

# 国外议员职务权利保障制度的考察与借鉴

王 晨<sup>1,2</sup>

(1. 哈尔滨理工大学 法学院, 哈尔滨 150040; 2. 中国人民大学 法学院, 北京 100872)

**摘 要:** 议员是现代社会代议民主政体的基础, 各国宪法对议员职务权利都予以了充分保障, 具体体现在言行免责制度、人身特别保护制度、组织保障制度、生活保障制度、工作条件保障制度以及其他保障制度。这些制度展示了各国宪法理念的共性与差别, 而各项制度中的精华, 作为全人类的智慧成果必将推进中国人大代表职务权利保障制度的完善, 即立法保障人大代表独立言行的权利, 扩大言行免责的范围, 明确言行免责的例外; 细化人身特别保护制度的排除情形及其程序规则; 确定专职代表的比例; 提高代表的生活保障水平, 另设特别补贴制度; 优化代表的工作条件; 突出强调代表的信息保障。

**关键词:** 议员; 人大代表; 职务权利保障制度

**中图分类号:** D921.11

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1009-1971(2009)05-0041-08

近代以来, 西方各国均实行代议民主政体, 即“全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权”<sup>[1]</sup>, 议员就是“最后控制权”的具体行权者。为了达到“代议民主”的目的, 世界各国都赋予议员许多职务权利, 例如投票决定权、质询权等, 以明确议员的代表地位, 促使代议制的制度功能得以充分发挥。然而我们都知道, “没有保障的权利非权利”, 因此各国亦通过宪法或者其他特别法为议员的职务权利设置保障制度。而这些保障制度从某种角度上看, 可以称之为特权, “但这不应被理解为相对于社会的或人民的一般特权, 而是针对国家权力的特权, 特别是针对行政权的特权, 当然也是针对司法权的特权, 甚至还包括对议会本身的特权。”<sup>[2][116]</sup>这些特权的设置不是为了鼓励议员个人秉性的发挥, 更不是为了纵容议员为非作歹, 而是为了巩固议会的独立地位, 从而有助于议员独立行使宪法规定的各项职权, 有助于克服政党政治给议会带来的冲击, 确保议会的合宪性基础<sup>[3][161]</sup>。

总体来看, 各国对议员职务权利的保障大体

分为六个方面, 即言行免责制度、人身特别保护制度、组织保障制度、生活保障制度、工作条件保障制度以及其他保障制度。

## 一、言行免责制度

言行独立, 言行免责, 才能免除议员的后顾之忧, 保证议员能够畅所欲言, 完全彻底地将民意表达出来。对此各国宪法均有共识, 但在具体制度的构建上还是不尽相同的。

第一, 关于独立言行的权利。有的国家在明确言行免责原则之前, 首先明确议员有独立言行的权利, 即议员言行不受其他人, 包括选民的影响。例如希腊宪法第 60 条第 1 款规定, 议员有不受限制地坚持意见和根据各自信念投票的权利。冰岛共和国宪法第 48 条亦明确, 议员只受其信念的约束而不受其选民的命令的约束。瑞士宪法第 91 条进一步指出, 两院议员在表决时不受任何指示。这都赋予了议员独立思考、独立决断、独立言行的权利, 为整个言行免责制度奠

有些国家虽然没有“议员”这个称谓, 但都有“议员”属性的人在行使着“议员”的职务权利, 本文为了研究方便, 统称为“议员”, 特此说明。另外, 本文考察的范围主要限于如下 24 个国家的宪法: 希腊、冰岛、瑞士、阿拉伯联合酋长国、伊朗、白俄罗斯、比利时、菲律宾、荷兰、西班牙、葡萄牙、古巴、越南、老挝、挪威、德国、叙利亚、澳大利亚、日本、韩国、南非、泰国、俄罗斯、美国。

收稿日期: 2009-02-22

作者简介: 王晨 (1972-), 女, 黑龙江大庆人, 副教授, 博士研究生, 从事宪法学与行政法学研究。

定了前提与基础。

第二,关于免责的内容。大多数国家认为议员的言论和行为均属于免责范围,但也有少部分国家从宪法措词上限定只有言论免责,而没有提及行为的免责问题,如阿拉伯联合酋长国、冰岛、菲律宾、荷兰、西班牙。

第三,关于免责场合。对于免责场合的规范存在两种情形:一是认为议员在行使职权中的言行,一律免责,无论行权地点是议院还是其他地方,如法国、希腊、伊朗、比利时、葡萄牙等国均作此规定。二是认为议员只是在议政机关的言行才享有言行免责特权,在其他场合作出的言行不能免责,如俄罗斯、德国、阿拉伯联合酋长国、阿拉伯叙利亚共和国、冰岛、菲律宾、荷兰、英国。

第四,关于免责程度。一是对外免责,如冰岛和韩国在宪法中都规定,议员在议会内所发表的言论,对外不负责任。这种规定是不常见的,因为其免责程度实在有限,强调议员对外不负责任,也就是说对内可能还要承担某种责任,这对于议员来说不失为一个言行的制障。二是不受追究刑事责任和民事责任,如叙利亚。三是不受法律责任的追究,如西班牙宪法第 71 条第 1 款指明,众议员和参议员履行其职时,其发言不受法律追究,即不得追究议员的刑事责任、民事责任和行政责任。四是免除一切责任的追究,具体包括法律责任、纪律责任、道义责任等。如韩国、希腊、伊朗、比利时、菲律宾、荷兰、德国、葡萄牙均采用此种态度。而美国宪法第 1 条第 6 款可以说是“将免责进行到底”,即议员在各自议院发表的演说或辩论在任何其他地方不得受到质问,也就是其他人连问的权利都没有,当然谈不到追究任何责任的问题。

第五,关于例外情形。像其他制度一样,言行免责制度也是有例外的。例外情形常常包括,一是诽谤性侮辱,如德国。二是诽谤罪。希腊宪法第 61 条第 2 款强调,“如系诽谤罪,须经议会许

可后,始得对议员起诉”,但是这种案件归上诉法院审理,也就是将此类诉讼纳入到比较高层级的审判组织中,以求更加重视与公正。三是诬蔑和侮辱。白俄罗斯共和国宪法第 102 条第 1 款明确,众议院和共和国院议员享有表达自己意见和实施自己权力的不受侵犯权,但不包括对他们犯有诬蔑和侮辱的指控。四是有关议院允许。根据冰岛共和国宪法第 49 条第 2 款的规定,如果经有关议院准许,议员在议会内所发表的言论,对外是要负责任的。可以说这种规定,从世界范围来看,都是非常罕见的。这无疑成为悬在议员头上的一把“上方宝剑”,随时都可能由于议院的妥协而使议员陷入被追究言行责任的境地。虽然冰岛本身对该条的突破并不常见,但毕竟从宪法条文上写上了一笔,不失为相关制度的败笔和倒退。五是冒犯国王。英国作为君主立宪制国家,出于对君主的敬意,英国规定议员在议会中的言行自由是有条件的,即议员的言行可以冒犯一般人,却不能冒犯国王。否则就要承担法律责任,而不再享有豁免权<sup>[4][114]</sup>。这一规定充分体现了“上帝保佑女王”的英国特色。

## 二、人身特别保护制度

各国宪法大多规定了议员的人身特别保护制度,因为历史上曾经发生过为了阻止议员行使权利而限制其人身自由的事件,这严重损害了代议制度。因此各国对此情形都非常警醒,纷纷规定了人身特别保护制度,以避免因政治性党派逮捕而影响正当的议员活动。但是细微之处仍现差别。

第一,特别保护的期限。一是在议员任期内,如希腊、古巴、阿拉伯联合酋长国、老挝、西班牙等国都规定议员在整个任期内,无论是议会会期,还是闭会期间,都享有人身特别保护的权力。二是在议会会议期间,如韩国、美国、日本、

参见阿拉伯联合酋长国临时宪法第 81 条,冰岛共和国宪法第 49 条第 2 款,菲律宾宪法第 11 条,荷兰宪法第 71 条,西班牙宪法第 71 条第 1 款。

参见法国宪法第 26 条,希腊宪法第 61 条第 1 款,伊朗宪法第 86 条,比利时宪法第 44 条,葡萄牙宪法第 160 条。

参见俄罗斯宪法第 46 条,德国宪法第 46 条 1,阿拉伯叙利亚共和国宪法第 66 条;参见刘建飞,刘启云,朱艳圣:《英国议会》,华夏出版社,2002 年,第 114 页。

参见韩国宪法第 45 条。

英国国歌名为《God Save the Queen》,即“上帝保佑女王”。

参见希腊宪法第 62 条第 1 款,古巴共和国宪法第 81 条,阿拉伯联合酋长国临时宪法第 67 条,第 82 条,老挝宪法第 51 条,西班牙宪法第 71 条第 2 款。

比利时、冰岛、菲律宾 均认为,议员只有在议会会议期间才享有人身特别保护,闭会期间则不享有。此类规定相对于前一种而言,范围狭窄,对于议员平时的职务活动保护不利。

第二,特别保护的内容。人身特别保护制度主要保护的是人身自由,因此通常来说对于限制人身自由的行为予以一般禁止,如希腊、法国、德国、韩国、古巴、阿拉伯联合酋长国、菲律宾、西班牙 等国都有如此规定。此外还有的国家规定,对议员进行人身搜查也是禁止的,甚至排除了

对议员的一切起诉行为,如比利时、冰岛、越南。而与大多数国家规定不同的是英国,其对于议员人身所给予的特殊保障,只限于不得因民事案件而逮捕议员。如议员有犯罪行为,则仍可被捕,只是逮捕机关在逮捕后,必须立即通知议院<sup>[5]261</sup>。可以说英国的保守性特点在此表现得淋漓尽致,但是英国作为人身特别保护制度的开创国还是发挥了积极的历史作用。

第三,例外情形。一是例外的内涵,即议员人身特别保护权豁免的例外事由。

	现行犯	重刑犯	已经认可的追诉或者已经定判决的	叛国罪	妨害治安罪	法律另行规定
希腊	V					
葡萄牙	V	V				
法国	V		V			
俄罗斯	V					
德国	V (或次日被捕)					
韩国	V					
美国		V		V	V	
日本						V
古巴	V					
越南		V				
阿拉伯联合酋长国	V					
白俄罗斯	V	V		V		
比利时	V					
冰岛	V					
菲律宾		V				
老挝	V (或情况紧急)					
西班牙	V					

从上表来看,大多数国家以现行犯为例外,这主要是出于制止即时的犯罪行为、保护受害人权益的考虑而设计的。此外,重刑犯及叛国罪由于性质严重、影响恶劣亦被有些国家纳入例外情形之列。

二是例外的批准程序,即必须征得议会的许可,否则不得打破议员人身特别保护的豁免。关于这点在笔者考察的二十多个国家宪法中,大多有此规定。而且有的国家在此基础上,又添加了程序要求,如俄罗斯宪法第 98 条第 2 目规定,对于议员人身特别保护权的剥夺由国家总检察长

提议,最终由联邦会议相应的院予以解决。与严格规范对应的是希腊,其宪法第 62 条第 3 款特别规定,基于现行犯罪而被抓的,不需要特别批准,办案机关可以直接处分。希腊的上述规定很是罕见。

此外,为了确保公正审判,个别国家还特意提高了审级,规定对议员的审判要由最高法院或者其他高级别法院来进行,如白俄罗斯共和国宪法第 102 条第 3 款规定,最高法院审议众议院议员或共和国院议员的刑事案件。西班牙、挪威等国亦有类似规定。

参见韩国宪法第 44 条,美国宪法第 1 条第 6 款,日本宪法第 50 条,冰岛共和国宪法第 49 条第 1 款,菲律宾第 11 条,比利时第 45 条。

参见法国宪法第 26 条,德国宪法第 46 条 2。

参见俄罗斯宪法第 98 条,1。

参见越南宪法第 99 条第 1 款。

白俄罗斯共和国宪法第 102 条,葡萄牙第 160 条。

参见挪威王国宪法第 86 条。

### 三、组织保障制度

组织上的保障是从根本制度构架上予以的保障,是比较稳定的。从内容上看,两院制国家通常禁止两院议员之间的交叉,即担任了某一院的议员,就不能同时担任另一院的议员。这是个比较普遍的规定。至于议员能否兼任其他国家权力机关的工作人员,各国则出现了分化。有的国家,如澳大利亚、西班牙、日本对此没有明确规定。而希腊、韩国、瑞士、南非、泰国、比利时、菲律宾对此予以禁止,以保证立法权与其他国家权力的分立与监督,甚至进一步作出了类似于议员专职化的规定。由此可见大多数国家承认议员地位的不可兼容性,即议员在任期内不得兼任某些职务或从事某项职业,这更多地被视为是对议员独立性的一种保护。因为如果兼职过多,就会出现“在其位,不谋其政”的情形,同时易于导致多种角色竞合冲突而无所适从。既影响了议员职务权利的正常行使,又造就了一批真正垄断性的、势力过大的政治贵族<sup>[6]196-97</sup>。因此世界上大多数国家都从组织上排除议员任意或广泛兼职的可能,而只有少数国家,如白俄罗斯、古巴强调议员的兼职性,当然对其议员之外的职业通常也是有一定限制的。

### 四、生活保障制度

上文已经提到,国外议员大多是专职的,在其担当议员之后,必须放弃原有工作,一般不得再从别的地方获取报酬。因此“如果没有薪给制度,政治就会成为只有衣食无忧的人才有权享用的奢侈品。同时这也使政治家们免除了生计问题的烦扰,增强他们在外界诱惑面前的抵抗力,在一定程度上保证了政治的廉洁。”<sup>[6]107</sup>为此通

常各国都给予议员比较高的工资待遇。例如日本国会法第 35 条规定,议员领取不少于一般职国家公务员的最高工资额的年俸<sup>[7]</sup>。此外,还设计了其他制度以对议员的生活进行全方位保障。

#### 1 津贴待遇

津贴是对工资的补充,而且其数额往往不低于,甚至远远高于工资水平。例如 1999—2000 年英国议员的最高办公费用津贴为 51 572 英镑,伦敦额外津贴为 1 473 英镑,额外费用津贴为 1 473 英镑,最高结束津贴为 17 191 英镑,合计津贴达到 71 709 英镑,高于 48 371 英镑薪俸标准将近 50%<sup>[4]125</sup>。此外,德国<sup>[2]121</sup>、希腊、葡萄牙、阿拉伯叙利亚共和国、澳大利亚、比利时、瑞士也在宪法中明确规定了议员的津贴待遇。而且津贴名目众多,有的国家规定议员在生病、需要护理、生日及死亡时,都可享受一定的津贴,其待遇与公务员相同<sup>[5]122</sup>。具有特色的是,法国根据议员的出勤情况给予相应的职务补贴<sup>[6]108</sup>;德国则是更加明确地规定出席一次议会会议,补贴 30 马克<sup>[5]122</sup>;肯尼亚宪法也规定了议员享有会议津贴<sup>[8]</sup>。希腊则是从反面进行了约束,即缺席者扣津贴,也就是说希腊议员的津贴实际包涵出席议会会议的义务及其费用。

#### 2 离职后待遇

工资和津贴是议员在任期内的生活保障,而离职后待遇则是议员在任期期满之后的生活保障。德国规定,议员卸任后有权恢复其任职议员前原有的工作,从该工作中获得应有的待遇。而且他当议员的时间算做是工作年限,因而涨工资、退休等福利待遇连续计算。另外,凡在联邦议院任职超过一年的离任议员都有权获得过渡期薪金,即按在职议员的议员津贴标准支付 18 个月;年满 65 周岁的议员在离任时,若已在联邦议院任职 8 年以上,则给予其一笔特殊津贴,即退休金(养老津贴),其数目与议员津贴一样,每年还可以有 3% 的增加额,直到该议员从任议员时起的第 23 年止;离任议员若健康方面出现问

参见日本国宪法第 48 条,澳大利亚联邦宪法第 43 条,西班牙第 67 条第 1 款。

参见希腊宪法第 56 条第 1 款,第 2 款,第 57 条第 1 款,1948 年大韩民国宪法第 43 条,瑞士宪法第 77 条,第 81 条,南非宪法第 54 条,泰国宪法第 90 条,第 108 条,比利时王国宪法第 35 条,第 36 条,菲律宾宪法第 13 条。

参见白俄罗斯共和国宪法第 92 条第 3 款,第 92 条第 4 款,古巴共和国宪法第 80 条。

参见希腊宪法第 63 条第 1 款,葡萄牙宪法第 161 条,阿拉伯叙利亚共和国宪法第 64 条,澳大利亚联邦宪法第 48 条,比利时宪法第 52 条,瑞士宪法第 79 条,第 83 条。

参见希腊宪法第 63 条第 3 款。

题,还可以得到健康补助<sup>[2]120,126</sup>。法国议员在 55 岁后,可以按自己担任议员职务的年限领取一笔养老金<sup>[6]109</sup>。英国议会则为年满 65 岁的议员提供退休金。议员领取的退休金以其最后一次年薪为准,任议员期间的每一年折合该次年薪的 1/50。议会还向前议员提供安置费,即每次大选后不再担任议员的人都可领取安置费,以便其适应“非议会生活”<sup>[4]125</sup>。

### 3. 遗属待遇

个别国家在宪法中对于议员的遗属也进行了优待,如荷兰王国宪法第 63 条指出,议员遗孀遗孤有权向国库支领抚恤金。德国宪法也提到议员遗属金,甚至还规定了议员遗属周转金,即在议员遗属尚未拿到遗属金等救济以前,联邦议院给予遗属的一笔特殊应急款<sup>[5]261</sup>,以迅捷方便的程序帮助议员遗属渡过难关,可谓制度设计极其周到细致。

## 五、工作条件保障制度

工作时间的保障。没有充分的工作时间作为保障,能力再强、再有责任心的议员也很难忠实履行其职责。因此越南宪法第 100 条第 1 款规定,国会代表必须具备以足够的时间以履行其职责。类似越南的上述规定比较少,因为大多数国家的议员都是相对专职的,工作时间的保障在理论上不存在问题。

办公条件的保障。国家提供免费的办公室及其维护费用,如德国<sup>[2]116</sup>、法国<sup>[6]96-97</sup>、俄罗斯<sup>[9]1227</sup>。国家提供免费的书籍及办公用品,如德国<sup>[2]108</sup>和英国<sup>[4]114</sup>。国家提供其他杂费,如为接见选民、邀请选民、为选区办事的议员提供相应费用<sup>[2]122</sup>。国家提供助手费。德国<sup>[2]122</sup>、俄罗斯<sup>[9]1235</sup>、法国<sup>[6]109</sup>、英国<sup>[4]124</sup>等国宪法均规定议员有权聘请多名助手,有的助手负责帮助议员处理常规事务,有的助手则是不同领域中的专家,为议员提供专业性论证和建议,从而使议员的提案能够更具有理性深度。而无论聘请哪类助手,相

关费用均由国家承担。

提供交通便利以及交通费用。议员作为人民代议制度的具体执行者,需要不断地深入民间,体恤民情,因此很多国家在宪法中直接明确议员有权免费使用国家的一切交通工具。韩国《国会法》亦规定,议员可以免费乘坐国有公司的飞机火车轮船,或者由国家支付旅费,报销汽车维持费用<sup>[3]161</sup>。类似规定报销交通费用的,还有德国<sup>[2]122</sup>、俄罗斯<sup>[9]1235</sup>、韩国<sup>[3]161</sup>、英国<sup>[4]125</sup>。

免费通讯。议员除了亲自实地考察,了解情况外,还可以通过电话、信函、电报等形式与人们沟通联系。为了便捷于此,希腊、韩国、法国等国纷纷规定,议员享有电话、寄信函和发电报免费的待遇。

除上述内容外,在工作条件保障方面还有两个独具特色的制度,一个是韩国的国会议员研究团体,一个是新加坡的市镇理事会。1994 年 2 月制定的《韩国国会议员研究团体支援规定》第 2 条规定,为了开发、研究国家政策,不属于同一交涉团体的议员 12 人以上,可组织国会议员研究团体,并在议政研修院办理登记。国会议员研究团体成立的目的是研究开发立法政策,提出具体的政策方案,促进立法活动。国会享有的主要权力是立法权,而立法是一项专业化极强的复杂工作。议员来自诸多领域,对于立法活动并不都是专家。因此试图通过一个专门的立法研究机构,进行专门化、专业化、系统性的研究,以协助议员保证立法质量。从实践来看,1995 年 5 月,韩国承认了 18 个研究团体,而到 1997 年 11 月已得到承认的研究团体是 37 个。而这些研究团体的经费全部由国家资助,它们的活动形式主要包括草拟法案决议案、撰写政策研究报告书、组织讨论会和听证会、举办座谈会以及进行现场调查<sup>[3]168,169,171</sup>。

新加坡的市镇理事会制度是根据吴作栋的建议而设立的,1988 年通过了市镇理事会法,明确规定市镇理事会的职责和性质。新加坡的集选区制度是将三个单选区合并为一个集选区,而其领导主要由集选区的当选议员担任<sup>[10]</sup>,即市镇理事会的实际负责人为议员。这样议员的职责就由传

参见荷兰王国宪法第 63 条。

参见德国基本法第 48 条,希腊宪法第 63 条第 2 款,比利时第 52 条第 2 款和第 3 款,第 57 条第 3 款和第 4 款。

参见希腊宪法第 63 条第 2 款;韩大元:《韩国国会》,华夏出版社,2002 年,第 161 页;许振洲:《法国议会》,华夏出版社,2002 年,第 109 页,124 - 125 页。

统的“代议 走向了“组织管理 ”,使议员更能亲身体会到管理职权的特点,加强权力与权力之间的相互理解和沟通。但是不可回避的现实问题是这里似乎有立法权与行政权交叉之嫌疑。

### 六、其他保障制度

第一,安全保障制度。德国宪法第 45 条要求,联邦议院应当设置一保卫专员以维护议员基本权利并协助联邦议院行使议会监督,以从安全保卫方面为议员在议会行使权利提供保障。

第二,他人协助制度。古巴共和国宪法第 85 条明确规定,一切国家机关和机构必须在代表(议员)履行其职务的时候给予必要的帮助,即他人面对议员的职务行为负有法定的配合协助义务,不善意忠诚履行该义务,就要承担相应的法律责任。

第三,信息保障制度。议员的“代议 行为若想真正体现民意,就必须建立在查清事实、明辨是非的基础上,因此信息的透明与公开对于议员

职务权利的保障来说至关重要。越南和葡萄牙都在宪法中明确要求其他相关部门必须提供议员所主张的文件材料,俄罗斯更是强调议员在走访时,有关组织必须就有关部门问题向代表提供专家咨询,并且不受文件机密级别限制及时地向代表提供必要的信息和文件<sup>[9]227</sup>。可见信息公开对于上述国家议员来说不存在法律障碍,而是法律保障。

通过上述考察,我们不难发现各国宪法中关于议员职务权利保障制度有很多相似之处,同时基于各国历史传统以及现实国情的差别又存在若干不同。而这些各式各样、蕴涵着全人类智慧结晶的不同制度对于构建中国人民代表大会制度下人大代表职务权利保障机制的启示和影响则是我们必须予以关注的。

中国人大代表职务权利保障制度主要是通过《宪法》、《代表法》、《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》以及《全国人民代表大会议事规则》构建起来的。笔者按照上文的解析路径对中国人大代表职务权利保障制度作出如下简要剖析。

保障制度名称	规范内容	具体内容
言行免责制度	免责的内容	言、行
	免责场合	人大会议
	免责程度	免除法律责任
	例外情形	无
人身特别保护制度	特别保护的期限	任职期间
	特别保护的内容	刑事责任、限制人身自由
	例外情形	现行犯
	例外程序	报告人大主席团或者人大常委会
组织保障制度	一般为兼职,特殊为专职	各级人大常委会组成人员不得在行政机关和司法机关兼职。
生活保障制度		保证原有工资和待遇或者发放适当补贴
工作条件保障制度	工作时间的保障	代表所在单位必须给予时间保障
	交通方面	国家提供必要的差旅费
	活动经费	国家给予物质便利及补贴
其他保障制度	他人协助义务	不依法协助代表工作的,视情形追究其责任,直至刑事责任。
	信息保障措施	人大调查委员会享有信息公开权

参见越南宪法第 100 条第 2 款,葡萄牙宪法第 159 条。

参见中国宪法第 75 条,《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第 43 条。

参见中国宪法第 74 条,《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第 44 条,中国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 35 条,中国《代表法》第 30 条。

参见中国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 41 条第 3 款,《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第 23 条。

参见中国《代表法》第 32 条。

参见《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第 42 条,中国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 36 条,中国《代表法》第 35 条,第 31 条,第 33 条。

参见中国《代表法》第 36 条,第 38 条,第 39 条。

参见中国《全国人民代表大会议事规则》第 45 条,第 47 条。

由上可见,中国人大代表职务权利保障制度吸收了很多国外此类制度中的精华,如言行免责制度中“言与行均免责的免责内容,人身特别保护制度中“任职期间的特别保护期间等。但是在确保中国基本政治体制不变的前提下,还有一些国外先进做法及其制度值得我们思考与借鉴。

首先,关于言行免责制度。纵观中国现行法律规范,尚且没有一部法律文件明确人大代表独立言行的权利。而且事实上也存在着“统一决定代表言行的情况,这是对民主制度的破坏,更是伤害了代表制度本身,因此笔者建议首先明确人大代表独立发表意见、表达观点、投票决策的权利,以维护人大代表的尊严,奠定言行免责制度的坚实基础。另外,中国现行法律规定,人大代表言行免责的场合是人大会议,这是远远不够的。人大代表参与人大会议只是其行使职务权利的部分场合,此外人大代表还有质询权、一定的调查权等,而这些权利的行使无一不涉及到言行的问题。如果不赋予人大代表以广泛的言行免责,势必会严重影响人大代表职务权利的行使效果。因此人大代表在行使职权中的一切言行,均应列入免责范围。再有,中国目前的言行免责制度并没有例外情况的规定,这显然是个纰漏。之所以赋予人大代表以言行免责权,是为了便于其履行其职责,并不容许人大代表滥用该权利。因此建议规定言行免责制度的例外情形,即人大代表的诽谤、侮辱言行不在豁免之列,应当依法承担相应的法律责任。

其次,关于人身特别保护制度。中国现行法律规定现行犯是其例外,笔者建议增加叛国罪。在中国,人大代表既是一种身份,又是一项政治荣誉。面对人民赋予的无上光荣与信赖,如果人大代表再作出叛国行为,那真是难以饶恕。而且此时的“人大代表也不可能再继续忠诚地履行其法定职责了,因此此类重罪理应划入例外情形之中。此外,关于例外程序,中国现行法只是规定有关机关应向人大主席团或者人大常委会报告,但报告之后的决定权呢?法律没有规定,这就为实践操作埋下了隐患。因此笔者建议将“报告”改为“决定”,即有关机关必须在限制人大代表人身自由的“第一时间”向人大主席团或者人大

常委会汇报相关案情,并由人大主席团或者人大常委会最终决定是否正式剥夺人大代表的人身特别保护权。

再次,关于组织保障制度。中国人大代表都是社会各个领域中的劳动者,并不以担任代表为专门职业。他们在各自的岗位上带头生产或工作,就是群众中的一员,所以他们“既能在群众中宣传国家政策,协助政府推行工作,又能及时听到群众意见、建议和批评,在自己履行代表职责中借以丰富和改进国家机关的工作内容。”<sup>[11]</sup>可见代表的兼职性是符合中国国情的。但是必须注意的是人大工作非常复杂、烦琐且重要,如果全是兼职代表,势必会导致工作力度不够,深度不足,而中国现行法只是限制各级人大常委会组成人员不得在行政机关和司法机关兼职。此限制应当从立法上予以扩大,即各级人大常委会组成人员应为专职人员,因为其事务比一般人大代表更多,其工作更具有常规性,亦更重要,因此更需要充分的工作时间及其工作效果的保障。

第四,关于生活保障制度。中国人大代表由于多为兼职,因此他们可以依靠自身的工资或者其他合法收入来维持其正常的生活。但是为了使人大代表“衣食无忧”,甚至“衣食从优”,建议对有固定工资收入的代表提高工资级别一个档次,对于没有固定工资收入的代表加大补贴力度。另外,设立特别津贴制度,对于确实存在家庭生活困难的人大代表予以专项补贴。这样既可以消除人大代表的经济压力,免除其“后顾之忧”,又有利于培养代表的荣誉感和自尊精神。总之,制度构建的初衷是力促人大代表经济上的独立与自立,能够过上比较富裕的生活,从而有时间、有精力、有心情投入到履行代表职责的工作中。

最后,关于工作条件保障制度。由于中国人大代表的兼职性,其日常的工作条件可以为其履行代表职责提供一定的帮助。但是必须承认的是,日常工作的工作条件和人大代表职务权利保障的工作条件在要求上是不一样的,况且中国还有一些人大代表是没有固定工作的,他们本身就不享有正常的办公条件。因此必须建立完备的工作条件以为人大代表履行职责提供保障。具

可以将报告时间限定为两个小时,以突出即时性。

体来说,一是为人大代表提供办公场所,由于代表的兼职特点,不必为每位人大代表都提供固定的办公室,可以在各级人大的办公场所里划出专门且公用的人大代表办公室,提供几个房间,人大代表有需要时就可以到指定的房间办公,而不再像以前那样“四处打游击”。二是为人大代表免费订阅报刊,帮助代表了解外面的世界,并提供办公用品。三是为人大代表提供专项调研经费,其中包括专家助手费,调研资料费,调研差旅费、通讯费等。同时借鉴韩国的国会议员研究团体制度,基于中国实际国情的考虑,目前不宜直接成立相应组织,但是应当帮助人大代表与相关科研机构建立联系,人大代表可以委托科研机构进行相关事宜的调研,出具专家意见,以提高人大代表参政议政的专业化水平。与此相关的一切费用由国家承担。

除了以上五大方面以外,在《中华人民共和国政府信息公开条例》大力推进之时,需要格外强调人大代表的信息保障,应当通过制度构建保证人大代表享有充分的信息公开权,而不仅仅局限于人大调查委员会。在此我们可以借鉴俄罗斯的相关规定,明确人大代表在走访考察时,相关组织必须应其要求如实公开相应资料,并且不

受资料保密级别的限制,从而使得人大代表提出的议案和质询真正做到针对性强,有的放矢。

他山之石可以攻玉,在广泛吸取国外议员职务权利保障制度建设经验的基础上,中国人大代表职务权利保障制度定会走向体系化、合理化,必将对中国民主政治建设起到举足轻重的作用。

#### 参考文献:

- [1] [英] 约翰·密尔. 代议制政府 [M]. 北京: 商务印书馆, 1982: 68
- [2] 卞超英. 德国议会 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [3] 韩大元. 韩国国会 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [4] 刘建飞, 刘启云, 朱艳圣. 英国议会 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [5] 王世杰, 钱端升. 比较宪法 [M]. 北京: 商务印书馆, 1999
- [6] 许振洲. 法国议会 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [7] 杨建顺. 日本国会 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [8] 韩大元. 外国宪法 (第二版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 433
- [9] 邢广程, 潘德礼, 李雅君. 俄罗斯议会 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [10] 王瑞贺. 新加坡国会 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [11] 许崇德. 人民代表必备 [M]. 北京: 人民出版社, 1987: 39

## The Investigation of the Foreign Councilman's Job Right Guarantee System

WANG Chen

(1. School of Law, Science and Technology University of Harbin, Harbin 150040, China;

2. School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** The councilman is the foundation of the modern social representative democratic form of government, all countries Constitutions gives a full guarantee to councilman's job right, reflecting the irresponsibility system of the words and actions, the special system to protect human body, the organization guarantee system specially, the life guarantee system, the work condition guarantee system and the other guarantee systems. These systems demonstrates the total and difference of Constitutions principles in all countries, but the various essences in the systems, being the whole mankind's intelligence, improves necessarily the job right guarantee system of deputy to the NPC greatly. Namely, lawmaking guarantees the right of the representative independent words and actions greatly, confirms the exclusion situation and its procedure rule that the Human body protects system specially, establishes the ratio of the full-time representative, raises the representative's life guarantee level and another special subsidy system, perfects the representative's work condition and emphasizes the representative's information guarantee.

**Key words:** councilman; deputy to the NPC; job right guarantee system

[责任编辑 王 春]