

人民代表大会制度与宪政体制的接轨

□ 谢庆奎

宪法与宪政体制建设在西方发达国家已趋于成熟，在中国，正在按照马克思主义的人民代议制思想的指引，朝着宪政的方向努力。在中国进行宪政建设，首选目标是加强人民代表大会制度建设。中国人民代表大会制度建设经过 50 年的发展，已经初具宪政的基础。目前的问题是，如何按照宪政体制的要求来加强和完善人民代表大会的制度建设，逐步实现宪政体制与人大制度的接轨。

宪政是文明社会的标志。现代政治制度之所以要以宪法为基础，就是要通过制定宪法的形式，为公共权力设定根本的规则，为公共权力提供合法性来源，规定行使的依据、标准和程序，确定界限，明确责任。

宪法学和政治学界普遍认为宪政由以下六大因素构成：第一，被统治者的同意，检测宪政的标准是宪法是否真正建立了代议制度；第二，有限政府，宪政主义对防止权力过于集中以至于形成了对个体自由的威胁，给予特别的注意；第三，开放的社会，在这个社会当中，必须具有人们思想与信仰的自由；第四，人的尊严与个人的独立地位神圣不可侵犯，一个政府对人的尊严的尊重程度是衡量宪政主义是否是事实的标准之一；第五，通过法治来实现平等；第六，对人的权利的宪法保障的落实。

在西方国家的宪政体制中，英、美两国的宪政体制是自由主义宪政体制的典型，这两个国家的宪政体制都在一定程度上体现了宪政的三个首要原则，即：保障公民基本权利，有限政府和实行法治。在实际政治生活中，社会各集团依据一定的原则，通过宪法在不同的国家机关及不同的层级之间来对国家权力进行合理配置，并限定权力的行使范围，将权力来源及运行过程置于宪法之下，从而使宪法未授予的权力不得或无法行使，将公共权力置于以宪法为核心的法律体系的约束之下，社会秩序主要表现为法律秩序。

宪政理论认为，只有强调对人权的尊重，才能实现宪政。在对人的尊严加以尊重的习惯的熏陶中才能培育出宪政意识与宪政责任。可以说，对人的尊严的尊重是宪政制度建成的起点与基础。在这一对人的尊重和对人权的保护与实施过程中，通过有限政府的制度设计，借助法治手段，才能约束与限制公共权力机构的行为。宪政就是人权、限权与法治这三大原则的三位一体。

马克思列宁主义是全人类的珍贵遗产。马克思、恩格斯关于人民代议制的思想，是中国人民代表大会为最高国家权力机关的理论渊源；列宁关于人民代议制的思想，为前苏联的苏维埃制度提供了理论指南和行动纲领，也为中国的人民代表大会制度树立了榜样，指明了方向。马克思、恩格斯、列宁关于人民代议制的思想，归纳起来约有以下几条：第一，揭露和批判了资产阶级议会的虚伪性和空谈性，同时肯定它的历史进步作用；第二，人民代议机关同时行使立法权和行政权，实现议行合一原则；第三，人民代议机关掌握国家最高和全部权力，这种权力是整个的、统一的和不可分割的；第四，人民代表由普遍的、平等的、直接的、竞争的、无记名投票选举产生；第五，人民代表必须接受人民的监督，人民可以随时撤换他

们，罢免他们，防止他们由社会公仆变成社会主宰；第六，实行单一议院制。马克思列宁主义关于人民代议制的思想，在前苏联、中国及其他社会主义国家，仅仅贯彻执行了两条，即议行合一原则和单一议会制，其他几条基本上没有实行。这种情况是可以理解的，因为不应该搞本本主义、教条主义；但也令人费解，为什么关于掌握全部权力、竞争选举和撤换罢免就不能实现呢？

根据西方国家宪政理论和实践，至少应该做到保障公民权利、有限政府和实行法治。马克思主义的人民代议制思想，要求实行议行合一，掌握国家最高和全部权力，实行选举、竞选和单一议院制。中国人民代表大会制度建设和发展历程表明，中国的人民代表大会制度与宪政体制相距甚远，与马克思主义的人民代议制思想也有较大的距离，仍然存在许多不尽如人意的地方，如，现实中，执政党和人大的关系问题处理得尚不完善，人大的法定职权长期不能到位，人大不敢监督或监督乏力，各级人大代表还不能完全代表人民群众的利益等等，这迫切需要锐意改革，加强建设，谋求更大的发展。依据中国的国情与现状，人大制度要和宪政接轨，需要认真处理好党的领导和人大权力的关系，还需要确立宪法至上观念和培养宪政意识，以及需要完善选举制度和实行竞选。这就是说，要与宪政接轨，中国人大制度的建设首先必须从这三个方面做出努力，理顺关系，打好基础，提供动力。然后才能考虑切实保障公民权利，真正实行有限政府和法治，有效开展司法审查和实现司法独立。只有做好以上六个方面的工作，中国人大制度的建设才会纳入宪政体制，成为中国宪政体制建设的重要组成部分。当然，这六项工作不是截然分开和不能兼容的，但是分阶段实施是绝对需要的。

（一）理顺党的领导和人大权力的关系

现行宪法规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人大及其常委会有权修改宪法和监督宪法的实施，有权制定基本法律和其他法律，有权决定国家重大事项，有权选举和任免国家领导人，有权监督政府、法院、检察院的工作等。现行宪法还规定，中国共产党领导中国各族人民坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义各项制度，发展社会主义民主和法制，发展社会主义市场经济，进行社会主义现代化建设。现行宪法没有直接规定中国共产党领导各级国家机关。现行中国共产党党章规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”现行宪法又规定：“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，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”

从现行宪法、党章的规定中可以得出两点结论：第一，宪法具有至高无上的地位，全国人大及其常委会决定国家的一切重大事项，监督政党、政府等一切政治主体；第二，中国共产党是领导中国人民的核心力量，坚持社会主义方向和人民民主专政，并领导现代化建设。但 50 多年来的实际做法是，中国共产党领导一切国家机关，决定国家一切重大事项，以党代政，党政不分。宪法和党章的规定没有冲突，都承认宪法的地位，都承诺在宪法的范围内活动；但宪法和党章的规定与实际做法却有不一致和不便协调的地方，即由谁来主导制定宪法，谁真正决定国家重大事项，谁领导谁，谁监督谁。这就产生了党的领导和人大权力的关系问题。

这种关系在 50 年前人大制度产生之时就出现了。人大制度产生前，由中国共产党起草宪法草案，领导全国人民制定宪法，并筹备全国人大的召开，这是完全可以理解的，也是完

全必要的。第一届全国人大召开之后，中国共产党作为执政党可以提出制定和修改宪法的建议，交由全国人大根据人大代表的意见，制定和修改宪法，这是法理的要求，也能代表民众的意愿。因为人大代表在基层是直接选举产生的，然后层层间接选举，能够代表民众的利益。在人大代表中层层酝酿，根据中国共产党的建议制定和修改宪法，符合中国的实际，也便于操作。人大能否有权制定和修改宪法，这对于人大的权力、地位和作用影响重大。中国共产党在“文化大革命”前后几次制定和修改宪法都照搬照抄人大制度产生之前的经验和做法，有时甚至撇开人大系统，单独起草，单独征求意见，然后交给人大通过，这种做法是欠妥的，有损于人大的地位和作用，也有损于人大的形象。正因为如此，人大才一度变成了“橡皮图章”，人大的地位和作用才一直名不副实。

全国人大作为最高国家权力机关，拥有 15 项国家权力，全国人大常委会拥有 21 项国家权力，两部分加在一起共有 36 项职权，几乎囊括了国家的所有权力，并且实行议行合一制和单一议院制，符合马克思主义的人民代议制思想。最高国家权力机关掌握了国家几乎所有的权力，如何处理与执政党的领导的关系，一直是共产党执政的社会主义国家的难题。第一个社会主义国家苏联的缔造者列宁只是提出了“总的领导”的思想，实际上并未解决。中国共产党提出了政治领导、组织领导、思想领导的观点，也未能全面付诸实施。列宁之后至今，不是包办代替，就是我令你行，最好的时期就是以我为主的有限分工，重大决策属我，细枝末节给你。这样形成的相互关系，利少弊多，既不利于人大作用的发挥，也不利于宪政体制的形成，必须进行改革、调整和完善。

在社会主义市场经济体制初步形成的新时期，在中国已经加入世界贸易组织、经济全球化的新世纪，中国的政治架构要为经济建设服务，建设宪政体制，走宪政之路，这是历史发展的必由之路，也是客观现实的惟一选择。在中国建设宪政体制，首选目标是以人大制度为框架，理顺人大权力与党的领导的关系。第一步，真正落实党的领导是政治领导、组织领导、思想领导的许诺，通过法定程序提出国家的重大方针、政策、路线的建议，派遣干部，要求党员起先锋模范作用带头作用；第二步，人大党组织只起监督保证作用；第三步，全力支持全国各级人大及其常委会的各项工作，对人大法定的工作内容和过程也只起监督保障作用，对一般人事任免不干涉，不强行派遣干部；第四步，尊重宪法，尊重人大，尊重人大代表的选择，真正确立人大的国家权力机关的地位，并能够真正行使宪法和法律赋予的一切权力；第五步，探索建立长效的协调和协商机制，不要把人大看作是党委下属的一个部门来对待。这样做并不复杂，也不困难，既有利于实现党的领导，也有利于发挥人大的作用，大体上可以在一段时间内理顺党的领导与人大权力的关系。

（二）培养宪法至上观念与宪政意识

宪法至上观念，是法制观念的核心部分，属于法律意识范畴，就是人们在思想意识上置宪法于至高无上的地位的态度与看法。宪政意识则更进一步，不仅要求人们在心目中有宪法，而且在意识上要有宪政，要认同以宪法为核心的宪政架构和民主政治。这种观念和意识的形成，需要一个长期的过程。作为宪政运动的先驱者英国，如果从 1215 年的“大宪章”算起，则整整用了 700 多年，才形成了今天的宪政体制。经过长时间的磨炼，英国国民的宪法至上的观念和宪政意识根深蒂固，牢不可破。美国、法国都经历了 200 多年，1776 年的“独立宣言”、1789 年的“人权宣言”深深扎根于民众的心中，培育了美、法两国人民深厚的宪法和宪政意识。德、意、日、俄等国的封建势力较大，时有法西斯主义、军阀出现，宪法和宪政意识形成较晚。中国的封建势力在上个世纪初才退出历史舞台，封建主义影响更为深远，

加之内忧外患，战争连年不断，半个世纪才平静下来搞建设，且不断受到“无法无天”的干扰，所以中国人的宪法和宪政意识比较淡薄。

在中国这样的国度里，要养成宪法至上观念和宪政意识，必须从两个方面开展工作：一方面，要在思想意识上肃清封建主义余毒，什么“长官意志”、“父母官”、“清官”、“官主民本”、“山高皇帝远”、“无法无天”之类的意识，均在扫除之列；普及民主与法律意识，开展民主与法制建设，不给封建主义留有空间。封建主义是民主政治的大敌，是树立宪法至上观念和宪政意识的主要障碍。不肃清封建主义，就无法培养宪法和宪政意识，也不能进行民主和法制建设。这是中国的国情，也是中国开展宪政建设的特殊任务。另一方面，要采取各种措施开展宪法教育和宣传，培养国民的宪法和宪政意识。首先宣传宪法的至上性，宪法具有最高的法律地位，宪法的权威与国家的命运、政治的稳定息息相关，决不允许损害宪法的尊严；宣传宪法是国家的总章程，是国家的根本大法，它规定了国家和社会最基本的原则与制度，一切法律、法规都不能与它相抵触，一切国家机关、武装力量、政党、团体和企事业单位都必须遵守宪法，任何人都不得有超越宪法的特权。其次，把宪法作为学校的必修课，作为党员学习和干部培训的不可缺少的内容，在青少年中进行宪法教育，在党员干部中进行宪法补课；党和国家所有的宣传、新闻部门和各种媒体都要把宣传宪法作为自己的重要职责，反复宣传，使宪法观念在整个社会中扎根并深入人心。再次，培养国民的宪法和宪政意识，需要各类、各级组织协力推进，否则也是不能奏效的。榜样的力量是无穷的，组织的力量也是无穷的。宪法的制定靠组织，宪法和宪政的宣传贯彻还是要靠组织。这是中国近代以来宪政运动的经验和教训。最后，培养国民的宪法和宪政意识，各级领导干部要身体力行，起带头作用。领导干部的身体力行和以身作则，一是可以潜移默化，二是可以高屋建瓴，带动全社会，影响所有国民。华盛顿作为美国独立战争总司令和连任两届的美国总统，决不连任第三届总统的范例，已名垂宪法和宪政史，使宪法和宪政意识深深扎根于美国社会，也成为世界宪政运动的榜样。这是培养一国国民宪法和宪政意识的关键所在。

（三）完善选举制度，实行竞选

改革开放 20 多年来，人大代表的选举进行了三项改革，一是将直接选举人大代表的范围由乡镇扩大到县市，扩大了选民直接参与政治生活的权利；二是实行人大代表的差额选举，体现了择优和民主的原则；三是实行选民或者代表联名推荐候选人，与主席团提名的候选人具有同等效力。

经过改革和发展，中国人大代表的选举制度和选举方式得到改善。人大代表选举制度的改革和完善，是人大制度改革和发展的基础。人大制度要与宪政制度接轨，人大代表选举制度的改善和完善至关重要，因为它能够提高人大制度的民主化水平。这种民主化水平不仅是人大制度改革和发展的基础，也能为人大制度的改革和发展提供动力。

伴随着中国的政治、经济、文化的不断发展，国民的民主意识和法制观念的不断增强，将会进一步扩大直接选举人大代表的范围，进一步完善差额选举，进一步改进候选人的提名方式和介绍办法，进一步完善选举程序。选举制度从实体到程序，从民主的范围到民主的各个环节，将会逐步走向平等、公开、直接和有序竞争。特别是竞争选举，将会得到逐步普及，为人大制度的改革和发展提供更加强劲的动力。

民主的选举制度必须有竞争，无竞争的选举，不是真正的选举，不能真正表达民意。竞

争则有动力和活力，不竞争则没有动力和活力。中国现在一些部门是垄断的，没有竞争，所以没有活力。但中国的经济领域，由于引入竞争机制，市场经济蓬勃发展。市场需要竞争，没有竞争则没有市场。民主政治也需要竞争。中国农村的村民委员会早已实行竞争性的选举，很多地方实行“海选”，大海捞针似的选举村民委员会组成人员，竞争相当激烈。竞选的结果，农村的社会和经济有了很大的发展，政治上总的来说也是稳定的。这种竞争的做法正在向城镇居民委员会、城市社区发展。这就是说，竞争性的选举在中国已经形成一定的规模，有了一定基础。中国最基层的县乡人大代表为什么不可以通过竞选产生呢？差额选举具备了竞争的因素，但这还不够，还要逐步放开，在有条件的地方实行竞选，这样产生出来的代表具有民意的基础，能够代表一定阶层和一部分民众的利益。政府官员的产生也可以在基层进行试点，通过竞选产生。总之，中国选举制度的改革和完善，重点是实行竞选。

理顺党的领导和人大权力的关系，培养宪法至上观念和宪政意识，完善选举制度并实行竞选，这三项工作是为人大制度与宪政接轨而理顺关系，打好基础，提供动力。这三项工作因为其重要，非做不可，所以作为重点工作应优先推出。至于保障公民权利、建设有限政府、实行司法审查三项工作也很重要，而且业已开始并且已经取得了一定的进步，但工作有先有后，有难有易，需要逐步展开。这六项工作做好之时，就是中国人民代表大会制度与宪政接轨之日。到那时，中国的宪政架构和民主政治就会水到渠成。

参考文献

- [1]哈耶克著：《自由秩序原理》（上册），邓正来译，北京三联书店 1997 年版。
- [2]维尔著：《宪政与分权》，苏力译，北京三联书店 1997 年版。
- [3]汉密尔顿、麦迪逊、杰伊著：《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版。
- [4]孟德斯鸠著：《论法的精神》，商务印书馆 1961 年版。
- [5]蔡定剑著：《中国人民代表大会制度》，法律出版社 2003 年第 4 版。
- [6]尹升洪等主编：《人民代表大会制度发展史》，江西人民出版社 2002 年版。
- [7]袁瑞良著：《人民代表大会制度形成发展史》，人民出版社 1994 年版。
- [8]全国人大常委会办公厅研究室编著：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社 1991 年版。
- [9]全国人大常委会办公厅主编：《人民代表大会制度论丛》，中国民主法制出版社 1992 年版。
- [10]田穗生等著：《中外代议制度比较》，商务印书馆 2000 年版。
- [11]蔡定剑等主编：《人民代表大会二十年发展与改革》，中国检察出版社 2001 年版。
- [12]迈克尔·罗斯金等著：《政治科学》，华夏出版社 2001 年版。

[13]C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, revised edition (Ithaca, N. Y., 1958).

[14]Jane-Erik Lane, *Constitutions and political theory*, Manchester University Press, 1996.

（作者系北京大学政府管理学院教授、北京大学政治发展与政府管理研究所所长）