

人民代表大会制度与国家治理

特邀主持人 王续添

[主持人语] 中国人民大学国际关系学院政治学系于2014年12月6—7日举办了“人大政治学论坛2014:代表制与国家治理——纪念人民代表大会制度建立60周年”学术研讨会,在一个新的起点上从历史、理论、个案、比较等多方面研讨了人民代表大会制度和国家治理的相关问题。本栏目选取的3篇会议论文,从不同的侧面和维度深入探讨了人民代表大会制度对国家治理的意义。杨雪冬研究员以《体系绩效、治理现代化与人民代表大会制度》为题,将人民代表大会制度置于中国治理现代化进程中加以考察,从整体性角度衡量其在国家治理体系中发挥的体系绩效;王续添教授的《代表制、派出制与地方治理——以地方人大派出工作机构为中心的考察》一文,通过对地方两级人大常委会的派出工作机构——人大地区工委和人大街道工委制度的梳理和分析,阐释了代表制与派出制的连接及对地方治理的价值;黄小钊副教授的论文《地方人大专委会制度及其完善——基于31个省级人大的实证分析》,在对31个省级人大专门委员会制度实证分析的基础上,阐述了健全和完善这一制度,对推进地方治理体系建设和提升地方治理能力的意义。本刊特组编刊发,以飨读者。

体系绩效、治理现代化与人民代表大会制度*

杨雪冬

(中共中央编译局,北京 100032)

[关键词] 体系绩效;治理现代化;人民代表大会制度;形式功能;实质功能

[摘要] 本文将人民代表大会制度置于中国治理现代化进程中加以考察,从整体性角度衡量这一制度在国家治理体系中发挥的体系绩效,有利于更全面客观地分析其地位、作用和发展前景。将执政党的意志通过民主形式转化为国家意志和根据经济社会发展及国家治理的需要,完成立法,是人民代表大会制度承担的两个基本的体系功能。尽管这些功能不断实现,但是还带有很强的形式性,需要采取更为切实的举措,实现从形式向实质的转化。

[中图分类号]D622 [文献标识码]A [文章编号]0257-2826(2015)06-0005-10

人民代表大会制度作为当代中国的根本政治制度,是国家治理体系的基础性要素。习近平在

* 本文系国家社科基金项目“中国特色社会主义运行机理研究”(项目号:12B22039)的阶段性成果。

[收稿日期] 2015-04-15

[作者简介] 杨雪冬,中共中央编译局研究员,主要从事社会政治理论和中国当代政治研究。

庆祝全国人民代表大会制度建立 60 周年的讲话中指出:“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,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”^[1]由于人民代表大会制度集中体现了人民主权原则,因此是国家治理体系现代性的制度性标识。与国家治理体系的大部分构件一样,人民代表大会制度是在中华人民共和国成立之后被建构出来的,经过 60 多年的发展演进,在不断适应国情和满足经济社会发展需要的过程中,其定位逐渐明确,功能不断实现,已经成为整个国家治理体系实现现代化必不可缺的制度要素。

要客观评价人民代表大会制度在中国当代政治生活中的定位和作用,不能只将其与国外类似的制度进行比较,更应该将其置于当代中国国家治理体系的结构框架和演进过程中。笔者认为,治理理论的出现为我们更为全面客观地认识人民代表大会的运行和制度绩效提供了理论参照系。从治理体系的整体出发,重视治理过程和治理绩效的分析,我们可以考察人民代表大会制度在整个制度体系中的定位,在不同历史时期发挥的功能绩效,分析这个建构起来的制度是否适应了国情,是否有机地嵌入了整个体系,是否有效地回应了经济社会发展的要求和国家治理体系能力提升的需求。这也有助于我们更清晰地认识到制约其运行效果和发展路径的因素,并探讨进一步改进所需要的条件。

一、制度绩效与治理体系绩效

国家治理体系是由多种具体制度有机构成的,这些单个制度并不是同步产生的,往往是陆续出现的,有的是传承而来,有的是新设计建构的,还有的是移植借鉴的。在现代化进程中,许多发展中国家的现代性制度带有明显的移植性、建构性,通常与本国的实际情况存在着距离,需要经历一个本土化的调适过程。在这种情况下,这些制度不仅要有现代的形式,更要有效地运行起来,发挥应有的功能绩效。

20 世纪 50 年代以来,发展政治学者通过对

后发国家现代化经验的研究发现,制度的有效运行直接影响到整个政治体系或者统治的合法性。例如,李普塞特认为,政治稳定既取决于政治秩序的“合法性”,也取决于其“有效性”。“有效性”是工具性的,而“合法性”是评价性的。^{[2](P55)}白鲁恂认为,政府管理社会经济的能力是新兴国家获得合法性支持的重要来源。^{[3](P135)}亨廷顿在比较了各国发展差异后指出:“当今世界各国之间最重要的政治分野,不在于它们的政府形式,而在于它们政府的有效程度。”^{[4](P1)}然而,在冷战的阴影下,制度的绩效往往与意识形态联系在一起,被笼统的“制度优越论”所替代。

冷战结束后,特别是新世纪以来,治理危机从发展中国家的问题演变为世界各国普遍面临的问题,对于制度绩效的评价更少受意识形态的干扰,而且也在自觉地从单个制度的功效提升到体系绩效层面。一方面,许多西方学者开始认真反思包括美国在内的西方治理模式遭遇的危机以及导致危机的制度根源;另一方面,也在关注中国快速发展背后的制度因素,并将中国的崛起视为对西方治理模式的制度挑战。^[5]

因应发展中国家治理危机提出的治理理论,尽管还处于发展完善过程中,但在分析上具有“去意识形态化”和整体主义优势,不仅将各国治理绩效的比较置于一个新的理论平台上,而且也考察单个制度的体系绩效提供了理论前提。治理理论关于制度绩效与体系绩效的关系有四个基本认识:其一,治理体系的绩效体现为对问题的回应和解决。而一种治理体系在不同时空条件下面对的问题和挑战是不同的,如卡蓝默所说,“治理必须回应一个社会的深层文化需求,还要回应挑战的性质和规模以及每个时代社会的技术状况。”^[6]其二,治理的根本目的是实现整体绩效。^[7]无论多元参与主体还是不同层次上的治理行为,都应该服从治理的总体目标。民主、法治、透明、廉洁、效率等目标已经成为各国公认的目标。相关主体、相关行为要按照这些目标来进行调整改革,才能在整个治理体系框架内协同运行,确保实现整个治理体系的治理效果。其三,提升治理体系绩效,需要协调复杂的制度间关系。治理体系是由多种类

型的制度构成的,各个制度之间要相互协同,形成合力。每个制度在整个治理体系中都有自己的功能定位,并且需要根据环境条件的变化进行调整,才能保持绩效,否则会引发治理体系的失效。其四,制度绩效的提升也要有系统性。在制度运行过程中,不仅要重视制度的设计,还要重视机制、技术、方法、人力资本等要素的作用,要重视具体的、微观的问题解决,不断累积,形成绩效的规模效应。

近年来,中国人大制度的研究者也正在拓宽研究的视角,更加关注人大制度的实际运行和绩效。有学者认为,海外关于人民代表大会制度的研究正在从制度范式向权力范式转变,所谓的权力范式具体体现为五种分析模式,即:合作模式、制衡模式、磨合模式、网络模式和垃圾桶模式。^[8]这些分析模式与其说代表了研究者向“权力范式”的转变,不如说是从规范分析向制度运行实证分析的转变。在国内,人民代表大会制度也吸引了更多政治学学者的关注。他们试图改变从法律条文、从人大工作经验研究人大制度的习惯做法,将理论分析和实证研究结合在一起,更好地理解这个制度。何俊志曾经讨论了地方人大的多重性质,认为地方人大扮演着国家代理人、政党代理人和地方代理人三重角色。这三个角色实际上也是地方人大在整个国家治理体系中要处理的三个主要关系,承担的三个主要功能。这种思路对于拓展人大制度的分析框架,从制度体系角度了解人大制度非常有启发性。^[9]笔者曾经尝试将治理作为一种“范式”来定位人民代表大会及其常委会的功能,分析人大监督权的行使及制约因素,^[10]以突破基于马克思主义经典著作的经典理论范式以及法律文本范式形成的思维定式束缚,更为全面、动态地理解人民代表大会制度的运行。

下面,笔者将沿着治理体系绩效的思路,讨论人民代表大会制度在当代中国国家治理体系现代化进程中的多重功能定位,并分析其发挥的制度绩效。在当代中国国家治理体系中,人民代表大会制度主要承担了三种功能:一是作为当代中国国家治理体系现代性的标志;二是作为国家治理体系运行的方式;三是作为国家治理体系现代化

的过程。人民代表大会制度是人民主权原则这个现代性政治精神在中国的制度化体现。因此,人民代表大会制度的建立和运行赋予了中国共产党通过武装斗争获得的国家政权在组织形式上的现代性。人民代表大会制度是中国共产党领导下的国家治理体系的组成要素,是执政党与国家政权建立联系的首要制度渠道,人民代表大会制度的运行方式也是执政党的执政方式。人民代表大会制度并不是一成不变的,而是随着经济社会的变化而不断调整的,以反映社会政治关系的变化,更好地体现人民主权原则。因此,人民代表大会制度的发展也是国家治理体系现代化的组成部分,反映了整个治理体系运行和能力的现代化。

二、作为国家治理体系现代性标志的人民代表大会制度

中国共产党通过武装斗争,成功地夺取了国家政权,实现了国家的统一和主权独立,确立了当代中国的国家形态,但整个国家的制度建设才刚刚开启。在1949年通过政治协商会议实现民主建政后,对于这个新的国家来说,最为迫切的任务是,如何设计一种现代的、为世界各国普遍接受的制度形式,实现国家政权产生和运行方式从军事化向常态化的转变。宪法和代议制就是现代国家治理体系必备的制度形式。

宪法是近代以来世界国家组织和运行行政权的法定依据,用法律的形式确定了国家权力的来源,实现了国家政权组织和运行的规范化、程序化和稳定化。从清末立宪以来,建立政权就要制定宪法的理念逐渐被各种政治力量所接受,并为此进行了各种尝试。其中,孙中山先生领导制定的五权宪法,对于理解现代国家治理中政权和治权这对基本关系最有探索意义。在他看来,制定宪法,要处理好政权和治权的关系,实现“人民有权,政府有能”。他创立的五权分立理论,目的是避免“三权分立”体制下的权力之间相互掣肘的问题,实现权能分立,建立“万能政府”。^{[11](P354)}正如萨孟武评论的,“五权宪法并非使五种治权分立,以收制衡之效,乃使五种治权分工,以收合作之

果。”^{[12](P26)} 孙中山对于政权与治权关系的理解,尤其对于国家政权内部各权力分工合作关系的强调,也代表了近代以来中国人对如何实现现代国家制度有效性的深刻认识。

现代国家奉行主权在民的原则,人民是政治权力的来源,代议制是人民主权的制度载体,通过它既能将人民组织起来,也能为权力的产生提供现代的合法形式。近代以来,代议制曾经有过国会、议会、参议会等多种形式,人民代表大会制度则是中国共产党提出的代议制形式。1940年,毛泽东在《新民主主义论》中就讨论了在新中国如何组织政权机关的政体问题。他说,没有适当形式的政权机关,就不能代表国家。基于近代以来中国宪政建设的教训和中国共产党在根据地斗争中积累的经验,他设想,“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。”^{[13](P677)} 中国共产党夺取政权后,召集政治协商会议,制定并通过了具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,将“人民代表大会”确定为“人民行使国家权力的机关”,并根据当时国内形势,提出了在全国范围建立这种基于普选的国家权力机关的具体步骤。第一步,在新解放区立即建立军事管制,成立军事管制委员会和地方人民政府,肃清反革命残余势力,召集各界人士座谈会,建立与当地群众的联系。第二步,由当地人民政府召集各级人民代表会议,代表由各单位推选或者政府特邀,作为政府的咨询机关。第三步,逐步改变人民代表会议结构,增加各单位直接或者间接选举的代表,减少政府特邀的代表,人民代表会议向人民代表大会转变,并由人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间,各级人民政府为行使各级政权的机关。

通过上述步骤,到1952年底,各级人民代表会议的代表达到1300余万人,其中直接和间接选举的占80%以上,全国各省和直辖市,2/3以上的市,1/3以上的县和绝大部分的乡,都由人民代表会议代行了人民代表大会的职权,并选举出各自的人民政府。^[14] 1953年1月,中央人民政府委

员会第20次会议决定实行普选,先通过普选产生地方各级人民代表大会,然后在此基础上召开全国代表大会。接着,1953年2月通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。基层选举工作于3月开始,到1954年5月完成。1954年8月,县级以上地方各级人民代表大会先后全部建立。^{[15](P38)} 1954年9月15—28日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,会议通过了《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国法院组织法》、《中华人民共和国检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等国家政权建设的基本法律,并进行了相应的选举,产生了国家主要机构的领导人员。自此,当代中国国家治理体系的核心制度要素基本成形。

人民代表大会制度的建立,从三个方面赋予了当代中国治理体系的现代性:首先,以普选产生国家权力机关的方式替代了武装夺取政权的军事方式,建立了全国性的政权。人民通过选举代表,实现了对国家的授权,体现了人民主权原则,确立了人民与国家之间的现代关系,以民主的方式解决了国家权力的来源问题,并使国家政治生活从军事化状态转入定期选举、定期更替的常态化。其次,采取“自下而上”的层层递进选举方式,“将人民组织起来”,^{[16](P222)} 明确了国家各级权力机关之间的权力来源关系,反转了传统上“自上而下”层层加封手段的权力授予方式,实现了国家权力关系的现代化。第三,人民代表大会是最高权力机关,通过选举产生了人民政府、人民法院和检察院等其他国家机关,明确了这些机关之间的关系,并将这些关系通过《宪法》固定下来。这些主要国家机关的建立,实现了现代国家治理体系的内部结构和主要职能的完备化。各级人民代表大会具有立法、重大事项决定、监督等职权。这样就解决了人民意志如何上升为国家意志,再转化为国家行动这个现代治理关系,为提高国家治理的绩效提供了制度保障。

因此,习近平在纪念人民代表大会制度建立

60周年的讲话中指出:“中国共产党领导中国人民取得革命胜利后,国家政权应该怎样组织?国家应该怎样治理?这是一个关系国家前途、人民命运的根本性问题。”^[1]人民代表大会制度就是回答这些问题的答案。

三、作为现代国家治理方式的 人民代表大会制度

从制度组成来说,当代中国国家治理有多种方式,比如,执政党对国家和社会的政治领导方式,行政部门运行中的首长负责制方式,政治协商制度中的民主协商方式,民族区域自治中的民族+区域的自治方式,基层民主中的基层自治方式等。作为当代中国国家治理体系的基础性因素,人民代表大会制度也是实现国家治理的重要方式之一,并且与其他制度的运行方式有着明显的不同。

人民代表大会作为国家治理的一种方式,突出特点是更加重视民主法制。人民代表大会是依法通过民主的形式产生的,其各项决定也是通过民主的方式,经过法定程序,依据相应的法律做出的。立法和监督法律的执行,是人民代表大会的基本职能,这要求人民代表大会在运行中更要重视法律规定、程序要求等。因此,与其他制度相比,人民代表大会制度作为实现国家治理的方式具有集体性、规范性、程序性等特点。彭真在1984年的座谈会上指出,许多人大工作的同志长期做党的工作、做政府工作,现在改作人大工作,要转变工作习惯和工作作风。要懂得,“民主就不能怕麻烦”。“凡是关系国家和人民的大事,光是党内做出决定也不行,还要同人民商量,要通过国家的形式。”^{[16](P493)}

人民代表大会要发挥其在整个国家治理体系中的作用,需要处理三种制度性的主体间关系,并在处理这三类关系中展示自己的民主法制特征。

第一个关系是人民代表大会与执政党的政治领导关系。人民代表大会是国家权力机关,中国共产党是执政党,是领导核心,二者不是组织上的隶属关系,而是政治上的领导关系。^{[16](P222)}因此,

问题的关键是如何通过人民代表大会这种制度形式将党的主张与人民的要求有机地统一,并进而以国家的意志体现出来,实现党的意志的民主化、法制化。这个统一和转化过程既是中国国家治理体系的本质特点,也决定着该体系能否以科学民主法治的现代方式运行。实践表明,这个过程进行得越顺利,党的领导作用越能加强,人大作为国家权力机关的治理功能就越能充分发挥。^[17]

改革开放以来,执政党在这方面做了许多探索,使执政党与人民代表大会之间的关系更加清晰明确、规范化和制度化。一方面,执政党明确表示要尊重宪法和法律,依法治国、依法执政,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用,依法行使各项职权;另一方面,执政党对于各级人民代表大会的政治领导方式也在不断调整完善。这主要体现在三个方面:一是发挥各级人大党组的领导核心作用。1956年1月,全国人大常委会机关党组成立。1956年9月,中共八大修改的党章对于国家机关和人民团体的领导机关中成立党组有了明确的规定。改革开放以后,尤其是1989年之后,在全国人大常委会,不仅有机党组,还恢复了常委会党组,党组书记由委员长担任。全国人大常委会党组受中共中央领导,主要职责是:就常委会行使职权中的重大问题向党中央请示报告;保证党中央决策的贯彻落实。2002年,中共十六大党章修正案对党组发挥领导核心作用有了更加明确的要求,增加了党管干部的职责。^[18]二是提升人大常委会主要领导的政治地位。20世纪90年代以来,省级以上人大常委会主要领导的政治地位得到提升。中共十四大以来,全国人大常委会委员长开始由中共中央政治局常委担任,绝大多数省级人大常委会主任由同级党委书记兼任。十三大以来,省级以下人大常委会主要领导也在逐步年轻化,不再完全由退居“二线”的领导干部担任。新世纪以来,一些地方加快推动人大常委会主要领导的年轻化步伐,许多年轻的人大常委会领导还有机会转任到党委和政府系统。十八大进一步提出要优化人大常委会组成人员的年龄结构。三是保持各级人大代表中的中共党员比

例。保持党员在各级人大代表中的 50% 以上的比例,是党对人大领导的重要途径。一方面,这些党员代表也是各个领域和行业的优秀分子,体现了党的先进性;另一方面,保持这个比例的党员代表有利于各级人民代表大会期间贯彻党的意志,在发扬民主的基础上提高决策的效率。据统计,从一届全国人大以来,在历届全国人大代表中,党员比例都在 54% 以上,第九、十、十一届的党员代表比例连续三届超过 70%。^[19]

第二个关系是各级人民代表大会与同级其他国家机关之间的关系。人民代表大会是各级国家机关的产生机构,通过选举产生了同级政府、法院、检察院,形成了不同层级治理体系的基本国家构件。但是,各级人民代表大会与其他国家机关之间的关系远不是单纯的选举—被选举关系,还有治理意义上的复合关系。这主要体现在两个方面:一是各级人民代表大会及其常委会要监督同级政府、法院、检察院依宪依法工作。监督有多种方式,比如定期听取和审议它们的工作报告,进行执法检查、代表视察、工作评议、执法评议、对重大违法案件实施监督、质询、进行特定问题调查、罢免选举产生的工作人员等。为了落实人大的监督功能,全国人大于 2006 年制定通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,各地人大也在提高监督效果方面做了许多探索尝试。二是各级人民代表大会及其常委会与同级政府、法院、检察院在具体治理问题解决上要分工合作。人大的监督不是为了限制各国家机关的运行,而是为了发挥各自的治理功能,实现整体治理的目标。彭真在解释 1982 年宪法关于国家机构的规定时说,这次修改遵循的方向之一就是“使各个国家机关更好地分工合作、相互配合”。而“国家机构的这种合理分工,既可以避免权力过分集中,又可以使国家的各项工作有效地进行。”^[16](P546)]随着执政党对于本国制度认识的深入和制度特性的强调,人大与其他国家机关之间的分工合作关系更加明确,并以此作为中国政治制度区别于西方“三权分立”制度的重要特点。吴邦国在担任全国人大常委会委员长期间,进一步发展了这种分工说。他认为,这种合理分工,既有

利于充分发扬民主,又可以集中力量办大事,提高工作效率。各国家机关虽然分工不同、职责不同,但目标是完全一致的,都在中国共产党领导下,在各自职权范围内贯彻落实党的路线方针政策和宪法法律,为建设中国特色社会主义服务。^[20]

第三个关系是各级人大常委会之间的关系。各级人大常委会之间没有领导关系,但有着密切的联系。这种联系直接决定着人大制度的整体运行。根据宪法和组织法,各级常委会独立行使自己的职权,并对本级人民代表大会负责,但是,上级人大常委会对下级人大常委会要进行业务指导和法律监督,及时纠正下级人大常委会违反法律的决定和行为。下级人大常委会的工作开展要参考和服从上级人大常委会的工作安排,尤其是在安排重点工作时更要如此。上级人大常委会对下级人大常委会在立法工作、监督工作、选举工作、信息理论和日常工作等方面给予指导。上级人大及其常委会也要主动听取下级人大及其常委会的意见、反映的民意,以加强国家权力机关的民主基础。比如,20 世纪 80 年代,开始探索在全国人大常委会开会,请省级人大常委会负责人列席。上级人大代表列席下级人民代表大会及其常委会会议以及参加下级人民代表大会常务委员会组织的活动,上级人民代表大会常务委员会委托下级人民代表大会常务委员会组织代表视察、专题调查,上级人民代表大会常务委员会及各专门委员会或其办事机构召开经验交流会、研讨会、工作座谈会等等。为了加强人大制度内部的整体性,还有两个重要的制度设计:一是人大代表的选举方式。县级以上人大代表都是由下级人民代表大会选举产生的,而且在上一级人大代表中,许多也是下级人大代表。这种代表选举方式,既体现了人民主权原则,也有利于上下级代表之间的沟通交流。二是各级人大的开会顺序。各级人大的年度会议的举行顺序是从低向高依次进行,最先召开的是乡镇人大会议,最后召开的是全国人大会议。这种会议召开顺序体现了人民代表大会既是民意表达机关,也是民意集中形式。通过逐次开会的方式,有利于集中了解基层地方的民情民意,增强全国人大会议议程设计的针对性。

从上述分析的三种关系来看,人民代表大会制度是在通过处理与其他治理主体的关系中来发挥自己在整个国家治理体系中的功能和作用的。没有其他治理主体的支持和配合,人民代表大会制度就难以有效地发挥自己的作用,而不突出自己治理方式的民主法制特征,就会削弱自己在整个国家治理体系中的地位和价值。

四、作为国家治理过程的人民代表大会制度

国家治理体系建构完成后,不是固定不变的,而是随着经济社会发展的需要而不断调整完善的。这个调整完善的过程就是现代化的过程,治理能力的现代化是衡量这个过程的核心标准。就人民代表大会制度而言,在1954年建成之后,20世纪60年代就陷入停滞失效状态,直到“文化大革命”结束,才逐步恢复正常,并在改革开放之后进入快速发展时期。^[21]

改革开放以来,人民代表大会制度的发展始终坚持将实现人民当家作主作为发展的基本目标,通过结构、功能的调整完善,回应经济社会政治文化的变化要求,实现人民代表大会制度向整个国家核心民主制度地位的复归,推动国家治理体系和能力的现代化。作为国家治理过程,人民代表大会制度主要在以下几个方面取得了重大进展:

第一,将人民代表大会与执政党的关系逐步纳入宪法和法律框架。执政党是中国政治生活的领导核心,人民代表大会是国家最高权力机关,也是党领导人民实现当家作主的主要制度。但在现实中,二者的关系长期纠缠于“党大”还是“法大”这样非此即彼的争论中,一些党委在决策过程中缺乏对人民代表大会及其常委会的应有尊重,不仅干扰了人大的正常运行,也加深了其“橡皮图章”的消极形象。从中共十三大以来,如何完善人民代表大会制度就是中国民主政治建设的重要组成部分。执政党提出要不断改进党的领导、人民当家作主和依法治国三者之间的关系,通过执政能力建设、社会主义法治国家建设、扩大公民有序政治参与以及协商民主建设等多种制度建设,多

层次、多维度地提高民主法治水平。人民代表大会与执政党之间的关系逐步被纳入宪法和法律框架下进行审视。一方面,执政党明确提出,包括政党在内各种组织以及个人都必须以宪法为根本的活动准则,并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责,这在理论上消除了“党大”还是“法大”的根源;另一方面,执政党提出要推动人民代表大会制度与时俱进,支持发挥人大及其常委会的作用,引导和发挥好人大代表依法履职的积极性,不断完善人大的工作机制。在体制机制能力建设等方面的具体举措有助于人民代表大会制度实际效果的有效发挥。

第二,人民代表大会制度在结构上日趋完整。人民代表大会制度,是建立在从中央到地方各级政权之上的一套完整制度。1979年,随着新的《选举法》和《地方组织法》的制定实施,地方各级恢复了人民代表大会制度,从省到县三级建立了人大常委会,在乡镇建立了人大主席团。根据1982年宪法,在全国人民代表大会和较大的市以上的地方人民代表大会设专门委员会,并且适应经济社会发展的需要,不断增加专门委员会的类别。从六届全国人大起,设立了民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会。1988年,七届全国人大增设了内务司法委员会。1993年,八届全国人大又增设了环境保护委员会。1998年,九届全国人大又增设了农业与农村委员会。这些专门委员会是常设性机构,受全国人民代表大会领导,在全国人大闭会期间受全国人大常委会的领导和监督。专门委员会的设立,既提高了人大工作的专业化水平,也保证了对于国家管理主要领域的立法监督工作的常态化。人大常委会组成人员的专职化水平也在不断提高。2003年,十届全国人大开始设立专职常委。此前和之后,一些地方人大也进行了相应的改革探索,目的都是为了改进人大常委会的年龄结构和知识结构。

第三,人民代表大会及其常委会的职权逐步有效发挥。虽然各级人民代表大会及其常委会因为层级的不同,职权存在着差别,但是选举、任命和罢免权、监督权和重大事项决定权是各级人大

及其常委会的共同职权。全国人民代表大会还享有修改、监督宪法实施权和立法权。经济社会的快速发展,导致了问题,引发着变革,使得各级人大及其常委会享有的法定权力不断被激活,从法律文本走向现实生活。在多项职权中,立法权和监督权的行使更为突出。为了实现社会主义法治国家的建设目标,从全国人大到各级地方人大,积极投入到立法和执法监督工作中。一些重要法律不断推出,比如,全国人民代表大会制定了现行宪法和4个宪法修正案。1999年,《行政复议法》通过实施;2000年,《立法法》通过并实施;2004年,《行政许可法》开始实施;2007年,《物权法》通过实施。据统计,从1997年到2010年底,各级人大制定法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件,实现了建成中国特色社会主义法律体系的立法目标,为在市场经济条件下调节国家与社会、个人之间关系提供了法律依据,为法治国家、法治政府、法治社会建设提供了法律条件。在行使监督权方面,各级人大尤其是地方人大在执法检查、述职评议、代表评议、个案监督、财政预算和执行监督等方面进行了创新探索,既将法律赋予的监督权具体化,也推动了“一府两院”的工作。2006年,《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》通过,为监督权行使的制度化、规范化提供了依据。

第四,人大代表的结构和能力不断改进。人大代表是人大制度运行中的活跃主体,也是人大制度与广大人民群众联系的纽带。人大代表的结构和素质能力一直是社会关注和讨论的热点问题,被视为制约人大制度运行效果的重要因素。1979年新制定的《选举法》将直接选举人大代表的范围由乡、镇、市辖区、不设区的市扩大到县和自治县一级,但是在实际运行中,人大代表的推荐和代表份额的分配有着很强的组织化色彩,这虽然保证了代表结构上的完美,但是限制了代表选举的竞争性以及代表履职时的责任心。随着公民政治参与意识的增强,地方人大代表选举的竞争色彩也在增强。2003年,在北京、深圳等地的县、区人大代表换届选举中,一些公民以个人身份参加选举,成为一时的新闻事件,并由此引发了对

“独立候选人”的讨论。各级地方人大也通过健全代表联络机构、拓宽代表与选民的联系渠道、增加候选人在选举中与选民见面环节、加强代表的培训等方式,来提高代表的履职责任意识和履职能力。而人大代表结构的最大变化是中共十七大报告中提出的“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”。为了落实这个建议,2010年《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》修正案通过,从而彻底实现了选举权上的城乡“同票同权”。这也意味着中国的平等选举原则在“地区平等”、“民族平等”之外,又增加了“人人平等”,真正实现了普选制。

第五,人大工作机制和工作程序不断完善。人大常委会及其工作机构担负着人民代表大会制度的日常运行。由于各级人民代表大会实行年会制,会期短,代表实行兼职化,所以人大的职权实际上主要是通过常委会及其工作机构执行的。改革开放以来,各级人大常委会逐步摆脱了领导干部工作“最后一站”的形象,工作机构更加健全,工作人员的专业化水平不断提高。各级人大常委会及其工作机构的运行更加制度化、规范化,不仅成为国家机关中依法依规运行的表率,在专业能力等方面也有了很大的提高。一些地方人大在选举工作的组织、代表联络和履职、提高立法质量、回应社会关切等方面积极探索创新,推动了国家有关制度的建设。

人民代表大会制度的上述变化,是整个国家治理体系现代化进程的组成部分。与国家治理体系现代化滞后于经济社会生活现代化一样,人民代表大会制度的发展也滞后于经济社会多元化产生的巨大变化,并且滞后于国家治理体系的整体发展要求。2004年,胡锦涛在庆祝人民代表大会制度建立50周年的讲话中,对人民代表大会制度发展提出四个方面的要求:进一步加强和改进立法工作,提高立法质量;进一步加强和改进人民代表大会的监督工作;进一步密切各级人民代表大会同人民群众的联系;进一步加强各级人民代表大会及其常务委员会的组织制度和工作制度。^[21]十年后,习近平在纪念人民代表大会制度建立60周年的讲话中,再次提到了这四个需要改进

的地方,并且增加了“加强和改进法律实施工作”的新要求。^[1]应该说,这五个方面的工作既是人民代表大会制度的基本职能,也是整个国家治理体系赋予其主要功能。也正因为如此,才会被反复强调,以适应不同发展阶段的要求,更好地实现整个治理体系对其的绩效期待。

五、结论:从制度绩效到体系绩效

邓小平早在20世纪80年代就指出要重视一个国家的体系绩效。他说,评价一种制度的优越性,要看其“总的效率”,不是经济管理、行政管理的那种效率。中国制度的最大优越性“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”。^{[22](P240)}当代中国的国家治理体系在结构意义上已经存在了60多年,其中的一些关键要素,比如,政党、治理的基本理念价值等,存在的时间更长,而且整个治理体系也在不断调整变化的过程中。这个完整的体系及其发展历程,既规范和塑造了体系中的各个制度组成部分,也是评价单个制度绩效不可或缺的坐标。因此,要认识和评判人民代表大会的制度绩效,不仅要分析其自身的发展和职能的发挥,还要检验其在整个国家治理体系中发挥的作用。

从体系绩效来看,人民代表大会制度完成了其两个基本功能:一是将执政党的意志通过民主形式转化为国家意志;二是根据经济社会发展和国家治理的需要,加快立法工作。这两个功能的实现,既符合国家治理体系现代化的价值追求,也为国家治理体系整体绩效的提升提供了民主化、法治化的保障,并构建了整个体系的现代性特征。但是,人民代表大会制度的功能发挥还带有很强的形式性,在反映和整合日益多元化的民意,更有效地运用监督职能,提高整个国家治理体系的民主化、法治化水平等方面还有很大的拓展和提升空间,需要采取更为切实的措施。而功能从形式向实质的转化,是国家治理体系和能力现代化最迫切需要的。

最近关于《立法法》的修改,反映了人民代表大会制度在国家治理体系中的定位和功能的进一

步明确和落实。一方面,通过完善人民代表大会及其常委会的立法功能,实现立法和改革决策的更好衔接,解决中国国家治理中长期存在的法律和政策的关系问题;另一方面,赋予设区的市地方立法权,有助于推进地方治理的法治化。^[23]因此,认清和顺应经济社会的变化,人民代表大会制度更好地发挥体系绩效还有很大的空间。

参考文献:

- [1] 习近平.在庆祝全国人民代表大会制度建立60周年的讲话[N].人民日报,2014-09-06.
- [2] [美]西摩·马丁·李普塞特.政治人——政治的社会基础[M].张绍宗译.上海:上海人民出版社,1997.
- [3] L. Pye. The Legitimacy Crisis[A]. in L. Binder et al. (eds). Crisis and Sequences in Political Development [C]. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- [4] 亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].王冠华等译.北京:三联书店,1989.
- [5] Charles A. Kupchan. The Democratic Malaise: Globalization and the Threat to the West [J]. Foreign Affairs, Janu/Febr, 2012; Francis Fukuyama. America in Decay: The sources of political dysfunction [J]. Foreign Affairs, Sept/Oct, 2014.
- [6] 皮埃尔·卡蓝默.“治理:老问题—新答案”[EB/OL]. http://www.governance.cn/browarticle.php?wz_id=172
- [7] Perri 6. Diana Leat. Kimberly Seltzer and Gerry Stocker. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda [M]. New York: Palgrave, 2002.
- [8] 王雄.从制度范式到权力范式:海外视角下的中国人大制度研究[J].社会科学,2013,(8).
- [9] 何俊志.中国地方人大的双重性质与发展逻辑[J].岭南学刊,2007,(3);何俊志.中国地方人大的三重性质与变迁模式[A].载杨光斌,寇健文主编.中国政治变革中的观念与利益[C].北京:中国人民大学出版社,2012.
- [10] 杨雪冬.地方人大监督权的三种研究范式[J].经济社会体制比较,2005,(2).

- [11] 孙中山全集[M].第9卷.北京:中华书局,1986.
- [12] 萨孟武.宪法新论[M].北京:中国方正出版社,2006.
- [13] 毛泽东选集[M].第2卷.北京:人民出版社,1991.
- [14] 凌风.五年以来人民民主政权建设工作的成就[N].光明日报,1954-09-15.
- [15] 胡大元.1954年宪法与中国宪政[M].武汉:武汉大学出版社,2008.
- [16] 彭真文选[M].北京:人民出版社,1991.
- [17] 林伯海.新中国成立以来执政党与人大关系的变迁与发展[J].西南交通大学学报,2009,(5).
- [18] 徐高峰.中国共产党在人大设立党组的前前后后[J].红广角,2014,(9).
- [19] 刘乐明,何俊志.谁代表与代表谁?十一届全国人大代表的构成分析[N].中国治理评论,2013,(2).
- [20] 吴邦国.坚持中国特色社会主义政治发展道路 努力把人大工作提高到一个新水平[J].求是,2008,(8).
- [21] 胡锦涛.在庆祝人民代表大会制度建立50年的讲话[EB/OL].新华网,2004-09-15.
- [22] 邓小平文选[M].第3卷.北京:人民出版社,1993.
- [23] 李建国.关于《中华人民共和国立法法修正案(草案)》的说明[N].人民日报,2015-03-09.

System of Performance, Governance Modernization and the System of People's Congress

Yang Xuedong

(Compilation and Translation Bureau of CPC Central Committee, Beijing 100032)

[Key words] system of performance management; governance modernization; the People's Congress system; formal function; essential function

[Abstract] This paper examines the People's Congress system in the process of China's modernization of governance and measures the performance of the system in the national governance system from overall perspective, which is conducive to a more comprehensive and objective analysis of its status, function and development prospect. The two basic functions of the system of People's Congress include: the ruling party's will can be transformed into the will of the state through democratic form and complete legislation according to the needs of economic, social development and national governance. These functions are still tinted with strong formalism though they constantly achieve the goal. We need to take more effective measures to transform from formalism to the essence of democracy.

[责任编辑 李文苓]