

中青年人大工作者论坛丛书

●王伊景 编著

人大代表论

中国民主法制出版社

中青年人大工作者论坛丛书

人大代表论

王伊景 编著

0024/17

中国民主法制出版社

(京)新登字 088 号

图书在版编目(CIP)数据

人大代表论/王伊景著. —北京:中国民主法制出版社,

1996. 3

(中青年人大工作者论坛)

ISBN 7-80078-175-5

I. 人… II. 王… III. 人民代表大会制—研究—中国

N. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 05582 号

人大代表论

王伊景著

中国民主法制出版社出

(北京市西交民巷 23 号)

泉州正达文印厂印刷

850×1168 32 开 155 千字

1996 年 3 月第一版 1996 年 3 月第一次印刷

ISBN 7-80078-175-5/D·118

印数 6000 册 定价:8 元

出版说明

为了切实加强人民代表大会制度理论研究,促进人大工作探索和经验交流,便于各级人大机关工作人员的工作研究成果及时发表,我社将陆续编辑出版一套《中青年人大工作者论坛》丛书。

《人大代表论》是本丛书的第一本。作者在长期的地方人大工作基础上,结合有关的法律规定和人大工作实践,对我国人民代表大会制度中的代表制度进行了系统的研究和探讨。作者除了从法律和政治的角度进行分析研究外,还尝试性地使用了社会学、心理学、行为学等学科的研究方法,对人大代表的队伍构成,政治、心理素质,职业环境,代表活动规律,管理工作改进等问题进行了系统的研究和探讨,对权力机关和权力机关组成人员的职权范围区别、有效提高人大代表工作质量等,从理论上提出了具有一定参考价值的见解。

尽管《人大代表论》总体上说还只是处于提出问题阶段,许多方面还有待于作进一步的深入研究,并且也还存在着一些可以商榷之处。但是,作者结合有关的法律规定和人大代表工作的实践,大胆引进新的研究方法,从而在人大代表制度研究方面,拓宽了研究途径,深化了研究内涵,开阔了研究视野,活跃了研究气氛,这对促进人民代表大会制度研究无疑是有益的。

中国民主法制出版社是目前全国人大系统内唯一的一家出版社,为人大工作服务是我们的一项宗旨。我们期望《中青年人大工作者论坛》丛书的出版,能为推进人大理论研究和人大工作经验交

流切实起到促进作用,期望能有更多的人大工作者在人大理论研究和工作经验总结方面有所投入、有所建树。

中国民主法制出版社

1996年3月22日

序

本书作者是一位在市、区人大机关工作多年的年青同志。他在实际工作中，注意学习，注意积累，注意研究，注意总结，终于写出了这部具有特色的《人大代表论》。

代表是人民代表大会的组成人员，代表工作是人大及其常委会工作的基础。研究代表的自身特点、工作程序和管理服务，是一件很有意义的事情，是人民代表大会制度理论研究的重要组成部分。研究代表的“事”，研究人大及其常委会如何开展代表工作，已有不少论著，研究代表的“人”，研究代表活动本身固有的规律，则尚不多见。作者以党的基本理论、基本路线为指导，以人民代表大会制度的基本法律、基本知识为依据，全面地论述了人大代表的各个方面，既记述代表的“事”，又论述代表的“人”，以“人”为主，人事结合。不但讲了代表的内涵，而且讲了代表的外延；不但讲了代表的活动，而且讲了代表的管理；不但讲了代表的会中工作，而且讲了代表的会后活动；不但讲了代表应当具备的素质，而且讲了代表当选后的培养提高。作者在这些方面都作了有意的探索，提出了自己的看法，对我们研究、了解代表的活动是有帮助的。

该书力求从理论和实践相结合的角度，以宪法和《代表法》等法律的基本内容为主线，着重对人大代表个体的研究，并使之系统化、科学化，熔理论性、专业性、实用性为一体，不失为我国人大代表制度理论研究的有益尝试。

作者在书中提出的一些观点或许还不那么确切，有些论点尚需斟酌、尚需补充，这对于一个年轻的作者是难以避免的，望同行们给予热心的支持和帮助。同时，也希望作者就人大代表制度理论深入进行探索，不断补充完善这本书。

基于对同行人的关心，对年轻人的鼓励，我愿意为此书写下几笔。

王继超

1995年11月8日

目 录

出版说明	(1)
序	(3)
第一章 绪论	(1)
第一节 人大代表制度的历史演变	(2)
第二节 人大代表的概念	(6)
第三节 人大代表的权利和义务	(9)
第四节 人大代表执行职务的特点	(16)
第二章 人大代表的政治素质	(22)
第一节 政治素质的内容	(22)
第二节 代表的职业道德	(31)
第三章 人大代表的心理素质	(39)
第一节 动机与行为	(39)
第二节 心理素质的优化	(45)
第四章 人大代表的代表意识	(51)
第一节 时代的需要	(51)
第二节 代表意识的主要内容	(55)
第五章 人大代表的素质培养	(65)
第一节 素质培养的内容	(65)
第二节 素质培养的整体性	(72)
第三节 素质培养的渠道	(74)
第六章 人大代表的人际关系	(78)
第一节 人际交往与发挥作用	(78)

第二节 调谐代表的人际关系	(82)
第七章 人大代表的队伍建设	(86)
第一节 选举产生的原则	(86)
第二节 知识结构	(89)
第三节 优化群体结构的原则	(93)
第八章 人大代表活动的矛盾规律	(96)
第一节 被动性与主动性	(96)
第二节 综合性与专业性	(102)
第三节 规范性与随机性	(104)
第九章 人大代表活动的基本特性	(106)
第一节 本质的中介性	(107)
第二节 成果的隐匿性	(112)
第三节 身份的双重性	(116)
第四节 角色的多重性	(122)
第十章 人大代表活动的职能	(128)
第一节 职能作用	(128)
第二节 活动方法	(135)
第十一章 人大代表活动的职能环境	(153)
第一节 职能环境的功能	(153)
第二节 职能环境的剖析	(155)
第三节 职能环境的优化	(160)
第十二章 人大代表活动的管理机构	(170)
第一节 管理职能	(170)
第二节 机构设置	(175)
第三节 管理原则	(181)
附录:代表法	(187)
后 记	(196)

第一章 绪 论

我国《宪法》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。”人民以直接或间接的方式选举产生的各级人民代表大会代表，代表人民的利益和意志，参加行使国家权力。全国人大代表和地方各级人大代表执行代表职务的过程，就是人民具体行使国家权力的过程。

在建国以来的 40 多年中，我国人民代表大会制度的建设曾走过了一段比较曲折的发展道路。但在最近 10 多年中，人民代表大会的各方面工作有了突飞猛进的发展。代表作为人民代表大会的主体，他们的工作和活动^①在探索中前进，在实践中发展，积累了大量宝贵经验，摸索出了许多行之有效的做法。1992 年 4 月 3 日第七届全国人民代表大会第五次会议审议通过并颁布实施《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》（以下简称《代表法》），为我国人民行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力提供了更加有力的法律保障，也为各级人大代表依法行使职权，履行义务，充分发挥代表作用，进一步提供了良好的法律环境。但是，必须看到，在代表活动的理论研究和实践的方面，仍然还有许多问题需要我们作进一步的研究探讨。

^① 为了便于表述，以下把人大代表在会议期间的工作、闭会期间的活动统称为活动。

第一节 人大代表制度的历史演变

人民代表大会制度，是马克思主义的国家学说与中国革命的具体实践相结合的产物，是中国共产党领导中国人民在夺取政权的过程中，逐步摸索和创建出来的符合中国国情、具有中国特色的政治制度。

远在第一次国内革命战争时期，在中国共产党领导下的工人运动和农民运动中，出现了“罢工工人代表大会”和“农民协会”。1927年，上海工人武装起义占领上海时，还召开了“市民大会”，并由它产生了“市民政府”。由于这是中国共产党领导广大无产阶级和劳动群众夺取政权、实现当家作主的政治权力的尝试，在根本性质上与人民民主专政的政治制度是一致的，因此，这一时期可以被看作是我国人民代表大会制度的萌芽时期。

第二次国内革命战争时期，中国共产党从事着在全国范围内创建革命根据地的斗争。开始，根据地规模小，只有县一级政权。随着根据地的进一步发展和扩大，一些省级的革命政权相继建立。这些政权均采取了工农兵代表会议形式。1931年11月7日，在瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会，建立了全国性的中央政权。根据《中华苏维埃共和国选举细则》，工农兵乡代表大会代表，由全乡的选民大会选举，另选正式代表人数的1/5为候补代表。由各乡工农兵代表大会选举出来的代表，组成全区工农兵代表大会；由各区工农兵代表大会和城市工农兵代表大会所选出来的代表，组成全县工农兵代表大会；由各县工农兵代表大会和省直属市工农兵代表大会选出来的代表，组成全省工农兵代表大会；

由各省工农兵代表大会和中央直属市工农兵代表大会选出来的代表，组成中华苏维埃共和国工农兵全国代表大会。工农兵代表大会代表，一方面有权参加政权，另一方面还有权参与制定法令，他们实际上是我国现在的人民代表大会的雏型。

抗日战争时期，国共两党的抗日民族统一战线建立后，我们党所领导的根据地的政权组织形式发生了变化，各抗日根据地陆续建立了各级参议会制度。参议会当时是各边区的人民代表机关，也是行使立法权的权力机关。参议会的组成人员称参议员，由人民直接选举产生，不能直接选举的游击区，可以进行间接选举，并可根据需要由政府聘请议员，但只能占参议员总数很小一部分。除边区（省）参议会为抗日民主政权的最高地方权力机关外，还有行政区参议会、县参议会、区乡参议会等。边区参议员除有权参加立法，选举政府领导人员外，还有权对边区政府财政预决算及重大事项进行表决。边区的这种参议会制度，为未来的新中国的人民代表大会制度，提供了丰富的实践经验。

全面内战爆发后，随着阶级关系的变化和党的政策的变化，解放区的政权组织形式由参议会改为人民代表会议。首先，农村由最初的贫农团和农会向人民代表会议过渡。土地改革完成后，以农民直接选举产生的贫农团和农会为基础的区、乡（或村）人民代表会议成为正式权力机关，由它选出产生政府委员会。在区、乡人民代表会议基础上，再召开县人民代表会议，选举产生县政府委员会。各级人民代表会议中包括党、政、军等代表，体现了广泛的民主性。其次，新解放的城市，由于召开人民代表会议的条件还不成熟，暂时实行军事管制，待条件成熟后，各界人民代表会议即执行人民代表大会职权。解放战争时期的人民代表会议制度为新中国的人民代表大会制度建立作了重要准备。

1949年9月21~30日，中国人民政治协商会议第一届全体

会议在北平举行，经过同有关方面的协商，确定参加这次会议的正式代表 510 人、候补代表 77 人、特邀代表 75 人，共 662 人。会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，是在中国共产党领导下，各民主党派、各人民团体和各族各界人民代表共同制订的建国纲领，是全国人民在一定时期内共同的奋斗目标和统一行动的政治基础。在 1954 年宪法颁布以前，它起着临时宪法的作用。

建国初期，由于在全国范围内，军事行动还在进行，土地改革还没有完成，人民群众还未充分组织起来，因而当时还不能立即全面实行用普选方法产生人大代表，而采取了协商产生的过渡性办法。根据共同纲领规定，“在普选的全国人民代表大会召开之前，由中国人民政治协商会议执行全国人民代表大会的职权”；“在普选的地方人民代表大会召开之前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会职权”。1949 年 9 月，毛泽东亲自审阅修改的新华社社论《迅速召开各界人民代表会议》指出，各界人民代表会议是人民代表大会的雏形和准备，是人民管理政权的初级形式，是团结各界人民的重要工具。毛泽东在 1950 年 6 月召开的党的七届三中全会的讲话中强调指出：“必须认真地开好足以团结各界人民共同进行工作的各界人民代表会议。人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论，并作出决定。必须使出席人民代表会议的代表们有充分的发言权，任何压制人民代表发言的行动都是错误的。”^① 共同纲领的实施，为确立人民代表大会制度奠定了坚实的基础。

1953 年，在全国召开普选的人民代表大会的条件已经成熟。1 月 13 日，中央人民政府委员会举行第二次会议，决定在 1953 年召开由人民普选方法产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，

^① 《毛泽东选集》第 5 卷第 19 页。

并在此基础上召开全国人民代表大会。在中国共产党的领导下，中国人民以新中国主人翁的姿态，积极参加普选活动。1953~1954年间，全国参加投票的选民超过2.78亿人，占登记选民总数的85.88%。全国选出基层人大代表566.9万人，其中妇女代表占17.31%。到1954年8月，地方普遍召开了各级人民代表大会，选举产生了地方各级国家机关，并由各省、自治区、直辖市人民代表大会选举了出席全国人民代表大会代表。1954年9月15~28日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重举行。大会通过了中国历史上第一部社会主义类型的宪法，制定了几个重要法律，选举产生了中央国家机关。至此，人民代表大会制度在新中国的大地上，从地方到中央系统地建立起来了。

虽然，人大代表制度一经确立，就显示出所它具有的优越性。但是，由于中国是个封建历史很长的国家，缺乏民主传统，使人大代表制度的发展出现了曲折。1957年反右斗争扩大化，部分全国人大代表和常委会委员依法执行职务，对各方面工作提出的建议、批评和意见，也都被当作右派言论批判；地方各级人大也对本级人大代表中被点名为右派的人员进行了处理，国家的民主政治生活无法正常进行。特别是在“文化大革命”中，我国的人民代表大会制度遭到了建国以来最严重的挫折和破坏。在这个共和国的公民连人身自由都失去保障的年月，全国人大代表包括他们选出来的国家主席和常委会委员，同样被任意批斗、侮辱，有的身陷囹圄，有的被迫害致死。“文化大革命”时期，人民行使管理国家权力的各级人民代表大会基本上停止了活动，甚至人大代表不再由选举方式产生，而由各级革命委员会指派，所有这一切导致了我国代表制度的名存实亡。自中国共产党十一届三中全会后，我国的人大代表制度得到了恢复和发展。在这期间通过的1982年《宪法》以及《全国人大组织法》、《地方组织法》、《选举法》、《全

国人大议事规则》等基本法律中，对人大代表的性质、任期、资格、权利、义务、经济补贴、司法保障等问题，分别给予规定。对于人大代表在闭会期间的活动，全国人大常委会和省级人大及其常委会制定了不少办法和地方性法规，大大地丰富了代表制度，进一步推动了人大代表活动，1992年4月，七届全国人大五次会议审议通过了《代表法》，以宪法为根据，将有关人大代表问题的法律规定加以规范化、制度化，同时总结了人大代表工作和活动中成熟的经验，上升为法律条文。《代表法》从我国实际出发，对人大代表执行代表职务中需要和可能解决的问题，对人大代表的地位、作用，人大代表在会议期间的工作，人大代表在闭会期间的活动，对人大代表执行职务的保障、停止执行职务和人大代表资格的终止，以及涉及人大代表的其他重要问题，作出了较为具体的实事求是的规定，从而使我国人大代表制度得到了极大完善。

第二节 人大代表的概念

从一般意义上来说，代表一词是个很广泛的概念，它可以适用于社会的许多团体和组织，如党代表，工会代表、妇女代表、华侨代表等。人大代表是我国公民在国家政权组织中的代表。作为一个社会主义国家，我国各级国家权力机关的组成人员——人民代表大会代表，是具有特定涵义的，他包含以下几个要素。

第一：各级人大代表均依照法律规定的程序，经过民主选举方式产生。我国各级人大代表，都要在普遍、平等的基础上，遵循差额、无记名投票、直接和间接选举相结合的民主原则严格依法产生，因而其法律化、规范化的程度显然较高。我国目前是采

用直接选举和间接选举这两种方式产生代表的。直接选举是由选民按选区直接投票选举产生代表。我国法律规定，不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表，由选民直接选出。间接选举是由下一级人民代表大会作为一个选举单位，选举出席上一级的人民代表大会代表，而不是由选民直接投票选出。根据法律规定，全国人民代表大会代表、省（自治区、直辖市）、设区的市、自治州的人民代表大会代表，要由下一级人民代表大会选出。

第二，受选民或原选举单位监督，可以被选民或原选举单位随时依法罢免或撤换。根据法律规定，直接选举产生的人大代表接受选民的监督，间接选举产生的人大代表接受原选举单位的监督。我国人大代表由人民选举产生出来，始终与人民群众保持密切的联系，人大代表要经常向选民或原选举单位汇报工作，反映选民或原选举单位的意见、要求；同时，选民或原选举单位有权监督人大代表，当他们不信任人大代表或人大代表不称职时，有权依法撤换、罢免人大代表。罢免代表，由选民直接选出的，须经选区过半数的选民通过；由各级人民代表大会选出的，须经人民代表大会过半数的代表通过；在人民代表大会闭会期间，须经人大常委会组成人员的过半数通过。人民群众通过对代表的监督，使我国的权力机关的组成人员置于全体群众的监督之下，以督促他们全心全意为人民服务，督促他们随时改进工作，更好地发挥代表作用。

第三，当选以后，一般情况下不脱离原生产、工作岗位。在我国，人大代表虽然是一种职务，但每位人大代表平时并不脱离自己的本职工作。代表工作和代表活动主要表现在人民代表大会会议期间，脱产参加会议；其次是人民代表大会闭会期间参加有组织的视察、检查、调查等活动，这些所用的时间通常都很有限。

除此之外，代表们绝大部分时间和精力，是用在于本职工作上的。

第四，在参与国家事务管理方面负有重大的职责。人大代表的职责是人大代表权利和义务的统一。人大代表的主要职责，概括地说就是：代表人民依法行使国家权力，切实履行代表义务。根据宪法规定，我国人民通过各级人民代表大会行使国家权力，而各级人民代表大会是由各级人民代表大会代表组成的，人大代表是人民意志的表达者。因此，人大代表要保证出席会议，集中精力开好会议；人大代表要向人民代表大会和人大常委会、人民政府反映人民群众的意见和要求；遵守国家的宪法、法律和方针政策；保守国家机密；与选区的选民保持密切联系，主动汇报工作，接受监督等等，都是人大代表应尽的职责。

由于人大代表担负着代表人民行使国家权力的职责，他们所处的地位应当受到尊重，他们的工作应当得到支持，他们所进行的活动应当受到保护。

第五，代表在执行职务过程中，依法享有司法、物质等多方面的保障。人大代表执行代表职务的保障，是指国家和社会为使人大代表有效地行使职权，参与管理国家事务所提供的必要条件和手段，并对这些条件和手段给予特殊的保护。人大代表在执行代表职务时享有的某些特殊保障，是因其身份而产生的。这不是什么凌驾于人民群众之上的所谓特权，而是由人大代表的性质和地位所决定的。人大代表作为国家权力机关的组成人员，肩负着人民的重托，在按照人民的意志行使当家作主权力的时候，应当为他们提供必要的便利条件，以保证他们无后顾之忧，集中精力履行自己的光荣使命，办好各项大事。《代表法》第6条第2款规定：“国家和社会为代表执行代表职务提供保障。”这充分体现了国家对人大代表工作的高度重视，实质上也就是对人民当家作主地位的重视和尊重。因此，人大代表享有的执行代表职务的保障，