



当代齐鲁文库·山东社会科学院文库

THE LIBRARY OF
CONTEMPORARY SHANDONG

SELECTED WORKS OF SHANDONG
ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

山东社会科学院◎编纂

中国地方国家权力机关

鲁士恭◎主编

中国社会科学出版社



当代齐鲁文库·山东社会科学院文库

THE LIBRARY OF
CONTEMPORARY SHANDONG

SELECTED WORKS OF SHANDONG
ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

山东社会科学院◎编纂

中国地方国家权力机关

鲁士恭◎主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方国家权力机关 / 鲁士恭主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5161-7272-8

I. ①中… II. ①鲁… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 301104 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球东方(北京)印务有限公司
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 26.75
插 页 2
字 数 439 千字
定 价 109.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

山东省哲学社会科学“七五”重点科研项目

《山东社会科学院文库》

编委会

主 任	唐洲雁	张述存		
副 主 任	王希军	刘贤明	王兴国 (常务)	
	姚东方	王志东	袁红英	
委 员	(按姓氏笔画排序)			
	王 晓 明	刘 良 海	孙 聚 友	李 广 杰
	李 述 森	李 善 峰	张 卫 国	张 文
	张 凤 莲	张 清 津	杨 金 卫	侯 小 伏
	郝 立 忠	涂 可 国	崔 树 义	谢 桂 山
执行编辑	周德禄	吴 刚		

《山东社会科学院文库》

出版说明

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央，从推动科学民主依法决策、推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，对中国智库发展进行顶层设计，为中国特色新型智库建设提供了重要指导和基本遵循。2014年11月，中办、国办印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，标志着我国新型智库建设进入了加快发展的新阶段。2015年，在中共山东省委、山东省人民政府的正确领导和大力支持下，山东社会科学院认真学习借鉴中国社会科学院改革经验，大胆探索实施“社会科学创新工程”，成为全国社科院系统率先全面实施哲学社会科学创新工程的地方社科院之一。近一年来，山东社会科学院在科研体制机制、人事管理、科研经费管理等方面大胆改革创新，相继实施了一系列重大创新措施，为山东新型智库建设勇探新路，并取得了明显成效。

《山东社会科学院文库》（以下简称《文库》）是山东社会科学院“创新工程”重大项目，是山东社会科学院着力打造的《当代齐鲁文库》的重要组成部分。该《文库》收录的是我院建院以来荣获山东省社会科学优秀成果一等奖及以上的科研成果。首批出版的《文库》收录了孙祚民、戚其章、马传栋、路遇、韩民青、郑贵斌等全国知名专家的研究专著15部。这些成果涉猎历史学、哲学、经济学、人口学等领域，以马克思主义世界观、方法论为指导，深入研究哲学社会科学领域的基础理论问题，积极探索建设中国特色社会主义的重大理论和现实问题，为推动哲学社会科学繁荣发展发挥了重要作用。这些成果皆为作者经过长期的学术积累而打造的精品力作，充分体现了哲学社会科学研究的使命担当，展现了潜心治学、勇于创新的优良学风。这种使命担当、严谨的科研态度和科研

作风值得我们认真学习和发扬，这是山东社会科学院深入推进创新工程和新型智库建设的不竭动力。

实践没有止境，理论创新也没有止境。我们要突破前人，后人也必然会突破我们。《文库》收录的成果，也将因时代的变化、实践的发展、理论的创新，不断得到修正、丰富、完善，但它们对当时经济社会发展的推动作用，将同这些文字一起被人们铭记。《文库》出版的原则是尊重原著的历史价值，内容不作大幅修订，因而，大家在《文库》中所看到的是那个时代专家们潜心探索研究的原汁原味的成果。

《文库》是一个动态的开放的系统，以后，我们还会推出第二批、第三批成果……《文库》的出版在编委会的直接领导下进行，得到了作者及其亲属们的大力支持，也得到了院相关研究单位同志们的大力支持。同时，中国社会科学出版社的领导高度重视，给予大力支持帮助，尤其是责任编辑冯春风主任为此付出了艰辛努力，在此一并表示最诚挚的谢意。

本书出版的组织、联络等事宜，由山东社会科学院科研组织处负责。因水平所限，出版工作难免会有不足乃至失误之处，恳请读者及有关专家学者批评指正。

《山东社会科学院文库》编委会

2015年11月16日

为《中国地方国家权力机关建设》题

加强人大工作理论研究

完善人民代表大会制度

一九九一年三月 李振



顾	问	李洪成	徐学孟	卢健民
		王义德	周德仁	王珍行
主	编	鲁士恭		
执	笔	(以姓氏笔画为序)		
		于喜富	刘善贵	张 伟
		李金龙	鲁士恭	温守信

序 言

林 萍

山东省人大常委会机关和省社会科学院几位从事人大实际工作和理论研究工作的同志合作撰写的《中国地方国家权力机关》一书，现已出版发行。这是一部比较系统地论述地方国家权力机关建设的专著，是山东省社会科学“七五”重点科研项目。它把理论性、实践性和知识性较好地结合在一起，对地方国家权力机关建设的历程和经验进行了比较全面的总结和概括，对地方人大工作实践中提出的问题进行了较为深刻的理论说明，对进一步加强地方国家权力机关建设提出了自己的见解和建议，从内容到体例都有一定的深度和新意。我相信，这本书的出版，对于加强地方人大工作的理论研究，提高地方人大工作水平，坚持和完善人民代表大会制度，将产生积极的影响。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是我们党长期进行人民政权建设经验的集中体现，是马克思主义国家学说和中国实际相结合的产物，同时也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。新中国成立以来，特别是党的十一届三中全会之后十多年来的实践证明，人民代表大会制度反映了我们国家的根本性质，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，又有利于国家政权分工合作，协调一致地组织社会主义建设。正如江泽民同志指出的：“建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。”

我国地方各级人大及其常委会从建立到现在，在各级党委的领导和人民群众的支持下，工作和建设有了很大的发展。各级人大及其常委会认真履行宪法和法律赋予的各项职权，坚持党在新时期的基本路线，积极促进

社会稳定发展，围绕经济建设和治理整顿、深化改革，切实加强地方立法工作，积极进行监督工作，并在联系代表，加强常委会自身建设等方面，都做了大量工作，取得了显著成效，推进了社会主义民主与法制建设的进程。地方各级人大及其常委会在我国政治、经济、社会生活中发挥着越来越大的作用。

1989年春夏之交那场政治风波之后，邓小平同志深刻指出：“在政治体制改革方面有一点可以肯定，就是我们要坚持实行人民代表大会的制度，而不是美国式的三权鼎立制度。”党的十三届四中、五中、六中和七中全会也都强调要坚持和完善人民代表大会制度，加强社会主义民主和法制建设。当前，我们正在认真学习、深入贯彻党的六中和七中全会精神，密切党和群众的血肉联系，促进我国政治局势的进一步稳定，保证治理整顿、深化改革方针的贯彻实施，为执行十年规划和“八五”计划而奋斗。这对人大工作提出了新的、更高的要求。认真总结地方人大工作的经验，使之上升到理论的高度，用以指导今后的地方人大工作，使这一制度在新形势下进一步发展和完善，具有十分重要的现实意义。

地方各级人大及其常委会的工作在实践中探索，在开拓中前进。工作的实践使我们越来越深刻地体会到，科学的理论是行动的先导和指南，如果没有正确的理论作指导，我们的工作就会迷失方向和缺乏动力。因此，各地越来越注重从理论和实践的结合上研究和探讨地方国家权力机关建设的特点和规律，并取得了可喜的成果。但是从总的情况来看，对人大工作的理论研究还只是初步的和比较薄弱的。我们对人大工作的内在规律和特点的认识还不够深刻，实际工作中的许多经验还没有上升为理论，对地方人民代表大会制度和人大工作各方面的理论问题还没有展开系统深入的研究，等等。这种状况，与地方人大工作所面临的形势和任务相比，是很不适应的。因此，对人大工作的研究已经成为一项刻不容缓的任务。而要完成这一任务，就需要从事人大工作的同志和理论工作者携起手来，共同努力，以马列主义、毛泽东思想为武器，对人民代表大会制度的建设问题进行认真的分析研究，力求从理论和实践的结合上说明问题，找出科学的答案，以丰富有中国特色的社会主义民主与法制的理论。《中国地方国家权力机关》一书在这方面进行了有益

的尝试和探讨。本书对各地人大代表和人大工作人员，对从事法学、政治学以及科学社会主义理论教育和研究的同志都具有一定的参考价值。希望理论界的同志和从事实际工作的同志继续发扬理论与实际相结合的学风，使地方人大工作的研究不断深入，为进一步坚持和完善人民代表大会制度作出贡献。

目 录

序 言	林萍 (1)
-----------	----------

第一编 总 论

第一章 地方国家权力机关概述	(3)
----------------------	-------

第一节 地方国家权力机关的含义	(3)
-----------------------	-------

第二节 地方国家权力机关的特征	(5)
-----------------------	-------

第三节 地方国家权力机关的意义	(19)
-----------------------	--------

第二章 地方国家权力机关的由来与发展	(24)
--------------------------	--------

第一节 第一次国内革命战争时期 (1921—1927 年)	(24)
-------------------------------------	--------

第二节 第二次国内革命战争时期 (1927—1937 年)	(30)
-------------------------------------	--------

第三节 抗日战争时期 (1937—1945 年)	(33)
--------------------------------	--------

第四节 解放战争时期 (1946—1949 年)	(36)
--------------------------------	--------

第五节 新中国建立初期 (1949—1953 年)	(37)
---------------------------------	--------

第六节 “五四宪法”时期 (1954—1966 年)	(40)
----------------------------------	--------

第七节 “文化大革命”时期 (1966—1976 年)	(42)
-----------------------------------	--------

第八节 社会主义改革与建设时期 (1977 年—)	(44)
----------------------------------	--------

第三章 地方国家权力机关的性质、地位和作用	(47)
-----------------------------	--------

第一节 地方国家权力机关的性质	(47)
-----------------------	--------

第二节 地方国家权力机关的地位	(61)
-----------------------	--------

第三节 地方国家权力机关的作用	(63)
-----------------------	--------

第四章 地方国家权力机关的组织活动原则	(66)
---------------------------	--------

第一节 民主原则	(66)
----------------	--------

第二节 法制原则	(76)
----------------	--------

第三节 效能原则	(82)
----------------	------

第二编 组织论

第五章 地方国家权力机关组织概述	(89)
------------------------	------

第一节 组织的含义	(89)
-----------------	------

第二节 组织的重要性	(90)
------------------	------

第三节 组织体系	(93)
----------------	------

第六章 地方各级人大代表	(97)
--------------------	------

第一节 地方各级人大代表的地位	(97)
-----------------------	------

第二节 地方各级人大代表的产生	(100)
-----------------------	-------

第三节 代表的权利与义务	(110)
--------------------	-------

第四节 代表的罢免与补选	(115)
--------------------	-------

第五节 充分发挥地方各级人大代表的作用	(116)
---------------------------	-------

第七章 地方各级人民代表大会	(122)
----------------------	-------

第一节 地方各级人大的性质与地位	(122)
------------------------	-------

第二节 地方各级人大的职权	(125)
---------------------	-------

第三节 地方各级人大的任期	(127)
---------------------	-------

第四节 大会主席团和秘书处	(128)
---------------------	-------

第八章 地方各级人大常委会	(132)
---------------------	-------

第一节 县级以上地方人大设立常委会的意义	(132)
----------------------------	-------

第二节 地方人大常委会的性质与地位	(134)
-------------------------	-------

第三节 地方人大常委会的组成与任期	(136)
-------------------------	-------

第四节 地方人大常委会的基本职能	(141)
------------------------	-------

第五节 地方人大常委会的主任会议	(143)
------------------------	-------

第六节 代表资格审查委员会	(146)
---------------------	-------

第七节 地方人大常委会的办事机构	(148)
------------------------	-------

第八节 关于乡镇人大常设机构问题	(156)
------------------------	-------

第九章 地方人大专门委员会与临时委员会	(158)
---------------------------	-------

第一节 地方人大专门委员会	(158)
---------------------	-------

第二节 地方人大临时委员会	(168)
---------------------	-------

第十章 地区人大机构	(171)
------------------	-------

第一节	地区设置人大机构的必要性	(171)
第二节	地区人大机构的性质	(174)
第三节	地区人大机构的机构设置	(176)
第四节	地区人大机构的基本职能	(178)
第十一章	国家权力机关的纵向关系与内部关系	(181)
第一节	国家权力机关的纵向关系	(181)
第二节	地方国家权力机关的内部关系	(190)

第三编 程序论

第十二章	地方国家权力机关工作程序概述	(201)
第一节	地方国家权力机关程序的含义与意义	(201)
第二节	地方国家权力机关程序建设的现状与面临的任务	(203)
第十三章	地方人大会议工作程序	(207)
第一节	地方人大会议的准备	(207)
第二节	地方人大会议的举行	(214)
第三节	地方人大会议的贯彻执行	(228)
第十四章	地方人大常委会会议工作程序	(233)
第一节	地方人大常委会会议的准备	(234)
第二节	地方人大常委会会议的举行	(238)
第三节	地方人大常委会会议的贯彻执行	(244)
第十五章	地方人大专门委员会会议工作程序	(246)
第一节	专门委员会会议的准备	(247)
第二节	专门委员会会议的举行	(250)
第三节	专门委员会会议决定事项的办理	(254)

第四编 职权论

第十六章	地方国家权力机关职权概述	(259)
第一节	地方国家权力机关职权的涵义与特点	(259)
第二节	地方国家权力机关职权的基本内容	(260)
第三节	地方国家权力机关职权的主要原则	(263)
第四节	地方国家权力机关职权的重要意义	(266)

第十七章 地方国家权力机关的立法权	(269)
第一节 地方立法权的含义、意义及体制	(269)
第二节 地方立法的原则与范围	(274)
第三节 地方立法的程序	(282)
第四节 制定地方性法规的技术性问题	(290)
第五节 问题与对策	(291)
第十八章 地方国家权力机关的决定权	(295)
第一节 决定权的含义与意义	(295)
第二节 决定权的权限	(298)
第三节 决定权的行使程序	(304)
第四节 应当注意解决的几个问题	(309)
第十九章 地方国家权力机关的选任权	(315)
第一节 选任权的含义和意义	(315)
第二节 选任权的内容	(318)
第三节 行使选任权的程序	(322)
第四节 进一步完善选任权	(326)
第二十章 地方国家权力机关的监督权	(333)
第一节 监督权的含义、意义及其行使的基本原则	(333)
第二节 监督的主体与对象	(340)
第三节 监督的标准与内容	(346)
第四节 监督的方式与程序	(351)

第五编 关系论

引 言	(358)
第二十一章 地方国家权力机关与地方共产党组织之间关系	
的含义与特点	(359)
第一节 二者关系的含义	(359)
第二节 二者关系的特点	(360)
第二十二章 地方国家权力机关与地方共产党组织之间关系	
的地位与作用	(366)
第一节 二者关系的地位	(366)

第二节 二者关系的作用	(368)
第二十三章 正确处理地方共产党委员会与地方国家权力机 关关系的目的和意义	(375)
第一节 正确处理二者关系的目的	(375)
第二节 正确处理二者关系的意义	(378)
第二十四章 共产党及其地方委员会与地方国家权力机关关 系的历史发展及其启示	(383)
第一节 二者关系的历史发展	(383)
第二节 二者关系的启示	(390)
第二十五章 如何正确处理共产党及其地方委员会与地方国 家权力机关的关系	(393)
第一节 加强理论研究, 澄清模糊认识	(393)
第二节 实行党政分开	(398)
第三节 转变党的领导方式和领导作风	(401)
第四节 坚持发展社会主义民主、健全社会主义法制的方针	(402)
第五节 大力加强地方国家权力机关的建设	(405)
后 记	(407)