

## 悬在人大代表头上的双刃剑

王金洪

【我要评论】 【该文章阅读量: 287】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

3月29日,在广州市第十二届人大三次会议上,《广州市人民代表大会会议案条例》(以下简称《议案条例》)经过458名人大代表表决获得通过。据媒体报道称,这是全国首部规范地方人大代表议案工作的地方性法规,标志着广州市在这方面的地方立法走在全国前列。《议案条例》获得通过以后,在各方面引起了比较大的反响和争议。有人认为这是一种规范人大代表议案工作的创举,有人认为这是一种对人大代表议案权的限制,还有专家学者认为这是地方政府治理走向法治化的标志。笔者通过初步解读《议案条例》的主要内容,认为这一法规具有复杂的政治含义,是一柄悬在人大代表头上的双刃剑。

从立法原意来看,应当说,广州市制订《议案条例》旨在规范人大代表的议案行为和人大会议的议题,提高人大代表向大会提交议案的质量,使人大会议审议代表提交议案的工作规范化、程序化、集中化、精致化,强化人民代表大会作为权力机关的整体权力,依法处理好人大代表同人大会议的关系。我们注意到,最近几年来,无论是在全国人大会议上还是在地方人大会议上,由于部分人大代表调查研究、听取民意的功夫下得不够,加上有关专门知识和提案技术缺乏,致使少数人大代表在开会前夕仓促草拟议案,到开会时才临时联络不同的代表联名附议,的确有不少议案质量不高。例如“公务员强制带薪休假案”、“公立医院医生合法走穴案”、“‘二奶’权益保障案”等等。由于大量代表议案实质上属于对局部、微观、琐碎的社会问题的意见和建议,而且是少数甚至个别代表的主观愿望,因此,这些意见、建议和主观愿望以议案的形式提交人大会议之后,大多数被转为提交相关职能部门回复和办理的具体事项,这无形中增加了有关职能部门的工作负担和工作成本。因此,有人呼吁,“高质量的社会需要高质量的议案”。

根据我国宪法和有关法律的规定,人民代表大会才是权力机关,人大会议的集体意志才是国家意志,而人大代表个人和少数人并不等于权力机关,人大代表个人和少数人的意志也不等于人大会议的意志。因此,有必要从法律上厘清人大代表意志同人大意志的关系。通过《议案条例》的制订,将部分人大代表的劣质议案进行清理之后,有利于增强优质议案的政治影响力,强化被列入大会议程讨论和通过的有关议案作为人大集体意志的政治约束力,使其能够更好地指导地方“一府两院”的工作,为依法治理地方经济、社会、文化等事务提供强有力的法律根据。从上述情况来看,《议案条例》是地方人大可以用来更有效地规范代表参政行为、制约地方“一府两院”权力的一柄法律利剑。

从立法内容来看,《议案条例》对人大代表可以提交议案的范围从8个方面做了原则规定,同时对议案的审查程序做了明确规定,这是该条例的主要创新点。但是,从《议案条例》对不宜当作代表议案内容的规定来看,有些条文的文字表述背后的确体现了比较明显的职能部门本位主义倾向,它有可能在实际操作中导致对人大代表议案的不尊重乃至限制与排斥。例如,《议案条例》第五条规定:“下列事项不属于市人民代表大会代表议案的内容范围:1.依法为中央、省和本市的区、县级市国家机关专属职权范围的事项;2.依法为本级行政机关、司法机关专属职权范围的事项;3.属于有关政党、社会团体、企业事业单位、其他组织的内部事务和公民个人事务的事项;4.其他不属于市人民代表大会职权范围的事项。”

在这四个方面的规定中,行政、司法机关“专属职权范围的事项”、社会团体、企业事业单位的“内部事务”究竟具体包括哪些内容,人大代表是否有权就有关事务和事项提出议



- 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

案，其实是有讨论空间的。例如，在广州市召开的本次人大会议上，部分人大代表就几个重要政府职能部门的财政预算问题提出议案或者质询案，从财政预算的角度对市政府办公厅、市科技局和市交通委员会三个部门车辆购置数目、车辆维修费进行严肃审查，谨慎地制定部门财政预算案，这并不是对行政机关“专属职权范围的事项”加以干预，而是涉及财政支出公平与合理的重要议题，人大代表当然可以以小见大，提出改变政府有关部门不合理财政预算的议案。再比如，在国有企事业单位的改革或改制过程中，如果出现损害国家利益与公共利益、有悖社会公正的问题，人大代表从个别现象上升到一般规则，提出相应的政策和法律议案，也不是侵入“专属职权范围”和“内部事务”。更何况，我国宪法和法律赋予地方人大对地方“一府两院”的监督权本身就是人大代表提出有关议案的坚实基础。从文字表述来看，《议案条例》为将来在人大主席团和议案审查委员会根据需要处理代表议案和安排大会议题留下较大的自由裁量空间，因此，这样的规定也就可能成为一柄削弱人大代表议案权的权力之剑。

其实，人大代表该怎样提出议案以确保议案的优质规范才是应当由《议案条例》加以详细规定的，而该提什么议案和该不该提什么议案，则不应当是《议案条例》需要加以规定的，同时也不是一部地方性《议案条例》就可以简单规定的。因为，在转型时期，政府权力和职能的边界本身就不是十分清晰的，人大代表对政府权力和职能行使的监督和参与范围也就必然是广阔的。当然，从根本上来讲，我国宪法赋予公民的言论自由权和《代表法》、《组织法》赋予人大代表的议案权和监督权本身就是人大代表提出议案的最高法律依据，任何地方性《议案条例》都必须服从这些法律的基本精神，不得同它们相违背和抵触。

人大代表的议案权是法律赋予人大代表的一项重要政治权利，如何保证人大代表用好这个权利是一个大有学问的问题。根据现代政治学理论，权利即自由，自由即权利。自由有积极自由与消极自由之分，权利也就有了积极权利与消极权利之别。以往，我们没有一部专门的法律或法规对人大代表议案权的行使进行必要的规范与引导，导致人大代表对这一权利的随意行使，实际上这是把议案权当作消极权利在对待。有时候，人大代表非常积极地将个人或者少数人的意志以“人民意志”的名义提出，对立法机关和社会舆论造成很大的影响，甚至妨碍科学决策和立法公正。经验表明，不加以规范和引导的代表议案权属于消极权利，而消极的议案权往往是没有意义的，有时甚至是有害的。只有从法律上进一步规范和保障人大代表的议案权，才能使这一权利变成积极的权利，从而在法律规范的保障下产生积极的作用。从这个意义上说，广州市试图通过制订《议案条例》，规范和引导人大代表正确行使议案权，是政治理念和政治运作程序上的一种进步。

但是，另一方面，我们必须注意的是，制订《议案条例》涉及到对议案形式的规范与引导为主，还是对议案内容的限制与排斥为主的问题，解决这个问题则需要更加高超的政治智慧和立法技术。在现代法治社会，限制权利与保护权利、限制自由的形式保护自由的内容与限制自由的内容保护自由的形式、制订法律与执行法律之间存在诸多复杂的矛盾关系，只有进行充分的讨论，才能形成基本共识。有了社会的基本共识还并不意味着可以马上转变为良好的法律，还需要有完善的立法技术支持。只有经过社会基本共识和完善的立法技术的双重磨砺之后，法律与法规才可能具有普遍的权威性与约束力。从这个方面来看，广州市人大通过的这部《议案条例》对有关问题的法理思考与讨论还不够全面、深入和充分，其立法技术还显得比较简单和粗糙，因此，《议案条例》有待经过生效以后的实践检验，进一步加以充实与完善。

来源：作者赐稿 来源日期：2005-3-30 本站发布时间：2005-3-30

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

- 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>>](#)

## 相关链接

用户名:  密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

### ! 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。

内容:



提交

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责声明](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024\*768 浏览本站 程序运行时间: 0.031秒