

编者按：1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，标志着我国人民代表大会制度的全面确立。60年来的历程证明，人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦的可靠制度保证。值此人民代表大会成立60周年之际，为了更好地坚持和完善这一根本政治制度，本刊特邀请几位长期从事人民代表大会制度理论研究的专家撰写了这篇文章。

摘要：人民代表大会制度已经走过60年的风雨历程，取得了辉煌的成就，积累了丰富的经验，当然也还存在不少需要进一步完善和发展的地方。可以说，人民代表大会制度是中国共产党领导人民进行的伟大创造，是我们国家的根本政治制度，是人民共和国的命脉所在。我们全党全民都应该为坚持好完善好发展好人民代表大会制度，为推动人民代表大会制度的与时俱进而努力。

关键词：人民代表大会；根本政治制度；历史经验；未来发展

中图分类号：D622 文献标识码：A 文章编号：1006-0138(2014)04-0015-10

# 人民代表大会制度60年：历史经验与未来发展

文 / 席文启

中国的人民代表大会制度已经走过60个春秋了。60年，整整一个花甲，是一个值得回顾的时段，也是一个值得总结的关口。这60年，能够给我们提供什么教益呢？本文不揣冒昧，想就此做一尝试。

## 一、人民代表大会制度60年的风雨历程

### （一）人民代表大会制度的来源与建立

中国的人民代表大会制度从根本上说，是中国共产党领导人民进行的伟大创造，但这并不妨碍这个制度有它的来源。从其远源说，与马克思时代的巴黎公社和列宁时代的苏维埃政权有关。1871年，爆发了巴黎起义，建立了巴黎公社，这是无产阶级建立自己政权的第一次尝试。马克思跟进式地对巴黎公社的斗争进行了评论，其中最富有思想设计意义的是对未来无产阶级政权如何组织的论述。概括起来有这样几点：一是公社的公职人员包括法官和警察都由选举产生，对选民负责，受选民监督，随时可以撤换；二是公社同时兼管立法和行政，是议行合一的工作机关；三是社会生活的一切创议权都归公社；四是公社的公职人员都是人民的公仆，都领取相当于工人的薪金；五是

公社的公职人员都要就地接受公社的监督。1917年，列宁领导的十月革命获得成功，他很快就把马克思的这些设想以苏维埃的形式付诸于实践。其特点是：人民选举苏维埃代表，组成代表机关；苏维埃代表机关是国家最高权力机关，统一掌握国家全部权力，实行立法权和行政权的议行合一；代表机关组成人员必须接受人民监督，人民可以随时撤换他们。列宁说在无产阶级组织政权上，巴黎公社走了第一步，苏维埃走了第二步。

从其近源说，是中国共产党自己组建政权的实践。最为典型的有三种形态。一是1931年11月建立于江西瑞金的中华全国苏维埃政权。召开了全国（主要是各红军占领区域）工农兵苏维埃代表大会，通过了宪法大纲，选举了中央执行委员会，组建了中央临时政府人民委员会。人民委员会对执行委员会负责，可以交叉任职；地方省县区只设人民委员会，实行议行合一；乡苏维埃只设主席团。这个政权组织形式基本上是苏维埃模式的翻版。二是1939年1月建立的陕甘宁边区参议会。参议会作为边区的代议机关，通过了若干法律，选举了常驻议员、议长和政府、法院组成

人员。后来，这一做法扩展到其他抗日根据地。其特点是：实行共产党、抗日的民主党派、无党派民主人士各占三分之一的三三制；参议会作为最高权力机关，选举政府和法院，它们对参议会负责，受参议会监督；边区和县级参议会设常驻会，在参议会闭会期间行使参议会部分职权；县以下只设参议会或代表会，以议代行。这个具有抗日统一战线性质的政权模式是我们自己的创造。三是1945年9月开始建立的人民代表会议。先是毛泽东在这样两种政权组织形式实践基础上，于1940年提出了将来的新民主主义政权应该实行人民代表大会制的理论设想。抗战胜利后，陕甘宁边区率先把乡参议会改为乡人民代表会议，次年4月边区参议会通过《边区宪法原则》，规定边区、县、乡选举人民代表，组成人民代表会议；人民代表会议为人民政权机关，由它选举政府。1947年11月推广到所有解放区。这几种政权组织形式的实践，为我们建立人民代表大会制度积累了丰富的经验，进行了理论和实践的准备。

1949年9月，召开中国人民政治协商会议第一届全体会议，通过《共同纲领》，宣布中华人民共和国将实行人民代表大会制度。由于当时在全国范围内还不具备普选条件，不能马上实行人民代表大会制度，就由全国政治协商会议代行全国人民代表大会职权，而在地方则由人民代表会议行使人民代表大会职权。1953年，全国普选的条件基本成熟，开展了全国性的普选工作，并着手起草宪法。1954年9月15日，召开第一届全国人民代表大会第一次会议，通过五四宪法，选举国家主席、全国人大常委会、中央人民政府、法院和检察院组成人员，标志了人民代表大会制度的正式诞生。从那时至今，整整60年过去了。

## （二）人民代表大会制度的探索与曲折

人民代表大会制度建立之后的发展并不是一帆风顺的，有探索有曲折也有艰难。1954年9月至1957年反右斗争之前的将近三年，是人民代表大会制度发展的黄金时期。一是制定了一批关于国家机构的基本法律，奠定了人大制度的基础框架；二是通过或批准了一批重要的法律和法规；三是决定了一些国家重大事项，包括“一五计划”、治理黄河的决议等；四是建立了全国人大及其常委会的工作机构、工作制度；五是听取了一些省的工作报告；六是提出了建立地方人大常委会的建议。

1957年反右斗争以后，情况发生了很大的变化。随着党的路线向左倾斜，民主法制氛围逐渐丧失，人大制度的发展进入了困难时期。1957年6月的一届

四次会议就开成了反右派的会议，一些民主法治的正常探索遭到批判。从此，谨小慎微、歌功颂德成为正常现象，大会议案逐年减少，立法工作基本停顿，人治观点甚嚣尘上。1959年撤消了国家司法部、监察部和国务院法制局；国家大事不再经过人大批准，包括国家五年计划、把乡镇改为人民公社都没有经过人大程序；1961、1962两年连年度计划和预算都没有上会。而且，人大及其常委会的会期很不正常，人大工作机构屡遭撤并，工作人员几经精简，工作制度逐渐废弃，工作程序不再遵守。

到1966年“文化大革命”爆发，人大制度更是名存实亡。是年7月，全国人大三届常委会举行第33次会议，决定推迟三届二次大会召开，这一推就是8年多，再也没有召开过一次大会或常委会，人大制度被冷冻起来。在此期间，许多国家机构停止运转甚至被撤消。随着1975年1月四届人大一次会议的召开，人大开始复苏，恢复了人大的部分功能和工作。1978年2月，提前召开了全国人大五届一次会议。这里有几点需要说明：一是全国人大四届和五届一次会议通过的宪法，或者是“左”的路线的产物或者还没有摆脱“左”的影响，都是有不少问题的；二是至1979年五届人大二次会议以前，人大的功能和工作尚未完全恢复；三是这期间全国人大及其常委会为恢复人大制度做了相应的准备工作。<sup>[1]</sup>

## （三）人民代表大会制度的重建与发展

1978年12月党的十一届三中全会以后，人大制度的恢复与重建走上了快车道。从那时以来，人大制度有了长足的进步和发展。这里不详述过程，只列举四个方面：

地方人大常委会制度的建立和发展。1979年7月，五届全国人大二次会议决定，在全国县级以上地方各级人民代表大会设立自己的常设机关——常务委员会，在代表大会闭会期间履行法律赋予的职权。这件事情意义十分重大。它从根本上健全了国家政权体系，弥补了地方人大日常工作的断层；同时也调动了地方人民群众当家作主的积极性，保证了地方人民群众可以经常性地依法行使自己的权力，也使我国的政治制度与苏维埃制度根本区别开来，具有了中国特色。

八二宪法的制定及其与时俱进。五四宪法在我国建国初期起到了很好的作用。但是，1957年反右派运动之后，宪法就不怎么管用了。七五宪法、七八宪法都是“左”的产物。1982年，第五届全国人民代表大会第五次会议重新制定宪法，通过了我国的第四部宪法——史称八二宪法。这部宪法在继承五四宪法

的基础上,吸取“文化大革命”的教训,借鉴国外宪法编纂的经验,成为新中国比较成熟的又一部宪法。特别是随着改革开放的步伐,宪法做了4次31条修改,体现了社会生活的重大变革和人们认识上的巨大进步。

社会主义法律体系的建设和形成。这是新时期人民代表大会制度建设中另一个重大成就。1978年提出加强民主与法制建设,1979年开始进行大规模和高速度的立法工作,1991年提出废除人治、实行法治的理念,1997年提出依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略和目标。这个过程,历经倡导法治、提出目标、基本形成、已经形成等几个阶段,终于在2010年底如期建立了中国特色社会主义的法律体系。2011年3月,在全国人民代表大会上正式宣布了这一消息。

人民代表大会制度相关具体制度得到健全和完善。一类是人民代表大会自身一系列具体制度的健全和完善。例如,选举制度、代表制度、立法制度、监督制度、会议制度、组织制度等得到相应的健全完善。一类是与人大相关的政府、法院、检察院等国家机关具体制度得到相应的健全和完善。这些既是人大制度取得的进展,也是我国民主法治建设在总体上取得的进步。

## 二、人民代表大会制度60年的重大成就

### (一) 构建了人民当家作主和人民监督的制度体系

在我看来,人民代表大会制度的定位可以从不同方面进行阐述,但核心问题是两个,一是它是人民当家作主的制度,二是它是人民监督国家的制度。正是人民代表大会制度,构建了人民当家作主和人民监督国家的制度体系。

宪法规定: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。全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。可以说,没有人民代表大会这样一个国家权力机关,人民当家作主就是一句空话。人民代表大会制度是人民行使国家权力的制度安排,它使我们找到了人民当家作主的合理而有效的形式。在我们国家,一切权力属于人民。但是,在一个十几亿人口的国家里,人民如何公平合理而又高效有序地行使自己的权力,这并不是一件很容易的事情。当然,代议制是当今各国普遍采取的政权组织形式;但也并不是有了代议制问题就全解决了。核心是代议制的具体形式还需要与国体、

国情相适应。我们后面将要讲到的人民代表大会制度的几个特点,充分表明了它是我国人民当家作主的合理而有效的形式。

同时,人民代表大会也是人民有组织地行使监督国家权力的制度。我们都知道,权力会产生腐败,绝对的权力绝对会产生腐败,这是规律。因此,依据这一规律,现代西方社会有一个共识,就是要把权力这只猛兽关进法律和制度的笼子,意思是要对公共权力的使用进行监督、限制、制约、制衡。应该说,这个现代西方社会形成的共识,在中国政治发展史上是缺乏思想资源的。可喜的是,我们经历了“文化大革命”的洗礼,见识了近几十年的权力腐败现象,在这方面逐渐地成熟起来了。特别是习近平总书记要求把造成腐败的权力关进制度的笼子,这无疑是一个认识上的巨大进步。其实,我国的人民代表大会制度,就是一个关押权力的笼子,在其中蕴涵了丰富的权力监督、权力制约机制,可惜的是由于种种原因,我们过去很少有意识地加以运用。比如,人民代表大会制度中关于质询权、罢免权、撤职权的设置,关于特定问题调查机制的设置等,都是带有刚性的监督举措。当然,我们在这方面的制度举措还需要进一步完善。党组织应该支持人民、支持人大把它们充分地运用起来。总之,组织人民对国家机构进行监督,是人民代表大会制度的重要功能。

### (二) 形成了人民代表大会制度自己的独有特点

在我看来,人民代表大会制度有四个方面的特点。其一,即人民代表大会实行共产党领导下的一院制。人民代表大会制度是共产党领导人民建立的由人民当家作主的政治制度,同时也是党领导和支持人民当家作主的政治制度;在人民代表大会制度体系中,共产党不与任何其他政治力量分享领导权。在这个体系中,国家的一切权力属于人民,人民代表大会是人民行使国家权力的唯一机关,人民代表大会也不与其他机关分享人民赋予的国家权力。

其二,一统三分、协调制约。一统三分,即由作为国家权力机关的人民代表大会统一行使国家权力,包括立法权、重大事项决定权、人事选举任免权和监督权。同时人民代表大会依法把自己的一部分权力授予政府、法院和检察院,即把行政权授予政府、把审判权授予法院、把检察权授予检察院。协调制约,即在人民代表大会制度体系之内,一方面,权力机关和行政机关、审判机关、检察机关之间存在着产生和被产生、决定和被决定、监督和被监督的制约关系;另一方面,在它们之间也存在着目标一致、共同合作的

协调关系。

其三，民主集中、依法有序。民主集中，即人民代表大会既按照民主集中制组织，也按照民主集中制运转。人民代表大会既由人民依法选举代表组成，也由会议集体行使权力，任何决议或决定的做出，都必须按照少数服从多数的原则。依法有序，即人民代表大会是人民当家作主的机关，在这里民主得到充分的发扬，人大代表依法享有审议权、议案权、批评意见建议权、表决权、选举权和被选举权，而且享有言论免责权、人身保障权等；在这里不但代表的民主权利得到法律的保障和尊重，而且民主的表达也得到法律的约束和规范。因为，在人民代表大会体系中，一切行为都是依照法律、程序和规则展开的，因而是严格有序的。

其四，兼顾民主和效率。人民代表大会制度在设计上兼顾了民主和效率两个方面，它既考虑了充分发扬民主的一面，也考虑了兼顾效率的一面。一方面，在上一级和下一级人民代表大会之间，没有隶属关系，上一级人民代表大会并不构成对下一级人民代表大会的领导关系，而只有选举指导、工作协调和法律监督的关系。这样做的目的是要保证本行政区域内人民当家作主权力的行使，充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性。另一方面，政府实行对本级人民代表大会和上级政府双重负责制，用以保证国家的政令统一和行政效率。

### （三）推动了中国民主法治建设的实际进程

人民代表大会制度从它初创之时起，就是与民主和法治联系在一起。1954年之前，我国在地方实行人民代表会议制度，作为实行人民代表大会制度之前的一种过渡，然后又进行了全国范围的普选运动。与此同时，全国范围的起草和制定宪法工作也进入了高潮。在宪法通过后的最初几年中，按宪法办事，言必称宪法，成为国家领导层和政府官员以及普通百姓的时尚。这无疑是围绕着人民代表大会制度建立开展的一次民主与法治的大演练。再一次民主法治建设高潮的涌起就是1978年以后的事情了。邓小平总结“文化大革命”的教训，大声疾呼必须加强民主与法制建设，而这一切都需要人民代表大会制度发挥主要作用。首先是人民代表大会制度的复兴，也包括地方人大常委会的设立；而后就是民主法治建设的大步推进。这30余年可以说，是我国的民主法治建设取得重大成就的30余年。从民主建设的角度说，包括代表直接选举范围的扩大、代表和国家机构负责人的差额选举、城乡代表选举的同票同权等；从法治建设的角度说，

包括依法治国建设社会主义法治国家方略和目标的确立、法律面前人人平等共识的形成、任何组织和个人不得凌驾于法律之上的宪法精神的认定、社会主义法律体系的形成等。我想强调的是，没有千百万人民群众广泛参与的人民代表大会制度的伟大实践，就不可能有我们今天民主与法治的巨大进步。

### （四）搭建了共产党科学执政、民主执政、依法执政的操作平台

应该说，从人民代表大会制度的设计初衷来看，就是作为共产党的执政平台设计的。但是，那个时候的人民代表大会制度很不完善，党也没有形成民主执政、依法执政的理念，所以，还谈不上把人大制度作为党民主执政、依法执政的制度平台来运用。改革开放以后，一方面人大制度得到了一定程度的完善，特别是1979年地方人大常委会制度的确立，使得这个民主执政、依法执政的平台在各级地方都建立起来了；一方面党的执政理念也得到了很大提升，提出了民主执政、依法执政的理念。这就在主观和客观两个方面使得党充分运用人大制度执政平台，有了需要和可能。在人民代表大会制度体系中，一方面党可以充分听取人民的意见、反映人民的要求，从而实现代表最广大人民的利益；另一方面，党可以向人民代表大会提出建议，并由此把党的主张转化为国家意志。在人民代表大会制度体系中，一方面，党领导人民代表大会制定宪法和法律，另一方面，党又带领国家和人民遵守宪法和法律，走向社会主义法治国家。在这里无论是立法修法、还是保证法律的实施，都离不开人民代表大会制度这个执政平台，都离不开人民代表大会这个国家权力机关的运转和发挥作用。而民主执政和依法执政则是实现科学执政的基础和前提。

### （五）提供了实现党的领导、人民当家作主和依法治国有机的制度载体

坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，已经成为中国特色社会主义政治发展道路或者中国民主政治的核心内容。但是，实现三者有机统一需要有制度载体，而人民代表大会制度就是实现这三者有机统一的制度载体。

人民代表大会制度就是一个三者统一的制度。首先，它是执政党实现党的领导的制度载体。在我们国家的制度设计当中，党对国家体系的领导作用，是通过人民代表大会制度进行的。党对国家有所建言，可以按照制度设计通过正常途径，进入人民代表大会，把党的主张转化为国家意志，从而得到贯彻实施。其次，它是人民行使当家作主权力的制度载体。它的产

生和存在，都是为了实现人民当家作主，离开了这一点，它就没有意义。其三，它是依法治国的制度载体。这既因为它是立法机关，要保证国家有法可依；也是因为它是法律监督机关，要监督法律的制定和实施。这样，它就把党的领导、人民当家作主和依法治国三者统一在这个制度当中了。

所谓有机统一的有机，指的是每一者都离不开另外两者。党的领导如果离开人民当家作主和依法治国，就成为改革开放前的那种高度集中的一元化领导，像邓小平在《党和国家领导制度的改革》中激烈批评过的那样；人民当家作主如果离开党的领导和依法治国，要么就不复存在，要么就成为无序的大民主，像“文化大革命”中发生的那样；依法治国如果离开党的领导和人民当家作主，要么法治国家根本无从建立，要么就会走向封建专制，而不是按照人民的意志来依法治国。在这个三者有机统一当中，人民当家作主是核心，说到底，党的领导最主要的事情就是支持和保证人民当家作主，依法治国最主要的也是为人民当家作主提供法治保障。所以，三者有机统一之所以能够在人民代表大会制度中得以实现，就是因为三者有机统一的核心与人民代表大会的本质功能是完全一致的。当然，要在实践中真正实现三者有机统一，还需要在制度和操作层面融会贯通，这也是人大制度在实践中需要解决的一个重大问题。

（六）走出了一条中国特色社会主义代议制的发展道路

应该说，中国的人民代表大会制度是世界代议制发展的历史新高，正是借助于此，我们走出了一条既不同于西方三权分立、也不同于苏维埃议行合一，而只属于我们自己的中国特色社会主义的代议制发展道路。

让我们从近现代民主代议制发展史的角度做些考察。资产阶级议会制度起源于英国。1689年洛克提出了分权制约的思想，1701年通过法律，规定议会为最高立法机关，法官独立，限制国王对议会和司法的干预，为现代英国代议制奠定了基础。法国孟德斯鸠进一步发挥了洛克的分权思想，影响了法国资产阶级革命。1793年，法国新宪法规定立法议会为最高立法机关，由普选产生；执行议会为最高执行机关，由立法议会任命；上诉法院为最高司法机关；从而建立了现代议会制度。美国的议会制度源于英国，又受到法国孟德斯鸠三权分立学说的影响。1787年通过宪法，1789年诞生国会，美国代议制度正式建立。西方现代代议制度的建立过程大体如此。从形式

来看，资产阶级代议制的核心是三权分立，即立法、行政、司法的分立与制衡。从整个代议制度形式发展的历史来看，三权分立是最早出现的第一种代议制形式。

对于三权分立的资产阶级代议制，马克思做过许多批判，主要认为它们推诿、扯皮、效率低下。为了克服这种情况，马克思结合总结巴黎公社的经验，提出了他关于未来社会政权组织形式的设想。其主要内容已如前述，核心是公社“应当是同时兼管行政和立法的机关”，<sup>[2]</sup>意即抛弃三权分立，实行议行合一。但是，巴黎公社只存在了短短的几十天，并没有积累下实践经验。十月革命后，列宁很快就把马克思的这个设想投入了苏维埃制度的实验。但很快发现，完全的议行合一，也有许多问题，诸如职责不清、不便监督等等。针对这些问题，苏维埃制度进行了改良，实行了“上分下合”的模式，即在苏维埃联盟和各个加盟共和国层面，把苏维埃的议事权和政府的行政权分开了（设立苏维埃主席团和部长会议，后者对前者负责）；但在这两个层次以下，仍然实行议行合一。议行合一是代议制的第二种形式。

中国的人民代表大会制度，特别是1979年在地方确立人大常委会以后的人民代表大会制度，既不同于代议制的第一种形式（人大统一行使国家权力，不搞三权分立）；也不同于代议制的第二种形式（人大行使立法权、决定权、监督权和选任权，但把行政权、审判权和检察权分别授予政府、法院和检察院，不是议行合一）。实际上我们的人民代表大会制度既克服了三权分立模式互相扯皮、效率低下的弊端，也借鉴了它职权清晰、便于监督的优点；既克服了议行合一模式职责不清、不利监督的弊端，又吸收了它便捷高效的优点。可以说，我们的人民代表大会制度是对代议制历史上出现的两种模式进行扬弃的产物。首先，它有统或合的一面，它把所有国家权力统统集中于人民代表大会，人民代表大会不与任何其他机构分享人民赋予的权力；其次，它又有分的一面，人民代表大会把立法权、决定权、监督权和人事选任权留给了自己，也把行政权、审判权和检察权经由法定程序分别授予了政府、法院和检察院。由此，我们可以说，我们的人民代表大会既不是三权分立的，也不是议行合一的，而是有统有分、统分结合、一统三分的一种新模式，是代议制发展历史上继三权分立和议行合一之后的一个新的阶段。正是从这个意义上我们说，我国的人民代表大会制度在代议制历史上登上了一个新的高度，走出了一条新的道路，构成了对世界政治文明

### 三、人民代表大会制度 60 年的基本经验

(一) 支持和领导人民当家作主、坚持和完善人民代表大会制度是党的工作的核心内容

对于执政的共产党来说,它可能有千头万绪的事情要做。但是,核心的工作是什么?那就是支持和领导人民通过人民代表大会来当家作主,或者说叫保证人民通过人民代表大会行使国家权力。这不是作者自己的说法,而是邓小平的思想。他的原话是:“党的工作的核心是支持和领导人民当家作主。”<sup>[3]</sup>应该说,这也不仅是某位领袖的思想,而是马克思主义的基本原理。马克思恩格斯在《共产党宣言》里就讲过,工人革命的第一步就是“争得民主”,即由人民当家作主。马克思认为巴黎公社最大的特点就是“它是由人民自己当自己的家”。<sup>[4]</sup>就是说,由人民自己当家作主,这既是社会主义运动的目标所在,也是社会主义政权的本质所在。而要支持和领导人民当家作主,就必须要有保证人民当家作主的制度,这就是我们的人民代表大会制度。由此,党的工作的核心“支持和领导人民当家作主”就表现为“坚持和完善人民代表大会制度”。这样,我们党的工作的核心就合乎逻辑地转化为坚持和完善人民代表大会制度。

从共产党执政史的经验来看,凡是我们党重视人民当家作主即重视人民代表大会制度的时候,我们国家就顺利发展,凡是我们党重视人民当家作主、重视人民代表大会制度不够的时候,我们国家就陷入困境甚至是危机。正如胡锦涛所说:“这个制度健康发展,人民当家作主就有保障;这个制度受到破坏,人民当家作主就无法保障,党和国家的事业就会遭受损失。”<sup>[5]</sup>因此,把支持和领导人民当家作主作为党的核心工作,把坚持和完善人民代表大会制度作为党的核心工作,这就是我们 60 年来以深刻教训换来的基本经验。正是基于这一点,党的十八大报告强调“要保证人民通过人民代表大会行使国家权力”。对于执政的党来说,千工作、万工作,支持和领导人民当家作主,坚持和完善人民代表大会制度是第一工作。我们一定要进一步认识这个经验,重视这个经验。

(二) 坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一是人民代表大会制度的基本经验

人民代表大会制度在实践中取得的经验可以有千条万条,但最基本的就是这样一位一体的经验,即“坚持党的领导,充分发扬民主,严格依法办事”。这三句话是一个密不可分、三位一体的有机整体。在

这里,党的领导是发扬民主和依法办事的根本保证,充分发扬民主(也即人民当家作主)是实质和核心,依法办事(进一步说也即依法治国)是行为准则。可以说,这个经验体现了人民代表大会制度的本质规定,说明了人民代表大会制度本身就意味着党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。如果我们对从党的十五大至十六大之间的文献做些研究,那就可以发现,三者有机统一的理念正是从人民代表大会制度这样一个三位一体的实践经验中发育并提炼出来的,也就是说,三者有机统一是内在地蕴涵在人民代表大会制度之中的。既然在人民代表大会制度当中,已经包含了三者有机统一这样一个内在的机制,那么,从一定意义上说,所谓坚持三者有机统一,也就必然地要求坚持人民代表大会制度。坚持三者有机统一,从执政党的角度说,就是要实行民主执政、依法执政,就是要支持和保证人民通过人民代表大会行使好国家权力,就是要通过人民代表大会制定法律并通过人民代表大会监督法律的实施。从人民代表大会的角度说,就是要在党的领导下,把人民当家作主的事情办好,充分发挥人民群众的主体作用、充分发挥人大代表的主体作用,充分发挥人民代表大会及其常委会的制度作用,就是要在党的领导下,把依法治国的事情办好,制定良好的法律并监督法律的正确实施,保证宪法和法律在本行政区域内的贯彻落实,使我们国家逐步走向社会主义法治国家。在这里,核心的问题是人民当家作主,党的主要任务是领导、支持和保证人民当家作主,包括领导人民进行法律的制定和监督法律的实施,也包括建立起一整套保证人民当家作主的法律制度。现在,坚持三者有机统一不但成为人民代表大会制度实践的基本经验,而且已经成为我们国家民主政治的核心内容。

(三) 不遗余力地推进民主法治建设是人民代表大会的根本任务

由于宪法赋予人民代表大会的职权很重,人民代表大会的工作任务就很多,但是,作为人民代表大会最为根本的第一位的任务就是推动民主法治建设。这是 60 年来各级人大在实践中形成的一个重要共识,也是 60 年来各级人大在工作中取得的一条基本经验。首先,推进民主法治建设是宪法和法律赋予人民代表大会的根本任务。这是因为宪法和法律对人民代表大会的定位既是人民行使权力的机关,也是保证宪法和法律在本行政区域内实施的机关。因此,从宪法和法律的角度说,推进民主法治建设就理所应当成为人民代表大会的根本任务。其次,推进民主法治建设是

人民代表大会实际工作中的根本任务。这是因为从人大及其常委会各方面工作的总体性质来看,应该说是保障性、建设性的统一;保障性是讲它要以民主法治的方式保障人民的需要、社会的发展和国家的重大任务的完成,建设性是讲它要在担负保障任务的同时建设起一整套以民主法治方式治理国家的法律制度。所以,无论是其保障性还是其建设性的实现,都是与民主法治建设紧密联系在一起的。实际上,这些年来,各级人大及其常委会也是努力这么做的。

(四) 地方人大的不断创新是人民代表大会制度发展的重要动力

地方人大常委会建立以来的35年,是不断创新的35年。在很大程度上,正是由于地方人大的不断创新,推动了整个人大制度、人大工作和人大建设的与时俱进。因此,我们可以说,地方人大的不断创新是人民代表大会制度发展的不竭源泉和重要动力。据记载,仅在地方人大常委会建立后的30年间,地方人大及其常委会的重要工作创新就达40余项,其中有些是法律规定权力的第一次行使,如第一次干部任免权的行使(湖南省人民代表大会,1989年),第一次人大常委会质询权的行使(广东省人大常委会,1994年),第一次组织特定问题调查委员会(安徽省合肥市人大常委会,2000年)等。有些是新的工作形式的创造,如第一次人大常委会任命干部的述职评议(黑龙江省肇源县人大,1982年),第一次进行执法检查(辽宁省沈阳市人大常委会,1983年)等。有些是人大建设举措上的创新,如第一次党委人大工作会的召开(四川省重庆市,1984年),第一次建立人大街道工作委员会(山西省太原市小店区人大常委会,1998年),第一次建立代表向选民述职制度(河南省舞钢市人大常委会,1993年),第一次实行代表公示制度(北京市东城区建国门街道,2000年),第一次实行审议意见书制度(安徽省人大常委会,2003年)等。<sup>[6]</sup>这些创新不仅有力地推动了地方人大工作的进展,而且许多创造为全国人大及其常委会所肯定、所支持、所采取,从而成为推动整个人大制度与时俱进的决定性力量。

(五) 代表主体作用的发挥是人民代表大会制度的活力源泉

对于人民代表大会制度来说,人民是其基础性的主体。没有人民,没有广大人民的选举和赋权,就没有人民代表大会制度的建立。这是一层意思。还有一层意思,那就是人大代表,几百万各级人大代表,构成了人民代表大会的主体。人大代表作为国家权力机

关的组成人员,正是他们与人民群众之间的密切联系,构成了人民代表大会制度的民意源泉;正是他们一丝不苟的负责精神,画出了国家权力按照人民意志运转的轨迹;正是他们孜孜不倦的认真履职,形成了人民代表大会工作的推动力量。也正是基于这样一个事实,所以说,发挥代表主体作用,或曰代表主体作用的发挥,成为人民代表大会制度的活力源泉。从制度的角度来说,作为国家权力机关的人民代表大会,是会议履职、集体履职,人民代表大会所有职权的履行,都是通过获得代表多数同意形成的,都是代表多数选择的结果。总之,没有几百万各级人大代表主体作用的发挥,就没有各级人民代表大会的有效运转,就没有人民代表大会制度的活力源泉。

(六) 创新常委会工作方式人民代表大会工作的重要抓手

我们知道,我们的人民代表大会制度目前还不是十分完善,我们国家的民主法治建设目前还不是十分发达。在这种情况下,创新人大常委会的工作方式就成为各级人大开展工作的重要抓手。在这方面,我想以北京市人大常委会完善工作方式的努力为例做点介绍。一是更新工作理念。比如,关于充分发挥代表大会的功能的理念,把重大立法项目交给全体代表审议;关于“针对问题立法、立法解决问题”的理念,引导在追求立法的实际效果上做文章。二是调整工作方针。即“该做能做、有用有效”,在工作内容上实行有所为有所不为的原则,按照法律规定在所有应该做的工作中选择那些在目前条件下能够做到又能够做好的工作,把现在条件下不适宜做的某些事情暂时缓一缓,而换取在其他方面大力开展工作的空间,从而把适宜做又决定要做的事情做得有用有效,扎扎实实,开创了立法、监督、议案等方面工作的新局面。三是重构工作格局。比如,建立了在党委领导下由人大主导立法、统筹立法的工作新格局,比较有效地扭转了部门立法倾向,大幅度地提高了立法质量。四是创新工作机制。比如,建立了监督协调机制,对需要几个专门委员会甚至几级人大联合开展工作的监督项目,进行协调,有效地加大了监督力度;建立了立法前项目论证机制、立法后效果评估机制、立法预案研究机制等,引发了立法工作的巨大变化。五是变革工作方法。比如,关于综合运用多种工作形式(听取审议专项工作报告与议案督办相结合等)的方法,关于交替使用几种工作形式连续几年开展同一主题工作(一年办建议、二年办议案、三年听取审议专项报告)的方法等。由于这些工作方式的创新,在同样的

体制环境中，它创造了不同的工作业绩，获得了党委的支持、一府两院的首肯和人民的广泛赞扬。应该说，创新工作方式，是一个在各级人大常委会都能取得实效的重要经验。

#### 四、人民代表大会制度 60 年的主要问题

##### (一) 对党与人大的关系研究不够

应该说，在这 60 年里，尤其是在改革开放以后的 35 年里，人民代表大会制度的进步是有目共睹的，但离人民对民主政治进步的要求还有不小的距离，人大制度还有很大进步的空间。这里的原因固然有许多，其中一个重要原因是对党与国家机关尤其是与国家权力机关的关系研究得不是很多，调理得不是很顺。在党与人大的关系方面，有几个问题需要研究：一是党对国家事务有所主张怎么运作。人民代表大会在设计出发点上，就是共产党执政的平台，党对国家体系实施领导，完全可以通过建议的方式向人大提出，然后通过人大党组和委员、代表中的党员发挥作用，使党的主张转化为国家意志，以人大决定的方式通过政府和法院、检察院（以下简称府院）得到实施。但是，我们现在却很少运用这个正常通道，而是常常绕开人大直接与政府甚至两院发生关系，使得人大难以作为。二是党对府院系统的监督怎么运作。从党内的角度来看，党的纪律检查系统，完全可以对府院党的系统实行直接监督，解决违反党纪的问题。但是，涉及到国家事务方面，违反国家法律法规方面的问题，就应该诉诸于人大的法律监督、工作监督和人事监督等手段加以解决。这里，突出的是要有充分发挥人民代表大会制度作为党科学执政、民主执政、依法执政平台作用意识。我觉得，这些年来，我们在这个问题上的研究是不够的，因而在思想重视和实际操作上也都是不够的。这是目前人民代表大会制度尚未充分发挥其优势的一个重要原因。解决这个问题的办法，就是要下功夫研究党与国家机关特别是与权力机关的关系问题，然后用建立具体法律制度的方式把它理顺。这应该是在推动人大制度与时俱进问题上最需要做的事情之一。

##### (二) 对人大已有制度坚持得不够

应该说，这 60 年里，我们已经在人民代表大会根本制度的框架下建立起了不少可以操作的具体制度。但是，有些制度落实得不够到位。比如，关于代表选举中的选民联名提出候选人制度，关于国家公务人员（府院主要负责人）选举中的差额选举制度，关于代表在大会上联名提出议案由主席团决定是否列入

大会议程的制度，关于依法进行质询的监督制度，关于组织特定问题调查的监督制度，关于依法对代表提供人身保护的制度，等等，都尚未完全落实到位。至于其中的原因，有人大及其常委会自身方面的原因。比如，有的人大工作者对人大制度和人大工作的意义认识不清，觉得干着没劲；有的虽然想把人大的事情办好，但是缺乏相应的知识能力素养等。当然，也有本级党组织支持和保证不到位的问题。比如，人大应该具有的机构编制人员数量不足，造成力不从心；人大该做也想做的事情，因为党委没有表态而不能进行等。还有相关部门的有些要求与法律规定之间不能衔接甚至发生抵触的问题。比如，法律规定国家机关主要负责人的选举一般应当差额进行，但在实际上只能按照等额进行操作等。解决这些问题的方法很简单，就是既然人大制度是个好制度，那么作为各级党组织就应该忠实于这个制度，运用好这个制度；同时，作为各级人大及其常委会和人大代表、人大工作者就应该具有使命感、责任感，好好履行自己的职责，把自己的工作做到位。

##### (三) 对人大具体制度完善得不够

应该说，人民代表大会的基本制度已经定型，而且它在各个方面的具体制度有一部分也比较到位了。但是，就这个制度的具体细节而言，就各个具体制度之间的衔接而言，还有很大的提升空间，就是说，人大具体制度的完善还远远不够。比如，在人大常委会重大事项决定权的行使方面，法律规定得还很不具体，哪些事项的决定权属于人大及其常委会，哪些属于政府，缺乏具体规定，以至于难以落实。比如，在人大常委会人事任免权和人事监督权的行使方面，法律规定就更为缺失，既没有党管干部与人大选举任命干部方面的衔接规范，也没有人大及其常委会如何操作的具体规定，使得宏观的法律条文难以实施。比如，在人大常委会监督权的行使方面，关于质询、关于特定问题调查、关于规范性文件备案审查的实施法律规定也不很具体，关于预算监督的法律规定也比较笼统，都难以认真而细致地进入操作。其实，我们都知道，就法律规定而言，一是需要细致具体，细致就容易落实；二是需要紧密衔接，衔接就没有漏洞。法律的实施，只要具备这两条，事情就比较办好；但我们恰恰这两方面都有欠缺。应该说，我们的人大制度目前在这方面还有许多事情可做、要做，也能够做，问题是需要有所推动，需要有所带动。

##### (四) 对乡镇人大建设关注得不够

应该说，乡镇人民代表大会是我国最下一级的人

民代表大会。这些年，乡镇人大也在进步，也在探索。但进步得不够快，探索得很艰难。其中的重要原因在于，对乡镇人大如何定位、如何建设、如何工作缺乏法律规范，缺乏具体的制度安排。根据我们在北京市对乡镇人大状况的调查，目前乡镇人大存在着如下一些问题：一是乡镇人大的职权定位不够清晰，行使什么职权、如何行使职权缺乏法律依据；二是乡镇人大没有常设机构，主席团的组成与闭会期间地位职能均处于模糊状态；三是乡镇人大主席及其办事机构的设置不够明确，难以有效地开展工作。这些问题的存在说明，从总体上看乡镇人大的法律地位、制度地位都极有必要进一步得到明确。但是，这个问题长期以来却没有得到关注，给乡镇人大的工作和发展都带来很大的困难。<sup>[7]</sup>

#### （五）对人大机关建设重视得不够

一般说来，人大机关建设包括两个方面，一是作为权力机关的人大常委会建设，一是作为工作机关的人大常委会机关建设。从权力机关的角度说，现在的常委会组成，一是委员数量上偏少，一般不足代表总数的10%。这样委员对代表的代表性、权威性就显得不足，力量也显得较弱，可以适当增加，比如达到10%~12%左右。二是结构上尚有不尽合理之处。年龄和学历结构已经问题不大了；但官员较多、专业人员较少的问题还比较突出，需要加大与常委会履职需要相适应的专家的比例。三是逐渐提高专职委员比例的问题，已经提出20余年了，但始终没有得到应有的重视，更没有提上着力解决的日程。从工作机关的角度说，一是机构和编制不足的问题，在不少地方仍然是个大事，需要解决。二是有些履职必须的机构没有普遍设置起来，比如预算审查机构、备案审查机构等，应该有规范性的统一设置要求；还有如审计机构设在人大显然比设在政府更有效力等。三是人大常委会的办事机构应该逐步健全和加强，与人大常委会所担负的繁重任务能够逐渐适应。人大机关建设是关系到能否保证人大及其常委会正常履职、从而能否保证人民通过人民代表大会行使国家权力的大事，理应得到特别重视。这方面还需要努力。

#### （六）对人大制度宣传教育得不够

应该说，目前对人大制度的宣传教育工作是比较薄弱的。举例来说，有些党政领导干部从政多年，却不知道人大制度为何物，不知道我们的国家体系是如何建构的，更不知道我们自己应该为人大制度尽何种责任义务。为此，应该建议：一是在所有党校、高校和行政学院普及人大制度的教育，作为党政领导和本

科大学生的必修课；二是在设有政治系、法律系、政教系的高等院校设立人大制度专业，培养从事人大工作和人大建设的专门人才。另外，与加大对人大制度的宣传教育相关联的还有一个问题，就是进一步加强人大履职的公开性和透明度问题。比如，地方人大常委会审议某些社会关切问题的时候可以全程直播，这具有很好的社会效果；再如，代表提出的批评意见建议及其办理过程和办理结果，也可以公之于众，这对提出建议的代表和办理建议的部门都是一种监督。实际上，这种公开和透明，不仅能够促进人大工作、提高人大权威，而且也是一种很有效的人大制度的宣传教育。

### 五、坚持好完善好发展好人民代表大会制度，推动人民代表大会制度与时俱进

#### （一）在坚持人民代表大会制度上做文章

这是指在现有的体制框架内，从工作层面落实已有的法律制度问题。首先，人大制度是个好制度。实践证明，我们的人民代表大会制度既是符合人类政治文明发展潮流和趋势的体现主权在民的代议制度，又是符合我国国情的能够体现我国的国体和政体的实现人民当家作主的政治制度。对于这样一个好制度，我们没有任何理由不好好坚持。其次，人大制度要好好用。老一辈革命家当初设立这样一种制度，就是共产党支持和保证人民当家作主、行使国家权力的制度载体，而我们还没有来得及好好运用，就走上了越来越左的道路，最后在“文化大革命”中连人民代表大会制度本身也束之高阁、弃置不用了。现在，经过1979年改革之后的人民代表大会制度，很好地提供了实现党民主执政、依法执政这一科学执政理念的制度载体。问题是，从整体上说，现在我们对这个问题的研究和认识还没有完全到位，对发挥人大制度这个执政载体的思考还没有完全成熟，还需要做出努力。再次，人大代表和人大工作者要好好工作。在现有的民主法治进程中、在现有的认识和体制格局下，作为人大代表、作为常委会或专委会组成人员、作为人大工作者，应该有一种自觉或境界，即决不能因为履职中的缺点而损害这个制度本身，或者导致人们对这个制度的误解，而只能以出色的工作给这个制度增光添彩。

#### （二）在完善人民代表大会制度上做文章

毫无疑问，我们的人大制度历史还不长，它还有许多不完善的地方，还处在生长的过程之中，特别是在具体制度和体制机制层面，更是如此。所以，我们

这里讲的“完善”主要是指在现有的制度和体制框架内,把我们人大的一些具体制度、具体法律和体制机制层面的东西进一步完善起来。比如,在选举方面,如何处理好代表选举中党派提名和选民联合提名的关系;如何处理好国家工作人员选举中党派提名和代表联合提名的关系;如何处理好主要领导是差额选举还是等额选举的关系等等,都需要有进一步细化的规定。在人大常委会行使重大事项决定权方面,什么是重大事项需要进一步明确,人大常委会的重大事项决定权和政府的行政事务决策权之间的界限也需要进一步的清晰等等。在人大及其常委会行使人事选任权方面,党委的国家机关重要干部建议权与代表大会及其常委会的国家机关工作人员选任权如何进行有机衔接,也应该有制度性的规范。在人大常委会行使监督权方面,我们虽然有了一部监督法,但是许多规定尚不够细致,缺乏可操作性;许多地方人大常委会创造的比较成熟的监督经验,还没有被法律吸收;许多应该监督的事项还没有开展起来,恐怕都与法律规定得过于虚泛有关。这些方面都是需要也可以加以完善的,如果真正下决心去做,事情并不复杂。

### (三) 在发展人民代表大会制度上做文章

这里讲的“发展”是指在需要完善的那些方面之外,我们还有一些比较大的方面,需要在理论上制度上有所突破,有所拓展。应该说,这里说的发展,不同于前面讲的完善,那里主要是讲实践层面的问题,而这里讲的既有理论上的发展,也有实践上的发展。这也就是党的十八届三中全会决定讲的“推进人民代表大会制度理论和实践创新”。

我有这样一个认识,即一方面我们的人民代表大会制度对于人大所赋予的权力是非常之大的,因而人大的责任是十分繁重而艰巨的(责任使命的繁重性);另一方面,我们的人民代表大会制度对于人大的运行方式的设计又是极为简便的(运行方式的简便性)。在人大责任的繁重性和它的运转的简便性之间,存在着一个不够适应的问题,使得人大很难承担起它的繁重使命。应该说,从人民代表大会制度诞生的时候起,这种不够适应的问题也就出现了,它伴随着人大制度的发展而发展,我们党和国家也始终在自觉或不自觉地触摸着、思索着、解决着这个问题。1979年,我们在全国县级以上地方建立人大的常设机关——人大常委会,就是沿着这个方向迈出的一大步。这一步使我们人大的运转方式健全起来了,解决了国家权力机关上下不一致、地方国家权力机关不能经常性运转等重大问题。但是,人大使命的繁重性和它的运行方式

之间的简便性之间的这种不适应,并没有因此而彻底解决。它表现为我们的人大常委会组成人员大部分仍然是兼职的,人大常委会虽然规定每两个月召开一次会议,但是仍然不能够经常性地运转,也表现在人大专门委员会组成人员更多地是兼职的,更不能经常性地运转。

我们要想比较好地解决这个问题,还必须在制度上有新的突破。突破的方向,就是1987年党的十三大报告中提出的“常委会组成人员专职化”,途径就是逐步提高专职委员的比例。十八大报告提出的“提高专职委员比例”,是对十三大报告的一种对接;当然十八大报告比十三大报告有一个扩展,那就是把提高专职委员比例中所说的“委员”从单指常委会委员,扩展为常委会委员和专委会委员两个层面。我认为,我们将来的人民代表大会制度,就广大代表来说,依然是兼职的;但就常委会组成人员和专门委员会组成人员来说,应该是专职的或者基本上是专职的。到那个时候,我们的人民代表大会不但有常委会和专委会,而且有专职人员组成的常委会和专委会,它的运行方式和繁重使命之间就可以互相匹配了。

总之,人民代表大会制度是中国共产党领导人民进行的伟大创造,是我们国家的根本政治制度,是人民共和国的命脉所在,我们全党全民都应该为坚持好完善好发展好人民代表大会制度、为推动人民代表大会制度的与时俱进而努力。

参考文献:

[1] 尹中卿.人民代表大会制度形成和发展研究论纲[M]//全国人大常委会办公厅研究室.中国人大研究报告,第一辑.北京:中国民主法制出版社,2009.

[2][4][5] 全国人大常委会办公厅研究室.人民代表大会制度重要论述[M].北京:中国民主法制出版社,2008.19;6,29;295-296.

[3] 邓小平思想年谱(一九七五——一九九七)[M].北京:中央文献出版社,1998.173.

[6] 刘维林,席文启.地方人大常委会30年:重大事件回放与点评[M].北京:人民日报出版社,2010.

[7] 刘维林,席文启.北京乡镇人大建设[M].北京:国家行政学院出版社,2012.

作者简介:

席文启,北京市人大理论研究会,教授,北京市,100022.

责任编辑 高寿仙