

从兼职代表到专职代表：人大制度的改革与创新

胡东

摘要：在当前形势下，兼职人大代表已经不能适应我国民主政治的发展要求，只有实现从兼职代表向专职代表的转变才能切实体现人大在国家政治生活中的实际地位，推动人大制度的改革创新。

关键词：兼职代表；专职代表；人大制度

据统计，我国各级人大代表专职化程度大约为5%左右，非职业化的代表占整个代表的95%左右^[1]。可以说我国人大基本上采取的是兼职代表制。在经济市场化条件下，兼职代表制已不能满足其对现实政治生活和国家决策的影响力。因此，推进人大代表专职化，完善人大制度，成为学界热烈讨论的话题之一。

一、兼职代表与专职代表优劣的比较分析

兼职代表制是指代表主要时间和精力不是放在代表工作上，而是以其他工作为本职工作的代表制度。兼职代表是“业余代表”，其代表工作是短暂的，附带性工作，具有以下特点：第一，代表可以从事任何职业，而且和代表工作相比，其他职业才是本职；第二，代表本身不是一种职业，因为他们不通过代表工作获得相应报酬，并且代表行使职权的时间非常有限，缺乏时间上的连续性；第三，相对于其他国家机关工作人员，国家对于代表没有什么专业上的特殊要求。与兼职代表制不同，专职代表制正好相反。专职代表制是指代表不兼任其他职务，而以代表职务作为其本职工作，并享有职权承担相应责任的代表制度。在专职代表制下代表工作是代表的主要职业，一般代表不会兼其他职务，其主要收入是由代表工作而获得，其工作量要比兼职代表大，且必须具备一定之专业素质。

传统观点认为兼职代表具有以下优势：兼职代表制有利于保持代表和选民的联系，倾听各方面的意见和人民群众的呼声，更好的发挥代表桥梁纽带作用；兼职代表制有利于代表既参加对国计民生的重大事件决策，又在本职工作中贯彻执行人民代表大会的决议，协助宪法和法律的实施；兼职代表制有利于防止“职业政客”的产生。笔者认为，与兼职代表制相比较，由于专职代表具备更好的专门知识和能力，更充足的时间精力保障和更为中立的决策立场，使得专职代表制更有利于保障代表素质，提高人大整体工作效能。理由如下：

首先，传统观点认为兼职代表制有利于代表联系选民并保障代表利益的广泛性，人民代表不脱离生产和工作，从一方面讲，有助于了解本单位实际情况，联系群众。但从更高意义上讲，人民代表作为国家权力机关的成员，代表的是人民的整体利益，要力求反映所属选区全体选民的整体利益和要求，而既要参加人民代表大会的活动，又要从事本职工作，势必不能专心致志地从事代表工作，不能更全面地联系和反映人民的利益。

其次，兼职代表制强调代表既参与决策又在执行中协助宪法和法律的实施，这一点缺乏理论和事实根据。首先这里的“协助宪法和法律实施”的被协助者显然不是行政机关就是司法机关。人大作最高权力机关，对行政机关和司法机关的首要职能就是监督职能，因此人大代表并没有协助其他国家机关实施宪法和法律的义务，而是监督其工作的职权。再者，实际中随着我国法制建设的进一步推进，人大职能在不断加强，人大代表作为人大的组成分子，其工作量亦在不断增加，兼职代表制一方面要求人大代表参与权力机关的立法、决策、监督工作，另一方面还要求其对其具体实施投入大量的时间精力，这样势必影响了其主要工作，而本末倒置，得不偿失。

第三，兼职代表制过于强调其兼职的广泛性使得代表的产生多系“组织安排”，代表职务是被动接受，于是对选民的责任心不强，这样更容易给少数人操纵人民代表大会创造机会，从而形成一个特权利益集团。而专职代表制下，代表的职业化程度高，其职务要求他必须承担一定义务，即代表选民利益，实现选民利益。如果代表未履行此义务，那么他将被选民罢免而失去职务，这样，就能有效避免“职业政客”利益集团的产生。

第四，兼职容易使代表发生经常性的角色冲突，无法形成稳定的代表身份和角色认同感，以致在实践中往往被看成一种符号的象征。兼职代表制下，代表的身份是双重或多重的，常常在本职工作与人

大代表之间徘徊，但往往还是以本职工作为中心，从而不能良好地协调自身的两大角色，不能真正地履行其人民代表的职责。

总之，兼职代表制设计的理念与经济市场化过程中主流社会意识形态所认可的利益观互不相容。经济市场化就是建立在承认人们对物质利益追求的正当性、合理性和合法性基础上的，而兼职代表制设计的理念是以代表们在履行其代表职责时不计较他们利益的损失为假设前提的。因为在现行的兼职代表制的模式下，代表们行使职权时除了少量的开会或活动补助以外，没有行使职权的报酬，他们的个人利益往往在其行使职权时要遭受一定的损失。这样在兼职代表制度设计模式中，代表们越尽心尽责地履行职责，他们就越要不计较个人利益的得失。此外，兼职代表制不利于提升代表个人和人大组织审议、评估和提出议案的能力。卢梭曾认为，“立法工作不是普通人胜任得了的，要为人类制定法律，简直是需要神明”^[2]。因此，要提升人大组织对政府和国家政策的影响能力，逐步实行代表专职化是我国现实政治生活的必然要求。在专职代表制下，人大代表有足够的时间保障其全力以赴的投入工作中，使其职务不至于流于形式。同时，由于给予人大代表必要的薪俸保障和福利待遇，使得人大代表能够正常行使职权而不用担心会因此而耽误本职工作而遭受物质损失。另外，专职代表制下，人大代表成为一个专门的职业，只要做好代表工作，人大代表就可以保证不失去职业。

二、推行专职代表的障碍因素分析

任何一项制度设计的有效及可行不能仅凭纸面上的完善论证，还得取决于实施地域的具体情况和时机把握。就现阶段而言，人大代表专职化面临以下现实困难：首先，财政保障不堪重负。我国目前共有近 3000 名全国人大代表和 320 万名地方各级人大代表，如此庞大的代表数量在全世界各国议会议员总数的横向比较中可能是最高的。如果全部实现专职化，其工资、福利、办公经费以及办公用品、场所等配套性支出将是一笔巨额的费用，在目前我国官民比已近 1：28，很多地方财政已陷入“吃饭财政”困境的背景下，无疑是雪上加霜，不堪重负；其次，出口机制有待建立。鉴于人大代表经选举产生，如果专职代表在换届选举时落选，如何解决其日后的工作和生计，恐怕是个问题。但是，如果不建立代表的退职保障机制，又不免让在职代表时刻担心今后的出路问题而不能专注于岗位工作，甚至有利用在位职权谋划今后退路之虞；第三，相关法律亟须修改。人代会制度是我国的根本政治制度，其在国家根本大法——宪法中是有明确规定的。如果全体代表实行专职化，必然涉及对人代会相关的，包括宪法、组织法、代表法等众多法律的修改，需要通过一系列的法律修订程序，非常耗时且费力。

此外，人大代表专职化，显然会带来人大工作方式和制度的变革（如现行的人代会的长度和频率要增加，人大监督工作力度增强等），就会凸现如何确保人大权力行使与坚持党的领导，与政府行政权和法院、检察院等司法机关司法权行使保持和谐统一等一系列问题。

三、建立专职代表制度的路径选择

“实行人大代表专职化，是解决现行人大存在问题的切入点、突破点，能带动一系列人大制度根本上的变革。”^[3]可见，人大代表从兼职到专职的转变，在我国政治体制改革进程中意义重大，有利于人大真正发挥参政、议政作用，实现人民当家作主，使我国政治制度从形式民主走向实质民主。

第一，修改宪法，为实现人大代表专职制提供法理依据。之所以要修宪，是因为实行人大代表专职制不是一般的社会问题，而是涉及到国家政治制度的重大问题。因此，对这一问题的规定必须有宪法作为依据，否则就会构成违宪。目前，宪法对人大代表任职问题只是规定了“全国人民代表大会常务委员会以及地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得兼任行政机关、审判机关和检察机关的职务。”除此之外并没有其他规定。而且就这一规定而言，它只是排斥了常委会组成人员兼任国家公职的可能性，而对于其他社会职务，宪法并未禁止。事实上，在我国各级人大常委会组成人员中，有很多人担任了国家公职之外的其他职务。我们认为，既然要实行人大代表专职制，那么就应当禁止除代表职务以外的任何职务。为此，宪法应当规定，全国人大代表及地方各级人大代表不得兼任国家公职以及其他社会职务。

第二，构建任职和退职保障制度，建立人大专职代表的工作激励机制。任职保障具体包括两方面：一是薪金保障。专职的人大代表需要薪金作为保障，这是不容置疑的，关键的问题是如何确定薪金标准。目前，我国国家机关工作人员的薪金是按照或参照公务员的标准给付的。而公务员的工资是由职务工资、级别工资、基础工资、工龄工资等四部分构成的。因此，公务员的工资水平实际上取决于公务员本身的

职务高低、参加工作的时间长短等因素。然而，专职的人大代表所执行的职能是统一的，它不像其他国家机关工作人员存在着职级上的差别。因此，专职人大代表工资不能按照公务员的工资标准确定，而应当在同一级人大代表中执行统一的工资待遇。事实上，西方国家专职议员的工资标准就是统一的，它与议员个人的经历无关。另外，我国专职人大代表的工资标准应适当高于其他国家机关工作人员。二是办公条件的保障。在实行专职议员的国家中，议员都有专门的办公场所。如美国，每个众议员可分配到至少有三室一厅的办公室。在我国，由于条件限制，对人大代表办公室的配备不可能做到如此“豪华”，但是作为人大代表具有固定的办公场所却是基本要求。此外，有条件的人大代表还应配备助手，先考虑从全国、省人大代表中做起，逐步扩大范围。

退职保障是为解决专职人大代表后顾之忧的一项重要举措。如果国家只设立人大代表专职制度而不建立退职的保障制度，那么必然会使人大代表心悬今后的“出路”而无法专心于自己的岗位职责，同时也会产生人们不愿竞选人大代表的不良现象。退职保障制度主要适用于两类人大代表：一种是因为正常退休而离开人大；二是因为落选而退出人大。对于第一种情况可以按照我国现行的国家工作人员的退休制度予以解决。但是，对于因落选同时又未达到退休年龄而退职的人大代表的安置，在目前我国经济发展水平还相对落后的情况下，拟采取回原单位，由原单位予以安排新的工作的办法加以解决。因为，落选的人大代表年龄相差较大，有的人大代表距离退休还有较长时间，如果由国家统一安置将给国家带来巨大的财政负担。而由原单位予以安排，将在一定程度上缓解国家所面临的压力。另外，对于在当选前无固定工资收入的人大代表在退职后，可以由国家拨付一定的资金并确定适当的标准予以安置。

第三，减少专职代表名额，提高工作效率，减轻财政负担。作为行使立法职能的代表机关来说，其代表人数过多是不合适的，人数过多，不利于长期地、持续地开展工作。因为如果给代表充分表达意见的机会，势必导致由于人数众多使议案拖延时间、久而难决，这样代表机关就难免效率低下；如果要保证代表机关的议事效率，又要维持众多的代表人数，那么代表就不会有充分表达意见的机会。所以在代表的人数问题上，既要考虑到代表的广泛性，又要考虑到便于议事等诸种因素。专职代表制下，代表具有更高的素质，减少代表数额，有利于代表发挥个人能动性充分讨论决定问题，同时也降低了决策成本，节省了大量人力和经费。

最后，建立健全监督机制，提高专职人大代表工作的公开性和透明度。建立健全人大代表监督机制不仅是建立对国家机关监督的监督机制，而且是建立对专职代表监督的监督机制。开展监督和审议工作，制度和运行机制是关键。所以，实施人大代表专职化，就必须建立对专职人大代表工作进行广泛监督的制度和机制。一是制定有关专职人大代表的监督法。监督工作只有以相应的法律为依据和保障，才能增强监督的权威性和约束力，提高监督的成效和质量。二是建立对专职人大代表的责任追究和惩罚机制。进一步完善我国代表法中关于人大代表责任追究和惩罚的方式和措施，并将其法定化和制度化。三是建立有关专职人大代表的辞职和辞退制度规范。专职人大代表的辞职和辞退制度对建立专业化和高质化的专职人大代表队伍具有重要作用。对于一些不能胜任的、无为的和不为的专职人大代表可以允许其辞职和将其辞退。最后，建立广泛而有效的社会监督制约机制。这主要是以人民群众满意与否为标准，将对专职人大代表的监督纳入广大人民群众的监督轨道，提高专职人大代表工作的公开性和透明度。这不仅能促使专职代表提高代表意识和责任意识，密切代表和人民群众的联系，而且能促使专职人大代表更好地代表人民参政议政。

参考文献：

^[1] 邹平学. 中国代表制度改革的实证研究[M]. 重庆：重庆出版社，2005.

^[2] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武，译. 北京：商务印书馆，2003.

^[3] 程志伟. 试论人大代表专职化[J]. 山西行政学院学报，2006，(2) .

胡东（1976—），男，云南昭通人，楚雄师范学院政治与公共管理系教师。联系方式：电话（胡东）：13508784039；邮箱：hudong97@sina.com。