

全国人大代表建议办理的历史演进

■ 李小健

1954年9月15日,一届全国人大一次会议的举行,标志着我国人民代表大会制度建立。在这次会议上,人大代表建议制度应运而生。

苟日新,日日新。六十多年来,中国特色社会主义民主政治砥砺前行,不断前行。代表建议制度亦随着人民代表大会制度发展完善、与时俱进,进入新的历史时期。

回顾过去,是为了更好地前行。从一届全国人大一次会议开始,代表建议制度在六十多年间经历了怎样的发展和演进?让我们在历史发展中感受“中国式民主”所迸发出来的活力和前进的力量。

最初的“提案”

一届全国人大一次会议期间,人大代表们就开始向大会提出建议。只是当时不叫建议,而叫“提案”。

据了解,一届全国人大非常重视代表提案工作,专门设立“提案审查委员会”,在大会期间对代表提案进行审查,提出审查意见并向大会报告,最终由大会审议、表决审查意见。

那时,新中国处于初创初期,百业待兴。工程师出身的夏以焜代表提出了三份关于工矿方面的提案。在这些提案中,夏以焜提出,为适应国家开展工业建设的需要,要统筹搜集重要设计基础资料,以供各基建单位应用;各大工业城市应统筹建立基本建设所需的金属结构工厂、钢筋混凝土预制构件厂等辅助企业;统一全国技术标准和工资标准。经过审查,这些提案交由国务院办理,逐步实施。

在这次全国人代会期间,代表们共提出了涉及工矿、劳动、农业等方面的提

案39件,经提案审查委员会逐案审查,决定交由国务院依照审查意见分别处理。随后,国务院责成各有关部门进行了办理。

代表向大会提出提案是发挥代表作用、履行代表职责的重要渠道和手段。在之后召开的几次全国人大会上,代表提案的数量不断增加,从工业、农业到国防、教育,件件事关国家发展大计。

1957年之后的一段时间里,因受政治运动影响,人民代表大会制度停滞不前。直到1978年党的十一届三中全会召开,中国发展迎来重大历史转折,人民代表大会制度才重新焕发生机。1979年,五届全国人大二次会议通过的选举法、地方组织法,恢复了代表提出提案等权利。

1982年,代表提案制度再次出现变化。这一年召开的五届全国人大五次会议通过了重新起草的全国人民代表大会议事规则,它对1954年制定的全国人民代表大会议事规则作了较大的修改和补充。其中一个重要修改就是明确规定,人大代表可以依法提出议案或建议、批评和意见,不再采用大会提案的形式。

于是,从1983年六届全国人大一次会议开始,全国人大代表向大会提出反映人民群众呼声的建议不再称为“提案”。代表“提案”制度也由此正式退出历史舞台。

代表法制定,建议制度有了新规范

改革开放的车轮滚滚向前,人大制度和代表建议制度也在实践探索中不断发展和规范。

在日渐开放的大环境下,尽管代表们已经逐渐敢于大胆“发声”,但是所提内容却很棘手。唐祖宣是1988年当选的七届全国人大代表,他回忆,“七届全国

人大时,有不少代表都带着告状信来,却忽略了代表真正的职责。那会儿,还没有关于人大代表的专门法律,代表如何履职,主要靠学习宪法、相关法律和一些中央文件。”

为了进一步保证全国和地方各级人大代表能够依法行使代表的职权,1992年4月3日,七届全国人大五次会议通过了代表法,于当日公布实施,标志着包括建议制度在内的代表工作从此走上了有法可依的轨道。

曾当选多届全国人大代表的唐祖宣说,代表法的出台对人大代表职责作了明确规定,代表们的行为规范了许多,“知道怎么履职了,代表可以提出意见和建议,但不能干预司法案件;人大代表要为人民群众说话、办事,但不能够谋私利,不能以人大代表名义干违法的事。”

随着代表法深入人心,代表意识逐步提高,代表们越来越主动地了解社情民意,积极为人民谋福祉,为人民排忧解难,参与管理国家事务的能力不断增强。与此同时,建议所反映的问题越来越多地受到中央高度重视,这大幅调动了代表提出建议的积极性,建议数量也因此开始逐年攀升;到六届全国人大时期的两千多件建议,到十届全国人大时期提高到六千多件,并连续多年维持高位运行的态势。

创新建立重点督办建议制度

面对代表建议数量不断增加的现状,如何更好地办理代表建议,推动解决经济社会发展中的难题,全国人大常委会在完善健全人大代表建议制度的过程中,开创性地建立起重点督办建议制度。

2004年,十届全国人大二次会议结束后,全国人大常委会首次确定了8个方面

的重点督办建议,要求有关承办单位重点办理,由全国人大常委会办公厅和国务院办公厅共同督办。据悉,确定重点督办建议的原则是:内容属于党和国家的中心工作、改革发展稳定的重大问题、人民群众普遍关心的热点难点问题。

2005年,中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》(简称中央9号文件)。根据中央9号文件精神,全国人大常委会迅速制定了多个工作文件,其中包括《全国人民代表大会代表议案处理办法》《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》等,推动代表建议制度进入新的发展阶段。

重点督办建议制度实施以来,全国人大常委会每年都会研究确定若干项重点督办建议,着重推动一些重大问题的解决。比如,坚决打赢脱贫攻坚战,是人民群众的共同愿望。十二届全国人大常委会办公厅连续五年将其作为重点督办建议,交由扶贫办牵头办理,全国人大农委、全国人大民委负责督办。扶贫办高度重视,多位负责同志带队赴8个省区市,调研代表集中反映的突出问题,将建议办理工作与脱贫攻坚工作有效结合,对推进相关工作发挥了重要作用。又如,人民群众高度重视生态环境保护问题,代表们提出了大量建议。当时的环境保护部、水利部等单位打通了城区相关头路,邀请代表和负责督办的全国人大环资委,赴山东、江苏等地调研,全面推进河长制落实、重点流域区域海域水污染防治、农村饮水安全巩固提升等工作。

由于重点督办建议制度实施效果好,各方面反响也不错,这项制度得到广泛运用。一些承办单位除了承担办理全



1978年,五届全国人大一次会议在北京开幕,各族代表步入会场。

国人大常委会办公厅确定的重点督办建议之外,还在单独承办的代表建议中,结合部门工作职能确定一定数量的部门重点督办建议,同样取得不错的效果,推动解决了许多实际问题。

不断提高代表议案建议工作水平

进入新时代,我国各项事业发展迈入新的历史时期,人民群众的民主法治意识愈来愈强,对代表履职、建议办理工作提出了新的更高要求。

十二届全国人大期间,代表们所提建议均在当年年内如期全部答复完毕,同时每年建议所提问题得到解决或计划逐步解决的数量占建议总数比例,也一直维持在较高水平,几乎都达到80%以上。从办理结果来看,一大批富有建设性的代表建议,成为有关部门科学决策的重要参考,为推动和改善相关领域工作、贯彻落实中央重大决策部署和新发展理念、推进国家治理体系和治理能

力的现代化发挥了重要作用。

2282件议案、43750件建议,十三届全国人大一次会议至五次会议期间,代表们倾听人民呼声,回应人民期盼,认真履行宪法和法律赋予的职责。全国人大常委会副秘书长郭振华介绍说,从审议和办理结果看,十三届全国人大代表所提议案建议均已审议和办理完毕。据郭振华介绍,本届以来,全国人大常委会深入学习贯彻中央人大工作会议精神,认真贯彻落实中央人大工作会议精神,认真落实“内容高质量、办理高质量”“既要重结果,也要重过程”,不断提高代表议案建议工作水平,在服务保障人大代表依法履职上作出有益探索,迈出坚实步伐。

解民惑、纾民忧、顺民意。人大代表聚焦社会热点焦点提出务实有效的意见建议,国家机关尊重代表权利将代表的真知灼见转化为推动高质量发展的硬招实招。来来往往之间,是全过程人民民主的生动写照。(据《中国人大》)

■ 李勇燕(江西)

迟日江山丽,春风花草香。融融春意中,江西省万载县第十七届人民代表大会第三次会议如约而至。为了迎接好这一场春天的盛会,我和同事们整整努力了一个多月,我们期待能够开好局、起好步、履好职,在人民代表大会中充分展现全过程人民民主的生动实践,从每一处细节、每一个场景中看到基层践行全过程人民民主的鲜明印记。

“镜头里的我”似一朵羞涩的月季

开放、透明、创新,是本次大会的一大特点。为了将这场盛会装扮得更加隆重、热烈、民主,大会秘书处反复商量、打磨、对接,首次举办了人代会新闻发布会。

“县十七届人大二次会议以来,县人大常委会工作有哪些亮点、特色,能否简要介绍一下?”县人大在发挥代表主体作用上有哪些新的亮点、举措,能否给我们简要谈一谈?”

当镜头、闪光灯齐聚于一身时,我们

春天里的盛会

成了“镜头里的我”,何其有幸,我见证着万载县成立人民代表大会69年来的首场新闻发布会。

因为是首次,所以我们都很重要。为了确定主题,几经推敲;为了确定稿件,几经修改;为了确定发言人,几经考虑。没有想到的是,确定的发言人名单里有我。当镜头对准我,我的内心还是有些许紧张,这也是我第一次成为镜头里的人。镜头里的我,恰似一朵羞涩的月季,在温暖的春风里尽情绽放。

“会场外的我们”似一群向阳的迎春花

“这次县人代会在我们惯例的基础上,议程增加一天,县委想听代表们的意见建议,要让全体代表充分审议,在推动万载县高质量发展进程中集中代表的智慧。”县委常委会上,县委书记对本次会议提出了更高要求。

为更好落实县委要求,充分发挥代表作用,县人大常委会会前一个半月下发通知,要求各乡镇(街道)人大主席团(工委)组织全体代表开展集中走访调研活动。17个乡镇(街道)纷纷组织代表调研、视察、座谈等,活跃在会场外的代表

们,集思广益,努力准备向大会提交的代表议案、建议。

“各位代表,我们现在要去视察的是2022年县政府20件民生实事重点实施项目……”视察车上我们向代表介绍,这是一场全体人大代表的集体会前视察。整整一上午,在华麟光电、在宜春天卓、在徐联集团、在新材料产业园,每到一处视察现场,代表们不时发出感叹,感受着万载县一年来的变化。“如果不是来这里视察,我都不知道这里的变化这么大,原来这个地方竟然变成了这么漂亮的小游园,原来我们的城市框架这么大了,原来那条断头路修通到了……”代表们在现场热烈地交流,感受着这份惊喜。

会场外的我们,似一群向阳的迎春花,迎着春风,踏着春景,写着春意,绽放着盛会的满园“春色”。

“会场里的你我他”似一片璀璨的满天星

“大会宣读的表彰名单里面有我,我特别高兴,提交的建议被评为优秀建议,这是一份意外的惊喜与收获。”这是受到表彰的代表心声。“当县人大常委

会提出‘优化营商环境,人大代表在行动’的倡议时,我感到心中的责任更重,肩上的担子更重,将始终不忘代表初心,积极贡献代表力量。”这是一名代表的会场感受。以先进示范的星火之光,点燃着全县上下一千多名代表的履职激情,洒下一颗春天的种子,期待着开花结果。

“政府工作报告总结成绩客观全面,民生实事项目的完成提升了万载县群众的幸福感,各项成绩的取得坚定了千群2023年干事创业的信心,县政府为老百姓打通了城区断头路,打开了城市框架。”当县长突然来到高村镇代表团时,来自基层的代表发自内心地说:“这次票决的2023年度县政府重大民生实事候选项目16项,采用差额票决,由我们全体代表确定12项。大家对2022年度县政府20项民生实事项目完成情况进行满意度测评,分为满意、基本满意、不满意。”投票现场,每一名人大代表注视着庄严的国徽,投下自己神圣的一票。

会场里的我们,似一片璀璨的满天星,现在聚成一团火,会后散作满天星,将全过程人民民主在万载大地上展现得更加充分,更加广泛,更加生动。

连提三届,这个建议终于办成了

■ 吴一明(浙江)

一件事,我连提三届建议,议案,也经历了一波三折,今年,这件“超长待机”的代表建议、议案终于办成了。

我是浙江省海宁市第十四、十五、十六届人大代表,周王庙镇长春村党总支书记、村委会主任。经过我持续十年的不懈努力,终于让“民声”成为“民生”,让期盼变成现实!

2013年:建议办理“初夭折”

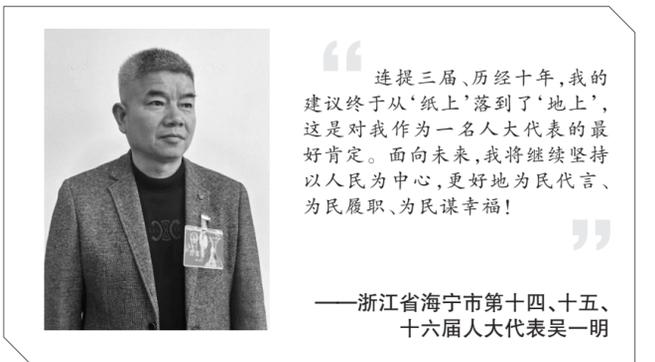
“我们到镇上去工作,每天上班、下班接孩子,经常要等十几分钟,我们都迫切需要一个人行道和非机动车道,或者公路稍微拓宽一点也好。”村民章洪标告诉我,他希望骑行线隧道每天早晚拥堵这个老大难问题能早日得到解决。

这些年,只要提到“沪杭铁路骑行线周王庙铁路隧道的拥堵问题”,村民们都会滔滔不绝。

群众关心什么、期盼什么,我作为人大代表就应该关注什么。2013年,从我当选海宁市十四届人大代表开始,这个问题就成了一件压在我心头的一件民生“大事”。

每年接待走访选民时,都会有选民向我反映这个问题,这成了这些年村民最关注、最迫切要解决的“民情”。

为了早日让村民的期盼变为现实,在海宁市十四届人大二次会议上,我首次提出了《关于改善骑行公路周王庙铁路隧道交通隐患的建议》,这也是我的第一件代表建议。然而,建议办理并没有



我预想得这么顺利。

铁路隧道改造需要跨省市审批、涉及多部门协调,虽然相关部门多方努力,但建议最终未能落地。

但是,长春村村民没有放弃,我更加没有放弃。

2019年:议案办理“不满意”

2017年,我连任海宁市第十五届人大代表。经过深入调研和反复思考,2019年,我领衔11位人大代表,再次把《关于沪杭铁路骑行线周王庙铁路隧道改造提升的议案》带到了海宁市十五届人大三次会议上。这次,对如何解决隧道拥堵,我有了更成熟的想法,我在建议中明确提出了自己的设想,从长远来说,建议两边打通两个非机动车道,做到机

“连提三届、历经十年,我的建议终于从‘纸上’落到了‘地上’,这是对我作为一名人大代表的最好肯定。面向未来,我将坚持坚持以人民为中心,更好地为民代言、为民履职、为民谋幸福!”

——浙江省海宁市第十四、十五、十六届人大代表吴一明

非分流,这样有利于减轻高峰期的交通压力;从短期满足群众需求来看,建议把骑行线线与破许路交叉口两边再次拓宽,可以暂时解决交通拥堵的问题。

会后,该议案交市交通运输局办理。“隧道拓宽改造属于涉铁工程,需要获得上海铁路局等相关部门的许可。经多次联系对接,市铁办将牵头开展本项目的相关前期研究工作,进一步研究项目实施的可行性,为市委、市政府下一步决策提供依据。”90个字的答复内容,却没有明确给出具体的解决方案。

面对这样的答复,我第一次给出了办理答复“不满意”的评价。

2023年:议案办理“终落地”

2022年,海宁市十六届人大一次会

议召开,我再次连任市十六届人大代表。在代表团审议时,我开门见山地说,我从十四届人大的时候就提了这个建议,提到十五届也没有解决,这次十六届人大我还要提,因为我是这个选区选出来的人大代表,接待选民也好,走访选民也好,他们最大的呼声,就是对我说“其他不用说了,隧道去做做好。”会议期间,我第三次领衔提出了《关于解决沪杭铁路骑行线周王庙铁路隧道拥堵问题的议案》。

“隧道改造拓宽的规划有了!”三个月后,我收到承办部门的建议答复。答复中明确,市交通运输局开展了骑行线周王庙铁路隧道前期研究工作,拟通过桥梁方案一次性解决目前通行困境,拟建项目用地红线已纳入“三区三线”国土空间调整规划。

2023年1月6日,周王庙镇十八届人大三次会议票决产生2023年6件镇政府民生实事项目,“长春隧道拓建项目”位列其中。项目内容中详细列出了时间表和进度表:结合居民出行需求,启动建设沪昆铁路骑行线下穿通道改建工程(长春隧道拓建项目),线路全长0.687千米,改建桥梁1座,新建2孔13米下穿沪昆铁路桥架,采用双向四车道二级公路标准。项目计划总投资约1.76亿元,2023年年底前开工建设。(叶毅整理)



■ 马占奎(河南)

“金豆豆,银豆豆,豆豆不能随便投。选好人,办好事,投在好人碗里头。”延安时期这首反映“豆选”的民谣,生动体现了中国共产党为了动员农民参与民主选举所进行的智慧创造。

“红豆豆,黑豆豆,认真思考之后投。丢瓷碗,表意愿,跟着英雄斩寇顽。”在抗日烽火连天的年代,《铁道游击队》电视连续剧的这个情景,体现着人民民主思想汇聚起来的抗日钢铁洪流。

“豆选”的故事刻骨铭心,改革开放以来“票选”的故事,同样让人难以忘怀。

我在河南省平顶山市鲁山县人大常委会工作多年。先前,县人大代表三年一届,后来改为任期五年。说起选举,历历在目的都是“票票”选举的往事。“票票”选举的动人故事如硕果满架的葡萄,一嘟噜一嘟噜怎么也诉说不完。下面仅举鲁山县深山区代表换届选举中的几个故事以资佐证。

豫西伏牛山腹地,有座驰名中州大地的旅游胜地——尧山。这里“峰峦如聚,波涛如怒”。在这山山水水沟沟坡坡之间,生活着鲁山县尧山、赵村、四棵村、下汤、鸡家、熊背、瓦屋、背孜、土门九个乡镇的二十多万村民。1998年伊始,滴水成冰的时节,在鲁山县第十一届人大代表换届选举中,他们切切实实地行使自己的民主政治权利。

瓦屋乡太平村,村域都是海拔近千米的高山。太平村磨上组,更是位于云中。磨上组共有10家农户,24位选民,但该组面积却有11平方公里。该村另一组仰天池组,“离天三尺三”。全组27家农户64位选民。1997年12月,村民民兵连长张新伟负责这两个组的代表换届选举工作,内容包括宣传发动,选民登记,候选人酝酿、推荐、确定,公告张贴,开会通知,组织投票站投票选举等。跑遍各组各户,少说也有七八十里路程。为了使高山上的乡亲们投出神圣一票,张新伟二话没说,一趟趟穿梭于陡峭的山路间,给家家农户送去了一颗颗神圣的选票,同时送上县选举委员会的相关文件和材料。2月8日上午10时,瓦屋乡汤河选区太平村投票站召开鲁山县第十一届人大代表换届选举大会,磨上组24位选民,天不亮就吃了早饭,前往选举会场。独家家户、古稀老人林玉青,也拄着拐杖,在亲人搀扶下,畅享民主选举,亲自到投票站投出了神圣的一票。

土门乡的焦山村,全村虽然只有340户人家,1264口人,但自然村却达100多个,其中两户以上的自然村有80余个,相距四五里之远的独居户有20多家。36岁的支书杨长水是焦山村的“跑支书”,在代表换届选举工作中,四次去乡里开会,四次通知村委会开会,四次入组入户动员、登记等,跑过的路程,少说也有1500公里以上。当时,该村有120多人在外打工、做生意,至春节前夕还有5人未回,他就一而再、再而三地给他们写信、写信,让他们务必于选举日前赶回焦山。焦山山顶上有杨保安、杨留安、杨海山等数家独居户,他们一见冒雪爬上山来的“雪人支书”,不约而同地说:“支书放心,俺们一定用心选好代表,俺们一定永远跟着共产党走!”焦山山顶处有个瞭望台,村民杨庄住在上面。“瞭望台、瞭望台,陡壁悬崖,别看鸡鸣听得见,上去气都难上来”。但是,杨长水在代表换届选举工作的每个阶段,都要去找杨庄一次,详谈选举事宜。在焦山投票站,杨长水原打算使用流动票箱,选民们一听说,都非要亲自到选举站参选不可。焦山村齐跃武、李妮妮,早就准备外出打工,为了2月8日选举代表,一直等了六天。他们说:“耽误生意,少赚点钱事小,若选不好人大代表,事大。”更值得骄傲的是,焦山村村民酝酿、推荐的本村代表候选人冀芳,32岁,孤山人,是焦山村的妇女主任,她对食用菌开发有门道,带领山春见里的村民,走出了一条富裕样板路。于是,选民都推荐了她,并把“票票”投给了她。焦山村的选民看着红榜上的冀芳,都咧着憨厚地一直笑。

这就是“票票”选举的故事,深山区的选民在代表换届选举工作中行使自己的民主权利,人人都表现得积极踊跃。

如果说“豆选”“豆选”是人民当家作主的曙光初现,那么“票票”“票选”就是艳阳普照大地,开创了人民民主发展的新局面。我相信,不忘“豆选”“豆选”,认真“票票”“票选”,人民当家作主的民主政治生活,一定会更加幸福圆满!



刻骨铭心的「豆选」「票选」