

人大代表的权利和义务和资格

中国社科院法学研究所研究员 莫纪宏

2010年10月28日,十一届全国人大常委会第十七次会议通过的关于修改代表法的决定,首次以法律的形式详细列举了人大代表的权利和义务。人大代表权利的规定,对于保障人大代表有效地履行代表职责,具有非常重要的意义;人大代表义务的规定,以更加明确的法律态度,对各级人大代表的法律职责予以了清晰的界定。

一、尊重和保护人大代表的权利

根据修改后的代表法第三条的规定,在我国,各级人大代表依法享有以下七项权利,包括:1、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;2、依法联名提出议案、质询案、罢免案等;3、提出对各方面工作的建议、批评和意见;4、参加本级人民代表大会的各项选举;5、参加本级人民代表大会的各项表决;6、获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障;7、法律规定的其他权利。上述各项权利,既有一般性,也有特殊性。所谓一般性,是指这七项权利对于所有人大代表都普遍适用,是人大代表履行代表职务的基本法律保障;所谓特殊性,是指这些权利是与代表职务紧密相连的,一般公民因为缺少代表职务而无法享有。对于具有代表职务的公民来说,在履行代表职务期间,存在着公民权利与代表权利并存的状况。但是,究竟何时可以行使代表权利,何时只能行使公民权利,在法律上的判断标准,应当以代表是否履行代表职责作为出发点。

修改后的代表法第五条对于人大代表行使代表权利给予了相应的制度保障。该条规定:代表依照本法的规定在本级人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动,都是执行代表职务。国家和社会为代表执行代表职务提供保障。此外,代表法第四章“代表执行职务的保障”还从代表言论免责、代表人身特权、代表职务知情权、代表执行职务的物质保障权和时间保障权等几个方面进一步保障了代表权利的有效行使。特别值得一提的是,代表法第四十四条规定:一切组织和个人都必须尊重代表的权利,支持代表执行代表职务。有义务协助代表执行代表职务而拒绝履行义务的,有关单位应当予以批评教育,直至给予行政处分。阻碍代表依法执行代表职务的,根据情节,由所在单位或者上级机关给予行政处分,或者适用《中华人民共和国治安管理处罚法》第五十条的处罚规定;以暴力、威胁方法阻碍代表依法执行代表职务的,依照刑法有关规定追究刑事责任。对代表依法执行代表职务进行打击报复的,由所在单位或者上级机关责令改正或者给予行政处分;国家工作人员进行打击报复构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。上述规定实际上通过规定保障代表权利实现的义务主体和义务主体应当承担的保障责任,为代表行使代表权利提供了比较可靠的法律保障。

二、认真履行代表义务是人大代表的重要职责

从修改后的代表法来看,各级人大代表的法律义务主要分为两个方面,一是代表法第四条明确列举的七项基本义务;二是包含在代表法其他条文中的若干义务。

修改后的代表法第四条规定,人大代表应当履行下列七项基本义务,即:1、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;2、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;3、积极参加统一组织的视察、专题调研、执法检查等履职活动;4、加强履职学习和调查研究,不断提高执行代表职务的能力;5、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;6、自觉遵守社会公德,廉洁自律,公道正派,勤勉尽责;7、法律规定的其他义务。

除了代表法第四条专门列举的七项“代表义务”之外,代表法的其他条文中也包含了对人大代表的“义务要求”。例如代表法第六条规定,“代表受原选区选民或者原选举单位的监督”。

为了保证各级人大代表能够自觉和有效地履行代表法所规定的各项代表义务,代表法在第五章“对代表的监督”中,还详细地规定了违反代表义务所应当承担的法律上的不利后果和相关法律责任。例如,代表法第四十九条第三项规定:未经批准两次不出席本级人民代表大会会议的,代表资格应予终止。

代表法通过明确列举代表义务和确立相关法律责任的方式,比较好地约束了各级人大代表履行代表职责的行为,既可以敦促代表积极和认真地履行代表职责,同时,又能够有效地防范“举手代表”、“名誉代表”现象的发生,对于充分调动各级人大代表履行职责的主动性和积极性起到了非常重要的保障作用。

三、要高度重视代表资格问题

代表资格,是指当选人大代表或者履行代表职务的法定条件。代表资格是我国人民代表制度的一项重要制度,它关系到组成我国各级人民代表大会的人大代表自身的“合法性”。代表资格包括实体性要件和程序性要件两个方面的内容。

代表资格的实体性要件包括下列几个事项:一是我国各级人大代表必须是年满十八周岁的中华人民共和国公民;二是没有被依法剥夺政治权利;三是在履行代表职务期间,应当具有完全民事行为能力;四是能够有效地履行代表职责。

代表资格的程序性要件是由以下几方面构成的:一是在县乡两级人大直接选举中,由选民通过选举程序在依法划分的选区中选举产生;二是在县级以上人大代表的间接选举中,由下级人大通过法定选举程序依法选举产生;三是依法当选的各级人大代表的资格必须经过代表资格的审查程序加以确认;四是在代表职务生效期间,代表资格没有被终止或予以剥夺。

在我国人民代表制度长期的理论和实践中,代表资格问题虽然得到了一定程度的重视,但是,还没有完全制度化、规范化。近年来,随着公民参政意识的逐渐提高,越来越多的社会公众开始关注那些由选举程序产生的各级人大代表自身的代表资格的合法性。为此,在逐步健全和完善我国人民代表大会制度和人民代表制度的过程中,应当高度重视代表资格问题,不断提高人大代表素质,净化人大代表队伍,通过对代表资格的审查和监督,保障各级人大代表依法有效地履行代表职务,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。