

乡镇人大闭会期间代表活动的几个问题

□ 徐文

习近平总书记在党的十九大报告中指出,“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。”乡镇人大是我国最基层的国家权力机关,是我国根本政治制度的基础环节。参加乡镇人大会议和闭会期间代表活动是人大代表依法履职,实现“人民当家作主”的两个基本途径。闭会期间代表活动既是人大会议期间工作的延续,也是人大会议期间工作的重要基础。有效探索开展乡镇人大闭会期间代表活动的路径,是贯彻新思想、顺应新时代,做好当前人大工作的现实需要。

一、正确处理活动开展六个关系。乡镇人大闭会期间代表活动的开展是一项复杂的系统工程,涉及方方面面。从实施层面来讲,除了正确处理好与乡镇党委、乡镇人民政府的关系外,还要重视并思考如何正确处理好不同层面的活动、不同层级的人大代表,不同类别的活动、不同类型的人大代表之间的关系。首先,正确处理好乡镇人大与上级人大闭会期间代表活动之间的关系。“现行法律明确规定,上下级人大之间属法律监督和工作指导关系,这决定了上下级人大之间应加强纵向联系和工作联系。”^[1]因此,乡镇人大要在上级人大及其常委会的指导下规范、有序开展乡镇人大闭会期间代表活动,与上级人大的思路保持一致。同时,还要积极配合上级人大开展的各项活动,为上级人大的工作提供支持。其次,正确处理好乡镇人大代表与上级人大代

表之间的关系。《代表法》第二十一条规定,“县级以上各级人民代表大会代表,可以参加下级人民代表大会代表的代表小组活动。”也就是说,对于上级人大代表是否参加乡镇人大闭会期间代表活动没有硬性规定,但是,可以根据乡镇人大主席团的安排或自身履职需要视情况参加。乡镇人大闭会期间代表活动的主体是乡镇人大代表。第三,正确处理好各类活动之间的关系。乡镇人大闭会期间代表活动的类别比较多,看起来大体相似。但仔细研究就会发现,每一类活动都有其特定的目的、规定的对象、设定的程序、预定的结果,是有明显差别的。要厘清各类活动的重点,有针对性的开展活动。第四,正确处理好活动形式与活动成效之间的关系。乡镇人大闭会期间代表活动较为普遍存在的问题是,虽然安排了计划,选定了议题,组织了活动,但往往是事前迷迷糊糊、事中热热闹闹、事后冷冷清清,人大代表“走一走、看一看、听一听”了事,蜻蜓点水、浅尝辄止,效果不理想。要避免这种现象的发生,就要做到活动前充分准备、活动中深入探究、活动后跟踪落实,建立活动形式与成效互补、过程与结果一致的有始有终的活动闭环。第五,正确处理好人大代表的生产和工作与代表职务之间的关系。《代表法》第五条规定:“代表不脱离各自的生产和工作……参加闭会期间统一组织的履职活动,应当安排好本人的生产和工作,优先执行代表职务。”由此可见,每一位人大代

表无论担任什么职务,从事什么工作,在闭会期间都要自觉依法履行职责。当然,也要充分尊重和考虑人大代表的自身情况和实际困难,在规范纪律的同时,不搞强制,不搞一刀切。第六,正确处理好人大代表的履职要求与履职能力之间的关系。人大代表是人大工作的基础。“代表的素质和能力直接影响着人民代表大会制度政治体制和政治优势的发挥,直接关系到宪法和法律赋予人民代表大会的权力的实现。”^[2]乡镇人大代表大部分来自基层,文化程度和专业知识不高,履职能力与履职要求还有一定的差距,并且在短时间内较难得到提升。在开展乡镇人大闭会期间代表活动时,要充分考虑人大代表的特点,使人大代表的履职行为更多地依靠自身的职业背景、地域特点、人文环境,最大限度的发挥履职水平。

二、扎实构建活动开展的支持体系。乡镇人大闭会期间代表活动的开展,需要有场地、机构的有力支撑。结合乡镇实际,可以从镇级活动中心、片区工作室、村级联络点、人大代表之家四个层次和交互网络、场所建设、管理机构、信息公示四个方面出发,按照“按需融合、无缝对接”的原则,构建“一级网络、两级场所、三级机构、四级公示”的乡镇人大闭会期间代表活动支撑体系。其中,片区是介于乡镇和村(社区)之间,包含若干个村(社区)的临时性区域定义。片区工作室、村级联络点可以根据乡镇人大代表的数量和乡镇下辖村(社区)的情况进行分设或整合,本文不再另行说明。“一级网络”是指在镇级建立一个统一的网上联络平台,进行实时交互。“两级场所”是指在镇级和片区分别建立镇级活动中心和片区工作室,开展集体活动。镇级活动中心应具备民情接待、咨询指导、专题研讨、信息服务、日常管理等功能。片区工作室设在片区范围内地理位置较为中心的村(社区)公共服务中心,利用村(社区)公共服务中心现有的设施设备开展乡镇人大闭会期间代表活动。“三级机构”是指除乡镇人大主席团外,分别在片区和村级设立片区管委会和村级联络人,形成管理合力。片区管委会主任由片区工作室驻地的乡镇人大代表中的主要村(社区)干部担任,副主任由片区

相关村(社区)的乡镇人大主席团成员或乡镇人大代表中的主要村(社区)干部担任。村级联络人由本村(社区)的乡镇人大主席团成员或乡镇人大代表中的主要村(社区)干部担任。“四级公示”是指根据乡镇、片区、村(社区)不同范围,分别在镇级活动中心、片区工作室、村级联络点公示本区域范围直接选举的县乡人大代表,以及市级以上人大代表信息,联系群众、接受监督。同时,在每一位人大代表家中悬挂一块“人大代表之家”的标识牌,亮明身份。

三、科学把握活动开展的方式方法。方式方法是完成活动任务的必要条件,是提高活动质量的重要保证。首先,因地制宜,适度整合。与上级人大开展的闭会期间代表活动相结合,充分融入,借助优势和力量,上下联动,高质量完成活动任务。找到共同点、形成大主题,把民政、人社、残联等方面的工作整合为社会事务类,把林业、畜牧、水利、农业等方面的工作整合为农业服务类,把综治、安监、食药工质、城管、环保等方面的工作整合为综合执法类。结合上级人大和乡镇党委、人民政府拟定的工作安排,增加人大代表参与的要素,增设人大代表参与的环节,增强人大代表参与的效果。其次,固定人大代表小组为主,临时人大代表小组为辅。“为切实组织开展各级人大代表在闭会期间的代表活动,更好地发挥代表作用和依法履行代表职责,依法合理划分代表小组显得尤为重要。”^[3]依照普遍的适用情况,一般可以将乡镇人大代表划分为区域小组和专业小组。区域小组是以人大代表的地域属性为基础划分的小组,便于开展区域性较强的活动。专业小组是以人大代表的行业属性为基础划分的小组,便于开展专业性较强的活动。但这种小组划分不是一成不变的,可以按照便于组织和开展活动的原则,根据实际需要,临时组织人大代表组成活动小组,进一步调动人大代表的积极性、主动性,提高活动的有效性、目的性。第三,多维度信息报送。做好信息报送是为更好地开展乡镇人大闭会期间代表活动服务的。一般而言,每次活动后都要在不违反相关法律法规的前提下,通过相关媒体或平台向群众介绍情

况,向上级人大、乡镇党委汇报情况,向人大代表通报情况,向相关部门单位反馈情况,进一步扩大活动的知晓面和影响力,让更多的单位和个人走近、了解、关注、支持乡镇人大工作。对于某些特定类型的活动信息,还要根据相关要求在活动前进行预告、公告,在活动中进行公示、公开。第四,分类分批,有序组织各级人大代表全面参与。开展乡镇人大闭会期间代表活动,不能偏重选择上级人大代表或者重复选择某一部分人大代表参加。要根据活动的主题、特点等,为人大代表量身打造履职平台。例如,关于某一区域范围内的,就以该区域的人大代表为主;关于政府工作报告落实情况的,就以非国家公职人员的人大代表为主;关于经济建设方面的,就以企业的人大代表为主;等等。同时,采用遍历的方式,做好台账,尽量让所有人大代表都能在每个相对稳定的时间段实现全员参与,最大程度地激发人大代表的履职热情。第五,简化乡镇人大代表的文字纪实,尽量减轻履职负担。考虑到乡镇人大代表的文化层次、知识水平和工作习惯,可以实行“代表无纸化、人大痕迹化”的人大代表活动存档模式。尽量不要让人大代表过多地填写、撰写相关材料,而要让乡镇人大的工作人员准确登记、详细描述、全程记录、全面汇总。

四、切实强化活动开展的组织保障和主体力量。干事创业,关键在人。开展乡镇人大闭会期间代表活动工作,必须要有一支优秀的队伍来组织、参与和支持。首先,要提升乡镇人大主席团的职责意识。“法律法规通过赋予闭会期间主席团一些具体职权来确认主席团闭会期间的实际存在和应有的法律职责,这就从实质上实现了主席团在闭会期间的‘准

常设’。”^[4]有计划地安排乡镇人大闭会期间代表活动是乡镇人大主席团的法定职责。主席团要围绕如何开展乡镇人大闭会期间代表活动,到村(社区)、重点行业进行集体调研,了解发展现状、把握发展趋势。走村入户,了解社情民意,倾听群众呼声。定期召开会议专门研究和部署闭会期间代表活动。其次,要提高乡镇人大主席、副主席的专职程度。根据《地方组织法》的规定,乡镇人大主席、副主席承担着组织开展闭会期间工作的重要职责,是人大代表的联系人,是代表活动的召集者。乡镇人大主席、副主席要专职从事人大工作,专业研究人大工作,专门开展人大工作。即使在参与或协管、分管党委中心工作时,也要确保其主要精力用于人大工作。再次,要提高人大代表的履职素养。如何发挥好人大代表在乡镇人大闭会期间代表活动中的作用,关键还是要释放乡镇人大代表的主体力量。要让人大代表恭恭敬敬、认认真真地对待人大代表的职务;以人民为中心,尊重人民、关注人民、服务人民。要通过学习培训、实践历练等进一步强化“我是人大代表”的自我认知,知晓“我要为人民服务”的履职义务,提高“我能讲出子丑寅卯”的执行能力。

参考文献:

[1]庆玲:《充分发挥乡镇人大制度的作用是进一步实现基层民主和法制的基础》,载《四川行政学院学报》2016年第5期,第52页。

[2]孙瑞亭、郑改民:《用新思想定位县乡人大代表工作》,载《人大建设》2018年第6期,第45页。

[3]张能秋:《闭会期间划分人大代表小组应把握“三个原则”》,载《人大研究》2018年第1期,第47页。

[4]胡凤玲:《乡镇人大主席团闭会期间的法律定位和职责履行》,载《人大研究》2017年第10期,第39页。

(作者单位:湖南省宁乡市灰汤镇人大)

敬告作者

来稿凡经本刊录用,如无特殊声明,即视作投稿者同意授权本刊及本刊合作媒体复制、发行及进行信息网络传播。著作权使用费与本刊稿酬一并支付。

《人大研究》杂志社

/ 043 /