

民主的构思

梓 木 等著

光明日报出版社

政治体制改革研究丛书

民主的构思

——论我国人民代表大会制度的发展与改革

梓 木 等著

光 明 日 报 出 版 社

一九八九·五

政治体制研究丛书编辑委员会

主 编：李盛平

副主编：刘在平（常务） 杨百揆

编辑委员：（按姓氏笔划为序）

王军涛	王志刚	王晓东	白若冰
仝志敏	冯 涛	曲培平	朱 勇
刘在平	刘庸安	孙立平	李 凡
李培华	李盛平	杨 明	杨百揆
吴知伦	闵 琦	肖金泉	沈国锋
怀效锋	陈 鹰	陈云生	郑 秦
张明澍	贺和风	贾 英	徐海宁
彭剑锋	谭 健	缪晓非	黎 鸣

民主的构思

梓木 等著

光明日报出版社出版

新华书店总店北京发行所发行

北京门头沟印刷厂印刷

*

开本851×1168毫米 1/32 13印张 350千字

1989年5月北京第1版 1989年5月北京第1次印刷

印数7,000册

ISBN7-80014-249-3/D·424

定价：5.20元

前 言

民主，是人类文明的一个重要标志。

民主，在人类文明史中召唤了多少仁人志士，多少人为之折腰倾倒，多少人为之孜孜以求。民主的话题，资产阶级讲了几百年，无产阶级讲了一百多年，在我们年轻的共和国也讲了近四十年。追求现代民主，几乎是现代世界的圣灵。

勿庸置疑，资产阶级最早树立起民主的旗帜，但是最广泛的民主仍属于无产阶级和广大劳动者占统治地位的国家。我国人民从“五四”运动时开始追求民主，到1949年建立起人民民主专政的国家。从此，中国人民走上了社会主义民主的道路。但是，迄今为止，中国的民主虽不能简单地类比于中国的经济而同属于不发达之列，不过它确实在发展当中。令人欣慰的是，我国人民在饱经沧桑之后，比过去任何时候都更关心起民主的建设来，寻求民主的进一步实现，如同中国干涸的大地需要改革的春雨沐浴一样。将来总会有一天，人们会象需要水和空气一样地需要高度的民主。

民主所包含的领域是十分广阔的。但是谁都会注意到，民主最根本的是国家制度，而国家制度中的议会制尤为显要。列宁说：“如果没有代议机构，那我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主”。我国的人民代表大会制即是中国的议会制，它于1954年经第一次普选产生后已有了34年的历史，比起一百届美国国会来，它年轻得很，并且同年轻的共和国一道遭受过由于不民主所带来的劫难。党的十一届三中全会以后，我国的人民代表大会制度有了新的起色，不断地得到巩固和发展，它在国家政治

生活中的地位和作用不断提高，在全体人民心目中的影响也日益扩大。可以毫不夸张的说，议会是实现现代国家民主的最高场所。

凡是热心中国民主政治建设的人，总要对人民代表大会制度的衰与荣表示关注。党的十三大提出在中国建设高度民主的政治体制改革的目标，同时指出它是一项长期而艰巨的任务。政治体制改革包括人民代表大会制度的改革。人民代表大会制度建设好了，对于健全我国的民主制度至关重要。人民代表大会制度犹如一部大型复杂的机器，要使其更好地运转，除了它的内部结构合理之外，还有一个外部科学配套的问题。本书仅仅是从研究我国人民代表大会制度的发展与改革入手，探讨我国有关的民主制度建设问题，而且是极其初步的。

本书不是一般的论文汇编，而是按照最初设想的基本框架和大思路组织作者系统写作的。考虑到外国议会制度有许多可吸取之处，能为我们研究中国人民代表大会制度的改革提供参照，本书特意收集、翻译和整理了外国的有关情况和资料，并占据了一定的篇幅。本书的作者大都是从事过人大的工作，并且矢志于人大制度改革的中青年。民主是一个古老的题目，我们的研究却起步不久，许多问题尚在探讨当中，书中各种观点见仁见智，偏颇之处也是有的。但求在与读者的交流中，使我们的构思更趋成熟。

本书献给关心我国民主制度建设，尤其是关心我国人民代表大会制度的发展与改革的人们。

梓 木

1989年3月

目 录

一、基本原则与理论

论健全和完善人民代表大会制度·····	梓 木(1)
试论建设具有中国特色的社会主义民主政治·····	卫 延(17)
对“议行合一”原则的理论探讨·····	吴 远(33)

二、历史与发展

人民代表大会制度形成与发展的历史回顾·····	袁瑞良(44)
我国人民代表大会制度的发展过程研究·····	尹中卿(61)
地方人大工作的发展与改革·····	袁瑞良 陈兰新(91)

三、职能与权力

民主化的立法与立法的民主化·····	郭道晖(103)
关于人大及其常委会任免权的思考·····	珂 骑(135)
我国权力机关法律监督的现状与改革·····	林 木(146)

四、选举与代表

进一步完善人民代表的选举制度·····	陈 默(158)
试论公民的不参选权·····	关 星(167)
全国人大代表名额确定依据探讨·····	闾 珂(177)
直接选举中代表候选人提出机制的改革·····	管恒新(190)
人大代表和委员的权力能力探析·····	王宗非(202)
全国人大常委会组成人员结构初探·····	吴开平(212)

五、人大工作制度

全国人大常委会议事规则的几点思考·····	许安标 (225)
全国人大专门委员会的议·····	李祖兴 (233)
人民代表大会的表决制度及其有关问题·····	李祖兴 (251)

六、外国议会制度参考资料

苏联苏维埃制度发展的历史与现状·····	(264)
苏联最高苏维埃常设委员会·····	(276)
苏、罗、保等国关于立法性议案的提出和审议程序·····	(279)
苏美等国议会常设委员会的产生和组成·····	(281)
波兰议会的改革·····	(283)
匈牙利选举制度的创新·····	(287)
南斯拉夫的代表团制·····	(291)
英、美、法等国议会的两院制·····	(299)
美国国会的立法程序及其主要特点·····	(306)
英、美、法、日等国议会法案审查的机构和程序·····	(312)
各国宪法通过的方式·····	(316)
法国的宪法委员会·····	(317)
西方国家的违宪审查制度·····	(319)
世界各国议会对政府的监督·····	(322)
西方国家议会监督政府的主要方式·····	(328)
关于外国议会的质询权·····	(332)
英、法议会的质询程序·····	(334)
日本国会的国队调查权·····	(337)
美国的财政监督官——国会总审计局·····	(339)
英、美、法、日、苏、联邦德国等国议会的 常设委员会·····	(343)
美国参议院常设委员会和特别委员会·····	(351)

日本国会的委员会制度·····	(356)
各国议会专门委员会的设置和职权·····	(359)
美、英、法、联邦德国等国议会的议事规则·····	(363)
西方国家议员的法律地位和作用·····	(369)
美、英、法、日、联邦德国国会议员的纪律·····	(379)
英、美、日议员与政党之间的关系·····	(382)
法国议员的权利与义务·····	(385)
外国议会的选举制度·····	(390)
各国办理直接选举的机构·····	(398)
几个国家议会的工作机构·····	(400)
关于美国国会机构人员的资料·····	(406)

一、 基本原则与理论

论健全和完善人民代表大会制度

梓 木

一、我国政治体制改革的 核心是促进政治民主化

我们改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。尽管我国的政治体制改革可以分解为多个方面或多重目标，但是从根本上说，民主化建设是核心，民主化应成为我国政治体制改革的基础结构。政治局面的稳定和管理体制的效率化固然十分重要，但它们都是由民主制派生的。如果没有民主制，政治局面的稳定只能是暂时的，而不是长远的，只能寄希望于个别领导人的权威性和领导层中的“人和”。效率化则属于运行功能，如果它的基础结构变了，在需要民主会议和共同决策的方面没有做到，造成决策失误，效率就可能反其道而用之，结果事与愿违。只有民主基础上的效率，才是最高的效率。当然，这里所讲的民主主要是指重大问题决策上的民主，讲国家根本政治制度上的民主，它是实现我国的长治久安和不跌大跟斗的重要保证。尤其我国是积几千年封建社会和较长期的半殖民地社会的历史而进入新中国的，民主制同商品经济一样不够发达，因而新时期建设民主化的任务就显得更为迫切和重要。

推动我国民主建设的原因是多方面的。首先，是政治生活本身的需要。如文化大革命的惨痛教训，固然同个别领导同志的思

想和作风有关，但从根本上说，是由于政治上的民主制度不健全，制度没有保障人民的民主权利，没有力量阻止这种显然不符合大多数人根本利益的事情发生。1978年到1980年间，邓小平同志几次提到政治体制改革的问题，主要是针对文化大革命的这种教训而言的。其次，经济体制改革不断深入，要求政治体制改革相配套。我国在农村经济搞活之后，又注重搞活城市的企业，使企业 and 国家都走上按经济规律办事的轨道。政企分开、政企分开、简政放权、政府职能的转变，既体现经济体制改革的要求，又构成政治体制改革的先导。由于实行有计划的商品经济，各经济实体利益问题突出，独立地位加强，既要求外部平等的竞争条件，同时提高了政治参与的热情。可谓微观决策独立化、分散化，要求宏观决策民主化。因此说，社会主义现阶段的民主，是属建设同商品经济相适应的上层建筑的组成部分。再次，新时期的社会生活、文化生活普遍要求政治生活的民主化。我国的改革是多方位的，不仅包括经济体制改革，而且还有科技、文化、教育等体制的改革，并带动社会生活观念、价值观念、思维方式等意识形态都相应地发生一系列的变革。寻根溯源，这些都与政治生活的民主化有深刻联系，必然对政体体制改革带来一定冲击力。

当前民主化建设的重点是改变权力过分集中的现象。民主化建设也包括多方面、多层次，但关键是解决权力过分集中的问题。权力过分集中，妨碍社会主义民主制度的实行，往往导致个人专断独裁，妨碍和破坏民主，或使民主流于形式，妨碍经济体制和其他体制的改革。权力过分集中在哪里？邓小平同志在1980年《党和国家领导体制的改革》一文中讲：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是第一书记，……党的一元化领导往往因此变成了个人领导。全国各级都程度不同地存在这个问题”。“我们在历史上多

次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义，闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权”。怎样把过分集中的权力分解或分散开来？分权主要应当按职能进行。它包括两个方面，一是纵向放权，二是横向分权。过去我们搞经济体制改革侧重于纵向放权，已经开始或将要进行的政治体制改革，有其放权的部分内容，但主要是横向分权。纵向放权包括，国家将管理经济的一部分权力下放给地方，地方将一部分权力下放给企业，减少中间管理层次，以增强企业活力。同时在改革的过程中，必然碰到横向权力之间的摩擦，这就涉及到政治体制的改革。实践证明，横向分权比纵向放权更难实现和处理。企业党企分开，农村政社分开，都属于横向分权，是属于经济体制改革深入发展所带来的政治体制的变化。横向分权要在不同层次上展开，包括中央、地方、企业以及村镇。邓小平同志讲，“过去在中央和地方之间，分过几次权，但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权的问题。”在中央和地方，横向分权的一个基本方面是党委、人大、政府之间权力的合理划分和配置。尤其是各级人大，不仅要做到宪法承认其是国家权力机关，而且应从实际上成为我国政治生活中名符其实的国家权力机关。

二、改善党对国家的领导方式

必须努力发挥人大的作用

根据我国建国后的政治经验，党对国家的领导方式需要有所改进。其中，努力发挥权力机关的作用，即发挥人大的作用是重要的一环。人民代表大会制度是我国根本的政治制度，健全和完善人民代表大会制度，不仅对于改善党的领导，而且对于发展社会主义民主都具有普遍的意义。为此，有必要提出和解决下述几个认识问题。

1. 党在新时期领导方式的转变

党在革命战争时期，没有掌握政权，那时直接实行党指挥枪的原则。社会主义时期，党掌握了政权，并成为唯一的执政党，社会主义经济建设成为首要任务。这时，党如何领导国家，如何利用国家的形式来领导社会主义建设，应该是摆在党面前的一个新课题。换句话说，党通过国家的形式来领导，改变过去党指挥一切的现象，是党在社会主义时期领导方式的一个重大转变。1956年我国完成了生产资料所有制的改造，党的中心工作就应当转移到经济建设上来，而这个转移一直推迟到1978年党的十一届三中全会才实现。与此同时，党的领导方式也要相应地发生转变。邓小平同志指出，“党成为全国的执政党，特别是生产资料私有制的社会主义改造基本完成之后，党的中心任务已经不同于过去，社会主义建设的任务极其繁重复杂，权力过分集中，越来越不能适应社会主义事业的发展”。党对国家和人民的领导方式转变的一个重要特点，是利用政权组织形式来进行，即利用国家权力机关和政府机关来行使其必要的职能，把过去一些直接由党管的事情转移到国家权力机关和政府部门去管，而不再由党向人民直接发号施令。这样，通过权力的适当划分，不仅不会削弱党的领导，反而会有利于实现党的卓有成效的领导。党在新时期的领导，主要是政治领导，即政治原则、政治方向和重大政策的领导。具体地说，包括使党的路线、方针和政策，部分地变成国家法律和法规以及政权组织的决议来实施，向国家机关推荐重要的干部，通过党组织的活动和党员的先锋模范作用来实现党的路线、方针、政策等等。不能说党包揽一切、指挥一切才是最好地实现党的领导。

2. 消除“以党代政”，理顺党同人大的关系

过去我们所面临的一个实际问题是“以党代政”现象严重。如果说经济体制改革的内容之一是解决“以政代企”的问题，那么政治体制改革的内容之一则是解决“以党代政”的问题。以党

代政，不仅是指党委代替了政府的工作，而且代替了权力机关的工作。正由于此，人大同政府的关系问题经常反映为与党的关系问题。所以，党政分开不仅是党同政府的职能要分开，即同权力机关的执行机关的职能相分开，而且要同权力机关本身的职能相分开。近几年来，在党政分开方面已有所进展，尤其是政府的职能开始不断强化，人大的权力和地位在宪法上也给予充分肯定。但在实际上，人大除立法的作用得到重视和明显加强以外，其他方面的权力和地位并没有得到相应的重视，职权没有得到充分的发挥，以党代政的事情屡有发生。

以党代政的弊端是严重的，既使党陷入琐细的日常事务之中，又使国家机关难于独立负责地开展工作。表现在与人大有关的问题上，例如，各级政府部门之所以有时对人大不够尊重和负责，其主要原因之一，就是许多决定都是由党委做出的，政府习惯于向党委负责，而不习惯于向人大负责，认为是“费二遍事”，“走形式”。这是市、县、区一级人大普遍存在的现象。人大的一切权力都按照法律来实施的，宪法只规定了人大对政府工作行使监督权力，而没有规定对党委工作行使监督权力，于是党委和政府联合作出的决定，或政府执行党委的某项决定，人大就很难对其实行监督。按照我们国家的领导体制，政府本来应当首先对人大负责，因为它是人大的执行机关。对人大负责，主要就是对人大制定的法律和通过的各项重大决定负责，其余就在于充分发挥政府部门的积极性和创造性。否则，什么事都由党来管，由党来做决定，这既使人大的某些权力落空，又可以使政府推诿责任。遇到什么问题都去找党来解决，矛盾的主要方面集中到党委身上，降低了政府独立负责的精神，结果使党的政治领导变成了行政领导。并且各级党组织的工作精力有限，由于陷入不正常的琐细工作之中，往往使大事无暇考虑或考虑不够，以至出现“党不管党”现象，甚至使一些党务干部着力去抓行政权力，影响了党的自身建设。再如，正是由于存在以党代政现象，才导致

“党大法大”这种模糊认识。本来，党领导人民制定法律，党也要在法律范围内活动，这已经为我国的宪法和党章所明确。并且各级政府如果违法，是可以纠正的。但是由于实际生活中过多的以党代政，人们先将党的领导同某级党组织或个别领导人的决定相混淆，然后拿其中一些错误的决定同人们在社会组织生活中合乎法律的行为相对照，造成了“党的领导”同某些法律规定相“矛盾”的假象。

在国家政治生活中，党和人大具有不同的职权。党作为社会主义事业的领导核心，必须发挥对整个国家的领导作用。但是，党组织不是国家权力机关，不能代行国家权力机关的职能，不应直接管理国家和社会事务，党组织的领导人也不能代替国家机关领导人行使国家权力。党的主张和决议，原则上只对全体党员有约束力，只有通过国家政权的形式，才能对全体人民有约束力。

党制定国家的大政方针，可以通过人大去实现。这不仅是一个领导方式或手段的问题，而且是为了保证达到全体人民行使国家权力的目的。努力健全和完善人民代表大会制度，充分发挥它的作用，这是党领导和支持人民当家做主的体现。党对人大工作要起领导作用，但不是采取命令指挥的方式，而是通过提出建议，由人大审议通过，然后到全体人民当中贯彻执行。此外，人大通过的法律，是属于党领导下制定的法律，党必须严格遵守。党章和宪法都规定了党必须在宪法和法律的范围内活动，这一原则的确定，表明了党置身于人民之中，而不是凌驾于国家之上的超级组织，这是我们党成熟与进步的重要表现。

3. 民主的一项最重要内容是指国家制度，而不仅仅是一种作风和组织原则

什么是民主？民主一词的本来含义是“人民的权力”、“人民的统治”。列宁指出：“民主是一种国家形式，一种国家形态。”民主相对于独裁专制而言，较为广泛的资产阶级民主是在

反对封建专制的斗争中诞生的。由于公有制的原 因，社会主义民主应是最广泛的民主，又称人民民主，即人民当家做主来管理国家和社会事务。我国宪法明确规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民”。扩大社会主义民主，就是进一步实现人民群众通过各种有效的途径和形式，参与管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，从而履行人民当家做主的权利。

人民怎样当家做主呢？怎样行使自己当家做主的权力呢？宪法明确规定：“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”。“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会”。10亿人民当家做主需要有个组织形式，这个组织形式就是全国人民代表大会及地方人民代表大会。全国人大常委会的权力是全国人民代表大会给的，全国人民代表大会的代表，是经全体公民选举产生的，因此说全国人大的权力是全国人民给的。这就是一个民主的国家形式。列宁讲：“如果没有代议机构，那我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主”。我们决不能搞那种无秩序的实质是无政府主义的大民主。我国建设民主政治可以有 许多方面，多种渠道，但是最根本的制度保证是健全人民代表大会制。这是由我国宪法确定和维护的，是属于我国的“宪政”。完善我国的民主制度，首先应当完善各级人民代表大会制度，提高它在国家政治生活中的地位和作用。因此必须明确，民主首先是一种国家制度，这是民主的最本质的含义。至于我们工作中的民主方法，民主作风和民主集中制原则，则是由此派生出来的另外一重含义。

4. 党内民主不能代替社会主义国家民主或人民民主

我们国家是由中国共产党领导的，中国共产党是执政党，党内民主制度的健全与否对国家民主产生巨大的影响。可以说没有党内民主，很难实行国家民主，这一点已经被过去的历史所证

明。但是人们往往以为有了党内民主，似乎就实现了社会主义国家民主，这是一种误解。党内民主的实现为建设社会主义国家民主奠定基础或创造有利条件，但是前者不等于后者，也代替不了后者。党内民主和国家民主具有许多不同的特点。首先，从范围上说，党内民主是就党内而言，指全体党员的民主权利；国家民主则是就全体公民而言，包括全体公民的民主权利，因而具有更广泛的意义。其次，从内容上说，共产党虽是人民群众中先进阶级的代表，但它不是国家组织，党内民主不是党员也不是人民行使国家权力的问题；国家民主则是人民群众通过代表大会的形式，行使国家各方面的权力，这种作为国家形式的民主与党内民主是有严格区别的。再次，党内民主和国家民主的作用方式和特点也有所不同。党内民主主要是表现在民主作风和组织原则上，是批判地借用了作为国家形式的民主的结果。共产党是阶级斗争的产物，首要目标是建立无产阶级专政，并以此走向人民民主。党在不同时期根据不同需要可以对党员有不同的要求，党的根本组织原则是民主集中制，有的时候可以更强调集中和纪律，来约束全体党员执行中央的某项决定，以求与中央保持一致。过去党内的集中制往往能得到体现，而民主制则体现得不够好，很大程度上就是因为党内民主往往局限在作风和一般的组织原则上。作为作风，可以发扬也可以不发扬，作为组织原则，尚未真正做到法律化和制度化，因而可能遭到破坏；体现国家民主的人民代表大会制是属于社会主义的议会制，且不说议会制从诞生时起即是民主的政治的产物（即从内容到形式都是直接表现民主权力、民主意志和民主程序的），仅就全国各级人大代表和常委会委员来说，他们完全可以根据所代表的群众要求自由发表意见，自由表决，而不受某种特定的约束。人大作为一级决策组织，其决策方式与党委和政府具有不同的特点，它在更大范围内实行集体决定问题。人大决定的所有问题都是采取集体表决方式，不论职位高低，每人一票，以多数票通过为准。从这个意义上说，它具有更

高程度的民主。

可见，社会主义国家民主制度是相对于党内外的一种独立的和更广泛的民主制度，它不仅对于共产党和其他党派的活动起到一种民主监督和制约的作用，而且拥有根据全体人民的利益和意志决定国家事务和国家前途命运的权力。这是一种深刻的政治制度，而不是一般的民主作风和组织原则。这一制度若不建立，仍不能保证文化大革命一类事情不再发生。随着我国政治体制改革中党内民主的发展，国家民主制度的建设也应有新的起色，使之成为确保国家长治久安和管理高效化的一块基石。

5. 发展社会主义国家民主，必须健全社会主义法制

没有法制保障的民主是不可靠和不坚实的。过去我们国家也有不少讲民主，但是由于没有法制保障，经受不起文化大革命一类事情的冲击。因此，要使我们国家的民主制度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，就必须使这种民主制度切实得到法律保障，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和长期性。

我国的法制以建设民主制度为重点，同时还要为经济建设、文化建设和其他方面的建设和改革服务。党的政策和主张不能代替法律行事。战争年代和解放初期，我们党主要依靠政策办事，以后逐步过渡到不仅依靠政策，还要建立健全法制，依法办事。特别是党的十一届三中全会以来，我国的法制建设切实引起了高度重视。这也是党通过国家的形式实施领导方式转变的表现之一。

法制建设离不开人民代表大会及其常委会的工作保证。人民代表大会及其常委会的一项主要工作任务，即是制定和通过法律，并且监督法律的实施。因而，完善人民代表大会制，是实现我国政治民主化和加强法制建设的制度保证和组织保证。

总之，党既然需要通过国家的形式来领导社会主义建设，就