

现阶段的地方人大

敬延年 韩肇文 张文麒等 编著

中国民主法制出版社

现阶段的地方人大

主编 敬延年 韩肇文 张文麒
撰稿 (以姓氏笔画为序)
王力群 孙启明 张文麒
张正锋 张谦元 邹通祥
罗继成 韩肇文

现 阶 段 的 地 方 人 大

敬延年 韩肇文 张文麒等 编著

●
中国民主法制出版社出版发行

(北京西黄城根北街2号)

中国人民解放军七二一九工厂印刷

新华书店经销

●
850×1168毫米 32开 12印张 300千字

1991年12月第1版 1991年12月第1次印刷

印数: 1——10000册

ISBN 7 — 80078 — 054 — 6/D · 47

定价: 6.40元

谨以此书献给

关注中国社会主义民主政治建设的
前途并为之努力奋斗的人们！

谨以此书献给

关注中国社会主义民主政治建设的
前途并为之努力奋斗的人们！

目 录

应当重视地方人大的建设（代序）	许飞青（ 1 ）
第一章 地方人大在社会主义民主政治建设中的地位和作用	（ 11 ）
一、地方人大在社会主义民主政治建设中的地位	（ 12 ）
二、地方人大在社会主义民主政治建设中的作用	（ 18 ）
三、努力把地方人大建设成地方政务活动中心	（ 23 ）
第二章 地方人大的实践及其发展趋势	（ 31 ）
一、地方人大的产生和发展	（ 32 ）
二、地方人大的实践特点	（ 48 ）
三、地方人大的发展趋势	（ 58 ）
第三章 地方人民代表大会代表	（ 71 ）
一、地方人大代表的性质和地位	（ 72 ）
二、地方人大代表的权利和义务	（ 78 ）
三、地方人大代表行使职权的方式	（ 81 ）
四、地方人大代表的产生问题	（ 85 ）
五、提高代表个体素质优化代表群体结构	（ 93 ）
第四章 人民代表行使职权的主要形式：人民代表大会会议	（ 99 ）
一、定期召开人民代表大会会议的意义	（ 100 ）
二、人民代表大会会议的前期准备工作	（ 104 ）
三、会议的正式举行	（ 112 ）
四、人民代表大会会议的议事必须民主化	（ 128 ）
第五章 地方人大常委会的设立	（ 133 ）

一、县级以上地方各级人大常委会的设立及其意义···	(134)
二、地方人大常委会的法律地位、职权以及与其他地方国家机关的关系·····	(140)
三、地方人大常委会会议·····	(144)
四、地方人大常委会闭会期间的工作·····	(152)
第六章 制定地方性法规 ·····	(157)
一、地方立法的性质、地位和作用·····	(158)
二、地方立法应当遵循的基本原则·····	(167)
三、地方立法的程序·····	(174)
四、地方立法技术·····	(181)
第七章 正确处理党委提出决策与人大决定重大事项的关系 ·····	(191)
一、党委提出决策与人大决定重大事项的概念及意义·····	(192)
二、党委提出决策与人大及其常委会决定重大事项的关系·····	(199)
三、人大及其常委会决定重大事项的范围界定·····	(206)
四、人大及其常委会行使决定权的特点、原则及程序·····	(215)
第八章 如何对本级“一府两院”实行监督 ·····	(223)
一、监督的性质及意义·····	(224)
二、法律监督和工作监督·····	(233)
三、监督的形式及程序·····	(244)
四、地方人大及其常委会行使监督中的问题及对策·····	(252)
第九章 党委推荐重要干部与人大常委会依法任免国家机关工作人员 ·····	(261)
一、党委推荐重要干部是实现党的政治领导的重要	

内容·····	(262)
二、依法任免国家机关工作人员是人大常委会的一项重要职能·····	(267)
三、地方人大常委会行使任免权的实践及思考·····	(276)
第十章 乡镇人民代表大会 ·····	(287)
一、乡镇人民代表大会概述·····	(288)
二、乡镇人民代表大会会议·····	(294)
三、乡镇人民代表大会主席团·····	(299)
第十一章 地方人大及其常委会的自身建设 ·····	(311)
一、地方人大及其常委会自身建设的意义·····	(312)
二、地方人大及其常委会自身建设的原则·····	(316)
三、地方人大及其常委会自身建设的主要内容和 途径·····	(319)
四、关于地方人大常委会工作机构建设·····	(332)
第十二章 加强和改善党对地方人大的领导 ·····	(335)
一、党对国家事务的领导是社会主义的一条不可动摇 的基本原则·····	(336)
二、党领导国家事务的本质内容是组织和支持人民 当家作主·····	(343)
三、人大应当通过自己的工作保证党的领导得到 实现·····	(351)
四、进一步改善党委对地方人大的领导·····	(358)
后 记 ·····	(364)

应当重视地方人大的建设

许 飞 青

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，坚持和完善这一制度，对于建设有中国特色的社会主义民主政治，实现人民当家作主的民主权利，具有十分重要的意义。地方人大作为人民代表大会制度的重要组成部分，宪法赋予它地方国家权力机关的法律地位和崇高的职权。1954年地方人民代表大会建立以来，特别是1979年县级以上的地方各级人大设立常委会以来，地方人大在推进社会主义民主政治建设，保证改革开放，促进经济发展，组织人民当家作主等方面，发挥了其他国家机关不可替代的作用。总结地方人大的实践经验，研究解决地方人大工作中的问题，进一步加强地方人大的建设，在现阶段具有特殊重要的意义。

一

我国的人民代表大会制度，是中国共产党领导中国人民，在长期的革命斗争中，继承巴黎公社的委员制和俄国工农兵苏维埃制，总结我国各个历史时期革命根据地政权建设的经验，吸收西方议会制度的合理成份，创立的新型的政权组织形式。它既能保证人民代表大会统一行使国家权力，又有利于国家政权机关分工合作，相互配合；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积极参加社会主义建

设事业。它最大的优点是，从国家形态上确认了人民当家作主的地位，从组织原则上体现了人民是国家的主人，从制度上保证了人民行使管理国家事务的权利。它体现了社会主义民主的本质特征和核心内容，是建设具有中国特色的社会主义民主政治的必由之路。正是这个优点，使我们国家能够经受各种风险，克服各种困难，实现稳定发展。

地方人大是一定行政区域内人民行使国家权力的机关。县级以上地方各级人大常委会的设立，从根本上改变了地方各级人民政府既是权力机关的执行机关，又是权力机关的常设机关，自己监督自己，自己对自己负责的不合理局面。它在讨论和决定本行政区域内各方面工作的重大事项，监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作，任免本级地方国家机关负责人员，召集本级人民代表大会会议，联系人民代表，制定地方性法规等方面，做了大量的工作，取得了可喜的成绩。同全国人大相比，它除了具有人民代表大会制度的根本属性外，还具有更加接近群众、便于了解群众的意愿和要求、便于接受群众监督的特点。

第一，地方人大具有广泛的人民性。甘肃省1989年至1990年县乡换届选举后，共有县乡代表74267名，其中干部代表19564名，占总数26.34%，农民代表51461名，占总数69.29%，民主党派和少数民族代表、知识分子代表、无党派人士代表33816名，占总数45.53%，妇女代表13655名，占总数18.39%。这些代表直接来自人民群众，代表着各个阶层、各个方面，同广大人民群众有着密切的联系。他们熟悉基层情况，了解群众的思想和疾苦，直接把人民群众的意见和要求带到人民代表大会上，有利于人民代表大会集中人民群众的意愿和要求，维护人民群众的切身利益。这些特点决定了地方人大在职权的行使上具有直接性、具体性、经常性。地方人大行使职权的这“三性”，有利于体现人民代表大会制度的优越性。

第二，地方人大的活动较好地体现了民主集中制原则。由于我国是一个多民族的大国，地域差别、民族差别很大，只靠中央统一决定重大事项、制定法律和法规是不够的，还应当给地方以因地制宜地处理地方问题的相对自主权，才能调动全国各族人民的主动性和积极性。所以，我国宪法规定，“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制原则。”按照这个原则，“中央和地方的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。”地方人大的活动，充分体现了这个原则。按照宪法和地方组织法的规定，地方人大的第一项职责，就是“在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”。通过履行这项职责，也就是要通过经常的行使法律监督，可以维护法律的尊严，保证中央的统一领导。与此同时，宪法和地方组织法还规定，省级人大及其常委会、省政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会有权制定地方性法规，地方各级人大及其常委会有权讨论和决定本行政区域内的重大事项。地方人大凭借这两项职权，就可以充分发挥地方主动性、积极性。就甘肃来说，自然条件不好，经济文化落后，边远山区人口素质比较差，痴呆傻人比较多（约26万人），严重影响了经济文化的发展。针对这种情况，我们在实行计划生育的基本国策指导下，通过周密细致的调查研究，组织专家进行科学论证，广泛征求各个方面的意见，认为近亲结婚遗传是造成痴呆傻的重要原因，因而制定了《甘肃省人大常委会关于禁止痴呆傻人生育的规定》，颁布后在国内外引起了反响，实施后对于优生优育、提高人口素质起了很好的作用，得到了人民群众，包括痴呆傻人家属的拥护。

第三，地方人大接近群众、了解群众的特点，便于及时解决群众反映强烈、迫切要求解决的“热点”问题，有利于密切党同人民群众的联系。群众要求解决的“热点”问题，有些具有地域

性，全国人大常委会不便统一作出规定；有些虽然不受地域的限制，但由于条件不成熟，全国人大常委会暂时不好作出决定。这些，对于地方人大来说，都比较好解决。比如，种毒、贩毒、吸毒活动，先发生在某个地域，尔后蔓延到全国各地。一度，在甘肃活动很猖獗，严重影响了社会稳定，影响了党群关系，群众反映非常强烈，鉴于全国人大常委会还没有制定这方面的法律，甘肃首先作出了扫除“六害”的决定。接着，又进行了大量的调查研究，制定了《甘肃省人大常委会关于禁止毒品的规定》，颁布实施后，深受群众欢迎，起到了打击罪犯、教育群众、稳定社会的作用。

地方人大所具有的这些特点，决定了它在我国社会主义民主政治建设中有着不可替代的地位和作用。

二

高度重视地方人大建设，保证地方人大依法行使职权，充分发挥地方人大在社会主义民主政治建设中的作用，是社会主义实践的迫切要求。

我国正处在社会主义初级阶段。这个阶段的经济文化状况，在一定程度上制约了社会主义民主政治的发展。同时，社会各个方面存在的封建专制主义的残余又迫切要求加快社会主义民主政治建设的步伐。我们党正是从这个实际出发，把社会主义民主政治建设看作是一个渐进的发展过程，强调注重实效，稳步发展，核心是完善和健全人民代表大会制度。

党的十一届三中全会以来，地方人大作为人民代表大会制度的重要组成部分，有了长足的进步。其一，按照1979年7月五届全国人大二次会议通过的关于修正宪法若干规定的决议和地方组织法，县级以上的地方各级人大设立了常委会。这是我国政治体制改革具有决定意义的一个重要步骤。这项改革，对于我国的社会主义民主政治建设，发扬社会主义民主，保障人民当家作主的权

利，具有极其深远的意义。其二，宪法和法律赋予省级人大及其常委会、省（自治区）政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会制定地方性法规的职权。这项职权的行使，大大调动了地方的主动性和积极性，吸引了人民群众参政、议政，有利于实现人民当家作主的民主权利。其三，选举制度有了新的发展。人民代表的直接选举扩大到县一级；候选人提名实行选民、代表十人以上联合推荐以及实行差额选举制度。这一改革，意味着扩大了人民直接行使民主的权利，增强了选民、代表的主人翁意识，是社会主义民主向高度民主发展的一个切实步骤。其四，改变了乡镇政社合一的状况，设立了乡镇人大和乡镇人民政府。这对于加强基层政权建设，实现高度的社会主义民主，有着不可低估的作用。总之，随着地方人大建设的加强，地方人大在社会主义现代化建设中越来越发挥着重要作用，受到了社会各方面的好评和人民群众的拥护。

但是，事物的发展总是呈现出它的过程性。如同任何事物的发展都要经历一个产生、成长和完善的過程一样，地方人大还需要在实践中不断完善和健全。就地方人大的现状来说，还不尽如人意。与法律规定相比，地方人大工作还没有完全到位；与建设和改革的要求相比，地方人大工作还适应不了形势发展需要；与人民的期望相比，地方人大工作还有不小的差距。在政治上，坚持资产阶级自由化的人，诋毁人民代表大会制度，宣扬资产阶级“民主”、“自由”、“人权”和美国式的“三权鼎立”制度，鼓吹走西方议会道路，严重地干扰了人大工作。在认识上，人们对地方人大及其常委会的地位、性质和作用的认识，还没有得到完全解决。当前，各种忽视和淡化人民代表大会地位和作用的错误观点和行为，影响着地方人大及其常委会依法行使职权，发挥应有的作用。有的部门和地方，把人大依法行使职权看成是“与政府过不去”，“故意找岔子”，“同党委唱对台戏”；有的地区

和单位的领导人，在选举中强求选民或代表选谁或不选谁，甚至把依法酝酿、联合提名视为“非组织活动”，如此等等。在组织上，人大体制还不够健全，影响地方人大发挥应有的作用。诸如，代表候选人提名机制不完善，差额选举制度不健全，影响选民参选的积极性；人民代表的群体结构不够合理，影响人民代表大会的议事质量；县级以上的地方各级人大常委会组成人员的年龄结构没有梯次化，知识结构不合理，影响人大常委会工作的连续性和有效性。在制度上，人大及其常委会行使职权的法规还不配套，规定不具体，缺乏可操作性，给人大工作带来了许多困难。

总之，上述问题的存在，影响着地方人大履行职责，发挥作用；而地方人大作用的发挥，反过来又制约商品经济的发展和经济体制的改革。社会主义实践迫切要求我们，要根据民主集中制原则，加强地方各级人大及其常委会的建设，使之成为有权威的地方国家权力机关。这是我国政治体制改革的要求，是发展社会主义民主、健全社会主义法制的需要。

三

地方人大建设，是一个系统工程，它包括思想建设、组织建设、制度建设等。要把地方人大建设成为有权威的地方国家权力机关，不是一朝一夕就能奏效的，要经历一个过程，要同经济文化协调发展。因此，要从长计议，循序渐进。但是，也不能因此而坐失良机，应当积极创造条件，有计划、有步骤地进行。

现阶段，应深化以宪法为主要内容的普法教育，向广大干部和群众，特别是各级领导干部，进行民主与法制教育，增强民主意识，增强法制观念，按照宪法和法律的规定，支持各级人大及其常委会尽职尽责。有作为才能有权威。地方人大能不能成为有权威的地方国家权力机关，关键在于它能不能认真履行职责，严格依法办事。从甘肃省各级人大及其常委会的现状看，大致

分三种情况：一种情况是，能够按照法律规定，行使职权，发挥作用，这是少数。另一种情况是，开始走上轨道，正在摸索前进，工作中经常受到这样或那样的制约，不能很好地发挥作用，这是大多数。还有一种情况是，没有摆脱过去单纯行政工作方法和工作习惯的影响，不会做人大工作，还不能依法行使职权，发挥人大作用，这是极少数。这种状况告诉我们，就多数地方人大及其常委会来说，宪法和法律赋予的职权还行使得不够充分，甚至有些职权，比如监督权的行使流于形式，出现“弱化”趋势。地方人大要真正履行职责，严格依法办事，还需要艰苦努力，做大量的工作。

地方人大建设应当从代表选举阶段抓起。代表是人民代表大会的主体。代表的素质如何，直接关系到人民代表大会的议事水平，关系到人民代表大会作用的发挥。我国现阶段的代表选举制度，基本上适应社会主义初级阶段民主政治发展的需要，但也暴露出一些问题。主要是候选人提名机制不够完善，差额选举制度有些规定不够明确，整个选举过程缺乏竞争和活力。比如，县乡代表的直接选举，由于选举法没有明确规定各政党、团体和选民10人以上联合提名候选人的比例，代表候选人大多由政党、团体提名，选民10人以上联合提名的比例很小。这样选出来的代表，一般只知道向领导负责，不知道向选民和选举单位负责，代表意识很差，参政、议政的积极性不高。再如，选举过程中，由于差额选举制度不完善，往往成了等额选举和变相等额选举，缺乏竞争的活力，代表的“民选”意识很低，“官派”意识很强，这在一定程度上影响了人民代表大会作用的发挥。完善民主选举制度是完善人民代表大会制度的初始环节。因此，应当从改进代表选举办法着手，抓好地方人大的建设。这是社会主义民主政治的基本建设，要根据政治、经济、文化的发展状况，有领导、有计划、有步骤地进行。

从当前地方各级人大及其常委会行使职权的实际出发，地方人大建设的重点应当放在完善和健全监督机制上。宪法和法律赋予地方人大及其常委会很多职权，彭真同志把县级以上地方各级人大常委会的职权概括为立法权、决定权、监督权、人事任免权。在这四项职权当中，地方人大及其常委会行使得最多、最经常的是监督权。监督权是一项保障人民当家作主，维护国家和法制统一的重要职权，也是行使得不够得力的一项职权。软弱无力的监督描绘出来的权力机关自然是有权无威的形象。如不采取有效措施加强这个薄弱环节，长此以往，不但会严重地危及整部国家机器的协调运转，而且会导致公民普遍性的政治冷漠。地方人大建设，重点应当完善监督机制，保证监督权的行使。

当前，亟需要通过立法，使地方人大及其常委会的监督法制化、程序化。在国家的监督法出台以前，甘肃和一些兄弟省、自治区、直辖市的人大常委会制定了地方监督条例或监督办法，在实践中起到了很好的作用。但是，由于地方性法规的局限性，还有许多问题没有得到解决，在一定程度上，仍然影响着地方人大及其常委会行使监督。我们正期待着全国人大常委会尽快制定监督法，明确规定监督主体、监督对象、监督内容、监督形式、监督程序，以及监督的处理、责任的追究等，使地方人大及其常委会的监督真正走上法制轨道。

现在，各级人大正在认真总结人大建设的经验。县级以上的地方各级人大设立常委会以来，做了大量工作，在实践中积累了丰富的经验。甘肃省人大常委会研究室的同志在收集整理、研究总结地方人大建设经验的基础上，比较深入地探索了社会主义初级阶段地方人大的地位、作用，地方人大的活动规律，以及地方人大依法行使职权、充分发挥作用的条件和环境等，撰写了《现阶段的地方人大》一书。这本书集理论性、实践性和探讨性于一体，系统阐述了地方人大在社会主义民主政治建设中的地位和作

用，地方人大的产生发展过程及其特点，地方人大职权的规定及其行使过程中的疑难问题分析，以及坚持党的领导与发挥地方人大的作用等；初步总结了初级阶段地方人大工作及建设的经验和教训，是一部理论阐述比较大胆且有新意的专著。作者从总结实践经验入手，在理论和实践的结合上对地方人大实践中提出的疑难问题进行大胆探索，提出了自己的见解，给人以启迪。所有这些，对于我们进一步坚持和完善人民代表大会制度，充分发挥地方人大在社会主义民主政治建设中的作用，无疑是非常重要的。当然，本书的观点也有欠妥或者不够成熟的地方，需要随着实践的发展和认识的提高而有所改进。

但愿这本书对地方人大的同志有所帮助，对研究地方人大建设的同志有所借鉴和参考。衷心希望理论工作者和从事地方人大实际工作的同志写出更多的有关地方人大建设的好文章、好著作。