

# 加强人大制度建设 充分发挥代表作用

——学习中央〔2005〕9号文件的体会

□ 霍定文

去年5月,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》(下面简称《若干意见》)。《若干意见》指出,坚持和完善人民代表大会制度,是提高党的执政能力,保障人民当家作主,实施依法治国基本方略,做好新形势下人大工作的必然要求。《若干意见》对地方各级人大工作是一个重要指导文件,我们必须认真贯彻执行,做到坚持和完善人民代表大会制度,从制度上保障代表依法履行职责。

坚持和完善人民代表大会制度,切实解决好当前代表工作中存在的问题。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是人民当家作主的重要途径和实现形式。人民行使国家权力,管理国家事务,是通过民主选举,产生各级人大代表,组成各级人民代表大会来实现的。各级人大代表是各级国家权力机关的组成人员,充分发挥人大代表作用,是人大工作和行使职权的基础。目前地方各级人大在组织人大代表依法履行职责、行使权力,提供的服务和保障方面,需要从制度上作出进一步的规范和加强,解决“代表代表,会完就了”的情况;议案和建议处理不认真、不规范,“代表说了也白说”的情况;组织和保障工作做得不够好,代表活动的方式方法不规范,影响着代表活动效果的情况。为此,加强地方各级人大常委会的代表工作制度建设,规范代表的活动,明确活动的内容和原则以及履行职责的方式方法,增强代表活动的实效,保障代表依法履行职责,是当前人大工作的一项重要任务。

提高认识,切实做好地方各级人大常委会制度建设的工作。根据《若干意见》通知精神,全国人大常委会办公厅出台了一系列相关工作文件,其中有3个文件都涉及到代表工作。一是《关于加强和规范全国人大代表活

动的若干意见》;二是《全国人民代表大会代表议案处理办法》;三是《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》。地方各级人大及其常委会应当结合本地人大代表工作的情况,参照《若干意见》和相关工作文件精神,建立和完善人大代表工作制度,其目的要达到充分发挥人大代表作用。

## 一、建立和完善代表活动制度

代表活动,分为会议期间和闭会期间。对代表在会议期间的工作,“组织法”和“代表法”等有关法律已经有比较详细的规定,因此,建立和完善代表活动制度,主要是代表闭会期间的活动制度。代表闭会期间的活动,由人大常委会组织本级人大代表和在本行政区域内的上一级人大代表开展活动。在保障代表知情权方面,要及时向代表提供和通报本地方有关政治、经济、文化、社会发展等方面的重大事项,使代表了解各个方面的基本情况。要扩大代表对常委会工作的参与,根据每次常委会会议的议题内容,邀请相关方面的代表列席会议,参加讨论,及时向本级人大代表通报常委会的重要工作,使代表了解常委会的工作情况。二是代表在闭会期间以集体活动为主,以代表小组活动为基本形式。代表活动按照就近就地原则,一般在原选区的行政区域内进行。由人大常委会统一组织的代表活动,根据工作需要,也可以跨原选区的行政区域进行视察和考察。三是人大常委会要组织代表进行好视察和专题调查等活动,使代表能够掌握第一手资料,为审议议案和报告、提出议案与建议、批评和意见做准备。搞好代表视察和专题调查,关键是要选好题目,要结合常委会执法检查报告中涉及的问题;政府及其有关部门在向常委会汇报工作中反映的问题;代表提出的议案和建议反映集中而又未得到解决的问题;人民群众来信来访

中反映的一些热点难点问题,来确定题目进行视察,协助搞好代表持证视察的联系工作。代表视察和专题调查结束后,常委会及其办事机构要做好代表建议、批评和意见的整理汇总、交办、督办环节的工作等,为代表活动提供必要的条件和服务。使人大常委会成为“代表机关”和“代表之家”。四是人大常委会和代表小组要定期召开代表工作座谈会和开展代表培训工作,建立常委会及其工作机构联系代表的制度,对人大代表小组组长定期开展培训,提高其组织开展活动的的能力。及时向代表通报政情政务的情况,听取代表的意见和建议;为代表履职创造条件。坚持和完善代表联系走访选民制度,代表要通过走访的方式直接联系人民群众,听取本选区和人民群众的意见和要求,通过一定的法律程序,向有关部门提出建议,再由本级人大常委会或者有关主管部门的负责人,督促有关工作机构解决问题,改进工作,代表不直接处理问题,不干预司法案件的审理和执行,坚持人大集体行使职权。五是为代表活动提供保障条件,其主要是经费保障和时间保障。这次全国人大《关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见》工作文件中提出,要保证代表在闭会期间活动经费列入中央预算;过去全国人大代表闭会期间的活动经费是每人每年平均1200元,从今年起预算已增加到每人每年平均3600元。地方各级人大代表闭会期间的活动经费同样也要列入本级财政预算,并结合本地实际情况,应适当增加代表活动经费,并实行专款专用,严格财务纪律。地方各级人大代表绝大多数都是不同工作岗位工作的代表,代表所在单位、部门必须为代表履职提供时间保障。各代表小组不但要组织好代表开展活动,还要为代表履行职责提供服务。

## 二、建立和完善人大代表议案、建议处理办法

提出议案和建议,是代表依法履职的主要形式。要提高代表议案、建议提出的质量,规范议案、建议办理工作,就要从制度上来加以约束和规范,增强代表履职的积极性。一是提高代表议案与代表建议的质量。首先要明确代表议案与建议的区别,根据法律规定代表议案要具备三个条件:第一,县级以上地方各级人民代表大会代表十人以上联名向本级人大提出;第二,议案的内容必须属于本级人民代表大会或者常委会职权范围内的事项;第三,应当是要求列入本级人代会议或者常委会会议议程进行审议的事项。建议与议案相比具有三个方面的区别:第一,提出的主体没有人数要求;第二,对各方面工作都可以提建议,不一定局限在本级人大职权的范围内;第三,不必提请本级人代会议或者常委会审议。按照法律规定,对议案的基本要求,代表提出的议案要有案山、案据、方案三个要素。要严格区分议案与建议的界限,联名提出的议案共同负责。规定代表在联名提出议案时,领衔代表应当向参加联名附议的代表分别提供议案文本,经附议人认真审阅同意后,再签名附议,以表达其真实心愿,坚持一事一案。对属于行政、审判、检察机关职权范围内的事项;属于政党、社会团体、企业事业组织和个人的事务等,不应当作为代表议案提出。代表要将提出代表议案与闭会期间的代表活动相结合。在调查研究、认真准备的基础上,认真负责地提出议案,提高议案的质量。二是议案和建议的办理。人大常委会办事机构在交办前,要做好整理、分类和综合分析工作。对议案,要把好第一道关,看是否符合议案的基本要求,不符合的,要建议提案人修改、完善,或者将议案作建议提出。改变过去由大会秘

书处直接改作建议、不与代表商量的不规范做法。对建议,要在整理、分类的基础上,提出综合分析报告和各项基本由谁承办的意见,再由人大常委会主任会议研究同意后,召开统一交办会议进行交办。三是议案和建议的承办。对议案和建议办理工作,要建立办理工作责任制,规范和改进办理程序,加强办理过程中与代表的沟通和联系,提高办理质量。对承办单位和部门的主管领导与具体承办人员实行分工负责制,对确定为重点的建议,有关机关和部门要由主要负责人亲自负责研究处理,人大常委会相关工作机构要负责督办。在议案审议和建议处理过程中,认真听取代表的意见,邀请有关代表参与议案的审议和建议的处理过程。人大常委会及办事机构要组织人大代表,开展对重点建议办理情况的视察,促进办理工作,增强办理实效。承办单位和部门要将办理结果的情况答复代表,能够解决的问题应当尽快解决并明确答复代表;应该解决但一时难于落实解决措施的,应当先向代表如实说明情况,制定出相应的工作计划,如实答复代表;对确实不能解决的问题,应当充分说明原因,征得代表的理解和支持。总之,根据新形势下对代表工作的新要求,对代表议案和建议办理工作要做到提高认识,统一交办,分别承办,严格责任,突出重点,认真答复。代表建议要百分之百的分门别类交给承办单位;承办单位要百分之百地将代表建议落实到责任工作机构;责任工作机构要对代表建议百分之百地经过调查研究后办理;承办单位要将办理结果百分之百地答复代表。承办单位要按照答复意见认真落实和兑现工作。办理代表议案和建议工作,是一项政治性、法律性、政策性、时效性都很强的工作,也是一项艰苦细致的工作,代表联络工作又是人大常委会的基础工作,人大常委会要加强对办理工作的领导,定期听取代表议案和建议办理工作情况汇报,人大工作机构要加强对重点建议的跟踪督办,要从制度上保障人大代表“说了不白说”,充分调动代表履职工作的积极性。

《若干意见》对地方各级人大都有借鉴和指导意义,我们要根据十六大以来党中央提出的一系列方针政策、地方重大工作部署,依照宪法和法律规定,在同级党委的领导下,结合本地实际,制定贯彻执行《若干意见》和一系列相关工作文件精神的具体措施和办法,建立和完善相关工作制度,把人大工作提高到一个新的水平,充分发挥人大代表作用。

(作者通联:隆阳区人大常委会选联工委)

【责任编辑:李希华】

【题图摄影:杨祖龙】



高扬创新旗帜

【颜立龙 篆刻】