

新时代加强地方人大“两个机关”建设研究

□ 胡松 王雪峰 周淑芳

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2019.04.003

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”“两个机关”（工作机关和代表机关简称“两个机关”）的重要论述，为进一步坚持和完善我国人民代表大会制度这一根本政治制度、加强各级人大工作和建设提出了新的要求，指明了努力方向，提供了根本遵循。本文着重从重要意义、相关保障及实践创新等三个层面，对新时代加强地方人大“两个机关”建设进行思考与探析，并提出意见建议。

一、“两个机关”建设对加强和完善人民代表大会制度的重要意义

“两个机关”建设，不仅从理论上对各级人大及其常委会建设作出了新的定位，更重要的是从职权、作用、制度、组织体系、保障等方面，对进一步加强和完善人民代表大会制度进行系统阐述。这体现的是为党尽责与为民用权的高度统一，预示着人大工作必将也必须站在新时代全面建成小康社会新的历史方位。同时，党的十九大报告对确立人大“两个机关”的地位以及充分发挥作用从“四大方略”上进行

了准确界定。十四条基本方略的第一条是“坚持党对一切工作的领导”，第二条是“坚持以人民为中心”，第五条是“坚持人民当家作主”，第六条是“坚持全面依法治国”。这四大方略集中指向“两个机关”建设，在新的历史时期，加强地方人大“两个机关”建设，最根本的是要把坚持党对一切工作的领导、坚持人民当家作主和坚持全面依法治国有机统一起来。

（一）两个机关建设是坚持党对一切工作领导的必然要求。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。无论是发展社会主义民主，还是建设社会主义法治国家，都是通过党的政治、思想、组织领导来实现的。完善党的领导制度，对于完善整个政治体制具有全局性意义。要把坚持和完善党的领导建立在人民当家作主的政治和法律制度基础上，使社会主义民主制度的完善同党的执政方式的完善同步推进，保证党领导人民有效治理国家。要善于把党的主张通过法定程序变成国家意志，主要依靠法律治理国家、管理社会，使国家各项工作在法治轨道上运行。十四条基本方略的第一条是“坚持党对一切工作的领导”。“工作机关”是相对于党委“领导机关”来讲的，东西南北中，党是领导一切的。加强“两个机关”建设，就是要做到“四个善于”，即善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领

导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。我们讲人大是国家权力机关,是就我们国家的政权体制而言的。我们是共产党领导的社会主义国家,中国共产党是执政党,党的执政地位是通过党对政权机关的领导来实现的。因此,作为国家权力机关的各级人大及其常委会必须接受党的领导,在党的领导下开展工作。习近平总书记指出,共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力。因此,坚持党的领导与发挥国家权力机关的作用是一致的。

(二) 两个机关 建设是保障人民当家作主的重要途径。 十四条基本方略的第五条是“坚持人民当家作主”。人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式,是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主政治制度。建设“两个机关”就是要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,充分保障和发展人民当家作主,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保障人民权利和利益。宪法第二条第一款规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这说明,第一,人民在国家中的地位。谁是国家的主人?是人民。第二,国家权力的来源。国家权力包括立法权、行政权、监察权、司法权不是天上掉下来的,而是来源于人民。宪法第二条第二款规定:“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”这规定了人民行使国家权力的方式。13亿人民怎样当家作主、行使国家权力?主要的方式是通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。换句话说,人民行使国家权力和管理国家事务,不是直接的、采取全民公决的方式,而是以选派代表组成各级人民代表大会来行使的。第三,国家权力的归属。国家权力来源于人民,自然归人民所有,人民是国家权力的所有者。“权力属于人民”是宪法的一个基本原则,是人民代表大会制度的本质和核心内容。人民代表大会制度的其他内容都是围绕这一本质和核心展开的。这充分说明,我们的人民代表大会制度是一种

代议制民主,是保证人民当家作主的重要途径。

(三) 两个机关 建设是彰显根本政治制度的生动实践。 十四条基本方略的第六条是“坚持全面依法治国”。法律同国家具有密不可分的关系,离开国家政权组织和力量,法律就无从谈起。作为地方国家权力机关,人大在依法治国新实践中负有立法引领的责任、监督执法的责任、推进普法的责任。宪法第三条第一款规定,中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。这一原则体现在两个方面。一是国家机构按照民主集中制的原则组成。前面已经提到,人民民主选举产生人大,人大再产生“一府一委两院”等其他国家机关。“一府一委两院”对人大负责,受人大监督;人大要对人民负责,受人民监督。这就是国家机构在产生、组成上体现了民主集中制的原则。二是国家机构按照民主集中制的原则运转。国家机构在“运行”上是怎样体现民主集中制原则呢?就人大来讲,人大及其常委会运行的特点是权在集体——集体行使职权、集体决定问题。人大及其常委会的任何一位组成人员,在决定问题上都只有一票,个人或者少数人不能决定国家事务中的重大问题。这样就从制度上保证了国家权力机关的工作能够最大限度地集中民智、反映民意、代表人民。各级人民政府作为国家行政机关和国家权力机关的执行机关,实行的是行政首长负责制,这样有利于行政机关的高效运转。人民代表大会制度决定国家的其他各种具体制度和社会生活的各个方面。国家制度包括根本制度、基本制度和各项具体制度。根本制度是起决定性作用的。我国的政治制度包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度,人大制度处于根本的首要的位置。国家的具体制度是多方面的,如立法制度、行政制度、司法制度、军事制度、外交制度等。这些制度都是受人民代表大会制度的决定和制约的,而不是人民代表大会制度依赖于这些制度。人民代表大会通过立法决定这些具体制度的内容和范围,并保证和监督这些制度的正常运作。

(四) 两个机关 建设是加强地方人大自身建设的有力抓手。宪法和地方组织法规定,乡镇人民代表大会有十三项职权;县级以上地方人民代表大会有十五项职权,县级以上地方人民代表大会常务委会有十四项职权。此外,设区的市还在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护三个方面享有立法权。地方人大及其常委会的职权概括为立法权、重大事项决定权、监督权和选举任免权。立法权是按照一定程序制定社会规则的权力。决定权是表现人大国家权力机关特征的一种职权。监督权是指人大及其常委会为全面保证法律法规的 implementation 和维护人民的根本利益,防止行政、监察、司法机关滥用权力,通过法定的方式和程序,对由它产生的“一府一委两院”实施检查、调查、督促、纠正、处理的强制性权力。选举任免权是指人大及其常委会对国家机关领导人员及其组成人员进行选举、决定、任命、批准任命、罢免、免职、撤职等诸种权力的简称。也有人说,人民代表大会的职权主要是两个方面,一是对国家和地区的大事作出决定(包括立法、决定重大问题和任免),二是对决定之事监督执行。前者本质上是决定性权力。监督则是一种保障性权力。这些权力都是宪法和法律赋予的,是实打实的权力,不做就是失职。就此而论,人大的职权和工作是政治性很强的工作,任务繁重而艰巨。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,体现了国家一切权力属于人民,体现了中国共产党的领导地位和执政地位,体现了我国社会主义国家性质。这就决定了我国人民代表大会制度与西方资本主义国家政体有着本质区别。因此,坚持和完善人民代表大会制度,建设“两个机关”,绝不是一句空洞的口号,要在重大原则问题上划清界限,理直气壮地坚持我们自己的特色、发挥我们自己的优势。

总的来看,“两个机关”建设的重要意义表现在三个方面,在功能定位上,强化了各级人大及其常委会工作层面的功能,推动人大转型,使人大工作和建设真正走向经济社会发展、民主法治建设的第一线。原来强调政治机关、权力机关,现在强调工作机

关、代表机关,这就是一线思维。在发挥作用上,强化人大及其常委会“四项职权”,特别是强化了立法主导作用、代表主体作用。在建设任务上,强化了制度建设、组织建设,特别是在常委会、专委会建设上,提出了“两健全”“两优化”的要求,为各级人大及常委会建设提出了具体指向。

二、地方人大及其常委会建设“两个机关”应注意把握几个问题

从“两个机关”建设的任务和要求来看,省市县乡四级人大都要落实,但就地方各级人大及其常委会工作的实际运行看,市县乡三级人大面临的矛盾和困难较为突出,应作为破解难题的重中之重。习近平总书记在党的十九大报告中指出,要“积极稳妥推进政治体制改革,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务”。我们要落实好习近平总书记提出的要求,必须准确把握地方人大及其常委会工作和建设的重点难点,重基层、打基础、强基本,抓源头、补短板、强弱项,为“两个机关”建设提供重要保障。

(一) 注意把握我国地方人大现行选举制度中存在的问题。我国人大制度的一个基本特征就是“代议制”,人民通过选举出来的代表参与管理地方和国家事务。党的十九大报告指出,要“更好发挥人大代表作用”。当前,地方人大代表选举中还存在重结构、轻能力,重代表候选人的先进性,忽视其参政议政能力的问题,在一定程度上影响了整个代表队伍素质,进而造成地方人大及其常委会议事监督质量不高。主要表现为,一是代表候选人差额比例不够合理。选举法及地方配套的相关条例规定,直接选举的代表差额比例是三分之一至一倍,间接选举的代表差额比例是五分之一至二分之一。在人民参政热情空前高涨的情况下,这一“差额比例”规定在一些地方还不能满足代表选举好中选好、优中选优的需求。二是确定正式代表候选人时“悬殊”较大。有的地方在确定正式代表候选人时,候选人之间政治素

质、议政能力、年龄结构悬殊差别较大,给选民和参选代表造成“陪选”的认识。三是代表接受监督形同虚设。代表法明确人大代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见,回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问,接受原选区选民或选举单位的监督,以此促使代表履职更加自律、更加勤奋敬业,更好地回馈选举单位和委托人,实际执行中不尽人意。四是代表履职管理存在争议。代表作为一种公职,必须接受委托人和委托单位的监督,但如何监督,现行法律没有明确规定。从法理上讲,地方人大及其常委会对同级代表进行履职考核,有失偏颇,这是由于代表和同级人大及其常委会之间是主体和派生、决定和执行、监督和被监督的关系所决定的。但从另一方面讲,由于直接选举代表的群体较宽泛,间接选举代表的单位又处于代表本层级以下,日常工作联系不多,因而造成难以监督代表的事实,从而出现代表重选举轻履职的现象。

(二)注意把握地方人大专(工)委建设的缺失。党的十九大报告指出,要“完善人大专门委员会设置,优化人大常委会和专门委员会组成人员结构”。当前地方人大专门(工作)委员会[以下简称“专(工)委”]实际运行中还存在机构设置不全、职责不清、委员专职化比例不高、发挥作用不够等问题,有的地方甚至出现以“工委”代替“专委”职责的现象,造成专委“缺位”、工委“越位”。主要是四个方面,一是机构设置不够统一。从省到市到县,专(工)委机构设置没有做到上下对口,条块统一,有的以工委代替专委,也有的以专委代替工委,没有形成以工委辅助专委工作的良好态势。二是专(工)委队伍不强。人员年龄偏大、履职热情不足仍是当前专(工)委队伍的现状,与建立专业性、年富力强的专(工)委工作队伍的需求存在较大差距。三是专委、工委的职责边界不清。有的地方没有充分发挥好专委作用,有的工委“越俎代庖”代替专委履职,职责不清、公务混搭。四是专委、工委报告工作制度成为“摆设”。依据地方组织法相关规定,很多地方在制定人民代表大会、人大常委会议事规则或工作办法时,都明确工委年

度要向人大常委会报告履职情况,专委年度要向人民代表大会报告履职情况,但实际上很多工委向常委会报告工作成为一纸空文,有的地方专委长达十几年就是递交一个总结材料了事,更不用说接受常委会组成人员或者人大代表审议监督了;有的地方人大把专委、工委建设的责任一味向党委头上转嫁,过度地强调人员素质要求,忽视了本应担负的工作责任,专委、工委工作游离于地方人大及其常委会的有效监督之外。

(三)注意把握地方人大常委会自身建设的短板。党的十九大报告指出,要“健全依法决策机制,构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制”。当前,地方人大及其常委会在议事决策过程中,就人大常委会组成人员自身来讲,最主要是专业能力不足和人员老化,党委把一些年龄偏大的同志安排到人大工作,工作激情不足,参与热情不够,工作主动性创造性不强,把人大作为从政的最后一站,给人一种人大工作就是“二线”的认识。另外,就人大常委会组成人员数量上讲,法律规定与现实情况不尽合理。以湖北省襄阳市人大常委会为例,当前襄阳市户籍人口597万人,常委会组成人员按照要求名额上限为41人,而所辖的襄州区、枣阳市两地人口均超过100万的县级人大常委会组成人员名额上限为45人,导致目前襄州、枣阳两地县级人大常委会组成人员比襄阳市人大常委会组成人员还多,让人费解。并且,有的地方人大及其常委会组成人员在议事决策中还存在重行政、轻法律,重程序、轻实质的倾向,存在“三个不适应”,即从经济建设一线转变为民主法治建设一线的不适应、从行政首长负责制转变为集体行权制的不适应、从习惯用行政手段决策解决问题转变为习惯运用法治思维和法治方式决策解决问题的不适应。

(四)注意把握地方人大常委会监督能力不足的问题。党的十九大报告指出“要加强宪法实施和监督,维护宪法权威”,并强调要“支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权”。监督权是地方人大及其常委会依法行使较为普遍的一项重要权

力,是推动地方中心工作的重要力量。当前,地方人大监督工作中还存在不平衡不充分的问题,具体表现为以下四个方面。一是监督议题选择不够精准,存在“三离”现象,即游离党委中心之外、远离人民群众关切、偏离法治建设方向。二是监督重形式轻内容。以专题询问为例,监督法表明专题询问本来是人大常委会听取专项工作报告这个监督方式的延伸,是一种相对温和的监督手段,如今在一些地方却成了“刚性监督”的代名词,专题询问中,“走过场”“对台词”的现象屡禁不绝,影响了监督效能。三是监督重过程轻效果。视察、调研作为人大启用监督形式前了解情况、找准问题成因、寻求破解办法的活动方式,有的在调研视察活动中走得点多、看得面广、议得话杂,声势上可谓轰轰烈烈,其结果仅是“走一走、看一看、议一议”,实际效果形式大于内容。四是地方人大及其常委会对选举任命的国家工作人员的任后监督不够,缺乏有力的监督措施。

(五)注意把握地方人大常委会机关建设动力不强的问题。当前,地方人大及其常委会机关建设中普遍存在两方面问题,一方面是机关干部队伍建设薄弱,主要表现为:调入的时候多,交流的时候少;年龄大的干部多,年轻人少,活力不足。另一方面是地方人大及其常委会自觉接受人民的监督不够、能力不足、动力不强。

三、推进设区的市建设“两个机关”的几点建议

设区的市(简称“市”)人大及其常委会在我国人大体系中处于中间层,具有承上启下的重要作用,加快其建设“两个机关”,关键在于强化改革创新,自上而下地系统推进。

国家层面要加强顶层设计和相关法律法规的修订完善力度,逐步建立起一套推进“两个机关”建设的制度体系。省级层面要切实解决市级人大常委会自身建设中存在的问题,提高议事决策水平。市级层面要着力整体推进人大干部队伍素质提升,激发人大工作活力。在中共中央、全国人大及省委、省人大等

层面做好顶层设计、制度和政策调整的基础上,市级人大常委会要发挥主观能动性,积极争取同级党委的重视支持,着力解决以下六个方面的问题。一是改进代表人选审查机制。确立由人大常委会党组和党委组织部共同审查人大代表候选人的工作机制,对代表候选人的政治素质、能力素质、履职时间等方面严格把关,以保证代表候选人当选后能够满足履职要求。二是优化人大常委会组成人员结构。增加专职委员比例,结合人大换届工作,将组成人员足额配齐,而且要逐步将人大常委会专职委员的比例提高到60%以上,进一步加强专门从事人大工作的力量。三是优化人员年龄结构。要拓宽选人视野,按照能有一半的常委会组成人员任满“两届”的人事安排方案,一方面保留上届主力,保持工作连续性;另一方面,应考虑将年富力强、具有良好的政治素质、丰富的工作经验、工作实绩突出的人大干部充实到人大常委会组成人员队伍,更好地发挥专业人才的作用。同时,也可将党委、政府中热爱人大工作,有深厚的法律、经济、管理知识和工作经验的优秀年轻干部推荐为常委会专职委员候选人,并在年龄上形成梯形结构,增强常委会的工作活力和战斗力。四是合理搭配人才结构。要形成人大常委会组成人员之间知识结构、能力结构互补,以保证集体议决重大事项所需。同时,应吸收1至2名工作实绩突出的县级人大常委会主任进入市级人大常委会组成人员序列,更好地体现基层的社情民意。市级人大常委会机关应侧重增加城乡建设与管理、环境保护、历史文物保护方面的人才,以满足立法工作的新要求。五是完善干部交流机制。要建立便捷通畅的干部交流使用机制,吸引更多优秀的党政机关干部到人大任职,推动更多优秀人大干部交流到党政机关任职,进一步调动人大干部的工作积极性和创造性。六是建立健全考核机制。建立对人大常委会组成人员的考核监督评价体系,量化工作标准,建立履职档案,严格考勤考核,完善奖惩措施。推行常委会组成人员履职情况通报和述职制度,每半年通报一次参加会议和重大活动的出勤情况以及审议发言

调查研究是做好人大常委会监督工作的一项基本功,调查研究能力是常委会组成人员整体素质和能力的一个组成部分。

要重视和发挥调查研究 在人大常委会监督工作中的作用

□ 李树春

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2019.04.004

对本级“一府一委两院”的工作实施监督,是宪法、法律赋予各级人大常委会的职权。监督法的颁布实施,为各级人大常委会的监督工作提供了法律依据。而各级人大常委会的监督工作实践,为进一步做好监督工作提供了更广阔的舞台和更大的探索进取空间,在我国的社会主义民主政治进程中具有里程碑式的意义。监督法实施以来,各级人大常委会在监督工作方面,进行了积极的探索和实践,取得了显著的成绩。但也必须看到,人大常委会的监督

作用尚未真正发挥出来,从推进国家治理能力现代化的要求来讲,人大常委会的监督工作还不能完全与之相适应,其中最突出的问题是监督实效还有待于增强。影响人大常委会监督实效的因素很多,其中与常委会组成人员调查研究的能力有很大关系。就目前看,常委会组成人员调查研究能力与宪法、法律对人大常委会监督工作的要求与设想还有一定的差距。由于常委会会议时间紧、议题多,常委会没有充足的时间对监督议题开展深入的调查研究,常常

(口头和书面)情况,并将人大常委会组成人员履职情况报告书面印发每年年初的人代会,年终向原选举单位开展集中述职和总结表彰。每年评选5至8名履职模范,以人大常委会名义进行表彰嘉奖,并通过各种媒体进行宣传报道,进一步激发组成人员依法履职的主动性、创造性。对召开常委会或视察调

研时请假多、发言少、作用小的委员,采取谈话提醒、组织劝辞等措施,优化人大工作队伍,并将人大常委会组成人员的履职实绩作为推选下一届候选人的重要条件,切实解决干好干坏一个样等问题,不断推进新时代市级人大常委会工作再上新台阶。

(作者单位 湖北省襄阳市人大常委会研究室)