

从系统论的角度来审视

人民代表大会 运行机制研究

RENMIN DAIBIAO DAHUI YUNXING JIZHI YANJIU

房正宏 ◆ 著

安徽人民出版社

人民代表大会 运行机制研究

房正宏 ◆ 著



安徽人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会运行机制研究 / 房正宏著. —合肥: 安徽人民出版社, 2009.6

ISBN 978-7-212-03601-0

I. 人… II. 房… 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 (2009) 第 106569 号

人民代表大会运行机制研究

房正宏 著

出版发行: 安徽人民出版社

地 址: 合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场 8 楼

发 行 部: 0551-3533258 3533292 (传真) 邮编: 230071

组 编: 安徽师范大学编辑部 电话: 0553-3937079

经 销: 新华书店

印 刷: 芜湖新欣传媒有限公司

开 本: 965 × 1270 1/32 印张: 8.625 字数: 232 千

版 次: 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

标准书号: ISBN 978-7-212-03601-0

定 价: 24.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

序

中国的人民代表大会是国家的最高权力机关，也是一个民意机关，是人民代表大会制度运行的主要载体，人民代表大会制度则是以人民代表大会为核心和内容的一套国家政权组织制度。自1954年9月《中华人民共和国宪法》的颁布确立了人民代表大会制度以来，人民代表大会及人民代表大会制度在我国的经济、政治和社会生活中发挥了积极而巨大的作用，不仅把全国各民族人民的意志集中到建设中国特色社会主义的伟大事业中来，而且为广大人民群众充分行使各项民主权利提供了现实途径和制度保障。其中，最好的也是必然的途径就是通过人民代表大会的运行来实现社会主义民主的目标。所以，研究中国的人民代表大会制度，必然要分析人民代表大会的运行机制。

本书是目前为数不多的专门研究人民代表大会运行机制的学术著作。作者采用横截面式的切入方式，从作为政治运行载体的人民代表大会的结构、结构固有的功能及运行环境着手，分析人民代表大会的运行机理，揭示出运行中的程序、规则、行使权力的方式、以及存在的矛盾冲突，并由此提出了对策性建议，这显得顺理成章而又水到渠成，不存在丝毫的牵强。这主要要归功于本书分析框架的设计：借鉴系统论的观点首先构建了一个关于人民代表大会运行机制的理论，以此为基础展开一系列的分析 and 论证。这种安排既体现了作者匠心独具，也显示出作者坚实的理论功底。当年作者谈及他的博士论文写作构想时，我之所以当即肯定并予以鼓励，正是

基于上述考虑。经过刻苦努力作者在两年中顺利地完成了论文写作并在答辩时获得一致好评，这正说明了选题的新颖性与论证结构的严密性。

综观《人民代表大会运行机制研究》一书，有以下几个鲜明的特点。

第一，以理论分析为主，是本书的一个特色。作者把人民代表大会置于特定的政治系统中来考察，首先探讨了人民代表大会运行的目标和动力机制。任何一个机制或系统机制总是朝向一定的目标运行的，这是系统机制赖以存在的理由和目的。人民代表大会作为政治机制，其运行目标是要实现人民当家作主的权利，实现社会主义民主，最终实现人民主权；而政治运行机制中的动力机制则是实现机制运行目标的保证。因为，如果没有动力支持，系统机制也会衰竭。只有获得源源不断的动力支持，系统机制才会健康有序地发展和运行。在厘清这两个问题的基础上，作者划分了人民代表大会运行的逻辑空间：一是内部运行机制，二是外部运行机制，即运行环境。从辩证唯物主义的视角来看，前者是事物的内因，对系统机制的发展变化起主导作用；后者是外因，对系统的发展变化起辅助作用。在内部运行机制中主要分析了人民代表大会的结构组成及其功能以及结构与功能之间的变化关系；外部运行机制主要探讨了几组关系，包括：人大与执政党的关系、人大与“一府两院”的关系、人大与人民政协的关系。内外机制的联接则由系统内外信息和能量的相互传输来实现，并体现出执政党发挥整合功能的结果。大量的理论分析与哲学概括不仅使论证思路清晰层次分明，也彰显了理论论证的逻辑力量。

第二，具有很强的现实针对性是本书的另一个特色。理论必须和实际相结合才有生命力。无论是从其现实的运行来考察还是分析人民代表大会运行机制的现状，我们会发现，人民代表大会在运行中客观上存在不利于系统机制运行的因素，而且外部运行环境有时会对系统机制的运行起消极的干扰作用，从而使人民代表大会在运行中可能产生各种各样的矛盾和冲突，影响到系统机制的

常态运行和健康发展。分析影响人民代表大会运行机制产生矛盾和冲突的原因、提出相应的对策及建议措施,这才是本书的主要内容和目的所在。通过对人民代表大会系统机制中结构、功能的描述及其变化关系的分析,这些运行过程中出现的矛盾和冲突自然被剥离出来,表现在:人大的监督功能难以充分发挥、没有建立宪法诉讼制度、人大机关的法律地位和实际地位不相称、人民群众和人大的关系尚待进一步改善等等。究其原因,有内部机制自身形成的原因,也是外部运行环境影响的结果,主要有:人民代表大会制度与社会主义市场经济没有同步发展、结构性和体制性矛盾以及人为因素的影响等。对此,作者提出了一系列对策性建议和措施,具有很强的现实针对性。

第三,在研究路径方面,本书坚持以辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论为指导,从客观存在的政治现象出发对人民代表大会的诸结构要素及相互间关系进行分析、研究。在研究方法上以政治理论分析为主,理论联系实际,把国家的法律制度规定和人民代表大会在国家政治生活中的实际运行结合起来研究,并注意采用比较研究的方法,不仅分析了人民代表大会的运行过程、原理及矛盾,而且也揭示了人民代表大会制度的特点与优点是西方议会制度所无法比拟的。特别是采用了系统分析的方法,把人民代表大会作为一个政治系统加以考察,在此基础上,分析系统的具体结构、研究具体结构的具体功能以及结构的变化而导致的功能变化,这也是本书研究方法方面的一个特色。

众所周知,新时期以来研究人民代表大会制度的专家学者人数众多成果更多,作者仍旧选择人民代表大会这个论题,足见其学术胆识。尤其值得肯定的是,作者在书中敢于提出自己的观点,大胆且有创意。但有些方面毕竟只是学术性的探讨,因为作者没有在人大大部门工作的实际经验,这也使得书中的一些提法、建议和措施尚需在考察人大的实际运行后进一步加以归纳、完善;还有一些提法是否准确,如:把我国的民族区域自治制度和特别行政区的立法会制度一同视为人民代表大会运行机制中的特殊问题,也有进一

步探讨的必要。但是,瑕不掩玉。学术研究贵在创新,学术探讨无止境。我期望房正宏博士在今后的研究中不断有新的成果来丰富和完善自己的观点。

张同新

2008年11月2日于北京·西顶长弓新斋

目 录

序	张同新
第一章 绪 论	1
第一节 人民代表大会与人民代表大会制度	1
一、人民代表大会是中国的国家权力机关	2
二、人民代表大会制度是中国的根本政治制度	3
三、人民代表大会运行机制的历史起点	3
第二节 研究现状及选题意义	14
一、研究现状	14
二、选题意义	17
第三节 研究方法与创新之处	18
一、研究方法	18
二、创新之处	20
第二章 人民代表大会运行机制的内涵及构成	21
第一节 关于机制及人民代表大会运行机制	21
一、关于机制及政治运行机制的一般理论	21
二、人民代表大会构成系统的政治运行机制	25
第二节 人民代表大会运行的目标机制	31
一、民主的内涵及形式	31
二、人民代表大会是中国特色社会主义民主的主要形式 ...	42

三、人民行使民主权利的程序和途径	51
第三节 人民代表大会运行的动力机制	74
一、人民代表大会运行机制的动力源	74
二、人民代表大会动力机制的作用原理	75
三、动力机制保障人民代表大会实现运行目标	83
第三章 人民代表大会运行机制的逻辑空间	84
第一节 人民代表大会的内部运行机制	84
一、人民代表大会的结构层次	84
二、人民代表大会作为政治运行机制的功能	91
第二节 人民代表大会的外部运行机制	111
一、人民代表大会与执政党的关系	111
二、人民代表大会与其他国家机关的关系	117
三、人民代表大会与人民政协的关系	121
第四章 人民代表大会运行机制中的矛盾及其优化	126
第一节 人民代表大会运行机制中的矛盾及成因	126
一、人民代表大会运行中的矛盾和冲突表现	127
二、人民代表大会运行机制的冲突成因	142
第二节 健全人民代表大会运行机制的路径选择	162
一、确立法治观念,加强法制建设	163
二、优化人民代表大会运行机制的外部环境	172
三、加强人民代表大会自身的建设	182
四、建立违宪审查制度,完善备案审查,加强执法检查 ...	195
五、借鉴外国议会的一些经验和做法,建立人大会议辩论 制度	200
第五章 人民代表大会运行机制中的特殊问题	202
第一节 民族区域自治地方的自治权	203
一、民族区域自治地方和自治机关	203

二、民族区域自治权	204
三、自治法规和地方性法规的区别	205
第二节 全国人大决定中国实行“一国两制”	206
一、《宪法》和《基本法》赋予特别行政区高度自治权	206
二、特区立法会与全国人大的关系	224
第三节 全国人大为实现祖国两岸统一所做的努力及肩负的 责任	225
一、维护国家领土主权完整与实现统一是人大的神圣使命	225
二、全国人大为促进祖国统一大业所进行的不懈努力 ...	226
三、《反分裂国家法》以法律形式维护国家领土主权完整	231
第六章 开创社会主义民主政治建设新途径	239
第一节 坚持发展并完善人民代表大会制度	239
一、人民代表大会制度具有巨大优越性	240
二、不断完善人民代表大会运行机制	242
第二节 努力开创社会主义民主政治建设的新途径	244
一、加强人大自身的法制建设,努力促进社会主义市场经 济与社会主义民主政治协调发展	245
二、不断推进和丰富基层民主的实践	246
三、加强有利于完善人大运行机制的政治文化建设	252
参考文献	257
后 记	265

第一章 绪 论

我国的人民代表大会和人民代表大会制度是相互联系而又有区别的两个概念。前者是指一个具体的国家权力机构,是人民代表大会制度赖以运行的主要载体;后者是指以人民代表大会机构为核心和内容的一套国家政权组织制度和运行规则,它不仅包括这一机构本身的组织、职权,还包括这套机构与其他国家机关以及和人民之间的关系。人民代表大会制度是在人民代表大会的长期实践基础上形成和发展的,它反过来又指导和制约人民代表大会的运行。正因为两者是不可分割的整体,所以,在论及人民代表大会运行机制的过程中,必然要常常涉及到人民代表大会制度方面的内容。

第一节 人民代表大会与人民代表大会制度

人民代表大会是中国的国家权力机关,全国人民代表大会是国家的最高权力机关,地方各级人民代表大会则是各级地方的最高权力机关。从广义上讲,人民代表大会不仅指代表大会全体会议,而且还包括由它产生的常委会和专门委员会;从狭义上讲,它仅仅指全体会议而不包括常委会和专门委员会。我国的人民代表大会制度就是以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织形式。这一制度包括两个方面的主要内容:一是关于人民代表大会本身的产生、组织、职权和行使职权程序的一套规定和制度;二是

关于人民代表大会与广大人民以及人民代表大会与其他国家机关相互关系的一套规定和制度。这些关系包括:人民代表大会与人民群众(公民)的关系,人民代表大会与其他国家机关的关系,以及中央政权和地方政权的关系。人民代表大会制度的本质和核心是保证国家的一切权力属于人民,人民通过人民代表大会这一组织形式行使国家和社会公共事务管理的权力,体现人民当家作主。

一、人民代表大会是中国的国家权力机关

人民代表大会首先是中国的民意机关,同西方国家的议会发挥相同的职能。中国的全国人民代表大会已于1984年4月加入“各国议会联盟”,此后,全国人大代表团出席了各国议会联盟自71届起的各届大会及一些专题会议,这表明中国确认人民代表大会即中国特色的“议会”。正因为两者有一些相似之处,所以也有人把人民代表大会称为中国的“议会”。但是,它与西方国家的议会又有着本质的不同,为中国所独有,因为它又是中国的最高权力机关。《中华人民共和国宪法》“总纲”中第二条规定:“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。”第三条规定:“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。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。”根据宪法的规定,中华人民共和国全国人民代表大会(以下简称全国人大)是最高国家权力机关,由它及其常务委员会行使国家立法权。在地方各级人大中,县以及县以上的地方各级人大设立常务委员会。

从宪法的规定来看,人民代表大会拥有广泛的、最高的、几乎不受其他国家机关约束的权力:人民代表大会既制定法律,又监督法律的执行;人民代表大会享有对其他国家机关组成人员的选举、批准任命和罢免权;人民代表大会可以随时决定国家的各项重大决策;宪法还赋予人民代表大会行使它认为应该由它行使的其他职权的权力。

二、人民代表大会制度是中国的根本政治制度

政治制度是统治阶级为了实现其阶级统治而采取的统治方式和方法的总和,具体是指在社会政治领域中要求政治实体遵循的各类准则或规范。它是整个社会制度的一部分,其中心内容是国家政权的行为准则,而且具有相当多的层次结构,既包括一些根本性的制度,也包括各类具体的制度。我国主要的政治制度包括:人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度、选举制度、国家行政制度、司法制度、军事制度、干部人事制度和特别行政区制度等等,其中,人民代表大会制度是中国人民当家作主的根本政治制度,其他的都属于当代中国的基本政治制度。1953年在全国范围内进行了中国历史上第一次规模空前的普选,人民通过选举自己的代表行使当家作主的权利,自下而上地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的召开,标志着人民代表大会制度在全国范围内建立起来。此前经过全国人民广泛讨论并在这次会议上通过的《中华人民共和国宪法》,正式确立了我国的人民代表大会制度,保障了人民群众通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使国家权力的权利。人民代表大会制度的建立和《中华人民共和国宪法》的颁布施行,使中国人民行使当家作主的权力有了可靠的制度保障和宪法依据。

三、人民代表大会运行机制的历史起点

(一)农民协会和工人委员会是人民代表大会的雏形

第一,早期农民协会的蓬勃发展。早在中国共产党创立时期,中国共产党就注意加强对农民运动的领导,而在农民运动中发挥权力机关作用的便是农民协会。党的一大结束后不久,在中国共产党的领导下,农民运动开始在浙江萧山、广东海丰和湖南衡山等地区逐渐兴起。1921年9月浙江萧山衙前村建立起反抗地主压迫和剥削的农民协会,这是中国第一个新型的农民组织。广东海陆丰的

农民运动则是在建党初期范围广、影响大的一次农民组织运动。在“农运大王”彭湃的号召和组织下,经过不到一年时间的努力,到1923年5月海丰、陆丰、惠阳三县共有70多个约、1500多个乡建立了农会,会员达到20多万人,三县农会在当年的“五一”劳动节举行了盛大的庆祝大会,并发表《海、陆、归三县农会“五一”宣言》。^①在农民协会组织快速发展的基础上,广东于1925年5月召开了第一次农民代表大会,成立了广东省农民协会。后经过大革命时期血雨腥风的历练,农民协会在数量和规模方面都取得巨大的发展。“北伐”开始后不久,1926年11月毛泽东担任中共中央农民运动委员会书记后,就决定以湖南、湖北、江西、河南为重点开展农民运动,到1927年1月,湖南已有超过54个县建立起农民协会组织、会员达到200万人。在湖南省农民协会空前发展的基础上,湖南省农民协会于1926年12月1日与全省工人代表大会同时召开了第一次农民代表大会,制定了39个决议案,提出要保证和发展革命政权,由农民协会向农民自治过渡,建立乡村自治机关等决议。与此同时,湖北、江西的农民协会组织也发展迅速。在三省农民运动大发展的推动下,其他各省的农民运动逐渐兴起,到1927年3月,全国共有17个省建立了农民协会组织,会员达到900万人以上。

1926年5月,广东召开了第二次全省农民代表大会,会上制定并通过了《广东省农民协会修正章程》,除了规定建立农民协会的宗旨、会员资格和入会手续外,还规定农民协会分为乡、分区、区、县和省五级,其中,乡农民协会为基本组织;各级农协由代表大会(乡则由会员大会)选举执行委员若干人组成执行委员会,执行日常会务;农会的组织实行民主集中制的原则,各级大会或执委会的决议须经多数人通过方为有效;决议一经通过,会员必须服从,上级协会要督促和指导下级协会的工作,下级协会必须服从上级协

^① 注:“约”是指清代南方农村的行政建制,相当于后来的稍大的乡;“海”是海丰县;“陆”是陆丰县;“归”是惠阳县。参见《中国共产党历史》(第一卷·上册),中共党史出版社2002年版,第120—121页。

委会并定期汇报工作等内容。^①这说明,在大革命时期,在那些打倒了地主政权的地方,农民协会便成为乡村唯一的权力机关。对此,毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中热情洋溢地予以肯定:“其结果,把几千年封建地主的特权,打得个落花流水。地主的体面威风,扫地以尽。地主权力既倒,农会便成了唯一的权力机关,真正办到了人们所谓‘一切权力归农会’……一切事情,农会的人不到场,便不能解决。农会在乡村简直独裁一切,真是‘说得出,做得到’。”^②从当时农民协会章程规定和实际运行来看,这已经行使着当时农村的权力机关的作用。

第二,早期的工人委员会和市民代表会议,行使政权组织的职责。面对风起云涌的大革命形式,为了巩固和扩大工人阶级的组织,加强对全国工人运动的领导,第二次全国劳动大会于1925年5月在广州举行。本次大会正式成立了中华全国总工会,统一领导全国的工会工作。在“五卅运动”中,帝国主义制造了“五卅惨案”,掀起了中国人民更大的斗争高潮,在广州和香港爆发了规模宏大的省港大罢工。为加强对斗争的领导,中国共产党发动香港、沙面罢工工人选出代表,1925年7月在广州举行省港罢工工人代表大会。工人代表大会是由从工人中选出的800多名代表组成的领导罢工的权力机构。大会选举苏兆征、李森等13人组成省港罢工委员会,由苏兆征任委员长。罢工委员会下设财政、纠察、法制、审计等多个办事机构,负责处理有关罢工的一切事宜。由于得到中国共产党的坚强领导和广州革命政府的有力支持,罢工委员会卓有成效地领导了封锁香港、审判工贼等重要政治活动,这实际上担负起一部分政权组织的任务。

与省港大罢工中的罢工工人代表大会及罢工委员会相比,上海工人第三次武装起义胜利后通过召开市民代表会议选举产生的上海特别市临时政府,在机构、组织、规章等方面就更为完善。早在

^① 参见尹世洪、朱开杨:《人民代表大会制度发展史》,江西人民出版社2002年版,第35—36页。

^② 《毛泽东选集》(第一卷),人民出版社1991年版,第14页。

1927年2月20日上海工人发动第二次武装起义时,中共上海市执行委员会就曾发表《告上海市民书》,提出召开市民代表大会,成立上海市民政府的主张。在第三次武装起义的准备过程中,上海总工会联合各界于3月7日召开各团体代表会议,通过《上海市临时代表会议组织法》,决定召开上海市民代表会议,选举市民政府。3月12日,上海第一次临时市民代表会议胜利召开;3月22日武装起义胜利的当天举行了第二次市民代表会议,民主选举出政府委员19人,组成上海特别市临时政府(即上海市民政府),其中,共产党和工人代表占多数,还包括学、商、军等各界和国民党等方面的代表,次日,上海市政府委员会开始履行职责。3月25日,在武汉的国民党中央执行委员会政治会议批准了上海市民代表政府的组成;3月26日,上海市临时市民代表会议第三次会议召开,讨论通过了《上海特别市市民代表政府组织条例草案》。《条例草案》规定:上海特别市以市民代表会议为全市最高权力机关,定名为市民代表会议政府,简称为上海市民代表政府或临时市政府。市民代表会议分为市、区两级,其代表均须由各工会、农民协会、商会、学生会、自由职业团体的全体群众直接选举产生,任期一年,得连选连任。市代表会议的主要职责包括选举市执行委员会;议决市立法、财政预决算、税收、教育、市政工程、市有产业等日常政务。市执行委员会由31名委员组成,即为市政府委员会,不再另设市政府委员。执行委员渎职时,由原选举机关或团体议决撤回,另选他人,补足其任期。上海市民代表政府还于4月4日、10日分别通过了《上海各界之总要求》和《上海特别市临时市政府政纲草案》,具体阐述了各项方针政策。从其特点而言,上海市民代表政府的政纲充满了反帝反封建的革命战斗精神,代表了广大人民的革命意志,尤其维护了工农大众的基本权益。可以说,上海市民代表会议的召开和上海市民代表政府的成立,是人民群众在中国共产党的领导下,在城市建立革命政权、实行以工人为主体的人民群众的代表直接行使政权职能的初步尝试;是大革命时期国共合作历史条件下党所领导的工人运动中的伟大创举;是

中国共产党成立以后城市中人民代表会议制的新型政权组织的发端。^①

(二)从苏维埃代表大会到陕甘宁边区参议会

第一,苏维埃在红色革命根据地的建立及其实践。“苏维埃”是俄文“COB é T”的汉语音译(英文为 Soviet),意即“代表会议”或“会议”。它是1905—1907年俄国革命时期工人群众创造的一种领导群众进行革命斗争的政治组织形式,开始是罢工斗争组织的工人代表苏维埃,后来成为武装起义的机关和革命政权机关的萌芽,十月革命胜利以后,这一组织形式则成为俄国与苏联的政权机关。苏维埃制度是苏联的政治基础,列宁把它称之为“革命政权的萌芽”。大革命时期,由于国民党反动派的破坏导致第一次国共合作的失败,国民党采取军事围剿的方式,妄图消灭中国共产党领导的新生的根据地政权。为了取得反“围剿”的胜利,同时继续加强对红色革命政权的探索和实践,在共产国际的帮助下,中国共产党决定仿效苏联的苏维埃制度,尝试建立中华苏维埃共和国。因此,此后的一段时期党所建立的革命根据地的代表机关也使用“苏维埃”名称,而当时的革命根据地亦称为“苏区”。

1927年的“八七会议”,中共中央及时总结了大革命失败的经验教训,确定了今后党领导革命的方向,继续探索如何建立和发展红色政权的问题。9月19日,中央临时政治局会议根据形势的变化通过决议,提出了宣传和建立苏维埃的口号。1927年11月9日—10日,中共中央在上海召开临时政治局扩大会议,通过了《中国现状与党的任务决议案》,其中第9项“苏维埃的口号与工农政纲”明确提出:“现时革命阶段之中,党的主要口号就是苏维埃——无产阶级领导之下的工农民权独裁制性质的政权,只能在苏维埃制度的形式里建立起来”,“一切政权归工农兵士贫民代表会议”。^②特别是中共六大通过的《政治决议案》和《苏维埃政权组织决议案》,对

^① 尹世洪、朱开杨:《人民代表大会制度发展史》,江西人民出版社2002年版,第32—33页。

^② 《中共党史教学参考资料》(一),人民出版社1979年版,第131页。