

第四章 地方人大監督職能的突破與創新

地方各級人大在加強黨對人大工作領導的前提下，積極探索人大的監督工作，使其從薄弱到加強，從經驗型監督到規範化監督，創造了許多好的監督辦法、監督形式。伴隨著新世紀的到來，每個關心中國民主法制建設，關注地方人大工作進展的人，都會清晰地聽到中國地方人大進步向前的腳步聲（董哲，2001：1）。

本章說明將包含三個部分。首先是地方人大監督探索的形成，包含了新監督形式的出現，對於個別案例的說明；其次，針對地方人大監督制度探索的內容提出分類；最後，說明地方人大監督制度的探索有哪些特點。

第一節 地方人大監督探索的形成

隨著人大制度建設的發展和完善，系統認識中國地方人大監督權的現狀，從瞭解國外立法機構監督權的基本情況下手，剖析地方人大監督實踐的創新（陳家剛，2005：22-25），以及梳理人大在監督權實施過程中與黨、司法機關、人大代表、輿論和資訊的關係等問題是當前中國學術界與立法機構面臨的重要課題。

壹、 新監督形式的出現和推廣

地方人大曾經創造出許多新的監督方式，如執法檢查、代表評議、述職評議、執法責任制、錯案追究制、個案監督、法律監督書或審議意見書等。監督工作方法的創新，更是五花八門。如政府工作報告二審法、票決制、部門預算報送人大審議法、微服視察法、年度任職評定法、政府組成人員任期承諾公示法、任前審計法、個案監督諮詢法等等，參見表 4-1。

表 4-1、針對改革對象來區分地方人大監督制度的創新

改革對象		種類	創新作法
議會本身	對於常委會的改革	修改和完善常委會改革	<ol style="list-style-type: none"> 1. 常委會會議議題公示 2. 三步調研 3. 代表加盟專委會 4. 常委會會議議題審議卡 5. 常委會組成人員自選題目發言 6. 主任會議議題收集 7. 法律觀點趕集 8. 常委會委員逐步專職化 9. 黨委兼任人大主任
	對於人大會議的改革	提案議案如何更快處理 如何縮短會期增加效率	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聯席會議 2. 縮減全會增加審議
人大代表本身與社會參與	對於人大代表的改革	如何科學提出議案建議 代表監督權 各級代表培訓	<ol style="list-style-type: none"> 1. 審前學法 2. 代表定向視察 3. 微服視察 4. 代表建議直通辦理 5. 人大代表述職 6. 代表手記活動 7. 代表素質三把關 8. 人大代表雙重編組 9. 人大工作量化考核 10. 個案監督 11. 代表自選議題列席常委會會議 12. 代表之家活動 13. 代表上網提交建議 14. 代表屆內辭職 15. 代表履職考核 16. 人大代表職務津貼 17. 人大代表公示 18. 代表包案 19. 社情民意直報 20. 人大助理 21. 任職宣誓

	對於社會參與人大的改革	人民參與 媒體報導 學者反饋	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民旁聽 2. 選民評議代表 3. 互聯網代表聯繫 4. 網民點擊監督 5. 立法公示
一府二院		代表述職 聽證 預算 信訪	<ol style="list-style-type: none"> 1. 述職評議 2. 代表直評 3. 一府二院工作報告二審 4. 聽證制度 5. 測評打分 6. 三位一體監督 7. 幹部任前公示 8. 年度任職評定 9. 任前法律考試 10. 擬認報告 11. 四察四不任 12. 任前五看 13. 不打招呼視察 14. 一府二院工作報告票決 15. 審議意見落實情況報告 16. 審議意見辦理年活動 17. 部門預算報送人大審議 18. 零距離辦理代表建議 19. 任前審計 20. 任前遞交責任狀 21. 政府組成人員任期承諾公示 22. 人大機關列為幹部鍛鍊基地 23. 鄉鎮換屆選舉四聯四包 24. 政府部門現場接受詢問 25. 提交審議意見書 26. 督辦議案兩見面 27. 會前先審報告 28. 人大信訪回執回訪月報 29. 貴陽模式

貳、 監督制度創新的案例說明

常委會會議議題公示，人大工作通訊 1999 年第 9 期提到江蘇省射陽縣人大常委會每次會前 10 天內通過報刊、電臺、公佈欄等形式，向社會公佈該次常委會會議審議議題，在要求常委會組成人員就近就地調查的基礎上，引導廣大群眾參與。其方式：一是可就近向人大常委會組成人員反映情況和意見；二是可推薦人大代表列席常委會會議，反映群眾呼聲；三是可推薦群眾代表旁聽常委會會議，並在會上發表意見。

三步調研，中國人大 2001 年第 14 期提到山東省德州市人大常委會用此法進行專題調查，有的放矢，提高「議政力」。第一步是將聽取政府口頭彙報「置換」成抽樣調查活動，徵求社會各界的建議、批評、意見；第二步採取召開座談會、個別走訪等多種形式接近群眾，請群眾出謀劃策；第三步是到現場實地察看，掌握第一手材料。

代表加盟專委會，中國人大 2003 年第 13 期提到上海市人大各專委會均設立一個諮詢組，各聘請 2 至 4 名市人大代表任諮詢組成員。諮詢組成員的條件是：政治素質好，法律和專業知識水平較高，年齡較輕，學歷較高，在相關部門從事專業研究工作等。此法既擴大了代表參與人大工作的範圍，也彌補了專委會組成人員結構上的某些不足。

常委會會議議題審議卡，人民日報在 2002 年 5 月 22 日第 9 版提到此法為安徽省宿松縣人大常委會所創。議題「審議卡」法規定，常委會組成人員在審議時，不僅要口頭發表審議意見，還要根據會前調研掌握的情況，填寫議題審議卡。常委會機關工作人員及時整理審議卡中的審議意見，並根據多數人意見，起草常委會會議紀要，以便「一府兩院」瞭解會議精神，並及時辦理有關建議、批評、意見。

常委會組成人員自選題目發言，人民日報在 2003 年 6 月 4 日指出深圳市第三屆人大常委會第十八次主任會議通過了《深圳市人大常委會組成人員自選題目

在常委會全體會議上發言辦法（試行）》。該辦法規定常委會組成人員都可以要求在常委會全體會議上進行自選題目發言，發言須圍繞社會經濟發展、民主法制建設和人民群眾關心的熱點問題，有深入調研獲得的實情，有獨到見解。

主任會議議題收集，在 2004 年第一期的人大研究提到重慶市人大常委會根據主任會議議事規則有關規定，規範了議題收集表的發放、填寫、送達程式；明確了申報議題須同時提交附件、負責人審定簽字等要求；並對臨時增加或撤銷議題的報批作了規定。收集法的實施有效地解決了主任會議議題變數大，辦事機構難以操作等問題。

法律觀點趕集，2001 年第 20 期的中國人大指出江西省宜豐縣鄉鎮人大利用圩日，組織鄉鎮政法辦、法律服務所、派出所、計生、土管、水管、林辦、稅務等站所，到集鎮人口密集地段設置法律服務攤，就近解決農民遇到的各種法律難題。此法有效地引導了農村群眾知法、守法和依法維權。

常委會委員逐步專職化，2002 年底，海澱區人大常委會經過調研和論證，設了兩名專職委員。經過一年的試驗，2004 年 1 月換屆時，專職委員增設到 5 名，占常委會委員的五分之一。這一舉措，既是轉變觀念、創新制度的大膽嘗試，也是不斷規範、總結完善的過程。

黨委兼任人大主任，2005 年第 3 期的人大研究指出黨委書記兼任人大常委會主任的現象，大體上是在黨的十五大之後陸續出現的一種政治現象。目前，這種現象已經日益普遍化，而悄然成為一種趨於固定化的政治模式。據悉，在全國 31 個省、直轄市、自治區中，實行書記兼人大常委會主任的，在 1997 年底有 3 個，1998 年底有 7 個，1999 年底有 11 個，2000 年底有 10 個，2001 年底有 8 個，2002 年底有 11 個，分別占總數的 9.7%；23.3%、35.5%、32.3%、25.8%、35.5%。這就是說，在十五大之後的五年中，黨委書記兼人大常委會主任的現象總的來說呈現出不斷擴展之勢。而在黨的十六大之後的今天，在全國 31 個省、直轄市、自治區中，實行黨委書記兼人大常委會主任的已有 23 個，占總數的 74.1%（侯少文，2003：23）。這就是說，在省市自治區一級，除政治局委員兼任黨的書記

的以外，幾乎全都實行了這種兼職模式。而且，這種兼職現象已經和正在從省一級向下延伸。

學習時報第 175 期刊登地方黨委書記兼任人大主任成為 2003 年地方政治的一大特點。中國地方黨委書記兼任人大主任起始於九十年代末，原任吉林省委書記的張德江、現任天津市委書記張立昌、陝西省委書記李建國和原青海省委書記田成平自 1998 年起就兼任人大主任；1999 年-2002 年起擴大到黑龍江、江西、福建、湖北、廣西、寧夏和山西等地。可以說，地方黨委書記兼任人大主任經過了一個階段的探索。

中共與中國全國人大關係已經在靜悄悄地進行一場改革，即大規模地出現由省市縣的黨委書記兼任人大主任的現象。作者認為，對中共來說，若行之有效，進可以向前推動人大的改革，黨與人大可以進一步一體化，實現一定程度的分權牽制，推動和監督政府，實現政治體制改革的長遠目標；退也可以確保地方黨委的各項意志不會在人大受到阻礙。

隨著第十屆中國全國人大在今天開幕，圍繞人大地位和改革的言論開始多了起來，輿論也不時傳出諸如設專職常委、設專職人大代表之類的倡議和呼聲。新華社還專門發出通訊，讚揚人大的「橡皮圖章」硬起來了。人大能夠硬起來，當然是中共高層的決策結果。例如全國人大擬設專職常委，中共十六大的報告中「優化常委會組成人員的結構」，已經為這一改革埋下了伏筆。

實際上，這一計畫在中共政治改革的計畫中醞釀良久，早在 1987 年的中共十三大時，就已經提出「加強全國人大特別是常委會的組織建設，在逐步實現委員比較年輕化的同時，逐步實現委員的專職化」。但這一提法在十四大和十五大都悄無聲息，可見人大改革的難度。大規模地出現由省市縣的黨委書記兼任人大主任的現象。這一政黨與議會關係的新模式，先自基層市縣一級起，自此次全國人大召開前，已經形成氣候，顯然是中國高層的一種既定政策。根據筆者統計，目前中國 30 個省、直轄市和自治區，已經有 22 個由當地的書記一把手兼任人大主任，八個暫未實行此政策的包括北京、上海、天津以及西藏、新疆等地。市縣

基層則更是大多數由書記兼任人大主任。

中國傳統的地方四套班子（黨委、政府、人大、政協）領導，如今由一人兼任兩個職務，結果會弱化人大的監督權，還是提高人大的地位？耐人尋味的是，對於這一新的制度，中國並沒有大張旗鼓地討論或是明確地作為政策方針進行公開宣佈，而是作為一種內部政策，靜悄悄地加以執行。按如今大規模地在全國實施的情況來看，這已經形成一種體制。而對這種新體制，卻沒有進行理論和媒體上的造勢，這與中國以往的做法有些不同。

聯席會議，1998年第2期的人大工作通訊說明山西省運城地區人大工委堅持每季度召開一次全區縣市人大聯席會議，圍繞民主法制建設新形勢和強化人大工作新思路選好會議議題，把總結交流人大工作新經驗、解決人大工作新問題作為會議內容，認真組織指導，不斷提高會議質量，構建地區人大工作新模式，推動地區人大工作上水平。

縮減全會增加審議，人民日報在2005年2月2日報導北京、廣東、四川、武漢等地的人代會，把國民經濟和社會發展計劃和財政預算兩個報告書面印發給代表審查，不在大會上作口頭報告，以提高會議效率，讓代表有更多的時間和精力來審議報告。被減掉的全體會議聽取這兩份報告的時間用於代表們審議。

審前學法，2000年第1期的中國人大指出桂林市人大常委會召開會議時，專門安排一項議程，結合審議議題學習相關法律、法規。學習方式靈活多樣，有時請學者、專家輔導；有時由市人大常委會分管領導或有關專委會主任宣講；有時由學有專長的常委會委員邊宣講邊談自己的學習心得。由於常委會組成人員在審議議題前系統學習相關法律知識，審議質量和水平明顯提高。

代表定向視察，人民日報在2000年10月18日報導杭州市人大常委會於1999年3月推出此法，選擇「一府兩院」中的一些「視窗」部門，安排人大代表小組開展一對一的視察、調查、暗訪。定向視察緊緊圍繞市委的中心工作和市人大常委會的工作要點進行，每個代表小組都在年初與被視察機關共同制訂年度活動計畫，確定視察內容。此法能使代表深入瞭解被視察機關的工作地位、性質、成績、

存在的問題，提高監督工作的針對性和實效性。

微服視察，人民日報在 2000 年 5 月 24 日刊登湖南省婁底市人大常委會組織人大代表視察採用此法。視察時輕車簡從，不帶隨員、不帶記者，一行 20 餘人，三至五人一組，隨機到企事業單位、廠礦、農村、重點工程建設工地，個體工商戶的攤店等，與群眾交談，掌握第一手資料；視察後，及時將有關情況向當地政府反映，重點問題經主任會議研究後交政府辦理。

代表建議直通辦理，人民日報在 2000 年 4 月 19 日指出，1998 年 4 月中共廣東省委辦公廳、省人大常委會辦公廳、省政府辦公廳聯合發出快速辦理人大代表提出的重要建議的意見，正式開通快速辦理人大代表重要建議的「直通快車」。意見規定，人大代表可直接把自己的重要意見反映給黨委、政府主要負責人；人大代表遇到重要問題，還可以直接約見省、市有關領導。

人大代表述職，洛陽市人大常委會為確保人大代表能夠真正按照選民的意志和利益履行職責，常委會組成人員帶頭向選舉單位及選民述職並接受評議。述職根據總體安排採取口頭與書面兩種形式分批開展，口頭述職通過召開述職評議會進行，書面述職即寫出述職報告交給所在選舉單位，由所在區、縣人大常委會組織開展述職評議工作。北京市東城區人大常委會還專門出臺《**人大代表述職辦法**》，分九個條款，明確規定了代表向選民述職的方式方法、述職內容、述職程式、述職次數等，分別在人民日報 2000 年 9 月 27 日及 2000 年 6 月 28 日做出刊登。

代表手記活動，人民日報在 2000 年 12 月 13 日指出此法為浙江省長興縣李家巷鎮人大主席團首創。該鎮 61 名鎮人大代表，每人有一本統一印製的《代表手記》，主要記載選民反映的熱點、難點問題，群眾的困難和疾苦，群眾對政府各方面工作的意見和建議，群眾對幹部的評價等，鎮人大主席團將這些意見及時梳理匯總，提交政府辦理，做到事事有反饋，件件有著落。

代表素質三把關，1998 年第 1 期的人大工作通訊指出山東省淄博市周村區人大以換屆選舉為契機，提高人大代表整體素質，具體把好「三關」：一是把好提名關，無論是政黨、人民團體推薦代表候選人，還是選民或者代表聯名推薦代

表候選人都要堅持代表條件，確保候選人素質；二是把好介紹關，通過書面介紹、口頭介紹、當面介紹、媒體介紹等形式，讓選民充分瞭解候選人的情況；三是把好選舉關，既要體現黨委意圖，又要充分發揚民主，保證當選代表的素質。

人大代表雙重編組，2004年第七期的人民與權力指出江蘇省鎮江市人大常委會在按原選區編組不變的情況下，將市區部分市人大代表按條口進行編組，由各專門委員會組織他們開展活動。雙重編組後，新增內務司法、財經、農經、城建環保、教科文衛等6個條口小組，共有代表141人，占代表總數40%。此法的實行，較好地發揮了行業代表專業優勢，提升了代表小組活動質量。

人大工作量化考核，2003年4月2日的人民日報報導江蘇省洪澤縣人大常委會制訂了對鎮人大工作百分制考核細則，依據有關法律法規和鎮人大日常工作，把鎮人大工作歸納為5大類，細分為25個小項，實行量化考核，滿分為100分，每一小項都有減分說明和標準。每年年底由常委會主任帶隊，分片考核，對照細則打分，並從高分往下排出前3至5名鎮人大年度先進工作單位和鎮人大主席或副主席先進個人，報縣委綜合表彰。

個案監督，2001年10月31日的人民日報報導四川省人大內務司法委員會專門聘請若干名從事司法工作多年的老同志擔任諮詢員，專門就領導交辦的個案及省人大內司委從來信來訪中挑選的重要個案，聽取有關申訴人意見，審查有關申訴材料，並對受委託審閱的案卷，提出監督意見。

個案監督的法律依據問題。有些人大代表心存疑慮，認為個案監督沒有法律依據。這種監督是最高層次、最高權威的監督，其通常表現為監督司法機關執行憲法和法律的情況，遵守和執行上級和本級人大及其常委會決議的情況，辦理本級人大代表的建議、批評和意見的情況，辦理公民、法人和其他組織反映的情況，以及對司法機關工作人員濫用職權、怠忽職守、侵犯公民、法人等合法權益的行為的處理情況等等。個案監督是根據憲法第104條規定：「縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會討論、決定本行政區域內各方面工作的重大事項；監督本級人民政府、人民法院和人民檢察院的工作。」憲法明確賦予人大監督「一府兩院」工作的職責和權力。司法機關在「一府兩院」的範圍之內，司法工作在「一

府兩院」的工作之中，人大依照憲法規定對司法工作進行監督應是毫無疑義的。個案監督的法律依據。地方組織法第 44 條指出：監督本級人民政府、人民法院和人民檢察院的工作，聯繫本級人民代表大會代表，受理人民群眾對上述機關和國家工作人員的申訴和意見。法律也規定人大必須接受人民群眾對司法機關工作的申訴和意見，並作出處理，即對司法工作進行監督。

而人民日報同時在 2000 年 9 月 6 日報導石家莊市政府 56 個執法部門以及市法院、檢察院出臺實施「兩錯」（錯案和行政執法過錯）責任追究制的辦法，迄今已逾五年。如市公安系統對立案、偵查、預審、抓捕等各個環節，明確責任、落實到人，避免「兩錯」案件發生；市法院系統結合審判方式改革，全面推行了立審分離、審執分離制度，形成了立案、審判、執行三者互相制約的審判監督機制，保證嚴格執法。市人大常委会每年專題聽取審議「一府兩院」實行「兩錯」責任追究制的情況報告，並通過執法檢查、個案監督等形式，監督糾正群眾反映強烈、有失公正的重大典型案件。

代表自選議題列席常委會會議，人民日報在 2003 年 7 月 29 日說明此法為重慶市沙坪區人大常委会獨創。常委會辦公室將「全年常委會會議議題安排」與「徵求代表自選議題列席意見函」一同印發區人大代表，請代表自主選題列席會議，參加相關議題審議，並且不限制參會次數，最大限度滿足參會要求。

代表之家活動，人民日報在 2003 年 7 月 23 日說明浙江省杭州市各區、縣(市)的鄉鎮、街道和有條件的社區居(村)委會普遍建有「代表之家」，為社區內各級人大代表開展活動提供固定場所，建立了省、市、區(縣、市)、鄉鎮四級人大代表聯繫網路。「代表之家」配備人大代表接待選民所必需的辦公設施，訂閱有關書籍報刊等，成為代表培訓學習的陣地，議政督政的場所。

2004 年 3 月，浙江金華市金東區赤松鎮人大代表接待日活動正式啟動。人大代表每月接待選民 1 次，時間定為每月 15 日，如遇雙休日、法定節假日則自動順延至雙休日、法定節假日後的第一個工作日。

代表上網提交建議，2003 年 4 月 16 日的人民日報說明浙江省杭州市政府辦公資訊中心在人代會前為每一位市人大代表建立一個電子信箱，在大會期間，除

由工作人員集中把人大代表建議錄入建議辦理系統外，人大代表自己也可上網提交建議，進入網站流覽有關建議情況。此法便於群眾監督，有效提高了建議辦理過程的透明度和工作效能。

代表屆內辭職，2003年8月26日的中國青年報報導內蒙古自治區包頭市和江蘇省常州市鼓樓區人大常委會為依法搞活代表進出機制，均實行此法。此法操作程式為：代表向原選舉單位提出書面辭呈，經原選舉單位依法通過，由市人大代表資格審查委員會向市人大常委會報告，市人大常委會予以公告。包頭市還規定，市人大代表在任期內調離或遷出本行政區域以及未經批准兩次不出席本級人代會的，其代表資格自行終止。無故連續三次不參加由市人大常委會、專委會、代表中心聯絡組、代表小組組織的活動，原選舉單位應勸其辭職。

代表履職考核，2002年1月23日的人民日報說明湖北省襄樊市樊城區人大常委會對代表履行法定權利和義務情況作出量化規定，以百分制的形式，對人大代表出席人代會，提出議案、意見和建議，審議大會報告，參加代表小組活動，持證視察，聯繫選民，為選民辦實事等工作情況進行打分，年底進行考核，考核結果作為人大代表履職情況和評優表彰的重要依據。

人大代表職務津貼，2002年4月3日的人民日報說明浙江省台州市路橋區五屆人大三次會議根據代表建議，決定實行人代表職務津貼法，每年由區財政在預算中安排一項代表職務津貼資金，按每人每月100元標準，在年終一次性發給無固定工資收入的100多名區人大代表，作為履職津貼。此法旨在通過提供必要的經費保障，增強代表依法履職的自覺性。

人大代表公示，2001年12月19日的人民日報報導此法由遼寧省丹東市振安區人大常委會創立。公示的內容主要是代表姓名、單位、職務、電話及通訊位址；關於代表性質、職權和義務的各項法律規定。還建立代表公示牌，為選民制發代表聯繫卡、發放徵求意見函等。此法的實行明顯增強了代表自覺聯繫選民和執行職務的自覺性。

代表包案，2003年7月25日的人民日報報導河南省鄭州市二七區人大常委

會率先實行此法。即由信訪部門提供久拖不決的信訪案件，交請部分人大代表監督有關部門儘快妥善解決。為確保案件順利解決，常委會依法明確了包案代表的職責和權利，包括持證視察、調查，約見有關部門負責人，提出建議、批評和意見等權利。常委會密切關注包案辦理全過程，根據不同情況考慮啟動質詢、特定問題調查及罷免程式。

社情民意直報，2001 年 11 月 14 日的人民日報報導河北省贊皇縣以代表小組為單位，設立 12 個社情民意直報點，要求代表通過聯繫選民，認真填寫《社情民意登記表》，收集、整理身邊群眾關注的熱點、難點問題，通過直報點及時反映到縣人大常委會。代表聯絡工委對上報的社情民意梳理歸納後，及時編印成《社情民意》簡報，報送縣有關領導，並轉交「一府兩院」及有關部門辦理。

人大助理，2003 年 1 月 28 日，深圳市人大常委會與履職一年的法律助理續簽協議，19 名法律助理作為「高級義務工」，繼續為兼職委員提供「一對一」服務。一年前，正意義的人大助理制度發端於深圳市人大常委會，如今又持續走強，「曇花一現」的疑慮在人們心中消散。

深圳市成為了助理制度的「先行者」，而全國人大常委會則以超越我們慣常思維的速度和力度把助理制度向前大大推進一步。繼 3 月 19 日十屆全國人大一次會議選舉的 19 名備受矚目的年輕的常委會委員走上前臺後，8 月 27 日，其中的 10 名常委會委員被全國人大常委會辦公廳任命為 7 個相關專門委員會主任助理。他們已辭去原有職務，將人事關係轉到了全國人大常委會機關。這一頗具「看點」的舉措，給最高國家權力機關注入了鮮活的力量，也給地方人大常委會提供了一個標本。

深圳的助理制度正在「複製」。6 月 17 日，上海市人大常委會聘請鄧進等 18 名學歷高、年紀輕、有專業背景的人大代表為專門委員會諮詢組成員；成都市人大常委會提出「嘗試建立立法助理制度，為統一審議人員行使審議權提供服務」；11 月 11 日起，重慶市人大常委會委員可以向市人大法制委員會申請選聘 1 名立法助理，為其提供法律諮詢，協助立法調研。廣東省、湖北省、鄭州市等地也已成立立法諮詢委員會或聘請立法諮詢員。有學者指出，推行助理制度可以成為提

高人大審議、立法、決策質量的一個突破口。

任職宣誓，2003年初，湖南冷水江、芷江、新寧等地新一屆人大代表集體面對國徽宣誓：「堅決維護法律尊嚴」。人大代表宣誓，它的正意義和實質價值是在培養人大代表對憲法至高無上權威的虔誠和敬畏。

緊隨代表宣誓的是政府組成人員。2月27日，河南滎陽市人大常委會任命的27名政府組成人員右手高舉《憲法》，左手緊握任命書，莊嚴宣誓。4月4日，山西省政府60餘名廳局級以上領導幹部，發出廉政誓言。湖南溆浦、津市、麻陽、資興等縣市和岳陽市雲溪區、婁底市婁星區，四川的南部、儀隴、夾江、中江等縣，哈爾濱市太平區，海南昌江縣，廣東鶴山市，廣西防城港市等地，人大常委會任命的政府組成人員和法官、檢察官，相繼舉行了任職宣誓儀式。向憲法宣誓作為人大制度創新的一個精彩細節將載入史冊。

如果將人大代表、人大常委會和政府組成人員、法官和檢察官的宣誓納入法律規範，其積極意義將極其深遠。尤其是人大常委會主任和政府首長能把任職講話改為任職宣誓，則是人大宣誓制度的關鍵所在。

公民旁聽，2003年，公民旁聽在北京、河北等20多個省級人代會或人大常委會會議推開，市、縣人大常委會會議的公民旁聽呈現發展勢頭。縷縷陽光灑向高懸國徽的會議室，人大制度與工作的公開邁出了實質性一步。

1985年8月，**公民旁聽始於山東濰坊市**；1998年制定的《全國人民代表大會會議事規則》，規定全體會議設置旁聽席。近年，地方人大不斷規範公民旁聽的主體、範圍及旁聽意見表達和處理方式，公民旁聽的形式意義逐漸演變為張揚公民知情權和人大工作公開的實質價值，體現現代民主政治應有之義。

2003年3月28日，湖南省十屆人大常委會第一次會議首開先河，通過網路和電視直播26名政府組成人員擬任人選的「施政演說」；6月30日，浙江溫州市電視臺和新聞網直播市人大常委會會議上的「施政演說」；山東省人大常委會投資近10萬元建立人大資訊網站，直播人大及其常委會會議內容、審議意見；廣州市人大常委會法規公報免費供市民索取。11月21日，湖南經視再次直播省人大常委會會議，主題是述職評議，「主角」是5位評議發言的委員和述職的省監察、審計、農業廳3位廳局長。與此同時，山東膠州市、江西南昌市推行了人大常委會向人大代表通報工作和重大事項制度。正如一位元法學家所說，民主需

要「舞臺效果」。這些舉措為人大與人大代表、公民的溝通提供了一個良好的平臺，預示著人大公開的姿態更加主動，人大公開的內容持續拓展。

北京市人大常委會於1999年10月始，邀請公民旁聽市人大常委會會議，目的是讓公民瞭解人大的工作機制和運作方式，瞭解人民代表大會制度，提高公民的民主法制意識。具體操作辦法：市人大常委會會議召開前兩天，由辦公廳負責在《北京日報》和機關大門前公告欄上，發佈會議召開時間和會議議題（草案）的公告。擬旁聽的本市公民可電話預約，亦可到辦公廳預約。參加旁聽的公民，只要在開會當日，持本人身份證到辦公廳按規定填寫登記表，領取旁聽證，在指定席位就座。每個席位前都備有旁聽意見和建議專用紙以及有關資料。公民在旁聽時可以用書面形式提意見建議，但不能發言和提問。安徽省人大常委會還出臺了公民旁聽辦法，規定凡年滿18周歲、具有完全民事行為能力的中國公民，依法被限制人身自由和剝奪政治權利的人除外，可以自願申請旁聽省人民代表大會全體會議、常委會全體會議、聯組會議。公民申請旁聽，可持本人身份證和單位或村（居）委員會介紹信於會議召開3日前，到辦公廳辦理登記，領取旁聽證。旁聽意見可在會場外以口頭、書面形式向大會秘書處或辦公廳反映。

選民評議代表，1998年第4期的人大工作通訊說明安徽省六安地區人大工委在人大代表工作基礎較好的鄉鎮實行此法，以豐富人大工作內容，促進民主政治建設。此法確定的選民評議代表的內容包括：代表是否模範遵守憲法和法律，是否帶頭貫徹人大決議、決定，是否堅持勤政廉政，是否積極履行代表職責，是否保持與選民聯繫等。通過組織學習培訓、徵求選民意見、開好評議大會等環節，增進了代表與選民的相互瞭解和信任。

互聯網代表聯繫，福建省泉州市人大常委會自2000年12月1日起，通過互聯網接受人大代表和各界人士對人大各方面工作的建議、批評、意見及信訪投訴。常委會還專門作出了關於電子郵件接收和處理辦法的暫行規定。明確規定了受理範圍，接受、處理、答復辦法和工作紀律等。

2001年第2期的中國人大指出無獨有偶，今年兩會期間，22名廣東省和下屬各地級市的人大代表和政協委員，也利用博客作為收集民意的渠道。他們在博

客上發表感言，聽取呼聲，反映民意，得到了民眾的廣泛支持。有專家坦言，隨著博客網站盈利模式的逐漸清晰，中國博客將由邊緣性交流渠道慢慢走向主流「招安」之路，這也是所有新興媒體發展演進的最終歸屬。

網民點擊監督，2003年7月24日的法制日報報導陝西省人大常委會運用互聯網開展民意調查。將該省正副省長、法院院長和檢察院檢察長、省政府廳局長的名字列入網頁，分「滿意、基本滿意、不滿意」三個等次，由社會各界人士點擊打分，並每月定時公佈民意調查結果。此法操作簡便，廣納兼聽，真正將「一府兩院」一把手置於群眾監督之下。

立法公示，體現人民群眾的整體利益和根本利益，是立法價值的最大取向。走人民群眾參與立法之路，不僅是這種價值的充分展現，也是提高地方立法質量的最大保證。

市十屆人大三次會議集地方立法13年的經驗，提出逐步實行立法公示制，拓寬群眾參與立法的管道。這以後，《貴陽市綠化條例》等地方性法規在審議修改過程中，法規草案均通過《貴陽日報》向社會公示，廣泛徵求並吸納了各行各業及市民意見。市人大常委會還不拘一格地採取了聽證會，論證會等形式，在對法規的修改過程中，廣泛聽取各方面及專家意見，使地方性法規更符合民意。

貴陽日報在2001年6月10日指出立法公示制的實行、延伸和發展，給地方立法工作注入了生機和活力。法規草案公示後，熱線電話應接不暇，所提意見中肯誠摯，論證會上，行政管理相對人對法規草案評頭論足，認真平衡著權利和義務；聽證會上，爭執雙方有理有據地陳述觀點，互不相讓……根據法規規範的內容，立法公示以不同形式有效實行，已成為我市立法工作中的一項制度。沒有公示的法規草案將無法進入再次審議的程式。立法公示制打破了按部就班的審議方式，在開闢人民群眾參與地方立法通道同時，給地方立法帶來越來越透明的空間。

代表直評，2000年10月11日的人民日報報導湖南省臨澧縣修梅鎮人大組織縣、鎮兩級代表直評鎮政府組成人員。此法程式是，先由受評幹部就德、能、勤、績、廉五方面向代表述職，而後兩級代表評議發言，面對面進行民主監督，直評後受評人員表態，整改情況以書面形式回復代表。

一府二院工作報告二審，2000年8月16日的人民日報報導福州市倉山區人大常委會會議聽取「一府兩院」有關工作報告後作出的審議意見，由區人大常委會辦公室在一周內送交「一府兩院」，「一府兩院」接到審議意見後，提出整改方案，並在20日內以書面形式報送人大常委會辦公室。經主任會議審查後，交區人大有關專門委員會跟蹤督辦；區人大常委會會議對「一府兩院」落實審議意見情況要進行審議表決，審議表決未通過的，責成「一府兩院」繼續辦理，重新報告，再次審議。對同一審議意見落實情況，區人大常委會會議兩次表決未能通過的，區人大常委會將依法向「一府兩院」有關部門主要負責人提出質詢。

聽證制度，1993年，深圳在全國率先實行價格審價制度，這是中國聽證制度的雛形。1996年，《中華人民共和國行政處罰法》出臺。這部法律首次引入「聽證程式」，規定行政機關作出責令停產停業、吊銷許可證。首個聽證法規在深圳頒佈在2001年7月26日，召開的深圳市三屆人大常委會第八次會議第一次全體會議上《深圳市人民代表大會常務委員會聽證條例》。

測評打分，2000年4月19日的人民日報報導江蘇省徐州市鼓樓區人大常委會在召開人民代表大會會議期間，組織與會代表在認真審議「一府兩院」工作報告基礎上，對「兩院」和區政府21個委、辦、局進行測評打分，並在全區範圍內公佈被測評單位和部門的綜合得分及得優秀票、滿意票等情況。

三位一體監督，2001年第1期的中國人大指出河北省人大常委會在全省政法機關、行政執法機關推行執法責任制和「兩錯」責任追究制的同時，有針對性地進行執法檢查，並以常委會名義對執法主體進行執法評議，形成了執法檢查、推行「兩制」和執法評議「三位一體」監督法。為規範此法，常委會還出臺了《在部分省直機關把實行執法責任制同開展執法檢查、執法評議結合進行的意見》，確定了工作原則、程式、方法等。

幹部任前公示，廣東省茂名市人大常委會對擬任幹部實行此法。公示對象為提請該市人大常委會任命的「一府兩院」國家機關工作人員。公示內容為：公示對象的姓名、性別、年齡、籍貫、學歷、單位、職稱、參加工作時間、政治面貌、

現任職務、任現職時間、擬任職務等。公示範圍根據物件不同分為全市公示、區域公示、系統公示三類。2003年4月2日的的人民日報報導此法規定，市人大常委會接到提請任命報告後，由選舉聯絡人事任免室按照規定的幹部任職公示範圍包括紀檢監察、計生、審計、信訪等部門發送任前公示通知，並在公示物件現任和擬任工作單位張貼。屬全市和區域公示的，還可在新聞媒介上公示，公示時間7天。

年度任職評定，2003年4月2日的的人民日報報導四川省南部縣人大常委會對任命幹部實行年度任職評定，此法分五個步驟：一是被評人員每年年底向人大常委會書面述職；二是縣委目標辦向人大常委會逐一介紹被評人員的年度目標考核情況；三是人大常委會組成人員根據調查瞭解的情況提出評定意見；四是常委會組成人員用無記名投票方式對被評人員進行民主測評；五是向獲稱職票過半數的被評人員頒發稱職評定書。對稱職票未過半數但超過1/3者責令限改，限改時間根據情況定為2至4個月，最多不超過6個月，限改期滿後由常委會對其進行再次評定。對稱職票仍不足1/3的，則由縣委研究後責令其辭職，或由人大常委會免職、撤職、罷免。

任前法律考試，1998年第9期的人大工作通訊說明廣東省人大常委會自1998年起對擬任命政府組成人員進行法律知識考試，試題範圍涉及憲法、地方組織法、行政處罰法以及廣東省人大常委會制定的監督條例、執法檢查工作規定、個案監督工作規定、評議工作規定等。成績作為表決任命參考，並存入考試者個人檔案。

擬認報告，1998年第10期的人大工作通訊及2000年1月5日的的人民日報報導，遼寧省本溪市、江蘇省海安縣人大常委會任命「一府兩院」部分組成人員，須由擬任命幹部向常委會組成人員自述簡歷、工作情況，著重彙報自己對擬任職務的工作思路、目標責任和落實措施等方面的任職承諾，在此基礎上，由常委會組成人員作出客觀公正的評價，然後進行投票表決，以實現幹部選拔工作的民主、公平、公正。

四察四不任，1999 年第 10 期的人大工作通訊黑龍江省七台河市桃山區人大常委會嚴把國家機關工作人員入口關，努力做到任命與監督的有機結合，對擬任幹部採取「四察」、「四不任」法。「四察」：察其人大意識和人民權力觀，察其法律意識和公正執法觀，察其廉政意識和正確人生觀，察其服務意識和施政承諾。「四不任」：任前法律知識考試不及格不任，離職無審計不任，述（供）職報告無承諾或人民群眾不公認不任，口碑差的不任。此法在幫助黨委把好「用人關」的同時，也樹立了人大權威。

任前五看，遼寧省本溪市人大常委會對「兩院」擬提請任命審判員、檢察員任前考核，堅持標準，嚴格把關，實行任前「五看」法：一看是否具備法官法、檢察官法規定的資格、條件，是否在審判（檢察）工作崗位從事具體業務；二看是否有職位、職數，是否符合審判員（檢察員）、助審員（助檢員）和書記員之比例；三看是否掌握基本的法律知識，在人大組織的法律考試中成績是否及格；四看是否按照《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》規定的程式、方式、方法選拔上來，群眾是否公認；五看是否能公正司法、廉潔執法。

不打招呼視察，2001 年 9 月 19 日的人民日報報導此法是指人大代表視察跳出預先通知、部門準備、組織視察、提出建議「四步走」的老套路，視察前不「打招呼」，視察中不沿視察單位安排線路走，而是採取隨機方式，臨時決定視察內容和線路，直接接觸基層和群眾。此法的優點是便於代表看到本來面目，掌握全面的、真實的第一手資料。

一府二院工作報告票決，2003 年 6 月 3 日的人民日報報導寧夏回族自治區鹽池縣人大常委會審議「一府兩院」工作報告後，分「滿意」、「基本滿意」、「不滿意」三檔進行投票測評。「不滿意」票超過常委會組成人員半數的，工作報告不予通過，報告部門在常委會指定的時間重新報告，再次接受測評，再次測評中「不滿意」票數超過半數的，常委會責成部門負責人作出書面檢查，並根據具體情況進行質詢，或組織特定問題調查委員會進行調查，嚴肅處理。

審議意見落實情況報告，湖北省穀城縣人大常委會針對審議意見落實不到位等問題推出此法。2003年7月23日的人民日報報導此法規定，常委會作出審議意見後，「一府兩院」應針對審議意見提出的建議和措施，認真整改。在以後召開的常委會會議上，「一府兩院」要報告審議意見落實情況，常委會根據落實情況進行投票表決，凡多數常委會組成人員不滿意的，有關單位須重新整改，下次會上再行報告，再次表決，直至通過。

審議意見辦理年活動，2002年5月15日的人民日報報導福建省武平縣人大常委會於2002年開展「審議意見」辦理年活動。一方面對本屆常委會提出的各項「審議意見」的辦理情況「回頭看」，對尚未辦理或已辦理但質量差的進行清理、督辦，限期整改，並進行視察檢查。另一方面提高審議意見質量，常委會組成人員會前圍繞議題調研並寫出發言提綱，會中實行中心發言人制和提綱發言制；會後形成的審議意見結構上分基本評價、存在問題、意見建議、整改時限及辦理要求等，內容上以建議批評意見為主，使承辦單位答得了、辦得到、行得通。

部門預算報送人大審議，2003年第10期的中國人大此法為安徽省合肥市人大常委會於2000年試行的一項創新措施，迄今共有28個市直部門的預算報經常委會審議，2004年將全面實行。此法旨在強化人大預算監督，有效預防政府部門利用權力牟利。

廣東預算審批監督條例出台，在日前結束的廣東省九屆人大四次會議上出現了一個「亮點」：旨在提高政府預算透明度，加強人大對政府預算執行情況監督的《廣東省預算審批監督條例（草案）》在會上獲得通過。這意味著，廣東省、市、縣三級人大及其常委會對政府財政預算的審批監督，將不再是走過場，憲法賦予人大的有關權力將落到實處。

2001年2月25日的法制日報報導據廣東省人大常委會負責人介紹，條例草案實施以後，所有的省、市、縣級部門都必須事先編制詳細的部門預算，提交人大審議通過後，才能拿到財政資金，並且在花錢時受到人大的實質性監督。這就是條例將帶來的重大變化。省委辦公廳、省政府辦公廳等7個省直單位已首次向省九屆人大四次會議提交了詳細的部門預算。下一步，省府四十多個省直部門和省委、省法院、省檢察院等省直部門，以及市、縣級各部門均要向本級人大提交

部門預算。財政部門還必須分別提交農業、教育、科技、環境保護、計劃生育、社會保障支出表，以及人大常委會指定的項目表。

零距離辦理代表建議，2002 年第 19 期的中國人大指出福建省清流縣人大首推此法。其運作規程是：承辦單位在辦理建議前，召集提建議代表面對面協商解決問題辦法，形成共識；對受條件限制一時無法解決的，列出計畫，承諾在計畫時間內解決；對不能解決的，向代表解釋，取得諒解；對具備辦理條件的，承辦單位約請代表現場監督，力求達到要求；代表建議辦理結束後，常委會及承辦單位約請代表反饋意見，對代表不滿意的辦理事件退回重辦。

任前審計，2003 年第 9 期的中國人大刊登湖南省衡南縣人大常委會規定，凡是擬由常委會任命的人員如果任前是單位主要負責人的，都要由縣審計局對其在原單位的經濟情況進行經濟責任審議，確認沒有經濟問題後才提交常委會會議決定任命。

任前遞交責任狀，2002 年 1 月 16 日的人民日報報導湖北省鄖西縣人大常委會針對以往由於缺乏考核依據，人大人事監督效果不夠明顯的問題，在任命政府組成人員時，要求先遞交「責任狀」。「責任狀」主要包括崗位職責、任期目標、年度工作目標三個部分，經常委會會議討論後，再進行表決任命。此法有助於政府組成人員更好地踐行承諾，真正依法履職。

政府組成人員任期承諾公示，2003 年第 9 期的中國人大湖北省荊門市人大常委會任命政府組成人員後，將任命人員在常委會會議上的任期承諾，通過市新聞媒體向全社會公佈。此法旨在拓寬人民群眾對政府組成人員的知情渠道，有助於權力機關監督同新聞輿論監督及社會監督相結合。

人大機關列為幹部鍛鍊基地，2001 年及 2002 年第 21 期的中國人大報導此法為上海市人大常委會與上海市委組織部合力創造。2000 年組織選派教育、經濟、群團等部門 9 名年輕幹部到市人大各專門委員會主任委員、工作委員會主任助理崗位上掛職鍛鍊一年半至兩年。掛職期間，人事部門每三個月聽取一次情況反饋；每半年組織一次思想、工作交流；每位元掛職幹部每年至少全程參加一項

立法或立法調研工作，參與或承擔法規草案草擬等工作；年底與人大機關幹部一起參加年度考核。

鄉鎮換屆選舉四聯四包，2001年第22期的中國人大報導湖南省石門縣人大常委會在鄉鎮人大換屆選舉工作中實行「四聯四包」。「四聯」：縣人大常委會組成人員分片聯繫全縣各鄉鎮，鄉鎮政府幹部聯村，村幹部聯村民小組，村民小組長和黨員聯戶；「四包」：各級責任人各負其責，包宣傳動員不漏公民，包選民登記不出差錯，包醞釀協商不亂程式，包選舉結果不違法紀。此法特點是以縱向到底、橫向到邊的責任制，確保換屆選舉依法進行。

政府部門現場接受詢問，2005年1月22日晚，北京人代會期間，北京國際會議中心22個會議室裡人潮涌動，市人大代表劉勇向市規委的負責人反映自己的意見。在劉代表的後面還等著幾位著急的委員和代表。18位來自市政府有關委、辦、局，市高級人民法院，市高級人民檢察院，市人大常委會廳辦委室等50多個單位的副部級領導接受了人大代表的詢問和政協委員的諮詢，人數創歷年「兩會」之最。

提交審議意見書，北京市人大常委會日前分別就3項議案辦理報告的審議情況向市政府提交審議意見書，建議市政府進一步加大議案的落實力度。這在北京市人大工作中是第一次。

督辦議案兩見面，湖北省丹江口市人大常委會在2005年工作計畫要點草案中，明確要求「一府兩院」及有關部門和單位，辦理人代會議案和建議之前，必須與提議案、建議、批評、意見的代表見面，徵求代表對辦理工作的要求，辦理完畢後，指派專人登門當面答復代表，聽取代表的意見，努力提高代表「滿意率」。建立「一府兩院」與代表「兩見面」制度，是該市人大常委會今年強化監督工作、加大督辦力度的新舉措之一。

該市人大常委會常務副主任樂雙清坦言，在以往的辦理工作中，少數承辦單位確實存在有不負責任的行為。代表們在人代會上提出的意見建議，有相當一部分是完全可以辦好的，通過辦理，能夠切實解決一些實際問題；有一小部分雖然短時間內辦結的難度較大，但可以根據實際情況列入工作計畫逐步辦理，只要解釋說明中肯、實在，代表們是能夠理解的。然而少數承辦單位，領導重視不夠，工作職責不明，使得不少短期能辦的「打折」辦，辦理實效不高；一部分經過努

力可以逐步辦理的卻拖著不辦，或者乾脆把精力放在書面「安撫」代表上面，答而不辦，極大地挫傷了代表們依法履行職權的積極性，損害了部門形象。縣一級「一府兩院」，經常深入基層和群眾中檢查、調研等，具有直接與代表見面的便利條件，只要承辦單位領導重視，目標明確，措施具體，態度誠懇，堅持在辦理工作中與代表「兩見面」，代表們的「滿意率」一定會不斷提高。

人大代表審查人大常委會和「一府兩院」的工作報告，原本是人代會期間發生的尋常事。可是今年新年前夕，湖南省溆浦縣卻出了樁新鮮事：該縣一年一度的人代會還未召開，人大代表們就開始審查縣人大常委會和「一府兩院」的工作報告了。

會前先審報告，2003年1月19日的人民日報報導此法是山東省濰坊市人大常委會信訪督辦的有效之舉。「信訪回執」是指接訪時當場簽發一式兩聯的信訪受理回執，一聯印有承辦部門及聯繫人員、聯繫電話、聯繫時間和查詢監督方式，交來訪人，另一聯由人大信訪辦事機構存檔，定期檢查承辦單位辦理情況；「抽查回訪」是對承辦部門辦理完畢並已報告結果的重要信訪案件進行瞭解，掌握信訪人的滿意度，以強化監督力度；「統計月報」是指每月將受理的來信來訪按案件來源、反映問題性質分類，連同案件轉辦、督辦情況統計成表，並作相應分析，以月報形式印發市人大常委會和有關承辦單位。

人大信訪回執回訪月報，2002年第16期的中國人大說明此法是浙江省舟山市人大常委會依法受理來信來訪的一項新探索。聘請的須是政治素質好、業務精的高級律師。律師介入的內容主要包括：陪同市人大常委會領導接待群眾來訪，向來訪者現場解答法律問題，參與人大信訪案件的分析會，發揮參謀作用；列席常委會信訪工作領導小組專題研究疑難信訪案件辦理和啟動信訪監督程式的會議，提供法律諮詢。

貴陽模式，2004年9月7日的法制日報說明貴陽市人大「人大信訪法律諮詢日」制度，每周一次約請「一府兩院」有關負責人、人大代表、法律工作者共同參與接待來訪，如同醫院聘請專家「坐診」，將接待信訪工作寓於法律宣傳之

中，不僅要找出病因，還要提出最佳的治療方案。這就使得人大信訪工作更具權威性和針對性，使一些發生在基層的社會矛盾和問題得到及時有效的解決，在解決上訪者問題的同時，「一府兩院」的工作也受到了監督。

參、 法制統一與創新實踐的矛盾

怎樣實現維護法制的統一與鼓勵創新實踐的有機結合呢？或者說，怎樣在利用既有制度空間和創造新的實踐之間保持平衡呢？學者指出有些地方人大的實踐工作者擔心，地方人大監督實踐中存在諸多不走「大路」走「小路」的現象，而法律規定的許多途徑卻沒有得到充分的應用，這種先實踐後立法的做法，對全國法制的統一是否會產生損害（陳家剛，2005：22-25）？對此，史衛民教授認為，地方人大在行使監督職權方面，創造了多種新的監督方式，但這些監督方式創新，普遍回避了憲法和法律規定的監督方式而主要運用憲法和法律以外的監督方式，即不走「大路」走「小路」。其根本原因歸結起來存在於法律、人大與「一府兩院」的關係、黨政體制、人大自身、經濟文化社會環境等各個方面。在創新與法制建設的關係上，地方人大的創新價值應尋求法律的支撐，否則，創新會逐漸失去作用，地方人大應進行創新，但全國人大更應進行制度設計上的改革。

過於強調法制的統一可能會壓制地方創新，強調利用既有空間與創新並不矛盾。就不同層級人大的關係而言，地方人大的創新沒有必要考慮上級人大的意圖，上級人大可以通過主動立法和撤銷下級人大決議、決定等方式來規範下級人大的工作。如果從治理角度看，不走「大路」走「小路」應該是一種工作方式。隨著「小路」逐漸變成「大路」，「大路」也越來越多被利用，最終會形成一種完善人大監督權的正路。

第二節 地方人大監督探索的內容

中國地方人大常委會設立以來，地方人大及其常委會行使監督權工作有了很大的發展，由地方人大常委會設立初期諱言監督，發展到現在多數地方已能理直

氣壯講監督並進行監督（廖宗超，2005：24）；不少地方人大通過實踐，已建立有關的監督制度，部分有立法權的省、區、市人大常委會已初步制定這方面的地方性法規；近幾年來，各地人大還總結出一批監督工作的好經驗。

壹、 針對議會本身

一、 對於常委會的改革

人民代表大會制度的改革過程中，提昇效率為制度改革的思考主軸之一。雖然目前匯集意見的方式仍採用其所慣用的「群眾路線」，而不是鼓勵多元意見的激盪，但隨著經濟改革的不斷深入，社會各種利益亦隨之分化，原有的運作方式顯已面臨挑戰。例如立法失序的現象及合法性降低的問題，不是單純提高立法效率就可解決，而是涉及整體制度結構需要有所調整。

常委會同任何別的制度一樣，不可能是一成不變的，需要在實踐中既堅持又不斷加以完善。中國目前還處於社會主義發展階段，隨著社會經濟、政治、文化的不斷發展，一些具體的制度、機制、程序和工作方式，將不斷得到改革和完善。健全地方人大組織體系，賦予地方一定的立法權。主要為：一是縣級以上地方各級人大設立常委會。1979 年以前，地方各級人大不設立常委會。為加強地方政權建設，健全國家體制，完善人民代表大會制度，1979 年五屆全國人大二次會議通過修改憲法的決議和新的地方組織法，規定縣級以上地方各級人大設立常委會。二是改變農村人民公社政社合一的體制，規定設立鄉、鎮人民代表大會和鄉、鎮人民政府。這樣從中央到地方都設立了人民代表大會。三是賦予省級人大及其常委會一定的立法權，規定省、自治區、直轄市人大及其常委會根據本行政區域的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報全國人大常委會備案。

二、 對於人大會議的改革

政權是否正當，是否合法，當下一個重要的判斷標準就是人民是否有權利自主決定自己的事情。近現代以來，各國紛紛建立議會，實行民主，其意義即在於此。中國實行人民代表大會制度，性質相當於先進國家議會，在法律上具有最高性，代表人民管理國家。但時至今日，儘管人大在國家管理中地位重要，但其作用與其地位並不匹配，作用未能得到充分發揮。而人大以會議為主要工作形式，因此會議制度與人大功能發揮上有著密切的關係。

（一） 提案議案如何更快處理

代表議案合理運作的制度設計是以代表的高度責任心和具備較高代議素質為前提的。憲法、全國人民代表大會組織法、全國人民代表大會議事規則、地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法、全國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法等僅作了比較簡約的規定，部分地方雖以地方性法規對代表議案的提出與辦理專門立法，但在代表議案的合理模式方面制度設計仍不詳盡，代表議案合理模式並未得到比較有效的解決。

代表議案的合理運作包括合理的提出與合理的處理兩個方面（周軍，2004：15-16）。代表合理地提出議案，是正確行使代議制中代表權利的必然要求，是代表個體素質與整體素質的充分反映，體現在規範的形式、合法的內容、正確的認識、合理的思維等諸多方面。代表議案得到合理的處理，是正確保障代表法定權利的必然要求，是人民代表大會制度設計合理性的證明，體現在對代表正確行使權利的保障、對代表不適當行使權利的合理制約、對代表議案法定性和嚴肅性的維護等諸多方面。

研究與設計代表議案合理模式的目的是發揮代表在管理國家事務上的重要作用，追求高品質的模式才是合理模式。代表議案的數量與品質的關係主要受到代表行使權利的自覺性和代表議案處理程序的制約程度的影響，而代表行使權利

的自覺性是決定因素。在代表素質不可能快速提高與普遍提高的現狀下，合理地設計代表議案制度亦能比較有效地解決這一問題。關鍵是如何在提高代表議案品質的前提下適當保有代表議案的數量。

但在目前情況下，代表對議案的認識還存在一定的差距，對議案處理程序還缺乏足夠的瞭解，所提議案不符合法律規定的形式要件，代表的知情權還未得到充分保障，代表議案的針對性不夠強等，使代表議案的作用發揮受到極大的制約：部分代表對議案規範與作用不甚瞭解，在滿腔熱情地提出後採取放任態度；大會主席團面對數量龐大的代表議案無能為力，在尊重與放棄的兩難中採取轉移勞動量的下策；制度設計對於代表權利能否制約莫衷一是，維持現狀只有讓非國家權力機關組成人員的工作人員分權。而合理模式的設計卻遭遇保障代表權利使之虛化還是制約代表權利使之有效的兩種理念的矛盾衝突。

在制度設計並不完備的情況下，代表採集議案的方式各行其是，內容五花八門，而又彼此影響，因此，部分代表抱著各種心態盡可能提出議案，甚至在媒體追捧下為了爭當議案大王。當代表議案提交後，唯一有權處理的大會主席團沒有合理授權的法律規定，負責議案實際工作的工作機構及其人員囿於習慣方式的樊籬，對於明顯不合理的代表議案不能作廢，事事請示大會主席團事實上卻不可能，只有自作主張地將部分甚至是大部分代表議案轉為代表建議、批評和意見處理。

(二) 如何讓會期縮短、增加效率、允許旁聽

《華商報》2005年1月12日刊登了一條新聞：人代會減一天省60萬，內容是陝西省人大為改革會風，決定今年的全體會議不再聽取計畫報告和財政報告，而是以書面材料形式印發大會，由省人大代表結合省政府的工作報告一併審議。其效果是會期比往常的七天減少一天，節約經費約60萬元。

縮短人大會期的新風潮是由2004年的全國十屆人大二次會議開創的。自

1978年實行全國人民代表大會年會制後，共召開26次全體會議，平均會期為14.5天。上次全國人大會期較以前縮短4天之多，是改革開放以來全國人大會期最短的一次大會。其間休會時間從一天改為半天，估計就可節約開支數百萬元人民幣。在這樣的宣導之下，上行下效，本文發現，不僅陝西省，2005年全國各地即將召開的各級人大會議都在壓縮會期上下功夫。2004年全國人大之所以要縮減會期，原因主要是該次會議不涉及國家機構領導人的一系列選舉，且議題相對較少，因此不到10天可執行完畢。這樣做，既節省開支、提高效率、又體現了中共中央提出的求真務實的精神。

作為國家的機構，人大在行使職權時，其時間、組織、管理和具體議程，以及其設定的運作方式和服務目標，當然都要以人民和國家為指向。在這個前提和根據之下，人大的會期，以及更重要的實質方面內容，當然都可以而且有必要適時進行調整和改革，例如人大縮減會期，提高效率、節約資源。

貳、 針對人大代表本身與社會參與

一、 對於人大代表的改革

如何提高代表作用是對於人大代表改革的邏輯起點。不斷提高代表素質、開展好閉會期間的代表活動、做好兩聯繫工作、為代表執行職務創造條件，做好服務（楊作林，2004：1）。人大代表是國家權力機關的組成人員，是黨和政府聯繫人民群眾的橋樑和紐帶。人大代表的素質如何，直接影響到國家權力機關職能作用的發揮，關係到人大的權威和形象。2006年中央9號文件進一步強調指出：充分發揮代表作用，增強代表工作的實效，是堅持和完善人民代表大會制度的重要內容。要充分發揮代表作用，提高代表的素質尤為重要。

（一） 如何更科學提出議案建議

人大代表向本級國家機關提出議案和建議、批評、意見，是憲法和法律賦予

的民主權利，是代表人民直接參與管理國家和社會事務，管理經濟和文化事業，實現政治參與、民主監督的有效形式。因此，提高議案、建議及其辦理品質，是尊重代表民主權利、支持人民當家作主、完善人民代表大會制度的重要體現。近年來，隨著人大工作的深入開展，代表的履職積極性逐步提高，所提議案、建議的數量不斷增加，涵蓋的內容日益廣泛，在維護人民群眾的根本利益，監督一府兩院依法行政、公正司法，必須發揮作用。但仍存在著一些品質不高的議案和建議；有的議案、建議的提出缺少法律依據，界限不清，甚至與法律法規或政策相抵觸，缺乏規範性；有的超出該地區經濟發展現狀和群眾的承受能力，短期內難以落實；有的過多地強調局部甚至個人利益，缺乏全局性；有的調查不夠，內容籠統、抽象，沒有提出準確的問題和應採取的措施，缺乏針對性和可操作性；部分代表工作經歷、專業水平或履職能力有限，對自己並不熟悉的事情隨聲附合，缺乏主動性。部分議案、建議的辦理品質也不夠高，有的因涉及多個承辦部門出現推諉現象；有的重答覆、輕落實，甚至敷衍拖沓讓代表簽名滿意等等。

目前人大認為深入調查研究是代表提出高品質議案、建議的關鍵環節。代表參與管理國家事務，涉及到社會生活各個方面，只有深入調查研究，才能提出高品質的議案和建議。強調在調查研究中要把握好三個環節：一是選好課題。要圍繞改革開放和經濟發展中的突出問題、民主法制建設中的重大問題、人民關心的焦點問題進行調查研究。二是深入調查研究。要深入基層，深入群眾，廣泛聽取不同意見，掌握詳實的第一手材料。三是精心整理。要對取得的材料進行去蕪存菁的處理，從而提出案由準確、案據充分、方案可行的議案和建議。三、暢通知情知政渠道、提供良好服務是代表提出高品質議案、建議的重要前提。提出要建立和完善公示、通報、聽政、列席人大常委會、資訊反饋等一系列制度，暢通代表的知情知政渠道。同時努力提供服務保障，健全小組活動制度，組織好視察、聽取彙報、評議部門工作等活動，讓代表在實踐中獲取經驗，增長才幹。

但是問題是代表議案與國家機關議案是否具有同等的法律地位？有一種意

見認為，代表提出的議案與國家機關提出的議案具有同等的法律地位（君言，2005：21-23）。實踐中，代表議案的法律地位沒有得到應有的保障，除極少數情況外，代表議案基本上都沒有列入大會議程。這當然有各種原因，如果是因為品質，則可以提高或者嚴格代表議案提出的標準或者門檻，同時改革人大會期制度，根據需要選擇適量的代表議案列入大會會議議程。一些地方人大實際上已經在這樣做，不過這需要在會前做大量的準備工作。另一種意見認為，法律規定主席團可以決定是否將代表議案列入大會議程，事實上表明了代表議案與國家機關議案具有不同的法律地位，前者只是補充。在國外，議員法案成為法律的比率也是極低的，通常都是百分比的一位元數字，如美國、法國等國議會每年通過的法案中，來源於議員的極少，而來源於政府的占絕大多數。

（二）代表監督權

關於人大代表監督權的行使方式，在中國法律中規定得很明確，代表法第二十七條規定：「縣級以上的各級人民代表大會代表有權向本級人民代表大會常務委員會提出對各方面工作的建議、批評和意見。有關機關、組織必須研究處理並負責答覆。」這就是說，人大代表的建議、批評和意見，應該通過人大常委會向有關機關、組織提出，這樣的活動才具有人大監督的性質和法律效力。除此以外，法律中並沒有賦予人大代表可以要求司法機關必須如何辦理案件的權利。固然，按照法律沒有禁止的，就是允許個人去做的法治原則，每位公民都有監督司法機關的權利，可以自由行使，當然人大代表也可以自行向有關機關、組織提出建議、批評和意見。但是，以人大代表本人名義向有關機關提出的建議、批評和意見，與通過人大常委會向有關機關提出的建議、批評和意見，其法律效力是有區別的。

中國憲法規定中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利，這就是說，公民是有權利對司法機關以建議和批評的方式進行監督的，監督主體中當然也包括人大代表。但是這種建議和批評應以不干涉司法機關行使司法權為限。因為有時個別人大代表反映具體案件，是基於個人或

某單位、組織反映的意見，所以個別人大代表這時所代表的實際是個人或單位、組織。但是如果不僅僅是建議和批評，而是強烈的要求、指令司法機關如何辦理案件，顯然不是正確的監督方式，是對司法機關行使司法權力的一種干擾。法律同時也規定人民法院、人民檢察院獨立行使審判權、檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。在辦理案件時，司法機關聽從法律的要求，如果不是這樣，司法機關獨立行使司法權就成為空話，法律統一正確的實施就無從談起。

在實際中，有的人大代表可能沒有司法方面的專業知識，並不精通法律，往往也不瞭解案情，但是他接受委託，對案件一方當事人表示堅決支持，並為他多方奔走，積極呼籲，這就會造成誤導，會使當事人誤以為自己的要求絕對合法，於是強化他對司法機關的不信任感，增強他不服司法機關生效決定的決心。與此相應的，也增加了司法機關堅持依法作出的處理決定、溝通當事人和做好停止訴訟工作的難度。這實際不利於維護司法工作權威，不利於保護當事人的合法權益，也不利於維護社會的穩定。

(三) 各級代表培訓

提高代表素質是提出高品質的議案、建議的必備條件。目前人大主要是通過集中學習、專題講座、經驗交流等形式加強對代表的思想教育，使他們明確自己的權利和義務，提高對議案、建議及其辦理工作的重要性、嚴肅性的認識，增強工作的主動性。

另外，除了要加強對法律法規、議案和建議知識的專題培訓外，也讓代表熟悉議案、建議方面的有關規定、提出的條件和要求，使所提議案、建議符合法律規定，符合科學性、規範性。要完善制約、激勵機制，通過建立代表履職檔案，評選優秀代表、議案和建議等措施，激發他們的內動力，從而提出高品質的議案和建議。代表在人代會召開期間，要審議大會的各項報告，提出有品質的議案和建議。閉會期間，還要開展代表活動，向本級人大常委會及其一府兩院提出議案或建議、批評和意見。如果自身素質不高，視野不寬闊，知識面不廣，沒有掌握

和熟悉相關知識，這些都無從談起。這就要求代表必須具備和不斷提高社會調查能力、語言表達能力、社會活動能力。可以說，人大代表素質的高低直接關係到代表履職的水平。

人大常委會對代表的學習培訓提出具體要求，必須制訂切實可行的培訓計畫。對新當選的人大代表，要有計畫、分期分批地進行比較系統地培訓。培訓內容要以憲法、地方組織法、代表法和省代表法實施辦法為主，也同時邀請有經驗的代表介紹他們發揮代表作用的做法和經驗，以及代表履職的政績。培訓方法目前有採取集中辦班、以會代訓等形式，同時邀請有關專家授課。通過培訓使代表提高認識，明確職責，增強履行職責的自覺性。

二、 對於社會參與人大的改革

(一) 人民參與

作法包括聽證旁聽、開門立法、吸納意見說明。人大公開、立法助理、向憲法宣誓和人大代表辭職這四項制度的啟動或深化，宛如催化劑，催促著人大主動回應公民對民主法治的訴求。

公民旁聽成本越來越低。制度建設往往容易忽視那些偏遠地區、弱勢群體的聲音，如果旁聽費用納入人大會議的當然成本，農民、下崗工人、學生等經濟弱勢群體就不會因經濟壓力抑止旁聽熱情¹。公民旁聽人大的成本逐漸下降，甚至是零支出。湖南省人大常委會解決無固定收入人員旁聽期間的食宿，江蘇、山東等省還統一安排省城之外旁聽人員的往返交通工具，或報銷交通費；湖南冷水江市人大常委會還獎勵旁聽積極分子。人大制度學界認為，公民旁聽機制有待進一步演進，在常態下舉行會議，如果安全可以保證，應允許公民持身份證自由旁聽。在保守國家秘密範圍內，允許公民和組織查閱會議資料。

¹ 當旁聽熱情需要經濟成本支撐時，有可能會冰冷。浙江寧波過去17次市人大常委會會議中，申請旁聽的只有3人；安徽宿州市首次會議只有1人旁聽，隨後3次會議無人申請旁聽。

立法助理提高立法品質²。「外行立法」一直是人大的困惑，按現行中國法律秩序，人大代表、常委會委員大面積專職化似乎不現實，推行助理制度可以成為提高人大審議、立法、決策品質的一個突破口。2003年1月28日，深圳市人大常委會與履職一年的法律助理續簽協議，19名法律助理繼續為兼職委員提供一對一服務。這讓此前一些擔憂助理制度是否會曇花一現的人們釋然³。深圳的助理制度很快就在全國各地複製。2003年6月17日，上海市人大常委會聘請鄧進等18名有專業研究背景的人大代表為專門委員會諮詢組成員；2003年12月，西南政法大學博士研究生李壽廷作為重慶市第一個立法助理，走進市人大常委會副主任程貽舉的辦公室；成都市人大常委會嘗試建立立法助理制度，為統一審議人員行使審議權提供服務；廣東省、湖北省、鄭州市等地已成立立法諮詢委員會或聘請立法諮詢員。助理制度就像打在籬笆上的木樁，牢牢地支撐著人大的功能。

向憲法宣誓，承諾和敬畏。宣誓能培育任職者忠實於憲法和法律的理念，把外在的法律規範和職業要求轉化為自覺接納和服從，同時宣誓者將諾言公佈於眾，也體現了一種敢於兌現承諾的勇氣。2003年初，湖南冷水江、芷江、新寧等地新一屆人大代表集體面對中國國徽宣誓：堅決維護法律尊嚴。在成人儀式、結婚登記等社會領域的宣誓方興未艾的背景下，人大代表宣誓，決不僅僅是符號意義，它是程序意義和實質價值並存的政治宣言，有助於培養人大代表對憲法至高無上權威的虔誠和敬畏。緊隨代表宣誓的是政府人員宣誓。2003年2月27日，河南滎陽市人大常委會任命的27名政府組成人員右手高舉《憲法》，左手緊握任命書，莊嚴宣誓。4月4日，山西省政府60餘名廳局級以上領導幹部，發出廉政誓言。在湖南、四川、河南等地，人大常委會任命的政府組成人員和法官、檢察官，先後舉行宣誓活動。如果將人大代表、人大常委會和政府組成人員、法官

² 重慶市首位立法助理李壽廷亮相。

³ 深圳市當了先行者，全國人大常委會又把助理制度向前大大推進一步。2004年3月19日，第十屆全國人大第一次會議選舉出的19名備受矚目的年輕化、專業化的常委走上前台，8月27日，其中10名被全國人大常委會辦公廳任命為7個相關專門委員會主任委員助理。他們已辭去原有職務，將行政關係轉到了全國人大常委會機關。這給最高國家權力機關注入鮮活的力量，也給地方人大常委會提供了一個標本。

和檢察官宣誓忠於憲法納入法律規範，其積極意義將是極其深遠的。尤其是人大常委會主任、政府首長把指示色彩濃厚的任職講話改革為言簡意賅的宣誓，既是人大會議的改革方向，也是充實人大宣誓制度的關鍵性內容。

代表辭職加快流動。辭職制度的誕生，意味著人大代表退出機制浮出水面。人大代表能上不能下、終屆制僵滯態勢開始裂解，人大真正開始流動。人大代表辭職和辭職制度是 2003 年見諸媒體頻率較高的兩個詞彙。猶如向平靜的湖面丟下一塊石子，人大代表群體原先平平淡淡、從從容容滿屆的格局遭遇來自民意的震蕩。2003 年 3 月 14 日，湖南中方縣人大常委會透過《關於縣人大代表辭職的暫行辦法》，規定鄉鎮和縣直部門領導工作變動離開原選區、身體健康原因不能履行代表職務等情形，建議其辭去代表職務。半個月後，16 名調離原選區的鄉鎮幹部主動向縣人大常委會遞交書面辭去代表職務的報告。2003 年 5 月 29 日，江蘇常州市鐘樓區朱蘭華等 5 名人大代表因換崗成為人大監督對象，區人大常委會批准其辭職。人們普遍認為，在目前官員與人大代表職務重疊格局無法徹底觸動的體制下，推行人大代表辭職制度，尤其是調離原選區的人大代表辭職，對於人大權力回歸有建設意義。從制度層面上說，有利於診治人大代表能上不能下，瀟灑走一屆的積弊，可以打破人大代表朝選舉，夕調走的同期率，為人大制度建設吹來新風。

（二） 媒體報導

在 2003 年 9 月，溫州市人大常委會聯合溫州電視台、溫州新聞網和溫州都市報等三家不同介質的媒體，分別主辦了《實事面對面》和《代表線上》兩個大型互動訪談節目，進行了人大監督與輿論監督相結合的有益嘗試（胡經琨，2005：17）。經過一年的運作，兩個節目已在社會上特別是該市各級人大代表中產生了一定的影響，也引起了中國國內法學界、新聞界專家的廣泛關注，有關專業人士指出：人大和媒體合作，為人大代表對政府官員實行有效監督提供平臺，是監督機制創新的有益探索。並認為，對比央視《焦點訪談》，我們發現，溫州的焦點

訪談更多地體現了人大的剛性監督。

邀請人大代表和當事的政府官員參加節目，對報導的問題進行評論和解釋，它實際上是一種質詢。這開闢了輿論監督同人大監督互動的新道路，是對當前實踐中監督系統各自為戰、互不通氣現象的突破。《南方週末》《新京報》等幾十家媒體先後對此進行了報導或轉載。另外的作法還包括定期採訪報導、公開訊息。浙江義烏市唯一的全國人大代表周曉光自費在當地電視臺發佈徵集議案的公告，這一新聞引起了不小的反響。周曉光在 2003 年成為全國人大代表之前，曾是義烏和金華市兩級人大代表。按周曉光自己的解釋，她是在參加了 2003 年的全國人大會議之後認識到，要履行好代表的職責，必須提高議案的品質和水準(肖俊，2004：12)。在當地人大的支持下，她自費 8000 元在電視台公開徵集議案，聘請了 5 名有理論水準的退休老同志、出資 50 萬元成立了一個人大代表聯繫點，前後為調查研究開支約 2 萬元。經過認真調查研究和仔細整理，提交給全國人大的議案 13 個、建議和意見 25 個，內容涵蓋了商品流通、三農問題、醫療衛生、教育、司法等多個領域。其中包括《關於制定〈商品專業批發市場法〉的議案》《關於制定〈國民素質教育法〉的議案》《要求儘快出臺〈全國人民代表大會和地方各級人民代表大會監督法〉的議案》等具有較強專業性和現實意義的議案。

就媒體而言，將事情的原有面目如實地反映出來，以滿足人民群眾的知情權，應該說也完成其使命了，解決問題不是媒體的職責，也力所不及，百姓對問題解決的期望值較高，這樣，很多的壓力自然就集中到了人大，而在現行的體制框架下，人大解決問題的能力是有限的。面對百姓渴求的目光，人大總想多解決一些實際問題，但往往力不從心。但是新聞工作者對國家、社會與人民負有責任，責任源於對國家和人民深刻的瞭解，對國家和人民深厚的感情。只有對國家和人民瞭解得深，愛得深，才會有強烈的責任感。責任體現在對焦點的關注和正確的把握，特別是要善於抓住關係人民切身利益的事情。責任還體現在堅持真理，實事求是，一切從實際出發，講求社會效益。

知屋漏者在雨下，知政失者在草野。人民的意見、要求和呼聲，是對政府工作最好的批評和監督，只有人民的批評和監督，政府才不敢鬆懈，才不會犯驕傲自滿的錯誤。人民的意見、要求和呼聲從何處反映和傳達呢？人大代表們自然責無旁貸，新聞媒體也當有所作為。當人大和媒體互動的監督機制成熟時，本文相信，這種監督必將是更加有力，更有作為的。

（三） 學者反饋

人大制度運行的好壞，希望受到專家學者的反饋。中國的法制傳播渠道不夠通暢、法制宣傳教育條件和力度不足也是制約地方人大監督工作的重要因素，需要有聯接上下之間、左右之間人大組織的宣傳和資訊網路。但是這種必要的網路和手段在目前既缺乏又軟弱：一是至今全國人大及其常委會用以指導地方各級人大工作的權威性刊物只有一份發行量不大的《中國人大》雜誌；二是部分省級人大主辦的地方人大報紙已在幾年前被壓縮掉了；三是作為地方黨委機關報的省市日報往往把地方人大工作的報導放在次要版面上或不顯眼的地方，這種缺乏宣傳主陣地和傳播主渠道的格局，無疑是個巨大的缺陷，也導致各地、各級地方人大之間資訊聯絡長期處在相互封閉狀態。

怎樣鞏固和完善人民代表大會制度既是理論問題，也是實踐問題，既需要專家學者的思考，也需要立法工作者的實踐。不少學術會議的舉行正是以此為出發點，將國際與中國國內、中央與地方、專家學者與立法工作者充分結合起來，從而通過平等的對話、理性的交流建立起理論與實踐合作的典範。

參、 針對一府二院的改革

一、 代表述職

地方各級人大的述職評議工作實踐了十多年，主要有三種形式：工作評議、執法評議和述職評議。在評議工作進行了積極的探索，不僅將評議工作覆蓋到所有政府組成人員，而且還拓展到司法審判機關的負責人。在評議的手段和方法上

也有所創新，評議的廣泛程度和深度都有新的發展，但從評議工作的實踐看，目前評議工作還有一些問題值得研究。

人大代表向選民或者原選舉單位述職，報告工作，接受評議，是主動接受監督的一種重要形式。代表述職作為地方人大開展工作的一次重要嘗試，近幾年的實踐表明，這一做法是督促人大代表更好地執行代表職務，深化人大代表工作的有益實踐，是完善人大代表監督機制的一種有效方式，並已得到地方人大、人大代表和廣大選民的認可，呈現逐步推廣之勢。眾所周知，在一些地方，選民同人大代表的關係是，人代會召開前向某些已被推薦的候選人投票，倘若被正式確定為人大代表後，選民同代表的關係可以說基本結束，只是有的選民偶爾聽聽有的代表傳達貫徹人大會議精神（石勁松，2004：13）。至於平時人大代表是怎樣代表選民發揮作用的，他們的職責、權利、義務，以及向誰負責等，選民們鮮有所知。這樣，既不利於人大代表正常工作，也疏遠了人大代表和選民之間的關係。

不可否認，「述職評議走形式，執法檢查走過場，視察走馬觀花」的現象在一些地方還不同程度地存在（徐運平，2003：15）。二十世紀八十年代中期以來，地方人大常委會在同級黨委的領導下，結合本地實際情況，開展了對人大及其常委會選舉和任命的政府、法院、檢察院工作人員的述職評議工作。實踐證明各地的述職評議對於促進各級國家機關依法行政、公正司法已取得較好的效果。

完善評議制度多年來，地方人大及其常委會開展兩評，已經形成制度。但各地做法不同，規定不一。有的評好不評差，把評議變成評功擺好，失去了監督的意義。有的評議過細，時間過長，代替了黨政部門考評幹部，失去人大工作的特點。需要進一步總結經驗，從法律上對兩評的物件和範圍、內容和原則、組織和方式以及評議後果的處理等作出規範。

這裏有三個問題值得重視和研究：第一，要合理確定評議對象。對工作評議的對象，一些地方主要依據兩條來確定，一是該行政區域一個時期內黨和政府的工作重點所涉及的有關部門，二是人民群眾反映強烈的熱點問題涉及的有關部

門。有的省級人大提出評好也要評差，罰劣但不獎優。有的地方還把本行政區域內的條管部門，如土地管理、稅務、技術監督等部門，也列為評議物件。關於述職評議物件的確定，一些地方的做法是：對人大及其常委會選舉或決定任命的所有工作人員都要求年終向常委會提交書面述職報告，同時以發函的形式徵詢常委會組成人員和有關單位的意見，由主任會議從意見比較集中的人選中確定述職評議的物件。第二，要正確規範評議內容。評議不能面面俱到、曠日持久，應在人大常委會職權範圍內集中評議執法情況和廉政建設情況，以區別於黨政機關對幹部的考核。第三，評議的主體是常委會、專門委員會？還是代表或主任會議？評議的物件往往是「評下不評上」或「評副不評正」；評議的具體做法和程式如何有利於代表和委員更加客觀全面地瞭解被評議物件的真實情況；評議意見的處理如何落實等問題，已經影響到這項工作繼續扎實、持久地開展，迫切需要總結經驗，用法律加以規範。

二、 聽證

聽證會在地方各級人大及其常委會的運用還是嘗試性的。各地在舉行聽證時的聽證都強調公平、公正、公開的原則。有的地方還把有序作為聽證應遵循的原則。聽證程序包括提起、準備和舉行三個階段。目前的聽證會只限於立法領域，而在監督、重大事項決定、人事任免等方面還沒有新的進展。即便是立法聽證會也存在著一定的問題。這些問題包括：(1) 沒有制訂統一的聽證規則，造成聽證的程序性不足；(2) 由於部門利益傾向及立法者的主觀期望等因素的影響，聽證參加人的廣泛代表性難以得到保證；(3) 對聽證結果的處理和應用重視不夠。

中國的聽證程序是從國外引進的。1993年，深圳在全國率先實行價格審價制度，這是中國聽證制度的雛形。1996年《中華人民共和國行政處罰法》的通過，標誌著聽證制度在中國的確立。《行政處罰法》首次大膽引入「聽證程序」，規定行政機關作出責令停產停業、吊銷許可證或者執照、較大數額罰款等行政處罰決定之前，應當告知當事人有要求舉行聽證的權利；當事人要求聽證的，行政

機關應當組織聽證。聽證從此在中國由一個學術名詞成為了法制實踐，昭示著中國民主法制建設邁出了重要的一步。1998 年 5 月 1 日正式實施的《中華人民共和國價格法》要求「制定關係群眾切身利益的公用事業價格、公益性服務、自然壟斷經營的商品價格等政府指導價、政府定價，應當建立聽證會制度」，從而把聽證程序引入了中國行政決策領域。1999 年 9 月 9 日，廣東省人大常委會舉行《廣東省建設工程招投標管理條例》立法聽證會，開創了地方人大立法聽證的先河。自此，舉行公開、透明的聽證會，建立和完善科學的聽證制度，擺上了中國地方人大及其常委會的重要工作議程。

近幾年來，特別是 2000 年立法法頒佈實施以來，一些地方人大先後在立法過程中舉行了聽證會。據初步估算，最近幾年，已有上海、廣東、四川等 20 多個省、區、市人大及其常委會召開了幾十次立法聽證會，通過聽證制度和修改的法規、規章，所調整的社會關係十分廣泛，涉及經濟管理與市場秩序、城市建設與管理、社會保障以及教育、文化、公民和企業權益保護等領域，取得了很好的效果。在完善中國的立法聽證制度方面，地方各級人大常委會進行了積極的探索，並在總結經驗的基礎上，相繼制定了立法聽證規則。據瞭解，截止到 2002 年 7 月，地方人大制定專門的立法聽證規則的省、市有上海、浙江、安徽、江西、河南、四川、鄭州、廣州和深圳等。另外，廣東省雖然沒有制定專門的立法聽證條例，但制定過一次性的聽證會程序規範--《〈廣東省建設工程招投標管理條例〉聽證會程序》。其他大部分省市則是通過制定立法條例來對立法聽證問題進行原則規定的。如湖北省在立法條例中規定：「列入常務委員會會議議程的法規案，法制委員會、有關專門委員會和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。聽取意見可以採取座談會、論證會、聽證會等多種形式。」

三、 預算

2001 年 2 月，廣東省九屆人大四次會議通過《廣東省預算審批監督條例》。一年後，該省九屆人大五次會議上，王洪偉指出省政府向人大代表提供了一份長

達 144 頁的預算表，將預算草案列至「項」級，細到政府購進一台電腦的型號、價格。而以往人大在審查批准政府預算時，只掌握 20 多個類級收支總數，體現其具體運用的 300 多個「款」級、500 多個「項」級的財政資金則完全由政府主導支配⁴。

四、 信訪

信訪是體察民情民心、觀察社情民意的窗口，也是廣納賢言、為民遂願，做好群眾工作的重要渠道。吳邦國委員長曾明確指出：「處理人民群眾的來信來訪，是全國人大常委會聯繫人民群眾，了解社情民意的重要渠道，也是開展監督工作的重要內容。要從對人民負責，受人民監督，維護人民群眾的利益的高度，進一步加強和改進信訪工作。」

人大信訪推廣的「貴陽模式」，貴陽市人大「人大信訪法律諮詢日」制度，每周一次約請「一府兩院」有關負責人、人大代表、法律工作者共同參與接待來訪，如同醫院聘請專家「坐診」，將接待信訪工作寓於法律宣傳之中，不僅要找出病因，還要提出最佳的治療方案。這就使得人大信訪工作更具權威性和針對性，使一些發生在基層的社會矛盾和問題得到及時有效的解決，在解決上訪者問題的同時，「一府兩院」的工作也受到了監督。貴陽市人大的經驗，可以簡單概括為做到了定位創新、內容創新、制度創新、方法創新、模式創新、標準創新等「六個創新」，實現了在信訪工作指導思想、信訪工作重心、信訪工作方式方法和信訪工作作風等四方面的轉變。

第三節 地方人大監督探索的特點

壹、 立法，創制和民意

幾年前，地方人大立法給人這樣的印象：小法抄大法，部門立法，關門立法。

⁴ 王洪偉（2003），〈預算監督：廣東人大監督之利劍〉，《中國人大新聞網》，【線上資料】，<http://www.booker.com.cn/gb/paper7/28/class000700004/hwz234824.htm>，2004/10/28。

這種局面已經開始打破。

創制立法首推廣東省。改革開放 20 年來，全國人大及其常委會先後五次對廣東省、福建省、深圳市、廈門市、汕頭和珠海市授權立法。經濟特區在經濟體制改革和對外開放、建立社會主義市場經濟、實現與國際市場接軌等方面有許多事情須先行一步，由全國人大及其常委會制定法律的條件尚不成熟，而實踐不能等，急需有所規範，授予它一定的立法權，將國家賦予經濟特區的特殊政策進一步具體化，待條件成熟後再上升為法律。1993 年，中共中央政治局常委、全國人大常委會委員長喬石在八屆全國人大一次會議期間，對廣東省提出加快立法的要求。4 月份，喬石到廣東視察工作時作出「廣東可以成為立法工作試驗田」的指示。

1993 年起，廣東加快立法步伐，大膽探索自主性、先行性、試驗性立法工作，1990 年創制立法只有 1 件，1993 年以後每年超過 13 件，2001 年達 31 件。廣東省創制立法成為地方立法的風景，該省人大及其常委會制定的 348 項地方性法規中屬於先行性、試驗性、自主性方面的有 186 項，占總數的 53.4%。1999 年 9 月 9 日，這是中國立法史上必須銘記的日子，當那些普通的公民參與《廣東省建設工程招標投標管理條例（修正草案）》的立法聽證時，他們有幸被載入立法史冊。廣東省人大常委會舉行的這次立法聽證會是中國首次立法聽證會。半年後，極富民主精神的立法聽證程序載入《中華人民共和國立法法》。與立法聽證遙相呼應的是重慶市誕生法規草案委託起草制度；福建省、甘肅省、深圳市等施行公民提議立法制度；湖北、安徽、廣東等省人大常委會聘請立法顧問，進行立法諮詢；深圳為市人大常委會委員配備法律助理，把中國地方人大立法機制的變革推向了高潮。

2002 年 1 月 8 日，19 名碩士以上學歷、品行良好的專職律師、仲裁員與深圳市人大常委會簽訂協議，成為首批兼職法律助理，這些每年僅有 6000 元效能費補貼的「高級義務工」將一對一地為 19 名兼職委員提供法律服務。法律助理

制度的實施，無疑為律師開闢了一條間接的向立法機關進言的正常渠道；地方立法走向科學化、職業化。地方人大緊鎖的立法鐵門徐徐打開，博採的民意正在革除立法神秘化，「立法偏頗」、「外行立法」等積弊可望迎刃而解，立法質量將獲得巨大提升。

貳、 監督，規範中的剛性

中國地方人大監督機制「變法」還得從全國人大常委會副委員長成思危發出「你們廣東人大真厲害」的在讚嘆說起。

近年來，廣東省人大監督的創造性實踐被譽為人大工作的「廣東現象」，「強勁的南國風」。「廣東現象」的特質包含：人大代表權力本位觀念增強，以開放的理念依法、正常行使質詢、否決、詢問、批評等法定職權；規範人大監督，從機制上賦予人大監督以實力和活力。2000年7月28日，廣東省人大常委會通過《廣東省各級人民代表大會常務委員會討論決定重大事項規定》，民主法制建設的重要決策，教科文衛體發展規劃，人口和環境、資源重大措施等11項重大事項必須提請本級人大常委會會議「拍板」；教育基金、養老基金、失業保險、住房公積金、扶貧基金使用管理情況，水電、煤氣、醫療等公用事業服務價格調整，財政性資金投資項目立項等17項有關政府決策處理、與人民群眾利益關係密切的事項列入向人大常委會報告範圍。2001年2月，廣東省九屆人大四次會議通過《廣東省預算審批監督條例》。一年後，該省九屆人大五次會議上，省政府向人大代表提供了一份長達144頁的預算表，將預算草案列至「項」級，細到政府購進一台電腦的型號、價格。而以往人大在審查批准政府預算時，只掌握20多個類級收支總數，體現其具體運用的300多個「款」級、500多個「項」級的財政資金則完全由政府主導支配。這是以往從來沒有過的事情，人大代表真正代表人民群眾看緊錢袋。

迄今，全國有10多個省級人大常委會制定討論決定重大事項的法規，20多

個省級人大及其常委會制定人大監督工作條例或者單項規定。源於 1982 年黑龍江省肇源縣人大的「述職評議」很快被各地人大借鑒和採用，目前已發展到不少省級人大。2002 年 1 月 1 日開始實施的《湖南省縣級以上人民代表大會常務委員會述職評議工作條例》有新突破，人大常委會組成人員對述職人員按稱職、基本稱職和不稱職進行無記名投票，並當場宣布投票結果列為述職評議的必經程序，若得不稱職票過半數，意味著離職：由本人辭職，或依法對其提出免職案、撤職案或者罷免案。

述職評議中，如湖南隆回縣人大評議縣長，武漢市人大評議市長等已不算新聞。陝西省、北京市人大常委會已經把副省長、副市長這類高官納入評議視野，讓代表、委員評是非功過，這應該是人大監督邁出的實質性一步。

這裡提供兩個容易忽略的細節：2000 年 1 月 25 日，出席廣東省九屆人大三次會議的佛山代表團 20 名人大代表就南江工業園電鍍城污染問題質詢省環保局，人大代表對省環保局的答復進行了表決，滿意與不滿意比為 5：23，受質詢機關再作答復。2002 年 2 月 22 日瀋陽市 22 名代表就孫剛涉嫌誹謗兩案質詢市公、檢、法，出席答復會的代表對答復進行表決，贊成 11 票，棄權 8 票，一票之差答復未通過，第二次答復後才獲通過。人大監督的力量正是從這些看似平實的細節中構築的，解決監督的細節問題往往比監督口號更有價值，比監督原則更有實際意義。

參、 表決，舉手到投票

據媒體報道，2001 年 2 月 9 日舉行的瀋陽市第十二屆人大四次會議，「首次使用表決器投票，代替沿用多年的舉手表決方式」。就是這表決改革的「跨步」，引發了中國民主政治和憲政建設的標志性事件，與會人大代表對市中級人民法院工作報告決議（草案）表決時，電子屏幕上的投票結果讓人大吃一驚，贊成 218 人，反對 162 人，棄權 82 人，未按表決器 9 人。贊成票沒有過半，市中級人民

法院工作報告被否決。「未通過」撕開了原法院院長賈永祥等 3 名班子成員重大違法違紀案件的黑幕。廢除舉手表決，樹立表決權威成為 2001 年人大機制創新的一個焦點，鋒芒直指人大會。旨在廢除「會議舉舉手」這一陳舊而有悖民主、法治要義的表決模式，使表決最終成為充分、自由表達人大代表真實意志的途徑。人大及其常委會無論是行使立法權，決定重大事項，還是行使撤職、罷免、撤銷等職權，最後都是通過表決來實現，通過表決形成具有法律約束力的國家意志。因此，表決制度改革對人大建設無疑具有實質性意義。啟動廢黜舉手表決和無記名投票、電子表決的逐步鋪開，地方人大正在走向理性、成熟，這也是人大對長期以來社會上戲稱「表決機器」的有力回擊。

肆、 人大權力回歸呼喚「變法」

正在發育的社會主義市場經濟和公民民主、法治意識的崛起正在與地方人大現行體制發生著激烈的碰撞。地方人大作為上層建築要適應市場經濟發展，回應公民以國家主人身份實現政治參與的需求，「變法」和體制創新是一個永恆的話題。

實現人大制度最大效益。歷史一再證明，任何制度都有一個效益衰竭問題，其有效性會在一定時間內喪失，為此，人們必須不間斷地給制度輸入新鮮血液，以適應新的社會需求。目前，中國的人大制度還不夠健全，人大制度的法律設計與實際運作、憲法目標與憲法實施，仍有一定的差距。堅持和完善人大制度不是政治口號，而是扎實的政治實踐，把人大制度潛在的優勢變為現實的功效，需要付出艱苦的努力，需要在人大制度建設的實踐中不斷改革和創新。地方人大「變法」的成功實踐和正在進行的機制創新是堅持和完善人大制度的內在動力。

當前，地方人大權威回歸應關注兩個層面的問題。第一個層面，觀念創新。人大本來是憲法規定的有權威的國家權力機關，當前地方人大行使權力多有尷尬，是不正常現象，無論是依法行使程序性職權，還是處置性職權都是最起碼的

職守，是民主和法治的「底線」要求。第二個層面，實踐創新。地方組織法第八條、第九條、第十四條分別規定地方人大會行使 15 項職權、鄉鎮人大會行使 13 項職權，地方人大常委會行使 14 項職權，還有立法和質詢、罷免、撤職、撤銷、組建特定問題調查委員會等職權。但是，法律對這些職權規定得比較原則，把這些職權行使到位必須探索有可操作性的細則，像廣東省人大審查預算、深圳人大監督政府投資項目等等。相對立法、監督權的行使，決定重大事項是薄弱環節，目前也僅有 10 多個省級人大、人大常委會有可操作性的規範，其他地方行使這項職權基本上是政府「有提必議」，「有議必決」，處於隨意，甚至漠視態勢。相對縣級以上地方人大，鄉鎮人大的權力、權威「積貧積弱」，基層政府是事實上的「權力機關」，改變這一現狀，同樣需要包括立法在內的機制創新來解決。

加快表決制度改革步伐。表決制度改革是人大史上的一場革命。保障人大代表、人大常委會組成人員真實、自由地表達意志，舉手表決必須退出歷史舞台。地方人大會一般每年一度，安裝電子表決器並不是目前最理想的方案，還將造成資源閒置；市、縣級人大常委會組成人員人數不多，便於計票。因此，使用無記名投票表決議案和決議是經濟、便捷而可行的選擇。

人大代表「角色」到位。盡管這幾年，中國出現吳青、姚立法、馮有為等準職業代表，嫻熟而不恤己利地執行著神聖的代表職務，但「代表代表，散會就了」的格局並未從根本上改觀，有的人大代表甚至連人大會都缺席。人大代表是人民代表大會的基礎和依托。代表的「角色」意識與人大機制創新相輔相成，強烈的代表「角色」意識推動人大機制創新，人大機制創新為人大表演好「角色」提供保障。解決代表「角色」缺位問題，需要在人大代表選舉中引入競爭機制，逐步產生更多的職業代表；減少官員當選人大代表的數量，提高民間人士當人大代表的比例；扭轉「仕而優當代表」，「勞模當代表」的價值取向，當選人大代表不再是榮譽和政治待遇，而是職務和責任。