

浅议政府工作部门的分类设置 对人大履行职责的影响

□ 武春

地方组织法第六十四条规定，地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则，设立必要的工作部门。省、自治区、直辖市的人民政府的厅、局、委员会等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请国务院批准，并报本级人民代表大会常务委员会备案。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的局、科等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请上一级人民政府批准，并报本级人民代表大会常务委员会备案。从中可以看出，本级人民政府的工作部门如何设置，方案自己确定，批准决定权在其上一级政府。

一、地方政府机构改革后工作部门设置的基本情况

近年来，随着行政管理体制改革的不断深入，各级政府坚持以适应社会主义市场经济体制改革为目标，把转变政府职能作为机构改革的关键，坚持精简、统一、效能的原则，调整和完善了工作机构设置，经过多次改革后，其设置大体分为三类。第一类是政府组成部门。其厅长、局长、委员会主任、科长（以下简称领导人）是根据地方组织法第四十四条规定，由政府报请人大常委会任命的，他们是政府的组成人员。第二类是政府直属机构。此类机构包括有关局和协会等，其领导人基本上是由政府任命的，他们不是政府的组成人员。第三类是垂直部门。此类部门由中央确定，其领导人是由其所属上级垂直部门任命的。机构改革提高了政府及其工作部门的管理水平，促进了改革开放和现代化建设事业的发展，成绩是可喜的。特别是垂直部门的设置，加强了中央的统一管理，调动了其工作积极性。但从另一角度看，一些政府组成部门划入直属机构或垂直部门，影响了地方人大常委会职责的依法履行。

二、法律赋予人大常委会对直属机构和垂直部门的监督权力弱于对组成部门，特别是对垂直部门的监督权力不够

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”。地方组织法第四十四条规定，县级以上人大常委会在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行。从中可以看出，人大常委会要履行宪法和法律赋予的极其重要的职责，就要和本行政区域的三类部门打交道。笔者认为，人大常委会要履行好职责，就要有相应的权力做保证，权力主要要体现对部门工作人员特别是部门主要领导干部的约束力。由于三类部门主要领导干部的任命主体不同，其法律地位不一样，因而人大常委会对他们的约束力也不同。实践中，三类部门的主要领导干部对人大常委会履行职责的重视程度也是不一样的。如有的领导人认为人大常委会没有权力免自己的职，就可以不听人大的。

若三类部门不能遵守法律、法规，不遵守人大及其常委会的决议、决定，人大常委会有权力纠正，来保证法律、法规和人大及其常委会决议和决定的遵守和执行吗？

1. 对于政府组成部门，宪法和地方组织法赋予人大常委会多种权力和办法监督其依法行政，直至对其任命的主要领导人进行免职或撤职，人大常委会对其主要领导人具有约束力。法律在这方面赋予人大常委会履行职责的权力是足够的。

2. 对于政府直属机构，人大常委会可以对其提出意见和建议，若其对人大常委

会的意见和建议不重视，由于法律规定政府对人大负责并报告工作，人大常委会可责成政府并通过政府对其采取措施，政府对直属部门有很大的约束力。笔者认为，法律在这方面赋予人大常委会履行职责的权力也是够用的，但是已经弱于对政府组成部门，因为毕竟人大常委会对直属机构的领导人没有直接任免权，这当然也对提高人大常委会的监督实效带来一定的影响。

3. 对于垂直部门，若不尊重人大常委会的意见，由于人大常委会对其领导人没有人事任免权，只能向其上级反映，提出意见和建议。除此而外，就没有其他好办法去纠正了。人大常委会要在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，对于垂直部门只能把希望寄托于其上级主管部门，本身对其缺少过硬的法律手段，监督是乏力的。法律在这方面赋予人大常委会履行职责的权力不够。

三、对人大常委会监督好政府直属机构和垂直部门的建议

怎样巩固和完善政府工作部门的改革成果，加强对政府直属部门和垂直部门的监督，使宪法和法律赋予地方人大常委会的职责能够得到较好的履行？笔者认为，最好全国人大要按宪法中“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”和人大常委会履行职责的需要，制定有关法律，赋予人大常委会相应的权力，为人大常委会履行职责提供强有力的外部条件和法律保障。

对于政府直属部门，它和政府组成部门到底有什么区别，政府工作部门为什么要划分成组成部门和直属部门，划分的依据是什么，对此法律也没有规定。事实上，各地政府对有些工作部门是组成部门，还是直属机构也认识不一。对同样的局，有的地方把其作为政府组成部门，局长报人大常委会任命；有的地方把其作为政府直属机构，局长由政府任命。笔者理解，组成部门主要是管理政府某一方面行政事务，直属机构主要是管理政府专项行政事务。在行使职权方面，组成部门和直属机构没有什么本质的区别，只是领导人是否要人大常委会任命而已。法律对政府组成部门和直属机构的设置、性质和职权要有明确的规定。在没有制定法律的情况下，政府要本着有利于人大常委会履行职责的需要，合理设置组成部门和直属部门，尽量减少政府直属机构的数量。

对于垂直部门，由于对他们的管理权直通中央，法律要赋予地方人大常委会一些具体的可操作的权力，加强对垂直部门的监督和管理。譬如任命垂直部门的领导人要经过地方人大常委会同意，若他们工作不胜任，地方人大常委会提出意见后，没有特殊的原因，上级机关要对其免职或撤职，等等。通过赋予人大常委会对这些部门领导人约束的权力，来提高人大常委会履行职责的能力和水平。

当然，除法律要赋予人大常委会一定的权力外，人大常委会和三类部门都要以对党对人民高度负责的态度，按照宪法和法律的要求开展工作，特别是三类部门都要认真执行人大及其常委会的决议和决定，这样才能更有利于人大常委会职责的履行。

（作者单位：安徽省凤阳县人大常委会）



