

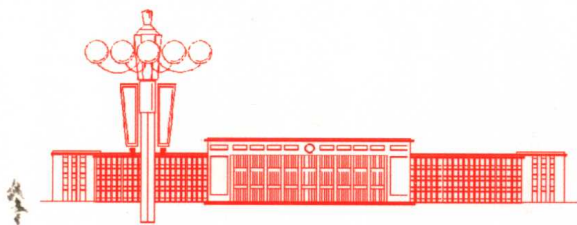
- 主 编 尹中卿
- 副主编 王力群 谢蒲定

人大研究文萃

RENDA YANJIU WENCUI

第五卷

(人大组织和工作制度研究)



中国法制出版社

• 人大研究文萃卷五

• 主编 尹中卿 副主编 王力群 谢蒲定

人大组织和工作制度研究

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人大研究文萃/尹中卿主编.

—北京: 中国法制出版社, 2004. 8

ISBN 7-80182-067-3

I. 人… II. 尹… III. 人大-研究文萃-中国
IV. D922. 297. 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 078588 号

人大研究文萃

RENDA YANJIU WENCUI

主编/尹中卿

经销/新华书店

印刷/兰州百合花印务有限责任公司

开本/880×1230 毫米 32

版次/2004 年 8 月第 1 版

印张/103.25 字数/2531 千

2004 年 8 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-067-3/D·1033 (共 6 卷) 定价: 190.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031 传真: 66062741

市场营销部电话: 66012216 邮购部电话: 66033288

《人大研究文萃》编委会

顾 问：周成奎（全国人大常委会副秘书长）
编委会主任：柯茂盛（甘肃省人大常委会副主任）
副 主 任：尹中卿（全国人大常委会办公厅研究室副主任）
王文友（全国人大常委会《中国人大》总编）
王力群（甘肃省人大常委会研究室副主任）

主 编：尹中卿
副 主 编：王力群 谢蒲定
编 辑 人 员：艾志鸿 王瑞贺 仲薇萍 李 青
陈 莹 赵 燕 尹卫中 施祖军
屠智锋 周永福 邵建斌 郭晓峰
陈建菊 戴 懿 王 勇 王斐弘
张燕军 王丽华

写在前面

中华民族是一个具有悠久历史和璀璨文化的民族，为人类文明进步作出了巨大贡献。

1840年以后，由于西方列强的入侵和封建王朝的衰落，封建专制统治走上穷途末路。围绕着在中国建立什么样的政治制度和政权形式，各种社会势力进行了激烈较量，但都没有也不可能找到多数人当家作主的正确途径和有效形式。中国共产党从成立之日起就以领导劳苦大众翻身解放、实现人民民主为己任，对建立新型政权组织形式进行了长期的流血斗争和不懈的探索实践，终于在古老的中国大地上建立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家，终于构筑起中国历史上第一个真正由全体人民当家作主的政权组织形式。

1954年9月15日，一届全国人大一次会议在北京召开，标志着人民代表大会制度在全国范围内全面建立起来，全国人大和地方各级人大逐步进入我国的政治生活。伴随着人民共和国革命、建设、改革开放的历史进程，人民代表大会制度已经发展成为植根中国大地的、具有中国特色的、符合中国国情的根本政治制度。它虽然风雨兼程历经挫折但还是取得了巨大成就，在国家政治生活中发挥了不可替代的、越来越重要的作用。它的根本制度和基本框架已经建成但运行中仍然存在着一些不足，迫切需要在现代化建设过程中不断健全和完善。

半个世纪以来，为了推动人民代表大会制度不断发展和完善，为了做好不同层级人大的工作，有多少风华少年在人大机关染白了鬓发，有多少转岗老骥为人大工作贡献了余生。人民代表大会制度建设50年的实践，地方人大常委会25年的工作，既有多在“行者”殚精竭虑、探索实践，也有多代“学者”孜孜求索、诠释立论。人大岗位不是要职，没有实权，没有实惠，在社会生活中甚至有人当作社会团体或者群众组织；人大理论研究不是显学，没有名，没有利，在学术界甚至有人说清楚该归入政治学还是法学。但正是这样一茬又一茬“行者”、一代又一代“学者”，不避风险，

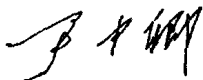
不求名利，深入实际广泛调查研究，静下心来深刻分析问题，从理论高度理清思路，在具体工作中把握走向，用思想理论火花疏解应然与实然的困惑，以实际行动缩短理想与现实的差距，因为探索而快乐，因为进展而兴奋。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索！在纪念人民代表大会制度全面建立半个世纪、全国人大成立 50 周年、县级以上地方各级人大常委会成立 25 周年之际，我们试图通过编辑《人大研究文萃》，对近年来有关人民代表大会制度的理论研究成果进行一次比较系统的梳理和汇总，为推进人民代表大会制度建设和人大工作贡献一点力量。这是一项难度很大的工作。在短短 3 个月时间里，我们搜集了 5000 多万字材料，经过精挑细选，最后分六卷选录了 460 篇文章，近 300 万字，力求比较全面地反映近年来有关人民代表大会制度理论研究的概貌。

我们都是开拓者，我们愿做铺路石！出版全国第一部有关人民代表大会制度理论研究成果汇编，既是表达我们对前代前辈前行者的敬意和纪念，也是为同代同行同志们提供继续探索思考研究的便利，更是为后代后生后来人留下我们这一茬的心路历程和探索足迹。收入本书的文章主要来自全国人大常委会办公厅研究室、省级人大常委会研究室的研究报告，《中国人大》、《人大研究》杂志以及其他报刊发表的理论文章。汇编时原则上不做修改，只对个别文章进行适当压缩。不妥之处，还望各位作者见谅。

汇编本书没有得到任何经费资助或赞助。感谢全国人大常委会机关和甘肃省人大常委会领导的关心，感谢《人大研究》杂志社和中国法制出版社所做的大量工作，感谢各位作者不计报酬鼎力襄助，感谢参与编选同志不辞劳苦勤奋工作。承蒙诸位的大力支持和帮助，万使本书得以面世。

囿于我们的能力和时间，书中肯定会有许多不足和疏漏，敬请各位读者不吝赐教。



2004 年 9 月 15 日，于北京

目 录

写在前面	(1)
------------	-----

第一编 人大组织构成和工作机构

对全国人大代表构成的思考	尹中卿等 (3)
全国人大代表数量结构探讨	尹中卿等 (10)
试论人大常委会组成人员的结构优化	刘大生 (22)
人大常委会委员专职化探析	王梓木 (29)
对全国人大常委会委员构成的思考	尹中卿等 (43)
人大常委会“特别”委员产生的反思	王书成 (50)
区人大常委会设立专职委员探讨	胡桂枝 (54)
上海特别专职委员制度评析	叶国文等 (63)
对全国人大专门委员会构成的思考	尹中卿等 (73)
增设全国人大专门委员会问题研究	郑允海 (78)
设“主任委员助理”的利弊评说	邵建斌 (90)
“任命主任委员助理”的示范意义	周建军 (92)
县区人大常委会组成人员结构现状及其完善趋势	吴希信等 (94)
加强人大常委会办事机构建设的问题	邹通祥 (104)
人大办事机构建设中的问题及对策	陆 方 (110)
县级人大机关干部的培养与选拔	张建华 (114)

浅谈县级人大机关干部的配备与交流	杨景忠 (118)
拓宽人大干部的交流渠道	赵泽波 (124)
加强乡镇人民代表大会建设的思考	金太军 (126)
对当前乡镇人大履行职权状况的调查	吉文爱 (131)
关于街道设立人大工作机构的调查	任 岩 (140)

第二编 人大会议制度和会议工作

代表团的组成及其活动探讨	胡正扬等 (147)
人代会大会主席团的职权问题探讨	应克复 (154)
关于人大的会务工作	陈虎祺 (160)
县级人代会审议报告的议程安排	俞孝忠 (165)
关于工作报告是不是议案问题	吴文泰 (168)
提高人代会审议质量的思考	李如玉 (179)
人代会中宜开展专题审议	孟凡民 (184)
人民代表大会议案之我见	姜启林 (186)
谈人代会的简报工作	何书堂 (193)
人代会不发简报好	张立军 (195)
地方人代会列席问题的几点思考	邵建斌 (197)
对人大代表列席人大常委会会议的思考	胡茂发 (201)
有感于常委会组成人员缺席常委会会议	马礼兵等 (205)
地方人大第一次常委会会议如何行使任免权	李秉亮 (207)
提高常委会会议质量需改进的工作	张长生 (210)
怎样提高地方人大常委会会议质量	柳喧等 (214)
浅议人大常委会会议成功的标准	李学松 (218)
人大常委会例会议题该由谁提出	王 坤 (222)

常委会会议主持词拟制经验谈	姜红专 (224)
对审议意见的几点思考	赖忠运 (228)
“审议意见”必要性质疑	侯振生等 (232)
自选题目发言应当提倡	张正瑜 (235)
审议记录能辨代表良莠吗	田必耀 (236)
对人大表决计票制度的一些思考	阙珂等 (240)
表决程序中的计票基数问题	周芳芳 (246)
举手表决应该取消吗	李建新 (251)
地方人大常委会主任会议工作初探	程安乐 (257)
乡镇人大如何召开第一次会议	余九万等 (263)
乡镇人民代表大会会议工作程序	介满盈 (270)
提高乡镇人大会议质量的三个环节	李红军 (274)
旁听市民可作建议性发言	祝任大 (279)

第三编 人大工作制度和工作方法

近年来人大工作方法创新综述	吴庆荣 (283)
中心城市人大工作应当发挥辐射作用	杨逢春 (298)
加强对人大公文撰拟问题的研究	阙珂 (305)
论国家权力机关应用文书的写作	钟实 (312)
人代会会议文书的种类、特点及其写作	董汉庭 (319)
“决议”与“决定”的区分和使用	唐发成等 (325)
论地方国家权力机关决议的效力	朱书强 (330)
人大公文写作中引用法律法规的原则	李学松 (335)
议案复文的撰写、审核和签发	车治荣 (339)
浅谈如何写好审议意见	张国昌 (342)

地方人大常委会秘书部门督办工作的内容和程序

.....	安晨光等 (346)
与基层同志谈如何写作人大理论文章	谢蒲定 (349)
论人大理论的综合研究	王金根等 (354)
建议将制定国家信访法纳入立法规划	冀刚毅 (362)
人大代表介入信访是一有益探索	魏文彪 (367)
人大信访工作方法浅论	王庆芳 (369)
把握特点加强人大宣传工作	韩肇文 (371)
人大新闻写作初探	沈掌荣 (380)
搞好新时期人大调研工作	金 烈 (387)
人大调研成果的推广和应用	郭艳华 (390)
视察别搞大帮轰	李钊伟 (393)
常委会视察应坚持“小”“少”“实”	刘海防 (395)
对人大工作中“行政痕迹”问题的思考	翦冰清 (397)
试论乡镇人大工作中的八大关系	浦兴祖 (401)
建立和完善乡镇人大主席团工作机制	李光学等 (416)

第一编

人大组织构成和工作机构

对全国人大代表构成的思考

尹中卿 施祖军

长期以来,在全国人大代表构成方面,我们一直比较重视代表的先进性、广泛性和代表性。随着改革开放和社会主义现代化事业的深入发展,我国社会主义民主法制建设进入一个新的时期,人民代表大会制度得到进一步完善,全国人大代表肩负的任务越来越繁重。因此有必要进一步研究和完善全国人大代表的构成。

一、改进全国人大代表职业构成的分类方法

建国以后特别是改革开放以来,我国社会结构发生了翻天覆地的变化,开始由传统的农业社会向现代工业社会转变、由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。在社会转型、经济转轨的过程中,原来习惯上以政治身份、户口身份、行政身份来划分社会阶层的做法已经不适应社会的发展。这些变化也必然影响到全国人大代表职业构成的分类。

长期以来,我国主要依据公民的政治身份、户口身份、行政身份来划分社会阶级或阶层。建国初期,工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级等4个阶级构成我国人民民主政权的主体。1956年社会主义改造基本完成之后,我们就习惯把全国人口分为工人、农民、干部(包括知识分子)3个部分,以后又把干部(特别是知识分子)作为工人阶级的一部分。在计划经济条件下,由于经济体制和相应的户籍制度的严格限制,除了农转非(农村户口转变为城镇户口)、转干(工人身份转变为干部身份)等极少数机会之外,绝大多数公民的户籍、身份很难改变。

1978年以来的改革开放使我国的社会结构发生了深刻的变

化。一方面,原有社会各个阶层之间开始分化和流动。随着农村改革的深入和农村工业的发展,一部分农民开始脱离土地,农民的职业身份和户籍身份开始不一致起来。在城镇,工人的身份发生了更大的变动,原来主要集中在国有企业和集体企业,目前已遍布“三资”企业、私营企业、个体企业,工人范畴有所扩大,既包括传统产业工人,也包括高新技术产业和服务业工人;既包括城市职工,也包括农民工;既包括在公有制企业就业的职工,也包括在中外私营企业就业的雇工;既包括在岗职工,也包括下岗职工。原来列入干部编制序列的主要是行政管理干部和专业技术干部。随着改革深入和社会发展,在原来的行政管理干部中,政府机关已经实行公务员制度,党委实行党务工作者制度,人大、政协、群众团体的工作人员参照公务员制度进行管理,法院、检察院实行法官与检察官制度,军队实行军衔制度。在原来的专业技术干部中,许多单位已经脱离财政供养。原来的知识分子群体内部也发生很大变化。另一方面,经过20多年的发展,在一些领域出现了新的阶层,如个体经营者、私营企业主、非公有制企业管理者等。党的十六大报告指出,在我国,“包括知识分子在内的工人阶级,广大农民,始终是推动我国先进生产力发展和社会全面进步的根本力量。在社会变革中出现的民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层,都是中国特色社会主义事业的建设者。”

在中国目前的社会转轨、经济转型时期,适应社会结构的变化,全国人大代表的来源必然更加丰富,职业构成必然更加多样化。在人大代表分类中,原来的粗线条的划分方法,将全国人大代表划分为工人、农民、干部、知识分子、解放军和归国华侨等几个大类,已经不能适应社会的变化。必须根据我国目前的实际情况和发展趋势,对原有标准进行修改,并确定新的标准。

二、进一步缩小并最终取消农村人口与城市人口选举全国人大代表差别

我国是一个农业人口占优势的大国。建国初,农业人口占总人口的比例高达 87.5% 以上。为了照顾地区和单位,避免一些工业城市所选举的代表数量太少,1953 年我国制定的第一部选举法,对城市与农村应选代表的人口比例做了不同比例的规定。邓小平同志在选举法草案说明中解释说:“在城市与农村间,在汉族和少数民族间,都做了不同比例的规定,就某种方面来说,是不完全平等的,但是,只有这样规定,才能真正反映我们的现实生活,才能使全国各民族、各阶层在各级人民代表大会中有与其地位相当的代表,所以,它不但是很合理的,而且是我们过渡到更为平等和完全平等的选举所完全必要的。”按照当时的规定,一届全国人大代表名额的分配比例,省每 80 万人选举全国人大代表一人,而工业城市每 10 万人就可选举全国人大代表一人。1979 年修改选举法进一步规定,全国人大代表名额按照农村每一代表所代表的人口数 8 倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。按照这个规定,六届全国人大代表名额的分配比例,城市每 13 万人选举全国人大代表一人,而农村每 104 万人选举全国人大代表一人。1995 年修改选举法,把八比一的比例修改为四比一,缩小了农村和城市代表所代表人口的差别。按照这个规定,九届全国人大代表名额的分配比例,城市每 22 万人选举全国人大代表一人,而农村每 88 万人选举全国人大代表一人。从一届全国人大到九届全国人大,农民代表比例经历了四届、五届全国人大期间的陡然上升之后,六届全国人大以来出现了逐步下降的趋势,农民代表占全国人大全部代表比例明显偏低。

经过几十年的发展,特别是改革开放以来工业化和城市化的发展,我国政治、经济、文化生活都发生了巨大的变化,农村人口与

城市人口之间的壁垒开始逐步消除,农村工业也逐步发展起来,大部分农民开始脱离土地,由农业生产者转入其他职业,农民的职业身份和户籍身份开始不一致起来,城乡人口比例有了较大的变化。随着社会的发展和进步,城乡差别的缩小直至消除,无论是农村人口,还是城镇人口,都必然要求实现平等的选举权。平等的选举权不仅要求所有年满 18 岁的公民都享有参加选举的权利,每个选民在一次选举中只有一票,享有选举权的人原则上也享有被选举权,同时还要求每个选民所投选票的效力是同等的,大体相等的人数产生等量的代表。为了体现选举权的平等原则,不能人为地把选民划分为不同等级。在全国人大代表选举和名额分配中,应当进一步缩小并最终消除农村人口与城市人口选举全国人大代表的差别,同等数量的代表由同等数量的选民选举产生,在人口一代表比例基础上,根据人口数量确定选区和变动调整选区,实现一人一票,每票价值相等、效力相同,从而保证任何一名代表与所代表人口的比例基本一致,最终达到代表基础的一致和选民权利的平等。

由于我国各省、自治区、直辖市之间人口分布严重不平衡,如果单纯按照人口一代表比例分配全国人大代表名额,必然会出现人口特少的自治区、直辖市代表数量非常少的情况。从目前情况看,当务之急是依照法律规定,根据人口总数以及农村人口与城市人口的变动情况,调整各行政区域代表的名额分配。从更远一段时间来看,为了平衡各省、自治区、直辖市,以及香港、澳门特别行政区的代表性,可考虑采取区域代表基数加人口比例的办法,即一部分代表名额按行政区域平均分配,另一部分代表名额按人口比例分配。我们设想,以 2002 年全国总人口 12.84 亿人和全国人大代表规模为 3000 人為例,可以考虑按照行政区域分配全国人大代表,设定全国 23 个省(含台湾省)、5 个自治区、4 个直辖市、2 个特别行政区各平均分配 30 名代表作为构成代表团的基数,共 1050

名。解放军代表团 268 名代表人数不变,武警所产生的 30 名代表不变。剩下 1652 名代表名额在各行政区域按人口比例进行分配,大约每 60 万人选举 1 名全国人大代表。这样可以使人口较集中的地区适当多选一些代表,又可以避免人口过少的地区代表过少的情况,使全国人大代表名额分配趋向合理。

1953 年邓小平同志在《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明》中指出:“我们只在乡、镇、市辖区及不设区的市等基层政权单位实行直接的选举,而在县以上则实行间接的选举。……这就是说,我们的选举还不是完全直接的。”“这是由于我国目前的社会情况、人民还有很多缺乏选举经验以及文盲尚多等等实际条件所决定的。”“随着我国政治、经济、文化的发展,我们将来也一定要采用……更为完备的选举制度。”选举平等性是代表机关民主性、合法性、权威性的基础和前提。建立在直接选举基础上的普选,有利于确定全国人大代表与所代表选区的关系,增强代表的责任和义务,加强选民对代表的监督。当然,由于我国经济文化社会发展不平衡,有些地区短时期内还无法实行直接选举,但在有些地区,特别是一些发达的大城市,目前就开始着手研究并尝试实行直接选举,具有一定的可能性。从长远考虑,应当根据不同地区的政治经济文化发展状况,选择与之相适应的选举方式,逐步扩大直接选举范围,最终在全国范围内实行直接选举全国人大代表。

三、适当缩小全国人大的规模,减少照顾安排代表的名额

回顾历届全国人大代表规模可以看出,从一届全国人大到九届全国人大,全国人大代表总体规模在 1226 人到 3500 人之间变化。一届全国人大、二届全国人大期间都有 1226 名代表,人数最少。五届全国人大代表人数达到最高值,共有代表 3497 人,比一届全国人大增加了 2271 名代表,人数增加近 2 倍。党的十一届三