

怎样看待“代表劝辞制”

莫纪宏

近来,在基层人民代表大会制度的实践中,产生了“代表劝辞制”现象。所谓“代表劝辞制”,即当人民代表离开了原选区的居住地、迁往本行政区域内的其他地方常年居住和工作的,因不能有效地履行代表职责,而由该代表所在的地方人大劝其辞职,以便地方人大更好和更有效地开展工作。据报道,江苏省灌南县的22名县人大代表日前被劝辞职,这一数字占全县人大代表总数的近十分之一,这一全国罕见的事件引起了社会广泛的关注。这22名代表全部是近年由乡镇调进县城工作的。人大代表从乡镇进入县直机关后,如何处理与选民的互动关系,促进地方经济发展,已成为人大制度与时俱进的重要课题。

对“代表劝辞制”,目前社会各界反映不一样,有赞同的,也有反对的。从我国现行宪法所确立的人民代表大会制度的基本精神来看,“代表劝辞制”虽然针对实际中出现的因职务变动而导致人民代表与原选区的选民缺乏联系的现象,可以解决一些燃眉之急,但是,从代表制度的性质来看,实践中这种做法又是值得商榷的,不宜轻易地加以推广。

首先,这种做法缺少明确的法律依据。众所周知,人民代表大会制度是我国的根本政治制度,而代表制度又是人民代表大会制度的重要组成部分。作为基本的政治制度,人民代表的产生、法律地位、活动、权利义务、法律责任等等一系列问题都必须由规范代表制度的基本法律《代表法》来规定,如果《代表法》没有规定,在实践中,一般不适宜搞创新。最简单的法律依据就是代表制度是一种国家制度,必须由国家法律加以规范。如果地方立法任意改变代表制度的基本规则,就会削弱代表制度的正当性基础,人民代表大会制度的统一性就会受到破坏。很显然,目前的《代表法》缺少关于“代表劝辞制”的规定,一些地方人大在实际中劝辞代表的做法,不论基于何种原因,在法律上都很难找到充分的正当性依据,所以,应当慎重而为。

其次,根据我国现行宪法和代表法、组织法等法律的规定,人民代表是基于法定的选举程序选举产生的,在法律性质上,人民代表既是民意的代表,也是社会公共利益的代言人。人民代表的产生、活动以及职务变动等,都必须充分反映民意,经过民主程序来加以确认。人民代表是一种特殊的法律职务,除非代表本人不愿意担任代表,并且经过法定的程序,征得选民同意,才能终止代表职务;或者是代表有严重的违法犯罪行为,由选民依据法定程序加以罢免,否则,任何组织和个人,包括人大及其常委会本身,都不得随意通过各种方式暗示或者是强迫代表辞去代表职务。为什么连人大及其常委会也不能随意终止代表职务呢?这是由代表制度的民主性决定的。在我国,各级人大是由人民代表组成的,没有人民代表就没有人大,这表明了人民通过人民代表对人大民主监督作用。因此,由人民代表组成的人大本身无权随意终止代表职务,除非符合法律规定的条件。如果人大可以随意终止代表职务,在代表制度理论上就无法防范一部分代表利用这一制度来将与自己意见相左的另一部分代表从人大机构中清理出去。所以,代表不能决定代表的职务变更,这是代表制度赖以建立的一项重要民主原则。

最后,关于代表职务的变更,我国现行的《代表法》有比较明确的规定,应当严格按照代表法规定的条件,根据宪法、选举法、组织法等具体法律的相关规定,来实行代表职务的变更。根据《代表法》的规定,很显然,目前在一些地方人大采取的“代表劝辞制”是不符合法律要求的。例如,仅仅因为县人大代表从农村到县城工作,但没有离开本行政区域,就要劝其辞职,实质上不符合《代表法》所规定的“迁出或者是调离本行政区域”的终止代表职务的法定条件。

总之,在对待代表职务变更这个问题上,一定要把握好两个界限,一是要有法律依据,符合

法定条件；二是要有民意基础，符合民主程序。如果偏离了这两个最基本的正当性依据，那么，即便是实践中的创新做法可能会在某些方面给人大工作带来一些便利，但这种做法对制度所产生的负面和消极影响是不容忽视的，应当引起地方各级人大的高度关注。