

民主与法制

纵、横向结合, 逐步推进

——浅谈人大代表专职化的路径选择

魏俊

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

[摘要] 实行人大代表的专职化, 是完善人大代表制度的突破口, 是我国政治体制改革的一个方向, 是国家的必然选择。根据我国目前的国情, 本人认为还是纵、横向结合, 逐步推进, 先实行部分专职制, 待时机成熟了, 再向全部专职制过渡。

[关键词] 人大代表专职化的条件; 部分专职制; 纵横结合

[中图分类号] D622 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-4053(2008)010-0036-02

人民代表大会制度在理论上是一种完美的制度, 我们要在坚持四项基本原则的前提下, 实事求是地对人民代表大会制度做出现实的修正, 使之趋于完善。世界上第一个无产阶级政权巴黎公社就规定: 公社委员不得兼任其他任何有报酬的职务, 即使兼职也不得兼薪。人大代表专职化是进一步推进政治体制改革的需要, 是发展社会主义民主政治, 建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家的必然要求。学界在某种程度上达成了人大代表专职化是人大制度发展方向的共识。完善和健全人大制度是一个渐进的复杂的系统工程, 在目前全面实现的条件并不成熟。现阶段, 可以在现行的整体框架内, 纵、横向结合进行试点改革, 逐步的稳妥的推进人大制度的建设。

一、实行人大代表专职化应具备的条件

第一、消减现有人大代表的数量规模, 进一步提高人大代表素质

我国目前总共有近 3000 名全国人大代表和 320 万名地方各级人大代表,^[1] 这么庞大的数量在全世界各国议会议员总数的横向比较中可能是最高的了。这么多的代表已经给人大制度的运行带来了‘高运行成本、低运行效率’的难题, 严重的影响了全国人大有效的行使职权、履行职责、发挥作用。精减代表名额已是必然的选择。但是如果全部实现专职化, 其工资、福利、办公经费以及办公用品、场所等配套性支出将是一笔巨额的费用, 在我国目前官民比已近 1:28,^[2] 很多地方财政已陷入“吃饭财政”困境的背景下, 无疑是雪上加霜, 不堪重负。代议机关人数的合理确定应遵循两条原则, 一是代表性和民主性; 二是运行效率和运行成本。简言之, 就是民主和效率。适当减少我国人大代表的数量, 可以节省大量的人力和经费, 降低决策成本, 有利于提高人大的工作效率, 有利于培养和造就一大批具有高度政治责任感和出色人大工作能力的代表, 为代表专职化的发展奠定坚实的人员基础。按照国外的普遍做法, 人口较多的国家或较大的国家, 议员人数一般在 500~1000 名之间, 其他国家的议员

人数在 100~500 名之间, 各国一般都是在 500 人这一‘中位值’上上下下浮动。^[3]

第二、为专职人大代表配备助手, 健全辅助机构

实行专职代表之后, 人大代表数量会逐步减少但任务却没有减轻。在美国和日本等发达国家, 议会都设有许多相应机构。其人员虽不是议会的正式组成人员, 但对议会的运作和成效有重要影响。这些政治辅助机构, 一般包括: 辅助立法事务的机构; 为议会活动提供服务保证的行政工作机构; 为议会委员会(有的国家还为议员个人)提供服务的专门工作人员; 图书馆(提供咨询信息、咨询、研究服务, 在有些国家是图书馆的一项职责)。据统计, 美国为议员个人服务的工作人员有 1 万多人; 每个众议员平均有 16 个工作人员, 每个参议员平均有 39 个工作人员, 这些政治辅助机构为议员提供信息、咨询, 帮助议员解决决议工作和立法工作的各种需要。

第三、相关的法律保障

我国目前针对各级人大代表所立的法律主要是《代表法》。它把代表兼职作为立法基础, 在建国后的很长一段时间内起到了积极的作用。但现在时代发展社会进步如此显著已不同于往昔, 兼职代表制已远远不能满足民主宪政发展的需要, 不能与社会主义市场经济、民主政治、理性文化相适应。依法治国已经被写入宪法, 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, 从而才能更好的宣传法律, 更好地提高立法质量。这就如俗语所说: “打铁先要自身硬。没有金刚钻, 不揽瓷器活。”兼职人大代表转换成专职人大代表, 正是改革和完善我国人民代表大会制度的一个直接体现, 也是我国政治体制改革的必然要求, 对加强民主和法制, 提高政治文明, 促进依法治国, 监督宪法实施具有很强的法律意义和现实意义。

第四、扩大直选、引入竞争机制, 完善选举制度

[收稿日期] 2008-06-11

[作者简介] 魏俊(1981-), 女, 厦门大学公共事务学院政治学系 07 级硕士研究生。

目前我国的人大代表候选人参加选举的积极性和主动性非常不够,其原因关键是竞争性不够,因此引入竞争机制是非常必要的。首先,候选人的提名、酝酿和确定环节要建立竞争机制。《选举法》规定 10人以上选民(代表)的联名提名与政党团体的提名具有同等地位。考虑到现行的政治结构,保持政党、团体从全局出发推荐候选人是必要的,但要控制一定的比例,而且要同自愿报名的初步候选人平等地竞争,由选民投票,决定正式代表候选人和正式当选代表。其次,候选人的宣传介绍方式也要建立竞争机制。建立一种由选举委员会介绍,推荐候选人的政党、团体和选民介绍,候选人自我介绍“三结合”的宣传介绍候选人的方式。当然,引进竞争机制后,有必要健全相关的法律、法规,禁止介绍中弄虚作假、造谣诽谤、人身攻击等行为。人大代表专职之同时,发挥选举制度的择优功能,保障高素质的代表进入权力机关,完善选举制度。

第五、人大代表专职化后的保障制度

专职化后人大代表作为一种职业,需要一定的从业条件,也面临着辞职后的普遍问题。主要包括两个方面:软保障和硬保障。软保障包括关于人事、言论的保障,如代表言论受豁免权保护等。硬保障主要是给人大代表们适当的经济待遇,主要有:1.薪金保障。专职人大代表所执行的功能是统一的,他不像其他国家机关工作人员存在着职责上的差别。因此,专职人大代表工资不能按照公务员的工资标准确定,而应当执行统一的工资待遇,适当高于其他国家机关工作人员的工资。2.办公条件的保障。即人大代表应具有固定的办公场所。3.享受各种会议补助,各种优待和免费服务以及各种津贴。4.辞职后的保障。辞职保障是为解决专职人大代表后顾之忧的一项重要举措。如果国家只设立人大代表专职制度而不建立辞职的保障制度,那必然会使人大代表因担心以后的出路而无心工作,甚至会出现人们不愿意参加人大代表竞选的不良现象。对于因为正常退休而离开人大的按照我国现行的国家工作人员的退休制度予以解决。对于因为落选而退出人大的,则应该回到原来单位,由其原单位予以解决。

二、人大代表专职化的路径选择

人大代表专职化是我国人大制度将来的一个发展方向,根据我国目前的国情,本人认为还是纵、横向结合,逐步推进,先实行部分专制成,待时机成熟了,再向全部专制成过渡。在横向上,可以先实行全国人大常委会的专职化,带时机成熟后再推行全国人大代表的全部专职化。在纵向上,可以试着在乡镇人大代表专职化的试点,再根据具体的实际情况由点及面,推行到县、市人大或者省级人大,乃至全国人大代表的专职化。

第一、逐步推进,力求稳妥

现阶段,虽然从理论上我们提出了一些想法,人大在具体建设方面也采取了一些措施。但是人大代表专职化毕竟不同于现行的兼职代表制,它是一项复杂的、系统的工程,它涉及到许多已经发现或者还是潜藏状态的问题,它的实现需要诸多的条件,如本文第一部分所述。理想只能引导现实,但却代替不了现实。在目前,全面实现的条件并不成熟。因此,可行的方法,是随着国力的提高,逐步增加专职代表、专职人大常委会委员的比例,在现行的人大制度的整体框架内探索具有可行性和操作性的改革措施,积极地、稳妥地推进。

第二、在横向上选择全国人大常委会作为试点

选择全国人大常委会作为横向上的试点,是由其地位决定的。全国人大常委会作为全国人大的常设机关,是人大闭会期间最高的国家权力机关,地位非常重要。它从属于全国人大,对全国人大负责并接受其监督。在人大闭会期间,国务院、最高人民法院、最高人民检察院对它负责并报告工作,全国人大常委会有权监督他们的工作。可以说全国人大常委会是全国人大闭会期间的“替身”,它在全部人大代表专职化的过程中必将为各级人大代表的全部专职化,尤其是全国人大代表的全部专职化提供许多宝贵的经验。

在实践上,全国人大常委会已经开始向全部委员的专职化方向迈进了。现行宪法和全国人大组织法规定,全国人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。如果担任上述职务,就必须向常委会辞去常委会的职务。目前,在全国人大常委会中,专职成员占总人员的四分之三左右。我们国家实际上已经开始推行全国人大常委会委员的全部专职化了。

第三、在纵向上,由乡镇人大代表专职化向全国人大代表专职化逐渐转变

我国的地区差异很大,在由乡镇人大代表专职化向全国人大代表专职化的转变过程中会遇到很多的问题。比如,各级代表人数太多,经费不足;选民的“厌选”情绪;“戴帽选举”问题严重;候选人的民主法制意识不高;间接选举中组织“做工作”,一些地方的党组织对一些候选人进行安排。这些问题若不解决,必将阻碍我国人大代表专职化的进程。

三、结语

人大代表专职化的实行,是一项全面的系统的工作,也是一项复杂的工作。既不能就事论事,以为给代表发工资给福利就是专职了,也不能企图一步到位,一下子全面实施。建议采取循序渐进的方法,在现行的人大代表制度下,在法律法规的保障下,平稳的顺利推行。不能因为急躁冒进而破坏了现在来之不易的稳定局面,也不能因为现在碰到的问题与困难,就因噎废食、裹足不前。充满信心,方法得当,相信专职化将来一定会实现的。◇

注释

- [1]刘庆武.《人大制度的反思》.《青岛行政学院学报》,2003年第4期
- [2]郝铁川.《人大代表专职化是一个渐进过程》.《人大研究》,2003年第6期
- [3]杨连强.《论全国人大代表名额精简之必要性及路径》.《人大研究》,2006年第5期

参考文献

- 1 刘庆武.《人大制度的反思》.《青岛行政学院学报》,2003年第4期
- 2 郝铁川.《人大代表专职化是一个渐进过程》.《人大研究》,2003年第6期
- 3 杨连强.《论全国人大代表名额精简之必要性及路径》.《人大研究》,2006年第5期
- 4 孙彬.《我国人大代表选举制度初探》.载《中国党政干部论坛》,2000年第2期

[责任编辑:一然]