

健全和完善地方人大主席团制度

莫纪宏

一、在修改宪法时，将地方人大主席团明确写进宪法，通过宪法文本准确界定地方人大主席团的法律性质及地位，明确规定地方人大主席团与地方人大、地方人大常委会之间的关系

目前，我国地方人大主席团在法律上的性质和地位不明确，一方面与法理上的研究和关注不够有关，另一方面也与立法不科学有关。要充分有效地发挥地方人大主席团在行使地方国家权力机关依法所享有的国家权力方面的重要作用，应当首先在宪法上明确地方人大主席团与地方人大、地方人大常委会之间的关系。就地方人大主席团与地方人大的关系而言，地方人大主席团实质上属于地方人大会议期间的地方人大的“执行机构”，不仅负责地方人大会议的组织工作，而且还负责以地方人大的名义，来直接行使一部分地方人大的宪法和法律职权。地方人大常委会作为地方人大的常设机关，实际上应当视为地方人大闭会期间的“常设机关”，在地方人大会议期间，地方人大常委会作为地方人大的常设机关的法律职权应当暂时移交给地方人大主席团。如果地方人大常委会与地方人大主席团在地方人大会议期间并存，实际上在制度上允许在同一时间段内存在着地方人大主席团与地方人大常委会都有权代表地方人大行使地方国家权力机关的国家权力的情况，容易形成制度上的职权交叉和分工不明。因此，在制度上存在地方人大常委会的前提下，地方人大主席团的存在道理是不充分的，如果地方人大主席团要有效存在，必须要在地方人大主席团与地方人大常委会之间在行使地方人大的法律职权方面划定一定明显的界限。从目前的实际情况来看，可以视地方人大主席团为地方人大会议期间的“地方人大常设机关”，而地方人大常委会属于地方人大闭会期间的“常设机关”。这一制度设计应当在现行宪法中得到确认，才能通过包括《地方组织法》在内的其他法律法规予以具体化。作为规定根本政治制度——人民代表大会制度的宪法，必须为地方人大主席团的合法性提供最直接的宪法依据。

二、由全国人大常委会制定单行的地方各级人民代表大会主席团法，在明确地方人大主席团的法律性质、地位的基础上，进一步细化和规范地方人大主席团的法律职权

在肯定地方人大主席团的宪法地位和合法性的前提下，为了充分发挥地方人大主席团在地方人大会议期间的作用，应当对地方人大主席团的法律性质、地位及法律职权通过制定一部单行法律的方式来加以具体化和制度化，从而为地方人大主席团的各项活动提供明确的法律依据，也为从制度上有效地区分地方人大主席团与地方人大常委会之间的法律关系提供充分和必要的立法上的根据。目前关于地方人大主席团法律地位和职权的各项法律规定比较零散，虽然《地方组织法》中有比较全面和系统的规定，但在法理上显得不太完整，还没有形成一个科学的制度体系。

三、建立对地方人大主席团的“法律责任制度”和“监督制度”，规范地方人大主席团依法行使职权的行为

地方人大主席团作为地方国家权力机关的重要组成部分，尽管依据现行《地方组织法》等法律法规的规定享有地方人大的“四权”（立法权、重大事项决定权、人事任免权和监督权），但是，在目前的立法中，并没有形成对地方人大主席团行使宪法和法律职权的监督机制。现行宪法、立法法等法律对地方人大常委会作为地方人大的“常设机关”，在制度上对地方人大常委会的活动设计了许多监督机制，例如，《立法法》设立的地方人大对地方人大常委会制定的地方性法规的立法监督制度。但是，地方人大对地方人大主席团的活动如何监督，地方人大主席团如何对自身做出的违法或不合理的行为承担相应的法律责任等等，这些问题现有的法律规定不清楚，甚至根本没有相应的规定。这些立法上的弊端都直接地影响了地方人大主席团作用的发挥。

四、建立地方人大主席团法律职权与地方人大常委会法律职权的相互衔接制度，充分发挥地方人大主席团作为地方人大重要机构在履行地方国家权力机关法律职能方面的作用

地方人大主席团要充分发挥自身的作用，除了要依法履行自身的职权之外，必须要在制度上与地方人大常委会之间建立起有效的互动关系。地方人大主席团在地方人大会议期间的法律地位在制度上并不等同于地方人大自身，因此，地方人大主席团与地方人大常委会在地方人大会议期间如何发挥各自的作用，必须要在法理上加以区分，在制度上加以明确。以地方人大主席团已经存在 56 年的制度惯例来说，目前在废止地方人大主席团制度存在很多制度障碍的情形下，应当进一步强化地方人大主席团的作用，同时，注重地方人大主席团在履职方面与地方人大常委会之间的有机“协调”。

五、规范乡镇人大主席团制度，在制度上将乡镇人大主席团设计成乡镇人大的会议期间和闭会期间的“常设机构”

鉴于乡镇人大作为我国宪法所确立的最基层的国家权力机关的性质，而随着农村经济体制改革的深入和城乡一体化趋势的加剧，传统社会下的乡镇管辖区域已经发生或者正在发生结构性变化。因此，在制度上设置乡镇人大的常设机关是非常必要的。考虑到乡镇人大的特殊性，可以在乡镇人大不设置主席团与常委会并设的“常设机关”，而仅仅规定乡镇人大主席团属于乡镇人大会议期间和闭会期间的“常设机关”。这样才能既保证乡镇人大工作的连续性，又保证乡镇人大工作的权威性。

六、以“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”为指导，进一步丰富和完善地方人大主席团制度的理论基础，将地方人大主席团制度与全国人大主席团制度有机地统一起来，作为我国根本政治制度——人民代表大会制度的一个重要组成部分

我国目前法律中所确立的地方人大主席团，虽然制度化水平还有待提高，但其存在的正当性却是与我国人民代表大会制度的理论基础密切相关的。在我国，一切国家权力属于人民。人民通过选举程序产生人民代表并由人民代表组成各级人民代表大会行使国家权力。这是我国人民代表大会制度设置国家权力运行机制的一个重要特色。但是，我国的政治制度的另一个重要特色是中国共产党是执政党，各级人大作为各级国家权力机关，在充分反映民意、发扬民主的前提下，还需要接受作为执政党中国共产党的政治领导。所以，执政党的政治领导要在人民代表大会制度中得到充分体现，就必须要以“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”为指导，来具体设计地方国家权力机关行使国家权力的运行机制。在地方人大会议期间设立地方人大主席团，就是旨在通过强化地方人大主席团成员的构成来比较全面地反映执政党的政治要求，并通过地方人大会议得到充分实现，而这一点恰恰是作为地方人大的常设机关——地方人大常委会本身不能充分体现的。因此，在我国现行的政治制度框架下，健全和完善地方人大制度，必须同时加强地方人大主席团制度与地方人大常委会制度的建设，不能片面地强调哪个方面更重要。关键的问题是要将执政党的政治领导功能充分体现出来，将执政党的要求与人民的意愿，通过国家的宪法和法律，有效地表达出来。所以说，不论是立法制度的完善，还是地方人大的民主实践，都离不开对地方人大主席团制度的健全和完善。这是我国今后一段时间内完善人民代表大会制度的一项重要任务。