



# 人民代表大会制度是实现 全过程人民民主的 重要制度载体

○ 徐振光

[摘要] 人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体,是实现全过程人民民主的历史优选政治制度。人民代表大会制度的根本性地位保障了全过程人民民主价值的实现,其全方位有效运行丰富了人民群众的民主参与实践。

[关键词] 人民代表大会制度; 全过程人民民主; 制度载体

党的二十大报告指出,全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督融合贯通,实现了过程民主和成果民主、形式民主和实质民主、直接民主和间接民主相统一,保证了人民群众知情权、参与权、表达权、监督权的全覆盖,使人民民主生动地、具体地体现在人民当家作主的全过程各环节,是全过程人民民主实践的重要渠道,“是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”<sup>①</sup>。

## 一、人民代表大会制度是实现全过程人民民主的历史优选政治制度

1840年鸦片战争后,中国逐步沦为半殖民地半封建社会,国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘,中华民族历尽了前所未有的劫难。无数仁人志士苦苦求索,寻找救国救民的出路。以孙中山为首的资产阶级革命派发动辛亥革命,推翻了封建帝制,建立了中华民国,效仿西方建立了三权分立的体制,但很快被袁世凯篡夺总统职位,此后各路军阀混战、民不聊生,人民失望至极。各种救国方案均以失败告终。毛泽东曾用一句“山穷水尽诸路皆走不通”,真切地表达了近代以来仁人志士探索适合中国国情政治制度的艰辛历程。

1921年中国共产党成立后即以争取实现人民民主权利为己任,在不同的革命历史阶段探索建立不同的革命政权形式,争取实现人民群众最广泛的政治权利。1922年6月15日,中国共产党发布《中国共产党第一次对于时局的主张》,提出实行无限制的普遍选举。在7月召开的党的二大上制定了最低纲领,提出要统一中国为真正的民主共和国。同年8月,中国共产党发布第二次对于时局的主张,进一步明确提出由工会、农会、商会、学生会和其他职业团体选派代表,组成国民会议。“只有国民会议,才真正代表国民,才能制定宪法,才能够建设新政府统一中国。”<sup>②</sup>1927年3月上海工人第三次武装起义胜利后,吸收、借鉴了巴黎公社等国际无产阶级政权的有益经验,建立了以市民代表会议为全市最高权力机关的政体。土地革命战争时期,在革命根据地颁布选举法令,选举工农兵代表,召开苏维埃工农兵代表大会,普遍建立了体现工农兵政权性质的苏维埃政权,这是“人民代表大会制度雏形时期的一种形态”<sup>③</sup>。抗战时期,在抗日根据地以“三三制”为原则,建立了以参议会为组织形式的抗日民主政权。这些人民民主政权的建立及运行为人民代表大会制度的建立积累了丰富的经验。在总结这一时期政权建设经验的基础上,中国共产党提出了建立人民代表大会制度的初步构想。1940年1



月，毛泽东在《新民主主义论》中提出了人民代表大会制度的设想，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。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。这种制度即是民主集中制。只有民主集中制，才能充分地发挥一切革命人民的意志，也才能最有力量地去反对革命的敌人。”<sup>④</sup>毛泽东阐述了人民代表大会制度的形式、使命与原则。

解放战争时期，随着阶级关系的变化，政权组织形式也发生了重大变化，一些地区建立起区、村（乡）两级人民代表会议，作为正式的权力机关，并选出政府委员会。毛泽东及时肯定了这一新的农村政权建设形式。1948年4月1日，他在晋绥干部会议上的讲话中指出：“只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。这样的人民代表会议，现在已有可能在一切解放区出现。这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”<sup>⑤</sup>新民主主义革命各个历史时期中国共产党领导建立的民主政权，虽然形式、名称各异，但都以人民的权利为核心，实行民主集中制原则，为确立人民代表大会制度奠定了坚实的基础，提供了宝贵的工作经验。

1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》肯定了人民代表大会制度。1954年在普选的基础上召开了第一届全国人民代表大会，正式建立了人民代表大会制度。毛泽东阐述了实行民主集中制的人民代表会议制度而不实行苏维埃或者议会制的原因：“人民民主专政的国家，是以人民代表会议产生的政府来代表它的”，“议会制，袁世凯、曹锟都搞过，已经臭了”，“不必搞资产阶级的议会制和三权鼎立等”<sup>⑥</sup>。确立人民代表大会制度是我国近现代历史发展的必然逻辑，中国共产党对中国采取什么样的政体的认识不断深化和丰富，是历史的选择，是人民的选择。正如习近平所说：“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会一百多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”<sup>⑦</sup>人民代表大会制度在萌芽、产生、发展的历程中，显示出了极强的生命活力，人民代表大会制度是

与我国国体相适应、符合我国国情的制度，是最大程度实现人民民主的根本政治制度。我国实行人民民主专政，对人民内部实行民主，对敌人实行专政。实行人民代表大会制度政体可以更好地团结人民，更有力地对敌人实行专政，更好地保障人民民主权利和自由的实现。

## 二、人民代表大会制度的根本性地位保障了全过程人民民主价值的实现

实现真正的人民当家作主，维护人民的根本利益是全过程人民民主的价值追求和内在要求。人民代表大会制度的价值内核在于人民当家作主，充分体现了人民当家作主的价值追求，能够保障人民民主的真正实现，与西方议会民主有着本质的不同。人民通过选举代表组成各级人民代表大会，由各级人民代表大会统一行使国家权力。人民代表大会选举产生行政、监察、检察、审判等国家机关，这些国家机关向人大及其常委会报告工作，受人大监督。人民代表大会集中代表最广大人民的意志和根本利益，向人民负责，受人民监督。在人民代表大会的权限上，我国赋予了人民代表大会制度根本性的地位。根据宪法和法律的规定，人民代表大会拥有立法权、监督权、人事任免权和重大事项决定权。此外，宪法还赋予人民代表大会可以行使它认为应该由它行使的权力，赋予人民代表大会制度根本性地位的目的“乃是试图建立一个‘人民的国家’，而不是将人民代表大会变成一个简单的‘人民的部门’，更不是把人民代表大会与西方国家的议会简单等同起来”<sup>⑧</sup>。人民代表大会制度根本性地位的确立有效保障了人民民主权利和根本利益的实现。

1957年，针对社会上有些人认为社会主义民主制度下的自由不如西方议会民主制度下的自由多，要求实行西方两党制的错误观点，毛泽东指出，所谓两党制不过是维护资产阶级专政的一种方法，它绝不能保障劳动人民的自由权利<sup>⑨</sup>。这种方法不过是每隔几年决定一次由资产阶级中的哪个政治集团统治人民，而人民代表大会制度能够在保证高效率的前提下实现最大多数人的利益，而不是维护哪个特殊利益集团的利益。1987年4月，邓小平在会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时说：“我们中国大陆不搞多党竞选，不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大。很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”<sup>⑩</sup>邓小平认为，资本主义社会讲的民主是资产阶级的民主，实际上是垄断资本的民主。人民代表大会制度“有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决

心，一做出决议，就立即执行，不受牵扯。我们说搞经济体制改革全国就能立即执行，……没有那么多相互牵扯，议而不决，决而不行。就这个范围来说，我们的效率是高的，我讲的是总的效率。这方面是我们的优势，我们要保持这个优势，保证社会主义的优越性”<sup>⑩</sup>。人民代表大会制度把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，保证人民依法有序有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力，最广泛地动员人民群众以国家主人翁的身份参与国家各项建设，保证了国家机关协调高效运转，有力维护了国家统一、民族团结和社会和谐稳定，为党领导人民创造经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”提供了重要制度保障。

发展民主的最终目的是让人民群众能够安居乐业，过上幸福的生活。只有造福于人民的民主，才是有生命力的民主。习近平指出，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的<sup>⑪</sup>。人民代表大会制度以民主集中制为原则，兼取民主与效率之长，重大问题由国家权力机关充分讨论、民主决定，能够真正集中和代表人民的意志和利益，并在作出决定后能得到迅速执行，从而有效维护广大人民群众的利益。在新冠肺炎疫情暴发后，各级人民代表大会坚持人民至上，迅速动员起来，创造性开展立法工作，及时作出有关防疫的重大决定，为打好疫情防控阻击战提供了及时、有效的法治支撑，以强大的制度优势保障了人民群众的生命健康安全和社会公共安全。人民代表大会制度服务并保障人民的普遍利益、长远利益，与西方国家将防疫政治化、造成族群撕裂、不顾人民生命健康的做法，形成了鲜明的对比。在西方国家连是否戴口罩都成为政治议题，在议会争吵不休的现象，彻头彻尾表明了西方议会制民主的实质在于政党私利至上。

### 三、人民代表大会制度的全方位有效运行丰富了人民群众的民主参与实践

习近平指出，我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践<sup>⑫</sup>。习近平还指出，一个国家民主不民主，关键在于是不是真正做到了人民当家作主，要看人民有没有投票权，更要看人民有没有广泛参与权<sup>⑬</sup>。我国通过立法，制定一系列法规制度，完善各级人民代表大会议事规则，保障人民群众广泛参与到各级人民代表大会的各项职权运作之中，通过各种方式和途径表达意愿，持续参与到人大代表选举、立法、重大事项的决定、监督中，实现了程序民主和实质民主、选举民主和协商民主的充分结合，保证了人民民

主的真实、管用、有效。人民代表大会制度已成为人民群众全过程人民民主参与实践最充分、最广泛的制度载体。

选举制度保障了人民群众最广泛的参与，实现了民主主体参与的广泛性。我国选举制度坚持普遍、平等、直接选举与间接选举相结合、秘密投票、差额选举的原则，充分体现了选举的民主性、平等性；根据行政区域、人口、少数民族、军队等因素合理分配代表名额，确保人民代表具有最大的广泛性和代表性。人民群众除了行使投票权利外，还广泛参与到代表候选人的协商中。在代表候选人产生方式上，选举法规定，对选民直接选举人民代表大会代表的，由各选区的选民小组讨论、协商确定正式代表候选人名单。选举法还规定，选举委员会根据选民的要求，应当组织代表候选人与选民见面，由代表候选人介绍本人的情况，回答选民的问题。有效避免了单纯票决中的以貌取人、以口才取人、以财取人、投票不理性等弊端，群众通过讨论、协商，能够更加理性、综合全面地考察候选人的能力、素质等，最大程度上保证选出的人大代表能够尽责履职、为选民服务。选举过程中，选举组织开展丰富多样的宣传活动，广泛动员和引导选民依法参加选举，有效提高选民对选举工作的知晓率和参与率，组织选民讨论并听取选民意见，反复讨论酝酿协商，确保酝酿协商民主性。在正式代表候选人与选民见面会上，选民踊跃向候选人提问，在一问一答的互动中，增进对候选人的了解。高参选率保证了选举权的普遍性，增强了代表作为权力受托人的代表性。我国人大代表来自人民，不脱离各自的生产和工作，与人民群众朝夕相处，能够从自己熟悉的工作和生活领域听取群众的意见和诉求，有效避免西方议员政客化利益化集团化及脱离群众的倾向，真实地代表群众的利益，提出接地气的议案和意见，成为群众的代言人。

人民群众广泛参与人大立法协商。习近平强调：“努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。”<sup>⑭</sup>立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障人民通过多种途径参与立法活动。各级人大坚持开门立法、阳光立法、民主立法，创新探索公众参与立法的新途径。各级人大向社会公开征集立法项目，举行立法听证会，公布立法草案，建立立法公开征求意见及意见反馈制度，搭建立法民意“直通车”。开门立法已成各级人大的常态化。为推动基层群众参与国家立法的深度和广度，丰富全过程人民民主的实践，全国人大常委会法工委基层立法联系



点总数达到32个,实现了31个省(区、市)全覆盖。人民群众广泛参与立法实践,发挥了人民主体作用,体现了主人翁的地位。

人民群众广泛参与到人大监督工作中。各级人民代表大会代表人民行使国家权力,对人民负责,受人民监督。各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况,向社会公开。各级人民代表大会坚持监督公开原则,通过各种渠道向社会征集监督议题,听取群众意见建议,通过网络媒体公开代表视察调研、执法检查、报告审议等活动,邀请群众以列席和旁听方式广泛参与人民代表大会监督活动和重要会议。对人民代表大会监督的程序和过程、结果全方位多角度向人民群众公开,置于人民群众的监督之下。近年来,从全国人民代表大会到地方各级人民代表大会探索专题询问现场直播模式,有的地方人民代表大会邀请群众代表参与审议政府专项工作报告,实行“开门审议”。人民群众广泛参与人民代表大会监督工作,既提高了监督的透明度,又促进了政府改进工作。

完善人民代表大会的民主民意表达平台和载体,推进代表联系群众常态化、多渠道化。党的十八届三中全会提出,完善人民代表联系群众制度,通过建立健全人民代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众的联系。2016年全国人大常委会发布《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》,提出建立健全代表联系人民群众的工作平台和网络平台,明确人民代表联系人民群众的工作内容,完善人民代表与人民群众联系的方式方法,建立健全人民代表反映人民群众意见和要求的处理反馈机制。党的二十大再次强调,密切人民代表同人民群众的联系。人民代表工作是人大工作的基础和活力源泉。新时代,地方各级人民代表大会深入推进人民代表联系群众平台建设,积极打造“代表之家”、代表联络站、代表联系点,把“家、站、点”建设作为不断发展全过程人民民主、密切人民代表大会代表与人民群众联系的重要载体,作为代表征集民意、群众参与人大工作的重要渠道。“家、站、点”平台搭建起代表与人民群众的“连心桥”,打通了代表服务人民群众的“最后一公里”,广大人民群众在家门口就能实现“说话有地方、诉求有回应、有事能解决”,实现广泛的民主参与实践。

基金项目:上海市哲社规划课题、上海市党校系统课题“全过程民主视域下上海市街道人大工委履职模式实证比较与功能优化对策研究”,编号:2021ZZZ001、2021SHB009

注释:

①⑫⑬⑭ 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022年第5期。

②张希坡、韩延龙:《中国革命法制史》(上),中国社会科学出版社,1987年版,第24页。

③万其刚:《人民代表大会制度形成的思想史考察》,《法治》2011年第9期。

④《毛泽东选集》第2卷,人民出版社,1991年版,第677页。

⑤《毛泽东选集》第4卷,人民出版社,1991年版,第1308页。

⑥《毛泽东文集》第5卷,人民出版社,1996年版,第135-136页。

⑦《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社,2016年版,第53页。

⑧刘建军等:《新中国根本政治制度研究》,上海人民出版社,2009年版,第40页。

⑨《毛泽东文集》第7卷,人民出版社,1999年版,第208页。

⑩《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年版,第220页。

⑪《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年版,第240页。

⑬《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社,2015年版,第47页。

作者系中共上海市静安区委党校副教授

(责任编辑 熊易芳)

