



地方组织法 选举法 代表法

释义

吴高盛 李伯钧 主编



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

地方组织法、选举法、代表法释义

吴高盛 李伯钧 主编

图书在版编目(CIP)数据

地方组织法、选举法、代表法释义/吴高盛,李伯
钧主编. —北京:中国民主法制出版社,2022.4

ISBN 978-7-5162-2815-9

I. ①地… II. ①吴… ②李… III. ①地方各级人民
代表大会—机构组织法—法律解释—中国 ②地方各级人民
代表大会—选举法—法律解释—中国 IV. ①D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 056548 号

图书出品人:刘海涛

出版统筹:贾兵伟

图书策划:张涛

责任编辑:张霞

书名/地方组织法、选举法、代表法释义

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/(010)63055259(总编室) 83910658 63056573(人大系统发行)

传真/(010)63055259

http:// www. npepub. com

E-mail: mzfz@ npepub. com

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/29 字数/350千字

版本/2022年5月第1版 2022年5月第1次印刷

印刷/北京天宇万达印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-2815-9

定价/68.00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)

再版说明

地方组织法、选举法、代表法是关于我国政权制度的三部重要的、基本的法律,是人大及其常委会行使职权、开展人大代表工作的三部当家的、常用的法律。

我国实行人民代表大会制度,国家一切权力属于人民,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。人民通过民主选举产生自己的代表,组成各级人民代表大会来行使国家权力。各级人大对人民负责,受人民监督;国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关由人大产生,对人大负责,受人大监督。在法律制度上,地方组织法对地方各级人大和政府的组织和工作,选举法对各级人大代表选举的基本原则和程序,代表法对各级人大代表依法行使职权、履行义务、发挥作用,分别作了规定。近年来,作为国家政权建设和人大工作重要法律依据的这三部法律的制定和多次修正,见证了我国社会主义民主政治发展的历程,成为在党的领导下保证人民当家作主、推进依法治国的生动实践。

2015年8月这三部法律首次同时修正后,就职于中国人民代表大会制度理论研究会的全人大常委会法工委立法规划室原主任吴高盛、全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任李伯钧,组织有关同志编写这三部法律的释义,出版后受到人大系统内外不少同志的青睐。2018年3月第十三届全国人民代表大会第一次会议通过宪法修正案、监察法,2020年10月第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过修改选举法,2021年3

月第十三届全国人民代表大会第四次会议通过修改全国人大组织法、全国人大议事规则,2022年3月第十三届全国人民代表大会第五次会议通过修改地方组织法。因此,需要根据宪法和相关法的规定以及形势的发展,对这三部法律作出新的阐释。

应众多读者的要求,我们组织有关同志根据宪法和相关法的规定,根据近年来中央有关文件特别是2021年10月中央人大工作会议的精神,并总结实践中新的经验和做法,对这三部法律的释义在原有的基础上进行重新编写,使这本书的内容与时俱进,适应新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的需要。

本书力图为人大干部和人大代表以及其他关心人大工作的同志,提供一本较为全面准确、简明实用,能够相对规范地掌握这三部法律的参考读物。限于水平和时间,不足之处在所难免,敬请读者不吝指正。

目 录

地方组织法

- 3 《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

- 4 第一章 总则
- 18 第二章 地方各级人民代表大会
 - 18 第一节 地方各级人民代表大会的组成和任期
 - 22 第二节 地方各级人民代表大会的职权
 - 34 第三节 地方各级人民代表大会会议的举行
 - 52 第四节 地方国家机关组成人员的选举、罢免和辞职
 - 66 第五节 地方各级人民代表大会各委员会
 - 74 第六节 地方各级人民代表大会代表
- 86 第三章 县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会
 - 87 第一节 常务委员会的组成和任期
 - 93 第二节 常务委员会的职权
 - 103 第三节 常务委员会会议的举行
 - 112 第四节 常务委员会各委员会和工作机构
- 120 第四章 地方各级人民政府
 - 120 第一节 一般规定
 - 133 第二节 地方各级人民政府的组成和任期
 - 136 第三节 地方各级人民政府的职权

- 147 第四节 地方各级人民政府的机构设置
161 第五章 附则

选举法

- 167 《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》释义
- 168 第一章 总则
182 第二章 选举机构
187 第三章 地方各级人民代表大会代表名额
198 第四章 全国人民代表大会代表名额
205 第五章 各少数民族的选举
214 第六章 选区划分
217 第七章 选民登记
222 第八章 代表候选人的提出
232 第九章 选举程序
249 第十章 对代表的监督和罢免、辞职、补选
264 第十一章 对破坏选举的制裁
269 第十二章 附则

代表法

- 275 《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
- 276 第一章 总则

300	第二章	代表在本级人民代表大会会议期间的工作
334	第三章	代表在本级人民代表大会闭会期间的活动
360	第四章	代表执行职务的保障
388	第五章	对代表的监督
403	第六章	附则

附 录

409	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
432	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
446	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

• 地方组织法

《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

《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》(以下简称地方组织法)是关于我国地方政权制度的一部基本法律,是地方人大和地方政府依法行使职权的重要制度保障,属于宪法相关法,由第五届全国人民代表大会第二次会议于1979年7月1日通过,1979年7月4日公布,自1980年1月1日起施行。此后,根据形势发展变化,于1982年12月、1986年12月、1995年2月、2004年10月、2015年8月先后作了五次修改,对推动地方政权机关工作和建设起到了非常重要的作用。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家政权机关工作和建设,作出一系列重大部署、推进一系列重大工作、取得一系列重大成果。2021年10月党中央召开中央人大工作会议,对新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作作出全面部署、提出明确要求。为了更好地贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,落实党中央重大决策部署和中央人大工作会议精神,进一步健全地方政权机关的组织和工作制度,2022年3月第十三届全国人民代表大会第五次会议通过《全国人民代表大会关于修改〈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》,对地方组织法进行了第六次修改。这次修改决定计49条,对于新时代坚持党的全面领导,不断发展全过程人民民主,保证人民当家作主,推进全面依法治国,推进国家治理体系和治理能力现代

化,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

地方组织法共有5章90条。

第一章 总 则

本章共6条(第一条至第六条),就本法的立法宗旨、立法依据、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的性质、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府必须坚持和遵循的原则等问题作了明确的规定。此次修改,本章的变化较大,主要有:一是,条文数量由三条变为六条。二是,原来本章的三个条文,即“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。”(第一条)“县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。”(第二条)“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。”(第三条)在修改后放到其他章节之中。三是,本章的条文变化较大,增加了五个条文、一个条文是保留部分与其他章的条文合并而成。其中第一条、第三条、第四条、第五条、第六条均为新增加的条文,第二条是由原来有关章节的第四条(地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关)、第四十条第二款(县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关,对本级人民代表大会负责并报告工作)、第五十四条(地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关)合并并作相应的修改后而作出的新的一条规定。

第一条 为了健全地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织和工作制度,保障和规范其行使职权,坚持和完善人民代表大会制度,保证人民当家作主,根据宪法,制定本法。

【释义】本条是关于本法立法宗旨和立法根据的规定。

一、修改情况

本条是此次修改本法时新增加的一条规定。条文的立法精神参照了2021年3月第十三届全国人民代表大会第四次会议修改的全国人大组织法第一条的规定。第一条的规定是,“为了健全全国人民代表大会及其常务委员会的组织和工作制度,保障和规范其行使职权,坚持和完善人民代表大会制度,保证人民当家作主,根据宪法,制定本法。”通过对比两法的规定可知,涉及的两条规定,原则精神一致。

二、本法的立法宗旨

立法宗旨又称立法目的,通常规定在一部法律的第一条,做到开宗明义、总揽全局,是制定一部法律所要达到的基本目标,决定着这部法律的具体内容和价值取向。本法的立法宗旨:

一是,健全地方各级人大和地方各级人民政府的组织和工作制度。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度,需要适应党和国家治理体系和治理能力发展的需要不断予以健全完善。应当讲,随着中华人民共和国的成立、1954年第一届全国人民代表大会第一次会议的召开以及《中华人民共和国宪法》的制定,人民代表大会制度及相应的组织和工作制度在全国正式建立起来。1979年7月第五届全国人民代表大会第二次会议通过《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》后,地方各级人大和地方各级人民政府的组织和工作制度进一步建立与完善,并且随着此后的几次修改在不断完善与健全。此次修改,适应新时代的要求,结合对实践经验的总结,借鉴全国人大组织法、全国人大议事规则修改的经验作了重要补充完善,比如明确规定,地方各级人大、县级以上的地方各级人大常委会和地方各级人民政府坚持中国共产党的领导,坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特

色社会主义思想为指导,依照宪法和法律规定行使职权。要求地方各级人大、县级以上的地方各级人大常委会和地方各级人民政府坚持以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主,始终同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,为人民服务,对人民负责,受人民监督。明确规定,地方各级人民政府应当维护宪法和法律权威,坚持依法行政,建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府;地方各级人民政府应当坚持以人民为中心,全心全意为人民服务,提高行政效能,建设服务型政府;地方各级人民政府应当严格执行廉洁从政各项规定,加强廉政建设,建设廉洁政府;地方各级人民政府应当坚持诚信原则,加强政务诚信建设,建设诚信政府;地方各级人民政府应当坚持政务公开,全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开,依法、及时、准确公开政府信息,推进政务数据有序共享,提高政府工作的透明度;地方各级人民政府应当坚持科学决策、民主决策、依法决策,提高决策的质量;地方各级人民政府应当依法接受监督,确保行政权力依法正确行使。总之,通过此次修改及对有关事项的完善,地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织和工作制度得以进一步的健全。

二是,保障和规范地方各级人大和各级人民政府行使职权。地方各级人大和地方各级人民政府的组织与工作制度的建立健全,目的就是要保障地方各级人大和地方各级人民政府更好地行使职权,同时,也是规范地方各级人大和地方各级人民政府更好地行使职权。有保障有规范才能体现党中央要求的坚持好完善好人民代表大会制度,保证人民当家作主。

三是,坚持和完善人民代表大会制度,保证人民当家作主。这是落实宪法原则要求的需要,也是落实党中央对新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作所作出的全面部署和提出明确要求的需要。现行宪法明确规定,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;人民依照法律规定,通过各种途径和形

式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务;中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则;全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。

党的十九届六中全会决定强调,要坚持和完善人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治。坚持和完善人民代表大会制度就要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,保证各级人大都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督,保证各级国家机关都由人大产生、对人大负责、受人大监督。支持和保证人大及其常委会依法行使职权,健全人大对“一府一委两院”监督制度。密切人大代表同人民群众的联系,健全代表联络机制,更好发挥人大代表作用。健全人大组织制度、选举制度和议事规则,完善论证、评估、评议、听证制度。适当增加基层人大代表数量。加强地方人大及其常委会建设等。

这次修改增加“坚持和完善人民代表大会制度,保证人民当家作主”的立法宗旨,是进一步落实宪法规定,进一步落实习近平总书记和党中央所强调的“坚持以人民为中心”的执政理念。坚持和完善人民代表大会制度,保证人民当家作主,首先是要坚持好人民代表大会制度,保证人民当家作主,坚持的目的就是确保人民代表大会制度,保证人民当家作主这一宪法要求不变形且得以长期存在,保持正确的政治方向;完善人民代表大会制度就是要在坚持的基础上不断地总结经验,确保人民代表大会制度的生机与活力,确保人民当家作主这一宪法原则更加牢固。

三、本法的立法依据

本法的立法依据是宪法。现行宪法序言明确规定:“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊

严、保证宪法实施的职责。”就是说,国家制定的所有法律都必须以宪法为依据,并不得同宪法相抵触。

第二条 地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。

县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关。

地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。

【释义】本条是关于地方各级人大及其常委会的性质和地方各级人民政府地位、性质的规定。

一、修改情况

此次修改本法时,本条作了修改,系由修改前的第四条、第四十条第二款、第五十四条合并而来。此次修改前的第四条规定,地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。第四十条规定,省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会设立常务委员会(第一款);县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关,对本级人民代表大会负责并报告工作(第二款)。第五十四条规定,地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关。需要说明的是,此条修改主要是技术修改:一是将“地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关”中的“都”字去掉,并作为修改后的第二条第一款,修改后的规定与现行宪法的文字表述相一致;二是将修改前的第四十条第一款“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会设立常务委员会”留在第三章“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会”之中作为该章的首条;将修改前的第四十条第二款“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关,对本级人民代表大会负责并报告工作”中的“县级以上的地方各级人民代表大会

常务委员会是本级人民代表大会的常设机关”移至修改后的第二条作为第二款,并将“对本级人民代表大会负责并报告工作”留在第三章“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会”之中该章的首条,与修改前的第四十条第一款合并作出规定(省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会设立常务委员会,对本级人民代表大会负责并报告工作);三是将修改前的第五十四条关于“地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关”的规定移至修改后的第二条作为第三款,并根据与宪法相统一及立法技术上的需要,将“地方各级人民代表大会”修改为“地方各级国家权力机关”。

二、地方各级人民代表大会的性质

“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关”,规定的是地方各级人民代表大会的性质。这一规定,来自我国现行宪法第九十六条关于“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关”的规定。根据这一规定,地方各级人民代表大会是本行政区域的地方国家权力机关,权力限于本行政区域范围内。地方各级人民代表大会在本行政区域范围内决定该地方的事务。本级的其他地方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并报告工作,受本级人民代表大会监督。

三、县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的性质

“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关”,是本条第二款,规定的是常务委员会的性质,并明确与本级人民代表大会的关系是本级人民代表大会的常设机关。在同级人民代表大会闭会期间依法行使同级人民代表大会的一些职权,以利于发挥同级人民代表大会作为地方国家权力机关的作用。比如,根据本法规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间,根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前