

# 專訪 中央黨校政法教研部主任

# 張恒山：落實人大大權力 改進執政方式



## 詳解人大具體改革方向

1.健全「一府兩院」由人大產生、對人大負責、受人大監督制度。

張恒山：該制度應該是人大核心原則。「一府」與「兩院」也應該是平行的，但是在現實實踐中「一府」高於「兩院」，許多地方由於缺乏憲法意識，缺乏對人民代表大會制度的認識，政府凌駕於法院、檢察院之上，實際上是破壞人民代表大會制度的。有的地方，政府開會，命令法院院長、檢察院院長參會，政府領導直接給法院院長、檢察長下達指示，分配任務，都是嚴重違反憲法規定的表現。所以，應該強調「一府」與「兩院」這三家要分別向人大負責，而且這三家不存在領導和被領導關係。

2.健全人大討論、決定重大事項制度，各級政府重大決策出台前向本級人大報告。

張恒山：根據憲法規定，該制度是題中應有之義，無需贅言，但該制度並未真正落實。憲法規定各級人大擁有重大人事任免權、重大事項決定權。任何一個地方政府作出重大決定，比如建一個新城、拆一座舊城，開一個工業區，投資一個重大項目，這樣的重大決策必須提交地方人大討論決定。人大要對其可行性、各種後果、各種影響進行全面的評估。但是現在許多政府拍腦袋想出來就直接做決定，根本沒有經過人大，人大重大事項決策權是空口說。政府許多事項不向人大報告，直接做決定，甚至有些地方政府向黨委做報告，黨委決定了就直接實施，這是嚴重違反憲法規定，違背人大制度原則的。

3.加強人大預算決算審查監督、國有資產監督職能。

張恒山：當前，人大對政府的預算、決算沒有嚴格的審查，政府提供的預算草案非常粗略，人大也沒有詳細的審查和質詢，特別是國有資產監管長期以來不在人大監督之下，直接由政府監管，這也是導致腐敗的重要原因。實際上，人大不僅要管人事還要管財，人大代表人民當家做主，必須也要行使財權。

4.落實稅收法定原則。



■房產稅、遺產稅須由人大立法，經過充分討論後加以公佈。圖為市民在房地產交易中心內交納房產稅的相關稅費。 資料圖片

張恒山：稅收應該由全國人大決定，不是政府決定，房產稅、遺產稅都不是政府有權決定的，一定要由人大立法，經過充分討論後加以公佈。稅收中間亂象很多，一些地方政府為了體現政績，為了體現財政稅收增長，跨年度徵稅，強迫企業偽造報表，強迫企業做盈利報表徵稅，違法現象很常見，嚴重違背市場經濟體制規則要求。

5.人大的會議制度要改革，會議程序、提交議案等問題都要完善。

張恒山：一年一次人民代表大會之後，代表各自回去忙自己的事情，很難有機會表達人民意見。這違背人民代表大會制度設計的原意。具體到開會形式，比如說人大開會，尤其是地方人大，不能一年開一次，一年就幾天，什麼問題都解決不了。地方人大開會一年至少應該四次，一個季度開一次。許多問題都要由人大討論，人民代表只有經常開會才能在反覆討論問題的過程中提高人民代表素質，提高其議事討論表決判斷力，提高其治國理政的水平。

6.人大代表中官員太多，代表的產生和構成要加以改革。

張恒山：人大代表是否真正代表人民，人大代表是否真正有代表人民的能力，是當前需要特別重視的問題。許多代表沒有議事能力，沒有討論重大事務的能力，沒有做出判斷決定的能力。現在各級人大代表中政府的行政幹部、部門領導比例過高，不利於體現人大的人民性。人大代表的選舉產生也應該是下一步人大改革的重要內容。



### 張恒山簡歷：

張恒山，1954年出生，中共中央黨校政法教研部主任，教授，博士生導師。兼任中國法學會常務理事；國務院學位委員會學科評議組法學組成員；國務院特殊津貼享受者；最高人民檢察院專家諮詢委員；中國審判理論與實踐研究會常務理事；北京市法理學會副會長；中國社會科學院法學研究所特聘研究員；安徽師範大學特聘教授；國際關係學院兼職教授；海南省法官培訓學院兼職教授。  
主要研究領域：憲法學、法理學。近年致力於中國共產黨執政方式的改革和完善的改革，主持國家社科基金課題「中國共產黨依法執政研究」。

■中央黨校政法教研部主任張恒山。 網上圖片

■去年兩會前夕，北京天安門廣場上的大型液晶屏幕上滾動着慶祝兩會召開的標語，遊客們拍照留念。 資料圖片

即將召開的全國人大會議，是全面深化改革啓動後的第一次中國民意政治盛會。作為政治改革的首要一環，人大制度能否在中國全面改革的形勢下強力推進，備受海內外關注。著名學者、中共中央黨校政法教研部主任張恒山在接受本報專訪時直言，在相當長的時間裡，人大權力弱化乃至虛化，根源在於長期以來在理論上曲解「黨的領導」原則，錯誤地認為黨委可以不通過人大直接指令政府，忽視憲法所規定的一府兩院由人大產生、對人大負責、受人大監督的原則。發揮人大制度的根本政治制度作用的關鍵是在於堅持黨的領導的同時改進黨的執政方式，使堅持黨的執政與堅持憲法規定的人民代表大會作為最高國家權力機關發揮政治作用相統一。

■香港文匯報記者 馬靜 北京報道

張恒山認為，十八屆三中全會之所以強調要「堅持和完善人民代表大會制度」，就是因為過去多年來這項根本政治制度落實不夠到位。有些人認為，在今後的改革路線圖中，人民代表大會的權力應加以擴大。其實，當前亟需做的就是將憲法規定的人民代表大會權力落到實處，使人大紙面上的權力全面兌現為現實的政治實踐中的權力。

### 「堅持黨的領導」被曲解

在這位權威專家看來，落實人大制度的關鍵點在於改革中共執政方式。他坦言，「在過去幾十年的時間中，人大權力在相當程度上沒有得到落實和真正行使，這與長期以來黨的特定執政方式有關係」。上個世紀50年代形成的「黨委決定、政府執行」的執政方式使人大權力被弱化和邊緣化。「堅持黨的領導」這一原本正確的政治原則在實踐中被曲解為各級黨委可以不顧憲法直接指揮一切、命令一切，認為黨委可以不通過人大直接指揮、指令同級的政府及其各個部門機構，這就使憲法所規定的「一府兩院由人大產生並對人大負責」的原則實際上演變為政府直接向黨委負責的體制。在一些地方，有些重大事項還程序性地通過人大，由人大代表舉手表決一下，還有許多地方根本不通過人大，直接由黨委拍板。因此，落實人大制度的關鍵在於各級黨委，在於

改變黨的既有的執政方式。「中國要法治，就必須依法治國、依法執政、依法行政共同推進，這三點分別針對國家、黨和政府而言，其中要害是中國共產黨的依法執政。這意味著黨要在中國政治中堅持黨的領導地位，但是其具體的執政方式要依法進行，憲法明確賦予的權力要切實行使，憲法沒有賦予的權力各級黨委不能行使。」張恒山如是說。

### 人大應充分討論黨委提議

張恒山認為，黨完全可以通過人大中的黨員代表來體現黨的主張，這些黨員代表的意見與非黨員代表意見綜合起來，經過充分磋商和協商，方能體現全國人民的意志，最終產生的意見才有權威性，這樣的決策交給政府執行，才既體現黨的主張，又體現人民的意志，其合法性、權威性才能得到保障。

張恒山稱，黨委的決策、決定應該是向人民代表大會的提議，人大是否接受是黨委的權力，對於黨委的提議，人大應該深思熟慮、充分討論作出是否通過的決定，通過了方可交給政府執行，如果認為有問題可以不同意，政府也不能執行未經人大同意、通過的決定。

張恒山說，「只有黨按照依法執政原則要求，充分按照法律形式約束自己的權力，在憲法和法律的範圍內活動，才能真正發揮人大的作用。反之，黨直接指揮政

府、法院和檢察院的工作，那麼人大的作用等於沒有。」

### 需做到黨領導立法帶頭守法

「黨要重新確定自己的領導方式和執政方式，這才是一個真正考驗。」張恒山說，要體現領導但又不能違背憲法法律，就需要各級黨的領導要改變一些舊觀念，不要以為自己不發號施令就不體現領導了。當前提出改變黨的執政方式，只是要改變黨的領導體制和領導方式，並不是要改變黨的領導地位。

張恒山強調，在新形勢下，黨要履行好執政興國的重大職責，必須依據黨章從嚴治黨、依據憲法治國理政。習近平總書記在紀念憲法30周年大會上的講話對黨在新形勢的執政方式作了完整的闡釋：黨領導人民制定憲法和法律，黨領導人民執行憲法和法律，黨自身必須在憲法和法律範圍內活動，真正做到黨領導立法、保證執法、帶頭守法。黨要堅持總攬全局、協調各方的領導核心作用，要善於使黨的主張通過法定程序成為國家意志，善於使黨組織推薦的人選成為國家政權機關的領導人員，善於通過國家政權機關實施黨對國家和社會的領導，支持國家權力機關、行政機關、審判機關、檢察機關依照憲法和法律獨立負責、協調一致地開展工作。

## 人大立法監督機制要與時俱進

十八屆三中全會首次提出「推動人民代表大會制度與時俱進」，張恒山指出，這就要求人大在立法、監督等主要功能和權力的機制及程序上有所改革和創新，順應時代需要。

### 防部門利益法制化

具體到人大立法上，張恒山指出，要在立法程序、起草方式上有所創新，要提高立法質量，防止部門利益法制化。

當前的立法機制，普通民眾很難參與，人民代表又不具有提交立法議案的能力，立法議案的起草主要由政府部門完成，政府起草的議案幾乎沒有通不過的，於是，人大的立法權很大程度上是由政府在行使，政府部門在起草過程中會為自己部門利益考慮，由此出現部門利益法制化問題，這些都是三中全會決定強調需要改革的。

談及人大監督職能，張恒山表示，當前人大監督職能發揮不好，主要是因為監督法不完善，人民代表的素質不高，發揮不了監督作用。他認為，要發揮人大監督職能，就應該讓人民代表能知曉政府具體行為的對與錯，在發現問題後還要有提出問題並對政府加以質詢的機制。張恒山說，當前各級人大一年開一次會，許多問題積累到一年後再處理，缺少平常的監督機制和會議制度，這些都需要改革。

### 制定制裁措施

當務之急就是為人大監督提供配套的法律機制和制裁措施。張恒山說，人大對政府行為提出監督，要求其改進，政府如果拒絕的話，人大或人大常委會沒有制裁措施可執行，只能提意見，其監督作用自然打折扣，沒有力量，不能得到重視。

因此，人大監督應該有配套的制裁措施，比如人大代



■十八屆三中全會首次提出「推動人民代表大會制度與時俱進」。圖為第十三屆全國人民代表大會第一次會議去年3月5日在北京人民大會堂開幕。 資料圖片

表如果發現政府某機構違法或不當行政行為可以現場制止，或者人大機構通過特定程序對某個領導幹部進行彈劾，或者進行質詢和信任表決，凡是不受人大信任的政府主要領導人應該辭職等等。否則，人大的監督無法發揮作用。