

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI ZHIDU JIANSHE YANJIU

当代中国 政治制度 建设研究

陈永胜 著

甘肃人民出版社

PDG

目 录

当代中国人民代表大会制度建设研究	(1)
一、我国人民代表大会制度的理论基础	(1)
二、我党对我国人民代表大会制度的探索与发展	(6)
三、坚持和完善人民代表大会制度.....	(11)
当代中国政党制度建设研究	(34)
一、政党制度的概念与功能.....	(34)
二、具有中国特色的政党制度.....	(37)
三、我国政党制度的历史发展和特点.....	(42)
四、我国政党制度的功能和作用.....	(46)
五、当代中国政党制度的合理性与必然性.....	(50)
六、新时期中国政党制度建设.....	(58)
七、“三个代表”重要思想是完善我国政党制度的基础	(72)
当代中国民族区域自治制度建设研究	(83)
一、民族区域自治的概念.....	(83)
二、民族区域自治的理论.....	(87)
三、民族区域自治的现代抉择和最终确立.....	(89)
四、民族区域自治是国家的一项基本政治制度.....	(99)
五、民族区域自治制度建设	(105)

六、《宪法》突出地规定了民族区域自治制度	(143)
七、民族区域自治制度的基本法律——《中华人民共和国 民族区域自治法》.....	(147)
当代中国司法制度建设研究	(164)
一、我国现行司法制度的弊端	(164)
二、我国司法制度改革的原则	(172)
三、我国司法制度改革的具体措施	(183)
后记	(191)

当代中国人民代表大会制度建设研究

一、我国人民代表大会制度的理论基础

(一)国家权力源于国家主权

国家这个凌驾于一定地域的整个社会之上的最高也最权威的组织形式,不仅拥有国家主权,而且能行使或运转由国家主权所体现的国家权力(即国家公权力,下同)。就是说,国家权力源于国家主权,无国家主权就无所谓国家权力;无国家权力和国家权力赖以存在的国家主权,也就是无所谓凌驾于一定地域的整个社会之上的最高也最权威的组织形式之国家存在。任何国家主权,都具有“对内的至上性”和“对外的独立性”这样两个最基本的特征。国家主权对内的至上性,是指国家自主地处理或决定其范围内的一切事务,不允许其他任何组织或个人的力量或权力与国家这一凌驾于整个社会之上的最高最权威的组织力量或权力相抗衡,与此相应,国家主权对外必然表现为独立性;而国家主权对外的独立性,是指国家不仅自主地处理或决定其范围内一切事务,而且自主、平等地与国进行各种国家交往,不依附于他国。

要达到或实现国家主权对内的至上性和对外的独立性的目的,必须把国家主权具体化为国家权力的行使或运转,而国家权力的行使或运转,不能没有或要依靠能够担当起实际履行国家权力的相关机构。因此,国家主权既必须具体化为国家权力,又必须具体化为或组织起能够实际履行国家权力这一职能的国家机构体系

或系统,并使这一机构体系或系统的各种国家机关,从整体上成为行使或运转国家主权的载体。可见,能够实际履行国家权力这一职能的国家机构体系或系统的各种国家机关所享有的相应职权和权限,既是国家权力的具体体现,又是国家主权的具体体现;这也表明,国家机构体系或系统中的各种国家机关的享有的职权和权限,既产生、表现、外化于国家主权,又应当或者必须服从于国家主权和服务于国家主权。

(二)国家主权源于公民

国家主权源于公民即为“主权在民”。“主权在民”之中的“民”既可以是“公民”或“国民”,也可以是“人民”,正因为如此,“主权在民”又可以称为“人民主权”。“公民”或“国民”,“人民”,在当今世界其他许多国家或地区是作为同义语或同概念来使用的。在我国,新中国成立时,在其“共同纲领”中的不同场合是分别使用的“国民”、“人民”;自“五四宪法”始至现在都一直分别使用“公民”、“人民”;就新中国来说,“公民”和“人民”虽是两个不同的概念,但人民之中的个人一定属于公民。根据《中华人民共和国国籍法》的规定,凡取得中华人民共和国国籍的自然人,即为我国公民。这一规定,不仅表明公民是一个法律上的概念,而且凡我国人民中取得我国国籍的个人即属于我国公民。就现阶段来说,取得我国籍被剥夺政治权利的人,虽不属于人民的范畴,但仍是我国公民;没有被剥夺政治权利的人,既是我国人民的范畴又是我国公民。正是因为如此,彭真在第五届全国人民代表大会第五次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中也是把“人民”视为“公民”来加以论述的。他在报告中指出:“宪法修改草案关于公民的基本权利和义务的规定,是《总纲》关于人民民主专政的国家制度和社会主义制度的原则规定的延伸。我们的国家制度和社会制度从法律上和事实上保证我国公民享有广泛的真正的自由和权利。”为此“恢复了1954年宪法关于公民在法律面前一律平等的规定”。

国家主权,既不是国家天生就有的,也不是什么权威组织或个人恩赐的。根据马克思主义国家学说,一个国家的国家主权应当上源于该国全体公民的授权。正是因为如此,我国现行宪法在第二条一款明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”,“只有人民,才是国家和社会的主人”。从宪法的这一规定及彭真的论断可知,我国人民民主专政的社会主义国家的国家主权是我国全体公民(因为人民中的个人属于公民)为着共同的利益或共同的目的和公民各自必须有的个人利益或个人目的,以具有最高法律效力和最大权威性的宪法这一根本法的形式授予或赋予国家的。通过这种形式的授予或赋予,从而使国家取得代表并行使或这一权力得以有效运转,就必须构建国家机构体系或系统并具体化国家的各种机关;各有关国家机关所依法分配到的国家权力,即是相应的职权和权限;各国家机关的职权既是其职责,也就是各有关国家机关对全体公民和公民个人应尽之义务。

在我国,产生、表现、外化于或源于“公民主权”或“人民主权”的国家和国家权力及其行使或运转国家权力的国家机构体系或系统和这个体系或系统中的各国家机关,只不过是实现全体公民共同利益或共同目的和公民个人利益或个人目的的工具,其公务员(包括有“官”职的人员在内,下同)以国家的名义、代表国家,体现国家意志、完成国家任务、实现国家目的,其法律效果归于国家的种种“公权”行为,都只不过是实现全体公民共同利益或共同目的和公民个人利益或个人目的的“仆人”所应当或必须为的行为而已。可见,全体公民与国家(具体化为国家的各种机关,下同)及其公务员之间的关系,说到底,就是授权主体与受托主体或授权主人与受托“仆人”之间的权利义务关系;而由于这一关系是以宪法形式的授权或赋予而成立的,所以它是全体公民与国家及其公务员之间的宪法关系(即宪法法律关系)。在这一法律关系中,国家及其公务员,保证全体公民的共同利益或共同目的和公民个人所享

有的各项自由、权利等的实现和落实是其应当或者必须履行的职责或义务；否则，全体公民有依法收回或撤销或变更所授予或赋予的权力。这表明，全体公民与国家及其公务员之间的这种法律关系中，在其宪法乃至具体化为其他法律、法规中，如何界定或设立或变更或消灭，全体公民应是处于主导地位的；其权利义务关系实现和落实的程度如何，国家及其公务员则应承担主要责任或处于主导的方面。

当然，作为公民个人在享受由国家及其公务员履行职责或义务为保证的自由或权利的同时，也应当或必须履行其法定的义务，但其履行义务并不是其目的，其履行义务的目的是为了实现或落实由国家及其公务员履行义务为保证的自由或权利（即法律上或由法律保护的公民个人利益或目的，下同）。作为国家及公务员在履行保证实现或落实公民个人的法定自由或权利的职责或义务的同时也享受相应的法定职权或权利，但其享受职权或权利也并不是目的，其享受相应职权或权利的目的是为了履行保证公民个人的自由或权利得以实现或落实的职责或义务。从这个意义上讲，公民履行法定的义务、国家及其公务员享受法定的职权或权利，都是为了全体公民的共同利益或共同目的和公民个人利益或目的实现或落实的。

（三）由人大制度构建的国家机构体系是“主权在民”的载体

这里的人大制度即是人民代表大会制度，它是我国的根本政治制度。这一制度集中到一点，就是构建能充分代表公民意志的国家主权所体现的国家权力行使或运转的国家机构体系或系统，使其成为“主权在民”或“人民主权”的载体，保证源于公民的国家主权的实现和落实，我国的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是体现我国国家主权的国家权力机关，它在整个国家机构体系或系统中，处于决定性的统帅地位，并起着承前启后的作用。根据我国现行宪法的规定：全国人民代表大会是最高国家权力机

关,中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院等中央国家机关,都由它产生,对它负责,受它监督。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,作为国家权力机关,既是其他国家机关及其所享有的权力或职权之源,又是源于公民的国家主权的直接承受者。没有公民和公民中的选民所选出的代表,就没有全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的组成;没有全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的组成,就没有最高国家权力机关和地方各级国家权力机关的组成;没有全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的组成,就没有最高国家权力机关和地方各级国家权力机关对源于公民的国家主权所体现的国家权力的行使或运转;没有最高国家权力机关和地方各级国家权力机关对源于公民的国家主权所体现的国家权力的行使和运转,就没有国家主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和地方各级人民政府、其他有关的地方国家机关的产生。

用“主权在民”这一理论为依据或指导,来构建以人民代表大会这一国家机关为决定性统帅地位的国家机构体系或系统,同把“主权在民”这一理论具体用于实践或变为现实过程中所实行或采取的“民主集中制”原则是不同的。两者的关系虽然密切,但毕竟不是一码事,对两者既不能混淆,也不能相互代替。“主权在民”是人大制度所构建国家机构体系或系统的理论依据,或者说,人大制度所构建的国家机构体系或系统是建立在“主权在民”这一理论基础之上的;“民主集中制”则是如何把“主权在民”这一理论与人大制度的有机结合的实践或变为现实的一种手段或方法,或者说,人大制度所构建的国家机构体系或系统是以“民主集中制”原则为手段或方法的。任何手段或方法的实行或采用,都应当或者必须依据一定的理论或受制于一定理论的指导,才能尽量避免或减少盲目性和失误的发生,而任何理论又总是需要一定的手段或方法,才

能将其见诸于实践或变为现实,从而最大限度地使有关理论的生命力或活力得以充分的显示。

人们在实践或实现由人大制度所构建的国家机构体系或系统时,既不能以“民主集中制”这一手段或方法去代替受制或指导这一手段或方法的“主权在民”的理论,也不能忽视有助于把“主权在民”这一理论见诸于实践或变为现实的“民主集中制”这一手段或方法。如此,势必就能使我国的人民代表大会这一国家的根本政治制度所具有的“民主性”、“法律性”、“权威性”、“至上性”及其“优越性”等得以充分的显现,从而使由这一制度构建的国家机构体系或系统来体现的中华人民共和国的国家主权所应当具有的“对内的自主性”和“对外的独立性”的光辉普照着古老文明的中华大地。

二、我党对我国人民代表大会制度的探索与发展

(一)当代中国人民代表大会制度的历程

作为中国近代社会民主的呼声,代议制理论上伴随着封建专制统治的衰落和西方的影响而出现的。由于资产阶级力量的薄弱,注定了旧中国政治上的任何改良、改革只有失败一途,在俄国十月革命胜利的鼓舞下,用马列主义武装起来的中国共产党人开始了对创建新型国家政权的探索,早在第二次国内革命战争时期,中共就按照 30 年代苏联的模式进行了建立工农代表大会苏维埃政权组织的尝试;到抗战时期,为适应国共两党抗日民族统一战线的需要,共产党按“三三制”的原则建立了边区政府参议会制度,虽然这一制度不同于苏维埃代表大会制度,也不同于国民党的参议会制度,但它是我们党在特殊时期的政权实践,对团结社会各阶层爱国人士发挥了重要作用。1940 年,毛泽东在《新民主主义论》一文中分析中国革命进程时,提出新中国的政体应是人民代表大会制度,并明确指出,“这种制度即是民主集中制”。作为政权组织形式的人民代表大会,既是我党艰难探索的结晶,也是由当时诸多因

素决定的,在思想理论上,人大制度更多地来源于共产党人对马列主义理论的学习,而不是像马克思恩格斯那样对资本主义腐败有亲身的体验,因为旧中国的政权也并未真正搞过议会制。对此,周恩来曾说:“列宁说苏维埃政权不仅可以用于资本主义国家,而且可以用于殖民地国家。毛泽东同志发展了这种思想,把它发展成为中国的代表会议制。”^①苏联的工农兵代表苏维埃则是给探索中的中国共产党人提供了直接的榜样模式。江西革命根据地的政权建设和1945年设立人大制度时,我们都仿效了苏联宪法规定的苏维埃制度,而新中国成立后以利益的单一和一致性为特征的计划经济体制则为高度集权的政治制度提供了重要的经济基础。另外,中国革命取得政权以及人民群众文化落后的现实也是我们的考虑因素。

那么,我们的人大制度与西方的议会制度相比,有哪些特点和优越性呢?

首先,在组织原则方面,如前所述,按照马克思主义的观点,为了从组织上保证一切权力属于人民,我国人大实行民主集中制的组织原则,而西方国家议会则是按三权分立的原则建立起来的,这就决定了许多方面的区别。在法律上,我国人大是最高国家权力机关,其他国家机关都由它产生,并对它负责,而西方国家政府往往由民选产生,即便由议会产生并对议会负责,但绝不会由议会来产生司法审判机关。在监督方面,我国人大拥有对政府广泛的监督权,可以对国家经济及社会发展计划进行审查,听取政府部门的工作报告,以及开展执法检查等,从此督促政府执行人大的权力。国外议会只针对政府预算及重大国事保留审查权,不会介入司法事务,它们的司法机关奉行司法独立的原则,法官终身制,除非违法不受罢免,除法违法。

^① 全国人大法工委.中华人民共和国宪法[Z].北京:法律出版社,2000年

其次,在人大代表与选民关系方面,虽然代表都要从选民中投票产生,但是我国人大代表受选民或选举单位监督罢免;西方国家议员一旦选举出来,就独立行使职权,不受选民罢免。这是因为我国的人大制度是在马列主义代议制学说的理论指导下,借鉴苏联模式建立起来的,马列主义将能否对代表实行监督罢免视为议会的真民主和假民主的重要标志,并进行过深刻剖析。罢免权因而成为社会主义代表制与西方国家议员制的主要区别,是社会主义民主的重要特点,而资本主义国家则以为,议员选出之后按自己的能力独立判断行事,不拘泥于选民意愿,从而也避免了局限于地区利益或某些集团利益。

再次,在代议机关与政党关系方面,我国人大在党的领导下活动,西方国家政党则是在议会中活动,人大制度是在我们党领导革命的武装反对反革命的武装的长期斗争中孕育和发展起来的,因而,如何正确处理党和政权的关系便成了实践中和理论上的重大问题。人大要自觉服从党的领导,在党的领导下行使职权,实践证明,党对人大工作的重视程度是人大能否落实宪法地位和发挥应用作用的关键。而党本身又不能包办人大的工作,1928年,毛泽东在《井冈山的斗争》一文中批评了党直接做政权工作的做法,他描述到:“党在群众有极大的权威,政府的权威却差得多,这是因为许多事情图省便,党在那里直接做了,把政权机关搁置一边,这种情形是很多的,政权机关是党团组织有些地方没有,有些地方有了也用得不完满。以后党要执行领导政府的任务,党的主张办法,除宣传外,执行的时候必须通过政府组织。国民党直接向政府下命令的错误办法,是要避免的。”^①。可见,当时毛泽东在处理党政关系时,已经明确提出党政职能分开的要求。对于这一点,以后党和国家领导人又作过多次论述。刘少奇在1962年七千人大会上作

^① 中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编[Z].北京:人民出版社,1987年

的书面报告中,尖锐地提出,用党组织代替人民代表大会,即是违反了人民民主制度,是很危险的,董必武在新中国成立初的一次讲话中,进一步提出了党政职能分开的思想,他说:“党无论在什么情况下,不应把党的机关的职能和国家机关职能混同起来,党不能因领导政权机关而取消党本身组织的职能。”可以说,这些光辉的思想是非常有远见的。今天,我们已经确立了依法治国的战略思想,这为党政职能的划分确立了法律依据,从而也为人大制度本身的建设提供了法律的保障。在国外,政党作用的发挥,主要是通过议会多数党领袖和议会党团实现的。议会是政党竞争的主要领域,是政党控制社会和公共权力的根本途径,政党通过提出议案,指导议会中的本党成员的行动,协调他们的意见和步调,从而实现自己的主张、意图。

最后,在组织结构方面,我国人大由多层次间接选举产生,间接选举产生的代表与选民没有直接的责任、利益和监督关系,并且我国人大代表是兼职的,代表候选人的产生主要不是靠竞选,而是取决于个人的先进性或某方面代表性。在西方,议会下院的议员一般是由选民竞选产生,一旦当选,就成为专职工作,直到下次选举为止。我国人大组织结构的特点,既是由我国现阶段的具体国情决定的,也考虑到了“议行合一”理论的因素。

(二)当代中国人民代表大会制度的成就

20多年来,我国人大制度建设取得了长足的进步与发展,进一步丰富和拓展了马列主义的代议制国家学说。这种进展首先是从理论上的突破开始的,是以邓小平的民主法制思想为重要基础的。针对十年“文化大革命”的内乱和究竟什么是社会主义,怎样建设社会主义的问题,邓小平阐述了民主与法制的关系,在十一届三中全会前召开的中央工作会议上,他说:“为了保障人民民主,必须加强法制,必须使民主制度化、法制化,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。”这一论述,在我党历史首次划分了人治与法治的界线,强调必须摒弃人治,厉行法治。1979年3月,邓小平在《坚持四项基本原则》的重要讲话中,第一次明确提出了没有民主就没有社会主义现代化的命题,他说:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”,“社会主义愈发展,民主也愈发展。”这些论述,为我国的民主法制建设提供了重要的指导思想。党的十五大进一步明确:“发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标”,“建设社会主义初级阶段有中国特色社会主义的政治,就是在中国共产党的领导下,在人民当家作主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治。”我党在社会主义民主和法制问题上的重大理论突破,为我国坚持和完善人民代表大会制度,提供了强大的思想武器,我国人大制度建设取得了实质进展,主要表现为如下。

(1)改革和完善选举制度,扩大了人大代表产生的民主基础,提出候选人名单采用充分民主的方式,选民或代表可以依法联名提出候选人;实行差额选举,引进竞争机制;把直选的范围扩大到县,使人民更有利于监督国家工作人员,增强了人民当家作主的积极性。

(2)在职能职权上,人大在加强立法权的同时加强和改进监督权的行使,不仅加强了对宪法和法律实施的监督,也加强了对行政、审判、检察机关的工作监督,有计划地安排听取工作汇报,进行认真审议;全国人大扩大了常委会的职权并加强了它的组织,1982年宪法规定全国人大及其常委会共同行使国家立法权、宪法监督权;全国人大常委会在全国人大闭会期间,可以审查、批准计划和预算的部分调整方案,可以根据国务院总理提名,决定国务院的部长、委员会主任等人选;同时还设置了专门委员会,负责调查研究有关议案。

(3)在组织体系上,根据1979年7月五届全国人大二次会议通过的新的地方组织法,县级人大设立了常委会,地方人大常委会

在社会主义民主法制建设中起到了重大作用。1982年,废除了农村人民公社政社合一的做法,设立了乡、镇人大及其政府,这是完善人大制度的又一重要举措,同时,还改变了过去立法权集中在中央、地方没有立法权的状况,赋予了省级以及省会市、较大市的人大及其常委会一定的立法权,进一步建立健全了社会主义法律体系。近20年来,各地制定的地方性法规已达8000多件,成为有中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。

(4)在保障人大代表行使职权方面,也取得了重大进展。认真办理代表提出的议案和提议,保障人大代表依法行使管理国家事务和社会事务的权利,形成了代表视察工作的制度,拓宽了人大代表联系群众,了解情况的渠道,也督促了被视察单位的工作;制定和实施《代表法》,为人大代表在行使国家权力,反映群众呼声,切实开展工作提供了法律保障。这是人大制度完善的一个重要方面。

三、坚持和完善人民代表大会制度

(一)加强人大选举制度建设

人大代表的产生方式是前提,只有产生的人大代表是代表人民利益的,才能谈得上人民通过人大代表的工作来当家作主。有权威的人民代表大会制度要以公正、合理、完善的选举制度来支撑,因此改善人大代表选举制度是坚持和完善人大制度的基础性工作,代表作为一个个人,有其自己的独立利益,本身出身于某个阶层或来自某个选区,不等于就代表某个阶层或某个选区的群众利益,必须是自身利益和本阶层或本选区及本选区选民利益息息相关,才会真正代表选举他的选民的利益。应当说,正是由于现行的选举制度不能适应变化了的客观形势,限制了选民和候选人的广泛性以及选民和候选人的交流,增加了当选代表履行职责的困难,也就必然影响了人大作用的发挥。

在改善选举制度方面，一是取消单位选区和户籍选区，一律以常年居住地为作为选民的选区，凡户籍所在地和常年居住地不一致的选民，自愿选择其一登记。二是设立全国统一的选举日。三是扩大直接选举人民代表的范围，目前应在设区的建制市实行直接选举制，以后逐渐发展到全部直选。四是真正在选举中引入竞争机制，建立候选人与选民直接见面制度，设立介绍候选人的程序、内容、方式规范性条款，设立明确列举操纵、破坏选举的具体行为的禁止性规范，制止厚此薄彼的不平等竞争。

我国至今仍在沿用的人大代表选举制度产生于高度统合的计划经济时期，高度统合的计划经济对人的管理主要依靠两大法宝，一个是户籍制度，一个是单位封闭管理制。1958年1月9日毛泽东主席签发了我国第一个户籍管理法《中华人民共和国户籍登记管理条例》，这一条例在农村与城市之间、城市和城市之间筑起了一道樊篱，以法律的形式限制了农村和城市，城市和城市之间的人口流动，这个条例一管就是40年。与此互为补充，城镇的每一个成年居民完全归属于一个单位，而所有的单位，不论是企业、事业还是行政机关，都是政府管理体系中的一个组成部分，具有行政级别，承担着政府的管理职能，对他们属下的员工生、老、病、死事无巨细地包揽起来。国家和政府对人们的行为控制就是通过这一个单位落实到每一个人。在当时，农村的人民代表从其户籍所在地产生，城市的人民代表就是从单位产生，这在政府掌握一切社会资源的时代，这种人大代表的选举制度有其必然性。

随着市场经济体制的建立，人民群众的主体意识和自主性有了极大的增强，严重冲击了户籍制度和单位制这两大支柱，政企分开，国有企业已成为单一的经济组织，它们不再承担政府的管理职能，同时各种所有制的经济组织大量产生，给了人们跳槽流动以广阔空间，脱离了单位的个体户、自由职业者或频繁变动职业者大量存在，异地之间的人员流动大量增加，除了子女入学不需要户籍

外,户籍制度已名存实亡。这样,农村居民其实际居住和户籍基本一致的情况已根本改变。而城市居民终生归属一个单位的情况也已根本改变。至今沿用的以出生时的户籍地和单位为选区选举人大代表的基础已不存在,这种情况下仍然以不变应万变,死守以单位为选区、以户籍所在地为选区的教条,必然把大量的人排斥于政治参与的体制之外,特别是异地流动,早就长期居住在外地务工、经商的人员,既不可能回到千里之外的户籍所在地选举,也不了解户籍所在地的情况,早就没有切身利益可选择。而对他们的实际居住地,他们劳动在此,贡献在此,也尽了纳税等义务,却被剥夺了政治参与的权利。亨廷顿认为:政治稳定依赖于社会政治制度的制度化和参与程度的提高。而人为地在同一地区排斥一部分常住人口的参与,将增加社会潜在的不稳定因素。

从理论上说,也不应由单位产生人大代表。在市场经济条件下政府行为只能止于社会环境,而不能干预单位、企业内部的事务(犯罪除外),因此,人大代表产生于单位这一模式,将随市场经济的进一步完善而失去其足够的依据。若人大代表仅代表单位的利益,单位是国有企业则仍代表国有资产的管理者政府的利益;单位是私营企业,则实际是私营企业主的利益,而中国绝大多数人不属于这一阶层;如代表单位员工的利益,则大多数事情应属工作者和单位管理者(或业主)之间的关系,和政府无关,也属于人大干预的范围。代表普通市民的利益,则因人大代表产生于单位,很可能不居住单位所在地,即实际上并不属于该选区,必然并不了解该区的政府工作情况和存在问题。同时由于单位内部是严格的行政隶属关系,是必须服从的上下级关系,所以,人民代表与其说是选出来的,不如说是单位派出来的,过去这样派出来的多为劳动模范、先进人物,当选人大代表理所当然成为单位奖励先进的一种激励手段。如今却多为单位的法定代表人。从单位的角度说,此种做法可以理解,但与人大制度的本质、与人民群众政治参与显然是相悖

的。

同时应规定全国统一的选举日,这既能有效制止选民重复登记外,还有利于增强人民的选举观念,减少选举的投入。

人大代表的选举是全国人民政治生活中的一件大事,但现在人们对人大代表的选举重视程度很不够,这和中国缺乏民主的传统、人们的思想意识没有民主的观念有关。提高人民对人大制度重视程度,当然首先是充分发挥人大作用,让人民群众在民主实践中认识民主,学习民主。但另一方面,我们也应当在宣传鼓动上,在各方面的支持上给予充分重视,以更好更快激发人民对人大制度的认识。设立全国统一的选举日可以动员全国所有的新闻宣传媒体在同一时间进行全国统一的宣传,扩大宣传效果,使人民都知道今天是人民代表选举日,大大增加人们的关注程度,同时易于集中必要的人力、物力的投入,更能切实保障选举进行。此外,应扩大人民代表直接选举的范围。实行民主应该循序渐进,应该适合中国国情,由于我国无民主传统,落后的经济和文化意识使我国的民主建设不能一蹴而就,不能立即在全国范围内实行直接选举是可以理解的,但循序渐进不等于停步不进。固然在我国的许多地方,特别是在农村还残留着小农意识、依赖心理、等级宗法观念、愚昧狭隘意识,这些均不利于民主的建设和发展,但在一些地方,特别是在商品经济发达的城市,人们具有独立和平等的观念,独立自主自由创新的意识较浓,具备民主建设所必须的说理能力和宽容精神,人们广泛参与的热情较高,直接选举人大代表的条件已经成熟,更何况,良好的民主文化素质和实际民主操作经验也只有民主实践中才能取得,这就是要在民主实践中认识民主,学习民主,参与民主建设。十五大政治报告把“扩大基层民主”作为社会主义最广泛的实践,所以我们应当扩大直接选举人大代表的范围,现在就可以在设区的市直接选举人大代表,将来还要逐渐向省直至全国直接选举人大代表方面发展。