

政治文明建设 研究文集

北京市政治文明建设研究中心 编

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治文明建设研究文集/北京市政治文明建设研究中心编.

—北京: 红旗出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5051 - 1796 - 9

I. 政… II. 北… III. 社会主义政治学 - 中国 - 文集 IV. D6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 116559 号

书 名 政治文明建设研究文集

编 者 北京市政治文明建设研究中心
责任编辑 栗博莉
责任校对 刘文芳
封面设计 李 妍

出版发行 红旗出版社
地 址 北京市沙滩北街 2 号
邮政编码 100727
E - mail hqchs@publica. bj. cninfo. net
编 辑 部 64068163
发 行 部 64037154
印 刷 廊坊市百花印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数 201 千字 印张: 14
版 次 2009 年 9 月北京第 1 版 2009 年 9 月河北第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5051 - 1796 - 9 定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

目 录

民主与法制必须同在同行	1
关于发展我国民主政治的若干重要问题	10
论中国特色社会主义政治文明对世界政治文明的贡献	23
关于中国特色社会主义政治发展道路的几个问题	32
社会主义政治文明建设与依法治国	59
政治文明建设与社会主义政治文化培育	69
30 年来依法治国理论与实践的发展	79
改革开放 30 年党和国家监督制度的重要发展	112
改革开放以来中国多党合作制度的发展	122
漫话权力与权利	138
论人大工作中的协商民主	145
超越西方政治参与扩大论与限制论	155
成熟的公民社会：未来公共性的实现形式	165
公有制条件下的社会不公正问题	175
当代德国政党法治化研究	187
美国代议制度调查分析	207
后 记	220

民主与法治必须同在同行

● 席文启*

中国共产党从来都是民主的信奉者，在革命时代无数共产党人抛头颅、洒热血，前仆后继，所为何来？就是为了争得民主，或曰让人民当家作主。这既是马克思主义人民革命的本意，也是中国共产党进行革命的动力。

当年，在黄炎培提出关于历史发展“周期律”的疑问时，毛泽东不假思索地回答：新路已经找到，那就是民主，即人民当家作主。而且，这个新路甚至是一整套关于民主的设计，在毛泽东那里已经是酝酿已久、成竹在胸了。这一点，读过毛泽东写于1940年的《新民主主义论》和写于1945年的《论联合政府》的人都会知道。

一、实践提出的问题

问题是，单靠民主，我们就能建设一个长治久安的新国家吗？或者说，固然是没有民主就没有社会主义，但能够反过来说，有了民主就一定有长治久安的社会主义吗？

这个问题就不是一个意愿的问题或理论的问题了。这是一个需要实践来回答，也只能由实践来回答的问题。人民共和国成立已经近60年了，这60年的实践构成的历史，也已经作出了回答。答案是：只有民主还不能保证社会主义的发展和巩固，还不能保证人民

* 作者系北京市政治文明建设研究中心主任，首席专家；北京市人大常委会民族宗教侨务委员会主任委员。

的利益和社会的安定，甚至也不能保证民主本身。除了民主我们还必须有法治。民主与法治的结合才是社会主义的可靠保证。

建国初期，我们在思想认识和制度安排上，是重民主而轻法治的。尽管我们搞了五四宪法和其他少数法律，但那主要是为阶级斗争和革命秩序服务的。而且，1957年以后，我们自己就把那一点法治彻底否定了，我们的领导人甚至公开提出了还得靠人治的观点。

八大闭幕之后不久就接踵而至的反右斗争、大跃进、人民公社化运动、重提以阶级斗争为纲等都是没有经过法定程序的个人决策。史无前例的“文化大革命”把生产、生活的所有秩序都打乱了，任意揪斗，随便抄家，武斗横行，冤狱遍布，生命失去保障，灵魂受到煎熬，部长陷于囹圄，元帅死于非命，手里拿着宪法的共和国主席仍然免不了挨斗和死亡。而这一切却都是在“大鸣、大放、大字报、大辩论”的大民主的旗帜下进行的。在这样一个大民主的氛围里，领袖意志支配一切，群众要求天然合理。面对这样一种局面，站在天安门城楼上检阅游行队伍的毛泽东，对他的老朋友、美国记者埃德加·斯诺说了这样一句话：我是和尚打伞，无法无天。

著名法学家江平教授对解放以来前30年的描述就是从法律实用主义到法律虚无主义。他认为，从解放初到文革前的一段是法律实用主义或叫法律工具主义，它有三个特点：一是法律不要有体系，立法也不要完善、完备，有一些法律够用就可以了；二是法律也不要太复杂，条文不要太多，简要的内容就够了；三是法律不要太约束人，不要捆绑自己的手脚，法律只不过是行动准则的参考。总之，法律成为一种不太重要的工具。及至到文革期间，那就是法律虚无主义了。什么宪法不宪法，法律不法律，统统靠边站了。只有一个领袖的声音，那可是最高指示，真可谓口含天宪，言出法随；只有一个打着大民主旗号的无法无天的群众运动。这就是没有法治的民主所导致的悲剧。

历史的经验值得注意。这段从法律实用主义到法律虚无主义的历史经验告诉我们：没有法治的民主很可能就是一场灾难。依靠人治主宰社会的少数人，可以借民主去办到一切，可以把民主变成一

切，却唯独没有真正的民主。这一段实践产生的真知还告诉我们：没有民主固然没有社会主义，没有法治社会主义也搞不好。社会主义需要有民主与法治的同在同行，也即民主与法治必须同时存在和同时发展，它们处于同等重要地位。

在我国，为什么会发生这样一段民主与法治关系弯曲的历史呢？我想，一是我们有几千年封建专制的人治传统而缺少法治意识；二是我们能从马克思那里获取的在社会建设方面关于民主与法治关系的理论资源不多；三是我们从苏联老大哥学来的也大体就是法律工具主义的那些东西；四是我们有革命胜利的豪情和以党治国的过分自信。这或许就是我们发生这一段曲折的主要原因。

二、反思与觉醒

“文革”之后，中国共产党人对民主与法治的关系进行了认真的反思，正是在这种反思中，我们觉醒了。邓小平是这一伟大觉醒的代表。

1978年12月，他讲了这样一段话：“为了保障人民民主，必须加强法制。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。现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当作‘法’，不赞成领导人说的话就叫做‘违法’，领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变。所以，应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”这显然是针对没有法治的民主、没有法治的社会必然导致灾难的一种思考和纠正，同时这也是党的十一届三中全会把加强社会主义民主与健全社会主义法治同提并论的先声。

1980年8月，邓小平讲：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题

更重要。这些方面的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，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？……斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。……必须引起全党的高度重视。”这里谈的实际上就是在社会主义条件下到底是实行人治还是实行法治的问题。

4

邓小平还分析了我们长期靠人治的原因，那就是“受了封建主义的影响，包括个人迷信、家长制或家长作风，甚至包括干部职务终身制。……我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义民主和社会主义法制。”

在刚从文革的灾难中走出来的最初几年里，法治如何与民主配套同行，显然是邓小平考虑最多的问题之一。他的结论是：“民主与法制，这两个方面都应该加强，过去我们都不足。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的，没有健全的法制也是不行的。我们吃够了动乱的苦头。”“我们好多年实际上没有法，没有可遵循的东西。……民主要坚持下去，法制要坚持下去。这好象两只手，任何一只手削弱都不行。”他再三强调：“社会主义民主和社会主义法制是不可分的。不要社会主义法制的民主，不要党的领导的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。”并且反复重申：“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制，这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针，今后也决不允许有任何动摇。”

邓小平在民主与法治关系上的这种反思与觉醒，应当说也是广大共产党人和广大人民群众的反省与觉醒，而这种反思与觉醒也正

是我们从文革中获取的最大教益。显然，经历了“文化大革命”的灾难之后，我们比起毛泽东当年的认识大大地进步了。这种社会主义民主与法治必须同在同行的认识，也正是中国共产党人在改革开放中探索建立中国特色社会主义政治发展道路的伟大开端。

三、30 年的进步

从那时以来的这 30 年，我们的社会主义民主有了相当长足的进步，我们的社会主义法治也有了相当长足的进步，我们的社会主义民主与法治的紧密结合和高度统一更有了长足的进步。

从邓小平 1978 年提出“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”起，中国共产党历次代表大会都把建设社会主义民主作为自己的奋斗目标，一直到十七大提出“人民民主是社会主义的生命”。我们对民主的认识一直是很高的。同样，十一届三中全会以后，我们先是恢复了“在法律面前人人平等”的理念，在 1982 年宪法中明确规定：“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。到党的十五大则明确提出：“实行依法治国，建设社会主义法治国家。”这是党的治国方略的根本转变，也是党的奋斗目标的根本转变。随后，我们党宣告科学执政、民主执政、依法执政。人民政府也庄严宣布实行依法执政，并以建设法治政府为依归。在民主与法治的结合上，继邓小平提出一手抓民主、一手抓法治之后，到党的十六大提出：“发展社会主义民主政治，最根本的就是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”这表明，在党的领导下，实行人民民主与依法治国的有机统一，已经成为发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的根本原则与核心内容。应当说，这些年，我们在这方面进步的总的脉络就是，在党的领导下，建设高度社会主义民主与完备社会主义法治相统一的政治文明国家。

三十年来，以现行宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经基本形成。到 2008 年初，我国现行有效法律已达 229 件，涵盖宪法及其相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法七个法律部门；现行有效行政法规近 600 件；地方性

法规 7000 多件。以宪法为核心，以法律为主干，由七个法律部门、三个层次法律规范构成的中国社会主义法律体系已经基本形成。国家经济、政治、文化、社会生活的各个方面基本做到有法可依，为依法治国、建设社会主义法治国家，实现国家长治久安提供了有力的法制保障。

这 30 年的进步告诉我们：党领导下的民主与法治的紧密结合，是中国特色社会主义政治建设的正确道路、伟大道路，是中国民主政治发展为世界政治发展贡献出的一种成功模式。这 30 年的进步还告诉我们：没有民主就没有社会主义，而没有法治同样也没有社会主义。有了法制，没有民主不是社会主义；有了民主，没有法治也同样不是社会主义。在社会主义时代，民主与法治必须同在同行！

四、理性的分析

6 解放初的 30 年，我们之所以在政治上犯了许多错误，走了许多弯路，一个重要原因就在于民主与法治分了家，特别是不重视法治。改革开放的 30 年，我们之所以在政治上比较成功，一个重要原因就在于民主与法治的紧密结合，特别是把法治搞上来了。前后两个 30 年，经验教训的对比十分鲜明。

通过进一步分析，我们可以看到，民主与法治之间之所以具有这样一种合则两利、离则俱伤的关系，还有更深的原因。相比较而言，民主与法治具有不同的特点。民主具有天然性、扩张性的特点。这里，所谓天然性，是指人们天性中具有自己的事情自己做主、大家的事情大家做主的倾向；所谓扩张性，是指民主的发展具有无限放大或无序化的趋向，容易导致无政府主义。法治则具有人为性、内敛性的特点。这里，所谓人为性，是指法制或法治是人为了压抑或限制人的天性当中的某些东西而发明出来的。所谓内敛性，是指法治针对某些失范现象和无序现象所具有的规范性和约束性而言的。明白了民主与法治之间的这种具有明显互补性特点，我们也就明白它们之间何以具有这种非同在同行、非紧密结合不可的关系了。

非但如此，民主与法治之间的这种差异还使得二者之间具有一

定的张力。这种张力表现为：民主具有突破法治束缚得以更大发展的欲望，法治也具有约束民主使其就范的欲望。正是这种张力构成了民主与法治自身进一步发展的内在动力，也正是这种张力之间的平衡可以构成民主与法治之间的均衡互补、和谐共生。

这也是我们讲在社会主义社会民主与法治必须同在同行的道理。

五、再说“三者有机统一”

我们已经知道，在我国几千年的历史中，是缺少现代意义上民主与法治共生的传统的。相反，我们有的却是封建专制、封建法制传统，而这正是现代意义上民主与法治和谐共生的反面。前面已经说过，这一点恰恰是我们建国以来在这个问题上屡屡失误的原因之一。

其实，这种失误还有另外一个原因，那就是在马克思主义理论中也缺少对未来社会中民主与法治关系的思想资源。众所周知，在马克思主义著作中，对未来社会中的民主是多有论述的。马克思、恩格斯把争得民主视为无产阶级胜利的首要事情。但是，他们对法治的论述却停留在法是经济基础的反映、是统治阶级的意志这样一些一般原理层面，而缺少在阶级对抗已不是主要社会矛盾的情况下如何运用民主与法治的结合来管理社会的论述。这当然不可苛求于他们，因为他们面临的主要任务不在这里。列宁在领导建立第一个社会主义国家的革命岁月里，谈到了法治问题。但他认为，即将建立的新政权“是直接凭借暴力而不受任何法律约束的政权”。就是说，在列宁看来，新政权是无产阶级民主与无产阶级专政的统一，他不受任何法律约束，因而也无须任何法律。毛泽东显然接受了列宁的这一思想。毛泽东也把宪政理解为人民民主与专政的统一，把宪法理解为巩固革命秩序、镇压阶级反抗、进行阶级斗争的工具。因此，在建国初期在一定范围里讲了几十年法律之后，就转而自己抛弃了法治走向人治了。据此，有人把毛泽东的法律观称为革命的法律观或阶级斗争的法律观，是不无道理的。换言之，中国共产党人从马克思主义那里并没有获得多少在新社会如何运用民主与法治相

结合进行建设的理论资源。

了解了这一点，就可以了解以邓小平为代表的当代中国共产党人在民主与法治问题上的觉醒，主要是从建国30年尤其是“文化大革命”在民主与法治问题上的惨痛教训中引出来的，主要是从实践中得到的。了解了这一点，也就可以了解这样一种必须把民主与法治相结合、必须使民主与法治同在同行的思想之得来是多么的难能可贵。这是马克思主义民主与法治思想在当代中国的巨大进步。

尤其值得一提的是我们关于民主与法治必须同在同行的思想在这些年的伟大实践中得到了进一步的深化，马克思主义民主与法治的思想在中国特色社会主义的土壤上又结出了新的硕果。这里，我指的就是前面我们曾经提到过的，我们党在本世纪初提出的党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这个思想应当说是马克思主义民主与法治思想发展的又一次新的提升。道理在于：在当代，政党、民主、法治都是世界政治文明的基本范畴，都是国家民主政治的基本元素。但在许多现代国家中，有政党、有民主、有法治，却没有真正和谐统一高效的民主政治。在中国特色社会主义民主政治的旗帜下，把政党政治、人民民主和依法治国内在地统一起来了。在这里，按照十六大的说法，“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”其中，党的领导是三者统一中的关键因素。所谓保证，就是党要保证民主与法治的统一，而绝不允许它们的分离；党要把民主置于法治的保护和规范之下，而不允许民主的缺失和无序；党要保证法治的至高无上地位和在法律面前的人人平等，而不允许任何组织和个人有凌驾法律之上的特权，更不允许出现无民主的法制。总之，党要以民主和法治的统一保证社会的公平与正义，保证社会的高效与有序。显然，在中国，党是有这个力量的。这样一种思想和实践，就使政党、民主、法治获得了和谐有效的统一形式，聚合了政党在现代国家治理中的强大功能，人民在民主管理国家和社会事物中的积极性和创造力，以及法治规范在现代社会所不可替代的重要作用。就其可能性而言，它能够

释放出的正面能量是资本主义政治模式所不可比拟的，也是传统社会主义政治模式所不可比拟的。

也正是在这个意义上，我们可以说，三者有机统一是民主与法治必须相互结合思想的新的提升，是马克思主义民主与法治必须同行思想的新的的发展。也正是在这个意义上，我们可以说，它是中国特色社会主义民主政治的核心内容，是中国特色社会主义政治发展道路的基本原则，也是中国特色社会主义政治模式的标志性理念。这个思想是中国共产党人对马克思主义政治学说的新发展和新贡献。我们应该为实践好这一伟大思想而不懈努力。

60 多年前，毛泽东对民主充满了单一的钟情；30 年前，邓小平为民主注入了法治；现在，我们则把政党、民主和法治统一在了一起。60 年走出了三步，这三步是不容易的，但却是实实在在的伟大进步。

【本文原载于《学习时报》2008 年 450 期（8 月 25 日）、452 期（9 月 8 日）】

关于发展我国民主政治的若干重要问题

● 侯少文*

10

十六大报告指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”积极稳妥地推进政治体制改革，提高发展社会主义民主政治能力，完善我国社会主义民主制度，这是一项非常艰巨复杂的系统工程。本文，就几个带有根本性、全局性、决定性、相关性的问题作一点探讨。

一、以党内民主带动人民民主的发展

这是发展我国民主政治必须首先解决的一个重大问题，第一位的重大问题。

十三大报告就曾经指出过：“以党内民主来逐步推动人民民主，是发展社会主义民主政治的一条切实可行、易于见效的途径。”十六大报告更是特别强调：“党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。”这是对认识党内民主极端重要性的一种全新表达，是对党内民主与党的先锋队性质、执政地位紧密联系的深刻揭示，也是对我国民主政治发展规律在认识上的深化。

什么是党内民主？

党内民主，就是在党内政治生活中，全体党员在一律平等的基础上，按照少数服从多数的原则，直接或者间接地决定和管理党的

* 作者系北京市政治文明建设研究中心顾问；中共中央党校教学部教授，副主任。

事务的制度。

工人阶级先锋队的党必须建立在民主的基础上。但是，在工人阶级执政党的建设史上，党内民主始终是一个未能得到很好解决的重大课题。可以说，这是上一个世纪八九十年代世界社会主义运动遭受重大挫折的根本性原因，党自身的原因。

苏联共产党是一个老党、大党，1898年成立，1917年执政，曾经辉煌过、卓有建树，但到1991年，建党不满百年，便丧失了执政地位并归于解散，可谓其兴也淳、其亡也忽。根本的问题不是领导人个人素质的缺陷，也不是内政外交的失误，而是制度上的弊端。“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，甚至会走向反面”，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。^①这个制度问题的要害，就是“离开民主讲集中，民主太少”，甚至没有民主。苏共在执政以前受沙皇专制统治这一社会环境的限制，党内不可能有充分的民主。党执政以后，列宁曾经下决心要解决这个问题，但未见成效。而列宁之后，党更是在背离民主的道路上越走越远，党的活力逐渐衰竭。苏共教训至为深刻。

我们党在执政以前，受恶劣环境的限制以及其他因素的影响，党内民主十分有限。执政以后，党的八大本来已经把发展党内民主提到了日程上，对民主集中制的贯彻作了扩大民主的调整，但是很快就因为党的指导思想出现的失误而中断了这一进程。正如邓小平所指出的：“从一九五八年‘批评反冒进’、一九五九年‘反右倾’以来，党和国家的民主生活逐渐不正常，一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上一类家长制现象，不断滋长。”^②这是造成我们党和国家的事业一再遭遇挫折，最终不能摆脱“文化大革命”厄运的根本原因。十一届三中全会后，我们党痛定思痛，把发展党内民主和人民民主坚定地置于“改革的总方向”（邓小平语）的位置上，党内生活出现了“伟大进步”，党生机勃勃，国家

^① 《邓小平文选》第2卷，第333页。

^② 《邓小平文选》第2卷，第330页。

兴旺发达。这一切，充分说明了“党内民主是党的生命”的真理性，党内民主确实是党的命运、国家的命运之所系。

现在，广大党员对发展党内民主的要求日益增强。发展党内民主必须从制度上解决党内权力过分集中的问题，以发展民主为主导，科学合理地配置权力，规范权力的运行，建立健全对党内权力有效制约和监督的制度机制，从而确保广大党员在党内生活中的主体地位。要抓住根本性的问题，自上而下与自下而上相结合地、逐步地、切实地、平稳地推进党内民主。早下决心、总体布局、制度为本、逐步推进，不能迟滞、不能迂回。

二、坚持和完善我国人大制度

这是发展社会主义民主政治又一个必须解决的重大问题，即人民怎样才能更好地、切实地当家作主的问题。

12

十六大报告明确指出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”这一论断，对于我国的民主政治和政治文明建设具有重大而长远的指导意义。问题在于，如何使这个“有机统一”从理论原则具体转化为现实生活呢？最重要的是加强制度建设，而制度建设中最重要的是加强人大制度建设。人大制度是人民当家作主最重要的制度安排，是我国民主政治建设最大的制度平台，是实现党的领导、人民当家作主、依法治国“有机统一”的理想途径，是发展我国民主政治的安全通道。

对我国人大制度的法理机制、历史经验和现实状况作一些更为深入的研究，可以把人大制度建设提升到一个更高远更广阔的境界。

作为一种权力配置和运作的形式，与世界上很多国家的代议机构相比较，我国的人大制度具有以下突出特点：（1）国家最高权力统一由全国人大所拥有，不搞权力制衡，这是与西方民主模式的最显著不同之处；（2）规模大，一院制，并且在县和县以上人大设有常委会；（3）除县、乡两级人大外，县以上人大由间接选举产生；（4）共产党执政，不存在党派斗争。这些特点背后的价值追求是：

(1) 充分体现人民当家作主的价值理念。人民当家作主是我国政治制度设计所追求的最高价值目标。一百多年来,从巴黎公社发端,经过苏维埃,我们从“老祖宗”那里传承而来一个天经地义、不可移易的理念,就是只有按照“议行合一”的原则建构国家权力机构,才能使人民当家作主得以真正的实现。(2) 决策的总效率高。在一个生产力发展水平比较低且又很不平衡、第一位的任务是发展经济的东方大国里,选择人大这样的制度,有利于加速中国的工业化、现代化进程。(3) 渐进有序地发展人民民主。(4) 有利于实现党的领导。

我国人大制度建设已经取得了重大成就,必须坚持这一制度,不能动摇,但又必须继续完善。

关于完善的问题,谈以下几点看法:

1. 逐步推行高层人大代表专职化

这是具有实质意义的举措。代表专职化,顾名思义就是代表以代表职务为业。人大代表不是“闲职”、“虚职”,也不仅是荣誉职务,而是国家职务、工作职务,代表确应以全部工作精力来履行代表职务。这样,才能与人大的国家权力机构的地位作用相对称。代表专职化将使代表结构发生质的变化,从而强化人大的监督职能。代表的专职化要求代表要有一定的办公条件,包括固定的工作场所及经费,高层人大代表恐怕还要配助手以至智囊班子。这是比较长远的事。按照各国议员制度的共性规则看,至少高层人大代表的专职化是或早或迟之事。问题是我们人大代表的总规模太大,财力负担重。即使我们的财力可以承受,这么多人大代表都是专职的也未见得就是好事。比较务实的做法是先从高层人大常委会委员专职化做起,即先从全国人大和省级人大做起,有条件的地级人大也可以试行。这可以叫做让一部分代表先专职起来。循序渐进,不急于求成。这件事做好了,将会使我国人大制度建设取得重大的进展,所带来的系统效应会是巨大的,特别是对于代表专注于人大工作、联系选民、向选民负责、受选民监督有直接的推动作用。

2. 适当缩小人大的规模

中国人大作为一个大国的代议机构,没有一定的规模会缺乏代

表性。但并不是说代议机构的规模越大，民主就越充分。代议机构的规模与民主的充分性并不一定就是正相关的关系。代议机构的规模过大，不仅会影响民主的效率，而且会影响民主的质量和真实性。据有关资料，全国各级人大代表总数是200多万近300万人。比较而言，各国的议会规模要小得多。这就启发我们思考一个问题：代议机构的规模多大比较适度？在这方面有没有属于政治文明的共性规则？人大的规模过大，一是不便于集会，一年开一次会，所以我国人大是两个层次，这是少有的；二是不便于议事，人多了发言的机会都很少，不要说充分发言，更不要说达到周恩来1956年所说的“大会上也可以辩论”的那种状态^①；三是容易把代表仅仅当成一种荣誉。调整人大的规模是一件大事，需要慎重地、渐进地、平稳地解决这个问题。

3. 完善选举制度

14

行使选举权是人民当家作主最直接的体现。只能坚持和增强，不能削弱和替代。我们的选举制度还不完善，干部群众议论比较多的是两件事。一是扩大直接选举范围的问题。不能否认直接选举比间接选举更民主，我们最终也一定要实现全国范围的直选。但扩大直选的范围又必须慎重。要逐步扩大，稳步扩大。自上而下地扩大或许成本会低一些。二是完善现有的选举制度。要更加充分地尊重和保障选民和代表的选择权，适度引入竞争机制。选择性和竞争性是选举的内在属性。选举人与候选人之间是选择与被选择的关系，选举人自主选择候选人，候选人之间是平等的竞争的关系。我们要尊重选举的规律，依靠健全法律和制度，循序渐进地完善我们的选举制度。

4. 完善人大的监督制度

应该抓住经济、政治生活发展中的重大问题、老百姓普遍关心的重大利益问题，运用法律的、制度的有力监督，促使政府和“两院”予以切实的解决。

^① 《周恩来选集》下卷，第208页。