

地方人大行使重大事项决定权的实践与思考

(选送单位:省人大常委会研究室)

提要:习近平总书记明确指出,人大行使重大事项决定权,体现了人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,是确保党的主张通过法定程序成为国家意志的重要途径。《宪法》第一百零四条亦规定,县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项。然而,与立法、监督等其他法定职权相比,重大事项决定并没有专门的法律予以规范,如立法法、监督法、选举法、代表法等,在理论上和实践中也存在着不同的认识和理解。本文从历史和实践的视角出发,对重大事项决定的渊源、内涵和作用进行探讨,对吉林省各级人大行使重大事项决定权的实践及典型案例进行研究梳理,对新形势下地方人大行使重大事项决定权实践中存在的问题及原因进行分析,并提出针对性的对策建议,以期推动对这项重要法定职权的理论研究和实践应用,促进地方重大事项决策的科学化民主化法治化水平不断提高。

讨论决定本行政区域内的重大事项,是宪法和法律赋予地方各级人大及其常委会的一项重要职权,是人民管理国家事务和当家作主的重要体现。健全讨论决定重大事项制度,更好地发挥人大在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用,是十八大以来党中央在治国理政方面作出的一项重大部署,也是坚持和完善人民代表大会制度,推进社会主义民主政治建设,实施依法治国基本方略的一项重要举措。

一、对重大事项决定权的基本认识

对重大事项决定权的渊源、内涵和作用进行梳理分析,有助于我们加深对这一重要法定职权的认识和了解。

(一)重大事项决定权的历史渊源。1945年,毛泽东同志在《论联合政府》的报告中指出,新民主主义的政权组织应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府;1950年,毛泽东同志在《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告中进一步指出,人民政府的一切重要工作都应交人民代表大会讨论,并作出决定。但当时的重大事项决定权是“广义的重大事项决定权”,即赋予人大讨论决定一切重大事项的权力,包括后来的立法权、人事任免权等,而现在的重大事项决定权则是“狭义的重大事项决定权”,作为表述人大特定职权的专业术语,首先出自彭真同志的讲话。1980年,彭真同志在《关于地方人大常委会的工作》讲话中,第一次把地方人大及其常委会的主要职权表述为立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权。由于这一表述概

括准确、简明扼要,遂成为通行说法并得到广泛流传,重大事项决定权从此成为具有特定指向的具体职权。

(二)重大事项决定权的法律渊源。1979年通过的《中华人民共和国地方组织法》规定,县级以上的地方各级人大“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”。这是首次以法律的形式,明确县级以上的地方各级人大具有讨论和决定本行政区域内重大事项的权力。1979年8月以后,县级以上的地方各级人大陆续设立了常委会。1982年《宪法》第一百零四条首次对地方人大常委会重大事项决定权作出专门表述,规定“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作重大事项。”此后《中华人民共和国地方组织法》作出了细化规定“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”。2017年,中央制定了《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向本级人大报告的实施意见》(以下简称《实施意见》)指出“全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会依照宪法和法律法规,讨论决定全国和本行政区域内经济建设、政治建设、社会建设、生态文明建设各方面重大事项”。上述党内文件和法律规定一直沿用至今,不断完善发展,构成重大事项决定权的主要法律依据。

(三)重大事项决定权的内涵。研究重大事项决定权,首先要明确“重大事项”,进而准确把握重大事项决定权的内涵。

关于重大事项的界定。对于“重大事项”，《宪法》《中华人民共和国地方组织法》作出了原则性、指导性的规定。学界普遍认为“重大事项”是一个相对的、动态的概念，同样一件事，在某个时间段是重大事项，在另一个时间段就不一定是重大事项；在某个地方是重大事项，在其他地方就不一定是重大事项。因此，对于“重大事项”的界定，最好的办法是根据当时的情况，依据一定的原则，通过民主程序来议定是否为重大事项、是否需作出决定。彭真同志曾提出，重大事项是事关“全局性、长远性、根本性”的问题，这是一个重要的判断标准。

关于重大事项的原则。主要从以下几个方面进行判断：一是合法性原则，即必须按照有关法律法规的规定，在法律法规允许的范围内来确定重大事项；二是全局性原则，即可以把涉及本地区全局性、根本性、长远性的重大问题和对本地区经济社会发展有重大影响的事项，确定为重大事项；三是人民性原则，即可以把人民群众普遍关注、反映强烈、迫切要求解决的事，确定为重大事项；四是区域性原则，即必须是从实际情况出发来确定的本行政区域的重大事项；五是动态性原则，即应根据情况的发展变化，适时确定重大事项；六是可行性原则，即人大应该根据自身现有的资源和实际操作的能力，突出行权重点，量力而行，做到少而精、细而实、出实效。

关于重大事项的分类。一般来说，需要讨论决定的重大事项可划分为议而必决、议而可决和议而不决三类。议而必决，就是应

当提交地方人大常委会讨论、审议,且必须作出决议、决定的事项。比如,经济社会发展规划或计划、预算调整等;议而可决,就是应当提交地方人大常委会讨论、审议,可先提出审议意见或建议,必要时可以作出决议、决定的事项。比如,改革发展中的重大举措、经济建设中的重大工作、社会发展中的突出问题等;议而不决,就是应当提交地方人大常委会讨论、审议,但不需要作出决议、决定的事项。比如,重要的执法检查情况、维护国家、集体和公民合法权益的重大事项等。

综上所述,重大事项决定权是指各级人大及其常委会根据《宪法》和《中华人民共和国地方组织法》的规定,对本行政区域内政治、经济和社会等具有全局性、根本性、长期性的事项进行讨论和决定,依照法定程序行使并以国家强制力保证实施的权力。其具有以下几个特点:第一,重大事项决定权是人大及其常委会的一项基本职权,主要承担对本行政区域内重大事项作出规制的职责;第二,重大事项决定权具有法定性、权威性、民主性等特征,议决的是本行政区域内的大事、要事;第三,重大事项决定权具有法律效力,是一项以国家强制力保证实施的权力,其效力具有普遍约束力。

(四)重大事项决定权的作用。从多年实践经验看,依法行使重大事项决定权主要有以下几个方面作用:一是保证宪法和法律在本行政区域内的贯彻实施。这是人大及其常委会的重要职责,对重大事项作出决议决定目的就是营造法治环境和氛围,保障人民管理国家权力的实现,促进经济和社会事业的发展。二是保证

重大事项决策的民主化、科学化。按照法律规定,凡依法应由人大及其常委会讨论的重大事项,都应当提交人大及其常委会审议通过。可以说,通过人大及其常委会的“把关”,可以保证重大事项的决策和执行能够在科学民主的轨道上运行。三是及时解决经济社会发展中遇到的困难和问题。人大及其常委会行使重大事项决定权的方式,具有灵活性强的特点。在制定地方性法规条件还不成熟、不方便时,通过作出决议或决定,能够迅速有效地予以规范,从而避免经济社会发展中可能出现的失误或问题。四是督促和支持“一府一委两院”依法履行职权,推动经济社会各项事业发展。宪法和法律赋予人大及其常委会的决定权具有法定性和强制性,可以有效督促“一府一委两院”依法开展工作,并且在监督决议决定落实的过程中,可以有力地支持“一府一委两院”的工作落实。

二、对吉林省有关工作的汇总分析

通过开展课题调研,我们对近三年来吉林省各级人大常委会依法讨论决定重大事项的工作情况进行了汇总分析。

(一)按照中央部署推进制度建设

党的十八届三中全会提出,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。2017年,中共中央办公厅印发了《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》(中办发〔2017〕10号)。按照省委部署,吉林省人大常委会经过深入调查研究,起草了《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办法(草案)》，提交省委常委会会议讨论通过，以省委文件形式印发。《实施办法》分为6个部分、18条规定，明确了坚持党的领导、坚持人民主体地位、坚持围绕中心服务大局、坚持依法依规、坚持从实际出发的总体要求和基本原则，从11个方面对重大事项范围作出了界定，健全和完善了协调机制、程序机制、论证机制和监督机制等一系列讨论决定重大事项的工作机制，成为吉林省重大事项决定制度建设的重大成果，为全省各级人大常委会重大事项决定工作的完善发展创造了前所未有的制度保障。

（二）行使决定权的几条经验做法

近三年来，吉林省各级人大常委会主动适应形势发展变化，认真贯彻《宪法》《中华人民共和国地方组织法》和重大事项决定《实施意见》《实施办法》，在科学有效行使重大事项决定权方面进行了积极探索实践。

一是紧跟党委决策谋大事。人大行使重大事项决定权的本质，是在党的领导下，通过科学民主决策过程，代表人民管理国家事务，实现党的主张与人民意志的有机统一。吉林省地方各级人大及其常委会在行使重大事项决定权的过程中，始终坚持党的领导、依法治国、人民当家作主有机统一。讨论、决定重大事项内容主动向党委请示，取得党委的同意和支持，讨论决定情况及时向党委报告；根据党委的决策部署，依法审议重大事项，及时作出决定决议，把党的主张通过法定程序转化成国家意志。如：吉林省人大

常委会按照省委部署,围绕以同城化促高质量发展,作出《关于同意吉林省人民政府向国务院申请变更公主岭市代管关系的决议》,有力推动“一主、六双”产业空间布局战略实施;吉林市人大作出《吉林市与白俄罗斯共和国明斯克市伏龙芝区缔结友好城区关系的决定》;延边州人大批准《延龙图新区(吉林延龙图文化旅游区)总体规划(2017—2035)》,梅河口市人大批准《梅河口市城市总体规划(2009—2030年)》;松原市人大作出《关于部分行政区划调整设置的决议》等。

二是围绕中心工作定大事。吉林省地方各级人大始终坚持服从和服务于党的中心工作,紧紧围绕经济社会发展中的重大问题,依法作出决议决定。如:针对突如其来的新冠肺炎疫情,全省各级人大相继作出《关于依法全力做好新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》等相关决定,长春市人大作出《关于禁止捕杀、交易、食用野生动物的决定》,为防控疫情工作提供了强有力的法治保障;吉林省人大常委会聚焦营商环境这个影响全省经济社会发展的关键因素,作出《关于设立“吉林省企业家日”的决定》《关于耕地占用税适用税额的决定》《关于吉林省实施资源税法授权事项的决定》;白城市人大批准《白城市新能源与氢能产业发展规划》,为发展绿色能源开辟新的渠道;梅河口市人大作出《关于城市地下综合管廊系统一期工程 PPP 项目政府性补助用逐年纳入财政预算的决定》《关于将龙城商厦地块旧城改建项目补充纳入 2020 年国民经济和社会发展年度计划的决定》;辽源市人大对政府重点项目建设计划

作出决议等。

三是紧贴民生实际抓大事。吉林省地方各级人大始终坚持以人民为中心的发展理念,紧紧围绕保障和改善民生充分行使重大事项决定权。如:吉林省人大常委会为防治大气污染、推进资源利用,作出《关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》;通化市人大为推动基础设施建设和改善,作出《通化市海绵城市改造和黑臭水体整治 PPP 项目资金列入年度财政预算的决议》;松原市人大为推进生态文明建设,改善人居环境,作出《关于依法推进大规模国土绿化工作的决定》,围绕决定实施开展了检查、视察等一系列监督工作;四平市人大批准《四平市辽河流域条子河段生态综合整治专项规划》,推进辽河流域污染防治。

(三)重大事项决定分类情况分析

通过梳理,吉林省各级人大作出的重大事项决定主要可以分为两类:一是常规性决定,如审查和批准预决算、预算调整等事项,具有重复性和经常性特点。从数量上看,吉林省各级人大讨论决定这一类重大事项的占比高达 50%—90%;二是实体性决定,即针对涉及地方改革发展稳定和人民群众普遍关心的热点难点问题作出决议决定,如各地人大针对突如其来的新冠肺炎疫情作出相关决定,针对本地重大项目建设作出决定等。从内容上看,这些决议决定的实施,包含了全省经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设方面的重大事项,对于保障全省经济社会健康有序发展、维护改革发展稳定大局发挥了积极作用。

我省各地行使重大事项决定权情况分析表(2018—2020)

来 源	形 式	常规性	实体性
省人大常委会		10(53%)	9(47%)
长春市人大常委会		6(50%)	6(50%)
吉林市人大常委会		7(70%)	3(30%)
四平市人大常委会		7(58%)	5(42%)
辽源市人大常委会		9(75%)	3(25%)
通化市人大常委会		6(50%)	6(50%)
白山市人大常委会		7(54%)	6(46%)
松原市人大常委会		8(67%)	4(33%)
白城市人大常委会		6(75%)	2(25%)
延边州人大常委会		9(90%)	1(10%)
梅河口市人大常委会		8(73%)	3(27%)

三、对农作物秸秆露天禁烧和综合利用决定的典型性分析

对具有典型性的重大事项决定案例进行分析,了解决定的出台背景、起草过程、主要内容、实施成效等方面情况,有助于我们更好地理解和把握这项重要的法定权力。

(一)吉林省人大重大事项决定简要回顾

回顾吉林省出台的具有代表性的重大事项决定,可以追溯到1996年1月,吉林省第八届人大常委会通过的《关于吉林省五年禁止猎捕陆生野生动物的决定》,在全国率先实施了为期五年的全面禁猎。五年禁猎期满后,2000年11月,吉林省第九届人大常委

会通过了《关于禁止猎捕陆生野生动物的决定》，继续在全省范围内实施无限期禁猎。这两个决定的接续出台，有力地保障了吉林省陆生野生动物资源的繁衍发展，为日后成立国家虎豹公园奠定了坚实基础。

党的十八大以来，吉林省出台的重大事项决定不断适应新的形势、任务和要求，取得了良好的实施效果和社会反响。其中比较有代表性的是2017年9月吉林省第十二届人大常委会通过的《吉林省人大常委会关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》。这个决定的出台，使吉林省成为东北地区首个对秸秆禁烧和利用作出重大事项决定的省份。时任吉林省委书记、省人大常委会主任巴音朝鲁作出批示：“这是省人大依法推动大气污染防治工作的一个很好举措，要在实际工作中加强监督和有效落实。”按照巴音朝鲁同志的批示要求，吉林省人大常委会连续两年对决定实施情况开展专项监督检查，以秸秆禁烧作为切入点、以秸秆利用作为支撑点，推动大气污染趋势得到根本性扭转、秸秆资源利用进入新的发展阶段。

2020年7月，习近平总书记在吉林省四平市梨树县国家百万亩绿色食品原料（玉米）标准化生产基地核心示范区考察时，对吉林省秸秆利用工作给予了充分肯定。习近平总书记说：“你们现在秸秆还田覆盖，摸索的这种梨树模式，值得深入地总结，然后向更大的面积去推广。”

（二）秸秆禁烧和利用决定的出台背景

一是大气污染日益严峻。2015 年开始,吉林省春秋两季秸秆焚烧引发长时间、大范围雾霾天气。2017 年秋季,长春市空气污染指数一度爆表,个别天数在全国排名垫底。当年,吉林省 9 个地级及以上城市,只有通化市、白城市、延边州达到环境空气质量标准,占比仅为 33%,引发社会强烈反响。

2017 年 74 个城市环境空气质量综合指数及主要污染物

序号	城市	综合指数	最大指数	主要污染物	序号	城市	综合指数	最大指数	主要污染物
1	海口	2.49	0.79	O ₃	38	杭州	5.02	1.29	PM _{2.5}
2	拉萨	3.13	0.80	O ₃	39	重庆	5.04	1.29	PM _{2.5}
3	舟山	3.18	0.95	O ₃	40	西宁	5.11	1.19	PM _{2.5}
4	厦门	3.37	0.80	NO ₂	41	南京	5.18	1.18	NO ₂
5	福州	3.42	0.88	O ₃	41	淮安	5.18	1.43	PM _{2.5}
6	惠州	3.48	0.89	O ₃	43	泰州	5.22	1.46	PM _{2.5}
7	深圳	3.49	0.92	O ₃	43	长春	5.22	1.31	PM _{2.5}
8	丽水	3.54	0.94	PM _{2.5}	45	无锡	5.28	1.26	PM _{2.5}
9	贵阳	3.61	0.91	PM _{2.5}	46	宿迁	5.34	1.57	PM _{2.5}
10	珠海	3.64	1.00	O ₃	47	常州	5.41	1.37	PM _{2.5}
11	台州	3.65	0.94	PM _{2.5}	48	武汉	5.46	1.49	PM _{2.5}
12	昆明	3.76	0.83	PM ₁₀	49	镇江	5.63	1.57	PM _{2.5}
13	南宁	3.95	1.00	PM _{2.5}	50	合肥	5.65	1.60	PM _{2.5}
14	大连	4.15	1.02	O ₃	51	哈尔滨	5.71	1.66	PM _{2.5}
15	中山	4.16	1.13	O ₃	52	扬州	5.72	1.54	PM _{2.5}
16	张家口	4.18	1.08	O ₃	53	沈阳	5.78	1.43	PM _{2.5}
17	宁波	4.31	1.06	PM _{2.5}	54	成都	5.85	1.60	PM _{2.5}
18	衢州	4.37	1.20	PM _{2.5}	55	秦皇岛	5.86	1.26	PM _{2.5}
18	东莞	4.37	1.06	O ₃ , PM _{2.5}	56	北京	5.87	1.66	PM _{2.5}
20	温州	4.40	1.09	PM _{2.5}	57	呼和浩特	5.93	1.36	PM _{2.5}
21	金华	4.44	1.20	PM _{2.5}	58	银川	6.41	1.51	PM _{2.5}
22	肇庆	4.47	1.17	PM _{2.5}	59	兰州	6.45	1.59	PM _{2.5}
23	盐城	4.58	1.23	PM _{2.5}	60	天津	6.53	1.77	PM _{2.5}
24	江门	4.60	1.21	O ₃	61	乌鲁木齐	6.55	2.00	PM _{2.5}
25	广州	4.61	1.30	NO ₂	62	廊坊	6.61	1.71	PM _{2.5}
26	上海	4.63	1.13	O ₃	63	徐州	6.78	1.94	PM _{2.5}
27	嘉兴	4.72	1.20	PM _{2.5}	64	沧州	6.89	1.89	PM _{2.5}
28	绍兴	4.73	1.29	PM _{2.5}	65	济南	7.04	1.86	PM _{2.5}
29	佛山	4.75	1.14	PM _{2.5}	66	郑州	7.07	1.89	PM _{2.5}
29	南昌	4.75	1.17	PM _{2.5}	67	衡水	7.29	2.20	PM _{2.5}
31	青岛	4.78	1.11	PM _{2.5} , PM ₁₀	68	西安	7.72	2.17	PM _{2.5}
32	连云港	4.79	1.29	PM _{2.5}	69	太原	7.79	1.89	PM _{2.5}
32	南通	4.79	1.12	O ₃	70	唐山	7.97	1.89	PM _{2.5}
34	湖州	4.80	1.20	PM _{2.5}	71	保定	8.32	2.40	PM _{2.5}
35	承德	4.86	1.17	PM ₁₀	72	邢台	8.57	2.29	PM _{2.5}
36	苏州	4.97	1.20	NO ₂ , PM _{2.5}	73	邯郸	8.64	2.46	PM _{2.5}
37	长沙	4.98	1.49	PM _{2.5}	74	石家庄	8.72	2.46	PM _{2.5}

在 2017 年全国 74 个城市环境空气质量综合指数排名中,长春市排名第 43 位

(摘自 2017 年中国生态环境状况公报)

二是资源尚未有效利用。吉林省作为农业大省,每年秸秆资源达 4000 万吨以上,位居全国前列。然而长期以来,这一资源并未得到有效利用,大量秸秆被付之一炬,不仅浪费资源,而且污染

环境,影响公众健康和公共安全。秸秆综合利用具有廉价和可再生优势,不仅能够有效防治大气污染,改善生态环境,消除安全隐患,而且能够减少对其他资源的消耗,对推动经济社会可持续发展具有重要意义。

三是省委政府高度重视。巴音朝鲁同志对秸秆露天焚烧问题高度重视,多次作出指示批示。从2013年开始,省政府每年都要发布秸秆禁烧通告,同时积极推进秸秆资源利用工作,全省逐步形成了以肥料化和能源化利用为主的发展方向,也为秸秆禁烧工作的开展创造了一定条件。但是在基层工作实践中,由于缺乏具有法律约束力的刚性制度措施,也遇到了一些需要从法制层面破解的矛盾和问题。

四是前期工作比较扎实。吉林省人大常委会很早就开始密切关注秸秆露天禁烧和综合利用情况,结合相关工作对有关情况持续开展调研。在2013年大气污染防治法执法检查、2014年大气污染防治条例草案起草、2015年黑土地保护条例草案起草、2016年环保法执法检查等重点生态环保工作中,秸秆露天禁烧和综合利用始终都是重点调研内容,了解掌握相关政策,积累了丰富的一手素材,同省政府有关部门、专家学者建立了良好的合作关系,为决定草案的起草奠定了坚实基础。

(三)秸秆禁烧和利用决定的出台过程

1.赴湖北省开展考察学习

2016年初,吉林省人大常委会专门组织力量,赴湖北省专题

围绕以法治方式推动生态文明建设,重点是对秸秆露天禁烧和综合利用决定出台和实施的经验做法进行考察学习。

湖北省农作物秸秆资源量每年约 3680 万吨,可收集资源量约 3300 万吨,秸秆露天焚烧污染一度成为困扰政府和影响人民群众生产生活的突出问题,通过重大事项决定的及时出台和全面实施,有效地推动了这一问题的根本解决。湖北省秸秆禁烧和综合利用等决定工作有这样几个特点:

一是全省人大会议审议通过。2015 年 1 月,湖北省十二届人大三次会议审议通过了《湖北省人民代表大会关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》。通过大会的方式出台决定,有利于统一全体人大代表的思想认识,提高决定的权威性和影响力。

二是深入开展调查研究。为作好这个决定,湖北省人大常委会主任会议多次研究,常委会会议两次审议,赴省内山区、丘陵、平原等不同类型地区和江苏、安徽等省份进行了深入调研和考察学习。

三是决定内容明确具体、切实管用。明确目标任务,从 2015 年 5 月 1 日起在湖北全省范围内禁止秸秆露天焚烧,到 2020 年湖北全省秸秆综合利用率力争达到 95% 以上;牢牢把握秸秆禁烧和综合利用的规律,明确“政府主导、社会参与”、“源头防控、以禁促用”和“综合施策、以用促禁”工作原则;在露天禁烧方面抓住四个关键环节,落实政府主体责任、发挥村民自治组织作用、提高农民露天禁烧自觉性、动员和鼓励全社会广泛参与;在综合利用方面发

展思路清晰,明确加强统筹规划和政策扶持、强化科技支撑、推动产业化发展三种途径,注重从制度层面解决秸秆出路问题,增强了决定的针对性、可行性和可操作性。

四是严格督促决定落实。决定出台后,湖北省人大常委会办公厅两次向全省发出《关于加大农作物秸秆露天禁烧和综合利用工作执法检查力度的紧急通知》,成立3个执法检查组分赴省内6个重点地区进行监督检查,确保决定得到贯彻落实。省政府投入3亿元农机补贴推动秸秆还田,各地纷纷制定出台相关配套措施,建立完善防控机制,加大宣传和执法力度。第三方评估报告显示,2015年湖北省农民群众对决定的知晓率达到91%,只有1人因焚烧秸秆被行政拘留;夏季主要农作物秸秆焚烧火点与上年同比下降82.2%,减幅居全国首位;部分市州秸秆综合利用率达到80%以上,全省PM10平均浓度下降了27.2%,决定的实施取得了明显的生态效益、经济效益和社会效益。

五是善于利用决定推进工作。湖北省人大常委会于2014年3月在全国率先作出了《关于大力推进绿色发展的决定》,2014年、2015年分别通过了10项和9项决议决定。对于不具备立法条件,或者不适宜立法但又十分重要、紧迫的事项,湖北省通过人大及其常委会作出决定、政府依据决定开展工作的方式,有力地推动了相关工作的深入开展,取得了显著成效。

2.着手开展调研和起草工作

2016年4月,吉林省人大环资委着手决定起草准备工作,邀

请吉林省农业大学多位专家赴省内外多地开展专题调研,组织召开座谈会和研讨会充分听取吉林省政府有关部门、吉林省科协、吉林省农业大学、有关企业和基层人大代表的意见。

2016年9月,由吉林省人大环资委牵头成立起草小组,吉林省发改委、农委、能源局等15个省政府部门以及吉林农业大学有关专家学者共同组成。在前期工作基础上,经过一年时间的深入研讨、反复论证和修改完善,形成了决定草稿。先后征求了180名省人大代表、省人大各专门委员会、各市(州)人大常委会、有关部门以及部分高校、科研院所等意见,赴全国人大环资委进行了专门咨询,发函征求省政府意见,与省政府分管副省长进行沟通交流,得到吉林省政府大力支持。

通过一年时间的修改完善,经吉林省人大环资委委员会议审议,最终形成条例草案。2017年9月,条例草案提请吉林省人大常委会会议审议和表决通过。值得一提的是,这项决定的出台历时两年时间,从工作动议、考察调研、起草完善、提请审议直到表决通过,包括后续的监督实施,均由吉林省人大环资委协调各方具体组织实施,充分体现了人大决定的专业化、精细化和民主化,也是这项决定的一个显著特征。

3. 决定的主要内容特点

该决定采用条文体例,共二十三条,以目标、原则为统领,以禁烧、利用为主线,围绕“做什么、谁来做、怎么做”谋篇布局,建立了焚烧防控机制和综合利用体系,归纳起来,主要有以下几个方面的

内容特点。

——关于目标任务。决定提出“到 2020 年,全省秸秆综合利用率达到 85%以上”“县级以上人民政府提出禁烧区域划定方案,报省人民政府审核批准后公布实施”的目标任务,与吉林省大气污染防治条例有关规定,国家发改委、财政部、农业部、环境保护部 2015 年 11 月下发的“关于进一步加快推进农作物秸秆综合利用和禁烧工作的通知”以及农业部、财政部 2016 年 5 月下发的“关于开展农作物秸秆综合利用试点促进耕地质量提升工作的通知”的有关要求保持一致,与吉林省人民政府“关于推进农作物秸秆综合利用工作的指导意见”有效衔接。

——关于工作机制。决定明确各级人民政府是秸秆露天禁烧和综合利用工作的责任主体,通过制定和落实财政、用地、信贷、税收、用电等方面优惠的政策,采取宣传、执法、规划、试点等多种手段,建立政府引导、市场运作的秸秆综合利用工作机制,规定了相关政府部门在秸秆露天禁烧和综合利用工作中的职责,对政府及其负责人实行目标责任制和行政问责制。

——关于综合利用。秸秆综合利用是实现露天禁烧的保障。决定确立疏堵结合、以用促禁的原则,对秸秆的肥料化、饲料化、能源化、基料化、原料化利用进行了较为系统的规定,同时按照重要性差异从三个层面提出要求:一是坚持农用优先的原则,推进秸秆还田;二是突出饲料化、能源化利用这两个工作重点;三是规范了基料化和原料化这两个一般性措施,既兼顾了全面性,又突出了工

作层次和重点。

——关于处罚规定。决定规定对工作不力的地区和政府及其主要负责人进行约谈、问责,对露天焚烧秸秆行为由所在地县级人民政府确定的监督管理部门予以处罚,并依据大气污染防治法的有关规定设定了处罚标准。

(四)秸秆禁烧和利用决定的实施及成效

在省政府执行方面,为贯彻决定要求、配合决定实施,2017年10月,吉林省人民政府办公厅下发《关于坚决遏制秸秆露天焚烧行为的紧急通知》,明确各市(州)、县(市、区)政府主要负责人作为对辖区环境质量负责的第一责任人。要求各地区、省直各相关部门高度重视、强化措施,压实工作责任,加大巡查检查力度,对秸秆禁烧工作落实不力、秸秆焚烧火点较多的地区进行公开约谈严格,坚决遏制秸秆焚烧火点高发态势。2018年9月,吉林省人民政府办公厅下发《关于印发吉林省2018年秋冬季秸秆禁烧工作方案的通知》,在决定对禁烧规定的基础上建立了秸秆禁烧十项机制,进一步压紧压实秸秆禁烧工作责任,强化执法监管,严格考核问责。当年,吉林省累计出动秸秆禁烧巡查人员505万余人次,车辆138万余台次,处罚随意秸秆焚烧行为人1381名,共问责县市、乡镇、村屯相关责任人793名,有力地推动改善了秋冬季节的环境空气质量。

在省人大监督方面,省十三届人大履职以来,《关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》贯彻实施情况一直是监督工作重

点。2018年、2019年,省人大常委会都专门成立了以常委会领导同志为组长的检查组,召开会议听取省政府有关部门的工作汇报,赴长春市农安县、九台区,松原市乾安县、前郭县,四平市梨树县以及公主岭市等地,重点对秸秆利用规划和扶持政策的制定实施、财政投入和经费保障、秸秆综合利用重点项目建设运营等情况开展检查。检查组还邀请了相关专家学者参与工作,增强了检查的科学性、专业性和权威性,向省政府有关部门面对面交办常委会审议意见,有力推动了各地各部门进一步统一思想认识,不断重视和加强《决定》实施及相关工作。



注:污染天数为吉林省九市州统计加合数据,统计时间段为每年1—4月份和10—12月份。

四、吉林省各级人大行使重大事项决定权工作中存在的问题及其原因分析

(一)行使重大事项决定权的意识有待进一步加强。有的地方

人大及其常委会,还没有真正从行使宪法和法律赋予职权的高度,从地方国家权力机关必须依法行权、充分发挥职能作用的高度,来认识行使重大事项决定权这个问题,在工作中还存在一些错误认识和不必要的顾虑。如:行使决定权会被认为是向党委要权、与政府争权,担心得不到党委支持、政府配合。从调研的情况看,吉林省地方各级人大在实际工作中普遍比较注重立法权和监督权的行使,有的地方人大常委会梳理总结重大事项决定权行使情况,还包含着立法和监督事项;甚至有的地方人大常委会近3年来没有讨论和决定一次自主性、实体性重大事项,没有关注和研究本行政区域内有哪些重大事项应该由人大及其常委会作出决定,没有把行使重大事项决定权摆重要位置上。

(二)讨论决定重大事项的程序有待进一步规范。中央《实施意见》明确提出,要完善讨论决定重大事项工作机制,并对健全讨论决定重大事项协调机制、完善讨论决定重大事项程序机制作出规定。《吉林省各级人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》也明确提出,“人大常委会有关办事机构应当及时与有关方面沟通协商,研究提出年度讨论、决定重大事项建议议题,经人大常委会主任会议通过,列入人大常委会年度工作计划。”但在具体操作中,还存在对行使重大事项决定权的具体程序不是很清楚的问题。据了解,吉林省只有极少数地方人大在年初制定重大事项工作计划,但是基本没有形成工作程序的机制化和常态化,从而导致重大事项决定权的弱化、随意化,影响了重大事项决定权作用

的有效发挥。

(三)重大事项决议决定的质量有待进一步提高。一是缺少专门人才。由于人大讨论决定的重大事项涉及地方上经济、政治、文化、社会生活很多方面,决定的实施又在经济社会生活中发挥着重要作用。对重大事项作出决定,不仅需要常委会组成人员具有较高的政治敏感性,还需要具备较高的知识层次、广博的知识面、较强的知识学习和更新能力。从实际情况看,吉林省各级人大普遍存在缺少专业人才的状况,人大常委会组成人员在审议时,由于对重大事项情况不甚了解,难以提出高质量审议意见。二是审议不够充分。地方人大常委会决定的重大事项,多由党委决策、政府提出,部分决定甚至是临时提出的,交由人大讨论决定的时间不够充分。三是缺乏调研论证。有些提请人大讨论决定的重大事项,没有经过深入调查研究,缺乏严谨的科学论证,质量难以保证,导致作出的决议决定程序性、号召性内容多,实质性、可操作性内容少,质量有待进一步提高。

(四)对重大事项决定执行的监督有待进一步强化。地方各级人大常委会对待重大事项决定工作,不同程度地存在重讨论决定、轻监督落实的问题。有的地方人大作出决议或决定后便束之高阁、没有下文,对决议决定的落实情况不管不问不关心,致使重大事项决定权的行使流于形式;有的地方人大虽然已经开始重视对决议决定的跟踪监督,但是从实际效果看,监督力度还是不够,没有达到解决问题、推动落实的效果。

五、进一步健全和完善地方人大行使重大事项决定权的思考和对策建议

(一)进一步提高对行使重大事项决定权重要性的认识。地方人大及其常委会的重大事项决定权是宪法和法律赋予的,是在党的领导下代表人民管理国家事务的一项重要权力,是地方人大及其常委会作为地方国家权力机关的根本体现,是国家的一切权力属于人民的直接体现。在地方人大及其常委会的各项职权中,重大事项决定权是最根本的权力。从本质上说,立法权、任免权也是一种决定权,只不过表现的内容、形式不同;监督权则是重大事项决定权的派生权力。对不享有立法权的地方人大及其常委会,重大事项决定权更加具有重要意义。因此,地方人大及其常委会行使重大事项决定权,是人民当家作主的基本形式,既是实现党的主张通过法定程序变成国家意志的重要途径,又是实现人民意志的重要途径,绝不是要权、争权,更不是包揽行政事务。只有把重大事项决定权真正摆在宪法与法律的高度上,才能树立起人大及其常委会的权威,更好发挥人大及其常委会的作用,把人民当家作主的权力落到实处。

(二)进一步健全行使重大事项决定权的工作机制。相对地方立法、监督而言,对行使重大事项决定权的理论探讨和研究,可以说是人大理论研究的薄弱环节,这与重大事项决定权的法律地位和在权力机关职权体系中的作用很不相称,健全党委领导下的集体讨论决定重大事项工作机制十分必要。要通过较为深入、系统

的理论研究,加深对宪法和法律关于重大事项原则规定的认识和理解。同时也要认识到保证人大充分行使重大事项决定权,党委的重视和支持是关键,与“一府一委两院”的密切联系是基础。各地人大及其常委会应当结合本地实际,深入调查研究,制定关于行使重大事项决定权的实施细则,进一步细化讨论、决定、实施、监督、反馈等工作流程,形成一套行之有效的工作机制,使重大事项决定权的行使更加有利于实际操作。

(三)进一步提高讨论决定重大事项决议决定的质量。讨论决定重大事项前,深入开展调研十分必要。一方面,要就重大事项的有关问题进行深入调研,充分认识和了解这些问题的全貌,提高决议或决定的科学化程度,使人大对于重大事项的决策建立在客观、科学的基础上;另一方面,要通过座谈会、论证会、听证会等形式,广泛听取常委会组成人员、人大代表、专家学者、社会公众的意见、建议。对一些专业性、技术性较强的重大事项,还要组织专家智库、专业机构等进行深入论证和评估,确保在深入调查研究、广泛听取意见、充分考虑各方利益的基础上,作出代表和体现最广大人民根本利益的高质量决议决定。

(四)进一步加强重大事项决议决定的执行监督。地方人大及其常委会作出决议决定,只是行使重大事项决定权的一个环节。衡量行使这一职权的实际效果,最根本的还要看决议决定是否得到有效落实。一是强化宣传普及。广泛宣传人大及其常委会依法行使重大事项决定权的目的、意义、要求,提高广大干部群众执行

决议决定的自觉性,推动在全社会形成贯彻落实人大决议决定的浓厚氛围。二是强化监督推动。人大常委会要不定期地通过主任会议、常委会会议,听取和审议“一府一委两院”及有关部门执行决议决定情况的专题汇报,督促“一府一委两院”及有关部门认真贯彻落实决议决定。要组织常委会组成人员和人大代表,有针对性地对决议决定的执行情况进行专题检查、视察等,及时发现决议决定执行和落实过程中的问题,提出监督报告和督办意见。三是强化责任追究。在跟踪监督过程中,对措施和执行不力甚至敷衍应付的,地方人大及其常委会要依法采取有效监督措施,维护决议决定的严肃性和法律效力。

本文主要参考了《论重大事项决定权》(韩露)、《全市各级人大及其常委会行使重大事项决定权的实践和思考》(石希欣)、《科学规范充分行使重大事项决定权》(黄士成)、《论地方人大及其常委会重大事项的决定权》(潘洪祥)、《人大讨论决定重大事项的立法研究》(吴贊)、《县级人大常委会行使重大事项决定权研究》(张伟)、《依法行使重大事项决定权的思考》(种田)等有关文章。

课题组负责人:孙忠民

课题组成员:姜 红 王 强 马喜成 姚宏宇 张丽娟

李迎溪 刘宇航