

CHONGFEN FAHUIQUANGUORENDADAIBIAO ZUOYONG
JIAQIANG QUANGUORENDACHANGWEIHUI ZHIDUJIANSHE

充分发挥全国人大代表作用 加强全国人大常委会制度建设

——中共中央转发《若干意见》学习问答

本书编写组 编写



中国民主法制出版社

充分发挥全国人大代表作用 加强全国人大常委会制度建设

——中共中央转发《若干意见》学习问答

本书编写组 编写

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

充分发挥全国人大代表作用 加强全国人大常委会制度建设：
中共中央转发《若干意见》学习问答/本书编写组编写. —北京：
中国民主法制出版社, 2005

ISBN 7-80219-009-6

I. 充... II. 本... III. 人民代表大会制—中国—
问题 IV. D621-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 101092 号

书名/充分发挥全国人大代表作用

加强全国人大常委会制度建设

CHONGFENFAHUIQUANGUORENDADAIBIAOZUOYONG

JIAQIANGQUANGUORENDACHANGWEIHUIZHIDUJIANSHE

作者/本书编写组 编写

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850 毫米×1168 毫米

印张/7.5 字数/162 千字

版本/2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

印刷/永清县金鑫印刷有限公司印刷

书号/ISBN 7-80219-009-6/D·899

定价/17.00 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)

学习贯彻《若干意见》 坚持完善人大制度

——全国人大常委会副委员长兼秘书长
盛华仁答《人民日报》记者问

(代序)

最近,中共中央发出通知,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《若干意见》)。近日,记者就《若干意见》有关情况,采访了全国人大常委会副委员长兼秘书长盛华仁。

记者:请您介绍一下《若干意见》出台的背景和起草的情况。

盛华仁:《若干意见》是在我们党高度重视加强党的执政能力建设,高度重视实行依法治国基本方略,高度重视坚持和完善人民代表大会制度的新的历史条件下起草和出台的。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是全体中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式,也是党

在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。50多年来,人民代表大会制度经历了建立、发展和不断完善的过程,积累了丰富的经验。随着社会主义市场经济的发展和民主法制建设的推进,人民代表大会制度建设的任务越来越繁重,人大工作面临许多新情况新问题,需要我们研究解决。党的十六大和十六届四中全会都提出,要坚持和完善人民代表大会制度,支持、保证人民代表大会及其常委会依法履行职能。去年9月纪念全国人大成立50周年时,胡锦涛总书记和吴邦国委员长分别发表重要讲话,对进一步加强人民代表大会制度建设、做好新形势下的人大工作,作了全面、系统、深刻的论述,要求我们更好地把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,推动人民代表大会制度的与时俱进。

党的十六届四中全会后,我们围绕坚持和完善人民代表大会制度、支持人大及其常委会依法履行职能进行调查研究。吴邦国委员长亲自带领调查组,先后到福建、广东、宁夏、陕西、江苏等地进行调研,听取全国人大代表和各地人大常委会的意见。常委会其他领导同志也多次召开座谈会,听取意见。在此基础上,起草了《若干意见》初稿,发至各省、自治区、直辖市人大常委会、全国人大各专门委员会讨论修改,形成了征求意见稿。今年2月,我们将征求意见稿送中央和国家机关有关部门征求意见,并据此反复作了修改。5月,党中央讨论并批准了《若干意见》。

在起草《若干意见》过程中,我们以邓小平理论和“三

个代表”重要思想为指导,贯彻党的十六大和十六届四中全会精神,严格依照宪法和法律规定,认真总结多年来人大工作的实践经验,明确了新形势下坚持和完善人民代表大会制度的指导思想、工作重点和主要措施。《若干意见》是当前一个时期坚持和完善人民代表大会制度、做好人大工作的重要的指导性文献,对于发展社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义政治文明,构建社会主义和谐社会,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

记者:坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下的人大工作,应当遵循的主要原则是什么?

盛华仁:《若干意见》一开头就提出必须遵循的三项原则:

第一,必须坚持正确的政治方向。人大工作的政治性很强,做好人大工作,必须始终以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持社会主义的政治方向。要坚持中国共产党的领导,这是加强人民代表大会制度建设、做好人大工作的基本前提和根本保证。西方的多党轮流执政不适合中国国情。人大及其常委会要自觉接受党的领导,通过法定程序,使党的主张成为国家意志,使党组织推荐的人选成为国家机关的领导人员,并对他们进行监督。坚持和完善人民代表大会制度还必须从我国国情和实际出发,坚持人民代表大会统一行使国家权力,不搞“三权鼎立”和“两院制”,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路。

第二,必须坚持民主集中制原则。民主集中制既是国家政权组成的基本原则,也是人大及其常委会依法行使职权必须遵循的基本原则。人大及其常委会主要是通过会议形式,严格依法按程序办事,集体决定问题,集体行使职权。在审议议案的过程中,每位人大代表和常委会组成人员各抒己见,充分发表意见;在认真审议的基础上,依照法定程序进行表决,实行一人一票,按照多数人的意见作出决定。只有严格按民主集中制原则办事,才能保证人大制定的法律、作出的决议和决定符合最广大人民的根本利益,并具有极大的权威。

第三,必须坚持走群众路线。人民代表大会制度的先进性和生命力,在于它深深植根于人民群众之中。这一制度的最大优势是密切联系人民群众,必须把人民群众的根本利益和共同意志,作为人大一切工作的出发点和归宿。只有走群众路线,坚持以人为本,切实做到权为民所用,情为民所系,利为民所谋,使人大工作顺应民心,反映民意,集中民智,贴近民生,才能使人民代表大会制度永远保持旺盛的生命力。

以上三条,是全国人大成立 50 年来特别是党的十六大以来实践经验的总结,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根本政治原则,任何时候、任何情况下都不能动摇。

记者:为什么《若干意见》主要对充分发挥全国人大代表作用、加强全国人大常委会制度建设作出规定?为什么没有对地方人大的有关工作作出规定?

盛华仁：坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下的人大工作，涉及方方面面，要做的工作很多，应当突出重点，从当前迫切需要解决的主要问题入手。经过反复研究认为，近期应把重点放在充分发挥人大代表作用和加强常委会制度建设这两个方面。这是因为，全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员，充分发挥人大代表作用，是全国人大开展工作和行使职权的基础。从实际情况看，目前全国人大代表依法履行职责和行使权力的服务和保障亟待改进和加强，代表在履职中也出现了一些新情况新问题，需要尽快作出明确规定和规范，依法加以解决。全国人大常委会是全国人大的常设机关，既肩负着宪法和法律赋予的重要职责，也要为全国人大、全国人大代表依法履职提供保障。加强全国人大常委会的制度建设，是充分发挥人民代表大会制度优越性，使全国人大及其常委会依法履行好职责，更好地发挥最高国家权力机关、工作机关、代表机关作用的必然要求。

根据宪法和法律规定，全国人大是最高国家权力机关，地方各级人大是地方各级国家权力机关。全国人大与地方各级人大担负的职责和履职的情况不尽相同，各地人大的情况也不完全一样，因此目前还难于制定统一的规范措施。《若干意见》着重对充分发挥全国人大代表的作用和加强全国人大常委会的制度建设作出规定，地方各级人大可以根据各自情况参照《若干意见》的规定办理，这比较切合当前实际。

记者:《若干意见》在发挥全国人大代表作用方面有哪些新举措?

盛华仁:为进一步发挥全国人大代表的作用,《若干意见》主要规定了以下措施:

一是保障代表的知情权。代表行使职权主要是在会议期间审议报告和议案,并进行表决。为提高审议质量,必须向代表提供多方面的信息,扩大代表对常委会活动的参与,让代表知情知政、了解情况、了解民意、了解全局,为代表依法履职、深入审议各项报告和议案创造条件,正确行使权力。

二是改进代表议案和建议工作。提出议案和建议,是代表依法履职的重要形式。目前存在的问题主要有两个:一个是对议案和建议的界限划分不清,部分议案的质量不高;另一个是议案和建议的办理工作不规范,代表不满意。《若干意见》明确了代表议案与建议区别,对议案和建议的范围和提出程序、建立健全议案和建议办理工作的责任制、规范和改进办理程序、加强办理过程中与代表的沟通、提高办理质量等,都作了明确规定。

三是规范代表在闭会期间的活动。代表在闭会期间开展活动,是代表为出席大会依法履职做准备的过程。《若干意见》规定代表在闭会期间以集体活动为主,以代表小组活动为基本形式。要求每年各进行一次集中视察和专题调研,时间各为一周左右。一年集中用两周时间进行视察和调研,就比较充裕了。此外,一部分代表还将参与常委会的各项活动。对代表如何持证视察也作了规

定。代表要保持与人民群众的密切联系,自觉接受人民群众的监督。要把执行代表职务与个人的职业活动严格区别开来,代表活动经费由财政开支,不得接受企事业组织、社会团体和个人出资赞助,不得干预具体司法案件的审理和执行。

四是为代表活动提供必要条件和保障。《若干意见》提出要适当增加闭会期间的代表活动经费,列入中央预算,专款专用,严格管理。代表所在单位、部门必须为代表履职提供时间保障。省、自治区、直辖市人大常委会可以在其办事机构内设立全国人大代表联络处,更好地为代表提供服务。

记者:《若干意见》对加强全国人大常委会制度建设有哪些新要求?

盛华仁:在加强全国人大常委会制度建设方面,《若干意见》提出了一系列新要求,主要包括:

一是认真落实法律规定的立法制度,继续推进立法工作的科学化、民主化。要逐步扩大公民对立法工作的有序参与,发挥好全国人大在调整社会利益和构建社会主义和谐社会中的作用。进一步贯彻立法法的规定,采取座谈会、论证会、听证会等多种形式,广泛听取意见。涉及公民、法人和其他组织切身利益的重要法律案,常委会会议审议通过前,要向社会公布征求意见。

二是进一步健全监督机制,完善监督制度,改进和加强监督工作。明确人大监督要遵循坚持党的领导、集体

行使监督职权、不包办代替的原则。按照围绕中心、突出重点、讲求实效的思路,综合运用听取和审议专题工作报告、执法检查 and 法规备案审查等形式,改进和加强监督工作。对“一府两院”工作既要监督又要支持。要推进司法机关启动内部监督机制,畅通法律规定的再审渠道,促进司法公正。

三是规范专门委员会的工作制度,发挥专门委员会的作用。要求专门委员会对其他国家机关起草的法律案提前介入,了解起草的进展和动态,提出审议报告。初次审议后,有关专门委员会参加法律委员会的统一审议。要大力开展调查研究,跟踪督查常委会执法检查报告和专题工作报告审议意见的整改落实情况,协助常委会开展监督工作。

四是建立和完善若干具体工作制度,促进全国人大常委会工作的制度化、法制化、规范化。一要改进会议制度,进一步完善常委会全体会议和委员长会议的报告形式,明确汇报重点,提高议事效率和议事质量,不断改进全国人大会议的议事制度和组织工作。二要健全信访工作制度,加强信访动态综合分析,做好信访件交办、督办工作。三要建立全国人大代表培训制度,有针对性地组织好培训。四要加强常委会机关的思想、组织、作风建设,充实专业人员,完善人大机关为代表、为会议服务的各项制度,扩大人大机关与党委、政府、司法机关之间的干部交流,有计划地组织年轻干部到基层挂职锻炼。

记者:怎样把《若干意见》学习好、贯彻好、落实好?

盛华仁：中央在转发《若干意见》的通知中指出，坚持和完善人民代表大会制度，是全党全社会的共同责任。各地区各部门要充分认识到学习贯彻《若干意见》的重要性，吃透精神，掌握实质，把思想统一到文件精神上来，并自觉地运用到实际工作中去，切实在贯彻落实上下工夫。我们将组织全国人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员、全国人大机关干部，深入学习《若干意见》。通过广播、电视、报刊、杂志和互联网等多种途径，有效地开展宣传工作，使全社会更多地了解、支持人大工作。

为了贯彻落实《若干意见》，我们在充分调查研究和征求意见的基础上，起草了《关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见》、《全国人民代表大会代表议案处理办法》、《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》、《全国人大常委会机关信访工作若干规定》、《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》等5个相关工作文件，从工作层面上提出了落实《若干意见》的具体措施和办法。这些文件已经委员长会议原则同意。我们还将制定若干具体措施和办法。

最近，全国人大常委会办公厅发出通知，要求全国人大各专门委员会、法工委、预工委、办公厅各局室和所属单位，结合自身工作实际，认真贯彻落实《若干意见》和5个相关工作文件。机关各部门和各单位正在对照文件分解任务、确定目标、落实责任，并将在实践中继续总结经验，提出补充或修改意见，不断完善各项工作制度。

记者：地方人大怎样学习贯彻落实《若干意见》？

盛华仁：中央《通知》和《若干意见》对坚持和完善我国的人民代表大会制度、推进社会主义民主法制建设，具有普遍指导意义。中央在《通知》中要求各地区各部门认真贯彻执行《若干意见》，地方各级人大在学习贯彻落实中央《通知》和《若干意见》时，应主要做好三方面工作。

一是学好文件。要通过各种途径，采取各种形式，组织好学习，提高认识，振奋精神。我们准备在近期举办省级人大常委会负责人座谈会，学习文件，交流情况，进一步统一思想。

二是搞好服务保障。为全国人大代表提供服务和保障，不仅是全国人大常委会和人大机关的任务，也需要地方各级人大的支持和配合。地方人大常委会及其办事机构要按照《若干意见》的要求，建立机构，落实人员，协助全国人大常委会组织好、安排好代表视察、专题调研、考察、代表小组活动以及信访件转办等各项服务保障工作。

三是参照办理。虽然《若干意见》主要规定的是发挥全国人大代表作用和加强全国人大常委会制度建设，但对于地方各级人大都有借鉴、指导意义。各地人大可根据十六大以来党中央提出的一系列方针政策、重大部署，依照宪法和法律规定，在同级党委领导下，结合本地实际，制定贯彻执行《若干意见》的具体措施和办法，把人大工作提到一个新的水平。

目 录

学习贯彻《若干意见》 坚持完善人大制度

——全国人大常委会副委员长兼秘书长

盛华仁答《人民日报》记者问(代序) (1)

1. 《若干意见》的出台背景和起草经过是什么? (1)
2. 如何理解《若干意见》的重大意义? (2)
3. 什么是人民代表大会制度? (3)
4. 人民代表大会制度的特征是什么? (5)
5. 为什么说人民代表大会
制度是我国的根本政治制度? (8)
6. 为什么要把人民代表大会
制度坚持好、完善好? (10)
7. 坚持和完善人民代表大会
制度要遵循的原则是什么? (12)
8. 如何理解人民代表大会是国家权力机关? (14)
9. 人大及其常委会
行使职权的基本原则是什么? (15)
10. 人大代表是如何产生的? (16)
11. 如何理解人大代表的地位? (19)
12. 人大代表有哪些权利和义务? (21)

13. 为什么要充分发挥人大代表的作用? (23)
14. 人大代表在现实生活中发挥哪些作用? (25)
15. 人大代表为什么要依法履行职责? (26)
16. 为什么要保证人大代表的知情权? (28)
17. 如何保障人大代表的知情权? (30)
18. 如何提高人大代表审议议案和报告的质量? (32)
19. 什么是人大代表议案? (33)
20. 为什么要重视人大代表议案
 提出和处理质量这个问题? (35)
21. 人大代表提出议案
 在内容和形式上有哪些要求? (37)
22. 人大代表提出议案需要做哪些准备? (39)
23. 人大代表可以在什么时候提出议案? (41)
24. 人大代表议案如何联署? (42)
25. 大会主席团如何处理代表议案? (43)
26. 专门委员会如何审议代表议案? (45)
27. 人大代表议案处理结果的报告如何写? (46)
28. 有关机关如何重视代表议案工作? (48)
29. 人大常委会办事机构可以为
 代表议案的提出和处理做哪些工作? (49)
30. 什么是人大代表建议、批评和意见? (50)
31. 代表建议、批评和意见与代表
 议案有什么联系和区别? (51)
32. 为什么要重视代表建议、批评和
 意见提出和处理质量这个问题? (53)
33. 代表提出建议、批评和
 意见在内容和形式上有哪些要求? (55)

34. 代表提出建议、批评和 意见需要做哪些准备？	(57)
35. 代表可以在什么时候提出建议、 批评和意见，如何提交建议、批评和意见？	(59)
36. 代表建议、批评和意见 交办时需要注意哪些问题？	(60)
37. 重点处理的代表建议、 批评和意见如何确定？	(62)
38. 对代表建议、批评和意见的 承办工作如何领导和组织？	(65)
39. 共同承办代表建议、批评和 意见需要注意哪些问题？	(67)
40. 对代表建议、批评和意见答复有什么要求？	(68)
41. 如何对代表建议、批评和意见 办理进行检查督促？	(70)
42. 对重点处理的代表 建议、批评和意见如何进行督办？	(71)
43. 代表建议、批评和意见 处理情况的报告如何写？	(73)
44. 有关机关、组织如何利用代表 建议、批评和意见改进工作？	(74)
45. 人大常委会及其办事机构可以为代表建议、 批评和意见的提出和处理做哪些工作？	(76)
46. 为什么要重视代表在闭会期间的活动？	(78)
47. 代表在闭会期间的活动由谁来组织？	(80)
48. 为什么说代表活动以集体活动为主？	(82)
49. 如何开展代表小组活动？	(84)

- 50. 什么是代表视察,如何进行视察? (85)
- 51. 什么是代表专题调研,
 如何确定专题调研题目? (87)
- 52. 代表如何以其他方式密切联系人民群众? (88)
- 53. 代表为什么个人不直接处理问题? (90)
- 54. 代表增强参加闭会期间活动的
 主动性和责任心需注意哪些问题? (93)
- 55. 代表对反映的有关具体案件如何对待? (96)
- 56. 为什么依法执行代表职务与
 从事个人职业活动要加以区别? (96)
- 57. 代表如何接受监督? (97)
- 58. 代表如何参加人大常委会
 组织的执法检查等活动? (99)
- 59. 代表如何应邀列席人大常委会会议? (100)
- 60. 如何保障代表活动的时间和经费? (101)
- 61. 为什么要在省级人大常委会
 办事机构设立全国人大代表联络处? (103)
- 62. 人大常委会办事机构应当为代表
 闭会期间活动提供哪些条件和服务? (104)
- 63. 为什么要加强人大代表的培训工作? (105)
- 64. 通过哪些方式来
 加强人大代表的系统培训? (107)
- 65. 人大代表依法履行职责
 需要哪些方面的能力? (108)
- 66. 人大代表的培训
 主要包括哪些内容? (109)
- 67. 如何认识做好本职工作、履行