

人大代表

履职问答及指南

陈斯喜 主编 李伯钧 副主编

Renda Daibiao ◀

Lüzhì Wēndá Jǐ Zhīnán



人民出版社

人大代表

履职问答及指南——

陈斯喜 主 编

李伯钧 副主编

责任编辑:张 立

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

人大代表履职问答及指南/陈斯喜 主编 李伯钧 副主编.

—北京:人民出版社,2011.6

ISBN 978-7-01-009902-6

I. ①人… II. ①陈… III. ①人民代表-工作-中国-问题解答

IV. ①D622-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 084206 号

人大代表履职问答及指南

RENDA DAIBIAO LÜZHI WENDA JI ZHINAN

陈斯喜 主编 李伯钧 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:705 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.25

字数:270 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-009902-6 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

人大代表履职问答及指南

主 编：陈斯喜

副主编：李伯钧

撰稿人：（按撰写顺序）

李伯钧 全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任

宋大伟 国务院研究室局长

施禹之 全国人大财经委员会经济室副主任

姚 胜 全国人大常委会预算工作委员会副主任

陈斯喜 全国人大内务司法委员会副主任委员

郭林茂 全国人大常委会法制工作委员会国家法室巡视员

章 晨 全国人大内务司法委员会司法室主任

编写说明

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，各级人民代表大会是各级国家权力机关，人大代表是国家权力机关的组成人员。人大代表依法执行代表职务、履行职责，是国家权力机关充分发挥作用、人民代表大会制度充分发挥效能的重要前提之一。人大代表通过学习和实践，掌握应知应会的知识和技能，是提高依法执行代表职务、履行职责能力的重要途径。

2005年初，全国人大常委会办公厅在开始全国人大代表学习培训工作的同时，组织编写了《人大代表依法履职简明读本》一书，主要是作为全国人大代表的学习培训教材。该书2005年出版以后，得到各级人大代表和人大工作者的普遍好评。大家同时建议，该书需要增加面向地方各级人大代表的内容。2008年，根据大家的建议，报请全国人大常委会有关领导同意，对该书进行了修订，并更名为《人大代表履职学习读本》。

为了使人大代表更加直接地学习和掌握执行代表职务、履行职责所需的知识并提高相应的能力，也为了给人大工作者提供一个这方面较为规范、简明的读本，我们组织这两本书撰稿和修订的主要执笔人，根据党的十七届五中全会精神，结合2010年3月和2010年10月底分别修改的选举法和代表法内容，从面向各级人大代表以及人大工作者的角度出发，编写了这本《人大代表履职问答及指南》。

参加本书撰稿的有（按撰写顺序）：李伯钧（全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任）、宋大伟（国务院研究室局长）、施禹之（全国人大财经委员会经济室副主任）、姚胜（全国人大常委会预算工作委员会副主任）、陈斯喜（全国人大内务司法委员会副主任委员）、郭林茂（全国人大常委会法制工作委员会国家法室巡视员）、章晨（全国人大内务司法委员会司法室主任）。郭林茂统筹本书，陈斯喜、李伯钧通审了全部书稿。

由于水平有限，书中不妥之处，恳请读者不吝指正。

编者

2011年5月

目 录

第一章 人大代表地位、作用和保障

人大代表是如何选举产生的？ /002

人大代表选举工作是如何组织的？ /003

什么是人大代表资格？如何进行审查和确认？ /003

如何理解人大代表的法律地位？ /004

人大代表执行的职务是一种什么样的职务？ /005

人大代表在现实生活中应发挥什么样的作用？ /006

人大代表依据什么法律来执行代表职务？ /007

人大代表职务、人大代表工作和人大代表活动这三者是什么关系？ /008

人大代表有哪些权利和义务？ /009

人大代表如何做好人大会议上的审议工作和选举工作？ /010

如何理解人大代表的言论自由的特殊保护？ /011

如何理解人大代表的人身自由受特殊保护？ /012

人大代表执行代表职务有什么样的时间保障？ /013

人大代表执行代表职务有哪些物质保障？ /014

人大代表执行代表职务有哪些组织保障？ /014

谁来监督人大代表？ /016

如何看待人大代表的罢免？ /017

如何看待人大代表的辞职？ /017

如何理解限制人大代表人身自由的许可？ /018

什么是暂停人大代表执行职务？ /019

人大代表资格终止都有哪些情形？ /020

什么是人大代表的补选？ /021

人大代表如何处理好参加人大会议工作与开展闭会期间活动的关系？ /021

人大代表如何处理好集体行使职权和个人行为的关系？ /022

人大代表如何处理好整体利益与局部利益的关系？ /023

人大代表如何处理好执行代表职务和职业工作的关系？ /024

人大代表如何处理好执行代表职务与接受监督的关系？ /024

为什么说做好人大代表工作是做好人大工作的基础？ /025

为什么说人大代表工作要努力做到“三者统一”、与时俱进和求真务实？ /026

第二章 审议政府工作报告

国务院是如何产生和组成的？ /030

国务院的职权是什么？ /031

地方各级人民政府是如何组成的？ /032

地方各级人民政府的职权是什么？ /033

我国行政体制的特征是什么？ /034

我国行政体制改革经历了怎样的过程？ /035

我国政府的主要职能是什么？ /036

如何理解我国的行政立法？ /037

如何理解我国的行政执法？ /038

怎么看待我国对行政权的监督？ /039

我国行政程序的基本内容是什么？ /040

政府工作报告是怎样形成的？ /041

政府工作报告的主要内容是什么？ /043

审议政府工作报告的程序和方式是什么？ /043

审议政府工作报告的原则要求是什么？ /044

第三章 审查批准国民经济和社会发展规划

为什么要由人民代表大会审查批准国民经济和社会发展规划？ /048

如何理解国民经济和社会发展规划是国家宏观调控的重要手段？ /049

国民经济和社会发展规划主要有哪些类型？ /052

编制国民经济和社会发展规划应该把握哪些基本原则？ /054

如何编制国民经济和社会发展规划？ /055

全国人民代表大会如何审查批准国民经济和社会发展规划？ /057

地方人民代表大会如何审查批准国民经济和社会发展规划？ /061

为什么说正确判断宏观形势是审查国民经济和社会发展规划的前提？ /062

如何正确把握审查批准国民经济和社会发展规划时的指导思想？ /063

审查国民经济和社会发展规划应把握好哪些宏观调控的主要预期目标？ /065

审查国民经济和社会发展规划应把握好哪些宏观调控的主要手段？ /066

第四章 审查批准国家预算

什么是国家预算？ /070

预算的作用主要体现在哪些方面？ /071

我国国家预算的结构和形式是怎样的？ /073

什么是预算管理体制？我国的预算管理体制包括哪些主要内容？ /075

我国有关预算管理的法律规定有哪些？ /077

我国预算草案的主要内容有哪些？ /078

人民代表大会审查批准国家预算程序是怎样的？ /080

人大代表如何看预算收支是否平衡？ /082

人大代表如何看重点支出是否得到保障？ /083

人大代表如何看预算超收收入的支出方向和使用情况是否合适？ /084

人大代表如何看转移支付是否合规合理？ /085

第五章 审议法律案和地方性法规案

什么是立法体制？我国是什么样的立法体制？ /088

我国的立法权限是如何划分的？ /089

中国特色社会主义法律体系由哪些内容构成？ /091

中国特色社会主义法律体系有哪些特征？ /094

我国立法应遵循哪些基本原则？ /097

我国立法包括哪些基本程序？ /099

我国哪些主体可以提出法律案和地方性法规案？ /100

法律案和地方性法规案的形成过程通常包括哪些环节？ /101

法律案和地方性法规案是如何进行审议的？ /103

什么是三审制或者两审制？ /105

我国立法中通过哪些途径听取各方面的意见？ /107

我国对法律案和地方性法规案进行表决是怎样进行的？ /108

法律和地方性法规表决通过后如何向社会公布？ /109

人大代表审议法律草案和地方性法规草案应该如何做好准备工作？ /109

人大代表审议法律草案或者地方性法规草案应该着重从哪些方面进行审议？ /111

人大代表审议法律草案和地方性法规草案应该把握好哪些关系？ /113

第六章 审议人大常委会工作报告

- 人大常委会是如何组成的？ /116
- 人大常委会是如何产生的？ /117
- 如何理解人大常委会的法律地位？ /118
- 人大常委会的职权有哪些？ /120
- 人大常委会行使职权的原则是什么？ /123
- 人大常委会审议的议题是如何提出的？ /125
- 人大常委会审议工作报告和议案的方式是什么？ /127
- 人大常委会是如何表决工作报告和议案的？ /128
- 全国人大常委会的办事机构和工作机构有哪些？ /129
- 地方人大常委会有什么办事机构和工作机构？ /132
- 人大常委会工作报告是怎样形成的？ /133
- 人大常委会工作报告的基本内容有哪些？ /134
- 如何审议人大常委会工作报告？ /136

第七章 审议人民法院和人民检察院工作报告

- 我国的司法机关是指哪些机关？ /142
- 人民法院是什么性质的机关？行使哪些职权？ /142
- 人民检察院是什么性质的机关？行使哪些职权？ /144
- 公安机关是什么性质的机关？行使哪些职权？ /145
- 国家安全机关是什么性质的机关？行使哪些职权？ /146
- 司法行政机关是什么性质的机关？行使哪些职权？ /146
- 各司法机关之间是什么关系？ /147

人民法院、人民检察院为什么要向人民代表大会及其常委会报告工作？ /149

人民法院、人民检察院的工作报告有哪些主要内容？ /151

人民法院、人民检察院的专项工作报告选题是如何确定的？ /153

审议人民法院、人民检察院的工作报告为什么要强调司法公正？ /155

审议人民法院、人民检察院的工作报告为什么要关注司法队伍建设？ /157

审议人民法院、人民检察院的工作报告为什么要关注司法改革？ /158

审议人民法院、人民检察院的工作报告为什么强调要评价客观？ /160

审议人民法院、人民检察院的工作报告要从哪些环节入手？ /161

审议人民法院、人民检察院的工作报告有哪些程序？ /164

第八章 代表议案与代表建议、批评和意见的提出和办理工作

为什么要重视人大代表议案与代表建议、批评和意见工作？ /168

什么是代表议案？ /169

代表议案范围包括哪些内容？ /170

人大代表提出议案在形式上有哪些要求？ /171

人大代表如何提出议案？ /172

人大代表提出议案需要注意哪些要求？ /172

人大代表提出的议案由谁来处理？ /174

代表议案在人大会议期间是如何处理的？ /174

代表议案在人大闭会期间是如何处理的？ /175

有关机关如何利用人大代表议案改进工作？ /175

什么是人大代表建议、批评和意见？ /176

代表提出建议、批评和意见的范围是什么？ /177

代表建议、批评和意见如何提出和处理？ /178

- 代表提出建议、批评和意见需要注意哪些要求？ /178
- 代表建议、批评和意见如何交办？ /180
- 拟重点处理的代表建议、批评和意见如何确定？ /181
- 代表建议、批评和意见如何承办？ /182
- 对代表建议、批评和建议如何给予答复？ /183
- 对人大代表建议、批评和意见办理工作如何进行检查监督？ /184
- 有关机关、组织如何利用人大代表建议、批评和意见改进工作？ /185
- 代表议案与建议、批评和意见有什么联系和区别？ /186
- 为什么强调要努力提高人大代表议案与建议、批评和意见的提出和处理工作的质量？ /187
- 人大常委会办事机构可以为人大代表议案与建议、批评和意见的提出和处理做哪些工作？ /188

第九章 人大代表在闭会期间的活动

- 为什么要重视代表在闭会期间的活动？ /192
- 代表在闭会期间的活动由谁来组织？ /193
- 为什么说代表在闭会期间的活动以集体活动为主？ /194
- 什么是代表视察？如何进行视察？ /195
- 什么是人大代表专题调研？如何进行专题调研？ /196
- 怎样理解人大代表小组的活动？ /197
- 代表如何参与常委会的有关活动？ /198
- 代表如何以其他方式密切联系人民群众？ /199
- 为什么说代表个人不直接处理问题？ /200
- 代表对递交具体案件的要求如何对待？ /201

为什么要求正确处理从事个人职业活动与执行人大代表职务的关系？	/202
代表如何接受监督？	/203
代表如何维护自身合法权益？	/204
人大常委会如何加强与代表的联系？	/204
什么是人大代表的知情权？	/205
如何保证人大代表的知情权？	/206
如何保障人大代表在闭会期间活动的时间与经费？	/207
如何进一步建立健全人大代表联络机构？	/207
为什么要开展对代表的系统培训？	/208
人大代表的培训包括哪几个阶段？	/209
人大代表的培训主要包括哪些内容？	/210
人大常委会办事机构应当为人大代表闭会期间活动提供哪些条件和服务？	/211

附 录 人大代表履职常用法律

中华人民共和国宪法	/214
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	/242
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	/257
中华人民共和国全国人民代表大会组织法	/268
中华人民共和国全国人民代表大会议事规则	/277
中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则	/288
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	/294
中华人民共和国立法法	/315
中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法	/333

第一章

人大代表地位、作用和保障

人大代表是国家权力机关的组成人员，是人民通过法定程序选派到国家权力机关的使者，肩负着人民的重托。作为一种国家职务，人大代表认真履行宪法和法律赋予的神圣职责，是提高中国共产党的执政能力的需要，是加强党与人民群众密切联系的需要，也是充分发挥人民代表大会作用的要求，是实现人民当家作主的要求。

◆ 人大代表是如何选举产生的？

根据宪法和选举法的规定，除依照法律规定被剥夺政治权利的人外，凡年满 18 周岁的中国公民，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；各级人大代表都由民主选举产生。其中，我国县、乡两级人大代表由直接选举产生，即由选民按选区直接投票选举产生；全国人大代表和省级、设区的市级人大代表由间接选举产生，即由下一级人民代表大会选举产生。

在直接选举中，代表候选人按选区提名产生；在间接选举中，代表候选人按选举单位提名产生。各政党、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人。选民或者代表十人以上联名，也可以推荐代表候选人。代表候选人的名额应多于代表名额，实行差额选举。选举一律采用无记名投票的办法，选举人对于代表候选人可以投赞成票、反对票，可以另选其他选民，也可以弃权。直接选举时，选区全体选民的过半数参加投票，选举有效；代表候选人获得参加投票的选民过半数赞成票，始得当选。间接选举时，代表候选人获得全体代表的过半数赞成票，始得当选。各级人大代表的资格还要经过法定程序审查和确认。

我国各级人大代表目前还不能一律实行直接选举，是由我国目前的国情决定的。随着国家经济、政治、文化的发展和广大人民群众民主意识的提高，我国将会逐步扩大直接选举的范围，有步骤地推进社会主义民主政治建设向前发展。

党的十七大报告在谈到扩大人民民主，保证人民当家作主时明确提出，建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。2010年3月14日，十一届全国人大三次会议通过的选举法修改，将党的这一主张变成国家意志，规定城乡同票、同权，即城乡按相同人口比例选举人大代表。这改变了实行多年的城乡同票不同权的状况，即城乡同样人口数，农村的人大代表名额是城市的八分之一后来到四分之一，顺应了我国城镇化建设步伐不断加快的新形势，符合统筹城乡发展的客观需要，是我国民主政治发展的重大进步。

◆ 人大代表选举工作是如何组织的？

根据选举法的规定，间接选举时，由人大常委会主持本级人大代表的选举；直接选举时，由专门设立的选举委员会主持本级人大代表的选举，但要接受不设区的市、市辖区、县、自治县人大常委会的领导，省级、设区的市级人大常委会指导本行政区域内县、乡人大代表的选举工作。人大代表的选举工作涉及面广，法律性、政策性强，要求高。搞好这项工作，离不开党的领导这一政治保证，离不开人大常委会的主持或者指导这一组织保证，离不开宣传教育这一思想保证。要在党的领导下，严格按照法律的规定和程序，依法保障选民和代表自由行使选举的民主权利，保证选举工作的顺利进行。

◆ 什么是人大代表资格？如何进行审查和确认？

人大代表资格是指对经选举产生的人大代表合法身份的确认，使当选人具有依法从事国家权力机关组成人员的工作和活动的法定条件。根据全国人大组织法、地方组织法、选举法、代表法等有关规定，各级人大代表依法选举产生，并经过法定程序进行代表资格审查、确认，代表资格的其他变动也要符合法律规定的程序。