

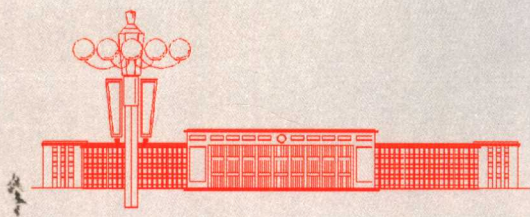
- 主 编 尹中卿
- 副主编 王力群 谢蒲定

人大研究文萃

RENDA YANJIU WENCUI

第一卷

(人大基础理论研究)



中国法制出版社

• 人大研究文萃卷一

• 主编 尹中卿 副主编 王力群 谢蒲定

人大基础理论研究

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抗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，在学术界甚至没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，

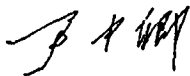
不求名利，深入实际广泛调查研究，静下心来深刻分析问题，从理论高度理清思路，在具体工作中把握走向，用思想理论火花疏解应然与实然的困惑，以实际行动缩短理想与现实的差距，因为探索而快乐，因为进展而兴奋。

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，方使本书得以面世。

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·····	尹中卿 (1)
-----------	---------

在纪念全国人大成立 50 周年大会上的讲话 ·····	胡锦涛 (1)
-----------------------------	---------

在社会主义民主法制建设座谈会上的讲话·····	吴邦国 (15)
-------------------------	----------

第一编 社会主义宪政理论

马克思主义经典作家的代议制思想简述·····	邹通祥 (31)
------------------------	----------

马克思主义国家学说是建立人民代表制的理论基础 ·····	王文友 (35)
---------------------------------	----------

毛泽东政权建设思想研究·····	李秋生 (44)
------------------	----------

毛泽东对人民代表大会制度确立的卓越贡献 ·····	王全明等 (56)
------------------------------	-----------

毛泽东邓小平民主建设理论之比较研究·····	荣瑞和 (64)
------------------------	----------

邓小平权力制约思想研究·····	江材讯 (71)
------------------	----------

浅谈邓小平民主法制思想的价值观·····	陆健夫 (78)
----------------------	----------

董必武对人大制度建设的杰出贡献·····	刘 政 (82)
----------------------	----------

彭真人大建设思想简述·····	牛保平等 (92)
-----------------	-----------

法治与宪政·····	蔡定剑 (98)
------------	----------

社会变革与宪法的社会适应性 ·····	韩大元 (103)
---------------------	-----------

关于依法执政的若干思考 ·····	王经北等 (108)
-------------------	------------

论领导权、决定权和行政权的关系	张锦道 (115)
正确处理党与宪法法律的关系	蒋元文 (122)
“权利”与“权力”错位初探	古月 (128)
中国宪政体制和人大监督	王力群 (132)
监督和支持关系的宪政分析	陈晓明 (147)
改变“两大司法机关”格局	崔敏 (150)

第二编 社会主义民主法制理论

政治法治化：人民当家作主的保证	张文麒 (157)
市场经济发展的内在逻辑要求加强民主政治建设	张文麒 (166)
中国的政治体制改革	高放 (174)
中国法治化的现状与途径	王宗礼 (189)
法制建设中的制度创新及其评估	路江通 (198)
共产党执政就是领导和支持人民当家作主	陈莹 (208)
以党内民主推动人民民主的发展	徐能武 (214)
人大在社会主义政治文明建设中的功用	唐亮 (216)
论法治条件下人大权威的树立	刘嗣元 (227)
影响我国公民民主宪政观念发育的主要因素分析	艾国 (235)
公民社会与制度反腐	王建芹 (241)
村民自治与乡镇人大监督	黄宏宇 (249)
经济发达村非正常选举现象的思考	曹建平等 (254)
普法效果与法治实践	袁洪涛 (260)

第三编 人大基本理论

“议行合一”新论	刘 政 (267)
人民代表大会与人民代表大会制度的概念和性质	蔡定剑 (275)
人大制度研究中需进一步探讨的几个问题	刘 政 (280)
层析我国人大制度的含义	浦兴祖等 (289)
论全国人大与地方各级人大的关系	曾 萍 (295)
政治结构功能演进与人大功能“归位”	褚晓路 (302)
人大职能不尽到位的法律思考	李景祥等 (314)
人民代表大会制度建设论略	董珍祥 (322)
论人大规模、结构及其重构	朱应平 (333)
论人民代表大会的职务行为与责任	刘嗣元 (344)
专门委员会的产生、组成及职权问题探讨	王建瑞 (353)
论人大专门委员会的独立报告权	蒋劲松 (359)
对科学确定重大事项的模糊学思考	梁 华 (366)
关于行使重大事项决定权的若干问题	陈 军等 (371)
困扰地方人大行使决定权的非法律因素	丁剑云 (376)
如何界定“重大事项”	张克强等 (381)
人民代表大会制度的程序正义问题初探	刘嗣元 (385)
乡级政权体系中人大的现状分析	王世雄 (393)

第四编 宪政与人大历程

现代三大伟人与中国法治历程	施友松 (405)
---------------------	-----------

回顾新中国法制建设的历程	顾昂然 (435)
现行宪法的四次修改	尹中卿 (445)
我国宪法与国家机构的沿革	宋 锐 (459)
宪法确立国家中央军事委员会的经过	陈斯喜等 (479)
人民代表大会制度形成和发展研究论纲	尹中卿 (489)
五十年立法工作回顾	胡康生 (518)
五十年代关于健全人大制度的一次重要探索	刘 政 (523)
地方人大常委会的艰难孕育	尹中卿 (531)
三中全会以来的人大制度建设	刘 政等 (539)
关于新时期人大工作的一些回顾	刘 政 (548)
地方人大二十年：回眸与前瞻	尹中卿 (570)
二十年选举制度建设的基本经验	胡晓涛 (595)
地方人大二十年来的选举和任免工作	马 蓓 (598)
地方人大二十年来的代表工作	曾 萍 (607)
二十年人大立法的发展及历史性转变	蔡定剑 (616)
二十年地方立法的法理回顾与批评	周 军 (628)
地方人大二十年来的立法工作	王文友等 (634)
地方人大二十年来行使重大事项决定权的实践	尹中卿 (645)
地方人大二十年来的监督工作	郭林茂 (665)
地方人大常委会二十年监督工作回顾	符乔荫等 (681)
地方人大预算监督二十年回顾与展望	刘来宁 (689)
地方人大行使质询权二十年	许士光 (698)
地方人大二十年来的自身建设	柳 华 (702)
乡镇人大体制变迁的评价与展望	田必耀 (713)

在纪念全国人大成立 50 周年 大会上的讲话

(2004 年 9 月 15 日)

胡锦涛

同志们,朋友们:

今天,我们在这里隆重集会,纪念全国人民代表大会成立 50 周年。此时此刻,我们回顾半个世纪以来全国人民代表大会走过的光辉历程,展望我国社会主义民主政治发展的光明前景,就是要把人民代表大会制度坚持好、完善好,继续推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程,动员全国各族人民满怀信心地投身全面建设小康社会的伟大事业,进一步开创中国特色社会主义事业的新局面。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在我国实行人民代表大会制度,是我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造,是近代以来中国社会发展的必然选择,是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果,反映了全国各族人民的共同利益和共同愿望。

中国是一个具有五千多年历史的文明古国,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统治的腐败,中国逐渐成为半殖民地半封建国家,民族危机空前深重,人民处于水深火热之中。为了救亡图存,许多仁人志士上下求索、奔走呼号,各阶级、各阶层、各种社会势力围绕在中国建立什么样的政治制度和政权组织形式提出了种种主张,展开了激烈斗争。孙中山先生领导的辛亥革命,推翻了清王朝,结束了在中国延续几

千年的君主专制制度,开创了完全意义上的近代民族民主革命,为中国的进步打开了闸门。但是,辛亥革命没有改变旧中国的社会性质和人民的历史命运,那时建立的资产阶级共和制没有能保障广大人民的权利,最终在各种反动势力的冲击下归于失败。自那以后,旧中国的政治制度,无论采取何种形式,都丝毫没有改变其代表帝国主义、封建主义、官僚资本主义利益的本质,中国人民仍然处于被压迫、被奴役、被剥削的悲惨地位。历史证明,在中国,照搬西方政治体制的模式是一条走不通的路。中国人民从长期的探索和奋斗中深刻认识到,要实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福,就必须彻底推翻剥削阶级统治广大人民群众的政治制度,建立全新的人民民主的政治制度,真正由人民当家作主。领导中国人民实现这一伟大变革的重任,历史地落在了中国共产党人身上。

中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人,创造性地把马克思主义国家学说同中国具体实际结合起来,在带领人民为推翻三座大山而浴血奋战的同时,对建立新型人民民主政权及其组织形式进行了长期探索和实践。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,从抗日战争时期的参议会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会议,都是我们党为实现人民民主而进行的探索和创造。我们党深刻总结中国近代政治发展的历程和建立新型人民民主政权的实践,得出了一个重要结论,这就是:新民主主义革命胜利后建立的政权,只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;同这一国体相适应的政权组织形式,只能是民主集中制的人民代表大会制度。早在1940年1月,毛泽东同志在《新民主主义论》中就明确提出,中国“可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡

人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府”。1945年4月,毛泽东同志在《论联合政府》中进一步指出:“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。”“只有这个制度,才既能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;又能集中处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民的一切必要的民主活动。”1949年9月,新中国成立前夕召开的中国政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。这部具有临时宪法地位的重要文献明确规定,中华人民共和国的国家政权属于人民;人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。

中华人民共和国的成立,标志着中国政治实现了向人民民主的伟大跨越,开辟了中国历史上从未有过的人民当家作主的新纪元,亿万中国人民真正成为国家、社会和自己命运的主人。1953年,我们在全中国范围内进行了中国历史上第一次空前规模的普选,在此基础上自下而上逐级召开了人民代表大会,从而为全国人民代表大会的成立奠定了法律基础和组织基础。1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第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建立起来。这次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定:中华人民共和国的一切权力属于人民;人民行使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,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都实行民主集中制。全国人民代表大会的成立和宪法的公布施行,开创了我国人民民主的全新阶段。

第一届全国人民代表大会成立以后,全国人民代表大会及其常务委员会认真落实宪法关于人民代表大会制度的各项规定,制定了关于国家机构、经济建设和社会秩序方面的一批重要法律,全国人民代表大会代表视察制度、全国人民代表大会常务委员会与

全国人民代表大会代表的联系制度等一些具体制度也逐步建立和完善。人民代表大会制度的建立,为我国社会主义制度的建立打下了政治基础,极大地调动了全国各族人民建设国家、管理国家的积极性。但是,由于随后在国家工作的指导上出现了“左”倾错误,特别是“文化大革命”的“左”倾严重错误,人民代表大会制度一度遭到严重破坏,党和国家的工作、社会主义民主法制建设也受到严重影响,给我们留下了深刻教训。

1978年,党的十一届三中全会实现了建国以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折,中国进入改革开放和现代化建设新的历史时期,人民代表大会制度也进入了新的发展阶段。党的十一届三中全会提出,为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。邓小平同志总结我们党和国家正反两方面的历史经验,深刻地指出:“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”改革开放以来,我们把社会主义民主政治建设摆在党和国家工作极端重要的位置,不断推动人民代表大会制度和人民代表大会的工作。我们把直接选举人民代表大会代表的范围扩大到县,实行普遍的差额选举制度;完善全国人民代表大会常务委员会的职权,规定全国人民代表大会和全国人民代表大会常委会共同行使国家立法权,共同监督宪法实施,并加强全国人民代表大会常务委员会的组织建设;在县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会,赋予省级人民代表大会及其常务委员会、较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规的职权。这一时期,全国人民代表大会制定了现行宪法和4个宪法修正案,全国人民代表大会及其常务委员会制定了200多件现行有效的法律,国务院制定了650多件现行有效的行政法规,地方人民代表大会及其常务委员会制定了7500多件现行有效的地方性法规,民族自

治地方的人民代表大会制定了 600 多件自治条例和单行条例,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系初步形成,有力地推动和保障了改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。

50 年来,人民代表大会制度不断得到巩固和完善,显示出强大的生命力和巨大的优越性。

——人民代表大会制度保障了人民当家作主。人民通过普遍的民主选举,产生自己的代表,组成各级人民代表大会,各级人民代表大会都对人民负责、受人民监督,有力地保证了全国各族人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,享有宪法和法律规定的广泛的民主、自由和权利。

——人民代表大会制度动员了全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设。人民代表大会制度广泛调动了人民群众建设社会主义的积极性、主动性、创造性,把全国各族人民的力量凝聚起来,在中国共产党领导下,团结一心,艰苦奋斗,有领导、有秩序地朝着国家的发展目标前进。

——人民代表大会制度保证了国家机关协调高效运转。人民代表大会作为国家权力机关统一行使国家权力,实行民主集中制,集体行使职权,集体决定问题;国家行政机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生、对它负责、受它监督,合理分工、协调一致地工作,保证了国家统一有效地组织各项事业。

——人民代表大会制度维护了国家统一和民族团结。在中央统一领导下,合理划分中央和地方的职权,充分发挥中央和地方两个积极性;各少数民族聚居的地方实行区域自治,巩固和发展平等团结互助的社会主义民族关系,实现全国各族人民的大团结。

50 年来的历程充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度,也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式,同国家和人民的命运息息相关。这个制度健康发

展,人民当家作主就有保障,党和国家的事业就顺利发展;这个制度受到破坏,人民当家作主就无法保证,党和国家的事业就会遭受损失。长期以来,全国各族人民通过人民代表大会制度牢牢地把国家和民族的前途命运掌握在自己手中,这是我们国家和人民能够经得起各种风浪、克服各种困难、沿着社会主义道路前进的可靠制度保证,也是我们全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的可靠制度保证。

同志们,朋友们!

坚持和完善人民代表大会制度,是我们发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的重要内容。我们要坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,更好地把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一于社会主义民主政治建设的实践,统一于社会主义现代化建设的全过程,推动人民代表大会制度的与时俱进,使社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济、文化权益得到切实保障。

第一,必须充分发扬人民民主,保证人民当家作主。中国共产党执政,就是领导、支持、保证人民当家作主,维护和实现最广大人民的根本利益。中国特色社会主义事业是前无古人的创造性事业,是亿万人民创造自己幸福生活的事业,也是异常艰巨和充满挑战的事业。只有紧紧依靠人民,我们的事业才能成功,我们的国家才能兴旺发达。人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式,是中国社会主义政治文明的重要制度载体。人民代表大会制度的先进性和生命力,在于它深深植根于人民群众之中。我们要抓住坚持和完善人民代表大会制度这个重要环节,进一步健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。各级国家机关及其工作人

员的权力都来自于人民,必须用来为人民服务,必须自觉接受人民群众的监督,必须不断改正工作中的缺点和错误,坚决反对脱离人民群众的形式主义、官僚主义,坚决同各种腐败现象作斗争。

第二,必须坚持依法治国的基本方略,不断推进建设社会主义法治国家的进程。坚定不移地实施依法治国的基本方略,是国家长治久安的重要保障。依法治国不仅从制度上、法律上保证人民当家作主,而且也从制度上、法律上保证党的执政地位。依法治国,前提是有法可依,基础是提高全社会的法律意识和法制观念,关键是依法执政、依法行政、依法办事、公正司法。依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现,是中国革命、建设、改革伟大实践的科学总结。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是保证国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础,是党执政兴国、带领全国各族人民建设中国特色社会主义的法制保证。全党同志、全体国家机关工作人员和全国各族人民都要认真学习宪法、遵守宪法、维护宪法,保证宪法在全社会的贯彻实施。要加强立法工作,到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系。要全面推进依法行政,继续深化行政体制改革,加快转变政府职能,努力建设法治政府。要积极推进司法体制改革,提高司法效率,充分发挥司法制度和司法机关维护社会公平和正义的作用,保障国家经济、政治、文化生活的正常秩序。要严格执法、文明执法、公正执法,建立有权必有责、用权受监督、违法要追究的监督机制。要认真开展四五普法活动,加强法制宣传教育,形成法律面前人人平等、人人自觉守法用法的社会氛围。

第三,必须加强党的执政能力建设,改善党对国家事务的领导,提高党的领导水平和执政水平。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。中国共产党的领导地位,是在长期斗争的实践中逐步形成的,是历史的选择、人民的选择,也是明确载入中