

做好地方人大工作

张志刚 曹玉海 主编

群众出版社

做好地方人大工作

主 编：张志刚 曹玉海

副主编：李宏祥 杨晓明



一九九〇年·北京

做好地方人大工作

张志刚 曹玉海 主 编

群众出版社出版、发行新华书店经销

航空工业出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.5印张 268千字

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

ISBN 7-5014-0496-8/D·301

印数：1—10,000册 定价：4.50元

目 录

第一章	坚持和完善人民代表大会制度	(1)
第一节	正确认识我国人民代表大会制度	(1)
第二节	积极完善我国人民代表大会制度	(8)
第三节	充分发挥人民代表大会实行“合议制”民主原则的 优越性	(12)
第四节	切实保障人大代表民主权利的实现	(15)
第二章	正确认识和处理党与人大的关系	(21)
第一节	党与人大的联系与区别	(21)
第二节	正确处理党与人大关系的几个问题	(23)
第三节	摆正领导关系与加强国家权力机关应有的作用	(28)
第三章	做好人民代表大会代表的选举工作	(30)
第一节	人民代表大会选举制度的实质和意义	(30)
第二节	人民代表大会选举制度的民主原则	(37)
第三节	人民代表大会代表选举的民主程序	(41)
第四节	人民代表大会代表选举工作的改革	(45)
第四章	重视提高各级人大代表的素质	(51)
第一节	提高代表素质是加强人民代表大会制度建设的 重要内容	(51)
第二节	人民代表需要具备的基本素质	(53)
第三节	提高代表素质的主要途径	(59)
第四节	关于人大常委会组成人员的条件问题	(69)
第五章	加强代表联系工作	(73)
第一节	代表联系工作与人大常委会整个工作的关系	(73)
第二节	联系代表的目的	(77)
第三节	联系代表的方式	(80)

第四节	加强制度建设,密切“双向”联系	(86)
第五节	基层代表联络机构的工作	(89)
第六章	做好代表建议、批评、意见的征集和 办理工作	(93)
第一节	做好代表建议、批评、意见征集办理工作的意义	(93)
第二节	建立代表建议、批评、意见的征集和办理的应有规范与 合理程序	(99)
第三节	增加办理代表建议、批评、意见工作的透明度	(106)
第七章	做好议案的提出和审理工作	(112)
第一节	议案的涵义	(112)
第二节	议案的提出和审理	(118)
第三节	议案的实施和监督	(123)
第四节	改善代表议案的提出和审理工作的几个问题	(125)
第八章	改善代表视察的质量和效果	(129)
第一节	视察的意义和作用	(129)
第二节	视察的内容	(132)
第三节	视察的程序	(134)
第四节	视察的形式	(140)
第五节	视察应注意的事项	(142)
第九章	开好地方人民代表大会会议	(145)
第一节	举行人民代表大会会议的意义和原则	(145)
第二节	人民代表大会会议前的准备工作	(149)
第三节	人民代表大会会议的举行	(152)
第四节	人民代表大会会议议题的审议	(155)
第五节	人民代表大会会议的表决	(168)
第十章	地方人大常委会会议及其议政水平的提高	(163)
第一节	开好地方人大常委会会议的意义	(163)
第二节	地方人大常委会会议议题的科学确定	(176)
第三节	地方人大常委会会议的举行	(170)
第四节	地方人大常委会会议质量的提高	(173)
第十一章	关于专门委员会的工作和建设	(181)

第一节	专门委员会的法律地位及性质	(182)
第二节	专门委员会工作的指导思想	(183)
第三节	专门委员会的工作职责范围	(188)
第四节	专门委员会工作的优势	(190)
第五节	专门委员会的建设	(195)
第十二章	做好乡鎮人民代表大会的工作	(200)
第一节	设立乡镇人民代表大会的必要性及重要意义	(200)
第二节	乡镇人民代表大会的职权	(204)
第三节	乡镇人民代表大会主席团的工作和建设	(208)
第四节	开好乡镇人民代表大会会议，充分发挥人民代表大会的 作用	(215)
第十三章	行使好地方立法权	(223)
第一节	地方国家权力机关行使好立法权的重要意义	(223)
第二节	行使立法权的指导思想及基本原则	(236)
第三节	地方立法范围的划分	(231)
第四节	地方立法的程序和技术	(235)
第十四章	充分、准确行使决定权	(239)
第一节	对决定权的认识	(239)
第二节	行使决定权的基本原则	(241)
第三节	行使决定权的范围	(244)
第四节	行使决定权的程序、方法	(246)
第五节	充分实现与准确行使决定权的几个问题	(248)
第十五章	行使好监督权	(256)
第一节	监督的性质和地位	(256)
第二节	监督的原则	(261)
第三节	监督的范围和内容	(266)
第四节	监督的形式和程序	(271)
第十六章	行使好选举和任免权	(281)
第一节	行使好选举和任免权的意义	(281)
第二节	行使好选举和任免权应遵循的原则	(285)
第三节	行使选举和任免权的程序上应注意的几个问题	(292)

第十七章	处理好上下级人大及其常委会之间的关系	(297)
第一节	上下级人大及其常委会之间的法定关系	(297)
第二节	上下级人大常委会之间的工作联系和上级人大常委会对 下级人大及其常委会的法律监督	(301)
第三节	努力加强上下级人大及其常委会之间的工作联系和法律 监督	(307)
第十八章	加强和完善地方各级人大常委会的 办事机构	(311)
第一节	加强和完善办事机构的意义和原则	(311)
第二节	办事机构的设置、工作范围、职责及特点	(331)
第三节	办事机构工作人员的配备及其素质	(321)
第四节	加强和完善乡镇人大办事机构	(325)
后记		(328)

第一章 坚持和完善人民 代表大会制度

第一节 正确认识我国人民代表大会制度

（一）革命导师关于民主制度理论的提出。民主是一种国家制度，这是马克思主义国家学说中的一个基本观点。马克思早就指出：“民主制是作为类概念的国家制度。”（《马恩全集》第1卷280页）列宁进一步指出：“民主是一种国家形式，一种国家形态。”（《列宁选集》第3卷257页）按照马克思主义国家学说的这一基本观点，既然民主是一种国家制度，那么毫无疑问，社会主义民主也就体现了社会主义国家的政治制度。作为社会主义国家的政治制度来说，我们的民主就应当是体现包括社会主义国家的国体和政体两个方面在内的。

在我国，人民民主专政，作为我国的国体，它反映国家的阶级本质。这就是无产阶级和劳动人民当家作主，建立无产阶级的政治统治，即无产阶级专政。人民代表大会制度，作为我国的政体，它是国家政权的组织形式。这就是无产阶级领导人民大众，按照民主集中制原则组织起来，行使管理国家和社会事务的权力。弄清楚这个问题，从根本上说，才能正确认识和实践我国的人民代表大会制度。

纵观历史，在国际共产主义运动发展进程中，各个国家在不同的历史时期，根据自己不同的国情，不同的民族特点，分别采取了多种多样的具体形式。

早在一百多年前，马克思总结了巴黎公社的经验，他指出：巴黎公社的出现，是作为“君主制形式”的“直接对立物”而产生的，是无产阶级社会“共和国的一定形式”。这种形式的好处，他认定是：“实质上是工人阶级的政府”，是“可以使劳动在经济上获得解放的政治形式”。（《马克思选集》第2卷374、378页）可惜，巴黎公社只存在72天就被扼杀了。

列宁在领导俄国十月革命的过程中，总结了苏联工农劳动群众在实践中创造的苏维埃政权组织形式这一宝贵的经验。他指出：“苏维埃制度是最高限度的民主制。”（《列宁选集》第4卷568页）在列宁、斯大林为首的布尔什维克党的领导下，苏维埃政权显示了强大的生命力，获得了巨大的胜利和发展。

毛泽东同志在领导中国民主革命的过程中，早在1940年写的《新民主主义论》一文中，就提出了关于在我国建立新民主主义国家政权组织形式的科学设想。他指出：“中国现在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。”（《毛泽东选集》一卷本638页）历史事实表明，我国的人民代表大会制度，就是在毛泽东同志的这一科学理论和设想的指导下，经过创建、发展、逐步完善起来的。

毛泽东同志根据我国的实际情况，提出的人民代表大会制度是我们国家的根本政治制度的设想，已在我国的宪法中得到了明确的肯定。我国宪法明文规定：“人民行使国家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。”这就表明，人民代表大会制度的确立，是我国长期革命斗争实践经验的总结，是我国的政体，是我们国家的根本政治制度。它符合中国的国情，具有中国的特色和优点。

（二）我国人民代表大会制度是实现人民当家作主的好形式。从人类历史发展的进程来看，社会主义民主，同以往一切剥削阶级的民主相比，可以说，是历史性地巨大飞跃，是最高类型

的民主。从本质内容上说，它是无产阶级和广大劳动人民享受的民主，是真正由人民当家作主的民主权利。从表现形式上说，它以间接民主作为主要的形式，以真正的人民代表大会制取代了资产阶级的议会民主制。

无产阶级在取得政权、争得社会主义民主之后，采用什么形式来实现这种民主，历来是人们十分关心的一个重要问题。列宁曾经提出了要“彻底发展民主，找出这种发展的形式，用实践来检验这些形式。”（《列宁选集》第3卷238页）可见实现社会主义民主的形式是多么重要。由于各个国家的历史条件和民族特点不同，究竟采用何种形式来实现社会主义民主，自然会各有差别。列宁同时指出：“一切民族都将走到社会主义，这是不可避免的。但是一切民族的走法却不完全一样，在民主的这种或那种形式上，在无产阶级专政的这种或那种类型上，在社会生活各方面的社会主义改造的速度上，每个民族都会有自己的特点。”（《列宁全集》第23卷64页）所以，实现社会主义民主的形式问题，既因各国的国情不同而有所差别，同时又对各国的社会主义民主政治建设产生重大的影响。

我国根据自己的历史条件和民族特点，在长期革命斗争中总结了自己的政权建设经验，确认以人民代表大会制度作为实现人民当家作主、实现社会主义民主的主要形式。为什么这样说呢？这是因为：一是人民代表大会是我国人民根据自己的意志，选举出自己信赖的人大代表，按照民主集中制的原则组成的；二是人民代表大会依照法律程序，定期举行会议，经常开展代表活动，代表人民行使国家权力；三是人民代表大会行使各项职权，开展一切活动，都要对人民负责，接受人民监督。基于以上几点可以看出，人民代表大会是我们国家实现人民当家作主，实现社会主义民主的主要形式。而且，这种主要形式，体现了人民代表大会是全面地、全权代表人民行使国家权力。历史经验证明：当人民代表大会制度坚持较好时，我们的社会主义民主就健康发展，我

们的国家就走向兴旺和发达；当人民代表大会制度受到破坏时，我们的社会主义民主就遭受践踏，我们的国家就遭受挫折和损失。今天，人民代表大会作为我国实现人民当家作主、实现社会主义民主的主要形式，它的进一步完善对发展我国的社会主义民主，仍然具有重要的作用。

（三）我国人民代表大会制度必须始终一贯坚持。我国人民代表大会制度作为国家的根本政治制度，我们要始终一贯地坚持，因为它具有以下一些基本特征。

人民代表大会制度体现了我们国家的阶级本质，保证了人民当家作主——这是它的第一个基本特征。

宪法规定，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，这体现了我们国家的阶级本质。我们国家的这一阶级本质，反映在国家政权组织形式上，要求能够保障十亿人民当家作主，这当然是不容易做到的。因为由十亿人民直接参与讨论决定一切国家大事，这只能是一种主观愿望，事实上是不可能的。我们只能采取象“代议制”或者“代表制”的形式，即由人民通过自己选出的代表，组成国家权力机关，代表人民行使国家权力。这就是我们之所以要实行人民代表大会制度的根据。它既体现了国家的阶级本质，又保证了人民当家作主。现在看来，这样做的好处很多。在现阶段，它有利于我们党领导下的人民政权，能在稳定的政治环境中，实施我国经济建设战略部署，实施党的基本路线规定的“一个中心”、“两个基本点”，使我国社会主义事业稳步地巩固地向前发展。

人民代表大会制度实行“议行合一”的原则，即由人民代表大会统一行使国家权力，体现了人民权力的至上性和全权性——这是它的第二个基本特征。

我国人民代表大会采取“议行合一”的制度，国家权力统一由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使。人民权力的至上性和全权性，表现为人民代表大会权力的至上性和全权性。

全国人大是最高国家权力机关，它行使国家立法权，讨论和决定全国性的重大事项。地方各级人大是地方国家权力机关，讨论和决定本行政区域内的重大事项，而各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由各级国家权力机关，即各级人民代表大会产生，对它负责，受它监督。这就表明，我国人民代表大会在国家政权机构体系中，居于全权性的首要地位。这种地位是法定的、不可动摇的，具有其独特的优点。由于人民代表大会统一行使国家权力，就使得我国这样一个11亿人口的大国，能够在巩固和发展社会主义的进程中，在推进社会主义现代化建设事业中，在团结人民、打击敌人、保持社会政治稳定、保证国家长治久安等方面，发挥了重要作用。

人民代表大会制度充分体现了民主集中制的原则——这是它的第三个基本特征。

我国人民代表大会制度的根本原则是民主集中制，即民主基础上的集中，集中指导下的民主。这个原则具体表现在：首先，从人民代表大会和人民的关系上看，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会均由选举产生，其中县级以上人民代表大会代表由直接选举产生；不论直接选举或间接选举产生的，都要对人民负责，受人民监督。其次，从人民代表大会和其他国家机关的关系上看，国家行政机关、审判机关、检察机关等都由人民代表大会产生，对它负责，也受它监督。再次，从中央和地方权限的划分上看，在中央的统一领导下，注意充分发挥地方的主动性和积极性。此外，在国家机关内部，人民代表大会及其常务委员会、人民法院和人民检察院实行“合议制”原则，集体决定问题，少数服从多数；而国家行政机关和军事机关，则实行民主基础上的首长个人负责制。上述几个方面，充分体现了民主集中制的原则，保证了人民代表大会作出的决议、决定符合人民的利益。

四）我国人民代表大会制和资产阶级议会制的本质区别。
我国人民代表大会制和资产阶级议会制的本质区别是什么？主要

有以下四点：

第一，我国人民代表大会制，从本质上看，是体现人民政权的组织形式，是保证人民实现当家作主、真正民主的人民代表机关；而资产阶级议会制，则是资产阶级政权的组织形式，代表资产阶级统治集团的利益，不能代表广大被剥削劳动群众的根本利益。

第二，我国人民代表大会制，是经民主选举产生的，各级人大代表、人大常委会组成人员，都是依照法律程序民主选举的。而资产阶级的议会制，至今仍在选举中舞弊甚多，常发生拉选票、受贿赂等问题，真正能够当选议员的，基本上是为垄断资本集团信赖和服务的人。

第三，我国人民代表大会制，按照民主集中制的原则组成，立法和行政统一，行政机关从属于立法和权力机关的人民代表大会，人民代表大会在我国国家机构中居于主导的、全权的地位；而资产阶级议会制，由于实行“三权鼎立”的原则，行政机关和作为立法机关的议会，两者处于对立的地位，掌握行政权的总统或内阁总理（首相），他们越来越集权于一身，有凌驾于议会之上、日益控制议会的趋势。

第四，参加人民代表大会制的代表，是人民派往权力机关的使者，是人民的公仆，除了人民和国家的利益之外，他们没有什么自己特殊的利益，因而能够秉公考虑国家大事，替人民说话，为人民办事，对人民负责，并接受人民的监督，如果违法或失职，可以依法罢免；而参加资产阶级议会制的议员，是一批职业政客，在竞选时可以向选民许诺，争取选民支持，一旦当选后，便脱离选民，不再对选民负责，选民也无权罢免。

总之，正如列宁在《国家与革命》一文中指出的：“每隔几年决定一次究竟由统治阶级中的什么人在议会里镇压人民、压迫人民，——这就是资产阶级议会制的真正本质。”（《列宁选集》第3卷209页）所以，这同我们的人民代表大会制是不可比拟的。

（五）坚持人民代表大会制度，不搞资产阶级“三权鼎立”。从我国的国情出发，我们要重申：“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。实际上，西方国家也并不都是实行三权鼎立式的制度。”（邓小平：《在接见首都戒严部队军以上干部时的讲话》）就西方国家而言，资产阶级搞的“三权鼎立”制度，是资产阶级在反对封建专制和暴政的历史条件下产生的。“三权鼎立”的出现并非偶然，它最早起源于英国，其前身是英国13世纪封建时代由僧侣、贵族、平民组成的“三级会议”，后来在等级会议内部逐步形成由上院和下院组成的两院制议会政体。美国在1787年的宪法中确立了“三权鼎立”的原则，是实行“三权鼎立”制度的典型国家。因此，“三权鼎立”制度的确立，反映了资产阶级政治的、经济的要求，是资产阶级革命的产物，标志着资产阶级民主发展的程度和社会的进步。作为一种政治学说，它是对封建主义的“君权至上”论的否定；作为一种政治制度，它是对封建的君主专制的否定，无疑在历史上曾经起过进步作用。但是必须看到，这种学说和制度具有极大的历史局限性和阶级局限性。它的最初表现是阶级的分权，即资产阶级同贵族的分权，后来逐步让位于资产阶级内部不同利益集团之间的分权。所以，我们说，它是在维护资产阶级统治权力范围内实行的分权。它体现了资产阶级统治集团内部各种势力在国家生活中的地位和力量对比关系，是资产阶级统治集团内部各种利益集团和各派政治势力之间的权力分配与制约。这只是适应资产阶级政治统治的需要，而不适合我们中国的国情。

在我国，不存在实行资产阶级“三权鼎立”的经济基础（资本主义私有制）、阶级基础（资本主义社会的阶级对抗和根本利益冲突）、政治基础（资本主义的选举制、议会制、多党制、两党轮流执政）。恰恰相反，如果抽掉“三权鼎立”的时代内容和阶级内容，把它当作抽象的原则加以宣扬，企图在中国实行资产

阶级“三权鼎立”制度，则是违反我国现行宪法的。它与我们人民代表大会制度有着根本性质的区别。我们的人民代表大会的一切权力属于人民，这个权是不可分的。不论是立法权、司法权、行政权，都是来自人民，都应属于人民，都要服从人民，并受人民代表大会的监督；而行政机关、司法机关，却不能监督人民代表大会。这同资产阶级的立法、司法、行政三家互相制约的关系，是截然不同的。当然，国家机关在职能上和职责上应当有适当的分工，这同资产阶级“三权鼎立”也根本不是一回事。如果在中国搞资产阶级“三权鼎立”，势必导致否定和取消人民代表大会制度，改变我国的政治制度，这是中国人民绝不允许的。我们要坚决反对搞资产阶级自由化的人的政治主张。

第二节 积极完善我国人民代表大会制度

（一）我国人民代表大会具体制度需要不断完善。我们要看到，现在地方各级人大及其常委会的工作，仍处在探索之中，某些具体制度还不完善。总的来说，人民代表大会制度建立以后，虽然经过多年来的努力，在主要的基本的方面已经有法可依了，但目前各级人大及其常委会行使职权的程序性法律和制度还不健全，人大的自身建设也还存在许多亟待解决的问题，宪法和法律赋予人大及其常委会的职权，有些得不到有效的行使，有些则至今还没有认真行使。同时，党组织同国家政权组织的职能没有完全划清，党委、人大、政府、法院、检察院的职能及它们之间的关系还没有完全理顺，没有制度化法律化，许多地方不同程度地存在着以党代政、以言代法、以权压法等现象，许多问题有待进一步解决。

其一：目前在有些地方，人大及其常委会的法律地位在实际生活中还没有得到普遍承认和重视。在一些人的心目中，地方的“权力机关”是党委，而不是人大。他们或者把人大看成是安置

老干部的场所，“年纪大了不要怕，不进政协进人大”；或者把人大看成是有职无权的空架子，“只管举手和发言，不管物资不管钱”；或者认为人大条条框框太多，碍手碍脚，“左个规定右个法，不如原来那个一元化”。有些地方党委部门的同志，也由于受过去“一元化”旧的领导体制的影响，对人大作为地方国家权力机关的法律地位认识不足、尊重不够，把人大只作为自己管辖的一个工作部门看待，甚至把人大及其常委会依法行使职权看成是与党委“唱对台戏”。有些地方政府、法院、检察院的同志，对人大及其常委会依法行使职权，有时也是采取敷衍了事的态度，这些都是不对的。

其二：目前在有些地方，宪法和法律赋予人大及其常委会的职权也没有得到全面有效的行使。一种情况是，有的职权虽然行使了，但效果并不显著，如人民代表大会作出的决议、决定，会后有些执行了，有些还没有很好地执行，这种情况相当普遍。第二种情况是，有些职权虽然重视起来了，但也只得到部分行使，如监督权，经常采用的形式是在会议上听取工作汇报，提出审议的意见，或就视察、调查和了解到的一些问题提出建议、批评、意见。而质询权、罢免权一般还没有很好的行使，这种情况也具有普遍性。第三种情况是，有些职权基本上还没有行使。我们必须认真研究地方国家权力机关依法行使职权中的新情况、新问题，采取切实可行的措施，努力加以改进。

其三：目前在有些地方，人大及其常委会的工作制度和程序还很不健全，许多工作无章可循，这也直接影响到全面有效地行使职权。例如人民代表大会会议、人大常委会会议、人大常委会主任会议、人大专门委员会会议等议事规则，有的还没有制定。又例如，各级人大联系同级党委、政府、法院、检察院的制度，联系本级人大代表的制度，联系人民群众的制度，有的也没有做好。再如，制定地方性法规的程序，讨论、决定本行政区域重大事项的程序，监督本级人民政府、法院、检察院工作的程

序，以及人事任免程序等，有的也不完善。现在看来，只有建立、健全、完善工作制度和工作程序，地方人大及其常委会的工作才能逐步走向规范化、制度化，提高到一个新的水平。

（二）完善人民代表大会制度是个发展过程。在我们国家，由于长期封建专制主义的影响和我国民族的政治素质、文化素养、民主习惯等各方面条件的限制，我国的民主政治建设不可能一蹴而就，必然有一个发展过程。在这方面，主要是指：一是民主不能超越经济发展水平。我们国家人口众多，地域辽阔，资源不足，自然经济和半自然经济仍然占很大比重，商品经济不发达，社会生产力水平不高，这是最基本的国情。民主制度的实现，不能不受到这种国情的制约。当许多人终日仍在为温饱而奔波劳累的时候，奢想参与更多的民主政治活动是不可能的。二是民主不能超越国民文化素质。目前我国国民文化素质较低，文盲半文盲还有二亿多人，由此而造成的不懂得民主知识，不懂得如何履行自己的民主权利和义务，缺乏民主习惯，缺乏民主的心理准备和必要训练，不少人甚至信迷信而不相信科学，这是客观存在的现实。这一国情在很大程度上也不能不影响和制约民主的实现。三是民主不能超越历史条件影响。由于我国过去长期处于封建社会，封建家长制影响深，民主传统少，遗留在人们头脑中的封建残余思想影响比较严重，有的地方宗族帮派、哥们义气等封建残余还有所抬头。在这种国情制约下，民主政治建设自然很难，其优越性是一个逐渐显露和发挥的过程。如果幻想拔苗助长，速建速成，其结果只能适得其反。

从目前人大工作的现状来看，要完善人民代表大会制度的确不容易，需要有一个渐进的积累过程。例如，我们要把宪法上的原则规定在法律条文中具体化，进一步发挥各级人民代表大会作为国家权力机关的作用，就需要积极研究和探索。我们要加强各级人民代表大会及其常委会的监督职能，充分发挥其监督作用，完善法律监督和工作监督的制度、程序和办法，也需要时间进行