

人大工作指导用书

人民代表大会制度的 理论和实践

刘 政 程湘清 著



中国民主法制出版社

人民代表大会制度的 理论和实践

刘 政 程湘清 著

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会制度的理论和实践/刘政,程湘清著
—北京:中国民主法制出版社,2003.1

ISBN 7-80078-708-7

I. 人... II. ①刘...②程... III. 人民代表大会制
研究-中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 004346 号

书名/人民代表大会制度的理论和实践
RENMIN DAIBIAO DAHUI ZHIDU
DE LILUN HE SHIJIAN

作者/刘 政 程湘清 著

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)
电话/63056983 63292534(发行部)
传真/63056975 63056983
经销/新华书店
开本/32 开 850 毫米×1168 毫米
印张/10.5 字数/272 千字
版本/2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷
印刷/廊坊人民印刷厂

书号/ISBN 7-80078-708-7/·557

定价/18.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

我国人民代表大会制度的特点及其历史发展·····	刘 政(1)
人民代表大会制度是适合我国国情的	
根本政治制度·····	刘 政 程湘清(28)
论我国人民代表大会制度的优越性	
——兼评“三权鼎立”制度·····	刘 政 程湘清(33)
改革开放以来人民代表大会制度	
建设的进展·····	刘 政 程湘清(51)
依法治国必须坚持和完善人民代表大会制度·····	程湘清(63)
应当系统地研究人民代表大会制度建设的理论·····	刘 政(77)
人民代表大会制度建设的几个理论和实践问题·····	程湘清(84)
关于人民代表大会制度研究中需进一步探讨的	
几个概念和提法问题·····	刘 政(97)
“议行合一”是不是人民代表大会制度的	
一个特点·····	刘 政(108)
加强人民代表大会制度史的研究·····	刘 政(116)

关于健全人民代表大会制度的四次

探索及需要研究的几个问题…………… 刘 政(124)

完善人民代表大会制度亟待解决的

若干问题…………… 刘 政(138)

邓小平同志关于民主法制的两个科学论断…………… 刘 政(145)

民主问题探索…………… 刘 政(152)

把理论上的民主变成活生生的现实…………… 刘 政 程湘清(174)

关于社会主义市场经济条件下的法制建设…………… 刘 政(180)

我国法制建设面临的新形势…………… 刘 政(190)

以“三个代表”重要思想为指导

开创人大工作的新局面…………… 程湘清(195)

关于人大工作中需要探讨的

一些问题…………… 刘 政 程湘清(206)

人大工作要开拓前进…………… 刘 政(218)

人大研讨班应重点学习研讨什么…………… 刘 政(226)

中国全国人大的组织制度、

立法程序和办事机构…………… 刘 政(232)

地方人大及其常委会行使四权的几个问题…………… 程湘清(243)

进一步发挥国家权力机关在依法治国中的作用…………… 程湘清(266)

我国现行宪法修改的原则、方式和程序…………… 刘 政(271)

改进和加强市场经济条件下的立法工作…………… 程湘清(285)

关于我国法律的分类问题·····	刘 政 程湘清	(290)
贯彻《代表法》 发挥代表作用·····	刘 政	(295)
我国差额选举的实践和思考·····	刘 政 程湘清	(310)
我国选举制度向民主化方向迈出重要步伐·····	程湘清	(320)
后记·····	刘 政 程湘清	(327)

我国人民代表大会制度的特点及其历史发展*

刘 政

根据个人学习宪法和有关法律,学习党和国家领导人关于人民代表大会制度的讲话和文章的体会,谈谈对我国人民代表大会制度的认识,简要介绍一下建国后人民代表大会制度的历史发展情况,供同志们参考。

一、人民代表大会制度的内涵和特点

什么是人民代表大会制度?这个问题须从国体和政体谈起。所谓国体,是指社会各阶级在国家中的地位,即国家的阶级性质。包括哪个阶级是统治阶级,哪个阶级是被统治阶级,对谁实行民主,对谁实行专政等。它标志着国家权力的归属。所谓政体,是指统治阶级用来组织自己的政权、实现国家权力的组织形式,是统治阶级为了反对敌人、维护自己而组织起来的政权体系。国体和政体是密切地联系着的,它们之间的关系是内容与形式的关系。国体是内容,政体是形式。一个国家采取什么样的政权组织形式,根

* 此文是作者 1998 年 9 月 22 日在九届全国人大常委会第三次法制讲座上的讲课的讲稿。

基本上是由这个国家的国体决定的。同时,也与每个国家的政治、经济、文化、民族等历史具体情况有关系。国体是决定性的,但政体也很重要,它反映着国家本质,对实现统治阶级管理国家的权力有重要作用。没有适当的政权组织形式,国体就表现不出来,国家权力就难以行使,阶级统治的任务就无法实现,直接影响政权的巩固。所以,各个国家的统治阶级都要选择一种最适合自己的政权组织形式。

人民代表大会制度是根据民主集中制的原则,通过民主选举产生全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,以人民代表大会为基础,组成整个国家机构,实现人民当家作主的一种政权组织形式。它符合我国国情,与人民民主专政的国家性质相适应。宪法规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。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。这是人民代表大会制度的核心内容。宪法还规定,民主集中制是我国国家机构的基本原则。这个原则是建立在国家的一切权力属于人民的基础上的。整个国家机构就是按照一切权力属于人民和民主集中制的原则组成并运转的。

根据宪法的规定,人民代表大会制度的内涵主要有以下几个方面:

(一)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。民主选举,是民主集中制的基础,也是人民代表大会的首要特征。如果不是民主选举产生的会议,就不能称为人民代表大会。这种选举,实质是一种权力委托,即人民把本来属于自己的权力,委托给自己选出的代表,由这些代表,代表他们去行使国家权力。可见,选举制度是人民代表大会制度的一个极其重要的内容。它表明了人民代表大会权力的渊源,即这种权力来自人民。人民代表大会必须代表人民的利益和意志行使权力,对人民负责,受人民的监督。选民或选举单位可以依照

法定程序,罢免自己选出的代表。

(二)国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。这一条是指人民代表大会作为国家权力机关,与政府、法院、检察院的关系。人民代表大会产生政府、法院、检察院等国家机关,并通过制定宪法和法律,再把人民委托给人民代表大会的一部分权力授予这些国家机关,由政府、法院、检察院分别行使国家的行政、审判、检察权力。这些国家机关决不能脱离或者违背人民代表大会的意志而进行活动。

(三)中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。这一条是指中央和地方的关系,即实行适当分权,发挥中央和地方两个积极性。全国人大及其常委会与地方人大及其常委会不是领导关系,而是法律监督关系、工作联系关系和一定的指导关系(主要指选举工作)。国务院对地方各级人民政府是领导关系。全国人大及其常委会、国务院决定了的事情,地方必须遵照执行,同时给地方以充分自主权。这样,既有利于统一领导,又便于发挥地方的积极性,加快社会主义现代化建设。

(四)人民代表大会及其常委会集体行使职权,集体决定问题,严格按照民主集中制原则办事。宪法规定了各级人大及其常委会的职权。全国性的重大问题经过全国人大及其常委会讨论决定,地方性的重大问题经过地方人大及其常委会讨论决定,而不是由一个人或少数几个人决定。这样就能够使国家的权力最终掌握在全体人民手中。为此,人大及其常委会制定了一系列会议规则和工作制度,这也是人民代表大会制度的一个重要内容。

我理解,以上四个方面互相贯通、结合,就构成了我国人民代表大会制度的基本内容。有的同志认为,人民代表大会制度仅仅是指人大及其常委会的各项制度。这种看法是不够全面的。这样理解大大缩小了人民代表大会制度的内容和范围。实际上,人民

代表大会制度不仅包括国家权力机关的各项制度,还包括国家权力机关与人民关系的规定,国家权力机关与其他国家机关关系的规定,以及中央同地方国家机构职权的划分等。如果不了解这些,就可能对人大的性质、地位和作用有不那么正确的认识,对说人大是国家权力机关就会感到不好理解。周恩来同志曾经指出,我们的政权制度是民主集中制的人民代表大会制度^①。这就是说,人民代表大会制度是以人民选举产生的人民代表大会为基础的整个政权体系、政权制度。全面地、科学地理解人民代表大会制度的内涵,可以使我們更好地实行这一制度,使所有的国家机关和更多的人了解这一制度,关心和支持人大的工作,真正按这一制度办事。

我国的人民代表大会制度,既同资本主义国家的“三权鼎立”制度根本不同,也与列宁、斯大林领导下建立的苏维埃制度有所不同。它有哪些特点和优势呢?

第一,我国人民代表大会制度体现了广泛的民主,是人民当家作主的最好组织形式。

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。国家的这一性质决定了,在我国人民是国家和社会的主人。12亿人民管理国家,总得有个组织形式。这个组织形式,就是全国人大和地方各级人大。它能够便利人民行使自己当家作主的政治权利,能够便利人民群众经常通过它参加国家的管理,从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性。彭真同志说,人民代表大会是全国人民管理国家的基本组织形式,是我们在政权工作中走群众路线的最好的、最有效的、最重要的形式^②。各级人民代表大会是在普选的基础上产生的。据近20年中历次县、乡直接选举的统计,享有选举权和被选举权的人数,占18周岁以

① 《周恩来选集》上卷第369页。

② 《彭真文选》第222—223页。

上公民人数的 99.97% 以上,参选率在 90% 左右。所选出的代表具有广泛的群众基础,包括了各阶级、各阶层、各地区、各民族、各方面的人士。人大代表来自人民,反映人民的意见和要求,代表人民决定国家和地方的大事。实践表明,通过人民代表大会这种组织形式,能够把人民内部不同阶级、阶层的共同利益集中起来,能够反映和协调各方面的特殊利益,把全国人民的力量凝聚起来,紧密地团结在党中央的周围,共同去完成社会主义现代化建设的任务。这是任何资本主义民主制度所不可比拟的。

相反,资本主义国家议会无论如何标榜“民主”,实质上都是被大资本家所操纵的。他们的选举,是一种金钱与权力的交易。据美国联邦选举委员会提供的数字,1994 年 11 月美国国会议员选举中,各路候选人在为自己拉选票的宣传战中共花费 5.86 亿美元。其中,参议院每个议席的竞选经费为 370 万美元,众议院为 39.4 万美元。在加利福尼亚州,一名共和党候选人和一名民主党候选人竞选一个参议院议席,竟花费 4300 万美元。在这种金钱较量的竞选中,很难设想有哪位工人、农民能当选。他们选出的议员,虽然也有一些有识之士,但大都是资本家和资产阶级的代理人、辩护士。恩格斯曾一针见血地指出,这些人把政治变成一种收入丰厚的生意,表面上是为国民服务,实际上都是统治和掠夺国民的^①。

我国的人民代表大会制度,与十月革命后建立的苏维埃制度也不完全相同。我国除了工农联盟外,还包括同其他爱国人士的联盟,具有更广泛的群众基础。

第二,我国人民代表大会制度充分体现了民主集中制原则,能够使各个国家机关协调一致地进行工作。

在社会主义制度下,形成了全体人民根本利益的一致。我国可以而且必须由人民代表大会统一行使国家权力;同时在这个前

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷第 335 页。

提下,对于国家的行政权、审判权、检察权等,也都有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察等国家机关能够在各自的职权范围内进行工作。国家机构的这种合理分工,既可以避免权力过分集中,又可以使各项工作有效地进行。人大、政府、法院、检察院都是代表人民利益、为人民服务的,他们的根本目标相同,只是分工不同,职责不同。人大同政府、法院、检察院之间的关系不是对立的,而是监督与被监督的关系。这种监督既是一种制约,也是一种支持和促进,它可以使政府、法院、检察院的工作以人民代表大会及其常委会为依靠,获得强有力的支持;又可以把政府、法院、检察院的工作置于人民代表大会及其常委会的有效监督之下,尽可能地避免失误。毛泽东同志早就指出,没有代表大会作依靠的政府,处理事情往往脱离群众的意见。只有以人民代表大会作依靠,政府的力量才特别强大^①。

资本主义国家大都实行三权鼎立或三权分立制度。立法、行政、司法三个国家机关之间经常摩擦、扯皮、互相牵制,致使许多重要国事无法得以及时决断。美国国会通过的法案往往被否决,仅在罗斯福任总统时就达 580 次之多。美国总统提出的议案常常被搁置,如提出建立海军部的议案得到国会同意用了 10 年,建立内政部用了 39 年,司法部用了 40 年,劳工部用了 45 年。一些资产阶级学者也认为,权力分立论不符合积极增进效率的原理,它是对国家权力及其行使人持怀疑的、不信任的、猜疑的态度为出发点的。美国第 28 任总统伍德罗·威克逊在《国会政体》一书中,总结美国实行这个制度一百多年的历史后得出的结论是:“这种制约和平衡,在实际生活中恰好是功过参半”。一些西方学者认为,他们国家实行这个制度,在一定程度上防止了个人独裁专制,保持了社会稳定,但也暴露了严重的弊端。

^① 《毛泽东选集》第一卷第 72 页、第二卷第 383 页。

对西方的三权鼎立制度,我们绝不能照搬。但关于分权和以权力制约权力的学说,是可以研究和借鉴的。1956年,毛泽东同志说,要专门研究如何划分权力。又说,美国发展快,其政治制度必有可以学习之处。我们反对它,只反对它的资本主义。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中也提出,关于不允许权力过分集中的原则要在宪法中表现出来。

第三,我国人民代表大会制度是党领导的人民民主制度,它便于实现党对国家事务的领导。

人民代表大会制度是党领导人民创立的,它的发展和完善也是在党的领导下进行的。没有共产党的领导,就不可能改变中国人民几千年来受奴役、受压迫的地位,就不可能建立人民民主专政的政权,也不可能实现社会主义的现代化。中国共产党的领导地位和作用,是在长期革命斗争中形成的,是我国宪法确认的,是由党的先进性以及它与人民群众的密切联系所决定的。我们党除了全国各族人民的根本利益外,没有自己任何特殊的利益。因此,党对人民代表大会的领导,有利于发挥国家权力机关的作用,便于把党的主张变为国家意志,动员和组织全国人民一起行动。

现代社会,几乎所有国家的政治制度都是以政党制度作基础和依靠的。三权分立制度是同资产阶级两党或多党分赃制度联系在一起的,议会成为资产阶级政党争夺权力的主要场所。我国决不能搞西方国家的多党制。如果那样做,必然要取消共产党的统一领导,从根本上损害全国各族人民政治上的团结和道义上的一致,导致政治纷争的局面,危害国家和人民的根本利益,破坏国家的统一和稳定。我们实行的是共产党领导的多党合作制,中国共产党居于领导地位,是执政党,各民主党派是参政党,具有宪法赋予的参政权力。这是区别于西方国家议会制的根本之点。

我国人民代表大会制度除了以上三个基本特点外,在组织形式上还有两个明显的特点。一是我们实行的是人民代表大会一院

制,不搞两院制。据统计,现在实行两院制的有英、美、德、日、法等 70 多个国家,其中以西方国家居多。采取一院制的有丹麦、芬兰、西班牙、葡萄牙、突尼斯、毛里求斯等 110 多个国家,一般是比较小的国家和发展中的国家。邓小平同志指出,我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这种体制符合中国实际,很有助于国家的兴旺发达,避免很多牵扯。^① 二是我国全国人民代表大会设立常委会,作为最高国家权力机关的常设机关。之所以这么做,是由于全国人民代表大会的代表人数较多,不便于经常开会,讨论问题,设立常委会便于全国人大闭会期间经常行使国家权力,更有效地发挥人民代表大会的作用。但不能说全国人大常委会也是一个最高国家权力机关。我国的最高国家权力机关只有一个,那就是全国人民代表大会。全国人大常委会隶属于全国人大,受全国人大的领导和监督,对全国人大负责并报告工作。可以说全国人大常委会是最高国家权力机关的组成部分。我国县级以上地方各级人民代表大会也设立了常委会,作为本级人大的常设机关。

二、建国后人民代表大会制度的发展过程

人民代表大会制度是一个好的制度,但是实行这一制度并不是一帆风顺的。在我们这样一个经历了长期封建社会、缺乏民主和法制传统的大国,真正实行这个制度会遇到很多困难和阻力。回顾建国以来的历程,人民代表大会制度的建设和发展,大体经历了四个阶段。

(一)建国初期的四年,从中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议向各级人民代表大会过渡。

中华人民共和国成立时,就确定了国家的政体是人民代表大

^① 《邓小平文选》第三卷第 220 页。

会制度。但是,建国初,由于召开普选产生的各级人民代表大会的条件还不成熟,采取了过渡的办法,即在中央由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权,选举产生了中央人民政府委员会,并赋之以行使国家权力的职能;在地方,则普遍召开了各界人民代表会议,逐步代行人民代表大会的职权,选举产生本级人民政府。人民代表会议与人民代表大会的区别,一是代表产生的方式不同,前者是协商产生的,后者是选举产生的;二是性质不同,前者是咨询机构,后者是国家权力机关(代行人民代表大会职权的人民代表会议,则具有国家权力机关性质)。

建国前夕和建国初期的四年,党中央和毛泽东同志非常重视召开人民代表会议的工作。从1949年8月至12月,毛泽东同志关于召开各界人民代表会议的文电有19篇之多。他要求把召开各界人民代表会议“当作一件大事去办”;认为这种代表会议是“党和政权的领导机关联系群众的最好组织形式”;要求“必须反对形式主义,每次会议要有充分准备,要有中心内容,要切实讨论工作中存在的为人民所关心的问题,要展开批评和自我批评。”^①“人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论,并作出决定。必须使出席会议的代表们有充分的发言权,任何压制人民代表发言的行动都是错误的。”^②“以既能保证会议由我党领导,又能养成民主精神为原则。”^③其他中央领导同志也有一系列精辟论述。刘少奇同志1951年2月在北京市人民代表会议上的讲话,系统地阐述了人民代表大会制度的性质和功效,提出了我们的基本口号是民主化和工业化。^④这是一篇重要的历史文献。中共中央就召开各界人民代表会议发出了三篇指示。中央人民政府委员

① 《毛泽东文集》第五卷第337页。

② 《毛泽东文集》第六卷第71页。

③ 《毛泽东文集》第五卷第337页。

④ 《刘少奇选集》下卷第603页。

会先后通过了省、市、县各界人民代表会议组织通则。政务院先后通过了区、乡各界人民代表会议组织通则。可以看出,建国初我国民主政治建设开了个好头,各界人民代表会议在团结和动员人民群众完成土地改革、镇压反革命、恢复和发展生产、民主法制建设等方面发挥了重要作用。

(二)从1954年到1966年,人民代表大会制度全面确立和曲折发展。

从1953年下半年起,在全国范围内进行了我国第一次空前规模的普选。在此基础上,由下而上逐级召开人民代表大会。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议召开,它标志着我国人民代表大会制度从中央到地方系统地建立起来了。这次会议通过的新中国第一部宪法,对人民代表大会制度作出了一系列具体的规定,并按照这些规定选举产生了全国人大常委会、国家主席、最高人民法院院长和最高人民检察院检察长,决定了国务院总理和其他组成人员。一届全国人大一次会议的召开和新宪法的制定,是我国民主和法制建设的里程碑。此后,从1954年9月到1957年上半年的三年,是人民代表大会的工作活跃的三年,也可以说是建国以来人大工作最好的历史时期之一。这三年,全国人大及其常委会通过了80多个法律、法令和有关法律问题的决定,审查批准了“一五”计划和年度经济计划、预算,决定了综合治理黄河的方案等。在人代会和全国人大常委会会议上,认真开展批评和自我批评,政治生活比较活跃。代表工作相当出色,根据毛泽东主席的提议,从1955年起每年组织全国人大和省级人大代表进行两次视察。还开展了代表检查工作的活动。周恩来同志指出,要进一步使人大代表参加对政府工作的检查,一直到检查公安、司法工作。^①刘少奇同志说,应当加强人民代表的视察工作,以便广泛

^① 《周恩来选集》下卷第207—208页。

地收集人民群众的意见,并且加强各级人民代表大会对于政府工作的检查、批评和讨论。^①这种检查、批评和讨论,类似于现在许多地方开展的对“一府两院”工作的评议。

但是,从1957年下半年反右斗争起,“左”的思想日益严重,民主集中制遭到损害,国家政治、经济、社会生活出现不正常的情况,人大及其常委会的工作也难以开展。表现在,人大和人大常委会会议不能按时召开,如二届全国人大第三次会议推迟了三次,与第二次会议间隔了23个月。宪法规定的一些职权行使受到影响,如年度计划、预算等在大跃进时期一再变化,拿不出东西来交人大审议。立法工作也基本停顿下来,监督工作更是流于形式。全国人大常委会副秘书长兼办公厅主任张苏回忆那时情况说,三年困难时期,人大开会要审议经济计划,国务院拿不出来。我请国务院秘书长拿一些东西来讨论,不然开会什么内容也没有。国务院秘书长习仲勋同志去找总理,总理说拿不出东西来讨论,也没有人可以来人大作报告。那时也根本没有法律需要立,确实无事可议。1962年之后,情况有所好转,但人大工作也没有恢复到1957年前的水平。这说明,1957年下半年之后,在近10年的时间内,人大工作基本上处于一种“徒有虚名,而无其实”的状态,很难发挥什么作用。

(三)“文化大革命”的10年,人民代表大会制度遭受严重破坏。

“文化大革命”开始后,首先停止了人大的活动。1966年7月7日,三届全国人大常委会举行第二十三次会议,这也是本届人大常委会的最后一次会议。康生到会上宣布说,一个轰轰烈烈的史无前例的无产阶级文化大革命运动开始了,这是全国性的大鸣、大放、大辩论、大字报的全面的大民主运动。在革命运动中,少开一

^① 《刘少奇选集》下卷第249页。