

公民要求对国家权力机关的运作有更多的了解,是人民真正当家作主的一个基本标志,而不是一个简单的工作方法问题。

人大制度与公开性

■ 特约嘉宾 李步云 杨志勇

杨志勇: 1945年7月,毛泽东与黄炎培谈及中国共产党如何跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的历史周期律时,黄炎培说:“只有大政方针决之于公众,个人功业欲才不会发生。只有把每个地方的事,公之于每一个地方的人,才能使地地得人,人人得事。”回望历史的烟云,让人倍感黄老先生这番话用心良苦。

李步云: 黄炎培先生这段话十分精辟。在那次历史性对话中,毛泽东同志有一段话同样精辟。他说:“我们已经找到新路,我们能跳出这个周期律。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”这两段话的精神是完全相通的。

半个世纪过去了,回顾历史的风云,仔细回味这两段话,令人感慨万千。民主是法治的前提和基础,法治是民主的确认和保障。民主政治建设和法治国家建设,是密切联系在一起的。而要实现民主与法治,政府的“大政方针决之于公众”是一个决定条件。以1978年党的十一届三中全会为标志,在邓小平“发展社会主义民主,健全社会主义法制”的理论指导下,中国开始了依法治国的历史性进程。而1999年修改宪法,将“依法治国,建设社会主义法治国家”

确立为基本方略,则是这一历史性进程中一个重要里程碑。我国的法治建设已经促进与保障了经济、政治、文化等方面的改革,也将为国家的长治久安奠定基础。在过去很长一个时期的人治状态下,什么都强调对老百姓保密。最近几年正在倡导的立法公开、政务公开、检务公开、审判公开、村务公开等,是实行依法治国的必然要求。人民是国家的主人,政府是人民的公仆,公仆办事情老是瞒着主人,人民怎么当家?政府作各种决策,老百姓都不知道,他们怎么监督?大政方针都决之于一个人或少数几个人,“个人功业欲”就无法抑制,人治也就不可避免。

杨志勇: 实行公开制度,实质上是决策民主化的体现。现在少数领导干部似乎还固守旧有的思维方式,认为实行公开的民主制度,实施起来很麻烦,增加成本,降低效率,甚至影响社会稳定。这种看法很有市场。

李步云: 民主与效率,有时会有矛盾,但从根本上讲是一致的。或者说,民主似乎影响效率,但实质上能保证效率的提高。因为无论是民主决策还是民主监督,都是集中多数人的意愿和聪明才智,比一个人或少数几个人看问题或决

定问题要高明,它能避免我们的决策少犯错误;有了失误,也比较容易纠正。很多重大问题的处理都是个人说了算,效率似乎很高,但一旦犯错误(这可以说是不可避免),就会导致走很多很大的弯路。民主和稳定的关系也大致与此相同。实行公开制度和民主决策,公众中会出现这样那样的不同意见、主张和要求,它似乎会引起社会不稳定。其实在法治状态下,根本用不着担心,因为良好的法律和制度可以防止各种越轨行为和事态失控。

杨志勇: 推行公开制度就是对公民知情权的尊重。知情权是公民不可或缺的基本权利。你曾说过,知情权是一种宪法权利,但它在我国宪法中并没有明确的规定。对此,你是如何具体理解的?

李步云: 很多国家的宪法并没有对知情权作出明确规定。我认为它应当是一项宪法性权利,一是因为它可以从“权利推定”中得知;二是知情权是人民主权原则的基础,是实现公民的经济、政治、文化等等权利的前提。知情权作为一项基本人权,在封建专制主义条件下不可能产生和存在。但建立在“人民主权”原理和原则基础上的现代社会里,知情权就应当成为人们享有的一项

基本人权。我国宪法虽然没有明确规定知情权，但可以从“国家的一切权力属于人民”，各级人大“都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督”，公民享有“言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”等原则精神和具体规定中推导出知情权是公民的一项宪法性权利。同时，公民只有享有知情权，充分了解立法机关、行政机关和司法机关制定法律与政策、作出各种重大问题的决定的过程、精神和曾经出现的不同意见的争议以及法律和政策的执行情况，才能为参政议政提供基本条件，才能更好地保障自己所应当享有的政治、经济、文化以及人身人格权利。因此，知情权不仅具有基本人权的性质，而且应当并视为一项宪法性权利。

杨志勇：公民有要求政务公开的权利，那么选民要求对国家权力机关的运作有更多的了解，下一级人大代表要求了解他们选举的上一级人大代表行使职权的情况，这应该是没有异议的。但目前这种知情渠道并不够畅通。国家权力机关是否应对公民和代表的这种知情权给予应有的尊重？

李步云：现在世界上已有很多国家，如美国、英国、日本、澳大利亚等都先后制定了信息公开法，其中绝大多数是规定行政机关信息公开的内容、程序以及权利救济方面的制度，原因是行政机关比立法、司法机关信息公开方面存在的问题更多更大。在西方，行使立法权的议会信息不公开的情况极少，即使涉及外交、国防等方面的问题，有时也要举行议案听证会，但这方面的辩论绝大多数都是公开进行。议会被视为民意机关，它的活动不向老百姓公开，无论如何是说不过去的。我们的国家是真正人民当家做主的国家，人民代表大会制度是集中体现“主权在民”这一原则的根本制度。选民要求对国家权力机关

的运作有更多的了解，下一级人大代表要求了解他们选举的上一级人大代表行使职权的情况，这应当是理所当然的。但坦率地说，我国人大工作的透明度还不是很。我认为最根本的问题涉及到政治体制特别是人大制度的改革。制度的保障是关键。改革有一个过程，这是肯定的。但现在的主要问题是，有些条件已经具备，有些改革的时机已经成熟，这就要看领导人有没有胆识和魄力，能不能在总结经验的基础上不失时机地作出理性的果敢的决策。对此，各级人大的领导人要提高认识，转变观念。公民和代表要求对国家权力机关的运作有更多的了解，是人民真正当家做主的一个基本标志，而不是一个简单的工作方法问题。

杨志勇：你在谈及信息公开时，曾特别提到权力机关实行信息公开也很重要。但目前大多数公民对人大的了解似乎仅限于“人大又立了一个法”，“人大又要开会了”。这说明公民对权力机关的信息知之甚少。你认为国家权力机关的信息公开应当如何突破？

李步云：在西方，议员的发言和投票的情况都是公开的，公民都能清楚地知道每个议员在法律与政策辩论上的态度。我们不必照搬西方的一套，但改进的地方可以有很多，如普遍实行公民旁听人大及其常委会的会议；对媒体报道的发言内容不要卡得过死；部分会议可以搞电视直播；会议档案公众查询的范围可以扩大等等，都是可以考虑的。

杨志勇：婚姻法修订和其他法律的立法过程中，媒体对不同意见的理性交锋进行了重点报道。我认为，在坚持党的领导下，不应该把媒体披露人大审议中不同的声音视为一种添乱，恰恰相反，它是一种生动活泼的法制教育，是对公民难得的民主熏陶。

李步云：我同意你的意见。1982年

宪法表决时有三票弃权，人民日报等媒体曾作过公开报道，这在新中国制宪史上是前所未有的。在法律、政策及其它重大问题的讨论中，存在各种不同意见是必然的、正常的，把不同声音报道出来只有好处，没有坏处。这不仅是对公民难得的民主法治熏陶，更是公民享有知情权的大事，是发扬民主的大事。

杨志勇：目前，不少公民对国家权力机关的监督权威和工作效率颇有微辞。我觉得可以从体制内部找找原因。我们发现，有的代表在任期内没有走访过选民，没有提出过任何有建设性的议案、建议；有的常委会组成人员在审议时要么一言不发，要么离题万里。此种现象，选民无从知晓。是否可以这样说，正是对选民知情权的虚置，在很大程度上导致了少数国家权力机关的组成人员对其角色意识的漠视和遗忘？

李步云：我十分赞同你的见解，有些代表“要么一言不发，要么离题万里”的现象确实存在。听说有位代表在任期内没有发过一次言，最后一次会议将结束时，只讲过一句话：“谢谢大家！”这虽是极少数的例子，但很值得思考。这应当从体制内部找找原因。我一直主张，代表素质必须提高，代表应当具有履行职务能力，不能把当代表看成一种荣誉称号。当前，对选民知情权的虚置，容易导致代表对自己角色意识的漠视和遗忘。如果代表的活动及其在各种问题上的立场与观点，都为公众所知晓，他就很难只挂名，不干事，或在重大问题上随随便便地表示意见和态度。

(李步云：中国社会科学院研究员、湖南大学法学教授；杨志勇：湖南省人大常委会办公厅副编审)