

关于县、乡两级人大换届选举的调查

□ 盛 巍

人大换届选举,对于一个选民来说,只要掌握好自己的庄严一票就可以了,但是,对于组织者来说,如何做好新形势下的换届选举工作,就是应该认真研究的课题。笔者就此问题进行了广泛的调查,现将调查情况综述如下:

县(市)区、乡镇人大换届选举工作,在新的历史条件下,出现了一些新问题,主要有八个方面:

一是选民不是很积极。关心民主政治建设,珍惜自己的民主权利,积极支持、参加选举是广大人民群众的思想主流。但同时也存在着一些不容忽视的模糊认识,有的认为,搞市场经济,赚到钱是真的,搞生产是硬的,搞选举是软的,参不参加选举与自己关系不大;有的认为,选代表是村上的事,选乡长是上面的事,设法过好日子才是自己的事。因此,对换届选举持冷漠态度。

二是基层干部热情不高。一些基层干部认为,换届选举工作法律规定严,上面要求标准高,在实际工作中,选民群众难发动,工作担子重、压力大,出力不讨好,因而对换届选举工作持应付或观望态度。一些乡镇领导干部中存在着“一年看,二年干,三年等着变”的错误思想,关心人事变动多,考虑个人升迁去留多,工作缺乏主动性和责任感。

三是人口流动越来越大。企业改制,有些单位已经名存实亡,许多职工长年不与单位联系,企业不管,街道不管,主管经济部门不管;个体、私营一些小单位,工人均系临时工,而且不稳定,也没有主管部门;流动人口不断增加,人户分离情况复杂,选民登记工作难度加大。一方面是本地劳动力流向外

省市打工,这些人分布面广,流动性大。另一方面是外省市的人员来本地经商,有的全家居住已达几年。这些情况给选民登记工作带来不少困难,造成漏登、重登的现象。

四是代表名额不好分配。由于代表名额有限,选区难划分,代表名额难分配,代表结构难掌握。受代表名额限制,选区划分较过去要大一些,城区党政干部比例过大,社区不好平衡;农村势必出现两、三个村联片划一个选区的情况,这就容易出现两个问题:一个是“大吃小”,大村的人易于当选;再一个是妇女代表候选人难以当选。

五是竞争日趋激烈。争当人大代表、竞选乡镇政府领导的人员明显增加。在近几年的选举、补选中,个体业主、经济效益较好的私营企业厂长、经理等,争当人大代表和竞选乡镇政府领导人员的情况较普遍。究其原因,一方面,这些人在经济建设方面是当地的头面人物,当了致富的带头人,民主政治意识也随之加强;另一方面,一些人认为,当了人大代表对自己搞经济活动有好处,会带来效益。因此,其中一些人找路子、拉关系、请吃送礼拉选票。

六是有些选举环节衔接不紧。有些地方党委推荐候选人工作滞后,影响换届选举工作按计划进行。推荐候选人的工作滞后,往往会带来两个问题:第一个是党委经过考核推荐的候选人,虽然是较优秀的干部,但由于候选人到位晚,代表和人民群众对其缺乏了解,党委的意图难以通过法定程序得到体现;第二个是因人事方案定不下来,使已经确定的乡镇人民代表大会不能按期召开,显得工作既被

动,又不严肃。

七是违规操作时有发生。现在村里开会都很难,没有会场,村民也难集中。有的组织选举的工作人员利用部分选民的厌选情绪,工作中图省事、走捷径,导致违法现象发生。如在投票选举代表时,不把选票发到选民手中,而是由一两个人填写一个村、一个单位、一个学校的全部选票。随着流动票箱的增多,有的工作人员怕麻烦,不是走家串户为年老体弱有病的选民提供方便,而是自己代写选票凑数。在乡镇人代会的选举中,也存在着违法的现象。《地方组织法》明确规定,人民政府正职领导人员的候选人数一般应多一人,进行差额选举,如果提名的候选人只有一人,也可以等额选举。在实际工作中,有的乡镇在大会选举办法中明确规定乡镇长的选举采取等额选举,这是明显违法的。有的乡镇为了等额选举,反复做工作不让代表另提乡(镇)长候选人,或不给代表留联名提候选人的时间;已经提名的,或做工作让代表撤回提名,或做工作让被提候选人不接受提名。

八是人代会会议安排不规范。从时间上看,有的乡镇人民代表大会的第一次会议只安排一天时间。从大会议程看,有的安排听取审议四个报告(政府工作报告、上年财政预算执行情况和当年预算的报告、人大主席团工作报告、代表意见和建议办理情况的报告)和选举事项,有的只安排听取审议政府工作报告和选举事项。政府工作报告应当由政府领导人员来作,实际上有些乡镇的人代会上往往出现无合法人作政府工作报告的情况。主要是乡镇干部届中调整频繁,在原选举单位任满一届的乡镇干部很少。

针对乡镇换届选举工作面临的新情况,今后应在这些方面加大工作力度,注意解决以下问题:

一、把换届选举工作切实列入党委的重要议事日程。一是确定一名分管书记用主要精力考虑此项工作,协调处理有关问题;二是要支持人大工作,及早批转人大常委会党组关于换届选举的意见;三是要把考察领导班子人选的工作做在前面,使拟任对象在选举前到位工作一段时间,让人民群众对其有个了解过程,选举后要保持相对稳定,不要轻易变动;四是要依法办事,防止发生以言代法、以权压法的现象;五是对乡镇换届中的违法问题,要支持有关部门依法查处。

二、从人大角度来讲,换届选举工作中要坚持和依靠党的领导,取得党委的支持,关键是提出的意见

要于法有据,客观准确。这就要求在人大工作的同志要熟悉有关法律规定,正确把握其内涵;熟悉有关政策文件,吃透其精神;熟悉当地实际情况,提出可行的意见。只有这样,才易于与党委达成共识,得到党委的支持。人大常委会办事机构要立即着手进行人大代表资源和民意调查,拿出初步意见。既要防止出现“包办内定”的现象,又要克服撒手不管的“大民主”倾向;既要搞好组织推荐,又要充分发扬民主,选举出人民群众信任、满意的人大代表和国家机关工作人员。

三、换届选举中的宣传教育工作,既要有声势,更要增强针对性,讲求实效。要围绕换届选举工作各阶段的任务,有针对性地开展宣传动员工作。在选民登记阶段,重点宣传选民的条件和登记方法等;在提名、酝酿、确定代表候选人阶段,重点宣传公民如何行使提名权,如何把握代表素质等;在投票选举阶段,重点宣传选民如何投票、如何委托投票等。

四、换届选举工作的组织实施,既要靠人大组织,更要注重培训和使用骨干力量。借鉴以往人大换届选举工作的经验,换届选举只靠人大一家是不行的,需要从各工作部门抽调大批工作骨干。这些骨干的法律意识强不强,工作水平高不高,工作态度好不好,对换届选举工作的质量起着至关重要的作用。在过去的换届选举工作中,许多地方都把培训骨干作为一个重要环节来抓,采取以会代训的方式,层层培训骨干,使每个选区保证有一至二名工作骨干,二至三名工作人员。

五、换届选举工作,既要周密安排部署,更要加强检查指导。换届选举中,县级人大常委会的作用十分重要。许多县(市、区)人大常委会在安排部署换届选举工作的同时,统一印发“选民名单”、“代表候选人名单”、“选票”、“选民投票委托书”、“选区主持人委派书”、“选举大会主持人主持词”等文书式样,供乡镇选举委员会和各选区参考,既为基层提供了方便,又规范了各个环节的工作;还采取分片包干的办法,加强对换届选举工作的检查指导,发现问题及时指导纠正,避免和减少违法现象的发生。这些做法值得推荐。

六、选区划分应遵循人口比例原则,便于组织选举和选民参选。城镇各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等,农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。要便于选民参加选举活动和选民的组织工作,便于选民了解代表和代表联系选民,便于选民行使对代表的监督和罢免权。选举县級人

大代表时,农村可以几个村民委员会联合划一个选区,人口少的乡或者人口多的村民委员会也可以单独划分选区;城镇一般按照街道或者居民委员会划分选区,人口多的生产单位、事业单位、工作单位也可以单独划分选区。县、乡两级换届选举同步进行时,注意既要把选举县级人大代表的选区和选举乡级人大代表的选区区别开来,又要注意把二者结合起来考虑,可以在能产生1~3名县级人大代表的选区内,再划分为若干能产生1~3名乡级人大代表的选区,以便在投票选举县级人大代表的同时,既便于选举乡级人大代表,又避免交叉重叠。

七、应注意代表资源的分布。在自然单位中,代表资源的分布是不均匀的,如果将代表资源集中的几个单位划在同一选区,势必使一些具备代表条件的人不能当选。如果将代表资源缺乏的单位划在同一选区,又会因缺少理想的人选而降低当选代表的标准。所以在划分选区时不能简单地把某些地区或单位划成几片,而要注意到可能成为候选人的人员的分布情况,把这些人员集中的单位和地区分别划入不同选区,避免他们出现撞车。

八、选民登记要严格依照法律规定,按工作程序搞好选民登记。第一步,培训骨干,建立责任制。选民登记需要和广大选民直接见面,要有一支得力的登记员队伍,并要搞好培训。通过培训使他们明确:选民登记的概念及其重大意义;选民登记的作用;选民登记的基本原则;选民登记的法律、政策规定;登记员的工作任务与责任。第二步,摸清选民底数,进行填表预登。摸底应该做到,派出所年终户口数要清,总人口数要清,总选民数要清,不能行使或停止、剥夺权利的数要清,动迁和空挂户数、人数及去向要清,集体户口人数要清。第三步,进行选民资格审查。把好年龄关、病情关、政策关。审查之后,由审查小组向选区写出选民资格审查报告。第四步,填写正式选民登记表或选民证。登记结束后,选区办事处要进行检查验收,并写出书面验收报告,报送选举委员会或领导小组审查。第五步,书写选民榜,公布选民名单,发放选民证。选民名单必须在选举日前20日,以选区为单位张榜公布。选民名单公布后,要及时组织选民进行审查,听取对选民名单的意见,并及时向上反映,如果选民对公布的选民名单有意见,可向选举委员会和人民法院提出申诉。发放选民证时,要向选民讲清楚,注意保管,持证参加选举。以上这“五步”都是选民登记中必须按顺序去做的工作程序,不能前后颠倒,防止走弯路。

九、代表的构成比例要充分体现广泛性。推荐代表候选人要注意人大工作的连续性、人大代表的广泛性和代表性,既要保证代表结构,又要注意代表质量,要尊重选举结果,尊重选民和代表的民主权利,代表构成比例在原有的基础上要多一些明白经济工作的代表,适当提高一些民营科技企业的创业人员和技术人员、知识分子、私营和个体经营者、自由职业人员、社区工作者、农民工等的代表比例。在分配代表名额和考虑代表人选时既要注意代表的知识结构、文化结构、年龄结构,也要注意代表的连续性,以保证在审议和决定重大事项时能反映和考虑各方面的意见和要求,体现人民群众的利益。另外,代表构成比例应该有灵活性,要根据各地不同的实际情况来确定。

十、代表结构要克服“官化”。保持各阶层代表在各级人大中的适当比例,是正确体现我国国体和政体所必需的,是人大代表特有的人民性和广泛性的重要反映。这就要求,人大代表不应由一种人组成,而是既要有“官”,又要有“民”。要克服把代表作为荣誉职务照顾安排的做法。对县区党委常委是否安排为代表要有统一规定,最好是党政一把手、副书记之外一律不考虑(离退休老干部的比例也应该明确)。比例应该服从质量,有的是按比例上来的,但是议政能力差,几年不說話,没有发挥的作用。

十一、按照选举法的规定,将代表候选人的介绍、代表候选人的预选、组织代表候选人与选民见面等问题把握好。有条件的地方,可以运用电视、广播、板报等形式,将代表正式候选人与选民见面的情况作公开报道,加大代表候选人的知名度,使选民对代表候选人有全面的深入的了解,以便在投票时做到好中选优。尤其是对党委推荐的代表候选人,应向广大选民认真介绍他们的情况,使选民更多地了解他们,并能理解党委的意图,树立全局观念,以对党和对人民负责的态度,来更好地行使选举权利。要注意防止主观武断和简单化的工作方法,防止由选举的组织机构和个人包办代替的现象发生,任何组织或个人限制选民依法联名提名的权利,都是违反法律的行为,必须予以制止和纠正。

十二、根据实际情况决定投票形式。投票形式由选区领导小组根据选民的分布情况,本着有利于生产、方便选民参加选举的原则决定,可以召开选民大会投票选举,也可以设立一个或几个投票站,进行投票选举。对于选民流动性大、分布面广的选区或者因老弱病残不能到投票站投票的选民,可以

在法律框架下实现乡镇人大权威地位

□ 王宜峻

乡镇人大是我国最基层的地方国家权力机关,它承载着确保宪法和法律在基层实施、代表人民群众管理社会经济文化事务、保护公民和法人的合法权益的重任。虽然法律明确规定了乡镇人大有决定权、监督权和选举权等诸多权力,但现实中真正能落实到位的却不多。在现行的法律框架下,努力发挥乡镇人大的作用,实现乡镇人大的法律地位,是在基层建立真正的民主决策机制的重要方向。

“乡镇人大是个空架子”

2004年5月《人民论坛》杂志社对福建省乡镇人大开展了一次问卷调查,笔者协助做了一些调查工作,所接触的乡镇人大干部大多数都有“乡镇人大是个空架子”的感慨。

在他们看来,尽管法律赋予乡镇人民代表大会

有决定权、监督权和选举权,且这些权力看起来非常大,然而当这种权力必须以召开大会的形式集体行使时,就常常显得非常“尴尬”了。《人民论坛》杂志社的问卷调查显示,42%的乡镇人大反映人代会上不发言的代表多;72%的乡镇人大反映人大代表不能在大会上积极提批评、意见和建议;41%的乡镇人大反映大部分代表议案、建议得不到有效办理;37%的乡镇人大没有使用过重大事项决定权;90%的乡镇人大没有行使过质询权。在实际接触中,这一比例还更大。

人大代表是乡镇人民代表大会的主体,他们不作为,或者说不能作为,那么他们所组成的权力机关又怎能有作为?一位乡镇人大主席坦言:“乡镇人代会基本上还是一言谈,除了几个领导发发言,普通代表很少说话。”如此这般,人大代表的作用如何发挥?乡镇人大的监督权又如何实现?

在流动票箱投票。在监狱关押的选民和被劳动教养的选民可以在流动票箱投票,也可以在执行机关驻地单独设立投票站进行投票。在同一选区内采取选举大会、投票站和流动票箱几种选举形式的,都必须安排在选举日内进行。由于要统一计算参加选举的人数和统一检票、计票,所以投票站和流动票箱的投票工作要先于选举大会进行。

十三、搞好差额选举,要在指导思想处理好加强党的领导与发扬民主和依法办事的关系。组织提名和代表联名提出的候选人法律地位平等,要一视同仁,凡是组织提名和代表联名提出的候选人都应

当将全部候选人列入正式候选人名单,交代表酝酿讨论,如果组织提名和代表联名提出的候选人超过选举办法规定的最高差额数,就必须进行预选,按照在预选中得票多少的顺序确定正式候选人名单,进行差额选举。要做好引导代表的联名工作,既要贯彻党委的意图,还不能设框子、定调子、搞指令,把党委意图和尊重代表意志结合得恰到好处。党委提名也可以突破应选名额,这样既能充分发扬民主,又有利于贯彻党的意图,保证党委提名的人选大多数当选。

(作者单位:牡丹江师范学院)