

民主法治華談

刘经平◎著

湘潭大学出版社

# 民主法治華談 卷一

刘经平◎著

湘潭大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主法治笔谈 / 刘经平著. —湘潭: 湘潭大学出版社, 2015.7

ISBN 978-7-81128-831-5

I. ①民… II. ①刘… III. ①社会主义民主—中国—文集②社会主义法制—中国—文集 IV. ①D62-53  
②D920.0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第163532号

MINZHU FAZHI BITAN

## 民主法治笔谈

刘经平 著

责任编辑: 暴红博

装帧设计: 张春燕

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn>

印 刷: 国防科大印刷厂

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/19

印 张: 19

字 数: 283千字

版 次: 2015年7月第1版

印 次: 2015年7月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-831-5

定 价: 49.00元

(版权所有 严禁翻印)

## 题 记

黑夜给了我黑色的眼睛，我却用它来寻找光明。

诗人 顾城

# 守望的高度

刘永学

守望一词，最早在中国汉语里出现，源于《孟子·滕文公上》所述：“出入相友，守望相助，疾病相扶持。”出自《孟子·滕文公上》中的“守望”，既不同于塞林格《麦田守望者》中的“守望”，这种守望是一种道义；也不同于陆游“南望王师又一年”中的“守望”，这种守望是一种责任。在苍茫如海的中国历史画卷中，虽然烟波浩渺，但只要我们稍加凝神，就会发现无数守望者的身姿，就是这种恒久如一的姿势，彰显出人世间的一种精神的高度。

“萧瑟秋风今又是，换了人间。”时光流转，白云苍狗，世间已从神定气闲的相对静态跃入分秒必争的绝对动态，再要持之以恒地保持一种姿势，要的是心劲，要的是定力，要的是韧性。此类奇人当然有，但为数不多，常德人士刘经平当可称之。

既有此言，必涵其理。我与经平先生相识于本世纪初，那时他在常德市人大常委会公干。其人谦谦如，有君子风；其文娓娓言，有辩士才。加之性情相投，酒量相似，职业相同，追求相一，我们自然成了朋友。

日前，经平来到长沙，带来了凝聚数十年心血的著作《民主法治笔谈》。言谈中，透露出让我作序之意。对此，我倍感

---

惶恐。序也者，始于孔子的赞《易》，寻常之辈焉能任意操刀？念及与经平相交经年，于情于理却之不恭；更重要的一层原因是，经平所写的文章，均是有关民主、宪政、民权等方面的论述，而我所从事的职业，正承载着这份沉甸甸的责任。既然如此，就顺势应承下来，谈夙愿，论宏业，数今朝，开胸臆，不避浅陋矣。

顾名思义，《民主法治笔谈》一书，核心要义是民主与法制，要展开来说，无疑是宏大叙事。我们赖以生存的这颗星球已经旋转了46亿年，中华文明也有了5000多年历史，在20世纪那个辉煌的节点上，建立起人民代表大会制度，可谓是除旧布新，开天辟地。历经60年的风雨洗礼、发展推进，从基础实践、框架设计、理论积淀、创新发展等诸多方面都彰显出勃勃生机和强大的生命力。但作为一项宏大的制度设计，一个复杂的系统工程，在不断演进的过程中，肯定还存在一些不适应、不符合的问题，民主政治具体制度方面还存在不完善、不健全的地方，在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面还存在不足、不到位的情况。如何加强社会主义民主政治制度建设，推动人民代表大会制度与时俱进，是时代提出的新课题。经平先生正是沿着这个逻辑基点，细致观察，潜心研究，挥毫成文，结集付梓，面对时代和现实的命题，交出了自己的答卷。

常言道，人如其文，换言之，文亦如其人。经平是个厚道人，文章也写得扎实厚重。本书收录文章30篇，均为论述有关民主法制深层理论问题和现实问题的精心之作。我在前面说过，经平是常德人，沅澧大地山清水秀，人杰地灵，善卷布道，屈子行吟。在这方土地上，妙手著文章，是一件其乐何及的美事。读其文，我仿佛看到一个孜孜探求者的身影正朝我们走来，他不挟风，不带雨，不腾云，不驾雾，给我们展现的是

缜密深邃和通达广阔。他注重学习，善于钻研；注重总结，勤于思考；注重作为，勇于担当。多年的积累，谈的是自己的见识，一朝成文，显示的是厚实的功夫。他以敏锐的眼光观察社会，抨击时弊，解剖问题，阐发思想，每篇文章都有独到的见解和精彩的论述，为现代法治大厦增砖添瓦，为人民利益大声疾呼。通读全书，神通气畅，不亦乐乎？

当然，这仅仅是我的一孔之见。在当今的时代，思维多元，视角多变，空间多维，信仰多点，要一如既往地坚守一种姿势，做一件事情，不赶时髦，不装典雅，并不一定被所有人认同。这也是我读了经平先生的著作后，使用“守望”一词的内在含义。但作为一种人生的态度，作为一种执意的追求，作为一种稳固的坚持，守望者的身姿是挺拔的，昭示了思想的深度和生命的坚韧，其潜在的目标辽远而广阔，发力向上，引导着精神海拔不断升上新的制高点。

（作者为湖南省人大常委会研究室主任）

# 目 录

## 第一编 探索探求

对建立人大代表述职与评议制度的初步探讨（1995年） .....	3
系统论引入人大监督的初步探讨（1996年） .....	11
关于地方国家权力机关对规范性文件的审查（1998年） .....	17
关于地方国家权力机关依法行使重大事项决定权问题的探讨 （2001年） .....	24
弘扬理性权力意识 严肃合法权力观念 ——对人大制度运行中几个问题的应然法律思辨（2005年） .....	35
对人大代表实行竞选的法理评说（2005年） .....	44
试论我国宪法监督机制的缺失及其完善（2006年） .....	54
选举民主与协商民主的比较分析及其制度完善（2013年） .....	79

## 第二编 思考思辨

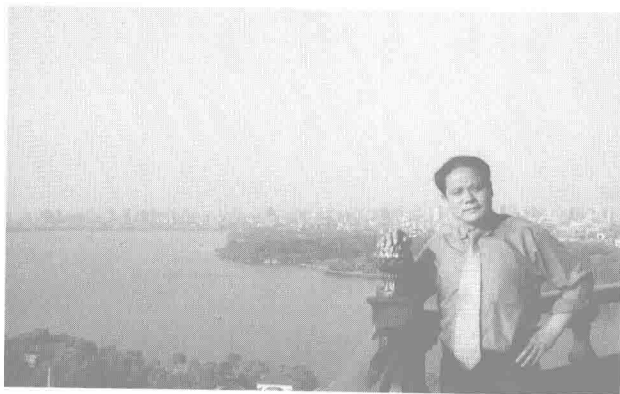
关于权力机关加强对预算外资金管理监督的思考（1997年） .....	95
关于推行执法责任制中的几个具体问题的思索（1999年） .....	106
对人大换届选举有关问题的调查与思考（2002年） .....	113
关于县级以上人大代表选举中有关问题的思索（2002年） .....	121
关于我市代表工作的调查与思考（2003年） .....	129



关于开展述职评议工作的实践与思考（2004年）	139
关于政府融资城建的理性思考（2005年）	147
公权的滥用 法治的悲哀 ——对四川仁寿警方在四川省人大机关捉拿上访者事件的评析 （2006年）	153
《监督法》在贯彻实施的具体实践中存在的问题与思考（2007年）	159
对实行人大代表辞职制度的法律思辨（2007年）	172
人民行动党长期执政的活力之源 ——新加坡学习考察体会（2010年）	181

### 第三编 立言立论

新形势下提高执政水平 必须加强法制建设（1994年）	193
突出人大制度宣传重点 增强人大制度宣传效果（1995年）	199
加强法制建设 推进依法治市（2000年）	205
人大监督治理经济发展环境面临的几个问题及建议（2001年）	215
发挥人大职能作用 积极推进工业化进程（2002年）	220
完善人大程序法制是推民主法制建设的重要途径（2002年）	229
完善权力结构是遏制公权腐败的必然选择（2003年）	239
完善权力构建和运作的民主机制 促进社会主义政治文明建设 （2004年）	251
发挥人大职能作用 积极构建和谐社会（2006年）	261
加强财政监督 建立公共财政（2007年）	273
落实专业渔民禁渔低保 维护专业渔民固有权利（2009年）	286
后 记	293



2006年4月在浙江杭州人大学习考察时留影

# 第一编

# 探索探求

政治学研究(季刊)一九九五年第一期(总第二十九期)

主编:信春鹰

## 目 录

发刊词 .....	编辑部	(1)
新时期政治学发展的回顾与展望 .....	张志荣	(3)
中国抑制腐败的体制选择 .....	王沪宁	(7)
中国古代反贪防贪的做法 .....	徐理明	(16)
论国家战略学研究 .....	薄贵利	(21)
在新的历史条件下继承和发展恩格斯的民主思想 .....	徐育苗	(28)
论古代社会军人介入政治过程的条件 .....	陈明明	(35)
中国古代国家产生的形式及其影响 .....	常金仓	(46)
秦代专制政体的奠基和“忠”的政治规范的定型 .....	王子今	(52)
关于立法机关对行政司法机关办理重大案件进行 .....		
监督的思考 .....	魏晓鹏	(64)
《现代政治学概论》评介 .....	金 兰	(68)
对建立人大代表述职与评议制度的初步探讨 .....	刘经平	(69)
市场导向:中国与西方行政改革的比较 .....	汪玉凯	(73)
90年代国外政治理论新动态 .....	潘世强	(79)
转轨政治学:理论、方法与问题 .....	吴 清	(85)
新加坡公共行政的改革与现代性特色 .....	李路曲	(90)
书介1 .....	杨 阳	(20)
书介2 .....	超 强	(45)



# 对建立人大代表述职与 评议制度的初步探讨

人大代表是国家权力机关的组成人员，他们履行职责的情况如何直接关系到人大及其常委会职权的行使，关系到人民代表大会制度优越性的发挥。在现阶段，人们较多注重人大及其常委会如何行使好监督权问题，并在实践中探索出了许多行之有效的方法，但对人大代表、尤其是对间接选举的人大代表执行职务的监督尚未引起足够的重视。然而，选民或选举单位对选出的人大代表的监督又恰是我国人民代表大会制度监督体系中的基础环节，它体现了“一切权力属于人民”这一国家根本政治制度的性质。那么，怎样对人大代表执行职务进行有效监督？笔者认为，建立人大代表向选民或原选举单位述职和选民或原选举单位对人大代表进行评议的制度，是实施有效监督的重要形式。本文就如何建立这一制度作一些初步的探讨。

## 一、建立人大代表述职与评议制度的理论与实践意义

建立人大代表述职与评议制度，是开展人大工作的客观要求。这一制度的建立，将会形成“一府两院”受人大及其常委会监督，人大及其常委会受人大代表的监督，人大代表受选民或原选举单位监督的完整的监督体系。因此，建立这一制度无论在理论上还是在实践上都有其重要的意义。

1. 可以增强选民和代表的选举意识，促使其积极参与民主实践。在现阶段，由于没有建立一种代表向选民或原选举单位述职和选民或原选举单位评议代表的机制，法律赋予选民或选举单位监督人大代表的权力形同虚设。由此造成选民或代表对选举工作形成这样一种印象，那就是：选举前宣传轰轰烈烈，投票时会场严肃庄重，选完后选民或代表使命结束。如此三部曲使一部分选民或代表感到是为了选举而选举。而建立人大代表述职与对其评议制度，则能使选民或代表真正体验到，选举是法律赋予选民或代表的权利，而代表向选民或原选举单位述职和选民或原选举单位评议所选出的代表，又是选民或代表选举工作的延续；使选民或代表认识到，选民或代表的权利不是一时一事，而是贯彻始终。这样，就能从根本上改变目前部分选民或代表不太关心选举工作和代表工作的状况，形成一种选民或代表热心选举工作、对代表时时监督，代表对选民或原选举单位事事负责的互相制约、互相促进的新局面。再者，《选举法》、《代表法》虽然明确规定选民或原选举单位有权对自己所选的代表进行监督，但在通过什么方式监督、怎样有效地进行监督等没有作出具体规定的情况下，组织代表定期向选民或原选举单位述职和选民或原选举单位对选出的代表执行职务情况进行评议，则是对法律创造性的贯彻实施，而且又能有效地解决选民或原选举单位对代表的监督问题，促使选民和代表积极参与选举、参与监督的民主实践。

2. 可以增强人大代表的代表意识，促使其认真履行职责。人大代表的代表意识，是在代表参政议政的实践中逐步发展起来的一种思想观念。具体地说，就是人大代表充分行使国家权力的观念和为人民当家作主履行义务的观念。由于多方面的原因，目前在代表中还不同程度地存在着代表意识淡薄的问题。主要表现是：有的代表仅看到了当代表光荣的一面，忽略了代表人民履行职务更重要的一面，对如何参政议政缺乏兴趣和热情；有的将当上代表归结于领导和组织的关心和信任，考虑多的是如何对组织对领导负责，对基层和群众反映强烈的问题，则往往兜圈子，绕弯子，不尽力去办；有的则把当代表当作一种理所当然的待遇、安排来对待，认为当代表干得好与不好无关大局，

想不到要接受选民或选举单位的监督；有的则有一种“陪衬感”和“自卑感”，认为自己人微言轻，反正起不了多大作用，成为任期一届不提一项有价值建议的“陪会代表”。凡此种种，这些代表缺乏向选民或原选举单位负责，接受选民或原选举单位监督的自觉性。而组织人大代表述职和对其评议无疑是对代表的一种鞭策。通过述职和评议这种形式，代表报告自己的工作，接受选民或代表的批评建议进而取得指导和帮助，代表们感到身后有这么多数选民或代表的支持，又寄予无限希望，就会促使代表充分认识自己肩负的责任和使命，使其在履行职责的过程中奋发努力。否则就向选民或原选举单位交不出合格的答卷。

3. 可以密切代表与选民或原选举单位的联系，增进相互间的了解。代表密切与选民或原选举单位的联系是向选民或原选举单位负责、尽代表职责的一项基础性工作。就是资本主义国家的议员为了博得选民好感也是非常注重与选民联系的。如美国的议员每年除开会外，都要安排三分之一的时间到“选区出差”，联系选民，了解选民的反映，并且议员们都竭力把为选民争取政府拨款、争取联邦工程等看成是自己的天职。在我国，随着人大工作的不断加强，各级人大代表在联系选民或选举单位方面积累了一些好的经验。但由于代表毕竟兼职的多，专职的少，加上其他一些原因，代表联系选民或原选举单位还做得不够，往往只是在出席一年一次的人代会前搞些视察和调查，征求一下基层的意见，造成选民或代表不知道代表做了哪些工作、代表不知道选民或代表对自己有何要求这种互相脱节、互不联系的状况，而组织代表述职与对其评议则能较好地解决这一问题。参加评议代表的选民或代表，来自基层或原选举单位的不同行业，有较强的代表性，能从不同侧面和角度反映问题。因而，这种集中联系就比分头联系效果好得多，能沟通情况，增进相互间的了解，使人大代表置身于广大选民或代表的监督和支持之中，促使其自觉履行职责。

## 二、建立人大代表述职与评议制度的基本构想

代表向选民或原选举单位述职和选民或原选举单位评议所选出的代表，是选民或原选举单位对人大代表执行职务实施监督的一种严肃的法律行为。要使这一监督制度能正常运作，应在以下几个方面加以规范：

1. 关于述职和评议的内容、次数的确定。一般说来，人大代表来自不同的地域或不同的行业，其职业和工作性质千差万别。那么，作为人大代表向选民或原选举单位述职就不能“一人一把号，各吹各的调”，而应该有一个能被所有代表接受的内容模式。笔者认为，人大代表述职内容的确定应当依据四条原则：一是个人活动原则。人大代表述职与国家机关工作人员述职不尽相同。国家机关工作人员述职，很难把个人成绩与集体成绩区分开来。而人大代表述职应重点突出个人执行代表职务的情况，不应把自己所在单位或部门的工作成绩作为述职的内容。二是法定职权原则。人大代表享有的法定职权，《宪法》、《代表法》等法律作了明确规定，因而述职要紧紧围绕法定职权做文章，不要汇报职权范围外的其他工作。三是向选民负责原则。这是针对人大代表的义务而言。我国目前采取地域选举方式，每一个人大代表基本上是本选区或本地域群众意志和利益的代表，在不背离总体利益和根本原则的前提下，人大代表由谁选举，从哪里产生，就应对谁负责，为谁服务。故人大代表述职时就要认真回顾检查自己这方面的情况。四是突出重点原则。人大代表的法定职权较多，每次述职时不一定面面俱到，可根据不同情况，选择一、二个侧面进行重点汇报，这样，既能提高会议效率，又对其他代表有引导和启发作用。按照以上原则，人大代表述职应包括7个方面内容：即参加代表活动情况；联系走访选民或原选举单位情况；反映群众意见、要求情况；参政议政情况；解决群众实际问题情况；本职工作情况；自身建设情况等。评议则也按这7个方面内容进行评判、检验和对照。述职的次数以每

位代表每年向选民或原选举单位述职一次为宜。

2. 关于述职和评议工作的组织。人大代表归属于不同层次和级别(有全国、省、市、县、乡五级),同一层次和级别的代表亦来自不同选区或选举单位,组织述职和评议工作,应按照《代表法》“代表应回答原选区或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问”之规定,组织代表向原选区或原选举单位述职。与之相对应,也就是组织原选区或选举单位对选出的代表的工作进行评议。具体来讲,对选民直接选出的县、乡人大代表,县级人大常委会、乡镇人大主席团每年应在县、乡人代会召开之前,组织代表到原选区述职。由于乡(镇)人大代表一般是以村民(居民)委员会或按生产单位、事业单位、工作单位为选区直接选举的,选民比较容易组织,代表述职可结合村民(居民)大会或这些单位的工作会议进行。县级代表一般是以几个村、居委会或生产单位等作为一个选区直接选举的,要把几个村、居委会或有关单位的选民全部组织起来有些困难,可挑选部分选民组成选民代表会议听取人大代表的述职。对县级以上地方各级人民代表大会选出的人大代表,向选举他的人代会述职。考虑到各级人代会选出的上一级代表较多,这些代表一一在选举他的人代会上述职势必用时太长,可采取折衷办法,即各级人代会选出的上一级人大代表在5年任期内,至少要在选举他的人代会上述职1—2次,其余年度在选举他的该级人大常委会上述职,从制度上保证间接选出的人大代表能接受原选举单位的监督。

3. 关于述职方式及其评议形式的选择。代表述职方式直接关系到述职的严肃性及其效果。笔者认为,述职方式以代表本人直接到选区或原选举单位向选民或代表口头述职为宜,并将述职报告文字材料发给评议人员。通过面对选民或代表口头述职,选民或代表既可以了解到自己选举的代表所作的工作,又能了解到其口头表达能力、政策法律水平、参政议政能力等多方面的情况,形成直接的感性认识和基本印象。对于确因工作非常繁忙,而且又被安排在选举他的人代会或常委会上述职的极个别人大代表,经选举他的该级人大常委会同意,亦可采取书面形式述职。继代表述职之后,选民或选举单位紧接着就



要对代表履行职责情况进行评议。评议的形式可多种多样，一般说来，以根据代表述职的内容有针对性地当面进行评议为宜。当然，也可根据代表活动的要求进行重点评议，根据所评议代表的那级人大年初代表工作规划进行系统评议，根据某代表的工作性质进行专项评议，等等。无论是代表述职，还是选民或代表评议，都应客观公正，实事求是，讲成绩不夸大，讲问题不隐瞒。这样才能帮助代表发扬成绩，改进不足，增强代表接受监督的自觉性。

4. 关于评议后有关职权的行使。组织人大代表述职和对其进行评议，其工作并不随述职和评议结束而完结，其效果也不随述职和评议结束而立即显现。要把评议工作开展得卓有成效，还必须重视行使法律赋予选民或选举单位的其他职权。一是行使质询权。质询是人大代表监督“一府两院”的一种方式，这种方式，亦可用于人大代表自身的监督。如果选民或原选举单位的成员对某代表执行职务情况不满意，选民或原选举单位成员十分之一或三十人联名，可以书面形式向本级人大常委会或乡镇人大主席团提出对选举的某人大代表的质询案，人大主席团、人大常委会也可决定对本级人大监督的人大代表提出质询，受质询的代表必须在规定期限内作出答复。提出质询案的选民或原选举单位成员半数以上对答复不满意时，可以要求受质询的代表再作答复。二是行使罢免权。就目前来讲，除非代表有道德或违法行为，这种权力是很少使用的。笔者认为，罢免权作为相对强硬的法律措施，既不能滥用，也不能受过多的制约而置之不用。对于不履行职责的代表，先亮黄牌，责令限期改正。对于亮了黄牌还极不称职，连续两年述职得不到选民或原选举单位认可，并通过质询得不到满意答复的，要按有关法律程序对其代表资格进行罢免。只有这样，才会使述职和评议工作不走过场，取得实效。

### 三、坚持人大代表述职与评议制度需要解决的几个问题

建立人大代表述职与评议制度是选民或选举单位对代表履行职责实行监督的一种重要形式。而仅仅建立这种制度是不够的，重要的是