

人大及其常委会工作 实用手册

李伯钧 编著



中国民主法制出版社

人大及其常委会工作 实用手册

李伯钧 编著

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人大及其常委会工作实用手册/李伯钧编著. —北京: 中国民主法制出版社, 1999

ISBN 7-80078-304-9

I. 人… I. 李… III. 人民代表大会常务委员会-工作-中国 IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (99) 第 13670 号

人大及其常委会工作实用手册

李伯钧 编著

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

中国农业出版社印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 7 印张 179 千字

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

ISBN 7-80078-304-9/D·222

定价: 14.00 元

本书如有倒装、错页或破损, 我社负责调换。

联系电话: 63097459

目 录

第一部分 人大及其常委会的工作

一、人民代表大会制度和人大及其常委会工作的 方式方法.....	(3)
(一) 人民代表大会制度及其特点.....	(3)
(二) 人大及其常委会工作的方式方法.....	(6)
二、人大及其常委会工作的简要回顾.....	(8)
(一) 人大及其常委会工作起始阶段 (1949 年—1956 年)	(8)
(二) 人大及其常委会工作曲折发展阶段 (1957 年—1976 年)	(10)
(三) 人大及其常委会工作恢复并取得重大进展 阶段 (1977 年以来)	(10)
三、人大及其常委会工作依据的主要法律简介.....	(13)
(一) 中华人民共和国宪法.....	(13)
(二) 中华人民共和国全国人民代表大会和地方 各级人民代表大会选举法.....	(14)
(三) 中华人民共和国全国人民代表大会 组织法.....	(15)
(四) 中华人民共和国地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府组织法.....	(15)
(五) 中华人民共和国全国人民代表大会和地方	

各级人民代表大会代表法·····	(16)
(六) 中华人民共和国全国人民代表大会议事规则·····	(17)
(七) 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则·····	(17)
四、人大代表的选举工作·····	(19)
(一) 选举工作的原则·····	(19)
(二) 选举工作的组织·····	(20)
(三) 选举工作的程序和方式·····	(21)
(四) 对代表的监督、罢免和补选·····	(24)
五、人大代表职务的执行·····	(26)
(一) 人大代表的性质、地位和作用·····	(26)
(二) 人大代表的权利·····	(27)
(三) 人大代表的义务·····	(29)
(四) 人大代表执行职务的保障·····	(31)
(五) 人大及其常委会对代表活动的组织工作·····	(32)
六、人大及其常委会的组织·····	(34)
(一) 全国人民代表大会·····	(34)
(二) 全国人大常委会·····	(35)
(三) 地方各级人民代表大会·····	(36)
(四) 县级以上的地方各级人大常委会·····	(37)
(五) 人大及其常委会的常设机构·····	(38)
(六) 人大及其常委会的办事机构·····	(39)
(七) 上下级人大及其常委会的关系·····	(42)
附：1. 全国人大及其常委会组织系统表·····	(43)
2. 地方各级人大及其常委会组织系统表·····	(44)
七、人大及其常委会的会议工作·····	(45)
(一) 人大及其常委会会议的议事原则·····	(45)
(二) 人大及其常委会会议的举行·····	(46)

(三) 议案的提出、审议和表决·····	(47)
八、人大及其常委会的立法工作·····	(50)
(一) 人大及其常委会的立法原则·····	(50)
(二) 人大及其常委会的立法权限·····	(52)
(三) 人大及其常委会的立法程序·····	(53)
九、人大及其常委会行使决定权的工作·····	(56)
(一) 人大及其常委会行使决定权的原则·····	(56)
(二) 人大及其常委会决定权的范围·····	(57)
(三) 人大及其常委会行使决定权的程序·····	(59)
(四) 人大及其常委会行使决定权要正确处理的 两个关系·····	(60)
十、人大及其常委会的任免工作·····	(62)
(一) 人大及其常委会任免的原则·····	(62)
(二) 人大及其常委会的任免权限·····	(63)
(三) 人大及其常委会任免的主要方式·····	(65)
(四) 人大及其常委会任免的程序·····	(67)
十一、人大及其常委会的监督工作·····	(70)
(一) 人大及其常委会监督的原则·····	(70)
(二) 人大及其常委会的监督权限·····	(71)
(三) 人大及其常委会监督的方式和程序·····	(73)
十二、人大及其常委会的自身建设·····	(79)
(一) 人大及其常委会自身建设的原则·····	(79)
(二) 人大及其常委会的组织建设·····	(80)
(三) 人大及其常委会的工作制度建设·····	(82)
(四) 人大及其常委会办事机构的建设·····	(86)
十三、坚持和改善党的领导, 努力做好人大及其 常委会的工作·····	(91)

第二部分 人大及其常委会工作常用法律

中华人民共和国宪法·····	(97)
中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级 人民代表大会选举法·····	(126)
中华人民共和国全国人民代表大会组织法·····	(139)
中华人民共和国国务院组织法·····	(148)
中华人民共和国人民法院组织法·····	(150)
中华人民共和国人民检察院组织法·····	(158)
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方 各级人民政府组织法·····	(164)
中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级 人民代表大会代表法·····	(185)
中华人民共和国全国人民代表大会议事规则·····	(194)
中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会 议事规则·····	(206)
后 记·····	(211)

第一部分

人大及其常委会的工作

一、人民代表大会制度和人大及其常委会工作的方式方法

从事或者了解人大及其常委会（全称为人民代表大会及其常务委员会）的工作，首先要对人民代表大会制度有正确的理解，并熟悉人大及其常委会工作的方式方法。

（一）人民代表大会制度及其特点

一个国家的性质、社会各阶级在国家中的地位，是这个国家的国体。一个国家的政权组织形式，即统治阶级采取何种形式去组织反对敌人、保护自己的政权机关，是这个国家的政体。政体与国体是国家形式与内容的关系，政体由国体决定、与国体相适应。在我国，人民代表大会制度作为政体与国体相适应，是人民民主专政政权的组织形式。

我国宪法规定：“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民代表大会和地方各级人民代表大会。”这是我国人民代表大会制度的核心内容，即人民代表大会制度是人民当家作主的制度。具体表现在：

1. 人民是国家的主人，是国家权力的来源。作为国家权力机关的各级人民代表大会，都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。各级人大按照人民的意志、代表人民的利益行使国家权

力。

2. 国家的行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。这些机关既不能脱离人民代表大会或者违背人民代表大会的意志而进行活动，又可以在法律规定的各自职权范围内独立负责地开展工作。

3. 国家机构实行民主集中制原则，把在民主基础上的集中和在集中指导下的民主相结合。各国家机关行使职权，都充分发扬民主、实行集中，既专司其职又协调一致地开展工作。人大及其常委会集体行使职权，按照少数服从多数的原则，民主决定问题。

4. 中央和地方的国家机构职能的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。全国人大和国务院决定的事情，地方必须遵照执行，同时地方也依法享有充分的自主权。

5. 各少数民族聚居的地方实行区域自治。民族自治地方的国家机关行使宪法和法律赋予的一般地方国家机关的职权，并享有宪法和法律赋予的自治权。

我国宪法对人民代表大会制度的内容作了明确的、系统的规定。不能把人民代表大会制度仅理解为人大及其常委会的各项制度，也不能把人民代表大会制度同国家机构的具体组织制度以及其他方面的制度等同起来。人民代表大会制度是关于各级人大及其常委会，以及由它产生的其他国家机关的组成、职权、活动原则和相互关系的制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是以人民选举产生的人民代表大会为基础整个政权体系、政权制度。

我国的人民代表大会制度同资本主义国家的“三权分立”的制度有本质的区别，同俄国十月革命后建立的苏维埃制度也有所不同，具有自己鲜明的特点：

1. 人民当家作主

我国 12 亿人口，怎样管理国家？主要通过人民代表大会制度

这种组织形式。人大及其常委会以及其他国家机构都由人民选举产生，在人民的监督下开展工作，同人民群众保持密切的联系，因而具有广泛的群众基础。这一制度充分体现了一切权力属于人民的原则，能够充分保证国家权力最终掌握在全体人民手中。

2. 民主集中制

民主集中制既是人民代表大会制度的组织原则，又是它的活动原则。我国人民代表大会实行一院制，即人民的一切权力都统一地、集中地通过人民代表大会来行使。在这一前提下，合理划分国家的行政权、审判权、检察权，合理划分中央和地方的国家机关职能。各国家机关虽然分工、职责不同，但都是代表人民的利益、为人民服务的。这种国家权力的统一行使和合理分工，既避免权力过分集中，又避免不必要的牵制，从而使国家的各项工作能够有序、高效地进行。

3. 党的领导

人民代表大会制度是中国共产党领导的人民民主制度。党通过人民代表大会制度来对国家事务实行领导，组织和支持人民当家作主。这是我国的一大政治优势。坚持党的领导，才能充分发挥人民代表大会制度的作用。人民代表大会制度作用的发挥，又便于把党的主张变为国家意志，更好地实现党对国家事务的领导。

总之，我国的人民代表大会制度是党领导人民当家作主的最好的政权组织形式，是适合我国国情、具有极大优越性的根本政治制度。我国决不能走“多党制”、“三权分立”的道路。人大及其常委会在我国处于国家权力机关的地位，对我国的政治、经济和社会生活负有重大责任，具有其他国家机关不可替代的作用。我们坚持和完善人民代表大会制度，要努力把各级人大及其常委会建设成为拥有宪法和法律确定的地位、在国家各项生活中发挥重要作用的权力机关，能够切实行使宪法和法律赋予的职权、推进社会主义民主法制建设的工作机关，反映人民群众的意志和要求、同人民群众保持密切联系的人民代表机关或者民意机关，充分发

挥它的伟大功效。各级人大及其常委会必须始终不渝地把加强社会主义民主和法制建设作为自己的根本任务，保障、促进改革开放和社会主义现代化建设事业的顺利进行。

（二）人大及其常委会工作的方式方法

人大及其常委会的工作法律性强、讲求民主与程序，其方式方法区别于党委、政府、司法机关和其他机关工作的方式方法。根据宪法、法律赋予人大及其常委会的地位与职责，根据人大及其常委会工作的规律和特点，人大及其常委会工作的方式方法可概括为如下几点：

1. 集体行使职权

人大及其常委会严格按照民主集中制原则活动。人大及其常委会是集体行使职权，集体讨论、决定问题，充分发扬民主。凡属重大问题都要广泛听取各方面的意见，充分酝酿，集思广益，然后按照多数组成人员的意见作出决定，同时尊重和保护少数人的意见。人大及其常委会讨论和决定问题，作出决议和决定，都要经全体组成人员的过半数通过，委员长或者主任、副委员长或者副主任、代表或者委员都只有一票的权利。

2. 严格按法定的职权和程序办事

人大及其常委会是依法行使职权，既不能失职又不能越权。凡是法律赋予的职权应尽职尽责地去行使，凡是法律没有规定的职权就不能随意介入，不能干扰其他机关的工作。人大及其常委会在依法行使职权时，不能怕麻烦、图省事，而必须严格按照法定的程序办事，以维护国家权力机关的权威。人大及其常委会通过不断完善自身的议事规则和工作程序，加强会议制度、调查研究制度、联系人大代表与人民群众制度、机关工作制度等方面的建设，使人大工作沿着制度化、规范化、程序化的轨道前进。

3. 密切联系人大代表和人民群众

人大及其常委会密切联系代表，并通过代表密切联系人民群众，是人民代表大会制度保持旺盛生命力的源泉。人大及其常委会加强同人大代表和人民群众的联系，充分反映人民群众的意志和要求，关注、解决人大代表和人民群众普遍关心的热点问题，人大及其常委会的工作才会有广泛的社会基础和群众基础。

4. 注重调查研究

调查研究既是人大及其常委会工作的基本方法，又是搞好人大及其常委会工作的基本功。人大及其常委会组成人员要正确地、有效地履行自己的职责，必须知情知政、体察实情、了解民意。深入实际，系统地、经常地进行调查研究，对所在区域各方面的基本情况有所了解、心中有数，才能使对重大事项的决定符合实际，才能使对“一府两院”工作的监督切实有力。人大及其常委会的办事机构加强调查研究工作，才能有效地发挥出服务职能的作用。

5. 政务活动的主动性与开放性

各级人大常委会分别对本级人大负责并报告工作，上级人大及其常委会无权给下级人大及其常委会安排工作、下达任务。因此，各级人大及其常委会的工作要靠自己主动积极地去开展。人大及其常委会的主要活动内容、议事的民主程序、审议的主要意见、会议的结果等，都要向社会公开。通过逐步建立有利于提高开放程度的制度和办法，使人大及其常委会的政务活动置于人大代表和广大人民群众的监督之下，真正做到重大情况让人民知道、重大问题经人民讨论，也使人民群众了解和支持人大工作，促进决策的民主化和科学化，以便更有效地发挥人大及其常委会在整个国家政治、经济与社会生活中的作用。

二、人大及其常委会工作的简要回顾

在我国实行人民代表大会制度，不是哪一个人的主观愿望，而是历史的选择、人民的意愿和奋斗的成果。

旧中国的历史证明，资产阶级君主立宪制和共和制不适合中国国情，“三座大山”下的伪宪制也在中国行不通。以毛泽东同志为代表的中国共产党人，把马克思主义关于人民代表机关的理论与我国实际相结合，借鉴巴黎公社和苏维埃的历史经验，对人民民主政权组织形式的建设进行了长期探索和实践，经过革命根据地的工农兵代表会议和抗日战争时期的参议会、解放战争时期的人民代表会议等，终于领导我国人民建立了人民代表大会制度这一具有中国特色的政治制度，开始了人大及其常委会的工作新纪元。

建国近 50 年来，我国人民代表大会制度建设和人大及其常委会工作取得了很大的成就，也遭遇过一些挫折。人大及其常委会工作经历了一个曲折发展的过程。现在，人大及其常委会的工作正处在一个重要的历史发展时期。

（一）人大及其常委会工作起始 阶段（1949 年—1956 年）

1949 年 9 月，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京

召开。会议代行全国人民代表大会的职权，通过了临时宪法性质的共同纲领，选举产生了中央人民政府委员会。从1950年开始，地方也普遍召开了各界人民代表会议，选举产生各级人民政府。

建国初期四年，中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议作为具有广泛代表性的政治组织，行使着国家权力机关的职权，有力地推进了新中国的民主政治建设。它在团结、动员人民群众完成土地改革、镇压反革命、抗美援朝、恢复和发展国民经济等方面发挥了重要作用，并为以后召开人民代表大会准备了条件。

1953年下半年至1954年春，第一次空前规模的普选在全国范围内进行，共选出了560万名基层人民代表大会代表。在此基础上，由下至上逐级召开了人民代表大会。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，标志着我国人民代表大会制度从中央到地方系统地建立起来了。这次会议制定的中华人民共和国宪法，以根本大法的形式肯定了人民代表大会制度作为国家政体的地位，并对这一制度作了明确、具体的规定。在中央，全国人大为最高国家权力机关，其常设机关是全国人大常委会，国务院是全国人大的执行机关；在地方，各级人大为权力机关，人民委员会为其执行机关，同时行使人大常设机关的职权。

全国和地方各级人大建立的头三年，人大工作相当活跃，社会主义民主法制建设取得了重大进展。全国人大及其常委会通过了一批法律、法令和有关法律问题的决定，审查批准和决定了一批重大事项，促进了“三大改造”和“一五”计划的提前完成。地方人大也围绕党和国家的中心任务积极开展工作，推动了社会主义事业健康发展。这三年是建国以来人大及其常委会工作最好的历史时期之一。

（二）人大及其常委会工作曲折发展 阶段（1957年—1976年）

从1957年下半年开始，由于“左”倾思想日益严重，国家的政治、经济和社会生活出现不正常的情况，人民代表大会的地位和作用逐步下降。主要表现在：立法工作一度停顿下来，审批重大事项的工作和监督的工作流于形式，人大的组织机构被不合理地精简压缩，人大代表的权利难以保障等。人民代表大会制度和人大及其常委会工作受到严重干扰。1962年后，人大及其常委会工作有所恢复，但尚未达到1957年以前的水平。不重视社会主义民主法制建设，不重视人大及其常委会工作，成为这一时期出现一些重大失误，并导致“文化大革命”的一个重要原因。

“文化大革命”一开始，全国和地方各级人大就被停止了活动。作为人民代表大会制度法律依据的宪法遭到肆意践踏。全国人大及其常委会仅仅保留了一个名义，在长达8年多的时间里没有举行过一次会议，失去了最高国家权力机关的地位和作用。地方人大及人民委员会被所谓的“临时权力机构”革命委员会所取代。国家的政治体制发生了畸形的演变，政权机构被破坏，公、检、法机关被砸烂，民主选举制度被取消，各级人大代表失去作用，人民的民主权利和公民的人身安全没有保障，经济与社会发展出现了严重倒退的局面。人大及其常委会工作在“文化大革命”中遭受严重的破坏。

（三）人大及其常委会工作恢复并取得 重大进展阶段（1977年以来）

粉碎“四人帮”后，全国和地方各级人大逐步恢复活动。党