

关于全国各级人民代表大会代表构成的研究 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/481/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E5_85_A8_E5_c122_481545.htm

建立和谐社会需要依法治国，而依法治国主要包括三个方面的内容，即立法、守法和执法。立法是依法治国的根本，因此立法较之守法和执法显得更加重要。那些从事立法的人也就是全国各级人民代表大会的代表。这些代表的文化底蕴和法学修养直接影响着立法质量，因此也就从根本上决定了国家的法律体系，从而也决定了能否依法治国、能否建立和谐社会的重大问题。三权分立是资本主义国家的政体，与我们的社会主义制度背道而驰。照搬西方国家的三权分立是愚蠢的，但拒绝吸纳三权分立中的精华也是极端错误的。为了使社会主义的法律制度更加完善，我们不妨吸取三权分立中的精华，以达洋为中用的效果。三权分立中的精华就是立法、执法和行政的分立和相互监督。这也是我国目前立法、执法和行政最需要吸纳的一个部分。除宪法第六十五条规定全国人大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以外，我国宪法没有对人民代表大会的代表资历做出任何规定，按照《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》的规定，只要是我国公民就可以当选为人大代表。从选举法中可以看到我国人大代表的选举主要重视民族、解放军和华侨、台湾等的代表名额问题。这是一个政治问题，而非立法问题。政治问题应当通过立法来解决，而不是要把政治和立法相混淆。另外，选举法也没有对代表的资历做出规定，这就导致了一个与依法治国非常不和谐的

结果，即许多代表不仅文化水平较低，更重要的是许多代表对法律一无所知，甚至可以说是法盲。当前，我国政府机关和司法机关的准入资格至少是本科学历，还要经过公务员考试和司法考试。任务的繁重和知识的需求远远超过公务员的人大代表，却没有任何资历方面的规定，这对于已经迈入二十一世纪的中国来说是非常不和谐的。美国政治家汉密尔顿在其《美国宪法原理》(原文名称：Federalist)一书中说；“由此可知立法事务极为广博，议员理须具有充分之学识，始克胜任。试以法律一端而论，各州议员即皆应有所知晓。例如对国际贸易如何方可予以适当之调整？若对各州有关商务、海港、习惯之各种条例一无所知，既无从处理其事。”在谈及参议员时，汉密尔顿说：“因参议员之任务，性质不同，须有较为丰富之学识，及坚定之性格，方能胜任。”十三亿中国人民的代表，不仅应当是民族的精英，而且应当是世界人民的骄傲。他们制定的宪法和法律，其质量应当超过当今发达国家的立法质量，并且应当象拿破仑法典那样流芳百世。虽然我们是一个年轻的法治国家，但我们不是在法律的荒原中寻找民主。我们有全世界的法律作参考，我们还继承了几千年法律精英们的遗产，我们更有十三亿睿智的中国人民的关怀和企盼，因此我们没有任何理由制定不出高质量的法律。中国历代的文人志士都曾发出过强我中华的怒吼，但都没有从根本上解决中华民族的强国问题。今天，中国共产党已经在宪法中确立了依法治国的治国方略，即国家维护法律的统一和尊严，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。这足以说明我国已经向法治迈出了可喜的第一步。但由于宪法仅能起到宏观调控的作用，具体实施还是要依靠

人民代表大会的代表来制定分门别类的法律。遗憾的是我国现在的人大代表的构成存在一定的问题，因而导致了无法实现宪法伟大目标的必然结果。目前全国各级人大代表的构成主要存在如下几个方面的问题：1、政府官员的代表问题。行政立法是人民代表大会的一个重要任务，由于政府官员占人大代表的一个很大比重，这必然导致立法的淡化和瑕疵问题。英国学者洛克说：“如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权利，这就会给人的弱点以极大的诱惑，使他们动辄要攫取权力，借以使他们自己免于服从他们自己所制定的法律。”因为行政立法就是要制约各级政府官员的官僚作风，规范政府管理国家的功能，这也是建立和谐社会的一个重要组成部分。例如美国宪法第六条规定：“参议员和众议员在当选后之任期内，皆不得受任合众国当局下所设置或者加薪的任何文官职务；凡任合众国任何官职之人，在继续供职期内，皆不得出任国会议员。”中华民国宪法第七十五条规定：“立法委员不得兼任官吏。”在我国，某些政府官员与人大代表似乎是一对孪生兄弟，既担任某个职位的政府官员就是当然的人大代表。其客观结果是让这些政府官员自己立法来规范自己的行政行为，似乎是违反了人类也需要他人监督的本性，这也直接导致了行政立法的官僚性，进而导致了社会的不和谐。例如《劳动法》关于劳动合同发生纠纷以后，仲裁时效为六十天的规定，导致大批劳动了一生的工人兄弟丧失了向雇主主张工资和其他社会福利的权利。十几年来事实证明，这是一个非常官僚，而且不体恤广大劳动人民的恶法。因为劳动所得是宪法中赋予人权诸多基本权利的一种，又因诉权是现代法治社会中第一制度性的人权，《劳动法

》用六十天的时效来束缚宪法赋予劳动人民的权利，其违宪性显而易见。

2、司法人员的代表问题。我国人大代表的很大一部分是司法机关的工作人员，如检察院、法院和公安系统的人员。人民代表大会的立法主要由这些人来执行，如果有这些人在代表中间，就容易出现简化问题，即立法越简化越好。因为简化可以减少它们执法的困难，至少在程序上可以减少许多繁琐的环节。例如无罪推定问题，虽然已经立法多年，但仍然无法正确施行。其主要原因是立法太笼统，为执法人员留下了可乘之机。法国学者孟德斯鸠说：“当立法权和执法权集中在同一个机关之手时，自由便不复存在了。”虽然我们不想追求西方国家的自由，但我们至少要拥有能够保护人的尊严的法律。

3、解放军代表问题。中国人民解放军也是法律的执行者，即执行保卫祖国和抵御外来侵略的法律，因此也不应当参选人大代表。世界各国的宪法都没有军方代表参加议会的规定。

4、立法能力欠缺的代表问题。这部分人员的构成很复杂，具有代表性意义的是演员代表和私营企业家代表问题。演员和私营企业家在我国根本就不能构成一个阶层，从政治意义上讲，也不应该将他们选为代表。从法治意义上讲，就更是风马牛不相及了。所以这部分人作为人大代表根本就是对代表名额的浪费。除中国共产党的代表以外，上述四种代表占我国各级人民代表的绝对多数。这种状况直接导致了我国立法的质量和数量问题。杰弗逊说：“世界上每一个政府都表现出人类缺点的某种痕迹，即腐化和堕落的某种萌芽，……任何一个政府，如果单纯寄托给人民的统治者，他一定要退化。”纵观外国议会议员的构成，以及我国十三亿中国人民的现状，我国各级人民代表大

会的代表应在不打破行政区划和少数民族代表名额的基础上，对其资历作如下调整。第一、为了体现中国共产党对各族人民的领导，党的代表应当占1/3，但不得兼职行政或者司法部门的职务；第二、为了加强人民代表的法律知识含量，律师代表应当占1/3；第三、为了体现民主制度和加强法律中的科学含量，民主党派和从事科学研究的专家和学者代表应当占1/3。上述代表的构成并不是要违背宪法关于工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的总纲领。因为无论党的代表，还是律师代表，或者民主党派以及专家代表都是从人民中间走来，所以他们完全可以代表人民。科技人员参与立法是现代立法的一个前沿问题。现代立法已经不同于二十世纪以前的立法，以往的立法主要是解决民族或国家之间的政治问题，以及解决社会经济结构和人民的基本权利问题。解决这些问题法学家们基本可以胜任。而现代立法却涉及许多科技领域，这是一个法学家们无法涉足的领域，因此在涉及科学含量高的立法时，如果法学家们能够与科学家们携手并进，那将会产生事半功倍的效果。特别值得一提的是律师代表。目前，在我国懂法律的人，即在法律人团队中，除执法人员外，也就只有律师了，因此我国各级人民代表大会的法制含金量，只有依靠律师这一条路可走。这也是三权分立国家为什么在国会中有大部分议员是律师的主要原因。孟德斯鸠说：“一切有权利的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”律师充当各级人民代表大会的代表，在我们一党执政国家里，将会产生一个较之外国更好的效果，即律师可以协助中国共产党有效地监督其行政和执法机构。这种监督的效果也一定会超过党的纪律检查委员会的监督，这

种监督也一定会使依法治国的内涵得以升华，具体表现为高质量的立法和严格的执法。如果按照这种模式改革我国的各级人民代表大会，中国共产党倡导的和谐社会才有可能实现。（作者：王沐昕，市华堂律师事务所）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com