

完善选举和监督机制 提高人大代表素质

□张子勇

实践证明，人大代表素质的高低直接关系到代表作用能否充分发挥，关系到人民当家作主能否实现，关系到人民代表大会制度优越性能否充分体现，关系到依法治国方略能否顺利实施。这就是说，要真正实现宪法所规定的“中华人民共和国的一切权力属于人民”，实现建设社会主义民主政治国家的目标，就必须要有了一支高素质的人大代表队伍，什么是人大代表素质？笔者认为，人大代表素质是指人大代表本身能够执行好代表职务所应具备的基本素质和能力，主要应包含四个方面的内容：一是可靠的政治素质，二是良好的道德素质，三是较高的文化素质，四是较强的参政素质。只有具备这些素质，才能保证代表人民意志管理好国家事务。在肯定各级人大代表为民主政治建设作出了很大成绩的同时，也必须客观地看到，目前，不论从整体还是从个体上，都存在人大代表的素质不够高、与时代和人民群众的要求存在很大差距的问题，不仅阻碍了人大代表作用的发挥，也阻碍了我国民主政治建设以更快速度发展的步伐。

一是有的代表意识淡薄，代表职务形同虚设。我国实行的是代表兼职制度，闭会期间，代表工作任务繁重，基本上是一心扑在本职岗位上，执行代表职务的时间所剩无几，影响了代表作用整体发挥。特别是一些党政领导干部代表，本身的参政议政能力是比较强的，却对代表职务漠不关心。认为代表职务只是一种政治职务和身份，没有直接的经济利益和事业影响。而本职工作却与切身利益紧密相关，干不好本职工作、完不成上级下达的任务，前途、利益就要受很大影响。况且对代表的监督约束机制不完善，参不参加代表活动、提不提建议、联不联系群众关系不大。鉴于此，代表常常“顾此失彼”。

二是有的代表缺乏应有的文化素质和参政议政能力，虽有当好代表的满腔热情，却事与愿违。要执行好代表职务，就要有收集、归纳、整理群众意见和建议的基本能力，也要有在把握好党的方针政策的基础上针对问题提出高质量建议的能力，还要有熟悉有关法律政策向群众做好宣传解释工作的能力。但有的代表因文化水平低和参政议政能力弱只能是“巧妇难为无米之炊”，只有当“会议代表”、“举手代表”、“哑巴代表”。

三是有的代表全局观念不强，影响了人代会会议质量整体提升。有的代表过分注重小集体利益或个人利益，在人代会上提议案、建议总是围绕自己所在小集体或自身的利益，有的代表借代表身份为自己打官司、拉业务。这样，容易造成事关全局的议案和建议难以提出，影响人代会的质量。

四是有的代表思想道德素质低下，影响了人大代表的声誉。有的在人民代表大会期间私自外出，办私事或办所在小集体的“公事”，或把参加会议当做走亲访友、联系业务的机会，忘记了人大代表的职责和义务。有的代表竟为几百元钱、甚至一把伞一包烟，视人民利益于不顾，成了“贿选”的牺牲品。有的代表在生产生活中，将“人大代表”当作“护身符”、“挡箭牌”，做些违法乱纪的事，直至走上犯罪道路。

这些现象和问题，虽然只是支流，但人大代表在人民群众心中就是圣洁的使者，少有微瑕，就能“一石激起千层浪”，会严重影响人民代表大会制度和社会主义民主政治建设。因此，必须采取

有力措施，努力提高代表素质。当前，除了对代表进行培训外，更重要的是应该完善选举制度和建立健全代表监督约束机制。

（一）是明确代表当选条件。有人认为，如果对代表当选条件作出规定，就会与宪法和选举法关于公民选举权与被选举权人人平等的精神发生冲突。其实这是对宪法和选举法精神的狭隘理解。宪法和选举法关于我国公民具有选举权利的规定，是指当选为人大代表应具备的政治资格，是前提性的。代表法规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表，代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权，参加行使国家权力。这说明人大代表不是一般意义上的公民，而是具有选举权利的公民中的佼佼者，要具有先进性和代表性。规定了代表当选条件，其实更能体现公民选举权利的珍贵，反映我国选举制度的优越性和真实性。所以，在实际操作中，应该尊重目前公民的法律意识和民主意识实际，从政治思想、文化知识、道德品质、参政能力等方面明确规定代表的条件。做到好中选优，优中选优，将素质高的选民选为代表。

（二）是优化代表结构。我国的国体和政体决定了人大代表必须由方方面面的优秀人士组成，从大的方面将代表名额作合理的分配是必要的。几十年的实践证明，现在的代表结构不尽合理，影响了代表整体素质，必须进行优化。突出的现象是党政领导干部过多，有的地方代表“官化”现象还非常严重，真正的群众代表可说是凤毛麟角。领导无疑是些影响较大的人，参政议政能力也比较强，人代会要决定本行政区域的政治经济等大事，领导代表确实不能缺少。但如果什么领导都要进来，造成比例过大，恐怕也不利于代表整体素质的提高，会影响人大的人民性。领导代表因身份特殊，审议时往往考虑怎样和上面保持一致；领导代表过多，给普通代表的压力很大，发言时顾虑重重，欲言又止；有的地方因领导代表太多人代会开成了三干会；平时，领导百事缠身，无暇顾及代表活动；普通代表太少，人微言轻，难以发挥应有的作用；领导代表过多，也挤占了其他方面的代表名额，不利于提高和发挥代表整体功能。因此，必须顺应时代潮流，转变陈旧观念，克服平衡照顾思想，大量减少党政领导干部，让能充分代表人民意志的各方面的有识之士进入人大代表行列，使人大代表队伍充满生机和活力。

（三）是依法建立和完善代表候选人推荐制度，引进竞选机制。选举法规定，各政党、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人，选民或代表十人以上联名也可以推荐代表候选人。如果按照选举法的规定，真正让两种提名推荐方式充分发挥作用，优秀的代表是不难产生的。但在实际操作中，有的地方管得过多过死，推荐代表就像安排党政干部一样，方方面面的代表都得由组织推荐。而选举部门也惟贯彻组织意图是从，大搞指选、派选，尽可能限制选民或代表联合提名。确定正式代表候选人时，不是采取几上几下、反复酝酿的方法，而是采取组织包办，甚至领导圈定的做法。对选民或代表联名提出的代表候选人想方设法加以限制，尽量不让其当选。权利的来源决定着权利的作为取向。如果代表资格来自于组织的指定而不是选民或代表的提名，当选代表不是靠自身的竞选纲领和能力素质赢得选票，想必其珍视程度和履职热情不会太高。选民或代表也会逐渐失去对选举的兴趣和对人民代表大会制度优越性的感知。因此，必须改进代表提名方式，引进竞选机制。让代表候选人发表竞选演说，当场回答选民或代表的询问，充分展示代表候选人的政治素质、文化素质、法律素质和参政素质。同时，应对代表候选人的廉洁情况和道德情况深入调查，向选民或代表介绍清楚，绝不能让腐败分子、动机不纯、口碑欠佳等害群之马混进人大代表队伍。保证选民或代表自主选出自己信赖的高素质代表，激发选民或代表的参选热情。

（四）是完善代表监督机制，依法加强对代表的监督。为了保障国家权力掌握在人民手里，人民有权监督自己选出的代表，并付诸相关监督手段，是我国社会主义选举制度的一项重要原则。1871年4月，马克思在总结巴黎公社的历史经验时指出，公社“彻底清除了国家等级制，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的负责制代替虚伪的负责制，因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的。”我国宪法第七十七条、第一百零二条，全国人大组织法、地方组织法、代表法、选举法都对选民或选举单位有权监督代表作了规定。但在实际工作中对这些法律精神落实得很不够，暂停代表职务和代表资格终止往往是因为代表触犯法律已受到司法制裁或调离本行政区。至于人代会上不发言、不提议案和建议、迟到早退；闭会期间长期不参加代表活动、不深入群众调查了解；缺乏社会公德、作风不正、损人利己，等等，则无人过问，丝毫不影响代表继续“代表”。这些看上去似乎是“小节”的现象，却会在群众中播下不信任甚至厌恶的种子，严重损害代表整体素质和形象。因此，必须切实加强对代表的监督。一方面要加强对选民的宣传，唤起大众的民主意识，明确自己拥有监督代表特别是罢免代表的权利。另一方面要建立健全

代表向选民或选举单位述职制度、代表辞职制度、罢免和补选制度，特别是要制定监督代表的具体操作细则。各级人大常委会及有关部门应引导和组织选民或选举单位对代表开展行之有效的监督。如果有的代表因身体欠佳、社会兼职过多、本职工作繁重、工作岗位变化等不能保证执行代表职务时间，或执行代表职务的能力太低难以履职、述职测评结果不合格、违法乱纪、道德败坏、作风不好群众反映强烈的，就应通过法定程序使其辞职或罢免。

（作者单位：重庆市人大常委会代表联络工作委员会）

学术期刊网

学术期刊网

学术期刊网

《人大研究》2003年第1期（总第133期）

