

各位代表:

我受全国人大常委会委托,作关于《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(修正草案)》的说明。

一、修改代表法的必要性和重大意义

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央立足新的历史方位,加强党对人大工作的全面领导,持续推进人民代表大会制度理论和实践创新,形成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,推动人大工作取得历史性成就,人民代表大会制度更加成熟、更加定型。

人大代表是国家权力机关的组成人员,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律的规定,参加行使国家权力。以习近平同志为核心的党中央高度重视人大代表工作,从发展全过程人民民主、保障人民当家作主的高度,对充分发挥人大代表作用、加强人大代表工作能力建设作出决策部署。2021年10月,中央人大工作会议明确提出充分发挥人大代表作用等任务要求。2022年10月,党的二十大报告提出加强人大代表工作能力建设,密切人大代表同人民群众的联系。2024年7月,党的二十届三中全会《决定》提出丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,健全吸纳民意、汇集民智工作机制。2024年9月,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上发表重要讲话,强调必须坚持充分发扬人大代表作用,对人大代表当好党和国家联系人民群众的桥梁,各国家机关支持和保障人大代表依法履职,健全联系代表的制度机制等提出明确要求。

代表法是规范和保障人大代表依法行使代表职权、履行代表义务、发挥代表作用的基本法律。现行代表法是1992年第七届全国人大五次会议通过和公布施行的,2009年、2010年、2015年分别作了部分修改。这部法律的颁布施行,对规范和保证代表依法履行职责,充分发挥代表作用,保证人民当家作主,发挥了重要作用。全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深入贯彻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,贯彻落实党中央重大决策部署,有必要与时俱进修改完善代表法,保障和促进人大代表工作高质量发展,更充分地发挥人民代表大会制度的显著优势。

(一)修改代表法是坚持党的全面领导、坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路的必然要求

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,是党领导国家政权机关的重要制度载体。坚持党中央集中统一领导是人大工作的最高政治原则。人大代表作为各级人民代表大会的组成成员,必须旗帜鲜明讲政治,提高政治站位,履行政治责任,做政治上的明白人。修改代表法,明确各级人大代表坚持中国共产党的领导、坚持和国家的指导思想,坚定政治立场,履行政治责任,加强思想作风建设,学习贯彻党的理论和路线、方针、政策,对于保障代表依法履职尽责,保证党的理论、路线、方针政策和决策部署通过人民代表大会制度在国家工作中得到全面贯彻和有效执行,具有重要意义。

(二)修改代表法是推动人大工作高质量发展,坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度的重要保障

人大代表作用的发挥,直接关系人民代表大会制度的运行,直接关系人大工作质量和水平。人大代表参加行使国家权力的主要形式是出席人民代表大会会议,参与重要法律法规的制定修改、计划预算的审查批准和重大事项的审议决定,依法参加选举、表决重要人事任免事项,提出议案和建议,等等。人大代表在闭会期间开展调研视察,参与人大常委会和专门委员会相关工作,通过多种形式深入了解群众诉求,通过人大渠道向党和国家机关提出意见建议。人大代表在大会会议期间的工作和闭会期间的活动,都是执行代表职务。党的十八大以来,各级人大健全常委会联系代表的制度机制,加强代表对人大常委会立法、监督工作的参与,改进代表调研视察工作,加强代表建议办理工作,有力保障代表作用的充分发挥。修改代表法,健全各级国家机关支持和保障人大代表依法履职、加强同人大代表联系的制度机制,对于推动人大工作高质量发展,更好把人民代表大会制度的显著优势转化为治理效能,具有重要意义。

3月5日,十四届全国人大三次会议听取了全国人大常委会副委员长李鸿忠作的关于代表法修正草案的说明。

目前,我国有277万多名五级人大代表,近95%是县乡人大代表。代表来自人民、扎根人民,将人民群众对经济社会发展的意见建议带到代表大会上,推动“百姓盼的”与“党和政府干的”高度契合,充分发挥了人民代表大会制度在实现全过程人民民主中的重要制度载体作用。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视人大代表工作,推动人大代表工作取得新进展、新成就,同时也对充分发挥人大代表作用提出了新的任务要求。

代表法修正草案深入总结新时代人大代表工作实践经验,突出对代表履职的政治要求,拓展和深化“两个联系”制度机制,强化代表履职的保障和监督,充分发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势,更好地把制度优势转化为治理效能。

“这次代表法修改,在拓展和深化‘两个联系’制度机制方面,作了一系列相关完

二、修改代表法的指导思想、遵循的原则和工作过程

(三)修改代表法是发展全过程人民民主,使各级人大及其常委会成为始终同人民群众保持密切联系的代表机关的客观要求

全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。习近平总书记对各级人大及其常委会提出建设“四个机关”要求,其中包括成为始终同人民群众保持密切联系的代表机关。我国各级人大代表都由民主选举产生,具有广泛的代表性。目前,我国277万多名五级人大代表中,近95%是县乡人大代表,很多是一线工人、农民、专业技术人员。人大代表作为党和国家联系人民群众的桥梁,发挥来自人民、扎根人民的特点优势,代表人民依法参加行使国家权力,反映人民的意见和要求,是践行全过程人民民主的生动体现。近年来,各级人大常委会贯彻落实党中央决策部署,加强代表履职平台建设,丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,密切代表同人民群众的联系。修改代表法,明确代表践行全过程人民民主的原则和要求,完善各级人大常委会和乡镇人大主席团组织代表开展联系人民群众活动的工作机制,对于保证人大代表忠实代表人民的利益和意志,参加行使国家权力,听取和反映人民群众的意见和要求,切实维护人民群众的合法权益,具有重要意义。

三、代表法修正草案的主要内容

代表法修正草案共34条,主要修改内容如下:

(一)充实总则部分规定

贯彻党中央决策部署,突出对代表履职的政治要求。一是贯彻落实宪法规定,体现新时代党的重大理论创新成果,明确代表应当坚持党的领导,坚持和国家的指导思想,增加规定:全国人大代表和地方各级人民代表大会代表应当坚持中国共产党的领导,坚持以马克思列宁主义、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,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,遵循民主集中制原则(修正草案第二条)。二是贯彻落实党中央会议精神,明确代表在坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度中的职责使命,增加规定:全国人大代表和地方各级人民代表大会代表应当坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度,为人民服务、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责,为各级人大及其常委会建设自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关,全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关,始终同人民群众保持密切联系的代表机关和履职尽责(修正草案第三条)。三是贯彻全过程人民民主重大理念,明确代表密切联系人民群众的原则要求,增加规定:全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表应当坚持以人民为中心,践行全过程人民民主,始终同人民群众保持密切联系,忠实代表人民的利益和意志,自觉接受人民监督(修正草案第三条)。四是明确代表忠于宪法的职责使命和在推进全面依法治国中的重要作用,增加规定:全国人大代表和地方各级人民代表大会代表应当忠于宪法,弘扬宪法精神,维护宪法权威,维护社会主义法制的统一和尊严,为推进全面依法治国、建设更高水平的社会主义法治国家贡献力量(修正草案第三条)。五是完善代表的权利义务有关规定,增加规定代表“参加本级人民代表大会闭会期间的各项履职活动”;“参加选举和表决”,“遵守会议纪律”,“带头践行社会主义核心价值观,铸牢中华民

族共同体意识,自觉遵守社会主义道德”(修正草案第四条、第五条)。

(二)拓展和深化“两个联系”制度机制

贯彻党中央关于密切国家机关同人大代表的联系、密切人大代表同人民群众的联系的要求,总结实践经验,完善相关制度机制:一是明确国家机关联系代表的原则要求,增加规定:县级以上的各级人大常委会和乡镇人大主席团应当密切同代表的联系,丰富代表联系人民群众的内容和形式,加强代表工作能力建设,支持和保障代表依法履职,充分发挥代表作用;各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院应当加强同代表的联系,听取代表的意见和建议,加强和改进各方面工作(修正草案第六条)。二是进一步完善代表联系人民群众制度,增加规定:县级以上的各级人大常委会或者乡镇人大主席团按照就地就近的原则,定期组织代表开展联系人民群众的活动,听取和反映人民群众的意见和建议(修正草案第二十九条)。

四、完善代表议案和建议办理机制

根据实践做法,对代表执行职务的保障有关规定作了如下修改完善:一是根据地方的意见,与地方法规有关规定相衔接,明确代表依法执行代表职务,国家根据需要给予往返的旅费和必要的物质上的便利或者补贴(修正草案第十九条)。二是增

加规定:县级以上的各级人大常委会可以运用现代信息技术,建立健全代表履职网络平台,为代表依法履职、加强履职学习培训提供便利和服务(修正草案第二十二条)。三是完善代表履职学习培训制度,明确代表应当学习贯彻中国共产党的理论和路线、方针、政策,熟悉宪法和人民代表大会制度,掌握履职所须的法律知识和其他专业知识;乡镇人大代表应当参加上级人大常委会和乡镇人大主席团组织的代表履职学习培训(修正草案第二十四条)。四是根据实践做法,增加规定:身体残疾或者其他行动不便的代表执行代表职务时,有关部门应当根据需要给予必要的帮助和照顾(修正草案第二十八条)。五是加强代表履职宣传工作,增加规定:县级以上的各级人大常委会应当通过多种方式宣传代表依法履职、发挥作用的典型事迹,展现代表践行全过程人民民主的生动实践(修正草案第二十九条)。

五、完善代表议案和建议办理机制

根据实践做法,与有关法律规定相衔接,保障代表依法提出议案和建议,提高议案和建议办理工作质量,更好发挥代表作用。一是完善代表议案办理机制,增加规定:县级以上的各级人大专门委员会审议大会主席团交付的代表议案,应当与代表联系沟通,充分听取意见,并及时通报情况(修正草案第二十五条)。二是完善代表建议的交办和报告制度,明确代表对各方面工作提出的建议、批评和意见,由本级人大常委会办事机构、工作机构或者乡镇人大主席团交有关机关、组织研究办理。代表建议、批评和意见的办理情况,由常委会办事机构、工作机构或者有关机关、组织向本级人大常委会报告,并印发下一次人民代表大会会议;或者由乡镇人大主席团向乡镇人民代表大会报告(修正草案第二十六条)。三是明确代表建议督办机制,增加规定:县级以上的各级人大有关专门委员会和常委会办事机构、工作机构,乡镇人大主席团应当加强对代表建议、批评和意见的督促办理;委员长会议或者主任会议可以围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题、重大事项,确定重点督办办理的代表建议、批评和意见(修正草案第二十七条)。

(八)完善代表履职管理监督有关规定

贯彻党中央关于加强人大代表工作能力建设的要求,与地方法规、全国人大常委会有关规定相衔接,明确代表工作机构和代表工作计划。一是增加规定:县级以上的各级人大常委会设立代表工作委员会,作为常委会的工作机构(修正草案第六条)。二是增加规定:县级以上的各级人大常委会制定年度代表工作计划;年度代表工作计划由委员长会议或者主任会议通过,向本级人大代表通报,并向社会公布(修正草案第二十条)。

六、完善代表在本级人民代表大会会议期间的工作有关规定

代表在本级人民代表大会会议期间的工作是代表履职的集中体现。结合近年来代表在大会会议期间依法履职的实际做法,完善有关规定:一是进一步明确代表在出席本级人民代表大会会议前,应当通过多种方式听取人民群众的意见和建议,根据安排认真研读拟提请会议审议的议案和报告,为会议期间执行代表职务做好准备(修正草案第七条)。二是根据实践做法,明确县级以上的各级人大代表按照选举单位、行政区域等组成代表团;乡镇人大代表根据实际需要,可以组成代表团(修正草案第八条)。

七、完善代表在本级人民代表大会闭会期间的活动有关规定

人大代表参加大会闭会期间的活动,是代表依法履职的重要方式。结合近年来的实践做法,进一步规范代表在大会闭会期间的活动。一是完善代表小组的组成,明确县级以上的各级人大代表“根据地域、领域等”组成代表小组(修正草案第十一条)。二是贯彻落实党中央会议精神,根据实践做法,增加规定:根据安排,设区的市级以上的各级人大代表也可以在本行政区域内跨原选举单位进行视察、开展专题调研(修正草案第十三条、第十四条)。三是在现有代表视察有关要求的基础上,明确代表参加专题调研活动时,也可以向有关机关、组织提出建议、批评和意见,但不直接处理问题(修正草案第十五条)。四是进一步扩大代表对人大常委会、专门委员会工作的参与,增加规定:县级以上的各级人大代表可以应邀参加本级人大常委会、各专门委员会和常委会办事机构、工作机构组织的有关会议(修正草案第十六条)。

五是明确县级人大代表可以列席原选区所在的乡镇人民代表大会会议(修正草案第十七条)。

(六)完善代表执行职务的保障有关规定

根据2018年宪法修正案,与全国人大组织法、地方法规、监察法等有关法律规定相衔接,对监察委员会的有关规定作了如下补充完善:一是在人大代表参加选举和罢免国家机构领导人员的规定中增加“监察委员会主任”有关表述(修正草案第九条、第三十四条)。二是在代表依法提出质询案的对象范围中增加“监察委员会”有关表述(修正草案第三十四条)。三是明确监察委员会应当及时向本级人大代表通报工作情况,提供信息资料,保障代表知情权(修正草案第二十三条)。

此外,还作了一些文字表述和法律衔接方面的修改完善,并对个别条文顺序作了调整。

《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(修正草案)》已和以上说明,请审议。

(新华社北京3月5日电)

《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(修正草案)》提请审议——

当好党和国家联系人民群众的桥梁

本报记者 张天培

善。”全国人大常委会法工委国家法室主任童卫东介绍。密切国家机关同人大代表的联系、密切人大代表同人民群众的联系,是党中央的明确要求,也是加强和改进代表工作的重要举措。代表法修正草案明确了国家机关联系人大代表的原则要求,丰富代表联系人民群众的内容和形式,规定各级人民政府及其所属各部门、监察委员会、人民法院和人民检察院,根据本级人大常委会的统筹安排,邀请代表参与相关工作和活动,听取代表的意见和建议。“过去,提到加强国家机关同人大代表的联系,首先想到的是人大常委会要密切同代表的联系。这次修正草案明确规定人民政府、

把执行代表职务同做好本职工作有机结合起来,提出有针对性的意见建议。本次修正草案明确人大代表“根据地域、领域等”组成代表小组。这里的“领域”既包括专业领域,也包括行业领域。“当然,我国各级人大代表履职要反映人民的整体利益,不仅仅反映某个群体的利益,要从大局出发、全局出发,处理好局部利益和整体利益的关系。”童卫东表示。

“此次代表法修改,认真总结了近年来各级人大代表工作的实践经验和创新成果,对代表议案建议的提出、交办、办理、督促等工作制度都作了优化完善。”全国人大常委会代表工委议案建议办理局局长余洋介绍,

2024年,全国人大常委会代表工委同35个代表团,全面贯彻实施相关法律规定,健全完善代表建议工作机制。在全国人大常委会召开的十四届全国人大二次会议代表建议交办会上,9235件代表建议交由213家单位办理,代表建议交办已经形成了较为成熟稳定的工作制度。代表法修正草案也对重点工作督办工作的法律制度作了进一步明确和完善。“代表建议是代表密切联系人民群众,吸纳民意、汇集民智的成果,通过加强督办,有利于督促各国家机关认真听取代表意见、了解群众呼声期盼、回应人民群众对美好生活的向往。”余洋表示。

代表法既是保障代表权利的“宣言书”,也是规范代表履职的“工作守则”。这次修改在现行代表法规定的前提下,增加规定间接选举的代表应当向原选举单位报告履职情况;明确县级以上的各级人大常委会和乡镇人大主席团应当记录代表履职情况、定期组织代表报告履职情况,并公示代表基本信息和履职信息(修正草案第三十一条)。四是进一步明确代表不得利用执行代表职务干预具体执法案件或者变相从事商业活动牟取个人利益(修正草案第三十二条)。四是根据实际做法,在代表资格终止的情形中增加规定“责令辞职”(修正草案第三十三条)。