

保障代表知情权 完善人民代表大会制度

莫纪宏

所谓知情权，一般是指自然人、法人及其社会组织依法享有知悉、获取、了解与法律赋予该主体权利相关的各种信息的自由和权利。知情权作为一项法律权利，已经成为当今世界各国、各地区乃至众多国际组织普遍承认的一项基本人权。虽然我国目前宪法和法律、法规没有明确提出“代表知情权”的概念，但是现行宪法、法律和法规中的许多条文为代表知情权的存在提供了法律原则依据以及诸多制度性保障条件。

为了保障人民代表在履行代表职责过程中的知情权，应进一步完善人民代表大会制度。

一是修改《代表法》，明确规定代表知情权是人民代表依法履行职责所享有的一项法定权利。目前，虽然代表知情权在我国宪法和法律上获得了一定程度的保护，但是由于在法律规范上还没有以独立的权利形态而存在，所以，人民代表目前在法律上还不能基于代表享有的代表知情权来行使相关的请求权。如果在《代表法》中能够将代表知情权作为一项代表职权予以确认，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，且可以进一步提高代表获得必要情报和信息的法律能力。在《代表法》中确立代表知情权时，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的权利规范过程中，明确代表知情权相对于一般公众知情权的特点。最后，要在代表知情权的权利规范中明确代表行使代表知情权的权利内涵，即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，从而保证代表准确和有效地行使代表知情权。

二是明确国家机关、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，并予以保障。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。从人民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主体包括，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在本职工作中所涉及到国家行政机关、审判机关、检察机关等其他国家机关，代表在参加执法检查时调查和了解的有关社会组织和公民个人等。从代表职责的主要内容来看，代表知情权主要保证代表获得参政议政所必需的情报和信息。因此，各级人大、行政机关、审判机关、检察机关和其他国家机关都应依法负有向人民代表提供其为履行代表职责所必需的情报和信息。

三是进一步理顺党委和人大之间的关系，将整个国家政治生活和社会生活的情报和信息纳入人大议政的范围。各级人大在举行会议和开展工作时，如果对国家和本行政区域内的基本政情、社情都不太清楚，那么，要想让参与其中的人民代表能够通过人大会议和组织的活动来了解准确的情报和信息则比较困难。我国的政治体制是共产党领导下的人民代表大会制度，党通过各级党委来对整个社会进行政策指导，各级党委实际上是各个行政区域内的政治决策中心，有关本行政区域内的各种政情和社情，党政部门掌握得比较全面和系统。各级人大常委会的领导成员应当能够有效地参与各级党委的决策活动，全面了解与本行政区域有关的各种情报和信息，以便人大开展工作。特别是对于需要人大审议的重大事项，包括政府财政预决算、审计、人事任免等，人大要有效地行使宪法和法律所赋予的监督职权，必须对监督对象的情报和信息有比较全面、准确和系统的了解，然后才能有针对性地进行监督。所以，应当在正确处理党委与人大关系的基础之上，在党委决策部门与人大常设机构之间建立必要的情报交流和信息沟通机制，以便于人民代表更好地行使代表知情权。

四是严格国家保密制度，按照民主监督原则的要求，保证代表有效地了解和掌握与履行代表职责相关的情报和信息。代表知情权相对于一般公众的知情权具有特殊性，代表行使代表知情权是为了履行职责，更好地参政议政。所以，在代表对国家机关实施宪法和法律的活动履行监督职权时，有关国家机关就不能以与代表的切身利益无关或者是以国家秘密为由，随意拒绝代表了解有关情报和信息的要求。因此，为了进一步保障代表有效地行使代表知情权，应在法律和制度上明确“提供信息和情报是原则，拒绝是例外”的原则。

五是进一步保护代表在人大会议上的言论免责权，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。大多数情况下，人大代表在依法开展活动、履行代表职责时，都是以代表团、代表小组、代表会议的方式出现的。所以，人大代表相互之间彼此充分和有效地交流情报和信息，对于人大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代表充分表达自己的意见、看法，及时向其他代表通报相关信息，可以对人大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，有必要充分保护人民代表在人大会议上的言论自由，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。

六是人大及其常委会的重要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、有效地了解社会公众的真实意见和想法。人大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，听取社会公众的意见和想法，从而有效地了解各种信息。人大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，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。

七是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。我国各级人大下设的信访工作机构，是人大机关密切联系人民群众，及时和有效地了解社情民意的重要途径，也是人大代表了解选民意见和看法，掌握政情社情发展动态的有效方式。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。