

嘉兴市人大理论与工作研究会编

人大代表 履职读本

林大椿 主编

 上海人民出版社

嘉兴市人大理论与工作研究会编

人大代表 履职读本

林大椿 主编

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大代表履职读本/林大椿主编:嘉兴市人大理论与
工作研究会编. —上海:上海人民出版社,2008
ISBN 978-7-208-08229-8

I. 人... II. ①林...②嘉... III. 人民代表—工作—中国—
学习参考资料 IV. D622

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第177745号

责任编辑 张晓玲

封面装帧 傅惟本

人大代表履职读本

林大椿 主编

嘉兴市人大理论与工作研究会 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 11.25 插页 2 字数 119,000

2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

印数 1-3,250

ISBN 978-7-208-08229-8/D·1475

定价 17.00元

前 言

人大代表是国家权力机关的组成人员,是人民代表大会的主体。人大代表有没有依法认真执行代表职务,这对做好人大及其常委会的工作,充分发挥人民代表大会的整体作用,坚持和完善人民代表大会制度,极为重要。

人民代表大会制度建立半个多世纪以来,特别是县级以上地方各级人大设立常委会之后,各级人大代表以对国家和人民高度负责的精神,依法履行职责,做了大量卓有成效的工作,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中发挥了重要的作用。但毋庸讳言,目前各级人大代表发挥的作用,与宪法和法律的要求及人民群众的期望,尚存在一定的差距。而且人大代表的队伍在不断地新陈代谢,每次换届都会产生百分之六十至七十的新当选的代表。因此,有必要通过各种方式和途径,使人大代表增加履职知识,提高履职能力,增强责任意识。

为了适应人大代表履行职责的需要,我们根据《宪法》和《选举法》、《地方组织法》、《代表法》等法律规定,参考了有关代表履职方面的资料,并结合多年来人大工作的实践,编写了《人大代表履职读本》一书。本书重点介绍地方各级人大代表执行代表职务的一些基本知识,具有较强的法律性、实用性和可操作性,并有一定的理论性和前瞻性。希望它能成为地方各级人大代表和人大工作者的好帮手。

2 前 言

本书的编写得到了嘉兴市人大常委会主任徐士珍、嘉兴市人大理论与工作研究会会长杨荣华等同志的支持和鼓励。嘉兴市人大常委会办公室、研究室、代表工作委员会的同志对本书提出了不少富有建设性的意见,在此一并表示诚挚的谢意。

对本书的编写,我们在主观上力求准确、实用、简明,但由于水平有限,可能有疏漏、不妥之处,敬请批评指正。

编 者

2008年8月

概 述

代表制是指人民通过法定程序,选举产生自己的代表,再由代表行使管理国家权力的制度,是民主制度的具体体现。代表制目前已成为世界各国普遍采用的一种政权组织形式,代表或议员在国家的政治、经济、社会生活中发挥着十分重要的作用。

现代意义上的代表制是在资本主义时代形成和发展起来的。但是,社会主义国家的人民代表制与资本主义国家的议员制有着本质的不同。社会主义国家的人民代表机关是国家的最高权力机构,其代表真正来自人民、代表人民,它的职责是受人民的委托,依法行使管理国家的权力。而资本主义国家的议会,其议员只能代表资产阶级的利益和意志。但也必须承认,议会制取代专制王权,这是历史的一大进步。

人民代表大会制度是我们国家的根本政治制度。这一政治制度是在长期的革命斗争和社会主义民主建设过程中不断发展和完善起来的。1949年9月,在中国共产党的领导下,召开了中国人民政治协商会议。会议通过了具有宪法性质的文件,即《中国人民政治协商会议共同纲领》,确立了新中国的社会制度和国家制度的基本原则,确定全国人民代表大会为国家最高权力机构。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,制定了我国第一部宪法,正

式规定人民代表大会制度为我们国家的根本政治制度。在此后的 50 多年中,人民代表大会制度经历了风风雨雨的历史考验,在艰难、曲折中发展。党的十一届三中全会以后,随着我国社会主义民主与法制建设的发展,人民代表大会制度得到进一步完善。实践证明,人民代表大会制度是具有中国特色、符合我国国情的政治制度。

我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民以直接或间接的方式选举产生的各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,参加行使国家权力。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表执行代表职务的过程,就是人民行使国家权力的实现过程。

人民代表大会是国家权力机关,各级人民代表大会代表是各级国家权力机关的组成人员。自 1979 年县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会(以下简称“人大常委会”)以来,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的工作有了长足的发展,人民代表大会的自身建设不断加强,各级人民代表大会代表的活动越来越活跃,人大代表在政治、经济、社会生活中的作用日益彰显。

1992 年 4 月 3 日,第七届全国人民代表大会第五次会议审议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》(以下简称《代表法》),并于即日颁布实施。这是我国民主政治生活中的一件大事,它不仅为人民行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力提供了更加有力的法律保障,而且为由人民选举产生的

各级人民代表大会代表依法行使权利,履行义务,充分发挥代表作用,进一步创造了有利条件。同时,使各级人大代表执行代表职务进一步法律化、制度化和规范化。

为了充分发挥人大代表的作用,2005年5月,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表的作用,切实加强全国人大常委会制度建设的若干意见》。随后,全国人大常委会办公厅又出台了《关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见》、《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5个相配套的工作文件,这对于在新形势下进一步发展社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义政治文明,坚持和完善人民代表大会制度,推动人大代表的工作,保障人民当家作主的权利,具有深远的意义。

宪法和法律对人大代表的性质、地位、作用和权利、义务等的规定已很明确,人民代表大会制度为各级人大代表发挥作用,提供了相当充分的条件和具体实践的场所。但从实际情况看,人大代表作用的发挥还有较大的空间。因此,必须严格执行《代表法》,认真落实中共中央有关文件精神,进一步发挥人大代表的作用。一方面,人大代表要增强责任意识,认真行使好宪法和法律赋予自己的权利;另一方面,各级人大常委会要为人大代表执行代表职务搞好服务。同时,社会各界也有责任支持人大代表依法行使职权,为人大代表执行代表职务创造良好的社会条件,从而使人大代表的作用得到更好的发挥。

目 录

概述	1
----------	---

第一章 人大代表的选举	1
-------------------	---

第一节 代表选举的基本原则	2
---------------------	---

第二节 代表选举的程序	6
-------------------	---

第三节 代表名额的确定和分配	13
----------------------	----

第四节 代表资格的取得与终止	17
----------------------	----

第二章 人大代表的性质、地位、作用 and 任务	23
--------------------------------	----

第一节 代表的性质	23
-----------------	----

第二节 代表的地位	27
-----------------	----

第三节 代表的作用	33
-----------------	----

第四节 代表的任务	37
-----------------	----

第三章 人大代表的权利	38
-------------------	----

第一节 审议权	38
---------------	----

第二节 提议案权	46
----------------	----

第三节 选举权	53
---------------	----

第四节 质询权	68
---------------	----

第五节 罢免权	75
---------------	----

2 目 录

第六节 表决权	78
第七节 提建议、批评和意见权	81
第八节 提议权	87
 第四章 人大代表的义务	91
第一节 积极参加本级人民代表大会会议和闭会期间的代表活动	92
第二节 模范地遵守宪法和法律,协助宪法和法律的实施	93
第三节 密切联系人民群众,积极反映他们的意见和要求,努力为人民服务	94
第四节 协助本级人民政府推行工作	95
第五节 保守国家秘密	95
 第五章 人大代表在闭会期间的活动	97
第一节 代表活动的组织	98
第二节 代表活动的原则	100
第三节 代表小组的活动	101
第四节 代表开展视察活动	104
第五节 代表列席有关会议	110
第六节 代表的其他活动	111
 第六章 执行代表职务的保障	113
第一节 执行代表职务的含义	114
第二节 司法保障	119

第三节 时间保障	125
第四节 经济保障	126
第五节 物质保障	127
第六节 组织保障	128
第七章 对人大代表的监督	131
第一节 对人大代表监督的意义	131
第二节 监督的内容	132
第三节 监督的方式与程序	134
第八章 充分发挥人大代表的作用	137
第一节 完善选举制度 提高代表素质	138
第二节 搞好代表培训 提升代表履职水平	142
第三节 加强联系和服务 为代表履职创造条件 ...	143
附 录	147
一、中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级 人民代表大会代表法	147
二、浙江省实施《中华人民共和国全国人民代表 大会和地方各级人民代表大会代表法》办法	157

第一章 人大代表的选举

选举人大代表是我国人民代表大会制度的组织基础,是人民代表大会制度的重要组成部分,也是国家政治制度的重要内容。

选举与选举制度是两个不同的概念。选举有广义和狭义之分,狭义的选举只是指选举国家权力机关代表的活动;广义的选举既包括选举国家权力机关代表的活动,又包括选举行政机关、审判机关、检察机关的公职人员和政党、群众团体以及企事业单位的代表和领导人的活动。

选举制度是选举产生国家政权机关和选举任免其组成人员及有关公职人员的制度总称。我国选举制度由《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》(以下简称《选举法》)等多部法律规定。《选举法》适用于各级人民代表大会代表的选举。国家机关领导人员的选举,由《宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)等法律规定。选举制度的主要内容有:选举的基本原则;选举权利的确定;选举的组织机构;选举的

2 第一章 人大代表的选举

程序和方法;选举的经费保障;选举人与当选人的关系;对破坏选举行为的制裁等。本章主要介绍人大代表的选举。

第一节 代表选举的基本原则

根据《宪法》和《选举法》规定,我国各级人民代表大会代表的产生,都必须遵循和体现社会主义的民主原则。这些民主原则主要包括:选举的普遍性原则、选举的平等性原则、直接选举和间接选举并用原则、差额选举原则、无记名投票原则、选举权利保障原则等。

一、普遍性原则

选举制度的普遍原则主要体现在中华人民共和国公民普遍享有选举权和被选举权,这是我国公民的一项基本政治权利。《宪法》和《选举法》规定:“中华人民共和国年满 18 周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”依照上述规定,我国公民只要具备以下几个条件就享有选举权和被选举权:一是具有中华人民共和国国籍;二是到选举日止年满 18 周岁;三是享有政治权利,不论哪个民族、是男是女、信仰什么宗教、受教育程度和经济状况如何,只要他未依法被剥夺政治权利,就都有选举权和被选举权。《宪法》和《选举法》的这一规定,与许多国家的议会选举相比,我国公民的选举权是最广

泛和普遍的。

二、平等性原则

平等是选举中的一条重要原则。根据《选举法》第四条规定：“每一选民在一次选举中只有一个投票权。”选民的投票权平等包括两层含义：一是每一选民在一次直接选举中只能有一个投票权，不能同时参加两个或两个以上的选举。因此，各地在选举中都要求流动人员凭身份证和户籍所在地的乡、镇选举委员会出具不参加户籍所在地直接选举的证明，才能在现居住地进行登记，并领取选民证参加选举，以防止选民重复参加选举。二是每一选民所投的票的效力是相同的，不能因为身份、地位、民族、性别、年龄的不同而产生影响。也就是说，不允许任何选民有任何特权，也不允许对任何选民有任何限制和歧视。当然，平等不是绝对的，而是相对的。从现行《选举法》对农村和城市每一代表所代表的人口数规定的不同比例看，我国选举制度还有不够平等的地方。党的十七大报告明确提出，“建议逐步实行城乡按相同人口的比例选举人大代表”。因此，随着我国民主政治建设的发展和城乡差别的逐步消除，农村与城市每一代表所代表的人口数比例的差异将会进一步缩小，直至农村与城市每一代表的人口数比例相等，以确保每个公民都依法享有平等的权利。

三、直接选举与间接选举相结合原则

《选举法》规定，我国人民代表大会代表的选举有两种方式：一是直接选举；二是间接选举。直接选举是指人民代表

大会的代表由选民直接投票选举产生；间接选举是指人民代表大会的代表由下一级人民代表大会的代表投票选举产生，而不是由选民直接投票选举产生。《选举法》规定：“全国人民代表大会的代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表，由下一级人民代表大会选举。”“不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表，由选民直接选举。”这就是直接选举与间接选举相结合的原则。这一原则是根据我国的实际情况决定的，随着国家政治、经济、文化等方面的发展，直接选举的范围可能会进一步扩大。

四、差额选举原则

差额选举是指正式代表候选人名额多于应选人名额的选举。与差额选举相对应的是等额选举，即候选人名额与应选人名额相等的选举。差额选举又称为不等额选举。《选举法》第三十条规定：“全国和地方各级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表的名额。”“由选民直接选举的代表候选人名额，应多于应选代表名额三分之一至一倍；由地方各级人民代表大会选举上一级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表名额五分之一至二分之一。”差额选举的原则，是我国选举制度长期坚持的一项重要原则，是发展社会主义民主的重要步骤。差额选举有利于充分发扬民主，增强选民和代表的主人翁责任感，使选民或代表有选择的余地，按自己的意愿好中择优；有利于引入竞争机制，拓宽提出候选人的渠道，使优秀人才脱颖而出；还有利于对国家

机关工作人员的激励和鞭策,使他们更好地为人民服务。当然,差额选举还需要在实践中不断完善和发展。

五、无记名投票原则

无记名投票又称秘密投票。《选举法》第三十六条规定:“全国和地方各级人民代表大会代表的选举,一律采用无记名投票的方法。”《地方组织法》第二十三条规定:地方各级人民代表大会的选举“采用无记名投票方式”。所谓无记名投票,是指选举人在参加选举时,在选票上不署名、不公开,对候选人投赞成票还是投反对票或者投弃权票,只有自己知道,别人不知道,事后也无从查知。与无记名投票相对应的是记名投票和举手、鼓掌、起立等方式。电子表决虽然也可以无记名,但采用无记名投票最具保密性。无记名投票的优点在于选举人可以更为自由地表达自己的意志。

六、选举权利保障原则

选举权利的保障原则可分为三个方面:一是物质保障。《选举法》第八条规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的选举经费,由国库开支。”依照这一规定,人民代表大会的选举经费一律由国家支出,而不是由机关单位或选民个人支出,这就为选民普遍行使选举权和被选举权提供了物质保障。至于选举经费由哪一级财政开支的问题,通常的做法,选举哪一级人大代表即由哪一级财政开支。二是程序保障。程序是民主的保障,没有必要的程序,真正的民主就很难实现。《选举法》和《地方组织法》对代表和领导人员的

选举、罢免以及辞职的程序作出了明确规定,从而保障了选民和代表的选举权利。三是法律保障。《选举法》和《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)、《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)对破坏选举的行为及制裁作出了具体规定,从法律上保障选民和代表自由行使选举权和被选举权。

第二节 代表选举的程序

对人大代表选举的组织与程序,《选举法》作了明确规定。《选举法》的这些规定,既体现了社会主义民主原则,又是从我国现阶段实际情况出发,着眼于实际的民主。根据《选举法》以及全国人大常委会颁布的有关选举工作的法律、条例和决议的精神,人大代表的选举程序主要包括以下内容:

一、主持选举的组织机构

《选举法》规定,全国人大常委会主持全国人大代表的选举;省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人大常委会主持本级人大代表的选举;不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇设立选举委员会,主持本级人大代表的直接选举。同时,该法还规定,不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会,受本级人大常委会的领导;乡、民族乡、镇的选举委员会,受不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会的领导;