

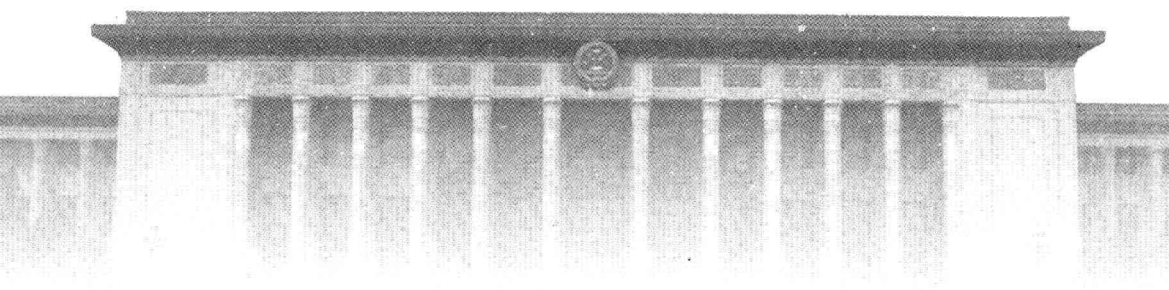


中华人民共和国全国人民代表大会 和地方各级人民代表大会代表法 —— 导读与释义 ——

主 编 乔晓阳
副主编 许安标 李伯钧



人 民 教 育 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

导读与释义

主 编 乔晓阳
副主编 许安标 李伯钧

 人民出版社

责任编辑:李春林 张 立

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

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
导读与释义/乔晓阳主编. —北京:人民出版社,2010.11

ISBN 978-7-01-009436-6

I. ①中… II. ①乔… III. ①人民代表大会—代表法—法律解释—
中国 IV. ①D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 219477 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导读与释义

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO QUANGUO RENMIN DAIBIAO DAHUI HE
DIFANG GEJI RENMIN DAIBIAO DAHUI DAIBIAO FA DAODU YU SHIYI

主编 乔晓阳 副主编 许安标 李伯钧

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:270 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-009436-6 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



本书编写人员名单

主 编：乔晓阳

副主编：许安标 李伯钧

撰稿人：许安标 武 增

李 菊 陈国刚

陈希文 谭 喻

梁 菲 胡 健

黄宇菲



前 言

人大代表是我国各级国家权力机关的组成人员，代表作用的发挥直接关系到整个人民代表大会制度作用的发挥，代表制度是人民代表大会制度的重要组成部分。

2010年10月28日，十一届全国人大常委会十七次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈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〉的决定》。这次修改代表法的指导思想是，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照党的十七大提出的“保障人大代表依法行使职权，密切人大代表同人民的联系”的要求，深入总结实践经验，特别是深入总结2005年中共中央转发《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》实施以来各地好的做法，围绕支持、规范和保障各级人大代表依法履职这个重点，统筹兼顾，着力完善制度，充分发挥人大代表作用，增强人民代表大会的生机和活力，坚持和完善人民代表大会制度。这次修改代表法的主要内容，一是进一步明确代表的权利义务；二是进一步细化代表的履职规范；三是进一步加强对代表履职的保障；四是进一步强化对代表的监督。

为配合对2010年修改后的代表法的学习、宣传和贯彻执行，

便于深入理解代表法修改的主要内容，准确理解代表法有关规定的立法原意，参与这次代表法修改工作的同志集体编写了这本《〈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〉导读与释义》。本书分为两编，第一编“代表法及代表法修改导读”，系统地介绍了代表法的基本精神以及代表法的修改背景、指导思想、主要内容等。第二编“代表法条文释义”，根据修正后的代表法文本，对代表法逐条进行了释义。编写中，力求将我国代表制度的基本原则、主要内容和2010年代表法修改的内容和精神准确清晰地介绍给广大读者，希望有助于深入理解并准确贯彻执行代表法。

本书由全国人大常委会副秘书长、全国人大法律委员会副主任委员乔晓阳担任主编，全国人大常委会法制工作委员会国家法室主任许安标和全国人大常委会办公厅联络局巡视员、代表资格审查委员会办公室主任李伯钧担任副主编。本书第一编由许安标撰稿，第二编由许安标、武增、李菊、陈国刚、陈希文、谭喻、梁菲、胡健、黄宇菲撰稿，许安标、李伯钧统阅全书，最后由乔晓阳审定。

由于水平有限，书中难免有不足之处，恳请读者批评指正。

编 者

2010年11月3日

目 录

第一编 代表法及代表法修改导读

一、代表法的制定·····	(1)
二、代表法的实施·····	(3)
三、代表法修改的背景、指导思想和工作原则·····	(5)
四、代表法修改的主要内容·····	(9)
五、人大代表在会议期间的工作·····	(13)
六、人大代表在闭会期间的活动·····	(19)
七、人大代表执行职务的保障·····	(24)

第二编 代表法条文释义

第一章 总 则·····	(31)
第 一 条 [立法宗旨和依据] ·····	(31)
第 二 条 [代表的产生、性质、地位和作用] ·····	(34)
第 三 条 [代表的权利] ·····	(39)
第 四 条 [代表的义务] ·····	(46)
第 五 条 [代表执行职务] ·····	(51)
第 六 条 [代表接受监督] ·····	(54)
第二章 代表在本级人民代表大会会议期间的工作·····	(56)
第 七 条 [代表出席本级人大会议] ·····	(56)

第 八 条	〔代表审议议案和报告〕	(59)
第 九 条	〔代表提出和撤回议案〕	(63)
第 十 条	〔全国人大代表提出宪法修正案〕	(71)
第 十 一 条	〔代表参加本级人大各项选举〕	(73)
第 十 二 条	〔代表参加决定和表决通过有关人选〕	(79)
第 十 三 条	〔代表提出询问〕	(81)
第 十 四 条	〔代表提出质询案〕	(83)
第 十 五 条	〔代表提出罢免案〕	(88)
第 十 六 条	〔代表提议组织关于特定问题的 调查委员会〕	(91)
第 十 七 条	〔代表参加本级人大表决〕	(95)
第 十 八 条	〔代表在会议期间提出建议、批评和意见〕	(99)
第三章 代表在本级人民代表大会闭会期间的活动		(105)
第 十 九 条	〔代表闭会期间活动的组织主体〕	(105)
第 二 十 条	〔代表闭会期间的活动形式〕	(108)
第 二 十 一 条	〔代表组成代表小组〕	(110)
第 二 十 二 条	〔代表视察〕	(112)
第 二 十 三 条	〔代表开展专题调研〕	(119)
第 二 十 四 条	〔代表视察、专题调研报告的处理〕	(123)
第 二 十 五 条	〔代表提议临时召集本级人大会议〕	(124)
第 二 十 六 条	〔代表列席本级人大有关会议和参加 常委会有关活动〕	(125)
第 二 十 七 条	〔代表列席原选举单位人大及其 常委会会议〕	(128)
第 二 十 八 条	〔代表在闭会期间参加关于特定问题的 调查委员会〕	(129)
第 二 十 九 条	〔代表在闭会期间提出建议、批评和意见〕	(132)
第 三 十 条	〔乡级人大代表在闭会期间的活动〕	(135)

第四章 代表执行职务的保障····· (139)

第三十一条 [代表言论免责权] ····· (139)

第三十二条 [代表人身自由特殊法律保护] ····· (142)

第三十三条 [代表执行职务的时间保障] ····· (150)

第三十四条 [代表执行职务的物质保障] ····· (153)

第三十五条 [代表活动的经费保障] ····· (156)

第三十六条 [人大常委会与本级人大代表保持联系] ····· (157)

第三十七条 [代表执行职务的组织保障] ····· (160)

第三十八条 [代表知情知政的保障] ····· (162)

第三十九条 [代表参加履职学习] ····· (165)

第四十条 [人大常委会办事机构和工作机构为代表集体
提供服务保障] ····· (169)

第四十一条 [制发代表证] ····· (170)

第四十二条 [代表建议、批评和意见的办理] ····· (171)

第四十三条 [对少数民族代表执行职务给予帮助和照顾] ····· (174)

第四十四条 [各方面对代表执行职务的支持及法律责任] ····· (175)

第五章 对代表的监督····· (179)

第四十五条 [代表应当接受监督] ····· (179)

第四十六条 [代表不得利用执行代表职务牟取个人利益] ····· (183)

第四十七条 [罢免代表] ····· (186)

第四十八条 [暂时停止执行代表职务] ····· (190)

第四十九条 [代表资格终止的情形] ····· (194)

第五十条 [代表资格终止的程序] ····· (199)

第六章 附 则····· (201)

第五十一条 [省级人大及其常委会可制定实施办法] ····· (201)

第五十二条 [施行日期] ····· (203)

第三编 代表法及相关文件

- 一、全国人民代表大会常务委员会关于修改《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》的决定（2010年10月28日）……………（205）
 - 附1. 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修正案（草案）》的说明（2010年8月23日）……………（209）
 - 附2. 全国人民代表大会法律委员会关于《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修正案（草案）》审议结果的报告（2010年10月25日）……（214）
 - 附3. 全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈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〉的决定（草案）》修改意见的报告（2010年10月28日）……………（216）
- 二、全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定（节选）（2009年8月27日）……………（218）
- 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代表法……………（219）
- 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选举法……………（227）
- 五、代表法制定、修改有关文件……………（238）
 - 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（1992年3月27日）……………（238）
 - 第七届全国人民代表大会法律委员会对《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（节选）（1992年4月1日）……………（242）
- 六、《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》（修改前后对照表）……………（245）

第一编 代表法及代表法修改导读

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人民代表大会是这一根本政治制度的组织载体，而人大代表是人民代表大会的组成细胞。为了保证人大代表依法行使代表职权，履行代表义务，发挥代表作用，1992年4月3日第七届全国人民代表大会第五次会议通过了代表法，对代表的性质、工作、权利和义务等作出具体规定。为了进一步支持、规范和保障各级人大代表依法履行职责，充分发挥人大代表的作用，坚持和完善人民代表大会制度，在总结实践经验的基础上，2010年10月28日，十一届全国人大常委会第十七次会议通过了关于修改代表法的决定，对我国的代表制度作了修改完善。

一、代表法的制定

在代表法制定颁布之前，有关人大代表的权利与义务及其工作，散见于我国宪法、选举法、全国人大组织法和地方各级人大和政府组织法等有关法律之中。随着社会主义民主法制建设和人民代表大会制度建设的发展，对代表履行职责提出了进一步规范化、制度化的要求。自六届全国人大以来，许多代表提出议案和建议，要求制定代表法。为了保障人大代表依法行使权利，履行义务，更好地发挥代表作用，制定代表法提上了议事日程。

第七届全国人大常委会制定的工作要点提出，要研究制定全国人大代表工作条例。1989年7月，委员长会议要求抓紧起草代表法，并委托全国人大常委会办公厅负责起草。1991年12月、1992年2月，七届全

人大常委会第二十三次会议、第二十四次会议审议了这个法律草案。全国人大常委会办公厅和全国人大常委会法制工作委员会根据常委会组成人员的审议意见和各方面提出的意见，对代表法草案进行了修改。经常委会决定，提请七届全国人大五次会议审议。1992年3月27日至31日，大会各代表团对代表法草案进行了审议。代表们认为，制定代表法是我国政治生活中的大事，对促进国家社会主义现代化建设具有重要作用；认为草案基本成熟，同意进一步修改完善后通过。4月3日，七届全国人大五次会议表决通过了代表法。

根据代表法草案说明，制定代表法的指导思想是，以宪法为依据，从我国的国情出发，总结代表工作和代表活动的基本经验，对人大代表的权利与义务，以及在执行代表职务中需要和可能解决的问题，作出实事求是的规定，使代表工作和代表活动进一步规范化、制度化。代表法吸收了各地开展代表工作和代表活动的成熟经验，使之上升为法律规定。对于实践中的一些探索性做法，需要进一步总结和完善的，法律中没有作出规定。

代表法的主要内容来自于宪法、选举法、全国人大组织法和地方组织法，把散见于有关法律中的规定，以代表为主线，按照总则（性质、地位）、会议期间的工作、闭会期间的活动、履职保障、代表职务的停止与终止等逻辑顺序，作了有机的编排。与此同时，也根据实践经验和工作需要，作了一些创新性规定，有一些制度发展。这主要是：

第一，明确代表依法在本级人大会议期间的工作和在本级人大闭会期间的活动，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。代表是国家权力机关的组成人员，但其执行职务的特点不同于行政机关、司法机关的工作人员，到底哪些行为属于履职行为，过去曾有不同的理解，代表法首次将闭会期间的活动明确为履职行为。

第二，扩大了质询的对象。过去全国人大质询的对象只限于国务院及其部门，代表法扩大了质询对象，可以对高法、高检提出质询案。规定全国人大会议期间，一个代表团或者30名以上的代表联名，有权书面

提出对最高人民法院和最高人民检察院的质询案。

第三，对代表在本级人大闭会期间的活动作了较系统规定。主要是：按照便于组织和开展活动的原则，组成代表小组，开展活动；开展集中统一视察和持代表证就地进行视察；应邀列席本级人大常委会会议和有关会议；采取多种方式听取和反映人民群众的意见以及代表在闭会期间活动的组织和服务等。

第四，对代表履职的保障作了比较全面的规定。一是扩大了代表人身法律保护的范围，除原先需要报请许可的逮捕和刑事审判外，增加规定对县级以上各级人大代表采取法律规定的其他限制人身自由的措施，如行政拘留、司法拘留、劳动教养等，也纳入应当报经许可的范围。二是明确了代表的时间保障。代表在本级人大闭会期间，参加由本级人大或者其常委会安排的代表活动，代表所在单位必须给予时间保障。三是明确了代表履职的待遇。代表在闭会期间执行代表职务，其所在单位按正常出勤对待，享受所在单位的工作和其他待遇。无固定工资收入的代表执行代表职务，根据实际情况由本级财政给予适当补贴。四是代表活动经费，应当列入本级财政预算。

二、代表法的实施

虽然代表法的内容主要来自于已有的法律规定，但代表法的制定，仍然对支持和保障代表依法履行职责，加强代表工作，充分发挥代表作用，增强代表的履职意识和责任，发挥了重要作用。代表法的贯彻实施，取得了显著成效。这主要表现在：

1. 提高了对代表工作的认识，充分发挥代表作用成为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。

代表法明确规定全国和地方各级人大代表分别是最高国家权力机关和地方各级国家权力机关组成人员，代表人民的利益和意志，参加行使国家权力。各级人大不断深化对代表工作的认识，把充分发挥代表作用作为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容，将其作为人大及其常委

会工作的基础，摆到重要位置，纳入经常性议事日程，使代表工作的内容不断丰富，形式不断增加，代表工作迈上新台阶。以十届全国人大为例，五年来，共办理代表议案 3772 件，代表建议 29323 件，邀请代表 663 人次列席常委会会议，1700 人次参加执法检查 and 立法调研等，组织代表 5354 人次参加专题调研，9000 人次参加集中视察，举办代表培训和专题研讨班 14 期，共有 1050 名代表参加履职培训。

2. 促进了代表工作的制度化，并在实践中不断创新发展。

根据党的十六大和十六届四中全会精神，在代表法的基础上，经过深入调查研究，中共全国人大常委会党组起草了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（以下简称《若干意见》）。2005 年 5 月，中共中央批转了这个意见，进一步明确了坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作的方向和重点。全国人大常委会及其机关认真贯彻落实《若干意见》精神，制定关于代表活动、代表议案、代表建议等方面的工作文件，形成和完善了一套支持和保障代表依法行使职权的制度和办法，促进了代表工作制度化、规范化、程序化。地方人大根据中央文件精神 and 全国人大机关的相关制度，结合本地实际情况，也制定和完善了相应的制度和办法。这些不仅使代表作用得到进一步发挥，也增强了人大及其常委会的生机和活力。

3. 代表依法履职的保障不断加强。

从全国人大来看，这方面有很多新的举措和创新：一是保障代表知情知政，在形势报告会和向代表寄送有关公报的同时，大幅增加向代表提供书面材料的种类，帮助代表更多地了解全局的情况。二是在大会前组织代表审阅和讨论准备提交大会审议的重要议案和报告，并根据代表的意见对议案和报告作出修改。三是扩大代表对常委会活动的参与，并使之规范化、制度化。邀请列席常委会会议的代表，从原来的每次 10 名左右增加到 40 名左右；参加常委会执法检查 and 立法调研等活动的代表人数，也有较大幅度的增长。四是在继续组织代表集中视察的同时，统一组织代表开展专题调研。五是加强代表履职培训。

4. 增强了代表依法履职的责任感和使命感。

代表法比较系统地规定了代表的性质、地位、工作职责与服务保障等，便于代表学习掌握。通过代表法的贯彻实施，加强代表履职培训，完善代表小组编组，强化代表履职保障，加强代表履职监督，进一步增强了代表履职的责任感和使命感。各级人大代表肩负人民的重托，积极履行职责，加强调查研究，倾听人民呼声，在出席会议、发表意见、提出议案建议、参加行使表决权等方面，都有新的提高。代表提出议案建议，努力体现人民群众的意愿和要求，反映经济社会发展中存在的问题，质量进一步提高。如十届全国人大期间，共有 2177 件代表议案涉及的 92 个立法项目列入了立法规划和年度立法计划；共有 1132 件代表议案涉及的 48 个立法项目已经审议通过，代表的意见和建议在通过的法律中得到很好体现。代表建议所提问题已经解决或正在抓紧解决的比例，2007 年已达到 76%。

总之，代表履职和代表工作，成为人民代表大会制度的生动实践，也是人民代表大会制度创新发展的动力。

三、代表法修改的背景、指导思想和工作原则

1. 代表法的修改背景。

代表法的实施成效表明它总体上是适应代表履职和代表工作需要的。但是，随着我国经济社会和社会主义民主法制建设的发展，人民群众民主法制意识的提高，对代表履职有了更高的要求 and 新的期待；同时，代表的构成、素质以及履职的环境、条件等都发生了较大变化，代表履职出现了一些新情况、新问题。

一是代表履职保障还存在不少困难。我国人大代表的特点是，在执行代表职务的同时，不脱离生产和工作。这既是我们的优势，也是要着力解决和处理好的问题。一些来自基层的代表，有的对本行政区域内的经济社会发展情况，人大常委会及其“一府两院”的工作情况了解不多，以致他们提出和审议议案，提出建议、批评和意见存在不少困难。还有

一些人大代表，参加闭会期间活动的时间难以保障，特别是一线工人代表和无固定工资收入的农民代表，还会导致其个人收入减少，影响履职积极性。有的地方，代表闭会期间的活动经费不足，不能保证各项活动的有效开展。越是到基层，活动经费缺口越大。因此，需要进一步保障代表知情知政权，加大代表履职的时间保障、物质保障的力度。

二是代表履职的责任感需要进一步增强。有的代表履职意识比较淡薄，仅看到当代表的光荣，没有意识到担任代表的神圣职责和历史使命，责任心不强，缺乏履职热情，履职不够积极主动。有的在会议上很少发言或者几乎不发言；有的甚至借口工作忙，连代表大会会议也不出席，存在不作为的情况。从代表法本身的内容来看，关于代表权利和义务的规定分散在代表法的各章节和其他相关法律中，内容比较零散，不利于增强代表的责任感和履职意识。对此需要进一步明确代表的权利和义务及履职要求，增强代表履职的责任感和使命感，增强履职的自觉性。

三是代表履职的方式需要进一步明确规范。有的代表对履职的方式和规范把握不准，没有严格依照法律的规定执行代表职务。有的将代表职务作为自己开展企业经营活动、扩大个人影响的平台，利用代表职务为个人职业活动谋取便利等。需要进一步明确代表的履职规范，正确处理好本人的职业活动和执行代表职务的关系。

此外，如何更好地为代表履职提供组织服务保障，完善代表闭会期间的活动形式和内容，加强代表履职情况的监督等问题，也需要加以完善补充。因此，有必要对代表法进行充实补充、修改完善，以适应新形势发展的需要。《若干意见》进一步支持、规范和保障人大代表依法行使权力、履行职责。地方各级人大常委会结合本地实际，进行了有益探索，积累了不少好的经验，形成了不少好的做法。这些都为进一步修改完善代表法，积累了经验，创造了条件。

2. 代表法的修改过程。

近年来，修改代表法的呼声一直很高。十一届全国人大三次会议期间，就有 403 名代表提出 13 件关于修改代表法的议案，9 名代表提出 2

件关于修改代表法的建议。吴邦国委员长在 2010 年 3 月十一届全国人大三次会议上所作的常委会工作报告中提出，要修改代表法，不断推进中国特色社会主义政治制度的自我完善和发展。全国人大常委会高度重视全国人大代表和社会各方面的意见，在 2010 年立法工作计划中将其列入一类立法项目，代表法的修改提上了议事日程。

按照全国人大常委会的工作部署，从 2009 年年底开始，全国人大常委会法制工作委员会即会同办公厅等有关方面着手研究代表法的修改，主要做了以下几方面的工作：一是，整理研究近年来全国人大代表提出的关于修改代表法的议案、建议和其他方面的意见。二是，向各省（区、市）人大常委会发函，征求对修改代表法的意见，并对反馈的意见进行整理和分析研究。三是，2010 年 5 月至 7 月，常委会法工委和常委会办公厅有关局（室）、中组部等方面共同组成调研组，到安徽、四川、甘肃、黑龙江 4 个省进行调研，先后召开 12 个座谈会，听取各方面特别是各级人大代表对修改代表法的意见。四是，2010 年 7 月下旬召开了中央有关部门和部分省（区、市）座谈会，听取对代表法修改思路和方案的意见、建议。在上述工作的基础上，经过反复研究，形成了代表法修正案草案。

2010 年 8 月 16 日，全国人大常委会委员长会议通过了关于提请审议代表法修正案草案的议案。2010 年 8 月 24 日，十一届全国人大常委会第十六次会议召开，对代表法修正案草案进行了第一次审议。常委会初审后，常委会法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、中央有关部门、社会团体和法学教学研究机构等单位，广泛征求意见。中国人大网站全文公布草案，向社会征求意见。9 月，第六期全国人大代表专题学习班在上海举行期间，全国人大法律委、常委会法工委专门听取了参加学习的 160 名全国人大代表和 19 个省（区、市）人大常委会有关部门负责同志的意见。9 月 25 日，又联合召开座谈会，听取部分法学专家的意见。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，法律委对修正案草案进行了审议修改，提出了关于修改代表法的决定草案，并将决