

人民代表大会工作 十五讲

席文启 / 著

人民代表大会

人民代表大会制度的理论与实践

关于地方人大常委会的几个问题

关于代表履职的几个问题

地方人大常委会行使重大事项决定权若干问题

关于人大监督的几个问题

关于加强县乡人大工作和建设的几个问题

.....

红旗出版社



人民代表大—— 十五讲

席文启 / 著



红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会工作十五讲 / 席文启著. — 北京:
红旗出版社, 2016.7

ISBN 978-7-5051-3835-3

I. ①人… II. ①席… III. ①全国人民代表大会—工
作—文集 IV. ①D622-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第166391号

书 名 人民代表大会工作十五讲

著 者 席文启

出 品 人 高海浩

责任编辑 廖晓文

出版发行 红旗出版社

邮政编码 100727

E-mail hongqi1608@126.com

发 行 部 010-64024637

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 360 千字 印 张 24.5

版 次 2016 年 12 月北京第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-3835-3 定 价 58.00 元

封面设计 叔冰设计工作室

地 址 北京市沙滩北街 2 号

编 辑 部 010-51631925

欢迎品牌畅销书项目合作

联系电话: 010-57274627

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 本社发行部负责调换。

目 录

CONTENTS

Ⅰ 第 1 讲 Ⅰ 人民代表大会制度的理论与实践 / 1

- 一、人民代表大会制度的历史与发展 / 1
- 二、人民代表大会制度的内容和特点 / 6
- 三、人民代表大会制度的功能与地位 / 10
- 四、坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度，
推动人民代表大会制度与时俱进 / 17

Ⅰ 第 2 讲 Ⅰ 关于地方人大常委会的几个问题 / 22

- 一、地方人大常委会来之不易 / 22
- 二、地方人大常委会职责繁重 / 28
- 三、地方人大常委会组成人员责任重大 / 37
- 四、地方人大常委会任重道远 / 44

Ⅰ 第 3 讲 Ⅰ 关于代表履职的几个问题 / 53

- 一、代表职务与代表履职 / 54
- 二、代表在会议期间的履职 / 57
- 三、代表在闭会期间的活动 / 60

四、代表履职中的两个具体问题：如何提出议案和建议、批评、意见 / 62

五、代表履职当中需要处理好的几组关系 / 66

六、与代表履职有关的几个问题 / 70

Ⅰ 第4讲Ⅰ 关于地方立法的几个问题 / 76

一、地方立法的定位 / 76

二、地方立法的原则 / 79

三、地方立法的主体 / 83

四、地方立法的权限 / 84

五、地方立法的格局 / 85

六、地方立法的程序（运作） / 88

七、地方立法的机制 / 90

八、地方立法的形式 / 92

九、地方立法的内容 / 94

十、地方立法的特征 / 95

十一、北京立法工作中的几点做法 / 100

Ⅰ 第5讲Ⅰ 地方人大常委会行使重大事项决定权若干问题 / 104

一、地方人大常委会重大事项决定权的含义 / 105

二、地方人大常委会行使重大事项决定权的内容 / 106

三、地方人大常委会行使重大事项决定权的原则 / 111

四、地方人大常委会行使重大事项决定权的程序 / 114

五、地方人大常委会行使重大事项决定权的实践 / 116

六、地方人大常委会重大事项决定权行使中
需要处理好的几个关系 / 121

第6讲 关于人大监督的几个问题 / 125

- 一、人大监督的性质与意义 / 127
- 二、人大监督的主体与客体 / 129
- 三、人大监督的内容与形式 / 133
- 四、人大监督的历史与现状 / 143
- 五、人大监督的北京实践 / 147
- 六、人大监督的改进与发展 / 151

第7讲 关于人大代表工作的几个问题 / 157

- 一、代表工作的定位 / 157
- 二、代表履职培训工作 / 161
- 三、代表履职服务工作 / 163
- 四、代表履职保障工作 / 168
- 五、代表履职监督工作 / 173
- 六、关于充分发挥代表作用问题 / 181

第8讲 人大制度在北京实践中的若干问题 / 187

- 一、关于工作理念：对人大制度应有敬畏之心 / 187
- 二、关于工作方针：做“该做能做，有用有效”之事 / 194
- 三、关于工作主题：提高常委会会议质量，落实常委会会议效果 / 196
- 四、关于工作方式：调整格局、健全机制、创新方法 / 202
- 五、关于工作体会：人大工作是保障性、建设性和实效性的统一 / 207

Ⅰ 第9讲Ⅰ 人大制度在北京区县的实践 / 215

- 一、地方人大中的区县人大 / 216
- 二、区县人大在北京的实践情况 / 219
- 三、人大制度在北京区县实践中的几点体会 / 230

Ⅰ 第10讲Ⅰ 关于乡镇人大的几个问题 / 236

- 一、乡镇人大的历史沿革 / 237
- 二、乡镇人大的工作与建设 / 239
- 三、关于乡镇人大在实践中的一些新探索 / 249

Ⅰ 第11讲Ⅰ 关于加强街道人大工作和建设的几个问题 / 256

- 一、关于在街道建立人大工作机构的回顾 / 256
- 二、关于人大街道工作机构及其职能的定位问题 / 261
- 三、人大街道工作和建设的新进展 / 268
- 四、对人大街道工作机构的一些思考 / 271

Ⅰ 第12讲Ⅰ 十八大报告中的人大问题 / 276

- 一、关于人大制度：执政党保证人民当家作主的根本政治制度 / 277
- 二、关于人大工作：加强立法工作，加强监督工作，特别是要加强预算监督 / 278
- 三、关于人大建设：加强人大建设，健全国家权力机关组织制度 / 281
- 四、我对人民代表大会制度的前景展望 / 288

I 第 13 讲 I 关于加强县乡人大工作和建设的几个问题 / 290

- 一、加强县乡人大工作和建设的意义、
 要求和原则 / 290
- 二、关于做好代表选举工作 / 293
- 三、关于开好县乡人大会议问题 / 294
- 四、关于行使重大事项决定权问题 / 296
- 五、关于加强和改进人大监督工作问题 / 298
- 六、关于做好选举任免工作问题 / 303
- 七、关于加强代表工作之一：密切代表和
 选区选民的联系问题 / 305
- 八、关于加强代表工作之二：
 建立代表履职激励和约束机制问题 / 307
- 九、关于加强人大自身建设之一：
 加强县级人大常委会建设问题 / 309
- 十、关于加强人大自身建设之二：
 加强街道人大工作机构建设问题 / 314
- 十一、关于加强人大自身建设之三：
 在乡镇人大设立常态机构问题 / 318
- 十二、关于加强人大自身建设之四：
 加强电子化信息化建设问题 / 321
- 十三、关于加强党对县乡人大工作的领导和
 上级人大对县乡人大的指导问题 / 322

I 第 14 讲 I 从群众路线到人大制度 / 326

- 一、从党的群众路线说起 / 326
- 二、群众路线在不同历史时期的命运及其原因 / 330
- 三、解决脱离群众问题的思路 / 333

- 四、解决脱离群众问题最根本的是要靠制度 / 336
- 五、人民代表大会制度是解决脱离群众问题的
制度保证 / 338
- 六、人民代表大会制度是群众路线的
最好实现形式和最高实现形式 / 345
- 七、在坚持完善发展人民代表大会制度上做文章、
下功夫，推动人民代表大会制度的与时俱进 / 350

Ⅰ 第 15 讲 Ⅰ 总结 60 年历史经验，推动人民代表大会制度 与时俱进 / 355

- 一、人民代表大会制度 60 年的风雨历程 / 355
- 二、人民代表大会制度 60 年的重大成就 / 359
- 三、人民代表大会制度 60 年的基本经验 / 365
- 四、人民代表大会制度 60 年的主要不足 / 371
- 五、坚持好完善好发展好人民代表大会制度，
推动人民代表大会制度与时俱进 / 375

后 记 / 379

第 1 讲

人民代表大会制度的理论与实践^{*}

关于人民代表大会制度的理论和实践问题，由于题目本身过于宏大，个人研究又有所不足，因此只能从个人理解的角度做一些浅说。我想以讲述人民代表大会制度本身为主线，用四个问题把人民代表大会制度的理论和实践结合起来，给大家做一个宏观介绍。这四个问题：一是人民代表大会制度的历史，包括它的理论源头和实践源头；二是人民代表大会制度是一个什么样的制度，包括它的理论含义和实际特点；三是人民代表大会制度的功能和定位，包括它在实践中的作用和在理论上的地位；四是人民代表大会制度在实践中遇到的问题并做些理论性的展望。其中，根据需要会穿插一些背景或体会材料。希望通过这样一个介绍能够使大家对我们的人民代表大会制度有所了解。

一、人民代表大会制度的历史与发展

（一）人民代表大会制度的源头

就一个国家的政权组织形式来说，主要有民主政体（也称共和政体）和专制政体（也称独裁政体）这样两种类型。而民主政体又可以分为直接民主

^{*} 此稿为 2013 年 12 月在北京平谷区委中心组讲课所用。此前在北京昌平、房山、海淀等地人大多有讲述。这次收入集子时做了少量技术性处理。全文未发表。

和间接民主两种形式。所谓直接民主，就是国家大事由全民直接讨论、全民直接表决来决定。这种直接民主在古希腊城邦制的小国寡民那里行得通，但在人口众多的现代国家里就行不通了，就只能采取间接民主即人民选举代表组成代议机构来讨论决定国家大事这种形式了。当然，现在出现了在间接民主的同时辅之以直接民主的双重民主体制，如全民投票选举总统、全民公决重大事情等，但这也仍然是在代议制的基础之上进行的。因此，在当代世界上，除了极少数君主专制国家外，绝大多数都是民主（共和）制国家；而民主（共和）制国家又无一例外地采取了间接民主的方式即代议制方式。所谓代议制，就是由人民依法选举代表，组成议事机关，来管理国家事务的一种制度。我国的人民代表大会制度也是代议制的一种形式，尽管这种代议制形式有它不同于西方国家议会的某些特点。我国的人民代表大会制度是中国共产党领导人民进行的伟大创造。但这并不排除这个制度有它的理论和实践的源头，它的产生经历了一个漫长的酝酿和准备过程。

1. 人民代表大会制度的远源

这里首先是指马克思关于代议制的理论，特别是他在巴黎公社时期形成的对无产阶级代议制和政权组织形式的构想。马克思在评论巴黎公社时说了这样几层意思：一是公社的公职人员包括法官和警察都由人民选举产生，对选民负责，受选民监督，而且随时可以罢免；二是公社同时兼管立法和行政，是议行合一的工作机关；三是社会生活的一切创议权都归公社，即公社的所有重大问题经由公社提出并讨论决定，或者叫一切权力属于公社、属于人民；四是公职人员都是人民的勤务员或公仆，他们只能领取相当于工人的薪金；五是公社的公职人员都要就地接受公社的监督（参见马克思《法兰西内战》）。

人民代表大会制度的远源还应当包括列宁领导的苏维埃政权的实践及相关论述。十月革命后，列宁领导的俄国（后来是苏联）以苏维埃的形式把马克思关于巴黎公社的设想付诸实践。它的特点是人民选举苏维埃的代表，组成代表机关；代表机关作为国家最高权力机关，统一掌握国家全部权力，实行立法权和行政权的议行合一；代表机关组成人员必须接受人民监督，人民随时可以撤换、罢免他们。苏维埃的这种做法构成了我国人民代表大会制度

的较早的实践源头，而列宁关于苏维埃政权建设问题的许多论述，也就构成了我们人民代表大会制度的理论源头。列宁说过，巴黎公社在无产阶级政权组织形式上走出了第一步，苏维埃政权走出了第二步。

2. 人民代表大会制度的近源

当然，更为直接的源头来自于我们自己的实践和理论。1931年11月7日，第二次国内革命战争中的中国共产党在江西瑞金（当时改称瑞京）召开了全国工农兵苏维埃代表大会，成立了中华苏维埃共和国，通过了宪法大纲、地方政府组织条例等，选举产生了中央执行委员会，组织了中央临时政府人民委员会。人民委员会对执行委员会负责。地方省县区只设人民委员会，实行议行合一。乡只设主席团。当然，这个政权组织形式基本上是苏维埃模式的翻版。值得注意的是，毛泽东被选为中央执行委员会主席并兼人民委员会主席。

1939年1月，抗日战争期间的中国共产党在陕甘宁边区召开了第一届第一次参议员代表大会，建立边区参议会，作为边区代议机关，通过了若干法律，选举了常驻议员、议长和边区政府、法院组成人员。这一做法也扩展到其他抗日根据地。其特点是：实行“三三制”，即共产党、抗日的民主党派和其他无党派民主人士各占三分之一；边区和县设参议会为地方最高政权机关，选举同级政府和法院，行使行政权和审判权，它们对参议会负责，受参议会监督；参议会闭会期间，由常驻会行使其职权；县以下只设参议会或代表会，实行议行合一。这是我们党同其他党派合作建立政权的有益尝试。

经历了我们自己多方面政权组织形式的实践之后，中国共产党创立了自己的政权组织形式理论。1940年，毛泽东在《新民主主义论》中首次提出了以人民代表大会制度作为新民主主义政权组织形式的构想。他说：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”这是人民代表大会制度的最初表述，也是中国自己的人民代表大会制度的理论起点。1945年，毛泽东在党的七大作《论联合政府》报告，其中讲到这样一个意思：我国新民主主义的人民代表大会制度与俄国苏维埃制度的差别，在国体上不

是一个阶级专政，而是无产阶级领导下几个民主阶级的联盟；相应地在政体上也不是共产党一党独占政府机构，而是共产党领导下的多党合作。而之所以如此，是因为我国的历史与国情不同于俄国。

解放战争时期，各个解放区实行了人民代表会议制度。即由地方各界选举或推举代表，组成人民代表会议，作为地方权力机关，选举政府和法院。解放区的人民代表会议基本成分是：工人、农民、小资产阶级，也包括民族资产阶级、开明绅士等，其性质是以工农联盟为基础的人民大众反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的人民民主统一战线政权。

从1948年5月到1949年9月，在酝酿建立全国性政权的过程中，毛泽东、周恩来等中央领导人多次对如何建立人民代表大会制度发表言论，包括：不搞联邦制或邦联制，实行有民族区域自治的单一制国家；不搞三权分立和两院制，实行人民代表大会的一院制；不搞无产阶级一个阶级的专政和共产党一个党的政府，实行人民民主专政和共产党领导下的联合政府；在全国性普选条件尚不具备时由全国人民政协代行人民代表大会的职权；等等。这些论述大大丰富了毛泽东1940年提出的人民代表大会制度的理论。这一段的实践和理论为人民代表大会制度的最终确立做了最后的准备。

（二）人民代表大会制度的确立

人民代表大会制度的确立是个过程，有两个关键性的时间节点。

1. 人民代表大会制度的酝酿

1949年9月21日—30日，召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议。这个会议通过的《共同纲领》宣布：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”由于《共同纲领》具有临时宪法的性质，这样，从那时起就可以说中国在法理上确立了人民代表大会制度，并着手筹备正式建立。

2. 人民代表大会制度的确立

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召开，标志着中国人民代表大会制度的正式建立。会议通过的“五四宪法”规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代

代表大会和地方各级人民代表大会。”宪法还规定了人民代表大会的地位、性质、享有职权和工作规则，规定了人民代表大会和人民政府以及法院、检察院之间的关系等。人民代表大会制度的确立力图向世界宣告：中华人民共和国是实行主权在民的社会主义民主国家，是力图按照宪法办事的社会主义国家。

（三）人民代表大会制度的发展

中国人民代表大会制度的确立是一个划时代的事件。但人民代表大会制度在实践中的发展并不是一帆风顺的，而是经过了一个十分曲折的发展过程。

1. 1979年以前的曲折发展

从1954年9月到1957年5月，这是人民代表大会制度顺利发展的时期。在这段时期里，各级人民代表大会认真履行宪法赋予的职权，决定全国和地方的重大问题，制定了一批重要法律、法令，是人大制度建设和人大工作开展最好的时期之一。特别是全国人大及其常委会，工作相当活跃，制定了80多件法律、法令，决定了第一个五年计划和黄河综合治理方案，听取和审议了国务院和有关部门的20多项工作报告，而且提出了在地方设立人大常委会的建议。但从1957年“反右运动”之后，就不正常了。同年6月召开的一届全国人大四次会议，就开成了一个反右派的会议。人大工作严重削弱，民主风气严重破坏，刚刚开头的讲法之风严重倒退，对人大制度和人大工作的探索被迫中断。到1966年“文化大革命”兴起之后，人民代表大会制度就名存实亡了。

2. 1979年以后的长足进步

党的十一届三中全会之后，我国的人民代表大会制度得到了长足的恢复与发展。为了简便，这里不讲过程，只计结果，当然也只是限于作者的理解。这些成就主要表现在以下四个方面：一是地方人大常委会制度的建立和发展。1979年7月1日，五届全国人大二次会议决定，在全国县级以上地方各级人民代表大会设立自己的常设机关——常务委员会，在代表大会闭会期间履行法律赋予的职权。这件事情意义十分重大。它从根本上健全了国家政权体系，弥补了地方人大日常工作的断层；同时也调动了地方各级行政区域内

人民群众当家作主的积极性和创造性，保证了地方人民群众可以经常性地依法行使自己本来应当行使的权力，也使我国的政治制度与苏维埃制度根本区别开来，具有了中国特色。二是“八二宪法”的制定及其与时俱进。“五四宪法”在新中国成立初期起到了很好的作用。但是，从1957年“反右运动”之后，宪法就不怎么管用了。“七五宪法”“七八宪法”都是“左”的产物。到1982年，第五届全国人民代表大会第五次会议重新制定宪法就是理所应当的事了。这就是我国的第四部宪法——史称“八二宪法”。这部宪法在继承“五四宪法”的基础上，吸取“文化大革命”的教训，借鉴国外宪法编撰的经验，成为新中国比较成熟的又一部宪法。特别是随着改革开放的步伐，宪法做了4次31条修改。每次修改都体现了社会生活的重大变革和人们认识上的巨大进步，都是与时俱进的产物。三是社会主义法律体系已经形成。新时期人民代表大会制度建设中另一个重大成就，就是在2010年年底形成了中国特色社会主义法律体系。2011年3月，全国人大常委会正式宣布了这一信息。四是人民代表大会制度相关具体制度得到健全和完善。一类是人民代表大会自身一系列具体制度的健全和完善。例如，人大选举制度、代表制度、立法制度、监督制度、会议制度、组织制度得到健全完善等。一类是与人大相关的政府、法院、检察院的一系列国家具体制度的健全和完善。这些既是人大制度取得的进展，也是我国民主法治建设在总体上取得的进步。

二、人民代表大会制度的内容和特点

（一）人民代表大会制度的含义

什么是人民代表大会制度？如果要用一句话概括，可以这样说：人民代表大会制度是经由人民选举代表组成人民代表大会，并由人民代表大会行使国家权力的政治制度。

在这句话里包含有四层意思：一是人民依法选举人大代表；二是由人大代表组成各级人民代表大会；三是由各级人民代表大会代表人民行使各级国

家权力；四是人民代表大会制度是关于国家政权组织体系的政治制度，它体现了我们国家的国体（即国家权力的归属问题），也直接构成了我们国家的政体（国家政权的组织形式问题）。由于人民代表大会是这个制度体系中的核心机构，全部国家机构都是围绕着人民代表大会组建起来的，所以这个制度被命名为人民代表大会制度。

（二）人民代表大会制度的内容

人民代表大会制度从内容上说包含了我们国家政治生活的三个方面，或者说它回答了三个方面的关系，也就是作为国家权力机关的人民代表大会和人民、和其他国家机关以及它的内部之间，是一种什么样的关系。

一是人民代表大会和人民之间的关系。即人民选举人大代表，组成人民代表大会，行使人民赋予的权力；人民代表大会向人民负责，接受人民的监督。在这里，它表达了这样一个宪法思想：即中华人民共和国的一切权力属于人民，而人民行使国家权力的机关是人民代表大会，而且也只能是人民代表大会。由于数量众多的人民不可能都直接参与国家权力的行使，就只能通过选举代表来行使国家权力这样一种间接民主的代议制形式；而这也是目前世界上绝大多数国家通行的国家治理方式。

二是人民代表大会和政府、法院、检察院之间的关系。即人民代表大会依法选举产生政府、法院和检察院，并将行政权力授予政府，将审判权力授予法院，将检察权力授予检察院；政府、法院和检察院向人民代表大会负责，接受人民代表大会的监督。人民代表大会是国家权力机关，而政府是国家执行机关、法院是国家审判机关、检察院是国家检察机关（在地方，它们被简称为“一府两院”；在中央，国家机关还包括国家主席和中央军委）。这里讲的也就是国家权力机关和其他国家机关之间的关系。

三是人民代表大会内部的几个关系。主要有三个方面的关系：其一，人民代表大会和人大代表之间的关系。一方面，人大代表是人民代表大会的基础和主体，没有人大代表，就没有人民代表大会；没有人大代表的履职，就没有人民代表大会的履职。另一方面，人民代表大会是人大代表的有组织的存在方式和履职平台，没有人民代表大会，代表不可能单独存在，也不可能

单独履职。其二，人民代表大会和它的常务委员会之间的关系。人大常委会是代表大会的常设机关，在代表大会闭会期间依法履行代表大会的部分职权；人大常委会对代表大会负责并向代表大会报告工作，接受代表大会的监督。其三，人民代表大会和它的专门委员会之间的关系。专门委员会是代表大会的常设性工作机构（而非权力机关），在代表大会（闭会期间是人大常务委员会）的领导下协助代表大会（和常务委员会）开展相关领域的工作，并向代表大会（和常务委员会）负责。

人民代表大会制度是国家的根本政治制度，是总括了国家体系方方面面的总体制度，是由一系列的具体制度组合而成的。具体包括：人民代表大会代表选举制度、人民代表大会组织制度、人民代表大会会议制度、人民代表大会工作（职权行使）制度、人民代表大会代表及代表工作制度、人民代表大会与其他国家机关关系制度、执政党领导人民代表大会工作制度等。

（三）人民代表大会制度的特点

在我看来，我们的人民代表大会制度有如下四个方面的特点。

其一，人民代表大会实行共产党领导下的一院制（也可以简称为“一党一院”）。人民代表大会制度是共产党领导人民建立的由人民当家作主的政治制度，同时也是党领导和支持人民当家作主的政治制度；在人民代表大会制度体系中，共产党不与任何其他政治力量分享领导权。在这个体系中，国家的一切权力属于人民，人民代表大会是人民行使国家权力的唯一机关，人民代表大会也不与其他机关分享人民赋予的国家权力。人民代表大会在共产党领导下开展工作，行使人民当家作主的权力。

其二，一统三分、协调制约。一统三分，即由作为国家权力机关的人民代表大会统一行使国家权力，包括立法权、国家人事选举和任免权、重大事项决定权和监督权。同时人民代表大会依法把自己的一部分权力授予政府、法院和检察院，即把行政权力授予政府、把审判权力授予法院、把检察权力授予检察院。协调制约，即在人民代表大会制度体系之内，一方面，权力机关和行政机关、审判机关、检察机关之间存在着决定和被决定、监督和被监督的制约关系；另一方面，在它们之间也存在着目标一致、共同合作、协调