

—❧ 王清秀 / 著 ❧—

人大 大学

(第二版)



王清秀 / 著

RENDAXUE

人大学

(第二版)



中国政法大学出版社

2014 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

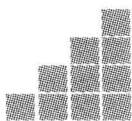
图书在版编目（C I P）数据

人大学/王清秀著. —2版. —北京:中国政法大学出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-5620-5443-6

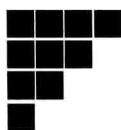
I. ①人… II. ①王… III. ①人民代表大会制—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第112314号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	26
字 数	425 千字
版 次	2014 年 7 月第 1 版
印 次	2014 年 7 月第 1 次印刷
定 价	65.00 元



第二版



序 言

十年磨一剑

全国人大常委会研究室原主任
现中国宪法学研究会顾问

程湘清

我和王清秀先生相识在《人大学》里。

2002年，我参加了他撰写的《人大学》书稿研讨。看完书稿后，在书面意见开头情不自禁写下了这样一段话：“我赞成创立人大学。王清秀提出来并写成书，从理论上全面系统地加以研究，很有意义。该书具有开拓性，实属不易。作者以马列主义国家学说为指导进行分析，观点上站得住。”

创新是灵魂。在我国人民代表大会制度五十华诞前夕，《人大学》于2003年5月出版了。该书的出版填补了我国社科领域的一项空白，为加强我国民主法治建设做出了贡献。2004年4月29日，《法制日报》以《王清秀与我国第一部〈人大学〉》为题，发表了评论文章。

花开花落，春来暑往，《人大学》出版转眼十一个年头了。在这段时间里，王清秀先生发表了不少理论文章，出版了七部人大理论著作，有的文章和著作获国家奖、省级奖。王清秀先生是个很勤奋的人，他不仅写理论著作，

还写文学作品，但都是围绕着民主政治这个主题运笔的。他的长诗《民主的足音》（6770行，257页）从原始民主写到今天的社会主义民主，跨越上下五千年，从农民协会写到今天的人民代表大会，彰显百年风云。该长诗对研究我国民主史和人大制度史，是很值得一读的文学作品。

唐代大诗人贾岛曾在《剑客》一诗中写道：“十年磨一剑。”据王清秀先生追忆，从《人大学》收集资料、动笔起草，到再版长达二十几个年头。二十多年来，我国市场经济体制逐渐形成与完善，人民代表大会制度建设不断加强，社会主义法律体系基本构建，公民参与渠道不断拓宽，人大理论研究取得了长足发展，人大立法、决定、选举、监督有了许多创新之举。王清秀先生与时俱进，一直致力于人大学的研究，并将研究成果充实进了《人大学》修改稿。在人民代表大会制度建立六十周年的日子里，《人大学》第二版问世，是一件可喜可贺的事。

《人大学》第二版较第一版做了一些较大的改动。人大制度是人大组织实现的目标，人大组织是人大制度运行的载体。该书将人大学研究的对象分为人大制度和人大组织两部分，以此作为本书上、下篇。

《人大学》第一版中论述人大制度的内容有三章，现改写为十章，对人大制度做了详尽的阐述。人大制度，从实质上讲是人民当家做主的制度；从地位上讲是国家的根本政治制度；从功能上讲是权力体系配置制度。人大制度的重要任务是配置构建我国纵向和横向权力体系。只有配置与国体相适应的政体组织形式，人民当家做主的基本权利、国家权力机关的最高地位方得实现。

在下篇人大组织中，对人大代表制度、权力机关的议事制度、人大组织的自身制度等进行了论证。人大立法制度、决定制度、选举制度、监督制度，广义地讲是人民代表大会制度的重要内容，狭义地讲是人大组织的自身制度。决定权是人大权力的核心，立法权为其提供法律依据，选举权为其奠定民主基石，监督权为其保驾护航。

该著作针对我国人代会特点，结合外国议会的做法，对设置权力机关初审制度的必要性、重要性、可行性进行了深入探讨和研究。外国议会的议案审查，是审查主体专门委员会在会中的活动。我国议案的初审活动，宜由会

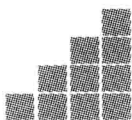
中移前到会外。专门委员会向人民代表大会或其常务委员会提出审查报告或议案，人代会或其常委会会议不再讨论议事原案，而是审议表决专门委员会提出的审查报告或议案。

控财权，是私权对公权的控制权，是人民对政府的控制权。控财制度，既是西方议会制度的一项主要构建，也是我国人民代表大会制度的一项重要制度。王清秀先生将原来书中控财制度一章，分为上、下两章，不仅提出了加强预算初审、改革人代会预算审议对象及审批程序的设想，而且进一步阐述了建立临时预算制度，以弥补我国各级政府预算年度开始无预算运行的“法律空白”。

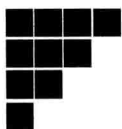
总之，《人大学》第二版同第一版比较，理论上更具针对性、系统性、全面性，对我国人大理论建设将发挥其应有的作用。

写下以上感悟，是为序。

2014年4月于北京



第一版



序言（代序）

王清秀与我国第一部《人大学》

——2004年4月29日《法制日报》

陈金玉

中华民族是一个具有悠久历史和灿烂文化的民族。辛亥革命以前，我国的政体一直上演着专制的悲剧。1954年9月15日，第一届全国人民代表大会胜利召开，标志着一个与国体相适应的、工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的崭新的国家政体——人民代表大会制度的确立。从此，历史将人民第一次推上了当家做主的政治舞台，成了国家政治生活的主导。人民有了行使自己权利的组织，有了充分发表自己意见的讲坛，有了按着自己意愿组织与建立国家政权机构和决策国家重大事项的权利。

随着依法治国基本方略的实施和社会主义政治文明建设的加强，无论是人民代表大会制度的内在规律，还是社会发展的客观反映，都迫切要求加强人民代表大会制度的研究。一门专门研究新中国政体的学科——人大学与其论著《人大学》应运而生。

王清秀从事人大工作二十多年，始终致力于人大理论研究。在多年潜心

研究的基础上，写成的《人大学》一书，经第九届全国人大常委会办公厅研究室程湘清主任及人大系统不少专家审阅论证后，给予了充分肯定和高度评价。

1. 开拓性。该书遇到的第一个必须回答的问题，就是要不要建立这门学科，建立一个什么样的学科。一直以来，宪法学虽然对人民代表大会制度进行了论述，但仅是其中的一部分，难以涉及人民代表大会制度自身的理论和实践。而政治学对政治制度的研究也只是从国家政治体制的角度进行分析，包容不了人民代表大会制度理论的全部。因此，《人大学》一书所具有的首创性和开拓性应是其重要的价值所在。

2. 深刻性。该书以马克思主义国家学说为指导，以人民代表大会制度建设的实践为基础，坚持理论性与实践性、学术性与知识性、历史性与现实性相结合，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的有机结合与辩证统一，从静态与动态、纵向与横向、国内与国外、多方位、多角度进行了研究，从理论的高度进行了深刻分析阐述，具有较高的理论水平和学术价值。

3. 整体性。书中不仅界定了人大学的概念，而且阐述了人大学研究的对象、范围、理论体系、与相关学科的关系。研究了人民代表大会制度形成的全过程，人民代表大会制度的本质及内容、基本原理、地位作用、产生原因、内在规律；政权结构及相互关系、产生方式及运行准则，内容十分丰富。

4. 实用性。书中认真总结了人民代表大会制度建设近半个世纪以来的新经验，对完善这一制度提出了一些很有见地的观点和设想。另外，还将我国人民代表大会制度与西方议会制度进行了比较，为借鉴国外议会制度有益的东西提供了参考，具有很强的实用性。今年是我国人民代表大会制度建立五十周年，《人大学》的出版发行，将是献给人大制度和人大工作者、理论研究者的一份厚礼，它必将迎来这门学科群芳吐艳的美好花季。

目 录

绪论：人大学	001
第一章 人大学概论	003
• 第一节 人大学的概念及地位	003
• 第二节 人大学的理论基础	005
• 第三节 人大学研究的范围	009
• 第四节 研究人大学的意义及方法	011
上 篇 人大制度	017
第二章 人大制度概述	019
• 第一节 人大制度的内涵	019
• 第二节 人大制度的特征	022
• 第三节 人大制度的政治功能	028
第三章 人大制度的理论支撑	032
• 第一节 人民主权	032
• 第二节 代表制	036
• 第三节 民主集中制	043
第四章 人大制度是人民当家做主的制度	047
• 第一节 人民当家做主的保障	047
• 第二节 人大制度体现了人民主权原则	051

第五章	人大制度是根本政治制度	054
• 第一节	国家制度概述	054
• 第二节	国家制度的演进	056
• 第三节	我国的根本政治制度	058
第六章	人大制度是权力配置制度	060
• 第一节	权力配置的内涵	060
• 第二节	权力配置由国家性质决定	062
• 第三节	国家结构是权力配置的国家形态	067
• 第四节	国家机关是权力配置的重要内容	069
• 第五节	我国权力的配置	073
第七章	选举制度	078
• 第一节	选举概论	078
• 第二节	选举制的产生与发展	082
• 第三节	选举原则及代表名额	088
• 第四节	选举程序	094
第八章	民族区域自治制度	102
• 第一节	民族与国家结构	103
• 第二节	民族区域自治	107
• 第三节	民族区域自治制度的形成与作用	115
第九章	特别行政区制度	121
• 第一节	特别行政区概论	122
• 第二节	特别行政区的特征	125
• 第三节	特别行政区的政治制度	128
第十章	人大制度形成史	131
• 第一节	萌芽阶段	131
• 第二节	雏形阶段	136

• 第三节	隐蔽阶段	142
• 第四节	转折阶段	148
• 第五节	过渡阶段	152
第十一章	人大制度的确立	159
• 第一节	人大制度确立的因素	159
• 第二节	我国政体沿革	162
• 第三节	人大制度确立的背景条件	164
• 第四节	人民民主政权设置	166
下 篇	人大组织	172
第十二章	人大代表	174
• 第一节	人大代表概述	174
• 第二节	人大代表的权利和义务	177
• 第三节	联系选民制度	184
• 第四节	代表视察制度	186
• 第五节	人大代表的地位和作用	188
• 第六节	人大代表资格	193
• 第七节	人大代表培训制度	197
第十三章	人大代表机构	202
• 第一节	代表机构概述	202
• 第二节	资产阶级的代议机构	205
• 第三节	我国的代表机关	210
• 第四节	全国人大代表机构	212
• 第五节	地方人大代表机构	218
第十四章	选任制度	228
• 第一节	选任权概述	228
• 第二节	选任权的种类	230
• 第三节	选任权行使程序	234

第十五章 议事制度	240
• 第一节 议事制度概述	240
• 第二节 议事原则与保障	244
• 第三节 议事辅助制度	248
• 第四节 议事主体制度	252
• 第五节 议事程序制度	255
第十六章 立法制度	261
• 第一节 立法概述	261
• 第二节 立法权	266
• 第三节 立法体制	272
• 第四节 立法原则	276
• 第五节 立法规划	281
• 第六节 法案草拟	283
• 第七节 立法程序	288
• 第八节 法律解释制度	293
第十七章 决定制度	299
• 第一节 决定权	299
• 第二节 决议与决定	307
• 第三节 决定权行使原则及程序	314
第十八章 监督制度	318
• 第一节 监督概述	319
• 第二节 权力机关的监督	321
• 第三节 工作监督	330
• 第四节 立法监督	333
• 第五节 执法监督	340
• 第六节 宪法监督	342

第十九章 控财制度（上）	353
• 第一节 财政与预算	353
• 第二节 控财权	359
• 第三节 控财制度	365
第二十章 控财制度（下）	369
• 第一节 预算审批制度概述	369
• 第二节 临时预算审批制度	374
• 第三节 政府预算审批制度	380
• 第四节 预算调整制度	387
• 第五节 政府决算审批制度	391

绪论：人大学

人类社会发展是一个自然认识过程，是一部认识史。随着生产力的进步，现代科学体系正迅速沿着高度综合和高度分化相统一的趋势发展，由单线走向分支，由笼统研究走向专项研究。基础科学进一步分化，形成了许多分支学科和边缘学科，使社会科学空间领域越来越广阔，为人大学的研究和建立提供了良好的环境。

人大学是研究人大现象的本质及其产生和发展规律的科学，是政治学的分支学科。从某种意义上讲，政治学是国家学，人大学是国家学说重要的组成部分。

人大学研究的客体，是人大制度和人大组织。人大制度是人大组织实现的目标，人大组织是人大制度的载体。人大组织的选任制度实现人大制度横向及纵向权力体系的配置；立法制度为人大制度构架了法律体系；决定制度体现了人大制度人民主权的本质；监督制度为人大制度提供了保障。

从时空看，我国人大制度萌芽于 1921 年浙江省衙前镇衙前村农民协会，距今已有近百年的历史。新中国成立前，其经历了长达二十八年的革命斗争史，是用鲜血和生命换来的。1954 年，第一届全国人民代表大会第一次大会胜利召开，标志着人民大会制度确立。各级政权的配置，构成了国家五级结构。

从实践看，每年换届，凡享有选举权的全国各族人民都参加人大代表选举活动。全国人代会每年举行一次，地方人代会每年至少召开一次，选举其常委会和专委会，选举国家机关领导人，产生“一府两院”；听取“一府两院”的工作报告及计划、预算报告；各级人民代表大会常务委员会至少两个月举行一次会议，会议期间，批准上年度政府预算，听取预算执行情况的报

告或专题报告，开展立法、决定重大事项、任命干部；闭会期间，进行日常监督，组织人大代表开展视察、执法检查、走访选民等活动。这种社会现象，覆盖全国九百六十万平方公里国土上所有城镇乡村，涉及每一个公民，人大现象是人大学产生的根本原因。

全国各级人大设有理论研究机构及刊物。大专院校建立了人大研究机构，创办的理论期刊、校刊设有人大学、人大研究栏目。社科组织、大专院校经常举行人大理论学术会议及国际研讨会，派代表团出国考察外国议会制度，翻译出版了大量的文章和书籍。人大理论研究已成规模，为人大学的确立培植了丰厚的土壤。

我国的人大制度和人大组织具有中国特色，与世界各国议会比较，其性质和运行方式皆有不同，亟待用马克思主义的国家学说研究我国政权组织形式的内涵及性质、产生的历史根源及时代背景、发展规律及价值取向。所以，建立人大学具有重要的现实意义和深远的历史意义。

我国的政权组织由权力机关（人民代表大会）、行政机关（人民政府）、司法机关（人民法院、人民检察院）组成，人大学与行政学、司法学构成我国政权理论三大学科。

第一章 人大学概论

第一节 人大学的概念及地位

一、人大学的概念

社会科学研究的客体是社会现象，其根本任务是研究社会现象的本质及其产生和发展的规律。

搞清人大学，首先需弄清“人大”这个词的概念。目前，多把“人民代表大会”简称“人大”。按照“常务委员会”简称“常委会”的缩略方法，“人民代表大会”应简称“人代会”。把“人民代表大会”简称“人大”，是不准确不科学的。人大，应是人大制度（人民代表大会制度）和人大组织的统称。人大组织即由代表组成的机构，包括人民代表大会及其常务委员和专门委员会。人大制度是人大组织运作的目标，人大组织是人大制度实现的载体。

建立人大学，旨在实现人大理论的学科化。要实现这一目的，就要以马克思主义国家学说为指导，借鉴国外代表（议）机构有益的东西，结合我国人大实践，把人大学理论系统化、规范化、科学化。人大学，是人大现象的科学抽象，是对人大实践进行理论概括的一门学科，是人大理论和知识逻辑体系的学说，属于社会科学体系的范畴。

人大学，也像其他学科一样，将进一步分化，形成许多分支学科，使人大学研究空间领域更加广阔。人大制度是通过人大组织进行间接选举、创制法律、科学决定、有效议事、强化监督、扩大公民参与等活动实现的，这就产生了人大学的分支学科——人大史学、人大代表学、人大选举学、人大立法学、人大决定学、人大控财学、人大议事学、人大监督学等，是一门研究

权力配置及运行机制的系列科学。

二、人大学是政治学的分支学科

政治学是一门研究政治现象的科学。政治是经济的集中表现，社会政治生活以国家为中心，形成了一个有机、复杂、完整而庞大的组织管理系统。政治是统治阶级紧紧围绕国家政权为实现自己利益进行的活动，政治学是研究如何认识国家、组织国家和管理国家的科学，从这种意义上讲，政治学就是国家学说。政权问题，是国家的根本问题、核心问题。政治学研究国家，就要研究以国家为主体的政权组织、政治关系、政治制度、政治活动。人大组织是我国权力机关，人大制度是我国的根本政治制度。我国的政治学，研究国家政权组织就必须研究人大组织，研究政治制度就必须研究人大制度，研究政治关系就必须研究人大与人民、人大与行政机关及司法机关的关系。目前我国出版的各种版本的《政治学》，都把研究人大现象的本质、产生及发展规律作为该学科研究的重要内容。外国出版的有关国家学说的著作，也把议会现象作为研究的重要内容，如美国威尔逊著的《国会政体》（商务印书馆1986年版）。该书对美国国会参议院、众议院的组织结构、议事规则和法案的提出与通过，作了较为详尽的评论，并着重分析了国会各常设委员会的职责和权力。又如英国政治学家安德鲁·海伍德所著的《政治学》（张立鹏译，中国人民大学出版社2006年版），设有专章“议会机构”。这些学术著作，不仅充分说明了设立人大学的必要性，而且说明了人大学是政治学重要的分支学科。

资本主义国家按照“三权鼎立”的原则，把国家权力分别交由立法机关、行政机关、司法机关行使。我国按照人大制度，把国家机关分为权力机关、行政机关、审判机关和检察机关。行政机关、审判机关、检察机关由权力机关人民代表大会产生，受它监督，向它负责。研究行政组织和管理的学科行政学，如何正确实施法律问题的学科司法学，已从政治学中派生出来，成为政治学的一个重要分支学科。既然行政学、司法学成立，那么作为与行政学、司法学相对应的一门独立的学科——人大学，理应成立。

随着政治学的发展，一些西方学者提出，增加政治史学、政治心理学、政治社会学、比较政治学、政治方法学等门类。我国政治学界一些专家学者提出，政治学可分为概论、制度、史论、行政管理和国际组织五大门类。从