

## 人代会制度的内在逻辑与外在方位(浦兴祖)

复旦大学国际关系与公共事务学院 浦兴祖

## 广义与狭义：“人民代表大会制度”的概念

谈及“人大制度”，很多人往往会想到人大代表在开会，“握手、拍手、举手”，或者会想到“人大（常委会）”这块牌子、这个机构。在我看来，“人大制度”有广、狭两种涵义。其狭义，仅指关于如何配置如何组织我国整个国家权力的制度。应该说，这是“人大制度”最重要、最首要的涵义。我们的官方文件与许多学者的论著一般都是从这一意义上使用“人大制度”概念的；其广义，则既指“整个国家权力的配置与组织制度”，也指有关“人民代表大会”这一国家机关的一整套制度，比如，人大的选举制度、组织制度、职权制度、运行制度等等。制度是有层次性的。“关于配置与组织整个国家权力的制度”与“关于‘人民代表大会’这一国家机关的制度”，显然分属两个不同的层面，但又紧密相关。这就是说，广义“人大制度”包含着不同层面上的制度。其实，不少研究者在论述人民代表大会制度时，也常常突破“整个国家权力配置与组织”的宏观层面，而论及有关“人民代表大会”的各类具体制度。因此，本人主张，对“人大制度”这一概念可以作上述的广义与狭义两种理解。

今天我主要从狭义上阐释“人大制度”。狭义“人大制度”是一项关乎我国“整个国家权力如何配置如何组织”的根本政治制度，也即我国的“国家政权组织形式”。世界上的任何事物都是内容与形式的统一体。国家也不例外。马克思主义认为，国家的“内容”——亦即国家的阶级性质，——是指由哪个阶级、哪些人掌握着国家政权。在政治学上，也被称作为“国体”。人类历史上出现过多种国体，即：奴隶主阶级专政的国体、封建主阶级专政的国体、资产阶级专政的国体以及无产阶级专政（或人民民主专政）的国体。

任何“内容”都是通过某种“形式”表现出来的。掌握政权的阶级无不需要将国家政权配置、组织成一定的形式，这样才能有效地得以行使，这就是“国家政权组织形式”，政治学上也称“政体”。人类历史上曾经出现过纷繁复杂的多种政体。

国体与政体紧密相联，互为表里。前者决定后者，后者体现前者。由于国体与政体规定了一个国家的政权归属与政权组织形式，而国家政权是“政治中最根本的东西”（列宁语），因此，规定国家政权的国体与政体，自然就成为一个国家的“根本”政治制度。从这个意义上讲，任何国家都有自己的根本政治制度。人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，则是我国的根本政治制度。1997年召开的中共十五大第一次在党的政治报告中把两者合称为“根本政治制度”。这是有意义的。

## 人大制度的内在逻辑：双重“委托”——双重“监督”

我国人大制度的政体有着严密的逻辑性与明显的合理性。

人大制度的逻辑起点就是“人民民主专政”，就是“一切权力属于人民”。既然“一切权力属于人民”，那末，人民就是一切权力（包括国家权力）的主人、所有者；那末，只有人民才有权行使国家权力。但是，现代国家，尤其中国这样的“超大社会”，已经不是古雅典城邦那样的“小国寡民”（更何况也不再存在奴隶制），因此，不可能通过“直接民主”，由全体人民（公民）亲自来行使国家权力；这样，人民就需要由少数人作为他们的代表，组成代表大会，代表人民行使国家权力。这就叫做“间接民主”、“代议民主”。

代表从何而来？人民的代表只能由人民普选产生。没有普选就没有人民代表。人民通过普选，不仅仅是选出一些代表，同时还意味着将原本属于人民的国家权力委托到了代表手中。正因为代表从人民那里获得了国家权力的委托，因此，只有他们才可以组成人民代表大会，理直气壮地代表人民直接行使国家权力。从这一意义上讲，

普选就是人民进行权力委托的行为。除了人民代表大会，其他任何组织与个人，因为没有从人民普选行为中获得国家权力的委托，因此就不能直接行使国家权力。民主政治必须强调“权源”——权力的“根源”（人民）、权力的“来源”（人民委托）。

应当注意到，按照人大制度，人民通过普选委托到全体代表手中的不是“一部分”国家权力，而是“全部”国家权力，即“整体”意义上的国家权力。正因为如此，全体代表所组成的人民代表大会就是代表人民掌握全部国家权力的“国家权力机关”，而不仅仅是掌握一部分国家权力（立法权）的“国家立法机关”。

从工作效率与监督效果等因素出发，掌握全部国家权力的人民代表大会并不亲自行使全部国家权力。它只亲自行使国家权力中的立法权、（重大事项）决定权、（组织与罢免其他国家机关成员的）任免权以及（对其他国家机关的）监督权，而将国家权力中的行政权、审判权、法律监督权等分别委托到由它组织产生的政府、法院、检察院（“一府两院”）等其他国家机关。正因为“一府两院”分别从人民代表大会那里获得了一部分国家权力的委托，因此，它们就分别成为“国家行政机关”、“国家审判机关”与“国家法律监督机关”。也正因为如此，它们就可以理直气壮地代表人民行使各自掌握的那一部分国家权力。

这里，很容易看到，人民对全体代表及其所组成的大会进行权力委托，人民代表大会对“一府两院”等其他国家机关进行权力委托——人大制度蕴含着双重的权力委托。

必须强调，是权力的“委托”，而不是权力的“交出”、权力的“丧失”。18世纪法国激进的民主主义思想家卢梭之所以竭力反对代议民主，就在于他认为人民选出代表后就等于交出了权力、丧失了权力。其名著《社会契约论》中有一段很有意思的话：“英国人民自以为是自由的；他们是大错特错了。他们只有在选举国会议员的期间，才是自由的；议员一旦选出之后，他们就是奴隶，他们就等于零了。”不言而喻，如果人民的选举真的意味着交出权力、丧失权力，那末，民主就中断了，选出代表后的人民就不再是权力的主人，而只能是“奴隶”，只能“等于零”了。卢梭的忧虑至少可以提醒我们：必须明确，人民进行选举，不是权力的“交出”与“丧失”，而是权力的“委托”！

委托，意味着人民始终是国家权力的主人、所有者。严格地讲，人民经过选举，委托出去的只是国家权力的“使用权”，而不是国家权力的“所有权”。所有权始终保留在人民手中。这是彻底的人民民主、可持续的人民民主。

委托，有其明确的目的，那便是让国家权力得到有效的行使，从而最大限度地为人民谋利。为此，人民应当经常以国家权力的主人、所有者的身份，监督自己选出的代表，密切关注他们是否正确行使着人民的权力。如果发现代表违背人民委托权力的目的，没有能够代表人民用好权甚至滥用了人民的权力，人民就应当及时收回所委托出去的权力。这就是“罢免”或“撤换”代表。权力具有腐蚀性。即使对于全部代表，人民也不能过分长久地将权力委托在他们手中。相反，应当定期收回对全部代表的权力委托，然后重新选举代表，进行权力的再委托。这就是“换届选举”。同样，人民代表大会作为国家权力机关，对于由它产生并委托权力的其他国家机关及其成员，也必须进行监督，并有权罢免与换届。——人大制度蕴含着双重的权力监督。

总之，人民对自己选出的代表（大会）委托权力并进行监督，人民代表大会对自己产生的其他国家机关委托权力并进行监督。这样，人民在最终意义上监督与控制着自己委托出去的全部国家权力。而人民代表大会与其他国家机关通过行使相应的国家权力，对整个社会进行管理，从而最大限度地造福人民，实现人民委托权力的目的。简言之，双重“委托”——双重“监督”——管理社会——造福人民。或者说，国家权力从“人民委托”的起点到“造福人民”的终点，起点与终点相重合。——这就是人民代表大会制度的内在逻辑。这种严密的内在逻辑性，蕴含着这一制度的合理性。

人大制度的外在方位：中国的社会主义的代议民主共和制

在分析了“内在逻辑”后，我们再从更为宽广的背景下来认识一下人大制度的“外在方位”——在世界各种政体分类图中的位置。

世界历史上林林总总的政体，概括起来，可分为两大类：君主制与共和制。前者是国家权力（至少在名义上）集中于君主（国王、皇帝等）一人之手，后者是国家权力由少数人或（至少在名义上的）多数人掌握。

君主制又分为两种：君主专制制与君主立宪制。前者君主权力不受任何限制，后者君主权力受到不同程度的限制。

君主立宪制还可分为两种：二元制的君主立宪制与议会制的君主立宪制。前者由宪法与议会对君主权力构成一定的限制，但君主仍有较大的实力。议会与君主形成二元权力中心。后者由宪法与议会对君主权力构成极大的限制，君主只有在名义上掌握或代表国家权力，实际上几无实权而成为“虚君”，惟有议会才是权力中心。

君主专制制以古代的中国等国家为典型，在现代世界上已经不复存在。二元制的君主立宪制现今也很少见（二战前的日本即是）。议会制的君主立宪制有一些，例如，英国以及二战后的日本。

共和制也分为两种：贵族共和制与民主共和制。分别由少数人与（至少在名义上的）多数人掌握国家权力。前者的典型在古代罗马。现代世界上几无贵族共和制。

民主共和制按多数人直接还是间接掌握国家权力，可分为直接民主共和制与代议（亦称间接）民主共和制。直接民主共和制在古希腊雅典有过（雅典不仅是古代奥林匹克的发源地，也是古代直接民主共和制发祥地），当然，那只是奴隶主与自由民内部的多数，绝无奴隶们的份。现代世界的民主共和制都是代议（间接）的。代议民主共和制可分为资本主义国家的与社会主义国家的两种。

资本主义国家的代议民主共和制又有多种具体表现形式：总统制（如美国）、半总统制（如法国）、议会制（如德国）、委员会制（如瑞士）等。

社会主义国家的代议民主共和制的具体表现形式也有多种：苏维埃（前苏联）、代表团制（前南斯拉夫）、人民会议制（朝鲜）、人民代表大会制度（中国）等。

由上可见，人大制度在世界各种政体中的方位：它属于共和制，而非君主制；它属于民主共和制，而非贵族共和制；它属于代议民主共和制，而非直接民主共和制；它属于社会主义国家的代议民主共和制，而非资本主义国家的代议民主共和制；它是中国的社会主义国家的代议民主共和制政体，而非其他社会主义的代议民主共和制政体。从“外在方位”的视角看人大制度，可将其概括为一句话：中国的社会主义的代议民主共和制政体。

### 人大制度与“分权制衡”制度的区别

人大制度属于代议民主共和制。在这一层面上我们可以说，它与某些资本主义国家（如美国）的代议民主共和制属于同一类政体，具有某些共同的特征。以往，我们只强调与资本主义国家政治制度相异的一面，很少讲相同的一面。现在西方的某些人也总把人民代表大会制度等视为与他们的政治制度完全不同的“另类”、“异物”。其实，这有悖于客观事实。理性地说，代议民主共和制是现代政治文明的一大成果，反映了人类在公权领域的某些共同需要、共同智慧、共同创造。作为一种政体（而非国体），一种国家形式（而非国家实质），它具有明显的普适性。资本主义国家可以采用，社会主义国家也可以采用。当然，资本主义国家先采用，社会主义国家后采用，后者对于前者是一种历史的继承。

人大制度属于社会主义国家的代议民主共和制。在这一层面上应当看到，它与资本主义国家的代议民主共和制有着某些重要的区别。比如，各自所反映的经济基础、国体不同。这是众所周知的。我们要着重分析的是，它们不同的权力配置的原则。资本主义国家的代议民主共和制遵循“三权分立”原则来配置国家权力，而人民代表大会制度配置国家权力的原则是“议行合一”。

所谓“议行合一”原则，是马克思在总结巴黎公社经验时提出的。他说，公社“不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。”这就是说，作为无产阶级政权的公社，不应当像资本主义国家那样实行三权分立互相制衡，不应当让人民代表机关仅仅成为立法机关，而应当由人民选举并监督的代表机关，把“立法”（议）与“行政”（行）等全部国家权力统一掌管起来。那末，就能保证全部国家权力都在人民的监控之下。

资本主义国家的代议民主共和制，最典型的当数美国。现将“议行合一”的人大制度与“三权分立”的美国代议民主共和制（总统制）作一番比较。

首先，就“权源”而言，美国的国会与总统分别由选民以两种并行的选举而产生，分别以“人民”为权源，从而分别只掌管立法权与行政权（分权）。我国是人民选出人大，人大产生政府，人大权源在人民，政府的直接权源在人大（尽管政府的权源归根结蒂也在人民）。人大统一掌管全部国家权力（议行合一），不仅是立法机关，而且是国家权力机关，政府只能行使人大所委托的国家行政权，因此，只是国家行政机关。

第二，就“地位”而言，美国的总统（行政权）既然与国会（立法权）一样并行地产生于选民的选举，既然不是从国会获得权力委托，自然可以与国会地位相当，平起平坐，谁也不对谁负责。（美国不存在立法机关与行政机关之间孰高孰低的问题。要说“最高”，国会、总统、联邦法院都是“最高”，分别是立法、行政、司法方面的“最高”。）我国的政府由人大产生，政府的权力来自人大，因此，人大的地位高于政府，政府只是人大的执行机关，对人大负责，那是顺理成章的。

第三，就“制约”而言，美国的国会与总统既然各有“人民”的权力委托，既然平起平坐，那么，你可以制约我，我也可以制约你，构成“互相制约”。按照他们的理论，“互相制约”可以达到权力之间的平衡，即“制衡”。在我国，既然政府权力来自人大，人大的地位高于政府，那么，政府就应当接受人大监督，而不能反过来监督人大。监督也是一种制约。我们是“议行合一，单向制约”，而不是美国那样“三权分立，互相制衡”。

以往国内外都有一些人搞不懂一个问题：中国的人大制度也有立法、行政、司法三种权力、三种机关，与美国三权分立到底有什么区别呢？我们说，就制度本身对国家权力的配置而言，上面三点（权源 - 地位 - 制约）就是主要区别。——当然，这里并没有涉及制度所反映的经济基础与国体。

## 人大制度的“中国特色”

人大制度在经济基础、国体以及权力配置原则诸方面与资本主义国家代议民主共和制的不同之处，在很大程度上恰恰又是社会主义国家代议民主共和制所共有的。人大制度当然具有社会主义国家代议民主共和制的共同特征。但是，作为“中国的”社会主义代议民主共和制，由于国情所致，又不可避免地带有某些中国特色。所谓“中国特色”，是较之其他社会主义（无产阶级专政）国家代议民主共和制而言的，是人大制度所呈现的特有之点。人大制度的“中国特色”主要有哪些？最主要有以下两个方面：

### 一、具有更加广泛的民主性

社会主义国家的代议民主共和制均具有广泛的民主性。但是，人大制度的民主性“更加”广泛。这可以与列宁斯大林时代的苏联（苏维埃）作一比较。“苏维埃制度”就是工农兵代表大会制度，只有工农两个阶级享有政治权利。而人大制度是全体“人民”享有政治权利。关键是我们所讲的“人民”，在建国之初，除了工、农以外还有城市小资产阶级与民族资产阶级（国旗“四颗星”），这较之仅含工农兵的苏维埃制度来，显然具有更加广泛的民主性。现在，我们的“人民”则是指社会主义的劳动者、社会主义的建设者、拥护社会主义的爱国者与拥护祖国统一的爱国者，显然更加广泛了。

### 二、发展了“议行合一”的原则

如前所述，由人民选举并监督的人民代表大会统一掌管“议”与“行”等全部国家权力——这意味着坚持“议行合一”的原则。但是，我们并没有固守巴黎公社“议行合一”的具体模式。巴黎公社时，由巴黎全市各个选区直接选出的86名委员组成公社委员会，下面又设立相当于政府各部的10个（小）委员会。公社委员既行使立法权与决策权，又分头兼任各（小）委员会的负责人直接行使行政权。这是典型的“议行合一”——合于一个机构、一套人马。后来，苏维埃贯彻这一原则时已经开始有所变化，另设了一个人民委员会具体行使行政权。我国人民代表大会制度在坚持“议行合一”原则的同时，也专设“一府两院”。人大与“一府两院”各有具体的职权，在实际运作中各有相对的独立性。这表明对巴黎公社“议行合一”原则的发展。而依照现行宪法规定，人大常委会组成人员不得担任国家行政、审判、检察机关的职务，即不同国家机关的人员有所区分（一定程度上的不兼职）。这对于苏维埃贯彻的“议行合一”原则也有新发展。有人正是依据这些“新发展”，认为我国抛弃了公社的“议行合一”原则。本人认为，应当分清“发展”与“抛弃”的两个不同概念。

人民代表大会制度的中国特色，还有如：选举制度方面的某些灵活变通方式，人大与多党合作、政治协商相结合等。

鉴于上述一系列分析，我想更可以理解“中国的社会主义代议民主共和制政体”这一命题了。我不认为“代议民主共和制”作为一种政体形式，有什么“姓社姓资”的属性，而是说，与社会主义经济基础相结合的代议民主共和制政体。至于“中国的”，实际涵义是“中国特色的”。

## 人民代表大会制度的历史回顾与前景展望

中国共产党带领人民选择人民代表大会制度，是遵循着如下的历史逻辑的：否定君主专制制，走向民主共和制；不搞西方式的民主共和制，走向苏俄式的民主共和制；不照搬苏维埃模式，走向中国特色的社会主义代议民主共和制。当然，这是长话短说。展开来讲，可以长篇大论。半个世纪以来，这一制度经历了“曲折发展” - “严重挫折”——“恢复健全”的三大阶段。

在第三阶段，即改革开放以来的20多年中，人大制度无论在“理论认知”方面，还是在“制度建设”与“实际运行”方面，都取得了喜人的进步。本人是这一制度的研究者，也是这一制度发展变迁的见证人之一。当然，我认为，较之理论设计、制度安排、宪法规定，较之建设社会主义政治文明，发展社会主义民主政治的目标，还有不小的距离。“距离”就是进一步发展的“空间”。

人大制度肯定还要进一步向前发展。——这不是个人主观臆断，而是基于对一系列客观动因的分析后作出的判断。这些客观动因主要是：

第一，顺应民主潮流之必需。人类政治文明发展到现代，民主政治成为其主要特征。诚然，民主不一定是最好的政治形式，但至少是迄今为止人类所能创造的最好的政治形式。民主发端于西方，但时至今日早已成为世界潮流。这是“世情”。当然可以认为，世界民主潮流包含两股“分潮流”，一为西方民主，二为东方民主。我们可以不搞“西方”，但我们不能不搞“民主”；我们必须更好地发展我们自己的、具有中国特色的社会主义民主。为此，就必须进一步发展我们的“人大民主”，发展我们的人大制度。在此过程中，也不排除借鉴与吸取西方民主中可为我所用的成分。

第二，树立科学发展观之必需。我们所追求的“小康”与“现代化”都是全面的概念，都是指整个社会经济、政治、文化等的全面发展，归根到底，又是为了人的全面发展。无论是社会的还是人的全面发展，都包含着政治方面的发展。“发展是硬道理”。——“经济发展是硬道理”，“政治发展也是硬道理”，这里理所当然地包含着社会主义民主政治的发展，包含着具有“根本”意义的人大制度的发展。

第三，扩大有序参与之必需。日趋完善的社会主义市场经济，不可避免地推动着利益的分化与清晰化。不同主体（群体）出于对自身利益的关注、追求与维护，愈发需要进行利益表达——政治参与。如今，人民群众除了物质、文化两种需要在日益增长外，“第三种需要”即政治（参与）需要也在日益增长。如果我们的民主制度不健全，那么，政治（参与）需要很有可能在体制外泛滥、冲撞，甚或陷入“享廷顿公式”：社会不稳定 = 政治参与：政治制度化，从而阻断中国现代化的进程，损害人民群众的根本利益。为此，必须发展社会主义民主，“扩大公民有序（！）的政治参与”。其中，很重要的任务就是发展人民代表大会制度。应当看到，人民的政治参与需要是民主发展的最根本的动力。从这一意义上说，人大制度正处在最好的发展阶段。

第四，适应权威转型之必需。新中国是“枪杆子里面出政权”的。长期艰苦卓绝的战争年代造就了少数极具传奇色彩的超凡人物。他们很自然地成为后来的开国元勋、“政治强人”，其个人魅力、个人威望往往胜于制度的功能。其效应，有时是正面的，有时是负面的。按照马克斯·韦伯的观点，“革命后社会”常常会出现这类“魅力型”权威的现象。但当常态社会发展到一定时期后，后起的政治权威一般不会再将控制、整合、引领社会的希望系于个人的魅力与威望之上，而会更加重视制度的因素。这就意味着政治权威从“魅力型”转向“法理型”。我国正处在这样的转型过程中。民主、法治、宪法、制度的功能必然日趋提升。人大制度的进一步发展就成了题中应有之义。

来源：华东司法研究网

阅读：578 次

日期：2005-4-20

>> 相关文章

没有相关文章。

发表评论



点 评:  字数0

用户名:  密码:

- 尊重网上道德，遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事法律责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款