

从1954年9月27日,第一次会议召开至今,全国人民代表大会即将迎来自己的60岁生日。作为我国的最高国家权力机关,60年来,全国人民代表大会不断成长和完善。通过行使立法、监督和决定、任免等职能,为国家和社会建设发挥了巨大的作用。

2013年3月8日,第十一届全国人大常委会委员长吴邦国,在全国人大常务委员会工作报告中指出,改革开放30多年来,经过各方面坚持不懈的共同努力,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,这是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的重要标志。

也正是在辉煌成就的背景之下,党的十八大提出,要坚持道路自信、理论自信和制度自信。

然而,最为重要也是最根本的制度,往往不是站在台前。全国人大到底“有多大”?它包括哪些机构,各机构如何行使职能?全国人大代表范围有多大?在两会之外的时间里,他们又是如何行使权力?我们希望能为读者描绘出那个有点熟悉而又有点陌生的全国人民代表大会。



3月5日上午,第十二届全国人民代表大会第二次会议在人民大会堂开幕,2932名代表出席会议。(新华社)

全国人大有多“大”?

本报深度记者 刘德峰 寇润涛 赵兵

权力—可修宪,还可决定战争与和平

“各位代表,现在我代表国务院,向大会作政府工作报告,请予审议。”这便是2014年3月5日上午,在第十二届全国人民代表大会第二次会议上,国务院总理李克强站到演讲台后,说出的第一句话。

与此类似的“第一句”,同样被李鹏、朱镕基和温家宝等历届总理多次提及。

实际上,在每年定期召开的两会上,由国务院总理向全国人大作政府工作报告,不只是惯例,更是必须,因为这是我国宪法赋予全国人大的权力。据宪法第六十二条规定,全国人民代表大会行使职权包括,“审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告”。

当然,全国人大所行使权力之“大”,这仅是冰山一角。

根据宪法规定,全国人民代表大会行使的职权还包括,“修改宪法”,“选举中华人民共和国主席、副主席”,“批准省、自治区和直辖市的建置”,以及“决定战争与和平的问题”等十五项内容。

必须提及的是,作为国家根本大法的宪法,同样是由全国人大通过和颁布的。可见,“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关”,并非只停留在宪法的表述当中。

伴随着全国人大的最高国家权力,全国人大常委会作为全国人大的常设机构,其领导人员也一直保持着高配备。1954年9月,由第一届全国人大第一次会议选出的常委会中,时任中央人民政府副主席刘少奇担任委员长。副委员长一职,则由时任中央人民政府副主席的宋庆龄,时任民革中央主席的李济深,及时任中央人民政府委员的罗荣桓、沈钧儒、郭沫若等人担任。

改革开放后,由时任中央政治局常委担任全国人大常委会委员长,由时任中央政治局委员、中央委员、部分民主党派中央主席组成副委员长队伍,成为全国人大常委会领导人员构成方面的常态。

全国人大履行职权的抓手是立法。宪法规定,全国人大和全国人大常委会行使国家立法权,不仅有权修改宪法、监督宪

法,还有权“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”。

2013年3月8日,时任全国人大常委会委员长吴邦国,在全国人大常务委员会工作报告中指出,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。

实际上,不管是完善法律体系,还是提高立法质量,全国人大都在为我国改革进程的全面、持续、深化推进保驾护航。

2013年8月30日,第十二届全国人大常委会第四次会议,在上海自贸区获准设立尚未成立之前作出决定,授权国务院在上海自贸区暂时调整有关法律规定的行政审批。全国人大的法律授权,为国务院在上海自贸区暂时调整行政审批事项提供了依据。

2013年12月23日,受国务院委托,公安部副部长杨焕宁就国务院关于提请废止《国务院关于劳动教养问题的决定》和《国务院关于劳动教养的补充规定》的议案,向第十二届全国人大常委会第六次会议作了说明。5天后,经审议,第十二届全国人大常委会第六次会议,通过了废止有关劳动教养法律规定的决定。自此,延续半个多世纪的劳教制度,正式退出了历史舞台。

全国人大推进依法治国、维护宪法和法律权威,还要靠监督。2013年10月22日,第十二届全国人大常委会听取审议了最高人民检察院,关于反贪污贿赂工作的报告,这也是时隔24年之后,最高检再次向全国人大进行报告。

专题询问、专题调研、执法检查,全国人大行使监督权的手段越来越多样。“人大产生政府,就要理直气壮地监督政府。”复旦大学选举与人大制度研究中心主任浦兴祖接受齐鲁晚报记者采访时说。

“随着时代的变革,人民代表大会制度也需要与时俱进。”本届全国人大新闻发言人傅莹表示,全国人大强调要提高立法的质量,增强监督的实效,人民代表大会制度也要自我完善。

机构—人员专业,工作流程也专业

“我平时都是唱给大家听的,今天得说了,但愿我说得不比唱得差。”5日下午,在习近平总书记参加上海代表团全团审议时,著名歌唱家廖昌永代表的开场白引来大家的笑声。

廖昌永所在的全国人大教育科学文化卫生委员会,是全国人大的常设机构之一。与他同为该委员会委员的,还有北京大学原校长周其凤。

设立相应的专门委员会,是我国人大制度非常重要的一环。由于全国人民代表大会每年只召开一次,为了更好地发挥人大的作用,从1954年第一届全国人大开始,全国人大设立了专门委员会和相应的办事机构。

1998年3月,第九届全国人大设立民族委员会、法律委员会、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、外事委员会、华侨委员会、环境与资源保护委员会和农业与农村委员会9个专门委员会。此后,全国人大专门委员会的设置维持至今。

除了设有专门委员会之外,全国人大常委会还设立了一定的办事机构和工作机构,用于承办全国人大常委会具体事务或提供服务。这些机构包括办公厅、法制工作委员会、预算工作委员会、香港特别行政区基本法委员会和澳门特别行政区基本法委员会。

全国人大内务司法委员会副主任委员陈斯喜曾这样解释:委员会制度是代议制民主制度的重要组成部分,也是代议制民主的一个运行机制,大家对委员会的通俗叫法就是“行动中的议会”。

专门委员会在全国人大工作中的作用可以用两个字来概括,就是“协助”。全国人大各专门委员会的具体工作可以概括为三个方面,“提出议案、审议议案”,“承办监督事项,并进行跟踪监督”,以及“开展调查研究,提出建议”。

为了能更好地开展工作,专门委员会一般每月举行一次全体会议,每半个月召开一次委员会主任会议。他们还经常保持与“一府两院”有关部门的对口联系,出席有关会议,掌握有关情况,并听

取他们的有关工作汇报等。

因为各专门委员会的工作内容涉及到方方面面,各专门委员会均按照专业分工原则组建,其组成人员大多是熟悉本专门委员会业务的专家学者,或有着丰富实践经验的领导干部。另外,各专门委员会还可根据工作需要,聘请若干非全国人大代表的专家为顾问。

据统计,第九届全国人大各专门委员会组成人员共210人,其中具有大专以上文化程度的有179人,具有高级技术职称的有116人,从事各方面专业工作的专家学者有47人。

专门委员会的办事流程也相当专业,从消费者权益保护法修改的过程中,我们可窥一斑。

消费者权益保护法由第八届全国人大常委会于1993年制定。但这些年随着经济社会的不断发展,在消费者保护领域出现了不少新情况和新问题。

于是,2011年,全国人大常委会法制工作委员会,开始着手研究消费者权益保护法修改工作。

全国人大常委会法工委民法室主任贾东明曾表示,全国人大法工委在修改工作中,非常重视社会各界、国务院有关部门和各地方人大常委会的意见。初审和二审过后,全国人大法工委还把消法修正案草案两度在网络上公开,征求网民建议。

为提高法律的可执行性、可操作性,法工委还进行了广泛调研。2013年10月,在消费者权益保护法修正案草案提请全国人大常委会三审之前,法工委专程到江苏,针对网络购物等热点问题进行调研。

经长达几年的论证和调研后,2013年10月25日上午,第十二届全国人大常委会第五次会议,表决通过了关于修改消费者权益保护法的决定。这是实施20年的消费者权益保护法的首次大修。

“暗访、蹲点、见面只是创新立法调研的几种形式。”第十二届全国人大法工委研究室副主任梁鹰曾这样

(下转B02版)