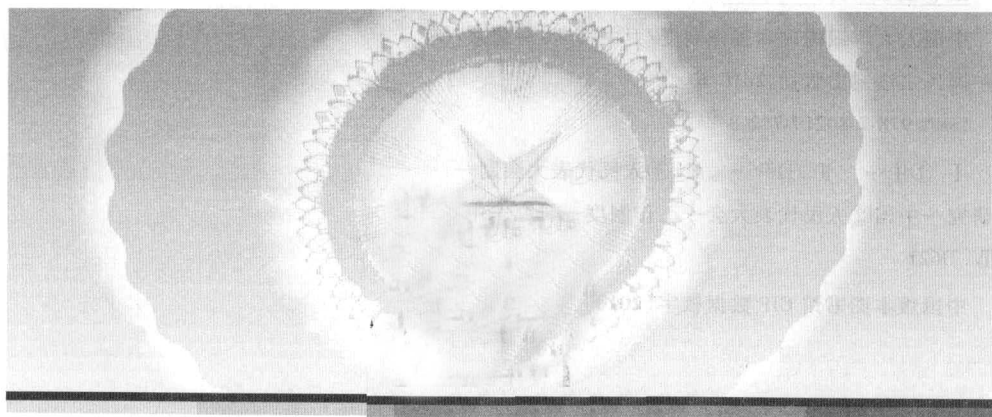




中国人大组织构成和工作制度

ZHONGGUORENDAZUZHIGOUCHENGHEGONGZUOZHIDU

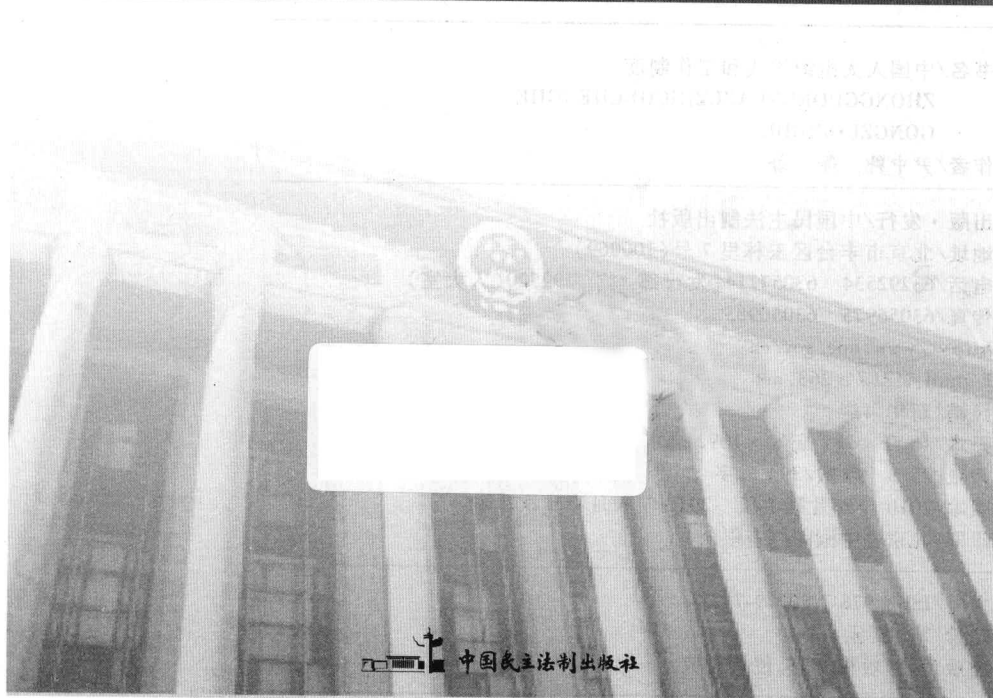
尹中卿 等 著



中国人大组织构成和工作制度

ZHONGGUORENDAZUZHI GOUCHENG HEGONGZUOZHIDU

尹中卿 等 著



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国人大组织构成和工作制度/尹中卿著. —北京:
中国民主法制出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-80219-742-8

I. ①中… II. ①尹… III. ①人民代表大会制—
研究—中国②人民代表大会—工作制度—研究—中国
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 161331 号

书名/中国人大组织构成和工作制度

ZHONGGUORENDAZUZHI GOUCHENGHE

GONGZUOZHIDU

作者/尹中卿 等 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63292520(人大室)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×1092 毫米

印张/25.5 字数/394 千字

版本/2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

印刷/北京画中画印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-742-8

定价/77.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

第一编 全国人大组织机构

第一章 全国人大代表构成	/3
第一节 历届全国人大代表规模回顾	/3
第二节 历届全国人大代表构成分析	/7
第三节 对全国人大代表构成的思考	/21
第四节 资料:全国人大代表数量结构探讨	/27
第二章 全国人大常委会构成	/37
第一节 历届全国人大常委会构成状况	/37
第二节 六至九届全国人大常委会组织构成分析	/43
第三节 全国人大常委会委员议政活跃程度分析	/52
第四节 对全国人大常委会组成人员构成的思考	/58
第五节 资料:人大常委会委员专职化探析	/63
第三章 全国人大专门委员会构成	/74
第一节 历届全国人大专门委员会构成状况	/74
第二节 六至九届全国人大专门委员会构成分析	/79
第三节 九届全国人大专门委员会设置状况	/85
第四节 对全国人大专门委员会构成的思考	/103
第四章 全国人大助理机构构成	/107
第一节 历届全国人大助理机构设置状况	/107



第二节	历届全国人大助理机构人员编制状况	/116
第三节	1995 年和 2001 年全国人大助理机构的改革	/121
第四节	全国人大助理机构职责分工	/122
第五节	对完善全国人大助理机构的一些思考	/126

第二编 地方人大组织构成

第五章	地方人大代表构成	/131
第一节	地方各级人大代表构成的现状	/131
第二节	人大代表构成存在的主要问题	/132
第三节	优化人大代表构成的思考	/134
第四节	优化人大代表结构应把握的原则	/136
第六章	地方人大常委会构成	/138
第一节	地方人大常委会构成的历史沿革	/138
第二节	地方人大常委会构成存在的主要问题	/140
第三节	优化地方人大常委会构成的建议	/142
第四节	资料:陕西省县级以上人大常委会 组成人员素质及结构分析	/154
第五节	资料:北京市海淀区人大常委会设立 专职委员探讨	/156
第七章	地方人大专门委员会构成	/164
第一节	地方人大专门委员会的产生和发展	/164
第二节	现行法律对地方人大专门委员会构成的规定	/166
第三节	省级人大专门委员会组织构成的现状	/168
第四节	地方人大专门委员会与工作委员会比较分析	/171
第五节	地方人大专门委员会构成存在的主要问题	/174
第六节	对完善地方人大专门委员会构成的思考	/177
第八章	乡镇人大构成	/179
第一节	乡镇人大设置状况	/179
第二节	乡镇人大构成分析	/183
第三节	对乡镇人大构成的思考	/187

第三编 全国人大工作制度

第九章 全国人大审议工作报告制度	/193
第一节 听取和审议工作报告的范围	/193
第二节 工作报告的内容和写法	/197
第三节 提高对工作报告的审议质量	/198
第四节 工作报告被否决的处置办法	/201
第五节 资料:代表议案难以列入人大会议议程的思考	/203
第十章 全国人大常委会审议制度	/206
第一节 议程和日程的确定	/206
第二节 改进审议方式	/208
第三节 审议意见的处理	/214
第十一章 全国人大专门委员会工作制度	/218
第一节 发挥专门委员会在法案起草中的作用	/218
第二节 完善专门委员会审议法律草案程序	/221
第三节 加强专门委员会助理机构建设	/226
第十二章 全国人大及其常委会立法程序	/228
第一节 立法议案提出程序	/228
第二节 法律草案审议程序	/230
第三节 法律文件表决程序	/233
第四节 法律文本公布程序	/234
第五节 资料:建立合理的法律案提出机制	/235

第四编 地方人大工作制度

第十三章 地方人大会议主席团工作制度	/243
第一节 主席团制度的历史沿革	/243
第二节 主席团的工作现状	/245



第三节	主席团工作中存在的问题	/250
第四节	完善主席团工作制度的对策	/251
第十四章	地方人大常委会会议制度	/255
第一节	地方人大常委会会议制度建设情况	/255
第二节	地方人大常委会会议制度存在的主要问题	/256
第三节	完善地方人大常委会会议制度的几点建议	/259
第四节	资料:地方人大常委会会议制度专题研究	/261
第十五章	地方人大专门委员会工作制度	/267
第一节	专门委员会工作制度建设基本情况	/267
第二节	专门委员会工作制度建设主要内容	/268
第三节	专门委员会工作制度建设存在的问题	/271
第四节	完善专门委员会工作制度建设的思考	/272
第十六章	地方人大常委会主任会议工作制度	/275
第一节	地方人大常委会主任会议现状	/275
第二节	依法科学界定主任会议的职权	/278
第三节	完善主任会议工作制度的思考	/281

第五编 各级人大工作程序

第十七章	表决制度	/287
第一节	计票基数和计票原则问题	/287
第二节	表决方式问题	/290
第三节	逐条表决问题	/292
第四节	修正案问题	/293
第十八章	听证制度	/296
第一节	听证制度的历史沿革	/296
第二节	人大实行听证制度的情况和做法	/297
第三节	人大实施听证面临的主要问题	/298

第四节 完善人大听证制度的对策	/300
第十九章 旁听制度	/302
第一节 人大旁听制度的建立	/302
第二节 我国人大旁听制度的现状	/305
第三节 人大旁听制度的规范与完善	/309
第四节 资料:辽宁省大连市人大常委会 公民旁听的实践	/313

附 录 宪法和法律有关规定

(一) 宪法(摘录)	/323
(二) 全国人大组织法	/329
(三) 全国人大和地方各级人大选举法	/335
(四) 全国人大和地方各级人大代表法	/344
(五) 地方各级人大和地方各级人民政府组织法(摘录)	/349
(六) 立法法(摘录)	/361
(七) 监督法	/369
(八) 全国人大议事规则	/377
(九) 全国人大常委会议事规则	/385
(十) 关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定	/388
(十一) 关于加强经济工作监督的决定	/390
(十二) 关于加强中央预算审查监督的决定	/392
后 记	/395

第一编

全国人大组织机构

-
- ◇ 全国人大代表构成
 - ◇ 全国人大常委会构成
 - ◇ 全国人大专门委员会构成
 - ◇ 全国人大助理机构构成
-

第一章 全国人大代表构成

全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员,代表全国各族人民行使国家权力。全国人大代表的结构状况对全国人大及其常委会行使职权、开展工作具有重要影响。为了提高全国人大的代表性、广泛性和工作效率,本文拟对全国人大代表的构成状况进行比较系统的分析、研究和思考。

第一节 历届全国人大代表规模回顾

1949年,中华人民共和国刚刚建立,政权建设许多工作才开始,群众发动不够充分,召开全国人民代表大会的条件还不够成熟,所以就由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人大的职权。

随着新民主主义革命在全国范围内的胜利和人民民主政权的确立,经过3年时间的发展,人民群众的组织程度和觉悟程度大大提高,召开各级人民代表大会的条件逐步具备。根据中央人民政府委员会的决议,从1953年下半年开始,各地在普选的基础上,自下而上相继召开了乡、县、省(市)各级人民代表大会。按照选举法的规定,选出1226名代表出席1954年9月召开的一届全国人大一次会议。这些代表主要由工农劳动模范,部队英雄人物,民主党派代表人物,著名的科学、文艺、教育工作者和少数民族、海外侨胞的代表等组成,具有广泛的代表性。在以后几年中,原选举单位撤销了56人(绝大多数是因为1957年下半年反右斗争扩大化被划成“右派”)的代表资格,补选了40名代表,使一届全国人大期间的全国人大代表人数实有1210人。

二届全国人大代表名额分配与一届全国人大代表的分配相同,共选举出1226名代表。因为其中4名代表去世,1959年4月二届全国人大一次会议召开时实有代表1222人。在以后几年中,原选举单位撤销了3人的代表资格,补选了13名代表,使二届全国人大期间的全国人大代表人数实有1232人。

随着人口的增多,以工人阶级为领导、工农联盟为基础的人民民主统一战线的日益巩固和发展,少数民族地区社会改革和经济文化建设的发展,以及社会主义事业各个战线大量劳动模范和先进工作者等新生力量的崛起,为了进一步增强代表性,充分反映全国各族人民的意志,调动各方面的积极性,三届全国人大期间扩大



了全国人大代表名额,共选出 3040 名代表。因为其中 3 名代表去世,1964 年 12 月三届全国人大一次会议召开时实有代表 3037 人,比二届全国人大期间的代表名额扩大了一倍多。

1966 年,“文化大革命”爆发,三届全国人大常委会第三十三次会议通过延期召开三届全国人大二次会议的决议。此后,在长达 8 年的时间内,三届全国人大再没有举行过一次会议。

1975 年 1 月,四届全国人大一次会议召开,出席这次会议的代表共有 2885 人。由于当时正处于“文化大革命”期间,所以出席四届全国人大一次会议的代表,绝大多数不是经过选举产生,而是采取“民主协商”的方式,由各省、自治区、直辖市革命委员会、军队等方面推选,另有一些代表是指定的或者特邀的。

1978 年 2 月,五届全国人大一次会议召开。五届全国人大代表名额分配比三届、四届全国人大代表的数额又有增加,共选举出 3500 名代表。其中 3 名代表因发现有严重错误,被原选举单位撤销代表资格,五届全国人大一次会议召开时实有代表 3497 人。在以后几年中,原选举单位撤销了 31 人的代表资格,补选了 88 名代表,另有 1 名代表辞去代表职务,使五届全国人大期间的全国人大代表人数实有 3553 人。

1983 年 6 月,六届全国人大一次会议召开。六届全国人大代表名额分配比五届全国人大代表的数额有所减少,共选举出 2978 名代表。在以后几年中,原选举单位撤销了 2 人的代表资格,罢免代表 7 人,补选了 75 名代表,使六届全国人大期间的全国人大代表人数实有 3044 人。

1988 年 3 月,七届全国人大一次会议召开。七届全国人大代表名额分配与六届全国人大代表的数额基本相同,共选举出 2975 名代表。因为其中 5 名代表在选举中得票数不足法定票数,当选无效,七届全国人大一次会议召开时实有代表 2970 人。在以后几年中,原选举单位撤销了 1 人的代表资格,罢免代表 12 人,补选了 62 名代表,使七届全国人大期间的全国人大代表人数实有 3019 人。

1993 年 3 月,八届全国人大一次会议召开。八届全国人大代表名额分配与七届全国人大代表的数额基本相同,共选举出 2979 名代表。因为其中 2 名代表在会议召开前去世,八届全国人大一次会议召开时实有代表 2977 人。在以后几年中,原选举单位罢免了 9 名代表,有 4 名代表辞去代表职务,补选了 49 名代表,使八届全国人大期间的全国人大代表人数实有 3003 人。

1998 年 3 月,九届全国人大一次会议召开。九届全国人大代表名额分配与八届全国人大代表的数额基本相同,共选举出 2980 名代表。因为其中 1 名代表在会

议召开前去世,尚未补选,九届全国人大一次会议召开时实有代表 2979 人。在以后几年中,原选举单位罢免了 11 名代表,补选了 32 名代表,另有 4 名代表辞去代表职务,使九届全国人大期间的全国人大代表人数实有 2996 人。

仅以每届代表大会一次会议召开时实有代表人数计算,从一届全国人大至九届全国人大,全国人大代表总体规模在 1226 人到 3500 人之间变化。一届全国人大、二届全国人大期间,都选出 1226 名代表。三届全国人大期间,全国人大代表人数比前两届增加了 1800 多人,增幅高达 148%。四届全国人大比三届全国人大减少了 155 名代表,减幅大约为 5.1%。五届全国人大期间,全国人大代表人数达到最高值,共有代表 3497 人,比一届全国人大增加了 2271 名代表,增幅为 185%。党的十一届三中全会以来,全国人大代表数量规模逐步趋于稳定。六届全国人大以来,全国人大代表总体规模逐步确定在 2900 至 3000 人之间,不超过 3000 人。(见表 1、图一)

表 1 一至九届全国人大代表数量变化表

届 次	代 表 总 数	比 上 届 增 减	
		人 数	幅度(%)
一	1226	/	/
二	1226	0	0
三	3040	1814	148
四	2885	-155	-5.1
五	3497	612	21.2
六	2978	-519	-14.8
七	2970	-8	-0.3
八	2978	8	0.3
九	2979	1	0

注:以每届代表大会一次会议召开时实有代表人数计算,下同。

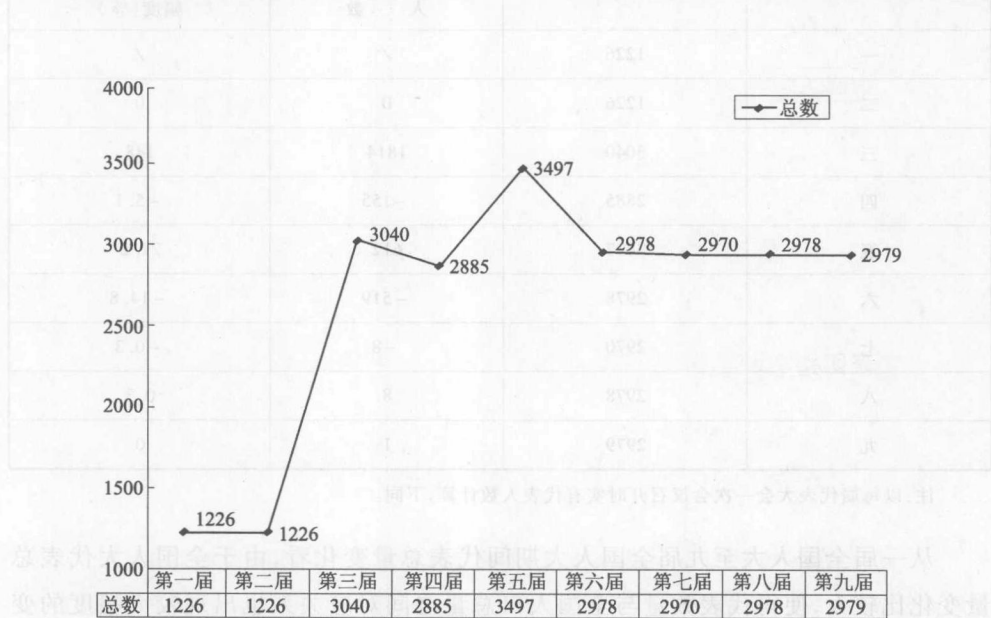
从一届全国人大至九届全国人大期间代表总量变化看,由于全国人大代表总量变化比较大,使得代表数量与全国人口总量之间对应关系也出现较大幅度的变动。二届全国人大召开时,全国人口比一届全国人大召开时增加近 6000 万,但代表总数却没有大的变化,使得二届全国人大每位代表所代表的人口数比一届全国人大代表要多近 5 万人。三届全国人大召开时,全国人口增长不到 5000 万,而代表总数却增加了 1814 人,使得每一代表所代表的人口数从二届的 54 万人下降到



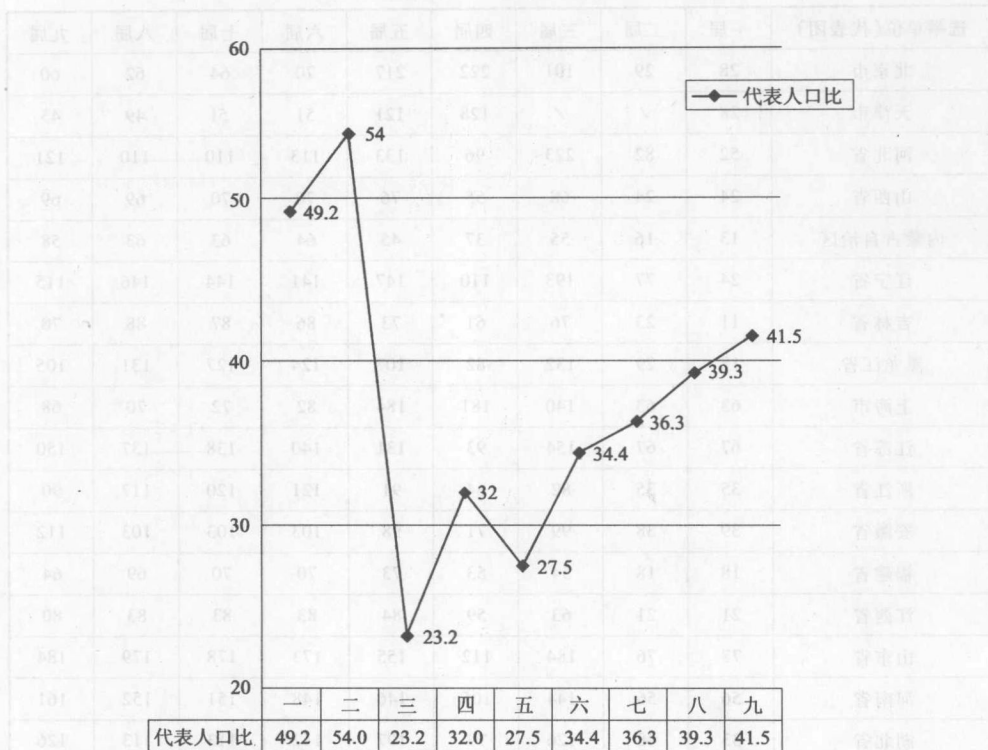
23.2 万人。六届全国人大之后,代表总数相对固定下来,控制在 3000 人以下逐渐成为惯例,但由于全国人口在不断增长,每一全国人大代表所代表的人口数也不断上升。(见表 2、图二)

表 2 一至九届全国人大代表数量与全国人口变化表

届次	代表总数	全国人口数(万人)	代表人口比
一	1226	60266	1 : 49.2 万
二	1226	66207	1 : 54 万
三	3040	70499	1 : 23.2 万
四	2885	92420	1 : 32 万
五	3497	96259	1 : 27.5 万
六	2978	103495	1 : 34.4 万
七	2970	107916	1 : 36.3 万
八	2978	117171	1 : 39.3 万
九	2979	123626	1 : 41.5 万



图一 一至九届全国人大代表总量图



图二 一至九届全国人大代表人口比

第二节 历届全国人大代表构成分析

一、代表团构成

按照宪法和法律规定,全国人大代表的名额分配由全国人大常委会根据情况决定,由省、自治区、直辖市的人民代表大会和人民解放军选举代表组成。台湾省的全国人大代表由在各省、自治区、直辖市和人民解放军的台湾省籍同胞派代表协商产生。香港特别行政区和澳门特别行政区的全国人大代表由香港和澳门特别行政区全国人民代表大会代表选举会议选出。全国人大代表按照选举单位组成代表团出席会议。代表团的划分经历了一个发展变化的过程。(见表3)



表3 一至九届全国人大代表和代表团构成表

选举单位(代表团)	一届	二届	三届	四届	五届	六届	七届	八届	九届
北京市	28	29	101	222	217	70	64	62	60
天津市	28	/	/	128	121	51	51	49	45
河北省	52	82	223	96	133	113	110	110	121
山西省	24	24	68	55	76	70	70	69	69
内蒙古自治区	13	16	55	37	45	64	63	63	58
辽宁省	24	77	193	110	147	141	144	146	115
吉林省	11	23	76	61	73	86	87	88	70
黑龙江省	18	29	132	82	107	124	127	131	105
上海市	63	63	140	181	184	82	72	70	68
江苏省	67	67	154	93	131	140	138	137	150
浙江省	35	35	82	64	91	121	120	117	90
安徽省	39	38	99	71	98	103	103	103	112
福建省	18	18	54	53	73	70	70	69	64
江西省	21	21	63	59	84	83	83	83	80
山东省	77	76	184	112	155	173	178	179	184
河南省	56	56	144	105	146	148	151	152	161
湖北省	33	48	126	79	107	112	113	113	126
湖南省	50	49	117	83	118	112	112	112	118
广东省	46	62	160	129	161	163	163	162	157
广西壮族自治区	38	38	87	72	84	86	87	89	89
四川省	87	117	240	157	208	202	203	205	149
贵州省	26	26	67	53	67	73	74	72	63
云南省	45	45	93	68	82	87	87	83	91
西藏自治区	9	12	24	25	29	19	19	19	20
陕西省	19	27	70	64	83	71	71	66	65
甘肃省	25	19	52	44	54	43	43	43	47
青海省	9	9	18	20	21	17	17	17	18
宁夏回族自治区	/	5	15	13	18	17	11	14	17
新疆维吾尔自治区	21	21	53	51	68	57	59	58	58
台湾省	*	*	*	12	13	13	13	13	13
海南省	/	/	/	/	/	/	/	17	20
香港特别行政区	/	/	/	/	/	/	/	/	35
澳门特别行政区	/	/	/	/	/	/	/	/	12**

续表

选举单位(代表团)	一届	二届	三届	四届	五届	六届	七届	八届	九届
中国人民解放军	60	60	120	486	503	267	267	267	267
华侨	30 *	30 *	30 *	30	35	40	49	36	37
本溪市	5	/	/	/	/	/	/	/	/
西安市	8	/	/	/	/	/	/	/	/
西康省	14	/	/	/	/	/	/	/	/
昌都	3	/	/	/	/	/	/	/	/
武汉市	15	/	/	/	/	/	/	/	/
长春市	8	/	/	/	/	/	/	/	/
哈尔滨市	12	/	/	/	/	/	/	/	/
重庆市	16	/	/	/	/	/	/	/	58
旅大市	12	/	/	/	/	/	/	/	/
广州市	16	/	/	/	/	/	/	/	/
抚顺市	7	/	/	/	/	/	/	/	/
热河省	7	/	/	/	/	/	/	/	/
鞍山市	6	/	/	/	/	/	/	/	/
沈阳市	25	/	/	/	/	/	/	/	/

* 从一届全国人大至三届全国人大,台湾省代表团暂缺,从华侨中选出的全国人大代表单独组团。

** 澳门特别行政区选出的全国人大代表,2000年3月单独组团参加九届全国人大三次会议。

选举一届全国人大代表时,全国共有45个选举单位,组成45个代表团,包括43个省、自治区、直辖市代表团和解放军代表团、华侨代表团。随着我国行政区域的调整,1958年一届全国人大常委会第九十六次会议根据热河、西康省建制被撤销,天津等12个直辖市改为省辖市,西藏、昌都地区成立了西藏自治区筹备委员会,宁夏回族自治区也即将成立等实际情况,调整了二届全国人大代表的选举单位和选举名额。二届全国人大共有30个代表团,包括28个省、自治区、直辖市代表团和解放军代表团、华侨代表团。三届全国人大期间,天津由省辖市重新调整为直辖市,代表团又增加为31个。四届全国人大召开前,第一次从各省、自治区、直辖市和解放军台湾省籍人士中,推选出12名代表组成台湾省代表团,从华侨中选出的全国人大代表不再单独组团,代表团总数仍然为31个。五届、六届、七届全国人大代表团数量和分布与四届全国人大相同。八届全国人大增加了海南省代表团,共有32个代表团。九届全国人大增加了重庆市代表团和香港特别行政区代表团,届中还增加了澳门特别行政区代表团。全国人大代表团数目增加到35个,包括32个省、自治区、直辖市代表团,以及解放军代表团,香港特别行政区代表团,澳门特别行政区代表团。