



新编人大代表 履职工作手册

含十八大及十八届三中全会关于人民代表大会制度的相关内容

主编：许安标

（全国人大常委会法制工作委员会办公室主任）

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

新编人大代表 履职工作手册

含十八大及十八届三中全会关于人民代表大会制度的相关内容

主编：许安标

撰稿人：胡 健 黄宇菲

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新编人大代表履职工作手册 / 许安标主编. —2 版. —北京: 中国法制出版社,
2014.9

ISBN 978-7-5093-5599-2

I. ①新… II. ①许… III. ①人大代表—工作—中国—手册
IV. ①D622-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 195745 号

策划编辑: 马 颖

责任编辑: 马 颖 汪洁琼

封面设计: 李 宁

新编人大代表履职工作手册

XINBIAN RENDA DAIBIAO LÜZHI GONGZUO SHOUCÉ

主编 / 许安标

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 × 1000 毫米 16

版次 / 2014 年 10 月第 2 版

印张 / 19.25 字数 / 249 千

2014 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-5599-2

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010-66033393

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66034242

邮购部电话: 010-66033288

修订说明

《人大代表履职工作手册》自 2010 年首次出版以来，其内容定位准确、务实，便于人大代表了解行权履职的基础知识，从而更深刻地领会人大代表“代表人民的利益和意志”，“依照宪法和法律”“参加行使国家权力”的神圣职责，因而得到了人大代表的广泛认可。

党的十八大及十八届三中全会提出了全面深化改革的一系列重大方针政策，并强调了要支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使职权，增强依法履职能力。这是新的历史时期对人大代表行权履职提出的新要求和新考验。《新编人大代表履职工作手册》针对十八大及十八届三中全会的最新要求，在保持原版本权威性和实用性的基础上，进行了如下几方面的重要补充和修改：

一是关于人民代表大会制度的优越性以及充分发挥人大在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家中的重要作用。

二是中国特色社会主义法律体系的形成、层次、构成以及特征。

三是人大常委会行使监督权的原则，听取和审议“一府两院”的专项工作报告，监督计划和预算执行情况，检查法律法规实施情况等。

四是选举制度的相关问题。

本书附录部分已根据国家法律法规的最新公布情况实时修订。在此，对持续给予本书支持和关注的广大人大代表以及读者表达诚挚的谢意！

编 者

二〇一四年九月

目 录

一、人大代表行权履职的基础知识 // 001

(一) 关于人民代表大会制度 001

1. 人民代表大会制度的内涵有哪些? 001
2. 我国为什么要实行人民代表大会制度? 002
3. 人民代表大会制度是怎样确立和发展起来的? 004
4. 如何理解人民代表大会制度是我国的根本政治制度? 006
5. 人民代表大会制度的优越性体现在哪些方面? 009
6. 为什么要充分发挥人大在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家中的重要作用? 010

(二) 关于人民代表大会 013

7. 人大是什么性质的国家机关? 怎样“对人民负责, 受人民监督”? 013
8. 人大与人民是什么关系? 上下级人大是什么关系? 015
9. 在人民代表大会之下, 各国家机关的职责是什么? 016
10. 人大与“一府两院”是什么关系? 019
11. 为什么说人大必须依法、集体行使职权? 020

12. 全国人大及其常委会的性质是怎样的？	022
13. 全国人大及其常委会是怎样产生的？	023
14. 全国人大有哪些职权？	025
15. 全国人大常委会有哪些职权？	026
16. 全国人大及其常委会的工作方式是什么？	028
17. 全国人大专门委员会的性质和职责是什么？	029
18. 全国人大代表和常委会组成人员提出议案的程序是什么？ ...	031
19. 地方各级人大的职权是什么？	031
20. 县级以上地方各级人大常委会如何设立，其职权是什么？ ...	033
21. 人大及其常委会的机构如何设置？	034
(三) 关于立法制度	035
22. 立法应遵循的基本原则是什么？	035
23. 我国的立法体制是怎样的？	038
24. 国家立法权是如何界定的？	039
25. 法律、地方性法规是如何制定出来的？	040
26. 法律解释的程序是怎样的？	041
27. 法律规范的适用规则是什么？	042
28. 法律规范之间冲突的裁决机制是什么？	043
29. 中国特色社会主义法律体系是如何形成的？	043
30. 中国特色社会主义法律体系由哪几个层次构成？	045
31. 如何理解宪法是中国特色社会主义法律体系的统帅？	046
32. 中国特色社会主义法律体系由哪些法律部门构成？	048
33. 中国特色社会主义法律体系的特征是什么？	049
(四) 关于监督制度	050
34. 人大监督工作的地位和作用是什么？	050
35. 人大监督的主要内容是什么？	051

36. 人大常委会行使监督权应当遵循哪些原则?	052
37. 人大常委会怎样听取和审议人民政府、人民法院和人民 检察院的专项工作报告?	053
38. 人大常委会怎样对计划和预算执行情况进行监督?	055
39. 人大常委会怎样对法律法规实施情况进行检查?	056
40. 什么是规范性文件备案审查制度?	057
41. 质询、特定问题调查、撤职等监督形式是怎样的?	059
(五) 关于选举制度	061
42. 我国选举制度经历了怎样的发展完善过程?	061
43. 人大代表的选举应坚持哪些原则?	063
44. 选举机构的职责是什么?	068
45. 各级人大代表的名额是如何确定和分配的?	069
46. 怎样进行选区划分和选民登记?	073
47. 流动人口如何参选?	074
48. 如何提名、确定代表候选人?	075
49. 怎样进行投票选举?	076
50. 人大代表的资格是如何确认的?	077
51. 人大代表的性质和地位是什么?	078
52. 人大代表有哪些权利和义务?	080
53. 人大代表与西方议员有什么区别?	081
54. 代表的罢免及辞职、补选程序是怎样的?	083
55. 如何处理破坏选举的行为和选举中的违法行为?	084
56. 衡阳破坏选举案有何警示作用?	087
(六) 关于议事制度	089
57. 什么是议事制度?	089
58. 全国人大会议主要有哪些会议形式?	089

59. 全国人大会议主席团常务主席如何产生, 有哪些职权?	090
60. 哪些主体可以向全国人大会议提出议案?	090
61. 根据全国人大常委会会议事规则的规定, 委员长会议主要行使哪些职权?	090
62. 全国人大及其常委会如何进行表决?	091
63. 全国人大常委会对列入会议议程的法律草案如何审议?	091
64. 人大及其常委会选举、任免的范围有哪些?	092
65. 人大及其常委会决定权的主要内容是什么?	092

二、代表在人大会议期间的工作 // 094

66. 人民代表大会如何筹备和召集?	094
67. 人大代表接到会议通知后应该做哪些准备工作?	095
68. 代表因故不能出席代表大会会议怎么办?	096
69. 人民代表大会各代表团、代表团各小组如何组成?	096
70. 人大代表在会议期间的主要工作是什么?	098
71. 人大代表如何行使审议权?	099
72. 人大代表审议时如何发表审议意见?	100
73. 人大代表如何参加选举和决定任命?	102
74. 什么是差额选举? 差额选举的比例是什么?	105
75. 人大代表提出罢免案的条件和程序是怎样的?	107
76. 人大代表如何行使表决权?	108
77. 人大代表如何提出询问?	109
78. 人大代表提出质询案的程序是怎样的?	110
79. 什么是议案? 议案的基本要求是什么?	112
80. 代表怎样提出议案?	113
81. 代表能否撤回议案?	114

82. 议案的处理程序是怎样的？	115
83. 全国人大代表是否可以提出修改宪法的建议？	117
84. 人大代表提议组织特定问题调查委员会应当符合什么要求？ ...	118
85. 什么是代表建议、批评和意见？	119
86. 建议、批评和意见与议案有哪些不同？	121
87. 人大代表提出的建议、批评和意见同一般公民提出的建议、 批评和意见有何不同？	122
88. 人大代表建议、批评和意见的处理程序是怎么样的？	123
89. 代表建议、批评和意见承办单位如何办理代表建议、批评 和意见？	124
90. 对人民法院正在审理的案件为什么不宜作为代表建议提出？ ...	126
91. 人大代表如何正确处理人民群众的来信？	127
92. 有关机关、组织如何处理代表建议、批评和意见？ 如何 对代表建议、批评和意见的办理情况进行检查督促？	128

三、代表在人大会议闭会期间的活动 // 130

93. 闭会期间开展代表活动的目的是什么？	130
94. 代表在闭会期间的活动由谁组织？	132
95. 人大代表如何加强与人民群众的联系？	133
96. 如何充分发挥乡镇人大代表的作用？	134
97. 闭会期间人大代表活动要注意哪些问题？	135
98. 为什么要强调以集体活动为主？	136
99. 闭会期间的代表活动有哪些内容？	137
100. 代表在闭会期间如何组成代表小组？	138
101. 代表小组的活动内容和形式有哪些？	140
102. 如何搞好代表小组的活动？	141

103. 什么是代表视察？代表视察的目的是什么？	143
104. 代表视察的范围和内容是什么？	144
105. 代表怎样参加统一安排的视察活动？	145
106. 代表怎样持证进行视察？	147
107. 视察中代表如何约见有关国家机关负责人？	149
108. 如何处理代表在视察中提出的建议、批评和意见？	149
109. 什么是专题调研？	151
110. 代表如何做好专题调研？	153
111. 代表参加视察、专题调研形成的报告，如何处理？	154
112. 代表依什么程序可以提议临时召集本级人民代表大会会议？ ..	155
113. 代表在闭会期间可以列席哪些会议？	156
114. 人大代表如何参加执法检查？	158
115. 代表在闭会期间如何参加关于特定问题的调查委员会？	159
116. 代表在闭会期间如何提出建议、批评和意见？	160
117. 有关机关、组织应如何处理代表在闭会期间提出的建议、 批评和意见？	162
118. 港澳全国人大代表在闭会期间怎样进行活动？	164
119. 解放军代表在闭会期间的活动怎样组织？	165

四、代表执行职务的保障 // 167

120. 为什么要对代表执行职务给予特殊保障？	167
121. 对代表的发言和表决有什么保障措施？	168
122. 法律规定代表言论免责权的意义何在？	169
123. 对代表的人身自由有什么保障措施？	170
124. 对代表参加会议和闭会期间履职活动的时间有什么保障 措施？	172

125. 对代表执行代表职务如何提供物质保障?	173
126. 对代表执行职务如何提供组织保障?	175
127. 各级人大常委会应怎样加强同代表的联系?	178
128. 代表联络机构如何设置和运行?	181
129. 设置代表联络机构应当注意哪些问题?	182
130. 如何保障代表的知情权?	183
131. 为什么要加强代表履职学习? 代表履职学习由谁来组织, 学习的重点是什么?	185
132. 为什么一切组织和个人必须尊重代表权利, 支持代表 执行职务?	186
133. 有义务协助代表执行代表职务而拒绝履行义务将承担 什么法律责任?	187
134. 阻碍代表依法执行代表职务将承担什么法律责任?	188
135. 对代表依法执行代表职务进行打击报复将承担什么法律 责任?	189

五、对代表的监督 // 192

136. 人大代表应当代表谁的利益?	192
137. 当好人大代表应当处理好哪些关系?	193
138. 代表为什么要自觉接受监督?	197
139. 代表接受监督有哪些途径?	198
140. 为什么要规范代表的履职行为?	199
141. 对直接选举产生的代表如何罢免?	202
142. 对间接选举产生的代表如何罢免?	204
143. 如何保护被提出罢免的代表的合法权利?	207
144. 在什么情况下暂时停止代表执行代表职务?	208

145. 代表资格终止的情形有哪些?	209
146. 终止代表资格的程序是什么?	212
147. 代表辞职的程序是怎样的?	213
148. 代表如何与原选区选民、原选举单位和人民群众保持 密切联系?	215

附 录 // 218

中华人民共和国宪法 (节录)	218
(2004 年 3 月 14 日)	
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 选举法	221
(2010 年 3 月 14 日)	
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	234
(2010 年 10 月 28 日)	
中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法	244
(2006 年 8 月 27 日)	
中华人民共和国全国人民代表大会组织法	254
(1982 年 12 月 10 日)	
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府 组织法	261
(2004 年 10 月 27 日)	
中华人民共和国全国人民代表大会议事规则	279
(1989 年 4 月 4 日)	
中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则	289
(2009 年 4 月 24 日)	

一、人大代表行权履职的基础知识

(一) 关于人民代表大会制度

1. 人民代表大会制度的内涵有哪些？

我国的人民代表大会制度，指的是我国的政体，也就是人民采取什么样的形式去组织自己的政权机关，从而实现管理国家事务的目的。因此，人民代表大会制度的内涵不只是各级人民代表大会及其常务委员会自身的制度，根据我国宪法规定，这一制度的主要内涵包括以下五个方面：

第一，各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。民主选举是民主集中制的基础。选举权和被选举权是人民行使国家权力的重要标志。选区选民或选举单位有权依照法定程序选举代表，并有权依照法定程序罢免自己选出的代表，这对于保证各级人大真正按照人民的意志、代表人民的利益行使国家权力，是非常重要的。

第二，人大和它的常委会集体行使国家权力，集体决定问题，严格按照民主集中制的原则办事。宪法规定了人大及其常委会的职权。按照这一规定，全国性的重大问题经过全国人大及其常委会讨论和决定，地方性的重大问题经过地方人大及其常委会讨论和决定，而不是由一个人或少数几个人决定，这就能使国家的权力最终掌握在全体人

民手中。

第三，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，向它报告工作，受它监督。人民代表大会统一行使国家权力，在这个前提下，明确划分国家的行政权、审判权、检察权。这样，既能使我们国家的行政、审判、检察机关不脱离人民代表大会或者违背人民代表大会的意志而进行活动，又能使各个国家机关在法律规定的各自职权范围内独立负责地进行工作，形成一个统一的整体。

第四，中央和地方国家机构职能的划分，遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的积极性、主动性的原则。全国人大和地方各级人大各自按照法律规定的职权，分别审议决定全国的和地方的大政方针。全国人大与地方人大不是领导关系，而是法律监督关系、选举指导关系和工作联系关系。国务院对各级地方政府是领导关系。全国人大和国务院决定的事情，地方必须遵照执行，同时给地方以充分的自主权。这样，既有利于统一领导，又有利于发挥地方积极性，加快社会主义现代化建设步伐。

第五，我国是一个统一的多民族国家，各少数民族聚居的地方实行民族区域自治。民族区域自治地方的自治机关，一方面受中央和上级机关的领导，行使宪法赋予的一般地方国家机关的职权；另一方面享有宪法和法律赋予的自治权。这样，就能够把各民族紧密地团结在一起，保障国家的独立和繁荣。

2. 我国为什么要实行人民代表大会制度？

我国实行人民代表大会制度，是因为这种政治制度最符合中国国情，并能够使国家权力最终掌握在人民手中。

我国实行人民代表大会制度有其深刻的历史背景。由于中国革命的艰巨性和中国社会的复杂性，中国革命胜利后建立的政权，既不可能是资产阶级的专政，也不可能是无产阶级一个阶级的专政，而只能

是实行各革命阶级的联合专政，也就是现在说的“人民民主专政”。与这种政权性质相适应的政权组织形式，既不能采用旧民主主义的议会制，也不能照搬俄国十月革命后的苏维埃制，而只能吸收革命统一战线内各革命阶级、各方面代表人物共同参加人民代表会议，最后形成人民代表大会制度。只有这样的制度，才具有最广泛的社会基础，才能充分反映各方面的意志和要求，才会极大地激发全国各族人民的热情，也才能最有力量去完成革命和建设的各项任务。

我国实行人民代表大会制度还因为现实的国情。我国是一个人口众多、地域辽阔的多民族国家。把国家管理好，必须有合适的政权组织形式，那就是人民代表大会制度。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各级国家权力机关，各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；政府、法院、检察院都由人大产生，对人大负责，受人大监督。人民代表大会制度的建立，便于人民群众行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的各项权力。坚持按照人民代表大会制度办事，是维护人民根本利益的可靠保证，也是我们国家能够经得起各种风险、克服各种困难、保持长治久安的可靠保证。

一个国家采取什么样的政治制度，这种政治制度是否适合这个国家的国情，只有这个国家的人民自己清楚。对此，邓小平同志曾有过精辟的论述，他说：“西方的民主就是三权分立，多党竞选，等等。我们并不反对西方国家这样搞，但是我们中国大陆不搞多党竞选，不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。当然，如果政策搞错了，不管你什么院制也没有用。”习近平同志则形象地比喻，“鞋子合不合脚，只有自己穿了才知道”。总之，人民代表大会制度使全国各族人民把国家和民族的命运掌握在自己手中，是人民维护自己根本利益的可靠保

证，是我们国家能够经得起各种风险、克服各种困难的可靠保证，也是我们继续沿着社会主义道路前进、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的制度保障。在任何时候、任何情况下，我们都要坚定这种制度自信，毫不动摇地坚持和完善这一根本政治制度。

3. 人民代表大会制度是怎样确立和发展起来的？

习近平总书记明确指出，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，必须紧紧抓住人民代表大会制度这一主要民主渠道，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，是中国社会发展的必然，是党领导人民在政治上作出的历史选择。

中国是一个有着五千多年历史的文明古国。1840年以后，由于封建统治的腐败和西方列强的入侵，中国逐渐沦为半殖民地半封建国家，民族危机空前深重，人民处于水深火热之中。为救亡图存，各阶级、各阶层围绕在中国建立什么样的政治制度和政权组织形式提出了种种主张，展开了激烈斗争。清朝末年戊戌变法搞君主立宪制，辛亥革命搞资产阶级共和制，北洋军阀搞伪宪制，都没有成功，有的更是造成一片混乱。国民党搞所谓国民大会，实质上是反动专制的伪装，最终为人民所唾弃。历史证明，旧中国的政治制度，无论采取何种形式，都丝毫没有改变其代表帝国主义、封建主义、官僚资本主义利益的实质，没有改变中国人民被压迫、被奴役、被剥削的悲惨地位。在中国，照搬西方政治制度的模式是一条走不通的路。中国人民从长期的探索和奋斗中深刻认识到，在中国，要实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福，就必须建立全新的人民民主的政治制度，真正做到由人民当家作主。

中国共产党自成立之日起，就以实现人民当家作主为己任，在带领人民为推翻三座大山浴血奋战的同时，对建立新型人民民主政权及