

人民代表大会制度的新发展

李景治

(中国人民大学国际关系学院 北京 100872)

摘要: 党的十八大报告第一次明确提出,要“提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例,降低党政领导干部代表比例”;要支持人大及其常委会“依法行使立法、监督、决定、任免等职权”;要支持人大及其常委会依法行使监督权,“加强对‘一府两院’的监督,加强对政府全口径预决算的审查和监督”;要“健全国家权力机关组织制度,优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构,提高专职委员比例,增强依法履职能力”。要贯彻落实党的十八大报告精神,就要正确地认识和处理党、人民和人大的相互关系。要努力实现人大及其常委会选举、任免干部与“党管干部”原则的相互协调、相互制约。要努力实现人大及其常委会监督检查干部与纪检监察部门工作的相互协调、相互制约。要充分发挥专职委员的作用,就必须营造与此相关的制度环境和工作环境,建立健全选拔和退出机制。

关键词: 执政党;人大;人大常委会

中图分类号: D622 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 579(2013) 01 - 0014 - 06

New Development of System of the National People's Congress

LI Jingzhi

(School of International Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The report of the Eighteenth National People's Congress of CPC has proposed explicitly for the first time to increase the ratio of delegates from front-line workers, farmers and intellectuals, but decrease the ratio of delegates from cadres, support the NPC and its Standing Committee to perform rights of legislation, supervision, decision, appointment, removal, etc. according to law, and strengthen the supervision of the People's Government, the People's Court, the People's Procuratorate, and examination and supervision of full aperture budget and final settlement of the government, perfecting the organizational systems of state power institutions, optimizing the knowledge and age structure of the Standing Committee and the Special Committee of the NPC, increasing the ratio of full-time members and enhancing the ability to perform their duties according to law. To carry out the spirit of the report of the Eighteenth National People's Congress of CPC, the relationship between CPC, the people and the NPC should be understood and handled properly. To try to coordinate the election of the NPC and its standing committee, and the appointment and removal of carders, with "Principle of the Party Supervising Cadre", give full play to the role of full-time committee member's, the relevant systems and work environments and selection and withdrawal mechanisms should be established and further perfected.

收稿日期: 2012 - 12 - 12

作者简介: 李景治(1943 -) 男,北京市人,中国人民大学国际关系学院教授、博士生导师。研究方向为当代中国政治发展等。

Key words: ruling party; the National People's Congress; the Standing Committee of the National People's Congress

党的十八大报告强调,“必须继续积极稳妥地推进政治体制改革,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”。^{[1] (p25)} 其中,首要的任务是进一步发展完善人民代表大会制度。

—

中国共产党领导人民群众创建了人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。上个世纪五十年代,人民代表大会制度较好地发挥了应有的作用。但进入六十年代,由于对人民代表大会制度的地位和作用以及执政党与人民代表大会的相互关系,存在一些模糊乃至错误的认识,从而出现了轻视、忽视乃至“虚化”人民代表大会地位与作用的现象,致使人民代表大会被一些人看作“橡皮图章”。人民代表大会的地位和作用仅仅限于履行必要的法律程序,而不掌握真正的国家权力。改革开放以来,人民代表大会制度受到高度重视。随着政治体制改革积极稳妥地推进,人民代表大会制度也不断发展完善。在此基础上,党的十八大报告进一步明确了发展完善人民代表大会制度的指导方针。

第一 必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。

发展完善人民代表大会制度,必须正确地认识和处理人民、执政党和人民代表大会的相互关系。中国的政治制度和政治体制具有鲜明的特色和独特的优势。中国是人民当家作主的社会主义国家,国家一切权力属于人民,人民民主是社会主义的生命。而人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本制度。发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,就必须发展完善人民代表大会制度。继续积极稳妥地推进政治体制改革,也必须进一步积极稳妥地推进人民代表大会制度的改革,进一步完善其各项具体制度、具体机制和操作流程,使之能够更好地代表人民行使国家的权力。继续积极稳妥地推进政治体制改革,必须以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家的活力、调动人民积极性为目标。中国共产党是执政党,代表人民群众掌握国家政权,统一领导和协调包括人民代表大会、政府、政协等各方面的工作。但中国共产党要坚持依法治国。党领导人民通过人民代表大会制定宪法和各项法律,但必须在法律范围内活动,模范地遵守各项法律制度。

第二 执政党要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权利。

人民是国家的主人。但在现代政治文明中,人民需要通过自己的代表,以及由这些代表组成的代表大会行使国家权利。执政党的责任在于,通过自己的努力来支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权利。为此,就需要从以下两个方面加强执政党的工作。

一是进一步完善人大代表的选举制度。要切实保障人民群众全面行使和享有选举权和被选举权,以及与此相关的知情权、参与权和无记名投票的权利。为此,党的十七大报告曾建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。这一建议,在选举新一届人大代表时得到了贯彻落实。也就是说,在新一届人大代表的选举中,我国首次实现了城乡按相同人口比例选举人大代表。在此基础上,党的十八大报告第一次明确提出,要“提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例,降低党政领导干部代表比例”。^{[1] (p26)} 其目的就在于,扩大人民的政治参与权,使其有更多的机会参与国家的决策和社会管理。这无疑是支持和保障人民通过代表大会行使国家权利的具体体现。人民代表大会作为国家权力机关,要选举、产生或任命国家和政府的主要领导人。这些领导人依法施政,并接受人民代表大会的监督检查。如果领导干部在人大代表中的比例过高,就会影响人民代表大会对政府及其领导干部的监督制约。降低领导干部的比例,则有利于人民代表大会独立行使监督检查的权力。

二是进一步发挥人大代表的作用。党的十八大报告强调,要在各级人大设立代表联络机构,完善代表联系群众制度。各级人大代表只有密切联系群众,深入了解群众的具体情况,才能正确地反映民意,并提出积极的意见和建议,以及正式提案。为此,应进一步完善人大代表联络机构,明确其职责和工作

制度。人大代表联络机构要定期或不定期地安排人大代表进行社会调研和专题考察,积极搜集人大代表的意见、建议和提案,并及时转交给相关的部门,督促其尽快给人大代表进行回复;应有计划地安排相关人大代表和常委轮流接待人民来访,听取群众的意见和诉求。

第三,要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。

党对国家的领导主要体现在两个方面。一方面是制定路线和方针政策,对国家的发展方向、道路和政府的总体工作,指引正确的方向。另一方面是坚持党管干部。党和国家的主要干部都是由执政党进行选拔、任用、管理。要推进这两方面的工作,都有必要全面贯彻落实党的十八大报告精神,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。而这个法定程序的核心,就是人民代表大会的审议通过。也就是说,执政党关于修改、完善宪法和法律的主张,要坚持通过人民代表大会变为国家的正式法律;执政党关于国家发展和政府工作的总体构想,要坚持通过人民代表大会形成国家发展的具体计划和政府的施政方针;执政党提出的关于国家首脑和各级政府主要领导的人选建议,要坚持通过人民代表大会的审议、选举或任免,才能生效。

第四,“支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用”。^{[1](p26)}

人民代表大会是国家的权力机关。大会闭幕期间,其常委会依法行使权力机关的作用。为了进一步发展完善人民代表大会制度,党的十八大报告第一次明确提出,要支持人大及其常委会“依法行使立法、监督、决定、任免等职权”。^{[1](p26)}全国人民代表大会是最高权力机关,也是最高立法机关,可以依法修订宪法,制定新的法律,其立法地位和功能得到了高度的重视和充分地发挥。但各级地方人民代表大会应进一步加强立法工作。地方人大的立法,要在严格遵守国家宪法和全国性法律、法规的前提下,结合本地区发展的实际需要进行。其中包括为落实宪法和全国性法律所制定的具体法律条款,以及适应本地区经济发展、社会管理需要的地方性法律法规。此外,执政党要加强立法工作组织协调。具体来说,就是要加强党政之间,以及党政与人大之间在立法方面的沟通与协调,使立法工作及时有效推进,真正满足经济发展、社会管理的实际需要。

人大及其常委会的决定权,主要体现在审议通过国家和地区中长期发展规划、政府的财政预决算和重大项目的立项。其中包括外资的引进、大型基础项目的推进、土地的征用和房地产开发等。党的十八大报告之所以明确提出,支持人大及其常委会依法行使决定权,说明这方面工作非常重要,有待于进一步加强。从各地的实际情况来看,一些地方人大及其常委会的决定权被忽视和“虚化”,以及地方政府代替人大及其常委会行使决定权的现象较为普遍。落实党的十八大精神,就要从根本上扭转这种局面。

支持人民代表大会及其常务委员会行使任免权,关键是避免走过场,要为其切实行使任免权提供充分的信息资料。必要的话,被任免的干部要直接接受人大常委会或其所属的专门委员会的质询。在干部任免的过程中,要充分发扬民主,严格实行票决制,让人大常委会真正在干部的任免中行使决定权。

二

改革开放以来,人民代表大会制度不断发展完善,从而保证了人大及其常委会正常地行使自己的职权。尤其在立法方面,包括宪法的修订完善和一系列法律的制定,取得了巨大的成就。这对于中国特色社会主义法律制度的形成起了至关重要的作用。与之相比,人大及其常委会的监督功能有待于进一步加强。因此党的十八大报告强调,要支持人大及其常委会依法行使监督权,第一次明确提出要“加强对‘一府两院’的监督,加强对政府全口径预决算的审查和监督”。^{[1](p26)}

要贯彻落实党的十八大精神,就要提高对人大及其常委会监督功能的认识水平。过去,人大及其常委会的监督功能之所以没有得到充分发挥,是与我们的思想理论认识不足有着密切关系。在传统的观念中,人民代表大会仅仅是权力机关和立法机关,可以依法行使立法权和选举、任免国家和政府主要领导干部的权力。但其是否拥有监督权和怎样行使监督权,却缺乏明确的认识。党的历次代表大会报告并没有明确论述。因此从一定意义上说,党的十八大报告的提法是新的论断。

从法理和政治经验来看,国家的最高权力机关和立法机关也都行使最高监督权。西方国家实行三权分立,议会拥有和行使立法权,同时也拥有和行使对政府和司法机构的监督权。我国坚持中国特色社会主义政治制度,坚持立法权、司法权和行政权的相互统一和协调。全国人民代表大会是最高权力机关,政府、最高人民法院和最高人民检察院的主要领导人,均由其选举产生,并对其负责。这本身就决定了人民代表大会有对“一府两院”拥有责无旁贷的监督义务和不容置疑的监督权力。只不过,我们没有充分认识和强调人民代表大会的这种监督义务和权力。众所周知,腐败现象滋生蔓延的一个重要原因,是权力监督制约机制不够完善。当人们讨论加强监督制约机制时,更多关注的是纪委的监督、民主党派的监督和社会舆论的监督,却在不同程度上忽略了人民代表大会的监督功能。而这种监督功能恰恰是整个监督体系中最重要的一环。换句话说,只有按照党的十八大精神,使各级人大及其常委会依法行使监督权,充分发挥监督功能,才能从制度上遏制腐败现象,防止干部以权谋私,避免各级政府决策失误。为此,就要从以下几个方面加强人大及其常委会的监督功能:

第一,全面加强对政府工作的监督。

人大及其常委会对政府的监督,首先是对政府中长期规划、经济和社会发展宏观政策的监督。凡涉及这方面内容的方针政策和计划安排,都必须经过同级人大审议通过,才能实行。人大或常委会有权对其贯彻和落实情况,进行监督检查。

其次,加强对政府全口径预决算的审查和监督。这在党的历次代表大会的报告中是第一次明确提出。随着我国经济实力的增强和财政收入的大量增加,可供各级政府支配使用的资金也越来越多。与此同时,正常财税收入之外的资金、计划外流动资金和小金库的资金也有所增加。而各级政府支配和使用资金不透明、缺乏监督检查的现象也比较普遍。这一方面助长了决策的随意化、独断专行,以及决策失误现象的滋生蔓延,另一方面也为一些干部的以权谋私、贪污腐败提供了温床。现有监督体制对这方面的监督,还存在着一些薄弱环节和不足之处。党的纪检、监察部门的监督,主要针对党员干部个人,不是对政府行为实行监督。而各级政府的审计部门,主要是对施政的结果进行监督,难以从源头上对政府的施政方针政策,以及相关的决策进行监督。这些监督都难以取代各级人大及其常委会对同级政府的监督检查。因此,党的十八大报告关于加强对政府全口径预决算的审查和监督,具有重要的意义。所谓全口径的审查监督,既包括计划内资金的使用,也包括各种其他资金的使用,以及取缔小金库资金等情况的监督。而且这种监督应是全过程的,即对资金立项、使用、及其结果进行跟踪监督检查。各级审计部门,在监督检查政府各部门资金使用情况方面,发挥了巨大的作用。为了加强人大及其常委会的监督,可以要求审计部门定期或不定期地向其报告工作。

再次,加强对重大立项的监督。重大立项包括政府主导的基础建设、房地产开发、大型科技园区建设、重要工程的启动等等。由于涉及征地、拆迁和各种补偿等关系广大民众的切身利益,以及当地经济的长远发展和社会的稳定,地方政府不能擅自决定。地方政府的相关计划必须经过人大或常委会的审议通过,才能进行立项。各级政府包括党政主要领导人,都不能擅作主张、擅自决定。人大或常委会在审议过程中,要进行必要的调查研究,直接听取群众代表和各方面的意见,组织相关的专家学者进行论证,决不能走过场、“草率收兵”。特别重大的项目,要坚持由人民代表大会审议通过。

第二,进一步加强对“两院”的监督。

各级人民法院院长和检察院院长均由同级人民代表大会选举产生,并对其负责。但“两院”必须依照法律独立地开展工作。各级检察院都要依法独立行使检察权,各级法院也要依法独立行使审判权。由于法院和检察院工作的特殊性,以及一些工作环节的保密性,人大对两院的监督无疑具有一定的难度,相关的尺度很难把握好。

贯彻落实党的十八大精神,首先要解决监督对象的问题。人大及其常委会所要监督的,不是具体的办案过程和审判情况,而是监督“两院”是否依法行使司法权,以及是否存在违法乱纪、执法犯法、执法不公和贪赃枉法的问题。一旦发现这方面的问题,人大及其常委会应及时采取相应措施,追查相关负责

人的责任,直至罢免其领导职务。此外,要对两院的工作情况、效果、成绩和问题,进行监督检查。为此,要建立和完善人大常委会定期检查“两院”工作的制度,也可以定期或不定期地组织人大代表对“两院”的工作进行考察,并把广大人民群众的意见和建议反馈给“两院”的负责人。同时,人民代表大会要对“两院”的例行工作报告进行严格的审议,对其工作中存在的问题提出批评和建议,促使其进一步做好相关的工作。

其次,要解决如何进行监督的问题。人大及其常委会,包括相关的工作人员,都不能直接介入和干预具体案件的办理。对“两院”的监督要严格依法进行,加强对重大案件的督办功能。此类案件社会影响巨大,不能长期拖延。人大及其常委会必须经过法定的程序进行督办,力求早日结案。人大对“两院”的监督是有组织的行为,人大代表和常委都不能以个人身份介入案件的监督检查,更不能直接干预办案工作。

三

根据党的十八大报告的精神,人民代表大会要更好地行使国家权力,就必须进一步“健全国家权力机关组织制度”,“增强依法履职能力”。^{[1][p26]}

第一,要进一步健全常委会、专委会的组织制度和工作机制,增强其依法履职能力。人民代表大会闭幕期间,人大常委会履行权力机关的职责,处理有关人大的各项经常性工作。人大常委会所属的各专门委员会,具体负责相关领域提案的起草和初步审议工作,并向常委会提供审议的初步意见;负责相关领域的调研和监督检查工作。因此,常委会和专委会必须具有健全的组织制度和完善的组织机构,才能承担起相应的工作职责。执政党要支持和保证人民代表大会行使国家权力,就要努力推进这方面的工作。政府主要官员和“两院”院长,均由人民代表大会选举产生。有些干部要由人大常委会直接任免。所有这些干部都要对人民代表大会或常委会负责,包括汇报工作、接受质询。而人民代表大会特别是其常委会,对所有这些干部都有权进行监督检查。从法律上讲,这也是人大及其常委会义不容辞的责任。而现实生活中,往往是人民代表大会或常委会只负责选举、任免干部,难以进行监督检查。这在干部管理工作中,无疑是一个薄弱环节。要解决好人大及其常委会的监督检查,需要解决好三个问题。

其一,努力实现人大及其常委会选举、任免干部与“党管干部”原则的相互协调、相互制约。“党管干部”是中国特色社会主义制度的特点和优势。而人民代表大会制度是我国的根本政治制度,选举和任免干部是其最重要的职责之一。那么,这两者如何实现既相互协调,又相互制约,是一个值得深入研究的问题。执政党要负责选拔和审查干部,并向人大或常委会推荐干部,供其审议、选举或任免。而日常对干部管理、考核、监督检查,都是由执政党负责的。要加强人大及其常委会对干部的监督检查,至少有两个方面的工作应该加强。一方面,要加强常委会对需要由人大选举、任免的干部进行更加全面深入地考查和质询工作。为此,需要各级党委向同级人大或常委会提供相关干部的详实资料。如有必要,各级党委或其相关主管部门,可以直接向常委会说明有关情况,为其审议创造更好的条件。另一方面,要建立各级党委同人大常委会就干部监督检查工作的协调机制。可由各级党委牵头,邀请人大常委会派人参加。

其二,努力实现人大及其常委会监督检查干部与纪检监察部门工作是相互协调、相互制约。纪检监察部门,包括各级纪律检查委员会和政府所属的监察机构,是专门负责监督检查干部工作的机构。人大及其常委会要加强对干部的监督检查,就必须与其密切配合,建立起相互协调的工作机制。纪检监察部门,应及时把查处重大贪腐案件等情况通报给人大常委会,为其监督检查相关干部提供便利条件。

其三,要建立健全专门的监督检查机构。要加强人大及其常委会的监督检查,必须有专门的机构分工负责此项工作。这些机构如何设置,其权限和工作职责是什么,都值得研究。但没有此类机构,人大及其常委会的监督检查工作就难以落到实处。

第二,“优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构”。^{[1][p26]}常委会、专委会担负着人大的大量经

常性、具体性、程序性的工作。随着人大工作的进一步加强,它们所担负的职责也必然不断扩大。这就要求相关的组成人员,不仅要有广泛的代表性和一定的权威性,而且要年富力强、具备相关的专门知识。从年龄结构上看,常委会尤其是专委会,应以中青年为主。选拔和留任一些德高望重、具有实践工作经验的领导干部,担任委员长、副委员长和常委,这对于保证人大工作的顺利推进,是完全必要的。但常委会尤其是专委会的大量具体工作,还是要由中青年委员去完成。为此,就需要逐步扩大常委会、专委会中青年组成人员的比例。专委会应以优秀中年干部为主体,并积极吸收优秀青年人才。

与此同时,常委会尤其是专委会的工作,对其组成人员的知识水平和专业水平要求越来越高。这一方面要求相关组成人员的知识更加丰富、视野更加开阔,理解和把握政策的水平,以及分析和解决问题的能力更高。要求他们不仅受过良好的教育,而且要有一定的实践经验。另一方面要求他们还应该具备必要的专业知识。要求常委会、专委会中,专业人才要占一定的比例。专委会要负责专门领域提案的初步审议和专项工作的监督检查,必须由相关的专业人才组成,其中包括公认的专家。只有如此,专委会才能胜任自己的工作,发挥应有的作用。

第三,“提高专职委员比例”。^{[1] (p26)}人大常委会专职委员的设立,是我国政治体制改革和人民代表大会制度发展完善的产物。众所周知,我国的人大代表和人大常委会委员基本都是兼职的。从具体国情看,人大代表可以继续实行兼职,不一定专职化。但人大常委会委员都实行兼职,显然不利于充分发挥常委会的功能和作用。常委会尤其是专委会,工作任务繁重,需要一些年富力强、具有较高知识水平和专业水平的专职委员。为此,中共中央根据学术界、理论界和实际工作部门的广泛讨论,建议在人大常委会中增加一定数量的专职委员。这一工作,在第九届人大及其常委会的选举中开始推进,第十届人大及其常委会的选举中继续实行。其结果,是全国人大常委会中新增加了近20名“专职委员”。总体来看,人数还是偏少。因此,党的十八大报告提出要提高专职委员比例。随着党的十八大报告精神的贯彻落实和专职委员比例的提高,人大常委会、专委会组成人员的知识和年龄结构必将会更加合理,从而使常委会尤其是专委会的工作进一步充满生机和活力,进一步增强其依法履职能力。

当然,要充分发挥专职委员的作用,除了提高其比例之外,还有必要进一步营造与此相关的制度环境和工作环境。归根到底,要做到专职委员真正“专”,就需要建立和健全专职委员选拔和退出的长效机制。常委会和专委会委员责任重大,必须具备较高的文化素质、专业水平和较丰富的实践工作经验。刚毕业的学生,哪怕是博士生都难以胜任,只能从现职的中青年干部和科研教学工作人员中进行选拔。按理,被选中者如能通过选举担任专职委员,就要脱离原有的工作岗位,“转业”到新的工作岗位。但由于常委会和专委会委员均由选举产生,如果专职委员不能连选连任,那么必将处于十分尴尬的地位。是回原单位,还是由组织另行安排?这都需要有明确的规定和相应的退出机制。如要他们回原单位,就需要建立顺畅的对接机制,以解决专职委员的后顾之忧。机关干部返回原单位,能否有合适的职位进行安排?教学科研人员,脱离教学科研一线工作五年,乃至十年,是否还能胜任原有的工作?这都是值得考虑的。再有,专职委员享受什么样的级别和待遇,其组织关系仍然保留在原单位,还是放在常委会工作机关,也需要明确加以规范。凡此种种,都使专职委员顾虑重重,难以安心做专职工作,往往在模糊不清的制度环境下采取了模糊不清的选择。他们中的一些人,名为“专职”委员,实则仍然保留原单位的职位和工作,仍是“兼职”委员。这就使专职委员的工作得不到有效保障,也使一些具备提拔条件的中青年干部,宁可进入党政机关工作,也不愿意参选专职委员。这是需要认真对待和解决的实际问题。

参考文献:

[1]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[M].北京:人民出版社,2012.

(责任编辑:郭荣华)