

地方人大专委会制度及其完善

——基于31个省级人大的实证分析*

黄小钊

(北京市委党校 政治学教研部, 北京 100044)

[关键词] 地方人大; 专门委员会; 制度建设

[摘要] 地方人大制度在地方治理体系中居于主导地位,是支撑地方治理体系和治理能力现代化的主要政治制度之一。地方人大专门委员会作为地方人大工作机制的重要组成部分,其设立主要源于地方人大及其常委会自身履行职权的需要,有助于发挥地方人大所担负的治理功能。因此,健全地方人大专门委员会制度,完善地方人大工作机制,是推进地方治理体系建设和提升地方治理能力的基本要求。但是,从实际情况来看,地方人大尤其是省级人大的专委会制度还存在法律不严密、数量不统一、称谓不规范、规模不一致等问题,因而亟须加强地方人大工作机制——即专委会制度建设,充分保障地方人大治理功能的有效发挥。

[中图分类号]D622 [文献标识码]A [文章编号]0257-2826(2015)06-0027-09

地方人大制度在地方治理体系中居于主导地位,是支撑地方治理体系和治理能力现代化的主要政治制度之一。地方人大专门委员会(以下简称地方人大专委会)作为地方人大工作机制的重要组成部分,其设立主要源于地方人大及其常委会自身履行职权的需要,负责协助本级人大及其常委会开展立法、监督等工作,便于在开展工作时能够把握重点,更好地发挥地方人大所担负的治理功能。按照《宪法》和《地方组织法》等有关法律的规定,我国的省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要,可以设立两种类型的委员会:一种是常设性的委员会,具有一定的任期,其工作任务是经常性的,如法制委员会、内务司法委员会、财政经济委员会等;另一种是临时

性的委员会,承担的工作任务是临时性的,一旦其工作任务完成即宣告解散,如特别调查委员会等。除此之外,在具体实践中,地方人大还设立了议案审查委员会和预算审查委员会,负责审查代表议案以及政府预算。就本文而言,研究的对象是常设性的委员会——即地方人大专委会。

一、地方人大专委会制度的历史沿革及其现状

地方人大设置专门委员会,始于1979年《地方组织法》的施行。这部法律明确规定省级人大可以制定和颁布地方性法规,并在大会闭会期间设立常务委员会,其根据工作需要可以设立办事机构。^{[1](P255)} 据此,上海、江西等省级人大常委会

* 本文系国家社科基金青年项目“西方政治代表理论研究及其启示”(项目号:13CZZ011)的阶段性成果。

[收稿日期] 2015-04-10

[作者简介] 黄小钊,北京市委党校副教授,主要研究方向为人大制度、基层民主。

相继设立了若干个常委会专门委员会,这其实就是省级人大专门委员会的前身。例如,上海市七届人大常委会第四次会议通过的《上海人民代表大会常务委员会关于设立4个专门委员会的决定》,就要求“在市人大常委会下设立政治法律、财政经济、市政建设、科学文教4个专门委员会,作为市人大常委会的专业工作机构。”^{[2](P414)} 1982年,五届全国人大五次会议在讨论修改《地方组织法》草案时,一些代表提出了设立专门委员会的要求,但因为实践经验不多没有被采纳。对此,习仲勋在《关于审查四个法律案的几点说明》中提到:“对修改‘地方组织法’的若干规定的决议草案,一些代表要求增加一些具体规定,如地方人大设立专门委员会,提出议案、质询、罢免的程序,等等。我们反复考虑这些问题,各地情况很不相同,实践经验也不多,现在很难作统一规定。是否各省、自治区、直辖市可以根据宪法、‘全国人大组织法’和‘地方组织法’的精神,从本地区的实际情况出发自己作出暂行规定,将来可以根据各地经验再作补充修改。”^{[1](P177)} 尽管如此,河南、江西、湖南、上海等省级人大还是陆续仿照全国人大的组织结构设立了专门委员会。例如,河南省人大在《关于设立省六届人大法律、财政经济和教育科学文化卫生委员会的决议》中指出:“根据有关规定,参照全国人大设置的组织机构,结合省内实际和工作需要,1983年4月9日,省六届人大第一次会议决定设立河南省第六届人民代表大会法律、财政经济和教育科学文化卫生3个专门委员会。”^{[3](P128)} 总体而言,由于当时缺乏明确的法律规定,各省市设立专门委员会的做法更多是一种探索,并没有在全国推广。

1986年,全国人大常委会对《地方组织法》进行了修改和完善,规定“省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要,可以设法制(政法)委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会。各专门委员会受本级人民代表大会领导;在大会闭会期间,受本级人民代表大会常务委员会领导。”^{[1](P295)} 虽然该条款只是规定各地“根据需要”设立专门委员会,但在实践中,大部分省份都设立了专委会。据悉,“1988

年省级人民代表大会换届后,除上述三省市(指江西、湖南和上海)外,又有湖北、贵州、山东、陕西、黑龙江、辽宁、吉林等省级人民代表大会设立了专门委员会。到九届全国人大之初,全国除了有3个省级人大没有设立专门委员会外,都设立了专门委员会。”^{[4](P249)} 这表明:1986年的《地方组织法》对地方人大设置专委会产生了直接影响,为地方人大设立专委会提供了法律依据。2004年,全国人大对《地方组织法》关于专委会的规定进行了微调,将“常务委员会可以补充任命专门委员会的个别副主任委员和部分委员”改为“常务委员会可以任免专门委员会的个别副主任委员和部分委员”,使该条款的文字表述更加简洁清晰。与此同时,吉林、黑龙江、江苏、浙江、上海等省市人大相继出台专委会工作条例(规定)或议事规则,对专委会的法律性质和地位、主要职责、组织结构、人员构成及产生方式、工作方式等内容作了进一步的规定,提高了专门委员会工作的规范化、制度化和程序化水平,为地方人大及其常委会依法履行宪法和法律赋予的各项职权提供了组织和制度保障。

地方人大专委会的设立,经历了从无到有、从少到多、从不规范到相对规范的历史过程,这其实反映的是地方人大制度不断自我发展和完善的过程。从缘起上来看,设立专门委员会,主要是为化解人大规模与审议效率之间的困境。因为不管是人民代表大会会议还是人大常委会会议,代表人数都比较多,不利于讨论和研究问题。对此,彭真曾解释说:“过去我们没有专门委员会时,什么问题都要提到主席团上来,不开代表大会时,则是什么问题都提到常委会上来,人大常委会因为人多,就不好讨论各种问题,尤其是不能分门别类地讨论,所以,工作就不好进行。人大开会也是分组讨论,而分组也不是按工作性质分组。所以,我们才考虑到要设立专门委员会。”^[5] 就地方人大设立专门委员会而言,则主要是地方人大为有效履行法定职权的需要所致。诚如胡火明所言:“省级人大的自身需求是省级人大专门委员会制度变迁的根本动力。即1979年省级人大职权的扩大为省级人大专门委员会的成长提供了现实的动力和

需要。”^[6]除此之外,全国人大的意见和全国人大专门委员会的设立也起了一定的促进作用。^[6]截止到目前,我国31个省级人大均设置了专门委员会,主要区别在于专门委员会的数量和专门委员会的规模。

1. 专门委员会的数量。贵州省设立了9个专门委员会,是专委会数量最多的省份;吉林、安徽、四川等省设立了8个专委会;浙江、山东、北京等11个省、直辖市设置了7个专委会,这也是比较普遍的一种做法;福建、海南、河南、新疆和内蒙古等5个省、自治区仅设立了2个专委会(即法制委员会和财政经济委员会),是专委会数量最少的省份,另外还有设置3、4或6个专委会的省份。

2. 专门委员会的规模。表现为两个方面:一是每个专委会组成人员的人数。调查显示,绝大多数省级人大专委会的组成人员都控制在7位到12位之间不等;最少的是由4位组成人员构成的专委会,如贵州省人大外事侨务委员会、农业与农

村委员会等;最多的则是由19位组成人员构成的专委会,如北京市人大法制委员会等7个专委会。在实践中,由于法制委员会、内务司法委员会和财政经济委员会承担的工作任务稍重,因而这三个专门委员会的组成人员较多,而农业与农村委员会、外事侨务委员会等专委会的组成人员相对较少。二是专委会组成人员的总人数。共有9个省级人大的专委会组成人员的总人数在30位以下,且大部分是专委会数量较少的省份;另有22个省级人大的专委会组成人员的总人数在30位以上,基本上是专委会数量达到了4个以上的(云南除外)。最少的是内蒙古,2个专委会共有14位成员,人数较少的还包括福建(16位)、新疆(20位)、山西和河南(21位)、江苏(22位)、海南和云南(24位)。最多的是北京市,7个专委会共有133位组成人员,平均每个专委会19位,人数较多的还包括辽宁(102位)、吉林(95位)、重庆(89位)。

表1 31个省份的省级人大专门委员会的规模

	专委会的数量	专委会成员的总人数	常委会委员中的专委会成员	常委会委员总人数	本级代表总数	占专委会人数的比重	占常委会委员的比重	占代表总数的比重	每个专委会的平均人数
福建	2	16	14	50	558	88%	28%	2.8%	8
河南	2	21	20	71	952	95%	28%	2.2%	10
海南	2	24	20	55	383	83%	36%	6%	12
新疆	2	20	15	48	550	75%	31%	3.6%	10
内蒙古	2	14	8	47	534	57%	17%	2.6%	7
江苏	3	22	12	57	803	55%	21%	2.7%	7
山西	3	21	11	57	552	52%	19%	3.8%	7
宁夏	3	28	25	53	421	89%	47%	6.7%	9
陕西	4	44	31	56	578	70%	55%	7.6%	11
云南	4	24	19	54	634	79%	35%	3.8%	6
西藏	4	37	13	29	445	35%	45%	8.3%	9
河北	6	65	30	53	767	46%	57%	8%	11
甘肃	6	55	46	51	509	84%	90%	10%	9
江西	6	45	38	55	609	84%	69%	7.3%	7
北京	7	133	25	57	771	19%	44%	17.2%	19

续前表

	专委会的数量	专委会成员的总人数	常委会委员中的专委会成员	常委会委员总人数	本级代表总数	占专委会人数的比重	占常委会委员的比重	占代表总数的比重	每个专委会的平均人数
上海	7	49	49	57	864	100%	86%	5.7%	7
天津	7	84	29	49	707	35%	59%	11.9%	12
重庆	7	89	24	56	865	27%	43%	10.2%	12
广东	7	80	44	63	787	55%	70%	10.1%	11
浙江	7	47	43	53	636	91%	81%	7.3%	7
山东	7	51	37	64	906	73%	58%	5.6%	7
辽宁	7	102	29	57	619	27%	51%	16.5%	14
湖北	7	83	44	57	731	53%	77%	11.3%	12
湖南	7	73	56	57	768	77%	98%	9.5%	10
青海	7	60	34	46	398	57%	74%	15%	8
四川	8	59	36	75	887	61%	48%	6.6%	7
安徽	8	67	53	54	730	79%	98%	9.1%	8
黑龙江	8	71	26	55	578	37%	47%	12.2%	9
吉林	8	95	40	57	515	42%	70%	18.4%	12
广西	8	48	25	55	693	52%	45%	6.9%	6
贵州	9	59	36	52	600	61%	69%	9.8%	6

说明:1. 数据均采集于2013年省级人大换届选举时各省官方网站正式公布的,没有统计换届之后所调整的人员情况;2. 参加常委会主要是指常委会委员,不包括常委会主任、副主任和秘书长。因此,北京市人大法制委员会主任委员、海南省人大法制委员会主任委员和财政经济委员会主任委员、内蒙古自治区人大法制委员会主任委员和财政经济委员会主任委员、河北省人大法制委员会主任委员和财政经济委员会主任委员等均由本级人大常委会副主任兼任,其身份不属于常委会委员,而是常委会组成人员,因而没有计算在内;3. 上海市人大华侨民族宗教事务委员会和外事委员会的成员一样,因此只计算为一个专委会。

二、地方人大专委会制度的基本规范与运行要求

通过梳理《地方组织法》以及一些地方性法规的有关内容可知,现行法律法规对地方人大专委会的规范主要涉及以下几个方面:

1. 专委会的法律性质及地位。虽然《地方组织法》对地方人大专委会进行了规定,但并没有明确界定专委会的法律性质和地位。胡乔木曾在《对宪法修改草案(讨论稿)的说明》一文中指出:“专门委员会不是任何形式的权力机关,它只是人大和人大常委会的助手。”^{[7](P536)} 这实际上表明:

专门委员会的法律地位是低于人大及其常委会,但也没有明确它究竟属于何种性质的机构。1983年,彭真在《全国人大专门委员会怎么工作》一文中进一步指出:“专门委员会是工作机关,不是最后决定问题的代表机关。”^{[8](P471)} 直到1987年,彭冲在《关于健全人大机关工作和机构的报告》一文中对专门委员会的法律性质作出了界定,即是“全国人大的常设工作机构,……是全国人大机关的重要有机组成部分。”^{[1](P470)} 而后,万里重申了这种观点,即“各专门委员会是全国人大的常设工作机构和有机组成部分”。^{[1](P618)} 细阅吉林、黑龙江等地出台的省级人大专门委员会工作条例,也基

本上作出了类似的规定。例如,《吉林省人大专门委员会工作条例》第三条规定:“专门委员会是省人民代表大会的组成部分和常设的专门机构。”^[9]这意味着专门委员会的法律性质和地位基本得到了明确,即:专委会是人民代表大会的常设工作机构和地方国家权力机关的组成部分,其法律地位低于本级人民代表大会。

2. 专委会的设置及其组织结构。《地方组织法》规定,省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会可以设置专委会,这不仅意味着县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会是不可以设立专门委员会,而且清楚地表明只有本级人民代表大会才有权设置专委会,而本级人大常委会无权设置专委会。然而,由于法律仅规定省、自治区、直辖市、自治州、设区的市人民代表大会“根据需要”设立专门委员会,并没有规定“应该”设立专委会,造成了31个省份的省级人大专委会的数量差异较大,少的仅有2个,多的达到9个。对于专委会的组织结构,从现行法律规定可知,专门委员会是由本级人大从代表中选举产生,受本级人大领导并对其负责,在大会闭会期间受本级人大常委会领导。也就是说,从工作层面上讲,本级人大常委会与专委会存在一种领导与被领导的关系。但是,由于专门委员会和本级人大常委会都是由本级人大选举产生,且专门委员会是隶属于本级人大的一种组织机构,因而,专门委员会与本级人大常委会在法律上和组织上是相互独立的。同时,专门委员会也不同于本级人大常委会工作委员会,两者分别隶属于不同的组织,它们在组成人员的产生及其资格、法律性质和地位、享有的职权等方面存在本质上的差异,且工作委员会需要服务于相对应的本级人大专门委员会。

3. 专委会的人员构成、产生方式及其条件。

专门委员会由主任委员、副主任委员和委员组成,各专委会组成人员的人数没有明确的法律规定。目前,各地一般设置主任委员1位,负责主持专门委员会的工作;副主任委员2位至7位之间不等,协助主任委员开展工作,在主任委员因故缺席时,可代替主任委员主持工作;委员若干人。一些地方还在专委会中设秘书长一职,负责专委会的协调和联系工作,但从法律规定来看,秘书长并不是专委会的法定组成人员^①。根据《地方组织法》的规定,专门委员会组成人员的人选,在大会会议期间,由本级人大会议主席团在代表中提名,大会通过。在大会闭会期间,本级人大常委会可以补充任命专门委员会的个别副主任委员和部分委员,由主任会议提名,常委会会议通过。也就是说,专门委员会组成人员的基本条件,就是必须是本级人大代表,其他条件,比如年龄、性别和知识结构等未作明确要求。在实践工作中,为更好地服务于本级人大及其常委会开展工作,省级人大各专委会的主任委员基本上属于本级人大常委会委员,且兼任相对应的本级人大常委会工作委员会主任,而一些重要的专委会如法制委员会的主任委员甚至由本级人大常委会副主任兼任^②。副主任委员大部分也是本级人大常委会委员,也存在一些省级人大专门委员会副主任委员兼任相对应的本级人大常委会工作委员会主任,如安徽省人大法制委员会副主任委员吴斌就兼任了安徽省人大常委会法制工作委员会主任;委员则各地情况不一,有的也全部是本级人大常委会委员,如上海市7个专门委员会的委员全部是本级人大常委会委员,但大部分省级人大专门委员会的委员并不是本级人大常委会委员。除此之外,江西、安徽、青海、河南和天津等5个省级人大专门委员会还存在法制委员会委员兼任其他专门委员会组成人员的现象,兼职人数分别是6位、7位、6位、1位

① 《黑龙江省人民代表大会专门委员会暂行条例》第六条规定:“各专门委员会由七至十五人组成,各专门委员会设主任委员一人,副主任委员三至五人,秘书长一人,委员若干人。”参见黑龙江人大常委会: <http://www.hljrd.gov.cn/detail.jsp?urltype=news.NewsContentUrl&wbtreeid=1209&wbnewsid=8175>。

② 目前,兼任的情况如下:北京市法制委员会主任委员由本级常委会副主任兼任;海南、河北、内蒙古等3个省级人大法制委员会和财政经济委员会的主任委员也由本级人大常委会副主任兼任。

和5位,占专门委员会组成人员总人数的11.8%、9.5%、9%、4.5%和5.6%。

表2 31个省份的省级人大专门委员会
组成人员兼任其他专门委员会的情况

	专委会组成 人员总人数 (位)	兼任其他专委 会组成人员的 人数(位)	兼任其他专委 会组成人员的 比重
江西	51	6	11.8%
安徽	74	7	9.5%
青海	66	6	9%
河南	22	1	4.5%
天津	89	5	5.6%

资料来源:根据2013年江西、安徽、青海、河南和天津五个
省级人大换届后正式公布的专委会人员名单统计得来。

4. 专委会的基本功能。彭真在《全国人大专门委员会怎么工作》一文中概括了全国人大专门委员会的主要功能:第一,专门委员会人数较少,便于分门别类地研究、讨论问题;第二,专门委员会对有关问题比较熟悉,研究有关问题,可以考虑得更深入、更周到些;第三,提议案的和有关部门,提质询案的和被质询机关,双方都可以列席专门委员会会议,发表意见,共同讨论。必要时,还可以邀请专家列席,发表意见。这样,有助于客观、全面、系统、深入地研究决定问题。^{[8](P471)}就地方人大专门委员会而言,其功能也表现为三个方面:首先,便于深入调查和客观研究有关重大而又复杂的问题。专门委员会的优势不仅在于其人数“少而精、专而深”,能够对一些重大而又复杂的问题进行深入调查,而且在于其持有中立的立场和态度,可以克服立法工作中的部门利益倾向,为本级人大及其常委会反映真实的情况和提供第一手材料,增强决策的科学合理性。诚如胡乔木所说,专门委员会“应该主要的是进行调查研究,征求各方面的意见,便于人大和人大常委会制定法律或者其他的决议。这是它的主要的作用。”^{[7](P536)}其次,便于本级人大及其常委会开展立法和监督工

作时把握重点内容,减轻它们的工作压力。专门委员会作为一个长期负责某一方面事务的常设工作机构,能够比较及时全面地了解该领域的基本情况和存在的问题,从而在为本级人大及其常委会提出报告或意见、建议时,可以集中问题和突出重点,避免陷入一些具体、繁琐的问题之中。最后,便于代表有效行权履职,增强代表履职的积极性和主动性。专门委员会的一项重要职责是联系本级人大代表,包括根据需要邀请有关代表列席本委员会会议、组织代表开展视察和执法检查等,通过与本级人大代表的联系和为本级人大代表履职提供服务,既可以提高代表履职能力,也有助于增强代表履职的积极性和主动性。

三、地方人大专委会制度 建设的若干思考

总体而言,改革开放以来的地方人大专委会制度建设取得了很大进展,但也存在一些不足,包括思想认识不到位,法律规定不够严密,专委会的数量不统一、称谓不规范、规模不一致、办事机构不够完善,等等。这些问题一定程度上制约了地方人大专委会作用的发挥,影响了地方人大治理功能的发挥。因此,亟须加强地方人大工作机制——即专委会的法律制度建设,进一步提升地方人大的治理能力,积极推进地方治理体系和治理能力现代化。

1. 细化专委会的法律规定。《地方组织法》对专委会的规定过于原则和笼统,造成各地的做法不统一。基于此,一是需要将《地方组织法》第三十条“可以设立法制(政法)委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会”的规定修改为“应该设立法制委员会、内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、城乡建设和环境资源保护委员会、民族宗教侨务外事委员会、农业与农村委员会等专门委员会”。也就是说,从法律上统一规定专委会设置的数量和专委会的称谓。二是扩大专委会设置的层级,即规定区县人大应该设立专委会。基于区县人大没有地方立法权,可以规定区县人大专门委员会的数量控制在2—3个,如内务司法委员会、财政

经济委员会等。其他的以工作委员会的形式设立于区县人大常委会。三是明确规定专委会助理(办事)机构的设置。对此,可以学习和借鉴甘肃、北京和天津等省市的做法,就是在本级人大常委会设立与本级人大专委会相对应的办公室而不是设立相对应的工作委员会,如设立法制办公室、财政经济办公室、内务司法办公室等,这样有助于减少机构设置,明确各专委会办公室的工作定位(既服务于本级人大常委会又服务于专委会)。四是对“在大会闭会期间,常委会可以任免专门委员会的个别副主任委员和部分委员”这一条款中的“个别”和“部分”进行明确界定,即“个别副主任委员”是指多少位,“部分委员”的数量界限又是多少,以便避免常委会随意扩大对专委会组成人员的任免权。

2. 科学调整专委会的设置。目前,省级人大专委会的设置基本上是参照全国人大的组织结构而设立的,这有助于加强省级人大专委会同相对应的全国人大专委会之间的交流和沟通。但是,省级人大毕竟是属于地方国家权力机关,其法律地位和作用不能与全国人大相比。因此,省级人大是否需要设立7个甚至更多数量的专委会,是一个值得探讨的问题。在西方国家,议会常设委员会的设置是依照职权范围的原则而设的,而我国是按照与政府部门对口原则而设的,由此造成省级人大的专委会数量较多。笔者认为,省级人大设置专委会,也可以考虑按照职权范围的原则而设。虽然省级人大的职权共有15项,但概括而言,就是四个方面:地方立法权、监督权、重大事项决定权和选举任免权。鉴于财政预算监督的重要性,监督权可以分设两个专委会,而选举任免权和重大事项决定权可以由一个专委会负责。据此,省级人大设置4个专委会即可,包括法制委员会、内务司法委员会、财政经济委员会、人事委员会,分别协助本级人大及其常委会开展立法工作、法律监督工作、财政预算监督工作、人事及重大事项工作。至于省级人大设置的其他专委会,如环境与资源保护委员会、教育科学文化卫生委员会、农

业与农村委员会等,都可以调整为省级人大常委会的工作委员会。实际上,福建、河南、海南和江苏等省级人大的做法即是如此。这种制度设计与安排,一方面,能够提高专委会的工作实效,充分发挥专委会的优势和作用;另一方面,可以为推进专委会专职化奠定基础。

3. 规范专委会的称谓和规模。如果保留现有7个专委会的设置,那么,可以采用下列称谓:法制委员会、财政经济委员会、内务司法委员会、教育科学文化卫生委员会、城市建设与环境资源保护委员会、民族宗教侨务外事委员会和农业与农村委员会。而对具有地域特色的省份,可以因地制宜地进行调整,如民族区域自治地方可以将“民族宗教侨务外事委员会”分设为“民族宗教委员会”和“外事侨务委员会”。如果专委会数量缩减为四个,就不存在称谓不统一的问题。同时,也需要合理确定专委会的人数。首先,明确专委会人数的设置标准,比如专委会的工作性质、代表的总人数、常委会委员的人数等。如果省级人大设置7个专委会,那么,每个专委会可安排7—10位组成人员,包括专委会主任委员1位,副主任委员2—3位,委员4—6位。这样,专委会的总人数保持在49—70人左右。这种安排,主要是基于两方面的原因:一是专委会工作任务的需要;二是专委会与常委会委员互相兼职的需要。从实践来看,省级人大常委会委员的人数都是控制在40人至70人之间^①,这样,在将常委会委员全部安排到专委会组成人员的同时,还可以选举少数人大代表成为专委会组成人员。如果设置4个专委会,则可以实现常委会委员在专委会组成人员中的全覆盖,易于在实现常委会委员专职化的同时实行专委会组成人员的专职化。

4. 完善专委会的工作制度。一是审议工作机制。当前,各级人大仍然是以代表团的形式开展审议“一府两院”工作报告,还没有建立独立的专门委员会的审议工作制度,各个专门委员会组成人员被分别安排到各个代表团之中开展审议工

^① 河南省和四川省人大常委会委员分别是71位和75位,是全国仅有的超过70位常委会委员的省级人大。

作,这就使得专委会组成人员的身份特征首先是某个代表团的成员,而不是属于某个专门委员会,这样,代表发言时首要考虑的是其所属代表团的要求和意见,而不是反映所属专委会的意见,从而造成专委会的地位比较尴尬,在大会期间基本处于虚置状态。因此,必须建立独立的专委会审议形式,即“在大会议程中要列入专门委员会审议‘一府两院’工作报告相关的内容,安排适当的时间,由人大的各专门委员会组织召开专题会议对‘一府两院’工作报告进行审查,……会后要形成专门委员会的审议意见,审议的结果向大会主席团汇报。”^{[10](P373-374)}二是调查研究和执法检查机制。开展调查研究和组织执法检查是专委会承担的两项重要职责,前者是通过深入实际,了解情况和发现问题,为提出意见、建议和议案作准备;后者是对属于本级人大及其常委会职权范围内与本委员会有关的法律法规的贯彻实施情况进行视察、检查和调查,并向本级人大常委会汇报执法检查报告。为此,一方面,需要丰富调查研究方法和执法检查手段,把握调查研究和执法检查工作的内在规律;另一方面,需要充实专委会组成人员的专家学者比重,尤其是熟悉法律方面的人员。三是对专委会的监督机制。专委会是由本级人大选举产生,两者之间形成了一种权力授受关系。按照“谁授权,便向谁负责”的原则,专委会向本级人大负责,是应有之义。因此,需要探索专委会在每年一次的人代会会议上进行述职报告的制度,接受本级人大代表的评议和监督,以便改进和加强专委会的工作。

5. 提高专委会组成人员的专职化比例。实现专委会组成人员的专职化,是专委会制度改革的方向和发展趋势。党的十八报告提出:“健全国家权力机关组织制度,优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构,提高专职委员比例,增强依法履职能力。”^{[11](P26)}在此,“提高专职委员比例”既指各级人大常委会委员,也包括了各级人大专门委员会组成人员。基于中国人大制度的现实状况,专委会的专职化要循序渐进,不能一步到位。首先,明确规定专委会组成人员不得兼任同级“一府两院”及其相关部门的任何职务。从法理层面

上看,专委会组成人员是不应该兼任“一府两院”的相关职务,否则专委会的监督就很难做到公平公正。其次,逐步推进常委会委员的专职化。党的十三大报告曾提出:“要加强全国人大特别是它的常委会的组织建设,在逐步实现委员比较年轻化的同时,逐步实现委员的专职化。”^{[12](P44)}遗憾的是,常委会委员专职化的探索和实践至今没有全面铺开,专职委员在整个常委会委员中的比例仍然比较低,亟须破除认识上的误区和体制机制上的障碍,推进常委会委员的专职化。最后,在常委会委员专职化之后,再将他们安排到各个专委会之中,从而实现专委会组成人员的专职化。为此,在省级人大常委会委员人数相对固定的前提下,可行的举措是缩减专委会组成人员的数量,为实现常委会委员在本级人大专委会组成人员中的全覆盖创造条件。

6. 参考西方国家议会委员会制度,扩大专委会的职权。在西方国家,专门委员会被称为常设委员会,它是议会中最核心的组织要素,享有起草、审议和修改各类议案以及对行政机关依法进行调查和监督的政治权力,因而被誉为“行动中的国会”。伍德罗·威尔逊指出:“国会开会不过是装装门面,而国会在委员会的房间里才正式工作这种说法,并不太多脱离事实。”^{[13](P46)}也就是说,西方国家议会中的常设委员会是可以独立行使国会的立法权和监督权,所具有的是一种实体性权力。与之不同的是,我国地方人大专委会属于本级人大的常设工作机构,要接受本级人大及其常委会的领导,主要职责是协助本级人大及其常委会行使各项职权,并不能独立行使本级人大及其常委会的职权,所具有的是一种程序权力而不是实体性权力。鉴于此,一方面,需要赋予专委会一定范围的监督权。专委会作为地方人大的常设工作机构,其组成人员都是人大代表,从法理层面上讲,它理应享有对“一府两院”的监督权。当然,专委会的监督权需要保持一定的限度。另一方面,需要一定范围的质询权。专委会可以在听取对口部门汇报专题工作报告后进行质询,包括人民群众对对口部门及其工作人员的申诉和意见以及对口部门及其工作人员的行政行为或执法行为的申

诉和意见,并在必要时要求对口部门限期答复。

参考文献:

- [1] 全国人大常委会办公厅研究室. 中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编(1949-1990)[C]. 北京:中国民主法制出版社,1990.
- [2] 上海人民代表大会志编纂委员会. 上海人民代表大会志[Z]. 上海:上海社会科学院出版社,1998.
- [3] 河南省志——人民代表大会志[Z]. 郑州:河南人民出版社,1992.
- [4] 蔡定剑. 中国人民代表大会制度[M]. 北京:法律出版社,2003.
- [5] 尚志仁,汤九夫. 设立专门委员会是完善人民代表大会制度的需要[J]. 人大研究,1993,(12).
- [6] 胡火明. 地方需求诱导下的制度模仿——省级人大专门委员会成长过程研究[EB/OL]. [http://www.fepc.org.cn/Article.aspx? Ar-](http://www.fepc.org.cn/Article.aspx?Ar-)

tID=251(2009-05-15).

- [7] 胡乔木文集[M]. 第二卷. 北京:人民出版社,2012.
- [8] 彭真文选(1941—1990)[M]. 北京:人民出版社,1991.
- [9] 省人大专门委员会工作条例[N]. 吉林日报,2007-05-26.
- [10] 丁金华,余子麟. 充分发挥人大专门委员会在大会期间的作用[A]. 强化监督职能 发挥人大作用——2007年湖南省人大系统理论研讨会论文集[C]. 2007.
- [11] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [12] 十三大以来重要文献选编[M]. 上册. 北京:中央文献出版社,1991.
- [13] [美]伍德罗·威尔逊. 国会政体[M]. 熊希岭,吕德本译. 北京:商务印书馆,1986.

The Local People's Congress Committee System and Its Perfection

——Based on the Analysis of 31 Provincial People's Congress

Huang Xiaofang

(Department of Political Science, Party School of CPC Beijing Committee, Beijing 100044)

[Key words] local People's Congress; special committee; system construction

[Abstract] The local People's Congress System occupies a dominant position in the local governance system and is one of the major supportive political systems of the local governance and modernization of governance. To improve the special committees system of the local People's Congress and perfect the work mechanism of the local People's Congress, is the basic requirement of promoting the local governance system construction and upgrading the local governance capacity. But the actual situation shows the local People's Congresses, especially Provincial People's Congress special committee system still have the problems such as the imprecision of laws, disunity of numbers and inconsistent scales. We need to strengthen the construction of the system of the special committee to fully protect the governance function of local People's Congress.

[责任编辑 李文苓]