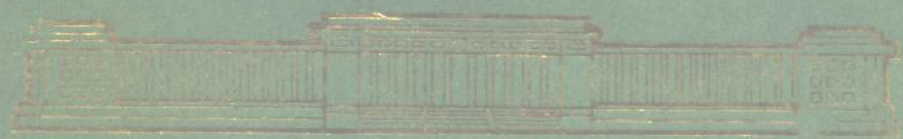


人民代表大会 制度词典



中国检察出版社

85342

人民代表大会 制度词典

主 编：刘 政 边森龄 程湘清
副主编：艾其来 钱文剑 陈永达 魏 凯



200138500



中國檢察出版社

京新登字 109 号

人民代表大会制度词典

主编 刘 政 边森龄 程湘清

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

河北省徐水县京联照排厂制版

京安印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开 46.5 印张 1116 千字

1992 年 12 月第一版 1992 年 12 月第一次印刷

印数：1—6000 册

ISBN 7-80086-169-4/D·170

定价：52.00 元

(D689/32) DG 89/31

编辑说明

一、人民代表大会制度是以人民代表大会为核心的政权体系。本词典在结构设置和词条安排上，力图反映编撰者对中国人民代表大会制度性质、地位、作用以及基本内容的认识。词典共分为十个部分，即基本知识；人民代表大会制度的渊源；公民、人民代表；最高国家权力机关；地方国家权力机关；国家主席；国家行政机关；国家军事、审判、检察机关；文献著作，为便于读者查阅和研究，特将资产阶级议会制度的有关资料作为第十部分一并收入。正文前有分类目录，正文后有索引。

二、各部分词条一般按时间先后顺序，结合机构组成、职权、活动及人物等内容加以安排。对于分类中具交叉性质的若干词条，分类时有所变通。一些带有密级的有关人民代表大会制度的文献资料，未加收编。

三、本词典人物收编范围为：国家主席、副主席；全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长；国务院总理、副总理、国务委员、秘书长；中央军委主席、副主席（包括国防委员会主席、副主席）；最高人民法院院长、最高人民检察院检察长；各省、自治区、直辖市第五、六、七届人大常委会主任。人物排列一般以姓名笔画为序，身兼数职者，未重复收入。

四、本词典所用资料一般截止于1991年底。

五、在词典编撰过程中，编撰者查阅、参考了大量的有关著作及工具书，在此谨向原书籍编著者顺致谢忱。

六、本词典由全国人大常委会机关和上海、山西、广西、天津、云南、内蒙古、甘肃、北京、宁夏、吉林、江西、江苏、安徽、青海、河南、陕西、黑龙江、湖北、新疆等省、自治区、直辖市人大常委会机关的同志共同组成编委会，全国各地100多位专家、教授和专业工作者参加了本词典的撰写工作。编撰过程中，得到了全国人大机关及各省、自治区、直辖市人大常委会领导同志的大力支持；中国检察出版社对本词典的出版给予了有力的襄助；本书的出版得到了上海远东银联实业有限公司的大力支持；在此表示衷心的感谢。

七、由于缺乏组织全国人大和地方人大工作的同志、高等院校和科研单位的专家学者共同合作编撰大型工具书的经验，加之条件和水平所限，本词典在许多方面还存在着不尽人意之处，疏漏、谬误在所难免，敬请读者批评指正。

《人民代表大会制度词典》

编辑委员会

1992年9月20日

人民代表大会制度是 我国的根本政治制度

刘 政 边森龄

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。坚持和完善人民代表大会制度，是政治体制改革的一个重要内容，也是建设社会主义民主政治的基本途径。它对于发展社会主义民主，健全社会主义法制，维护国家的长治久安，促进社会主义现代化建设和改革开放深入发展，具有重要意义。

一、人民代表大会制度的内涵

什么是人民代表大会制度？简言之，人民代表大会制度是以人民代表大会为核心的政权体系。人民代表大会制度和人民代表大会是既有联系又有区别的两个不同概念，不能把两者等同。人民代表大会制度主要是指国家权力机关特别是最高国家权力机关如何组成，有哪些职权等，从这个意义上说：人民代表大会制度主要是指作为国家权力机关的人大及其常委会的各项制度。但它又不仅如此，它还包括国家权力是集中在一个机关行使，还是由几个机关分工行使？如果是分工行使，那么这些国家机关相互之间是什么关系？人民代表大会制度包括了国家权力机关同其他国家机关的关系，包括了整个国家政权机关的组成和活动的根本制度。所以，我们称人民代表大会制度是我国的政权组织形式，又称它是新中国的政权制度。

宪法第二条规定：“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”，这是人民代表大会制度的核心内容。宪法第三条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”，这是全国人民代表大会制度的根本组织原则。宪法第四条规定：中华人民共和国各民族一律平等，各少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度。这也是我国国家制度的一个重要方面。宪法这三条对我国政治制度作出了基本规定，应该包括在人民代表大会制度的内涵之中。宪法第三章国家机构对我国政权组织的具体形式作出的规定，贯彻了宪法第二、三、四条规定的原则。这也是确定人民代表大会制度概念时应当考虑的。

如上所述，可以给人民代表大会制度下这样一个定义：人民代表大会制度是根据一切权力属于人民的原则，在普选的基础上产生人民代表组成国家权力机关，并由国家权力机关产生其他国家机关，按照民主集中制的原则实现人民当家作主的政权组织形式。这一定义，至少包括三点：第一，我国一切权力属于人民，人民通过民主选举产生国家权力机关，它在我国政权体系中处于中心地位；第二，它不是指的某一个国家机构，而是包括了国家权力机关同其他国家机关的关系，整个国家机构是一个分工合作的统一整体；第三，它从组织结构和活动的根本原则看是民主集中制，所以，更确切地说，我国政权组织形式，是基于民主集中原则的人民

代表大会制度。这个定义是否恰当，还待进一步研究。

根据我国宪法规定，人民代表大会会制包括以下内容：（1）各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。民主选举是民主集中制的基础。选举权和被选举权是人民行使国家权力的重要标志。选民或选举单位有权依照法定程序选举代表，并有权依照法定程序罢免自己选出的代表，这对于保证各级人大真正按照人民的意志代表人民的利益行使国家权力，是非常重要的。（2）各级人大和它的常委会集体行使权力，集体决定问题，严格按照民主集中制的原则办事。国家的重大问题，不是由一个人或少数几个人来决定，全国性的重大问题经过全国人大及其常委会讨论和决定，地方性的重大问题经过地方人大及其常委会讨论和决定。人大及其常委会讨论决定的事情，并不是由它直接去做，而是由它的执行机关——政府和法院、检察院去做。（3）国家的行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督，并可由它罢免。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，明确划分国家的行政权、审判权、检察权，实行合理分工。这样，既使我们国家的行政、审判、检察机关不脱离人民代表大会或者违背人民代表大会的意志而进行活动，又在法律规定的各自职权范围内独立负责地进行工作，是一个统一的整体。（4）中央和地方国家机构职能的划分，遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。全国人大和地方各级人大各自按照法律规定的职权，分别审议决定全国的和地方的大政方针。全国人大对地方人大不是领导关系，而是法律监督关系和工作联系关系。国务院对各级地方政府是领导关系。全国人大和国务院决定的事情，地方必须遵照执行，同时给地方以充分的自主权。这样，既有利于统一领导，又有利于

发挥地方积极性，加快社会主义现代化建设的步伐。（5）我国是个统一的多民族国家，各少数民族聚居的地方实行区域自治。民族区域自治地方的自治机关，一方面受中央和上级机关的领导，行使宪法赋予的一般地方国家机关的职权，另方面享有宪法和法律赋予的自治权。这样，就能够把各民族紧密地团结在一起，保障整个国家的独立和繁荣。

以上几个方面互相贯通、结合，就构成了我国人民代表大会制度的基本内容。宪法第三章国家机构对这一制度作出了明确的系统的规定。国家的根本性质（国体）和政权组织形式（政体），是通过一系列的具体制度体现出来的。宪法和法律规定的全国人大的组织制度、国务院的组织制度、地方人大和政府的组织制度等等，都是国家政权根本性质的反映，都是国家基本政治制度的具体化。需要分清基本政治制度和具体制度的区别，基本政治制度是不能动摇的，具体的制度可以改革和完善。

基于上述认识，我们对为什么说人民代表大会制度是我国的根本政治制度，就比较容易理解了。董必武同志对此有经典性的解释，他说：“这是因为：一、我们国家有很多制度，如婚姻制度、税收制度、司法制度，军制、学制等等，但这些制度都只能表示我们政治生活的一面，只有人民代表会议或人民代表大会制度才能代表我们政治生活的全面，才能表示我们政治力量的源泉，因此人民代表会议或人民代表大会制度是我们国家的基本制度。二、我国人民代表会议或人民代表大会是由人民革命直接创造出来的。不是依靠从前任何法律规定而产生的。人民代表会议或人民代表大会一经宣告成立，它就可以相应地制订各种制度和法律，而其他任何制度则必须经过人民代表会议或人民代表大会批准，或由它所授权的机关批准，才能生效”（《董必武选集》第298页）。刘少奇

同志进一步指出：“我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度，一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论，并作出决定。全国性的重大问题，经过全国人民代表大会讨论和决定，在它闭会期间，经过它的常务委员会讨论和决定；地方性的重大问题经过地方人民代表大会讨论和决定。我国的人民代表大会就是这样能够对重大问题作出决定并能够监督其实施的国家权力机关”（《刘少奇选集》下卷第157页）。这就是说，人民代表大会制度在我国政治生活中处于重要的地位，它直接关系到国家权力的行使，关系到人民民主专政的实现，全面反映着我国的政治生活和政治力量的源泉。因此，它是当代中国的根本政治制度。

二、人民代表大会制度的特点

作为具有中国特色的社会主义政治的一个重要内容的人民代表大会制度，具有哪些特点呢？这可以从两个方面看，一是它同资本主义国家三权鼎立制度有本质区别；二是它同俄国十月革命后建立的苏维埃制度以及其他社会主义国家的政治制度也有不同的特色。主要是以下三点：

（一）人民代表大会制度贯彻了一切权力属于人民的原则，体现了最广泛的民主，是人民当家作主的最好组织形式。

宪法第一条规定，我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。这是我国的国体。人民民主专政包括了在人民内部实行民主和对极少数敌人实行专政两个方面。人民代表大会制度既是发展社会主义民主的基本形式，也是动员全体人民对敌视社会主义的势力实行专政的有效形式。现阶段，一切赞成、拥护和参加社会主义建设事业的阶级、阶层和社会集团，

都属于人民的范围。他们享有广泛的民主权利。在人民享有的一切权利中最重要的是管理国家的权力。十一亿人民怎样管理国家呢？主要是通过两条途径：一是在基层实行直接民主，包括职工参加企业管理，农村实行村民自治制度，城市实行居民自治制度等；二是人民通过选举自己的代表组成国家权力机关，行使管理国家的权力。在现阶段，后一种形式更重要。它适合于我国地域广大、人口众多、多民族组成这一特点，有利于发挥各地区、各民族、各阶层和各民主党派、爱国人士的积极性，便于人民群众行使自己的权力，使国家权力最终掌握在全体人民手中。这是维护人民根本利益的可靠保证。

资本主义国家虽然也鼓吹“主权在民”，有的还写入了宪法。但在生产资料资本主义私有制度下的“民”，实际上只是占有生产资料的少数资产者，广大劳动人民不可能同资产者享有同等的民主、自由和权利。在他们那里，国家权力始终控制在少数垄断资产阶级手里。国家权力究竟是由绝大多数人掌握还是由少数人掌握，这是两种政治制度的本质区别。

同时，还要看到，我国人民民主专政的政权是从人民民主统一战线的基础上发展过来的，它建立之后又把广泛的统一战线作为内容。在我国，除了工农联盟外，还有同民族资产阶级（在生产资料所有制的社会主义改造基本完成之前）、同各方面爱国人士的联盟。人民代表大会制度所具有的这一广泛的群众基础是历史上从未有过的，它是实现最广大人民民主的制度。

（二）我国国家机构是按照民主集中制度原则建立和运转的，它既能使人民代表大会统一行使国家权力，又能使各个国家机关分工合作，兼取民主和效率两者之所长。

民主集中制在人民代表大会制度中的体现，主要是三个方面：一是人民同代表机关

的关系，即各级人大由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；二是作为国家权力机关的人民代表大会及其常委会同行政、审判、检察机关等国家机关的关系，后者由前者产生，并对它负责，受它监督，还可由它罢免；三是中央和地方的关系，即中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则，还包括民族自治地方的自治机关，既受中央和上级机关的领导，行使宪法赋予一般地方国家机关的职权，也同时享有宪法和法律赋予的自治权。这样一种组织形式，确立了人民代表大会至高无上的地位，它统一行使国家权力，在这个前提下，明确划分国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权。重大问题由人大充分讨论，民主决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益，而在它的执行上则实行严格的责任制，以求提高工作效率。它是民主的，又是集中的，在宪法和法律指导下的民主，在广泛民主基础上的集中，既可以避免权力过分集中，又可以避免不必要的牵制，能够使整个国家机器合理、高效地运转。

资本主义国家政权制度实行的是“三权鼎立”原则，立法机关、行政机关、司法机关三者处于平行的地位，互相制衡。立法、行政、司法三个机关经常互相磨擦、扯皮，各自为不同的利益集团争吵不休，致使国事难以处理。连资产阶级学者也承认，权力分立论不符合积极增进效率的原则，它是以对国家权力及其行使权力的人，持怀疑的、不信任的态度为出发点的。当然，“三权鼎立”制度是符合一些资本主义国家的国情的，有利于巩固资产阶级的统治。“三权分立”学说所主张的国家机构职能严格分工，也有其科学之处，可供我们批判地借鉴，但决不可以照搬。

还要看到，我国实行的民主集中制，有

自己的特点。其一，在实行民主的过程中创造了一种重要形式——协商，包括会内会外的协商，重大问题决策前的协商，表决前的充分讨论、民主协商等。正如一篇新闻报道中说的，我们是“协商加投票”的民主，它更能体现民主的原则。其二，我们实现的是人民代表大会一院制，而没有必要搞两院制。其三，我国县级以上地方各级人大设立常委会，这种常设机关比其他社会主义国家的类似机构具有更大的权力。这是因为我国地大人多，代表大会代表的人数不宜过少，而人数多了又不便于进行经常性工作。所以，扩大了全国人大常委会的权力，赋予县级以上地方人大常委会一定的职权，以便人数较少的常委会进行经常的立法、监督等工作。其四，我国是单一制的国家，实行民族区域自治制度，这与有的社会主义国家实行的联邦制不同。其五，在香港、澳门回归祖国后，实行“一国两制”的制度。对台湾，我们也主张实行“一国两制”。以上这些，都是我国政治制度的特色。

（三）人民代表大会制度体现了我们党对国家事务实施领导的特色和优势。

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是我国社会主义事业的领导核心。党的这种领导地位是历史形成的，人民公认的，并且写进了宪法。我们党除了全国人民的根本利益之外，没有自己任何特殊的利益。在取得全国政权后，党的工作的核心和目的，就是领导和支持人民当家作主。现在我们正处在不仅依靠政策，还要建立、健全法制，依法管理国家的历史转变阶段。适应这种情况，党对国家事务的领导方式也要有相应的转变，就是善于把党的主张经过法定程序变成国家意志。人民代表大会制度有利于把党的领导核心作用和人民当家作主的地位协调一致，使党对国家事务作出的决策更好地体现人民的意志，使这些决策更加周到完善，避免出

现重大失误。同时，党领导人民通过民主的程序履行当家作主的权利，有利于调动广大人民的积极性，把党的正确主张变为广大人民的自觉行动，并以法律的形式规范各级国家机关和全体公民的行为准则，保证党的方针政策的贯彻执行。

在现代社会，几乎所有的国家的政治制度，都是以政党制度作基础和依靠的。政党不是国家机构的附属物，而是决定性创造性的角色。问题是实行什么样的政党制度。“三权鼎立”制度是同资产阶级的两党制或多党制联系在一起的，它是资产阶级政党轮流执政、争权夺利的工具。恩格斯曾经指出：正是在美国“可以看到两大邦政治投机家，他们轮流执掌政权，用最肮脏的手段为最卑鄙的目的运用这个政权”（《马克思恩格斯选集》第2卷，第335页）。我们国家决不能走“多党制”、“三权鼎立”、“西方议会”的道路。否则，只能导致政治纷争，破坏国家的统一和稳定。

我国的政党制度与有的社会主义国家的政党制度也有不同的特点。我们实行的是共产党领导的多党合作制。它是我国特定的社会政治历史条件决定的。在这种多党合作中，中国共产党居领导地位，各民主党派也具有法律赋予的参政权。因此，在人民代表大会制度的建设中，要注意贯彻共产党领导的多党合作制原则，既要保证党对国家事务的领导，也要团结非党人士一道工作，充分尊重他们。

总之，我国的人民代表大会制度是党领导人民当家作主的最好的政权组织形式，是适合我国国情、具有极大优越性的根本政治制度。应当从本质上认识和把握人民代表大会制度的这些特点，以便更好地发挥它的伟大功效。

三、人民代表大会制度的产生和发展

我国人民代表大会制度产生于革命战争年代。中国共产党在领导新民主主义革命中，根据马克思主义国家学说的基本原理，结合中国的实际，对革命胜利后建立什么形式的政权，进行了长期探索。它为建国后实行人民代表大会制度积累了经验，奠定了基础。

1. 第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农民协会

第一次国内革命战争时期，在党领导的工人运动和农民运动中，出现了“罢工工人代表大会”、“农民协会”等组织形式。它们是群众组织，同时又行使了政权的一些职能，可以看作是我国人民代表大会制度的萌芽。

1925年，继“五卅”运动后，广州和香港的省港工人掀起了震惊中外的罢工高潮。在罢工中，25万工人选出800多名代表在广州举行省港罢工工人代表大会，成立了省港罢工委员会，由共产党员苏兆征担任委员长，下设武装、纠察、审判等办事机构，处理罢工工人的一切事宜，对香港实行封锁。1926年10月至1927年3月，上海工人发动了三次武装起义。第三次武装起义胜利后，在周恩来等同志领导下召开了上海市民代表大会，通过了《上海特别市市民代表政府组织条例草案》，该条例规定“上海特别市以市民代表会议为最高权力机关”，选举产生市执行委员会。这是我党领导人民群众在大城市创建人民代表大会制的政权组织形式的最初尝试。

从1926年起，农民运动兴起高潮。在农民运动中成立的农民协会，以贫雇农中的积极分子为骨干，最高决策机构为代表大会，常设机构为大会产生的执行委员会。执行委员会下设财政、仲裁、交际、卫生等部门，分别行使农村的行政、审判、财政税收、市场管理等职权，其组织原则是少数服从多数，个人服从组织。

2. 第二次国内革命战争时期的苏维埃制度

第二次国内革命战争时期,中国共产党高举武装斗争的大旗,先后发动了南昌起义、秋收起义、广州起义等一百多次武装起义,使中国革命进入了创建红军和农村革命根据地的新时期。到1930年,已先后开辟了大小十五块革命根据地。1927年9月,毛泽东主持的中共湖南省委向中央提出,在政权建设中实行工农兵代表会议制度。同年10月,海陆丰工农兵代表大会召开,选举产生了海陆丰工农兵政府。12月,广州起义,建立了广州公社——广州工农民主政府。1928年,党的六大作出了《关于苏维埃政权组织问题决议案》。1931年11月7日,在瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会,通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》,规定:“中国苏维埃所建立的是工人和农民的民主专政的国家。苏维埃全部政权是属于工人、农民、红军及一切劳苦民众的”。

苏维埃政权的组织形式,在中央一级,由全中华苏维埃代表大会、中央苏维埃执行委员会、人民委员会、最高人民法院组成(后来又增设了中央执行委员会主席团及审计委员会)。地方苏维埃,在省、县、区一级,由大会选出的执行委员会行使行政权,即政府的职能;乡和市不设执行委员会,由大会主席团主持经常性的工作(后来规定5万居民以上的市设执行委员会)。各级苏维埃代表均由选举产生(乡和市由选民直接选举,区以上由下一级代表大会间接选举)。它所实行的是民主集中制原则。但它由于缺乏经验,存在着明显的照抄照搬苏联模式的特点。从苏维埃的名称、机构设置、领导体制以至领导人的名称(如主席团、人民委员等),都是照抄苏联的,甚至中华苏维埃共和国成立的时间也选择在俄国十月革命纪念日。当时苏联是世界上唯一的无产阶级掌握政权的国家,

这种仿效在一定时期不可避免。

3. 抗日战争时期的参议会

抗日战争前夕,随着革命形势的发展和革命主要对象的变化,中国共产党提出了抗日民族统一战线的方针,把原来的“工农民主共和国”改为“人民共和国”,后又改为“民主共和国”,目的是为了团结一切赞成抗日和民主的人,组成最广泛的抗日统一战线。1937年,中共中央所在地的陕甘宁根据地,将苏维埃政府改名为陕甘宁边区政府。1939年1月,召开了陕甘宁边区第一届第一次参议员大会,通过了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》、《陕甘宁边区各级参议会组织条例》等。在党所领导的其他抗日根据地也相继召开了参议会。到1945年抗日战争胜利前夕,党在全国共建立了19块抗日根据地,设有24个行政公署,104个专员公署,678个县政府。

抗日战争时的民主政权具有民主统一战线性质,不但民族资产阶级参加,而且还吸收了一切赞成抗日,赞成民主的阶级和阶层,包括地主阶级的一部分——开明士绅参加。它的专政对象只是日本帝国主义的走狗汉奸、反动派。除汉奸和反动分子外,所有抗日爱国的阶层和人士,不分阶级、种族、经济地位、出身成份等,都有选举权和被选举权。在政权机关人员的构成上,实行共产党员、进步分子、中间分子各占三分之一的“三三制”。

抗日民主政权从组织机构上看,它始终没有也不可能建立自己的中央政府或全国政权。由于没有自己的中央政府,也就没有统一的组织法,所以各地抗日民主政权的组织形式和职能不尽相同,名称也不一致。但总的说,边区、县、区三级都实行代议制,均设有参议会、政府和法院,分别行使立法权、行政权和审判权。这种参议会不同于国民党的仅是咨询机构的参议会,而是人民直接选

举产生的人民代表的权力机关。参议会为最高政权机关，政府、法院都由它产生，对它负责，受它监督。乡一级实行议行合一制，由参议会（或称代表会）代行乡政府的职权，不另设行政机关。此外，还规定参议会闭会期间由它选出的常务议员（或称驻会议员）负责参议会的日常事务。

中国共产党在总结内战时期和抗日战争初期根据地政权建设经验的基础上，决定在政权组织形式上采取更适合中国国情的制度，这就是毛泽东在《新民主主义论》中提出的：“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。”（《毛泽东选集》第二版第2卷第677页）。它表明，党最初主张的苏维埃制度在实践中逐步发展成为富有中国特色的人民代表大会制度。这就为我国建国之后采取民主集中制的人民代表大会制度奠定了理论基础。

4. 解放战争时期的人民代表会议

1946年6月，国民党蒋介石顽固地坚持内战独裁政策，在美帝国主义的支持下，悍然发动了全面内战，国共两党彻底决裂。从此解放区的政权建设进入了一个新的阶段，即由抗日战争时期的参议会制度改变为人民代表会议制度。1946年4月，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过了《陕甘宁边区宪法原则》，确定边区、县、乡人民代表会议为人民管理政权的机关。1947年11月，中共中央批转了关于政权形式问题的指示信，要求各地在土改中，应将解放区政权自下而上地实行人民代表会议制。1948年4月，毛泽东在晋绥干部会议上讲话中指出：“在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是一项极可宝贵的经验。只有基于广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正人

民代表会议”（《毛泽东选集》第二版第4卷第1308页）。他要求各解放区普遍建立起各级人民代表会议，并使之成为当地的人民权力机关，一切应有的权力必须归于人民代表会议及其选出的政府委员会。

解放区的政权组织形式带有明显的过渡性质。包括农村由最初的贫农团和农会向人民代表会议制过渡，新解放区的城市由军管会制向人民代表会议制过渡，作为咨询、协商机构的各界人民代表会议向作为权力机关的人民代表大会过渡。这种过渡性质是由当时的历史条件决定的，也是中国革命进程的特点所决定的。

1949年10月，中华人民共和国诞生，建立了工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家政权。建国前夕制定的共同纲领和建国后制定的四部宪法，都明确规定，中华人民共和国的政权制度是基于民主集中制的人民代表大会制度。建国40多年来，人民代表大会制度建设和人大工作，经历了一个曲折发展过程，大体可以划分为四个阶段。

（一）建国初期的四年，从中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议到各级人民代表大会的过渡。

建国初，由于召开普选产生的各级人民代表大会的条件还不成熟，由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权，选举产生了中央人民政府委员会，并赋之以行使国家权力的职能。在地方，则普遍召开了各界人民代表会议，逐步代行地方人民代表大会的职权，选举产生人民政府。

以中国人民政治协商会议为开端的新中国民主政治建设，开创了中国共产党同各民主党派、人民团体、无党派民主人士真诚合作、共商国家大计的新格局。各地普遍召开了各界人民代表会议，成为推进民主政治建

设的主要形式。党中央和毛泽东等同志非常重视人民代表会议的工作，先后发出了一系列重要指示，强调发挥人民代表会议的作用。这一时期，中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议，在团结全国人民、动员群众完成土地改革、镇压反革命、抗美援朝、恢复和发展国民经济，以及民主和法制建设方面发挥了重要作用，并为以后召开人民代表大会准备了条件。

(二)从1954年至1966年，人民代表大会制度全面确立和曲折发展。

从1953年下半年起，在全国范围内进行了我国第一次空前规模的普选。在此基础上，由下到上逐级召开了人民代表大会。1954年9月一届全国人大一次会议召开，它标志着我国人民代表大会制度从中央到地方系统地建立起来了。按照1954年宪法，以人民代表大会为中心的政权体系是：在中央，全国人大为最高国家权力机关，它的常设机关是全国人大常委会，原中央人民政府委员会的职权大部分划归全国人大及其常委会；设立国家主席的职务，它与全国人大常委会结合行使国家元首的职权；国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。在地方，各级人大为权力机关，人民委员会为它的执行机关，同时行使人大常务机关的职权。

人民代表大会制度建立的头三年，人大工作相当活跃，社会主义民主和法制建设取得了重大进展。到1957年底，一届全国人大和它的常委会先后召开了四次代表大会、八十九次常委会会议，通过了83个法律、法令和有关法律问题的决定，审查批准和决定了“一五”计划、年度经济和财政预算、综合治理黄河方案等一批重大问题，有力地促进了三大改造和“一五”计划的提前完成。地方人大也围绕党和国家的中心任务，积极开展工作，推动了社会主义事业健康发展。这三

年，可以说是建国以来人大工作最好的历史时期之一。

但是，从1957年下半年起，由于“左”倾思想日益严重，民主集中制遭到损害，国家的政治生活、经济生活、社会生活出现不正常的情况，加上过分强调集中领导和阶级斗争，党委包揽一切，以党代政，人大难以发挥作用。1958年之后，人大和人大常委会会议往往不能按期召开，宪法规定的人大职权行使受到影响，立法工作一度停顿下来，国家的一些重大问题，如“二五”计划、某些年度的国民经济计划和财政预决算，农村基层政权实行政社合一的体制等，都没有提交全国人大或它的常委会审议，监督工作更是流于形式。1962年之后，随着国家经济形势的好转，人大工作有所恢复，但也没有达到1957年以前的水平。正是由于不重视社会主义民主和法制建设，不重视逐步建设高度民主的社会主义政治制度，成为这一时期出现一些重大失误的原因之一，也是“文化大革命”得以发生的一个重要条件。党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》对此已经作了结论。

(三)“文化大革命”的10年，我国人民代表大会制度遭到严重破坏。

“文革”一开始，就停止了各级人大的活动。全国人大及其常委会在长达八年多的时间没有举行一次会议，仅仅保留了一个名义，失去了最高国家权力机关的作用。地方人大及其人民委员会被所谓的“临时权力机构”革命委员会所取代，公、检、法被砸烂。宪法所确立的国家政治体制发生了畸形的演变，造成了经济停滞、专制横行、动乱不止、人民遭殃的严重局面。

(四)从粉碎“四人帮”至今，人民代表大会制度恢复和逐步走向完善、人大工作取得重大进展。

粉碎“四人帮”后，各级人大逐步恢复

活动。党的十一届三中全会总结了历史的经验教训,特别是“文化大革命”的沉痛教训,提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制,使民主制度化、法律化的任务。此后,人大工作在五十年代的基础上开始了新的发展,进入了一个新的重要历史时期。主要表现是:

第一,1982年宪法和在此前后制定的一些法律,对完善人民代表大会制度作出了一系列重要规定。包括:改进和完善选举制度,提高选举的民主程度;扩大全国人大常委会的职权,加强全国人大常委会和专门委员会的建设;县级以上地方各级人大设立常委会,省级和设区的市的人大设立专门委员会;赋予各省、自治区、直辖市、省会市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会制定地方性法规的权力;改变农村人民公社政社合一的体制,设立乡政权等。这些,对加强各级国家权力机关的建设具有重要的现实意义和深远的历史意义。可以说,我国的政治体制改革是从完善人民代表大会制度、发挥人大及其常委会的作用开始的,并且确实收到了明显的成效。

第二,各级人大及其常委会努力履行宪法赋予的职责,在国家政治生活中,特别是在民主和法制建设方面,发挥了重要作用。

立法工作取得重大成就。从1979年到现在,全国人大及其常委会制定的法律和修改、补充法律的决定以及有关法律问题的决定共200多个。享有立法权的地方人大及其常委会制定的地方性法规达2300多个。同一时期,国务院制定了600多个行政法规。这样,我国的政治、经济、社会生活的主要方面,已经基本上有法可依。

决定了全国的和地方的一批重大问题。诸如“六五”、“七五”、“八五”计划,年度的国民经济和社会发展规划、财政预决算,以及改革开放中的一些重大事项,等等。据对

一些县、市的典型调查推算,10多年来,各级人大及其常委会作出的决议、决定约计20多万个。

任免了一批国家工作人员。福建省人大统计,10年任免干部2.2万人次。按此推算,全国在60万人次左右。

监督工作也有了较大改进和加强。每两个月一次的常委会会议听取“一府两院”的工作汇报,已经形成制度。10年多,各级人大及其常委会听取工作报告或汇报,达200万个以上。各级人大常委会还有计划有组织地检查法律的执行情况,纠正了一些违宪违法事件。有的地方还采用了质询、特定问题调查、罢免等监督形式。

比较好地组织了换届选举工作。1979年至今,在全国范围内进行了四次县乡人大代表直接选举,两次县级以上人大换届选举。各级人大常委会做了大量工作,切实加强指导,严格依法办事,纠正不民主、不符合法律规定的做法;坚持以安定团结为前提,正确引导选举工作的健康发展。从而使我国在提高选举的民主程度方面,取得了比较大的进展。

第三,密切联系群众,反映群众的意见和要求,发挥民主渠道的作用。各级人大常委会组织代表、委员视察、调查,已经初步形成制度。10多年来,各级人大及其常委会办理代表议案和建议、批评、意见上千万件,处理人民群众来信来访上亿件。通过这些工作,密切了党和政府同人民群众的联系,也解决了许多群众迫切要求解决的问题,协助“一府两院”改进了工作。

第四,建立、健全了人大工作机构,培养和成长了一支人大工作队伍。全国人大设立了七个专门委员会,70%的全国人大常委会委员参加了专门委员会的工作;专门委员会的办事机构工作人员有136人。全国人大常委会的工作机构——法制工作委员会设有六室,工作人员170多人;常委会办公厅设

10个局室,工作人员380多人(不包括人民大会堂管理局)。以上合计工作人员近800人。

地方人大常委会的组成人员约有5万多人,工作机构由小到大逐步建立起来。据去年统计,全国县级以上地方人大常委会工作人员共有7.9万人。人大工作机构从上到下的建立和工作人员的充实,为人大工作开展奠定了组织基础。这与“文化大革命”前的状况大不一样了。在这支人大工作队伍中,许多同志熟悉法律和人大工作,在实践中积累了一定的经验,成为社会主义民主和法制建设的一支不可忽视的力量。

总之,10多年来,人大及其常委会通过富有成效的工作,维护了宪法和法律的尊严,维护了社会的稳定,推动了社会主义现代化建设和改革开放事业的深入发展,赢得了广大人民群众的信心和拥护。这是有目共睹的,对这些成绩,不可低估。

同时,也必须看到,建国以来人大建设和工作经历了一个曲折发展的过程,这一制度的功效还没有充分发挥出来。人大及其常委会工作中遇到的问题和困难还相当多。经常听到的:人大工作是多不得、少不得,深不得、浅不得,硬不得、软不得;有劲难使,有力难出,有权难用等等,就是这种状况的反映。造成这种状况的原因,主要是:

(1)建国后,我们建立了人民当家作主的政权,但对人民代表大会制度的重要性缺乏认识,对如何通过这一制度管理国家还缺乏经验,相当多的同志习惯于战争时期的领导方式,重视党的形式、轻视国家形式,重视政策、轻视法律,重“人治”轻法治。因而没有能够一以贯之地进行人民代表大会制度建设,往往忽视它的作用。彭真同志指出,人大常委会工作仍处在一个大转变的过程中。建国前,我们主要靠政策办事,取得全国政权后,我们不仅要依靠政策,还要建立、

健全法制,依法办事。现在发生的很多问题都是同过渡这个客观现实有关(见《论新时期的社会主义民主与法制建设》一书,第218—222页)。这些话讲得很深刻、透彻。

(2)我们国家经历了长期封建社会,过去缺乏民主和法制传统,加上我国经济、文化比较落后,这在客观上给社会主义民主政治建设造成极大困难。列宁讲过,在文盲充斥的国家是不能建成社会主义的,建设民主、法制,没有一定的文化也不行。

(3)我们的基本政治制度是好的,但具体制度还不完善。正如邓小平同志指出的:“党和国家现行的一些具体制度中,还存在不少弊端,妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥”(《邓小平文选(一九七五—一九八二年)》第287页)。这种弊端主要是官僚主义现象,权力过分集中现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象等。它严重束缚了人民群众积极性的发挥,妨碍了社会主义民主政治建设。同时,人大的选举制度、组织制度、工作制度等也还不完善,人大及其常委会的工作也还存在一些缺点和不足。

四、坚持和完善人民代表大会制度 是政治体制改革的重要内容

现在,我们国家正处在一个重要的历史发展时期。应当认真总结经验教训,在集中主要精力进行经济建设的同时,大力发展社会主义民主,健全社会主义法制,坚持和完善人民代表大会制度。这是政治体制改革的要求,也是广大人民群众的共同愿望。

所谓“坚持”,就是我们实行的具有中国特色的人民代表大会制度不能变,不能照搬照抄资本主义国家的“三权鼎立”制度,不能走西方议会道路。对此,邓小平同志讲得很清楚:“在政治体制改革方面,有一点可以

肯定,就是我们要坚持人民代表大会的制度,而不是美国式的三权鼎立制度”(见《人民日报》1989年6月28日)。所谓“完善”,就是在人民代表大会制度这个基本政治制度框架内,把政治体制理得更顺当一些,把它的各项具体制度搞得更健全一些。“坚持”是前提,只有“坚持”才能谈得上“完善”;“完善”是手段,只有不断完善和发展,人民代表大会制度才有旺盛的生命力。坚持和完善的目的,都是为了更好地适应社会主义经济基础和生产力发展的需要,发挥社会主义制度的优越性。

坚持和完善人民代表大会制度,必须反对两种错误倾向。一种是否定人民代表大会制度,企图从根本上改变这个制度,从而引进西方政治制度的资产阶级自由化思想。另一种是忽视和轻视人民代表大会制度,把它看成可有可无,当作摆设,不让它发挥应有作用的错误思想。这两种错误思想,对人民代表大会制度建设,都产生了不好的影响,都必须坚决反对。从建国以来的历史看,妄图用资本主义议会制度取代人民代表大会制度的错误思潮,确曾出现过,危害也很大,但只要 we 进行坚决的斗争,就比较容易克服。而造成危害最大、时间最长的则是忽视和轻视人民代表大会制度的错误思想。这是因为,我国是一个经历了长期封建社会的国家,旧的传统和习惯势力还相当严重。加上建国后相当长的时间内“左”的东西束缚着人们的头脑。在“左”的倾向严重时,人民代表大会制度的建设就往往被忽视,甚至被丢掉。直到党的十一届三中全会以后清理了“左”的思想,人民代表大会制度建设才走上健康发展的轨道。这表明,在人民代表大会制度建设上,必须反对两种错误思想的干扰,警惕右但主要是防止“左”。

现阶段坚持和完善人民代表大会制度,最主要的是进一步落实宪法规定的人大及其

常委会的地位和职权,并在宪法规定的原则的基础上,进一步健全人大自身的民主制度和一些具体的工作制度。

(一)继续完善人大的职能。人大及其常委会的性质、地位和作用,主要是通过它的职能体现出来。因此,完善人民代表大会制度,最重要的是完善人大及其常委会的职能。目前,普遍反映,人大及其常委会行使职权还不到位,即与宪法和法律的要求还有相当距离。原因是多方面的,有认识问题,有体制问题,也有工作问题。其中一个重要原因,是宪法中关于人大及其常委会职权的行使没有规定具体的制度,也缺少其他有关法律的规定。因此,伸缩性很大。诸如对宪法实施的监督,对国民经济和社会发展规划、财政预决算的审查,以及什么是计划和预算的“部分调整”、“部分变更”,什么是“重大事项”等,都是多年来困惑人大行使职权的问题。完善人大的职能,就需要对人大行使职权的范围、方式、程序作出明确、具体的规定,以使人大行使职权逐步做到制度化、法律化。这就需要在总结实践经验的基础上,把一些行之有效的做法肯定下来,上升为法律、法规。还要在法律许可的范围内,大胆地实践和探索,创造一些新的方式方法。

目前,应当把完善人大的监督职能,包括宪法和法律实施的监督,财政、经济监督,司法监督等,作为重点,切实加强国家权力机关的监督。1957年,邓小平就指出:“毛主席最近特别强调要有一套章程,就是为了监督”(《邓小平文选(一九三八—一九六五年)》第258页)。可惜,多年来对监督、制约不重视,酿成了许多惨痛的教训。党的十一届三中全会后,又一次强调解决这个问题。邓小平同志1980年指出,要有群众监督制度,人民有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免搞特权的干部,要有专门的机构进行铁面无私的监督检查(见《邓小平文选

(一九七五——一九八二年)》第292页)。这当然包括人大的监督,而且国家权力机关的监督在整个国家监督体系中处于最重要的地位。党的十三届六中全会通过的《关于加强党同人民群众联系的决定》,还建议全国人大常委会拟定实行工作监督和法律监督的监督法。这都说明,完善人大的监督职能,并使之制度化、法律化是一项迫切的任务。应当认真总结各级人大开展监督工作的经验,抓紧制定监督法。

(二)完善人大和人大常委会的会议制度。人大是集体行使职权、集体决定问题,它的工作集中地表现为开好两个会议:一是一年一次的人代会,二是每两个月一次的人大常委会会议。这是人民行使当家作主的权利的最重要的场所。邓小平同志指出:“必须健全党和国家的民主生活,使党的和下级组织,有充分的便利和保证,可以及时地无所顾忌地批评上级机关工作中的错误和缺点,使党和国家的各种会议,特别是党的各级代表大会和人民代表大会,成为充分反映群众意见、开展批评和争论的讲坛”(《邓小平文选(一九三八——一九六五年)》第211—212页)。这就是说,人代会和人大常委会会议应当充分发扬民主,成为民主的表率,而不是“走形式”。要充分尊重和保障代表、委员的民主权利,提倡畅所欲言,各抒己见,各种不同意见都可以发表,然后在民主的基础上集中正确意见,形成统一的意志。这样,才能使民主的渠道畅通,使人大成为联系群众、反映民意、调节矛盾的重要机关。还要改进会议的组织工作,提高会议的效率和质量;加强对会议的宣传报道,扩大影响。

(三)加强人大及其常委会的组织建设。要改善代表的结构,提高代表的议政能力。改善人大常委会组成人员的年龄结构、知识结构,逐步实现委员的比较年轻化和专职化。彭真同志说:“人大常委会是权力机关,也是工

作机关,不是‘养老院’,不是‘清谈清谈’,‘建议建议’,而要依法行使权力,进行工作”。这就是说,要把各级人大常委会建设成真正能够履行宪法和法律职权的工作机关。还要加强专门委员会的建设,现有的专门委员会的工作要进一步加强,并根据需要适当增设新的专门委员会。常委会和专门委员会要设立精干的办事机构,建立一支符合干部“四化”要求的工作人员队伍,以适应人大工作的需要。

(四)进一步完善选举制度。选举制度是人民代表大会制度的基础。完善人民代表大会制度,应把进一步完善选举制度放在重要位置。党的十一届三中全会以来,我们选举制度的改革迈出了重要步伐。目前对这些改革议论颇多,但实践证明是成功的,是受到人民群众欢迎的,应当坚持下去,并在实践中进一步完善。由于实行差额选举,实际上是把竞争机制引进了选举过程,由此带来一些问题,如选民或代表如何对自己提出的候选人作介绍,如何防止不正当的竞争等,需要总结经验,并在法律上作出更完备的规定。随着我国社会主义民主的发展,势必会要求进一步扩大直接选举的范围,如实行省辖市的市人大代表直接选举产生等,对此应进行研究、探讨。我国抗日战争时期,陕甘宁边区等地实行过边区议员直接选举,也曾在法律上规定了竞选。当然,这里的竞选,同资本主义国家以金钱为手段的竞选是有本质区别的。此外,十三大报告中提出的界别选举方式,也需要进一步研究,并可考虑搞一些试点(实际上在有的地方基层选举中已有界别选举的实例)。

(五)完善代表联系选民或选举单位的制度。人大常委会要加强同代表的联系,代表要加强同群众的联系,这是人民代表大会制度保持旺盛生命力的源泉所在。各级国家权力机关都要认真做好密切联系人民群众的工

作。已经形成的行之有效的制度，要坚持，并在实践中不断完善。对间接选举的代表与选举单位的联系方式方法，需要进行研究。还要改进代表和委员的视察工作，防止形式主义，讲究实效。50年代，周恩来同志曾经指出，人大代表“可以从政府不同的角度去接触人民，接触实际，看我们的工作是否做得恰当，做错了没有，有什么缺点，有什么偏差，就是可以说去找岔子”。这样做，好处是很大的。全国各级人大代表有360多万人，如果都能密切联系群众，充分反映人民的意见、要求和呼声，监督和促进政府、法院、检察院的工作，就会起到重大的作用。

除此之外，完善人民代表大会制度，还包括进一步理顺人大同“一府两院”的关系，特别是同党组织的关系。可以说，人民代表大会制度发挥作用的大小，在很大程度上取决于这个问题解决得如何。现在的情况是，党委同政府的关系靠得比较近，许多事情是党委决定了，由政府去办，人大往往被撇在一边，或者是党委、政府联合决定，联合发文，人大对此也难以监督。党的十三大报告提出，党和国家政权机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式不同，应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关的关系，做到各司其职，并且逐步走向制度化。这是政治体制改革中需要研究解决的一个重要问题。在我们国家，党对国家实行领导是一条不可动摇的原则。问题是随着大规模经济建设和改革开放的发展，党的领导方式和方法也要相应地改进。党委应当加强对人大工作的领导，善于运用国家权力机关实现自己的主张。人大及其常委会要自觉地尊重和接受党对人大工作的领导，保证党的路线、方针、政策在人大的落实。

完善人民代表大会制度是全方位的系统工程，需要全党全国人民共同努力。中央已

经确定，坚持和完善人民代表大会制度，是政治体制改革的一个重要方面，是建设社会主义民主政治的主要内容。我们已经有了——部好宪法，它是我们进行人民代表大会制度建设的基本依据和保障。我们已经有了建国以来特别是近10年来人大建设的经验，这是我们继续前进的基础。中国人民有信心也有能力，使我们的人民代表大会制度一天天完善起来，使它成为世界上最好的制度。

五、应当重视对人民代表大会制度的研究和宣传

马克思主义经典作家一贯强调革命的根本问题是政权问题，重视对国家政体的研究。他们认为，国家政权是本质和形式的统一，二者缺一不可。国家本质问题诚然具有决定意义，但是没有适当的政权形式，就无法实现无产阶级的统治。所以，政权组织形式也是一个极其重要的问题。关于无产阶级取得政权后，究竟应当采取怎样的政权组织形式，马克思、恩格斯总结了巴黎公社的经验，认为它是可以而且应该用来代替已被打碎的国家机器的政治形式，“它是由人民自己当自己的家”（《马克思恩格斯全集》第17卷第565页）。列宁总结了俄国革命的经验，苏维埃建设的实践，提出了无产阶级专政国家政权组织形式建设的一系列重要原则。毛泽东同志在领导中国革命的过程中，对建立什么样的国体和政体的国家，进行了长期探索。他在《新民主主义论》等著作中提出新中国的国体应当是工人阶级领导的、工农联盟为基础的各革命阶级的联合专政，政体应当是建立在民主集中制基础上的人民代表大会制度。但是，在实践上，社会主义国家如何建立高度民主的政治制度，还是一个没有完全解决的课题。苏联和东欧一些国家没有解决好这个问题，发生了今日的剧变。这个教训是很深