

人民代表大会制度的历史回顾与宪政思考

——写在人民代表大会制度诞生50周年之际

□ 秦前红 周伟

人民代表大会制度，是代议民主制度同中国具体的社会主义民主实践相结合的产物。具体地讲，是指拥有国家权力的人民根据民主集中制的原则，通过民主选举组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，并以人民代表大会制度为基础，建立全部国家机构，对人民负责，受人民监督，以实现人民当家作主的政治制度[1]。人民代表大会制度自创立以来，对于体现人民当家作主，实现社会主义法治，推动社会主义民主进程发挥了举足轻重的作用。但同时我们也应该看到，由于受其产生时的复杂的社会环境与政治原因的影响，人民代表大会制度又有许多缺陷，特别是存在与宪法和宪政的价值取向相违背的地方，没有相应的制度来真正体现权利制约权力的宪政精神。因此，从宪政的角度对人民代表大会制度来重新加以审视显得尤为必要。

一、人民代表大会制度的历史回顾

（一）人民代表大会制度产生的原因

人民代表大会制度的产生，有着深刻的历史原因与复杂的政治原因。它是长期的国内革命实践与当时的客观政治经济环境相结合的产物，是巩固社会主义制度、维护社会主义民主的客观需要，是苏联1936年宪法和斯大林建议直接推动的结果。

1. 巩固社会主义制度的需要和发展社会主义民主的客观要求

新中国诞生以后，由于在当时进行普选，选举出各级人民代表大会的时机还不成熟，因此采用了过渡的办法，成立了中国共产党领导的政治协商会议，作为国家的最高权力机关来领导各项基本政治活动。但是到1952年底，随着社会主义制度开始逐步建立和我国即将进入大规模的经济建设时期，新生的社会主义制度需要有更广泛的群众基础来加以巩固，建立具有社会主义性质的代议机关，有利于调动人民的建设积极性，体现人民的主人翁地位，保障社会主义制度的稳定，打击反社会主义势力的猖獗活动。同时，社会主义国家与社会主义制度的本质要求就是人民当家作主，设立民主的制度来保障人民实现自己的各项权利是社会主义的应有之意。民主的代议制度的产生是社会主义民主发展的客观必然，是与基本的经济制度相呼应的。

2. 长期国内革命实践的必然结果

人民代表大会制度的产生与建立不是一时的制度创新，更不是脱离实践的空中楼阁，而是和新民主主义革命同步进行的。它的产生经历了萌芽阶段、积累经验阶段和确立运行阶段长达数十年的历史演变，是长期的国内民主革命的必然结果，是无产阶级政权与权力斗争的客观产物[2]。它先后经历了土地革命时期的农民协会制度，中华苏维埃时期的工农兵代表苏维埃制度，解放战争时期的参议会制度和建国后的中国人民政治协商制度。这些制度在新民主主义革命和社会主义革命的进程中，有着深厚的群众基础，得到了广大工农群众的支持，体现了中国共产党领导下的人民民主，并且最终在此基础之上形成了人民代表大会制度。

3. 苏联1936年宪法和斯大林建议的推动

1952年刘少奇率中共代表团抵莫斯科参加苏共第十九次代表大会时，刘少奇向斯大林提到，因为政协在全国有很好的信仰，各民主党派也愿意召开人民政协，而不积

极要求召开全国人民代表大会，全国选举的准备工作也还有些不够。因此，我们考虑在明年春夏之间召开人民政协的第二次全体会议，而把全国人民代表大会推到三年以后去召开。斯大林则提出了不同意见，并指出：敌人可用两种说法向工农兵进行宣传，反对你们。一是你们没有进行选举，政府不是选举产生的；二是国家没有宪法。政协不是选举的，人家可以说你们是用武力控制了位子，是自封的；共同纲领不是全民代表通过的，而是由一党提出，其他党派予以同意的东西。1950年初，毛泽东访问苏联时，斯大林就新中国的建设问题提出的三点建议中也提到召开全国人民代表大会和制定宪法问题，并进一步提出，你们现在的政府是联合政府，因此政府就不能只对一党负责，而应当向多党派负责，你们很难保密。如果人民选举的结果当选者共产党占大多数，你们就可以组织一党政府。各党派在选举中如果落选了，你们也不应当使统一战线破裂，你们应继续在经济上和他们合作。中共中央认真考虑了斯大林提出的建议，于1952年底作出决定：尽快召开全国人民代表大会和制定宪法，并且借鉴苏联的制宪模式和1936年宪法，确立人民代表大会的议行合一体制和最高权力机关地位。

（二）人民代表大会制度的不足

人民代表大会制度充分体现了社会主义民主，具有巨大的进步意义。但是由于受苏联1936年宪法和工农代表苏维埃制度的影响，以及当时立法水平与制度设计水平的限制，导致人民代表大会制度不仅仅是一种民主制度，在相当的程度上，还体现为一种政治手段与政治工具。人大制度在设立时忽视了本身所应追求的价值目标，在保障人民享有国家权力，实现权力监督等方面存在诸多的不足与缺陷。

1. 受苏联1936年宪法的影响，议行合一，缺乏违宪审查机制

苏联1936年宪法是历史上第一部社会主义性质的宪法，它的指导思想与制度设计对于社会主义中国影响极其深远。

斯大林认为，“宪法是根本法，而且仅仅是根本法。”[3]这成为了1936年苏联宪法总的指导思想，因此苏联的1936年宪法在条文上充分保障人民各项权利的同时，在实际操作中缺乏具体的制度来驾驭，导致宪法虚置。在苏联的法律体系中，宪法更像是一项基本的政治原则，基本权利的保障由各部门法来加以调整，直接导致宪法在司法领域的缺失。在我国1954年宪法的制定过程中，根本法思想同样根深蒂固，虽然在形式上肯定了宪法的地位，但是没有制度来加以保障。人民代表大会制度的设立也继承了这一思想，没有建立完善的违宪审查制度来维护宪法的权威。

2. 宪法在人民代表大会制度中缺乏至上性

宪法至上与宪法权威是衡量一个国家民主程度的重要标准，用宪法来调整社会政治经济生活更是政治文明的集中体现。人民代表大会制度在创立之时，出于维护人大自身地位的需要，片面强调人大是最高权力机关，持有一种“人大主权”的观点，导致人大至上与宪法至上的矛盾比较突出。人大制度在缺乏对法律和行为违宪审查功能的同时，也缺乏对人民代表大会自身的监督。

3. 执政党与人民代表大会制度的关系没有理顺

在长期的民主革命和社会主义革命中，党始终坚持把各级政权掌握在手中，这有利于党集中统一行使领导权，并且在革命实践中获得了巨大成功。因此，在人大制度的设立与实践过程中，始终坚持党对人大绝对领导权，控制人民代表大会成员的组成，成为基本的出发点。而且在人大立法中，“党领导人民制定宪法和法律，也领导人民遵守、执行宪法和法律”[4]，表明了党作为法律缔造者主体的身份，在中国共产党扶持下的立法必然主动或被动地服从党的权威。而且在人大制度所确立的各级国家机构中，党以推荐和直接任命的方式，使人大的任免权在相当程度上虚设。人民代表大会制度从创立之时起，可以说是为了保障党的纲领、政治主张的合法化与国家化，而忽视了人民意志的真正体现。

4. 选举制度缺乏应有的价值追求，政治工具色彩明显

人民代表大会制度的基础应该是人民通过代议机关让渡自己的权利，选举自己的代表来体现。因此选举制度是否民主是关系到代议制度能否体现人民意志的关键。但选举制度的创立是为了解决当时比较突出的政治问题，其出发点是政治工具，而忽视了其所应有的内涵和价值追求。这种选举制度的设立，在一定程度上仅在形式上解决了国家权力的合法性，而从实质上讲，缺乏选举过程的平等性与利益代表的广泛性。

二、完善人民代表大会制度的几点建议

宪政追求的一个最根本的价值，即用宪法来划分和限制政治权力，保护人民的自由。在中国追求社会主义宪政，体现政治文明的历史过程中，作为国家的根本政治制度——人民代表大会制度，要通过政治理念和制度的创新来进一步落实人民主权的宪法精神，体现宪法价值与民主追求，并切实有效地保障人民的各项权利的行使，使其成为真正反映人民意志和利益的代议民主制度。

我国目前的人民代表大会制度自“五四宪法”确立以来，虽然在长期的社会实践中充分保障了广大人民参与国家政权，并且由各级人民代表大会组织法和选举法来具体保障。但是，作为社会主义法治进程的重要参与者，人民代表大会制度还远没有达到宪政所要追求的以权利制约权力以及权力制约权力的内在精神，并没有脱离人大制度设计时的局限性与形式化的色彩，存在着价值取向的缺失与不完善。而且这种与宪政精神的相违背，不仅存在着制度设计上的不足，而且体现于人大制度在实施与运作过程中的不合理。因此，要充分体现社会主义政治文明，就必须从宪政的视野与角度来重新规划与审视人民代表大会制度，真正实现人大制度所体现的价值追求。

（一）人民代表大会制度与选举制度

从宪法与宪政的角度看，选举实质上是人民通过特定的方式让渡自己的权利，建立公权机关——人民代表大会，其根本目标还是为了回到其出发点——保障人民的权利[5]。被选举担任代议机关代表和国家特定公职人员，实际上是全体选民意志的代表，是选民意志转移的代言人，必须真正体现选民的意志。

1. 选举制度的宪政缺失

我国目前的选举制度产生于1953年，尽管由于当时的客观国情和政治斗争的需要决定了选举制度的不完善，然而随着长期的政治实践以及《选举法》的制定、实施，仍然没有从根本上解决选举制度形式化的色彩，选举的民主化程度依然十分有限。

首先表现为选举制度的非宪法和非法律操作。虽然选举法明确规定了选区划分、选民登记以及代表候选人的提出方式，但线条太粗，带有较强的“人治”色彩。在选举实践中，选区按单位划分，保证各级领导在选举中获得应有票数。实行“戴帽选举”，使上级人大的代表由下级人大选举。在提名人选民主的背后，是正式代表候选人确立的不民主。正式候选人要由选举委员会加以确认和酝酿，以保障政党和人民团体推荐的候选人当选。在间接选举的过程中，党委往往先确定人选，同时为了不违背选举法所规定的实行差额选举的制度，一般先提出一个意向性人选作为陪衬，即使选举失败，照样由各级组织部门任命。上述这些做法，使选举制度完全脱离了其存在的理论基础，失去了选民利益至上的宪政价值，是政治工具化的突出表现。

其次，由于选举的形式化色彩日益浓厚，选举对于广大选民而言，缺乏内在的动力和吸引力。在选民眼中，人民代表大会更像一个纯粹的国家机关，而不是代议机关。最终导致选举制度与选民的脱节，选民厌选情绪等不良结果的产生。

2. 建立体现公民权利与多元政治的选举制度

针对选举制度的宪政缺失，必须从改变不合理的选举方式入手，引入宪法和法律保障机制。

首先，需要对组织推荐和提名候选人的做法进行改进，让带有组织人事安排性质的权力化的选举，回归其权利本位。在法律规定组织可以推荐和提名候选人的同时，

应体现对被推荐和提名者被选举权的尊重：组织在推荐和提名候选人后，应由获推荐和提名者自己向选民和代表宣明参选意愿；如有意参选，则应由其自己向选民或代表介绍情况，并对选民和代表作出承诺——是否愿意担任相关职务，是否愿意承担相应责任，是否愿意为人民服务和对人民负责。只有候选人自己才有发言权，组织不应该也不可能包办代替。而且，由被推荐和提名者向选民或代表表达意愿，介绍自己，作出承诺，也是选民或代表选举权的应然要求。

其次，在对我国的选举制度中组织推荐和提名候选人的做法进行改进的同时，法律还应该明确规定公民行使选举权和被选举权的途径和方式，加强对选举权和被选举权的保障，鼓励有选举权和被选举权的公民积极参与选举活动，尤其是要鼓励那些有能力、热心为群众服务、勇于对人民负责的公民参与代议机关代表和国家特定公职人员的竞选。

再次，健全选民制约代表的责任机制，建立有效的罢免制度，克服代表意志的非民意趋向。如何保证代表在代议机关忠实地表达民意，是建立理想代议民主制的关键。完善的选举制度可以反映人民对合意候选人的期待，但不能保证代表能否以民意转移来行使权力。目前最为有效的完善的监督途径就是对于人大代表的有效罢免，正如列宁所说的，“任何由选举产生的机关或代表会议，只有承认和实行选举人对代表的罢免权，才能被认为是真正民主的和确实代表人民意志的机关。” [6]

（二）人民代表大会制度与司法审查制度

现阶段，人民代表大会以及人大常委会作为国家的权力机关来监督宪法实施，享有违宪审查权。但是现有的违宪审查制度存在着审查对象不明确，审查客体与主体相重合等突出问题。

人民代表大会制度虽然自创立之日起就强调受人民监督，对人民负责，但是受苏联“根本法”思想的左右和工农苏维埃模式的影响，将违宪审查制度排除在司法领域之外，实行议行合一制度，形成的是全国人民代表大会及其常委会负责监督宪法实施的模式。1989年颁布的《行政诉讼法》规定，人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。2000年颁布的《立法法》重申了全国人大常委会的违宪审查权，并粗略地规定了全国人大常委会对特定违宪违法立法的审查程序。综上分析，我国现行的违宪审查制度排斥了司法对规范的违宪审查，即排除了法律、军事法规，存在审查对象的位阶不高的客观问题。即使在现有的违宪审查机制中，也存在两方面的问题：一是人大制度体系下的自我监督主要是由人大常委会来进行的，缺乏可靠性和有效性；二是提起方式效率低下，将国家机关与普通公民的提起方式加以区分，排除了违宪审查机制的广泛性。因此，在人大的自我监督之外，为保证公民的基本权利，树立宪法的权威，构建我国的民主政治体制，引入司法审查制度尤为必要。

关于司法审查的定义以及我国司法审查的具体模式问题，在我国的宪法学界讨论得比较充分，可谓百家争鸣。比如宪法法院模式、行政庭审查模式以及复合模式等，本文不再进行模式的设计，而是从人民代表大会制度的实质与内涵出发，探讨在人民代表大会制度体系内建立司法审查制度所必须解决的理论问题。只有将人大制度的实质与司法审查的精神有机结合起来，再结合中国实践谈模式的设计与制度的构建才有意义。

1. 人民代表大会制度与司法审查的兼容性问题

我国现行宪法规定，各级审判机关由人民代表大会产生，对人民代表大会负责。那么，建立人民代表大会制度体系之下的司法审查制度，是否对人大的权威性提出了挑战？在这里，应该将人大主权与人民主权加以区分，人民代表大会制度的本质是人民主权，而不是人大主权，人民的意志高于“作为组织”的人大的意志。作为组织的人大只是人民权力的代行机关，为了保证代行机关按照主权者的意志行使权力，主权所有者必须对代行机关的权力行使进行监督。监督的方式包括自己亲自监督和设立别的组织进行监督。人民把司法机关作为对人大行使立法权的监督机关对人大行使立法权进行监督，这样做与人民代表大会制度并不矛盾。如果由于宪法和法律的某些欠妥

规定导致在政治实践中形成了人大主权，则违背了人民的本意。作为主人，人民有权通过调整欠妥规定，恢复人民主权的本来面目。

司法机关由人民代表大会选举产生，并不等于司法机关隶属于人民代表大会，要服从它的意志。从宪法上看，代表机关产生其他国家机关是一种通行的做法，但由代表机关产生的其他机关不一定就要服从它的意志。不少国家的法官都由国家元首提名，由代议机关批准。但法官一经批准就获得了自己的独立地位，只服从宪法和法律，代议机关有权监督他们，但无权领导他们。在我国，司法机关的司法权来自人民的授权(通过宪法)，它是人民主权的组成部分，并不是人民代表大会给予的，人民代表大会只是按人民的委托把司法权交给司法机关行使。所以，司法机关由人民代表大会产生是必要的，但它一经产生就应只服从宪法和法律，不能服从任何其他国家机关的意志。既然司法机关只服从宪法和法律，由它去审查人民代表大会制定的规范就是可行的。

2. 司法机关审查权与立法机关立法权的冲突问题

司法审查起源于美国，其政治哲学基础是三权分立，产生于马伯里诉麦迪逊案。但是美国的吉布森大法官认为如果确认司法机关可以宣布立法无效的话，可能会造成司法权凌驾于立法权之上，与宪法的精神不符。他认为，如果立法机关有违宪行为，存在错误解释宪法的可能性的话，司法机关也同样有这种可能。那么当司法机关的司法审查权确立以后，如果司法机关滥用职权，随意启动司法审查权的话，那么会不会造成司法对立法的不正常干预。这个问题，在美国的宪法学界一直存在争议，因为美国的司法权相对于立法权而言是相对独立的。而且在美国，对于司法审查的监督和限度一直没有明确的规定。

尽管我国不存在三权分立制度，但是这个问题，对于中国司法审查的制度设计同样需要加以考虑。假设司法审查制度在中国建立以后，对于司法机关的违宪审查没有明确的方式与限度，那么对于人民代表大会及其常委会立法的不正当审查的可能就会存在。同时，由于我国的特殊国情和政治制度造成的人民代表大会的地位，这个问题尤为重要。因此，核心问题是，怎样既保障在人大制度之下建立司法审查制度，又能保证人大立法不受司法的非正常干涉。

要解决这个问题，我们认为必须做到两点：一是司法机关认为某项立法活动以及其他事项违宪，不能直接以判决的形式加以确认，而是提交建议案，通过人大及其常委会以修改或者废除法律的方式加以确认，保障立法权的最高性与统一性。二是人大及其常委会对于司法机关的违宪审查建议案，必须加以审议，认为确实违宪的，由人大常委会加以修正；认为没有违宪的，说明理由，司法审查机关加以重新审查。如果司法机关同意人大常委会的建议，可以不再提出违宪审查建议。如果仍然存在不同意见，则重新提交人民代表大会，在会议期间以人大表决的形式确认是否违宪，最后由人大常委会根据结果来决定是否修改法律。

3. 司法审查要解决的法律问题

首先是司法机关需要的违宪审查权和对宪法的司法解释权需要法律的明确授权。司法对规范进行违宪审查，虽然与人民代表大会制度兼容，但现行宪法、立法法、行政诉讼法并没有明确授权给司法机关，从现行宪法、立法法、行政诉讼法相关规定中也很难推导出来。如果法院强行自我去行使违宪审查权和对宪法的司法解释权，那就是以“良性”违宪的方式去获取自己需要的权力。这既会破坏法治建设，也会冲击现行的宪政体制。我国是实行制定法制度的国家，不是实行判例法制度的国家。司法机关需要的违宪审查权和对宪法的司法解释权，只宜采用全国人大通过修改宪法、法律授权给司法机关的方式来解决。

其次是宪法的司法适用问题。宪法具有司法适用性和司法要对规范进行违宪审查必须具备两个基本前提：一是宪法具有最高法律效力；二是宪法具有司法适用性，即司法机关可以直接运用宪法规范来审理和解决具体的宪法争议纠纷。现行宪法明确了第一个前提，没有明确第二个前提。在当代西方国家，宪法具有直接效力(即可直接作为司法审判的依据)是一种普遍现象。英国没有成文宪法，法院可以直接适用宪法

性法律(自由大宪章、权利请愿书、人身保护法、权利法案等)。在美国,制定者赋予宪法直接法律效力,美国联邦最高法院的许多判例就是直接适用宪法做出的。1949年《联邦德国基本法》第一条第三款明确规定:“下列基本权利作为可直接实施的法律,使立法、行政和司法机构承担义务。”该法第十八条规定:“基本权利丧失和丧失的程度由联邦宪法法院宣告”。一直以来,我国将宪法的作用局限于为具体的立法提供依据,宪法的内容主要靠具体法律间接去实施。人民法院在审理具体案件过程中不能直接引用宪法条款或运用宪法原则去审查拟将作为裁决依据的规范性文件的合宪性,也不能直接用宪法条款或原则去审理具体的案件。因此,宪法不被认为具有直接法律效力,但是司法要想对规范进行违宪审查,宪法必须具有司法适用性。美国的一位大法官曾宣称“我们受制于宪法,而所谓宪法不过是法官奉为宪法的法律。”[7]既然宪法的法律程序是合法的,其结构又是完整的,那么,同其他完整的法律一样,宪法也就理所当然地具有直接法律效力。

(三) 人民代表大会制度与立法体制

立法工作是全国人大及其常委会的重要职能,立法程序是否公正民主,立法的价值追求是否能体现公民权利的需求,立法的动因是为了利益集团的需要还是真正体现社会本位精神,特别是体现弱势群体的需要,是衡量一国立法体制是否符合宪政内涵的重要标志。人民代表大会制度作为基本的政治制度,在规范立法程序、体现立法价值追求方面起着举足轻重的作用。宪政化的立法体制的建立,不仅可以充分发扬社会主义民主,更能体现社会主义制度下的代议制度的权利至上性,从而使人民代表大会成为真正的反映人民利益与呼声的民主机构,而不是脱离人民的政治工具。

改革开放以来,我国在经济发展上取得了巨大成就,立法进展很快,经济和民事的立法较多,这是必要的。但宪法确认的公民政治权利与自由的立法却极少,导致权力得不到有效监督,造成权力的腐化。如果人大的立法精神能够充分体现公民的政治权利,保障公民的监督权利,遏制腐败,建立社会主义法治,就能使人大的立法在相当程度上与宪政接轨。

人民代表大会制度要体现宪政精神,在立法上克服现有的宪政真空,就必须从如下方面加以改进。首先是建立人民代表大会制度中的宪政立法结构,建立以宪法为核心,以公民基本权利立法和政党立法为保障的立法体制,充分保障公民享有各项政治权利,使公民对人大立法的监督有法律依据;规范与制定政党法,现阶段关于中国共产党的地位与性质,只是在宪法中有原则性的规定,对于政党在立法中所起的决定性作用以及对人民代表大会的控制作用并没有明确规定。因此,要规范我国的人民代表大会制度,使其与宪政的轨迹相一致,就必须规范政党在立法中的作用,通过宪法和法律来规制政党只能在法律的范围之内间接体现自己的意志,不能直接干预立法。

其次,人民代表大会制度下的立法程序应该完善。现行《立法法》以及相关宪法性法律对于立法的程序性规则规定得较少,即使有规定,线条也较粗。这就容易导致人大及其常委会的立法工作得不到法律的程序化指引,受人为因素的影响较大。罗尔斯把正义划分为实质正义与程序正义,程序的正义与公正直接影响到立法的结果是否能体现限制公共权力的宪政精神。因此,有必要完善《立法法》,制定程序性规则,专门的立法程序法的出台是体现程序公正的关键。

维护宪政的核心手段是对权力的监督,人民代表大会制度规定的各级国家机关受人民监督,对人民负责的监督模式过于抽象。现阶段对国家机关的监督立法工作基本上局限于国务院内部的行政监督(行政监察法即是针对国家行政机关的),对于人大制度所确定的自我监督存在法律上的缺失,在立法体制中,应该制定人大监督法,专门保障人大立法的合宪性,使民主化立法活动真正落到实处。当然,完善的违宪审查制度的建立才是对立法行为监督的有效方式,在这里只是从人大自身的角度来加以阐述,形成人大制度体系中规范合理的立法模式。

人民代表大会制度要想与宪政的轨迹相一致,就必须以宪政的精神为灵魂,建立民主多元的选举与监督制度,以达到人大制度的价值追求与制度存在的高度统一,避免人大制度成为政治工具与利益争斗的工具,体现社会主义代议制度的本质内涵与价

值追求。

注释：

[1]周叶中主编：《宪法学》，高等教育出版社2000年12月第1版，第216页。

[2]何华辉著：《人民代表大会制度的理论与实践》，1992年12月第1版，第11页。

[3] 斯大林在1936年全苏维埃第八次（非常）代表大会上作的题为《关于苏联宪法草案》的报告。

[4]转引自蔡定剑：《历史与变革——新中国法制建设的历程》，中国政法大学出版社1999年版，第127页。

[5] 黄基权、王允武著：《完善我国人民代表大会制度的若干思考》，《社会科学研究》2002年第3期。

[6]《列宁选集》第3卷，第211页。

[7]（美）伯纳德·施瓦茨著：《宪法》，麦克米伦出版公司1997年版。

（本文作者：秦前红系武汉大学法学院教授、博士生导师，周伟系武汉大学法学院行政法硕士研究生）

《人大研究》2004年第10期（总第154期）

人大研究
学术期刊网

人大研 
学术期刊网

人大研究
学术期刊网