

我国各级人大代表的性质和地位考察

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，而作为人民代表大会制度的重要组成部分，人民代表制度在国家政治生活中也发挥着非常重要的作用。我国现行宪法、选举法、组织法和代表法等法律法规，都对各级人大代表的性质和地位做了比较全面和系统的规定，构建了结构严谨、层次清晰、机制健全的人民代表制度。

考察人民代表性质不能脱离人民代表大会制度的整体框架

关于人民代表的性质，目前在我国理论界和实务界主要有以下几种学说：一是委托说，又称授权命令说、命令委托说，认为选民与当选代表之间类似私法上的委托关系，受委托的当选人必须严格遵从选区内选民的委托命令，不得在议会中另作主张，该学说盛行于中世纪至18世纪初。二是代表说，又称法定代表说、自由委托说，盛行于18世纪之后，主要观点是当选人一经选出，即处于完全独立于选民的地位。三是国家机关说，这是19世纪末20世纪初以拉班德（P·Laband）为代表的德国学者提出的，认为选民与当选者之间既无委托关系又无代表关系，选民一旦选定议员，其职务即视为终了，议会在其权限内完全独立地立法，不受选民的任何约束，也不对选民负任何责任。综观上述几种学说，都只从某个角度来强调人民代表的特点，而没有将人民代表放到人民代表大会制度的整体框架中来考察，难免有绝对性和片面性。

对我国各级人大代表的性质须全面和系统地来认识

考察我国各级人大代表的性质，应当结合人民代表大会制度的根本特点，全面和系统地来认识人民代表在不同阶段和不同方面所具有的性质，而不能绝对和孤立地看问题。在我国，各级人民代表大会的人民代表，除依据宪法和法律必须是具有中华人民共和国国籍、符合选举年龄、没有被剥夺政治权利的中华人民共和国公民之外，其代表身份还具有“民意受托者”、“各级人大组成人员”以及“人民的代言人”的性质和特点。

首先，人民代表是选民或选举单位基于选举程序推选出的代表选民或选举单位的利益和要求的“民意受托者”。作为“民意受托者”，人民代表与选民或选举单位之间存在着政治意愿的委托与被委托的关系，人民代表必须依据选民或选举单位的授权，行使被委托的权利，履行必要的受委托人义务。选民或选举单位对人民代表享有监督权利，同时也有保证人民代表有效履行代表职责的义务，对于从事违法犯罪行为或者是因为种种原因不能有效反映选民或选举单位的意愿和要求的人民代表，选民或选举单位可以依法予以罢免。1992年出台的现行代表法第五条规定：代表受原选区选民或者原选举单位的监督。选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。

其次，人民代表是各级人民代表大会的组成人员。作为各级人民代表大会的组成人员，人民代表具有“法律职务”的特点，依据宪法和法律享有代表职权，同时必须履行与一定的代表职权相适应的代表职责。现行代表法第二条第二款明确规定：全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员，地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。1982年现行宪法第五十九条第一款也规定：全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。

最后，我国各级人民代表大会的人民代表，还在政治上和道义上代表和反映全体人民的意愿，因此，又担任着“人民的代言人”的角色。作为“人民的代言人”，人民代表必须在履行代表职务期间，树立全心全意为人民服务的思想，维护国家宪法和法律的尊严，捍卫国家主权和国家利益。现行代表法第二条第三款明确规定：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表，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。

总之，在我国现行的人民代表大会制度下，人民代表大会的性质不完全等同于西方议会制国家的“议员”，我国各级人民代表大会的人民代表通过直接选举程序与间接选举程序由选民或选举单位选举产生，既要代表和反映选民或选举单位的意愿和要求，同时又要代表人民的利益和意志，将团体利益、区域利益与国家整体利益有机地结合和统一起来；人民代表既是各级人大的组成人员，同时也要依法受各级人大及其常委会的领导，依法行使代表职权，履行代表职责。

人民代表所具有的地位必须依据宪法和法律的规定来加以确定

由于我国人民代表具有“民意受托者”、“各级人大组成人员”和“人民的代言人”三重性质，因此，人民代表的地位也就随着人民代表的性质的不同而有所区别，但从制度上来看，不论从何种角度来认识人民代表的性质，人民代表所具有的地位都必须依据宪法和法律的规定来加以确定，人民代表制度既具有高度的政治意义，同时又必须服从依法治国的要求。

1.作为“民意受托者”，人民代表享有选民或者选举单位赋予的“权利”，同时必须向选民或选举单位履行必要的“义务”，两者之间的权利义务关系近似于委托与被委托的法律关系。

作为“民意受托者”，根据我国现行宪法、代表法等法律的规定，相对于选民或选举单位来说，具有以下权利：时间保障权、工资待遇受保障权、代表受尊重权、反映选民或选举单位的批评和意见权以及辞职权。

与此同时，人民代表应当依法积极地向选民或选举单位履行相应的“义务”。代表法第四条规定：代表应当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。代表法第二十五条还规定：代表应当采取多种方式经常听取人民群众的意见，回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问，协助本级人民政府推行工作。

2.作为“各级人大组成人员”，人民代表与各级人大及常委会的关系是依法产生的国家机构与国家机构组成人员之间的关系，其关系的性质是依法所形成的“职权职责关系”。人民代表依据宪法和法律享有代表职权，同时履行代表职责。

根据现行宪法、组织法、代表法等法律的规定，人民代表作为各级人大组成人员所享有的代表职权包括如下事项：（1）参加各级人大会议权。例如代表法第八条第一款规定：代表参加大会全体会议、代表团全体会议、小组会议，审议列入大会议程的各项议案和报告。（2）提出议案权。代表有权依照法律规定的程序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。（3）参加选举权。代表参加本级人民代表大会的各项选举。（4）询问权。例如代表法第十三条规定：代表在审议议案和报告时，可以向本级有关国家机关提出询问。有关国家机关应当派负责人或者负责人员回答询问。（5）质询权。例如代表法第十四条第一款规定：全国人民代表大会会议期间，一个代表团或者三十名以上的代表联名，有权书面提出对国务院和国务院各部、各委员会，最高人民法院，最高人民检察院的质询案。（6）罢免权。县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对本级人民代表大会常务委员会组成人员，人民政府组成人员，人民法院院长，人民检察院检察长的罢免案。（7）参加代表小组活动权。县级以上的各级人民代表大会代表，在本级或者下级人民代表大会常务委员会协助下，可以按照便于组织和开展活动的原则组成代表小组。县级以上的各级人民代表大会代表，可以参加下级人民代表大会代表的代表小组活动。（8）视察权。县级以上的各级人民代表大会代表根据本级人民代表大会常务委员会的统一安排，对本级或者下级国家机关和有关单位的工作进行视察。（9）约见权。代表按前款规定进行视察，可以提出约见本级或者下级有关国家机关负责人。被约见的有关国家机关负责人或者由他委托的负责人员应当听取代表的建议、批评和意见。（10）提议临时召集人大会议权、提议组织特定问题调查权以及列席上级人大会议权等等。

为了保证作为各级人大组成人员的人民代表有效地履行代表职权，现行代表法第三十四条、第三十五条规定：县级以上的各级人民代表大会常务委员会应当采取多种方式同本级人民代表大

会代表保持联系。县级以上地方各级人民代表大会常务委员会，应当为本行政区域内的代表执行代表职务提供必要的条件。此外，还规定了若干具体的履行代表职务保障权，包括：（1）言论不受追究权。代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。（2）人身自由豁免权。三种情形下人民代表未经许可不得随意限制其人身自由。即县级以上各级人民代表大会代表，非经本级人民代表大会主席团许可，在本级人民代表大会闭会期间，非经本级人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判。如果因为现行犯被拘留，执行拘留的机关应当立即向该级人民代表大会主席团或者人民代表大会常务委员会报告；对县级以上各级人民代表大会代表，如果采取法律规定的其他限制人身自由的措施，应当经该级人民代表大会主席团或者人民代表大会常务委员会许可；乡、民族乡、镇的人民代表，如果被逮捕、受刑事审判、或者被采取法律规定的其他限制人身自由的措施，执行机关应当立即报告乡、民族乡、镇的人民代表大会。（3）受人大办事机构服务权。县级以上各级人民代表大会常务委员会的办事机构应当为代表执行代表职务提供服务。此外，少数民族代表执行代表职务时，有关部门应当在语言文字、生活习惯等方面给予必要的帮助和照顾。

作为各级人大组成人员，人民代表还应当依法履行以下几个方面的“职责”：（1）应当出席本级人民代表大会会议。代表应当出席本级人民代表大会会议，依法行使代表的职权。（2）不直接处理问题和意见的义务。代表视察时，可以向被视察单位提出建议、批评和意见，但不直接处理问题。（3）不得破坏各级人大组织的选举。人民代表不得从事以下几项破坏选举的活动：以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表，妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；伪造选举文件、虚报选举票数或者有其他违法行为的；对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对于提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。国家工作人员有上述所列行为的，还应当依法给予行政处分；以上述所列违法行为当选的，其当选无效。

3.作为“人民的代言人”，人民代表在政治上代表全体人民，必须向全体人民做出必要的政治承诺，承担相应的政治责任。现行代表法对此作了概括性的规定。国家和社会为代表执行代表职务提供保障。与此同时，代表必须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。代表应当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。

由上可见，我国各级人大代表的性质和地位，在我国现行宪法、选举法、组织法和代表法等法律法规中已经得到了全面和系统的表述和规范，宪法和法律关于人民代表的性质和地位的各项规定，特别是关于人民代表权利义务、职权职责的规定，将人民代表制度建立在比较严格的法律关系基础之上，很好地处理了人民代表与选举或选举单位、人民代表与各级人大之间的法律关系，为充分发挥人民代表制度在保障我国根本政治制度——人民代表大会制度有效运作方面起到了非常重要的基础性作用。