

宁夏基层妇女人大代表履职的制度保障探析

王玉琴

(宁夏社会科学院 地方志办公室, 宁夏 银川 750021)

摘 要: 人大代表向选民述职制度、视察制度、联系帮扶选民制度、学习制度、监督制度等是宁夏基层妇女人大代表依法履职且不断提高履职实效的重要制度保障。向选民述职过于程式化、视察缺乏针对性、联系帮扶选民缺乏经常性、学习不扎实、监督制度没有细化等是影响宁夏基层妇女人大代表履职实效的重要制度因素。完善向选民述职、视察调研、学习培训以及建立选民问责制度、畅通的监督途径、激励与辞职并举等制度是提高宁夏基层妇女人大代表履职实效的有效方法。

关键词: 宁夏; 基层妇女; 人大代表; 履职实效; 制度保障

中图分类号: C23

文献标识码: A

文章编号: 1674 - 1331(2017)02 - 0116 - 05

收稿日期: 2017 - 01 - 21

基金项目: 自治区哲学社会科学规划项目“宁夏基层回族妇女人大代表履职研究”(14NXBZZ03)。

作者简介: 王玉琴(1975 -), 女, 宁夏永宁人, 哲学硕士, 宁夏社会科学院地方志办公室副编审, 主要从事地方史及政治学研究。

人民代表大会制度是“支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度”^[1], 是“‘一切权力属于人民’的基本政治载体”^[2]。基层人大是国家权力机关的重要基础, 基层人大代表是基层人大的主体, 代表人民管理国家和社会事务。不断提高基层妇女人大代表履职实效是巩固党的执政基础, 保持基层人大工作生机与活力的重要途径, 是基层民主政治建设的要求, 是保障基层人民群众充分参与国家事务管理权利实现的重要载体。

一、宁夏基层妇女人大代表的的基本情况

宁夏是全国唯一的回族自治区, 基层妇女人大代表是“全区一万六千多名人大代表”^[3]的重要组成部分。据《2014 年宁夏妇女发展状况统计监测报告》2014 年, 市县(区)人大代表中女性比例达 26.45%, 乡镇人大代表中女性比例达 26.21%, 分别超过了 2010 年的 21.69% 和 20.57%, 超过了 2020 年的目标值(> 22%), 全区基层妇女代表的数量是逐年上升的。她们在基层民主建设、新型

回汉关系、民族经济发展中发挥了重要作用。如第十二届全国基层回族妇女人大代表、同心县王团镇罗家河湾村村医马玉花, 2013 年的议案内容就包括: 解决农村百姓大病医疗问题、加强乡村医生公共卫生知识培训、逐步解决乡村医生养老问题等。2013 年当选为盐池县人大代表的叶芝云为贫困户排忧解难, 带领群众共同致富。2012 年当选平罗县人大代表、常委会委员的王萍, 不但将集体公益事业放在第一位, 而且把搞好回汉民族团结视为自己的重要职责。

二、对宁夏基层妇女人大代表履职情况的调研

2015 年 12 月—2016 年 1 月, 课题组选取回族妇女代表比较集中的宁夏吴忠市利通区郭家桥乡、古城镇、上桥镇为调研点, 对基层妇女人大代表的履职情况、制度保障等方面展开调研。郭家桥乡共有乡镇级人大代表 56 人, 其中回族 54 人, 占 96.4%; 女代表 14 人, 占 25.0%。古城镇共有乡镇级人大代表 63 人, 其中回族 32 人, 占

50.8%;女代表13人,占20.6%。上桥镇共有乡镇级人大代表57人,其中回族54人,占94.7%;女代表15人,占26.3%。调查问卷在利通区女代表中进行,总共发放问卷46份,收回有效问卷41份,其中汉族女代表问卷15份,回族女代表问卷26份。调查问卷主要围绕以下十个方面开展。

(一) 关于受教育程度

在调查“您的受教育程度”时,“大学本科(含专科)以上”的有14人(汉族8人,回族6人),占女代表总数的34.1%;“初中(中专)”的有14人(汉族2人,回族12人),占女代表总数的34.1%;“高中”的有10人(汉族4人,回族6人),占女代表总数的24.4%;“小学及没有上过学”的有3人(汉族1人,回族2人),占女代表总数的7.3%。在调查“您认为您目前的文化程度是否胜任人大代表的工作”时,“绰绰有余”的有3人(汉族2人,回族1人),占女代表总数的7.3%;“基本可以,但还需进一步学习”的有38人(汉族13人,回族25人),占女代表总数的92.7%。

(二) 关于对人大代表权利职责、自我认识及评价

在调查“您对人大代表的权利和职责的熟知程度”时,“知道一些”的有22人(汉族9人,回族13人),占女代表总数的53.6%;“很熟悉”的有17人(汉族4人,回族13人),占女代表总数的41.5%;“不知道,按照上级安排办”的有2人(汉族2人),占女代表总数的4.9%。在调查“您是如何看待自己的人大代表这一身份”时,“是国家赋予自己的一种特权、政治荣誉”的有4人(汉族1人,回族3人),占女代表总数的9.8%;“有利于提高自己的社会身份、地位,在群众中有威信”的有4人(汉族1人,回族3人),占女代表总数的9.8%;“了解民意,反映民生,为群众服务”的有33人(汉族13人,回族20人),占女代表总数的80.4%。在调查“您对自己作为人大代表的评价是”什么时,“优秀”的有7人(汉族3人,回族4人),占女代表总数的17.1%。“良好”的有18人(汉族5人,回族13人),占女代表总数的43.9%;“称职”的有15人(汉族6人,回族9人),占女代表总数的36.6%。“不称职”的有1人(汉族1人),占女代表总数的2.4%。

(三) 关于履职环境与制度

在调查“您认为基层人大代表的履职环境这几年最大的变化是什么”时,认为是“人大代表制度越来越完善”的有17人(汉族5人,回族12人),占女代表总数的41.5%;认为是“重视对代表提的议案建议的办理”的有16人(汉族8人,回族8人),占女代表总数的39.0%。在调查“您认为以下制度,贯彻落实不好的有哪些”时,“人大代表联系帮扶选民制度”的有16人(汉族6人,回族10人),占女代表总数的39.0%;“人大代表学习制度”的有10人(汉族4人,回族6人),占女代表总数的24.4%;“人大代表向选民述职制度”的有8人(汉族2人,回族6人),占女代表总数的19.5%;“人大代表视察制度”的有5人(汉族2人,回族3人),占女代表总数的12.2%;“人大主席团成员联系代表小组制度”的有2人(汉族1人,回族1人),占女代表总数的4.9%。

(四) 关于向选民述职

在调查“您做代表工作向选区选民的述职情况”时,“一年一次”的有30人(汉族12人,回族18人),占女代表总数的73.2%;“还没有述过职”的有7人(汉族3人,回族4人),占女代表总数的17.1%;“不知道这事”的有1人(回族1人),占女代表总数的2.4%。

(五) 关于代表视察观摩

在调查“您作为本届人大代表参加过代表视察、观摩工作吗?每年几次”时,“参加过,每年1-2次”的有17人(汉族4人,回族13人),占女代表总数的41.5%;“参加过,每年2次以上”的有19人(汉族9人,回族10人),占女代表总数的46.3%;“围绕自己所提的议案、建议,经常被通知视察或自己持证视察”的有1人(回族1人),占女代表总数的2.4%;“还没有参加过”的有4人(汉族2人,回族2人),占女代表总数的9.8%。

(六) 关于人大代表联系帮扶选民

在调查“近3年内您是否在人代会闭会期间积极主动联系选民和选举单位”时,“经常”的有21人(汉族7人,回族14人),占女代表总数的51.2%;“偶尔”的有9人(汉族3人,回族6人),占女代表总数的22.0%;“很少”的有8人(汉族4人,回族4人),占女代表总数的19.5%;“没有”

的有3人(汉族1人,回族2人),占女代表总数的7.3%。

(七) 关于学习

在调查“您是否经常、主动且有目的的学习(多选)”时,“经常自己安排时间学习相关法律和政策”的有19人(汉族6人,回族13人),占女代表总数的38.8%。“一般都是参加人大组织的集中学习”的有15人(汉族5人,回族10人),占女代表总数的36.6%。“只围绕建议议案学习相关知识”的有6人(汉族4人,回族2人),占女代表总数的12.2%。“工作家务事太多,没时间学习”的有9人(汉族8人,回族1人),占女代表总数的18.4%。在调查“您多长时间参加一次各类对党的方针、政策和法律法规进行学习的培训班”时,“不定期,只要有新的政策出台被通知参加”的有31人(汉族13人,回族18人),占女代表总数的75.6%。“三个月”的有7人(汉族2人,回族5人),占女代表总数的17.1%。“一年一次”的有2人(回族2人),占女代表总数的4.9%。

(八) 关于奖惩及辞退机制

在调查“您知道本选区的代表因自身的原因而主动辞职和被辞退的吗”时,“没有”的有26人(汉族8人,回族18人),占女代表总数的63.4%,占多数。在调查“您所在的选区开展过集中评选好的代表的活动吗”时,“有,但不多”的有15人(汉族6人,回族9人),占女代表总数的36.6%;“没有”的有13人(汉族6人,回族7人),占女代表总数的31.7%;“一年一次”的有12人(汉族3人,回族9人),占女代表总数的29.3%。

(九) 关于妇女参政议政

在调查“您认为妇女当人大代表最主要的优势”时,“有热心,群众基础好”有16人(汉族4人,回族12人),占女代表总数的39.0%;“能更好地为妇女群众说话办事和解决妇女问题”的有15人(汉族5人,回族10人),占女代表总数的36.6%。在调查“目前您认为女性做好代表工作最大的障碍是”时,“女性的视野不够开阔,认识问题缺乏高度和广度”的有24人(汉族10人,回族14人),占女代表总数的58.5%;“家庭事务多,事业和家庭难以兼顾”的有7人(汉族2人,回族5人),占女代表总数的17.1%;“宗教、传统观念对女性参政

的束缚”的有6人(汉族2人,回族4人),占女代表总数的14.6%。在调查“您觉得您提出的建议/议案未被立项的原因”时,“表达和沟通能力差,致使自己的建议/意见不能被充分有效的理解领会”的有15人(汉族4人,回族11人),占女代表总数的36.6%;“建议/议案缺乏针对性和可行性,难以准确地表达民意”的有14人(汉族7人,回族7人),占女代表总数的34.1%;“提出的建议/议案不切合本地实际或执行起来很困难”的有9人(汉族2人,回族7人),占女代表总数的22.0%。在调查“您对审议报告不发言、不提建议、意见的女代表有何看法”时,“大部分妇女代表的能力和综合素质比较低”的有23人(汉族7人,回族16人),占女代表总数的56.1%;“这类代表较多,属正常现象”的有14人(汉族4人,回族10人),占女代表总数的34.1%;“应主动提出辞职申请”的有1人(汉族1人),占女代表总数的2.4%;“应该按照有关规定免去代表资格”的有3人(汉族3人),占女代表总数的7.3%。在调查“您认为如何进一步促进和保障妇女做好人大代表工作”时,“加大对妇女代表的学习、培养力度,提高她们的工作能力和社会影响力”的有17人(汉族7人,回族10人),占女代表总数的41.5%;“提高回族妇女参政议政意识”的有12人(汉族1人,回族11人),占女代表总数的29.3%;“多给参政的回族女性发挥作用的机会”的有5人(汉族1人,回族4人),占女代表总数的12.2%。

(十) 关于基层人大代表履职中存在的问题

在调查“您认为自己做人大代表工作的过程中还存在的不足之处”时,“缺乏了解社情民意的畅通渠道,想提建议/议案但力不从心”的有20人(汉族4人,回族16人),占女代表总数的48.8%;“自身的工作忙或在外打工,做代表履职的时间精力和环境等方面受限制”的有9人(汉族7人,回族2人),占女代表总数的22.0%;“不太关注本地经济社会发展的情况,缺乏调研和征求群众意见,所提建议/议案质量不高或者很难提出建议/议案”的有7人(汉族3人,回族4人),占女代表总数的17.1%;“代表工作尚未引起重视、理解与支持,致使代表的有些工作无法开展”的有5人(汉族1人,回族4人),占女代表总数的12.1%。在

调查“你认为当前人大代表中存在的更为严重、具有一定普遍性的问题”时,“政治理论学习不积极,对政治、社会、民生问题不关心”的有15人(汉族4人,回族11人),占女代表总数的36.6%;“知识缺乏、代表能力、水平不高”的有15人(汉族7人,回族7人),占女代表总数的36.6%;“轻视群众、脱离群众、不了解群众、不代表群众”的有6人(汉族1人,回族5人),占女代表总数的14.6%;“学历不够,文化程度低,又怠于学习”的有4人(汉族1人,回族3人),占女代表总数的9.8%。

三、影响宁夏基层妇女人大代表履职的制度因素及对策

基层妇女人大代表由选民直接选出,她们长期生活在基层,生活在人民群众中,她们集中代表着基层人民的意见和心声,反映了基层人民的利益和诉求,人大制度直接影响着她们的履职实效。

(一) 完善向选民述职制度

根据调研数据,基层人大都重视代表向选民述职活动,基层妇女代表也都能按照规定向选民述职。但述职的形式、内容、多长时间述职一次、结果及选民如何做出评判缺乏具体标准。《代表法》第四条、第六条对人大代表向选民述职提出了明确要求,人大代表向选民述职“有助于代表与选民在权力与权利的格局中回归制度本位”^[4]。基层妇女人大代表向选民述职是贯彻落实代表法的根本要求,是发展社会主义民主政治的必然要求。因此,对基层妇女人大代表而言,要认识述职的重要性,不但要讲成绩,更要讲不足、缺点及努力方向,避免走过程,搞形式主义。对选民而言,要从行使权利的高度出发,对代表的述职做出评判。对组织述职的基层人大而言,要对妇女人大代表的述职进行有效监督。

(二) 完善视察调研制度

根据调研数据,基层妇女人大代表每年都能参加视察调研,但围绕自己建议议案主动视察调研的占极少数,甚至还有代表没参加过。人大代表视察调研制度是基层妇女熟悉本选区实际情况,掌握第一手材料的有效途径,也是写出高质量建议议案的重要基础。目前,基层妇女都能参加各种形式的视察调研。但如何形成视察调研制度

与自己履职实效的良性互动是基层人大应重视的问题,也是基层妇女人大代表应该思考的命题。视察调研不是简单地转转、看看、问问,而要通过调研和观摩,关注民生以及经济社会发展。对基层人大而言,应重视视察调研在提高妇女人大代表履职实效中的作用,对每一次的视察调研都要做到有的放矢,避免流于形式。对基层妇女人大代表而言,应珍惜机会,将自己的责任使命与反映、解决实际生产中的问题结合起来,通过视察调研明白自己应该“做什么”和“怎样做”。

(三) 拓展人大代表联系帮扶选民制度

根据调研数据,有近一半的基层妇女人大代表不能很好地执行这一制度,“我当代表为人民”缺乏实践基础。党的十八大报告首次提出“在人大设立代表联络机构,完善代表联系群众制度”。党的十八届三中全会明确提出“通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系”的要求。基层妇女人大代表是党和政府与选民沟通的桥梁,经常性的联系帮扶选民是了解民情,知晓民意的有效方法。基层妇女人大代表只有走到广大选民中间,集中广大选民的意愿,才能真正体现他们的政治诉求,实现他们的政治权利。对思想有困惑,生活有困难的选民,应积极有效进行化解,帮助他们走出困境,让他们切实享受到党和政府的温暖,感受到人民代表大会制度的优越性。

(四) 完善学习培训制度

根据调研数据,92.7%的基层妇女代表对自己能否胜任代表工作没有底气,仅仅限于“基本可以,但还需学习”。经常、主动学习的代表较少,甚至还有个别代表诸事繁杂,没有时间学习。目前,基层人大都重视代表的学习培训。基层妇女人大代表也积极通过各种途径不断增长学识。同时,她们也深刻认识到自己工作的最大障碍是“认识问题缺乏高度和广度”,认为“加大学习、培养力度”是促进和保障妇女参政的主要措施。但由于主客观原因,相对男代表来讲,基层妇女代表兼顾的事情更多,学习的机会较少。因此,对基层人大而言,应注重加强对基层妇女人大代表的学习培训力度,学习政治理论、人大理论及法律法规等,提高她们分析问题和解决问题的能力,为提高她

们的履职实效打下坚实的基础。对基层妇女人大代表而言,要想成为一名优秀的基层妇女代表,除了已具有的政治参与热情以及为群众服务的意识外,关键是要认识到自己与别人的差距,学习不能仅仅依靠人大集中组织,要结合自身特点,通过不断地、主动地学习提高自己的履职实效。

(五) 完善对基层妇女人大代表的激励和监督机制

根据调研数据,基层人大代表中主动辞职和被辞退的较少,评选好代表的活动也不多。提高基层妇女人大代表的积极性,应将选民问责制度、激励和监督制度并用。

1. 建立选民问责制度

建立选民问责制度就是要发挥基层妇女人大代表的职责,提高其履职实效,主动接受原选区选民的问责,让选民对基层妇女人大代表进行量化打分考核,对她们履职实效进行评判,在密切她们与选民联系的过程中切实提高履职实效。基层人大应加强宣传力度,让选民熟知“为什么要问责”及“如何问责”,为选民问责制度的建立打下基础。

2. 激励与辞职制度并用

基层人大应在妇女代表中树立履职典型,对其履职能力、实效等进行宣传,充分发挥对其他妇女代表的引领示范作用。此外,经常性开展一些评比活动,诸如评选优秀妇女代表、建议提案等,肯定她们的工作成绩,在激励其更好履职的同时,促使其他妇女代表找出自身不足,分析原因,迎头

赶上。代表辞职是指“主动地请求辞去其代表职务,要求不再履行代表义务、享受代表权利的行为”^{[5] [P492]},对由于职务变动及个人原因实在不愿继续履行职责的妇女代表,应通过法定程序允许其辞去代表资格,用制度保障基层妇女人大代表履职实效的最大释放。

3. 建立公开透明的监督制度

目前,我国的法律法规对如何监督人大代表履职没有明确的规定,这直接影响到选民和原选举单位对人大代表的监督。为提高基层妇女人大代表的履职实效,应“充分发挥选民或者选举单位监督代表的主体作用,以制度监督人大代表履行职责”^[6]。建立公开透明的监督制度,将她们的代表活动及履职情况置于广大群众的监督之下。一是建立代表信息公开制度。将她们的履职职责、过程、结果等定期向社会公开,让广大群众明确“为什么要监督”和“如何监督”?二是建立形式多样且畅通的监督渠道。可采取公布监督电话、QQ留言、微信等方式确保群众的意见能及时表达。三是建立定期的监督反馈机制。基层人大应定期将群众监督的情况向社会公布,并说明落实情况,形成选民主动监督的良好氛围。

总之,基层人大在政治新常态下,在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中,应不断探索、完善和创新基层妇女人大代表提高履职实效的制度,使她们适应新常态、进入新状态,当好人民的代言人。

参考文献:

- [1] 习近平.在庆祝全国人大成立60周年大会上的讲话[EB/OL].<http://news.xinhuanet.com>.2014-9-5.
- [2] 肖金明.人民代表大会制度的政治效应[J].法学论坛,2014(3).
- [3] 何学清.在学习贯彻党的十八届四中全会精神暨纪念全国人民代表大会成立60周年座谈会上的讲话[J].宁夏人大,

2014(11).

- [4] 林德生.理性认识代表述职[J].人大研究,2013(11).
- [5] 江平.中华人民共和国法律权释(一)[M].北京:中国民主法制出版社,2003.
- [6] 徐振光,吴凌英.浅论强化人民群众对人大代表的监督[J].云南行政学院学报,2013(6).

[责任编辑 冯敏]