

实现地方国家权力运作的规范化

——某市县区人大常委会会议情况的调研及思考

□ 王文明

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2019.04.008

2015年中央有关加强县乡人大工作和建设的若干意见,专门就加强县乡人大工作和建设提出了若干意见。在三年多的时间里,该意见的贯彻落实情况如何,我们想通过县区人大常委会会议召开情况的调研作一了解和掌握。因为,人大常委会会议是地方组织法有明确规定的法定会议,是行使常委会立法权、重大事项决定权、“一府一委两院”监督权和人事任免权“四权”的唯一形式和途径,是实现民主集中制、人大集体行使权力原则的重要手段和措施,也是常委会机关一切工作的出发点和落脚点。开好人大常委会会议,对于学习贯彻落实宪法,坚持、完善和落实人民代表大会制度,充分履行法定职责,推动经济社会发展,推进民主法治进程,提高国家治理体系和治理能力现代化水平,从而实现地方国家权力运行运作的规范化、程序化、制度化,无疑具有重要意义。通过调研,了解和掌握县区人大常委会会议召开的基本情况和现状,通过对一些数据量化分析,寻找存在的一些共性问题,然后对照法律规定、人大常委会议事规则和有关文件精神,进行一些理性思考,从而对规范人大常委会会议提出一些

对策措施和意见建议。

一、基本情况及成效

某市六县区第十八届人大常委会,自2016年底换届至2018年11月,23个月,共召开人大常委会会议84次,平均每县区召开会议14次;共进行议程435次(不含议程中的“其他”一项议程),平均每次会议进行5.18项议程;作出决议决定102项(不含召开人代会、人事任免接受辞职的决定),平均每次会议作出决议决定1.2项;共进行人事任免400人次。

1.能够按期召开会议。从调查情况看,六县区人大常委会平均每1.8个月召开一次会议,符合地方组织法第四十五条人大常委会会议“每两个月至少举行一次”的规定要求。

2.会议议程较多,内容较丰富。六县区人大常委会在23个月里平均召开了14次会议,每项会议进行5.18项议程,其中不含议程中必列的“其他”一项议程。每次会议进行5项以上的议程,相对来讲,反映出会议议程充实,会议内容丰富。

3.严格履行法定职责。会议所进行的这些议程和作出的决定决议,从内容上看,包涵和覆盖了法

定的、程序性的常委会职权和职责要求。通过这些议程的进行和内容的完成,意味着常委会严格履行了法定职责。

4. 常委会组成人员到会率比较高。六县区人大常委会在23个月里召开的84次会议,应到会组成人员2093人,实到会组成人员1846人,到会率为88.20%,其中两个县到会率近92%,其他四县区在85%以上。

5. 列席会议比较规范。政府县(区)长到会列席会议率高达96.43%,其中正职列席率2.38%,副职列席率94.05%。法检两长到会列席会议率都在99%以上。县区监察委员会成立后,监委会负责人列席了会议。

二、存在问题

一是会议会期过短。84次会议,其中会期安排半天时间的达54次,占64.29%;会期安排1天时间的29次,占34.52%;会期安排1天半时间的1次,仅占1.19%。会期安排上相对较长的仅两个县,其他四县区每次会议基本上安排半天时间。

二是会议的作用和效果有待深化。如前所述,会议安排的议程较多,内容较丰富,但这个较多和较丰富仅仅是必经的、法定的、程序性的议程和内容的相对较多和较丰富,包括会议作出的决定决议多数也是程序性、法定性必须要作的决定决议。而如何在监督、议事、讨论决定重大事项上积极主动作为,为解决本行政区一个时期的突出矛盾和问题,列入相应议程的内容较少,作出相应决定决议也相对较少。特别是如何通过会议法定性、程序性强的特点,进行询问、质询等刚性监督,更是罕见,以致影响了会议作用的发挥和会议的实效性。

三是会议主持尚需进一步规范。84次会议,尽管有63次会议由主任主持,21次会议由副主任主持,但每次会议的第一次全体会议,应由主任主持,会议如果安排了第二次、第三次全体会议可由主任委托副主任主持。

三、对策与建议

1. 充分认识会议的性质、地位和作用。地方人

大是地方国家权力机关,人大及其常委会是人民行使当家作主、行使管理国家权力的重要组织形式。人大及其常委会行使职权的基本方式是举行会议。会议主要有三个独有的特点。一是人大及其常委会会议是权力机关依法召开的会议,是行使权力的主要形式。宪法和地方组织法规定了地方人大及其常委会拥有十多项职权,这些职权必须通过会议来行使,这是其他会议所没有的。二是人大及其常委会会议是按照法律规定举行,并且必须按法定的程序进行。这些法定程序也是其他会议所没有的。三是人大及其常委会会议上通过的地方性法规、作出的决定决议、通过的干部任免事项等,都具有法律效力,政府、监委、“两院”必须依照实施,这也是人大会议独有的特点。开好常委会会议,首先应从这三个特点上充分认识会议的性质、地位和作用,从而增强依法、依规、依照程序开好会议的主观能动性。

2. 合理合法确定好会议议程。既要确定必要、必经、程序性的会议议程,在此基础上更应该从会议的特点和性质出发,合理确定具有主动监督议事、主动讨论决定一个时期重点事项的议程,避免在常委会组成人员、机关工作人员中和社会上造成人大会议只是履行法律程序的形式和手续而已的不良影响,切实提高和增强会议实效。

3. 依法合理安排会议次数和会期。严格按照地方组织法的规定和中央有关文件要求,根据实际需要和会议内容,合理安排会次会期,坚决避免因会期安排过短,造成对列入会议议程的事项“不议”“浅议”“空议”“泛泛而议”或“议而不决”“议而无果”现象的发生。

4. 切实贯彻民主集中制原则,着力提高会议质量和效果。要在中央有关文件要求的“健全议事规则,创新议事形式,完善审议程序,充分会议内容,集思广益、凝聚共识”上做文章、下功夫,努力营造和形成民主、宽松、和谐的会议氛围,切实解决常委会组成人员“不说白不说,说了也白说,说多了还讨人嫌、惹人烦、得罪人”的潜隐心态和心理问题,锤炼法治的思维、法治的方式,养成民主的意识、民主的习惯

提请任免监察委员会成员用“请示”为好

□ 武 春 武香君

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2019.04.009

监察法第九条规定,监察委员会副主任、委员由监察委员会主任提请本级人大常委会任免。在实际工作中,地方各级监察委员会主任向同级人大常委会提请人事任免时,一些地方使用“议案”这种公文形式。笔者认为,法律没有赋予监察委员会主任向人大常委会提出议案的权力,地方各级监察委员会主任向同级人大常委会提请人事任免用“请示”为好。

“议案”“请示”是《党政机关公文处理工作条例》

中规定的具体文种。此条例规定:“议案”适用于各级人民政府按照法律程序向同级人大或者人大常委会提请审议事项;“请示”适用于向上级机关请求指示、批准。

实际上,我国党政机关、人大机关、审判机关、检察机关、军事机关都各自制定了自己的公文处理办法,虽然各自的公文处理办法中一些文种基本类似,但还是有差异的。如《人大机关公文处理办法》规定:“议案”适用于根据法律规定,依照法定程序,提

和民主的方式。同时,会议审议各项报告、议案时,有关国家机关负责人应到会(包括分组会议)听取意见、回答询问,会后认真研究、积极采纳常委会组成人员提出的意见建议并及时反馈,形成监督者和被监督者双方的良性互动,从而调动和增强常委会组成人员参加会议的积极性、主动性。

5. 进一步规范会议主持。地方组织法第四十五条规定“常务委员会会议由主任召集”。省人大常委会会议事规则规定,“常务委员会会议由主任召集并主持,主任可以委托副主任召集并主持。”全国人大常委会议事规则规定,“常委会开幕和闭幕的全体会议,由委员长主持会议。其他各次全体会议由

副委员长依次轮流主持。”按照法律规定和参照全国、省人大常委会会议事规则,常委会会议的第一次全体会议一般应由主任主持,其他全体会议可由副主任依次轮流主持。

总之,不断通过完善和规范人大常委会会议的召开,努力把中央有关文件精神全面落实在人大工作和建设的方方面面,逐步实现地方国家权力运行运作的规范化、程序化、制度化,为坚持和完善人民代表大会制度迈出坚实的步伐,作出不懈地努力。

(作者单位:甘肃省张掖市人大常委会代表人事工作委员会)