第13—16版
每周三出版
2009年6月3日

民主政治周刊

人民日报

■邓小平对彭真说：县级以上地方人大设立常委会，是一个重大改革

■现行有效的地方性法规近8000件，90%以上由地方人大常委会制定

1979：地方人大常委会诞生记

本报记者　裴智勇

独　家

1979年，新中国民主进程的重要节点，铭刻着一段值得回忆的历史。

“30年的实践证明，县级以上地方人大设立常委会这个改革非常成功，对保证人民当家作主、推进民主法制建设、维护法制的统一意义重大。”5月25日，全国人大常委会法工委原主任顾昂然感慨地说。

顾昂然1954年就在全国人大常委会工作，从1979年到2003年，长期工作在国家立法一线。

1979年7月1日，五届全国人大二次会议通过的《关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议》和地方组织法规定，县和县以上的地方各级人大设立常委会。这年，全国有22个省、自治区、直辖市召开人代会，选举产生了本级人大常委会。

在地方人大常委会设立30周年之际，采访知情者，揭示一段珍贵的历史，可以清晰看到我国民主政治进步的闪光足迹。

孕育：三次动议

1954年、1957年、1965年，地方人大设立常委会的提议，由于种种原因未被采纳

雄鸡一唱天下白。

1949年，苦难中国迎来了春天。经过艰苦卓绝的革命斗争，中国人民终于推翻三座大山，翻身得解放。

1949年9月，《共同纲领》确立人民代表大会制度为新中国政体。1949年10月，新中国成立时，没有立即普选产生人民代表大会。顾昂然解释说，当时普选的条件还不具备，因为军事行动还没有完全结束，土地改革还没有彻底实现，各界人民群众还没有充分组织起来。

1954年9月，人民代表大会制度在全国范围内建立起来，但地方人大常委会并没有同时设立。据介绍，对于是否设立地方人大常委会，一直存在不同看法。从最初的讨论、酝酿，到最后决定、建立，历经了漫长的历程。

第一次“孕育”发生在1954年制定宪法前后。1954年，宪法草案交由全民讨论。有人提出，地方各级人民代表大会也应该和全国人大一样设立常委会。这个意见没有被采纳。当时认为，全国人民代表大会工作很繁重，不是地方各级人民代表大会所能够相比的。全国人民代表大会行使国家立法权，地方各级人民代表大会没有这一职权，而且越是下级人民代表大会，因为地区越小，越容易召开会议，所以地方各级人民代表大会不需要在人民委员会以外另设常务机关。

第二次“孕育”发生在1957年。由于地方人大不设常委会，很快出现了问题。比如，在代表大会闭会期间，人民委员会行使权力机关的常设机关和执行机关双重的职权。1957年上半年，全国人大常委会对如何健全人民代表大会制度问题进行了专题研究。全国人大常委会副委员长、秘书长彭真同志提出，省、市、自治区和县人大没有常设机关，在大会闭幕之后，没有一个对政府工作进行经常监督的机关。他认为，在县级以上地方人大有考虑设立常委会的必要。彭真的意见受到中央关注。但由于后来的反右斗争扩大化，这个动议被搁置了。

第三次“孕育”发生在1965年。1965年，全国人大常委会根据实际需要，又提出了县级以上地方各级人民代表大会设立常委会的问题。一方面，随着社会主义革命和建设事业的发展，我国地方政权机关的任务十分繁重，需要提拔一批年轻力壮的干部到政府工作。另一方面，设立常委会可以在人大闭会期间开展经常性工作，对地方一些重大问题及时讨论并做出决定，特别是加强对地方政府的监督。这时，各方对县级以上地方人大设立常委会已经取得基本一致意见。不久，“文化大革命”发生，方案又搁置下来。

诞生：上下同心

邓小平批示：“我赞成第三个方案”

在新中国民主沃土上，进步的制度和观念一旦孕育，就会生根发芽。

1979年，第四次提出县级以上地方人大设立常委会。

这是一个拨乱反正的关键历史节点。中国向何处去？经历了“文化大革命”阵痛的中国人痛定思痛，重新思考这个多难民族的前途。

1978年底召开的党的十一届三中全会，吸取历史的教训，提出加强社会主义民主法制建设这一重大历史任务。

1979年2月，全国人大常委会成立了一个对中国民主法制建设起到非常重要作用的工作机构——法制委员会。由80人组成，彭真担任主任。

顾昂然因担任过彭真办公室的秘书，“文化大革命”中遭批判，1975年被调到教育部工作，此时被彭真紧急召回。顾昂然回忆起当年的紧张岁月，历历在目。

3月8日，顾昂然来法制委员会报到。3月9日，彭真开会研究立法建议。当时参加会议的还有刘复之、王汉斌、张友渔等人。

3月19日，法制委员会召开第一次会议，彭真在会上谈了法制委员会的任务和当前的工作。一些老同志主张开务虚会总结“文化大革命”教训。彭真说，立法任务很重，一般的务虚会就不要开了，要结合立法工作总结经验教训，有针对性地在法中作出规定，这样从法制方面来防止这类问题再发生。当前工作就是加紧制定7部法律。这7部法是指刑法、刑诉法、选举法、地方人大和政府组织法、法院组织法、检察院组织法、中外合资经营企业法。

3月31日，彭真找顾昂然谈选举法和地方组织法问题，提出主要考虑三个问题：改革委会问题、地方立法权问题、地方人大设常委会问题。

彭真当时已经70多岁，当年5月曾生病住在北京医院，还把顾昂然找到医院去研究问题。

设立地方人大常委会也成为地方的呼声。全国人大常委会法制委员会在征求对地方组织法修改意见时，许多地方也提出，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市、县、不设区的市、市辖区人大应建立常设机关。

顾昂然说，把修改选举法和地方组织法放在很重要的位置，当时也有人不理解。事实上，“文化大革命”造成那么大的损失，就是因为民主和法制遭到破坏。从1966年8月到1974年12月，全国人大和它的常委会没有开过会，地方人大由革命委员会代替。总结“文化大革命”的教训，发扬民主健全法制，必须坚持和完善人民代表大会制度。

1979年5月17日，彭真专门向中央写了报告，提出关于县级以上地方人大设立常委会的问题有三个方案：一、用立法手续把革命委员会体制固定下来。这样做，不赞成的人可能很多。二、取消革命委员会，恢复人民委员会。这样做，在名义上虽然取消了革命委员会，但对于扩大人民民主、健全社会主义法制不一定能有多大实质性的帮助和改进。三、县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，并恢复人民委员会作为行政机关。这个方案可能比较好些。

中央领导同志审阅了这个报告，邓小平批示：“我赞成第三个方案”。

据顾昂然回忆，彭真带回邓小平的意见，大家深受鼓舞。邓小平对彭真说：“县级以上地方人大设立常委会，是一个重大改革。”

1979年7月1日，五届全国人大二次会议表决通过了《关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议》和7部法律。这是民主政治和法制历史上非常重要的日子，是一个非常大的政治举措。这次会议通过法律明确，县级以上地方各级人大设立常委会。

1979年下半年，在县、自治县、不设区的市和市辖区进行人大代表直接选举试点的基础上，首批66个县级地方人大常委会在试点中产生了。

1979年8月，西藏自治区和青海省先后召开人大会议，分别设立了人大常委会。其后新疆、河南、北京、江苏等20个省、自治区、直辖市人大设立了常委会。另外7个省、自治区、直辖市人大常委会在1980年设立。两个后设立的省级行政区海南省和重庆市，在1988年8月和1997年6月分别设立了人大常委会。

起步：摸索前行

彭真说，人大常委会是权力机关，也是工作机关，不是“养老院”，而要依法行使权力，进行工作

“如今，市人大常委会可以制定地方性法规、监督政府，在政治生活中发挥越来越大的作用，变化多大啊！”

5月22日，站在建国门南大街北京市人大常委会的办公楼前，74岁的李源富感慨地说。1979年12月7日至13日，北京市七届人大三次会议召开，选举产生了第一任市人大常委会组成人员。作为北京市组织部副处长，李源富参与这次会议的筹备。后来，他调到市人大常委会工作，担任北京市人大常委会代表联络室副主任。

当时，北京市人大常委会办公厅设在北京市台基厂大街8号院，是一栋欧式的2层小楼。1980年1月，李源富和同事一起从全国人大常委会办公厅领回国徽，与“北京市人民代表大会常务委员会”的牌子一同挂在办公楼前。

1979年12月24日，北京市七届人大常委会第一次会议在人民大会堂北京厅召开。李源富回忆说，当时，这个会到底怎么开法，主任们也不清楚。市人大常委会主任贾庭三决定一切程序照全国人大常委会会议方式办。李源富专门到全国人大常委会办公厅秘书局要来一套会议工作程序文件。

顾昂然说，地方人大常委会是新生事物，如何开展工作需要研究。黑龙江省人大常委会的同志专门来到北京，向全国人大常委会办公厅请教。全国人大常委会办公厅决定，请地方来列席会议，召开座谈会。1980年4月8日，省级人大常委会负责人第一次列席了全国人大常委会会议。

开始的时候，地方人大常委会老同志比较多，社会上也有一些议论。彭真就此说，人大常委会是权力机关，也是工作机关，不是“养老院”，而要依法行使权力，进行工作。

1980年8月14日，彭真在座谈会上说，地方人大设立常委会，在人大闭会期间，人民通过人大常委会和人民政府管理国家，9亿人民把国家的命运掌握在自己手里。上一级人大常委会与下一级人大常委会要加强联系，但是，它们之间没有领导关系。

全国人大和地方人大是什么关系，顾昂然说，可以概括为三个关系：一是法律上的监督关系；二是选举上的指导关系；三是工作上的联系关系。

中央高度重视地方人大常委会建设。顾昂然说，1980年后，中央专门发了几个文件，转发了彭真的几次讲话。中央文件规定，“县以上地方各级党委要把加强对地方各级人大常委会的领导，作为自己的一项重要任务，定期研究人大常委会的工作，凡是按照法律规定应当提交人大常委会审议的事项，都要提交人大常委会讨论。党委研究人大常委会工作时，可以通知人大常委会负责实际工作的党员领导干部列席会议。”

“这些文件都是有针对性的，解决实际中的问题，譬如党委和人大常委会的关系问题。有这些文件，就有章可循，理直气壮。”顾昂然解释道。

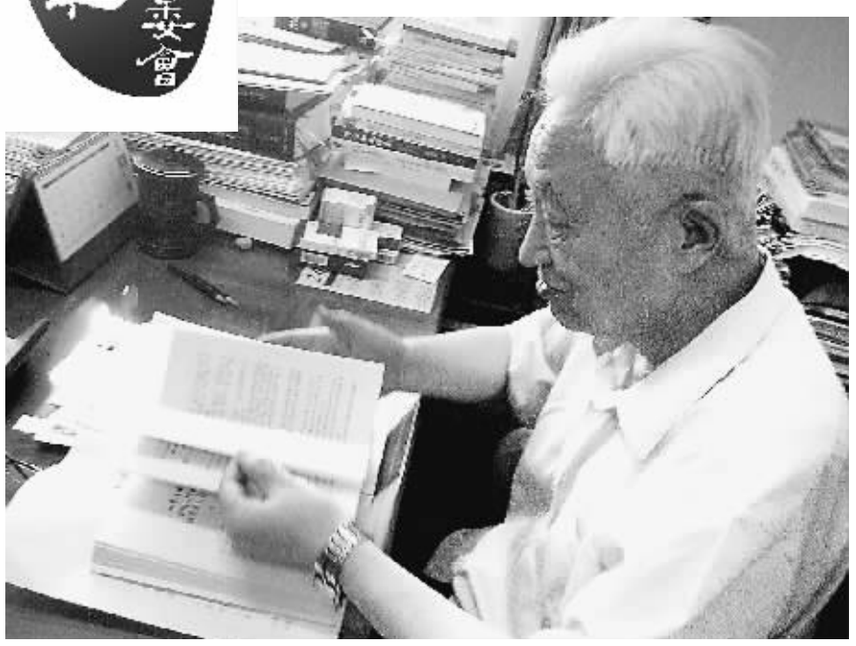
后来，全国人大及其常委会又根据形势的发展几次修改了地方组织法，制定了代表法、立法法、监督法。这些法律对地方人大常委会依法行使职权做了具体规定，为它们发挥作用提供了进一步保障。通过长期的工作，人们认识到，人大虽然不是火线，但也不是二线，人大是一线，是在民主法制建设的一线上。随着形势的发展，大家的感受越来越深。

30年来，地方人大常委会依据宪法和法律规定，结合本地实际，逐步建立和完善了自己的工作制度。比如，一些省级人大制定了关于制定地方性法规的规定、关于行使监督权的规定、关于行使人事任免权的规定、常委会议事规则、常委会主任议事规则等等。

1979年12月29日，新疆维吾尔自治区五届人大常委会第二次会议通过了包括《关于加强集市贸易管理的布告》等3个地方性法规。这是我们国家最早的地方性法规。

地方人大常委会的设立和赋予地方人大立法权，对我国民主法制建设发挥重大作用。顾昂然列举一系列数据，截至十一届全国人大常委会八次会议，我国共制定了现行有效法律231件，现行有效行政法规600多件，现行有效的地方性法规近8000件。初步统计，90%以上的地方性法规是由地方人大常委会制定的。

从零起步，从无到有，从小到大……30年，县级以上地方人大常委会的发展历程，成为中国政治文明进程最生动的片断，最美丽的注脚。



5月25日，顾昂然同志接受采访，查阅资料。他见证了地方人大常委会的诞生。
本报记者　**裴智勇**摄



西藏自治区人大常委会1979年最早成立。图为自治区人大常委会大门。
陈　尧摄



新疆维吾尔自治区人大常委会最早制定地方性法规。图为自治区人大常委会办公楼。
杨　冶摄



北京市人大常委会原在北京市台基厂办公，现迁至建国门外。
本报记者　**裴智勇**摄

省级人大设立常委会时间表

西藏 1979.8.14	四川 1979.12	辽宁 1980.1
青海 1979.8	云南 1979.12	贵州 1980.1.15
新疆 1979.9	陕西 1979.12	宁夏 1980.1.15
河南 1979.9.12	甘肃 1979.12	湖北 1980.1.17
北京 1979.12.13	山东 1979.12.22	河北 1980.2
江苏 1979.12	山西 1979.12.25	吉林 1980.4
浙江 1979.12	内蒙古 1979.12.26	天津 1980.6
福建 1979.12	黑龙江 1979.12.26	海南 1988.8
湖南 1979.12	江西 1979.12.27	重庆 1997.6.18
广东 1979.12	上海 1979.12.29	（全国人大常委会办公厅新闻局提供）
广西 1979.12	安徽 1979.12.31	