

# 地方各級人大討論決定重大事項範圍探析

## ——以珠海 2012-2016 年實踐為例

鍾小凱\*

### 一、前言

《中華人民共和國憲法》第 104 條規定了縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會有討論和決定本行政區域內各方面工作重大事項的權力。地方組織法對重大事項規定相較於憲法進一步進行了細化，具體列出了政治、經濟、教育、科學、文化、衛生、環境和資源保護、民政、民族等 9 個方面的工作。廣東省人大於 2000 年 7 月制定並在 2010 年 7 月修改了《廣東省各級人民代表大會常務委員會討論決定重大事項規定》，提出了根據法律規定、影響改革發展穩定大局、涉及群眾切身利益等三條界定人大討論決定重大事項的原則。2016 年 1 月廣東省委印發關於加強新形勢下人大工作的決定，要求涉及根本性、全域性和長遠性的重大問題應由人大討論決定。近期，中央對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出台了實施意見，列舉了重大改革舉措、重大民生工程、重大建設項目等行使重大事項決定權的重點。但是，人大討論決定重大事項的範圍還是比較籠統，難以把握。

珠海市人大常委會於 2005 年 9 月通過討論決定重大事項的規定，2015 年 1 月進行了修改。珠海人大討論決定重大事項的實踐既具有豐富的立法實踐經驗，也在工作實踐當中做出了有益的探索。尤其是 2012-2016 年間，珠海人大重大事項決定權的實踐引起廣泛關注，具有典型價值。因此，以珠海 2012-2016 年的實踐為考察對象對人大討論決定重大事項的範圍進行探討，具有研究價值。

### 二、珠海 2012-2016 年重大事項決定權實踐

#### (一) 重大事項決定權立法

2005 年 9 月制定 2015 年 1 月修改的珠海人大討論決定重大事項規定第二條直接明確重大事項的內涵，將重大事項的基本內涵明確規定為本行政區域內經濟、政治、文化、社會和生態文明建設中帶有根本性、全域性和長遠性，須經人大常委會討論、決定的事項以及人大常委會報告、備案的事項。

規定將人大常委會討論決定重大事項的職權性質劃分為三種類型：①人大常委會討論且必須作出決定的事項，共七類事項，包括依法治市、社會主義民主法治建設的重大決策和部署、預算、決算、國民經濟計劃調整等事項是憲法、法律和行政法規已經作出明確規定的事項；②人大常委會討論但不

\* 珠海市人大常委會立法研究中心副主任、副研究員

一定作出決定的事項，這類事項法律法規未作具體規定，採用列舉為主、概括為輔的方法，規定了重大建設項目、重大規劃、公共資源開發利用等事項；③應當向人大常委會報備的事項，包括市政府工作部門的設立、增減、行政區劃的調整等事項。

## （二）重大事項決定權實施

2012-2016年，珠海市人大常委會在實踐中依法行使重大事項決定權，分別作出了關於批准市政府《關於完善我市養老制度和體系，發展養老事業議案辦理方案的報告》的決議等23項重要決議決定。一是決定國民經濟發展的重大事項，就財政、政府投資項目等方面的重大問題，作出10項決定、決議，包括關於批准地方政府債務限額、政府投資項目計劃調整、財政預算調整、財政決算等決議。二是決定民生重大事項，作出關於發展養老事業、治理中心城區交通堵塞、慢性病防治等方面的決定、決議共3項。三是決定城市規劃、環境保護等方面的重大事項，作出珠海城市概念性空間發展規劃、斗門區四小聯圍海堤達標建設、污水處理和垃圾處理設施規劃和建設、生態文明建設規劃(2010-2020年)等決議。四是決定授予榮譽市民、締結友好城市等方面的重大事項，包括授予王盛寶及蘇志剛等23位人士“珠海市榮譽市民”稱號的決定。另外還作出了關於批准珠海市與澳大利亞的黃金海岸、俄羅斯的茹科夫斯基締結友好城市關係的決議。五是推進重大事項決定權行使的法制化、規範化，作出關於批准實施人大工作改革創新八項制度的決議，其中包括討論決定重大事項的規定。

## 三、對珠海界定重大事項範圍的分析

對人大討論決定重大事項界定的基本方法無非以下幾種：一是定義法，即對重大事項進行定義，明確重大事項的本質含義或者性質特徵；二是列舉法，對重大事項採取一一列舉的方法；三是概括法，對未列明的具體事項是否屬於重大事項進行臨時裁定的方法。<sup>1</sup> 蔡定劍提出了判定重大事項範圍的三原則，即法定職權原則、大事原則和因事制宜原則。<sup>2</sup>

從珠海的實踐來看，既對重大事項範圍的基本內涵進行了界定，又對重大事項範圍進行了類型劃分，並進一步對重大事項範圍採取了列舉加兜底的方式進行了具體化。應該說，這是目前一種對重大事項範圍進行比較科學有效的界定方法。

首先，目前對重大事項的基本內涵取得了一定的共識，認為重大事項主要是指本地區內的具有根本性、全域性和長遠性的事項，包括本地區國民經濟和社會發展規劃及計劃、財政預算決算的執行、社會主義民主法制建設和精神文明建設、人口資源環境、勞動就業、居民收入和社會保障等事關人民群眾切身利益和本地區經濟社會發展的重大事項，這就為對重大事項進行定義提供了一個較為可靠的共識性基礎。

其次，具體列舉重大事項範圍是確定是否納入討論決定的重大事項範圍的最具可操作性的方法。一般來說，人大及其常委會決定權的範圍主要涉及10個方面主要內容：為保證憲法、法律、行政法規和上級人大及其常委會決議的遵守和執行而決定的事項；批准政府提請審議的體制改革方案；決定有關民主法制建設的重大問題；批准本行政區域內的國民經濟和社會發展計劃、預算，決定對計劃和預算的部分變更；批准對本行政區域內的經濟建設、環境與資源保護有重大影響的建設項目和重大措

施；對維護公民合法權益的重要措施和人民群眾普遍關心的問題作出決定<sup>3</sup>；批准對外開放的總體規劃，決定對外開放中的重大問題，批准與外國相應的行政區域建立友好關係的決議；決定本行政區域內的民族工作中的重大問題；決定人民檢察院檢察長因不同意檢察委員會多數人的意見而報請人大常委會的重大問題；決定授予地方榮譽稱號。

最後，對重大事項進行類型劃分，是目前實踐證明行得通的有效方法。有的地方將重大事項範圍分為四個層次，即人大常委會決定事項、批准事項和向人大常委會報告事項與備案事項。<sup>4</sup> 有的將重大事項分為三類：議而必決的重大事項，即應當由人大常委會討論，作出相應決議或決定的事項；議而可決的重大事項，即由人大常委會討論，可以提出意見和建議，必要時可以作出相應的決議或決定的事項；議而不決的重大事項，即只要求“一府兩院”報告或備案，人大常委會可以進行審議，但不進行討論，也不作出決定的事項。<sup>5</sup> 珠海採取的是進行三類劃分的方法。

#### 四、確定重大事項範圍的規範化路徑

實踐中如何確定重大事項決定權的範圍，難度很大，現實操作中容易產生“爭權”或“越權”之嫌。<sup>6</sup> 推進重大事項決定權的有效行使，關鍵在於破解制度瓶頸制約，將重大事項範圍的確定納入規範化軌道。

首先，要明確重大事項的基本內涵。有觀點認為，“一些地方人大在行使重大事項決定權方面進展緩慢，主要的問題，還是在概念上打轉轉，把較多的精力放在對重大事項的如何定義上，以致很難走出認識上的誤區”。<sup>7</sup> 對此，筆者不予認同。根本性、全域性和長遠性是重大事項的基本屬性和特徵，也是重大事項的基本內涵。雖然重大事項在不同的層級、不同的區域、不同的時間，其內容不確定，但是通過立法對重大事項的本質、性質、內涵作出規定，對實踐中行使重大事項決定權具有重要的規範性指引作用。珠海立法對重大事項範圍的基本內涵進行了界定，為行使重大事項決定權提供了基本的共識性基礎，有效促進了重大事項決定權的實踐，就是很好的證明。

其次，要通過具體化列舉、量化等手段明晰重大事項範圍。有觀點認為，“如果在法規中通過列舉而使重大事項過分具體，則無疑會導致重大事項的固定化，反而使地方人大常委會束手束腳，不利於促進職權的行使”。<sup>8</sup> 對此，筆者認為造成重大事項決定權行使數量少、涉及面窄、不能到位等問題的重要原因，就是對重大事項的列舉不到位。在實際工作中，地方人大及其常委會對法律法規明確列舉的重大事項，如審查和批准本行政區域內的國民經濟和社會發展計劃、預算以及它們的執行情況的報告等都行使了重大事項決定權，而對法律法規未列明的重大事項則較少行使重大事項決定權。地方人大及其常委會應當通過立法的形式，將重大事項具體列舉，量化重大事項的標準，如規定政府投資項目資金、規模納入重大事項範圍的具體量化標準。凡是能夠列舉的都應該予以明確規定，只有對難以列舉窮盡的事項才通過兜底條款予以概括性規定。

最後，要區分討論權和決定權。重大事項應由人大常委會審議並作出相應決議、決定，這是重大事項決定權。重大事項應由人大常委會討論提出意見、建議，這是重大事項討論權。因為如對兩權不加以區分，就難以操作並容易造成工作中的隨意性，很難做到“既不失職又不越權”，不利於人大常委會依法行使討論、決定重大事項權。

註釋：

- <sup>1</sup> 崔建華：《如何界定重大事項》，載於《人大研究》，2006年第10期。
- <sup>2</sup> 蔡定劍：《中國人民代表大會制度》，北京：法律出版社，1998年，第325-328頁。
- <sup>3</sup> 《重大行政決策程序暫行條例(徵求意見稿)》也對重大行政決策事項進行了列舉。第3條“事項適用範圍”規定，“本條例所稱重大行政決策包括以下事項：(一)編制經濟和社會發展等方面的重要規劃；(二)制定有關公共服務、市場監管、社會管理、環境保護等方面的重大公共政策和措施；(三)制定開發利用、保護重要自然資源的重大公共政策和措施；(四)決定在本行政區域實施的重大公共建設項目；(五)決定對經濟社會發展有重大影響、涉及重大公共利益或者社會公眾切身利益的其他重大事項。”第8條“人大監督”規定，“重大行政決策情況依法接受本級人民代表大會及其常務委員會的監督。”載於國務院法制辦公室網站：<http://zqyj.chinalaw.gov.cn/overCollectionList?draftType=1>，2017年6月23日訪問。
- <sup>4</sup> 胡國斌、尹霖初、通祥、劉子輝：《關於重大事項決定權的討論綜述》，載於《人大研究》，2001年第9期。
- <sup>5</sup> 莫紀宏：《監督權與重大事項決定權之間的關係》，載於《北京聯合大學學報》(人文社會科學版)，2008年第3期。
- <sup>6</sup> 唐宇熒：《論構建重大事項決定和執行中地方人大與政府和諧關係的程序規制》，載於《人大研究》，2010年第10期。
- <sup>7</sup> 陳軍、紀榮榮：《關於行使重大事項決定權的若干思考》，載於《人大研究》，2000年第12期。
- <sup>8</sup> 高志宏：《關於地方人大重大事項決定權之“重大事項”的判斷》，載於《理論月刊》，2009年第4期。