

## 人大须进行非行政化改革

□本刊记者 ■特约嘉宾 胡大伟 晋国群

【我要评论】 【该文章阅读量: 344】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

人大行政化运作方式虽然在某些特定领域或方面取得了一定的实效,但在我国民主法制进程不断推进的情况下,人大行政化所产生的负面效应日益明显。

人大工作带有明显的行政化表征

□我国宪法第三章规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会分别是最高国家权力机关和地方国家权力机关,国务院和地方各级人民政府是同级权力机关的执行机关,是行政机关。但在我国的宪法实践中,无论是人大代表的组成还是人大的政治实践,或者人大的自身定位都表现出强烈的行政色彩,人大为了取得实效也越来越多地采用行政化的运作方式。两位专家是否也这样认为?

■胡大伟:现在看来,无论是人大代表的组成,还是人大工作,行政化的色彩都比较浓。首先就是人大代表的官员化。现阶段官员代表已经在各级人大代表中占了相当大的比例。在每年的全国人大会议上,各个省代表团审议政府工作报告的讨论会,犹如这些省的工作会议。因为在全国人大代表中,省级以下的政府官员占有较大比例;在地方各级人民代表大会中的官员代表比例更高,在一些地方担负一定职务的官员则是当然的人大代表。目前一些地方“官员代表”已向代表总数的一半左右发展。

与此相关,人大会议也趋于行政化。由于“官员代表”比例大,导致了人大会议的行政化。有人大代表身份的主要领导在代表团上的发言,经常会变成领导指示。加上他们最熟悉的也就是自己的工作,所以驾轻就熟,专谈自己的工作,而下级官员和其他一般代表的发言,则变成工作汇报。因为上、下级官员都在座,新闻媒体也在场,许多人借这个机会介绍自己的“政绩”,并颂扬领导的正确领导。虽然也有非官员的代表在场,但因为有了主宰自己命运的主要官员也在场,许多人只好跟着歌功颂德了。

不仅人大会议形式行政化,而且会议的结果有时也表现出一定行政意志,比如立法的部门利益倾向。现阶段大部分法律法规草案都由政府部门起草,而部分人大代表往往会从自身利益出发做出抉择,这导致个别法律法规较多体现某些部门的利益。

■晋国群:现在,人大工作行政化的痕迹也常有出现。譬如监督工作,我国宪法和法律对人大监督的形式和手段作了大量的规定,包括对政府行为的审查批准、人事监督和对特定问题的调查等等。但在一些地方,存在形式主义倾向,监督实效较小。有句顺口溜说得很形象:“审议报告唱赞歌,述职评议表扬多,执法检查走过场,一听二看三通过。”为了追求实效,许多地方人大采取了大量的新的监督形式,这些监督手段是法律所没有规定的。如评议、个案监督等监督手段,在这些监督形式取得重大成效的同时,人大的自身位置也渐渐发生转变。越来越多地关注具体事务,处理大量具体事件,而这些事件往往属于行政机关或是司法机关的职权范围。处理这些事件时,经常不是靠集体行使职权,而是靠常委会组成人员昔日的威望向有关方面批条子打招呼。这样致使人大工作带有了浓厚的行政色彩。

□那么,为什么在我国,人大会出行政化的倾向?

■胡大伟:我国人大行政化的出现,有着深层次的历史传统背景,受到很多因素的影响。在我国,“官本位”的传统使行政权无处不在。缺失宪政基础的中国人大制度在短期内必然要表现出各



- 今夜,老大陆无语
- 别了,陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达:在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题:从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余:以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子,莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇:行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招  
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班  
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设  
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研  
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选  
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展  
项目实习生招募通知

种各样的行政化。中国长达几千年的官文化在广大老百姓心中深深扎根。这种体制并没有随着封建体制的离去而消失，而在建国后和改革开放前的计划经济时代反而得到一定程度的加强。行政权力在计划经济时代无所不能。大到社会的发展与稳定，小到个人的饮食与起居。连企业、高校、法院都表现出强烈的行政色彩，作为社会治理机关的人大当然不可能成为世外桃源。

公民权利意识的缺失也是人大行政化的重要原因。人大是人民行使自己权利的机关。它的本质意义，在于公民出自对整个国家和社会前途以及自己命运的关切，以主人翁的责任感，对国家政治生活、经济生活以及思想文化领域各方面的消极、落后、阴暗现象进行积极的批评，提出合理化建议。但长期以来，我国公民的法治意识和政治素质还很缺乏，他们往往认为人大机关是行政机关的附属机构，人们似乎也愿意人大按照行政机关的方式取得威慑力，这也在很大程度上导致人大按照行政机关的方式运作。

#### 人大行政化影响人大权威

##### □人大行政化有何危害？

■胡大伟：人大行政化虽然在某些特定领域或方面取得了一定的实效，但在我国民主法制进程不断推进的情况下，人大行政化所产生的负面效应日益明显。

我认为，人大行政化动摇了人大的权威。我国政治组织形式虽然不是对西方“三权分立”的照搬，但人大机关、行政机关和司法机关分别有自己的职权范围，当然应该具有行使各自职权的特殊制度和方式。独立的地位和独特的行为方式也是人大获得权威的基础。人大行政化使人大很容易丧失自己的独立性，变成行政机关的影子。这对于地位有待提高的人大机关而言无疑是不利的。丧失独立性的人大何以能够取信于民？我国虽然在法律上规定了人大至高的地位和权力，但是在政治运转中的行政化表征使得人大并没有严格意义上的权威。

■晋国群：人大行政化不利于人民主权的实现。人大应该是代表人民行使权力的场所，是不同阶层的人共商大计的地方，人大代表应该具有真正的广泛性和民主性，人大行使权力的过程也应该是各方面博弈的过程。然而代表的“官员化”很难保证人大能代表最广大人民的利益；另一方面，人大运作的行政高效化也很容易使人大的民主集中制变成行政化的长官负责制。

#### 人大改革的路径选择——非行政化

□现在看来，人大要提高地位和权威，更好地体现人民民主的主渠道作用，非行政化也是当前人大改革和创新的题中之义。

■胡大伟：的确如此。市场经济和改革开放的大背景为改革现行人大成员的组成和人大的运作机制提供了良好的契机。我以为，人大要获得严格意义上的权威，成为真正意义上的权力机关，必须进行非行政化的改革。非行政化就是要摆脱对行政组织方式和行政运作方式的模仿和依赖，形成自己的成员构成和独特的运作方式。

##### □非行政化需要从哪些方面着手？

■胡大伟：我认为，人大代表的专职化是改革的方向。实际上，早在1987年，中共十三大就已经提出了全国人大常委会年轻化、专职化的设想，当时受限于国内外条件，一直没有正式提上议事日程。2003年，作为落实十六大报告“要优化人大常委会组成人员的结构”的意见的具体措施，在十届人大一次会议上产生了19名全国人大常委会的专职委员，这被看作是人大代表专职化过程中的一个重要起点。

人大代表的素质直接关系到人大权力的真正行使，关系到人大权威的树立。现代议会的主要特征是议员必须专职化，让真正的政治家、法律家进入议会。否则，“橡皮图章”的称号将是无法改变的。人大代表专职化首先应该消除官员化。早在建国之初，董必武就曾批评人民代表大会和干部会“混着开”的做法。在美国，国会议员不但是专职的，而且国会还为议员个人配备了大量助手。在法国，议员不得兼任所有的国家公务员及法官、一切国有企业或公共机构的高级职务以及各省、各大区的经社委员会成员。其中，最为主要的是指议员不得兼任政府官员。议员或代表不得兼任其他公职，尤其是政府公务员，已经成为现代代议制重要特征。人大要获得自己应有的地位，成为人民主权的标志，必须首先逐步消除“官员化”。

• 2007年度十大改革新闻评选揭晓  
• 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知  
• 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

■晋国群：我认为，还必须改变人大会议行政作风，建立代表博弈机制。我国宪法赋予人大广泛的权力，但由于人数众多，加上会期短，其中相当一部分重要权力没有行使，或没有很好地行使。为此，现阶段为了防止人大行政化运转出现，应完善会期制度。目前世界上许多国家的代表机关的会期都在150天以上，在时间上保证了代表机关对权力的运用，为权威的产生创造了条件。在完善会期的同时，还应建立辩论制度，使各种观点在辩论中得到充分展示，从而达成利益的共识，形成代表“公意”的决策。

■胡大伟：要除去行政化的痕迹，人大监督还应坚持集体化的原则。为了控制行政权和司法权的异化，法律规定了多种人大监督形式，但在现阶段，这些监督形式，如质询、撤职、罢免、组织特定问题调查等刚性监督措施却运用得很少。为了追求实效，一些地方人大采取大量法律没有明确规定甚至行政色彩较浓的监督措施，如采用个案监督方式。它的运用虽然带来短期的社会效益，但这使人很容易把人大和行政联系起来，其深层的背景暴露人大的权威不足，需要借助“中国式”的行政干预的方式来行使权力。人大监督应该是一种权力制衡机制，是一种集体监督和事后监督。

（胡大伟 浙江水利水电高等专科学校社科系教师；晋国群，苏州大学政治与公共管理学院硕士研究生。）

来源：浙江人大 2005年第3期 来源日期：2005-4-2 本站发布时间：2005-4-2

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

## 相关链接

用户名： 密码：

提示：必须登录后才能留言

标题：

内容：

### ！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。