

人民代表大会制度的形成和发展（下）

□ 尹中卿

六、1957~1966：人民代表大会制度在探索前进的道路上蹒跚和徘徊

1957年下半年反“右”斗争严重扩大化，成为我国人民代表大会制度建设和各级人大工作逐步走下坡路的一个转折点。从1957年下半年反“右”斗争起，“左”的思想日益严重，民主集中制遭到损害，人大及其常委会的工作也难以开展。1958年之后，各地人代会上都通过了一些有关“大跃进”、“人民公社”等不适当的报告和决议。1960年之后的两年多时间里，由于经济生活的困难和混乱，全国和地方人大会议不能如期召开，人大工作一度陷于停顿。1962年之后，随着经济形势好转，人大工作虽然有所恢复，但再也没有恢复到1954年到1957年人大工作的水平。直到“文化大革命”爆发，人民代表大会制度一直处于徘徊甚至退步的曲折发展时期。

1. 反“右”斗争扩大化以及随之而来的“左”的思想发展和强调阶级斗争，在一定程度上侵蚀了我国民主政治建设的进程。建国以后，我们党注重发扬民主，通过逐步完善各级人民代表大会，保障人民群众当家作主、行使管理国家的民主权利。1956年9月，党的八大强调要加强民主集中制和集体领导制度，发展党内民主和人民民主，加强党和群众的联系。1957年在全党开展整风运动，发动群众提出批评建议，是发扬民主的正常步骤。在整风过程中，极少数右派分子乘机向党和新生的社会主义制度发动进攻，对这种进攻进行反击是必要的，但是反“右”斗争被严重地扩大化了，甚至一些人大代表在宪法赋予的职权范围内提出的一些正常的、善意的批评和建议，也被当作右派言论加以批判。反“右”斗争扩大化，以及随之而来的“左”的思想发展，堵塞了言论，强化了个人崇拜，严重侵蚀了国家的民主生活，损害了我国民主政治建设的进程。从此以后，各级人大代表在代表大会上发言谨小慎微，不敢大胆提出不同意见。在全国人大会议期间，代表所提议案的数量也逐年减少。1957年6月召开的一届全国人大四次会议，代表提案243件；1958年2月召开的一届全国人大五次会议，顿减为81件；1959年4月召开的二届全国人大一次会议，减为80件；1960年3月召开的二届全国人大二次会议，又减为46件。直到1962年3月召开的二届全国人大三次会议，代表所提议案数才又回升到163件，但还低于一届全国人大四次会议的数

2. 立法逐步停顿，社会主义法制建设遭受损害。建国初期，特别是一届全国人大前期，我国社会主义法制建设取得很大成就，逐步做到有法可依。据不完全统计，从1954年9月到1957年底，全国人大及其常委会、国务院及其各部委共颁布重要法规434件，涉及国家生活的各个领域。1956年，党的八大通过的决议指出：“由于社会主义革命已经基本完成，国家的主要任务已经由解放生产力变为保护和发展生产力，我们必须进一步加强人民民主的法制，巩固社会主义建设的秩序。国家必须根据需要，逐步地系统地制定完备的法律。”如果我们沿着这条道路逐步健全社会主义法制，情况肯定会好得多。但是，党的八大决议中提出的关于加强社会主义法制建设的正确方针并没有坚持下来。反“右”斗争之后，对法律明文规定的原则，如公民在法律上一律平等、法院独立进行审判、检察院独立行使检察权等等，都被当成错误的东西进行批判。特别是1959年以后，“要人治不要法治”的观点甚嚣尘上，使刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法的起草工作一度停顿下来。从1959年4月二届全国人大一次会议到“文化大革命”爆发，除对《军官服役条例》进行修改外，全国人大及其常委会没有制定一项法律。二届全国人大常委会共举行137次会议，三届全国人大常委会共举行33次会议，除了批准《商标管理条例》《外国人入境出境过境居留旅行管

理条例》以及17项民族自治地方人大和人民委员会组织条例外，全国人大及其常委会再没有批准一项行政法规和地方性法规。在立法工作基本上停顿下来的同时，有法不依、以言代法现象日益严重，法律虚无主义日益泛滥。1959年4月，二届全国人大一次会议通过决议，撤销了国家司法部和监察部。1959年6月，二届全国人大常委会第四次会议批准国务院调整直属机构，撤销国务院法制局。刚刚起步的社会主义法制建设一而再、再而三地遭到损害。

3. 个人专断和以党代政逐步发展，各级人大及其常委会的职权往往被忽视，甚至受到任意侵犯。1957年底以后，随着社会主义民主政治生活的逐步破坏，许多国家重大事项不再提请全国人大及其常委会讨论决定，各级人大的工作逐渐退步，越来越难以充分、有效地行使宪法赋予的职权。国家一些重大问题，不再经过全国人大及其常委会讨论决定，往往是几个人、甚至一个人就决定了，拿到全国人大及其常委会只是走走形式。1958年在全国范围内开展的“大跃进”和“人民公社化”运动，牵扯到调整国民经济计划和财政预算、改变宪法中规定的农村基层政权体制等重大问题，却未提请全国人大及其常委会讨论，便由党内决定去实施了。从1958年开始实施的第二个“五年计划”的方案，一直没有与全国人大及其常委会见面。1961年到1962年，全国人大及其常委会两年没有审议国民经济计划和财政预决算。直到1963年7月，二届全国人大常委会第九十九、一百、一百零一次会议方才审议通过第二个“五年计划”后两年的调整计划和计划执行情况，批准了1961年和1962年两个年度的国家财政决算。虽然在二届、三届全国人大常委会所举行的170次会议上，先后听取了国务院有关部门的工作报告达97次，但并不是为了讨论和决定国家重大问题，履行全国人大及其常委会的监督职权，只是国务院有关部门给全国人大常委会通通气而已。全国人大及其常委会在人们眼里逐渐演变为走形式的“橡皮图章”。

4. 全国人大及其常委会开会日期和议程越来越不正常，一届全国人大前期相对正规化的工作程序和工作制度遭到破坏，工作机构逐步削弱。由于1958年的“大跃进”以及随之而来的3年困难时期，使我国的国民经济遭受严重挫折。国家政治生活和经济生活不正常，严重干扰和影响了各级人大的工作，人民代表大会难以按期召开，即便召开了，也往往流于形式。按照1954年宪法的规定，全国人大每届任期4年，每年举行一次代表大会。而一届全国人大在1958年却开了第五次大会，二届全国人大任期5年又7个月，三届全国人大任期达10年之久。二届全国人大三次会议推迟3次，与二次会议相隔23个月；二届全国人大四次会议再次推迟，与三次会议相隔19个月。三届全国人大常委会第二十四、三十次会议通过决议，两次延期召开三届人大二次会议。直到1975年四届全国人大一次会议召开，三届全国人大二次会议也一直没能召开。这期间，一届全国人大逐渐建立起来的各级人大的工作机构也逐步削弱。1959年后，全国人大及其常委会的工作机构经过几次撤并，工作人员被几次精简。全国人大及其常委会的工作程序和工作制度逐渐被破坏。由于“大跃进”等“左”的错误，加上当时的自然灾害和苏联政府撕毁合同，我国国民经济在60年代初发生严重困难，打乱了当时和以后几年的国民经济计划和财政预算安排。经济生活的波动也影响到全国人大及其常委会的工作。二届全国人大三次会议和四次会议，都没有像历次大会一样公开举行。二届全国人大三次会议、三届全国人大一次会议，都没有按照历次大会的程序，听取和审议国务院关于上年国民经济计划执行情况和当年国民经济计划草案及报告，没有听取和审议上年国家财政决算和当年国家财政预算（或概算）及报告。一些年份国民经济计划的决定、国家财政预算的审批被放到全国人大常委会的议程（如二届全国人大常委会第九十九、一百、一百零一次会议，三届全国人大常委会第十三次会议）。按照1954年宪法规定，只有全国人大才能“决定国家经济计划”、“审查和批准国家的预算和决算”，全国人大常委会没有这些职权。在个别年份，甚至连全国人大常委会审议这个形式也不经过，国民经济计划和国家财政预算干脆由政府有关部门决。

从1957年下半年反“右”斗争开始到“文化大革命”爆发，这是我国历史上多灾多难的时期。在“左”的思想影响下，由于没有切实建设社会主义民主政治，忽视人民代表大会制度建设，削弱各级人大的工作，国家政治生活越来越不正常。虽然地方各级人大、全国人大及其常委会也做了大量工作，在个别方面也有所进步，但从总体上来说，我国人民代表大会制度建设和人大工作不是比原来进步了，而是在经过一段

七、1966~1975：人民代表大会制度在“文化大革命”的浩劫中遭到严重破坏

1966年爆发的“文化大革命”，使我国人民代表大会制度遭到严重破坏。1966年5月，“文化大革命”爆发。同年7月，三届全国人大常委会举行第三十三次会议，决定改期召开三届全国人大第二次会议，具体日期另行决定。此后，在长达8年多的时间里，三届全国人大及其常委会再没有举行过一次会议。全国人大及其常委会仅仅保留一个名义，全国人大及其常委会的工作机构也被严重损坏，实际上已失去最高国家权力机关的作用，名存实亡。地方各级人大被彻底砸烂，干脆连这一形式也不要了。建国以后逐步建立起来的社会主义民主和法制被破坏殆尽，宪法和法律失去了普遍约束力，大批由人大选出的国家和地方领导人被打倒，各级人大许多代表也遭受迫害，造成了全国性的大动乱。

在“文化大革命”的过程中，出现了否定人民代表大会制度的倾向，企图从政治制度上寻求建立一种新的组织形式。1966年8月，党的八届十一中全会通过了《关于无产阶级文化大革命的决定》，把文化革命小组、文化革命委员会和文化革命代表大会作为“无产阶级文化大革命的权力机构”。毛泽东称赞北京大学聂元梓等人的那张搞乱全国的大字报为“20世纪60年代的北京人民公社的宣言”，并考虑在城市建立人民公社的问题。张春桥心领神会，立即把上海夺权后建立的临时权力机构定名为“上海人民公社”。后来，城市人民公社虽然草草收场，在踢开地方党委、砸烂地方各级人大和人民委员会之后，在全国范围内却出现了“革命委员会”这种集党、政、军、审判、检察权于一身的临时权力机构。这种所谓的“革命委员会”是在对原有的合法的人民政权全盘否定的基础上建立起来的、党政合一、权力机关与行政和审判机关合一的“怪胎”。这种所谓“一元化”的政治体制，是我国政治体制在职能、结构上的一次大倒退，一切以领袖的“最高指示”、“最新指示”为准，个人专断达到了登峰造极的地步。

“文化大革命”期间，在一些地方，“革命委员会”被林彪、江青反革命集团分子和“打、砸、抢”分子所控制，社会主义民主和法制遭到践踏，宪法和法律成为一纸空文，失去了对国家政治、经济、文化生活和公民活动的普遍约束力，不能维护人民群众的民主权利，甚至不能保障公民的人身安全。大批由人民选出的国家和地方领导人被打倒，上自国家主席、委员长、副委员长、常委会委员、副总理、部长，下至地方人大代表、基层干部、无辜群众，任意被批、被斗、被抓、被整，有的身陷囹圄，有的被迫害致死。仅据最高人民检察院特别检察厅的材料统计，“文化大革命”期间被林彪、江青反革命集团诬陷迫害的达72万多人，被迫害致死的达3.4万多人。这一沉痛教训说明，没有党内民主和人民民主，在国家体制中人民代表大会制度失去作用，就会给党、国家和人民带来惨重的灾难。

值得注意的是，“文化大革命”期间，全党、全国各族人民做了许多工作，以各种形式抵制林彪、“四人帮”，并与之进行了斗争。我们党和国家并没有被摧毁，并且还能够维持统一，全国人大及其常委会依然存在，进行一些外事活动，说明没有人敢公开否定它。人民代表大会制度的根基仍然在支撑着共和国的大厦。

八、1975~2002：人民代表大会制度在拨乱反正和改革开放中恢复和发展

1975年1月四届全国人大一次会议之后，特别是1976年10月粉碎“四人帮”之后，我国人民代表大会制度的建设开始逐步恢复。毛泽东虽然在全局上一一直坚持“文化大革命”的错误，但还是领导了粉碎林彪反革命集团的斗争，对“四人帮”也进行过重要批评和揭露，并且挫败了“四人帮”妄图组阁的阴谋，从而使四届全国人大第一次会议终于在1975年1月能够召开。四届全国人大一次会议的召开，标志着全国人大及其常委会的各项工作开始复苏。会议听取、审议了周恩来总理所作的政府工作报告，再次重申三届全国人大第一次会议提出的在20世纪内全面实现四个现代化的宏伟目标，会议选举朱德为全国人大常委会委员长，选举产生了22位副委员长（其中多数

担任过一、二、三届全国人大常委会副委员长），选出了144位常委会委员（其中多数是一、二、三届或后来五、六届全国人大常委会委员），决定了以周恩来、邓小平为领导核心的国务院人选。从1975年到1978年，四届全国人大常委会共举行4次会议，恢复听取国务院关于国民经济计划及发展情况的说明，恢复任命最高人民法院院长和全国人大常委会工作机构的人员等等，为恢复人民代表大会制度做了一些工作。特别是1976年10月以后，党中央一举粉碎“四人帮”，结束了延续十年之久的“文化大革命”。地方各级人大也陆续恢复，选举产生了地方各级国家机关负责人，经历严重削弱和损坏的人民代表大会制度开始逐渐恢复。

从1975年到1978年，我国处于历史性转变的酝酿和爆发时期。四届全国人大对人民代表大会制度的恢复是很有限的。这届全国人大仅开了1次大会，用了5天时间，并且没有公开举行。参加大会的代表并不是通过选举方式产生的，而是由省级革委会用“协商”方式指派的。大会修改了1954年宪法，肯定了一些错误的东西，如强调以党代政、鼓励“大鸣、大放、大字报、大辩论”等等。大会选举产生的国家政权负责人中也混进了一些“三种人”。按照1975年宪法的规定，全国人大每届任期5年，每年举行1次会议。实际上四届全国人大任期只有3年时间，仅开了1次大会。从1975年到1978年，四届全国人大常委会会议，除了通过关于特赦释放全部在押战争罪犯和几起任命事项外，实质性的内容不是太多，全国人大及其常委会的各项工作还没有走上正轨。国家的重大问题仍然不是由全国人大及其常委会讨论决定，甚至连1976年4月任命华国锋为国务院总理、免去邓小平的副总理职务，也没有经过全国大人及其常委会，哪怕是履行一下法律手续。

从1977年10月开始，根据中央通知和全国人大常委会的决定，各省、自治区、直辖市陆续召开了省级人民代表大会。1978年2月，五届全国人大第一次会议提前召开。会议通过了对1975年宪法修改后的宪法，听取和审议了政府工作报告，选举叶剑英为全国人大常委会委员长，通过了国家机关领导人的任名单，初步清理了“四人帮”的帮派分子。1978年底，党中央召开了十一届三中全会。会议总结了建国以来正反两方面的经验教训，特别是“文化大革命”的教训，在决定把全党全国工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的同时，还提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的任务。不仅开辟了我国改革开放和社会主义现代化建设的新时期，也使我国社会主义民主法制建设进入了一个新的时期，迎来了人民代表大会制度建设的第二个春天。从1977年到1982年，地方各级人大工作也得到了比较快的恢复和比较大的发展，各省、自治区、直辖市人大及所属各县、市人大都相继建立了常委会。1982年，五届全国人大五次会议通过了新的宪法，标志着我国人民代表大会制度建设和人大工作进入了全面恢复和不断发展阶段。这些年来，我国人民代表大会制度不断健全，各级人大及其常委会的工作取得了很大的进展，在国家政治生活、经济生活、社会生活中发挥着越来越重要的作用。

1. 扩大直接选举范围，实行差额选举，改进和完善选举制度。在我们国家，选举是人民行使国家权力的主要方式。为了保障人民自由地行使选举权利，1979年7月五届全国人大二次会议制定了新的《选举法》，全国人大常委会又于1982年、1986年和1995年3次对《选举法》进行修改和补充，进一步完善了选举制度。在选举制度的改革中，最引人注目的有3项：一是把直接选举的范围扩大到县一级；二是实行自下而上、自上而下、充分民主地提出代表候选人的办法。选民或者代表联名推荐的候选人与政党、人民团体推荐的候选人都必须提交选民或大会会议进行酝酿，在民主协商的基础上确定正式候选人；三是实行差额选举。不仅各级人大代表的选举实行差额选举的办法，而且从1979年起在地方各级人大会议上选举本级国家机关领导人员也实行了差额选举的办法，并在实施过程中不断加以完善，从而使差额选举的范围不断扩大。从1979年到现在，我国先后进行了6次乡、县级的直接选举，4次县级以上的间接选举，逐步形成了一套适合我国国情的选举制度、选举程序和选举办法。直接选举中的参选率一般都在90%以上，选民联名提出的代表候选人占全部候选人的五分之四，选出了大多数选民比较满意的人选。实践证明，我国的选举制度有利于调动广大人民群众当家作主的积极性，有利于保障人民自由地行使选举权利，有利于优秀人才脱颖而出，有利于增强当选人的公仆意识，有利于加强人民群众对国家机关及其工作人员的监督，有利于加强地方人大及其常委会对国家政权机关和国家机关工作人员的监

督，显示了巨大的历史功绩。

2. 完善代表制度，保证各级人大代表依法行使职权。各级人大代表是本级国家权力机关的组成人员。依靠和发挥代表的作用，是做好人大及其常委会工作的基础，是人民代表大会制度保持旺盛生命力的源泉所在。为了更好地发挥人大代表的作用，从1985年开始，通过改进代表集中统一视察的办法，逐步实行分散的、经常的视察和有组织的集中视察相结合，以利于代表深入了解情况，反映人民群众的呼声和要求。1987年全国人大常委会办公厅制发了全国人大代表视察证，使代表的视察活动逐步经常化、制度化；同年6月，六届全国人大常委会第二十一次会议讨论并提出了

《关于全国人大常委会加强同代表联系的几点意见》，对常委会与代表的联系、代表与原选举单位和人民群众的联系方式和做法，作出了一系列具体的规定。许多地方人大常委会办公厅也制发了人大代表视察证，使代表的视察活动逐步经常化、制度化。1992年4月，七届全国人大五次会议通过了《代表法》，对全国人大和地方各级人大代表的性质、地位、权利、义务、工作方式，对代表在闭会期间的活动，包括组成代表小组开展活动、对本级或下级国家机关的工作进行视察、约见本级或者下级国家机关负责人、采取多种方式经常听取和反映人民群众的意见和要求、国家和社会为代表执行职务提供保障、人大代表非经本级人大常委会许可不受逮捕或者审判等，都作了具体规定。这些规定有利于提高人大代表在国家政治生活中的地位，为人大代表依法行使职权提供了法律保障。

3. 健全人大组织体系，充实和完善各级人大的机构。党的十一届三中全会之后，我国政治体制改革的重大突破，我国人民代表大会制度的重大发展，集中反映在县级以上地方各级人大设立常委会这件地方政权建设的大事上。县级以上地方各级人大设立常委会，历经“四次提出、三次流产”的长期酝酿过程。早在1954年制定宪法时，就有人提议地方人大设立常委会，但这个意见当时并没有被采纳。经过一段时间实践后发现，由于县级以上人大不设常委会，很多问题不好解决，尤其是难以在人民代表大会闭会期间对行政、审判、检察机关的工作进行监督。1957年上半年，全国人大常委会机关党组对如何进一步健全人民代表大会制度进行了研究，提出县级以上地方各级人大设立常委会的建议，并向中央写了报告，还拟出了修改宪法的方案和关于县级以上地方各级人大设立常委会的决议草稿，后因反“右”斗争的开展而被搁置。1965年，中央又一次提出了县级以上地方各级人大设立常委会的问题，并取得了基本一致的意见。会后有两个省提出了设立人大常委会的方案，报请中央批准。但不久又因为发生“文化大革命”而被搁置下来。在“三起三落”之后，直到1979年重新修订《地方组织法》时，这个方案才被采纳。1979年下半年，根据新修订的《选举法》

《地方组织法》，各省、自治区、直辖市在66个县、自治县、不设区的市和市辖区进行了直接选举的试点，第一批县级人大常委会在此基础上产生。省级人大常委会的设立也是从1979年下半年开始的，到1979年底，有21个省、自治区、直辖市的人大设立了常委会，其他省级人大则在1980年设立了常委会。设区的市、自治州的人大常委会基本上也都在1980年内设立起来了。到1981年底，随着县级直接选举工作的全面铺开，全国2000多个县级人大都设立了常委会。根据1982年《宪法》和有关法律的规定，近年来各级人大及其常委会着重加强组织建设。在乡镇一级，改变了农村人民公社政社合一的体制，建立乡、镇人大，设置主席、副主席负责代表大会闭会期间的工作。在地区一级，由省、自治区人大常委会设立了派出的工作机构。在省、自治区、直辖市和自治州、设区的市的人大，设立了法制（政法）、财政经济、教育科学文化卫生等专门委员会。为了适应繁重工作任务的需要，全国人大及其常委会加强了组织建设。主要措施有：一是增设全国人大专门委员会。六届全国人大设6个专门委员会，七届全国人大设7个，八届全国人大设8个，九届全国人大设9个。专门委员会在全国人大及其常委会领导下，负责研究、审议和拟订有关议案，开展调查研究。二是由全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理全国人大常委会的重要日常工作。三是规定人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。这实际上是要求人大常委会的组成人员专职，有利于对行政、审判、检察机关的监督，也有利于实现委员的比较年轻化。

4. 扩大全国人大常委会和地方人大的职权。在中央，我国实行全国人民代表大会一院制，统一行使最高国家权力。由于全国人大代表人数较多，不便于进行经常性

工作，1982年修改宪法时，曾经酝酿过减少全国人大代表的名额。但考虑到我国国家大，人口多，有50多个民族，2700多个县，各阶级、各阶层、各民族、各地方、各方面、各政党在全国人大中都需要有适当数量的代表，大量减少全国人大代表的方案短时间内难以实行。怎么办？修改后的宪法从实际情况出发，将原来属于全国人大的一部分职权交由它的常委会行使，规定全国人大与常委会共同行使国家立法权，共同行使监督权。全国人大制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律；全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定的基本法律以外的其他法律，并可对全国人大制定的法律进行部分补充和修改。在全国人大闭会期间，全国人大常委会可以审查、批准计划和预算的部分调整方案，决定国务院各部部长、各委员会主任等人选。在地方，1979年7月重新制定的《地方组织法》，规定省、自治区、直辖市人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在同宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人大常委会和国务院备案。1982年宪法肯定了这一规定，并在修改后的《地方组织法》中进一步规定，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后施行。同时还扩大了地方各级人大及其常委会的其他职权。实践证明，扩大全国人大常委会和地方各级人大及其常委会的职权，有利于调动中央和地方两个积极性，有利于各级人大常委会开展大量的日常工作，加快整个国家的法制建设。

5. 完善议事程序，健全各项工作制度。各级人大及其常委会集体行使职权，其工作集中表现为开好两个会议：一个是一年一次的人大会议，一个是每两个月一次的人大常委会会议。因此，完备的议事程序和工作制度，对于保证人大及其常委会行使职权至关重要。在宪法的基础上，1982年制定《全国人大组织法》，1987年制定《全国人大常委会会议事规则》，1988年制定《全国人大议事规则》，1993年制定《关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》，1999年作出《关于加强中央预算审查监督的决定》，2000年作出《关于加强经济工作监督的决定》、制定《立法法》等，对全国人大及其常委会的议事程序和工作制度作出了系统的规范，最高国家权力机关的工作逐步走上了制度化、程序化的轨道。为了更好地贯彻民主集中制原则，提高议事的效率和质量，在全国人大制定《地方组织法》的基础上，地方人大及其常委会也都普遍制定了《代表大会议事规则》《常委会议事规则》和《主任会议议事规则》，以及行使地方性法规制定权、重大事项决定权、人事任免权、监督权等一系列条例和规定，为人大决策的民主化、科学化，为人大工作的规范化、程序化，提供了制度保

6. 通过行使宪法和法律赋予的职权，发挥了国家权力机关的作用。在立法工作方面，除了1982年宪法和后来的3个宪法修正案之外，全国人大及其常委会制定了400多件法律和有关法律问题的决定。享有制定地方性法规权力的人大及其常委会，根据本地的具体情况和实际需要，制定了近万件地方性法规。以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的框架基本形成，国家政治生活、经济生活、社会生活等各个方面和中央、地方等各个层次基本上做到了有法可依，为我国改革开放和现代化建设提供了法制保障。在行使决定权方面，各级人大及其常委会代表和集中人民的利益和意志，对事关改革、发展、稳定的重大问题，主动进行审议，深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智，依法作出决议、决定，解决了经济和社会发展中的许多突出矛盾，促进了国家决策的民主化、科学化。在行使人事任免权方面，不仅常委会组成人员和地方国家机关副职领导人员都按规定比例进行差额选举，一些地方对人大常委会、政府、法院、检察院的正职领导人员也进行差额选举。各级人大常委会在代表大会闭会期间及时任免了数以千万计的国家机关工作人员。通过依法行使选举和人事任免权，有效地保证国家政权掌握在人民信任的“公仆”手中，对于提高干部的民主法制观念，自觉接受人民的监督，都产生了积极的效果。在监督工作方面，各级人大及其常委会围绕改革开放和现代化建设中的重大问题和人民群众关心的“热点”问题，逐步加强了对宪法和法律实施的监督，以及对行政、审判、检察机关的工作监督，保障了宪法和法律、法规的贯彻实施，推动了党和国家的路线、方针、政策的贯彻执行，为促进改革开放和现代化建设，维护社会稳定，做出了积极贡献，赢得了人民群众的信赖和拥护。一些地方人大常委会大胆探索，开拓前进，在监督工作方面创造了

一些行之有效的形式和做法，取得了明显效果，并为改进和加强整个国家权力机关的监督提供了宝贵的经验。

当然，我国的人民代表大会制度还不够健全，在一些具体制度方面还有缺陷，宪法规定的人大及其常委会的性质、地位和职权尚未完全落实，在一些方面差距还相当大，各级人大及其常委会的工作也存在不少问题和困难。但总的说，改革开放的20多年是建国以来我国人民代表大会制度建设和人大工作最好的历史时期。

简短结语

人民代表大会制度的形成和发展过程告诉我们，人民代表大会制度是中国共产党遵循马克思主义国家学说，借鉴巴黎公社和苏维埃制度的经验，通过革命根据地实践而创造出来，并且不断得到完善的国家政权组织形式。在新民主主义革命的过程中，以毛泽东为代表的中国共产党人，把马克思主义国家学说同中国社会和中国革命的实际相结合，对建立新型的人民民主政权组织进行了长期的探索，在理论和实践上丰富和发展了马克思主义国家学说。中国共产党带领全国各族人民进行了艰苦卓绝的斗争，经过长期浴血奋斗，夺取了国家政权，创建了人民民主，逐步形成了人民代表大会制度。新中国建立以后，我们党又领导人民发展社会主义民主，健全社会主义法制，不断加强人民代表大会制度建设。伴随着我国社会主义革命和建设的风风雨雨，人民代表大会制度最终发展成为植根于中国大地的、具有中国特色的、适合中国国情的政权组织形式。这一制度之所以被确立为新民主主义革命政权的组织形式，建国之后又发展成为体现社会主义民主共和国性质、保障人民民主专政政权的根本政治制度，决不是哪一个人、哪一个党派的主观愿望，而是全国各族人民的意愿和选择，是马克思主义国家学说与中国社会、中国革命、中国建设实践相结合的产物，是中国近现代革命和建设的胜利成果。

人民代表大会制度的形成和发展历程证明，人民代表大会制度是保证我国人民当家作主的政权组织形式。它适合我国国情，具有强大的生命力。展望新的世纪，人民代表大会制度建设和人大工作任重而道远。我们一定要高举邓小平理论的伟大旗帜，积极探索，勇于实践，努力推动依法治国、建设社会主义法治国家的进程，开创人民代表大会制度建设的新世纪。

（作者系全国人大常委会办公厅研究室副主任）

