



法学新前沿 New Law Frontiers

Research on
the power of
the people's
Congress

人大职权研究

主 编 徐 平
副主编 王少伟 徐 华



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

Research on
the power of
the people's
Congress

人大职权研究

主 编 徐 平
副主编 王少伟 徐 华



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

人大职权研究 / 徐平主编. -- 北京: 法律出版社,

2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1603 - 5

I. ①人… II. ①徐… III. ①全国人民代表大会—工
作—研究 IV. ①D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 269748 号

人大职权研究
RENDA ZHIQUAN YANJIU

徐 平 主 编

策划编辑 王 扬
责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 16.75
字数 210 千
版本 2017 年 11 月第 1 版
印次 2017 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85330678

重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071639/1636

深圳分公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1603 - 5

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 绪论	(1)
第二章 立法权	(12)
第一节 概论	(12)
一、立法权的定义和性质	(12)
(一)立法权的概念	(12)
(二)立法权的基本特征	(12)
二、立法权的分类	(13)
(一)国家立法权与地方立法权	(13)
(二)职权立法权与授权立法权	(13)
三、立法权行使原则	(14)
(一)合法立法原则	(14)
(二)民主立法原则	(16)
(三)科学立法原则	(18)
四、立法方式	(20)
(一)法的制定	(20)
(二)法的修改	(20)
(三)法的废止	(24)
(四)法的解释	(26)

第二节 立法主体	(29)
一、立法主体的概念及特征	(29)
二、立法主体类型	(30)
(一) 全国人民代表大会	(31)
(二) 全国人民代表大会常务委员会	(34)
(三) 地方人民代表大会及其常委会	(36)
第三节 立法权限	(38)
一、立法权限的定义和分类	(38)
(一) 国家立法权	(39)
(二) 地方立法权	(42)
二、实践中的一些困扰	(47)
(一) 国家与地方立法权限区分模糊	(47)
(二) 人大与人大常委会立法划分不清	(47)
(三) 中央专属立法权过于抽象	(48)
(四) 经济特区立法权的权限模糊	(49)
三、进一步提升的路径	(51)
(一) 明确地方现行立法权的界限	(51)
(二) 明晰人大与人大常委会的立法范畴	(52)
(三) 明确中央专属立法权范畴	(53)
(四) 明确经济特区立法权的界限	(53)
第四节 立法程序	(55)
一、立法程序的概念	(55)
二、立法程序的范围	(56)
(一) 提案	(56)
(二) 审议	(60)
(三) 表决	(65)
(四) 公布	(66)
三、当前运行中的一些困扰	(68)

(一)起草方面	(68)
(二)提案方面	(70)
(三)审议方面	(70)
(四)表决方面	(72)
四、进一步提升的路径	(73)
(一)完善立法项目的起草机制	(73)
(二)完善立法议案提出制度	(74)
(三)完善立法审议制度	(75)
(四)落实单独表决制度	(77)
第五节 新时期立法新要求	(78)
一、当前立法工作的新情况、新问题	(78)
(一)立法工作部门化倾向严重	(78)
(二)立法工作重点不够突出	(78)
(三)全面深化改革对立法工作提出了更高要求	(79)
(四)地方立法科学化、民主化水平亟须进一步提高	(79)
二、新时期完善立法工作的新要求	(79)
(一)发挥人大在立法中的主导作用	(79)
(二)加强重点领域立法	(83)
(三)发挥立法的引领和推动作用	(86)
(四)深入推进科学立法、民主立法	(88)
第三章 监督权	(91)
第一节 概论	(91)
一、人大监督的特点	(91)
二、监督的内容	(92)
三、监督的原则	(93)
四、监督的意义	(94)
五、监督的关系	(95)
第二节 监督主体	(97)

一、人民代表大会	(97)
二、人民代表大会常务委员会	(98)
三、参与监督的其他主体	(99)
(一)人大代表	(99)
(二)委员长会议或主任会议	(100)
(三)专门委员会、常委会工作机构	(102)
第三节 监督的内容与形式	(104)
一、对“一府两院”工作监督的具体内容和形式	(105)
(一)听取和审议专项工作报告	(105)
(二)执法检查	(106)
(三)询问和质询	(107)
(四)组织特定问题调查委员会	(108)
(五)审议和决定撤职案	(109)
二、法律监督的具体内容与形式	(110)
(一)立法监督	(111)
(二)对决议、决定、命令的监督	(112)
(三)对司法解释的监督	(112)
第四节 监督程序	(114)
一、人民代表大会监督程序	(114)
(一)工作报告、计划预算报告审查程序	(114)
(二)询问、质询程序	(116)
(三)特定问题调查程序	(119)
二、人大常委会监督程序	(121)
(一)人大常委会工作监督相关程序	(122)
(二)规范性文件备案审查程序	(132)
(三)审查程序	(134)
第五节 人大监督工作存在的问题及完善建议	(136)
一、人大监督工作存在的问题	(136)

(一) 监督制度特别是代表大会监督制度还不够健全	(136)
(二) 人大对监督工作的主导性需要进一步增强	(136)
(三) 人大代表、常委会组成人员和人民群众对监督的参与度 有待提高	(136)
(四) 监督议题选择不够合理	(137)
(五) 监督方式运用不够充分	(137)
(六) 审议质量有待提高	(138)
(七) 监督公开有待加强	(138)
(八) 全口径预决算审查监督需要进一步加强	(138)
二、做好人大监督工作的建议	(139)
(一) 进一步完善人大监督制度	(139)
(二) 强化人大在监督工作中的主导权	(139)
(三) 切实提高人大代表、常委会组成人员和人民群众对监督 工作的参与度	(140)
(四) 科学确定监督议题	(140)
(五) 综合运用多种监督方式	(141)
(六) 着力提升审议质量	(141)
(七) 完善审议意见办理机制	(142)
(八) 加大监督公开的力度	(143)
(九) 进一步加强和改进全口径预算审查监督	(143)
第四章 人事任免权	(145)
第一节 概述	(145)
一、概念	(145)
二、意义和作用	(147)
三、人事任免权的基本要素	(148)
(一) 任免主体	(148)
(二) 任免对象	(148)
(三) 任免方式	(148)

四、行使人事任免权的原则	(149)
第二节 选举权	(151)
一、概念	(151)
二、推荐权与提名权	(153)
(一) 党组织的推荐权	(153)
(二) 提名权	(154)
三、选举程序	(155)
(一) 提出候选人	(155)
(二) 投票与表决	(156)
(三) 宪法宣誓	(156)
(四) 公布	(159)
第三节 任免权	(159)
一、任免权的概念及其法律规范	(159)
(一) 任免权的概念	(159)
(二) 任免权的法律规范	(160)
二、任免权的要素	(161)
(一) 任免主体	(161)
(二) 任免对象	(162)
(三) 任免权的种类	(164)
三、任免权的基本权限	(165)
(一) 提名权	(165)
(二) 审查权	(168)
(三) 审议和表决权	(168)
(四) 公布权	(169)
四、任免权的行使程序	(169)
(一) 提出任免案	(170)
(二) 审查任免案	(172)
(三) 提请说明	(173)

(四) 审议任免案	(174)
(五) 供职发言	(175)
(六) 会议表决	(175)
(七) 颁发任命书	(176)
(八) 宪法宣誓	(177)
(九) 公布任免决定	(177)
(十) 备案或报请批准(确认)	(177)
五、任免权行使的完善	(178)
(一) 切实把好拟任命人员的法律素质关	(178)
(二) 充分保证人大常委会组成人员的任免知情权	(179)
(三) 进一步完善供职发言、宪法宣誓等任免程序	(180)
第四节 罢免权	(180)
一、罢免权的概念	(180)
二、罢免权的要素	(180)
(一) 罢免主体	(180)
(二) 罢免对象	(181)
三、罢免权的基本权限	(182)
(一) 提名权	(182)
(二) 审议权	(182)
(三) 申辩权	(182)
(四) 表决权或组织调查权	(183)
四、罢免权的行使程序	(183)
(一) 提出罢免案	(183)
(二) 提交大会或常委会审议	(184)
(三) 被提出罢免人员申辩	(184)
(四) 表决或者组织调查委员会	(184)
(五) 公布	(185)
(六) 备案或报请批准	(185)

五、罢免权行使的完善·····	(186)
第五节 撤职权·····	(187)
一、撤职权的概念·····	(187)
二、撤职权的要素·····	(188)
(一)撤职主体·····	(188)
(二)撤职对象·····	(188)
三、撤职权的基本权限·····	(189)
(一)提名权·····	(189)
(二)审议和表决权·····	(190)
(三)申辩权·····	(190)
(四)组织调查权·····	(190)
四、撤职权的行使程序·····	(191)
(一)提出撤职案·····	(191)
(二)提交常委会审议或者组织调查委员会·····	(191)
(三)被提出撤职人员申辩·····	(192)
(四)表决·····	(192)
(五)公布·····	(193)
五、撤职权行使的完善·····	(193)
第六节 人事任免有关问题的探讨·····	(193)
一、关于党管干部与人大依法行使人事任免权的关系·····	(194)
二、人大及其常委会能否对拟任干部进行考察·····	(195)
三、关于完善提名权的思考·····	(197)
第五章 重大事项决定权·····	(199)
第一节 概论·····	(199)
一、重大事项决定权的法源依据和现实意义·····	(200)
(一)重大事项决定权的法源依据·····	(200)
(二)依法行使重大事项决定权的现实意义·····	(201)
二、重大事项决定权的基本概念·····	(203)

(一) 重大事项决定权的产生	(203)
(二) 重大事项决定权的性质	(204)
(三) 重大事项决定权的法律界定	(204)
(四) 人大及其常委会四项基本职权比较	(210)
三、重大事项决定权的行使原则	(212)
(一) 坚持党的领导原则	(213)
(二) 职权法定原则	(213)
(三) 广泛参与原则	(214)
(四) 统筹兼顾原则	(215)
(五) 注重实效原则	(215)
第二节 重大事项决定权的行权主体	(216)
一、法定行权主体	(216)
(一) 各级人民代表大会	(216)
(二) 县级以上各级人民代表大会常务委员会	(217)
(三) 人民代表大会和人民代表大会常务委员会行使重大事 项决定权的区别	(218)
二、人大代表和常务委员会组成人员	(218)
三、存在的问题及对策建议	(219)
四、其他主体在重大事项决定权行使中的作用	(222)
(一) 发挥专家学者和专门机构的作用	(222)
(二) 发挥社会公众的作用	(223)
(三) 发挥新闻媒体的作用	(223)
第三节 重大事项决定权的行权内容	(224)
一、行权内容的界定	(224)
二、行权内容的主要特点	(229)
三、重大事项决定权内容方面存在的主要问题	(231)
第四节 重大事项决定权的行权程序	(233)
一、重大事项议题的提出程序	(234)

(一) 重大事项议题的征集	(234)
(二) 重大事项议题的评估	(235)
(三) 重大事项议题的选定	(237)
(四) 重大事项议题的提请	(238)
二、重大事项议案的审查	(240)
(一) 公开征求意见	(240)
(二) 调查研究	(241)
(三) 论证	(242)
(四) 听证	(243)
(五) 专家咨询	(243)
三、重大事项议案的审议程序	(244)
(一) 审议方式	(244)
(二) 审议组织形式	(245)
四、重大事项议案的表决程序	(245)
(一) 表决方式	(246)
(二) 决定决议的作出	(246)
五、重大事项决定及其执行情况的法律监督程序	(246)
后记	(252)

第一章 绪 论

人民代表大会制度被确立为国家的根本政治制度,至今已有 60 余年。^{〔1〕} 作为人民代表大会制度的重要基础和直接承担者,人民代表大会及其常务委员会的职权有哪些? 如何保障人民代表大会及其常务委员会依法充分行使职权? 是个值得我们认真研究的重大课题。

2014 年 9 月 5 日,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上指出:“中国这样一个有 5000 多年文明史、几亿人口的国家建立起人民当家作主的新型政治制度,在中国政治发展史乃至世界发展史上都是具有划时代意义的。”我国实行人民代表大会制度,是中国共产党把马克思主义基本原理与中国实际相结合的伟大创造,是中国近代 100 多年历史波澜壮阔、激荡发展的必然选择,是中国人民掌握自己的前途和命运、共同团结奋斗、共同繁荣发展的必然结果,是历史的选择、人民的选择。实践充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情和实际,体现我国社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。我们要坚定对中国特色社会主义

〔1〕 1954 年 9 月第一届全国人民代表大会第一次会议的召开,标志着人民代表大会制度正式确立。

政治制度的自信,长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,充分展现我国根本政治制度的强大生命力和显著优越性。

关于人民代表大会制度,我国《宪法》第2条开宗明义,明确规定:“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。人民依照法律规定,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。”《宪法》第3条规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”此外,《宪法》还规定:中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。实行依法治国,建设社会主义法治国家;实行民族区域自治,促进各民族共同团结奋斗,共同繁荣发展,等等。

按照《宪法》的规定,我国人民代表大会制度的内涵主要包括以下几个方面,或者说有以下几层含义:(1)国家一切权力属于人民,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。(2)全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。(3)国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对人民代表大会负责,受人民代表大会监督。(4)由于人民代表大会决定的事情都是关系全局和人民根本利益的问题,因而人民代表大会及其常务委员会实行民主集中制,集体行使职权,集体决定问题。(5)中央和地方国家机构职权的划分,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。(6)我国除汉族外,还有55个少数民族,56个民族共同组成中华民族大家庭。由于历史的原因,少数民族呈现大散居、小聚居的状态。国家对聚居的少数民族,实行地方民族区域自治,全国共成立了5个自治区、30个自治州和110多个自治县,各民族区域自治地方都是中华人民共和国不可分割的组成部分。从

人民代表大会制度的上述内涵来看,人民代表大会制度集中体现了我们国家政权的根本性质和国家活动的根本准则,一切国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,国家各方面制度都以人民代表大会制度为基础、由人民代表大会创制和构建,国家各项事业和各项工作都依照人民代表大会制定的法律法规来展开、来推进。

关于全国人民代表大会及其常务委员会的职权,我国《宪法》分别在第62条和第67条中作了具体规定。《宪法》第62条规定全国人民代表大会的职权有15项:(1)修改宪法;(2)监督宪法的实施;(3)制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律;(4)选举中华人民共和国主席、副主席;(5)根据中华人民共和国主席的提名,决定国务院总理的人选;根据国务院总理的提名,决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选;(6)选举中央军事委员会主席;根据中央军事委员会主席的提名,决定中央军事委员会其他组成人员的人选;(7)选举最高人民法院院长;(8)选举最高人民检察院检察长;(9)审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告;(10)审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告;(11)改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定;(12)批准省、自治区和直辖市的建置;(13)决定特别行政区的设立及其制度;(14)决定战争和和平的问题;(15)应当由最高国家权力机关行使的其他职权。关于全国人民代表大会常务委员会的职权,《宪法》第67条规定了21项:(1)解释宪法,监督宪法的实施;(2)制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律;(3)在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触;(4)解释法律;(5)在全国人民代表大会闭会期间,审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案;(6)监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作;(7)撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令;(8)撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议;(9)在全国人民代表大会闭会期间,根据国务院总理的提名,决定部长、委员

会主任、审计长、秘书长的人选;(10)在全国人民代表大会闭会期间,根据中央军事委员会主席的提名,决定中央军事委员会其他组成人员的人选;(11)根据最高人民法院院长的提请,任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长;(12)根据最高人民检察院检察长的提请,任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长,并且批准省、自治区、直辖市的人民检察院检察长的任免;(13)决定驻外全权代表的任免;(14)决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除;(15)规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度;(16)规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号;(17)决定特赦;(18)在全国人民代表大会闭会期间,如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况,决定战争状态的宣布;(19)决定全国总动员或者局部动员;(20)决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态;(21)全国人民代表大会授予的其他职权。

关于地方各级人民代表大会及其常务委员会的职权,总的来看,我国宪法所作的规定比较原则、概括。例如,《宪法》第99条规定:“地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行;依照法律规定的权限,通过和发布决议,审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况的报告;有权改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定。民族乡的人民代表大会可以依照法律规定的权限采取适合民族特点的具体措施。”《宪法》第100条规定:“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。”《宪法》第101条规定:“地方各级人民代表大会分别选举并且有权罢免本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡长和副乡长、镇长和副镇长。县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。选出或者罢免人民检察院检察长,须报上级人民检察院检察长提请该级人民代