

完善人民代表大会制度的宪政原则和路径选择

□ 邹平学

完善人民代表大会制度是宪政建设的重要内容，是社会主义政治制度的自我完善和发展，是社会主义政治文明发展的组成部分。完善人大制度必须坚持和把握以下几个原则：

一是必须坚持“三个代表”重要思想。“三个代表”重要思想是在新的历史时期我们党和国家的指导思想，是全面建设小康社会、指导社会主义现代化建设各个领域不断发展进步的强大理论武器，它已被载入宪法，成为现行宪法的指导思想，自然也是完善人大制度的指导思想。人大的各项制度、具体程序都要以“三个代表”重要思想为指导，符合的就坚持，不符合的就予以改善甚至摒弃。

二是要将“五个有利于”作为完善人大制度的总目标。党的十六大报告指出，“推进政治体制改革要有利于增强党和国家的活力，发挥社会主义制度的特点和优势，充分调动人民群众的积极性创造性，维护国家统一、民族团结和社会稳定，促进经济发展和社会全面进步。”这“五个有利于”既是继续推进政治体制改革的总的目的，也是完善人大制度的总目标。

三是要正确处理坚持党的领导与人大行使职权的关系。按照党的十六大报告提出的“把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”的要求，切实加强和改善党的领导，科学把握执政规律，提高执政水平，最关键的就是各级党组织和党员领导干部要做到严格依法办事，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。加强政权建设必须在党的领导下进行，但党本身也要置身于宪政程序之中，宪法一方面规定了宪法的最高法律地位和根本行为准则，另一方面也确立了党的领导原

则，党章规定了“党必须在宪法和法律范围内活动”。可以说，中国共产党的依法执政是新时期完善人民代表大会制度的重要内容。

四是要坚持人民主权、保障人权、社会主义法治和民主集中制原则。一切权力属于人民是社会主义宪政的首要原则，而人民代表大会制度是实现这一宪政原则的根本政治制度保证；尊重和保障人权是人民主权原则的必然延伸，因而必然构成人民代表大会制度的基本宗旨和政治责任；社会主义法治原则内涵人民的立法权、公民在法律面前一律平等、维护国家法制的统一和尊严、维护宪法的最高法律地位等要件，而这与人民代表大会制度须臾不可分离；民主集中制更是通过人民代表大会制度这一中枢来建构和展开。因此，坚持人民主权、保障人权、社会主义法治和民主集中制原则是完善人民代表大会制度的题中应有之义。

既然完善人民代表大会制度是宪政建设的重要内容，那么，宪政建设的客观要求和内在规律必然规限着完善人民代表大会制度的路径选择。笔者认为，宪政建设作为一个宏大的系统工程，涉及观念、制度、程序、文化各个层面的建设，需要从政治、经济、法律、社会等各个方面入手，需要科学严密的理论准备、深入人心的观念启蒙、积极审慎的制度设计和义无反顾的实践推进。根据中国宪政建设的客观实际，完善人民代表大会制度的路径选择至少包括以下几点：

第一，着眼于人民代表大会制度的特定主体，设计改革举措，推进制度创新。任何制度都是由特定的人来运作，特定的人的素养和行为影响着制度功能的发挥和它的整体形象。中国的农村改革、企业改革的制度创新都是着眼于发挥特定经济组织制

度内人的积极性、主动性和创造性这一根本目的而展开的。所以，从人大代表这一政治主体入手，有助于抓住人大制度改革根本。人大代表所肩负的责任与其素质相比，不够协调，这已是不争的事实。造成这种状况，与现行的代表制度有直接关系。从选举的具体程序开始，就先天不足，如代表候选人的提名环节强调代表的先进性、广泛性，忽略了代表应有的政治素养；不严格按照选举法规定办事，重视政党团体提名方式，强调组织安排、组织领导，对选民或代表联名提名的候选人另眼相看，甚至做工作排斥；否定竞选的意义；直接选举的层面长期停留在较低层次，没有随着国家政治经济文化水平的提高和人民群众民主政治意识的觉醒而相应提高；大量安排退居二线官员和现职官员做代表等等做法，导致代表的代表性存在一定问题。基层代表文化素质、政治素养不太高，官员代表政治素养较高，但承担代表的监督职能又发生角色冲突。进一步讲，代表选出后，除部分人大常委会委员是专职代表外，绝大部分代表都是兼职代表，现实给予他们履行代表职务的物质条件、制度环境、保障措施相当差。比如，无论是全国人大还是地方各级人大，每年只开一次大会，会期从五六天到十多天不等，会议议程又十分繁多，几乎没可能让每一个代表在大会上发言（哪怕仅发言5分钟），会议结束后大家奔赴各自的工作岗位，无暇顾及代表的工作，也很难获悉比普通民众更多的政治信息（缺乏平台，既无经费来源，也无秘书助手帮助和办公条件，更何况还没有时间），对被监督主体（“一府两院”）的大量决策、执行及其效果几乎没有比民众更多的了解渠道。即使是组织代表开展视察或代表个人持证视察，也是数量极少，浮于表面，代表对选区或选举单位的情况接触面很窄。这样以来政治活动机会太少，他们在任职期间很难锻炼成长和有所作为，即使少数想有所作为的代表，也会因种种原因步履维艰^[1]。再进一步，代表联系选民流于形式，代表尤其是间接选举的代表很少向他们的原选举单位汇报自己的工作 and 人大会议的情况，选民或原选举单位也就无法有效监督他们履行职务。现实中没有一个代表因为参政议政不够而被罢免的事例，只有因触犯刑律受到法律追究被罢免的例子，这很难说明问题。以上的种种不足形成了非良性循环，代表没能发挥应有的作用，反映人民的呼声不够，代表人民的利益不足，他们在民众

心目中的地位远远比不上党政官员，民众对代表本身的素质、代表的选举、大会期间和闭会期间的活动情况、如何监督代表也就不会关心关注，反过来代表的现状也无从改善，人大制度的功能发挥也就难以奢望。只有从代表制度入手，着眼于完善代表的选举方式、逐步完善代表的组织构成、提高代表的素养、建筑坚实的活动平台、建设代表履职的良好环境和保障措施、加强对代表的监督制约机制、提高人大的权能、加强人大制度运行的有效供给，才可能为人大制度和宪政建设奠定真正的主体之本、动力之基、活力之源^[2]。

第二，在坚持宏观构建和系统把握的前提下，立足于微观环节，渐进地将人大制度推向前进。人大制度自建立以来，改革和完善的呼声就一直伴随着它的发展进程，但原则性的呼吁、宏大叙事风格的制度设计始终淹没了审慎的、具体的制度创新。在中国宪政发展的新形势下，我们必须从具体操作上高度重视这个问题。人民代表大会制度是根本的政治制度，但任何宏观层面上的制度都要有大量微观层面上的具体制度作为辅助，作为延伸，才能付诸实施，发挥实效。我国的人大制度虽然在宏观层面上已经建立，但微观层面上的具体制度还很不完善。长期以来，人民代表大会制度建设过程中确实存在“重内容、轻形式”、“重实体、轻程序”的不足，只重视人民民主的原则宣告、宣传，忽略具体的制度建设，轻视民主程序的健全，以致民主政治难以在代议制度的具体程序中实现，无法落实于具体环节细节中。因此，高度重视人民代表大会制度的内部组织制度、工作程序的健全完善，是今后一个相当长时期内完善人大制度的主要方向。实际上，民主政治的许多内容本身就是形式，民主政治的实体离不开具体程序，没有民主程序的保障落实，就没有民主政治的真正实体。“不积跬步，无以至千里。”完善人大制度必须遵循从程序入手、着眼于具体细节、立足于微观环节，采取先易后难的思路，具体而微地、积极稳妥地、渐进地推向前进。孙中山先生曾专门研究过如何开会，其意也是如此。今天人们逐渐认识到了这一点，开始注意在具体制度建设上下工夫^[3]。比如，现在不少省任命地、州、市的党委一把手时，采取省委全会无记名投票方式，从而杜绝省委主要领导一人说了算的弊端。还有的地方党委开始实行党的代表大会年会制和常任制，越来越多的地方制定了党政官员问责

的制度程序，这些都是很有价值的党内民主建设的步骤。我们可以设想，只要不断地在具体环节上建设民主制度，党内民主生活的健全完善必然推进国家民主生活的健全完善^[4]。

第三，从我国国情出发，借鉴人类政治文明的有益成果，而不照搬西方政治制度的模式。我们的人民代表大会制度，虽然不同于西方的三权分立政治体制，但两者均属于代议制度，肯定有相通之处，我们不能照抄照搬“三权分立”，但“三权分立”包含的权力必须科学设置、必须有效制约的思想是人类从古希腊时期起产生的政治文化结晶，是人类共同文明，这些应当学习借鉴，为我所用。我们以前对西方宪政的许多制度、做法持排斥、否定态度，过分强调与我国政治制度的根本分野和区别，忽略了学习研究哪些是人类共同文明成果，哪些可以大胆吸收借鉴，这是加强我国宪政建设和完善人大制度必须加以改进的地方。

注释：

[1] 参阅曹勇：《曹建余：戴罪而被罢免的人大代表》，载2002年12月26日《南方周末》。文章称：曹建余是四川省泸州市的人大代表，因当年第一个以“竞选”方式取得人大代表资格而成为轰动人物。他敢于为民请命，不怕得罪权力部门。2001年5月，曹建余的泸州市人大代表资格被罢免，区人大代表资格暂时被停止。6月10日，曹所在的泸州天化集团解除了曹建余的劳动合同，这就意味着曹不能再领取退休金了。2001年7月，曹在为泸州出租车司机争取权益时被当地以涉嫌诈骗的罪名逮捕，后判刑一年。2002年9月5日，他刑满释放。出狱之前，泸州市有关部门专门开了一个会，宣布曹建余是有罪的人，任何组织或者个人不得

前去迎接，不准敲锣打鼓，否则给予下岗或者更严厉的处罚；有关部门通告全省法律界，不准给予曹建余法律援助。尽管如此，还是有很多人在曹建余出狱时表示了庆祝。人们对曹的信任并没有因为此案而受到影响，每天来找曹反映问题的人仍然络绎不绝，有的自发地给曹捐款捐物。2002年12月，泸州市换届选举人大代表。选举日之前，有的选民却遭到莫名其妙的电话骚扰，说“曹建余有政治问题”、“选曹建余无效”等等。曹建余所在的泸州天化公司的两个选区，数十名选民提名曹建余为候选人，但被视为无效。选举结果第四天才公布，不公布选举得票结果，只公布当选人姓名。

[2] 笔者2003年通过投标，获得北京天则经济研究所和上海法律与经济研究所的资助，主持第五期“政府体制改革研究项目——立法和司法体制改革”项目之子课题“中国代表制度改革的实证研究”，已经完成了约9万字的课题报告，发表在茅于軾主编的《公正透明——中国政府体制改革之路》（第3期），法律出版社2004年版。

[3] 贺卫方教授曾尖锐指出，重宏大价值而轻具体制度可能是我们悠久传统的一部分。他对在民主法治建设中如何把宏大的价值与不弃微末的具体制度与程序的建设有机结合作了精辟的阐述。参见贺卫方：《具体法治》，自序及法治民主、司法改革部分，法律出版社2002年版。

[4] 《求实》杂志2003年第12期刊登了中央社会主义学院副院长、教授甄小英和中央党校博士生李清华联合撰写的文章《以党内民主推进人民民主》。文章尖锐指出，从世界社会主义运动遭受挫折和一些大党、老党相继丧失执政地位的教训看，不发展经济、不改善人民生活是死路一条；不改革政治体制、不实行人民民主同样是死路一条。中国社会主义市场经济的发展，迫切要求深化政治体制改革，改革和完善党的领导方式和执政方式、领导体制和工作制度，大力推进人民民主，进一步革除经济发展的体制性障碍。文章强调要以党内民主推进人民民主。

（作者系深圳大学法学院副教授、深圳大学当代中国政治研究所兼职研究员）

观点摘要

兼职人大主席也要依法选举

临朐县人大常委会李伟撰文说，近年来，乡镇党委书记兼任人大主席的现象越来越普遍。根据《地方组织法》的规定，乡镇人大主席必须是本级人大代表，必须通过乡镇人代会依法选举产生。然而，在实际工作中，违反法律规定的事时有发生，应认真加以解决。①有的党委组织部门直接任命。按法律规定，乡镇人大主席的当选必须经过一系列选举程序，兼职人大主席也不例外，没经过选举就直接任命的做法是错误的，况且人大主席的职务也不应由组织部门公布。②有的兼职人大主席不是本级人大代表。按法律规定，乡镇人大主席必须从本级人大代表中选举产生。而有的兼职人大主席既不是人大代表，又未经过补选，明显违反了法律规定。③补选不按法定程序进行。上级党委提出人大兼职主席推荐意见后，应按法律规定，由乡镇人民代表大会进行补选。而有的乡镇则以兼职人大主席是党委书记、人大工作要在党委的领导下进行，或者以节省会议经费为由，把乡镇人代会会议给省掉了，不进行补选，直接上任。