

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

代表法释义

代表法起草小组 编

中国人事出版社

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

代表法释义

代表法起草小组 编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

代表法释义: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/代表法起草小组编. —北京:中国人事出版社,1999.8

ISBN 7-80139-373-2

I. 代… II. 代… III. 全国人民代表大会-代表法-法律解释-中国 IV. D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 35907 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

铁十六局材料总厂印刷厂印刷

*

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:4

字数:100 千字 印数:1—12000 册

定价:6.50 元

代 序

人民代表大会制度是我们国家的根本政治制度，这是有中国特色的政治制度，即是有中国特色的社会主义的人民代表大会制度。这个制度是经过几十年总结出来的经验，应该讲是正确的，现在，中共中央、我们的宪法，都肯定了这一条，这是不会改的。人民代表大会制度只能一步一步地前进，一步一步地完善。制定代表法是坚持完善人民代表大会制度，使代表的工作和活动制度化、法律化。

关于代表法，我想首先要明确一个问题，即人民代表大会是集体决定问题的。确定代表的权利、义务，确定代表的地位、作用，这些都很重要，但应当明确，代表权利最集中的体现，是集体行使国家权力。它的重要表现，就是每年一次的代表大会，代表在大会上依法行使代表的职权。这个问题我们讲过多次。在代表法里面，规定了代表视察中代表本人不处理具体问题，原因就是，在我们国家，人民代表大会是集体处理问题的，我认为这是很好的，由代表大会，由人大常委会，集体来行使国家权力，是符合民主集中制原则的。为什么一个人就只有一票的权力，包括我们委员长在内，我们是集体决定问题的，不是首长制。往往有些代表、有些同志有点误解，看不起开会，认为开会就是代表，不开会就不是代表，是贬低了代表的作用，这样理解是不够的，恰恰开会就是最重要的事，因为决定国家大事，比如批准政府的计划以及做出其它重要决定，通过重要法律，都是集体决定的，是集体行使职权，不是一个人说了算，不是首长制。同志们同代表接触时，也可以根据自己的体

会,帮助代表理解这个事,不然代表法确定了代表的权利、地位以后,有人可能会发生错误的理解,好像代表个人权力有多大,不是这个事。肯定了代表的权利、义务、地位、作用,是希望代表更加重视参加大会和集体行使权力。我们重复地说这个观点,事实上也是这么做的,这是由我们国家民主集中制的政体、我们人民民主专政的国体决定的。代表使用的权利最集中的地方是在代表大会上。同志们注意一下,代表法在讲到代表的权利、义务里有一条,就是代表不经过批准两次不出席代表大会就要终止代表资格,停止行使他的代表职权,两次不经过请假,不经过批准,你的代表权力就要终止,这是规范化,以前并没有这样做,作这样规定的本身就是体现了集体决定国家大事,体现了民主集中制的制度。每个代表只有一票的权利,你是赞成票,你是反对票,你是弃权票,都只有一票,由集体决定问题。由集体决定的问题,往往都是国家大事,比如说,我们去年代表大会通过十年规划、五年计划、管整整九十年代,体现党的总路线,一个中心、两个基本点,为了实现第二步战略目标,为实现第三步战略目标打下好的基础,这样的大事还不重要吗?可见,你这一票多重要,这一票责任多重大。这一票要对人民负责,要代表人民意志来决定我们国家的大政方针,所以,不要老说开会代表,会后不是代表,不重视会议期间的代表工作,我认为这个说法是不全面的。

其次,代表法规定了代表闭会期间的活动。为了代表能够更好地了解人民群众的情绪、思想和愿望,在代表大会上能够充分地反映人民群众的意志和利益,在代表法中还规定一章闭会后的活动内容,提出了闭会后代表活动规范化的意见,把代表在大会闭幕期间代表怎么活动规范化了。代表法有相当大一章讲这个事。这就出现了一个问题,要加重各位同志、各级地方人大常委会的责任,就是要组织好代表视察、代表持证视察的问题。这个工作要由各地人大常委会来承担。为着视察更有效,我们规定就地视察,因

为代表主要不是脱产的,而且代表又是对选区和选民负责的。请各位同志注意,我们人大办事机构要研究,怎样把视察组织得更周密、周到,为代表视察服务得更好,使代表视察更有效果。当然视察的形式,可以是小型的,也可以是比较大型的,现在一般小型的多。平常要了解情况,就在本单位了解,随时随地都可以。对持证视察,这次代表法中增加了一个规定,就是要通过各级人大常委会安排,目的是为代表视察创造更好的条件,使持证视察能顺利进行,取得更好的视察效果。同时,代表法重申了宪法中的一条,即代表在大会期间的发言,不受法律追究,按外交上的说法,叫豁免权。今天在座的同志你们清楚,我们个别的地方发生过这样的事,在代表大会上人家对政府提出这样那样的问题,就讲人家反党,把代表隔离审查,那是错误的,已经纠正了。重申这个规定,也是为了保证代表更好行使代表的职权。

第三,代表法增加了全国人民代表大会在大会上可以对“两高”提出质询案的规定。质询案本身带着一点弹劾性,当然我们没有规定有弹劾权。我们规定有质询权,它带着责问性的,这是宪法规定了的。这次代表法规定了全国人大代表有权对“两高”提出质询案,这个问题有不同的意见。我们认为,经过各方面研究,增加对“两高”质询的规定,这是完善人民代表大会制度的一个重要内容,同时,也是完善监督制度的重要内容。七届全国人大二次会议上,我代表人大常委会作的报告里面,讲到监督问题的有四条,中间有一条专门讲到对“两高”监督的具体的原则,意思是说:“两高”是对人大负责的,人大对它有监督权;人大对“两高”有意见,如果主要是对具体案件有意见,你可以提出,但要通过“两高”自己去处理,人大本身不直接处理。实际上,我认为,今后是这样:“两高”的威望,“两高”独立的审判权、检察权,我们人大应支持。现在照我看还差远了,我们人大应该支持“两高”的独立性,应该支持“两高”的权威,我们国家没有权威那还得了,那不就乱了套了吗?当然,

“两高”本身要严格按照法律规定办事，它们自己不能违法。我在七届全国人大二次会议上用相当长时间讲这个问题，有比较长一段话。对“两高”问题，要重复讲一下，要维护“两高”审判、检察的独立性，要维护他们的权威，但是他们要受人大监督。但人大的监督不是直接处理具体案件，有意见要通过“两高”他们自己来纠正。如果纠正后还不满意，可以再叫他们纠正。重大事件，人大可以组成特定问题调查委员会，进行调查。我们这个规定是比较严密的，而且是比较严格的，这与西方三权分立完全不一样。我认为，还是应该按七届全国人大二次会议上讲的办，这是全国人大第二次代表大会通过的。这次代表法规定中增加一个监督手段，在全国人民代表大会会议上，全国人大代表可以对“两高”提出质询案，这使监督制度更趋完善，进一步制度化，法律化了。

代表法通过后，各位同志，你们任务不是减轻而是加重了。今天是联络工作会议，你们是负责代表联络工作的，首先要依法办事，要依法办事会遇到许多具体问题……。我们坚持改革开放，本身是在前进中，既然在前进中，肯定有许多新的问题。因此，我觉得在代表法颁布以后，我们各级地方的人大，特别是省市县的人大常委会，肯定有更重要的任务落到你们头上。人大常委会要联系代表，包括要组织人大代表视察，这个工作你们要安排好。什么道理呢？代表视察中发现问题，代表自己不直接处理问题。假如我们所有代表都来处理问题，你也处理，我也处理，那还得了，我们有三百六十四万多代表，那不就有三百六十四万多个政府了吗？而是把视察中发现的问题集中起来，交给你们，通过你们交承办单位去处理。我记得上一次联络工作会议，也讲过这个观点，我们人大常委会的工作机关，就是要为代表服务，为代表大会服务，为人大常委会服务，为委员长会议和主任会议服务，更繁重的是为代表闭会期间活动和视察服务。代表有那么多人，他们视察中发现的问题要集中起来，要通过你们交给有关机关、组织去处理。这个文章

就很复杂了。代表视察中把问题集中起来交给你们办是什么意思呢？代表不是一般的群众，一般群众的来访来信，我们都要认真负责地办和接待，何况代表，他是有法律身份的。代表在视察中他们要约见哪个人，就要派负责人来接待，代表的约见不是什么随便来访，可以不理睬，那是不行的。为什么叫持证视察，就是因为他们是代表，有法律身份，他们的视察受法律保障的，所以，被视察单位的负责人是要理的，要保障代表的合法权益，当然代表自己不按法律办事就不行了。代表视察提出的问题，我们人大机关一定要按法律规定办，依法处理，要保障代表的合法权益。你们好好研究一下，我们宪法、法律的核心，就是要保障公民的合法权益，法律是约束所有人，特别公民的行为，他们的合法权益受到法律保护。既然如此，我们人民代表视察，包括分散的视察，对他们提出的问题我们要很负责任，能办的，不能办的，需要研究的，都要有一个满意的答复，不能敷衍了事，要服务得好，服务得人家满意。所以，我感觉代表法通过后，我们的代表联络工作任务更繁重了，任务加重了而不是减轻了。

还有一个问题，我们办事机构要帮助代表懂法。那么多法律，代表也不一定都懂，都理解。要懂法，知法，懂得用法律武器，用法律武器保护公民的合法权益，这样，我们就有帮助代表了解法律、帮助代表学习法律的任务。要做到这一点，我们自己要懂法，你不懂，代表提出来，你也不大好回答，不大好帮助代表懂法，不大好帮助代表依法办事。例如我们宪法规定了公民的权利、义务。公民有纳税的义务，公民有服兵役的义务，公民有受普法教育的义务，那么我们代表首先要守法，假定说我们代表是某一个单位的负责人，某一个公司的负责人，某个工厂负责人，个体企业负责人，如代表自己首先不交税，你这个代表还行吗？代表应该是执行法律的模范，起码是起带头作用。代表也是公民，宪法上公民的权利、义务讲得很清楚，代表应当带头遵纪守法。我们联络机构要帮助代

表学法、知法、懂得用法律武器来解决问题,因为,也可能不是所有代表都很懂得法律、理解法律的。

——节选摘自彭冲副委员长接见出席第三次联络工作
座谈会人员的讲话(1992年2月14日)

目 录

代序.....	彭 冲(1)
中华人民共和国主席令(第五十六号).....	(1)
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.....	(2)
关于《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(草案)》的说明.....	曹 志(10)
全国人大法律委员会对《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(草案)》、《中华人民共和 国工会法(修改草案)》、《中华人民共和国妇女权益保障法 (草案)》审议结果的报告.....	王汉斌(17)
代表法释义	(22)
第一章 代表法的基本情况	(22)
一、关于代表的概念.....	(22)
二、代表法.....	(23)
三、制定代表法的过程.....	(24)
四、起草代表法的指导思想.....	(25)
五、代表法的调整范围.....	(26)
六、代表法的结构处理.....	(26)
七、制定代表法的意义.....	(28)
第二章 关于代表法的总则部分	(30)
一、代表法的立法依据.....	(30)

二、代表的地位·····	(32)
三、关于代表素质的讨论·····	(33)
四、关于代表的兼职问题·····	(36)
五、对代表的监督·····	(39)
六、执行代表职务的内涵·····	(40)
第三章 关于代表在本级人民代表大会会议期间的	
工作部分 ·····	(42)
一、代表参加本级人民代表大会会议·····	(42)
二、代表审议的权利·····	(43)
三、代表提出议案的权利·····	(45)
四、代表选举的权利·····	(46)
五、代表质询的权利·····	(48)
六、代表提出罢免案的权利·····	(49)
七、代表提出组织关于特定问题调查委员会的权利·····	(50)
八、代表参加表决的权利·····	(51)
九、代表在会议期间提出建议的权利·····	(52)
第四章 关于代表在本级人民代表大会闭会期间的	
活动部分 ·····	(54)
一、县级以上的各级人大常委会组织代表在闭会期间的	
活动 ·····	(54)
二、县级以上的各级人大代表可以组成代表小组·····	(56)
三、代表的视察·····	(59)
四、代表提议临时召集本级人民代表大会会议·····	(63)
五、代表列席有关会议·····	(65)
六、代表与选民、选举单位和人民群众的联系 ·····	(67)
七、代表参加关于特定问题的调查委员会·····	(68)
八、代表在闭会期间提出建议的权利·····	(69)
九、乡级人大代表在闭会期间的活动·····	(70)

第五章 关于代表执行职务的保障部分	(72)
一、执行代表职务的司法保障	(72)
二、执行代表职务的时间保障	(76)
三、执行代表职务的物质保障	(78)
四、人大常委会同代表联系问题	(81)
五、为代表提供服务问题	(83)
六、一切组织和个人都要尊重和支持代表执行代表职务 问题	(85)
第六章 关于停止执行代表职务和代表资格终止部分 ..	(88)
一、停止和恢复代表执行代表职务问题	(88)
二、关于代表资格终止问题	(89)
第七章 代表制度的历史沿革	(92)
一、代表制度的起源	(92)
二、资本主义国家的代表制度	(93)
三、社会主义国家的代表制度	(94)
四、新中国的代表制度	(96)
附录	
一、法律有关条文	(98)
二、完善人民代表大会制度的法律保证	(100)
三、全国和地方各级人大代表统计表(1991 年统计)	(102)
四、全国和地方各级人大代表统计表(1999 年统计)	(104)
五、资本主义国家议员的简介	(106)
后 记	(113)
1999 年再版后记	(114)

中华人民共和国主席令(第五十六号)

中华人民共和国主席令

第五十六号

《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》已由中华人民共和国第七届全国人民代表大会第五次会议于1992年4月3日通过,现予公布,自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 杨尚昆

1992年4月3日

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

1992年4月3日第七届全国人民代表大会第五次会议通过

第一章 总 则

第一条 为保证全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表依法行使代表的职权,履行代表的义务,发挥代表作用,根据宪法,制定本法。

第二条 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。

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。

第三条 代表必须模范地遵守宪法和法律,保守国家秘密,在自己参加的生产、工作和社会活动中,协助宪法和法律的实施。

第四条 代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民服务。

第五条 代表受原选区选民或者原选举单位的监督。选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。被罢免的代表有权出

席罢免该代表的会议申诉意见或者书面申诉意见。

第六条 代表依照本法的规定在本级人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动,都是执行代表职务。

国家和社会为代表执行代表职务提供保障。

第二章 代表在本级人民代表大会会议期间的工作

第七条 代表应当出席本级人民代表大会会议,依法行使代表的职权。

第八条 代表参加大会全体会议、代表团全体会议、小组会议,审议列入大会议程的各项议案和报告。

代表可以被推选或者受邀请列席主席团会议、专门委员会会议,发表意见。

第九条 代表有权依照法律规定的程序向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案。议案应当有案由、案据和方案。

列入会议议程的议案,在交付大会表决前,提出议案的代表要求撤回的,经主席团同意,会议对该项议案的审议即行终止。

第十条 全国人民代表大会代表,有权依照宪法规定的程序向全国人民代表大会提出修改宪法的议案。

第十一条 代表参加本级人民代表大会的各项选举。

全国人民代表大会代表有权对主席团提名的全国人民代表大会常务委员会组成人员的人选,中华人民共和国主席、副主席的人选,中央军事委员会主席的人选,最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的人选,全国人民代表大会各专门委员会的人选,提出意见。

县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定的

程序提出本级人民代表大会常务委员会的组成人员,人民政府领导人员,人民法院院长,人民检察院检察长以及上一级人民代表大会代表的人选,并有权对本级人民代表大会主席团和代表依法提出的上述人员的人选提出意见。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出本级人民政府领导人员的人选,并有权对本级人民代表大会主席团和代表依法提出的上述人员的人选提出意见。

代表对确定的候选人,可以投赞成票,可以投反对票,可以另选他人,也可以弃权。

第十二条 全国人民代表大会代表参加决定国务院组成人员和中央军事委员会副主席、委员的人选。

全国人民代表大会和省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表参加表决通过本级人民代表大会各专门委员会组成人员的人选。

第十三条 代表在审议议案和报告时,可以向本级有关国家机关提出询问。有关国家机关应当派负责人或者负责人员回答询问。

第十四条 全国人民代表大会会议期间,一个代表团或者三十名以上的代表联名,有权书面提出对国务院和国务院各部、各委员会,最高人民法院,最高人民检察院的质询案。

县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对本级人民政府及其所属各部门,人民法院,人民检察院的质询案。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对本级人民政府的质询案。

质询案应当写明质询对象、质询的问题和内容。

质询案按照主席团的决定由受质询机关答复。提出质询案的代表半数以上对答复不满意的,可以要求受质询机关再作答复。

第十五条 全国人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对全国人民代表大会常务委员会组成人员,中华人民共和国主席、副主席,国务院组成人员,中央军事委员会组成人员,最高人民法院院长,最高人民检察院检察长的罢免案。

县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对本级人民代表大会常务委员会组成人员,人民政府组成人员,人民法院院长,人民检察院检察长的罢免案。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对本级人民政府领导人员的罢免案。

罢免案应当写明罢免的理由。

第十六条 县级以上的各级人民代表大会代表有权依法提议组织关于特定问题的调查委员会。

第十七条 代表参加本级人民代表大会表决,可以投赞成票,可以投反对票,也可以弃权。

第十八条 代表有权向本级人民代表大会提出对各方面工作的建议、批评和意见。有关机关、组织必须研究处理并负责答复。

第三章 代表在本级人民代表大会闭会期间的活动

第十九条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会组织本级人民代表大会代表开展闭会期间的活动。

县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会受上一级人民代表大会常务委员会的委托,组织本级人民代表大会选举产生的上一级人民代表大会代表开展闭会期间的活动。

第二十条 县级以上的各级人民代表大会代表,在本级或者下级人民代表大会常务委员会协助下,可以按照便于组织和开展活动的原则组成代表小组。

县级以上的各级人民代表大会代表,可以参加下级人民代表