

地方人大及其常委会组织机构研究

□ 马骏 曹子洪

一、地方人大及其常委会组织机构的设立及演变过程

从1979年下半年到1981年底，全国大部分县级以上地方人民代表大会相继设立常务委员会，作为人民代表大会的常设机构，在人民代表大会闭会期间依法行使各项职权。为了保证各级人大及其常委会工作的正常运转，根据地方组织法和有关法律规定及实际需要，人大及其常委会需设立内设机构，为人民代表大会会议、常委会会议、主任会议服务，为人大代表和人大常委会组成人员依法行使职权服务。地方人大机构的设置大致可分为三个阶段：

第一阶段：20世纪70年代末至80年代中期，为创立探索阶段。

随着地方各级人大常委会的设立，其工作机构的设置也提上了议事日程。当时，由于法律没有明确规定，又没有历史经验可供借鉴，各地对设置什么机构、设置多少机构、配备多少人员等感到心中无数。党的十一届六中全会通过的《关于建国以来若干历史问题的决议》在总结历史教训的同时指出，“逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义革命的根本任务之一。建国以来没有重视这一任务，成了‘文化大革命’得以发生的一个重要条件，这是一个沉痛的教训。”“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的权力机关。”决议为人大及其常委会的建设指明了方向。中共中央又在1981年要求各地党委根据人大及其常委会开展工作的需要，本着精干节约、逐步充实的原则，及时解决人大及其常委会的工作办事机构、人员编制和经费问题。各地人大根据自己的实际情况和需要，分别设置了若干工作办事机构。这些机构，各省之间差别很大，省、市、县的设置也不尽相同，即使同一行政级别或履行相同职能的机构的设置和名称也都千差万别。

在1979年至1982年间，许多县级人大常委会最初设立机构时，一般只设办公室，如陕西白水县、河南汝阳县、江苏射阳县、重庆大足县等；或设办公室并内设秘书科、调研科、行政科等机构，如江苏赣榆县；也有设办公室和其他科（组）的，如湖北北京山县设办公室、代表联络科、政务科、法制科，宁夏盐池县设办公室、法制组、代表联络组等，一般设3至5个或稍多一些。市级人大也基本相似。如山东济南市、河南开封市人大常委会分别在1979年和1980年成立，当时都只设办公室，并在办公室内设秘书、行政、代表联络等科。吉林长春市人大常委会初建时仅设办公室、法制办公室、人事办公室和经济办公室四个机构。

1982年12月，五届全国人大五次会议对地方组织法作了修改。修改后的地方组织法第二十五条规定，省级和设区的市级人民代表大会根据需要可以设立专门委员会；第四十六条规定，县级以上地方人大常委会根据工作需要，设立办事机构。此后一段时间里，市级人大常委会一般都设立了办公室和法制、财经、教科文卫和城乡建设工作委员会。办公室为综合办事机构。新设立常委会的，大多按“一室四委”的模式设置，原来只设办公室或几个工作室的，也逐步作了修改，如山东济南市、湖南衡阳市分别在1983年4月和12月将原有的机构改设为办公室和法制、财政经济、教育科学文化卫生、城市建设四个工作委员会共五个机构。江苏无锡市在1984年将原来的几个工作小组改设为办公室和财经、教科文卫、城建、法制四个工作委员会。省级人大及其常委会的机构除办公厅外，还设几个工作委员会和几个专门委员会（承担立法任务的机构大多是专门委员会），机构的多少、专门委员会的数量都因地而异。上世纪

80年代初期也有一些省、自治区开始在地区设立人大工作委员会，作为省级人大常委会的派出机构，以加强省、县两级人大之间的联系，协助省级人大开展对地区行政公署和设在地区的司法机关的监督工作。

这一阶段，地方各级人大常委会设立不久，人们思想上还有许多不适应，有关方面对人大常委会视为可有可无，认为多一个机构就多一份负担，在人财物诸多方面均不愿支持，人大常委会机构设置、人员编制、工作条件等受到很大的限制。但是，由于地方人大常委会的工作刚刚起步，无现成经验可循，故而工作面较窄，工作量较小，工作的方式也较单一。因此，尽管机构不健全，人员编制偏少，但基本还能保证人大常委会运转的需要。

这一阶段，机构设置的主要特点：一是机构较少；二是名称各异；三是职责交叉，如“三农”方面的职能，属于经济方面的工作由财经委员会负责，属于农村建设方面的则由城乡建设委员会负责，职责难分清，易出现“空白”地带；四是人员偏少，县级人大常委会工作人员一般在10至20人，市级一般在20至30人，省级虽多一些，但也都是逐步增加的。尽管如此，地方各级人大常委会仍然克服困难，以较高的热情积极开展各项工作，努力行使宪法和法律赋予的职权。

第二阶段：20世纪80年代中后期至90年代中期，为调整充实阶段。

这一时期，民主法制和人民代表大会制度建设受到了高度重视。党的十三大报告指出，“人民代表大会制度是我国根本的政治制度。近年来，各级人大的工作取得了很大进展，今后应继续完善人大及其常委会的各项职能，加强立法和法律监督。”这对坚持和完善人民代表大会制度、发挥国家权力机关的作用，具有重要的现实意义和深远的历史意义，为进一步加强地方人大建设创造了条件。

随着社会各界对民主法制和人民代表大会制度建设日益重视，人大的地位逐步得到尊重。实践中，地方各级人大及其常委会认真行使职权，积极实践，大胆探索，人大工作的领域有了进一步拓展，工作的方法有了进一步改进，日常工作也进一步繁忙，原有的机构、人员已经不能适应渐趋繁重的工作需要。地方各级人大在前几年实践摸索的基础上，根据修改后的地方组织法的规定，参照全国人大的做法，结合机构改革和实际工作需要，进一步调整和充实了机构，形成了地方各级人大现行机构设置的基本框架。

县级人大常委会机构设置最大的变化，主要有三个方面：一是不少地方人大将刚设立时的科（办公室、组）改为工作委员会，如宁夏盐池县、重庆云阳县、湖北京山县、江苏如东县等；二是部分地方将与“三农”有关的职能从财经工委和城乡工委内部分离出来，成立了专门工作机构——农村工作委员会；三是部分地方将城乡建设和环境保护、教科文卫、民族宗侨等的职能合在一起，建立社会事业工作委员会，如江苏省的大部分县（市、区）。新设立的机构，人员配备依然不足，有的只有主任一个人，成了“一人委”（由于县级人大秘书一般2至4人，大部分集中在办公室使用，仅是兼顾委员会的工作）。

市级人大一般都设立了办公室和内务司法、财政经济、教科文卫、人事代表联络等委员会，有地方立法权的市还设有法制委员会。所设立的这些委员会中，有的地方作为工作委员会，有的地方作为专门委员会，因时因地而异，同一地方在不同时期也有差别。如山东省潍坊市人大在1988年换届时设立了专门委员会，但在1993年换届时又将专门委员会全部撤销，重新在人大常委会设立了工作委员会。在1998年换届时，除山东省曾对全省各市人大设立专门委员会作过统一要求外，江苏等省则不作具体要求，一般由各市自行决定。不过，从总体上看，人大专门委员会的数量比以前大大增加。为加强对民主法制建设和人大制度、人大工作的理论研究工作，不少市人大常委会还增设了研究室（调研室）。不同的是，有的研究室设在办公室内，有的则与办公室平级。同时，各地设立机构时对其职责规定也不甚明确。如不少地方财经工作委员会的职能就比较庞杂，甚至涵盖了城乡建设、环境保护、农村工作等诸多方面，后来部分职能逐渐从中分离出来，由新设立的与财经委员会平级的机构承担。这些机构有的是城乡建设环境资源保护委员会，有的是农业与农村委员会，并配备了相应的人

员。机关人员名额也相应增加，市级人大常委会工作人员行政编制一般在40~70人之间，县级一般在15~30人之间，人员素质也有了进一步提高。

省级人大除在常委会设立办公厅、研究室及法制、外事、人事代表联络工委等办事机构外，一般还设立了与行政管理机构对口的内务司法、法制、财政经济、农业农村、城建环保、科教文卫等专门委员会。主要机构的设置，各省、市、自治区基本一致。另外，一些地方根据实际情况，设立了有地区特征的机构，如福建设立了华侨台胞委员会，广西、云南设立了民族委员会，内蒙古设立了农牧业委员会等。

地方组织法第二次修改后的这一阶段，省、市、县三级人大的机构设置，无论是机构的数量，还是机构的形式，都朝着有利于加强人大工作的方面发展，表现出三个特点：一是基本为“行政模式”，与行政管理机构对口设立相应的机构，机构的数量有所增加，人大常委会的职权在各委的分工有所细化。二是专门委员会的数量有所增加。三是重视了人大制度建设的理论研究工作，不仅省级人大常委会设立了研究室，大部分市级人大常委会也设立了职能相近的机构。

第三阶段：20世纪90年代中后期至今，为完善稳定阶段。

经过20多年改革开放的实践和探索，我国的政治、经济、社会发生了翻天覆地的变化，社会生活分工日益精细，社会事务日益复杂，民主法制建设的任务日益繁重。党的十五大指出，“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”“实行依法治国，建设社会主义法治国家”已被载入宪法。十六大再次强调要“坚持和完善人民代表大会制度，保障人民代表大会及其常委会依法履行职能”，并把建设社会主义政治文明与精神文明、物质文明一起作为全面建设小康社会的重要目标，对人大工作的要求也越来越高。为了适应政治、经济、社会日益发展变化的需要，全国人大及地方各级人大都把组织机构建设作为完善人民代表大会制度、加强人大工作的重要内容，在机构设置方面积极探索，进一步完善职能，强调专业化。如，1998年换届时，全国人大常委会为强化对财政预算工作的监督，增设了预算工作委员会。此后，大多数省、市级人大常委会都在财经工作委员会内部增设履行预算监督职能的专门处（室），少数地方还设立了预算工作委员会。

随着时间的推移，各地人大及其常委会的机构设置已经进入相对稳定、统一阶段。截至2003年7月1日，全国31个省、自治区、直辖市，除青海、西藏两省、区外，76%的省级人大设立了10~11个内设机构，最少的浙江设9个，最多的北京设15个。各省、自治区、直辖市均设立的机构主要有：综合办事机构办公厅、研究室（江西、广西、宁夏在办公厅内设研究室，广东、内蒙古未设研究室）；专门委员会主要为法制委员会和财经委员会。内司法委、财经委、教科文卫委、农村委、城建环保委、民宗外委和人事代表委，各地不同，或作为专门委员会，或作为常委会工作委员会。当然，这些委员会的名称、职能在各地也不尽相同。此外，有13家在既有法制委员会的同时也有法制工作委员会。从市级人大工作办事机构的设置来看，各地也较为稳定统一，特别是同一省份内的统一性更加明显。以江苏省为例，所辖13个市均设置了办公室、研究室和内务司法、财政经济、农村、城建环保、教科文卫、民族宗教侨务（有6个市将其与教科文卫委合署办公、1个市与内务司法委合署办公）、代表联络等2室7委，有立法权的四个市另设有法制委员会。各县级人大常委会的机构设置基本为1室5委，即办公室和内务司法、财政经济、农村、代表联络、社会事业（包括城建环保、教科文卫、民族宗教侨务等诸方面）委员会。从所收集到的28个省、自治区、直辖市（除江西、新疆、西藏外）的62个市级人大、25个县级人大的资料综合来看，机构设置基本如此，同时由于地区、民族、历史沿革的不同，也略有差异。如青海海西州设立了法制民族委员会，其他少数地方设立了林业委员会、牧业委员会等。

这一阶段机构设置的主要特点：（1）相对稳定。总的看，机构增减较少，前期主要是少数市、县级人大常委会增设了农村工作委员会等机构，后期主要是人员编制上略有削减，机构没有变动。如江苏省普遍削减了行政编制。但也有个别例外，如陕西延安市在2002年的机构改革中，所属12个县均由“一室四委”削减成“一室二委”，人员也大幅度减少。（2）职权行使的综合性。各委员会的工作内容虽有分工，但职责“大而全”，都行使工作监督、法律监督和人事监督等各项职权。（3）

逐级仿效。下级人大一般都仿效上级人大设立职能相近的机构。(4)继续探索。不少地方继续大胆探索,设立了与现有机构职能差别较大的机构,如海南省、江苏南通市成立监督委员会或督办室,专门行使信访处理、个案监督、决议决定督办等工作职能。

总之,经过多年的探索和实践,地方人大的组织机构在现有的框架内不断得到加强和完善,各机构的职能也越来越体现专业化、职能化的特点,人员的配备也经历由少到多、由弱到强、逐步趋优的过程。各工作机构依法履行职责,不断强化和改进方法,用富有成效的工作,为人大及其常委会职能作用的充分发挥、为基层民主政治和社会主义政治文明建设、为人民代表大会制度的不断发展和日趋完善,做出了积极的贡献。

目前地方人大及其常委会组织机构存在的问题和不足:

(1)组织机构设置过于薄弱。各地人大现有机构的设置,省级一般10至11个,市级7至10个,县级4至7个。人员在各委的配备,省级一般10人左右,市级3至7人,县级最为薄弱,少的只有一个人。据有关资料统计,江苏省106家县级人大常委会的财经工作委员会中,有34家只有一个人,人称“一人委”,另有3家人员空缺。某市所辖11家县级人大财经工委中有7家是“一人委”。而财经工委所对应的政府工作部门,少则为10几家,多则在20家以上。如此少的人员与所承担的工作量相比,反差太大。加之我国的人大代表和人大常委会组成人员大多数为兼职,同时和外国议会议员不同,没有专门的助理机构或助理人员,个人能力即使再强,也无法将各项职权履行到位,致使人大及其常委会的功能得不到充分发挥。

(2)各机构职能分工大而全。除综合办事机构、立法机构外,其他各工作委员会都可以就与本委工作相关的内容组织视察、调查、执法检查,开展述职评议等活动,分别与“一府两院”各相关对口部门联系;是专门委员会的,还可以审议本级人大及其常委会交付的议案并提出审议报告。实际工作中,各委似乎都可以代表人大及其常委会开展工作,行使人大及其常委会的职权,这些机构很像是一个个“小人大”。

(3)人员素质不能适应工作需要。由于体制上的原因,认识上的偏差,人大常委会机关人员的配备未能受到应有的重视,人员老化现象严重。各机构的负责人大多是由于年龄较大,从“官员”转换成“议员”的。他们过去掌握某方面领导大权,现在有职无权,思想上不适应,不愿有大的作为。工作人员的配备上,缺少各种专门人才,加之机关人员流动性不大,想要的人不愿来,现有的人出不去,缺少活力,缺乏动力。机关整天忙于各种会务等事务性的工作,与外界接触的时间、机会少,处于相对封闭状态,培训提高跟不上,接受的新知识较少,难以应对复杂多变的形势。

(4)专门委员会的作用未能充分体现。由于专门委员会是本级人大的常设机构,它的组成人员又都是有关方面的专家或有丰富实践经验的同志,对一些议案提出的审议意见往往具有权威性,地方人大曾把它的设立作为加强人大工作的一种尝试。但实际工作中,由于各专门委员会的委员有三分之二以上是兼职,其本职工作繁忙,如果履职意识再不强,就很少能参加委员会的活动,因而影响了专门委员会作用的发挥。

(5)机构的设置未能涵盖宪法和法律赋予的全部职能。宪法、地方组织法、预算法等法律赋予了人大及其常委会诸多职权,这些职权要通过各个工作机构来分别行使。但从现有的机构设置来看,人大及其常委会的部分重要职能还存在“真空地带”。如对被任命人员的监察、对各项经济工作的审计、对财政预算审批和执行的监督、对违宪行为的监督处置等。

二、改进地方人大组织机构设置的几点思考

根据以上分析,目前地方人大及其常委会机构的设置还不能很好地履行宪法和法律赋予的各项职权。为了改进地方人大及其常委会组织机构的设置,更好地发挥人大及其常委会的职能作用,应超出现有思路的框架,予以大胆探索:

1. 地方人大及其常委会机构设置应遵循的基本原则

一是合法性。地方人大及其常委会的机构设置，要涵盖法定的所有职能并便于行使到位，即要根据宪法和法律赋予人大及其常委会的所有职权，合理界定其职能，不能形成空缺。如现行法律赋予人大及其常委会对财政预算制定和执行的监督，对选举和任命人员履职情况的监督，就因为审计和监察工作机构的空缺而无法行使到位。二是专业性。即各机构的职责分工要明确，职能基本不交叉、不重复，有利于履行各自职责。如可以设立对应政府、“两院”的行政监督委员会和司法监督委员会，分别负责对依法行政、公正司法情况进行监督。三是效能性。即机构的设置，人员的配备，要有利于发挥最大效能，力争以最少的工作人员、最小的工作量、最低的工作成本，取得最大的效果。四是超脱性。这里所讲的超脱，是指人大代表和人大常委会的组成人员要逐步趋向并完全做到专职化，以摆脱其他工作的干扰，全力履行法定职责。同时，专职化的实现，还可以杜绝目前担任政府和“两院”职务的人大代表“自提意见自办理”的自我监督现象。

2. 关于人民代表大会专门机构设置的构想

省、自治区、直辖市和自治州、设区的市的人民代表大会一般来说可以设立7个专门委员会，各专门委员会内设办公室及职能处、科。

(1)地方实施宪法监督委员会。主要职责是监督宪法在本行政区域内的贯彻实施。这在当前特别是宪法修正案实施后的今天，显得尤为必要。

(2)财政预算监督委员会。主要职责是审查批准预算、监督预算的执行。世界各国议会普遍把预算监督作为议会工作的重要内容，通过控制政府的钱袋子来制约政府行政。我国的预算法对人大及其常委会监督政府预算作了具体的规定，应该参照国外的做法，把预算监督作为人大工作的重中之重，首先在组织机构上予以强化，成立专门的监督机构。

(3)审计监督委员会。对国家机关经济活动的审计监督，历来是各国议会强化监督的重要手段之一。而我国现在的审计机关是同级政府的一个部门，监督政府及其他部门仍属“体内循环”，其履行职责主要还依赖于被监督主体的自觉和配合，无法真正发挥其职能作用。

(4)地方法规立法委员会。这个机构只在省级人大和有地方立法权的市级人大设立，主要承担地方性法规立法规划的制订、立法草案的初审等任务。

(5)行政监督委员会。主要职责是对同级政府及其部门贯彻实施法律法规情况和依法行政情况实施监督，并对需要列入人大及其常委会会议审议的工作汇报提出计划和进行初审。

(6)司法监督委员会。主要职责是对同级人民法院、人民检察院贯彻实施法律法规情况和公正司法情况实施监督，并对需要列入人大及其常委会会议审议的工作汇报提出计划和进行初审。

(7)选举任免监察委员会。主要职责是负责本级人大的换届选举和人大代表的补选、罢免以及对人大及其常委会选举、任命人员履职情况进行监督。

(8)议案办理监督委员会。主要职责是对代表或常委会组成人员联名提出议案的合法性从内容上、程序上进行审查，并提出能否立案的建议；对会议确立的议案和代表在闭会期间提出的建议、批评、意见提出处理意见，并对办理机关的办理情况进行跟踪监督。

3. 关于地方人大常委会综合办事机构设置的构想

目前省、市两级人大常委会的综合办事机构大都为办公厅（室）和研究室两个。但两个机构的职责各地规定差别较大，且省、市两级往往不能对口，因而引发的矛盾也较多。地方人大常委会仅设办公厅（室）作为人大常委会的综合办事机构即可，在

秘书长（县级为办公室主任）领导下开展工作，若干副秘书长（不设副主任或由副秘书长兼任）协助秘书长分管办公厅（室）有关方面工作。办公厅（室）内设：

(1)综合调研处。负责人大常委会工作报告、综合文稿的起草，围绕市人大及其常委会的中心工作开展调查研究。

(2)秘书处。负责人大及其常委会各种重要会议的会务筹备、机关文书处理、档案保管、图书资料搜集整理、印信管理、保密和现代化办公等工作。

(3)宣传信息处。负责组织对常委会会议、主任会议以及对民主法制建设、人大制度、人大工作的宣传报道工作。

(4)人事培训处。负责机关人事、机构编制管理、党务工作、机关人员培训、劳动工资、老干部管理等。

(5)行政接待处。负责机关的行政接待事务和后勤服务工作。

4. 关于地方人大常委会工作机构设置的构想

可以设立2至3个工作机构，负责人大常委会、各专门委员会具体工作的落实。

(1)法制工作委员会。有地方立法权的人大常委会设立，其职能基本等同于现有的法制工作委员会。

(2)督查督办工作委员会。负责人民群众信访的接待处理、个案监督的跟踪督办和人民代表大会会议、常委会会议、主任会议形成的决议、决定及审议意见等规范性文件落实情况的督查。

(3)代表工作委员会。负责代表活动的组织、联络，为代表依法履职提供服务，对代表的履职情况进行督查。

（作者单位：江苏省盐城市人大常委会研究室）

《人大研究》2005年第12期（总第168期）

