

今年全国人大将依法质询“一府两院”;而地方人大对政府的质询早已先行一步

江苏 1981,人大代表质询省政府

3月9日,吴邦国委员长向十一届全国人大三次会议所作的工作报告中,首次提出将依法开展专题询问和质询,受质询机关包括国务院、最高人民法院和最高人民检察院。对此,媒体解读为人大将加大监督力度的信号释放。

作为一种刚性的监督形式,质询案自诞生以来,很少出现。现代快报记者在采访中了解到,江苏省人大早在1981年就出现过质询案。而在1988年省七届人大常委会二次会议期间,16名人大常委会组成人员提出《镇江谏壁电厂粉煤灰排放造成环境污染问题的质询案》,质询政府:要环境还是要GDP?



中国人民大学的学生模仿人大质询会议 CFP供图

□快报记者 陶维洲

质询监督威力大 “问题官员”如坐针毡

质询是议会监督政府的一种形式,世界各国大多在宪法中明文规定质询制度,赋予议会以质询权。

在我国,质询制度的前身为质问制度,确立于1954年宪法,其第三十六条规定:“全国人民代表大会代表有权向国务院或者国务院各部、各委员会提出质问,受质问的机关必须负责答复。”1978年宪法将“质问”改为“质询”,受质询机关包括国务院、最高人民法院和最高人民检察院。

“由于质询权在其权力行使过程中带有非常强的强制性,所以一直被认为是比较严厉的监督方式。”复旦大学社会学教授胡守钧介绍,一旦质询立案,被质询对象就负有在法定期限内作出答复的义务;当答复被表决通过之后,被质询对象就有义务尽快采取行动对需要解决的问题加以落实;如答复半数代表不满意,被质询人应继续答复;如答复最终未获通过,质询人可依法提出追究有关国家公职人员责任的议案交付表决。

质询的威力在1989年5月召开的湖南省七届人大二次会议上集中体现。当年湖南省人大代表们就清理整顿公司的问题向省政府提出质询案。不料,负责该项工作的副省长杨汇泉在回答代表质询时,对涉及省政府负责人子女、亲戚在公司任职等相关情况一问三不知。177名代表很不满意,联名对杨汇泉的副省长职务提出罢免案。结果以506票赞成、162票反对,98票弃权获得通过。

当年亲历此事的湖南省七届人大代表傅学俭曾表示,通过质询罢免副省长的理由很充分,符合法定程序,经得起时间检验。

此事件被公认为人大监督史上有影响力的重大事件。“这一事件后,全国许多部门对‘质询’闻风丧胆。”胡守钧表示,此次两会上吴邦国委员长提出要采取询问和质询等监督方式被解读为人大将加大监督力度信号释放并非没有道理。

快报记者在查寻资料时发现,从中央到地方,人大行使质询权的案例并不多。不过,在江苏历史上也有过质询案,而且影响不小。

根据资料显示,江苏历史上的质询案有:1981年,在江苏省五届人大三次会议上,南京市代表团和盐城、扬州地区代表团以及省军区

代表团,分别就财政预算计划安排、小化肥生产、苏北灌溉总渠水质污染、改进学校教育和仪征化纤总厂建设等问题,向省政府有关部门提出5项质询;1988年,江苏省第七届人大常委会第二次会议期间,李庆逵、海笑、陈斌良等16名省人大常委会组成人员提出《镇江谏壁电厂粉煤灰排放造成环境污染问题的质询案》;1990年7月,兴化市十届人大常委会第二次会议上,8名常委会委员就该市建立人民教育基金制度对人民政府提出质询案等。

“其中,1988年的质询案尤为引人注目,当时讨论得特别激烈。”一位已在江苏省人大工作20多年的工作人员对于这一质询案印象深刻。

代表质询谏壁电厂污染 政府要环境还是要GDP

1988年的质询案究竟是怎么回事?缘何引起强烈反响?谏壁电厂又在哪儿?快报记者就此进行了深入调查。

谏壁是镇江的一个小镇,在镇江市东郊,距市区只有10公里,京杭大运河和长江在此交汇,形成“黄金十字水道”。因其交通便利,当年全国最大的火力发电厂——谏壁电厂在此落户。

资料显示,1958年,当时的江苏省人民委员会与水利电力部确定在镇江东郊谏壁镇兴建一座区域性电厂,以适应苏南工农业生产发展需要,并向苏北供电。1965年6月23日,谏壁电厂第一台2.5万千瓦发电机组投产。到1983年11月28日,先后完成4期工程建设,安装8台发电机组,总容量达102.5万千瓦,成为全国首家“百万大电厂”。1982年起,进行第五期工程建设,又安装两台30万千瓦机组。到1997年,谏壁电厂以162.5万千瓦的装机容量雄踞全国最大火电厂,并保持十年之久。

谏壁电厂的建设对当地经济发展起到了巨大拉动作用。1985年末,谏壁电厂累计投资5.4亿元,形成固定资产原值4.87亿元,吸纳3836人就业。从1965年—1985年,累计发电578.52亿千瓦时。其中1985年发电64.69亿千瓦时,产值约4.28亿元。1982年—1985年上交地方财政税额1.59亿元。此外,1984年—1985年还向镇江化工厂供热572244十亿焦耳。

但是,火电厂在带来经济效益的同时,也带来了污染。在当时的技术条件下,谏壁电厂排放的粉煤灰对环境的污染相当严重,

而且危及到了长江。

根据镇江市志记载,上世纪80年代镇江大气污染、水污染严重。镇江大气属煤烟型污染。1985年镇江市共有锅炉322台,工业锅炉186台,工业窑炉156台,耗各种燃料折标煤267万吨,其中谏壁电厂耗标煤236万吨,而且谏壁电厂位于城市常年上风方向。由于燃煤污染及其他粉尘的污染,1985年镇江降尘量高达每月30吨/平方公里。市区从1982年开始发现酸性降雨,1985年酸雨频率为30%。工业废渣1985年产生110万吨,主要是电厂粉煤灰,废渣利用仅有20万吨。此外,废水直接排放江河,造成长江内江(镇江段润洲南侧)有机物耗氧量污染。1981年—1985年,长江内江的化学耗氧量、氨氮、挥发性酚含量连续5年达不到国家Ⅲ级水标准,其中尤以挥发性酚为严重。

面对这一情况,镇江的省人大代表屡次在省两会上提出议案,呼吁治理。快报记者在省人大档案室看到,1980年以后,有好几个关于谏壁电厂污染的议案。“到了1988年,在镇江代表的呼吁下,16名七届人大常委会组成人员在七届人大常委会第二次会议期间联名提出《镇江谏壁电厂粉煤灰排放造成环境污染问题的质询案》。”时任江苏省总工会主席、省七届人大常委会组成人员的陈斌良回忆说。在这个质询案中,经济发展和环境保护如何和谐共进成为关注的焦点,用现在的话讲就是:要环境还是要GDP。

该质询案提出后,经主任会议决定,交由省政府答复。1988年6月省第七届人大常委会第三次会议,听取和审议省电力工业局《关于〈谏壁电厂粉煤灰排放造成环境污染质询案〉的答复》。会议对该局认真进行调查,及时答复质询,予以肯定。同时指出,谏壁电厂严重污染长江的现状仍未得到改变,省政府应进一步认真研究,提出切实措施,向省人大常委会作出汇报。

“具体后来如何解决的,我已经记不清了,但是这个问题解决了,代表都很满意。”陈斌良回忆说。

如今看来,谏壁电厂的污染问题已经有了很大好转。据介绍,近年来谏壁电厂不断加大对粉煤灰的科研开发和环保投入,提高了粉煤灰的综合利用率。2002年,该厂还专门成立了“镇江苏源新型材料有限公司”,实施了粉煤灰生产线的运行、检修维护、销售服务一条龙管理。目前,他们生产的“苏源”牌粉煤灰、漂珠及干燥加工分级的优质微粒等产品已远

销美、英、日等多个国家和地区。

1988年时任省七届人大常委会委员的胡福明表示,省人大运用质询这一监督形式,说明了江苏的人大监督工作正走向成熟。

专家建议 人大质询应常态化

虽然1988年的质询案引起了较大反响,但快报记者在江苏省人大档案室查询资料时发现,该质询案后,省级人大层面就没有再出现质询案。

在全国人大层面,质询案也相当少见。除了共和国质询第一案——1980年五届全国人大三次会议上170多名代表就“上海宝钢工程建设问题”向冶金部提出质询,以及2000年全国人大代表对烟台“11·24”特大海难事故质询交通部外,至今并无其他质询案出现。

近年来,在一些公共事件中已经有不少要求人大行使质询权的呼声。去年10月,著名时事评论员郑烈山就广州本地媒体《投资六千万,广州公交监控摄像头八成是摆设》的报道撰写评论时就呼吁人大行使质询权。

他在文中写道:时至今日,项目招投标出现权钱交易的案例不胜枚举,要人们相信这项总价6000万元的工程没有猫腻,必须拿出令人信服的证据,市交委有义务自证清白。公众有权质疑,但问题在于谁有权来追问。除了同级的党纪纪检监察审计部门,地方最高权力机关人大常委会应该是最有力的追问者,一旦人大依法提出质询,政府部门就没有了装聋作哑不理睬,或者打马虎眼说自查没问题的可能。

“质询是人大代表的一项重要权利,可以发挥重要的监督工作,程度上要比询问严厉得多。人大代表对有关部门的回答不满意可以再次依法提出质询,如果对质询多次回答不满意,甚至还有可能导致罢免案的提出。”胡守钧表示,质询这一刚性监督形式应该是人大监督工作中不可或缺,其在民主和法治层面都有积极意义,应形成常态化。

所谓因需而质,存疑而询。评论作者梁洪涛表示,质询是一把双刃剑。它不仅维护与保障依法行政、公正司法,让人们看到政府官员是如何依法履行职责的,而且督促官员勤政廉政,有效防范权力失控、决策失误与行为失范,不失为顺应民意之举;以法治吏之举;预防腐败之举。期待质询这种监督方式成为民主法治的一种流行,大胆地往前走,一直不回头。



“询问和质询是人大对‘一府两院’实施监督的法定形式。今年我们将选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报,根据有关法律的规定,要请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。”

——吴邦国