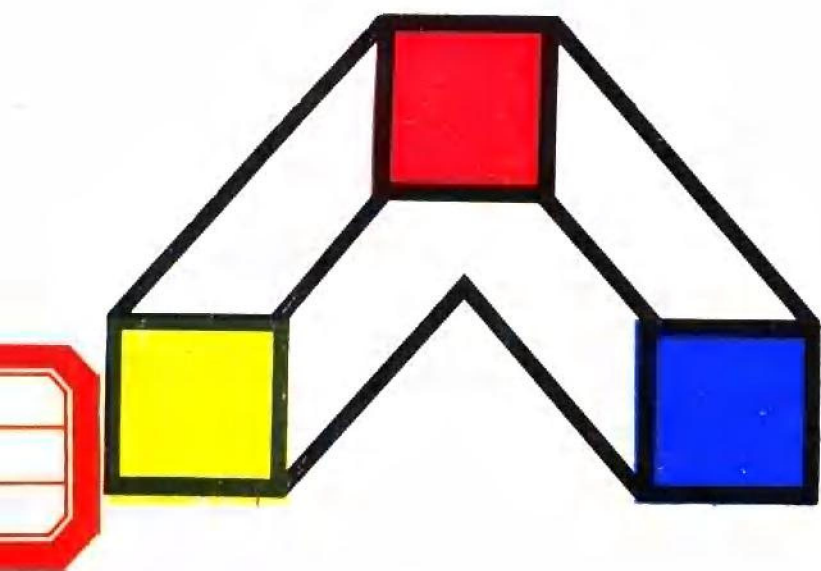


和大中学生谈谈 我国的人民代表大会制度

黄士孝 葛菊生 主编



中国民主法制出版社

和大中学生谈谈 我国的人民代表大会制度

主 编 黄士孝 葛菊生
副主编 王亚平 单 淮

0004/119



中国民主法制出版社

(京)新登字 088 号

图书在版编目(CIP)数据

和大中学生谈谈我国的人民代表大会制度/黄士孝,葛菊生主编,一北京:中国民主法制出版社,1996.1

ISBN7-80078-165-8

I. 和… I. ①黄… ②葛… II. 人民代表大会制—中国—普及读物 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 01493 号

和大中学生谈谈我国的人民代表大会制度

黄士孝 葛菊生 主编

中国民主法制出版社发行

(北京市西便门大街乙2号)

淮阴日报社印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092 毫米 32 开 7.5 印张 162 千字

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月第 1 次印刷

印数:10000

ISBN 7-80078-165-8/D. 112

定价:9.00 元

本书撰稿人(以姓氏笔划为序):

毛太政	王彦	王亚平	朱元和
齐凤翥	刘元林	刘文华	刘永华
刘振宏	刘树山	张华	张叶生
张华才	吴宇	吴建军	李仲启
李成雄	李国平	李国志	单淮
周日杰	罗启龙	荣勇	荣文桥
岳立凭	赵国丰	徐金山	徐宝忠
高在前	聂永忠	顾正伟	黄士孝
黄国基	曹明杰	崔洪强	常晓平
董张应	葛菊生	廖斌	

目 录

绪论	(1)
第一章 宪法精神——中华人民共和国的一切	
权力属于人民	(13)
第一节 载入根本大法的政治制度	(13)
第二节 国体与政体	(24)
第三节 我国人民代表大会制度的由来与发展	(31)
第四节 我国人民代表大会制度的优越性	(38)
第五节 与人民代表大会制度密切相关的几个法律	(50)
第二章 人大——人民行使权力的机关	(60)
第一节 全国人大与地方人大的组成	(60)
第二节 全国人大的主要职权	(66)
第三节 地方各级人大的主要职权	(73)
第四节 全国人大与地方人大的关系	(77)
第五节 专门委员会	(83)
第三章 人大代表——人民代表大会的主体	(92)
第一节 公民与选民	(92)
第二节 选民与代表	(99)
第三节 直接选举与间接选举	(107)
第四节 人大代表在人代会会议期间的工作	(116)

第五节	人大代表在人代会闭会期间的活动·····	(127)
第四章	人大常委会——人民代表大会的常设机关	
	·····	(136)
第一节	人大常委会的组成与产生·····	(136)
第二节	人大常委会的职权·····	(143)
第三节	人大常委会的主要活动·····	(152)
第四节	委员长会议与主任会议·····	(158)
第五节	工作委员会·····	(163)
第五章	“一府两院”——人民代表大会的执行机关	
	·····	(166)
第一节	国务院与地方各级人民政府的组成与产生	
	·····	(166)
第二节	国务院与地方各级人民政府的职权·····	(174)
第三节	最高人民法院与地方各级人民法院的组成	
	与产生·····	(182)
第四节	最高人民法院与地方各级人民法院的职权	
	·····	(191)
第五节	最高人民检察院与地方各级人民检察院的	
	组成与产生·····	(200)
第六节	最高人民检察院与地方各级人民检察院的	
	职权·····	(209)
第七节	“一府两院”对人大负责并报告工作·····	(222)
后记	·····	(232)

绪 论

(一)

青年是祖国的未来,是国家建设的栋梁。今天的大中学生,是跨世纪的一代青年,肩负着建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家的历史使命。要担当起历史赋予的重任,迎接跨世纪的辉煌,实现宏伟的目标,摆在我们大中学生面前的首要任务是学习。一方面,要学习文化科学知识,努力用人类创造的全部知识丰富自己的头脑,掌握现代化建设的本领;另一方面,还要学习和掌握建设有中国特色社会主义理论,并且在这个当代中国马克思主义理论的指导下,正确地认识当代中国的国情,了解共和国的昨天和今天,科学地认识我们的国家制度,包括人民代表大会这一根本政治制度,从而坚定正确的政治方向,立志为报效祖国而奋斗。只有这样,才能使我们青年一代锻炼成为有理想、有道德、有文化、有纪律的共产主义新人,成为新世纪的建设者。

青年又是国家的主人,是推动社会前进的生力军。毛泽东同志早就指出:“青年是整个社会力量中的一部分最积极、最有生气的力量。”(《中国农村的社会主义高潮》下册第959页)今天的大中学生,有的是共和国的选民,有的即将成为选民,有的将成为明天的人大代表,要有效地参政议政,行使宪法赋予的民主权利,更应当系统地学习和掌握人大知识,了解公民

的民主渠道和国家机构的运转程序,从而使自己在步入社会后,在政治生活、经济生活和社会生活中发挥积极作用,更好地施展青春才华。

正是基于上述目的,本书根据大中学生的特点,力求从理论与实践的结合上,由浅入深、有的放矢地系统介绍我国人民代表大会制度的基本知识,包括人民代表大会制度的基本内容、由来与发展、特点和优越性;人大的性质、地位和作用;人大及其常委会、人民政府、人民法院、人民检察院的产生、组成、相互关系、职能和职权、组织和活动原则、任期、例会、专门机构;人大代表的权利和义务、工作与活动等。以便为大中学生更好地了解 and 认识我国的人民代表大会制度和社会主义民主政治建设,进而以主人翁的责任感认真行使自己的重要民主权利——当家作主、参政议政,提供帮助。

(二)

在进入本书各章节的讨论之前,我们先简要地谈谈人民代表大会制度的一些基本问题。

一、什么是人民代表大会制度?

在日常生活中,大家听到和见到有关“人大”、“人民代表大会”、“人大常委会”的词语并不少,然而对人民代表大会制度或许还感到陌生。那么,什么是人民代表大会制度呢?简言之,它是以人民代表大会制为政权组织形式,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,统一管理国家事务的制度。是中国共产党在领导中国人民进行长期革命斗争中,根据马克思列宁主义的基本原理,继承巴黎公社的委员

制和俄国的工农兵苏维埃制,总结中国不同时期革命根据地政权建设的经验而创立的具有中国特色的、便于人民当家作主的新型政权组织形式,是符合我国国情和深受广大人民群众拥护的根本政治制度。

人民代表大会制度,根据宪法对它的基本内容的概括,可以归纳为以下几点:1. 中华人民共和国的一切权力属于人民。这是人民代表大会制度的核心内容。2. 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。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;县级以上各级人民代表大会设立常务委员会。3. 各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。4. 国家各级行政机关、审判机关和检察机关由同级人民代表大会产生,对它负责,受它监督。5. 各级人民代表大会及其常委会实行民主集中制的原则,集体行使权力,集体决定问题,以求真正集中人民的意志,代表人民的利益。6. 在少数民族居住的地区实行民族区域自治制度。以上几方面构成了人民代表大会制度的主要内容。

人民代表大会制度以高度的民主和高度的集中相结合,既保障人民享有广泛的民主并统一行使国家权力,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。它与资本主义国家“三权分立”的议会制度根本不同,也不同于其他社会主义国家的模式。它体现了以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的根本性质,体现了中国各族人民的主人翁地位,是维护人民根本利益的可靠保证,具有巨大的优越性和强大的生命力。

二、为什么说人民代表大会制度是我国的根本政治制度？

我们通常讲的政治制度，是指掌握政权的阶级实现其阶级专政的政权组织形式及其有关制度，包括国家的管理形式、结构形式以及选举制度、公民行使政治权利等制度。作为我国政权组织形式的人民代表大会制度，是我国的根本政治制度。

人民代表大会制度之所以是我国的根本政治制度，是因为：

第一，人民代表大会制度全面地直接地体现了我国人民民主专政的国家性质，反映了工人阶级在国家中的领导地位，并通过各方面的代表反映了我国全体劳动者和一切爱国者在我们国家政权中的主人翁地位。没有它，人民民主专政便无法实现；没有它，人民当家作主、管理国家事务就是一句空话。

第二，人民代表大会制度是我国其他各项政治制度赖以建立的基础。一个国家的政治制度包括立法制度、司法制度、军事制度、公务员制度、婚姻家庭制度等，但最根本的是政权的组织制度，其他各种制度都是通过它才得以建立和发挥作用。人民代表大会制度是我们国家政权的组织制度，它一经建立之后，通过它自身的活动（如立法），既可以建立立法制度，又可以建立其他各种政治制度。如通过制定婚姻法，可以建立起我国的婚姻制度；通过制定兵役法，可以建立我国的兵役制度；通过制定公务员法，可以建立公务员制度等等。

第三，人民代表大会制度是我国政治制度的总概括，反映着我国政治生活的基本方面。而其他政治制度都从属于人民代表大会制度，只能反映我国社会政治生活的某一方面。

第四，人民代表大会制度是我国政治力量的源泉。我国的人民代表大会制度是中国人民革命斗争胜利的产物，是中国

人民在中国共产党的领导下经过艰苦奋斗、流血牺牲所取得的政治权利的法律化和制度化。人民代表大会从产生的那天起,就是人民行使当家作主权力的机关,它享有立法权、选举产生国家执行机关的权力和对国家的重大问题作出决定的权力,没有任何其他国家机关的权力能凌驾于人民代表大会之上。人民代表大会在国家机构中属于主导地位,其他国家机关都由它选举产生,向它负责,受它监督。

以上说明,人民代表大会制度在我国的各项政治制度中居于首要地位,因此,它是我国的根本政治制度。

三、为什么说人民代表大会制度是适合我国国情的、人民当家作主的最好的政权组织形式?

我国建国后之所以实行人民代表大会制度,而没有采取其他的政权组织形式,这是同我国工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政的国家性质相联系的,也是由我国的国情和特点所决定的。中国共产党在领导人民进行长期的革命斗争中,对建立什么形式的政权,进行了艰苦的探索,积累了丰富的经验,逐步形成了适合我国国情的、便于人民当家作主的根本政治制度,因而具有强大的生命力。

第一,人民代表大会制度是适合我国国情的人民管理国家的最好的民主形式。民主的实现形式一般分为两种:直接民主和间接民主。所谓直接民主,就是民主活动的主体直接参加国家政治生活,参与国家的管理工作,直接行使民主权力;所谓间接民主,就是政治活动的主体把自己管理国家的权力委托给他们选出的代表去行使,政治活动的主体与国家政治生活之间是通过代表或议员、代表机关和代议机关联系起来的。我国的社会主义民主主要是以人民代表大会制度这一间接民

主为主。只是在县级以上人民代表大会代表的选举和监督罢免方面,在基层社会生活的群众自治方面,如居民委员会、村民委员会、职工民主管理企业,以及公民的言论、出版、集会、结社、游行、示威等权利的行使方面,具有较多直接民主的因素。从国家政治生活的总体上看,间接民主是占主导地位的民主形式,之所以如此,这是由我国的国情决定的。其一,民主属于上层建筑,必然要受一定社会的经济基础及思想文化条件的制约。目前我国还处在社会主义初级阶段,社会的生产力水平不高,经济、文化相对落后,不可能为全体人民直接参与国家事务的管理提供充分的物资设备、资金、教育、交通、通讯、科技等物质文化条件。其二,我国原是一个封建社会历史很长的国家,封建主义的遗留很多,影响深远,缺乏民主传统。因而我国社会主义民主建设的起点较低,基础较薄弱,加上文化教育落后,广大群众,特别是农民直接管理国家的知识、能力、民主素养缺乏,在这种情况下,如果实行直接民主,让人人直接参与国家管理,只会使整个社会生活极度混乱,造成人力、物力、财力的极大浪费。其三,在我们这样一个地域辽阔、人口众多、由 56 个民族组成的社会主义大国,国家的一切大政要事不可能事事由 12 亿人来投票表决,也不可能使人人都能以平等的身份直接去行使一切权力,只能由人民选出自己的代表,组成代表机关,组织有关国家机关去行使。从这个意义上说,人民代表大会制度是最适宜的人民当家作主的民主形式。

第二,人民代表大会制度体现了我国的阶级本质,从政治上、组织上保证了人民当家作主,行使国家权力。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。国家的这一本质

决定了在我国，人民是国家和社会的主人，一切权力应该属于人民。反映在国家政权组织形式上必然要求实行人民代表大会制度。在这一制度中，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，选举权和被选举权是人民行使国家权力的重要标志。我国各级人民代表大会都是通过民主选举，由各民族、各阶层、各地区、各方面的代表所组成的，作为统治阶级的人民的利益和意志，在人民代表大会中都能直接地全面地体现和反映出来。由于人民代表大会制度充分体现了人民民主专政的国家性质，具有真正的人民性和广泛的代表性，便于广大人民群众参加国家管理，因而它能够有效地动员和组织广大人民群众参加建设社会主义事业，并充分发挥自己的积极性、主动性、创造性；能够把人民内部不同阶级、阶层的共同利益集中起来，保证我们国家沿着社会主义道路前进。

第三，人民代表大会制度充分体现了民主集中制原则，既保证人民代表大会统一行使国家权力，又明确划分行政、审判、检察权，使各个国家机关分工合作，提高工作效率。我国的国家机关是按照民主集中制原则建立和运转的。具体说，它包括三个方面：一是各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；二是国家的行政、审判、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督；三是中央和地方国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。这三条揭示了国家政治生活中人民与代表机关、权力机关与其他国家机关、中央与地方之间的正确关系。我国的国家权力是统一不可分割的。立法权、行政权、审判权和检察权都属于人民，换言之，都属于国家权力机关即人民代表大会。人

民权力的至上性和全权性表现为人民代表机关权力的至上性和全权性。但是,在具体行使权力时,并不是所有一切国家权力事无巨细全部由人民代表大会及其常委会包揽起来,也不是象西方资本主义国家那样将国家权力平均分割,各项权力相互制衡,而是在国家权力统一的前提下有明确的分工。这种分工就是:由人民代表大会行使的权力,概括起来有立法权、决定权、监督权和任免权,其中,立法权是各项权力(包括行政权、审判权、检察权)中的第一权,高于其他权力,是其他各项权力的渊源。同时,人民代表大会又通过立法程序和法律规定,把行政权、审判权和检察权分别赋予各级人民政府、人民法院和人民检察院行使,即由人民代表大会组织“一府两院”依照法律规定各负其责,各自行使自己的职权,并对国家权力机关负责。国家权力机关通过对由它产生的其他国家机关行使监督权,从而有效地保障行政、审判、检察机关不脱离人民代表大会的意志而活动。国家权力的这种既有统一又有合理分工,不但可以避免国家权力过分集中,而且可以使国家权力机关对其他国家机关能够适当制约,并且互相配合、协调一致,有效地进行工作。同时也可以有效地克服资本主义国家因分权与制衡而经常出现的议会、政府、法院之间互相扯皮、拆台,造成议会议而不决、决而不行,国家权力相互抵销的现象。实践证明,这种权力的划分和行使是科学的,产生的结果也是高效的。正如邓小平同志说的:“我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这最符合中国实际。如果政策正确,方向正确,这种体制益处很大,很有助于国家的兴旺发达,避免很多牵扯。”(《邓小平文选》第三卷第220页)。

我国国家权力的划分在纵向的方面,表现为中央和地方

的关系。人民代表大会制度比较好地解决了这一关系,有利于发挥中央和地方的两个积极性。也就是说,根据宪法规定,在国家计划和重大政策保证中央统一领导的前提下,保证地方享有充分的自主权,地方可以因地制宜,充分发挥自己的主动性和首创精神。其具体表现为:省级人大及其常委会,可以根据宪法、法律和行政法规,结合本地的特点,制定地方性法规;民族自治地方的人民代表大会有权制定自治条例和单行条例(经批准后生效)等。

我国是一个多民族的国家,中国共产党根据中国的社会、历史情况采取了单一制的国家结构形式,在少数民族聚居的地方实行民族区域自治,设立自治机关。自治机关除行使一般的地方国家机关的职权外,还依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权,根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策。民族区域自治制度的实施,既保证了中央的统一领导,有利于国家的统一和发展社会主义民族关系,又保障了少数民族自主管理本民族事务的权力,有利于充分发挥少数民族人民的积极性,有利于加快发展民族经济和文化,促进各民族的共同繁荣。

第四,我国的人民代表大会制度是党领导的人民民主制度,它有利于实现党对国家事务的领导,便于把党的主张变成国家意志,动员和组织全体人民统一行动,也有利于国家的统一和稳定。中国共产党是中国工人阶级的先锋队,是我国社会主义事业的领导核心,党的这种领导地位是历史形成的,全国人民所公认的,并写进了宪法。我们党除了全国人民的根本利益之外,没有自己任何特殊的利益,在取得全国政权后,党的工作的核心和目的就是领导和支持人民当家作主,建设社会

主义。因此,坚持党的领导和发挥国家权力机关的作用是一致的。只有在党的领导下,才能充分发挥国家权力机关的作用;而重视和发挥国家权力机关的作用,正是为了更好地实现党对国家事务的领导。在新的历史时期,党对国家事务实行政治领导的主要方式,是使党的主张经过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众,实现党的路线、方针、政策。党对国家事务作出的重大决策,经过国家权力机关的充分讨论,可以更好地集中人民的意志,代表人民的利益,使这些决策更加完善、周到,避免出现重大失误。同时,党领导人民通过民主程序履行当家作主的权利,有利于调动人民群众的积极性,把党的正确主张化为广大人民的自觉行动,并以法律来约束各级国家机关和公民,有力地保证党的路线、方针、政策的贯彻落实。同时,通过人民代表大会这种民主形式,还可以有领导有秩序地发展社会主义民主,避免出现极端民主化和无政府主义的状态,实现社会的稳定,实现国家的长治久安。

总之,我国的人民代表大会制度是党领导人民当家作主的最好的政权组织形式,它与我国的国情相适应,具有极大的政治优势,我们应该更加坚定地坚持人民代表大会制度,更好地发挥其作用。

四、为什么要坚持和完善人民代表大会制度?

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。这一制度和其他各项社会主义制度一样,不可能一建立就尽善尽美,它需要随着社会主义经济、文化事业的发展,不断地得到巩固和完善。几十年来,特别是党的十一届三中全会以来,人民代表大会制度的建设取得了重大成就,但仍然存在着进一步改进的

问题。我们要正确地全面地看待我国人民代表大会制度及其现状,既要看到它适合我国国情、具有巨大优越性的主导性的一面,同时,又要看到它目前尚不完善的一面。只有这样,才能在坚持人民代表大会制度的基础上针对存在的问题加以改进和完善,从而使人民代表大会制度的优越性进一步发挥出来。

特别值得一提的是,在社会主义民主政治建设中,是坚持人民代表大会制度还是照搬西方资产阶级的政治模式,搞“三权鼎立”,这是历年来我们同资产阶级自由化鼓吹者斗争的焦点之一。前几年,社会上极少数顽固坚持资产阶级自由化立场的人,提出在中国实行全盘西化的政治主张,鼓吹在中国实行美国式的“三权鼎立”的政治制度,用以取代人民代表大会制度,以政治多元化和多党政治取代共产党的领导。伴随这股自由化思潮的泛滥,在一部分群众,特别是一部分青年学生中也出现了一股怀疑我国的根本政治制度,盲目崇拜西方资本主义政治制度的思潮。大家知道,任何一个国家的政治制度都是由它的具体国情决定的,都有其深刻的历史和社会原因。脱离具体国情和政治、经济、文化传统,脱离一定的历史条件,照搬任何一种现成制度的做法和想法都是行不通的。我国人民在共产党的领导下,在长期的革命斗争实践中,终于选择了社会主义道路和共产党领导的多党合作制度,选择和建立了人民代表大会制这种政权组织形式,而没有选择多党制和“三权鼎立”的议会道路,这个问题应该而且只能从我国的国情和中国革命的特点中去找答案。在我国近代史上,在资产阶级民主革命过程中,孙中山等革命先驱提出了美国“三权鼎立”的模式建立资产阶级共和国的方案,但实践很快证明是行不通的。根据我国的国情和政党制度,只能实行人民代表大会制度,这是