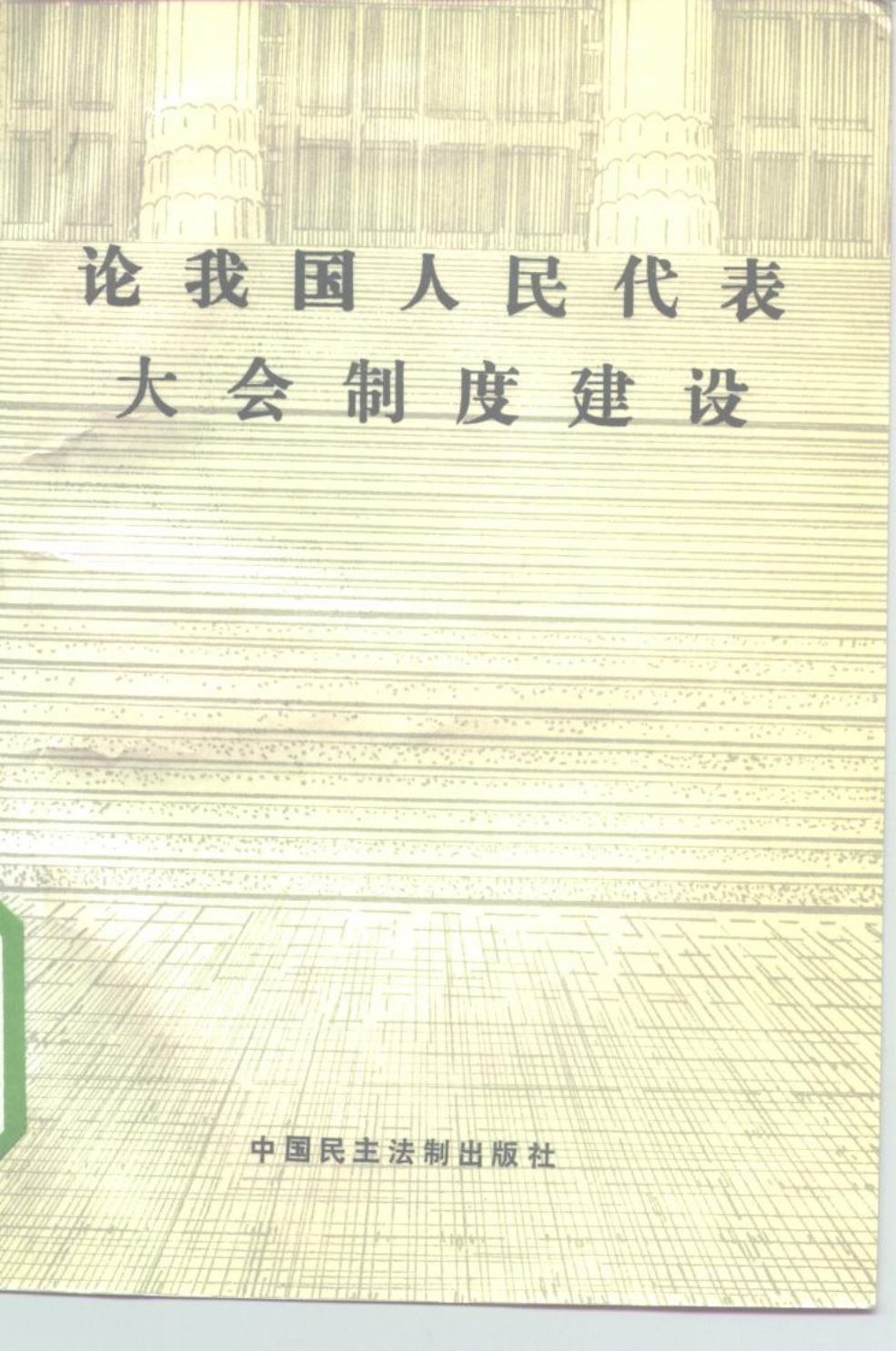




论我国人民代表 大会制度建设

中国民主法制出版社

论我国人民代表大会制度建设

全国人大常委会办公厅研究室编

中国民主法制出版社

论我国人民代表大会制度建设
全国人大常委会办公厅研究室编

•

中国民主法制出版社出版发行
(北京西黄城根北街2号)

新华书店经销
南召印刷厂印装

•

开本：787×1092毫米 1/32 印张：8.25

字数：180 000 印数00 001—10 000

1990年1月第1版 1990年1月第1次印刷

ISBN 7-80078-010-4/D·10 定价：3.10元

前 言

我国的人民代表大会制度，是在中国共产党领导下创造的政权组织的最好形式。它适合我国国情，有强大的生命力，是具有极大优越性的根本政治制度。毛泽东同志指出，它是真正民主的制度。刘少奇同志说，这是一个有伟大功效的制度。邓小平同志说，民主集中制的人民代表大会制度是个好的制度。党的十一届六中全会决议明确指出，要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。因此，有必要深入地研究和探索我国人民代表大会制度建设的问题。这对于进一步发展社会主义民主和健全社会主义法制，加强各级国家权力机关的建设，更好地发挥它的作用，有重要的意义。

我国在五十年代就建立了人民代表大会制度，也积累了一些经验，但是如何按照高度的社会主义民主和健全的法制的要求来建设人大，还是一个新的课题。党的十一届三中全会以来，特别是近几年，各级人大及其常委会的工作逐步有所改进和加强。人大及其常委会的地位和作用越来越受到重视。广大人民群众和各级人大代表对人大及其常委会的工作寄予很高的期望，强烈要求人大及其常委会发挥国家权力机关应有的作用，这是加强和改进人大及其常委会工作的强大动力。当然，也应看到，人大及其常委会要真正按照宪法赋予的地位和职权进行工作，还需要一个过程。由于种种原因，人民代表大会制度的作用还没有充分发挥出来，人大及

其常委会的工作也遇到了不少问题和困难。这里，既有认识上的问题，工作中的问题，也有体制上的问题。如何解决好这些问题，正是理论界和实际工作者，特别是从事人大及其常委会工作的同志共同关心的事情。

我们全国人大常委会办公厅研究室自1985年成立以来，就开始对人民代表大会制度建设问题开展调查研究，吸取了理论界和地方各级人大常委会研究的成果，也参照、借鉴了国外议会的某些做法，对人大建设中遇到的一些问题提出了自己的看法和建议。1985年5月至8月，北京大学国际政治系首先提出并同我室联合举办我国人民代表大会和国外议会制度理论研讨班，得到了许多从事人大工作的同志的响应，报名的竟达850多人，出乎我们的预料。本书所汇集的就是在这次研讨班上有关我国人民代表大会制度建设问题的讲稿。除顾昂然同志（全国人大常委会法制工作委员会副主任）外，其余撰稿人都是研究室的同志。我们在讲课之后，征求了参加研讨班同志的意见，吸收了他们许多好的建议，对讲稿进行了整理、加工和修改，有的讲稿作了较大的改动。刘政同志统阅了全部书稿，有林、程湘清同志也审阅了部分书稿，对各篇相互重复的内容作了一些删节，补充了一些内容，对某些提法和文字作了一些改动。力求比较全面地准确地从理论和实践的结合上阐明人民代表大会制度建设中所涉及的一些问题。这里，需要说明的是，文章中的观点只是作者本人的看法，是否正确有待于广大读者的评定和实践的检验。由于我们水平有限，不正确之处在所难免，也由于我国人大制度建设正处于一个发展、完善的过程中，有些问题尚说得不够十分清楚，或者道理讲得比较粗

浅，有些思路是探讨性地提出来的，还不成熟。在研讨班上，我们就反复说明，人大及其常委会是严格按照宪法和法律的规定行使职权的，各地人大及其常委会的工作，只能是从本地的实际出发，根据宪法和法律赋予的职权，根据党的基本路线的要求去做，并以此作为衡量人大工作的标准。我们所讲的看法和观点，仅仅供参考。我们热切地希望从事人大建设理论研究和实践的同志提出批评和指正，共同携手深入探讨这些问题。随着我国社会主义民主和法制建设的进展，人大制度的完善和人大工作的健全，这方面的理论研究一定会引起更多同志的兴趣和关注，越来越深入。我们期待着更多更好的文章问世。

最后，这次人大研讨班得到北京大学和全国人大常委会办公厅有关领导同志的支持和指导，在此一并致谢。

全国人大常委会办公厅研究室

1989年11月29日

目 录

前言·····	全国人大常委会办公厅研究室 (1)
我国人民代表大会制度的特点及其历史发展·····	刘 政 (1)
社会主义法制建设和立法工作·····	顾昂然 (26)
人大及其常委会行使监督权的几个问题·····	程湘清 (51)
人大及其常委会行使决定权问题探索·····	阙 珂 (73)
人大及其常委会行使任免权问题探索·····	杜西川 (95)
关于人大常委会对干部进行考察考核的不同看法 ·····	阙 珂 (110)
保障代表法律地位充分发挥代表作用·····	管恒新 (117)
全国人大委员会建设的几个问题·····	郑允海 (140)
我国人大选举制度的发展和进一步完善的若干 问题探讨·····	艾其来 (159)
完善区县选举的若干问题探索·····	王梓木 (179)
关于党组织和人大关系的几个问题探讨·····	吴文泰 (195)
我国宪法及其实施保障·····	蔡定剑 (210)
论我国人民代表大会制度的优越性 ——兼评“三权鼎立”制度·····	任 严 (232)

我国人民代表大会制度的特点 及其历史发展

刘 政

大家知道，早在1940年，毛泽东同志在《新民主主义论》中就提出，我国革命胜利后，政权的组织形式可以采取人民代表大会制度。建国前夕制定的“共同纲领”和建国之后的四部宪法，都确立了人民代表大会制度是我国的根本政治制度。这就是说，我国的政体是人民代表大会制。

马克思主义认为，任何事物都有它的内容和形式。国家的内容即国家本质是指国家的阶级性质，它是由哪个阶级掌握政权所决定的。国家本质必须通过一定的形式表现出来。任何一个国家的统治阶级在实现他们的统治的时候，都要采取适当的形式，没有一定形式，就不能实现其统治，国家就不成其为国家了。所以，国家政权组织形式问题，是国家学说中一个重要问题。过去，我们往往只重视国家的本质，而忽视它的形式。诚然，国家的本质是重要的，但注意国家本质并不是说可以忽视它的形式，即政体问题。政体是政治制度的核心问题之一。一个国家政治制度的好坏、优劣，对巩固统治阶级的地位，对经济的发展和社会的安定，都有密切关系。我国正在进行政治体制改革，建设有中国特色的社会

主义民主政治。如何适应社会主义商品经济发展和民主政治建设的需要，加强和完善人民代表大会制度，无疑是应当深入研究的一个重要课题。

下面我谈四个问题，和同志们一起探讨。

一、人民代表大会制度是我国的根本政治制度

什么是人民代表大会制度呢？首先要搞清楚这一制度的内涵。我国宪法规定，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。它的基本内容是：（1）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。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。选民或者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意志，代表人民利益，行使国家权力，是非常重要的。（2）各级人民代表大会及其常委会实行民主集中制原则，集体行使权力，集体决定问题。在法律的制定和重大问题的决策上，由国家权力机关充分讨论，民主决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益。（3）国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督。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，实行严格的责任制，以便各个国家机关各司其职，避免权力过分集中，以求提高工作效率，使国家的各项工作能够有效地进行。（4）全国人大和地方各级人大依照法律规定的职权，分别审议、决定全国的和地

方的大政方针。全国人大作为最高国家权力机关，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。国务院作为最高国家权力机关的执行机关，最高行政机关，对地方政府是领导关系。在中央的统一领导下，实行中央和地方分权，充分发挥地方的主动性、积极性。（5）在各少数民族居住的地方实行民族区域自治制度。民族自治地方的自治机关即人民代表大会和政府具有两重性：一方面，它作为一级地方国家机关，受中央和上级国家机关的领导，行使宪法赋予一般地方国家机关的职权；另一方面，它作为民族自治地方的自治机关，享有宪法赋予它的自治权。以上五个方面相互贯通、结合，构成了我国人民代表大会制度的内涵。

从上可以看出，人民代表大会制度不仅包括我们各级人大和人大常委会，还包括其他国家机关，这些国家机关都是由人大产生的，对它负责，受它监督，是一个统一的整体。宪法第三章所列的全部国家机构，都可以包括在人民代表大会制度这种国家政权组织形式之内。

为什么说人民代表大会制度是我国的根本政治制度呢？这是由它的性质、地位和作用所决定的。第一，人民代表大会制度与我国的根本性质相适应，直接体现了人民民主专政的国家本质，是人民当家作主、行使管理国家事务权力的基本形式。毛泽东同志曾说，如果没有真正的民主制度，就叫做政体和国体不相适应。我们实行这一制度，按照民主集中制的原则办事，它使国家权力最终掌握在广大人民手中，这是维护人民根本利益的可靠保证，也是我们国家比较能够经得起各种风险、克服各种困难的可靠保证。第二，我国的人民代表大会制度是由人民革命直接创造出来的，不是依靠从

前的任何法律规定而产生的。人民代表大会一经宣告成立，它就可以制定各种制度和法律，而其他制度和法律则必须经过人民代表大会批准，或由它所授权的机关批准才能生效。第三，我们国家有很多制度，如行政制度，司法制度，政治协商制度，企业管理制度，等等，这些制度只能表示我国政治生活的一面，只有人民代表大会制度才能代表我国政治生活的全面，才能表示我国政治力量的源泉。所以，人民代表大会制度在我国政治生活中处于首要的地位，是我国的根本政治制度。作为根本的政治制度在一个国家只能有一个。相对于人民代表大会制度来说，其他政治制度都不是根本性的，不能同它并列。认识到这一点，就应该把我国的民主政治建设的重点放在致力于人民代表大会制度建设上，进一步完善它，发展它，使它在我国政治生活中发挥更大的作用。

二、我国人民代表大会制度的特点

我国的人民代表大会制度，既不同于资本主义国家“三权分立”的制度，也不同于苏联等社会主义国家的模式，是具有中国特色的社会主义政治制度。我国人民代表大会制度的特点，可以概括为以下几点：

（一）这一制度的核心是人民当家作主。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。国家的这一根本性质决定了，一切权力属于人民，人民是国家和社会的主人。这是我国国家制度的核心内容和根本准则。在我国，人民如何当家作主呢？最基本的是两个方面：一方面，人民通过自己选出的代表组成全国人大和地方各级

人大，行使管理国家的权力；另一方面，在基层实行群众自治，群众的事情由群众自己依法去办，自己管理自己的事务。现阶段，前一方面是更主要的。在我们这样一个大国，由11亿人口直接管理国家是不可能的，总得有个组织形式。全国和地方各级人大就是实现人民管理国家的最好形式。它能够便利人民行使自己的权力，能够便利人民群众经常通过这样的政治组织参加国家的管理。我们之所以能够做到这一点，是因为我们国家建立了以生产资料公有制为主体的经济制度。这种经济制度决定了社会利益虽是多样化的，但是人民的基本利益是一致的，不存在私有集团之间的利害冲突。资本主义国家无论怎样标榜“民主”，但在生产资料私有制下，只能是少数人的民主，垄断资本的民主。因此，人民是否真正是国家的主人，当家作主，这是社会主义民主区别于资本主义民主的本质特征，也是我国政体同资本主义国家政体根本不同之处。

（二）人民代表大会统一行使国家权力，同时在这个前提下，又明确划分国家的行政权、审判权、检察权，各自按照法律规定的权限协调一致地工作。显然，这同西方国家实行的立法、行政、司法三权鼎立制度是根本不同的。我国的国家权力机关与行政、审判、检察机关在职能上虽有所分工，但不是各自分立、平等分权的关系，而是监督与被监督的关系。列宁在论述苏维埃时说：苏维埃是“整个国家权力和整个国家机器的经常的和唯一的基础。”我国的人民代表大会也是这样。全国和地方各级人大在国家政权体系中处于首要地位，具有全权性和最高性，其他国家机关都由它产生，并对它负责，受它监督，由它罢免。这样就可以使我们国家的

行政、审判、检察机关不脱离或违背人民代表大会的意志而进行活动。人大及其常委会的职责是审议、决定国家全局的、长远的、重大的问题。它并不代替依照法律规定属于政府、法院、检察院的职权。就全国人大来讲，宪法规定了它的十五项职权，除前十四项重大职权外，第十五项是“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”。就此而言，全国人大的权力是无限的，因为它是代表人民行使权力，人民的权力是无限的。但全国人大决定的事情，它并不直接去执行，而是由行政、审判、检察等机关去办，就此而言，它的权力又可以说是有限的。国家机构的这种合理分工，既可以避免权力过分集中，又可以避免互相制肘扯皮，使国家的各项工作有效地进行。正如邓小平同志指出的，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多的牵扯。

（三）这一制度充分体现了民主集中制的原则。我国的国家机构是按照民主集中制的原则建立并运转的。具体说，包括三个方面：一是各级人大都由民主选举产生，受人民监督；二是国家行政、审判、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督。三是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。这几条揭示了人民与代表机关、权力机关与其他国家机关、中央与地方之间的正确关系，把高度民主和高度集中紧密结合起来，是我国国家机构活动的基本原则。因此，我们常说，我国的政体是民主集中制。更确切地说，我国的政体是基于民主集中制原则的人民代表大会制。

（四）由于最高国家机关是会议性质的机关，一般一年才举行一次会议，会期又较短，经常性的工作需要有人去

做。因此在闭会期间设立了常务委员会作为常设机关。1979年后，地方县级以上人大也设立了常委会，作为地方同级人大的常设机关。这也是我国政权组织形式不同于其他许多国家，特别是资本主义国家的一个重要特点。我国1982年宪法扩大了全国人大常委会的职权，进一步肯定了县级以上地方各级人大常委会的地位和职权。人大常委会的这种法律地位是宪法规定的，除非修改宪法，任何人也无权变动它。从这一特点出发，我们研究人民代表大会制度时，不仅要注重对各级人民代表大会的研究，还需要注重研究它的常委会。

（五）我国的人民代表大会制度是党所领导下创造的一种政权组织形式，各级人大及其常委会是在党的领导下开展工作的。党的这种地位和作用是长期革命斗争中形成的，并为全国人民所接受的。在斗争中建立起来的党的政治权威必然转化为国家的最高权威，而且党也拥有掌握和运用这一最高权威的一切条件。这同资本主义国家，如美国，是先建立政权后才有两党的情况是不同的。我们党对国家政权实行政治领导，通过人民代表大会这一组织形式，支持人民当家作主。这为人民代表大会制度的完善和发展，提供了最有利的条件。当然，党在领导中也有过失误，如长期以来，党政不分、以党代政，往往忽视人民代表大会制度的伟大功效，使它流于形式。因此，正确认识和把握这一特点，既坚持党对国家政治生活的核心领导，又注意处理好党同政权机关的关系，是一个十分重要的问题，也是今后政治体制改革所要解决的一个核心问题。

以上是我国人民代表大会制度的特点和优越性。实践证明，人民代表大会制度适合我国国情，是一个好的制度。正

因为如此，邓小平同志反复强调：“在政治体制改革方面，有一点可以肯定，就是我们要坚持实行人民代表大会的制度，而不是美国式的三权鼎立制度”。当然，也应看到，现阶段我国人民代表大会制度正处于完善过程中，人大工作还处于一个过渡阶段。目前人大工作中发生的许多问题和困难，都同过渡这个客观现实有关。我们研究问题，不能不从当前的实际出发。宪法上虽然规定了人大的各项职能，但实际生活中又往往难以充分行使。这种矛盾是客观存在，回避不了的。究其原因，有认识上的问题，有工作上的问题，也有体制上的问题。要根本上解决这个问题，需要有一个过程，有待于政治体制改革的深化。

这里，附带讲一个问题，即我国人民代表大会制度是否可以说是“议行合一”的问题。长期以来，人们认为“议行合一”是我国人民代表大会制度的一个重要特点。对此，现在有不同的看法。

什么是“议行合一”？议行合一作为一种理论主张，最早是由资产阶级启蒙思想家卢梭提出的。卢梭在《社会契约论》一书中系统地阐述了议行合一思想。他认为最好的体制莫过于把行政权与立法权结合在一起的体制。后来，马克思在总结巴黎公社经验时指出：“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”。根据巴黎公社的实践和马克思的论述，这种议行合一体制的根本特征是：人民选举产生的代表机关既行使立法权，又行使行政权（包括最高审判权），“议”和“行”统一由代表机关行使。当时巴黎公社由20个市区直接选出了86个委员组成公社委员会，在公社委员会下设立了相当于政府各部的10个委员会，即执

行、财政、军事、司法、公安、粮食、劳动与交换、对外关系、社会服务和教育委员会，由公社委员兼任各委员会委员。公社委员既是人民代表，负责立法和决定重大问题，又要亲自执行，充当政府官员，集立法权和行政权于一身。这种政权组织形式适应战争的紧迫环境，便于集中统一，但它极不完备。列宁在十月革命胜利后，开始建立苏维埃政权时曾想采取这种形式，他在1918年1月俄共（布）第七次代表大会上说：“废除议会制（立法和行政的分立）；把国家的立法工作和行政工作结合起来。把管理和立法合而为一”。然而，实际上并没有完全这么做。1918年宪法确定了人民主权的政权形式，全俄苏维埃代表大会享有最高权力，同时设立了人民委员会，专门行使行政权。在以后的几部宪法中实际采用的是议行分离的原则。在我国，宪法规定，制定法律和决定国家重大问题的权力由权力机关行使，执行法律和决定的权力由行政机关行使，立法权和行政权在实际生活中各自保持相对的独立性，权力机关并不直接干涉或代替行政机关的职权，而且人大常委会组成人员不得担任行政、审判、检察机关的职务。

可见，现实情况与巴黎公社的“议行合一”有很大的不同。我国的人民代表大会制度，既体现了“议行合一”的原则，具有“议行合一”的性质，又和它不完全一样，是它的重大发展。所以，不好简单地把我国的体制说成是“议行合一”的。如果沿袭“议行合一”的传统观念，容易忽视政权机关之间的合理分工和制约，不利于社会主义国家政权机关的建设。因此，我倾向于不再笼统地沿用“议行合一”的提法。如果讲我国政权组织的原则，那就是民主集中制，不必

再提“议行合一”。这个问题可进一步探讨。

三、我国人民代表大会制度的 历史发展过程

研究一下人民代表大会制度的产生和历史发展，目的是为了加深对人民代表大会制度的理解，同时看一下在其形成和发展的各个时期，有些什么特点和经验，可供借鉴。

先谈一下建国前的情况。

第一阶段：苏维埃代表大会时期。第二次国内革命战争时期，我国根据地建立的红色政权，基本上采取苏联苏维埃政权的模式。1931年11月7日在瑞金召开的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。”当时苏维埃政权的组织形式，有以下特点：（1）中华苏维埃中央政权体制是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、最高法院四部分所组成。最高政权机关为全国苏维埃代表大会，在大会闭会期间，全国苏维埃中央执行委员会为最高政权机关，在中央执行委员会下组织人民委员会、最高法院，分别行使行政和审判权。1934年后，又增设了中央执行委员会主席团，还在中央执行委员会下设立了审计委员会。（2）地方苏维埃，采取的是省、县、区、乡（城市）四级制度。其中，省、县、区在代表大会闭会期间，大会选出的中央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（后规定5万居