



中国人民代表大会制度 变迁研究

申坤 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



中国人民代表大会制度 变迁研究

申坤 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

人民代表大会制度变迁研究/ 申坤著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5130-3451-7

I. ①中… II. ①申… III. ①人民代表大会制-政治制度史-研究-中国
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 068256 号

责任编辑: 刘 睿 刘 江

特约编辑: 杨艳敏

责任校对: 孙婷婷

责任出版: 刘译文

人民代表大会制度变迁研究

Zhongguo Renmin Daibiao Dahui Zhidu Bianqian Yanjiu

申 坤 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 邮 编: 100088

责编电话: 010-82000860 转 8113 责编邮箱: liurui@cnipr.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102 发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司 经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm×960mm 1/16 印 张: 18.75

版 次: 2015 年 4 月第一版 印 次: 2015 年 4 月第一次印刷

字 数: 226 千字 定 价: 48.00 元

ISBN 978-7-5130-3451-7

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。

——邓小平

兼论中国人大监督制度

(代序)

申坤博士长期关注和研究中国人大制度，她的新著《中国人民代表大会制度变迁研究》现在与读者朋友见面了，这是一件十分值得祝贺的事。此书凝结了她几年来不同寻常的辛勤劳作，更表达了她对中国民主法治进入新境界、中国人大制度与时俱进愿景的真切期待。我作为她的指导老师当然乐观其成。

本书的面世适逢其时，正值中国民主法治建设新进展的启动之际。2013年10月，十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中就特别提出了人大制度与时俱进的重大任务。2014年9月，是中国人大制度成立60周年，习近平总书记在庆祝大会上发表了重要讲话。2014年10月，十八届四中全会又作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，中国人大制度建设的重要性理所当然地居于其中，该决定指出，人民是依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。习近平总书记的这一论述应该引起我们的高度重视，他指出：“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”

习近平总书记讲得多么深刻！人大制度是实现“三个有机统一”的根本制度安排，除此，还有别的制度能与它相提并论吗？其他所有的重要制度、具体制度虽然有其特殊的意义，但都应该在根本政

治制度的统御之下，为根本政治制度服务。

为了不把写序言当成应景文章，我把今年为庆祝中国人大制度建立 60 周年而写的《中国人大监督制度的特色与走向》一文^①的内容略作修改，作为序言的主体，从人大监督这个重要的方面作为对本书的补充，以一同就教于读者。

2014 年 9 月，中国人大制度成立 60 周年，这是我国社会主义民主政治发展史上的一件大事、喜事，非常值得庆贺。60 周年是新的起点，开启了与时俱进的机遇期。这里，侧重于监督的视角，对中国人大制度的特色及其未来发展的趋势抒发一点浅见，以期引起相关方面和所有关心我国人大制度建设的人们的些许思考。

一、不同于权力制衡的人大监督制度

众所周知，加强权力控制，防止权力滥用、权力腐败，是当代政治文明建设的必修课。政治文明是政治发展和进步的成果，是对政治规律及特点的科学把握。政治资源的配置、运作、控制机制本身没有姓社姓资之分，就如同经济资源的配置机制一样。人类发展史表明，无论是经济资源的配置机制还是政治资源的配置机制，都没有完美无缺的。一般而言，合乎本国国情、能够促进本国经济社会发展的经济资源、政治资源的配置机制就是比较好的制度安排。就政治资源的控制而言，大致是两种模式：一种是制约机制也叫制衡机制，民主法治的先行国家基本都采用了这种模式；一种是监督机制，从巴黎公社到苏联的苏维埃以及后来的一些社会主义国家，无例外地实行了这种模式。我国的监督模式尚在完善之中。两种模式追求的控权目的是一致的，但机理不同。

^① 侯少文．中国人大监督制度的特色与走向 [J]．新视野，2014（4）．

先看权力制衡机制。2002年6月，笔者在与美国耶鲁大学法学院教授、中国法律研究中心主任保罗·杰沃兹一行的会谈中颇有领教。当笔者向美国学者讨教：美国人自己是怎样看待美国“三权分立”的体制时，客人们连声摆手说“No, no, no”，接着反复说明他们不是“三权分立”，而是权力制衡，并对权力制衡作了解释。事后考虑，权力制衡确实比“三权分立”更准确地表述了美国政治体制的实质与特征。因为，“三权分立”容易造成误解，以为“三权”是彼此分离和孤立的，果真如此，那就没有权力的制约和制衡可言了。

权力制约或者制衡，是说任何一个权力在没有得到其他权力支持的情况下，其单独行使都难以实现权力目的，同时任何一个权力的存在和行使又都会对其他权力构成牵制。因此权力制约是以分权为前提的，权力经过分解后由不同的主体来行使，彼此形成一种掣肘、均衡的关系，权力集于一体是不可能形成对权力制约的。分权很有讲究，不是“切豆腐”，而是有粘连，适度重叠，并要考虑公正与效率的平衡。而且权力制约不是单向的，而是双向的、多向的。在权力制衡的规则下，不仅总统制是如此，议会内阁制也是如此，只不过形式有所不同。

民主法治先行的西方国家为什么无例外地选择权力制衡这种控权机制呢？这与对人民主权学说的理解有密切关系。在他们看来，人民主权即主权在民，国家的最高权力、一切权力属于人民。法国大革命的思想先驱卢梭认为，立法权是国家权力的核心，人民主权不可转让，人民主权不可分割。同样具有相当影响力的思想家洛克和孟德斯鸠虽然也认同主权在民的理念，但他们更为冷静地认为，人民不可能都来直接行使国家权力，只能推选出自己的代表来行使国家权力，所以必须实行代议制。他们还进一步认为，国家权力来自人民的授予，人民授予的权力也要受到人民的严格限制和监督。孟德斯鸠把国家权力划分为立法权、行政权、司法权，坚决反对把三

种权力掌握在同一机构，主张以权力制约权力。这就是权力制衡的理论，由此而奠定美国和其他西方国家宪法的基础。

与权力制衡不同的控权机制是权力监督。什么是监督？有人说，监督就是监察与督促。这是字面的解释，并未道出监督的实质所在。实际上，监督是一种政治机制，政治权力的运作机制，准确地说是一种政治权力运行的控制机制。试从政治学的意义上解释：监督，就是权力的拥有者当其不便或者不能直接行使权力，而把权力委托给他人行使以后，控制后者按照自己的意志和利益行使权力的制度安排和行为过程。^① 监督孕育于权力的委托与受托的过程之中，是权力的拥有者、委托者与权力的受托者、行使者之间的权利义务关系。委托授权并不改变到底谁是权力的所有者，授权者始终是权力的拥有者。简单地说，监督就是权力的委托人对权力的受托人的控制行为。所以，权力监督是单向的，是权力的所有者、委托者对权力的受托者、行使者的一种控制，后者对前者没有反向的牵制权、控制权，只能说“yes”，不能说“no”。

有必要强调，民主监督与专制监督不能混为一谈。它们至少有这些不同：一是主体不同。民主监督的主体是人民，国家的一切权力属于人民，国家的监督权同样也属于人民。而专制监督的主体就是君主，国家的权力包括监督权都为君主所独享。二是路径不同。在民主制下，监督与选举是同向的，基本路径是自下而上，自上而下的监督也是以自下而上的授权与监督为前提的。而专制的监督则就唯有自上而下的管道。三是范围不同。民主政治要求，上至最高领导人，下到最小的“芝麻官”，都无例外地要接受监督。专制监督则不然，君主可以监督任何“命官”，而他本人则不受任何监督。四是保障不同。民主监督靠法治，依据国家的法律和制度实施监督，所

① 侯少文. 监督的含义及其与制约的区别 [J]. 中国党政干部论坛, 2003 (9).

以具有公正性和稳定性。专制的监督是人治，监督的办法和结果以最高统治者的改变而改变，以最高统治者看法和注意力的改变而改变。

以上比较严格地区分了两种控权机制，是为了避免在制度设计上进入误区，它们的关系与人们常说中“制约”和“监督”几乎等同连用是有所不同的。“制约”和“监督”等同连用，是广义而言的，是出自控权的共同性。

在如何控权的问题上中国选择了监督机制，从理论上说，是秉承了马克思的监督理论。毛泽东坚持把马克思主义与中国具体实际相结合的成果之一，就是创建了中国人民代表大会制度，而这个制度的控权机制就是权力监督而不是权力制衡。说加强权力的制约，从整体上是不可行的，权力监督是宪法设定的控权机制。邓小平强调，中国的政治体制改革必须坚持全国人民代表大会制度。中国不能改弦易辙、另起炉灶。中国必须坚持人民代表大会制度，在推进人大制度与时俱进中加强和完善监督制度。

二、我国人民代表大会监督制度的理论渊源及中国化

取得政治统治的无产阶级究竟应该怎样来组织自己的政权形式？在巴黎公社以前，马克思、恩格斯没有作过具体的设计。巴黎公社为他们构建无产阶级专政的政权形式提供了现实的经验。在《法兰西内战》中，马克思精辟地指出：“公社必须由全民投票选出的城市代表组成，这些城市代表必须对选民负责，随时可以撤换。其中大多数自然会是工人，或者公认的工人阶级的代表。它不应当是议会式的，而应当同时是兼管行政权和立法权的工作机关。警察不再是中央政府的工具，而应当成为公社的勤务员，如所有其他行政部门的公职人员一样由公社任命，而且随时可以撤换；一切公职人员像公社委员一样，都应当只领取相当于工人工资的薪金。法官也应当

由选举产生，随时可以撤换，并且对选民负责。一切有关社会生活事务的创议权都留归公社。总之，一切社会公职，甚至原应属于中央政府的为数不多的几项职能，都要由公社的官吏执行，从而也处在公社的监督之下。”^①二十年后，恩格斯重申巴黎公社的原则时，着重强调了如何防止新型国家蜕变的问题，他在《〈法兰西内战〉一书导言》中提出：“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主宰——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的——公社采取了两个正确的办法。第一，它把行政、司法和国民教育方面的一切职位交给由普选选出的人担任，而且规定选举者可以随时撤换被选举者。第二，它对所有公职人员，不论职位高低，都只会给跟其他工人同样的工资……这样，即使公社没有另外给各代议机构的代表规定权限委托书，也能可靠地防止他们去追求升官发财了。”^②这些论述，创立了马克思主义人民政权的理论，并为这一理论日后的发展奠定了基础。其基本点是：第一，工人阶级的政权形式应该是由人民代表组成的政权，实行人民的代议民主制，这些代表由人民选出，向人民负责，接受人民的监督，人民还可以随时撤换他们。第二，这些代表组成的公社所任命的所有公职人员，同样是人民的勤务员，为人民服务，领取与普通工人相同的薪金而不能谋取私利，同样可以随时被撤换。第三，这种新的代表机构，不应该仅仅是议会式的，而应当同时兼有行政和立法两种职能，即通常人们所说的“议行合一”。

列宁在领导苏维埃政权建设的过程中，坚持和发展了马克思、恩格斯的人民政权理论。与马克思、恩格斯一样，列宁也坚决反对工人阶级仿效资产阶级的清谈馆式的议会，而要把工人阶级的政权建设成掌握实际权力的真正的工作机关。他提出：“为了建立共和制，

① 马克思恩格斯全集 [M]. 第 17 卷, 646-647.

② 马克思恩格斯全集 [M]. 第 22 卷, 228.

就绝对要有人民代表的会议，并且一定要有全民的（按普遍、平等、直接和无记名投票的选举制选出的）和立宪的会议……为了建立‘真正代表民意’的新制度，单是把代表会议叫做立宪会议是不够的，必须使这个会议拥有‘立’出东西来的权力和力量。”^① 列宁强调：第一，从人民专制论的观点看，首先必须切实保障充分的选举自由，使人民代表会议建立在普遍的、平等的、直接的、无记名投票选举的基础上，使人民代表会议真正能代表民意。第二，代表机关要“确实有权力和力量”，它“应当掌握全部的权力”，即“完整的、统一的和不可分割的权力”，这发挥了马克思提出的“把一切有关社会事务的倡议权归公社”的论点，也发展了后来恩格斯所说的“把一切政治权力集中于人民代议机关之手”的观点，十月革命期间流行的“一切权力归苏维埃”的口号，可以看做列宁这一思想的外化。第三，列宁还特别强调了要实现人民的监督权和罢免权。他说：“任何由选举产生的机关或代表会议，只有承认和实行由选举人对代表的罢免权，才能被认为是真正民主的和确实代表人民意志的机关。这是真正民主制的基本原则。”^② 还说：“正是苏维埃与劳动‘人民’接近，才创造出一种特别形式的罢免制和另一种自下而上的监督制，现在应该极力发展这些形式。”^③

毛泽东把马克思、恩格斯总结的巴黎公社的原则、列宁建设苏维埃政权的思想，与中国革命的实践相结合，与人民政权建设的实践相结合，明确地提出了人民代表大会制度的理论。毛泽东明确提出人民代表大会制度这一崭新概念，是在1940年《新民主主义论》之中，他说：“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，

① 列宁全集 [M]. 第1卷, 51.

② 列宁全集 [M]. 第11卷, 314.

③ 列宁全集 [M]. 第27卷, 252-253.

并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。这种制度即是民主集中制。”^①这一论点的提出，可以视为马克思主义人民政权理论中国化的一个重要标志。1945年，毛泽东在《论联合政府》中再一次提出，要建立采取民主集中制的人民代表大会制度，只有这样的制度，才能既表现广泛的民主，使各级人民代表会有高度的权力，各级政府充分反映民意；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理受各级人民代表大会委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。正是根据毛泽东的这些设想，新中国成立前夕，经中共同各民主党派、无党派人士以及海外华侨代表与各民族代表协商，人民代表大会制度得到了普遍的赞同。毛泽东对人民政权理论的发展，主要有两点：一是明确且系统地提出了人民代表大会制度。这一制度，比“公社”“苏维埃”更加符合中国的国情，更能反映出人民民主专政的国家的本质，也更易于团结一切可以团结的人共同建设新中国，直到“文革”中毛泽东也不同意使用公社的称号，如所谓的上海市人民公社，他认为那会引起整个国家体制的改变。二是第一次明确提出了人民代表大会的组织原则和决策原则是民主集中制，把党的根本制度推广到国家的政治生活中来了。

在改革开放的新形势下，邓小平坚持和发展了人民代表大会制度的理论。

1986年12月，邓小平在同中央几位负责同志谈话时，指出：“我们讲民主，不能搬资产阶级民主，不能搞三权鼎立那一套。我经常批评美国当权者，说他们实际上有三个政府。当然，美国资产阶

① 毛泽东选集 [M]. 第2卷, 677.

级对外用这一手来对付其他国家，但对内自己也打架，造成了麻烦。这种办法我们不能采用。”^①

1987年4月，他会见香港特别行政区基本法起草委员会委员，在说到香港的制度也不能完全西化、不能照搬西方那一套时，指出：“关于民主，我们大陆讲社会主义民主，和资产阶级的民主概念不同。西方的民主就是三权分立，多党竞选，等等。我们并不反对西方国家这样搞，但是我们中国大陆不搞多党竞选，不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。”^②

同年6月，他在会见外宾时，又一次指出：“资本主义社会讲的民主是资产阶级的民主，实际上是垄断资本的民主，无非是多党竞选、三权鼎立、两院制。我们的制度是人民代表大会制度，共产党领导下的人民民主制度，不能搞西方那一套。”“我们必须进行政治体制改革，而这种改革又不能搬用西方那一套所谓的民主，不能搬用他们的三权鼎立，不能搬用他们的资本主义制度，而要搞社会主义民主。”^③同月29日，在会见美国前总统卡特时，说得比较客气但同样很明确：“人们往往把民主同美国联系起来，认为美国的制度是最理想的民主制度。我们不能搬你们的。”^④

1989年6月，他在接见首都戒严部队军以上干部时，再一次提出：“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。”^⑤

1990年7月，他在会见加拿大前总理特鲁多时，再次强调：“要

① 邓小平文选[M]. 第3卷, 195.

② 邓小平文选[M]. 第3卷, 220.

③ 邓小平文选[M]. 第3卷, 240, 241.

④ 邓小平文选[M]. 第3卷, 244.

⑤ 邓小平文选[M]. 第3卷, 307.

求全世界所有国家都照搬美、英、法的模式是办不到的。”他指出，那么多伊斯兰国家根本不可能实行美国的所谓民主制度，中国也不会学习美国的资本主义制度。^①

由上可见，邓小平认为，中国必须坚持人民代表大会的政治制度，不能搞西方式的三权分立的态度是始终一贯、坚定不移的。在这方面的论述中，不难领悟到这样两点：第一，一个国家实行什么样的政治体制要从本国的实际出发，由本国的人民作出决定。别人无权干预，自己也不能去照抄照搬别人的模式。邓小平多次表示，我们并不反对西方国家采用他们的体制，美国的制度究竟好不好，美国人自己说，我们不干预。我们的人民代表大会制度，人民拥护，就要坚持。第二，我国政治体制的一个比较优势，是决策、办事的总效率优于西方国家。他认为，西方的政治体制由于过多地强调分权制衡，加上内部的相互倾轧，损失了很大的效率。我们的体制决定问题快，益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯，最大的优越性就是干一件事情，一下决心，一作出决议，就立即执行，不受牵扯，比西方的民主好得多。^②

邓小平对马克思主义人民政权理论的坚持和发展，除了表现在要始终坚持人民代表大会制度这个方面，还表现在要完善人民代表大会制度的方面。由于各种原因，特别是党和国家领导制度上存在的弊端，人民代表大会制度的优越性在十一届三中全会前的很长一个时期内没有得到充分的发挥，它的权威性没有得到应有的足够的重视。要真正坚持这一制度，就必须完善这一制度。邓小平注意到了这个问题，提出了一些好的思想和建议，此处不一一列举。

① 邓小平文选 [M]. 第3卷, 359, 360.

② 邓小平文选 [M]. 第3卷, 178, 220, 240, 257.

三、实行有效监督的必需条件

理想的监督，应该是既能防止权力被滥用，又能保证权力有效行使的监督。切实有效的监督，应该满足这样一些条件。

第一，监督权与选举权息息相关、休戚与共。监督权源自选举权。委托授权在先，监督权力在后。没有真正意义的选举，就不会有真正意义的监督。选举是上游，监督是下游。上游不放水，下游自然干涸。目前，中国政治生活中监督薄弱的病根是在选举的领域里。不把选举这个上篇的文章做好，怎么可能出现精彩的下篇？当然，监督之于选举的作用同样不能忽视。因为，不仅选举可能发生“走眼”的情况，而且当时选得还算准，但后来人变了，所以在这种情形下，要保证所授出的权力不被浸染，那就必须启动监督权。

第二，以权制权，即用权力监督权力。对权力的监督当然有多种手段，但最重要的是以权制权。被监督对象的性质决定了监督手段的性质。这大概也可以叫做批判的武器不能代替武器的批判。监督权大致又可以分解为知情权、审议权、问责权（质询权）、弹劾权和罢免权。这些权力都是构成监督权不可或缺的基本要素。离开了这些具体的相互关联的权力设置，监督权就会因其空洞而苍白无力。

第三，监督权与被监督权适当分离。如果监督权和被监督权由同一机构或者同一个人掌控，再如果监督权与被监督权形式上是分设的但事实上两者却有紧密的利益关系或者前者隶属于后者，监督权就必然会软化、虚化，不可能对被监督权实施严格的监督。历史的经验可以借鉴，我国古代的监察系统原先就是与行政系统同一设置的，地方的监察官员与行政官员难免有纠缠不清的利益关系，汉武帝时打破了地方监察与行政一一对应设置的体制，把全国划分为若干个监察区，分别监察若干郡县，设地方监察官刺史一名，并制定了《刺史六条》的监察法规。世界上有些国家司法区的设置，蕴含

的也是这种权力分离的机制，不过是司法权与行政权的分离而已。现在央行和国土部门下设机构的设置也是循此道理。纪检派出机构的负责人可以参加驻在部门的党组（党委）会但不宜直接参与分管所在部门的业务，完全置身部门副职之列。

第四，监督权与被监督权效力相当。权力有大小强弱之分。如果要实现以权制权，即用权力监督权力，那么所设置的监督权的大小强弱即它的“权力量”，应当与被监督权大致相当。就是说，监督权所占有和能够使用的各种政治资源、强制性影响力之充分，足以阻止和纠劾被监督权发生违规行为。一个弱小的权力是难以抗御比之强大的权力的滥用的。当然，监督权的“权力量”过大亦非理想的设计。因为，监督的目的是管好被监督权，而不是管死被监督权。当下监督权设置中的常见问题，并不是监督权设计得过分强大而是比较弱小，以致形不成真正的监督机制。十八届三中全会在健全党内权力监督问题上，强化监督权的意向就非常强烈。当前也有这种需要。

第五，监督权不替代被监督权。政治权力有所分工、各司其职，是现代国家权力配置的一般趋势。监督权是控制权力的权力，而不是代替权力的权力。如果监督权越俎代庖，包揽被监督权的职能，那么监督权本身也就失去了存在的意义。监督权的泛用、误用和滥用问题，尽管在今天的政治生活中还不突出，还未形成一种普遍性的倾向，但同样是在健全监督机制的过程中需要注意加以警惕和避免的。

第六，监督权本身必须受到监督。监督权既然是权力，那么权力的强制性、膨胀性、独占性、腐蚀性的属性它也会样样具有，所以监督权本身必须受到监督。监督权不能弱于被监督权，不能遏制不住权力滥用，但也不能凌驾于其他权力之上，成为权上之权。包括监督权在内的任何权力都应该被置于监督之下，无有例外。这个问

题应该引起警惕。

共性存在于个性之中。从法理上说，在我国整个监督体系之中，人大的监督应该是最重要的监督，一个显著特点是特别需要得到宪法法律的确认和保证。但是，监督的一般原理也同样适用于人大的监督，不过具体的表现形式会有所不同。其实，其他各种监督也是如此。

四、推动人民代表大会监督制度与时俱进

首先，是要疏通和拓展人民群众对人民代表大会和人民代表进行监督的渠道。

中华人民共和国的一切权力属于人民，人民是国家的主人。《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）昭明：“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。”“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。”各级人大如何做到对人民负责，受人民监督？如何密切同人民的联系？最有效的方法是完善民主选举制度。民主选举是人民监督各级人大及其代表的主渠道，是在人民与代表之间构成权利义务关系的桥梁。人大代表联系群众的渠道还会有很多，但是最重要的是民主选举，民主选举的作用任何其他别的联系群众的方法所不能替代的。一是加快扩大直选范围的步伐，在较短时期内扩大到地级市，进而扩大到省，到建国一百周年争取实现全国范围内的直选，为“中国梦”增添光彩。二是扩大选举的差额比例，至少普遍扩大到1~2倍。三是改进候选人提名办法，增加普通选民和代表的提名权。四是按照村委会选举的投票办法，设置秘密划票间，未经此划票间的选票无法定效力。

其次，加强各级人民代表大会对“一府两院”的监督工作。

《宪法》规定：“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民