

近年来人民代表大会制度研究综述

□ 张书林

人民代表大会制度是指以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织形式。这一制度的内涵涉及两个方面：一是关于人民代表大会本身的产生、组织、职权和行使职权程序的一套规定和制度；二是关于人民代表大会与人民、人民代表大会与其他国家机关相互关系的一套规定和制度。近年来，随着人大地位的全面提升，人大制度引起越来越多学者的关注；学者们也从不同的视角对这个问题进行了研究，形成了一些新的研究成果。为了继续深化对这一问题的研究，我们有必要对近年来理论界关于人大制度的研究成果进行归纳和梳理，以开创人大制度研究的新境界。

一、人大制度的优势、地位与作用

(一) 关于人大制度的优势。张建民认为，50多年来，人大制度从建立到不断发展和完善，形成了许多独特的优势。这些优势是：(1) 实行“一院制”而不搞西方式的“两院制”，这样更有利于提高工作效率，集中力量办大事；(2) 实行全国人大为国家最高权力机关、行政和司法服从于人大的政体，而不是搬用西方的“三权鼎立”，更有利于突出立法权的至高无上；(3) 对于人大代表和国家机关领导人员，在选举和任命以及决定人选时，候选人由组织推荐和民主推荐相结合的办法，既有利于贯彻民主集中制原则，又有利于广开“才”路；(4) 从实际出发，实行直接选举与间接选举相结合，既有利于满足人民不断增长的民主参与要求，又能维护社会稳定；(5) 人大代表分布于各行政区域、各阶层、各民族、各利益集团，有广泛代表性，不同于西方那种政客式议员；(6) 坚持接受共产党的领导，党对人大的领导方式不断完善、规范。

(二) 人大制度的地位。谢岳在比较和权衡了几种政治体制改革的方案之后，指出：当前政治体制改革的当务之急是完善人民代表大会制度。理由如下：其一，人民代表大会制度的完善是政治体制改革的核心问题，抓住了这一核心问题也就抓住了政治体制改革的咽喉；其二，人民代表大会制度的完善是量的改革，是渐进的发展过程，因而风险较小；其三，人民代表大会制度的完善可以促进党内民主的进一步发展，有助于以党内民主带动人民民主；其四，人民代表大会制度的完善基本上集中在一些技术性问题上，不是另起炉灶；其五，人民代表大会制度的完善一方面能够理顺体制内各个权力主体之间的关系，另一方面又有助于实现人民当家作主的政治目标。

(三) 人大制度的作用。陈肖沫等学者们共同认为：人民代表大会制度是最适合我国国情的根本政治制度。其理由主要有三：其一，人民代表大会制度体现了广泛真正的民主，是人民当家作主的最好组织形式和最高实现形式。在方宏伟、卢正涛看来，人民代表大会制度之所以是人民当家作主的最好组织形式和最高实现形式原因在于：(1) 人民代表大会的权力是人民授予的；(2) 人民代表大会在行使权力的过程中要受人民的监督；(3) 人民通过人大及其常委会对“一府两院”的工作进行监督。其二，人民代表大会制度充分体现了民主集中制原则，能够使各个国家机关协调一致地进行工作。其三，人民代表大会制度是党领导的人民民主制度，它便于实现党对国家事务的领导。

二、关于党与人大的关系问题

(一) 对党与人大关系上的几种界说的批判。郭道晖批判了理论界关于党与人大关系上的六种观点。一是“党与人大是上级与下级的关系”，贬低了人大的宪法地位。二是“党是人大的灵魂”。持此观点者不了解人大的灵魂应该是人民的意志

一常识性的问题。三是“国家权力机关是使党的意志和人民的意志统一起来的中介”。此观点不了解人大可以起这方面的作用，但不能把人大降低为只是党与人民之间的中间环节。四是“人大工作受命于党”。此观点忽略了宪法只规定人大对人民负责，没有规定人大对党负责的法理性规定，忽略了党领导人大和党在宪法、法律范围内受人大监督的一致性问题的。五是“国家权力机关要从政治、思想、组织上接受党的领导”。此观点没有从逻辑上搞清：党不能在组织上成为人大的领导机构，只能对人大中的党员和党组织实施领导。六是“要把同级人大置于同级党委的监督之下”。此观点不了解人大与党委不存在组织上的隶属关系以及双向监督的基本常识，只是想当然地认为党在政治体制内最有权，因而当然能够监督人大，而不考虑这样做是不是符合权力运作的逻辑。

（二）党与人大的关系是最主要的党政关系。马奔等诸多研究者认为，在党政关系所涉及的各个层面和范畴中，最主要的是党与人大的关系，换言之，党与人大的关系是最基本、最主要的党政关系。理由在于：其一，全国人大是国家的最高权力机关，所以党的领导和执政的重点应当放在处理与国家权力机关的关系上；其二，依法治国要求党的领导和执政方式转向法治的轨道，党依法治国首先要坚持依“宪”治国，而人大是宪法的制定者和维护者；其三，从党的历史和现实来看，党政关系之所以难分难解的根本原因之一就是党部分甚至全部承担了本应由人大来履行的职责。

（三）处理党与人大关系的基本原则。张建民认为，党与人大的关系可以具体为党委与人大的关系。正确处理党委与人大的关系，既要看到二者在社会主义建设过程中有统一性这一主要方面，又要看到二者在运作中也有矛盾性的一面，从而采取措施，使二者在动态发展中协调前进。具体看来，处理党委与人大的关系必须坚持以下原则：其一，党委和人大都要以为绝大多数人谋取利益为根本目标；其二，用宪法和法律进一步明确党委与人大的关系，使党的领导和人大独立行使权力都有明确的法律依据；其三，党委在人大中的活动方式要彻底从“外”向“内”转变，党对人大的领导要采取体内循环方式，党一定要在宪法、法律范围内活动。

（四）党对人大进行领导的具体途径。郭定平认为，党对人民代表大会进行领导的具体途径是：第一，党向国家机关提出政策建议和人事建议。第二，党员和干部通过自身的努力保证党的意志和建议转化为国家意志，转化为法律，并付诸实施。第二种途径具体来看又有以下几种情况：（1）党的干部在人民代表大会中兼任重要职务无疑有助于党的主张在人大中的贯彻执行；（2）人大代表中党员居于多数的优势，能够保证在人民代表大会决策中体现党的意志；（3）通过人大中的中共党员人大代表进行宣传赢得非党代表的支持；（4）党在中共党员人大代表中实行党的纪律约束，保证中共党员人大代表的统一行动；（5）党通过人大常委会党组及其组成员在人大中贯彻党的意志。

（五）理顺党与人大关系的思路。郭定平指出，理顺党与人大的关系必须把握以下要点：一是牢固树立“加强和改进党的领导是坚持和完善人民代表大会制度的根本保证”的观念；二是各级人大及其常委会应自觉接受共产党的领导；三是党的各级组织应该带头尊重和遵守人民代表大会所制定的法律和通过的决议；四是党的各级组织和党员干部应接受人大的宪法与法律监督；五是党应该有意识地领导人民不断健全和完善人民代表大会制度，切实提高人民代表大会的地位。

（六）人大能够监督党吗？郭道晖归纳整理了学术界关于人大是否可以监督党的几种观点：其一，人大不是党权的来源，人大无权对党进行监督；其二，党权法定，党应该纳入人大监督的范畴；其三，将党对人大的领导和人大对党的监督都法制化，提倡依法监党。郭道晖还就我们党以领导党和执政党的状态存在的情况下，人大能不能监督党的问题进行了分析。他认为：（1）我们党作为执政党具体化为执政的党员干部或者说我们党作为执政党是以执政的党员干部的面目出现的，而执政的党员干部是由人大选举产生，理所当然要接受人大的监督，这种监督属于权力监督。所以，我们党作为执政党应该接受人大的监督。（2）我们党作为领导党是以党组织的面目出现的，党组织虽然不是由人大选举产生的，但党组织必须在宪法和法律范围内活动，而宪法和法律是全国人大制定并监督执行的，从这个意义上

讲，党组织也应该接受人大的监督，这种监督属于法律监督。所以，我们党作为领导党也应该接受人大的监督。综合上述分析，郭道晖的结论就是：人大可以监督党。

三、关于人大制度建设中必须着力处理好的其他关系

（一）关于人大与政府的关系。张建民认为：处理好人大与政府的关系，首先需要正确认识二者的法律关系，明确人大与政府的关系是权力机关与执行机关、决定与服从的关系；其次，人大对政府的法律监督和工作监督应进一步经常化、制度化、法制化；再次，人大代表与政府官员实行分离制，有助于理顺人大与政府的关系。

（二）关于人大监督与监督人大的关系。根据权力运行的法则：权力来自谁就应该服务于谁，就应该接受谁的监督。人大是“一府两院”权力的授予者，“一府两院”的权力来自人大的授权，所以人大对“一府两院”的行权情况和工作情况具有监督权，“一府两院”也应该自觉地接受人大监督。因此，监督职能是人大的主要职能，行使监督权也是人大的主要职权。但目前的问题是：人大在实际行使监督权的过程中，存在着明显的监督不力的问题。

造成人大监督不力的原因众多，但谢岳等学者认为，其中的主要原因就是人大工作缺乏有效的监督，也就是“监督人大”不到位。至于如何重视起“监督人大”工作，梁存宁主要从监督人大代表的视角进行了设计，提出了如下路径：（1）实现代表履行职务的公开化，增加人大会议及常委会会议的透明度；（2）建立代表受选民或选举单位委托的制度；（3）建立代表述职制度；（4）建立代表视察走访制度；（5）建立选民约见代表制度；（6）建立代表回避制度；（7）建立代表行为惩戒制度；（8）完善罢免不合格代表制度。

四、关于人大代表的几个问题

（一）关于人大代表观错位现象及校正。周小梅指出：由于实际运作中的偏差和不尽民意之处较多，人们对人大代表的认识（即人们的代表观）存在着错位现象。产生代表观错位的原因，一方面是由于很多选民对人大代表在人大会议上所起的作用不以为然，他们并不认为人大代表在人代会上真的能为他们争取到什么直接利益，所以他们遇事不找自己的代表，而是找政府、找领导；另一方面是因为人大代表这个称谓的政治意义总是掩盖起其本体的法律意义，甚至成了一种荣誉称号和政治资本，造成我们长期以来对人大代表应具备的条件和应承担的职责缺乏正确的、充分的认识，形成了“代表代表，会完拉倒”的认识模式。人大代表观的错位导致了以下三对矛盾：一是人大代表选举中选民的高参选率与低参与热情的矛盾；二是人大代表的高荣誉度与低责任感的矛盾；三是人大代表选举中的高通过率与低水平民主的矛盾。周小梅认为，如果从制度上来考究，人大代表观的错位源于两个基本的制度缺陷：兼职代表制和代表的被动当选制。因此，解决这一问题的办法就是：改变目前兼职代表制和人大代表被动当选的状态。

（二）完善人大代表与选民、选举单位的沟通联系机制。秦晓指出，由于人大代表与选民、选举单位的沟通联系机制不健全，造成了人大代表与选民、选举单位的沟通不畅，直接产生了两个严重的问题：一是选举结束了，选民却不知道“谁是我的代表”；二是在人代会闭会期间选民不知道“我选的代表在干什么”。因此，秦晓主张建立负责任的代表制必须完善各级人大代表与选民、选举单位的沟通渠道，保证选民能够切实“选好我的代表”。基本的思路主要是：其一，实行代表公示制，将代表的活动及时告知选民；其二，实行代表向选民述职制度。

（三）关于提高人大代表整体素质的问题。周梅芳等研究者认为，当前人大代表发挥作用面临的突出问题就是人大代表的素质不适应。因此，必须大力提高人大代表的整体素质。基本的思路是：首先，选择参政议政能力强的人员做代表；其次，加强对代表的知识和技能的培训工作；再次，依据代表的法定权利，加强人大的组织管理工作，为充分发挥代表作用创造条件。

(四) 其他问题。何鹏程、石世龙等从加强人大制度建设、发挥人大代表作用的角度,对推行人大代表专职化的前景、面临的问题、路径步骤进行探讨,并提出了一些建设性的观点。

五、人大制度与西方议会制的比较

(一) 关于人民代表大会制度与西方议会制度的共性。金太军等学者认为,中国的人民代表大会制度与西方的议会制的共性在于:它们都属于代议制度,因而都具有代议制度的共性。表现在:(1)它们的运行都首先必须预设一个前提:两权分离,即代议机构只享有政治权力的使用或代理权,而不拥有所有或委托权,后者只能为多数人所拥有;(2)机构组成人员均由选举产生;(3)会议均为主要的工作活动方式;(4)机构均以立法和监督为主要职责;(5)一般都以法律形式明确规定代议机构组成人员的权利、义务、职责、待遇、保障、惩戒等等,以保证代议机构工作的正常运转;(6)机构均设有委员会之类的内部机构,以适应社会分工的广泛发展和国家事务管理日益复杂化的需要。

(二) 关于人大制度与西方议会制度的区别。田穗生、高秉雄等学者对人民代表大会制度与西方议会制度进行了全方位的比较之后认为:人民代表大会制度与西方议会制度在特征上是有重大区别的。

1. 关于西方议会制度的特征。田穗生、高秉雄等认为,西方议会制度的特征主要有:其一,西方国家议会的本质特征是为资产阶级统治服务,是调整资产阶级内部关系、维护和实现资产阶级统治、保持资本主义社会活力的助推器;其二,西方国家议会的主要特征是分权与制衡,议会不是国家最高权力机关,只是国家最高立法机关,掌握立法权;其三,西方国家的议员大多是职业政客;其四,西方国家议会政治是一种金钱政治,它信奉“金钱是政治的母乳”;其五,西方国家的议会政治与政党政治融为一体。

2. 关于中国全国人民代表大会制度的特征。田穗生、高秉雄认为全国人民代表大会制度的特征主要有:其一,全国人大是代表人民进行国家管理的国家最高权力机关。在我国目前,人民通过选举产生自己的代表,组成代表机关来管理国家,是实现人民当家作主的最重要的途径。其二,全国人大是“议行合一”的最高国家权力机关,国家行政机关、司法机关等各个国家机关在共同目标一致的前提下,分工合作,发挥宪法赋予的职责。其三,全国人大代表来自人民之中,他们是非专职性的,但具有广泛联系各地区、各行业群众的优势。其四,全国人大在中国共产党的领导下开展工作,中国共产党对全国人大的领导是政治、思想和组织领导。

六、现行人大制度运作中存在的问题与面临的挑战

(一) 从宏观上看现行人大制度运作中存在的问题。董珍祥认为,从宏观上看目前人大的整体状况与人大制度原理的要求仍有较大差距:其一,人大在代表人民当家作主方面,受到现实条件的制约;其二,人大与“一府两院”的关系,还没有理顺到位;其三,一些人对人大在推动民主法制和保障经济建设方面的重大作用认识不足,认为人大搞民主和法制会妨碍经济改革的步伐,“延误”改革时机,影响各项改革措施的落实。

(二) 从微观上看现行人大制度运作中存在的问题。金太军认为,人大制度存在不够成熟或不够完善之处,具体表现在:其一,人大代表荣誉感有余而责任感不足,与其原选区和选举单位选民缺乏经常、必要和主动的联系;其二,人大代表选举机制不完善,缺乏选民对被选举者了解知情的有效措施,选民对人大代表无法行使经常、有效的监督;其三,人大代表的直接选举程度较低,迄今仅在县乡两级人大实行直接选举;其四,人大作为国家权力机关的地位并没有从一项宪法原则完全转变为一种制度实践,除立法权外,重大事项决定权、对“一府两院”的监督权和重要人事任免权等宪法赋予人大的权力都没有得到很好的落实;其五,从理论上说,党对人大的领导与人大对党的监督应该是相契合、相协调的,但多数情况我们在强调前者的同时忽视了后者。

(三) 人大制度运作中面临的挑战。蔡定剑从以下几个方面分析了目前人民代表大会制度运作中面临的挑战：(1) 公民自主自发的政治参与, 形成对人大选举和代表制的挑战；(2) 媒体和公众舆论(包括互联网的声音) 高度参与对政府的监督和对公民权利的保护, 对人民代表大会的职责和人民代表大会的作用提出了更高要求；(3) 以法律界人士为主导作用的社会力量以法律诉讼的方式敲打着宪政制度之门；(4) 在一些地方、特别是基层政府自主自发地进行民主改革的探索, 也反映人民代表大会的某些制度不适应民主法制发展的需要。

七、人大制度建设与改革的路径选择

(一) 关于人大制度建设的框架。董珍祥等众多学者在如何推进人大制度建设的问题上, 形成了以下看法。

1. 关于人大制度建设的目标和任务。学者们认为, 当前进行人大制度建设的目标, 仍然是把各级人大建成真正的国家权力机关, 具体化为如下三项内容：(1) 权威的依法树立；(2) 权位的相对超脱；(3) 权力的分工与配合。人大制度建设的任务主要有两个方面：(1) 直接任务是“积极稳妥地推进社会主义民主政治建设”；(2) 间接任务是“坚定地保障和促进社会主义市场经济健康发展”。

2. 关于人大建设的方向。董珍祥认为人大建设的方向主要有：(1) 对国家权力运行宏观监控的逐步加强；(2) 工作效率的适度提高；(3) 工作标准和程序尽可能量化, 这一点是提高人大工作质量与效率的关键所在, 也是强化人大建设的重要举措。

3. 关于人大建设的方式和策略。众多学者认为, 由于现实情况错综复杂, 当前的人大工作处在“快与慢”、“大与小”、“实与虚”等矛盾过程中, 人大建设不宜采取“整体推进”、“全面突破”的方式, 只能审时度势, 以适宜的工作方式和策略, 逐步推进。

4. 关于人大建设的原则。董珍祥等众多学者认为, 当前进行人大建设必须坚持如下原则：(1) 从依法治国、建设社会主义法治国家的高度, 确定人大建设的步骤和措施；(2) 在现行体制框架内逐步完善人大制度；(3) 坚持法定的民主选举原则, 不断健全人大选举制度；(4) 进一步完善会议制度, 充分发挥会议在人大建设中的核心作用；(5) 注意借鉴国外议会运作经验, 切实改进会议审议方式；(6) 量化工作标准, 细化工作程序, 增强人大运行的质量与效益；(7) 注意提高人大自身的整体素质, 为人大建设提供有力的组织保障。

(二) 关于人大改革的方案。蔡定剑在多年致力于人民代表大会制度研究的基础上, 提出了对现行的人民代表大会制度进行全面改革的方案。

1. 改革选举制度。

2. 改革代表制度。蔡定剑认为, 进行代表制改革有两个思路：一是把人民代表大会建成真正的权力机构；二是代表大会保持广泛的代表性, 只是象征性权力机构, 但要人大常委会进行充实、扩大、加强。按第一种方案要进行代表制改革, 必须要求减少代表名额；如果按第二种思路, 走扩大常委会权力的路, 就要增加常委会中的各界代表的名额, 使它成为一个有广泛代表性的权力机构。

3. 调整人大常委会的功能。包括：进一步扩大常委会立法权；扩大全国人大常委会的代表性, 增加常委会组成人员名额, 使之达到三五百人左右, 从而能使立法机关较广泛地代表民意；实行常委会组织人员的专职化。

4. 加强人民代表大会及其常委会的职权。包括：改进立法, 提高质量, 普遍实行立法听证、立法公开；改进对法律草案的审议方法, 实行逐条辩论表决的办法；破除认为人民代表大会主要是监督机关的错误观念, 将人大首先定位在决定机关上,

国家和地方的一切重大事项应提交人民代表大会决定。

5. 改革人民代表大会的议事程序和议事方式。包括改革会议议程；延长代表大会的会期；取消常委会分组审议法案的方法，一律采用全体会议审议的方法。

6. 改革人大常委会工作机构的工作方式。蔡定剑认为，现在人大常委会工作机构的工作方式基本上是一种行政化的组织和工作方式，产生“立法机关行政化”的问题。这一问题的产生与人民代表大会会议开会的方式和人大常委会工作机构提供的服务有关。改革出路就是：一要必须采用科学民主的集中意见的开会方式；二要增加常委会的工作机构为代表或委员提供服务的硬性规定。

（三）关于人大制度的完善问题。众多学者认为，鉴于人大制度的运作模式和制度规范已经定型，所以当前的主要任务不是对人大制度进行大规模的改革，而是进行逐步的小规模的完善。

1. 关于完善人大制度的宏观构想。周梅芳对于完善人民代表大会制度从宏观上提出了以下思路：其一，加强对人民代表大会性质、地位和作用的认识，是完善人大制度的前提；其二，加强人大的立法和监督工作，是完善人民代表大会制度的主要内容；其三，提高人大代表的整体素质，充分发挥人大代表的作用，是完善人民代表大会制度的关键；其四，加强宣传工作，使人民更好地了解和支支持人大的工作，是完善人民代表大会制度的手段。

2. 关于完善人大制度的路径。田穗生、高秉雄等学者认为，以全国人大为例，对人大制度进行调整和完善的具体路径是：

（1）提高代表的素质与执政能力。实现这一路径可以具体进行下列设计：调整代表结构，让更多的与基层民众有联系的人进入全国人大代表队伍，减少领导干部在全国人大代表中的比例；改善代表选举办法；强化代表与选举单位的联系，在代表接受群众的监督约束中增强自己的素质；注重抓好代表经常性的学习提高和参政议政能力锻炼。

（2）加强全国人大常委会的工作，让其发挥更大的作用。包括：适当扩大其规模，增强其代表基础；适当减少全国人大常委会的会议次数，延长会期；提高常委会委员的工作效率。建议每个委员至少应该参加一个专门委员会。

（3）完善专门委员会体制，使其充分发挥对行政的监督功能。这方面的主要设想是：在扩大常委会的基础上，适当增加专门委员会的数目，但也不宜过多；扩大专门委员会的职权，特别是应给予专门委员会对议案的初审权；加强专门委员会的监督功能，特别是在行政监督中的作用；制定各个专门委员会的议事规则。

（4）加强财政审批权力的运用，以经济和法律手段监督政府活动。人大监督不力，关键是财政审批权力发挥得不充分、不到位。因此，今后必须加强全国人大的财政审批权，要注意制定合理的审批程序，细化审批过程；重大财政收支项目应单独立项审批；严格决算审批程序。

主要参考文献：

[1]石世龙：《试论我国人民代表大会制度的完善》，载于《云南学术探索》1994年第6期。

[2]阮友姣：《试论人民代表大会制度对西方分权制衡原则的借鉴》，载于《华南理工大学学报》2004年第1期。

[3]何鹏程：《专职代表制与我国人民代表大会制度的完善》，载于《理论与改革》2001年第6期。

[4]方宏伟、卢正涛：《人民代表大会制度是实现民主的最好形式和最高形

式》，载于《贵州大学学报（社会科学版）》2005年第1期。

[5]陈肖沫：《人民代表大会制度在宪政建设中的现状与对策研究》，载于《社会科学研究》2005年第3期。

[6]周梅芳：《试论完善人民代表大会制度的途径》，载于《中山大学学报论丛》1999年第6期。

[7]郭道晖：《党的领导与人大监督》，载于《法学》2001年第3期。

[8]金太军：《建设政治文明与完善人民代表大会制度》，载于《理论探讨》2004年第4期。

[9]张建民：《坚持和完善人民代表大会制度需要正确处理的若干重大关系》，载于《岭南学刊》1999年第4期。

[10] 蔡定剑：《论人民代表大会制度的改革与完善》，载于《中国政法大学学报》2004年第6期。

[11]董珍祥：《人民代表大会制度建设论略》，载于《人大研究》1999年第10期。

[12] 邵宁：《从党与人大关系的发展过程中看中国共产党执政方式的阶段特征》，载于《首都师范大学学报(社会科学版)》2004年增刊。

[13]韩春荣、黄英：《人民代表大会制度与议会制度的差异》，载于《探索》2003年第3期。

[14]谢岳：《完善人代会制度：中国政治体制改革的当务之急》，载于《学术月刊》2005年第6期。

[15] 马奔：《关于党与人大在国家中地位的理性分析》，载于《聊城大学学报(社会科学版)》2005年第3期。

[16] 郭道晖：《对党与人大关系上一些提法的商榷》，载于《学术交流》1994年第4期。

[17]蔡定剑著：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年6月第4版。

[18]田穗生、高秉雄等著：《中外代议制度比较》，商务印书馆2000年6月第1版。

[19] 郭定平著：《政党与政府》，浙江人民出版社1998年版。

[20] 张恒山等著：《法治与党的执政方式研究》，法律出版社2004年4月第1版。

[21] 梁存宁：《全国人大及其常委会立法议案制度研究》，中国法学网2001年12月。

（作者系中共中央党校2004级党建专业博士生）

