代表职务的十条规定，从代表执行职务所需经费到所需的时间、物质保证、工作待遇、政治待遇以及代表建议、批评、意见的办理等都作出了明确规定，有很强的操作性、这就为代表执行代表职务营造了良好的环境和条件，大大提高了代表们参政议政的积极性，推进了民主政治的向前发展。在使人人大常委会工作具有更大的公开性方面，山东潍坊市人大还有其他一些省的地方作出了允许市民旁听常委会的规定，这既增加常委会工作的透明度和公开性，又为市民参与人大重大政治活动提供了条件。这次会上，重庆市人大介绍吸收市民旁听代表大会的做法，也是一种扩大民主的很好的做法。我们还可以看到，许多省有关人大工作有很多好的经验，往往都是首先从该省的中心城市开始的，在取得了经验之后，逐渐在全省推广，比如评议和述职评议这样一种有效的监督方式从试点到推广就是如此。为了改变“有法不知道，知道不执行，执行不严格”的情况，西安市、济南市全面推行了“部门执法责任制”和“错案责任追究制”，这些都是很有创意性的做法，不仅给人以启发，而且给人以经验。武汉市同志的发言讲得很好，我体会有两点特别重要，第一，人大工作任何时候都要代表人民意志。人大不讲民主，不讲代表人民意志，谁讲代表人民

意志。第二，要努力寻找出适合实际的民主形式。人大工作之所以困难，不只是在提出人民民主的问题，更在于要找到具体的切实可行的民主形式。没有具体的民主形式，民主就是一句空话。武汉市许多做法就把这个主题具体化了。会上许多发言也介绍了这方面的经验。所以说在人大工作方面，在民主法制建设方面，中心城市的示范引导作用是事实存在的。

再从中心城市的经济实力和具体条件来看，也是有能力发挥这种示范引导作用的。民主是一种费事、费时、费钱的工作，它不像一个人说得那么痛快，那么决绝，但它的好处是有利提高决策的准确程度，不犯大错误，有利于政权保持在人民手中，有利于保证社会稳定和长治久安。中心城市的确有条件做更多的事。第一，一般经济比较发达，有较为充裕的财力。这就可以为人大工作、代表活动提供必需的经费和必要的物质条件，现在很多城市的人大办公用楼十分精神，这固然说明人大的地位在提高，党委、政府对人大重视，也可以说明中心城市的财力是雄厚的。第二，中心城市地域集中，交通和通讯都很发达，信息量大而且传递快捷，也容易聚集一起开会。人大工作的一个重要原则是集体讨论问题、集体决定问题，这一原则要渗透在人大工作各个方面，包括渗透在代表视察、代表活动中。在这方面，城市的地域、通讯条件是乡镇不可比拟的。第三，市民相对于村民一般说来文化水平较高，民主意识较强，整体意识也高，因而有较多的参政议政意识，有更多的人才。所有这些都说明，中心城市为人大工作发挥示范引导作用创造了丰厚的物

质条件和良好的工作环境，这也正是城市之所以为城市的优越所在。

三、进一步推进中心城市人大工作， 关键要转变观念，扩大民主内容， 寻找出与国情相适应的民主方式

我国的人大工作在不断前进。人大在政治生活中的作用，由于人大和人大常委会有效的工作，由于广大人大代表和广大人大工作者努力，越来越显示出它的重要性，社会地位日益提高，再也没有把人大常委会当作居民委员会这样的事发生了（1989年我到武汉调查，一位人大同志讲了这故事）。但也正如人们所说的，宪法和法律规定的关于人大的地位、作用，还没有完全到位。在实际生活中，那种轻视人大工作的现象也时有发生。要彻底改变这种状况，我们只能像过去一样，靠人大自己努力，靠自己的工作成绩来使人大的法定地位和作用到位，所谓“有为才能有威”。为此，我们要更加努力。

第一，我们要进一步转变观念，牢固地确立“人民当家作主”的观念。我们国家的主人是人民群众，而不是掌握权位的少数官吏。长期的封建社会和小农经济，形成了一种社会心理，国家和社会的命运只能靠一个“好皇帝”、靠一个“好官吏”。跟这个心理相适应的，在人际关系上，有浓厚的人身依附关系，这种现象的残余，无论在社会上，还是在机关中，仍然存在着。在人大机构系统中现在有一种习惯看