

关于完善人民代表大会制度的几点思考

刘艺工

(大连理工大学 公共管理与法学学院, 辽宁 大连 116024)

人民代表大会制度是我国的基本政治制度。任何制度都有一个产生、发展和不断完善的过程,人民代表大会制度也不例外。50多年来,人民代表大会制度显示出它的优越性和独特性,但与社会主义民主政治建设的目标相比、与建设社会主义法治国家的要求相比、与人民群众不断高涨的政治参与热情相比,人民代表大会制度仍有许多需要进一步加强和完善的地方。

1. 可考虑适当延长全国人民代表大会的会期

据各国议会联盟对48个国家统计,一年会期中开会天数最多的达125天以上,最少的在25天以下。中国的全国人大每次会议举行的时间为10天左右,最短的5天,最长的26天。显而易见,中国立法机关是每年开会绝对时间最短的国家之一。^[1]

我国的全国人大一年开一次会,一次10天左右,时间太短。国外不少国家的立法机关常年开会,比如加拿大议会也是一年一次会议,但通常从9月开到第二年6月,基本上一年都在开会。中国是一个大国,立法工作繁重,而高质量的立法需要反复论证,一年开十几天会,法律议案来不及充分地酝酿和讨论就匆忙表决,难以保证立法的质量和水平。

2. 减少代表人数,提高工作效率

我们的全国人大代表人数是国外议会议员人数的几倍甚至十几倍,但效率并不高。据《世界知识年鉴(1995—1996)》资料统计,绝大多数国家议会的议员数在300人以下,超过500人的16个议会中,有13个是两院制的议会。^[2]我们的全国人大代表约3000人,两会代表委员加起来则将近6000人。由于人数太多,无法进行大会讨论和辩论;分组讨论各说各的,意见也难以集中。而且由于人数多,开会成本和安保费用也很高,甚至会议期间市民出行也会受到影响。

蔡定剑教授指出,现在总的来说,我们的人大代表还是太多。开会非常困难,要集中意见也很困难,这是我们人大会议经常碰到一个很大的难题,我们人大会议上没有大会的讨论和辩论。由于代表太多了,只能分代表团,代表团还分小组,这样就造成了自弹自唱。^[3]

3. 人大代表应逐步走向专职化和专业化

立法工作是一种经常性的工作,仅靠兼职是难以胜任这项工作的。从世界各国立法机构看,立法机关的工作人员基本上都是专职。如果是兼职,人大代表整天忙于自己的本职工作,很难把主要时间和精力放在立法工作上,也难以保证立法的质量和水平。同时,人大代表也应该逐步走向专业化。作为人大主体的人大代表,从某种程度上讲是国家的立法工作者。因此,人大代表应具备基本的法律素养,熟悉和了解国家的有关政策、法律法规、基本国情,关注社会热点问题,并进行深入的调查研究,这样才能提出有针对性、可行性的意见和建议。

为保证立法的质量和水平,立法机关的构成人员应有相当比例的法律专业人士和各领域的专家。在国外议会中,律师比例较高,如美国国会议员中,律师占总数的一半以上,其余议员主要是各领域的专家。据统计,在本届近3000名全国人大代表中,律师代表仅有11人,不足1%,^[4]从事法律专业的人士太少,不利于保证立法的质量和水平。

另外,我国人大代表构成方面,党政机关领导人比例偏高。而“官员”代表平时往往忙于本职工作,执行代表职务的时间和精力很难保证。况且,人大及其常委会对其所供职的单位——司法或行政机关进行的监督,使其既是监督者,又是被监督者,难以实现真正的监督。^[5]由于领导干部兼人大代表,占据了大量基层代表和普通代表的名额,使有限的代表名额越来越集中到干部身上,使人民代表大会的代表性和民意成分大大降低。有鉴于此,蔡定剑教授指出,应实行各级领导干部与人大代表身份相脱离,行政机关和司法机关领导不兼任人大代表职务。^[6]

4. 作为人民民主的体现,人大代表产生方式应逐渐过渡到通过普选产生

1949年中华人民共和国成立前夕通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第12条已明确规定:“各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。”然而,“现在我国人大代表的直接选举范围仅限于县、乡两级,设区的市、自治州、省以及全国人大代表都是间接选举产生的,这与当今的世界各国议会普遍实行直接选举很不协调,也无法体现真正的民主。多层间接选举的直接后果是人为地隔阻了人大代表与选民的联系,人大代表不了解选民的意愿,体察不到民情,选民对人大代表的监督也成了空头支票。”^[7]

目前,世界各国立法机关成员多由普选产生,我国台湾地区立法院的“立法委员”已经实现普选产生。全国人大常委会在2007年12月作出的有关香港政制发展的决定,已为香港订下普选时间表,即可于2017年普选行政长官及于2020年普选立法会。^[8]随着大陆地区社会经济的发展,在不久的将来,也完全有条件实行全国人大代表普选产生。

此外,应落实选民的知情权、参与权、选择权和监督权,特别是要落实选举法关于选民或者代表联合提名候选人的规定。同时,可借鉴“竞选”这一形式。在候选人自荐报名的前提下,引入代表候选人自愿申报登记制度。增强候选人的透明度,允许候选人自我介绍,发表演讲,回答选民提出的问题,让选民知人、知名、知情,按自己的意愿投票。^[9]要鼓励公民参与竞选,使那些有强烈参政议政兴趣的人获得机会。必须保证差额选举的比例,使广大选民对候选人有比较充分的了解和较大的挑选余地,而不是等额选举和变相的等额选举。^[9]

5. 应建立人大代表定期接待人民群众来访制度

我国宪法规定:“全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系,听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务。全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。”人大代表由人民选出,理应对人民负责,成为政府和普通民众沟通的桥梁。为了加强代表与选民的联系,更好地履行人民代表的职责,接受人民群众监督,反映人民群众的愿望和心声,建议建立人大代表定期接待人民群众来访制度。应为人大代表安排办公场所,公开人大代表的联系方式,人大代表可以每月定期与所在地的选民见面,倾听他们反映的问题,并及时向有关部门通报,督促有关部门尽快处理和解决。^[10]

6. 应建立人大代表责任追究制度

根据我国宪法的规定,人大代表有质询政府和监督政府的权力。因此,仅仅参加会议,一言不发,不提建议,不是合格的代表。某些人大代表以自己从不投反对票为荣,其实,他们不是在代表人民行使国家权力,而是在代表人民服从国家权力,是缺乏现代公民常识的体现,事实上,代表应对公权掌握者予以不断批评和监督,公权才不会被滥用和腐败。^[11]

人大代表由人民选举产生,肩负着人民的重托,理应为人民的利益和诉求奔走呐喊。为了加强代表与选民的联系,更好地履行人民代表的职责,接受人民群众监督,应建立人大代表责任追究制度。人大代表每年应向所在地的选民通报履职情况,比如一年来主要做了哪些工作,反映了什么问题,解决的情况如何等等。对于不作为、不履职,或者利用代表身份以权谋私的人大代表,可考虑撤换或免职。^[10]

7. 应废除人大代表终身制

人大代表终身制是不正常的现象,违反民主法治原则,应立法加以限制。中国早已废除了国家领导人和

国家干部终身制,对人大代表的任期也应该有所限制。世界上大多数国家都对立法机关工作人员的任期作出限制。如美国国会由参、众两院组成。参议员每州2名,共100名,由各州选民普选产生,任期6年,每2年改选1/3。众议员435名,众议员由其所在选区的选民直接选举产生,任期2年,期满全部改选。^[12]

8. 应允许普通公民旁听人大会议

人大代表由人民选举产生,他们不仅需要对选民负责,而且还应该接受人民的监督。政府的权力来自人民的赋予,应该在阳光下运作。建议人大会议对社会公众开放,允许普通公民参观和旁听。国外的议会大楼大多对公众开放,允许公民参观,议会辩论允许公民旁听。有的国家的议会还印刷一些介绍议会情况的小册子,包括议员名录、照片、简历、议会工作人员和议会联系方式,以及议会立法、预算程序的简要介绍等,供公众参考。^[13]我国法院大多数案件已经允许公民旁听,人民代表大会未来也完全可以做到允许普通公民旁听。

人民代表大会是我国的根本政治制度,我们在坚持这一制度的同时,还应该不断完善人民代表大会的各项具体制度,从而更好地推进人大的制度建设,实现依法治国。

参考文献:

- [1]李林. 坚持和完善全国人大的会期制度[J]. 北京联合大学学报,2005(3):5-11.
- [2]邹平学. 人民代表大会的规模困境与代表性的逻辑悖论[J]. 人大研究,2009(4).
- [3]蔡定剑. 人大代表人数与议事效率相关[EB/OL]. [2012-04-20]. http://news.ifeng.com/mainland/special/2010lianghui/pinglun/201003/0309_9418_1568987.shtml.
- [4]江西省司法厅. 十一届全国人大代表中的执业律师代表名单[EB/OL]. [2012-04-20]. <http://www.jxsf.gov.cn/2008/3/4/rhamqgkdahi.shtml>.
- [5]周天勇,孙丽,蔡春红. 改革和完善人民代表大会制度[J]. 民主与科学,2007(4):9-14.
- [6]蔡定剑. 人民代表大会制度改革与宪政发展[EB/OL]. [2012-04-20]. <http://www.chinainnovations.org/Item.aspx?id=28111>.
- [7]胡建锋. 关于完善人民代表大会制度的思考[J]. 中共郑州市委党校学报,2006(2):137-139.
- [8]曾荫权. 人大常委会决定为香港政制发展迈出最重要一步[EB/OL]. [2012-04-20]. <http://web.jlnu.edu.cn/ggw/html/guonashizheng/qingxiangganghui/2008/0111/1664.html>.
- [9]李庆申. 完善人民代表大会制度的探讨[J]. 湖北广播电视大学学报,2012(1):62-63.
- [10]尤尼康. 关于建立人大代表定期接待人民群众来访制度的建议[EB/OL]. [2012-04-20]. <http://dumu.fyfc.cn/art/594259.htm>.
- [11]王利平. 让人大成为公民议政的中心[EB/OL]. [2012-04-20]. <http://wlp2026.fyfc.cn/art/1050800.htm>.
- [12]美国国会[DB/OL]. [2012-04-20]. <http://baike.baidu.com/view/185839.htm>.
- [13]艾志鸿. 国外议会促进公民参与的几种途径[J]. 人大研究,2004(9):46-48.

(责任编辑:董兴佩)