

人大工作的理论与实践



十堰市人大常委会办公室编

人大工作的 理论与实践

十堰市人大常委会办公室汇编

认真总结经验
完善人大制度

黄正夏

前 言

党的十三届七中全会在总结坚持走建设有中国特色的社会主义道路的十二条原则中，强调要不断完善人民代表大会制度，努力加强社会主义民主和社会主义法制建设。近几年来，十堰市人大常委会为完善人民代表大会制度，进行了不少有益的探索，人大机关的同志们在学习和工作中也就人大工作的理论与实践，进行了一些研讨与总结。为了积累经验，推动人大工作的开展，促进人民代表大会制度的不断完善，特把人大机关同志们近几年来写的一部分学习体会和经验总结汇编成册，供有关同志参阅。收集的文章绝大部分是与人大工作有关的，也有几篇是近几年学哲学、学社会主义理论中写的心得体会文章，其中，多是在省、市级报刊上发表过的，有的还被评为优秀论文，故一并收编入册。因为时间仓促，收编的文章没有请作者进一步斟酌。由于我们的水平有限，编撰工作难免存在一些问题，敬请读者，特别是做人大工作的同仁们予以批评。

彭泽国、李拥平、刘国敏 一九九一年四月十二日

目 录

1. 坚持人大制度 反对三权分立…………… 陈仲华(1)
2. 贯彻七中全会精神 努力做好人大工作…………… 陈仲华(12)
3. 要牢记当好人民公仆…………… 杨万祥(19)
4. 树立四个观点 划清四个界限 推进民主和法制建设……………马启运(27)
5. 人民代表大会制度是我国政权建设的必由之路
……………马启运(33)
6. 要坚持完善人民代表大会制度…………… 彭泽国(40)
7. 调查研究是搞好人大工作的基本功…………… 王葆堂(43)
8. 正确认识几个关系 切实做好监督工作…………… 李德元(51)
9. 初谈地方人大财经委对计划预算的审查…………… 叶芳梯(55)
10. 执法检查 重在整改……………市人大法制委(62)
11. 注重实效 加强监督……………市人大财经委(69)
12. 督促查处违法典型 实行有效法律监督
……………市人大财经委(78)
13. 为人大常委会开展卫生方面的监督工作当好
参谋助手……………市人大教科文卫委(84)
14. 实行有效监督 促进环保法贯彻执行……………陈生荣(92)
15. 实行领导联系代表责任制是推动代表工作的一
项有效措施…………… 王开明(100)
16. 民主集中制是我党的根本组织原则…………… 杨万祥(107)

17. 在改革开放中加强党的建设…………… 杨万祥(111)
18. 共产党员必须牢记党的根本宗旨…………… 杨万祥(119)
19. 试谈人大工作中的几个哲学问题…………… 彭泽国(123)
20. 密切党同人民群众联系要重视发挥人大的作用…………… 彭泽国(131)
21. 弄清人民民主专政的辩证关系 正确把握现阶段阶级斗争的“度”…………… 高树钦(138)
22. 必须划清社会主义民主与资本主义民主的界限…………… 高树钦(145)
23. 从哲学观点谈社会主义民主与法制建设中的几个问题…………… 李德元(151)
24. 加强地方人大监督职能的哲学思考…………… 张育民(157)
25. 论解决地方人大监督工作中一些矛盾的体会…………… 高永强(163)
26. 依托汽车产业 发展十堰经济…………… 马启运(167)
27. 对处于二汽产品调整时期的我市地方经济发展的几点意见…………… 马启运(171)
28. 发展农村商品生产不可忽视一个“小”字…………… 彭泽国(178)
29. 如何对待当前的市场疲软…………… 叶芳梯(183)

坚持人大制度 反对三权分立

陈 仲 华

江泽民同志在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话中指出，必须坚持和完善人民代表大会制度，不能搞西方那种议会制度；在庆祝建国四十周年的讲话中指出，把我们的国家建设成为高度民主的社会主义强国，是我们应该长期为之奋斗的目标和任务，也是我们政治体制改革的重要内容。

人民代表大会制度是我国人民民主专政的政权组织形式，是我国人民当家作主的根本政治制度。它以民主集中制为组织原则，由人民选举代表组成国家权力机关。广大人民群众通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，行使管理国家和社会事务，管理经济文化事业的权力。实践证明，人民代表大会制度与我国人民民主专政的国家性质是相适应的，它充分体现了社会主义民主的广泛性和社会主义制度的优越性，是适合广大人民当家作主的需要的。我们要建设高度的社会主义民主，最重要的就是坚持人民代表大会制度。我们进行政治体制改革，就是要对人民代表大会制度进一步完善。正如邓小平同志指出的：“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制度，而不是美国式的三权鼎立制度”。那些搞资产阶级自由化的人恶毒攻击我们的社会主义民主制度，大肆鼓吹西方资产阶级“三权

分立”，说什么“三权分立我想是可能的，这是民主化应当做到的。”这在一部分人特别是青年人的思想中造成了混乱。为坚持人民代表大会制度，反对三权分立，纠正一部分人的思想混乱，这里有必要对什么是“三权分立”作一叙述，对“三权分立”的实质进行揭露，对我国不能实行“三权分立”加以阐明。

一、“三权分立”是一种政治学说，也是一种国家制度

作为一种政治学说，“三权分立”的提出，可以追溯到两千五百多年前的古希腊奴隶国家时期的著名科学家和思想家亚里士多德他在其所著的《政治学》中就提出，国家政治机构的职能应当划分为三个部分，即，议事机能、行政机能和审判机能。当然，亚里士多德的这种分法还不是近代意义上的“三权分立”学说，但它却为后来“三权分立”学说的创立提供了思想素材。

近代的“三权分立”学说，是由资产阶级思想家提出和创立的。十七世纪英国资产阶级革命后期，自由主义思想家洛克在其所著的《政府论》中明确提出了分权学说，他把国家权力分为立法权、行政权和对外权。洛克的这种分权学说，实际上是将国家权力划分为两个部分，即制定法律和执行法律。所以，他的权学说不是“三权分立”而是“两权分立”。洛克的分权学说突出强调了立法权的重要，但对司法权的重要性认识不足，没能把它独立起来，反而将其纳入行政之内，这无形之中就减弱了对法律执行情况的监督。尽管如此，洛克的分权学说还是有其不可忽视的意义，它为实现资产阶级的“三权分立”奠定了基础。

资产阶级的政治学说，在资产阶级革命逐渐深入发展中逐渐成熟。到了十八世纪法国资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠

时期，“三权分立”的学说已经基本定型了。孟德斯鸠认为，每一个国家都有三种权力：即立法权力、行政权力、司法权力。孟德斯鸠所谓的立法权力，是指制定临时的或永久的法律权力，以及修正或废止已经制定的法律的权力。所谓行政权力，是指惩罚犯罪或裁决私人讼争的权力。孟德斯鸠坚决主持立法、行政、司法这三种权力必须分立。同时，必须分别由不同的人或机关掌握和行使。他认为，如果其中的两权或三权掌握在同一个人或同一个机关手里，自由就要受到侵犯，就会导致专制制度的产生。

孟德斯鸠明确地阐述了三权之间互相制衡的关系，立法机关根据行政机关的要求召开会议，行政首脑保留对立法的否决权，司法机关应能行使特别审判权。

孟德斯鸠的上述制衡论的思想，后来被美国的联邦主义者汉密尔顿大加发挥。在汉密尔顿看来，权力本身具有某种侵犯的性质，应该给他们规定一定的限度，加以限制。“三权分立”的办法不是三权的绝对的分离，而是要使他们彼此联系，相互结合，相互制约平衡，防止权力彼此的侵犯，“以权力制止权力”。

从上述过程可以明显看出，“三权分立”学说从产生到发展经历了漫长的历史演变过程。它从萌芽到“二权分立”再到“三权分立”是一个逐步完善、逐渐成熟的过程。它是资产阶级民主理论的重要组成部分，它在反对封建专制和独断权力的斗争中，在指导资产阶级国家机关的建立和运转上发挥了重要理论武装的作用。

二、“三权分立”学说的实质

(一)“三权分立”学说，孤立地谈论国家形式，而不去揭示

国家存在的实质，带有不可避免的缺陷。马克思主义的国家学说认为，国体决定政体，政体是国家政权的外部表现形式，政体要与国体相适应。分权学说所涉及的是国家机关体系的组织和活动原则，这些问题，只属于国家的形式的范畴，抽掉了国家的阶级实质去空洞、抽象地谈论国家形式，只能模糊人们对国家本质的认识，国家的实质是掌握国家权利的统治阶级用来保护自己，反对敌人的。对于资产阶级国家来说，是要极力维护私有制的。对于无产者和广大人民来说，以维护私有制为目的国家是不能同时维护无产者的政治权力的。“三权分立”抽掉了国家的阶级内容，宣扬超阶级的国家观点，也就不可能真正揭示出分权与制衡的实质了。

(二)资产阶级标榜，实行“三权分立”，议会可以有效地监督、制约政府首脑，使他们能够尊重和代表民意，不致滥用职权。但是，资本主义的政治实践表明，议会对行政首脑的监督权在日益削弱，行政首脑的权力却一再扩大。“宪法把实际的权力授给了总统，而力求为国民议会保证精神上的权力”(《马克思恩格斯全集》第8卷第137页)在美国，三大权力之间运行上，以总统为代表的行政权力日趋扩大，国会权力则相对削弱。行政首脑可以通过多种途径否决议会通过的不利于自己的法案，又可以直接或间接地影响、干预立法。实际上，行政首脑在许多方面已经超越了法律规定的权力，也在许多方面摆脱了议会对他的牵制。行使权力的扩大破坏了想象中的分权与制衡的关系，“三权分立”，确立的对行政首脑的监督制约，并不能保证行政首脑不滥使职权，更何况资产阶级国家的议会，根本不代表国家的意志，只反映资产阶级意志和利益。

(三)资产阶级标榜，实行了“三权分立”，通过权力制衡的

办法，实现利益的公平分配。其实，这种权力的分配，只能是资产阶级内部不同集团之间的利益的分配，而广大劳动群众是被排斥在政权体系之外的，这种现象，是取不公平的利益剥夺。在资产阶级一个阶级掌权的国度里，不论权力怎样分立与制衡，无产阶级和广大劳动群众都不会获得真正的政治权力和自由的。另外，即使是资产阶级内部各利益集团的矛盾，也不可能通过“三权分立”从根本上得到解决。资产阶级各利益集团的矛盾，是在他们的剥削本性和私有制基础上产生的，这种深深植根于经济关系中的利益冲突，不可能通过某种政体形式从根本上得到解决。“三权分立”制度不过是把资产阶级各利益集团之间尖锐的冲突保持在不致使资本主义制度瓦解的范围内，并给他罩上公平的面纱，用以欺骗和愚弄群众。

（四）分权学说，一开始就是以阶级妥协的理论出现的，未能鼓励人们彻底地推翻封建制度。从资产阶级与封建贵族之间的矛盾激化以后，按照历史发展的过程，应该由资产阶级取代封建主而成为完全的统治者。但是，由于这两个阶级同是剥削阶级，他们的区别只是剥削的方式，发展剥削的条件不同而已。因而，在资产阶级革命中，就有了一部分小封建主和资产阶级结成了联盟，出现了资产阶级和封建贵族分享政权的局面，这充分暴露了“三权分立”学说的妥协性和资产阶级革命的不彻底性。

（五）“三权分立”学说从阶级本质上说，是一种剥削者的民主制度。资本主义的经济制度的特点是资本家掌握生产资料，通过雇佣劳动的方式剥削工人生产的剩余价值，这在形式上，劳动力的买卖通过契约自由的原则进行的。这样，似乎资本家和工人处于平等的地位。因此说，资产阶级对劳动人民

的剥削是采取比封建制度更隐蔽的方式进行的，就更具有虚伪性和欺骗性。他们把资产阶级的民主粉饰成为全民的民主、全体社会成员都能享有的民主。他们在自己的宪法中，宣扬他们的国家是人民的国家。同时，他们还制造种种假象，使他们的民主制度貌似全民的民主制度。而分权学说就成了麻痹人民斗志的腐蚀剂。似乎按照分权原则组织起来的国家机关体系，不论哪一个部门、哪一个人只能掌握一部分国家权力，不能产生一个部门，更不会产生一个人专政的现象。同时，在分权原则下，有的部门还是民选的代表组成的，有的部门的首脑甚至是民众挑选的。这样，就更使人们感到自己已经成为国家的主人，而难于去仔细考察和分析民选的实质，而甘于受资产阶级的愚弄。

总之，分权学说，没有超出资产阶级革命时代要求，没有超出资产阶级狭隘的阶级利益的要求，他们要求建立的，只不过是资产阶级的理想化的王国。另外，分权学说的各种要求，不管怎样合乎理性，它所要求建立的政治制度也只能是为资产阶级谋利益的制度。

“三权分立”所代表的利益的狭隘性及其内在的不可克服的矛盾，表明它并非如资产阶级宣扬的那样，是一种最高级、最广泛、最完善、最民主的政治体制，用新型的更合理的政治体制取代“三权分立”已经为历史的必然。马克思、恩格斯以及其严谨的科学态度，经过几十年艰苦的、理论与实践结合的探索，终于发现了可以而且应该用来代替已被打碎的国家机器的政治形式，这种政治形式的基本原则就是民主集中。我们国家的政治制度就是以民主集中制原则建立起来的人民代表大会制度。

三、我国不能实行“三权分立”的政治制度

任何一种政治学说和政治制度都是在一定的历史条件下形成和发展的，都是为统治阶级的利益服务的。“三权分立”的学说和制度也是这样。“三权分立”产生于十七、十八世纪资产阶级反对封建专制制度斗争的时期，它适应资本主义经济基础的社会关系，符合资产阶级政治统治的需要，所以，它才被资产阶级作为组织国家机关的指导思想和指导原则广泛地应用了。

我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，这就从本质上区别于资产阶级的国家。我们有自己的经济基础和政治关系，也就有相应的政治学说和政治制度，而不能照搬资产阶级的“三权分立”的政治学说和政治制度。

(一)“三权分立”不适应我国的阶级性质。马克思主义国家学说告诉我们，政权组织形式是指统治阶级用来实现其行使国家权力的特定形式，也就是统治阶级为了巩固自己的利益组织起来的政权机关。政权组织形式同国家的阶级性质是密切联系的。国家的阶级性质决定政权的组织形式和原则，国家政权的组织形式和原则又体现和反映了国家的阶级性。他们两者是内容和形式、决定和从属关系。这样的国家性质就从根本上决定了我国根本不可能实行资产阶级国家的“三权分立”和“制约平衡”的原则和制度，而只能按照无产阶级的民主集中制和巴黎公社式的“议行合一”制的原则和制度来组织我们的国家机关，指导国家机关之间的关系及活动。民主集中制同“三权分立”，无论是阶级性质、理论上，还是在思想方法、出发点和目的上，都是根本不同的。“三权分立”是

资产阶级的国家政体，是资产阶级民主制度的政体，是无产阶级民主制度的重要内容。两者泾渭分明、不能混同。

(二)“三权分立”不适应我国的经济基础。无论是哪种情况下的“三权分立”，都是以生产资料的资本主义私有制为基础的，是建立在资本主义经济基础之上的上层建筑，是维护资本主义生产关系和资产阶级专政的。我国是建立在生产资料公有制基础上的人民民主专政的社会主义国家，全体人民的根本利益是一致的。我国的宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民的权力是统一的、不可分割的。这样，就从根本上决定了我国必须实行人民代表大会制，即全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，统一行使国家和地方的权力。在这样的一个基础上，国家机关之间实行职责和职权上的适当分工。这同建立在生产资料私有制基础上的资本主义国家的阶级分权和资产阶级内部不同利益集团之间的分权，具有根本不同的性质。我国的人民代表大会不仅行使立法权，并且产生和监督国家行政机关和司法机关。国家行政机关和司法机关对它负责，受它的监督。它们在人民代表大会的统一监督下，既有分工，又协调一致在进行工作。它与资产阶级“三权分立”制度下分别行使立法、行使、司法权力的那样国家机关的互相牵制和对抗是根本不同的。

(三)“三权分立”不适应我国的政权组织形式。资本主义社会存在着资本与劳动的对立，同时资产阶级内部也存在着不同利益集团的矛盾。“三权分立”正是阶级对抗和利益矛盾的产物。社会主义国家由于消灭了剥削阶级，人民的根本利益的一致性，决定了在社会主义国家里不存在根本利益不同

的集团，因而，也就没有了“三权分立”赖以存在的阶级基础。马克思主义经典作家在论述无产阶级政权的组织原则时，对“三权分立”一向持否定的态度。一八七一年，巴黎公社诞生后。马克思就认为无产阶级政权不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的机关，也就是实行“议行合一”制度。而“三权分立”是与国家权力的统一相矛盾的，不适合于社会主义社会。

（四）“三权分立”不符合我国的政治现状。“三权分立”的政治制度是同资产阶级多党制、议会制、竞选制等一整套制度紧密相联的。“三权分立”作为资产阶级内部不同利益集团之间的分权，是通过资产阶级的两党制或多党制实现的，有的甚至是通过长期执政的一党内部的不同派系实现的。这些政党的派系分别代表资产阶级内部不同集团的利益，他们之间的矛盾是不可调和的。反映到政治上，就是既利用“三权分立”的原则不互相牵制、又根据集团利益的需要实际上加以改变，争取夺利。随着垄断资本主义的发展，现在，在一些资本主义国家中，比如美国，行政权力不断扩大和加强，司法权超越了立法权，同“三权分立”学说所谓的三种国家权力的制衡实际上相距越来越远。如果照搬“三权分立”制度，也就必须在政治制度上实行“全盘西化”、搞多党制，从而否定了我们的最根本的政治制度。

（五）我国进、现代的历史经验也已证明“三权分立”不适合我国的国情，在实际政治生活中行不通的。从清朝末年康有为、梁启超等人的改良主义运动到孙中山领导的资产阶级民主革命，都曾试图按照西方资产阶级“三权分立”的学说来反对封建专制的统治，改造中国。但是，都失败了。戊戌变法

只进行了百天便被镇压下去，六君子喋血黄沙，康、梁流亡国外。孙中山领导的辛亥革命诞生的资产阶级共和制的南京临时政府也只能是昙花一现，便被帝国主义和地主买办阶级的代表人物袁世凯所篡夺。事实已经说明，人民民主专政，人民代表大会制度，是我们总结了国内外正反两个方面的经验教训后才找到的适合我国国情和革命传统的政治制度，它充分体现了我国社会的阶级本质和广泛的群众基础，也有利于人民群众参加国家管理，它远远优越于“三权分立”的资产阶级制度。

综上所述，我们的国情和我们的政权性质决定了我们推行社会主义民主政治只能选择符合我国国情的、由共产党领导的人民代表大会制度。通过人民代表大会制度来充分发挥全国广大人民群众意志，组织我们的国家机关，指导国家机关之间的关系及活动。而不可能抛开中国的国情与现实，去实行与我国国情政权性质完全不相符的“三权分立”制度。在今天的社会主义制度下，如果再搞“三权分立”那无疑是历史的倒退，是没有出路的。

我国一些搞资产阶级自由化的人，对西方民主津津乐道，对“三权分立”推崇备至，总想把它搬到中国来。方励之就公开宣称：“只有实现三权分立，中国才可能有真正的民主”。这种论调，无疑是鼓吹“全盘西化”、“多党制”，其实质是不要人民代表大会制度，不要中国共产党的领导，使无产阶级的共和国变成资产阶级的共和国，使人民民主专政变成资产阶级的专政。

邓小平同志在最近的讲话中又指出：“要加强民主与法制建设”。江泽民同志也指出：“我们要加快政治体制改革过程，

加强民主法制过程,要进一步发挥各级人民代表大会的作用,特别是依法行使对政府工作的监督”。江泽民同志这个讲话为完善和发展人民代表大会制度指出了方向。

我们坚持人民代表大会制度,加强社会主义民主与法制的建设,要保障人大代表的法律地位和权利,提高对人大代表作用的认识,加强与人大代表的联系,围绕人大常委会会议议题开展代表活动,切实认真办理代表议案、意见和建议,培养代表的能力,保证代表的素质,要优化人大常委会群体结构,提高常委会组成人员的思想、政治、道德品质、文化知识、身体等素质;加强人大机构建设,强化办事机构工作人员的配备和管理,注重机关工作人员的双向流动。要迅速制定人大对政府各部门工作的监督程序,特别注意对政府执行宪法及其他法律、法令等方面的监督,以提高人大的工作质量。要加强立法,特别是关于改革开放的立法,反对资产阶级自由化的立法,保障人民群众享有宪法保障范围内权力的立法。使政府各部门做到有法可依、有章可循、更好地提高政府的工作效率。最后,要切实加强党对人大工作的领导。中国共产党是领导我们事业的核心力量,坚持党对国家政治生活和社会主义事业的领导,是我国的一项基本政治原则,是“四个坚持”的核心,任何时候都不能动摇。人大及其常委会必须置于党的领导之下,只能这样,才能保证人大及其常委会的正确方向,才能逐步健全和完善人民代表大会制度。