

关于《全国人民代表大会常务委员会组成人员守则（修订草案）》合宪性涉宪性问题研究意见*

^{p.476}《全国人民代表大会常务委员会组成人员守则》（以下简称《守则》）是1993年7月由八届全国人大常委会第二次会议审议通过的，自制定后一直没有修改过。《守则》对全国人大常委会组成人员行为准则作出专门规定，属于自律性规范。《守则》对全国人大常委会履行职责、规范运行，加强自身建设，具有重要意义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大制度建设，习近平总书记多次对加强和改进人大工作、加强人大自身建设作出重要指示，对人大提出“四个机关”的定位要求和“政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责”的队伍建设要求。新时代新形势新任务，对全国人大常委会组成人员的政治素质、法治素养、行为规范、履职能力提出了新的更高要求，有必要对《守则》作出修订。十四届全国人大常委会第二次会议将审议《守则》（修订草案）。根据工作安排，宪法室对草案涉宪性合宪性问题作了研究，报告如下。

一、《守则》是以自律性规范形式保障全国人大常委会行使宪法规定的职权

宪法第七十八条规定，“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。”根据宪法规定，全国人大及其常委会先后制定了全国人大组织法、全国人大常委会议事规则、全国人大议事规则、代表法、立法法、监督法等法律。这些法律是对宪法第七十八条的立法实施，为全国人大常委会行使职权提供了具体的法律规则和法律依据，使全国人大及其常委会的组织、运行实现了有法可依、有制可循。在法律对常委会组织和程序作出规定的同时，制定常委会内部的自律性规范，对于保障常委会内部高效、规范运转，确保常委会依宪履职是有必要的。

首先，这是由全国人大常委会工作形式和常委会组成人员履职形式所决定的。宪法第三条中规定，我国的国家机构实行民主集中制原则。全国人大有近3000名代表，常委会组成人员有175人，与国务院、国家监委、最高人民法院、最高人民检察院不同，全国人大根据宪法的规定实行民主集中制的具体表现是集体行使职权，通过召开会议的形式集体讨论问题、集体决定问题。在闭会期间，人大代表和常委会组成人员参加调研、视察、执法检查、外事、学习等活动，并不直接处理具体问题。全国人大常委会是最高国家权力机关的常设机关，其组成人员地位崇高、使命光荣、责任重大，理应担当作为、求真务实，认真参加常委会各项工作，不断提高^{p.477}工作质量和效率。同时，由于常委会组成人员是经过人民和全国人大选举产生的，除了政治要求和人民监督评判，常委会自身不宜对其进行类似公务员的绩效管理，因而有必要制定常委会内部的自律性规范，对每一个组成人员提出行为准则要求。

* 本文来自于宋锐主编：《全国人民代表大会年鉴 2023 年卷》，中国民主法制出版社 2024 年版，第 476-79 页。

其次，这是贯彻落实习近平总书记和以习近平同志为核心的党中央关于全面从严治党部署要求的需要。进入新时代以来，习近平总书记和以习近平同志为核心的党中央深入推进全面从严治党，持之以恒正风肃纪，纠治“四风”，反对特权思想和特权现象。党的二十大进一步提出，坚定不移全面从严治党，深入推进新时代党的建设新的伟大工程；加强党的政治建设，严明政治纪律和政治规矩；坚持科学执政、民主执政、依法执政，贯彻民主集中制等。通过制定和修改自律性规范，是对习近平总书记和党中央对人大组织制度建设和全国人大代表、全国人大常委会及其组成人员的队伍建设提出的更高标准和更严要求的有效落实。

第三，全国人大常委会已经形成一系列的自律性规范，有丰富完整的实践经验基础。当前，已经制定有常委会组成人员守则、委员长会议议事规则，全国人大一些专门委员会也制定了工作规则。这些自律性规范，有效保证常委会会议秩序和优良工作作风，进而保证常委会依法、有序、高效履行宪法赋予的职权，对常委会有序运行作出规范、提供有力保障支撑。自律性规范与前述法律一样，都是宪法实施的方式和途径。

现行《守则》第一条关于制定目的的规定中“为了加强常委会组织制度建设”的表述，不是很确切。根据宪法第七十八条的规定，全国人大常委会的组织和工作程序由法律规定。《守则》属于常委会组成人员的自律性规范，不是法律，不宜由其承担加强常委会组织制度的功能。因此，修订草案将第一条有关表述改为“加强常委会自身建设”，符合宪法第七十八条的规定和精神。

二、关于明确“根据宪法”

《守则》（修订草案）第一条明确，“根据宪法和有关规定”，制定本守则。现行《守则》在第一条中明确“依据宪法和法律的有关规定，制定本守则”。《守则》（修订草案）延续了上述规定，依循近 30 年形成的规范表述，并遵循立法技术规范的要求，将“依据”改为“根据”。

一方面，《守则》多个条文直接根据宪法作出规定。草案共 25 条，在草案第二条（常委会组成人员范围）、第三条（工作指导思想和政治要求）、第六条（遵守宪法法律）、第七条（民主集中制）、第十八条（密切联系群众）、第二十一条（保守国家秘密）等条文，都有宪法相关条文作为直接根据，直接体现或者落实宪法的规定。

另一方面，全国人大常委会作为宪法规定的国家机构，其行使宪法规定的各项职权本身，就是宪法实施。特别是全国人大常委会通过建立健全法律法规和制度体系，推动和保障宪法实施，是宪法实施的内在要求，也是保证宪法全面实施的基本途径。宪法第六十七条第一项还规定，全国人大常委会负责解释宪法，监督宪法的实施。《守则》不是法律，但它是人民代表大会制度体系的重要文件，确保了全国人大常委会组成人员规范、有序、高效履行职责，对于加强常委会自身建设、保障常委会有效行使立法、监督、选举任免、重大事项决定等宪法职权具有重要意义。

同时，人民代表大会制度是一个上下紧密关联、有序运行的组织系统。《守则》的修订完善，对于促进地方各级人大常委会组成人员依法履行职权，具有重要示范带头作用。改革开放以来，地方各级人大常委会组成人员履职能力和常委会规范化建设水平不断提升，都在相当程度上受到全国人大常委会相关工作的积极影响。

三、关于坚持党的领导、党和国家的指导思想

《守则》(修订草案)增加规定：常委会组成人员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，依照宪法和法律规定履行职责、开展工作。

2018 年宪法修改，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，充实和加强了中国共产党全面领导的内容。《守则》的修订，根据 2018 年宪法修正案和 2021 年全国人大组织法修改的有关规定，充实和完善了组成人员坚持党的领导、党和国家的指导思想的规定。这一修改，明确了全国人大常委会组成人员履职的共同思想基础，强化了组成人员党的领导意识，有利于在全国人大常委会内部维护党中央权威和集中统一领导，有效把党的领导落实到人大工作 p.478 的全过程和各方面，确保党的主张通过全国人大常委会的法定程序成为国家意志。

四、关于人民民主、密切联系群众

人民就是江山，江山就是人民。2019 年 11 月 2 日，习近平总书记在考察上海市长宁区虹桥街道全国人大常委会法工委基层立法联系点时，第一次提出“人民民主是一种全过程的民主”。2021 年 7 月，在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话中，习近平总书记提出“全过程人民民主”。2021 年 10 月 13 日，在中央人大工作会议上，习近平总书记全面阐述了“全过程人民民主”的理论。党的二十大报告把发展全过程人民民主确定为中国式现代化本质要求的一项内容，强调全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，对发展全过程人民民主作出全面部署。在立法上，2021 年 3 月，十三届全国人大四次会议修改全国人大组织法和全国人大议事规则，写入了“全过程民主”。《守则》(修订草案)贯彻党的二十大精神和全过程人民民主重大理念，在多个条文体现了人民民主、密切联系群众，这些修改同时也是对宪法关于国家工作人员、全国人大代表行为规范的实施。

一是，宪法第二条规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大。第三条中规定，全国人大和地方各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。《守则》作为常委会组成人员的自律性规范，必须体现由人民产生、对人民负责、受人民监督的原则和精神。

二是，宪法第二十七条第二款规定，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。第七十六条第二款中规定，全国人大代表应当同人民群众保持密切联系，听取和反映人民的意见和要求，努力为人民服务。全国人大常委会是最高国家权力机关，其组成人员既是国家工作人员，也是全国人大代表，应当遵守宪法规定的国家工作人员和全国人大代表行为规范。《守则》（修订草案）第五条修改增加了“以人民为中心”、“发展全过程人民民主”的有关内容，第十八条规定了“密切联系群众，通过各种形式听取群众意见和要求”的有关内容；在草案第四条关于政治要求的规定中，也有“服务人民”、“发扬民主”，建设“保证人民当家作主的国家权力机关”和“始终同人民群众保持密切联系的代表机关”的规定。

三是，宪法第三条第一款规定，国家机构实行民主集中制的原则。据此，《守则》（修订草案）第七条规定，常委会组成人员应当坚持民主集中制原则，充分发扬民主，集体行使职权，集体决定问题。第十七条规定，出席会议的常委会组成人员应当履行参加表决的法定职责，并服从依法表决的结果。

五、关于工作作风

党的十八大以来，中共中央政治局通过了八项规定，党中央全面开展了反“四风”专项整治行动。党的二十大后，中共中央政治局又通过了贯彻落实中央八项规定实施细则。日前，党中央决定，在全党大兴调查研究，并出台相关方案。宪法第十四条第二款规定，国家厉行节约，反对浪费。第二十七条第一款规定，一切国家机关实行精简的原则，实行工作责任制，实行工作人员的培训和考核制度，不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义。

根据党中央决策部署和宪法精神，《守则》（修订草案）第九条第一款规定，常委会组成人员应当严格遵守政治纪律和政治规矩，贯彻落实中央八项规定精神，反对形式主义、官僚主义。第十九条对常委会组成人员的工作作风提出了具体要求：常委会组成人员应当加强和改进调查研究，深入实际、深入基层、深入群众，努力掌握实情、找准问题，使各项工作接地气、察民情、聚民智、惠民生；常委会组成人员参加执法检查、视察和调研活动时，应当严格执行党中央规定要求，减少陪同人员，厉行勤俭节约。

六、关于模范遵守宪法和法律

《守则》（修订草案）第六条规定，常委会组成人员应当忠于宪法，模范遵守宪法和法律，维护宪法权威，维护社会主义法治的统一、尊严和权威，坚持推进全面依法治国，建设社会主义法治国家。这一规定既是对宪法序言和第五条有关维护宪法权威规定的实施，其内容也来源于宪法宣誓的誓词。

宪法序言第 13 自然段中规定，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。宪法第五条中规定，国家维护社会主义法制的统一^{p.479}和尊严；一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律；任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权。宪法第七十六条第一款规定，全国人大代表必须模范地遵守宪法和法律，保守国家秘密，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。全国人大常委会组成人员是最高国家权力机关的常设机关一份子，地位崇高、使命光荣、责任重大，理应带头模范遵守宪法和法律。《守则》（修订草案）第六条作出了明确要求，并在第九条第二款作出了具体要求。除此之外，《守则》（修订草案）第十一条还规定了组成人员应当注重学习宪法、法律，这既是模范遵守宪法和法律的前提，也是依宪依法履职的前提。

###