

浮光集

周成奎 著

工作結下了不解之緣，也與新聞宣傳戰線

上 眾多同志建立了深厚情誼。二〇〇〇年底，

因工作需要，我又離開了新聞宣傳工作崗

任 開始分管全國人大常委會的研究工

◎ 委/員/文/庫

三法制出版社

◎ 委/员/文/库

浮光集

周成奎 著

工作結下了不解之緣，也與新聞宣傳戰線上的众多同志建立了深厚情誼。二〇〇〇年底，因為工作需要，我又離開了新聞宣傳工作崗位，開始分管全國人大常委會的研究工作，並兼任常委會办公厅研究室主任。這是一個整天同文字打交道的苦差事，當然有時也苦中有樂。我在這分崗位上工作了四年，直



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

浮光集/周成奎著. —北京:中国民主法制出版社,
2005
ISBN 7-80219-045-2

I. 浮... II. 周... III. 人民代表大会制-中
国-文集 IV. D621-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 150852 号

书名/浮光集

FUGUANGJI

作者/周成奎 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×1092 毫米

印张/21.5 字数/264 千字

版本/2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印刷/霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 7-80219-045-2/D·935

定价/21.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)



作者近照

志廣主任閱正

成奎
二〇〇二年三月十二日

自序

2004年10月的十届全国人大常委会第十二次会议,免去了我全国人大常委会副秘书长的职务,随后又免去了我兼任的常委会办公厅研究室主任的职务,我终于卸去了肩头重担,顿感一身轻松。

1987年6月,我从中国科学院调到全国人大常委会法制工作委员会研究室工作。对于一个学习理工科的人来说,从自然科学到法学领域,犹如进入了另一世界,一切都很陌生,也很新鲜。三年的耳濡目染,使我学到了许多过去从未接触过的知识,也使我对法学产生了兴趣。就在这时,1990年10月,我又被调到全国人大常委会办公厅新闻局工作,对我来说,这又是一个全新的世界。我在这个领域里前后工作了整整十个年头,与人大的新闻宣传工作结下了不解之缘,也与新闻宣传战线上的众多朋友建立了深厚情谊。2000年底,因为工作需要,我又离开了新闻宣传工作岗位,开始分管全国人大常委会的研究工作,并兼任常委会办公厅研究室主任。这是一个整天同文字打交道的苦差事,当然有时也苦中有乐。我在这个岗位上工作了4年,直到去年10月卸下担子。

在人大工作至今的18年间,我唯有在工作的实践中不断学习。这使我勉强可以胜任党和人民交给

自己的这些工作,现在回首过去,也自觉可以释怀和宽慰。这本集子收集的,是我的部分讲话和文章,它们是我一边工作一边学习的体会。把集子的名称叫做《浮光集》,是因为在政治、法律、新闻这些领域,我至今仍感知之甚少,这些讲话、文章,大都只是从工作实践中产生出来的感性认识,如同浮光掠影一般,离达到理性认识还有相当大的距离。编辑出版这个集子,一方面是想为已经过去的在人大工作的 18 年画一个句号,另一方面是想呈予读者教正,以鞭策自己活到老、学到老。

周成奎

2005 年 10 月 28 日

目 录

人大制度

坚持和完善人民代表大会制度的若干

问题	(3)
我国的人民代表大会制度	(23)
宪法与人大制度	(43)
把人民代表大会制度坚持好、完善好	(53)
发挥代表作用,加强制度建设	(81)

新闻宣传

努力做好对人民代表大会制度的宣传	(111)
大力加强法制宣传	(116)
办好人大报纸	(122)
五年回眸	(130)
努力把对外宣传搞得更好	(136)
在通讯员工作座谈会上的讲话	(140)
通讯员的职责和近期工作	(151)
关于人大新闻宣传工作的几个问题	(157)
怎样做好人大的新闻宣传工作	(164)

研究工作

加强对依法治国的研究与宣传是一项

重大任务	(177)
认真加强调查研究	(189)
关于重大事项决定权和人大的研究工作	(193)
关于人大的组织制度问题	(206)

关于人大监督的问题	(213)
其 他	
关于香港基本法	(231)
按照“三个代表”重要思想进一步做好 人大工作	(246)
认真学习江泽民同志在庆祝建党 80 周 年大会上的讲话	(265)
依法搞好县乡人大换届选举工作	(276)
学习六中全会决定,做好人大工作	(288)
我国的法制建设	(293)
提高发展社会主义民主政治的能力	(313)

人大制度

坚持和完善人民代表大会制度的若干问题*

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。我们党的三代领导集体,对实行这一制度、坚持和完善这一制度,都非常重视。毛泽东同志曾经说:“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。”他还说:新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。……只有这个制度,才既能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;又能集中处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民一切必要的民主活动。”邓小平同志也说过:“我们的制度是人民代表大会制度,共产党领导的人民民主制度,不能搞西方那一套。”“在政治体制改革方面有一点可以肯定,就是我们要坚持实行人民代表大会的制度,而不是美国式的三权鼎立制度。”江泽民同志在党的十五大报告中说:“我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇,必须坚持和完善这个根本政治制度,不照搬西方政治制度的模式,这对于坚持党的领导和社会主义制度、实现人民民主具有决定意义。”

我国的人民代表大会制度既不同于西方三权分立的政治

* 这是 2000 年 7 月 8 日作者在中央党校第 28 期省部级干部进修班学习时写的一篇论文。

制度,也不同于前苏联的苏维埃制度,是适合我国国情的一种新的政治制度的模式。虽然革命战争年代我们党在根据地作过试验,但建国以后如何在全国范围内实行这个制度,毕竟缺乏经验。因此,自从1954年召开第一届全国人民代表大会第一次会议以后,46年来,除“文化大革命”的十年外,我们党对如何坚持和完善这一制度,进行了积极的探索和实践。其中,50年代中期,全国人大常委会机关党组根据毛泽东同志和党中央的指示,曾就如何健全人民代表大会制度,作了建国以后第一次有组织、有领导的重要探索,提出要加强全国人大及其常委会的经常工作,建立县级以上地方各级人大常委会,加强人民代表的工作活动等。但是由于随后即开始了一场席卷全国的反右派斗争,这次探索被搁置了。直到21年以后,党的十一届三中全会召开,才把这种探索和实践推向了一个崭新的阶段。

20多年来,这种探索首先是从理论上把发展社会主义民主、健全社会主义法制作为建设有中国特色社会主义的一个重要组成部分。对此,从1978年年底开始,邓小平同志有一系列重要的论述。他在1978年12月召开的中央工作会议上的讲话中指出:“解放思想,开动脑筋,一个十分重要的条件就是要真正实行无产阶级的民主集中制。我们需要集中统一的领导,但是必须有充分的民主,才能做到正确的集中。”“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”1979年3月,邓小平同志又说:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”“民主集中制是社会主义制度的一个不可分的组成部分。”“我们过去对民主宣传得不够,实行得不够,制度上有许多不完善,因此,继续努力发扬民主,是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标。”1980年8月在讲到党和国家领导制度的改革时,邓

小平同志提出了发挥社会主义制度优越性应当努力实现的三方面的要求,其中政治上要“充分发扬人民民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家,特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力,享有各项公民权利,健全革命法制,正确处理人民内部矛盾,打击一切敌对力量和犯罪活动,调动人民群众的积极性,巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面。”可以说,对社会主义民主法制,在马克思主义经典作家中,讲得最多最完整的是邓小平同志。他的这一系列重要论述,构成了邓小平的民主法制思想,成为邓小平理论的重要组成部分,极大地丰富和发展了马克思主义的理论宝库。以江泽民同志为核心的党中央继承和发展了邓小平同志的民主法制思想,特别是在1997年召开的党的十五大上提出:“发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标。”“社会主义民主的本质是人民当家做主。国家一切权力属于人民。”报告还提出:“建设社会主义初级阶段有中国特色社会主义的政治,就是在中国共产党的领导下,在人民当家做主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治。”“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”十五大把依法治国提到党领导人民治理国家的基本方略的高度,这在我们党的历史上是第一次。20多年来,我们党在社会主义民主和法制问题上的这些重大的理论突破,为坚持和完善人民代表大会制度,提供了强大的思想武器。

其次,20多年来在坚持和完善人民代表大会制度的探索 and 实践中,还作出了一系列重大的决策,包括:

第一,改革选举制度,扩大了各级人大代表产生的民主基础。1979年通过了修订后的选举法,把选民直接选举人大代表的范围,从过去不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇,扩大到县;

规定对人大代表的选举,必须实行普遍的差额选举。

第二,扩大了全国人大常委会的职权。主要是1982年通过修改宪法,把过去规定只能由全国人民代表大会行使国家立法权,修改为由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会共同行使国家立法权。其中,全国人民代表大会制定基本法律,全国人大常委会制定除基本法律以外的其他法律。1979年以来,全国人大及其常委会共制定了370多件法律和有关法律问题的决定,其中绝大多数是由全国人大常委会制定的。由于全国人大代表的人数较多,有近3000人,难以经常开会,因此扩大全国人大常委会的职权,对于充分发挥最高国家权力机关的作用,具有重大的意义。

第三,逐步完善了人大自身的制度建设,使民主更加制度化、法律化。1992年制定了人大代表法,为各级人大代表行使代表职权和履行代表义务提供了法律依据和有力保证;1987年和1989年先后制定了全国人大常委会议事规则和全国人大议事规则,规范了全国人大及其常委会的议事程序,用形式民主保障了实质民主。

第四,加强了地方各级国家权力机关。1979年通过了修订后的地方组织法,采纳了1957年全国人大常委会机关党组的意见,规定县级以上地方各级人大设立常委会,这对于加强地方政权建设,推动人民代表大会制度的完善,起了重大的作用。

总之,20多年来,我们已经在坚持和完善人大制度方面迈出了很大的步伐。但是事物总是在不断前进的,人大制度也需要不断加以完善。邓小平同志多次讲,改革是全面的改革。因此,除了经济体制的改革,政治体制也要改革。而政治体制改革的一项重要内容,就是人大制度的完善。完善从某种意义上讲就是改革,所以人大制度的完善,也可以说是人大制度的改革。1992年邓小平同志说:“恐怕再有三十年的时间,我们

才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”对于人民代表大会制度,当然也不例外,因此这方面的改革还要进行下去。

那么,当前和今后一段时间,应当怎样进一步坚持和完善人民代表大会制度呢?下面提出一些初步的考虑。

一、坚持和完善人大制度,一定要从中国的国情出发,不照搬西方国家政治制度的模式。

实事求是马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的精髓。我们党将近80年的历史证明,凡是照搬别人的模式,革命和建设都会走弯路。新民主主义革命我们取得了胜利,改革开放我们取得了成功,都是一切从中国的实际出发、坚持实事求是的结果。在坚持和完善人民代表大会制度的问题上,我们也一定要切合我国的实际,要根据自己的特点来作出决定。这里讲坚持,最重要的,一是要坚持共产党的执政党地位,不搞多党竞选;二是要坚持人民代表大会统一行使国家权力前提下行政权、审判权、检察权和武装力量领导权的明确划分,不搞三权分立;三是要坚持实行全国人民代表大会一院制,不搞两院制。也就是邓小平同志说的,“关于民主,我们大陆讲社会主义民主,和资产阶级民主的概念不同。西方的民主就是三权分立,多党竞选,等等。我们并不反对西方国家这样搞,但是我们中国大陆不搞多党竞选,不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这最符合中国实际。如果政策正确,方向正确,这种体制益处很大,很有助于国家的兴旺发达,避免很多牵扯。”

为什么要坚持共产党的执政党地位,不搞多党竞选?这是因为“在中国,在五四运动以来的六十年中,除了中国共产党,根本不存在另外一个像列宁所说的联系广大劳动群众的党。没有中国共产党,就没有社会主义的新中国。”同时,中国的国体是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。这

是宪法规定的。而工人阶级的领导是通过共产党来实现的。离开了共产党的领导,只能导致社会主义事业的瓦解和覆灭。

为什么要坚持人民代表大会统一行使国家权力前提下行政权、审判权、检察权和武装力量领导权的明确划分,不搞三权分立?这也是因为这样一种政权组织形式最符合我国国情。我国的人民代表大会制度是植根于中国实际的,体现了权力制衡的原则,但不是三权之间的相互制衡,而是人民代表大会对国家行政、审判、检察机关的制衡,人民对人民代表大会的制衡。正如我国宪法规定的:中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国家行政机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。各级人民代表大会由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。监督也可以说是一种制衡。这样一种人民代表大会的民主制度,最便于人民最终掌握国家权力,真正成为国家的主人,也最能体现国家机器的效率原则。

为什么要坚持实行全国人民代表大会一院制,不搞两院制?这同样是因为它最符合我国的实际。中国在历史上就是单一制的国家,同美国实行联邦制、因此需要在国会当中有一个代表各州利益的参议院不同。我国的民族状况也有自己的历史发展特点,因此在少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度,这同前苏联各民族共和国实行民族自决不同,我们没有必要像他们那样在议会当中设立民族院。最近几年,经常有一些外国朋友提出问题:“你们的全国政协是不是相当于我们的上院?”国内有些同志对此也搞不明白。邓小平同志1980年曾经在为全国政协章程修改委员会第一次会议准备的一个文件上批示:“在修改章程中,不要把政协搞成一个权力机构。政协可以讨论,提出批评和建议,但无权对政府进行质询和监督。它不同于人大,此点请注意。”同年,他还在一封信上批示:“原

来讲的长期共存,互相监督,是指共产党和民主党派的关系而言。对政府实施‘监督’权,有其固定的含义,政协不应拥有这种权限,以不写为好。”由此可见,全国政协不是全国人大之外的另一个院。还有一些同志提出:“全国人大常委会是不是相当于上院?”根据我国宪法规定,全国人大常委会是全国人民代表大会的常设机关,它是要对全国人民代表大会负责并报告工作的,因此也不是独立于全国人大的另一院。

一切从中国的实际出发,不搞多党竞选,不搞三权分立,不搞两院制,这是坚持和完善人民代表大会制度必须遵循的重大政治原则,对于国家的兴旺发达、长治久安,具有重大而深远的意义。

二、坚持和完善人大制度,一定要加强党对人大工作的领导,把坚持党的领导、发扬人民民主、严格依法办事统一起来。

有人说,我国宪法规定了党在国家生活中的领导地位,同时又规定了全国人大是最高国家权力机关,这不是相互矛盾的吗?说清这个问题,需要弄清“最高国家权力机关”的含义。宪法规定全国人大和地方各级人大都是国家权力机关,而相对于地方各级人大,全国人大处在各级国家权力机关的“最高”的位阶上,这就是“最高”的含义。“国家权力机关”的含义则是:相对于国家行政、审判、检察机关来说,人大是权力机关,因为它们都是由人大产生、对人大负责、受人大监督的,宪法和法律还规定国务院是全国人大的执行机关,地方各级人民政府是同级人大的执行机关。此外,由全国人大及其常委会制定的法律、通过的决议,是以国家强制力作为后盾必须遵守的,一切政党、组织、团体、个人都概莫能外。所以与宪法的有关规定并不矛盾。

也有人说,既然党是领导,那么人民民主又如何体现出来呢?党的领导主要是路线、方针、政策的领导,凡是应当由人大依法决定的事,都应当由人大依法作出决定,党不能代