

论人民代表的权利与义务

李步云

新宪法对全国人民代表大会代表的权利与义务作了比较全面的规定。这是对一九七八年宪法的一个重大修改，具有重要意义。

全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关。国家的一切权力属于人民，主要是通过各级人民代表大会的职能和活动体现出来的。全国人民代表大会是否能够真正起到它应当起到的决定一切国家大事的作用，对保证人民当家做主，具有决定性意义。过去很长一个时期，各级人民代表大会制度不够健全，其中一个重要表现，就是很多代表并没有发挥他们应当发挥的作用。各级人民代表大会是由各级人民代表组成的。人民代表的素质如何，他们能否真正代表人民的意志在权力机关中充分发挥作用，对各级权力机关的建设影响很大。我们要保证人民代表真正能代表人民开展工作，一个重要条件就是要在法律上明确规定人民代表的权利，并切实加以保障。

世界各国宪法，通常都要对最高国家权力机关的代表的权利作出规定。资产阶级学者一般称代表的权利为“议员的特殊保障”或“议员的豁免权”。这种制度是在资产阶级反对封建主义的革命斗争过程中产生并逐渐发展起来的。它最早出现在英国。这种制度第一次正式规定在宪法中，是英国一六八九年的《权利法案》。它规定：“国会内之演说自由、辩论或议事之自由，不应在国会以外之任何法院或任何地方，受到弹劾或询问。”在这方面，对后世有很大影响的另一个国家是美国。一七八七年的美国宪法规定：“两院议员，除犯有叛国罪、重罪及妨碍治安罪的外，在各该院开会期间及往返于各该院的途中，不受逮捕。各该院议员对于其在两院内所发表的演说或辩论，于任何其它地方不受询问。”从资产阶级取得革命胜利直到今天，资产阶级始终重视这种“议员的特殊保障”，目的是巩固与健全他们的政治制度。事实上也的确起到了这方面的作用。虽然这种制度的阶级本质不同，但他们在这方面积累的经验，不少是值得我们借鉴的。

宪法中明确规定人民代表的权利与义务，在社会主义类型宪法的发展史上，也出现很早。一九一八年苏俄宪法虽然没有对苏维埃代表的权利作出特别规定，但它规定了全俄苏维埃代表大会的常设机构全俄中央执行委员会的委员，非经全俄中央执行委员会主席团或主席的同意不得被逮捕；非根据全俄中央执行委员会的决议不能受法庭审判。第一次正式规定人民代表的权利与义务的社会主义宪法，是一九三六年的苏联宪法。它明确规定：“苏联最高苏维埃代表，非经苏联最高苏维埃同意，而在苏联最高苏维埃休会期间，非经苏联最高苏维埃主席团同意，不得加以审判或逮捕。”（第五十三条）同时又规定：“苏联政府或苏联部长会议各部部长，对于苏联最高苏维埃代表向他们提出的质询，须于三日内在该关系院予以口头或书面答复。”（第七十一条）从那时以来，所有社会主义国家的宪法，都有这方面的规定。不同的是，有的国家的宪法规定得全面和具体一些，有的则规定得比较简略。同资本主义国家不同，社会主义国家保障人民代表享有一定的特殊权利，是对他们的信任和支持，是为保证人民代表能充分

行使职权创造的条件，是为了健全人民代表大会制度以更好地为中国人民谋利益。

在我国，早在革命根据地时期，一些宪法性文件，就已经有这方面的规定。例如，一九三九年一月通过的《陕甘宁边区各级议会组织条例》第十九条就有这方面的内容。一九四一年十一月修正通过的这个条例，又在内容上加以丰富和发展，改为两条，即第二十四条：“各级参议会议员，在议会中之言论，对外不负责任。”第二十五条：“各级参议员在任期内，除现行犯外，非经各级参议会或常驻委员会之许可，不得逮捕或羁押。”

从建国到现在，对四部宪法作一比较，在人民代表的权利与义务的规定上，要数现在制定的新宪法最为完善。一九五四年宪法关于这方面的内容有三条，即质询权、免捕权和接受选民监督。一九七五年宪法对此只字未提。一九七八年宪法虽然有两条这方面的规定，即质询权，接受选民监督，但也很不完备。而这次通过的新宪法共有五条是有关这方面的规定，比一九五四年宪法更为完善。新宪法共一百三十八条，而这方面的内容竟有五条之多，也足见这个问题的重要性。

新宪法关于全国人民代表大会代表的权利的规定，包括三个方面的内容：

一、质询权。

新宪法规定：“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会开会期间，全国人民代表大会常务委员会组成人员在常务委员会开会期间，有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案。受质询的机关必须负责答复。”一九五四年宪法和一九七八年宪法，都有关于质询权的规定。从过去实际执行来看，情况基本上是好的，所遇阻力不是很大。存在问题主要是由于各种原因，包括人民代表对很多情况不是很了解，因此难以提出问题，因而这方面的权利行使并不充分。在五届人大第三次会议上，人民代表就宝钢建设和北京国际贸易中心的建设，向冶金部和对外贸易部提出质询，由这两个部的负责人亲自到会听取并回答质询，质询情况在报纸上作了必要的公开报道。这一作法是前所未有的，取得了很好的实际效果，得到了人民代表和广大人民群众的一致好评。这种形式是应当推广的，虽然这只是一种形式，并不是件件事情都要这样。现在世界上其他国家的宪法绝大多数都有关于议员（或代表）享有质询权的规定。有的国家为了保障这一权利，还作了某些硬性规定。如罗马尼亚宪法第五十八条规定：“被提问或者被质询的人，有义务在最多三日的期限内并且无论如何在该次会议期间，用口头或者书面答复。”菲律宾宪法第八条规定：“每个月至少应有一次或按照国民议会规则所规定的次数进行质询的时间，这应列入国民议会的议事日程。”在资本主义国家，议员进行质询大致有两种形式，一是限于议员与政府成员之间进行询问、对答，不进行辩论；一是在质询中引起辩论，辩论的结果，有时会引起对内阁或某些阁员是否信任的表决。后者对资产阶级的统治来说，有弊也有利。弊在有时由于党派和派系斗争而引起政局和统治的不稳定；利在相互制约，避免独裁、专制，可以维护资产阶级的民主与法制。

二、人身特殊保障。

新宪法规定：“全国人民代表大会代表，非经全国人民代表大会会议主席团许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判。”（第七十四条）按照世界各国的一般规定，按照我国过去的惯例，如果代表因为是现行犯被拘留，执行拘留的机关必须立即报请全国人民代表大会主席团，在闭会期间报请全国人大常委会批准。这种人身特殊保障，有利于人民代表的工作，避免因人民代表履行职责而遭受非法侵害。议员（或代表）的人身特殊保障，是世界各国宪法普遍采用的制度。但是具体做法又有一些

差别。其一是适用范围有所不同。多数国家只限于议员（或代表）本人；个别国家如英国规定，享有这项权利的还包括议员一家。这样的规定，不适用于多数资本主义国家，当然更不适用于社会主义制度。因为这项规定明显地带有封建特权的烙印。然而对代表（或议员）本人的人身特殊保障，性质则完全不同，它是保障民主能够更好地实施的一项措施。其二是适用期限有所不同。有的国家的这种豁免权只适用于会期或包括会期前后。如法国宪法第二十六条规定：“任何议员在议会开会期间，非经所属议院的同意，不得因其犯有刑事罪或轻罪而加以追诉或逮捕，但现行犯除外。”美国宪法（第一条）规定，除会期外，还包括往返途中。有的国家的这种豁免权适用于代表（或议员）的整个任期。如朝鲜宪法规定：“最高人民会议议员非经最高人民会议的许可，在其闭会期间非经最高人民会议常设会议的许可不受逮捕。”我国的规定属于后者，即适用于代表的整个任期。

三、言论不受追究。

新宪法规定：“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。”（第七十五条）这就是言论免责权。在资本主义类型的宪法中，大多数有这方面的规定。其原因是，在资产阶级革命过程中，争取言论自由，包括议员在议会中的言论自由，是一个十分尖锐和突出的问题，也是反封建斗争中最早得到的胜利成果之一。在现今资本主义世界中，这个问题已经基本解决，已经不再是什么新鲜的问题。当然，这种自由和权利只是资产阶级的自由权利，是维护整个资本主义剥削制度的一种重要工具和手段。在社会主义类型的宪法中，有的有这方面的规定，如南斯拉夫宪法第三百零六条。有的则没有这方面的规定，如朝鲜、罗马尼亚现行宪法以及一九三六年苏联宪法等。我国一九五四年宪法也没有这种规定。之所以出现这种情况，主要有两方面的原因。一是认为代表的发言和表决不受法律追究，这对于社会主义的政治制度来说，是一个不成问题的问题，没有必要规定进去。一是认为界限不好掌握，规定进去比较被动。从我国的历史经验来看，新宪法作出保障人民代表在人民代表大会上的发言和表决不受法律追究，有很强的针对性和现实意义。长期以来，由于种种原因，我国的民主与法制不健全，其重要表现之一，是权力机关的作用没有充分发挥，有的代表不能完全按照自己认为是符合人民利益的意见进行发言和表决，存在着这样那样的顾虑。无疑，新宪法作出保障人民代表的发言和表决不受法律追究的规定，将有力地保障和促进人民代表更好地履行自己的职责。

新宪法关于全国人民代表大会代表的义务的规定，包括两个方面的内容：

一、模范地遵守宪法和法律，和人民保持密切联系。

新宪法规定：“全国人民代表大会代表必须模范地遵守宪法和法律，保守国家机密，并且在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律的实施。全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系，听取和反映人民的意见和要求，努力为人民服务。”

（第七十六条）这一规定是我国过去几部宪法都没有的，是我国自己实践经验的总结。过去，有些人民代表之所以不能很好地发挥作用，重要原因之一，是不能同自己选区的人民群众保持密切的联系，很少主动地同他们进行广泛的接触，因而不了解他们的意见和要求。这种情况对于那些自己的选区不是自己工作或生活所在地（如生活、工作在北京，选区却在上海或四川）的人民代表来说就更是这样。因此，有些代表并不能代表人民特别是自己选区群众的意见，而实际上只能代表自己。新宪法第七十六条的规定，主要就是针对这种情况而制定的。关于代表与选民的关系，世界各国的主张和作法，大致分为两种：其一是，代表为本选区选

民的受托人，他在代议机关的活动应以本选区选民的意志为转移。南斯拉夫属于这种情况。其二是，代表是全体国民的代表，代表个人不受本选区选民的约束，多数国家是属于这种情况。有些国家的宪法为了强调这一点，还明确加以规定。如一九一九年德国魏玛宪法第二十一条规定：“议员为全体人民之代表，服从其良心所主张，并不受其请托之约束。”我国是属于第二种情况。按照新宪法的规定，全国人民代表大会代表虽然要同原选举单位的人民保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，接受他们的监督，但是全国人大代表在权力机关活动中的发言和表决，不受本选举单位的约束，而是按全国人民的利益和意志行事。

二、接受选举单位的监督。

新宪法规定：“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。”为了保障人民代表能真正代表人民，为了及时发现和撤换那些违法乱纪或者严重失职的代表，宪法庄严地规定代表有接受选民监督的义务是十分必要的。

新宪法为全国人大代表的权利与义务作出了原则的规定，这对发挥全国人大代表的作用，发展社会主义民主，健全社会主义法制都是具有重要意义的。我们应当切实保障这些规定的彻底实施。



全国法学、政治学“六五”规划会议在昆明召开

本刊讯：全国法学、政治学“六五”规划会议于一九八三年一月十七日至二十四日在昆明召开。出席会议的代表有全国法学、政治学研究、教学人员和中央有关部门研究室的人员共八十七人，特约代表十人。中国社会科学院付院长汝信同志和中国社会科学院付秘书长孙尚清同志出席会议并讲了话。

这次会议的任务是：根据《国民经济和社会发展第六个五年计划》，具体落实全国法学、政治学“六五”计划项目。在确定项目时，充分考虑到项目本身应是与社会主义现代化建设密切联系，是当前迫切需要解决的重大理论与实践问题；在确定项目承担者时，充分考虑到主客观条件，使之具有切实可行性，以保证“六五”计划的顺利完成。在分组讨论中，每一项目的负责人对本项目的基本内容、理论和实践意义、突破的难题、条件的分析、成果的形式、质量的要求、研究的阶段和承担者的具体分工等作了说明，然后逐项进行了讨论。根据大家的意见，对如何完成每一项目作出了具体安排。

这次会议是一次重要的工作会议，对保证完成“六五”计划，对推动法学、政治学研究工作的发展，使之更好地为社会主义现代化建设服务，有着积极的作用。