



中国人大制度

蔡定剑 著

社会科学文献出版社

中国人大制度

蔡定剑 著

CW01/09

社会科学文献出版社

北京·1992

(京) 新登字028号

中国人大制度

蔡定剑 著

社会科学文献出版社出版发行

一二〇二印刷厂印刷

850×1168 1/32开本 13.5印张 350千字

印数00001—8000

1992年8月第一版 1992年8月北京第一次印刷

ISBN 7-80050-285-6/D·61 定价：6.90元

版权所有 翻印必究

前 言

我们说现代社会是民主社会，有两个根本性标志：一是有宪法，二是有议会。正是这两点，把现代民主社会与封建集权专制社会区别开了。宪法给国家权力划定了范围，并规定了行使权力的方式，从而使国家权力如同野马戴上了笼头，牛加上了轭一样，变得可以驾驭、操纵。议会则使过去由个人掌握、任意行使的国家权力，变为由众多的人来掌握，并按人民的意志行使。国家通过议会这种形式，实现了主权在民的政治理想。议会通过立法这种手段，使国家一切权力都必须遵照民意行使，因为国家一切公共权力都要依法行事，而法律就是议会按民意制定的。这就是现代社会议会的功用。可见，议会是现代民主制度的核心内容。

本书将给大家介绍的就是中国议会。虽然它不称议会而叫人民代表大会，但它们的功用是相同的，区别仅在于资产阶级议会不能真正实现它的本来功用。以人民代表大会为主要内容的人民代表大会制度，是我国民主政治的核心内容，健全完善人民代表大会制度，是建设高度社会主义民主的根本途径。人大首先是个立法机关，它把人民的意志变成法律，通过依法办事，从而在根本上实现人民当家作主。人大又是一个监督机关，它产生其他国家机关，同时又监督这些机关按自己制定的法律和所作的决定行事，从而保证人民的意志在执法和国家管理活动中的真正实现。人大还是个民意机关，它能最广泛地联系人民群众，了解民情民意，通过人大代表的发言，提议案、建议和批评，反映人民意见和要求，沟通政府与人民的联系，排解群众的情绪，使政府更好地为人民办事。国家大事按人民意志决定，国家权力按民意的法律行使，并受到民意机关的监督，这就是人民当家作主，这就是国

家权力属于人民，这就是最大的民主。现代社会民主虽然有很多形式：如公民行使宪法的各项政治自由权，通过游行、示威等方式表达对国家事务的意见；行使申诉、控告、批评、建议的权利，以表达对国家机关和国家机关工作人员的意见；建立基层自治和企业自主管理制度，以实现人民对社会、经济、文化事务的直接管理，等等。这些都是实现民主的重要途径。但它们都不能像人民代表大会制度那样广泛地从根本上保证和实现人民管理国家的权利，并且上述民主形式的实现还都得依靠人民代表大会制度这一根本民主形式作保障。在中国，离开健全人民代表大会制度，发挥人民代表大会的作用去谈民主，就会舍本求末，陷于空话。

健全人民代表大会制度，是保证国家和社会稳定的重要机制。国家和社会稳定至少有两个重要因素：上面决策正确，顺乎民意，建立有法制，能依法办事；下面民意畅通，群众的意志和利益得到反映和实现，群众的不满情绪能得到排解。就是说，国家和社会稳定最根本的要靠民主，民主不健全，就会出现政治动荡。在国家重大决策上，缺少民主，个人说了算，决策失误就多，失误多，国家怎么能稳定。民主不健全，人民群众的正当利益和要求得不到体现和维护，群众的不满情绪得不到疏导和排解，就会潜伏着政治动乱。没有法制，国家权力没有限制，政府没有约束，社会没有规则，公民无所遵从，社会就没有秩序，国家就不可能稳定。而我国的人民代表大会如能正常地运转，充分发挥作用，就能较好地实现国家重大事情决策的民主化、科学化。国家决策失误就会减少，社会就能稳定。人民代表大会这一立法监督机关发挥作用，就能建立健全的法制。人民代表大会这条最大的民意渠道能畅通，人民的意志和利益得到反映和实现，群众的不满情绪能通过它得到排解，就会大大减少街头的不满行动。可见，人民代表大会制度健全和发挥作用，使国家权力有限制，政府有约束，社会有规则，公民有遵循，国家就会有秩序，社会、

经济就会走上健康、持续、稳定的发展道路。

健全人民代表大会制度，不光是政治民主和国家稳定的需要，还是建设现代化国家的需要。议会是人类社会政治制度文明的果实，没有健全的议会和民主政治，就不堪称为现代化国家。所以，我国在实行现代化的进程中，一定要高度重视人民代表大会制度的建设。

本书的写作意旨力求全面、准确、客观地把人民代表大会制度描述出来。就像对待一台机器或一个产品的说明书一样，把它的制造原理、结构和如何运转、使用的情况介绍给读者。让大家了解它，并积极参与它的操作和运用，还为那些关心中国民主政治建设的人们提供一个改进它的基础。在写作技术上，尽量把法律规定和实践中比较定型的基本概念、基本制度、基本理论加以阐述。以全国人大制度为主，兼论地方人大制度。对人大制度建设中的重点和难点理论问题，毫不回避地提出，并力图作出解答。但我希望避免在阐述过程中以我个人的浅陋之见，挡住更多有见地的人们智慧的眼睛。

人民代表大会制度建设，是实现我国民主政治的必由之路。各级人大代表和各级人大工作者对此担负特殊使命，每个中国公民对此也负有重要责任。我想以本书给工作在各级人大战线的人大代表和人大工作者以启发和参考，也想以本书唤醒和强化我们社会对人民代表大会制度建设的意识，使广大人民群众积极关注、支持和参与人民代表大会制度建设。

作者

一九九二年三月于亚运村

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

第一编 总 论

第一章 人大制度建设理论.....	(2)
第一节 马恩的人民代表制观点.....	(2)
第二节 列宁对人民代表制的发展.....	(7)
第三节 代表制理论的中国学说.....	(13)
第四节 人大制度建立原因探.....	(17)
第二章 人大的性质、地位和作用.....	(22)
第一节 人大和人大制度的概念.....	(22)
第二节 人大与人大制度的性质.....	(25)
第二节 人大的地位.....	(28)
第三节 人大的作用.....	(35)
第三章 人大的由来与发展.....	(42)
第一节 苏联苏维埃制度的产生及演变.....	(42)
第二节 我国民主革命时期的代表制度.....	(49)
第三节 人大制度的建立和发展.....	(53)
第四节 人大制度建设的历史总结.....	(64)
第四章 人大制度建设原则.....	(70)
第一节 一切权力属于人民.....	(71)
第二节 民主集中制.....	(74)
第三节 “议行合一”析.....	(80)
第五章 外国议会与中国人大.....	(85)

第一节	议会产生的理论背景	(85)
第二节	议会的产生与历史发展	(88)
第三节	议会的组织	(94)
第四节	议会的职权	(102)
第五节	外国议会与中国人大比较	(114)

第二编 组 织

第六章	人大代表的选举	(121)
第一节	代表选举的特点	(121)
第二节	代表名额	(125)
第三节	代表选举程序	(134)
第四节	完善选举制度	(144)
第七章	人大代表	(152)
第一节	代表制理论	(152)
第二节	代表资格条件	(159)
第三节	代表资格的丧失	(167)
第四节	代表的职责和义务	(171)
第五节	代表行使职责的保障	(178)
第八章	人大的组织体制	(185)
第一节	人民代表大会	(185)
第二节	常务委员会	(193)
第三节	专门委员会和临时委员会	(206)
第四节	人大上下级关系	(212)

第三编 职 权

第九章	立法权	(221)
第一节	立法权与立法权限	(221)

第二节	立法工作的指导原则	(234)
第三节	立法程序	(244)
第十章	决定权	(258)
第一节	决定权的功用	(258)
第二节	决定权的含义、范围和种类	(260)
第三节	行使决定权的程序	(267)
第四节	如何行使决定权	(270)
第十一章	任免权	(277)
第一节	任免权的意义和作用	(277)
第二节	任免权的范围、方式和程序	(281)
第三节	如何行使任免权	(294)
第十二章	监督权	(301)
第一节	监督权的概念和特征	(302)
第二节	监督权的主体和对象	(306)
第三节	监督权的内容	(310)
第四节	监督操作标准	(317)
第五节	监督权力结构	(322)
第六节	加强人大监督	(332)

第四编 运 行

第十三章	人大会议	(339)
第一节	会议制度概说	(339)
第二节	代表大会会议	(347)
第三节	常务委员会会议	(362)
第四节	专门委员会会议	(368)
第五节	如何开好会议	(369)
第十四章	人大联系群众制度	(376)
第一节	代表视察制度	(376)

第二节 人大联系制度	(382)
第三节 人大信访制度	(387)
第十五章 人大办事机构	(393)
第一节 办事机构的性质和任务	(393)
第二节 国外议会服务机构	(396)
第三节 全国人大办事机构	(401)
第四节 地方人大办事机构	(408)
第五节 加强办事机构建设	(416)
结束语	(420)
后记	(422)

第一编

总 论

人民代表大会制度，是国家根本政治制度，是社会主义民主的根本标志，是国家政治稳定之所在，是公民自由民主权利之所系。然而，这个制度是怎么产生的？它的理论根据和实践源流是什么？其性质、地位和作用如何？它根据什么指导原则建立？它与国外议会制度是什么关系又有何特点？等等。这是阐述、研究我国人民代表大会制度首先需要回答的问题。为回答这些问题，本编设置了五章：即人大制度建设理论；人大的性质、地位和作用；人大的由来与发展；人大制度建设原则；外国议会与中国人大。

第一章 人大制度建设理论

要介绍、研究人民代表大会制度，需从人民代表大会制度建立的理论根据和指导原则开始说起。首先需要回答的问题是：中国的人民代表制度是在什么理论指导和实践背景下建立的，为什么会建立这样一种政权组织制度。

中国政权是在马克思主义国家学说指导下，并通过中国共产党人阐述使之符合中国实际的理论基础上建立的。马列主义关于国家学说的理论很广泛，而对人民代表制度建设有直接指导作用和产生直接影响的，主要是人民代表制理论和政权建设学说。这就是本章所要阐述和研究的内容。

第一节 马恩的人民代表制观点

马克思、恩格斯关于代表制的理论，大致有以下几方面的内容：对资产阶级议会制的批判；提出新型国家人民代表机关建设的基本原则；关于建立民主共和国政体的思想；关于利用资产阶级议会民主从事议会活动的观点。这些内容的核心是马恩总结巴黎公社经验时提出的关于人民代表机关建设的原则。上述内容是马恩在不同时期革命斗争实践中提出来的，因而也反映了马克思主义代表制观点的历史特点。

一、对资产阶级议会制和选举制的批判

1871年巴黎公社以前，马克思、恩格斯对资产阶级议会制作了大量的揭露批判，批判常常是针对某一国家的议会展开的。如对普鲁士莱茵省议会的揭露，对法国第二帝国议会的批判，对英国

选举制度的批判，等等。这些批判的观点主要有：资产阶级议会 是虚假的，形式主义的，是“清谈馆”，它发挥不了民意机关的作用，它甚至“是在不断践踏人民意志”，它掩盖了有产者统治的实质，资产阶级实行议会民主是被迫的，只是为了最终维护自己的统治，因而议会都是由有产者占据的，是靠贿赂选举产生的团体，等等。

比起对议会制的批判来，马恩对资产阶级选举制的批判显得更为尖锐。他们揭露，选举权一直被滥用，“或者被当做以议会方式批准国家政权的工具，或者被当作资产阶级手中的玩物，只是让人民每隔几年行使一次，来批准议会制的阶级统治，”^① 资产阶级选举制度是由财产决定的，“他们通过选举权和被选举权的财产资格的限制，使选举原则成为本阶级独有财产。”^② 议员“名义上是由自己选区选出的，其实都是由公爵、伯爵、侯爵、贵夫人以及靠自己在当地的势力取得政治利益的人指定的。”^③ 选举“把劳动阶级排斥在选民之外，同时又剥夺居住在城市的自由农的选举权，”^④ 等等。

在早期，马恩揭露资产阶级选举制的欺骗性和虚伪性的同时，就肯定了普选权对无产阶级斗争的作用，马克思在19世纪50年代初谈到英国宪章派运动时说，“在英国，普选权的实行，和大陆上任何标有社会主义这一光荣称号的其他措施相比，都将在更大程度上是社会主义的措施。在这里，实行普选权的必然结果就是工人阶级的政治统治。”^⑤

二、提出人民代表机关的建设观点

在巴黎无产阶级起义后，马克思、恩格斯怀着极大的兴趣

① 《马克思恩格斯全集》第17卷，589页。

② 《马克思恩格斯全集》第2卷，648页。

③ 《马克思恩格斯全集》第10卷，53页。

④ 《马克思恩格斯全集》第13卷，238页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第8卷，391页。

总结巴黎公社的经验，明确提出建立新型无产阶级国家政权建设的理论。他们指出：“公社必须由各区全民投票选出的城市代表组成，这些城市代表对选民负责，随时可以撤换。其中大多数自然会是工人，或者是公认的工人阶级的代表。它不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政权和立法的工作机关。警察不再是中央政府的工具，而应当成为公社的勤务员，像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，从而也就处在公社的监督之下。”^①在这里，马克思非常清楚地阐述了他对新型国家政权建设的看法，这些基本观点就是：（1）新的人民代表机构是同时兼管行政和立法的工作机关，而非“议会式”的；（2）这一代表机构是由选民直接选举产生并直接受到选民监督的，它任命政府官员并对他们实行监督；（3）代表机构掌握一切社会生活事务的创议决定权。这三点，特别是政权组织的“议行合一”理论，后来被社会主义国家奉为经典，它是前苏联的苏维埃和我国的人民代表大会建设的直接理论基础。

三、建立民主共和国的思想

恩格斯认为，新型无产阶级国家必须建立民主共和国的政体。他在《1891年社会民主党纲领草案批判》中指出：“如果说有什么是毋庸置疑的，那就是，我们的党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下，才能取得统治。民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式。”^②后来，他又在一次回信中强调指出，马克思和我在四十年间反复不断地说过，在我们看来，民主共和国是唯一应

^① 《马克思恩格斯全集》第17卷，646—647页。

^② 《马克思恩格斯全集》第22卷，27页。

采取的政治形式。

四、政权建设如何防止国家蜕变

到19世纪九十年代，恩格斯晚年，对人民代表机关建设有进一步的认识，他在重申巴黎公社政权建设原则时，着重强调了防止新型国家蜕变的措施。这就是他在《“法兰西内战”一书导言》中提出的著名观点：“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，都只付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。”^①公社应当宣布它自己所有的代表和官吏毫无例外地可以随时撤换，来保证自己有可能防范他们。恩格斯提出的防止新的国家公职人员蜕变的根本措施就是两条：一是人民对他们的选举和监督，二是取消他们的经济特权。

五、利用议会民主进行合法斗争

恩格斯充分肯定了资产阶级议会民主的历史进步性，认为议会民主制是与君主制对立的国家形式。它在口头上承认自由权，并不得不把选举制作为统治的基础，在原则上承认平等，它不得不解除君主制下的书报检查制度，实行司法陪审制，等等。这些都是历史的进步。同时，恩格斯还提出了议会集权和议会斗争的观点。他主张把一切政治权力集中于议会，然后无产阶级通过普选权进行斗争，就有可能争取到政权。1891年，德国社会民主党执行委员会在征求恩格斯对德国社会民主党纲领草案的意见时，

^① 《马克思恩格斯全集》第22卷，228页。

恩格斯说：“有一点在我看来应该而且能够写到纲领里去，就是把一切政治权力集中于人民代议机关之手的要求。”“可以设想，在人民代议机关把一切权力集中在自己手里、只要取得大多数人民的支持就能按照宪法随意办事的国家里，旧社会可能和平长入新社会。比如法国和美国那样的民主共和国，在英国那样的君主国，英国报纸上每天都在谈论即将赎买王朝的问题，这个王朝在人民的意志面前是软弱无力的。”^① 恩格斯在这里提出的人民代议机关集权思想，是对马克思在巴黎公社时提出的“一切有关社会生活事务的创议权都留归公社”的发展，这些思想是列宁后来提出的“一切权力归苏维埃”的理论基础，也是我国人民代表大会是国家权力机关的理论远源。在恩格斯当时看来，只要人民代议机关集中一切政治权力，一旦这个机构由人民掌握时，就能有效地实现人民的意志。

恩格斯积极号召和支持各国工人阶级政党通过普选权，利用资产阶级议会来进行实现无产阶级利益的斗争。他在谈到英国两个模范的地方议会时指出：“的确，在英国，工人的选举权是受到限制的，然而，工人阶级却占大城市和工业区人口的多数。因此，只要愿意，这个潜在的多数就会是国家中的现实力量。……如果工人能在议会中、在市议会中、在地方济贫委员会中得到应有的席位，那么不久就会有工人出身的国家活动家，他们将给那些经常欺压人民群众的洋洋自得的愚蠢的官吏带来种种障碍。”^② 他在总结无产阶级进行议会斗争的历史经验时指出：“现在可以看到，四十年来，只要善于使用，普选权在法国是多么好的武器！……甚至可以十拿九稳地肯定。只要工人们合理地使用普选权，就能够迫使当权者破坏法制，就是说，使我们处于革命的最有利地位。”^③ 他甚至预言，只要合理地使用普选权，有可能使无产阶级

① 《马克思恩格斯全集》第22卷，273页。

② 《马克思恩格斯全集》第19卷，295页。

③ 《马克思恩格斯全集》第38卷，514页。



争得统治。即使不能达到这个目的，也会给无产阶级带来众多的其他好处，它能够通过几年一次的议会选举，显示无产阶级的力量，增强工人胜利的信心，加强敌人的恐惧，成为我们最好的宣传手段；还能通过竞选鼓动时，使我们接近群众，宣传和维护自己的观点和行动；它还给我们的代表提供比集会更有威望和更自由得多的讲坛。实践中，恩格斯在晚年积极领导各国工人阶级政党，从事争取普选权和展开议会斗争。

综上所述，马克思、恩格斯关于代议制的基本观点主要有以下几点：第一，马克思、恩格斯对资产阶级议会和选举制持批判态度，批判和揭露集中于一点，就是资产阶级议会的虚假性，其本质是为有产者服务的。但资产阶级议会不是虚无的，它在历史上是进步的。它有民主性的一面，对无产阶级来说，是可以利用它来为自己的斗争目的服务的。第二，新的政权组织形式是兼管行政和立法的工作机关，它由人民直接选举产生，并受人民监督、罢免。第三，新的政权形式是民主共和制。人民的代表机关是高度集权的，只有议会集中了一切权力，才有利于无产阶级在一旦选举胜利后直接取得全部国家权力，也有利于无产阶级建立政权后真正体现人民掌握政权。

根据马恩对资产阶级议会的批判态度，就合乎逻辑地得出：既然资产阶级议会是虚假的，形式主义的，清谈性的，只是为剥削阶级服务的工具。那么，作为无产阶级与资产阶级对立物的人民代表机关，就应该是真正代表民意、切实掌握国家一切权力、为实现广大劳动者利益的工具。

第二节 列宁对人民代表制的发展

马恩关于代表制的基本观点，通过列宁获得了发展。列宁对马恩建立新型无产阶级国家代表制的基本点作了阐发，使之更加明确、具体和丰富。