

我国人民代表大会制度优越性的 结构功能视角解读*

孙莹¹ 陈家刚²

(1. 中山大学法学院, 广东 广州 510275; 2. 广东行政职业学院, 广东 广州 510800)

[摘要] 人大制度何以优越? 传统的解释包括历史国情论、选举民主论、国家治理理论以及权力关系论等。结构功能分析框架可以提供一个新的分析视角。从功能上说,“四个机关”的定位,既体现了人大系统的多元功能,也体现了人大系统的多维度优越性。这些功能涉及体系层次的功能、过程层次的功能和政策层次的功能。“四个机关”之间不是简单的并列关系。“国家权力机关”的定位体现了人大机关的本质,是四个功能定位的核心所在;“工作机关”的功能定位是对人大依法行使职责的要求,也是对“国家权力机关”定位的落实;“代表机关”的功能定位也是实现人大机关作为“国家权力机关”功能定位的一个重要途径;而“政治机关”的功能定位是确保人大机关各项功能得以有效运转的根本保障。“四个机关”的功能是在“一元二体”组织结构的基础上得以实现的。“一元”是指人民主权的权力本源,一切权力属于人民。“二体”是指人民代表大会及其常设机关人大常委会,包括人大系统的内部组织机构。人民代表大会的制度优势转化为治理效能,需要兼顾“一元二体”结构下人大及其常委会组织和职权的均衡发展、“四个机关”复合职权的均衡发展、内部结构与外部结构的均衡发展、结构和功能的均衡发展。

[关键词] 结构功能主义 人民代表大会制度 人大组织结构 一元二体 四个机关

[中图分类号] D622 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)05-0012-10

一、引言

2024年是我国人民代表大会成立70周年。自成立以来,人大制度为我国法治建设、经济发展和社会稳定提供了重要制度保障。

理论界一直不乏人大制度具有优越性的论断,相关阐释散见于一些文章或著述,但是对于人大制度的优越性究竟是指什么,为什么具有

这些优越性,缺乏较为系统的研究。如何寻找一个新的视角?如何搭建一个理论分析框架?

本文希望进行一些尝试,从结构功能主义的视角来对人大制度优越性的体现及其根源展开研究。基于一些前期的研究发现,人大及其常委会的结构组成和职权功能是探讨人大制度优越性的一个重要切入点。人大制度的运行机制包括内部运行和外部运行机制。内部运行机制主

收稿日期:2022-10-27;修回日期:2023-07-14

*基金项目:2020年国家社会科学基金重点项目“坚持党对人大工作的领导的制度空间、实现机制与完善路径研究”(20AZZ004);广东省哲学社会科学规划2021项目“广东地方人大工作创新机制研究”(GD21HFX02)

作者简介:孙莹(通讯作者),博士,副教授,主要从事宪法学、人民代表大会制度及港澳基本法研究;陈家刚(共同通讯作者),博士,教授,主要从事人大制度、公共政策、执政方式研究。

要是指人大的内部组织机构及其承担的职权功能,这体现了我国人大制度运行的内在规律,也蕴藏着人大制度的优势潜力。

二、既有理论与新框架

(一)人大制度优越性的现有解释及其限度

历史国情论 历史论或国情论认为,人大制度是历史和人民的选择。这种解释的价值在于解释了人大制度的历史和现实可行性,而局限于,难以解释其特殊性。因为每一个国家的政治制度都是一定历史的产物,都是该国人民在历史中博弈和选择的结果。君主立宪制和议会制适合英国国情,是国会和王室长期斗争的结果;总统制和联邦制适合美国国情,是美洲殖民地在挣脱英国殖民统治和探索新国家政治体制的过程中的产物,各国的政治制度都可以用历史论和国情论来解释。因此,国情和历史的视角可以解释我国人大制度的生长过程,可以解释我国人大制度的特殊性,但是对于其优越性的解释力不强。

选举民主论 选举民主论的观点认为,在人大制度的运作中,代表由人民选出,对选民和选举单位负责。但是很多国家的议员和代表,一般都是由选举产生的,要对其选区、选民负责的。以议会之母英国议会为例,选区是下议院议员的权力基础,每位下议院议员都设有选区办公室,接待选民是其核心工作。^{[1](P117-118)}所以,如果仅从选举这一产生方式的角度来论证人大制度的优越性,也是不够的。其实,更重要的是我国人大代表不仅是由人民选举产生,而且可以经法定程序罢免,在这一制度设计意义上,我国人大制度比西方代议制度更具优越性。

国家治理论 随着国家治理体系现代化目标的建立和明确,学界开始探讨人大制度在新时代国家治理体系现代化建设中的作用。黄小钫分析,人大制度在国家治理过程中,兼具民主性与集中性;在国家治理结构中,兼具监督性与合作性;在国家治理程序中,兼具合法性与合理

性。^[2]江必新、蒋清华认为,我国的人大制度有助于坚持党的领导、有益于国家生活法治化、人大制度有利于国家治理统一高效。^[3]秦前红等指出人民代表大会制度发展的方向在于推进国家治理民主化、规范化、法治化、协同化,进而驱动国家治理现代化。^[4]韩旭认为,人民代表大会制度为全面深化改革提供了重要的制度基础,并且蕴含着现代国家治理所必需的重要功能,不断增强治理体系的回应性。^[5]国家治理理论的视角更侧重解释人大制度的功能优势,从一定角度揭示了人大制度优越性的一些表现,而不是对人大制度优越性的原因阐释。

权力关系论 首先,人大制度在横向权力关系上的特征具备全权性和统一性。有观点认为人大是“全权性”的机关,具体表述为“在我国,人民代表大会是国家权力机关,是全权性的机关。它不仅决定全国和地方的重大事项,而且还直接组织产生其他国家机关。这些机关要对它负责,受它监督。”^{[6](P231)}人大制度在横向权力关系上的特征,除了全权性,还有统一性。

其次,人大制度在纵向权力关系上的特征有利于中央和地方“两个积极性”的发挥。此观点也符合我国人大制度的特点,具有一定程度的解释力。以立法权为例,我国《立法法》允许民族自治地方可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的有关规定作“变通”规定。《立法法》同样允许经济特区立法根据授权对法律、行政法规、地方性法规可作“变通”规定。

再次,从我国政治系统的权力关系来看,人大制度有利于加强和改善党对国家事务的领导。这种解释将人大制度与我国的党政体制结合起来考虑,深刻揭示了我国人大制度的外部结构特征。这不仅是学界的一种解读,它也是领导人所认可的人大制度优势所在。^[7]该视角解释人大制度优越性,深刻把握了我国政治制度与西方的不同,揭示了人大制度权力结构的总体特征,对人大制度优越性的议题具有一定程度的解释力,给人以启发。其不足是侧重外部权力结构,而忽略了人大自身机构组织内部的运

行机制。上述国家治理的视角也是偏重人大制度运行的外部效应。所以，本文尝试将视角转向人大制度的内部，从人大制度自身的组织结构、功能定位和议事程序等内部因素来找寻我国人大制度的优越性体现及其根源，对既有的解释予以丰富和完善。

(二) 新解释框架：结构功能主义的启示

我国人大制度的优越性是一种价值判断，这一判断可以基于对事实的分析来进行。结构功能主义提供了一个分析框架，有助于指引我们开展理论分析。结构功能主义的基本主张是，社会是一个系统，由一定的结构以组织化形式构成；构成社会的各个组成部分相互关联，并对社会整体发挥功能。^[8]比较政治学领域中，结构功能主义的理论观点可以简要概况如下：一是体系层面，即政治体系是由相互作用的结构包括如立法机关、司法机关等构成的。^{[9](P13)}所以，从构成的角度来说，政治体系就是一系列政治结构的复合体，是对政治结构的系统性放大。二是结构层面，即政治角色是政治结构的基本单位。简言之，政治结构就是相互联系的政治角色的复合体。三是政治功能，即一定的政治系统所发挥的作用。一定的政治结构决定着一定的政治功能，尽管这并不是简单的线性关系。政治结构与政治功能的关系类型决定了一定政治体系的特征。^{[9](P58)}结构功能主义的理论观点对于我们思考人大制度的优越性问题可以提供一些参考。这是因为：1) 人大系统也是一个政治系统；2) 人大系统也是由一系列的内外政治结构组成的；3) 人大系统也发挥着一定的政治功能。人大制度的运作是由人大系统的运行实现的，人大制度的运作也应该从人大系统的运行来观察。人大系统运行的结果就会体现为一定的功能，人大制度的优越性可以通过观察人大系统的功能和结构来探索其体现和根源所在。从主体间运行机制的视角来看，或者说从系统论、结构功能的理论框架来看，特定的机构组织承担相应的功能作用。人大代表是人大会议上的行权主体；人大常委会具备多重

角色，其一是常委会会议上的行权主体功能，其二是在会议准备阶段召集会议的功能，其三是闭会期间组织和驱动代表履职的功能；委员长会议或主任会议的功能也是多重的，包括召集和主持会议的功能、主持常委会工作的职能、处理常委会日常重要工作等；大会主席团的主要功能是主持大会会议；专门委员会是协助人大及其常委会行使相关职权（包括研究、审议和拟订有关议案）的常设工作机构；工作委员会是负责常委会相关领域职责的工作机构。人大及其常委会的各个内部机构组织各有分工、互相配合，共同构成人大制度的内部运行机制。如图1所示，以结构功能主义为基础，本文的分析思路可以概括如下：

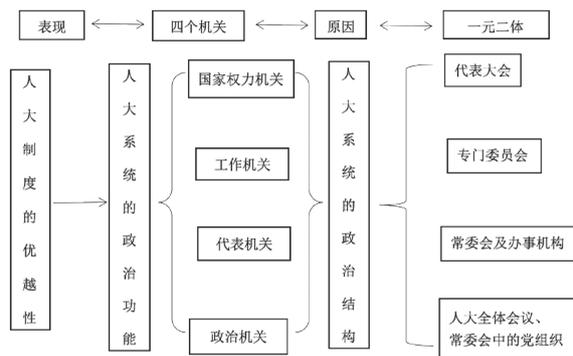


图1 人大制度优越性的结构功能主义分析框架

三、功能维度：人大系统政治功能的多维观察

虽然各国议会的功能都不是单一的，但其地位性质无外乎立法机关和代议机关。我国各级人大及其常委会具备“四个机关”的复合型功能。^[10]这是党对人大制度不断实践和理论探索的成果。此定位既体现了人大系统的多元功能，也体现了其多方面的优越性。从结构功能主义的视角来看，这些功能涉及体系层次的功能、过程层次的功能和政策层次的功能。所以，我国人大在体系、过程和政策层次的功能已经超越了传统的立法机关和代议机关。

国家权力机关 “国家权力机关”的功能定位凸显了人大机关区别于其他政治机构的

组织性质。“国家权力机关”是我国人民代表大会制度建立之初就被确立的地位。1948年在晋绥干部会议上的讲话里,毛泽东同志强调人民代表会议是人民的权力机关。^{[11](P3)}新中国成立初期,彭真同志也曾提道,“人民代表会议是权力机关”。^{[12](P223)[13](P56)}1954年《宪法》明确人民代表大会是权力机关。1982年《宪法》再次重申这一点。需要指出的是,1982年宪法的表述是“国家权力”机关。人民代表大会履行着将人民主权合法化的功能。对比分析世界各国宪法文本中的国会职权,可以发现,中国全国人大的职权是最广泛的,这是其最高国家权力机关的地位决定的。在大多数国家,立法机关与行政、司法等机构是平行的权力关系。我国《宪法》中关于全国人大最高国家权力机关的规定,在各国宪法中都是少见的。各级人民代表大会代表人民行使国家权力,具有崇高的政治地位,可以就各方面各领域的重大问题进行立法、做出决策。这在西方国家的议会是难以实现的,体现了人大制度的优越性。作为国家权力机关的性质一方面体现了人民代表大会的权力来源,另一方面也体现了人大及其常委会与“一府一委两院”的政治地位的根本不同。从这个意义上,“国家权力机关”也体现了人大及其常委会在体系层面的功能。

工作机关 人大及其常委会作为工作机关和代表机关的提法稍晚于国家权力机关。20世纪90年代初形成国家权力机关、工作机关和代表机关的“三个机关”的提法,在人大系统流传渐广。^{[14](P279-280)}对工作机关定位的理解,着重于人大及其常委会行使法定职权。《宪法》和《全国人民代表大会组织法》《立法法》《地方组织法》《监督法》等法律的制定和修改,细化和强化了人大及其人大常委会作为“工作机关”的职权。各级人大及其常委会不断探索创新各项职权行使的方式机制。例如近些年的基层立法联系点、民生实事项目票决制、代表“家站点”建设等人大工作实践的创新。从这些权力行使的方式上,也体现了更多的创新

性和实效性。这是可以体现人大及其常委会优越性的地方。人大机关以民主集中制为原则,是“实干的”机构,而不是“清谈馆”。^[15]这体现了人大制度设计对效能方面的价值诉求。这些权力行使的过程当中,既体现着利益表达、利益综合、政策制定与实施,也体现着政策输出、政策结果、政策反馈。所以,从这个意义上来说,工作机关既涉及到过程层面的功能,也涉及政策层面的功能。

代表机关 人大及其常委会作为“代表机关”是人民代表大会制度的本意。代表机关在人大工作实践中的核心内容是人大代表工作,而人大代表工作的主要抓手是代表与人民群众的联系。习近平总书记在2021年10月召开的中央人大工作会议上强调,“要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式”。^[16]“代表机关”体现了人大及其常委会体系层面的职能。

在人大会议期间,代表提出的议案建议和讨论发言要反映原选区选民或其选举单位的意见和要求。在人大闭会期间,除了视察和调研等活动形式,代表履职平台的搭建也是加强代表与人民群众联系的重要方式和渠道,例如代表之家、人大代表社区联络站、基层立法联系点等平台建设,以及代表接待日、代表活动月、代表下基层等主题活动。“代表机关”功能的实现除了人大代表个体要发挥其主动性积极性,还有赖于各级人大常委会发挥作用。这是人大组织结构对于人大制度运行影响的明显例证。显而易见,上述代表履职平台的建设和主题活动的开展,都离不开本级人大常委会的组织和下级人大常委会的协助与支持。对代表活动提供保障和支持,是各级人大常委会的职责所在。地方人大常委会的组织和激励夯实了“代表机关”的功能。这就是学者归纳出的我国人大常委会具有驱动代表履职功能。^[17-18]当然,西方议会也有代表功能,但是相比较而言,我国人大系统的代表功能更加充分。人大代表联系选民的次数更为频繁,形式更为多样,组织保障更加充分。这体现了我国人大制度设计的深层

逻辑：人民选举产生的人大代表，就应该积极履职，积极地代表民心民意。也可以说，这体现了一种积极作为的民主观。

政治机关 全国人大常委会工作报告中反复提到人大及其常委会是重要的政治机关。^[19-20]人大及其常委会作为政治机关的主要涵义是“自觉坚持中国共产党领导”。这与人大“政治机关”的功能是一致的。“政治机关”体现了人大的政治功能，本质上涉及到党与人大的关系。坚持党的领导是人大工作顺利开展的保障。“政治机关”的定位体现了党的长期执政的价值诉求，也有利于党的长期执政。所以，“政治机关”体现了人大及其常委会体系层面的职能。政治机关的职能是人大系统作为一个体系维持和发展的根本所在。尽管“政治机关”这个提法是最后提出的，但是其重要性却是不言而喻的。

“四个机关”的功能定位有何逻辑关系？毫无疑问，它们并不能说是简单的并列关系。

“国家权力机关”的定位体现了人大机关的本质层面，是四个功能定位的核心所在；“工作机关”的功能定位，体现了人大机关的工作实效，是对“国家权力机关”定位的进一步落实和呈现；“代表机关”的功能定位也是实现人大机关作为“国家权力机关”功能定位的一个重要途径；而“政治机关”的功能定位是确保人大机关各项功能得以有效运转的根本保障。概括而言，“国家权力机关”是核心，“工作机关”是体现，“代表机关”是路径，而“政治机关”则是根本政治保障。

综上所述，我们可以将“四个机关”背后体现的政治功能属性、政治关系以及相较于西方议会的优越性等方面概括为表1所示。

表1 “四个机关”的政治功能及其优越性

四个机关	政治功能属性	政治关系	优越性	组织基础
国家权力机关	人民主权合法化功能	人民、人大与其他政权机关	合法性、至高权力性	人民代表大会
工作机关	日常履职功能	人大系统	更高效能	常委会及其办事机构
代表机关	联系功能	代表与选民	积极民主	选联工委
政治机关	坚持党的领导功能	党与人大	长期执政	人大中的党组织

四、结构维度：人大组织结构的“一元二体”特征

从结构功能主义的视角来看，为什么我国人大机关能够发挥这些功能，具有相较于西方国家议会更多的优越性，这都与我国人大机关的组织结构的特征有关。也就是说，如表1所示，“四个机关”的功能是有其组织基础的，只有这些组织基础的存在，“四个机关”的功能也才能够得以实现。

(一) 机关功能的组织基础

从人大的内部组织结构来看，中国人大的结构特征是“一元二体”，一元是指人民主权，一切权力属于人民；二体是指人大及其常设机关，“二体”结构进一步衍生出人大及其常委会的内部机构组织。^[10, 21]这种特殊的机构组织影响着人大的功能。本文之所以用“一元二体”，而不是一院双层的概念，有两个理由。其一，国

外的议会制大多是一院制或两院制，一院双层容易让国外观察者误认为人大及其常委会是两院制；其二，一元意指人民主权，一切权力属于人民，这更有助于厘清人大及其常委会、代表与人大机关的宪法和法律定位。“一元二体”的组织结构的设置可以为我们理解人大系统如何履行政治功能，发挥人大制度的优越性提供组织层面的解释。换言之，这一组织结构提供履行这些政治功能的组织基础。

国家权力机关功能的组织基础 如前所述，宪法规定，一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关就是各级人民代表大会。作为国家权力机关的人民代表大会，既体现了国家一切权力的来源，也体现了国家权力的完整性和至高性。因此，人民代表大会是国家权力机关的组织基础。

工作机关功能的组织基础 人民代表大会每年召开一次会议，在它闭会期间，人民的权力

应该如何实现,这就成了一个重要的问题。各级人大常委会及其办事机构的设立解决了人大机关经常性地代表人民的问题,履行着宪法赋予的各项职权。从频率上看,人大常委会机关,包括其工作机构,更多承载了人大闭会期间日常工作机关的功能,这样就可以让人大系统的履职更有效能。

代表机关功能的组织基础 人民代表大会,顾名思义,就是一个要代表人民的组织机构。如何代表人民?是不是人大代表参加代表大会就可以了?显然这还是不够的。一个重要的前提就是,人大代表要保障能够经常地与选民开展联系。而服务代表联系选民的一个重要组织机构就是选举联络人事任免工作委员会,他们负责联系各级人大代表,并组织相应层级的代表活动。所以,从狭义的代表工作来说,选举联络人事任免工作委员会就是代表机关工作的组织支撑。不过,从广义上的代表机关来说,各级人大常委会及其办事机构都要发挥这样的功能,因而也是代表机关的组织基础。2023年6月,全国人大常委会设立代表工作委员会,作为其新设工作机构,凸显了代表机关工作在新时代的重要性。

政治机关功能的组织基础 无论是各级人大,还是各级人大常委会,都需要坚持党的领导,尤其是人大常委会的存在,让人大系统得以经常性运转,更加需要党组织的经常性领导,更加需要凸显政治机关的功能。党是如何领导人机关的呢?党对人大的领导既是工作领导,也是组织领导。首先,党在人大会议召开期间成立临时党组织“领导小组”,通过领导小组向召开中的人大会议传达党的意志,以实现党的领导。^{[22](P280-281)}其次,全国人大会议上各代表团的团长一般由省级行政单位的党委书记或省级人大常委会主任担任。^{[23](P434)}再次,有些地方人大常委会的主任由地方党委书记兼任,这也是党的组织领导的体现。最后,各级人大常

委会设立党组,党组向同级党委请示、报告工作。党领导人,一个重要的制度设计就是党组制。在人大系统中设立人大常委会党组或人大常委会机关党组以及委员会分党组等,通过这些党组向党委请示报告工作,从而实现党委对人大工作的全面领导。从这个意义上来说,人大党组是人大履行“政治机关”职能的重要组织基础。当然,从领导与被领导关系的角度来看,整个人大及其人大常委会,包括工作委员会和办事机构等,都要坚持党的全面领导,因而,也都是政治机关功能的组织基础。

总之,“四个机关”的政治功能是在这种“一元二体”组织结构的基础上得以实现的。这种“一元二体”的结构是独特的。一般而言议会结构只有两种形态,“一院制”或“两院制”。总体而言一院制占大多数,大约60%。^①采用两院制议会架构的国家虽然绝对数量较少,但是有影响力的西方国家大部分都采取了两院制,如英国、美国、法国、德国、加拿大等国。一院制和两院制各有其优劣。相比两院制,一院制的优势是相对效率高、责任较为明确;相比一院制,两院制的优势是设置了制衡机制、防止草率的和过度的立法。不管是两院制还是一院制,全体会议之下都设有各种专责委员会。我国的人民代表大会制度本质上属于一院制。各级人大常委会的设置,是对一院制的发展补充,并且在我国的语境下使人民代表大会的功能得到更好的发挥。各级人大常委会的设置,使我国的人大制度兼顾了代表性和专业性。从代表性而言,我国人口众多,全国人大代表常年维持在近3000人的规模,庞大的规模是为满足充分体现最高国家权力机关广泛性代表性的需要。3000人是《选举法》规定的上限,法律限定人数之前,在实践中某届全国人大代表的规模还曾突破这个数额。^{[23](P148-149)}顾及了广泛性代表性,就难以同时顾及议事效率和质量,也就是学者指出的人大会议的“规模困境”。^[24]常委会制度的

①Rod Hague and Martin Harrop. Comparative Government and Politics[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2010: 296. 也有研究认为一院制国家占所有议会制国家的70%,参见李林. 立法机关比较研究[M]. 北京: 人民日报出版社, 1991: 122.

设立克服了规模难题,也弥补了人大全体会议短会期制的缺陷。人大常委会建立后,实际上行使了大部分的人大立法、监督、决定、人事等权力。^[25]因此,从这个意义上来说,人大常委会的存在,让人大系统的过程功能和政策功能更加丰富。而且从实践运转来看,这一趋势还在不断得到加强。这从常委会的专业化甚至专职化的发展方面得到有效支撑。全国人大组织法和地方组织法的历次修改使常委会向专职化的方向发展完善。1979年《地方组织法》规定地方人大常委会组成人员“不兼任本级人民政府、人民法院、人民检察院的组成人员”。1982年《地方组织法》进一步明确“不兼任”条款的内涵。2022年《地方组织法》增加常委会组成人员不得兼任监察机关职务的规定。1982年和2021年《全国人大组织法》都做了类似的规定。

人大常委会的设置,使人大制度除了专职化方向,还有专业化方向的发展。这主要体现在人大常委会工作机构的设置上。1982年《全国人大组织法》规定全国人大常委会设立办公厅,并且可以根据需要设立工作委员会。1983年全国人大常委会成立法制工作委员会,1998年成立预算工作委员会,1997年成立香港特别行政区基本法委员会,1999年成立澳门特别行政区基本法委员会以及最近设立的代表工作委员会。^①随着时间的推移,地方各级人大常委会都设立了工作机构,并且根据需要不断地调整发展。目前,地方各级人大常委会设立的工作委员会包括法制、预算、外事、选举联络人事任免、教科文卫、监察和司法、环境与资源保护、农业与农村、社会建设等对口的工作委员会。这些工作委员会,主要承担服务性、辅助性、技术性、研究性的工作,可以协助人大及其常委会开展专业化的工作,为专业性强的工作提供辅助和支撑。例如,在立法工作领域,根据《立法法》规定,全国人大常委会工作机构的工作职责包括对列入常委会会议议程的法律案进行各

方面意见的听取和整理;拟定法律解释草案;对有关具体问题的法律询问进行研究予以答复等等。学者们将其总结为“立法辅助职能”“立法后职能”和“法律研究职能”,即所谓“隐性立法者”^[26]。地方人大常委会工作机构向着专业化的方向发展,这为地方人大及其常委会的功能发挥提供了组织保障。

(二) 机关职能与议事规则

各级人大及其常委会落实工作的过程,就是实践人民民主、保障人民有序参与政治、行使国家权力的过程。作为代议机关,各级人民代表大会的主要运行方式就是会议,而人大议事规则就是关于人大会议制度和议事程序的规则。人大和人大常委会议事规则,对召开会议、提出动议、审议动议、表决决议等程序进行规定,确保人大和人大常委会在党的领导下,程式化、固定化、规范化、公开化开展各项工作。人大议事规则对于充分发挥人大及其常委会的法定职权有着基础性的意义。制度化的议事程序为人大会议的正常有效运行提供了行为框架,增添了法治保障。通过制定和有效实施人大议事规则,国家权力机关的工作机制和会议制度得以有章可循,为人大及其常委会更好地发挥职权起着基础性的制度保障作用。

各国代议机关都有其议事规则,对中外代议机关的议事规则进行对比,我国人大议事规则的独特性就得到凸显。我国人大议事规则的独特性表现在以下几个方面。

首先,人大议事规则的性质是法律、法规。国外的通行做法是议院自身制定内部规范性、非法律性质的议事规则。议会议事规则不是法律的组成部分,而是属于议会自治范畴的内部文件,议事规则草案及修正案经议院多数表决通过,议院的常设委员会中有专门的议事规则委员会研究和检讨议事程序的发展。^{[21](P9)}我国的全国人大议事规则、全国人大常委会议事规则是法律,属于人大组织法范畴。省市的人

^①2021年《全国人大组织法》修改,进一步规定“常务委员会设立法制工作委员会、预算工作委员会和其他需要设立的工作委员会”。

大议事规则和人大常委会会议事规则,有很大一部分属于地方性法规。

其次,人大议事规则规定了总则部分。我国全国人大常委会会议事规则以及地方各级人大常委会会议事规则的开篇基本都是总则部分。此外,尽管全国人大议事规则未设置总则,一些地方人大议事规则规定了总则部分。一般而言,人大或人大常委会会议事规则的总则,包涵议事规则的立法目的、立法依据、指导思想和原则。其他国家议会议事规则一般没有设置总则,也不会规定原则。我国各级人大议事规则总则中的原则包括坚持党的领导、民主集中制、坚持全过程人民民主、为人民服务、严格依法办事等。

再次,人大议事规则的内容结合了人大职权。全国人大议事规则的章节框架对应的是人大会议上需要讨论和通过的各种事项,同时也反映了人大的各项职权。全国人大议事规则的章节框架结构得到各省市区的地方人大议事规则的遵循。

综上,我国人大议事规则的独特制度特征提供了三个衡量尺度来考察各级人大及其常委会的内部运行机制。第一个维度是议事规则总则在具体规则中的落实程度;第二个维度是人大及其常委会法定职权是否充分发挥;第三个维度是人大会议前和会议中的各个行为主体是否符合其法定的角色定位。

五、结语:进一步发扬我国人民代表大会的制度优势

综上所述,我国人大及其常委会的职权功能和组织结构特征是鲜明的,可以视为我国人大制度优越性的体现和根源所在。我们由此可以来概括人大制度优越性的体现,来分析人大制度优越性的根源。

(一) 制度优越性

第一,“四个机关”集中概括了人大系统的政治功能。“国家权力机关”既体现了人大及其

常委会在体系层面的功能,也体现了人大及其常委会在政策层面的功能;“工作机关”既涉及到过程层面的功能,也涉及政策层面的功能;而“代表机关”和“政治机关”都体现了人大系统在体系层面的职能。

第二,“四个机关”集中体现了人大制度的优越性。人大制度的优越性体现于人大及其常委会的日常运转中。“四个机关”也是对人大系统运转状态和性质的集中概括。“国家权力机关”的定位既体现了人大系统权力的合法性来源,体现了它与人民的深厚联系,也反映出人大机关相比于西方议会在权力方面的全面性。

“工作机关”的定位反映出人大系统要在各项职能方面切实发挥作用,不做不解决实际问题的“清谈馆”。“代表机关”要求人大系统和人民群众要保持更加密切更加多样化的联系。而“政治机关”则要求人大机关要始终坚持中国共产党的领导,这为人大系统的有效运转提供根本保障。这些都体现了人大制度的优越性。

第三,“一元二体”政治结构是人大制度优越性的根源。“四个机关”的定位是人大系统功能的直接体现,这些功能所以能够实现,其组织基础就是人大及人大常委会“一元二体”的政治结构。根据宪法规定,各级人民代表大会的权力直接来自于人民,所以各级人大是“国家权力机关”的直接载体;人大代表是各级人大的主体,也是发挥代表功能的主体力量,所以,各级人大也是“代表机关”的天然承载者;而“工作机关”的职能,没有人大常委会的支撑,几乎是不可能的。无论是人大还是人大常委会,在党的领导制度作为根本领导制度的背景下,都需要承担“政治机关”的角色。

(二) 进一步思考

尽管结构功能主义本身也存在着不足,受到过来自各方的批评,^{[8](P54)}但是这并不意味着其没有合理之处、可资借鉴之处。结构功能主义作为一种方法论,可以帮助我们深化对一些问题的分析和认识。从结构功能主义的视角来看,人民代表大会制度的制度优势的进一步发

扬,主要有以下路径。

首先,从结构的层面来看,要注重“一元二体”结构逻辑下人大及其常委会组织和职权的均衡发展。党的十八大以来,各级人民代表大会积极推进工作制度的创新,这些创新充分激活了人民代表大会的制度潜能,把制度优势转化为治理效能;同时,有的制度创新也引发一些思考甚至争议。例如,按照《立法法》的规定,各级人民代表大会组织和职权属于“法律保留”事项,鉴于此,一些地方人大探索机构设置创新,其合法性是存疑的。^[27]再如,有的地方性法规对人大常委会主任会议的职权进行扩张,与上位法的规定相冲突,其合法性也受到质疑。^①从“一元二体”的本源出发,就可以澄清人大代表、人大及其常委会、主任会议各自的角色定位,以及彼此之间的法理关系。

其次,从结构的角度看问题,要注重内部结构与外部结构的均衡发展。这意味着我们不能仅看人大系统的内部结构,还应关注人大系统的外部结构。在人大系统的外部结构中,中国共产党是决定性力量。上述各地地方人大工作创新,都离不开当地党委的支持保障、定调把关。坚持党的领导和坚持人民代表大会制度有着天然内在的紧密联系。党的二十大报告指出“坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇,坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇”。人大制度的运转对于党依宪执政、依法执政有着不可替代的基础性作用。通过人民代表大会,党的主张经由法定程序成为国家意志,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,党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。另一方面,党的领导是人大工作顺利开展的政治保障。党支持各级人大、各级人民政府、各级监察委、各级人民法院、各级人民检察院依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。

再次,从功能的层面来看,要注重“四个机关”复合职能下人大制度的均衡发展。人大及其常委会“四个机关”的功能是我国人大制度的特色,极具探索创新的潜力和空间。四个机关的功能是协调发展的。人大及其常委会作为工作机关,其运行是以政治机关的站位为指引,以国家权力机关的地位为根基,以代表机关的定位为导向。^[28]

最后,从结构功能互动的层面来看,还应注重结构与功能的均衡发展。一定的功能需要一定的结构支撑。赋予各级人大及其常委会的功能,就应该在组织结构层面给予相应支持,完善人大的内部组织机构和议事规则。另一方面,也应该看到各级人大及其常委会的组织结构决定了其功能的特定性、法定性,既要避免职能空转的问题出现,也要避免职能过载现象的发生。

参考文献:

- [1]罗伯特·罗杰斯, 罗德里·沃尔特斯. 议会如何工作[M]. 谷意, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2017.
- [2]黄小钊. 论人大制度的优势及其治理效能的转化与提升[J]. 教学与研究, 2021(3): 5-14.
- [3]江必新, 蒋清华. 习近平法治思想中的人大制度优势理论[J]. 思想理论教育导刊, 2021(8): 29-36.
- [4]秦前红, 张演锋. 新时代人民代表大会制度发展的演进逻辑[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(3): 4-14, 47, 124.
- [5]韩旭. 国家治理视野中的根本政治制度——改革开放40年来人民代表大会制度的发展逻辑[J]. 政治学研究, 2018(6): 98-105.
- [6]许崇德. 宪法学(中国部分)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.
- [7]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[N]. 人民日报, 2014-09-06(002).
- [8]刘润忠. 试析结构功能主义及其社会理论[J]. 天津社会科学, 2005(5): 52-56.
- [9]加布里埃尔·A·阿尔蒙德, 小G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 郑世平, 公婷, 等, 译. 北京: 东方出版社, 2007.

^①例如《某省实施〈代表法〉办法》规定人大常委会闭会期间, 紧急情况下, 如需对人大代表采取限制人身自由措施时, 可以由主任会议决定许可, 报常委会下一次会议确认。这与代表法和地方组织法的相关规定不符, 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室. 规范性文件备案审查案例选编[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2020: 22-24.

- [10]孙莹. 我国人民代表大会的制度特征及职权发展逻辑[J]. 复旦学报(社会科学版), 2022(5): 177-185.
- [11]毛泽东. 区村(乡)两级人民代表会议是一项极可宝贵的经验[M]//全国人大常委会办公厅, 中共中央文献研究室. 人民代表大会制度重要文献选编(一). 北京: 中国民主法制出版社, 2015.
- [12]彭真. 开好人民代表会议, 改善党对政权的领导[M]//中共中央文献编辑委员会. 彭真文选. 北京: 人民出版社, 1991.
- [13]彭真. 论新中国的政法工作[M]. 北京: 中央文献出版社, 1992.
- [14]阚珂. 人民代表大会那些事[M]. 北京: 法律出版社, 2017.
- [15]王旭. 作为国家机构原则的民主集中制[J]. 中国社会科学, 2019(8): 65-87, 206.
- [16]习近平. 在中央人大工作会议上的讲话(2021年10月13日)[J/OL]. (2022-03-01) [2022-09-30]. http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-02/28/c_1128420137.htm
- [17]杨雪冬, 闫健. “治理”替代“代表”? ——对中国人大制度功能不均衡的一种解释[J]. 学术月刊, 2020, 52(3): 59-67.
- [18]何俊志. 中国地方人大的履职管理驱动型创新: 理论与案例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2020(2): 22-30.
- [19]吴邦国. 全国人民代表大会常务委员会工作报告——2009年3月9日在第十一届全国人民代表大会第二次会议上[N]. 人民日报, 2009-03-17(001).
- [20]吴邦国. 全国人民代表大会常务委员会工作报告——2012年3月9日在第十一届全国人民代表大会第五次会议上[N]. 人民日报, 2012-03-19(001).
- [21]孙莹. 全国人大组织法与议事规则的制度空间——兼论“一法一规则”修正草案的完善[J]. 法学评论, 2020, 38(6): 8-14.
- [22]孙维本. 人大工作手册[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 1997.
- [23]蔡定剑. 中国人民代表大会制度[M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [24]邹平学. 人民代表大会的规模困境与代表性的逻辑悖论[J]. 人大研究, 2009(4): 11-15.
- [25]韩大元. 论全国人民代表大会之宪法地位[J]. 法学评论, 2013, 31(6): 3-17.
- [26]卢群星. 隐性立法者: 中国立法工作者的作用及其正当性难题[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2013, 43(2): 74-89.
- [27]魏小雨, 李帅. 地方人大开发区专门委员会制度的实践基础及法治进路[J]. 人大研究, 2023(2): 24-32.
- [28]孙莹. 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——基于结构—功能视角的阐释[J]. 江苏社会科学, 2023(3): 50-59.

【责任编辑 刘绚兮】

Structural-Functional Perspective on Advantages of the Chinese People's Congress System

SUN Ying & CHEN Jiagang

Abstract: Why is the Chinese people's congress system superior? Traditional explanations include: historical theory, democracy theory, power relationship theory and governance theory. The structural functional framework can provide a new perspective for analysis. The nature and status of the “four organs” of the people's congress and its standing committee is an advantage of the people's congress system in China. The organizational structure of the people's congresses in China has the characteristics of “one origin and two entities”. This is the structural root of the superiority of the people's congress system. The above-mentioned characteristics of the composition structure and functions and powers of the people's congresses at all levels and their standing committees reflect the inherent logic of the operation of the people's congress system in China. For the people's congress to better fulfill its roles, there should be a balance between the development of people's congress and its standing committee, a balance between the functions of four organs, a balance between internal organization and exterior environment.

Keywords: structural functionalism; people's congress system; organization structure of people's congress; one origin and two entities; four organs