



全过程人民民主的由来及其国际意义

“全过程人民民主”的提出

2019年11月2日，习近平总书记在上海虹桥街道同正在参加立法意见征询的社区居民代表交流，第一次明确提出“全过程民主”。他指出，“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。”

2021年10月13日至14日，习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话时，进一步指出：“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”

“全过程人民民主”的重大意义

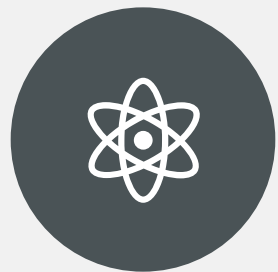
一、民主理论的丰富、突破与发展

- 人民主权理论的新发展
- 代表制理论的新发展
- 人民民主理论的新发展

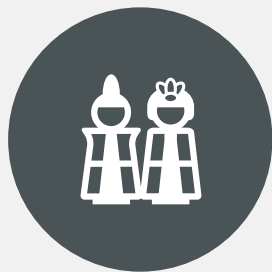
二、中国特色的民主理论和民主话语体系

- 立足中国传统
- 呼应近代问题
- 接续民主理论

目次



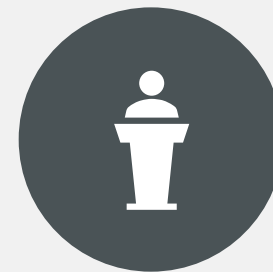
一、什么是“民主”



二、中国民主的传统与特色



三、“全过程人民民主”的理论表达



四、“全过程人民民主”的实践展开



一、什么是“民主”？



民主的起源：雅典民主政治

“民主”一词源于希腊文：
δημος (demos) 和κρατος
(cracy) : δημοκρατια或
democracy

民主发源于古希腊

有证据显示希俄斯岛 (Chios) 早在前575-前550年之间就出现了公民的议会和大会，大概是第一个采取民主政体的地方。至于最著名的雅典民主，据记载出现于公元前508年，延续至公元前323年，也就是雅典城邦被马其顿击败之时。

近代之前的民主制

一、直接民主

- 公民大会
- 公民的定义：亚里士多德在《政治学》中把“公民”定义为“有权参加议事和审判职能的人”
 - 1. 年满20岁的雅典男子：年龄限制和性别限制
 - 2. 伯里克利时期的法律规定，只有父母都是雅典公民的人才能成为雅典公民
- 雅典公民的数量：3万至6万，同期雅典人数30万至50万

二、亚里士多德的政体形态

- 君主制、贵族制、民主制
- 变体：僭主制、寡头制、暴民政治

三、民主制不是最好的政体

- 柏拉图认为最好的政体是哲学家统治的政体：贤人政治

对民主的批评

- 近代之前：贵族被视为是有文化有教养的精英群体，贵族统治备受推崇，而平民统治则令人担忧。在《旧制度与大革命》中，托克维尔认为，法国大革命消灭了贵族阶层，一定程度上造就了后来恐怖的专政统治。
- “在每一个国家，贵族和民主总是相对立的。贵族最有控制能力，最为公正，因而是最道德的，而人民总是无知、卑鄙和没有秩序的，贫穷和缺乏教育导致了他们低下的道德水平。”
- “几乎可以这样讲，政治理论的发明就是为了去展示那种人民自己统治自己的民主必定演变成一种暴民的统治。”
- “民主是最坏的政体，只不过其他政体更糟糕”——丘吉尔

苏格拉底对民主的反对

- 一次，苏格拉底力图说服某人，作决定时不应该受民意的左右，因为民众大多是无知的，他们的意见不值得采纳。
- 在另一个场合，一位诡辩家试图证明修辞是讨论政治问题的一个重要工具，苏格拉底反击说，修辞只会对无知的人产生作用，有可能让他们改变主意，而对于那些真正的贤人，修辞根本起不了什么作用。苏格拉底接着说，雅典民主制度的权力就集中在那些没有主见的群氓手中，而不是由贤人操控。苏格拉底认为“民众没有任何关于善的知识”，因此，他不可能“附和民主原则和民众主权”。

色诺芬《苏格拉底回忆录》

- 一个年幼无知的孩子问他的监护人伯里克利，“什么是法律？”
- 当时政治影响如日中天的伯里克利答道：“凡是人民决定和颁发的东西都是法律。”
- 小孩不解地追问：“难道当人民像暴君一样践踏少数人的观点时，他们的决定仍然算是法律吗？”
- 伯里克利回答：“当然。”小孩据此得出结论，“民主实际上就是另一种形式的暴政”（多数人的暴政）。

近代之后的“民主”观念

一、人民主权

- 主权在民与社会契约论：公意与众意的区分
- 国家正当性基础的转变：从宗教正当性转向理性正当性
 - 人民的自我统治
- 人民主权：统治者与被统治者的同一性（理想化的代表制理论）

二、代议制民主

- 人民选出代表：行使国家权力
- 三权分立的国家权力配置模式
- 人民——选举——代表——多数决原则——多数统治

民主是可能的么？

民主与代议制原则

民主与多数决原则

民主的本质

- 1. 反映多样化和复杂性：多元主义——言论自由等机制保障
- 2. 寻求共识

民主与共识

共识可能达成么？ 社会中的分歧——价值多元主义

举例：美国共和党与民主党之间的分裂

反恐中的分歧：爱国者法案

对同性婚姻的态度

宗教问题

堕胎等伦理问题

赋税问题

保守主义与自由主义的分歧

民主的前提

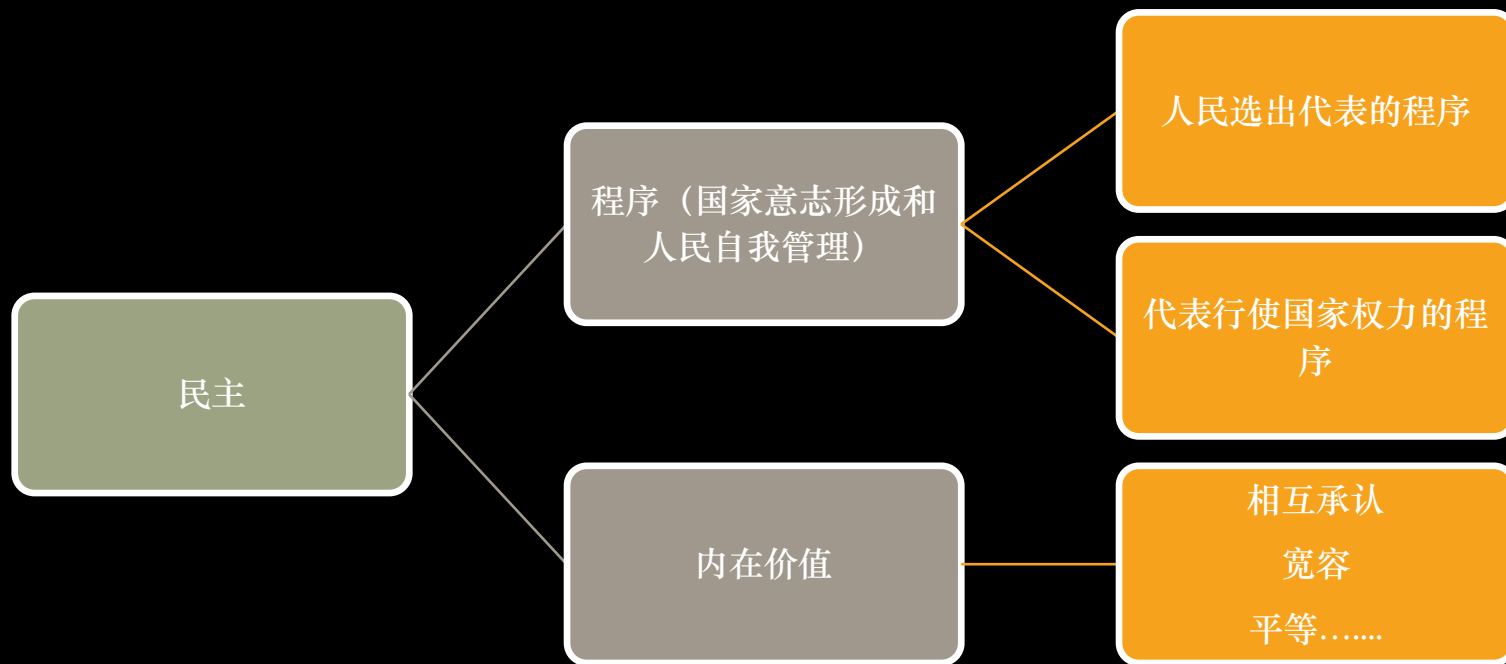
- 德沃金：人的尊严的两个内在价值作为民主之前提：
 - 1. 内在价值原则：主张每个生命都有特殊的客观价值，它是具有潜力的价值。——平等关怀
 - 2. 个人责任原则：主张每个人都对实现自我生命的成功负有特殊责任，这种责任包括运用其判断力，对关于何种生活对他是成功的加以判断。决不能接受，任何其他人有权将那些个人价值规定强加给他。——个人自决权
- 罗尔斯的两个正义原则：
 - 1. 每个人对与所有人所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利（平等自由原则）
 - 2. 社会的和经济的不平等应这样安排，使它们：1. 在与正义的储存原则相一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益（差别原则）；2. 依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放（机会的公正平等原则）



梁漱溟关于民主的界定

- 1.相互承认：我承认我，同时也承认旁人。我有我的感情要求、思想意见，种种；旁人亦有他的感情要求、思想意见，种种。若“有己无人”，便是反民主。
- 2.人人平等：从承认旁人，就发展有“彼此平等”之一精神出现。在团体内，则“大家平等”，若惟我独尊，便是反民主。
- 3.理性说理：从彼此平等，就发展有讲理之一精神出现。人们彼此间遇有问题，要理性解决。什么事大家说通，你亦点头，我亦点头，就行了。不能硬来，不能以强力来行己意。凡不讲理，而以力服人者，都是反民主。
- 4.多数决：从平等讲理，就自然有“多数人大过少数人”之一承认。凡事关涉多人，就要开会商议，取决多数。
- 5.个人自由：尊重个人自由。——这仍是根本于第一点而来。大家的事，固应大家共同做主；若一个人的事，于他人无涉者，就应让他自己做主，不得干涉。
- 梁漱溟：《中国文化要义》

民主的构成



二、中国民主的传统与特色

周期律与民主

- 黄炎培：我生六十余年，耳闻的不说，所亲眼见到的，真所谓“其兴也浮焉，其亡也忽焉”，一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，不少单位都没有能跳出这周期率的支配力。大凡初时聚精会神，没有一事不用心，没有一人不卖力，也许那时艰难困苦，只有从万死中觅取一生。既而环境渐渐好转了，精神也就渐渐放下了……到干部人才渐见竭蹶，艰于应付的时候，环境倒越加复杂起来了，控制力不免趋于薄弱了。一部历史，“政怠宦成”的也有，“人亡政息”的也有，“求荣取辱”的也有，总之没有能跳出这周期率。
- 毛泽东肃然作答：我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。

传统的“公”与“社会主义”

传统中国的“公”

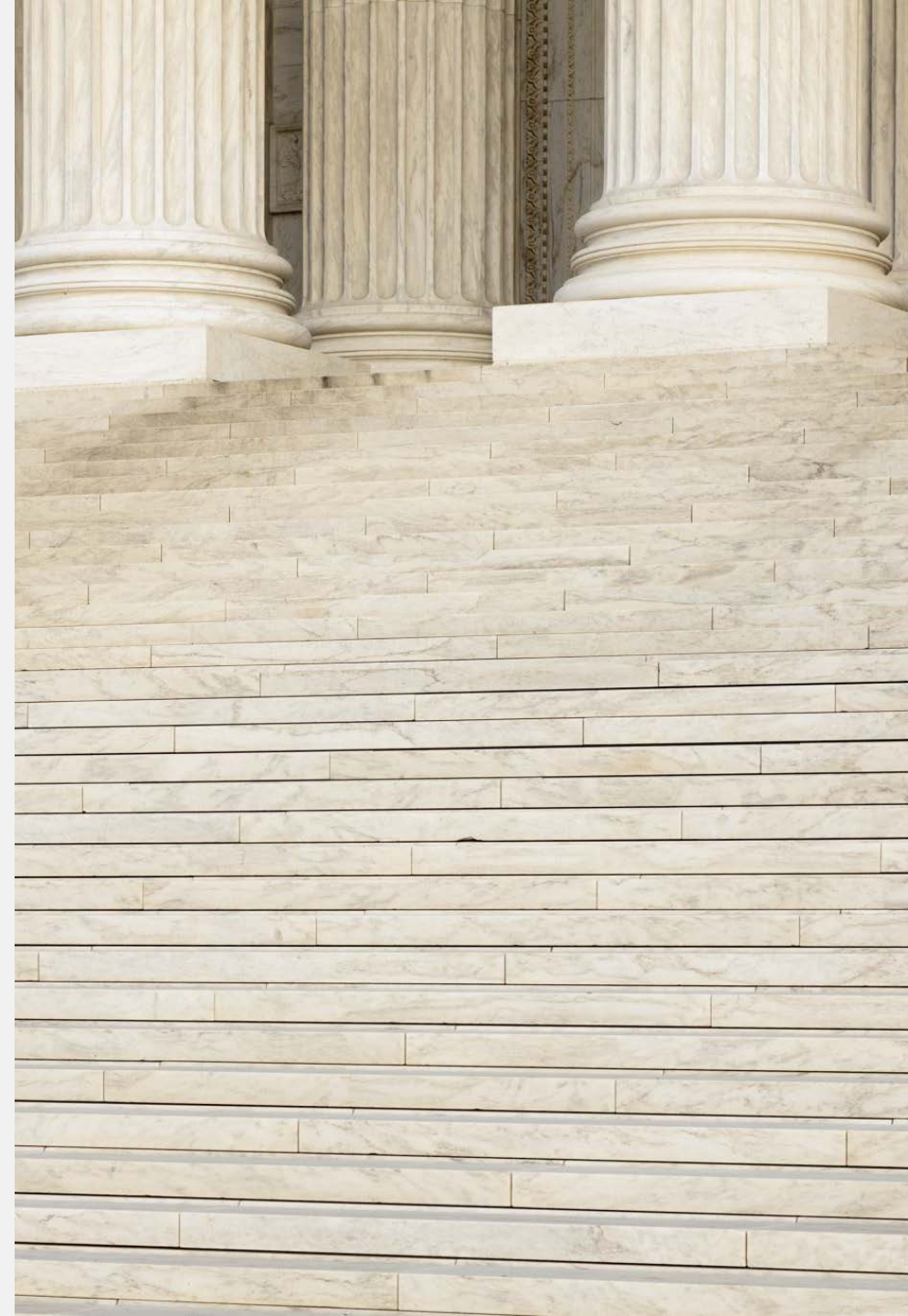
- “万民之私”即为“公”——“个人欲望总体的公”“具体来说就是对共、均、平的调和的追求”（沟口雄三）
- 黄宗羲曾言，“有生之初，人各自私也，人各自利也。后之为人君者……使天下之人不敢自私，不敢自利，以我之大私为天下之公。……然则为天下之大害者，君而已矣！向使无君，人各得自私也，人各得自利也”。

近代影响

- “大同式的近代不是通过‘个’而是通过‘共’把民生和民权联结在一起，构成一个同心圆，所以从一开始便是中国独特的、带有社会主义性质的近代”
- “在近代共和思想进一步发展成为人民民主主义的过程中，也吸收了欧洲的民权、平等思想和马克思主义。但这些思想的摄取也正因为有了大同思想的成熟才成为可能。外来思想终究不过是来自外部的刺激而已”——沟口雄三

近代的“民主”与“民权”

- 中国的民主革命：推翻帝制、造新民、民主与解放
- 不仅仅是政治民主、还包括社会民主（实质平等的理念）
- 李大钊将民主翻译为“平民主义”：底层的解放和“庶民的胜利”（王人博）
 - 一、平均
 - 经济领域的民主
 - 二、平等
 - 社会地位平等的追求（妇女）
 - 三、解放
 - 从家庭、社会中的解放（妇女、青年）
- 近代民主理念：实质民主的理念
 - （1）人民的解放；（2）平权主义；（3）政治的民主参与；（4）以“共”“均”“平”为特征的经济弥补和扶助政策；（5）对特殊群体的特殊对待。



实质民主思维的问题

新中国成立之后的社会主义发展道路

- 社会主义公有制：消灭剥削和私有财产
- 人民民主专政（无产阶级专政）：区分敌我（以阶级为标准）
 - 以阶级斗争为纲
 - 通过阶级分配资源
 - 剥夺“专政对象”的政治权利
 - 民主表达方式：大鸣大放大字报大辩论

问题：

- 人民的范围过窄
- 因公忘私（基本权利得不到有效保障）
- 无政府主义（人民直接行使国家权力）
- 形式民主形同虚设（各级人大停止召开）

“全过程人民民主”：传统、反思与创新

一、传统

- 保留传统“平权主义”的实质民主的思维

二、反思

- 反思过度追求实质民主、抛弃形式民主导致的问题

三、创新

- 形式民主与实质民主相融合：将实质民主的理念融入到形式民主的“全过程”当中



三、全过程人民民主的理论表达

“全过程人民民主”的两个要素



一、全过程

全链条、全方位、全覆盖



二、人民民主

四个相统一：过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一
人民民主与代议民主二元民主

理论基础：二元民主观

传统民主理念的问题

- 代表理论：使“人民”再现（Representation）——面临如何“再现”的问题
- 公意：非众意的叠加——面临如何认识和实现的问题
 - 是否存在一个实体性的公意（人民意志的最大公约数）
 - 通过程序实现公意？（每日进行的公投）
- 代议制民主：多数决导致的异化和多数暴政的问题

人民民主：兼具理想化与可实现性

- 以实质的人民意志理论为基础：作为实质民主的思想基础
- 形式民主与实质民主相融合
- 积极消除民主参与中的不平等（如经济障碍等）：最广泛的代表性
- 制度化的代议制民主与非制度化的密切联系群众相结合：尽可能贴合公意
- 纠正代议制民主存在的问题：合宪性审查制度

人民民主的特点：全过程

全链条

- 不可中断的民主正当性之链条

全方位

- 通过程序获得合法性

全覆盖

- 最广泛的代表性



四、人民民主的实践展开

民主-专政双重维度下的“政体”

- 1. 传统理论：“议行合一”
 - 巴黎公社：立法权与执行权合一（86个委员）——战争时期的特殊性
 - 列宁：国家最高权力机关是全俄苏维埃代表大会及其常设机关全俄苏维埃中央执行委员会，最高行政机关是人民委员会。但人民委员会完全对全俄苏维埃代表大会及全俄苏维埃中央执行委员会负责。——立法权与执行权分开，但属于领导与被领导的关系
 - 中国：从短暂的合一（全国苏维埃代表大会）到完全的分开
 - 《共同纲领》12条规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”
 - 1954年宪法：人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。
 - 1975年宪法：地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府。
 - 1982年宪法第2条第2款与1954年宪法相同

中国民主体制中的争论：围绕议行合一

- 2. 中国的“全国人大”中心制——议行合一不宜适用（吴家麟、童之伟）
 - 显然，议行是分开的，但国务院向全国人大负责
 - 如何理解“负责”？——领导？还是分工、但受其监督——议行分开，是否相对独立？
 - 行政所负责任是整体性的民主政治责任，不是事无巨细都需向人大负责——向法律负责
 - 分权但并不制衡——人大监督行政、而行政无法制约人大
 - 全国人大的双重属性（最高权力机关和立法机关）
 - 全国人大和共产党的关系——谁是主权者？——与人民的关系
 - 如何理解民主集中制？内部组织原则还是政权组织形式？（宪法第3条：中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。）

人民民主的规范基础

- 《宪法》第1条规定：中华人民共和国是“人民民主专政的社会主义国家”。
- 人民民主专政=无产阶级专政？
 - 明确界定了“人民民主”的国家属性。
- 《宪法》第2条规定，“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代表大会和地方各级人民代表大会”
 - 表明我国国家权力的所有者和行使者是分开的，人民是国家权力的所有者，但人民并不直接行使国家

人民民主的完整结构

- 人民民主的完整结构是：
 - 人民-国家权力的形成-国家权力的行使：
 - 政治方向的设定[政]-国家权力的日常运行[治]
- 规范结构
 - “人民—中国共产党领导/全国人民代表大会—其他国家机构”
 - 符合政、治、民内在分化的政治社会学院原理

民主的本质：在复杂性/多样性基础上作出统一决定

- 反映多样性
 - 代表的多样性（选举、代表的组成等）
 - 意见的多样性（言论自由、密切联系群众等）
- 作出有约束力的政治决定
 - 政治方向的设定（中国共产党领导：政）
 - 政治决定的作出（国家机构的组织：治）

实现机制：政、治、民的内在分化

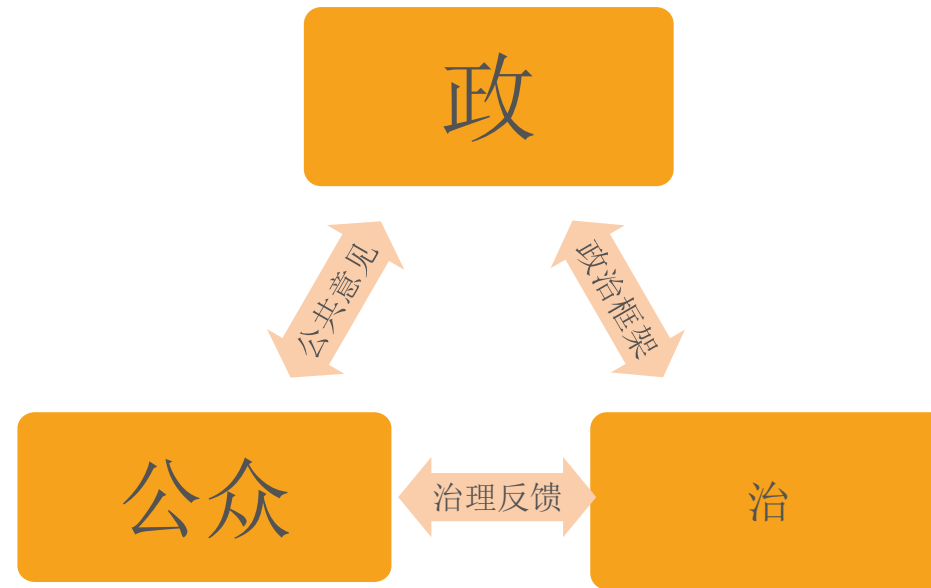
- 不得混同（比如民与政的混同、政与治的混同，表现形式：无序的群众运动等）
- 三者之间的内在联系
 - 民与政的关联（中国共产党的密切联系群众）
 - 民与治的关联（如行政的法律保留原则）
 - 政与治的关联（党政联合发文等）

人民民主的政治 社会学原理

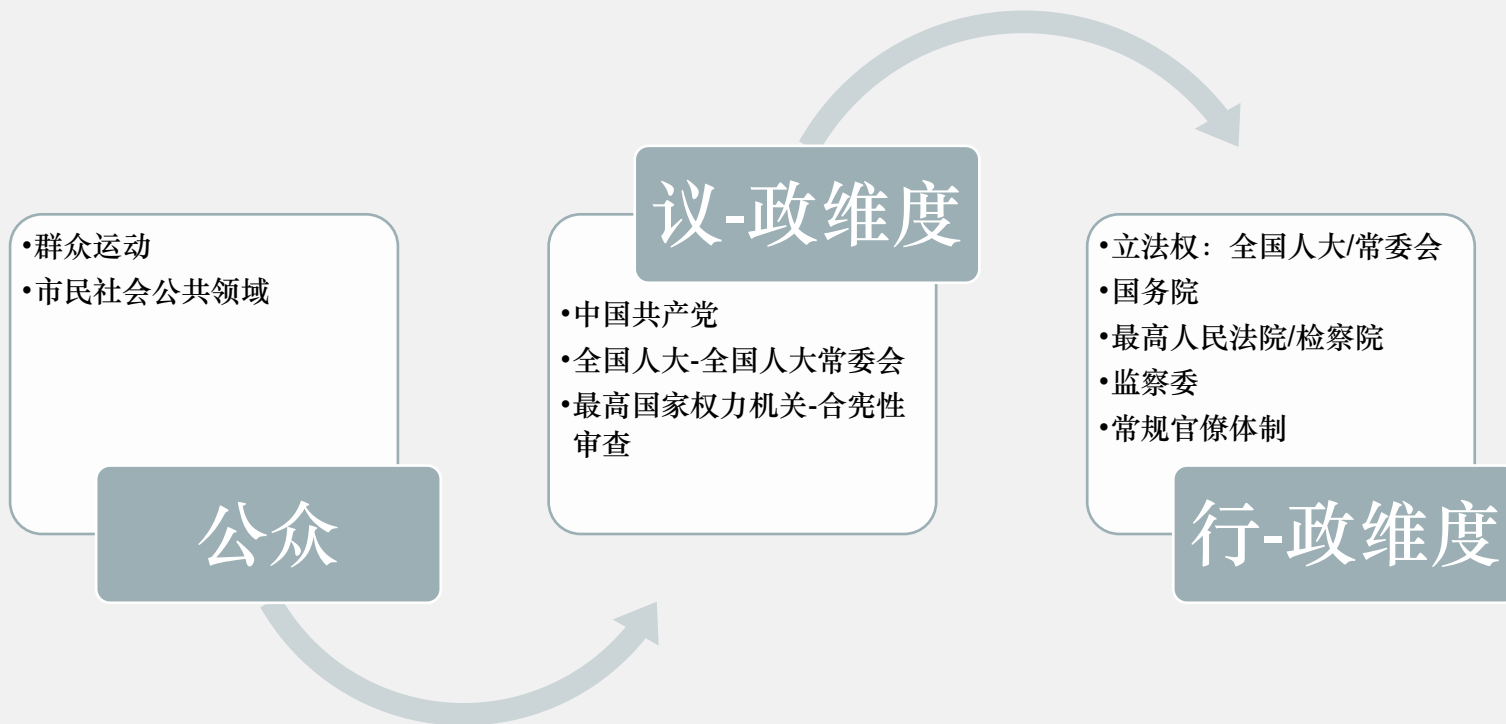
政、治、民

政、治、民内在分化的动力：社会复杂性需要政治系统既能反映多样性的民主要求，又能作出有约束力的专业性决断

- 政——狭义的政治：政党政治
 - 孙中山所谓政权
 - 功能：决定政治方向
- 治（Verwaltung）：广义的行政，包含立法在内的国家机构
 - 孙中山所谓治权
 - 功能：在政治前提的框架内做出有约束力的决定
- 民：公共领域



人民民主的政治社会学原理：政治系统的内在分化



中国的民主集中制：议行双层建构

宪法变迁与国家权力配置

- 政治系统权力配置的悄然变迁（计划——市场）
- 政治系统的分出——政治系统的内在分化的形成

议（政）

- 政党——全国人大/全国人大常委会
- 最高国家权力机关的属性

行（治）

- 一府两院一委
- 立法机关的属性（全国人大/全国人大常委会）

与三权分立之间的区别

- 人民-人大/党的领导：存在着由人民委任/代表人民的最高国家权力机关
- 国家机构之间既分工、又合作（党委等机制的协调），同时还存在着必要的集中

权力分立 (GEWALTENTEILUNG)

通过权力分立，限制国家权力以保障自由

- 将权力分配给不同的机关，并使各机关之间互相制衡，限制专政以保障自由
- 延续了洛克、孟德斯鸠、麦迪逊等人的传统理论：消极地限制、缓和国家权力
- 通过权力分立，保障国家决定的效率和正确性
- 依据各国家机关的功能特征，将各项权力分配给最适当的机关，保证国家决定的效率和正确性，实现国家权力的理性化
- 德国宪法学自1970年代提出的“功能最适”理论：积极地建构、配置国家权力

权力分立与我国民主集中制（议行合一？）的区别

权力分立的双重目的/正当性基础

- 基本法第20条第2款规定的组织和功能区分以及权力分立，首先服务于政治力量和责任分配及对掌权者的监督；但其亦旨在保证国家决定被尽可能正确地做出，即交由在组织、人员组成、功能和程序上对此具有最优配置的机关做出，最终在整体上致力于国家权力的适度。—— BVerfGE 68, 1 (86)
- 基本法第20条第2款第2句规定的权力分立，是基本法的一个根本性的组织和功能原则。它促进各国家机关之间的互相监督，进而使得国家统治更为适度。权力分立原则从来没有完全实现过，相反，存在大量的权力交叉及平衡。基本法要求的是各国家权力之间的互相监督、制约及节制，而非绝对的分立。但宪法本身所确立的三权之间的权力对比必须得到保障。任何一种国家权力相较于其他权力都不得获得宪法所未规定的优势地位；任何一种国家权力都不得被剥夺其履行宪法职能所必需的权限。—— BVerfGE 95, 1 (15)

实现民主的必备要素

——全过程人民民主的独特性体现在每个环节

- 政党民主：政党参与人民政治意志之形成
- 平等参与政治的权利：言论自由、结社自由等基本权利
- 多数决原则
- 避免多数人暴政（合宪性审查）
- 国家决策和政治过程的公开透明
- 定期选举

（一）全覆盖：最广泛的代表性和参与性 ——实质民主的体现

一、“中国共产党领导”（中国独特的政党制度）

- 立法过程中党群之间的密切联系
- 行政领域的民众压力机制（民意作为考核的重要条件）

二、人大代表的广泛代表性

- 选举制度的中国特色

人大代表产生的 两个原则

- 一是每一代表所代表的人口数相同，也就是“同比例原则”；
- 二是对人口数较少的地区、民族和“方面”在名额上要予以照顾，以免这些地区、民族和“方面”在各级人大中缺乏代表，也就是“广泛代表性原则”。

两个原则之间的关系

- 二者之间的关系：前者是形式平等原则、后者是实质平等原则，中国的选举是形式平等基础上兼顾实质平等。
- 比如少数民族代表，不足67万人的少数民族，代表至少1人；跨区域的少数民族，适当增加名额。根据第六次全国人口普查得到的数据，回族和维吾尔族人口比较接近，回族为10586087人，维吾尔族10069346，但前者的全国人大代表名额为37人，后者为22人。原因在于，回族的分布比较分散，为实现民族的地域代表性，除宁夏回族自治区的8人之外，还需给其他14个省、自治区、直辖市分配29人；而维吾尔族的22名代表则全部分配给新疆维吾尔自治区。根据2010年人口普查，全国55个少数民族中人口少于67万的有35个，但每一个少数民族，包括人口只有3000余人的塔塔尔族和珞巴族都分配有一个代表。高山族的人口虽仅为4009人，却有两个代表，福建和台湾各有一个，这显然也考虑到了民族的地域代表性。
- 香港、澳门、台湾的代表名额也不是根据其人口数量产生的，归侨代表也一样，其代表名额产生的根据并非人口比例性，而是广泛代表性。

全国人大代表的组成

- “基本名额+人口名额+其他应选名额”
- 2012年3月14日，第十一届全国人大第五次会议《关于第十二届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》规定：“省、自治区、直辖市应选第十二届全国人民代表大会代表的名额，由根据人口数计算确定的名额数、相同的地区基本名额数和其他应选名额数构成。”
- 其中，地区基数31个省、自治区、直辖市相同，都是8名（基本名额），人口代表数总额为2000人（人口名额），约每67万分配一人。
- 其他应选名额（民族、妇女、华侨、港澳台、军队、中央保留名额等）

少数民族代表

- 少数民族代表的名额也从来不与其人口数挂钩（适用广泛代表性原则）。
- 邓小平在1953年《选举法》草案说明中说：“全国各少数民族人口数，约占全国人口总数的1/14。草案规定全国人民代表大会的少数民族代表名额为150人，并规定除了这个固定数目之外，如仍有少数民族选民当选为全国人民代表大会代表者，不计入150人名额之内。所以全国人民代表大会的少数民族代表人数，预计实际上会接近代表总数的1/7。我们认为这个名额的规定是合理的，因为全国民族单位众多，分布地区很广，需要作这样必需的照顾，才能使国内少数民族有相当数量的代表得以出席全国人民代表大会。”
- 从1982年开始，少数民族代表占全国人大代表总额的比例被确定为12%左右，而1982年第三次全国人口普查时少数民族人口占总人口的比例是6.62%。根据2010年第六次全国人口普查，少数民族人口占总人口的比例为8.49%，十二届全国人大的少数民族代表数被确定为3000名代表的12%即360名，其中320名被分配到各省、自治区、直辖市选出，14名被分配到解放军代表团，其余26名由全国人大常委会另行分配。实际上，从六届人大开始，少数民族代表的实选比例都超过12%，而在14%左右。

全国人大的代表组成

全国人民代表大会的组成



【全国人民代表大会的组成】

全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成

全国人民代表大会代表的名额不超过3000人

香港特别行政区、澳门特别行政区应选全国人民代表大会代表的名额和代表产生办法，由全国人民代表大会另行规定

各少数民族都应当有适当名额的代表，人口特少的民族，至少应有代表一人

全国人民代表大会代表中应当有适当数量的妇女代表，并逐步提高妇女代表的比例

应当有适当名额的归侨代表



秦迎 编制 新华社发

十二届人大代表

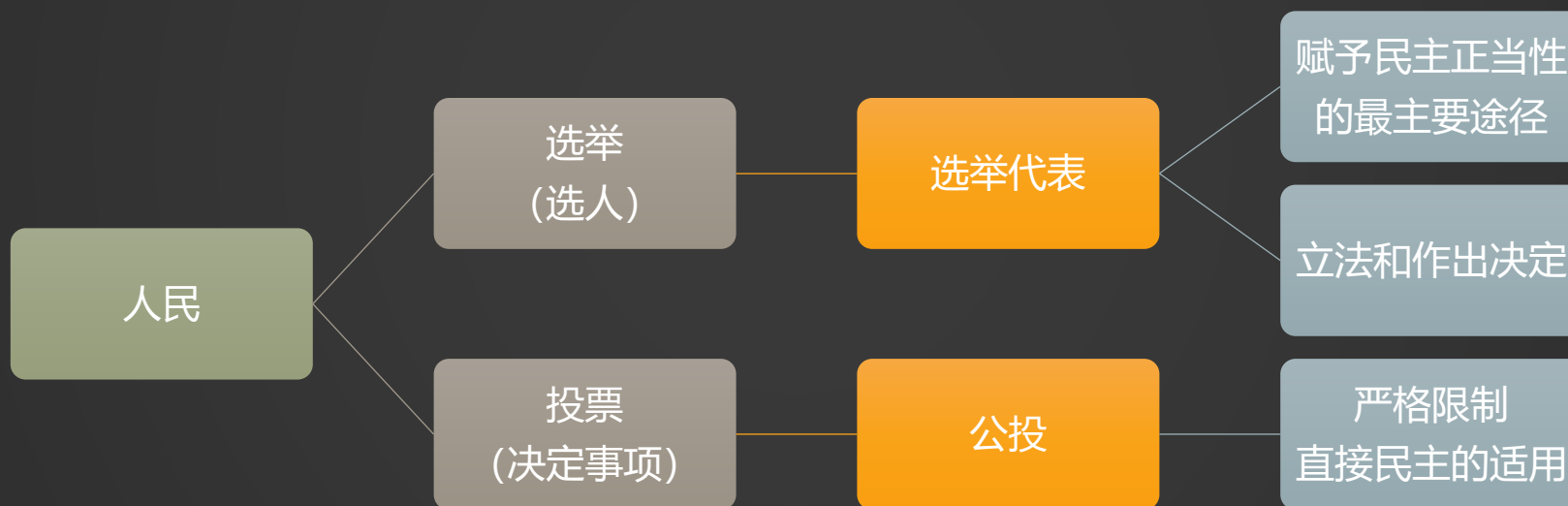
- 35个选举单位共选出2987名代表
- 首次城乡比例相同：每67万人选举代表1名
- 少数民族代表409人
- 归侨代表36人
- 香港代表36人
- 澳门代表12人
- 台湾代表13人



(二) 全链条：不可中断

- 在自由民主政体中，所有国家权力都来自人民，并由人民以选举和投票并通过特定的立法、行政和司法机关来行使（基本法第20条第1、2款）。因此，所有行使国家权力的机关和代议机构，都需要一种能够回溯到作为国民的公民之全体的正当性。民主原则并非只适用于特定的国家权力之行使，所有类型的国家权力均概莫能外。宪法上不可或缺的民主正当性要求，在人民与被委托以国家职权的机关及其职位担当者之间，必须存在一条不间断的正当性链条。这种正当性并不需要每次都经由人民直接选举来实现；原则上，只要其能够间接地回溯到作为国家权力承担者的人民即可。 — BVerfGE 77, 1 (40)

民主的原理和链条

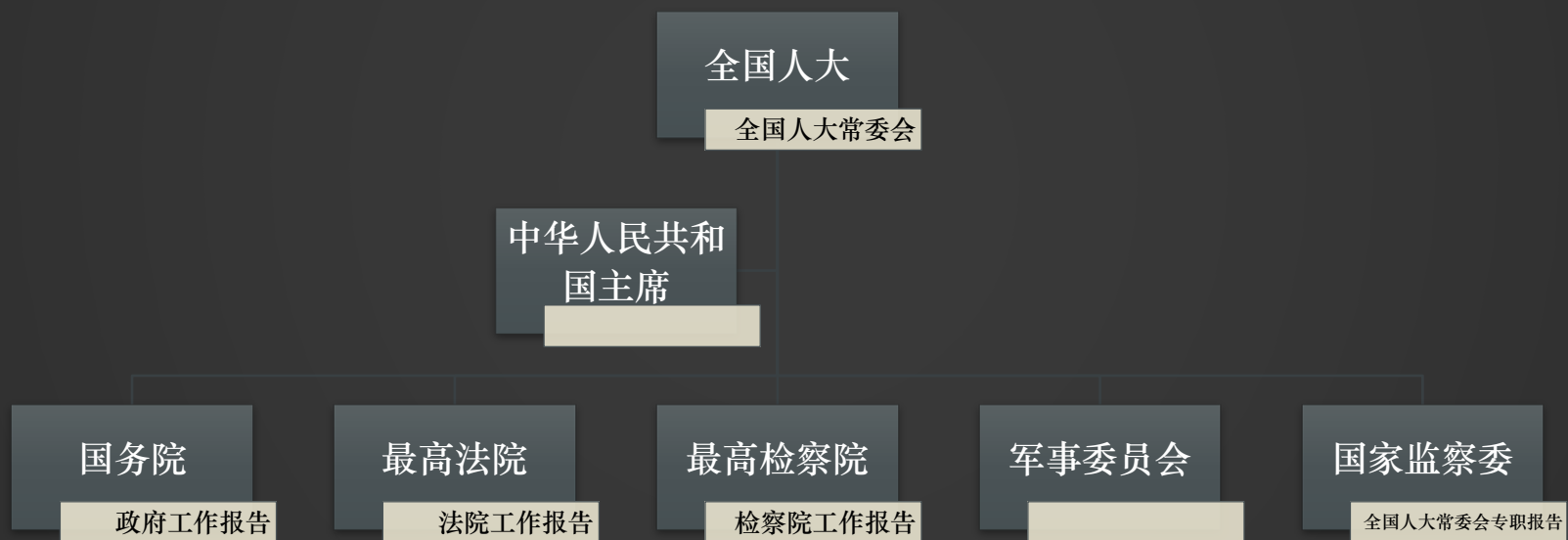


民主正当性的具体形式



对行政和司法机关不同的正当性要求

全国人大/常委会为核心的全链条



湖南衡阳破坏选举案

- 2012年12月28日至2013年1月3日，衡阳市召开第十四届人民代表大会第一次会议，共有527名市人大代表出席会议，并从93名代表候选人中差额选举出了76名湖南省人大代表。然而经查证，在此次选举中，56名当选的省人大代表存在送钱拉票的行为，涉案金额高达1.1亿元人民币；同时，518名衡阳市人大代表和68名工作人员收受钱物。
- 2013年2月开始，有群众陆续向中央有关部门举报，引起了高度重视，随即要求中纪委调查。中纪委经过初步调查，获取了部分市人大代表在市人大会议期间收受省人大代表候选人送钱送物的情况和证据。
- 2013年4月上旬，中央听取了案件初步调查情况汇报，认为案情重大，性质严重，成立了由中纪委主要领导任组长的衡阳破坏选举案调查处理工作领导小组，中纪委成立了专案组。

辽宁贿选案

- 2016年9月14日：张德江主持召开了十二届全国人大常委会第23次会议并讲话。
 - 特殊之处：“临时会议”
 - 按照1987年颁布的《全国人大常委会议事规则》，全国人大常委会，一般会期是两个月一次，“有特殊需要的时候，可以临时召集会议”。
 - 12年来第一次
- 讨论辽宁贿选
 - 张德江：这是“新中国成立以来查处的第一起发生在省级层面、严重违反党纪国法、严重违反政治纪律和政治规矩、严重违反组织纪律和换届纪律、严重破坏人大选举制度的重大案件，是对我国人民代表大会制度的挑战，是对社会主义民主政治的挑战，是对国家法律和党的纪律的挑战，触碰了中国特色社会主义制度底线和中国共产党执政底线。”
 - 十二届全国人大代表中的辽宁代表，一共才102名，这一次就一下失效了45名，占到全省总数的44.1%
 - 523名辽宁省人大代表涉及此案！辽宁省的十二届人大常委会，本来有62名人员，已有38人代表资格被终止。因此，其常委会成员已经不足半数，无法正常履职；“一个省级人大常委会出现这种情况，新中国历史上还没有过”

湖南省人大常委会不批准许庆生担任郴州市 检察长（2007年）

- 2007年1月1日，郴州市三届人大一次会议、政协郴州市三届一次会议在完成各项议程后闭幕。根据本次郴州市“两会”选举结果，许庆生任郴州市人民检察院检察长。
- 2007年09月，湖南省十届人大常委会第二十九次会议在长沙闭幕。会议听取和审议了省人民检察院检察长何素斌提请本次会议审议的“关于提请不批准任命许庆生同志职务的议案”，决定不批准任命许庆生的郴州市人民检察院检察长职务。

湖南人大代表投票罢免副省长（1989年）

- 1989年5月13日，湖南省七届人大二次会议上，长沙、湘潭、邵阳等五个地市人大代表团的177名人民代表向人大主席团提出对“清理整顿公司不力负有领导责任”的湖南副省长杨汇泉的罢免案。5月15日，该罢免案以506票赞成、162票反对和98票弃权的表决结果获得通过，杨汇泉的副省长职务被罢免。这开创了新中国第一次由省级人民代表大会，通过法定程序依法罢免副省长的先河。《人民日报》就此次罢免案发表社论：《人民万岁》。时任湖南省人大常委会委员、副秘书长的傅学俭称：“选举时一张票，罢免也是一张票，前者是信任票，后者是不信任票。这是宪法赋予人大代表的神圣权利，是民意的忠实表达”，“依法罢免，无可非议”。
- 一位人大代表要求杨汇泉回答省级干部子女在湖南省国际开发公司任职的情况。这个问题似乎击中要害，无言以对的他只好请别人代为回答，质询陷入尴尬。随后，湖南省外经委一位副主任如实将领导干部子女在该公司任职的情况作了说明。其中，杨汇泉的女婿曾在这家公司任副总经理。

全链条的表现形式

——形式民主与实质民主相结合

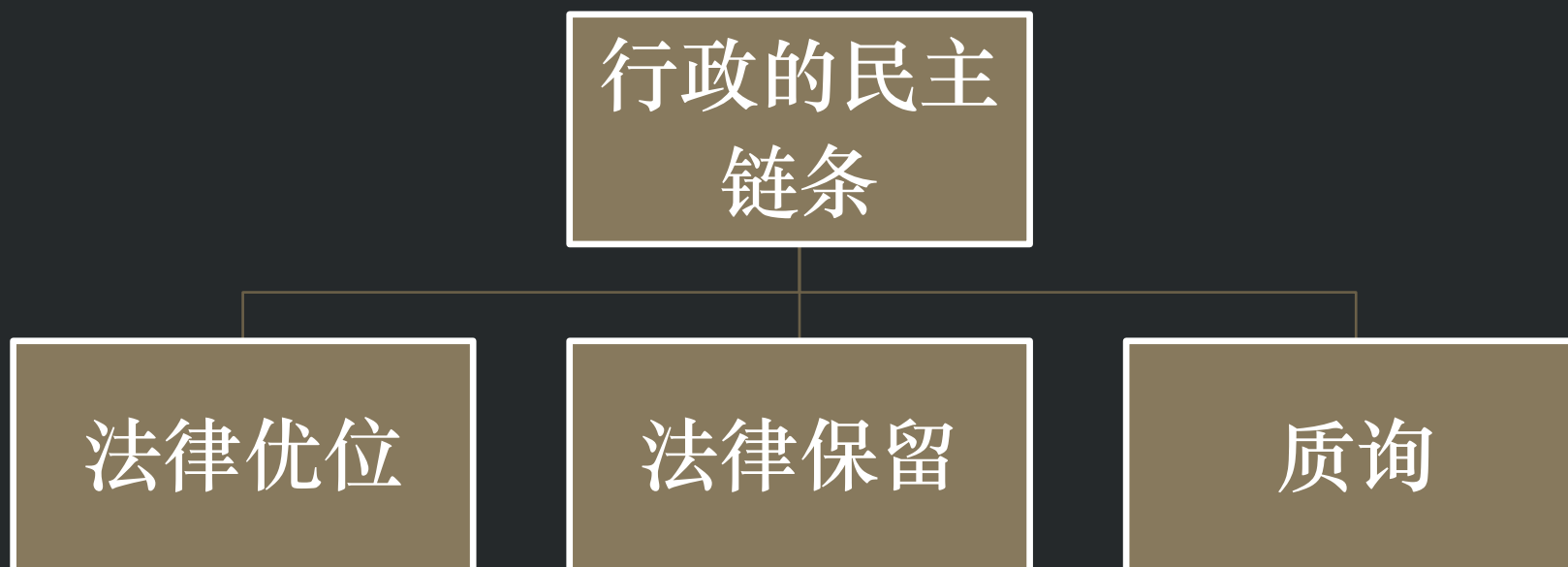
一、中国共产党领导的民主链条（中国特色社会主义最本质的特征）

二、全国/地方人大/常委会的民主链条

三、其他国家机构由全国人大/常委会产生，对它负责，受它监督

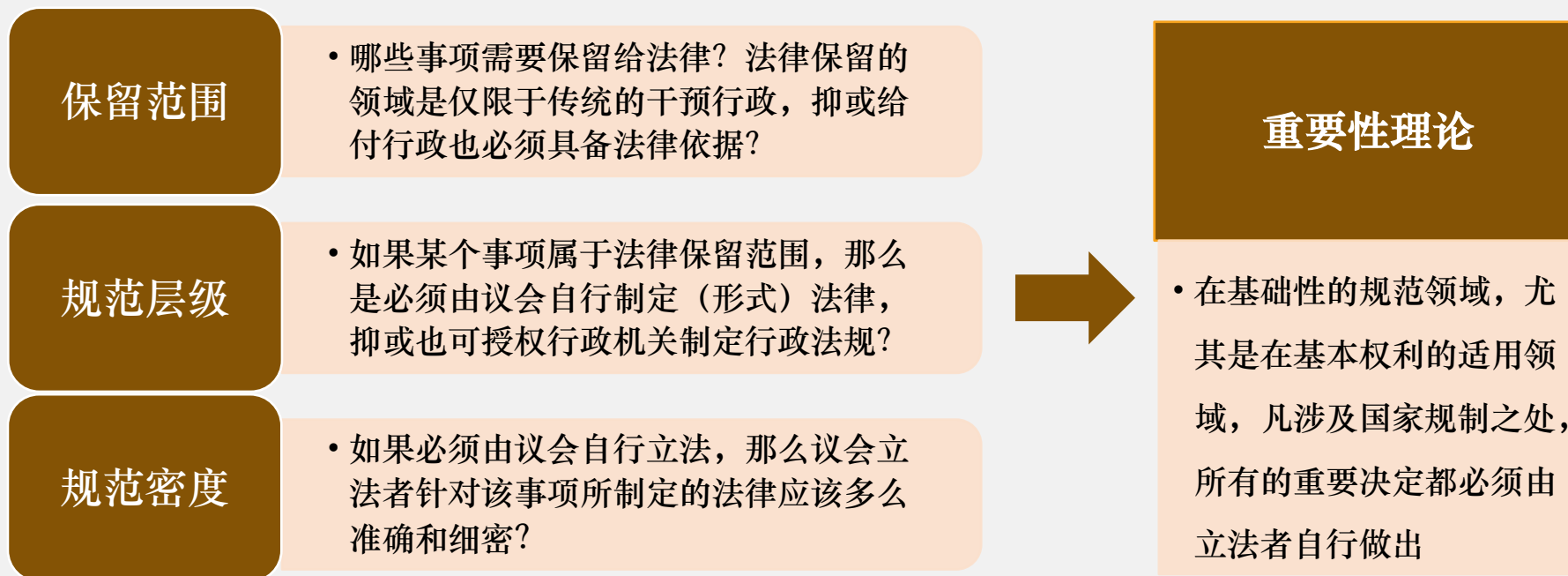
- 立法的民主链条（直接）：人大/全国人大常委会直接进行
- 行政的民主链条：工作报告、法律保留、质询等
- 司法等机构的民主链条（间接）：工作报告、党委领导等间接方式

以行政的民主链条为例



行政合法性原则（法律优先 + 法律保留）

- 法律优先（效力层面）：行政机关的行为不得违反现有法律规定
- 法律保留（内容层面）：行政机关的行为必须有法律依据



法律保留 (VORBEH ALT DES GESETZES)

- 法治原则与民主原则要求立法者，凡对基本权利实现具有关键意义之规范，基本上都应自行做出，而不得委之于行政机关的行为和决定权。立法者应在多大程度上自行确定系争生活领域所必需之指导方针，主要取决于其基本权利的关涉程度。—— BVerfGE 83, 130 (142 f.)
- 对比我国《立法法》第11条
 - 第十一条 下列事项只能制定法律：
 - (五) 对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；
 -

法律保留中的问题

- 1. 是否仅涉及到干预行政?
- 2. 给付行政要不要符合法律保留要件?
- 3. 财政分配、项目审批、许可等需不需要法律保留?

具体案例

- 一、孙志刚案
 - 国务院主动废止《流浪乞讨人员收容遣送办法》
- 二、劳动教养
 - 国务院《劳动教养条例》
- 三、收容教育
 - 备案审查

质询程序

- 1. 在全国人大，一个代表团或者三十名以上代表联名才能提出质询案；在地方各级人大，要有十名以上代表联名才能提出对本级人民政府和它的所属各工作部门以及人民法院、人民检察院的质询案。
- 2. 质询案必须书面提出，并应当写明质询对象、质询的问题和内容
- 3. 大会主席团接到人大代表提出质询案后，应立即作出决定交受质询机关答复。
- 4. 有关机关接到质询案后，受质询机关的负责人要到会，在主席团会议、大会全体会议或有关的专门委员会会议上作口头答复。提质询案的代表有权列席会议，发表意见，同时主席团认为必要的时候，可以将答复质询案的情况报告印发会议；也可以由受质询机关负责人签署书面答复。对质询的书面答复由主席团印发会议或印发提出质询案的代表。
- 5. 提出质询的代表半数以上对答复不满意的，可以要求受质询机关再作答复。

“新中国质 询第一案”

- 五届全国人大三次会议：质询冶金工业部部长，缘起：宝钢的建设。
- 由清华大学校长刘达发起，包括原国家主席李先念的夫人林佳楣、时任中科院副院长的周培源、时任共青团中央书记处书记的李瑞环、时任中宣部副部长的王惠德等人。
- 1. 为什么要建设宝钢；
- 2. 为什么要建在上海；
- 3. 为什么要从国外进口矿石资源。

烟台
“11·24”
特大海难事
故质询案
(2000年)

- 1999年11月24日，山东烟大轮船轮渡有限公司“大舜”号滚装船，因风大船高，动力丧失，在山东烟台市牟平区姜格庄镇云溪村海岸1.5海里海域处翻沉，死亡290人，造成直接经济损失9000万元。
- 在九届全国人民代表大会上，辽宁代表团32位代表就此海难事故向交通部提出了质询，时任交通部长黄镇东率工作人员前往辽宁代表团驻地接受询问。在质询会上，交通部部长对事故原因调查结果，救捞意见等一一作了答复。

地方人大的 质询案

- 1981年，在江苏省五届人大三次会议上，代表们就财政预算等问题分别向政府有关部门提出5项质询。
- 1989年，湖南省七届人大二次会议上，人大代表就清理整顿公司问题质询副省长杨汇泉等人，因对杨答复不满意，177名代表向大会主席团正式提出议案，成功罢免杨汇泉，《人民日报》还发表《人民万岁》的社论。
- 2000年，在广东省九届人大三次会议上，28位省人大代表因环保部门处理一宗污染项目不力，向省环保局提出质询。在3轮质询没通过后，人大代表联名建议撤换副局长的职务。
- 与广东质询案发生的同一天，海南省交通厅和财政厅的三位正副厅长，就返还海口公共汽车公司燃油附加费问题，接受省人大代表的质询。次日，代表团向主席团递交书面报告，对省交通厅、财政厅的口头答复表示“不太满意”。

（三）全方位：通过程序获得合法性

- 程序的意义：在难以作出抉择的时候，减轻决定作出的正当性负担
- 程序的设置
 - 制度化的程序
 - 立法程序、行政程序、司法程序、检察程序、监察程序等
 - 非制度化的程序——实质民主的体现
 - 密切联系群众的非正式化程序

（四）服务于人民民主合宪性审查制度

- 1.党的十九大报告中指出，“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”，正式将合宪性审查提到政治议程中。
- 2. 中国现有的政治体制和国家权力配置中，合宪性审查能做什么？
 - 合宪性审查在其中处于何种位置？行使主体是谁？功能和范围？
 - 备案审查能够完全实现合宪性审查的功能？
 - 法律能否受到合宪性审查？



1. 代议制民主弊端的纠正

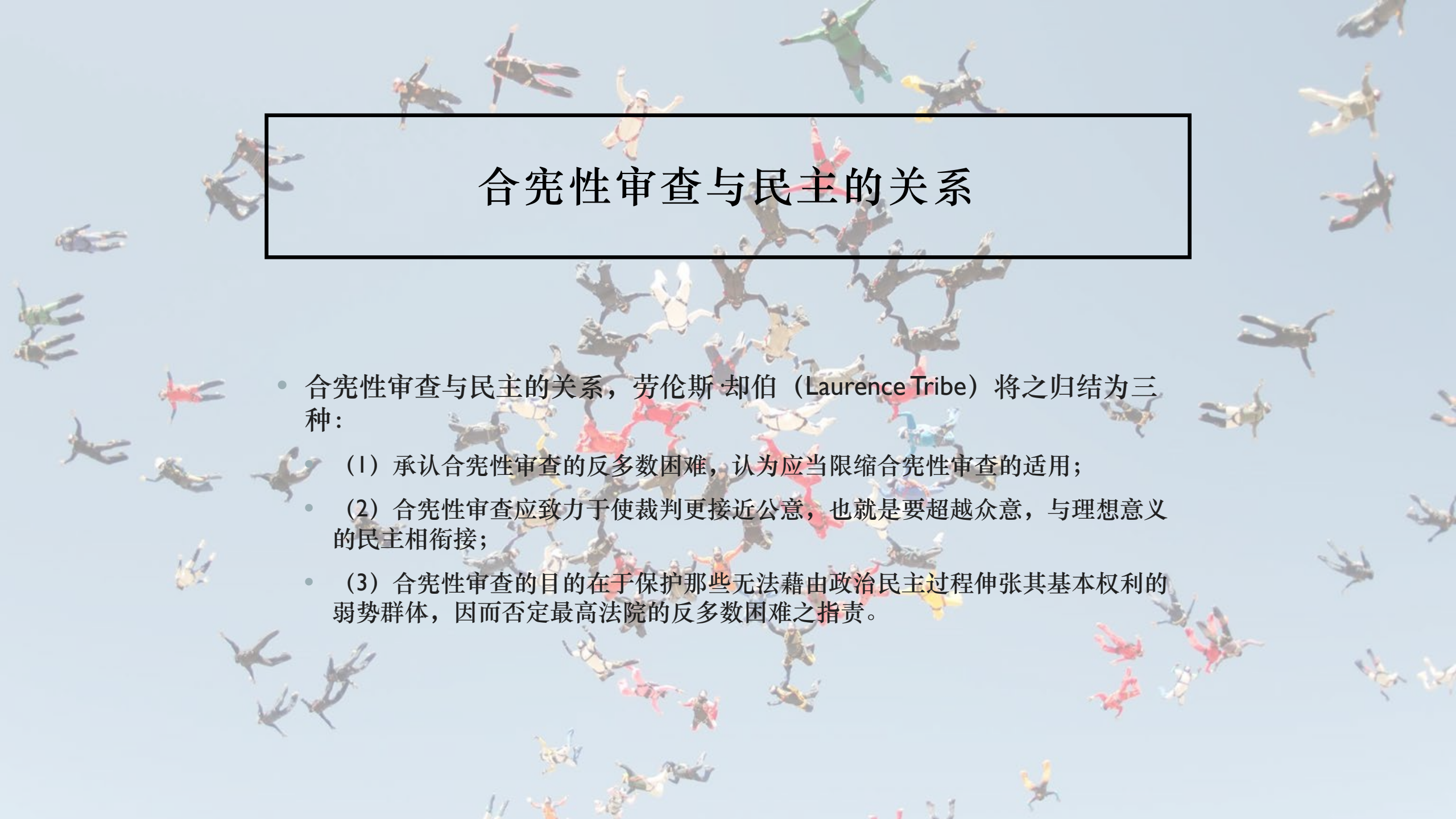
2. 法律统一性的保障：规范审查

3. 基本权利的保障：基本权利诉愿

4. 权限争议的解决：政治冲突的法律化

中国的合宪性审查：既要体现中国特色、又不能“削足适履”

为什么需要合宪性审查？



合宪性审查与民主的关系

- 合宪性审查与民主的关系，劳伦斯·却伯（Laurence Tribe）将之归结为三种：
 - （1）承认合宪性审查的反多数困难，认为应当限缩合宪性审查的适用；
 - （2）合宪性审查应致力于使裁判更接近公意，也就是要超越众意，与理想意义的民主相衔接；
 - （3）合宪性审查的目的在于保护那些无法藉由政治民主过程伸张其基本权利的弱势群体，因而否定最高法院的反多数困难之指责。

议行结构中的合宪性审查

- 合宪性审查权衍生自“最高国家权力”
- 合宪性审查的政治功能
 - 服务于政治过程：政治参与权的保障、规范政治过程、确认政党意志
 - 限定政治过程
 - 立法的合宪性审查
 - 全国人大/全国人大常委会的决议
 - 政党的运作（包括政党内部的纪律、党内法规）
 - 解决权限争议难题

法律系统内的合宪性审查

- 立法体制的多元多轨
- 避免合宪性审查陷入到立法体制当中
 - 合宪性审查主体问题：全国人大/全国人大常委会
 - 审查立法
 - 规范审查（事先审查、事后审查）：法律草案的合宪性审查问题/备案审查