

代表知情权的制度保障机制

莫纪宏 王健椿

目前,虽然说从法理上和从制度上都可以肯定我国各级人民代表大会的人民代表在履行代表职责的过程中享有代表知情权,并且在代表制度的实践中,人民代表也比较好地行使了代表知情权,但是,从宪法、法律对人民代表履行代表职责的法律要求来看,现有的代表知情权制度还存在一些缺陷,特别是人民代表通过人民代表大会的途径还不能全面和深入地了解履行代表职责所需要的有关国家政治和社会生活各个方面和各个领域所必需的信息和知识,因此,有必要从法理上认真加以研究,在制度上不断加以健全和完善,具体来说,可以从以下几个方面入手:

1、通过修改《代表法》的方式,将代表知情权明确作为代表履行代表职责所依法享有的一项代表职权。

如果在《代表法》中能将代表知情权作为一项代表职权肯定下来,那么,代表在行使代表知情权时就可以受到权利规范强制力的保护,就可以进一步提高代表基于行使代表知情权获得必需情报和信息的法律能力。在《代表法》中确立代表知情权的权利规范时,首先应当明确代表知情权作为人民代表行使职权的一项权利保护原则,也就是说,人民代表履行代表职责必须受到代表知情权的保护。其次,要在设计代表知情权权利规范的过程中,明确代表知情权相对于一般公众的知情权的特点。最后,要在代表知情权权利规范中明确代表行使代表知情权的权利内涵、获得必需情报和信息的种类、与情报和信息之间的法律关系、提供情报和信息的义务主体的类型以及义务的主要行为特征等等,从而保证代表准确和有效地行使代表知情权。

2、明确国家机关、社会组织和公民个人向代表提供必要情报和信息的法定义务,并设置相应的法律责任机制予以保障。

任何法律权利都是以该权利的义务主体向权利主体履行必要的作为和不作为义务来实现的,代表知情权的实现也需要在法律上明确具有保障代表知情权实现的义务主体。由于代表知情权是基于代表职务和代表的性质产生的,所以,对代表知情权承担法定保护义务的主体也就是特定的。从代表代表人民行使当家作主的政治权利的性质来看,有义务向代表提供必需的情报和信息的包括代表所在的各级人民代表大会及其常设机构,代表参加人大会议和工作所涉及到的国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关等其他国家机关实施宪法和法律的情报和信息,代表在参加执法检查时对有关社会组织和公民个人是否遵守了有关法律、法规的规定进行调查和了解等等。从代表职责的主要内容来看,代表知情权保护的主要是代表如何代表人民参政议政所必需的情报和信息,因此,各级人大、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关和其他国家机关都依法负有向人民代表提供为履行代表职责所必需的情报和信息,以便代表更好地履行自身的代表职责。此外,在法律上明确对代表知情权的实现负有法定保护义务的义务主体,也有利于人民代表在行使代表知情权时如果遇到权利受到侵害时,就可以依法寻求必要的权利救济,从而从整体上提高人民代表行使代表知情权的实效性。

3、进一步保护代表在人大会议上的言论免责,增加人大代表相互之间的信息交流和沟通,扩大代表知情权的实现渠道。

在我国,不论是直接选举的人民代表,还是间接选举的人民代表,人民代表在依法开展活动、履行代表职责时,在绝大多数情况下,都是以代表团、代表小组、代表会议的方式出现的。所以,人民代表之间相互彼此充分和有效地交流情报和信息,对于人民代表行使代表知情权、正确和有效地履行代表职责也是非常必要的。特别是在人大会议上,了解某一方面具体情况的人民代表充

分表达自己的意见、看法，及时地向其他人民代表通报相关信息，可以对人民代表了解履行代表职责所必需的情报和信息起到事半功倍的效果。所以，要保证人民代表充分有效地行使代表知情权，必须要在人大会议上充分保护人民代表的言论自由，将人大会议作为人民代表行使代表知情权的主渠道和重要途径。

4、建立各级人大及常设机构的信息发布中心，通过现代化信息传递手段，使人民代表能够便利地了解人大工作的最新情报和信息。

作为各级人大，应担负起向人民代表及时提供全面、准确、系统和有效的情报和信息的任务。另外，通过各级人大建立的信息发布中心，还可以把本级人大代表的工作信息有效地集中起来，在人民代表之间建立起互动式的信息交流平台，提高人民代表行使代表知情权的效率和实际效果。

5、加强对人大工作和代表活动的新闻宣传，对人大及常设机构重要的议事议题应当及时地向社会公众公布，建立人大工作程序中的公众听证制度，保证代表能够直接和有效地了解社会公众的真实意见和想法。

在人民代表依法履行代表职责的过程中，有许多与履行代表职责相关的信息可以通过行使质询权、询问权、视察权、调查权等代表职权来主动搜集获得，有些则可以通过接待来信来访、参加听证会等方面，被动地听取社会公众的意见和想法，从而有效地了解各种信息。作为人民代表行使代表知情权的主渠道，人民代表除了通过参加人大会议，获得相关信息和情报之外，就人大工作的重要问题，特别是就重要的立法问题，还可以通过出席由人大组织的立法公众听证会的形式来听取和了解社会公众和有关部门的意见和想法。所以，加强各级人大自身的工作制度和听证程序的建设，有助于保障代表有效地行使代表知情权。

6、进一步完善人大机关的信访工作机制，发挥人民代表在处理信访事务中的作用。

目前，很多地方人大设立的信访工作机构，仅限于人大机关的工作人员处理和接待来信来访业务，没有充分发挥本级人大的人民代表的作用。其实，吸收人民代表来参与人大机关组织的信访工作，等于是从制度上为人民代表多提供了一条接触群众、了解社情民意的途径和渠道。各级人大在进一步健全和完善信访工作制度的过程中，应当建立人民代表接待日制度以及人民代表处理来信来访的制度，只有充分发挥人民代表在信访工作中的主动性和积极性，才能保证人民代表有效地行使代表知情权，增强人民代表参政议政的主动性和能动性，提高人民代表参政议政的效率。

总之，要保证代表能够正确和有效地行使代表知情权，既要在法理上不断完善代表知情权的权利规范的理论构建，同时还应当在制度上，通过立法的形式来确认代表知情权作为独立的法律权利的法律地位。与此同时，还应当在实际生活建立各种有效的机制来保障代表正确和有效行使代表知情权，认真履行代表职责，充分发挥代表代表人民参政议政的作用。