

人民代表大会与议会研究丛书

■ 顾问 张春生 王家福

人民代表大会 二十年 发展与改革

■ 主编 蔡定剑 王晨光

RENMIN DAIBIAO DAHUI
ERSHINIAN
FAZHAN YU GAIGE

中国检察出版社

人民代表大会与议会研究丛书

顾 问 张春生 王家福

人民代表大会 二十年发展与改革

主 编 蔡定剑 王晨光

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民代表大会二十年发展与改革/蔡定剑主编. —北京:
中国检察出版社, 2000.12
ISBN 7-80086-792-7

I. 人… II. 蔡… 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 (2000) 第 57720 号

人民代表大会二十年发展与改革

蔡定剑 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

电子邮箱: zgjcbs@263.net

电 话: (010)68650027(编辑) 68650025(出版) 68650016(发行)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市新科印刷厂印刷

开 本: 850mm×1168mm 32 开

印 张: 14.875 印张

字 数: 386 千字

版 次: 2001 年 2 月第一版 2001 年 2 月第一次印刷

印 数: 1—5000 册

书 号: ISBN 7-80086-792-7/D·793

定 价: 28.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《人民代表大会与议会研究丛书》

编辑委员会

顾 问

张春生 全国人大常委会法制工作委员会副主任
王家福 全国人大常委会委员、全国人大法律委员会委员
中国社会科学院法学研究所研究员

主 编

蔡定剑 王晨光

编辑委员会

郭道晖	杜钢建	陈斯喜	孙 潮	张 朴
郑允海	李 林	李尚志	张 骐	崔 伟
汪铁民	王文友	吴邦振	安晨光	王力群
董珍祥	焦洪昌	梁尔源	陆可浩	魏永德
朱言文	林 崎	路江通	张兴劲	朱开扬
高咏沂	周冶陶	曹承锋		

丛 书 序

代议制的产生，是人类社会有史以来政治制度最伟大的进步。它把人类社会从残暴的专制统治和无休止的争夺王权的战争中拯救出来，也把政治家从阴谋、政变、谋杀、篡权的恐惧中解放出来。真正实行代议制的国家，人民选举自己的政府，并通过他们决定国家的重大事情，人民成了统治者，因而能过上和平、稳定的政治生活，社会、经济走上持续稳定的发展道路。这也是西方国家近代强盛的主要原因之一。

当强盛起来的西方国家以坚船利炮打开中国大门以后，先是清末洋务派推行富国强兵政策，学习西方的先进技术，也打造坚船利炮。不料甲午海战一役，总吨位超过日本的清朝海军全军覆没，技术强国的梦想破灭。于是，资产阶级改良派提出“设议院、开国会、定宪法”的改新主张，认识到民主制度的建立比科学技术的引进更为重要。20世纪初，风雨飘摇的清王朝在走投无路的情况下，才被迫同意引进代议制度、制定宪法，但为时已晚，清王朝被资产阶级革命摧毁。辛亥革命孙中山建立了资产阶级议会，但很快被一帮旧军阀所蹂躏，“开国会，定宪法”变成了一场场闹剧。政变、暴力屠杀和混战取代了谈判、妥协和选举。面对反民主的持续暴力，以枪杆子来选举就成为必要的选择。在武装斗争取得政权以后，中国共产党人根据马克思主义的理论和苏联的经验，建立了新型的代议制度——人民代表大会制度。这个制度的建立标志着中国走上民主和平的道路。但是，长期以来，由于人所共知的原因，这个制度没有得到真正的落实，国家陷入阶级斗争和政治斗争的漩涡。人民代表大会一直被视为“橡皮图章”。1978年底，中共十一届三中全会确立发展社会主义民主，健全社会主义法制的方针，人民代表大会制度才开始获

得真正的发展。经过 20 年的发展，人民代表大会正在成为真正意义上的国家权力机关，这表明代议制在我国真正得以实行。

简要回顾代议制在我国发展的历史，是为了让读者了解代议民主制度在中国来之不易，中国人民为此奋斗了已整整一个世纪。而它在中国的健全和发展还有很长的路要走。在中国，发展代议制民主，当前就是要健全、完善人民代表大会制度。这需要政治家和全社会不断推进制度建设，更需要代议制的理论和思想在我们社会广泛、深入的传播和普及，因为中国并没有一次真正意义上的代议制民主思想的启蒙。只有代议制思想深入扎根于我们的社会，人民代表大会制度才有适宜生长的土壤。

近 20 年来，人民代表大会制度获得了长足的发展，从而大大提高了我国民主化和法治化的程度。随着民主法制的发展，人民代表大会将在我国政治、社会生活中扮演越来越重要的角色。随着人民代表大会职能的加强，迫切需要理论的指导和推动。但是长期以来，这一领域缺少理论的关注，人大制度的研究主要局限于实际工作者对一些实用性问题的研究。为了给人民代表大会制度的发展与改革提供理论支持，北京大学法学院成立了“人民代表大会与议会研究中心”。中心致力于代议制理论、选举制度和立法问题的比较研究。特别注重理论联系实际，以促进人民代表大会制度的发展与改革，推动中国的民主化、法治化进程。中心将紧紧围绕人民代表大会制度建设中的重大理论和实践问题，难点和热点问题，组织课题调研，定期和不定期地举办理论讨论会、专题报告会，开展海内外学者交流。中心把这些学术活动过程中的优秀研究成果编辑成这套《人民代表大会与议会研究丛书》。

本丛书就是为了给人大制度理论研究专家和学者提供一块开垦的园地，以活跃人大制度的理论研究气氛，提高人大制度理论研究水平，推动人大制度与实践的发展。它将采撷国内外有关民主代议制理论、宪政理论、选举制度、立法制度等方面的优秀著

作、论文、调研报告，有关制度建设和改革的可行性论证报告等，也包括国外的优秀译著。本丛书将是开放性的持续出版的园地，只要有思想理论价值，对实践有指导推动作用的，无论是国内还是海外、国外学者的优秀著作，只要符合本中心研究宗旨，都是我们所期盼的。

丛书的问世，旨在研究、传播代议制思想，推动人民代表大会制度理论研究和制度建设方面尽一点微薄之力。

人民代表大会与议会研究中心

2000年11月6日

代 序

——人大制度二十年发展与改革讨论会综述^①

1999年12月11日，北京大学法学院“人民代表大会与议会研究中心”和《中外法学》杂志社联合举办了“人民代表大会20年发展与改革理论讨论会”。本次会议有来自全国人大、地方人大以及大学、研究机构的30多位同志参加，还有部分海外、国外学者向会议提交了论文。这本文集是在提交与会论文的基础上精选部分论文，同时也收集了近年来有关杂志上发表的人大制度研究方面的优秀论文。它在一定程度上反映了20年来我国人民代表大会制度发展与改革的历程和前进的步伐，所取得的成就和存在的问题，分析了人民代表大会制度建设未来发展的前景和改革的途径。它对了解人民代表大会制度的历史、现状和未来有重要意义。

会后，《中外法学》杂志社发表了该次会议的综述。我们将这次会议的综述引以为序。

一、人大制度20年来的成就及存在的问题

十一届三中全会以后，是我国人民代表大会制度恢复重建和发展的新时期。总的来说，二十多年来人民代表大会制度的发展取得了世人瞩目的成就。

陈寒枫先生指出，20年来，我国人民代表大会制度发展与完善的历程是与以下三方面密切相联：首先，人大制度的发展与

① 综述发表于《中外法学》2000年第二期，作者为蔡定剑、傅静。

民主的发展紧密相联，人大制度是我国民主政治发展的主要内容；其次，人大制度的发展与法制建设密切相联，它是法制建设的动力；同时，人大制度的发展与我国政治体制改革的进程紧密相关，从党的十二大到十五大，完善人民代表大会制度都是政治体制改革的重要内容。

王亚平先生认为，20年人民代表大会有以下几方面制度性的发展：首先，人大立法巩固了人民代表大会制度，使其作为国家根本政治制度的地位得到复归。现在人大虽然还没有成为“钢印”，但早已不再是“橡皮图章”和“表决机器”，而至少是“塑料章”、“木头章”。其次，对选举制度进行了改革和完善，扩大了直接选举范围，实行选民或者代表联名推荐候选人的制度，实行了差额选举，这些措施使选举制度中的民主性进一步增强。第三，对国家的政权体制进行了改革，如扩大了人大常委会的职权，在县级以上人大设立了常务委员会等，使国家政权体制的运行更为顺畅。第四，人大内部的工作机制不断创新，设立了专门委员会并在立法制度、监督制度、议事制度、代表制度以及组织制度等各个方面不断完善。

在对人大制度的发展给予充分肯定的同时，与会同志也清醒地认识到目前仍然存在许多问题。比如：虽然从宪法和法律的角度看，人大是国家权力机关，拥有许多法定职权。然而，在现实中，有些权力并未落实。比如对法律、法规的违宪审查、对政府工作报告和预算的审查有的流于形式，质询权、罢免权就很少行使。人大事实上地位很低，不能充分有效地行使其法定职权。

郭道晖教授的论文，对地方人大发展中的一些关键性问题，如地方人大的建立，人大上下级关系，党与法、权与法的关系，人大监督问题等，作了历史背景的介绍和画龙点睛式的点评，使读者对人民代表大会20年来来之不易的发展有更深刻的了解。

路江通先生指出，人大制度发展最大的问题是人大职权不到位。原因是由于党的领导太具体、太直接，党应当通过人大管理

国家事务。他建议，在观念上，把人大真正作为国家权力机关，落实宪法、法律的规定；在组织上，把最得力的干部派往人大工作；在决策上，通过人民代表大会中的党员代表发挥作用；在制度上，坚持民主集中制和委员会制。解决人大职权不到位问题是依法治国中应解决的关键问题。

如何处理好党与人大的关系、解决人大权力虚置的问题引起了与会者的热烈讨论。蔡定剑博士分析了造成这一问题的原因：党与人大的关系以及人大在整个政治制度中的位置不顺、党的决策权与人大的重大事项决定权、党和政府共同决策与人大行使监督权之间都存在某种交叉，导致人大难以发挥应有的作用；历史上长期重视党的建设，不重视国家制度建设，忽视民主法治建设；人大自身的组织制度也有不适应履行宪法职权的地方，如代表大会人数多、会期短，人大常委会委员非专职化，难以真正行使职权的需要。为了解决这一问题，最重要的是：第一，理顺党与人大、政府的关系，尤其是党与人大的关系。过去政治体制改革主要解决党与政府职能分开问题，今后应主要解决党与人大职能分开问题。为此要深化政治体制改革，进一步改善党对国家机关的领导；第二，加强人大自身建设，对人大制度进行一些改革和完善（如选举制度改革），加强人大常委会建设和专门委员会建设，同时人大自身要强化机制，人大代表要提高素质，坚持严格依法办事。

龚刃韧教授在对这一专题进行总结性发言时指出，目前人大制度的发展已经到了关键时刻。我国人大制度尚未走出苏联模式（斯大林模式），我们应当有勇气反思历史、正视未来，建立适应社会发展趋势的人民代表大会制度。

二、人大立法工作的发展

20 年立法工作的总体发展

20 年来，人民代表大会制度建设最突出的成就，就是立法

成果丰硕。20年间，全国人大及其常委会制定和修改了法律257件，作出有关法律问题的决定108件，共365件（截止到1999年10月底），使我国从一个完全没有法制的国家变为基本有法可依的国家。

蔡定剑认为，20年来，中国人大立法权的发展经历了两个阶段：第一阶段从1979年到1992年，是计划经济法制阶段。立法以计划经济为基础，在工具主义思想指导下进行，立法的主要任务是强化行政权力和加强对经济的管理，政府在立法中起主导作用，法律主要是政府管理型的。第二阶段从1993年至今，是向市场经济转型时期的法制阶段。国家处于由计划经济向市场经济的急剧转变之中，法律也向适应建立市场经济和法治社会的需要转型。立法的主要任务是建立市场经济法律体系，进而建立有中国特色的社会主义法律体系，实现依法治国。为了适应这一变化，全国人大及其常委会的立法职能和观念也发生了三大转变：

在立法观念上，由经验立法转变为超前立法。所谓经验立法就是认为立法要在总结经验的基础上，成熟一个制定一个。它产生于经济立法以及对法律的工具主义认识。经验立法思想是一种片面的法律观念，导致了实践中的立法滞后和人大立法权旁落。它的出现有其合理性，反映了法制重建初期对立法的慎重态度，但面对市场经济中的全新问题，这一思想显得捉襟见肘。现在，已经认识到立法具有超前性，“以法律引导、推进和保障改革的顺利进行”，已经成为新形势下的立法指导思想。

人大在立法中的地位，从被动的角色转变为起主导作用。20世纪80年代，立法主动权都掌握在政府手中，人大完全是被动接受议案、积极审议、保证顺利通过。80年代末90年代初，人大在立法中的角色开始转变，逐步发挥主导作用，具体表现在：（1）制定立法规划。立法规划对法律起草和提案有约束作用；（2）重要的、综合性的法律议案由全国人大常委会工作机构或专门委员会自行起草；（3）委员长会议加强了对法律案的协调；

(4) 加强了对法律案的实质性审查。最后需要说明的是，全国人大在立法中起主导作用并不是指立法完全由它说了算，而是指它与国务院等提案单位的关系已经形成一种互动关系。

在立法指导思想上，由法律工具主义转变为权利保护主义。法律工具主义就是把法律视为强化社会管理和控制的工具，把立法看成是加强行政管理的手段，表现在立法之中就是重视政府权力而忽视社会权利，重视政府管理而忽视对公民权利的保护。20世纪80年代末期以后，人大立法思想开始转向保障公民权利，强调市场主体的自主、独立、平等，强调政府行为的合法性，强调公民与政府之间权利义务的平衡。《行政诉讼法》、《消费者权益保护法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》，以及《刑法》、《刑事诉讼法》的修改等一系列法律的制定和修改很好地说明了这一趋势。

人大立法在取得丰硕成果的同时，也暴露出了一些问题：立法质量急需提高，有的法律部门利益倾向严重，忽视对公民权利的保护，甚至把一些阻碍市场经济发展的内容用法律固定下来；有的法律过于原则，操作性差，难以执行；立法过程需要改善，立法程序具有强烈的行政色彩，立法的公开程度不够，立法的专业化程度不高，立法程序本身缺乏规范；法律之间相互冲突，缺乏协调，损害了法律的权威。

关于地方立法

20年来，地方立法的数量大幅度增加，地方人大在立法中的作用逐步增强，这对推动社会主义市场经济、民主政治的发展，以及全国性法律的制定、完善，起到了极大的作用。

孙潮教授运用社会学的方法，对地方（上海）立法中人大作用提高的原因作了实证分析，指出这一变化的深层背景是：首先，当前整个社会的语境发生了变化，法律与个人生活之间的关系越来越密切，人们对法律无论是在数量还是质量上的要求都有了很大提高，立法机关的地位也相应得到了提高；其次，人大常

委会的人员结构发生了变化，委员的平均年龄呈下降趋势，平均学历、专职化程度呈上升趋势，使得人大常委会有能力发挥更大的作用；其三，人大代表掌握的有关法律案的信息量发生了变化，有可能对法律案进行实质性的审查而不是走过场，这就进一步提高了人大的权威；其四，对人大议事程序的改进，有利于增加法律案的修改量，从而直接巩固了人大的权力。

在立法数量大幅度增加的同时，地方性法规的质量还亟待提高。崔伟先生认为，目前地方立法质量存在的问题有：（1）在制定地方性法规的过程中照抄照搬法律的情况严重，许多地方性法规内容雷同；（2）实践中存在着利用地方性法规保护部门利益和地方利益的情况；（3）地方性法规与法律、行政法规相抵触的问题仍未解决；（4）地方性法规的形式与结构需要完善；（5）地方性法规修订的随意性过大，影响了它的权威性。

关于立法解释

我国的法律解释制度可以分为立法解释和具体运用的解释，前者的主体是人大常委会，后者的主体包括最高人民法院、最高人民检察院、国务院及其工作部门。

王晨光教授和陈斯喜先生在提交的论文中，对我国法律解释现状作了考察，指出目前我国法律解释存在如下问题：人大常委会很少行使这一职权，立法解释的数量极少，而具体运用的解释则非常活跃。此外就立法解释本身而言，不但缺乏对解释机关的组织形式和解释程序的规范，而且在“立法解释”和“对法律的补充规定”之间也没有明确的界限。立法解释的问题随着“居港权案件”的出现开始凸显出来，从这一案件中可以看出这样一些趋势：（1）立法解释的程序性规定将显得日益理性、重要；（2）立法解释将由主动型解释转变为被动型解释；（3）法律的可诉性将日益增强。

为了完善立法解释，陈斯喜先生提出立法解释应遵循以下原则：（1）尊重立法原意；（2）维护法制统一；（3）适应客观情

势；(4) 弥补立法缺陷。王晨光教授提出完善制度的建议：第一，应适当扩大立法解释权的提案权单位；第二，改革人大常委会内部机构的设置，以便有效地行使立法解释权，如设立法律解释委员会；第三，制定人大常委会行使立法解释权的程序规则；第四，通过立法解释，强化宪法和法律的可诉性，使法律成为更有效的规范。

三、20 年人大监督工作的发展

20 年监督工作的总体评价

总体上看，监督工作获得了长足的发展。地方人大监督工作 20 年来可以说经历了两个阶段：20 世纪 80 年代不太敢直言监督，形式多于内容，口头多于行动，开展了一些监督工作的尝试；90 年代以后，监督内容逐步具体，监督方式逐渐增多，监督程序开始规范，监督工作从讳言监督到正视监督，从不重视监督到重视监督，并大量展开了对监督工作的探索，至于这些监督的实际效果还不好评价。目前，监督工作中还存在许多问题，这些问题都可以归结到一点：监督工作流于形式，缺乏实际效果，“认认真真走过场”的现象大量存在。

导致监督不力的原因有很多，比如 (1) 监督工作缺乏法律规范，在监督主体、监督内容、监督方式、监督程序、制裁手段等方面还需要用立法加以规定；(2) 监督者与被监督者之间的关系没有理顺，在如何处理监督工作与党的决定权的关系、监督机关与被监督机关之间的关系等问题上还需要进一步明确；(3) 一些同志的观念需要转变，一是认为监督就是找麻烦、设障碍，导致在实践中对监督工作有顾虑、不支持，二是对“监督就是支持”的提法没有正确理解，导致在实践中回避问题、不敢监督；(4) 监督越权、甚至违法的情况时有发生，监督行政化、司法化的现象也令人担忧。此外，还有一些同志提出应当从宪法的高度看待监督工作，建立违宪审查制度。

如何评价地方人大监督中的新形式

这一专题是本次会议讨论的热点之一。

董珍祥先生对地方人大常委会监督工作的新探索作了介绍。80年代以来，一些地方人大常委会在开展法律监督的过程中创造了几种新的监督形式。进入90年代以后，有的做法逐渐成熟完善，有的被赋予了新的含义，有的仍在探索之中。这些做法包括：执法检查、代表评议和述职评议（即“两评”）、个案监督、监督法律文书、执法责任制和错案追究制等。其中，执法检查已经成为县级以上各级人大常委会监督法律实施情况的普遍形式。

各级人大在监督方面进行的探索和实践，正在改变长期以来人大监督被动呆板、走形式的状况，然而，这些监督方式的制度化、规范化程度还比较低，在实践中表现出较大的随意性和不统一性，不利于人大监督职能的充分发挥。因此，应当首先认真探讨人大监督权的实质和内涵，然后“对症下药”。

完善人大监督方式，应当：（1）切实做到“一不失职，二不越权”，坚持依照法定程序进行监督，以督促引导为主，避免直接作出处理决断，同时监督行为自身应有一定的约束机制并接受民众的监督；（2）立足人大会议进行监督，工作可以在会下做，问题要在会议上解决；（3）从细化程序入手增强监督力度；（4）保持各种监督方式的综合配套。

为了实现监督方式的综合配套，一要实现监督方式的规范化和法制化，对宪法和法律规定的监督方式要在实践中进一步健全完善；对正在探索的监督方式应有明确的态度，其中行之有效的部分要尽快用立法加以规范；对现有的一些方式需要进行改造；二要保证监督方式的系统化和有效配置，使现有的监督方式一环扣一环，形成一个完整的监督系统；三要注意寻求外部力量的配合，比如新闻舆论监督、社会监督等等。

对于人大监督中的新形式，也有不少同志表示了担忧。汪铁民先生提出，现在一些地方热衷于监督制度的创新而忽视其实际

效果，导致工作中高成本、低效益。在实践当中，监督工作的运作效果取决于党委是否放权而不是人大自身的努力，一些法律规定的手段党委不让用、人大不敢用、代表不会用，导致在监督工作中出现了“大路不通走小路，正路不通走歪路”的怪现象。我们应当清醒地认识到目前监督工作中的繁荣局面可能是一种表面现象，地方人大的同志应静下心来多做一些依法行使职权的实事。

孙丙珠教授提出，对于人大能否监督党委的问题，宪法虽然没有明确的规定，但仍可以从中推测出肯定的答案。此外，应当先把宪法和法律规定的监督方式用好。她还对“监督就是支持”的说法提出质疑，认为监督就是纠正违法的行为，支持就是支持合法的行为，两者不可混为一谈。郭道晖教授指出，一些监督形式（如代表评议）缺乏法律依据，这就意味着监督法律实施的行为为本身就可能造成损害法律权威的后果。

还有同志认为，在目前有关监督权行使的法律规定尚不完备的情形下，一方面要尽可能地运用现有法律规定的监督方式，另一方面也不能忽视制度创新的作用。

关于预算监督

李诚先生把当前人大财政监督存在的问题归纳为四类十八个问题，对此提出加强财政监督的相应建议。他认为，议会制的历史发展表明，监督财政是议会监督权的核心。从发达国家的经验来看，随着社会的发展，财政监督在议会对政府的监督中将占据越来越重要的地位。我国1982年宪法和1994年预算法初步建立了“政府理财，人大监督”的预算监督模式。1998年全国人大常委会成立了预算工作委员会，全国人大常委会已通过了《关于加强中央预算监督的决定》。可以想见，财政监督在各种监督方式中的地位逐步上升，也将是我国人大监督工作的发展趋势。

安晨光、刘来宁先生对地方（甘肃）人大预算监督工作进行了回顾后认为，地方人大预算监督工作在取得很大进展的同时也

存在一些问题，比如：现行法律规定不完善，导致人大难以充分行使职权；人大的机构设置、人员配备和议事程序难以适应提高预算审批质量的要求；预算草案提交的时间太晚，人大没有足够的时间审议；预算编制的内容存在缺陷，人大审查难以深入；预算约束软化，不能严肃执行，影响了预算的权威。

对此，一些同志提出了如下建议：（1）完善预算立法，改革预算监督体制，追究预算违法行为的责任，将审计机关划入人大序列；（2）规范预算编制程序，将提前编制预算的时间延长，并确定预算报告的法定形式；（3）改进预算监督工作，监督机关提前介入以便充分收集信息、听取意见，对预算编制后的调整和预算的执行应当严格控制；（4）加强人大内部预算审查机构的建设。

四、人大制度的改革问题

选举制度的革新

20年来，我国的选举制度进行了三项重大改革：一是将直接选举人大代表的范围在农村由乡、镇扩大到县，扩大了人民群众直接参与政治生活的权利；二是实行选民或者代表联名推荐候选人，与主席团提名的候选人具有同等效力；三是实行差额选举，充分体现了民主、择优的原则。随着我国民主化的进程，在实践中出现了一些新情况，比如有的地方进行了乡镇长的直接选举。有同志认为，这些情况属于制度创新，代表了选举制度的发展方向，应当肯定。也有同志认为，这种选举就当前而言是不合法的，任何选举都应当依法进行，没有明确的授权不能随意突破。

关于政党与人大的关系

随着改革进入攻坚阶段，一些深层次的矛盾开始暴露出来。如何处理好党的领导与人大行使权力的关系，成为能否完善人民代表大会制度的关键。