

人大代表履职的思考

张菁

(西南科技大学 法学院, 四川 绵阳 621010)

【摘要】在我国, 国体决定了一切权力属于人民。全国各族人民按照民主集中制的原则, 依法定期选举产生自己的代表, 组成各级人民代表大会作为国家权力机关, 并由人民代表大会组织其他国家机关, 以实现对整个国家和社会的有效管理。经过长期的人大制度实践可以看出: 小到一项提案, 大到整个法律制度、整个国家的政治制度, 都面临着如何研究相关制度背后的知识、相关知识背后的理念。在建设具有中国特色的社会主义的历史进程中, 人大代表如何更好地代表人民表达意愿, 增强责任感, 更有效地行使人民赋予的权力, 笔者认为, 应组建一支专业化的人大代表队伍, 这也是我国政治文明建设的内在要求。

【关键词】人大代表; 职责; 专业化; 思考

【中图分类号】D622 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2007)02-0066-03

中华人民共和国宪法规定: 中华人民共和国是以工人阶级领导的, 工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。国家的国体便决定了我国的政体是人民代表大会制度, 人民是国家的主人, 一切权力属于人民。人民代表大会制度不仅包括国家权力机关的各项制度, 还包括国家权力机关与人民之间关系的规定, 国家权力机关与其他国家机关之间关系的规定, 以及中央同地方国家机构职权的划分等。周恩来同志曾经指出, 我们的政权制度是民主集中制的人民代表大会制度。也就是说, 全国各族人民按照民主集中制的原则, 依法定期选举产生自己的代表, 组成各级人民代表大会作为行使国家权力的机关, 并由人民代表大会组织其他国家机关, 以实现对整个国家和社会的有效管理的整个政权体系、政权制度。在这样的制度下, 人大代表的专业化程度和素质高低对于人民主权的捍卫起着十分重要的作用。因为他们在代表广大人民的意愿, 在行使国家和人民的权力, 肩负着重要的责任。试想, 如果人民代表不全面了解这一制度, 怎能有效地自觉参政议政、行使好人民赋予的权力呢? 如果人民代表对自己的权力从哪里来的都不清楚, 又怎么能够正确行使人民委托的职权呢? 在建设具有

中国特色的社会主义的历史进程中, 人大代表如何更好地代表人民表达意愿, 更有效地行使人民赋予的权力是我国政治文明建设中亟需解决好的重大课题。笔者认为, 组建一支专业化的人大代表队伍是建设有中国特色社会主义政治文明的题中之意的内在要求。

一 我国人大代表的权力与责任

人大代表是在人民普选基础上产生的, 是人民主权的受托者和人民意愿的表达者, 是国家权力机关的组成人员, 是国家权力的直接行使者。在我国, 人民是国家的主人, 人大代表则是国家主人的代表。人大代表与共产党员一样, 都是以“为人民服务”为宗旨的。不同的是, 人大代表是从人民群众和各阶层各政治团体中选举出来的, 他们来自于社会各方面贤达人士。人大代表作为人民中的一员, 除与其他人享有同等的权利而外, 还享有一些特殊权力。如提案权, 提名权, 询问权, 质询权, 视察权, 发言表决罢免权, 问责权, 人身特别保护权等。人大代表所拥有的这些权力, 充分体现了他们是国家权力的行使者。有权力就有责任。人大代表本身所拥有的一些权力, 比如提案权, 视察权和发

收稿日期: 2006-11-25

作者简介: 张菁(1986-), 女, 西南科技大学法学院在读本科生。

言表决罢免权等,这既是他们的权力又是他们的责任。同时,作为“代表”,要求他们密切联系群众,经常听取人民的呼声,反映人民的意见和要求,代表人民发言,并切实维护好人民群众的根本利益。

二 当下我国人大代表的履职分析

随着我国改革开放的不断深入,人民群众民主意识、法制观念逐渐增强,要求民主平等、维权的愿望更加强烈,这都对人大代表的工作提出了更高的要求。人大代表不仅应具备良好的思想品德,强烈的代表意识、责任意识,而且还要具备较强的参政议政能力和较宽的知识面及较深的专业知识,既要敢言也要善言,才能真正为人民服好务、代好言,为国家积极地建言献策。但是,在人大代表的履职过程中,也出现一些值得注意的问题。第一,有些代表职务意识不强。由于代表专职化程度不够,一些代表对代表的地位、作用、责任缺乏足够的认识,因此仅当“会议代表”,不懂或不能自觉地执行代表职务,代表的职务意识不强,则较少参加闭会期间的活动,也就失去在实际工作中得到锻炼提高的机会。第二,一些代表联系选民较少。由于代表联系选民较少,出现选民不了解代表执行职务的情况,代表不能很好地为民代言办实事,失去了作为一名人大代表的应有作用。第三,代表活动成果不显著。由于代表行使职权的集体性原则,决定代表个人在执行职务时不能直接处理问题,代表执行职务效果难以直接体现出来。因此,个别代表错误认为,“代表没什么权力”。代表建议批评和意见的办理须经转办、承办、跟踪、检查、答复、反馈等诸多环节,需要多方努力才能办好,一方不认真,就会影响办理进度和质量,致使一些代表认为:“代表执行职务难”、“代表活动无用”,因此影响了代表提建议、批评和意见的积极性,也影响了代表开展活动的质量。第四,代表履职缺乏监督。人大及代表小组很少对代表执行职务工作进行检查指导,现行法规对闭会期间代表不作为的问题没有类似人代会期间“未经批准两次不出席本级人民代表大会会议的其代表资格终止”这样的惩戒规定,没有建立代表接受原选举单位选民监督的机制。由于代表执

行职务的监督机制没有建立、健全,出现代表内在动力不足,不参加活动、不联系选民、不为民代言、不办实事的“特殊代表”。第五,代表选举缺乏竞争。由于代表候选人由组织照顾安排的多,选民联合提名的少等原因,因此难以做到“优胜劣汰、好中选优”,出现“要我当代表,不是我要当代表”的思想,致使代表缺乏执行代表职务的使命感和责任心。不少代表常因工作忙而不参加闭会期间的代表活动,或会议审议发言时左顾右盼,一言不发,怕与领导过不去,这些问题对代表产生了消极的影响。第六,尊重支持代表不够。人代会前发通知要求“一府两院”人员列席会议,有些被通知单位无故不参加,代表审议发言只能是自己提自己听,一些重大事项未能事先向人大报告或通报等,致使一部份代表错误认为“人大没多少权力”、“代表更没权力”、“代表执行职务难”,从而严重挫伤了代表议政履职的积极性。尽管我国当前代表工作和代表制度建设还存在一些问题,社会上的一些人甚至包括有些党政领导干部、执法人员对代表的地位和作用缺乏正确认识,对代表活动的尊重、支持不够,侵犯代表权利的行为时有发生。但也应看到,有的人民代表也没有很好地行使法定的职权和履行法定的义务,工作效果不够显著,素质水平有待提高。为充分发挥每一位人大代表的作用,人大代表履职专业化是一发展的方向。

“专业化”不同于“专职化”。专职化的人民代表,如西方国家的议员,是把“代表”作为一种职业,议员专门了解调查人民所面临的和社会中存在的问题,然后反映给国家有关部门,寻求解决方法。他们是把政治活动作为主要生活的。据统计,美国每个议员的平均年薪达到七万美元,而这只是一个平均数,很多议员的年薪在十五万美元以上。正是由于高收入和高地位,西方国家的议员对社会问题表现出极大的兴趣并愿意积极介入调查,在代表民众方面也做得比较好。既然专职化的议员对社会起到了积极的作用,那么中国为什么不仿照其他国家,组建与议员类似的代表队伍,即专职的人大代表呢?这里有两个原因:第一,以中国目前的国情来说,财政上不允许支出如此大量的资金来养活这么多的人大代表。如果“人大代表”成为一种职业,就要由国家给他们发工资,据统计,第九届全国人民代表大会实有代表二千九百八十三人。实际上,全国总共的人大代表的数量远远超过上述数

据。如果国家统一按照公务员的标准给人大代表发工资,将是一笔巨大的开销。这不仅不能合理利用国家财产,并且加重人民的负担,浪费税款。第二,专职化的人大代表不一定可以深入群众,调查实际问题。当今中国政府机构的最大问题就是效率低下,人员过多。许多政府官员都坐在办公室里悠闲的打发日子,根本不去办实事。如果让人大代表专职化,也许就会出现上访群众被堵在机关大门口,人大代表成天坐在办公室中被动地工作的现象。而且人大代表是人民选举出来的,如果让人大代表专职化,这就背离了代表的本质,人大代表也就不再是人民的代表了。

三 打造专业化的人大代表队伍,不断提升人大代表履职能力

经过长期的人大制度实践可以看出:小到一项提案,大到整个法律制度、整个国家的政治制度,都面临着如何研究相关制度背后的知识、相关知识背后的理念,人大代表的工作能力与其专业擅长有着密切的关系。将人大代表按专业细化为一个个紧密的小组,通过相互之间的分工形成一套完善的分工体系,就能够汇集各种专业资讯,更加有效地解决问题。要提高人大代表履职能力,笔者认为应打造专业化的人大代表队伍。首先要把好人大代表的“入口关”。在我国,人大代表是兼职而不是专职,要有足够多的时间来工作,所以要注重候选人的实际情况,要有一定的联系能力,观察思考能力,表述能力。对于代表人的结构安排应合理,适当控制各行各业人大代表的数量,尽量避免“国家干部都是人大代表”的现象,加入各行各业的专业人士,如审计人员,律师和医生等,这样可以深入了解各方面的社会情况。因此,在公正原则的前提下,特别是要注重选择哪些热衷于公共事务和民主政治,自愿为人民群众服务的专业人士,认真筛选候选

人。其次,加强人大代表的自身建设。许多人大代表不了解自己的工作性质,所以出现了“有权不用”的失职现象,白白顶着“人大代表”的头衔,根本不为人民办事。一部分人大代表则乱行使自己手中的权力,为自己谋利益,却不知道这些权力是人民赋予的。所以,加强人大代表自身的建设,加深他们对人大代表的认识,认真学习《代表法》,了解自己的职责,可以使得人大代表向专业化方向迈进。同时人大代表在履职上,还应在坚持学习和虚心实践上下功夫。一是坚持学习,与时俱进,积累资料,提高素质。要不断学习,养成习惯;要关心国家大事,关心社会民生,增强责任感;要学会虚心求教,充实自己;要培养自己的政治敏锐性,增强政治原则性,提高法律意识和纪律性,分析把握社会热点、难点、焦点。参政议政,反映社情民意,也就能换位思考,收到较好的效果。二是深入实际,调查研究,掌握数据,善于总结:深入实际,让人说实话,摸到实情,掌握第一手的事实数据,才有发言权;还要善于总结,对照法律,准确反映,才能敢于说也能善于说;要生活在广大人民群众之中,平时要多倾听群众呼声与要求,关心弱势群体的疾苦,反映他们的心声;要主持公道,帮助政府改进工作,化解矛盾,促进社会安定稳定;要为民办实事,取信于民,得到人民的信任与支持。第三,完善监督体制。2006年《监督法》的出台,引发了民众对人大代表的关注,这也是我国监督体制逐渐完善的表现。在此之前,许多人把人大代表看作高高在上的政府官员,盲目地听从人大代表的命令。其实,人大代表也是人民中的一员,工作职责正是表达人民意愿。《监督法》的出台,正是要让每一个选民监督人大代表的工作情况,发现失职渎职现象就向有关部门反映,罢免不称职的人大代表。随着监督体制的逐渐完善,可以使得人大代表工作更加合法化,这也是人大代表专业化和提升人大代表履职能力的体现。

注释及参考文献:

- [1] 浦兴祖. 当代中国政治制度[M]. 复旦大学出版社, 1999.
- [2] 尤泽勇. 人大代表是什么?——再读代表法[N]. 中国选举与政治网, 2006-9-14.
- [3] 佚名. 原人大代表桑春犯罪纪实[N]. 新民晚报, 2006-3-29.

(下转 73 页)

