

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

泰 然 等编著

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

**中华人民共和国人民代表大会
和地方各级人民代表大会代表法释义**

泰 然 等编著

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

法律出版社印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 7.875 印张 167,000 字

1992 年 5 月第一版 1992 年 5 月第一次印刷

印数 00,001—30,100

ISBN 7-5036-1132-4/D·896

定价:3.50 元

目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 立法目的.....	(2)
第二节 立法指导思想.....	(7)
第三节 代表法的结构	(11)
第四节 代表法的主要内容	(18)
第五节 我国代表制的历史沿革	(21)
第二章 人大代表依法选举产生	(27)
第一节 我国的民主选举制度	(27)
第二节 人大代表产生的民主原则	(36)
第三节 人大代表选举的组织与程序	(46)
第四节 人大代表名额与选举产生	(55)
第五节 人大代表资格的取得与终止	(59)
第三章 人大代表的性质	(68)
第一节 人大代表的概念	(68)
第二节 人大代表的兼职性	(71)
第三节 人大代表的性质	(73)
第四节 人大代表的代表利益	(76)
第四章 人大代表的地位	(86)
第一节 人大代表是国家主人的代表	(86)

第二节	人大代表的地位是民主选举关系的体现	(89)
第三节	人大代表是权力机关的组成人员	(91)
第四节	人大代表的地位与人民紧密相联	(93)
第五章	人大代表的作用	(96)
第一节	联系人民群众的作用	(96)
第二节	维护党和人民利益的作用	(98)
第三节	人大代表集体行使职权	(99)
第四节	提高代表素质,以充分发挥代表作用	(100)
第五节	加强联络和交流,进一步发挥代表作用	(103)
第六章	人大代表的代表观	(107)
第一节	人大代表的任务	(107)
第二节	人大代表是权力的象征	(108)
第三节	人大代表是国家和人民利益的代表	(109)
第四节	人民选我当代表,我当代表为人民	(111)
第七章	人大代表的权利	(114)
第一节	人大代表的审议权	(115)
第二节	人大代表的提案权	(122)
第三节	人大代表的选举权	(129)
第四节	人大代表的质询权	(163)
第五节	人大代表的提罢免案权	(170)
第六节	人大代表的表决权	(174)
第七节	人大代表的建议、批评和意见权	(175)
第八节	人大代表的提议权	(181)
第八章	人大代表的义务	(185)

第一节	模范地遵守宪法和法律,协助宪法和法律的实施·····	(186)
第二节	密切联系人民群众,积极反映其意见和要求,努力为人民服务·····	(187)
第三节	保守国家秘密·····	(187)
第四节	协助本级人民政府推行工作·····	(188)
第九章	人大代表的活动·····	(189)
第一节	人大代表活动的组织·····	(190)
第二节	人大代表活动的原则·····	(192)
第三节	代表小组的活动·····	(193)
第四节	开展视察活动·····	(195)
第五节	列席会议·····	(200)
第六节	其它活动方式·····	(201)
第十章	执行代表职务的保障·····	(204)
第一节	概 述·····	(205)
第二节	司法保障·····	(209)
第三节	时间保障·····	(215)
第四节	经济保障·····	(216)
第五节	物质保障·····	(217)
第六节	组织保障·····	(218)
第十一章	对人大代表的监督·····	(221)
第一节	监督的必要性·····	(221)
第二节	监督的内容·····	(222)
第三节	监督的方式与程序·····	(224)
结 语 ·····		(226)
附 录		

一、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	(227)
二、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	(237)
三、全国和地方各级人大代表统计表	(244)
后 记	(246)

第一章 概 述

《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》)于1992年4月3日业经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。这是我国民主政治生活中的一件大事。它不仅为我国全体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,而且为由人民选举产生出的各级人民代表大会代表依法行使权利,履行义务,充分发挥代表作用,进一步创造了有利条件。可以说,《代表法》使各级人大代表执行代表职务这一行为进一步法律化、制度化和规范化了。同时,《代表法》对完善我国人民代表大会制度也具有重要的意义。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。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表执行代表职务的过程,就是人民行使国家权力的实现过程。因此,制定《代表法》,明确规定全国和地方各级人民代表大会代表的权利和义务,保证他们依法执行代表职务,使代表的工作和活动规范化,充分发挥代表作用,就能更好地体现人民代表

大会制度的优越性。

我国是人民民主专政的社会主义国家,实行人民当家作主。人民通过自己的代表组成人民代表大会来行使国家权力。人民代表大会是国家权力机关,各级人民代表大会代表是人民代表大会的细胞。大力推进社会主义民主政治建设,不断健全和完善人民代表大会制度,必然要求把各级人民代表大会代表摆在应有的位置,他们的作用发挥如何,直接关系到人民代表大会的整体功效。由此可以说,《代表法》是一部保证各级人民代表大会代表,依法行使职权,执行代表职务,在国家生活中充分发挥作用的基本法。

第一节 立法目的

代表法是规定全国和地方各级人民代表大会代表的法律地位和代表如何行使职权以及代表工作的保障等方面内容的法律,是关于各级人民代表大会组成人员的基本法。

近 10 年来,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的工作有了重大发展,人民代表大会的自身建设也不断加强,各级人民代表大会代表的活动越来越活跃。一些省(自治区、直辖市)人民代表大会或其常务委员会,在总结本地区代表工作、代表活动经验的基础上,已先后制定了一批有关代表工作和代表活动的条例或规定。与此同时,各级人民代表大会代表要求尽快制定《代表法》的呼声愈来愈高,仅第六届全国人民代表大会第二次会议以来,全国人民代表大会代表就多次提出议案和建议,要求制定《代表法》。在此基础上,《第七届全国人民代表大会常务委员会工作要点》中提出了“要研究制定全

国人民代表大会代表的工作条例”的要求；此后，第七届全国人民代表大会第三次会议上的《常委会工作报告》进一步明确指出，要尽快拟出代表法草案，对代表的权利和义务等问题作出具体规定，以更好地发挥代表的作用。另外，建国 40 多年来，我国人民代表大会制度建设积累了大量的宝贵经验，当然也有不少的教训，值得认真地研究和总结。上述这些都为制定《代表法》提供了丰富的背景材料。在此基础上，对《代表法》的立法目的予以客观判断，应该说，立法的目的是明确的，愿望是积极的，立法时机和条件也是成熟的。那么，具体而言，制定《代表法》的目的是什么呢？也就是说，制定《代表法》的必要性和可能性体现在哪些方面呢？本节将对此予以介绍。

一、制定代表法的必要性

第一，制定《代表法》是完善人民代表大会制度，加强自身建设的需要。代表作为国家权力机关的组成人员，他们在人民代表大会会议期间和闭会期间，肩负着履行宪法和法律赋予的职责的重要使命。但是，就目前代表的实际工作来看，缺少一部专门对代表的权利和义务、代表的活动、代表执行代表职务的保障、如何监督代表以及充分发挥代表作用等方面加以统一规范的法律。现有的选举法，也仅是从代表产生和如何进行选举作了规定；两个组织法（即《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》）主要是规定了人民代表大会的有关问题，而关于代表的规定则非常原则，远远谈不上具体、系统；全国人民代表大会和常委会会议事规则，主要是规定人民代表大会和常委会如何举行会议，亦缺乏对代表工作的完整规定。总之，上述这些虽然均属人大自身建设方面的法律，涉及到一些代表工作问题，但都

过于笼统和原则,缺乏对代表如何履行职权、如何保障代表开展工作等方面所作的具体、系统、规范性的法律规定。由于目前缺少一部对代表工作作出专门性规定的法律,使人民代表在会内、会外的工作和活动中法律依据不足,带来不少的问题和困难。另外,现行的一些法律中,关于代表工作的某些规定已不尽符合实际需要,已落后于形势的发展;有些内容则需要加以补充、修改。因此,应根据变化了的情况,作出适应社会主义民主政治建设需要的进一步完善。

上述这些法律内容中的不足和空缺问题,应该而且也是可以由《代表法》予以解决的。弥补和完善这些问题,无疑是《代表法》的一个重要内容。同时,也是对我国人民代表大会制度的发展,是加强人大自身建设的需要。

第二,制定《代表法》是解决人大代表工作在理论上和实践上所存在的问题的需要。随着我国人民代表大会制度的发展,人大代表的工作和活动也日益活跃,在理论上和实践上反映出许多的问题,亟需用法律手段来予以调整 and 解决。例如,代表利益问题,这既是一个理论问题,也是一个实践问题。我们的 300 多万人大代表在履行职责、开展代表活动时,他们究竟应代表整体利益还是局部利益,是仅对选举他的选民或选举单位负责,还是应对本行政区域的全体人民负责?再如,对代表行使权利的保障,代表的视察问题,以及对代表的监督等等问题。这些都迫切需要《代表法》予以明确规定。因为,这是人大代表工作中无法回避的问题,并且已经到了非解决不可的地步了。不解决,代表工作就不能顺利开展,就会影响代表发挥作用。而《代表法》的制定,无疑是为解决这些问题提供了明确的、可操作性的法律依据。

第三,制定《代表法》是总结历史经验的需要。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。但在最近的10多年中,人民代表大会的各方面工作有了突飞猛进的大发展。代表作为人民代表大会的主体,他们的工作也是在摸索中前进,在实践中发展,积累了大量的宝贵经验,探索出了许多行之有效的做法。对这些成功的经验和做法,既应该从理论上加以总结,也需要以法律的形式给予肯定,使之成为为法律所认可的规范性内容。这既是继承历史经验,同时也是为了更好地指导和规范代表工作,使之有法可依,有章可循,进一步推动代表工作的开展,促进中国的社会主义民主政治建设,使人民代表大会制度更趋于完善。另外,还应当看到,在40多年的历史发展进程中,人民代表大会作为权力机关立了不少的法,但唯独没有一部有关人民代表大会代表自己的法律,这不能不说是一大憾事。而《代表法》的制定,正是正视并认真总结了这一历史经验。它以法律的形式规范了代表的工作,把散见于实践中的经验和成熟的做法加以集中,予以提炼和概括,使之制度化、法律化,从而为更好地发挥代表作用,奠定了坚实的基础。

二、制定代表法的可能性

从实际情况分析,制定《代表法》不仅是必要的,而且也是完全可能的。

第一,制定《代表法》体现了中共中央十三届六中全会的精神。六中全会《决定》的一个重要内容,就是强调要广泛地加强同人民群众的联系。在此方面,人民代表大会应当成为联系群众、反映民意、解决矛盾的主要渠道。更好地发挥人民代表

大会代表联系群众的桥梁作用,有利于进一步密切各级人民代表大会与群众的联系,有利于把群众正确的意见带到权力机关,使人民代表大会更好地代表人民,并接受人民的监督。这表明,代表作为联系群众的桥梁,在参政议政,使国家的大政决策更加民主化、科学化方面应发挥更为重要的作用。而《代表法》的制定,正是具体贯彻了这一精神,体现了党对代表工作的重视和支持。

第二,地方人大近年来制定了不少有关代表工作的条例和各种联系代表的办法,以及加强代表工作的各项决定,积累了大量的立法经验,为《代表法》的制定打下了良好的基础。在制定《代表法》时,完全可以参考并借鉴这些经实践检验的规定,系统地总结各地人大的工作经验,以更加全面、具体、明确的法律规定,解决代表工作中的实际问题和困难;同时也可以保证《代表法》的各项规定更加符合各地的实际情况,更加符合我国国情,从而在通过后能够切实贯彻施行。

第三,立法的呼声强烈,愿望一致。从调查情况看,各级人大常委会和各级人大代表都普遍认为,制定《代表法》既是完善我国人民代表大会制度的一项重要内容,又是加强各级代表工作的一项重要保障。另外,从第六届人民代表大会到第七届人民代表大会,代表们几乎年年都提出制定代表法的议案和建议,表现出了极大的愿望和要求。有地方各级人大的帮助,有各级代表的信任和支持,《代表法》的制定就有了可靠的保证。在各方面的共同努力下,我国第一部直接关系到代表自身的法律,一定会符合各级代表的心愿,并能符合实际的需要。

第二节 立法指导思想

制定《代表法》应确立什么样的指导思想,这直接关系到这部法律能否符合实际需要,能否解决具体问题,能否具有可操作性。因此,它是《代表法》中的关键性问题。《代表法》所体现的指导思想,从根本上看,是以我国的根本大法——宪法为准绳,以宪法精神作为立法的唯一宗旨。这就是说:

第一,不能违宪,要坚持宪法规定的基本原则。也就是说,《代表法》的内容不能与宪法相抵触,而应与其保持一致性。

第二,《代表法》的规定是以宪法为基本法律依据,而不是脱离宪法的有关规定另搞一套。

第三,《代表法》是在宪法的基础上,根据《代表法》的调整对象和自身特点,从我国的国情出发,总结代表工作的基本经验,对人大代表的职责以及在执行代表职务中需要和可能解决的问题,作出了实事求是的规定。特别是针对宪法中有关代表问题的原则规定,在《代表法》中作出了更为具体化的专门性规定,使代表活动和代表工作进一步规范化、制度化。

据此,《代表法》的立法指导思想可归纳为以下几方面的内容:

一是力求从实际出发,实事求是,尽可能地符合我国国情和实际需要。国情问题主要应从一国的实际情况和根本特征方面来认识,从国情出发,也就是从实际出发,这是制定一部法律所必须注重的问題。就制定《代表法》而言,就必须充分考虑我国的国家制度、政治形势、科学文化、历史传统、人口状况、民族心理、风俗习惯、民族构成等方面的因素;充分考虑代

表工作的历史与现状,以及代表工作中的特殊性和普遍性的关系问题。这些都是该部法律制定时所面临的国情。

从目前实际情况看,我们拥有一支 360 余万人的代表队伍。他们分布在全国各地,工作在各种各样的岗位上,来自不同的民族、团体、阶层、党派,具有不同的文化水平、政治阅历、社会生活经历,年龄、资历也有所差异,可以说代表了方方面面。这一实际状况本身就要求,在立法时必须要注意并研究其中的各种关系和特点,既把握特殊性问题,同时也要兼顾普遍性问题,将共性和个性有机地结合起来。例如,在 360 余万人大代表中,90%以上是县、乡一级的代表,因此,在立法时要结合他们的实际情况作出有针对性的法律规定。否则,该法就谈不上具有普遍性,当然也就更谈不上从国情出发了。但是同时,也要重视通过间接选举产生的那部分代表。他们在代表数额中虽然仅占少数,但由于有其特殊的一面,因而也要结合其特点作出明确的法律规定。这就是说,对直接选举和间接选举产生的人大代表,应从其各自的实际出发,作出不同的法律规定,以便于法律的执行。这也是国情对立法的基本要求。在这些方面,《代表法》均有所体现。

此外,在研究有关代表的立法时,可以适当参考或借鉴国外议员制度的有益经验。但是,这种借鉴必须是批判地借鉴,应当有所取舍,特别是要立足于国情的需要,切忌生搬硬套。例如,国外议员在权利保障等方面有一些好的做法,对我们的代表工作有研究参考价值。但是在其它方面,如专职代表、选举方式、代表利益、代表与选民的关系等方面,则与我們有很大的不同。这是其国情所决定的。对此,就不能完全照搬。如果生搬硬套,势必违背国情需要,产生消极的后果。这同样是

我国国情对立法的基本要求。

二是充分总结我国人大代表工作的基本经验和行之有效的基本做法,以法律形式予以肯定和规范化。建国40多年来,在人大代表工作方面我们积累了大量的经验,创造了许多符合实际的好的做法,但也有不少的教训。这些无疑为立法提供了丰富的背景材料。应该对其进行认真的研究分析,去粗取精,去伪存真,把精华部分继承下来,并加以完善和发展。例如,我国50年代时的人大代表工作非常活跃,代表们在联系人民群众、发挥代表作用方面很有特色,这在立法时应予以高度重视。10年动乱时期,我国的人民代表大会制度遭到了严重的破坏,民主与法制建设陷于停滞状态。这既与当时的政治形势有关,但从另一个方面也说明,人大代表工作是国家民主政治建设不可或缺的重要内容,一旦取消这部分工作和活动,不让人大代表履行职责,发挥作用,国家就必然要陷于混乱。这一惨痛的历史教训必须汲取。

近10年来,我国的人大代表工作不但走上了正轨,而且有了重大的进展。在新的历史时期,人大代表遵循宪法和法律,积极履行职责,努力探索,勇于进取,不断总结经验,有效地把会内和会外的工作结合起来,取得了显著的成绩。这是在全国很多地方都存在的客观事实。这方面的做法和经验应在立法中予以肯定和体现。但是,从人大代表工作的整体情况看,目前还存在着许多不足之处,与人大代表工作进一步制度化、正规化、法律化这一目标仍有距离。这方面的问题,也正是《代表法》所力求解决的。

三是力求解决人大代表工作在理论上和实践上遇到的主要问题和困难。可以这样说,一部法律如果不能解决实际问题

题,即使出台也无异于无法可依。应该承认的是,人大代表在执行代表职务、开展代表工作活动方面,确实遇到了很多问题和困难,有些还具有相当的复杂性和紧迫性,不解决就会影响人大代表进行工作和发挥作用。例如,代表利益问题,即当整体利益与局部利益发生矛盾时,究竟应代表谁的利益?这既是一个理论问题,也是一个实际问题。又如,代表在闭会期间应怎样进行活动?代表怎样与选民或选举单位保持联系?联系的方式如何确定?代表如何接受选区或选举单位的监督?对代表的权利如何保障?等等。当然,也应当承认,一部法律不可能包罗万象地将所有问题都一一解决,这显然是不符合实际的。因此,《代表法》应着重解决一些最关键和最具紧迫性的问题。应当看到,人大代表工作中的问题和困难,不是一朝一夕产生的,因而解决起来也应循序渐进,不能幻想一下子就将所有的问题和困难都消除干净。另外,有些问题和困难往往涉及到其它方面的关系的协调,有的关联到其它法律,有的关联到其它方面的工作。如果仅从《代表法》本身来考虑解决,可以说是根本无法办到的。这一情况也表明,制定《代表法》不是一个孤立的事情,而是一个牵涉到方方面面的系统工程,需要用全盘统筹的观点来加以认识。

四是力求兼顾现实与未来的关系,在着眼于人大代表工作现状的同时,也应顾及到其发展状况,考虑长远问题。这就是说,立法应有预见性,即不能墨守成规,而应立足于事物的发展方向。另外,把在相当一个时期内可能出现的问题及早予以规定,这也是保证一部法律具有稳定性的需要。立法的稳定性原则,是各国立法实践中所共同强调并坚持的。这样做的目的,是为了使法律具有连续性和权威性,不致于经常地处于

废、改、立的状况中。加强预见性是保证稳定性的前提。再者，应坚持原则性与灵活性相结合的原则。在制定《代表法》时，就是要将原则性的问题确定得明确、具体；同时，考虑到各地人大代表工作的实际情况，也允许对一些非原则性的问题，因地制宜，结合当地实际情况，作灵活的、变通的规定。后者将由各地的实施细则来完成。

制定《代表法》的指导思想所包含的这四个方面的内容，贯穿了立法过程的始终，并在法律的具体规定中得到了较充分的体现。

第三节 代表法的结构

《代表法》是由若干部分构成的一个统一整体。这些构成整体的各个组成部分，就是这部法律内部结构的要件。它包括3个方面：一是法律名称；二是法律内容；三是表现法律内容的符号。

一、法律名称

法律的名称是法律内部结构中必须具备的要件。这部法律的全称是《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》，这个法律名称基本上反映了法律的规范性要求，具备了3个要素：一是具备了反映适用范围的要素。即这部法律适用于在全国各地的各级人大代表。二是具备了反映法律内容的要素。即这部法律主要是规定与人大代表内容有关的法律。三是具备了反映效力等级的要素。即这部法律是由全国人民代表大会常务委员会制定，并经全国人民代表大会常务委员会多次审议，最后由全国人民代表大会