

地方国家权力机关 决定权研究

主 编 张牢生
副主编 宋启华 陈洪波



中国民主法制出版社

地方国家权力机关 决定权研究

主 编 张牢生

副主编 宋启华 陈洪波

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方国家权力机关决定权研究/张牢生主编. —北京:
中国民主法制出版社, 2004. 1

ISBN 7-80078-761-3

I. 地… II. 张… III. 地方政府-行政管理-研究-
中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 002228 号

书名/地方国家权力机关决定权研究

DIFANG GUOJIA QUANLI JIGUAN JUEDINGQUAN
YANJIU

作者/张牢生 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850 毫米×1168 毫米

印张/8.375 字数/217 千字

版本/2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印刷/霸州市福利胶印厂印刷

书号/ISBN 7-80078-761-3/D·761

定价/18.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

以“三个代表”重要思想为指导 做好人大决策

工作(代序)..... 杨永良(1)

工作指导篇

进一步提高行使决定权的水平..... 关广富(5)

依法行使重大事项决定权的实践与思考 赵文源(13)

理论探讨篇

关于地方人大决定权的若干问题 陈洪波 汪在祥(20)

关于地方人大讨论决定重大事项 朱 庚(26)

论地方国家权力机关的决定权 陈洪波(35)

人大讨论决定重大事项的法律制度 王亚平(80)

一部颇具特色的地方性法规

——学习《湖北省各级人民代表大会常务委员会

讨论、决定重大事项的规定》..... 陈洪波(101)

对科学确定重大事项的模糊学思考..... 梁 华(108)

论地方国家权力机关决定权法律关系的

主体..... 陈洪波 张明新(113)

论地方党委、人大、政府的决定权..... 李超白 陈洪波(120)

地方人大决定权与其他职权的关系问题初探·····	王光萍(129)
我国地方人大决定权与外国地方议会决定权之 比较·····	孙少衡(135)
论人大决定权的监督·····	汪在祥(141)
重视地方人大决定权的行使·····	蔡诗宏(148)
会计信息是地方国家权力机关经济决策 的重要依据·····	陈 蔚(154)

经验交流篇

近 20 年来我省人大常委会重大事项议决

工作的回顾与展望·····	周治陶 王光萍(160)
地方国家权力机关议决工作亟待改进和 加强·····	陈洪波 陈国荣 张 辉(169)
决定权的实证分析·····	陈国荣(175)
完善地方人大议决工作初探·····	汪在祥(183)
关于县级人大常委会行使决定权的思考·····	邓汉廷(191)
提高重大事项决定权实效性的探讨·····	黄志群(198)
我们是怎样行使决定权的·····	襄樊市人大常委会(204)
积极探索 努力实践 依法行使重大事项 决定权·····	荆州市人大常委会(211)
围绕重大事项 依法行使决定权·····	通城县人大常委会(218)
总结经验 探索前进 ——2003 年度中南六省区人大常委会 主任座谈会综述·····	陈洪波 陈国荣(224)
决定:把党的主张变为国家意志 ——湖北省九届人大常委会行使 重大事项决定权纪略·····	田晓杏(240)

附 录

湖北省各级人民代表大会常务委员会讨论、 决定重大事项的规定	(246)
湖北省人大及其常委会决议、决定索引	(250)
后记	(258)

以“三个代表”重要思想为指导 做好人大决策工作(代序)

中共湖北省党委副书记 杨永良
湖北省人大常委会主任

党的十六大把“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一道确立为党必须长期坚持的指导思想。胡锦涛同志在“七一”重要讲话中进一步指出:“‘三个代表’重要思想反映了我国最广大人民的共同意愿,体现了当今世界和中国发展的时代精神,显示了马克思主义科学理论的强大力量,是全党全国人民在新世纪新阶段继续团结奋斗的共同思想基础”。

人大工作是党和国家工作的重要组成部分,必须认真贯彻落实“三个代表”重要思想。做好人大工作尤其是人大决策工作,最根本的是要牢固确立“三个代表”重要思想的指导地位,以“三个代表”重要思想统领人大工作全局,把“三个代表”重要思想贯彻到人大依法履行职责的各个方面和整个过程,切实把立党为公、执政为民的本质要求体现到人的具体工作之中。通过认真履行法定职责,贯彻落实党的路线方针政策,为加快湖北的发展发挥积极作用。

一、深刻认识在人大工作中贯彻落实“三个代表”重要思想的重大意义

“三个代表”重要思想体现了党的性质、宗旨和任务,是党和国家全部工作的根本要求。人民代表大会制度是党领导人民当家作

注:本文系杨永良同志在全省州市人大常委会主任座谈会上的讲话要点,原载《楚天主人》2003年第10期。

主的根本政治制度,是党实施依法执政的重要途径。坚持和完善人民代表大会制度,是贯彻落实“三个代表”重要思想的具体体现。以“三个代表”重要思想为指导做好人大工作,是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。

第一,人民代表大会制度是“三个代表”重要思想在政治制度上的集中反映。实现人民的愿望、满足人民的需要、维护人民的利益,是“三个代表”重要思想的根本出发点和落脚点。发展先进生产力和先进文化,归根到底是为了实现和维护好人民的根本利益。这是与人民代表大会的性质相一致的。我国宪法明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,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。”各级人大及其常委会是人民的代表机关,其根本任务就是代表人民行使好管理国家事务的权力,实现和维护好广大人民群众的利益。人民代表大会制度是实现人民当家作主的最好的组织形式,它全面直接地反映了人民当家作主的本质要求,体现了“三个代表”重要思想。因此,贯彻落实“三个代表”重要思想,必须坚持和完善人民代表大会制度这个根本政治制度。

第二,人大及其常委会是贯彻落实“三个代表”重要思想的中坚。人民代表大会制度是国家的政权组织形式,各级人大及其常委会是国家权力机关。我们党已经成为领导人民掌握国家政权并长期执政的党,党的领导方式和执政方式要依据党所处的历史方位和肩负的历史使命而改革和完善。随着依法治国方略的深入贯彻,社会主义政治文明建设的不断推进,党的执政地位将更多地通过法制的方式和国家的形式来实现,党的体现“三个代表”重要思想的主张将越来越多地通过法律程序变成国家意志,成为全社会和全体人民都必须遵守的活动规范和行为准则。因此,贯彻落实“三个代表”重要思想,必须加强人大制度建设,充分发挥国家权力机关的作用。

第三,人大各项职权的行使直接关系到“三个代表”重要思想

的贯彻落实。人大依法享有立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权。通过行使立法权,制定体现先进生产力和先进文化发展要求、反映人民根本利益的法规,为改革开放和现代化建设营造良好的法治环境;通过行使监督权,促进法律法规的正确实施,督促“一府两院”改进工作,把改革发展稳定的各项措施落到实处;通过行使重大事项决定权,更好地反映民意、集中民智,促进决策的民主化科学化;通过行使人事任免权,把党管干部和依法任免结合起来,有利于增强国家机关工作人员的公仆意识、民主意识和法制意识,使其正确地行使人民赋予的权力。因此,人大各项职权的行使,与贯彻落实“三个代表”重要思想息息相关。人大及其常委会要发挥好国家权力机关、人民代表机关的作用,就要坚持以“三个代表”重要思想为指导,坚持人民利益高于一切,尽职尽责地做好人大工作。

二、按照“三个代表”的要求,做好重大事项的决定工作,进一步完善人大的决策机制

人民代表大会制度是党领导人民当家作主的根本政治制度。宪法和地方组织法明确规定,县级以上地方人大常委会有权讨论、决定本行政区域内的重大事项。这是建设社会主义政治文明的需要,也是改革和完善党的领导方式和执政方式的重要途径。正确决策是各项工作成功的重要前提。党的十六大和胡锦涛同志“七一”重要讲话关于改革和完善决策机制的论述,对于搞好人大的决策工作是完全适用的。人大及其常委会在决策方面,要结合自身工作的特点,创造性地贯彻落实党的十六大的要求。要继续完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策的科学化民主化。完善重大决策的规则和程序,建立社情民意反映制度,建立与群众利益相关的重大事项公示制度和社会听证制度,实行决策的论证制和责任制,防止决策的随意性。要按照《湖北省各级人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》,紧紧抓住本地区改革发展的重大问题和人民群众普

遍关心的热点问题,开展深入的调查研究,及时听取和审议有关工作报告,适时作出决议决定,把党委的意图和决策通过法律程序变为国家意志,动员和组织广大人民群众为全面建设小康社会而奋斗。

工作指导篇

进一步提高行使决定权的水平

关广富

讨论、决定本行政区域内的重大事项,是宪法和法律赋予地方人大及其常委会的一项重要职权。地方人大设立常委会 20 年来,我省各级人大及其常委会紧紧围绕党和国家的中心工作,根据不同时期本地政治、经济、文化的实际,认真履行决定重大事项的法定职责,取得了一定的成效。如省八届人大常委会对有关重大事项作出决议决定 16 项,省九届人大常委会三年来已作出决议决定 12 项,这些决议决定的贯彻实施,对促进我省的改革、发展和稳定,发挥了积极的作用。1998 年,省人大常委会修订了《湖北省人民代表大会常务委员会议事规则》,将“重大事项”界定为 18 个方面;1999 年又制定了《湖北省各级人民代表大会常务委员会议事规则》,从而使我省各级人大常委会行使决定权的工作步入了规范化、制度化的轨道。

当前,我国改革开放和现代化建设正进入新的发展阶段。地方人大及其常委会在行使包括决定权在内的各项职权中,如何更好地贯彻和体现江泽民同志“三个代表”的重要思想,做好人大各项工作,是我们面临的重大课题。前不久召开的党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》强调:“加强人民代表大会的立法和监督工作,密切人大代表同人民的联系,推进决策科学化、民主化。”为此,在《湖北省

注:本文原载 2000 年 12 月 2 日《湖北日报》。作者时任湖北省人大常委会主任。

各级人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》颁布施行一周年之际,我就行使决定权的工作讲几点意见。

一、深化对重大事项决定权的认识

(一)地方人大及其常委会行使决定权,是党领导人民当家作主的具体体现。我国是人民当家作主的社会主义国家。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。江泽民同志指出:“共产党执政,就是领导和支持人民掌握和行使管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保护人权。”地方人大及其常委会行使决定权,实际上是把党的主张经过法定程序变为全体人民遵守的国家意志,从而实现党对国家事务的领导,实现人民行使管理地方国家事务的权力。国家权力机关的地位和作用,首先表现在它能代表人民决定国家的重大事务,并监督由它产生的国家行政机关、审判机关和检察机关贯彻执行它所作出的各项决议决定。从决定与执行的关系这个角度讲,决定权最能体现人大及其常委会作为国家权力机关的根本特征,它反映了人民民主专政的国家性质,是一切权力属于人民的宪法原则的直接体现。

(二)地方人大及其常委会行使决定权,是实施依法治国基本方略的必然要求。社会主义民主是同社会主义法制相结合的。依法治国,建设社会主义法治国家,是党的十五大和宪法确定的治国基本方略。依法治国,要求国家的各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,逐步形成科学、规范的决策机制,推进决策科学化、民主化。人大及其常委会讨论决定重大事项,是民主决策和科学决策的过程,可以起到集思广益、减少和防止重大决策失误的作用;人大及其常委会的决议决定作为国家意志的表现形式,具有普遍的约束力和强制性,它可以从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施。

(三)地方人大及其常委会行使决定权,是地方国家权力机关的法定职责。宪法规定,地方各级人民代表大会“依照法律规定的

权限,通过和发布决议,审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划”;“县级以上的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”。地方组织法规定,县级以上的地方各级人民代表大会“审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们执行情况的报告”,县级以上的地方各级人大常委会“根据本级人民政府的建议,决定对本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算的部分变更”,“决定授予地方的荣誉称号”;县级以上的地方各级人大及其常委会“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”。宪法和法律规定的这些职权,既是国家权力机关的法定权力,又是国家权力机关的法定义务。国家权力机关的决定权只能由国家权力机关来行使,而不能由其他机关代行。如果国家权力机关放弃了决定权,就是失职。作为地方人大及其常委会应当全面履行自己的职责,认真行使好重大事项的决定权。

(四)地方人大及其常委会行使决定权,是地方因地制宜地发展本地区各项事业的重要保障。我国是一个地域辽阔、人口众多的多民族国家。国家制度的一个根本原则和重要特色就是遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性,既保证中央的集中统一领导,又赋予地方以广泛的权力。其中,重要的一条就是地方人大及其常委会在不违背宪法和法律的前提下,有权讨论、决定本行政区域内的重大事项。这有利于地方各级国家权力机关从实际出发,作出符合本地区实际情况的决策,以加快社会主义事业的发展。

(五)地方人大及其常委会行使决定权,是地方国家权力机关运行机制中的关键环节。法律赋予人大及其常委会的立法、决定、任免、监督四项主要职权,彼此之间既有一定的独立性,又相互联系、相互依存、相互作用。立法权、任免权,就其本质而言也是一种决定权;监督则是保证人大及其常委会各项决议决定得以贯彻执

行的手段,离开决定权,监督权就失去了依据和目标。从这个意义上讲,决定权贯穿于“四权”之中,在权力机关的运行机制中居于重要的地位。抓住行使决定权这个关键环节,可以更好地推动其他职权的有效行使,从而把人民当家作主的权力落到实处。

因此,我们要进一步提高对行使决定权重要性的认识,努力探索实践,充分发挥地方人大及其常委会在地方国家事务中的决策作用。

二、行使重大事项决定权应遵循的基本原则

总结近些年来的实践,人大及其常委会在行使决定权的过程中,应当遵循以下几个基本原则:

(一)坚持党的领导的原则。人大及其常委会要牢固树立党的观念,在行使重大事项决定权时,主动争取和自觉接受党的领导。凡是人大及其常委会讨论决定的重大事项,事先都应向同级党委请示,取得党委的重视和支持。

(二)充分发扬民主的原则。决定权的本质属性是民主,人大及其常委会作为代表人民行使决定权的国家权力机关,必须坚持民主决策、科学决策。决定重大事项要有深厚的群众基础,要深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,更好地代表最广大人民的根本利益。在审议时要充分讨论,按照民主集中制的原则作出决议、决定。

(三)严格依法办事的原则。人大及其常委会行使重大事项决定权同行使其他职权一样,要严格依法办事。第一,要在法律规定的职权范围内作出决议、决定,人大及其常委会不能越俎代庖,决定法律规定应由政府决定的事项,人大常委会也不能决定应由本级人民代表大会或者上级国家机关决定的事项。这里有一个对人大决定权的理解与把握问题。按照地方组织法的有关立法精神,人大及其常委会“讨论、决定”九个方面的重大事项,其中的“讨论”和“决定”是议事的两个相对独立而又密切联系的环节,也就是说,“决定”重大事项都要经过“讨论”,而“讨论”的事项不一定都要“决

定”。有的经过讨论,提出“审议意见”,供有关机关研究处理;有的要在讨论的基础上,形成具有普遍约束力的决议或决定。从实践来看,讨论、决定的重大事项,一般可分为三个层次:一是人大及其常委会讨论后必须决定的事项,如国民经济和社会发展规划、预算,以及计划、预算的部分变更等;二是人大及其常委会讨论,提出审议意见,必要时可以作出决议、决定的事项,如年度国民经济和社会发展规划中的重点建设项目的实施情况,人民群众普遍关心的重大改革措施等;三是人大及其常委会讨论并提出意见、建议后,由政府报请上一级有关机关批准的事项,如行政区域划分、变更,政府工作部门的设立、增加、减少或者合并等,其中涉及政府机构的事项应当依法报人大常委会备案。第二,决议、决定的内容必须符合宪法和法律的规定,决不可与之相抵触。第三,决定重大事项必须按照法定程序进行,包括议案的提出、审议、表决和决议、决定的公布都应依法办事。以上三条缺一不可。要做到这三条,就要认真贯彻实施地方组织法和我省各级人大常委会讨论决定重大事项的规定,把法律法规的各项规范落到实处。

(四)抓大事议大事的原则。地方人大及其常委会决定的重大事项范围广,涉及到政治、经济、文化各个领域各个方面。应当根据实际情况,突出重点,抓大事、议大事、定大事。所谓大事,就是本行政区域内具有全局性、长远性、根本性的事项,就是事关改革、发展、稳定的重大问题和人民群众普遍关注的热点问题。“全局性”、“长远性”、“根本性”分别强调的是事项涉及的空间范围、时间跨度和重要程度,这三者对衡量某一事项是否属于“重大事项”是十分重要的。我们只有抓住本行政区域内的重大事项来行使决定权,才能取得应有的效果。

人大及其常委会在行使决定权的实践中,还要正确处理好三个关系。一是处理好与党委决策权的关系。中国共产党是中国先进社会生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向和中国最广大人民的根本利益的忠实代表,是国家事务的领导者。毫无疑问,

执政党的主张应贯彻到国家各项工作中去,并使全体人民遵循。党关于国家事务的决策为人大决定重大事项提供了政治依据、行动方向和原则指导。人大行使决定权要以党的路线、方针、政策为指导,善于把党关于国家事务的决策变成国家意志,为贯彻党的主张服务。江泽民同志指出:“党中央关于国家事务的重大决策,凡是应该由全国人大决定的事项,都要提交全国人大经过法定程序成为国家意志。地方也应该如此。”江泽民同志的这一论述简明而深刻地阐述了党委决策权与人大决定权的关系。二是处理好与政府执行权或者说行政管理决定权的关系。在管理国家事务和社会事务上,人大具有重大事项的决定权,政府具有执行权和行政管理决定权。政府在行政工作中也有大量的决策活动,但是这种决策大多数是为了有效地执行本级人大的决议、决定和上级政府的决定、命令而作出的,政府的行政决定与人大的重大事项决定的性质和层次是不同的。人大不能代行政府的决定权,政府的决定也不得与人大的决定相抵触。三是处理好与行使人大其他职权的关系。决定权与其他职权是一个有机联系的整体,决定权与其他职权交互运用,可以更好地发挥作用。当然,在处理以上三个方面的关系问题上,我们还需要进一步探索,善于总结和积累新的实践经验,努力做到既积极主动而又规范、适当、有效地行使人大决定权。

三、努力提高行使决定权的水平

(一)围绕中心工作,选准讨论、决定重大事项的议题。当前和今后一个时期,要深入贯彻落实党的十五届五中全会精神,围绕发展这个主题、结构调整这个主线、改革开放和科技进步这个动力、提高人民生活水平这个根本出发点,认真行使人大决定权,适时作出相应的决议决定,以便更好地动员广大人民群众实施新世纪的第一个五年计划,促进国民经济持续快速健康发展和社会全面进步。

(二)搞好调查研究,充分反映民意,增强决议、决定的针对性和实效性。调查研究是一种重要的工作方法,也是实现决策民主

化、科学化的前提。常委会在行使重大事项决定权时,必须坚持实事求是的思想路线,以充分的调查研究为基础。近几年来,我们常委会组成人员、各专门委员会和工作机构的同志在这方面做了许多工作,带着专题,深入基层,深入群众,进行了大量的调查研究,了解了很多情况,掌握了很多信息,对于开展人大工作有很大的帮助。比如,我们在开展述职评议中,做到了会前调查,会中提供调查报告;常委会组织的每次执法检查,都向常委会会议提交了执法检查报告;有些立法项目,在审议前和审议阶段也做了大量调查研究。但是,从总体上讲,我们的调查研究,特别是在立法和决定重大事项方面的调查研究还做得不够,还要更深一些,更细一些。最近,主任会议决定,今后凡是常委会审议议案和报告,事先都要深入搞好调查研究;学习借鉴全国人大常委会的做法,在审议法规草案时,应提供各种背景材料,反映各方面的意见,包括专门委员会的审议意见、法制委员会统一审议的意见、专家学者的意见、相关部门的意见,以及兄弟省市的有关立法情况、甚至国外的有关立法情况等,尤其是要注意反映基层的意见和各种不同的意见。在这个方面要有一个大的改进。这也是进一步落实“三讲”教育整改措施的重要内容。要通过调查研究,及时了解和把握关系全省国计民生的重大事项,把握群众反映强烈、全社会普遍关注的热点难点问题,采用提交调查报告或者提出议案等形式,提请人大及其常委会审议,适时作出决议决定;通过调查研究,为人大及其常委会集体决策提供信息和参考意见;通过调查研究,使我们作出的决议决定更加符合实际,更加顺民心、合民意,对全省的经济建设和社会发展起到更大的推动作用。

(三)开展检查监督,保证决议、决定的贯彻实施,维护决议、决定的严肃性和权威性。人大及其常委会行使决定权是一种很严肃的、具有权威性的行为,其决议决定一经通过,就具有法律效力,本行政区域内的一切国家机关、社会团体、企事业单位以及全体公民都必须严格遵守和执行。人大及其常委会应当把督促决议决定的