

努力的。

党的十六大在总结建国以来特别是 1989 年十三届四中全会以来的实践经验的基础上,指出:发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。十六大文件论述了加强制度建设对于我国政治体制改革的重要性,提出了“坚持和完善人民代表大会制度,保证人民代表大会及其常委会依法履行职能,保证立法和决策更好地体现人民的意志。优化人大常委会组成人员的结构”的任务。这个任务十分明确,也十分具体,为人民代表大

会制度的发展进一步指明了方向和道路。可以想见,随着客观实际的飞速发展,新矛盾、新课题一定会纷至沓来。今后必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,扩大社会主义民主,建设社会主义法治国家,沿着党的十六大提供的理论指导和开辟的道路,以新观念、新思路解决新的问题,要在不断开拓、创新的过程中完善并加强人民代表大会制度,保证人民当家作主,以巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。

文章编号:1671-6914(2004)05-0004-(03)

正确认识人民代表大会的性质与地位

李步云

(中国社会科学院法学研究所、湖南大学法学院教授)

自 1954 年宪法颁布到今天,我国的人民代表大会制度已经走过了 50 年的光辉历程。从将它视为“摆设”,到现在开始真正成为人民行使国家权力机构,我们在这一领域的民主与法制建设所取得的成就是举世公认的。但是也要承认,我国人民代表大会制度的建设曾走过一条十分曲折的道路,直到今天,它也有待于从“木头图章”转变成“钢印”,即完全实现我国宪法所赋予它的政治地位和职责。这里,有许多经验和教训需要总结。其中一个重要问题,就是要澄清同我国人民代表大会的性质与地位有关的几个理论问题。

一、要正确认识和处理执政党同国家机构的关系。在过去的一个很长时期里,人们将我国的人民代表大会视为“橡皮图章”,其根本原因是未能正确认识与处理好执政党同国家机构的关系。依照马克思主义的国家学说和现代民主理念,执政党同国家机构必须区分清楚,执政党应当通过合法的途径取得合法地位,应当在国家机构内掌握和行使权力,而不能凌驾于国家权力之上,不能把国家机构视为执政党的工具。文革中制定的 1975 年宪法曾规定,“中国共产党中央委员会领导下的全国人民代表大会是国家的最高权力机关”,就是这种错误观念在我国宪法上的表现。因为按照这一规定,中共中央就成了最高的国家

权力机关。1982 年宪法修改为“全国人民代表大会是国家最高权力机关”,是人们在这个问题思想认识上的很大进步。早在抗日战争时期,邓小平在论述中国共产党不能像国民党那样搞“以党治国”时指出,不应把党的领导解释为“党权高于一切,甚至党员高于一切”,要避免“不细心地去研究政策,忙于事务上的干涉政权,放松了政治领导”。可惜的是,中国共产党在全国执政以后,特别是在奉行“以阶级斗争为纲”的岁月里,完全摆错了执政党与国家机构的位置,以致在文革中发展到人民代表大会持续十年之久没有召开,把“橡皮图章”也完全弃置不用。可以设想,如果人民代表大会真有权威,国家的一切大政方针都是这一机关最后说了算,文革这场民族灾难决不可能发生并持续十年之久。这一教训很值得认真思考与记取。

二、要正确认识和处理党的政策与国家法律的关系。这同执政党和国家政权的关系密不可分。在以前的很长一个时期里,我们曾经把法律看作是可有可无的东西,以执政党的政策代替国家法律的现象相当普遍。其另一表现就是,全国人民代表大会在立法过

《邓小平文选》,第 1 卷,人民出版社 1994 年版,第 10 - 12 页。

程中的民主化程度并不高。执政党的政策是执政党的意志和主张,而国家法律应当是党的主张同人民意志的统一。当党的政策建议上升为国家法律即国家意志的时候,必须充分发扬民主。人民代表中的党内党外人士在立法中,既可以拥护与支持执政党的路线、方针与政策及立法建议,也可以部分同意或不同意,还可以提出自己新的主张。在这里,真正的民主立法是关键。当然,民主立法的完全实现会有一个过程。像“全民公决”这样的做法,在我国的实践恐怕还会需要一个很长的时期。但是,在执政党的政策与国家法律的关系问题的一些基本理论上,必须得到正确处理。遗憾的是,过去法学界存在的某些观点是不正确的,这样或那样地支持了以党的政策代替国家法律,将党的组织凌驾于国家政权之上的错误实践。例如,有些法理学教科书就曾经提出过这样的公式:“党的政策是国家法律的灵魂,国家法律是党的政策的工具”。这是不正确的。党的政策与国家法律的灵魂应当是一样的,即人民的利益、事物的规律、时代的精神和社会主义的理想。如果把党的政策视为法律的灵魂,那政策错了怎么办?这样的观念只会导致政策与法律失去他们应有的真正的价值目标。把法律当作是实现党的政策的工具,同把国家机构看作是党的工具,完全是一脉相承和彼此呼应的。其实,就政策同国家法律的相互关系而言,两者应当是互为手段与目的。执政党的政策是制定法律的主要依据,而且对指导法律的实施有重要作用。没有先进的政党的政策作指导,立法就会出现方向不明确、思想难统一、讨论无中心、工作少效率的状况。在这个意义上政策是手段,法律是目的。从另一方面看,法律比政策明确、具体,具有国家意志与强制执行的特性;从某种意义上讲,法律是政策的具体化、条文化、规范化、定型化,执政党可以通过法律来实现自己的政治理想与抱负。从这个意义上看,法律又是实现党的政策的工具。但从终极意义上说,政策与法律都是维护与增进人民利益的手段。简单地笼统地强调法律是实现政策的工具,其根本的观念与错误是党可以凌驾于国家之上,是把党的利益置于国家之上;不是执政党为国家服务,而是国家为执政党服务。我国人民代表大会的根本任务是制定法律。如果不能正确认识与处理执政党政策与国家法律的关系,势必导致宪法所确立的人民代表大会的性质与地位难以真正到位。

三、要深刻认识与切实解决权力过分集中的弊端。邓小平在《党和国家领导体制的改革》等文章中多次强调,我国过去政治体制上的主要弊端,就是权力过分集中。根据我个人的看法,它主要表现在如下四个方面:党与政府、社会团体相对而言,权力过分集

中在执政党;领导者个人与领导集体相对而言,权力过分集中在个人;中央与地方相对而言,权力过分集中在中央;国家权力与公民个人的权利相对而言,权力过分集中在国家。过去,人们有一种错误的认识,以为各政党组织的权力越集中、权力越大,执政党的政治地位就越巩固。其实这是不可靠的。国际共产主义运动的历史经验已经证明了这一点。也正如邓小平所深刻指出的:“党的真正优势要表现在群众拥护上”,“把优势建筑在权力上是靠不住的”。他的意思是,要想保持党的执政地位,关键是靠自己路线和政策的正确,从而得到广大人民群众衷心拥护。1978年党的十一届三中全会以来,我们在克服“权力过分集中”的政治体制弊端的问题,已经取得很大成绩和长足进步,促进了民主法制的建设与市场经济的发展,也保证了人民生活水平的提高。党的执政地位,不是削弱了,而是进一步巩固了。其次,我们还必须正确认识分权制衡原理,权力如何配置,没有姓资姓社之别。权力过分集中,权力不受制约,必然腐败,是人性的弱点所致,具有客观规律的性质,具有超越时空的特点。如果说,权利的基础是利益(广义的),那么权力的基础应是权威与支配力。我们不应将利益视为权力的本质属性,那只会导致将权力看作目的本身。就国家权力、政治权力与公民权利、社会权利相对而言,是公民权利(通过选举)产生国家权力与政治权力,而不是相反。权力只是手段,权利才是目的。归根到底,国家的权力与执政党的权力是为保护公民的权利以及社会各种利益群体的利益服务的。因此,权力如何配置,倡导权力不能过分集中,只是一种手段,不同阶级、阶层,不同政党、社会组织,都可以也需要运用它来防止权力异化与腐败,以得到人民的拥护,实现自己的政治目的。

四、要正确认识与对待民主既是手段,也是目的。以前,人们普遍认为,民主只是手段,不是目的。其根据主要是毛泽东同志在《正确处理人民内部矛盾》一文中的一句话:“民主这个东西,有时看来似乎是目的,实际上只是一种手段。马克思主义告诉我们,民主属于上层建筑,属于政治这个范畴。这就是说,归根结蒂,它是为经济基础服务的。”这种理解有它正确的一面,但不全面。民主可以集中多数人的智慧,可以调动与组织多数人的参与,从而可以更好认识与改造世界。在这个意义上,它是一种手段。但它同时又是目的。这有两层含义:首先,民主有一个发展过程,人们需要为更高层次的民主而斗争,这时民主就是目

《邓小平文选》,第1卷,人民出版社1994年版,第10-12页。

的。例如,民主革命时期,中国共产党领导人民为建立一个民主、自由的新中国而斗争。建国后,我们要为建设一个现代民主国家而奋斗,因此中共党章和我国宪法都把建立一个“富强、民主、文明的社会主义现代化国家”作为全国人民的奋斗目标。其次,从终极的意义看,民主也是目的。在现代民主的构成要素中,“人民主权”是根本原则和精髓,公民的民主权利与自由是主要内容和基础。而它们都直接关乎广大公民的基本权益。在人类社会中,每个人的人格与尊严是相同的,都是具有理性的人,他(或她)们理应平等地参与对世界的改造,理应平等地享受人类共同创造的物质的和精神的文明成果,理应成为社会与国家的主人。民主的对应物是专制。前者是文明的,后者是不文明的。因此,民主不仅具有工具性价值,而且更重要的是具有伦理性价值。正确认识这个

问题对人民代表大会制度的进一步健全和完善具有重要的指导意义。如果我们把民主仅仅看作是手段,那么手段是可以不用也可以不用的。过去人们曾经把人民代表大会制度一度视为“摆设”,同这种认识不可能没有关系。同时,我们必须把人民代表大会制度的建设看成是一个过程,它始终存在一个不断改革与完善的问题,因此,就不能认为宪法已经定了的东西,某些被视为“基本”的制度就不能动、不能改。此外,民主的各项基本要素,如民主权利、国家权力的民主配置、民主程序和民主方法,都有其伦理性价值。例如,就立法程序而言,它不仅可以保证其产品——法律法规的质量,而且它也贯穿与体现着广大公民以及各级人民代表的政治权利。因而不能把人民代表大会制度的各种工作程序看作是可有可无的东西。

文章编号:1671-6914(2004)05-0006-(03)

论人大职能的强化与转变

张千帆

(北京大学法学院教授)

到今年,中国人民代表大会(简称“人大”)制度的实施已整整历时半个世纪。1949年的《共同纲领》明确规定,全国人大是国家的最高权力机关。1953-1954年,中国产生了第一批地方人大,并在此基础上确定了出席全国人大的代表名单。1954年召开了第一届全国人大第一次会议,人大制度正式运行。此后,中国虽然先后制定了四部宪法,但人大制度一直保留至今。

全国和地方人大是中国的代议民主机构,肩负着对于法治而言至为关键的立法义务。半个世纪以来,人大制度取得了一定的成就,也暴露出不少问题。一方面,由于绝大多数人大代表是兼职成员,且会期每年只有10天左右,因而代表们难以充分履行其立法义务。另一方面,代表选举机制有待完善。目前,县级和县级以上地方人大由选民直选产生,县级以上地方人大则由下一级人大间接选举产生。(1982年《宪法》第97条)县级以上的地方人大设立常务委员会,由本级人大选举产生。不论是哪一级人大选举,选举

机制都有待进一步完善,以确保人大代表真正代表广大选民的利益。

笔者认为,要适应经济和社会发展,中国人大制度必须进行相应改革,具体表现在两个方面:第一,强化人大的民主代议职能;第二,弱化人大(尤其是人大常委会)目前所履行的司法职能。只有完成必要的职能转变,人大才能成为适应时代需要的有效代议机构。

一、强化代议职能

人大职能的完善对于解决中国现阶段社会问题至关重要。改革开放以来,中国经济获得了巨大发展,同时也积累了一定的社会矛盾。如果全国与地方人大能够及时有效地履行其民主职能,那么许多社会矛盾将通过法治途径迎刃而解。试想如果农民能够

对于基层人大选举所存在的问题,参见蔡定剑主编:《中国选举状况的报告》,法律出版社2002年版。