

怎样做人 人大代表

——一个人大代表的思考与实践

周洪宇 著



 中国人民大学出版社



怎样做人 人大代表

——一个人大代表的思考与实践

周洪宇 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

怎样做人大代表——一个人大代表的思考与实践/周洪宇著.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

ISBN 978-7-300-08961-4

I. 怎…

II. 周…

III. 全国人民代表大会-人民代表-工作-中国

IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 012924 号

怎样做人大代表

——一个人大代表的思考与实践

周洪宇 著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北三河市新世纪印务有限公司		
规 格	160mm×230mm 16 开本	版 次	2008 年 3 月第 1 版
印 张	24 插页 1	印 次	2008 年 3 月第 1 次印刷
字 数	357 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

周洪宇，华中师范大学教育学院教授、博士生导师，美国哥伦比亚大学教育学院、香港中文大学教育学院高级访问学者。第十届、第十一届全国人大代表，现任湖北省人大副主任、民进中央常委、民进湖北省主委。曾任武汉市江岸区副区长、武汉市教育局副局长、湖北省教育厅副厅长。兼任全国地方教育史志研究会副会长、教育部全国教育科学规划领导小组教育发展战略学科组成员、教育部国家教育督导团专家组成员、长江教育研究院院长。

长期研究教育史和教育政策问题。在《教育研究》、《中国教育学刊》等重要学术刊物上发表论文80余篇。出版《教育的信念与追求》、《教育公平是和谐社会的基石》、《中部教育论》、《乐为教育鼓与呼》等专著。

在任第十届全国人大代表期间，其政策性建议（如实施农村义务教育全免费、建立贫困生资助体系、制定《国家统一法》和《反就业歧视法》等）促成了国家有关政策出台。2005年，被评为“2004年度人民网‘强国论坛’最受欢迎十大嘉宾”。2006年，被中央统战部、八个民主党派中央和全国工商联评为“各民主党派工商联无党派人士为全面建设小康社会作贡献先进个人”，同时入选“2005年度凤凰卫视十大风范大国民”。



乐为教育鼓与呼
——周洪宇教授访谈录
定价：45.00元

全国人大代表、华中师范大学教育学院周洪宇教授一直关注教育特别是义务教育问题。他本着“民众的立场、建设的态度、专家的观点”，将如何更好地为人民服务、为教育服务作为深刻研究的主题，将反映民意、建言献策作为自己不可推卸的责任。本书全面展现了周教授作为学者、人大代表为教育奔走呼吁所做出的努力。

说实话 建诤言 献良策（代序）*

许嘉璐

今年是本届人大和政协的最后一年。在这个特殊的日子，民进中央组织我会出席“两会”的人大代表、政协委员召开座谈会，大家欢聚一堂，交流体会，畅抒友谊，具有特殊的意义。

刚才四位同志的发言讲得都很好，内容很丰富，很精彩，而且各有特点，话如其人。你看，（周）洪宇的严谨，（陈）守义的直率，（卫）小春的朴实，张帆的动情，他们讲得投入，大家听得入神，不禁为他们参政议政的出色表现和理性思辨而鼓掌肯定。确实如他们所深刻地体会到的，人大代表和政协委员虽然两者性质不同，职责有别，但反映民意、建言献策却是共同的任务，都应努力服务于人民。而要更好地服务于人民，就必须有民众的立场、建设的态度和专业视角；就必须立足时代、提升自我、着眼现实。要不断地加强理论政策学习，了解法律法规，深入基层调研，掌握现代化工具。不仅要有强烈的社会责任感和历史使命感，而且要有较强的参政议政能力。要从国情出发，从现实出发，从社会的热点出发，从人民群众所关心的问题出发，围绕党和政府的大政方针，多提建设性的意见和建议。我想，他们的体会也是我们大家的共同认识。

今年“两会”的一大特点就是充分聚集民智、体现民意、关注民生，这是我国的综合国力进一步提升、共产党的执政能力进一步加强的体现。

我们中国民主促进会作为一个参政党，要了解当代中国发展的阶段性特征，把握好国际国内两个大局。我们要清醒地认识当今世界和当代中国发展的大势，全面把握我国发展的新要求和人民的新期待，提高想问题、办事情绝不可脱离实际的自觉性，清醒而又顽强地为实

* 本文原为全国人大常委会副委员长、民进中央主席许嘉璐同志在2007年3月10日民进出席全国“两会”的人大代表、政协委员座谈会上的即席讲话，此处作为代序。

现党的历史使命而扎实工作、不懈奋斗。

所谓把握大局，就是对时代、对国情要有全面的、透彻的了解，对影响事物本质和发展趋势的全局性因素要有准确的把握。国际大局和国内大局是中国共产党制定路线方针政策的基本依据，因而也是各民主党派领会、贯彻党的路线方针政策的基本依据。这句话的意思是，党中央在国内事务和国际事务上所作的决策都是在深刻地、准确地分析了两个大局的基础上作出的，但是每个政策、决策推出的时候，不可能作出很多的解释。如果我们对两个大局没有全面的把握和比较准确的判断，就会就文件说文件，就政策说政策，不知其所以然。作为一个参政党，作为一个人大代表、政协委员，要真正起到参政议政、民主监督和政治协商的作用，就需要对决策者是怎么想的有所把握，这才能够和执政党配合默契。

我们已经站在一个历史的新起点上，这新起点的“新”体现在哪里？这是需要我们深刻领会的。因为是新的起点，因而就有新的目标、新的任务，就应该有新的对策、新的方略，工作当中就需要有新的方法、新的思路。虽然现在还没有权威人士对历史的新起点作界定，但是我体会这个“新”就体现在工业化、城镇化、市场化、国际化上。

工业化。我们现在正处在工业化过程中，世界上还没有一个大家公认的标准来界定中国是处于工业化的初期、中期还是后期。因为一方面我们现在用计算机技术改造了很多传统的工业，比如数控车床，现在中国已经可以和世界上的先进国家抗衡了。但是在距离北京1 000公里外的地方，3 000年前的耕作方式还在继续进行着。从唐朝开始，中国人就广泛地使用了曲柄犁，李约瑟先生说中国曲柄犁的发明给全世界的农业带来了空前的效应，因为它可以耕得更深。但是就在今年，我在山沟里还看见农民在推直柄犁——秦汉时期的犁，更不用说怒江地区用木棍挖个坑，丢个玉米豆，用脚踩一踩那种耕作方式了。新疆哈萨克族、柯尔克孜族、乌孜别克族牧民的放牧方式至今也是几千年前的。这就是中国的现状，你说它是工业化的初期、中期还是后期？中国的工业化远远没有完成。但是必须走工业化的道路，我们已经开始了，取得了巨大的成绩，这是现实。

城镇化。建设社会主义新农村，走城镇化的道路是必由之路。现在每年我们城镇化的比例增加一个百分点。但是城镇化后一个显著的



问题就是人远离了自然。20 世纪一二十年代，德国大哲学家斯宾格勒从对西方的城市化的观察得出一个结论：西方的城镇化就是西方没落的开始。他的这个观点和他的书在他在世的时候没引起太大的关注。20 世纪四五十年代以后，他的书走红，因为在几十年前他已经预见了西方社会的种种弊病。这些问题我们要给予关注和警醒。

市场化。市场的规律是什么？是利润，既可以丰富、提高人们的生活，同时又把脱离了蒙昧以后的人与人之间温情脉脉的面纱彻底地撕下去，人与人之间成了纯粹利益的关系。

国际化。在当今，任何封闭的国家和民族都是没有前途的。但是国际化是在什么环境中进行的？是在西方七国占据着绝大部分国际财富的情况下国际化的。2005 年全世界金融的流动量 156 万亿美元，俄罗斯占多少？中国占多少？印度占多少？到现在为止，我们上海和深圳两市股市的市值还不到 20 万亿元人民币啊。就是 3 天转一圈，能有多少钱？我们不能走西方那条道路，因为那条道路是甜果与苦果同时吞下去，吞到一定程度把苦果转让给别人，他留下甜果。我们如果头脑不清醒，就有可能走 19 世纪西方的那条道路。

正因为这样，从十六大开始，党中央提出“四位一体”的概念，这就是政治、经济、文化、社会。这也就是胡锦涛同志代表党中央提出来的科学发展和构建社会主义和谐社会的国际背景。我们要走工业化的道路，我们要城镇化，我们要的是社会主义市场经济，我们要融入整个国际的大循环里，但是要避开它的侧锋，避开它给中国的社会、民族、文化所带来的弊病。用什么来统率这个概念、这样一个抱负？就要用科学发展和构建社会主义和谐社会。在这样一个历史的新起点上，回顾历史，放眼全球，看看西边，看看东边，看看南边，做到既发达又精神丰富，既提高生活的质量又能处理好人和人、人和自然的关系。

作为参政党的成员，作为人大代表、政协委员，要提高参政议政能力，在我看来，以下几点不能不注意：第一，要深入全面地了解国情。第二，要积极地投身多党合作政治协商的实践。第三，要在理论上提高；理论修养不够是我们全会的主要不足。有实践了，有理论了，又了解中国国情了，事就好办了。第四，要在比较中认识中国特色社会主义。我们生活在中国的国土上，虽然偶尔也出国走一走，看一看，

有的时候对自身特点的认识还是不足、不明晰。这就需要比较。

概括起来说，我认为，民进作为一个中国的政党，一个共产党领导的多党合作和政治协商制度中的重要成员，我们所追求的不是仅仅依据当前经济建设和发展的成果与中共中央保持一致，也不是仅仅依据中国现有的经济政治生态与中共中央保持一致，而是要追求在前两个基础上的理性思考、比较研究和理论武装之后与中共中央保持一致。只有这样才可以永远自觉而坚定。这是一个高素质的参政党所必须具备的品质。

要充分认识民进所面临的机遇和挑战。我们所从事的中国特色社会主义的事业是一个空前艰巨的事业。在这种情况下，统战就越发重要。我们深居其中，对这种事业艰巨性、复杂性给我们带来的机遇和挑战要有清晰和深入的认识。这里我想强调三点：第一，在经济、政治、文化、社会的建设和发展中，特别是在文化的建设和发展中，我们有别的党派所不能比的重任、义务，而我们对文化的思考并不够。所以我和（王）立平主席聊天时说过，我们民进“者”多，“家”少。说是某某歌唱家、相声表演艺术家，其实就是个曲艺工作者，真正做到“家”的太少了。理论研究更加不够，社会主义价值体系怎么建立？社会主义新文化到底应该是什么样的形态？通过什么途径达到？这些问题我们还拿不出成套的见解。第二，在这样一个复杂的、动态的社会当中缓解各种矛盾，协调各种关系，我们的担子也更重了。第三，在民进的建设发展中我们同样有种种的困难，那就是改革开放后入会的成员占90%多，新的领导干部有优势也有不足啊。另外，对中国的经济、社会、文化、民主进程我们都研究得不够，了解得不够。我们的人才储备也远远不够。这种机遇和挑战必须促使全会永远保持着忧患意识，居安思危，各级领导要把身心投入到民进事业中来，要不断地学习，要反复地思考，要深入地调研。

在座的无论是人大代表，还是政协委员，代表党派或个人，在人大和政协会议上发言、提出提案和建议，是民主党派履行参政议政、民主监督职能的重要机会和渠道。除了人民赋予的信任，更多的是一份责任。要一直怀着爱国心、报国志，认真履行自己的职责，说实话，建诤言，献良策。这是我给在座各位会员，各位人大代表、政协委员的期盼，也是我今天晚上要说的最后一句话。

谢谢大家！



前 言

怎样做人大代表？这个问题是每个人大代表当选之后面临的首要问题，无论他（她）从事何种工作，担任何种职务，是干部、工人、农民、军人、企业家，还是教师、医生、工程师、律师、演员、运动员抑或其他，都必然要思考这个问题。从某种意义上说，对这个问题认识得如何，决定了他（她）履职的状况。认识得全面深刻，自然做得认真负责。反之，很难成为一个称职的人大代表。

自2003年担任第十届全国人大代表之后，我就一直在思考这个问题，并且努力实践和探索。在此之前，除担任过几年市政协委员外，我没有这方面的什么经历和感受，可以说所知甚少。但我从许多优秀的人大代表的言行中，感受到他们身上那种强烈的社会责任感和历史使命感，感受到他们的那种热情、勇气、执著、理性和智慧，从他们身上我学到了很多很多。

五年来，我从一个几乎一无所知的生手，到逐渐对之有所了解和感悟。汇聚在这本书里的，就是我这五年来思考和实践的一部分结果。我很清楚，由于本人天性愚钝，只能笨鸟先飞，这些思考和实践还很肤浅幼稚，与许多优秀的代表比起来还有很大距离。但一届任期届满，无论如何，也得对组织和选民有个交代，我就把这本书当做一名小学五年级学生向老师呈交的毕业答卷吧。

做这份毕业答卷的念头最早萌生于去年12月。当时，我应全国人大常委会办公厅之邀，参加了在海口市召开的提高代表议案建议提出和处理质量座谈会，并在会上就“怎样提高代表议案建议选题质量”作了交流发言。在会议最后的总结发言中，全国人大常委会副秘书长何晔晖同志的一席话深深地打动了我，她希望代表们不断地总结经验，增强代表工作的主动性、积极性、创造性，努力开创代表工作新局面。受此启发，我开始感到确有必要对自己几年来的代表工作做些回顾、反思和总结，以利改进。

今年6月上旬，我到北京参加教育部、财政部、世界银行主办，北

京大学中国教育财政科学研究所承办的“后义务教育财政问题”高层研讨会。会议茶叙期间，中国人民大学出版社公共管理出版分社的编辑闫景小姐向我约稿，为该社“教育名家访谈录系列”编写一本《乐为教育鼓与呼》，并配套编写一本《怎样做人大代表》，从专家学者和人大代表两个角度，来反映自己五年来在全国人大的履职情况，为个人代表生涯作一个小结，也为今后新代表履职提供一份参考资料，并为后人研究21世纪初期中国人大代表制度乃至中国政治现代化发展，提供一份历史文献。她还认为，目前国内书市尚无一本具有个性化特征和实用性强的同类著作，如今，新一届全国人大和地方人大换届在即，大批新人将步入人大这个政治舞台，如能赶在明年3月十一届全国人大开幕之前面世，一定会受到各方欢迎，产生积极的社会影响。对闫小姐的这番话，我深有同感，遂不假思考，一口应允，而且当即签约。

但这一承诺也正应了那句“知易行难”的老话。回到武汉，我才发现两份出版合同就好像给自己的脖子套上了一对绳索。半年之内，要完成两部各二三十万字的书稿，简直是天方夜谭。特别是我目前身兼数职，行政、党派、人大、政协、学校，不说“五马分尸”，也是“自顾不暇”。怎么办？毁约？不可能！只好硬着头皮上，白天办公，夜晚加班，平时公务，周末突击，利用一切时间，抓住点滴空闲，全力以赴。好在汪楚雄、范焕军两位同志抽空协助做了不少基础性资料搜集工作，经过紧张的努力，总算是按时完成任务。《乐为教育鼓与呼——周洪宇教授访谈录》一书已于今年11月由中国人民大学出版社出版。《怎样做人大代表》一书预计在明年3月推出。这两本书其实是内容相关、角度各异的姊妹篇，希望有心的读者可以比照阅读，当会感受更深。

本书共分上、下两编。上编为思考篇，包括了我近五年来对人大代表履职的体会和思考，以及在人民网、中青网、新浪网、天涯社区等知名网站与网友就代表工作的对话；下编为实践篇，包括了我五年来所提的主要议案建议（接近总数的1/3）。为便于读者了解其来龙去脉和社会作用，我将这些议案建议分为六类，每类下面又细分提交背景、经过与效果，议案建议原文和政府有关部门的回复件，媒体有关采访，以及社会反响这四个部分。全书注重理论与实践结合，力求体现思想性、实用性、可操作性，便于读者参考实践。文字上尽量保持原貌，除个别地方确需改动外，一般不做更改。本书书名，也是由书



中一篇履职体会的标题移植而来的。为了加强本书的针对性和指导性，还征得同意，将全国人大常委会副委员长、原民进中央主席许嘉璐先生的一篇关于如何发挥人大代表作用的讲话稿作为代序。

对我来说，编写这本书是一次重新审视、反思的过程，也是一次总结、提高的过程。重读自己五年来所写的议案建议，我看到了自己的许多缺点和不足。如果能让时光倒流，能在任职之前多学习一点代表履职的知识，多掌握一点代表履职的技能，特别是更加自觉地向有经验的老代表们多多请教问益，全面提高自己的政治思想素质、文化素质和议政履职能力，自己一定会少走不少弯路，少留一些遗憾。但是，人生就是这样，没有遗憾就没有人生。还是让我们努力从遗憾走向不遗憾吧。

编写这本书也是一次走进时间隧道，重温历史，与五年来陪我一起奋斗的同事、学生、朋友再次心灵对话、相互勉励的过程。书中收录的一篇文章《人民是代表、委员的智慧和力量之源》，是我发自内心的由衷之言。没有许许多多认识或不认识、谋面或从未谋面的朋友、网友的支持和帮助，就不会有书中的许多议案建议。书中的许多议案建议，与其说是我提出来的，不如说是大家共同提出来的，我只不过是大家的代言人而已。这本书的作者与其说是我，不如说是共同为之奋斗的各位同人，是我们大家——当过代表的，没有当过代表的，关心中国社会进步，关心人大代表制度发展的所有人士——在共同撰写《怎样做人大代表》，共同回答应该怎样做人大代表。

谢谢你们！曾经给我履职予以关心、帮助和支持的领导、同事、学生和网友，特别是全国人大常委会副委员长、原民进中央主席许嘉璐先生，全国人大常委会副秘书长何晔晖女士，蔡定剑教授，胡兆云教授，邓猛教授，胡志坚博士，申国昌博士，汪楚雄博士，汪丞博士，袁云光研究员，刘绪高律师，陶双文老师，范焕军先生，刘冬梅女士，战军先生（网名“千重山”），陆军先生（网名“金戈铁马”），陶文庆先生（网名“文磬”），网友江赫吴先生等以及各位采访过我的媒体记者朋友！谢谢你们！我亲爱的读者们！

周洪宇

2007年12月26日于武汉南湖

目 录



上编 思考篇

一 怎样做尽职的人大代表	3
二 怎样练好代表的“基本功”	15
三 怎样提高代表议案建议选题质量	18
四 怎样撰写并提出议案建议	24
五 人民是代表、委员的智慧和力量之源（2005年3月1日） ..	28
六 与人民网网友谈代表履职（2004—2006年）	31
七 与人民网记者谈代表的执著（2007年3月8日）	51
八 与“中青在线”、新浪网网友谈尽职的人大代表怎么当 （2007年3月13日）	53
九 与天涯社区网友谈代表尽责（2007年3月14日）	67

下编 实践篇

专题一 实行九年义务教育完全免费的建议	75
提交背景、经过与效果	76
系列建议案	79
建议之一：关于实行农村九年义务教育完全免费制的 建议·（2003年）	79
建议之二：关于农村教育工作的十点建议（2004年）	84
建议之三：关于“十一五”期间全国实行义务教育全 免费的建议（2006年）	91
建议之四：关于在中小学实行教科书循环使用的建议	

(2006 年)	103
建议之五：关于免除义务教育阶段学生教科书费的建议	
(2007 年)	111
媒体采访	114
武汉教授上书温家宝 建议农村义务教育全免费	114
“重中之重”与“难中之难”——访全国人大代表	
周洪宇教授	118
周洪宇谈农村义务教育全免费	120
社会反响	123
周洪宇代表：上书总理光靠勇气是不够的	123
周洪宇代表：总理报告给了我最好的回复	125
“提速”义务教育全免费	127
义务教育免费决议中的“私人”事件	131
专题二 建立贫困生资助体系，完善收费还贷制度的建议	135
提交背景、经过与效果	136
系列建议案	138
建议之一：关于建立高中教育（含中等职业教育）贫困	
生资助体系的建议（2003 年）	138
建议之二：关于实行农民工子女义务教育经费“教育支	
票制”的建议（2003 年）	141
建议之三：关于改革高校收费制度的建议（2003 年）	144
建议之四：关于建立国家政策性助学贷款担保基金	
制度的建议（2004 年）	145
建议之五：关于建立大学生医疗保障体系的再建议	
（2006 年）	148
媒体采访	155
解决贫困生问题需要多方合力	155
发行“教育支票”应对生源流动潮	159
社会反响	161
关注贫困生	161
在条件成熟的地区推广“教育代用券制度”	163



流动人口子女教育谁埋单	164
周洪宇：建议建立大学生医疗保障体系	165
专题三 加大教育经费投入，治理教育乱收费的建议	169
提交背景、经过与效果	170
系列建议案	173
建议之一：关于加强和改善人大对同级政府落实教育	
经费“三个增长”法律监督的建议（2004年）	173
建议之二：关于对“教育费附加”征收和使用情况的	
质询的建议（2005年）	175
建议之三：关于治理教育乱收费的再建议（2006年）	178
建议之四：关于国家财政性教育经费投入尽快达到	
GDP的4%的建议（2007年）	185
媒体采访	198
人大代表周洪宇谈教育收费	198
社会反响	202
为4%目标实现制定“时间表”	202
针对4%目标难兑现，人大代表周洪宇建议制定	
《教育预算法》保证教育投入	204
专题四 加快反“台独”立法的建议	207
提交背景、经过与效果	208
系列建议案	210
建议之一：关于尽快制定《国家统一纲领》或《国家统一法》，	
遏制“台独”势力分裂中国企图的建议（2004年）	210
建议之二：关于尽快制定《反对“台独”，实现中国完全统	
一》第三个对台白皮书的建议（2005年）	216
建议之三：关于审议《反分裂国家法》的建议（2005年） ..	221
媒体采访	226
采访“统一法”第一提案人周洪宇	226
台湾人民也是反“台独”重要力量	229
顺乎民心 合乎民意	231

“两会”访谈：周洪宇谈其缘何提“制定国家统一法”	
议案	233
周洪宇力倡“国家统一法”	235
“我必须提出对台立法建议”	237
社会反响	239
人大代表周洪宇提出制定《国家统一法》	239
《反分裂国家法》中国将首次审议	242
政府乐于倾听人大代表的声音	244
反分裂法 即日施行	245
为祖国服务是我的天职	247
 专题五 加快反歧视立法的建议	249
提交背景、经过与效果	250
系列建议案	254
建议之一：关于尽快制定《反歧视法》的建议（2004 年）	254
建议之二：关于制定《乙肝病毒携带者权益保护法》 的建议（2005 年）	262
建议之三：关于制定《反就业与职业歧视法》的建议 （2006 年）	265
建议之四：关于规范乙肝标志物检测、保护乙肝病毒 携带者权益的建议（2006 年）	277
建议之五：关于在《就业促进法》中加入体现对乙肝 病毒携带者平等就业权保护内容的建议（2007 年）	283
建议之六：关于制定《反就业与职业歧视法》的再 建议（2007 年）	286
媒体采访	292
周洪宇代表：歧视行为应立法杜绝	292
政府应做公正就业的榜样——访周洪宇教授	293
社会反响	296
教育专家周洪宇四年四论“反就业歧视”	296
针对乙肝歧视代表建议修改《就业促进法》	297
乙肝维权群体“院外游说”推动立法	298



专题六 促进中部崛起的建议	305
提交背景、经过与效果	306
系列建议案	309
建议之一：关于国家实施“大三角”战略，促进中部大 崛起的建议（2004 年）	309
建议之二：关于促进中部崛起的若干建议（2005 年）	322
建议之三：关于振兴中部教育、促进中部崛起的若干 建议（2007 年）	329
媒体采访	350
“大三角”战略促中部崛起	350
谁来勾勒中部崛起的轮廓	351
社会反响	357
人大代表起草法律议案聘请律师	357
代表谈履职：不能“热热闹闹 10 天，冷冷清清 1 年”	359
附录 周洪宇 2003—2007 年议案建议要目	363