

RENDAFAZHIXINLUN

人大法制新论

主 编 范兴元

副主编 陈洪波 陈国荣

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

RENDAFAZHIXINLUN

人大法制新论

主 编 范兴元

副主编 陈洪波 陈国荣

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

人大法制新论/范兴元主编.
武汉:湖北人民出版社,2007.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 05468 - 3

I. 人…

II. 范…

III. 地方各级人民代表大会—社会主义法制—中国—文集

IV. D624 - 53 D920.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 205599 号

人大法制新论

范兴元 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:湖北新华印务有限公司
开本:787 毫米×1092 毫米 1/16
版次:2007 年 12 月第 1 版
字数:305 千字
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05468 - 3

印张:16.25
插页:4
印次:2007 年 12 月第 1 次印刷
定价:35.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

编委会成员名单

顾 问 邓道坤 赵文源

主 任 范兴元

副主任 陈洪波 陈国荣

委 员 (按姓氏笔画排列)

王艺园 孙少衡 刘庆丰

肖小平 汪在祥 陆宜峰

沈 斌 周 丽 黄文平

黄远春 韩靖桥

目 录

Contents

以理论研究推动人大工作的发展(代序)	
.....	邓道坤(1)
江泽民人大思想研究	
.....	陈洪波 陈国荣 刘庆丰(8)
实践·探索·创新·规范·发展	
——湖北省第十届人大常委会工作研究报告	
.....	陈洪波 陈国荣 孙少衡 汪在祥(25)
坚持和完善人民代表大会制度是实现社会主义	
民主政治的有效途径	张艳国 李 涛(51)
人民代表大会制度是民主的重要制度载体	
.....	陈洪波(58)
论执政为民、执政能力与人民代表大会制度建设	
.....	黄洪斌(62)
发挥人大职能作用 促进和谐社会建设	
.....	叶春林(71)
创新人大制度 为建设和谐社会提供政治保障	
.....	李运功(75)
对提高地方社会立法质量的思考	
.....	周治陶 陈 超(81)
努力提高公众参与地方立法的实效	
.....	周治陶 张 辉(86)
地方立法中的上位法依据及衔接问题探讨	
.....	龚良柏 郑文金(91)
试论地方立法立项的标准	
.....	李明璞 龙婧婧(97)
坚持以人为本理念 提高民族立法质量	
.....	杨明寿(103)
宪法司法化之反思	
.....	陈洪波 陆宜峰 吕文林(107)
关于权力制约和监督的思考	
.....	陈建华(118)
法治视野下的人大监督与司法权行使	
.....	陈 旗(125)

论监督法在我省顺利贯彻实施的成因	范兴元(138)
制定监督法实施办法的几个问题	王亚平(142)
贯彻实施监督法需要探讨的几个问题	孙少衡(148)
浅谈监督法实施后的人大监督	徐业亮 张卫红(153)
试论监督法中的审议意见	陈洪波 王 玉(158)
关于审议意见的形成	王弘岗(169)
浅谈人大常委会组成人员的审议意见	袁能银 苏 燕 王世贵(172)
关于法律监督的辨析和思考	陈洪波 肖小平(179)
行政规范性文件的分析与界定	曹海晶 滕鑫曜(186)
浅谈规范性文件的备案审查	胡石安 赵 平(195)
地方人大常委会实施规范性文件备案审查的技术基础	马仕华(200)
如何增强听取和审议审计工作报告的实效	陈 瑜 苏惠林 方兆森(204)
地方人大及其常委会如何履行预算审查监督权	柯炎尊(208)
浅谈地方国家权力机关决定权的行使	魏先贵 高胜前(217)
浅谈加强和改进人大代表工作	张建一(222)
人大代表建议办理工作的现状与思考	李早德(228)
试论人大公众网在人大信息公开中的作用	肖书生(233)
公开是人大工作的重要原则	施远成(238)
乡镇人大主席团在闭会期间的工作现状与思考	杨俊武(241)
关于地方人大工作创新的几点思考	黄新国 张 健(247)
后 记	(254)

以理论研究推动人大工作的发展^①

(代序)

邓道坤

多年来,我省各级人大常委会都十分重视人大理论研究工作,不断深化认识,加强领导,健全制度,充实力量,始终坚持以科学理论为指导,坚持理论与实际相结合,通过召开理论研讨会、组织课题研究、成果评选、刊物交流等多种形式,广泛开展理论研究和学术交流,认真探讨人大工作中的理论和实际问题,推动人大工作和人大自身建设的不断发展,为坚持和完善人民代表大会制度,为人大及其常委会依法行使职权,为加强社会主义民主法制建设,作出了积极的贡献。当前,要做好新形势下的人大理论研究工作,以理论研究推动人大工作的发展和人民代表制度的完善,必须从以下几个方面着手:

一、充分认识做好新形势下人大理论研究工作的重要性和紧迫性

目前,我国正处在立足科学发展,构建和谐社会,全面推进社会主义政治、经济、文化和社会建设的新的历史起点上,依法治国进程不断推进,民主法制建设不断加强,各项改革和发展不断深入。在当前新的形势下,加强人大理论研究,为坚持和完善人民代表大会制度提供理论支持,进一步推动人大工作与时俱进、不断发展,既是现实的需要,也是社会主义制度自我完善的需要。

(一)加强人大理论研究是发展社会主义民主政治、积极稳妥地推进政治体制改革的需要

6月25日,胡锦涛同志在中央党校省部级干部进修班发表讲话指出:“发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。改革开放以来,我们一直随着整个改革发展进程积极稳妥地推进政治体制改革,社会主义民主政治建设取得了重大成果。发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”坚持和完善人民代表大会制度,是发展社会主义民主政治的一个重要组成部分,是建设社会主义政治

^① 本文系湖北省人大常委会副主任、党组副书记邓道坤同志2007年9月21日在全省人大工作理论研讨会上的讲话要点。

文明的题中应有之义。我们一定要充分认识当前的新形势、新要求,充分认识人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,在发展社会主义民主政治、推进政治体制改革进程中的地位和作用,切实加强人大理论研究,更好地把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一于社会主义民主政治建设的实践,统一于社会主义现代化建设的全过程,推动人民代表大会制度的不断发展与完善。

(二)加强人大理论研究是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的客观需要

构建社会主义和谐社会,是党的十六大和十六届三中、四中全会提出的重大任务,是提高党的执政能力、贯彻落实科学发展观、更好地推进我国经济社会发展的战略举措。胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上强调指出:“我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。构建社会主义和谐社会是一个新的重大课题,很多问题还需要在实践中进一步探索。要加强对构建社会主义和谐社会的理论研究,努力从理论和实践的结合上不断研究新问题、开拓新思路、提出新办法,为构建社会主义和谐社会提供科学的理论指导。”和谐社会在本质上是民主、法治的社会,坚持和完善人民代表大会制度,加强民主与法制建设,是构建社会主义和谐社会的制度基础和政治保障,因此,人大作为国家权力机关,在构建社会主义和谐社会过程中的重要作用是不可替代的。我们一定要牢牢把握社会主义核心价值体系,围绕“构建社会主义和谐社会”这一新的重大课题,深入开展理论研究,研究如何加强人大社会领域立法,建立健全有关社会管理的法规体系,为构建社会主义和谐社会提供法律保障;研究如何加强人大监督工作,推动法律的有效实施和“一府两院”依法行政、公正司法,促进社会公平正义,使社会机制健全、管理完善、秩序良好;研究如何充分行使重大事项决定权,落实以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,使经济社会走上生产发展、生活富裕、生态良好、人与自然和谐相处的文明发展道路;研究如何加强人大代表工作和信访工作,密切与人大代表和人民群众的联系,及时化解各种社会矛盾,促进社会安定和谐。要注重把握当前社会发展的新趋势、新特点、新动向,努力取得有价值、有见解的研究成果,为充分发挥人大在构建和谐社会进程中的重要作用提供科学的理论指导。

(三)加强人大理论研究是坚持和完善人民代表大会制度,推动新时期人大工作与时俱进、开拓创新的客观需要

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造,是近代以来中国社会发展的必然选择,五十多年来,尤其是党的十一届三中全会以来,在我国政治、经济、社会生活中发挥了十分重要的作用,显示出强大的生命力和巨大的优越性。与此同时,我

们也必须清醒地认识到,人民代表大会制度的发展和完善,是一个循序渐进的历史过程,它的成功经验还有待进一步总结,它的伟大功效还有待进一步发挥,它的具体制度还有待进一步研究。当前,随着我国依法治国进程的不断推进和民主法制建设的不断加强,人大制度和人大工作的地位和作用日益突出,所面临的新情况、新问题也不断增多。比如,如何适应改革发展的需要,进一步转变立法观念,完善立法机制,推动立法决策的民主化、科学化;如何贯彻落实监督法,充分运用质询、特定问题调查等刚性的监督手段,进一步增强人大监督工作实效;如何顺应人民民主意识和参政意识的提高,改革和完善我们的代表选举制度,进一步提高人大代表的广泛性和代表性,进一步改善代表的素质和结构等许多问题,尚有待于我们作深入的调查研究。当前,人大工作要适应新形势、新发展,解决新情况、新问题,就必须进一步加强人大理论研究,以理论的创新,推动人大工作的与时俱进、不断发展。

今天的中国正处在一个前所未有的发展时期,中国社会正在发生着历史性转变,而任何社会变革,都离不开思想的先导和理论的推动。以从事理论研究的方式参与当今中国的伟大变革,这是我们的光荣,更是一种责任。我们人大理论工作者一定要从建设有中国特色社会主义民主政治的高度,从落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的高度,从坚持和完善人民代表大会制度的高度,充分认识加强人大工作理论研究的重要性,切实增强紧迫感和责任感,积极探索新思路、新途径,推动人大理论研究工作取得新的更大的发展。

二、正确把握人大理论研究工作的指导思想和研究方向

人大理论研究以人民代表大会制度和人大工作为主要研究对象,因而必然涉及国家权力的配置和运行,涉及民主政治的建设和发展,涉及党的领导方式、执政方式的转变和政治体制改革的推进等深层次的重大原则问题,政治性较强。因而人大理论研究工作必须始终坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,始终坚持社会主义政治方向,“做到思想上始终清醒、政治上始终坚定、作风上始终务实”,这既是人大理论工作者最基本的政治要求,也是我们做好理论研究的一个重要前提。

从事人大理论研究工作有一个基本原则,就是必须在坚持人民代表大会制度的前提下进行研究,比如我们20多年来的社会主义制度改革就充分证明,社会主义不改革没有出路,否定社会主义方向的改革,也没有出路。同样,人大理论研究也必须以坚持人民代表大会制度为前提,否定人民代表大会制度的研究,同样没有出路。这就是我们的原则,这就是我们的方向。只有牢牢把握好正确的原则和方向,人大理论研究才能保持旺盛的生命力,才能取得长远的进步和发展。

当前,人大理论研究还应当顺应时代要求,紧密结合人大工作实际,准确把握研究工作的目标和重点。

(一)要切实加强对社会主义民主政治制度和政治体制的理论研究

要深入研究人民代表大会制度在民主政治建设中的地位和作用,研究如何正确处理加强党的领导和发挥国家权力机关作用的辩证关系,研究如何使人民代表大会制度真正体现人民当家作主的本质要求,研究如何通过坚持和完善人民代表大会制度,推进社会主义民主法制建设,推进政治体制改革等重大问题。比如“党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”问题,在实际工作中如何操作?如何落实和保障“人民当家作主”?这是一个重要问题。“党的领导”和“人民当家作主”并不是对立的,“坚持”党的领导和“改善”党的领导,也并不是相互矛盾的,从根本上讲,是有机统一的。我们要认真研究这些问题,不断丰富人民当家作主的实现形式,不断创新公民有序政治参与的有效途径,不断加强和改善党的领导,进一步搞好人大立法、监督等各项工作,进一步推动人民代表大会制度的不断发展与完善。

(二)要切实加强对人大法定职权的理论研究

人大立法工作要进一步增强民主性和科学性,防止和克服立法中的部门利益倾向,以及权力与义务失衡问题,树立以人为本和尊重人权的立法理念,高度重视社会管理、公共服务、环境保护、资源利用、社会保障等方面的立法,实现立法工作与经济、社会发展的和谐统一。要深化对人大监督权的研究,着力解决监督工作认识不高、体制不顺、机构不全、刚性不足等问题,进一步完善监督工作机制,减少监督工作盲区,增强监督工作实效。要深化对人大重大事项决定权的研究,明确界定重大事项的范围,规范工作程序,促进党委的决策权与人大决定权的科学结合和有效行使;要深化对人大任免权的研究,努力实现党管干部和人大依法任免干部的有机统一,避免任免工作中的走过场和形式主义。我们人大理论工作者不仅要提出问题,更要解决问题,要联系实际,深入研究。比如,立法中的部门利益倾向问题,就不仅仅是个理论问题,同时也是现实生活中,国家经济社会发展进程中的一个必然现象,一个不可逾越的阶段。部门利益为什么会法制化呢?追根溯源,有两个方面的原因,一是部门权力观,二是部门利益观,即试图通过行政权的法制化,进一步强化部门权力和利益。行政部门之所以这么做的苦衷,一是行政经费很难保证,二是在正常的行政经费之外的干部利益也难保证,所以,行政部门就必然寻求外围的解决途径。要解决这个问题有一个过程,必须认真研究,并采取有效的改革措施:一是要加大财政投入,保证必要的行政经费。比如说公、检、法就只能吃皇粮,必须保证其必要的办案经费。二是要落实好“收支两条线”的改革措施。行政事业性收费必须都纳入财政管理,杜绝“体外”运行。三是要清理废除不必要的行政许可、行政审

批和行政收费。近年来,国务院已经加快行政改革步伐,我省砍掉 3800 多项,取得了一定成效。在我们人大今后的立法工作中,也要严格注意并审慎对待行政许可、行政审批和行政收费的设定问题,避免出现反复。

(三)要切实加强人大自身建设的理论研究

要有针对性地研究主任会议、专门委员会的性质、地位、职权范围,研究如何改善人大代表及常委会组成人员的素质和结构,充分发挥人大代表和常委会组成人员的作用,研究如何提高人大及其常委会的会议质量和审议水平,研究如何进一步完善人大选举制度、表决制度、计票制度,如何健全人大机构、加强干部队伍建设、保持人大工作的连续性和稳定性等具体问题,促进人大工作的不断发展和完善。比如代表结构问题就很值得研究。现在人大代表中的党员干部比例偏高,这个现象的形成,也是由当前我国的国情、干部体制等多种因素决定的,一是怕老百姓缺乏议政能力,二是怕民主选举不好控制。这是特定历史时期的特定现象,具有一定的合理性,但是由于党员干部具有双重性,他们考虑得比较多的还是执政的问题,在代表人民群众利益方面,有相当的局限性。比如在农村税费改革以前,那些农民的儿子(乡镇干部)不是不知道向农民收取各种费用的危险性,但他们的双重性决定了他们只能这么做,村干部听村支书的,村支书听乡镇党委的,做了大量的协调工作,往往协调掉的都是农民的利益,搞好的却是上面的关系。由于人大代表中党员干部多,开起人代会来,自然讲好的多,讲经验的多,人民的利益、人民的情绪、人民的要求,要全部带到大会上就有局限性。我们过去的一些做法是历史的,也是值得肯定的,但随着时代的发展和改革的深入,社会结构发生了变化,特别是人民群众的法制观念、民主观念增强了,因此,人大代表的结构也必须进一步优化。有的全国人大代表提出,在农民工比较集中的地方,要有农民工代表进人大,这就是一种进步。

再比如人大常委会组成人员的结构问题,我们过去的做法也是对的,但是应当与时俱进。过去,党委、政府部门的主要负责同志大多数都进了人大,这样做的好处是有的,一是有利于干部制度改革,二是他们经验比较丰富,有利于人大立法、监督工作的开展,但同时问题也很突出:一是精神状态问题,把人大当“二线”,工作缺乏激情;二是进入人大对口的专门委员会后,监督的对象就是自己以前工作的部门,自己以前做的事,相当于自己监督自己,因而人大监督工作就有局限性。这些问题的存在,从根本上讲,还是一个体制问题,所以我们必须从体制上进行研究和改革。

(四)要切实加强理论研究的针对性和实效性

关心群众的理论,群众才关心,联系实际的理论,才能解决实际问题,束之高阁的理论,群众是不要的,只有直面人民群众关心的问题,回答人民群众内心的期求,这样的理论才是有时代特色、有实际价值的理论。因此,我们的人大理

论研究工作必须贴近现实,贴近生活,贴近群众,有针对性地开展研究。比如说,依法监督是人大的一项重要职能。我们人大监督政府,就是要促进政府依法行政,真正为人民掌权,为人民谋利,打造诚信政府、有限政府、服务政府;我们人大监督“两院”,就是要促进司法公正、社会公平,让人民的合法权力和利益得到保护。监督,归根结底,是一种特殊的权力制约关系,是权力授受关系的体现,是委托权对受托权的监督和促进,这是监督工作的实质。在人大监督工作实践中,我们往往偏离了这个实质,虽然花了很多工夫,采取了很多措施,也发挥了一定的作用,但实际效果并不能令人满意,与人民群众的要求还有一定的差距。联系当前社会的实际情况来研究,我们的监督工作还有很多不得力、不作为、不到位的地方。当前,社会上存在一种怪现象,人民群众往往用逆向思维方式去看问题,既痛恨“潜规则”,但又违心地按“潜规则”办事,比如到医院开刀非要请医生吃饭,孩子上大学非要请老师喝酒等等。人们对于政府有关部门,以及报纸、电台的讲话和宣传,如果是正面的,往往越宣传越不相信,如果是负面的,又往往越解释越相信,当前的确存在不信“正面”信“负面”,不信“前门”信“后门”,不信政府信“潜规则”的现象。再比如说司法公正的问题,人们是通过具体案件的审理和执行来判断的,违法不公的案件多了,自然就失去了人心,“打官司难”也就成为人们关注的热点问题。我们的人大理论研究一定要从实际出发,从人大工作需要和人民群众的愿望出发,努力解决实际问题,切实增强针对性和实效性。

三、与时俱进,开拓创新,进一步加强人大理论研究工作

人大理论与人大工作的发展是相辅相成、相互促进的。近年来,蓬勃发展、不断推进的人大工作,给人大理论研究提出了许多新的课题,开拓了新的研究领域,也提出了新的更高的要求。我们一定要发扬求真务实、开拓创新的精神,积极探索,扎实工作,努力做到“思想上不断有新解放,理论上不断有新发展,实践上不断有新突破”,使人大理论研究工作更好地体现时代性,把握规律性,富于创造性。

(一)以加强学习为先导,提高研究工作者的理论素养和业务水平

人大理论研究者必须要有两个方面的素质:一是要热爱人大理论研究,对人大理论研究要有执着的追求;二是要克服浮躁心理,全心全意地钻进去,老实地干事,默默无闻地工作,这样才能够出成绩、出成果。人大工作不仅政治性较强,而且覆盖面较广,涉及政治、经济、文化和社会生活的方方面面,这就要求我们从事人大制度和理论研究的同志必须具备较高的理论素养,较强的政治敏锐性,同时还要具备较为广博的知识面。因此,我们必须加强学习,苦练内功,不断改善知识结构,提高业务水平。一是要深刻领会和掌握马克

思主义中国化的最新理论成果,紧跟党中央理论创新的步伐;二是要不断解放思想,与时俱进,始终保持蓬勃的思想活力、旺盛的求知愿望,努力使人大理论研究更具创造性、前瞻性。三是要广泛学习宪法、法律、政治、经济等相关领域的基础理论,以及各类反映当代世界发展的新知识、新科学,努力具备国际化的视野和多元化的知识结构,为提高研究工作水平打好坚实的理论基础。同时,各级人大常委会都要进一步重视和加强理论研究工作,关心研究人员的学习、培训和成长,培养和造就一支具有坚定政治立场、扎实理论素养、丰富业务知识和综合研究能力的人大理论研究队伍。

(二)以调查研究为基础,增强理论研究的针对性和实效性

调查研究是做好人大一切工作的基础,也是我们理论创新的源泉。只有植根于现实生活,植根于丰富多彩的人大工作实践,我们的理论研究才会有价值、有生命、有活力。因此,我们要大兴调查研究之风,坚持理论与实践相结合,注重对现实问题的研究,注重对人大工作的理论思考,努力解决当前人大工作中迫切需要解决的具体问题,切实把研究成果转化为促进人大工作发展的实际推动力。

(三)以制度创新为动力,激发理论研究工作的生机和活力

人大理论研究工作的发展,需要有一套好的工作机制来推动和保障,我们在今后的工作中,还要进一步解放思想,与时俱进,不断完善人大理论研究工作机制,推动人大理论研究不断创新。一是要继续推行重点课题研究制度。根据人大工作实际,集中力量,发挥优势,搞好重点课题研究。二是要健全人大理论研究工作的激励机制。对研究成果和转化情况进行全面客观的评价,对优秀的研究成果,以及应用于领导决策或形成规范性文件的研究成果,给予物质或精神上的奖励。三是要促进交流和协作,进一步拓宽研究工作网络。各级人大常委会都要重视和加强与党政研究机构、高校、科研院所的联系,整合各方面的研究力量和资源,广泛动员社会力量积极参与人大理论研究,努力创造条件,营造全社会共同关心、支持人大研究工作的良好氛围,促进人大理论研究的不断发展。

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“哲学社会科学要坚持以马克思主义为指导,以重大现实问题研究为主攻方向,发挥认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的作用。”人大理论研究是哲学社会科学的一个重要分支,加强人大理论研究,做好新时期的人大工作,是我们的光荣职责和使命。让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,认真贯彻党的十七大和我省第九次党代会精神,全面落实科学发展观,积极探索,扎实工作,把人大理论研究不断引向深入,把人大各方面工作不断推向前进,为坚持和完善人民代表大会制度,不断推进社会主义民主政治建设,作出新的更大的贡献!

江泽民人大思想研究^①

陈洪波 陈国荣 刘庆丰

摘要:人民代表大会制度是我国的根本政治制度,具有强大的生命力和无比的优越性。中国共产党第三代中央领导集体的核心江泽民,坚持把马克思主义基本原理和中国具体实际相结合,继承和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论,对人大制度和人大工作作了全面深刻的论述。江泽民人大思想是“三个代表”重要思想的组成部分,为我们坚持走中国特色的社会主义政治发展道路指明了前进的方向。

关键词:江泽民 人大思想

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在我国实行人民代表大会制度,是我们党把马克思主义基本原理同中国具体国情相结合的伟大创造,是近代以来中国社会发展的必然选择,是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果,反映了全国各族人民的共同利益和愿望。江泽民人大思想是我们党坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线所积累的精神财富,是以江泽民为核心的中国共产党第三代中央领导集体智慧的结晶,是“三个代表”重要思想的组成部分,对于坚持和完善人民代表大会制度,发展社会主义民主政治,进一步开创中国特色社会主义事业新局面具有重要的现实意义和深远的历史意义。

民主政治是社会主义的重要特征。人民民主的政治制度是马克思主义的重要组成部分。为了建设高度民主的社会主义,建立全新的人民民主的政治制度,真正实现人民当家作主,马克思、恩格斯、列宁、毛泽东、邓小平从理论和实践的结合上都进行了积极有益的探索。

无产阶级在取得政权后,应当采取怎样的政权组织形式?这是马克思主义经典作家面临的一个重要课题。马克思和恩格斯在总结巴黎公社经验和教训的基础上,创立了无产阶级国家政权组织形式的基本理论。他们认为,代议制民主虽然是近代资产阶级革命的产物,但终究要比封建君主集权制好。作为一种统治形式,代议制民主可以为不同的阶级所用。因此,无产阶级取得统治以后,要高举民主这面旗帜,采用代议制的政权组织形式。1848年2月,他们在

① 本文系湖北省人大常委会理论研究课题,编号为 HBRDYJ200701。

立项时间:2006年6月 结题时间:2007年8月。

《共产党宣言》中就明确指出：“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”^①1871年3月，法国无产阶级举行武装起义夺取政权成立巴黎公社后，他们对巴黎公社的民主共和制、普选制、公社委员会及其领导人受人民监督、议行合一制等民主形式给予充分肯定。同年4月，他们在《法兰西内战》中提出了公社的组织形式，“公社必须由各区全民投票选出的市政委员组成（因为巴黎是公社的首倡者和楷模，我们应引为范例），这些市政委员对选民负责，随时可以罢免。其中大多数自然会是工人，或者是公认的工人阶级的代表。它不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。……一切有关社会生活事务的创议权都由公社掌握。”^②巴黎公社的政权组织形式，后来普遍为社会主义国家所接受，成为区别于资产阶级“三权分立”制的无产阶级民主形式。

十月革命后，列宁领导的苏维埃政权在实践上为实现社会主义民主政治进行了有益的探索。列宁既指出了资产阶级民主的狭隘性、虚伪性和社会主义民主的优越性，又没有全盘否定资产阶级民主制的形式。他认为资产阶级的议会制和普选制对于封建君主制来说是一大进步，而且指出这些民主形式也可以为社会主义所利用。1919年7月，他在《论国家》中指出：“资产阶级的共和制，议会和普选制，所有这一切，从全世界社会发展来看，是一种巨大的进步。”“没有议会制度，没有选举制度，工人阶级就不会有这样的进步。”^③1917年11月，在谈到无产阶级国家权力机关的建设时，他在《国家与革命》中又指出：“摆脱议会制的出路，当然不在于废除代议机构和选举制”，“如果没有代议制机构，那么我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主”。^④对于无产阶级国家的政权组织的具体形式，列宁提出采取苏维埃制度（“苏维埃”一词是俄文“COBeT”的汉语音译，意即“代表会议”或“会议”。苏维埃制度是前苏联建立的无产阶级专政的社会主义国家的政权组织形式），1918年4月，他在《苏维埃政权的当前任务》中指出了该制度的优越性，认为这种制度能吸收最广大的人民群众“参加独立的政治生活，……学习管理国家，并且开始管理国家”。^⑤

中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任。以毛泽东为主要代表的中国共产党人，创造性地把马克思主义国家学说同中国具体实际结合起来，在带领人民为推翻“三座大山”而浴血奋战的同时，对建立新型人民民主政权及其组织形式进行了长期探索和实践。从第一次国内革命战争

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第293页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第121页。

③ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第55页。

④ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第210～211页。

⑤ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第524页。

时期的罢工工人代表大会和农民协会到第二次国内革命战争时期的工农兵代表苏维埃,从抗日战争时期的参议会到解放战争后期和建国初期各地普遍召开的各界人民代表会议,都是我们党为实现人民民主而进行的探索 and 创造。我们党深刻总结中国近代政治发展的历程和建立新型人民民主政权的实践,得出一个重要结论,就是新民主主义革命胜利后建立的政权,只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;同这一国体相适应的政权组织形式,只能是民主集中制的人民代表大会制度。1940年1月,毛泽东在《新民主主义论》中提出,中国“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”。^①明确了我国各级人民民主政权的组织形式就是人民代表大会制度。1945年4月,毛泽东在《论联合政府》中进一步指出:“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。”^②同时指出了人民代表大会制度的优势和作用。他说:“只有这个制度,才既能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;又能集中处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民的一切必要的民主活动。”^③1949年9月,新中国成立前夕召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。这部具有临时宪法性质的重要文献明确规定,中华人民共和国的国家政权属于人民;人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。这标志着人民代表大会制度在法律上正式确立。中华人民共和国的成立,标志着中国政治实现了向人民民主的伟大跨越,开辟了中国历史上从未有过的人民当家作主的新纪元,亿万中国人民真正成为国家、社会和自己命运的主人。1953年,全国范围内进行了中国历史上第一次空前规模的人民代表大会代表的普选,在此基础上自下而上逐级召开了人民代表大会会议,从而为全国人民代表大会的成立奠定了组织基础。1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,标志着人民代表大会制度在全国范围内实际建立起来。

毛泽东内涵丰富的人大思想,如坚持人民代表大会制度;坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主;坚持从群众中来到群众中去,一切依靠群众;坚持由广大人民群众监督政府;保证人民当家作主等,在我们党领导新民主主义革命、社会主义革命和建设的过程中发挥了重要的作用。但是,由于我国有两千多年封建专制统治的历史,缺乏民主的传统,而且新中国成立后基本上照搬了

① 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第677页。

②③ 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第1057页。

苏联权力过度集中的政治模式,特别是从20世纪50年代后期起我们的指导思想越来越“左”,尤其是长达十年的“文化大革命”的“左倾”严重错误,使人民代表大会制度到了崩溃的边缘,这极大地妨碍了社会主义民主政治的发展。

党的十一届三中全会提出,为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威性。邓小平总结我们党和国家正反两方面的历史经验,他提出在加快经济建设的同时,还要发展社会主义民主政治。1979年3月,他在《坚持四项基本原则》中指出:“我们过去对民主宣传得不够,实行得不够,制度上有许多不完善,因此,继续努力发扬民主,是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标。”^①又指出:“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^②邓小平强调,要把“改善人民代表大会制度”看作是民主政治建设的重要内容。因为人民代表大会制度是我国的根本政治制度,也是中国特色社会主义的民主政治制度。这种制度最适合我国国情,它既体现了我国的国体,能确保人民当家作主的权力,又体现了民主集中制的原则。邓小平人大思想,成为新时期邓小平理论不可分割的重要组成部分。

党的十三届四中全会后,以江泽民为核心的中国共产党第三代中央领导集体,肩负着跨世纪的历史重任,在这种世纪之交的历史条件下产生的人大思想必然要打上鲜明的时代烙印。从国际看,国际政治经济环境复杂多变,综合国力竞争日趋激烈,影响和平与发展的不稳定不确定因素增多。从国内看,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,致使我国的改革开放和现代化建设面临许多新情况和问题,只有从理论和实践上研究和解决这些问题,才能继续把建设中国特色社会主义事业推向前进。以江泽民为核心的中国共产党第三代中央领导集体科学判断,认真分析,审时度势,适时回答了世纪之交的许多新课题,提出了一系列民主政治和人大制度建设的新思路、新观点和新举措。如第一次从建设社会主义政治文明的高度,提出发展社会主义民主政治的根本是把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一起来。第一次从治国方略的高度,提出了依法治国的新思想,巩固和坚持了人民代表大会制度,推动了人大立法、监督等各项工作的开展。第一次从社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化的高度,提出了坚持和完善人民代表大会制度,全面加强社会主义民主制度建设,确保人民当家作主权力真正得到实现,等等。可以说,江泽民人大思想继承和发展了马克思列宁主义、毛泽

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第176页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第146页。