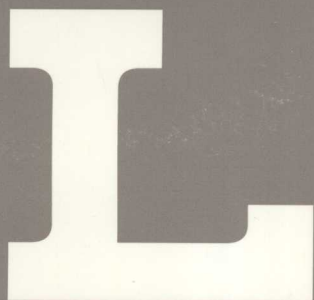


国家治理法治化
研究·文丛

孟庆瑜 主编

RESEARCH ON THE RULE OF LAW
OF STATE GOVERNANCE

2



人大代表联系 人民群众 制度研究

Research on the System of People's
Congress Deputies Contacting
with the Masses

袁刚 著



法律出版社 LAW PRESS (CHINA)

国家治理法治化
研究文丛

孟庆瑜 主编

RESEARCH ON THE RULE OF LAW
OF STATE GOVERNANCE

河北省高等学校人文社会科学
重点研究基地经费资助

2

人大代表联系 人民群众 制度研究

Research on the System of People's
Congress Deputies Concacting
with the Masses

袁刚 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

人大代表联系人民群众制度研究 / 袁刚著. —北京:
法律出版社, 2016.4

(国家治理法治化研究文丛 / 孟庆瑜主编)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9198 - 3

I. ①人… II. ①袁… III. ①人大代表—密切联系群
众—研究 IV. ①D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 041158 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/马帅

出版/法律出版社

编辑统筹/财经出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/16.75 字数/230 千

版本/2016 年 4 月第 1 版

印次/2016 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9198 - 3

定价:52.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《国家治理法治化研究文丛》

编 委 会

编委会主任 孟庆瑜

编委会成员(按姓氏笔画排序)

王大为	王凤鸣	朱良酷	时建中
时清霜	何秉群	孟庆瑜	周 英
郑尚元	岳彩申	蔡守秋	阚 珂

总 序

“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标。在达致这一总目标的过程中,法治发挥着至关重要的作用。中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步深刻指出,“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”。因此,如何将国家治理的现代化目标与全面推进依法治国的战略布局相结合,实现国家治理的法治化,不仅是党和政府需要全面推进的重大改革任务,而且是广大社会公众,特别是广大法律法学工作者必须积极参与的重大系统工程。正是在这样一个特定的时代背景下,河北大学国家治理法治化研究中心适时成立和运行,并成功获批为河北省高等学校人文社会科学重点研究基地。

河北大学国家治理法治化研究中心是依托河北大学人大制度与地方立法研究中心、河北省政府法治研究中心等学术机构,整合法学、政治学、经济学、社会学等多方面的科研力量创建的,与河北省人大常委会法制工作委员会、河北省人民政府法制办公室、河北省人民检察院和河北省高级人民法院等国家机关和法律实务部门之间已建立交流与合作长效机制。中心拥有一支政治素质高、业务能力强、富有团队协作和创新精神的专兼职相结合的学术队伍,主要围绕人大制度与地方立法、政府法治与政府执行力、社会治理与

法治创新、京津冀协同发展与地方法治等方向开展科学研究、人才培养和社会服务等工作。迄今,中心在课题研究方面,承担国家社会科学基金项目近10项,其中,中心负责人孟庆瑜教授主持承担的国家社会科学基金重点项目《京津冀区域生态环境协同治理政策法律问题研究》填补了河北省在该领域的空白;在决策咨询与服务方面,接受省人大法制工作委员会、省政府法制办公室、省人民检察院等部门委托,承担委托起草、专家论证、立法后评估、检察公信力测评等40余项;在学术交流方面,承办或协办第三届海峡两岸能源经济与能源法学术交流会、第六届中国农村法治论坛、第九届中国财税法前沿高端论坛、中国经济法学会研究会2015年年会等多次全国性学术会议。

《国家治理法治化研究文丛》是河北大学国家治理法治化研究中心创设的,由法律出版社负责的研究成果转化平台,着力对在国家治理及其法治化方面具有创新性、应用性的学术研究成果予以资助出版,以期能为推进国家治理体系和治理能力现代化这一总目标的实现做出应有的贡献。

河北大学国家治理法治化研究中心
《国家治理法治化研究文丛》编辑委员会
2015年12月

前 言

人民代表大会制度是具有中国特色的社会主义代议民主共和制度,是实现中国人民当家作主的根本政治制度。人民代表大会制度之所以是当代中国根本的政治制度,其根源在于它是落实“国家一切权力属于人民”这一宪法理念的根本制度载体。人民代表大会制度的特色和优势即其具有人民性。人民代表大会的主体是人大代表,人大代表是国家权力机关的组成人员,是人民利益的忠实代表,其根本属性是代表性。作为人民代表大会制度的重要组成部分,代表联系群众制度凸显了人大制度的本质属性。人大工作的最大优势是密切联系群众,最大危险是脱离人民群众。张德江同志指出:密切人大代表同人民群众的联系,更好发挥人大代表作用,是坚持和完善人民代表大会制度,做好新形势下人大工作的重要内容。人大能不能充分发挥作用,很重要的一点,是看人大代表能不能“接地气”,当好政府与人民群众的“连心桥”。因此,完善人大代表联系群众制度,是人大工作的本质要求,是发展社会主义民主政治的必然需要。

在我国,人大代表联系群众不仅有宪法和法律依据,而且是人大代表履行代表义务的本职要求。《宪法》第76条第2款规定:“全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系,听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务。”《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第7条第2款规定:“代表在出席本级人民代表大会会议前,应当听取人

民群众的意见和建议,为会议期间执行代表职务做好准备。”第23条规定:“县级以上各级人民代表大会代表根据安排,围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,开展专题调研。”第30条规定:“乡、民族乡、镇的人民代表大会议代表在本级人民代表大会闭会期间,根据统一安排,开展调研等活动;组成代表小组,分工联系选民,反映人民群众的意见和要求。”第45条规定:“代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见,回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问,接受监督。由选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况。”这说明,不管是直接选举的人大代表,还是间接选举的人大代表,不管是在代表大会会议期间,还是闭会期间,人大代表都要密切联系选民,倾听群众呼声,反映群众的意见和要求,当好人民的代言人。

代表联系群众制度是党的群众路线体现在人大工作的制度化形式。群众路线是党的根本工作路线,是党的工作原则和方法要求,是党的群众观的具体形式,与代表联系群众制度的诉求是完全一致的。1990年3月12日,中共十三届六中全会通过的中共中央《关于加强党同人民群众联系的决定》指出,党在长期斗争中创造和发展起来的一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来到群众中去的群众路线,是实现党的思想路线、政治路线、组织路线的根本工作路线,是中国共产党的优良传统和政治优势。其中第4条指出:“人民代表大会制度是我国的根本政治制度。党要加强在人民代表大会中的工作,进一步发挥人大作为权力机关的作用,加强人大及其常委会的立法和监督职能。人大中的党组织和人大代表中的党员,要密切联系非党代表和广大群众,经常了解他们的意见和要求。”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》(以下简称中央9号文件),其中第11条要求:“密切代表与人民群众的联系。代表应通过多种渠道保持与人民群众的密切联系,自觉接受人民群众的监督。代表可以通过由代表小组召开座谈会、代表电子信箱和人大网站等多种方式,听取和反映原选举单位和人民群众的意见和要求。联系人民群众要求真务实,讲求实效,不搞形式主义。”

显然,密切代表与人民群众的联系是人大工作的应然要求,也是加强党与人民群众血肉联系的根本保证。但在现实中,我们不难发现,一些人大代表责任意识淡薄,不重视、不深入联系群众,甚至从来没有参加过联系群众活动,成了名副其实的“拍手代表”、“挂名代表”,仅仅把代表当作一种荣誉;虽然宪法和法律对代表联系群众工作有相关规定,但过于原则抽象,缺乏配套的制度和程序,容易使代表联系工作流于形式,既无法使群众养成“有困难找代表”的习惯,也常常造成代表履职动力不足;再有就是代表履职平台不理想,代表联络机构不健全,使那些有工作积极性的人大代表找不到尽责履职的载体。这说明,人大代表联系群众工作没有实现制度化、规范化和常态化。江泽民同志曾指出:“当好人大代表,第一,要联系群众;第二,要善于把群众正确的意见带到上面来;第三,对明显不正确的意见,还要敢于坚持原则,站在人民利益的立场上,去进行耐心解释和说服。”因此,健全和完善代表联系群众制度,将代表联系群众工作的方式、途径、要求以及规则等作出详细的制度化规定,是解决当前代表联系群众问题的关键,是提升代表履职能力的重要抓手。

习近平同志指出,人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。党的十八大提出,在人大设立代表联络机构,完善代表联系群众制度。党的十八届三中全会提出,通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。可见,中央已将完善代表联系群众制度作为完善人民代表大会制度的重要部署提上日程。可喜的是,十八大以来,一些地方人大常委会出台了代表联系群众制度的相关规定,也创新了一些代表联系群众工作的方式、方法,我们有理由相信,人大代表联系群众工作将越来越制度化,人大代表的代表性将更加鲜明,以代表联系群众工作为依托的人大制度将更加完善。

目 录

前 言 001

第一章 代表理论与代议制度 001

第一节 代表的理念与制度 001

一、代表的理念 001

二、代议制度 006

三、有关代表理念与制度的主要争议 016

第二节 马克思主义代议制思想 021

一、对资产阶级代议制的批判 021

二、对社会主义国家代议制的理论概括 023

三、社会主义代表制度实践 026

第三节 当代中国的人民代表大会制度和人大代表理论 030

一、中国共产党人对人民代表大会制度的认识 030

二、人大代表概述 034

三、人大代表的本质内涵 045

四、人大代表制度的特点 050

第二章 人大代表联系群众制度概述 053

第一节 代表联系群众制度的内涵 053

一、人民、选民与代表的概念解析 054

二、人大代表联系群众制度的本质内涵 063

第二节 人大代表联系群众制度的法律依据 066

一、宪法是代表联系群众制度的根本法律依据 067

二、选举法、代表法等规定了代表履职的明确要求 068

第三节 完善代表联系群众制度的重要意义 071

一、是巩固人大代表主体地位,使其依法履职的需要 071

二、是健全和完善人民代表大会制度,建设社会主义民主政治的需要 072

三、是监督“一府两院”行为,更好地推进国家机关工作的需要 073

四、是畅通民意表达渠道,夯实党的执政基础,构建社会主义和谐社会的需要 075

五、是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的需要 076

第三章 代表联系群众的实践与探索 078

第一节 人大代表在本级人大会议期间的职权及活动 078

一、出席本级人民代表大会会议,参加审议各项议案、报告和其他议

题,发表意见	078
二、依法联名提出议案、质询案、罢免案等	080
三、提出对各方面工作的建议、批评和意见	084
四、参加本级人民代表大会的各项选举	085
五、参加本级人民代表大会的各项表决	086
六、获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障	088
第二节 人大代表闭会期间的活动	091
一、开展代表闭会期间活动的意义	091
二、代表闭会期间的活动内容	092
三、代表闭会期间活动的组织工作及活动原则	094
四、代表参加闭会活动的主要工作形式	095
第三节 人大代表联系群众的实践及探索	111
一、走访选区选民	112
二、召开选民座谈会	118
三、接待选民	122
四、参加代表议政日活动	129
五、参与人大信访工作	135
第四章 当前人大代表联系群众工作中存在的主要问题	143
第一节 代表的责任意识问题	143
一、代表树立责任意识的重要性	143
二、代表的责任意识存在的问题	146

第二节 代表的监督机制问题 152

一、对人大代表进行监督的主体 153

二、加强对代表监督的重要性 154

三、代表的监督机制存在的问题 156

第三节 代表的履职平台问题 163

一、代表开会期间履职平台不理想 163

二、代表闭会期间履职平台不完善 169

三、代表履职保障机制不健全 170

第四节 代表的联络机构问题 175

一、完善代表联络机构的重要性 175

二、代表联络机构存在的问题 179

第五章 完善代表联系群众制度的途径 184

第一节 完善代表联系群众的工作机制 184

一、完善代表建议工作机制 184

二、完善代表视察工作机制 191

三、完善人大信访工作机制 195

第二节 完善代表联系群众的保障机制 199

一、建立健全代表联络机构和网络平台,提供平台保障 199

二、加强各级党委的统一领导,提供组织保障 208

三、制定代表联系群众的专项法规,提供法制保障 209

四、加大对人大代表的履职培训力度,提供能力保障 212

五、保证代表联系群众的必要经费,提供物质保障 214

第三节 完善代表联系群众监督机制 217

一、建立健全代表信息公开制度 218

二、建立健全代表履职登记通报制度 220

三、建立健全代表述职评议制度 225

四、完善代表联系群众不作为问责制度 228

第四节 完善代表选举产生机制 232

一、进一步扩大直接选举的范围 233

二、进一步完善代表候选人提名制度 235

三、进一步引入信息公开原则基础上的代表竞争机制 237

四、进一步使代表组成结构合理化 238

参考文献 241

后 记 252

第一章 代表理论与代议制度

第一节 代表的理念与制度

一、代表的理念

代表理论(theory of representation)是现代政治学的核心论题之一。久负盛名的《布莱克维尔政治学百科全书》专设“代表”、“代表制”等词条,英国著名政治学家海伍德的《政治学核心概念》、《政治学》等经典教材也对“代表”概念作出了较为详细的阐释。^{〔1〕}卢梭认为,代表的观念是近代的产物,起源于封建政府。^{〔2〕}当然这是从政治学意义上而言的。从词源上说,“代表”一词最早可追溯到拉丁语中的“*repraesentare*”,其最初含义是“使之呈现、显示或再现”,仅运用在无生命物上,如通过某物呈现出某个抽象的东西形象的意思;还可以表示“马上执行”,甚至是“用现金支付”等含义,与人们代表其他人不相干。^{〔3〕}

〔1〕 [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),邓正来译,中国政法大学出版社2002年版,第187页、第645~648页。[英]安德鲁·海伍德著:《政治学核心概念》,吴勇译,天津人民出版社2008年版,第179~180页。[英]安德鲁·海伍德著:《政治学》(第3版),张立鹏译,中国人民大学出版社2012年版,第142~147页。

〔2〕 [法]卢梭:《民约论》(社会契约论),何兆武译,法律出版社1958年版,第121页。

〔3〕 [美]汉娜·费尼切尔·皮特金著:《代表的概念》,唐海华译,吉林出版集团有限责任公司2014年版,第296页。

随着历史的推移,到了中世纪“代表”概念开始运用于教会中,用来表示一种形而上学的、神秘的理念。特别是自13、14世纪以来,教皇与红衣主教常常被说成是基督及其使徒的代表,以突显其在教会中的权威性地位。^[1]同时,中世纪的法官开始使用这个词,说法官或法律代理人代表了整个国家的形象,如律师到场就好像共同体亲自到场了。作为一种颇具“行动性”特征的活动,“代表”不仅存在于教会委员会中,而且开始在早期议会中出现,如英国的“西门国会”、法国的三级会议就是典型的封建等级会议,这类会议就是由国王召集,包括贵族、僧侣、骑士、市民阶层都有代表参加的议政机构,是现代议会的前身。当然,早期议会是国王出于行政和政治便利,如征税的考虑才举行的,但骑士和自由民开始被社区的居民当成向国王申冤的渠道,于是人们逐渐形成一种认识,认为这些议会的成员在致力于征税外,可以增进他的社区的利益,他们开始被视为社区的服务者或代理人。

到15、16世纪,有两种理念丰富了代表的思想传统:一种是所有人都应当呈现在议会中的理念,即议会是经过全体纳税人的同意和参与的;另一种是国王是整个国家的象征、体现。随着议会地位的提升,议会日益参与和分享了英国象征性的角色,英国的象征性代表者变成了作为一个集体机构的“在议会中的国王”。到1620年,名词“representation”和形容词“representative”被运用到议会上。特别是随着爱德华·柯克爵士对其宪法理论的阐释,这两个词很快风行开来。这些词汇的整个谱系首先是用在作为整体的议会,或作为集体的下议院上,同时它们的意思也从早期的通过代替和代替性在场所进行的“代指”,变成了“代行为”之类的东西。到1640年,“representative”仍然是指议会这样的群体,但个别的议员开始被称为“representers”、“representors”等。直到1651年,随着《利维坦》的发表,霍布斯使代表的内涵发生了转变。他将立法机构称为一个“representative”(代表者),认为它类似于所有其他的representers:代理人(agents)、律师(attorney),

[1] M. F. Quintiliano and D. A. Russell, *The Orator's Education*, Books 11 - 12, Harvard University Press, 2001. 转引自林奇富:“政治代表的观念史考察”,载《复旦政治学评论》2012年第2期。

等。而且,议会的个体议员也被称为 representative。他认为,民众“每个人都一一向他们在下议院的 representative 授予了权威,后者所做的全部行为都属于民众所有”。^{〔1〕}

作为一种较为完善的民主理论,代表和代表制是随着资产阶级革命和后来的议会改革运动逐渐深化的,英国的霍布斯、洛克、密尔,法国的卢梭、柏克,美国的建国之父等,都对代表理论的发展作出了重要贡献,为现代民主理论和实践奠定了坚实的基础。但遗憾的是,“历史上,‘代表’这个概念一直在理论上争论不休,定义也是相互抵牾”。^{〔2〕} 英国学者伯奇(A. H. Birch)认为,“政治代表的性质是一个复杂的问题,严格意义上代表概念的真实本质并不存在”。^{〔3〕} 伯奇考察了“代表”一词在逻辑上的三种用法:(1)委任代表(delegated representation),意指一个依其委托者的立场而行动的代理人或发言人,如业务代表、各国大使、律师等,这种代表的功能在达成其委托者所确立的目标,而这些目标达成的程度即是代表成功与否的标志;(2)微体代表(microcosmic representation),即统计意义上体现总体主要特征的样本团体,意指利用统计学的方法,由某一相干的群体中选出能显示其群体主要特征的样本作为代表,因而也可称为样本代表;(3)象征性代表(symbolic representation),意指一个象征某阶级人士身份或特质的人,这种象征物就是能让人们回忆起某种大而抽象的事物之人或物,如英王是英国的象征,镰刀和铁锤被认为是苏联的象征。此外,伯奇深刻地指出,政治的代表,即一个经由法律和习惯,而在政治系统中扮演着代表之身份或角色的人,如选举产生的代表,可能具有上述三种代表的意义之一或根本不具备,因此政治代表的性质是一个复杂的问题。^{〔4〕}

〔1〕 [美]汉娜·费尼切尔·皮特金著:《代表的概念》,唐海华译,吉林出版集团有限责任公司2014年版,第297~312页。

〔2〕 [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),邓正来译,中国政法大学出版社2002年版,第647页。

〔3〕 [英]A. H. Birch 著:《代表——政治学的基本概念之一》,朱坚章主译、王浩博译,台湾幼狮文化事业公司出版社1978年版,第7页。

〔4〕 同上书,第3~10页。