

发展与改革前沿

表决权、议事规则与人大会议质量的提高

刘文忠

【提 要】人民代表大会会议是人民行使国家权力的重要形式,但是由于我国的人代会会期短、人民代表不能充分组织等程序因素影响了人民代表表达权的行使,影响了大会质量,因此有必要借鉴西方议会会议制度和地方人大的创新经验,提高我国人代会的质量,完善人民代表表达权的制度建设。

【关键词】人民代表大会 表决权 议事规则

〔中图分类号〕 D622 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000—2952 (2011) 04—0005—05

在我国国家权力机关的活动中,人民代表大会会议占中心地位。人民代表大会会议是人大代表行使职权的主要形式,开会须有规则、程序,才能开得有效率、有成果。开好人民代表大会,提高会议审议质量,对于充分发挥国家权力机关的作用,具有十分重要的意义。宪法和地方组织法赋予人民代表大会很大的职权,就县级以上地方人民代表大会来说,计有15项。尽管如此,由于多种原因我国人代会存在一些问题,影响了大会会议质量,而这些问题的根源毫无疑问是我国人大会议制度设计上表达权的缺失,议事功能的不畅。我们应该充分借鉴西方会议制度与议事程序的经验,吸取地方人大会议制度的创新做法,改革和提高人民代表大会会议质量。

一、完善表达权是提高人大会议质量的核心问题

充分发挥代议机关的议事功能,核心问题是完善表达权的制度机制。民主是要充分发挥代表的表达权,并在科学的议事程序下得到保护。

表达自由的实现不仅是一种权利行使的结果,而是表达主体行使一系列权利的过程,并通过一系列的制度设计得以体现。人民代表大会作为我国权力机关,应充

分发挥人民的表达权,并通过合理而科学的议事机制发挥代表机关的职责,然而由于我国人大制度设计上的缺陷,人民代表不能有效行使在人代会上的表达权,使其不能有效表达民意;而且人民代表大会在制度设计上的某些瑕疵使其不能有效行使议事功能。人代会是地方国家权力机关行使职权的主要形式,也是人民行使当家作主权力的具体方式。人代会质量的高低,直接影响到一个地方改革、发展和稳定的大局。然而,一些地方的人代会在组织安排上存在着不够规范的地方,影响到代表作用的发挥和人代会应有的效果。其主要表现有以下几个方面:

(一)表达权流于形式。人民代表要充分发挥作用,就要在人代会上表达代表的意见,特别是发挥在一府两院报告中的表达权。目前在审议“一府两院”工作报告上流于形式,对代表审议意见的处理比较草率,一些地方人代会对代表的审议意见仅以编印会议简报的形式进行处理。地方人代会议题往往是一成不变的人大、政府、两院几个常规报告和计划、预算报告以及选举事项等。大会主席团、人大常委会、本级政府都没有较好地行使法律赋予的提案权;有些重大工作事项没有依法提请人代会审议。

(二)表达机构设计不合理。人民代表大会会议组织结构不完善,大会主席团的人员组成不科学。我国人

民代表大会主席团设置主要照顾了领导机构,而不是从民意机构和代表机构的组织者出发,形成了领导代表全部是主席团成员的现象,影响了人民代表大会的严肃性。按照会议规则,表达权的组织机构要站在中立的立场上,不能代表组织立场,而主席团在我国人代会的会议制度体系里成为表达内容的设计者和组织者。目前,现行法律对召开人代会的程序和内容没有具体的规定,更没有一部专门规范人代会的法律法规。各地规范人代会的仅仅是同级人大制定的议事规则。由于缺乏统一规范的标准,致使人代会在组织安排上容易受主观因素影响,随意性较大。

(三)人民代表大会辅助性和服务性机构不健全,影响会议质量。人大会议信息公开机构内容和形式单一,不能完全准确地反映民心民意,不能充分利用现代媒体的发展,为自身的民主化程度提高和效率提升做必要的宣传。我国现有的人大服务内容,主要还是集中在会议期间出版信息选编、收集议案、组织新闻发布会、提供翻译服务以及后勤服务(如负责安排住宿、交通、饮食、娱乐和保卫工作)等方面。西方议会的辅助性和服务性机构的设计和发展经验是值得我们借鉴的。以美国为例,其国会辅助机构规模庞大,功能齐全。主要的服务机构包括,有世界第一图书馆之称的国会图书馆(其年度预算超过2亿美元,全馆编制5千余人,是一个大型的信息中心、研究中心)、设备先进的国会研究处以及其他如国会预算局、会计总署、技术评估局及立法顾问局等数量庞大的辅助机构。这些单位承担了为国会议员、议员及其助理、政府其他部门甚至公众提供资讯的义务,因此其机构和工作人员本身党派色彩相对较弱,专业色彩较强。^①

(四)人民代表大会制度议事规则存在诸多问题,会议制度是人大议事规则的核心,人民代表大会会期安排不合理,缺少足够的表达时间,议事安排不合理。我国的会期制度包括人大及其常委会会议召开的日期、会议延续时间、会议日程和会期确定程序。我国人大的会期大约十至二十天,加上全国人大常委会的会期一般也不会超过六十天。与其他西方国家相比,我国的会议时间就相对较短,使得我国人民代表大会的民主精神未能很好地体现。全国人大的开会时间,在相当长一段时间内都是很不确定的。虽然自1995年以来,全国人大会议一般是在3月初召开,3月中旬结束。但这里就存在与我国的财政审议等相冲突,我国人民代表大会会议制度还没有引入辩论制度,特别是事关民生原则的立法性辩论还没有纳入到人民代表大会会议程序中,立法性议案的通过流于形式,不能体现代表机关的本质特征。

人民代表大会一般都是以代表团为单位进行审议,

跨团专题审议、大会专题发言审议等方式运用较少,组织形式单一,人民代表大会由于其特定的组织形式,成为一个报告会,表达结构不是充分按照议事结构来设置的。

(五)没有能够充分行使代表在人民代表大会的大会发言权。根据宪法和代表法,各级人大代表在人代会各种会议上的发言,不受法律追究,发言的免责权作为全国人代会发言制度的重要内容,得到法律的充分肯定。但关键的问题是,代表的发言是不是有代表性的发言?代表的发言是不是一个有效的发言?

宪法与代表法赋予了人大代表的表决权,也设定了代表的免责权,但是事实上从1978年至今,已过30年,全国人代会都没有组织过大会发言。据了解,由于全国人代会不组织,上行下效,全国绝大多数地方的人代会也未组织过大会发言。从目前全国人代会开会的情况看,一方面,会期短,议程多,还顾不上安排大会发言;另一方面,出席会议的代表并没有十分迫切的需要,大会发言的要求并不强烈。因此,尽管法律规定允许而且有具体程序,但全国人代会的大会发言没有再次列入议程。^②

代议制民主的核心是要充分发挥代表的议决权,通过科学和严密的制度设计及民主议事与科学议事程序,贯彻开放与透明的民主理念,真正发挥人民代表机构的社会功能。议事规则的意义在于能使参会者就会议方式达成一致,能在权利制衡的共同框架下讨论和决议。所有的成员都必须遵守议事规则,在规则面前都是平等的主体,既要努力运用好各自的发言权、知情权和投票权;又要在自己的意见不被多数接受时不滥用个人的权利而危害整体的利益。^③

我国人代会上述制度设计的不足,影响了代表的表达权,影响了作为民意代表充分行使代表职责的权利,客观上制约了会议质量的提高。

二、我国目前提高人大会议质量的经验和探索

地方人大为改进会议质量进行了诸多探索,从调动代表的积极性,改进会议程序设计,出台会议的管理办

① 孙哲:《洋为中用:西方议会发展对中国人大制度的启迪》,《人大研究》2005年第2期。

② 陈寒枫:《论人代会和人大常委会会议制度的完善问题——进一步完善人大及其常委会会议制度、工作程序和议事规则的探索之九》,《人大研究》2008年第4期。

③ 孙涤:《议事的民主、平等与效率》,《南方周末》2006年10月19日。

法等方面，推进会议质量的提高，增进会议的效力。

(一) 尊重和维护宪法与法律赋予人大代表的各项权利，为代表开展活动提供必要的条件和保障。许多地方人大积极探索人大代表依法履行职责的方法，不断丰富代表的活动形式。国家机关切实保障人大代表的知情权，支持他们依法履行职务。各级政府根据实际工作需要把人大代表活动经费列入本级财政预算，确保人大代表活动经费及时足额到位，并建立代表活动经费随经济发展和财力增长而相应提高的机制。代表活动经费专款专用，严格管理。人大代表依法参加代表活动，其所在单位、部门必须给予时间、工资、奖金和其他福利待遇等各项保障。

(二) 提高人大代表议案、建议、批评和意见的办理质量。承办单位建立起比较健全的办理人大代表议案、建议、批评和意见的工作制度，落实责任制，切实提高办理效率和质量。承办单位要及时向人大常委会报告办理人大代表议案、建议、批评和意见的情况。人大常委会要加强对议案建议的跟踪督办，提高代表的满意率和议案建议办成率。

(三) 密切党和国家机关与人大代表、人大代表与人民群众的联系。各级党委、人大常委会、政府、法院、检察院都逐步建立健全联系人大代表制度，加强同人大代表的联系，为他们开展活动、履行职责提供方便和条件。各级人大代表通过多种渠道保持与人民群众的密切联系，认真履行职责，自觉接受人民群众监督。担任领导职务的人大代表积极参加代表活动，带头依法履行代表职责。

(四) 科学规划人民代表大会代表的组织结构，许多地方人大出台了代表小组的管理办法。人大代表的工作能力取决于制度设计、管理能力，强化代表小组活动是大会期间代表工作的基础和延伸。一些地方人大为更好发挥代表在大会期间的作用，出台了规范代表小组的管理办法，明确了代表的活动职责，有利于代表在大会期间的活动。依据代表法，围绕人大代表的职责，对人大会议和闭会期间人大代表执行职务、人大代表的管理监督等方面做出明确规定，这些规定充分调动了代表的积极性。

地方人大提高会议质量的诸多经验，为进一步完善人大会议制度作出了有益的探索，有利于从基层制度建设上进一步完善人大会议制度。

三、借鉴国外议会会议制度的基本经验

议事会议由多人参加，需遵循一定的规则，经过自

由和充分的讨论，形成妥善的解决方案。会议规范必须保障整体与个体的权利：在多数的决策权、少数的表达权，以及成员个体的权利之间取得精妙的平衡。议事规则的核心部分是以动议、报告或其他讯息传达的方式将事务提交给会众，通过辩论的方式使各方面的意见都能够得到表达，必要时通过表决的方式来贯彻大多数人的意志。议事规则具有的基本特征是：组织的权利先于个体的权利；会议的权利属于组织的成员，但会议主持人作为会议的裁判员，是熟知规则的执行者，执法必须公平、公正，不得偏袒任何一方；所有的成员都是平等的主体，平等享有权利及承担义务；多数人决策；沉默代表同意；弃权票意味着跟随多数人的决定；三分之二规则；任一时刻只能考虑一个问题，且只能有一人发言；凡可辩论的动议必须进行足够充分的辩论；一旦对某个问题已做成决定，在本次会议上再提出相同或者类似的问题属不合规；人身攻击是违背规则的；要有充分知情权；必须做到公正无欺。^①

代议制比较成熟的国家有很多可供借鉴的经验。例如会议中的公开制度、议事日程的安排、辩论和表决制度、三读制度等。

(一) 会议制度

举行会议是议会议事、行使职权的基本方式，议事规则对议会会议的会期、会议的召集、会议的形式以及法定人数通常作出规定。

西方议会会议形式多样，会期较长。议会会议的形式主要有：议会例行会议、议会非常会议、议会两院联席会议、议院会议、议会委员会会议、议会小组委员会会议。例行会议又称例会或常会，是议会会议的主要形式，按法律规定在固定时间内召开。有的国家规定每年召开一次，如美国、日本；有的国家规定每年召开两次，如法国、意大利。例行会议往往有相对固定的会期，会期的长短各国有所不同，如法国议会每年的两次例会，第一次例会从10月2日开始，会期80天，主要讨论预算问题；第二次例会从4月2日开始，会期不超过90天，主要讨论立法问题。俄罗斯国家杜马会期分为春秋两季会议，春季会议从1月12日至6月20日；秋季会议从9月1日至12月25日。日本国会一般会期为150天，韩国国会的常会会期为100天。

议事日程安排相对固定，实行公开制度。议会的议事日程一经确定，一般不做随意改动；如有特殊情况，可按规定的法律程序变动；多数国家规定议会的会议一般公开举行，一般都允许公众旁听。公开的内容包括：

^① 孙涤：《议事的民主、平等与效率》，《南方周末》2006年10月19日。

议会会议公开举行,议会议程和日程提前公布,准许公民旁听,报道自由,议会议事记录和简报登载在公开刊物上。

(二) 议事程序

西方议会制度之议事程序最有特点的是“三读制”。西方议会制度重视规则,视规则为“第一生命”。西方议会历史悠久,形成了一套比较系统的议事规则。西方国家对议案的讨论一般实行“三读制”。“三读制”是指任何议案都必须经议会三读程序。“三读”议事程序是在英国形成的,后来被美国、德国、丹麦、新西兰等西方国家所仿效。一读阶段,是在议会全院会议上宣布议案的名称和要点,然后把议案送到有关委员会进行文字修改和正式审查。二读阶段,是宣读议案内容,在专门委员会审查和修改的基础上进行辩论,再行修改。三读阶段,即进行文字修改和正式表决。在一院制的议会,议案经过三读通过后,即完成了在议会的立法程序。在两院制国家,议案在一院三读通过后,要送到另一院按照同样程序三读通过。如果议会一院批准的议案在另一院获得通过,或者经过两院联席会议的协调获得通过,那么这项议案的“三读”过程就告结束。

(三) 辩论制度

西方国家议会的辩论原则和程序大同小异,但是辩论的种类却各不相同,实质上主要包括立法辩论和非立法辩论。立法辩论是审议法案流程中的辩论,非立法辩论则与审议法案无直接关系。贯穿西方政治生活的各个角落,不管是立法性辩论还是非立法性的热点问题辩论,都体现了议员在行使选民所赋予的权利时应具有的责任感和职业素养。

四、改进人民代表大会会议质量的建议

借鉴国外议会制度的经验,我们可以从会议环节、代表组织、会期完善等方面完善人代会质量。

要使每一位代表充分认识到开好人民代表大会会议的重要性,增强开好人民代表大会会议的自觉性和主动性,严肃认真地行使好代表权,同时要在大会期间落实好会议各个环节工作。

(一) 在观念层面上要与时俱进,以全球化、国际化的视界和更加开放的世界观认识表达自由问题,按照中共十六大提出的“健全民主制度、丰富民主形式、扩大公民有序政治参与,保障人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”及十六届四中全会的精神,建立健全公民利益和诉求的表达机制,逐步实现公民表达自由的制度化、规范化和程序化。

健全制度保障,要与中国民主政治建设和法治建设的进程相适应,根据宪法“国家尊重和保障人权”的原则,加紧研究制定保障表达自由的《出版法》、《新闻法》等立法工作,保障人民代表和其他社会主体的表达权。中国已经批准加入了一些国际人权公约,如2001年2月九届全国人大常委会第二十次会议批准加入《经济、社会、文化权利国际公约》,还应采取更多和更实际的步骤落实公约的有关规定。应通过建立完善的违宪审查机制和保障包括公民表达自由在内的权利的宪法诉讼制度,落实表达自由的宪法条款。^①

在健全表达权立法的同时,要尽快对人代会的具体程序和内容进行立法,保障人民代表的表达权。目前规范人代会会议的法律法规还是空白,建议全国人大常委会或省级人大常委会在认真调查研究的基础上,对组织召开人代会的有关问题进行研究和总结,以立法的形式对人代会会议的组织领导、程序内容、监督制约等方面进行规范,真正使人代会的各项工作做到有法可依,有章可循,以体现人代会的规范性和严肃性,更好地发挥人代会应有的作用。

(二) 按照议事程序准备与组织会议。会前准备充分,组织代表在会前做好调查研究;会中组织专题视察,举行专题审议会,征集议案、意见、建议。在组织代表会前视察和调查的基础上,商定议案和意见、建议;会议审议是开好会议的关键环节,应从改进会议组织方式入手,把代表团团审议与分组审议结合起来,适当增加专题审议,组织有关方面的代表就有关问题进行专题审议或座谈,并请有关部门负责人到会直接听取意见、回答询问,发挥专门委员会的作用;会后要对审议意见处理情况进行督办,对专题报告实行审议意见书制度,并将落实情况对社会及时公布,并充分发挥会议简报、快报的作用。

要积极探索上一级人大常委会对下一级人代会的指导方式。地方各级人大在提高会议审议质量方面进行了有益的探索,但是,毋庸讳言,代表大会审议质量还有许多不尽如人意的地方,有待进一步提高。尽管法律规定上下级人大是法律上的监督关系、业务上指导关系和工作上的联系关系,但由于法律规定得比较原则,实践中不易把握。目前上下级人大之间的关系大多停留在工作联系的层面上,监督职能和指导职能发挥得很不到位,这也是导致一些地方人代会不规范的原因之一。人代会召开前,人大常委会应将本次人代会的召开计划向上一级人大常委会进行汇报,接受上一级人大常委会的

① 任进:《中国完善和发展表达自由的保障机制》,《国际新闻界》2005年第4期。

审查：人代会结束后，应将会议文件报上一级人大常委会备案。人代会召开期间，上一级人大常委会可委派本级人大代表以巡视员的身份列席人代会会议，或指派相关工作委员会派出专人进行巡视，以便及时发现和督促纠正有关问题。对于发现的问题，坚持不直接处理问题的原则，由大会主席团自行纠正。对于下一级人代会作出的不合法法律规定的决议决定，人大常委会要及时督促其纠正。

(三)要进一步增强人代会会议的透明度，完善会期制度。人代会透明度不高，是造成会议种种不规范现象的原因之一。为此，首先要健全和完善公民旁听制度，进一步改进吸收公民旁听的方式，重视旁听公民的建议意见。

人民代表大会行使国家权力的主要方式是会议。一般来讲，人民代表大会每年的固定会期比较短。关于全国人代会会期的确定，宪法和有关法律规定的，全国人大常委会召集全国人代会并应当在全国人代会举行的一个月以前，将开会日期通知全国人大代表。全国人大常委会关于召开人代会的决定，只公布开会日期，整个会期虽然已经确定，但并不对社会公布。全国人大议事规则所以规定只通知开会日期，实际包含着闭幕日期可能变化而导致会期改变的考虑，是一种包含灵活性的规定；另外，法律也未明确规定会期由谁决定，由全国人大常委会决定，还是由预备会议决定，也未规定根据什么原则和情况确定会期。这也给人大代表讨论和决定会期，留下了法律空间。

关于地方人代会的会期制度，地方组织法规定，地方各级人代会每年至少举行一次。经过1/5以上代表提议，可以临时召集本级人代会。地方各级人代会每届第一次会议，在本届人大代表选举完成后的两个月内举行。地方组织法是实体法，关于地方人大，只能主要规

定其机构和职权等实体内容。会期制度是程序性的制度，地方组织法只能规定一些基本原则，不可能详细规定。详细的会期制度应由专门的法律或者地方性法规来规定。

关于乡镇人代会，地方组织法未规定设立常设机构——常委会或常设主席团，但规定每年至少举行一次人代会。其立法原意就是希望乡镇能根据当地实际情况，多开人代会，解决所遇到的重大问题。为了充分发挥乡镇人代会的作用，一些省（区、市）规定，乡镇人代会每年至少召开两次会议（或者规定每半年召开一次会议），个别地方规定每个季度召开一次会议。这都是符合地方组织法的立法原意的。目前的实际情况是，多数乡镇一年开一次人代会，有些地方开两次，少数地方开三四次。有的地方遇乡镇长变动时，召开临时会议。对于乡镇人大多次开会，以解决当地的重大问题，应该鼓励乡镇进行有益的尝试，并在实践中总结经验教训。

(四)大会期间建设好代表小组。代表小组是人大代表在闭会期间开展活动的基本组织形式，是代表工作的基础。加强代表小组建设，有利于代表相互学习，取长补短，提高自身素质；有利于代表在闭会期间执行好代表职务，提高活动质量，增强活动实效；有利于密切人大常委会同代表、代表同人民群众的联系，发挥代表的桥梁和纽带作用。

提高我国人代会会议质量关系我国民主政治建设，我们要认真思考议事规则，从具体环节上完善人代会的会议程序，从价值层面上保障人民代表的表达权。

本文作者：北京联合大学台湾研究院副院长、台港澳法治研究所所长，法学博士，副研究员，浙江大学光华法学院宪法与行政法博士后
责任编辑：赵俊

The Right to Express & Rules of Procedure and Improvement of the Quality of the NPC Session

Liu Wenzhong

Abstract: People's Congress meeting is an important form of the national rights for people, however, because the duration of the China's National People's Congress is short; representatives can not well be organized and other procedural factors, representatives' right to express can not effectively be exercised, thus affects the quality of the General Assembly. It is necessary to learn positive experiences from the Western Council meeting and local people's congress as well, improve the quality of the National People's Congress and perfect the system construction of representatives' right to express.

Key words: People's Congress; the right to express; rules of procedure