

RENDA

DAIBIAO YIFALÜZHI DUBEN



人大代表 依法履职读本

◎ 全国人大常委会办公厅 组织编写



中国民主法制出版社

RENDA

DAIBIAO YIFALÜZHI DUBEN

人大代表 依法履职读本

◎ 全国人大常委会办公厅 组织编写



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大代表依法履职读本/全国人大常委会办公厅组织
编写. —北京:中国民主法制出版社,2006. 2 重印

ISBN 7-80219-010-X

I. 人... II. 全... III. 人民代表大会制-简介-中
国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 101312 号

书名/人大代表依法履职读本

RENDADAIBIAOYIFALÜZHIDUBEN

作者/全国人大常委会办公厅 组织编写

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(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63053367 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850 毫米×1168 毫米

印张/8.75 字数/180 千字

版本/2005 年 9 月第 1 版 2006 年 2 月第 4 次印刷

印刷/永清县金鑫印刷有限公司

书号/ISBN 7-80219-010-X/D·900

定价/18.00 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)

编写说明

党的十六届四中全会提出加强党的执政能力建设的重大课题。党的执政能力建设的一个重要方面,就是坚持和完善人民代表大会制度,保证各级人民代表大会都由民主选举产生,支持人民通过人民代表大会行使国家权力,支持人民代表大会及其常委会依法履行职能。人大代表是国家权力机关的组成人员,人大代表充分发挥作用是人民代表大会及其常委会依法履行职能的源泉和基础。2004年11月,吴邦国委员长在广东考察时强调,充分发挥人大代表的作用,是做好新形势下人大工作的需要,是坚持和完善人民代表大会制度的需要,是提高党的执政能力的需要。他还同时指出,要加强代表培训工作,提高代表依法履行职责能力。2005年5月,中共中央下发了《中共中央转发〈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〉的通知》(简称中央转发《若干意见》),提出支持、规范和保证人大代表依法履行职责和行使权力。

为了使人大代表更好地依法履行职责,充分发挥人大

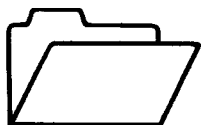
代表的作用,根据全国人大常委会领导的指示,全国人大常委会办公厅组织编写了《人大代表依法履职读本》。读本主要面向全国人大代表,兼顾地方各级人大代表。读本编写以全国人大常委会领导提出的“依法阐述、表达准确、深入浅出、便于理解”要求为指导思想,力求达到准确性、针对性和实用性。读本根据人大代表执行职务的需要和中央转发《若干意见》精神,就人民代表大会制度,人大代表的地位和作用、权利和义务,特别是审议政府工作报告、审查批准国民经济和社会发展规划、审查批准国家预算、审议法律草案、审议人大常委会工作报告、审议人民法院和人民检察院工作报告、代表议案及建议、批评和意见的提出和处理、代表闭会期间的活动等专题,分章阐述。为了使代表了解执行职务必要的相关知识和方法,每一章介绍了某一专题的有关背景,依照宪法和法律的规定,分别介绍了有关国家机关的组织制度和工作程序,介绍了有关草案和有关报告的形成过程、主要内容等审议议案和报告需要了解的基本知识,特别就人大代表如何审议法律草案和各项报告、如何审查批准国民经济和社会发展规划、如何审查批准国家预算、如何提出议案及建议、批评和意见,闭会期间如何执行职务等问题,介绍了比较具体的基本方法。为使人大代表更多更详细地了解执行职务需要的有关知识,读本还提供了宪法和有关的法律索引、名词解释和网络信息资源的相关链接。

读本的编写从2004年11月底开始。编写读本的过程中,全国人大常委会副委员长兼秘书长盛华仁自始至终关

心、指导读本编写工作，多次指示，提出具体要求，并亲自审阅了书稿。全国人大常委会办公厅有关负责人多次主持召开座谈会，分别听取了部分全国人大代表、地方人大代表、全国人大常委会机关有关部门和部分专家的建议和意见。2005年2月初，形成了读本的征求意见本。十届全国人大三次会议期间，读本分发全国人大代表征求意见，并在4月份和7月份的全国人大代表培训班进行了试讲，听取了代表的反映。根据中央转发《若干意见》的精神和全国人大代表的意见建议，对征求意见本进行了认真修改。读本的编写工作还得到全国人大财经委、内司委，全国人大常委会法工委、预工委、办公厅研究室，国家发改委、财政部、国务院研究室等部门的领导关心和支持。在此一并表示衷心感谢！

《人大代表依法履职读本》编写组

2005年8月



目录

第一章 我国的人民代表大会制度	(1)
一、我国人民代表大会制度的性质和内涵	(2)
二、我国必须实行人民代表大会制度	(4)
三、人民代表大会制度是我国的 根本政治制度	(7)
四、人民代表大会制度建设的重要进展	(9)
五、人民代表大会制度的生命力和优越性	(16)
六、坚持和完善人民代表大会制度， 要从中国国情出发，不照搬西方国家 政治制度的模式	(18)
七、坚持和完善人民代表大会制度，最根本 的是要坚持三个原则，要把坚持党的领导、 人民当家作主和依法治国有机统一起来	(20)
八、坚持和完善人民代表大会制度， 做好新形势下的人大工作	(26)
第二章 人大代表的地位和作用	(35)
一、人大代表的产生及其性质、地位	(36)

二、人大代表的权利与义务	(40)
三、人大代表执行职务的保障	(46)
四、人大代表的辞职、监督和罢免	(51)
五、如何当好人大代表	(55)
第三章 审议政府工作报告	(60)
一、我国政府的性质、组成和职权	(61)
二、我国行政体制改革和政府主要职能	(64)
三、我国的行政立法、行政执法和行政监督	(68)
四、我国行政程序的基本内容	(71)
五、政府工作报告形成的过程和主要内容	(74)
六、如何审议政府工作报告	(76)
附录:常用和基本的专业术语	(79)
第四章 审查批准国民经济和	
社会发展计划	(92)
一、国民经济和社会发展规划概述	(93)
二、国民经济和社会发展规划的编制	(99)
三、审查批准国民经济和社会发展规划程序	(102)
四、如何审查国民经济和社会发展规划	(107)
附录:常用和基本的专业术语	(113)
第五章 审查批准国家预算	(120)
一、国家预算概述	(121)
二、国家预算的编制过程和主要内容	(130)
三、人大审查批准国家预算的程序	(134)
四、如何审查国家预算	(137)
附录:常用和基本的专业术语	(145)

第六章 审议法律草案	(150)
一、我国的立法体制	(151)
二、中国特色社会主义法律体系的构成、 内容和特征	(155)
三、我国立法应遵循的基本原则	(159)
四、我国立法的基本程序	(162)
五、如何审议法律草案	(173)
第七章 审议人大常委会工作报告	(179)
一、全国人大常委会的组成、产生和地位	(180)
二、全国人大常委会的职权和 行使职权的基本原则	(185)
三、全国人大常委会会议事的基本程序	(189)
四、全国人大常委会的办事机构和 工作机构	(191)
五、全国人大常委会工作报告形成 过程和基本内容	(195)
六、如何审议全国人大常委会工作报告	(199)
第八章 审议人民法院和人民检察院的 工作报告	(204)
一、我国司法体制的基本构成	(205)
二、审判机关、检察机关、公安 (包括国家安全)机关、司法行政 机关之间的关系	(212)
三、人民法院、人民检察院工作报告的 形成过程和主要内容	(215)

四、如何审议人民法院、人民检察院的

工作报告 (218)

附录:常用和基本的专业术语 (223)

第九章 代表议案与代表建议、批评和

意见的有关工作 (229)

一、代表议案的概念、条件和范围 (230)

二、代表议案的提出及基本要求 (233)

三、代表议案的处理 (236)

四、代表建议、批评和意见的提出范围

和基本要求 (239)

五、代表建议、批评和意见的处理 (243)

六、代表议案与建议、批评和意见的区别 (247)

第十章 代表在闭会期间的活动 (249)

一、代表在闭会期间的活动是代表执行

职务的重要内容 (250)

二、代表闭会期间活动的主要方式 (252)

三、代表闭会期间活动的其他方式 (255)

四、代表闭会期间执行职务的要求 (256)

五、改进和加强代表在闭会期间活动的

组织和保障工作 (260)

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

资源链接 (263)



第一章

我国的人民代表大会制度

内容提要

- 一、我国人民代表大会制度的性质和内涵
- 二、我国必须实行人民代表大会制度
- 三、人民代表大会制度是我国的根本政治制度
- 四、人民代表大会制度建设的重要进展
- 五、人民代表大会制度的生命力和优越性
- 六、坚持和完善人民代表大会制度,要从中国国情出发,不照搬西方国家政治制度的模式
- 七、坚持和完善人民代表大会制度,最根本的是要坚持三个原则,要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来
- 八、坚持和完善人民代表大会制度,做好新形势下的
人大工作

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在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同中国具体实际相结合的伟大创造,是近代以来中国社会发展的必然选择,是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果,反映了全国各族人民的共同利益和共同愿望。

一、我国人民代表大会制度的性质和内涵

我国的人民代表大会制度,指的是国家的政权组织形式,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。根据我国宪法,所有的国家机构实行民主集中制原则。人民按照民主集中制的原则选举产生国家权力机关,国家权力机关按照民主集中制原则产生行政机关、审判机关和检察机关;一切国家机关都按民主集中制原则活动。因此,人民代表大会制度不只是各级人民代表大会及其常委会的组织和它的活动。根据我国宪法规定,人民代表大会制度的内涵基本有以下六个方面:

(一)人民是国家的主人

宪法第2条第1款规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这是人民代表大会制度的核心。它回答了国家权力的归属问题,以及国家机关权力的来源问题。

(二)人民通过人民代表大会行使国家权力

宪法第2条第2款规定:“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。”这就是说,人民当家作主、行使国家权力、管理国家事务和社会事务,是通过

民主选举,产生各级人大代表,由各级人大代表组成各级人民代表大会来行使的。

(三)各级人民代表大会同人民的关系

宪法第3条第2款规定:“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。”这对于各级人民代表大会真正代表人民的利益,按照人民的意志行使国家权力,从而保证人民在国家生活中的主人翁地位,是有重大、深远意义的。

(四)各级政府、法院、检察院同各级人大的关系

宪法第3条第3款规定:“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。”宪法还规定,各级行政机关是同级国家权力机关的执行机关,要依照权力机关制定的法律、作出的决议依法行政;各级审判机关、检察机关要在审判、检察工作中适用权力机关制定的法律,公正司法。

由此可见,我国的国家体制,是人大统一行使国家权力,在这个前提下,对于国家的行政权、审判权、检察权有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察等其他国家机关能够协调一致地工作。这同西方一些国家实行“三权分立”的体制是根本不同的,也同“议行合一”的苏维埃体制不同,是适合中国国情、有中国特色的国家体制。

(五)中央和地方的关系

我国历史上就是单一制的国家,我们不实行联邦制,但我们要总结和吸取历史经验,注意发挥中央和地方两个积极性,所以宪法第3条第4款规定:“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。”

(六)少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度

我国是一个统一的多民族国家。宪法第4条第3款规定:“各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”这是一条非常重要的规定,它表明了我国在少数民族聚居的地方实行的是民族区域自治制度,而不是民族自决制度。宪法作这样的规定也是从中国的历史和国情出发的,是有中国特色的。它既保证了少数民族能够充分享有和行使管理地方国家事务的权力,又维护了民族团结和国家统一。

总之,关于人民代表大会制度的具体内容,至少可以包括以上六个方面。

二、我国必须实行人民代表大会制度

关于为什么我国要实行人民代表大会制度,概括起来,有以下五个原因:

(一)实行人民代表大会制度是近代以来中国社会发展的必然选择

以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人,创造性地把马克思主义国家学说同中国具体实际结合起来,提出了建立人民代表大会制度的重要思想。对此,胡锦涛同志在2004年9月15日首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上作了深刻论述。他首先回顾了从1840年鸦片

战争到 1921 年中国共产党成立 81 年的历史,指出:“在中国,照搬西方政治体制的模式是一条走不通的路。”接着,胡锦涛同志又回顾了从中国共产党成立到新中国诞生 28 年的历史,指出:“新民主主义革命胜利后建立的政权,只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;同这一国体相适应的政权组织形式,只能是民主集中制的人民代表大会制度。”

(二) 只有采用人民代表大会制度的政体,才能同我国的国体相适应

什么是国体?毛泽东同志在《新民主主义论》中说:“它只是指的一个问题,就是社会各阶级在国家中的地位。”在我国,社会各阶级在国家中的地位,是由宪法第 1 条第 1 款规定的“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。也就是说,在人民的内部实行民主,对人民的敌人实行专政,这就是我国社会各阶级在国家中的地位,也就是我国的国体。在我国现阶段,人民的范围相当广泛,这也说明我国的国体体现了最广泛的民主。这样的国体,要求有体现最广泛的人民民主的政体同它相适应。那么,什么是政体呢?毛泽东同志在《新民主主义论》中说,政体问题“指的政权构成的形式问题,指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关,就不能代表国家”。他接着说,中国现在可以采取人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府,这种制度即是民主集中制。所以,我国的政体也可以概括地说是民主集中制的人民代表大会制度。这样的政体体现了“非少

数人所得而私”的精神，是真正的民主制度，因此是最能同我国的国体相适应的。

(三)只有人民代表大会制度，才最便于人民群众当家作主、成为国家的主人

刘少奇同志 1954 年在宪法草案的报告中说：“人民代表大会制度所以能够成为我国的适宜的政治制度，就是因为它能够便利人民行使自己的权力，能够便利人民群众经常经过这样的政治组织参加国家的管理，从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性。”我国目前有近 290 万各级人大代表，他们工作和生活在亿万人民群众之中，同人民群众保持着密切联系，最了解人民群众的意见和要求。他们参与管理各级国家事务，就能保证国家权力机关制定的法律、法规，作出的决议、决定，符合人民群众的利益。这是我国人民代表大会制度相对于西方议会制度的一大优势，也是一大特色。

(四)只有人民代表大会制度，才最符合我国的国情

邓小平同志 1987 年在会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时说：“关于民主，我们大陆讲社会主义民主，和资产阶级民主的概念不同。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。”邓小平同志这里讲了人民代表大会

制度“最符合中国实际”，强调资产阶级民主不适合中国，我们一定要切合实际，要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。这也是我们采用人民代表大会制度的最重要的原因。

(五)只有人民代表大会制度，才能保证国家机器最有效率

这也是邓小平同志反复讲的。1986年他在同几位中央负责同志的谈话中说：“我们讲民主，不能搬用资产阶级的民主，不能搞三权鼎立那一套。我经常批评美国当权者，说他们实际上有三个政府。当然，美国资产阶级对外用这一手来对付其他国家，但对内自己也打架，造成了麻烦。这种办法我们不能采用。”1987年他在会见一位外宾时又说：“我们的制度是人民代表大会制度，共产党领导下的人民民主制度，不能搞西方那一套。社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一做出决议，就立即执行，不受牵扯。我们说搞经济体制改革全国就能立即执行，我们决定建立经济特区就可以立即执行，没有那么多互相牵扯，议而不决，决而不行。从这个范围来说，我们的效率是高的，我讲的是总的效率，这方面是我们的优势，我们要保持这个优势，保证社会主义的优越性。”

以上五条，就是我们为什么要采用人民代表大会制度作为国家政体的主要原因。

三、人民代表大会制度是我国的根本政治制度

在1954年宪法通过之前，党的主要领导人在讲话中时