



中国十大杰出中青年法学家文丛

一个人大研究者的探索

蔡定剑 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



中国

大杰出中青年法学家文丛

一个人大研究者的探索

蔡定剑 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

一个人大研究者的探索/蔡定剑著. —武汉: 武汉大学出版社, 2007. 6
中国十大杰出中青年法学家文丛

ISBN 978-7-307-05504-9

I: 一… II. 蔡… III. 人民代表大会制—研究—中国—文集
IV. D621-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 042917 号

责任编辑: 胡 荣 责任校对: 刘 欣 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 980 1/16 印张: 28.625 字数: 438 千字 插页: 2

版次: 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-05504-9/D · 724 定价: 45.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



蔡定剑，江西新建县人，法学博士，中国政法大学教授、博士研究生导师，宪政研究所所长；兼职北京大学人民代表大会与议会研究中心执行主任等。曾务农，有多年军旅生涯，曾任中国人民解放军总政治部干事，曾供职于全国人大常委会机关。第三届全国“十大杰出青年法学家”。

主要从事宪政制度和中国法制建设理论与实践研究。先后出版专著《国家监督制度》（1991年）、《中国人民代表大会制度》（1992年出版，2003年第四版共8次印刷），《历史与变革——新中国法制建设的历程》（1999年），《宪法精解》（2004年，2006年再版），主编人民代表大会与议会研究丛书：《人民代表大会20年发展与改革》（2001年）、《国外议会及立法程序》（2002年）、《中国选举状况的报告》（2002年）、《监督与司法公正》（2004年）、《国外公众参与立法》（2005年）等。在《中国社会科学》、《中国法学》、《法学研究》、《战略与管理》等杂志发表论文100多篇，在《南方周末》、《法制日报》、《中国新闻周刊》、《南风窗》、《财经》等媒体发表评论200多篇，评论集《黑白圆方——法治、民主、权利、正义论集》于2003年出版。是许多重要报刊杂志的特约评论员和撰稿人。

曾先后在美国哥伦比亚大学、耶鲁大学、新加坡国立大学做访问学者，并去哈佛大学、乔治华盛顿大学、世界银行法律部、美国国会会计总署、美国国际法协会、卡内基和平基金会、威尔逊中心、加利福尼亚大学洛杉矶分校、瑞典隆德大学、德国外交协会、汉堡大学、杜伊斯堡大学、巴黎高等政治学院、香港大学、台湾中央研究院、台湾大学、台湾政治大学等世界著名大学和研究等机构进行访问讲学。在海外发表过多篇论文。

序

议会在中国的历史也不算太短，如果从中华民国临时政府开始，也有近百年的历史。人民代表大会作为中国议会制的一种形式，我作为一个普通工作者，见证了它过去 20 年的发展。也许在漫长的中国民主发展史上，人民代表大会的这一段历史还不算太长，但我个人无论如何都是十分重要的。

1986 年 9 月的一天，我怀着刚结束北大法学硕士学位答辩的喜悦，骑着自行车飞快地从解放军总政治部北太平庄宿舍出发，赶往庄严雄伟的人民大会堂上班。我当时的心情是那么轻松、愉快和充满着憧憬。这是以前我这个曾在海防前线当兵、出身农村的孩子做梦也没有想到过的。记得大学高考填志愿的时候，出于对首都的向往，我没有选择我们那个时代最热门的也是我喜欢的文、史、哲专业，而是毫不犹豫地选择到北京读书，读了我过去完全不了解的法律专业。今天，我读完了大学、读完了研究生，脱掉我穿了多年的军装——那曾是当时年轻人最羡慕的服装，来到国家最高权力机关——全国人大常委会机关上班！而且是常委会的智囊机构研究室，我对我的选择非常满意。

从大学本科开始我就发表文章，并获得过全国性大奖，显示出我在理论研究方面的偏好和能力。但我并不喜欢毕业后就立即呆在大学、研究所书斋里做研究。在最高国家权力机关专门从事法律和人大制度的研究是我所喜好。尽管我的有些同学喜欢去中央办公厅或者国务院部委那些真正有实权的部门，全国人大常委会这个仅仅是“法律上”的最高权力机关并不是很多学生青睐的地方。我喜欢来全国人大常委会，不仅是因为它更接近我喜好的法律研究，而且在天安门广场和人民大会堂上班多少给我带来了一些自豪感或者说虚荣感。记

得我在申请工作后被通知来面试时，第一次走进人民大会堂办公室的感觉，高大、宽敞、明亮的办公室比一般楼房的两层还要高，虽然里面办公设施有些陈旧，但宽大的办公桌和纯牛皮大沙发，显得非常庄重和气派，当时我想能在这里上班多神气！

事实证明，我的职业选择是对的。大学本科毕业后，我去解放军总政治部工作，当时也是很令人羡慕的。之所以读完研究生转到地方工作，就是为了更好地运用我的法律专业知识。我一到研究室工作，如鱼得水，很适合我的特点，能充分发挥我知识理论和需要探索创新的特长。进入80年代中期，刚结束“文革”，我国民主法制建设处于恢复时期，全国人大也属于重建恢复时期。时任委员长彭真是一个在“文革”中深受无法无天之苦的领导人。所以，他在“文革”后头脑清醒，反思也比较深刻，决心在党的领导下发展社会主义民主、健全人民代表大会制度，发挥人大的作用。他首先从立法开始，认为法制建设立法是基础，非常重视立法和人大制度的理论研究。全国人大常委会的研究室就是在他亲自提议下，并向中央书记处打报告成立的。他强调研究室要为全国人大立法和人大制度建设服务，研究法理要善于研究借鉴外国民主法制理论。我到研究室时研究室才成立一年多，我就是这样的背景下开始人大理论研究之旅的。

人民代表大会制度是中国的根本政治制度。但是，这个制度在它建立以后到80年代末以前基本是没有理论的。什么是人民代表大会制度，它的理论来源基础是什么，什么是立法权，什么是监督权等，这样一些基本概念、基本问题都没有人研究过，更没有成型的理论。可以说，人大制度的理论研究完全是空白的。当时的学界，包括宪法学界和政治学界，对人大制度的理论除了法律层面规定的东西外没有更多的东西。而人大制度在恢复重建后要发展、要健全、要完善，就是人大要做事，就需要有理论支持；人大要向前进，就需要有人对道路进行探索。这个任务很大程度不是由学界而是由全国人大常委会的机关及各地方人大的理论研究者承担的。就是说，人大制度的理论研究是由人大实际工作部门中的学者从无到有一点点探索创建、发展的。这些理论对人大制度建设和宣传人大制度起了重要作用。我作为中国人大制度理论建设学者中的一员，感到非常自豪，因为它完全是个探索创造性的过程。在过去20年中，人民代表大会从无到有、从

恢复到发展，从形式大于内容到在中国政治制度中扮演重要角色、产生越来越大的影响，我是一个尽过一份微薄之力的理论的亲历者。

从1986年9月到2003年12月30日，我在全国人大常委会工作了18个年头，先是在常委会研究室，1998年后在常委会秘书处秘书组工作，主要是从事加强和完善人大制度研究，进行立法工作调研，为领导提供人大工作和立法问题的咨询意见，为全国人大常委会领导和中央领导起草有关人大工作的讲话和文件，等等。在10多年的工作中，我参与了许多重要文件、讲话和法律的起草、调研和咨询工作，参与了许多重要法律的制定和修改工作，如宪法修改、选举法和地方组织法、全国人大议事规则和常委会议事规则、全国人大常委会加强执法检查的若干规定等，为全国人大常委会撰写了大量的研究报告和工作报告。

在这个过程中，我结合工作和研究的需要，也同时撰写了一些理论文章。有些文章就是为了工作而进行的理论探索。如《关于立法从实际出发的指导原则》一文，就是因为1992年领导交代我给万里委员长起草的一个讲话，要求我在讲话中要有创新，如何解决当时立法严重滞后、不能适应体制改革和经济发展需要的问题。但是，如果讲话要解决这个问题，必须突破过去10多年一贯奉行的“立法是过去经验的总结”，立法要“摸着石头过河”，成熟一个制定一个”的立法指导思想。所以，过去领导关于立法工作的讲话一直有一种提法就是：“立法要规范、保障和巩固改革成果。”在这个口号下，立法当然是滞后的。我在讲话稿中写上立法要指导、规范和保障改革。加上立法“指导”改革两个字，意味着立法功能的根本转变，法律不仅对改革起到“保障”作用，而且对改革有“指导”作用。就是说，法律有超前性。这涉及重大的法律理论问题：如何理解立法从实际出发的指导原则。为了在讲话中加上两个字，转变立法指导思想，我写下了《如何理解立法从实际出发的指导原则》一文，从理论上证明法律有超前性，能指导现实的发展。立法从实际出发不是只能从自己的经验出发，而可以从国际经验，从一般的规律出发等。

本书中大多数文章都是对人民代表大会实践工作中碰到的问题进行的理论探索，也有文章是对人大制度基本概念理论的阐释，有的是工作调研报告。

最令我难忘和值得自豪的是，我刚到机关工作不久就接到了彭真委员长交办的《村民委员会组织法》的立法调研任务。当时《村民委员会组织法》提交常委会议后引起了很大争论，很多常委会组成人员不赞成村民自治制度，认为它会动摇党和政府在农村政权的基础。委员长彭真极力主张制定该法，在很多人不支持该法的情况下，为了给立法提供有力的依据，委员长要求研究室派出有力的研究人员进行调研，向常委会提交研究报告。我被要求负责这个研究，带调研组先后赴黑龙江、江苏等省的基层调研后，撰写了两篇研究报告。报告从实证分析的角度论证了在我国实行村民自治制度是可行的，为坚持村民自治立法提供了有力的论证。在《村委会组织法》（暂行）颁布后，我撰文主张推进村民自治制度的落实，当时并没有人关注这个法。这本书中的很多文章都是针对人大工作当时面临的实际问题而写的，所以，从中可以看到人大工作发展的历史轨迹。

过去有朋友常说，你在最高国家权力机关工作，每天上班，还写了这么多文章，而且很有个人见解。有的言外之意似乎说我有点不务正业，都去研究、写文章、写书去了。或者说我思想太开放，不适合作为一个官员。我想这得益于我的工作性质和过去全国人大常委会领导一直很开明。我所在的研究室过去曾是一个高学历单位，80年代中期去的大多是刚从名牌大学毕业于不同专业的研究生，毕业不久到机关都有些热情，不少人愿写点东西发表，研究气氛十分浓厚。我是学法律理论并主要从事宪法问题研究的，我的专业兴趣与我们所从事的工作使我如鱼得水。地处最高国家权力机关有大量的信息，而人民代表大会处于发展过程之中，不断面临新的问题，正合我喜探究问题的德性，运用我的专业知识进行研究、解答实际问题和提出对策建议。这样的开拓性研究工作需要领导的重视、开明和宽容的政治环境。当年的彭真委员长非常重视、并提倡、鼓励人大理论研究，由于这种传统一直到八届全国人大研究风气还是相当浓。我的工作职责就是研究人民代表大会制度，我的很多文章都是结合工作写的，大多都是先在内部材料刊登，再公开发表。当时领导也鼓励大家多写东西，所以，我是太务正业了。我写得多点，就在于我比别人勤奋，并一直坚持下来。至于有人认为我作为一个官员是不是思想太开放了？作为一个最高国家权力机关的智囊机构，当时面临的是人大制度方面没有

系统的理论和知识，需要有人作研究、思考、探索性的工作。领导也提供了一个较宽松的环境，是我得以做点开拓性研究成果的重要条件。没有一定的政治环境和工作条件，特别是一些领导的宽容和保护，我要身在仕途而仍保留学者的头脑和自我的身心，是不可能的。当一旦要我在自由和官场之间抉择时，我发现我喜欢自由。

收集在此书中的的是我从1986年到2005年写的有关人大制度的论文和研究报告。文章涉及人大制度和人大工作的主要方面，如人大制度的基本理论，立法、监督等方面，在每个方面也涉及基本理论和具体制度研究。对选举制度改革我也写了一些东西，但考虑到本书的篇幅有限就没有收集在内，等有机会再将它出版。书中的有些理论现在看来已成为常识，但在当初并不是都很明确。长期以来，到人大常委会来工作的领导大多是党政领导，他们在党政领导岗位时，人民代表大会制度是根本政治制度只是一个概念，对人民代表大会的性质、它的特点和如何开展工作所知并不多。所以，这些文章也曾对各级人大工作的领导和工作人员有过一点点指导和启发。

2003年最后的一天，我怀着留恋和沉重的心情离开了人民大会堂，离开了我为它付出青春的最高国家权力机关。我要感谢这段经历，是它提高了我的理论水平、锻炼了我的政治能力和社会观察力。在这里，从最高国家领导人，到普通工作人员，到人民大会堂外的上访者，我都终生难忘！中国的人民代表大会制度发展的这20年历史，像条涓涓细流的小河，在草原上流淌，虽然偶尔有一点风浪，总还是奔流向前。它不可能平直，曲折总是有的。但它仍浇灌了草原上的绿草和鲜花。我的人大工作生涯结束了，但我们曾辛勤浇灌的绿草和鲜花不是白费的。我将继续关注 and 浇灌这片草地，只是以一种不同的身份和方式。

当我编完过去这些文字以后，这些文章的粗浅和幼稚，以及当年不顾及学术规范使我不安。但如果重新加工使它达到现在的学术水平和标准是不可能的。所以，还不如保留原样更好。虽然粗浅但不能说它的出版是没有意义的，人们毕竟可以看到作为一个人大工作者记录的一些人民代表大会发展的痕迹。感谢武汉大学出版社和我约稿，使得这些并不太成熟的、但带有历史感的文字得以奉献给读者。感谢武

汉大学出版社郭园园女士和责任编辑胡荣女士为此付出的心血！

谨以此书献给为推动中国民主制度发展而耕耘的同志们和朋友们！

作 者

2006 年岁末

目 录

人大制度基本理论

- 人大与人大制度辨析 / 3
- 论人民代表大会权力的特性 / 8
- 人民代表大会上下关系论 / 12
- 人民代表大会制度建设的重要进展
——从 1979 年到 1990 年人大工作扫描 / 19
- 政治体制改革中的人大改革 / 34
- 完善人民代表大会制度的思考
——为人民代表大会成立 40 周年
而作 / 42
- 人民代表大会 20 年发展与改革
——理论讨论会综述 / 46
- 论人民代表大会在法律实施中的作用 / 59
- 论人民代表大会制度的改革完善 / 76

立法理论与实践

- 立法权与立法权限
——立法问题系列研究之一 / 99

正确理解“立法从实际出发”的指导原则

——立法问题系列研究之二 / 111

立法解释

——立法问题系列研究之三 / 117

立法监督

——立法问题系列研究之五 / 129

立法制度的建立、发展和成就 / 150

地方人大立法的发展、成就和问题 / 166

地方人大立法研究 / 173

20 年人大立法的发展及历史性转变 / 181

论全国人大及其常委会的立法程序 / 198

北京市村民自治工作中的情况

和问题 / 219

江苏经济发达地区村民自治的调查 / 224

论加强我国的廉政立法 / 230

如何行使法规审批权 / 238

论市场经济中的立法民主化改革 / 243

紧急状态下的人大立法 / 252

国外议会立法听证及其特点 / 255

地方立法听证调查报告 / 262

立法听证的现状及改进意见 / 270

人大监督研究

健全人大法律监督机构的设想 / 277

加强监督功能,完善人大制度 / 282

试论人大的监督对象和内容 / 286

论完善我国人大的司法监督制度 / 299

人大监督在探索中发展 / 309

论国家权力机关对行政机关的监督 / 320

八论人民代表大会监督 / 378

个案监督须循法定的方式和程序 / 387

个案监督的现状及其改革 / 392

人大自身建设研究

制定议事规则势在必行

——七届全国人大一次会议后的思考 / 425

加强对人民代表的监督 / 429

对代表视察制度的思考 / 433

人大会议表决计票方法研究 / 439

发挥乡镇人大在保障农民权利中的
作用 / 445

一……个……人……大……研……究……者……的……探……索

人大制度基本理论

人大与人大制度辨析^①

随着人民代表大会制度研究的深入，对人民代表大会制度定性定量的研究被首先提了出来，本文试图对人民代表大会和人民代表大会制度的概念和性质作一点探究。

人民代表大会既是我国各级人民代表会议的名称，又是一个国家机构。它是依照宪法和法律行使国家和地方权力的各级国家权力机关。人民代表大会这个概念在使用范围上有广义和狭义之分。在广义上，它不仅指代表大会全体会议，而且还包括由它产生的常委会和专门委员会。在狭义上，这个概念仅仅指它的全体会议而不包括常委会和专门委员会。两种意义的概念在实际中往往是交互运用的，这要视谈话对象而定。在外部关系上，讲人民代表大会，一般就是广义的；在内部关系上，讲人民代表大会往往是狭义的，是相对常委会而言的。

人民代表大会制度，是指以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织体系，这一制度的主要内容有两个方面：一是关于人民代表大会本身的产生、组织、职权和行使职权程序的一套规定和制度；二是关于人民代表大会与公民、人民代表大会与其他国家机关相互关系的一套规定和制度。这些关系包括：人民代表大会与人民的关系，人民代表大会与其他国家机关的关系，以及中央政权和地方政权的关系。人民代表大会由人民选举产生，代表人民行使国家的一切权力，它对人民负责，受人民监督；人民代表大会组织产生国家行政机关、审判机关和检察机关，这些国家机关对人民代表大会负责，受它监督；国家实行中央的统一领导，同时注意充分发挥地方的积极性和主

^① 原载《人大研究》1992年第10期。

动性，在少数民族聚居地区实行民族区域自治制度。这就是人民代表大会制度的基本内容。这一制度的核心是保证国家的一切权力属于人民。人民通过人民代表大会这一组织形式参与国家事务的管理，行使当家作主的政治权力。

可见，人民代表大会和人民代表大会制度是两个不同的概念，前者是指一个具体的国家机关，后者是指以这一机关为核心和主要内容的一套国家政权组织制度，它不仅包括这套机构本身的组织、职权，还包括这一机构与公民和其他国家机关的关系。需要提醒注意的是，这里讲的是与其他国家机关的关系，而不包括其他国家机关各自的具体制度。就是说不包括国家行政、审判、检察机关的具体制度，而仅仅是讲人民代表大会与它们之间的关系。如果把各国家机关的具体制度包括进来，那就把人民代表大会制度与国家政治制度和与国家机构体系等同起来。这样就会把人民代表大会制度内容搞得庞杂不堪，不利于加强人民代表大会制度的研究，也不利于它的建设。在实际中，研究人民代表大会制度，主要还是研究人民代表大会本身的组织、职权和活动方式，因为人民代表大会与公民和其他国家机关的关系，从本质上都反映在人民代表大会本身的产生、组织、职权和行使职权的方式上。否则，把其他国家机关的组织、职权和活动方式装到人民代表大会制度这个筐里，就会在研究这一制度时引起混乱，它和宪法学的研究范围就会相混淆重叠。

由于人民代表大会与人民代表大会制度是两个不同的概念，所以，它们两者的性质也不同。

人民代表大会的性质。世界各国对代议机关的性质规定，大致有以下三种情况：一是代议机关为国家最高权力机关。如英国、日本、澳大利亚以及社会主义国家。日本国宪法明确规定，“国会是最髙权力机关”。英国的宪法原则是“议会至上”。二是代议机关为最高立法机关。美国国会即是如此，规定国会为最高立法机关，而不是最高权力机关。三是确定代议机关是立法机关，而非最高立法机关，这种国家的代议机关权力较小，地位较低，法国就是如此。在这种情况下，国会的立法权都是有限的，有些法律当议会不予通过时，法国总统可以将法律直接提交公民表决。

我国宪法规定，人民代表大会的性质是国家权力机关。“中华人