

LUZHI ZHIHUI YU ZHIDU GUIFAN

RENDA DAIBIAO LUZHI
CHENGXU SHEJI

履职智慧与制度规范

人大代表履职 程序设计

王伊景 朱仁显 主编



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

履职智慧与制度规范

人大代表履职 程序设计

王伊景 朱仁显 主编



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

制度规范与履行智慧:人大代表履职程序设计/王伊景,朱仁显主编.

—厦门:厦门大学出版社,2007.10

ISBN 978-7-5615-2898-3

I. 制… II. ①王…②朱… 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(2007)第 155958 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门集大印刷厂印刷

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

开本:889×1194 1/32 印张:7.25 插页:2

字数:188 千字 印数:1~4 000 册

定价:18.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

前 言

宪法规定,“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。”人民行使国家权力、管理国家事务,是通过民主选举,产生各级人大代表,组成各级人民代表大会来实现的。目前,我国有各级人大代表 280 多万人,他们来自各个民族,分布在各个地方,工作在各行各业,植根于人民群众之中,具有广泛的代表性。这 280 多万各级人大代表,既是各级国家权力机关的组成人员,又是各级国家机关联系人民群众的重要纽带,这就能保证我们的国家政权始终不脱离人民,就能保证我们党和国家作出的决策,能够代表最广大人民的根本利益和统筹兼顾好各方面群众的利益。这是我国人民代表大会制度的特色和政治优势,也是始终保持人民代表大会制度先进性和生命力的不竭源泉。

人民代表大会制度建立半个多世纪以来,尤其是改革开放的 20 多年来,各级人大代表模范地遵守宪法和法律,以对国家、对人民高度负责的精神,切实履行法律赋予的职责,反映人民群众的意愿和要求,参与行使国家权力,做了大量卓有成效的工作,对改革发展的稳定,对推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,发挥了重要的作用。

毋庸讳言,目前各级人大代表所发挥的作用,与宪法、法律的要求和人民的期望尚存在一定差距。这是因为:第一,人大代表来自不同的地区、不同的行业,文化水平和法律素质不尽相同,执行

代表职务能力参差不齐;第二:人大代表虽然可能是某一领域的专家,对本职工作或本行业比较熟悉,但在法律法规、人大理论、代表知识和开展代表活动等方面却知之不多;第三:人大代表队伍不断新陈代谢,一部分新当选的代表对人大工作和履职方式往往比较陌生,难以适应新的角色要求。

人大代表是人民代表大会的主体,只有认真做好代表工作,充分发挥代表作用,才能把人大及其常委会的工作做好。中发[2005]9号文件有针对性地对如何充分发挥全国人大代表作用作出了明确、具体的规定。充分发挥代表作用,必须不断提高代表素质。这需要有一个过程,需要代表不断地加强学习和培训,积极开展各项活动,在学习和实践中实现自我提升。

人大代表的学习和培训,非常需要一套完整的、指导性强的业务书籍。《履职智慧与制度规范》一书正是基于这种需要编写而成的。本书具有三个特点:一是前瞻性。本书加强了对代表工作历史渊源和前沿知识的研究,并在实践基础上总结提炼而成,既鼓励代表规范地开展活动,又为其创新工作机制提供理论指导。二是操作性。参与编写本书的人员大多是来自基层人大工作者,有着丰富的实践经验。他们结合自身工作,认真收集、分析各类典型案例,对代表工作的定义、原则、程序、特点及存在问题等方面作了较为翔实的阐述,语言通俗易懂,便于人大代表在实践中操作运用。三是法定性。在编写本书过程中,我们认真对照有关法律法规,并根据《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》的章节脉络编排本书整体结构,使人大代表和基层人大工作者更加准确地理解和正确地执行代表法。我们真心希望本书的编写能为各地人大常委会开展代表工作献上微薄之力,成为人大代表履行职责的好帮手。

本书分为两大部分:第一部分(第一章至第四章)主要包括代表制度的基本理论和历史渊源,第二部分(第五章至十五章)主

要包括代表工作的具体实践、工作方法和案例分析。各章编写人员如下:第一章——朱仁显,第二章——钟树钦,第三章——郝文杰,第四章——马元富,第五章——庄根森,第六章——庄根森,第七章——王文郴,第八章——王文郴,第九章——林清伏、王文郴,第十章——王宜峻,第十一章——王伊景,第十二章——王宜峻、庄根森,第十三章——林清伏,第十四章——王伊景,第十五章——王伊景。

2004年4月,《履职智慧与制度规范》初稿完成后,邀请的有关专家学者对初稿进行了讨论,他们提出了许多富有建设性的意见,在此表示感谢。根据专家学者提出的意见,王宜峻、林清伏进行修改,最后由王伊景、朱仁显修改定稿。

《履职智慧与制度规范》力求简明、实用。由于水平有限,疏漏、不妥之处在所难免,欢迎指正。

值本书出版之际,谨向支持本书写作、出版的单位和个人致以谢意。

编者

2007年6月18日

目 录

前言

第一章 绪论	(1)
一、代表制度的概念与源流	(1)
二、人大代表制度的历史与现实	(7)
三、代表工作的发展与展望	(13)
第二章 人大代表的性质、地位和作用	(19)
一、人大代表的性质	(19)
二、人大代表的地位	(21)
三、人大代表的作用	(23)
第三章 人大代表的权利和义务	(26)
一、人大代表的权利	(26)
二、人大代表的义务	(31)
第四章 人大代表的素质	(34)
一、人大代表素质的构成	(34)
二、人大代表素质的提高	(36)
第五章 审查工作报告	(39)
一、审查报告的程序	(39)
二、审查发言的形式	(44)
三、审查报告的方法	(47)
四、相关案例	(52)

第六章 选举与罢免	(56)
一、选举范围	(56)
二、选举程序	(57)
三、罢免程序	(63)
第七章 代表视察活动	(66)
一、视察形式	(66)
二、视察范围	(67)
三、视察程序	(68)
四、视察保障	(69)
五、相关案例	(70)
第八章 代表评议工作	(76)
一、确定评议的对象	(76)
二、工作评议的内容	(76)
三、工作评议的步骤	(77)
四、工作评议的保障	(80)
五、相关案例	(80)
第九章 代表约见、旁听庭审、议政日	(82)
一、代表约见活动	(82)
二、代表旁听庭审	(84)
三、代表议政日	(86)
四、代表小组活动	(88)
五、相关案例	(91)
第十章 议案建议的提出和办理	(97)
一、议案的提出和办理程序	(97)
二、建议的提出和办理程序	(102)
三、改进议案建议征集方式	(108)
四、相关案例	(109)

第十一章 代表的质询、询问活动	(114)
一、质询的提出和运用	(114)
二、询问的提出和运用	(118)
三、善于运用质询和询问	(119)
四、相关案例	(120)
第十二章 特定问题调查	(129)
一、特定问题调查程序	(129)
二、准确运用特定问题调查权	(131)
三、相关案例	(132)
第十三章 代表联系选民	(135)
一、走访选区选民	(135)
二、召开选民座谈会	(137)
三、接待选民	(138)
四、其他联系形式	(140)
五、相关案例	(142)
第十四章 对代表的监督	(148)
一、代表述职	(148)
二、代表公示	(152)
三、履职公开	(153)
四、代表辞职	(154)
五、罢免代表	(155)
六、相关案例	(157)
第十五章 代表工作的组织管理	(171)
一、管理机构	(171)
二、管理职能	(172)
三、管理机制	(174)
四、保障机制	(177)
五、相关案例	(179)

附录:1. 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	(203)
2. 中华人民共和国各级人民代表大会	
常务委员会监督法	(211)
参考文献	(222)

第一章 绪论

人大代表是国家权力机关的组成人员,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予的各项职权,参与行使国家权力。代表制度作为人民代表大会制度的重要组成部分,直接关系到人民代表大会制度的整体功效。

一、代表制度的概念与源流

(一)代表制度的概念

代表制度简称代表制,是指由公民依法选出代表组成国家权力机关,行使国家权力的制度。代表制度是民主政治的产物,也是民主政治的重要组成部分。代表制度的内容包括代表的资格,代表产生的条件、方式,代表的权利、义务,代表大会期间的工作和闭会期间的活动内容、方式,行为准则,以及有关代表的理论等。

代表制度是人类政治经济社会发展的必然产物。从理论上讲,公民有权参与国家意志的形成。但在实践上,由于受到经济、文化、地域及技术条件的限制,公民不可能都直接参加公共事务管理。因此,公民把手中的权力委托给自己选出的代表,由他们行使公共权力,实现和维护公共利益。很显然,这种代表制度不是直接民主、全面民主,而是间接民主、相对民主。这种民主在实践过程中存在着许多不确定因素,诸如代表产生是否严格遵循民主程序,代表资格取得是否合法,代表是否具有代表性,是否有制度保证代表按选民或全体公民的意志行事等等。这些不确定因素的存在使

民主制度隐含着异化的风险。

法国 18 世纪著名启蒙思想家卢梭极力反对这种民主制度。他指出：“正如主权是不能转让的，同理，主权也是不能代表的；主权在本质上是由公意所构成的，而公意又是绝对不可能代表的；……因此人民的议员就不是、也不可能是人民的代表，他们只不过是人民的办事员罢了。”^①他认为代表制是人民堕落的产物，是历史发展的不幸，将导致公民意志的扭曲、自由的丧失。^②卢梭对于封建的、资产阶级的代议制的局限性和欺骗性的理论剖析可谓一针见血。

但当代世界许多国家幅员辽阔、人口众多、公共事务繁杂、管理技术有限，要实现卢梭所说的“全民统治”、“直接统治”是不可能的，也是不现实的。多数国家从实际操作方面来考虑，选择了代表制度。代表制度无疑是一种不可跨越的民主形式，在一定社会历史条件下是公民参与国家管理的适当形式和制度。因此，代表制就成了世界上多数国家现实政治的普遍选择。可以说，没有代表制度，没有代表，就没有现代民主。

（二）代表制度的理论

代表制是当代民主国家普遍实行的一种制度，尽管这一制度建构受各国历史文化条件和现实国情的影响，呈现出不同的形态和特点，但在理论上都必须回答两个问题：其一，代表究竟是代表选区的利益还是代表国家的利益；其二，代表是以自己的判断代表选民，还是唯选民的指示是从。对这两个问题的不同回答，形成了不同的代表观和不同的代表制度理论。

1. 强制委托说

① [法]卢梭：《社会契约论》（何兆武译），商务印书馆 1982 年版，第 125 页。

② 同上第 125 页、第 128 页。

此说认为,代表与选民之间的关系,类似民法上的委托与被委托关系,代表不是独立的,而是“纯粹的代表”,它依赖于本选区选民,是原选区选民派驻代表机关的使者,是选民意志的代言人。因而要求代表在代表机关严格地按选民的意志发言和投票表决,而不能依据自己的认识和能力独立地判断和行事。否则,选民有权予以罢免。马克思非常强调代表与选民之间的委托关系,强调代表的公正性,对选民负责,听命于选民;坚决反对代表责任制,他认为,代表责任制会造成代表脱离人民,甚至背叛人民。代表的首要任务是忠实地代表选民的意志和利益。“国民议会本身没有任何权利……人民委托给它的只是维护人民自己的权利,如果它不根据交给它的委托来行使……这一委托就失去了效力。”^①同时,他强调选民有权监督代表,罢免代表,从而强制代表顺从自己的意志。

2. 代表责任说

此说认为,代表与选民之间不存在民法上的“委托代理”关系。选举代表是公民的职责或义务,选民选谁当代表是选民的权利。代表一经选出,则取得独立地位,独立承担责任,代表如何履职,是代表个人的权利。代表在代表机关的发言和表决完全凭个人的学识、经验和才能独立地判断行事,表达的都是自己的意志,不受选区选民的任何训示,不受任何人包括选民的约束。J·S·密尔在《代议制政府》中极力主张此说。这一理论后来被广为接受,并成为许多国家确定议员性质的宪法原则。如法国宪法第27条规定,对议员的任何强制委托概属无效,议员投票是属于个人的。冰岛宪法第48条规定,议员只受其信念的约束,而不受其选民命令的约束。这些规定旨在保证议员独立、自由地以国家利益为准则,按自己的判断行使职权。

^① 《马克思恩格斯全集》第5卷,第305页。

3. 代表授权说

此说认为,选举是一种授权行为,选民选出代表就意味着把自己的权利授予代表,并且这种授权不是个人授权而是整体授权,这是授权说与委托说的主要区别之一。代表一旦当选,就代表全社会或全体人民的意志和利益,代表在代表机关的发言和表决随时都要以全体人民的利益为准则。法国基本法第38条规定,议员是全体人民的代表,不受委托和指令的约束,只服从自己的良心。比利时宪法第23条规定,每个议员都代表国家,而不仅仅代表他们所当选的省或省内选区。

除了上述三种理论外,还有一种观点认为,选举确定的是选民与代表者之间的代表关系,代表既不能脱离选民完全独立,也不能处处顺从选民,事事接受选民的指示或授意。代表可以根据个人的认识、能力、判断在议会发言、投票,但总体上应尊重选民意志,向选民负责,受选民利益约束。

上述理论产生于不同时代和不同国家,产生和发展有其深刻的思想根源和历史背景。在近代早期的某些联邦制国家,奉行的是强制委托说,这与当时的民主理论有关,当时人们理解中的民主就是“多数人的统治”,就是少数服从多数,代表就是受多数选民的委托,参与国家管理,必须忠实地反映选民的意愿,唯选民之命是从,代表选区的利益。委托说有利于实现选民对代表的约束和控制,在一定程度上有效地防范了代表违法行使职权和滥用职权的可能。然而,它要求当选代表严格遵从选民的委托命令,当选代表不能充分发挥其参政议政之功效而成为一种机械装置。

现代西方国家,代表责任制理论占居主流。这是因为,现代民主理论认为,民主从来都是少数人的统治。因此,主张选民只是选举工具,代表一旦选出,就应当脱离选民独立行事。较之强制委托说,代表责任说有利于代表依照自己的意志独立行使职权,具有更大的合理性,也逐渐被理论界所认同。现代各国的代议制度也基

本上是以这一学说为基本原则进行制度构架的。虽然如此,作为一名代表所代表人民利益的范围、性质等问题还有待深入研究和讨论。

而代表授权说割裂了选民和当选代表之间的紧密联系,为盛极一时的议会独断专行提供了充分的理论依据,因此在理论上遭受的批判较多,逐渐为学术界所扬弃。

(三)代表制度的渊源

1. 代表制度的起源

现代意义上的代表制度是近代资产阶级民主革命的产物,但推举代表行使公共权力、管理公共事务的政治形式,却是源远流长。

在原始社会,以血缘关系为基础的氏族是基本的社会组织,由于生产力水平低下,氏族地域范围狭小,人数不多,氏族内部一切成年男女,在讨论和决定氏族重大问题时,都享有平等的发言权和表决权,共同直接管理氏族内部事务。后期,随着生产力的发展,氏族活动范围扩大,人口增多,氏族之间开始出现代表制度的萌芽。氏族成员选举产生的氏族酋长和军事首领组成的部落议事会在决定重大事项上的权力开始上升,议事会成员可以在部落主体成员讨论的基础上,对重要事项做出最后决定。这些部落议事会成员就是代表的前身,部落议事会制就具有代表制度的意味。

由于社会分工的出现,生产力和生产关系也相应地发生变化,氏族组织逐步演变为国家,社会分裂为奴隶主和奴隶两个对立的阶级。在这个历史过程中,部落议事会沿着两种路径变化:一是氏族首领攫取了氏族的一切权力,成为氏族的绝对统治者,形成了后来的君主制,如古代的埃及、巴比伦、中国等。在这种制度下,君主大权独揽,任职终身,世袭罔替;君权神圣不可侵犯;广大民众不得参与政治,因而无以参与国家管理。二是氏族会议演变为公民会议、长老会议或元老院会议,并掌握着国家权力。古希腊雅典城邦

的公民大会、斯巴达的长老会议，都是城邦的真正代表机关。

中世纪欧洲一些君主制国家实行等级代表制度，它是在封建专制制度和封建等级制度基础上建立起来的。不同等级的代表产生方式不同，权利和地位各异，但均是财税的咨询成员，而不是统治阶级全体成员推举出来的管理国家的代表。13世纪英国的模范议会代表、14世纪法国的三级会议的代表均是财税咨询机构的咨询成员。1295年，英王爱德华一世创立模范议会作为他的咨询机构，其成员除了国王任命的贵族代表和僧侣代表外，每个郡选举两名骑士代表，每个大城市选举两名市民代表。1343年，将其分为平民院和贵族院，骑士和市民代表组成平民院，僧侣和贵族代表组成贵族院。这是近代西方国家代表制度的雏形。但中世纪的代表角色不具有普遍性，角色功能也不健全，主要是为君主专制统治服务的，是君主的工具，不是近代意义上的真正的代表制度。

2. 近现代西方国家的代表制度

真正的代表制度除了代表具备代表性和普遍性外，还要求代表必须拥有立法权及作为最高权力机关的代表机关的政治形态存在。这种制度是伴随近代西方资产阶级民主制度的建立和发展而逐渐形成的。它最早出现在英国，继而发展到法、美等国，并最终在世界范围内得到巩固和发展。

1660年至1688年，英国贵族院和平民院代表先后加入英国近代政党的前身：辉格派和托利派。1688年，英国光荣革命成功，资产阶级民主制度初步奠定。同年，英国资产阶级通过了议会《权利法案》和《王位继承法》，规定了议员在议会中言论自由、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，从而改变了议员的咨询性质，成为代议机关的组成人员，标志着现代资产阶级民主国家代表制度的产生。

1787年，美国根据宪法建立了国家最高立法机关——联邦国会。国会实行两院制。参议院由每州选举两名议员组成，众议院

按选区由选民直接选举出议员组成。产业革命后,美国的议员制在欧美其他一些国家流行起来,并逐渐得到完善,构成了现代资本主义国家的代表制。在这个制度框架下,议员是国家最高立法机关的组成人员。实行两院制的国家,众议员多为普选产生;参议员或选举产生,或规定由特定资格的人担任。实行一院制的国家,议员多是普选产生。议员候选人参加竞选通常要交纳保证金,选票不到一定比例,保证金没收。议员享有提案权、表决权、质询权、发言免究权、人身免捕权等。

3. 社会主义国家的代表制度

100多年来,在社会主义革命与建设过程中,社会主义民主制度框架下的代表制度也逐步建立和完善。巴黎公社起义后成立了公社委员会,公社委员由选民普选产生,向选民负责,并定期向选民报告工作。对不称职的委员,选民有权罢免和撤换。公社委员享有立法权;兼任公社委员会下设的相当于政府职能部门的10个委员会的委员,享有行政权,既是立法者,又是执行者。这是社会主义政权代表制度的最初尝试。苏联十月革命胜利后,根据宪法,建立了社会主义国家的代表制度。

社会主义国家的代表制有7项基本内容:代表由民主选举产生;代表是国家权力机关的组成人员;代表享有提案权、质询权、表决权、建议权等;代表受选民和选举单位监督,选民及选举单位有权予以罢免、撤换;代表向选民和原选举单位汇报工作;代表一般兼职,不领取报酬;国家为代表活动提供保障。

二、人大代表制度的历史与现实

(一)人大代表制度的沿革

人大代表制度是人民代表大会制度的重要组成部分,它的发展与我国人民代表大会制度的发展密切相关。

我国的人民代表大会制度源自第一次国内革命战争时期的农