

人大代表培训讲义

主编 张剑军 曹汉玉

CHINA



中国青年出版社

人大代表培训讲义

主 编：张剑军 曹汉玉

中国青年出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大代表培训讲义/张剑军,曹汉玉主编.——北京:
中国青年出版社,2001

ISBN 7-5006-4348-9/D·121

I.人… II.①张…②曹… III.全国人民代表大会—工作—教材
IV.D622

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第030170号

主 编: 张剑军 曹汉玉

副 主 编: 申永清 杨训平

编 委: (以姓氏笔画为序)

马小宁 申永清 刘子奇 许有湘 刘喜珍 任丽红
何惠欣 李志欣 杨训平 赵淑淳 张凤魁 张剑军
柴玉峰 袁丽平 曹汉玉 曹汉良

责任编辑: 赵惠宗

封面设计: 杨 晶

版式设计: 梁亚琴

出版发行: 中国青年出版社

社 址: 北京东四12条21号

邮 编: 100708

印 刷: 河北邯郸新华印刷厂

开 本: 850×1168毫米 1/32

印 张: 11

字 数: 260千字

版 次: 2001年5月北京第1版第1次印刷

定 价: 21.30元

前 言

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。各级人民代表大会代表作为各级国家权力机关的组成人员,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。代表是人大工作的主体和基础,代表素质的高低直接关系到人民代表大会整体职能作用的发挥,关系到社会主义民主与法制建设及依法治国的进程。为进一步提高我市各级人大代表的职务意识和履行职权的程序意识,促使人大代表在参加行使国家权力工作中充分发挥作用,我们从历次培训讲义中,精心挑选,编辑了这本《人大代表培训讲义》。

《人大代表培训讲义》包括人民代表大会制度有关知识,《农业法》、《村民委员会组织法》、《刑法》、《行政处罚法》、《行政复议法》等相关内容。为方便代表学习,本书采

用了讲座的形式,具有一定的知识性和可操作性。由于时间仓促及编者水平所限,书中错漏之处,敬请读者批评指正。

编 者

2001年3月

目 录

第一部分

- 人大监督制度和监督工作
..... 朱志武 (3)
- 人大的选举制度与选举工作
..... 靳立文 (26)
- 人大的代表制度和代表工作
..... 刘宝珊 (44)

第二部分

- 地方人民代表大会及其常务委员会会议的
重要作用和程序要求... 宋文汇 (83)
- 认真学习地方组织法 正确履行代表职责
..... 许长荣 (104)
- 人大代表行使职权的程序和方法
..... 张剑军 曹汉玉 (124)
- 从《选举法》的修改看我国选举制度的改革
..... 张剑军 (187)

第三部分

- 适应市场经济发展新形势 加强和改进
农村党组织建设…… 赵庆章 (195)
- 村民委员会与村民委员会建设 ……………
…………… 程书民 (210)
- 认真贯彻《农业法》 推动农业发展农民增收
…………… 邯郸市农业局 (224)
- 依法治国与依法行政…… 杨训平 (245)

第四部分

- 几种贪污贿赂犯罪的认定 ……………
…………… 刘瑞萍 (255)
- 《中华人民共和国行政处罚法》辅导提要
…………… 杨训平 (269)
- 《中华人民共和国行政复议法》辅导提要
…………… 杨训平 (314)

第一部分

人大监督制度和监督工作

□朱志武

今天我来讲人大监督制度和监督工作。大家知道作为人民代表大会及其常委会,宪法赋予的权力,归结起来叫四权,即立法权、决定权、监督权、任免权,其中最主要的是立法和监督两权的行使。立法作为各县是没有的,所以今天我讲人大监督制度和监督工作,具体讲四点:

(一)我国人大监督制度性质、地位、作用

人大监督制度是人民代表大会制度的重要组成部分,是指国家权力机关对国家行政、审判、检察机关的权力进行制约的原则和机制,是社会主义初级阶段行之有效的国家制度。根据宪法、法律规定和实践经验,对人大监督权,可以这样理解:人大及其常委会为了维护宪法、法律的尊严和人民的根本利益,代表人民和国家的意志,按照法律规定的形式和程序,对国家行政、审判、检察机关的工作和宪法、法律的实施,所采取的监察、调查、纠正、处理的强制行为。人大监督权,包括两个相互关联的部分:一是督促部分,这是指对被监督者的工作和宪法、法律的实施情况进行带有督促性质的监察和调查;二是处置部分,是指国家权力机关对违宪违法或

其他不适当的行为实施纠正和制裁。

我国的人大监督制度有一个认识、完善、执行的过程。在这个过程中,由于人们的传统观念和认识上的问题,还有一个执行度差和不到位问题。因此,有些人就把监督不够归结到“基本政治制度”上来,动摇共产党领导的多党合作制,动摇人民代表大会根本政治制度。我们说,我们这两个制度是优越的,是绝不能动摇的。同“三权鼎立”的资本主义分权制存有四个方面的区别。

第一,理论基础不同

三权鼎立的理论基础是资产阶级理论家、思想家在反对封建专制主义的斗争中提出的分权学说。我们的社会主义制约制度,则是建立在马克思主义关于人民监督的思想之上的。在无产阶级夺取政权后,为了防止社会公仆变成社会主人,为了避免可能出现的权力主体与权力行使者不统一的现象,必须加强人民群众的严格监督。资产阶级思想家、理论家看到的是从国家权力到国家权力,马克思主义则着眼于从人民权力到国家权力。

第二,制约目的不同

建立资本主义制约制度,目的是维护资产阶级专政,三权鼎立制度成了资产阶级专政的工具。建立社会主义制约制度,则是为了维护人民民主专政,更好地实现人民当家作主的权力。

第三,制约机制不同

资本主义制约制度是为了调节资产阶级不同利益集团的矛盾,实行多方向的所谓几权鼎立的制衡;社会主义的制约制度则是在根本利益一致的基础上,实行单方向的集中制约。即是权力机关在国家体制中居于核心地位;其他国家机关由它产生,对它负责,受它监督。

第四,制约效果不同

建立在私有制基础上的资本主义制约制度,充满了不同利益

集团之间的矛盾和斗争,因而不可避免地存在着互相掣肘、互相扯皮、互相拆台的弊端。而社会主义制约制度实施合理的不过分的制约,它既有利于决策民主化、科学化,又不影响决策和实施决策的效率。

充分认识人大监督权的重要意义应从以下五个方面来理解。

第一,从我们国家的国体和政体,认识人大监督权是人民当家作主的政治权力

我国国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国政体是体现民主集中制原则的人民代表大会制度。这就表明,在我国,人民,只有人民才是国家的主人。宪法明确规定,我国的一切权力属于人民;人民行使国家权力的机关是各级人民代表大会和它的常务委员会。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会作为国家权力机关在国家体制中居于核心地位,国家的行政、审判、检察机关都由它产生,对它负责,受它监督。人大及其常委会的权力直接来自人民,它能够对国家的一切重大问题作出决定并监督其实施,其他国家机关不能脱岭或者违背人大及其常委会的意志而进行活动。人大监督权,从根本上说是人民当家作主、管理国家事务的政治权力。行政、审判、检察机关接受人大监督,就是接受人民的监督。不承认或不尊重人大监督权,就是不承认或不尊重人民的政治权力;动摇了人大监督权,就是动摇了人民当家作主的地位。

第二,从人大监督权的实质,认识它对保障国家机器正常运转的重大作用

人大及其常委会行使监督权的实质是什么?用一句话来概括,就是对其他国家权力的制约。江泽民同志说:“监督‘一府两院’的工作是人大及其常委会的一项重要职责。这种监督,既是一种制约,又是支持和促进。”把人大监督视为对“一府两院”工作的

支持和促进,是容易理解的。因为,在社会主义制度下,全体人民的根本利益是一致的,这就决定了我们国家的权力机关同国家行政、审判、检察机关的根本目标、根本任务是一致的,就国家权力机关实施监督的目的和结果而言,理应对“一府两院”工作的支持和促进。那么,怎样理解人大监督又是一种制约呢?我们认为,人大监督的实质,就是按照宪法与法律赋予的职权,对国家行政、审判、检察机关的权力进行制约,保证国家机器按照人民的意志和需要运转。

1945年7月,毛泽东同志在中国革命胜利前夕,同黄炎培先生有一段谈话。黄炎培先生说:“我生六十多年,耳闻的不说,所亲眼看到的,真所谓‘其兴也悖’、‘其亡也忽焉’。一人,一家,一团体,一地方,乃至一国,不少单位都没有跳出这周期率支配力。……一部历史,‘政怠宦成’的也有,‘人亡政息’的也有,‘求荣取辱’的也有。总之,没有能跳出这周期率。”毛泽东同志回答说:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”毛泽东同志在实践这个问题时,搞了大民主,结果不行,邓小平同志把民主与法制结合在一起,民主必须法制化。这些论述说明,加强人民监督——现阶段这种监督主要是通过人大监督来进行的,依照法律进行监督,对于完善国家的政治体制,保证国家机制的正常运转,乃至跳出历史兴衰存亡的周期率,具有多么重大的作用。

第三,从人大监督在国家监督体制中的地位,认识人大监督权的法律效力

在我国的政治、经济、文化和社会生活中,有各种形式的监督,包括党组织的纪检监察,政府的行政监督,检察机关的法律监督,政协的民主监督,新闻单位的舆论监督等,这是六大监督系统。但

人大监督同这些监督在对象、内容、范围方面是不同的,因而在法律地位和效力上也是有区别的。

人大及其常委会的监督,是代表国家和人民对其他国家机关进行的有最高法律效力的监督。就全国人大及其常委会的监督来说,它是最高层次、最有权威的监督;同样地方人大及其常委会的监督同其他国家机关、社会组织的监督相比较,也具有最高的法律效力。根据法律规定,总结实践的经验,人大监督权可以具体分解为知情权、检查权、审议权和处置权四权。人大监督权的内涵是:人大及其常委会为了维护宪法、法律的尊严和人民的根本利益,代表人民和国家的意志,按照法律规定的形式和程序,对国家行政、审判、检察机关的工作和宪法、法律的实施,所采取的了解、检查、审议、处理的强制行为。

第四,从监督权同人大其他职权的关系,认识行使监督权是行使立法权、决定权和任免权的前提和条件

只有认真行使监督权,才能保障法制的统一和宪法、法律的贯彻、实施。行使监督权对立法权的实现有四个保障作用:一是维护社会主义法制的统一和尊严。二是全国人大常委会通过法律解释裁定对法律理解的分歧和争执。三是,对地方立法实行前的审查监督,批准立法制度。四是各级人大及其常委会分别依法监督宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的遵守和执行。

只有认真行使监督权,才能使重大事项的决定权得到实现。行使监督权对实现决定权的作用主要表现在:一是保障所作决定的正确性。二是对决定、决议的实施进行监督。可见离开监督权行使决定权,就可能做出错误的决定,或者即使作出正确决定,也难以贯彻执行。

只有认真行使监督权,才能坚持任人唯贤、正确任免。行使监

督权对实现任免权的作用主要表现在：一是认真行使监督权，纠正违法任免的现象，就可以使任免权经过法律保障而得以实现。二是通过政绩监督，可以把符合“四化”标准、人民信赖的干部选拔到适当的领导岗位。三是通过对违宪违法或不称职干部的罢免或撤职，能够防止国家机关工作人员违背人民的意志或不认真履行自己的职责，从而加强国家政权机关的廉政和勤政建设，保障每个工作人员的纯洁、勤奋和效能，当好人民的公仆。

监督权是国家权力机关职权的重要组成部分，没有监督权，其他权力就难以发挥和落实。正是在这个意义上说，人大及其常委会的主要职权，一是立法，二是监督。这并不是说，任免权和决定权不重要，而是因为这两权同监督权在许多情况下是有交叉和重合的。对于各县人大及其常委会来说，行使监督权更是经常的大量的工作，具有更加重要的意义。

从发展社会主义市场经济的需要来看，加强人大监督更具有迫切性。

为什么说发展社会主义市场经济，迫切需要加强人大监督呢？这可以从四方而来理解：第一，加强人大监督有利于促进社会主义市场经济体制的建立。计划经济的本质是权力经济，市场经济的本质是权利经济，一字之差反映了两种完全不同的经济体制。在市场经济条件下，政府必须转变职能，它管理经济的职能只能保持在宏观层次，即通过法律的、经济的、行政的手段进行宏观调控，而不能再象计划经济体制下那样可以对企业直接发号施令。政府职能的这一转变，要求人大加强监督，主要是监督政府是否按照市场经济的要求规范自己的行为，监督政府对重大改革措施能不能认真贯彻落实，从而确保市场经济体制的建立和完善。第二，加强人大监督有利于调节市场经济条件下新的经济关系和社会矛盾。同计划经济体制下存在的国家、集体、个人的纵向利益关系、垂直单

向经济矛盾不同,市场经济的重要特点是利益主体多元化、分散化,必然出现各种新的利益关系和社会矛盾。这需要制定一大批有关市场经济的法律,用以规范市场主体,维护经济秩序,调处社会各方面的关系和矛盾。而这些法律的实施,都离不开人大监督。第三,要运用人大监督的力量,消除市场经济的消极因素。市场经济除了具有推动生产力发展的一面,还有它自身的弱点和消极面。对于某些为追求局部利益,损害整体利益或他人利益的现象,诸如进行不正当竞争,垄断市场以及生产、销售假冒伪劣商品等公然违反法律的行为,要通过人大监督,督促“一府两院”予以坚决制止和处理。第四,要通过人大监督,禁止和防范某些商品交换原则进入国家政治生活和国家机关的政务活动,坚决反对搞权钱交易,以权谋私。反对腐败,说到底是对滥用权力进行有效制约的问题。民主是腐败的天敌。加强人大监督,正是从制度上防止和消除腐败的重要机制。

(二)人大监督的对象、内容和范围

第一,人大监督的对象

人大监督的对象,按照宪法和法律的规定,是指由各级人大及其常委会产生的、并向它负责的国家行政、审判、检察机关及其组成人员。具体讲就是同级的“一府两院”及其组成人员。就全国人大来说,还包括国家主席和中央军事委员会。

这里有三个问题:(1)能否把下一级人大及其常委会列为一般监督对象?通常讲人大及其常委会的监督对象是指同级的行政、审判、检察机关。但法律规定人民代表大会可以改变或者撤销它的常委会不适当的决议;人大常委会有权撤销下一级人大及其常委会不适当的决议,有权批准下一级民族自治地方人民代表大会

制定的自治条例或单行条例,这些都属于法律监督的范围。因此,可以说人民代表大会法律监督的对象应当包括它的常委会,常委会法律监督的对象应当包括下一级国家权力机关。但是,按照我们国家的体制,全国人大同地方人大、上级人大同下级人大,不是领导和被领导的关系,人大常委会只向产生它的同级人大负责并报告工作,并不向上级人大常委会负责并报告工作,不存在工作监督的关系。因此,只可以说人民代表大会可以监督它的常委会的工作,而人大常委会工作监督的对象则不应包括下一级国家权力机关。在一般讲人大监督的对象时,不宜把“一府两院”同下一级人大及其常委会等同看待。(2)监督对象是否区分层次性?回答是肯定的,因为在我国国家权力系统中,是实行中央集中监督和地方分级监督相结合的。按照宪法规定,只有全国人大和它的常委会享有宪法实施的监督权,它有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令,有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。地方各级人大在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行。县级以上各人大常委会有权监督本级政府、法院、检察院的工作,撤销本级政府和下一级人大及其常委会不适当的决议、决定和命令。这就是说,各级权力机关的监督权限都有一定之规,不能互相混淆和代替。(3)人大能否监督普通公民和国家公务人员?在我国,整个社会监督系统的构成是:公民有权监督自己选出的代表和代表机构,代表机构有权监督自己的执行机关,执行机关受代表机关委托组织公民实现法律赋予公民的权利,因而有权监督公民遵守法律。很显然人大及其常委会只能监督它所组织产生的国家机关以及组成这些国家机关的政务人员。就法律监督而言,它还可以监督下一级人大及其常委。国家权力机关不能直接监督普通公民和公务人员,否则就混淆了同国家执行机关的职