

# 论人大重大事项决定权的 规范内涵及制度完善

邹平学, 刘海林

(深圳大学 港澳基本法研究中心, 深圳 518060)

**摘要:**通过对人大重大事项决定权实践运行的类型化分析可以发现,全国人大常委会积极履行宪法赋予的重大事项决定权,自主作出了大量关乎人民根本利益、改革发展大局的重大决定。相比之下,省级人大常委会在运用重大事项决定权方面不够理想,除完成一些法定的例行性决定外,自主作出重大事项的决定较少。究其原因,既与重大事项决定权的概念不明晰,人大理论研究和制度实践中对此出现不同甚至对立的声音有关,又与较长时期以来重大事项决定权的政策基础不足有关,需要给予明晰和补强。党的十八大以来,中央高度重视支持和保障地方人大重大事项决定权的充分履行,实践效果十分明显。为更好的发挥这一制度的作用,需要认真理顺和协调人大重大事项决定权与党委决策权、政府决定权的关系,而符合实际且可行的解决路径是建立起“党的全面领导下的‘党委建议—人大议决—政府施行—人大监督’”模式。

**关键词:**人民代表大会制度;重大事项决定权;全国人大;地方人大

**中图分类号:**DF2 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)01-0055-14

## 一 问题的提出

十二届全国人大五次会议期间,个别全国人大代表建议全国人大加快制定出台关于人大讨论决定重大事项的规定和具体实施办法,进一步推动地方人大工作<sup>[1]</sup>。近几年来,多位全国和地方人大代表呼吁全国人大立法规范讨论关于重大事项决定权问题,以九届全国人大五次会议上 30 名全国人大代表发出的关于讨论决定重大事项立法的呼声为最高。九届全国人大五次会议已过去 15 年,但这 15 年间全国人大及其常委会并未有针对性地讨论决定重大事项立法或制定立法计划。

但是,具体立法的阙如并不代表工作实践的缺位。在中央层面,全国人大及其常委会持续充分行使了宪法赋予的决定权。据不完全统计,在过去 5 年里,全国人大及其常委会共作出了 179 项重大决定或决议(参见表 1)。除了常态化的关于中央和地方预算及执行情况的决议和关于国民经济和社会发展规划纲要及计划执行情况的决议等,全国人大及其常委会针对若干实质性重大事项也作了重大决定。例如,关于开展国家监察体制改革试点工作的决定<sup>①</sup>,作为一项重大政治决策,它为政治体制改革提供了法律依据,深入契合了“凡属重大改革都要于法有据”的依法治国精神。又如,关于香港政制发展的决定<sup>②</sup>,全国人大常委会就香港行政长官普选制度的若干核心要素和相关问题作出决定,对推动香港循序渐进发展民主、全面贯彻落实“一国两制”方针和香港基本法具有重要意义。

**收稿日期:**2017-09-12

**作者简介:**邹平学(1965—),男,湖南长沙人,法学博士,深圳大学港澳基本法研究中心主任、法学院教授、博士生导师;

刘海林(1991—),男,安徽芜湖人,深圳大学法学院 2015 级宪法学行政法学硕士研究生。

在地方层面,自1988年安徽省人大常委会在全国率先出台《安徽省人大常委会关于讨论、决定重大事项的若干规定(试行)》起至今,已有28个省级人大及其常委会依据宪法及相关法律制定实施了关于讨论、决定重大事项的地方性法规,进一步界定了重大事项的含义和范围,从法规层面保障了地方各级人大及其常委会行使讨论决定重大事项权。检视实践运作,毋庸讳言,重大事项决定权虽是地方人大的四项重大职权之一<sup>④</sup>,但在地方人大工作实践中,重大事项决定权受重视程度和行使频率远不及立法权和监督权,甚至不如人事任免权。其运作实践既存在政府越权问题,也存在人大缺位现象。例如,近年来,随着房地产市场升温 and 私人交通工具市场兴旺,全国多地政府部门为有效规管而采取紧急限购措施,此举引来诸多质疑;但有关政府部门针对这些事关百姓切身利益、为社会普遍关注的重大事项作出行政决定前并未向地方人大及其常委会报告,更未提请权力机关的审查和批准<sup>[2-4]</sup>。重大事项决定权作为不具有狭义立法权的地方人大及常委会的一项极为重要的职权,本应得到充分行使,但现实令人失望,决定权的行使成为了地方人大常委会工作实践的薄弱环节<sup>[5]</sup>。以至于在谈及地方人大时,人们常常首先想到的是其作为地方立法机关的角色,而忽略了其作为国家权力机关的本质。其主要原因乃在于,一方面理论上关于决定权的概念与性质尚不明确;另一方面,缺乏像《立法法》、《监督法》这样的全国性的法律规范,尽管部分地方人大及其常委会依据宪法和相关法(主要是《地方组织法》和《监督法》)制定了有关法规,但地域差异性和各地立法水平的参差不齐,都削弱了地方立法行使重大事项决定权提供良好法律保障的效果。事实上,为弥合理论与现实的鸿沟,使重大事项决定权的行使由“虚”向“实”转变,中央也在不断出台系列政策,要求地方加强人民代表大会对重大事项的讨论、决定。

我国法学界讨论决定重大事项的理论研究起始时间相当早<sup>④</sup>。该领域耕耘最深最久的当属已故中国人大制度研究专家蔡定剑教授,他的《中国人民代表大会制度》一书可谓本领域的扛鼎之作。蔡教授早在多年前就已清晰阐明了人大决定权的机理和当时的实践状况,并为制度完善开出了良方。然抚今思昔,人们不禁喟叹,这么多年过去,人大讨论决定重大事项的制度运行虽取得长足进步,很多关涉根本的问题仍待破解。令人欣慰的是,在依法治国背景下,国家领导人强调“凡属重大改革必于法有据”,“要高度重视运用法治思维和法治方式”<sup>[6]</sup>。在这一新形势下,有必要认真对待人大重大事项决定权的相关理论及实践探讨。本文拟围绕四个有待完善的问题作出阐发:一是在法理上辨析重大事项决定权的概念,以澄清人大理论研究和制度实践对重大事项决定权概念出现的不同甚至对立的声音;二是阐发重大事项决定权在宪法和法律上的依据,以补正现有研究论著鲜有论述重大事项决定权在宪法和法律上的依据的不足;三是系统梳理各级人大及其常委会制定施行的关于讨论决定重大事项的有关地方性法规,以弥补学界甚少作出系统规范分析的缺憾;四是为符合实际且可行的角度理顺和协调人大重大事项决定权与党委决策权、政府决定权的关系,提出和论证了建立“党的全面领导下的‘党委建议—人大议决—政府施行——人大监督’”模式。

## 二 重大事项决定权概念的法理辨析

### (一) 决定权及重大事项决定权的性质

代议制度作为一种实现民主的基本形式,已被当今世界各国广泛接受,绝大多数国家都建立起了代议制政体。我国人民代表大会制度本质上与代议制无异,但是由于社会经济基础和国家性质的根本差异,在中国共产党领导下并根据我国国情建立起来的人民代表大会制度与西方议会政制在组织体系、运行机制和价值功能等方面有着明显的区别,西方国家议会的基本职能主要包括立法权、财政权和监督权等<sup>[7]167</sup>,虽然财政权中包含预算决定权,监督权中包含调查决定权,但与我国宪法赋予各级人大的重大事项决定权不能等量齐观。

罗尔斯在《正义论》一书中认为,决定基本社会政策的权力存在于一个由选民定期选举并绝对向选民负责的代表机构<sup>[8]220</sup>。在我国,这一代表机构正是人民代表大会。《宪法》第二条第一款明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”,这是人民主权原则在我国宪法上的规范表达;第二款“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”,确认了我国人民利益的最高代表就是全国人大及其常委会。在全国人大及其常委会四大职权中,决定权又最能反映“一切权力属于人民”,也是能将人民的意志和诉

求上升为国家意志最直接的方式。针对符合人民利益、为社会普遍关注的国家事务,全国人大及其常委会可直接作出符合人民意志的决定。较之立法权等其他职权,决定权的另一个比较优势是行使灵活、针对性强。立法权的行使往往具有滞后性和保守性特征,程序上也较为繁琐,难以适时解决国家和社会事务中出现的重大问题或紧迫问题,特别是在地方人大及其常委会不具备狭义立法权的地方行政区域,决定权可以针对政治、经济、文化、社会等方面的重大或迫切的地方事务作出符合当地实际情况的决定。

## (二)决定权与重大事项决定权辨析

尽管宪法及其相关法关于决定权的规定中未见“决定权”或“重大事项决定权”的表述,但“决定权”作为与立法权、监督权和人事任免权并列的人大四项重要职权之一已为各界通用。值得注意的是,学界的不少研究论著往往对“决定权”和“重大事项决定权”不作严格界分,甚至认为二者等义。如蔡定剑教授在《中国人民代表大会制度》一书中就将“决定权”定义为对国家或地方重大事情做出决定的权力,他认为人民代表大会决定权的客体就是重大事项,因而其行使的职权就是重大事项决定权。他的依据是,根据《地方组织法》<sup>⑤</sup>的规定,重大事项是就保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行作出决定,决定对经济计划和预算的部分变更等<sup>[9]416</sup>。

诚然,仅从中央国家权力机关的视角看,该定义是恰当的,因为全国人大及其常委会作为最高国家权力机关,其履行宪法赋予的决定权所针对的事项可以说都是重大事项,无不关系着整个国家和广大人民的根本利益。但如果从地方国家权力机关的角度看,地方人大行使的决定权的种类、形式和内容各异,重大事项决定权只是其中最典型、最重要的一种<sup>[10]</sup>。无论在内涵与外延上,重大事项与事项可以说并不等同,重大事项决定权与决定权也不等义,重大事项决定权只是具有决定权的一般属性。

从实定法上,我们也可以探寻到立法者对二者区别对待的立法考量。《地方组织法》第八条在规定县级以上地方各级人大行使的职权时,详列了十五项权力,其中第三项是关于重大事项决定权的规定,而第二、十及十一项则分别规定了“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”、“改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会的不适当的决议”及“撤销本级人民政府的不适当的决定和命令”等决定权的内容;另外,第四十四条列举了县级以上的地方各级人大常委会行使的十四项职权,其中第五项“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”,第七、八项“撤销下一级人大及其常委会或同级人民政府的不适当的决议”,第九至十二项“国家机关工作人员的任免决定”以及第十四项“决定授予地方的荣誉称号”等。从立法结构和体系上看,对以上事项的决定权与重大事项决定权的分列,至少说明了在立法者看来重大事项决定权的客体并不包含监督事项或人事任免等有关事项。这种立法逻辑证明了人大决定权不等于重大事项决定权。

## (三)“重大事项”的特点

重大事项,是指各级人大及其常委会的重大事项决定权的客体。要探清重大事项决定权的内涵,考察重大事项的特点十分必要。从《宪法》第六十二、六十七条关于全国人大及其常委会职权的具体规定以及第一百零四条和《地方组织法》关于地方人大及其常委会的重大事项决定权的笼统规定可以看出,重大事项至少具有重要性、特殊性、广泛性及具体性四大特点。

首先,重大事项的首要特点是重要性。重大事项,顾名思义,与普通或一般事项相对应,是人大及其常委会作出针对具有重要影响、重要意义、重要作用或重要目的的事项的决定。它必须是该区域内带根本性、全局性和长远性的事项,而不是那些琐碎、枝节或者短暂的事项<sup>[11]321</sup>。其次,重大事项具有特殊性。概括说来,就是因事制宜、因时制宜和因地制宜。不难发现,宪法针对由全国人大及其常委会决定的重大事项是以列举加概括的方式明定的,而对地方区域的重大事项则是通过范围界定的方式笼统地加以框定的。之所以这样规定,是因为它符合实际情况,也尊重了地方自主权。重大事项的确定没有绝对的标准,是否为重大事项往往因不同时间地点而不同<sup>[11]321</sup>。在某一地区属于重大事项,在另一地区可能就不被认为是重大事项。在某一历史阶段被认为是重大事项,但是随着社会的发展,过渡到新的历史阶段可能就被视作一般或普通事项。根据性质,某一事项可以被认为是重大事项,但是随着事物本身的发展变化,事项也会变得不再重大。

从实体法的规定也可推知这一点。例如,多数省份仅规定了省级人大常委会讨论决定的重大事项,而未针对下级人大及常委会作出规定<sup>⑥</sup>。再次,重大事项具有广泛性。《宪法》第六十二条关于全国人大行使的职权所列最后一项是“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”,第六十七条关于全国人大常委会职权的最后一项是“全国人民代表大会授予的其他职权”,《地方组织法》第八条和第四十四条关于县级以上的地方人大及其常委会行使的权限中对重大事项讨论决定都只是作了原则性和开放性规定,并未明确具体事项。因此,人大及其常委会针对重大事项讨论决定的事项具有广泛性特征。最后,重大事项具有具体性。重大事项的另一个关键点落在“项”上<sup>[12]266</sup>。人大决定权主要解决的是具体问题,重大事项应是一项涉及政治、经济、文化等某一或某些领域的具体事项,而不是一个宏观问题<sup>⑦</sup>。

#### (四)决定重大事项与讨论重大事项

《宪法》第一百零四条规定,地方人大常委会“讨论、决定”本行政区域内各方面工作的重大事项。前已述及,目前绝大多数省份已制定了专门的地方性法规来保障地方人大及其常委会的重大事项讨论、决定权。但从各省制定的法规来看,对《宪法》第一百零四条存在两种对立的解释。一种较为广泛的解释是,大多数地方性法规采取“应当提请人大常委会讨论、决定的事项”和“应当向人大常委会报告并由人大常委会提出意见和建议的事项”分列的立法模式,分别保障人大常委会的重大事项决定权和重大事项讨论权;而以安徽、广西为代表的省、自治区制定的关于讨论、决定重大事项的法规只详列了“应当提请省人大常委会讨论、决定的事项”,虽然法规中表述亦为“讨论、决定”,与《宪法》第一百零四条的表述一致,但实际意义却是与“讨论决定”无异,即讨论只是决定行为的前置过程,其重心还是落在了“决定”上。

从语义学角度来看,“讨论、决定”是并列关系,“讨论决定”顺承关系,二者不可等同<sup>⑧</sup>。即《宪法》分别赋予了地方人大常委会两项权力:重大事项讨论权和重大事项决定权。实际上,无论学界研究还是在人大制度运行实践中,人们多强调人大决定权,而忽略了人大讨论权。但是,代议制的根本在于“代(代表)”,前提在于“议(讨论合议)”。议决功能是代议制度运行中最基本的功能之一。议决包括“议”和“决”两个既紧密联系又相互区别的部分<sup>[13]14</sup>。“议”和“决”就是讨论和决定。因此,重大事项讨论权与重大事项决定权不是一回事,重大事项讨论权主要功能在于通过人大民主讨论而促进政府科学决策、民主决策,减少决策失误率。正如密尔所言,当谈论的问题关系到国家巨大公共利益时,没有什么能比代议制议会在谈论中工作得更好,“这种‘谈论’,如不致妨碍‘行动’,就决不应予以轻视”<sup>[14]78</sup>。

#### 三 重大事项决定权政策基础的转变与深化

公法上对公权机关的任何权力作出规定,都建基于一定的政策基础。1954年,人民代表大会制度在全国范围内建立。毛泽东、刘少奇等均认为,人民政府的一切重要工作和重大问题都应交付人民代表会议讨论,并作出决定<sup>[15]</sup>。他们都强调了人民代表大会要讨论决定国家的重大事项,但此时重大事项决定权的概念尚未被提起。学界和实务界一般倾向于认为重大事项决定权是时任全国人大常委会委员长彭真在论述权力机关四项权力时首先提出来的<sup>[16]300</sup>。他认为地方人大及其常委会的主要职权有四项,其中第二项就是讨论、决定本地区的政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族工作的重大事项<sup>[17]329</sup>。但在此之前的1979年7月1日首次制定通过的《地方组织法》,在规定县级以上的地方各级人大行使的职权时,就已经使用了如下表述:“讨论、决定本行政区域的政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族工作的重大事项。”以上二者之表述如出一辙,故“人大重大事项决定权源自彭真委员长”这一说法恐不能成立。

党的十一届三中全会到十三大之前,党的报告都侧重于经济建设层面,未专门提及政权建设中的人民代表大会或人民代表大会制度。自党的十三大开始,十三大、十四大和十五大政治报告均强调要坚持和完善人民代表大会制度,加强人大及其常委会的立法和监督等职能,但报告中没有出现有关人大决定权的表述,说明在社会主义建设和改革开放新时期执政党更倾向发挥人大的立法和监督职能。可以说,较长时期以来,人大实践中人大的决定权受重视程度与其在国家权力机关职权中的地位并不相匹配。

但是,这一情势在党的十六大上发生了根本转变。党的十六大报告在论述人民代表大会制度时强调,“坚持和完善人民代表大会制度,保证人民代表大会及其常委会依法履行职能,保证立法和决策更好地体现

人民的意志”<sup>[18]</sup>。将之与十三大至十五大的三份报告对比可以发现,十六大报告用“决策”取代了“监督”,前所未有地将“决策”与立法并列提出,并强调要保证决策更好地体现人民的意志,这表明人大及其常委会的决策或者说人大及其常委会的决定权的政策基础得到了强调和凸显。而这一时期前后也正是《地方组织法》关于重大事项决定内容的修改和地方人大及其常委会关于讨论决定重大事项的地方性法规相继出台的集中期<sup>⑤</sup>。这恰好说明人大决定权从此由宪法文本到国家法律的完善、地方法规的出台,进而在实践中开始发挥巨大功效。

党的十八大报告进一步提出:“要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用,依法行使立法、监督、决定、任免等职权”<sup>[19]</sup>。此次报告中明确提出支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用,并首次提出“决定权”。令人瞩目的是,十八届三中全会通过关于全面深化改革的决定<sup>⑥</sup>,其中提出要健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。中共中央办公厅随后印发有关实施意见<sup>⑦</sup>,要求认真做好人大讨论决定重大事项工作,更好地发挥国家权力机关职能作用。全国人大常委会委员长张德江在2017年十二届人大五次会议上作的工作报告中也肯定并强调落实这一点<sup>⑧</sup>。党的十九大报告在阐述“健全人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治”基本方略中,提出要“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。”这一系列政策强化和说明,对于支持和保障地方人大及其常委会的重大事项决定权的充分履行,遏制政府越权和解决人大缺位现象发挥了重要作用。

#### 四 人大重大事项决定权的宪法基础

揭橥我国宪法及相关法的修订沿革,可以看到实定法中对重大事项决定权的规定最早可以追溯至1979年7月通过的《地方组织法》,当时的《地方组织法》第七条第三项和第三十九条第四项的表述是“讨论、决定本行政区域的政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族工作的重大事项”。1982年《宪法》肯定并吸收了这一表述,但以更加概括的形式予以规定,其未列举大致范围,而是用“各方面”作了原则性表述。

除了关于县级以上地方人大及其常委会的重大事项决定权,在宪法及相关法的文本中无法得窥关于全国人大及其常委会的重大事项决定权的明确表述。这无法说明其不具有重大事项决定权,因为认为《宪法》第六十二条和六十七条规定的关于全国人大及其常委会的职权内容,实际上体现了关于最高国家权力机关的重大事项决定权的立宪逻辑,即以列举加兜底条款这样一种明确授权和开放性授权相结合的方式对之作了大体规定。

##### (一) 全国人大及其常委会重大事项决定权的宪法基础

宪法及相关法明确了全国人大及其常委会的重大事项决定权范围。《宪法》第六十二条规定了全国人大行使的各项职权,其中第九项“审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告”;第十项“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”;第十二项“批准省、自治区和直辖市的建置”等以列举的方式授权全国人民代表大会行使重大事项决定权;第十五项作为兜底条款以开放性授权的方式确定全国人大行使应当由最高国家权力机关行使的其他职权。有鉴于全国人大作为最高国家权力机关这一宪法地位,第十五项规定的“应当”的判断权应归属于全国人大本身,与“全国人民代表大会行使其认为应当行使的其他职权”等义。因此,根据《宪法》,全国人大享有对重大事项作出决定的权力和划定重大事项范围的权力这样的双重权力。

《宪法》第六十七条关于全国人大常委会行使的各项职权中,第五项规定“在全国人大闭会期间,审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案”;第十四项“决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除”;第十六项“规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号”等,以列举的方式规定了部分重大事项决定权;同时第二十一项也以兜底条款授权全国人大在必要时授予全国人大常委会关于其他重大事项的决定权。显然,依据《宪法》,全国人大常委会享有重大事项决定权,但是不能超出宪法和全国人大授权的范围。

《宪法》第八十九条规定了国务院行使的各项职权,其中第二项规定“向全国人大或者全国人大常委会提出议案”。宪法相关法也作了规定,《国务院组织法》第八条规定,“国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并,经总理提出,由全国人大决定;在全国人大闭会期间,由全国人大常委会决定”。该宪法相关法在规定政府部门权责时从侧面突出了全国人大及其常委会的决定权。

以上这些规定完整构成了全国人大及其常委会行使重大事项决定权的宪法基础。

## (二)地方各级人大及其常委会重大事项决定权的宪法基础

针对地方各级人大,《宪法》第一百一十条规定:“地方各级人民政府对本级人大负责并报告工作。县级以上地方各级人民政府在本级人大闭会期间,对本级人大常委会负责并报告工作。”该条是人大实行民主集中制的体现,要求政府向同级人大负责。《宪法》第九十九条第一款规定:“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。”本条第二款更是具体规定:“县级以上地方各级人大审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况的报告。”

针对地方各级人大常委会,《宪法》第一百零四条也作出了原则性规定:“县级以上的地方各级人大常委会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项。”《地方组织法》从不同工作领域进一步细化了《宪法》的有关规定。针对县级以上地方各级人大及其常委会,第八条第三项和第四十四条第四项作了相同内容的规定:“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。”以上规定均为县级以上地方各级人大及其常委会行使广泛的重大事项决定权提供了直接的宪法上的依据。

比较宪法及相关法对全国人大及其常委会和地方人大及其常委会的立法模式、特点,不难发现,二者立法理念、逻辑差异甚大,主要体现在前者为“分立”模式,后者属“分类”模式。“分立”讲求细而明,“分类”强调粗而全,这也正契合中央层面和地方层面在权力行使对象、面对的现实情状等方面的差异。

## 五 重大事项决定权的规范分析

### (一)重大事项范围的界定

#### 1.全国人大及其常委会重大事项决定权的范围

关于全国人大及其常委会重大事项决定权的范围,其实宪法和法律并未作明确表述乃至区分,但全国人大及其常委会作为国家最高权力机关的这一地位决定了它作出的决定必然关乎政治、经济、社会、文化等国家重大事务,关系人民群众切身利益或为人民群众所普遍关注的重大事项,故对于最高国家权力机关,“决定权”和“重大事项决定权”内涵和外延是等同的。《宪法》第六十二、六十七条分别列出了全国人大及其常委会行使的职权,其中关于决定权的有:审查和批准国民经济和社会发展规划和预算等情况的报告;批准省、自治区和直辖市的建置;决定特别行政区的设立及其制度;决定战争与和平的问题等十个方面的事项;应当由最高国家权力机关行使的其他职权。“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”是一种开放性、兜底性授权,说明《宪法》赋予全国人大及其常委会的重大事项决定权是广泛的,并不限于以上列举的具体事项。

#### 2.地方人大及其常委会重大事项决定权的范围

与全国人大及其常委会的重大事项决定权相比,宪法和法律对地方人大及常委会的重大事项决定权作了更为明确的法律界定。《宪法》第九十九条第一款规定:“地方各级人大在本行政区域内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、文化和公共事业建设的计划。”第一百零四条规定:“县级以上的地方各级人大常委会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项。”《地方组织法》则进一步框定了重大事项关涉的领域,第七、八及第十条规定了县级以上的地方各级人大的各类职权,其中第七条第一、二款分别规定了省级人大和设区的市的人大的地方性法规制定权;第十条规定了地方各级人大的人事任免权;而最重要的第八条则以列举的方式明确了县级以上的地方各级人大行使的十五类职权。这又可分为一般决定权和重大事项决定权。一般决定权包括审查和批准国民经济和社会发展规划、预算等情况的报告,听取和审查本级人大常委会、政府、法院和检察院的工作报告,改变或撤销本级人大常委会、政府的不适当的决议;而重

重大事项决定权则为讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学等工作的重大事项。同理,关于县级以上的地方各级人大常委会行使的十二类职权也作了如上形式的规定。

在宪法和法律规定的基础上,为使重大事项的行使更具可操作性,具体规范和进一步保障地方人大及其常委会履行重大事项决定的职权,是地方各级人大常委会加强人大工作的必然要求和现实路径。截至目前,全国共有 28 个省、自治区、直辖市人大或其常委会依据宪法及相关法制定并实施了关于讨论、决定重大事项的地方性法规<sup>③</sup>。各省人大或常委会的有关规定主要包括规定所制定的根本宗旨、法律依据,运行的基本原则,重大事项的定义及其范围的具体界定,细致表述了重大事项提请审议主体、程序及违反规定的处理方式等内容。但是,核心内容均是对重大事项范围的界定。一般认为这是人大常委会行使重大事项决定权的“权力清单”<sup>[20]</sup>。“权力清单”开列得越全面、越具体,一方面是人大及其常委会自我明确权力界限的表现,另一方面有助于保障地方人大重大事项决定权的充分履行。

## (二)关于讨论决定重大事项的地方性法规的类型化分析

1. 根据统计,在已制定的关于讨论决定重大事项的 28 项省级地方性法规中,关于重大事项的定义,部分省级行政区域的地方性法规只是沿用了《地方组织法》的规定,几乎未作改动;另有部分省级行政区域的法规则作了进一步说明,丰富了定义,其中 10 个省份增加了“关系群众切身利益或社会普遍关注的事项”的表述。比较有代表性的例子是河南省人大常委会于 2014 年对原《河南省人民代表大会常务委员会决定重大事项的规定》进行的修订:原规定将“重大事项”定义为“全省经济、政治、社会发展中有全局性、根本性、长远性的事项”,而修订后的新规定则表述为“全省经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设中带有全局性、长远性的事项,以及关系群众切身利益、社会普遍关注的事项”,因此关系群众切身利益和社会普遍关注之事项在河南省内被明确列入“重大事项”的范畴。

2. 基于重大事项的特殊性和广泛性以及《地方组织法》关于地方人大及其常委会的重大事项决定权规定的原则性特点,各省级地方人大及其常委会在确定本行政区域内的重大事项范围方面都作了积极的立法探索与开拓。目前绝大多数省、自治区、直辖市人大或其常委会都采取了“列举加兜底”的形式对讨论决定的重大事项进行分类明定。已制定施行的 28 个省级地方性法规针对重大事项的界定类型,按照进一步具体细分的程度可以被分为以下四种类型。

(1) 第一种类型:重大事项被细分为四类,包括由省级(省、自治区、直辖市)人大自主讨论决定的重大事项,由省级人大常委会自主讨论决定的重大事项,受理有关机关必须向人大报告并由人大作出决定的重大事项以及须经省级人大常委会备案的重大事项。该类以山西省为代表<sup>④</sup>。

(2) 第二种类型:重大事项被细分为三类,分别以云南省和河北省为典型。其中,云南省的规定主要包括:省人大常委会自主讨论决定的重大事项,受理有关机关必须向人大报告并由人大作出决定以及须经省人大常委会备案的重大事项<sup>⑤</sup>;而河北省的规定主要包括省人大常委会自主讨论决定的重大事项,自行审议、审查并作出决定的重大事项以及根据需要听取有关机关报告后作出决定的重大事项<sup>⑥</sup>。

(3) 第三种类型:重大事项被细分为两类,此种分类方式为多数省份所采用。总的看来,重大事项主要分为自主讨论决定的重大事项和受理有关机关必须向人大报告并由人大作出决定的重大事项。一般来说,在受理有关机关必须向人大报告并由人大作出决定的重大事项范围的规定上大同小异,但在自主讨论决定的重大事项的规定上千差万别。一是以内蒙古、湖北和四川为代表的“受理有关报告讨论决定+自主决定”的重大事项;二是最普遍采用的当属“自主讨论+自主决定”的重大事项的模式,省份有重庆、青海、甘肃等;三是陕西、广东、江西等为代表的“受理有关报告讨论决定+任意性决定”的重大事项;四是福建、上海两省市只规定了“受理有关报告讨论决定”重大事项;五是吉林规定“自主报告、讨论和决定”的重大事项<sup>⑦</sup>。

(4) 形式新颖、较为引人瞩目的是以安徽和广西为代表的第四种类型。它们对重大事项未作任何界分,只明确列举了大量由省级人大常委会讨论、决定的重大事项。以安徽省为例,该省早在 1988 年就已经率先制定了讨论决定重大事项的规定<sup>⑧</sup>,其间为适应社会需要作了三次修改,在该领域积累了丰富的立法经验。该规定明定由省人大常委会讨论、决定的重大事项多达 21 项,十分具体、全面。这种模式主要在于尽可能扩

大省人大常委会决定的范围,最大限度地保障省人大常委会重大事项决定权的充分行使。

以上分类模式大体是根据各省份有关法规内容的特色来划定,立法内容上虽有较大差异,但无所谓立法质量之优劣。下面针对人大重大事项决定权的实践来进一步作类型化分析。

### (三)人大重大事项决定权实践运行的类型化分析

#### 1.全国人大及其常委会履行重大事项决定权的情况

在实践中,全国人大及其常委会一般是以“决定”或“决议”的形式对重大事项作出决定的。梳理总结近5年全国人大及其常委会所作的决定或决议,发现全国人大共作出过各类决议或决定共计46项。其中,“决议”均是针对全国人大常委会、国务院、最高人民法院及最高人民检察院的工作报告,年度中央和地方预算及执行情况,或者国民经济和社会发展规划纲要及计划执行情况;而“决定”主要针对全国人大常委会或各专门委员会组成人员的辞职请求、修改法律或者人民代表大会会议召开等相关问题。这说明全国人大“决议”针对的重大事项一般较为宏观且范围基本固定,属于例行性决议事项,而“决定”针对的事项较为具体、多元、多变,需要决定主体积极主动、创造性的行使。统计显示,全国人大作出例行性决定较多,根据客观形势而产生的重大决定事项极少<sup>①</sup>,总共只有1项,即2013年3月发布的《第十二届全国人大第一次会议关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》(见表1)。

表1 近五年全国人大及其常委会履行重大事项决定权的情况

发布主体	发布形式	内容	数量
全国人民代表大会	决议	全国人大常委会、国务院、法院或检察院工作报告	24
		中央和地方预算及执行情况	6
		国民经济和社会发展规划纲要及计划执行情况	7
	决定	确认全国人大常委会接受全国人大常委会或各专门委员会组成人员的辞职请求	4
		修改法律	2
		全国人大代表名额和选举问题	2
		《第十二届全国人大第一次会议关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》	1
全国人大常委会	决议	批准中央预算及调整方案	6
		《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》《关于批准〈国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案〉的决议》《关于调整完善生育政策的决议》	3
	决定	决定同外国缔结的条约和重要协定的批准	41
		国家工作人员的任免	7
		召开人民代表大会	6
		修改法律	42
		决定特赦	1
		授权暂时调整适用有关法律的规定	7
		接受全国人大常委会或各专门委员会组成人员的辞职请求	2
		《关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定》、《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》、《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定》、《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》、《关于实行宪法宣誓制度的决定》、《关于司法鉴定管理问题的决定》、《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》、《关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定》、《关于设立国家宪法日的决定》、《关于设立烈士纪念日的决定》、《关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》、《关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定》、《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定》、《关于确定中国人民抗日战争胜利纪念日的决定》、《关于设立南京大屠杀死难者国家公祭日的决定》、《关于废止有关劳动教养法律规定的决定》、《关于加强网络信息保护的决定》、《关于澳门特别行政区2013年立法会产生办法和2014年行政长官产生办法有关问题的决定》	18

注:以上数据来源于北大法宝法律法规检索系统,分别以“决定”、“决议”为关键词进行检索而得到的结果。



全国人大常委会近5年作出各类决议或决定计133项。其中带有主动性、创造性的针对具体重大事项作出的决定共21项,其中“决议”类有18项,“决定”类共有16项,包括《关于实行宪法宣誓制度的决定》、《关于设立国家宪法日的决定》等。

通过以上归类可知,全国人大常委会一直在积极履行宪法赋予的重大事项决定权,不仅针对中央和地方预算及执行情况、国民经济和社会发展规划纲要及计划执行情况等一般的“例行性事项”作出决议或决定,而且自主作出了大量关涉人民根本利益、改革发展大局的重大决定。

## 2.地方人大常委会履行重大事项决定权的情况

通过择取若干样本来考察28个省、直辖市、自治区的人大常委会针对重大事项作出决定的情况。本文选取东西南北中的7个省份,针对各该省人大常委会近五年来行使重大事项决定权的情况进行统计(见表2),发现以下几个突出特点。

表2 近五年部分省级人大常委会行使重大事项决定权的情况

发布主体	内容	涉及领域	数量
安徽省人大常委会	《关于进一步加强大气污染防治的决定》	环境保护	6项
	《关于加强建筑施工扬尘污染防治工作的决定》	环境保护	
	《关于加强全省检察机关民事检察工作的决议》	司法保障	
	《关于加强全省法院民事审判工作的决议》	司法保障	
	《关于加强食品安全工作的决议》	经济民生	
	《关于进一步加强全省饮用水安全保障工作的决议》	经济民生	
河北省人大常委会	《关于在全省开展第七个五年(2016—2020年)法治宣传教育的决议》	法制建设	5项
	《关于加强对审计查出的突出问题整改监督的决定》	人大监督	
	《关于促进农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》	环境保护	
	《关于省重大发展战略法制化的决定》	法制建设	
	《关于深入实施农村面貌改造提升行动的决议》	城乡规划	
广东省人大常委会	《关于深化平安广东建设的决定》	社会治安	8项
	《关于大力推进环保突出问题整改工作的决议》	环境保护	
	《关于加强城中村污水治理的决议》	环境保护	
	《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》	法制建设	
	《关于居民生活垃圾集中处理设施选址工作的决定》	环境保护	
	《关于落实电信用户真实身份信息登记制度的决定》	社会管理	
	《关于加强广佛跨界河流、深莞茅洲河、汕揭练江、湛茂小东江污染整治的决议》	环境保护	
	《关于批准省人民政府〈关于建设人工鱼礁保护海洋资源环境议案办理情况的报告〉的决议》	环境保护	
重庆市人大常委会	《关于梁平县武隆县撤县设区有关事项的决定》	城乡规划	7项
	《关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》	法制建设	
	《关于〈重庆市主城区美丽山水城市规划〉的决定》	城乡规划	
	《关于潼南县荣昌县撤县设区有关事项的决定》	城乡规划	
	《关于开县撤县设区有关事项的决定》	城乡规划	
	《关于璧山县铜梁县撤县设区有关问题的决定》	城乡规划	
	《关于重庆两江新区行政管理事项的决定》	城乡规划	

辽宁省人大常委会	《关于进一步加强和改进物业管理工作的决议》	社会管理	13 项
	《关于进一步加强道路交通安全管理的决议》	社会管理	
	《关于促进民营经济发展的决议》	经济建设	
	《关于促进全民阅读的决定》	文化建设	
	《关于加快我省旅游业发展的决议》	经济建设	
	《关于〈关于辽宁老工业基地全面振兴发展及抗旱救灾情况的报告〉的决议》	经济建设	
	《关于加强省级以上开发区财政预算决算审批监督工作的决定》	人大监督	
	《关于进一步健全我省农村医疗卫生服务体系的决议》	卫生服务	
	《关于调整完善生育政策的决议》	社会管理	
	《关于进一步加强农村与农业环境保护的决议》	环境保护	
	《关于进一步实施创新驱动发展战略的决议》	经济建设	
	《关于进一步加强大气污染防治的决议》	环境保护	
《关于〈辽宁海岸带保护和利用规划〉的决议》	综合规划		
河南省人大常委会	《关于进一步加强城乡规划监督工作的决定》	人大监督	3 项
	《关于建立河南省人大常委会立法咨询专家库的决定》	人大建设	
	《关于批准 2012 年地方政府债券资金安排方案的决议》	经济管理	
陕西省人大常委会	《关于在全省开展第七个五年法治宣传教育的决议》	法制建设	2 项
	《关于调整完善生育政策的决议》	社会管理	

注:以上数据来源于各省市人大常委会官方网站“决定决议”栏目以及北大法宝法律法规检索系统,分别以“决定”、“决议”为关键词进行检索而得出的结果。

(1)各省人大常委会在履行宪法和法律赋予的重大事项决定权方面不够理想,除完成一些法定的例行性决定外,平均各省仅作出了 6 项关于重大事项的自主性决定。

(2)各省行使重大事项决定权涉及领域比较广泛,但主要集中在环境保护、经济建设等方面,亦有关乎法制建设或司法保障等领域,偶有涉及人大自身建设方面的重大事项。

(3)各省决定的重大事项差异性明显。在作出决定或决议的数量上,各省极不均衡,如陕西和河南作出的决定或决议极少,而辽宁和广东相对较多。在决定内容上,各省行使重大事项决定权的领域各有侧重,反映出不同的省情发展需要,如广东省人大常委会近五年作出的决定或决议主要集中于环境保护,而重庆市人大常委会主要将决定或决议重心置于城乡规划。

## 六 人大重大事项决定权与党委决策权、政府决定权的关系

### (一)人大重大事项决定权与党委决策权的关系

地方各级人大及其常委会行使重大事项决定权是宪法和法律授予的重要职权,而党的地方委员会具有对本地区经济、政治、文化、社会等各方面的建设实行全面领导,对重大问题作出决策的权力<sup>⑩</sup>。因此,党委与人大在我国政治生活中均发挥着不可或缺的作用。但党委决策权与人大重大事项决定权存在着一定程度上的权力重叠,并且是两种不可互为替代的权力体系,所以要保证人大重大事项决定权的充分履行,关键是区分人大决定权与党委决策权的权力界限,理顺人大职权与党的权力关系<sup>[11]328</sup>。两种权力在行使根本和实质目的上的一致性——为了国家和人民的根本利益,决定了二者的内在统一性和协调可能性。处理好它们之间的关系,是实现党的领导、人民当家做主和依法治国有机结合的重要内容。

于此,我们必须认清两个重大政治现实。首先,中国共产党在现行政治秩序和国家权力结构中居于领导地位,是社会主义事业的领导核心,决定着国家和社会宏观的发展方向,这是宪法规定的,也是中国的现实国情。中国共产党的领导地位决定了其对国家事务作出体现其政治意志和政策主张的重大决定的正当性和权

威性。其次,执政党的政治意志和政策主张变成为国家意志,需要通过依法治国的制度程序来实现。如果没有经过法定程序,就会导致党的决策权取代国家权力机关的重大事项决定权,从而使人大决定权形同虚设<sup>[11]329</sup>。特别是在地方行政区域,地方各级党委延揽了地方事务的决策,影响人大及其常委会充分发挥宪法和法律赋予它的重要职权。

为理顺二者关系,我们要防止这样两种倾向。一是防止为保障人大重大事项决定权而要求党的一切重大决策均须通过人大讨论决定后付诸实施、要求党委从某些重大决策领域完全退出或者人大决定权完全脱离党委的指导和倾向;二是不能认为人大的重大事项决定权完全仰赖于党委的决策权,更不能用党的决策权去代替人大的决定权。

### 1. 理顺和协调党委决策权与人大重大事项决定权的关系

在依法治国背景下,为遵循“重大改革措施要于法有据”的政策要求,新修订的《中国共产党地方委员会工作条例》已经提供了指引,即党的领导是全面领导,是政治、思想和组织领导,在宏观上保证政策的落实<sup>④</sup>;而涉及到具体国家事务的决定,则要“通过法定程序使党组织的主张成为地方性法规、地方政府规章或者其他政令”<sup>[21]</sup>,其目的还是在于充分发挥国家权力机关的作用,通过人大行使重大事项决定权来使党的重大决策以国家法律的形式体现出来,走向决策的规范化、法治化。这一条例要求凡是法律、法规规定应当由人大及其常委会讨论决定的事项,各级党委主动向人大及其常委会提出政策建议,由人大讨论决定,从而由党的意志上升为国家意志。对地方人大及其常委会来说,在将有关重大事项列入人大常委会会议事日程时,要主动贯彻党的总体要求。例如《河南省人大常委会讨论、决定重大事项的规定》中明确规定,应当提请省人大常委会讨论、决定的重大事项中,包括“中共河南省委建议由省人大常委会讨论、决定的重大事项”。它首次尝试在法律层面上规范和协调党委与人大的工作关系,也是28个省级人大制定的关于讨论决定重大事项的规定中唯一一个作此规定的,建构了一种党的意志如何与国家权力机关的运作有机结合、协调转化的法律机制。

### 2. 发挥地方各级人大党组的作用

要理顺党委决策权与人大重大事项决定权的关系,我们也不能忽略从微观层面去探寻具体路径。执政党是通过党在议会与政府中的党组织与党员的工作,以国家的形式来掌握国家权力,即把党的意志通过法律程序变成国家意志,变成法律<sup>[22]</sup>。所以,要重视发挥各级人大党组的作用,充分发挥其作为沟通、衔接的协调者角色。《中国共产党党章》对党组的定位是,在中央和地方国家机关中发挥领导核心作用。党组的任务主要是负责贯彻执行党的路线和政策,讨论和决定本单位的重大问题。由于地方人大及其常委会作为地方国家权力机关的特殊地位,与其他国家机关的党组相比,地方各级人大党组有其特殊性。地方各级人大党组不仅要发挥在各级人大常委会机关事务中的核心作用,还要部署和筹划包括行使重大事项决定权在内的人大常委会日常工作,肩负着如何通过自身职权把地方党委决策转变为国家意志的重任。因此,法律、法规规定应由人大及其常委会讨论决定的事项,地方各级人大党组要结合人大常委会法定职权和工作特点,研究在人大及其常委会行使重大事项决定权中贯彻同级党委和上级党组织的总体决策部署<sup>⑤</sup>。如此则既能保证人大及其常委会重大事项决定权的完整履行,亦不影响党的决策权。

### (二) 人大重大事项决定权与政府决定权的关系

习近平说,坚持和完善人民代表大会制度,必须坚持民主集中制<sup>[23]</sup>。民主集中制是宪法规定的以人民代表大会为核心的国家机构组织形式和活动方式的基本原则。根据民主集中制原则,政府向人大负责,人大监督政府执行。毛泽东也曾针对民主集中制阐述道:“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人大决定大政方针,选举政府。……使各级政府能集中地处理被各级人大所委托的一切事务。”<sup>[24]1057</sup>由此可知,人大重大事项决定权与政府决定权的关系主要表现为:人大决定重大事项,政府执行人大授权的决策。

与人大重大事项决定权与党委决策权的复杂关系相比,人大重大事项决定权与政府决定权的关系是明确的,与其说它是一个关于人大制度的理论问题,倒不如说是一个人大制度运行的实践问题。问题的关键是党委同不同意、政府愿不愿意把法律法规规定的重大事项提交给人大及其常委会讨论决定<sup>[11]334</sup>。通过前文所述,我们知道全国人大及其常委会在实践中充分履行了宪法赋予的重大事项决定权,而地方人大及其常委

会行使重大事项决定权方面还有很多改进空间。

党的十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中提出要健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。中共中央办公厅在有关实施意见中，明确要求认真做好人大讨论决定重大事项工作，更好发挥国家权力机关职能作用，各级政府作出重大决策前要向人大报告。自中央开始全面推进深化改革至中央办公厅发文要求地方全面贯彻落实，表明中央层面已经认识到国家权力机关充分行使实质性决定权的重要性。

但也应防止另一个倾向。恰如密尔所告诫的那样：“人民议会不适于管理行政，或者事无巨细对负责行政管理的人发号施令。即使是好意的，这种干涉几乎总是有害的。”<sup>[14]69</sup>我国宪法和法律赋予了人大及其常委会广泛的决定权，但是人大总归不具有政府部门的专业性，所以行使人大重大决定权应当以法律法规的授权为界限，不能超越界限，事无巨细均作出决定而后交由政府去执行。

具体说来，就是要在法律上明确人大决定与政府决策的界限。由于地方人大及其常委会决定重大事项的范围乃由人大自身以地方性法规决定之，故人大与政府决定权的界限实由人大及其常委会自身立法界定，人大决定之外尽在政府决定之内。

## 七 结论

人大制度是在党领导下建立的，也是在党领导下运作的。这一根本政治制度的坚持与完善，也离不开党的领导<sup>[22]</sup>。在人大重大事项决定权与党委决策权、政府决定权的关系上，我们既应摒弃目前实践中实存的“党委领导、决定—政府执行—人大监督”的决策产生与施行模式，也须否定那种试图否定“党的全面领导”这一政治现实而希望树立起“人大决定—政府执行—人大监督”模式。比较实际且可行的路径是，建立起“党的全面领导下的‘党委建议—人大议决—政府施行—人大监督’”模式。这种模式的突出特点是能够有机统一人大的重大事项决定权和党委决策权。从政策产生到施行的宏观过程都置于党的领导下，在具体决定程序中党委处于建议者的角色——通过人大党组把党的意志和主张以党向人大的建议的形式提出，人大按法定的程序决定是否予以采纳<sup>③</sup>。如此既不减损党委发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，又可以充分发挥人大作为国家权力机关的各项职能，实现国家各项工作的法治化。

## 注释：

①指《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》。

②指《全国人大常委会关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定》。

③地方人大及其常委会由于不具有狭义立法权，故亦有人认为其仅具有三项重大职权。

④分别使用关键词“决定权”和“重大事项决定权”在CNKI数据库检索得知，最早几篇文章分别是：郁彦《地方政权建设理论讨论会综述》，《政治与法律》1985年第2期；杨永敬、钟晓渝《党的领导权与人大常委会的决定权》，《现代法学》1987年第1期；张红声《略论地方人大常委会的决定权》，《苏州大学学报》（哲学社会科学版）1987年第3期。

⑤指《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，以下均简称“《地方组织法》”。

⑥唯山西省例外，其由省人大通过制定了《山西省人民代表大会及其常务委员会讨论、决定重大事项的规定》，这是目前唯一一个由省级人大制定的适用于省级人大和常委会的规定。

⑦文中表2列举的地方人大或其常委会所作决定可资证明。

⑧可对《宪法》第九十条的规定：“国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作；召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议，‘讨论决定’本部门工作的重大问题。”

⑨1999年至2002年间，共有海南、湖北、广东等14个省级地方人大或其常委会制定施行关于讨论决定重大事项的规定（其中安徽省率先于1988年制定该类规定，1998年作过重大修改，在此亦一并列入统计）。

⑩指《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

⑪指《关于贯彻党中央关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》。后文均简称《实施意见》。

⑫张德江在报告中提出：“贯彻党中央关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的部署要求，认真做好人大讨论决定重大事项工作，更好发挥国家权力机关职能作用。”

- ⑬截止目前,北京、新疆和宁夏三省区人大及其常委会未制定出台有关讨论、决定重大事项的省级地方性法规。
- ⑭《山西省人民代表大会及其常务委员会讨论决定重大事项的规定》第四条“下列重大事项由省人大讨论、决定”;第五条“下列重大事项由省人大常委会讨论、决定”;第六条“下列重大事项应当向省人民代表大会常务委员会报告,必要时也可以作出决议或者决定”;第七条“下列重大事项应当报省人民代表大会常务委员会备案”。
- ⑮《云南省人大常委会讨论决定重大事项规定》第四条“下列重大事项应当经省人大常委会讨论、决定”;第五条“下列重大事项,省人民政府应当向省人民代表大会常务委员会报告”;第六条“下列重大事项应当报省人民代表大会常务委员会备案”。
- ⑯《河北省人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》第四条“下列重大事项,应当由省人大常委会讨论,作出决议、决定”;第五条“下列重大事项,应当提请省人民代表大会常务委员会审议、审查,由省人大常委会作出决议、决定”;第六条“省人大常委会根据需要听取本级国家机关下列重大事项的报告,必要时可以作相应的决议、决定”。
- ⑰参见上述各省份人大常委会关于讨论决定重大事项之规定。
- ⑱在时间上较其他大多数省份早了逾十年。
- ⑲“实质性决定”指与例行批准通过中央和地方预算及执行情况、国民经济和社会发展规划纲要及计划执行情况等程序性决定相对,作出的关系人民群众根本利益、为人民群众所普遍关注的事项具有实际意义的决定。
- ⑳《宪法》序言规定:“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,……把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”《中国共产党地方委员会工作条例》第三条规定:“党的地方委员会在本地区发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,按照协调推进‘四个全面’战略布局,对本地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设实行全面领导。”
- ㉑《中国共产党地方委员会工作条例》第五条规定:“党的地方委员会主要实行政治、思想和组织领导,把方向、管大局、作决策、保落实:(一)对本地区重大问题作出决策。(二)通过法定程序使党组织的主张成为地方性法规、地方政府规章或者其他政令。(三)支持和保证人大依法开展工作,发挥这些组织中党组的领导核心作用。”
- ㉒人大常委会党组通常根据上级或同级党委的政策和主张,向委员长会议或主任会议提出建议案或法案草案,经委员长会议或主任会议讨论研究后,作为正式提案再提交予人大常委会。
- ㉓如决定采纳,则直接成为人大的决定;如若不决定采纳,可通过人大党组提出建议。

## 参考文献:

- [1]加快制定人大讨论决定重大事项的规定和实施办法[EB/OL].[2017-06-20].<http://news.sina.com.cn/c/2017-03-14/doc-ifychihc6505901.shtml>.
- [2]天津昨晚突然宣布限购私家车 全城百姓连夜疯抢[EB/OL].[2017-06-20].[http://finance.cnr.cn/gs/201312/t20131216\\_514416287.shtml](http://finance.cnr.cn/gs/201312/t20131216_514416287.shtml).
- [3]法律学者致信深圳市人大,质疑汽车“限购令”合法性[EB/OL].[2017-06-20].[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1293993](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1293993).
- [4]机动车“突然”限购:不得已而为之[J].新京报,2015-03-11.
- [5]地方人大常委会“重大事项决定权”应有法规范[EB/OL].[2017-06-20].<http://news.sina.com.cn/c/2013-03-10/041926483438.shtml>.
- [6]习近平.把抓落实作为推进改革重点 重大改革都要于法有据[EB/OL].[2017-06-20].[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/28/c\\_119558018.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/28/c_119558018.htm).
- [7]人民代表大会制度研究所.与人大代表谈西方议会制度[M].北京:人民出版社,2004.
- [8][美]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,等译.北京:中国社会科学出版社,1988.
- [9]蔡定剑.宪法精解(第二版)[M].北京:法律出版社,2006.
- [10]刘文忠.人大重大事项决定权与人大决定权的辨析[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2006,(3).
- [11]蔡定剑.中国人民代表大会制度(第四版)[M].北京:法律出版社,2003.
- [12]王清秀.人大制度学[M].北京:中国人民公安大学出版社,2003.
- [13]周叶中.代议制度比较研究[M].武汉:武汉大学出版社,2005.
- [14][英]J·S·密尔.代议制政府[M].汪瑄,译.北京:商务印书馆,2011.
- [15]刘政.我国人民代表大会制度的特点及其历史发展——九届全国人大常委会法制讲座第三讲[EB/OL].[2017-06-08].[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/1998-09/22/content\\_1459903.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/1998-09/22/content_1459903.htm).
- [16]王清秀.人大学(第二版)[M].北京:中国政法大学出版社,2014.

- [17]彭真.论新时期的社会主义民主与法制建设[M].北京:中央文献出版社,1989.
- [18]江泽民在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2017-06-08].<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429119.html>.
- [19]胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2017-06-08].[http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm).
- [20]雅安市人大常委会.雅安市人大常委会出台讨论决定重大事项的规定[EB/OL].[2017-06-10].<http://www.yasrdw.gov.cn/news/GZBG/2016317/16317639794957.html>.
- [21]中国共产党地方委员会工作条例[N].人民日报,2016-01-05.
- [22]郭道晖.权威、权力还是权利——对党与人大关系的法理思考[J].法学研究,1994,(1).
- [23]在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N].人民日报,2014-09-06.
- [24]毛泽东选集:第三卷[M].北京:人民出版社,1991.

## Connotations of Normativeness and System Improvement of Decisive Power of the National People's Congress on Vital Items

ZOU Ping-xue, LIU Hai-lin

(Research Center of Basic Law of Hong Kong and Macao, Shenzhen University, Shenzhen 518060, China)

**Abstract:** According to the categorized analysis to the practical operation of the decisive power of the National People's Congress on vital items, it is found that the Standing Committee of the National People's Congress has actively fulfilled the decisive power on vital items conferred by constitution, and has also made many major decisions independently in relation to the fundamental interests of the people and the situation of reform and development. In contrast, the Standing Committee of the Provincial People's Progress has done less than ideal in practicing the decisive power on vital items. With the exception of completing some legal routine decisions, it has made less decisions independently on vital items. The reasons vary. On the one hand, the concept of decisive power on vital items is ambiguous, as different or even opposite opinions arise in the theoretical study and the system practice of the National People's Congress. On the other hand, the policy basis of the decisive power on vital items is insufficient for a rather long time and should be made clear and complete. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Central Committee pays high attention to support and guarantee the adequate fulfillment of the decisive power of local National People's Congress on vital items and has achieved obvious effect. In order to better apply the system, the relations between the decisive power of the National People's Congress on vital items, the decisive power of the Party committee and the decisive power of the government should be straightened out and kept in balance. Meanwhile, a practical and feasible solution should be established under the overall leadership of the Party, i.e., the "proposal of the Party Committee—decision of the People's Congress—practice of the government—supervisor of the People's Congress" mode.

**Key words:** System of the People's Congress; decisive power on vital items; National People's Congress; Local People's Congress

[责任编辑:苏雪梅]