



人大代表

履 · 职 · 简 · 明 · 读 · 本

上海市人大常委会办公厅组织编写

责任编辑 邬红伟 封面装帧 孙 曙

ISBN 7-309-05256-0



9 787309 052565 >

D · 318 定价 ¥ 16.00元



人大代表

履 · 职 · 简 · 明 · 读 · 本

上海市人大常委会办公厅组织编写

图书在版编目(CIP)数据

人大代表履职简明读本/上海市人大常委会办公厅组织编写. —上海:复旦大学出版社,2006.12
ISBN 7-309-05256-0

I. 人… II. 上… III. 全国人民代表大会-人民代表-工作-中国-学习参考资料 IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 138118 号

人大代表履职简明读本

上海市人大常委会办公厅组织编写

出版发行

复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65118853(团体订购)

86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷	常熟市华顺印刷有限公司
开本	850 × 1168 1/32
印张	9.75
字数	245 千
版次	2006 年 12 月第一版第一次印刷
印数	1—17 000

书号 ISBN 7-309-05256-0/D · 318

定价 16.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

序

上海市人大常委会主任 龚学平

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人民选举产生的各级人大代表,是各级国家权力机关的组成人员,代表人民的利益和意志,依法执行代表职务,参加行使国家权力。2006年下半年,上海市区县乡镇人民代表大会换届选举全面展开;2007年底,上海市人民代表大会也将进行换届。“长江后浪推前浪”,新当选的本市各级人大代表在上海未来五年发展中肩负着重要的历史使命,将为上海经济、政治、文化和社会建设作出新贡献,全市人民都寄予了厚望。

充分发挥人大代表的作用,是人民代表大会及其常委会依法履行职能的源泉和基础。党的十六届六中全会作出的关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定中,明确提出要适应我国社会结构和利益格局的发展变化,形成科学有效的社会利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制,以制度来保障人民在政治、经济、文化、社会等方面的权利和利益。本市各级人民代表大会要紧紧依靠人大代表,在依法行使职权中更好地表达、协调和保障人民群众的利益,充分发挥联系群众、反映民意、解决矛盾的主要民主渠道的作用。

人大代表来自人民,平时工作在不同的岗位,基本上是兼职的。人大代表不仅要有依法履职的愿望和热情,还必须具有依法履职的能力和水平,才能更好地反映社会不同利益群体的诉求。

因此,代表通过学习培训,深刻认识我国的人民代表大会制度,掌握代表履职所需的基本知识,提高社会主义民主法治的理论水平,才能更好地担当起宪法和法律赋予的神圣职责,不辜负党和人民的信任与重托。从这个意义上讲,加强人大代表的学习培训,是坚持和完善人民代表大会制度的需要,也是人大及其常委会在推动政治文明建设、构建和谐社会中,全面行使宪法和法律赋予的职权的必然要求。

为了便于上海市各级人大代表学习依法履职所必需的知识,我们编写了这本代表履职新读本。希望新读本在成为上海人大代表学习培训教材的同时,还能成为人大代表的好帮手和好参谋;更希望本市的人大代表们在参加管理地方国家事务、实现上海“四个中心”宏伟目标的伟大实践中,倾注自己的聪明才智和力量,尽心尽责,不辱使命,与时俱进,发奋工作,为上海更加美好的明天,为全市人民更加幸福的生活,作出新的贡献。

2006年11月1日

目 录

第一章 我国人民代表大会制度的基本知识	1
一、我国人民代表大会制度的性质和内涵	1
二、我国实行人民代表大会制度的必然性	3
三、我国人民代表大会制度的建立与发展	6
四、人民代表大会制度是我国的根本政治制度	9
五、我国人民代表大会制度的主要特点	10
六、坚持和完善人民代表大会制度的基本原则	13
第二章 地方人民代表大会的职权和会议的举行	18
一、县级以上地方各级人民代表大会的职权	18
二、县级以上地方各级人民代表大会会议的举行	20
三、乡镇人民代表大会的职权以及会议的举行	23
第三章 人大代表的地位和作用	27
一、人大代表的产生	27
二、人大代表的性质和地位	29
三、人大代表的权利与义务	30
四、人大代表执行职务的保障	36
五、人大代表的监督、罢免和辞职	39
第四章 政府工作报告的审议	42
一、地方人民政府的组成和职权	42

二、地方行政体制的特点与政府主要职能	44
三、人大及其常委会监督政府的法律依据	48
四、政府工作报告的审议	49
第五章 国民经济和社会发展计划的审查和批准	53
一、地方国民经济和社会发展计划概述	53
二、地方国民经济和社会发展计划的审查和批准	57
三、如何审查国民经济和社会发展计划	60
附录：专业术语和名词解释	66
第六章 政府预算的审查和批准	68
一、政府预算概述	68
二、人大对政府预算的审查和批准	76
附录：专业术语和名词解释	80
第七章 地方人大常委会工作报告的审议	82
一、县级以上地方人大常委会的职权	82
二、地方人大常委会的地位	84
三、地方人大常委会工作的新形势新要求	89
四、地方人大常委会工作报告的基本内容和审议	90
第八章 人民法院和人民检察院工作报告的审议	94
一、人民法院、人民检察院的性质和产生及本市人民 法院、人民检察院的设置和职责	94
二、审判机关、检察机关与公安(包括国家安全)机关、 司法行政机关的关系	99
三、人民法院、人民检察院工作报告的形成过程和 主要内容	101

四、如何审议人民法院和人民检察院的工作报告·····	103
附录：专业术语和名词解释·····	108

第九章 代表议案与代表建议、批评和意见的处理 ·····	111
一、代表议案的条件和范围·····	112
二、代表议案的准备和提出·····	113
三、代表议案的处理·····	115
四、代表建议、批评和意见的基本要求·····	117
五、代表建议、批评和意见的提出与交办·····	118
六、代表建议、批评和意见的承办与督办·····	120

第十章 地方性法规案和其他议案的审议 ·····	123
一、我国的立法体制以及地方性法规的制定权限·····	123
二、地方性法规案的提出·····	129
三、地方性法规案的审议·····	131
四、地方性法规案的表决·····	133
五、其他议案的提出、审议和表决·····	134

第十一章 代表闭会期间的活动 ·····	136
一、代表闭会期间活动的重要性·····	136
二、代表闭会期间活动的内容及其组织安排·····	137
三、代表闭会期间活动的主要形式·····	138
四、代表闭会期间活动应遵循的原则·····	142
五、代表闭会期间活动的组织和服务保障工作·····	144

附：相关法律法规及网络链接

中华人民共和国宪法·····	149
----------------	-----

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	180
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	202
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	217
中华人民共和国立法法	227
中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会	
监督法	247
上海市人民代表大会议事规则	260
上海市实施《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》办法	278
上海市人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的	
规定	290
上海市人民代表大会常务委员会关于乡镇人民代表大会	
工作的若干规定	295
网络链接	300
后 记	301

第一章

我国人民代表大会制度的基本知识

我国实行的人民代表大会制度,是中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造,是近代以来中国社会发展的必然选择,是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果,反映了全国各族人民的共同利益和共同愿望。

一、我国人民代表大会制度的性质和内涵

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是我国人民民主专政国家政权的组织形式,它规定了人民采取什么样的形式去组织自己的政权机关,从而实现管理国家事务的目的。人民代表大会制度直接体现了我国人民民主专政国家政权的本质,是与我国人民民主专政的国体相适应的最好的政权组织形式。

人民代表大会制度不只是各级人民代表大会及其常务委员会的组织和活动。根据宪法和法律规定,人民代表大会制度的基本内涵包括以下各项内容。

(一) 人民是国家的主人。宪法第二条第一款规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”宪法的规定,以国家根本大法的形式明确了我国国家权力的归属,以及国家机关权力的来源问

题,确立了人民的国家主人地位。这是人民代表大会制度的核心。

(二) 人民通过人民代表大会行使国家权力。宪法第二条第二款规定:“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。”在我国,人民当家作主、行使国家权力、管理国家事务和社会事务,是通过民主选举,产生各级人大代表,由各级人大代表组成各级人民代表大会来行使的。

(三) 人民代表大会对人民负责,受人民监督。我国的国家权力机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关,县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会。宪法第三条第二款规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。”选民或原选举单位有权依照法律程序选举代表,也有权依照法律程序罢免不适宜的代表,从而使国家权力牢牢掌握在人民手中,使国家机构按照人民意志办事,防止滥用权力。

(四) 政府、法院、检察院由人民代表大会产生并对人民代表大会负责,受它监督。宪法第三条第三款规定:“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”我国的国家体制是人民代表大会统一行使国家权力,在这个前提下,对国家的行政权、审判权、检察权有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察等其他国家机关能够协调一致地工作。国家行政机关、审判机关、检察机关等都是国家权力机关的执行机关,它们要依照国家权力机关制定的法律、作出的决议,依法行政,公正司法。

(五) 中央和地方的关系。宪法第三条第四款规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这是总结和吸取历史经验作出

的规定。我国历史上就是单一制的国家,不实行联邦制。在中央的统一领导下,注意发挥中央和地方两个积极性。全国人大及其常委会审议决定全国性的重大事项,通过的法律和作出的决议、决定,对全国具有普遍的约束力。地方各级人大及其常委会保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行,审议决定本行政区域的重大事项,依照宪法和法律规定的权限制定地方性法规。

(六) 少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度。我国是一个统一的多民族国家,在少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度,而不是民族自决制度。宪法第四条第三款规定:“各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”宪法这一规定,从我国历史和国情出发,体现了中国特色。它既保证了少数民族能够充分享有和行使管理地方国家事务的权力,又维护了民族团结和国家统一。

(七) 特别行政区制度。宪法第三十一条规定:“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”香港特别行政区和澳门特别行政区,按全国人大通过的各自的基本法,享有高度自治权,直辖于中央人民政府,除外交、国防由中央政府负责外,享有行政管理权、立法权、独立的司法权。

二、我国实行人民代表大会制度的必然性

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。为什么我国

要实行这一制度,概括起来主要有以下五个原因。

(一) 实行人民代表大会制度,是近代以来中国社会发展的必然选择。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人,创造性地把马克思主义国家学说同中国具体实际结合起来,提出了建立人民代表大会制度的重要思想。对此,胡锦涛同志在2004年9月15日首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上作了深刻论述。他回顾从1840年鸦片战争到1921年中国共产党成立间81年的历史,指出:“在中国,照搬西方政治体制的模式是一条走不通的路。”胡锦涛同志回顾从中国共产党成立到新中国诞生的28年的历史,指出:“新民主主义革命胜利后建立的政权,只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;同这一国体相适应的政权组织形式,只能是民主集中制的人民代表大会制度。”

(二) 只有采用人民代表大会制度的政体,才能同我国的国体相适应。什么是国体?毛泽东同志在《新民主主义论》中说:“它只是指的一个问题,就是社会各阶级在国家中的地位。”在我国,社会各阶级在国家中的地位,是由宪法第一条第一款规定的,“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。也就是说,在人民的内部实行民主,对人民的敌人实行专政,这就是我国社会各阶级在国家中的地位,也就是我国的国体。在我国现阶段,人民的范围相当广泛,这也说明我国的国体体现了最广泛的民主。这样的国体,要求有体现最广泛的人民民主的政体同它相适应。那么,什么是政体呢?毛泽东同志在《新民主主义论》中说,政体问题“指的政权构成的形式问题,指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关,就不能代表国家”。他接着说,中国现在可以采取人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府,这种制度即是民主集中制。所以,我国的政体也可以概括地说是民主集中制的人民代表大会制度。这样的政

体体现了“非少数人所得而私”的精神，是真正的民主制度，因此是最能同我国的国体相适应的。

(三) 只有人民代表大会制度，才最便于人民群众当家作主，成为国家的主人。1954年宪法草案报告指出，人民代表大会制度所以能够成为我国的适宜的政治制度，就是因为它能够便利人民行使自己的权利，能够便利人民群众经常经过这样的政治组织参加国家的管理，从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性。我国目前有近290万各级人大代表，他们工作和生活在亿万人民群众之中，同人民群众保持着密切联系，最了解人民群众的意见和要求。他们参与管理各级国家事务，就能保证国家权力机关制定的法律、法规，作出的决议、决定，符合人民群众的利益。这是我国人民代表大会制度相对于西方议会制度的一大优势，也是一大特色。

(四) 只有人民代表大会制度，才最符合我国的国情。邓小平同志指出：“关于民主，我们大陆讲社会主义民主，和资产阶级民主的概念不同。西方的民主就是三权分立，多党竞选，等等。我们并不反对西方国家这样搞，但是我们中国大陆不搞多党竞选，不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。当然，如果政策搞错了，不管你什么院制也没有用。”邓小平同志这里讲了人民代表大会制度“最符合中国实际”，强调资产阶级民主不适合中国，我们一定要切合实际，要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。这也是我们采用人民代表大会制度的最重要原因。

(五) 只有人民代表大会制度，才能保证国家机器最有效率。邓小平同志指出：“我们讲民主，不能搬用资产阶级的民主，不能搞三权鼎立那一套。我经常批评美国当权者，说他们实际上有三个政府。当然，美国资产阶级对外用这一手来对付其他国家，但

对内自己也打架,造成了麻烦。这种办法我们不能采用。”“我们的制度是人民代表大会制度,共产党领导下的人民民主制度,不能搞西方那一套。社会主义国家有个最大的优越性,就是干一件事情,一下决心,一做出决议,就立即执行,不受牵扯。我们说搞经济体制改革全国就能立即执行,我们决定建立经济特区就可以立即执行,没有那么多互相牵扯,议而不决,决而不行。从这个范围来说,我们的效率是高的,我讲的是总的效率,这方面是我们的优势,我们要保持这个优势,保证社会主义的优越性。”

三、我国人民代表大会制度的建立与发展

人民代表大会制度是以毛泽东为代表的中国共产党人,把马克思主义国家学说与中国具体实际相结合,不断总结新民主主义革命时期党领导人民建设人民民主政权的经验而总结出来的具有中国特色的民主政治制度。

中国共产党从建立之日起,就为建立什么样的国家政权组织形式进行了积极探索。第一次国内革命战争时期,党在组织领导工农运动过程中成立的罢工工人代表大会和农民协会;第二次国内革命战争时期,党在革命根据地建立的工农兵代表大会、中华苏维埃;抗日战争时期,按照“三三制”原则组织起来的参议会;解放战争时期的人民代表会议制度等,都是党在新民主主义革命的不同时期建立的人民民主政权形式,虽然还不具备完整的国家政权形式,但都以人民的权力为基础,具有人民代议制民主的特征,为建国后人民代表大会制度的建立积累了宝贵的历史经验。

1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议,通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》,确立了人民代表大会制度作

为中华人民共和国根本政治制度的地位。1954年9月,在各地普选的基础上,第一届全国人民代表大会第一次会议隆重召开,标志着我国人民代表大会制度从中央到地方正式建立;会议通过的中华人民共和国第一部宪法,以国家根本大法的形式,规定我国实行人民代表大会制度。在人民代表大会制度建立后的三年多时间里,人民代表大会的制度和人大工作开展得相当活跃,社会主义民主与法制建设取得了重要进展,促进了我国社会主义工业化和社会主义改造的顺利进行。但是1957年以后,由于受反右斗争扩大化和“左”倾指导思想的影响,民主集中制遭到破坏,人民代表大会制度在国家政治生活中的地位和作用逐步下降。“文革”十年,人民代表大会制度更是遭受严重破坏和挫折。1976年10月粉碎“四人帮”以后,人民代表大会制度得到逐步恢复和发展。特别是1978年12月召开的党的十一届三中全会,深刻总结了历史的经验教训,提出了发展社会主义民主,健全社会主义法制,使民主制度化、法律化的历史性任务,人民代表大会制度建设开始进入一个新的发展时期。

党的十一届三中全会以来,我国的人民代表大会制度在实践中发展,在发展中不断完善,取得了许多重要进展。

(一) 改革和完善选举制度。为了保障和扩大人民的选举权利,1979年7月五届全国人大二次会议通过的选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法,对我国的选举制度作了重要改革,扩大了各级人大代表产生的民主基础。主要包括:一是将候选人数和应选人数相等的等额选举办法改为候选人人数多于应选人数的办法,实行差额选举制度;二是把直接选举人民代表大会代表的范围,从过去的乡、镇扩大到县。1979年以后,全国人大及其常委会又对选举法、地方组织法进行了4次修改和补充,进一步完善了我国的选举制度、地方政权制度。

(二) 扩大全国人大常委会的职权。1982年全面修改宪法,