

内部资料

# 中国人大制度理论研究

Studies on the People's Congress System of China

中国人大制度理论研究会 主办



会刊

2017年5月

总第1期



《准印证》编号：京内资准字2017-10029号



2017年2月8日至9日，中国人大制度理论研究会理事会年会暨加强和改进人大监督工作研讨会在京召开。摄影／李杰



全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席会议并讲话。摄影／李杰



中国人大制度理论研究会特邀理事、十届全国人大常委会副委员长兼秘书长盛华仁出席会议。摄影／李杰



全国人大常委会副秘书长、机关党组书记信春鹰出席会议。摄影／李杰



中国人大制度理论研究会理事长胡康生出席会议。摄影／李杰

# 发 刊 词

中国人民代表大会制度理论研究会会刊——《中国人大制度理论研究》正式和广大读者见面了！

加强人大制度理论研究，是坚持和完善人民代表大会制度，进一步做好新形势下人大工作，推动人民代表大会制度与时俱进，推进国家治理体系和治理能力现代化的一项基础性工作。

恩格斯曾说过，一个民族要想站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。理论源于实践，又指导实践，科学的理论总是与伟大的实践相伴而生。我国的人民代表大会制度理论植根于中国革命、建设和改革的伟大实践，是马克思主义中国化的重大理论成果，是中国共产党和中国人民政治经验和智慧的结晶。它对于人民代表大会制度的创立、完善和不断发展，起到了积极的指导和推动作用。

历史在发展、时代在前进，人大制度理论研究必须跟上时代的步伐。党的十八大以来，习近平总书记站在治国理政的战略高度，立足统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，着眼实现“两个一百年”奋斗目标，围绕如何坚持和完善人民代表大会制度，推进社会主义民主法治建设，提出了一系列新论断新要求新举措，形成了新的战略和工作部署。这些新论断新要求新举措，是以习近平同志为核心的党中央理论和实践创新成果的重要体现，是新形势下坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主法治建设的基本遵循。对这些理论和实践创新成果进行系统梳理、深入阐发、广泛宣传，是当前人大制度理论研究面临的一个重大课题。

在新的历史条件下，加强人大制度理论研究，就是要从思想理论上进一步深刻阐释在我国实行人民代表大会制度的历史必然性，全面总结60多年来人民代表大会制度建设的经验，认真研究并努力回答人大工作面临的新情况新问题，从而不断为人民代表大会制度赋予新的思想内涵和时代特色，为人大工作不断注入新的活力。

我国的人民代表大会制度具有面向未来、面向实

践、与时俱进的品格和属性，它总是在克服一个又一个困难、解决一个又一个问题中不断走向完善。当前，人大制度和人大工作面临着一些新情况新问题，需要我们从理论的层面上给出答案。

作为中国人民代表大会制度理论研究会会刊，《中国人大制度理论研究》是人大工作者和所有关心人大工作的各方面人士开展理论研究、进行工作交流、加强沟通联系的重要平台，它应以推动人大制度理论研究的繁荣发展为己任。

张德江委员长对加强人大制度理论研究十分重视，他在中国人民代表大会制度理论研究会成立大会上的重要讲话中，深刻阐发了加强人大制度理论研究的重大意义，明确了人大制度理论研究的基本要求，提出了人大制度理论研究的具体任务。张德江委员长的重要讲话对于我们办好《中国人大制度理论研究》具有很强的指导性和针对性。我们要认真贯彻落实张德江委员长重要讲话精神，坚持正确的办刊方向，不断提高办刊水平，及时推出人大制度理论研究的最新成果，为人大工作提供强有力的理论支撑和智力支持。

为了增强刊物的指导性、权威性，提升吸引力、亲和力 and 影响力，我们要充分运用生动的语言、鲜活的方式，阐述人大理论，讲好人大故事，传播人大声音，使人民代表大会制度核心要义、特色优势、基本要求等说得清楚、看得明白、读得下去，使人民代表大会制度更加深入人心，使人大工作真正走入百姓心中。

办好《中国人大制度理论研究》，需要全体编辑人员尽职尽责，需要充分挖掘中国人民代表大会制度理论研究会人才汇聚、知识密集、经验丰富的特点和优势。同时，也需要包括人大工作者在内的广大读者的积极参与。我们相信，在大家的共同努力下，《中国人大制度理论研究》会越办越好，真正成为我们共同的精神家园，为推动人民代表大会制度与时俱进，推进人民代表大会制度理论和实践创新作出积极的贡献。





主办单位 中国人大制度理论研究会  
编辑出版 本刊编辑室

## 中国人大制度理论研究

会刊 2017年5月  
总第1期

主 任 张春生  
副 主 任 李连宁 汪铁民 李 诚  
主 编 吴高盛 汪铁民  
副 主 编 王世瑜 徐 燕  
编委会成员 吴高盛 王世瑜 刘红越 王德工  
李伯钧 汪铁民 徐 燕

责任编辑 朱燕红  
美术编辑 陈玉叶  
责任校对 竹 翊

编辑室 010-63097305  
010-55602861 (传真)  
邮箱: RDYJH@npc.gov.cn

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805  
印 刷 北京中科印刷有限公司  
印 数 3000册

发送对象 中国人大制度理论研究会单位理事、个人理事,地级以上人大常委会研究部门,法律院校,智库及研究机构

### 特 稿

- 04 在第十二届全国人民代表大会第五次会议上的讲话  
.....张德江
- 06 新形势下人大制度理论研究的使命与担当  
.....任志岩

### 监 督

- 13 加强和改进人大监督工作  
——2017年2月9日在中国人大制度理论研究会理事会年会暨加强和改进人大监督工作研讨会上的讲话(摘录)  
.....王 晨
- 19 推进人大监督工作创新的思路与对策研究  
.....上海市人大常委会课题组
- 27 近年来人大监督在北京的实践  
.....席文启
- 38 深化探索 完善机制 不断增强监督工作实效  
.....陈逸葵
- 43 关于改进和完善专题询问的思考  
.....江苏省人大常委会研究室
- 48 关于开展文物保护质询工作的做法与体会  
.....河北省人大常委会教科文卫工委

- 54 新时期如何做好备案审查工作  
.....张 勇
- 57 关于推动法治财政建设的几点建议  
.....高 强
- 60 以政府绩效管理改革为突破口,提升国家治理能力的建议  
.....冯淑萍

## 立 法

- 64 深入贯彻实施立法法,扎实推进设区的市行使地方立法权  
.....全国人大常委会法工委研究室

## 制 度

- 72 人民代表大会制度实行的是议行合一,还是议行分开?  
.....杨景宇

## 对外交流

- 78 切实增强“议会外交”的话语影响力  
.....吕聪敏

## 人 物

- 85 彭真晚年推进人大制度的努力  
.....张春生

## 故 事

- 100 民主就是要“麻烦”一些  
——一个法律条文背后的故事  
.....纯 胜

# 在第十二届全国人民代表大会第五次会议上的讲话

(2017年3月15日)

全国人大常委会委员长 张德江

各位代表：

第十二届全国人民代表大会第五次会议，发扬“民主、团结、求实、奋进”的精神，在全体代表的共同努力下，圆满完成了各项预定任务。

会议高度评价在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，党和国家各项事业取得的新进展新成就。会议审议批准了政府、人大等工作报告，审议通过了民法总则、代表选举等法律文件，明确了2017年工作目标任务、部署安排。会议期间，代表们肩负人民的重托，代表人民的意志，履行宪法法律赋予的职责，同心协力，认真审议。会议达到了统一思想、坚定信心、凝聚力量、砥砺前行的目的，会议成果充分体现了党的主张和人民意志的统一，充分反映了全国各族人民的共同愿望。

2017年，中国共产党将召开第十九次全国代表大会，这是党和国家政治生活中的头等大事。我们要坚持稳中求进工作总基调，践行新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工

作，圆满完成今年经济社会发展各项任务，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

编纂民法典是党中央确定的重要立法任务，是广大人民群众的热切期盼。民法总则是编纂民法典的开篇之作，在民法典中起统领性作用。民法总则贯彻全面依法治国要求，坚持人民主体地位，坚持从我国国情和实际出发，坚持社会主义核心价值观，弘扬中华优秀传统文化，总结继承我国民事法治经验，适应新形势新要求，全面系统地确定了我国民事活动的基本规定和一般性规则，为编纂民法典奠定了坚实基础。我们要不辱使命，再接再厉，加快推进民法典各分编的编纂工作，确保到2020年形成一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意志的民法典。

选举人大代表是人民代表大会制度的重要基础，对于巩固党的执政地位，保障人民当家作主，加强国家政权建设具有重要意义。我们要坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事，坚决维护宪


法法律权威和尊严,严明换届纪律,严肃监督问责,确保选举作风清弊绝,确保选举结果人民满意。

本次会议紧张有序,会风良好,圆满成功。大会秘书处做了大量卓有成效的会议组织和服务保障工作,全体工作人员付出了辛勤劳动,中央国家机关、北京市、各有关方面和广大人民群众给予了大力支持和积极协助。在此,我代表大会主席团表示崇高敬意和衷心感谢!

各位代表!党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚持和发展中国特色社会主义,励精图治、奋发进取,勇于实践、开拓创新,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,开创了党和国家事业发展新局面。我们十分自豪,在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争实践中,习近平总书记在全党全军全国各族人民中树立起崇高威望,成为党中央的核心、全党的核心。习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,深化了对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,为在新的历史条件下全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化提供了更加有力的科学理论指导。我们要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决维护党中央权威和

集中统一领导,切实把党的路线方针政策和党中央决策部署贯彻落实到实际工作中,不断推进伟大事业、伟大工程、伟大斗争取得新的伟大胜利。

坚持和完善人民代表大会制度,是人民赋予我们的崇高使命和历史责任。四年来,十二届全国人大及其常委会始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,紧紧围绕党和国家工作大局依法行使职权;十二届全国人大代表以对国家和人民高度负责的精神,依法参加行使国家权力,忠于职守、勤勉尽责,有担当、有作为,在社会主义民主法治建设实践中书写了新篇章、展现了新风采、作出了新贡献。本届全国人大的任期还有一年。我们要时刻牢记人民寄予的殷切期望,切实担负起代表人民行使国家权力的责任使命,旗帜鲜明讲政治,脚踏实地干实事,全心全意为人民,不断提高人大工作水平,更好发挥最高国家权力机关作用,为长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度作出新的贡献。

各位代表!伟大事业催人奋进,宏伟目标无限光明。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,不忘初心、继续前进,同心同德、扎实工作,为夺取全面建成小康社会新胜利、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗! 

# 新形势下人大制度理论研究的使命与担当

任志岩

人民代表大会制度理论是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。新形势下进一步加强人大制度理论研究,是做好人大工作、推动人民代表大会制度与时俱进的一项重要基础性工作,对于长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,具有重要意义。人大制度理论研究者,尤其要认清新使命,迎接新挑战,明确新要求,落实新举措,不断推进人大制度理论的丰富、完善和发展。

## 一、新使命:总结、继承、完善、提高,推进人民代表大会制度的理论创新和实践创新

人民代表大会制度是中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造,凝聚着党的历届领导集体政治智慧结晶和人大制度理论工作者辛勤耕耘成果。追寻人大制度理论研究的足迹,可以清晰地看到,从老一代无产阶级革命家到改革开放后的历届党中央无不对人大制度理论研究工作寄予高度重视并身体力行。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央发表了有关人民代表大会制度和人大工作的一系列重要讲话。特别是习近平总书记在2014年庆祝全国人民代

表大会成立60周年大会上的讲话中,全面系统地阐述了人民代表大会制度的一系列重大理论问题和实践问题,把我们党关于新时期人大制度建设的理论提升到一个崭新的阶段,也把我们党关于人大制度理论研究与与时俱进的品质提升到一个崭新的境界。

今天,人大制度理论工作者的新使命,就是习近平总书记在全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中强调指出的:新的形势和任务对各级人大及其常委会提出更高要求,要按照总结、继承、完善、提高的原则推进人民代表大会制度的理论创新和实践创新,推动人大工作提高水平;就是张德江委员长进一步阐发的:推进人大制度理论研究,加强对党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国理论创新和实践创新成果的研究和阐释,加强人大智库建设,积极探索人大工作特点和规律,为做好新形势下人大工作提供理论支撑和智力支持。

使命光荣,时不我待。中国人大制度理论研究会自2014年成立伊始,就把人大制度理论研究的新使命写在自己的章程里。三年来,我们在人大制度理论研究方面迈步、开局,进行了积极的探索;围绕全国人





2016年1月28日,中国人大制度理论研究会召开“人大制度理论问题”研讨会。

民代表大会成立60周年,开展理论研讨;为发挥人大在全面推进依法治国中的作用,从人大制度、立法、监督、重大事项决定、人事任免、选举制度、代表工作等多个方面,开展理论研究;积极推进财政法治建设研究;深入调研,推动省、市、县、乡人大上下联动,不断探索人大工作新路子,开展县、乡人大工作与建设及完善县乡人大代表选举制度研究;开启人大智库建设,制定并施行《中国人大制度理论研究会课题管理暂行办法》,促进研究课题运行管理规范化,召开研讨会、座谈会10余次,开展专题调研20余次,立项研究课题99项,形成研究成果300多篇;加强同地方人大交流合作,全国已有27个省级人大成立或恢复了人大研究会。这一切虽然只是点点滴滴的努力,却也凝聚着全体理事的辛勤耕耘,凝聚着方方面面理论研究工作者的无私奉献。

审视三年多来的工作,我们也清醒地看到:对人大制度理论的研究还不能适应

坚持和完善人大制度、加强和改进人大工作的需要,对人大制度理论研究的重要性认识不足,研究能力和成果水平也亟待提高。人大制度和人大工作中的不少重大现实问题,尚需从理论上深入研讨,人大制度理论研究工作机制有待进一步健全,加强人大制度理论研究是当前人大工作的一项紧迫任务。

## 二、新挑战:正视存在问题,积极应对迫切需要解决的新课题

在人类历史的长河里,我国人民代表大会制度还很年轻,丰富、完善和发展的路还很长,存在这样那样的问题是正常的。摆在我们面前的任务就是要认真研究解决重大而紧迫的问题,推动理论创新。当前,人大制度理论研究迫切需要解决的问题很多,尤以五个方面最为突出。

(一)人大制度的新理念新思想新论断,迫切需要理论阐释与贯彻。党的十八大

以来,习近平总书记发表了有关人民代表大会制度的一系列重要讲话,阐述了人民代表大会制度的新理念新思想新论断。习近平总书记把作为国家根本政治制度的人大制度提升到三个层面:人大制度是保证人民当家作主的根本政治制度,人大制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排,人大制度也是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。这是对人大制度理论的新概括新发展,需要我们从理论上进一步阐释和贯彻。2020年我国将全面建成小康社会,2050年我国将基本实现现代化,那时的中国国情将发生重大变化。如果人大制度不能与时俱进,改革创新,完善发展,就很难适应国家治理体系和治理能力现代化,也很难继续满足人民群众对人大制度、法治国家更高的期望和要求。我们应当站在历史的高度以长远的眼光,加强人大制度理论研究,深入思考这一系列重大课题。

(二)人大制度理论的体系框架,迫切需要理论完善与创新。新中国成立以来,尤其改革开放30多年来,人大制度不断巩固、完善和发展,展现出了蓬勃的生机活力,积累了国家政权建设的丰富实践经验,形成了人大制度丰硕的理论成果。毛泽东同志等老一辈无产阶级革命家、党和国家历任领导人包括历任委员长,对人大制度和人大工作都有十分重要的论述,已经形成了人大制度的基本思想,也形成了一批人大制度的理论研究成果。但是,长期以来,人大制度的理论研究工作相对滞后于人大制度的发展,人大制度理论研究未能跟上人大

制度的实践步伐,人大制度理论体系框架还有待完善,人大制度理论思想有待进一步梳理和阐释,人大制度运行当中的一些亟待完善的问题也有待进一步深入研究和系统梳理。

(三)人大工作的生动实践和创新做法,迫切需要理论概括与规范。全国人大和地方人大贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,加强宪法实施和监督工作,确定国家宪法日,建立宪法宣誓制度,健全规范性文件备案审查制度;完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,保证重大改革于法有据,发挥人大在立法工作中的主导作用,健全立法起草、论证、协调、审议机制,赋予设区的市地方立法权;依法行使监督职权,围绕中心、服务大局、突出重点,着力增强监督实效,促进依法行政、公正司法;加强县乡人大工作和建设,充分发挥基层国家权力机关作用;深化和拓展代表工作,加强人大常委会同人大代表联系,支持和保证人大代表依法履职,密切代表同人民群众联系等,积累了很多生动实践和创新经验。这些做法都亟须从理论高度进一步厘清思路,从微观层面进行论证,从宏观层面进行制度规范,让人大依法履职更加接近宪法设计和人民愿望。

(四)全球社会制度竞争和政治体制博弈,迫切需要理论辨析与扬弃。人大制度是讲民主的,没有民主不行,但中国人大制度的民主理论跟西方议会制度、外国的代议制度、前苏联的苏维埃制度有何不同,这就需要对中国人大制度与西方议会和其他国家议会制度进行比较研究,找出其中的共

性和个性、继承和创造,既不能囫囵吞枣、邯郸学步,照抄照搬他国制度,甚至掉入“民主陷阱”,又不能把借鉴人类政治文明的有益成果和参考外国议会的有益做法,轻率地扣上“西化”的帽子,而要通过比较鉴别从理论角度系统阐述中国人大制度是人类政治制度史上的伟大创造。

(五)人大制度理论研究的丰富成果,迫切需要理论阐发与宣传。结合人大制度完善创新的重大举措,从理论上进行阐释,加强对人大制度和人大工作的宣传普及,是人大制度理论研究的一项重要职责。如何把加强人大制度理论研究工作与加强人大新闻宣传工作紧密结合起来,在加强理论研究中做好宣传展示,在新闻宣传工作中做好理论阐发?如何以自己的话语讲好“人大理论”、讲好“人大故事”、讲好“中国故事”?这些问题都迫切需要回答。只有讲清楚、讲明白我国实行人大制度是人民的选择、历史的必然,才能让人民群众更好地了解人大制度是符合中国国情和实际的好制度,更加坚定道路自信、理论自信、制度自信和文化自信;才能让世界人民更好地了解中国的人大制度扎根于中国土壤,具有鲜明中国特色。

### 三、新要求:坚持“三个必须”,突出抓好重点领域的理论研究、重大命题的学习阐释和创新成果的梳理总结

面对新形势新挑战,人大制度理论研究的指导思想要更加明确,工作重点要更加突出。

——在指导思想上坚持“三个必须”:

一是必须坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。人民代表大会制度始终同我们党的指导思想紧密联系在一起。坚持以科学的理论为指导,是加强人大制度理论研究的政治前提和思想基础。要认真学习领会中国特色社会主义理论体系的科学内涵、精神实质,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持用发展着的马克思主义武装头脑、指导实践、推动工作,努力掌握贯穿其中的立场、观点、方法,运用科学理论指导和推动人大制度理论研究工作,在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,自觉抵制和反对任何偏离指导思想、偏离根本政治制度的错误倾向。二是必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,这是我国社会主义政治制度最鲜明的特色和最显著的优势,也是我们加强人大制度理论研究、推动人民代表大会制度与时俱进必须贯彻和遵循的基本要求。要把党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求作为人大制度理论研究的思想和行动指南,更好地在人民代表大会中保证党总揽全局、协调各方的领导核心作用;要把保障人民当家作主作为人大制度理论研究的出发点和落脚点,更好地发挥人民代表大会的根本政治制度作用;要把坚持依法治国、维护宪法和法律权威作为人大制度理论研究工作的主基调,更好地发挥国家权力机关在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家中的



重要作用。三是必须坚持从中国国情和实际出发。我国处于并将长期处于社会主义初级阶段,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾是社会主要矛盾,我国是世界最大的发展中国家。加强人大制度理论研究,必须牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情,牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际,坚持一切从实际出发,夯实理论研究根基,不超越发展阶段,也不落后于时代,不妄自菲薄,也不妄自尊大。要通过理论研究,使人大制度、人大工作真正体现时代性、把握规律性、富于创造性,始终保持生机和活力。要坚持从我国国情和实际出发,总结自己的经验,阐述自己的理论,走自己的道路,同时,放眼世界,积极研究和借鉴人类社会创造的一切文明成果,包括政治文明的有益成果,但绝不照抄照搬西方政治制度的模式。

——在工作布局上突出重点领域:一是加强和改进立法工作。重点研究:完善立法体制,加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序。健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,扩大社会各方有序参与立法的途径和方式,推进科学立法、民主立法,提高立法质量。二是加强和改进法律实施工作。重点研究:加快建设包括宪法实施和执法、司法、审计等方面的体制机制,坚持依法行政和公正司法,确保宪法、法律全面有效实施。三是加强和改进监督工作。重点研究:健全宪法实施和监督制度,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制,加强备案审查制度和能力建设。健全“一

府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能,落实税收法定原则。以监督法实施10周年为契机,为这部重要法律的修改完善积极建言献策。四是加强同人大代表和人民群众联系。重点研究:完善选举制度,加强代表工作,健全人大常委会同人大代表的联系机制,充分发挥代表作用,通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系,把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容。五是加强和改进人大工作。重点研究:支持和保证人大代表依法履职,优化人大常委会、专门委员会组成人员结构,完善人大组织制度、工作制度、议事程序,加强乡镇人大工作和建设。六是加强人大话语权建设。重点研究:中国人大制度理论体系、特点、优势、经验等。对人大制度和人大制度理论体系,用大量的、细致的并且是有条理、有根据、有说服力的理论进行叙述和阐发。

——在学习阐释上聚焦重大命题:1. 关于人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度;2. 关于人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排;3. 关于坚持党对人大工作的领导,充分发挥中国特色社会主义制度政治优势;4. 关于人民代表大会制度是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度,更好发挥国家根本政治制度的重要支撑作用;5. 关于毫不动摇坚持人民



代表大会制度,与时俱进完善人民代表大会制度;6.关于坚持人民主体地位,充分发挥人大制度的人民民主主渠道作用;7.关于在全面依法治国中,充分发挥人大制度的根本政治制度作用;8.关于恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命,维护宪法法律权威,保证国家法制统一;9.关于以良法促进发展、保证善治;10.关于在法治下推进改革,在改革中完善法治;11.关于人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督;12.关于对人民负责、受人民监督,加强同人大代表和人民群众联系;13.关于发展社会主义民主政治,关键是要增加和扩大我们的优势和特点,而不是要削弱和缩小我们的优势和特点;14.关于评价国家政治制度民主有效的“八个能否”的主要标准;15.关于社会主义协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现,积极开展人大协商,促进人大制度和人大工作完善发展。

——在梳理总结上聚焦创新成果:

1.长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度的创新成果与思考建议;2.宪法实施与监督制度的创新成果与思考建议;3.人大立法工作的创新成果与思考建议;4.人大监督工作的创新成果与思考建议;5.人大代表工作的创新成果与思考建议;6.人大选举任免工作的创新成果与思考建议;7.人大讨论决定重大事项工作的创新成果与思考建议;8.人大对外交往工作的创新成果与思考建议;9.人大宣传舆论工作的创新成果与思考建议;10.人大财政预

算审查监督工作的创新成果与思考建议;11.加强县乡人大工作的创新成果与思考建议;12.人大专门委员会工作的创新成果与思考建议;13.人大智库建设和人大理论能力建设创新成果与思考建议;14.人大网络建设和人大宣传能力建设的创新成果与思考建议。

#### 四、新举措:以构建全国人大智库为平台,加强人大制度理论研究体系建设

在中国人大制度理论研究会成立大会上,张德江委员长发表了题为“加强人大制度理论研究,推动人大制度与时俱进”的重要讲话,指出:“我们成立人大制度理论研究会,就是要搭建一个平台,组织人大工作者和理论研究者,总结我国人大制度的发展经验,研讨人大制度理论和实践问题,探索人大制度的特点和人大工作的规律,增强人大工作的思想性、原则性、系统性、前瞻性,为做好新形势下人大工作建言献策。这是贯彻落实中央精神、推动人大制度和人大工作与时俱进的一项重要举措。”三年多来,张德江委员长多次听取中国人大制度理论研究会工作汇报,作出重要指示批示,强调中国人大制度理论研究会“应成为全国人大的智库”“成为人大工作的智囊团”。李建国副委员长、王晨副委员长兼秘书长等常委会领导同志非常重视人大制度理论研究工作,多次作出指示批示,提出具体要求。今年,十二届全国人民代表大会五次会议首次把扎实做好理论研究工作写入《关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》,使之上升为国家意志。对这些重要

指示和安排部署,我们要认真贯彻落实,切实抓出成效。


(一)认清重大意义,坚定政治方向。人民代表大会制度理论是一个内容丰富、内涵深刻、特色鲜明、结构完整的科学的思想体系,是马克思主义中国化理论成果的重要组成部分。要充分认识到加强人大制度理论研究,是增强历史责任感和使命感、坚定“四个自信”的必然要求,是坚持和发展中国特色社会主义的客观要求,是推动人大制度与时俱进、做好新形势下人大工作的内在要求。要把人大制度理论研究作为人大工作的重要组成部分,不断提高做好研究工作的自觉性。要坚定政治方向,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚持党中央的集中统一领导,坚决贯彻落实党的理论、路线方针政策和决策部署,长期坚持、全面贯彻,不断发展人民代表大会制度。

(二)坚持问题导向,搞好课题研究。实践永无止境,发展创新也永无止境。中国特色社会主义制度,人民代表大会制度,中国特色社会主义法律体系,都需要在新的实践基础上不断完善和发展。人大制度理论研究要围绕人大制度和人大工作发展完善中迫切需要回答的重大理论和实践问题,深入调查研究,广泛听取意见,加强理论思考。提出问题需要研究,回答问题更需要研究。以问题导向开展理论研究,就要从问题出发,从问题入手,正视问题,找准问题,注重面向实际、面向实践,仔细梳理,把理论和实践、当前和长远、问题和对策紧密结合起来,用理论回应人大制度问题,提出高质量、

高水准的意见和建议,为推进人大各方面工作提供决策咨询和智力支撑。

(三)构建支撑体系,汇聚研究力量。中国人大制度理论研究会作为全国性学术团体,既是加强理论研究工作的活动载体和交流平台,也是全国人大常委会加强与地方人大工作联系的新渠道、新形式。要着力聚集和造就一支政治素质好、理论水平高、业务能力强的理论研究队伍,为提高人大制度理论研究水平提供重要的组织保障和人才支撑。要着力构建人大制度研究网络新平台,畅通互动交流和成果转化渠道,形成全国人大各单位、各有关方面和地方各级人大、各级人大理论研究会共建共享的新格局。要探索建立上通下达、上下联动的工作机制,加快推进中国人大制度理论研究会专家库建设,吸引有关高校、科研院所、专家学者、上下级研究会和各层次人大实际工作者,积极参与理论研究,形成人大制度理论研究合力。

(四)加强自身建设,提高工作水平。理事是人大制度理论研究的主体,要认真学习中国特色社会主义理论体系,自觉运用于人大研究工作,不断提高研究能力和研究水平。秘书处是研究会运行管理的中枢,规范运作至关重要。要重点抓好各项工作的建章立制,推进课题研究、会刊编辑、网络平台建设等工作规范化,不断提高服务保障水平。

时代在呼唤,人民在期待,让我们有志于人大制度理论研究的同志们,以只争朝夕的姿态,投身于这项光荣而艰巨的工作,努力作出新的更大的贡献! 

# 加强和改进人大监督工作

——2017年2月9日在中国人大制度理论研究会理事会年会暨加强和改进人大监督工作研讨会上的讲话（摘录）

全国人大常委会副委员长兼秘书长 王 晨

2月8日和9日,我们召开“中国人大制度理论研究会理事会年会暨加强和改进人大监督工作研讨会”,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,紧紧围绕推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展,回顾总结过去一年工作,安排部署新一年任务,交流探讨加强和改进人大监督工作经验体会,扎实推进人大制度和人大工作理论研究。

监督“一府两院”的工作和法律实施情况,是宪法法律赋予各级人大的重要职权。人大依法行使监督权,是人民代表大会制度的内在要求和制度安排,体现了国家一切权力属于人民的宪法原则。这次年会以“加强和改进人大监督工作”为主题进行研讨,很有意义。下面,结合我个人的学习和工作体会,谈几点意见。

## 一、加强和深化对习近平总书记关于人大监督重要论述的学习宣传和研究阐释

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚持和发展中国特色社会主义,形成了一

系列治国理政新理念新思想新战略,开创了党和国家事业发展新局面。在人民代表大会制度、人大工作包括人大监督工作方面,习近平总书记提出了一系列新论断新要求,具有重大创新意义,为在新的历史条件下坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度,发展社会主义民主政治、加快建设社会主义法治国家,提供了科学理论指导和行动指南。

习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会(2012)、庆祝全国人民代表大会成立60周年大会(2014)、十八大以来连续三年主持中央政治局常委会听取全国人大常委会党组工作汇报等重要会议和场合,多次就人大制度和人大工作发表重要讲话、作出重要指示,提出了新形势下加强和改进人大监督工作的许多重大理论观点、重要原则要求和重点工作部署。根据初步研究和梳理,有关人大监督的重要论述主要有:

一是强调职责定位。习近平总书记深刻指出:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到

制约和监督。”在我们的政治体制中,人大要对“一府两院”起监督作用。加强对法律实施情况和“一府两院”工作的监督,这是人大的重要职责,是国家制度设计上对人大的一个重要定位。

二是提出任务要求。习近平总书记明确提出:“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责,维护国家法制统一、尊严、权威,加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督。

三是阐明特点优势。习近平总书记多次强调,把监督“一府两院”工作同支持他们依法履行职责结合起来,坚持监督和支持相统一。监督和支持是结合在一起的,都在党的领导下进行,目的是形成推动工作合力。在这个问题上,我们的制度有优势,处理得也比较好,不能搞成西方国家反对党吹毛求疵、为反对而反对的局面,决不照搬照抄西方模式。

四是突出围绕中心。习近平总书记明确要求,全国人大和地方各级人大要围绕推动贯彻落实党中央重大决策部署,行使好宪法法律赋予的监督权、决定权、任免权,加强对法律法规实施情况的监督,加强对“一府两院”工作的监督,依法及时对有关问题作出决定决议。

五是重视方式方法。习近平总书记明确提出,要依法用好执法检查、听取审议报告、专题询问、跟踪监督、质询等多

种监督方式方法,增强监督实效,推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题,推动解决制约全面建成小康社会的短板瓶颈问题。

党的十八大以来,党中央全会通过的重要决定和出台的重要文件也提出了不少有关人大监督的新要求新举措。例如,党的十八届三中全会《决定》提出:“健全‘一府两院’由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。”党的十八届四中全会《决定》确立了全面依法治国总目标,提出要形成严密的法治监督体系,加强包括人大监督在内的监督制度建设,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,增强监督的合力和实效;提出“加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件”。中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》(中发〔2015〕18号),专门就“加强和改进监督工作”等提出了系统明确的任务要求,对各级人大做好监督工作都具有重要的指导意义。

习近平总书记有关人大监督的重要论述和党中央的有关决策部署,观点鲜明,内涵深刻,重点突出,要求明确,为做好新形势下人大监督工作确定了原则、指明了方向、提供了遵循。2016年全



全国人大常委会工作报告就明确提出,加强对党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国理论和实践创新成果的研究和阐释。过去一年,研究会在这方面做了不少工作,取得一定成果。今后,我们人大理论研究和各方面工作,包括研究人大监督制度和监督工作,都要更加自觉地以习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略为指导,深入学习领会、广泛宣传解读、认真研究阐释习近平总书记的有关重要论述,全面贯彻落实到新形势下加强和改进人大工作的行动和实践中。

## 二、系统总结近年来人大监督工作的新实践新探索新经验

十二届全国人大常委会一直把监督工作摆在人大工作的突出位置,加大监督力度,聚焦监督重点,着力增强监督实效,取得了新进展,积累了新经验。

一是全国人大常委会领导同志带头参加。张德江委员长连续两年担任常委会执法检查组组长,直接参加执法检查活动,向常委会作执法检查报告,主持常委会联组会议开展专题询问,同时,提出并形成了选好执法检查题目、加强执法检查组织实施、全面准确报告执法检查情况、认真审议执法检查报告、推动“一府两院”加强改进实际工作、及时向常委会报告落实情况等6个工作环节,构成了一个完整的工作体系,对人大监督工作和相关领域法律实施工作给予了有力

推动和重要指导。近年来,全国人大常委会委员长会议14位组成人员都参加常委会执法检查工作,带队深入基层进行检查、督促和指导,取得了积极效果。这些都是常委会执法检查工作中出现的新事物新气象。

二是明确人大监督工作必须遵循的原则。要行使好监督职权、开展好监督工作,必须牢牢把握“正确监督、有效监督”这一基本要求,遵循以下几个重要原则。1. 坚持党中央集中统一领导。坚决贯彻党的理论路线方针政策,推动党中央重大决策部署和国家法律得到贯彻落实,保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。2. 坚持依法行使监督职权。必须严格按照法定职权和法定程序,依法进行监督检查,增强针对性、实效性和权威性;按照民主集中制的原则,集体行使职权。3. 坚持问题导向。增强问题意识,抓住人民群众普遍关心的突出问题、影响法律实施的关键问题、制约事业发展的重点问题,深入调研、对症下药,推动问题解决、工作改进、法律实施。4. 坚持监督与支持相统一。围绕党和国家工作大局开展监督,正确把握和加强人大监督职能,正确处理监督与支持的关系,寓支持于监督之中,形成加强改进工作的合力。

三是完善监督工作机制和方式方法。综合运用执法检查、听取审议工作报告、开展专题询问等多种方式,把推动改进工作同修改完善法律、发挥代表作用等有机结合起来。认真总结完善提高,推

动监督工作规范化制度化。1. 改进专题询问工作。研究制定《关于改进完善专题询问工作的若干意见》并报党中央批准,由全国人大常委会办公厅印发实施。张德江委员长和委员长会议其他组成人员主持专题询问,国务院领导同志及其有关部门负责人到会听取意见、回答询问,双方均以对党和人民高度负责的态度询问与回答,增强了专题询问的针对性、互动性、实效性。注重加强跟踪监督,增加听取和审议“一府两院”相关研究处理情况的反馈报告,推动建立长效机制。2. 加强审计监督工作。研究制定《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》,经中央全面深化改革领导小组审议通过后由中央办公厅印发实施。全国人大常委会已经连续两年听取和审议国务院相关报告,有力推动了审计监督工作和相关整改落实工作。3. 加强规范性文件备案审查工作。研究制定《规范性文件备案审查工作规程》,建设全国统一的备案审查信息化平台,常委会工作机构与有关方面共同建立法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。经过多年的努力,目前我国各类法规、规章、司法解释和规范性文件都已纳入备案审查范围,实行有件必备、有备必审、有错必纠,维护宪法法律权威,保证国家法制统一。

四是完善人大监督法律制度。十二届全国人大及其常委会按照总结、继承、完善、提高的原则,先后修改了预算法、立法法、地方组织法、代表法等法

律,其中有不少内容涉及人大监督工作,包括预算审查监督、规范性文件备案审查、县乡人大监督等方面内容,从制度建设上推动人大监督工作与时俱进、完善发展。

环境生态方面的状况与矛盾,成为近年来人民群众普遍关心的突出问题。2014年修改后的环境保护法第27条明确规定,县级以上人民政府应当每年向本级人大或者人大常委会报告环境状况和环境保护目标完成情况,依法接受监督。2016年4月,全国人大常委会首次听取和审议上一年度这方面情况的专项报告,张德江委员长在这次会议上的讲话中就此明确提出“今后要形成制度化安排”。委员长会议通过的《全国人大常委会2017年工作要点》,确定继续安排听取和审议2016年度这方面情况的专项报告。

全国人大常委会还加强了对改革授权决定执行情况的监督。十二届全国人大常委会坚持立法决策和改革决策相统一、相衔接,先后作出13个改革授权决定。这些决定大都要求有关方面在改革试点过程中向全国人大常委会作出中期报告和到期报告。全国人大常委会已经多次听取和审议这方面工作的中期报告,加强对改革试点决定和相关工作的监督。这也是全国人大常委会监督工作中的创新之举。

近年来,地方各级人大常委会依照监督法的规定,认真行使监督职权,完善监督方式方法,在加强和改进监督工

作、提高监督实效方面进行了许多有益的探索。有的地方创新监督方式,比如广东实行预算支出联网监督。张德江委员长赴广东实地调研时要求全国人大有关工作机构深入研究,总结和推广地方人大经验。有的地方充分运用法定监督形式,比如江西就食品安全进行特定问题调查。有的地方拓展监督范围、加大监督力度,比如北京听取大额专项资金管理问题整改情况报告,杭州西湖区制定政府重大投资项目监督办法。有的地方改进监督方法,提高监督实效,比如云南连续6年对部门预算进行全程跟踪,福建就审议意见落实情况进行满意度测评。有的地方借助外部力量、充分运用技术手段改进和加强监督工作,比如河南在网络媒体上直播专题询问,陕西邀请专家学者等第三方参与人大监督工作。这样的例子还不少,在人大监督工作各个领域、各个环节都有许多鲜活的实践,具有积极的探索和启示意义。

党的十八大以来全国人大和地方各级人大监督工作取得的新进展新成效,形成的新体会新经验,是我们贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,推进人大制度和人大工作完善发展的具体体现,应当进行很好的梳理、总结,逐步深化我们对新形势下人大监督工作特点和规律的认识,逐步形成对做好新形势下人大监督工作具有指导和示范意义的思想、经验和制度性成果。当然,人大工作的新探索新发展,在给我们的工作带来生机

活力的同时,也带来了一些新情况新问题。这些情况和问题,需要我们人大的同志特别是从事理论研究的同志认真进行分析、思考和研究,积极而又稳妥地加以解决,为不断提高人大监督工作水平作出积极贡献。

### 三、以学习贯彻党的十八届六中全会精神为契机加强和改进人大监督工作

党的十八届六中全会明确习近平同志为党中央的核心、全党的核心。这是关系党和人民根本利益的大事,是关系党中央权威、关系全党团结和集中统一的大事,是关系党和国家事业长远发展的大事。我们要切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,衷心拥护、自觉服从、坚定维护习近平总书记核心地位,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,把维护党中央权威、维护党中央和全党的核心落实到实际行动中,体现到做好包括监督工作在内的人大各项工作上。


全会全面分析党的建设面临的形势和任务,系统总结党的十八大以来全面从严治党的理论实践,就新形势下加强党的建设作出新的重大部署,对全面从严治党,加强和规范党内政治生活,加强党内监督,提出了新的更高的要求。全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》特别是新修订的《中国共产党党内监督条例》,针对当前党内监督存在的突出问题,提出了一系列新的要求

和举措,是新形势下加强党内监督的顶层设计,是规范当前和今后一个时期党内监督的基本法规。中国共产党是一个有近8900万党员的大党,是一个在有着13亿多人口的大国长期执政的党。党的执政地位,决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基本的、第一位的。

党内监督工作的加强,必然会带动包括人大监督在内的其他监督工作不断加强;党内监督制度的完善必然会带来各方面监督制度不断完善,进而推动党和国家监督体系不断健全。我们要认真学习贯彻党的十八届六中全会精神,结合人大工作实际,深入研究思考在全面从严治党、加强和规范党内政治生活、加强党内监督的大背景下,如何进一步加强和改进人大监督工作,更好地发挥人大监督作用;如何进一步完善权力运行制约和监督机制,更好地把党中央决策部署和国家法律法规落到实处。

2007年1月1日起施行的监督法,至今已经10年了。监督法在加强和改进人大监督工作、促进“一府两院”依法行政和公正司法、推进人大监督工作制度规范化规范化等方面,发挥了重要作用,应当予以充分肯定。同时,我们也要看到,这10来特别是党的十八大以来,人大监督工作又取得了新成绩新进展,积累了新经验,既有思想理念方面的,也有工作实践方面的;既有全国人大层面的,也有地方人大层面的;既有好做法好经验,也有新问题新矛盾。因此,有必要及时总结监督法施行以来人大监督工作的实践

经验,积极适应新形势新要求,认真思考如何完善法律制度、健全工作机制方面的有关问题。

党和国家监督制度方面的最新发展,就是深化国家监察体制改革。习近平总书记在党的十八届六中全会上专门阐述了这个问题,之后不久中央办公厅印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》。深化国家监察体制改革,建立集中统一、权威高效的监察体系,实现对所有行使公权力的公职人员的监察全面覆盖,是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大决策,是事关全局的重大政治体制改革,是对人民代表大会制度这一根本政治制度的丰富和发展。按照党中央决策部署,为在全国推开国家监察体制改革先行探索和积累经验,2016年12月十二届全国人大常委会第二十五次会议审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》。现在,试点地区正在按照党中央的部署要求和全国人大常委会的决定精神,认真组织实施,依法有序推进改革试点工作。我们要认真研究试点工作情况,认真总结试点工作经验,坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,抓紧做好与深化国家监察体制改革有关的立法工作,保证重大改革于法有据、顺利实施。这项改革与人大制度和人大工作密切相关,既涉及立法工作,也涉及监督工作,对于我们认识和把握新形势下人大监督工作具有重要意义。



# 推进人大监督工作创新的思路与对策研究

上海市人大常委会课题组

监督权是宪法和法律赋予人大的一项重要职权。监督法颁布实施以来,各级人大立足实际,围绕增强人大监督工作实效,积极探索创新,取得了许多重要进展。但是受各种因素的制约,监督工作依然是人大工作中的薄弱环节。本课题以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会及习近平总书记系列重要讲话精神为指导,着重对监督法实施十年来人大监督工作取得的成效、面临的问题与挑战作简要分析梳理,在此基础上提出推进人大监督工作创新发展的若干思考与建议。

## 一、监督法实施十年来人大监督工作取得的成效

监督法于2006年8月27日由十届全国人大常委会第二十七次会议审议通过,2007年1月1日起正式实施。十年来,各级人大以贯彻实施监督法为契机和动力,加强和改进人大监督工作,取得了许多新进展新成效,突出表现为五个方面。

(一)强化法律监督,保证法律法规的遵守和执行

法律监督是人大及其常委会对法律法规实施情况开展的监督检查。2010年中国特色社会主义法律体系形成后,各级人大以宪法和法律为依据,将执法

检查放在人大监督工作的重要位置,为推动法律法规贯彻实施发挥了不可替代的重要作用。一是加大执法检查力度。2015年,全国人大常委会提高执法检查的层级,首次由委员长担任执法检查组组长并作执法检查报告,发挥了很好的示范带动作用。地方人大借鉴全国人大的做法,由常委会主任带队开展执法检查并作执法检查报告,政府及有关部门负责人到会应询,提高了执法检查的效果。二是增加执法检查频率。全国人大每年选择4—6部法律开展执法检查。地方人大也将执法检查摆到监督工作的重要位置,每年安排若干件法律法规开展专项检查。以上海为例,市十四届人大常委会从2013年至今,已对11件法律法规开展了执法检查。三是改进执法检查方式。地方人大普遍采取听取汇报、明察暗访、问卷调查、设立监督电话、跟踪检查等方式,深入开展监督调研,了解掌握法律法规实施的实际情况,推动解决执法过程中的实际问题。四是主动开展规范性文件备案审查。全国人大和地方人大建立规范性文件备案审查工作机构,制定规范性文件备案审查制度规范,落实中央提出的“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求。

## (二)深化工作监督,促进“一府两院”依法行政和公正司法

工作监督是人大对“一府两院”履行法定职责、开展工作情况的监督。各级人大以宪法和监督法等法律为依据,以听取和审议专项工作报告为重点,加强对“一府两院”的工作监督,确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。一是普遍采用审议意见书的形式强化工作监督。地方人大常委会将审议意见整理形成审议意见书,送“一府两院”研究处理,同时加强对审议意见的跟踪督办,推动审议意见的落实。二是推进询问常态化。2010年,全国人大常委会首开专题询问先河,为地方人大依法行使询问权作出了表率。此后,地方人大常委会相继开展专题询问,并逐步实现了询问常态化。三是开展全口径预决算审查监督。各级人大落实党的十八大要求,以开展全口径预决算审查监督为抓手,积极探索预算监督的新领域新途径,如浙江温岭、上海闵行等基层人大探索通过预算修正案的形式深化预算监督,推动了预算监督从程序性监督向实质性监督的转变。

## (三)探索开展人事监督,增强选举任命干部的国家意识和法治意识

人事监督是人大对其选举和任命干部的履职情况进行的监督。多年来,地方人大坚持党管干部原则与依法行使监督权相结合,探索了不少行之有效的人事监督形式和途径。一是开展任前监督。浙江、海南、上海徐汇等地方人大对拟任

命人员开展任前法律知识考试,将成绩合格作为提请任命的先决条件。安徽省人大常委会对反映涉及拟任命人员存在问题的议案,在有关机关作出调查结论前,暂不提请常委会审议。二是加强任后监督。广州、上海杨浦等地方人大将有关审议意见书、执法检查报告等监督结果公开,同时通报同级党委纪检、组织等部门,作为干部选拔任用的参考。山西等地方人大实行选任人员履职报告、工作评议档案登记制度,每年将有关情况报告同级党委。三是建立宪法宣誓制度。各级人大落实党的十八届四中全会决定,建立宪法宣誓制度,组织人大选举任命的干部开展宪法宣誓,增强了选任干部的国家意识、宪法意识和自觉接受人大监督的意识。

## (四)改进监督方式,人大监督的针对性和实效性进一步增强

监督方式是监督权的具体体现。各级人大尤其是地方人大充分发挥监督方式灵活多样的特点和优势,在改进监督方式方法上积极探索创新,有效丰富了人大监督的形式和内容。一是实行预算听证和联网监督。广东等地方人大对财政预算资金的使用实行联网实时监督。上海闵行、宝山,浙江丽水、温州等地方人大通过预算听证会方式,加强对预算草案的评估论证。二是开展满意度测评。江苏、河北、青海、南京、上海嘉定等地方人大对专项工作报告、审议意见和代表建议办理情况开展满意度测评,并建立相关制度规范。三是实行审议意见“销



2016年6月2日,上海市人大常委会主任殷一璀(前左三)、副主任钟燕群(前左二)、吴汉民(前右二)等常委会组成人员与部分市人大代表视察高新技术成果转化情况。摄影/殷淑荣

号制”。浙江东阳、重庆镇坪、湖北长阳等地方人大将审议意见“清单化”,根据办理结果予以销号,推动审议意见落实。四是运用新媒体拓宽人大监督渠道。各级人大发挥网络、微信、视频等新媒体优势,及时发布监督信息,收集各方面对监督议题的意见,增强了人大监督的参与性、公开性和透明度。

(五)健全监督法制,人大监督制度化规范化建设取得重要成果

监督法的制定是人大监督法制建设取得的重要成果,以此为标志和起点,人大监督法制建设取得了一系列重要进展。一是进一步形成了以宪法为核心、监督法为主干的人大监督法制体系。监督法颁布实施后,有28个省级人大先后制定了实施监督法的地方性法规,有力推

动了人大监督工作的法律化、制度化建设。二是进一步明确和规范了乡镇人大的监督职责。2015年,全国人大常委会修改地方组织法,对乡镇人大主席团闭会期间听取和讨论政府专项工作报告、组织开展视察和执法检查等作出规定,为基层人大履行监督职责提供了有效法律保障。三是进一步完善了人大预算监督和人事任免法律法规。2014年,全国人大常委会修改预算法,从法律层面对人大开展全口径预决算审查监督作出了规定。2015年,全国人大常委会作出有关实行宪法宣誓制度的法律性决定。地方人大也分别就宪法宣誓、预算监督、人事任免等方面内容,制定和修改有关地方性法规,促进人大监督工作进一步做到有法可依、有法能依。

## 二、新形势下人大监督工作面临的问题与挑战

监督法实施以来,各级人大积极探索,勇于创新,监督工作取得了许多重要进展,但是不可否认,人大监督在取得重要成绩的同时,也面临着不少新情况新挑战。这些问题和挑战归结到一点,就是人大监督的质量和实效有待进一步提高,具体表现为五个方面。

### (一)法定监督手段运用不完整不充分

监督法对人大监督的各种手段分别作了规定和规范,但在实际运作中,听取和审议“一府两院”专项工作报告、审查批准决算及听取和审议计划预算执行情况报告和审计工作报告、检查法律法规实施情况、规范性文件备案审查、询问等柔性监督手段运用较多,而质询、特定问题调查等刚性监督手段很少运用。2016年,江西省人大常委会就食品生产加工小作坊和食品摊贩问题开展特定问题调查。这是监督法实施以来省级人大常委会首次使用特定问题调查。刚性监督手段运用少甚至被束之高阁,使人大监督柔性有余、刚性不足,这是长期困扰人大监督的一大难题。与此同时,柔性监督手段使用不充分、不深入也是人大监督中存在的一个突出问题。比如,对执法检查中发现的问题,如何依法追究执法部门的责任,提高执法检查的效果;对一般性询问和专题询问,如何避免选择性运用,真正做到有审必问、实现询问的常态化等,都需要在实践中认真研究解决。

### (二)监督工作存在形式化事务化倾向

人大监督具有一定的程序和必要的形式。重程序、讲规范是人大履行监督职能本身的要求,但程序、形式和规范是为内容和效果服务的。如果重程序、轻实效,重形式、轻内容,重规范、轻创新,人大监督就会产生形式化、事务化的不良倾向。从当前人大监督的实际情况看,形式化、事务化是导致人大监督不尽如人意的一个重要原因。比如,在监督调研中,对调研活动的组织安排等事务性工作考虑得过多过细,对调研对象的选择、调研材料的分析以及深入实际、深入基层、深入群众掌握真实情况,则重视不够;在审议监督议题时,泛泛审议多、分析原因少,肯定成绩多、指出问题少,发表一般性意见多、提出有针对性的对策建议少,使审议客客气气走过场,审议质量不高;在审议意见的落实上,文来文往多,按程序办事多,而对审议意见的落实进行定性和定量评估少,将审议意见办理情况提请常委会审议少,监督工作在一定程度上变成了走完程序就完事的例行公事。

### (三)监督结果的处理缺乏问责机制

人大在监督过程中提出的审议意见、作出的决议决定是监督结果的具体体现。监督对象如何落实这些审议意见和决议决定,直接影响人大监督的成效。监督法和有关地方性法规对人大监督结果的处理都作出了相应规定,如组织开展跟踪检查、必要时提请常委会审议或



作出决议、监督对象再作答复等,但对于监督对象不严格执行监督决议决定、不认真研究处理和落实审议意见的情况,如何处理,尚缺乏有效的问责机制。一方面,监督法等法律法规对有关机关和部门执行监督决议决定不力,或在研究处理和整改落实监督结果过程中避重就轻、敷衍塞责,如何启用质询、特定问题调查、撤职等监督手段,追究有关部门和人员的责任,没有作出明确规定;另一方面,有关法律法规对人大自身不认真履行监督职责、造成监督失职或缺位的情况,如何进行问责,也未设置专门的法律责任条款。法律责任缺失和监督者缺少监督,是影响人大监督效果的一个重要原因。

#### (四)各种监督形式尚未形成有效合力

人大行使监督权主要采用单一模式,即大多单独使用某一种监督形式开展监督工作。近年来,这种情况有所改变,如将听取和审议执法检查报告或专项工作报告与专题询问结合起来。上海等地方人大还探索实践了边审议边询问的监督方式。单独使用某一种监督形式的好处是使监督工作能够更深入地进行,但是也有明显不足,就是各种监督形式之间缺乏必要的衔接,甚至处于孤军奋战的境地。这种不足从监督类别上看,主要表现为工作监督、法律监督、人事监督未能实现有机结合,如在开展工作监督时发现监督对象未依法履职甚至违法的情况,很少有针对性地启动执法检查、视察或撤职等监督形式,进行跟踪监督、

督促整改;从监督手段上看,主要表现为刚性监督手段与柔性监督手段未能有效配合使用,如在法律监督和工作监督过程中,很少运用约见、质询、特定问题调查等刚性手段开展后续监督。此外,人大对监督听证、满意度测评等监督方式的探索实践也显得不够。所有这些都制约了人大监督权的使用空间。

#### (五)人大监督法制有待进一步健全

监督法的颁布实施健全了人大监督法制,同时对进一步推进人大监督法制建设提出了更高要求。但是,监督法对跟踪监督的若干规定过于原则和弹性,有的规定模糊甚至取消了某种监督形式的监督属性。如在规定有关后续监督措施时,监督法多次使用“可以”“必要时”等自由裁量式表述,降低了人大监督权使用的应有力度。在表述关于使用特定问题调查时规定,各级人大常委会“对属于其职权范围的事项,需要作出决议、决定,但有关重大事实不清的,可以组织关于特定问题的调查委员会”。这种表述不仅与特定问题调查作为人大刚性监督手段的属性不相符合,而且明显限制了宪法和地方组织法关于组织特定问题调查的使用条件,客观上束缚了特定问题调查权的使用。

### 三、推进人大监督工作创新发展的思考与建议

人大监督工作取得的成果为推进人大监督工作创新发展奠定了坚实基础。认真总结监督法实施十年来人大监

督工作的探索实践,我们感到,把新形势下的人大监督工作不断推向前进,必须加强对人大监督工作面临的新情况新问题的分析研究,以创新思维和务实精神,统筹谋划好人大监督工作创新发展的思路举措。这不仅是深入发挥人大职能作用的内在需要,也是新形势下全面推进依法治国的重要课题。

(一)进一步深化对人大监督性质和地位的认识,增强人大监督的责任担当

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,人大监督是国家监督体系的重要组成部分。人大依法行使监督权,目的是加强对公权力的监督制约,确保国家各项权力依法得到正确行使。宪法规定:“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”江泽民同志指出:“在我们国家生活的各种监督中,人大作为国家权力机关的监督是最高层次的监督。”胡锦涛同志指出:“人民代表大会及其常务委员会作为国家权力机关的监督,是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。”习近平同志指出:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到监督和制约。”做好新形势下的人大监督工作,推进人大监督工作创新发展,必须深刻把握宪法和法律关于人大监督规定的精神实质,深刻理解中央关于人大监督重要论述的重大意义,以对党、国家和人民负责的崇高责任感和使命感,勇于担当、敢于负责、积极开

拓,不断深化对人大监督性质、地位和作用的认识,不断破除对人大监督与支持关系的形而上学理解,更好发挥人大监督在建设中国特色社会主义法治体系、推进国家治理体系和治理能力现代化、推动五大发展理念贯彻落实中的应有作用。

(二)用足用好各种法定监督手段,增强人大监督的刚性和有效性

人大监督手段是人大监督权的具体表现形式。提高人大监督工作的质量和实效,关键是要用足用好宪法和法律规定的各种监督形式与手段,尤其是要善于运用刚性监督手段,增强人大监督的权威性和有效性。一是做实做深常规监督内容,提高柔性监督手段的使用质量。重点减少监督工作中行政性、事务性工作的比重,强化对监督事项的深度调研、问题分析和提出高质量的意见、建议,推动解决实际矛盾和问题。二是适时启用刚性监督手段,增强人大监督工作的实效。根据监督议题和实际需要,敢于和善于运用质询、特定问题调查等刚性监督手段开展监督工作,加大监督力度,逐步形成以柔性监督为主、刚性监督为辅、刚柔相济的人大监督工作新格局。三是拓宽人大监督视野,激活运用各种监督形式。监督法规定和规范了人大监督的8种形式。除此之外,依据宪法和地方组织法、代表法的规定,罢免、约见、撤销、视察、提出监督议案和建议批评意见等6种形式,也是人大监督的必要手段。灵活运用这14种法定监督形式,充分发挥不同监督形式和手段的效能,促进形

成人大监督合力,是提高人大监督工作整体水平的长效之举。

(三)积极探索人大监督的新形式新途径,增强人大监督的生机活力

推动人大监督工作创新发展的一项重要内容,是在依法运用好各种法定监督形式的同时,不断探索增强人大监督实效的新形式与新途径。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会讲话中明确提出,当前和今后一个时期提高人大工作水平要着重抓好的重要工作之一,就是“加强和改进人大监督工作”。落实习近平总书记的要求,总结多年来人大监督工作的做法和经验,可以考虑从四个方面进一步拓宽人大监督的思路途径:一是探索实行监督听证制度。借鉴立法听证会的有益经验,探索采取听证会的方式,强化“一府两院”及其有关部门向人大报告工作、通报情况、到会应询的责任担当和程序约束,实质性提升柔性监督的刚性化程度。二是创新审议意见的形成和处理机制。针对审议意见落实不尽如人意的现状,可探索实行对有关审议议题作出决议的方式,提高审议意见办理的法律效力,并逐步实现常态化。同时,借鉴审议意见“销号制”等做法,将审议意见“清单化”,推动审议意见办理和落实。三是探索建立监督后评估制度。通过邀请人大代表、利益相关方、基层群众测评或委托第三方专业机构评估等方式,对监督工作进行定性、定量分析,提高衡量评价监督效果的科学性和可信度。四是支持地方人大

尤其是基层人大开展监督工作创新。加强对地方人大监督工作创新的指导,同时加强对创新举措合法性有效性的分析研究。通过组织召开座谈会、研讨会等形式,及时总结交流地方人大监督工作的好做法好经验,促进人大监督工作在创新中不断实现新发展。

(四)畅通社会参与人大监督的渠道,扩大人大监督的公开性和透明度


监督公开是人大工作公开的重要内容。扩大监督公开是推进人大监督工作创新发展的内在要求。监督法实施以来,人大监督工作日益开放和透明,但还有不少探索实践的空间。一是推动实现监督工作全过程公开。根据监督工作流程,确定监督公开的方式和重点,注重提高公开的效果,发挥公开在提高监督工作水平中的积极作用。比如,将广泛征求各方面意见纳入监督选题和监督调研的必经程序;通过媒体全程公开报道审议、询问、跟踪督办等监督活动过程,主动接受社会监督;将人大的审议意见、监督对象的整改落实情况等监督结果向社会公布,接受社会评议。二是更多吸收人民群众和社会力量直接参与人大监督工作。重点通过向社会征集监督议题、听取社会各方面对监督议题的意见和建议、邀请市民旁听观摩常委会会议审议等形式,多渠道搭建社会参与人大监督工作的平台,提高人民群众参与人大监督的针对性和有效性。三是善于运用新媒体扩大人大监督工作的效果。适应互联网和大数据时代信息传播的特点和趋势,大力运用网络、微

信、客户端等新媒体手段,收集网民和不同利益群体对人大监督议题的意见和建议,扩大人大监督的社会影响力,促进形成人大监督与舆论监督的合力。

#### (五)修改完善监督法,强化人大监督的法制保障

监督法的制定实施对保障和规范人大监督工作发挥了重要作用,但是随着情况的变化特别是党的十八大以来,党和人民对做好人大监督工作有了新的期待。十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》贯彻全面从严治党的战略,从制度建设和党内法规层面对强化党内监督进行了规定部署,为进一步完善国家监督法制树立了榜样。同时,近年来人大监督工作的新实践对加强人大监督法制建设也提出了新的标准。所有这些集中到一点,就是要抓紧研究修改完善监督法,以更好发挥监督法对人大监督工作的指导推动和规范保证作用。着眼问题导向和目标导向,可以考虑从三个方面对现行监督法作进一步修改完善。一是扩大监督法的覆盖范围,将监督法由目前的各级人大常委会监督法调整为各级人大及其常委会的监督法。各级人民代表大会是各级国家权力机关,各级人大常委会是本级人民代表大会的常设机关,全国人民代表大会是法律意义上真正的最高国家权力机关。宪法和法律虽然对人民代表大会的监督工作作出了一些规定,但还比较原则。如何在人大工作实践中充分发挥好人民代表大会的监督职能,亟须从法律上作出更加具体、

更有操作性的规定。二是完善监督规则,对各种监督形式尤其是质询、特定问题调查、撤职等刚性监督手段的使用作出更加精细周密的规定。重点对各种刚性监督手段的启用条件、具体程序、结果处理等作出明确规定,使刚性监督手段切实实用得起来、用得稳妥、用得有效。同时,积极研究制定有关预算监督、监督听证等单项法律制度,从法律规范上保证有关监督工作的顺利进行。三是增设责任条款,落实监督者、被监督者执行监督法的法律责任。重点通过设定有约束力和威慑力的法律责任条款,督促各责任主体包括各级人大、“一府两院”等,认真履行监督职责和义务,确保宪法和法律规定的监督职权得到有效贯彻落实。

人大监督工作具有很强的政治性和法律性,是一项名符其实的系统工程。本课题着重从人大视角,对推进人大监督工作创新发展作了一些分析探讨,但要实现这些目标,哪怕是一些技术性目标,如适时启用刚性监督手段等,都有赖于人大监督以外相关制度的跟进与完善。从这个意义上说,人大监督作为国家监督体系的重要组成部分,只有将其与党纪监督、行政监督、司法监督、政协的民主监督、社会监督、舆论监督等各方面监督有机结合起来,才能更好发挥人大自身监督的效能。可以肯定的是,只要我们认真贯彻落实党的十八大以来中央关于推动人民代表大会制度与时俱进的一系列决策部署,人大监督工作就会在过去基础上不断实现新发展、取得新成就。



# 近年来人大监督在北京的实践

北京市人大制度理论研究会 席文启

近年来,北京市人大的监督工作得到了党委的大力支持,得到了“一府两院”的自觉接受,得到了广大群众的广泛认可,也得到了社会舆论的充分肯定,最重要的是还取得了比较好的监督效果。因此,对近年来北京市人大监督工作进行必要的总结与思考,就是一件非常有意义的事情了。

## 一、关于监督工作的基本理念

我认为,北京市人大的监督工作之所以富有成效,首先是形成了比较符合实际而且比较先进的监督理念。这主要体现在形成了一个比较合理有效的监督工作格局上。对于这个格局可以做这样的表述,即以监督权力运行为核心,以“该做能做、有用有效”为原则,以预算监督和司法监督为两翼,以民生、民权、治理“城市病”为重点,以各种方式的综合运用为方法,以促进依法行政、司法公正、完善首都功能、提高人民生活为目标。这个格局应该说是多年监督工作的实践中形成的,是客观存在的东西。下面,对这个格局略作解读。

这个格局包含了六个方面的内容:

一是以监督权力运行为核心。人大监督是监督什么?对于这个问题,是有

不少说法的,但却没有一致的结论。有人主张人大监督是对事的监督,有人主张人大监督是对人的监督。这些说法都有一定道理,但似乎又都不够准确和全面。如果说仅仅是对人的监督,那么管不管事呢?如果说仅仅是对事的监督,那么管不管人呢?这就需要思考。针对这种人大监督中的单一因素论,许多同志进行了思考。思考的结果产生了这样一种认识,那就是人大监督既不是仅仅针对人的,也不仅仅是针对事的,是包括了人和事,甚至是人财物等多个方面的,但它又不仅仅是针对某一种单独因素的监督,是综合公共权力运行中所涉及的各种因素进行的监督。这就需要在监督涉及的各种因素中,抓住一个本质性的东西,这个本质性的东西就是公共权力的运行。这个权力运行,在监督对象中是核心性、综合性、根本性的东西,人大监督就是要抓住这个东西。所以,人大的监督就可以简单地概括为是对权力运行所进行的监督。这就抓住了问题的要害,而且避免了监督中单一因素论的弊端。当然,在不同的监督类型,甚至是在不同的监督项目中,这种监督的针对性,特别是重点针对性,又是可以而且应该有所不同的,可以而且应该有所变化的。比如,在

工作监督、法律监督、人事监督中,这个重点针对性就会有所不同。在对民生问题、司法问题等不同监督项目中,其重点的针对性也会有所不同。但是,具体的监督对象、监督内容无论有何不同,总有一个东西是共同的,那就是公共权力的运行问题,即都是围绕着权力运行中发生的问题展开监督的。可以说,监督权力运行,是人大各种监督中的共同问题、要害问题、关键问题和本质问题。所以,这个说法比其他说法可能要更准确、更到位一些。

二是以该做能做、有用有效为原则。“该做能做、有用有效”,作为人大工作特别是监督工作的一个原则,提出于2008年。它的意思是,选择正确的事情去做,并且把选定的事情做得有用有效。它的基本思路是有所不为而后有所为,或者说用某些方面的有所不为换取某些方面的有所作为甚至是大有作为。比如,在人事监督方面暂时难有作为,那就在法律监督和工作监督方面多加作为,在专题调研、议案办理、建议办理方面多加作为。这个原则还有一层意思,就是在可以作为的领域里,在监督的议题方面也要精心选择。比如2012年,北京市人大常委会第一次开展专题询问,就选择了大额专项资金的使用和管理这样一个涉及11个类别、总额达250多亿元的题目,在连续4年开展这一主题的监督之后,叫停了某些专项资金的拨付,规范了所有专项资金的使用,取得了非常可观的效果。比如,近10年来办理的30余个议案,都是

围绕着垃圾处理、大气污染、水系污染、交通拥堵等破解“大城市病”和食品安全、养老困境等社会紧迫问题展开的,这些题目究其实质也都是监督性问题。由于这些题目选择得比较准确,因此产生了很好的社会效果和很大的社会影响。应该说,监督题目的选择,与监督工作的质量和效果关系极为密切。

三是以预算监督和司法监督为两翼。这里说的两翼,实际上就是监督的两大重点领域。预算监督不论从理论还是实践上说,都应该是人大监督的重点领域,这本不应该成为问题。但是由于种种原因,人大在这方面的监督非常不足。北京市人大这些年在这方面是下了很大功夫的。先是确定了预算监督的格局,那就是:建立科学、民主、合法的财政预算管理制度,确立财政资金规范运行和有效使用的目标,把对预算编制、调整、执行的监督与预算资金使用绩效的监督结合起来,把加强人大监督与促进政府内部监督结合起来,把解决问题与促进制度建设结合起来。而后就是确定预算监督的路径,那就是:用绩效监督倒逼预算改革。自2008年开始的新一届的预算监督并不是从预算本身入手的,而是从绩效监督开始的。预算监督是一个比较复杂的问题,具有相当的专业性和一定的敏感性。常委会领导的设计思路是:我不管你的钱是怎么分的(指预算分配),我先看看你分后的钱是怎么花的,看看你的钱用的是否有效(指绩效状况)。如果钱使用的绩效不高,存在问题,那就反

过来说明你的钱分的有问题。简单说,这个思路就是用绩效中发现的问题倒逼预算中的问题,并解决预算中的问题,同时也就提高了花钱的绩效。这种以预算绩效监督为切入点、推进政府预算绩效管理制度改革和建设的路径,是北京市人大常委会开展预算监督的一个重要特点。从2009年开始,人大常委会推动市财政部门开展预算绩效评价工作,年年听取审计部门的绩效审计情况报告,发现了很多重要问题。两年后,与市政府共同召开了加强预算绩效管理与监督的研讨会,形成了共识,建立了制度(会议之后,市政府和相关部门相继出台了4个文件),预算监督收到了成效。同时,配合其他方面监督措施的改进,使得预算监督收到了很好的成效。

司法监督是北京市人大监督工作的另一个重点领域。从2008年以来,北京市人大对司法方面的监督就成为监督工作的重点之一,年年有题目,家家有项目,尤其是对于法院、检察院两家的监督更是逐年推进。所采取的方式有两种:一是听取“两院”的专项工作报告。而且年年项目不同,比如,今年是民事方面的,明年是刑事方面的,后年是专利方面的。二是开展执法检查。自2013年修改后的刑事诉讼法开始实施,市人大常委会就对与此相关的各个实施主体进行执法检查,监督相关部门实施准备情况和实施具体举措,以及各个部门之间的衔接状况,基本上与实施工作同步展开,对于促进该法的实施起步工作收到了较好的效果。近年,还对律师法

的实施情况进行了执法检查,也收到了实效。这在人大常委会很少对司法系统贯彻落实法律情况进行检查的背景下,具有一定的开创性。三是除了以人大常委会名义开展对司法工作的监督之外,还以专门委员会的名义分别对法、检两家提出监督科目,要求两家分别对涉诉涉访的积压案件进行逐一自查,然后向人大专门委员会作出报告,推动了一批问题的解决,并使法、检两家提高了自我监督的意识、健全了自我监督的机制。四是把监督权与决定权的实施结合起来。2008年,北京市人大常委会在听取检察院诉讼监督情况专项工作报告的同时,作出决定,要求检察院加强对诉讼工作的监督。这一决定引起了检察院和最高人民法院的关注,也促进了各地人大对相关工作的开展。应该说,这件事情的意义远不止于此,它是抓住了对监督者的监督这个法门,撬动了体制内部固有的监督机制,激活了监督者自身的活力。此事曾经被法律专家给予高度评价。当然,这些对司法工作的监督都是围绕着司法公正和提高司法公信力这个大目标开展的,而且也的确起到了这个作用。这些年,“两院”工作报告在人代会上越来越高的得票率,也证明了这一点。司法公正是社会公平正义的最后底线,是老百姓社会信念的最后保障,人大为这一点付出多大努力都是值得的。

实践证明,这两大重点抓住了抓好了,人大监督工作的主题就有了着落,人民对人大制度的信心就有了底气。

四是以民生、民权和治理“大城市

病”为重点。这里讲的重点是监督内容上的重点关注目标。民生问题,关系到千千万万老百姓的切身利益,比如就业问题、看病问题、养老问题、食品安全问题、入学入托问题等,历来是人大关注的对象,十年来的几十个议案大部分与此相关。民权问题,即维护和保障公民的权益问题,历来也是人大关注的对象之一。这个问题,既与监督题目的选择有关,也与立法和决定权的行使有关。比如,2016年,政府希望由人大常委会就小汽车分单双号行驶常态化问题立法,人大经过一年的反复调研,认为此举法律依据不足而且公众意见极不统一,把这个意见搁置了。这显然是在现有条件下对于公民权益的一种保护。就监督方面而言,也是如此。比如,利用人大的规范性文件备案审查这项法律监督权保护公民权益就是一例。2015年,在对市民建议审查的政府奖励见义勇为的规范性文件中,发现其中关于将申报时间限制在3个月以内的规定,侵犯了见义勇为者的合法权益,不利于鼓励和表彰见义勇为行为,予以取消,从而维护了公民合法权益,保护了当事人利益。至于在监督中致力于促进“大城市病”的治理,那就更是人大的重点任务。这些年里,无论是听取和审议专项工作报告,还是执法检查等法定监督形式;无论是监督议案的办理,还是监督重点代表建议的办理等,绝大部分内容都是围绕着垃圾处理、水系污染、大气雾霾、交通拥堵等“大城市病”进行的,而且有些项目一做就是三五年,不见成效

决不收兵。应该说,把这些问题作为监督重点既是符合客观实际的,也是符合群众愿望的。这样做的结果既见到了实际效果,也获得了广泛的社会赞誉。

五是以各种方式的综合运用为方法。这里讲的各种方式的综合运用,是北京市人大监督的一个重要特色。它不仅包括各种监督形式的综合运用,也包括各种监督形式和非监督形式的综合运用。比如,听取和审议专项工作报告与议案办理相结合,听取和审议专项工作报告与执法检查相结合,听取和审议专项工作报告与法规制定相结合,听取和审议专项工作报告与建议办理和督办相结合,听取和审议专项工作报告与讨论决定重大事项相结合,听取和审议专项工作报告与专题询问相结合,执法检查与法规制定和修订相结合,执法检查与议案办理相结合,等等。这些方法的综合运用,使人大监督工作焕发了生机和活力,也给人大监督工作带来了实际效果和广泛影响。

六是以促进依法行政、司法公正、完善首都功能、提高人民生活为目标。这个问题说的是人大监督的基本目标。我们对政府的监督,核心是促进政府实现依法行政,我们对法、检“两院”的监督,核心是促进司法公正。这两点毫无疑问应该是所有人大共同的监督目标。问题是需要采取坚定的态度、切实的措施、有效的方法去实现。这一点,北京市人大基本做到了。这从近些年人代会上不断攀升的“一府两院”的得票率



可以得到证明。至于通过监督的方式去促进首都功能的坚持和完善,这是北京市人大特有的监督内容。北京作为国家的首都,其功能定位是由国家根据首都这个城市定位和实践需要来确定的,北京应该保证这个功能定位的有效落实。但是,在这个问题上,我们并不是能够始终保持清醒的头脑和自觉的行动的,有些时候我们可能强调了某些方面而忽略了另一些方面,使得在这个问题上也曾经发生过某些一时的摇摆。而在这种情况下,人大就有责任向政府提出意见与建议。在这方面,人大主要采取了专题调研的方式,向政府提出意见,并同时向党委报告。比如,2009年关于应对金融危机的调查、2010年关于制定“十二五”规划的调查、2011年关于推进文化中心建设的调查等都是如此。尽管没有采取监督的形式,但其所蕴含的宏观监督意味还是显而易见的。对于提高人民生活这个目标,已经包括在前述大部分监督工作之中了。

应该说,这个关于监督格局的说法,已经把北京市人大关于监督工作的理念体现的比较全面和清晰了。这个监督理念是这十年来人大监督工作的纲领,它体现了北京市人大监督工作的主要方面。在这里,包含着对人大制度的深刻理解与运作智慧。

## 二、关于监督工作的主要做法

接下来,我们对北京市人大监督工作中所采取的主要做法做些概括性的介绍。

一是选准议题。监督议题的选择非常重要。题目选好了,可以事半功倍;题目选不好,就会事倍功半。比如,开展专题询问,2012年第一次使用这种监督方式就选了“政府大额专项资金使用和管理情况”这样一个题目。之所以选这个题目是经过深思熟虑的。因为近几年来,市人大常委会把预算资金的使用和管理问题,特别是绩效问题作为监督工作的重点来抓,持续关注,取得了明显成效。在这个过程中,感到市级财政大额专项资金的使用和管理情况不容乐观。自1995年以来,适应首都经济社会发展需要,本市相继设立了11项市级大额专项资金,当年的预算安排达到了270多亿元。这些资金的使用和管理情况如何,特别是资金使用绩效如何,有必要予以重点关注。这次专题询问的结果,发现了不少问题,接下来又就这个题目连续做了两年深入的专题询问,即对大额专项资金中的旅游专项资金与文化创意专项资金使用和管理情况进行专题询问。在开展文化创意专项资金专题询问时,由于发现问题较多,而且数量庞大,人大常委会建议市政府暂停这项资金的拨付。就是说,监督项目要选,就应该选类似这样的重大题目,而且要把选定的题目做实做好,让人大监督真正有用有效,发挥威力。在这个问题上,还要坚持问题导向,在该做能做的项目中选择那些问题重大、解决好了意义也重大的题目。当然,监督项目的选择还要注意大小适中,能够啃得动、吃得下才行。总之,监督题目与监督效果的关

系非常密切,监督题目选好了,监督效果也就初露端倪了。

二是组合出拳。所谓组合出拳也可以叫打组合拳,是指对于同一个监督项目,可以采用不同的监督方式,从不同的角度进行监督,甚至是把监督权的行使与决定权的行使、议案办理等结合起来。比如,前面说的2012年的大额专项资金使用和管理情况专题询问,就是在听取和审议同样题目的专项工作报告的过程中进行的。即在听取和审议政府大额专项资金使用和管理情况工作报告的基础上,对发现的问题,二次发力,进行询问,这就比单纯听取和审议报告要深入得多。比如,市人大常委会还经常把执法检查 and 立法后评估结合起来,既检查法律法规实施中的问题,又对立法质量进行评估,以便为法规的修订积累经验。比如,人大常委会还把听取和审议专项工作报告与行使重大事项决定权结合起来,在听取和审议专项工作报告的基础上,就有关问题作出决定。2008年,关于加强检察院诉讼监督的决议,就是在听取和审议检察院同样题目的专项工作报告的基础上作出的,取得了非常好的效果,影响很大。比如,人大常委会还常常把议案办理与听取和审议专项工作报告结合起来,也取得了很好的效果。这种把不同监督形式甚至是不同工作方式组合在一起,对同一个题目联合发力、重叠发力的做法,对所监督的问题形成的冲击力还是很大的。实践证明,其效果远比单纯使用一种方法要好。

三是连续发力。这是指对我们所监督的事项,有时候远远不是监督一次,甚至监督一年就能够见到效果的,往往需要连续监督几年才能收到效果。这就需要人大在同一个监督题目上持续性地开展工作。在这个问题上,市人大常委会采取的做法是对同一个题目,一年换一种方式,进行连续性监督。比如,常委会领导有个说法,就是“一年办建议,二年办议案,三年听专项,不见成效,决不收兵”。在监督垃圾处理、水系治理、交通拥堵、大气污染等“城市病”的防治方面,基本上都采取了这种换招不换题的办法。功夫不负有心人,你较真了,事情就能够有所推动了。人大常委会监督司法工作方面,基本上也是用这个办法。在上一届人大连续五年的监督中,就“两院”工作,从不同角度,年年听专项工作报告,比如今年听民事方面的,明年听刑事方面的,后年听行政方面的,换肩不歇脚,换气不松劲,促使“两院”工作有很大改进,司法公信力有很大提高,代表对“两院”工作报告的满意率连年上升。上面说的大额专项资金使用和管理情况的专题询问也是连续三年监督,而且还是跨届进行的,终于取得了较大成效。

四是借力发功。2008年是北京市第十三届人大常委会的开局之年。当时,正值监督法出台后不久,许多地方人大使用的监督形式不好再用了。面临这种情况,市人大常委会只好另辟蹊径。在这一年,人大常委会通过了一个加强检察院

对诉讼监督的决议。这个决议的实质,就是激活检察院内部固有的对法院等开展诉讼审判活动进行个案监督的机制,促使其加大对个案监督的力度,以弥补人大在这个问题上不好作为的缺陷。这个决议引起了最高人民检察院的关注,发了文件在全国检察院系统推广,而后的几年里全国三十几家省级人大都作出了相关决议。不仅如此,人大常委会还要求法院、检察院分别进行案件评查工作,并将评查结果向人大报告。就是说,我不进行个案监督,但你得做。还有一个绩效审计监督,前面已经说过,也属于这个方面的,就是激活政府内部固有的财政监督机制。这是一个借力发力的高招,能够起到四两拨千斤的作用。把体制内部固有的监督机制激活了,不但可以弥补人大监督之缺失,而且可以发挥长效作用。常委会领导认为,就是要以对监督者的监督来实现人大的监督。有学者对此给予高度评价,认为这是人大监督的特有高效手段。

五是多级联动。在监督方面,还有一个比较有效的做法,那就是多级联动,即两级或者两级以上的人大联合行动开展同一主题、同一形式的监督。2010年,我们在进行乡镇人大调研时,在怀柔人大发现了区镇两级人大监督联动的做法,即两级人大经过协商采取联合行动的一种监督方式。具体做法是,区人大常委会在与镇人大取得共识的基础上,由区人大常委会制定工作计划,两级人大统一主题、统一时间、统一

要求,在全区范围内对两级政府进行监督。在怀柔区人大近年来开展的工作评议和执法检查中,都是采取这种方式进行的。在我看来,这是一个很好的经验。其最大的好处就在于,区人大常委会牵头带动了乡镇人大的监督工作。特别是在那些乡镇人大还不晓得怎么进行监督的区县,尤其值得效法。现在,北京不少区县人大也已经提出了区乡两级人大工作联动的问题。其实,全国人大常委会就有这个做法。在他们组织执法检查的时候,往往委托某几个省级人大常委会就同一主题在一定时间内进行执法检查,然后将检查结果上报,一并写入他们的执法检查报告。这些年,北京市人大也有这个做法。比如,开展食品安全法执法检查时,就要求区县人大联合行动,在同一时间就同一主题进行检查,并将检查结果汇总,写进总检查报告。有的题目,并不要求各个区县全部参加,而只是选择若干相关区县联合行动。比如,在开展维护少数民族权益相关法律执法检查时,就只要求这方面工作任务比较重的几个区县联合行动。这种多级人大监督联动的做法,好处是声势大、范围大、力度大、工作细、效果好。

六是由事入制。由事入制,就是说监督工作也不能就事论事,而是每做一件具体事情,就想到这个事虽然解决了,但长远的怎么办,就是在解决这个具体事情时,考虑关于这个事情的制度建设问题。要随着具体事情的解决建立起一套长远管用的制度来。比如,北京市人大常

委会开展财政绩效监督,就是如此。关于这项监督,其设计思路就是:我先不管政府怎么分钱,而是先管管你分钱之后这个钱用的绩效如何,这就得用审计局,年年要你的绩效审计报告,从发现绩效中的问题来倒逼你在分钱上的问题即预算中问题。但事情还不止于此,还要在发现问题之后,让你建立制度来堵塞漏洞、解决这些问题。就是说,我要的不仅是一时一事的具體效果,而且要长期管用的制度效果。这样做了几年后,就督促政府建立起了若干项有关预算、绩效方面的财政制度。这就是由事入制,即监督的是具体事情,但收获的不仅仅是具体效果,还要取得长期管用的制度上的效果。由事入制,体现了人大工作的一个特性,那就是纠正性(有时候是保障性)和建设性的结合或统一。这个提法是北京市人大常委会领导提出来的,而且在其看来,人大工作中的建设性比纠正性(保障性)还要重要。做一个事,获得两个收获、达到两个目的,这当然是事半功倍的。

监督工作是地方人大工作最大量、最繁重的任务,但是也面临着一个难题,这个难题就是力量相对较弱、实效相对较小。这种状况,估计各地可能都差不多。应该说,北京市人大的这些做法对于破解这个难题具有一定的启发性。这些做法与以往不同的地方在哪里呢?我觉得,很可能在于采取的方式方法比较得当。这是在完善常委会工作方式这个大题目下工作几年来形成的有效经验。这也是中共中央18号文件在讲到监督的时候强调监督的方

式方法的原因。有些问题总是坐而论道不一定行得通,有时候还需要在讲究方式方法上做文章。所谓“偏方治大病”,找对了方法可能就找到了问题的症结所在,也就找到了治疗痼疾顽症的特效药物。

### 三、从北京人大监督工作所想到的

最后,我想从北京市人大的监督工作出发就宏观上的人大监督问题,谈点想法。前面讲了北京市人大监督工作的理念和方法,主要着眼于成效和经验方面,作出了一些介绍。其实,北京市人大的监督工作,也还存在着不少缺陷和不足。比如,它所使用的监督方法,主要是法定监督方式,并没有太多的创新,甚至十几年前开展的述职评议也没有再做。比如,在法定监督方式中,它所运用的也主要是比较柔性的监督方式,那些比较刚性的监督方式像质询、特定问题调查等也没有使用过。它在监督的过程中,也没有像其他地方人大一样,采用量化测评的方式,对监督对象施加更大的压力。由此,它的监督效果尽管不可低估,但也有不够理想、不够到位的地方。如果北京市人大监督中的经验有它比较独特的创造的话,那么它的弱点却是各个地方存在的比较普遍性的问题了。由此,我想展开一点,从宏观角度说说人大监督的转变与进展问题。

(一)地方人大开展监督工作的三个做法,应该积极借鉴

从目前各级地方人大提高监督实效的做法来看,主要有三个方面的做法或



者经验。

一是量化监督。即对监督目标的评估进行量化。比如,针对听取专项工作报告后审议意见的落实情况,针对执法检查意见的整改情况,针对代表建议、批评和意见的办理结果,针对人大选任干部的述职报告等,由常委会组成人员进行量化测评,就是很多地方采用的一种监督形式。也就是对监督的目标由监督主体进行量化的打分测评或者进行定性的投票表决,然后计算其得分情况或者得票率高低,当场公布,对监督对象形成一定的压力,以求提高监督实效。这种方式有点类似于人代会上各项报告的得票率,也的确会对报告主体形成一定的压力。而且,量化结果达不到要求分数时(比如60%或者70%),可以在规定时间内二次报告,二次报告仍然通不过时,可以启动对责任人的问责等。许多地方已经这样做了,取得了比较好的效果。

二是精准监督。即对监督对象或者监督事项存在的问题进行精准化的调查研究和意见表达,以提高监督实效。比如,浙江温岭组织代表和群众提前介入预算编制和审查的做法,为预算监督的精准化提供了很好的经验。浙江丽水就政府财政存量问题,开展了特定问题调查,目的是搞清楚自己的家底,这也是在朝着监督精准化的方向发力。在北京,市人大这几年对预算监督实行各个委员会分兵把口的方式,也是在追求监督精准化。当然,除了预算监督需要精准化,其他方面的监督也都需要向精准化方向努

力,特别是对比较专业的领域。比如,湖南永州、四川广安的特定问题调查,做得都非常细致,以求事实清楚、准确。精准化的关键是监督的主体对监督对象的情况得摸得深、吃得透,这样提出的问题才能精、准、狠,击中要害、入木三分,才能解决问题、产生效益。这样的监督就有力度了,就有效果了。

三是硬化监督。即采取比较有力度的监督形式,从柔性软性监督逐步向硬性刚性监督过渡,以提高监督实效。专题询问、述职评议、质询、个案监督、特定问题调查等,都是这种类型的监督形式。比如,现在不少地方开展专题询问已经脱离了早期那种摆样子、作秀的局面,做得比较扎实了,在一定范围里可以随机发问、进行追问,直到把问题搞清楚、弄明白为止。现在不少地方已经恢复了述职评议,安徽、陕西、辽宁、江西、江苏等地都有,这在近期的《中国人大》《人大研究》上都有报道。质询、特定问题调查等比较刚性的监督形式,也有不少地方已经用起来。比如,像前面提到的浙江丽水2015年开展的财政存量方面的特定问题调查,还有湖南永州、四川广安针对水质污染进行的特定问题调查;浙江丽水对污水处理厂的质询案,广西梧州对检察院的质询案;安徽贵池市贵池区监督案件审理等。这些新气象都表明,监督工作在逐渐发生转变,在逐渐走向硬化。

(二)在人大监督方面,应该努力实现三个转变

一是从监督方法上要从单一监督形

式为主向综合运用多种监督形式转变。

现在,我们的人大监督从形式运用上看,是比较单一的,即听取和审议专项工作报告就是听取和审议专项工作报告,执法检查就是执法检查,一般就是单独进行。我认为,这种监督形式单一运用的方法可以有所改进,逐步走向在必要时可以实行多种监督形式的综合运用。这种改进也有几种情形。

其一,可以多种监督形式结合运用。比如,把执法检查和法律评估结合起来,既是对法律实施的监督,也是对立法质量的监督;把听取和审议专项工作报告与专题询问结合起来,既是对“一府两院”某一专项工作的审议监督,也是对该项工作的询问监督。这样做显然比单独运用一种监督形式要深入和有效得多。

其二,可以多种职权结合运用。比如,把行使监督权与行使决定权结合起来,像听取和审议专项工作报告与就相关问题作出决定相结合(2008年,市人大常委会在听取和审议检察院诉讼监督专项工作报告后作出关于加强检察院诉讼监督工作的决定,引起全国性反响,就是很好的例子)。把议案办理工作与听取和审议专项工作报告结合起来,既能把监督引向深入,又能从另外角度推进该项工作。北京市人大常委会近年来经常这样做,取得了很好的效果。

其三,把不同的监督形式、工作形式从纵向上结合起来连续多年使用,可以把那些一年解决不了需要多年才能解决

的老大难问题,连续推进最终得以解决。比如,市人大常委会“一年办建议、两年办议案、三年听取和审议专项工作报告,不见成效不收兵”的做法,就很有效果。

总之,这些做法可以使现有的监督形式在运用上更加丰富多彩,在效果上更加深入扎实。而且这样做,也不需要特别的创新与改革,比较容易实施。

二是从监督力度上要从柔性监督为主向刚性监督和柔性监督并重转变。

目前的人大监督,基本上是柔性为主的,可以说手段捡软的用、柿子捡软的捏,已经成为人大监督的一种习惯性路径选择。这种局面的形成,当然有多方面的原因,包括体制方面、认识方面、力量方面等。但是,如果真要改进监督工作,那就需要逐渐实现从柔性监督为主向刚柔并重的转变,这是各级人大面临的一个重要问题。如果我们不能完成这样一个转变,是不能把监督工作向前推进的。

所谓刚性监督手段,主要是指质询、特定问题调查、罢免和撤职等,这些手段都需要在必要时得到适当的应用。对这些手段的运用,首先是人大常委会领导得有这个自觉意识,如果从你那里就觉得为难、抹不开面子,那就不好开展了,因为事情总得有人发起,总得有人张罗。如果既没人发起,也没人张罗,也就无从谈起。其次是需要得到党委支持。党委对人大监督的重视程度当然是一个重要因素,有时甚至是决定性的因素。但是,就像前面已经说到过的,党委

从来不会说不支持人大工作,但也很少有主动给你派活儿的情况,只有你先有这个东西,你的话又能够让党委听得进去,它才能给你支持,否则不太可能。再次是监督对象的配合。这一点,主要是政府的态度,因为“两院”问题不大,与政府比较,其在一定意义上也处于相对弱势地位,在很大程度上也需要权力机关支持。而政府则有所不同,有些事情它很愿意让你监督,特别是有些事情它也有需要人大的监督来推动的时候。但是有些事情它却不愿意让人大介入,甚至是不愿意让人大知情的。这就需要在党委的支持下,发挥人大的作用了。这里,既需要法律法规的支撑,也需要代表和委员的给力,但更需要的是常委会领导的智慧。

当然,在监督力度问题上,我们也不能一味地追求刚猛之路,还是刚柔并重,该刚则刚,该柔则柔的好。因为刚有刚的用处,柔有柔的用处,而且以柔克刚还是极为高明的手法。我们可以探讨甚至创新一些刚柔兼而有之的监督形式,比如专题询问、述职评议、个案监督等就有可能发展成为这样一种刚柔相济的监督形式。

三是从监督制度上要从意见监督为主向制约监督为主转变。人大监督,按其本质来说,是一种权力制约,因为人大是权力机关,人大监督是来自权力机关的监督,是使用各种监督权力对执行机关有可能发生的滥用人大授予的行政权力、审判权力和检察权力的监督。

现在的人大监督应该逐渐向以权力制约权力的监督阶段过渡。所谓以权力制约权力,就是人大公布的具有法律效力的文件,被监督对象必须照办,而且是不折不扣地照办;否则,就可以启动相应的权力制裁程序,对负有直接责任的官员动用处置权,进行问责甚至是必要的处分或制裁,直至动用撤职、罢免等权力。

其实,上面的许多想法,我们党和国家领导人多有论述。比如,江泽民同志说过要“建立健全依法行使权力的制约机制”;胡锦涛同志说过“加强对权力的制约和监督,是社会主义民主政治建设的重要任务”,“要完善权力制约和监督机制,综合运用各种监督形式,增强监督合力和实效。”党的十八届三中全会决定专门以一章的篇幅论述“强化权力运行制约和监督体系”,要求“形成科学有效的权力制约和协调机制”。在这些论述和文件中,无疑传达着一个重要信息,那就是党和国家高层对权力制约这种监督的有效形式,是有着深刻的认识和迫切的愿望的,是他们从这些年的执政实践中认识到的体现权力运行和监督规律的真理。我们应该在推动人民代表大会制度与时俱进中把握人大监督的这个大课题,推动人大监督的不断进步。在我看来,只有实现从意见性监督向制约性监督转变,人大监督才能够真正实现升级换代(《中国人大》2016年第4期卷首语标题就是“人大监督实现升级换代”),才能够真正实现与时俱进。🇨🇳

# 深化探索 完善机制 不断增强监督工作实效

广东省人大常委会秘书长 陈逸葵

监督权是宪法和法律赋予人大常委会的重要职权。近年来,在全国人大常委会的指导支持和中共广东省委的领导下,广东省人大常委会全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,认真贯彻实施监督法,坚持围绕中心、服务大局,积极探索实践,努力加强和改进监督工作,推动“一府两院”依法行政和公正司法,促进了法律法规在广东省的有效实施,为本省改革发展提供了有力的法治保障。主要做法是:

## 一、突出重点,聚焦推动经济社会发展开展监督

围绕经济转型升级强化监督。为推动广东省进一步促进粤东西北地区振兴发展决定的贯彻实施,听取和审议了促进粤东西北地区振兴发展情况报告,提出构建快速交通运输体系、加强产业园建设、做大做强中心城区、继续深化改革创新等意见,助力粤东西北地区协调发展。围绕实施创新驱动发展战略,通过专题调研、听取和审议整改情况报

告等方式,对战略性新兴产业发展专项资金支出绩效情况进行监督。今年以来紧紧围绕全省经济工作重点,安排听取和审议省政府关于广东省供给侧结构性改革情况报告,促进“三去一降一补”取得成效。

围绕促进保障和改善民生开展监督。注重社会政策托底,将底线民生保障作为本届常委会监督工作重点,持续跟踪督促。2013年,围绕底线民生和基本公共服务均等化等民生问题开展财政监督调研,推动省政府将保障底线民生列入年度省十件民生实事之首,明确全省底线民生保障目标要求。2014年起,连续两年三次组织省人大代表对接受转移支付较大的县(市、区)落实底线民生保障资金情况进行交叉检查,并听取省政府专项工作报告,推动底线民生保障目标如期实现,全省底线民生保障各项标准大幅提高,均超过全国的平均水平。

持续加强对环境治理工作的监督。推进“四河”“两河”等重点跨市域河流污染整治,对于推动全省水环境持续改善具有十分重要的意义。省人大常委会连续7年重点督办,通过听取和审议政



府专项工作报告、专题询问、专题调研、代表建议重点督办等方式开展监督,并作出决议,推动省政府将“四河”“两河”污染整治列入实施国家水污染防治行动计划和南粤水更清行动计划的重点工作,加大资金投入,实施精准整治,部分河流水质明显好转。农村垃圾管理关系广大人民群众切身利益,本届省人大常委会每年选择适当切入点深入监督,取得阶段性成效,目前农村生活垃圾设施硬件建设基本完成,农村生活垃圾长效保洁和运营机制初步建立,全省农村生活垃圾有效处理率达到80.28%,农村人居环境得到明显改善。

## 二、积极探索,深化预算决算审查监督

进一步推进全口径预算决算审查监督。认真贯彻实施预算法,积极采取有效措施,加强和改进财政预算决算审查监督工作,监督政府将有限的财政资金更多地投入到关乎百姓福祉的重要领域。审查批准政府全口径决算,将国有资本经营决算、社保基金决算列入全口径决算监督重点。完善审计查出问题整改情况向常委会报告机制,从去年起每年安排听取和审议审计查出突出问题整改情况报告。把社保基金运行纳入全口径预算决算审查和监督。

开展提前介入预算编制监督。常委会每年选择1—2个重大基本民生、重大社会公共安全项目,专项提前介入财政预算编制监督,形成长效机制。2013年



广东省人大常委会部分组成人员调研清远城市建设发展情况。摄影/黎进

以来,常委会以“底线民生保障”、农村低收入困难户住房改造、“四河”污染整治以及教育、卫生等相关专项资金安排情况和细化社保基金预算编制为切入点,专项提前介入预算编制监督,让人大代表与政府财政部门面对面沟通,就经济社会发展特别是民生热点难点问题提前交换意见,促进有关预算安排意见得到更好落实,为人大会议审查批准预算打下基础。

探索对财政专项资金使用绩效的监督。近年来选择战略性新兴产业发展、基础教育创强奖补、农村危房改造等专项资金支出绩效进行监督,并通过引入第三方评估增强监督科学性,推动省政府修改专项资金管理办法,提高资金管理水平和使用绩效。中央政治局委员、广东省委书记胡春华同志对这项工作给予高度评价,批示“行使监督的职

能定位很准”，“方法很好”，“人大的监督要沿着这个路子做下去，真正把监督作用发挥出来，促进政府及部门改进工作”。今年，还将听取和审议产业园扩能增效、企业技术改造专项资金的支出绩效情况报告并组织开展第三方评估。

全面加强预算支出联网监督工作。开展预算支出联网监督工作，是广东省创新预算执行监督方法和手段的积极实践。张德江委员长在广东省人大机关调研时对做好这项工作提出了明确要求。本届以来，常委会对这项工作高度重视，不断升级完善省级预算支出联网监督系统，充分发挥联网监督的统计、分析、预警功能，强化预算执行监督。通过召开现场交流会、举办培训班等方式推动联网监督工作向市县延伸，目前全省21个地级以上市本级人大常委会全部建立预算支出联网监督系统，70个县（市、区）人大与当地财政部门联网，县级联网率达59%，其中有8个地级以上市的县级联网率达100%。

### 三、适应新形势，不断加强和改进对司法工作的监督

主动适应司法体制改革新形势要求，认真贯彻实施监督法，紧紧围绕司法领域带有普遍性和倾向性的问题开展监督，推动解决影响司法公正、制约司法能力的体制性、机制性问题。本届以来听取和审议了省法院关于行政审判工作情况、民事执行工作情况和设立

跨行政区域环境资源审判专门机构开展工作情况报告，省检察院关于加强诉讼活动的法律监督工作情况、反贪污贿赂工作情况的报告。积极参与司法改革工作，深入调研了解改革试点工作进展情况，推动有关改革方案的细化和完善。听取和审议省法院、省检察院推进司法体制改革试点工作情况、规范司法行为工作情况的报告，推动改革试点工作不断深化。为全面了解新修改的行政诉讼法贯彻实施情况，今年对行政诉讼法的实施情况进行了检查，推动行政机关负责同志出庭应诉。

### 四、完善机制，切实增强监督工作实效

综合运用多种监督方式。对于本届常委会确定的监督重点，采取多种法定监督方式交叉组合、持续接力的方式强化监督，力求取得实效。如综合运用听取专项工作报告、专题调研、专题询问、代表视察等形式开展社保工作监督；先后采取专题调研、听取专项工作报告、组织代表交叉检查等方式，连续三年对底线民生保障情况进行监督；将农村垃圾处理问题作为本届常委会监督工作重点，通过听取专项工作报告、专题调研、专题询问、第三方评估、组织代表交叉检查等方式持续跟踪监督。

探索在监督领域引入第三方评估。先后在跨市域重点河流污染整治、农村垃圾管理、预算资金支出绩效等监督工作领域引入第三方评估。每年

选择若干重要的财政专项资金或重大民生环保项目,通过公开招投标方式委托第三方专业机构进行工作绩效评估,评估结果向外界发布,通过对各相关部门和地区工作成效进行量化打分和排序,促进各相关部门和地区工作整改。同时,第三方评估报告为常委会审议提供重要参考,有效增强了监督工作的科学性、客观性。注重总结实践,加强制度建设,制定省人大常委会监督工作领域开展第三方评估暂行规范和开展预算资金支出绩效第三方评估实施办法。

推动专题询问制度化、常态化。近年来先后组织对食品安全、保障性住房建设、社会保险工作、农村垃圾管理工作开展了专题询问。在总结经验基础上,修订省人大常委会专题询问工作规定,进一步规范专题询问会前准备、会议组织及询问后督办落实各环节要求,增强专题询问互动性和实效性。

探索立法后评估执法检查。近年来注重将执法检查与立法后评估有机衔接,取得较好效果。如建设工程管理条例、安全生产条例、信访条例等实施一段时间后,先委托本省4所地方立法社会参与和评估中心作为第三方开展立法后评估,在评估发现法规实施存在问题的基础上,再有重点地组织执法检查,有效增强了执法检查针对性。

积极开展上下联动监督。对一些由省牵头推动但问题表现和工作落实在基层的监督项目,注重通过省市县人大

开展联动监督,共同推动解决问题。如在跨市域河流污染治理监督中,省人大常委会与流域所在8个市人大常委会联合组织开展第三方评估,全面摸底河流污染治理情况。在行政诉讼法等执法检查中,将省人大直接检查与委托地方人大开展自查相结合,有效拓展执法检查的广度和深度。

### 五、扩大参与,充分发挥代表作用和第三方专业能力支持作用

发挥代表在监督工作中的作用。将代表工作与监督工作有机结合,有利于加强闭会期间代表活动,更好发挥代表密切联系人民群众的桥梁纽带作用,也使人大监督工作具有更加扎实的民意基础。广东省人大常委会十分重视代表对监督工作的参与,增加基层代表列席常委会会议的人数,每次常委会会议期间均召开列席人大代表专场座谈会听取意见和建议,代表也可以通过在线交流平台远程列席常委会会议。积极组织代表参加视察、执法检查、专题调研和交叉检查等,充分发挥相关专业领域代表的作用,深入了解基层情况。如在推动重点跨市域河流污染治理中,将相关跨市域河流污染治理的代表建议列为重点建议,连续多年跟踪督办,同时,每年安排由常委会负责同志率队开展代表视察,推进整改工作不断深化。近年来组织代表约见国家机关负责人活动11场,促进代表关注问题的解决。

借助第三方专业能力支持提高监督工作水平。积极发挥专家学者、社会组织等第三方作用,有助于增强监督工作的科学化、专业化水平。广东省人大常委会十分注重第三方专业能力支持,在财政资金支出绩效、环保等领域监督中积极引入第三方评估,并形成制度化、常态化。先后组建财经咨询专家库和环保专家库,近期还将组建监督司法咨询专家库,邀请咨询专家参加调研、执法检查、第三方评估报告评审等工作。在代表视察之前,组织专家开展“一对一”培训,有针对性地为代表提供高质量咨询服务。

近年来,省人大常委会依法行使监督职权,积极探索实践,取得一定成效,但与新形势要求和人民群众的期待还有差距。如综合运用多种法定监督方式回应社会关切方面有待加强,有的监督项目选题重点及成效不够突出等。下一步,我们将认真领会这次会议精神,学习借鉴兄弟省市经验和做法,总结本省各地人大监督工作的实践探索,紧紧围绕“十三五”时期全省中心工作,深入贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,切实履行好监督职责,促进“一府两院”依法行政、公正司法,为推动广东省供给侧结构性改革和转型升级走在前列,实现经济社会更高水平发展提供有力法治保障。一要深化认识,进一步增强做好监督工作的使命感和责任感。牢固树立大局意识和责任意识,始终保持奋

发进取的精神状态,进一步创新监督工作思路,完善工作机制,加大监督力度,提高监督质量,做到正确监督、有效监督,充分发挥监督作用。二要坚持问题导向,围绕本省改革发展大局和社会关切的热点难点开展监督。要全力支持和助推供给侧结构性改革,加强对中央和省委重大决策贯彻落实情况、重大战略实施情况、重大财政支出专项的监督。继续加强创新驱动发展、粤东西北地区振兴发展、扶贫攻坚等战略任务完成情况以及跨市域河流污染治理等生态环境建设的监督,推进转型升级,补齐本省率先全面建成小康社会的“短板”。继续在专项提前介入预算工作监督、升级完善预算支出联网监督系统、通过第三方评估加强专项资金支出绩效监督等方面下功夫,不断完善和深化对财政预决算的全方位全过程监督。三要改进和完善监督工作方法,增强监督实效。优化监督选题确定机制,健全完善专题询问、执法检查、审议意见及其处理情况报告等方面的制度机制,规范各环节的工作要求,提高监督工作的针对性、实效性。四要加强自身建设,切实增强监督能力。认真组织常委会组成人员学习培训,不断提高法治素养和理论水平,增强履职能力。统筹常委会机关监督工作机构力量,确保发挥好参谋助手作用。加强与基层人大联系,总结推广基层经验,加强工作培训和交流,共同推进全省人大监督工作完善发展。🇨🇳



# 关于改进和完善专题询问的思考

江苏省人大常委会研究室

作为监督法明确规定的一种监督形式,自2011年11月江苏省人大常委会就保障性住房建设工作情况对省政府有关部门进行专题询问,迄今已经开展了十余次专题询问活动,成为省人大日常监督工作的重要内容,取得了明显成效。但作为一种新的监督尝试,这项工作中也反映出这样或那样的局限,影响了监督功能的发挥。着眼于深入贯彻落实监督法,进一步推进专题询问,前不久,我们对全省人大专题询问工作进展情况进行了调查了解,结合之前省人大常委会几次专题询问活动的实践探索,以及全国人大常委会办公厅出台的改进完善专题询问工作的若干意见,我们认为应当考虑从以下几个方面改进和完善专题询问工作。

## 一、要进一步解放思想,努力推进专题询问监督活动的常态化

从了解的情况看,目前地方各级人大常委会开展专题询问频率普遍偏少,省人大常委会每年两次,市、县(区)一级多数每年都只有一次,个别地方本届以来才开展过一次专题询问。与之相对应的,目前全国人大常委会每年专题询问已经达到了三次,反差强烈。事实上,无论是从新形势下人大监督工作的实际需要,还是从

当前监督工作的外部环境条件看,都有必要大幅度提高专题询问的运用频率:首先,落实好专题询问制度是贯彻监督法的必然要求。作为法定的一项监督形式,全国人大常委会2010年率先启动了专题询问监督,这是我国人大监督制度发展史上一次少有的自上而下推动并且卓有成效的重要尝试,它充分体现了全国人大常委会对这项工作的重视。这些年来,全国人大常委会在率先垂范的同时,一直在不遗余力地推动专题询问工作,像去年4月,全国人大常委会办公厅牵头起草并出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,全国人大常委会专题询问的运用频率一年比一年高,力度也一年比一年强。对地方人大来说,全国人大常委会的率先垂范,正是深入推进专题询问监督最直接的强大动力和保证。其次,询问监督已被实践证明是一种非常有效的监督形式。由于询问能较好地兼顾平衡监督方和被监督方的权益,自1783年英国议会正式承认议员有向大臣提出问题并要求答复的权利之后,询问这种议事形式逐渐被世界各国特别是西方发达国家议会所采用,成为一种日常议事形式和问责监督形式。像英国议会,每个会期的周一至周四下午两点四十五到三点四十五,为固定

询问时间,每个议员可提出1—3个口头问题,每年议会询问次数近百次。新加坡议会在会期中,每天开会最初一个小时固定为议员询问时间。“他山之石,可以攻玉”,国外议会议事实践中的成功做法,完全可以学习借鉴。其三,近年来我国不少地方开展的“电视问政”活动为人大开展询问监督创造了良好氛围。近些年来,全国不少地方都开展了电视问政,力度大、社会影响好,例如湖北武汉市去年组织的电视问政,有53名领导干部分六批接受公开问政,其中市级领导就有12人,总人数创历年以来电视问政之最;陕西西安市前不久针对房管局的电视问政中,“局长四次鞠躬道歉,副市长约谈,周末安排整顿”;今年3月下旬,广西南宁市举办了针对全市各县区党委书记的电视问政,各方面影响很好;江苏南京市前些年开展的电视问政力度也很大,效果也很好。人大是权力机关,询问是法定的监督形式,落实询问监督,于法、于理、于情都比电视问政具有更高的法律权威,拥有更广泛的社会基础。因此,各级人大都应进一步解放思想,努力推进询问监督的常态化。在这方面,江苏省不少地方已经走在了前面,像泰州市,本届以来每年安排的专题询问达到了六次以上,基本上实现了全年常委会会议专题询问的例行化、常态化;徐州市每年专题询问也达到了三次。

**二、要切实把改革难度大、存在问题多、社会关注度高、关系群众切身利益的事项作为专题询问的优先项目,询**

### **问内容务求接地气、顺民心**

作为人民的代表机关,顺应民心、反映民意,是各级人大依法行使职权永恒的主题。这些年来,江苏省各级人大普遍注重把事关改革发展稳定大局的重大问题和社会普遍关注的热点难点问题,比如财政审计、国有资产保值增值、节约集约利用土地、城市规划、水环境整治、物价、失地农民社会保障等作为专题询问项目。但实践中大家也反映,各地专题询问议题大多太“高”、太“大”,看起来似乎也没有什么错,但在具体操作上,带来了两个方面的问题:一是造成答询方的困难。问题一大,涉及的可能就不是一两个部门的职责,几个部门责任交织在一起,往往很难厘清责任主体,也容易造成事后整改工作的相互推诿。二是造成专题询问有些“空”。问题太大,询问时间又有限,问答双方很容易流于形式,一问一答空里来空里去,听众也会觉得云里雾里,效果自然要大打折扣。

建议今后安排专题询问活动时,应当从询问议题和询问内容两方面加以改进:一方面,在议题的选择上,应围绕事关地方经济社会发展的重要部署,聚焦“一府两院”工作中一些薄弱环节,立足群众反映强烈、迫切需要解决的热点难点问题。同时,所选议题还应具有可行性和紧迫性,既是迫切需要解决的问题,又是经过努力可以解决的问题。江苏省一些地方在这方面做了很好的尝试,比如徐州市人大常委会在听取政府关于东店子山、云龙社区生态植物栽培基地和老院子酒家三起违法侵占林地处理情

况的专项报告的基础上,对政府相关部门进行专题询问;南通市人大常委会就拆迁安置房建设情况,对政府相关部门进行专题询问;泰州市就当地凤城河风景区建设过程中出现的问题对相关部门开展专题询问。去年,全国人大常委会就审计查出突出问题整改结果情况报告对几个主要责任部门的专题询问,指向也非常具体明确。这种将议题开口切小一些的做法,实质上就是直面问题和矛盾,使专题询问的针对性更强、实效性更高,社会反响很好。另一方面,在现场询问内容上,委员现场询问的问题应更具体一些。专题询问主题多数时候可能难以避免有些“大”,但现场询问的内容应避免和专题询问主题一样“粗”,要尽可能具体详细,与询问主题形成一个梯次互补。这样操作的好处在于:一是有利于督促相关方面直面矛盾。从人大监督实践来看,任何事项,一具体就生动,一具体就深刻,监督活动更容易擦出火花、产生亮点。二是有利于现场双方的问询操作。现场询问内容越具体,问询双方就不容易出现你问东他答西的跑题现象。要实现这一目标,关键是提问人要真正把情况摸透,把问题找准。在这方面,除了常委会组成人员要真正沉下去多做些调查研究,人大相关部门更要深入基层、深入实际、深入群众,做过细的调查研究,把情况摸透,不讳疾忌医,真正把人民群众关心的问题反映上来,确保询问能问到点子上,答能答到心坎儿里,使专题询问取得实实在在的效果。

### 三、要更多地把专题询问与其他监督方式有机结合起来,充分发挥监督“组合拳”作用

监督法第三十四条规定:“各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时,本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人到会,听取意见,回答询问。”因此,从法律属性上讲,询问权具有明显的“非独立性”特征,需要依托于审议报告或议案展开。根据前述立法本意,人大常委会开展询问,基础不应局限于听取和审议专项工作报告,还应包括执法检查、预算审查这类监督方式,像去年全国人大常委会开展的三次专题询问,有两次专题询问都是结合听取和审议相关执法检查报告(职业教育法执法检查报告、水污染防治法执法检查报告)开展的,一次是针对审计查出突出问题整改结果的报告。从江苏省各级人大专题询问情况来看,大多数都还局限在听取和审议专项工作报告上。省人大常委会这几年的专题询问实践,也全部是在听取和审议专项工作报告的基础上开展询问。根据2015年1月主任会议通过的省人大常委会专题询问办法第九条第二款规定,对“常委会组织的执法检查中发现的比较突出的问题”,可以作为询问的重点。通过对各类监督过程中发现问题的询问,一方面能帮助常委会组成人员更加全面了解这些问题产生的来龙去脉,使审议更深入、更有针对性;另一方面也方便责任部门面对面了解常委会组成人员的要求,并在后续整改中更好地解决这些问

题。因此,各级人大都有必要将专题询问与执法检查、工作评议等监督方式有机结合起来,充分地发挥出监督“组合拳”作用,进一步增强人大监督的实效性、权威性。

#### 四、要从机制上让专题询问相关方各归其位,充分尊重和切实维护常委会组成人员在专题询问中的主导地位

从调查了解的情况看,各地每次开展专题询问,很多都是事先写好脚本,问答双方都是有备而来的“答案对答案”,专题询问过程更像是一次表演:无论是提问的委员和代表,还是答询的部门负责人,大家更多的只是一个前台表演角色。在这种操作模式下,专题询问时间一长,新鲜劲、神秘感很快过去,大家对专题询问这项活动都越来越感到索然寡味。调研中我们就发现,像一些目前专题询问组织较少的地方,有的前几年还是推进专题询问活动最积极的一批,这一现象尤其值得反思。要从根子上解决这一问题,就要从机制上解决好专题询问活动过程中普遍存在的缺位、越位现象。首先,要把询问中的提问权真正还给委员和代表。询问过程中,谁来问、问什么、怎么问,每位委员都拥有同等的自主权利,列席会议的人大代表也可以发表意见。从各级人大常委会组成人员现状来看,相当部分都是曾经担任相关部门的主要负责同志,或是有关方面的专家学者、企业家、来自一线的骨干人员,无论是工作经验、政治觉悟,还是知识结构,他们完全可以很好地承担起提问这项职责。让他们中任何一位充当传声筒似的提问

者,既是对他们法律地位的不尊重,也是对他们角色能力的严重忽视。调研中一些地方就介绍,每次拟安排提问的委员大都不太情愿,相反,大家对自主提问积极性却非常高,如某市一次专题询问中,一位委员接连举手三次要求提问,却次次被主持人忽视,失望而归。这从一个侧面也反映出常委会组成人员对专题询问独立自主的强烈意识,这种民主权利理应受到尊重。其次,要促使应询部门负责人切实地担负起答询的责任。我国实行的是行政首长负责制,作为一个部门负责人,熟悉本部门各项工作,是最起码的要求,如果拿着事先准备的材料照本宣科,不仅扭曲了人大作为权力机关的询问本质,在一定程度上也助长了应询部门的形式主义、官僚主义。对此,有关人士曾评论:“流于形式的专题询问,问了白问,走过场的专题询问,不如不问。”张德江委员长在本届全国人大常委会首场专题询问时就特别强调:专题询问“一定要防止流于形式、防止走过场”。其三,要将人大有关委员会从“越俎代庖”的尴尬角色中解放出来。依据目前的操作模式,对于谁提问、问什么,谁答问、怎么答,基本上都是人大相关委员会预先协调,增加了委员会的压力。调研中我们了解到,也正是这种压力,使得目前人大各委员会对专题询问都有一种本能的推脱和抗拒。应当通过完善专题询问机制,回归询问监督本质,确保专题询问参与各方各归其位、各行其道、各履其职。在这其中,充分尊重和切实维护常委会组成人员的主导地位尤为重要,只有把委员的



主导地位体现出来、发挥出来,才能使专题询问的参与各方真正动起来、活起来,还能在相当程度上使专题询问化繁为简,使询问监督更容易取得实际效果。其四,要把各方在询问过程中的权责从机制上进一步明晰化。对于提问方来说,常委会组成人员凡是有意愿的,在开展专题询问前一段合理时间内都可以报名,报名人数多于拟安排名额的,内容相近的,可以由当事人自行协商推举代表,整个推举过程应民主、公开。对于答询方来说,提问方不能偏离主题,答询方也不能答非所问;在分管领导带队应询的情况下,分管领导和部门负责人答询责任也要明确。问答双方都应遵循公开原则,遵守合理的时间规定,同时要明确主持人的职责,及时裁决询问过程中的争议,维护现场的正常秩序,保证专题询问依法有序进行。

### 五、要充分利用各种宣传形式,大力推进专题询问监督活动的公开透明

推进人大工作的公开透明是时代发展的要求,也是增强专题询问实效的重要举措:将社会公众的关注更多引入专题询问现场,不但宣传效果会呈几何级数的增强,更是一种强大的监督力量。对答询双方而言,即便问答过程中提问的问题不是那么准确、全面,回答方解释的内容不是那么周全、到位,但公众关注本身,对推进“一府两院”及相关部门负责人勤政廉政,都会形成一种无形却有力的督促,这也是电视问政之所以火爆的一个重要因素。但从了解的情形看,目前江苏省各地专题询

问普遍缺乏与场外社会公众的实时交流,大多是采取录影模式,对外宣传主要依赖当地的党报和电视,通常是会议结束后主要以新闻通稿和新闻小片断的形式提供给当地报纸、电视等传统媒介向社会宣传。从实践来看,这种宣传模式最突出的问题就是缺乏专题询问监督现场的鲜活感。现在,报纸、电视这类传统媒体在网络新媒体的冲击下,其履盖影响范围早已是今不如昔,无论是传播速度,还是受众范围,都要远逊于新媒体。由于缺乏社会公众的及时有效的关注和参与,各地的专题询问大多“默默无闻”,自己询问自己看,专题询问社会宣传效果自然大打折扣。

我们认为,专题询问基本上都是围绕经济社会发展的重大问题和社会关注的热点难点问题开展,这些内容本身很有新闻价值,关键是如何把询问现场监督活动及时有效地向公众推送出去。在这方面,一定要解放思想,积极遵从新闻规律,更加重视利用好新媒体,尤其是在电视实时转播条件限制较多的情形下,应当更多地借助传播速度更快、受众范围更广、调度更为方便、成本极为低廉的网络媒体,向公众提供更为鲜活的第一现场。同时,还要切实地改变说教式的宣传模式,让宣传更加贴近生活、贴近受众,使公众愿听、想看,也更容易消化。目前,省市人大机关普遍拥有自己的刊物和报纸专栏,各级人大普遍建有自己的门户网站,这都是人大工作非常好的外宣基础,要整合信息和宣传部门的力量,把专题询问现场网络报道落到实处。🇨🇳

# 关于开展文物保护质询工作的做法与体会

河北省人大常委会教科文卫工委

在河北省十二届人大常委会第二十三次会议上,13名常委会组成人员联名,就清东陵近期发生两起文物被盗案件所反映出来的文物保护和管理问题,对省文化厅提出了质询案。省文化厅主要负责同志到会答复质询。质询提案人对答复情况进行了评议和投票表决,并就更好地贯彻《中华人民共和国文物保护法》和《河北省实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》(以下简称文物保护“一法一办法”)提出了意见和建议。这是2007年监督法施行以来,在全国范围内省级人大常委会首次就有关法律法规贯彻实施情况开展质询工作。

## 一、主要做法

(一)高度重视,深化思想认识。质询是宪法、组织法、监督法赋予人大对“一府两院”监督的一种重要监督形式。党的十八届三中全会指出,要完善人大工作机制,通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。2016年9月4日,省人大常委会第九十三次主任会议认真学习了习近平总书记关于加强文物保护工作的重要指示精神,传达了省委常委会第三十五

次会议关于切实做好文物保护工作的会议精神,根据省人大常委会主任的建议,决定通过质询、执法检查等监督方式促进加强河北省文物保护工作,为依法开展质询监督工作进一步统一了思想认识。

主任会议认为,依法对文物保护工作开展质询,选题好,时机准,具有重大现实意义。这是提高河北省文物保护和管理水平,保证文物保护“一法一办法”在本省行政区域内得到遵守和执行的有力推动;是贯彻落实中央全会关于加强监督精神,认真回应社会关切,促进完善人大监督工作机制的积极探索。省人大常委会要高度重视,依法实施,确保质询工作顺利进行。

(二)扎实准备,工作严密细致。2007年监督法施行以来,在省级人大常委会会议上尚未有正式列入日程的质询案的先例。为依法履行省人大常委会监督职权,切实做好质询工作,主任会议认真研究审议了教科文卫工委起草的开展质询工作的实施方案,明确了开展文物保护工作质询的指导思想、工作目标和任务要求。省人大常委会常务副主任专门听取工作汇报,多次提出明确指导意见。在主任会议领导下,专门

成立了常委会主管副主任为组长,秘书长、教科文卫工委主任为副组长的质询工作小组,明确具体任务分工,抓好各项准备工作的落实。省人大教科文卫委员会组织了文物保护工作专题调研,深入调查了解本省文物保护工作现状和存在问题,为常委会组成人员依法履职提供了充分参考。

质询工作小组严格依照有关法律规定,将这次常委会会议期间的质询工作细分为6个程序环节:1.会议期间提出质询案;2.主任会议决定答复时间和方式;3.举行全体会议,由受质询机关答复质询;4.质询人对答复情况是否满意进行评议和表决;5.向主任会议汇报评议意见和表决结果;6.在分组会议上,向常委会会议组成人员通报结果。设计了质询工作流程图,将常委会会议期间质询工作涉及的6次会议(2次分组会议、2次主任会议、1次全体会议和1次评议表决会议)有序贯穿衔接,一目了然,便于操作。教科文卫工委与常委会办公厅专门组织召开协调会,集思广益,认真领会法律要旨,反复推敲程序细节,保证每项程序合法有据。在此基础上,明确每个程序环节的具体内容、时间节点和部门分工,责任落实到人,确保了各项组织工作有条不紊,无一差错。常委会质询工作小组制订了新闻报道方案,充分发挥《河北日报》、河北广播电视台等省内主流媒体作用,做好新闻舆论宣传。

(三)有的放矢,依法开展质询。

2016年9月20日下午,省十二届人大常委会第二十三次会议分组会议召开期间,省人大教科文卫委员会5名常委会委员提起,8名常委会委员联名,提出了“关于对清东陵近期连续发生两起文物被盗案件的质询案”。质询案简明扼要,直截了当,紧紧围绕这两次文物被盗案件,反映出本省贯彻实施文物保护“一法一办法”还存在哪些差距和问题,发生问题的主要原因,如何汲取教训、切实提高省文物保护工作水平等三个方面提出问题,要求省文化厅答复质询。

根据主任会议决定,9月21日下午4点举行省人大常委会全体会议,由主管副主任主持,13名质询提案人对文物保护工作进行质询,省文化厅厅长到会答复质询。省政府分管副省长,省发改、公安、财政、住建、编办等有关部门负责同志以及唐山市政府、遵化市政府、清东陵管委会负责人列席会议。答复质询结束后,由主管副主任主持专门会议,质询提案人对答复情况进行评议和表决。

提质询案的常委会组成人员认为,河北省现已查明不可移动文物点33943处,其中国保单位278处,居全国第三位。近年来,省文物保护行政执法能力不断提高,全省文物事业取得较大发展。但省文物保护工作与有关法律法规的要求还存在一定差距,与文物大省的地位还不完全相称,清东陵近期连续发生两起文物被盗案件的教训,为全省文

物保护和利用工作敲响了警钟。省文化厅对质询案的答复,认真坦诚,直面问题,重点突出,原因分析比较深刻,所提措施针对性较强,要持续用力抓好整改。质询提案人提出了八个方面的具体意见和建议,要求全面贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的方针,切实履行文物保护主体责任,守土尽责。有关部门及地方政府要深刻汲取教训,落实责任追究,举一反三,采取有力措施更好地贯彻文物保护“一法一办法”。随后,质询提案人对省文化厅答复质询情况进行了无记名投票表决。推举二位委员为监票人。共发出表决票13张,收回13张,有效票13张。其中,满意12票,基本满意1票,不满意0票。

(四)加强督办,务求监督实效。为将这次质询的成果切实转化为改进工作的实效,主任会议研究决定,质询提案人的评议和表决结果在本次常委会第五次分组会议上通报;质询提案人对答复质询情况的具体评议意见由教科文卫工委汇总整理,交省政府研究办理;要求省政府落实质询提案人意见情况向11月召开的省十二届人大常委会第二十四次会议报告。为进一步促进省文物保护和管理工作,常委会于10月组织开展了文物保护“一法一办法”执法检查,将质询整改情况作为其中一项重点检查内容。此次执法检查紧紧围绕文物保护“一法一办法”,查找问题和差距,提出改进建议,有力促进了相关法律法规的贯彻实施。例

如,唐山遵化市认真汲取清东陵近期发生的两次文物被盗案件教训,深刻剖析查找问题根源,针对保护管理不力、技防水平低下、排查不够深入等突出问题,立行立改,迅速采取十项得力措施,在迅速侦破案件、全部抓获涉案嫌疑人、全部追回被盗文物的基础上,对9名相关责任人进行严肃追责,着力完善管理体制,补齐工作短板,使清东陵文物保护工作有了质的提升,对带动与促进、提高全省文物保护和管理工作产生了积极影响。

省十二届人大常委会第二十三次会议结束后,省人大常委会党组将此次常委会会议期间开展文物保护工作质询的情况专题报告省委。这次质询,得到了省委高度肯定,受到省政府高度重视。省委书记、省人大常委会主任批示:“很好,同意8条意见。”12月12日,省政府专门召开了高规格(各市市长和省直有关部门主要负责人参加)的全省文物安全保护工作会议,省长代表省政府与各设区市和定州、辛集市签订文物安全工作责任书,并就增加有关经费、人员编制等工作提出明确要求,有力促进了省文物保护和管理工作提升到新水平。

## 二、效果体会

(一)依法质询,体现了人大监督的权威性。省人大常委会认真行使宪法赋予的监督职权,依法保证法律法规在本行政区域内得到有效遵守和实施,依法



保护利用好老祖宗留给我们的宝贵文化遗产,使文物保护成果更多惠及人民群众。通过开展质询,有效地发挥了人大监督的优势,有效维护了法律的实施与权威。

(二)拓展方式,凸显了人大监督的创新性。质询是对被质询机关的工作不清楚、不理解、不满意的方面提出质问,要求被质询机关作出澄清、解释的一种活动,目的是获知被质询机关工作情况或者对被质询机关提出批评,以监督其改正工作中的缺点和错误。与询问相比,质询在目的和功能、提出方式、答复形式等方面有明显不同。一般来说,质询更加严厉,具有问责性质,有可能导致进一步追究责任。在没有多少现成经验可以借鉴的情况下,主任会议注重理论和实践、形式和内容有机统一,正确把握、精准运用有关法律规定,将常委会会议期间开展质询细分为六个环节程序任务,有效实现了法律规定程序与监督实践操作的高度统一。如按照法律规定,质询应在常委会会议期间提出,可以口头或书面,可以向常委会也可以向专门委员会作出答复。主任会议从实际出发,决定将质询案列入常委会会议日程,交由受质询机关在常委会全体会议上口头答复。这样安排有利于营造庄重严肃的监督氛围,使政府及有关部门受到应有触动,发挥质询监督问责的刚性。

(三)注重质量,增强了人大监督的实效性。地方组织法和监督法规定了

质询权是省级人大常委会组成人员的一项法定监督职权。质询是人大常委会组成人员的个人行为,不是人大常委会的集体行为,为了慎重行使这种监督权力,法律规定省级人大常委会组成人员五人以上联名才能提出质询。在实践中,我们对行使质询权与常委会集体行使监督职权有机结合进行了积极探索。如在开展质询工作程序上,创造性地设置了提质询案人对答复情况是否满意进行评议和表决环节,并将评议意见和表决结果向主任会议和常委会组成人员通报。在强调质询问责、落实责任追究的同时,充分发挥了质询评议意见举一反三,以点促面的监督拓展作用,将提出质询、答复质询与常委会会议审议进行顺畅衔接。又如,在运用法定监督方式上,把专题调研、质询、执法检查 and 跟踪问效有机结合起来,打出了一套环环相扣的“组合拳”,增强了监督工作的针对性、连续性和权威性,实现了促进工作的初衷和效果。

(四)勇于担当,展现了常委会组成人员依法履职尽责的精神风貌。13名常委会组成人员积极担负起宪法和法律赋予的监督职责,坚持为人民用权,为人民履职,本着对历史负责、对人民负责的精神对文物保护工作进行质询。他们敢于动真的,来硬的,围绕文物保护工作进行深入专题调研、认真起草质询案,对政府及有关部门工作中的缺点和不足提出明确整改意见,展现了常委会组成人员忠实代表人民利益和意志,

依法履职的责任感和使命感。

(五)密切配合,保证了质询工作的顺利进行。质询工作小组按照职责任务,将质询工作分为前期准备、会议期间质询、做好后续三个阶段,细化分解为18项具体任务,环环相扣,有机结合。教科文卫工委与常委会办公厅、研究室、选任代工委等相关部门密切配合、相互支持,强化“一盘棋”意识和团队意识,把确保质询顺利进行,作为检验省直机关作风整顿、“两学一做”学习教育成果的实际行动,发挥了机关部门是常委会及其组成人员参谋、助手的服务作用。教科文卫工委全体同志面对重大任务,集中力量形成合力,自觉加班加点,从制订方案到实施的各个环节,做了大量组织协调及30余件文稿起草工作。质询工作小组全体工作人员按照细致、精致、极致的标准,真抓实干,齐心协力,高质量高效率地推进各项会务组织工作。如质询案提请主任会议决定答复时间和方式环节,工作小组提前做好不同预案,在主任会议作出当天下午举行全体会议听取答复质询的决定后,第一时间向省政府和有关部门发会议通知,确保了质询工作依法开展、规范有序、顺利进行。

(六)主动整改,增强了政府接受人大监督的自觉性。省政府对这次质询非常重视,要求政府主管部门切实负起责任,依法保护文物,加强执法、宣传力度,对工作中失职、渎职行为严肃问责追责。省文化厅等有关部门主要负责同

志认真答复质询,对文物保护工作中存在的问题不推诿、不回避,扎实落实质询整改意见。省政府召开常务会议专题研究落实人大常委会执法检查报告,决定召开高规格专项会议部署文物保护工作,进一步深化了保护文物也是政绩的科学理念,对促进工作、补齐短板、解决实际问题产生了直接推动作用。各大新闻媒体发挥舆论积极导向作用,介绍文物大省实绩,讲好河北文物故事,宣传法律法规,合力推进了文物保护工作形势持续向好。

这次质询,是完善人大监督工作方式,适应监督工作新常态的积极探索,是坚持法治思维法治方式,促进社会治理体系和治理能力现代化,提升人大工作水平的有益尝试,对于推进法治河北建设,深化法治领域改革有重要现实意义。这次质询工作形成了一套操作性强,可借鉴、可复制的完整工作程序,对今后深入开展质询将会起到示范作用。

实践使我们体会到,首次质询工作的顺利进行,领导重视、选准议题是前提;拟好方案、深入调研是基础;程序规范、密切配合是保障;主动整改、促进工作是目的。由于初次尝试,在具体组织实施中尚存在一些不足。如在答复质询时,虽然设有现场随机发表意见程序,提质询案的委员就答复不清楚的问题,可以提出进一步答复的要求,但没有委员发表意见。询问和质询的简便性、经常性和针对性等共同优势特点体

现得还不够突出,充分发挥常委会组成人员的主动性、增强互动性等方面还不够。这些问题,在今后开展质询工作中应注意加以改进。

### 三、今后建议

质询作为一种法定监督形式,具有议题重大明确、问题重点突出、纠改工作直接、监督效果明显等特点,是密切与人民群众联系的有效方式,建议积极实践,总结经验,适时将其纳入法制化和规范化轨道。

(一)深化认识。要牢固树立和不断深化坚持党对人大工作的领导,是人大工作坚持正确政治方向、不断创新发展的根本保证的认识,用更大的决心落实全面依法治国的新要求。要牢记使命,不负重托,忠实代表人民利益和意志,增强人大监督的内生动力。紧紧围绕省第九次党代会对今后五年工作的重要部署,以党委重视、群众关注的重点问题为议题,积极开展人大及其常委会质询监督工作,不断拓宽监督新思路,提高人大监督工作新境界。

(二)务求实效。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。要充分发挥人大代表和人大常委会组成人员的主体作用,着力提高质询的质量和效果,健全完善问责机制,加强跟踪督办,发挥质询监督的问责刚性作用。善于将审议专项报告、开展执法检查、进行询问质询、

组织特定问题调查等多种法定监督方式综合运用起来,支持和促进“一府两院”提高素质能力和依法行政、公正司法水平。正确处理加强质询监督与支持促进工作的关系,通过人大监督,促进“一府两院”依法积极主动、独立负责、协调一致开展工作,形成推进法治河北建设的强大合力。

(三)完善机制。加强调查研究,按照总结、继承、完善、提高的原则,坚持以问题意识、法治方式和改革精神积极探索、大胆实践,推进人大质询监督工作理论和实践创新。注重借鉴先进经验,进一步完善质询工作程序,适时制定质询工作规范,促进质询制度化、规范化、程序化。积极探索综合运用监督方式运行机制,促进健全完善人大监督工作机制,为人大开展监督工作提供有益借鉴。



自今年3月开始,河北省张家口市万全区国家级重点文物保护单位——洗马林玉皇阁抢救性保护工程全面展开施工。摄影/ 杨世尧

# 新时期如何做好备案审查工作

全国人大常委会法工委副主任 张 勇

十八大以来,党中央高度重视加强备案审查工作。党的十八届三中、四中全会决定,以及《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》都对此提出明确要求。全国人大常委会领导同志也多次讲话强调和作出重要批示,要求进一步加强备案审查工作,维护国家法制统一。2015年张德江委员长、2016年李建国副委员长在全国地方立法研讨会的讲话中,都用相当大的篇幅来强调备案审查工作。这些都体现了中央在新时期对备案审查工作的决策部署和工作要求,对今后开展备案审查工作具有重要意义。

## 一、做好备案审查工作的五点体会

能否做好备案审查工作,首先取决于我们对这项工作的认识是否透彻、深入,特别是能否学习领会好中央在新时期对备案审查工作的新要求新部署。我们认真学习、深刻领会中央决策精神,有以下五点体会。

(一)备案审查制度是一项宪法性制度

备案审查制度是一项宪法性制度,有明确的宪法依据。宪法第62条、第67条规定,全国人大及其常委会监督宪法实施,全国人大常委会有权撤销国务院

制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令,以及撤销省级人大及其常委会制定的同宪法、法律、行政法规相抵触的地方性法规和决议,这些规定是从监督职权角度作出的。宪法第100条、第116条规定,地方性法规、自治条例和单行条例报全国人大常委会批准或者备案,这些规定是从立法体制角度作出的。联系起来看,上述规定构成备案审查制度的基本框架。在宪法规定基础上,立法法、监督法等其他宪法性法律进一步充实完善备案审查制度。其中,监督法明确规定将司法解释纳入全国人大常委会备案审查范围。根据宪法的规定,备案审查制度还是一项重要的宪法监督制度,备案审查工作是全国人大常委会履行宪法监督职责的重要方式之一。

(二)加强备案审查工作是中国特色社会主义法律体系发展过程的时代必然

有法律法规,才谈得上备案和审查。经过30多年努力,2011年我国建成中国特色社会主义法律体系,初步解决了法律体系“有没有”的问题。在此基础上,法律体系还需要不断完善,要解决“好不好”的问题。习近平总书记在2013年2月指出,人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能



不能解决实际问题;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。党的十八大以来,中央格外重视和强调备案审查工作,目的就是要建设一个更完备更科学更有效的社会主义法律体系。这也表明,社会主义法律体系建设已经发展到一个新的历史阶段。

(三)加强备案审查工作是全面依法治国战略的内在要求

全面推进依法治国,不仅要求加强立法,把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道,还要加强宪法和法律监督,维护国家法制统一。在一个法治健全的现代国家,宪法监督制度是“法治国家大厦的拱顶石”。缺乏有效有力的宪法监督,不同层级的法律规范就难以形成层级清晰、内部和谐、结构稳固的法律体系。我国是一个大国,国情复杂,要维护国家法制统一、尊严、权威,保证宪法和法律有效实施,确保依法治国基本方略的贯彻落实,必然要求加强备案审查工作,在法制建设中“制定和审查并重”,实现两条腿走路。

(四)加强备案审查工作是深化立法体制改革,推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障

2015年,修改后的立法法赋予设区的市以地方立法权,我国地方立法主体的数量由过去的80家增加到350多家。这不仅是立法体制的重大变化,更是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要举措。设区的市行使地方立法权后,不仅

需要通过备案审查制度确保新制定的法规合宪合法,更重要的是通过备案审查促进各级立法主体提升立法能力,提高立法质量。这对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要的现实意义。

(五)备案审查工作的当务之急是加强制度建设和能力建设。

备案审查工作起步晚、底子薄、力量弱,总体上还处于发展初期,制度有待完善,能力亟待提高。党的十八届四中全会决定明确提出,要大力加强备案审查的制度建设和能力建设。这一重要决策,既是基于备案审查工作目前的实际状况,更是着眼于备案审查工作未来肩负的重要责任。加强制度建设和能力建设的任务不仅重要,而且十分紧迫。

## 二、从五个方面开展备案审查工作

基于上述认识体会,我们着力从五个方面做好备案审查工作。

(一)加大主动审查力度,增强纠错刚性

按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求,对“一府两院”报备的行政法规、司法解释,坚持逐件、逐条进行主动审查研究,提出审查研究报告。对发现的同宪法或者法律相抵触的问题,不断增强纠错刚性和力度。比如,2015年我们针对司法解释中发现的问题,首次以书面形式将研究意见函送最高人民法院,督促其纠正。对于数量庞大的地方性法规,结合中央有关决策部署和相关法律的变化,有重点地开展主动审查。比如,结合取消及下

放行政审批事项改革,我们对107件相关地方性法规进行审查,发现其中30多件没有依法作出相应修改。对此,我们通过发函督促有关地方进行了修改。

(二)不断规范被动审查工作,及时回应社会关切

坚持严格履行法定职责,认真研究处理各方面提出的审查建议,2016年共办理审查建议92件。我们根据工作实际,不断规范被动审查工作程序,改进工作方法,形成了包括规范接收登记要件、函告制定机关、征求委内外意见、提出审查研究报告、督促纠正以及向建议人反馈等工作流程。通过规范开展被动审查工作,发现和纠正了一些违反上位法的地方性法规,如《杭州市道路交通安全管理条例》等。审查建议研究工作结束后,按照反馈工作办法的规定,不断加大反馈工作力度,及时回应社会关切。

(三)深入调查研究,开展制度化建设

按照中央加强制度建设的要求,我们深入开展调查研究,总结工作经验,不断开展备案审查制度建设。2016年研究起草备案审查工作规程,经张德江委员长批准后印发试行。这是继2014年制定反馈工作办法之后,在备案审查制度建设方面取得的又一新成果。它的施行将进一步推动备案审查工作的制度化和规范化,进一步促进法规、司法解释制定机关做好相关工作,对全国各地开展备案审查工作也将发挥引领和指导作用。

(四)创新工作思路,启动并推进备案审查信息平台建设

目前,在我国法律体系中,现行有效的法律258件,行政法规750余件,地方性法规10100余件,部门规章2700余件,地方政府规章9100余件,“两高”司法解释及司法解释性质文件3000多件,数量还在进一步增加,单靠传统的人工方式进行备案审查已经难以适应工作要求。为此,我们创新工作思路,会同全国人大常委会办公厅秘书局、信息中心,于去年上半年启动并推进备案审查信息平台建设。这项工作得到常委会领导高度重视和大力支持,目前进展顺利,信息平台已经完成测试,现行有效的一万余件地方性法规已按统一格式全部上传到平台,今年上半年将实现地方性法规电子报备。下一步,我们将实现依法向全国人大常委会备案的规范性文件(含行政法规、地方性法规和司法解释)快捷、规范、准确报备。在此基础上,建成一个联通各级立法主体的备案审查信息平台,最终形成国家法律基础数据库,使社会主义法律体系能够看得见、找得到、用得上。

(五)加强备案审查队伍建设,建立健全衔接联动机制

做好一项工作,离不开素质能力过硬的干部队伍。我们高度重视全国备案审查干部队伍整体发展,将全国各级人大的备案审查工作力量当作一支队伍开展交流培训,大力加强干部队伍能力建设。与此同时,我们根据有关中央文件要求,不断加强与中办法规局、国务院法制办、中央军委法制局之间的协调配合,积极推动建立健全备案审查衔接联动机制。🇨🇳

# 关于推动法治财政建设的几点建议

中国人大制度理论研究会副理事长 高 强



财政是国家治理的基础和重要支柱,在优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安等方面发挥重要作用。而法治财政建设,也是法治国家建设的基础和重要支柱,对于平衡社会利益、调节社会分配、规范政府行为、促进法治政府建设等方面具有重要的意义。

法治财政的内涵,主要有四条。

第一,实现国家财政收入的法定化。一切财政收入,包括税收收入、行政性收费和政府性基金等非税收入、债务收入和其他政府性收入,都应当坚持法定原则,由国家法律或法律授权作出规定,行政机关依照法律规定执行。

第二,实现财政支出法治化。一切财政支出,都应当与法定的政府职责相适应。财政支出的范围、标准、程序、责任等,应当坚持法定原则,由国家法律或法律授权作出规定。政府不得将法定支出责任推向社会,也不得在法律规定之外扩大财政支出。

第三,实现财政制度法律化。对国家经济社会发展具有重大影响的财政制度,包括财政赤字制度、中央和地方政府事权与支出责任划分制度、转移支付制度、政府债务制度等重要财政制度,应当由国家法律作出规定,政府依照法律规定或法律授权执行。

第四,实现政府预算编制和预算执

行的法治化。政府的一切收入和支出必须全部纳入预算,做到全面规范、公开透明,自觉接受人大审查监督。政府不得在预算之外组织收入和安排支出。各级人大对预算编制和执行,应当实行全口径、全过程监督。

当前,法治财政建设存在以下问题。

一是财政法律体系不健全。多个税种没有制定法律,非税收入大多无法可依;财政支出法律几乎空白;一些重大财政事务处理缺少法律依据;有些财政法律存在有法不依、执法不严、违法不究等问题。

二是预算编制和执行不符合法律规范。预算编制不公开、不透明、不精细;预算执行不严肃,随意变更预算情况时有发生;预算收支未落实“收付实现制”,造成大量财政资金闲置浪费。

三是人大审查监督预算不够有力,重程序、轻实质,重形式、轻实效。

在法治财政建设中,党既是领导者,又是保障者;人大既是立法者,又是监督者;政府既是执法者,又是守法者;民众既是受益者,又是参与者。

为了推进法治财政建设,提出如下建议。

### 一、健全财政法律规范体系

1. 坚决落实税收法定原则,到2020年,将现行15部税收法规全部上升为税收法律。在过渡期间,如有调整税目、税率等重大事项,国务院应当制订具体实施方案,经全国人大常委会审议批准。

2. 大力推进非税收入法定化。对

没有法律法规依据的行政事业性收费和政府性基金等非税收入,应当一律取消;确需保留的非税收入,国务院应当经过全国人大常委会授权后,制定行政法规作出规定。条件成熟时,上升为国家法律。

3. 研究制定财政支出法,明确各级政府支出责任,与政府法定职责相适应。对财政支出范围、标准、程序、支付方式、列支办法和绩效考核等,由国家法律作出规定。

4. 研究制定财政法,对国家财政基本职责、功能定位、与企业和居民分配关系以及财政赤字、转移支付、政府债务等重大财政制度,由国家法律作出规定。

### 二、完善法治财政实施体系

1. 坚持预算编制全面规范、公开透明。将政府收入和支出全部纳入预算,没有预算不得支出;预算编制过程应当公开透明,广泛听取各方面意见,变闭门编制为公开编制,使预算编制过程成为政府了解民意、集中民智和民主决策、科学决策的过程;编制内容要精细到款、项、目,并严格限制政府“二次分配预算”的权力。有些项目年初难以确定,应在预算中作出说明,会后编制具体分配方案报人大常委会批准。

2. 严格执行预算。未经法定程序,政府不得调整预算。预算收入和支出严格执行收付实现制。各项收入纳入国库,才能列作预算收入;各项支出支



付到提供产品和服务单位后,才能列作预算支出。在途的收入和支出不得列作预算收支,也不得先列后收或先列后支。

3. 适当调整中央与地方分税制。考虑到西部地区和少数民族地区的特殊情况,为调动地方经济社会发展的积极性,应当实行特殊分税制办法,将这些地区的中央税、共享税大部或全部留给地方,不再上划中央。在此基础上,重新确定中央对地方转移支付数额,以增加地方自有财力,提高财政资金使用效率。

4. 完善转移支付办法。由现行逐级分配改为省级直接分配,中央财政按照省级政府确定的分配方案,将转移支付资金直接拨付到县级政府,不再逐级拨付,以保证资金及时到位。

### 三、强化法治财政监督体系

1. 转变人大监督方式,由单纯会议监督改为会议监督与日常监督相结合,并做到日常监督为会议监督服务。

2. 强化人大对预算编制的监督,改变“末端介入”的监督方式。从预算编制一开始,人大常委会就应当及时了解编制情况,分析存在问题,提出改进意见,并采取适当方式向人大代表通报。

3. 强化人大对预算的审查。全国人大常委会应当在人代会召开前的常委会会议上,安排听取人大财经委对预算初步审查情况的报告,并进行审议。

4. 强化人大对预算执行的全过程

跟踪监督,并对重点支出和重大项目开展专项检查,发现问题,提出改进意见。

5. 强化人大对决算的审查。人大工作机构会同国家审计署对决算进行提前审查,重点审查决算是否完整、准确、真实,是否存在虚列收支和瞒报收支等问题。

6. 强化人大对财税执法情况的检查。将财税执法检查列入人大常委会年度监督计划,检查人员应邀请部分专家、学者和人大代表参加。

### 四、强化法治财政保障体系

1. 加强党对法治财政建设的领导,提供政治和组织保障。

2. 加强法治财政机构建设。各级人大常委会应当健全预算工作机构,明确职责、充实人员、开拓工作渠道。聘请部分人大代表和专家学者组成预算审查监督专家委员会。

3. 推动政府健全预算编制机构。按照中央关于“权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权”的要求,推动政府将预算编制与预算执行职能分开,单独设置预算编制机构,促进预算编制精细化,建立预算编制与执行相互制约、相互协调的机制。

4. 全国人大常委会应当修改完善《关于加强中央预算审查监督的决定》,落实中央关于“加强预算全口径审查监督”的要求。

5. 在全社会广泛宣传法治财政建设的重大意义和作用,各方面应当关心、支持、参与、监督法治财政建设。🇨🇳

# 以政府绩效管理改革为突破口， 提升国家治理能力的建议

中国人大制度理论研究会理事 冯淑萍



党的十八届三中全会明确提出，财政是国家治理的基础和支柱。从我国财政运行的现实情况看，财政收入增速放缓、民生支出需求刚性增加、财政赤字不断扩大将成为今后一段时期面临的主要矛盾。如何提高政府的行政和财政效率，花最少的钱、用最少的人、办更多更好的事，是我们必须要面对的现实问题。实施政府绩效管理改革，并以此为突破口，提升国家治理能力的现代化水平，具有现实和长远意义。

## 一、国外推行政府绩效管理改革的背景、思路和成效

### （一）改革背景

20 世纪 70 年代，经过二战后 30 多年的发展，西方很多国家政府职能膨胀，大政府模式下行政低效的弊端日益显露，机构冗繁、效率低下、组织僵化，政府公信力不断走低。同时，经济、石油危机导致西方发达国家陷入“滞胀”泥潭，财政收支矛盾日益突出。以美国为例，上世纪 70 年代，在经济运行方面，失业率在 1975 年达到 8.5% 的历史高位，通胀率则从 1972 年的 3.3% 上升到 1980 年的 13.6%，实际 GDP 更是出现了负增长；在财政方面，政府推出的减税举措直接导致

收入的减少,而社会保障支出规模却在不断增加,财政赤字率在1973年到1975年两年时间内由2.5%迅速攀升到6.9%;在体制改革方面,政府管理备受诟病,公众普遍认为政府不仅在应对经济和民生改善方面效率低下、毫无建树,而且规模庞大,甚至滥用权力,浪费资源,民众对政府的信任程度从1964年的76%跌落至1980年的25%,一些地方民众甚至拒绝纳税。

### (二)改革理念和思路

为了摆脱财政困境,提高政府效率,西方各国纷纷掀起政府改革热潮,也被称为“新公共管理运动”。绩效管理改革是新公共管理运动的突破口。绩效管理改革的核心理念是:将政府管理等同于企业管理,借鉴企业管理“分权制衡、结果导向、顾客至上”的理念和方法,改变传统的过程管理和权力政府的管理模式,将“以结果为导向”作为降低公共成本、促进政府履职的有效途径。所谓“结果”,可以是政府履职的效果,也可以是支出资金的效益、人民生活的改善等。改革的基本逻辑是:政府作为向社会提供公共产品和服务的主体,公众所关注的是其提供的最终产品,而不是提供产品的过程(即采取何种手段来提供公共产品),如果最终产品得不到公众认可,则公共成本必然无法回收,在公共选择下还将导致政府下台。因此,改革的思路是:从公共产品和服务的投入绩效入手,像管理

企业一样管理政府,构建政府绩效管理制度体系,强化财政支出的刚性约束,倒逼政府部门以预定的绩效指标作为行动指导,最终实现权力政府向服务政府的转变。

### (三)改革成效

根据上述理念和思路,自上世纪70年代起,世界上有近50个国家便开始采用政府绩效管理的方法。

实施绩效管理的成效非常显著。一是整体上改善了政府财政状况,提高了财政支出的效率和效益。美国在1993年《政府绩效成果法》颁布实施5年后,连续2年实现了财政盈余,结束了近40年的财政赤字历史,1999年的盈余更是达到1230亿美元的历史高点。二是对国家财政资金实现了整体筹划基础上的优化配置,政府对支出的控制更加有的放矢。2014年至2015年,英国政府通过绩效管理减少开支186亿英镑。三是实现了施政目标、支出项目目标和预算执行主体的能力、利益的统一,解决了信息不对称带来的效率低下问题。至2008年,美国行政部门已经对联邦预算中占比超过96%的项目进行了评估,89%的项目建立了绩效目标,82%的项目完成了绩效目标,70%的项目各年度效率都在稳步提升,即每花一美元都在创造更多的价值。四是促进了跨部门的沟通协作,各部门在共同的目标、标准、绩效评估框架下通力合作,实现绩效最大化。英国政府在内阁办

公室和财政部联合成立的效率改革组的推动下,将各部门的1882个政府网站整合至一个统一的门户平台(www.gov.uk)之下,打通了数据共享的渠道,每年节约相关成本,提升了信息整合的质量和服务效率。

## 二、政府绩效管理改革的主要内容和推行机制

### (一)政府绩效管理改革的主要内容

政府绩效管理涉及政府行政管理的各个方面。所谓“绩效”,并不仅仅指经济效益,还包括社会、文化、生态等各个方面的效益。因此,预算的绩效管理只是政府绩效管理的组成部分。政府绩效管理的重点是判断哪些事情值得去做,事情做出来的结果是否符合预期目标、是否物有所值,而不是只关注预算资金是否已经按规定使用。政府绩效管理更加强调绩效目标的设定和以结果为导向的问责机制,其管理的重点也从支出控制转向产出和结果。绩效管理强化政府政策制定、规划编制与预算编制之间的联系,下放执行权,在执行中建立约束激励机制,鼓励管理者提高资源使用效率。

### (二)政府绩效管理的法律规则体系

各国为了推行绩效管理改革,不仅颁布了规范政府绩效管理的法律,还在实践中修改完善了与之配套的

技术工具,形成了从法律、准则到方式、方法的完整法律规则体系。

美国于1993年通过的《政府绩效与结果法案》是一部具有里程碑意义的绩效管理法律。该法要求政府相关机构制定战略目标、年度绩效计划,并规定国会必须根据政府项目和支出的绩效目标进行决策,即根据绩效结果决定政府首脑和机构的奖惩以及未来年度的预算拨款,既下放了政府管理的权力,使政府能够按照自身能力自由支配资金,又在政府内部引入了竞争机制,促使政府最大程度地利用资源,为实现目标服务。该法不仅为联邦政府绩效管理设计了法律框架和进度计划,还对绩效管理的目标、内容、责任、弹性等作出了系统规定。其他国家的法律规定大多借鉴了该法的相关规定。

### (三)政府绩效管理的推行机制

各国在推行绩效管理改革的过程中,有几点重要经验:一是采用从特殊性拓展至普遍性的改革路径,选取重点部门、重点项目先行试点,再全面推开。二是合理运用项目评级工具,确保绩效目标有效可行。绩效目标应尽量体现“客观、可量化、可衡量”。三是强化信息披露和公众监督。各国都规定,设定的绩效目标和评价结果必须公示,征求公众意见,让公众直接评价政府绩效是否“物有所值”。四是建立结果导向的问责机制,使绩效管理结果发挥最大效用。



### 三、启示及建议

(一)深刻认识实施政府绩效管理改革的必要性和重大意义

实施政府绩效管理改革,特别是绩效预算改革,对于提高财政资金效益,提高政府履职效率,增强民众对政府的信任与支持,具有重大意义。在加强法治政府建设过程中,应当引起高度重视并加快推行。

首先,当前我国所处的经济社会发展阶段,也面临政府职能较多但效率不高,经济下行压力大,财政收支矛盾突出,财政风险扩大等问题。通过政府绩效管理改革,转变政府管理模式,提高政府行政效率,是全面深化改革大局中的重要一环。

其次,目前财政预算的绩效管理工作机制不够健全:一是预算管理理念上重过程、轻结果,抑制执行中的灵活性和主动性。例如:现行科研经费的管理考核过于强调“过程”,支出项目和比例都有严格的规定,而对绩效结果缺乏有效的考核,使得科研人员的积极性和灵活性难以充分发挥。二是支出标准缺乏科学合理的依据,忽视了项目的轻重缓急,资源配置的针对性和可持续性不高。例如:中央财政育肥猪保险保费补贴采用了普惠政策,没有对症下药,产生高昂的制度成本。三是财政支出与国家规划和宏观政策等联系不够紧密,部分支出项目设定缺乏前瞻性,设置不规范,变动幅度大,有些支出项目交

叉重复。

针对上述情况,应当以改进预算管理绩效为突破口,全面提升政府治理能力,更好地把握改革的主动权。


(二)实施政府绩效管理改革的建议

实施政府绩效管理改革,需要重点做好以下工作。

一是启动政府绩效管理立法。绩效管理不仅涉及政府行政管理的改革,也涉及人大如何监督政府行政,应当制定法律,实现政府事权的法律化。

二是摒弃传统的基数加增长等预算编制模式,树立“目标求效益,方法看结果”的绩效理念。明确合理设定部门绩效目标,通过绩效目标考核实现规划、政策、预算、目标相统一,打破部门权力导向,推动公共部门形成合力。

三是建立以结果为导向的绩效考核和问责体系,创新人大监督模式。适当下放执行权,给执行部门和机构更多的主动权和调整权限,以结果是否符合绩效目标作为考核绩效的指标,并将绩效考核指标作为问责的依据。

四是建立完善权责发生制政府财务报告、中期财政规划等财政支出技术支撑的完整风险防控体系。同时,注重预算改革与公共管理行政事业单位改革的配套协调,做好审计制度、干部绩效考评等横向制度的延伸配套与衔接,保证整体改革的协同推进。

# 深入贯彻实施立法法， 扎实推进设区的市行使地方立法权

全国人大常委会法工委研究室

以习近平同志为核心的党中央高度重视全面推进依法治国，提出协调推进“四个全面”战略布局，明确了全面依法治国在国家治理中的重要战略定位。党的依法执政水平进一步提高，依法治国实践更加富有成效。党的十八大报告明确提出，法治是治国理政的基本方式，强调要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，要把制度建设摆在突出位置。党的十八届三中全会决定提出，要逐步增加有地方立法权的较大的市数量。党的十八届四中全会决定提出，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要完善立法体制，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。十二届全国人大三次会议审议通过了关于修改《中华人民共和国立法法》的决定，贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，适应立法工作新形势新任务的需要，总

结立法法施行以来推进科学立法、民主立法的实践经验，进一步完善了立法体制机制，明确了立法权力边界，赋予了设区的市地方立法权。张德江委员长还多次对贯彻落实修改后的立法法提出明确要求。

## 一、充分认识赋予设区的市地方立法权的必要性

本次修改立法法的一个重点和亮点，就是依法赋予所有设区的市地方立法权。由此，我国享有地方立法权的立法主体由80家增加到了350多家。这是我国立法体制的新发展，是法治发展史的一个里程碑，意义十分重大。第一，这是全面深化改革的必然要求。完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，它要求我们勇于推进理论创新、实践创新、制度创新以及其他各方面创新，让制度更加成熟定型，让发展更有质量，让治理更有水平，让人民更有获得感。要改善治理体系和治理能力，重心下移，在中央统一领导下，充分发挥中央和地方两个积极性，赋予设区的市更充分的社会管理职能，鼓励地方先行先试，不

断丰富实践探索。第二,这是全面依法治国的客观要求。依法治国不但需要宏观架构、顶层设计,还需要扎根落地、深入基层。赋予设区的市地方立法权,丰富了地方通过立法进行依法治理的手段,完善了地方坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的治理结构。第三,这是完善中国特色社会主义法律体系的基本需要。中国特色社会主义法律体系形成后,我国各个方面总体上实现了有法可依。地方性法规是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分。完善中国特色社会主义法律体系,要在法制统一的前提下,不断丰富并充分发挥地方性法规在执行性、创制性和先行先试立法方面的作用,不断探索和积累经验,解决地方实际问题。

## 二、依法赋予设区的市行使地方立法权工作取得积极进展

自立法法修改以来,全国人大常委会加强工作指导,各省区、设区的市人大常委会积极采取措施,形成工作合力,推进赋予设区的市地方立法权工作取得明显进展。一是,截至2017年2月下旬,全国27个省、自治区都已按照立法法的要求,作出了确定设区的市和自治州开始制定地方性法规时间的决定,有的是分批确定,有的是一次性确定。新赋予地方立法权的273个设区的市、自治州、不设区的地级市中,已获准可以开始制定地方性法规时间的有269个,占98.5%。二是,已经获准行使地方立法权的设区的

市,普遍设立了人大法制委员会和人大常委会法制工作委员会,确定了必要的编制,配备了适应工作需要的必要人员。三是,已经获准行使地方立法权的设区的市陆续开展了制定地方性法规工作。据不完全统计,截至2017年2月,各市州依照法定程序制定并经批准出台了地方性法规290多件。

### (一)全国人大常委会加强工作指导

立法法修改以来,全国人大常委会高度重视,将推进设区的市行使地方立法权作为常委会的重点工作,对推动设区的市依法行使地方立法权工作予以指导。一是启动专项督察,推动设区的市行使地方立法权工作开展。2016年3月1日,中央全面深化改革领导小组办公室下发《关于及时启动、扎实开展已出台改革举措落实情况督察工作的通知》,其中将落实“明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权”的情况作为重点督察项目。全国人大常委会法工委积极部署安排,制订工作方案,深入督察调研。法工委有关负责同志于4月至5月分别带队赴贵州、山西、黑龙江进行了督察调研,还约请青海省人大常委会法工委的负责同志来京汇报有关工作进展情况。通过督察,推动了设区的市行使地方立法权工作,并提出,要根据中央全面深化改革领导小组和习近平总书记的重要讲话精神,按照“一分部署,九分落实”的要求,发扬“钉钉子”精神,坚持高标准、高起点、高水平,不急于求成、不降低标准,把基础打牢固、把工作抓扎实,把

中央部署的改革任务贯彻好、落实好,以推进设区的市行使地方立法权为重要契机,加强和改进立法工作及人大工作。

二是召开全国地方立法研讨会,推动立法法的全面贯彻实施。2015年9月7日至8日,全国人大常委会法工委在广州召开了第二十一次全国地方立法研讨会,张德江委员长出席会议并发表重要讲话。张德江委员长系统阐述了发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用的重要意义及需要把握的若干重大问题,就全面贯彻实施修改后的立法法和推进赋予设区的市地方立法权工作作了部署,并就加强立法工作队伍建设提出了明确要求。2016年9月8日至9日上午,在吉林长春召开了第二十二次全国地方立法研讨会,李建国副委员长出席会议并发表讲话,明确要进一步落实赋予设区的市地方立法权工作。两次研讨会后,各地深入推进落实常委会领导讲话要求,对学习贯彻研讨会精神作出部署和安排,对推进设区的市行使地方立法权工作起到重要的推动作用。

三是提出“既积极,又稳妥”的工作原则和抓好“五个统筹建设”的工作思路。推进赋予设区的市地方立法权工作,不仅是当前各省(区)人大常委会贯彻落实修改后立法法的一项重要工作,更是各省(区)党委贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神的一项重要举措。这项工作意义重大,但难度不小。全国人大常委会提出,要按照习近平总书记提出的“蹄疾而步稳”的要求,做

到既积极,又稳妥。所谓“积极”,是因为这项工作涉及方方面面,各省(区)人大常委会、各设区的市人大常委会要积极主动向同级党委请示汇报并争取支持。所谓“稳妥”,是因为这项工作的政治性、专业性都很强,关系到一个地方建章立制的重大问题。各地要坚持从实际出发,因地制宜、量力而行,本着需要和可能相结合的原则有序推进。要坚持标准不能降低,底线不能突破,宜“成熟一个、确定一个”。在加强立法能力建设方面,要做到“五个统筹建设”,即抓好权力机构和工作机构的统筹建设,抓好专门机构与人大代表、常委会组成人员的统筹建设,抓好省市两级人大立法能力的统筹建设,抓好人大与政府立法能力的统筹建设,抓好立法工作与人大其他工作的统筹建设。

四是及时沟通,总结经验,加强指导。2015年7月,全国人大常委会法工委与常委会办公厅联合发出《关于做好设区的市开始制定地方性法规向全国人大常委会备案工作有关事项的通知》,要求各省(区)及时报备确定设区的市开始行使地方立法权和推进设区的市行使立法权工作的计划和进展情况。法工委安排有关同志到地方讲解立法法修改的重要意义、主要内容和贯彻实施立法法的要求;积极指导地方做好修改后立法法的贯彻实施工作,通过派出调研组等多种方式,及时了解和掌握设区的市行使地方立法权的推进情况。总结好的经验和做法,通过编写法制工作简报等多种



形式推广典型经验。对地方提出的实施中的问题分别进行研究,及时答复,提出指导意见。

五是举办立法法培训班,提高地方立法队伍能力与水平。报经全国人大常委会领导同志同意,自2015年8月至2016年11月,全国人大常委会法工委先后举办了六期立法法培训班,对各省(区、市)和320个设区的市、自治州的近2000位立法工作人员进行了立法法及有关制度的培训。全国人大常委会对举办立法法培训班高度重视,将其纳入常委会2015年、2016年工作要点和立法工作计划。张德江委员长作出重要批示:“举办立法法培训班很有必要,一定要组织好,注重实效。”全国人大常委会法工委多次研究部署,精心组织实施。按照急用先学的原则,在对各省、自治区赋予设区的市制定地方性法规的具体步骤和时间进行摸底的基础上,分批分期开展培训。

(二)省级人大对设区的市行使立法权批准工作的做法和特点

一是认真谋划,整体联动。一些地方党委、人大站位很高,不仅将赋予设区的市立法权当作加强地方立法工作的重大举措,同时还把这项工作作为全面推动地方人大工作与时俱进的重要契机,加快地方科学发展、推进地方法治建设的重要抓手,地方改革发展的重点任务。有的省区党委多次听取人大常委会党组的专题汇报,提出明确要求,召开会议统筹部署。有的地方专门成立领导小组,统筹协调,积极谋划。一些地方在同级党委支

持下,统筹立法能力建设,研究解决立法机构编制、人员配备问题。有的地方在重视人大立法能力建设时,同步考虑政府法制部门及其他部门法制力量建设,以确保设区的市的立法能力能够适应行使立法权的需要。有的地方还成立了立法专家委员会,借力社会资源提高立法能力。

二是细化标准,严格评估。各省、自治区深入调查研究,摸清所辖市州的基本情况,组成评估班子,制订工作方案,出台指导意见。根据立法法的规定,一些省、自治区在综合考虑人口数量、地域面积、经济社会发展情况的基础上,将立法需求和立法能力作为重点,明确具体确定标准,经严格论证评估,积极稳妥地确定开始行使立法权的设区的市、自治州;有的虽然作出了批准决定,但是根据不同市州的具体情况,区分了开始制定地方性法规的不同时间。有的省坚持“标准不降低,底线不突破”,“倒逼”各市州落实机构人员,将其作为申报行使立法权的必备条件,从而争取了工作的主动权。

三是认真履职,加强指导。各省人大法制委、常委会法工委积极履行职责,全面加强指导,努力推动设区的市提高立法质量。一些省区指导设区的市立法把好立项关,要求各设区的市在立法项目的选择上,确定本地工作急需、社会各界反应强烈的选题,最大可能地体现地方特色。有的省区要求各设区的市制定立法计划过程中,书面征求省区人大常委会法工委意见。在立法过程中,一些省区人大全程指导,对各设区的市法规草案提前参与,及

时提出意见,确保立法质量。有的省区还专门下发了制定地方性法规的条例示范文本,供各市参考。一些省区帮助设区的市培养立法骨干,组织各市人大常委会派出干部到市人大常委会法工委开展上挂锻炼,全程参与地方性法规的制定,以熟悉立法程序,提升立法能力。一些省区通过组织立法培训、召开座谈会等方式开展立法工作研讨,提升设区的市立法能力。

四是增强力量,适应需要。为适应批准、指导设区的市行使地方立法权的需要,一些省区在同级党委的支持下,相应增加人大常委会法工委(法制委)的力量。有的省人大常委会法工委增设审查批准处,并相应增加编制,增派人手,承担报请审查批准法规的审查工作和立法工作指导及相关理论研究工作。

(三)设区的市人大行使地方立法权工作开展情况

从目前掌握的情况看,设区的市推进行使地方立法权工作,主要有以下做法和特点:一是领导重视立法工作。设区的市积极启动相关筹备工作。一些设区的市成立了由市委书记或者市人大常委会主任担任组长的筹备领导小组,市委常委会都专题听取了人大常委会汇报,对机构、编制等重大问题及时作出决策。一些设区的市注重加强党对立法工作的领导,市委主动听取立法项目选择的汇报。二是配齐配强工作力量。一些设区的市在同级党委领导支持下,积极研究解决机构编制、人员配备问题,确保立法能力能够适应行使立法权的需要。有的地方对本市法律人

才储备情况全面摸底,将具有法官、检察官、律师、政府法制部门、法学教学等法律工作经历的人员招录进立法工作队伍,配足配强立法工作力量。加大高层次立法人才引进和培养力度,采用新增编制招录人才、内部调剂专业人员和向社会购买服务等方式,配足配强立法工作力量。有的地方在重视人大立法能力建设时,同步考虑政府法制部门及其他部门法制工作力量建设,努力做到齐头并进。有的地方还调动本行政区划内高等院校、科研机构法律人才和律师等社会力量,共同参与有关工作。三是妥善选择立法项目。设区的市严格遵循城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等三个方面的立法权限,坚持科学立法、民主立法。目前已出台的167部地方性法规都属于城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护方面的事项。一些设区的市同步考虑制定年度立法工作计划,研究论证立法项目。有的设区的市人大常委会在地方立法权申请过程中即开展了立法项目征集和确定工作,出台年度立法工作计划,有的还制订了立法工作计划实施方案,明确各环节责任主体及时间节点。一些设区的市根据立法法规定的立法权限选题立项,注重体现地方特色,选好选准立法项目,并注重体现地方特色。一些设区的市在制定地方性法规时,广泛论证,科学求证,不仅注意征求意见对象的广泛性,将征求意见贯穿整个立法全过程,同时,加强征求意见的针对性,针对条例涉及的不同重点问题,听取相关主体的意见。四是加强立法制度建设。设区的市

积极开展立法条例制定工作。有的设区的市在申报行使立法权的同时,就及时启动立法条例的制定工作,目前已有126个市州的地方立法条例经省人大常委会批准,还有的已经市人代会通过或将提请省人大常委会审查批准。一些设区的市注重制度建设,在谋划推进工作的同时,抓紧建章立制,完善工作机制,制定立法工作制度,内容涉及法规立项、起草、审议、听证和立法技术规范、人大代表参与、立法专家库(咨询)建立、基层立法联系点设置、法制委员会议事规则制定等各方面。

### 三、依法赋予设区的市行使立法权工作中存在的问题

取得成绩的同时,也要清醒地看到,赋予设区的市地方立法权工作在推进中还存在一些突出问题,主要表现在以下方面。

(一)机构人员落实情况存在差异。虽然多数已经确定开始行使地方性法规制定权的设区的市下先手棋,各方面工作起步较早,进展较快,但有些设区的市的机构和人员并未完全到位。有的地方人员主要通过人大内部调剂或招录、选调,少部分是借调的。从各设区的市法制工作委员会的人员和内设机构编制上看,差别也比较大,多的有11人,一般的有5—6人,少的只有2人,有的行政编制不够用就事业编制来补;内设机构一般为2—3个,有的地方设1个,有的地方设4个。青海省有“1市6州”,新疆有“3市5州”,有的建市较晚,又由于地处西北,法律人才严重缺

乏,虽大力推动,但机构人员很难一步解决到位。全国30个自治州本身就享有自治条例和单行条例的制定权,大多数原来已设有法制委或法工委,但人员普遍偏少,且法工委人员流失严重,队伍不稳定。

(二)“新手上路”亟须提高能力。除原来49个享有地方立法权的较大的市外,239个设区的市和4个地级市过去有些没有法制委、法工委,有的设有法制委、法工委,但也主要从事内务司法工作,没有从事地方立法的经验。被赋予地方立法权后,各地面临立法能力不相适应的问题。许多同志是立法“新兵”,虽已参加了立法法培训班,但对制定地方性法规从何处入手、立法程序之间如何操作衔接、法律文件的起草和格式要求等,都感到“知易行难”,还需认真理解消化。从一些设区的市的法制工作委员会已有的人员配备上看,一些同志虽然曾经从事过司法、行政执法、法学教学工作或有相关法律业务工作背景,但在立法方面经验不足,立法能力不能满足工作需要。许多地方建议加强立法工作队伍的专业培训,实现立法培训工作的常态化;有的建议全国人大常委会法工委加强与地方的联系,加强对省市两级人大常委会立法工作的指导,不断提升地方人大的立法工作能力和水平。

(三)立法中存在“贪大求全”现象。有的省人大常委会在审查设区的市的地方性法规时感到,设区的市立法存在“贪大求全”的现象,注重立法项目的“门面”,而不注重解决本地的实际问题,存在一定的“形象立法”倾向,以问题为导向、善于

在矛盾的焦点上划杠杠的意识和能力较为欠缺。有的地方性法规过多引用甚至照搬照抄上位法,一定程度上存在重复立法问题,造成立法资源的浪费,也影响了地方立法的质量。上述这些问题的存在,一定程度上影响着设区的市立法权的行使,必须引起高度重视,积极采取措施加以解决。

#### 四、进一步深入推进设区的市行使好地方立法权工作

目前,全国推进设区的市、自治州行使地方立法权的工作已取得阶段性成果,但是做好地方立法工作、真正用好地方立法权,还有很长的路要走。要继续以推进设区的市行使地方立法权为重点,认真做好修改后立法法的贯彻实施工作,加强对地方立法工作的指导,推动设区的市的法治建设。

(一)要在加强对设区的市立法工作指导上持续发力。各省、自治区人大常委会要采取有效措施,加强对设区的市行使地方立法权的指导,探索建立有效的指导工作机制,在立法选项、起草、审议等各个环节为设区的市把好关、服好务,帮助设区的市不断提高立法质量。同时,还要继续通过加强培训、跟班学习、挂职锻炼等方式提高设区的市立法工作人员的素质和能力。全国人大常委会法工委要继续跟踪了解、及时掌握各设区的市法制机构成立和人员配备情况、地方性法规制定情况,以及设区的市立法工作面临的问题和困难,深入研究、总结经验,及时答疑解

惑。要通过继续举办立法法培训班等多种形式,提高设区的市立法工作人员的能力与水平。

(二)要在继续推进设区的市立法队伍建设上加大力度。设区的市人大常委会要积极主动作为,及时向同级党委请示汇报,配齐、配强能适应工作需要的立法队伍,不能不作为地“等靠要”,也不能一遇到困难就退缩,打退堂鼓。要积极采取措施,通过对外招录人才、内部调剂专业人才和社会购买服务相结合的方式,进一步配足、配强立法工作力量。可以结合本地实际,根据工作需要,从有经验、有能力的律师和法学家队伍中选拔合适的人员来充实立法工作队伍。要多措并举,磨练队伍,在学中干、在干中学,提升立法工作队伍的专业素质与能力水平,确保地方立法权接得住、用得好。

(三)要始终坚持依法立法、为民立法、科学立法的立法理念。坚持依法立法、科学立法、民主立法,是立法法确定的立法工作的基本原则,是不断提高立法质量的根本途径。贯彻落实修改后的立法法,要在行使立法权伊始就牢固树立正确的立法理念,确保立法符合当地实际,体现党和人民要求,体现立法活动规律。一要始终坚持依法立法。立法要严格依照立法法规定的权限和程序,体现合法性要求。立法法规定,设区的市可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。这一规定适应设区的市经济社会发展和民主法治建设的实际需要,符合地方立法在中国特色社会主义主



义法律体系中的功能定位。在这三项权限范围内,地方立法大有可为,也需要积极作为。设区的市要深刻理解地方立法的坐标定位,准确把握地方立法的权限范围,不越权、不缺位,用好、用足地方立法权。要切实遵循不抵触原则,不违背宪法和法律的规定,不违背上位法的规定,自觉维护社会主义法制统一。二要始终坚持为民立法。立法要坚持人民立场,恪守以民为本、立法为民的立法理念,这是立法工作的根本宗旨和本质要求。立法工作要正确反映和统筹兼顾不同方面群众的具体利益,正确处理权利与权力、权利与义务、权力与责任的关系,着力解决人民最关心最直接最现实的利益问题,切实保障人民的合法权益,使立法反映人民意志、得到人民拥护。深入推进民主立法,努力做到立法依靠人民。要完善立法机关主导,有关部门参加,人大代表、专家学者、企事业单位和人民群众共同参与的立法工作机制,使各方面的意见和关切得到充分表达,调动一切积极因素,广泛凝聚社会共识。要不断改进和创新调研方式,千方百计倾听民意,完善座谈、听证、公布法规草案征求意见等工作制度,建立健全立法专家顾问制度,探索建立基层立法联系点,不断拓展公民有序参与立法途径。要充分发挥人大代表作用,注重发挥人大代表的特点、优势,把办理议案、建议同制定、修改法律法规紧密结合起来,邀请代表参与法律法规草案的调研、起草审议等立法活动,认真研究吸纳代表提出的意见。要充分尊重、合理吸收各种建设性意见和建议,对

于立法中的重大问题、意见分歧较大的问题,要在深入研究的基础上加强沟通协商,最大限度地凝聚共识、凝聚智慧。三要始终坚持科学立法。立法要从实际出发,遵循经济规律、自然规律、社会发展规律和立法活动规律,使法律法规能够反映和体现规律要求,切实提高质量。要认真总结经验,善于探索和发现规律,坚持遵循和把握规律。要坚持问题导向,从本地实际出发,加强调查研究,在突出地方特色上下功夫,在有效管用上做文章。要科学确定立法项目,注重提高立法的针对性和可执行性,增强立法的系统性和配套性,统筹立法的前瞻性和实践性,针对本地经济社会发展特点和存在的问题、不足,科学分析立法需求,选择法律关系相对单一、需要优先制定的事项开展立法工作,避免长官意志立法、行政命令立法,避免照搬照抄,避免“大而全”“小而全”的立法事项与立法体例。要善于在矛盾的焦点上划杠杠,做到能具体尽量具体、能明确尽量明确,切实增强立法的精细化水平,增强地方性法规的针对性、可操作性和有效性。要实行科学的立法工作机制,找准问题关键,把握问题实质,科学确定方案,完善立法评估、咨询、论证机制并促进其常态化、规范化,使立法始终体现客观规律和立法活动规律的要求。要充分利用可以学习借鉴其他兄弟市立法经验这一后发优势,打牢基础。立法数量要服务于立法质量,不要盲目攀比,立出的法要真管用,为本地经济社会发展提供法律保障。🇨🇳

# 人民代表大会制度实行的是议行合一,还是议行分开?

中国人大制度理论研究会副理事长 杨景宇

从人民代表大会制度的理论与实践看,我们这种中国特色政体实行的是“议行合一”,还是“议行分开”?核心的问题是,如何准确理解、正确处理人大与政府的关系。在这个问题上,学界至今见仁见智,看法不一。一种观点认为,我国实行的是民主集中制的政体,其理论支点是“议行合一”;西方实行的是“三权分立”的政体,其理论支点是“议行分开”,这是两种不同政治制度的不同特点之一。“议行合一”是不是我国人民代表大会制度的一个特点?这个问题关乎国家制度,不可不察。

“议行合一”的理念,最早见之于卢梭的《社会契约论》。卢梭认为,最好的政体应是把立法权和行政权结合于一体的政体。1871年的巴黎公社受其影响,在政权组织形式上进行了“议行合一”的实验。马克思对巴黎公社的做法给予高度评价,指出:“公社不应当是议会式的,而应当是同时兼管行政和立法的工作机构。”根据巴黎公社的实践和马克思的论述,所谓“议行合一”,其内容和特点就是:集立法权和行政权于一个国家机关。由普选产生的公社委员会,作为巴黎的最高国家权力机关,

既负责制定法律、法令,决定重大问题,又负责这些法律、法令和决定的贯彻执行,立法权和行政权(包括最高审判权)集中由一个国家机关行使。这里,“议行合一”的“议”指的是立法的职能,“行”指的是执行法律的职能,所谓“合一”指的是立法权和行政权的“合一”。这是“议行合一”最重要的特点。巴黎公社这种革命起义时期采取的政权组织形式,毕竟只有72天的实践。它能不能作为革命胜利后最好的政权组织形式呢?这个问题还有待于在更大范围、更长时间内经受实践检验。

1917年俄国十月革命前后,列宁在《国家与革命》等著作中进一步阐述了马克思关于立法权和行政权“合一”的思想,同样是把立法权和行政权“合一”,制定法律的人和执行法律的人“合一”,人民直接选举和罢免这个“合一”的国家机关人员,作为“议行合一”原则的基本内容和特征,并把这种政权组织形式看作是比资本主义议会制更进步的理想模式。苏俄正是依据1918年宪法和1924年宪法“议行合一”的原则,建立苏维埃政权的。在中央政权中,由全俄苏维埃代表大会产生中央执行委员会,它的职责

就是“总的指导工农政府及全国一切苏维埃政权机关的活动,统一协调立法工作和管理工作”;代表大会闭会期间,中央执行委员会是最高国家权力机关,由其组织人民委员会,总的管理国家事务,并组织各人民委员部负责相关领域的行政管理工作。由此可见,这种政权组织形式是实行“议行合一”的。列宁逝世后,斯大林主政。为适应国家建设和发展的需要,1936年宪法调整了苏联政体,苏维埃代表大会不再产生中央执行委员会,而是新设立了两个机构:一个是最高苏维埃主席团,是代表大会的常设机关;一个是部长会议,是行政机关。前者行使立法权、监督权,后者行使行政管理权。显然,原有体制已经变化,尽管此后苏联学界仍从理论上宣传苏维埃制度是“议行合一”的,实际上“议行合一”的实质特征已经改变了。

我们的路是怎样走过来的?中国共产党自诞生之日就以实现人民民主为己任,在为此不懈奋斗中,把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,科学地将人民代表大会制度确定为国家的根本政治制度。但在这个大的制度框架内,在“议”与“行”,主要是人大与政府的关系问题上,实行“议行合一”还是“议行分开”,则是经历了艰辛探索的,既有经验,又有教训。

新中国成立后,先后颁布过四部宪法:1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法、1982年宪法即现行宪法。四部宪法均规定,国家的一切权力属于人民,人

民行使国家权力的机关是各级人大。但在人大与政府的构成、政府的定性与定位及其与人大的关系问题上,体制设计前后又有变化,有的变化还相当大。

1954年宪法规定,全国人大设常委会,作为它的常设机关;国务院即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。这就表明,在中央国家政权层面上,是实行“议行分开”的,全国人大及其常委会作决定,国务院执行。在地方国家政权层面,体制设计则不同于中央层面,形式上也可以说是“议行分开”,人大决定,政府执行。但因人大不设常委会,由人大产生的人民委员会作为政府,名义上是人大的执行机关,实际运作中基本上实行的却是“议行合一”。人大一年只开几天会,人民委员会在人大闭会期间实际上是集重大事项决定权与执行权于一身的。

“文革”内乱10年,全国人大“休眠”10年(1965年1月4日—1975年1月13日),全国人大常委会被“冻结”8年半(1966年7月7日—1975年1月20日),在造反夺权中产生的“议行合一”畸形儿“革命委员会”(始于上海1967年“一月风暴”,大约是要承继“巴黎公社”吧,最初取名“上海人民公社”,是年2月根据毛泽东同志的意见,改称“上海市革命委员会”,旋即全国效法,实现了“祖国山河一片红”)取地方各级政权而代之。1975年宪法名义上恢复了地方各级人大作为国家权力机关的地位,实质是肯定“革命委员会”这种政权组织

形式的,并明确地赋予它“议行合一”的权力:既是地方各级人大的常设机关,又是地方各级政府。

1978年宪法是在我们党还来不及领导全党全国人民对“文革”的严重错误进行全面清理的形势下制定的,也就不可能完全摆脱“文革”的影响。这部宪法继续把地方各级“革命委员会”保留下来就是“文革”的一个烙印,尽管规定它不再是人大的“常设机关”而是人大的“执行机关”,类似于1954年宪法规定的人民委员会,但因地方各级人大仍然不设常委会,实际运作中基本上也还是“议行合一”。

实践证明,以往地方各级政权基本上实行的“议行合一”体制,把决定权与执行权混为一体,既弱化了人大作为人民行使国家权力的机关性质和地位,又不利于“一府两院”各自依法独立负责地行使职权,有明显的弊端:一是,地方人大不设常委会,一年只开一次会,会期通常又只有几天,闭会期间本应由国家权力机关决定的重大事项,实际上是由人民委员会或“文革”中的“革命委员会”决定的,致使国家权力机关的作用不能真正得到发挥;二是,缺乏权力制衡,对“一府两院”的工作难以进行经常性的监督;三是,人大闭会期间,“一府两院”,特别是法院和检察院必要的人事变动很难办。

1978年12月,党的十一届三中全会总结新中国成立以来的历史经验,特别是10年“文革”的惨痛教训,拨乱反正,

作出了把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,同时确定了发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针。全会要求,从现在起,应当把立法工作摆到全国人大及其常委会的重要日程上来。半年之后,1979年7月1日,五届全国人大二次会议一举通过了七部法律,迈出了新时期社会主义法制建设开局的关键一步。其中一部是《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(简称地方组织法)。时任全国人大常委会新设立的法制委员会主任彭真,在领导和主持七部法律起草过程中,认真研究了各地方、各部门、各方面对地方组织法提出的意见和建议,提出:地方组织法有三个问题要研究,一是要改“革命委员会”,二是地方要有立法权,三是要考虑地方人大要不要常设机关。1979年5月17日,他就取消“革命委员会”和县级以上地方各级人大设常委会的问题正式向中共中央写了一个请示报告。报告中说:

县以上地方各级人民代表大会组织法是否决定取消革命委员会恢复人民委员会,是否设常务委员会的问题,是现在修改地方各级人民代表大会组织法工作中的一个先决问题,也是关系到人民法院组织法和人民检察院组织法以及各级人民代表大会选举法修改工作的一个先决问题。如何解决,请中央指示。(听说各地希望这几个组织法尽快制定。)

关于这个问题,现在有三个方案:

一、用立法手续把革命委员会体制



固定下来。这样做,不赞成的人可能很多。

二、取消革命委员会,恢复人民委员会。这样做,在名义上虽然取消了革命委员会,但对于“扩大人民民主”“健全社会主义法制”不一定能有多大实质性的帮助和改进。同时,也牵连到修改宪法的有关条文问题,还可能引出地方各级人民代表大会是否设常委会问题。这次人大会是否提出这个方案,也值得考虑。

三、县以上地方各级人民代表大会设常务委员会,并恢复人民委员会(包括省长、市长、县长等职称)。这个方案可能比较好些。

第一,现在已经开始了社会主义现代化建设的新长征和“扩大人民民主”“健全社会主义法制”的新阶段。“文化大革命”时期曾经独揽大权的革命委员会宣告结束,这样一个新的地方各级人民代表大会组织法产生是顺理成章的。

第二,县以上各级人民代表大会设置常务委员会有利于扩大人民民主、健全社会主义法制。例如以省、市、自治区一级常务委员会来说,它可以根据本地区的需要,在和宪法、国家法律、法令、政令不抵触的范围内行使地方立法权,制定和颁布地方性法规、条例等;可以讨论决定有关本地区政治、经济、文化工作的重大事项;可以任免法院副院长、审判庭长、副庭长、审判委员会委员和检察院副检察长、检察员、检察委员会委员等。这比由革命委员会任免好得多,它更便于司法机关“独立进行审判,只服从

法律”和“保持应有的独立性”;还可以随时补选上级人民代表大会出缺的代表或撤换个别代表;还可以接待人民群众对一些有关本地区政府或司法机关工作问题中的申诉事项。

三个方案究竟采取哪个?请中央决定。以便着手修改地方各级人民代表大会组织法以及各级人民代表大会选举法。这些法现在都已有了修改的初稿。

如果中央决定采用二、三方案,都牵涉到修改宪法有关条文问题。如果采用第三方案,人大只须决定:县以上地方各级人民代表大会设常务委员会,恢复各级人民委员会(包括恢复省长、市长、县长等职称)或者规定宪法有关原规定以新的立法为准即可,并不需要修改整个宪法。

5月17日当天,彭真的这个报告即由胡耀邦转华国锋主席和叶剑英、邓小平、李先念、陈云、汪东兴副主席。华国锋批示:“耀邦同志在常委会开会时提出议一下。”邓小平批示:“我赞成第三方案,相应的这次人大只是修改宪法这一条,其他不动。这个问题建议在人大会议前议一下。”5月31日,胡耀邦批示:“组织法和选举法请按邓副主席批示原则修改。”

随即,法制委员会即按邓小平、胡耀邦同志的意见,对地方组织法等有关法律草案作了修改,同时相应地起草了关于修正宪法若干规定的决议草案(主要的内容有三项:一是,将人大代表的直接选举由乡级扩大到县级;二是,规定县

级以上地方各级人大设立常委会；三是，将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府〔有别于实行集体领导的“人民委员会”〕，连同七部法律草案一并提请五届全国人大二次会议审议通过。

1982年宪法以1954年宪法为基础，总结我国30多年来政权建设的基本经验，坚持并完善了人民代表大会制度，体现了政治体制的重大改革。

这部宪法第一次全面、明确地揭示了我国人民民主政权所体现的民主集中制原则的制度内涵：一是，各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；二是，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督；三是，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

这部宪法立足我国的基本国情和实践经验，对人大与政府的机构、体制作了许多新的规定：一是，扩大全国人大常委会的职权，主要是规定全国人大常委会与全国人大共同行使国家立法权，共同监督宪法的实施，并解释宪法；二是，加强全国人大及其常委会的组织，主要是规定全国人大设立专门委员会，在全国人大及其常委会的领导下，负责研究、审议和拟订有关议案；三是，肯定了1979年7月1日全国人大关于修改宪法若干规定的决议，规定县级以上地方各级人大设立常委会，并赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力；四是，

第一次规定了行政机关实行首长负责制，这是为加强行政机关建设、提高行政工作效率所采取的一项重要改革。

宪法关于国家机构的设置和职责权限的规定，在坚持民主集中制的人民代表大会制度的基础上，借鉴人类政治文明有益成果的分权和权力制衡原则，从中央到地方全面实行“议行分开”，体现了这样的精神：在法律的制定和重大问题的决策上，必须由国家权力机关即全国人大和地方各级人大充分讨论，民主决定，以求真正集中和代表人民的共同意志和根本利益；在其贯彻执行上，必须实行严格的责任制，以求提高工作效率。人民通过国家权力机关作出决定以后，只有这些决定得到行政机关正确有效地执行，人民的意志和利益才能得到实现。根据这样的精神，现行宪法在规定由人民代表大会统一行使国家权力的前提下，又明确划分了国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权。国家机构的这种合理分工，既可以避免权力过分集中，又有利于各国家机关依法各司其职、协调一致地开展工作，保证国家各项事业有效地进行，集中力量办大事。

1983年6月6日至21日，六届全国人大一次会议在人民大会堂举行。会议依据新宪法选举产生了新一届国家机关及其领导人员，彭真当选全国人大常委会委员长。会议期间，他就考虑，全国人大和它的常委会要加强经常性工作，没有专门委员会作助手，是困难的。因

此,6月7日,会议刚刚选出六个专门委员会,他就立即主持召开专门委员会联席会议,讲了专门委员会的工作任务、方针和原则。为了准备这次讲话,彭真花了几天时间,经过反复思考,写了一个“讲话要点”并报胡耀邦等中央领导审阅同意。其中,还有一个重要问题,就是“关于全国人大和国务院的关系”,是这样表述的:

“依照宪法规定,全国人大是最高国家权力机关,国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高行政机关。它们的关系是很清楚的。一个是最高国家权力机关,一个是它的执行机关,办事都是以人民利益为根据,以宪法为准绳,都是在共产党的领导下,方针、政策、目标是一致的。显然,全国人大(包括它的常委会及专门委员会)的职责和方针,决不是无原则地同政府唱对台戏的。当然,它也不是不问是非、等因奉此的‘橡皮图章’。”

这样短短的一段话,把宪法原则与历史经验结合起来,当时的针对性和指导性都是很强的。但是,彭真在六个专门委员会联席会议上并没有讲这个问题,可能是考虑到正确处理人大与政府的关系不仅是中央层面的事情,对于刚建立不久的地方人大常委会具有更大的现实意义,需要再找一个更恰当的场合去讲。六届全国人大一次会议闭幕后,全国人大常委会紧接着于6月23日、24日举行了第一次会议。在这次会议上,他以《做好省级人大常委会的工作》

为题发表讲话,果然把“省级人大常委会同本级政府的关系”作为重点,展开来讲了讲。他说:

“人大和它的常委会同政府的关系,一个是权力机关,一个是它的执行机关。省级人民政府有两个‘婆婆’,一个省级人大和它的常委会,一个国务院。省级人大常委会在同政府的关系上,方针不是‘唱对台戏’,但也不是等因奉此、不问是非的‘橡皮图章’。方针是实事求是,以人民利益为根据,以宪法、法律为准绳,是就是,非就非。对的,就肯定,就支持;错的,就否定,就纠正。不批准就是否定。它错了,违法了,你也不管,那还怎么代表人民?”

“人大常委会对政府工作的监督,主要是监督它是否违宪、违法,是否正确执行国家的方针、政策,是否符合人民的根本利益。现在,原来在党和政府工作的相当一批负责同志选到人大常委会,加强了人大常委会的工作。但是,如不注意正确支持政府工作,而是干涉政府日常工作,政府就不好办事了。所以,不要代替政府工作,不要不恰当地干扰政府工作,只管重大原则问题。至于具体工作,可以这样办,也可以那样办,还是由政府去办比较好。重大原则问题,该管就管,少一事不如多一事;日常工作问题,不必去管,多一事不如少一事。”

话说至此,是可以作这样一个判断的:依据现行宪法规定,在我国的人民代表大会制度内部,人大与政府的关系不是“议行合一”,而是“议行分开”。👍

# 切实增强“议会外交”的话语影响力

中国人大制度理论研究会副理事长 吕聪敏

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央准确把握世界格局演变和发展大势,缜密研判和全面统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事,提出一系列重要的外交战略思想和外交理念,以更开阔的视野,更富进取的姿态,引领中国外交走上新的征程。当今,涵盖“大国”“周边”“发展中国家”“多边”的外交格局战略内涵更加丰富,中国的大国外交特色更加鲜明。

作为同外国议会和多边议会组织交往主渠道的中国全国人大,在推进“议会外交”的工作中,牢固确立“国家总体外交重要组成部分”的定位,切实遵循服从服务国家工作大局的指导思想,认真贯彻中央在新形势下外交外事工作的方针政策,锐意进取,不断探索,工作质量和水平都有了新的提升。

“议会外交”呈现全面开展、大幅推进的可喜局面,一条重要的也是基本的经验,就是不断增强对外交往的话语影响力,把工作做到外国社会的多元层面,让议会人士、各党各派都能听到并听清中国的声音。为切实用好话语权,全国人大进行了长期的探索。积极构建话语平台、精心设置交流话题、不断改进和创新话语表达方式、充分发挥人大

自身外宣工作的潜力等工作,都积累了宝贵经验。

## 一、积极构建并切实用好多层次、多形式、全方位话语平台

为确保对话和交流有序有效开展,全国人大高度重视工作平台和机制的建设。花了30多年的时间,逐步形成以高层交往、双边对话机制、多边会议机制和“两会”新闻发布为主要形式的平台架构。实践证明,四大平台的运作是成功的。

(一)高层交往。高层对话和互访是发展国家关系最重要的方式,是其他沟通手段无法替代的。我国主要领导人出访,会见来访国议会领导人和资深议员是重要日程之一。发表政策性演讲多数都选择在来访国议会,这样安排主要是借重议会独特的象征意义及其受众层次高、代表性广泛、影响力大等优势。全国人大常委会委员长率团出席历次世界议长大会,在会上发表主旨讲话并同大会组织者和与会各国议会领导人会见会谈,对会议议题的设置、重大和敏感问题的掌控、大会成果文件基调的确定等,都发挥了重要的引领作用。全国人大始终把议会高层交往作为对外工



作的重点。十二届全国人大成立以来,委员长首次出席各国议会联盟(议联)大会和金砖国家议会论坛,进一步创新高层对话方式,不断充实内涵,突出话语表达的针对性,有效地配合了国家总体外交。

(二)双边对话机制。现在,全国人大同世界上96个国家的议会互建友好小组,同15个国家的议会和欧洲议会建立定期交流机制(如把其他以书面协议形式确认对话关系的都算在内,共19个)。1981年率先同欧洲议会建立年度会晤机制以来,逐步实现了同重点国家建立定期交流机制的全覆盖,已成为我在议会双边交往中话语表达的重要平台和渠道。工作的主要成效集中体现在:与发达国家增进了战略互信,扩大了政治共识,增进了相互了解,减少了摩擦和分歧;与周边国家坚持睦邻友好,加强对话与合作,为营造和平稳定的周边环境发挥了积极作用;与包括新兴经济体和有影响的地区大国在内的发展中国家巩固传统友谊,有力拓展互利合作。

(三)议会多边会议机制。全国人大的多边议会交往是依循国家多边外交的战略设计和总体框架开展的,交流体系逐步完善。用好多边外交这个重要舞台,既是维护我国主权、安全和发展利益的需要,也是中国作为一个大国致力于和平、发展、合作、共赢事业应当承担的责任和义务。中国在努力把自己的事情办好的同时,更加广泛地参与国际事

务和全球治理。在国家多边外交总的战略设计下,全国人大开展的议会多边交往呈现全球组织与区域组织相结合、传统机制与新兴机制相结合、广泛参与和重点投入相结合的合理布局。全国人大既是各国议会联盟、亚太议会论坛等15个国际和地区议会组织的正式成员,还是东盟各国议会间大会、拉美议会的观察员。随着世界政治格局的演进变化,一些新的议会多边合作机制应运而生,其影响和作用不断扩大,如已趋于机制化运作的二十国集团(G20)议长大会、金砖国家议会论坛等。既有的和新建的对话和合作机制,为议会多边外交丰富了内涵,铺设了更加广阔的平台。

(四)新闻发布。“两会”(全国人大和全国政协历届历次大会)是观察中国的重要窗口,“两会”期间的新闻发布是了解中国内政外交的信息宝库。全国人大和全国政协的新闻发言人制度经过多年的工作实践和经验积累已日臻成熟。二者交相辉映,相得益彰,又各有特点。历届新闻发言人及其团队的出色表现受到中外媒体和公众的好评。

## 二、精心设置交流话题和会议议题

不论高层对话还是双边和多边交流,议题和话题的设置关系对话和交流的质量和效果。参与者都想把自己最关心的事情列入议题或定为交流的话题。我方在实际操作中,一方面确保自己的话语有充分表达的机会,同时尽可能照顾其他有不同信息需求和话语表达意

愿的参与者。这是我们每次进行双边交流或出席多边会议首先必做的功课。

(一)双边会晤话题的设置。中国关注世界,世界关注中国,是当今的一大趋势。随着我国综合国力和国际地位的不断提升,国际社会对我国的关注程度前所未有。外界关注中国的现状和内外政策主张,也关注中国的未来走向,关注中国的发展究竟会给世界产生什么影响。就西方国家而言,在如何看待中国发展上,有些人心态很矛盾。一方面不得不承认中国的建设成就和中国在国家治理方面的成功举措;另一方面又害怕“中国模式”,故意放大中国的国内问题,误导舆论。这一中外相互关注的现实,决定了双边会晤话题的多样和复杂。为在有限时间内进行高效率的交流,话题的大致范围都在会前商定,该讲的要有时间保证,不在商定范围内的话题灵活掌握,使与会者的话语表达要求尽可能得到满足。中外双方的话语表达意愿有同也有不同。就我方来讲,主动表达的通常是这样几个方面,一是对双边关系的总体评价,既讲积极面也讲问题,并提出建议;二是介绍中国的基本国情、发展成就、道路和制度特色、治国理政方略和理念,并实事求是地讲面临的困难和挑战;三是阐释人民代表大会制度的特色和优势,着重讲清楚为什么说人大制度是保证中国人民当家作主的根本政治制度;四是介绍中国的对外关系和外交政策,特别是那些新话题、新观点、新主张,如合作共赢发展

观、命运共同体、人类共同价值、亲诚惠容周边外交理念、“一带一路”倡议、中国梦等。考虑到外国议会界对华舆论复杂、信息需求差异大的情况,有针对性地选择其中的某些话题进行交流,把表达意愿和倾听意愿有效对接起来。

双边对话既有交流也有交锋,对外方正当的关切我方予以积极回应,如打击恐怖主义、依法保障网络安全、有效应对气候变化等。在涉我主权、安全和发展利益问题(涉疆、涉藏、涉台、涉东海南海等)上,既针锋相对进行斗争,又要有效引导舆论,掌握对话的主动权。

涉及双边关系的对话,既谈大问题也常遇到具体问题。对大问题,我方抓住不放。2016年是美大选年,同美议员会晤时,我方话语表达的核心是切实推进中美新型大国关系建设,秉持不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢原则,加强高层及各级别交往,拓展广泛双边领域和重大国际地区问题上的协调与合作,尊重彼此核心利益和重大关切,推动中美关系健康稳定向前发展,更好造福两国人民和世界人民。我方在对话中,严肃规劝美方谨言慎行,不要制造敌对情绪。鉴于中越关系的重要性,全国人大非常重视加强中越议会间的实质性对话。习近平总书记、李克强总理和张德江委员长与越南国会领导人会见和会谈时表达的主旨要义是切实把握中越关系发展的正确方向,按照“长期稳定、面向未来、睦邻友好、全面合作”的方针,把中越全面战略合作关系维护好、

发展好。印度是我重要近邻,在国际关系和地区形势深刻变化、复杂因素增多的背景下,中印构建更加紧密的发展伙伴关系具有重要意义。在会晤中,我方敦促印议会领导人和议员发挥建设性作用。欧洲议会成员构成复杂,不少成员对华了解较少,偏见较深。虽然他们声称并不否认欧中有巨大共同利益和合作潜力,但在承认中国市场经济地位问题上态度消极,成为发展欧中全面战略伙伴关系的一个障碍。我方敦促欧洲议会议员从中欧关系大局出发,消除对华政治偏见,公正看待中国的发展。中日关系今天的困境是日方一手造成的。在同日本众议院会晤时,我方从两国关系的历史和现实出发,敦促日方切实按照中日四个共同政治文件精神 and 四点原则共识行事,妥善处理历史等敏感问题,妥善处理事关中国领土主权和核心利益的问题。总之,对此类事涉全局、事关大局的问题,我方不失时机积极发声,亮明态度,晓以利害。

具体问题在双边对话中占有不小比例,我方同样认真对待。中外双方都是带着各自的关切有备而来。我方的关切要表达充分,对外方的诉求作出应有的回应,不回避,不敷衍。中俄议会合作委员会开会时,俄方对俄中贸易结构失衡表示关切,我方也提出中国企业在俄遭遇的诸多限制和困难,要求俄方高度重视并切实加以解决;欧洲议会代表访华时,我方对欧盟滥用贸易救济措施限制对华贸易的错误做法表

示关切,并就欧洲议会政策文件中对中国国内形势和内外政策多有片面评论和解读的问题表明看法,要求欧方核查和纠正;加拿大是农业大国,加议员对加某些农产品出口中国减少表示担忧,加方还关注粮食和食品安全问题,希望同中国加强合作,共同防范;法国是巴黎气候变化大会的筹办方,把会议成果看作是法国应对世界性挑战、开展国际合作的重要政绩,对中国发挥建设性作用抱有很大期待。法方还建议推动法中两国大企业在节能、可持续发展和双向投资方面加强合作。德国在环保和节能减排问题上也提出不少好的建议。

立法交流是全国人大同外国议会交往的重要内容。紧密结合人大立法规划和监督等工作,“走出去”开展立法考察和调研,或“请进来”进行交流和研讨。近两年来,共派出多个团组赴德国、英国、意大利、俄罗斯等国家,围绕民法典、环境保护法、期货交易法、电影产业促进法、著作权法以及非政府组织监管、网络安全立法等项目开展调研,还就加强立法公众参与、维护法制统一等问题交流互鉴,均取得积极效果。

交流和研讨是双向互动。我方既了解对方的立法实践,借鉴其有益经验,同时介绍我国法治建设和立法成果。总的看,外界对我国法治和立法缺乏了解的情况正在改变。特别是大量既具中国特色又有创新价值的立法,日益引起外国议会和社会人士的关注和兴趣。在当今世界,法治和立法已不是工业化国家

的独家优势,中国特色社会主义法律体系已占有一席之地。因此,我方在立法交流中的话语资源和优势日益积累和显现,理直气壮地对外宣传我国的法治实践和立法成果是我们议会外交的一项重要工作,应该切实做好。

(二)议会多边会议议题的设置。会议组织者提出议题设想后,我方积极主动参与磋商,发挥引导作用,力求所设议题更加合理,既能反映与会者的普遍关切,又有利于该议会组织的政治构建不偏离正确方向。千年议长大会(即第一次世界议长大会)在纽约召开时,我方从战略高度以长远眼光,凭借中国是联合国安理会常任理事国的话语优势,会同有关国家提出在世纪之交各国议会联盟和联合国建立战略合作关系的倡议,获得议联成员国的普遍赞同,从而开启了议联政治进程的新阶段。迄今举办的四次世界议长大会,是议联机制不断完善和发展的标志性事件。我方从世界发展大势出发,积极推动会议突出“和平与发展”的时代主题。委员长在大会的主旨讲话,紧扣应对全球挑战、推动世界秩序治理,阐述中国方略,表明中国立场,引起积极反响。

在审议千年发展目标执行情况以及讨论可持续发展、多边贸易体制、反恐、气候变化、妇女发展、民主、人权等问题时,我方既表明看法、提出应对的建议,又认真听取其他与会者的表达,特别是对那些能以公正、客观的态度看待问题,充分反映发展中国家合理诉求

和正当关切的建设性发言,不失时机地给以积极回应。

(三)人代会新闻发布内容的设计。设计包括三个方面,一是发言人主动表达的内容,如会议议程、全国人大的工作等;二是媒体可能问及的内容;三是公众关心的热点问题。会前的调研和预案的准备非常重要,工作量很大。即使没有估计到的问题,因事先有了比较丰富而全面的信息积累,也会作出满意的回答。多年参与新闻发布的同事说,做好新闻发布应具备三个方面的基本功,即丰富的信息资源、出色的话语驾驭能力和个性化的表达技巧。我们不难发现,人代会的新闻发布和记者招待会不断有新创新。有的事情、有的道理以讲故事的形式加以表达,增强了话语的感染力。

### 三、增强对外话语影响力应做好的几件事

话语权的有效运用、话语优势的充分发挥,一靠自信,二靠本领。“自信”来自对中国特色社会主义道路、理论体系、制度建构的坚定信念和严格遵循,来自对中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化的精神追求;“本领”来自对形势的洞察、对政策的领悟、对规律的把控。时代变化,形势发展,对外话语表达不能停留在老框框、老概念、老办法上,思维要创新,方式也要随之改进。

(一)着力构建中国人大对外话语



体系。国家对外话语体系建设是一项重要而艰巨的任务,中央已提出明确要求。“议会外交”中的话语权运用,是国家对外话语体系的重要组成部分。鉴于外国议会界信息需求多样的特点,我们中国人大话语表达的范围和内容相当广泛,政治、经济、法治、外交、人文等诸多方面都是经常涉及的话题,都应认真对待。需要明确的是,在力求掌握比较全面的多领域话语资源的同时,中国人大有自身的表达重点。介绍中国的人大制度、法治建设、立法工作无疑是我们的分内之责、优势所在。着力加强人大话语体系研究和建设是一项重要任务,应切实把已有的四个话语平台进一步建设好,办出特色。在话语表达范畴方面,既紧密配合国家总体外交,又要突出自身的“人民代表大会”属性。有三个话语要义要着重讲清楚:在中国实行人民代表大会制度,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国人民当家作主、掌握自己命运的必然选择;中国独特的法治传统、独特的国情、独特的现实问题,决定了中国的法治建设必定要走自己的路;中国特色社会主义法律体系的建成,经历了艰辛的探索和实践,并将继续坚持立足国情、立足实际、科学借鉴的原则,不断丰富,不断完善。讲清这三个话语要义不容易,但必须讲,因为这是外国人认知中国政治的基本点。

(二)创新思维是进一步做好“议

会外交”的必然要求。因为,同以往相比,今天的交往对象更加多元,舆论的分众化和差异性更加突出。西方传媒的固有导向给社会主义中国造成的不利影响不能忽视。在西方,人们以其主观印象代替中国真实形象的不正常状况依然突出。西方传媒对中国形象的恶意贬损和扭曲“塑造”严重影响着外国议员对中国的认知和态度。在这种不利的舆论环境中,即使那些对中国怀有善意的外国议员,认知中国也不易完全做到全面和深刻。我们应认真面对这一现实,以新的思维开展议会交往和对外宣传。


要使话语表达真正起到增信释疑、扩大共识或以正视听的作用,首先要对我们的交往对象有真切的了解,要认真研究外部舆论环境的变化,掌握交往对象在政治主张、思想观念、信息需求、接受特点等方面的共同之处和差异所在,使我们的话语表达做到因人而异,有的放矢。对存在严重“认知错位”的人也要做到“对症下药”,使其有所触动,有所反思,有所改变。

(三)创新话语表达方式,简明地说,就是讲好中国故事。讲故事是中外交流的有效方式,讲故事也是我们做好“议会外交”的“看家本领”。应该说,同外国议会界接触中我方话语表达方式不断改进和创新。十二届全国人大这几年做了新的探索,对外话语表达有了更多新意。生动的语言表述和鲜活的事例有效地增强了话语的感染力和说服力,

对方听到的不是刻板的宣讲和空泛的概念。中国特色社会主义制度的特色在哪里,中国梦的内涵是什么,中国精神、中国力量意味着什么,中华优秀传统文化博大精深体现在哪里,为什么说人民代表大会制度是“历史的选择、人民的选择”,为什么中国坚持和平发展道路,为什么中国主张用和平方式而不是战争手段解决国际争端,为什么中国主张通过对话谈判而不是对抗处理国家间的矛盾和分歧,为什么习近平主席提出构建人类命运共同体,实现共赢共享,建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、绿色低碳的世界等一系列我们想说外方想听的内容,以外方易于接受的方式说明白。张德江委员长同来访的美国议员代表团谈话,就广泛话题坦诚交流,回答了美方关心的问题,切实起到了增信释疑的效果。这种讲事实、讲道理、讲情感的话语表达,让外方感到这是倾心交谈而不是说教。从外方的谈话看出,他们对中方的介绍是认真思考的。尽管中国的国情他们依然比较陌生,中国的理念也未必全部听懂,甚至对中国的某些主张并不完全认同,但他们愿意听,愿意问。对话的实效就体现在这种坦诚的互动和交流上。

当前,国际形势处在大调整大变革当中,大到国家总体外交,具体到像全国人大从事的“议会外交”,工作思维和政策设计都应适应这种变革,并通过自己的工作,主动地去影响和引导这种变革。

“议会外交”是一篇大文章,写好不容易。同外国议会界打交道,固然要增进对对方的了解,但主要是我方有效传递信息,让外国议会人士正确认识并客观看待中国。所以,更加主动、更加充分、更有感染力地在议会交往中用好话语权,增强话语优势,是我们的使命。全国人大具备做好这项工作的资源、力量和优势。关键是整合好资源,发挥好合力,使专门委员会、工作委员会、机关各部门以及地方人大都能展现各自对外话语表达的优势。在工作手段上,在继续做好话语口头表达的同时,还应着力改变书面表达欠缺的现状,创造条件开办适合外国议员受众需求的专刊或其他形式的读物。

写好“议会外交”这篇大文章,对外展示良好形象,是人大代表和人大工作人员的共同责任。在“议会外交”场合,我们是中国人民的代表,是外界观察中国的“窗口”,是外国议员认知中国的“读本”,这些不同的角色都应该有出色的表现,为讲好中国故事、提升中国的软实力作出应有的贡献。让我们的一言一行给议会界留下大气、坦诚、亲和、睿智、自信的印象。只要我们认真按照以习近平同志为核心的党中央和全国人大常委会的外交外事工作部署,以新的思维和新的姿态,不懈探索,大胆实践,就一定能在国际议会舞台唱响和平、发展、合作、共赢的中国之声,展现致力于中华民族伟大复兴、昂扬奋进的中国形象。

# 彭真晚年推进人大制度的努力

中国人大制度理论研究会副理事长 张春生

1966年“文化大革命”开始,彭真即被打倒而身陷囹圄。1979年春天平反复出时,他已是77岁的老人了。

13年的批斗、坐牢、流放并没有摧毁这位老人的信念和意志。人们重新见到的彭真,除去面上增加了沧桑之色外,是一如既往地快人快语、谈笑风生,言谈中没有哀怨,像是刚从外地视察归来一样。

刚刚开过的党的十一届三中全会,对于党和国家来说,是一次战略转折。会议总结历史经验,作出了把党和国家工作的重点从以阶级斗争为纲转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,与此同时,提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的重大方针。从这时起,加强民主法制建设,摆到了全国人大及其常委会重要议事日程上。

这一时期,中央领导核心高度强调了民主法制的思想。

邓小平同志提出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”为达到这一目的,必须“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。这成了国家的重要指导方针。

华国锋主席强调,要抓紧立法,我们这样大的国家,人口这么多,没有法制怎么能安定团结?

叶剑英委员长说,人大常委会如果不能尽快担负起制定法律、完善社会主义法制的责任,那人大常委会就是有名无实,有职无权,尸位素餐,那我这个委员长就没有当好,我就愧对全党和全国人民。

谁来担当起这个历史重任?以彭真建国后即参与领导法制工作和人大工作的资历,党和人民选择了彭真。彭真不负众望,在任十年,做了许多开拓性工作。归纳起来,突出表现在如下几件大事上。

## 主持法制委员会工作,挑起立法重担

1979年1月,中央决定在全国人大常委会设立法工作机构。2月17日至23日,五届全国人大常委会第六次会议决定设立法制委员会,协助常委会加强法制工作,并通过了由80人组成的法制委员会人员名单,彭真担任主任。

法制委员会的职责是协助全国人大常委会加强立法。凡属法律草案,重要的由它起草,一般的要由它审议修改后,提请常委会或代表大会审议通过。这个机构人才荟萃,规格很高,它的组成人员

名单一经公布,人们就感到它的权威性和代表性之强。主任为彭真,副主任为胡乔木、谭政、王首道、史良、安子文、杨秀峰、高克林、武新宇、陶希晋、沙千里。委员有69人,都属精英人物和知名人士。

彭真对这个班子的组成人员相当熟悉,也相当满意。略嫌不足的是组成人员年事偏高,平均年龄70岁。他考虑,随着改革开放和经济建设的推进,立法任务会愈来愈重。光有一个法制委员会的班子还不行,还要建立一个年富力强、有研究能力、充当参谋助手的工作班子。彭真称其为“苦力班子”。为此,他找人谈话,同有关部门协商,调来了王汉斌、项淳一、顾昂然、高希江、杨景宇等一批骨干,又布置从上海、东北调进一些懂得经济工作以及通晓英、法、德、俄、日文的外语人才。

1979年3月13日上午9时,在人民大会堂南段三楼会议室,法制委员会召开第一次全体会议。久违了的老同志、老朋友聚首一堂,自然有说不完的话。有人建议先务务虚、叙叙旧,从中总结“文化大革命”的教训。但是,时间和任务的紧迫使他们一见面就言归正传。彭真说,务虚很重要,但立法工作迫在眉睫,刻不容缓。还是赶快把立法工作抓起来,工作中当然要总结经验,这叫干中务虚,虚实结合。在几位同志发言之后,彭真就法制委员会的性质、任务、机构建设、当前要抓紧制定的七部法律发表了意见。

彭真说:“法制委员会组成人员的工作主要是在立法中把关。”(他用手指

着王汉斌、项淳一等人。)”“具体工作要由小伙子们做,小伙子们就是‘苦力’,我已经77岁了,也要当半个‘苦力’。机关要有一种‘苦力’精神,白天晚上干,不然到5月中旬怎么搞出七个法律。光有机关的‘苦力’也不行,还要请一些外面有经验的人,如法学研究所、大学法律系等,请他们来研究。”

在此后的立法工作中,彭真完全把自己当成了“苦力”。每部法律,他不仅把握大的原则,而且对条文字斟句酌。白天在大会堂开会,吃完晚饭往往还要加个班,然后在工作人员的陪同下,走路返回台基厂家中,放松一下疲劳的身心。经常是王汉斌把起草的报告或法律草案晚间送到他的家中,他连夜就修改完毕,第二天一上班,即送过来修改稿复印。

彭真当时的秘书岳祥说:“复出以后的彭真,是怀着一种使命感做事的。”

注重听取不同意见,是彭真具有的民主风范。他常说:“开会就是要听取不同意见,才能把法律搞得准一些。意见相同,就没有什么好讨论的了。”开会时,不论谁发言,尤其对不同意见的发言,他总是专注地看着发言人,口问手写。每次法制委员会召开全体会议,大会堂圆厅会议室几乎都坐满了人,大家各抒己见,畅所欲言,气氛热烈。这些老人,文革中受过“无法无天”之苦,现在是怀着建立法制的心愿,尽一份心力的。

国民党革命委员会副主席刘斐先生,80多岁了。每次通知开会,只要不住院,他必然到会。1980年的一个夏天,法



制委员会开会讨论婚姻法（草案）。刘斐先生虽感冒发烧，但仍坐着轮椅来开会。他穿着中山服，系着领扣，还浑身发冷。我是法制委员会工作人员，联系机关车队劝他坐车回家，他不肯。他要求我从大会堂找一条毛毯围在身上，坚持到散会。

又一天下午，讨论国籍法（草案），委员们提了不少意见和建议，需要当晚根据意见对草案作出修改，并从文字上润色。语言学家吕叔湘和茅以升、沈鸿等4位老人举手表示加班做这件事。4位老人连晚饭都没有吃，就在现场改出了稿子。第二天上午9点开会，主持会议的彭真看完修改稿，连连称赞：“四老的修改稿，言简意赅。”

彭真主持的法制委员会，以自己的出色工作，成了全国人大常委会立法的得力助手。这以后，由于彭真担任了常务副委员长兼秘书长，又承担了主持起草宪法的工作，1981年6月上旬，常委会免去了他法制委员会主任职务，由副委员长习仲勋同志兼任。11日上午，在人民大会堂圆厅举行了简短的交接仪式后，习仲勋开始主持法制委员会工作。

### 打开人大工作新局面

新时期人大的主题是什么？党的十一届三中全会根据历史的经验教训所提出的发展民主、健全法制的方针，实际上确立了新的历史时期人大的中心工作和基本任务。邓小平提出，现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。应该集中力量制定刑法、民法、诉讼

法和其他各种必要的法律。时任全国人大常委会委员长的叶剑英说：“林彪、四人帮从反面给了我们血的教训，使我们懂得，一个国家非有法律和制度不可。这种法律和制度要有稳定性和连续性。它们是人民制定的，代表社会主义和无产阶级专政的最高利益，一定要有极大的权威。”

这是中国人大历史上的一次具有深远意义的转折。

1979年6月下旬举行的五届全国人大第二次会议，一举出台了七部法律，是这个转折的重要标志。

从这一年2月开始，在彭真的主持下，经过三个多月夜以继日的工作，提出了选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法修订草案和刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法草案。经五届全国人大常委会第八次会议审议修改后，提请五届人大二次会议审议。6月26日，彭真以法制委员会主任的身份，向3000多名代表作了七部法律草案的说明。这是这位离开中国政坛13年之久的政治家，复出工作之后，给人民带来的第一份奉献。经过大会审议，通过了这七部法律。

这七部法律的迅速制定，表明了党和国家加强法制的决心，也迈出了加快法制建设的决定性步伐。这在当时也是很重要的拨乱反正。选举法、地方组织法和法院组织法、检察院组织法的修订实施，是对“文化大革命”砸烂所谓的国家机器的拨乱反正，是保证国家机器能够

正常运转的法律依据。刑法、刑事诉讼法的制定,使新中国成立以来审理刑事案件第一次有法可依。中外合资经营企业法的制定,表明我们改革开放的决心,宣告我们对外开放不是权宜之计,而是长远国策。

彭真殚精竭力地工作,感人的事情很多。

一天上午,彭真主持法制委员会会议,讨论法律。由于昨晚修改法律案,一夜无眠,他感到很疲累。他把主持讨论的工作委托给一位副主任,向大家说:“我请一小时假,去睡一会儿,再来和大家一起讨论。”不到一小时,他就返回会场,全神贯注地和大家讨论起来。

1979年5月下旬,彭真因感冒高烧不退,不得不住进北京医院。5月29日下午,中央政治局安排讨论刑法和刑事诉讼法问题。按早已定下来的议程安排,要由彭真作这两个法律草案的说明。彭真对医护人员说:“能不能给我打一针退烧针?”医护人员说:“退烧针副作用很大,维持时间也不长。”彭真说:“没关系,只要能维持一小时就行,我要出去参加会议。”就这样,彭真临时打了退烧针后,赶赴中南海参加政治局会议,汇报了两个草案的主要问题。

七部法律的颁布,使中国告别无法无天时代,在全国引起了热烈反响。邓小平评价说:“在建国以来的29年中,我们连一个刑法都没有,过去反反复复搞了多少次,三十几稿,但是毕竟没有拿出来。现在,刑法和刑事诉讼法都通过和公

布了,开始实行了。全国人民都看到了严格实行社会主义法制的希望。这不是一件小事情啊!”

### 改革选举制度,变等额选举为差额选举

人民代表大会制度作为国家根本政治制度,是由一系列重要制度组成的。其中,选举制度就像大厦的根基,是人大制度的基础。宪法开宗明义规定,国家的一切权力属于人民。但十几亿人掌握国家权力,宪法确定了一种组织形式,由人民选举代表组成人民代表大会,代表人民行使国家权力。由此说来,有了选举,才有人民代表大会,一切国家机关也才有了权力来源。

民主革命时期,中国共产党领导的革命根据地政权实行差额选举。那时选举中采用的“投豆法”“烙香法”,就是在文盲众多的情势下采用的差额选举方式。

1953年制定选举法,正值全面学习苏联,也基本照搬了苏式选举方法,实行等额选举。1956年苏共二十大后,中共中央总结经验,明确提出学苏联要以我们自己的经验为主,不能盲目教条地学。1957年,一届全国人大四次会议讨论下一届人大选举办法,刘少奇委员长提出,代表候选人应多于应选人,例如选十个代表,可以提出20个或25个候选人,由选举人投票决定。大多数代表赞同这个主张,但对差额比例有不同意见。大会主席团决定提交全国人大常委会处理。由于此后“左”的思想的冲击,这个推进民

主的改革措施被搁置起来。

彭真主持修改选举法和地方组织法,有两方面的改革与推进,除将代表直接选举的层级由乡镇扩大到县以外,决定对各级人大代表和地方国家机关领导人一律实行差额选举,并赋予地方各级人大代表有提名各类候选人的权利。

最先提出差额选举意见的是当时的民政部长程子华同志,得到彭真的赞许和支持。修改“两法”的选举方案,经历了法制委员会和民政部反复讨论、协商,并多次征求地方意见,最后形成的选举法修订草案规定:由选民直接选举的县乡人大代表候选人名额,应多于应选代表名额的二分之一至一倍;由县级以上各级人大选举上一级人大代表候选人的名额,应多于应选代表的五分之一至二分之一。并规定中国共产党、各民主党派、各人民团体可以联合或单独推荐候选人;任何选民或者代表,有3人以上附议,也可以推荐候选人。

差额选举原则还扩展到地方国家机关领导人选举中,规定:地方国家机关领导人的人选,由本级人大主席团或者代表联合提名。候选人名额一般应多于应选人名额。如果候选人名额过多,可以进行预选,根据较多数代表的意见,确定候选人名单。

1979年12月,彭真在选举试点工作会议上讲话指出:“党在选举中的领导,就是要严格依法办事,严格依照法律规定进行选举,充分保障人民自由行使选举权利,使人民真正能够当家作主,管

好国家大事,掌握国家民族的命运。”他还指出,“要坚持不等额选举。候选人多于应选人的不等额选举是搞好选举的关键之一。1954年,全国人大选举国家主席时,大会主席团提名毛泽东同志为主席候选人。选举时,他还征求大会有没有代表提别人为主席候选人的。这次选举法把不等额选举定为一条法律。”

1987年至1988年,从乡镇一级直到全国人大,五级政权都要进行换届选举。1986年12月25日,中共中央办公厅和全国人大常委会办公厅联合发出紧急通知,强调:换届选举特别要按照中央有关文件的精神,切实保障选民根据自己的意愿行使民主选择权利,选谁不选谁,必须充分尊重选民的意愿,选出多数或绝大多数选民比较满意的代表,要严格执行选举法关于代表候选人提名的各项规定。各政党可以联合或单独提出候选人(选民愿意当候选人的,可以经由选民10人以上联合提名),不得采取由领导或上级确定候选人、强迫群众投票的做法,也不得拒绝将选民依法提出的候选人列入初步候选人名单。

这次全国范围和全体规模的换届选举,各方面的满意度都比较高。仅从间接选举的结果看,各地党委通过大会主席团提出的候选人,大多数都当选了,也有为数较少的人没有得到多数代表认同而落选;代表联名提出的候选人,有些人获得多数代表拥护而当选。全国人大代表要由各省(区、市)人大会议选举产生。据统计,各省(区、市)党委通

过主席团提出的候选人绝大多数当选；代表联合提名的候选人共586名，经代表们酝酿协商列入正式候选人名单的共222名，其中28名当选。中央分配到各省（区、市）人大选举的221名候选人，全部当选。

**在县级以上地方人大设立常委会，  
并将“革命委员会”改为人民政府**

在县级以上地方人大设立常委会，并将“革命委员会”改为人民政府，被彭真主持修改的地方组织法确定为法律制度。

1954年制定的宪法和地方组织法，都没有规定在地方各级人大设立常委会，省、市、县、乡四级政权架构，分别建立人民代表大会，作为地方国家权力机关。由代表大会选出同级的人民委员会。它既是本级人大的执行机关，行使政府职权，又是本级人大常设机构，行使某些常委会职权。人民委员会这种架构，是典型的“议行合一”。

这种体制实施十余年后，暴露出若干弊端。第一，人大的执行机构和常设机构合为一体，本应由常设机构行使的监督政府的职能，由于“自己监督自己”，很难落实；第二，由于政府工作繁多，平时忙于行政事务，难以顾及履行人大职能；第三，法院、检察院司法人员的日常任免，要由人民委员会承担，由政府任免和监督司法人员，体制上是扭曲的。

“文化大革命”中，开展了全面的夺权斗争。各级人大作为权力机关，实际被

取消；地方人民委员会被“革命委员会”所取代。“革命委员会”实行“军干群”三结合，党政不分、军地不分，行政司法也不分，“将军们管经济”“政法组判案子”，各种问题都产生出来了。

1979年2月，彭真主持修改地方组织法。首先遇到的两个问题是，要否取消革命委员会，改为地方人民委员会或人民政府？要否在地方人大设立常委会？这成了关系民主法制建设和地方政权建设的前提性问题。

法制委员会将“地方各级人民代表大会和革命委员会组织法（修订二稿）”发送各地征求意见，并派出三个组分赴吉林、浙江、四川进行调查。地方的同志趋同的主张是，把各级革命委员会改掉，恢复人民委员会或人民政府；还有一些地方提出，地方人大也应考虑同全国人大一样，设常设机关，承担起经常性工作。各地同志也知道，解决这两个问题，都涉及修改1978年宪法，建议中央做统盘考虑。

这一年的5月上旬和中旬，彭真几次会同法制委员会的副主任们，商讨如何修改地方组织法和处理地方同志的意见要求。彭真说，中央强调加强社会主义法制，而第二部宪法（指1975年宪法）规定，革命委员会既是“地方各级人民代表大会的常设机关”，又是“地方各级人民政府”。这是自相矛盾的，从法制、法理上很难解释。革命委员会是“文化大革命”的产物。“和尚打伞，无法无天”，人民群众记忆犹新，反映不好。各方面要求



恢复人民委员会,是有道理的。革命委员会不是民主选举产生,与法制不能并存。

彭真又提出:县以上地方各级人大设立常务委员会,从法理上讲,就是要使政府一切工作人员受到人民监督。在人民代表大会闭会期间,常委会可以监督本级政府和法院、检察院的工作。人民群众有什么意见,可以向人大常委会提出。

彭真特别提到,这两件事因为涉及1978年宪法的修改,可以考虑提请全国人大通过一项宪法修正案。

经过广泛听取意见和充分酝酿,彭真起草了给中央的报告初稿,请法制委员会武新宇、刘复之、王汉斌、邢亦民审阅,提出修改意见,之后又送胡乔木核阅修改。

5月17日,彭真正式向中央提出报告。报告说:

县级以上地方各级人民代表大会组织法是否决定取消革命委员会恢复人民委员会,是否设常务委员会的问题,是现在修改地方人民代表大会组织法的一个先决条件,也是关系到人民法院组织法和人民检察院组织法以及各级人民代表大会选举法修改工作中的一个先决条件。如何解决,请中央指示。

关于这个问题,现在有三个方案:

一、用立法手续把革命委员会体制固定下来。这样做,不赞成的人可能很多。

二、取消革命委员会,恢复人民委员会。这样做,在名义上虽然取消了革命委员会,但对于“扩大人民民主”“健

全社会主义法制”,不一定有多大实质性的帮助和改进,同时,也牵连到修改宪法的有关条文问题,还可能引出地方各级人民代表大会是否设常委会问题,这次人大会议是否提出这个方案,也值得考虑。

三、县以上地方各级人民代表大会设常务委员会,并恢复人民委员会(包括省长、市长、县长等职称),这个方案可能比较好。

三个方案究竟采取哪个?请中央决定。以便修改地方各级人民代表大会组织法以及各级人民代表大会选举法。

5月17日当天,彭真的这一报告即由中共中央秘书长胡耀邦转华国锋主席以及叶剑英、邓小平、李先念、陈云、汪东兴几位副主席。

华国锋批示:“耀邦同志在常委会开会时提出议一下。”

邓小平批示:“我赞成第三方案,相应的这次人大只是修改宪法这一条,其他不动。这个问题建议在人大会议前议一下。”

5月31日,胡耀邦批示:“组织法和选举法请按邓副主席批示原则修改。”

这样,在6月下旬召开的五届人大二次会议上,通过了修改后的地方组织法,县级以上地方人大设立常委会,把革命委员会改为人民政府,都得到解决。

县级以上地方人大设立常委会,保证了地方国家权力机关的经常性运转,从制度上解决了代表机关对政府的经常性监督问题,理顺了人大、政府与司法机关的关系。

### 提出新时期人大与政府“既不唱对台戏,也不是橡皮图章”的工作新方针

1983年6月6日至21日,六届全国人大举行第一次会议。这一次人大会议将产生新的一届人大常委会和六个专门委员会,履行宪法赋予的职责。

六个专门委员会的组成人员,共78人,占了常委会组成人员的一半。专门委员会是全国人大的常设委员会。从历史的经验看,没有这些机构,全国人大和它的常委会是很难有效开展工作的。在人大的历史上,专门委员会的设置和工作方针,曾经有过曲折。20世纪50年代,人民代表大会初创时期,中央研究加强人大制度建设问题。1956年,全国人大曾经筹划设立八个专门委员会。时任中共中央副主席、全国人大常委会委员长的刘少奇,曾主张全国人大专门委员会与国务院相关部门实行“对口监督”“唱对台戏”,周恩来、邓小平同志也都有过类似的讲法,毛泽东同志曾经赞成这些意见,认为这样有利于中央从不同角度考虑问题。后来,由于形势发生变化,“唱对台戏”的设想没有实现,八个专门委员会的制度设计也“胎动未成”。

在筹备6月召开的六届全国人大一次会议过程中,彭真考虑常务委员会和专门委员会一经产生,就要立即投入工作。然而,在改革开放和民主法制建设的形势下如何工作,又是一个全新课题。他想结合人大工作的历史经验,就开展工作的原则和方针问题,和大家交换意见。

他为了准备这篇讲话,耗去了几天

时间,主要考虑讲什么问题、怎样讲。最后,他把讲话定位在“全国人大和国务院的关系”和“专门委员会如何工作”两个问题上。他先向工作人员口授了讲话提纲,强调任何观点都要以宪法和法律为依据。接着,他又对提纲作了反复修改,于6月2日定稿,题目称为“讲话要点”。

#### (一)关于全国人大和国务院的关系

依照宪法规定,全国人大是最高国家权力机关,国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。它们的关系是很清楚的。一个是最高国家权力机关,一个是它的执行机关,办事都是以人民利益为根据,以宪法为准绳,都是在共产党的领导下,方针、政策、目标都是一致的。显然,全国人大(包括它的常委会及专门委员会)的职责和方针,决不是无原则地同政府唱对台戏的。当然,它也不是不问是非、等因奉此的“橡皮图章”。

#### (二)关于专门委员会的工作问题

专门委员会的职责是在全国人大和它的常委会的领导下,研究、审议和拟订有关议案。“全国人大组织法”对专门委员会的工作做了具体规定。

专门委员会研究、审定议案,就要分清是非,是就是、非就非。对的就要肯定、支持,错的就要否定、纠正。要拟订议案,就要明确是非。绝不能没有原则,不讲是非。

专门委员会的工作要贯彻民主集中制的原则,在作出决定以前,讨论问

题时,有什么意见都可以发表,充分发扬民主。意见不一致怎么办?根据多数人的意见作出决定。有些重要的不同意见,可以向大会主席团同时报告,由大会主席团决定。

专门委员会如何建立经常性工作,经验还不够。各专门委员会可以拟定几条,内部掌握执行,等工作一个时期,有了经验,再正式作出决定。

由于上述两个问题,都属于方针性、原则性的重要问题,党内对此意见又不完全一致。彭真按照一贯做法,总要先与中央负责同志沟通,征求意见。6月2日,他把这个“讲话要点”批送胡耀邦、赵紫阳、胡乔木(另送杨尚昆、陈丕显),并写了如下批语:

这是拟在专门委员会选出后,召集他们开会的讲话要点,请审阅。这是个有不同意见的问题,特别是关于人大是否是“橡皮图章”,它和国务院是否“唱对台戏”的问题,是有怀疑、争议的。

几天之后,几位中央负责同志全部圈阅了“讲话要点”,支持彭真的意见。

6月7日和24日,彭真先后在六个专门委员会联席会议和六届全国人大常委会一次会议上发表讲话,将“讲话要点”加以展开,从理论与实际的结合上阐



1983年6月18日,六届全国人大一次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。图为彭真(左一)、陈丕显在大会主席台上。

述了人大的工作方针和原则。

讲话反响很好。常委会、专门委员会组成人员和地方人大同志认为,讲话内容针对性强,深入浅出,总结了历史的经验教训,回答了人大工作的指导思想问题。彭真听到这些反应,平静地说,我的这个讲话其实都是宪法的规定。

彭真所提出的人大工作的指导原则,无论在全国人大还是地方各级人大,都很深入人心。大家认为,人大与政府的关系,“既不唱对台戏,又不是橡皮图章”;“重大原则问题,该管就管,少一事不如多一事;日常工作问题,不必去管,多一事不如少一事”,体现了宪法原则,符合中国实际。20世纪80年代,全国人大和地方人大按照这个指导原则,开拓进取,在立法、选举、监督等多方面开创了新局面,形成了人大历史上的一个兴旺期。

### 建立民主的法制化的议事程序

全国人大作为最高国家权力机关,一个鲜明特点是集体行使职权,集体决定问题。这个特点决定,它行使职权的基本方式是举行会议,通过开会决定问题。这包括一年一度的全国代表大会会议和两月一次的常委会会议,离开这两种会议,它就不能行使职权。

程序的一般含义,是权力行使的方式、步骤、顺序和时限的总称。全国人大及其常委会开会议事,就要建立民主的议事程序,并使之法定化。人大议事程序是“运行中的民主”。

议事规则是经验积累的结果。1981年就曾经考虑制定有关议事规则,但由于一些做法不定型、不成熟,没有做成。经过几年的探索,一些重要的会议制度基本定型了,才于1987年11月制定了常委会议事规则,1989年4月制定了全国人大议事规则。

议事规则主要包括两类制度,一是会议制度,一是议事程序。就会议制度来说,包括:(一)规定举行会议的时间,全国人大每年第一季度举行,常委会双月下旬举行。(二)规定常委会会议由委员长召集并主持。代表大会由常委会召集并产生主席团主持会议。会议必须有全体组成人员过半数参加才得举行,即通常所说“合乎法定人数”。(三)会议的具体形式,包括全体会议、分组会议和联组会议等。

就议事程序来说,对不同问题,讨论决定的具体方式和步骤也有所不同。

但一般都要包括四个重要环节,即议案的提出、审议、表决和公布。这里所称的议案,包括法律案、决定案、决议案以及人事任免案等。其中,议案的审议,是议事程序中费时最长、投入精力最多的中心环节。议事中的民主,主要体现在这个环节中。

彭真对建立议事规则所作贡献是多方面的。其中,最突出的是如下几项制度。

#### (一)审议法律草案实行“两审制”

全国人大常委会以往审议法律草案,对审议程序没有规范,有时有关部门在会前一天才送来法律草案,并要求本次会议通过。常委会没有时间认真审议,多是原样通过。这是“橡皮图章”的典型表现。彭真恢复工作后,一直考虑改变这种状况。

1983年3月,正值常委会审议海上交通安全法(草案),其中,对于主管部门处罚海上船舶,当事人如果不服,一些常委会组成人员提出应允许上法院起诉,而交通部的领导人不予接受。为了打通思想,彭真率杨尚昆、习仲勋、彭冲、廖承志四位副委员长做工作,一时仍谈不下来,这就难以在当次会议上付表决。彭真在委员长会议上提出,今后全国人大常委会审议法律草案,一般要采取如下程序:凡向全国人大常委会提出的法律草案,由委员长会议提出是否列入常委会会议议程的意见,经常委会同意列入议程后,先在常委会会议上听取法律草案的说明并进行初步审议,然后将法律



草案交法律委员会和有关的专门委员会进行审议,提出修改建议。同时,常委会组成人员将法律草案和有关资料带回进行研究,在下次或者以后的常委会会议上,再对法律草案进行审议。彭真的这段谈话,经委员长会议讨论,作为委员长会议纪要,印发常委会会议,得到全体组成人员同意,成为审议法律草案的程序。这一内容,写入了1987年制定的常委会议事规则。

应当看到,“两审制”(含多次会议审议)的实行,实质意义远远超过了立法程序本身。它标志着从立法上提高了国家权力(代议)机关的地位和作用。以前,所有社会主义国家的权力机关都是“一审制”,当次会议送来议案,当次会议通过,没有修改补充,审议只是走过场。“两审制”体现着对议案郑重负责地审议和修改,是对“橡皮图章”的一定程度的制度性突破。

(二)创建联组会形式,深入讨论和辩论议案

按照惯例,全国人大常委会只有全体会议和分组会议两种形式。彭真主持常委会工作后,提出并创建了联组会形式。分组会和联组会各有特点,相得益彰。1986年8月,六届全国人大常委会第十七次会议审议企业破产法草案,由于意见分歧大,曾召开过三次联组会。会上,不同意见争论激烈,中央电视台作了实况转播,在社会上反响热烈,企业破产法草案得到了比较妥善的处理。

在六届全国人大常委会第二十四

次会议的联组会上,彭真对这种审议形式作了一次总结性发言。他说:“过去,人大常委会开会,就是全体会和小组会,不便充分交换意见。后来,在实践中我们创造了现在这种联组会的形式,便于交流,集中意见,更好地发扬民主,是一种好办法。联组会上,常务委员和各地方、各方面列席的同志都可以就有关问题生动活泼、畅所欲言地交换意见,充分展开讨论,赞成的,怀疑的,反对的,都可以简单明了地各抒己见,平心静气地讨论、辩论,把主要问题集中讨论、辩论清楚。不管是委员、副委员长、委员长,还是列席的同志,谁的意见对,就采纳谁的意见,最后形成结论。”

全国人大常委会议事规则,把联组会作为一项制度肯定下来。

(三)实行立法工作部门、实际工作部门和专家学者三结合

彭真总结多年经验,强调立法工作要采取这种三结合的办法,做到发扬多方优势,集中各方面智慧。按照他的这一指导思想,审议每件法律草案,法制工作委员会都会将草案发到地方和中央各有关部门以及法律院校、研究机构、专家学者征求意见,还要召开座谈会当面聆听各种意见。如制定民法通则,反复听取过一百多位民法、经济法专家的意见。一直到1986年4月全国人大会议审议这件法律案,还请江平、佟柔、王家福、魏振瀛四位民法专家驻在大会,随时征询处理各种意见。

### 构建中国特色立法体制

立法体制是人民代表大会制度的重要组成部分。我国从上世纪50年代高度集权的一级立法体制,发展到现行的统一的、分层级的、多种类的立法体制,经历了一个改革渐进的过程。

翻开1954年宪法文本,它对立法权的规定是,全国人民代表大会是最高国家权力机关,也是唯一的立法机关;对全国人大常委会、国务院以及地方则没有规定立法权。这反映了建国初期,我们对单一制大国立法任务的繁重性、复杂性、立法体制的多层次性缺乏实践与自觉。

1954年宪法实施不足一年的实践表明,立法权仅由全国人大会议行使,不能适应国家各项事业发展的需要。为此,在刘少奇、彭真主持下,对中央层面的立法权做了两次调整,一次是1955年一届全国人大二次会议作出决定,授权常委会在大会闭会期间,制定部分性质的法律,即单行法规;一次是1959年二届全国人大二次会议作出决议,授权常委会“对现行法律中一些已经不适用的条文,适时地加以修改,作出新的规定”。这两次授权,标志着代表大会向它的常设机构分出了部分立法权,虽有积极意义,但从国家整体看,并没有改变立法上的高度集权。

从地方层面看,要不要赋予地方一定的立法权,成了一个很现实的问题。1956年,毛泽东在《论十大关系》中提出,处理好中央与地方的关系,对于我们这样一个大国大党十分重要。他指出,“我

们的宪法规定,立法权集中在中央。但在不违背中央方针的条件下,按照情况和工作需要,地方可以搞章程、条例、办法,宪法并没有约束。”这实际上提出了一个地方立法问题,但1957年以后的二十余年,由于“左”的思想干扰,社会处于不安定状态,问题没有从制度上解决。

进入新时期以后,彭真主持全国人大常委会和1982年宪法起草工作,通过总结历史经验,修改宪法和有关国家机构组织法,逐步地对立法体制进行了革新。

一是全国人大和它的常委会共同行使国家立法权。这个制度设计,是通过1982年修改宪法实现的。当时各方面的共识是,完善人民代表大会制度的一个重要举措,是扩大人大常委会的职权并加强它的组织。彭真认为,加强人大常委会的职权,关键是加强人大常委会的立法权。国家进入新的历史时期,经济建设和民主法制建设任重道远,制定法律的任务空前繁重,代表大会不可能全部包揽立法任务。他提出,把原来属于全国人大的一部分立法权交由它的常委会行使,将主要的、基本法律的制定权放在全国人大,其他法律由常委会制定。在这个思路主导下,1982年3月的宪法修改草案规定:全国人大和它的常委会“行使国家立法权,制定法律和法令”,其中,全国人大“制定和修改刑事的、民事的、国家机构的和其他的基本法律”;全国人大常委会“制定基本法律以外的其他法律”,“在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会制定的基本法律,进

行部分的修改和补充。”

在修宪草案向全民征求意见的过程中,有人担心全国人大常委会经常性行使立法权,有架空全国人大的危险,也有可能违背宪法和大会制定的基本法律。研究这些意见时,彭真说,赋予全国人大常委会立法权不能动摇。人们提出的这些意见,应当重视。根据彭真的提议和设计,宪法修改草案增加了两项规定:一是全国人大有权改变或者撤销常委会不适当的决定;二是全国人大常委会对全国人大制定的法律进行部分补充和修改,“不得同该法律的基本原则相抵触”。

二是赋予地方立法权。1979年在研究修改地方组织法过程中,彭真考虑并提出了地方立法权问题。他对几位参与修改法律的同志说,二十多年的实际情况说明,把立法权完全掌握在全国人大,不能适应实际需要,我们这样一个大国,只有中央一个积极性不够,还应有地方的积极性。欧洲与我们国家的面积差不多,欧洲分为若干小国,一个国家相当于我们一个省,每个国家都有自主权。他们发展比我们快,这恐怕是个重要原因。我们国家实行中央统一领导,但不是说大事小事都中央说了算,地方上对自己的事务应有发言权。经过大家充分酝酿,在向中央提出的修改报告和地方组织法修改草案中,提出了省级人大及其常委会“可以根据本地区的需要,在和宪法,国家法律、法令、政令不抵触的范围内行使地方立法权,制定和颁布地方性法规”的内容。

三是通过修改宪法和国务院组织

法,赋予国务院“根据宪法和法律制定行政法规”的行政立法权。这就适应了改革开放、经济建设中纷繁复杂的行政管理需要,强化了依法行政的制度建设。

四是通过修改宪法和民族区域自治法,完善了民族自治地方的自治立法权,规定自治区、自治州和自治县可以根据当地民族的特点,制定自治条例和单行条例。这些条例与一般地方立法的区别就在于能够根据民族特点,对法律作出“变通”规定。

前述立法制度框架的形成,标志着我国实现了从高度一元化的立法体制向统一的、多层次、多种类的立法体制的转变。所谓统一,是法的各类规范统一于宪法,下位法不能抵触上位法,同位法之间也不互相抵触。所谓多层次、多种类,是这个立法体制中不单有宪法和法律,还有行政法规、地方性法规以及自治条例、单行条例。此后,又经过十余年的经验积累,全国人大于2000年制定了立法法,对立法层级设置、权限划分、基本立法程序和立法监督等,进行了规范,形成了基本的立法制度。人们看到,这个立法体制的确立,保证了国家基本制度的统一,又发挥了方方面面的积极性。它既区别于单一制国家的一级立法体制,又区别于联邦制国家两级立法体制,是立足国情富有创造性的设计。

### 初步形成中国特色社会主义法律体系

彭真从复出到1988年3月离任,先

后任全国人大常委会常务副委员长、委员长,实际主持常委会工作。这一期间,立法工作是全国人大及其常委会的首要任务。

1984年建国35周年,全国人大常委会法制工作委员会第一次提出并撰写了“为建设中国社会主义法律体系而努力”一文,作为纪念国庆的文章发表。文章对已制定的法律大致进行了梳理,除一部宪法外,已制定出包含若干部门的相当一批法律,改变了国家生活和社会生活无法可依的局面,但法律仍不完备。文章提出,为保障经济建设和改革开放的顺利进行,应继续努力,形成中国的社会主义法律体系。

在彭真离任前夕的中共第十三次全国代表大会的政治报告中,对法制建设,庄重作出了“以宪法为基础的社会主义法律体系初步形成”的评估。这个体系的大致分类是:宪法和一批国家机构组织法、民法、行政法、经济法、刑法、诉讼法等,总计近40部,为新时期法制建设奠定了基础。

彭真对这个初步形成的法律体系的贡献,除了主持制定或者出面解决立法中的重大疑难和分歧问题外,突出地表现在提出符合国情的科学的立法思想上。

一、从理论上阐明了法律体系与实际立法工作的关系,坚持从实际出发的立法思想。彭真说:“在人类社会历史上,法律一旦产生,便逐渐形成了自己的体系,并且追求更多的独立性。立法,

不能不考虑法自身的体系逻辑,不能这个法这么规定,那个法那么规定,互相矛盾。但是,归根到底,正像恩格斯说的,是‘经济关系反映为法原则’。不管人们承认不承认,生产力、生产关系发展了,社会发展了,实际发展了,法也要发展,法的体系也要发展。所以,立法如果脱离实际,单纯去搞法的体系,没有不犯错误或不失败的。”讲到立法和实际的关系,他又比喻说,“谁是母亲,谁是儿子?实际产生法律,实际是母亲,法律、法理是儿子。”

这些论述,闪耀着唯物史观的光辉,一直指导着立法机关的工作。

中国民法的立法进程,是彭真立法思想的生动体现。1979年11月,当时的法制委员会成立了民法典起草小组,在杨秀峰、陶希晋两位法学界元老的主持下,调集全国精兵强将,起草浩繁的中国民法典,并先后写出四稿。问题在于,中国经济改革刚刚起步,诸多经济制度问题不定型、看不清,草案不少条文属于抄袭苏东和西方国家现有规定,难以行得通。1982年在彭真的主导下,果断停止了民法典起草,立法“改批发为零售”。从此,民事单行立法结合改革实践,陆续出台。不但适应了实际需要,也为后来民法典的编纂准备了条件。江平教授说,民事立法如果不按照彭真的思想办,恐怕民事活动到今天还是无法可依。

二、立法实践紧贴改革实践,坚持发展商品经济的走向。从1979年开始,




彭真已预见到随国家经济建设和改革开放的展开,民商和经济方面的立法会相当繁重。然而,这些立法按照什么方向推进,则是关键性问题。在我国,从计划经济走向市场经济,有一个曲折的探索过程,到上世纪90年代,终于确立了市场经济的改革目标模式。与此相伴随,立法工作虽然也有曲折,但可贵的是,它始终是沿着改革的正确方向前进的。

1979年中外合资企业法的制定,实质是在整个计划体制外,开辟了一块市场机制。此后,彭真抓了两个基本法律的起草,一是工厂法,一是合同法。前者重在确立工厂经营的自主权和厂长对外对内的责任制,后者在于确立商品交换的基本规范和市场规则。只是限于当时的条件,统一的合同法制定不出来,先分头制定了经济合同法、涉外经济合同法和技术合同法三部法律,到90年代才合成统一合同法。1982年和1984年制定的商标法和专利法,其宗旨是以工业产权制度保护商品经营者的无形财产,激发品牌意识,鼓励发明创造,促进商品经济的繁荣。

1986年彭真主持制定的民法通则,被人们称为“小民法”,又誉为“中国权利宣言”。这部法律,明确规定了民事活动的基本原则,坚持改革方向,从制度上把作为平等主体的国有、集体、个人和外资之间的民事活动关系,从政府的行政管理关系中分离出来,确立了独立的民事法律关系。这就改变了计划经济体制下由政府包揽一切经济活动的局面,保

护了平等主体之间的民事权利,为推进商品经济的发展,进而实行市场经济奠定了法制基础。

前述彭真对于人大制度的几项开拓性工作,只是他晚年从事人大工作的一部分。他多次说过,这些制度和工作上的进展,是在党的领导下,依靠大家的努力取得的。但人们不会忘记,上世纪80年代的人大工作的兴旺,凝聚着这位八旬老人的心血。

如同站在时代前列引导潮流的其他历史人物一样,彭真推进人大制度的努力,也受着客观条件和主观认识的局限。对这一点,彭真是清醒的。1985年12月,在一次大型的研讨会上,我听他说:“我这一生看不到中国成为法治社会了。”他问在座的其他几位人大领导同志,他们也都摇头说“看不到”。1986年9月6日,他又对列席全国人大常委会会议的地方人大同志说:“生产力发展了,生产关系要适应生产力的发展,上层建筑也要改革,党的领导当然也要改善。这个问题不解决,要全面讨论人大的问题,条件还不具备。”他说得很中肯。难能可贵的是,人们看到彭真身上所体现的开拓进取的使命感,正如他离任时所说:“应该做又能够做的,条件成熟或者基本成熟的,我们兢兢业业,努力做了。有些事情一时还不成熟,我们也努力在工作。”后人应该记住他的业绩,学习他的精神,为中国的社会主义民主法治事业不息奋斗。

# 民主就是要“麻烦”一些

## ——一个法律条文背后的故事

纯 胜

1979年,国家进入民主法制建设新时期。

这一年秋天,我被调入了立法机关,此前未专门学过法律,只做过一些政策研究,民主与法制的概念在脑海里如云中月,轮廓模糊。起初,分派给我的活儿只是简单的抄抄写写、编印资料,起草和修改法律条文插不上手。为此,曾经自嘲:不是和尚,不会念经,剃了个光头就进到庙里来了。

那时,蒙难十余年,刚刚复出工作的彭真,被全国人大常委会任命为法制委员会主任。他是当时党内为数不多的通晓法律的领导人。杨尚昆说,彭真从1954年起,就实际主持全国人大常委会的工作。彭真的一些讲话,我已具体回忆不起来。但有一句话,却至今印象深刻。有一次,他在会议上说了一句我从未听过的话:“立法就是要广泛听取意见,既要听取相同意见,更要听取不同意见。民主就是要‘麻烦’一些。”

民主就是要“麻烦”一些。这句话对当时的我来说,新奇而又疑惑。民主当然是好事,为什么会“麻烦”,百思不得其解。

我第一次在立法中遇到民主的“麻烦”,是在参加1980年婚姻法的修改时。

1950年,第一部婚姻法诞生,此后经历了30年的风霜考验。

1980年,全国妇联等十个单位起草了婚姻法“修改草案”,修改内容包括提高法定结婚年龄等几个问题,而最难处理的,则是对离婚问题的规定。

1950年婚姻法的离婚表述是:

第一,“男女双方自愿离婚的,准予离婚。”对这一项,无论繁闹的城镇,还是偏远的乡村,人们没有异议。河北山区农民说得好:“两口子都不愿意一起过了,别人还管个啥?”

第二,“男女一方坚决要求离婚的,经区人民政府和司法机关调解无效时,亦准予离婚。”这条建国初期颁布、已执行多年的规定,竟出人意料地引起了一场争论。

从立法机关到社会上,都是两种观点。

一种观点认为,这一规定是完全正确的,是对人们感情生活的理性尊重。情感是维系婚姻的伦理契约,强制感情已破裂的两人同住一个屋檐下,只会压制并扭曲人性,随时可能爆发一场后果

难料的冲突。持这种观点的,城里人、知识界和领导干部居多。一些学者引用恩格斯的经典言论:“没有感情的婚姻是不道德的婚姻。”这种主张,有人称为“感情说”。

另一种观点认为,这一规定大有问题。一方坚决要求离婚,调解无效就能离,这实际为婚外恋、第三者插足等不道德行为开了方便之门。近几年的离婚乱象跟这一规定有很大关系。他们主张:一方要求离婚,理由正当的,准予离婚;理由不正当的,不准离婚。所谓理由不正当,所指主要是“喜新厌旧”“另寻新欢”“第三者插足”之类。这种主张,有人称为“理由说”。

双方各持己见。这一条应如何修改?如何寻找到普遍认同的共识?其实质,则是法律到底支持和提倡何种婚姻的问题。

那阶段,全国各地的申述意见信如雪片纷至沓来。

找了个时间,我作为法制委员会调研人员,跑到了北京的酒仙桥街道和远郊平谷县,听取了干部和百姓的看法,众说纷纭。平谷县的法院数据却让我陷入沉思。按城区、平原、山区三类划分,城区多年来的离婚率最高,平原次之,山区最低。山区有的媳妇“受了婆婆和男人的气”,甚至挨打受骂,到公社要求离婚,公社干部劝阻道:“打是‘疼’,骂是爱,离什么婚呀。”

这让人反思,离婚率越低,是否就越好?

婚姻自由,意味结婚自由,同时也包含离婚自由。只承认前者而否定后者,那就等于说婚姻只有一次性自由。当一对夫妻感情破裂,让这个婚姻解体,就有可能重新建立起两个幸福家庭,不能用法的强制力维持感情破裂的婚姻,这应是离婚自由的“底线”。

为此,法制委员会在彭真的指导下提出了修改方案,在离婚规定中增加了“感情确已破裂”这个条件,改成“人民法院审理离婚案件,应当进行调节;如感情确已破裂,调节无效,应准予离婚。”

依照立法程序,婚姻法的修改还需要过两个“关口”:先是全国人大法案委员会(其成员大多为法制委员会成员)审议,提出修改和表决方案;再是提请全国人大全体代表审议,最后付诸表决。

1980年8月30日,五届全国人民代表大会第三次会议开幕,议程之一便是修改婚姻法。

9月4日上午,在人民大会堂台湾厅,法案委员会对婚姻法“修改草案”进行审议。彭真坐在主持人位置上,领着法案委员会几十位委员,逐条讨论“修改草案”。

多数条文意见分歧不大,讨论到离婚条款时,遇到了“麻烦”。

这次会议,我受命承担会议的记录工作。

会上的争论聚焦于法制委员会修改方案所加的限制,“如感情确已破

裂”，准予离婚。此次争论其实是前段时间社会争论的继续发酵和缩影。

不少委员支持这一修改，认为“两面意见都考虑到了”，“比较合理、可行。”

反对意见从两个对立的角度提出了异议。

一种意见是，增加“感情确已破裂”的限制条件仍然乏力。对“喜新厌旧”、有“第三者”的人，不能这样轻易离婚，“这是对违反道德行为的鼓励”，一些女委员尤其持此种看法。但这受到了其他几位委员的质疑，认为“道德上的错误不能用不准离婚的办法来惩罚”，有人说“应当用批评、处分的办法处理”，也有的说“可以考虑在财产分割时更多照顾没有过错的一方”。

另一种对立意见是，反对增加“感情确已破裂”这个条件，认为它“没法操作”。曾任中国科学院副院长、党组书记的张稼夫，是从晋绥根据地走出来的老同志，和彭真很熟悉。他激动地从会场后面走到彭真面前，指着条文问彭真：“加上‘感情确已破裂’，彭真同志，你手里有没有一把尺子衡量这个界限？如果有，我就同意。如果没有，那就是让法官说了算，该离婚的长期拖着离不了，我不赞成加。”

张稼夫语带火气，声音很大，整个会场立刻安静下来，委员们的目光齐刷刷地投向彭真。

只见彭真冲着张稼夫笑了，说：“稼夫，你真把我问住了。按我原来的想法，也不想加这句话。对离婚案件，法院态

度偏严，过分强调调解，久拖不决，导致当事人长期痛苦，甚至激化矛盾，造成凶杀案件。但现在大家分歧这么大，总得找出一个大家能接受的解决办法。加上这条，说明我们社会主义国家在婚姻上是强调以感情为基础的。”

借着张稼夫的话题，彭真讲了一段自己亲身经历的“故事”。

彭真曾任中共中央晋察冀分局书记。当时，一个领导干部的爱人喜欢上了另外一个男人，夫妻间矛盾很激烈。男方要求离婚，但组织一直不批准，怕影响不好。结果，这个干部忍无可忍，一气之下把那个“第三者”打伤了。彭真说，真“不愿意处罚他。但他犯了法，不处罚不行。如果我们早一点允许离婚，就什么矛盾都没有了”。

会议进行中，全国人大常委会办公厅送来一封信。信是直接写给彭真的。彭真看完后，笑着对大家说：“一位老同志给我们来了一封信。此人叫夏之栩，是革命先烈赵世炎同志的夫人。这信的大意是建议我们对离婚不要限制太严。夏大姐说，现在有的领导干部谁离婚都要干涉，这不好。人家过不下去了就分手，我们管那么多事干什么！”

信的大意讲完，会场里笑声一片。

午饭时间到了，这一离婚条款也足足讨论了两个小时。

彭真说：“各位委员都讲了自己的意见，大家的看法越来越接近。因为这一条有分歧，我们就对这一条表决一下。”

表决结果，举手赞成修改方案的占



了大多数。

彭真接着说：“这个修改方案在我们这里算通过了，能不能最后通过，还要由代表大会审议决定。不赞成这个修改方案的委员，还可以发表文章表达自己的观点。”

会议结束后，全体与会者包括工作人员都到旁边大厅用餐。我因整理会议记录去得稍晚，服务人员见彭真和杨秀峰、高克林、武新宇等老同志的饭桌上还有一个空位，就把我领到这一桌。

吃饭间，几位老同志感慨道：“一个条文的讨论，花了两个小时，总算定下来了。”彭真说：“立法总要多听不同意见，才能把问题搞准。相同意见没有什么可讨论的。民主就是要‘麻烦’一些。”

这是我又一次近距离地听他讲这句话。与以往不同的是，一年多的经历，让我对这句浅显而又深刻的话，有了更多更真实的体会。

婚姻法通过后，司法机关对“感情确已破裂”做了司法解释，如实施家庭暴力或者虐待、遗弃家庭成员的；因感情不和分居满两年的等，为判案提供了“尺度”。

后来，我在立法机关也逐渐承担了组织起草和修改法律案的任务。协调修改法律案确是一件难事。每当众说纷纭、争论不休、难有进展而心生烦躁时，总会提醒自己：“民主就是要‘麻烦’一些。”于是重振精神，耐心地和大家一道寻求解决方案。👍



自1950年婚姻法实施后，自由结婚的风气在农村很盛行。图为1952年11月9日，湖南省醴陵县白兔潭村贫农全裕盛（男）、孙桂华（女）向区政府登记结婚，司法干部正把结婚证书递给他们。摄影／毛松友

# 征稿启事

《中国人大制度理论研究》

《中国人大制度理论研究》(内部刊物)是中国人大制度理论研究会主办,《中国人大》杂志社承办的人大制度理论研究刊物。

《中国人大制度理论研究》遵循“探索、创新”的办刊宗旨,结合人大工作,为人民代表大会制度的发展完善提供决策支持和咨询服务,加强人民代表大会制度理论研究,坚持和完善人民代表大会制度,推动人民代表大会制度与时俱进。

《中国人大制度理论研究》作为学术理论研究刊物,坚持理论性、政治性、前瞻性、可读性。内容设置包括立法、监督、代表工作、议会交流、研究动态、史话、随笔、人物等栏目。欢迎包括人大工作者在内的广大读者积极参与,发表您的真知灼见。

## 来稿要求

1. 文稿应格式规范、资料可靠、数据准确,引用注明出处,字数不限,请尽量以电子邮件方式投稿,并在来稿时邮寄纸质文档一份。
2. 来稿请注明作者姓名、单位名称及地址、邮政编码、联系电话和电子邮箱。
3. 本刊概不退稿,如采用,按标准支付稿酬,并赠当期杂志两册。
4. 来稿凡经本刊采纳,如无特殊声明,即视作同意授权本刊传播使用。

## 联系方式

投稿地址:北京市西城区西交民巷23号 中国人大制度理论研究会会刊编辑室  
邮政编码:100805  
联系电话:010-63097305 010-55602861  
投稿邮箱:rdyjh@npc.gov.cn





2014年1月7日，全国人大常委会领导与中国人民大学制度理论研究会全体理事合影。摄影／毕楠

