



# 中国 人民代表大会 制度

— 蔡定剑 / 著 —

■ 法 律 出 版 社 ■

# 中国 人民代表大会 制度

蔡定剑 / 著



## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国人民代表大会制度/蔡定剑著. —北京: 法律出版社,  
1998. 6

ISBN 7-5036-2440-X

I. 中… I. 蔡… III. 人民代表大会制-中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 10075 号

---

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/中国人民解放军第一二〇二工厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/16.625 字数/370 千

---

修订版/1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

印数/0,001—5,000

(原版/1992 年 8 月第一版、1996 年 5 月第二版

由社会科学文献出版社出版)

---

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有, 侵权必究。

---

书号: ISBN7-5036-2440-X/D·2057

定价: 28.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## 再 版 前 言

该书最初于1992年8月由社会科学文献出版社出版，并于1993年8月第二次印刷，1996年5月曾作小幅修改后再版。这次又得到法律界最权威的出版社法律出版社的大力支持，得以较大幅度修改后再版，我感到十分欣慰！

该书出版后，深受广大人大工作者和宪法学、政治学者的厚爱，全国和一些地方人大干部培训中心、研讨班把它选作教材或参考书。原全国人大干部培训中心负责人告诉我，该书一直是最受学员欢迎的书之一。有的杂志报刊对该书发表了书评、介绍，给予此书过誉的评价。1994年5月，该书在全国首届法制图书评奖中获三等奖。1995年1月，该书的简写本由香港海洋图书公司出版，在海外发行。它不仅在国内，而且在国外海外为宣传和推动研究我国人民代表大会制度产生了影响。

近两年来，我越来越感到国内外对中国人民代表大会制度的关注和研究与日俱增，我曾接触过一些国外海外的中国问题学者，他们有的事先读过该书，有的经人推荐想要读该书，其中不乏知名的学者和教授。他们原来都关注和研究中国其他的问题，现在转向关注和研究人民代表大会制度。通过对人民代表大会的研究了解，都在一定程度上改变了他们固有的对人民代表大会的“橡皮图章”印象。这一现象反映，人民代表大会制度确实在中国政

治、社会生活中发挥着越来越大的作用，产生了广泛的影响。我相信，人民代表大会这一民主制度将继续带动中国社会向民主化方向发展。

本书1996年在原出版社再版时作过一次小的修订。当时因时间仓促，修订只限于因1995年对选举法和地方组织法修改而引起的必须修改的内容。它主要涉及到人民代表大会的选举，人民代表大会的组织等方面的内容。这次修订版作了比较大的修改，主要是三方面：一是把人民代表大会制度近些年来的新发展加以总结增补进来了，这些内容包括地方人民代表大会对监督工作的新探索；关于授权立法问题等。二是把我近些年对人民代表大会制度的一些思考补充进来，如对地方立法不抵触原则的研究；对提高代表素质的思考；关于国家机关领导人选举制的改革等。三是对原来一些不太完善的地方作了修改补充。当然，这次修改并不是很彻底的。我国人民代表大会制度目前正处于一个发展过程之中，有些情况在不断变化，自己把握不准，难以写出来；有些资料自己搜集不够全面，这可能使一些应该写的问题没有得到反映。总之，虽然我有幸再次获得修订的机会，但仍给我留下不少遗憾。

在这次修改过程中，我非常痛心地发现，上一次再版书中有不少文字错误，这些文字错误是最初出版时都不曾有的。原因可能是修订后全书进行重新录入，但没有像出版新书那样组织认真的校对。这是非常令人遗憾的，我为那版书那么多文字错误感到惭愧！也借此机会向购买那本书的热心读者道歉。为此，我要特别感谢一位我素不相识的老师，他是山东大学外语学院胡兆云先生，他读这本书后先后两次给我来信，对书的内容给了热情洋溢的赞扬，但非常严肃地指出了书中的文字和标点符号的错误，并逐个地列出一张详细的刊误表。他的严谨学风将永为我的风范。

由于一些原因，本书由法律出版社接手出版。我感谢科学文献出版社对本书最初的出版和再版曾给予的支持。更感谢法律出版社的慧眼，使本书得以修订再版。

作 者

九届全国人大一次会议期间

于国务院第二招待所

1998 年 3 月

## 序

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。人民通过议会这种形式，实现了主权在民的政治理想。议会通过立法这种手段，保证国家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，但它与议会的功用是相同的，两者都是现代文明社会的一种政权组织形式。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。人民代表大会首先是个立法机关，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做主。人民代表大会又是一个监督机关，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。人民代表大会还是个民意机关，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，通过提议案、建议和批评，反映人民的意见和要求，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，这就是人民当家做主，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。在现阶段的中国，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。决策失误多，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，政府行为没有约束，社会缺少规则，公民无所遵从，社会就缺少秩序，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，并积极参与它的运作。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。以全国人民代表大会制度为主，兼论地方人民代表大会制度。对人民代表大会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。我想通过本书给工作在各级人大战线的人大代表和人大工作者一些启发和参考；也想以本书唤醒和强化我国公民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。

蔡定剑

于亚运村安惠里公寓

1992年初春

# 目 录

## · 第一编 总 论 ·

|                                  |      |
|----------------------------------|------|
| <b>第一章 人民代表大会制度的理论</b> .....     | (2)  |
| 第一节 马克思恩格斯的代议制观点 .....           | (2)  |
| 第二节 列宁对代议制理论的发展 .....            | (9)  |
| 第三节 代议制理论的中国学说 .....             | (15) |
| 第四节 人民代表大会制建立原因探 .....           | (19) |
| <b>第二章 人民代表大会的性质、地位和作用</b> ..... | (24) |
| 第一节 人民代表大会制度的概念 .....            | (25) |
| 第二节 人民代表大会的性质 .....              | (28) |
| 第三节 人民代表大会的地位 .....              | (32) |
| 第四节 人民代表大会的作用 .....              | (40) |
| <b>第三章 人民代表大会的由来与发展</b> .....    | (47) |
| 第一节 前苏联苏维埃制度的产生及演变 .....         | (48) |
| 第二节 我国民主革命时期的代表制度 .....          | (55) |
| 第三节 人民代表大会制度的建立和发展 .....         | (60) |

|                           |                          |              |
|---------------------------|--------------------------|--------------|
| 第四节                       | 人民代表大会制度建设的历史经验 .....    | (72)         |
| <b>第四章</b>                | <b>人民代表大会制度的原则 .....</b> | <b>(78)</b>  |
| 第一节                       | 一切权力属于人民 .....           | (79)         |
| 第二节                       | 民主集中制 .....              | (83)         |
| 第三节                       | “议行合一”析 .....            | (89)         |
| <b>第五章</b>                | <b>外国议会与人民代表大会 .....</b> | <b>(95)</b>  |
| 第一节                       | 议会产生的理论背景 .....          | (95)         |
| 第二节                       | 议会的产生与历史发展 .....         | (99)         |
| 第三节                       | 议会的组织结构 .....            | (105)        |
| 第四节                       | 议会的职权 .....              | (121)        |
| 第五节                       | 议会与人民代表大会比较 .....        | (135)        |
| <br><b>· 第二编 组    织 ·</b> |                          |              |
| <b>第六章</b>                | <b>人民代表大会代表的选举 .....</b> | <b>(142)</b> |
| 第一节                       | 代表选举制度的特点 .....          | (142)        |
| 第二节                       | 代表名额的确定与分配 .....         | (147)        |
| 第三节                       | 代表选举程序 .....             | (160)        |
| 第四节                       | 完善选举制度 .....             | (174)        |
| <b>第七章</b>                | <b>人民代表大会代表 .....</b>    | <b>(183)</b> |
| 第一节                       | 代表制理论 .....              | (183)        |
| 第二节                       | 代表资格条件 .....             | (191)        |
| 第三节                       | 代表的职责和义务 .....           | (199)        |
| 第四节                       | 代表履行职责的保障 .....          | (206)        |
| 第五节                       | 对代表的监督和罢免 .....          | (214)        |

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| 第六节 关于代表的素质·····            | (220)        |
| <b>第八章 人民代表大会的组织体制·····</b> | <b>(222)</b> |
| 第一节 人民代表大会·····             | (223)        |
| 第二节 常务委员会·····              | (234)        |
| 第三节 专门委员会·····              | (251)        |
| 第四节 人民代表大会之间的关系·····        | (258)        |

### · 第三编 职 权 ·

|                      |              |
|----------------------|--------------|
| <b>第九章 立法权·····</b>  | <b>(269)</b> |
| 第一节 立法权与立法权限·····    | (269)        |
| 第二节 立法的指导原则·····     | (288)        |
| 第三节 立法程序·····        | (301)        |
| <b>第十章 决定权·····</b>  | <b>(320)</b> |
| 第一节 决定权的功用·····      | (321)        |
| 第二节 决定权的内容和种类·····   | (322)        |
| 第三节 行使决定权的程序·····    | (331)        |
| 第四节 如何行使好决定权·····    | (334)        |
| <b>第十一章 任免权·····</b> | <b>(342)</b> |
| 第一节 任免权的意义和作用·····   | (343)        |
| 第二节 任免权的范围和方式·····   | (347)        |
| 第三节 选举任免程序·····      | (356)        |
| 第四节 如何行使好任免权·····    | (362)        |
| <b>第十二章 监督权·····</b> | <b>(371)</b> |

|     |                  |       |
|-----|------------------|-------|
| 第一节 | 监督权的概念和特征·····   | (372) |
| 第二节 | 监督权的主体和对象·····   | (377) |
| 第三节 | 监督权的内容·····      | (381) |
| 第四节 | 监督操作标准·····      | (390) |
| 第五节 | 监督权的结构·····      | (394) |
| 第六节 | 地方人大监督工作的探索····· | (406) |
| 第七节 | 加强人民代表大会的监督····· | (413) |

## · 第四编 运 行 ·

|             |                        |              |
|-------------|------------------------|--------------|
| <b>第十三章</b> | <b>人民代表大会会议·····</b>   | <b>(424)</b> |
| 第一节         | 会议制度概说·····            | (424)        |
| 第二节         | 代表大会会议·····            | (432)        |
| 第三节         | 常务委员会会议·····           | (449)        |
| 第四节         | 专门委员会会议·····           | (454)        |
| 第五节         | 如何开好会议·····            | (456)        |
| <b>第十四章</b> | <b>人民代表大会联系制度·····</b> | <b>(463)</b> |
| 第一节         | 代表视察制度·····            | (464)        |
| 第二节         | 联系代表和群众制度·····         | (470)        |
| 第三节         | 人民代表大会信访制度·····        | (475)        |
| <b>第十五章</b> | <b>人大常委会办事机构·····</b>  | <b>(482)</b> |
| 第一节         | 办事机构的性质和任务·····        | (482)        |
| 第二节         | 国外议会服务机构·····          | (485)        |
| 第三节         | 全国人大常委会办事机构·····       | (491)        |
| 第四节         | 地方人大常委会办事机构·····       | (500)        |
| 第五节         | 加强办事机构建设·····          | (508)        |

|          |       |
|----------|-------|
| 结束语..... | (513) |
| 后 记..... | (515) |

# 第一编 总论

人民代表大会制度,是国家的根本政治制度,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。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:即人民代表大会制度建设的理论;人民代表大会的性质、地位和作用;人民代表大会的由来与发展;人民代表大会制度建设原则;外国议会与人民代表大会。

## 第一章 人民代表大会制度的理论

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：中国的人民代表大会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 马克思恩格斯的代议制观点

马克思、恩格斯关于代表制的理论，大致有