

# 人民代表大会制度研究

作者：孙光坤

单位：大连市甘井子区人大

专业：大连理工大学人文学院91级思政专业

指导教师：冯振业、刘宏伟

邮编：116033

2004年5月15日

## 引言

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是我国人民在中国共产党的领导下，遵循马克思主义国家学说，总结我国新民主主义革命时期根据地政权建设的经验而创造出来并且不断得到完善的国家政权组织形式，是马克思主义国家学说与中国革命和建设的具体实践相结合的产物。历史和实践一再证明，人民代表大会制度是适合我国国情的民主政治制度。党的十六大提出了政治体制改革的新任务，在新形势下，不断坚持和完善人民代表大会制度，对于完善我国的政治体制，推进“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略的实施，更好地适应社会主义市场经济条件下经济建设和社会主义民主法制建设的更高需要，促进三个文明的协调发展，无疑具有十分重要的现实意义。

# 人民代表大会制度研究

马克思主义认为，任何事物都有它的内容和形式。国家的内容即国家本质是指国家的阶级性质，即社会各阶级在国家中的地位，由哪个阶级掌握政权等，这就是国体。国体必须通过一定形式表现出来，即一个国家的政权组织形式，就是统治阶级采取何种形式去组织反对敌人、保护自己的政权机关，这称为政体。政体是政治制度的核心问题之一，政体必须为国体服务，与国体相适应。一个国家政治制度的好坏、优劣，对巩固统治阶级的地位，对经济的发展和社会的安定，都有密切关系。我国的政体是人民代表大会制度，是人民民主专政政权的组织形式。

## 1. 人民代表大会制度是我国的根本政治制度

我国宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”，“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”这是我国人民代表大会制度的核心内容，即人民代表大会制度是人民当家作主的制度，是我国的根本政治制度。

### 1.1 人民代表大会制度的内涵

要搞清人民代表大会制度，首先要明确这一制度的内涵。按照宪法规定，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。它的基本内容是：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。民主选举，是民主集中制的基础。选举权和被选举权，是人民行使国家权力的重要标志。选民或者选举单位有权依照法定程序选举代表，并有权依照法定程序罢免自己选出的代表。这对于保证各级人大真正按照人民意志，代表人民利益，行使国家权力，是非常重要的。各级人民代表大会及其常委会实行民主集中制原则，集体行使权力，集体决定问题。在法律的制定和重大问题的决策上，由国家权力机关充分讨论，民主决定，而不是由一个人或少数几个人决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益，确保国家的权力最终掌握在全体人民手中。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督，并可由它罢免。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，明确划分国家的行政权、审判权、检察权，实行严格的责任制，既可以使各个国家机关不脱离人民代

代表大会或者违背人民代表大会的意志而进行活动，又能避免权力过分集中，使各个国家机关在法律规定的各自职权范围内独立负责地进行工作，各司其职，以求提高工作效率，使国家的各项工作能够有效地进行。 全国人大和地方各级人大依照法律规定的职权，分别审议、决定全国的和地方的大政方针。全国人大作为最高国家权力机关，对地方人大不是领导关系，而是法律监督关系、选举指导关系和工作联系关系。国务院作为最高国家权力机关的招待机关，最高行政机关，对地方政府是领导关系。在中央的统一领导下，实行中央和地方分权，充分发挥地方的主动性、积极性。 在各少数民族居住的地方实行民族区域自治制度。民族自治地方的自治机关即人民代表大会和政府具有两重性：一方面，它作为一级地方国家机关，受中央和上级国家机关的领导，行使宪法赋予一般地方国家机关的职权；另一方面，它作为民族自治地方的自治机关，享有宪法赋予它的自治权。以上五个方面相互贯通、结合，构成了我国人民代表大会制度的内涵。

由上可知，人民代表大会制度是关于各级人大及其常委会，以及由它产生的其它国家机关的组成、职权、活动原则和相互关系的制度。可以理解为：国家机关是一个统一的整体，使这些机构联结在一起的是“一切权力属于人民”这一根本原则和建筑在这一基础之上的民主集中制原则。因而，人民代表大会制度的内涵不仅仅包括国家的权力机关系统（这当然是主要的、重要的），还包括其他国家机关系统（宪法第三章所列的国家机构，都可以包括在人民代表大会制度这种国家政权组织形式之内），包括整个国家机构组成和活动的的基本原则、国家权力机关与其它国家机关的关系的规定，以及人民同国家机关的关系等。是以人民选举产生的人民代表大会为基础的整个政权体系、政权制度。

之所以说人民代表大会制度是我国的根本政治制度，正是在于人民代表大会制度与我国的根本性质相适应，直接体现了人民民主专政的国家本质，是保证人民当家做主、行使管理国家事务权力的根本形式和途径；是我国政治制度的总概括，反映了我国政治生活的全貌，体现了我国政治力量的源泉；是其它政治制度赖以建立的基础，在我国的政治生活中居于首要和核心的地位。其它任何政治制度都从属于人民代表大会制度，是它的组成部分，不能同它并列。

## 1.2 人民代表大会制度的特点

我国的人民代表大会制度，是具有中国特色的根本政治制度，同资本主义国家的“三权鼎立”制度有本质的区别。其主要特点是：

**1.2.1 核心是人民当家作主。**我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。这决定了在我国一切权力属于人民，人民是国家和社会的主人。而人民享有的最根本、最重要的权力是管理国家的权力，人民行使这些权力主要是通过人民代表大会及其常委会这种代议形式来实现的。人大及其常委会由人民选举产生，同人民群众保持密切联系，具有最广泛的群众基础。资产阶级国家无论怎样标榜“民主”，但其政体本质上是为资产阶级利益服务的，只能是少数人的民主，是少数人当家作主，这是人民代表大会制度与资本主义国家“三权鼎立”制度的本质区别。

**1.2.2 充分体现了民主集中制的原则。**民主集中制是人民代表大会制度的组织原则，又是它的活动原则。我国人民代表大会实行一院制，即人民的一切权力都统一地、集中地通过人民代表大会来行使。在此前提下，合理划分国家的行政权、审判权、检察权，合理划分中央和地方的国家机关职能。各国家机关虽分工和职责不同，但都是代表人民的利益，为人民服务的。各级人大在国家政权体系中处于首要地位，具有全权性和最高性。它与其它国家机关不是各自分立、平等分权关系，而是监督与被监督的关系。这种国家权力的统一行使和合理分工，既避免权力过分集中，又避免不必要的牵制，使国家的各项工作能够有序、高效地进行。这与资本主义国家的“三权鼎立”制度下三个国家机关经常互相牵扯、磨擦、扯皮相比，具有无可比拟的优越性。

**1.2.3 人民代表大会制度是中国共产党领导的人民民主制度。**党通过人民代表大会制度来对国家事务实行领导，组织和支持人民当家作主。这是我国的一大优势。坚持党的领导和发挥人民代表大会制度的作用，从根本上讲是一致的。西方国家“三权鼎立”制度是同资产阶级的两党或多党分赃制度、政治上的反对派之间的竞争联系在一起，它是资产阶级政党轮流执政、争权夺利的工具。

## 2. 人民代表大会制度是我国人民奋斗的成果和历史的抉择

我国的人民代表大会制度，其产生和发展，大体经历了萌芽形成、正式建立和曲折发展三个

时期。

## 2.1 萌芽形成时期（从中国共产党成立到中华人民共和国成立）

大体分四个阶段：一是第一次国内革命战争时期的农民协会和罢工工人代表大会制度。在当时的农民运动和工人运动中，创造了农民协会和罢工工人代表大会制度。其中的农会制度，已经具备了政治机构的一定规模和职能，特别是“一切权力归农会”的原则，带有明显的政权性质，农会实行的原则，如领导人产生方式、少数服从多数等，一直沿袭下来。可以说农会是人民代表大会制度的萌芽和最早形态。二是第二次国内革命战争时期的工农兵代表会议或苏维埃代表大会制度。1931年在瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会，通过《中华苏维埃共和国宪法大纲草案》，以根本法的形式确定了苏维埃共和国的性质和政体，并选举产生工农兵代表大会中央执行委员会。这是人民代表大会制度的雏形。三是抗日战争时期的参议会制度。此时陕甘宁边区的工农民主专政性质的政权转变为抗日民族统一战线性质的政权，在政权形式上，采取了国民党地方政权的形式，即参议会制度，实行“三三制”（共产党员、进步分子、中间分子在政权机构中各占三分之一）。四是解放战争时期的人民代表会议制度。随着解放区的不断扩大和土地革命的深入，为建立新民主主义政权奠定了基础，这时解放区的政权形式逐步由参议会制度转变为人民代表会议制度，由人民普遍直接平等无记名选举各级代表，各级代表会选举政府人员。这是人民代表大会制度的过渡形式。

## 2.2 正式建立时期（建国到第一届全国人大第一次会议召开）

49年九月，全国政协第一次全体会议按照中共中央关于召开政治协商会议，讨论并实现召集全国人民代表大会、成立民主联合政府的建议隆重召开，会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，共同纲领规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。”这标志着人民代表大会制度被正式确定为我国的根本政治制度。54年第一届全国人大一次会议召开，会议通过了宪法及各国家机关组织法，批准了政府工作报告，选举和决定了国家领导人员。标志着人民代表大会制度的正式建立。

### 2.3 曲折发展时期（从 54 年至今）

人民代表大会制度建立的头三年，人大工作相当活跃，社会主义民主法制建设取得了重大进展，有力地推动了社会主义事业健康发展。然而，从 57 年下半年开始，由于“左倾”思想影响，人民代表大会的地位和作用逐步下降，立法工作一度停顿下来，监督工作和对重大事项的决定流于形式，人大代表的权利难以保障。人民代表大会制度受到严重干扰，成为当时出现一些重大失误并导致“文化大革命”发生的一个重要原因。“文革”期间，宪法被肆意践踏，全国人大及其常委会失去了最高国家权力机关的地位和作用。地方人大及其常委会被所谓的“革命委员会”取代，国家的政权机构被破坏，公检法机关被砸烂，民主选举制度被取消，人民代表大会制度受到严重破坏。人民的民主权力和人身安全得不到保障，经济与社会发展出现严重倒退。粉碎“四人帮”后，各级人大及其常委会逐步恢复活动。尤其是十一届三中全会后，人民代表大会制度开始进入全面恢复和发展的阶段，迎来了一个新的历史发展时期。改革开放二十年来，人民代表大会制度在维护宪法和法律的权威，加强民主法制建设以及建立社会主义市场经济的法律体系，保持稳定，促进经济发展等方面，都做出重要和突出的贡献。

以史为鉴，不难得出这样的结论：我国实行人民代表大会制度，是国情的需要，是历史的选择，是人民的意愿和奋斗的成果。任何动摇人民代表大会制度的思想都是极端错误和贻害无穷的。只有坚定不移地坚持人民代表大会制度并不断加以健全和完善，才能保障人民当家做主，保证国家的繁荣昌盛和长治久安。

### 3. 坚持和完善人民代表大会制度

坚持和完善人民代表大会制度，最核心、最重要的问题是如何加强和完善各级人大及其常委会的工作，充分发挥其权力机关的职能作用。《宪法》、《全国人大组织法》和《地方组织法》对全国人大及其常委会、地方人大及其常委会的职权做了明确规定，概括起来主要有四权，即立法权（全国人大及其常委会行使国家立法权，地方人大及其常委会行使地方立法权）、重大事项决定权、选举任免权、监督权。在实践中，由于多种原因，各级人大及其常委会的工作还存在一些矛盾和问题，与宪法和法律的要求及人民群众的期望还有较大差距。表现在：第一，虽然宪法

和基本法律对人大及其常委会的职权作了明确规定，但是由于缺少与之相配套的相关法律、法规和实施办法，可操作性较差。如监督方面缺少监督法，重大事项决定方面缺少决定范围的界定，任免国家机关工作人员也缺少法定的程序和规范，立法法也出台时间不长等。法律和制度上的不健全导致人大工作难于深入，往往流于形式，实效性差，也一定程度地影响了人大的权威。第二，自身建设滞后。一是人民代表的结构和素质尚待优化提高。人民代表是人民代表大会的组成人员，是最高权力机关的主体。但是，在选举代表时，往往注重代表面的问题，而对代表的参政议政能力难以兼顾，一些代表明显缺乏参与管理国家及社会事务的能力和素质，与其神圣职责不相适应；另外，代表构成中为数不少是政府组成人员和国家行政机关的工作人员，他们既是监督者又是被监督者，这种监督的主客体一体化现象，客观上削弱了人大监督的力度。二是常委会工作人员年龄结构不合理。各级人大常委会普遍存在人员年龄结构老化问题，缺少年富力强的素质较高的年轻同志，一定程度上存在“二线”思想，工作缺乏进取、创新和开拓精神。三是常委会组成人员中专职委员较少，大部分委员都不能专心做人大工作，不利于常委会作用的发挥。四是人大及其常委会代表人民行使权力的透明度不高。在广大群众对人大及其常委会的监督以及选民、选举单位对代表的监督方面，还缺乏健全的机制和办法、方式，促动人大及其常委会不断改进工作的外部压力和动力不足。

虽然我国的人民代表大会制度还有不完善的地方，但它仍然是适合我国国情的具有伟大功效的好制度。在新形势下当务之急，是要在毫不动摇地加以坚持的前提下，进一步使之健全和完善。

### 3.1 发挥党的政治优势，加强和改善对人大及其常委会的领导

中国共产党是领导我国各项事业的核心力量，党的执政党地位是通过国家机关特别是国家权力机关的领导来实现的。党对国家政治生活的领导最本质的内容是组织和支持人民当家作主。因而党和国家权力机关的目的是一致的。实践证明，坚持和改善党的领导，正确处理好党与人大及其常委会的关系，人大及其常委会的工作就有了重要的政治保证，人民代表大会就可以不断得以加强和完善。党的领导主要是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部，不能代替国家机关行使权力，只能通过对权力机关的领导使党的主张经过



法定程序变成国家意志，再通过党组织的活动和党员的模范带动作用带动广大人民群众，去实现党的路线、方针、政策。要发挥党的政治优势，促进人民代表大会制度的完善：一要提高各级人大常委会党员负责人在党内的地位，支持人大依法行使职权。目前一些地区党委书记或市委常委兼任人大主任的做法，把坚持党的领导与发挥权力机关作用统一了起来，更直接体现了党的执政地位，也更有利于人大及其常委会作用的发挥。对此应该加以总结并逐步使之制度化。二是各级党委要尊重人大的地位，重视人大的作用，把人大工作纳入重要议事日程。特别要有计划选派有实践经验的年富力强的年轻领导干部充实人大机关，注重人大机关干部的交流，优化队伍的年龄结构和知识结构，大力提高人大机关人员素质。另外，各级党委应利用自身的政治优势，协调好国家行政、审判、检察机关与人大的关系，为人大行使职权创造良好的外部条件。三是党必须在宪法和法律范围内活动。党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法制国家”的治国方略，与之相适应，党应在执政方式上实现转变，即在治国方式上，要从人制向法制彻底转变；在治国手段上，要从主要依靠政策向主要依靠法律转变。从而自觉主动地把完善人民代表大会制度，发挥人大及其常委会在依法治国中的作用作为实现党的主张的最重要途径。

### 3.2 继续加强各级人大及其常委会的自身建设，切实优化提高自身素质

首先，要加强法律法规和制度建设，健全完善有关各级人大及其常委会行使职权的配套法规和实施办法，增强可操作性，使人大及其常委会的工作责权明确，有章可循。总结各地人大创造的评议监督、个案监督等新的监督形式，实现人大及其常委会工作的规范化、程序化、法制化。同时也要以完备的制度促进“一府两院”明确自身地位和义务，为权力机关的监督提供更详实丰富的资料和更加有利的条件。其次，要加强思想建设，使人大常委会的组成人员，克服“松口气”的思想，消除“二线”心态，振奋精神，增强政治意识、全局意识和责任意识，珍惜法律赋予的权力，认真贯彻党的意图，严格依法办事，积极主动地履行好职责。再次，要加强组织建设。人大工作涉及政治、经济、文化、法制等各个方面各个领域，应当由方方面面的人才组成，并具备相应的综合素质，没有高素质的人才作保证，做好人大工作必然只是空谈。人大及其常委会作为社会主义法制建设的第一线，要千方百计广纳贤才，努力克服目前人大机关专业人员不足的矛盾，

使自身整体素质接近或优于被监督的同级国家机关。

### 3.3 坚持依靠和联系人民群众，增强代表的参政议政能力和自觉性

人大及其常委会能否卓有成效地开展工作，根本在于能否同人民群众保持密切的联系。要深刻认识人民群众在国家政治生活中的地位，自觉地接受人民群众的监督。一是要加强对人民代表大会制度的宣传力度，增强人大及其常委会政务的透明度，让群众真正了解人民代表大会制度的性质、地位、作用。同时，要探索公民旁听制度，完善人民群众来信来访制度，强化人大与人民之间的联系。二是要强化代表工作。各级人大及其常委会要注意拓宽联系代表的渠道，为代表参政议政创造条件和机会；要建立和完善代表培训制度，有计划地对代表进行政治和业务培训，使之增强政治敏锐性和鉴别力，提高管理国家事务的能力和水平；要建立代表述职制度，让代表定期向选民述职，汇报履行职务的情况，有利于主动接受群众的监督，增强代表履行职责的紧迫感和自觉性，从而更好地代表人民行使当家作主的民主权力。

坚持和完善人民代表大会制度，是全国各族人民的共同愿望，是建设有中国特色社会主义的客观要求。可以相信，具有中国特色的人民代表大会制度，必将随着社会主义市场经济的发展、社会主义民主法制建设的加强和社会的全面进步而日臻完善，对二十一世纪我国经济与社会各项事业的发展及中华民族的振兴，产生不可估量的作用。

#### 参考书目:

- 1 李伯钧．人大及其常委会工作实用手册．北京：中国民主法制出版社，1999
- 2 刘政，程湘清．人民代表大会制度讲话．北京：中国民主法制出版社，1998

- 3 陆介标．人大工作纵横谈．北京：中国民主法制出版社，1997
- 4 黄土孝．论地方人大工作．北京：法律出版社，1993
- 5 张式军．地方人大工作研究．长沙：湖南人民出版社，1988
- 6 杜槐．人民代表实务．沈阳：辽宁大学出版社，1993
- 7 李伯钧．代表法讲话．北京：人民出版社，1999
- 8 仇晓东．辽宁人大十年实践与探索．沈阳：辽宁人民出版社，1991
- 9 刘政，程湘清．人大监督探索．北京：中国民主法制出版社，1998
- 10 龚焕文．地方人大财经监督探索．北京：中国民主法制出版社，2002