

人大工作指导用书

《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》 释义及问题解答

施友松 陈 荧 编著



中国民主法制出版社

《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》释义及问题解答

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》释义及问题解答/施友松,陈荧编著.

北京:中国民主法制出版社,2002.9 (2003.6 重印).

ISBN 7-80078-674-9

I. 中... II. ①施... ②陈... III. 人民代表大会-代表法-注释-中国 IV. D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 067897 号

书名/《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》释义及问题解答
ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO QUANGUO
RENMIN DAIBIAO DAHUI HE DIFANG GEJI RENMIN
DAIBIAO DAHUI DAIBIAOFA SHIYI JI WENTI JIEDA
作者/施友松 陈 荧 编著

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(100054)
电话/63292534(发行部)63056977(编辑部)
传真/63056975 63056983
经销/新华书店
开本/32 开 850 毫米×1168 毫米
印张/4.375 字数/116 千字
版本/2002 年 11 月第 1 版 2003 年 6 月第 2 次印刷
印刷/保定市印刷厂

书号/ISBN 7-80078-674-9/D·524
定价/10.00 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

1992年4月3日,七届全国人大五次会议通过了代表法。代表法明确规定,全国人大代表是最高国家权力机关组成人员,地方各级人大代表是地方各级国家权力机关组成人员。人大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。代表法颁布实施10年来,在保障代表依法行使职权,发挥代表作用,推进民主法制建设方面,发挥了重要作用。

代表法既是人大代表依法履行职责的重要法律,同时也是全社会特别是包括人大工作者在内的国家机关工作人员必须学习和掌握的基本法律。只有这样,才能更好地为人大代表执行职务提供优良的服务。而且,随着人大建设和民主法制建设的发展,代表工作的实践也在不断丰富,需要有更多的理论研究和探讨。正是出于一个这样的目的,我们编写了本书,不当之处,欢迎批评指出。在编写过程中,参考了一些有关代表法和代表工作方面的书籍,在此一并致谢。

编者

2002年9月

目 录

第一编 《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

第一章 总 则

- 第一条 (立法目的与依据)..... (1)
- 第二条 (代表的地位)..... (4)
- 第三条 (代表遵守宪法、法律,保守国家秘密,协助
宪法、法律实施的义务)..... (5)
- 第四条 (代表联系原选区选民或者原选举单位和人民
群众的义务) (6)
- 第五条 (对代表的监督和罢免)..... (6)
- 第六条 (执行代表职务的内涵和保障)..... (8)

第二章 代表在本级人民代表大会会议期间的工作

- 第七条 (代表出席本级人民代表大会会议)..... (9)
- 第八条 (代表审议议案和报告) (10)
- 第九条 (代表提出和撤回议案) (11)
- 第十条 (全国人大代表提出宪法修正案) (12)
- 第十一条 (代表参加选举) (13)
- 第十二条 (全国人大代表参加决定有关人选及设区的市
以上各级人大代表表决通过本级人大各专门

	委员会组成人员的人选).....	(14)
第十三条	(代表提出询问)	(15)
第十四条	(代表提出质询案)	(16)
第十五条	(代表提出罢免案)	(17)
第十六条	(代表提议组织关于特定 问题的调查委员会).....	(18)
第十七条	(代表参加表决)	(19)
第十八条	(代表向本级人民代表大会提出 建议、批评和意见)	(20)

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	(人大常委会组织代表开展闭会 期间的活动).....	(21)
第二十条	(县级以上的各级人大代表组成 代表小组).....	(24)
第二十一条	(县级以上的各级人大代表视察)	(26)
第二十二条	(代表提议临时召集本级人民 代表大会会议).....	(30)
第二十三条	(县级以上的各级人大代表列席常委会和 专门委员会会议).....	(31)
第二十四条	(设区的市以上的各级人大代表列席原选举 单位的人民代表大会及其常委会).....	(32)
第二十五条	(代表与选民或选举单位联系,协助 政府推进工作).....	(33)
第二十六条	(县级以上的各级人大代表参加特定 问题的调查委员会).....	(34)
第二十七条	(县级以上的各级人大代表向本级人大常委会 提出建议、批评和意见)	(34)
第二十八条	(乡级人大代表在闭会期间的主要活动) ...	(35)

第四章 代表执行职务的保障

- 第二十九条 (代表的发言和表决不受法律追究) (36)
- 第三十条 (代表人身自由受特别保护) (37)
- 第三十一条 (代表执行职务的时间保障) (40)
- 第三十二条 (代表的补贴及工资和其他待遇保障) (43)
- 第三十三条 (代表的活动经费) (44)
- 第三十四条 (人大常委会同本级代表联系) (45)
- 第三十五条 (地方各级人大常委会为代表执行
职务提供条件) (46)
- 第三十六条 (人大常委会的办事机构为代表执行
职务提供服务) (47)
- 第三十七条 (人民代表大会为代表制发代表证) (48)
- 第三十八条 (对少数民族代表执行职务提供
帮助和照顾) (49)
- 第三十九条 (对不支持代表执行职务的惩处) (49)

第五章 停止执行代表职务和代表资格终止

- 第四十条 (暂时停止执行代表职务) (52)
- 第四十一条 (代表资格终止的前提条件) (54)
- 第四十二条 (代表资格终止的程序) (57)

第六章 附 则

- 第四十三条 (制定实施办法) (58)
- 第四十四条 (施行时间) (58)

第二编 问题解答

一、人大代表的地位和特点

1. 我国人大代表制度有哪些基本特点? (60)
2. 如何理解人大代表是一种国家职务? (61)
3. 我国为什么实行兼职代表制? (62)
4. 代表为什么“应该与原选区选民或者原选举单位
和人民群众保持密切联系”? (62)
5. 人大代表受谁监督? (63)
6. 代表法应不应该对人大代表的条件作出规定? (64)
7. 代表职务、代表工作、代表活动之间是什么关系? (66)

二、人大代表在会议期间职权的行使

8. 人大代表在会议期间有哪些主要职权? (66)
9. 人大代表行使审议权时应注意哪些问题? (67)
10. 人大代表行使提案权时应注意哪些问题? (68)
11. 人大代表提出的议案如何处理? (70)
12. 人大代表行使选举权时应注意哪些问题? (71)
13. 什么是人大代表的询问权? (73)
14. 人大代表提出质询案时应注意哪些问题? (74)
15. 人大代表如何依法行使罢免权? (75)
16. 人大代表提议组织关于特定问题的调查委员会
有什么法律规定和程序? (77)
17. 人大代表行使表决权时应注意哪些问题? (78)
18. 人大代表提出建议、批评和意见时
应注意哪些问题? (78)
19. 如何提高代表建议、批评和意见的办理质量? (80)

20. 为什么不宜把已经进入司法程序的案件
作为代表建议、批评和意见提出? (82)

三、人大代表在闭会期间的活动及其主要形式

21. 闭会期间代表有哪些主要活动? (82)
22. 闭会期间的代表活动由谁来组织? (83)
23. 人大代表如何组成代表小组并开展活动? (84)
24. 代表视察有哪些主要形式? (85)
25. 人大代表如何进行持证视察? (85)
26. 人大代表能否到原选举单位以外的
地方进行视察? (86)
27. 怎样提高代表视察的实效? (87)
28. 人大代表视察中约见本级或者下级国家机关负责人
应注意哪些问题? (87)
29. 人大代表视察时为什么不直接处理问题? (88)
30. 人大代表提议临时召集本级人民代表大会会议有
什么严格的法律程序? (89)
31. 人大代表在闭会期间可以列席哪些会议? (90)
32. 当前人大代表加强与选民的联系、接受选民或原选举
单位的监督出现了哪些新的形式? (91)
33. 人大代表如何处理人民群众要求转交的涉及
案件或其他问题的信件? (94)
34. 如何看待一些地方人大建立的代表活动的
管理机制和制度? (95)

四、人大代表执行代表职务的保障

35. 人大代表执行代表职务的保障包括哪几个方面? ... (95)
36. 什么是人大代表执行职务的司法保障? (96)
37. 被罢免的代表如何提出申诉? (97)

- 38. 人大代表执行职务的时间如何保障? (98)
- 39. 人大代表的物质保障有哪些形式? (99)
- 40. 代表法为什么没有就代表职务津贴作出规定? (99)
- 41. 人大代表的组织保障体现在哪些方面? (100)
- 42. 人大代表如何同本级人大常委会进行联系? (101)

五、对代表执行职务的法律约束

- 43. 人大代表在什么情况下暂时停止执行代表
职务? (102)
- 44. 人大代表资格在哪几种情况下被终止? (103)
- 45. 代表职务被罢免与代表资格终止有什么区别? (104)
- 46. 人大代表辞职应向谁提出? (105)

附:

- 中华人民共和国主席令(第五十六号)..... (107)
- 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..... (108)
- 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(116)
- 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 王汉斌(123)
- 有关法律条文..... (128)

第一编

《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

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。

【释义】 本条是关于我国代表法制定的目的和依据的规定。

在代表法颁布以前,我国一些法律中有不少涉及代表问题的规定,但均不够全面。而各地通过多年开展代表工作和代表活动,积累了大量成熟经验,又亟待使之上升为法律。在这种情况下,要想进一步发挥代表作用,使代表行使职权,履行义务更加规范化、制度化,就有必要制定一部专门系统规定代表问题的法律。这实际上就是制定代表法的目的所在。

宪法是代表法制定的依据。宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,也是据以制定其他法的法律基础。代表法是依据宪法的基本原则,较为详尽地规定了代表在人民代表大会会议期间的工作、闭会期间的活动,代表执行代表职务的保障等项内容。

代表法与宪法的关系主要有以下三个方面。第一,代表法必须符合宪法确定的国家根本制度和国家生活的基本原则。在我国,宪

法规定和确认社会主义制度是根本制度。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。代表法从完善人民代表大会制度出发,体现了社会主义法制原则,国家的一切权力属于人民的原则和民主集中制的原则。第二,根据宪法规定的有关全国人大代表和地方各级人大代表权利、义务的条款,代表法从实际出发,在不突破宪法有关规定的前提下,实事求是地解决人大代表在执行代表职务时遇到的问题。因为代表法从属于宪法,对代表的权利、义务的规定也必定要符合于我国的国情。如果突破宪法所规定的原则,超越我国现实状况,那么代表法非但不能保障人大代表的权利,反而破坏了现有的人民代表大会制度。第三,鉴于宪法所具有的国家根本法这一特点,也就决定了它的法律地位高于普通法,当普通法与宪法内容相抵触时,则无效。我国宪法第五条规定:“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”代表法属于普通法,所以它的内容必须符合宪法的规定。

现行宪法中直接涉及全国人大代表和地方各级人大代表的有关规定有 12 条:1. 第五十九条:“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表。全国人民代表大会代表的选举由全国人民代表大会常务委员会主持。全国人民代表大会代表名额和代表产生办法由法律规定。”2. 第六十条:“……全国人民代表大会任期届满的两个月以前,全国人民代表大会常务委员会必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。如果遇到不能进行选举的非常情况,由全国人民代表大会常务委员会以全体组成人员的三分之二以上的多数通过,可以推迟选举,延长本届全国人民代表大会的任期。在非常情况结束后一年内,必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。”3. 第六十一条:“……如果全国人民代表大会常务委员会认为必要,或者有五分之一以上的全国人民代表大会代表提议,可以临时召集全国人民代表大会会议。”4. 第六十四条:“宪法的修改,由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议,并由全

国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。”5. 第七十二条：“全国人民代表大会代表和全国人民代表大会常务委员会组成人员，有权依照法律规定的程序分别提出属于全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会职权范围内的议案。”6. 第七十三条：“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会开会期间，……有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案。受质询的机关必须负责答复。”7. 第七十四条：“全国人民代表大会代表，非经全国人民代表大会会议主席团许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判。”8. 第七十五条：“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。”9. 第七十六条：“全国人民代表大会代表必须模范地遵守宪法和法律，保守国家秘密，并且在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律的实施。全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系，听取和反映人民的意见和要求，努力为人民服务。”10. 第七十七条：“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。”11. 第九十七条：“省、直辖市、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、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会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法律规定。”12. 第一百零二条：“省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位的监督；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的监督。”

代表法与其他有关法律，包括地方组织法、选举法、全国人大组织法、全国人民代表大会议事规则、全国人大常委会议事规则等的关系，则表现为相互平衡、相互联系的关系。这些法律先于代表法出台，对代表法的具体条款起到了制约作用，同时，也为规范代

表的行为、制定代表法提供了经验,使代表法在规定代表执行代表职务时更能有的放矢。在内容上,代表法与有关法律在一些法条上的重复,这是不可避免的,因为根据人民代表大会制度的性质确定的有关代表问题的基本原则和代表依法行使职权的基本法律程序,已经载入宪法,任何法律都不得变更;有些法律对代表基本的权利、义务、活动原则和代表行使职权的法律程序的规定,是代表制度的基本内容,如果为了避免重复而舍弃,就会使代表法失去主干。代表法还对已有的有关代表问题的规定作了补充,这种补充只能是以原有法律为基础,例如全国人大组织法、地方组织法都有组织关于特定问题调查委员会的规定,但没有对代表参加特定问题调查委员会的程序作出规定,代表法第二十六条则作了补充,规定为:“县级以上各级人民代表大会代表根据本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会的决定,参加关于特定问题的调查委员会。”代表法与有关法律相互补充,可以使有关代表问题的法律体系趋于完善,这也是健全人民代表大会制度的一个重要方面。

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。

【释义】 本条是关于全国人大代表和地方各级人大代表地位的规定。

我国宪法对人大代表在国家政治生活中的地位有着诸多内容的规定,但是在行文上没有作出明确的表述。代表法作为一部专

门规定人大代表问题的法律,首先研究了人大代表的地位问题,并对这一带有根本性质的问题做了明确表述,主要反映了以下思想:

(一)每一位人大代表均是依照法律规定的程序,由人民直接或间接选举产生的,代表的是人民的利益和意志。因此,他们的地位既具有合法性,又具有人民性。这也就是说在我们国家,每一位人大代表均具有公民在国家政权中的合法代表的地位。因此,每一位人大代表都应当受到一切机关、组织和个人的尊重与支持。

(二)各级国家权力机关是由全体本级人大代表组成的,因此同一级的全体人大代表整体的地位,相当于本级人民代表大会的地位,处于由本级国家权力机关选举、受本级国家权力机关监督的本级国家权力机关的常设机关,以及本级国家行政机关、审判机关和检察机关之上,具有绝对的权威性。而人大代表个体,作为组成本级人民代表大会的一分子,其地位固然受到法律保护和社会尊敬,但远不比于本级国家权力机关,亦不能凌驾于本级国家权力机关的常设机关,以及本级国家行政机关、审判机关和检察机关之上。

一言以蔽之,代表法主要是从代表的产生方式,代表的利益身份,代表行使国家权力的方式以及代表与国家机关的关系等几个角度,概括了代表的地位,使其有了比较明确的法律表述。这样,其意义首先在于解决了人大代表制度中的一个重要的基本概念问题,对于深入研究人大代表制度,进一步完善人大代表制度,能起到一定的推进作用;其次在于使大家能够站在法律的高度,明确地认识代表的地位,有利于社会上的一切组织和个人尊重代表的权利,支持代表执行代表职务;最后在于能够使代表本人进一步认识自己的社会价值,增强责任感,更加积极主动地开展代表工作和代表活动,努力为人民服务。

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。

【释义】 本条是有关人大代表的义务的规定。

人大代表在享受权利的同时,也必须履行相应的义务。首先,作为国家权力机关和立法机关的组成人员,人大代表应当对宪法、法律最了解、最明白,因此必须带头遵守宪法和法律,要成为全体公民中遵法守法的模范。其次,人大代表作为国家权力机关的组成人员,享有对国家各项事务的知情权,所以必然会接触涉及国家秘密的材料、情况,因此作为有权接触国家秘密的人大代表,当然要负有保守国家秘密的义务。再次,人大代表一方面是国家权力机关的组成人员,另一方面又是一个普通社会成员,既参与立法,对宪法、法律、法规最了解,又生活在人民群众中,因此必须在自己的本职岗位上或社会活动中,肩负起协助宪法、法律的实施的义务。

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。

【释义】 本条也是有关人大代表的义务的规定。

从总体上看,我国幅员辽阔,人口众多,需要想方设法保证国家的决策来自于人民的意愿,符合人民的要求。人大代表由民主选举产生,是来源于人民的国家权力机关组成人员,是国家政权机关联系人民群众的纽带,代表的是人民的利益和意志,因此为了使人民代表大会的各项决策更加具有群众基础,代表应当与人民群众,特别是原选区选民或者原选举单位保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民服务。这是人大代表应当履行的最基本的义务之一。

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。

【释义】 本条是有关对人大代表监督和罢免的规定。

代表受原选区选民或者原选举单位监督,是我国人民代表大会制度的一个特点,也是我们的代表制度同西方的议员制度区别所在。各级人大代表不仅都要民主选举产生,而且还要受原选区选民或者原选举单位监督,以保证人大代表依法行使代表职权,履行代表义务时,能代表人民的利益和意志。

只有原选区选民和原选举单位有权对自己选出的人大代表进行监督,这是因为:(1)无论是直接选举产生的人大代表,还是间接选举产生的人大代表,都要对原选区选民或者原选举单位负责,虽然他们在本级人民代表大会上参与行使国家权力时要代表人民的利益和意志,但由于我国各地、各阶层的情况差异甚大,代表也有责任反映局部的利益和要求,反映原选区选民和原选举单位的利益和要求。(2)人大代表是兼职代表,他们绝大多数生活、工作、劳动在自己的选民之中和自己的选举单位,他们的情况也比较容易为选民和选举单位了解,因而便于对他们监督,这是符合巴黎公社的人民的代表必须受人民监督原则的。

监督代表的根据是,法律规定的对代表的要求和代表应履行的义务,代表要和原选举单位或选民保持密切联系;模范遵守宪法、法律;并在自己参加的生产、工作和社会活动中,协助宪法和法律的实施;反映人民群众的意见和要求,回答他们的询问。原选举单位或者选民依据上述原则,可以对不称职的代表提出罢免要求。

罢免代表是一种重要的监督。选民和选举单位享有罢免由其选举的代表的权利,是行使对代表监督权利的保障,也是监督的最后手段。罢免人大代表的程序在全国人大组织法和地方组织法中有明确规定:选民和原选举单位有权随时罢免自己所选出的代表;罢免代表时,可以向人大常委会提出,受理机关必须及时组织调查,听取被指控代表的申辩。罢免代表时,间接选举的代表须经原