

1999年，广东首开立法听证之先河

■ 朱香山 林俊杰

1999年9月的广东省广州市，盛夏的暑热已渐渐退却，然而民众的热情却因一场听证会而持续高涨。9月9日，广东省人大常委会举行了立法听证会，这在全国开了先河。

这次听证会的内容是，就《广东省建设工程招标投标管理条例(修订草案)》广泛听取社会各界的意见、建议，从而确保该项法规能“保证大多数企业和个人的利益”。该条例也成为我国第一部经由立法听证程序而制定的地方性法规。

对象▶▶▶ 建设工程招标投标条例修订草案

1993年7月15日，为规范建设工程招标投标行为，维护建设市场的正常秩序，广东省八届人大常委会第三次会议通过了《广东省建设工程招标投标管理条例》(以下简称条例)，并于当年8月2日公布施行。但是，条例实施6年来，一些问题逐渐显现出来——对有些行为规范得不够具体，一些地区依法应当进行招标投标的项目不多，建设单位采取各种手段逃避招标发包，或者在招标时弄虚作假。条例对此缺乏必要和有效的规制手段。广东建设市场秩序混乱局面并未得到有效转变。

1999年，广东省人大常委会决定对条例进行较大规模的修订，并决定由广东人大城乡建设与环境保护资源保护委员会(以下简称城建环资委)负责征求公众意见。

其实，1999年广东省人大常委会制定的工作要点中，就有了探索公开听证的意向，当时提出要进一步推进立法工作的民主化进程，坚持开门立法。要求选择若干重要且涉及群众切身利益的法规草案公开刊登、征求意见，举行听证会。

时任广东省人大城建环资委主任委员的陈之泉回忆说：“建设工程招标投标问题社会影响面较大，关注度较高，自然进入了我们的视野。我们内部讨论后，向常委会打了报告，希望将条例的修

改作为首次立法听证的‘试验田’，也希望通过公开的立法程序，纠正建设工程领域的不正之风。”

陈之泉的愿望没有落空，建筑市场作为市场经济的重要组成部分，其法规修订被广东省人大常委会选中，成为首次立法听证会探索的最佳对象。

预热▶▶▶ 民众对听证会反响热烈

万事俱备，只欠东风。1999年8月30日，广东省人大城建环资委分别在《南方日报》和《羊城晚报》上刊登了公开举行立法听证会的消息，并公布了听证的内容，将听证会时间、地点、内容、报名方式、报名电话等信息予以公开。

公开举行听证会的消息见报后，反响强烈。短短的几天里，报名在听证会上发言的就有30人，还有30多人报名参加旁听。众多的报名者中，包括律师、建筑业从业人员、专家、学者、在校大学生、外国领事馆官员等。听证会也吸引了新闻界的关注，据了解，当时共有28家新闻单位要求采访报道。

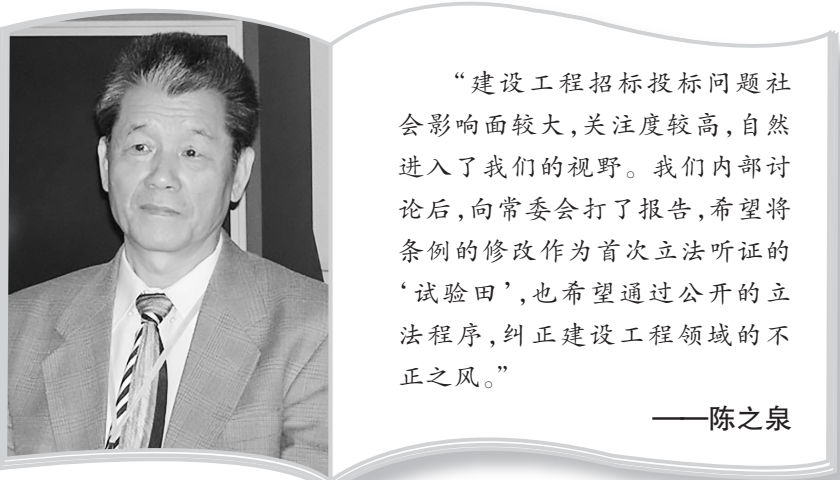
“当时，不少媒体在报道时用‘一场特别的会’‘唇枪舌剑’来描述那场听证会。”陈之泉说，公众反响之热烈，超出了他们的预料。

城建环资委对这次听证会作了较为充分的准备，“听证会举行之前，我们都将有关条例修改的内容印发给前来参加听证的各界人士，要求参与发言的个人要对条例及相关内容有充分的了解，并且准备好发言提纲，听证会开始前交给我们。”据陈之泉介绍，为了使听证会的辩论更充分，城建环资委根据听证人员提交的发言提纲，确定了不同议题，并把他们分为正、反两方面进行论战。

现场▶▶▶ 正反双方激烈“对抗”

1999年9月9日，广东省人大常委会会议厅早早坐满了来参加听证会的人员。在听证人席就座的有：时任该省人大常委会主任朱森林，省人大常委会部分委员及省人大城建环资委的部分委员。20名听证会参加者及40多名旁听者被安排在发言人席位两旁。

8时30分，主持人陈之泉宣布听证会开始。听证发言人严格按照报名的先



后顺序发言，每人发言时间限定20分钟以内；旁听人向书记员提出并经主持人同意也可以发言，时间限定为10分钟。

“我们为那次立法听证会制定了一个程序性规则，虽然只有短短的7条，但确实有力保证了听证会的顺利进行。”陈之泉戏称说，“这也算是国内第一条立法听证程序规则吧。”

听证正式开始后，首先发言的是许奋飞律师。他提出，条例规定评标采用无记名投票方式不恰当，因为评标委员会成员投谁的票应该承担个人责任，建议改为记名投票。

“建设工程交易中心的法律地位和作用”是争论的焦点。1998年，广东各地根据省委、省政府的要求，建立了建设工程交易的有形市场，并要求建设工程招标和一定限额以上的建设工程的直接发包应当在建设工程交易中心进行。

正方认为，交易中心是由政府批准成立的服务性机构，肩负着规范建设工程发包行为、遏制产生腐败的重任。为充分发挥交易中心的职能作用，在条例中明确交易中心的法律地位和作用是十分必要的。当时在广东省建委任职的刘丽萍参加了旁听，她认为：“交易中心是为了规范建设市场的发包承包交易行为，保障建设工程交易活动当事人的合法权益。它的建立使建设工程交易活动从隐蔽走向公开，能从源头上遏制建设领域的腐败现象。”

而反方认为，交易中心由政府设立，由建设部门监督，难免有既当裁判又当运动员之嫌，难保公平。时为深圳众望归经济法律顾问有限公司律师的曹叠云

“建设工程招标投标问题社会影响面较大，关注度较高，自然进入了我们的视野。我们内部讨论后，向常委会打了报告，希望将条例的修改作为首次立法听证的‘试验田’，也希望通过公开的立法程序，纠正建设工程领域的不正之风。”

——陈之泉

更是直言：“交易中心的建立与市场机制、自由、公平竞争规定不合。”

正方、反方针锋相对，还就招标发包范围(种类和规模标准)、招标限额过高等问题进行了充分的辩论。

听证会一直持续到12点。据陈之泉回忆，当时仍有5名代表未能发言，“这也是那次听证会的一个小小遗憾，不过会后他们很快向我们提交了书面材料”。

会后▶▶▶ 立法吸纳不少听证意见

会后，广东省人大常委会对本次立法听证会的内容及听证人的发言记录进行了研究整理，并编写成共47页的听证报告书，作为审议条例修订草案的参阅资料提交给常委会会议。

1999年9月24日，广东省第九届人大常委会第十二次会议审议通过了《广东省建设工程招标投标管理条例》。听证会上的意见，有不少被采纳。

首先，新条例对必须招标的建设工程的范围进行了重新界定。概括而言，凡是含有公有成分的建设工程、涉及社会公共利益和公众安全的建设工程，必须招标。在规模标准上，规定市、县政府可以制定不高于该条例确定的标准，这就照顾到了全省各地经济发展水平差异较大的现实。

其次，新条例肯定了建设工程交易中心的法律地位，但也吸收了反对方的意见，对其行为进行了相应规范，确定其法律地位属于非营利性组织，为建设工

程招标投标提供场所、信息和咨询服务，使招标投标公开、公平、公正进行，不得代理组织招标和参与评标定标。

值得一提的是，许奋飞律师的意见也被采纳，新条例将评标采用无记名投票方式改为了记名投票。

意义▶▶▶ 立法史上浓墨重彩的一笔

尽管1996年八届全国人大四次会议通过的行政处罚法已经规定了有关听证的内容，随后，价格法确立了行政决策听证，但作为一项立法机制，听证还是新鲜的事物。广东人大在没有先例可循的情况下，对立法技术和立法程序进行了全新尝试，在我国立法史上写下了浓墨重彩的一笔。

事实上，从1993年起，广东省人大常委会就着力改革立法工作，改变之前立法单一由政府起草的做法，开始委托专家学者起草法规草案，先后委托起草了《广东省经纪人管理条例》《广东省劳务输出管理条例》《广东省基金管理办》《广东省财产拍卖条例》等法规草稿，均取得了较好的效果。

尝到“立法公开”甜头后，广东省人大常委会决定让更多的学者、专家、律师、普通民众加入立法队伍中来。1997年，《广东省燃气管理条例(草案)》在常委会审议两个月前在《南方日报》上刊出，公开征求公众意见。短短两个月时间征集到了上百条，许多建议被采纳。

各种立法公开民主的尝试，在一定程度上实现了公众的知情权，体现了公开、公平、公正，但是仍有局限。对意见如何评判，意见、建议是否吸收，决定权仍然在立法机关手里，缺乏一个真正公开公正的规则。

“举行立法听证会，能充分听取不同意见，让公民参与立法。”陈之泉认为，立法听证会恰恰解决了这一问题。

首次立法听证会仅过半年，2000年3月15日，九届全国人大三次会议通过了立法法，将听证会这一立法程序予以确认。

作为新中国的第一次立法听证，1999年广东的这次尝试，为此后的立法听证会提供了一个范本，随后，上海、河北、浙江、湖南、天津、山西、四川等省级人大常委会也纷纷实行立法听证会制度，也基本上都是按这次的听证程序来进行的。(据《检察日报》)

征稿启事

今年是全国人民代表大会成立70周年暨地方人大设立常委会45周年。为生动展示民主法治进步给百姓生活带来的深刻影响，进一步讲好人大故事、代表故事，本报将开设“老物件背后的故事”栏目，通过对人大工作或代表履职过程中涉及的一件或几件老物件来讲述历史事件、回忆历史人物、抒发感想体会，现面向全国各级人大工作者及人大代表征稿。

一、征文内容

- 回顾对人民代表大会制度发展具有纪念意义的历史事件，回忆与民主法治建设、人大工作有关的典型事例和先进人物；
- 记录地方人大常委会工作中的重大历史事件；
- 展示各级人大代表依法履职的先进事迹风采，抒发各级人大工作者从事人大工作的感想及体会；
- 展现广大人民群众积极参与基层组织建设，依法行使民主权利的生动事例；
- 讲述个人亲身经历的与人大工作有关的凡人小事、所见所闻，展示珍贵的历史照片、老物件、证件资料等，发掘其中的故事，以真人真事真情见证人大发展历程。

二、征文要求

- 观点鲜明，内容真实，文字简练，言之有物，可读性强。提倡以小故事解读大历史，借小事物抒发大情怀。
- 体裁不限，字数不超过2000字，同时配发老物件相关照片。
- 稿件将在“史海·文化”版专栏择优刊登。

三、投稿方式

稿件请发至邮箱rmdbdbzk@163.com，标题标注“70周年征稿”字样。
联系人：于 度 刘佳
电话：0351-8228622
0351-8228873

难忘编纂苍溪县人大志的日子

■ 翟 峰（四川）

1983年9月，在刚调到四川省广元市苍溪县人大常委会办公室从事文秘工作时，我突然接到了两项工作任务：一是用半年时间，把20世纪50年代到80年代初县里的机关文书档案理顺、归卷，并分类编目；二是在档案整理完毕的基础上，通过查阅20世纪初至80年代初的历史资料，完成《苍溪县人民代表大会志》一书的首稿撰写任务。这两项任务，对当时年仅20多岁的我来说，像两架沉重的担子压在肩上。

那时的我，毫无文书档案整理工作经验，看到被历史尘埃覆盖得严严实实的大半屋资料，我陷入深深的思考，如何整理才比较科学，不走弯路？我一边向县档案室档案管理人员请教，一边向档案整理工作相关书籍请教。经过一番学习，我初步懂得了什么是档案，哪些文件、资料归入政府的档案室，哪些文件、资料归入人大的案卷，以及如何编目，如何立卷等。在懂得了档案整理的基础知识和建立档案的程序后，我便从数十捆案卷中抽出两捆，进行具体分析，然后再确定工作步骤。经过抽查，我发现有的案卷捆中既有县委、县政府的，又有县人大、县政协的；有的案卷捆中既有县里的，又有区乡的；有的案卷捆中既有当年的，又有其他年份的。经过分析，我确定了在对案卷分年分级的同时，还要具体分类。于是，我在档案室内顺墙边划出年代、系统的区域，然后打开案卷捆一份一份地进行鉴别，属于归档的是哪一年的就放在哪一年的区域里，属于归档哪一类的就放在哪一类。经过一番耐心操作，我总算赶跑了档案杂乱这个“拦路虎”。

又经过两个月的筛选和鉴别，我不仅将半屋资料分成了各系统各年度的文件档案，还对其进行分门别类逐年立卷。在这个工作流程中，我首先将县委、县人大、县政府、县政协及其办公室的文件、简报会议资料、信息材料及县政府各相关局、委的文件、简报分别用卷宗套起来，标明类别，作为其立卷基础。然后，我又把每卷的文件、资料按编号进行有序排列，以便既对其中重复的文件、资料及时予以剔除，又对其中缺少的文件、资料及时夹上纸条，尽可能实现相关各卷内容的完整。对其中无缺号文件卷，我当即写下卷底和目录；而对其中有缺号文件卷，我又及时填写索要通知单。而待该缺号文件送来之后，我便再作整理和完善，不完整文件卷随之愈来愈少，直至全部完善。

当我用不到半年的时间就完成了大半屋历史档案的整理、归档、编目任务，并接受县人大常委会机关领导和老同志的检验时，大家不约而同地称赞我：“不仅工作任务完成得好，而且还成长为一个文书档案整理工作的专家了！”

接下来的几年，我一边争分夺秒地勤奋自学大学文秘、中文、哲学、法学、历史等课程，一边充分运用自己在文书档案整理工作中获得的丰富史料知识和参加国家高教自考获得的相关知识，成功编撰了一部30余万字的《苍溪县人民代表大会志》，有幸获“全省修志先进个人”称号。与此同时，我因工作、自学和写作取得的成绩，还先后获“四川省自学成才一等奖”“全国自学成才优秀人物”等表彰，并被评为“广元市首届十佳青年”。

事实充分证明，在人大常委会机关这个学校里，只要自己有志于此，并坚持刻苦自学和勤奋工作，不仅可以不断地增长知识才干，而且还可以把自己培养成为人大及其常委会工作的专门人才。



■ 付文亮（江西）

2017年4月，因工作需要，组织让我到江西省南昌市南昌县乡镇人大工作，到现在算也有7年了，有太多的感恩、感慨和感悟。

初到人大，工作的专业性和法律性让我两眼一抹黑，通过慢慢接触视察调研、执法检查、选举任免等人大相关工作，我从最初的认为人代会只是开大会，到每次都有新感悟、新体会，真正认识到“人民当家作主”不是一句空话。

2017年年底，我攻读的南昌大学法律硕士研究生论文要开题了，我正纠结选什么课题的时候，导师给了我建议，让我结合自己的日常工作写论文。我想起了2015年中国科学技术出版社出版的图书《论文写在大地上》，刚好能结合自己乡镇人大工作实际来写，把实践中形成的真知变成论文，用学习中掌握的理论来更好指导日常工作。为此，我

毫不犹豫地确定了研究基层人大工作的开题报告。

我通过查资料、翻档案、找数据，逐步研究并摸清了我国乡镇人大的历史渊源、制度、概念、构架，人大代表的职能、权利、义务等，终于在2018年年底完成了《论乡镇人大主席团监督的现状及其完善》的论文。应验了那句话：脚上有土，心中有谱。在2019年论文答辩时，我结合自身的人大工作实际，应答如流，顺利通过了答辩，取得了南昌大学法律硕士学位。

2021年，对我来说是人生中重要的一年。9月26日，我首次当选为南昌县塔城乡人大代表。人民群众选我当代表，是他们对我的信任，寄予的深切期望，我要用实际行动践行“人民选我当代表，我当代表为人民”的庄严承诺。

与会期间，我认真履行职责，审议列入大会议程的各项议案、报告，发表意见和建议。代表团讨论交流中，我用

使命在心间 责任永不忘

心聆听来自不同行业代表的意见、建议，细心捕捉交流中来自社会各界的关注和期望。我将大会的新精神、新思想和各界的呼声、建议传递到工作单位，落实在工作中，为全面提升乡镇人大工作质量注入新能量。

闭会期间，我主动联系、走访选民，收集具有代表性的民情民意信息，认真梳理形成意见、建议，通过法定的渠道和方式，及时向乡人大和政府反映。积极参加县乡两级人大组织的调研、视察等监督活动，事先充分准备，活动中不说外行话，不建外行言，力争把意见建议提在关键处、说到点子上。

我参加工作19年了，其中人大工作就达7年。2023年9月，组织把我调入县人大常委会工作，分配在县人大常委会农业和环境保护工作委员会，对我来说也是一次挑战，深感责任重大、使命光荣。

与人大的7年共成长，我深刻明白

我与“街道人大工委”的故事

■ 邓建祥（江苏）

从1995年到2009年，我在江苏省南京市雨花台区人大常委会工作了15年。2009年退休之后，我仍然时刻关注着人大工作，对于那段工作经历，仍是历历在目。

在南京市雨花台区西善桥乡、镇担任领导工作12年后，1995年年初，我带着对乡、镇、街道的特殊情感调到区人大常委会机关。2000年9月，雨花台区委从有利于提升全区区位优势、推进“郊区城市化”进程出发，把铁心桥等镇全部改制为街道，并在各街道设立区人大代表联络组，明确组长由街道党工委书记兼任，副组长由退居调研员的原镇人大主席或副主席担任。经过一年的实践，我发现了其中存在的问题：由于这种区人大代表联络组不是区人大常委会的派出工作机构，很难有效开展街道人大工作，形成人大监督的断层。于是，我在深入调研的基础上，建议在街道设立人大工作机构，并向上级人大刊物投稿，获得了当年全市宣传人民代表大会制度好新闻

三等奖。

2001年上半年，在反复学习地方组织法和代表法等有关规定的基础上，我随雨花台区人大常委会领导多次到各街道调研，并先后赴北京市东城区、安徽省滁州市琅琊区、山西省太原市小店区等地考察学习，借鉴他们有关街道人大工委的先进经验，听取意见建议。7月初，区人大常委会起草了《区人大常委会党组向区委提出在全区所有街道设立人大工作机构的建议》。同年11月，区委批复同意在全区8个街道全部设立街道人大工委，作为区人大常委会的派出工作机构。12月26日，区十四届人大常委会召开第二十六次会议，作出《关于设立雨花台区人大常委会街道人大工作委员会的决定》，并制定了《区人大常委会街道工委工作暂行规定》，对街道人大工委的性质、地位和职责等作了明确的规定。

2002年3月5日，雨花台区第十四届人大常委会第二十七次会议任命了8名街道人大工委主任和10名专职副主任，审议通过《雨花台区人大常委会街道人大工作暂行条例》。各街道

也陆续配置了人大工委办公室，同时统一了挂牌和刻章的格式。至此，全区街道人大工作从原来的“三无”(无机构名称、无专职人员、无经费保障)实现了“五有”(有上级机构名称、有1至2名专职副主任、有专门办公室和计算机、有牌子和公章、有经费保障)，街道人大工作的氛围和社会环境更好了。结合工作实际，我又写了《街道人大工委工作初探》一文，被评为当年《南京人大》好稿件二等奖。

2003年3月，我调任雨花台区人大常委会人代联工委主任，与街道人大工委联系更多，感触也就更深。从那个时候开始，全区便定期召开街道人大工委联席会议，基层人大作用发挥得更加充分，集中表现在：与区人大常委会上下联动，组织开展执法检查，切实保障代表依法监督职责的充分行使；进行工作评议，有力监督街道办事处依法行政；加强财政监督，有效督促街道财政预算依法执行；紧贴工作中心，扎实开展代表活动等。

三年的实践后，为了进一步提高街道人大工作整体水平，提升工作积极

性，我又和区人大常委会办公室一起研究制定了《街道人大工委工作目标百分制考核实施办法》，提交常委会通过后实施。实施办法将街道人大工作职责分解为10大项30子项，按百分制考核评分，并对评为优良和先进的街道人大工委给予精神和物质奖励，为进一步激励街道人大工委根据授权依法开展监督、组织代表开展闭会期间活动、认真督办代表建议和服务保障代表履职发挥了重要作用。

2004年9月8日，我结合工作体会，从“通过依法设立工作机构、立法规范职责要求，使街道人大工委工作有法可依，有法可循，保障和推动街道人大工作制度化、规范化、法制化”的角度，写了一篇《完善街道人大工作机制的实践与思考》论文，获得了南京市纪念人民代表大会制度50周年人大工作专题理论研讨会优秀论文奖。

2009年7月我退休，尽管离开了工作岗位，但心无时无刻不在牵挂着人大的工作，这就是我与街道人大工委的故事，也是珍藏在我心中的一份挚爱、坚守和牵挂。