

## 广州人大：让代表议案成人大意志

刘英丽

【我要评论】 【该文章阅读量：381】 【字号：[大](#) [中](#) [小](#)】

3月28日，广州市第十二届人大三次会议表决通过了《广州市人民代表大会代表议案条例(草案)》。这是中国第一部关于议案的地方法规。它试图将代表的议案上升为人大的集体意志，并且对政府产生刚性的约束力。

“让代表的议案‘上会’去议”，李力，广州市第十二届人大法制委员会主任委员强调，这正是中国第一部关于议案的地方法规的核心之意。

代表议案成为人大意志

议案，由法定机关和人大代表依照法定程序提请本级人民代表大会会议或者人大常委会会议进行审议并做出决定的议事原案。

但这只是法律上的定义。迄今为止，代表提出的议案得以上会“审议”并“决定”的，少之又少。

从全国人大到地方人大，实际进入审议的基本都是由法定机关提出的机关议案，而代表议案被审议的迄今只有两个，都是由全国人大代表提出的，且都与立法有关。

按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，代表议案在会议期间提出，由主席团决定是否列入会议议程。路径如下：如果做出“是”的意见，那么议案便要进入“议”的阶段。如果是“否”，就不能进入会议议程，甚至作为“死案”处理(但在实际运作中还没有确立废案制度，大多转为建议、批评和意见)。

但实践中，通常情况下，应该审议的那部分议案并没有真正地在会上被“议”，而是在经过议案审查委员会审查、归类后，在会议结束后直接交给政府了。

“这种情况在地方人大普遍存在，”李力说，“通常还会有一个隆重的交办仪式。”

“没有经过大会审议的‘议案’，还能被称为‘议案’吗？”李力不断强调着议案的本意，“它是代表人大的意志，还是仅代表议案提出者的个人意见呢？”

何况，这样的议案，未经讨论、加工和提升，其中一些不免粗糙，未必成熟且未必具有可操作性。

李力认为，这是人大没有做好自己应该做的事情。人大应该先对议案进行讨论审议，甚至调查研究，做出决议后再交由政府执行。

为了让“人大不再偷懒”，广州市试图用这部条例来归本溯源。

条例规定，主席团将对代表议案分别做三种处理：一、符合条件的列入大会会议议程；二、符合条件但需要进一步研究完善的，交由有关委员会在大会闭会期间审议或者审查，并且由其提出是否列入会议议程；三、不属于一、二项情况的，不列入大会会议议程，其中一些可转为建议、批评和意见处理。



- 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

“这样操作后，人大的工作量会增加，作用加强，对人大代表的议案水准也提出了更高的要求，议案会更难通过，但这些都是必须有的标准。”李力说。

这部条例规定，代表议案须经主席团提请代表大会全体会议表决，赞成票超过全体代表的半数，才能通过。

最为重要的是，一旦经过表决通过的话，就代表了权力机关的集体意志，该议案真正成为具有法律效力的决议或者决定。对这样的决议或决定，政府必须执行。

根据条例，市政府应在三个月内或者决议、决定规定时间内，将实施方案提交常委会批准后实施。对其实施、完成情况，应在规定期限内向常委会报告。常委会可组织代表对执行情况进行监督检查，提案代表也可以进行视察。

而根据《广东省各级人民代表大会常务委员会监督条例》，如果机关与个人拒不执行决议、决定，应予以处理或追究责任，包括依据权限给予行政处分、撤职或提出罢免等。

但由此带来一个问题：地方上的较多议案涉及到政府管理职权范围内的事务，目前的现状是，政府比人大更了解实际情况。那么，是否可能出现人大“瞎指挥”的情况呢？

对此，条例规定，主席团可以先将议案交给有关委员会去研究，委员会也可以要求政府拿出一个实施方案。这样就会使得代表议案变成一个成熟的、可操作的方案。

### 议案如何表达民意

3月24日下午3点，广州市广州大厦四层云山厅，增城市代表团在此举行小组讨论。

梁小明也是广州市人大常委会委员，在此之前已经两次参与了条例的讨论。他深觉条例对代表有指导意义，尤其是对议案范围的细化。在我国，代表都是兼职的，对于如何行使自己的权利，譬如如何提出可操作性的议案并不是人人都明确。李力和梁小明均提到，不少代表分不清议案和建议、批评、意见的差别。

很多代表很重视自己提出的文本将会成为红色封皮(议案)还是绿色封皮(建议等)，因为红色封皮将意味着更大的约束力。但事实上，尤其在地方各级人大，部分代表提出一些议案质量不一，事不分巨细，或无关痛痒。

“并不是所有事务都需要人大来决策，国外的经验也表明了这一点，议会的决策效率并不高，抓住财权和人事权，具体事务应该交给政府去办，”广东省人大法制委员会副主任委员李焕新提出了应该合理划分人大和政府权力的问题。

为了明确范围，条例专门在第四条和第五条列举了属于议案范围的以及不属于议案范围的内容。

而且，条例特别指出，议案也不一定非等到会期提出，平时也可先交给常务委员会代表联络工作机构，待举行会议时由之代交。“给代表充分的时间去做议案的调研，也给人大留出更多处理和决定的时间。”梁小明说。

广州市人大代表杨承华以“敢言”在代表中小有名声。之前他则是持乐观态度的，认为这个以法的形式固定下来的操作过程，对于减少人为因素干预和人大代表参政议政等方面有诸多好处。

但现在杨承华多了一层忧虑：在大会上审议议案很难通过。以广州市为例，十个区县，一个区县一个代表团，每个团每个代表都有自己的考虑，在大会上审议也很难达成一致。

在本次会议上，杨就提出了6个议案，“我当然希望都能选上，我的代表团也希望自己团的议案能通过，因为每个团的议案肯定是更有利于本县区利益的。”

其实，即使在条例生效前，广州市人大的议案通过率也是很低的，每年平均只能确定2~3个议案。

• 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>>](#)

以2004年为例，全年人大会议上共提出900多条议案以及建议、批评和意见，其中200多个作为议案提出，但只有两个最终确定为议案，而且全部都是关于修改地方法规的。

刚刚辞职的广东省人大代表王泽华也指出，有关立法议案容易通过，但地方上还有很多具体事务的建议需要通过人大提出。

“可能是主席团担心议案多了有关部门解决不了，但实际上广东省和广州市每年开会也就只能确定几个议案，代表在这点上有很多意见。”梁小明指出。他在每次会议上都要提出3到4个议案。但都被转为意见了。

中国政法大学宪政研究所所长兼北京大学人民代表大会与议会研究中心主任蔡定剑对此深有感触。关于条例的制定，他多次在晚上接到来自广东的咨询。

蔡对条例中于“议案”程序的明确给予肯定，但同时也指出，在这个程序里，大会主席团要对几百个议案做出是与否的认定，是很庞大很专业的工作。他建议成立几个专门委员会，分类进行认定，比如一个专门委员会只负责几十个议案，筛选后再交给主席团审议。

议案数量上，蔡表示，在他的具体调研工作中发现，其实60%~70%的议案都是能达到要求的。议案数量的增加，必然提高代表的积极性。让各种声音都能在权利走廊里说出

广东省人大法制委员会副主任委员李焕新是这次条例制定的立法顾问。在他看来，条例的目标就是发挥代表的作用。过去主要是政府说了算，人大代表被动表决。代表议案则授予代表反映社会问题的权力，要求政府去做人民希望政府去做的事。

“现在政府和人大代表之间的力量有了一种平衡，人民的权力逐步提高，政府的权力则逐步下降，这是符合民主进程的。”李说，“当各种声音都能在权利走廊里说出时，这个政府就比较透明了。”

来源：中国新闻周刊 来源日期：2005-4-4 本站发布时间：2005-4-4

[【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。