

*Difang
Renda Daibiao
Zhidu Yanjiu*

岳麓法学文库

地方 人大代表 制度研究

主 编 李步云

湖南大学出版社

Difang
Renda Daibiao
Zhidu Yanjiu
岳麓法学文库

D624
L31

地方 人大代表 制度研究

主 编 李步云
副主编 余绪新

湖南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方人大代表制度研究/李步云主编. —长沙:湖南
大学出版社, 2002. 9
(岳麓法学文库)

ISBN 7—81053—536—6

I. 地... II. 李... III. 地方各级人民代表大
会—人民代表大会制—研究—中国 IV. D624
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 064541 号

地方人大代表制度研究

Difang Renda Daibiao Zhidu Yanjiu

李步云 主编

☐ 丛书策划	雷 鸣
☐ 责任编辑	向绪初
☐ 封面设计	张 毅
☐ 出版发行	湖南大学出版社
	社址 长沙市岳麓山 邮码 410082
	电话 0731—8821691 0731—8821594
☐ 经 销	湖南省新华书店
☐ 印 装	长沙县新华彩印厂

☐ 开本	850×1168 32 开	☐ 印张	12.25	☐ 字数	310 千
☐ 版次	2002 年 9 月第 1 版	☐ 2002 年 9 月第 1 次印刷			
☐ 书号	ISBN 7—81053—536—6/D·51				
☐ 定价	20.00 元				

(湖南大学版图书凡有印装差错, 请向承印厂调换)

总 序

湘江水畔，岳麓山前，倚风光之灵秀，育人文之精华。楚湘文化，源远流长。千年学府，人才辈出。毛泽东曾赞叹：“呜呼，湖南！鸷熊开国^{*}，兆起雄风。”

先秦时期，楚文化一枝独秀，异彩纷呈。举凡青铜冶炼，铸铁器皿，丝绸刺品，金银钱币，楚漆等等，莫不领先华夏。天文、数学、历法之发明，县制之设立，均有首创之功或独到之特色。吴起变法，亦倡始于商鞅之前。至于屈原宋玉，更属千古绝唱。楚文化与同时期之希腊文明媲美，已为史家公认。

降至宋明时期，湖湘文化，异军突起。创建于公元976年的岳麓书院，以“经世致用”为办学宗旨，形成中国学术史上著名的“湖湘学派”。张栻、朱熹、王夫之、魏源等大儒曾先后在此任主持或讲学。曾国藩、左宗棠、郭嵩焘等晚清名臣，皆曾就学岳麓书院。自1903年该院改制为湖南高等学堂，1926年定名为湖南大学以后，继往开来，弦歌不辍。革命领袖人物如蔡锷、蔡和森、邓中夏、谢觉哉等，亦曾受教于此。语云：“惟楚有才，于斯为盛。”

至于湖南大学的法学教育，发端于1906年之湖南公立政法学院，1926年并入湖南大学，设法科。1941年改为法学院，著名法学家向绍轩、李祖荫先后任院长，罗致一批留学日、英、美的开明学者任教，学林高手云集，湖南大学法学教育跻身法学界前列，称一时之盛。甘泗淇、袁任远等杰出人物，皆出自湖南大

* 鸷熊，楚国之先祖，周文王之师，其曾孙熊绎当周成王封于楚，后建立楚国。

法学院。新中国成立后，著名法学家、哲学家李达出任湖南大学校长，法学教育得以延续。惜乎 1953 年院系调整，湖南大学改为工科，法学教育中断。1998 年终于恢复。2000 年原湖南财经学院与原湖南大学合并成立新的湖南大学，集两校法学教育的优势又成立湖南大学法学院，以著名法理学家李步云为名誉院长，经济法学家刘定华为院长，励精图治，广纳良师，朝气蓬勃，前景可观。而湘潭大学、中南大学、湖南师范大学等校法学院，或建院较早，成就斐然；或新建伊始，蒸蒸日上。至于近 20 年来，散布全国各地的湘籍法学家，出类拔萃者更有人在。以上均可引为奠定湖湘法文化现代基石之资源，人称“法学界之湘军”，努力自强，可望构成我国法学领域一支劲旅。

据此，湖南大学法学院为继承岳麓书院优良传统，乃有出版系列丛书，建立“岳麓法学文库”之举。其拟出版之法学专著，作者不限湖南大学和湘籍，地区不分东南西北，年资不论老中青年，以广纳全国具有开拓创新意义的法学前沿新著为重，旨在弘扬湖湘文化精神，推进我国法学教育与法文化之现代化发展。

何为“湖湘文化精神”？

一曰：为民前驱、忧国爱民精神。古有屈原之慷慨悲歌，为国赴死；有范仲淹之“先天下之忧而忧”，“居庙堂之高则忧其民，处江湖之远则忧其君”。近世有谭嗣同之变法维新，浴血菜市；又有杨度之豪言壮语：“若道中华果亡，除非湖南人尽死！”至于现代湖南之革命先烈与伟人，不可胜数，莫不体现湖湘仁人志士之爱国为民情怀。法学者及其论著，亦应贯穿此种精神，心系国家和人民之命运，为民前驱，舍身护法，做鲁迅所推崇的“中国人的脊梁”。

二曰：刚直耿介、反抗挑战精神。毛泽东早年“不怕鬼，不信邪”之反潮流精神；彭德怀之为民鼓与呼的凛然正气和挑战权威、敢进忠言的海瑞精神……都表现了湖南人特别突出的正直刚

强个性。法学者有此精神，则其治学、行事、作文，有敢于力排众议、追求真理、审视一切的批判精神；有伸张正义、针砭时弊、不畏权势的节操气概；有特立独行、不左右逢迎、不随风摇摆的独立学人之人品与文品。

三曰：经世致用、开拓创新精神。王夫之的唯物主义学术思想，岳麓书院之经世致用教育方针，郭嵩焘之“务求实学”的崇实原则，以及前述古代楚人在冶炼工艺、县制设置、变法革新等方面之首创精神，和晚清首办洋务、建现代工厂的曾国藩，首倡筹建海军、开发新疆的左宗棠，皆表现楚湘人士之讲究实际、实事求是与大胆改革、破旧立新风格。法学研究亦需有此种精神和风格，才能不尚空谈，贴近实际，突破陈规，独树一帜。

四曰：兼收并蓄、开明开放精神。如中国首倡向西方学习的魏源，中国第一位驻外公使、最早主张借鉴西方先进政治与法律制度的郭嵩焘，都是能放眼世界，思想开明的启蒙先驱。这种吸纳百川、博采众长、洋为中用的开放精神，也正是当今全球化时代，实现法学现代化的必由之路。

湖湘文化精神或不只上述四端，但继承并发扬这四种精神于法学研究和法律实务，亦足以体现湖湘法文化之独树一帜风格，进而逐渐形成湖湘法学新学派，并非高远莫及。此所以建立“岳麓法学文库”之初衷与长远奋斗之目标也。

本文库分法理法史、公法、私法、国际法、人权法五个系列，面向全国征稿。组稿中坚持贯彻“双百”方针，严格遵循通行之学术规范。敬希法学界法律界同仁慨予支持，惠赐精品，则湖湘有幸，岳麓生辉。是为序。

“岳麓法学文库”编辑委员会

序 言

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是“主权在民”原则在我国的集中体现。坚持和完善这一制度，是发展民主政治，实行依法治国方略，建设社会主义法治国家的重要一环。自党的十一届三中全会以来，执政党的历次代表大会都将健全与完善人民代表大会制度作为推进政治体制改革的首要任务。我国现行宪法体现了各级人民代表大会作为国家权力机关的性质、地位和作用。然而，在实际生活中并未完全到位。在过去很长一个时期里，人大曾被比喻为“橡皮盖章”，以致在十年“文革”中这一制度被完全弃置不用。1978年实行改革开放以来，人民代表大会制度的健全与完善已经取得举世瞩目的成就。但是，要由现在的“木头盖章”变为未来的“钢印”，这一制度的改革与完善还有很多工作要做。因为它同政治制度其他方面的改革，同法律制度、经济制度、文化制度等领域的改革，以致同一个国家的经济与文化的发展，是密切联系、相互促进和彼此制约的，因而它必然是一个很长时期的渐进过程。对此，我们既不能操之过急，也不可放任自流，而应稳步地推进这一制度的进一步健全与完善。在这方面，法学工作者，特别是从事法理学与宪法学研究的学者，肩负着义不容辞的责任。

正是基于以上认识，我在20世纪90年代中期相继完成了“宪法比较研究”、“立法理论研究”两个课题的研究任务后，又组织了一个“地方人民代表制度研究”课题组，以期对这方面的研究工作尽一点微薄之力。人民代表是组成人民代表大会制度的

细胞，人民代表制度是我国人代会制度的重要一环。人民代表的素质如何，与人民代表直接相关的各项制度（诸如人民代表选举的方式、方法，人民代表的合理构成和提高代表素质的途径，人民代表的职责、权利与义务，闭会期间人民代表的工作内容与方式，代表履行职责的政治、法律与物质保障，对代表的监督、罢免）是否民主与科学等等，同整个人民代表大会制度是否健全与完善密切相关。我们之所以选了“地方”，是因为研究中央一级人民代表制度的种种问题困难太大，而且政治上比较敏感。如果对地方人民代表制度的有关问题有所研究，那么对全国人民代表制度的相关问题的研究也会有所裨益，因为其中的很多情况是相通的。课题组自1998年成立后，即组织一些同志在北京市和湖南省对省、市一级和一部分县、乡做了实际调查，取得了若干一手资料，形成了几份调研报告。1999年6月16日至17日，课题组在北京中国社会科学院法学研究所召开了一次地方人民代表制度研讨会。参加这次研讨会的除专家学者外，还有在全国人大和北京市以及湖南、河南、河北、福建、山东、黑龙江、广东等省从事人大实际工作的同志共40余人。本书的内容主要选自课题组的调研报告和会议论文。当然，从世界范围看，议会制度（中国的人民代表大会制度也是世界议会制度的一种）本身就是一门学问。中国的人民代表大会制度有着丰富的理论内涵和实践经验。现在我国法学界已经有了很多研究成果。如果本书所提供的某些资料及见解能为这方面的探讨增一块砖、添一片瓦，那我们的目的也就达到了。

李步云

2002年1月于湖南大学法学院

目 次

我国人大代表制度浅析	孟繁志 (1)
做好人大代表工作的意义和途径	胡维志 (97)
人大代表的合理构成和提高代表素质的途径	李宏祥 王 勇 (105)
我国人民代表会外活动制度探析	韦 嫒 (111)
完善县、乡人大代表选举制度的建议	课题组 (157)
改进方法，提高实效 ——关于改进代表视察的若干思考	冯建昆 (173)
人民代表制度：国家权力机关整体架构的基础 ——北京市人大代表基本状况调查	王昭钺 余绪新 (178)
北京市海淀区选举区人大代表和区人大代表工作的情况调查	刘文焕 (208)
乡镇人民代表大会代表的产生与活动 ——北京市顺义县赵全营镇人民代表的情况调查	程文生 (238)
北京市昌平区人大代表制度的情况调查	张喜林 (257)
关于河北省推行代表议政制度，进一步发挥代表作用的调查报告	胡维志 姚生泉 (282)
关于县、乡人大代表工作的调研报告	福建省人大常委会人事代表工作室 (291)

关于湖南省双峰县人大代表制度建设情况的调查报告	
.....	贺戡黎 (300)
搞好代表工作的有益尝试	
——湖南省双峰县开展对人大代表述职评议的调查	
.....	彭少林 (327)
新化县人民代表制度运作情况的调查与思考	李德祥 (333)
关于湖南省冷水江市禾青镇、毛易乡人大代表制度的调查报告	
.....	卿中奇 张征澜 (354)
我们是怎样开展镇人大代表制度建设的	
.....	冷水江市禾青镇人大主席团 (371)
附录：《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》	(378)
后记	(387)

我国人大代表制度浅析

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，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，人大代表是人民代表大会的组成人员。人大代表在人民代表大会中的主体地位在我国宪法的规定中给予了充分肯定。因此，研究代表制度，是研究人民代表大会制度的重要一环，对于更好地发挥人大代表的作用，保证人民当家作主，实施依法治国具有十分重要的意义。

我国的人大代表制度是社会主义的代表制度，是社会主义民主的重要体现，它与资本主义国家议员制度的根本区别在于：它是建立在公有制为主体经济基础之上的，各级人民代表大会代表是人民利益的真正代表。我国的代表制度是逐步建立和完善起来的，经历了四个阶段：一是孕育阶段。最早可追溯到第二次国内革命战争时期，随着革命根据地的发展和扩大，相继建立了乡、区、县、省四级地方政权，这些政权都采取了工农兵代表会议的形式，1931年11月召开第一次中华苏维埃共和国工农兵代表大会，建立了中央政权，全国工农兵代表大会代表是在选民选举工农兵乡代表大会代表的基础上，然后采用间接选举的方式产生。工农兵代表大会代表有权参加选举政府，有权参加制定法令，实际上是我国现在人民代表的雏形。抗日战争时期为了适应国共两党合作建立抗日民族统一战线的需要，从1937年10月起，在陕甘宁边区实行县、区、乡普选，然后召开各级参议会。随后参议会制度在全国其他边区和抗日敌后根据地逐渐建立起来。参议会便是各边区的人民代表机关。

边区的参议会制度，为新中国建立人民代表大会制度提供了实践经验。1940年，毛泽东同志在《新民主主义论》中第一次正式提出中国未来的政权形式是在全国普选的基础上建立人民代表大会制度。在这之前要有一种适当的过渡形式。从解放战争时期直到1954年，各解放区和各地方先后建立了由协商产生的各界人民代表会议及1949年在中央建立的中国人民政治协商会议，便是这种过渡形式。二是建立阶段。随着1953年选举法、1954年宪法以及全国人大组织法、地方组织法的颁布实施，我国的代表制度在全国逐步建立起来，人民代表大会制度进入了新的发展阶段。但当时这个制度还很不完善，有关法律仅对代表的性质、选举和罢免以及在会议期间的部分权利等问题作了一些规定。三是曲折发展阶段。“文革”时期我国的人民代表大会制度遭受严重破坏，人民代表大会停止了活动，导致我国的人民代表大会制度中止。中国共产党的十一届三中全会后，随着人民代表大会制度的恢复和发展，人民代表制度也得到恢复和发展。在这期间通过的1982年宪法和选举法、全国人大组织法、地方组织法等法律中，对代表的性质、任期、权利、义务、误工补贴、司法保障和代表接受监督等问题，分别作了规定或重新规定。对于代表闭会期间的活动，全国人大常委会和各省、自治区、直辖市人大及其常委会分别制定了一批规范性文件和地方性法规，大大地丰富了我国的代表制度。四是完善阶段。1992年4月，七届全国人大五次会议审议通过了代表法，这部法律以宪法为依据，总结多年代表工作的经验，对代表的性质、地位、权利、义务、代表闭会期间的活动、代表执行代表职务的保障、停止执行代表职务和代表资格终止等有关问题作了全面系统而又实事求是的规定，从而使我国的人大代表制度得到完善，代表工作得到了进一步发展。

根据有关法律的规定和代表工作的实践，我们通过调查研

究，总结了成功的经验，同时也就存在的问题提出了看法和建议，为进一步完善我国的人大代表制度和人民代表大会制度献计献策。

一、代表的选举产生

我国各级人民代表大会代表由人民民主选举产生。在现阶段，这种民主选举采取直接选举和间接选举相结合的方式来实现，即县、乡两级代表由选民直接选举，全国、省、设区的市三级代表由下一级人民代表大会选举产生。实践证明，实行这种选举制度既符合我国当前的国情，又体现了人民当家作主的精神，是一种行之有效的选举制度。

（一）候选人的提出

候选人的提出，是代表选举中的重要一环，也是体现民主精神的关键阶段。选举法第 29 条对代表候选人的提出规定了一个总的原则：全国和地方各级人民代表大会的代表候选人，按选区或者选举单位提名产生。各政党、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人。选民或者代表 10 人以上联名也可以推荐代表候选人。推荐者应向选举委员会或者大会主席团介绍候选人的情况。由于直接选举和间接选举是两种不同层次的选举，因此在具体实施中有着明显的区别。

在直接选举中，代表候选人由各政党、人民团体或选民 10 人以上联名提出。据调查，湖南省各地方直接选举中的具体做法是：

1. 选举委员会分配代表名额到选区。直接选举的代表候选人按选区提名产生，选举委员会在依法划分好选区的基础上将代表名额具体分配到选区。同时提出代表候选人的男女比例、非中共党员比例、少数民族比例、界别等方面的要求。

2. 各政党、各人民团体单独或联合推荐代表候选人。哪一

级的政党和人民团体有权推荐代表候选人，法律没有规定，实际工作中，在哪一级进行人民代表的选举，该级的政党和人民团体就有权推荐代表候选人，在一个选区内选举代表时，在该选区内的政党和人民团体也可以推荐代表候选人。政党、人民团体推荐候选人人数不得多于应选名额数。一般来说，只推荐工作需要的少部分代表候选人，如党政主要领导人，拟参加县（市、区）人大常委会的组成人员或乡镇人大主席、副主席，以及人民团体、民主党派方面的代表人物。其他方面的代表人物一般由选民提名，以便能更充分地发挥民主。

3. 选民 10 人以上联名推荐代表候选人。选民 10 人以上联名推荐候选人由选民自由组合，应当填写由选举委员会印发的《选民 10 人以上推荐代表候选人登记表》，其中应有被推荐的候选人的基本情况和提名理由。

4. 选举委员会汇总公布第一轮候选人。选举委员会汇总由选民和各政党、各人民团体提名推荐的候选人，在选举日的十五日以前张榜公布。第一轮候选人公布后，选民小组进行酝酿、讨论，为确定正式代表候选人打下基础。

随着选民主人翁意识和民主法制意识的增强，选民依法联名推荐代表候选人的积极性越来越高，选民联名推荐的代表候选人数通常是政党、人民团体提名的几倍，多的达十几倍。如在湖南 1992 年的县、乡人民代表选举中，第一轮县级人民代表候选人共提出 212 844 名，由选民提出的有 188 786 名，由政党、人民团体联合或单独提出的只有 24 058 名；第一轮乡镇人民代表候选人共提出 666 769 名，选民提出的有 563 989 名，政党、人民团体提出的 102 780 名。选民提出的候选人分别是政党、人民团体提出的 7.85 倍和 5.49 倍。在 1995 年的乡镇人民代表选举和 1997 年的县级人民代表选举中，湖南省部分选区还采取了候选人全部或主要由选民联名提出的办法，即先由选民联名提出候选

人，政党、人民团体拟提出的候选人，如果选民联名全部已经提出，则政党、人民团体不再提出。如果选民没有提出，政党、人民团体再在选举委员会汇总公布第一轮候选人之前补充提出。如1997年株洲钢厂两个选区各选1名石峰区人民代表，两个选区的候选人都是由选民联名提出的，选举顺利，选民满意，党委、人大也满意。采取这种办法，能调动选民参选的积极性，提高民主化的程度。据我们调查，那些参与联名的选民们说，这种做法使我们亲身感受了人民当家作主的真实性，我们自己联名提出的候选人即使选不上，我们也满意。

在间接选举中，各政党、各人民团体联合或单独向大会主席团提出代表候选人，代表10人以上联名也可以提出。具体做法是：

第一步，在分配代表名额数的基础上提出代表候选人的安排意见。省、市（地、州）、县（市、区）党委组织部门与本级人大换届选举办公室，按照上一级党委有关换届选举的文件精神，以及上一级人大常委会有关换届选举决定的要求，结合本选举单位实际，提出出席上一级人民代表大会代表候选人安排意见。内容包括代表候选人的分配方案、主要构成比例、时间安排、方法、步骤，以及有关要求等。

驻地人民解放军的省、市（州）代表候选人的具体安排意见，依法由驻地解放军政治部门与有关部队协商后提出，并与省、市（州）人大换届选举办公室通气。

第二步，部署代表候选人的提名推荐工作。由人大换届选举办公室将本级代表候选人的安排意见、分配的名额、各主要方面比例要求、注意事项等下发下一级人大换届选举办公室，然后由该级人大常委会研究后报本级党委，由党委主持召开有关方面负责人参加的会议，做出动员部署。

第三步，提出代表候选人的初步人选。湖南省一般是分三个

方面提出，即党委组织部门负责提出本级省管干部的初步代表候选人名单，由党委统战部提出本级民主党派、无党派人士初步代表候选人名单，由人大换届选举办公室汇总由下一级人大常委会与该级党委征求各方面意见后共同研究提出的工人、农民、知识分子和下级民主党派、无党派人士初步代表候选人名单。

第四步，协商确定代表候选人建议名单。首先，由党委组织部、统战部、人大换届选举办公室分别对初步候选人进行考察，广泛征求所在单位和系统干部群众的意见。其次，由党委组织部、统战部和人大换届选举办公室召开有关会议进一步审核候选人人选，汇总形成一个初步建议名单，报党委研究决定。

第五步，党委或其他政党、人民团体联合或单独向本级人大主席团提出代表候选人推荐名单。这个推荐名单包括本级提出的候选人和上一级下发的该级直属单位代表候选人。

第六步，由代表 10 人以上联名提出代表候选人。先要由主席团做出关于提名截止时间的决定，然后再由代表在规定时间内联名提出代表候选人，代表联名推荐要求填写提名登记表，介绍代表候选人的基本情况和推荐理由。这里要注意的是，代表联名提出代表候选人后，如果有部分代表撤回提名，撤回提名后，参加提名的人数少于 10 人，则该项提名失效，参加提名的人数仍符合法定人数，则该项提名仍有效。

第七步，由人大主席团汇总政党、人民团体联合或单独提出的候选人名单和代表联名提出的代表候选人名单。由主席团将名单汇总后印发各代表团，提交代表酝酿、讨论。

值得注意的是，在代表大会选举开始后，先由主席团做出关于提名代表候选人截止时间的决定，各政党、人民团体或代表提名候选人均应遵守。

关于代表候选人的提出，湖南历次选举实践证明：要搞好这一项工作，一是要严格遵守法律、法规的决定；二是必须充分发

扬民主，不能限制选民和代表依法提名。在1995年选举法和地方组织法修改以前，湖南个别地方出现过限制代表联名的情况，修改以后，这种现象不复存在。当前需要由法律进一步规范的问题，主要是各政党、各人民团体和选民或代表提名代表候选人，是等额提出还是超等额提出的问题。对于选举国家机关领导人员，地方组织法第21条第2款规定：“主席团提名的候选人人数，每一代表与其他代表联合提名的候选人人数，均不得超过应选名额。”但选举法对提名代表候选人人数没有规定。1997年湖南省在县级以上人大换届选举时，曾就这个问题请示全国人大常委会法工委，全国人大常委会法工委答复：“县级以上地方各级人大选举上一级人大代表，各政党、各人民团体联合提名的代表候选人人数可否超过应选名额，选举法没有规定，建议不要超过应选名额。”在1997年以前，湖南省的代表选举，各政党、各人民团体都是按差额提出代表候选人的，从1997年起是按全国人大常委会法工委的上述答复办理的，各政党、各人民团体和选民或代表都是按应选名额提出候选人。但由于全国人大常委会法工委的答复是“建议”，超出应选名额提名也不能说违法，这样就造成执行法律的不一致，建议全国人大修改选举法时予以明确规定。

（二）候选人的确定

对于代表候选人，直接选举和间接选举的确定方式是不同的。按照选举法第31条的规定，直接选举中代表候选人的确定程序是：“由选民直接选举的人民代表大会代表候选人，由各选区选民和各政党、各人民团体提名推荐。选举委员会汇总后，在选举日的十五日以前公布，并由各选区的选民小组反复酝酿、讨论、协商，根据较多数选民的意見，确定正式代表候选人名单，并在选举日的五日以前公布。”对于间接选举代表候选人的确定，是由人民代表大会主席团将依法提出的代表候选人名单印发全体