# 论人民代表大会制度

来源：网络 作者：柔情似水 更新时间：2024-06-18

*第一篇：论人民代表大会制度论人民代表大会制度11级法本19班董勤生摘要：正确认识人民代表大会制度的特点和优势，认真总结人民代表大会制度建设的成绩和经验，研究探讨今后如何进一步坚持和完善国家的这一根本政治制度，对于贯彻依法治国方略，加强民主...*

**第一篇：论人民代表大会制度**

论人民代表大会制度

11级法本19班董勤生

摘要：正确认识人民代表大会制度的特点和优势，认真总结人民代表大会制度建设的成绩和经验，研究探讨今后如何进一步坚持和完善国家的这一根本政治制度，对于贯彻依法治国方略，加强民主法制建设，促进社会主义政治文明建设，保障中国特色社会主义事业的顺利发展，具有重要意义。

关键词：人民代表大会制度坚持完善

人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度

中国人民在中国共产党领导下，把马克思主义国家学说和中国国情结合起来，从实践中探索、总结和选择的人民代表大会制度，是我们国家建设社会主义的唯一正确的政治制度，是适合我国国情的根本政治制度。

１．人民代表大会制度最能体现真正的广泛的民主，最便于人民行使国家权力。我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。这一根本性质决定了国家的一切权力属于人民。在我国，人民是国家和社会的主人。１３亿人民管理国家，不可能都进行直接管理，需要有一个适当的组织形式。这个组织形式就是全国人大和地方各级人大。

２．我国实行人民代表大会制度，由人民代表大会统一行使国家权力，同时对于国家的行政权、审判权、检察权有明确的划分，使国家权力机关和国家行政机关、审判机关、检察机关能够在各自的职权范围内协调一致地进行工作。国家机构的这种合理分工，既可以避免权力过分集中现象，又可以使各项工作有效地进行。人大、政府、法院、检察院都是代表人民的利益、为人民服务的，他们的根本目标相同，只是分工不同、职责不同。

３．我国人民代表大会制度充分体现了民主集中制原则，能够及时决策，避免牵扯，兼取民主和效率两者之所长。民主、效率兼收，一直是人类社会长期争取而又难以达到的目标。我国人大运作的特点是集体讨论决定问题。有关国家的重大事项，由国家权力机关充分审议，按照法定程序，集体作出决定；而在具体执行上则实行严格的责任制，以利于提高工作效率。

４．国家形态的民主集中制度，还包括中央和地方的国家机构职权划分的原则，及在少数民族地区实行自治制度的内容。我国是一个幅员辽阔、拥有５６个民族的大国。根据我国国情，我们不采取联邦制，更不采取邦联制，而是在中央统一领导下充分发挥地方的积极性、主动性，同时实行民族区域自治制度，保护各少数民族的合法权益，促进少数民族地区的经济和社会发展。

５．实行人民代表大会制度，有利于加强和改善党的领导，特别是实现党对国家事务的领导。在我国，中国共产党是执政党。党的领导地位和作用是在长期革命斗争中形成的，是我国宪法确认的。我们党除了全国各族人民的根本利益外，没有自己任何特殊利益。党的领导主要是政治、思想和组织领导，党通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，来实施对国家和社会的领导。

改革开放以来人民代表大会制度建设取得重大进展

改革开放以来，党中央十分重视人民代表大会制度建设，同改革开放和经济建设同步，我国人民代表大会制度不断发展和完善。

1、国家选举制度向民主化方向迈出重要步伐。１９７９年以来，通过对我国民主选举的伟大实践进行科学总结，全国人大及其常委会多次修改选举法和地

方组织法，使我国选举制度的发展迈出了四大步：一是规范了提名权。选举代表，按照新修改的选举法规定，不但各政党、各人民团体可以联合或单独推荐代表候

选人，而且选民或代表十人以上也可以推荐代表候选人。二是规范了代表名额。主要表现在：适当减少代表名额，特别是适时制止了地方人大代表名额膨胀的趋

势，对代表名额进行规范；对少数民族代表名额作了照顾性规定，体现国家充分

尊重和保障少数民族管理本民族事务权利的精神；逐步缩小农村与城市每个代表

所代表人口的比例。三是适当扩大了直选范围。适应我国经济生活、政治生活、文化生活等方面的巨大变化，新修改的选举法把选民直接选举人大代表，由乡、民族乡、镇扩大到不设区的市、市辖区、县、自治县。四是建立和实行差额选举

制度。１９７９年出台的选举法就规定了代表候选人的名额应多于应选人的名

额。以后几次修改都坚持和完善了这一制度。

2、扩大作为最高国家权力机关常设机关的全国人大常委会的职权，更好

地发挥国家权力机关的作用。我国人民代表大会制度的一个特点是实行一院两层

制，即在人大设立常委会。为了便于经常开会、更充分地行使职权，１９８２年

宪法规定将很大一部分原来属于全国人大的职权交由全国人大常委会行使。

3、县级以上地方各级人大设立常委会，加强地方政权建设。在县级以

上各级人大设立常委会，是五届全国人大二次会议通过的地方组织法的一项重要

规定，是我国政治体制改革的重大举措。从１９７９年下半年到１９８１年，全

国县级以上地方各级人大相继建立常委会。１９８２年宪法和地方组织法还赋予

省级和较大的市级人大及其常委会制定地方性法规的权力。２０多年来，地方人

大及其常委会制定地方性法规近万件，与此同时，还在实践中创造出许多行之有

效的监督方式，在地方国家政治生活中发挥了不可替代的作用。

4、建立和健全人大工作制度，使人大工作逐步走向程序化、规范化、制

度化。人大工作制度，是人民代表大会制度的重要组成部分。改革开放以来，全

国人大及其常委会从实践中总结经验，先后制定了全国人大组织法、全国人大及

其常委会的两个议事规则，制定了立法法，制定了关于加强对法律实施情况检查

监督、关于加强中央预算审查监督、关于加强经济工作监督的三个法律性决定，制定了代表法，逐步建立健全了人大会议制度、立法制度、监督制度、代表制度

等制度。

进一步坚持和完善人民代表大会制度

在我国全面建设小康社会的新形势下，我们要进一步坚持和完善人民代表

大会制度，切实发挥这一制度的优越性。

１．要从民主制度化、法律化的高度，认识坚持和完善人民代表大会制度是建

设社会主义政治文明的根本。

实践已经证明，人民代表大会制度同我国人民、同共和国的命运息息相关。

能不能坚持和完善人民代表大会制度，真正发挥它的伟大功效，直接关系到国家的政治生活是否正常，党和国家的决策是否正确，经济和社会事业能否健康发展，国家能否长治久安。在新的历史条件下，只有把坚持和完善人民代表大会制度作

为社会主义政治文明建设的根本任务抓紧抓实抓好，才能更好地保障和促进中国

特色社会主义伟大事业的发展。

２．既要重视民主的内容和实质，坚持人民代表大会制度的根本原则；又要重

视民主的形式和程序，完善各项具体制度。

马克思主义认为，民主是内容和形式的统一。就内容而言，民主具有鲜明的阶级性，但民主的形式，比如多数原则、讲究程序、制约权力等却具有共性。改革开放以来，我国人民代表大会制度建设得到重视，民主制度化、程序化建设取得显著成绩。但是应当看到，我们在具体制度和程序方面还存在不少不足。因此，一方面，我们必须毫不动摇地坚持人民代表大会制度的根本原则，那就是作为人民代表大会制度核心内容的一切权力属于人民的制度和作为人民代表大会制度组织原则、运作原则的民主集中制度，也包括国家选举制度、人大工作制度中符合人民根本利益和现阶段实际需要的原则和机制；另一方面，对于一些具体制度和程序则要在总结实践经验的基础上不断创新、发展、完善。

３．坚持和完善人民代表大会制度，必须充分发挥国家权力机关的作用。人大及其常委会作为国家权力机关，是国家整个政权体系的基础。人大应当在党的领导下，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以民主法制建设为根本任务，按照宪法和法律赋予的职责，认真行使立法权、决定权、任免权、监督权等各项职权，为保护好、发展好、实现好人民的权利服务，为国家改革、发展、稳定的大局服务。

４．坚持和完善人民代表大会制度，要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合起来。

坚持政治文明建设的正确方向，最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这是我们推进社会主义政治文明建设必须遵循的基本方针，也是我国政治文明区别于资本主义政治文明的本质特征。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，党的领导则是人民当家作主和依法治国的根本保证。人民代表大会制度是党领导的人民民主制度。我国人民代表大会制度从建立到不断发展完善，改革开放以来人大工作的巨大成就，都是在党的领导下取得的。人民代表大会制度建设和人大工作同其他工作一样都必须置于党的领导之下，这是人大工作保持正确方向的关键所在。在新的历史条件下，加强党的领导，必须改善党的领导，改善党的领导方式和执政方式。

总之，在新的历史条件下，我们必须坚定不移的坚持人民代表大会制度，在实践中完善人民代表制度，为民主、平等贡献自己的力量！

**第二篇：论人民代表大会制度**

论人民代表大会制度

摘要：人民代表大会制度是我国的人民民主专政的争权组织形式，是我国的根本政治制度。从表面上看，人大制度能够确保国家权力掌握在人民手中，符合人民当家作主的宗旨，实际上却还远远没在民主层面和实际意义上实现其应有的作用。换言之，我国的人大制度虽是“民主”的，但我国的民主程度还远远不够。国人常常呼吁要改革创新，但是最重要、最核心的人大制度却没得到良好的改善，其他改革就无从谈起。现代各民主国家实施的制度大部分是代议制，代议制政府已经成为民主的代名词。我国要实现真正意义上的民主，不妨朝建立代议制政府这个方向努力。然而，人大制度在我国有着一定的历史渊源，想要完全废除不太现实，但仍可能在完善人大制度的基础上实现真正的民主。

关键词：民主、代议制、人大制度、㈠代议制与民主

何为民主？如何实现民主？这是困扰了古今中外无数仁人志士数千年的问题。从黑格尔的权力概念、卢梭的“人民主权说”和“天赋人权说”到洛克、孟德斯鸠的三权分立思想，民主的概念逐渐深入人心。“在近现代国家政治生活中，恐怕再没有比‘民主’更能让人执着地向往和追求了。当商品经济经过古典的萌，关系开战时，‘民主、自由、平等’者些实实在在叫人激动的字眼也随之迅速传播开来”。①但是，“资本主义国家的民主制度、民主形式只能从根本上服务于资本；人民认识的偏差、传统的沉重，使无产阶级国家在民主制度、民主形式建设中尚欠理想，而这又反过来给广大劳动者阶级行使当家作主的权力形成障碍”。于是，近现代国家政治生活的实践不断昭示着人们，民主形式在人类民主发展中居举足轻重的低位。②无论是资本主义制度的重民主形式轻民主实质，还是无产阶级不完善的、作用不明显的民主形式，都向人们说明了这样一个道理，即民主的实质与民主的形式都很不容忽视。在不断的实践中，民主得到不断发展，纵观世界现代各国，大部分民主国家都是采取代议制政府的形式。

代议，顾名思义就是“代表商议”、“代表议事”，是指由某一个人代表某一特定的群体，同另一些代表其他群体的人，就彼此共同面临的问题或事务进行商议、讨论，必要时共同做出决定，以便他们所代表的群体，能采取相互一致的行动。“代议制度”作为一个特定的术语，是指代议在国家的政治生活领域中具体运用后形成的一种国家政治制度。③所有想要成为好政府的政府，就是一个为了管理集体事务而组成的、拥有存在于社会单个成员中的某些良好特质的组织。代议制政体就是这样一种手段，它把存在于社会中的智慧和现实，以及个人才智和社会成员的美德的一般标准，更加直接地施加给政府，并使他们在政府中的影响要比在任何其他形式的组织中都大。④

从理论上说，代议制度是随着社会历史条件的变化，为了给抽象的权力拥有者找到具体实现其权力的方式而产生的。因此，代议制度最基本、最核心的功能就是以代议制形式参与对国国家权力的分配。⑤具体说来，主要包括：

一、议决功能。议决功能是代议制度运行过程中最基本的功能之一。通过行使议决职能，可以有效运行使其他各种机关组织的地位和权限合法化，并妥善解决国家和社会生活中的各种问题。所谓议决，一分为二，就是“议”、“决”。“议”就是讨论、协商，是一个集思广益的过程，而“决”就是决策、决断。有议才有决，有议必有决。没有讨论的决断是专制，是一言堂；而有讨论无决断，那就是清谈了。所以，代议制的功能就是借助一个代表人民的机构，集思广益，做出有利于国家、社会、人民的决策，正如约翰.密尔认为的那样，“它（议会）既是 的诉苦委员会，又是民众表达诉求的大会。它是这样一个舞台：在这个舞台上，不仅民众的一般诉求，而且每个部分民众的诉求，以及尽可能地使民众中每个伟大个人的诉求，都能得以充分表达并要求讨论。”代议制使得人民的心声和诉求得到提出并重视，并通过人民代表的讨论，为社会及人民自己带来福音。议决功能使代议制度对世界各代议制政府实现民主，做出了巨大的贡献。因此，罗尔斯在《正义论》中提出，决定基本社会政策的权力存在于社会政策的权力存在于一个代表机构中，这个代表机构是由选民定期选举，并绝对向选民负责的。这个代表机构远远不是一个纯粹的咨询机构。它是一个有权制定法律的立法机关，而不简单地使一个社会各阶层代表组成的，由行政部门向其解释自己的行动并探察公共意向的论坛。

二、调和功能。国家是各种势力相互妥协的产物，各种势力之间存在着重重矛盾。这些矛盾实质上是权力与权利的矛盾。经济地位的不平等、权力分配不平衡、利益差别及其普遍，使得权力与权利的矛盾尖锐而复杂，具体表现为：一是统治阶级内部不同利益集团的矛盾；二是统治阶级与被统治阶级的矛盾；三是被统治阶级内部不同阶层、集团的矛盾。代议制度使得各阶层、各利益团体的代表能够在议会中把自己代表的诉求与意志，通过讨论、协商，使己方的意志通过法律上升为国家意志。这样，既能使人民参与到国家的决策中，为自己的利益而进行着有很大可能实现的努力，又能使各方代表在法律的硬性规定；下不至于就自己的某项利益翻来覆去的争论不休，甚至推翻已协商出来的结果。利普塞特曾在《政治人》中提出，民主制度理论要回答的主要问题是：“一个社会在什么条件下既能足够的参与以保持民主制度而不致形成削弱内聚力的冲突的根源。”而代议制正好解决了这个问题。

三、监督功能。代议制议会的职能不是管理（这是完全不适合的），而是制衡和控制政府；把政府的行为透明化，促使其对公众认为存在问题的一切行为作出完整的解释和辩护；对那些应受指责的行为进行谴责，此外，如果组成政府的成员滥用职权，或者履行职责的做法与这个国家经过认真思考的理性相抵触，就把他们免职，并明确地或事实上委任其继任者。⑥只有实行代议制，在权力的制约与监督中，政府的行为才能得到控制。实际上，在现代世界的各个代议制国家中，代议制度起到的不只有监督作用，代议制度更重要的作用还在于它的制衡作用。监督是外在的，而制衡是内在的；监督是被动的，而制衡是主动的；监督是间断性的，而制衡是持续性的。因而，代议制度在民主政治中，不仅能对政府行为进行监督，还能在行政、司法、立法三种权力之间起到制衡的作用。

综上所述，我们不难看出，代议制度在实现政治民主、维护人民主权、平衡各方利益等方面有着巨大的优势。实践也证明，采取代议制度的国家在政治上虽不能说一定清明公道，但在民主方面，的确取得重大的成果。以美国为首的西方发达国家，其民主程度在世界范围内都是受到认可的。笔者浓墨重彩地叙述了代议制度，并不是说我国一定要废除人民代表大会制度而实行代议制，只是希望对西方的代议制度做出一些借鉴，对我国的民主制度的发展也未尝不是一种考虑的方向和启发。事实上，关于我国的民主制度和政治体制何去何从，学界也是众说纷纭。究竟是对原来的人大制度修修补补、不断完善，还是干脆废除人大制度建立代议制度，这是一个困扰了无数国人的问题。因为一旦真的做出选择，将会对中国以后的发展产生极其重大的影响。

㈡代议制与人民代表制的比较

无论是资本主义议会制，还是社会主义人民代表制，组织结构都是最基本的。因为组织结构是政治体制最基本的物化形式，是其基本功能的载体。所以要比较二者，就必须从组织结构出发，来论述二者的异同点。本文旨在通过对西方代议制度的论述、代议制与人民代表制度的比较来为我国的人大制度的完善作出一些思考，因而在此就不在说明二者的相同点，即只比较二者的差异，这样才能发现二者在某些方面的优劣。

一、选举方式的不同。虽说西方代议制和社会主义人民代表制的议员或代表的产生，都有直接选举和间接选举两种方式。但是在这两种方式的运用上，二者各有侧重：资本主义议会制大多在选择议员时以直接选择方式为主，而社会主义人民代表制在代表选举过程中则以间接选举为主。

二、宏观体制的不同。在资本主义议会制下的代议制国家，一般都是实行两院制，而实行社会主义人民代表制的国家则只设一院。两院制在制度设计之初的初衷是以院制约另一院，达到制衡、牵制的效果，理论上源于分权思想。另一方面，两院的职权范围也有所侧重，资本主义国家的下院职权比上院要大，这是代议制议会民主的重要体现——两院制的下院由选举产生，而上院则通过任命、选举辅以任命、选举、制定或当然担任产生。⑦

三、内部组织结构上的不同。代议制政府和人民代表制国家的委员会和工作机构在组织中的作用各有不同，资本主义代议制下的委员会一般比社会主义人民代表制下的委员会数量多很多，这意味着代议制政府的议会中有更多的机构和工作人员为实现议会的职能服务，有更多的专职人员在处理与人民利益、国家大事息息相关的事务，有更多的分工与合作、更多的制衡与监督、更多的工作时间与工作效率。另外，代议制议会的委员会职权一般大于人民代表制下的委员会。如美国国会的委员会不仅有立法提案权，还有法案搁置权、法案修正权、否决权等权力。而中国全国人大委员会的职能虽多，但是真正起到监督制约并实现对法案优胜劣汰的作用的职能却不多，除了职能与机构的独立性不够（虽然人大常委会号称独立性为其主要特点），还有人员不够专业、权柄过大且集中、自我监督等缘由。

四、在组织和活动原则上不同。西方代议制国家的组织和活动原则是分权和制衡，其实质上是资产阶级官僚体制下的民主，其集中体制也是官僚体制下的集中，尤其是垄断资产阶级的意志和利益在这种集中制得到很好的体现。这是一种少数人的民主。笔者并不是推崇这种少数人的民主，也并非作何批判，西方发达国家的官僚制其实一直为很多人所误解——认为官僚制就是贪污腐败、官官相护的代名词，但实际上无论何种体制都存在着贪污腐败，只是有没有相应的权力和制度去制约。中国的官制实际上还远远不是官僚制，也比不上官僚制，倒有点像古代的恩荫授官、买官卖官。没错，在美国，选举是金钱的游戏，但是美国人民起码可以用手中的那张小小的选票来决定自己未来的福利、这个国家未来的命运以及演讲台上那些政治人物的政治命运，至于所谓的“金钱”大部分也是用来宣传、组织，起码是用在明面上。我国实行的是民主集中制，广大 群众通过民主选举产生的代表机关行使国家权力，管理国家，并有权监督罢免各级人民代表机关中不称职的代表。理论上很民主，但民主的程度很低，至少在实践中很低，具体原因后文会加以陈述。

通过比较，我们似乎发现代议制比我们的人民代表大会制度要优越，但是一定要注意的是，每个国家的国情不同，不同的历史背景、不同的政治和文化背

景造就了不同的制度。我们无需指责制度设计者们为何设计出这样那样难孚众望的制度，就算我们实行了三权分立，实行了代议制，也不见得就能完全实现民主。制度缺陷是一个不可忽视的原因，但实行制度的人、制度植根的文化土壤、国民的意识都是达到制度目的之程度的重要影响因素。很多人一边在指责制度，一边又在破坏制度，然后又把这个制度的无效归咎于其缺陷，每个人都在抱怨着这个制度，又在寄望于别人去拯救这个制度，那么到最后只能是在无尽的抱怨中用另一个制度来代替这个制度，接着又开始重复这一过程。有缺陷并不可怕，可怕的是麻木。所以，积极投入进去，才能真正为制度的改革创新献上一份力量。

㈢人民代表大会制度存在的问题及思考

我国的人大制度在实践中面临的问题是多种多样的，既有结构上的问题，也有执行上的问题，主要体现着：

一、人大独立性不足，没有实际权威。中国共产党作为我国的执政党，在中国特色社会主义事业中起领导核心作用，加强党的政治、组织和思想领导，保证社会主义现代化建设的顺利进行。“党的领导”在中国无处不在，即使是作为“最高国家权力机关”的全国人大，其实质上的领导也是党。这就相当于我国的最高领导实行了“双轨制”，表面上是全国人大及其常委领导，实质上党领导一起，人大实质上成为了党的附属机构或者政府的咨询机构。人大制度本身已经存在缺陷，再加上党的压力，在实际行使职能时往往发挥不了应有的作用。人大监督行政机构，但行政机构又听从党的领导，所谓监督就无从谈起。以党代政，党政不分，是革命时代遗留下来的，如今在人大的独立性地位不足的情况下，使得人大制度难以树立权威地位，其职能也就难以奏效，更不用说依法行政、司法独立、主权在民了。

同时，人大独立性不足也体现在结构上。全国人大会议上只能听取极少数官员和代表人的发言，而且会议讨论主要以地区为单位。既然是全国大会，那就是讨论全国的问题，而不是把全国的问题集中到一个地方再分组讨论，那样违背了全国大会的意义，也助长地方主义，还不如直接各省市直接把讨论结果呈递中央更方便。而且在地区讨论时一般都是领导主导的讨论，各官员积极性难以发挥，集思广益的目的达不到，人大的决议功能实际上只有决，没有议，有也是雷人提案，比如2024年人大会议上提出的“关闭社会网吧”、“允许政府向刁民开枪”、“树立和谐女神像”等等让人可气又可笑的提案，这些提案是人大制度的悲哀，也是国人的悲哀。

此外，下级官员或单位工作人员担任上级人大代表，监督上级政府的工作，虽然宪法规定人大代表在会议期间享有“言论免责权”，但是代表在散会后又会回到原工作单位，成为政府管理的对象。正因为人大代表出自政府，所以所谓人大对政府的监督权形同虚设，试想，谁会监督自己或者自己的顶头上司呢？而且，人大的领导都是由退职的党政官员担任，这些退职老干部在面对一个相对陌生的职业领域，需要一定的适应时间，然而等其适应过来，任期也已经过去大半了。这些老干部跟以前的下属官员往往有着千丝万缕的关系，这种关系实在让人怀疑人大监督的客观性。

二、人大代表的选举存在问题。其一，姑且不论人大代表的选举程序及标准有何问题，光是在人数上就存在不合理的地方。我国的人大代表多达三千人，如此众多的人数，在会议组织和讨论上都十分困难，三千人在一个会议室里讨论，其实跟闹市没差别。既然不能把会场弄成闹市，那就只能由大部分人沉默，小部

分人发言，失去了会议讨论的意义。代表人数的多少，并不意味着代表性的强弱。所谓“代表”，是代而议之，关键是议，而不是代表。如果代而不议，那只是走过场的形式主义。真正应该扩大的是常务委员会的人数，而不是代表的人数。盲目追求代表的广泛性和数量，起到的只能是稀释作用，甚至是和稀泥、充人数。其二，我国人大代表多由间接选举产生，直接选举产生的较少。当今世界各国的议会普遍实行直接选举，直接选举早已成为世界各国议会选举的普遍原则。而我国人大代表多由间接选举产生，这样人民对于官员的监督和制约作用就被大大的降低了。因为真正跟民众的生活、各行各业利益息息相关的官员与代表，如果不是由人民决定，那么，选举制度就失去了其意义。我们可以看到美国各州的议员经常为了民众的利益奔走忙碌——因为他（她）的政治生命掌握在当地人的手中，而我们经常听到的却是某某官员公费吃喝、买官卖官。马克思主义经典作家多次曾多次论述过，无产阶级要实行比资产阶级更广泛更民主的直接选举。我国是人民民主专政的国家，人民当家作主，可是连任命谁为人民服务的权力都无法掌握在人民手中，那谈何当家作主？其三，人大代表的选举，没有专门的选举机构和公正的制度保障，往往选举都是操纵在各党政机关中，而且选区不是按地区划分，而是按工作单位划分，所谓的间接选举往往就变成变相制度。这样既架空了选举制度，又不能保证人大代表的质量。差额选举制和选举联名推选代表人的制度往往只能是存在于象牙塔中，无法真正为人民造福。其四，人大代表的非专业性。人大代表一般都是兼职。这些兼职的人大代表，没有足够的实践和精力去管理地方乃至全国的事务，而人大代表的职能往往需要人大代表持续性地积极认真地去投入工作。更重要的是，兼职意味着非专业，很多人大代表没有足够的知识和能力去应付代表工作中的问题，制度再好，执行的人无法胜任也是无济于事。而人大代表的非专业化和人大权力的内部集中性也是众多人大代表提出雷人提案的原因，既然提什么建议都没用，干脆就随便应付了事。

三、选举的宣传与互动不够。虽说我国人大代表以间接选举为主，但是直接选举的作用也是不容忽视的。但是民众在每次人大的换届选举中往往都不了解情况，既不了解候选人的才能功绩，也不了解候选人的性格德行，甚至于连候选人是谁、选票长什么样都不知道。

多年来，许多学者已经针对上述问题进行了讨论，本文只是略加总结而已。人大制度的诸多缺陷表面，该制度需要进行结构性改革：

一、精简人大代表，增加常设机构及人员。既然是人民代表大会，就需要“会而议之”，而要实现讨论协商，就必须减少到会的代表人数。同时，增加常设机构及工作人员，既能对人大职能进行分工细化，又能增加职能部门之间的制衡作用，最重要的是能为地方及全国事务的管理投入持续性的努力。此外，能减少“两会”期间代表赴京的资源损耗以及对民主生活带来的不便。

二、增加直接选举的基数和级数。将我国的人大代表选举制度改造成以直接选举为主的制度，甚至全部直接选举，才能真正的实现人民民主，实现人民当家作主。只有把代表的任免掌握在人民的手中，代表们才会尽心尽力地为人民服务，才会去亲近民众，而不是自己的顶头上司。许多反对我国实行大部分代表直接选举制度的人认为，我国幅员辽阔、人口众多，实行直接选举不具备可行性。其实幅员辽阔、人口众多只是一些利益既得者的借口罢了。论幅员辽阔，前苏联比我国幅员辽阔多了，但是苏联在1936年就实行了最高苏维埃的直接选举。此外，美国、加拿大等幅员跟我国相差无几的国家也都是直接选举。而人口众多，则可以通过扩大选举区域、缩小选举比例的方法解决。另外有些人说我国经济文化落

后，国民群众意识、民主意识薄弱，无法直接选举。这样的理由当初康有为就说过了，但历史的结果说明他错了。首先，世界各国议会几乎都是直接选举，中国不可能比所有议会制国家都落后。第二，西方议会制国家两百年前就开始实行直接选举，难道中国连两百年前的西方国家都比不上吗？难道改革开放三十年的中国民众还在止步不前吗？明显不是。

四、提高代表的专业素质，丰富强化议员的专业技能，实现人大代表专业化。由于代表的泛化、人数的众多，许多代表并不具备担任人大代表工作的能力与技能，甚至于许多代表把“两会”当作度假，递交提案也只是走过场。人大代表专业化，才能使人民交予国家的权柄更好地运用。

五、党政分离。要实现人大制度的职能，根本上要实现人大的独立性，只有独立并建立实际上的权威，才能发挥各职能的作用，否则也只是一个执行机构，而不是人民的权力机构和决策机构。

无论是抛弃“议行合一”的幻想实行代议制，或者建设具有真正独立权威的人民代议机关，还是让代议机关继续成为党政机关的附属机构并继续对其修修补补，都不是一个简单的问题，也不是一个能轻易做出并投射到现实的选择。中国在进步，中国民众的民主意识也在不断增强，我们需坚信，我国是可以实现民主的，而且是高层次的民主，这需要所有仁人志士的不懈努力。

① ②周叶中：《代议制度比较研究》第1~2页，武汉大学出版社

③ 田穗生，高秉雄，吴卫生，苏祖勤：《中外代议制度比较研究》第1~4页，商务出版社

④ 约翰.穆勒：《代议制政府》，中国社会科学出版社

⑤ 周叶中：《代议制度比较研究》第14页，武汉大学出版社

⑥ 约翰.穆勒：《代议制政府》，中国社会科学出版社

⑦ 周叶中：《代议制度比较研究》第313页，武汉大学出版社

**第三篇：论人民代表大会制度的改革和完善**

摘要

在纪念人民代表大会制度建立59周年，赞颂人民代表大会取得伟大成就的时候；在大讲要坚持和完善人民代表大会制度的时候，我们不要忘记：人民代表大会制度取得的成就，主要是1978年党的十一届三中全会后对人民代表大会制度进行了系列重要改革的结果。应该看到，人民代表大会的宪法职权还远没有充分落实，人民群众还不够满意。在新的形势下，人民代表大会又面临许多新的越来越大的挑战，不对人民代表制度进行改革，人民代表大会制度理想的优越性就不能发挥出来，也就不可能很好地坚持和完善人民代表大会制度。所以，本文想谈谈人民代表大会当前面临的问题、挑战和如何改革的问题。关键词 人民代表大会制度，改革，完善

宜顺论文网www.feisuxs1

目录

一、人民代表大会制度的内涵和实质„„„„„„„„„„„„„„„„„„4

（一）人民代表大会制度的内涵„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„4

（二）人民代表大会制度的实质„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„4

二、人民代表大会制度的发展概述„„„„„„„„„„„„„„„„„„„5

（一）人民代表大会制度的建立„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„5

（二）人民代表大会制度的发展„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„5

三、人民代表大会制度存在的主要问题„„„„„„„„„„„„„„„„„6

（一）人大代表制度存在的主要问题„„„„„„„„„„„„„„„„„„6

（二）选举制度存在的主要问题„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„8

（三）人大监督权存在的主要问题„„„„„„„„„„„„„„„„„„„8

四、完善人民代表大会制度的建议„„„„„„„„„„„„„„„„„„„9

（一）完善人大代表制度„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„9

（二）完善人大代表的选举制度„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„10

（三）完善人大监督制度„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„10

五、结论„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„13

六、参考文献„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„„1

3宜顺论文网www.feisuxs2

论人民代表大会制度的改革和完善

一、人民代表大会制度的内涵和实质

（一）人民代表大会制度的内涵 我国的人民代表大会制度，是根据一切权力属于人民的原则，经过民主选举产生国家权力机关，并由权力机关产生其它国家机关，按照民主集中制的原则，实现人民当家作主的政权组织形式和运行机制。按照我国宪法的规定，人民代表大会制度的涵义主要有以下几个方面: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;国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督;人民代表大会及其常委会实行合议制，集体行使职权，集体决定问题:中央和地方国家机构职权的划分，遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则，在保证国家统一的前提下，实行中央与地方适当分权，发挥两个积极性。另外，国家对聚居的少数民族实行地方民族区域自治，自治地方的自治机关(包括人大和政府)除享有一般地方国家机关的权力外，还享有宪法赋予的自治权，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。

（二）人民代表大会制度的实质

人民代表大会制是我国人民在长期的革命斗争实践中创建的国家政权组织形式，是实现人民当家作主的一种根本政治制度，其实质是民主政治，即通过人民代表大会制度，在国家政权建设上实行最广泛的民主，保证人民充分享有和行使民主管理国家事务的权利。江泽民曾指出:“我们的社会主义民主，是全国各族人民享有的最广大的民主，它的本质就是人民当家作主。”他还指出:“充分保障人民当家作主的民主权利，是我国政权建设和政治体制改革的根本出发点和归宿。”由于中国人口众多，不可能通过“直接民主’，由全体人民亲自来掌握国家政权、行使国家权力。人民只能选举少数人作为他们的代表，组成代议机关，代表人民行使国家权力，即“代议民主”。在我国，人民对国家权力的行使，是通过间接的代议制(人民代表大会制)的形式来实现的.通过民主选举产生各级人民代表大会，并以人民代表大会为基础产生其他国家机关，组成统一协调的国家政权机关体系来管理国家事务。人大制度的基本架构就是，人民—人民代表—人民代表大会—其他国家机关，人民和全体代表及其所组成的代表大会从某种意义上看又是一种权力委托的关系。委托，即人民把属于自己的权力委托给自己选出的代表，由这些代表组成人民代表大会去行使国家权力。这就意味着人民始终是国家权力的主人，人民经过选举，委托出去的只是国家权力的使用权，并非是国

宜顺论文网www.feisuxs3

家权力的所有权，所有权始终保留在人民手中，这才是真正意义上的人民民主。权力委托的目的很明确，那便是让国家权力得到正确和有效的行使，最大限度地保障公民的基本权利。一方面各级人民代表大会都是由人民通过民主选举方式选举产生的，人民代表大会代表人民行使国家权力;另一方面人民代表大会还要向人民负责，接受人民的监督，如果人民授予的权力受到了滥用、误用这显然有悖于人民主权的原则。

二、人民代表大会制度的发展概述

（一）人民代表大会制度的建立

1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议召开，这次会议宣告了中华人民共和国的诞生，从此中国人民成为国家的主人。会议制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》、《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》，选举了第一届政协全国委员会和中央人民政府委员会。《共同纲领》确定了人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是人民当家作主的政权组织形式，它标志着新中国民主政治的开端。

《共同纲领》虽然确定了人民代表大会制度为我国的政权组织形式，但由于当时实行普选的条件还不够，于是采取了召开各界人民代表会议的过渡方法。各界人民代表会议这种组织与人民代表大会相比，其不同点在于:它出席会议的代表不是由选举产生，而是由各界人民协商产生的，其中一部分还是由政府邀请的;它近似于人民民主统一战线的形式，还不是政权机关，只有在它代行了人民代表大会职权时，才成为过渡性质的权力机关。它为人民代表大会的建立，准备了条件，积累了经验。

1953年下半年到1954年上半年，我国在全国范围内进行了第一次空前规模的普选。在普选的基础上，逐级召开了地方各级人民代表大会。1954年9月，在各级人民代表大会召开的基础上，正式召开了第一届全国人民代表大会第一次会议，这就标志着我国人民代表大会制度的正式确立。这次会议制定了新中国的第一部宪法，对人民代表大会制度作出了比较系统的规定，确立了全国人民代表大会为最高国家权力机关，它的常设机关是全国人大常委会，国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高行政机关。按照宪法规定，由全国人民代表大会产生了中华人民共和国主席和全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院等国家机关。与宪法相配套，还制定了《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等重要法律。我国以人民代表大会为基础的国家政权制度全面建立起来，从此在国家政治生活中发挥了它应有的作用。

（二）人民代表大会制度的发展

1954年9月至1957年上半年，是我国人大制度一个比较好的发展时期。在这三年当中，我们党和国家比较重视发挥人民代表大会制度的作用，人大的工作相当活跃，立法、监督和代表视察等都取得了一定的成效。其间，人大会议能如

宜顺论文网www.feisuxs4

期召开，全国人大和地方各级人大认真履行宪法赋予的各项职权，决定了一系列重大问题，制定了包括1954年宪法在内的多部法律，推动了各项建设事业的健康发展。

从1957年反右斗争后至1966年是人民代表大会制度曲折发展的时期，由于“左”的思想愈演愈列，民主集中制可是遭到破坏，人大工作难以正常开展，人大制度部分受到削弱。其主要表现在:各级人大及其常委会不能按期开会:国家和地方事务很少提交人大及其常委会审议;立法工作趋于停顿，法制建设受到削弱;国家民主生活被严重窒息，人大代表也不敢畅所欲言。这样，人大工作不仅进展缓慢，某些方面还出现了一定程度的倒退。

1966年下半年至1976年10月，是人民代表大会制度受到严重破坏，人大工作全面倒退的时期。19“年5月，“文化大革命”开始。1966年7月，三届全国人大常委会举行会议，决定改期召开三届全国人大二次会议。此后，直到1975年四届全国人大一次会议召开，在8年多的时间里，没有举行一次人大会议。全国人大及其常委会仅仅保留名义，实际上已经瘫痪，失去了作为国家权力机关的作用。1968年，地方各级人民代表大会和人民委员会被砸烂，由革命委员会取代。1975年1月，四届全国人大一次会议召开。这次会议有各界各族代表人物出席，听取了周恩来总理所作的政府工作报告，部署了一系列的工作，并产生了1975年宪法。但是，这届全国人大并不是由普选产生，而是由省级革委会协商指派的。四届全国人大只开过一次大会和四次常委会，活动很不正常。立法和监督权基本上没有行使，只做过一些特赦决定和几项任免决定。一些重大事项也没有按法定程序交人大审议，人大制度名存实亡。

1976年至今，是人民代表大会制度恢复和逐步完善，并取得重大进展的时期。“文化大革命”结束后，全国人大常委会恢复了活动，地方各级人大在被取消了12年以后，陆续开始召开人民代表大会。1978年召开的五届全国人大一次会议，推动了人民代表大会制度和人大工作的进一步恢复。1978年底召开的中共十一届三中全会，强调要加强社会主义民主与法制建设，加强人大制度的建设，从而使人大制度逐步走向发展和完善，并进入一个良好的发展时期。1982年召开的五届全国人大五次会议，以1954年宪法为基础，修改和通过了新宪法，1988年、1993年和1999年又通过了三个宪法修正案。在此前后制定和修改的选举法、组织法等，对健全人民代表大会制度作出了一系列规定:改进和完善了选举制度;扩大了人大常委会的职权;加强了全国人大及其常委会的组织建设;设立了县级以上地方各级人大常委会等，促进了人大制度的完善和发展。

在新的历史时期，人大的发展已经进入了成熟阶段，人大制度得到了进一步的改进和完善。人大制度有了一些创新:如2024年出现在深圳和北京的人大代表竞选事件，体现了我国人大代表的选举走向民主化、公开化;1998年上海“特别专职委员”的出现，体现了人大代表专职制的制度创新。同时，各级人大及其常委会在党的领导下，认真履行宪法和法律赋予的职责，积极探索、勇于实践，各

宜顺论文网www.feisuxs5

项工作都取得了很大进展和成绩，充分发挥了国家权力机关应有的作用，从而推动了依法治国的进程，为促进改革开放和现代化建设、维护社会稳定做出了重要贡献。

三、人民代表大会制度存在的主要问题

（一）人大代表制度存在的主要问题

1、我国实行兼职代表制度，代表履职效率不高。人大代表代表人民行使国家权力，是一项极其神圣而艰巨的任务。参与讨论、决定国家大事，制定法律、法规，任免和监督国家领导人员，涉及到国家的政治、经济、文化、社会生活的各个方面，关系到亿万人民的利益和幸福代表所从事职责的重要性和复杂性、艰巨性，决定了这是一个非常专门性的工作，客观上要求人大代表必须是专职的。在我国，除各级人大常委会组成人员外，人大代表一般都有自己的本职工作。多数代表因忙于自身事务，不可能把主要精力放在兼职上面，造成代表履职效率不高，“举手代表”、“哑巴代表”的现象还在一定范围内存在。而且，代表的层次越高，代表的选民就越多，地域也越广，所要了解的情况和问题就更复杂。这需要人大代表具有政治、经济、法律、管理等多方面的广泛知识和经验。这些知识和经验，单靠在日常生活与工作中的积累是难以适应人大代表的职责的。人大代表如果全部或基本上都是业余的话，难以指望他能有效地代表人民行使神圣的权利。

2、对代表的监督机制有待完善。宪法和法律规定，代表是由选举产生，必须对选民负责，受选民监督，反映人民的利益和要求。现实中，由于对代表的监督机制尚未有效建立起来，代表在履行职责、反映民意上容易出现偏差。由于许多代表不是真正通过竞争当选的，对民情民意并未充分重视，特别是县级以上的人大代表是间接选举，这就容易使代表不能很好地处理对上负责与对下负责的关系，在一些问题上，往往不能很好地代表和反映民意。还有相当一部分代表的代表意识不够，代表能力不强，因而出现了开会时听听报告，审议时几乎一言不发的所谓“零议案代表”、“举手代表，等现象。还有些代表在履职时把自身利益目标放在首位，没有真正维护和代表选民的利益，更有甚者出现违法犯罪的现象。法律虽然规定了选民或原选举单位可以罢免自己选出的代表，但对罢免的条件没有明确规定，实践中也极少采用，选民监督代表乏力。之所以出现这些问题，虽然与代表素质的参差不齐有一定关系，但不可否认，对人大代表的监督机制尚未形成，才是影响人大代表作用发挥的更深层次的原因。

3、代表与选民或选举单位之间的联系制度还不健全。我国《代表法》明确规定，代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务。但在实践中，代表与选民或选举单位之间的联系制度还有许多不足之处，有的代表很少主动去单位或原选区联系走访选民，更谈不上向选民收集意见，表达和反映他们的要求和呼声。再如群众反映

宜顺论文网www.feisuxs6

问题，现在一般都是找政府部门，找媒体，而很少通过人大代表这个正式的架道，向政府有关部门反馈意见。由于我国实行的是代表兼职制度，代表与选民或选举单位联系没有形成经常性的制度化，对于兼职代表而言，由于没有固定的办公场所专门处理代表事务，代表同选举单位、选民就缺乏固定联系场所和联系方式。

4、代表结构有待优化。目前，我国人大代表在结构上还不尽合理，多年以来中共党员多、非中共党员少，官员多、群众少，男的多、女的少的代表结构难以改变。近年来，代表中又出现了私营企业主多、社会弱势群体少，经营管理者多、普通职工少的趋势。占人数最多的工人和农民中产生的代表相对较少，而社会底层的弱势群体中产生的代表就更少了，代表构成上的不合理难以保证代表能够真实的代表、反映广大人民的意愿。特别是官员代表偏多存在许多弊端，过多官员兼任人大代表致使各级人大会议几乎成了领导会；其次，人大代表在投票选举政府及司法机关负责人时，有官员身份的代表可能会考虑自身地位或前程来确定选票投向，较易发生偏差甚至舞弊行为；另外，从行使监督权的角度来说，政府宫员自己就是代表，形成自己监督自己，官员身份的人大代表不大可能向自己。

（二）选举制度存在的主要问题

1、选举缺乏公正和平等的竞争当前选举制度存在着选举缺少平等竞争甚至存在民主选举流于形式走过场的现象。主要表现在候选人的产生方式不够民主，更多体现的是少数领导者的意图；差额选举特别是正职领导人的差额选举没有得到落实，选举还缺乏竞争性，选举人选择余地太小:党组织对候选人的介纪过于简单，候选人缺少自我展示的舞台，代表很难鉴别，投票往往变成一种盲目服从组织意图的例行公事。

2、直接选举程度低。在我国，县乡两级人民代表大会代表由选民直接投票选出，县级以上各级人民代表人会代表由下级人民代表大会选举，各级国家机关、领导人由同级人大代表选举。我国采用这种直接选举与间接选举相结合的选举方法是我国特妹国情的产物，主要是考虑到我国选举制度还不成熟，且由于经济条件的限制，完全直接选举还难以普遍采用。直接选举程度不高直接影响选举的公正性和民主性，由于直接选举更能有效地制约强势组织对选举的控制，也更能反映真实的民意。而间接选举存在着不能全面、正确表达选民意愿，甚至有歪曲选民意志的情况，同时，多层次的间接选举，模糊了代表与选民之间的责任关系。

3、选票效力存在差异。现行《选举法》第十六条规定为:“省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额，由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一个代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”这种选票效力差异使得中国农民的政治权利发生严重缺失，这显然有悖于《宪法》第三十四条规定的公民拥有平等选举权的精神实质。平等选举权是指每一个选民在一次选举中只有一个投票权，一切选民所投选票效力相等。它是选民投票权一律平等的选举投票制度的体现。《宪法》规定:“中华人民共和国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、宜顺论文网www.feisuxs7

财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。”中国在农村人口和城镇人口中实行的不同选票效力使农村人口和城镇人口的实际比例和他们在国家权力机文中的代表比例发生了偏差，8亿农民在权利上、政治上变成了2亿农民。正是已于这个规定，农民在人民代表大会中一直没能获得与其实际力量相符的政治地位。

（三）人大监督权存在的主要问题

1、在立法监督上 主要表现在：①违宪审查制度的缺失；②虽然《立法法》规定了对违反宪法、抵触上位法及不适当的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的审查程序，但没有细化、过于笼统，不便于操作，使得监督流于形式；③行政机关的立法监督权(《立法法》规定上级政府有权改变或撤销下一级政府的不适当规章)与人大的立法监督权之间的协调缺乏切实可行的制度安排，往往损及人大的知情权力，从而无从监督。

2、在执法监督上

主要表现在：①人大法律监督与行政机关内部监督，一方面存在职能重叠，另一方面两者关系没有法定化、制度化，没有协调和沟通的渠道；②非立法性抽象行政行为的监督没有制度上的安排，抽象行政行为可分为立法性抽象行政行为(即行政立法行为)和非立法性抽象行政行为(即行政机关制定、发布的具有普遍约束力的行政措施、行政决定和行政命令等)，人大对于前者可给予立法监督，但对于后者从实体到程序都没有明确的法律规定，而且法律还明确规定了抽象行政行为的不可诉性，也排除了司法机关的监督，从而导致行政机关利用非立法性抽象行政行为来躲避监督、违法行政的现象日益严重；③政务公开制度不完善，行政权力运作的公开性和透明度不够，影响人大的知情权力和执法监督的开展。

3、在司法监督上

主要表现在：①对司法解释的合法性审查缺乏制度的安排；②人大与检察机关的法律监督权限、职能划分不清；③对人大监督与司法独立之间没有找到平衡点并在制度上、法律上予以确定。

四、完善人民代表大会制度的建议

（一）完善人大代表制度

1、代表逐步实现专职化。专职代表制是指代表不兼任其他职务，而以代表职务作为其专职工作，享有职权并承担相应责任的代表制度。代表专职化是宪法和法律赋予代表的地位和作用所决定的。人大代表的专职化关系到代表职能的发挥和履行的质量。随着社会、经济的高速发展，人大所议事项的复杂化和专业化客观上要求代表职业化。为此，①是实行财政预算单列制度，保证人大代表专职经费的落实。②是减少代表名额，现在全国人大代表近3000人之多，如此多的人数不利于讨论问题、展开辩论、做出决策，效率也很低下。③是专职人大代表

宜顺论文网www.feisuxs8

应有自己的办公场所、经费，并配备助手及其他相关人员。

2、完善对代表的监督机制。加强对代表活动的监督，是推动代表依法行使职权，切实代表民意的重要措施。加强对代表的监督，①是要把重点从对代表个人道德行为的监督转到对他的施政行为，即参政议政行为的监督上来，监督代表重要的是要监督代表切实依法履行代表的职责，这是由代表的基本特性所决定的。②是加强对代表参政议政行为的监督，逐步建立完善人大代表公示、述职制度，提高人民代表大会的透明度，让人民更多地了解代表在代表大会上的活动情况。③是完善对代表的罢免程序。有选举还必须有罢免，对代表的罢免程序要有可操作性，如何提起罢免案，如何组织罢免案的投票等都必须在制度上规定明确的内容。

3、完善人大与代表、代表与选民或选举单位之间的联系制度。加强人大与代表、代表与选民或选举单位之间的联系是密切人大代表与人民群众的联系、有利于人大代表参政、议政的重要举措。人大代表是代表人民行使国家权力的，由人民选举产生，向人民负责，受人民监督。人大代表要真正地代表其选民或选举单位的利益，反映选民或选举单位的意见和要求，就必须通过一定的联系制度对选民或选举单位的意向进行深入细致的了解。同时，人大代表要真正地向人民负责、受人民监督，也必须通过一定的联系制度让选民或者选举单位了解自己履行职责的情况。当前，一些地方人大和地方人大常委会在这方面做了一些探索、创新，如召开选民座谈会，在选区报告建议办理情况，向选民述职并接受评议，建立人大代表网上公示系统等等，这些做法都是很有意义的。当然要逐步使这些活动方式普遍化、制度化。

4、逐步改善代表结构，有效整合多元利益主体。切实代表选民利益是代表本质的必然体现，只有在代表结构上保证代表的广泛性、代表性，才能确保人民民主的广泛性，才能真实地反映选民意志和利益。应逐步改变我国人大代表在结构上的官员代表偏多，党员代表偏多，社会代表偏少，特别是社会弱势群体的代表偏少的主要弊端。

（二）完善人大代表的选举制度

1、切实推行竞争、公正的选举。选择性和竞争性是任何民主选举的内在属性，如果没有竞争就无所谓选举。首先要改进人大代表候选人的提名和介绍办法。在提名中，扩大选民的提名权限，对团体的提名加以一定限制，平等对待选民和团体提出的人大代表候选人，减少指选、派选和组织部门内定，这样使人大代表真正从群众中产生，反映群众意愿。其次是实行严格的差额选举。为了增强选举的民主性和竞争性，应尽可能多提一些候选人，应扩大副职的差额，条件具备时，正职也应搞差额选举。再次，进行适度竞选。大会期间，候选人可以在大会上作演讲，向代表介绍自己的基本情况、政绩，宣传自己的施政纲领等。

2、适当扩大直选范围。直接选举是相对间接选举而言，是由选民直接选举代表，而间接选举是代表选代表，相比而言直接选举是一种更为民主的选举方式。

宜顺论文网www.feisuxs9

它便于选民选择自己所了解和信任的人进入人大，代表自己行使管理国家的权力:便于代表同选民保持密切的联系，充分听取选民的意见和要求，向选民负责并报告工作；便于增强选民的权利意识和参政意识。邓小平说过，我们现在没有条件搞全国范围的直选。那样搞，只会分散人们的精力，影响安定团结。当然扩大直选范围需要随着条件的具备逐步予以推行，可先由县级直选扩大到市级范围再逐步扩大到全国范围。

（三）完善人大监督制度

1、设置法监院，专司法律监督权 设置法监院，法监院与人民政府、人民法院关、人民检察院是平行国家机关。全国人民代表大会将其法律监督权授予法监院专司，法监院是国家的法律监督机关。将法监院作为国家的法律监督机关，在制度设计上注重将法监院作为一个地位超然的单纯法律监督机关，法监院仅对国家机关活动的合法性进行审查、裁断，对于审查、裁断为不合法的被监督事项只享有宣告无效或撤销的权力，而没有直接处理、变更被监督事项的权力，以使法监院地位超然，不越权代行其他国家机关的权力，但应赋予法监院对不执行决定者的制裁权，简言之，法监院其职责在于判定错误，要求被监督的国家机关必须自行纠正错误，回到合法轨道，对不纠正者，法监院有权依法给予法律制裁。

除宪法外，根据《立法法》第2条的规定，我国的法的形式包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、国务院部门规章以及地方政府规章。法监院的立法监督权的对象不包括对法律的制定、修改和废止等立法活动的监督，对法律的立法监督权由全国人大行使，法监院只能对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、国务院部门规章以及地方政府规章的制定、修改和废止等立法活动的进行监督，法监院立法监督的内容包括两个方面：一是违宪审查；二是违反上位法的审查。

2、撤销行政监察机关

行政监察机关是行政系统内部的法律监督专门机关，行政监察机关实行的是“双轨制”，即行政监察机关既其受上级主管部门领导，又受行政机关领导。这种监督的监督主体在人、财、物、权等方面都受制于监督客体，是“儿子监督老子”，行政监察机关实际上难以有效开展监督工作，反而往往成为抵制外部监督的盾牌，并且与人民检察院存在职能上的重合。对此，笔者的观点是：对行政机关的法律监督应外部监督为主，以内部监督为辅。从其内部监督来看，应着重加强上下监督、主管监督、职能监督这三种形式[xiv]，没有必要在其内部设立一个等同外部异体监督的机构——行政监察机关。故应予撤销，将其并归于人民检察院，这样既有利于加强对行政机关的外部监督，又可以解决原监察机关和检察机关相互推诿或互争管辖的问题，同时也符合精减机构、提高效率的要求。

3、取消人民检察院的法律监督权

我国宪法规定人民检察院是法律监督机关，宪法和法律进而赋予了人民检察

宜顺论文网www.feisuxs10

院侦查权、批捕权、公诉权、诉讼监督权，这即是人们一般认为的检察权的四项主要权能。尽管如此，理论界和实务界长期以来对检察权的性质一直存在分歧，近年来更是成为司法改革中讨论的热点问题，主要存在四种主要观点：“行政权说”、“司法权说”、“双重属性说”和“法律监督权说”[x]。对于这个问题，笔者认为我国的政权组织形式不是以三权分立为原则，而是在民主集中制原则下形成的纵横结构的政权组织形式，因此没有必要为检察权到底该归为司法权还是行政权大伤脑筋，硬要将其归入哪一类权力中去。检察权就是检察权，它是与司法权、行政权横向平行的一种国家权力，这是由我国政体所决定了的。同样，在配置检察权的权能时，不应该把它放入司法权或行政权中来考虑，而是应该将其作为与司法权和行政权平行的一种独立权力来考虑，从而着眼于检察权在国家权力结构到底应该发挥什么样的作用，从而对人民检察院与其他国家机关的关系作出科学定位。

4、赋予人民检察院对国家工作人员职务违法的调查权和处置权 我国检察权的基本权能包括侦查权、公诉权。对国家工作人员职务违法的调查权和处置权是从人民检察院的侦查职能中衍生出来的权力，这是撤销行政监察机关后，而应赋予人民检察院的权力。人民检察院侦查权的范围几经变化，总体呈缩减的趋势，现行刑事诉讼法第18条第2款规定：“贪污贿赂犯罪，国家工作人员的渎职犯罪，国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利的犯罪以及侵犯公民民主权利的犯罪，由人民检察院立案侦查。对于国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件，需要由人民检察院直接受理的时候，经省级以上人民检察院决定，可以由人民检察院立案侦查。”由此可见，检察机关侦查权的范围就是对职务犯罪[xv]的侦查，是刑事诉讼结构中的一部分。对于未达到犯罪程度的职务违法行为的外部监督，在整个法律监督机制中处于薄弱环节，目前的做法是人民检察院侦查终结，做出不起诉或撤案决定后，对于职务违法行为，检察机关无相应处置权，而只能做出建议或移交有关部门处理，这无疑起不到外部异体监督的应有效能。因此，有必要赋予人民检察院对国家工作人员职务违法的调查权和处置权，使人民检察院在打击职务违法和职务犯罪两个层面上实现职能的统一，既有利于机构的精简，又有利于效率的提高。同时，这也是履行《联合国反腐败公约》[xvi]义务的一种制度上的体现，该公约第36条（专职机关）规定：“各缔约国均应当根据本国法律制度的基本原则采取必要的措施，确保设有一个或多个机构或者安排了人员专职负责通过执法打击腐败。这类机构或者人员应当拥有根据缔约国法律制度基本原则而给予的必要独立性，以便能够在不受任何不正当影响的情况下有效履行职能。人民检察院行使职务违法调查权和处置权的具体制度和相应程序，应在立法上予以确定，其中应该考虑：人民法院在行政诉讼中发现的涉嫌职务违法的行为，应通告人民检察院查处的；将人民检察院行使职务违法调查权和处置权纳入司法审查范围，为当事人提供司法救济途径，就如当事人对公安机关提起行

宜顺论文网www.feisuxs11

政诉讼一样，来新设一种诉讼制度；对于人民检察院的职务违法处置权，可以考虑制定《国家工作人员职务违法处罚法》来具体规定。

5、扩大司法审查权的范围

我国现行行政诉讼法通过“以合法性审查为原则，以合理性审查为例外”的方式确定了人民法院对具体行政行为的司法审查权。《行政诉讼法》第5条规定：“人民法院审查行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。”体现了合法性审查原则。该法第45条第4项规定：人民法院对“行政处罚显失公正的，可以判决变更”，体现了合理性审查的例外情况。这种制度安排既建立了人民法院对行政机关依法行政的监督，又避免了人民法院不至于过度干预行政机关，给予了行政机关应有的自由裁量权。但司法审查权的范围仅限于具体行政行为，却有局限性。

五、结语

人民代表大会制度作为我国的根本政治制度虽然并不完善，但是却适合国情，符合国家的前进方向。所以我们要有一直延续坚持下去，但是也要在其发展的过程中对其不断的改进，使之更加进步完备。

六、参考文献

1、邓小平：《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年10月，第1版；

2、周叶中：《宪法》(第二版),高等教育出版社2024年3月，第2版；

3、胡锦光，韩大元：《中国宪法》，法律出版社2024年11月，第1版；

4、蔡定剑：《中国人民代表代表大会制度》，法律出版社2024年6月，第4版；

5、蔡定剑：《论人民代表大会制度的改革和完善》，《政法论坛》2024年第6期；

6、蔡定剑：《中国选举状况的报告》，法律出版社2024年12月，第1版；

7、周小梅：《关于人大代表制度的反思与重构》，《人大研究》2024年第02期；

8、胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社1998年1月，第1版；

9、高放：《政治体制改革有望迎头赶上》，《人民论坛杂志》2024年第33期；

10、浦兴祖：《人大制度20年的五个启示》，《南风窗》2024年第06期。

宜顺论文网www.feisuxs12

**第四篇：人民代表大会制度**

人民代表大会制度

人民代表大会制度是中国人民民主专政的政权组织形式，是中国的根本政治制度。

人民代表大会制度的性质和地位

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人民代表大会制度 代表大会和地方各级人民代表大会。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。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。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。全国人民代表大会

（一）全国人民代表大会的组成和任期全国人民代表大会由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成。全国人民代表大会代表按照选举单位组成代表团。各代表团分别推选代表团的团长和副团长。团长一般由各个省级地方和军队的最高一级的中共党委书记或地方人大的常委会主任担任，副团长一般由各个省级地方或军队的最高一级的地方人大的常委会主任或副主任担任。各少数民族都应当有适当名额的代表。全国人民代表大会每届任期五年。全国人民代表大会任期届满的两个月以前，全国人民代表大会常务委员会必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。如遇到不能进行选举的非常情况，由全国人民代表大会常务委员会以全体组成人员的三分之二以上的多数通过，可以推迟选举，延长本届全国人民代表大会的任期。在非常情况结束后一年内，必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。全国人民代表大会会议每年举行一次，由全国人民代表大会常务委员会召集。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，可以临时召集全国人民代表大会会议。

（二）全国人民代表大会的职权全国人民代表大会行使下列职权：

1、修改宪法；宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。

2、监督宪法的实施；

3、制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；

4、选举中华人民共和国主席、副主席；

5、根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选；根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选；

6、选举中央军事委员会主席；根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；

7、选举最高人民法院院长；

8、选举最高人民检察院检察长；

9、审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告；

10、审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告；

11、改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定；

12、批准省、自治区和直辖市的建制；

13、决定特别行政区的设立及其制度；

14、决定战争和和平的问题；

15、应当由最高国家权力机关行使的其他职权。

16、全国人民代表大会有权罢免下列人员：

（1）中华人民共和国主席、副主席；（2）国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长；（3）中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员；（4）最高人民法院院长；（5）最高人民检察院检察长。

全国人民代表大会常务委员会

全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关，在全国人大闭会期间，行使最高国家权力，对全国人民代表大会负责并报告工作。

（一）全国人民代表大会常务委员会的组成和任期全国人民代表大会常务委员会由委员长，副委员长若干人，秘书长，委员若干人组成。全国人民代表大会常务委员会组成人员中，应当有适当名额的少数民族代表。全国人民代表大会选举并有权罢免全国人民代表大会常务委员会的组成人员。全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。全国人民代表大会常务委员会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，它行使职权到下届全国人民代表大会选出新的常务委员会为止。委员长、副委员长连续任职不得超过两届。

（二）全国人民代表大会常务委员会的职权全国人民代表大会常务委员会行使下列职权：

1、解释宪法，监督宪法的实施；

2、制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；

3、在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触；

4、解释法律；

5、在全国人民代表大会闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案；

6、监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作；

7、撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；

8、撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议；

9、在全国人民代表大会闭会期间，根据国务院总理的提名，决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选；

10、在全国人民代表大会闭会期间，根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；

11、根据最高人民法院院长的提请，任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长；

12、根据最高人民检察院检察长的提请，任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长，并且批准省、自治区、直辖市的人民检察院检察长的任免；

13、决定驻外全权代表的任免；

14、决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除；

15、规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度；

16、规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号；

17、决定特赦；

18、在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布；

19、决定全国总动员或者局部动员；20、决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严；

21、全国人民代表大会授予的其他职权。

（三）全国人民代表大会常务委员会的机构全国人民代表大会常务委员会委员长主持全国人民代表大会常务委员会的工作，召集全国人民代表大会常务委员会会议。副委员长、秘书长协助委员长工作。委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理全国人民代表大会常务委员会的重要日常工作。全国人民代表大会常务委员会设立代表资格审查委员会，专门审查补选的本届全国人大代表和新选出的下届全国人大代表的资格。代表资格审查委员会由主任委员、副主任委员若干人、委员若干人组成，由全国人大常委会的委员长会议在常委会组成人员中提名，由常委会全体会议通过。全国人民代表大会设立专门委员会。各专门委员会在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会领导下，研究、审议和拟订有关议案。在全国人民代表大会闭会期间，各专门委员会受全国人民代表大会常务委员会的领导。第九届全国人大设立了民族、法律、财政经济、教育科学文化卫生、外事、华侨、内务司法、环境与资源保护以及农业与农村共9个专门委员会。各专门委员会的主任委员一般由副委员长或人大常委会委员担任。全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应的决议。

地方各级人民代表大会及其常务委员会

省、直辖市、自治区、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会，县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。

（一）地方各级人民代表大会的组成和任期省、直辖市、自治区、设区的市的人民代表大会每届任期五年。县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年。

（二）地方各级人民代表大会的职权地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行；依照法律规定的权限，通过和发布决议，审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算以及它们的执行情况的报告；有权改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定。省、自治区、直辖市，省、自治区所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会，有权根据本行政区域政治、经济、文化等特点，制定地方性法规。地方各级人民代表大会分别选举并且有权罢免本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡长和副乡长、镇长和副镇长。县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。选出或者罢免人民检察院检察长，须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

（三）地方各级人民代表大会常务委员会的组成和职权县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会由主任、副主任若干人和委员若干人组成，对本级人民代表大会负责并报告工作。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民代表大会常务委员会的组成人员。县级以上的地

方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作；撤销本级人民政府的不适当的决定和命令；撤销下一级人民代表大会的不适当的决议；依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免；在本级人民代表大会闭会期间，罢免和补选上一级人民代表大会的个别代表。省、自治区、直辖市，省、自治区所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会常务委员会，在本级人民代表大会闭会期间，有权根据本行政区域政治、经济、文化等特点，制定地方性法规。

乡、民族乡、镇人民代表大会

乡、民族乡、镇人民代表大会每届任期五年，设主席团、主席、副主席，由主席团负责召集代表大会会议。乡、民族乡、镇人大的职权主要包括：

（一）重大事项的审议、决定权乡、民族乡、镇人大根据国家计划决定本行政区的经济、文化事业和公共事业的建设计划；审查和批准本行政区域的财政预算及执行情况的报告；决定本行政区域的民政工作实施计划等。

（二）选举和任免、罢免权乡、民族乡、镇人大有权选举或罢免乡长、副乡长、镇长、副镇长。乡长、副乡长、镇长、副镇长的候选人由乡镇人民代表大会主席团或10名以上代表联名提出。乡、民族乡、镇人大代表大会开会时，主席团或1/5以上的乡、镇人民代表大会的代表联名，可以提出对上述人员的罢免案。罢免案由主席团提请大会审议。选举一律采用无记名投票方式。

（三）监督权乡、民族乡、镇人大审议乡、民族乡、镇政府的工作报告，撤销其不适当的决定、命令，有权罢免、撤销乡、民族乡、镇政府组成人员的职务。人民代表大会的代表

（一）代表的产生全国人民代表大会的代表由省、自治区、直辖市人民代表大会和军队选举产生。省、直辖市、自治区、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举。县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。

（二）代表的职权

1、会内职权；

（1）提出议案权。（2）提出建议、批评、意见的权利。（3）选举和决定任命的投票权。（4）审议权。（5）提出人事罢免案的权利。（6）提出质询案和进行询问的权利。（7）调查提议权。（8）表决权。（9）免责权。

2、会外职权(1)与原选举单位保持联系权。(2)视察权。(3)召集临时会议的提议权。(4)其它会议的列席权。(5)参加特定问题调查委员会的权利。(6)原选举单位人大和人大常委会会议的列席权。(7)人身特别保护权。(8)代表特权。人民代表大会制度的优越性

人民代表大会制度是按照民主集中制原则,由选民直接或间接选举代人民代表

表组成人民代表大会作为国家权力机关,统一管理国家事务的政治制度.以人民代表大会为基石的人民代表大会制度是我国的根本政治制度人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度，它直接体现我国人民民主专政的国家性质，是建立我国其他国家管理制度的基础。第一，它有利于保证国家权力体现人民的意志。人民不仅有权选择自己的代表,随时向代表反映自己的要求和意见,而且对代表有权监督,有权依法撤换或罢免那些不称职的代表.第二，有利于保证中央和地方的国家权力的统一。在国家事务中，凡属全国性的、需要在全国范围内做出统一决定的重大问题，都由中央决定；属于地方性问题，则由地方根据中央的方针因地制宜的处理。这既保证了中央集中统一的领导，又发挥了地方的积极性和创造性，使中央和地方形成坚强的统一整体。第三，有利于保证我国各民族的平等和团结。依照宪法和法律规定，在各级人民代表大会中，都有适当名额的少数民族代表；在少数民族聚集地区实行民族区域自治，设立自治机关，使少数民族能管理本地区、本民族的内部事务。总之，我国人民代表大会制度，能够确保国家权利掌握在人民手中，符合人民当家做主的宗旨，适合我国的国情。[1]

**第五篇：人民代表大会制度**

人民代表大会制度是我国的政体： 全国人民代表大会每届任期五年。

全国人民代表大会代表名额，由全国人民代表大会常务委员会根据各省、自治区、直辖市的人口数，按照每一代表所代表城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！