

论我国人民代表大会制度的优越性

尹 双 平

中华人民共和国宪法第二条规定：“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。”这个规定表明，人民代表大会制度是我国人民民主专政的组织形式，是人民行使国家权力、管理国家事务的基本政治制度。然而，近几年来，一些顽固坚持搞资产阶级自由化的人，极力美化资产阶级的政治制度，认为我国的人民代表大会制度不如资产阶级的“三权分立”制度优越，主张用资产阶级的议会制度取代人民代表大会制度。为了澄清在这个问题上的大是大非，有必要对人民代表大会制度的基本问题加以论述。

一、人民代表大会制度是我国政权建设历史经验的总结

马克思主义认为，一个国家采用什么样的政权组织形式决不是随心所欲的，它是在各国革命斗争中产生和发展起来的，是各国革命斗争经验的总结。

资产阶级议会首先产生于英国，它是由封建国家的等级会议在资产阶级革命过程中演变而来的。英国的等级会议始于十三世纪，由僧侣、贵族和平民组成。在封建社会末期，由于资本主义的发展，一部分封建贵族逐渐资产阶级化，这样就在等级会议内部形成以大贵族、大僧侣为一方，以市民和资产阶级化的贵族为一方的两种势力。前者发展成为后来的贵族院，后者发展成为后来的平民院。在十四世纪时英国形成两院制议会，但这还不是资产阶级议会。随着资本主义经济的发展，资产阶级同封建国王的矛盾日益尖锐。资产阶级利用自己的资本不断扩大在议会中的势力，并号召工农大众向封建王权作斗争，终于取得了1688年“光荣革命”的胜利，资产阶级议会正式确立。继英国之后，其他各国的资产阶级革命也相继发生并取得胜利，议会制度也随之在这些国家确立，成为资产阶级国家所普遍采用的政权组织形式。

社会主义国家的政权组织形式是在无产阶级革命斗争中产生和发展起来的。1871年巴黎工人武装起义取得胜利，建立了工人自己的政权，产生了巴黎公社式的政权组织形式。1917年的俄国无产阶级革命的胜利，创立了工农代表苏维埃的政权组织形式。二次大战后，在欧洲和亚洲相继产生的人民民主专政国家也都在本国革命斗争中创立了适合自己政权的组织形式。同样，我国采用人民代表大会制度作为基本政治制度也决不是偶然的。它是在我国人民长期革命斗争中产生和发展起来的，是中国共产党根据马克思主义的基本原理在总结我国长期政权建设经验的基础上逐步完善起来的。

1927年大革命失败后，毛泽东在井冈山开辟了第一个革命根据地，建立了革命政权。后来，党又在其他地方陆续建立了十几个革命根据地，在那里建立了工农民主政权，并于1931年11月7日在江西瑞金召开了中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会，宣布了中华苏维埃共和国的成立，通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。大纲规定中华苏维埃共和国是工人和农民的民主专政国家，其最高权力机关为全国工农兵苏维埃代表大会和由它选出的全国苏维埃临时中央执行委员会。在中央执行委员会下组织人民委员会，处理日常政务。工农兵苏维埃代表大会制度充分保证工农兵当家做主，为后来的人民代表大会制度奠定了基础。以后在抗日战争时期创立的按照“三三制”原则组成的各级参议会和在解放战争时期创立的人民代表会议，也为人民代表大会制度提供了宝贵经验。

新中国成立后，确定了人民代表大会制度作为国家的基本政治制度。新中国成立初期，起临时宪法作用的《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。1954年9月第一届全国人民代表大会的召开，标志着我国人民代表大会制度进入了一个新的发展阶段。这次代表大会通过的新中国的第一部宪法，确认了人民代表大会制度是我国的基本政治制度，是人民民主专政政权的组织形式。

现行宪法总结新中国成立以来政权建设的经验，对人民代表大会制度进行了一些改进。这主要是：第一，加强了全国人民代表大会的建设。扩大了全国人大常委会的立法权并设立各专门委员会和委员长会议。过去，国家立法权专属全国人大。现行宪法把原来属于全国人大的部分立法权交由它的常委会行使；在全国人大及其常委会下，设立若干专门委员会，研究、审议和拟定有关议案；由委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理全国人大常委会的重要日常工作等。第二，加强地方人民代表大会的建设。县和县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，把直接选举人民代表大会代表的范围扩大到县一级；省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；扩大了民族区域自治地方自治机关的自治权；实行政社分开，恢复了乡政权等。第三，加强了其他国家机关的建设。如恢复了国家主席制度；国家行政机关实行行政首长负责制；设立国家中央军事委员会，领导全国武装力量；国务院和地方各级人民政府设立审计机关，依法独立行使审计监督权；规定国家主席、副主席，全国人大常委会委员长、副委员长，国务院总理、副总理、国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长等连续任职不得超过两届，取消了实际存在的领导职务终身制。这些规定使人民代表大会制度的建设进入了一个新的历史时期。

历史证明，资产阶级议会制度是在资产阶级革命和资本主义发展中产生和发展起来的，是为实现资产阶级的统治和资本主义的发展服务的。我国的人民代表大会制度是在我国革命斗争和社会主义建设中产生和发展起来的，是为实现人民民主专政和社会主义建设服务的。两者在实质上有根本区别，是决不能相互替代的。

二、人民代表大会制度是最适合我国情况的政权组织形式

我国长期革命和建设的经验表明，人民代表大会制度是符合我国国情，适应人民民主专政和社会主义现代化建设需要的政权组织形式，是我国最适宜的政治制度，与资产阶级议会制度相比有自己的特点和巨大优越性。

首先，我国的人民代表大会制度是同我国的国家本质最相适应的制度。按照马克思主义

的基本原理，国家的政权组织形式必须与国家的阶级本质相适应，即政体必须适应国体。任何国家的统治阶级在取得政权之后，为了实现自己的统治，必须采取与其国家性质相适应的政权组织形式。资产阶级在取得政权建立国家之后，采用了与资产阶级专政相适应的议会制度。无产阶级在取得政权建立了自己的国家之后，也要采用与无产阶级专政相适应的组织形式。我国的人民代表大会制度最能直接地、全面地反映我国的阶级本质，表现各阶级、各阶层在国家中的地位。

我国宪法明确规定：“中华人民共和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。”又规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。这就是说，在我国，工人阶级领导下的全国各民族人民是国家的主人，享有管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权利，只对极少数敌对分子实行专政，剥夺他们的政治权利。我们的人民代表大会制度充分体现了这个本质，表明了各阶级、各阶层在国家生活中的地位。我国宪法和选举法都规定，除依法剥夺政治权利的极少数人之外，凡是年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。这就保证了我国绝大多数人的主人翁地位。选举法还规定，人民代表大会代表候选人除由选民联合提名外，中国共产党、各民主党派、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人。这就保证了人民代表的广泛性，使社会各方面的代表人物进入人民代表大会参政、议政。各级人民代表大会代表的构成充分证明了这一点。如第七届全国人民代表大会共有代表2970人，其中工农代表684人，占23%；知识分子代表697人，占23.4%；干部代表733人，占24.7%；军队代表267人，占9%；民主党派和无党派爱国人士代表540人，占18.2%；华侨代表49人，占1.6%；少数民族代表占15%；妇女代表634人，占21.3%；非共产党员代表984人，占33.2%。这个统计表明，工人、农民和知识分子的代表在最高国家权力机关中占将近半数，充分体现了工人、农民、知识分子是我国社会主义现代化建设的基本依靠力量。非共产党员代表在代表总数中占相当比重，体现了共产党和广大人民群众之间的紧密团结。其他各方面都有适当代表，反映了劳动者和爱国者之间的巩固联盟。

其次，人民代表大会制度是最便于人民行使国家权力的制度。宪法第三条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”。这就是说，民主集中制是包括人民代表大会在内的所有国家机关组织与活动的基本原则。人民代表大会制度实行民主集中制原则，最便利人民行使国家权力。第一，我国各级人民代表大会都是由人民选举产生的。人民通过选举，选出人民代表，组成各级人民代表大会，直接参与国家管理活动。各级人民代表大会向人民负责，受人民监督，人民有权监督各级人民代表大会的工作，有权依法撤换不称职的代表。第二，由人民选举的代表组成各级人民代表大会代表人民统一行使国家权力。首先，人民代表大会根据人民的意志和利益讨论决定国家重大事情。全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使国家立法权，修改宪法、制定法律；组织其他最高国家机关；讨论决定全国重大事项等。地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关，在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会的决议的遵守和执行；讨论决定本行政区域内的重大问题；组织本行政区域内的其他国家机关；省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；省、自治区的人民政府所在地的市和

经国务院批准的较大的市的人民代表大会，根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行，并由省、自治区人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。其次，全国和地方各级人民代表大会，为了贯彻实施自己制定的法律、法规和作出的决议，组织全国和地方各级国家行政机关、审判机关、检察机关等。这些机关要分别对全国人民代表大会和地方各级人民代表大会负责，并受其监督。再其次，人民代表大会制度便于实现中央统一领导和充分发挥地方积极性。人民代表大会制度的民主集中制原则的一个重要内容就是下级服从上级，地方服从中央，下级人民代表大会的活动要以上级人民代表大会的决议为依据。地方人民代表大会决定地方上重大事情，但不能违背中央的法律和政策。同时，民主集中制的原则还要求，为了保证中央的统一领导，保证人民的统一行使权力，还必须充分发挥地方的积极性和首创精神。中央对地方的领导必须照顾到地方的具体情况。不问地方的实际，忽视地方的积极性，中央的统一领导也不可能完全实现。列宁说：“真正民主意义上的集中制的前提是历史上第一次造成的这样一种可能性，就是不仅使地方的特点，而且使地方的首创性，主动精神和各种各样达到总目标的道路，方式和方法，都能充分顺利地发展”。^①总之，只有坚持中央的统一领导，地方的积极性才能更有效地发挥。同时，也只有充分发挥地方的积极性，中央的法律和政策才能真正得到遵守和贯彻。

上述充分表明，我国的人民代表大会制度同资产阶级议会制度有着本质区别。资产阶级的议会制度是与资产阶级专政的国家本质相适应的，是保护少数资产阶级利益的政治制度。我国的人民代表大会制度是与我国社会主义国家本质相适应的，是工人阶级领导的绝大多数人民群众行使国家权力、当家做主的制度。

三、中国不能走“三权分立”的道路

一个国家实行什么样的政治制度，绝不是可以随心所欲的。它同这个国家的政权性质、社会经济基础以及建立这种政治制度所依托的历史环境（或者历史背景）是分不开的。我国人民选举了人民代表大会制度，摒弃了“三权分立”制度，最根本的原因在于我国没有实行“三权分立”政治制度的社会基础。新中国建立以来，经过四十年的实践，人民代表大会制度尽管还需要不断地改革和完善，但我们绝不能走回头路，绝不能照搬资产阶级共和国的政治制度。只有人民代表大会制度，才最适合我国的国情。我们这样说的根据是：

第一，从我国的政权性质来看。我国是一个人民民主专政的社会主义国家。这一政权性质的标志可以概括为三个方面：一、我国是以工人阶级（经过共产党）来领导的；二、它是工农联盟为基础的；三、这一政权是对大多数人民实行民主，对极少数敌人实行专政的。这样性质的政权为什么不能实行“三权分立”的制度呢？马克思主义的基本理论认为，国家是阶级矛盾和阶级斗争的产物，是在相互对立的阶级之间，为了维持一种秩序，使人类社会不会在阶级冲突中自行毁灭，而通过暴力手段，强迫一部分人服从另一部分人的政治统治。因此，国家不可能是“全社会”的，也不可能是各个阶级共同占有的，它只能是特定阶级的，是由某个阶级统一行使权力的机构。“三权分立”的基本理论是把国家政权看作是超阶级的、全社会共同占有的公共权力。为了使权力相互分立，而把国家权力分成立法、司法、行政三个独立的体

^① 《列宁全集》第27卷，第190页。

系。这是一种掩饰国家权力的阶级本质的办法，其根本目的在于维护少数剥削阶级对大多数人民的专政。这对社会主义国家来说，完全没有必要。社会主义公开宣布国家的阶级内容，其目的是为了揭露剥削阶级国家的本质，同时更重要的也还在于基于这样的信念，社会主义国家实行的是绝大多数人民对占人口极少数的剥削阶级或敌对分子的统治，它必然会赢得大多数人民的拥护，用不着“三权分立”那一套虚假的制度去愚弄和欺骗人民。因此不能采用三权分立制度是由我国的阶级性质所决定的。

第二，从我国的经济基础来看。资产阶级共和国实行的“三权分立”制度是在资本主义私有制基础之上产生的。资本主义实行自由市场和自由竞争的经济制度，资本家在经济上有了自由竞争的权利，也必然要求在政治上争夺权力的自由。但是，在资本主义私有制度下，由于政治、经济利益的对立和差异，必然要形成形形色色的利益集团以及代表这些利益集团的政治派别和政党，他们之间为了各自的私利势必要勾心斗角、互相攻讦和争斗不休。

“三权分立”的制度就是适应这种经济基础的需要，在立法、司法、行政三项国家权力之间，实行“制约”和“平衡”，实际上是为了适应在资本主义的社会条件下，不同的利益集团、不同的政治派别、不同的党派之间进行政治斗争的需要，在维护资产阶级专政的大前提下，实现不同政治力量之间权力分配的一种形式。

我国是一个以社会主义公有制为主体的国家，在分配制度上实行“各尽所能，按劳分配”的原则，这就决定了我国的经济基础是社会主义的经济基础。社会主义公有制经济决定了我国全体人民有着共同经济利益，并且必然要求建立一种统一行使国家权力，以维护这种共同利益的政治制度。人民代表大会制度就是根据我国经济基础的需要和社会实际情况，所建立的最适合我国国情的一种政治制度。

第三，从我国人民代表大会制度建立的历史背景来看。我国人民代表大会制度的诞生，有三个重要的历史背景。一个背景就是国际无产阶级革命的历史。1871年巴黎公社首建革命政权，1917年俄国进行十月革命，第二次世界大战后，亚洲及东欧各人民民主国家政权普遍建立。这些政权都采取了严厉批判资产阶级“三权分立”的立场，建立了以“议行合一”为指导原则的政治制度。我国政权建立的时候，不可能采取与其他人民民主国家相反的办法，而是采取了他们的共同政治形式，即“议行合一”的制度。中华人民共和国初期的中央人民政府，1954年宪法规定的地方各级人民委员会，都在不同程度上实行了“议行合一”的原则。

我国人民代表大会制度建立的另一个历史背景是中国资产阶级革命的历史。1911年辛亥革命前后，以孙中山为代表的资产阶级革命派，在建立一个什么样的国家制度上，进行了认真的探索。孙中山在欧美各国曾经进行了广泛的考察，他认为，成文宪法是美国的最好，不成文宪法是英国的最好，但他同时提出，英国宪法不能学，美国宪法是不必学的，因为这些宪法所规定的制度，对中国来说，都不是什么“长治久安”之计。孙中山根据中国的实际情况，创立了“五权宪法”的政治学说，这是另一种形式对“三权分立”制度的否定。这段历史说明，“三权分立”制度，对中国民族资产阶级来说也是不能照搬的。

我国人民代表大会制度建立的第三个背景就是在中国共产党领导下的新民主主义革命的历史。在这段历史时期内，各个革命根据地建立了一系列地方政权，其组织形式大都采用“议行合一”的制度，在这个基础上逐步发展成为我国的人民代表大会制度。从我国政治制度产生的历史背景来看，我国只能采取人民代表大会制度，必须否定资产阶级的“三权分

立”制度，可以说是一种历史发展规律的反映。

四、坚持四项基本原则是改革和完善我国人民代表大会制度的政治基础

四项基本原则是指导我国全部政治生活的基本准则，也是指导我国国家机器正常运行的基本原则。人民代表大会制度比起“三权分立”的政治制度，更适合我国的国情，具有无可比拟的优越性。然而，作为社会主义的政治制度，我国的人民代表大会制度是不是就已经是尽善尽美，不需要改革和进一步完善了呢？当然不是。因为我国的人民代表大会制度本身从建立到完善是一个逐步发展的过程；同时社会主义社会的政治、经济条件也处在一个不断发展的过程中，作为政治制度，其不适应这种发展的部分，也必须不断加以改进和完善。

我国人民代表大会制度怎样改革和完善呢？一些长期坚持搞资产阶级自由化主张的人提出，中国应当实行西方资产阶级共和国的议会民主制，否定四项基本原则。这种主张同我国人民改革和完善人民代表大会制度，加强社会主义民主的要求是完全对立的。我们改革和完善人民代表大会制度，是为了更好地加强党的领导，走社会主义道路，坚持人民民主专政和马克思列宁主义的指导，而绝不是相反。可以说，坚持四项基本原则，是改革和完善我国人民代表大会制度的政治基础。下面我们将分别论述这个问题。

（一）改革和完善我国人民代表大会制度必须坚持中国共产党的领导。我国人民从自身的经历中清楚地体验到，党的领导是我国政治生活的首要原则，是我国革命和建设取得胜利的根本保障。坚持党的领导，就是要坚持党在政治上、思想上、组织上的领导地位，这一点丝毫也不能动摇。当然，长期的实践也证明，坚持党的领导绝不是搞党政不分，以党代政，由党直接向政权机构发号施令。根据我国近四十年政权建设的经验，根据我们党十一届三中全会对政治体制改革所作的设想，党的领导主要体现在制定政策、管理干部以及进行政治思想工作等方面。党根据我国的实际情况及全国人民的意志和利益制定出政策，人民代表大会根据党的政策和社会主义法制要求，制定出有普遍约束力的法律，用以管理整个国家和社会的各方面活动，这就使党的领导变成了现实。当然，由于长期以来“左”的指导思想的干扰，我国的党政关系至今仍未完全如人意，逐步理顺这个关系，仍然是我国政治体制改革所面临的重大课题。在这个问题上，一些长期坚持搞资产阶级自由化的人，把人民代表大会制度同党的领导对立起来，提出建立“反对党”实行“多元化”即多党制的政治体制，照搬资产阶级“三权分立”那一套，一个党在台上，一个党在台下，轮流执政，用以摆脱共产党的领导。这里，可以看出，虽然他们口头上有时也说要改革或完善人民代表大会制度，但是实际上是想利用这种改革来否定党对国家的领导，这也就彻底破坏了人民代表大会制度。

（二）改善和完善我国人民代表大会制度必须坚持走社会主义道路。社会主义制度是我国人民经过百余年的艰苦斗争和流血牺牲才建立起来的，它是唯一使中国走向繁荣富强的正确道路。社会主义道路之所以正确就是因为它消灭了中国人民贫困和落后的根源——私有制及人剥削人的制度，建立了社会主义公有制和人人平等的社会关系。社会主义要达到一种完善的程度必须要经过一个较长历史时期。但是，资产阶级自由化的鼓吹者们，以社会主义制度不十分完善为口实，公开否定社会主义制度本身，说什么社会主义的尝试及其失败是二十世纪人类的两大遗产之一，他们在“全面修改”1982年宪法的口号下，提出中国宪法应确立“私有财产神圣不可侵犯”的原则，企图以法律形式，“全方位”实行经济上的资本主义私有化，改变我国社会主义制度的经济基础，使我国的社会主义制度从根本上发生蜕变。

我们坚持实行人民代表大会制度，绝不能照搬资产阶级“三权分立”那一套，其经济原因，就在于我国是一个社会主义国家，我国政治制度所赖以存在的经济基础是社会主义公有制，改变这一经济基础，我国的社会主义制度就会发生动摇，人民代表大会制度就会失去根基，任何改革都会迷失方向，这是我国绝大多数人民所绝不允许的。

（三）改革和完善我国人民代表大会制度必须坚持人民民主专政。人民民主专政是我国政权的阶级性质，也是它的基本内容。它包括对人民的民主和对反动阶级、反动派实行专政这两个方面。我国的人民代表大会制度充分体现了这些内容。这主要表现在：1.通过宪法和法律的规定，确认了人民当家作主的原则，体现人民民主的内容；2.通过宪法规定，明确提出我国的国家权力属于人民。这就是说，坚持人民民主专政，还意味着对少数人实行专政的原则；3.我国人民代表大会制度实行民主集中制的原则，即在人民内部，必须“少数服从多数”。一些长期坚持搞资产阶级自由化的人，从根本上否定我国的人民民主专政，提出了用所谓“人民民主参政”来取代人民民主专政的荒谬口号。他们论述我国的人民民主专政，仅仅是一种“御用民主制”，不存在真正的社会主义民主。这种理论实际上是一种伪科学。因为在我国，人民民主本身即指人民当家作主，即“一切国家权力属于人民”。实行这一原则，人民在国家政治生活中的地位绝不仅仅是“参政”而已，而是通过各级人民代表大会实现当家做主的权利。资产阶级自由化鼓吹者们的“参政论”，是用资产阶级的国家观来观察和曲解社会主义条件下人民当家做主的政治生活。

我们必须在坚持人民民主专政的前提下，不断改革和完善人民代表大会制度，包括进一步改革我国的选举制度，完善公务员制度、宪法实施的监督制度等等，以建设高度的社会主义民主，从而使人民民主专政更加巩固。

（四）改革和完善我国人民代表大会制度必须坚持马列主义、毛泽东思想的指导。马列主义、毛泽东思想是我国人民进行革命和建设的指路明灯，它的基本原理是放之四海而皆准的真理。我国的人民代表大会制度就是在马克思主义国家学说的指导下，由毛泽东同志亲手建立起来的。由于长期以来“左”的错误指导思想干扰，阻碍了我国民主政权建设的进程，使得我国人民代表大会制度的优越性没有得到充分发挥，一系列重大理论和实践问题，如各级人民代表大会的权威问题，人民代表的素质问题，人民代表大会对“一府两院”的监督问题等等，都没有得到很好地解决。但这些问题的解决，必须在马列主义、毛泽东思想的指导下进行，离开了这种指导，我们的政权建设就会走到邪路上去。

总之，我国的人民代表大会制度是在我国革命和建设的长期实践过程中产生和发展起来的，最适合我国国情，具有巨大的优越性。这不仅因为它是在中国这块土地上产生和发展起来的，而且也因为它是在吸取国际无产阶级革命和全人类共同创造的优秀文化遗产的基础上发展起来的。我们深信，在我国，只有坚持人民代表大会制度，并随着实践的发展而不断改革和完善这种制度，才能充分发挥亿万人民当家做主的积极性和主动性，巩固我国的社会主义制度，完成党在新时期的建设高度民主和高度文明的社会主义现代化强国的伟大任务。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：张少瑜