

江门人大的历史变迁与经验启示

杨小燕

摘要：江门市人大工作在中共江门市委的坚强领导下走过了七十多个春夏秋冬，在实践中不断发展和完善，展现出强大的生机和活力，为江门各项事业发展和长治久安提供了根本政治制度保证。本文围绕“在党的坚强领导下更好发挥人大职能作用”这一主题，回顾百年党史中江门人大发展历程，阐述人大工作要坚持党的领导的原因，总结提炼江门人大在工作中坚持党的领导、充分发挥作用的经验启示。

关键词：百年党史；江门市人大；党的领导；发挥作用

穿越血与火的历史烟云，历经建设与改革的风雨洗礼，伟大的中国共产党即将迎来百岁生日。在庆祝建党百年之际，回顾地方人大在中国共产党光辉照耀下的发展历程，总结提炼人大工作的理论探索和创新实践，对于深化对中国共产党领导是中国特色社会主义最本质特征、是中国特色社会主义制度的最大优势的认识，深化对人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的根本政治制度安排的认识，进一步推动新时代地方人大工作实现高质量发展具有十分重要的意义。本文就以江门市人大为例进行总结和研究。

一、百年党史中江门人大的发展历程

人民代表大会制度发展史是中国共产党百年历史的一个重要组成部分，是我们党领导人民进行革命和社会建设的经验总结。江门市人民代表大会成立于1950年9月，沐浴着党的阳光，一路奔跑，一路向前，走过了七十多个春夏秋冬，经历了四个时期的历史变迁，在实践中不断发展推进人大工作，发挥地方国家权力机关作用，为江门各项事业发展和长治久安提供了法治保障。

第一个时期，1950年9月至1954年5月，过渡民主政制时期。

建国一年，江门社会政治和经济秩序迅速稳定，为人民民主政制的建立创造了条件。1950年9月18日，在中国共产党的号召下，根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定，江门镇召开第一届各界人民代表会议，参加会议的代表由各阶层推荐产生。会后成立了各界人民代表会议协商委员会。在实行这一政制期间，共召开了六届各界人民代表会议，通过人民代表会议制度，发扬民主，讨论国家大事和政府的施政方针，密切政府和人民的关系，增强了人民内部的团结，保证各项政治运动和财经任务的顺利完成。

第二个时期，1954年6月至1966年5月，全面实施人民代表大会制度时期。1954年3月，江门市开展了基层普选工作，实现了有史以来第一次由人民行使参与管理国家大事的权利。公民以无记名的方法，直接选举产生江门市首届人民代表大会的代表。同年6月25日，召开了江门市第一届人民代表大会第一次会议。江门市人民代表大会不设立常务委员会，日常政务工作由江门市人民委员会负责处理。从1954年6月召开第一届第一次会议至1966年5月，共举行5届15次会议。这个时期，江门市人民委员会根据国家部署和市人大常委会会议精神，在中共江门市委的直接领导下，组织全市人民开展了农业合作化、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，进行了整风运动和反右斗争，开展“大跃进”和“人民公社化”运动。1960年11月，召开了江门市第四届人民代表大会第一次会议，及时贯彻中央调整经济的方针，团结全市人民，同甘共苦，逐步克服了自然灾害和“大跃进”所造成的困难。

第三个时期，1966年6月至1979年10月，人民代表大会制度遭到严重破坏。在“文化大革命”十年中，江门市人大没有开展工作，民主政制受到破坏。1976年10月粉碎江青反革命集团后，市革委会组织全市人民从思想上和政治上拨乱反正，肃清它在各方面的流毒和影响。但是，由于“左”的思想影响极深，拨乱反正有一定的时间滞后。

第四个时期，1979年11月以来，人民代表大会制度全面恢复、

迅速发展和不断完善时期。1979年9月，按照国家颁布的选举法规定，由公民直接选举产生江门市第七届人民代表大会代表。同年11月24日，江门市第七届人民代表大会第一次会议召开，根据宪法和地方组织法规定，撤销江门市革命委员会，成立江门市人民政府，并首次设立江门市人民代表大会常设机关——常务委员会，下设办公室为日常办事机构。市人大常委会是地方国家权力机关，向市人民代表大会负责并报告工作。自此，江门市人大工作迅速发展、不断完善。1983年6月，实行市领导县新体制，江门市升格为地级市，根据选举法的精神，选举产生第八届人民代表大会代表。1986年6月，根据地方组织法的有关规定和上级人大常务委员会的指示精神，市人大常委会设立了法律委员会等5个常设办事机构，负责检查监督政府各职能部门工作，开展各方面专题性的调查研究。后来，经过进一步发展，常委会内设机构增至到了10个。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视和全面加强人大工作，对地方人大工作提出新的更高要求。中共江门市委发挥党总揽全局、协调各方的领导作用，把人大工作摆上党委重要议事日程，进一步健全人大组织机构，设立了法委、财经委和社会委3个人大专委会，从人、财、物等方面提供有力保障，全力支持人大依法履职。在党的坚强领导下，江门市人大积极开拓创新，依法履职尽责，有力保障了人民当家作主，发挥了极为重要的制度功效，展现出强大的生机和活力。

二、坚持党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上强调：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”在党的十九大报告中，总书记对此作了进一步阐述，即党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。因此，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，最根本、最关键、最核心的是坚持党的领导，在党中央集中统一领导下，通过人民代表大会制度

把三者真正打通、有机统一起来。这既是历史和人民的选择，是现实发展的需要，也是宪法确定的基本原则。

（一）人民代表大会制度是中国共产党团结带领中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。在中国建立什么样的政治制度，是近代以后中国人民面临的一个历史性课题。1840年鸦片战争后，中国逐渐沦为半殖民地半封建国家。面对空前深重的民族危机，许多仁人志士上下求索，奔走呼号，围绕在中国建立什么样的政治制度和政权组织形式提出了种种主张，进行过无数次尝试。中国资产阶级改良派、革命派和各种第三势力试图仿照西方资本主义国家政治制度模式，君主立宪制、议会制、多党制、总统制等西方政治制度模式轮番上阵，都没能改变旧中国一盘散沙、人民苦难深重的局面。直到1921年中国共产党成立，中国人民从此有了主心骨，中华民族的前途和命运从此发生了深刻改变。从第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农民协会，到第二次国内革命战争时期的工农兵代表苏维埃，从抗日战争时期的参议会，到解放战争后期和建国初期各地普遍召开的各界人民代表会议，在为实现人民民主而进行的艰苦斗争和探索实践中，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，深刻总结中国近代政治发展的历史经验，得出一个重要结论，这就是：新民主主义革命胜利后建立的国家政权，只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；同这一国体性质相适应的政权组织形式，只能是民主集中制的人民代表大会制度。从1949年具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》宣告实行人民代表大会制度，到1954年宪法正式确立了人民代表大会制度，我们党带领人民开辟了当家作主历史新纪元，实现了从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。

（二）人民代表大会制度在中国共产党的领导下不断发展和完善。党的十八大以来，我国社会主义民主法治建设迈出重大步伐，人大制度建设和人大工作取得重大进展，根本在于有习近平总书记这个党中央的核心、全党的核心掌舵领航，根本在于有习近平新时代中国特色社会主义思想

社会主义思想的科学指引，根本在于有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。近年来，从中央到地方高度重视人大工作尤其是县乡人大工作和建设，全面加强对人大工作的领导，通过听取党组工作汇报、召开人大工作会议、出台指导性文件、健全人大组织机构、加强人大基础建设等形式，支持和保证县乡人大依法行使职权，帮助解决长期制约县乡人大发展的实际问题，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出蓬勃生机活力。实践证明，党的领导坚持得越好，人民代表大会制度的优越性就越能得到彰显。反之，如果没有党的坚强领导，人民当家作主、依法治国都无从谈起。站在“两个一百年”的历史交汇点上，我们不知还要爬多少坡、过多少坎、经历多少风风雨雨、克服多少艰难险阻，新时代人大工作要想有新担当新作为，更是一刻也离不开习近平新时代中国特色社会主义思想的科学理论指导，离不开党中央的坚强领导。

（三）中国共产党的领导地位是由宪法确立的基本政治原则。建国以来，多次修改宪法，每次修改都在序言中回顾总结了党领导人民进行革命、建设的奋斗历程和根本成就，并确定了党在国家中的领导地位。如，“五四宪法”总纲的第一条规定：中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。这样，中国共产党的领导地位通过工人阶级在宪法中的地位得以确立。“七五宪法”则在总纲第二条规定：中国共产党是全中国人民的领导核心；第十六条规定：全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关。这是《宪法》第一次明确规定了中国共产党在国家政权中的领导地位，也是首次用宪法文本的形式将这个最高国家权力机关置于中国共产党的领导之下。“七八宪法”和“八二宪法”则继承和恢复了五四宪法的基本原则和精神，再次以工人阶级在国家政权中的领导地位确立了党的领导地位。2018年第五次《中华人民共和国宪法修正案》在序言确定党的领导地位的基础上，进一步把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入总纲第一条第二款，进一步强化了党的领导地位的宪法权威。从历史来看，无论宪法如何变迁，但其确

立的党的领导地位从未动摇。众所周知，世界上第一个社会主义国家苏联，这所以陷入亡党亡国的悲惨境地，一个直接原因是当时的苏共领导人接受西方所谓“宪政”思想，推动修改宪法第六条，取消苏共领导地位，使国家和政权快速崩溃，苏联社会主义制度也随之烟消云散。历史证明，党的领导只能加强，不能削弱。

三、坚持党的领导，充分发挥人大职能作用

坚持党的领导，既是人大工作必须遵循的首要政治原则，又是做好人大工作的根本保证。江门市人大坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想以及习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，认真贯彻落实中央关于加强人大工作的决策部署和省委工作要求，围绕市委对人大工作提出的做到“三个加强”、争创“三个一流”目标要求，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为工作的出发点和落脚点，依法履职尽责，有效发挥作用，全力推动江门经济社会高质量发展。

（一）坚持以党的创新理论武装头脑、引领发展。重视思想建党、理论强党，是我们党的宝贵经验。新时代，我们的事业面临更加复杂严峻形势，更是需要科学理论的指引。江门市人大把深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为常委会党组会议的第一议题，作为理论学习中心组的常设议题，作为机关党建工作的基本主线，作为“两学一做”“三会一课”的长期主题，坚持读原著、学原文、悟原理，用党的科学理论凝心铸魂，为人大事业发展提供源动力。一是以理论清醒补足“精神之钙”。崇高的理想信念，是我们党战胜一切敌人、征服一切困难的精神之柱和重要法宝。然而，坚定的理想信念不会自然而然产生，而是建立在对科学真理的高度认同、深刻理解和坚定追求之上的。马克思主义是我们立党立国的根本指导思想，而习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思主义中国化的最新成果，是当代中国马克思主义和 21 世纪马克思主义。因此，江门市人大把深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为一种政治要求、一种思想

自觉，力求学深悟透、真信笃行，进一步坚定中国特色社会主义制度自信。二是以理论彻底涵养“人民情怀”。人民群众是历史的创造者，这是历史唯物主义的群众史观，也是马克思主义政党执政的理论基石。在团结带领人民开拓进取的百年进程中，中国共产党将群众史观的理论光芒映射到中国特色社会主义的伟大实践之中，在“从群众中来到群众中去”的执政智慧中涵养人民情怀。2021年2月20日，习近平总书记在党史学习教育动员大会上的讲话中强调，“江山就是人民，人民就是江山”。总书记这种深厚的人民情怀与群众史观是一脉相承的。因此，江门市人大通过深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立以人民为中心的发展思想，始终坚持人民至上。三是以理论创新回答“实践之问”。实践的观点是马克思主义首要的、基本的观点。马克思认为，理论的真理性和现实性只能在实践中得到检验和实现。习近平新时代中国特色社会主义思想坚持并弘扬马克思主义的实践品格，植根于坚持和发展中国特色社会主义伟大实践，在指导实践、推动实践中展现出强大的真理力量。因此，江门市人大在加深对习近平新时代中国特色社会主义思想和党中央大政方针的理解的基础上，切实掌握蕴含其中的马克思主义立场、观点和方法，做到内化于心、外化于行，在实践中不断探索创新，并形成新的理论成果，江门市三级人大同步实施民生实事票决制就是这种理论与实践相结合的产物。

（二）坚持以党的根本宗旨为工作出发点、落脚点。我们党的根本宗旨是全心全意为人民服务。回顾中国共产党百年光辉历程，无论是“站起来”“富起来”，还是“强起来”，无一不是以人民幸福、民族复兴为旨归。江门市人大坚持人民至上的理念，立足民生，强化立法权、监督权和决定权的行使，促进解决社会关注的热点难点问题及民生短板，不断增强人民群众的获得感幸福感安全感。一是人民有所呼，立法有所应。山美、水美、城美，这是江门市独特的生态环境优势，也是侨乡人民的美好向往。2015年5月开始行使地方立法权后，市人大开展了立法项目征集活动，其中，《江门市潭江流域水质保护

条例》《江门市市区山体保护条例》《江门市城市市容和环境卫生管理条例》这 3 个项目的群众关注度非常高，在 93 个建议项目中排名最靠前，因此成为该市优先立法项目。法规实施后，江门生态环境和城市面貌焕然一新，老百姓的幸福指数大幅提升。二是重大决策从“为民作主”向“由民作主”转变。为使政府决策与民众需求精准对接和高度融合，把民生实事真正办到群众心坎上，2019 年 1 月，江门市人大在全省率先开展市、县、镇三级民生实事项目人大代表票决制工作，并探索“年初问计划、年中问进度、年末问结果、翌年回头看”的“闭环监督”模式，进一步强化对项目落实的跟踪问效。据统计，三年来，全市三级人大共票决产生民生实事项目 1610 个，解决了一大批群众生产生活中的“老大难”问题，切实增强了人民群众的幸福感和获得感。三是以“小民生”赢得百姓“大民心”。为进一步增强民生监督实效，提升人民群众获得感和幸福感，从 2021 年开始，围绕共建共治共享“微治理”，结合代表建议“两个高质量”工作要求和党史学习教育“我为群众办实事”实践活动，在全市全面开展“代表提、政府办、人大督”的民生“微实事”工作，推动统筹民生“微实事”资金（市、县两级各 2000 万），解决群众“小难急”问题。目前，首批 15 件民生“微实事”正在推进落实中，第二批 35 件民生“微实事”也已初步完成筛选。

（三）坚持以党的群众路线为工作路线。百年来党的发展历程告诉我们，来自人民、植根人民、服务人民，是我们党永远立于不败之地的根本。习近平总书记在党的十九大报告中提出，“要使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。江门市人大严格落实“两个机关”要求，积极搭建平台、创新活动，充分发挥代表来自基层的优势，密切联系群众，察民情、听民意、集民智、解民忧。一是架起代表联系群众“连心桥”。积极推动代表联络站建设，所有镇（街）实现代表联络站全覆盖、标准化、常活动，并将触角向行业协会、商业中心、工业园区、海上延伸，切实打通代表联系群众的“最后一公

里”。目前，全市共建成 559 个代表联络站，平均 10.1 名代表配有一个代表联络站，让广大群众在家门口实现说话有地方、诉求有回应、有事能解决。同时，结合疫情防控常态化实际，充分利用互联网、云计算和大数据等现代信息技术，打造全天候无障碍的“互联网+”履职平台，如“蓬江人大之家”等，让人民群众可以 24 小时与人大代表在线互动交流。二是畅通民意反映渠道。建立健全常委会组成人员联系人大代表、人大代表联系人民群众的“双联系”制度，密切人大代表与人民群众的联系，广泛听取人民群众的呼声，推动解决了一批群众关心的热点难点问题。市人大常委会组成人员分组固定联系若干名基层人大代表，并且每年固定一个月深入基层走访代表，收集整理代表意见建议。组织各级人大代表开展“代表议事活动”，如“民生无小事 代表来议事”主题实践活动、“大榕树下议事会”活动等，密切联系群众，倾听民情、收集民意，近三年仅“更好发挥人大代表作用”主题活动就推动解决群众操心事、烦心事、揪心事达 9000 多件。全省率先探索担任党政领导职务的人大代表向选民述职活动，推进直选代表向选民述职全覆盖，并探索间接选举的代表向原选举单位述职，进一步密切了代表与群众的联系。三是打造立法民意“直通车”。2015 年，江门市设立了 15 个首批市级基层立法联系点，推动江海区人大常委会成为省人大基层立法联系点，以点带面，构建全市基层立法联系网，引导民众了解立法、参与立法，积极提出立法建议，促进科学立法、开门立法。如，在确立首个立法项目时，通过全市基层立法联系点广泛征集群众意见，“潭江流域水质保护”因赞成率最高成为该市首个立法项目。2020 年，又推动江海区人大常委会升级为全国人大法工委基层立法联系点，并将基层立法联系点与代表联络站建设结合起来，打造多功能立体化立法联系点，让百姓声音直达最高立法机关。

（四）坚持以党建“五大重点行动”强担当作为。党中央对新时代人大工作提出了新的更高要求。面临新形势、新任务，江门市人大自 2019 年开始，连续三年召开全市人大系统党建工作会议，持续深

入开展党建“五大重点行动”，推动党建工作与模范机关创建“双融合”“双促进”。一是强化政治引领，做对党忠诚的模范。旗帜鲜明讲政治是中国共产党作为马克思主义政党的根本要求。江门市人大始终把政治建设摆在首位，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，把政治标准、政治要求贯穿人大工作的全过程各方面。认真贯彻中央关于加强党的政治建设的决策部署，严格落实省委、市委有关工作要求，制定市人大常委会坚决落实“两个维护”的工作措施和进一步构建良好政治生态的实施意见，认真执行政治要件闭环落实机制，确保件件抓到位、项项落到底。二是强化理论武装，做思想过硬的模范。思想建设是党的基础性建设。江门市人大严格落实第一议题制度，常态化推进“不忘初心、牢记使命”主题教育，高质量高标准开展党史学习教育，引导机关党员干部把思想和行动统一到总书记、党中央重大决策部署上来。严格落实意识形态工作责任制，抓好《中国共产党宣传工作条例》等的贯彻落实，加强和改进机关思想宣传和政治教育工作，加强人大意识形态阵地建设和管理，严防敌对势力思想渗透和腐朽思想文化侵蚀。三是强化组织力提升，做担当作为的模范。党的力量来自组织，组织力是组织生命力的具体体现。江门市人大通过建立常委会党组成员联系常委会组成人员制度、选好配强党支部班子、强化党员教育管理监督、建立党支部书记述职评议考核机制等措施，推动机关党的建设全面进步全面过硬。同时，通过建立激励干部新担当新作为“登记制度”和专职委员“双主动”工作机制，鼓励机关干部主动担当作为，进一步提升队伍的凝聚力和战斗力。四是强化转作风抓落实，做求真务实的模范。作风建设是关系到党的生死存亡的关键因素，是摆在每一名党员干部面前的一项重大而紧迫的任务。江门市人大着重在创新工作方法上下功夫，进而转作风、抓落实。如，探索建立“小切口深调研”工作机制，通过深入调研摸清实情、找准问题、提出建议，使人大工作更加精准有效，也为党委政府决策提供参考意见。同时，建立“回头看抓落实”工作机制，对民生实事、立法工作、审计查出问题整改、审议意见落

实情况等进行“回头看”，进一步推动工作落到实处。五是强化制度建设，做制度执行的模范。人大工作是一项政策性、法律性、程序性非常强的工作，必须把建章立制贯穿全过程各方面。江门市人大坚持用制度管事管人，建立健全党建领导机制、党建工作责任制、常委会党组工作规则、专题询问暂行办法等，并结合新时代人大工作实际，及时对不合时宜的制度进行修订完善，编印人大机关工作手册，不断提升人大工作规范化、科学化水平。

注释：

1. 《江门市志·政权政务志》，1990年3月。
2. 《习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话》，2014年9月5日。
3. 王小荣，《党的领导地位在〈宪法〉文本描述中的历史变迁》，《青年文学家》，2018年8月。
4. 洛桑灵、智多杰，《坚持党的领导 坚持人民代表大会制度》，《人大研究》2009年第11期。
5. 陈田贵，《对人大工作坚持党的领导的几点认识》，《人大研究》，2018年第3期。
6. 李书吾，《用党的创新理论武装头脑》，《文汇报》，2019年8月26日。
7. 《习近平总书记在党史学习教育动员大会上的讲话》，2021年2月20日。

（作者系江门市人大常委会研究室宣传科科长）