

# 人大文撷

RENDAWENXIE | 2020年第五辑

人大制度研究成果回眸（专辑二）

全国人大图书馆 编

## 特别关注

新中国成立70年党领导立法的历史变迁  
我国人大选举委员会制度历史演进及当代启示  
中国法治理论四十年：发展、创新及前景



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

# 人大文撷

2020 年第五辑

人大制度研究成果回眸(专辑二)



人大文苑  
RENDAWENXIE



2020

图书在版编目(CIP)数据

人大文苑·2020年/全国人大图书馆编. —北京:  
中国民主法制出版社, 2020. 4  
ISBN 978-7-5162-1844-0

I. ①人… II. ①全… III. ①全国人民代表大会—工  
作—文集 IV. ①D622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 035383 号

图书出品人: 刘海涛  
责任编辑: 张霞

出版·发行/中国民主法制出版社  
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)  
电话/(010)63055259(总编室) 83910658  
63056573(人大系统发行)  
传真/(010)63055259  
http://www.npcpub.com  
E-mail: mzfz@npcpub.com  
开本/16开 880毫米×1230毫米  
印张/7.25 字数/166千字  
版本/2020年11月第1版 2020年11月第1次印刷  
印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-1844-0  
定价/20.00元  
出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录 CONTENTS

人大制度研究成果回眸(专辑二)

新中国成立70年党领导立法的历史变迁

彭君 / 1

我国人大选举委员会制度历史演进及当代启示

陆强 / 10

人大及其常委会行使决定权的几个问题

阙珂 / 18

论人大在民意表达与疏导中的制度优势及其发挥

周长鲜 王维国 / 31

授权与监督:论完善人民代表大会制度的几个问题

程竹汝 / 36

松江县各界人民代表会议的历史贡献和启示

沈全云 / 45

不忘初心勇探索 砥砺奋进写华章——福建省人大

常委会40年工作回眸 阮慧玲 / 47

# CONTENTS 目 录

## 中国法治理论四十年:发展、创新及前景

陈佑武 李步云 / 54

## 地方人大常委会保证宪法遵守和执行的四十年

朱应平 / 66

## 砥砺奋进 40 年 依法履职促发展

内蒙古自治区人大常委会研究室 / 74

## 四川省人大专门委员会 40 年历史沿革 马新伟 / 79

## 新时代人大执法检查重大创新及实施对策研究

田必耀 / 81

## 国家制度与国际社会的关系

——以人大制度为例 郭树勇 / 89

## 海外中国人民代表大会研究新动态

刘 杉 刘晓玉 胡丹菲 / 99

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎  
汪铁民

编 辑 常 虹 汤丽萍 孟维光 代 昕  
胡 潇

主 编 张 兰 王 敏 陈时恩 吴高盛

执行主编 吴高盛

## 本辑聚焦

人民代表大会是人民行使国家权力的机关。人民代表大会的职权可以概括为立法权、监督权、重大事项决定权、人事任免权。长期以来,围绕人大如何行使法定职权,如何行使好法定职权,理论界和实务界结合人大运作的实践,不断探索和研究,推动了人大制度理论和人大工作实践的发展和完善。

本辑中《新中国成立 70 年党领导立法的历史变迁》一文,比较系统地总结了在党的领导下人大立法工作走过的历程、取得的成绩和经验,值得一读。选举是人大的基础,《我国人大选举委员会制度历史演进及当代启示》一文讲明了我国人大选举工作和选举委员会制度,对进一步做好选举工作有现实指导作用。改革开放的历史也是加强法治建设、依法治国的历史。党的十五大第一次明确提出依法治国,建设社会主义法治国家,《中国法治理论四十年:发展、创新及前景》一文的作者在新中国成立后国家法治建设的基础上,以亲身经历记录了改革开放以来依法治国理论四十年发展进程,很有历史纵深感。

# 新中国成立70年党领导立法的历史变迁

◎ 彭 君

## 一、新中国成立70年中国共产党的转型对领导立法的影响

全面依法治国的核心力量是中国共产党，而党对自身转型的认识和执政方式是影响党领导立法的两个重要变量。

### (一) 中国共产党对执政理念和执政能力的认识

1. 党对自己承担的执政党角色的判断，经历了一个曲折的过程

具体表现为三个阶段：第一阶段是1956年党的八大上对自己执政党角色的认识。毛泽东在大会的开幕词中指出，我们党“彻底地完成了资产阶级民主革命，又取得了社会主义革命的决定性的胜利。……我们现在也面临着和苏联建国初期大体相同的任务。要把一个落后的农业的中国改变成为一个先进的工业化的中国，我们面前的工作是很艰苦的，我们的经验是很不够的”<sup>①</sup>。必须指出的是，中国共产党已经意识到，随着社会主义革命的胜利，党的工作任务和党的角色发生了根本的转变，执政党意识已经产生。

第二阶段是1978年党的十一届三中全会上对执政党角色的认识。党的十一届三中全会公报宣布：“从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。”立法先行成为执政党的共识。坚持党的领导，率先体现在党对立法工作的领导。改革开放以来中国共产党应对国内外变化作出的变革

和创新，党自身对自己的角色定位、执政机制、组织形式等方面进行全面的探索和研究。

第三阶段是1997年9月党的十五大把“依法治国”正式确立为党领导人民治国理政的基本方略，具有划时代的意义。“正确处理党与国家政权、党与法律的关系，是一个政党在解决执政方式时必须面对的新课题。”<sup>②</sup>以此为标志，中国共产党在观念、理论上经历了转变。2002年党的十六大报告中正式提出党成为执政党的命题。报告指出：我们党历经革命、建设和改革，已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党。这是党转型的重大历史事件，象征着党在全面改革开放和实行市场经济的条件下，着手探索和改进党的执政能力，从而更好地实现对国家和社会的领导。

### 2. 依法执政成为党执政的基本方式

1956年，刘少奇在党的八大政治报告中曾指出：“党应当而且可以在思想上、政治上、方针政策上对于一切工作起领导作用。当然，这不是说，党应当把一切都包办起来，对一切都进行干涉；也不是说，对于自己所不懂的事情，可以安于做外行。”<sup>③</sup>体现了新中国成立之后党对执政方式的思考和探索。

江泽民在庆祝中国共产党成立80周年的讲话中指出，要进一步解决提高党的执政能力和领导水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题。从掌握执政规律的高度提出了要求。2004年中国共产党十六届四中全会正

<sup>①</sup> 《胡锦涛文选（第2卷）》，人民出版社2016年版，第463页。

<sup>②</sup> 石泰峰、张恒山：《论中国共产党依法执政》，载《中国社会科学》2003年第1期。

<sup>③</sup> 《彭真文选》，人民出版社1991年版，第505页、第389页。



式提出了“执政能力”的概念,明确指出:“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。”改善党对立法的领导方式成为党依法治国、依法执政的题中应有之义。

2006年6月29日,胡锦涛在中共中央第十六届中央政治局集体学习时指出:“依法执政,就是坚持依法治国、建设社会主义法治国家,领导立法,带头守法,保证执法,不断推进国家经济、政治、文化、社会生活的法制化、规范化,以法治的理念、法治的体制、法治的程序保证党领导人民有效治理国家。要加强党对立法工作的领导,推进科学立法、民主立法,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施。”<sup>①</sup>可见,依法执政率先表现为加强和改善党对立法工作的领导。

## (二)党对立法工作的认识及领导方式的变迁

党对立法工作的领导方式的变迁,着重通过新中国两位法制的奠基人——董必武和彭真的法制实践和思想得到贯彻和实施。

### 1. 立法是党的方针政策的法律化

新中国成立后,迅速恢复和发展国民经济成为新政权所面临的严峻任务,这一任务的实行和完成需要立法来保障。立法是发展国民经济、保障经济制度的需要。为此,董必武指出:“为什么把立法问题摆在前面?因为目前立法工作特别是保卫经济建设的立法工作,相应落后于客观需要,今后如果要按法制办事,就必须着重搞立法工作。”<sup>②</sup>这也造就了立法的重心在于为经济建设立法,为改革开放立法。

在立法工作的过程中,彭真一再强调,立法要贯彻党的路线和方针政策,法就是实践证明

正确的党的方针政策的具体化、法律化。

### 2. 从法律是经验的总结转向经验立法与立法主动适应经济社会发展需要并重

执政党的指导思想、基本理论、基本路线和方针政策是宪法制定和修改的重要依据。正是基于实际情形和客观需要,董必武根据中国社会主义革命和建设的实际,形成了法律是经验的总结的立法观点。董必武在第一届全国人大一次会议上指出:“我们的法律是根据各个时期革命斗争的需要并且总结斗争经验而制定的。”<sup>③</sup>彭真在履职第五、六届全国人大常委会期间,为了降低法律与社会物质生活条件脱节的程度和减少时间上的差距,以快速搭建社会主义法律体系的四梁八柱,采取了宜粗不宜细的策略。“法律只能解决最基本的问题,不能规定太细,太细了就难以适用全国。为了因地制宜地解决问题,一个法律制定出来以后,一般还需要制定实施细则,作出具体规定。”<sup>④</sup>认为法律只能是社会实践经验的总结,是经过实践证明正确的政策的法律化、条文化。

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第六次会议上指出:要实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要。虽然法律体系是一个逻辑严密、门类齐全的科学系统,但不是固步封闭的系统,应当随着经济社会的发展不断进行自我更新,更新的目的,是为了更合理优质的法律规则,匡正现实中的利益失衡。与此相适应,党领导立法的主要方式发生了相应变化:

第一,政策主导,立法跟进。这一模式主要是在董必武和彭真委员长的主持下进行的。现代政治中执政党与国家的关系最为重要。董必武立足“正规式政府”的目标,梳理执政党与政

① 《胡锦涛文选(第2卷)》,人民出版社2016年版,第463页。

② 《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第166页、第235页、第110页。

③ 同②。

④ 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第505页、第389页。

权机关之间的关系。他强调指出：“无论在什么情况下，不应把党的机关的职能和国家机关的职能混同起来。党不能因领导政权机关就包办代替政权机关的工作，也不能因领导政权机关而取消党本身组织的职能。”并且具体总结了三种党作为执政党，领导权的实施路径：其一，对政权机关工作的性质和方向给予确定的指示；其二，通过政权机关及其工作部门实施党的政策，并对它们的活动实施监督；其三，挑选和提拔忠诚而有能力的干部到政权机关去工作<sup>①</sup>。

改革开放初期，有法可依、立法先行的目标十分迫切，党领导立法的路径采取了政策主导，立法跟进的模式：党通过出台相关政策，指明改革方向，部署阶段性目标，为改革作出总体布局和原则规定，进而实现社会规则调整与社会关系变革的契合。顺应党从革命党向执政党主体地位的改变，正确地提出了从依靠政策转变为依靠法律的过渡的论断，这一重大转变，也是中国法治进程前进的方向。

第二，以坚持立法先行代替政策先行的转变。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）是党的历史上首次专门以法治作为主题的会议。大会从两个方面总结了党领导立法的有关问题。一是阐述了党领导立法的主要方式，即党中央讨论决定立法过程中涉及的重大体制和重大政策调整问题，党中央向全国人大提出宪法修改建议，党中央听取法律制定和修改的重大问题这三种主要方式领导立法。二是坚持立法先行。《决定》明确提出：“建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。”2015年修订的立法法第1条明确了党中央这一对立法提出的新要求：“为了规范立法活动，健全国家立法制度，提高立法质量，完

善中国特色社会主义法律体系，发挥立法的引领和推动作用，保障和发展社会主义民主，全面推进依法治国，建设社会主义法治国家，根据宪法，制定本法。”发挥立法的引领和推动作用这一重要命题正式成为宪法相关法中的重要内容，完成了党的政策到国家法律的华丽转身。

## 二、新中国成立70年社会转型与党领导立法的变迁

### （一）党对社会转型的准确判断

1956年9月，《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》明确指出了国家建设的根本任务，总结了我国社会的社会主义性质，正确地判断了我国社会所处的历史阶段和历史任务。表明党对社会性质的变化有着清醒而正确的认识。党的十一届三中全会后，党和国家的各项事务开始重回正轨，社会的变化，包括从计划经济向市场经济转型；由农业社会向工业社会转型；由人治社会向法治社会转型。2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种空前的社会变革，给我国发展进步带来巨大活力，也必然带来这样那样的矛盾和问题。将现阶段表述为“改革发展的关键时期”。2009年，在庆祝人民政协成立60周年的大会上，胡锦涛讲话指出：“我国相继实现了从半殖民地半封建社会到民族独立、人民当家作主新社会的历史性转变，从新民主主义革命到社会主义革命和建设的历史性转变，从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变。”这是官方公布的党对社会转型的高度概括和准确判断。

<sup>①</sup> 《董必武法学文集》，法律出版社2001年版，第166页、第235页、第110页。



## （二）转型社会党对立法的领导的变迁

对于社会转型,有观点指出:“社会转型是指社会从一种类型向另一种类型的转变和过渡过程,并且普遍运用社会转型理论来描述传统社会向现代社会转变的过程。”<sup>①</sup>在这个意义上,转型社会党对立法的领导,在范畴上属于党领导立法与改革之间的关系。

### 1. 改革开放前党对立法的领导的偏离

1956—1978年是党领导立法的曲折发展时期,在这一时期,法律虚无主义严重,立法趋于停滞。从1958年到1978年的20年间,全国人民代表大会除了制定1975年宪法和1978年宪法外,没有制定一部法律,享有立法权的全国人大常委会也未制定一部法律。就1975年宪法和1978年宪法的产生过程来看,这段时间全国人大及其常委会少有立法活动,政策代替法律发挥作用,不仅违反了党的执政原则和具体要求,而且混淆了党领导立法的主体地位和权力机关制定立法的主体地位。经由对1978年宪法、1982年宪法的修改而产生的现行宪法,党中央及时总结经验、修正错误,廓清了制定宪法的主体,解决了党与立法机关的法律关系。

### 2. 转型社会党领导立法的变迁

党启动、引领改革,同时改革一旦实行和步入不同的阶段,又会促进党思考社会转型的特点,对党领导立法的方式和方法作出及时的回应和调整。

第一,智慧统领政治上的领导,表现为党及时制定政策,调整工作布局。从“一个中心,两个基本点”,到“两手抓,两手都要硬”;从经济、政治、文化的工作布局逐渐变成经济、政治、文化、社会、生态文明的总体布局。这些政策的出台和更新,及时为立法指明方向和引领。党的十五大提出,要“加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系”。

在2014年的十八届四中全会上作出了坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的决定。在党的方针、政策的指导下,立法机关既对这些变化作出了反应,进行了相应的改变和转型,同时又成为党和国家政策的助推器。

第二,逐步从党提供政策指导立法,过渡到立法发挥引领作用。社会发生了变化,国家的主要矛盾相应地发生了变化。从党的十一届三中全会开始的现代化建设和改革开放,建立在法制贫弱荒芜的根基上。在这种情况下,我们的党和国家采取了在实践中探索、试验的办法。随着改革的深入和推进,立法已经不是仅仅局限于对经验的总结和对现实社会管理的直接描述了,而是提出要以立法为先导,用立法来引导改革,发挥法律对社会的引导和促进作用。这是因为,在特定的历史时期,立法发挥的作用有所侧重和区别。在社会主义建设和改革初期,立法为经济发展和改革服务,将经济和改革的成果用宪法和法律的形式固定下来。当改革开放走过40余年,立法不仅要坚守对社会需求作出回应的本职工作,更要以规范性法律文件促进社会的均衡发展。法律体系是对稳定的社会关系的调整 and 确立,社会的激烈变化必然折射既有法律体系的滞后性,从而及时对法律进行修改成为现实的迫切需要;社会的激烈变化带来社会关系的复杂和社会矛盾的变化,也呼唤着法律为其提供合理的甚至是超前的引领。

## 三、立法转型与党领导立法的变迁

随着社会转型的形成和发展,立法机关的转型和变革,对党领导立法产生了一定程度的影响。

### （一）立法者对立法自身规律的认识的变化

第一,立法者对于立法活动应遵循的基本

<sup>①</sup> 刘祖云:《从传统到现代——当代中国社会转型研究》,湖北人民出版社2000年版,第41页。

原则的认识逐渐清晰。全国人大常委会作为法律的制定机关,在提高法律涵盖社会能力的同时也提高了对自身工作的认识。1984年人大常委会工作报告中就谈到,“目前,人大常委会的工作,仍处在一个大转变的过程中。几十年来,我们从革命战争时期转入社会主义建设时期,从没有掌握全国政权时主要依靠政策办事,逐步过渡到掌握全国政权后,既要依靠政策,还要依靠健全社会主义法制管理国家这样的转变”。立法者不仅认识到通过法律来调整社会生活的必要性,而且对立法职权的行使也应当纳入法律调整的范畴已经有了充分的领悟。

第二,立法法的出台。2000年3月15日,九届全国人大三次会议通过了立法法,这是我国第一部全面规范立法活动的宪法性法律。涉及从中央到地方的立法权限、程序、监督等各个环节,标志着我国的法治建设,从满足立法数量上增长、膨胀,进入到重视立法规律,坚持依法立法的尝试。

第三,2015年立法法成功修订。展现出全新的立法理念、体制和模式,助力立法机构建立新的适应社会变迁并提供良好的高质量的法律产品。这些都促进了立法机关的转型。

## (二)立法体制经历了逐步完善的过程

全国人大常委会立法权的权限范围的变化清晰地反映了我国立法体制的沿革。1954年宪法规定“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”。据此,全国人大常委会没有立法权,仅仅享有制定法令的权力。经由第一、二届全国人民代表大会的两次授权,全国人大常委会拥有了一定的立法权。1955年7月,一届全国人大二次会议“授权常务委员会依照宪法的精神、根据实际的需要,适时地制定部分性质的法律,即单行法规”。1959年二届全国人大一次会议进一步确定:“为了适应社会主义改造和社

会主义建设事业发展的需要,大会授权常务委员会,在全国人民代表大会闭会期间,根据情况的发展和工作需要,对现行法律中一些已经不适用的条文,适时地加以修改,作出新的规定。”1979年地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会制定地方性法规的权限。1982年宪法明确赋予全国人大常委会立法权,并赋予国务院行政法规制定权。1986年修订后的地方组织法将地方立法权的实施主体扩大给省、自治区的人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市。改变由全国人大统一集中行使立法权的单一局面,形成了以中央为核心,由中央立法和地方立法组成的统一的、多层次的立法体制。随后立法法赋予经济特区所在地的市以较大的市地方立法权。2015年立法法修订,将过去较大的市才享有的地方立法权扩大至全部设区的市。进一步激发了地方依法治理、依法行政的活力和积极性,促进各地因地制宜出台地方性法规,实现有法可依。2018年3月,宪法修正案确认设区的市享有制定地方性法规的规定。

## (三)立法转型的主要内容

1. 立法重点从以经济为中心转向以权利为中心

从1979年2月至1988年,彭真先后担任第五届全国人大常委会副委员长、第六届全国人大常委会委员长期间,不仅主持通过了现行宪法,而且领导制定了一系列基本法律,以及一批经济、行政的重要法律,立法数量上达80多部,其中与经济建设有关的法律有40部,为改革和经济建设立法成为改革初期法制建设最鲜明的特色<sup>①</sup>。

七届人大始终以经济建设和改革开放为中心创制规范性法律文件,出台的法律总数是59个,其中经济类法律占总数的35.6%,达到

<sup>①</sup> 阿计:《1980年代:改革起航的立法奠基》,载《公民导刊》2011年第5期。



21 个。

从七届人大开始,常委会把制定保障公民权利方面的法律放在重要位置。制定了落实宪法规定的基本权利的集会游行示威法、工会法;制定了行政诉讼法,建立了保护行政相对人合法权益的行政诉讼制度;还制定了妇女权益保障法、未成年人保护法等社会保障类法律。为实现宪法文本中规定的公民基本权利的具体化和落实提供了法律上的保障,促进了宪法的实施。

与八届全国人大第一次会议通过的宪法修正案,规定“国家实行社会主义市场经济”相适应,第八届人大常委会把加快经济立法作为第一位的任务,努力构筑社会主义市场经济法律体系框架。制定法律 85 件。

十届全国人大常委会在开局之年的 2003 年,就制定了居民身份证法、行政许可法、道路交通安全法等法律,凸显权利保护、立法为民的价值理念。

2004 年对现行宪法的第四次修改,将“三个代表”重要思想、“国家尊重和保障人权”等重要内容载入宪法。这是党执政理念上以人为本的升华。

2. 从以制定新的法律为主到修改原有法律与制定新法并重的转型

从 1979 年到 1992 年,我国的法治建设经历了最初的奠基阶段。第五、第六、第七届全国人大及其常委会坚持立法先行,以宪法为统领,不断为门类齐全、结构严密的法律体系的铸造添砖加瓦,有法可依格局正在铺陈开来。

九届人大常委会开始,坚持把修改既有法律与创制新的法律放在同等重要的位置。共通过法律 76 件,其中 41 件是对已有法律的修改,坚持把修改原有法律与制定新的法律放在同等重要的位置。从而把实践证明是成功的新经验

和新认识及时用法律规定下来,使立法工作与时俱进。

十届人大常委会在制定新法律的同时注重现行法律的修改完善,包括物权法、义务教育法等重要的立法项目相继完成。

十一届人大常委会期间,积极贯彻党的十五大提出的立法工作目标,中国特色社会主义法律体系在 2010 年宣告建成,同时强调法律体系是动态的、开放的、发展的,立法工作只能加强不能削弱;强调要把更多的精力放到法律的修改完善上,放到推动法律配套法规的制定修改上,同时为适应经济社会发展需要制定一些新的法律,不断完善中国特色社会主义法律体系;强调要更加注重宪法和法律的有效实施,切实做到有法必依、执法必严、违法必究。可见,中国的立法工作正在经历着从立法为主到修法为主的变迁<sup>①</sup>。

沿着这种充满蓬勃生机的趋势,十二届全国人大及其常委会 5 年来共制定法律 25 件,修改法律 127 件次,修改与制定之比为 508%,修改现有法律的数量远远超过制定新法的数量。

3. 立法工作从数量型立法向质量型立法的转变

良好是对法律质量的要求,而这个质量最根本、最重要的标准就是能够尊重保障人权、维护人民的利益,要真正体现人民的意志,使我们的法律能够成为每个公民利益和权利的保护神<sup>②</sup>。

一方面,表现为理念上从法是政权的工具到规范和制约公共权力的转变。从法律规则的规范作用来看,宪法、法律的要义即在于规范公共权力,维护公民权利。而从国家治理法治化的角度来说,十八大提出了社会治理的概念,标志着公共权力从社会管理向社会治理的转变,

① 吴逸:《从立法为主到修法为主的变迁》,载《检察日报》2013 年 3 月 9 日。

② 李林:《立法不仅要有数量,更要有质量》,载《政府法制》2016 年第 29 期。

意味着立法将关注重点从授予政府权力向限定政府权力,从为市场设定义务到赋予市场权利的角度转变<sup>①</sup>。2011年行政强制法终于获得通过,这是一部约束、规范行政强制行为的法律,旨在保障和监督行政机关依法履行职责,保护行政相对人的合法权益。国家赔偿法于1994年获得通过,并于2010年、2012年两度修改,不仅扩大国家赔偿的范围,而且对国家赔偿的程序加以完善。

另一方面,增强立法的可操作性。以往的法律过于原则,需要配套法规来辅助,有的条文自身不具可操作性,执行性较弱。有学者将这种立法称为纲领性立法。法律的可操作性,一般是在法律适用的可能性的层面来论证。如果存在可行的、能够操作的规则或者方法,将某法律条文适用于具体案件,那么该法律条文是可操作的。否则,是不可操作的<sup>②</sup>。

#### (四)立法转型与党的领导的变迁

立法是享有立法权的国家机关通过法定程序将党的主张和人民的共同意志法律化、制度化的国家权力。正像人无法离开经济场域和政治场域一样,作为立法机关及其立法者,更是与经济场域和政治场域发生着各种千丝万缕的关联。转型期的立法者,既要准确而适时地捕捉到这些变化,更要经由法律语言、法律思维表达成法律规范。

#### 1. 领导立法规划的出台,增强立法的计划性

执政党通过制定相关政策,指明改革方向,部署改革目标,为全面深化改革作出总体布局和原则规定,进而实现社会规则调整与社会关系变革的契合、同步。进而言之,执政党的宏观政策将会具体化为各个领域的基本政策,表现在党对立法的领导方式上,即立法规划的出台。

这也成全了七届全国人大及其常委会最突出的工作是增强立法工作计划性,加快立法步伐,1988年制定了五年立法规划。1991年又修订了立法规划,确定了必须如期完成起草和抓紧调研论证的一批法律草案。

#### 2. 明确提出在“加强立法工作”的同时,要“提高立法质量”

早在新中国成立初期即建设性地开展科学立法。将群众路线贯彻到立法环节,就带有科学探索立法规律的意味。逐渐形成了科学起草、群众讨论、国家审议等程序。贯彻“从群众中来,到群众中去”的原则,所以人民民主法制充满生机和力量。

在党中央集中统一领导下推进立法,是全国人大及其常委会的重要职责。十届全国人大常委会从一开始就明确提出任期内“以基本形成中国特色社会主义法律体系为目标、以提高立法质量为重点”的立法工作思路,并以此指导立法工作。立法机关开始推行一系列以提高立法质量为宗旨的改革措施,中国立法实践逐渐进入了数量与质量并重的新阶段。十届全国人大常委会以改革创新精神,坚持走群众路线、充分发扬民主、扩大公民对立法工作的有序参与,践行科学立法、民主立法的有效形式。

十二届人大常委会规定,不论是初次进行审议还是继续审议的法律草案均需要向社会公布,征求意见,5年来公布法律草案81件次。从本届常委会通过的第一部法律开始,建立并实施法律案通过前评估制度,使立法更加科学缜密<sup>③</sup>。

#### 3. 顶层设计人大立法改革的方向:人大主导立法

为了妥善地解决改革与立法之间的矛盾,

<sup>①</sup> 里赞、孟甜甜:《论科学立法在地方立法中的实现》,载《地方立法研究》2018年第2期。

<sup>②</sup> 王洪:《论法律中的不可操作性》,载《比较法研究》1994年第1期。

<sup>③</sup> 胡健:《改革开放四十年国家立法》,载《地方立法研究》2018年第11期。



从六届全国人大开始,授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例。一方面增援了人大常委会人手不够、经验不足的短板,解决了立法效率问题。另一方面又在一定程度上滋长了部门利益的法律化。习近平总书记指出的“立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出”<sup>①</sup>就是针对立法的部门化倾向而言的。

立法的核心是对社会利益的调节和分配。其前提就是从法律案的起草环节就关注利益分配的公平,才能为公平的调节和分配利益机制的审议和通过奠定基础。而在实践中,行政机关起草法律案在立法实践中运用非常广泛。行政机关的工作人员多具有丰富的专业知识和工作经验,作为起草主体,会使法律等重要的规范性文件更具有可操作性和实用性,但另外,起草主体多为行政机关的工作人员,出于路径依赖和职业习惯,难免存在利益部门化、部门利益法律化等问题。针对此,党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出,要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。

2015年修订的立法法第51条对此进行了确认:“全国人民代表大会及其常务委员会加强对立法工作的组织协调,发挥在立法工作中的主导作用。”“人大主导立法”已经从党中央提出的主张成为法定要求,这一要求,体现了执政党对立法机关在国家机构中的作用的调整,为有立法权的人大及其常委会确定了立法的工作目标。习近平总书记提出:“发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全立法起草、论证、协调、审议机制。”全国人大常委会不断健全人大主导立法工作的体制机制,把握好立项、起草、审议等几个关键环节。

#### 四、党领导立法的历史经验与启示

(一)中共中央提出修宪建议,贯彻党对宪法修改的领导

1980年4月,彭真在省、自治区、直辖市人大常委会负责同志第一次座谈会上指出:“党对包括立法工作在内的领导,根本的是政治领导。党是管方针、政策和原则问题,而不负责各种具体问题。”<sup>②</sup>此后,1991年2月中共中央印发的《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》载明“中央对国家立法工作主要实行政治即方针政策的领导”。2016年2月中共中央印发的《关于加强党领导立法工作的意见》指出“党通过确定立法工作方针、提出立法建议、明确立法工作中的重大问题、加强立法队伍建设等,确保立法工作充分体现党的主张,反映人民意志”来实现“坚持主要实行政治领导”。执政党通过向国家权力机关提出修改宪法的建议就是在行使对宪法修改的领导。共产党依法执政的一个重要表现就是提出修改宪法的立法建议,从而通过法定程序把执政党的主张变成国家意志。

2018年3月,在宪法序言确立坚持党的领导地位的基础上,十三届人大第一次会议上,将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法的第1条,增强了党领导的时代性和全局性。党对立法活动的领导,完成了从经验到概念再到宪法原则的升华。

(二)以实事求是的原则为统领,加强党领导立法的民主性和科学性

实事求是的原则在立法领域,突出地表现为使宪法、法律的与时俱进,随着社会实际的情况而调整。中国共产党从我国的实际出发,不断作出各项方针和政策,直接推动了宪法修改,并被上升为国家意志,成为宪法内容的一部分。执政党实现了相关理论创新并由此制定了新政

① 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载《人民日报》2014年10月29日。

② 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第505页、第389页。

策。在确认国家指导思想层面,宪法修正案不断确认历届党中央的治国经验和理念政策,从而在宪法序言中予以确认。

早在新中国成立初期,为了制定属于中国的第一部社会主义类型的宪法,党中央及时而正确地阐发了“搞宪法是搞科学”<sup>①</sup>这一立宪理念。进入新的历史时期,党的十七大提出要“坚持科学立法”,意味着立法者应自觉地探索和总结立法本身的规律,不断根据实际和国情立法,从而契合现代化建设和改革开放的需要。立法者通过一定途径和手段寻求普遍的共同的认识的实践过程,就是在坚持科学立法。一方面,由于法律规定国家的普遍问题,立法必须为党领导人民进行社会主义的建设的实践服务,将实践中形成的根本理论和成果上升为国家意志而不断完善发展,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法和法律规定,从而保持各项立法产品的与时俱进。

如何以科学的程序来反映社会生活和实际状况的变化,关系到法律实施的直接成效。另一方面,至于修宪修法的民主性,不如表现为一条秉持民主原则吸纳公众参与修改的程序和路径。某种观念,抑或是指导立法的观念,可能是超前的,因为领导人或者专家学者的长期思考而迸发的灵感,但现实却是丰富多彩甚至纷繁庞杂。所以在这个意义上,社会生活条件往往滞后于某一特定的观念;而作为社会现象的调节器,立法的产物——法律则因为是社会共同意志的表达,所以立法往往又滞后于现实生活。可见,若为了更客观、更大范围地反映民意,实现更深层次的民主,立法就是要扩大公民参与,

形成不同观念的碰撞、整合与协调,从而通过法的制定、修改来形成共识。这是立法民主化要求的题中应有之义。进一步来说,党领导下立法的民主化,就是要打破专业垄断,实现代议机关和公民参与的合力,以实现经由立法达致的广泛共识。

### (三)从经验到概念再到理论的立法思路

党的第二代中央领导集体解放思想,从中国的国情出发,对局部地区出现的私营经济等新鲜事物,采取先局部试验,形成经验后再全面推广,最后系统总结整合成理论。20世纪80年代的这些社会共识,使得“为经济建设修宪、立法”成为法制建设最鲜明的主线,成为宪法修改的重要部分。

党的十四大提出了“社会主义市场经济”的新概念,并把建设社会主义市场经济确立为执政党的基本政策。在坚持解放思想、实事求是的前提下,以“社会主义市场经济”的新概念为支点,科学地建构了什么是社会主义和怎样建设社会主义这个杠杆,开创了中国特色社会主义理论体系。围绕市场经济立法,促进了市场经济是法治经济这一理论的产生和发展。

党的十五大后,我国的法治发展进入新的历史时期,从法制到法治的一字之变,反映了执政党治国战略的提升。无论顶层设计还是具体路径,党领导下的改革都呈现渐进式的特征。而党领导立法相关理论的更新和创造,正是对波澜壮阔的实践成果和经验的整合与提炼。

(摘自《中共中央党校学报》  
2019年8月)

<sup>①</sup> 《毛泽东文集(第六卷)》,人民出版社1999年版,第330页。



# 我国人大选举委员会制度历史演进及当代启示

◎ 陆 强

## 一、1953年《选举法》<sup>①</sup>的体制初建

1949年中华人民共和国成立之初,并没有立即实行人民代表大会制度。在普选的人民代表大会召开以前,中央由中国人民政治协商会议全体会议执行全国人民代表大会的职权,地方通过各界人民代表会议逐步代行人民代表大会职权<sup>②</sup>。尽管《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下称《共同纲领》)已经确定国家未来实行人民代表大会制,但关于会议召集时间却迟迟未定。直至1952年10月,党还曾想通过召集第二届全国政协会议,推迟全国人大会议的召开时间。然而,斯大林出于中国共产党政权的合法性和对敌斗争的需要,建议中国共产党于1954年进行人大代表选举和制定宪法<sup>③</sup>。

1953年1月13日,中央人民政府第20次会议决定于1953年召开由人民普选方法产生的乡、县、省(市)各级人民代表大会,并在此基础上召开全国人民代表大会。毛泽东在谈及选举的目的和作用时指出:为了发扬民主,为了加强经济建设,为了加强反对帝国主义的斗争,就要办选举<sup>④</sup>。由此可见,1953年的人大代表选举有着深刻的反帝斗争的国际政治背景,对于选举的民主化、规范化、制度化有较高技术要求。会议成立了以周恩来为主席、邓小平等23名委员<sup>⑤</sup>组成的选举法起草委员会。2月11日,中央

人民政府委员会第22次会议通过《选举法》,就选举委员会性质、产生、成员构成、任务等内容作了专章规定,为我国人大代表选举提供有效法律依据和制度保障。4月3日,新成立的中央选举委员会根据《选举法》之规定,发布《关于基层选举工作的指示》(以下简称中央选举委员会1953年指示),对基层选举委员会组织及选举工作的具体展开作了较为细致的规定。在《选举法》以及中央选举委员会1953年指示的框架下(即“一法一指示”),选举委员会制度初具雏形。

### (一) 办理选举事宜之临时机关

《选举法》第35条规定:中央和地方各级选举委员会为办理全国和地方各级人民代表大会选举事宜之机关。邓小平在1953年《选举法》草案的说明中亦指出:为了监督和指导选举法的确切执行……应迅速成立中央及地方各级的选举委员会<sup>⑥</sup>。由此可以确定,选举委员会为办理选举事宜和《选举法》监督、指导之执行机关。选举委员会《选举法》监督、指导机关的功能定位,对于切实推进《选举法》的贯彻落实具有实质意义,这也是我国现行《选举法》最稀缺的法律品质。基于选举工作阶段性、周期性的因素考量,这一时期的选举委员会采取临时机构模式。关于选举委员会的成立时间,邓小平在

① 本节所称《选举法》,如无特别说明,仅指1953年通过的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。

② 《中国人民政治协商会议共同纲领》第13—14条。

③ 韩大元:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2014年版,第63—69页。

④ 中共中央文献研究室:《建国以来毛泽东文稿(第四册)》,中央文献出版社1990年版,第20页。

⑤ 1953年选举法起草委员会委员包括中共、各民主党派及各方面人士,分别为:安子文、李维汉、李烛尘、李章达、吴玉章、高崇民、陈毅、张治中、张奚若、章伯钧、章乃器、许德珩、彭真、彭泽民、廖承志、刘格平、刘澜涛、刘宁一、邓小平、蔡廷锴、蔡畅、谢觉哉、罗瑞卿。

⑥ 邓小平:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明(1953年2月11日中央人民政府委员会第22次会议)》,载《安徽政报》1953年第3期,第26页。

1953年2月28日为中共中央起草给各中央局、分局并转各省市区委的一份电报中指出:基层选举委员会不应马上普遍成立,而是采取哪里开始进行选举才在哪里成立的办法<sup>①</sup>。其他层级的选举委员会在基层选举委员会成立前即宣告成立,以便于对下级选举委员会的工作进行指导。《选举法》第41条规定:选举委员会的工作全部完成后,选举委员会即行撤销。由此可见,作为临时机构的选举委员会,于选举进行时成立,选举结束后即行撤销。

### (二) 机关行政权属性特征明显

《选举法》第35条同时规定:中央和地方各级选举委员会,应在中央和地方各级人民政府下成立。中央选举委员会由本级人民政府任命,地方各级选举委员会由上一级人民政府任命。邓小平在1953年《选举法》草案的说明中进一步指出,中央和地方各级人民政府领导本级选举委员会的工作<sup>②</sup>。这一时期国家政权制度采取议行合一的模式,中央和地方各级人民政府在人民代表大会闭会期间,担负“议”和“行”双重职能。1954年宪法明确“中央人民政府委员会相当于宪法草案规定的全国人大及其常委会”<sup>③</sup>。有学者甚至认为,在普选的全国人民代表大会召开以前,中央人民政府不仅仅是“议行合一”的,而且是“议、行、军、审、检”五权合一<sup>④</sup>。与中央人民政府不同,在地方各界人民代表会议代行人民代表大会职权后,地方各级人民政府权力混合色彩逐渐淡化,回归行政权

本位。从这一层意义上来说,依据1953年《选举法》成立的中央选举委员会权力来源带有立法权和行政权的混合色彩,地方各级选举委员会由上一级人民政府任命,及其与本级人民政府工作上的领导关系,则使地方各级选举委员会的行政性色彩更加浓厚。

### (三) 机关地位高成员代表性强

中央和地方各级选举委员会各设主席1人,委员4~28人不等<sup>⑤</sup>。1953年2月11日,中央人民政府委员会第22次会议决定任命刘少奇为新成立的中央选举委员会主席,朱德、宋庆龄、李济深、张澜、彭真、郭沫若、黄炎培、邓小平、李维汉等28人<sup>⑥</sup>为中央选举委员会委员。从成员构成上来看,中央选举委员会堪与政务院比肩<sup>⑦</sup>,具有较高的政治和法律地位,为其独立履行职权提供组织保障。在我国的国家政权建设中,代表性是国家机关组织、构建正当性的传统考量因素。为树立中央选举委员会中立、公平、公正形象,中央选举委员会汇集了来自执政党、各民主党派、人民团体以及各方面的人士。中央选举委员会这一组织模式,对于地方选举委员会的组织具有直接参照意义。

关于县级以上地方各级选举委员会主席、委员如何产生问题,邓小平在1953年2月28日的电报中指出:选举委员会主席可以由同级党委中政府行政首长正职之外的负责同志担任,政府行政首长副职亦可担任。选举委员会委员可以在共产党、各民主党派、各人民团体及人民

① 中共中央文献研究室:《邓小平年谱(1904—1974)(中)》,中央文献出版社2009年版,第1099页。

② 邓小平:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明(1953年2月11日中央人民政府委员会第22次会议)》,载《安徽政报》1953年第3期,第26页。

③ 阎珂:《1954年制宪:中央人民政府委员会“转身”为全国人大常委会》,载《法制日报》2015年6月11日,第3期。

④ 周永坤:《议行合一原则应当彻底地弃》,载《法律科学》2006年第1期,第57页。

⑤ 参见1953年《选举法》第36条。

⑥ 中央选举委员会其他19名委员分别为:李四光、何香凝、沈雁冰、胡耀邦、高崇民、马寅初、马叙伦、陈叔通、章伯钧、习仲勋、程潜、程子华、刘格平、刘澜涛、刘景范、邓子恢、邓颖超、赖若愚、谢觉哉。

⑦ 中央选举委员会29名成员包括5名中央人民政府副主席(共6位)、3名政务院副总理(共5位)。另外,彭真为中共中央书记处候补书记(当时中央书记处书记相当于后来的中央政治局常委,1950年陈云递补为中央书记处书记后,候补书记仅剩彭真1人),李维汉为政务院秘书长。



武装部队中选择<sup>①</sup>。根据中央选举委员会 1953 年指示,乡、镇等基层选举委员会主席由县或市选调干部派任。派至乡、镇等基层单位指导工作的干部,3 至 5 人组成 1 个工作组,领导 1 至 3 个乡、镇。选举委员会“要有妇女参加”,“境内有一定数量的少数民族聚居的,应吸收其代表人物参加”<sup>②</sup>。

为选举委员会配备“豪华”的成员阵容,有利于提升选举委员会在国家权力结构中的政治和法律地位,对于其保持履职独立性、自主性具有积极意义。但成员间较高比例的交叉任职,容易使选举委员会被其他机关“渗透”,在其他机关的“围城”中丧失自我。成员代表性的过分强调,使选举委员会工作能力得不到有效保证,不利于选举工作的正常开展。

#### (四) 成员资格条件有特定要求

选举是具有普遍意义的群体性政治活动,选举委员会人员构成影响人民对于选举的公共观感。特定历史条件下的选举活动,对于选举委员会人员构成也会具有特定要求。关于选举委员会成员的条件,邓小平在 1953 年《选举法》草案的说明中专门指出:“鉴于全国各地情况不一,而我们又系初次进行这样全国性的选举”,“任务繁重”,“无论领导方面或群众方面都还缺乏经验”。“如果选举委员会工作能力不强,是无法胜任的。所以挑选一批为人正派、办事公道而又联系群众的人到选举委员会工作,是办好选举的关键。”<sup>③</sup>中央选举委员会 1953 年指示亦特别强调:必须慎重选择为人正派、办事公道、能联系群众且有一定办事能力的人充任<sup>④</sup>。

由此可见,1953 年中央和地方各级选举委员会成员的条件首重人品,且对工作能力有特别强调。

关于选举委员会成员任职资格问题,《选举法》没有规定。邓小平在 1953 年 2 月 28 日的电报中指出:凡属担任选举委员会委员的人,一般地应是可能当选为人民代表大会代表的人<sup>⑤</sup>。因此,选举委员会成员人选的任职资格与代表候选人资格一致,并无其他特殊要求。关于选举委员会成员回避问题,邓小平在 1953 年《选举法》草案的说明中认为没有回避的必要,原因主要有二:一是人大代表选举主要是间接选举,间接选举由人民代表大会通过大会投票方式完成,“大会选举”由大会主席团主持,不是选举委员会;二是人大代表的直接选举虽然由选举委员会主持,但基层选举委员会的工作是在上级选举委员会派出的工作组监督和指导下进行,因此亦没有回避的必要<sup>⑥</sup>。事实上,这样的解释是不充分的,间接选举中相关选举委员会承担监督、指导、受理检举和控告等职能,选举委员会仍难以摆脱“做自己案件法官”的窘境。直接选举中上级选举委员会派出工作组<sup>⑦</sup>监督、指导基层选举,并没有否认选举委员会“做自己案件法官”的现状,关于选举工作组监督、指导功能的强调恰恰凸显了选举委员会成员回避的必要。

#### (五) 工作任务呈层级性差异

作为统一的机构组织系统,选举委员会的任务具有同一性,但层级不同面临的具体任务也会呈现一定的差异。一般而言,各级选举委

① 中共中央文献研究室:《邓小平年谱(1904—1974)(中)》,中央文献出版社 2009 年版,第 1098 页。

② 中央选举委员会:《关于基层选举工作的指示》,载《安徽政报》1953 年第 4 期,第 2—3 页。

③ 邓小平:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明(1953 年 2 月 11 日中央人民政府委员会第 22 次会议)》,载《安徽政报》1953 年第 3 期,第 21 页、第 26 页。

④ 中央选举委员会:《关于基层选举工作的指示》,载《安徽政报》1953 年第 4 期,第 3 页。

⑤ 中共中央文献研究室:《邓小平年谱(1904—1974)(中)》,中央文献出版社 2009 年版,第 1098 页。

⑥ 邓小平:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明(1953 年 2 月 11 日中央人民政府委员会第 22 次会议)》,载《安徽政报》1953 年第 3 期,第 21 页、第 26 页。

⑦ 上级选举委员会派出工作组与基层选举委员会主席存在人员交叉。

员会任务主要有:(1)监督选举法在辖区内的执行;(2)受理选举违法行为的检举和控告并作出决定,乡、镇、市辖区和不设区的市选举委员会仅限于选民名单事项;(3)公布本级当选代表名单并颁发当选证书。中央和省、县、设区的市选举委员会还负有如下两项任务:(1)指导地方各级选举委员会的工作;(2)登记本级人大当选代表。此外,作为国家处理选举事宜最高层次的选举机关,中央选举委员会还负有如下职责:(1)指导《选举法》在全国范围内的执行,解释《选举法》,依法发布指示和决定;(2)规定选举相关表格、证书格式和印章型式。而作为承担代表直接选举工作的最基层选举机关,乡、镇、市辖区和不设区的市选举委员会,有着一些与中央和省、县、设区的市选举委员会不一样的选举任务:(1)登记、审查和公布选民名单;(2)登记和公布代表候选人名单;(3)按照选民居住情况划定选举区域;(4)规定选举日期和选举方法,召开并主持选举大会;(5)分发选民证;(6)计算票数,确定本级人大当选代表<sup>①</sup>。选举委员会工作任务上的层级性差异,与不同层级选举委员会的功能和定位直接相关。高层级选举委员会的任务具有宏观性、指导性特征,低层级选举委员会的任务则更为微观和具体。保持选举委员会组织机构体系的完整性,有助于选举委员会保持主体地位,提升专业化水平。

#### (六)机关行为责任难以追究

依据《选举法》之规定,选举委员会为临时性机构,选举工作结束后即行撤销。选举委员会撤销后,因职务行为产生的责任归属问题,《选举法》无明确规定。中央和地方各级选举委员会分别由本级和上一级人民政府任命,中央

和地方各级人民政府领导本级选举委员会的工作。《选举法》第40条亦明确规定:选举后,各级选举委员会须将关于选举的全部文件,送交各该级人民政府保存,并应迅速向上级人民政府和上级选举委员会作选举总结报告。因此,选举委员会撤销后因履行职权产生的法律责任,应由本级或上级人民政府承担。由各级人民政府代选举委员会承担责任之法律逻辑,不利于选举委员会成员责任意识的培养,容易在工作中滋生怠职或滥权现象。选举委员会的临时性,容易使相关部门疏于对选举委员会成员职务上违法犯罪行为的监督和责任追究。作为各级人大执行机关之各级人民政府,为免于承担法律责任,可能会为选举委员会开脱。

1953—1954年人大代表选举,是中华人民共和国成立后进行的第一次具有普遍意义的人大代表选举。除中央和地方各级选举委员会外,中央和地方各级人民政府、地方人大主席团<sup>②</sup>在选举中也发挥了重要建设性作用。地方人大主席团主持上一级人大代表“大会选举”<sup>③</sup>的做法,为1979年《选举法》接受并延续至今。选举委员会法律监督执行机关地位的确立,上一级人民政府对地方各级选举委员会的任命,选举委员会上下级工作指导关系的确立,县市对于乡镇等基层选举委员会主席的派任,对于提升选举委员会的工作能力,保障选举法律规范的实施,具有积极意义。

## 二、1954年《地方人大和人民委员会组织法》<sup>④</sup>的结构调整

### (一)选举委员会地位和功能弱化

1954年9月21日,第一届全国人大第一次

<sup>①</sup> 参见1953年《选举法》第37—39条、第66条。

<sup>②</sup> 1953年《选举法》第54条第2款规定:“地方各级人民代表大会进行上一级人民代表大会代表之选举时,由各该级人民代表大会主席团主持之。”

<sup>③</sup> 为与人大代表直接选举中的“选举大会”作区分,此处的“大会选举”主要是指间接选举中地方人民代表大会对上一级人大代表的选举。

<sup>④</sup> 1954年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》的简称。

