




当代中国制度研究

林尚立 主编

何俊志 著

作为一种政府形式的 中国人大制度

 上海人民出版社



当代中国制度研究

林尚立 主编

何俊志 著

作为一种政府形式的 中国人大制度

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

作为一种政府形式的中国人大制度/何俊志著. —
上海:上海人民出版社,2013

(当代中国制度研究)

ISBN 978-7-208-11265-0

I. ①作… II. ①何… III. ①人民代表大会制-研究-
中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 033090 号

责任编辑 周 丹

封面装帧 樊 丹



· 当代中国制度研究 ·

作为一种政府形式的中国人大制度

何俊志 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.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 12.25 插页 4 字数 160,000

2013年4月第1版 2013年4月第1次印刷

ISBN 978-7-208-11265-0/D·2226

定价 26.00 元

丛书总序

制度是人类文明的产物。人类社会的发展离不开制度创新的推动。在当今时代,制度与科技,以及人的自由,共同构成现代化发展的三大动力。中国改革开放之所以能够创造如此巨大的发展,根本原因就在于它充分释放了这三大动力,并使其成为推动中国整体进步的合力。从中国发展的经验来看,创造这三大动力的关键是制度的变革与建设。中国的经验再度证明了制度对发展的重要性。其实,在现代化过程中,任何人都不会怀疑制度的重要性,但要全面确立制度在国家发展中的地位,并使其获得健全和发展,并非易事。这也正是现代化发展在许多国家常常遇到困难与挫折的缘由所在。影响各国制度建设和制度化进程的因素,既有来自文化的,也有来自政治的。

国家是基于公共权力对社会进行重新组织所建构起来的政治共同体。所以,国家治理是通过公共权力的有效运行来实现的。公共权力的有效运行,一方面有赖于公共权力的合理组织,这主要通过制度来完成;另一方面有赖于公共权力的合理执行,这主要通过治国者的实践来完成。对国家治理来说,这两方面显然缺一不可。但在历史上,不同文明下的国家治理的侧重面是不同的。从中西比较来看,同属人类文明轴心时代的古希腊与中国的春秋战国时期,都孕育和发展出了影响各自文明发展的政治哲学。在古希腊以柏拉图、亚里士多德为代表,在中国以诸子百家为代表。今天看来,他们之间的差异是巨大的。古希腊政治哲学从政体出发,探求如何依据特定的社会结构建立相应的政体形式,从而形成有效的制度体系,以协调国家内部各阶级、各群体之间的关系。这种政体文明是现代西方政治建设的源头活水,它灌溉出了

现代西方的制度文明。然而，中国的政治哲学则是从治道出发，探究如何利用天地自然、人伦礼俗、天理国法来治国安邦，实现国泰民安。由此，中国发展出了极具智慧的治国之道，而在其中，治国者是关键，制度仅仅是一个可以不需太多考虑的背景要素。这就构成了存续千年的中国人治政治的思想与文化之根。客观地讲，这两种政治哲学都在各自的历史与文化中创造了巨大的政治文明。古希腊思想与文化成就了现代的西方；而春秋战国的思想与文化成就了中华千年大帝国；所不同的是，前者的成就转化为现代文明的发展力量，后者的成就只能成为历史的辉煌。中国政治哲学的历史局限性由此可见。所以，中国现代化发展的重要使命之一，就是要走出这种历史局限性，在告别帝国辉煌的同时，从人治政治走向以制度为核心的法治政治。辛亥革命之后的中国国家建设与政治发展就围绕着推进这种转型、建构现代制度体系而展开的。中国百年的现代化历程表明，要真正确立以制度为根基的现代国家体系和法治文明，仅仅确立一些制度是不够的。制度要真正成为国家之根本、民权之保障、发展之动力，一是要周全，二是要有效，三是要扎根。制度要达此境界，靠制度本身是不够的，需要现代化的持续发展与现代国家建设的全面深化。

其实，不论从历史经验，还是从实践逻辑来看，有效的国家治理，既离不开制度的健全，也离不开治国者的能力。对中国这个大型国家的建设与治理来说，更是如此。它需要将西方的制度精神与中国的治国智慧有机结合，需要将西方的法治政治与中国的贤人政治有机结合。但必须指出的是，今天的中国已不是传统国家，而是现代国家，所以，在这种结合中，制度健全是最为根本的。没有合理有效的制度体系，简单强调贤人政治，不但可能，而且可能走向反面。改革开放以来，中国就将实现民主的制度化作为国家建设与发展的核心目标，并由此开启了建设社会主义法治国家的伟大工程。今天，中国已在政治、经济、社会与文化等领域建立起了具有中国特色的社会主义制度体系，并在实践中显示出其独特的优势，从而大大增强了中国人民对自己制度的自

信心。中国近三十年来的快速转型与有效发展,既检视了既有制度体系的成效,也对制度创新提出了更加迫切的要求。因而,把握中国制度的内在逻辑,全面而系统地推进中国的制度建设,将直接决定中国发展的潜力与前景。本丛书就是从这个高度切入,在把握各项制度的形成历史、现实成效以及未来发展的基础上,对中国国家制度进行逐项的研究,揭示中国制度的局部结构与整体逻辑,科学把握中国制度建设的发展战略与途径。为此,这套丛书的各位作者都秉承以下的共识来展开各自研究。

首先,制度建设的场域是国家建设。建设社会主义现代化国家,实现国家富强、民族复兴与人民幸福是中国发展的核心使命。这决定了制度建设必须与中国国家建设紧密结合。中国要成为社会主义现代化国家,不仅要遵循中国特色社会主义的内在要求,而且要遵循现代国家的内在要求。这两大要求构成中国制度建设的国家场域。在这个场域中,任何一项制度的成长,一定都是靠多方力量的综合作用来推动的,其中既包括制度自身成长的动力,也包括传统与现代、城市与乡村、政党与国家、政府与社会、国内与国际等互动所产生的动力。这些动力在推动制度成长与创新的同时,也规范着制度的现实性,从而保障实际生成与运行的制度,能够与国家整体制度体系相契合,与国家和社会发展相适应,真正成为生存有根、运行有效、调适有度的制度。

其次,制度建设的依据是国家宪法。宪法是现代国家区别古代国家的根本要件,它表明现代国家是全体人民共同意志的产物。人民共同意志的集中体现就是宪法。宪法是国家的根本大法,基于国家权力组织、配置与运行所形成的任何国家制度,必然要以宪法为根本依据。唯有如此,制度才能获得法理上的合法性;唯有如此,制度才能得到人民的认同,从而获得实践中的合法性。基于宪法而生成的制度是具体的,既要体现宪法的意志,同时也要适应现实的要求,因而,制度实际上承载着协调国家与社会、平衡国家根本意志与社会具体意志的功能。

这决定了如果制度建设不能紧守宪法之根本,就很容易被社会杂多的力量所牵累和侵蚀,失去其价值上的坚定性与制度上的一体性,从而也就无法真正成为法理有据、结构有理、发展有方的制度。

再次,制度建设的动力是社会发展。制度的使命在于创造发展所需要的秩序,并使发展成为人类文明与进步的正面力量。许多研究表明,与科学技术相比,制度创新对人类社会的贡献更具有决定性和全面性。实践表明,只有追求发展与进步,才有制度创新的动力;同时,也只有创造出积极的发展格局,形成有效的发展成就,制度才能获得真正的确立与巩固。所以,不论是引发制度变革与创新,还是促进制度成熟与巩固,都离不开经济与社会的全面发展。任何制度的生命力,一定是通过其所关切的发展来获得的。所以,制度建设必须与一个国家的发展进步紧密互动、深度融合;只有这样,确立起来的制度才能真正成为创新有源、发展有力、巩固有基的制度。

最后,制度建设的活力是民主进步。制度与人是国家生活的基本要素,二者的关系也是推动文明进步的基本关系。制度是否具有活力,关键取决于人是否具有活力。如果万马齐喑,制度再完善、再系统,最终都不过是一具僵尸。人与社会的活力,来自民主的进步;而民主的本质在于承认人的主体地位,激发人的自由意志,保障人的基本权利,促进人的平等团结。制度建设的活力,就是用民主制度去实践民主,就是将民主要素注入到具体的制度建设之中。人们借助民主制度的保障,就可以成为监督权力、规范制度、创新体制的力量;同时,制度借助民主要素的注入,就能获得更高层次的价值理性与工具理性的统一,以保证制度自身具有更大的合理性与合法性。所以,任何现代国家的制度建设必须秉承民主的取向,贡献民主的成长,成为民主制度的内在组成部分,只有这样,确立起来的制度才能真正成为价值有道、系统有为、参与有门的制度。

中国已走上人类文明发展的正道。中国在成为现代制度文明的受惠者和实践者的同时,也应该成为现代制度文明的创造者和贡献者。

中国的制度自信,应该转化为制度的建设与创造。这一切都将从扎扎实实地进行中国制度的自我健全和完善开始。但愿这套丛书能够为此贡献一份力量。

林尚立

2013年4月8日

目 录

丛书总序	1
导论 理解中国人大制度的途径与层次	1
第一节 苏维埃模式	2
第二节 民主化模式	6
第三节 治理模式	11
第四节 问题与讨论	16
第五节 作为一种政府形式的中国人大制度	20
第一章 由来与演变	31
第一节 双层委托制的由来	31
第二节 政党-政府形式的基本模型	35
第三节 政党-政府形式的演变	44
第二章 理论与原则	66
第一节 人民当家作主	66
第二节 党的领导与多党合作	74
第三节 民主集中制	86
第三章 制度与功能	101
第一节 党政结构	101

第二节	政府结构·····	112
第三节	过程功能·····	128
第四章	问题与变革·····	143
第一节	人民代表大会在人大制度中的功能变迁与层级 差异·····	143
第二节	完善中国人大制度的学术讨论·····	154
第三节	变革前提与未来展望·····	163
参考文献	·····	179

导 论

理解中国人大制度的途径与层次

如果从1927年开始出现的各种苏维埃政权开始算起,中国共产党探索代议机关的历程已达86年之久。如果从1954年《宪法》正式确认人民代表大会制度是中国的根本政治制度开始计算,作为一种国家制度的人民代表大会制度,已经在中国持续了59年。其间虽然也经历过各种具体形式的变化,但是,人民代表大会制度的基本组织原理并没有发生太大的变化。根据宪法和法律的相关规定,我们可以把这一原理表述为:在中国共产党的领导下,人民通过各种途径、按照特定方式选举产生出兼职性的人大代表,组成临时性聚会形式的人民代表大会,再由人民代表大会产生出受它监督的人民政府、人民法院和人民检察院(简称“一府两院”),并行使各种宪法和法律规定的权力。

在基本原理没有发生变化的大背景下,中国的人民代表大会制度还经历了各种间断性和持续性的变迁。这些变迁一方面体现为新中国成立前在形式上从苏维埃到参议会再到人民代表会议的变化,新中国成立后从政治协商会议到人民代表大会,再到“文化大革命”期间的“革命委员会”和1979年以来的新发展;另一方面,人民代表大会在人民代表大会制度中的地位提升,也体现为人民代表大会的常设机构和职员体系不断充实,立法和监督职能在整体上也呈强化趋势。

无论怎样评价人民代表大会制度的历史地位和政治功能,一个基本的历史事实是,从其产生之日起,人民代表大会制度就构成了中国政治中一个重要的制度成分。当代中国政治的每一次重大变迁,都会通

过人民代表大会制度的某一个方面表现出来。作为当代中国政治的一个基础性框架,人民代表大会制度浓缩了中国政治的各个方面。对中国人民代表大会制度的理解,无疑应该是研究中国政治的一条重要通道。

应该说,中国人大制度所经历的每个阶段的变化,都曾经受到学术界的关注。相对于中国政治研究的其他领域而言,对中国人大制度的研究在数量上并不算多,算不上是“显学”。但是,在绵延数十年之久的研究传统中,相关的学术著作还是从不同侧面揭示了中国人大制度在各个时期所经历的各种变化。不过,这些从不同角度切入的研究,为我们呈现出的却是差异极大的制度面貌。¹

第一节 苏维埃模式

无论是从理论来源还是实践起源的角度看,中国的人大制度都萌芽于苏联的苏维埃模式。作为一种政权模式的中国苏维埃虽然大体上只存在于1927年至1934年期间,但是苏维埃模式的基本原理,仍然在相当程度上延续于中国的人大制度之中。因此,这里所指的苏维埃模式,既指对中国的苏维埃进行过研究的相关著作,也指按照苏维埃模式的基本框架来观察和理解中国人大制度的相关作品。

自1927年广东海陆丰起义之日起,苏维埃曾经在中国共产党所领导的各个根据地遍地开花,并最终发展为1931年的中华苏维埃共和国。²就目前可查的文献而言,对这一时期苏维埃的研究,不但数量较少,而且出现的时间也较晚。在这一时期内,除毛泽东在《井冈山的斗争》中对县、区和乡这三级苏维埃的运行状况和问题进行过评析外,鲜有学术研究专门对苏维埃的运行情况进行过研究。³无论是关于苏俄时期苏维埃的介绍,还是中国苏维埃的一些基本文献,都是在新中国成立之后,才有一些正式的出版物。⁴虽然中共中央早在1930年就曾经编辑过包括《怎样建立与巩固苏维埃组织》等文章在内的《中国苏维埃》一

书。但是这本书也是在 1957 年才正式出版。⁵一些外国学者对苏维埃的专门研究,在时间上则更晚。⁶由于文献资料上的限制,国外学者的这些研究,也大都是描述性著作。

新中国建立之后,尤其是 1954 年《宪法》确立了人民代表大会作为权力机关的地位以来,作为一种理论模式的苏维埃模式,开始长期主导着国内外理论界对中国人大制度的研究。在这一理论模式下,中国的人民代表大会制度,虽然在某些具体的细节上与传统意义上的苏维埃模式已经有所差异,但是就基本原理而言,人民代表大会在性质上仍然是苏维埃政权的组成部分,基本上也是按照苏维埃的原则在开展工作的。

迄今为止,我们仍然可以看到,中国的人民代表大会制度在组织原理上与苏维埃模式之间有几个基本的共同之处。

第一,由人民选举产生的人民代表大会,是一个全权机关,以区别于西方的“三权分立与制衡”。作为一个全权机关,一方面是指人民代表大会全面行使国家权力,另一方面是指宪法是全权机关的产物而不是相反。关于这一点,列宁在 1918 年末曾经指出:“苏维埃是在没有任何宪法的情况下产生的,它成立了一年多(从 1917 年春至 1918 年夏)也还没有任何宪法。”⁷由此可以看出,作为全权机关,人民代表大会与苏维埃一样,并不是宪法的产物,而是革命的产物,是由在革命过程中产生出的代表大会在制定和修改宪法。

第二,由人民选举产生的代表大会是一个“议行合一”的组织,以区别于西方的“议行分离”。在代表大会开会期间,它以人民的名义全面掌握所有的国家权力;在代表大会闭会期间,则由它的授权机构代行“议事”和“执行”的职能。

第三,由人民选举产生的代表大会,是以阶级和职业为基础的兼职代表所组成。人民享有随时罢免代表的权利,以区别于西方议员的职业化和固定任期。对此,列宁的解释是:“没有剥削者参加,只有工人和劳动者农民组成群众组织——苏维埃,而国家的全部权力都交给苏维埃。”⁸在这种代表制之下,“代表大会是劳动者自己建立的,是他们的革

命热情和创造性建立的,只有这样才能保证苏维埃完全为实现群众的利益而工作。每个农民都可以罢免他们选出进苏维埃的代表,而苏维埃真正的人民性也就在这里”。⁹

第四,由人民选举产生的代表大会,要接受共产党的领导,并实行集体领导制度,以区别于西方议会内部的多党共存与竞争。按照苏联学者自己的总结:“苏维埃共和国从其最初成立之日起,就得到了布尔什维克的英明领导。这正是它优越于巴黎公社的主要之点。巴黎公社当时是由两党,即布朗基党人与蒲鲁东党人来领导的,两党之中没有一个是马克思主义的政党。巴黎公社的弱点主要就在这里。至于苏维埃共和国,则是由列宁斯大林所领导的布尔什维克来领导的。”¹⁰与党的领导紧密联系的一个特征是,苏维埃的领导体制也并不像西方议会那样,由一个议长来主持议会的运作,而是一个由数名主席所组成的主席团来领导苏维埃开会期间的运作,而且,各个主席之间实行的是轮值制度,以体现集体领导的原则。

当然,与传统的苏维埃模式相比,中国的人民代表大会也有一些独特之处。这一点也曾经被海内外的观察者们所注意到。例如,周恩来就认为,人民代表大会与苏维埃的差异,主要体现在两个方面:第一,苏联是两院平行制,除联盟院外,还有民族院。这是因为苏联是个多民族的国家,少数民族数量很大,如不成立民族院将不能完备地表现出民族平等。而中国的少数民族人口只占全国人口的十四分之一,可以不成立民族院,但是在人民代表大会中,少数民族按人口比例数要大于汉族的比例。

第二,苏联只有工人和农民两个阶级的联盟,而中国是四个革命阶级的联盟。¹¹此外,也有研究发现,在1954年《宪法》所规定的人民代表大会体系下,某些制度和程序也不同于苏联和东欧国家的代议机构。例如,在苏联的苏维埃模式下,作为最高苏维埃常设机构的苏维埃主席团,对内立法、对外代表国家,实际上就是集体元首。但是,在中国的宪法体系中,苏维埃主席团的职权是由全国人大常委会和国家主席共同

行使。同时,苏联的苏维埃主席团至少在理论上拥有控制武装力量的权力,但是,在中国则是由兼任国防委员会主席的国家主席在行使这一权力。与此相对的是,中国的全国人大常委会又拥有一些苏联的苏维埃主席团所不拥有的权力,例如,“改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的不适当的决议”。另外,中国的宪法并没有像苏联和东欧的宪法那样,明确规定了在某一届人民代表大会任期届满之后,应该通过何种程序来解散。¹²

在描述或者解释层面上,国内外的学者或许对苏维埃模式的争议并不大。但是,在功能层次上,无论哪一方面的研究者,都表现出了较强的意识形态特色。在支持苏维埃的这一侧,俄国革命的领导者认为:“苏维埃的力量以及它对于旧的国家形式的优越性,就在于苏维埃是能够包罗一切的、最民主、最有威信的群众组织。它最容易吸引群众参加管理和建设。苏维埃发挥了劳动人民的革命意志、主动性和创造性。无产阶级通过苏维埃充分领导了群众的斗争。同时苏维埃又是一种最有力的群众革命斗争组织。它可以消灭资产阶级的统治,打垮剥削阶级的反抗,消除剥削阶级在苏联存在的基础。”¹³“通过作为人民群众自身的直接组织的苏维埃,便可以吸引全体人民,那些过去站在政治生活之外的最下层的人民来参加国家的工作,广大的农民群众都被吸引来直接参加社会主义的建设,苏维埃政权和苏维埃民主的最伟大的贡献就在这里。”¹⁴但是,在另外一面,一些人民代表大会的研究者则给出了另外的词汇。例如,特意供国人和外国人参观的、虚张声势的展览品(spectacle),或者是一套精巧设计的迷彩服(camouflage),以为政权披上宪法外套。¹⁵

在大多数人民代表大会的研究者看来,苏维埃模式都是一种与当代西方的议会模式相对立的模式,二者之间在各个方面都存在着重大的、甚至是彼此不容的差异。但是,也有一些学者认为,二者之间在某些方面的差异,可能是被夸大了。例如,普遍的观念都是,作为一种苏维埃模式的领导人,毛泽东的代表观念反映的是他所提供的群众路线。

这一群众路线的代表观,与自由主义的代表观之间,存在着截然的差异。但是,菲莉丝·M·弗雷克特(Phyllis M. Frakt)则认为,毛泽东所倡导的、群众路线式的代表观,虽然不同于当代西方议会所建基的以自利的公众为基础的代表观(representative to a self-interested public),却与让-雅克·卢梭(Jean-Jacques Rousseau)和埃德蒙·柏克(Edmund Burke)所倡导的,并由汉纳·费尼切尔·皮特金(Hanna Fenichel Pitkin)所概括的政治代表观极为类似,即相信一种客观存在的共同体的利益,并且要对大众的观点保持足够的回应性。¹⁶

无论在功能和价值上采取何种立场,在今天看来,从两种意识形态出发而展开的研究,都带有较强的比较思维。在价值上认同人民代表大会的这一翼,学者们大多都会将中国的人民代表大会制度与巴黎公社、苏联和东欧社会主义国家的苏维埃和亚洲的社会主义代表机关进行比较,并通过这种比较来提取中国的人民代表大会与其他社会主义代议机关的共性,以及中国的人民代表大会自身所具有的“特色和优势”。站在另一翼的学者,同样采取一种被称为“比较共产主义”或“共产主义政府比较”的思维来观察中国的人民代表大会。不管理论的分歧有多大,在经验研究中,大多数苏维埃模式的研究者,实际上都承认,在苏维埃模式下,共产党才是政权的领导核心。因此,对于政治观察者而言,对人民代表大会的活动过程的观察,其主要的的作用在于,通过对作为外在指示器的人民代表大会的观察,以曲折地探测政权核心的某些深层脉动。

第二节 民主化模式

在中国人大制度的发展史上,1979年是一个非常重要的关键节点。1979年7月1日,第五届全国人大第二次会议同时通过了新的《中华人民共和国地方各级人大和地方人民政府组织法》(下文简称《地方组织法》)和《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》(下文简称《选举法》)。前一个法律规定在县级以上的地方人大设立常委会,后一个法律规定各级人大代表均采用差额选举的办法产生,并且将直接选举人大代表的层级从乡镇提升到了县一级。此后,1982年修改的《中华人民共和国宪法》(下文简称《宪法》)还扩大了全国人大常委会的职权范围。这些重大的制度性变革,使得中国的人大制度在更大程度上脱离了原有的苏维埃模式,进入了一个新的发展阶段。与中国人大制度自身的变迁相伴的是,一些人大制度的研究者,也开始尝试从一些新的角度来理解中国人大制度的变迁。

由于1979年至1982年的人大制度改革与中国的经济改革几乎是同时起步,而这一时期又正值苏联和东欧的社会主义国家也在进行选举制度的改革,一些人大制度的研究者在市场化和民主化的大背景下来观察中国的人大制度变革,也就理所当然。正是在这种背景下,无论其具体的观点如何,这一时期的研究者大都带有或多或少的民主化视角,主要致力于从民主化的角度来考察中国人大制度的具体变化及其所体现出的民主意蕴。

在比较共产主义的研究传统中,同样是在一党执政的体制下,从等额选举(one candidate per seat)到差额选举(more candidates than seats)的转变,就意味着这个国家的选举制度从全民公决式选举(plebiscitary election)向有限选择的选举(limited chance election)或有限竞争的选举(limited competition election)的转变。¹⁷就制度发展的形态而言,这一转变就为选举空间的开放提供了最低意义上的制度基础,因为选民开始被赋予了一定的参与和选择空间。¹⁸从逻辑上讲,这一重大的制度变革,必然会带来选举过程中的参与扩大和竞争性因素的增加。

1979年的新《选举法》通过后不久,1980年的县级人大代表直接选举随即展开。观察者们注意到,在这一轮新的选举试点过程中,半竞争性选举已经在北京、上海、天津和武汉等大学比较密集的地方陆续出现,一些地方的教师和大学生甚至成功通过竞选而当选为当地的区县一级人大代表。即使在一些地方曾经出现过对选举不满的抗议现象,