

调查研究 与真知灼见

DIAOCHA YANJIU
YU ZHENZHI ZHUOJIAN

王振平 主编

河北人民出版社



王振平，男，河北晋州市人，1959年5月生，新加坡南洋理工大学硕士研究生毕业，曾担任河北省人大常委会副秘书长，自2008年起担任河北省十一届、十二届人大代表、人大常委会委员、研究室主任，河北经贸大学兼职教授、硕士研究生导师。多年来，独立编著或主编《中国官员在新加坡》《抗战精神与抗战实践》《光辉的历程》《人大常用语汇释义》《人大文稿起草的理论与实践》等著作十余部，发表论文和重要文章几十篇。

责任编辑 李成轩 甄 洁

美术编辑 于艳红

封面设计 王 超

责任校对 张三铁

ISBN 978-7-202-11244-1



9 787202 112441 >

定 价：28.00元

图书在版编目 (C I P) 数据

调查研究与真知灼见/王振平主编. — 石家庄:
河北人民出版社, 2016.7
ISBN 978-7-202-11244-1

I. ①调… II. ①王… III. ①地方各级人民代表大会
— 调查研究—河北省 IV. ①D624.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第163896号

书 名 调查研究与真知灼见

主 编 王振平

责任编辑 李成轩 甄 洁

美术编辑 于艳红

封面设计 王 超

责任校对 张三铁

出版发行 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街330号)

印 刷 河北省人大常委会机关文印中心

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 17.25

字 数 330 000

版 次 2016年7月第1版 2016年7月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-202-11244-1/C · 346

定 价 28.00元

版权所有 翻印必究

深入研究人大依法履职重大问题(代序)

杨崇勇

研究室作为人大常委会党组和主任会议的参谋助手,多年来围绕地方人大工作和人大建设,组织了一系列的重大调研活动,形成了一批有分量的成果,为常委会依法履职提供了有益的借鉴。希望大家发扬既有的优良传统,认真贯彻中央和省委关于人大制度理论实践创新的重大部署,更加深入研究人大依法履职的重大问题,为加强人大工作和人大建设提出高质量的意见和建议。

第一,要深入研究如何进一步加强和改进学习,全面提高干部素质、人大工作水平和履职能力。人大作为民主法治建设的主力军,处在第一线。做好人大工作需要全面提高政治理论和业务水平。人大工作者既要掌握中央和省委的重大决策部署,还要理解法律法规的基本原则和具体要求,也要了解各个方面的工作情况和相关业务知识。这就对人大自身建设提出了新的更高的要求。建议研究室的同志们在这方面好好琢磨,通过调研准确回答,人大机关干部应当学什么、怎么学?应当建设一个什么样的人大机关?人大机关建设的抓手是什么?

第二,要深入研究如何进一步发挥人大在全面推进依法治国、加快法治河北建设中的作用。省人大既是地方性法规的制定者,也是保证宪法法律和行政法规正确实施的监督者,在依法治省中担负着历史重任。

一是在提高立法质量方面探索新思路。立法工作要坚持问题导向,努力增强针对性,绝不能搞空洞无物、难以操作、观点陈旧的法规。提高立法质量必须把功夫下在会前。要围绕法规起草中的关键问题,组织好立法调研,深入开展立法论证评估,为常委会审议提交一个高质量的文本。如果我们立法的人还不如人家实际工作的人了解情况,那立出来的法肯定是不行的。

二是在深化法制宣传方面探索新举措。集中各方面的智慧和力量,制定出一部好的地方性法规并不容易。但是,“徒法不足以自行”,法律法规的实施还需要执法者的贯彻执行,还需要公民与法人的自觉遵守。这就需要进一步加强法律法规的宣传教育。希望在法制宣传方面有一些新的举措,更好地扩大法制宣传面、提高法制宣传效果。

三是在统筹立改废释方面探索新办法。全面深化改革需要重大改革举措于法有据。这一方面需要我们适应改革需要制定一批新的地方性法规,另一方面也需要及时对一些不合时宜的法规进行废止或修改,使法规能够及时跟上改革发展的

需要。比如在行政审批权下放过程中,有许多项目落实不下去,其中的关键就是相应的法律法规修改不及时,审批权下放于法无据。对此,我们要进行认真梳理,凡是我们的职权范围内的,都要及时纳入计划,强力推进,为全面深化改革提供法制依据和保障。

第三,要深入研究人大工作如何进一步以人民为中心,体现人民性。人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度,人大与人民群众有着天然的联系,人大最大的优势就是密切联系人民群众,坚持群众路线是做好人大工作的基础。要以人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民高兴不高兴、人民答应不答应作为衡量我们工作的重要标尺,努力把人民主体意识贯彻到我们的立法、监督等工作中。

(摘自 2016 年 4 月 6 日在研究室调研时的讲话)

目 录

积极推进人民代表大会制度与时俱进

试论我国人民代表大会制度的历史与时代特征	王振平(3)
浅谈西方多党制度与我国共产党领导的多党合作制度	高建国(12)
坚定制度自信 发挥制度优势	高建国(14)
加强地方人大建设有关问题的思考与建议	高建国(17)
完善人民代表大会制度 推进国家治理体系和治理能力现代化	杨延娜(23)
关于我省人大工作创新情况的调研报告	省人大常委会研究室(29)
推进人大制度理论和实践创新的调研报告	省人大常委会(36)
关于围绕推动党委重大决策部署贯彻落实 依法履职的调研报告	省人大常委会研究室(40)
关于“推进依法治省,加快法治河北建设, 促进政府管理活动法治化”的调研报告	省人大常委会研究室(47)
法治是现代治理体系和治理能力的核心 ——学习习近平总书记关于法治建设重要论述	高建国(52)
切实加强宪法的贯彻实施	高建国(54)
关于提高人民代表大会会议审议质量的思考和建议	高建国(57)
关于提高常委会会议审议质量的调研报告	省人大常委会研究室(60)
强化组成人员素质 提高审议发言质量	徐永刚(67)

全省市县人大工作和建设有关情况

调查问卷分析报告 高建国 赵顺尧 石翊人(71)

关于县乡人大自身建设情况的调研报告 田峰岚(78)

筑牢民主法治的基石

——正定县某乡人大代表构成及履职情况考察 贾云霄 谢 慧(83)

全国人民代表大会的雏形

——华北临时人民代表大会 省人大常委会研究室(89)

立法与监督

新形势下地方立法工作的机遇与挑战 赵顺尧(97)

科学立法七忌 徐永刚(102)

地方性法规与政府规章立法权限研究 省人大常委会研究室(106)

经济发展中河北省海域环境协调保护的法律思考 李元卿(112)

关于地方文化立法问题的几点思考 李元卿(116)

关于监督法贯彻实施情况的调研报告 省人大常委会研究室(120)

突出监督工作重点 推动省委重大决策落实 省人大常委会研究室(127)

加强规范性文件备案审查工作的思考 田峰岚(132)

关于规范性文件备案审查工作的几点认识 刘 宗 刘健萌(136)

留守儿童行为失范问题及其司法救济途径 李元卿(139)

依法行使重大事项决定权

关于行使重大事项决定权的调查与分析 王振平(147)

浅谈重大事项决定权与立法权、监督权、任免权的关系 刘 宗(153)

依法决定经济领域重大事项 努力实现经济稳定增长	徐永刚(156)
关于地方各级人大常委会讨论决定重大事项基本程序的思考	赵顺尧(162)
浅析如何确保人大常委会关于重大事项的决议决定贯彻落实	杨延娜(165)
关于发挥讨论决定重大事项条例中法律责任作用的思考	李国园(168)

研究与思考

解放思想 开拓进取 有效发挥参谋助手作用	省人大常委会研究室(173)
一次成功的大练兵	
——关于省委人大工作会议及庆祝全国人大成立 60 周年	
系列活动筹备工作的几点体会	省人大常委会研究室(180)
赴基层蹲点调研有关情况报告	省人大常委会研究室(185)
做明白人、本分人、勤奋人	
——学习《习近平谈治国理政》的体会	王振平(191)
增强自信 依法履职 有所作为	
——学习习总书记系列重要讲话和十八届三中	
全会精神的一点体会	王振平(194)
关于人大调查研究的思考	王振平(196)
结合人大工作实际 认真搞好调研工作	省人大常委会研究室(200)
在协同发展中凝心聚力、奋发作为	高建国(204)
坚守共产党人的精神家园	高建国(207)
调研工作常态化	
——北京市人大常委会开展调研工作的做法和启示	李元卿(210)
坚持学习 提高素质 胜任工作	孙富海(214)

考察抗日先烈足迹 学习为国献身精神

树立正确的世界观人生观价值观 孙富海(221)

关于简报的性质、地位和作用 李园园(227)

关于如何有选择地做好人大会议简报的记录 赵 妮(232)

关于省人大常委会会议简报的记录与整理 张倩倩(240)

创新思维方式 提高发现能力

进一步加强和改进人大新闻宣传工作 李元卿(246)

如何提高舆论引导能力 李元卿(248)

党员干部的五行、五德、五心 刘健萌(251)

一部爱国主义教育的优秀教材

——读王振平同志《抗战精神与抗战实践》一书有感 刘健萌(255)

抗战精神研究的新突破

——省人大常委会研究室主任王振平力作

《抗战精神与抗战实践》问世 杨廷娜(259)

《华北临时人民代表大会召开的前前后后》出版发行 李园园(262)

人民代表大会制度研究史上的补缺之作

——《华北临时人民代表大会召开的前前后后》出版问世 肖云伟(264)

积极推进人民代表大会 制度与时俱进

试论我国人民代表大会制度的 历史与时代特征^{*}

王振平

2014 年是全国人民代表大会成立 60 周年。运用马克思主义立场、观点和方法,回顾总结我国政权组织形式的历史变革,深刻剖析各个时期政权组织结构、制度优势和历史作用,从理论与实践上深入探讨我国人民代表大会制度的历史与时代特征,对于我们坚定人大制度自信,旗帜鲜明地反对诋毁与攻击我国根本政治制度言行,在正确的轨道上推动我国人大制度与时俱进,都具有十分重要的意义。

一、我国人民代表大会制度是理论、实践、创新的有机统一

回顾历史可以发现,我国人大制度是马列主义政权建设理论与中国革命具体实践相结合,在借鉴苏维埃政权建设经验基础上探索创新的产物。没有正确理论的指导,没有理论与实践的紧密结合,没有在长期实践中的开拓创新,就不可能有我国人大制度的建立、巩固与发展。

首先是基于正确理论的指导。在旧中国半殖民地半封建社会,无论是北洋军阀政府,还是国民党政府,都没有真正地搞过议会制。中共领导人对资产阶级议会的批判、主张以及对代议制理论的认识,更多地不是来自于对资本主义议会的体验,而是来自于对马克思主义理论的学习。马克思、恩格斯在总结巴黎公社经验时,对资产阶级议会制进行科学分析批判,肯定其积极进步一面,同时深刻揭露其虚伪性和服务于有产阶级的本质,并且提出了新型政权是民主共和制。恩格斯曾指出:“如果说有什么是毋庸置疑的,那就是,我们的党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下,才能取得统治。”“马克思和我在四十年间反复不断地说过,在我们看来,民主共和国是唯一的这样的政治形式,在这种政治形式下,工人阶级和

^{*} 本文入选全国人大常委会办公厅研究室主编的《庆祝全国人民代表大会成立 60 周年理论研讨会文集》、河北省人大常委会研究室主编的《庆祝全国人民代表大会成立 60 周年理论研讨会论文集汇编》,在河北省人大建设研究会编印的《探索与交流》第 1 期上刊登。发表于《公民与法治》2014 年 17 期,摘要发表于 2014 年 9 月 30 日《人民代表报》和 2014 年 10 月 20 日《河北日报》。该文被评为河北省人大庆祝全国人大成立 60 周年理论研讨会优秀论文。

资本家阶级之间的斗争能够先具有普遍的性质,然后以无产阶级的决定性胜利告终。”^①列宁对建立新型无产阶级国家代表制观点进行了阐发和实践。早在1905年,列宁就谈到要建立“真正代表民意”的新制度:“为了建立共和制,就绝对要有人民代表的会议,并且一定要是全民的(按普遍、平等、直接和无记名投票的选举制选出的)和立宪的会议。……为了建立‘真正代表民意的’新制度,单是把代表会议叫作立宪会议是不够的。必须使这个会议拥有‘立’出东西来的权力和力量。”^②在著名的《国家与革命》一文中,他特别指出:“恩格斯在这里特别明确地重述了像红线一样贯穿在马克思的一切著作中的基本思想,这就是:民主共和国是走向无产阶级专政的捷径。”^③

马列主义关于代议制理论对中国人大制度的探索和建立产生了重要影响。中共领导人在政权建设理论上一直坚持巴黎公社“议行合一”和列宁的“一切权力归苏维埃”的原则,主张代表机关应成为真正的权力机关。早年,毛泽东等领导人主张苏维埃工农兵代表会议应成为权力机关。抗日战争期间,又主张国民大会要成为最高权力机关。“国民大会要是真正代表人民的,要是最高权力机关,要掌管国家的大政方针。”^④对新中国成立前夕的人民代表会议,他们也主张成为人民的权力机关。可见,人民代表大会是国家权力机关,是与这一传统观点一脉相承的。

其次是基于理论与实践的结合。我国人大制度开始是仿效苏联苏维埃模式建立起来的,但是注意紧密结合中国实际,而不是机械地复制、移植和照搬。在井冈山革命根据地,把武装斗争、土地革命、建立革命政权三者结合起来,实行工农武装割据,建立各级工农民主政权,是按照八七会议精神、以苏维埃政权为模式而建立起来的。从第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农民协会到第二次国内革命战争时期的工农兵代表苏维埃,从抗日时期的参议会到解放战争时期的人民代表会议,直到解放战争后期和建国初期各地普遍召开的各界人民代表大会,成为在战争等危机形势下动员与激发社会资源的载体与途径,也是中国共产党在战争等危机形势下完成政治、经济与军事任务所依赖的工具与手段。延安时期的参议会模式,已经在人员构成、与政府关系上超越了原来的苏维埃模式。自1945年开始探索有中国特色的人民代表会议制度开始,中国共产党已经在反思苏维埃模式和参议会模式的基础上,开始提出了一种新的人民代表大会模式,最后形成人民代表大会制度。周恩来1953年3月指出:“人民代表大会和苏维埃也是有不同的。

① 全国人大常委会办公厅研究室:《人民代表大会制度重要论述》,第13页。

② 同上书,第18页。

③ 同上书,第15页。

④ 《毛泽东选集》第2卷,第347页,人民出版社,1991。

苏联是两院平行制,除联盟院外,还有民族院。这是因为苏联是个多民族的国家,少数民族的数量很大,如不成立民族院将不能完备地表现出民族平等。而中国的少数民族的人数只占全国人口的十四分之一,可以不成立民族院,但在人民代表大会中,少数民族代表按人口的比例数要大于汉族代表的比例数。此外,苏联只是工人和农民两阶级的联盟,而中国是四个阶级的联盟,这也是不同的。”^①

再次是基于实践的创新。我国人民代表大会制度是从中国革命和建设的实践中发展起来的政治制度,有许多吸收与借鉴国外经验的内容,更有新民主主义革命以来中国人民和中国共产党独创的内容。从创建人民代表大会制度开始,我们就注意根据国情和当时具体情况,有选择地借鉴与吸收,凡适合国情、能行得通的就采纳、吸收,凡经过实践证明不适合的则不采用,而用人民自己创造的适合中国国情的内容加以代替或者改造。正是采用这种科学继承、合理借鉴和勇于创新的立场与方法,从而逐步形成了中国特色的社会主义民主政权组织形式。新中国成立后特别是改革开放以后,根据政治发展和制度环境的变化,充分运用人民的政治智慧,使人民代表大会制度不断调整完善,在机构设置、职权调整、完善选举、立法、监督、代表等制度方面取得许多重大进展,不断给人民代表大会制度注入活力,使之更好地发挥应有的作用。党的十八届三中全会把“推动人民代表大会制度与时俱进”作为加强社会主义民主政治制度建设的一项重要任务,强调要“坚持人民主体地位,推进人民代表大会制度理论与实践创新,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用”。这就为今后如何更好地坚持、完善和发展我国的人大制度,指明了根本方向。

二、我国人民代表大会制度是政党、人民、国家意志的有机统一

中国共产党是中国历史上第一次明确将国家与人民相连、将国家从个人和集团统治中解放出来并将其归还人民的政治组织,第一次在其政治宣言中将人民权力和人民利益置于首要位置并作为其价值追求的政治组织。这就使人民国家、人民政党与人民当家作主很好地相统一、相一致。

中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任。中国共产党是人民利益的忠实代表者,为使这种意志成为国家意志,必须要在取得政权、成为代表人民利益的执政党之后才能实现。中国共产党自从登上历史舞台,党的第一个纲领就宣布建立“劳动者的国家”;党的二大宣言提出党的最低纲领是推翻帝国主义、封建军阀的压迫,建立“真正的民主共和国”;最高纲领是铲除私有制,建立“劳工专政

^① 全国人大常委会办公厅研究室:《人民代表大会制度重要论述》,第155—156页。

的政治”，“渐次达到一个共产主义的社会”^①。1923年7月，中共发表《第二次对于时局的主张》，首次阐明了“国民会议”的主张，提出以国民会议取代国会，成为民意机关和立法机关，并具有组织政府的权力。党的纲领中的这些革命要求，规定了建立人民代表大会制度的内在要求。

中国共产党依靠党的建设、武装斗争和统一战线取得了革命的最终胜利，建立了中华人民共和国，从根本上解决了人权、主权、政权这三个国家建设的基本问题，使人民获得解放，使国家获得独立，使国内获得统一。它之所以能够成为执政党，最终担当起中国现代国家建设的使命，除了其自身的革命性与先进性之外，还在于通过不断努力成为广大劳动阶级、为全体中国人民和中华民族的代表力量。中国社会的性质与结构，决定了以工农为核心的劳动者是人民的主体，是决定国家与社会发展的根本力量。国家的一切权力属于人民，国家机构是根据人民的授权建立的。列宁曾经说过，人民的自由，只有在国家的全部政权完全地和真正地属于人民的时候，才能完全地和真正地得到保障。^②我国人民代表大会制度最核心的内容就是实现人民当家作主，就如我国宪法规定“国家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”。

总之，我国是人民民主专政性质的社会主义国家，人民是国家政权的主体，党把全心全意为人民服务作为自己的根本宗旨，党的主张与意志代表着人民利益和愿望，需要通过国家权力机关、经过法定程序成为国家意志，从而实现党对国家事务的领导，实现人民当家作主。

三、我国人民代表大会制度是集权、分权与自治的有机统一

作为我国最高法和根本法的宪法，通过人民代表大会制度的规定，不仅很好地解决了国家与人民、公民与公民的关系，而且也很好地解决了集权与分权的关系。这是中国特色社会主义民主政治制度的重要体现。正如《习近平总书记系列讲话精神学习读本》所阐述的观点：“坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。”^③

在各级国家机关的横向关系上，实行由人民代表大会统一行使国家权力的一院制，不搞三权分立，也不搞两院制。“一府两院”由本级人大选举产生，向它负责

^① 中共中央党史研究室：《中国共产党历史》第一卷（1921—1949），第79页，中共党史出版社，2011。

^② 全国人大常委会办公厅研究室：《人民代表大会制度重要论述》，第3页。

^③ 《习近平总书记系列讲话精神学习读本》，第52—53页，中共中央党校出版社，2013。

和报告工作,受它监督。吴邦国同志 2004 年 9 月“在社会主义民主法制建设座谈会上的讲话”明确指出:“人民代表大会统一行使国家权力,是人民代表大会制度的重要特征。人大根据党的主张和人民的意愿,通过制定法律、作出决定,决定国家的大政方针。政府根据人大制定的法律和通过的决议,依法行政。法院、检察院根据人大制定的法律,公正司法。”这种合理分工,一方面避免了权力过分集中的弊端,另一方面充分调动各方面积极性,提高了国家机构的运行效率。在我国不搞“三权分立”,是因为“三权分立”制度“使他们每个国家的力量不能完全集中起来,很大一部分力量互相牵制和抵消。”^①我国实行立法权高于行政权、司法权的民主集中制的权力结构,实质上是社会主义民主政治制度,它是以公有制为主体的社会主义经济基础的要求,比资产阶级民主政治制度要优越得多,是民主发展的最高阶段。它不仅体现了社会主义社会中人民的最高政治地位、人民意志的统一性和人民民主的广泛性,而且体现了广大劳动人民的利益要求,具有高效、迅速、直接的特点。就如邓小平同志说的“没有那么多牵扯,议而不决,决而不行”。因此,人民代表大会和其他国家机关既不是各自分立、平等分权的平衡关系,也不是相互制衡关系。宪法、地方组织法等法律,明确规定了立法机关、行政机关和司法机关不同的性质和职责,既体现了国家权力属于人民的政权性质,也体现了公平和效率的科学架构。“我们要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则,实行人民代表大会统一行使国家权力,实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调,保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责,保证国家机关统一有效组织各项事业。”^②

在中央与地方纵向关系上,坚持单一制,不搞联邦制,由中央统一领导,国家的权力主要集中在中央,同时发挥地方的积极性。宪法和地方组织法明确规定了各级人大及其常委会的职权,规定全国性的重大问题经过全国人大及其常委会讨论决定,地方性的重大问题经过地方人大及其常委会讨论决定,各负其责。全国人大和国务院决定的事情,地方必须遵照执行,同时给地方以充分的自主权,注意发挥中央和地方两个积极性。刘少奇 1954 年 9 月在《关于中华人民共和国宪法的报告》中说:“我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度,一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论,并作出决定。全国性的重大问题,经过全国人民代表大会讨论和决定,在它闭会期间,经过它的常务委员会讨论和决定;地方性的重大问题经过地方人民代表大会讨论和决定。我国的人民代表大会就是这样能够对重大问题作出决定并能够监督其

① 《邓小平文选》第 2 卷,第 267 页,人民出版社,1994。

② 《习近平总书记系列讲话精神学习读本》,第 52 页,中共中央党校出版社,2013。