

回 顾 总 结 篇

地方人大常委会的 设立及其作用

许崇德

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。全国人大和地方各级人大是人民行使国家权力的机关。我国的人大制度，若从她的雏形存在的时候算起，已经有 70 多年的历史。若从建国后正式确立的时候算起，也已经走过 45 年的里程了。在此期间，人大制度虽然几经波折，但总的过程是不断完善，不断发展。其表现之一就是设立地方人大常委会并发挥其常设机关的作用。

一、原先不存在地方人大常委会

地方人大常委会并不是和人大制度同时诞生的。它是人大制度发展到一定阶段的产物。回顾历史，1928 年毛泽东在《井冈山的斗争》中提到的根据地的代表会，当时并无常设机构。抗日战争时期“三三制”的参议会，实际上也没有设立常务委员会。1940 年毛泽东在《新民主主义论》中设想的“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”^① 这个设计也没有提到人大常委会的问题。

到了 1948 年，在关于人代制度的提法上发生了一定的变化。 4

^①《毛泽东选集》第二卷，第 638 页。

月 1 日毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中说：“这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”^① 在这里“权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会”，把人民代表会议同政府委员会并立地提出来，而且把他们都作为权力的归属者。同时，由于代表会议是定期召开的，而政府委员会则是经常性运作的机关，因此就形成了政府委员会既是代表会议的执行机关，又是他的常设机关的格局。这表明至少在理论上已经确认这样的必要性：即在代表会存在的同时，还必须有一个由他选举产生的经常行使权力的常设机关的存在。然而这样的发展变化还是不够完善的，因为那时还没有也不可能提出在代表会存在的同时，需要有一个与行政机关（政府委员会）相分开的同样是由代表会选举产生的经常行使权力的常设机关的方案出来。尽管如此，毛泽东（在晋绥干部会议上的讲话）中的论述，毕竟为建国后相当长的时期内地方不设人大常委会，而由政府委员会执行本级人大常设机构的职权的做法，开创并提供了理论上的依据。

1949 年 8 月 25 日，毛泽东为中共中央起草的“关于各县均应召开县各界人民代表会议”的指示中，要求新老解放区各县每月或每两月至少召开一次各界人民代表会议，8 月 26 日，毛泽东向华东局等各局及各野战军前委发出“三万以上人口的城市和各县均应召开各界人民代表会议”的指示，也要求“至少每月开各界人民代表会议一次”。^② 从以上这两个指示来看，既然开会的次数如此频繁，即要求县和市至少每月或每两月召开一次人民代表会议，在这样的代表会本身经常活动的前提下，当然也就不可能提出设不设立常务委员会的问题了。尤其是当时尚未取得全国性的政权，人民代

^① 《毛泽东选集》第四卷，第 1251 页。

^② 《毛泽东选集》第五卷，第 333 页。

表会议只在县、市召开，更多的是在区乡两级召开，所以未论及常委会的设立与否，亦属应有之义。

1949年10月1日中华人民共和国成立，当时起临时宪法作用共同纲领第12条规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”并规定：“各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”这个规定与前面引述的毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中提出的主张，其精神是一致的。据此，我国虽然自1953年8月开始，在全国范围内建立起了各级人民代表大会，但是，在后来长达25年的时间内，地方各级人大一直不设常务委员会，而以同级人民政府作为人大闭会期间行使国家权力的机关。

1954年我国制定、颁布第一部宪法。这部宪法只是规定全国人大设立常务委员会，其他则基本上延续共同纲领的体制，即地方各级人大不设常委会，而由同级人民委员会行使人大常设机关的职权。并且，这样的体制又在理论上得到了进一步的阐明。9月15日，刘少奇在第一届全国人大第一次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出，有些人“认为地方各级人民代表大会也应当同全国人民代表大会一样设立常务委员会。宪法起草委员会没有采纳这个意见。”刘少奇解释说：“全国人民代表大会工作的繁重，当然不是地方各级人民代表大会所能够相比的。全国人民代表大会行使国家的立法权，地方各级人民代表大会没有这方面的职权。而且越是下级的人民代表大会，因为地区越小，就越易于召集会议。所以地方各级人民代表大会不需要在人民委员会以外再设立常务机关。地方各级人民委员会是地方各级人民代表大会的执行机关，同时也行使人民代表大会的常务机关的职权。如果另外设立人民代表大会的常务机关，反而会使机构重叠，造成不便。”刘少奇的说明无疑是具有权威性的解释，历来为大家所接受。总之，从过往的理论和实践来看，地方人民代表大会在起先的一段相当长的时

期里，是不设常委会的。

二、1979 年的发展变化

1966 年至 1976 年，我国经历了“文化大革命”的浩劫。在 1964 年 12 月 21 日召开了第三届全国人大第一次会议之后，全国人大连续 10 年没有再召开。1975 年 1 月，四届全国人大开了一次会议，接着又间断了 3 年，至 1978 年 2 月才召开第五届全国人大第一次会议。在“文革”期间，地方各级人大也都陷于瘫痪的状态。地方各级在造反派“夺权”之后，全国纷纷成立了不是在普选基础上产生的“三结合”的革命委员会。革委会非依法律诞生，而是群众运动的产物，是“文化大革命”制造出来的畸形儿。它实际上既是权力机关，又是行政机关，也是党的机关，是行使一切权力的全权机关。不可否认，革委会制度是对人民代表大会制度的损害和反动。

1971 年 9 月 13 日，林彪叛逃死亡。1976 年 10 月 6 日，江青等“四人帮”被逮捕。1977 年 8 月 18 日，中共第十一次全国代表大会召开，宣告“文化大革命”结束。1978 年下半年，全国掀起了一场真理标准问题的大讨论。1978 年 12 月 18 日至 22 日，中共十一届三中全会在北京举行。这是伟大的历史转折。从此我国迈入了改革开放的新时期。1979 年 6 月，第五届全国人民代表大会第二次会议开幕。这次会议通过了《关于修正 中华人民共和国宪法 若干规定的决议》，还通过了地方组织法以及选举法等 7 个法律，从而在社会主义民主与法制的建设方面迈进了重大的一步。

这次修宪是对 1978 年宪法的局部修改。它废弃了“革命委员会”，把它修改为“地方各级人民政府”；并规定：“县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会”。同时，该次人大通过的地方组织法还规定：县以上地方各级人大常委会有权监督本级人民

政府的工作，规定：“县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”

1979 这一年在人大制度的发展史上可以说是一次飞跃。她摆脱了革命委员会的低谷，走上了正常发展的道路，挺进到了新的历史阶段：地方人大常委会的设立不仅从根本上改变了革命委员会那种极不适当的状态，而且使地方人大成为更有权威的人民权力机关。第一，人大及人大常委会本身可以经常行使权力，而不必像以往那样由执行机关行使人大常设机关的权力了。第二，地方权力机关有可能实现对“一府两院”工作的监督，改变了像以往由政府行使人大常设机关的权力时那样自己监督自己的状态。第三，对审判、检察机关来说，接受人大和人大常委会的监督是正常的。以往由于政府行使了人大常委会的职权，因而形成了行政对审判、检察的监督。如今地方人大设立了常委会，这种行政驾于司法之上的状况可以因此而扭转。

后来党的十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，经过认真总结“文化大革命”的惨痛教训，明确地指出：“逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义革命的根本任务之一。建国以来没有重视这一任务，成了‘文化大革命’得以发生的一个重要条件，这是一个沉痛教训。”所以，六中全会强调：“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。”1979年决定设立地方人大常委会以及明确人大常委会的监督职能等其他的一些措施，正是符合六中全会（决议）的精神的。

三、地方人大常委会的监督职能

对一府两院的监督是地方国家权力机关的重要职能。宪法第

104 条规定：县级以上的地方各级人大常委会“监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”。宪法之所以将此项权力赋予地方人大的常设机关人大常委会，其原意在于监督仍是一项需要经常行使的职权。如果单靠一年只开一次会议的人民代表大会实施监督，那是不会收到较高的成效的。所以宪法的规定非常恰当。

地方人大常委会建立 20 年来，在行使监督权方面做了大量工作，成绩很显著。在长期的实践过程中，各地的人大常委会除依照法律的规定，听取一府两院的工作报告，提出询问和质询等形式对一府两院进行监督外，还摸索了不少行之有效的方式方法，取得了不少宝贵的经验。例如执法检查、评议干部、要求由她任命的干部向她述职，等等监督方式，多年来都在各地推广应用。目前，全国人大有关的专门委员会提请全国人大常委会考虑制定关于对审判、检察工作中重大违法案件实施监督的法律（通常称“个案监督”法），这应是一个有意义的积极举措。

有人不主张搞个案监督的法律，认为这样做就会破坏司法独立的原则，不利于司法公正。这种看法未必正确。

人大常委会对审判、检察机关工作的监督是宪法规定的权利，亦是宪法的一个原则。不能动摇。同时，宪法又明确规定人民法院独立审判和检察机关独立工作，这也是不可动摇的原则。既然宪法把人大监督同司法独立这两个看起来似乎冲突的原则同时确定下来，因此那种将二者完全对立的观点是错误的。一方面，不应该以司法独立为理由，拒绝人大常委会的监督；另一方面，人大常委会在行使监督时也不应干扰司法机关工作的独立性。在监督与被监督的关系中，人大常委会处于主动地位，而司法机关则处于被动地位。所以，人大常委会尤应掌握准尺度，在尊重司法独立的原则下依法行使监督，避免对审判过程的具体干预或者就某案的处理作出决定后要求司法机关遵照办理等不当做法。

还有的人认为，在司法系统内部存在着审判监督程序以及其它

的监督方式，运用这些监督手段已足以防止和纠正个案的错误，毋须人大常委会再从外部实行个案监督了。这种意见也不正确。姑先不说人大常委会的监督乃是一项重要的宪法权利，不应将它视为纸上空谈；同时，司法系统内部监督机制的有效性，也是值得肯定的。问题在于我国的法院、检察院是人民的司法机关，为什么不能接受人民的监督呢？在司法系统的监督机制之外，再增加一重人大常委会的监督以保证人民的司法机关更好地为人民服务，这又有什么不妥呢？真心为人民服务的司法机关和司法人员是不怕监督，也是经得起监督的。我国宪法第 126 条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。该条的意思是明确的：第一，法院独立审判不是绝对的，而必须是“依照法律规定”。而今法律规定人大常委会监督审判、检察工作，那么，按照宪法第 126 条，应是法院在人大常委会有权监督的条件下独立行使审判权。第二，宪法第 126 条写的是独立审判“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”，宪法并没有将党委和人大及其常委会列举在内。这倒不是说他们可以横加干涉，但至少宪法在起草时是考虑到了监督关系的存在的。鉴于近年来我国司法机关工作中存在着执法不公、越权办案、违反诉讼程序办案以及各种司法腐败现象，因此，加强和完善人大常委会的监督是必要的。

司法独立的含义是，司法工作只服从法律，而不接受行政机关、社会团体和个人的干预；严格依法办事而不遵照法律以外的其他人的意志办事。人大常委会行使对司法工作的监督权，其内容正在于监督司法机关是否服从法律，是否严格依法办案。换言之，也就是监督司法机关是否独立审判、独立检察。所以，人大常委会依法正确行使监督权，不仅不会损害司法独立，相反，它恰恰能保证司法独立，维护司法尊严。人大常委会在行使监督权的时候，只要坚持人大常委会的议事特点与规则，集体讨论、集体决定，依照宪法和法律规定的权限和程序，既不失职，又不越权，不代行审判

权、检察权，不直接处理案件，尊重司法程序的正常进行，特别是应在司法工作中的违法行为发生之后实行事后监督，这样，必然能达到较好的监督功效，同时也就会保证司法公正的进一步实现。

（作者系中国人民大学法学院教授）

人民代表大会制度：建 立、发展和完善

刘海年

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在纪念我国人民代表大会建立 45 周年和地方人大设立常委会 20 周年之际，回顾和总结这一制度建立和发展的历史经验，进一步坚持和完善人民代表大会制度，对于依法治国，建设社会主义法治国家具有重要意义。

—

人民代表大会制度是中国共产党在长期革命实践和根据地建设过程中，把马克思主义国家学说同中国具体情况相结合，进行政权建设的产物。

在近代国家体制中，既有体现资产阶级民主、建立在两党制或多党制基础上的三权分立制度，也有体现无产阶级民主的苏维埃制度。这两种制度中国都试验过了。1911 年的辛亥革命，孙中山先生设计的五权宪法，将立法、行政、司法、考试、监察五种权力分立，实际上是资产阶级的分权制度，结果失败了。1931 年我们党在江西、鄂豫皖苏区依照前苏联建立的工农兵苏维埃制度，也未能完全成功。二者性质虽然不同，但究其原因，主要是离开了中国的国情，不能反映当时阶级力量对比关系，不能适应广大人民群众的要求。1935 年 1 月遵义会议之后，在毛泽东领导下，中国共产党逐渐成熟起来，开始掌握中国革命的规律。在领导中央红军到达陕

北后，在抗日根据地和后来的解放区，逐步建立了新民主主义革命政权。这些政权是新中国政权的雏形，其组织原则和形式为人民代表大会制度的建立准备了经验。

以下施政与法律史料可以看出其发展脉路。

首先，民意机构和行政管理机构建设。

1939年4月《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》第七条：“发扬民主政治，采用直接、普遍、平等、不记名的选举制，健全民主集中制的政治机构，增强人民之自治能力。”

为了建立和加强抗日民族统一战线，团结更广泛的人士抗击日本侵略者，中国共产党决定在抗日根据地政权中实行“三三制”。所谓“三三制”，即共产党员在民意机构和行政机构，只分别占三分之一，其余三分之二由左派民主人士和其他赞成抗日的人士充任。

1941年5月（陕甘宁边区施政纲领）第五条：“本党（中国共产党——作者注）愿与各党派及一切群众团体进行选举联盟，并在候选名单中确定共产党员只占三分之一，以便各党各派及无党无派人士均能参加边区民意机关之活动与边区行政管理。在共产党员被选为某一行政机关主管人员时，应保证该机关之职员有三分之二为党外人士充任。共产党员与党外人士实行民主合作，不得一意孤行，把持包办。”^②

此后，《晋察冀边区目前施政纲领》和《山东省战时施政纲领》等，都作了大体相同的规定。

抗日战争胜利后，形势发生变化，尽管当时处于国内战争环

^① 韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第32页。

韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第34～35页。

境，但适应革命形势发展需要，各解放区政权建设工作仍不断进展，权力机构的名称也由抗日根据地的参议会，改称“人民代表会议”和“人民代表大会”，其职权及与行政机构的关系也进一步明确。

1946年4月《陕甘宁边区宪法原则》在关于“政权组织”中规定：“（一）边区、县、乡人民代表会议（参议会）为人民管理政权机关。（二）人民直接平等无记名选举各级代表，各级代表会选举政府人员。（三）各级政府对各级代表负责，各级代表对选举人员负责。（四）乡代表会即直接执行政务机关。（五）人民对各级政权有检查、告发及随时建议之权，每届选举时期为大检查。（六）各级代表会每届大会应检查上届大会决议执行的情况。（七）各级政府人员，违反人民的决议，或忽于职务者，应受到代表会议的斥责或罢免，乡村则由人民直接罢免之。（八）各级人民代表会议（参议会）乡一年改选一次，县二年改选一次，边区三年改选一次。（九）边区各少数民族，在居住集中地区，得划成民族区，组织民族自治政权在不与省宪法抵触原则下得订立自治法规。”

1941年4月《内蒙古自治区政府施政纲领》第八条：“内蒙古自治政府以民主集中制为组织原则。以内蒙古人民所选举之内蒙古参议会为权力机关。参议会选举内蒙古自治政府委员会及政府主席、副主席。参议会闭幕后，自治政府为最高行政机关。自治政府之下各级政府，由各级人民代表大会选举之。人民有罢免其代表及参议员之权。任何公务员，有不忠于人民利益的行为，人民有控诉之权。”

韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第59~60页。

② 韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第59~60页。

1948年8月，华北临时人民代表大会讨论通过的《华北人民政府施政方针》，在各解放区率先使用人民代表大会这一概念。该文献第三部分指出：“现在虽然仍是战争环境，但基本地区已巩固地联在一片且不断地扩大，因而应当尽可能地建立人民的民主制度，建立各级人民代表大会，并由它选举各级人民政府。”“在民主基础上建立的华北人民政府，是华北解放区行政上的统一领导机构。”^①

第二，司法机构建设

司法机构与权力机构和行政管理机构的关系及有关司法原则，是政权建设的重要内容。各抗日根据地和解放区，在施政纲领等宪法性文件中也作了规定。值得注意的是，还是在战争环境中，一些地方就已提出了“贯彻法治精神”，提出了“各级司法机关独立行使职权，除服从法律外，不受任何干涉”的原则。

《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》第十三条：“建立便利人民的司法制度，保障人民有检举与告发任何工作人员的罪行的自由。”

《陕甘宁边区施政纲领》第七条：“改进司法制度，坚决废止肉刑、重证据不重口供。对于汉奸分子，除绝对坚决不愿悔改者外，不问其过去行为如何，一律实行宽大政策，争取感化转变，给以政治上及生活上之出路，不得加以杀害，侮辱、强迫自首或强迫其写悔过书。对于一切阴谋破坏分子，例如叛徒分子、反共分子等，其处置办法仿此。”^②

《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》第三条：“建立与健全司法制

^① 韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第80~81页。

韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第35页。

韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第45页。

度 确立司法与行政的正确关系。”

《山东省战时施政纲领》第三条：“健全司法机关和公安机关，贯彻法治精神，彻底废除刑讯，加强群众性除奸教育及群众性反奸细斗争。”^②

抗日胜利后颁行之《陕甘宁边区宪法原则》第三条：“（一）各级司法机关独立行使职权，除服从法律之外，不受任何干涉。（二）除司法机关、公安机关依法执行职务外，任何机关团体不得有逮捕审讯行为。（三）人民有不论用何种方法控告失职的任何公务人员之权。（四）对犯人采用感化主义。”

第三，选举制度建设

选举制度建设具体关系人民权利的行使，关系民意机构是否真正代表人民，关系政权的基础。为了建立巩固的政权，为了团结广大民众抗击日本侵略者（抗战时期）和打败国民党反动派（解放战争时期），各根据地和解放区十分重视选举制度的法制建设，先后颁行一系列选举法规，并为这些法规的实施发布了一系列指示。主要法规有：1939年2月《陕甘宁边区选举条例》；1940年6月《晋察冀边区暂行选举条例》；1941年11月《陕甘宁边区各级参议会选举条例》；1942年1月《晋西北临时参议会参议员产生办法》；1944年2月《陕甘宁边区各级参议会选举条例》；1944年6月《晋冀鲁豫边区参议员选举条例》；1945年4月《晋绥边区参议会选举条例》，等等。这些法规一般都规定了选举原则，选举资格，选民与被选举人之比例，选区划分，竞选，任期，选举组织和选举经费

韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第54页。

韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第54页。

韩延龙、常兆儒主编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷，第60、61页。

等。为了便于实施，在选举法规制定后，多数根据地都制定了实施细则。各根据地政府还对保证选举顺利进行发布了指示。1941年1月30日（陕甘宁边区政府为改选及选举各级参议会的指示信）分为十个部分：（一）民主政治选举第一；（二）保卫边区需要选举；（三）提高民众需要选举；（四）领导选举要抓紧；（五）报告工作请求检阅；（六）选举自由不得妨害；（七）选举手续必须弄清；（八）收集经验利用经验；（九）选举日期应有余裕；（十）一切疑难写信来问。《指示信》意义明晰，思虑周到，方法具体，语言恳切。态度之诚恳与认真，不能不令人惊叹。在此选举制度下产生的民意机构和行政、司法机构，是真正的人民政权。由它领导的革命根据地，最终成为战胜国内外敌人的坚强阵地和孕育新中国的摇篮。

以上可以看出，人民代表大会制度的建立，在我国有深刻的历史背景。经过不断地摸索和实践，到解放战争后期，它已是水到渠成，呼之欲出了。正是在这一情况下，毛泽东于新中国诞生前夕指出：我们所建立的人民共和国，国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，政体是基于民主集中制的人民代表大会制度。^①当这一制度由1954年宪法肯定、在全国范围建立时，充分表明，它是人民意愿的体现，是历史的选择。

二

人民代表大会制度充分体现了现代国家主权在民的原则，是保证人民当家作主的最好的政权组织形式。

1954年自下而上建立、由我国宪法所肯定的人民代表大会制

^①《若干重大政策与事件的回顾》上册；第29页，转引自《中国人大》1999年第6期第10页。

度，主要是指国家权力机关、特别是最高国家权力机关的产生和组织形式，主要职能以及履行这些职能的原则和制度，同时也包括国家权力机关同国家行政机关、审判机关、检察机关等国家机关关系的原则和制度。1954年宪法规定：“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国家。”“中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使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。全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。”宪法还规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关”，是行使国家立法权的唯一机关。“它有权修改宪法，制定法律，监督宪法实施；选举和罢免中华人民共和国主席、副主席，选举和罢免最高人民法院院长，最高人民检察院检察长；根据国家主席的提名，决定国务院总理、国防委员会副主席和委员的人选；根据国务院总理的提名，决定国务院组成人员的人选；并有权罢免国务院总理和国务院组成人员、罢免国防委员会副主席和委员。宪法还规定：国务院是国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院行使审判权；人民法院独立进行审判，只服从法律；最高人民法院是最高审判机关。最高人民检察院对国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权；地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下，并且一律在最高人民检察院的统一领导下进行工作；地方各级人民检察院独立行使职权，不受地方国家机关干涉；国务院、最高人民法院和最高人民检察院受全国人民代表大会监督，对全国人民代表大会负责并报告工作，在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级政府和地方各级人民法院对地方人民代表大会负责并报告工作。

为了加强民主建设和建立监督制约机制，党的十一届三中全会