



地方各级人大代表 履职教程

DIFANG GEJI RENDA DAIBIAO
LÜEZHI JIAOCHENG

吴会清 谭筱刚 编著

地方各级人大代表履职教程

吴会清 谭筱刚 © 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

地方各级人大代表履职教程/吴会清, 谭筱刚编著.
—北京: 中国民主法制出版社, 2018. 9

ISBN 978-7-5162-1888-4

I. ①地… II. ①吴… ②谭… III. ①地方各级人民
代表大会—人民代表—工作—中国—教材 IV. ①D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 211174 号

图书出品人: 刘海涛

责任编辑: 胡天焰

书名/地方各级人大代表履职教程

DIFANGGEJIRENDADAIBIAOLÜZHIJIAOCHENG

作者/吴会清 谭筱刚 编著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63056573 63058790 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056983 63058790

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/14.75 字数/224 千字

版本/2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-1888-4

定价/46.00 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)

前 言

人大代表作为国家权力机关的组成人员，由人民通过民主选举产生，代表人民的利益和意志，依法参加行使国家权力，这是人民代表大会制度的基础，体现的是一切权力属于人民的宪法精神。因此充分发挥人大代表作用是各级人大及其常委会依法行使职权的前提和基础。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持国家一切权力属于人民的宪法原则，支持和保证人民通过人民代表大会行使权力，充分发挥国家根本政治制度的特点和优势。习近平总书记指出，各级人大代表都要忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力；各级国家机关要加强同人大代表和人民群众的联系，支持和保障代表依法履职。党的十九大报告将坚持人民当家作主作为新时代坚持和发展中国特色社会主义十四条基本方略的重要内容，强调加强人民当家作主制度保障，更好发挥人大代表作用。怎样坚持以人民为中心，为人民用权、为人民履职、为人民服务，自觉接受人民监督，更好发挥人大代表作用呢？人大代表依法履职有其独有的特点和要求，作为人大代表既要具有代表人民依法履职的愿望，更要熟悉和掌握相关的政策法律知识，不断提高依法履职的本领。各级代表应当深刻理解人大代表的性质、地位和作用，正确认识和依法履行好人大代表的权利和义务，自觉加强政治理论、宪法法律、人大业务以及各方面知识的学习，在实践中不断提高自身素质和履职能力，在密切联系群众中充分发挥桥梁纽带作用，在围绕中心、服务大局中发挥参与决策作用，在维护宪法法律尊严中发挥监督促进作用，在日常生活和工作中发挥模范带头作用。

党的十九大提出中国特色社会主义进入新的时代，随着全面依法治国进程的不断推进，对人大代表工作、代表素质和履职能力提出了新的更高

的要求，同时，全国人大、省级人大今年内完成了换届选举，全国产生了260多万名各级人大代表、其中三分之二是新当选的代表。今年三月，十三届全国人民代表大会第一次会议对宪法进行了修改，在此基础上，加强代表的学习培训工作，帮助代表系统了解人民代表大会制度的基本理论、工作程序，切实掌握人大代表履职必备的法律业务知识，尽快进入角色，充分发挥作用，是各级人大及其常委会和乡镇人大的一项重要职责，也是当前做好代表工作一项十分重要的任务。有鉴于此，我们从今年4月份开始着手编写《地方各级人大代表履职教程》一书。

为使此书更有逻辑性和条理性，我们在本书的编写中将代表的性质、地位、作用和特点，代表的权利、义务，代表执行职务的规定，归纳为代表认知篇。将代表在履职中可能经常遇到的问题，如代表议案、建议的概念、范围、要求及如何承办、处理，代表在参加本级人大会议前和会议中的主要工作，以及代表在人大会议闭会期间应参加哪些活动，代表执行职务有什么保障，代表要自觉接受监督等方面的内容编入代表履职篇。这样起一个归纳、梳理的作用。同时，为方便代表查找相关法律法规及有关政策规定，我们还收录了部分法律、法规、政策作为本书的第三部分，有些文件因管理规定的要求，我们采用“（节选）”附上。愿此书的出版发行，有助于地方各级人大及其常委会和乡镇人大更好地开展代表工作，有助于地方各级人大代表不断提高履职能力和依法行使职权的水平。

由于各级和各地人大代表工作职责、工作环境的差异，做法也不尽相同，我们只是按主要做法、惯例来编撰，加之水平有限，书中难免有差错和不妥之处，敬请各位读者海涵并批评指正！

本书在编写过程中得到江西省人大常委会选举任免联络工作委员会主任龚绍林、副主任李元生同志的热情帮助和大力支持，张燕、陈仁盛、林坚、陈文婷、匡建伟、罗秋荣同志参与了收集资料或撰写；中国民主法制出版社胡天焰等有关同志负责编审，付出了辛勤劳动，在此一并向他们表示衷心的感谢！

编者

2018年7月

| 第一部分 人大代表认知篇 |

第一章 人大代表的性质、地位、作用和基本特点 / 3

- 一、人大代表的含义 / 3
- 二、人大代表的产生 / 4
- 三、人大代表的性质和地位 / 4
- 四、人大代表的的作用 / 7
- 五、人大代表的的基本特点 / 8
- 六、我国人大代表与西方议员的本质区别 / 11

第二章 人大代表的权利和义务，执行代表职务的规定 / 13

- 一、人大代表的权利 / 13
- 二、人大代表的义务 / 17
- 三、人大代表执行代表职务的规定 / 20
- 四、人大代表执行职务要处理好的六个关系 / 21

| 第二部分 人大代表履职篇 |

第三章 代表议案和代表建议 / 27

- 一、代表议案的概念和范围 / 27
- 二、代表议案的提出和基本要求 / 28

- 三、代表议案的处理 / 30
- 四、代表建议、批评和意见的概念和范围 / 31
- 五、代表建议、批评和意见的提出及基本要求 / 32
- 六、代表建议、批评和意见的处理 / 34
- 七、努力提高代表议案与建议、批评和意见的提出和处理工作质量 / 39

第四章 人大代表在本级人大会议前和会议中的主要工作 / 41

- 一、代表在出席本级人大会议前需做的准备工作 / 41
- 二、代表应当按时出席本级人大会议 / 42
- 三、代表应积极参加大会各项报告议案的审议工作 / 42
- 四、代表应认真参加大会各项选举决定任命及各项决议的表决 / 44
- 五、代表可以提出质询案 / 47
- 六、代表可以提出罢免案 / 48
- 七、代表可以提议组织关于特定问题的调查委员会 / 49

第五章 人大代表在闭会期间应参加的活动 / 50

- 一、代表在闭会期间活动的主要内容 / 50
- 二、代表在闭会期间活动的组织形式 / 50
- 三、代表小组活动的内容方式 / 51

第六章 人大代表执行职务的保障 / 53

- 一、代表执行职务的政治或司法保障 / 53
- 二、代表执行职务的时间保障和物质保障 / 55
- 三、代表执行职务的知情权和履职学习保障 / 56
- 四、代表执行职务的组织保障 / 58

第七章 人大代表履职要自觉接受监督 / 59

- 一、人大代表受原选区选民或者原选举单位的监督 / 59
- 二、人大代表辞职及其运作程序 / 59

三、人大代表暂时停止执行代表职务及其运作程序 / 61

四、人大代表资格终止的有关工作 / 63

五、人大代表罢免及其运作程序 / 67

| 第三部分 相关法律、法规和政策篇 |

一、中华人民共和国宪法 / 73

二、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 / 100

三、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 / 119

四、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 / 133

五、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 / 144

六、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（节选） / 145

七、江西省各级人民代表大会代表选举实施细则 / 151

八、江西省实施《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》办法 / 167

九、江西省县级以上地方各级人民代表大会代表建议、
批评和意见办理规定 / 177

十、江西省人民代表大会代表议案处理办法 / 182

十一、江西省保护人民代表大会代表人身自由的规定 / 186

十二、关于加强和规范省人大代表活动的若干意见 / 189

十三、江西省人大代表建议、批评和意见办理工作
考核评比办法（试行） / 193

- 十四、中共江西省人大常委会党组关于进一步加强省人大代表工作和省人大常委会制度建设的意见（节选） / 197
- 十五、江西省乡镇人民代表大会工作条例 / 209
- 十六、关于加强省人大代表与人民群众联系的意见 / 217
- 十七、关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见 / 220
- 十八、江西省人大常委会贯彻全国人大常委会《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》的意见 / 225

第一部分

人大代表认知篇

第一章 人大代表的性质、地位、作用和基本特点

一、人大代表的含义

“代表”是一个非常广泛的概念。从广义上说，它既可以适用于一切个人，也可以适用于社会的一切团体和组织，凡是能够代表某一个方面利益的人，都可以称之为代表，如党代表、工会代表、共青团代表、个体户代表、学生代表等，而人大代表是一个特有的法律概念。

我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”但十三亿人难以做到直接行使管理国家的权力，需要有一套与之相适应的、可以操作的途径和形式，需要一个代议机构，这就是由人民群众选举产生自己的代表，再由这些代表组成代表机关，代表人民行使国家权力。在我国，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。国家权力统一由人民代表大会行使，在这个前提下进行职权划分，由人大产生的政府、监察委员会、法院、检察院等国家机关，分别行使国家的行政权、监察权、审判权和检察权。这种建立在民主选举基础上的人民代表大会制度，成为人民当家作主的根本途径和实现形式。或者说，国家权力属于人民，具体表现为国家权力属于人民代表大会，人民代表大会实际行使着属于人民的国家权力，而人民代表大会代表即人大代表则是接受人民委托，代表人民行使国家权力的使者。因此，各级“人大代表”是按照法律规定的方式，通过严格的、民主的、法定的程序选举产生的，经过法律确认、人民赋予的一种职务。人大代表有别于人民代表。人大代表是一个法律概念，有特定含义，专指人民代表大会这个国家权力机关的组成人员。而“人民代表”是针对某一事项，由人民群众公开推荐、为他们说话的“代言人”，无须依法产生，也不具有法律效力。两者一字之差，含义、法

律地位大相径庭，“人大代表”是当然的“人民代表”，而“人民代表”则不一定就是“人大代表”。

二、人大代表的产生

（一）人大代表的产生。地方组织法第五条规定，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人大代表由下一级的人民代表大会选举产生；县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人大代表由选民直接选举产生。

（二）代表名额由选举法规定和分配。选举法第十一条规定，地方各级人大的代表名额按照下列确定：

1. 省、自治区、直辖市的代表名额基数为 350 名，省、自治区每 15 万人可以增加一名代表，直辖市每 25000 人可以增加一名代表；但是，代表总名额不得超过 1 千名。

2. 设区的市、自治州的代表名额基数为 240 名，每 25000 人可以增加一名代表，人口超过 1 千万的，代表总名额不得超过 650 名。

3. 不设区的市、市辖区、县、自治县的代表名额基数为 120 名，每 5000 人可以增加一名代表；人口超过 165 万的，代表总名额不得超过 450 名；人口不足 5 万的，代表总名额可以少于 120 名。

4. 乡、民族乡、镇的代表名额基数为 40 名，每 1500 人可以增加一名代表；但是，代表总名额不得超过 160 名；人口不足 2000 的，代表总名额可以少于 40 名。地方各级人民代表大会的代表总名额经确定后，一般不再变动。

（三）代表的任期。地方组织法第三十三条规定，地方各级人大代表任期，从每届本级人大举行第一次会议开始，到下届本级人大举行第一次会议为止。地方组织法第六条规定，地方各级人民代表大会每届任期五年。

三、人大代表的性质和地位

性质是指一种事物区别于其他事物的根本属性，地位是指人或团体在

社会关系中所处的位置。人大代表的性质是人大代表区别于其他社会成员的本质属性。人大代表的地位，是指人大代表在国家政治生活中所处的政治地位和法律地位。性质与地位是紧密联系的，性质决定地位，地位彰显性质。人大代表的性质和地位是不可分割的。人大代表的性质与地位是由国家的性质、人民在国家政治生活中所处的地位决定的。人大代表的性质决定了人大代表的地位，人大代表在国家政治生活中的地位体现了人大代表的重要性质。宪法第二条第一款、第二款规定：“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。”代表法第二条第二款、第三款规定：“全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员，地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表，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。”按照宪法和法律规定，深刻理解、正确认识人大代表的性质和地位应该从以下三个方面入手。

（一）我国各级人民代表大会代表是依据宪法和法律的规定，严格按照法定程序，通过民主选举方式产生的

根据宪法和法律规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表依照法律规定选举产生。我国各级人民代表大会代表选举有两种方式：一是由选民直接选举产生，即由选民直接投票选出国家权力机关组成人员的选举，也就是有选举权的公民直接参加行使选举权利的选举方式。主要包括不设区的市、市辖区、县、自治县，乡、民族乡、镇的人民代表大会代表的选举。二是间接选举产生，即由下一级国家权力机关选出的代表选举上一级国家权力机关代表的选举，也就是有选举权的公民通过选出的代表进一步行使选举权利的选举方式。主要包括全国人民代表大会代表，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会代表的选举。

人大代表须经选举方式产生，一是表明我国人大代表的地位、职权是法定的，只有人大代表才具有依法行使职权的权利，其他任何人不具有人大代表的权利；二是表明我国人大代表既不是由谁任命的，也不是通过非法途径产生的，而是经过法定程序产生的，一经产生就具有法律赋予的权利；三是表明我国人大代表的地位是受法律保护的，人大代表一经依法选

举产生，非经法定程序，任何人不得撤换和改变。

（二）我国各级人民代表大会代表是国家权力机关组成人员

各级人民代表大会都由民主选举出来的人大代表组成。各级人大代表是本级国家权力机关的组成人员，是本级人民代表大会的组织基础。人民代表大会行使国家权力，具体表现为人大代表集体行使国家权力。人大代表是国家权力机关的组成人员，这种性质和地位标志着人大代表责任重大，在国家政治生活中处于重要地位。人民代表大会重大作用的发挥，依赖于人大代表，没有人大代表的工作，人民代表大会就难于发挥作用。各级人大代表在人民代表大会期间依法出席本级人民代表大会会议，集体行使法律赋予国家权力机关的立法、监督、决定重大事项、人事任免等各项职权，通过表决作出具有法律效力的各项决议、决定。闭会期间带头宣传和执行国家的各项法律、法规和人大及其常委会的决议、决定，督促“一府两院”推行工作，开展视察、调研，参加本级人大常委会组织的执法检查等工作，联系选民和选举单位，向党委、人大和政府反映情况，提出建议、批评和意见，推动“一府一委两院”解决人民群众迫切需要解决的实际问题，等等。因此，人大代表是人大工作的主体，在人大工作中始终处于重要地位。只有通过人大代表的工作和活动，人民代表大会才有生机和活力，才能行使各项职权。

（三）人大代表是人民利益和意志的代言人，是人民行使国家权力的实际承担者

人大代表与人民的关系，可以具体化为人大代表与选举人的关系，是代表与被代表、被委托与委托、被监督与监督的关系。人大代表在享有法律赋予的各项权利的同时，必须履行法律规定的各项义务。人大代表的一切活动，尤其是行使职权等重要活动，必须以维护人民的利益和意志为前提，全心全意地为实现人民的利益和意志服务。在行权履职时，要按照代表法的规定，与原选区选民或者原选举单位及人民群众保持密切联系，认真听取和反映他们的意见和要求，要主动接受原选区选民或者原选举单位的监督，努力为人民服务。

明确了人大代表的性质和地位，才能使全社会站在法律的高度，正确认识人大代表的地位和作用，有利于一切组织和个人尊重代表权利，支持

代表执行代表职务；有利于代表本人充分认识自己的社会价值，更加主动地开展代表工作，参加代表活动；有利于代表工作机构增强服务意识，积极做好代表服务保障工作。

四、人大代表的作用

人大代表特殊的法律地位，决定了代表的重要作用。依照宪法和法律规定，人大代表主要有以下四个方面的作用。

（一）参加决策作用

宪法和法律赋予各级国家权力机关相当广泛而重要的权利，无论是法律、地方性法规的制定，对“一府两院”监督或组成人员的任免，还是对重大问题的决定，都要通过同级人民代表大会及其常委会来实现。而这些决策性权力的实现，都是通过人大代表的投票表决来完成的。代表对一项议案的表决态度，直接关系到这项议案的通过与否，关系到决策的后果。代表在全国人大和地方人大进行各项决策性活动中的工作，反映了其参与决策的作用。

（二）监督协助作用

对“一府一委两院”的监督权力属于同级人民代表大会及其常委会，从法律规定和理论上讲，人大代表个人并没有这种监督权力。但是，人民代表大会及其常委会作为一个整体所享有的监督权力，正是通过每位人大代表在大会期间履职或闭会期间的活动来完成的。如人大代表通过对政府工作报告的审议和表决，对政府预决算的审查、修改，对“一府一委两院”组成人员的选举、任免表决，实现了人民代表大会及其常委会对“一府一委两院”的监督权力，反映了代表的监督作用。另外，人大代表在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律实施，协助本级人民政府推行工作，体现了我国人民代表大会制度中权力机关和执行机关总目标的一致性，体现了监督和协助密不可分，监督本身就是为了推进“一府一委两院”工作。

（三）桥梁纽带作用

我国人大代表的广泛性、代表性和兼职性，决定了人大代表生活在人民群众之中，与人民群众有着天然的联系。按照代表法的要求，人大代表

应当模范地遵守宪法和法律，努力做好本职工作，密切联系人民群众，随时听取人民群众的建议、批评和意见，并及时反映到有关部门，做到下情上达、上情下达，起到党和国家联系人民群众的桥梁纽带作用，使党和国家权力机关的决策符合人民群众的根本利益。

（四）模范带头作用

各级人大代表都是本地区、本行业的积极分子或业务骨干，具有先进性。人大代表不仅要在本职工作中作出表率，在执行代表职务过程中努力为人民服务，而且要模范地遵守宪法和法律，自觉接受原选区选民或者原选举单位的监督，树立人大代表的良好形象，才能得到人民群众的信任和拥护，从而更好地发挥作用。

五、人大代表的基本特点

特点是指人或事物相区别的本质属性。人大代表的特点，是人大代表区别于其他代表、其他人的特有的本质属性。我国人大代表的性质和地位，决定人大代表的特点。根据宪法和法律的规定，我国人大代表具有以下基本特点：

（一）代表范围的广泛性

我国是人民当家作主的社会主义国家，享受民主权利的主体极其广泛。我国的人大代表来自各地区、各民族、各方面，具有广泛的代表性，体现了人人平等、民族平等和地区平等。在现行人大代表选举制度框架下，代表结构比例一般是通过七组数据反映的：即性别、年龄、民族、政治面貌、文化程度、代表身份构成、代表行业分类等。注重人大代表合理的群体结构，有利于调动广大群众当家作主的积极性，有利于安邦治国和坚持人大代表的代表性、先进性和广泛性原则。随着经济社会的发展，中国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化，社会阶层结构发生了深刻变化。社会阶层分化反映了经济发展与社会进步对人大代表结构的影响。因此，每次换届选举考虑代表结构时，都把人大代表的广泛性提上重要日程。

（二）代表权利的代表性

人大代表权利的代表性，是指我国各级人民代表大会代表代表着全国