

浅析人大代表的专职化

□ 何 斌

(厦门大学政治学与行政学系 福建 厦门 361005)

〔提 要〕一项制度的完善与发展很大程度上有赖于制度主体的完善与发展。人大代表专职化是完善和发展我国人民代表大会制度的一项重要措施。从广义上而言,人大代表专职化是一项以代表产生方式的权威性为前提,以代表任职专门化为形式,以代表素质专业化内容为内容,以完善代表责任追究为保障的系统性制度机制,有利于代表更好地行使人民赋予的管理国家的权力。

〔关键词〕人民代表大会制度 人大代表 专职化

〔中图分类号〕D62 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1006-7426(2003)04-0119-02



人大代表的专职化?从狭义上理解,专职化指代表任职的专门化,即职业代表制。本文从广义上试就人大代表的产生方式、任职形式、代表素质以及责任追究进行初步的探讨。

一、人大代表的专职化首先表现为人大代表产生方式的权威性

人民代表大会是我国的国家权力机关,主要行使国家的立法、监督等权力。它与政府、法院等机关一起构成我国完整的国家机构体系。而且,人民代表大会是其他国家机关的权力来源,其他国家机关由人民代表大会产生,对其负责,受其监督。因此,作为人民代表大会组成人员的人民代表,就必然是国家机构的工作人员,行使着国家的权力。人大代表与政府官员、法官等一样,是一种权力职务,而且是一种居于国家机构主导地位的权利职务。作为权力职务,其人选的产生就必须经由法定的程序选举产生,一旦当选,非经法定程序不得任意罢免。同时,权力职务的行使受国家法律和物质的保障,以国家强制力为后盾,任何人不得以随意阻挠权力职务执行人行使其权力。

但目前,我国在人大代表的安排和选举上往往将其作为一种荣誉资格,通过上级指定授予某些在各行各业做出较大成绩的有功人员,代表的选举往往成为走过场,这一方面使得人大代表这一基于民选产生的“职务”成为一种官方指派的“资格”,通过这样的形式

产生的代表无法得到人民群众内心的认同,从而失去了其权力的合法性来源。同时,又使得一些当选代表搞错了真正应该代表的对象是广大人民群众,而将“代表”作为领导对其的奖励,进而成为领导的传声筒,无法正确履行一个代表应尽的职责和任务。代表与选民之间缺少必要的互动协作和信任支持,人大代表行使职责也就失去了其内在意义而沦为一种形式。实现人大代表专职化,首先应该在实现观念上对代表职务权威性认识的基础上,从代表的产生入手,严格遵循法律规定,健全和完善代表选举程序,公正公平公开选举代表,从而保障代表职务的权威性,这应该是人大代表专职化的前提条件。人民代表只有真正地由人民通过民主选举产生,才能理直气壮地履行代表职责,才能真正地得到人民的拥护和支持。

二、人大代表专职化必须实现人大代表任职专门化

人大所承担的各项职责要求人大代表必须实现任职专门化,以从事代表职务为自身的专职工作。

人民代表大会是我国的权力机关,人大代表的权力概括起来是审议决定权、提案权、选举权和监督权,其决定着关系到国计民生各项根本的、长远的、重大的问题,担负着国家管理所需的各项法律法规和决定决策的制定工作,职责涉及范围之广,任务之繁重,责任之重大,是其他任何国家机关无法取代

和比拟的。一方面,我国处于由计划经济体制向市场经济体制的转轨时期,法制建设的任务十分繁重,既需要制定许多法律填补法制领域的空白以适应新形势的要求,又需要对计划经济体制下制定的不适应市场经济要求的法律法规进行修改、补充。另一方面,人大还肩负着对其他国家机关的监督职能,这要求代表们保持较强的独立地位,职责的履行能够得到充足的时间和物质保障,不受各种外在因素的干扰和制约,从而能够站在更高的层次对各级政府及其部门的工作做出客观、正确、有效的监督和评价。而我国目前实行的兼职代表制显然无法适应这一系列艰巨任务的要求。

所谓兼职代表制,也就是代表职务不是代表的本职工作,代表由其他部门行业的人担任,利用业余时间行使代表职责。兼职代表制虽然满足了对代表广泛性的要求,却取代了代表职务的专门性,使得本来应该处于主导地位的工作成为一种附属性的工作,无法保障代表们有足够的时间和精力进行调查思考,对自己的议案进行深入科学的论证,从而难以切实行使代表职责。更为重要的是由于代表依附于所在单位的支持,一些代表本身就是在受监督部门担任领导职务的人,代表职务发生错位,缺乏应有的独立性,使得代表的全民意识淡化,本应代表的是广大人民群众的全局利益,却变成了特殊集团、特定部门的代言人,更无法对其他部门尤其是本部门进行实际有效的监督。人大代表专职化一个很重要的方面就是实现代表任职的专门化,在时间以及人力、物力和财力上保证代表行使职责的需要。

三、人大代表专职化必须重视人大代表素质专业化

如果说代表任职专门化是代表专职化的外在形式的话,那么代表素质专业化则是代表专职化的实质内容。人大工作是一门涉及广泛的科学,有其科学的规律和活动的艺术性,不是人人都可以做的事。担任代表职务的人,需要有相应的素质做保证,作为人大代表,首先要有良好的政治素质。除了保持正确的政治方向和良好的道德品质,最关键的就是要具备代表人民的意识,能够从内心认同代表应承担的责任和使命,真心实意地为人民群众服务,切实反映人民群众的呼声和要求。

其次,必须具备较高的文化素质。代表必须对自身职务的职责、活动方式、权利义务以及与之相关的各种规定有全面清醒的认识。人大代表的重要职责在于为国家和社会的发展和治理制定行之有效的法律法规,因此必须要比其他部门行业的从业者具备更多的法律知识,要更加了解国家的法律法规,了解法律制定的程序、原则和方法,从而才能更好地宣传法律,更好地提高立法的质量。代表们还要具备相关的专业知识,我们不可能要求代表精通各行各业的知识,而应该在“专”的同时做到“博”,代表们应该成为各自所属专门委员会涉及领域的专家,只有充分了解本领域内的现状和问题,并具备深厚的专业知识基础,同时又对社会相关领域的知识有所了解,才能提出更切合实际、更具可行性的议案,也才有助于改进立法工作,并更好地进行审查和监督。

再次,要具备较之常人更高的参政议政能力。代表们必须具备独立思考和分析判断的能力,敢于提出不同的意见,而不是被别人牵着走,发言随大流,表决举举手。代表还必须具备较强的预见能力和一定的研究能力,代表所接触的问题很多是其以前没有接触过的新东西,而且,随着社会的快速发展,新情况、新问题、新观念层出不穷,这些都需要代表们具有较强的调查研究能力,及时对这些新鲜事物进行研究分析,找到解决的办法和途径,并能对新形势下的人大工作的方向和方式进行研究,不断改进和完善人大工作,提高人大在现实生活中的地位和作用。

最后,人大代表还要具备履行代表职责的

基本技能,如良好的演讲口才和文字表达能力,为充分清晰地表达自己的意见提供保证,还必须具备良好的身体素质,才能有充沛的精力和体力投入到繁重的工作中去。

四、人大代表专职化必须完善对人大代表的责任追究

“没有惩罚的制度是无用的。只有运用惩罚,才能使个人的行为变得较可预见。”^①人大代表作为国家权力机关的工作人员,在承担一定的职务,享受一定权利的同时,也必然承担相应的责任。当代表违反职责要求时,就应该受到与其职务性质相适应的责任追究制度的处理。要想提高代表的总体水平,保证代表能够切实履行自身职责,不仅要有健全完善的产生代表的“进口”作为前提,也要具备有效的终止不合格代表的“出口”作为保障。代表责任追究制度的完善是人大工作改革的重要内容,也是实现人大代表专职化的保障,有利于形成对代表行为的预期,更有效地对代表进行监督。

一般认为,代表所应当承担的责任主要分为两种情况:一是违反法律法规时应承担的刑事责任;二是违反代表应履行的职务职责时应承担的政治责任。但在我国人大工作的实际运作中,大多受到处分的代表是因为第一种情况,虽然代表法中明确规定:“未经批准,代表两次不出席人代会,将被终止代表职务”,却很少有代表因为“不作为”而被罢免,人大代表受传统官本位思想的影响,也形成的“能进不能出,能上不能下”的现象。应该看到,一个人守法只能说明他是个好公民,但并不是所有守法的人都能够作合格的代表,一个称职合格的人大代表必须能够代表人民意志,切实反映人民利益要求,积极地参政议政。在我国现阶段各级人大中,无能力行使代表职权的代表,或因本职工作繁忙无法行使代表职权的代表大有人在,甚至一些代表更是将代表职务作为谋取私利的工具。这些现象的存在很大程度上影响了人大工作的改进和完善,一方面,这些不合格代表的存在本身就降低了人大代表队伍的整体素质,影响了代表的整体形象和权威性,另一方面,由于这些代表没有承担应承担的责任,就会影响那些积极参政的代表的积极性,也许我们可以将此视为人大工作中的“搭便车”效应。产生这种现象的原因,主要是在兼职代表制

下,人们对代表的性质和职责缺乏足够的了解和正确的认识,对代表职务的行使缺乏可行的客观的标准,缺乏必要的监督意识,加之代表平时忙于本职工作,与人民大众之间缺乏有效的联系和交流的途径和渠道,选民和选举单位无法对代表职责的行使情况进行全面的考量。虽然随着社会的发展和改革的深入,这一现象有所改变,如沈阳市大东区就终止了三名不能切实履行职责的代表的职务,但并未从整体上实现突破。实现人大代表专职化,应该进一步完善对代表的责任追究制度,尤其是加强对代表日常职权行使情况的监督,及时终止一些不合格代表的职务。首先,需要我们完善代表的选举制度,在引入竞争机制的基础上,实现代表选举的选区制,使代表具有明确的负责对象,从而保证有明确的监督代表的选民团体和选举单位。其次,建立相应的制度机制,如人大会议公民旁听制度和人大代表定期述职制度,提高人大工作的公开性,加强代表与选民和选举单位之间的联系,使后者能够充分了解代表履行职责的具体情况,从而进行有效地监督。最后,加强监督主体的建设。我国宪法对监督主体已经有明确的规定:“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表”,“地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序罢免由他们选出的代表。”但实际效果并不理想,这需要不断提高选民的监督意识和监督能力,同时在代表原选举单位建立相应体制内与体制外相结合的组织结构,牵头行使监督代表的职责,及时终止不合格代表的职务。

注释:

① [德]柯武刚、史漫飞著《制度经济学—社会秩序与公共政策》[M],北京:商务印书馆,2000年版,第32页

参考文献:

①陈小莉,《略论人大代表专职化的必要性》[J],《岭南学刊》,1999年第4期,第25-27页

②张贤明,《对人大代表政治责任问题的思考》[J],《长白学刊》,2000年第1期,第46-49页

③何华辉主编,《人民代表大会制度的理论与实践》[M],武汉:武汉大学出版社,1992年版

责任编辑:李翔宇