



李慎宽 著

转型时期 的地方人大工作

中国民主法制出版社

写在前面的话

李慎宽

在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，地方各级人大及其常委会，切实履行宪法和法律赋予的职责，紧紧围绕经济建设中心，大力推进社会主义民主法制建设，各项工作取得了新的进展。回顾和总结地方人大工作的实践经验，对在新形势下进一步完善人民代表大会制度，加强和改进地方人大工作，贯彻依法治国方针，都具有重要的现实意义。南充市人大常委会主任李慎宽同志，在转换领导岗位后，加强学习，勤于思考，积极探索，勇于实践，对新时期人大制度建设、民主法制建设、地方人大工作的有效开展等问题，从理论与实践的结合上，进行了比较系统的归纳和总结，形成《转型时期的地方人大工作》一书，十分可贵。尽管该书侧重讲的个人见解和体会，但许多认识和做法皆为亲身经历，有感而发，很有现实指导性、针对性和可操作性，值得地方人大工作者特别是人大工作领导者一读。

李慎宽同志从事人大工作时间不长，在民主法制与人大工作的理论与实践上，却有着广泛的探索和尝试，这充分说明他热爱人大工作，肯学习，爱钻研，在人大工作岗位上获得了很大收益。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，依法治国，建设社会主义法治国家的目标不断向前推进，地方人大担负着十分繁重的任务，人大工作面临着许多新情况、新问题，人大工作能否再上新台阶，开创新局面，关键取决于人大工作同志的自身作为。

首先，要增强人大意识。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，我国宪法明确规定，国家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。人大及其常委会的工作如何，直接关系到人民当家作主地位能否得到保障，人民当家作主的权力能否得到有效行使。因此，人大工作岗位光荣，职责神圣。增强人大意识，就是要提高对人民代表大会制度性质、地位、作用的认识，从坚持和完善我国根本政治制度的高度，进一步增强做好人大工作的责任感和使命感，自觉地担负起党和人民的重托，认真履行好自己的职责。

其次，要突出民主法制。发展社会主义民主，健全社会主义法制，是我们党和国家的根本目标之一，是全党、全国人民的一项共同任务，是各级人大的根本任务。地方人大作为地方国家权力机关，在推进社会主义民主法制建设方面负有特殊使命。这就要求从事人大工作的同志具有更强的民主法制意识，依法履行好立法和执法监督职责，确保宪法、法律法规的正确贯彻实施，加快全社会依法治理进程；进一步密切同人大代表和人民群众的联系，拓宽民主渠道，倾听群众意见，反映群众呼声，保障人民民主权利。

第三，要服从全党大局。人大工作是全党工作的组成部分。必须坚持围绕党的中心任务开展工作，紧紧把握改革、发展、稳定这个全党全国工作大局，才能找准位置，认清职责，充分发挥职能作用。因此，必须增强大局意识，使人大工作自觉地服从服务于大局，一切从实际出发，不断研究新情况、新问题，抓住改革、发展、稳定中的重大问题和群众反映强烈的问题，依法行使职权，全面推进各项工作，不断提高人大工作水平。

第四，要坚持有所作为。地方人大不是“清闲机关”，人大工作也不是“二线工作”，在人大工作的同志任重道远，大有可为。现实生活中，市场经济和民主政治强烈呼唤法治、呼唤监督，这两项是人大及其常委会的主要职能，新形势下的人大工作

只能加强，不能削弱。从事人大工作的同志一定要坚定地树立有建树、有作为的思想，以对党对人民高度负责的精神，自觉地积极地履行职责，为推进地方经济建设、民主法制建设和社会全面进步，作出新的更大的贡献。

1998年7月23日

目 录

写在前面的话·····	谢世杰(1)
-------------	----------

坚持和完善人民代表大会制度 建设有中国特色的

社会主义民主政治·····	(1)
谈谈把人大常委会视为“二线”的问题·····	(10)
论地方人大工作的几大关系·····	(16)
完善我国选举制度的几点思考·····	(25)
把握换届选举关键环节 加强地方人大组织建设·····	(32)
努力做好新时期人大工作·····	(41)
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·····	(52)
“围绕中心、突出‘法’字、加强监督、注重实效”	
工作思路的实践·····	(64)
推动法律法规贯彻实施的体会·····	(73)
推行部门执法责任制势在必行·····	(82)
总结交流经验 全面推行部门执法责任制·····	(89)
完善司法个案监督的认识与实践·····	(93)
关于人大开展评议的几个问题·····	(102)
开展评议和述职工作的初步尝试·····	(107)
加强代表工作 发挥代表作用·····	(115)
重视代表基础工作建设 争做优秀的人大代表和合格的	
公务员·····	(119)
加强和改进人大监督工作·····	(127)
对人大专委会开展工作的几点认识·····	(137)

依法履行职责 做好人大财经工作·····	(142)
搞好乡镇换届选举 推进基层民主政治·····	(147)
深入学习理解人民代表大会制度·····	(152)
明确新时期人大制度理论研究的主要任务·····	(171)
认真学习邓小平理论 深化人大理论研究·····	(180)
学习与考察·····	(186)
高举邓小平理论伟大旗帜 努力实施依法治国方略·····	(190)
为依法治国建设法制国家建言献策·····	(214)
历史发展趋势 重要治国方针·····	(216)
宏伟的蓝图 伟大的工程·····	(219)
依法治国 重在实践·····	(222)
依法治国 须更新观念·····	(225)
努力实施依法治国 正确处理四个关系·····	(228)
坚持和加强党对依法治国的领导·····	(231)
地方人大推进依法治国的实践与思考·····	(234)
充分发挥地方人大在依法治国中的职能作用·····	(244)
领导干部在依法治国中的地位和作用·····	(253)
谈谈法制建设的几个问题·····	(258)
贫困地区加强民主法制建设的紧迫性·····	(269)
新时期领导干部行为规范的思考·····	(274)
“三五”普法必须正确处理的六个关系·····	(278)
学习宪法 宣传宪法 执行宪法 捍卫宪法·····	(282)
大力推进农村基层民主政治建设·····	(285)
农村基层法制建设的现状及对策·····	(296)
认真贯彻依法治国方针 努力推动依法治市进程·····	(303)
地方人大坚持以经济建设为中心的思考·····	(311)
农村基层民主政治与小康建设的关系·····	(319)
发展农业, 必须依靠法制·····	(327)
发挥区位优势 抓好城郊型农业·····	(331)

银企结合、救活企业的调查.....	(334)
培育服装支柱产业 形成地方经济优势.....	(338)
学习六中全会《决议》 加强精神文明建设.....	(346)
后记.....	(350)

坚持和完善人民代表大会制度 建设有中国特色的 社会主义民主政治

1954年9月15日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重召开，它标志着我国人民代表大会制度的正式建立。这次大会上通过的中华人民共和国第一部宪法，以根本法的形式，明确规定了作为我国政权组织形式的人民代表大会制度的性质、地位和作用。自此，人民代表大会制度经过40年的风雨历程，在中国大地上深深扎下了根，赢得了广大人民群众拥护，发挥了不可替代的重要作用。

一、人民代表大会制度是马克思主义国家学说 与中国革命实践相结合的产物

我国的人民代表大会制度，经历了一个比较长期的形成过程。100多年来，各个阶级、各种社会势力围绕着在中国建立什么样的政治制度进行了激烈的斗争。历史充分证明，资产阶级君主立宪制、共和制和帝国主义、封建主义、官僚资本主义统治的伪宪制在中国都行不通。中国究竟向何处去？解决这个问题的重担历史地落到了中国共产党人身上，中国共产党在领导新民主主义革命中，把马克思主义国家学说与中国具体情况相结合，对建立人民民主政权的组织形式进行了长期探索。以毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、邓小平等同志为代表的中国共产党人，在理论和实践上丰富和发展了马克思主义的国家学说，逐步建立了人

民代表大会制度这一具有中国特色的政治制度。马克思主义国家学说在我国的实践和发展，以及人民代表大会制度的形成过程主要有四个阶段：一是传播马克思主义国家学说，探索建立工会、罢工工人代表大会、农民协会等劳工专政的政权形式；二是运用马克思主义国家学说，继承巴黎公社和俄国苏维埃的经验，在革命根据地建立工农兵代表大会制度，这是我国历史上第一次以国家形式出现的劳动人民当家作主的权力机关，已初步具备了人民代表大会制度的基本特征，它是我国人民代表大会制度形成过程的重要里程碑；三是总结抗日民族统一战线政权建设的经验，从理论上提出建立人民代表大会制度的构想，丰富和发展了马克思主义国家学说；四是揭示在我国建立人民民主专政的历史必然性，探索建立人民共和国和人民代表大会制度。

我国人民代表大会制度的形成过程表明，早在新民主主义革命时期，人民代表大会制度就在革命根据地开始形成了。这一制度之所以被确立为我国新民主主义革命政权的组织形式，建国后又发展成为体现人民民主专政的根本政治制度，这不是哪一个人的愿望，而是历史的选择，人民的意愿。这是由我们国家工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政的国家性质所决定的，是中国近代社会发展客观规律的必然要求，是马克思主义国家学说与中国革命实践相结合的产物。

人民代表大会制度包括哪些基本内容呢？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”。这是人民代表大会制度的核心内容。具体讲，人民代表大会制度的内容包括以下几个方面：（1）各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；（2）各级人大及其常委会严格按照民主集中制原则，集体行使职权、决定问题；（3）国家的行政、审判和检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督；（4）中央和地方国家机构职能的划分，遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的主动

性、积极性的原则；(5)在各少数民族聚居地方实行民族区域自治。这几个方面相互贯通、相互结合，就构成了我国人民代表大会制度的基本内容。

我国的人民代表大会制度的优越性和主要特点集中体现在三个方面：

第一，这一制度的核心是人民当家作主，它体现了社会主义民主的本质特征和内容，是建设社会主义民主政治的根本途径。

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民。在人民享有的“一切权力”中，最根本、最重要的是管理国家的权力。而人民的这一权力，主要是通过人民代表大会和它的常委会这种组织形式来行使和实现的。因此，人民代表大会是我国的国家权力机关，人大常委会则是它的常设机构。实践证明，人民代表大会制度是最好的民主形式、民主制度，它便于人民群众经常地经过这样的政治组织参加国家的管理、监督政府和“两院”的工作。从而充分发挥人民群众的积极性和创造性，把全国各族人民动员和组织起来建设社会主义。真正按照这种制度办事，就能使国家权力最终掌握在全体人民手中。这是维护人民根本利益的可靠保证，也是我国能够战胜各种风险和困难的可靠保证。

第二，这一制度充分体现了民主集中制原则，既保证了人民代表大会统一行使国家权力，又使各国家机关分工合作，密切配合。

我国的国家机构是按照民主集中制原则建立和运转的。民主集中制原则在人民代表大会制度中，主要体现在人民的一切权力都统一地、集中地通过人民代表大会来行使。各级人民代表大会都由民主选举产生，使我们的国家政权有着广泛的民主基础。在人民代表大会统一行使国家权力这个前提下，国家的行政、审判和检察机关的职权又有明确的划分，使国家机构既保持一个统一的整体，又使国家的权力机关和行政、审判、检察机关协调一致

地工作。在法律的制定和重大问题的决策上，由国家权力机关充分讨论，民主决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益；而在它的贯彻执行上，则实行严格的责任制，以求提高工作效率。

第三，这一制度有利于实现党对国家事务的领导，便于把党的主张变成国家意志，动员和组织全体人民统一行动。

中国共产党是我国社会主义事业的领导核心。党的领导地位是历史形成和为人民所公认的，并且写进了宪法。我们党除了全国人民的根本利益之外，没有自己任何特殊利益。在取得全国政权后，党的工作的核心和目的就是领导和支持人民当家作主，建设社会主义。坚持党的领导和人民当家作主，是我国人民代表大会制度的根本特点。

搞社会主义现代化，发展社会主义民主政治，不仅要依靠政策，还要建立健全法制，依法办事，这是一个历史性的转变。为适应这一情况，党对国家事务的领导方式也要相应地变化，这就要善于经过国家的形式，把党的主张变为国家意志。党对国家事务作出的重大决策经过国家权力机关的充分讨论，可以更好地集中人民的意志，代表人民的利益，使之更加周到、完善，避免出现重大失误。同时，党领导人民通过民主程序履行当家作主的权利，有利于调动人民群众的积极性，把党的正确主张转化为广大人民的自觉行动，并以法律来约束各级国家机关和公民，有力地保证党的方针、政策的落实。坚持党的领导和发挥人民代表大会制度的作用，从根本上讲是一致的。只有在党的领导下，才能充分发挥人大制度的作用；而人大制度的加强和完善，又更有利于实现党对国家事务的领导。

二、人民代表大会制度显示了强大的生命力，发挥了重大的作用

建国 40 多年来，我国的人民代表大会制度建设经历了一个

曲折发展过程，大体可以划分为4个阶段：（1）建国初期的4年，是由中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议向人民代表大会过渡的时期。当时，由于召开选举产生的各级人民代表大会的条件还不成熟，一度由中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议分别代行全国人大和地方各级人大的职权，并为全国和地方各级人大的普遍建立创造了条件；（2）从1954年至1966年，是人民代表大会制度全面确定和曲折发展的时期。人民代表大会制度建立后的头三年，全国人大先后召开了4次代表大会和89次常委会会议，通过了80多个法律、法令，讨论决定了一大批重大问题。各级地方人大也积极开展工作，促进了三大改造和“一五”计划的提前完成。但是从1957年下半年起，由于“左”的思想日益严重，民主集中制遭到损害，全国和地方各级人大都难以如期开会，不能有效行使职权，立法工作陷于停顿，监督工作流于形式。这一状况后来虽曾有所好转，但仍未恢复到1957年前的水平。（3）“文化大革命”的10年，是人民代表大会制度遭受严重破坏的时期。在这一时期，全国人大及其常委会除仅保留一个名义外，基本上停止了活动，失去了国家最高权力机关的作用。地方各级人大则被所谓的“革命委员会”取代，宪法确定的国家政治体制在这一时期发生了畸形的演变。（4）粉碎“四人帮”至现在，是人民代表大会制度恢复、完善并取得重大成就的时期。党的十一届三中全会以来，我们党和国家总结了建国以来的历史经验教训，特别是“文化大革命”的沉痛教训，提出了发展社会主义民主，健全社会主义法制，使民主制度化、法律化的任务。全党对社会主义民主法制建设重要性的认识产生了一次历史性的飞跃。各级人大作为国家权力机关的作用不仅予以恢复，而且按宪法的规定逐步得到加强和发展。纵观人大制度40年来的发展，可以说，只要坚持宪法原则，充分发挥人民代表大会制度的作用，我们国家就顺利前进，各项建设事业就迅猛发展，反之，国家就遭受挫折。这一点“文革”十年的历

史已充分证明。

人民代表大会制度走过了 40 年的战斗历程。其间虽经历过曲折，但总的趋势是向前发展的，尤其是党的十一届三中全会以来，经过全党和全国人民的艰苦努力，我国的人民代表大会制度更加巩固，并在社会主义民主法制建设上取得了显著成就。

第一，立法工作取得了突破性进展。据统计，党的十一届三中全会以来，全国人大及其常委会和国务院制定的法律、法规达 900 多件，全国各省、市、自治区制定的地方性法规近 3000 件。我国以宪法为核心，以基本法为主干，其他法律、行政法规、地方性法规相配套的，具有中国特色的社会主义法律体系的框架已基本形成，我国在政治生活、经济生活和社会生活中已基本做到了有法可依。

第二，社会主义的国家监督机制进一步完善，监督工作不断加强。地方各级人大设立常委会后，国家的监督机制更加完善，各级人大及其常委会围绕党和国家的中心工作、社会热点和群众普遍关心的社会问题，对“一府两院”履行职责情况开展了多种形式的监督。除运用听取和审议工作汇报、开展执法检查、组织代表视察和进行专题调查等法定的监督形式外，还探索和创造了组织代表评议“一府两院”的工作、推行部门执法责任制等新的监督形式，确保了宪法和各项法律、法规在全国各地的贯彻执行，有力地促进了“一府两院”的工作，并产生了良好的社会效果。

第三，把党的主张同人民的意志统一起来，提高了决策的科学化、民主化程度。各级人大及其常委会都坚持了审查和批准各级人民政府的大政方针和国民经济计划、财政预决算报告，讨论决定本地区的重大事项。这些决策不仅做到了集思广益，而且使决策能获得广泛的社会承认和理解，保证了决策的贯彻实施，实现了较好的社会效益。

第四，各级人民代表大会按期进行换届选举，任免了一大批

国家机关工作人员，确保了各级国家机关的正常运转，为社会主义现代化建设事业的顺利发展提供了组织保证。

第五，各级人大及其常委会的组织和制度建设进一步加强，组成人员素质不断提高，乡镇人大设立了主席团。各级人大常委会的各项基础工作得到加强，行使各项职权正向程序化、制度化发展。

人民代表大会制度取得的这些成绩，进一步显示了我国人民代表大会议制度的强大的生命力，为今后人民代表大会制度的发展奠定了坚实的基础。

三、在新的历史时期，必须坚持和 完善人民代表大会制度

当前，我国正处在由传统的计划经济向社会主义市场经济转变的关键时期，为确保这一历史性转变的顺利实现，必须进行政治体制改革。党的十四大在确定我国经济体制改革目标的同时，也确定了我国政治体制改革的目标是建设社会主义的民主政治。并提出要积极推进政治体制改革，使社会主义民主与法制建设有一个较大的发展。因此，在政治体制改革中坚持和完善人民代表大会制度，更好地发挥国家权力机关的作用，是新时期建设有中国特色社会主义民主政治的重要内容。

从历史的经验看，坚持和完善人民代表大会制度，必须在以下几个方面继续努力：

第一，必须深化对人民代表大会制度的认识，坚持人大制度发展的正确方向。我国人民代表大会制度在四十年的发展中之所以受到过挫折和损害，主要是来自“左”的和“右”的两方面的干扰和破坏。其不良影响至今尚未完全消除。如不尊重人民代表大会制度，把人大依法行使职权看成“碍手碍脚”，要求按西方议会制的理论和实践对人大进行改造等等。因此，要坚持和完善

人民代表大会制度，就必须重视人大制度理论的学习和宣传工作，使人大及其常委会的性质、地位和作用为广大干部群众真正理解和认识，清除各种错误思想在人们头脑中的不良影响。必须明确，我国人大制度的发展必须坚持一条原则，就是决不能走西方议会制的道路，搞“三权鼎立”，这是我国的根本性质决定了的。在我们这样一个由工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家里，人民是国家真正的主人，享有管理国家事务的权力，这是社会主义民主区别于资本主义民主的本质特征，它决定了我国的政体与资本主义国家政体有本质的不同，二者决不能相提并论。

第二，必须认真坚持和加强党对人大工作的领导。坚持党对国家事务的领导是我国民主政治建设中不可动摇的原则。人民代表大会制度的建立和发展是在党的领导下进行的，人大工作的成绩是在党的领导下取得的。在任何时候，特别是在改革开放和发展社会主义市场经济的新的历史时期，我们都必须旗帜鲜明地坚持党对人大工作的领导，使党的主张通过法定程序变成国家意志，保证党的路线、方针、政策在各级人大得到贯彻落实。

第三，必须进一步落实宪法和法律规定的人民代表及其常委会的地位和职权，使之成为名副其实的国家权力机关。宪法是人民代表大会制度的基本依据和保障，现阶段我国人民代表大会制度的巩固和完善，主要是按照宪法的规定，认真落实各级人大及其常委会的各项职权和任务，加强各级人大及其常委会的自身建设，特别是组织制度和办事机构建设，把人大建设成为能够切实履行宪法赋予的职责、开展经常性工作的国家权力机关。

第四，必须始终不渝地把加强社会主义民主和法制建设作为各级人大及其常委会的根本任务，保障和促进社会主义现代化建设事业的顺利发展。行使立法权、决定权、监督权、任免权是人大的主要工作，各级人大应紧密围绕经济建设这个中心，认真行使宪法和法律赋予的职权，以适应经济建设和各项事业发展的需

要，逐步使人大行使职权走上制度化、程序化。

第五，必须不断地改进人大工作。在人民代表大会制度的自我完善和发展过程中，将会出现许多新情况和新问题，需要我们在党的领导下，有次序有步骤地不断加以完善和改进，以保障改革开放和国民经济持续、稳定、健康发展，保障把我国建设成为富强、民主、文明的国家。

谈谈把人大常委会视为 “二线”的问题

彭真同志曾强调指出，人大是权力机关，是工作机关。这是由人大及其常委会的性质、地位和作用所决定的。但现实生活中，确有人把人大视为“二线”，对其工作不够重视，忽视其职能作用。我认为是不妥当、不正确的。

一、人大是“一线”不是“二线”的法律依据

现实社会中，人们对“一线”、“二线”的区分，大体取决于它对管理经济、管理社会所起的作用。因此，我认为人大是“一线”而不是“二线”，应从宪法和法律的角度来认识它的性质、地位和作用。

从人大的性质看，马克思主义国家学说认为，国家政权是本质和形式的统一。国家的性质决定必须有相应的政权组织形式，而一定的政权组织形式为国家的性质所决定，并为其服务。宪法规定，我国“是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”这是我国的国体。同时，宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”，这是我国社会主义制度的本质特征。如何保证一切权力属于人民，人民享有当家作主的地位呢？它需要有一个与之相适应的政权组织形式，即政体。而人民代表大会制度则是我国国体、政体的体现，其主要内容就包含着人民代表大会及其常务委员会。因此，坚持和完善人民代表大会制度，充分发挥人大及其常委会的职能作用，是体现宪法确立