

神圣的权力

——人大代表当政必读



中国民主法制出版社

目 录

序.....	(1)
--------	-----

一、法律基本知识

1. 宪法.....	(3)
2. 法律.....	(6)
3. 宪法和普通法律的区别.....	(8)
4. 行政法规.....	(9)
5. 地方性法规	(10)
6. 社会主义法律意识	(11)
7. 法律和政策的关系	(11)
8. 民主与法制的关系	(13)
9. 法制与法治的关系	(14)
10. 社会主义法制与精神文明的关系.....	(14)
11. 民主集中制.....	(16)
12. 依法治国.....	(17)
13. 实行依法治国的意义.....	(18)
14. 立法权.....	(20)
15. 全国人大及其常委会的立法程序.....	(21)

16. 各级人大及其常委会的立法权限·····	(22)
17. 人大及其常委会的监督权·····	(24)
18. 人大及其常委会监督的目的·····	(26)
19. 人大及其常委会监督的主体、对象·····	(26)
20. 人大代表实施监督的方式·····	(27)
21. 人大及其常委会与“一府两院”的关系·····	(29)
22. 国家权力机关的监督与其他形式监督的区别·····	(29)
23. 质询·····	(31)

二、国家机关的基本职能

24. 我国的国体·····	(33)
25. 我国的政体·····	(34)
26. 国体与政体的关系·····	(34)
27. 人民代表大会制度·····	(35)
28. 人民代表大会制度的基本内容·····	(36)
29. 人民代表大会制度的优越性·····	(37)
30. 人民代表大会制度的主要特点·····	(39)
31. 人民代表大会会议遵循的原则·····	(41)
32. 全国人大及其常委会在国家生活中的作用·····	(42)
33. 人民代表大会制度与资产阶级议会制度的区别·····	(44)
34. 全国人民代表大会·····	(45)
35. 全国人民代表大会的职权·····	(46)
36. 人大常委会组成人员·····	(47)
37. 全国人大常委会·····	(48)
38. 全国人大常委会的职权·····	(49)
39. 地方各级人大常委会的设立·····	(51)
40. 县级以上地方各级人民代表大会的职权·····	(51)

41. 县级以上地方各级人大常委会的职权·····	(53)
42. 乡(镇)人民代表大会的职权·····	(54)
43. 政府·····	(55)
44. 国务院·····	(56)
45. 地方各级人民政府·····	(57)
46. 各级人民法院·····	(58)
47. 各级人民检察院·····	(60)
48. 法院、检察院和公安机关的关系·····	(60)

三、代表的选举产生

49. 选举·····	(62)
50. 选举制度·····	(62)
51. 选举委员会·····	(64)
52. 选举原则·····	(64)
53. 普选制·····	(67)
54. 选举权与被选举权·····	(67)
55. 人民、公民、选民的区别·····	(68)
56. 选举资格·····	(69)
57. 选民登记·····	(69)
58. 代表资格审查委员会·····	(71)
59. 代表候选人的提名·····	(72)
60. 等额选举和差额选举的区别·····	(73)
61. 直接选举·····	(74)
62. 间接选举·····	(74)
63. 选区·····	(75)
64. 选举单位·····	(76)
65. 选举单位与选区的区别·····	(76)

66. 选举日	(77)
67. 人大代表的产生	(77)
68. 代表的出缺、补选	(78)

四、代表的地位、职权

69. 代表制度	(79)
70. 人大代表	(80)
71. 代表资格	(82)
72. 人大代表的性质	(83)
73. 人大代表的法律地位	(84)
74. 人大代表的作用	(85)
75. 人大代表的任期	(86)
76. 人大代表具备的素质	(87)
77. 人大代表的职务	(89)
78. 人大代表的权利	(90)
79. 人大代表的义务	(95)
80. 执行代表职务的司法保障	(97)
81. 执行代表职务的时间保障	(99)
82. 执行代表职务的经济保障	(99)
83. 执行代表职务的组织保障	(101)
84. 人大代表与国家工作人员的区别	(103)
85. 人大代表与议员的区别	(103)
86. 人大代表的辞职	(104)
87. 人大代表的罢免	(105)
88. 代表资格终止	(106)

五、大会期间的代表工作

89. 开展人大工作的方式方法	(109)
-----------------------	-------

90. 人大代表的审议权	(110)
91. 人大代表的选举权	(111)
92. 人大代表的表决权	(112)
93. 议案	(114)
94. 议案类型	(115)
95. 提议案的准备	(117)
96. 提出议案的程序	(118)
97. 领衔提案人	(119)
98. 提出议案的法定人数	(119)
99. 议案转建议	(121)
100. 建议、批评和意见	(121)
101. 建议、批评和意见的内容	(122)
102. 建议、批评和意见的作用	(122)
103. 提出建议、批评和意见应注意的问题	(123)
104. 议案与建议、批评和意见的区别	(124)
105. 罢免案	(125)
106. 特定问题调查	(126)

六、闭会期间的代表活动

107. 联系选民和选举单位	(128)
108. 人大代表视察	(129)
109. 人大代表视察的形式	(130)
110. 人大代表视察的内容	(131)
111. 人大代表视察的作用	(131)
112. 人大代表视察应注意的问题	(133)
113. 代表小组	(133)
114. 代表小组的组织形式	(134)

115. 代表小组活动的内容·····	(134)
116. 代表小组活动的形式和制度·····	(134)
117. 协助政府推行工作·····	(135)
118. 人大代表列席有关会议·····	(137)
119. 约见国家机关负责人·····	(138)
120. 提议临时召集本级人大会议·····	(140)
121. 执法检查·····	(141)
122. 代表评议·····	(142)
附：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·····	(145)
后记·····	(156)

序

全国人大常委会办公厅联络局局长 杨逢春

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。根据《中华人民共和国宪法》规定，每隔三、五年地方和国家权力机关的各级人大代表都要进行换届选举。1998年是我国县以上各级人民代表大会换届选举的时间，届时将有大批工人、农民、知识分子等社会各界人士被选举为人大代表，走上当家作主的政治舞台。为了配合这次换届选举工作，帮助新当选的各级人大代表学习了解人民代表大会基本知识，因此我们编写出版《神圣的权力——人大代表当政必读》一书。

我国各级人大代表是地方和国家权力机关的组成人员，肩负着人民的重托，代表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。认真做好代表工作是做好人大工作的基础，是进一步完善我国人民代表大会制度，建设社会主义民主政治的客观要求。由于我国各级人大代表原来从事的工作与当选代表后的工作性质、任务、要求有很大的差别，他们之中，特别是新当选的人大代表之中，不少人对人民代表大会制度及其运作程序不熟悉，对有关代表工作知识生疏，因而直接影响了代表职务的履行和代表作用的发挥。

1997年4月是代表法颁布实施5周年。5年来,代表法对保障人民当家作主,推动代表工作的开展,进一步完善人民代表大会制度起到了重要的作用。同时,各地贯彻实施代表法,创造了许多开展代表工作的好做法和好经验。《神圣的权力——人大代表当政必读》一书,在认真总结代表法贯彻实施5年来各地开展代表工作经验的基础上,根据有关法律,把人大代表工作需要了解和开展人大工作必须解决的问题,分门别类加以解答,可以说这是一本了解人民代表大会制度基本知识和代表工作的“入门”指南。全书内容充实,通俗易懂,具有较强的指导性、实用性和可操作性。相信,《神圣的权力——人大代表当政必读》一书,为人大代表履行职责和开展代表工作会有很大的裨益。

一、法律基本知识

宪法和法律是开展人大工作的前提和依据。各级人大代表必须努力学习法律知识,不断提高自身的法律素质,以适应履行代表职权和依法治国的需要。

1. 宪法

宪法是国家颁布的法律中的一种,它同普通法律在本质上是一致的,但其地位、作用却有很大的不同。马克思曾经说过,宪法是“法律的法律”,它是国家最高的法律,是国家的总章程,国家的根本大法。

宪法是阶级斗争的产物,由在阶级斗争中取得胜利、掌握国家权力的阶级所制定,用以维护和巩固本阶级的政权。它是17、18世纪资产阶级革命取得胜利后才出现的。社会主义宪法是俄国十月革命胜利后才产生的。我国第一部宪法产生于1954年。宪法作为国家的根本大法,是由它在法律体系中的地位和其自身的特点决定的。宪法的规范是在国家生活的最根本、最重要的问题上,主要体现在四个方面:一是规范内容的广泛性。宪法的任务是规定国家生活的根本性的问题,从内容上看,它是调整全社会范围的关系,包括政治、经济、文化、教育、科学、技术、卫生、体育、国防、外交等方面。从社会关系的主体看,包括各民族、一切国家机关和武装力量、各阶级、各

政党和社会团体、各企业事业组织和全体公民，而且还包括在中国境内的外国公民和经济组织。而普通法律规范所调整的社会关系，无论在内容或主体上，都有一定的局限性。二是规范的原则性。宪法规范通常比较原则，它所确认的许多问题，往往只作原则性的规定，具体内容依靠相应的法律、法规及其细则调整、补充。同时，在宪法规范中往往不明确规定违反该规范时的制裁措施，依靠其他有关法律、法规加以具体规定。因此，从健全国家法制的观点来看，一个国家如果没有宪法必然造成群龙无首，但没有配套的普通法律、法规，宪法的原则也无法贯彻执行。三是规范的纲领性。宪法和纲领虽然不同，但是两者都是规范人们行为的准则。政治纲领是国家、政党或社会集团，为了实现一定时期内的总任务，而规定的奋斗目标和行动步骤。它带有号召性，属于宣言的性质。如英国 1776 年的《独立宣言》、法国 1787 年的《人权宣言》等都是著名的政治纲领，它们的重要原则和政治主张，都分别吸收在本国的宪法之中。由此可见，宪法既有国家经验的总结，又带有纲领性的内容，两者并不是对立的。四是规范效力的最高性。宪法和普通法律都具有法律效力，即法律的约束力和强制力。但宪法和普通法的法律效力却不同，宪法是国家的根本大法，它的法律效力高于其他任何法律。宪法不但是作为衡量其他法律、法规是否正确的立法准则，还是判断人们行为是否合法的最高法律依据。

建国后，我国先后制定了四部宪法，即 1954 年宪法、1975 年宪法、1978 年宪法、1982 年宪法。现行的宪法经过 1988 年、1993 年两次修改比前三部宪法，更加鲜明地体现了我国社会主义建设的特色，更加实事求是，从我国的国情出发，结构、内

容更加严谨、充实,它充分体现了党的正确主张和人民共同意志的统一,它是高度民主基础上高度集中的产物。现行的宪法,其基本内容主要体现在四个方面:一是规定了国家指导思想和根本任务。通过总结我国人民革命和社会主义建设取得伟大成就基础上,在序言上明确地写上了四项基本原则是国家建设的指导思想,并提出了我国今后的根本任务是,根据建设有中国特色社会主义的理论,集中力量进行社会主义现代化建设,逐步实现四个现代化,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。新宪法把我国在新时期的根本任务,用根本大法的形式肯定下来,为我国社会主义事业指明了前进的方向和道路。二是进一步完善了人民代表大会制度。宪法规定:“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。”各级人大代表都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生,对它负责,受它监督。同时,宪法从职权和组织方面,强化了全国人大常委会的职能。宪法还规定县级以上人大设立常设机关,省、自治区、直辖市人大及其常委会有制定地方性法规的权力等。这些规定,对于完善我国的人民代表大会制度,充分发挥人民代表大会制度在国家建设中的作用具有重大的意义。三是进一步加强和健全了社会主义法制。宪法序言强调我国宪法具有最高法律效力,国家维护社会主义法制的统一和尊严,一切法律、法规都不得与宪法相抵触。宪法还规定全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责;任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权。宪法对社会主义法制原

则作了比较完善的规定,符合广大人民群众的希望,反映了人民的根本利益和意志,标志着我国社会主义法制进入了一个新的发展阶段。四是进一步扩大了社会主义民主。新宪法对发展社会主义民主给予高度重视,并作了很多的重要规定。为充分体现国家的“一切权力属于人民”,宪法特别规定“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”的权利;规定了国营企业和集体经济组织中的劳动者参加或实行民主管理的权利,以及城市居民和农村居民实行群众性的自治,等等。把社会主义民主扩展到了全国人民的政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面。五是规定了国家机构的组织和职权。现行宪法根据民主集中制原则和建国后政权建设的经验,对国家机构作了一系列新的规定,反映了党的十一届三中全会以来国家机构改革的方针和成果。六是宪法加强了民族区域自治,发展了民族平等、团结、互助关系。为了充分保障各少数民族平等地管理国家事务,管理本地区、本民族的内部事务,宪法规定了民族自治地方自治机关的自治权力。这些规定对维护和发展各民族的平等、团结、互助关系,促进各民族共同繁荣具有重要的意义。

2. 法律

法律,反映统治阶级的意志和利益,它由国家制定或认可,用国家强制力保证执行的行为规则的总和。它是人民意志的表现,人民行为的准则,它通过对人们的权利与义务的规定,确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序,实现阶级专政的工具。

狭义上的法律是指国家立法机关按照一定程序制定和颁

布的规范性文件；广义上的法律是指所有国家政权机关制定的规范性文件，除狭义上的法律外，还包括行政法规、地方性法规、法令、命令、条例、决议、指示、规则、章程等。任何阶级在掌握了国家政权以后，都要把自己的意志变为国家的意志，通过法律、法令等用以调整统治阶级与被统治阶级之间的关系，调整国家与公民之间的关系，调整统治阶级内部相互间和公民相互间的关系。法律的基本特征主要体现在三个方面：

（一）法律是调整人们行为的规范，具有特殊的强制性和普遍约束力。它将人们的行为纳入一定的轨道，对超越法律许可范围，背离法律所示方向，超越法律轨道的行为加以调整，维护和发展一定的社会关系和社会秩序。它由国家强制力保证其实施，因此它具有特殊的强制性。这种强制性表明，法律在其效力范围内具有普遍的约束力，人人都必须遵守。

（二）法律是统治阶级意志的体现，由国家制定或认可。统治阶级为了维护本阶级的共同利益，需要通过一定的国家机关制定或认可法律，把本阶级的意志转化为国家意志，即以一定的文字形式表述的规范性文件。国家认可的法一般则是指社会上已有的习惯等行为规则，国家对它们加以认可，赋予法律效力，要求人们普遍遵守。我国的法律，大都由国家制定，即由有关国家机关在其权限范围内，依照一定的立法程序制定。

（三）法律对社会关系的调整有着特殊的方式和范围。社会规范包括宗教规范、道德规范、日常生活规范等。但这些规范与法律不同。法律是通过规定人们的权利和义务，并对人们之间的权利和义务关系来调整社会关系的。法律所确认的人们的权利义务关系，是由国家确认并予以保障的。当人们在法律上的权利受到侵害或威胁时，可以请求国家予以保护，以维

护自己的权利。负有法律义务的人拒不履行自己的义务时,相应的国家机关可以依法强制其履行义务。所以,法律是一种特殊的社会规范。

法律可按不同的标准分为:(1)宪法性法律和普通法律。宪法具有最高法律效力。普通法律的地位仅次于宪法,又分为基本法律和其他法律,前者由全国人民代表大会制定,后者由全国人大常委会制定,效力相同,包括组织法、实体法和程序法。(2)全国性法律和地方性法律。前者在全国范围内具有普遍约束力,后者仅在某地方适用。(3)一般性法律和特别法律。前者为普遍适用的原则性规定,后者为个别场合适用。(4)平时法律和非常法律。前者为和平时适用,后者在紧急状态下适用。

3. 宪法和普通法律的区别

法律规范是由国家制定或认可的,体现统治阶级意志,以国家强制力保证实施的行为规则。宪法是法律的一种,它同普通法律规范一样,都是人们必须遵守的行为规则。但宪法和法律两者又有区别:

第一,内容不同。宪法规定的内容是社会制度和国家制度的基本原则。其主要内容包括:国家的性质、政权的组织形式、中央和地方的关系、经济制度、公民的基本权利和义务、国家机构,以及国家的标志等等。这些都是具有全局性的、最根本、最重要的问题。因此,有些国家把宪法的名称叫作根本法或基本法,而普通法律都是在具体分管的社会关系领域中将宪法原则具体化,在内容上只是规定国家生活中某一方面的问题,某一方面的社会关系。如民法只规定有关财产关系和人身关系方面的问题,刑法只规定有关犯罪和适用刑罚方面的问题,

民事诉讼法和刑事诉讼法只规定有关诉讼程序方面的问题。普通法律规定的内容也重要,但与宪法规定的内容相比较,就是次要的。当然,也有个别国家的宪法规定一些不是国家生活中带根本性问题,但这属于例外情况。

第二,法律效力不同。宪法具有最高的法律效力,它是法制建设的基础,制定普通法的依据,一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。因此,宪法通常也被称为母法,而普通法则被称为子法。各个法律部门以宪法为首,构成一个完整的法律体系。正是从这个意义上,宪法被称为“法律的法律”。如普通法与宪法相违背,就必须修改或废除。

第三,制定、修改的程序不同。因为宪法是国家的根本大法,为了保证它的稳定性,对宪法的制定和修改一般都有特别程序。各国制定宪法时,都普遍成立了专门的制宪机构,制宪机构的成员通常由国家各方面的代表人物组成,采取召开制宪会议或者立宪会议,通过宪法,一般要经过立法机关全体成员的 $\frac{2}{3}$ 或 $\frac{3}{4}$ 的绝对多数通过。有的国家还把宪法草案交付全民讨论或公民投票表决。为了维护宪法的严肃性和保持宪法的稳定性,各国宪法普遍规定了修改宪法的严格程序。我国对宪法的修改规定,由全国人民代表大会常务委员会或者 $\frac{1}{5}$ 以上的全国人民代表大会代表提议,并由全国人民代表大会全体代表的 $\frac{2}{3}$ 以上的多数通过。而一般法律则由全国人民代表大会过半数通过即可。

4. 行政法规

行政法规,是国家最高行政机构,即国务院制定的规范性文件。行政法规是法律的一种形式,具有人们普遍遵循的效力。

我国宪法第 89 条规定,国务院有权“根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令”,根据这一规定,行政法规的制定,必须依据宪法、法律的规定,即宪法、法律规定了基本原则之后,可以通过行政法规具体化,明确具体实施中的有关问题。如条例、决定、命令、办法、规则、规定等。所有这些不同名称的行政法规,都属于广义的法律。行政法规的法律地位和法律效力高于其他行政性法规,地方性法规和自治法规,低于宪法和法律。改革开放以来。国务院先后制定了 170 多个行政法规。国务院所属各部、委等,可以在各自的权限范围内发布命令、指示和规章。这些命令、指示和规章,凡具有规范性内容的,属于行政性法规。此外,地方各级人民政府在权限范围内依法发布的决定、命令、指示等,凡具有规范性内容的,也属于行政性法规。这些行政性法规,虽属部门性和地方性,也是广义的法律。只要不与宪法、法律(狭义)、行政法规和上一级的行政性法规相抵触,它们在各自的效力范围内有效。

5. 地方性法规

地方性法规,是负有立法权的地方国家权力机关,依照其权限和一定的程序,制定、修改、废止适合于本地区的具有法律效力的规范性文件。是省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会,根据宪法、法律和行政法规的规定,结合本行政区域的实际而制定的为本行政区域公民和一切组织遵守的规范性文件。它的名称通常有条例、办法、规定、规则、决议、实施细则等。它的法律地位低于宪法、法律和行政法规,仅在本行政区域内有效。它具有权威性、从属性、区域性和先行性等特点。

地方性法规主要包括三个方面:一是依照法律规定,根据