

王柏荣 崔英楠 郑广永◎著

人大制度理论 问题探索

北京市教育委员会和北京市哲学社会科学规划办公室联合资助



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

人大制度理论问题探索 / 王柏荣, 崔英楠, 郑广永
著. —北京: 中国民主法制出版社, 2020. 11

ISBN 978-7-5162-2133-4

I. ①人… II. ①王… ②崔… ③郑… III. ①人民代
表大会制—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 268877 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 石松

责任编辑: 姜华 鲁轶凡

书 名 / 人大制度理论问题探索

作 者 / 王柏荣 崔英楠 郑广永 著

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话 / (010) 63055259 (总编室) 63058068 63057714 (营销中心)

传真 / (010) 63055259

http: //www. npepub. com

E-mail: mzfz@ npepub. com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 13.25 字数 / 238 千字

版本 / 2020 年 11 月第 1 版 2020 年 11 月第 1 次印刷

印刷 /

书号 / ISBN 978-7-5162-2133-4

定价 / 68.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前言：人大制度与时俱进

从世界各国发展的历史看，宪法是每个国家立国的根本制度保证。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是我国宪法的重要组成部分，也是中国特色社会主义制度的重要内容。

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了。这次会议通过了新中国第一部《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法），取代了1949年9月中国人民政治协商会议通过的具有“临时宪法”作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，正式以国家根本法的形式确立了人民代表大会制度。之后，宪法又历经三次修订，1982年修订的宪法成为我国目前的现行宪法，并先后于1988年、1993年、1999年、2004年以及2018年五次修正。宪法的每次修正都代表了国家的进步与发展，代表了国家对于人权法治化的重大迈进。

2017年党的十八大提出，要坚持走中国特色社会主义政治发展道路，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化；同时提出，推动人民代表大会与时俱进，推进人民代表大会的制度理论是实践创新。习近平总书记明确指出，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，必须紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

党的十八大以来，习近平总书记多次强调要加强和改进人大工作、法律实施工作以及监督工作。宪法相关的《中华人民共和国监察法》等得以出台，且将宪法宣誓制度、国家宪法日等都写入宪法及其相关法律。

我国宪法的发展历程充分证明，在我国实行人民代表大会制度，是中国共产党把马克思主义基本原理同中国实际相结合的伟大创举，是中国各族人民掌握自己的前途和命运、共同团结奋斗、共同繁荣发展的必然结果，也是

历史和人民的选择。

基于以上，人民代表大会制度是我国政治制度的主要组成和核心，对于其理论的研究应追随时代，保持动态，随时吸纳和总结，保持人民代表大会制度与时俱进的理论水平。本书在把握我国人民代表大会制度基本理念的基础上，对近年来人大制度理论在立法、重大事项决定、公信力、人大代表提出的建议与批评等方面的研究作进一步总结和拓展，以阐释人大制度理论的前沿性问题。

| 目 录 |

导论	001
一、人民代表大会制度研究的历史回溯	001
二、人民代表大会制度研究的主要内容	004
三、对人民代表大会制度研究的特点及对未来的展望	023
第一章 人大基础理论	026
一、人大立法	026
二、区域协同立法——以京津冀区域协同发展为例	028
三、人大选举	051
四、人大代表	074
第二章 地方人大重大事项决定权制度	084
一、人大重大事项决定权制度概述	086
二、人大重大事项决定权的性质、地位和作用	091
三、健全人大重大事项决定权制度的建议	093
第三章 人大及其常委会公信力制度	102
一、公信力概述	102
二、立法与人大公信力	117
三、预算监督与人大公信力	131
四、人事任免与人大公信力	146
五、选举与人大公信力	160
第四章 人大监督权制度	167
一、监督权概述	167
二、人大常委会执法检查与完善法律体系	168

三、反腐败与廉政制度建设	172
第五章 人大立法评估制度	185
一、立法评估制度概述	185
二、立法评估的主体	190
三、立法评估的标准	192
第六章 人大代表建议、批评和意见制度	200
一、建议、批评和意见的内涵及历史沿革	200
二、人大代表建议、批评和意见制度现状	202
三、人大代表建议、批评和意见分类办理完善机制	203
后记	206

导 论

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，自 1954 年创立至今已有近 70 年的历史。在这半个多世纪的历史进程中，人民代表大会制度无论是在理论上还是在实践中都取得了长足的发展和进步，特别是在我国实行改革开放以后，随着民主和法治建设的推进，人们对人民代表大会制度的认识和理解不断提升，涌现出大量的研究成果。为了深入了解我国人民代表大会制度的研究状况，进一步推进人民代表大会制度研究，本文将对人民代表大会制度研究进行系统的梳理和总结，力求全面地反映我国当前人民代表大会制度研究的全貌，为我国人民代表大会制度的研究提供参考。

一、人民代表大会制度研究的历史回溯

从我国人民代表大会制度建立之初，学者们便没有停止对人民代表大会制度的思考和探索。但是在不同的社会阶段，人大研究呈现出不同的态势，为了便于研究，笔者将之划分为三大阶段，即起步阶段、兴起阶段和蓬勃发展阶段。

1. 起步阶段（1954 年—1976 年）。全国人民代表大会创建于 1954 年 9 月 15 日，^①但是对于人民代表大会制度的探索早在其成立之前便已经开始，如 1940 年毛泽东同志就在《新民主主义论》中首次提出人民代表大会制度的设想和理论。他指出，“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级人民代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合各革命阶级在国家中的地位”。^②对于中国人民代表大会制度的性质，周恩来指出，“人民代表大会处于苏维埃工农兵代

^① 这一天，全国人民代表大会在北京召开，这标志着人民代表大会制度在全国范围内的确立。

^② 毛泽东：《毛泽东选集（第一卷）》，人民出版社 1991 年版。

表大会制的体系，完全不同于资产阶级的议会制，……人民代表和苏维埃也是不同的。”^①

人民代表大会制度正式确立后，为人民代表大会制度研究提供了契机，特别是由于当时人民代表大会制度处于初建阶段，实践中出现了很多问题，更加引发了人们发现问题和解决问题的热情，并在时任全国人大常委会副委员长彭真的领导下展开了健全人民代表大会制度的讨论和研究。这些研讨的涉及面较广，但重点是围绕人大及其常委会如何开展立法和监督工作展开的，其中包括人民代表大会制度是否要对政府进行监督，是否在县级以上地方各级人民代表大会设立常委会等问题。^②应该说，在人民代表大会制度设立的头三年，对于人民代表大会制度的研究可谓初露峥嵘。遗憾的是，这一良好的发展态势很快被突变的政治形势打断了。由于1957年中国共产党“左”的指导思想抬头，人民代表大会制度受到严重冲击，地位和作用开始下降，到1966年“文化大革命”爆发，人民代表大会制度陷入瘫痪和半瘫痪状态，成为名副其实的“橡皮图章”。这种状况一直持续了10年之久，而关于人民代表大会制度的讨论也就此停滞。这种情况一直持续到1978年党的十一届三中全会召开，人民代表大会的工作才正式恢复，人民代表大会制度研究也才逐渐迎来了兴起的春天。

2. 兴起阶段（1978年—20世纪90年代初期）。1978年底党的十一届三中全会全面总结了新中国成立以来的历史经验教训，提出了发展社会主义民主，健全社会主义法制的任务，开辟了我国改革开放和社会主义现代化建设的新时期。人民代表大会制度日渐恢复了生机和活力，在国家的政治生活中越来越占据主导地位。1982年宪法的颁布，健全了全国人大及其常委会的组织机构，人大制度建设得到了丰富和发展。1987年党的十三大报告在全面论述政治体制改革的同时，又多角度提出了完善人民代表大会制度的构想。在这样一系列利好政策的刺激下，学界掀起了对人民代表大会制度研究的小高潮。这一时期，研究人民代表大会制度的力作有孔令望、孙潮的《国家监督论》^③，蔡定剑的《中国人民代表大会制度》^④，全国人大常委会办公厅研究室

① 周恩来：《周恩来统一战线文选》，人民出版社1984年版。

② 刘政：《五十年代关于健全人大制度的一次重要探索》，《人大研究文萃（第一卷）》，中国法制出版社2004年版。

③ 孔令望等：《国家监督论》，浙江人民出版社1991年版。

④ 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社1998年版。

编著的《人民代表大会制度建设四十年》^①，袁瑞良的《人民代表大会制度形成发展史》，^② 梓木的《民主的构思：论我国人民代表大会制度的发展与改革》^③，何华辉的《人民代表大会制度的理论与实践》，等等，这些著作从不同的视角对人民代表大会制度进行了较为系统的论述。^④ 这一时期还有一个值得一提的著作是刘政主编的《人民代表大会制度词典》^⑤，这是当时研究人民代表大会制度一部非常有效的工具书。

尽管这一阶段重新唤起了学者们对人大制度研究的旨趣，但不可否认的是，由于受当时政治、经济、社会条件的限制，这一阶段学界对人大制度的研究还远远不够，不但论述人民代表大会制度的专著相对匮乏，而且有关人民代表大会制度建设的文章也相对不足。除了郭道晖的《对党与人大关系上一些提法的商榷》，^⑥ 刘政的《关于人民代表大会制度研究中需要进一步探索的几个概念和提法问题》，^⑦ 石世龙的《试论我国人民代表大会制度的完善》^⑧ 等文章对人民代表大会制度的完善提出了自己的见解和主张，人大研究更多的是局限在一些实际性问题的探讨，而对人民代表大会制度的理论研究并不深入，对国外议会制度的研究则是停留在制度介绍的层面上，没有进行深入的比较分析。^⑨ 进入 20 世纪 90 年代中期后，这种状况有了明显的改观，人民代表大会制度研究进入蓬勃发展阶段。

3. 蓬勃发展阶段（20 世纪 90 年代中期至今）。可以看到，20 世纪 90 年代初期学者们对人民代表大会制度的关注呈现出与日俱增之势，但是准确地说，人民代表大会制度研究的蓬勃发展出现在 20 世纪 90 年代中期以后。我国市场经济的快速发展对政治体制的民主化和法制化提出了更高的要求，特别是 1991 年党的十五大提出“依法治国”的治国方略，进一步提高了人民代表大会的宪政地位。作为中国民主法制建设的主要承担者，人民代表大会制度当仁不让地成为中国社会走向民主化和法制化的重要推手，而这也对人民

① 全国人大常委会办公厅研究室编著：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社 1991 年版。

② 袁瑞良：《人民代表大会制度形成发展史》，人民出版社 1994 年版。

③ 梓木：《民主的构思：论我国人民代表大会制度的发展与改革》，光明日报出版社 1989 年版。

④ 何华辉：《人民代表大会制度的理论与实践》，武汉大学出版社 1992 年版。

⑤ 刘政：《人民代表大会制度词典》，中国检察出版社 1992 年版。

⑥ 郭道晖：《对党与人大关系上一些提法的商榷》，《学术交流》1994 年第 4 期。

⑦ 刘政：《关于人民代表大会制度的几个概念和提法质疑》，《中国法学》1991 年第 3 期。

⑧ 石世龙：《试论我国人民代表大会制度的完善》，《云南学术探索》1994 年第 6 期。

⑨ 这方面的文章有蒋劲松的《市场经济中的美国国会概说》，李益前的《外国议会与司法权》，卓越的《美国德国法国议会选举制度的若干特点》《西方议会委员会的立法功能》。

代表大会制度本身提出了全新的要求。鉴于人民代表大会制度日益加强的地位和职能，以及其在运行过程中出现的种种问题，如何完善人民代表大会制度成为人们关注的焦点所在，人大研究获得深化和发展。与人民代表大会制度相关的著作和文章如雨后春笋般破土而出，人民代表大会制度研究进入了一个新的历史时期。无论是研究的范围还是研究的深度以及研究的质量都有大幅的提高，而且令人欣喜的现象是涌现出大批从事人大制度研究的科研人员，活跃了人大研究的氛围，提高了人大研究的理论水平。

自此，关于人民代表大会制度的研究可以说呈现出百花齐放的景象。研究者们从不同的视角对人民代表大会制度进行探索和思考，研究内容涵盖了人民代表大会制度的基本理论，人民代表大会的制度建设以及人大工作问题等诸多方面的问题，接下来本文将对此进行分别探讨。

二、人民代表大会制度研究的主要内容

（一）基础理论方面

1. 人大制度的内涵、优越性和作用。准确地把握人大制度的内涵和性质是坚持和完善人民代表大会制度的基础。针对社会上对人民代表大会制度的狭义理解，即将人民代表大会制度等同于人民代表大会及其常委会制度，一些研究者指出，人民代表大会制度是我国根本的政治制度，不仅包括作为国家权力机关的人民代表大会及其常委会的制度，还包括国家权力机关与其他国家机关关系的一套规定和制度。^①

研究者们一致认为，尽管我国人民代表大会制度还不够健全，在一些具体制度方面还需要完善，但是人民代表大会制度是符合我国政治逻辑的根本制度，是中国近现代以来对政体模式探索实践的结果，是适合中国国情的最有效的代议制民主政体，是中国人民基于历史和现实作出的正确选择。新中国成立 71 周年，特别是改革开放 41 年来，人民代表大会制度不断巩固和发展，显示出强大的生命力和巨大的优越性，因此必须坚持和完善人民代表大会制度。对于西方的三权分立制度，研究者们指出，作为一种政治模式，三权分立制度有其价值和合理性，但是这一制度在西方有其生存和发展的土壤，

^① 刘政：《人大制度研究中需进一步探讨的几个问题》；蔡定剑：《人民代表大会与人民代表大会制度的概念和性质》，《人大研究文萃（第一卷）》，中国法制出版社 2004 年版。

却并不适合中国。就像胡锦涛同志指出的：“一个国家实行什么样的政治制度，必须与这个国家的国情和性质相适应。中国的社会主义民主政治，之所以是最适合中国国情的民主政治，是最能够把中国 13 亿人民的意志和力量凝聚起来共同奋斗的民主政治，关键在于它植根于中华民族几千年来赖以生存和发展的广阔沃土，产生于中国共产党和中国人民为争取民族独立和国家富强而进行的伟大实践。”因此，对于中国而言，无论是从理论上还是实践上讲都需要坚持人民代表大会制度而不能搞三权分立。^①

人民代表大会制度的优越性是所有研究者都予以肯定的。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民代表大会制度是人民行使国家权力的最好形式，是中国人民当家作主、参与管理国家事务和社会事务的最有效的政治制度。根据研究者的总结，人大制度的优越性主要体现在三个方面：一是其作为人民民主权利的特点保障了人民意志可以得到充分体现。人民不仅有权选择自己的代表，并随时可向代表反映自己的要求和意见，而且对其选择的代表还有权监督，有权依法撤换或罢免那些不称职的代表。二是其民主集中的特点保障了中央和地方国家权力的统一。在中央和地方之间合理划分职权，既保证了中央集中统一的领导，又发挥了地方的积极性和创造性，使中央和地方形成稳固的统一整体。三是其民族区域自治的特点有利于保证我国各民族的平等和团结。自 1954 年 9 月一届全国人大代表普选以来，人大代表的广泛民族区域性便开始逐步增强，有效地增进了民族团结和社会的和谐。还有研究者从伦理制度的角度论证了人民代表大会制度的优越性，通过对伦理制度化中主体性体现的价值功能的分析，讨论了人民代表大会的制度功能。^②

2. 人大制度建设与宪政建设。宪政是文明社会的标志。现代政治制度之所以要以宪法为基础，就是要通过制定宪法的形式，为公共权力设定根本的规则，为公共权力提供合法性来源。在中国进行宪政建设，首选目标是加强人民代表大会制度建设。因为在宪政的三要素——民主、法治、人权中，人民代表大会制度是践行民主的不二机制，是实现法治、人权的前提和基础。

^① 秦宣：《为什么要坚持人民代表大会制度而不能搞“三权分立”》，《前线》2009年第3期。许崇德：《人民代表大会制度与“三权分立”制度有根本区别》，《理论导报》2009年第2期。秋石：《为什么必须坚持人民代表大会制度而不能搞“三权分立”》，《求是》2009年第7期。

^② 翟峰：《对建国60年人大制度发展的认知与探索》，《人大研究》2009年第12期。李龙、潘传表：《论人民代表大会制度在中国的必然性与优越性》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2008年第1期。刘振强：《伦理制度化中主体性体现的价值功能——兼论人民代表大会制度的优越性》，《社会科学论坛》2010年第5期。

没有人民代表大会制度的改革完善，法治就不可能真正建立；没有人民代表大会发挥作用，人权也不可能从根本上得到保障。目前的问题是，如何按照宪政体制的要求来加强和完善人民代表大会的制度建设，逐步实现宪政体制与人大制度的接轨。其基本方向是：理顺党的领导与人大权力的关系，培养宪法至上的观念和宪政意识，完善选举制度和实行竞选，以及保障公民权利，建设有限政府和实行司法审查等。^①

3. 人大与政治文明建设。^② 政治文明的一个根本要求就是政治民主。从根本上说，没有民主，就没有政治文明。这其中，人民代表大会承载着重要的历史使命，可以说，没有人民代表大会制度，就没有民主，就没有政治秩序，没有人民代表大会制度的发展，就没有政治的进步。人民代表大会制度是中国特色政治文明的主要制度形态，它的发展和完善是衡量我国政治文明建设水平和完善程度的重要标志，是推动新世纪中国政治文明发展的最宝贵的体制内政治资源之一。^③ 对于我国当前正在进行的政治体制改革，一些研究者认为人大制度改革是我国政治改革的逻辑起点。通过人民代表大会制度的改革既可以解决现代化发展所带来的政治参与扩大的问题，又可以保证政治体制改革在一定的范围内进行，并且可以进而辐射到司法制度改革、政党制度改革，从而最终实现政治体制改革的总体目标。^④

4. 和谐社会与人大制度建设。党的十七大报告指出：“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。科学发展和社会和谐是内在统一的。没有科学发展就没有社会和谐，没有社会和谐也难以实现科学发展。构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务，是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果。要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活，又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。”60多年的实践证明，是不是坚持和完善人民代表大会制度，直接关系到国家政治、经济、文化和社会事业能否全面、协调、可持续发展，也关系到和谐社会建设目标的实现。人民代表大会制度在构建和谐社会中起着举足

① 谢庆奎：《宪政体制与人民代表大会制度建设研究》，《新视野》2005年第1期。

② 程湘清：《政治文明和人民代表大会制度》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2004年第6期。

③ 金太军：《建设政治文明与完善人民代表大会制度》，《理论探讨》2004年第4期。

④ 蔡定剑：《论人民代表大会制度的改革和完善》，《政法论坛》2004年第6期。浦兴祖：《以人大民主为重点继续推进中国民主政治的发展》，《复旦学报（社会科学版）》2005年第5期。谢岳：《完善人大制度：中国政治体制改革的当务之急》，《学术月刊》2005年第6期。

轻重的作用。人大制度作为建设有中国特色社会主义的根本性政治制度，应当在构建社会主义和谐社会的工程中发挥根本性的和关键的作用。如果在根本政治制度上未能做到和谐社会的要求，则必然影响到整体和谐社会的建立。在建设和谐社会中，要充分发挥人大的立法职能，推进民主法治，保证社会公平正义。为和谐社会的建设提供有效的法律依据和基础。在建设和谐社会中，要充分发挥人大的利益表达渠道的作用，平衡各方面利益，促进和谐社会建设。在建设和谐社会中，要充分运用人大对关系国计民生人民疾苦的重大事项的决定权。整合各方面力量，推动和谐社会建设。在建设和谐社会中，要充分发挥人大民主监督的反腐作用。

5. 人民代表大会制度与民主。党的十七大报告指出，“人民民主是社会主义的生命”，发展民主政治是中国现代化进程的必然选择，“是我们党始终不渝的奋斗目标”。作为实现人民民主的制度载体，人民代表大会制度是中国民主精神的集中体现。民主是人民代表大会制度的核心价值。就像一个学者指出的：“人民代表大会的至上性体现了人民主权的民主源头，人民代表大会的产生体现了选举民主，人民代表大会的运作过程体现了协商民主。”^① 民主是人民代表大会制度的核心价值。在中国的民主化与法治化进程中，人民代表大会制度在最广泛的范围内将人民组织到国家政权中，进而使人民从形式到内容都成为国家的主人，实现了人民当家作主的目标。正是因为我们有了人民代表大会制度，党的领导、人民当家作主、依法治国这三者才实现了有机的统一。^②

（二）制度建设

人大制度自建立以来，特别是在中国实行改革开放之后，取得了令世人瞩目的成就。可以说，人大制度已经成为人民当家作主广阔而坚实的制度平台，但是我们不能据此说人大制度已经完美无缺，由于历史和现实的种种原因，人大制度在实践中仍有诸多问题亟须改革和完善，对此研究者们显然已有充分的认识，并针对我国人大制度建设中存在的问题提出了许多有益的见解。

1. 代表制度

任何一项制度的运行状况都与其运作主体密切相关，人民代表大会制度

^① 张明军：《中国为什么必须坚持人民代表大会制度而不能搞“三权分立”》，《思想理论教育》2010年第1期。

^② 孔凡义：《民主和效能：人民代表大会制度改革的双重取向》，《甘肃行政学院学报》2008年第2期。

也不例外。人民代表大会制度能否良性运行，与其特定主体人大代表的代表职权的行使情况、代表义务的履行情况都是密不可分的。因此，研究人大制度首先应从人大代表入手，以便为人大制度建设奠定真正的主体之本、动力之基和活力之源。

关于人大代表的研究成果可以说相当丰富，特别是随着人大代表在国家政治生活中的地位和作用越来越为社会所认识和尊重，如何最大限度地提高人大代表的代表水平更成为学者们关注的焦点和热点。^① 归纳起来，学界关于人大代表制度的研究主要有以下几个方面：一是人大代表的研究，其中包括对人大代表代表性的研究，人大代表主体地位的研究，人大代表结构问题的研究，人大代表素质以及对人大代表履职等方面问题的研究。当然，尽管学者从不同角度对人大代表进行论述，但不难看到研究者的目的是殊途同归，就是一方面保障和提升人大代表的主体地位，另一方面加强对人大代表的监督和制约。

第一，人大代表的代表性。近年来，越来越多的学者开始关注人大代表的代表性问题，并从不同角度讨论了人大代表的代表性问题，例如，如何认识人大代表的代表性问题，人大代表代表性缺失的原因分析，如何完善人大代表的代表性的问题，等等，均有学者对此进行探讨。

“人大代表代表谁”，这个问题似乎不证自明，人大代表自然代表人民，对此我国《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》（以下简称代表法）有明文规定，研究者们也无异议。但是这里所说的人民是很宽泛的概念，由此引发的问题就是代表究竟是代表辖区人民的利益还是代表选区人民的利益，对此，研究者们观点并不统一，一度出现了“广义代表说”和“狭义代表说”两种说法。当然，也有研究者认为两种说法均存在一定缺陷，主张人大代表的双重代表性，认为人大代表在履行职务时，要正确处理辖区利益与选区利益的关系，使选区利益融入辖区利益，辖区利益包涵和体现选区利益，实现辖区利益与选区利益的协调一致。^② 研究者们普遍认为目前我国人大代表存在代表性不强的问题，并针对人大代表代表性的

^① 邹平学：《中国代表制度改革的实证研究》，重庆出版社2005年版。孙哲：《全国人大制度研究（1979—2000）》，法律出版社2004年版。

^② 胡位钧：《两种代表制理论之再评价》，《法商研究》1998年第2期。黄学贤、朱中一：《完善人大代表的代表性》，《浙江人大》2006年第2期。雷伟红：《改善人民与人大代表关系的法律思考》，《人大研究》2008年第5期。肖勇：《论人大代表的“代表性”》，《求实》2002年第11期。郝永伟：《人大代表的代表性分析：代表选区利益与代表辖区利益的困惑和解决途径》，《人大研究》2009年第11期。蒋万伦：《人大代表代表谁》，《人大研究》2004年第6期。

完善问题，提出了对策和方法。如研究者指出人大代表代表性的实质是人大代表忠实地代表和有效地表达人民的意志和利益。完善代表性至少要做到两点：一是在选举制度中保证人民能自主选择代表进入权力机关，二是在人民代表大会制度中保证人大代表能为人民办事。^①

第二，关于人大代表主体地位的研究。近年来，学界对于代表主体地位的主流观点就是人大代表应该实行专职化。很多研究者认为人大代表只有实行专职化，才能确保人大代表有效地履行职责。所谓人大代表专职化就是指人大代表在当选期间仅围绕人大代表这一特定身份从事政治活动或政治行为。^②有研究者认为，代表专职化可以克服代表兼职产生的种种弊端。“在专职代表制下，人大代表必然会对其代表身份产生较强的角色认同感，从而在实践中保证代表身份的实质化。这就避免了兼职代表制下代表观的错位问题”。^③“在我国实行人大代表专职制是必要也是可行的，可以通过先试点后推广模式和国家指导结合人民参与推进模式来逐步实现人大代表专职化”。^④当然，也有研究者对于代表的专职化持审慎的态度，认为代表专职化是一把双刃剑，或有可能使民主有效性陷入“两可”境地，或有可能导致民主的精英主义倾向。因此，实行代表专职化要慎重而行。^⑤有研究者认同这种观点，指出在现阶段人大代表专职化面临多重现实困难，全面推开并不现实，可以借鉴和汲取代表专职化的优势，对现行人代会制度进行改进。^⑥2010年10月修改的代表法继续否定了代表专职化和设立代表个人工作室的思路，似乎为学者们对代表专职化的论争暂时画上句号，但是这似乎并未影响研究者的研究旨趣，人大代表的专职化问题依然是学者关注的话题^⑦。

第三，对人大代表结构的研究。人大代表结构是否合理和具有广泛代表性，直接关系到人民当家作主权利的实现，以及人大监督制度作用的充分发挥。人大代表的结构不仅包括身份结构，而且包括年龄结构、知识结构与能力结构等。学者们普遍认为，目前人大代表的组成结构不尽合理，存在的问

① 袁兆霆：《试论人大代表代表性的完善》，《人大研究》2010年第5期。张惠敏：《我国人大代表代表性缺失分析》，《科学社会主义》2006年第2期。

② 高卫明：《代表制度的归位与革新——论人大代表的专职化》，《中南财经政法大学研究生院学报》2006年第3期。孟宪良：《英国议员的专职化及其启示》，《云南社会科学》2010年第3期。

③ 周小梅：《关于人大代表制度的反思与重构》，《人大研究》2003年第2期。

④ 姜朋：《关于人大代表专职制的思考》，《云南行政学院学报》2010年第4期。

⑤ 周丽：《实行人大代表专职化是一把双刃剑》，《人大研究》2006年第1期。

⑥ 钱威：《就人大代表专职化问题的反思》，《人大研究》2006年第1期。

⑦ 殷焕举、李晓波：《人大代表专职化研究》，《科学社会主义》2011年第4期。

题主要表现为：官员代表所占比例过大，党员代表偏多，代表的学历层次不高、法律素养低。^① 另外，有研究者认为目前我国通行的通过确定各类代表比例的办法来保证社会各阶层、各利益群体，特别是弱势群体的利益，让他们在人民代表大会中占据一定的比例的做法不够科学，认为由于社会各阶层、群体在社会中的构成比例极其复杂，无法对比例做出准确计算，即使能计算，也会因成本太高失去价值。^② 针对人大代表结构问题，研究者们提出了一些改善的建议，特别是针对2012年3月全国人大提出的降低全国人大代表中党政领导干部比例的要求在实践中如何落实的问题，研究者们更是各抒己见。有研究者提出通过引进竞争机制和限定官员代表的比例来改善代表结构。^③

各级人大代表依法有效履职是我国人民代表大会制度发挥作用的主要途径。代表履职质量直接影响我国社会主义民主政治建设的成效，因此，必须采取有效举措确保代表能够有效履职。在如何保证人大代表充分履职问题上，学者指出目前我国人大代表履职存在的最大难点是对于人大代表职务性质的认识不清，如将人大代表视为政治荣誉，将自己视为行业代表，或者将自己视为摆设，这些导致代表履职意识薄弱，无法正确地履行职责。^④ 因此，研究者认为提高代表的履职能力的关键在于澄清各种对人大代表职务性质认识的误解，强化代表的角色意识。^⑤ 当然，研究者也不否认我国人大代表在角色认同上取得的进展，有研究者专门以核心期刊为样本，分析了不同时期人大代表角色的变化，指出人大代表正在从反映民声的传声筒转变为人民利益的捍卫者和代表者。^⑥ 而随着人大代表在职务履行方面有了更多的实际行为，人大代表角色扮演的履职保障也成为研究者的一个研究热点。^⑦

① 崔英楠：《选举法的修改和地方人大换届选举研究》，《中国社会科学院研究生院学报》2010年第3期。

② 黄学贤、朱中一：《完善人大代表的代表性》，《浙江人大》2006年第2期。

③ 彭承尧：《关于全国人大代表数量和构成改革问题的建议和思考》，《魅力中国》2009年第33期。孔繁军：《代表去官化：人大制度权力制约机制的内在要求》，《理论与改革》2010年第6期。梁涛：《人大代表结构与素质分析及其改进建议》，《中共青岛市委党校（青岛行政学院学报）》2007年第2期。

④ 张国强：《人大代表有效履职的难点及对策分析》，《安阳师范学院学报》2010年第3期。

⑤ 程志坚、林龙：《如何避免人大代表角色困境》，《人大研究》2007年第10期。汪淑娟：《人大代表的角色归属》，《人大研究》2003年第2期。

⑥ 张宇、任敏：《人大代表角色认同的变化——以核心期刊为样本》，《武汉大学学报》2008年第1期。

⑦ 胡健：《从“齐明案”看人大代表的职务权利保障》，《法学》2005年第7期。邹平学：《论健全完善人大代表执行代表职务的保障制度》，《求是学刊》2005年第4期。

人大代表具备相应的政治素质、文化素质、能力素质也是履职的关键。学者们认为人大代表的素质是其行使国家权力、履行代表职责所必须具备的特定的主观条件，人大代表整体素质的高低，不仅关系到代表职能作用的发挥和国家权力机关的决策水平与工作效率，而且关系到人民群众对公共权力合法性的认同。因此，剖析和解决存在的问题，推动代表整体素质的全面提高，对于不断完善人民代表大会制度，推进政治文明建设至关重要。^①

“谁来监督监督者”是权力运行领域的一个永恒的主题。人大代表来源于人民，由人民选举产生，因此，人大代表接受人民的监督是人民主权原则的要求，更是民主政治的技术与程序的要求。“代表选举工作的好坏是决定代表素质优劣的关键性环节，但在代表选出以后加强对他们的监督工作却能起到稳定代表素质，加强代表素质的重要作用”。人大代表受人民委托，掌握国家权力，直接关系到人民的利益和幸福。如果不对人大代表保持有效的监督和控制，很难保证人大代表的代表性。对于监督人大代表的必要性，研究者均予以肯定。如有研究者指出，强化对代表的监督，是增强人大代表代表意识、代表责任、代表行动力、代表性的必要措施，最终对代表明确自己的职责和使命是一个有力的促进。关键的问题是找准着眼点，实现对代表的有效监督。^②

在代表制度研究上一个重大成果是改变了过去单纯研究代表的做法，把选民作为研究对象也纳入了研究视野，研究人大代表与选民之间的互动问题，这方面的研究成果也颇为丰富^③。有研究者通过对代表与选民关系模型的梳理，分析了我国现实中代表与选民之间关系的真实脉相，并以此观察我国人民代表大会制度内在的运行逻辑。^④ 有研究者分析了实践中代表与选民联系较

① 叶兴艺、徐腾跃：《提高地方各级人大代表整体素质的思考》，《吉林人大》2010年第11期。肖书生：《人大代表素质研究》，《人大研究》2006年第12期。赵俊杰：《提升人大代表履职能力》，《求是》2011年第6期。

② 黄洪旺：《让代表权在阳光下运行——为什么要监督代表》，《人民政坛》2012年第8期。范良春：《找准监督着力点——监督代表什么》，《人民政坛》2012年第8期。刘能：《让人民起来监督代表——谁来监督代表》，《人民政坛》2012年第8期。

③ 代明：《打开人大代表与选民的通道》，《学习月刊》2004年第1期。吴鹏飞：《密切人大代表与选民关系的几点设想——以我国基层人大为例》，《云南行政学院学报》2009年第2期。温辉：《代表与选民的关系》，《现代法学》2001年第2期。朱玉兰：《代表联系选民工作存在的问题与对策》，《人大研究》2007年第1期。黄学贤、朱中一：《完善人大代表代表性的探讨》，《人大研究》2005年第7期。汪淑娟：《人大代表的角色归属》，《人大研究》2003年第2期。田必耀：《寻求选民与代表的利益平衡》，《人大研究》2002年第3期。

④ 邱家军：《中国人大代表与选民关系研究》，复旦大学2007年博士学位论文。