

## 中国加强人大制度建设 应对三大执政问题

杨柳 杨琳

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

受访专家

任进 国家行政学院法学部教授

刘春 中共中央党校研究生院副院长、教授

宋世明 国家行政学院教授

为落实中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用、加强全国人大常委会制度建设的若干意见》(以下简称《意见》)的通知精神,日前,全国人大常委会办公厅一气出台了《关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见》、《全国人民代表大会代表议案处理办法》、《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》、《全国人大常委会机关信访工作若干规定》和《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》5个相关配套文件,作为具体落实《意见》的工作措施。

<!-- Script 代码开始 -->

document.write("");ad\_dst = ad\_dst+1;

<!-- Script 代码结束 -->

中共中央专门就人大工作发布文件,这在改革开放以来还是第一次,在人大建设方面具有里程碑意义。《意见》及配套文件总结了50多年人大制度建设的历史经验,特别是党的十六大以来提高党的执政能力建设的历史经验,对进一步发挥各级人大代表作用和各级人大常委会制度建设具有重要的指导和示范意义。

### 应对三大执政问题不断发掘自身活力

加强人民代表大会制度建设,是推进社会主义民主制度化、规范化和程序化,保证人民当家做主的必然要求,也是我国政治文明建设的必然要求。我国目前正处在社会转型时期,经济、政治、社会方方面面的变革层出不穷,要求我国坚持和不断完善人民代表大会制度。

中国建设法制社会步伐的加快,使得内政外交中存在着众多立法的迫切需求,经济社会发展等重大决策事项频繁,尤其近十年来,人大承担的社会任务越来越繁重。如何回应社会发展的种种需求,发挥自身的活力,在民主法制的轨道中发挥自己应有的作用,成为人民代表大会制度建设中必须面对和解决的问题。

将党的领导、人民当家做主和依法治国三者有机结合,才能不断提高党发展社会主义民主政治的能力。党的重大决策要通过人大获得合法性,党推荐的重要干部也要通过人大来选举或任命。人民代表大会是国家权力机关,中国共产党是中国社会主义事业的领导核心,加强党对人大的领导,才能更好地贯彻党的路线、方针、政策。

十六届四中全会报告提出要加强党的执政能力建设,党要依法执政、科学执政、民主执政,这就要强化和完善党在合法轨道上活动的机制和程序,处理好党和人大的关系,支持人大充分发挥国家权力机关的作用。这就要求不断完善人民代表大会制度。人民代表大会既是实现三大执政的手段,又是三大执政的内容本身。人民当家做主也要求人大要应对三大执政问题,不断地发掘自身的



- 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

活力。因此，人大制度建设就是党的领导、人民当家做主和依法治国有机结合的关键环节。

2004年全国人大制度成立50周年。50年来的经验教训表明，要充分发挥人民代表大会作用，一定要加强制度建设和完善程序。中央党校研究生院副院长刘春教授指出，按照马克思主义理论，人民代表大会制度的原理是“人民主权”，人大体制必须成为人民当家做主、人民能够决策、人民发挥作用的机构。改革开放之后，人大制度在体现民主方面有了极大的丰富，但是距离其应有的作用仍有差距。比如发挥代表作用，这是人民代表大会的基础和机构运作的出发点；再如人大常委会的建设问题，这是完善民主制度、建设透明高效的民主程序的要求。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的基本政治制度，而人民代表大会制度是根本政治制度。2005年2月18日，中共中央下发了《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》。国家行政学院法学部教授任进指出，这两个意见和决定先后出台有内在联系，思想是一脉相承的，都贯穿着加强共产党的领导与发扬社会主义民主两条主线。

### 人大自身建设前进方向

《意见》及5个配套文件，将加强人大制度建设的重点放在充分发挥人大代表作用和加强常委会制度建设上，指明了今后人大自身建设的方向。

进一步发挥代表作用，是完善人民代表大会制度的重要内容。全国人大审议和决定的问题都是事关国家改革、发展、稳定的重大事项。全国人大代表是最高权力机关的组成人员，来自各个地区、各个行业、各个方面，虽然他们从事的职业不同，但在大会期间的工作主要都是审议议案和报告、参加表决，并依法提出议案或批评、建议和意见。进一步发挥人大代表作用，支持代表依法履行职责和行使权力，很重要的就是提高人大代表的审议质量和人大代表提出议案的质量。

在人大会议上提出议案是人大代表的法定权力，议案数量的逐年增加也表现出代表参政议政的积极性正在逐渐增强。相当数量反映民意的议案，对政府了解民意，集思广益解决问题具有重要意义。因此，《意见》及5个文件对提高议案质量与有效性作了专门的要求。

现在，很多代表在提出议案前深入调研，认真准备，所提议案的质量越来越高，但也存在两个问题，一是有的议案的质量离要求还有距离，这与有的代表在提出议案时没有精心准备和调研有关，还有一些代表的议案反映的问题过于具体和局部；甚至有的议案撰写得不够规范。实践中，大部分议案被作为建议、批评和意见处理。二是议案办理还不够规范。全国人大及其常委会会议事规则有关于议案办理的规定，对建议、批评和意见的处理也有规范。全国人大、国务院及有关部门、两高办理议案或建议、批评或意见也非常认真，但是在具体的办理过程中仍然存在一些问题，从对人大代表议案或建议、批评和意见的回复来看，有的办理单位对议案或建议、批评和意见的研究还是不够，有的回答简单、粗放、理由不够充分等。

针对上述问题，此次出台的《全国人民代表大会议案处理办法》和《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》明确了代表议案的内容、形式、经办程序、回复过程，建立了承办责任制，将有助于提高代表议案质量和更好地落实代表的建议、批评和意见。

同时，由于目前人大代表工作基本上是参加每年的代表大会，在一定程度上影响了人大代表行使权力的连续性和长效性。刘春教授认为，探讨除了会议之外还有哪些形式可以发挥代表作用，对完善我国人民代表大会制度很重要。

对此，在《关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见》中，重点对全国人大代表在闭会期间的活动作了完善和规范，要求代表在闭会期间的活动由全国人大常委会组织，代表活动以集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。并规定了代表活动的时限和其他活动方式，以加强闭会期间代表作用的发挥。

对代表活动的保障更加到位。目前，《代表法》对代表活动时间、物质、办公条件保障均有规定，各个地方也有相关的规定。但是由于人大代表主要是兼职，不能把很多时间精力放在履行代表职责上。财力对代表活动的支持也不够，影响代表行使职权包括所提出议案的质量。《代表法》中规定各个单位要为代表提供便利，但比较原则。而《关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见》中则将这些原则进一步具体化。

• 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>>](#)

加强常委会制度建设是完善人民代表大会制度的重要内容。依据现行宪法，除了一些国家根本法律外的一般性法律由全国人大常委会制定，这也是中国特色。

刘春教授提出，如果常委会的职权行使和代表大会没有更多的内在联系的话，就很容易形成两张皮，代表大会很难对常委会进行监督。对此，《全国人民代表大会代表议案处理办法》中要求进一步拉近代表和常委会之间的关系，要求在议案和建议交办前，常委会办事机构要进行整理、分类和综合分析，并区别不同情况将处理结果答复代表。这是人大常委会在自身建设中提高工作质量和利于监督的新举措。

《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》则加强了人大专门委员会的作用。专家分析，目前专门委员会负责问题的调查和有关议案的拟定、审议，而专门委员会对人大代表意见的吸纳工作做得不够，影响了开会期间代表对议题的把握。新的规定要求专门委员会提前介入国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院提出的法律案，做好前期和后期两个方面的工作，有重点地开展主动审查，跟踪督办代表提出的重点建议。这不仅将提高专门委员会的工作质量，使其发挥更大作用，对探索代议机构运作规律也有重要的意义。

此外，5个文件中还专门对信访工作作出规定，对办公厅、信访局交办的信访案件规定了办理时限，加强了督察力度。

推动政府工作为各地人大作示范

任进教授认为，《意见》及5个文件将对加强地方各级人大工作起示范作用。同时有专家指出，我国加强人大制度建设，也将推动政府的各项工作。

《意见》及5个文件是在总结人大制度50年建设经验、总结党执政能力经验的历史背景下出台的。它的贯彻实施彰显党对人大工作的重视，是政治科学化、民主化，社会主义民主法律化、制度化、规范化一个标志性的事件。刘春教授认为，《意见》是政治文明建设的重要举措，对中国特色社会主义民主政治建设、法制建设、党的领导方式和执政方式改革都有积极意义。

任进教授认为，《意见》将对地方各级人大工作产生深远的影响。全国人大常委会和地方各级人大常委会不是领导与被领导的关系，依据《宪法》规定，由党中央转发全国人大党组的意见虽然没有涉及到地方人大，但地方各级人大是地方各级国家权力机关，各地党委可按照党中央的精神根据各自地区情况和实际需要，在各自行政区域内颁布类似指导作用的文件，加强地方人大工作。刘春教授指出，在地方，越到基层问题越具体，无论是发挥代表作用和常委会建设的问题，在省市县都存在。同时，代表的作用加强，常委会的建设完善，也会推动和促进人大其他体制的改善，比如议事规则，人民群众对人大的监督，人大和政府的关系等。人大制度的改革就像一个网络一样，一个重要关节点的变革，会把其他关节点的变革任务提出来，会对人大的议事和决策产生带动作用。

加强人大制度建设，还将推动我国政府各项工作。国家行政学院宋世明教授认为，人大制度规定人大与政府之间是产生与被产生，负责与被负责，监督与被监督之间的关系。目前，政府与人大之间存在着政府管理的专业化和人大非专业化之间的矛盾。由于政府管理已经进入精细化时代，人大的议案面临实效性的问题。人大代表的议案提出后，有些政府部门用应付的态度对待议案，只下文字工夫。《意见》及5个文件贯彻落实后，人大代表提出议案乃至整个人大工作都将提高实效性，相应地要求政府在形式和行为上都要提高回复人大议案的实效性。

此外，人大常委会的规范化和制度化，要求政府在态度上更加虔诚，行动上更加有针对性地对人大负责。随着人大专门委员会专业化水平的提高，在立法中的作用会更大。这也要求政府部门在立法过程中，必须更加自觉地淡化部门利益，更多地考虑公共利益。□

来源：瞭望周刊 来源日期：2005-6-20 本站发布时间：2005-6-26

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

游客 密码:

用户名:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

回复: 中国加强人大制度建设 应对三大执政问题

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。