

## 現代中國



■每個少數民族都至少有一名全國人大代表。資料圖片

### 最高權力機關 審批地方建制

根據《憲法》第二條規定，中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人大和地方各級人大。另外，《憲法》第六十二條規定，全國人大行使以下職權：

- (一) 修改憲法；
- (二) 監督憲法的實施；
- (三) 制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律；
- (四) 選舉中華人民共和國主席、副主席；
- (五) 根據中華人民共和國主席的提名，決定國務院總理的人選；根據國務院副總理、國務委員、各部部长、各委員會主任、審計長、秘書長的人選；
- (六) 選舉中央軍事委員會主席；根據中央軍事委員會主席的提名，決定中央軍事委員會其他組成人員的人選；
- (七) 選舉最高人民法院院長；
- (八) 選舉最高人民檢察院檢察長；
- (九) 審查和批准國民經濟和社會發展計劃和計劃執行情況的報告；
- (十) 審查和批准國家的預算和預算執行情況的報告；
- (十一) 改變或者撤銷全國人民代表大會

- 常務委員會不適當的決定；
- (十二) 批准省、自治區和直轄市的建置；
  - (十三) 決定特別行政區的設立及其制度；
  - (十四) 決定戰爭和和平的問題；
  - (十五) 應當由最高國家權力機關行使的其他職權。

#### 人大常委會負重任

全國人大常委會是全国人大的常設機關。全國人大



閉會期間，它行使憲法和法律賦予的職權。必須指出的是，全國人大是最高權力機關，負責監督全國人大常委會。全國人大常委會的組成人員是由全國人大中選出的，負責報告1年的工作，若是在換屆的代表大會上，更要報告5年的工作，請各代表審議，並由大會作出決議。對於全國人大通過的決議，全國人大常委會必須貫徹執行。

■吳邦國是全国人大委員長。資料圖片

### 5級代表大會 每屆任期5年

#### 小知識

人大共分為5級，包括全國人民代表大會；省、自治區、直轄市的人民代表大會；設區的市、自治州的人民代表大會；縣、自治縣、不設區的市、市轄區的人民代表大會；鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會。

全國人大每屆任期為5年。但若遇上不能進行選舉的非常情況，由全國人大常委會以全體組成人員的2/3以上的多數通過，可以推遲選舉，延長本屆全國人大的任期。當非常情況結束後1年內，必須完成下屆全國人大代表的選舉。

全國人大每年舉行會議一次，由全國人大常委會召集。若全國人大常委會認為有必要，或有1/5以上的全國人大代表提議，可以臨時召集全國人大會議。

第十一屆全國人大共有2,987名代表，來自各個界別。以第九屆全國人大的構成為例，工人代表佔10.84%；農民佔8.06%；幹部佔33.17%；知識分子佔21.08%；歸僑佔1.24%；香港特別行政區和澳門特別行政區佔1.3%；民主黨派和無黨派愛國人士佔15.44%。中國共產黨黨員佔整體代表數目的71.5%。

#### 人代產生方法有二

人代的選舉產生辦法基本上有2種方式。一種是直接選舉，即由選民直接選舉人代。根據《中華人民共和

國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》(簡稱《選舉法》)規定，縣、鄉兩級人代由選區選民直接選舉產生。另一種是間接選舉，即由下一級人大選舉上一級人代。根據《選舉法》規定，全國人大、省級人大和設區市級人大都是由下一級人大選舉產生。

### 廣聞社情 不分種族

綜合而言，全國人大發揮以下的3個主要作用：

#### 受理百姓申訴訴中央

內地存在不少民意溝通渠道，但都不能像全國人大那樣廣泛、經常、準確地反映民意，並令民意貫徹到國家的法律和政府的行動裡面。首先，全國人大常委會接待群眾的來信、來訪，和受理公民的申訴、控告。其次，全國人大來自不同的政黨、團體、領域和行業。每年全國人大會議期間，人代提出的大量議案、書面意見和發言，反映不同階層民眾對國家各方面的意見和要求。

#### 監督政府工作報告

人代有監督「一府兩院」的職責。雖然全國

人大至今尚未出現過否決國家級、國務院各部門工作報告的情況，但在省級以下已多次發生人大否決工作報告等事件。近幾次，全國人大會議對最高人民檢察院和最高人民法院報告的投票贊成率也只有約75%，出現較多否決票，這對兩個部門起到一定的警示作用。

#### 規定每族至少一代表

中國是一個擁有眾多民族的國家。法律規定，全國各少數民族不論人口多少，都必須至少有一人參加全國人大的工作，地方各級人大都必須有少數民族的代表參加。這樣全國人大的組成人員具廣泛代表性，各族人民的利益有機會得到充分反映。



■范徐麗泰(中)是港區人大代表。資料圖片

### 權力核心

十一屆全國人民代表大會(簡稱全國人大)五次會議將於3月14日閉幕。在中國，全國人大是人民行使國家權力的最高國家權力機關，憲法和法律賦予人大及其常委會各項管理國家事務的職權。到底人大在國家體制中發揮甚麼作用？又面對哪些問題？有何優化措施作出改善？下文將作探討。

■陳振寧、戴慶成 亞太國際關係學會

#### 作者簡介

戴慶成：亞太國際關係學會成員。《環球時報》、《環球人物》、《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人。另定期為香港《成報》、《新報》撰寫時政評論文章。

電郵：taihangshing@gmail.com

陳振寧：一國兩制研究中心研究員，亞太國際關係學會成員。定期於香港《成報》發表評論文章。曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。 電郵：jambon777@yahoo.com.hk

### 立首部憲法 政協曾代職

1949年9月，中國人民政治協商會議(政協)舉行第一屆全體會議，通過《中國人民政治協商會議共同綱領》，確定中華人民共和國的政治制度是人民代表(代)大會制度。新中國建立初期，由政協代行全國人大的職權。經過數年的努力，各級人大由下而上逐級召開。1954年9月，一屆全國人大舉行，並制訂中國第一部《憲法》。

#### 歷屆全國人大資料

屆次	時期	代表人數	委員長
第一屆	1954年9月至1959年4月	1,226	劉少奇
第二屆	1959年4月至1965年1月	1,226	朱德
第三屆	1965年1月至1975年1月	3,040	朱德
第四屆	1975年1月至1978年3月	2,885	朱德
第五屆	1978年3月至1983年6月	3,497	葉劍英
第六屆	1983年6月至1988年4月	2,978	彭真
第七屆	1988年4月至1993年3月	2,970	萬里
第八屆	1993年3月至1998年3月	2,898	喬石
第九屆	1998年3月至2003年3月	2,980	李鵬
第十屆	2003年3月至2008年3月	2,985	吳邦國
第十一屆	2008年3月至2013年3月	2,987	吳邦國



■有人認為應提升全國人大代表的每年經費資助。資料圖片

### 有錯需「告狀」 毋須怕「算賬」

社會普遍認為，全國人大可從改善質詢機制和罷免機制，以優化整體制度。

#### 增設口頭質詢 鼓勵提案

根據《憲法》第七十三條規定：「全國人民代表大會代表在全國人民代表大會開會期間，全國人民代表大會常務委員會組成人員在常務委員會開會期間，有權依照法律規定的程式提出對國務院或者國務院各部、各委員會的質詢案。受質詢的機關必須負責答覆」。這種質詢制度可要求負責人作出回覆，讓全國人大對政府的工作有更深的了解和更有效的監督。

但該制度很少被行使。據統計，自改革開放後，全國人大只發生過2件質詢案：1980年五屆全國人大三次會議上人代對上海寶山鋼鐵廠工程項目提出的質詢案，以及2000年九屆全國人大三次會議上人代對煙台「11·24」特大海難事故提出的質詢案。另外，全國人大常委會並未曾提出質詢案。

有學者認為，應加強質詢制度的建設，包括質詢內容的規定、方式及保障制度等，並鼓勵代表提出質詢案。舉例而言，現時質詢方式只限於書面質詢，其他國家或地區大多包括口頭質詢和書面質詢。因此，國家可研究加入口頭質詢的可行性，以便人大代表提出質詢。

#### 專職化程度低 罷免屈指可數

根據《憲法》第六十三條規定，全國人大有權罷免官員。但在歷史上，全國人大甚少行使有關權力。目前為止，全國人大未曾行使過一次罷免權，地方人大曾行使的數目也屈指可數，包括1986年10月，江西省六屆人大五次會議罷免原省長倪獻策的省長職務；1989年5月，湖南省九屆人大二次會議罷免原副省長楊匯泉的副省長職務等。這與國家每年偵破的貪腐案件數目並不相符。

有輿論認為，罷免權甚少被行使的原因是不少人代都是兼職，專職化程度較低，從事監督工作的時間有限。而且，部分人代在認識上出現偏差，認為不可能對國家領導人提出罷免。

有學者建議，應全方位提高人代的專業程度，並進一步提高權威等。舉例而言，全國人大每年只獲3,600元人民幣的經費資助，以作研究、視察等工作。隨着國家的經濟實力增強，建議適量提高經費資助，甚至考慮訂下薪金，讓人代專職化，向國家提出更多具建設性的建議。

#### 概念圖

### 全國人民代表大會 (全國人大)

#### 構成

- 全國人大常委會為常設機構
- 中共黨員佔整體逾七成
- 每屆任期為5年，設委員長等職位。
- 共分為5級
- 人代產生方法：直接選舉；間接選舉

#### 作用

- 準確反映民意
- 監督政府工作
- 保障民族利益

#### 不足

- 部分人代監督同僚，難保公正。
- 部分人代由間接選舉產生，認同性低。

#### 優化建議

- 調升每年資助經費
- 提高專職化程度
- 增設口頭質詢 鼓勵提案

■製圖：香港文匯報記者 吳欣欣

#### 想一想

1. 根據上文，指出全國人大的結構和職能。
2. 參考上文，解釋全國人大的主要作用。
3. 承上題，你認為全國人大的主要作用能被充分發揮嗎？為甚麼？
4. 與外國的議會制度比較，中國的全國人大有何特色？試舉兩項並加以說明。
5. 搜集資料，查找香港的《基本法》有哪些條文提及全國人大，並指出有關內容為何。

#### 延伸閱讀

1. 孟憲良：《人大代表的監督能動性及其影響因素研究》，2009年9月 註：該文分析人大代表的監督功能及提出改善建議。
2. 孫紅竹：《新時期中國行政問責制研究》，2011年5月 註：該文分析中國的行政問責制度，並就加強人大職能提出建議。
3. 全國人民代表大會官方網頁 <http://www.npc.gov.cn/>