

人/大/工/作/指/导/用/书

《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》 释义及问题解答

(修订版)

乔晓阳/张春生 主编

ZHONGHUA RENMINGONGHEGUO
DIFANGGEJIRENMINDAIBIAODAHUI
HEDIFANGGEJIRENMINZHENGFUZUZHI
SHIYIJIWENTIJIJIEDA



中国民主法制出版社

中国法制出版社官方微信：zgfhzbs

《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》 释义及问题解答

（修订版）

韩振峰、陈建林、王明

本书是《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》的权威释义，由
全国人大常委会法制工作委员会组织编写，
经全国人大常委会法制工作委员会主任会议
审议通过。



中国法制出版社

**《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》
释义及问题解答**

(修订版)

主 编 乔晓阳 张春生

副主编 王世瑜 陈斯喜 许安标

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

《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》释义及问题解答/乔晓阳,张春生主编. —北京:中国民主法制出版社, 2006.6 重印

ISBN 7-80219-031-2

I. 中... II. ①乔...②张... III. ①地方各级人民代表大会—组织法—注释—中国 ②国家行政机关—组织法—注释—中国 IV. D921.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 123407 号

书名/《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》释义及问题解答

ZHONGHUARENMINGONGHEGUODIFANGGEJI

RENMINDAIBIAODAHUIHEDIFANGGEJI

RENMINZHENGFUZUZHIFASHIYIJI

WENTIJIJIEDA

作者/乔晓阳 张春生 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32开 850毫米×1168毫米

印张/11.5 字数/295千字

版本/2006年1月第2版 2006年6月第3次印刷

印刷/唐山新苑印务有限公司

书号/ISBN 7-80078-681-1/D·531

定价/22.00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)

修 订 前 言

2004年10月,全国人大常委会对地方组织法进行了第四次部分修改。从明年下半年起至2007年年底,全国县乡将进行任期调整后的第一次同步换届选举。同时,省(自治区、直辖市)、设区的市(自治州)也将陆续换届选举。为了配合新一轮换届选举工作,我们对本书进行了修订:一是根据全国人大常委会的修改决定,对部分条文重新进行了阐释和修改;二是增补了2002年10月到2005年10月全国人大常委会法制工作委员会对与地方组织法有关问题的答复,并删减了原来的部分问题解答。参加本次修订工作的有陈斯喜(国家法室主任)、王世瑜(国家法室巡视员)、许安标(国家法室副主任)、武增(国家法室一处处长)。本书自1995年出版以来(原为《选举法和地方组织法释义与解答》),一直受到读者的厚爱,先后多次再版修订。在此,对读者们的关心、支持和爱护表示衷心地感谢!我们也将以最大的努力,不断修订完善本书,回报读者。

编 者

2005年11月15日

前 言

地方组织法是关于我国地方政权的组织、产生、职权和工作程序的基本法律,是地方政权建设和人大工作的重要法律依据。为了便于学习、贯彻执行地方组织法,配合换届选举工作,应中国民主法制出版社之邀请,我们在原先编写的《选举法和地方组织法释义与解答》的基础上,重新编写了这本《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》释义及问题解答。释义对法律条文的原意,特别是对条文中容易产生不同理解的问题,从理论和实践上进行了阐释。解答精选了全国人大常委会法制工作委员会从1983年到2002年9月对中央有关部门和各地提出的有关地方组织法的法律询问作出的答复。这项工作开展多年,已被确定为全国人大常委会的一项工作制度。全国人大通过的立法法规定,全国人大常委会工作机构可以对有关具体问题的法律询问进行研究予以答复,并报常委会备案。本书所选的这些答复,就是经过法制工作委员会认真研究,并按照严格的审批程序作出的。

本书由全国人大常委会法制工作委员会副主任乔晓阳、张春生任主编,国家行政法室副主任王世瑜、陈斯喜和一处处长许安标任副主编。本书释义由陈斯喜(第一至三章)、许安标(第四至五章)撰稿,问题答复由王世瑜审定,刘松山校阅释义,武增、汪洋、刘玫参加了有关的编写工作,许安标统阅全书,最后由乔晓阳和张春生同志审核定稿。由于水平有限,书中难免有不妥之处,恳请读者批评指正。

编 者

2002年10月

目 录

第一编 《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》释义

第一章 总 则	3
第二章 地方各级人民代表大会	8
第三章 县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会	63
第四章 地方各级人民政府	85
第五章 附 则	117

第二编 问题解答

一、关于行政区划和代表选举	121
二、关于地方人大换届选举时间	122
三、关于地方性法规	126
四、关于自治条例和单行条例	142
五、关于地方人大的职权	146
六、关于地方人大会议	148
七、关于选举	156
八、关于另行选举和补选	175
九、关于罢免与撤职处分	183
十、关于辞职	191
十一、关于质询、调查委员会和专门委员会	197
十二、关于代表保护和其他	205

2 \ 《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》释义及问题解答

十三、关于常委委员兼职及其他	219
十四、关于人大和政府工作人员的任免	238
十五、关于副职代理正职	248
十六、关于副职的个别任免	257
十七、关于常委会撤职与行政纪律处分	260
十八、关于地方荣誉称号	266
十九、关于常委会的其他职权	269
二十、关于常委会会议	273
二十一、关于代表资格审查委员会和人大办事机构	278
二十二、关于地方政府职权及其他	282
二十三、关于行政区划变动引起的有关代表选举 和政权机关产生的法律问题	286
(一)关于地市合并	286
(二)关于县级市升为地级市	291
(三)关于县市合并	294
(四)关于县改市	296
(五)关于新建县市	297
(六)关于乡改镇、乡镇合并等	302
二十四、新增补的问题解答	307

附 录

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	321
附 1: 关于《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修正案(草案)》的说明	341
附 2: 全国人大法律委员会关于《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 组织法修正案(草案)》审议结果的报告	344

附 3:全国人大法律委员会关于《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 人民代表大会选举法〉的决定(草案)》和《全国人民代表 大会常务委员会关于修改〈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〉 的决定(草案)》审议意见的报告(节选)	346
附 4: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选举法》的决定(草案) 和修改《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》 的决定(草案)的说明(节选)	348
附 5:全国人大法律委员会关于修改选举法的决定(草案) 和关于修改地方组织法的决定(草案) 审议结果的报告(节选)	352
附 6:关于六个法律草案修改稿修改意见的汇报(节选)	355

第一編

《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》释义

第一章 总 则

第一条 省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。

【释义】 本条是关于我国地方政权设置的规定。

本条有以下几个问题需要注意：

1. 我国的地方政权一般分三级，有的是四级。

我国宪法第30条规定：“中华人民共和国的行政区域划分如下：

（一）全国分为省、自治区、直辖市；

（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；

（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。

直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。”

根据这一规定，我国地方行政区划一般分为省、自治区、直辖市；县、自治县、不设区的市、市辖区；乡、民族乡、镇三级。在设立自治州和设区的市的地方，则为四级，即省、自治区；自治州、设区的市；县、自治县、不设区的市、市辖区；乡、民族乡、镇。

我国地方政权的设置与行政区域的划分相一致，即凡属一级行政区划都设立人民代表大会和人民政府。如果属一级行政区划不设立一级人民代表大会和人民政府，或者不是一级行政区划却设立一级人民代表大会和人民政府，都是违反宪法和地方组织法规定的。关于行政区划的划分，宪法第62条第12项规定，全国人大“批准省、自治区和直辖市的建置”；第89条第15项规定，国务院“批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分”；第107条第3款规定：“省、直辖市的人民政府决定

乡、民族乡、镇的建置和区域划分。”因此，凡是按照以上规定批准设立的行政区划，都必须设立人民代表大会和人民政府，没有按照以上规定批准设立的区域，都不能设立人民代表大会和人民政府。

2. 地区行政公署是省、自治区、直辖市人民政府的派出机关，区公所是县、自治县人民政府的派出机关，街道办事处是市辖区、不设区的市人民政府的派出机关，不是一级国家政权。（见本法第 68 条）

3. 关于设区的市代管不设区的市问题。

根据宪法规定，我国的市分为两类：一类是由中央直接管辖的市，即直辖市，这类市只有北京、天津、上海、重庆四个。一类是由省、自治区管辖的市。省辖市又分两种：一种是设区的市，即宪法第 30 条中规定的较大的市；一种是不设区的市。设区的市可以管辖区、县，没有规定可以管辖不设区的市。但这些年来，出现了许多设区的市代管不设区的市的情况。形成这种情况的原因主要有两种：一种是地市合并（或叫地改市），即地区撤销，与地区行政公署所在地的市合并。由于有的地区管辖的市不只一个，地市合并后，不是地区行政公署所在地的市从法律上讲应当归回省、自治区直接管辖，由于省、自治区直接管辖有困难，所以又委托地市合并后新建的设区的市代管。一种是设区的市管辖的县改为市。宪法规定设区的市可以管辖县，其目的是为了保证城市农副产品供应和城市发展的需要。但后来为了发挥城市经济发展的中心辐射作用，设区的市管辖的县越来越多。有些县经济发展了，城市化的程度已经较高，具备了设市的条件，但由于离设区的市的市区较远，不能改为区，所以就直接把县改为市，由省、自治区委托设区的市代管。

设区的市受省、自治区的委托代管不设区的市，从法律上讲是可以的。由此引发的一些法律与实际冲突的问题，在法律作出修改以前，仍然应当按照法律规定办。如代表选举问题，从法律上讲，不设区的市还是省辖市，所以，应当选举省、自治区人大代表，不能选举设区的市人大代表。但在实际上，不设区的市的财政预算、国民

经济和社会发展计划等,都受设区的市管理和领导,不选举设区的市人大代表,在设区的市人大会议上就没有不设区的市的代言人,不设区的市的意见就无法得到充分的反映。这个问题需要结合整个地方政权设置问题统一研究。有些同志建议明确规定设区的市可以管辖不设区的市,但这个问题涉及修改宪法,在宪法修改前,法律还不能作这样的规定。

4. 关于自治市和民族镇问题。

根据宪法、民族区域自治法和有关法律的规定,我国在少数民族聚居的地方设立自治区、自治州、自治县、民族乡。自治区、自治州、自治县是民族自治地方,民族乡不是自治地方,但可以实行类似民族自治地方的某些特殊政策。近几年来,随着少数民族地方经济的发展,有些自治县、民族乡具备了建市或者建镇的条件,但宪法没有自治市和民族镇的规定,因此,自治县改为市后就不是民族自治地方,民族乡改为镇后就不便实行类似民族自治地方的某些特殊政策。这个问题是改革开放以后出现的新情况,应当研究解决,但在宪法没有作出修改之前,必须按照宪法的规定办,不能设立自治市、民族镇,但可以在工作中对由自治县和民族乡改为市或者镇的地方继续给予一些特殊照顾,允许其继续实行一些特殊政策。

第二条 县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会。

【释义】 本条是关于县级以上地方各级人大设立常设机关的规定。

在县级以上地方各级人大设立常设机构,是1979年重新制定的地方组织法增加规定的。1954年宪法和有关组织法规定,全国人大设立常委会,地方各级人大都不设常委会,由本级人大选举产生人民委员会作为本级人大的常设机关,同时又是本级人民政府。1979年修改地方组织法时,为了加强地方政权建设,适应经济和民主与法制建设的需要,增加规定县级以上地方各级人大设立常委

会,作为它的常设机关,同时,选举产生人民政府作为它的执行机关。这样就把县级以上地方各级人大的常设机关与执行机关分开。

根据这条规定,我国乡、镇人大不设常委会,主要考虑是:(1)乡镇人大作为我国政权的最基层,与群众的联系最紧密,群众对乡镇政权的工作也最了解、最关心,因此,乡镇政权应当更多一些民主,更多地发挥由选民直接选举产生的人大代表的作用,以便更直接地反映群众的意见和要求。层次多了,不利于充分反映群众的意见和要求,特别不利于及时地充分反映与群众日常生活紧密相关的各种意见和要求,而乡镇政权的大量工作就是处理与群众日常生活紧密相关的各种具体事务。(2)乡镇的管辖范围都较小,人大代表数量也比较少,召集人大代表开会比较方便,凡是应当由权力机关讨论决定的问题,有条件召集人大会议讨论决定。(3)乡镇政权的主要任务是执行国家的法律、法规和上级国家机关的决定、决议、指示和命令,决策职能相对较少,所以,乡镇人大没有必要设立常委会。(4)我国法院、检察院和政府部门都只设到县一级,乡镇不设立一级法院、检察院和政府部门,加上乡镇政权作为我国政权的最基层,受县级政权的直接监督指导,因此,乡镇人大的监督任务也相对较少。

第三条 自治区、自治州、自治县的自治机关除行使本法规定的职权外,同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权。

【释义】 本条是关于自治地方的自治机关的权限问题的规定。

根据宪法和民族区域自治法的规定,民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。自治机关作为地方政权组织,享有一般地方政权机关的职权,同时,宪法、民族区域自治法和有关法律又赋予他享有不同于一般地方政权的自治权。

根据宪法、民族区域自治法和有关法律的规定,自治机关的自

治权主要有以下几个方面：

1. 可以制定自治条例和单行条例。宪法第 116 条和民族区域自治法第 19 条规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区人大常委会批准后生效。自治条例和单行条例的权限比地方性法规的权限大得多，立法法规定：“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。”“自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。”

2. 可以变通执行或者停止执行上级国家机关的决议、决定、命令和指示。民族区域自治法第 20 条规定，上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行；该上级国家机关应当在收到报告之日起六十日内给予答复。

3. 可以实行区域自治的民族的语言文字为主执行职务。宪法第 121 条规定，民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字。民族区域自治法除重申宪法这一规定外，还补充规定，同时使用几种通用的语言文字执行职务的，可以以实行区域自治的民族的语言文字为主。

4. 可以依照宪法、民族区域自治法和有关法律的规定，自主管理本行政区域的财政、税收、经济建设、教育、科学、文化、卫生等各项事务。

第二章 地方各级人民代表大会

第四条 地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。

【释义】 本条是关于地方各级人大性质的规定。

我国实行的是人民代表大会制度,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是人民行使国家权力的机关。全国人民代表大会是我国的最高权力机关,地方各级人民代表大会都是本行政区域的国家权力机关,其他国家机关都由本级人民代表大会产生,向本级人民代表大会负责和报告工作,受本级人民代表大会监督。

第五条 省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举;县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会议代表由选民直接选举。

地方各级人民代表大会代表名额和代表产生办法由选举法规定。各行政区域内的少数民族应当有适当的代表名额。

【释义】 本条是关于地方各级人大代表选举方式等问题的规定。

根据宪法和本条规定,我国地方各级人大代表的选举方式分直接选举和间接选举两种。直接选举是指人大代表由选民直接投票选举产生,间接选举是指人大代表由下一级人大选举产生。我国1953年选举法和1954年宪法规定,乡、镇、市辖区和不设区的市的人大代表由选民直接选举产生,全国人大代表和省、自治区、直辖市、县、设区的市、自治州人大代表由下一级人大选举产生。1979年关于修改宪法的决定和重新制定公布的选举法规定,县、乡两级