



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

坚持和完善全国人大的会期制度

李林

阅读次数: 3433

[使用大字体察看本文](#)

更多▲

特聘专家

法学所导航

[走进法学所](#)

[机构设置](#)

[《法学研究》](#)

[《环球法律评论》](#)

[科研项目](#)

[系列丛书](#)

[最新著作](#)

[法学图书馆](#)

[研究中心](#)

[法学系](#)

[博士后流动站](#)

[学友之家](#)

[考分查询](#)

专题研究

[五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏](#)

[最新宪法修正案学习与思考](#)

[公法研究](#)

[电信市场竞争政策](#)

[证券投资基金法](#)

全国人民代表大会成立五十年来实践证明,人民代表大会制度作为社会主义中国的政体,是符合国情的根本政治制度。始终坚持人民代表大会制度,有利于实现人民当家作主,有利于保证共产党的领导和执政,有利于维护祖国统一和民族团结,有利于推进依法治国、保证国家长治久安。在新世纪、新形势、新任务面前,在坚持人民代表大会制度的基础上,与时俱进地不断巩固、完善和发展这一根本政治制度,将是一项长期而艰巨的战略任务。完善和发展人民代表大会制度涉及许多具体方面、具体环节、具体程序和具体制度,本文仅就如何坚持和完善全国人大的会期制度谈一点个人看法。

在立法学上,会期制度是关于立法机关在一定时期内开会的间隔及每次开会的时间的制度。这种制度通常由宪法或者(和)法律加以规定,会期时间自立法机关集会之日起,至其闭会之日止。代议制的立法机关多以开会为存在和活动的基本形式,因此实行固定的会期制度,是立法机关正常行使职权、定期开展活动的重要制度保障。会期制度通常由两部分组成:一是立法机关在每个立法年度的集会间隔;二是立法机关在一个立法年度集会的时间长短。

按照多数国家的惯例,12个月为一个立法年度[1]。在一个立法年度里,立法机关集会几次,为立法机关开会的间隔。据各国议会联盟[2]对81个国家的统计,在一个立法年度里,立法机关集会一次的有澳大利亚、加拿大、美国、希腊、爱尔兰、日本等39个国家,集会两次的有法国、西班牙、摩纳哥等27个国家,集会三次或者三次以上的有印度、马来西亚、瑞士等10个国家,长期集会[3]的有意大利、卢森堡、荷兰等5个国家[4]。中国全国人大实行的是一年一次集会的制度,通常是每年3月召开全国人民代表大会会议。

在一个立法年度里,会期时间的长短也不尽一致。据各国议会联盟对48个国家统计,一年会期中开会天数依次为:最多的达125天以上,有6个国家;100—124天的9个国家;75—99天的7个国家;50—74天的8个国家;25—49天的15个国家,最少的在25天以下,有3个国家[5]。对这项统计做进一步分析,可以看出,一年会期中开会在100天以上的国家有

15个，开会50—99天的国家有15个，开会25—49天的国家有15个，而开会24天以下的只有3个国家。在中国，全国人大“每次会议举行的时间，……短的5天、8天，长的超过20天，最长的开26天。”^[6]如果以各国议会联盟的上述统计做参照系，对照全国人大开会时间的绝对时间和相对时间，显而易见，中国立法机关是每年开会绝对时间最短的国家之一；如果考虑到全国人大代表的数量（人数最多的国家之一）与全国人大开会时间（开会时间最短的国家之一）的相对比例关系，则对于每个全国人大代表而言，全国人大开会时间的相对时间还要少得多。

立法机关在每个立法年度里集会多少次、总计集会多少时间，与立法机关的人数、任务和地位存在一定比例关系，也与立法传统、立法习惯、立法资源等有某种关联。一般来讲，立法机关的人数多，立法议事的任务重，立法机关在国家权力结构中的地位突显，立法资源充足，则其集会的时间通常比较长；或者这四个因素中的三个、两个甚至一个因素存在，有时也能决定或导致其采取较长时间集会的做法。

立法过程既然是一种集体民主的议事活动，是充分发扬民主、表达和汇集民意的过程，就必须有相应的时间予以保证。如果会期时间过短，立法者没有足够时间进行必要的调查研究，来不及认真地研究、分析和讨论法案，匆匆付诸表决，或者通过或者否定，往往会导致草率立法。草率立法不仅影响立法质量，而且从实质上表明立法机关无关紧要（立法权弱化），其结果很可能使立法机关充当橡皮图章的角色。

同样，如果立法机关集会时间过长^[7]，也存有弊端。立法机关集会时间过长，一是牺牲了立法民主中的效率，容易导致议而不决，长期拖延，使立法机关成为“清谈馆”；二是浪费财力，无端公共支出，增加纳税人的负担；三是造成公文旅行、敷衍塞责、渎职滥权，滋生立法的官僚主义。众所周知，立法机关的价值追求与行政机关和司法机关不同。代议制的立法机关是民意机关，代表人民（选民）行使国家权力，它以法定程序为保障，最大限度地反映民情，汇集民意，以体现民主的价值追求。所以，立法机关在组成上，要有各个选区的代表；在制定法律时，往往要反复讨论，广泛征求各方面的意见，有些最重要的法律还要经过全民公决，目的均在于尽可能恰当地、充分地实现民主价值。因此，当立法机关行使职权过程中民主与效率发生冲突时，通常是效率向民主让步。^[8]行政机关是法律的执行机关，以追求效率为己任，在行政权行使过程中，民主是为实现效率服务的，“效率优先，兼顾民主”是多数民主国家行政机关奉行的原则。司法机关是社会的仲裁者，站在中立的立场上对纠纷做出裁决，不偏不倚是其行为的准则，公正为其活动的价值追求。由立法机关的性质和价值追求所决定，其活动的大多数制度和程序设计，应当尽可能地体现最大限度民主的理念，即人民主权原则或人民当家作主的价值追求，并在此基础上实现民主与效率的统一。

二

立法机关实现其民主的价值目标，必须有时间加以保证。立法机关的会期时间与立法机关的民主实现程度，有着密切的关联度。在比较立法学的意义上，一般来讲，当作为比较对象的各立法机关的立法任务、立法机关人员、立法资源以及其他辅助条件相同（或相似），在它们之间具有可比性的情况下，立法机关开会时间越少，民主实现的程度就越低；极端而言，则是立法机关没有开会时间，就没有立法民主。当然，在既定的前提以及合理标准下，也不能得出立法机关会期时间越长，其民主化程度就越高的结论。

目前在中国，全国人民代表大会有代表近3000人，每年集会一次，每次会期平均17天左右，除去大约4天（两个周末）的休息日，还有13天。按照每天开会8小时工作时间计，一次会期共有6240分钟，近3000名代表每人拥有约2.1分钟。去掉大会的报告等“公用”时间，给每个全国人大代表剩下的平均时间大约有2分钟左右。用2分钟时间在全体大会上发表意见、参加讨论、审议法案、提出质询、进行询问、实施表决等活动，是远远不够的。民主立法的时间对于代表个人来说是非常重要的，从一定意义上甚至可以认为，有多少立法时间，就有多少民主；没有足够的时间保障，就不会有真正民主（或者充分民主）的立法。詹姆斯·M. 伯恩斯等在《民治政府》一书中评价美国国会的运作状况时说，在美国，国会议员过着紧张忙碌的生活，国会一年到头开会，“它根本没有足够的时间去消化那些不断送进的消息、信件、申诉、报告和建议。”^[9]在中国，即使人大代表可以通过提前获得法案文本，通过分组讨论等方式可以提高立法效率、增加代表的参与度，但是，这些形式都不能取代全体代表大会对法案的充分而必要的审议和讨论。因为全国人民代表大会的全体大会讨论和审议法案具有以下积极意义和作用：

1、可以在“全国”的范围内而不是在“省”或者“代表团”的范围内互相交流对法案的不同看法，以保证全体人大代表从全国一盘棋的角度更加全面地考虑、评估和斟酌法案

的利弊得失，真正体现全国人民代表大会及其立法的全国性、整体性，而不是“地方性”、局部性；

2、可以超越各省（自治区、直辖市等）的地方利益，超越职业群体的特殊利益，使全国人民代表大会通过的法律真正反映最广大人民的共同意志，体现全国人民的共同利益、整体利益；

3、可以更好地体现社会主义立法的民主性，保证人民当家作主。在全国人大的立法过程中，各个代表团的分组讨论虽然可以增加代表个体的时间单位，但这种“蜂窝式”的民主集会方式^[10]，并不能保证审议讨论活动产生1+1=2的民主效果，30多个全国人大代表各自分别审议法案的民主，不等于全国人民代表大会立法审议的民主，因为不同场合的民主是不能简单相加的，代表团分组讨论审议法案既不能等于、也不能取代代表团的讨论发言，否则各代表团可以在本地就同样议题、同样法案讨论出同样的认知结果，召开全国人民代表大会将因只具有程序价值而可能成为多余的；

4、可以使每个全国人大代表参政议政的能力得到展示和检验。全国人大代表来自人民，应当代表全国人民，向全国人民负责，应当具有对于国家事务（而不仅仅是地方事务）的参政议政能力，不能只代表本地方或者本职业的群体。全国人大代表的这种“国家队”队员的角色定位，要求他们具备更高的代表素质，不仅能够代表团会议上审议和讨论法案和其他议案，而且能够在全体代表大会上发表自己对法案和议案的真知灼见，把自己所代表的意志和利益通过代表大会的形式和过程，表达为全国人民的意志和利益，并在全体代表大会上与其他代表共同交流和分享参政议政的政治智慧。

有一种意见认为，可以通过增加全国人大常委会的会期时间，来解决全国人大立法民主与效率的矛盾。如果作为一种一段时期内的过渡措施，这种安排是符合国情的，也是可取的，但如果作为一项长期的宪政制度安排，则需要斟酌。因为，即使增加全国人大常委会的会期时间，也不能从根本上解决全国人民代表大会的立法民主与立法效率的矛盾。目前，全国人大常委会由组成人员159人，每两个月举行一次常会，每次会期大约10天，有效工作时间8天左右，全年60天，约有48个工作日。由全国人大常委会经常地、固定地集会，以每年多出全国人大大会约4倍的时间来讨论和审议法案，的确可以缓解最高立法机关立法时间不足的矛盾，明显提高立法效率，使立法工作基本适应改革开放的需要。但是，这种做法应当视为中国法治发展、特别是中国由人治向法治转型过程中立法发展的一种过渡方式或者权宜之计，还不是完全符合民主与法治原则的长期制度设计。这是因为：

第一，以社会主义的民主宪政原则作为评价依据，全国人大常委会的代表性需要做进一步的理论论证。在社会主义国家，人民是主权者，国家的一切权力来自人民且属于人民。中国宪法规定，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。依照宪法的民主原则，中央和地方的人民代表大会都实行代议制（代表制），由选民选出人民代表来代表自己在国家权力机关行使当家作主的职权，人民与人民代表恰当的比例关系不仅规定了各级代表大会的代表性，而且也决定了它们的合法性。

本届全国人民代表大会，共有代表2985名，他们与13亿人口的平均比例大约是1:43.6万。如果这个比例是符合中国国情且恰当体现了全体人民与全国人大代表的合理比例关系的话，如果再以此为坐标（标准）得出一个一般性判断：全国人大代表与总人口的比例越低，立法民主的程度就越高的话^[11]，那么，159名全国人大常委会组成人员^[12]与13亿人口已经达到了1:830万的比例；全国人大常委会组成人员与全国人大代表的比例约为1:19。无论从哪个方面进行比较，这些比例可能都是太高了，以至于不得不从理论上提出这样的问题：在社会主义民主的立法体制中，要保证代议机关的代表性，其代表数量与整个人口的比例是否应当有一个最低的合理限度（底线），否则按照追求立法效率的价值目标延伸下去，在理论逻辑上就可能出现一人立法的局面。进一步地追问是：如果有这个底线，它的标准和依据是什么？如果没有，又怎能保证立法民主与效率的统一？

如果拿中国全国人大代表的情况与一些国家的国会议员与总人口数的比例来进行比较，或许可以进一步加深我们对这个问题的认识。在亚洲国家中，印度联邦院245名议员，与该10亿总人口的比例为1:408万，人民院545名议员，同比为1:183万，两院议员之间的比例约为1:1.85。日本参议院252名议员，与1.2亿总人口的比例为1:47.6万，众议院480名议员，同比为1:25万，两院议员之间的比例约为1:1.9。

在欧洲国家中，俄罗斯联邦委员会178名议员，与1.5亿总人口的比例为1:84万，国家杜马441名议员，同比为1:34万，两院议员之间的比例为1:2.4。法国参议院321名议员，与6千万总人口的比例为1:18.6万，国民议会577名议员，同比为1:10.3万，两院议员之间的比例为1:1.7。意大利参议院议员325名，与6千万总人口的比例为1:18.4万，众议院议员630名，同比约为1:9.5万，两院议员之间的比例为1:1.9。英国上议院669名议员，与6千万总人口的比例为1:8.9万，下议院659名议员，同比为1:9.1万，两院议员之间的比例几乎为一比一。

在美洲国家中，美国参议院100名议员，与2.7亿总人口的比例为1:270万，众议院435

名议员，同比为1:62万，两院议员之间的比例为1:4.3。加拿大参议院104名议员，与3千万总人口的比例约为1:30万，平民院301名议员，同比为1:10万，两院议员之间的比例为1:3。墨西哥参议院128名议员，与9千6百万总人口的比例为1:75万，众议院500名议员，同比为1:19万，两院议员之间的比例为1:3.9。[13]通过比较，大致可以这样认为，在世界多数国家中，两院议员与国家总人口的比例，以及两院议员之间的比例，差距都不是很大的。而且，在一般情况下，这些两院制国家的议会必须两院都完成立法程序才能制定法律，任何一院都没有单独立法权[14]。

其次，全国人大常委会与全国人民代表大会的关系。大家都承认，两者虽然共同构成中国的最高国家权力机关，但在宪法上，全国人大与全国人大常委会是地位和具体职权均不相同的机关。宪法规定，全国人大常委会是全国人大的常设机关，向全国人大负责并报告工作，但是，在立法任务的分担上，为了追求立法效率，全国人大似乎又被放到了一个次要的位置上。全国人大是国家的立法机关，行使国家立法权、开展立法工作是全国人大存在的一个主要价值和标志，立法多寡在一定程度上反映了立法主体的实际宪政地位。[15]

以八届全国人大为例，五年中，全国人大共通过了法律和有关法律问题的决定24件，而同期全国人大常委会则通过了94件法律和有关法律问题的决定，前者的立法数仅有后者的约四分之一。对八届人大5年的立法情况做具体分析，似乎还可以进一步说明问题。八届人大的第一年（1993—1994年），全国人大通过10件，全国人大常委会通过21件；第二年，全国人大通过3件，全国人大常委会通过21件；第三年，全国人大通过3件，全国人大常委会通过15件；第四年，全国人大通过3件，全国人大常委会通过20件；第五年，全国人大通过5件，全国人大常委会通过17件。[16]九届全国人大的五年期间，全国人大常委会共审议了124件法律、法律解释和有关法律问题的决定草案；其中，由全国人大常委会审议通过102件，由全国人大常委会审议后提请全国人民代表大会审议通过7件；另有4件有关法律问题的决定由全国人大审议通过。如果我们用民主化立法的标准和立法的数量结果来评价上述现象，似乎可以认为，在中国最高国家权力机关的立法中，全国人大的立法是处于弱势的一方，而全国人大常委会的立法则处于强势的一方。这种现象与全国人大会议制度的设计不无直接关联。

第三，全国人大与全国人大常委会的立法权限划分。全国人大常委会承担更多的立法任务，实际上是以中国宪法对全国人大与全国人大常委会的立法权限划分不甚清楚为前提条件的。根据宪法和其他有关法律，在许多情况下，很难分清哪些法律应当由全国人大制定，而哪些法律又不应当由全国人大常委会制定[17]。在这种情况下，立法主体集会时间多的一方当然有条件处于强势地位，能够更多地行使甚至扩张自己的立法职权。

三

造成上述状况的原因是多方面的，但全国人大的现行会期制度难以适应民主立法发展的需要，不能不说是一个重要原因。所以，我们建议完善和发展人民代表大会制度，应当逐步改革和完善全国人大的会期制度。具体的改革建议：

一是增加全国人大会议的次数，将每年一次集会改为两次，即春季一次，秋季一次（如果条件不具备，也可以暂时采取一年集会一次的办法。但是从长远看，还是应当逐步过渡到一年两次集会，因为立法机关春秋各集会一次，有利于及时议决法案，避免立法机关因会期间隔时间过长而造成对事情的延误）。

二是增加全国人大的开会时间，从现在的每年平均17天增加到每年40天，即每个会期平均20天左右。尽管从世界范围内来比较，无论从绝对时间标准还是从相对时间标准来看，拟增加的这个时间数仍然很低，但从中国国情来看，特别是从中国的经济和时间资源，以及代表多为兼职的实际情况来看，把全国人大每年的会期时间提到40天左右，已经是很高的了。

三是减少各代表团的讨论时间，增加全国人大会议的开会讨论审议时间，似可规定每次会期中，人大代表参加大会讨论审议的时间不得少于全部讨论时间的50%。这样规定的目的，在于保证全国人大代表在全体大会上发表自己的意见，使自己的意见有可能得到全体（大多数）代表的认同，从而转化为代表全国广大人民意志和利益的意见。为了保证每个全国人大代表都有机会也有义务在全体大会上发言，可以参照国外的议事规则，规定每个代表发言的时间、次数、取得发言资格的程序等，防止个别代表利用冗长发言阻碍立法进程。

增加全国人大的立法会期时间，无疑将增大立法的经济成本、时间成本和人力成本，增加国家财政和纳税人的经济负担，但任何民主都不是抽象的，实行民主是需要付出时间

和经济代价的，民主本身就是一种与经济文化发展水平相适应的政治“奢侈品”，基本上是一种“有多少钱才能办多少事”、“投入多少时间才能产出多少民意”的政治文明方式。做一个不恰当但是很形象地比喻，会期时间之于立法机关的立法民主，正如违法犯罪之于作案时间一样，没有一定的作案时间，就不可能有一定的违法犯罪；没有充分的时间保障，就不会有充分的立法民主。我们为了充分实现社会主义民主的无比优越性，为了切实从制度上保障“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国”的有机统一，实现高度的人民民主，付出一些时间和金钱也许是必需的、也是值得的[18]。

四是为了既发扬立法民主，又提高立法效率，同时还降低立法成本，增强全国人大常委会行使立法权的合法性，在适当延长全国人大会议时间的同时，还可以从体制改革上考虑减少全国人民代表大会代表的数量，从现在的基础上减少百分之五十左右，保留约1500名；增加全国人民代表大会常务委员会组成人员的数量，使之与全国人大代表保持五比一甚至四比一的比例，达到300—400人左右。[19]这样，至少全国人大与其常委会在立法权上的民主合法性基础会更接近一些，立法的经济成本可以大大降低，全国人大会议的时间会得到增加。总之，我们纪念全国人民代表大会成立五十周年，目的在于坚持和完善这个根本政治制度。在这个目标下，学界应当进一步加强对人大制度的理论研究，不断完善它的具体实现形式和运作机制，完善各项具体制度，推进人大制度建设。

[1] 立法年度为12个月，但并不一定起于元月止于12月，也可以起于头年的某月某日（如6月15日），止于次年的同月某日（6月14日）。这种计算方法与某些国家财政年度的算法相似。

[2] 各国议会联盟（简称“议联”，Inter-Parliamentary Union -- IPU）原名为“促进国际仲裁各国议会会议”，由英国下议院议员威廉·兰德尔·克里默和法国国民议会议员弗雷德里克·帕西联名发起成立，并于1889年6月29日在法国巴黎召开了第一届大会，来自3大洲9个国家的96名议员参加了会议。1894年通过章程，并设常设秘书处。1899年，在第9届大会上改名为“促进国际仲裁的各国议会联盟”。1922年改为现称。第二次世界大战后，议联发生了深刻的变化，从一个由议员参加的协会发展为由各国议会参加的国际组织，成为世界上不同政治制度国家立法机构之间进行对话和开展议会外交的中心，也是世界上最大的国际议会组织。1983年12月8日，第六届全国人大常委会第三次会议通过了全国人大加入各国议会联盟的决定。1984年4月2日，议联理事会通过决议，接纳中国全国人大代表团为议联成员。此后，中国人大代表团出席了议联第71届及以后的各届大会及一些专题会议。第1996年9月16日至21日，议联第96届大会在北京举行。2003年10月，在日内瓦举行的第109届大会上，中国全国人大外事委员会副主任委员吕聪敏当选为议联执委会委员。——资料来源：新华网。

[3] 实行“长期”会期制并不意味着立法机关有权持续不断地、无限制地举行会议，而是立法机关的会期实际上与它的任期是一致的，并且在它的各个立法年度里，新会期的开始，表明旧会期的结束。

[4] Inter-Parliamentary Union: *Parliaments of The Word*. Published by Gower Publishing Company Limited, 1986, P. 271.

[5] Inter-Parliamentary Union: *Parliaments of The Word*. Published by Gower Publishing Company Limited, 1986, P. 357.

[6] 程湘清：《完善人大会议制度》，载1998年10月29日《法制日报》。

[7] 立法机关会期时间是否过长，取决于立法机关的人数、任务和作用，也决定于立法传统、立法习惯、立法资源，但无论如何它应当与现代立法权的民主价值取向、立法职能的民主精神、立法活动的民主特征相匹配。

[8] 瑞士联邦议会制定一项法律，通常需要5年左右时间。1997年笔者在瑞士访问时，曾就其立法效率问题请教瑞士议会高级官员：这样议会立法不就没有效率了吗？回答是，实行民主是

需要付出代价的，牺牲效率就是这种代价之一。如果为了追求效率而牺牲民主，那么，独裁统治的“议会”是最有效率的。

[9] 【美】詹姆斯·M. 伯恩斯等著，陆震纶等译：《民治政府》，中国社会科学出版社1996年9月版，第565页。

[10] 本论文的主要观点在2004年9月5日中国社会科学院法学研究所主办的“纪念‘五四’宪法颁布暨全国人民代表大会成立五十周年理论研讨会”上介绍后，在结合相关主题讨论时，有的与会专家提出了人大代表团讨论属“蜂窝式”民主开会的概念，本文修改时借用了此概念，特说明。

[11] 布鲁诺·莱奥尼深刻曾经地指出：“一个人通过立法程序想要‘代表’的人数越多，他想要代表他们处理的事情越多，‘代表’一词的含义就越是同实际的人民的实际愿望不沾边，它仅仅是指那些由人民提名为‘代表’的人。……不可避免的结论是，为了恢复‘代表’一词的本初的与合乎情理的含义，就应当大大缩减‘被代表’的人数，或者大大缩减据说由他们代表别人去处理的事情，或者两者并举。” See: Freedom and the Law, New York: Van Nostrand, 1961, p. 18. 19. 转引自【美】乔·萨托利著，冯克利、严克文译：《民主新论》，东方出版社1998年12月第2版，第363页。

[12] 2003年3月召开的第十届全国人民代表大会，已将全国人大常委会组成人员的名额改为159名。3月15日，十届全国人大一次会议进行大会选举。从167名候选人中，按5%的差额比例，选出159名第十届全国人大常委会委员。新人占多数，其中新当选的常委会委员122名，占76.7%，连续当选的37名，占23.3%。妇女和少数民族委员数明显上升，妇女委员21名，占13.2%，高于九届一次会议时12.7%的比例；少数民族委员24名，占15.1%，高于九届一次会议时13.4%的比例。人口在100万以上的18个少数民族均有人选。常委会委员分布更加广泛，有党政军领导干部，有各民主党派负责人，有专家学者，有各方面代表人物。中央、国家机关，中央金融机构和国有重要骨干企业80名，31个省区市和台湾省籍44名，军队13名，香港特别行政区、澳门特别行政区2名，各民主党派中央、全国工商联和无党派代表人士20名。平均年龄为60岁，比九届一次会议时下降了3.4岁。65岁以下的125名，占78.6%，比九届一次会议时提高了18.9个百分点。

[13] 资料来源：王晓民主编《世界各国议会全书》，世界知识出版社，2001年1月出版。

[14] 当然，这里需要指出的是，中国全国人大实行的是“一院制”，与外国的“两院制”议会在某种意义上是不具有可比性的。

[15] 人们在评价西方国家议会权力衰落，行政权力高涨的根本依据，就是议会通过的绝大多数法律是由政府起草和提出的，议会立法的主动权已经为政府所控制。

[16] 参见全国人大常委会办公厅研究室编：《总结·探索·展望——八届全国人大工作研究报告》，中国民主法制出版社1998年8月版，第148—163页。

[17] 根据蔡定剑教授的研究，全国人大与全国人大常委会的立法权限划分上，存在着不明确的问题，以至于：1、有些由宪法明确指明是“基本法律”范围的，却由全国人大常委会立了法，如民事诉讼法（试行）；2、有些相对重要的法律由全国人大常委会制定了，而有些相对次要的法律却由全国人大制定了，前者如集会游行示威法、治安管理处罚条例由全国人大常委会制定，后者如经济合同法则由全国人大制定；3、有的法律性质和重要性差不多，但有的由全国人大制定，如企业法，有的却由全国人大常委会制定，如破产法。村民委员会组织法与居民委员会组织法同等重要，前者被列为全国人大的立法范围，后者被列为全国人大常委会的立法权限。参见蔡定剑：《中国人大制度》，社会科学文献出版社1993年8月第二版，1996年5月第三次出版，第235—237页。

[18] 关于经济与民主政治的内在联系，郝铁川教授从公民权利实现的角度，理论联系实际地做了论证。这个论证原理，同样也能够时间与民主政治的关系上得到验证，甚至得到更加刚性地证明。参见郝铁川：《秩序与渐进：中国社会主义初级阶段依法治国研究报告》，第二章“权利实现的差序格局”，法律出版社2004年1月出版，第37—55页。又见利普赛特等著：《对民主政治的社会条件的比较分析》，载中国社会科学杂志社编《民主的再思考》，社会科学文献出版社2000年版，第74页以下。

[19] 有学者不同意减少全国人大代表的数量，主要理由是中国人口多、各地发展不平衡，代表只有3千人左右不能全面反映各地客观情况，不利于国家做出正确决策。但建议应当增加全国人大常委会组成人员的数量，使其总数达到300人，同时提高他们的素质、特别是法律素质，延长常委会会议时间，提高立法的透明度、科学性和效率。参见黎小伍、朱应平论文：《试论扩大全国人大常委会的立法权》，载蔡定剑、王晨光主编：《人民代表大会二十年发展与改革》，中国检察出版社2001年2月版，第423、425页。

相关文章：

[法治：人类政治文明的标志——解读《中国的法治建设》白皮书](#)

[如何理解民主立法](#)

[在第三届法律职业高层论坛开幕式上的致辞](#)

[深化司法体制改革需要研究的几个问题](#)

[加强法制宣传 弘扬法治精神](#)

[公民意识教育是更深层的公民法治文化教育——与中国社会科学院法学研究所所长李林教授一席谈](#)

[全面落实依法治国基本方略的战略部署](#)

[努力开创中国特色社会主义民主法治建设的新局面](#)

[弘扬“良法善治”的法治精神](#)

[香港基本法规定的高度自治及其实践](#)

[更多>>](#)

网络版权：中国法学网www.iolaw.org.cn “学者专栏”

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)