

# 地方政權研究

群众出版社

---

# 前 言

張 友 漁

武汉、重庆、广州、沈阳、西安、哈尔滨、大连、南京等八个城市的人大常委会轮流召集，每年举行一次有省、自治区人民政府所在地城市人大常委会和较大的省辖市的人大常委会的代表，以及部分对城市政权建设理论有研究的学者参加的城市政权建设理论讨论会，总结、交流城市政权建设的经验，探讨政权建设的正确途径和方法，研究和提出必要的合理化建议，这是很有意义的；同时，对于开展马克思主义政权观与中国政权建设实践相结合的城市政权建设的理论研究工作也是一个促进。举行这样的理论与实践相结合的学术讨论会，我非常赞同。

1985年12月上旬，在重庆举行的这次城市政权建设理论讨论会上，代表们提出了上百篇学术论文。不少论文反映了当前地方政权建设中的新情况和新问题，也提出了一些好的意见和建议。它们更多谈到的是关于人民代表大会自身建设经验和履行宪法、法律规定的职责的经验以及它们工作上所遇到的一些困难。这些都是值得中央和地方有关部门参考、采用的。

人民代表大会制度是我国的基本政治制度，它的本质就是人民当家作主。如何贯彻实现这一制度，是城市政权建设中的主要问题。城市人民代表大会及其常设机构应该真正反映民

---

---

意、代表民意、实现民意，代表人民管理国家事务和公共事务。宪法和法律有关人民代表大会职权的规定集中反映了人民的素愿，地方国家机关必须遵守，不能使宪法和法律所规定的职权流于形式，当然也不应该越权做一些职权以外的事。地方人民代表大会要勇于履行自己的职责，更要善于履行自己的职责；只有正确行使宪法和法律赋予自己的职权，才能够较好地代表人民管理地区的重大事务。

地方，主要是城市，国家政权机关是否在实际能够真正行使宪法和法律赋予的职权，真正成为人民行使国家权力的有权威的国家机关，是当前政权建设中一个最关键的问题。在这一方面，各城市的党委与政权机关都积累了一些好的经验，需要进一步加以总结。党是领导国家政权机关的，但它的领导是政治上的领导，方针政策的领导，而不是组织上的领导，不能发号司令，更不能包办代替。党政职责分开，不是要削弱以至摆脱党的领导，恰恰相反，是要适当解决权力划分和职责分工问题，以在实际加强党的领导。属于地方政权机关职权范围内的事，应由地方政权机关决定，并贯彻实施，这样有利于发挥国家权力机关和执行机关的作用，使党委摆脱国家工作的具体事务，进一步加强党在政治上的领导。

城市政权建设的理论研究工作要从实际出发，提出建设理论，以指导建设实践。当前的任务是紧密结合两个文明建设的实际，积极探索，根据地方政权建设中提出的新问题给予马克思主义的解答。对于不同的观点要勇于开展争论，积极地提出

---

进一步完善地方政权建设的新建议。马克思主义的政权建设理论是要发展的，不是僵死的。我们要把马克思主义的理论与中国政权建设的实践紧密地结合起来，从中国的实际情况出发，提出具有中国特色的政权建设的新理论，以丰富马克思主义关于政权建设的理论。这次重庆会议的有些论文中所提出的见解是富有创造性的。我相信今后每年一次地举行这样的学术讨论会，将有更多的有创见的学术论文提出来，是为马克思主义政权建设理论在中国的运用和发展作出自己的贡献的。

重庆这次会议，我本来准备去参加，由于全国人大法律委员会召集全国性的会议讨论民法通则草案无法分身，使我失去了参加这次会议并向与会代表学习的好机会。这次会议的东道主，重庆市人大常委会要我为大会论文集写个“前言”，我就写了上面的一些话；我也想趁这个机会表示我没能应邀出席重庆会议的一点歉意。

# 目 录

- 谈谈地方政权建设的理论研究问题.....张文澄(1)
- 谈谈加强城市政权建设的几个问题.....许崇德 陈 辉(4)
- 试论大中城市人大和政府为加强我国  
社会主义法制建设中的地位和作用.....张尚骞(10)
- 关于地方性法规的若干问题.....王向明(18)
- 地方性法规、人大常委会对重大事项的决定  
和行政规章三者的区别.....李进一(28)
- 地方性法规与行政规章制定范围的探讨  
.....刘定国 傅伦博(37)
- 试论我国地方立法的协调统一原则.....孔令望 孙 潮(44)
- 制定地方性法规的原则和程序  
.....黄子毅 周升涛 刘永桂(51)
- 谈谈地方立法.....李 丹(61)
- 地方性法规效力之我见.....陈洪波(70)
- 谈谈地方性法规的效力.....崔立文(80)
- 加快经济立法,促进和保障经济体制改革  
健康发展.....吴振贵(87)
- 城市经济体制改革与地方经济立法.....骆伟建 张红声(96)
- 试论经济体制改革与地方经济立法.....靳振中(103)
- 地方人大常委会行使决定权若干问题的探讨  
——兼论决定权与经济体制改革.....刘传琛(112)

- 发挥地方国家权力机关的作用，促进经济体制改革..... 尹万邦（120）
- 正确处理党政分工是搞好城市政权建设的关键..... 郑全威（131）
- 关于社会主义民主和地方人大常委会工作的初步探讨..... 李秋阳（140）
- 关于地方人大常委会建设中的几个认识问题..... 张光博（149）
- 建设有权威的城市人民权力机关..... 齐齐哈尔市人大常委会城市政权理论研究小组（156）
- 把地方人大常委会建设成为真正有权威的人民权力机关..... 王寿春 张 森（166）
- 巩固和发展地方人民代表大会制度的管见..... 温 樾 汪诚信 黄小宁（171）
- 浅谈地方国家权力机关的建设..... 马维政（178）
- 试论城市人大常委会工作中的若干问题..... 王志征（183）
- 认真贯彻市人民代表大会决议的尝试..... 哈尔滨市人大常委会（193）
- 关于开好地方人大会议的几个问题..... 陈延庆（202）
- 关于开好人民代表大会和常务委员会会议的几个问题的探讨..... 黄正勋 王云楼 王永昌 唐圣趾（212）
- 如何开好人民代表大会初探..... 宋国斌（219）
- 关于开好地方人大常委会会议..... 唐光福（226）
- 地方人民代表议案的提出与处理..... 陈 青（234）
- 地方人大常委会的权力如何正确有效地行使..... 纪瑞生 邵源堃 林国钧（244）

试论地方国家权力机关在城市经济活动中的 职能作用·····	聂增贵 张 坚 肖寿颐	谭廷珠 (251)
浅议地方人民代表大会对年度国民经济、社会 发展计划和财政预决算的审查·····	蔡开文	罗先成 (259)
试用系统观点分析地方人大常委会的 监督职能·····		邢沪生 (269)
浅谈地方人大常委会监督的程序·····		张德印 (279)
谈谈加强地方人大常委会的自身建设·····		白修文 (289)
论人民代表的民主权利·····		弓 靖 (295)
浅论如何提高地方人大常委会及其成员的素质 ·····		冯崇勋 (303)
谈人民代表的素质问题·····	李寄秦	戴文柏 (311)
城市政权体制研究·····		田穗生 (320)
实现行政管理民主化·····		贺善征 (330)
试论行政管理法制化·····		曾 恒 (337)
正确认识和发挥城市政府的职能作用·····		平世月 (346)
试论城市经济管理的特性和政府行为 ·····	李 锐	崔国盛 (354)
试论城市政府的机构设置·····		张 益 (364)
新建省辖市的领导体制和机构设置刍议·····		高显齐 (371)
关于城市基层政权政治体制改革的几个问题 ·····		陈荷夫 (378)
浅论我国城市基层政权的改进和完善·····		白益华 (386)
加强城市基层政权建设问题初探·····	李宗有	牛恩远 (393)
论我国城市基层政权与基层群众性自治组织 关系的双重性·····		高克明 (402)

论我国镇政府管理经济的职能	
与镇政府的机构改革.....	薄贵利 (410)
论“过渡”.....	姚多咏 (420)
编后.....	(431)



# 谈谈地方政权建设的理论研究问题

张文澄

一九八五年十二月，重庆市人大常委会和中国政治学会联合召开“城市政权建设理论讨论会”，许多从事政治学、法学教学和研究的理论工作者，从事地方政权建设的实际工作者，聚集一堂，共同探讨地方政权建设，特别是城市政权建设的理论问题，发表了许多有益的见解，写出了一批质量很高的论文，为开拓地方政权建设理论研究的新局面作出了贡献。现在，由理论讨论会论文编辑组选编了《地方政权研究》论文集。在这个文集即将问世的时候，我就地方政权建设的理论研究问题谈一点看法。

当前，我们党和国家正在从理论和实践的结合上，探讨建设具有中国特色的社会主义问题。我们对这个重大课题的研究，引起了国内外许多人的关注，并且产生了深远的影响。我认为，建设具有中国特色的社会主义，其中的一个重要组成部分，就是建设高度民主的社会主义政治制度，要建立高度民主的社会主义政治制度，其中的一个重要组成部分，就是国家政权建设，包括中央和地方政权建设。所以，地方政权建设的理论研究是非常重要的。过去，在相当长的时期内，我们对地方政权建设的理论研究是不够重视的。现在，我们国家进入了社会主义现代化建设的新时期，经济基础的变革对上层建筑的变革产生了强大的压力。国家政权建设必须相应地变革，才能适

应经济基础并为之服务。这就是说，中央和地方政权的建设，都要相应地自我发展和自我完善。在地方政权建设的变革过程中，向我们提出了许多新情况、新问题，迫切需要从理论上给予明确的回答，并且在理论的指导下，切实地解决这些新问题，以推动地方政权建设的发展，适应国民经济和全面改革发展的需要。因此，地方政权建设的理论研究不仅是十分重要的，而且是十分紧迫的。

我国政权建设的首要任务，是不断健全和完善人民代表大会制度，保障人民当家做主管理国家大事的权力。这是发展社会主义民主、健全社会主义法制的核心问题。因此，地方政权建设理论研究的内容，居首要地位的是地方各级人民代表大会和县以上地方各级人民代表大会常务委员会的建设，其次才是地方各级人民政府、人民法院、人民检察院，以及其它地方国家机关和群众性自治组织的建设。地方政权建设的理论研究，是在马列主义的基本理论指导下进行的，它涉及政治学、法学、行政学等多种学科领域。它的内容的丰富和广阔确定了地方政权建设的理论研究具有远大的前途，具有强大的生命力。在这方面的理论研究，现在仅仅是开始，对于理论工作者和实际工作者来说，正是发挥聪明才智的场所，大有用武之地。

如何进行地方政权的理论研究？我认为有以下几点是值得注意的。其一，认真学习马列主义的基本理论，特别是马列主义的国家学说。学习绝不是照搬教条、照抄书本，而是掌握马列主义国家学说的基本立场、观点和方法。其二，认真调查研究我国地方政权建设的状况。深刻了解我们建立的苏维埃政权、抗日根据地政权的状况，解放区政权和建国以后政权的状况，尤其是当前政权的状况，及其与我国政治、经济、文化、

教育等方面的关系。其三，理论与实践相结合。运用马列主义国家学说的基本观点，分析研究我国地方政权的状况，包括历史和现实的状况，得出科学的结论，推动地方政权建设的发展。其四，借鉴外国地方政权建设的经验。无论是社会主义国家，或者是资本主义国家，它们的地方政权建设的经验中都有我们可资借鉴的部份。借鉴不是生搬硬套，而是消化和吸收，有的引以为戒，有的为我所用。如果我们在这几点上狠下功夫，地方政权建设的理论研究一定会得到迅速的发展，取得丰硕的成果，为在我国建设高度民主的社会主义政治制度作出应有的贡献。

（作者系重庆市人大常委会主任，重庆市  
哲学社会科学学会联合会名誉主席）

# 谈谈加强城市政权建设的几个问题

许崇德 陈 辉

我国的城市在社会主义现代化建设事业中起着主导作用。当前所进行的城市改革，是整个经济体制改革的中心环节。抓住这一中心环节，就能把整个改革的链条带动起来。

城市作为各种经济活动的中心和城乡经济网络的纽带，它所进行的改革，不仅涉及工业体制和经济管理体制方面，而且还涉及城市上层建筑的深刻改造。这给城市政权建设带来了许多新问题。正确认识和处理这些问题，对于加强城市政权建设，发展社会主义现代化建设事业是十分重要的。

一、转变观念，发挥城市政权在社会主义建设事业中的作用

马克思主义认为，在无产阶级和全体人民掌握了政权以后，组织领导社会主义经济建设就成为政权的一项根本职能。指出：“必然要把创造高于资本主义社会的社会经济制度的根本任务，提到首要地位，这个根本任务就是提高劳动生产率”（《列宁全集》第27卷第235页），“尽可能快地增加生产力的总量”（《马克思恩格斯选集》第一卷第272页）。可是，在党的十一届三中全会以前的一个相当长的时间里，我们没有很好地认识和处理这一问题，对迅速到来的新的社会主义和组织领导大规模的社会主义建设事业缺乏充分的准备和科学的经验，往往用革命战争和激烈环境中形成的思想观念、斗争经验和斗争

方法来处理问题，从而导致了阶级斗争扩大化、绝对化，使各级政权机关围绕着“阶级斗争”这个“灵魂”运转。讲政权建设，只强调政权的专政职能，想到的是军队、警察、监狱、法庭……，严重削弱了城市政权在社会主义经济建设中的作用，也严重干扰了城市政权的建设。党的十一届三中全会，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。尔后，又明确提出了我国现阶段的总任务。这些都为我国城市政权建设指明了方向，为充分发挥城市政权在社会主义现代化建设事业中的作用，提供了根本保证。

## 二、正确认识商品经济的地位，把城市政权建设与经济体制相联系

城市政权组织领导社会主义经济建设的职能得不到充分发挥的另一个重要原因是，在相当长时间里，我们没有正确认识商品经济在社会主义经济中的地位和作用，对社会主义经济的本质特征缺乏正确认识，把商品经济与社会主义计划经济对立起来。所以，虽然特别强调政权建设，却没有按照马克思主义的基本原则把城市政权建设与经济体制正确联系，忽视了经济体制对社会主义政权的重大关系，把行政概念与经济概念混同，把城市政权的职能与城市的功能混同，完全依靠行政手段来组织领导经济，干预企业，造成政企不分，企业完全成了行政机构的附属物。中央和地方包揽了许多本来不应由它们管的事情，而许多必须由它们管的事情又没能管好。这样就影响了基层和企业积极性的发挥，形成了一套同生产力发展相违背的刻板僵硬的经济体制，抑制了社会主义优越性的发挥，影响了城市政权在经济建设中作用的发挥。

党的十二届三中全会关于经济体制改革的决定，以马克思

主义的科学精神和巨大的理论勇气明确提出，社会主义经济是在公有制基础之上的有计划的商品经济。指出：“实行政企职责分开，简政放权，是社会主义上层建筑的深刻改造。”这就要求我们正确认识社会主义政权与社会主义有计划的商品经济之间客观存在的内在联系，自觉地把城市政权建立在有计划的商品经济的基础之上。通过改造，全面地、充分地发挥城市政权在社会主义经济建设中的作用，把城市建设为对周围经济地区有很广幅射力和很强吸引力的开放型、多功能、社会化和现代化的经济中心。

近几年来，虽然城市政权的经济职能逐步为人们所认识，但是，要在实践上真正解决这一问题，只有坚持进行改革才能实现。事实证明，近年来所进行的改革，促进了城市政治、经济、文化等各个方面的全面发展。当然，由于从封闭型的旧体制过渡到开放型的新体制过程中，新体制刚刚开始建立，旧体制尚在起作用，改革中又难免有不配套的情况，人们的思想、习惯和工作方法也还不能在一个较短的时间内适应，以致出现了旧的体制开始冲破，而新的体制还不健全；行政手段减少了，但经济杠杆没有灵活运用，法律手段还没跟上；微观开始放活，而宏观控制又没有完全适应等问题。解决这些改革中不可避免出现的问题，只能靠坚持改革、深入改革去解决，决不能因此而怀疑改革的社会主义方向，动摇城市改革的决心。

### 三、在改革中进一步发展社会主义民主

我们加强城市政权建设，进行上层建筑的深刻改造，促进现代化建设的一项重要任务是，通过实行政企职责分开、简政放权的原则，发展社会主义民主，保证全体人民真正享有通过各种形式管理国家，特别是管理基层和企业的权力，调动广大

群众的社会主义积极性，不但在经济上赶上发达的资本主义国家，而且创造比资本主义更高、更切实的民主，努力将民主的内容进一步丰富，民主的制度进一步完善，民主的形式进一步增加，实现党的十三大提出的建设高度的社会主义民主的战略目标。

由于我们过去在经济体制上形成了一种同社会主义生产力发展要求不相适应的刻板僵硬的模式，使得政企不分，条块分割，国家对企业统得过多过死，忽视商品生产、价值规律和市场作用，分配中存在严重的平均主义，吃“大锅饭”，使企业缺少应有的自主权，压抑了基层、企业和群众的积极性、主动性和创造性。这既使社会主义经济在很大程度上失去了活力，又阻碍了社会主义民主的扩展。

加强城市政权建设，发展社会主义民主，调动基层、企业和群众的积极性、主动性和创造性，关键是按照政企职责分开、简政放权的原则进行改革，将过于集中的权力大胆下放，不仅扩大城市管理经济的权力和其他方面的权力，还要给予作为社会基本经济细胞的企业以充分的自主权，让每个生产者自己真正感到自己是生产资料的主人，是生产成果的主人，使每个人都具有主人翁意识。当劳动者的主人翁地位在各项制度中得到切实保证，他们的劳动又与自身的物质利益密切相关时，社会主义经济发展定会获得巨大动力，社会主义民主定能在基层和群众中得到发展。不难看出，实行政企职责分开、简政放权的过程，也是发展社会主义民主的过程。经济体制改革与加强城市政权建设是紧密相联的。

近年来，在党和国家的领导下，对现行的具体制度进行了许多改革，取得了很大成绩，在一定程度上推动了城市政权的

建设。继续完善这些具体制度，使城市政权建设进一步加强，从制度上保证城市政治生活民主化，经济管理民主化，促进社会主义现代化建设事业的顺利发展，是十分重要的。

#### 四、正确处理人民代表大会及其常委会与党的领导的关系

人民代表大会制度，是我国人民当家作主，行使国家权力，管理国家的最好组织形式和根本政治制度。它的重要性越来越被人们所认识，它在我国的政治生活和经济生活中越来越发挥着巨大作用。但是，随着改革和社会主义建设事业的迅速发展，城市的政治生活和经济生活中，有许多问题需要各级人代会及其常委会给予及时正确的解决。适应这一需要，就必须进一步完善人民代表大会制度。

进一步完善人民代表大会制度，保证其作为国家权力机关的地位，必须从实践上解决好与党的领导的关系问题，改变一些地方存在着的党委决定，人大通过，政府执行的简单做法。我们党作为社会主义事业的领导核心，是全中国人民根本利益的代表。它与政权机关是领导与被领导的关系。党要坚定不移地领导政权机关的工作，但又不直接指挥或包办代替之。事实证明，党所制定的路线、方针、政策提请人民代表大会及其常委会讨论和审议，使之更加完善，得到代表们的支持，并用法律的形式固定下来，成为国家的法律和政策，具有更加广泛的代表性和权威性。政府在执行人民代表大会及其常委会决议的过程中，不断接受广大群众的监督，接受代表的监督，接受国家权力机关的监督，在民主与法制的基础之上，保证党和国家的路线、方针、政策的贯彻执行。当然，人民代表大会也要在新的形势下不断完善工作制度，不断提高代表素质，改善代表构成，努力加强自身的建设。



## 五、加强社会主义法制建设

健全社会主义法制是城市政权建设的重要任务之一。没有健全的社会主义法制，国家的安定团结和社会主义现代化建设事业就没有保证。十一届三中全会以来，强调发展社会主义民主，健全社会主义法制，是我们党和国家几十年经验的总结。应该看到，我们的一些同志对法制建设在四化建设中的重要作用认识不足，法制观念淡薄，较为习惯于用行政手段管理经济，对如何用法律手段很不熟悉，有的领导人将自己置于法律之外，甚至以言代法，以权代法，个人凌驾于法律之上。我们应在城市政权的建设过程中，通过努力，彻底改变这种状况。一方面要适应经济体制改革和商品生产发展的需要，运用法律手段调整各种经济关系和经济活动，加强经济立法工作，加强经济犯罪检察、审判工作和司法行政工作，发挥法律作为上层建筑服务于经济基础，维护国家利益和集体、个人的合法权益的作用。另一方面，要教育人民，首先是各级领导干部学法、懂法、守法、依法办事，增强法制观念。

总之，通过经济体制改革，城市政权建设面临着许多新问题。不仅要运用经济手段、法律手段和正确的行政手段组织领导社会主义现代化建设，提高物质文明的水平，同时还要抓紧精神文明的建设，做到两个文明同时抓，做到以改革推动精神文明建设，以精神文明建设促进改革的顺利发展。在新的形势下，城市政权建设进入了一个新阶段。它的任务不是轻了，而是重了，不是简单了，而是复杂了。

（作者许崇德系北京联合大学文法学院院长、  
中国政治学会副会长；陈辉系中国政治  
学会秘书）