

人大代表工作简论

一本推荐给人大代表的好书

施友松 著



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大代表工作简论/施友松著. —北京:中国民主法制出版社, 2006. 12

ISBN 7-80219-166-1

I. 人... II. 施... III. 地方各级人民代表大会-人民代表-工作-研究-中国 IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 133997 号

书名/人大代表工作简论

RENDADAIBIAOGONGZUOJIANLUN

作者/施友松 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292519 63057714(发行部) 63055022(法律室)

传真/63056975 63056983

http://www.npc.gov.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/6 字数/116 千字

版本/2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

印刷/霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 7-80219-166-1/D·1040

定价/15.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

中共十六大报告指出,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。

中共十六大在论述发展社会主义民主政治时,强调最根本的是把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机地统一起来。指出,党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。

这三者的有机统一,可以这样理解,统一于在中国共产党的领导下,走依法治国之路,实现人民的当家作主。因此,中共十六大指出,共产党执政就是领导和支持人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益。

建设社会主义政治文明的重要内容,是坚持和完善社会主义

民主制度。为此,中共十六大提出,健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由。强调要坚持和完善人民代表大会制度,保证人民代表大会及其常委会依法履行职能,保证立法和决策更好地体现人民的意志。

胡锦涛同志 2004 年 9 月 15 日在《首都各界纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话》中指出:“50 年来的历程充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度,也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式,同国家和人民的命运息息相关。”他还指出:“人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式,是中国社会主义政治文明的重要制度载体。”

建设政治文明,发展民主政治,其实质是要实现人民的当家作主。实现人民当家作主的最高实现形式,是人民代表大会制度,即人民依法选举产生自己的代表,组成人民代表大会;各级人大代表,代表人民的利益和意志,依法履行职权,参加行使国家权力。因此,坚持、发展和不断完善人大代表制度,充分发挥人大代表的作用,就成为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。

吴邦国委员长在十届全国人大三次会议上所作的全国人大常委会工作报告指出:“坚持和完善人民代表大会制度,是提高党的执政能力的必然要求,是保障人民当家作主的必然要求,是实施依法治国基本方略的必然要求,也是做好新形势下人大工作的必然要求。把人民代表大会制度坚持好、完善好,涉及方方面面,

要做的工作很多。当前要重点做好两方面的工作,一是进一步发挥代表作用,支持和规范代表依法履行职责和行使权力。二是加强全国人大常委会的制度建设。”2005年5月26日,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作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》(中发〔2005〕9号文件)中指出:全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员。充分发挥代表作用,建立健全代表依法履行职责的各项具体制度,进一步增强代表工作的实效,是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。这个文件,对发挥全国人大代表作用包括保障代表的知情权,改进代表议案、建议的提出和办理工作,加强和规范代表在闭会期间的活动,为代表活动提供必要的条件和保障等,都作出了明确规定。对于推进人大代表工作的发展,将起到重要的作用。为认真落实这一重要文件,全国人大常委会还先后出台了若干工作文件,其中关于代表工作的有:《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。

人大代表的素质,代表依法履行职责的能力和水平,在一定程度上决定了我国人民代表大会及其常委会履行职能的水平,也决定了立法和决策体现人民意志、代表人民根本利益的程度。从这个意义上讲,代表工作和人大代表制度建设,与坚持和完善人民代表大会制度息息相关、紧密相连,也必然伴随着整个建设政治文明、发展民主政治的全过程。

从建设政治文明的这一角度来看代表制度和代表工作,就促使我们从历史感、时代感、紧迫感等方面,认真总结代表制度的发

展、代表工作的实践,以及代表工作的经验和问题,做到把发展的大趋势、现实的客观性和发展的路径综合起来考虑,力争使人大工作的本质要求、代表依法履行职责的客观要求和实际工作的客观可行性吻合起来,与时俱进地开拓、创新代表工作的路子和方法。正是鉴于这样的考虑,尝试写了这本《人大代表工作简论》的小册子,以求教于专家、学者和人大工作者。

这本小册子,从酝酿、草拟、修改至今,已有三年多的时间,但仍只是浅谈、简论,望各位师长和同仁指正。在写作过程中,参考了有关书籍和报道资料,在此一并谢忱。

作 者

2006 年 5 月

目 录

序	(1)
第一章 我国人大代表制度的基本特点	(1)
一、代表制度的历史发展	(1)
1. 代表制度的起源	
2. 资本主义国家的议员制度	
3. 社会主义国家的代表制度	
4. 中国的人大代表制度	
二、我国人大代表制度的特点	(7)
1. 选举制	
2. 兼职制	
3. 任期制	

4. 集体行权制

5. 权利委托制

三、代表、议员制度比较 (14)

1. 在职权的行使方面

2. 在时间和物质条件保障方面

3. 在对代表的监督、约束方面

4. 在代表选举制度方面

第二章 人大代表如何发挥作用 (36)

一、人民代表大会制度的理论

设计与国家运行体制 (36)

1. 民主集中制的政体

2. 议事决策的民主科学性与行政推进型体制

二、会议制代表行使职权最集中的体现在会议 (43)

1. 这是会议制的本质要求

2. 这是集体行权制的本质要求

3. 代表在会议期间的职权为什么行使不充分?

三、代表行使职权的功夫在会外 (52)

1. 闭会期间的代表活动应该围绕的主题是什么?

2. 闭会期间的代表活动要围绕大局,突出重点

3. 闭会期间的代表活动以集体活动为主,同时要注意
体现代表的个体性和主动性
4. 改进和规范代表闭会期间活动的方式方法

第三章 密切“两个联系”的思考 (72)

一、权利委托制和监督权力运行的本质要求 (73)

1. 密切“两个联系”是我国根本政治制度的必然要求
2. 在“两个联系”中人大代表处于重要环节

二、人大代表对密切“两个联系”的要求 (77)

1. 代表对常委会密切与代表联系方面的要求
2. 代表对密切联系群众的要求
3. 人民群众对联系代表的需求及方式变化
4. 利益、需求表达的动机复杂性

三、关于人大常委会密切与代表的联系 (94)

1. 建立健全人大常委会联系代表的制度
2. 逐步建立代表参与常委会立法和监督等工作的机制
和制度
3. 建立国家机关向代表通报情况的制度
4. 提供让代表知情知政的便利方式和手段
5. 建立规范的代表约见有关国家机关负责人的制度

6. 建立以经常性视察为主要方式的视察制度

四、关于密切代表与选民和原选举单位的联系 (104)

1. 直接选举的代表可推行代表公示制

2. 间接选举的代表可以试行上一级人大代表

固定联系下一级人大代表的制度。

3. 逐步推行代表向原选举单位或选民述职的做法

第四章 代表执行职务的保障机制要逐步健全 (113)

一、司法保障要更加完善 (114)

1. 关于言论免责权

2. 关于人身自由保护权

二、时间保障要有明确规定 (123)

1. 现行法律规定不明确,影响了代表活动的开展

2. 需要对闭会期间的活动时间予以明确规定

三、物质保障要多层次、多方位 (126)

1. 20世纪50年代曾试行过代表职务津贴

2. 代表津贴制问题应该加以研究

3. 可以考虑试行代表免费乘坐交通工具

4. 要认真研究新形势下为代表履职提供条件和

服务的手段与方式

四、组织保障要更加有力	(134)
第五章 代表监督和接受监督需要逐步建立机制	(138)
一、代表有没有监督的权利?	(138)
1. 法律规定中代表有没有监督的权利?	
2. 代表通过什么样的机制进行监督?	
3. 人大代表如何监督人大常委会的工作?	
二、人大代表可不可以过问司法案件	(145)
1. 人大对法院、检察院的监督权及其行使方式	
2. 代表个人对司法案件的意见通过什么程序表达	
3. 怎样看待代表法中增加的全国人大代表在大会上 可以对“两高”提出质询案的规定	
4. 对试行代表听审制、监审制的做法要慎重对待	
三、建立健全代表接受监督的机制	(159)
1. 目前代表接受监督的有关法律规定及存在的问题	
2. 选民提议罢免代表出现了新情况	
3. 完善有关监督代表的法律规范	
4. 对代表活动的管理要规范化、制度化	
5. 维护代表权益与代表遵守法律的关系要严格界定	

第一章 我国人大代表制度的基本特点

认清人大代表制度的基本特点,是分析、研究、改进代表工作的前提。而研究我国人大代表制度及其特点,必须将之放在历史的、现实的、发展的坐标上,在比较、总结中,逐步深化认识。

一、代表制度的历史发展

1. 代表制度的起源

代表制度,是民主政治国家的产物。

在古代社会,由于地域小、人口少,实行民主政治的国家,大都实行的是由全体统治阶级成员直接管理国家的形式,或者叫直接民主制。因此,在当时的条件下,还谈不上有真正意义上的代表制度。

真正的代表制度,是在近代资本主义民主国家产生的。它起源于中世纪欧洲一些君主制国家的等级代表制度。这种等级代表制度,是建立在封建专制制度和封建等级制度基础之上的。不

同等级的代表,其权利、地位以及产生的方式不同,但都是国家为财政、税收等问题而成立的咨询机构的成员,而不是统治阶级全体成员推举出来管理国家的代表。如在 13 世纪的英国出现的模范议会的代表和在 14 世纪法国出现的三级会议的代表,都属于这类性质。这种等级代表制度,在法国由于从 1614 年至 1789 年一直没有召开过三级会议,因而基本绝迹。而在英国,由于等级代表会议以变换的形式不时召开,逐渐演变为近代的议会,并因此发展为近代资本主义民主国家的代表制度(议员制度)。也正因为如此,近代资本主义民主国家的代表制度的特点,不少来自于英国。1295 年,英王爱德华一世创立模范议会作为他个人的咨询机构。机构的成员除国王任命的贵族代表和僧侣代表外,还有由有产者在每个郡选举两名骑士代表,在每个大城市选举两名市民代表。1343 年,英国的等级代表会议分为平民院(下院)和贵族院(上院)。骑士代表和市民代表成为平民院组成人员,贵族代表和僧侣代表成为贵族院组成人员。1660 年至 1688 年,英国等级会议的代表,纷纷加入作为政党前身的辉格派和托利派。

上述这些国王任命、民选代表和成立议会两院等做法,对后来形成的近代资产阶级民主国家的代表制度,产生了巨大的影响和示范作用。

2. 资本主义国家的议员制度

随着 1688 年“光荣革命”的胜利,英国资产阶级通过议会《权利法案》和《王位继承法》,规定了议员在议会中言论、辩论自由等原则,使议会取得了凌驾于国王之上的最高立法机关的地位,从而也改变了议会上下两院议员的性质,使他们摆脱了国王咨询机

构成员的身份,变成了作为国家代议机关组成人员的议员,这也就标志着近代资本主义民主国家的议员制度首次确立。

1787年,美国取得独立战争胜利后,根据宪法建立了国家最高立法机关——联邦国会。国会议员分为两类:一是参议院议员,每州各选举两名;一是众议院议员,按选区由选民直接选举产生。这样,在美国也出现了近代资本主义民主国家的议员制度。资本主义产业革命后,这种议员制度在欧美主要国家普遍实行,并不断得到改进,使资本主义的议员制度逐步得以完善。以英国为例,自1830年以来,以议会中两个观点对立的议员集团即辉格派和托利派为核心,在全国范围内逐渐形成了两个资产阶级政党——保守党和自由党。同这种政党政治相适应,英国分别于1832年、1848年、1867年、1918年、1928年和1948年,通过多次改革,扩大了选民范围和下院议员候选人范围,由此确立了通过普选产生下院议员的制度。另外,英国还分别于1911年和1949年,通过改革限制贵族院的财政权和立法权,使下院取得了管理国家的主动权。

现代资本主义国家的议员制,其主要内容包括:议员是国家代议机构的组成人员;实行两院制的国家,下院议员大多经普选产生,上院议员在有的国家经选举产生,有的国家则规定需有特定资格的人担任;实行一院制的国家,议员大多是经普选产生;有的国家规定议员候选人参加竞选前要交纳一定数量的保证金,所得票数不足一定比例者,其保证金由国家没收;议员一般享有提案权、表决权、质询权等;一些国家的议员还享有开会期间不受逮捕权,开会时言论和表决不受追究权;议员作为国家公职人员,除

领取高额薪金外,还有补贴费和其他额外收入;议员一般都属于某一政党。

3. 社会主义国家的代表制度

19世纪40年代,马克思和恩格斯创立了科学社会主义理论,他们对资本主义国家的议员制度给予了批评,指出了资产阶级的实质和诸多问题,并提出了人民代表的一些基本原则,如代表由民主选举产生,选民可以随时撤换自己选出的代表,经济上不能享有特权等。19世纪末20世纪初,一些国家的无产阶级在马克思主义理论的指导下取得了政权,并在摸索中建立了与政权性质相适应的政权组织形式,其中包括逐步建立起无产阶级政权的代表制度。

1871年3月,法国巴黎工人举行起义,推翻了资产阶级统治,成立了世界上第一个无产阶级政权——巴黎公社。为了对公社实行有效管理,当时创立了一种委员制,作为最高权力机关公社委员会的组成人员,由选民通过普选产生,对选民负责,定期向选民报告工作,选民有权随时撤换和罢免他们。他们在公社委员会中负责立法工作,同时分别兼任公社委员会下设相当于政府各部门的十个委员会的委员。这样,他们既是立法者,又是执行者。作为公仆,他们的薪金不高于熟练工人的工资。巴黎无产阶级创立的这种委员制度,为无产阶级国家的代表制度提供了第一个蓝本。

1917年的十月革命胜利后,俄国无产阶级建立了世界上第一个社会主义国家。在无产阶级的领导下,通过制定1918年宪法、1924年联盟根本法和1936年宪法,初步建立起社会主义国家的

代表制度。第二次世界大战后,包括中国在内的一些社会主义国家,都先后建立了社会主义性质的代表制度。

目前,世界上的社会主义国家的代表制度,虽然各有特点,但基本内容没有太大区别,主要包括:代表是国家权力机关的组成人员;代表一般享有提案权、质询权、表决权、建议权等;代表来自于无产阶级政党领导下的各条战线、各个行业的人民群众,通过直接或间接选举方式产生;代表可以随时被选民或者选举单位罢免、撤换;代表必须同人民群众保持密切联系,有义务向选民或选举单位汇报工作,并接受其监督;代表一般都是兼职的,即不脱离原生产和工作岗位,但不领取双薪;国家为代表活动提供不同程度的条件和保障。

4. 中国的人大代表制度

作为社会主义国家的中国的代表制度,最早产生于第二次国内革命战争时期。当时,在根据地建立的革命政权,都采用了工农兵代表会议的形式。1931年11月召开的第一次中华苏维埃共和国工农兵代表大会,建立了全国性的中央政权。根据当时的《中华苏维埃共和国选举细则》,乡代表大会代表由全乡的选民大会选举,居民每50人选举代表1人,另选正式代表人数的1/5为候补代表。由各乡工农兵代表大会选举出来的代表,组成全区代表大会;由各区代表大会和城市代表大会选举的代表,组成全县代表大会;由各县和省直属市代表大会选出的代表,组成全省代表大会;由各省和中央直属市代表大会选出的代表,组成中华苏维埃共和国工农兵全国代表大会。工农兵代表大会代表,一方面有权参加选举政府,另一方面还有权制定法令,他们实际上是我

国人民代表大会代表的雏形。

抗日战争时期,中国共产党领导抗日根据地政权建设。当时的根据地政权采用的是参议会形式。参议会当时是各边区的人民代表机关,也是行使立法权的机关。参议会的组成人员称参议员,由人民直接选举产生,不能直接选举的游击区,可以进行间接选举,并可以根据需要由政府聘请,但这种形式只占参议员总数的很小一部分。参议员的任期,各边区规定不一,陕甘宁边区为三年,晋冀鲁豫边区为两年。参议员除有权参加立法、选举政府和法院领导人员外,还有权对边区政府的预决算及重大事项进行表决。边区的这种参议员制度,为未来的代表制度提供了进一步的实践经验。

1949年10月新中国成立后,随着1954年宪法以及选举法、全国人大组织法、地方组织法的出台,我国的代表制度作为人民代表大会制度的一个重要组成部分,在全国逐步建立起来。这个时期的代表制度还不完善,只是对代表的性质、代表的选举、罢免以及代表在会议期间的部分权利等问题,作出了一些规定。“文化大革命”时期,各级人民代表大会基本停止了活动,即使有会议召开,人大代表也不再由选举产生,而是采取“民主协商”的方式,由各级革命委员会或军队等方面推选,有的是指定或特邀的,因而导致了代表制度的中断。中共十一届三中全会以后,人民代表大会制度逐步恢复和发展,代表制度也得到了相应的恢复和发展。1982年宪法以及全国人大组织法、地方组织法、选举法、全国人大议事规则等基本法律中,对人大代表的性质、任期、资格、权利、义务、经济补贴、司法保障等问题,分别予以规定或重新规定。