

对建立人大代表述职与评议制度的初步探讨

刘经平

【我要评论】 【该文章阅读量: 414】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

人大代表是国家权力机关的组成人员,他们履行职责的情况如何直接关系到人大及其常委会职权的行使,关系到人民代表大会制度优越性的发挥。在现阶段,人们较多注重人大及其常委会如何行使好监督权问题,并在实践中探索出了许多行之有效的方法,但对人大代表、尤其是对间接选举的人大代表执行职务的监督尚未引起足够的重视。然而,选民或选举单位对选出的人大代表的监督又恰是我国人民代表大会制度监督体系中的基础环节,它体现了“一切权力属于人民”这一国家根本政治制度的性质。那么,怎样对人大代表执行职务进行有效监督?笔记认为,建立人大代表向选民或原选举单位述职和选民或选举单位对人大代表进行评议的制度,是实施有效监督的重要形式。本文就如何建立这一制度作一些初步的探讨。

一、建立人大代表述职与评议制度的理论与实践意义

建立人大代表述职与评议制度,是开展人大工作的客观要求。这一制度的建立,将会形成“一府两院”受人大及其常委会监督,人大及其常委会受人大代表的监督,人大代表受选民或原选举单位监督的完整的监督体系。因此,建立这一制度无论在理论上还是在实践上都有其重要的意义。

1、可以增强选民和代表的选举意识,促使其积极参与民主实践。在现阶段,由于没有建立一种代表向选民或原选举单位述职和选民或代表评议代表的机制,法律赋予选民或选举单位监督人大代表的权力形同虚设。由此造成选民或代表对选举工作形成这样一种印象,那就是:选举前宣传轰轰烈烈,投票时会场严肃庄重,选完后选民或代表使命结束。如此三部曲使一部分选民或代表感到是为了选举而选举。而建立人大代表述职与对其评议制度,则能使选民或代表真正体验到,选举是法律赋予选民或代表的权利,而代表向选民或原选举单位述职和选民或代表评议所选出的代表,又是选民或代表选举工作的延续。使选民或代表认识到,选民或代表的权利不是一时一事,而是贯彻始终。这样,就能从根本上改变目前部分选民或代表不太关心选举工作和代表工作的状况,形成一种选名或代表热心选举工作、对代表时时监督,代表对选民或原选举单位事事负责的互相制约、互相促进的新局面。再者,选举法、代表法虽然明确规定选民或原选举单位有权对自己选的代表进行监督,但通过什么方式监督?在怎样有效地进行监督等没有作出具体规定的情况下,组织代表定期向选民或原选举单位述职和选民或代表对选出的代表执行职务情况进行评议,则是对法律创造性的贯彻实施,而且又能有效地解决选民或原选举单位对代表的监督问题,促使选民和代表积极参与选举、参与监督的民主实践。

2、可以增强人大代表的代表意识,促使其认真履行职务。人大代表的代表意识,是在代表参政议政的实践中逐步发展起来的一种思想观念。具体说,就是人大代表充分行使国家权力的观念和为人民当家作主履行义务的观念。由于多方面的原因,目前在代表中还不同程度地存在着代表意识淡薄的问题。主要表现是:有的代表仅看到了当代表光荣的一面,忽略了代表人民履行职务更重要的一面,对如何参政议政缺乏兴趣和热情;有的将当上代表归结于领导和组织的关心和信任。考虑更多的是如何对组织对领导负责,对基层和群众反映强烈的问题,则往往兜圈子,绕弯子,不尽力去办;有的则把当代表当作一种理所当然的待遇、安排来对待,认为当代表干得好与不好无关大局,想不到要接受选民或选举单位的监督;有的则有一种“陪衬感”和“自卑感”,认为自己人微言轻,反正起不了多大作用,成为任期一届不提一项有价值建议的“陪会代表”。凡此种种,这些代表缺乏向选民或原选举单位负责,接受选民或原选举单位监督的自觉性。而组织人大代表述职和对其评议无疑是对代表的一种鞭策。通过述职和评议这种形式,代表报告自己的工作,接受选民或代表的批评建议进而取得指导和帮助,代表们感到身后有这么多选民或代表的支持,又寄予无限希



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

望，就会促使代表充分认识自己肩负的责任和使命，使之在履行职责的过程中奋发努力。否则就向选民或原选举单位交不出合格的答卷。

3、可以密切代表与选民或代表的联系，增进相互间的了解。代表密切与选民或代表的联系是向选民或原选举单位负责、尽代表职责的一项基础性工作。就是资本主义国家的议员为了博得选民好感也是非常注重与选民联系的。如美国的议员每年除开会外，都要安排三分之一的的时间到“选区出差”，联系选民，了解选民的反映，并且议员们都竭力把为选民争取政府拨款、争取联邦工程等看成是自己的天职。在我国，随着人大工作的不断加强，各级人大代表在联系选民或选举单位方面积累了一些好的经验。但由于代表毕竟兼职的多，专职的少，加上其他一些原因，代表联系选民或原选举单位还做得不够，往往只是在出席一年一次的人代会前搞些视察和调查，征求一下基层的意见。造成选民或代表不知道代表做了哪些工作、代表不知道选民或代表对自己有何要求这种互相脱节、互不联系的状况，而组织代表述职与对其评议则能较好地解决这一问题。参加评议代表的选民或代表，来自基层或原选举单位的不同行业，有较强的代表性，能从不同侧面和角度反映问题。因而，这种集中联系就比分头联系效果好得多，能沟通情况，增进相互间的了解，使人大代表置身于广大选民或代表的监督和支持之中，促使其自觉履行职责。

二、建立人大代表述职与评议制度的基本构想

代表向选民或选举单位述职和选民或代表评议所选出的代表，是选民或代表对人大代表执行职务实施监督的一种严肃的法律行为，要使这一监督制度能正常运作，应在以下几个方面加以规范。

1、关于述职和评议的内容、次数的确定。一般说来，人大代表来自不同的地域或不同的行业，其职业和工作性质千差万别。那么，作为人大代表向选民或原选举单位述职就不能“一人一把号，各吹各的调”，而应该有一个能被所有代表接受的内容模式。笔者认为，人大代表述职内容的确定应当依据四条原则。一是个人活动原则。人大代表述职与国家机关工作人员述职不尽相同。国家机关工作人员述职，很难把个人成绩与集体成绩区分开来。而人大代表述职应重点突出个人执行代表职务的情况，不应把自己所在单位或部门的工作成绩作为述职的内容。二是法定职权原则。人大代表享有的法定职权，宪法、代表法等法中作了明确规定，因而述职要紧紧围绕法定职权做文章，不要汇报职权范围外的其他工作。三是向选民负责原则。这是针对人大代表的义务而言。我国目前采取地域选举方式，每一个人大代表基本上是本选区或本地域群众意志和利益的代表，在不背离总体利益和根本原则的前提下，人大代表由谁选举，从哪里产生，就应对谁负责，为谁服务。故人大代表述职时就要认真回顾检查自己之方面的情况。四是突出重点原则。人大代表的法定职权较多，每次述职时不一定面面俱到，可根据不同情况，选择一、二个侧面进行重点汇报，这样，既能提高会议效率，又对其他代表有引导和启发作用。按照以上原则，人大代表述职应包括7个方面内容。即参加代表活动情况；联系走访选民或原选举单位情况；反映群众意见、要求情况；参政议政情况；解决群众实际问题情况；本职工作情况；自身建设情况等。评议则也按这7个方面内容进行评判、检验和对照。述职的次数以每位代表每年向选民或原选举单位述职一次为宜。

2、关于述职和评议工作的组织。人大代表归属于不同层次和级别（有全国、省、市、县、乡五级），同一层次和级别的代表亦来自不同选区或选举单位，组织述职和评议工作，应按照《代表法》“代表应回答原选区或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问”之规定，组织代表向原选区或原选举单位述职。与之相对应，也就是组织原选区或选举单位对选出的代表的工作进行评议。具体来讲，对选民直接选出的县、乡人大代表，县级人大常委会，乡镇人大主席团每年应在县、乡人代会召开之前，组织代表到原选区述职。由于乡（镇）人大代表一般是以村民（居民）委员会或按生产单位、事业单位、工作单位为选区直接选举的，选民比较容易组织，代表述职可结合村民（居民）大会或这些单位的工作会议进行。县级代表一般是以几个村、居委会或生产单位等作为一个选区直接选举的，要把几个村、居委会或有关单位的选民全部组织起来有些困难，可挑选部分选民组成选民代表会议听取人大代表的述职。对县级以上地方各级人民代表大会选出的人大代表，向本级人代会述职。考虑到各级人代会选出的上一级代表较多，这些代表一一在选举他的人代会上述职势必用时太长，可采取折衷办法，即各级人代会选出的上一级人大代表在5年任期内，至少要在选举他的人代会上述职1~2次，其余年度在选举他的该级人大常委会上述职，从制度上保证间接选出的人大代表能接受原选举间接的监督。

3、关于述职方式及其评议形式的选择。代表述职方式直接关系到述职的严肃性及其效果。笔者认为，述职方式以代表本人直接到选区或原选举单位向选民或代表口头述职为宜，并将述职报告文

• 2007年度十大改革新闻评选揭晓

• 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知

• 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

字材料分发给评议人员。通过面对选民或代表口头述职，选民或代表既可以了解到自己选举的代表所作的工作，又能了解到其口头表达能力、政策法律水平、参政议政能力等多方面的情况，形成直接的感性认识和基本印象。对于确因工作非常繁忙，而且又被安排在选举他的人代会或常委会上述职的极个别人大代表，经选举他的该级人大常委会同意，亦可采取书面形式述职。继代表述职之后，选民或选举单位紧接着就要对代表履行职责情况进行评议。评议的形式可多种多样，一般说来，以根据代表述职的内容有针对性地当面进行评议为宜。当然，也可根据代表活动的要求进行重点评议，根据所评议代表的那级人大年初代表工作规划进行系统评议，根据某代表的工作性质进行专项评议，等等。无论是代表述职，还是选民或代表评议，都应客观公正，实事求是，讲成绩不夸大，讲问题不隐瞒。这样才能帮助代表发扬成绩，改进不足，增强代表接受监督的自觉性。

4、关于评议后有关职权的行使。组织人大代表述职和对其评议，其工作并不随述职和评议结束而完结，其效果也不随述职和评议结束而立即显现。要把评议工作开展得卓有成效，还必须重视行使法律赋予选民或选举单位的其它职权。一是行使质询权。质询是人大代表监督“一府两院”的一种方式，这种方式，亦可用来自对人大代表自身的监督。如果选民或原选举单位的成员对某代表执行职务情况不满意，选民或原选举单位成员十分之一或三十人联名，可以书面形式向本级人大常委会或乡镇人大主席团提出对选举的某人大代表的质询案，人大主席团、人大常委会也可决定对本级人大监督的人大代表提出质询，受质询的代表必须在规定的期限内作出答复。提出质询案的选民或原选举单位成员半数以上对答复不满意时，可以要求受质询的代表再作答复。二是行使罢免权。但就目前来讲，除非代表有道德或违法行为，这种权力是很少使用的。笔者认为，罢免权作为相对强硬的法律措施，既不能滥用，也不能受过多的制约而置之不用。对于不履行职责的代表，先亮黄牌，责令限期改正。对于亮了黄牌还极不称职，连续两年述职得不到选民或原选举单位认可，并通过质询得不到满意答复的，要按有关法律程序对其代表资格进行罢免。只有这样，才会使述职和评议工作不走过场，取得实效。

三、坚持人大代表述职与评议制度需要解决的几个问题

建立人大代表述职与评议制度是选民或选举单位对代表履行职责实行监督的一种重要形式。而仅仅建立这种制度是不够的，重要的是把这一制度坚持下去，并取得实效。要做到这一点，必须认真解决好以下几个问题。

1、要广泛宣传，进一步提高对代表述职的认识。代表向选民或原选举单位述职，选民或选举单位评议代表只是一种手段，其目的是通过这种监督和制约机制的运行，促使代表履行职责，从而推进我国的民主政治建设。因此，各级人大及其常委会以及新闻单位要大力宣传开展代表述职的重要意义，使各级人大代表，尤其是人大代表中的领导干部充分认识向选民或原选举单位述职的重要性和必要性，要认识到向选民或原选举单位述职不是可有可无的代表个人行为，而是接受选民或原选举单位监督的一种严肃的法律行为，是宪法规定的“一切权力属于人民”的真正体现。在提高认识的基础上，使代表们牢固树立强烈的权力观念，为选民服务的观念，受选民制约和监督的观念，以真正做到为民代言、为民尽责、为民服务、受人民监督。

2、加强领导，认真组织和开展形式多样的代表活动。代表履行职责主要是通过参加代表会议和活动来实现的。代表参加的活动多，其职责就履行得好一些。因而，各级人大常委会和乡镇人大主席团为代表履行职责提供条件就显得相当重要。再者，选民或选举单位对所监督的代表进行评议时的发言，不仅是对代表的评议，在一定程度上也是对上一级人大常委会或乡镇人大主席团工作的评价。因此，各级人大常委会和乡镇人大主席团必须加强对代表工作的领导，把组织代表活动作为重要的基础工作来抓，除开代表大会外，每年组织和开展几次有影响的代表活动，如组织调查、视察、评议等。通过开展活动使代表树立起一种光荣感和使命感，使之不负人民重托积极工作。

3、改革选举制度，适度试行代表竞选机制。应当承认，目前在我国的各级人大代表选举中，确实缺乏一种竞争和面向选民或选举单位、代表承诺、向选民负责的机制，由此造成代表无须履行诺言，选民无从监督代表的局面。鉴于此，改革选举制度，适度的代表选举竞争机制是可行的。如可考虑在选举的操作程序上，明确党派团体联合提名和选民或代表联名提名候选人的比例，使选民或代表自主地提出一定比例的候选人。被提名的候选人要发表演说，表明态度，争取投票人的评判。这样做，可以增强候选人的民选意识，增强履行诺言的责任感，促使其在当选后时刻用自己的许诺对照和检查自己，以恪尽职守，对人民负责。只有如此，代表述职与评议制度，才能显示出生机和活力。

相关链接

用户名: 密码:

标题:

内容:

! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。