

# 新时代人民代表大会制度的发展与完善

时和兴

(国家行政学院, 北京 100089)

**摘要:** 发展和完善人民代表大会制度, 是新时代新任务提出的新要求。全面深化改革总目标和全面推进依法治国总目标的实现, 都依托于人民代表大会制度这一根本政治制度的完善。坚持和完善人民代表大会制度, 有利于构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系, 充分发挥我国社会主义制度优越性, 并将制度优势转化为人民期待的治理效能, 为完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实的制度保障。

**关键词:** 新时代; 人民代表大会制度; 发展; 完善

中图分类号: D6

文献标识码: A

文章编号: 1002-0519 (2018) 03-0062-08

中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大提出, 要健全人民当家作主制度体系, 发展社会主义民主政治。为此, 必须长期坚持、不断完善人民代表大会制度。这对于完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化, 对于建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家, 都具有十分重大的意义。全面深化改革总目标和全面推进依法治国总目标的实现, 都依托于人民代表大会制度这一根本政治制度的完善。可见, 发展和完善人民代表大会制度, 是新时代新任务提出的新要求。

## 一、新时代人民代表大会制度发展与完善的课题

人民代表大会制度是中华人民共和国的根本政治制度, 也是国家治理体系和治理能力现代化的政治基础, 是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。人民代表大会制度是在总结

中国近现代政治发展的历程和实践基础上确立的, 迄今已经有六十多年的发展历程。人民代表大会制度的发展与完善, 是改革开放四十年的成就的重要组成部分, 是中国特色社会主义政治发展道路的主要体现。

经历了四十年的改革开放, 中国国家发展进入了一个新的历史方位, 社会主要矛盾发生了阶段性变化, 已经表现为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民在经济、政治、文化、社会、生态等领域的需求, 呈现出多样化多层次多方面的特点, 这同制度供给不足之间的张力日益明显。社会矛盾的这种历史性变化, 对国家治理提出了许多新要求, 对国家制度变迁提出了许多新挑战, 也给人民代表大会制度的发展与完善提出了许多新课题。

首先, 面对新时代新任务提出的新要求, 党和国家机构设置和职能配置还存在不完全适应的方面, 人民代表大会制度也需要与时俱进。从当前形势看,

收稿日期: 2018-03-24

基金项目: 高校人文社会科学重点研究基地重大项目“国家治理理论研究”(17JJD810001)

作者简介: 时和兴, 国家行政学院政治学教研部主任, 教授。

面对复杂多变的国际环境，面对艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，面对进一步统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求，面对实现国家治理体系和治理能力现代化的目标要求，党和国家机构设置和职能配置还不完全适应。比如，“一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力，保障党的全面领导、推进全面从严治党的体制机制有待完善”“一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出”“一些政府机构设置和职责划分不够科学，职责缺位和效能不高问题凸显，政府职能转变还不到位”“一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理”“一些领域权力运行制约和监督机制不够完善，滥用职权、以权谋私等问题仍然存在”，<sup>①</sup>等等。其中，有些不适应与人民代表大会制度不够完善有关。站在新的历史方位展望未来，为决胜全面建成小康社会，为到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，按照党的十九届三中全会的部署，必须注重解决事关长远的体制机制问题，深化党和国家机构改革，人民代表大会制度的发展与完善自然是个中之意。只有形成党政军群机构完备的职能体系，才能为形成更加完善的中国特色社会主义制度创造有利条件。根据深化党和国家机构改革的部署，要“推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平”。会议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，专门提出要“深化人大、政协和司法机构改革”，这为人民代表大会制度的发展与完善确定了基本任务。<sup>②</sup>

其次，人民群众多样化多层次多方面的需要，对新时代完善人民代表大会制度提出了新的期待。党的十九大明确指出，随着新时代我国社会主要矛盾的

转化，必须坚持以人民为中心的发展思想。坚持以人民为中心，就必须保证人民当家作主。人民当家作主的制度保障就是人民代表大会制度。所以，人民代表大会制度的发展和完善，目的在于更好满足人民当家作主的需求。在中国特色社会主义新时代，人民群众政治参与积极性的不断提升，对于制度的有效性提出了更高要求。关于如何进一步提升制度有效性，习近平总书记概括提出了“八个能否”，需要在今后的制度变迁中继续认真加以解决：“主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督。”<sup>③</sup>中国特色社会主义政治发展要在这八个方面不断取得进展，离不开人民代表大会制度的不断完善和发展。

再次，新时代经济与社会发展面临诸多未曾遇到过的难题，也给完善人民代表大会制度提出了许多的新挑战。中国长期致力于建立社会主义市场经济体制。然而，市场经济的发展存在一个根深蒂固的难题，那就是所谓的“布罗代尔钟罩”。从表面看来，这是包容性发展策略的问题，实质的问题则在于许多国家的法律和政治制度存在重大缺陷，阻碍了大多数人进入的通道。<sup>④</sup>历史表明，经济与社会发展止于法律和制度所允许的程度。法律的碎片化和制度的不协调会给经济与社会发展带来严重阻碍。关于当前中国政治发展面临的挑战，党的十九大报告明确指出：“社会矛盾和问题交织叠加，全面依法治国任务依然繁重，国家治理体系和治理能力有待加强。”<sup>⑤</sup>当代中国仍将并长期处于社会主义初级阶段，国家治理的制度还

① 参阅《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，《人民日报》2018年3月5日，第3版。

② 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，《人民日报》2018年3月5日，第3版。

③ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》中卷，北京：中央文献出版社，2016年，第60-61页。

④ “布罗代尔钟罩”指资本的聚集变得向少数人开放，就像一个“钟罩”聚合体，而多数人只能从外向里观望，久而久之将被激怒。参见[秘]赫尔南多·德·索托《资本的秘密》，于海生译，北京：华夏出版社，2007年，第50页。

⑤ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第9页。

不够成熟不够定型,建立法治的市场经济也殊非易事。这对人大制度的挑战表现在,立法中依然存在官本主义和部门利益的掣肘,执法中的“不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等”还比较突出。故而,需要“从体制机制和工作程序上有效防治部门利益和地方保护主义法律化”,并以建设法治政府为目标,“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推进各级政府事权规范化、法律化”。<sup>①</sup>

还有,伴随着经济与社会发展,政治生活和政治生态的快速变化,给新时代完善人民代表大会制度又带来了新的课题。制度变迁本身包含不断纠错的过程。由于市场经济体制尚不健全,市场交易在非经济领域产生泛化,导致出现选票商业化现象,拉票贿选成为权钱交易的变相存在方式。2012年湖南衡阳发生贿选案不久,辽宁省级人大拉票贿选丑闻再次曝光。一些代表候选人利用资本操纵选举,明目张胆拉票贿选;一些人目无法纪,把收受代表候选人钱物视为潜规则;一些人知法犯法,为代表候选人拉票穿针引线。辽宁贿选案是中华人民共和国成立以来第一起发生在省级层面严重破坏人大选举制度的重大案件,是对人民代表大会制度的挑战。人民代表大会制度的发展和完善,必须从根本上解决此类问题,净化政治生态。与此相关,从国家权力代表性与自主性之间关系看,如何在使人民代表大会成为全面担负起宪法法律所赋职责工作机关的同时,更好成为同人民群众保持密切联系的代表机关,这在人民代表大会制度发展和完善进程中,也是需要进一步解决的课题。

## 二、人民代表大会制度发展与完善的核心要义

从实质上讲,人民代表大会制度的发展历程就是党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的过程。改革开放以来,人民代表大会制度在发展中走向完善,三者有机统一的效果十分显著。概而言之,“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治

国有机统一的根本制度安排,是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度”。<sup>②</sup>

历史地看,中国共产党是人民代表大会制度的发起者和推动者,是中华人民共和国政治秩序的缔造者。所以,中国共产党在人民代表大会制度中的主导地位是历史地形成的。然而,人们对三者之间关系及其与根本政治制度平台之间关系的认识,有一个不断深化的过程。改革开放以来,三者之间关系的逻辑日渐明晰。早在七届全国人大期间,万里就通过切身体会讲述了三者关系的重要性,提出“人大要处理好同党委、政府的关系。对下边来说,则要搞好同群众的关系”。<sup>③</sup>党的十六大提出:“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”<sup>④</sup>经过21世纪初期的探索,总结中国特色社会主义政治发展道路的经验,党的十八大报告再次强调必须坚持三者有机统一。2014年,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上发表讲话,明确提出了人民代表大会制度是三者有机统一的根本制度安排。党的十九大报告重申:“人民代表大会是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。”<sup>⑤</sup>这意味着,中国政治发展进程中三者有机统一的基本逻辑,找到了有效的制度载体、可靠的实施平台和规范的运行轨道。<sup>⑥</sup>在中国未来国家治理现代化的进程中,人民代表大会制度发展与完善的核心要义,依然是如何处理三者之间有机统一关系的问题。

从党的领导、人民当家作主、依法治国三者之间在人民代表大会制度安排中的关系看,党的领导是根本保证,人民当家作主是本质特征,依法治国是基本方式,三者统一于中国特色社会主义民主政治实践。需要强调的是,三者在本政治制度安排下的有机统一,最为关键的是党同人民代表大会制度之间的关系。理解这一问题,涉及对政策和法律

① 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》中卷,第189页。

② 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》中卷,第577页。

③ 《万里文选》,北京:人民出版社,1995年,第603页。

④ 中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编》上卷,北京:中央文献出版社,2005年,第24页。

⑤ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第37页。

⑥ 参见沈春耀:《民主政治展现新境界,依法治国开启新征程》,《中国人大》2016年第7期,第15页。

之间关系的认识。现代政治学研究表明,“在所有的政治秩序中,法的来源是国家”。但是,“在政治的原动力中,政策优先于法律。只有在公共政策确定以后,法律家才引用政策起草法案并构想出实施它们的一系列行政条例”。<sup>①</sup>公共政策的形成是一个多元互动的过程,它离不开政治权力的中心。不同之处在于,在各国政治结构当中权力中心所处的位置各异。在当代中国,公共政策形成的政治权力中心就是中国共产党。从国家政治生活的格局来看,中国共产党是政治秩序的核心协同力量;从国家治理体系的组合来看,中国共产党发挥的是“统揽全局、协调各方的领导核心作用”;从国家治理能力的发挥来看,中国共产党在政策过程和法律过程中是最关键的引领者。因此,中国共产党同人民代表大会制度的关系,实质上体现的是中国共产党的领导地位和执政方式问题。

**中国共产党领导地位和执政方式的实现途径是人民代表大会制度。**在人民代表大会制度平台上,改进党的领导方式和执政方式,为的是保证党领导人民有效治理国家。人民代表大会制度作为当代中国政党、民主和法治关系的平台,是中国共产党治国理政的制度载体。党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行,必须通过人民代表大会制度。因此,“要支持和保证国家政权机关依照宪法法律积极主动、独立负责、协调一致开展工作。要不断加强和改善党的领导,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一”<sup>②</sup>。在人民代表大会制度平台上,科学规范人大和党委的关系,是实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一的前提。

### 三、人民代表大会制度内涵与外延的发展完善

人民代表大会制度发展与完善,不仅体现在内涵的不断深化,也体现在外延与时俱进地拓展。

人民代表大会制度发展与完善的关键内容是依宪治国。“宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”<sup>③</sup>脱离了宪法基础,人民代表大会制度的存在和发展就失去了依据。没有宪法的实施和监督,人民代表大会制度也就失去了支柱。宪法的生命力在于实施。作为国家根本法的宪法规定了国家的根本制度和根本任务,具有最高的法律效力。按照宪法规定:“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”<sup>④</sup>保证宪法实施,离不开强有力的监督体系,当务之急是通过推进合宪性审查加强宪法监督,完善国家宪法制度。

保证宪法实施,才能有利于根本政治制度的发展和完善,也才能保证人民根本利益的实现。法治的权威如何,首先要看宪法的权威,必须维护宪法在国家政治生活中的权威,才能保障根本制度下政治秩序的有效运转。推进合宪性审查工作,就是要维护国家法制统一、尊严、权威,保证根本大法的效力。现行的1982年宪法,是中国历史上最具稳定性和有效性的宪法,公布施行后进行了五次修改,不断完善发展,是改革开放四十年国家事业发展的根本制度基础。2012年12月,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上就强调:“全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责,加强对宪法和法律实施情况的监督检查,健全监督机制和程序,坚决纠正违宪违法行为。”<sup>⑤</sup>人民代表大会制度的宪法监督主要是督促各级各类国

① [美]斯科特·戈登:《控制国家》,应奇等译,南京:江苏人民出版社,2005年,第4页。

② 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》中卷,第55页。

③ 《习近平对“五四宪法”历史资料陈列馆作出重要指示强调,普及宪法知识增强宪法意识,弘扬宪法精神推动宪法实施》,《中国人大》2016年第23期,第6页。

④ 《中华人民共和国宪法》,《人民日报》2018年3月22日,第2版。

⑤ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》上卷,北京:中央文献出版社,2014年,第90页。

家机关坚持依法治国。全国人大及其常委会还要通过制定完备的法律推动宪法实施,保证宪法确立的制度和原则得到落实。宪法监督要确保一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触,一切违反宪法的行为必须予以追究,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,保证人民依法享有广泛权利和自由。所以,党的十九大报告明确指出:“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”<sup>①</sup>这对人民代表制度的发展与完善,对建设社会主义政治文明,具有关键性意义。

人民代表大会制度内涵的丰富化,必然带来其外延的拓展。人民代表大会制度外延发展意味着更加完善的制度体系的形成。在推进合宪审查工作的同时,为完善监督体制,十八大以来中国逐渐开始探索国家监察体制改革,这成为人民代表大会制度体系完善的崭新步骤。

**如何制约和监督权力,是所有政治制度变迁过程中的关键性难题。**改革国家监察体制,是国家宪法制度的重大发展,是人民代表大会制度发展与完善的重大战略之一。2016年,北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点。试点地区设立监察委员会,行使监察职权;监察委员会由本级人大产生,对本级人大及其常委会和上一级监察委员会负责,并接受监督;监察委员会按照管理权限,对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察。在试点基础上,2017年11月4日,十二届全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》,各地将普遍设立监察委员会,国家监察体制改革迈出了重要步伐。2017年6月23日,十二届全国人大常委会开始审议《国家监察法》草案。2017年12月22日又进行了二审。《国家监察法》的制定,为国家监察体制改革提供必要的法律基础。2018年3月20日,十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》。新通过的监察法明确了监察工作的指导思想、领导体制、方针原则,以及监察委员会的产生和职责,规定

了监察机关及其职责、监察范围和管辖、监察权限、监察程序、反腐败国际合作等。2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》,将监察委员会归为国家机构的重要组成部分,列入人民代表大会制度的根本制度体系。监察委员会由人民代表大会产生,对人民代表大会负责。新修改的宪法第三章第七节明文规定,中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会,作为专门的国家监察机关。

2018年3月23日,中华人民共和国国家监察委员会揭牌,并举行新任国家监察委员会副主任、委员宪法宣誓仪式。从此,中国的人民代表大会制度发展又进入了一个制度更加完备、体系更加健全的新阶段。实行监察体制改革,设立监察委员会,建立集中统一、权威高效的监察体系,是事关全局的重大政治体制改革。这项改革,必将推动国家监督体系进一步完善,成为发展和完善人民代表大会制度的新历史起点。

在人民代表大会制度发展与完善进程中,其外延拓展的另一个重要空间就是协商民主制度。在中国政治的发展进程中,“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是中国社会主义民主的两种重要形式”<sup>②</sup>。选举民主和协商民主相互补充、相得益彰,成为当代中国政治制度变迁的特点之一。人民不能只有投票的权利而没有广泛参与的权利,不能只在投票时被唤醒而投票后就进入休眠状态。协商民主是让人民在日常政治生活中获得持续参与权利的重要形式,它拓展了人民代表大会制度完善与发展的空间。

协商民主已经深深地嵌入到中国特色社会主义民主政治的全过程,也开始成为中国人民代表大会制度的显著特色之一。早在20世纪80年代,作为人民代表大会制度理论和实践的早期推动者之一的张友渔就总结说:“我们民主的一个突出的特点,是不只实行着少数服从多数的原则,而且在事先实行民主协商原则,取得各方面的一致或多数一致的意见。”<sup>③</sup>

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第38页。

② 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》中卷,第74页。

③ 《张友渔学术精华录》,北京:北京师范学院出版社,1988年,第458页。

坚持宪法全民讨论和参与立法，可以说是民主协商原则在人民代表大会制度中的一种体现。改革开放以来，民主协商制度不断发展，并开始以崭新的面貌出现，这就是社会主义协商民主制度的形式。

从民主协商到协商民主，中国人民代表大会制度的变迁取得了历史性突破。2014年，习近平总书记全面阐述了社会主义协商民主之后，中共中央于2015年出台《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，提出了协商民主建设的指导思想、基本原则和渠道程序，专门强调要“积极开展人大协商”，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。<sup>①</sup>同年修改的《立法法》特别突出了“开门立法”，就拓展公众参与渠道、立法协商问题规定了款项。2016年发布的《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》，对人民代表大会的协商民主作用做了详细规范。近年来，人大协商在探索中不断发展，党的十九大报告将其作为统筹推进协商民主广泛、多层、制度化发展的重要内容，做了进一步重申。

在人民代表大会制度未来的发展与变迁中，协商民主无疑是不可或缺的重要内容。人大协商主要体现在立法工作中的协商和人大代表协商作用的发挥。开展立法协商要求健全立法过程中的协商机制，包括法律起草中的沟通协调协商机制、立法论证听证评估机制和重大利益调整论证咨询机制、公众意见采纳与反馈机制等。发挥人大代表协商作用，要求健全法律起草征求意见制度、有关方面与代表的沟通协调制度，并建立健全代表联络平台机制。<sup>②</sup>人大协商是人民代表大会制度发展与完善尚需进一步拓展的空间，是人民通过选举以外的制度和方式参与国家生活和社会生活管理的重要途径。

#### 四、人民代表大会制度支柱体系的发展与完善

人民代表大会是人民代表大会制度体系的支柱。鉴于人民代表大会制度在中国政治发展中的平台作用和国家治理中的依托作用，搞好人民代表大会自身建设，是人民代表大会制度发展与完善的基础支撑。适应中国特色社会主义新时代的要求，人民代表大会

作为立法机关、工作机关和代表机关，都需要与时俱进加强建设。

第一，重视人民代表大会作为立法机关的自身发展。作为立法机关，人民代表大会及其常委会在立法工作中起主导作用。发挥立法主导作用基础，首先需要人大自身建设相关法律法规的完善。宪法的颁布、实施和修订，为人民代表大会自身建设奠定了坚实的法律基础。全国人大先后颁布的关于自身建设的一系列法律包括《组织法》《代表法》《立法法》《监督法》等，对各级人大及其常务委员会、各专门委员会、人大代表等都做了专门规定，为推动良法之治做出了重要努力。需要根据新时代历史的不断发展及时修订，以推动了人民代表大会的自身建设。

第二，加强各级人大及其常委会作为依法行使职权的工作机关建设。人民代表大会制度恢复重建以后，人大常委会功能开始增强，已经成为名副其实的工作机关。党的十九大报告提出了新的要求，“使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法和法律赋予的各项职责的工作机关”<sup>③</sup>，这需要做出更多努力。

完善议事规则是加强工作机关建设的重要内容。从20世纪80年代开始，随着全国人大议事规则和全国人大常委会议事规则的制定，以及地方各级人民代表大会议事规则的相继制定，人大工作机关会议的召开、提案和审议工作、质询、发言和表决工作等，都有了专门规定。2009年全国人大常委会审议通过了《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则〉的决定》，对施行二十多年的议事规则进行了修改。修改的主要内容是增加临时调整议程的规定；扩大列席人员的范围；增加分组会议和联组会议的召集和主持的内容；对任命案和免职案做出规定；增加批准决算和预算调整方案、批准条约和协定的议案的审议程序；增加听取和审议报告的内容；对发言规则和发言时间予以明确。另外，2000年颁布实施、2015年再次修订的《立法法》，进一步推动了议事规则的完善和工作流程的优化。

专门委员会建设是工作机关建设的又一个重要

① 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》中卷，第293页。

② 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》中卷，第294-295页。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第37页。

内容。专门委员会通常被喻为行动中的议会。中国从1982年宪法开始，不断加强专门委员会建设，当时全国人大设立6个专门委员会。从1998年开始，全国人大拥有9个专门委员会。专门委员会的不断增加和强化，不仅完善了人民代表大会的组织体系，也加强了人民代表大会工作机关的作用。后来相继发布的《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》《依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度的实施意见》等，都从具体工作制度和程序上增强了专门委员会的作用。进一步加强各级人大专门委员会建设，有助于保证人大工作机关作用的发挥。所以，党的十九大报告专门提出：“完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。”<sup>①</sup>这成为人大工作机关改革的指导思想。2018年3月21日，中共中央《深化党和国家机构改革方案》公开发布，专门部署深化全国人大机构改革，提出：“要适应新时代我国社会主要矛盾变化，完善全国人大专门委员会设置，更好发挥职能作用。”<sup>②</sup>为此，全国人大专门组建全国人大社会建设委员会，全国人大内务司法委员会更名为全国人大监察和司法委员会，全国人大法律委员会更名为全国人大宪法和法律委员会，这些成为加强人大工作机关建设的良好开端。

第三，加强人大作为联系人民群众的代表机关建设。这是实行人民代表大会制度的内在要求，也是人民对自己选举和委派代表的基本要求。人民代表大会与人民之间关系是授权与代理之间关系，它要对人民负责，必须“成为同人民群众保持密切联系的代表机关”<sup>③</sup>。加强人大代表机关建设，需要从制度上解决联系人民群众的问题，这是做好人大工作的基础，是国家根本政治制度的深厚力量源泉，是国家治理的牢固政治基础，也是人民代表大会制度的生命力之所在。党的十八大报告提出完善代表联系群众制度以来，代表机关建设不断取得进展。在2016年全国人大常

委会工作报告中，“深化和拓展代表工作”成为亮点之一。从长远发展来看，如何更好发挥代表作用，搭建联系公众更便利的平台，还需要不断进行探索。

加强代表机关建设需要发挥好代表作用。为此，必须尊重代表的主体地位，提高代表素质。改革开放以来，人大常委专职化是更好发挥代表作用的重要探索。在引入专职化的同时，为确保代表能够依法行使职权，人大着力不断提升人民代表的整体素质，规范人大代表的权利义务和履职规范。2015年《代表法》的修订，有利于代表机关作用的发挥，进一步健全了法律框架，需要在今后的实践中更加完善。

回顾改革开放四十年，人大代表机关建设一个引人注目的变化就是互联网技术的应用。通过互联网拓展民意渠道、让人民代表大会和人民代表“链接”好人民，是互联网时代代表机关建设的鲜明特征。这方面的成就已经非常明显，各级人大设立了代表信箱、代表留言板、网上信访，代表通过网络倾听民意。典型的案例是民法总则草案的审议。2016年6月、10月和12月，全国人大常委会每次审议后，都要将草案审议稿在中国人大网上公布，向社会公众征求意见，民法总则草案一度成为“网红”。据统计，在三次网络公开征求意见中，网友总计对民法总则草案提出了69386条意见。<sup>④</sup>同时，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》，提出通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式，密切代表同人民群众的联系。如今，代表联系人民群众的网络平台已经开始搭建，公众期待着能发挥更大效用。

## 五、人民代表大会制度发展与完善的政治生态净化

解决中国改革发展稳定中存在的种种难题，必须“要有一个好的政治生态”<sup>⑤</sup>。净化选举政治生态，是人民代表大会制度发展与完善的必要条件，是中国根本政治制度发展演进的必然要求。从2014年开始，净化政治生态的问题开始备受关注。在2015年全国

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第37页。

② 《深化党和国家机构改革方案》，《人民日报》2018年3月22日，第6版。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第37页。

④ 贾东明：《民法总则是民主立法、科学立法的典范》，《中国人大》2017年第7期。

⑤ 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，北京：人民出版社，2016年，第29-30页。

人民代表大会上，全国人大常委会在工作报告中指出，汲取衡阳破坏选举案的教训，要切实加强党对人大代表选举工作的领导，完善代表资格审查机制，加强对选举全过程的有效监督，确保选举作风清气正。<sup>①</sup>后来，针对辽宁贿选案，全国人大于2016年9月13日临时召开常委会第二十三次会议，要求进一步加强对代表选举工作的指导督促，采取严密防范措施，严明纪律规矩，确保选举工作弊绝风清。<sup>②</sup>全国人大常委会的决定，是净化选举政治生态的重要举措。

净化选举政治生态，就要维护制度尊严。历史地看，贿选是选举政治生态中存在的政治毒瘤，净化选举政治生态是一场持久战。选举权和被选举权是宪法赋予公民的一项神圣而庄严的政治权利。从第一部《选举法》到现行的《选举法》，以及刑法等相关法律，中国对贿选等破坏选举的行为都有明确的处罚规定。然而，由于中国还处于社会主义初级阶段，包括选举制度在内的相关安排设置过于粗放，选举生态净化机制的设计缺乏系统性，还需要进一步完善制度体制，建立科学有效的工作机制，惩处选举腐败，杜绝金钱政治和选举商业化，保证选举生态风清气正，坚决维护宪法和法律的权威，维护人民代表大会制度的尊严。

净化选举政治生态，就要规范政治生活秩序。比较地看，世界上第一部关于财产申报的法律，其实就是从净化选举政治风气开始的。1883年，最早建立议会制度的国家英国通过世界上第一部《净化选举防止腐败法》，规定了议员选举费用的限额和对选举舞弊的刑罚。此后，为了净化选举政治生态，不少国家的选举法和政党法都开始关注净化选举的问题。时至今日，一些国家仍然存在选举贿赂等丑恶现象和选举冲突等混乱现象，导致公共利益的衰落。针对金钱在公共生活中的普遍渗透，人们已经尖锐地提出问题：

金钱不能买什么？<sup>③</sup>对于此类问题无论有多少答案，但可以肯定的是，金钱不能买选票。针对利益集团对公共政治生活的腐蚀，不少国家的有识之士开始探寻解决方案。要实现公共政治生活的风清气正，必须正确界定和处理公私利益关系，完善与选举制度、代表制度相关的利益冲突管理体制，充分发挥人民代表大会制度作为社会主义根本政治制度的优越性。

净化选举政治生态，需要全社会共同努力。现实地看，进入新时代的中国，应该借鉴发达国家的经验教训，在净化选举政治生态方面，探索出一条行之有效的新途径。净化政治生态，需要大力推进公民教育，重塑社会政治伦理，建立公平合理的利益分配机制，扩大公民参与的渠道，完善民主法治。<sup>④</sup>需要认识到，构成政治生活的制度、行为和文化，是一个相互作用的完整体系。要净化选举生态，在改革和完善正式制度安排的同时，非正式制度的变迁也不容忽视。非正式制度变迁在很大程度上就是实现社会资本的良好转化：一是弥合“制度鸿沟”，构建公共生活的规范秩序；二是消解“特权场域”，建立社会正常的契约关系；三是消减“信任赤字”，确保义务和期望之间的正态交易。<sup>⑤</sup>只有实现了这些转化，投入了良性社会资本，塑造了政治生活良好的运行机制，选举政治生态的优化才能产生预期效应。

中国特色社会主义新时代意味着根本政治制度安排的新定位，国家发展新的历史方位拓展了人民代表大会制度发展新的场域。坚持和完善人民代表大会制度，必将为完善和发展中国特色社会主义制度，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实的制度保障。

责任编辑：朱虹

① 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》中卷，第418页。

② 张德江：《2017年3月8日在十二届人大三次会议上所做的〈全国人民代表大会常务委员会工作报告〉》，《中国人大》2017年第6期。

③ 参见[美]迈克尔·桑德尔：《金钱不能买什么》，邓正来译，北京：中信出版社，2012年，第123页。

④ 参见俞可平：《走向善治》，北京：中国文史出版社，2016年，第10-11页。

⑤ 参见时和兴：《官本主义下的政治生态：社会资本视角的解读》，《探索与争鸣》2015年第11期。

## 阅读此文的还阅读了:

- [1. 人民代表大会制度下的权力监督与制约](#)
- [2. 人民代表大会监督制度研究](#)
- [3. 新时代人民代表大会制度的发展与完善](#)
- [4. 人民代表大会制度的确立](#)
- [5. 人民代表大会制度的由来](#)
- [6. 我国的人民代表大会制度](#)
- [7. 人民代表大会制度的北京实践](#)
- [8. 人民民主专政制度的确立、发展与完善](#)
- [9. 人民代表大会预算监督制度研究](#)
- [10. 论我国人民代表大会制度的产生、发展与完善](#)
- [11. 人民代表大会制度是好制度](#)
- [12. 人民代表大会制度不是腐败的制度根源](#)
- [13. 论人民代表大会制度的中国逻辑](#)
- [14. 我国的人民代表大会制度](#)
- [15. 人民代表大会与人民代表大会制度不是一回事](#)
- [16. 人民代表大会制度是个好制度](#)
- [17. 人民代表大会制度的优越性](#)
- [18. 我国的人民代表大会制度](#)
- [19. 论人民代表大会质询制度的基本理论——人民代表大会质询制度研究\(一\)](#)
- [20. 我国的人民代表大会制度](#)
- [21. 人民代表大会制度的“根”在基层](#)
- [22. 新时代推动人民代表大会制度新发展](#)
- [23. 论人民陪审员制度的发展与完善](#)
- [24. 浅谈人民代表大会制度](#)

32. 人民代表大会制度的发展
33. 人民代表大会质询制度研究
34. 浅论人民监督员制度的发展与完善
35. 我国人民代表大会监督制度探究
36. 人民代表大会制度的优越性
37. 制度自信的源泉:人民代表大会制度的发展与完善——主持人的话
38. 例析人民、人民代表、人民代表大会、人民代表大会制度、全国人民代表大会
39. 人民代表大会制度的原则
40. 论人民代表大会制度的建立和完善
41. 我国的人民代表大会制度
42. 从中国政治制度看人民政协制度的发展与完善
43. 人民代表大会制度
44. 论人民代表大会制度是党的领导与人民当家做主的统一
45. 论人民调解制度的发展与完善
46. 从中国政治制度看人民政协制度的发展与完善
47. 人民代表大会常务委员会询问制度
48. 人民代表大会制度的性质和内涵
49. 试论人民代表大会制度的发展与完善
50. 对人民代表大会制度的若干思考