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

——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 李鸿忠

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挥人大代表作用,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人员,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、坚持党和国家的指导思想,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。

(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。

二、修改代表法的指导思想、遵循的原则和工作过程

修改代表法,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习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,全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神以及中央人大工作会议精神,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,总结新时代人大代表工作的实践经验,提升人大代表工作制度化、规范化、程序化水平,使发挥各级人大代表作用成为人民当家作主的重要体现。

修改工作遵循的原则:一是,认真贯彻落实党中央重大决策部署和中央人大工作会议精神,保证人大代表始终站稳政治立场、履行政治责任,保证党的领导全面、系统、整体地落实到国家权力机关履职行权的各方面全过程,确保代表工作的正确政治方向。二是,坚持以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主,充分发挥各级人大代表作为党和国家联系人民群众的桥梁作用,不断丰富国家机关联系代表、代表联系人民群众的内容和形式,充分发挥代表在发展全过程人民民主中的作用。三是,充分总结近年来各级人大代表履职、各级人大及其常委会开展代表工作的实践经验,坚持问题导向,坚持实事求是,对实践证明可行、确有必要修改的予以修改完善;可改可不改的,一般不作修改。四是,遵循宪法的规定、原则和精神,同时与近年来修改的全国人大组织法、地方组织法、全国人大议事规则和选举法、立法法、监督法等法律做好衔接。

以习近平同志为核心的党中央高度重视代表法修改工作。2024年10月,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议,听取审议并原则同意全国人大常委会党组关于代表法修正草案有关问题的请示和汇报,为代表法修改工作提供了重要指导和遵循。

根据立法工作安排,全国人大常委会法制工作委员会、代表工作委员会于2024年初组成修法工作专班,启动代表法修改工作,经广泛征求各方面意见和认真研究,提出了代表法修正草案。期间主要开展了以下工作:一是,深入学习领会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,深入践行全过程人民民主重大理念和实践要求,全面梳理党的十八大以来党中央关于发挥人大代表作用、做好新时代人大代表工作的重大决策部署和要求。二是,深入总结新时代人大代表工作的实践经验,组织对代表法修改有关问题开展专题研究;梳理总结近年来与代表法有关的议案、建议和法律询问答复。三是,将修正草案印发中央有关部门、全国人大各专门委员会和有关工作机构、各省(自治区、直辖市)和部分设区的市人大常委会、基层立法联系点以及有关组织和研究机构征求意见。四是,多次召开座谈会,听取各省(自治区、直辖市)人大常委会代表工委、部分全国人大代表、专家学者和基层群众的意见建议。五是,到部分地方进行专题调研,深入了解近年来人大代表履职和各级人大及其常委会开展代表工作的新实践新经验。

2024年11月初,十四届全国人大常委会第十二次会议对代表法修正草案进行了初次审议。同年12月底,十四届全国人大常委会第十三次会议对代表法修正草案进行了再次审议,并决定提请十四届全国人大三次会议审议。代表法修正草案经全国人大常委会两次会议审议后,先后两次在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见;将修正草案印发全国人大代表,组织部署全国人大代表研读讨论并征求意见。各方面一致认为,修正草案深入贯彻落实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,深入总结新时代人大代表工作实践经验,健全人大代表履职制度机制,强化对代表履职的保障和监督,对于充分发挥代表在发展全过程人民民主中的作用,坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度,健全全过程人民民主制度体系,具有重要意义。

2025年2月7日,全国人大宪法和法律委员会召开会议,根据全国人大常委会组成人员的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见,对代表法修正草案作了进一步修改完善。宪法和法律委员会认为,经过全国人大常委会两次会议审议、广泛征求意见和反复修改完善,代表法修正草案充分吸收各方面的意见建议,已经比较成熟。据此,形成了提请本次会议审议的《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)》。

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、坚持党和国家的指导思想,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)。二是贯彻落实中央人大工作会议精神,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:全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表应当以坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度为己任,做到政治坚定、服务人民、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而履职尽责(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:全国人民代表大会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:县级以上的地方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(修正草案第十二条)。三是进一步完善人大常委会联系代表制度,明确县级以上的各级人大常委会应当采取多种方式同本级人大代表保持联系,建立健全常委会组成人员和各专门委员会、常委会工作机构联系代表的工作机制,扩大代表对立法、监督等各项工作的参与;乡镇人大主席、副主席在大会闭会期间负责联系本级人大代表(修正草案第二十一条)。四是完善"一府一委两院"联系代表制度,增加规定: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(修正草案第二十三条)。

(三)完善人大代表工作能力建设有关规定

贯彻党中央关于加强人大代表工作能力建设的要求,与地方组织法、全国人大常委会有关决定相衔接,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)。

(四)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)。

(五)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)。二是贯彻落实中央人大工作会议精神,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

贯彻落实党中央决策部署,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,与地方组织法有关规定相衔接,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、加强履职学习培训等提供便利和服务(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,掌握履职所需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)。

(七)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,确定重点督促办理的代表建议、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

贯彻落实党中央决策部署,强化代表履职的管理监督。一是明确代表的政治责任,增加规定:代表应当坚定政治立场,履行政治责任,加强思想作风建设,自觉接受监督,自觉维护代表形象(修正草案第三十条)。二是与地方组织法有关规定相衔接,完善代表履职情况报告制度,在选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况的现行规定基础上,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;明确县级以上的地方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)。三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)。

(九)适应监察体制改革需要补充相关内容

根据2018年宪法修正案,与全国人大组织法、地方组织法、监察法等有关法律相衔接,对监察委员会的有关内容作了如下补充完善: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,保障代表的知情权(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)》和以上说明,请审议。

新华社北京3月5日电

勇挑大梁 在高质量发展中展现新作为

上接01版

"抓产业创新,要守牢实体经济这个根基"——谈到习近平总书记提出的这一重要要求,中国一汽首席技能大师杨永修代表表示,一汽坚持科技自立自强,集中力量攻克"卡脖子"难题,推动了民族汽车品牌的快速成长。作为一线产业工人代表,自己将帮助更多工人成长,为实体经济发展贡献力量。

习近平总书记在谈到抓科技创新和产业创新融合时,特别强调"要搭建平台、健全体制机制"。浙江省杭州市科技局成果处处长陈希杨表示:"杭州将继续致力于多措并举化解企业各方面后顾之忧,推出更多政府产业基金赋能科技成果转化和科创企业成长。"

着力推动高质量发展,必须进一步全面深化改革开放,不断除障碍、增动能。

"习近平总书记提到要深化要素市场化配置改革,主动破除地方保护、市场分割和'内卷式'竞争,这将极大释放市场活力、凝聚推动经济增长的合力。"中国社会科学院经济研究所研究员黄群慧委员说,围绕加快构建全国统一大市场,要进一步完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,规范地方政府和企业行为,建立更加高效公平的市场环境。

人勤春早,成渝地区双城经济圈建设标志性工程——成渝中线高铁建设正酣。"以重大项目为抓手,川渝两地正积极推动成渝地区双城经济圈建设走深走实,构筑向西开放的战略高地和参与国际竞争的新基地。"四川省发展改革委区域协调发展处处长张渊渊说,两地将继续推进西部陆海新通道、中欧班列(成渝)、长江黄金水道统筹衔接,塑造协同开放新优势。

为全国发展大局作贡献,需要深度融入国家重大发展战略。

2024年,广东成为全国首个经济总量突破14万亿元的省份。"习近平总书记提出经济大省在落实国家重大发展战略上应有更大的担当,让我们干劲儿更强、闯劲儿更足。"广东省发展改革委主任艾学峰代表说,下一步广东将立足粤港澳大湾区,用好产业基础雄厚、科研力量领先、开放底蕴深厚、市场潜力巨大的优势,在发展新质生产力、加快建设现代化产业体系的过程中走在前列,作出更大贡献。

在审议时,习近平总书记提出,江苏要在长三角一体化发展和长江经济带发展等发展战略中主动作为、协同联动。

江苏省产业技术研究院院长、长三角国家技术创新中心主任刘庆代表说,产研院已先后与400多家细分领域龙头企业共建联创中心,未来要按照总书记要求进一步统筹落实区域重大战略,主动服务和支持上海发挥龙头作用,加强与沪浙皖科技创新和产业创新跨区域协同,推动产业链向长江中上游延伸。

作为第一批"走出去"承建海外项目的中国企业,地处东北老工业基地的哈尔滨电气集团有限公司产品出口到50多个国家和地区。哈尔滨电气集团有限公司董事长曹志安委员表示,将深度融入高质量共建"一带一路",全力推进国际化经营转型发展,加快开拓绿色低碳能源工程相关领域,努力打造惠及世界的"幸福路",织就互联互通的"金丝带"。

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。安徽省六安市金寨县花石乡大湾村党总支第一书记、驻村工作队队长余静委员表示,将贯彻落实习近平总书记围绕促进共同富裕提出的新要求,推动大湾村深化改革,盘活土地资源,发挥好生态优势,走好"山上种茶、家中迎客、红绿结合"的特色发展之路。

"共同富裕不仅是物质上的富裕,也包括精神上的富裕。"昆曲演员、江苏省演艺集团有限公司总经理柯军代表说,只有立足本职岗位,扎扎实实落实好总书记优化文化产品和服务供给等要求,才能当好传统文化的守护者、传承者和创新者,推出更多顺应时代需求的精品力作。

实干足音铿锵回响,发展蓝图催人奋进。

"火车跑得快,全靠车头带。"河北省武安市淑村镇白沙村党委书记、村委会主任侯二河代表说,习近平总书记要求各级党组织要增强政治功能和组织功能,广大党员干部要勇挑重担、开拓进取。我们将紧紧围绕"强党建、兴产业、惠民生"目标,把抓党建打基础作为长远之计和固本之策,以高质量党建引领村集体经济高质量发展,让大家的日子越过越红火!

新华社北京3月5日电

责任编辑:王钦正 编辑:王桑阳 唐福春 樊兴博 联系电话:028-86611442(夜间) 美术编辑:肖凤 社址:成都红星路二段159号 邮编:610017 党报热线:962211 广告热线:86623932 广告许可证:5101034000086 订报热线:86511231 邮发代号:61-39 监督电话:86751128 印刷:成都日报锦观印务科技有限公司 地址:锦江区桦彩路9号 零售每份2元