

人大代表依法执行职务 知识读本

(第二版)

RENDADAIBIAO YIFAZHIXINGZHIWU
ZHISHI DUBEN

李树春 编著

《人大代表依法执行职务知识读本》 (第二版)

李树春 编著

图书在版编目(CIP)数据

人大代表依法执行职务知识读本/李树春编著.

—2版.—北京:中国民主法制出版社,2017.6

ISBN 978-7-5162-1541-8

I. ①人… II. ①李… III. ①人大代表—工作—中国
IV. ①D622

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第150491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/《人大代表依法执行职务知识读本》(第二版)

RENDADAIBIAOYIFAZHIXINGZHIWUZHISHIDUBEN(DIERBAN)

作者/李树春 编著

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

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/20 字数/256千字

版本/2017年8月第1版 2017年8月第1次印刷

印刷/三河市航远印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-1541-8

定价/38.00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)

《人大代表培训丛书》 编委会名单

主编 程湘清

编委 李树春 苏 东 杨竞赛 霍晓琴
武 勇 孙 健 王学军

再版说明

人大代表是国家权力机关的组成人员,肩负着代表人民的利益和意志,参加行使国家权力的重任。充分发挥代表的作用,是做好人大及其常委会工作的前提和基础,是人民代表大会制度保持旺盛生命力的源泉所在。人大代表的素质,直接关系到能否真正履行代表职责,在一定程度上也体现了我国人民代表大会及其常务委员会履行职能的水平。所以,重视培训工作,不断提高人大代表的素质,尤其是代表依法执行职务的能力和水平,从而进一步加强代表工作和人大代表制度建设,是做好新形势下人大工作的需要,是坚持和完善人民代表大会制度的需要,也必然是建设社会主义民主政治、发展人民民主的题中应有之义。有鉴于此,2012年5月中国民主法制出版社策划出版了《人大代表培训丛书》。本套丛书以提高代表依法履职能力为目的,着力介绍人民代表大会制度和人大工作特别是代表工作的基本知识,同时注重来自实践的体验和实例说明。该套丛书列入“十二五”国家重点图书出版规划项目,丛书一面世就受到了全国各级人大代表的欢迎和好评。其中《人大代表依法执行职务知识读本》,以其针对性、实用性、系统性,得到了各级人大代表和人大机关工作者的青睐。许多代表和人大机关将此书作为代表培训中必备的教材,对于帮助代表提高执行职务的能力,树立代表意识,增强代表素质,起到了积极的作用。

2015年6月,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作建设的若干意见》即中发〔2015〕18号文件,对加强县

乡人大组织建设和县乡人大工作,提出了新的要求。根据若干意见的要求,2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议,审议通过了全国人大常委会关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定。这次对“三法”的修改内容针对性强,重点从法律上、制度上着力解决长期以来比较难以解决的基层人大依法履行职责、发挥作用以及代表选举中存在的突出问题。如为了加强国家机关同人大代表的联系,提高代表议案和建议办理质量,做好代表履职服务保障工作,加强对代表履职的监督,决定增加规定县级人大代表列席专门委员会会议,乡镇人大代表根据乡镇人大主席团的安排开展视察、调研等活动,乡镇人大代表参加视察、专题调研活动形成的报告,由乡镇人大主席团转交有关机关、组织研究处理;代表建议、批评和意见办理情况的报告,应当予以公开;县级人大常委会和乡镇人大主席团应当定期组织本级代表向原选区选民报告履职情况等内容。为了更好地学习宣传贯彻执行中央2015年18号文件精神和进一步执行好修改后的“三法”,应人大代表和人大机关工作者的要求,《人大代表依法执行职务知识读本》的编著者根据中央2015年18号文件精神和修改后的“三法”,结合代表工作实际,对本书进行了修改,增减、重写了一些内容,调整了部分章节的结构,作为《人大代表依法执行职务知识读本》第二版出版发行,力求对新一届人大代表认真履行代表职务,充分发挥代表作用有所帮助和促进。

由于水平有限,书中难免有不妥之处,恳请各级人大代表和人大机关工作者批评指正。

编著者

2017年3月



第一章 | 初识人大代表基本知识

- 第一节 揭示人大代表的本质 /1
 - 第二节 熟悉人大代表产生的过程 /16
 - 第三节 正确处理人大代表权利与义务的辩证关系 /23
 - 第四节 正确处理执行职务与履行职责的辩证关系 /26
-

第二章 | 着力抓好人大代表培训工作

- 第一节 提高人大代表的履职素质 /34
 - 第二节 做好人大代表履职培训工作 /36
-

第三章 | 人大代表要认真行使会议期间的权利

- 第一节 行使出席会议权 /44
- 第二节 行使审议权 /53
- 第三节 行使询问权 /85
- 第四节 行使选举权 /92
- 第五节 行使表决权 /102
- 第六节 行使提出议案权 /109
- 第七节 行使提出建议、批评和意见权 /130

- 第八节 行使质询权 /158
 - 第九节 行使特定问题调查权 /169
 - 第十节 行使提出罢免权 /181
-

第四章 | 人大代表要积极参加闭会期间的活动

- 第一节 参加闭会期间的活动也是执行代表职务 /188
 - 第二节 参加代表小组活动 /199
 - 第三节 参加视察活动 /208
 - 第四节 参加专题调研 /222
 - 第五节 参加执法检查 /235
 - 第六节 列席常委会会议 /248
 - 第七节 行使约见国家机关负责人权利 /252
-

第五章 | 加强常委会联系代表与代表联系人民群众工作

- 第一节 加强人大常委会与人大的联系 /262
 - 第二节 加强人大代表与人民群众的联系 /270
-

第六章 | 依法搞好人大代表执行职务的服务保障

- 第一节 为人大代表执行职务提供服务保障 /278
 - 第二节 人大代表执行职务服务保障的内容 /280
-

第七章 | 依法对人大代表管理与监督

- 第一节 重视对人大代表管理与监督工作 /291
- 第二节 建立完善对人大代表管理与监督制度 /296

第一章

初识人大代表基本知识

第一节 揭示人大代表的本质

一、理解人大代表的含义

“代表”一词作为名词，分别有以下含义，代：代行、代议、代言。表：表示、表达、表述。具体说有三种解释：一是由行政区、团体、机关等选举出来替选举人办事或表达意见的人，如人大代表；二是受委托或指派代替个人、团体、政府办事或表达意见的人，如全权代表；三是代替个人或集体办事或表达意见的人，如群众代表。从上面的解释来看，“代表”是一个非常广泛的概念，有广义和狭义之分。从广义上说，它既可以适用于一切个人，也可以适用于社会的一切团体和组织，凡是能够代

表某一方面利益的人,都可以称之为代表,如党代表、工会代表、共青团代表、个体户代表、学生代表等。能够代表人民群众利益的,称之为人民代表。

人大代表是人民代表大会代表的简称,是一个特定的法律概念,专指全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,是公民在国家权力机关中的代表,是经过民主选举方式产生的国家权力机关的组成人员,是代表选民行使国家权力的代表。

近现代世界各国国家权力机关组成人员的称谓各不相同,多数国家称为议员。我国实行人民代表大会制度,人民代表大会是我国国家权力机关。包括全国人民代表大会;省、自治区、直辖市的人民代表大会;设区的市、自治州的人民代表大会;县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会;乡、民族乡、镇的人民代表大会。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国家权力机关。与此相适应,按照我国行政区域的划分和政权体制的设置,我国的人大代表分为五级,即全国人大代表,省、自治区、直辖市人大代表,设区的市、自治州人大代表,县、自治县、不设区的市和市辖区人大代表,乡、民族乡、镇人大代表。

二、揭示人大代表的性质

性质是指一种事物区别于其他事物的根本属性。人大代表的性质就是人大代表区别于其他社会成员的本质属性。理解人大代表的性质应该从以下三个方面入手。

(一)我国各级人大代表是依据宪法和选举法的规定,严格按照法定程序,通过民主选举方式产生的

代表法规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表依照法律规定选举产生。根据选举法的规定,我国各级人民代表大会代表的选举方式有两种:一种是由选民直接选举产生,即由选民直接投票选出国家权力机关组成人员的选举,也就是有选举权的人直接参加选举行使选举权利的选举方式。主要包括不设区的市、市辖区、县、自

治县,乡、民族乡、镇的人民代表大会代表的选举。另一种是间接选举产生,间接选举是指不是由选民直接投票选出,而是由下一级国家权力机关选出的代表选举上一级国家权力机关代表的选举,也就是有选举权的人通过选出的代表进一步行使选举权利的选举方式。主要包括全国人民代表大会代表,省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会代表,由下一级人民代表大会选举。

代表须经依法选举产生,一是表明我国人大代表的地位、职权是法定的,具有专属性,只有人大代表才具有依法行使职权的权利,其他任何人不具有人大代表的权利。二是表明我国人大代表,他们既不是由谁任命的,也不是通过非法途径产生的,而是经过法定程序产生的,一经产生就具有法律赋予的权利。三是表明人大代表的地位是受法律保护的。人大代表一经依法选举产生,非经法定程序,任何人不得撤换和改变。

(二)我国各级人大代表是国家权力机关组成人员

我国宪法开宗明义,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。国家的这一性质决定了中华人民共和国的一切权力属于人民。这就明确规定了国家的性质和权力的归属。人民是国家的主人。人民有权按照法律规定,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。在我国,公民在法律面前一律平等。人民拥有国家权力,意味着人民中的每个成员都有平等的权利参加行使国家权力,有权参与国家意志的形成,并监督其实施,但从我国的现实条件来看,无论从整个国家,还是从一个地方行政区划来说,都难以做到由全体人民直接行使国家权力,只能由人民群众选举产生自己的代表,再由这些代表组成人民的代表机关,代表人民行使国家权力。这些代表就是各级人民代表大会代表。因此,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。全国人民代表大会是最高国家权力机关,行使国家最高权力;地方各级人民代表大会是地方国家权力机关,行使地方国家权力。国家权力统一由人民代表大会行使,在

这个前提下,由国家权力机关产生的国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关,分别行使国家的行政权、审判权和检察权。这种建立在民主选举基础上的人民代表大会制度,就是人民当家作主的根本途径和实现形式。代表法规定,全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员,地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。这一法律规定,表明了人大代表的性质,确立了人大代表在国家政治生活中的法律地位。在我国,各级人大代表集体组成各级国家权力机关,人大代表作为国家权力机关组成人员的一分子,其法律地位应当受到一切组织和个人的尊重,具有权威性。

(三)我国各级人大代表是代表人民的利益和意志参加行使国家权力,履行义务

我国宪法明确规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。代表法明确规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。这一法律规定表明了人大代表的法定职责。人大代表代表人民行使国家权力,有两个基本含义:一是人大代表所代表的利益和意志,是全体人民的利益和意志,这表明人大代表的地位是基于人民的委托,具有广泛的人民性,反映了在建设小康社会的过程中,阶级对立和冲突已经逐渐削弱,全体人民的利益和意志在根本上具有一致性。国家权力属于人民,具体表现为国家权力属于人民代表大会,或者说,人民代表大会实际行使着属于人民的国家权力。人大代表则是接受人民委托,为人民行使国家权力的代表。很多人大代表说得好:“人民选我当代表,我当代表为人民。”人大代表就是要为人民办事,要为人民服务。人大代表作为国家权力机关的组成人员,应代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参与行使国家权力,包括参与对国家和地方重大事项的决定,参与对行政机关、审判机关和检察机关等国家机关工作的监督,参与选举任免国家机关的领导人员,参与法律和地方性法规的制定,参与对人民群众的各种权利和利益的保护,等等。人大代表是人民意志

和利益的代言人,是国家大政方针决策的直接参与者。二是人大代表依法在人民代表大会期间的工作和在闭会期间的活动,都是执行代表职务,履行代表职责。通过执行代表职务,履行代表职责,把人民群众的利益和意愿上升为国家利益和意愿,把党的主张转化为国家意志。这两个转化和上升,要由人大代表的工作来实现。也就是说,国家权力机关行使权力是通过人大代表执行职务、履行职责实现的。无论在人民代表大会会议期间,还是在人民代表大会闭会期间,人大代表都要执行法律规定的代表职务。这些代表职务是人大及其常委会得以行使权力的重要基础。也就是说,人大及其常委会的权力行使都要通过代表执行代表职务来实现。同时,人大代表要协助政府推行工作,要为人民群众办实事,带领当地人民群众发展本地区的经济,走共同富裕实现小康目标的道路。因此,人大代表的性质,就是代表人民的利益和意志行使国家权力的代表。

三、确立人大代表的地位

地位是指人或团体在社会关系中所处的位置。地位可以分为社会地位、政治地位、经济地位、学术地位等。人大代表的地位是指人大代表在国家政治生活中所处的政治地位和法律地位。性质和地位的关系是紧密联系的。性质决定地位,地位彰显性质。人大代表的性质和地位是不可分割的。人大代表的政治地位和法律地位,是由国家的性质、人民在国家政治生活中所处的地位、人大代表的性质以及宪法赋予各级人民代表大会的职权所决定的。换句话说,人大代表的性质决定了人大代表的地位,人大代表在政治生活中的地位体现代表的重要性质。

我国宪法和法律对人大代表在国家政治生活中的地位有着诸多内容的规定。宪法总纲中明确规定,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。中华人民共和国的一切权力属于人民。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。代表法明确指出:全国人民代表大

会和地方各级人民代表大会代表依照法律规定选举产生。全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员,地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。这些规定完整地表述了人大代表的地位。

(一)人大代表是国家权力机关的组成人员

全国人大和地方各级人大是人民行使国家权力的机关,每一级人大都由民主选举出来的人大代表组成。各级人大代表是本级国家权力机关的组成人员,是本级人民代表大会的组织基础。人民代表大会行使国家权力,具体表现为人大代表集体行使国家权力。人大代表是国家权力机关的组成人员,这种性质和地位,标志着人大代表责任重大,在国家政治生活中处于重要地位。人民代表大会在国家政权体系中处于主导和中心地位,是整个政权体系的基础。人民代表大会重大作用的发挥,依赖于人大代表的活动。没有人大代表的工作,人民代表大会就很难发挥作用。各级人大代表依法出席本级人民代表大会会议,集体行使法律赋予国家权力机关的立法、监督、决定重大事项、人事任免等各项职权,通过表决作出具有法律效力的各项决议、决定。闭会期间人大代表还要带头宣传和执行国家的各项法律、法规和人大及其常委会的各项决议,协助政府推行工作,开展视察、调查,参加本级人大常委会组织的检查工作,联系选民和选举单位,向党委、人大和政府反映情况,提出建议、意见,推动政府解决群众迫切要求解决的问题,等等。因此,人大代表是人大工作的主体,在人大工作和活动中,始终处于重要地位。只有通过人大代表的工作和活动,人民代表大会才有生机和活力,才能行使各项职权。

(二)人大代表是人民利益和意志的代言人,是人民行使国家权力的实际承担者

人大代表与人民的关系,可以具体化为人大代表与选举人的关系,是代表与被代表、被委托与委托、被监督与监督的关系。人大代表

在享有法律赋予的各项职权的同时,对于选举人负有不可推卸的服务义务。人大代表的一切活动,尤其是行使职权等重要活动,都必须以人民的利益和意志为前提和目的,全心全意地为实现人民的利益和意志服务。在履行职务时,要正确处理国家利益和地方利益的关系,眼前利益和长远利益的关系,选区利益和国家整体利益的关系,按照民主集中制原则和法律规定办事。同时按照代表法规定,代表应当与原选区选民或者原选举单位及人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民服务;要主动接受原选区选民或选举单位的监督,接受人民群众的监督。

明确人大代表的性质和地位意义在于,使全社会能够站在法律的高度,正确认识代表的性质和地位,有利于社会上的一切组织和个人尊重代表的权利,支持代表执行代表职务;使代表本人进一步认识到自己的社会价值,增强责任感,更加积极主动地参加代表工作和代表活动,努力为人民服务。

四、把握人大代表的特点

特点是指人或事物所具有的独特地方,也可以看作是人或事物相区别的本质属性。人大代表的特点,是人大代表区别于其他人的独特的本质属性。人大代表的特点是由人大代表的性质和地位决定的。

(一)人大代表的 basic 特点

根据宪法和法律规定的精神,人大代表有以下特点。

1. 人大代表范围的广泛性。人大代表范围的广泛性是指我国各级人大代表代表着全国各个地区、各个民族、各个方面。选举法规定,全国人民代表大会的代表,省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表,由下一级人民代表大会选举。不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表,由选民直接选举。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性,应当有适当数量的基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表;应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。

全国人民代表大会和归侨人数较多地区的地方人民代表大会,应当有适当名额的归侨代表。

随着经济社会的发展,中国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,社会阶层结构发生了深刻变化。社会阶层分化反映了经济发展与社会进步对人大代表结构的影响。在现行人大代表选举制度框架下,代表结构比例一般是通过七组数据反映的:性别、年龄、民族、政治面貌、文化程度(即受教育水平)、代表身份构成、代表行业分类(代表界别)。我国是人民当家作主的社会主义国家,因而享受民主权利的主体极其广泛,依法享有政治权利的选民约占18周岁以上公民的99%以上。注重人大代表合理的群体结构,有利于调动广大群众当家作主的积极性,有利于安邦治国和坚持人大代表的代表性、先进性和广泛性原则。正因为如此,每次换届选举中,考虑代表结构问题时都把人大代表的广泛性提到重要位置上来。

2. 人大代表权利的代表性。人大代表权利的代表性是指我国各级人民代表大会代表代表着全国各族人民的根本利益。我国的人大代表来自各地区、各民族、各方面,具有广泛的代表性,体现了人人平等、民族平等和地区平等。这种代表性主要体现在三个方面:(1)人大代表首先应当与选民或选举单位保持密切联系,代表本选区人民的利益。本选区人民是本辖区人民的重要组成部分,选区利益是本辖区整体利益的重要内容。(2)代表在履行职务时,不仅要代表本选区利益,还要将本选区利益和本辖区利益有机联系起来,实现两者的最佳结合。(3)不管哪一级人大代表,都要代表全国各族人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。以人民的意志和意愿为活动准则,以人民的利益为己任,把人民的利益作为自己工作的出发点和落脚点,成为人民群众真正的政治代言人。

3. 人大代表性质的先进性。人大代表的性质、地位和职责决定了其先进性,具体可体现在四个方面:(1)工作勤奋努力,工作业绩突出。我国人大代表一般都是按行业来划分的。本行业的人大代表应

该是本职工作岗位的模范,否则就没有威信,难以服众。(2)依法履行职权,维护人民群众利益。人大代表是人民群众选出来的代言人,维护人民群众的利益是其天职。人大代表要敢于和善于说话,积极反映民声,把人民群众的意见和呼声传达到人民代表大会中去,使党和政府听到人民群众的意见和呼声,按人民的要求改进工作。(3)带头遵守宪法和法律法规,维护宪法和法律权威,在全社会争当遵守法律的模范。人大代表是劳动人民的普通一员,他们除了人民的利益之外,没有自己的特殊利益,更没有超越宪法和法律的特权。要带头学法、知法、守法,自觉维护法律的尊严和权威,带动广大人民群众严格守法,保证各项事业顺利发展。(4)品行端正,群众口碑好。人大代表作为众多选民中的优秀分子,要赢得选民信任,除了具有“能”外,在“德”上也要表现好。一是要职业道德好;二是尊老爱幼,家庭和睦,家庭美德好;三是热心公益事业,具有仁爱之心,个人品德好,等等。

4. 人大代表任职的时间性。人大代表的任期性是指我国各级人民代表大会代表享有代表资格的法定时间限制。人大代表实行任期制,包含两层意思:(1)人民代表大会的换届就是人大代表的换届。人大代表的任期与人民代表大会的任期相同。宪法规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表每届任期五年。人大代表一经选举产生,只在一个相对应的人民代表大会的任期内具有代表资格。人大代表任满了法律规定的任期,就要依法进行换届选举。(2)人大代表在任期之内才有代表的职务、权利和义务。一旦届满,其代表资格自行终止,法律规定的代表所享有的权利和其所承担的义务也随任期届满而自然消失,其代表工作和活动就不再具有合法性,也不享受代表的法律保障。只有重新再次当选代表,才能再次获得代表资格,享受代表所享有的权利和其所承担的义务。因此,在每一届人民代表大会第一次会议之前,都要进行新一届人民代表大会代表的换届选举。

5. 人大代表职务的兼职性。人大代表职务的兼职性是指我国各级人大代表中绝大多数不脱离当选代表之前的工作或生产岗位,并且人大代表不能从人民代表大会领取工资,还要从原单位领取全部或主