

刘建军
何俊志 著
杨建党

新中国根本政治 制度研究

人大制度与现代国家
党的领导与人大制度
人大制度与政府转型
人大制度与现代民主
法治国家与人大制度
有序民主与人大制度

上海人民出版社

刘建军
何俊志
杨建党
著

新中国根本政治 制度研究

上海人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

新中国根本政治制度研究/刘建军,何俊志,杨建党著.—上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-13452-2

I. ①新… II. ①刘… ②何… ③杨… III. ①政治制度-研究-中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 297184 号

责任编辑 鲍 静

装帧设计 范昊如

新中国根本政治制度研究

刘建军 何俊志 杨建党 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 江苏凤凰数码印务有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18.25 插页 2 字数 227,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13452-2/D·2772

定价 45.00 元

目 录



~~~~~ 导 言 ~~~~~

一、人大与人大制度面面观	2
二、本书的研究视角	4
三、本书的基本观点	7
四、本书的基本结构	11

~~~~~ 第一章 ~~~~~

人大制度与现代国家

第一节 制度变迁与国家形态的更新	16
第二节 新政治制度与现代国家的兴起	23
第三节 人大制度与代议民主	26
第四节 人大制度与议会制度之比较	33
第五节 人大代表与国会议员之比较	41
第六节 人大制度与人民思想	48

第七节	人大制度之根本性	54
第八节	人大制度与国情特征	60
第九节	人大制度与国家治理	68

第二章

党的领导与人大制度

第一节	政党发展与人大制度	80
第二节	政党成员与人大制度	87
第三节	党组体制与人大制度	96
第四节	领导过程与人大制度	105

第三章

人大制度与政府转型

第一节	“议行关系”的层级模式	116
第二节	民主集中制下的行政主导模式	121
第三节	探索地方人大常委会的基本历程	140
第四节	政府转型与人大制度的新空间	146
第五节	解读议行关系的中国模式	163

第四章

人大制度与现代民主

第一节	社会主义与现代民主	172
第二节	选举制度的建立与改革	181
第三节	选举变迁与法律修改的双向互动	195
第四节	民意表达与利益传输	208

第五节 在“人民代表”与“人大代表”之间 218

第五章

法治国家与人大制度

第一节 推进法治历程 228

第二节 创制法律框架 236

第三节 加强人大监督 244

第四节 培育法治精神 253

结语

有序民主与人大制度

第一节 执政能力与人大制度 265

第二节 社会转型与人大制度 269

参考文献 274

后记 284



导 言



一、人大与人大制度面面观



人民代表大会制度作为中国的根本政治制度,一直是中国政治学、法学和海外中国问题研究者所关注的重要问题。作为根本政治制度,其地位在宪法文本中已经得到了清晰的阐述。但是,问题并没有这么简单。由于当代中国政治制度的复杂性和独特性,人大制度的地位和性质与宪法文本中的规定并不是完全吻合的。但这一不吻合性又不能成为否定人大制度的口实,因为人大制度作为其他所有制度的生成者和规定者,作为实现人民民主的保障,已经不是凭借个人意志随意可以改变的了。而且,在中国迈向法治型国家的征程中,在社会主义民主的发展过程中,人大制度的作用已经成为不容否认

的“社会事实”。正是在这样的背景下,有必要从理论和现实两个方面,对中国的人大制度进行新的研究。

目前,国内外学术界对中国的人大与人大制度已经进行了不少富有价值的研究。对于人大制度的性质,学术界大致持有如下观点:(1)人大制度是一种议行合一的制度安排;(2)人大制度是一种民主集中政体;(3)人大制度是一种分工而不分权的制度安排;(4)人大制度是一种分权而不制衡的制度安排;(5)人大制度是一种双层代理的制度(即由人民选举产生代表,再由代表选举产生政府,与西方直接选举产生议员的单层代理制度相区别)。^[1]

对于人大制度的功能或权力强度,学术界大致有如下的集中看法:(1)人大是橡皮图章;(2)人大是最高权力机关;(3)人大是建立在落后生产力水平、传统政治基础之上的先进制度;(4)人大不是“橡皮图章”,而是有一定功能的“木制图章”(党委是“钢印”)。^[2]

以上研究,大多为一些宏观研究,是对人大制度的总体判断。随着市场经济的发展和中國社会的转型,国内外学术界对人大制度进行了一些开拓性的研究,这些研究大多为中观研究或微观研究。诸如此类的研究不仅克服了原先宏观研究的弊端,而且提出了一些新的富有价值的观点。从目前来看,主要包括如下几种观点:(1)人大制度为中国政治软着陆提供了重要的资源。人大制度是决定中国政治渐进变革能够成功推行的重要保障。(2)人大制度是保证司法公正的重要砝码。(3)人大制度特别是省级人大是克服市场失灵和政府失灵的重要工具。(4)人大为民众提供了运用法律的机会。因此,不能用简单的民主标准否定人大制度的功能。(5)由于人大是构建法律框架的推动者和实践者,随着起草法律程序的日趋复杂和链条的日渐拉长,党与人大的关系可能会呈现出诸多不确定的因素。(6)人大制度是按照议会制的原理来设计,却是按照官僚制的原理来运行,这从全国人大和地方人大的关系中可以得到一些证明。^[3]

总之,学术界对人大与人大制度的研究,既不是停留在简单的直觉判断基础上,也不是停留在对法律文本的注解之中,而是从中国社会转型、政治变迁以及经济发展的结构性变动中,对人大制度进行诸多新型的研究。这些研究对于我们从理论和现实两个层面审视人大制度的现实地位和未来变迁提供了重要的启发。

二、本书的研究视角



人大制度所包含的问题是多重,例如政党与国家的关系问题,党的领导、依法治国与人民当家作主的有机统一问题,人民代表大会制度的层级关系及其并不完全相同的层级特征问题,人大制度自身的改革与完善问题,人大与人大制度的法律地位与实际地位的差异问题,直接民主与间接民主的关系问题,人大代表兼职化与专职化的关系问题,甚至还包括执政党与民主党派的关系问题(这可以从人大常委会副委员长的人选中得到证明)以及干部资源的配置问题(例如人大成为干部完全退休前的一站)等等。既然人大制度包含着如此之多的问题,我们又该如何对它进行研究呢?

开宗明义,本书不是就人大制度内部研究人大制度。本书以制度与外在情境的互动作为视角,分析人大制度的延展、功能、任务、价值目标及其制度资源开发的空間。也就是说,本书不是从“里”往“外”看,而是从“外”往“里”看。因为人大制度实际地位的改变并不是仅仅取决于法律文本上的规定,也不是仅仅取决于自身的政治欲求,实事求是地来说,人大制度的变化取决于外在情境变量对它的需求程度和要求程度。

人大制度作为当代中国的根本政治制度,是按照现代民主的逻辑设计出来的。当然不排除最初设计这一制度的政治使命,即巩固中国共产党的执政地位,强化执政党领导国家建设的能力,特别是通过人大制度解决新政权的

合法性问题,即新政权虽然是通过革命战争的方式得以建立,但战争时代的诸多策略并不能为新政权奠定永恒的制度基础,新政权必须要建立在人民同意的基础之上。人大制度是区别于古代中国国家治理的新制度。人大制度体现了现代国家治理的逻辑,规定了当代中国政治制度的基本框架。特别是随着市场化、全球化和多元化程度的提高,这一制度框架为党、政府、人民以及各种团体的共融与共存提供了很大的政治空间。人大制度是本,是有形的制度,是有生命力的制度。因此,我们以制度与外在情境的互动作为视角,揭示中国现代国家治理的逻辑。

既然本书是以“制度—情境”相关性作为研究视角,那么构成外在情境的要素又包括哪些呢?我们认为,构成外在情境的要素主要包括以下四个:一是执政党的发展战略,二是政府转型的现代需求,三是经济发展的现代要求,四是社会成长的政治期望。

首先,人大制度是中国共产党领导人民建立起来的,人大制度所奉行的党的领导的原则,就说明了执政党与人大的关系是影响人大制度变迁的重要变量。特别是,中国共产党是一个不断追求自我更新和自我发展的政党,是一个不断追求先进性的政党。正是这一特点,才导致了执政党的发展战略成为影响人大制度的重要变量。例如党所提出的建立法治国家的战略,就为人大立法权和监督权的强化提供了重要动力。

其次,人大与政府的关系并不是像法律文本中表述的那么简单明了。随着中国现代化程度的提高,政府的角色也在发生静悄悄的转型。因为与计划经济体系相适应的政府管理模式,在市场经济和社会分化与转型时代已经难以延续下去了。可以说,目前中国的各级政府由于其职能的高度复合性,使其处于经济发展和社会管理的前沿地带。譬如说,政府既是经济发展的推动者,有时候又是作为经济主体直接介入到市场体系之中;与此同时,政府既是公共服务的提供者,又是各种社会矛盾的化解者。这样角色高度复合和叠合

的政府也许只有在目前的中国才有。随着中国现代化建设的不断推进,政府已经被置于一个“焦点位置”。所谓焦点位置就是指政府处在推动经济发展、提供公共服务、维系社会管理的前沿阵地。各种社会问题和社会矛盾最后都归并到政府这里,解决问题的出口也被归拢到政府这里。这样,政府承担着史无前例的压力。正是在这一背景下,构建法治政府、责任政府和服务政府的现代需求使人大与政府的关系呈现出崭新的一面。一方面,政府试图依靠人大提供的法律资源将公共管理纳入到理性化的轨道上来,另一方面,人大也试图通过法律监督促使实现从全能政府向有限政府的转变。面对各种压力,从政府内部逐渐释放出获取理性化的公共管理资源的需求,特别是对法律资源的需求,已经成为政府应对社会抗争和各种集体行动的最后一道防线。法治政府的构建似乎不是来自人大的推动,而是来自社会的压力和传统管理手段的失效。也正是在政府与社会的互动中,政府渴望作为制度生成者的人大及其人大常委会,能够为法治政府的建立提供最具权威性的保障。因为法治政府既有规范政府的一面,也有巩固政府公共权威的一面,既有约束政府的一面,也有约束社会的一面。人大与政府的分工与合作,在目前社会转型期呈现出一些崭新的特征。

再次,在中国三十年的改革开放历程中,最为重要的现代成果之一就是社会主义市场经济体系的确立。当中国经济突破了“一大二公”的平均主义经济形态的束缚之后,经济成分的多元化、经济主体的多元化、经济管理体制的多样化已经成为不争的事实。中国社会主义市场经济的发展是需要法律保障的。因为市场经济乃是遵循法治的经济体系。在1979年,时任全国人大常委会委员长的叶剑英就已经提出:“经济建设发展了,就非常有必要建立起不同的法律体系来管理经济事务。”^[4]后来,八届全国人大常委会将加快经济立法作为第一位的任务,目标是在任期内大体形成社会主义市场经济的法律框架。时至今日,人大制度在经济发展过程中的作用已经不容否定。人

大的经济立法已经成为构建法治、公平、正义的经济竞争环境的重要动力。

最后,社会的孕生与成长作为中国改革开放的现代成果,则为人大立法权和监督权的强化提供了直接动力。当中国社会突破了单位体制的束缚,在世俗化的轨道上发生分化和转型的时候,社会对国家治理的新要求也随之产生。一个明显的例证就是以产权为基础的社会安排以及以新型组织为纽带的新社会结构,都要求中国的公共管理体系必须吸纳新型的社会要素,而且新型的社会力量试图借助人大这一制度平台,来表达自己的政治诉求。人大制度所具有的将国家和人民连为一体的制度通道及其所包含的人民当家做主的原则,客观上也为中国社会主义民主政治的发展提供了可行的现实基础。

三、本书的基本观点



我们认为,尽管在法律上,人大制度的地位、职权及其作用已经得到了非常清楚的阐述。但是,人大制度法律地位与现实地位并不是完全吻合的。客观而论,人大制度还需要进一步的完善,因为其法律地位还没有充分展现出来。与此同时,其现实地位也并非人云亦云的那样形式化、橡皮图章化。这种人云亦云的直觉判断掩盖了人大制度的真相。我们的观点是,人大制度的完善并不完全是取决于其自身的政治期望,也不完全是根源于它对自身法律地位的追求之中,尽管人大制度自身结构的完善是当代中国政治发展的重要构成要素。我们的观点是人大制度的完善根源于它与外在情境要素关系模式的变迁之中,根源于外在情境要素对它的要求和期望之中,根源于现代国家治理和现代社会发展的理性要求之中。因此,本书的研究视角并不是局限于人大制度自身结构的完善,而是从人大制度与外在情境变量之间关系模式和关系样式的变动中,寻找当代中国国家治理的内在密码。

基于此,我们的基本观点是,从外在情境要素的要求和需求这一角度来看,人大制度六十年来的运作与发展,大致经历了以合法性取向为中心、以效率取向为中心和以有序民主取向为中心的三个阶段的建设历程。

(一) 以合法性取向为中心: 推进国家建设

50年代的人大制度主要是从奠定新政权之合法性的角度,为新中国的国家建构提供了一整套的制度框架。1954年人民代表大会制度的确立,标志着我国的国家建设进入新的时期。一届全国人大一次会议通过1954年宪法,规定了人民民主专政的国体,“中华人民共和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”。规定了人民代表大会制度的政体,“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。”1954年宪法清楚地勾勒出了当代中国国家建设的蓝图。例如,全国人大制定了《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等重要的组织法规,确立了正确处理立法、行政、司法等各种国家机关间及其上下级机关相互关系的组织原则和制度,界定了各种国家机关的职责、权限、运行方式,从而在制度框架上为国家建构奠定了坚实的基础。

(二) 以效率取向为中心: 保障经济发展

从1978年到20世纪90年代,人大制度的建设主要是服从于经济发展的要求,在效率取向的支配下,服从于国家新型发展战略的一系列要求,为中国国力的提升和经济的发展提供保障。邓小平同志在不同场合曾不止一次谈到中国政治制度的“效率优势”。例如他在1987年会见外宾时就曾经说道:“我们的制度是人民代表大会制度。”“社会主义国家有个最大的优越性,就是干一件事情,一下决心,一做出决议,就立即执行,不受牵扯。”^[5]从1978年十一届三中全会到1992年党的十四大确立发展社会主义市场经济再到

1993年3月,第八届全国人民代表大会第一次会议把“社会主义市场经济”写入宪法,这段时期是我国探索建立现代经济体系的重要时期。与之相适应,人大制度的发展重心基本上是在效率取向的支配下,为中国的经济发展提供制度保障和法律保障。这也是邓小平同志为什么一再强调要坚持人民代表大会制度的根由所在。例如中国的人大制度相对于西方的两院制来说,有利于发挥这一效率优势;常委会体制相对于西方由议长、委员会和议会党团的多头议会结构来说,也有利于发挥中国人大制度的效率优势。所以,这一时期的立法主要表现为经济立法,甚至有人提出人大要为社会主义市场经济保驾护航的说法。八届全国人大及其常委会为建立适应社会主义市场经济的法律体系,把加快经济立法作为第一位任务。八届全国人大一次会议通过的宪法修正案,明确规定,“国家实行社会主义市场经济”,“国家加强经济立法,完善宏观调控”,这就为建立和发展社会主义市场经济提供了宪法依据。

(三) 以有序民主取向为中心: 构建中国民主模式

当中国的改革开放进入到一定程度和国家建设的成熟性达到较程度的时候,特别是随着社会的政治参与愿望积累到一定程度的时候,人大制度建设就必然服从于社会主义民主政治发展的需要了,但是,这一民主既不是西方的竞争式民主,也不是“文革”时期的“大民主”,而是以构建法治型国家为目的、以追求政治和谐为使命的“有序民主”。吴邦国同志在十一届全国人大二次会议上发表讲话时指出:我们的人民代表大会中没有议会党团,也不以界别开展活动。无论是代表大会,还是常委会或专门委员会,都不按党派分配席位。我们的人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员,无论是共产党员,还是民主党派成员或者无党派人士,肩负的都是人民的重托,都在中国共产党领导下依法履行职责,为人民服务,根本利益是一致的。在谈到人大监督时他说,人大监督与“一府两院”的工作,目标是完全一致的,不是相

互掣肘,不是唱“对台戏”。这不是对人大功能的否定,其主旨在于保证有序民主的展开。所以,依托人大制度展开的民主过程并不能突破中国的政党制度,而是建立执政党与人大制度有机嫁接下的有序民主。

从合法性取向到效率取向再到有序民主取向的逐步展开,我们可以看到,人大制度实际上是处于不断发展和完善之中的,只不过这一发展和完善是在适应当代中国政治—经济—文化条件的基础上,做出的积极调整 and 有效建构。当然,这三重取向不是后者对前者的替代,而是一种制度建设重心的转移,从实际的运作来看,三重取向还是有重叠和共存的一面的。当然,无论是合法性取向,还是效率取向和有序民主取向,都是我国政治制度之优势的集中体现,是在终极层面和公意层面上,实践人民当家作主的原则,使人民、政党和国家在这一制度框架中达成最终意义上的和谐与统一,从而为中国民主模式的成长提供制度保障和动力机制。

时至今日,我们可以清楚地看到,执政党的发展战略、政府转型的现代需求、经济发展的现代要求与社会成长的政治期望这四重变量为人大制度的完善提供了立体式的动力机制,而且这四重变量在中国社会主义民主有序发展和有序展开这一问题上,具有内在的一致性。也就是说,人大制度的完善既不是对“文革”时期“大民主”的颂扬,也不是大众民主的直接表达,更不是西方建立在竞选制度之上的代议民主的展开,而是在政治稳定和政治和谐框架下的有序民主的形成。有序民主既是发展社会主义民主政治的务实选择,也是执政党、政府、人民等多重力量的政治共识。人民当家作主作为我党治理国家的一项基本原则,正在通过人大制度的完善而得以有序展开。保障有序民主在人大制度中得以展开的外在力量就是党的领导、政府转型以及法治国家的建立。“有序民主论”既是与中国国情相匹配的,也是与中国特定发展阶段相适应的。一方面,有序民主的展开避免了某些国家和地区民主过剩、民主贬值的倾向,另一方面,有序民主又包含着促使国家治理体系向更加健康、

更加理性的方向迈进的趋势。人大制度的完善乃是中国有序民主得以展开的制度体现和制度象征。

四、本书的基本结构



除了导言和结语之外,本书分为五章。

第一章“人大制度与现代国家”。中华人民共和国的成立,标志着完全不同于传统中国的政治制度开始成长起来。人大制度规定了当代中国的政体,是国家政权赖以存在的制度框架。作为体现现代民主原理的人民代表大会制度,是完全不同于古代中国的新制度形式。该制度赋予了中国作为现代国家的诸多特征。换言之,人大制度是现代国家在中国兴起的重要的制度性标志。中国在从启蒙到救亡、从革命到建设的转换过程中,人大制度成为缔造新政权合法性的基础。人大制度确立了现代国家政权体系赖以存在的制度性框架和制度性原理。从未来发展的角度来看,人大制度乃是驱动中国政治发展的重要力量。

第二章“党的领导与人大制度”。本章主要从政党与人大的关系出发,论述中国共产党经历由革命党到执政党的历程对人大制度的影响。在实然层面,革命时期,政体制度是政党解决危机的工具,高度集权体制限制了政体制度的空间。后革命时期,中国共产党从革命党到执政党的转变并不顺利,革命思维的延续、革命经验的惯性、革命权威的配置等决定了中国共产党与人民代表大会间可能出现的紧张关系。在应然层面,作为领导党,中国共产党要对整个社会的政治、经济、文化、军事等领域进行全方位的领导,这种领导既是历史的选择,也是人大制度的核心原则;作为执政党,中国共产党必须通过人大制度使政党意志转变为国家意志,在宪法与法律范围内将政治统治与社会管理活动制度化、法理化。概言之,政党领导人大,人大规制政党。前者