

湖北省人大常委会

理论研究课题集

HUBEISHENG RENDA CHANGWEIHUI LILUN YANJIU KETIJI

2007年卷

范兴元 主 编
陈洪波 陈国荣 副主编



中国民主法制出版社

湖北省人大常委会

理论研究课题集

HUBEISHENG RENDA CHANGWEIHUI LILUN YANJIU KETIJI

2007年卷

范兴元 主 编
陈洪波 陈国荣 副主编



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

湖北省人大常委会理论研究课题集. 2007 年卷/范兴元主编.
—北京:中国民主法制出版社, 2008. 1
ISBN 978-7-80219-379-6

I. 湖… II. 范… III. 地方各级人民代表大会—理论研究—湖北省—2007—文集 IV. D624. 63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 002030 号

书名/湖北省人大常委会理论研究课题集(2007 年卷)
HUBEISHENGRENDACHANGWEIHUI
LI LUNYANJIUKETIJI(2007NIANJUAN)

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)
电话/63292534 63057714(发行部) 63292519(人大室)
传真/63056975 63056983
<http://www.npc.gov.cn>
E-mail: MZFZ@263.net
经销/新华书店
开本/32 开 880 毫米×1230 毫米
印张/14.625 字数/420 千字
版本/2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷
印刷/霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 978-7-80219-379-6/D. 1233
定价/30.00 元
出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

编委会成员名单

顾 问 邓道坤 赵文源

主 任 范兴元

副主任 陈洪波 陈国荣

委 员 (按姓氏笔画排列)

王亚平 孙少衡 孙晓咏

沈 斌 肖小平 汪在祥

宋海清 黄文平 滕鑫曜

目 录

江泽民人大思想研究.....	陈洪波 陈国荣 刘庆丰(1)
一、人民代表大会制度是我国的根本政治制度	(6)
二、坚持和完善人民代表大会制度	(9)
三、高度重视法制建设,加强人大立法工作	(11)
四、改进人大监督工作.....	(13)
五、充分行使重大事项决定权,推进决策的 科学化、民主化	(15)
六、支持人大依法行使人事任免权.....	(16)
七、密切各级人大同群众的联系,充分发挥代表作用	(17)
八、加强人大及其常委会自身建设.....	(18)
九、加强和改善党对人大工作的领导.....	(19)
实践·探索·创新·规范·发展	
——湖北省第十届人大常委会工作研究报告	陈洪波 陈国荣 孙少衡 汪在祥(23)
一、五年工作的回顾.....	(25)
(一)地方立法成就显著	(25)
(二)监督工作扎实推进	(28)
(三)积极行使重大事项决定权	(33)
(四)依法搞好人事任免	(34)
(五)切实改进代表工作	(34)
(六)不断加强信访工作	(36)
(七)加强对市县人大的联系和指导	(37)
(八)人大制度研究和宣传不断深入	(38)
(九)对外交往逐步扩大	(40)

(十)自身建设不断加强	(40)
二、五年工作的主要经验	(42)
(一)必须坚持党的领导	(42)
(二)必须充分发扬民主	(43)
(三)必须依法行使职权	(43)
(四)必须围绕第一要务	(44)
(五)必须不断开拓创新	(44)
三、对今后工作的建议	(45)
地方立法的立项与起草机制研究	李明璞 龙婧婧 苗志江(48)
一、概述	(48)
(一)课题的提出	(48)
(二)研究的指导思想和理论基础	(49)
(三)研究的方法	(50)
(四)相关术语	(51)
二、构建完善的地方立法立项机制	(56)
(一)地方立法立项机制的提出	(56)
(二)地方立法立项机制现状的分析	(59)
(三)完善地方立法立项机制的思考和构想	(65)
三、构建完善的地方立法起草机制	(73)
(一)地方立法起草机制的界定	(73)
(二)地方立法起草机制的现状考察	(74)
(三)现行地方立法起草机制的弊端分析	(78)
(四)完善地方立法起草机制的思考和建议	(84)
论专项工作审议	
——兼论审议意见的法律效力问题	陈洪波 陆宜峰(94)
一、专项工作审议的基本内涵	(94)
(一)专项工作审议的历史沿革	(95)
(二)专项工作审议的主体	(100)
(三)专项工作审议的程序	(105)

二、专项工作审议的比较研究	(108)
(一)专项工作审议与代表大会听取 和审议工作报告	(108)
(二)专项工作审议与常委会听取 和审议常规工作报告	(110)
(三)专项工作审议与常委会听取 和审议执法检查报告	(110)
(四)专项工作审议与常委会听取和审议工作报告	(113)
(五)专项工作审议与工作评议、述职评议	(114)
(六)专项工作审议与个案监督	(116)
三、专项工作审议的操作重点	(118)
(一)年度议题选择	(118)
(二)会前视察调研	(119)
(三)审议意见形成	(120)
(四)会后跟踪督办	(121)
四、审议意见法律效力问题探讨	(122)
地方人大重大事项决定权研究	
..... 徐晓林 陈洪波 吴 森	(132)
一、地方人大重大事项决定权的渊源与内涵	(134)
(一)地方人大重大事项决定权的法律渊源	(134)
(二)地方人大重大事项决定权的特征	(142)
(三)地方人大重大事项决定权的构成	(144)
(四)地方人大重大事项决定权的范围	(146)
(五)地方人大重大事项决定权的行使原则	(151)
(六)新时期地方人大行使重大事项决定权的意义	(154)
二、政治决策与地方人大重大事项决定权行使机制	(156)
(一)政治决策的一般理论	(156)
(二)政治决策体制分析	(164)
(三)中国传统的政治决策思想	(168)
(四)地方人大重大事项决定权的行使过程	(174)

(五)地方人大重大事项决定权的影响因素·····	(176)
三、地方人大行使重大事项决定权的现状·····	(178)
(一)有关地方人大决定权的立法有了长足进展·····	(179)
(二)形成行使重大事项决定权的基本程序·····	(183)
(三)探索出行使重大事项决定权的措施·····	(190)
(四)地方人大决定权的行使逐步由程序性 向实质性发展·····	(196)
(五)初步显示重大事项决定权的价值·····	(200)
(六)积累了丰富的经验·····	(203)
四、地方人大行使重大事项决定权中存在的问题·····	(208)
(一)重大事项决定权行使程序不规范·····	(208)
(二)重大事项决定权的行使往往停留在表决阶段·····	(212)
(三)地方人大难以满足行使重大事项决定权的要求·····	(216)
(四)地方人大对重大事项所作决定 得不到应有的保障·····	(219)
五、国外地方议会制度及经验借鉴·····	(221)
(一)发达国家地方议会总体情况·····	(222)
(二)美国州议会的运行机制·····	(234)
(三)日本地方议会的职能与职权·····	(242)
(四)韩国地方议会的组成与运作·····	(249)
(五)瑞士的州议会制度·····	(254)
(六)国外地方议会对中国地方人大 行使重大事项决定权的启示·····	(260)
六、促进地方人大更好行使重大事项决定权的措施·····	(265)
(一)明确规定重大事项决定权的范围·····	(265)
(二)健全地方人大的组织机构·····	(269)
(三)完善地方人大重大事项决定权行使机制·····	(278)
(四)完善人民代表大会工作机制·····	(284)
(五)创新体制以保障地方人大决定权的有效行使·····	(290)

关于进一步发挥人大代表作用的研究

目 录

..... 李早德 郭奉毅 肖书生 张 涛 官建忠	(301)
一、代表制度的产生、发展及特点	(301)
(一)代表制度的基本涵义	(301)
(二)我国代表制度的产生和发展	(304)
(三)我国代表制度的特点	(305)
(四)人大代表的地位和作用	(307)
二、人大代表结构	(309)
(一)现行代表结构的一般划分	(309)
(二)现行代表结构存在的不足	(310)
(三)优化代表结构的原则	(312)
(四)优化代表结构的设想	(314)
三、人大代表素质	(316)
(一)人大代表应具备的基本素质	(316)
(二)提高代表素质的重要意义	(318)
(三)当前人大代表素质状况	(319)
(四)部分代表素质不高的原因探析	(323)
四、人大代表履职现状分析	(324)
(一)人大代表履职不到位的几种表现	(325)
(二)影响人大代表履职的主要因素	(327)
五、人大代表建议办理工作	(329)
(一)代表建议办理工作的现状及存在的主要问题	(329)
(二)影响代表建议办理工作水平和质量的原因	(331)
(三)提高代表建议办理质量的措施	(333)
六、代表作用的发挥	(334)
(一)发挥代表在五个方面的作用	(335)
(二)发挥代表作用的措施	(339)
提高人大代表素质的研究	
..... 朱德银 黄明顺 高胜前 陈明霞	(347)
一、提高人大代表素质的意义	(348)
二、人大代表应具备的基本素质	(350)

三、人大代表素质的现状	(353)
四、人大代表工作现状	(356)
五、影响人大代表素质的原因分析	(359)
六、提高人大代表素质的对策	(361)
县、乡人大代表选举制度研究	
..... 余跃进 刘英剑 杨青山 黄小银 黄书祥 陈玉薇	(369)
一、县、乡人大代表选举制度的基本理论	(369)
(一)县、乡人大代表选举制度的概念	(369)
(二)县、乡人大代表选举制度的性质	(370)
(三)县、乡人大代表选举制度的基本原则	(372)
二、县、乡人大代表选举制度的确立、发展和完善	(373)
(一)县、乡人大代表选举制度的确立	(373)
(二)县、乡人大代表选举制度的发展	(374)
(三)县、乡人大代表选举制度的完善	(375)
三、县、乡人大代表选举准备工作及代表名额的	
确定和分配	(379)
(一)县、乡人大选举准备工作现状	(379)
(二)准备工作面临的新的相关因素及改进措施	(383)
(三)确定和分配代表名额的现行做法	(390)
(四)确定和分配代表名额新的相关因素及改进措施	(393)
四、划分选区	(398)
(一)选区划分的现行做法	(398)
(二)划分选区的新的相关因素及影响分析	(400)
(三)改进选区划分的设想	(403)
五、选民登记	(407)
(一)我国现行法律对选民登记工作的规定	(407)
(二)选民登记工作面临的新情况及其影响分析	(410)
(三)选民登记制度的改进措施	(413)
六、代表候选人的提出和确定	(416)
(一)代表候选人的提出和确定的现行做法及特点	(416)

(二)代表候选人的提出和确定的新的相关 因素的出现及影响分析.....	(418)
(三)对代表候选人的提出和确定制度的改进.....	(420)
七、投票选举	(424)
(一)投票选举的现行做法及特点.....	(424)
(二)投票选举的新的相关因素的出现及影响分析.....	(436)
八、代表资格审查	(437)
(一)代表资格审查的现行做法.....	(437)
(二)代表资格审查存在的问题.....	(439)
(三)改进代表资格审查的构想和建议.....	(442)
九、现行选举经费的来源、使用情况及现状分析.....	(446)
(一)现行选举经费预算与经费来源.....	(446)
(二)选举经费支出.....	(447)
(三)选举经费现状分析.....	(448)
(四)选举经费来源及管理存在的问题.....	(448)
(五)选举经费预算制度的改进.....	(450)
后记.....	(454)

江泽民人大思想研究^①

陈洪波 陈国荣 刘庆丰

摘要:人民代表大会制度是我国的根本政治制度,具有强大的生命力和无比的优越性。中国共产党第三代中央领导集体的核心江泽民,坚持把马克思主义基本原理和中国具体实际相结合,继承和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论,对人大制度和人大工作作了全面深刻的论述。江泽民人大思想是“三个代表”重要思想的组成部分,为我们坚持走中国特色的社会主义政治发展道路指明了前进的方向。

关键词:江泽民 人大思想

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国情相结合的伟大创造,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愿望。江泽民人大思想是我们党坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线所积累的精神财富,是以江泽民为核心的中国共产党第三代中央领导集体智慧的结晶,是“三个代表”重要思想的组成部分,对于坚持和完善人民代表大会制度,发展社会主义民主政治,进一步开创中国特色社会主义事业新局面具有重要的现实意义和深远的历史意义。

民主政治是社会主义的重要特征。人民民主的政治制度是马克

① 本文系湖北省人大常委会理论研究课题,编号为 HBRDYJ200701。

立项时间:2006年6月 结题时间:2007年8月

思主义的重要组成部分。为了建设高度民主的社会主义,建立全新的人民民主的政治制度,真正实现人民当家作主,马克思、恩格斯、列宁、毛泽东、邓小平从理论和实践的结合上进行了探索。

无产阶级在取得政权后,应当采取怎样的政权组织形式?这是马克思主义经典作家面临的一个重要课题。马克思和恩格斯在总结巴黎公社经验和教训的基础上,创立了无产阶级国家政权组织形式的基本理论。他们认为,代议制民主虽然是近代资产阶级革命的产物,但终究要比封建君主集权制好。作为一种统治形式,代议制民主可以为不同的阶级所用。因此,无产阶级取得统治以后,要高举民主这面旗帜,采用代议制的政权组织形式。1848年2月,他们在《共产党宣言》中就明确指出:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主。”^①1871年3月,法国无产阶级举行武装起义夺取政权成立巴黎公社起义后,他们对巴黎公社的民主共和制、普选制、公社委员会及其领导人受人民监督、议行合一制等民主形式给予充分肯定。同年4月,他们在《法兰西内战》中提出了公社的组织形式,“公社必须由各区全民投票选出的市政委员组成(因为巴黎是公社的首倡者和楷模,我们应该为范例),这些市政委员对选民负责,随时可以罢免。其中大多数自然会是工人,或者是公认的工人阶级的代表,它不应当是议会式的,而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。……一切有关社会生活事务的创议权都由公社掌握。”^②巴黎公社的政权组织形式,后来普遍为社会主义国家所接受,成为区别于资产阶级“三权分立”制的无产阶级民主形式。

十月革命后,列宁领导的苏维埃政权在实践上为实现社会主义民主政治进行了有益的探索。列宁既指出了资产阶级民主的狭隘性、虚伪性和社会主义民主的优越性,又没有全盘否定资产阶级民主制的形式。他认为资产阶级的议会制和普选制对于封建君主制来说是一大进步,而且指出这些民主形式也可以为社会主义所利用。

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第293页。

^② 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1975年版,第121页。

1919年7月,他在《论国家》中指出,“资产阶级的共和制、议会和普选制,所有这一切,从全世界社会发展来看,是一种巨大的进步。”“没有议会制度,没有选举制度,工人阶级就不会有这样的发展。”^①1917年11月,在谈到无产阶级国家权力机关的建设时,他在《国家与革命》中又指出:“摆脱议会制的出路,当然不在于废除代议机构和选举制”,“如果没有代议制机构,那么我们就很难想象什么民主,即使是无产阶级民主”。^②对于无产阶级国家的政权组织的具体形式,列宁提出采取苏维埃制度(“苏维埃”一词是俄文“Совет”的汉语音译,意即“代表会议”或“会议”。苏维埃制度是前苏联建立的无产阶级专政的社会主义国家的政权组织形式),1918年4月,他在《苏维埃政权的当前任务》中指出了该制度的优越性,认为这种制度能吸收最广大的人民群众“参加独立的政治生活,……学习管理国家,并且开始管理国家”。^③

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,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。1940年1月,毛泽东在《新民主主义论》中提出,中国“可以采取

① 《列宁选集》第4卷,人民出版社1972年版,第55页。

② 《列宁选集》第3卷,人民出版社1972年版,第210—211页。

③ 同上,第524页。

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”。^①明确了我国各级人民民主政权的组织形式就是人民代表大会制度。1945年4月,毛泽东在《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。”^②同时指出了人民代表大会制度的优势和作用。他说:“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。”^③1949年9月,新中国成立前夕召开的中国人民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》。这部具有临时宪法性质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。这标志着人民代表大会制度在法律上正式确立。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,全国范围内进行了中国历史上第一次空前规模的人民代表大会代表的普选,在此基础上自下而上逐级召开了人民代表大会会议,从而为全国人民代表大会的成立奠定了组织基础。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实际建立起来。

毛泽东内涵丰富的人大思想,如坚持人民代表大会制度;坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主;坚持从群众中来,到群众中去,一切依靠群众;坚持由广大人民群众监督政府;保证人民当家作主等,在我们党领导新民主主义革命、社会主义革命和建设的过程中

① 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第677页。

② 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第1057页。

③ 同上。

发挥了重要的作用。但是,由于我国有两千多年封建专制统治的历史,缺乏民主的传统,而且新中国成立后基本上照搬了苏联权力过度集中的政治模式,特别是从20世纪50年代后期起我们的指导思想越来越“左”,尤其是长达十年的“文化大革命”的“左”倾严重错误,使人民代表大会制度到了崩溃的边缘,这极大地妨碍了社会主义民主政治的发展。

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性。邓小平总结我们党和国家正反两方面的历史经验,他提出在加快经济建设的同时,还要发展社会主义民主政治。1979年3月,他在《坚持四项基本原则》中指出:“我们过去对民主宣传得不够,实行得不够,制度上有许多不完善,因此,继续努力发扬民主,是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标。”^①又指出:“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。”^②邓小平强调,要把“改善人民代表大会制度”看做是民主政治建设的重要内容。因为人民代表大会制度是我国的根本政治制度,也是有中国特色社会主义的民主政治制度。这种制度最适合我国国情,它既体现了我国的国体,能确保人民当家作主的权力,又体现了民主集中制的原则。邓小平人大思想,成为新时期邓小平理论不可分割的重要组成部分。

党的十三届四中全会后,以江泽民为核心的中国共产党第三代中央领导集体,肩负着跨世纪的历史重任,在这种世纪之交的历史条件下产生的人大思想必然要打上鲜明的时代烙印。从国际看,国际政治经济环境复杂多变,综合国力竞争日趋激烈,影响和平与发展的不稳定不确定因素增多。从国内看,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,致使我国的改革开放和现代化建设面临许多新情况和问题,只有从理论和实践上研究

① 《邓小平选集》第2卷,人民出版社1994年版,第176页。

② 同上,第146页。

和解决这些问题,才能继续把建设中国特色社会主义事业推向前进。以江泽民为核心的中国共产党第三代中央领导集体科学判断,认真分析,审时度势,适时回答了世纪之交的许多新课题,提出了一系列民主政治和人大制度建设的新思路、新观点和新举措。如第一次从建设社会主义政治文明的高度,提出发展社会主义民主政治的根本是把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一起来。第一次从治国方略的高度,提出了依法治国的新思想,巩固和坚持了人民代表大会制度,推动了人大立法、监督等各项工作的开展。第一次从社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化的高度,提出了坚持和完善人民代表大会制度,全面加强社会主义民主制度建设,确保人民当家作主权力真正得到实现,等等。可以说,江泽民人大思想继承和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论,涵盖了人大制度和人大工作的各个方面,是做好新时期人大工作的重要指导思想。主要内容有以下几个方面:

一、人民代表大会制度是我国的根本政治制度

1990年3月,江泽民在七届全国人大三次会议、全国政协七届三次会议的党员负责同志会议上指出:“人民代表大会制度是我国的根本政治制度。它是我们党长期进行人民政权建设的经验总结,也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。”“人民代表大会制度体现了我们国家的性质,符合我国国情,既能保障全体人民统一行使国家权力,充分调动人民群众当家作主的积极性和主动性,又有利于国家政权机关分工合作、协调一致地组织社会主义建设。”^①这清楚地表述了在建设社会主义民主政治实践中人民代表大会制度的性质和重要地位。同时,也强调了人民代表大会制度的优越性。1996年3月,他在八届全国人大四次会议、全国政协八届四次会议的党员负责同志会议上指出:“我们的社会主义民主,是最广泛的人民民主,最适合我国国情,因此是最好的民主。美国和其他西方国家一些人总想把他们的议会民主那一套东西推广到全世界,成为普遍

^① 《江泽民文选》第1卷,人民出版社2006年版,第111—112页。