

论人大代表的作用

广东省人民代表大会制度研究会
深圳市宝安区万丰村村委会

主编



▲广东省人民代表大会制度研讨会于1994年12月6日至9日在深圳宝安举行。会议探讨新形势下如何做好代表工作,发挥代表作用问题。上图左起:周光明、潘强恩、杨逢春、张汉青、刘文乔、刘观送、曾清鹏。



▲图为大会会场

(摄影:张兴勃)



全国人大常委会办公厅联络局局长杨逢春在会上讲话。



省人大常委会副主任、省人大制度研究会会长张汉青在会上讲话。

►一九九四年十二月六日，全国人大常委会副秘书长陈慕华在深圳考察时，在广东省委副书记张帼英等陪同下，会见出席广东省人大制度研讨会的全
体同志。



▼省人大常委会副主任张汉青与省八届人大代表、深圳万丰村党支部书记、万丰股份公司董事长潘强恩交谈。



▲代表们参观宝安万丰村的“三资”企业。



广东省人民代表大会制度研讨会全体人员合影。

目 录

在新形势下努力拓展人大代表工作 (代序)	张汉青 (1)
论新形势下进一步发挥人大代表 作用问题	杨逢春 (16)
架起人大代表与人民群众联系的 桥梁	深圳市人大常委会 (23)
提高人大代表素质 发挥人大代表 作用	潘强恩 (31)
发挥人大机关人大代表作用的浅见	刘文乔 (39)
增强“权位”意识 尽职当好代表	林彦举 (48)
提高代表素质 发挥代表作用	曾 洪 (52)
人大代表要反映人民群众的要求	林国雄 (59)
创造条件 充分发挥人大代表作用	张振宇 (64)
谈谈人大代表的法律素养	张 斌 (71)
积极开展闭会期间的代表活动才能 充分发挥代表的作用	李 田 (75)

引导代表正确处理好几个关系·····	卢大周 (82)
积极反映民意是人大代表执行代表 职务的基础·····	郭正林 (90)
实施《代表法》应把握的几个要点 ·····	邵源堃 (99)
论代表身份的双重性 ·····	朱主印 (104)
浅谈发挥人大代表对“一府两院” 的监督作用·····	卢定周 (115)
在新形势下发挥代表作用问题的 探讨·····	黄 荣 (123)
关于人大代表同选民联系的思考 ·····	谭玉权 余建思 (127)
民主 实效·····	温国初 (134)
认真开展代表视察活动 充分发挥 代表作用·····	李魁耀 (138)
充分发挥人大代表作用的思考···	关锦堂 (144)
浅谈发挥人大代表的主体作用···	余美家 (148)
浅谈人大代表的议案率 ·····	李玉梅 马灿荣 刘东风 (155)
当人大代表的一点体会·····	李江涛 (164)
浅谈评议工作中的代表作用 ·····	广州市天河区人大常委会 (167)

认真实施《代表法》 努力做好新	
时期代表工作	何志云 (173)
关于进一步加强人大代表同选民	
联系的几点思考	王金洪 (180)
浅谈如何当好人大代表	
.....	李代文 (186)
我是怎样当好人大代表的	
.....	余尚林 (190)
充分发挥地方国家权力机关的主体	
作用	陈建平 (194)
试论人大代表素质的提高	
.....	郭献泽 罗能辉 (202)
关于发挥人大代表作用的几个问题	
.....	巫远杞 骆芹兰 (210)
发挥代表作用的几点思考	
.....	李遵杞 邹新茂 (216)
发挥人大代表作用需要解决四个	
问题	赖其潮 (222)
发挥人大代表作用的现状及其对策	
.....	黄家丁 (229)
浅谈如何提高人大代表执行职务的	
自觉性	张 元 (235)

在新形势下努力拓展人大代表工作

(代序)

张汉青

这次在宝安万丰村举行人民代表大会制度研讨会，以探讨在新形势下如何做好人大代表工作、发挥人大代表的作用为主题。会上，大家就当前代表工作中的一些认识和实践方面的问题，交流意见，增进共识。这既有进一步实施好代表法和我省制定的代表法实施办法的意义，也有很好地研究实践中提出的问题、改进代表工作的意义。下面，我谈几点意见：

一、加强人大代表工作，是建立社会主义市场经济体制、推进社会主义民主法制建设的迫切要求

当前，我国社会主义现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。党的十四大作出一系列重大决策，确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标，改革开放和经济建设的步伐大大加快。我国正处在由传统计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。随着社会主义市场经济体制的建立，必然会在社会政治、经济等重要领域引起深刻的变化。形势的发展对加强社会主义民主与法制建设、加强人大工作提出了新的更高的要求。在这种形势下，如何加强人大代表工作，拓展人大代表工作内容，更好地发挥

人大代表的作用，是地方人大常委会的一个重要课题。

社会主义市场经济体制的建立和完善，是一项复杂的系统工程，必须依靠全体人民的积极参与。建立社会主义市场经济的过程，同时也是发展社会主义民主政治的过程。人大及其常委会作出的决议、决定和政府的重大决策，都要符合社会主义市场经济体制的客观要求，符合人民群众的利益。在当前社会变革的新形势下，人民群众的主人翁意识和民主意识必将逐步加强，他们在政治、经济、社会等各个方面，有许多新的愿望和要求，需要通过自己的代议机关，即各级人民代表大会，按照法定的程序，作出决议、决定以至制定相应的法律、法规以维护人民的利益。各级人大代表作为各级国家权力机关的组成人员，代表人民依法参与行使当家作主的权力。人大代表扎根于人民群众之中，他们了解人民群众的呼声和意愿，能及时地反映人民群众的意见和要求。这就要求各级人大及其常委会要密切联系代表，通过各种有效途径，广泛听取代表的建议和意见，使人大会议上审议的各项内容都能建立在代表的参与、监督与支持之上，使制定的法律、法规和决议符合人民的要求与愿望。这是关系到人大及其常委会能否切实保障人民当家作主的民主权利实现的重大问题。

我省各级人大常委会及其办事机构，根据宪法和法律的规定，都制定了各自联系代表、组织代表视察、组织代表活动的办法或规章制度，逐步把联系代表工作纳入了制度化、规范化的轨道，联系代表和组织代表活动已成为各级人大的一项经常性工作。1992年公布施行代表法和1994年我省的代表法实施办法在人民代表大会通过之后，各级人大进一步修订和完善了各项规章制度，不断开拓联系代表的多种渠道，代表工作开展得更为活跃，从而较好地调动了全省各级人大代表履行代表职责的积极性，也使人大代表、人民代表大会及其常委会的地位和作用为广大人民群众所认识，人大代表的作用得到了进一步的发挥，各级人大及其常

委会的威信不断提高。

1993年换届后，各级人大代表的政治和文化素质状况有了新的变化。在改革开放、加快经济发展的浪潮中，各地涌现了许多勇于改革，开拓创新，文化素质较高，有一定社会活动能力，在人民群众中有一定声望和影响的先进模范人物，他们中有许多被选为各级人大代表。各地普遍反映换届后代表素质有了三个提高：一是文化素质比往届有了较大的提高；二是代表中经济领域各方面的代表人物有所增加，代表结构比较适应当前的新形势；三是人大代表整体素质、依法行使代表职权的能力有了较大提高，参与管理国家大事的主人翁意识和民主意识大大增强。以我们这次研讨会来说，与会同志中，有近一半是各级人大代表，虽然大家来自不同岗位、不同行业、不同阶层，但是作为人大代表，都有共同的职责和切身的实践体会；大家不仅在各自的岗位上做出了贡献，而且作为人大代表，也都发挥了应有的作用。

但是，同新形势的客观要求相比，目前各级人大代表发挥作用的情况和各级人大的代表工作都还存在差距；代表工作的发展不平衡，还有薄弱环节。我们各级人大代表的素质，整体上是比较好的，但也确有少数代表的素质不够理想，不能胜任作为国家权力机关组成人员依法参加行使国家权力职责的要求。由于较长一段时间以来习惯观念的影响，一些代表认为当代表是“组织上给安排的”，是一种荣誉称号；有的认为当代表就是开开会，表决时跟着举手表态，例行公事；还有一些人则担心，代表工作发展了，会影响“一府两院”工作的开展，增加麻烦，“不可不搞，不可多搞”。因此，有些代表自身缺乏履行代表职务、参加代表活动的积极性和主动性，缺乏作为国家权力机关组成人员、代表人民管理国家事务的责任感和使命感；在一些地方，代表活动虽然也有组织，有一些制度，但内容、形式都比较单调；还有少数地方，代表组织不够健全，制度不够完善，较少开展代表活动。在代表工作的

方法上，有的地方对安排代表活动缺乏计划性，或者往往只由常委会办事机构确定后通知代表参加，听取代表意见不够，以致影响了代表个人的主动性和积极性的发挥。所有这些，都是我们进一步搞好代表工作的障碍和需要加以解决的问题，

我们不能把代表工作只看成是人大闭会期间人大常委会某个部门的一般业务工作，而必须从坚持和完善人民代表大会制度的高度，认清做好代表工作是关系全局性、经常性、基础性的重要工作；不仅是人大的一项重要工作，而且是关系促进改革开放和建立社会主义市场经济体制，密切党和人民群众的联系，同全社会都密切相关的一项重要工作。只有充分发挥代表的作用，人大及其常委会的工作才会充满生机和活力。

二、切实发挥人大代表在国家政治、经济和社会生活中的重要作用

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。宪法第二条规定：“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。”代表法第二条规定：各级人大代表是同级国家权力机关的组成人员，他们“代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权，参加行使国家权力”。人民是国家的主人，人大代表在法律地位上是作为国家权力机关的组成人员，依照宪法和有关法律的规定，通过执行代表职务，参加行使国家权力，代表人民管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，监督“一府两院”工作。我们国家的社会主义民主政治建设要得到真正的加强，一定要充分发挥各级人大代表的作用。这既包括法律、法规的实施方面，也包括搞好立法方面。比如，根据人大代表和人民群众所关心的重要问题，组织代表对有关法律法规的贯彻实施情况

和人民群众反映强烈的一些执法案件进行视察检查，组织人大代表评议“一府两院”的工作，监督行政和执法部门严格执法，依法行政，纠正经济活动中各种违法行为，从而保证市场经济健康、有序地正常运行。在立法工作中，也要注意听取人大代表的意见。人大代表中不乏各方面的有识之士，在法律、法规的起草和审议过程中，多听取他们的意见，是很有好处的，也是完全必要的。此外，随着社会主义市场经济法律体系的逐步建立，新的法律、法规出台多，普法任务非常繁重。要通过人大代表对法律、法规的宣传和在守法执法中的模范带头作用，带动群众认真守法执法。

人大代表在参与国家政治生活中，还起到发扬民主、维护稳定，密切党和国家机关同人民群众联系中的主渠道作用。经济体制改革是一场涉及到经济基础和上层建筑许多领域的深刻革命，新旧体制转换过程中难免会产生利益上的矛盾和由于机制不健全所导致的经济和社会生活中某些方面出现的无序以至混乱，以及工作上的失误等错综复杂的情况。解决这些问题，从根本上来说，要靠改革的深化，但在推进改革的同时，必须努力创造一个安定团结的政治环境和社会环境。这就需要通过适当的途径，畅通民主渠道，正确处理各方面的关系，最大限度地调动一切积极因素，使改革赢得广泛而深厚的群众基础。充分发挥各级人大代表的作用，可以使人大代表成为团结群众，维护稳定，密切党和国家机关同人民群众联系的桥梁和纽带。一是宣传作用。在新旧体制转换过程中，不可避免地会出现一些新的问题，或者改革的措施刚出台时，有些群众可能一时不理解。人大代表通过宣传，做好说服解释工作，从而更好地把党的主张、把国家的意志变成人民群众的自觉行动。二是反映民意的作用。人大代表及时地把人民群众的意见和要求反映到国家机关及其有关部门，可以使领导机关更好地了解社情民意，改进工作作风，减少工作失误。三是协助和促进作用。主要是协助宪法、法律和人大通过的决议、决定在本行

政区域的贯彻实施，监督和促进“一府两院”的工作。这些方面，既是人大代表发挥应有作用的具体体现，同时也正是人大代表所必须履行的职责所在。

在这里，我想着重讲各级人大代表作为国家权力机关组成人员在国家政治生活中应具有的一种特定的法律地位。人大代表依法行使职权，不是所谓“参政议政”，而是参加行使国家权力，是一种权力行为。我国的国家体制是这样一种体制：我国实行“一院制”，即人民代表大会制度。人民代表大会及其常务委员会作为国家权力机关，依照宪法和法律的规定，统一行使国家权力。包括制定法律、法规，审议决定国家和地方政治、经济和社会生活中的重大事项，选举和任免各级国家机关工作人员，对执行机关和司法机关，即“一府两院”的工作实行监督，等等。各级人大代表作为国家权力机关组成人员，是行使国家权力的主体，因此说，人大代表依法履行代表职务，参加行使国家权力，不能说是“参政议政”。很长一个时期以来，人们一般的认识，包括有些舆论宣传以至有关人大制度研究的专著中，往往有人大代表“参政议政”的说法，我认为这是不准确、不恰当的。如果把人大代表行使职权说成是“参政议政”，人大审议有关国家事务的重大事项，作出重大决定，实施法律监督和对“一府两院”工作的监督，人大代表行使管理国家事务的权力，就都体现不出其法律地位、法律效力。这是关系到对国家体制、对人民代表大会制度性质、地位和作用的正确理解和认识的重大原则问题，也是关系人大代表法律地位的定位问题。有了正确的定位，才能很好地到位。不少同志都讲到要重视提高代表的素质。在提高素质中，就有一个正确把握代表法有关人大代表的法律地位，增强当好人大代表的使命感和责任感的问题。为什么有的人大代表对代表活动缺乏政治热情，起不到应有的作用，甚至开会都不参加，不能说与此无关。乔石同志在纪念人民代表大会成立四十周年大会上的重要讲话中指出：“我国

实行人民代表大会制度 40 年特别是近 16 年的实践充分证明：人民代表大会制度同国家和人民的命运息息相关。能不能坚持和完善人民代表大会制度，切实发挥它的作用，直接关系到国家的政治生活是否正常，决策是否正确，社会主义事业能否顺利发展，国家能否长治久安。因此，我们在任何时候，在任何情况下，都要毫不动摇地坚持和完善人民代表大会制度，发挥这一制度的优势和功效。”田纪云同志在人民代表大会制度理论研究和宣传座谈会上讲话中也指出：“人大及其常委会是重要的国家机关，而不是群众团体。……国家权力机关的作用是其他国家机关所不能取代的。”对我国的国家体制问题，对人民代表大会制度的性质、地位和作用问题，无论是从宪法、法律的规定，从理论的阐述，以及总结历史实践的正、反经验所得出的结论，都是十分明确的。人大的权力机关性质必须坚持。作为本级国家权力机关组成人员的各级人大代表，是义不容辞的代表人民的利益和意志，依法参加行使国家权力，而不是“参政议政”。

从这一认识出发，我们对各级人大与本级政府、法院、检察院之间的关系，也要有一种明确的法律地位上的把握。人大作为国家权力机关，对国家行政、审判、检察机关的工作进行监督，是宪法和法律赋予的重要职权，这种监督，不能笼统说成是“人大对一府两院工作的支持”。人大在对“一府两院”工作进行监督中，对其成绩予以肯定和支持是应当的，但对存在的问题，有些甚至是比较严重的违法问题，就不仅不能支持，而是要实施监督，促其改进，以至采取必要的强制性形式加以纠正。总的来说，人大对“一府两院”工作的监督，不能简单地就说就是“支持”甚至说成是“配合”政府工作；不能把人大及其常委会视为本地区的某个部门、某个群众团体。人大监督是代表人民进行的监督，它是一种国家体制，而不是个人行为。这种监督，主要目的体现在督促国家机关正确依法行使行政、审判和检察权力，防止权力被滥用。我们对人

大监督的重要性，对人大工作的性质、地位和作用，都要从这一高度来认识，并准确、全面地进行宣传。只有这样，对各级人大代表，对各级人大及其常委会的法律地位、法定职责，才能够自觉地尊重和维护，在全社会树立正确的观念，形成良好的舆论，增强人大代表的光荣感、责任感。联系到在省八届人大常委会第十一次会议上对省国土厅在实施《广东省城镇房地产权登记条例》中有关情况的质询案，就可以更清楚地认识，明确和维护人大的法律地位，明确人大与“一府两院”的关系，具有多么重要的意义。

相对于其他社会群体而言，人大代表在参与国家政治、经济和社会生活的重大决策、推进民主与法制建设、密切党和国家机关同人民群众关系的桥梁纽带等方面的作用，是人大代表的法律地位及其职责、使命所决定的，是其他社会群体所无法替代的。我们的各级人大代表在这些方面都应当具备强烈的、自觉的“代表意识”。当然，这绝不是说人大代表个人在政治生活中可以离开国家法律规定去要求什么“特殊地位”。我国是人民当家作主的社会主义国家，各级人大代表都是由人民选举产生的，是人民的代表。人民之所以选择他们作为代表，首先正是因为他们都是我国社会各个方面、各条战线中，受到人民群众信赖和拥护的代表人物，在政治、经济和社会生活中起着模范和表率的作用。在新形势下，各级人大代表都应对自己提出更高的要求，更加自觉地在各个方面起模范带头作用。代表法第五条明确规定，“代表受原选区选民或者原选举单位的监督”。如果代表不能起模范带头作用，那就是辜负了人民的期望，是失职；如果有违法犯法行为，同样要受法律追究。所以代表法中作出了“选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表”的规定。

三、各级人大常委会和乡镇人大主席团要适应新形势的特点，进一步做好代表工作

这个问题主要是具体实践中的问题，但又是要本着开拓进取的精神去努力探索的问题。从各地介绍的经验看，我想强调几点：

（一）要加强领导，把代表工作摆到人大工作的重要位置上。

人大常委会以及各有关的办事机构，要重视和充分发挥人大代表的作用，无论是在人大开会和大会闭会期间，都要注意依法组织好代表的活动，并做好代表执行职务的保障工作。要把代表工作摆到人大工作的重要位置，必须有领导上和组织力量上的保证。首先，各级人大常委会的年度计划、工作报告中要有代表工作的内容，做到年初有计划、年中有检查、年末有总结；其次，要把代表工作列入常委会主任会议的议程，定期研究代表工作，并分工一名副主任主管代表工作，帮助解决代表工作中的困难和问题；第三，建立常委会组成人员联系代表的制度，如常委会每年都要走访一定数量的代表；第四，建立常委会各委员会及其办事机构密切联系代表的制度。此外，人大常委会还应就代表工作中的重大事项主动向党委请示汇报，取得同级党委对代表工作的领导和支持，取得同级政府、法院、检察院及其所属部门的配合。

（二）要抓住重点，使代表工作紧密围绕经济建设中心，服从全党全国的工作大局。

在新的形势下，经济建设是全党的工作中心，改革、发展与稳定是党和国家的工作大局，人大工作及其代表工作是党的工作的一个重要方面，必须服从和服务于这个中心。人大代表本身所具有的先进性、代表性及其政治地位、法律地位，决定了代表工作在于服务于经济建设这个大局中担负了重大的责任，同时也能够发挥

重要的作用。面对新的形势和要求，在开展代表工作中，第一，要抓住带长远性、全局性、根本性的问题，通过各种途径，广泛听取代表的意见和建议，使人大常委会各项工作都能建立在代表的参与、监督与支持之上。第二，要抓住有关建立和完善社会主义市场经济体制的主要法律、法规的贯彻实施，组织代表协助宣传法律，推动和开展执法检查。第三，要抓住人民群众普遍关心的社会“热点”、“难点”问题，组织代表进行监督，包括评议“一府两院”的工作，维护人民群众的利益和社会的稳定，保障改革和建立市场经济体制的顺利进行。

动员、组织人大代表投身经济建设主战场，充分发挥人大代表在改革开放和经济建设中的带头作用，是代表工作面临的一个课题。人大代表一般都是在本职工作岗位上做出了突出成绩，得到人民群众的信任，而被选进国家权力机关的。继续立足本职工作岗位，为本地区的经济发展做出贡献，是代表树立威信，获得群众信任，保持其先进性和代表性的必要条件。代表原本大都是活跃在改革开放和经济建设第一线的骨干，是实践者或组织领导者。当选代表后，作为国家权力机关组成人员的地位和职责，使他们有可能作为一个整体在经济建设上发挥举足轻重的作用，包括站在国家权力机关的位置上，参与改革开放、经济建设的重大决策。人大常委会作为国家权力机关的常设机构，有责任采取措施把人大代表整体促进经济发展的潜能发挥出来。在这方面，可以通过加强与人大代表中的经济界代表的联系，组织他们开展专题性的活动，经常征询他们对经济建设的建议和意见。每年抓住一、两个经济建设中的重大问题，组织代表开展专题视察、调查活动，把代表提出的有关经济建设大局的建议纳入高层决策。

(三)要扎扎实实地贯彻落实代表法，把代表工作真正纳入法制化的轨道。

1992年4月，七届全国人大五次会议通过颁布了代表法，这

是我国人民代表大会制度建设和人大代表工作发展中的大事。代表法的实施，标志着人大代表工作走上了法律化的轨道，它是新形势下开展代表工作，推动代表工作发展的基本依据和法律保障。我省八届人民代表大会第二次会议通过的代表法实施办法，结合我省实际，对代表法基本原则的实施加以具体化。比如，关于办理代表的建议、批评和意见，关于代表的言论免究权，关于代表参加执法检查 and 评议“一府两院”的工作，关于代表的人身特别保护权，以及为保证代表更好地履行职务，充分发挥代表作用，对代表执行代表职务的时间保障、物质保障，在实施办法中都作出了明确规定。这对于提高代表的法律地位，强化代表的作用具有现实意义。各级人大常委会和乡镇人大主席团，在抓代表法和我省的实施办法的贯彻中，要结合实际工作中的具体问题，把执行法律、法规的有关规定真正落到实处。比如，关于代表活动经费编入财政预算的问题，多年来反映比较强烈，这次在实施办法第十一条中对此作了明确规定，这是一个较大的突破，是明确了为人大代表履行代表职务提供充分的物质保障的法律依据。各级人大、各级政府都要按照法规的规定，切实解决好这一问题。为保证代表法和我省的实施办法切实贯彻实施，还要认真做好宣传和普及代表法及我省的实施办法的工作。要把认真学习代表法和我省的实施办法，作为培训代表，提高代表素质的重要内容。这两个法律和法规，不但同代表密切相关，而且同我省团体组织和全体公民密切相关，各级普法工作部门要将这两个法律和法规尽快列入普法教育计划，使之家喻户晓，深入人心。不能把学习代表法只当作人大代表的事情。同时，要把宣传这两个法律、法规作为宣传人民代表大会制度的一项重要内容，认真抓好。希望宣传部门、新闻单位给予大力支持。这些年来，一些地方发生不尊重和支持人大代表履行职责，甚至出现非法拘传人大代表，限制人大代表人身自由的违法行为，都说明社会上不少人对代表法有关规定的无