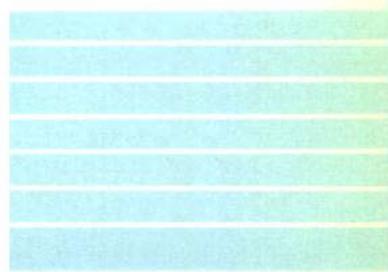
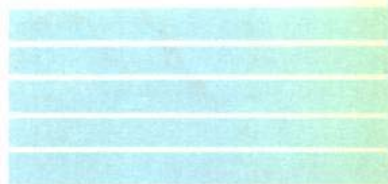


宪法知识丛书

我国的人民代表 大会制度

王叔文 吴新平 著



群众出版社

141151-1

我国的人民代表大会制度

王叔文 吴新平 著

群众出版社

一九八八年·北京

我国的人民代表大会制度

王叔文 吴新平 著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行

巨山印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4.75印张 98千字

1988年5月第1版 1988年5月第1次印刷

统一书号：3067·358 定价：1.10元

ISBN 7—5014—0118—7/D·74

印数：00001——5200册

宪法知识丛书

主 编 张友渔

副主编 王叔文

编辑委员会（以姓氏笔划为序）

于浩成 王叔文 许崇德

肖蔚云 陈为典 魏泽同

出版说明

我国现行宪法是一部具有中国特色的、适应社会主义现代化建设需要的根本大法，是新时期治国安邦的总章程。现行宪法以四项基本原则为总的指导思想，规定了我们国家的根本制度和根本任务，是一切组织和全体公民的根本活动准则。学习宪法，遵守宪法，维护宪法的尊严，保证宪法的实施，对于加强社会主义民主和法制的建设，保障国家的长治久安，促进社会主义物质文明和精神文明的建设，有着十分重要的意义。

为了促进宣传宪法，帮助干部和群众了解我国宪法的指导思想、基本精神和具体内容，中国法学会根据已故名誉会长杨秀峰同志生前的提议，组织编写了“宪法知识丛书”，这套丛书是普及性读物，能适合于广大干部、工人、农民、战士和青年学习宪法的需要。丛书共十一个专题，分册出版，即：

《宪法是治国安邦的总章程》

《我国的人民民主专政制度》

《我国的人民代表大会制度》

《我国是统一的多民族国家》

《我国的社会主义经济制度》

《建设高度的社会主义精神文明》

《我国公民的基本权利和义务》

《我国的国家行政机关》

《我国的人民法院和人民检察院》

《我国基层群众性自治组织》

《我国宪法实施的保障》

第六届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议于1985年11月22日通过的决议中指出，普及法律常识的内容，应以宪法为主。这套丛书出版，对配合普及法律常识的教育，将有所裨益。

由于我们水平有限，如有不妥和错误的地方，希望读者及时指正。

《宪法知识丛书》编辑委员会

1986年1月

目 录

第一章 人民代表大会制度是社会主义的	
政治制度	(1)
第一节 什么是政治制度	(1)
第二节 人民代表大会制度的社会主义本质	(9)
第二章 人民代表大会制度是具有中国特色的社会主义政治制度	(28)
第一节 人民代表大会制度的产生和发展	(28)
第二节 人民代表大会制度是我国的根本政治制度	(41)
第三节 民主集中制是人民代表大会制度的基本原则	(53)
第三章 我国选举制度是人民代表大会制度的重要组成部分	(67)
第一节 宪法与选举制度	(67)
第二节 我国选举制度的历史发展	(72)
第三节 我国选举制度的基本原则	(80)
第四节 我国选举的组织 and 程序	(83)
第四章 全国人民代表大会	(93)
第一节 全国人民代表大会的地位	(95)

第二节	全国人民代表大会的组成	(98)
第三节	全国人民代表大会的职权	(101)
第四节	全国人民代表大会的会议	(103)
第五节	全国人民代表大会常务委 员会	(105)
第六节	全国人民代表大会各专门委 员会	(112)
第七节	全国人民代表大会代表	(115)
第五章	地方各级人民代表大会	(122)
第一节	地方各级人民代表大会的地位	(126)
第二节	地方各级人民代表大会的组成	(128)
第三节	地方各级人民代表大会的职权	(131)
第四节	地方各级人民代表大会的会议	(134)
第五节	县级以上的地方各级人民代表大 会常务委员会	(136)
第六节	地方各级人民代表大会代表	(140)

第一章 人民代表大会制度是社会主义的政治制度

第一节 什么是政治制度

一、国体和政体

一个国家的政治制度，即通常所说的政体，是指国家政权的组织形式。正如毛泽东同志指出的：“所谓‘政体’问题，那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。”^①政体和国体紧密相连。国体是指国家的性质即国家的阶级实质。正如毛泽东同志指出的，所谓国体，“它只是指的一个问题，就是社会各阶级在国家中的地位。”^②国家是阶级统治的工具，国体表明一个国家的政权掌握在哪一个阶级手中，由哪个阶级实行统治。剥削阶级的国家是剥削者压迫广大劳动人民的工具，是少数人对多数人的专政。无产阶级专政是新型民主和新型专政的国家，它在最广大的人民内部实行广泛的社会主义民主，只对极少数敌人实行专政。统治阶级为了维护其阶级统治，必须有适当形式的政权机关。因此，任何国体，都有与之相适应的政体。没有适当形式的政权机

① 《毛泽东著作选读》（上册）第364页。

② 《毛泽东著作选读》（上册）第364页。

关，就不能代表国家。同时，政体和国体又有所区别。国体相同的国家，可能采取不同的政体。例如，资本主义国家的政体有君主立宪制和民主共和制等，其实质都是资产阶级专政。社会主义国家的政体有苏维埃和人民代表大会制等，其实质都是无产阶级专政。

二、资本主义国家的政治制度

社会主义国家的政治制度，同一切剥削阶级国家的政治制度，在本质上是根本对立的。一切剥削阶级国家的政治制度，保证国家权力掌握在少数剥削者手中，对广大劳动人民实行专政。资产阶级常常吹嘘他的议会是所谓“全民”的代表机关，事实上，资产阶级议会只是资产阶级的代表机关，是维护资产阶级统治的工具。资本主义国家的选举制度，一方面千方百计地限制、剥夺劳动人民的选举权和被选举权；另一方面则给予资产阶级各种特权，以保证少数剥削者当选，实现其对劳动人民的统治。列宁在谈到资产阶级议会制度时指出：“每隔几年决定一次究竟由统治阶级中的什么人在议会里镇压人民、压迫人民，——这就是资产阶级议会制的真正本质，不仅在议会制的君主立宪国内是这样，而且在最民主的共和国内也是这样”。^①这是对资本主义国家政治制度的本质最深刻的揭露和批判。

资产阶级为了维护其阶级统治，在宪法中对资产阶级的政治制度作了许多规定。以第一部资产阶级成文宪法美国宪法来说，它的主要内容就是规定“三权分立”的政治制度。以后的各资本主义国家的宪法，不管在内容上有什么发展和

^① 《列宁选集》第3卷第209页。

变化，都把资产阶级的政治制度作为一项基本内容。有的资本主义国家的宪法还特别规定资产阶级共和国的政体不得成为宪法修改的对象。例如，意大利1947年宪法第一百三十九条规定：“共和国政体不得成为宪法修改之对象”。法国1958年宪法第八十九条也规定：“政府的共和体制不得成为修改的对象。”所有这些，充分表明资产阶级宪法十分重视对资产阶级政治制度的规定。

纵观资本主义国家的宪法，资本主义国家基本上有两种政权组织形式，一是君主立宪制，二是资产阶级共和制。现在，世界上大多数资本主义国家采用资产阶级共和制。君主立宪制的特点，是将国王的权力规定在宪法中，并使之受宪法的限制，因此，也叫有限君主制。君主立宪制又可分为二元制和议会制两种。二元制的君主立宪，君主掌握国家的统治大权，议会的权力很少。例如，日本明治维新时期制定的1889年宪法规定：“天皇为国家元首，总揽统治权。”议会制的君主立宪，君主处于象征性的地位，在形式上议会处于主导地位，但实权掌握在内阁手中，例如英国就是。

资产阶级共和制又分为议会制共和国和总统制共和国。在议会制共和国中，政府由议会中占多数席位的资产阶级政党提名组成，并对议会负责，例如意大利就是议会制共和国。在总统制共和国中，总统领导或任命政府，政府对议会不负责任，例如美国就是总统制国家。

资产阶级议会是资本主义国家的立法机关。在各资本主义国家里，议会有不同的名称，例如在美国叫国会，在英国、法国和意大利叫议会。从议会的结构来说，资产阶级国家有的采用一院制，有的采用两院制。两院的名称各有不

同，例如在美国，上院叫参议院，下院叫众议院；在法国，上院叫参议院，下院叫国民议会；在英国，上院叫贵族院，下院叫平民院等。

资产阶级国家的元首一般是国家对内对外的最高代表。在君主立宪制国家，国家元首是国王。国王一般都是世袭的，在法律上不负责任，例如英国。资产阶级共和国的国家元首是总统。总统有的由议会选举产生，例如意大利1947年宪法第八十三条规定：“共和国总统由议会在两院议员联席会议上选举之，”并由各省议会举出代表参加选举。有的由选民间接选举产生，例如，美国宪法第二条规定，各州选派选举人若干名，其数同各州选派到国会的参议员和众议员总数相等，然后由这些选举人选举总统。有的由选民直接选举产生，例如法国1958年宪法的修正条款第六条规定：“共和国总统由普遍的直接的选举产生，任期七年。”在总统制国家，总统既是国家元首，又是政府的首脑，因此，他的职权和所起的作用一般比议会制共和国的总统大些。

资本主义国家的政府是资产阶级进行政治统治的主要工具。政府成员有部长或大臣等，由总理或首相领导。大多数资产阶级国家的政府叫内阁；也有一些国家，政府和内阁不是同一概念，内阁不包括政府的所有部长或大臣。例如英国，内阁只由首相及外交、国防、财政等主要大臣组成，作为政府的领导核心。政府一般由多数党的领袖来组织，这就叫一党政府。如在英国本届议会中，保守党的议员占多数，因而由保守党组织政府。如在议会中没有一个政党占绝大多数，即由几个政党组织政府，这就叫联合内阁。法国第四共和国的历届政府，大多是联合内阁。在议会制共和国中，

政府由议会产生并对议会负责。当议会通过对内阁的不信任案时，内阁必须总辞职，或提请总统下令解散议会，进行改选，以待新议会决定内阁去留，这就是所谓“责任内阁制”，例如意大利的政府体制。

列宁在谈到资产阶级的政权组织形式时曾指出：“资产阶级国家虽然形式非常复杂，但本质是一个，不管怎样，所有这些国家总是资产阶级专政。”^① 尽管资产阶级标榜他们的政治制度是“三权分立”，“议会至上”，体现了“主权在民”的原则；但实际上，在资本主义国家，行政权高于一切，议会只不过是资产阶级的“清谈馆”，国家权力掌握在资产者少数人手中，而广大劳动人民则处于被剥削、被压迫和无权的地位。

三、社会主义国家的政治制度

社会主义国家的政治制度，保证国家权力掌握在工人阶级和广大人民群众手中，对少数敌人实行专政。无产阶级的革命导师十分重视无产阶级专政的政权组织形式，指出无产阶级在革命取得胜利以后，必须用崭新的政权组织形式代替旧的政权组织形式，以适应巩固和加强无产阶级专政的需要。同时，无产阶级革命取得了胜利的国家，由于民族特点的不同，可以有不同的政治形式。正如列宁指出的：“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。”^②

^① 《列宁全集》第25卷第400页。

^② 《列宁全集》第23卷第64—65页。

1871年，巴黎工人阶级举行武装起义，推翻了梯也尔资产阶级政府，建立了巴黎公社。巴黎公社是人类历史上第一个无产阶级的政权。法国无产阶级在打碎了旧的国家机器后，建立了由普选产生的公社委员会。公社委员会是最高国家政权机关，实行“议行合一”的原则，兼有立法权和行政权。公社委员由选举产生，受选民监督，并可随时由选民撤换。马克思总结了巴黎公社的经验，指出无产阶级适宜的政治形式应当是巴黎公社式的组织，并指出：“公社是由巴黎各区普选选出的城市代表组成的。这些代表对选民负责，随时可以撤换。其中大多数自然都是工人，或者是公认的工人阶级的代表。公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。”^①巴黎公社虽然仅存在短短七十二天，但它的伟大实践却为以后的无产阶级革命和无产阶级的政权建设，树立了光辉的榜样。

列宁总结了俄国无产阶级革命的经验，指出：“工兵代表苏维埃再造了巴黎公社型的国家。”^②列宁根据俄国的特点，坚持和发展了巴黎公社的原则。列宁领导下制定的1918年苏俄宪法，规定在俄国采用苏维埃代表大会制度。宪法规定：全俄苏维埃代表大会为俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国的最高权力机关；在代表大会闭会期间，全俄苏维埃中央执行委员会为共和国的最高权力机关，为共和国最高立法、号令及监督机关；在全俄苏维埃中央执行委员会闭会期间，其主席团为常设机关，主持全俄中央执行委员会的会议，并为会议准备材料，监督会议的执行等。同时，宪法还规定，

① 《马克思恩格斯选集》第2卷第375页。

② 《列宁全集》第24卷第47页。

全俄苏维埃中央执行委员会组织人民委员会以总的管理共和国事务，组织各部（各人民委员部）以领导各个管理部门；共和国的一切政务总的管理属于人民委员会。设立专门的最高行政机关总管全国的政务，这和巴黎公社由公社委员会直接管理行政事务相比，无疑是一个重大的发展。

后来，由于苏维埃共和国联盟的建立，苏联的政权组织形式有了进一步的发展。苏联1924年宪法规定，苏维埃社会主义共和国联盟的最高权力机关为苏维埃代表大会。在苏维埃代表大会闭会期间，联盟中央执行委员会为联盟的最高权力机关，由联盟苏维埃和民族苏维埃组成，即采取了两院制。这是对巴黎公社的又一个发展。在联盟中央执行委员会闭会期间，其主席团为联盟权力的最高立法、执行及指挥机关。同时，宪法还规定，苏维埃社会主义共和国联盟人民委员会为联盟中央执行委员会的执行及指挥机关，由联盟中央执行委员会组织。

苏联的政权组织形式，在苏联1936年宪法中又有了进一步的发展。宪法规定：“苏联的政治基础是由于推翻地主资本家政权并赢得无产阶级专政，而成长和巩固起来的劳动者代表苏维埃”（第二条）。同时宪法规定，苏联最高国家权力机关为苏联最高苏维埃；苏联最高苏维埃，由联盟苏维埃和民族苏维埃组成。这样，与1918年苏俄宪法、1924年苏联宪法比较起来，在最高权力机关的设置上减少了层次，不再分设苏维埃代表大会和中央执行委员会，而规定最高苏维埃为最高权力机关，这是一个重大发展。1936年苏联宪法还规定，苏联最高苏维埃在两院联席会议上选出苏联最高苏维埃主席团，其中包括：苏联最高苏维埃主席团主席一人，副主

席十六人，主席团秘书一人，主席团委员十五人，它向苏联最高苏维埃报告一切工作（第四十八条）。此外，宪法规定，苏联最高苏维埃在其两院联席会议上组织苏联政府，即苏联部长会议，后者为联盟权力最高执行及号令机关，对苏联最高苏维埃负责并报告工作。

1918年苏俄宪法、1924年苏联宪法和1936年苏联宪法关于政权组织形式的规定，对以后的社会主义国家的政权建设和宪法的制定，产生了重大的影响。

后来的社会主义国家，都结合本国的特点，建立了社会主义的政治制度。例如，朝鲜民主主义人民共和国1972年宪法规定，共和国的权力属于工人、农民和劳动知识分子。劳动人民通过自己的代表机关——最高人民会议和地方各级人民会议行使职权。一切国家机关都根据民主集中制原则组织和活动。罗马尼亚社会主义共和国1965年宪法规定，在共和国，全部权力属于自由的、掌握自己命运的人民。主权的权力执掌者——人民，通过大国民议会和人民委员会——普遍、平等、直接和秘密选举的方式选出的机关，行使权力。南斯拉夫社会主义联邦共和国1974年宪法规定，工人阶级和全体劳动者在联合劳动组织、其他自治组织和共同体、阶级组织、其他社会政治组织和社会组织中组织起来，行使权力并管理其他社会事务。南斯拉夫社会主义联邦共和国议会是社会自治机关和联邦权利和义务范围内的最高权力机关。社会主义国家的政治制度的共同特点，就在于保证工人阶级领导的广大人民真正行使当家作主的权力，充分发展社会主义民主，保证和促进社会主义革命和建设事业的胜利发展。

第二节 人民代表大会制度 的社会主义本质

一、四项基本原则是人民代表大会制度的根本指导思想

四项基本原则是我国宪法的根本指导思想，也是我国人民代表大会制度的根本指导思想。1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的现行宪法，在《序言》里集中地、突出地对四项基本原则作了完整的表述。《序言》在历史的回顾中，对坚持四项基本原则的伟大历史意义作了充分的肯定，指出了中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，都是中国共产党领导中国人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。接着强调指出：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”这样，全国人大代表全国人民的利益和意志，在宪法中庄严地规定了四项基本原则为立国之本。坚持四项基本原则，这是中国人民长期革命和建设基本经验的科学总结，是全国人民团结前进的共同的政治基础。党的十三大从我国正处在社会主义初级阶段这一基本国情出发，提出了我们党的建设有中国特色的社会主义的基本路线是：领导和团结全国各族人民，