

【观察之三】

从制度上优化人大常委会组成人员结构

嘉宾：谢仰俊(宁德市人大常委会主任)
朱福惠(厦门大学法学院教授、博士生导师)
林蔚芬(福建省人大常委会办公厅副主任)
主持人：刘志锋(人民政坛杂志社记者)

优化结构是提高
国家权力机关履职能力的保障

人民政坛：党的十八大报告指出，健全国家权力机关组织制度，优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力。这是党代会首次把“提高专职委员比例”写入主题报告。如何看待这一新提法？

谢仰俊：众所周知，人民代表大会每年只召开一次短时间的大会，作为国家权力机关组成人员的人大代表分散各地，都是兼职的，大量的日常工作包括立法、监督、重大事项决定、办理代表议案建议等，必须依靠人大常委会来实施。因此，人大常委会的工作成效很大程度上决定着国家权力机关的工作成效，优化人大常委会、专委会组成人员的结构，提高专职委员比例，有利于提高人大常委会的工作水平，有利于保证国家权力机关更好地行使国家权力。从这个意义上说，党的十八大强调优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，对于加强人大常委会建设，提高组成人员素质，提升国家权力机关的整体效能，完善人民代表大会制度，

保证人民当家作主具有十分重要的意义。

人大常委会、专委会组成人员
存在比较突出的结构性问题

人民政坛：当前各级人大常委会和专委会组成人员的结构现状如何？

朱福惠：当前各级人大常委会和专委会组成人员存在比较突出的结构性问题。

首先，根据宪法和法律的规定，全国人大是国家的最高权力机关，行使国家立法权和重大事务决定权，监督宪法和法律的实施，地方各级人大是地方的国家权力机关，行使地方重大事务的决定权和监督权。因此，人大的职能决定了常委会组成人员必须要有较高的法律专门知识和履行职能必需的时间和精力。然而，各级人大常委会组成人员年龄偏大，多数接近退休年龄，“年龄大，上人大”的观念依旧。各级人大常委会的组成人员相当多是离开行政一线的党政领导干部，这些领导干部虽然具有行政管理能力和行政经验，但不一定能有效地履行人大的工作职能。其次，各级人大常委会和专委会的组成人员在知识结构

上不合理。在实际工作中，人大常委会和专委会的组成人员对某一法律、法规或工作情况还没有“一府两院”工作人员了解得深刻、掌握得全面，与“一府两院”工作人员之间时常出现“知识倒挂”的现象，有时不得不请“一府两院”的工作人员为其解答相关工作业务。再次，专职委员数量偏少。自2003年起，全国人大设立了专职人大常委会委员，一些地方亦根据本地实际情况，增加专职委员人数，但总体来说，各级人大常委会专职委员的数量仍然偏少。

谢仰俊：这种现象确实是比较普遍。以宁德市人大常委会为例，在现有35名组成人员中，如果把委员会主任、副主任、秘书长和各工作机构、办事机构负责人都算作专职委员，一共有19人，占组成人员总数的54.3%，兼职委员将近占了一半。这些兼职委员主要精力放在原单位的工作上，难以全身心投入人大常委会的工作，有的开会、视察请假多，有的虽然出席会议但发表意见少，在一定程度上影响了常委会整体功能的发挥。其次是领导干部偏多，专业人员偏少。如在宁德市人大常委会组成人员中，机关领导干部共29人，占82.9%；在生产、科研、教学等

一线工作的专业人员只有6人,只占17.1%。虽然机关领导干部阅历丰富、知识面较广,但普遍不够专、精、尖,特别是精通法律、经济、科技等的专家型委员很少,难以满足履行职责所需的多元化、专业化的知识结构。再次是年长同志偏多,年轻同志偏少。在宁德市人大常委会组成人员中,50岁以上的24名,占68.6%,50岁以下的只有11名,占31.4%。组成人员中能够任满两届的人数不多。

人民政坛:常委会、专委会组成人员知识和年龄结构不合理有什么不利影响?

朱福惠:如果人大常委会、专委会组成人员年龄过高,不仅使工作活力不够,还会影响常委会、专委会工作的稳定性和连续性。从这些年的实践来看,有些岁数较大、身体差的委员常常无法出席常委会两个月一次的会议,更谈不上经常从事调查研究、着手视察等工作,以至于不能密切联系群众,不能及时反映民生。而且人大常委会、专委会组成人员知识“倒挂”现象,既弱化了人大常委会、专委会履职的能力,同时也影响了国家权力机关的权威形象,从根本上讲不利于人大制度的发展。

优化人大常委会和专委会组成人员结构的主要方向

人民政坛:为了提高国家权力机关履职的效能,今后如何贯彻落实好党的十八大报告中提出的“两个优化一个提高”的要求,努力优化和改善常委会、专委会组成人员的个体素质和群体结构,为切实履行好法律赋予的职责提供组织保证?

谢仰俊:健全国家权力机关组织制度,优化人大常委会、专委会组成人员结构,提高专职委员比例,是

加强人民代表大会制度建设的一项重要任务。

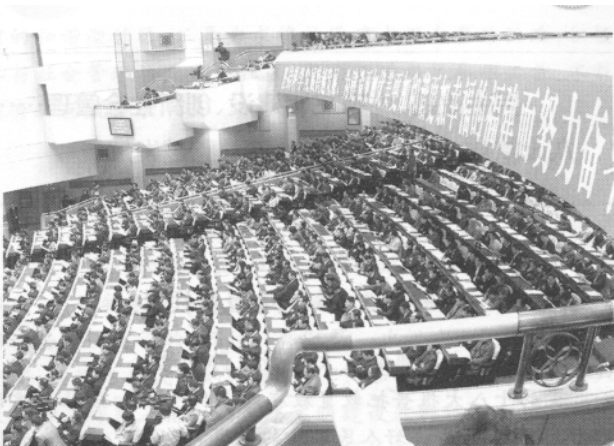
首先,要提高专职委员的比例。进一步完善法律法规,把提高专职委员比例纳入法制化轨道。要注意选拔热爱人大工作、熟悉人大工作,具有良好政治素质、专业知识和较强议事能力的人员担任专职委员。对个别已经退休的专家、学者型的兼职委员,允许继续保留其委员职位,发挥其特长。

其次,要优化组成人员的知识结构。常委会组成人员应各有所长,能从整体上覆盖常委会的工作。不仅要有一定数量的长期从事党政工作、比较熟悉全局情况的同志,而且要增加常委会工作所需要的法律、经济、科技等方面的专家。要加强对组成人员的培训,让他们学习掌握相关的法律法规和专业知识,不断提高他们的履职水平。

第三,要着力优化年龄结构。从有利于工作的连续性出发,适当增加中青年委员比例,形成“两头小中间大”的老中青梯次配备。对新提名推选为常委会组成人员的,必须至少能干满一届。在保持相对稳定的前提下,促进组成人员适度交流或挂职,使中青年委员得到多岗位锻炼。

第四,要建立必要的管理机制。进一步加强对常委会组成人员的管理,逐步完善组成人员的请假、考勤、履职工作报告等制度,使组成人员切实担负起法律赋予的各项职责。

林蔚芬:进一步优化常委会、专委会组成人员结构,当前重点要采取有效措施提高常委会、专委会组成人



员专职化程度。一是在推荐组成人员人选时,要把好专职委员的基本素质和条件关。二是从人大常委会机关内部选拔一部分经验丰富、年富力强的领导干部担任常委会组成人员。实践证明,这种做法不仅有利于组成人员的专职化,而且对于人大机关干部的培养,对于推动人大工作都具有重要作用。三是通过立法或决定,从法律上对专职委员的比例作出规定,从制度上保证专职委员逐步成为主体。根据人大工作的实际需要和各地的经验,这个比例以三分之二至四分之三较为适宜。

在此基础上,要促进常委会组成人员年轻化。在配备常委会组成人员人选时,要注意老中青相结合,形成合理的年龄梯次结构,使各个年龄层次的人员都能发挥长处,优势互补。可尝试按“三三制”配备常委会组成人员,即政治素质高、把握大局能力强的老同志占三分之一;年富力强、熟悉人大工作、能做“苦力”的占三分之一;有培养前途、在人大工作一届后可输送到党政部门工作的年轻同志占三分之一。从长远看,人大常委会组成人员的提名年龄应当与党委、政府同等要求,适当增加能够任满两届的年轻委员,进一步降低人大常委会组成人员的平均年龄。■