

序而已。可以说,目前由法律委员会统一审议法律草案,而其他八个全国人大专门委员会没有向全国人大常委会提出其管辖范围内的法律草案的职责,与各国立法机关设立专门委员会的目的与通行作法完全是不一致的,而且与我国人民代表大会制度的目的,以及与充分发挥各专门委员会协助全国人民代表大会及其常务委员会行使各项职权的目的是冲突的,应当予以改革。

事实上,2003年全国人大常委会组成人员增设部分专职常委,开启了我国完善人民代表大会制度,尤其组织人事制度的大门。随着各专门委员会专职常委人数的逐步增加,如何平衡与发挥各专门委员会协助人大及其常委会行使职权的职责,是一项新的任务。而改革法律委员会统一审议法律草案的立法程序,则是实现这个目的的首要任务。这不仅是提高立法效率,发扬立法民主的需要,而且也是立法机关权力分工协作,相互制约的程序保障,并且符合各国立法程序的通行作法。

我认为,可以从以下几个方面进行考虑:(一)改革由法律委员会统一负责审议法案的体制,实行由各专门委员会分口审议,并直接向代表大会或者常务委员会提出审议结果的报告,法律委员会不再对法律草案实行统一审议的立法体制(基本法律和国家机构,司法制度方面的法律仍由其分口审议)。这个法律草案审查制度的改革,既是促进立法民主化的要求,也是采纳各国立法机关委员会审查法案的成功经验,适应立法民主化,充分发挥专门委员会审查法律草案的积极性和潜力的需要。法律委员会只在法律草案的

合法性及立法技术方面作统一协调。为此,建议对立法法、全国人大《组织法》和全国人大常委会会议事规则有关法律草案审查的程序和方式进行相应的修改,并在立法法中明确地规定各专门委员会对法律草案进行审查的职责、程序和方式。在法律上应当明确划分全国人民代表大会各专门委员会的管辖,合理确定各专门委员会在立法程序中的作用。(二)在现阶段可考虑从以下方面进行改革:一是在修改全国人民代表大会组织法时,增加具体划分各专门委员会管辖的内容,明确地规定各专门委员会对法律草案进行审查的职责。二是在现行全国人大《组织法》第20条确定专门委员会一般管辖的基础上,增加专属管辖的事项,即某些事项只能由一个委员会负责管辖,如司法事项只由内务司法委员会管辖,民族事务由民族委员会管辖,法律委员会与其他专门委员会的管辖分工应当合理的调整。三是明确专门委员会管辖的方式。属于一个专门委员会管辖范围的,原则上由该委员会管辖,个别特殊事项可采取由两个或两个以上委员会管辖,使设立专门委员会的目的得以充分体现,同时发挥专门委员会熟悉专业性问题的优点。四是列举专门委员会负责分工联系的有关部门的名称,不属于其管辖范围的,不予管辖。在特殊情况下,也可根据委员长会议的授权,由专门委员会管辖。五是取消法律委员会对法律草案的统一管辖。即对于法律草案的管辖,应当按照世界各国立法机关委员会管辖的惯例,由有关的专门委员会负责审议,并直接向代表大会及其常务委员会提出审议结果的报告,不再由法律委员会进行统一审议。

文章编号:1671-6914(2004)05-0024-(04)

## 坚持和完善人民代表大会制度

陈云生,马英娟

(中国社会科学院法学研究所)

一个国家实行什么样的政治制度,是由这个国家的国情决定的,是一定社会历史发展的产物,有着深刻的政治、经济和文化根源。在近代中国,各个阶级、各种社会势力曾围绕建立什么样的政治制度提出各种主张,做过种种尝试。历史表明,无论是资产阶级

君主立宪制,还是资产阶级共和制,在中国都行不通。人民代表大会制度是中国人民革命政权建设经验的总结,是人民革命的创造性产物。中国人民早在本世纪20年代就在上海、湖南建立了市民大会、农民协会,出现了人民代表大会制度的萌芽状态;其后在30

年代,建立了苏维埃制度,在40年代又建立了参议会制度、人民代表会议制度,为人民代表大会制度的建立积累了经验;最后在1954年新中国第一部宪法中正式确认在中国实行人民代表大会制度。中国人民政权建设的历史充分证明,这种由人民自己创建的制度扎根于人民之中,当然是符合国情的。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,体现了人民民主即社会主义民主的本质。我国《宪法》第2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。”与西方国家的“代议制”相比,我国的人民代表大会制度更有利于人民民主的实现。其一,我国宪法规定,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;选民和原选举单位有权依照法定程序罢免由他们选出的人大代表。这充分表明,在我国,人民是国家权力的所有者,各级人民代表大会只是国家权力的行使者,他们受人民的委托和授权来行使国家权力,必须代表人民的意志和利益,否则人民有权撤换他们。其二,我国宪法规定,全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方国家权力机关,其他国家机关由同级人民代表大会产生,向它负责,受它监督;国家权力机关集中代表人民的意志和利益,制定法律、决定国家和地方的重大问题,国家行政、审判、检察等机关负责贯彻执行,并接受国家权力机关的监督。这表明,“在社会主义制度下,形成了全体人民根本利益的一致。因此,我们国家可以而且必须由人民代表大会统一地行使国家权力;同时在这个前提下,对于国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权,也都有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关能够协调一致地工作。……全国人大、国家主席和其他国家机关都在他们各自的职权范围内进行工作。国家机构的这种合理分工,既可以避免权力过分集中,又可以使国家的各项工作有效地进行。”当然,我国国家机关间的职权分工与西方国家的三权平等制衡不同,集中代表人民意志和利益的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会在国家机构体系中处于首要地位,其与同级其他国家机关之间是一种产生与被产生、决定与执行、监督与被监督的关系。这样就能够保证国家权力掌握在人民手中,便于人民管理国家事务和社会事务。

当然,任何制度都不是一蹴而就的,都有一个不断完善的过程。我国的人民代表大会制度也不例外。如前所述,与西方国家的三权分立不同,我国的人民代表大会在人民代表大会制度中居于核心地位。这

就决定了我国人民代表大会制度的优越性能否充分发挥在一定程度上取决于各级人民代表大会工作的好坏。所以完善人民代表大会制度的核心应围绕各级人民代表大会职权的实现。但是,不能把完善人民代表大会制度简单地理解为扩大人民代表大会的权力。在我国,国家权力由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表人民统一行使。在这个前提下,工作还是有分工的,各级人民代表大会在一般情况下没有必要也不可能直接处理行政、审判、检察等方面的具体问题,也不能干涉行政、审判、检察等机关的具体业务,只能通过行使监督权,包括听取工作报告、罢免不称职的人员和撤销他们不适当的决定和命令等形式,来落实人民代表大会体现人民意志和利益的立法和决定。彭真同志曾经讲过:“人大和人大常委会当然要注意实际工作,但不能代替政府和司法部门职权范围内的工作。宪法规定人大和人大常委会有监督宪法和法律实施的职责,但并不是可以乱干涉政府和司法部门的工作。否则工作就搞乱了。政出多门,谁都要管,实际无人负责,势必误事。”目前,我国人民代表大会制度不够完善之处集中表现为各级人民代表大会还没有充分、正确地行使宪法赋予的国家权力,具体表现为两大突出问题:一是各级人民代表大会行使职权不到位,对其他国家机关的监督机制不健全,这是普遍存在的问题;二是一些地方人民代表大会随意干涉、插手其他国家机关的工作,破坏国家机关间的合理分工,这是个别现象。由此可见,我国人民代表大会制度当前面临的问题,主要不在于体制本身而在于实际运作。如何使各级人民代表大会依法行使职权,做到既不失职、又不越权,是完善人民代表大会制度的关键。

第一,提高代表的政治素质与参政议政能力,并进一步完善代表行使职权的保障制度。人民代表大会是人民代表大会制度的核心,而人民代表大会是由代表组成的。所以代表的素质高低直接影响人民代表大会工作的好坏。实践中,长期以来,“代表”头衔往往被作为一种政治荣誉授予各行各业的先进工作者,这固然有一定的道理,但问题在于过分强调代表的政治荣誉,往往导致代表的政治责任在实践中难以落实。一些代表由于缺乏应有的政治素养和参政议政能力,又缺少为人民服务的政治热情,未能形成履行其使命和责任所应有的角色意识,从而成为只享荣誉不尽责任的“哑巴代表”、“举手代表”和“老好人代

《张友渔学术论著自选集》,北京师范大学出版社1992年版,第447页。

彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,《人民日报》1982年12月6日(1)。

表”；更严重的是，争当“代表”成为某些人捞取政治资本、为自己寻求政治保护以谋取私利的途径，引发了实践中的“贿选”以及“选举暴力”事件。因此，我们在肯定代表的政治荣誉的同时，应强调代表的政治责任以及为履行政治责任所应具备的政治热情、政治素质和参政议政能力。为此，首先必须完善人大代表的选举方式、选举程序和选举机制。在选举方式上，根据国家各地经济、文化发展的实际情况，逐步地、有条件地扩大直接选举的范围；进一步完善选举程序，加强对选举活动的监督，对破坏选举的行为应及时予以纠正并追究相关人员的法律责任，保证选民在充分了解候选人的基础上真正自主地投票；引入竞争机制，保证选民能够选出确实代表自己意志、具有较强参政议政能力的代表；调整代表结构，减少政府官员担任代表的人数，以保证各级人民代表大会对政府的监督。同时为确保人大代表充分行使职权，在提高代表素质的基础上，必须进一步完善相关的保障制度，落实人大代表的人身特别保护权、言论免责权和物质保障权等权利，对打击报复人大代表的行为依法追究法律责任；逐步引入专职代表制，免除代表履行职务时的后顾之忧。

第二，理顺人民代表大会和人大常委会的关系，建立、健全各级人民代表大会对同级人大常委会的监督制约机制。根据我国宪法规定，全国人民代表大会选举并有权罢免全国人大常委会的组成人员，有权改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定；县级以上的地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人大常委会的组成人员，有权改变或者撤销本级人大常委会不适当的决定。不言而喻，各级人民代表大会与同级人大常委会之间是一种监督与被监督的关系。实践中，有人认为人大常委会是人大代表的领导机关；也有人认为人大常委会是人大代表的专门“服务”机关。这些错误的认识造成实际工作中各级人民代表大会只注重对“一府两院”的监督，忽视对同级人大常委会的监督，从而导致人大常委会的失职或越权。近年来，一些地方发生了人大常委会的信任危机，这在一定程度上与各级人民代表大会依法监督的意识和能力严重不足有关。在人民代表大会制度的运行实践中，我们尚没有人民代表大会撤销同级人大常委会不适当决定、决议的先例，也没有人大常委会的工作报告未获通过的情况，更没有罢免人大常委会组成人员的实践。人民代表大会是会议制的国家机关，每年只开一次会，且会期很短，作为常设机关的人大常委会在本级人民代表大会闭会期间如若不能代表人民正确、充分地行使宪法赋予的权力，势必会损害国家权力机关的权威，严重影响人民代表大会制度作用的

发挥。因此，必须把宪法规定的各级人民代表大会监督同级人大常委会的原则制度化、规范化，使之具有可操作性。比如赋予人大代表评议、质询同级人大常委会的权利，规定人大常委会组成人员定期向同级人大代表提交述职报告，人大代表对同级人大常委会及其组成人员进行信任投票等等，以促使人大常委会切实发挥作为国家权力机关的作用。

第三，健全和完善人民代表大会和人大常委会的监督机制，强化他们的依法监督职能。一个有效率的人民代表机关，不仅应做人民的代言人，通过立法和决定反映人民的意志和利益，并且应该做人民的眼睛，对其他国家机关的执法行为是否符合人民的意志和利益进行监督。近些年来，各级人大和人大常委会的监督职能在逐步加强，其作为国家权力机关的权威在逐步提高，这是一个好现象。但个别地方好大喜功，在探索监督新途径的过程中也出现了从监督缺位、监督软弱向越权干预变异的趋势。明确权力的分工是监督的前提，要进一步完善各级人民代表大会、人大常委会对其他国家机关的监督机制，首先必须用法律的形式明确划分它们的职权界限，既确保人大监督权的行使，又保证行政权、审判权和检察权等依法独立行使。从目前来看，在人大与政府的职权划分上，容易出现混淆不清的主要是重大问题的决定权。因此，对于一些涉及国计民生的重大项目的审批、重大事项的决策和大额度资金的使用在法律上都应明确规定必须通过人大的讨论审议来决定。在人大与司法机关的关系上，要正确处理人大监督与司法独立的关系，尤其在个案监督的问题上，不能以牺牲制度的形式正义来追求个案的实质正义，实现司法公正的根本途径应通过司法改革完成。其次，必须健全各级人大和人大常委会的监督机构。人大监督缺位或监督不力一定程度上导源于人大缺乏明确的、专门的监督机构。近年来，不少学者和实际工作者一直呼吁在全国人大或全国人大常委会建立一个权威性的监督机构，采取监督委员会模式或监督专员模式。笔者认为，当前可先考虑在各级人大和人大常委会设立监督委员会，专司监督之职。监督委员会向同级政府、法院和检察院派驻监督组或监督员，对其行政、审判和检察工作进行监督。再次，尽快制定和出台《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会监督法》，对监督主体的职权职责、监督对象的权利义务、监督内容、监督方法及监督程序做出明确规定，增强人大监督的可操作性。最后，必须充分运用人大所拥有的财政审议权，以经济手段控制和监督政府活动。西方国家议会的实践和经验表明，利用议会拥有的财政审议权来监督行政机关的活动，是一种极为有

效的手段。我国宪法和法律对人大财政监督只有原则性规定,缺乏有关监督范围、内容、实施程序和操作办法等的具体规定。我们应借鉴西方国家的有益经验,完善对预算形成、预算执行以及决算审计整个过程的监督程序制度,以实现政府对强有力度的监督。

第四,提高人民监督意识,实现“选民或选举单位有权监督人大代表”这一宪法原则的制度化、法律化。为防止权力变异,防止国家机关由“社会公仆”变为“社会主人”,作为国家权力所有者的人民对权力行使者——各级人民代表大会进行监督,是人民代表大会制度题中应有之义。我国宪法和选举法规定:各级人大代表要与原选区选民或原选举单位和人民保持密切的联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民群众服务;选民或选举单位有权监督并罢免由他们选出的人大代表。但由于缺乏具体的规定,实施起来存在

许多具体困难。加之我国的代表机关除县、乡两级人大外仍是通过多层次间接选举产生,从而导致人民随时罢免代表、人民对代表机关以及对其他国家机关的监督权不能真正落实,致使国家机关和国家机关公务人员普遍地存在着不同程度的脱离群众、官僚主义、甚至以权谋私、欺压群众等腐败现象。人民群众掌握监督权是防止我们的政权演变为官僚机构、实现人民当家作主的根本保证。因此,应建立通畅的人大代表与选民、选举单位沟通的渠道,包括代表公示、代表定期述职等,并使之规范化、制度化;进一步增加人民代表大会的透明度,使选民充分了解所选代表开会和闭会期间履行代表职务的情况;最后,进一步完善包括罢免案的提出主体、提出理由、运作主体、运作经费及通过人数等内容的代表罢免制度,真正地实现“国家的一切权力属于人民”。

文章编号:1671-6914(2004)05-0027-(03)

## 国家之根本,民权之重器

刘 瀚,朱继萍

(中国社会科学院法学研究所)

1954 年第一届全国人民代表大会召开,我国的人民代表大会制度正式建立。时至今日,它已历经 50 年,正值盛年,体魄健壮,精力旺盛,活力充沛,潜力巨大。我们对它在新的起点上与时俱进地新发展充满必胜的信心!

### 一、人民代表大会制度是我国的根本政治制度,其实质是实现人民当家作主

民主的词义是大多数人的统治或人民的统治,即人民管理自己的事务。由此可见,人民当家作主是民主的本意。但自古以来,民主实践的历史表明它基本上是在少数人或一部分人中实现的。“大多数人当家作主”的民主理想是在马克思主义的民主理论付诸实践后才开始变为制度现实。对于民主,马克思主义者在批判地继承古希腊以来民主理论,尤其是 18 世纪法国启蒙思想家卢梭等人提出的人民主权理论的基础上,明确提出它的实质是人民当家作主。马克思说“民主的”这个词,在德语里意思是“人民当权

的”,<sup>[1](P312)</sup>“民主制独有的特点,就是国家制度无论如何只是人民存在的环节”。<sup>[2](P281)</sup>列宁从苏维埃政权建设需要的角度认为,苏维埃民主应是使全体居民真正平等地、真正普遍地参与一切国家事务。<sup>[3](P111)</sup>自此以后,民主是人民主权、人民意志的实现,是人民自己创造、自己建立、自己规定国家制度,并运用这种制度决定自己的事务就成为社会主义民主的基本内涵。

中国共产党人把马克思主义的民主理论作为我国社会主义国家制度建设的指导思想和民主的基本原则,并结合中国实际继承、丰富和创造性地发展了马克思主义的民主理论与实践,最具有代表性的就是提出、建立、发展和完善了人民代表大会制度。

人民代表大会制度是毛泽东在 1940 年 1 月提出的,他说:“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”<sup>[4](P677)</sup>1949 年《中国人民政治协商会议共同纲