

RENDA DAIBIAO TICHU YIAN JIANYI
YINGYONG SHOUCE

人大代表提出议案、建议 应用手册

浙江省人大常委会代表与选举任免工作委员会◎编



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

目 录

一、法律法规对代表提出议案、建议的基本要求

1. 人大代表的权利和义务有哪些？	1
2. 什么是人大议案和人大代表议案？	2
3. 代表提出议案的法定要求有哪些？	4
4. 代表议案的范围有哪些？	6
5. 代表议案如何提出？	8
6. 代表议案如何处理？	9
7. 什么是代表建议？	13
8. 代表建议包括的内容有哪些？	14
9. 代表提出建议的法定要求有哪些？	15
10. 代表建议如何处理？	16
11. 闭会期间代表议案、建议如何提交和处理？	21
12. 代表议案、建议有哪些区别？	22

二、代表提出议案、建议的主要环节和重点工作

13. 代表提交议案、建议的主要流程有哪些？	24
------------------------------	----



14. 代表议案、建议如何准备？	30
15. 代表议案、建议如何选题？	33
16. 基础素材如何获得与使用？	48
17. 代表议案、建议如何接收与审核？	50
18. 代表议案、建议如何交办？	52
19. 代表议案、建议退回如何处理？	54

三、代表议案、建议文本写作应把握的要点

20. 代表议案文本的基本要素和写作的基本 要求是什么？	56
21. 代表建议文本的基本要素和写作的基本 要求是什么？	92
22. 写作代表议案和代表建议有哪些不同？	119
23. 代表议案、建议写作有哪些常见的误区？ 如何避免进入误区？	122

四、代表提出议案、建议需注意的问题

24. 哪些内容不宜作为代表议案提出？为什么？	133
25. 哪些内容不宜作为代表建议提出？为什么？	134
26. 代表提出建议如何处理好整体与局部的关系？	135
27. 代表提议案、建议如何处理好 数量与质量的关系？	139
28. 内容相同的议案、建议是否可以重复提出？	141

29. 代表议案、建议是否可以反映与单位、 个人利益相关的问题?	143
30. 代表议案、建议附议联名需要注意什么?	146
31. 代表是否要参与办理议案、建议? 如何参与?	148
32. 代表是否要对办理结果进行反馈? 如何反馈?	149

法律法规对代表提出议案、建议的基本要求

1. 人大代表的权利和义务有哪些？

人大代表依法提出议案和建议，是人人大代表的法定权利，也是其依法履行职责的重要形式和内容。那么，代表的权利和义务是什么？我国的宪法和代表法等有关法律对代表的权利和义务进行了明确规定。特别是代表法，这部专门指导和规范代表履职行为的法律，对各级人大代表执行代表职务，履行权利和义务，发挥代表作用提供了法律依据。

代表法规定，代表享有以下权利：（一）出席本级人民代表大会会议，参加审议各项议案、报告和其他议题，发表意见；（二）依法联名提出议案、质询案、罢免案等；（三）提出对各方面工作的建议、批评和意见；（四）参加本级人民代表大会的各项选举；（五）参加本级人民代表大会的各项表决；（六）获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障；（七）法律规定的其他权利。

代表法规定，代表应当履行下列义务：（一）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；（二）按时出席本级人民代表大会会议，认真审议各项议案、报告和其他议题，发表意见，做好会议期间的各项工作；（三）积极参加统一组织的视察、专题调研、执法检查等履职活动；（四）加强履职学习和调查研究，不断提高执行代表职务的能力；（五）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；（六）自觉遵守社会公德，廉洁自律，公道正派，勤勉尽责；（七）法律规定的其他义务。

从提出议案和建议的角度来看，代表的权利和义务是相统一的：即代表依法行使好提出议案和建议的权利，需要以履行好相关义务（积极参加专题调研、执法检查、视察等活动）为前提；代表在履行相关义务的过程中，也可以通过提出议案和建议的形式和途径，及时向有关部门反映问题，以代表行权的方式推动和改进工作。

2. 什么是人大议案和人大代表议案？

人大议案是指具备提议案的法定资格的机构或符合法定联名人数的人大代表向国家权力机关即人民代表大会提出的议事原案。

根据宪法和有关法律，人大议案共有如下两类：

一类是有关机关提出的议案。在全国人大，主席团、全国

人大常委会、全国人大各专门委员会、国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院，可以向全国人大提出属于全国人大职权范围内的议案，由主席团决定列入会议议程。在地方人大，地方各级人大举行会议的时候，主席团、人大常委会、人大各专门委员会、本级人民政府，可以向本级人大提出属于本级人大职权范围内的议案，由主席团决定提交人大会议审议，或者先交有关的专门委员会审议，提出报告，再由主席团审议决定提交大会表决。

另一类是人大代表提出的议案。人大代表议案是指各级人民代表大会在举行会议的时候，法定数量的代表在规定期限内提出的，内容属于本级人大职权范围内的议事原案。在全国人大会议期间，一个代表团或者30名以上的代表联名，可以向全国人大提出属于全国人大职权范围内的议案，由主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。在地方人大会议期间，县级以上地方各级人大代表10人以上联名，乡、民族乡、镇人民代表大会代表5人以上联名，可以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、由主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再由主席团决定是否列入会议议程。

上述两类不同的议案，主要根据提出主体的不同，分为有关机关提出的议案和人大代表提出的议案。实践中，在召



开人民代表大会会议期间，大会审议的议案主要是由有关机关（主要是人大常委会和政府）提出，这符合宪法关于国家机构运行的制度安排，符合大会的议程安排，也符合实际需要。

另外，按照议案的类型来分，议案还可分为“一般议案”和“特殊议案”两类。一般议案是指：立法案，决定、决议案；特殊议案是指候选人提名案、组织特定问题调查委员会案、罢免案。我们现在说的代表议案，大多是指第一类议案。

代表依法向本级人大提出议案，是法律赋予代表的权利，是执行代表职务，参与行使国家权力的重要工作。有关机关、组织应当履行法定职责，加强代表议案处理工作，提高议案处理工作的实效。人大相关工作机构应当为代表酝酿、准备、提出议案提供必要的服务保障。

3. 代表提出议案的法定要求有哪些？

根据宪法和有关规定，一般来说，代表提出议案有如下“四个法定”要求：

一是主体法定。从提出议案的主体来说，要具备提议案的法定资格或符合法定的代表联名人数。在全国人大会议期间，一个代表团或者全国人大代表 30 人以上联名，可以向全国人民代表大会提出议案；在地方各级人大会议期间，县以上各级人民代表大会代表 10 人以上联名，乡镇人民代表大会代表 5

人以上联名，可以向本级人民代表大会提出议案。

二是内容法定。从议案的内容来说，代表所提议案的内容必须属于本级人民代表大会及其常委会职权范围内的事项。宪法和法律明确规定了各级人大的职权范围，代表提出的议案不能超出本级人大的职权范围。如果属于政府职权范围内的事项，则不应该以议案的形式提出，而要用建议、批评和意见的形式提出。人大的职权主要是：立法、监督、重大事项决定、人事任免。除了人事任免权属于特殊议案范畴，涉及其他三项职权内容都可作为议案提出。

三是时间法定。从议案提出的时间来看，所提议案必须符合法定时间要求。实践中，代表议案一般在大会会议期间提出，并在大会主席团规定的议案截止时间前提交。

四是要素法定。代表法规定，代表议案应当有案由、案据和方案。案由，即要求解决问题的理由，包括重要性和迫切性，应当明确清楚；案据，即解决问题的依据，应当充分合理；方案，即解决问题的具体方案，应当具体可行。立法法等有关法律法规规定，代表提出法律案，最好同时提出法律草案文本及其说明，或者有具体条文和说明。

代表议案传统的提交方式，是需要使用大会秘书处统一印制的代表议案专用纸，代表应当按照代表议案专用纸上所列项目和要求填写，并亲笔签名。但随着人大工作信息化的发展，实践中，不少地方人大代表可以直接通过网络在线提交，已不再需要统一印制专用纸张。



4. 代表议案的范围有哪些？

按照法律的规定，代表所提议案的内容必须属于本级人民代表大会及其常委会职权范围内的事项。宪法第62条和第67条，地方组织法第8条、第44条和第9条，分别规定了全国人大及其常委会、县级以上地方各级人大及其常委会、乡级人大的职权范围。那么，是不是宪法规定的全国人大及其常委会职权范围内的所有内容，地方组织法规定的地方人大及其常委会职权范围内的所有内容，都可以作为代表议案提出呢？根据有关法律法规对代表议案的定义，人大及其常委会职权范围内的事项与代表议案的范围，并不完全一致。

由下表可知，并不是人大及其常委会职权范围内的所有事项都可以作为代表议案提出。对全国人大代表而言，所提议案的范围主要涉及四个方面；对地方各级人大代表而言，所提议案的范围也并不是地方组织法规定的地方人大及其常委会职权范围内的所有事项，而仅仅是其中的一部分。实践中，地方人大代表主要是就本级人大及其常委会的立法权、重大事项决定权、监督权涉及的内容提出议案。

一、法律法规对代表提出议案、建议的基本要求

全国人大代表和地方各级人大代表所提议案的范围对照表

各级人大 议案内容	全国人大	地方人大 (有立法权)	地方人大 (无立法权)
代表所提议案的范围	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要求制定、修改、解释法律。全国人大制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；全国人大常委制定和修改除应当由全国人大制定的法律以外的其他法律；全国人大闭会期间，全国人大常委会对全国人大制定的法律进行补充和修改。实践中，全国人大代表提出的议案大多数属于这一方面。 2. 违宪行为的审查和纠正。全国人大和全国人大常委都有监督宪法实施的职权。宪法的实施涉及方方面面，主要体现在对违反宪法行为的审查和纠正上。 3. 有关监督工作。如：全国人大及其常委会监督国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院等国家机关的工作，全国人大代表可以就全国人大及其常委会的监督工作提出议案。全国人大代表可以提出改变或撤销全国人大常委不当决定的议案。 4. 需要由全国人大及其常委会决定或者批准的其他事项。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定、修改、废止以及解释本行政区域地方性法规。 2. 由本级人大决定的关于宪法、法律、行政法规和本行政区域实施中的重大问题。 3. 由本级人大对本级“一府一委两院”的工作实施监督的事项。 4. 由本级人大作决议、决定的重大事项。 5. 本级人大职权范围内的其他事项。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由本级人大决定的关于宪法、法律、行政法规和地方性法规在本行政区域实施中的重大问题。 2. 由本级人大对本级“一府一委两院”的工作实施监督的事项。 3. 由本级人大作决议、决定的重大事项。 4. 本级人大职权范围内的其他事项。
不属于代表所提议案的范围	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府行政管理职权范围的事项； 2. 应由上级或者下级人民代表大会和地方各级人民代表大会和地方政府处理的地方性事务； 3. 监察委员会、人民法院和人民检察院监察权、审判权、检察权范围内的事项； 4. 政党、社会团体、企业事业组织和个人事务； 5. 其他不属于本级人大及其常委会职权范围内的其他事项。 		



5. 代表议案如何提出？

代表如何提出议案，有关法律法规对此作了原则性的规定，实践中要结合各地的议案处理办法，认真加以把握。

人大代表提出议案，首先，要做好提出议案的准备，代表应通过视察、专题调研等活动，深入实际，调查研究，在认真酝酿并充分准备的基础上提出议案。其次，要注意提出议案的时间，代表议案一般在大会会议期间提出。第三，要符合法定资格或者法定人数（如题2、3所述）。第四，代表联名提出议案，领衔代表应当向参加联名附议的代表分别提供议案文本，经附议代表认真审阅同意后，再签名附议；有条件集体讨论的，应经集体讨论，取得一致意见后再签名提出，以示共同负责。第五，对于代表团提出议案，应当经过代表团全体会议充分讨论，由代表团全体代表的过半数通过，并由代表团团长签署。

在大会会议期间提交代表议案，人大代表需将议案文本及附议代表签名原件送至其所在代表团，由其所在代表团在规定的议案截止时间前送交大会秘书处。大会会议期间，大会秘书处会专门设置代表议案的处理机构，并在驻地安排工作人员接收代表议案（有些地方直接通过网络提交）。大会秘书处按照议案的基本要求，对议案进行整理、分类和分析。对不符合基本要求的，建议提议案人进行修改完善后再提出，或者将议案改作代表建议提出。

代表提出的议案，在交付表决前，提案人可以要求撤回。

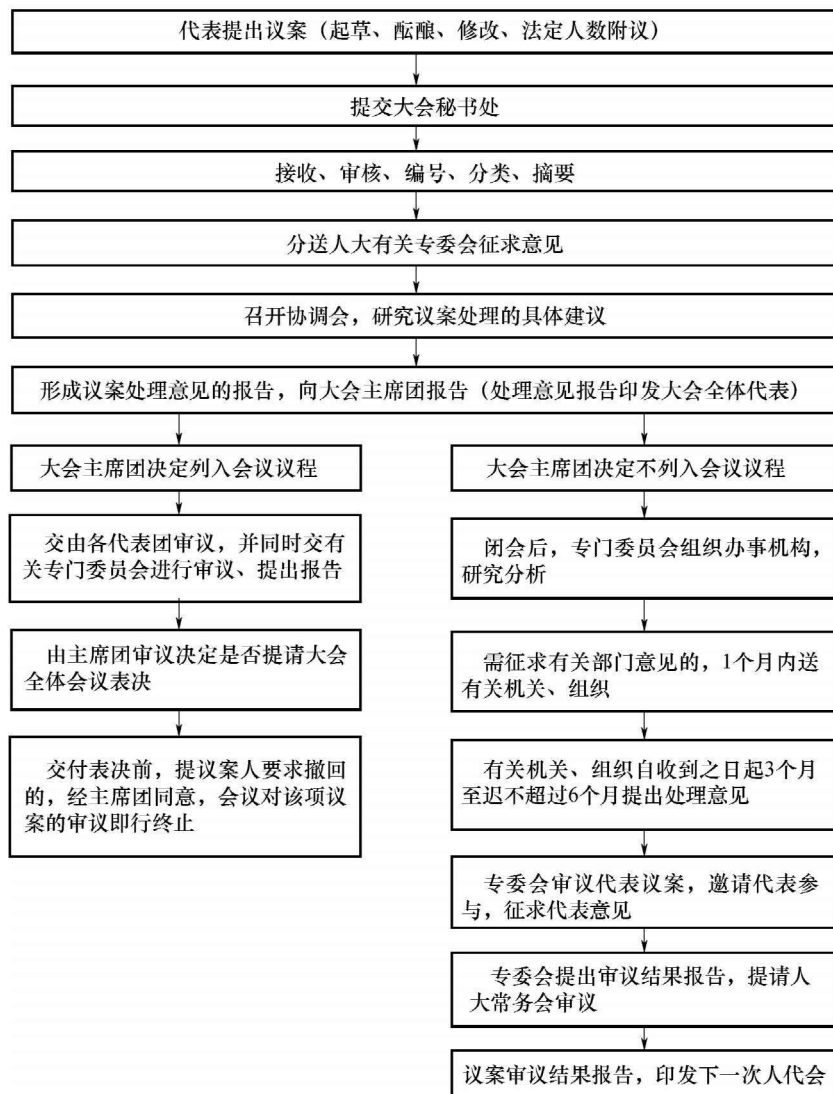
6. 代表议案如何处理？

代表法及有关法律规定，代表依法提出的议案，由本级人民代表大会主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。（乡镇人大由于没有专门委员会，所以只能由主席团作出是否列入会议议程的决定；以下处理程序适用于县级以上地方各级人大和全国人大。）

代表团或者代表联名提出议案后，主席团可以作如下处理：一是决定列入大会会议议程；二是决定不列入大会会议议程；三是先交有关专门委员会审议，提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。乡镇人大因为没有专门委员会，所以主席团只能作出前两种决定。

如下图流程所示，代表议案的处理程序，大会期间处理工作具体如下：（1）大会期间，各代表团负责将代表提出的议案提交大会秘书处。（2）对符合议案基本要求的，大会秘书处及时进行编号、分类、摘要，若干议案的摘要组成大会议案摘报，送大会主席团成员审阅。（3）大会秘书处将议案及时分送有关专门委员会征求意见。（4）大会秘书处召开有关专门委员会负责人参加的代表议案处理协调工作会议，有些地方人代会设议案审查委员会，研究议案处理的具体建议。（5）在此基础上，大会秘书处提出议案处理意见的报告。（6）大会主席团根据大会秘书处的报告，决定是否列入本次

代表议案的一般处理程序：



会议议程，或者先交由有关专门委员会审议。（7）经大会主席团通过的大会秘书处关于议案处理意见的报告要印发大会全体代表。（8）大会主席团决定列入会议议程，应交由各代表团审议，并同时交有关专门委员会进行审议、提出报告，再由

主席团审议决定是否提请大会全体会议表决；大会主席团决定不列入会议议程的，可以交由有关专门委员会在闭会期间进行审议。（9）列入会议议程的议案，在交付表决前，提议案人要求撤回的，经主席团同意，会议对该项议案的审议即行终止。对不符合议案基本要求的，大会秘书处可以建议提议案人进行修改、完善，或者将议案作为代表建议提出。

代表议案在大会闭会以后的处理程序具体有：（1）大会闭会后，专门委员会对大会主席团交付审议的代表议案，组织本委员会办事机构进行研究分析，提出代表议案审议工作的安排建议。（2）专门委员会召开委员会主任委员办公会议，对本委员会办事机构提出的代表议案审议工作的安排建议进行研究，作出决定。（3）专门委员会审议代表议案，涉及需先征求有关机关、组织意见的，根据需要，在大会闭会之日起一定时限内，将代表议案交由有关机关、组织研究。（4）有关机关、组织在收到之日起一定时限内提出处理意见。（5）专门委员会审议代表议案时，可以邀请议案领衔代表列席会议、发表意见；可以采取邀请提议案代表参加调研、座谈等方式，加强联系和沟通，听取提议案代表对议案处理的意见。（6）专门委员会采纳有关机关、组织和提议案代表的合理意见，对于切实可行的代表议案，应建议列入人民代表大会会议议程或者其常务委员会会议议程；对于暂时不能列入会议议程的议案，可以建议列入人民代表大会常务委员会的立法项目调研库或者相关工作的计划。（7）专门委员会提出代表议案审议结果报



告，提请人民代表大会常务委员会会议审议。审议结果报告包括议案的主要内容，听取和采纳有关机关、组织和提议案代表意见的情况，审议意见等内容。（8）审议结果报告提请人民代表大会常务委员会会议审议。人民代表大会常务委员会会议审议通过的代表议案审议结果报告，应当印发人民代表大会会议。

此外，有些地方人大处理代表议案的方式还有以下几种做法：有的地方人大在大会设立议案审查委员会，由议案审查委员会经大会秘书处或者直接向大会主席团提出议案处理意见报告。有的地方将代表提出的议案所涉及内容处理的主体分类，属于人大的交由人大有关专门委员会或者有关机构处理，属于政府的分类交给政府有关部门处理等，但都要求认真处理，最后在常委会会议上提出处理结果的报告。一些地方还尝试将事先经过准备、比较成熟的代表议案，由大会主席团决定列入大会会议议程进行审议等。有些地方规定：大会主席团决定的议案截止时间后形成的代表议案，按照代表建议、批评和意见处理。大会决定不列入本次大会会议议程的代表议案，也可以交本级人大常委会主任会议在闭会后审议。不列入大会会议议程的代表议案，提出议案的部分代表要求撤回、坚持提出该议案的代表不足法定人数的，该议案的办理工作即行终止。提出议案的代表对大会主席团不作为代表议案的决定有异议的，可以在主席团最后一次会议召开的一定时限内向主席团书面提出复议要求，由主席团作出决定，并答复提出复议要求的代表。在

人大闭会期间提出的代表议案，由人大常委会代表联络机构登记、分类，或者提出修改、完善的建议。对符合要求的代表议案，一定时限内送本级人大有关专门委员会研究、提出处理意见。本级人大下一次会议举行时，将闭会期间提出的代表议案和本级人大有关专门委员会提出的代表议案处理意见，同时送交大会秘书处，与会议期间提出的代表议案一并处理。

无论是大会会议期间，还是闭会期间的代表议案的处理工作，有关机关都要自始至终加强和提议案人的联系和沟通，听取、采纳代表的合理意见，这样做既是对代表权利和意见的尊重，也有利于更好地发挥代表议案的作用，促进有关机关改进工作。

7. 什么是代表建议？

根据宪法和有关法律法规的规定，人大代表除了有依法提出议案的权利之外，还有权向本级人大及其常委会提出对各方面工作的建议、批评和意见，有关机关、组织必须在规定时间内研究处理并负责答复，这是代表依法享有的重要权利之一。

代表建议、批评和意见，一般情况下简称为代表建议。什么是建议、批评和意见？从字面意思看，建议是提出自己合理的见解或意见，批评是对缺点和错误提出意见，意见是对事物所产生的看法或想法。人大代表提出对各方面工作的建议、批评和意见，就是作为国家权力机关的组成人员就各方面工作提出见解、指出缺点和错误、发表看法。