

# 2003年中国人大制度建设新举措评析

□ 田必耀

2003年,即新一届人大开展工作一年来,公民旁听、设立助理、就职宣誓和代表辞职四项制度的启动,给人大工作带来了新的气象,引起了社会各界广泛的关注。

## 掀起人大的“盖头”来

2003年,公民旁听在北京、河北等20多个省级人大会议或人大常委会会议中推开,市、县级人大的公民旁听也越来越普遍。有人把公民旁听誉为完善人大制度的一个“亮点”。缕缕阳光洒向高悬国徽的会议室,“红盖头”被缓缓掀起,人大会议日趋“透明”和公开。

1985年8月,公民旁听始于山东潍坊市;1998年制定的《全国人民代表大会议事规则》,规定全体会议设置旁听席。近年,地方人大不断规范公民旁听的主体、范围及旁听意见表达和处理方式,公民旁听从原来只是较多的具有形式意义进而逐渐体现出公民知情权和人大会议公开性的实质价值。

当旁听热情需要经济成本支撑时,旁听会不会冷场?浙江宁波两年多来的17次市人大常委会会议中,申请旁听的只有3人;安徽宿州市首次有1人旁听,随后3次会议无人申请旁听。各地适时改革旁听“规则”。湖南等省人大常委会解决无固定收入人员旁听期间的食宿,江苏、山东等省还统一安排省城之外旁听人员的往返交通,或报销交通费;湖南冷水江市人大常委会奖励旁听“积极分子”。当旁听费用纳入人大会议成本,农民、下岗工人、学生等经济弱势群体就不会因经济压力抑止其旁听的热情。2003年,公民旁听还透出主体多元、内容丰富等新气息。江苏省及宁波市允许外商、台港澳同胞旁听;湖北京山县、河南郑州市、安徽界首市分别邀请私营企业主、旅行团人员、劳模旁听;湖南汝

城县、河南郑州市还分别邀请公民旁听述职评议、审议法规草案。2003年8月29日,15位公民全程旁听了浙江省人大常委会的全体会议和联组审议。

2003年3月28日,湖南省十届人大常委会第一次会议开全国先河,通过网络和电视直播26名政府组成人员拟任人选的“施政演说”;2003年6月30日,浙江温州市电视台和新闻网直播市人大常委会会议上的“施政演说”;山东省人大常委会投资近10万元建人大信息网站,直播人大及其常委会会议内容、审议意见,并为公民预留一个发言板块;广州市人大常委会法规公报免费供市民索取。2003年11月21日,湖南经视再次直播省人大常委会会议,直播的主题是述职评议,“主演”是评议发言的5位委员和述职的省监察、审计、农业厅3位厅长。与此同时,山东胶州市、江西南昌市推行人大常委会向人大代表通报工作和重大事项制度。正如一位法学家说,民主需要“舞台效果”。这些举措为人大与人大代表、公民的沟通提供了一个良好的平台,喻示着人大向人民负责、接受人民监督、吸引群众参政议政的姿态更加主动,人大对产生它的人民更加尊重。

理论界认为,人大活动增加公开性的方式有四种。第一,公民旁听。广州市的一项调查显示,该市人大常委会设立旁听席对市民参与民主政治建设的作用,被访市民认为作用“一般”和“很大”的分别占59.2%、28.6%,认为“没有”作用的占12.2%。第二,媒体的报道和传播。八届全国人大常委会副委员长王汉斌曾指出:“人大报道应更放开,更活跃些。报道不同声音,只有好处,没有坏处。”第三,公报和互联网刊载。公民免费索取、阅读会议文件、公报等。第四,在保守国家秘密范围内,常委会会议资料、信息、会议记录允许公民和组织查阅。

人大“公开”已朝制度化迈出了一大步,不过,

让人大及其常委会在“玻璃房子”议事，尚需制度进一步完善。

## 助理制度引人注目

2003年1月28日，深圳市人大常委会与履职一年的法律助理续签协议，19名法律助理年薪6000多元，继续为兼职委员提供“一对一”服务。2002年，助理制度发端于深圳市人大常委会，如今又续签协议，“昙花一现”的疑虑在人们心中消失。

多年来，各级人大常委会工作机构耗费于事务性工作较多，而为立法、决策、审议、调研服务的投入偏少，加之人员结构老化，知识更新迟滞，法律、经济等专业人才匮乏，人大工作质量受到制约。为了开创人大工作的新局面，助理制度应势而生。

深圳市是实行这一制度的先行者，全国人大常委会则把助理制度向前大大推进一步。2003年3月19日十届全国人大一次会议表决通过新一届常委会委员名单，19名“特别委员”备受瞩目。2003年8月27日，其中的10名常委会委员被任命为7个相关专门委员会主任委员助理。他们身兼“常委会委员”、“主任委员助理”双重身份，并已辞去原有职务将行政关系转到了全国人大常委会机关。这一改革，给最高国家权力机关注入了活力，给地方人大常委会提供了样板。

2003年6月17日，上海市人大常委会聘请邓进等18名学历高、年纪轻、有专业研究经历的人大代表为专门委员会咨询组成员；成都市人大常委会提出“尝试建立立法助理制度，为审议人员行使审议权提供服务”；2003年11月11日起，重庆市人大常委会委员可以向市人大法制委员会申请选聘1名立法助理，为其提供法律咨询，协助立法调研。广东省、湖北省、郑州市等地已成立立法咨询委员会或聘请立法咨询员。

国外为议员设立辅助人员，早已成为一种制度。20世纪80年代开始，美国众议院议员每人平均拥有16个助理，参议院议员平均拥有35个助理，其费用全部由国库开支。在日本，每名国会议员可以配备3名以公费雇佣的助理，其法律地位属于“特别国家公务员”。我国人大代表和人大常委会组成人员也不可能都是无所不知的“通才”，因而人大工作中，难免出现“有提必议，有议必决”的情况。在当前人大代表、人大常委会组成人员大面积专职化不太现

实，推行助理制度则可以成为提高人大审议、立法、决策质量的一个有效措施。

## 宣誓是一种郑重承诺

2003年初，湖南冷水江、芷江、新宁等县市的新一届人大代表集体面对国徽举起右手，庄严宣誓，“坚决维护法律尊严”。在成人仪式、环保活动、新生入学、结婚登记等领域的宣誓方兴未艾的背景下，人大代表进行宣誓，决不仅仅是一种形式，它程序意义和实质价值并存，有助于进一步强化人大代表对宪法和法律至高无上权威的虔诚和敬畏，提高依法办事的自觉性。

紧随代表宣誓的是，人大常委会任命的政府组成人员宣誓。2003年2月27日，河南荥阳市人大常委会任命的27名新一届政府组成人员右手高举《宪法》，左手紧握任命书，庄严宣誓。2003年4月4日，山西省人民政府60余名厅局级以上领导干部，发出廉政誓言并签订“廉政责任状”。湖南溆浦、津市、麻阳、资兴等县市和岳阳市云溪区、娄底市娄星区，四川的南部、仪陇、夹江、中江等县，哈尔滨市太平区，河南昌江县，广东鹤山市等地，人大常委会任命的政府组成人员和法官、检察官，先后掷地有声地宣誓。高举宪法宣誓已成为人大制度创新的一个精彩细节。

1983年六届全国人大一次会议的闭幕式上，新当选的全国人大常委会委员长彭真在讲话中郑重承诺“维护宪法在各方面的贯彻执行”。实践证明他作为民主法制建设的卓越贡献履行了他的忠诚誓言。在全国人代会上，这一带有郑重承诺的就职演讲可以看作是开人大宣誓的先河。人大及其常委会依法选举任命政府组成人员、法官、检察官，获得权力的人向宪法宣誓，作为一种展示法律权威的仪式，它能增强任职者忠实于宪法和法律的理念，同时宣誓者将诺言公布于众，也表达了敢于兑现承诺的姿态和勇气，并对自己的行为起到警策的作用。

13世纪，英王约翰以宣誓的方式表示遵守《大宪章》的规定，被视为宣誓忠于宪法这一制度的渊源。世界第一部成文宪法——美国宪法第二条第一款规定，总统在就职前应誓愿如下：我郑重宣誓，我必须忠诚地执行合众国总统的职务，并尽我最大的努力，维持、保护和捍卫合众国宪法。

2002年3月，刘重来等34位全国人大代表在九

届全国人大五次会议上提出了“关于将宣誓就职列入我国公务员制度的议案”。其后半年时间，中央国家机关43个部门500多名新录用公务员举行宣誓仪式。如果地方组织法、代表法、选举法将人大代表，人大常委会和政府组成人员，法官和检察官宣誓忠于宪法纳入法律规范，其积极意义将是深远的。

## 正在进行的“血液循环”

人大代表辞职制度是2003年见诸媒体频率较高的词汇。

2003年3月14日，湖南中方县人大常委会通过《关于县人大代表辞职的暂行办法》，规定乡镇和县直部门领导工作变动离开原选区、身体健康原因不能履行代表职务等情形，建议其辞去代表职务。半个月后，16名调离原选区的乡镇干部主动向县人大常委会递交辞去代表职务的书面报告。2003年5月29日，江苏常州市钟楼区朱兰华等5名人大代表因工作变动不利于履行代表职务，区人大常委会批准其辞职。随后，该区人大常委会通过届内代表辞职规定。

按照选举法第四十九条的规定，代表是否域内调动工作，都可以书面提出辞职。选举法把接受辞职的职权由人代会、选民转移给人大常委会，立法意图在于简化程序，降低社会成本，这样做符合客

观实际。人大代表域内跨选区调动，使部分选区代表空缺，有时产生一个局有二、三名人大代表，而乡镇的人大代表数量剧减的局面，代表事实上无法履行义务，选民也无法对其监督。辞职制度有利于代表优化配置，增强人大制度的功能。

推行人大代表辞职制度，尤其是调离原选区的人大代表辞职，对于加强人大工作十分有利。这种辞职，有利于改变人大代表“能上不能下”，“潇洒走一届”的积弊，可以避免人大代表“朝选举，夕调走”带来的问题，为人大制度建设吹来新风。

2003年以来，湖南已有岳阳、郴州等地，内蒙古包头市，山东省青岛市、济阳县，西安市雁塔区，河南平顶山、邓州市等地，都相继推出了人大代表辞职制度；2003年9月，山东即墨市31名人大代表自愿辞去市十五届人大代表职务。通过辞职制度，把不能、不愿、不尽心执行职务的人大代表及时调整出代表队伍。

2003年10月29日，湖南溆浦县人大常委会全票通过12名县十五届人大代表辞职的决定，一位代表辞职后道出自己的想法，“不便为选民服务就不必再占着位子”。事实上，那些已调离或迁出原选举单位所在行政区域的人大代表已无法与原选举单位保持密切联系，是不是也应提出辞职呢？

（作者单位：湖南省人大常委会）

## 人大评论

# 取消鼓掌表决值得肯定

□ 冯彦志

2003年11月28日，南京的某媒体报道，一位叫张贵卿的市人大代表，向该市人大常委会建议取消鼓掌表决方式，这个建议很快被采纳。南京市今后的人代会将进一步规范和改进表决方式，代之以举手或投票方式进行。笔者认为，此举值得肯定。

代表张贵卿认为，表决是代表们行使权力的重要手段，而以鼓掌进行表决，无法准确地表达代表的意愿，更不能统计表决结果。因此，他建议今后人大在表决时，一律采取举手或投票方式，取消鼓掌方式，确保人大表决的准确性和严肃性。人大是国家权力机关，代表人民意志行使职权。表决是人大代表对人事任免、各项决议决定等重大事项，按照一定的程序和民主方式表达自己的意志的行为，它是体现民意、实现人民当家作主的重要途径，也是民主集中制在人大工作中的具体运用。据了解，过去该市在人代会预备会议和常委会会议刚开始，就一些简单程序，如会议的议程、日程等少数表决事项以鼓掌方式通过。尽管这种方式无碍大局，但仍显得不太规范。人大代表指出了这一缺陷，并提出了自己的建议，反映出他强烈的职责意识和主人翁态度。南京市人大常委会认真听取建议，以严肃的态度对待表决方式问题，反映了他们的民主意识和对代表权利的尊重。

（作者单位：江苏省南京市人大常委会办公厅宣传处）