

多地因人事任免问题推迟召开两会

# 半年都快过完了 佛山两会还没开

《瞭望东方周刊》报道：依照惯例，全国“两会”在每年3月召开，地方“两会”大多在此之前进行。然而今年，除了广东几市之外，山西省忻州市、阳城县，四川省南充市等地，“两会”也是在5月份才姗姗来迟。

2010年2月9日，在佛山市第十三届人大常委会第二十六次会议上，佛山市人大常委会审议通过了关于推迟召开市第十三届人大第五次会议的决定。5月13日，佛山市一位领导透露，今年“两会”将推迟到6月开幕。而在去年，2月底佛山“两会”就已召开，今年推迟的时间达近4个月之久，实属罕见。

佛山的情况并不是孤例。5月29日，深圳市“两会”召开，时间之晚在深圳历史上也很罕见。广州市4月中旬召开“两会”，也比去年推迟了两个月之久。

5月18日，佛山市原政协主席宋荣贵在一次座谈会上表示：“到六七月份再开‘两会’，那时（今年）已经过了半年了，再部署今年工作，意义会大打折扣。”

在接受《瞭望东方周刊》采访时，中国政法大学教授蔡定剑直言：“这种现象是不正常的，是把地方人大当成了一个形式。”

## 人事问题致两会“迟到”

蔡定剑介绍，目前相关法律只是规定，人大会议每年至少开一次，但并没有对开会时间进行明确规定，“而这就是问题所在”。

事实上，即便是全国“两会”的会期，在相当长的一段时间内也很不确定。1963年，二届全国人大

大四次会议于11月17日开幕，会议对当年的预算草案进行审议和批准，而当时预算已经执行。“文革”期间，国家政治生活被打乱，“两会”会期更是混乱无常。

这种情况进入上世纪80年代后逐渐改观。1985年，六届全国人大三次会议在第一季度召开，并从此固定下来。1995年以来，全国人大会议形成惯例，一般都于3月5日召开。

随着全国“两会”会期的确定，地方两会也向此靠拢。这其中，省级“两会”的召开时间比较规范。据国家行政学院教授竹立家介绍，为了避免代表委员的会期和全国“两会”冲突，省级“两会”基本都在全国“两会”前进行。而省级以下“两会”则较为灵活，在全国“两会”前后召开的情况都存在，但多数还是集中在上年度年末或新年年初，像此次佛山两会延迟至6月尚未召开的情况近些年尚属少见。

蔡定剑介绍，两会的拖延无非三个原因，其一是政治原因，如文化大革命；其二是计划预算要调整；其三是人事原因。

据媒体报道，今年各地两会的推迟，大多由于人事任免问题。

5月18日，佛山市原政协主席宋荣贵在与市委领导座谈时说：“佛山‘两会’还没开，我看关键

是市长人选还没确定。市委应该向省委建议尽快决定市长人选。”老干部张凤岐也建议：“尽快确定市长人选，尽快召开‘两会’。”

此前，原佛山市市长陈云贤于5月10日接替调任广州市政协副主席一职的林元和，任佛山市委书记。而他留下的市长一职则空缺下来。

同样的情况也发生在广州。广州市两会前，广州市政协秘书长张灼民解释广州“两会”推迟的原因时说：“主席团成员调整，需要走程序，因程序未走完，所以推迟了。”

深圳市虽未就推迟原因做说明，但在“两会”前后，深圳市党政一把手均有人事变更。5月25日，王荣担任深圳市委书记。5月31日，深圳市第五届人民代表大会第一次会议召开，会上，刘玉浦当选为深圳市人大常委会主任，许勤当选为深圳市市长。而深圳所辖福田、龙岗两区的“两会”，也因区主要领导发生人事变动之故延迟两个月召开。

“人大有个法定职责，政府主要领导，市长、副市长，必须经人大投票才能任命。深圳、佛山，可能是因为人选问题。因为地方人大没有相关规定必须什么时候开，所以拖延也正常，尤其是换届之年。”竹立家说。

## 预算未批钱已花

虽然这种现象并不违法，但竹立家还是表示了担忧：“人代会不光是一个政府的人事任命问题，更重要还有年度预算问题，立法权的问题，这些都必须通过人大审议。拖延到这个时候，对当地

的政治经济生活不利。”

蔡定剑说：“虽然没有法律规定，但是按照人代会的性质，要批准政府工作报告，批准一年的计划和预算，如果到了五六月还没开，就没有意义了。人事问题应该围绕整个大局，尤其是预算的批准和执行。”

国家行政学院教授杨伟东告诉《瞭望东方周刊》：“因为涉及上年度财政决算的通过和下年度财政预算的批准，等到四五月再批显然和财政年度不吻合。”

我国财政年度和自然年度一致，即每年1月1日起，12月31日结束。等到各地5月份召开“两会”开始审议预算时，12个月的钱已经快花了一半了。

“人代会开得这么晚，即使通过预算审批，那也肯定是个形式化的东西。反正我工作要做，你肯定得给钱吧，成了一个事后补救的东西。最后人大要不要通过都无关紧要，把钱算好了，往上面填数字呗。”杨伟东说。

事实上，人大对预算的审议效力，已经是个老生常谈的问题。

杨伟东说：“问题就在于控制预算，关键是让预算回归到议事机构手中，而现在是在政府手中。这也从另一方面反映市级以下地方人大的作用，实际上变成一个形式化的程序，要不要这个程序，什么时候要，似乎无关紧要，抛开这个程序也照样运转。”

问题还不止于此，杨伟东说：“我国实行的是零基准预算制度，这样的话人大审议预算太晚就给各个单位花钱带来麻烦。回过头来看，因为人大批准太晚了，到年底各个单位就要突击花钱。”

## » 视点

### 地方两会时间应规范化

事实上，不仅是地方两会，对于全国两会会期问题的争论，也由来已久。

国家行政学院教授杨伟东表示：“每年人大会议3月份召开后预算才开始，等到拨款已经是四五月份，年终马上又要办理当年的决算，所以一个单位运营实际上只有7个月时间，和实际的情况是不相匹配的。”

目前，《预算法》的修订正在进行中。去年，全国人大财经委员会副主任委员、全国人大常委会预工委主任高强表示，2010年将向财政界、学术界等社会各界和广大民众广泛征求意见。而这也直接关系到人代会的会期问题。

蔡定剑透露，《预算法》的修订中大家一直在讨论这件事情。目前有两种方案可以解决问题，一是改变人代会的召开时间，使之符合财政年度的时间。另一种方法则反之，改变财政年度的周期。

不过，鉴于中国的特殊情况，全国两会的时间调整不是一件简单的事情。“春节往往都是在一二月，对中央来说，如此大的会议在春节前后召开比较困难。”杨伟东说。

但是对地方两会的召开，几位专家都认为，未来法律上也应该明确规定，“应该程序化、规范化，这是世界各国的经验。”

语录

虽然没有法律规定，但是按照人代会的性质，要批准政府工作报告，批准一年的计划和预算，如果到了五六月还没开，就没有意义了。人事问题应该围绕整个大局，尤其是预算的批准和执行。”

——中国政法大学教授蔡定剑

国家行政学院教授竹立家——

# 预算未批钱已花，制度上还是不规范

多地因人事任免问题推迟召开两会，预算未批钱已花，此现象引起网友和专家热议，而作为《瞭望东方周刊》采访的专家中的一员，著名学者竹立家在与快报记者对话时，则将关注的视线予以拓宽。

**现代快报：**多地因人事任免问题推迟召开两会，有的网友据此认为，现在两会在一些地方被当成了形式。

**竹立家：**也不能说把两会当成了形式。一方面反映了我们定的一些规则，比如市长等官员的任免必须经过地方人大的讨论或者投票，才能被任免，也就是说必须经过程序，另一方面反映的事实是，市长等官员的人选是定好的，人大只是走个程序。这两方面的意见都是对的。

**现代快报：**但是不少专家和网友都认为，多个地方出现的这种情况是非常不正常的。

**竹立家：**这肯定是不正常的，现在省以下，地级市市长也好，县长也好，大多数情况下，可以说都只有唯一的人选。换句话说，还是任免制，还是人大代表对一个人投票，这就没有竞争性了。而投票的一个基本的前提就是要有竞争性。我的观点还是要加快推进地方对县长也好市长也好进行人大代表直选制，由人民群众选出的

人大代表对县长或市长进行直选，通过竞争性提名选出相应的官员。我觉得要改变用人的不正之风，还是要扩大党内民主和社会民主。由党代表直接选举党委书记，也是扩大党内民主的一条路径。当下所以出现买官卖官现象，在提名权上存在制度性漏洞，是个很重要的原因。

**现代快报：**在预算还没有被批的情况下，钱已经在花，这也是蛮耐人寻味的。

**竹立家：**国外的政务官都是通过选举产生的，而国外的议会重要的职责有两条，一条是，议会60%以上的工作是对公共财政预算进行审议，进行编制，进行核实，等等，政府花钱都是按照预算来进行的，这是一种民主预算。我们国家也是一样，是社会主义公共财政体制，也必须经过各级人大进行审议、编制等等，但是这方面我们做得确实不太好，也把它当做一个过场了，那么这个过场怎么看出来呢？你看，好多地方预算年已经过半

了，预算案还没经过人大审批，这就是一些网友讲的，预算也成为一种形式。

**现代快报：**当下，对两会的预算制度进行改革，比如时间的调整等，呼声也蛮高，这方面，您觉得如何根据我国的实际情况进行相应改革呢？

**竹立家：**中国的两会制度改革，首先是要加大和推动各级人民代表大会代表资格形成的改革。我们国家的人大代表也是经过层层选举产生的，不过是经过了提名制，而我们现有的人大代表中，官员占的比重很高，还有一些卸任官员也进了人大或政协。一些“当事人”进入了人大，比如说行政官就是本来要被选举的当事人，本来是要被监督的，结果他们自己倒成了人大代表，你说怎么行使监督权呢？

**现代快报：**也就是说，通过竞争性选举产生代表，是非常关键的。

**竹立家：**发展社会主义民主，把社会主义民主机制落实好，人大常委会是一个关键的环节。要落实好社会主义民主，人大代表的行使意志还要做些改革，不然还是会走过场。这是一个很现实的问题，就是说我们要夯实我们党的执政基础，要维护社会稳定，真正实现如温总理讲的人民群众的“五权”，就是选举权、参与权、知情权、表达权、监督权，选举权在第一位，因此民主的核心还是要通过竞争性选举产生代表。

快报记者 刘方志

## » 网论

**山东省聊城市网友：**要开就开真正的两会。

**湖北省武汉市网友：**两会不能流于形式，否则政府官员更不被监督了。

**安徽省池州市网友水岸清风：**人事工作是最重要的工作，没有安排好推迟也正常。



竹立家

国家行政学院公共行政教研室主任，兼任中国行政学研究会常务理事，著名公共行政学专家。