

人大代表履职与人大工作教程

Rendadaibiao Lüzhi yu Renda Gongzuo Jiaocheng



人民代表大会制度 概论

陈斯喜 著

人民代表大会制度概论

陈斯喜 著

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会制度概论/陈斯喜著. —北京: 中国民主法制出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5162-4303-2

I. ①人… II. ①陈… III. ①人民代表大会制—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 221243 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 赵卜慧

责任编辑: 胡天焰

书名/人民代表大会制度概论

RENMINDAIBIAODAHUIZHIDUGAILUN

作者/陈斯喜 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)

电话/(010) 63055259(总编室) 63056573 63058790

传真/(010) 63056983 63058790

http://www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/20.25 字数/318 千字

版本/2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

印刷/三河市航远印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-4303-2

定价/48.00 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)

再版说明

《人民代表大会制度概论》一书自 2008 年出版以后,承蒙读者厚爱,给予许多鼓励。为了满足读者的需要,中国民主法制出版社希望我将此书修订重版。这次修订主要是两方面内容:一是根据近年来人大工作的新实践、新经验,对本书有关内容进行了补充,比如专题询问等;二是根据近年来新修订的法律,比如根据选举法、立法法、预算法、地方组织法的修改,对本书的相应内容进行修改。此外,还作了一些数据、实例更新和其他一些与时俱进的修改。

由于岗位变动,本人离开人大工作已经两年多了,虽一直密切关注、关注着人民代表大会制度实践和理论研究状况,但终究有所疏隔,因此,这次修改难免未能全面、准确地反映最新发展成果,可能存在缺失甚至谬误之处,恳请读者不吝指正。

2015 年 9 月于澳门

序

19世纪末,随着西风渐进,民主这个东西也跟着来到了中国。从那时起,国人开始走上了争民主的不归路。先是搞君主立宪,但随着辛亥革命一声枪响,君主被推翻了。接着是资产阶级共和,但军阀林立,共和何易!然后是国共一度合作、二度合作,终究也未能长久。最终还是中国共产党领导的革命斗争,取得了胜利,掌握了政权,建立了中华人民共和国。

中国共产党从它成立的那天起,就把为人民争民主写在自己的旗帜上,从而引聚来无数仁人志士为之共同奋斗,前仆后继,历经28年,牺牲无数生命,终于在1949年10月建立了新中国。新中国一建立,就把人民代表大会制度确立为人民当家作主的根本政治制度。这既是由我国国情所决定的,也是中国人民经过长期探索所作出的郑重选择。在人民代表大会制度下,各级人大及其常委会是整个国家政治制度的核心,是一种中国特色的议会。说它是议会,因为它具有议会的特点。首先,它是由人民选举产生的,是民意的代表机关;其次,它是议事机关,只决定问题,不直接处理问题;第三,它实行合议制,集体讨论问题,集体决定问题。这些都是议会所具有的特点。说它是中国特色的,因为它与西方议会并不相同。首先,它实行民主集中制,而不是“三权分立”;其次,它是国家权力机关,不仅行使立法权,还行使其他国家权力,而不像西方议会主要是立法机关;第三,它实行兼职代表制,而不是像西方议会那样实行议员专职制。现在,人民代表大会制度已经走过了半个多世纪的历程,是是非非,已有世人评说。

议会、选举、宪法,是民主社会缺一不可的三种东西。但从民主的发展过程看,议会是先于选举而出现和存在的;选举又是先于宪法而出现和存在的。宪法是有了议会和选举的结果之后才出现的,是

对议会和选举的肯定,同时也是保障。曾有政治学家说,一部宪法,一个国家。而我想说,一种议会,一种选举,一种国家。不同的议会形式,就会有不同的选举制度,也就有不同的国家制度。同时,我还想说,一种人民,一种国家。有不同的人民,就会有不同的国家制度。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,不是一两个人凭空设计出来的,而是由我们国家的人民所决定的。

当前,我国正处于一个关键时期。经过近30年的改革开放,我国经济建设取得了巨大成就,已经从争取实现温饱社会转向努力建设全面小康社会。法治建设也已经彻底告别了过去那种“无法无天”的历史,基本走上有法可依的轨道。民主政治也取得了显著进展。但也应当看到,人民群众的民主意识正在日益增强,对民主参与的热情和期望越来越高。因此,我们还必须大力推进社会主义民主政治建设,推进人民代表大会制度建设,以满足人民群众的参与愿望。这就要求我们必须全面和正确认识人民代表大会制度,加强对人民代表大会制度的研究,这样才能不断地推进人民代表大会制度建设,不断完善各项制度和机制。

正是出于上述考虑,笔者编写了本书,希望它能对读者有所裨益。由于水平有限,有错漏之处,恳请读者批评指正。

陈斯喜

2007年10月7日



再版说明

序

第一章 | 绪论

第一节 人民代表大会制度是我国的根本政治制度 /002

一、国家·国体·政体 /002

二、为什么说人民代表大会制度是我国的根本政治制度 /003

三、为什么要实行人民代表大会制度 /004

四、人民代表大会制度的基本内涵和特点 /007

第二节 人民代表大会制度的理论基础 /012

一、一切权力属于人民 /012

二、代议制 /014

三、民主集中制 /015

第三节 人民代表大会制度的产生与发展 /021

一、萌芽形成时期 /022

二、正式建立时期 /025

三、曲折发展时期 /027

四、改革完善时期 /031

五、进一步完善人民代表大会制度 /033

第二章 | 人民代表大会的组织

第一节 全国人大及其常委会 /041

一、全国人民代表大会 /041

二、全国人大常委会 /046

- 三、全国人大专门委员会和其他委员会 /055
- 四、全国人大常委会服务机构 /059
- 第二节 县级以上地方各级人大及其常委会 /066**
 - 一、县级以上地方各级人民代表大会 /066
 - 二、地方人大常委会 /069
 - 三、地方人大专门委员会和其他委员会 /074
 - 四、地方人大常委会服务机构 /077
- 第三节 乡、镇人民代表大会 /079**
 - 一、乡、镇人民代表大会 /079
 - 二、乡、镇人大主席 /081
 - 三、乡、镇人大主席团 /083

第三章 | 人大代表选举和代表工作

- 第一节 选举制度的发展过程 /085**
 - 一、西方选举制度的发展过程 /085
 - 二、我国选举制度的发展过程 /087
- 第二节 选举制度的基本原则 /091**
 - 一、选举权普遍原则 /091
 - 二、选举权平等原则 /093
 - 三、直接选举与间接选举相结合原则 /094
 - 四、差额选举原则 /095
 - 五、无记名投票原则 /095
- 第三节 选举的组织与管理机构 /096**
 - 一、各级人大常委会 /097
 - 二、县、乡选举委员会 /097
 - 三、各选区选举组织 /098
- 第四节 代表名额及其分配 /098**
 - 一、全国人大代表名额及其分配 /098
 - 二、地方各级人大代表名额及其分配 /101
- 第五节 选区划分与选民登记 /106**
 - 一、选区划分 /106
 - 二、选民登记 /108

第六节 选举程序	/110
一、候选人的提出与确定	/110
二、候选人的宣传介绍	/111
三、投票选举	/112
四、代表资格审查与确认	/115
五、几种特殊的选举	/117
六、对破坏选举的制裁	/119
第七节 代表的罢免、辞职与补选	/119
一、代表的罢免	/119
二、代表的辞职	/121
三、代表的补选	/121
第八节 代表的职责和执行职务的保障	/122
一、代表的性质和地位	/122
二、代表的职责	/123
三、代表执行职务的保障	/126
四、对代表履职的监督	/127

第四章 | 选举任免国家机关领导人员

第一节 选举任免的人员范围和方式	/130
一、选举任免权的意义和作用	/130
二、选举任免的人员范围	/133
三、选举任免的方式	/136
第二节 选举国家机关领导人员的程序	/140
一、提名推荐候选人	/140
二、讨论确定正式候选人	/142
三、投票选举	/144
四、再次投票、另行选举和补选程序	/146
第三节 罢免国家机关领导人员的程序	/147
一、罢免的含义	/148
二、罢免的适用对象	/149
三、罢免案的提出和处理	/149
四、罢免案的审议和决定	/151

第四节 撤销国家机关领导人员职务的程序 /152

- 一、撤职的含义 /153
- 二、撤职的适用对象 /154
- 三、撤职案的提出和处理 /155
- 四、撤职案的审议和决定 /157

第五章 | 立法制度

第一节 我国的立法体制 /160

- 一、各国立法体制简述 /160
- 二、影响立法体制的因素 /161
- 三、我国立法体制的发展过程 /162
- 四、我国现行的立法体制 /165
- 五、中国特色社会主义法律体系 /167

第二节 立法权限的划分 /172

- 一、全国人大及其常委会的立法权限 /172
- 二、国务院的立法权限 /175
- 三、省级和设区的市级人大及其常委会的立法权限 /176
- 四、民族自治地方的立法权限 /178
- 五、经济特区的授权立法权限 /179
- 六、国务院部门和地方政府制定规章的权限 /180

第三节 法律和地方性法规的制定程序 /180

- 一、法律案和地方性法规案的提出 /181
- 二、法律案和地方性法规案的审议 /185
- 三、法律案和地方性法规案的表决 /187
- 四、法律和地方性法规的公布 /188
- 五、我国立法的公众参与制度 /189

第四节 法律解释 /195

- 一、法律解释制度 /195
- 二、立法解释的范围 /197
- 三、立法解释的程序 /200
- 四、法律解释的原则 /202
- 五、法律解释的方法 /206

第五节 适用规则和立法监督	/208
一、适用规则和冲突裁决机制	/208
二、备案审查和改变撤销机制	/211
第六节 立法应当遵循的基本原则和注意处理好的几个关系	/213
一、立法应当遵循的基本原则	/213
二、立法应当注意处理好的几个关系	/215

第六章 | 讨论决定重大事项

第一节 讨论决定重大事项的意义和特点	/222
一、讨论决定重大事项的意义	/222
二、讨论决定重大事项的特点	/223
第二节 重大事项的确定	/225
一、确定重大事项的原则	/225
二、重大事项的界定	/226
第三节 讨论决定重大事项的程序	/233
一、重大事项议案或者报告的提出	/234
二、重大事项议案或者报告的审议	/234
三、重大事项的决定	/235

第七章 | 人大监督

第一节 人大监督的性质和特点	/237
一、人大监督的性质	/237
二、人大监督的特点	/239
第二节 人大监督的内涵和原则	/241
一、人大监督的内涵	/241
二、人大监督的原则	/243
第三节 听取和审议“一府两院”工作报告	/245
一、人大听取和审议“一府两院”的年度工作报告	/245
二、人大常委会听取和审议专项工作报告	/247
第四节 计划和预算监督	/251
一、人大审查和批准计划和预算及其执行情况的报告	/252

二、人大常委会对计划和预算的监督	1253
第五节 执法检查	1255
一、执法检查计划与项目的确定	1256
二、执法检查的组织实施	1256
三、听取和审议执法检查报告	1257
四、执法检查报告和审议意见的处理	1258
第六节 规范性文件的备案审查	1259
一、司法解释的备案审查	1259
二、决议、决定、命令的备案审查	1261
第七节 询问和质询	1262
一、询问和质询的性质	1262
二、询问和质询的异同	1263
三、询问的提出与答复	1264
四、质询案的提出与答复	1268
第八节 特定问题调查	1272
一、特定问题调查制度的沿革	1272
二、特定问题调查委员会的组织	1274
三、特定问题调查委员会的调查权	1276
四、调查报告的提出和审议决定	1278

第八章 | 人大议事制度

第一节 人大议事程序的沿革和基本原则	1279
一、人大议事程序的发展过程	1279
二、人大议事制度的基本原则	1282
第二节 人大会议制度	1283
一、会议形式	1283
二、例会、临时会议和会期	1286
三、会议的议程和日程	1288
四、会议的法定人数	1290
五、会议的公开和秘密	1291
六、请假制度	1292
七、列席制度	1294

八、旁听制度 /295

第三节 人大会议程序通则 /297

一、会议的召集 /297

二、会议的主持 /297

三、发言 /299

四、表决 /303

五、公布 /306

后 记 /308

第一章 绪论

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。这是中国人民在中国共产党领导下经过长期探索而作出的郑重选择,是中国特色社会主义民主政治制度的核心内容,是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一的制度载体和保证。2013年11月召开的党的十八届三中全会指出:“发展社会主义民主政治,必须以保证人民当家作主为根本”,“坚持人民主体地位,推进人民代表大会制度理论和实践创新,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。”

与西方国家实行“三权分立”不同,人民代表大会是按照民主集中制原则建立起来的,也是按照民主集中制原则进行运作的。它的主要内容,就是由人民直接或者间接选举产生各级人大代表,组成全国人大和地方各级人大,作为最高国家权力机关和地方各级国家权力机关,代表人民统一行使国家权力。由各级人大产生同级政府、法院和检察院,分别行使行政权、审判权和检察权,并对其工作进行监督,以保证国家权力的正确行使,避免权力被滥用和产生腐败,保障人民当家作主。实践证明,这样一种制度,是符合我国国情和实际情况的,有其独特的优

势和特点,只要切实加以落实,很有利于民主与集中、民主与效率、自由与秩序的统一。

第一节 人民代表大会制度是我国的根本政治制度

一、国家·国体·政体

人类自脱离混沌时代以后,就被分成不同的阶级。每一个人不论是否愿意,总是要隶属于一定的阶级。在阶级的社会里,一些阶级居于统治地位,另一些阶级则被统治,这就是国家。当然,随着民主的实行,从法律上讲,人人都有权参加国家事务的管理,特别是随着社会的不断进步,公平竞争机制的不断完善,阶层之间相互流动日益频繁,两级分化现象趋于淡化,中间阶层越来越壮大,这种统治阶级与被统治阶级之间的界线已经变得不那么明显和突出。但只要还存在着社会分工和财富差别,就必然存在着不同的阶级,只是在民主政治机制的调节下,这种阶级之间的矛盾和冲突,一般不容易导致激烈的对抗而已。

从形式上看,国家是指生活在地球表面的确定部分、在法律上组织起来并有自己的政府的人的联合体。建立一个国家,要获得国际社会所承认,通常必须具备三个条件:一是要有一定数量的人口;二是要有确定的领土,即要有排他的、有效的、独立占有的地球的陆地表面部分;三是要有一个对本部分人和领土进行有效管理的政府。现在被国际社会所普遍承认并加入联合国的国家共193个。

一个国家,谁是统治阶级,谁是被统治阶级,决定了这个国家的性质,即是封建主义性质还是资本主义性质,或者是社会主义性质,这就是国体。毛泽东在《新民主主义论》中说“这个国体问题,从前清末年起,闹了几十年还没有闹清楚。其实,它只是指的一个问题,就是社会各阶级在国家中的地位。”占统治地位的阶级采取什么样的国家组织形式来进行统治,是实行总统制还是议会制,是实行“三权分立”还是民主集中制,这就是政体。正如毛泽东所说“所谓‘政体’问题,那是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。”^①国体和政体的关系,是内容和形式的关系。

^① 《毛泽东著作选读》上册,人民出版社1986年8月版,第364页。

国体是内容,政体是形式。内容决定形式,形式必须反映和表现内容。但相同的国体也可以有不同的政体形式。比如,同样是资产阶级国家,美国、俄罗斯等国家实行总统制,英国、日本等国家实行议会内阁制。而同一形式,也可以被不同的政体所采用。比如,同样是总统制,资产阶级国家可以采用,社会主义国家也可以采用,比如原东欧社会主义国家,大多都实行总统制。总之,统治阶级总是要采用最适宜于表现其性质、最有利于维护其统治的政权组织形式。

我们国家的性质即国体,是由人民当家作主的社会主义国家。宪法第一条规定“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。”第二条规定“中华人民共和国的一切权力属于人民。”彭真在1982年《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出:“这一条是规定我国的国家性质即国体,是从阶级关系上讲的。”“人民民主专政的国家性质决定,在我国,人民,只有人民,才是国家和社会的主人。”^①也就是说,在人民民主专政的社会主义中国,国家权力必须由人民专享,国家政权必须由人民独掌,任何个人和少数人都不得篡夺和窃取。

那么,人民如何行使国家权力?即我国的政体是什么?就是人民代表大会制度。宪法第二条规定“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。”刘少奇在1954年《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出“如果没有一种适宜的政治制度使人民群众能够发挥管理国家的能力,那末,人民群众就不能很好地动员和组织起来建设社会主义。”“这个规定和其他条文的一些规定表明我们国家的政治制度是人民代表大会制度。”他说“我们采用这种政治制度,是同我们国家的根本性质相联系的。中国人民就是要用这样的政治制度来保证国家沿着社会主义道路前进。”^②彭真在1987年11月23日六届全国人大常委会第二十三次会议的讲话中指出“十亿人民通过他们选出的代表组成全国人大和地方各级人大,行使管理国家的权力。人民代表大会制度是我们国家的根本政治制度。”^③

二、为什么说人民代表大会制度是我国的根本政治制度

为什么说人民代表大会制度是我国的根本政治制度?可以从以下几个

① 《彭真文选》,人民出版社1991年5月版,第442页。

② 《刘少奇选集》下卷,人民出版社1981年12月版,第155—156页。

③ 《彭真文选》,人民出版社1991年5月版,第607页。

方面来理解:

第一,人民代表大会制度是人民行使国家权力的根本途径和形式。人民当家作主的途径和形式有多种多样,比如,有基层群众自治制度(即农村的村民委员会和城市的居民委员会制度)、职工代表大会制度等等,但最根本的是掌握国家政权,行使国家权力。因为政权是一个阶级统治另一个阶级的工具。哪一个阶级掌握了国家政权,哪一个阶级就是这个国家的统治阶级,就是这个国家的主人。当然,为了维护自己的统治地位,统治阶级也要注意保护被统治阶级的利益,以避免发生激烈的矛盾和冲突,从而危害自己的统治地位,但任何统治阶级都不会自动放弃自己的统治地位,不会自动地交出政权。人民争得革命胜利的标志就是夺取政权,建立自己的政权机构。人民代表大会制度就是我国人民在争得了革命胜利,根据马克思列宁主义的国家学说,总结革命根据地时期政权建设的经验建立起来的新型的人民政权,是人民行使当家作主的根本途径和形式。因此说,人民代表大会制度是我国的根本政治制度。

第二,人民代表大会制度是其他各项政治制度赖以建立的基础。一个国家的政治制度包括立法制度、行政制度、司法制度、军事制度、公务员制度、政党制度、社团制度、基层群众自治制度等,但最根本的是政权的组织制度,其他各项制度都是通过它才得以建立和发挥作用的。人民代表大会制度是我国政权的组织制度,它一经确立之后,通过它自身的活动,如立法,可以建立其他的各种政治制度,如通过制定各级政府组织法,建立起行政制度;通过制定兵役法,建立起兵役制度;通过制定公务员法,建立公务员制度,等等。

第三,人民代表大会制度是我国政治制度的总概括。人民代表大会制度反映了我国政治生活的全貌,体现了我国各种政治力量之间的关系和各阶级、各民族在国家政治生活中的地位及其作用,其他政治制度从属于人民代表大会制度,是人民代表大会制度的组成部分,只反映我国政治生活的某一方面。如立法制度、行政制度、审判制度、检察制度、军事制度、公务员制度等都从属于人民代表大会制度,不能脱离人民代表大会制度而独立存在。

三、为什么要实行人民代表大会制度

一个国家采取什么样的政治制度,不是由哪一个人或几个人凭空设计出来的,而是由诸多因素决定的。我国之所以采取人民代表大会制度作为