

张秉银 著

人大工作的
理论与实践

法律出版社
PUBLISHING HOUSE OF LAW

人大工作的理论与实践

张秉银 著

顾问：吴 振

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

人大工作的理论与实践

张秉银 著

顾问 吴 振

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

一二〇二印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 11.625 印张 180,000 字

1992 年 月第一版 1992 年 月第一次印刷

印数 00,001—4,000

ISBN 7-5036-1104-4/D·868

定价 5.15 元

封面题字:邹瑜

前 言

党的十三届七中全会指出,应当坚持和完善人民代表大会制度。这是不断加强和发展我国人民代表大会制度的根本指导方针,也是为发展我国人民代表大会制度提出的战略任务。

我国的人民代表大会制度,是继巴黎公社和苏维埃政权之后,又一个无产阶级的政权组织形式,是我国的根本政治制度。在理论上它坚持了巴黎公社和苏维埃政权所确认的基本原则——即马克思列宁主义关于无产阶级革命和无产阶级专政的学说;同时又坚持把马克思列宁主义和中国革命的实际相结合,创立了有中国特色的社会主义政权建设的理论,丰富和发展了马克思列宁主义。在实践上它坚持了列宁关于“实践高于(理论的)认识”的论断,以马克思列宁主义毛泽东思想为指导,不断研究、解决人民代表大会制度建设中出现的新情况,新问题。在这个过程中,它把加强国家政权的建设 with 实现党和国家确定的政治任务结合起来,与坚持党的“一个中心两个基本点”的基本路线结合起来,与加强民主法制建设结合起来,与推进物质文明、精神文明建设结合起来,紧紧围绕宪法赋予的职责,不断完善国家和地方立法,全面加强人大及其常委会在立法、监督、人事任免、决定重大事项等方面的职能,已走出了一条坚持和完善人民代表大会制度的新路。我国的人

民代表大会制度已走上了健康发展的道路，它在国家政治生活中，正发挥着越来越大的作用。

县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，是完善我国人民代表大会制度的一个重要步骤。1980年县级以上地方各级人大常委会的成立，使地方各级人大的工作有了很大发展。在这个过程中，它创造并积累了许多宝贵的经验。将这些经验从理论上加以科学的总结，对进一步推动地方人大的工作，不断完善和发展我国人民代表大会制度，将产生积极的影响。本书正是从这个基本考虑出发，力求从理论和实践的结合上，对县级以上地方各级人大及其常委会十多年来的工作，进行一番较为系统的理论思考，对有关地方人大及其常委会行使职权的几个最基本的问题，如我国人民代表大会制度和选举制度的本质，地方人大及其常委会的职权、立法和监督工作的理论与实践，地方人大常委会的当前任务以及代表工作，民主政治建设与人大工作，“一府两院”的工作，地方组织法的基本问题等，作了比较系统的论述，力求从更高、更深一点的层次上研究、探讨地方人大及其常委会工作的规律性，更好地做好人大工作。

理论是行动的先导。全书从地方人大及其常委会现实的工作情况出发，从新的理论高度提出了对一些重大问题的认识，其目的在于帮助人们进一步从理论上正确认识我国的人民代表大会制度，坚信我国人民代表大会制的发展，并为进一步做好地方人大及其常委会的工作提供一些新的思路。这一点，不仅是做人大工作的同志需要的，也是“一府两院”的同志和广大人民群众应该了解的。

由于作者水平所限，在一本书中还不可能把地方人大及

其常委会十多年来创造积累的全部经验概括进来,只能起抛砖引玉作用。并愿与广大理论工作和实际工作者一道努力,为发展我国政权建设的理论,为进一步完善和发展我国人民代表大会制度,更好地发挥地方人大及其常委会在国家政治、经济生活中的作用,勤奋工作,不断探索。敬请读者批评指正。

· 作 者

一九九〇年十二月

序 言

坚持和完善人民代表大会制度,是建设有中国特色社会主义政治的基本要求,也是我国政治体制改革的重要内容。

在长期的革命斗争中,党领导人民建立了自己的国家政权,并创造了人民代表大会这种适合我国国情的政权组织形式和根本政治制度。在这个制度下,人民依法管理国家,管理经济文化事业和社会事务,实现了当家作主的权利。

我国的人民代表大会制度,在中华人民共和国成立后,已走过了近四十年发展历程,其中虽遇到过曲折,但已积累了宝贵的经验,特别是党的十一届三中全会以后,我国人民代表大会制度走上了更加健康发展的道路。为促进这个制度的不断完善和发展,用马克思列宁主义的立场、观点和方法,对四十年来,特别是近来十多年地方各级人大及其常委会走过的道路加以科学的分析,使之更加理论化、系统化,对于今后的工作实践,无疑是非常有益的。《人大工作的理论与实践》这本书的作者,正是基于这个想法,对地方各级人大常委会的工作做了认真的研究,力求从理论与实践的结合上作较为系统地分析和阐述,并着力吸收了在依法行使职权方面创造的新经验。这对于帮助读者进一步了解人民代表大会制度,提高认识,做好人大工作,加强民主与法制建设,都是会有好处的。本着开卷有益的精神,此书值得一读。

吴 振

1991年10月

目 录

第一章 人民代表大会制度总论	(1)
第一节 人民代表大会制度是我国人民的历史 选择	(1)
第二节 人民代表大会制度实质上是人民民主 专政的国家政权	(10)
第三节 要坚持和完善人民代表大会制度	(16)
第二章 选举制度概论	(29)
第一节 选举制度是政治制度的重要组成部分	(29)
第二节 选举制度的内容	(36)
第三节 我国选举制度的产生和发展	(38)
第三章 地方组织法综述	(47)
第一节 《地方组织法》的制定和修改	(47)
第二节 《地方组织法》的主要内容	(55)
第三节 怎样学习《地方组织法》	(61)
第四章 地方各级人民代表大会的性质、地位和 作用	(67)
第一节 地方各级人民代表大会的性质和地位	(67)
第二节 地方各级人民代表大会的作用	(76)
第五章 地方各级人民代表大会及其常委会的 职权和工作	(82)

第一节	地方各级人民代表大会的组成和职权·····	(82)
第二节	县级以上地方各级人大常委会的组成 和职权·····	(87)
第三节	地方各级人民代表大会及县以上地方 各级人大常委会的工作程序·····	(91)
第四节	地方各级人民代表大会及县以上地方 各级人大常委会的组织活动原则·····	(99)
第六章	地方立法工作的理论与实践·····	(103)
第一节	地方立法工作的历史演变·····	(103)
第二节	地方人大常委会立法权的几个问题·····	(106)
第三节	地方立法技术的若干问题·····	(113)
第四节	关于行政规章的制定·····	(120)
第五节	立法机关应注意研究点立法心理·····	(125)
第七章	关于县级以上地方各级人民代表大会常务 委员会行使监督权的理论问题·····	(135)
第一节	赋予人大常委会监督权的理论依据和 现实意义·····	(135)
第二节	人大常委会行使监督权的若干 理论问题·····	(149)
第三节	关于上下级人大常委会之间的 关系问题·····	(165)
第八章	地方各级人民代表大会的代表工作·····	(172)
第一节	地方各级人民代表大会与人大代表·····	(172)
第二节	县级以上地方各级人大常委会的代表 工作·····	(179)
第九章	我国的民主政治建设与人大工作·····	(186)

第一节	民主问题的一般理论·····	(186)
第二节	社会主义民主的本质·····	(192)
第三节	我国的民主政治建设与人大工作的 关系·····	(202)
第四节	关于建设高度民主的国家·····	(211)
第十章	地方各级人大常委会的当前任务·····	(219)
第一节	地方人大常委会面临的新形势·····	(220)
第二节	地方人大常委会面临的新问题·····	(224)
第三节	地方人大常委会的当前任务·····	(233)
第四节	如何开展人大常委会的工作·····	(243)
第十一章	地方各级人民政府·····	(246)
第一节	地方各级人民政府的历史演变·····	(246)
第二节	地方各级人民政府的性质、地位、组成、 任期·····	(250)
第三节	地方各级人民政府的职权、工作程序和 组织活动原则·····	(256)
第四节	地方各级人民政府与各级人民代表大会 及其常委会的关系·····	(259)
第十二章	地方各级人民法院和人民检察院·····	(263)
第一节	我国地方人民法院和人民检察院的 历史演变·····	(263)
第二节	地方各级人民法院和人民检察院的 职能、组织活动原则·····	(268)
第三节	地方各级人民法院和人民检察院同 本级人大及其常委会的关系·····	(276)
附录:(一)	法律、法规选编·····	(280)

1. 中华人民共和国全国人民代表大会和地方 各级人民代表大会选举法·····	(280)
2. 中华人民共和国地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府组织法·····	(291)
3. 中华人民共和国人民法院组织法·····	(310)
4. 中华人民共和国人民检察院组织法·····	(320)
5. 中华人民共和国国务院组织法·····	(326)
6. 全国人民代表大会常委委员会关于加强法律解释 工作的决议(节录)·····	(328)
7. 法规、规章备案规定 ·····	(329)
附录:(二)法律问答选编 ·····	(333)

第一章 人民代表大会制度总论

《中共中央关于制定国民经济和社会发展规划和“八五”计划的建议》中强调,“应当坚持和完善人民代表大会制度”,“努力建设有中国特色的社会主义民主政治”。这不仅为我国人民代表大会制度的建设和发展指明了方向,而且抓住了坚持走社会主义道路的根本。既是对我国历史经验的科学总结,又是对现实实践的高度概括。

第一节 人民代表大会制度是 我国人民的历史选择

我国的人民代表大会制度,是我国人民民主专政的政权组织形式,是我国根本的政治制度,它是由我国国体的社会主义性质决定的。它的基本含义就是在中国共产党的领导下,人民按照民主集中制的原则,选举人民代表组成全国和地方各级国家权力机关体系(即全国和地方各级人民代表大会),通过国家权力机关组织行政、审判、检察、军事等国家机构,行使人民当家作主的权力,建设富强、民主、文明的社会主义国家。为了寻找这种政权组织形式,中国人民在近代革命史上曾奋斗了 100 多年,中国共产党成立后奋斗了 28 年,在长期的浴血苦斗中,有 2000 多万中华儿女为之牺牲,才使这种制度最

终确立下来。在建国后的 40 多年中,为了坚持和完善人民代表大会制度,我们也曾付出了很大的代价。我国的人民代表大会制度,不仅经受住了历史的考验,而且不断得到发展。这说明这种制度是有生命力的,是我国人民必然的历史选择。

一、资本主义的政治制度在我国是行不通的

在我国建立什么制度的问题上,我国人民曾经历过长期的探索,一部中国的近代史,基本上是探索建立什么政治制度的历史。1840 年以后,帝国主义的大炮轰开了中国的大门,为了挽救祖国的危亡,中国的先进分子曾主张学习西方,建立资本主义的政治制度。林则徐在禁烟斗争中,开始注意研究西方的真实情况。魏源也曾提出过“师夷长技以制夷”的主张。太平天国的洪仁玕也曾主张发展资本主义雇佣劳动的生产关系。维新运动的领袖康有为则把向西方的学习,从经济领域推进到了政治领域,主张在中国实行君主立宪的政治制度。近代启蒙思想家严复更主张系统学习西方的思想、理论,并通过评介西方的学术名著,宣传唯物论的经验论、古典政治经济学原理和三权分立等社会政治思想。中国民主革命的伟大先行者孙中山则第一次在中国提出了比较完整的资产阶级共和国的方案,他提出的民族、民权、民生的三民主义,又是直接参照了欧美的经验的。这种学习不仅仅是理论上的,而且还付诸了行动,包括仿照西方的经验建立团体,组织政党,进行长时间不屈不挠的斗争。但结果是都行不通。太平天国被中外反动派联合绞杀了;戊戌变法犹如昙花一现,仅存在 100 天就宣告夭折;辛亥革命推翻了清王朝的统治,不久又被窃国大盗袁世凯篡夺了,辛亥革命建立起来的“民国”只剩一个民主的外壳;代之而起的是军阀混战。中华民国的近 40 年并没有改变中国的

落后穷困面貌，相反还使之进一步殖民化，中国变成了一个半殖民地、半封建的社会。这不能不激起一些人对西方资本主义制度在中国可行性的怀疑。1916年5月，无产阶级革命的先行者李大钊提出“代议政治虽今犹在试验之中，其良其否，难以确知，其存其易，亦未可测。”对西方的资本主义政治制度已是冷眼相看了。毛泽东同志在1917年8月也指出，东方思想固不切于实际生活，西方思想亦未必尽是，几多之部分应与东方思想同时改造。（以上见《人民日报》1990年11月19日第五版《社会主义：中国的历史性选择》）

1917年苏联十月社会主义革命的胜利，给中国送来了马列主义，它给陷于彷徨和苦闷之中的中华民族的解放带来了新的希望。中国早期的马克思主义者开始抛弃资产阶级的民主主义转向无产阶级的社会主义。也正是在这个转变中，使他们看到，帝国主义侵略中国，并不是为了帮助中国发展资本主义，而是将中国变成殖民地；中国的民族资产阶级由于其政治上的软弱和经济上不发达，在帝国主义的控制下，也不可能使中国发展成为独立的资本主义；封建主义已腐败到极点，固守封建主义更没有出路。在这种情况下，中国唯一的出路和选择是社会主义。所以，在中国共产党1921年成立后至1949年中华人民共和国成立的28年中，以李大钊、陈独秀、毛泽东等为代表的中国共产党人，是在马列主义思想指导下，以苏俄为榜样进行探索的。在抗日战争胜利后，中国共产党人基于中华民族整体利益的考虑，试图作出某种让步，建立一种类似英国或法国的政治制度；同时在地方自治的名义下，解放区继续实行人民民主制度。但是就是这样，国民党统治集团也是不允许的。因此，中国选择走社会主义道路是必然的。

二、人民代表大会制度的政权组织形式是我国人民在长期革命斗争中创造的

中国人民对自己政权组织形式的选择,是与建立什么样的政治制度联系在一起的。因为没有适当形式的政权机关,就不能代表国家。所以,我国对革命走什么道路的探索,与采取什么样的政权组织形式的探索,基本上是同步进行的。列宁认为:“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卷第64、65页)我国的人民代表大会的政权组织形式,也是在我国长期的革命斗争中逐渐形成并不断发展的。

在新民主主义革命时期,在革命根据地里,人民代表大会制度就已经萌芽、生长。第一次国内革命战争时期,党领导下的农民革命运动中产生的“农民协会”是人民政权的一种组织形式,也可以说是我国人民代表大会制度的萌芽。第二次国内革命战争时期是以工人、农民为主体,并吸收一部分小资产阶级参加的工农民主专政的政权。各个革命根据地建立了工农兵代表大会。1931年在中央苏区瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会,宣布成立中华苏维埃共和国,选举产生了全国工农兵代表大会中央执行委员会和中华苏维埃共和国临时中央政府——中央人民委员会;1934年1月22日又召开了第二次全国工农兵代表大会。全国工农兵代表大会是中华苏维埃共和国的最高政权机关,它由省、中央直属市和县的工农兵代表大会以及红军选出的代表组成。在代表大会闭会期间,中央执行委员会是最高政权机关;地方各级工农兵代表大会是地

方政权机关,由地方人民直接选举或间接选举产生。这样,在一些革命根据地内,我国人民代表大会制度具有了比较完备的形式。抗日战争时期,在党的领导下,各抗日根据地的边区和县建立了以工农劳动群众为主体、联合小资产阶级、民族资产阶级以及赞成抗日的开明士绅的抗日民主政权,其组织形式是边区和县的参议会和同级政府委员会。参议会由人民在普遍、平等和无记名投票的基础上选举产生,参议会组织政府,作为其闭会期间的政权机关。第三次国内革命战争时期,随着革命战争和土地改革运动的发展,各解放区的政权组织形式,由参议会制度改为人民代表会议制度。中华人民共和国成立以前,内蒙、华北、东北等解放区先后召开了人民代表会议,并选举产生了各级人民政府。在全国中央政权建设上,1948年5月,中共中央提出召开政治协商会议、成立民主联合政府的倡议;经过一年多的准备,1949年9月召开了中国人民政治协商会议第一次全体会议。中国人民政治协商会议,具有人民民主统一战线的性质,在全国人民代表大会召开之前,代行全国人民代表大会的职权,制定了起临时宪法作用的《共同纲领》,选举了中央人民政府委员会,宣告了中华人民共和国的建立。《共同纲领》确定了人民代表大会制度是我国基本的政治制度。政协全体会议闭会期间,由中央人民政府委员会行使最高国家权力机关的职权。此后,在地方召开了各级各界人民代表会议,并由它代行地方各级人民代表大会的职权。经选举产生的地方人民政府委员会,在人民代表大会闭会期间既是权力机关的常设机关,又是行政机关。1953年,我国开始举行第一次全国性的普选。在地方各级人民代表大会召开的基础上,于1954年9月召开了第一届全国人民代表大会第