

新时期人大工作 理论与实践

XINSHIQIRENDAGONGZUO
LILUNYUSHIJIAN

主编 郭 瑞

人民日报出版社

新时期人大工作 理论与实践

主编：郭 瑞

（上 卷）

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期人大工作理论与实践/郭 瑞主编.
—北京:人民日报出版社,2003.9

ISBN 7-80153-618-5

I.新… II.郭… III.全国人民代表大会—工作
—研究 IV.D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 055533 号

书 名:新时期人大工作理论与实践

主 编:郭 瑞

责任编辑:宋桂芳 弟增智

封面设计:家仁工作室

出 版 者:人民日报出版社(北京金台西路 2 号/邮编:100733)

发 行 者:新华书店

印 刷:北京蓝海印刷有限公司

字 数:2300 千字

开 本:787×1092 1/16

印 张:112.375

印 数:0001-3000

印 次:2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-80153-618-5/D·099

定 价:398.00 元(上、下卷)

前 言

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是人民当家作主的最有效的政权组织形式。半个多世纪来的实践证明,人民代表大会制度是一项适合中国国情,具有中国特色的好制度,它已深深根植于中国的大地上,受到亿万中国人民的衷心拥护。坚持和完善人民代表大会制度,对于发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明具有十分重要的意义。

党的十六大,科学总结了党领导人民建设中国特色社会主义的基本经验,实现了党的指导思想的与时俱进,提出了全面建设小康社会的奋斗目标,对我国新世纪新阶段的改革和发展作了全面部署。此后召开的十届全国人大一次会议根据十六大精神和中央的部署,根据宪法和法律对新时期的人大工作提出了总体要求。这就是坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻党的十六大精神,紧紧围绕国家工作大局和经济建设这个中心,在以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导下,把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,继续把发展社会主义民主,健全社会主义法制作作为根本任务,认真履行宪法和法律赋予的职责,坚持和完善人民代表大会制度,继往开来,与时俱进,努力开创人大工作新局面,更好地发挥人民代表大会制度的优越性,为把中国特色社会主义事业不断推向前进作出更大的贡献。

为了贯彻落实党的十六大和十届全国人大一次会议精神,切实做好新时期的人大工作,我们编撰了《新时期人大工作理论与实践》一书。本书以“三个代表”重要思想为指导,根据新时期党对人大工作的要求,对新时期的人大工作作了深入系统的论述。本书内容主要包括:绪论:以“三个代表”重要思想为指导,努力开创人大工作新局面;第一编:人民代表大会制度,主要包括:人民代表大会制度内容、特点、优势、原则、地位和作用、建立和发展等;第二编:人民代表大会及其常委会组织建设,主要包括:人民代表大会组织体制、人大及常委会职能和自身建设等;第三编:人民代表大会代表,主要内容包括:人大代表的选举、权利和义务等;第四

编:人大的立法权,主要包括:立法权与立法体制、立法范围、立法指导思想、原则和立法技术、立法监督等;第五编:人大的审议决定权,主要包括:人大决定权的内容、范围,议案的提出和通过等;第六编:人大的人事任免权,主要包括:人大人事任免权的意义、作用、范围、程序和方式等;第七编:人大的监督权,主要包括:人大监督权的性质和地位,监督的原则、内容、方式等;第八编:人大机关工作,主要包括:人大机关工作的内容、特点、文书工作、群众工作、信访工作、新闻和宣传工作等;第九编:人大相关法律法规及政策,主要包括:宪法、代表法、选举法、立法法等;第十编:做好新时期人大工作的经验与体会,收录了200多位地方人大常委会领导撰写的文章。

本书在编写过程中,力求做到主题突出,内容全面系统,叙述通俗易懂,结构严谨,编排合理,使之成为各级人大及其常委会和人大代表做好人大工作的有力工具。尽管我们付出了很大努力,但由于时间仓促和水平有限,书中难免有不妥和疏漏之处,恳请广大读者批评指正。

编 者

2003年8月

编 委 会

主 编：郭 瑞

副 主 编：杨春光 陈 勇 马 军

特邀编委：(按姓氏笔画为序)

丁德贵	王正廷	王志伟	王胜业	邓厚汉	孔素素
叶玉明	白文喜	朱晓阳	朱崇光	刘广生	刘世俊
刘宏斌	刘福仁	许应洪	李茂林	李增慧	杨玉龙
杨志慧	来南京	吴龙永	肖再义	何广录	闵裕道
沈纪万	张 敏	张书生	张有道	陈士军	陈进生
陈法勤	陈泽千	金昌来	冼华增	胡晓萍	贺本荣
段维义	徐益民	郭永平	麻广林	程菊华	温体彦
谢耀桢					

编 委：(按姓氏笔画为序)

于忠江	马 彪	马农国	马苏安	马国荣	马佩授
王云河	王云程	王长安	王玉堂	王光洲	王庆生
王怀清	王运期	王宏德	王青山	王明义	王国斌
王宝学	王经勇	王家全	王爱清	王清运	王联芳
王锡赞	王德信	牛喜凡	毛绍泉	乌日图	文平林
方长学	尹好贤	邓汉廷	孔凡有	甘良华	左宗亮
石子河	石明聪	石保平	平兴旺	田有财	史 萍
史炳仁	叶方和	冉隆政	冯全清	冯新荣	吉建国
朱 俊	朱延棣	乔宝林	伍承志	仵春哲	任明耀
庄润芝	边喜田	刘 震	刘长志	刘兴明	刘军民
刘志成	刘志斌	刘作光	刘英学	刘尚文	刘贤法

刘炳南	刘福厚	闫玉祥	米耀璟	祁德昆	孙书祥
孙选民	孙彦斌	孙继良	严高喜	苏喜全	杜世昌
李江	李广聚	李长万	李仁彤	李玉久	李平原
李让民	李利民	李启和	李宗义	李泽田	李相銮
李拴朋	李晓玲	李晓彬	李高烁	李福秋	杞乔华
杨一民	杨大勇	杨长国	杨生明	杨立章	杨永才
杨志峰	杨松林	杨育林	杨树然	杨胜明	吴英梅
吴金占	吴学成	吴菊忠	吴锡顺	吴福祖	肖英梅
肖国绪	肖恒清	何保全	何晓春	闲秀文	宋建新
迟国良	张华	张万春	张中林	张开勋	张方才
张玉琴	张正华	张正泽	张占锋	张怀安	张昌海
张秘淮	张海涛	张勤学	陆晓明	陈兰	陈广中
陈达春	陈良忠	陈俊伟	陈瑞珍	陈维玉	邵必贵
武建平	范光耀	其木德	道尔吉	罗华远	罗清龙
周宋冰	周继烈	单高龙	泽央娜姆	赵好玉	赵进军
赵怡山	赵琢智	胡周顺	胡耕俊	胡德伟	哈乃
皇甫建伟	施仲元	洛登	秦兴贵	耿万峰	贾晓峰
党泽普	柴小良	徐天成	徐中坤	徐松林	殷玉兰
殷国兴	高健	郭淑瑾	唐伟萱	唐志谦	唐维生
陶勇清	黄大奇	黄禾秀	黄金元	黄绍符	黄照堂
崔寿国	阎世忠	章建	章后贵	梁子和	梁光照
尉赴津	彭志超	董铁中	董振荣	蒋克学	韩玉峰
喻唯书	曾永涛	曾德光	道尔吉扎布		温日丛
温晓岚	谢水斌	靳万朝	赖福川	解朝来	谭正强
颜臭仁	薛永干	戴铭	魏波		

上 卷 目 录

绪 论 以“三个代表”重要思想为指导,努力开创人大工作 新局面	(1)
--	-----

第一编 人民代表大会和人民代表大会制度

第一章 人民代表大会制度是我国的根本政治制度	(27)
------------------------------	------

第一节 概 述	(27)
一、人民代表大会与人民代表大会制度的涵义	(27)
二、人民代表大会制度的基本内容	(28)
三、人民代表大会和人民代表大会制度的性质	(30)
四、人民代表大会制度的主要原则	(33)
五、人民代表大会制度的特点和优越性	(35)
第二节 人民代表大会制度与我国宪法、法律的关系	(39)
一、宪法与人民代表大会制度的关系	(39)
二、历部宪法与人民代表大会制度	(41)
三、与人民代表大会制度密切相关的几部法律	(48)

第二章 人民代表大会制度的建立与发展	(54)
--------------------------	------

第一节 人民代表大会制度的产生	(54)
一、前苏联苏维埃制度的产生及演变对中国人民代表大会制度产生的 影响	(54)
二、我国民主革命时期的代表制度	(58)
第二节 人民代表大会制度的建立和发展	(60)
一、由政治协商会议和人民代表会议向人民代表大会的过渡	(60)
二、人民代表大会制度的建立	(61)
三、人民代表大会制度的早期探索发展	(62)
四、人民代表大会制度建设受挫	(63)
五、人民代表大会制度由恢复走向发展	(65)

第三节 人民代表大会制度建设的历史经验	(67)
一、人民代表大会制度建设的经验	(67)
二、人民代表大会制度发展的主要原因	(69)
第三章 人民代表大会的地位和作用	(71)
第一节 人民代表大会的地位	(71)
一、人民代表大会与中国共产党的关系	(71)
二、人民代表大会与其他国家机关的关系	(74)
三、人民代表大会与人民的关系	(75)
第二节 人民代表大会的作用	(76)
一、人民代表大会是实现社会主义民主的根本途径	(76)
二、人民代表大会是政府产生的根据和获取力量的源泉,它使政府具有 合法性,并监督政府依法行使权力	(76)
三、人民代表大会是维护国家统一、民族团结、保护少数民族权利的有效 组织形式	(77)
四、人民代表大会是联系群众,反映、实现民意的重要渠道	(77)
五、人民代表大会是保证国家稳定的重要机制	(77)
第四章 人民代表大会制度建设的原则	(78)
第一节 “一切权力属于人民”的原则	(78)
一、中华人民共和国的一切权力属于人民是人民代表大会制度的根本 原则	(78)
二、国家的一切权力属于人民原则在人民代表大会制度中的体现	(79)
第二节 民主集中制原则	(80)
一、民主集中制是人民代表大会制度的组织原则	(80)
二、民主集中制原则的内容	(82)
第五章 坚持党对人大工作的领导	(84)
第一节 坚持党对人大工作的领导	(84)
一、党对人大工作的领导已被宪法所确认	(84)
二、党的执政地位要通过对人大工作的领导来实现	(84)
三、党的领导是发挥人大作用的保证	(85)
第二节 改善党对人大工作的领导	(85)
一、党不能代替人大行使国家权力	(86)
二、党要尊重和支持人大依法行使职权	(86)
三、党必须在宪法和法律的范围内活动	(87)

第三节 党对人大工作领导的内容	(87)
一、党对人大工作的政治领导	(87)
二、党对人大工作的思想领导	(88)
三、党对人大工作的组织领导	(88)
第四节 党对人大工作领导的形式	(89)
一、建议国家权力机关把党的主张变成国家意志	(89)
二、向国家权力机关推荐重要干部	(90)
三、发挥国家权力机关中党组和党员的作用	(92)
四、协调国家权力机关与其他国家机关和组织的关系	(94)
第六章 坚持和完善人民代表大会制度	(96)
第一节 坚持和完善人民代表大会制度的基本要求	(96)
一、坚持人民代表大会制度的必要性和重要性	(96)
二、完善人民代表大会制度的基本内容	(97)
三、坚持和完善人民代表大会制度必须正确处理五个关系	(99)
第二节 强化人大对其他国家机关的监督	(102)
一、完善法律监督	(102)
二、完善工作监督	(103)
第三节 密切人大与人民群众的关系	(103)
一、明确人大代表的角色,自觉履行法律规定的义务	(104)
二、积极向人民群众宣传人民代表大会制度的理论与知识,公开各级人大及其常委会的活动情况	(104)
第四节 加强人大的自身建设	(104)
一、加强人大组成人员自身建设	(104)
二、加强人大组织机构建设	(105)
三、加强人大运作程序建设	(106)

第二编 人民代表大会及其常委会组织建设

第一章 人民代表大会组织	(109)
第一节 人民代表大会组织体制	(109)
一、人民代表大会组织体系	(109)
二、人民代表大会的层次划分	(110)
三、人大常务委员会组织建设	(115)
四、人民代表大会专门委员会的设置	(124)

第二节 人民代表大会之间的关系	(131)
一、人民代表大会之间不存在领导关系	(131)
二、人民代表大会上下级之间的关系	(133)
第二章 全国人民代表大会及其常委会	(136)
第一节 全国人民代表大会	(136)
一、全国人民代表大会的特点	(136)
二、全国人民代表大会会议与议事规则	(139)
第二节 全国人大常委会	(145)
一、全国人大常委会的特点	(145)
二、全国人大常委会的职权	(147)
三、全国人大常委会会议与议事规则	(149)
四、全国人大常委会委员长会议及其他机构	(151)
第三节 全国人大专门委员会与特定问题调查委员会	(153)
一、全国人大专门委员会	(153)
二、全国人大特定问题调查委员会	(156)
第三章 地方各级人民代表大会及其常委会	(157)
第一节 县级以上地方各级人民代表大会	(157)
一、县级以上地方各级人民代表大会的性质与组成	(157)
二、县级以上地方各级人民代表大会的职权	(159)
三、县级以上地方各级人民代表大会会议及议事规则	(160)
第二节 县级以上地方各级人大常委会	(166)
一、县级以上地方各级人大常委会的性质	(166)
二、县级以上地方各级人大常委会的组成	(167)
三、县级以上地方各级人大常委会的主要职权	(168)
四、县级以上地方各级人大常委会会议及议事规则	(169)
五、县级以上地方各级人大常委会的所属机构	(172)
第三节 县级以上地方各级人大专门委员会和特定问题调查委员会	(172)
一、县级以上地方各级人大专门委员会	(172)
二、县级以上地方各级人大特定问题调查委员会	(173)
第四节 地方人大常委会派出机构及其工作	(173)
一、省、自治区人大常委会派出机构及其工作	(174)
二、县级人大常委会派出机构及其工作	(178)

第五节 乡、镇人大	(180)
一、乡镇人大是我国基层国家权力机关	(180)
二、乡镇人大主席、副主席	(182)
三、乡镇人大会议及议事规则	(182)
第四章 人大常委会的办事机构	(183)
第一节 人大常委会办事机构概述	(183)
一、人大常委会办事机构的性质	(183)
二、人大常委会办事机构的分类	(183)
三、人大常委会办事机构的任务	(184)
第二节 全国人大常委会办事机构	(185)
一、全国人大常委会办事机构的演化历程	(185)
二、全国人大常委会办事机构的设置和任务	(186)
第三节 地方人大常委会办事机构	(190)
一、地方人大常委会办事机构	(190)
二、地方人大常委会办事机构的状况	(191)
第四节 加强办事机构建设	(192)
一、规范设置人大办事机构	(192)
二、建立适应人大工作的公务员制度	(193)
第五节 国外议会服务机构借鉴	(193)
一、美国国会工作机构和人员	(193)
二、日本国会的工作机构和人员	(195)
三、法国议会工作机构	(196)
第五章 加强人大及其常委会的自身建设	(197)
第一节 加强人大及其常委会自身建设的意义	(197)
一、加强人大及其常委会的自身建设是其法律地位和历史使命的必然要求	(197)
二、加强人大及其常委会的自身建设是完成新形势下繁重工作任务的需要	(198)
第二节 加强人大及常委会自身建设的主要内容	(199)
一、逐步实现人大常委会组成人员的专职化和年轻化	(199)
二、健全人大及其常委会的各项工作制度	(199)
三、加强机关干部队伍建设	(200)
四、搞好人大及其常委会办事机构的建设	(201)

第三节 加强人大及其常委会自身建设的原则	(201)
一、坚持党的领导的原则	(201)
二、坚持实事求是的原则	(202)
三、坚持循序渐进的原则	(202)
四、坚持精简效能的原则	(203)
第四节 加强人大及其常委会自身建设的途径	(204)
一、加强思想建设	(204)
二、加强理论建设	(205)
三、加强组织建设	(206)
四、加强作风建设	(209)
五、加强制度建设	(209)
六、加强业务建设	(210)

第三编 人民代表大会代表

第一章 人大代表概论	(215)
------------	-------

第一节 代表制与代表资格	(215)
一、代表制理论	(215)
二、代表资格条件	(219)
第二节 人大代表的地位和作用	(223)
一、人大代表的地位	(223)
二、人大代表的的作用	(224)
三、努力做好新形势下的代表工作,充分发挥代表作用	(225)

第二章 人大代表的选举	(229)
-------------	-------

第一节 选举制度概述	(229)
一、选举制度的涵义和作用	(229)
二、新中国选举制度的形成和发展	(230)
三、我国选举制度的特点	(234)
第二节 我国选举制度的基本原则	(237)
一、选举权的普遍性原则	(237)
二、选举权的平等性原则	(237)
三、直接选举与间接选举相结合原则	(238)
四、无记名投票原则	(239)
五、差额选举原则	(239)
六、选举权利的物质保障原则	(240)

第三节 人大代表名额的确定与分配	(240)
一、人大代表名额的历史变化	(240)
二、人大代表名额的确定原则	(243)
三、确定代表名额的因素	(243)
四、代表名额的确定和分配程序	(246)
第四节 主持选举的机构与选举程序	(247)
一、人大常委会与选举委员会主持选举	(247)
二、直接选举程序	(248)
三、间接选举程序	(254)
四、选举工作中需要注意的几个问题	(255)
第五节 港澳台地区及解放军选举人大代表的办法	(258)
一、香港特别行政区全国人大代表的选举	(258)
二、澳门特别行政区全国人大代表的选举	(259)
三、台湾省出席全国人大的代表的协商选举	(260)
四、人民解放军选举人大代表的办法	(260)
第六节 对人大代表的监督和罢免	(262)
一、对人大代表的监督	(262)
二、对人大代表的罢免	(263)
三、人大代表的辞职和补选	(265)
四、人大代表资格的终止和停止代表职务	(265)
第七节 选举制度的改革完善	(267)
一、提高直接选举程度	(269)
二、改革候选人提名方式	(269)
三、建立竞选机制	(269)
四、改革选区划分方式	(271)
五、减少人大代表名额	(271)
六、加强对选举制度的宣传教育	(272)
第三章 人大代表的权利和义务	(274)
第一节 人大代表的权利	(274)
一、出席会议权	(274)
二、议案、质询案和罢免案提议权	(274)
三、审议表决权	(275)
四、选举权	(275)
五、建议权	(276)
六、发言和表决免受追究权	(276)
七、人身特别保护权	(276)

八、物质保障权及其他权利	(277)
第二节 人大代表的义务	(277)
一、出席本级人民代表大会会议,依法行使代表职权	(277)
二、模范地遵守宪法和法律,协助宪法和法律的实施	(277)
三、保守国家秘密	(278)
四、与人民群众保持密切联系,努力为人民服务	(278)
五、接受原选区选民或者原选举单位的监督	(278)
第三节 人大代表权利与义务的特征	(278)
一、人大代表权利与义务的基本特征	(278)
二、人大代表的权利和义务的其他特点	(279)
第四章 人大代表的职务和职责	(280)
第一节 人大代表职务	(280)
一、人大代表职务的特点	(280)
二、明确人大代表职务的意义	(281)
第二节 人大代表的职责	(281)
一、人大代表在人大会议期间的职责	(281)
二、人大代表在闭会期间的职责	(288)
三、人大代表在会内工作与会外活动的关系	(291)
第三节 人大代表执行职务的保障	(291)
一、人大代表执行职务的司法保障	(291)
二、人大代表执行职务的时间保障	(293)
三、人大代表执行职务的经济保障	(293)
四、人大代表执行职务的组织保障	(294)
第五章 全国人大代表	(295)
第一节 全国人大代表的权利与义务	(295)
一、全国人大代表的权利	(295)
二、全国人大代表的义务	(299)
三、全国人大代表的作用	(300)
第二节 全国人大代表执行职务保障	(300)
一、发言和表决免责保障	(300)
二、人身特别保护	(301)
三、物质帮助和时间保障	(301)
四、其他特殊保障	(301)

第三节 全国人大代表的辞职、停职、罢免与资格终止	(302)
一、全国人大代表的辞职	(302)
二、全国人大代表的停职	(302)
三、全国人大代表的罢免	(302)
四、全国人大代表资格的终止	(303)
第六章 地方各级人大代表	(304)
第一节 地方各级人大代表的权利与义务	(304)
一、地方各级人大代表的权利	(304)
二、地方各级人大代表的义务	(306)
第二节 地方各级人大代表的职务保障和资格	(306)
一、地方各级人大代表的职务保障	(306)
二、地方各级人大代表资格	(307)
第七章 人大代表的建议、批评和意见	(308)
第一节 人大代表建议、批评和意见概述	(308)
一、人大代表建议、批评和意见的涵义	(308)
二、议案与建议、批评、意见的区别和联系	(308)
三、人大代表建议、批评和意见的特点	(309)
四、人大代表建议、批评和意见的作用	(310)
第二节 人大代表建议、批评和意见的提出	(311)
一、提出建议、批评和意见的原则	(311)
二、提出建议、批评和意见的人数、时间和对象	(312)
三、人大代表建议、批评、意见的效力	(313)
四、人大代表提出建议、批评和意见应注意的问题	(313)
第三节 人大代表建议、批评和意见的内容及形式	(314)
一、提出建议、批评和意见的内容	(314)
二、提出建议、批评和意见的形式	(315)
第四节 人大代表建议、批评和意见的征集与办理	(316)
一、征集、办理人大代表建议、批评和意见的意义和作用	(316)
二、人大及其常委会对代表建议、批评和意见的征集、整理与交办	(316)
三、政府部门对人大代表建议、批评和意见的承办	(318)
第五节 对人大代表建议、批评和意见的答复	(321)
一、对人大代表建议、批评和意见答复的基本要求	(321)
二、提高对人大代表建议、批评和意见的答复质量	(323)
三、答复人大代表建议、批评和意见“八不要”	(323)

第六节 加强对人大代表建议、批评和意见办理情况的监督	(324)
一、人大常委会要加强对人大代表建议、批评和意见办理工作的监督	(324)
二、人大监督人大代表建议、批评和意见办理工作的原则	(325)
三、发挥人大代表对办理建议、批评和意见工作的监督作用	(328)
四、加强建议、批评和意见办理工作监督的主要措施	(328)

第四编 人大的立法权

第一章 人大立法权与立法体制	(333)
----------------------	-------

第一节 立法与立法权	(333)
------------------	-------

一、立法的涵义、特征与意义	(333)
二、立法的目的、价值与分类	(338)
三、立法权	(342)

第二节 当代中国立法的发展历程	(345)
-----------------------	-------

一、《共同纲领》对立法的规定	(345)
二、1954年《宪法》对人民民主立法的初步发展	(345)
三、立法的挫折与倒退	(346)
四、改革开放后快速发展的中国立法	(347)

第三节 立法体制	(350)
----------------	-------

一、立法体制的涵义	(350)
二、立法体制中各层次立法权的一般关系	(351)
三、立法权配置的基本要求	(352)
四、立法主体	(354)
五、立法体制的分类	(357)
六、当代中国立法体制	(358)

第四节 建立和完善中国特色社会主义立法体系	(362)
-----------------------------	-------

一、中国特色社会主义法律体系的内容	(362)
二、加强立法工作,提高立法质量,为形成中国特色社会主义法律体系继续努力	(366)

第二章 全国人大及其常委会的立法权限和范围	(368)
-----------------------------	-------

第一节 全国人民代表大会立法	(368)
----------------------	-------

一、全国人大立法的特征	(368)
二、全国人大的立法权	(369)
三、全国人大的立法范围	(370)
四、全国人大立法的完善	(371)