

旁听市民作建议性发言的实践与思考

□ 祝任大

【案例】 1999年新春伊始，贵阳市第十届人大常委会第十一次会议实行“市民旁听并可作建议性发言制度”，这在全国尚属首次。四年多来已有468名普通市民旁听了39次人大常委会会议，他们中有工人、农民、机关干部、教师、营业员、研究生、大学教授、个体工商户、的士司机、退休职工；既有刚满18周岁的青年学生，也有年过八旬的耄耋老人。提出了建议200多条，其中有不少是有见地的建议。对贵阳市人大的这一举措，市民们“感到人大同百姓的距离这样近”。这一创新举措引起媒体和社会各界的广泛关注，中央电视台、中国国际广播电台、《法制日报》、《中国人大》、《中国妇女报》以及地方新闻媒体纷纷给以报导。

【评析】 1. 应鼓励地方人大积极探索公民有序政治参与的途径。我国宪法规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。人民作为国家的主人享有广泛的民主权利和自由。人民群众除通过选出的人大代表“当家作主”外，还可以多种方式直接参政议政。至今并未有任何法律不允许旁听市民作建议性发言的规定。事实上中央电视台在播出贵阳的这一做法前就曾由有关部门邀请部分法律专家和人大工作者论证过，尽管意见并不完全统一，但倾向性的意见是，现行法律没有对旁听市民在人大的会议上发言作出禁令，就应当鼓励地方在实践中积极探索。要拓宽公民的有序政治参与，引导人民群众依法管理自己的事情，让人民通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。笔者认为“允许旁听市民在列席的人大代表和其他列席人员发言之后，围绕会议议题作建议性发言”就是拓宽公民有序政治参与，通过各种形式和途径管理国家事务的生动探索和实践。要与时俱进，开拓创新，对各地人大的创新探索，还是应少一些指责，多一些鼓励为好。

2. 直接听取群众意见有利于在民主的基础上科学决策。地方人大常委会是地方国家权力机关的常设机构，其决策过程应广纳群众意见，集中群众智慧。离开了民主的基础，就谈不上科学的决策。常委会组成人员要集中群众智慧，不仅要通过调查研究、执法检查等渠道，而且在常委会会议召开期间，应认真倾听列席会议的人大代表、“一府两院”的其他人员的建议，这都是发扬民主的渠道。而这些人员并非是常委会组成人员，他们的发言显然只能是一种建议性发言，这在实践中大概没有人会说他们的发言“混淆了常委会组成人员与列席人员的职务”。同样旁听的市民作简短发言，应该说也是一种建议性发言，根本就不存在所谓“混淆了常委会组成人员与旁听人员的职务”。我们不应低估了常委会的决策能力。人大常委会组成人员都是各方面的代表人物和专职人大工作者，他们具有较高的决策能力。笔者认为，听取市民意见不仅不会影响常委会作正确决策，相反通过直接听取群众意见，更有利于常委会在民主的基础上作正确决策。我们也不能低估了人民群众有序政治参与的觉悟。贵阳市先后参加旁听的市民达400余人，至今未有一人的发言“给会务的管理工作带来麻烦”。我们看到的却是普通群众积极政治参与的满腔热忱。退一万步说，就是真有几个市民说点不同意见，甚至是错话，也不足为奇，因为“让人说话天不会塌下来”。

3. 实践证明旁听市民作建议性发言产生了良好的效果。贵阳市人大常委会实行这一制度已有四年半的时间，应该说不算短了。在实践中我们不断完善这一制度，出台了《贵阳市市民旁听人大常委会会议规则》，其主要内容：一是发言顺序安排在常委会组成人员审议完毕，列席的人大代表及其他列席人员发言之后；二是举手示意，经主持人同意，可围绕本次会议议题作五分钟以内的建议性发言。这一规则使“市民旁听并可作建议性发言的制度”规范化，从而为群众的有序政治参与提供了保障。

四年的实践告诉我们，实行这一制度产生了良好的社会效果：一是增强了人大常委会会议的透明度，有利于人民群众对人大工作的了解，增强了常委会组成人员的责任感；二是拓宽了公民有序政治参与的渠道，增强了人民群众的参与意识和当家作主的自信心、自豪感和责任感；三是会议直接听取群众意见，有利于在民主的基础上实行科学决策，有利于提高常委会的审议质量。

（作者单位：贵阳市人大常委会）

