

人民代表大会制度的理论与实践

何华辉 主 编

社会主义民主质的规定性确立后，完善主形式成了实现民主的关键。本书研究大制度即探索加强与完善这一实现社会主义民主的基本形式的途径和措施。



武汉大学学术丛书

WUHAN UNIVERSITY ACADEMIC LIBRARY 武汉大学出版社

新平知
解學

PDG

导 论

论述人民代表大会制度首先应该弄清这个制度的含义。

人民代表大会制度是以人民代表大会为主体的制度。这是它的主要内容之一。所谓以人民代表大会为主体，即这个制度主要是由人民代表大会组成的。正如君主制必须设立君主、总统制必须设有总统一样，如果没有人民代表大会，就不可能有人民代表大会制度。在我们国家里，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会构成一个自上而下的、完整的组织体系。从整个的国家机构角度考察，人民代表大会这个组织体系属于国家权力机关。而人民代表大会作为国家权力机关在其组织与活动中必然表现它和其他国家机关的关系，体现其所实现的国家权力的实质。这就构成人民代表大会制度的其他内容。

我国现行宪法规定：国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责、受它监督。这一规定说明人民代表大会是其他国家机关的组织者与监督者。它和其他国家机关的关系是组织者与被组织者、监督者与被监督者的关系。人民代表大会高踞其他国家机关之上。它不象西方国家的议会和其他国家机关的关系那样，存在什么互相牵制、互相平衡的关系。从整个国家机关体系考察，人民代表大会是它的核心。人民代表大会在我国国家机关体系中的核心地位构成人民代表大会制度的形式特征。

我国现行宪法还规定：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。宪法还规定：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督。这些规定说明：人民代表大会由人民经民主的选举程序选出的人民代表所组成；它代表人民行使国家权力；它在行使国家权力的过程中要向人民负责，受人民监督。人民代表大会、人民代表和人民的这种关系充分体现人民代表大会所行使的国家权力来自人民。人民代表大会行使的是人民的国家权力，这一点构成人民代表大会制度的本质特征。

综合以上所述，人民代表大会制度是以人民代表大会为主体的、由人民代表大会作为国家机关体系的核心、实现人民的国家权力的制度。这就是人民代表大会制度的全部含义。

论述人民代表大会制度应该阐明和这个制度有关的许多重要理论问题以及这个制度在运行中的各种实践问题；更应该把它的各种理论问题和实践活动结合起来加以探讨。按照辩证唯物主义的原理：理论是现实在思维中的概括反映形式，实践是人类有目的地改造自然、社会和人本身的一切实际活动；实践是理论赖以产生的基础，理论对实践具有指导作用；脱离实践的理论会成为僵死的教条，没有理论指导的实践将导致盲目的活动；理论和实践两者是一个统一的、发展的过程，这个过程推动着人类不断地加深对世界的认识，深化对世界的改造。用这一辩证唯物主义原理作指导来研究和论述人民代表大会制度，除了理解这个制度的理论和实践两者的相互依存关系之外，至为重要的是把这个制度的理论和实践两者视为一个统一的发展过程，并力图通过对这一过程的理解加深对人民代表大会制度的认识，进一步完善这个制度。

人民代表大会制度的理论和实践原是一个统一体的两个方面，它们的联系非常密切。但是为了便于论述，本书拟把这两个方面的问题分开加以论述。当然，在论述它的理论问题时，必然要探索产生这些理论的根源，不能不涉及许多实践问题；在论述

它的实践问题时，必然要追溯指导这些实践的原理，不能不引用许多理论问题。这就是说，本书的论述方法并没有脱离理论与实践相结合的原理，并没有割裂理论和实践两者构成的统一体，只是在这个统一体中分别加以重点说明而已。同时，这种对理论问题和实践问题分别加以侧重论述的方法也只是为了便于探讨，便于说明。

论述人民代表大会制度理论问题的主要目的是从理论上说明这个制度适合中国国情，具有优越性，进而坚定我们坚持这个制度的信念。为了达到这个目的，就必须有意识地选择和世界各国代议制度有关的一些重要理论问题，在马克思主义国家学说的指导下加以比较分析，作出明确的结论。由于国际共产主义运动遭受暂时的挫折，也由于我国的改革开放政策正在深入发展，在坚持社会主义的道路上出现许多新的问题，其中有些问题搅乱了人们的视听，必须加以澄清。在这种情况下，正确地阐述人民代表大会制度的理论更具有现实意义。

人民代表大会制度是一种新型的代议制度。它和西方国家的代议制度既有着历史的联系，又有着本质的区别。它和其它社会主义国家的代议制度本质虽然相同，但形式上却又存在差异。因此，从理论上比较研究两种不同历史类型代议制度的产生，阐述中国代议制度的特点进而明确人民代表大会制度所具有的中国特色就显得十分重要。

人民代表大会制度是我国实现社会主义民主的基本形式。它和民主问题是直接地、紧密地联系着的。而民主问题是一个非常复杂的问题，它曾引起不同类型国家的学者、政治家不断地争论和斗争，而且迄今为止这种争论和斗争尚未停止。因而有必要根据马克思主义的历史唯物主义原理论述有关民主问题的基本理论，明确民主的含义、民主内容与民主形式的关系等等，进而理解民主形式对发展社会主义民主的重要作用。这样就能够加深对人民代表大会制度这一实现社会主义民主的基本形式的重大作用

的理解，更加自觉地坚持这个制度。

人民代表大会制度实行民主集中制。在民主集中制原则指导之下，人民代表大会和其他国家机关的关系是组织者与被组织者、监督者与被监督者的关系。西方国家一般采用三权分立制。在三权分立原则指导之下，议会行使立法权，它和行政机关、司法机关的关系是互相牵制、互相平衡的关系。从理论上探索民主集中制和三权分立制产生的根源；并结合中国国情阐明三权分立制赖以建立的理论基础不符合马克思主义原理，不能适用于中国，从而可以进一步说明坚持民主集中制的必要性。

人民代表来自人民，代表人民行使国家权力，向人民负责、受人民监督。这就形成了一种代表和人民的关系，即人民代表和其所代表的客体的关系。通常把这种关系概述为人民代表代表人民。但是，其中有些细节问题仍应加以研究。如全国人民代表大会代表是代表全国人民？还是代表其所由选出的选举单位辖区的人民？在西方国家，议员所代表的客体问题产生许多学说：有的主张议员必须受其选区选民的约束，认定议员代表其选区的选民；有的主张议员代表全体国民，不受其选区选民的约束；有的主张议员只凭良心办事，既不受选区选民的约束，也不受全体国民的约束等等。在中国，理论工作者和实际工作者从国家整体利益和地方局部利益的一致性出发，一般都认定全国人大代表既代表全国人民，也代表选举单位辖区的人民。但在国家的整体利益和地方局部的利益发生暂时的矛盾时，对全国人大代表所代表的客体就有些争论。因此从理论上比较论述代表及其所代表的客体问题将有利于督促人民代表履行其职责。

我国的全国人民代表大会实行一院制。目前世界上各发达的资本主义国家的议会多采用两院制。它们实行两院制的历史条件虽然不完全相同，但有一点却是一致的，即力图用参议院（上院、贵族院）抑制众议院（国民议会、下院、平民院）。社会主义国家的代议机关也有采用两院制的，如已经解体的前苏联，其最高

苏维埃就是由联盟院和民族院组成的。社会主义国家实行两院制主要目的是为了解决民族问题，中国也是多民族国家却实行一院制。从理论上比较论述两院制和一院制，有助于了解全国人大组织机构所具有的中国特色；有利于敦促全国人大在工作中更加关心照顾各少数民族的利益；更能够推动党和国家制定的民族区域自治政策的贯彻执行。

代议机关是实现特定的阶级民主的形式，也是实现特定的阶级专政的工具。政党则是特定阶级中最理解本阶级利益的分子所组成的具有政治纲领的集团组织，它的目的是夺取政权和维护政权。它是本阶级的核心组织、中坚力量。这就说明代议制度、政党制度都和特定的阶级密切相联，而它们本身也有着密切的关系。现代国家中代议制度和政党制度都是紧密地联系着的，不过因国家的阶级本质不同而在联系的形式上有所差异。从理论上比较论述两种不同类型国家代议制度和政党制度的关系的异同，进而探讨我国人大制度和政党制度的关系的特点，阐述中国共产党领导下的多党合作制这一具有中国特色的政党制度便具有重要意义。

论述人民代表大会制度的实践问题是为了总结以往的经验教训，发扬优点、克服缺点，正如党的十四大报告指出的那样，是为了“进一步完善人民代表大会制度，加强人民代表大会及其常委会的立法和监督等职能，更好地发挥人民代表的作用”，从而增强其行使国家权力的能力，更充分地发挥人民代表大会制度的优越性。

人民代表大会制度的实践中最重要的是人民代表大会行使职权的活动。人民代表大会的职权概括起来有立法权、决定权、任免权、监督权四种。

立法权的主要特征是体现国家的主权权威。它对促进我国经济建设、民主法制建设、改革开放政策的深入发展具有重大作用。近十年以来，我国的立法机关全国人大及其常务委员会十分重视立法工作，除适应国家的需要制定了各种法律之外，并且在立法

工作的民主化与科学化方面积累了经验。但是，随着社会主义建设事业的发展，我国的立法工作仍有进一步加强的必要，立法工作的民主化和科学化也有进一步完善的必要。在我国的立法权中有一个必须加以说明的问题，即制定地方性法规是否属于立法权范围。我国学术界对这个问题的回答有分歧。有的主张我国实行的是二级立法体制或多级立法体制。持这种意见的人认定制定地方性法规的活动属于立法权范围；有人主张我国实行的是一级立法体制，立法权归全国人大及其常设机关所独享，他们认定制定地方性法规不属于行使立法权的活动。本书作者赞同一级立法体制说，但为避免对人大及其常委会职权的列举出现重大遗漏，也为了便于说明，故在“加强立法工作”一章之内纳入“重视地方性法规的制定”。

决定权专指各级人大和它的常委会决定全国和地方重大事项的权力。为了使这项权力得以充分地、有效地行使，必须探索它在实践中的一些具体问题并寻求合理的解决办法。以决定权的范围为例，属于国家权力机关决定的事项多至不胜枚举，而宪法、法律不可能一一列举出来，这就需要在实践中加以补充。补充的原则是：凡是和党与国家当前中心任务有密切联系，为人民群众所普遍关注的事项，都是重大事项，都应属于决定权的范围。此外，在决定权的实践过程中还存在一些思想障碍必须加以清除；还有一些机关组织之间的关系没有理顺必须加以沟通；在人大系统的内部也还有些和行使决定权有关的工作制度应该建立起来并使之逐步完善。

任免权是国家权力机关选用国家机关干部和免除国家机关干部职务的权力。这项权力的运用必须遵循的重要原则之一是党管干部的原则，因而在实践中必须正确处理它和党管干部的原则之间的关系。从理论上说，人大及其常委会的任免权和党管干部的原则是一致的，两者都以为人民服务的品德和才能作为考核干部的基本条件。但是，在实践中对于具体的干部任免，人大及其常

委会和同级党委的意见不一定完全一致。因为对某一个具体的干部的评价虽有客观标准，但也包含着主观因素。如果出现这种具体的人选问题的矛盾，便须双方酝酿协商，妥善解决。人大及其常委会应该重视同级党委的意见，尊重党的领导，遵循党管干部的原则；党委应该支持和保障同级人大及其常委会行使任免权。关键在于党委按法定程序推荐干部人选，人大及其常委会依照法律的规定任免干部。此外，为了保证正确有效地行使任免权，还应注重一些细节问题，如进一步完善关于任免程序的规定，考虑设立主管任免事项的专门机构等等。

监督权主要指各级人大及其常委会对“一府两院”的监督，也包括全国人大及其常委会对国家军事机关和对宪法实施的监督。它分法律监督和工作监督两大类；它有一定的监督制度和监督程序。监督权在国家权力机关系统、乃至整个国家机关体系中都具有重要作用。就国家权力机关系统而言，它和立法权、决定权、任免权有密切联系，它来源于立法权，但又是立法权和决定权、任免权的后盾。没有监督权，国家权力机关其它权力行使便没有保障。就整个国家机关体系而言，它是这一体系运行机制的关键，是督促国家机关正确行使职权的有力武器。监督权的行使在我国已取得很大成绩，总结了一些经验，但也还有许多不够完善之处。如在监督内容方面尚缺少对权力机关内部的工作监督；在监督方式方面尚未建立弹劾制。此外，也还存在一些思想认识上的障碍。监督权的运用还须进一步改进。

人民代表大会制度以人民代表大会为主体，它的实践活动的主角是人民代表。人民代表肩负着代表人民行使国家权力的神圣职责，他们便应该具备担当如此重任的德、智、体、能等各方面的条件，即应当具备人民代表的素质。从总体上说，我国人民代表的素质正在日益提高，但也并非尽如人意，仍有进一步提高的必要。今后宜采取措施进一步完善人民代表的选举工作，加强对人民代表的监督工作，并根据需要对人民代表进行适当的培训。在

《人民代表法》颁布之后，认真贯彻执行这个法律，是提高人民代表素质的最根本的途径。

人民代表大会制度以人民代表大会为主体，它的实践活动以人民代表为主角。但人民代表大会制度的各种实践活动不可能都依靠人民代表以其个人的代表身份进行，也不可能都集中在人民代表大会的全体会议上进行。它们的许多实践活动还必须依靠人大本身所设立的各种组织进行。因此，人大的组织机构便成为人大制度得以发挥作用的重要环节。目前，我国的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会已经设立了一整套组织机构。为了适应形势发展的需要，今后还应该进一步完善现有的组织机构并增设若干组织机构。

人民代表大会制度的实践活动是通过一定的形式和程序进行的，因而必须建立一定的工作制度以保证其正常运转。如各级人大及其常设机构采用合议制形式议决各种事项，这就需要建立会议制度，确定各种会议的形式、提案与表决程序等问题。目前，我国的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会已经建立了一整套工作制度，从而使人大及其常委会得以运转自如，充满活力。但为适应工作需要，今后仍宜进一步完善现有的工作制度，并考虑建立若干新的工作制度。

人民代表大会制度的理论与实践最为重要的是中国共产党对人民代表大会制度的领导。党对人大制度的领导的实质是使党的意志转化为国家意志。即党的意图通过人大制定的法律、地方性法规和决议转化为国家权力机关的意图。在党的意志转化为国家意志的过程中有两项原则性的要求，即意志本身的正确性和转化程序的合理性。如果党的意志本身不正确，则转化为国家意志之后必然招致国家工作的失误；如果转化程序不合理，则可能导致以党代政、削弱党的领导的倾向。党的意志的正确性取决于党内是否贯彻执行民主集中制原则。历史已经证明：党内民主集中制运用正常，党的意志便正确无误，国家事业便兴旺发达；否则

党的意志就有失误，国家事业就遭受挫折。为了保证党的意志的正确性，有必要建立一种监督机制。在这种监督机制中最重要的是党内的自我监督，此外，也可辅之以国家法律的监督、民主党派的监督与人民群众的监督。为了保证意志转化程序的合理性，关键在于依法办事，正确处理党政关系。中国共产党的领导是人民代表大会制度得以正常运转、充分发展的根本保证。我们应该坚持和进一步完善党对人民代表大会制度的领导。

武汉大学学术丛书 编委会

主任委员
副主任委员
委员

齐民友	王仁卉	查全性
陶德麟	王玄武	王启兴
马克昌	朱雷	刘纲纪
牛太臣	吴贻谷	陆永良
汤在新	张虹	陶德麟
郭吴新	樊民	王仁卉
彭斐章	齐民友	田德诚
王 繁	汪向明	卓仁禧
杨弘远	查金性	路见可
张尧庭		
黄俊杰		

目 录

导 论	(1)
第一章 两种类型代议制的产生和中国代议制的特点	(1)
第一节 资本主义国家代议制的产生	(1)
一 前资本主义国家不可能产生代议制	(1)
二 资本主义国家必然产生代议制	(3)
三 资本主义国家代议制产生的实际过程	(4)
第二节 社会主义国家代议制的产生	(6)
一 无产阶级专政与打碎旧的国家机器	(6)
二 巴黎公社	(7)
三 工农兵代表苏维埃	(9)
第三节 我国人民代表大会制度的特点	(11)
一 人民代表大会制度产生的特点	(11)
二 人民代表大会制度与以往的代议制不同的特点	(17)
第二章 民主的内容与民主的形式	(22)
第一节 民主的含义	(22)
一 民主的基本含义	(22)
二 马克思主义关于民主的基本观点	(23)
第二节 民主内容和民主形式的关系	(28)
一 民主内容决定民主形式	(28)
二 民主形式影响民主内容	(30)
三 民主形式的研究和运用	(31)
第三节 人民代表大会制度是我国实现社会主义民主的基本形式	(33)

一	人大制度是实现社会主义民主的形式	(33)
二	社会主义民主形式多种多样 人大制度居于首位	(34)
三	发展社会主义民主与实行政治体制改革的途径	(36)
第三章	三权分立与民主集中制	(40)
第一节	三权分立制	(40)
一	分权学说的产生	(40)
二	三权分立制的确立	(42)
三	三权分立制在实践中的发展变化	(45)
四	三权分立制在理论上的分歧争议	(48)
第二节	民主集中制	(51)
一	民主集中制的产生	(51)
二	民主集中制在中国的运用	(54)
三	摒弃三权分立制,坚持民主集中制	(58)
第四章	代表及其所代表的客体	(62)
第一节	代表制度的特点和代表选举的实质	(62)
一	代表制度的特点	(62)
二	代表选举的实质	(63)
第二节	代表与代表客体的理论	(66)
一	西方国家关于代表与代表客体的传统理论	(66)
二	西方国家关于代表与代表客体理论的发展	(70)
三	马克思主义关于代表与代表客体的理论	(75)
第三节	中国人民代表的选举和人民代表的责任	(78)
一	人民代表的选举	(78)
二	人民代表的责任	(80)
第五章	两院制和一院制	(85)
第一节	两院制	(85)

一	两院制的产生	(85)
二	两院的职权	(86)
三	两院制的理论说明	(89)
第二节	一院制	(91)
一	一院制的产生	(91)
二	一院制的理论说明	(93)
第三节	一院制符合中国国情	(94)
一	民族状况决定我国实行一院制	(94)
二	历史传统决定我国实行一院制	(97)
三	精简机构和提高效率的要求决定我国实行一院制	(99)
四	共产党的领导决定我国实行一院制	(100)
第六章	政党制度和代议制度	(102)
第一节	政党	(102)
一	政党的产生	(102)
二	政党的职能	(106)
第二节	政党制度与代议制度的关系	(108)
一	政党制度概述	(108)
二	资本主义国家政党制度与代议制度的关系	(109)
三	社会主义国家政党制度与代议制度的关系	(112)
第三节	我国政党制度的特色及其和代议制度 的关系	(116)
一	我国政党制度的特色	(116)
二	我国政党制度和人民代表机关的关系	(121)
第七章	加强立法工作 重视地方性法规的制定	(123)
第一节	立法权与立法工作的重要性	(123)
一	立法权概述	(123)
二	加强立法工作的重要性	(125)

第二节 立法工作的民主化·····	(127)
一 民主化是我国立法工作的基本要求 ·····	(127)
二 立法程序民主化是立法工作民主化的重要条件 ·····	(128)
三 法律评论合法化是立法工作民主化的必要补充 ·····	(131)
第三节 立法工作的科学化·····	(133)
一 立法工作科学化的含义 ·····	(133)
二 立法工作科学化的基本要求 ·····	(134)
第四节 重视地方性法规的制定·····	(143)
一 制定地方性法规的必要性及其在实践中 所起的作用 ·····	(143)
二 制定地方性法规的原则和地方性法规在我国法制体系中的 地位 ·····	(145)
三 制定地方性法规的程序和两种地方性法规的差异 ·····	(147)
 第八章 充分行使决定权·····	(149)
第一节 决定权的含义、本质特征及其范围的确定 ···	(149)
一 决定权的含义 ·····	(149)
二 决定权的本质特征 ·····	(150)
三 决定权范围的确定 ·····	(152)
第二节 提高思想认识,保证充分行使决定权 ·····	(156)
一 加强思想建设,清除思想障碍 ·····	(156)
二 在提高认识的基础上正确处理几对关系 ·····	(158)
第三节 采取具体措施,保证充分行使决定权 ·····	(161)
一 加强调查研究 ·····	(161)
二 实行公开原则 ·····	(162)
三 建立监督机制 ·····	(164)
 第九章 合理行使任免权·····	(166)
第一节 任免权的本质特征及其所应遵循的原则····	(166)

一	任免权的本质特征	(166)
二	任免权所应遵循的原则	(167)
第二节	任免权的种类及其行使程序	(169)
一	任免权的种类	(169)
二	行使任免权的程序	(171)
第三节	保证任免权的合理行使	(174)
一	正确处理人大及其常委会任免权和党管干部原则 的关系	(174)
二	设立专门机构、注重工作细节	(176)
三	完善任免程序、制定专门法规	(179)
第十章	有效行使监督权	(182)
第一节	监督权的性质、地位、作用及其历史沿革	(182)
一	监督权的性质和地位	(182)
二	监督权的作用	(184)
三	监督权的历史沿革	(185)
第二节	法律监督与工作监督	(187)
一	监督的内容	(187)
二	法律监督	(188)
三	工作监督	(190)
第三节	监督制度与监督程序	(193)
一	报告制度及其实施程序	(193)
二	质询及其进行程序	(194)
三	选举与罢免及其进行程序	(196)
四	法律、法规审查批准制度及其实施程序	(198)
第四节	关于监督权的若干问题的探讨	(199)
一	关于弹劾权问题	(199)
二	关于权力机关的内部监督问题	(200)
三	关于对司法机关进行监督问题	(201)

四 关于监督原则问题	(202)
第十一章 提高人民代表的素质	(204)
第一节 人民代表的法律地位及其素质构成	(204)
一 人民代表的法律地位	(204)
二 人民代表素质的构成	(205)
第二节 提高人民代表素质的重要性和迫切性	(209)
一 提高人民代表素质的重要性	(209)
二 提高人民代表素质的迫切性	(211)
第三节 提高人民代表素质的措施	(215)
一 进一步完善人民代表的选举工作	(215)
二 进一步加强对人民代表的监督工作	(219)
三 加强工作实践、实行短期培训	(221)
第十二章 加强人民代表大会制度的组织建设	(224)
第一节 组织机构在人民代表大会制度中的重要 作用	(224)
一 组织机构是人民代表大会制度发挥作用的中心环节 ...	(224)
二 加强人民代表大会制度组织建设的必要性	(225)
第二节 进一步完善现有的组织机构	(227)
一 进一步完善人大主席团	(227)
二 进一步完善人大常委会	(228)
三 进一步完善专门委员会	(230)
第三节 增设新的组织机构	(231)
一 设置地区人大机构	(231)
二 增设乡、民族乡、镇人大常设机构	(234)
三 增加专门委员会的设置数量	(236)
四 设立宪法监督委员会	(239)