



构建社会主义和谐社会，是我们党根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验，根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求以及我国社会出现的新趋势新特点所提出来的重大战略任务。胡锦涛总书记指出，“社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是社会主义和谐社会的政治基础和制度保障，在建设和谐社会中具有重要地位和作用。

一、人民代表大会制度是建设和谐社会的根本政治基础和制度保障

从哲学上讲，和谐是两种及两种以上事物之间相互关系的一种良性状态。构建社会主义和谐社会，就是要在社会主义条件下，按照法律、伦理和意识形态等行为和价值准则的要求，通过制度、规范、程序等的设计和安排，使各种社会关系（广义的社会关系）尽可能达到最大限度的和谐状态。人民代表大会制度作为规范和调整国家各种重要关系的根本政治制度，是确立、保证和实现和谐社会的根本政治基础和制度保障。人民代表大会制度的根本政治基础和制度保障作用，主要体现在：

（一）人民代表大会制度规定了国家的指导思想和基本原则。社会主义和谐社会是以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导、坚持四项基本原则的社会。这是我国社会主义和谐社会的特色和政治优势。我国宪法规定的指导思想是国家的立国之魂，她决定了国家的发展方向和理论基础；宪法规定的基本原则是国家发展的强国之柱，她支撑着国家这座宏伟大厦并决定着她的高度和边界。我国宪法以国家根本法的形式把四项基本原则确立为建设现代化国家的基本原则，并把马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想规定为国家的指导思想。国家的指导思想和四项基本原则是全国人民团结奋斗、共同建设和谐社会的思想基础和行动指南，从根本上保证了我国和谐社会建设在中国化的马克思主义指导下沿着正确方向发展。

（二）人民代表大会制度赋予了宪法和人大至高的权威和地位。社会主义和谐社会是民主法治社会，宪法和人民代

表机关在和谐社会中具有崇高的权威和地位。宪法是国家的根本法，规定了国家的基本政治制度、经济制度和社会制度，规定了国家的各种基本关系，是治国安邦的总章程。宪法具有最高的法律效力，是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须作为活动的根本准则。因此，宪法也是构建社会主义和谐社会的根本法律依据，同时以宪法为基础的我国法律体系也为和谐社会建设提供不可缺少的法治保障。根据宪法的规定，人民代表大会制度是我国的政体，是国家的根本政治制度，在国家政治生活中具有崇高的宪法地位和权威，享有宪法规定的广泛权力。全国人大和地方各级人大通过行使宪法权力，履行宪法职责，组织并带领全国亿万人民投身于和谐社会建设，指导并监督国家行政机关、审判机关和检察机关依法履行职责，在和谐社会建设中充分发挥作用。

（三）人民代表大会制度规定了国家的基本制度。社会主义和谐社会是存在于国家基本制度体系中的社会，是由国家基本制度决定、规范和保障的社会。人民民主专政是我国的国体，人民代表大会制度是我国的政体，这是宪法规定的国家基本政治制度。社会主义制度是我国的根本制度，国家禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。在这个基础上，宪法规定我国社会主义经济制度的基础是社会主义公有制，即全民所有制和劳动集体所有制；国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。国家实行民族区域自治制度和特别行政区制度；加强社会主义精神文明建设，发展教育、科学、文化事业。人民代表大会规定的这些基本制度，既是建设和谐社会的制度基础和依托，也是建设和谐社会的基本制度保障。

（四）人民代表大会制度确立了国家生活中的基本社会关系。社会主义和谐社会是各种社会主体和睦相处、各种社会关系融洽相存的社会。人民代表大会制度为国家生活中最重要的社会关系，确立了和谐共存的基本制度框架。一方面，人大制度确立了和谐社会的基本关系，包括阶级与阶级之间的关系，阶层与阶层之间的关系，公民与国家、与政府、与社会、与集体之间的关系，公民与公民之间、人民与人民之间的关系，选民与人大代表之间的关系，各民族之间的关系，中央与地方、与民族自治地方、与经济特区、与特别行政区之间的关系，立法机关与行政机关、审判机关、检察机关之间的关系，执政党与参政党之间的关系，中国与外国之间的关系，城市与农村之间的关系等等。另一方面，人大制度确立了和谐社会关系的基本内容，包括权利与义务的关系，权力与责任的关系，民主与专政、与法治、与集中的关系，物质文明与政治文明、精神文明的关系，改革、稳定

与发展的关系等等。在人民代表大会制度中，这些社会关系基本上得到了合理的安排、调整和规范，形成了和谐社会关系的基本框架。

（五）人民代表大会制度保障了人民民主。社会主义和谐社会是人民当家作主、享有充分民主权利的社会。人民代表大会制度坚持人民主权原则，人民当家作主，国家的一切权力来自人民并且属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大，人民依法通过各种途径和形式管理国家和社会事物，管理经济和文化事业。实行民主选举，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。人民代表大会制度从以下方面来保障和实现人民当家作主：

第一，在由全国人民代表大会制定的宪法和法律中，明确规定人民当家作主的政治地位、经济地位和社会地位，规定国家尊重和保障人权，保障作为人民个体的所有公民的各项公民权利和政治权利，经济权利、社会权利和文化权利。

第二，通过直接民主和间接民主等多种方式和途径，组织并联合广大人民群众参与国家管理，使国家真正成为人民的国家，确保人民的主权权力真正属于人民。

第三，通过民主选举、民主参与、民主监督和人民代表及其公仆掌握国家政权机器，行使国家立法权、行政权、审判权和检察权，保证国家权力始终掌握在人民手中，使国家政权与人民群众保持前所未有的密切联系。

第四，人民代表大会制度从制度上、机制上使代议民主能够同时兼具代议制和直接民主制的长处，兼具民主和效率的需求，从而为人民民主的实践与发展提供更大的空间。

第五，人民代表大会制度建立在社会主义经济制度的基础之上，存在于人民民主专政的国家之中，从而消除了人民与国家对抗的经济和政治根源，从制度上、法律上使人民的权利与国家的权力获得统一，从而保证国家权力的正确行使。

二、人民代表大会制度通过民主立法推进和谐社会建设

立法权的基本功能是人民意志的表达和汇集，实质上是通过表现为法律的人民代表的意志来分配利益和正义。因此，立法分配的各种利益是否合理，立法规定的权利与义务、权力与责任等是否平衡，立法划分和规范的各种社会关系是否合适，立法确定的游戏规则是否公正，甚至立法制造的法律体系本身是否协调等等，都从国家制度和法律规则的源头上决定着社会和谐与否的命运。相对于执法、司法、守法、普法、法律监督等法治的环节而言，社会的和谐有序状

态首先是由民主立法决定的。

十一届三中全会以来，我国的立法工作取得了举世瞩目的成就，无法可依的问题已基本解决，但用构建和谐社会和建设法治国家的高标准来衡量和要求，还存在着一些不尽如人意的现象。例如，立法的地方保护主义和部门保护主义——“国家立法部门化，部门立法利益化，部门利益合法化”，以及“借立法扩权诿责”等不正常现象；由于立法的观念、态度、经验、体制、能力、资源、技术等多种原因造成的立法质量不高的现象；由于立法不善而导致某些法律规范相互冲突、法律存在漏洞、法律偏私不公、法律虚置难以实施等现象；由于立法不够科学民主等原因，使立法本身成为制造利益冲突和社会矛盾的根源的现象，等等。

现代社会的立法是一柄双刃剑，对于实现公平正义、构建和谐社会而言，立法既可以为善，又可以为恶，还可以不作为。如何保证立法的正向作用，最大限度地防止其负面作用，避免其形同虚设，需要从我国国情出发，根据新形势新任务，在坚持党的领导、不断完善人民代表大会制度的过程中，从以下三个方面发挥民主立法在构建和谐社会中的作用。

（一）充分发挥民主立法的表达和汇集作用。我国社会主义民主立法的本质，是保障和实现人民民主，把人民的利益诉求和意志主张在民主和法治的框架下充分表达出来，有效汇集起来，通过立法程序上升为国家意志。人民最大限度地有序参与立法过程，通过多种形式和渠道充分有效地表达自己的意志和愿望，从宏观上看，这是社会主义民主立法的内在要求，是立法实现人民当家作主、确保党的主张和人民意志相统一的重要体现；从微观上看，这是不同利益群体、不同阶层代表、不同意志诉求、不同期望值表达的各种声音，需要在立法过程中加以汇集，成为立法决策者做出决断的重要依据。一般来讲，如果民众通过法律制度和程序使自己的意志在立法上表达得越充分、汇集得越完整，立法就越能够充分体现人民当家作主的民主价值，那么，民众也越愿意选择通过法律制度和程序的方式来表达意志、追求利益，而更少地采用非法的、有可能付出极大代价的极端方式来寻求自己利益的实现。

按照民主立法的上述作用原理，我国现行的立法制度和机制尚不能满足其要求，需要进一步建立和完善诸如民主的立法规划制度、民主的立法起草制度、民主的立法提案制度、立法听证制度、立法表决制度、立法公开制度、立法旁听制度、公众参与立法制度、立法复议制度、立法否决制度等。对于弱势群体、边缘群体、立法信息不对称的群体、缺乏立法资源的群体、缺乏立法参与专门知识等群体的意志表

达和利益诉求问题，要特别注意从制度上、机制上加以解决。由政党、社团、工会、律师、专家学者等接受有关群体的委托，作为他们的利益代表和立法代言人参与立法过程，就是现代民主立法解决上述问题的重要方式之一。

（二）充分发挥民主立法的沟通和妥协作用。由于现代社会利益的多元化、公众需求的差异性、人们认识的多样性等原因，民主立法必然面对错综复杂的问题或矛盾，面对公众多种意见和不同利益寻求立法机关承认和保护的立法诉求。当存在公众多样化利益意志表达和立法没有统一标准的矛盾的情况下，立法作为体现民主、公平、正义的一种解决问题的艺术，就不仅需要立法机关与立法涉及的利害关系人进行沟通，以便了解公众的需求，解释立法机关的考虑，而且特别需要让立法涉及的各项利害关系人进行沟通，让大家充分陈述各自的观点和理由，表明对立法的意见和要求。在充分发扬民主、彼此进行沟通的基础上，寻求相互妥协的方案。不仅利害关系人之间要寻求妥协，立法机关与利害关系人之间在非原则问题上也要寻求妥协。在构建和谐社会的目标下，在社会主义民主立法中，应当尽快树立没有沟通和妥协就没有立法与和谐的理念。

从制度上保障民主立法的沟通与妥协，可以考虑的制度化安排：一是实行利害关系人的立法参与制度，保证他们从立法调研阶段起就能够以不同方式关注和参与立法；二是实行立法信息公开制度，用这种制度既保证利害关系人对相关立法的知情权和参与权，又保证社会公众对于立法的了解和监督；三是实行立法协商与对话制度，由立法机关、社会中介组织、学术团体来组织，或由媒体提供平台展开讨论；四是实行公民立法诉求的民意调查制度，以便立法机关根据统计和量化的数据做出立法分析和决策。

（三）充分发挥民主立法的导向和宣传作用。民主立法不仅是被动地适应社会发展变迁的需要，同时也要主动地弘扬主流意识形态的价值观念，自觉引导公众对于立法的合理期待，影响公众和社会对于法律的认识和信仰，使立法过程成为倡导民主法治、公平正义、诚信友爱、安定有序等和谐社会价值理念的过程，成为公众学习法律知识、了解法律精神、接受法律观念、认可法律规范的过程，成为各个法律关系主体明确其具体权利与义务、权力与责任、自觉接受法律约束的过程。

与法律有关的社会不和谐问题，有些是因为公众的立法期待过高造成的。例如，对于有关宪法基本权利的立法，如果人们脱离我国实际情况和现有条件，立法期待过高，就会对该立法失望甚至发展到抵触和反对，以至于采取某些违法的过激行为。因此，我们应当重视民主立法的导向作用和宣

传作用，实事求是地公开介绍某项立法的意图、作用、局限、实施条件和要求等情况，让公众在了解和参与立法的同时，也能够对立法的困难和局限有正确认识，对立法可能带来的权利、利益等“好处”，有正确的心理认知和合理的价值期待。

三、人民代表大会制度通过立法统筹经济社会协调发展

社会主义和谐社会是在科学发展观指导下，实现“五个统筹”的社会。以立法统筹经济社会协调发展，是建设和谐社会的应有之义。人民代表大会制度通过立法统筹经济社会协调发展，应注意做好以下几方面的工作：

（一）树立与和谐社会相适应的全面协调发展的立法观念。改革开放以来，我们的立法工作要服从和服务于经济建设这个中心。这一立法原则和立法观念完全符合党和国家的路线方针政策，体现了“发展是硬道理”的思想。但是，在具体的立法工作中，我们不能教条主义地理解、机械地强调“立法以经济建设为中心”。在科学发展观的指导下，坚持立法以经济建设为中心的观念，就必须按照全面建设小康社会和社会主义和谐社会的要求，把经济建设与社会发展结合起来，把科学发展观要求的五个方面的内容统筹起来，树立全面协调发展的立法观念。与和谐社会相适应的全面协调发展的立法观念，主要包括两方面的内容：一方面，是以立法为前提的社会主义法律体系和法治体系本身要全面协调发展，符合建设社会主义和谐社会的价值取向和内在要求；另一方面，是立法和法治要适应我国政治、经济、社会、文化的发展需要，并与之全面协调发展。

（二）按照构建和谐社会的要求，统筹经济立法与社会立法。在我们过去改革发展的实践中，存在着“只重视经济增长，而忽视社会发展的现象”，存在着经济与社会发展“‘一条腿长、一条腿短’的失衡现象”。这种现象在立法领域同样存在。

改革开放以来，经济立法始终是国家立法工作的重点，而社会立法则处于相对滞后状态。据统计，从第六届到第九届全国人大的20年，全国人大常委会共计立法341件，其中经济立法107件，占36.5%；社会立法16件，仅占4.7%。在2003年公布的第十届全国人大常委会立法规划中，本届人大任期内将审议的法律草案59件，其中经济法类法律草案14件，社会法类法律草案6件。在2005年十届全国人大三次会议上，共提出991件议案，其中行政法类316件，经济法类237件，社会法类只有128件，远远少于经济法类议案。

在地方立法中，重视经济立法、轻视社会立法的现象依然存在。例如，江苏省人大常委会1993年至1997年共制定

和批准了76件经济法规，占立法总数的55%；安徽省九届人大制定、修改、批准经济类法规70件，占立法总数的54.7%。

产生以上问题的原因是多方面的，从立法角度看，可能有一些：第一，在以经济建设为中心的立法思想指导下，存在重经济发展、轻社会保障的立法观念。第二，经济立法在总体上可以直接保障和促进生产力发展，产生明显的经济效益，立法投入少而产出多，执法成本低而经济效益高。且经济立法可以产生GDP，可以出政绩，立法者容易对经济立法产生积极性。第三，社会立法在总体上需要政府付出经济、服务、管理等资源，在我国经济发展水平还不高、政府全心全意发展经济的情况下，大力发展社会立法缺乏相应的物质基础和经济资源，政府行为缺乏相应的动力和积极性。第四，客观上，需要经济立法调整的经济关系、规范的经济行为和经济秩序等在总量上繁多复杂，因此对经济立法的需求量较大，而需要由社会立法调整、规范和保障的社会关系在总量上相对要少，加之某些社会法特征不太明显社会性立法，在统计时可能被归入了经济法、行政法等法律部门，因此，我们看到社会立法的统计数字要明显少于经济立法。

（三）按照构建和谐社会的要求，统筹经济社会发展与经济社会权利的法律保障。科学发展观要求以人为本，统筹经济社会发展，就是要以人作为统筹经济社会发展的出发点和归宿，在立法中落实尊重和保障人权的宪法原则，在统筹经济社会发展的过程中，切实保障公民的经济社会权利。根据我国全国人大已批准的联合国《经济、社会和文化权利国际公约》的规定，作为人权的经济社会权利包括：工作权、享有公平与良好之工作条件权，组织、参加工会权（我国全国人大在批准时对公约的这一条提出了声明，予以保留），结社自由、罢工自由、是适当生活水准权（包括足够的食物、衣着和住房），社会保险、社会保障权、健康权、家庭母亲儿童和青年受特殊保护权，免受饥饿和改善生活环境权，受教育权等。

经济社会权利是需要政府和社会提供条件、资源和帮助才能实现的人权，其权利主体是公民、特别是公民中的穷人和弱势群体。国家作为经济社会权利的义务主体，负有国际法和国内法的双重法律责任，需要在统筹经济社会发展的过程中，坚持以人为本和尊重保障人权的原则，把经济社会发展取得的成果通过社会立法等方式和途径，公平合理地用于保障公民的经济社会权利。

以立法统筹经济社会发展与经济社会权利保障，建设和谐社会，可从两方面入手。一方面，在国家立法规划中，应

增加《促进就业法》、《平等就业保障法》、《劳工权利保护法》、《住房法》、《医疗保健法》、《福利保障法》、《儿童与青少年福利法》、《社会救助法》、《慈善事业法》等社会立法。国家制定有关社会立法时，应尽可能把农民纳入法律调整和保障的范围，应更多地关注弱势群体的权利保护。另一方面，应按照统筹经济社会发展与建设和谐社会的要求，对既有的经济社会立法进行重新审视和梳理，对其中需要补充、修改、解释和废止的，及时通过立法程序来完成。应当特别注意发现和解决由于经济社会立法导致或可能导致侵犯人权、引发社会冲突和群体性事件等问题。

（四）按照构建和谐社会的要求，统筹经济社会立法与整个法律体系的协调发展。经济立法与社会立法之间需要统筹和协调发展，它们还应当与整个法律体系融为一个有机整体，实现经济社会立法与整个法律体系的统筹和协调发展。经济社会立法与法律体系的协调发展，主要是这两个方面的立法与其他五个法律部门的协调，以及国内的经济社会立法与国际经济社会立法的协调。首先，要统筹立法资源，按照全面协调发展的立法观念在七个法律部门之间合理分配立法资源，不能搞立法的“平均主义”，但也不能“畸轻畸重”、“厚此薄彼”。其次，要注意经济社会立法与法律体系的内容协调，避免重复立法、立法漏洞和不必要的交叉立法。第三，要注意经济社会立法与法律体系的规范协调，做到法律规范之间相互衔接，彼此呼应，相辅相成，编织成疏而不漏的恢恢法网。第四，要注意经济社会立法与国际法律规范的协调，从国情出发，正确处理国内法与国际法的关系，同时学习和借鉴国际和外国先进有益的经济社会立法经验，在经济社会立法领域有条件地率先实现“立法国际化”。

（五）落实依法治国方略，统筹经济社会立法与法律实施。在我国法治建设中，有法不依、执法不严、违法不究是法治发展中的主要矛盾。与我国法治发展的整体状况相比，统筹经济社会法治建设，既面临着无法可依的立法问题，也面临着立法与法律实施的协调发展问题。我国一些法律法规得不到实施，或者不能有效实施，与立法有直接关系。例如，在实践中，某些地方关于禁止燃放烟花爆竹、限制养犬等的立法之所以难以实施，之所以遭到群众抵制，很大程度上还是由立法本身造成的。

制定保障经济社会权利的经济社会立法时，要注意以下问题：第一，防止政府部门对经济社会立法的不作为、懈怠或者拖延。防止政府部门利用起草法案的权力，弱化或者推卸法律实施的责任，特别要防止政府部门在起草经济社会立法中滥设、多设或者不设执法主体，避免把应当由本部门代表政府提供各项资源的责任，分摊到其他部门、社会、单位

甚至公民个人身上。第二，防止经济社会立法脱离实际、违背社情民意，不考虑执法条件、不顾及执法成本，闭门造法、与法律实施相脱节，避免法律在颁布之日就是其生命终结之时的现象。第三，采取有效措施，进一步提高立法质量，保证经济社会立法公正顺利地进行。

四、人民代表大会制度通过民主监督保证国家政治秩序和谐稳定

人民代表大会制度具有民主监督功能，它通过行使宪法赋予的职权，监督并保障宪法实施，监督“一府两院”的工作，从根本政治制度上保证国家政治秩序的和谐稳定。

宪法和法律得到有效实施，是建设法治国家与和谐社会的基本要求，是实现国家政治秩序和谐稳定的法治保障。我国宪法规定，全国人民代表大会及其常务委员会监督宪法实施。这项监督主要包括以下几个方面：第一，全国人民代表大会有权改变或撤销全国人大常委会制定的不适当的法律和决定，保证全国人大常委会制定的法律和决定同宪法不抵触。第二，全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令。第三，对最高人民法院和最高人民检察院的工作和司法解释进行监督。第四，全国人大常委会有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定和批准的同宪法、法律、行政法规相抵触的地方性法规和决议。

此外，在人民代表大会制度下，通过以下渠道和方式，保证宪法和法律得到有效实施：

一是执政党坚持依法治国和依法执政，在宪法和法律范围内活动，带头守法，依法办事；保证行政机关依法行政；推进司法体制改革，保证司法机关公正司法。二是国家行政机关切实对同级人民代表大会负责，认真执行体现为宪法法律的党的主张和人民意志，依法行政，建设廉洁、高效、行政为民的法治政府。三是国家司法机关切实对同级人民代表大会负责，依法独立行使审判权和检察权，公正司法，保证宪法法律规定的党的主张和人民意志在具体案件中得到体现和落实。四是全国人大及其常委会解释宪法和法律，依法监督“一府两院”的工作，保证它们依法履行职责，依法行使职权，既不失职渎职，也不越权、滥权；既不缺位，也不越位。五是教育全体公民、特别是各级领导干部增强法律意识，提高法治素质，自觉遵守宪法和法律，使法治逐步成为一种普遍接受的生活方式。

充分发挥人民代表大会制度民主监督的职能，更好地保证国家政治秩序的和谐稳定，应当依照社会主义宪政原则落实人大的宪法实施监督权、有关编制的人事权、有关国库开支的财政权，建立我国的违宪审查制度、编制法定和审批制

度，进一步完善预算决算审批制度等。（作者为中国社会科学院法学研究所副所长、研究员）

文档附件：

编辑： 文章来源： 中国网

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载， 敬请注明： 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]