

## 人大重大事项议决权的几个理论问题

崔建华

【我要评论】 【该文章阅读量: 254】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

按照宪法和法律规定,讨论、决定国家事务重大事项是人大一项重要职权。改革开放以来,各级人大在行使重大事项议决权方面进行了一些有益的探索,对推进国家决策体制的改革起到了积极的作用。不过,迄今为止,对于人大重大事项议决权、进而对于国家决策体制的理论研究还很欠缺,法律规定还比较笼统,人大对法定的重大事项议决权的行使还很不充分,实际工作中的随意性还很大。就重大事项的决策而言,人大议决者角色的经常性缺位或者叫实际运行的机制性缺位,导致事实决策模式与法定决策体制严重背离:宪法和法律规定的决策体制是党委领导下人大议决(通俗地说叫党委决策——人大决定),而事实上的决策模式主要是党委领导下政府决定或者直接就是党委(或党委政府共同)决定。在存在如此现实瓶颈制约的情况下研究人大重大事项议决权,是一件比较困难的事情,也是一件比较浩繁的工作。本文仅对人大重大事项议决权的几个前提性理论问题作一些探讨。

### 一、人大重大事项议决权的涵义和渊源

人大重大事项议决权,是指宪法和法律赋予我国人民代表大会及其常务委员会讨论、决定国家事务重大事项的职权。

从字面和法源上看,人大重大事项议决权这一称谓及其实质性涵义直接来源于宪法和地方组织法的规定。宪法第一百零四条规定:“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”。地方组织法第八条和第四十四条在规定县级以上的地方各级人民代表大会和常务委员会的职权时作了相同的表述:“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等方面的重大事项”。当然,人大重大事项议决权的法源依据还不止这些规定。有关人大重大事项议决权的规定在宪法和法律中都比较明确,这里不再赘述。

从理论上说,人大重大事项议决权是由我们国家的政权性质和根本政治制度所决定的。宪法规定,我国是人民民主专政的国家,一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。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。在这种国家权力一元化的国家机构系统中,作为国家权力机关的人大当然就拥有对国家事务重大事项的最终决策权。

将重大事项议决权作为人大主要的四项职权之一进行表述,始自于彭真1980年4月18日在各省、自治区、直辖市人大常委会负责人第一次座谈会上的讲话。他把地方人大常委会的职权概括为四项:第一,制定、颁布地方性法规;第二,讨论、决定本地区的重大事项;第三,人事任免;第四,监督本级政府和法院、检察院的工作。自此以后,通俗易懂的“四权”表述就成为有立法权的各级人大职权的通行说法,“重大事项决定权”随之也成为专门术语。

迄今为止,在谈到人大这项职权时,大多是用“重大事项决定权”这一术语来加以指代。但是这个术语不能完全表述这一职权的全部法律涵义,改为“重大事项议决权”可能更为全面、准确。“议决”具有“讨论”和“决定”两方面的意思,这样更符合宪法和地方组织法本来的意思:宪法和地方组织法明文规定是“讨论、决定”,而不仅仅是“决定”。对于国家权力机关来说,“决定”是一种职权,“讨论”(不一定要或者不一定能作决定)也是一种职权。对于突出“决定”职



- 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

权而忽略“讨论”职权的“重大事项决定权”这个术语的长期沿用，除了习惯使然以外，也反映了人们存在着对于“决定”权力的偏好和对于“讨论”权力的轻略。其实，人大（议会）的“讨论”具有国家论坛的作用和意义，即使不作决定，也会产生广泛的社会影响，尤其是会对其它国家机关产生重要影响。况且，有些事项人大只有讨论权而没有决定权；即使有决定权，也不一定都要作决定。除此之外，“议决”还能够体现人大行权的民主特性，“议”是指集体讨论，“决”是指在充分讨论的基础上进行表决，通过表决作出肯定或否定的决定。因此用“议决权”能够更准确地指代这项职权的法律涵义。

## 二、人大重大事项议决权与人大其它职权的关系

无论是在理论上，还是在实际工作中，很多人都是将人大议决权与人大重大事项议决权混为一谈的。其实很明显，这两者是有不同的。人大议决权是指人大对所有法定职权范围以内的事项进行讨论、决定的职权，而人大重大事项议决权则仅仅是指人大对国家事务重大事项进行讨论、决定的职权。显然，后者包括在前者之中，后者只是前者的一个组成部分。并且我们说重大事项议决权，是相对于立法（议决）权、监督（议决）权、选举任免（议决）权而言的。这里所谓的重大事项，已经不是指普遍意义上的重大事项，而是专指国家事务中除立法、监督和选举任免以外的其它重大事项（因为立法、监督和选举任免也是国家事务中的重大事项）。因此，重大事项议决权也就与立法权、监督权和选举任免权区分开来。其实，当我们将重大事项议决权作为一个单独的职权类别来对待的时候，我们也就已经自然地人大议决权与人大重大事项议决权区分开来了，同样地也就已经自然地重大事项议决权与立法权、监督权和选举任免权区分开来了。如果说，议决权是立法权、监督权和选举任免权的有机组成部分的话，那么重大事项议决权则是与立法权、监督权和选举任免权相互并列的一种职权，应该没有什么交集。本文所论，正是这个意义上的，专门对于除立法、监督和选举任免以外的重大事项的议决权。这样来理解，我们就能够比较轻松地避免对于重大事项议决权与议决权以及与立法权、监督权和选举任免权之间关系的混淆和误解。

## 三、各级人大重大事项议决权的差异

首先是宪法和法律对于全国人大和县级以上地方人大有关重大事项议决权的规定是有明显差异的。如果仅从宪法和法律规定的字面涵义来理解，可以认为，人大重大事项议决权是专门针对地方人大而言的。“讨论、决定……重大事项”的提法只出现在宪法和地方组织法对于地方人大职权的规定之中，宪法和全国人大组织法对于全国人大职权的规定之中没有这样的规定。当然，我们不能由此就机械地认为，全国人大不具有重大事项议决权。宪法对全国人大职权的规定中列举了一些重大事项议决权，比如审查和批准计划、预算及其执行情况的报告，批准省、自治区和直辖市的建置、决定特别行政区的设立及其制度、决定战争和和平的问题等，并作了包罗性的规定，即“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”；对全国人大常委会职权的规定中，也列举了一些重大事项，并规定了行使“全国人民代表大会授予的其他职权”。但是，宪法和法律毕竟没有明确规定全国人大具有类似于地方人大的“讨论、决定各方面工作的重大事项”的职权。

根据公权法定原则，全国人大仅能对已经明确列出的重大事项行使议决权。至于“应当由最高国家权力机关行使的职权”，到底是指哪些职权，则只能用两种办法来裁定：按照宪法对宪法解释权的规定，由全国人大常委会对此作出具体解释（由全国人大常委会来对全国人大的职权进行解释性裁定，显然是违背常理的，这是宪法的一大疏误）；或者按照公权非自赋原则，由全民公决来终裁或者确认。就这两种办法来看，当然是前者更现实一些。即使可以因此对全国人大对于其他未列明重大事项的议决权作出解释性规定，也不能认为全国人大具有与地方人大相同范围的“各方面工作重大事项”的议决权，因为对宪法的解释同样不能逾越公权明确法定原则所设置的边界。宪法没有对全国人大和地方人大对于重大事项的议决权作出同样的规定，显然不是立法工作的疏忽所致，而是有意加以区别：对全国人大对于重大事项的议决权主要是用列举的方法加以规定，这表明全国人大对于国家事务重大事项的议决权是比较有限的；对地方人大对于地方重大事项的议决权则是用列举和包罗式概括相结合的方式加以规定，这表明地方人大对于地方国家事务重大事项的议决权是十分广泛的。这体现了国家决策体制在权力划分方面的两个意图——至少从表面上看来是如此：一是在中央，全国人大重大事项议决权的范围相对较小，而国务院的职权范围相对较大（司法权更是相对独立）。二是在地方，地方人大重大事项议决权范围相对较大，而地方政府重大事项决定权范围相对较小；由于全国的行政机关是受国务院统一领导的，地方人大这方面职权范围的扩大（相对于全国人大这方面的职权而言），实际上体现了地方事务充分自治的精神。宪法和地方组织法对国务院和地方政府的职权的规定也可以佐证以上分析：国务院是“领导和管理”经济、教育、科学、

• 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>>](#)

文化等有关方面的工作，而地方政府仅仅是“管理”本行政区域内的经济、教育、科学、文化等方面的行政工作。如果仅从法律条文上来理解，可以简单地将重大事项决策权范围概括为：中央是人大小政府大，地方是人大大政府小。当然实际运行情况并不完全是这样。

其次是县级以上有无立法权的地方各级人大的重大事项议决权在法律规定上虽然没有区别，但实际上存在着较大差异。有立法权的地方人大对于条件比较成熟的一些重大事项，往往是用比重大事项决议或者决定更具有法律效力的地方性法规来进行规范，而没有立法权的地方人大无论对什么重大事项都只能以决议或者决定的形式来作出号召或者规章制度性的规定。这种情况实际上使得没有立法权的地方人大往往比有立法权的地方人大行使重大事项议决权更为广泛、更为经常，也使得没有立法权的地方人大所作出的一些决定具有“准法规”的性质和作用，这使得重大事项议决权对没有立法权的地方人大显得更为重要，讨论、决定重大事项似乎也就应该成为其除监督工作以外的另一项经常性的行权方式和重要工作——至少这些人大中的很多人是这样认为的。比较而言，没有立法权的地方人大所作出的决议、决定往往比有立法权的地方人大所作出的决议、决定更具有实体性、更为具体、更具有可操作性，后者所作出的决议、决定则更为空泛和号召化。从实际情况来看，前者也往往比后者更为重视行使重大事项议决权。

再次是乡级人大重大事项议决权范围相对较小。地方组织法规定的乡级人大的职权涉及重大事项议决权的只有四项，即在本行政区域内，保证宪法、法律法规和上级人大决议的遵守和执行，决定经济、文化事业和公共事业的建设计划，审查和批准财政预算和预算执行情况的报告，决定民政工作的实施计划。至于“在职权范围内通过和发布决议”，则只是行权的方式，而不是职权之一。宪法和法律更没有规定乡级人大有“讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”的职权。此外，乡级人大重大事项议决权只能由人民代表大会行使，因为它没有县级以上人大才设立的常务委员会。

从以上分析可以看出，各级人大重大事项议决权的范围是不尽相同的。其实各级人大几乎在所有的职权方面都是有所不同的。这是研究和行使人大各项职权所应当注意的一个问题。

#### 四、人大重大事项议决权与国家决策体制

人大对于国家事务重大事项的决策是一种国家决策，研究人大重大事项议决权也就不能不涉及国家决策体制问题。所谓国家决策体制，是指一个国家有关国家事务决策权力分配以及运行规程的制度。通俗地说，决策体制主要包括决策什么、由谁决策、怎样决策等方面的制度安排。在现代民主宪政国家，国家决策一般是由议会决策、行政决策和司法决策等有机构成。执政决策本身并不是国家决策，但它通常对国家决策具有决定性的影响。这里主要根据议会决策与其它决策的一般关系来探讨我国人大重大事项议决权与党委执政决策权、政府行政决策权以及司法决策权之间的关系。

在宪政国家，执政决策需要转换的特点和司法决策专业性较强的特点，决定了执政决策权和司法决策权的界限和规程大都是比较清楚的，一般不会与议会决策权产生职权交叉的问题——至少从理论上和法律上说是这样。执政决策是执政党依照党内规程对国家事务所提出的主张，它本身对国家和社会没有约束力，需要经过法定程序才能转变为国家决策（一般是议会决策或者行政决策）。执政党是国家机构以外的社会组织，严格地说执政决策对国家决策只有建议权，因此处于国家决策链不同环节的执政决策与议会决策不应该有交叉不清的问题。在通常情况下，执政党的主张都能凭借其执政地位转变成国家决策（不过也有例外）。正因为这样，执政决策对议会决策和行政决策起着举足轻重的作用，它往往决定着议会决策和行政决策的根本方向和核心内容。司法决策是司法部门依法对国家事务中的法律事项所进行的裁决，具有较强的专业性和独立性，从总体上说一般也不会与议会决策有多大交叉，比较容易区分。不过，议会决策有逐渐向司法决策领域渗透的倾向，这不仅体现在西方议会的特别调查等规定中，也典型地体现在我国地方人大近些年来普遍开展的司法案件监督之中，这使得本来比较清晰的议会决策权与司法决策权的边界变得有些模糊起来。不过，一般来说，与司法决策权发生交叉的是通常是人大监督权，而不是人大重大事项议决权。因此本文后面不再讨论人大重大事项议决权与司法决策权的关系问题。

由于议会决策与行政决策的客体很多是同一类事物，因此议会与政府（行政机构）的决策权划分显得比较复杂。议会决策是指议会按照议会规程在自己的职权范围以内对国家事务所进行的决策，行政决策是指政府（行政机构）按照行政规程在自己的职权范围以内对国家事务所进行的决策或者说是行政事务所进行的决策。虽然我们可以对它们作出这样看似简明的定义，但问题在于这两种决策权的划分，在理论上并没有唯一“真理性”的界限，在实践中也没有完全一致的标准或模

式。在不同性质的国家之间，在相同性质的国家之间，在同一国家的不同层级和不同区域之间，议会与政府的决策权（职权）划分都不尽一致。

比如现代国家虽然一般都奉行人民主权主义，但一元人民主权主义与多元人民主权主义在制度设计方面存在着很大的不同。一元人民主权主义在国家机构系统内设置了一个最高权力机关，一个终极裁决者，一个不受其它国家机关监督的绝对权威，这通常就是以人民代表者自居的议会。而多元人民主权主义则不愿意简单化地把人民权利都放到一个篮子里去，它将人民委托的权力分配给几个不同的国家机关（立法机关、行政机关、司法机关），让它们相互监督制约，以期达到衡平的效果。又比如同为资本主义国家，英国是议会内阁制，倾向于议会至上，而美国是总统制，更主张三权分立制衡，两国议会和政府的决策权划分有较大的不同，英国议会比美国议会的权力更大一些。再比如在美国，不同层级和不同区域的议会之间，权力也有较大差别。即使是在统一性比较强的我国，如前所述，不同层级和不同区域的人大之间，权力也是不尽相同的。

由此可以看出，议会和政府的职权划分，没有、也不必完全相同的理论模型和实践模式。不同的国度、不同的民族、不同的公民群体往往具有不同的政治、经济、文化环境和历史传统以及不同的价值观念、社会心理、风俗习惯等等，这就决定了他们的决策和管理模式必然会有所不同。这是世界上所有政体的组织结构和权力配置都不尽相同的根本原因。很明显，不同的政治实体可以对它的决策体制作出不同的政治选择。因此我们说，议会与政府的决策权划分并没有必然的或者是天然的界限，它不过是不同的政治实体基于自身的具体情况所作出的一种政治选择而已。当然，这种政治选择应当遵循一些基本的政治和社会原理。同时，我们还应该看到，国家决策体制也不是一成不变的，而是随着经济社会的发展变化而不断演进的。西方国家议会与政府的权力分配就大体上经历了议会夺权——议会扩权（议会至上是其巅峰）——行政权力膨胀导致议会权力收缩这样几个阶段。经济社会发展和全球化浪潮导致一国的国内管理事务和国际事务越来越繁复快频，这就使得具有效率优势的行政权力出现了不断膨胀的趋势，而行政权力的膨胀必然压缩议会决策的空间。这是西方国家一个时期以来普遍存在的一种现象（美国《路易斯维尔信使日报》最近就刊登了一幅讽刺美国总统布什的漫画，大意是：一棵树上本来有立法部门、行政部门和司法部门三根树枝，但立法部门和司法部门两根树枝都被布什锯下来绑在行政部门那根树枝上）。

在我国，人大重大事项议决权与党委决策权的法律关系应当说也是很清楚的。按照宪法的规定，中国共产党是中国各族人民各项事业的领导者。那么党怎样实现它的领导呢？党领导的途径和方式主要有两种，一是执政法令，一是动员号召。前者具有法律约束力，是领导的基本途径和方式；后者只有思想感召力，是领导的辅助手段和方式。同前述执政决策与议会决策的一般关系一样，党委决策应当按照法定程序转变成人大决策，才是合法的，才具有法律效力。这一点从理论上和法律上说是没有疑义的，问题在于实际运行情况并不完全是这样，党委越过人大这道法律程序直接向国家机关和社会发号施令的情况还比较普遍，党委和政府联合发文就是比较典型的例子。人大重大事项议决权受到党委和政府的两面挤压，只能严重虚化闲置。这使得我国的宪政秩序还很不健全和完善。党的十五大提出要依法治国，十六大提出要依法执政，最关键的就是党要逐步改变直接发号施令的执政方式，要善于通过人大把党对国家事务的主张变成国家决策（意志）。只有这样，才能从根本上理顺人大重大事项议决权与党委决策权的关系。实现这种转变可能会有一个较长的过程，在目前情况下，人大要行使好重大事项议决权，关键是要争取党委的重视和支持。没有党委的重视和支持，人大行使重大事项议决权的工作将很难开展。人大的党组织要发挥好领导核心和桥梁作用，要及时向党委请示报告人大讨论、决定重大事项工作中的重大问题，并组织人大的党员干部贯彻落实党委的主张和意图。

我国人大重大事项议决权与政府行政决策权的划分是有关人大重大事项议决权争议最多的问题。从总体法律关系上讲，人大重大事项议决权与政府行政决策权是上下位关系，行政决策权要服从人大重大事项议决权。但是如果遵从公权明确法定原则，人大重大事项议决权与政府行政决策权毕竟有各自的职权范围，政府不能僭行人大的职权，人大也不能代行政府的职权。政府在自己的职权范围以内可以依法自主进行决策。不过，问题在于人大重大事项议决权与政府行政决策权的客体很多都是同一类事物，而宪法和法律对人大重大事项议决权与政府行政决策权的规定又非常原则和笼统，存在着较大的交叉模糊区间。除了明确列举的重大事项以外，宪法和地方组织法是这样规定的：县级以上的地方各级人大常委会“讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”（宪法），县级以上的地方各级人大及其常委会“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”（地方组织法）。到底什么是重大事项，有哪些重大事项，宪法和法律都没有明确规定。那么到底应该由谁且怎样来界定和确定

重大事项呢？最好的办法当然是在法律中对重大事项详加列举或者作出比较详尽的法律解释，但是由于“重大事项”的范围极其广泛且区域性和动态性很强，恐怕难以进行周全的统一列举。那么剩下的办法就只能是由各级地方人大根据本地的具体情况，按照宪法和法律的原则规定来进行界定和确定，因为当是否重大事项的争议出现在人大与政府之间时，显然只能由作为地方国家权力机关的地方人大而不是由作为人大执行机关的地方政府说了算（人大对重大事项的裁量权来自于宪法所规定的它作为唯一的国家权力机关的性质）：通过地方性法规或者制度规定把能列举的尽可能列举出来，除此之外就只能依靠实际操作中的灵活掌握了。事实上，比较可行的恐怕只能是后一种办法。从全国各地的实际情况来看，由于法定国家决策体制与实际决策运行机制存在一定程度的背离，以及重大事项的确定不可避免地存在着一定的随意性等原因，一方面使得人大行使重大事项议决权很不充分，另一方面也使得一些地方人大越俎代庖侵蚀了部分行政决策权（比如某县人大就一起普通的房屋拆迁作出了不适当的决议）。

以上分析说明，不仅人大（尤其是地方人大）重大事项议决权的原则范围非常广泛，而且人大还具有界定和确定重大事项的裁量权，并且这种权力不可避免地具有较大的随意性，换言之，从现行法律规定上说，人大（尤其是地方人大）讨论、决定重大事项的法定权力非常之大。由于我国国家权力体制的一元化特点，这种广泛且具有较大随意性（不确定性）的权力，又几乎不受其它国家机关的监督制约。从理论上说，这种状况容易使得人大的权力不适当地膨胀，进而可能会造成国家决策秩序的紊乱。虽然当前现实中的主要问题还是人大行权不够充分，很多应由人大议决的重大事项未经人大议决，从而导致体制性民主发挥不够，但我们也不能不对这种已然具备了法律条件的可能趋势保持应有的警惕。我们不应该就事论事地研究人大重大事项议决权，而应当把它放在改革和完善国家决策体制的大背景下来研究和思考。从人大这一方面来说，即便有宪法和法律依据，也应该审慎地而不是恣意地行使这种广泛而带有较大随意性的议决权——比如固守“大事”原则——只有这样，才是对人民负责任的态度，不然就会陷入狭隘的法条之争和权力之争。从整个国家决策体制来说，应当对一元化国家权力体制进行适当的改革，以避免和遏制一元权力主体在拥有绝对权力的情势下难以制约的破坏性膨胀趋势。

来源：中国人大新闻网 来源日期：2005-6-14 本站发布时间：2005-6-15

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

## 相关链接

用户名:	<input type="text" value="游客"/>	密码:	<input type="text"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题:	<input type="text" value="回复：人大重大事项议决权的几个理论问题"/>				
内容:	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 80px; width: 100%;"></div>				
<input type="button" value="提交"/>					

### ！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。