

人民代表大会 制度论丛

(第一辑)

全国人大常委会办公厅研究室 编

中国民主法制出版社

人民代表大会制度论丛

(第一辑)

全国人大常委会办公厅研究室 编

中国民主法制出版社

(京)新登字088号

人民代表大会制度论丛

(第一辑)

全国人大常委会办公厅研究室 编

•

中国民主法制出版社出版发行

(北京西黄城根北街2号)

外文印刷厂印刷

新华书店经销

•

850×1168毫米 32开 11.25印张 290千字

1992年4月第1版1992年4月第1次印刷

印数: 00, 001—10,000

I S B N 7—80078—055—4/D·48

定价: 5.80元

说 明

1985年以来，全国人大常委会办公厅研究室根据工作需要，对我国人民代表大会制度和人大工作开展了调查研究，撰写了一些调查报告和理论文章。现将刊登在我室刊物上的部分文章、调查报告汇集成册，作为《人民代表大会制度论丛》第一辑出版。

党的十一届三中全会以来，我国人民代表大会制度逐步完善，人大及其常委会的工作取得了重大进展。同时，在前进的道路上也遇到一些问题和困难，需要进行深入研究，提出解决方案。我们力图通过自己的工作，特别是理论探讨，为完善人民代表大会制度、促进人大工作服务，为发展社会主义民主、健全社会主义法制服务。但是，由于我们的水平有限，对一些问题的探讨还是不深入的，有的观点也可能不一定恰当，仅供参考。本书所汇集的文章、调查报告是根据在研究室刊物上发表的稿子付印的，只对有的文章个别字句作了修改。

希望读者对本辑提出批评意见，以便今后改进。

全国人大常委会办公厅研究室

1991年12月

目 录

坚持和完善人民代表大会制度——建国40年来

人大建设的基本经验任 严 (1)

论我国人民代表大会制度的优越性——兼评

“三权鼎立”制度.....刘 政 程湘清 杜西川 (21)

坚持人民代表大会制度不搞“三权鼎立”郑允海 (41)

关于人民代表大会制度研究中需进一步探讨的

几个概念和提法问题.....刘 政 (51)

建国后人民代表大会制度的历史发展.....尹中卿 刘 政 (61)

关于加强全国人大及其常委会监督工作的几点

意见和建议.....任 严 (83)

人大监督制度和监督工作中的若干问题.....程湘清 (90)

论我国的宪法实施郭林茂 (108)

维护宪法尊严 保证宪法实施王文友 (116)

当前某些地方有法难依的原因分析吴文泰 (126)

执法检查的情况和遇到的问题吴文泰 (135)

对人大及其常委会加强经济监督工作的几点

意见和建议刘义鹏 (141)

全国人大常委会审查批准国家计划和预算执行中

部分调整的问题研究王 敏 (149)

谈谈全国人民代表大会审查国家计划和预算案的

几个问题王 敏 (163)

国家权力机关如何在廉政制度建设中

发挥作用汪铁民 (174)

抓住“热点”问题进行监督的做法好——对陕西

省人大常委会监督工作特色的观察与思考	吴文泰 (183)
关于人大常委会任命干部是否应进行考察	
考核的看法	阚珂 (195)
地方政府副职产生方式探讨——选举制度改革	
研究之一	蔡定剑 高国政 陈寒枫 (201)
县乡人大和政府的任期问题探讨——选举制度	
改革研究之二	蔡定剑 高国政 陈寒枫 (206)
关于界别选举的几个问题探讨——选举制度改革	
研究之三	汪铁民 (210)
完善我国差额选举制度的探讨——选举制度改革	
研究之四	蔡定剑 (215)
界别选举的理论与实践——选举制度改革	
研究之五	蔡定剑 (221)
北京市朝阳区人大代表情况的调查报告	
..... 程湘清 吴文泰 赵晓谦 王宗非 李益前	(228)
关于黑龙江省各级人民代表工作的调查	
报告	焦志军 汪铁民 (239)
正确认识和认真办理人大代表的建议、批评和	
意见	陈寒枫 (250)
增设全国人大专门委员会问题研究	郑允海 (261)
发挥中心城市的人大在社会主义民主政治建设	
中的重要作用	周卫国 (274)
我国社会主义民主建设的进程及其主要	
经验	刘政 程湘清 杜西川 (286)
国家民主与党内民主具有不同特点	王梓木 (301)
论民主的阶级性	阚珂 (306)
基层民主的含义及其特点	阚珂 (314)
一条跳出“人亡政息”历史周期率支配力的人民	
民主之路——略析共和国第一代领导人创立人	

民代表大会制度的思想轨迹	武 健 (318)
一个有伟大功效的制度——学习刘少奇关于人民	
代表大会制度的论述	吴文泰 (335)
董必武同志对人民代表大会制度建设的	
杰出贡献	刘 政 (343)

坚持和完善人民代表大会制度

——建国40年来人大建设的基本经验

任 严

1. 人民代表大会制度是我国的根本政治制度。坚持和完善人民代表大会制度，是我国政治体制改革的一项重要内容，对于发展社会主义民主、健全社会主义法制，维护国家的长治久安，促进社会主义建设事业稳定发展，具有重要意义。

建国40年来，人大建设经历了曲折的发展过程，积累了丰富的经验。认真总结这些经验，改进和加强人大及其常委会的工作，进一步发挥国家权力机关的作用，是建设高度民主、完备法制的需要，是健全和完善国家政治体制、保障改革开放和社会主义现代化建设的需要，也是广大人民群众的共同愿望。

一、人民代表大会制度是符合我国国情的根本政治制度

2. 中华人民共和国诞生后，建立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国家政权，开创了中国历史上从来没有过的人民当家做主的新时代，这是我国历史上最深刻、最伟大的变革。一百多年来，各个阶级、各种社会势力围绕着建立什么样的国家政治制度进行了激烈的斗争。历史充分证明，资产阶级君主立宪制和共和制在中国是行不通的，帝国主义、封建主

义、官僚资本主义统治的伪宪制更是以彻底失败而告终。中国共产党在领导新民主主义革命中，对建立什么形式的人民民主政权进行了长期的探索。第二次国内革命战争时期的工农兵苏维埃制，抗日战争时期的参议会制，解放战争时期的人民代表会议制，都为建国后实行人民代表大会制度积累了经验，奠定了基础。我国之所以实行人民代表大会制度，而没有采取其他形式的政体，这是中国近代社会发展客观规律的必然要求，是马克思主义国家学说与中国革命实践相结合的产物。

3. 建国以后，人民代表大会制度在我国逐步确立、巩固和发展，发挥了重要作用，也遭受过损害和破坏，走过一些弯路。

1949年9月，中国人民政治协商会议制定的共同纲领，确立了人民代表大会制度为我国的根本政治制度。由于召开普选产生的人民代表大会的条件还不成熟，中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会职权，选举产生了中央人民政府委员会，并赋之以行使国家权力的职能；各地普遍召开了各界人民代表会议。这种过渡性的组织形式，在团结和动员全国人民完成土地改革、镇压反革命、抗美援朝、恢复和发展国民经济等任务，以及民主和法制建设方面，起到了积极的作用，并为以后召开各级人民代表大会准备了条件。

1953年，我国进行了第一次全国范围的基层人大代表直接选举。在此基础上，由下而上逐级召开了人民代表大会。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，制定了我国第一部社会主义类型的宪法，建立了以人民代表大会为主体的政权体系。在中央，确立全国人民代表大会为最高国家权力机关，它的常设机关是全国人大常委会，原中央人民政府委员会的职权大部分由全国人大及其常委会行使，国务院作为最高国家权力机关的执行机关，是国家最高行政机关；在地方，各级人大为地方国家权力机关，各级人民委员会是本级人大的执行机关，同时行使人大常务机关的职权。

人民代表大会制度全面建立后，人大工作逐步加强，社会主义民主和法制建设取得很大进展。全国人大及其常委会贯彻落实党和国家的过渡时期的总路线、总任务，决定和批准了“一五”计划、综合治理黄河方案等一系列重大事项，制定了有关国家机构、保障三大改造和经济建设、维护社会秩序等方面的一批重要法律，促进了社会主义改造和“一五”计划的提前完成；地方各级人大也围绕党和国家的中心任务，积极开展工作，推动了社会主义各项事业的发展。

但是，从1957年下半年起，由于“左”倾思想日益严重，国家政治生活出现不正常的情况，人大工作受到损害。人大和人大常委会会议有时不能按期召开，宪法规定的人大职权的行使受到严重影响；立法工作一度停顿下来；国家的一些重大问题，如“二五”计划、某些年度的国民经济计划和财政预决算、农村基层政权体制的变动等，都没有提请全国人大或全国人大常委会审议；人大的监督也流于形式。1962年以后，随着政治经济形势的好转，各级人大的工作有所恢复，但没有达到1957年前的水平。忽视民主政治建设，不重视人大工作，是使这一时期出现一些重大失误的原因之一，并成为“文化大革命”发生的一个重要条件。

“文化大革命”10年，人民代表大会制度遭到严重破坏。各级人大和全国人大常委会被迫长期停止活动；国务院难以正常工作；地方各级人民委员会被所谓的“临时权力机构”革命委员会所代替；人民法院和人民检察院被视为“旧的国家机器”而“砸烂”。宪法和法律遭到肆意践踏，人大代表、常委会组成人员、国家工作人员和其他公民的人身自由、民主权利被任意侵犯。这一沉痛教训告诉我们，体现社会主义民主的人民代表大会制度，同党和国家的命运须臾不可分离。这一制度一旦遭到破坏，国家政治、经济和社会生活必然出现极大混乱，人民就会陷入痛苦和灾难。

4. 粉碎“四人帮”后,全国人大及其常委会恢复活动;地方普遍召开了人民代表大会,党的十一届三中全会之后,人大建设在50年代的基础上开始了新的发展,人大工作进入了一个重要的历史时期。

1982年修改的宪法和在此前后制定、修改的选举法、组织法等法律,对完善人民代表大会制度作出了一系列重要的新规定。主要是:人大代表的直接选举扩大到县一级,普遍实行差额选举制度,尊重和保障选民或代表提名候选人的权利,从而提高了选举的民主程度;将原来属于全国人大的一部分职权交由它的常委会行使,扩大全国人大常委会的职权,加强全国人大常委会和全国人大专门委员会的组织建设;县级以上地方各级人大设立常委会;省、自治区、直辖市的人大及其常委会有权制定和颁布地方性法规;改变农村人民公社政社合一的体制,建立乡政权,注重发挥乡镇人大的作用。这些,对加强各级国家权力机关的建设和完善国家政治体制,具有重要的现实意义和深远的历史意义。我国的政治体制改革实际上是从改进和加强人民代表大会制度包括选举制度开始的,并且迈出了坚实的步伐,收到了一定的成效。

近10年来,各级人大及其常委会努力履行宪法赋予的职责,各方面的工作取得了重大进展。立法工作成绩显著,从1979到现在,全国人大及其常委会制定的法律89件,修改、补充法律的决定和有关法律问题的决定72件,地方人大及其常委会制定了1673件地方性法规;审议和决定了国家的和地方的一些重大事项;逐步开展了法律监督和对行政、审判、检察机关的工作监督;选举、任命了国家机关领导人员。人大及其常委会通过富有成效的工作,有力地推动了社会主义民主和法制建设,促进了物质文明和精神文明建设的发展,赢得了人民群众的拥护。同时,各级人大常委会培养和建立了一支人大工作的队伍。他们中的许多同志熟悉法律和人大工作,在实践中积累了一定的经验,成为我国社会主义民主和法制建设的一支重要力量。

5. 建国40年来特别是近10年人大建设的历程充分表明，人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度。我们采用这种政治制度，是同我们国家的根本性质相联系的。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，只有实行一院制的人民代表大会制度，才能把亿万人民群众的利益和意志集中起来，实现人民当家作主，保证国家的统一和团结，充分调动人民群众的积极性和创造性，动员和组织全国各族人民进行社会主义现代化建设。事实证明，什么时候人民代表大会制度发挥了效能，国家的政治生活就比较稳定，社会主义民主就比较充分，因而，社会主义事业就进行得比较顺利。我们应当充分肯定人大及其常委会工作取得的成绩，毫不动摇地坚持和完善人民代表大会制度。当然，也要看到，人民代表大会制度的伟大功效还没有完全发挥出来。人大的选举制度、组织制度、工作制度等还不完善，人大及其常委会的工作也存在着不少的缺点和不足，宪法中关于人民代表大会制度的规定还没有得到充分的落实。现在，党中央对人大及其常委会的工作提出了更高的要求，广大人民群众对人大及其常委会的工作寄予很大的期望，从事人大工作的同志应该按照宪法和党的基本路线的要求，积极主动地开展工作，把人大工作推向前进。

二、建设社会主义民主政治最重要的是 坚持和完善人民代表大会制度

6. 社会主义民主是社会主义制度的本质特征之一，没有民主，就没有社会主义，就没有社会主义现代化。建国之后，我们国家面临着不仅依靠政策，还要建立、健全法制，依法办事的历史性转变。由于对这一转变的重要性认识不足，加上我们国家缺乏民主和法制的传统，在相当长的时期内，对国家事务的管理上，

往往只重视党的形式、忽视国家形式，只重视政策、轻视法律，重“人治”、不重法治，因而没有把发展社会主义民主、健全社会主义法制始终放到重要位置上，有时甚至丢掉了，使我们国家遭受了巨大损失，这个教训是很沉痛的。党的十一届三中全会以来，中央总结了历史的经验，特别是“文化大革命”的教训，一再强调，建设高度民主的社会主义政治制度，是党和国家的根本目标和根本任务之一。为了保障人民民主，必须使社会主义民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。这是对建国以来历史经验教训的科学总结，反映了我国历史发展的必然规律，是指导我国社会主义发展的一个极为重要的方针。无论在什么情况下，我们都要牢牢掌握社会主义民主的旗帜，坚定不移地贯彻党的十一届三中全会以来的路线和基本方针，努力建设有中国特色的社会主义民主政治。

7. 建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主，真正享有各项公民权利，享有管理国家 and 企事业的权力。我国宪法规定。中华人民共和国的一切权力属于人民，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。各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民的监督。它是人民当家作主、管理国家的基本组织形式。真正按照这种具有中国特色的根本政治制度办事，我国各族人民就能通过自己的代表掌握国家的权力，这是我们国家能够经得起各种风险、克服各种困难的可靠保证。人民代表大会统一行使国家权力，在这个前提下，国家的行政、审判、检察等机关各有分工，各司其职，都由人大产生，都对人大及其常委会负责，受其监督。在法律的制定和重大问题的决策上，由国家权力机关充分讨论，民主决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益；而在贯彻执行上，实行严格的责任制。这样，既可避免权力过分集中，又可使

国家的各项工作有效地进行。这是我国的一大特点和优势。当然，我国的人民代表大会制度还需要在政治体制改革中不断地完善和发展。

8. 最近几年，顽固地坚持资产阶级自由化的人诬蔑我们“不要民主”，实际上他们要的是资产阶级民主，是“多党轮流执政”、“三权鼎立”、“西方议会”那一套，目的是否定共产党的领导，否定社会主义制度，把广大人民群众排斥在民主之外，而由他们少数“精英”来统治。对此，必须旗帜鲜明地予以驳斥。在当前和平演变与反和平演变、颠覆和反颠覆、渗透和反渗透的激烈斗争中，尤其要划清社会主义民主同资本主义民主、同无政府主义和极端民主化的界限，坚决反对否定人民代表大会制度的资产阶级自由化思想。在政治体制改革中，我们必须坚持人民代表大会制度，决不能走西方议会道路。

同时，还必须克服各种忽视和淡化人民代表大会地位和作用的错误观点。目前，有的部门和地方不尊重人民代表大会应有的职权，使它不能真正发挥国家权力机关的作用，有些应由人大或人大常委会决定的重大事项，没有提交国家权力机关审议，有的甚至把人大依法行使职权看成是“碍手碍脚”。在选举中，有的单位的领导竟然勉强群众选举或不选举这个人那个人；有的拒绝将选民或代表依法提出的候选人列入候选人名单；也有的采取不正当的手段拉选票，等等。这些行为都是违背宪法和法律规定的。这种现象必须改变。国家机关和国家工作人员必须严格依法办事，尊重和保障公民享有的宪法赋予的自由、民主和其他权利，维护宪法所确立的根本政治制度。

9. 宪法是人民代表大会制度的基本依据和保障。坚持和完善人民代表大会制度，现阶段最主要的是进一步落实宪法规定的人大及其常委会的地位和职权。概括地说，要努力做到以下几点：

(1) 要使各级人大及其常委会真正拥有宪法确立的地位，

能够代表人民行使管理国家事务的权力，成为名副其实的国家权力机关。宪法规定，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。党的十一届六中全会决议指出，必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关。这是政治体制改革的要求，是健全国家体制的需要。应当转变观念，切实按照宪法规定实行人民代表大会制度，保证人大及其常委会依法行使职权。

（2）要把各级人大及其常委会建设成为真正负有国家重要职责的工作机关。马克思、列宁早就指出，人民代表机关，不是“清谈馆”而是工作机关。我国的人民代表大会及其常委会在国家政权机关体系中处于核心地位，它所担负的任务是十分繁重的。在新的历史时期，必须按照高度民主和完备法制的要求，健全各级人大机关，加强组织制度建设，使各级人大及其常委会具备承担宪法和法律赋予的各项职责的能力。

（3）要把人大及其常委会建设成为同人民群众保持密切联系的人民代表机关。各级人大及其常委会要全面、及时、准确地反映人民群众的意见和要求，更好地代表人民的利益和实现人民的意志，并接受人民的监督，使制定的法律和作出的决定符合客观实际，符合广大人民群众的根本利益。这样，才能保证民主的渠道畅通，使人大成为联系群众、反映民意、解决矛盾的重要机关。

三、加强和改善党的领导是发挥 国家权力机关作用的关键

10. 中国共产党是工人阶级的先锋队，是全国各族人民利益的忠实代表，是我国社会主义事业的领导核心。人民代表大会制度的建立和健全都是在党的领导下进行的，人大工作的成绩是在

党的领导下取得的；人大工作受挫折，制度被损害，也往往与党和国家的领导制度不健全、指导思想失误有关。建国以来的历史经验证明，什么时候党组织重视和支持人大工作，人大建设就会取得比较大的进展，人大作用就能较好地发挥；什么时候党组织不重视人大工作，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，甚至把党的一元化领导变成了个人领导，人大建设和工作就受到影响，人大的职能就难以发挥。因此，完善党和国家的领导制度，正确地处理党组织和国家权力机关的关系，加强和改善党对人大工作的领导，是人民代表大会制度充分发挥作用的关键。

11. 建国前，党领导人民进行革命争得民主；建国后，特别是生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，党的领导的目的和工作核心就是组织和支持人民当家作主，建设社会主义新生活。党领导人民建立了政权，还要领导和支持政权机关充分发挥职能，实现人民的意志。坚持党的领导同发挥国家权力机关的作用从根本上讲是一致的。只有在党的领导下，才能充分发挥人民代表大会制度的作用；而人民代表大会制度的加强和完善，可以更好地实现党对国家事务的领导。所以，在任何时候，特别是建设和改革开放的新的历史时期，人大工作必须旗帜鲜明地坚持党的领导。任何削弱、淡化党的领导观点和做法都是错误的。

12. 党对国家的领导，最根本、最主要的是思想政治领导，靠党的路线、方针、政策的正确，靠党和群众的密切联系，靠党员的带头和模范作用来团结带领人民群众为自己的利益而奋斗；并不是由党来包办一切，不是简单地由党对人民群众直接下命令。党对国家事务实行政治领导的主要方式是，通过国家形式使党的主张经过法定程序变成国家意志。同时，党必须遵循在宪法和法律范围内活动的原则，从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同宪法和国家法律相抵触。

建国初期，许多重大问题，如土地改革、镇压反革命、恢复和发展国民经济的重大措施和方案，工业、商业和财政体制改革

等，都是先由党中央提出，或由政务院、国务院提出，经过最高国家权力机关讨论通过后才去办的。从50年代后期起，由于过分强调阶级斗争和集中领导，党委往往包办一切，干预一切，直接向人民群众发号施令，把国家权力机关搁置一边，产生了不好的后果。党的十一届三中全会以来，中央总结了历史的经验教训，反复强调，党组织不是国家权力机关，不能代替国家权力机关行使职能。党章中规定：“党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作”。党的十三大报告还指出，党和国家政权的性质不同，职能不同，组织方式和工作方式不同。应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党与人大、政府、司法机关之间的关系，做到各司其职，并且逐步走向制度化。这是对历史经验教训的高度概括和科学总结。

13. 目前，在如何使党的主张通过法定程序变成国家意志的问题上，需要特别注意处理好两个关系：

第一，党委决策与人大依法行使决定权的关系。我们国家的重大方针政策都是由党提出的。党提出的决策，凡是关系到国家事务的，要求全体公民共同遵守的，属于人大职权范围内的，应作为建议或通过政府提交人大或人大常委会审议决定。要尽量避免党政联合作决定、发布文件的做法。今后，凡涉及改变宪法法律的有关规定，涉及国家体制的变动，涉及国计民生的重大政策、措施等，都应经过全国人大或它的常委会审议通过后再去实行。这样做的好处：一是党领导人民通过民主程序履行当家作主的权利，使党的正确主张，变成人民自觉的行动；二是党的重大决策通过国家权力机关审议决定，接受人民的选择和检验，可以使决定、决议、方案更加完善，避免出现重大失误；三是经过国家权力机关的决定，才具有法律效力，才能对各级国家机关和全体人民群众有约束力。

第二，党管干部与人大依法行使任免权的关系。向政权机关