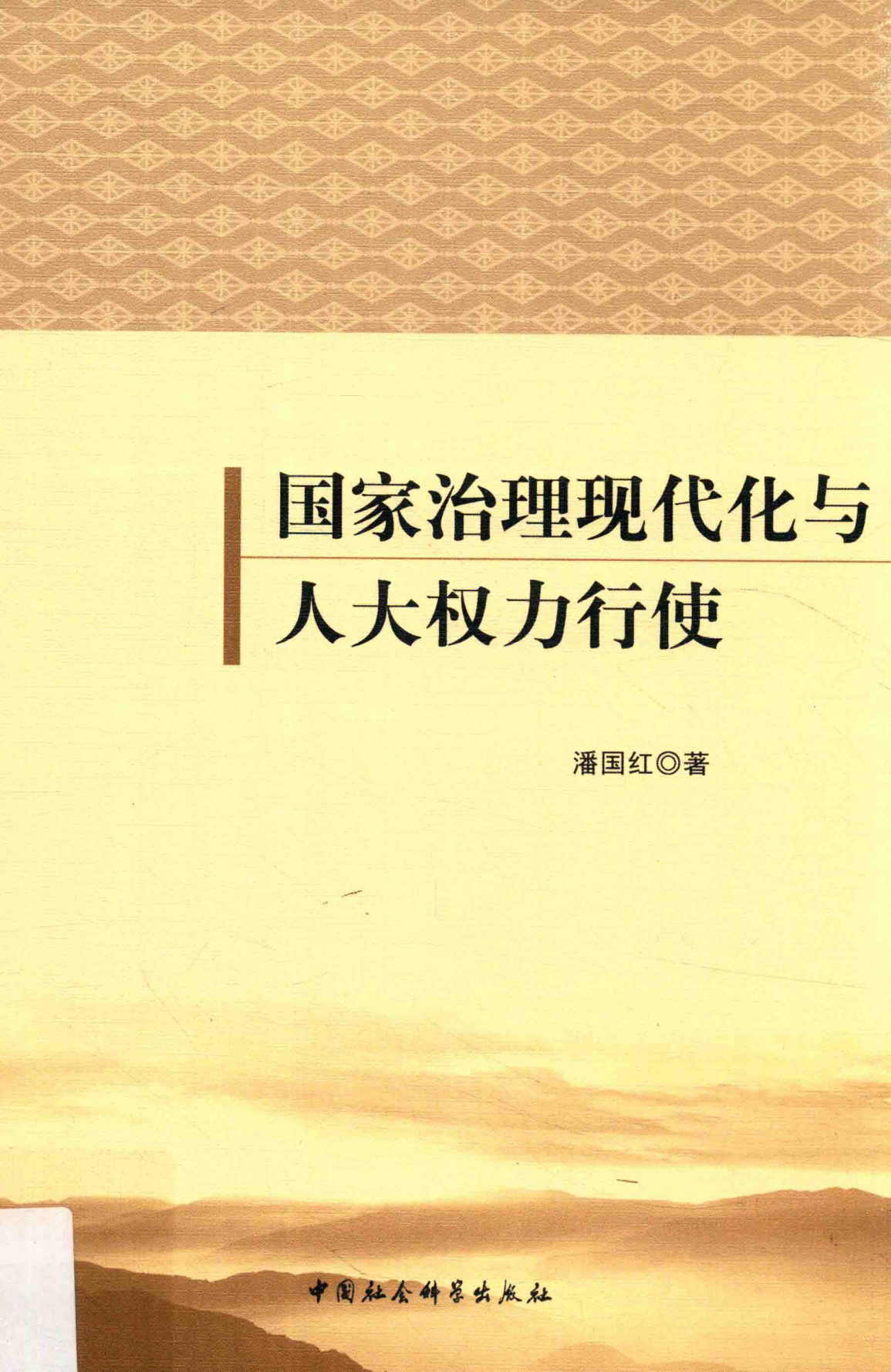




国家治理现代化与 人大权力行使

潘国红◎著

中国社会科学出版社

国家治理现代化与 人大权力行使

潘国红◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理现代化与人大权力行使 / 潘国红著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 9
ISBN 978-7-5161-8399-1

I. ①国… II. ①潘… III. ①国家—行政管理—现代化管理—研究—中国
②全国人民代表大会—制度建设—研究—中国 IV. ①D630.1②D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 138288 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 马 明
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 9 月第 1 版
印 次 2016 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 25.25
插 页 2
字 数 393 千字
定 价 95.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

序 一

程树德

党的十八届三中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。这是在我们国家步入新的历史时期的关键时刻党中央提出的治国理政新思路，是对我们国家未来发展战略作出的顶层设计。人民代表大会制度作为当代中国的根本政治制度和政权组织形式，体现了现代国家治理人民性、民主性、法治性和程序性等特征，在整个国家治理体系中具有“根本性”的权力渊源地位，是国家治理体系的本源性、主导性、根本性要素，其他的国家制度、国家机构，其权力、合法性均来自人民代表大会制度，都要受到人民代表大会制度的统领和制约。2014年9月5日习近平总书记在庆祝全国人大成立60周年大会上指出：“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”人民代表大会制度经过60多年的发展演进，其定位逐渐明确，功能不断实现，已经成为整个国家治理体系中不可或缺的制度要素和治理方式。当前，我国人大的价值理念、制度设计与实际功效之间仍存在一定的差距。作为国家权力机关和民意代表机关，人大只有实现了宪制赋予自己的权力和使命，才能从真正意义上促成民主法治国家的形成，促进国家治理现代化目标的实现。因此，人大必须积极适应国家治理体系和治理能力现代化的要求，更加有效地履行宪法和法律赋予的权力和职能，推进国家治理制度化、民主化、法治化、效率化、协调化等现代化目标的实现。

人大理论研究是人大工作的重要组成部分，加强人大理论研究是推动人民代表大会制度与时俱进的迫切需要。国家治理现代化的推进为人大制度发展注入新的动力，必将极大地推动我国的民主法治进程。人大

理论研究与人大的工作实践相辅相成、相互促进。人大理论研究在人大及其常委会履职过程中发挥着决策参谋、指导实践、推动创新的重要作用，富有成效的理论研究可以为人大制度和人大工作的不断创新提供强大动力。加强人大理论研究，是坚持和完善人民代表大会制度、推动人民代表大会制度与时俱进的一项重要基础性工作。党的十八大以来，人民代表大会制度建设进入了一个新的发展阶段，以习近平同志为总书记的党中央高度重视人大制度的理论和实践创新。党的十八届三中全会提出了“推进人民代表大会制度理论和实践创新”的要求。习总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话中指出，“要按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平”。张德江委员长高度重视人大理论研究，几乎每次重要报告都讲到人大理论研究，在 2014 年 1 月 7 日召开的中国人大制度理论研究会成立大会上他强调，要加强和改进人大理论研究工作，“为坚持和完善人民代表大会制度、推动人民代表大会制度与时俱进、做好新形势下人大工作提供决策咨询和智力支撑”。当前，人大制度和人大工作面临着难得的发展机遇，人大理论建设面临着蓬勃发展的大好形势。人大理论研究者要适应时代发展的新变化和加快民主政治建设的新要求，紧扣时代脉搏，顺应发展潮流，创新思维理念，转变工作方式，推进人大理论研究不断深入，推进工作实践不断创新。

人大理论研究，要坚持问题导向，勇于回答理论热点和难点问题。理论的锋芒和力量不在于它的宏大，而在于它真正的针对性和指导性、真正的解释力和说服力。人大理论研究，不能闭门造车、回避敏感问题和热点难点问题，不能思想僵化、浅尝辄止地做表面文章。人大理论研究，要坚持问题导向和实际需求，针对人大制度和民主政治理论与实践中的—些难点和疑点，以及社会公众关注的热点和焦点问题，深入调查研究，加强理论分析，以令人信服的理论 and 逻辑释疑解难，积极回应社会的关切。理论研究和—工作宣传不同，理论研究无禁区，工作宣传有纪律。理论研究的目的在于对实践的解释与预见、规范与引领、批判与创新，工作宣传的功能在于统一思想、鼓舞人心、推动实践。理论研究提倡的是“自由之思想，独立之精神”，也就是要突破各种束缚思想的主观教条，解放思想，大胆质疑，打开思维空间，独立研究问题，创造出

体现时代性、富于创见性的理论和观点，让人大理论研究的最新成果在人大工作的实践中运用转化，让科学的人大理论指导人大工作的伟大实践，推动人大制度和人大工作与时俱进、不断发展。

人大理论研究，要加强对人大实践经验的总结，特别是基层人大工作创新的研究。县乡两级人大离人民群众最近，与人民群众的联系最直接、最密切，是国家政权的重要基础。加强县乡人大工作和建设，充分发挥基层国家权力机关作用，夯实党的执政基础和基层政权基础，是当前和今后一个时期坚持与完善人民代表大会制度，做好新形势下人大工作的一项重要任务。2015年6月，中共中央出台《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，推出了一系列加强乡镇人大制度建设的根本性、制度性、长远性的重要举措。2015年8月，全国人大常委会第十六次会议审议修订了地方组织法、选举法、代表法，进一步健全了地方人大特别是县乡人大组织制度和运行机制。这些充分体现了新一届中央领导集体对基层人大民主政治建设的高度重视，体现了最高国家权力机关对加强基层人大建设的政治自觉。人大理论研究，要回顾总结基层人大正反两方面的经验教训，加强对基层人大工作实践和创新的研究，在深入调研、总结经验的基础上，对基层人大的探索创新从理论高度加以总结，从技术层面提供支持，或者从法律和制度角度解疑释惑、矫枉扶正、去伪存真，从个别到一般进行理论总结和阐述，再对实践给予理论上和方法上的指导，积极探索基层人大工作规律，着力寻求加强和改进县乡人大工作的新思路新举措，推动县乡人大工作不断破解难题、开拓进取，使基层人大的改革创新成为有思想的实践，使基层人大理论研究成为有实践的思想。

思想有多远，行动就有多远。这句名言说的是做任何事情都离不开一定的思想作为铺垫、先导和指引。由全国开发区人大研究会推荐出版的《国家治理现代化与人大权力行使》一书作者——江苏省启东市人大常委会副主任潘国红同志，用马克思主义基本原理、法治思维理念和创新精神，紧紧围绕加强和改进人大工作和建设开展人大理论研究和探索，以理论指导实践，以理论研究成果提升工作实效和质量。本书收录的是他近5年发表的一部分人大理论研究论文，内容上分为人大制度研究、人大工作探讨、人大建设思考、历史经验考察等4个板块，分析研

究人大制度的特点和发展，总结探讨基层人大丰富多彩的工作实践，研究探索人大自身建设的基本规律，回望和审视中国人民追求民主政治的艰难历程和曲折道路，颇有理论建树和实践意义。本书的出版对于廓清人大工作疑点、增强人大制度自信，对于促进县乡人大包括开发区人大工作交流，开阔人大工作视野，对于加强人大理论研究、推进人大制度建设都是十分有益的，值得每一位人大工作者认真研读，其理论成果也值得在人大工作的实践中运用推广。变化的人大工作实践，需要变化的人大理论；变化的人大理论需要解释变化了的、正在变化的和即将变化的人大工作实践。相信在全国开发区人大研究会的积极推动之下，有更多投身人大事业的同志，成为像潘国红同志这样热爱工作、潜心研究、激扬文字的人大工作者，让人大理论研究蓬勃开展起来，为促进基层人大工作和建设、提升基层民主法治水平、推进国家治理现代化贡献力量。

（作者为全国人大常委会研究室原主任、中国法学会宪法学研究会顾问、全国开发区人大研究会顾问）

序 二

袁晓平

2010年，由江苏省无锡市人大常委会高新区人大工委和辽宁省鞍山市国家开发区人大工委等单位，率先发起举办了首届全国开发区人大工作联席会议暨理论研讨会，经大会研究，为适应开发区人大工作的发展形势与要求，成立了我国首个开发区人大研究智库平台——全国开发区人大研究会（以下简称“研究会”）（见《人民日报》2011年2月19日），我荣幸地被选举为全国开发区人大研究会会长。研究会自成立以来，秉持研究和推进我国开发区人大事业科学发展的宗旨，积极组织全国开发区人大系统开展工作和理论研讨，坚持每年召开一次全国性的开发区人大工作研讨会议，为推进我国开发区人大事业的发展发挥了重要作用，产生了广泛的影响。

几年来，研究会联系和团结了一大批我国人大理论研究的专家、学者，并成立了专家委员会，本书的作者国红同志就是研究会的理事和专家委员会成员之一。我和国红同志从相识到相知既是偶然，也是必然。说偶然，是因为我们原来并不认识，而且各自任职一方。说必然，一方面，国红同志作为江苏省启东市人大副主任，而我当时任职无锡高新区人大工委主任，因此工作上时常产生“交集”；另一方面，正所谓“物以类聚、人以群分”，我在工作中逐渐了解到国红同志不仅是我国人大战线一位富有实践经验和创新精神的基层领导干部，还是一位将工作当作学问来做、并且在人大理论研究上颇有建树的学者。近几年，国红同志在我主编的《江南风》杂志上先后发表了《用法治思维统领人大工作》、《试论人大制度的民意表达功能》、《提升人大监督刚性的办法和途径》等重要论文，使我看到国红同志的学术理论水平之高。自那以

后，我和国红同志又多次相聚，互相交流、探讨和研究人大工作，国红同志身上那份对人大理论研究的热情和执着使我十分感动，深受感染。

后来我了解到，国红同志从 2008 年从教育系统调到人大机关，他在做好本职工作的同时，紧密结合自己分管的人大工作实际，利用业余时间积极致力于我国人大理论研究和实证研究，已经在各地、各级报刊上发表了数量较多的文章，其中不乏令人称赞的佳作。我把他发表的主要文章搜索整理出来细细拜读了一遍，发现不少文章对于各地人大工作包括开发区人大工作具有十分重要的参考和借鉴意义。因此，一年前我建议由我们研究会出面帮助他结集出版。但被国红同志婉言拒绝了，他认为这些文章都已经公开发表了，再结集出版的意义不是很大。我们从我们研究会的角度同他讲，在全国人民代表大会成立 60 周年大会上，习总书记指出要坚定不移推进人民代表大会制度与时俱进，加强人大制度理论研究是推进人民代表大会制度与时俱进的重要内容之一。目前，我国的人大理论研究人才还十分缺乏，理论成果也还不够多，繁荣人大理论研究，推进人大事业进一步发展，这是从全国人大到地方各级人大都应该做的事，更是我们研究会应该做的事。为此，我多次劝说国红同志将这些文章结集出版，甚至有一次还亲赴启东当面督促此事。通过我们反复做工作，他作为研究会的理事，终于听从了研究会的建议。

之后，我们将国红同志的文集出版作为研究会的重要任务列入了工作计划。一方面，研究会组织专家与工作人员，从国红同志近几年公开发表的 60 多篇人大理论文章中遴选 36 篇作为书稿内容，并进行了归类、审读和编辑，对书名进行了研究和讨论；另一方面，我们又多方联系出版单位，后来在中国社科院有关领导的支持下，将本书推荐到中国社会科学出版社，并将出版事宜定了下来，当时我和所有工作人员都感到完成了一件很有意义的大事。

《国家治理现代化与人大权利行使》一书，作者依据中华人民共和国宪法和我国人民代表大会制度的基本理论，针对人大制度在基层贯彻过程中遇到的若干重大的理论问题和实践问题，以一个人大工作者和学者的视角，从人大制度理论、人大实际工作、人大组织建设和历史经验等四个方面，多侧面地进行理论思考和科学分析，从而深刻地揭示和论证了一个规律，即人大制度是国家治理体系的基础性要素，实现国家治

理现代化必须依法规范、全面有效行使人大权力。本书是一本理论和实践结合得比较好的人大理论读物，该书反映了国红同志参与地方人大工作后多年来研习人大制度，探索人大工作，考察人大历史的印迹和历程。我国著名人大理论专家、本会高级顾问、全国人大常委会研究室原主任、中国法学会宪法学研究会顾问程湘清老领导百忙之中为本书撰写序言，对本书作了充分肯定。现如今，看到本书即将付梓，我心里无比欣慰，并为国红同志感到由衷的高兴。最后，在此谨向为本书付出辛勤努力的研究会领导、专家和研究会秘书处曾照林、陈丹丹、汤卫卫等同志表示感谢，向为本书作序的程湘清先生和支持本书出版的中国社会科学院林旗局长，中国社会科学出版社王茵主任、马明老师等领导和朋友表示衷心的感谢！我深信，本书的公开出版定能为繁荣我国人大理论园地，进而推进我国人大制度与时俱进发挥积极的作用。

（作者为全国开发区人大研究会会长，无锡市人大教育培训中心主任，无锡国家高新区发展研究院院长，江南大学无锡高新区硕士研究生工作站站长、硕导，兼职教授，《江南风》杂志总编辑）

目 录

人大制度研究

人大制度的理性选择和自信之维

——纪念人大制度建立 60 周年 (3)

推动人民代表大会制度与时俱进

——试论十八届三中全会决定关于人大工作新论述 (13)

试论人大制度的民意表达功能 (21)

国家治理现代化与人大民主发展 (34)

公民社会的兴起与人大制度的变革 (45)

人大制度与公民有序政治参与 (58)

网络民主与人大民主政治发展 (68)

协商民主和人大制度创新 (79)

社会公平：人大民主的价值追求 (91)

人大工作与公民意识培养 (102)

人大工作探讨

地方人大“重大事项”确定中的制度设计 (115)

地方人大常委会监督议题选定模式创新

——以江苏省启东市为个案的研究 (124)

政府信任与基层人大监督 (132)

提升人大监督刚性的办法和途径	(141)
提高地方人大常委会分组审议质量的实践与思考	
——以江苏省启东市人大为例	(154)
规范和实效：人大工作评议的目标取向	
——以江苏省启东市人大为例	(160)
任后监督：提升人大任免和监督质量的有效举措	
——江苏省启东市人大开展任命干部履职情况监督的 实践与思考	(170)
满意度测评：彰显人大监督刚性和权威	
——江苏省启东市人大的探索实践	(178)
绩效评价：推动人大职权有效行使	
——江苏省启东市乡镇人大绩效评价的实践与思考	(182)
让人大履职根植小康建设主战场	
——江苏省启东市人大“发挥代表作用，助力小康建设” 主题实践活动的探索与思考	(194)

人大建设思考

人大民主文化的理念定位与形成途径	(209)
人大公信力：内涵、现状及提升路径	(221)
试论人大民主发展中的政治文化限制问题	
——基于传统政治文化视角的分析	(235)
国家治理视野下的人大履职能力现代化	(247)
用法治思维统领人大工作	(257)
信息公开：让人大权力在阳光下运行	(268)
代表选举公信力实现途径研究	
——以县乡级人大代表直接选举为视角	(276)
地方人大履职中的形式主义及其矫治	(289)
乡镇人大“边缘化”问题与改革路径	(300)

历史经验考察

列宁苏维埃代议思想的价值诉求及当代启示	(311)
土地革命战争时期党与苏维埃政权关系探析	(324)
中央苏区基层苏维埃民主建设的历史经验	(334)
发展民主与改善民生同等重要 ——中央苏区民主与民生互动的探索及其启示	(347)
毛泽东“两乡调查”对乡镇人大工作和建设的现实启示	(356)
陕甘宁边区参议员工作的历史经验考察	(368)
陕甘宁边区参议会协商民主的理论和实践初探	(378)
后 记	(391)

人大制度研究

人大制度的理性选择和自信之维^{*}

——纪念人大制度建立 60 周年

党的十八大报告深刻阐明了中国特色社会主义的一系列重大理论问题，鲜明提出了坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信。报告指出，“中国特色社会主义道路，中国特色社会主义理论体系，中国特色社会主义制度，是党和人民九十多年奋斗、创造、积累的根本成就，必须倍加珍惜、始终坚持、不断发展”。“全党要坚定这样的道路自信、理论自信、制度自信。”人民代表大会制度是我国的根本政治制度，在中国特色社会主义制度体系中起着决定性作用、处于首要地位，是建立其他国家管理制度的基础，集中体现了中国特色社会主义制度的特点和优势。人大制度自信是中国特色社会主义制度自信的重要基础和根本内容。坚定人大制度自信，就是要进一步深化对人民代表大会制度的认识，始终不渝地坚持和完善人民代表大会制度，推进社会主义民主政治建设，为中华民族的伟大复兴提供有力保障。

一 人大制度的理性选择

民主是人类的普遍追求，但各国的民主道路、实现民主的形式是不同的、具体的。民主的价值理念、思想理论等可以指引民主发展的进程，但民主的发展最终要受历史传统、现实国情等因素的制约。世界各国国情不同，政治发展道路和制度模式是多样化的，没有放之四海而皆

^{*} 原载《人大研究》2014 年第 7 期。

准的制度模式，也没有一成不变的政治发展道路。历史为什么要选择人民代表大会制度，人民为什么要选择人民代表大会制度，很重要的一条，就是人民代表大会制度与中国的文化传统、生产力发展水平、国内外政治环境相适应，符合中国的基本国情。

（一）曲折探索

1840年鸦片战争以后，由于西方列强的入侵和封建统治阶级的腐败，中国逐渐沦为半殖民地半封建国家。为拯救中华民族的命运，我国的各个阶级、各种社会势力围绕着在中国建立什么样的政治体制问题进行了长期探索，由开始初步了解西方民主制度，到通过改革直至采取革命的方式将西方代议制的民主制度移植到中国，但都归于失败。辛亥革命推翻了中国几千年的君主专制制度，起初效仿美国建立了“五权分立”（立法、行政、司法、教育、监察）基础上的总统制政体，后改为议会责任内阁制，但最后都以失败告终。“议会制，袁世凯、曹锟都搞过，已经臭了。”^① 1927年，南京国民政府建立后，沿用孙中山创立的“五权分立”的总统制政体，国民党蒋介石推行“一个主义、一个政党、一个领袖”的独裁统治，民主对中国人民来说依然遥不可及。抗日战争末期和抗战胜利初期，中国各民主党派（多为现在各民主党派前身）陆续成立，他们大都打出“反内战”、“反独裁”的口号，要求中国走多党政治协商的议会民主道路，有的甚至公开标榜“第三条道路”，但国民党的独裁、专制使他们的幻想最终破灭。历史证明，资产阶级君主立宪制、共和制和帝国主义、封建主义、官僚资本主义的伪宪制在中国行不通。中国传统的政治文化，顽强有力地排走或改变外来文明，使得“每一制度，新名词，传入中国，便如落在黑色染缸，立刻乌黑一团，化为济私助焰之具”^②。正是在长期的实践探索中，中国人民认识到在中国走西方资本主义民主道路根本行不通，进而选择了中国特色社会主义民主。

^① 《毛泽东文集》第5卷，人民出版社1996年版，第136页。

^② 鲁迅：《花边文学·偶感》，载《鲁迅全集》第5卷，人民文学出版社1998年版，第389页。