

Rendadaibiao Yianjiangyi Zhidu Yanjiu

人大代表 议案建议制度研究

李维国 ◎ 著

Rendadaibiao Yianjiangi Zhidu Yanjiu

人大代表 议案建议制度研究

李维国 ◎ 著

图书在版编目 (CIP) 数据

人大代表议案建议制度研究/李维国著. —北京:

中国民主法制出版社, 2014. 5

ISBN 978-7-5162-0530-3

I. ①人… II. ①李… III. ①全国人民代表大会—

提案—研究 IV. ①D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 102868 号

图书出品人: 肖启明

文案统筹: 刘海涛

责任编辑: 胡天焰

书名/人大代表议案建议制度研究

RENDADAIBIAOYIANJIAN YIZHIDUYANJIU

作者/李维国 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63055259 (总编室) 63056573

传真/ (010) 63058790 63056983

http: //www. npcpub. com

E-mail: mzfz@npcpub. com

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×960 毫米

印张/9 字数/80 千字

版本/2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

印刷/河北省永清县金鑫印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0530-3

定价/26.00 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)

前 言

法律规定人大代表有权提出议案并有权对各方面工作提出建议、批评和意见。人大代表依法提出的议案称为代表议案。人大代表提出的建议、批评和意见通常简称为代表建议。

人大代表议案制度是有关代表议案提出和处理的规定以及运作机制的总称。有关代表议案的制度规范目前主要有，宪法、全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会议事规则、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、立法法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法的有关规定和全国人民代表大会代表议案处理办法，以及地方人大制定的本级人民代表大会议事规则、实施代表法办法、代表议案条例等地方性法规和规范性文件。人大代表建议制度是有关代表建议、批评和意见提出和办理的规定以及运作程序的总称。有关代表建议的制度规范现在主要包括：全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会议事规则、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会和地方各级人民代

表大会代表法的有关规定及全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法；国务院有关通知、最高人民法院办理规则、最高人民检察院加强同人民代表大会代表联系的通知和国务院部委等承办单位的办理程序规定；地方人大制定的本级人民代表大会会议事规则、实施代表法办法和代表建议、批评和意见条例，以及地方政府制定的承办代表建议、批评和意见规则、办理工作考核办法等地方性法规、地方政府规章和规范性文件。代表议案制度和代表建议制度是人民代表大会制度的重要组成部分，是人大代表履职制度的重要内容，是做好代表议案与建议、批评和意见提出和处理工作应遵守的规范。

代表议案及代表建议、批评和意见的提出和处理是人大代表工作中占比量较大的一部分。任期当中几乎每位代表都要涉及提出议案或提出建议、批评和意见，有的领衔提出，有的参加联名提出；人大的专门委员会和人大常委会代表工作机构，大会期间主要是做有关代表议案或代表建议、批评和意见的工作，闭会期间还要做好审议议案和建议、批评和意见办理督促检查等工作；各级人民政府、人民法院、人民检察院等机关、组织每年都要承办代表建议、批评和意见，做大量的办理答复工作，有的还要对代表议案的处理提出研究意见。

因此，深入研究、更多介绍代表议案和建议制度，对于进一步完善人大代表履行职责的制度体系，提高代表提出议案或建议、批评和意见的质量，加强和改进有关工作，切实发挥人大代表作用，都是必要的。

目 录

第一章 关于代表议案和建议制度的发展完善	/001
一、我国人大代表议案、建议制度在 1954 年就已经建立	/003
二、1982 年法律规定代表可以提出议案也可以提出建议	/007
三、2005 年对加强和改进代表议案和建议工作提出了新的要求	/016
第二章 关于代表议案和建议的认识	/027
一、人大代表议案、建议的内涵	/029
二、人大代表议案、建议的性质	/034
三、代表议案与建议的区别	/036
第三章 关于代表议案和建议的提出	/039
一、代表提出议案的基本要求	/041
二、代表提出建议的基本要求	/049
三、提出议案建议需要注意的问题	/054
四、提出议案建议的程序	/061

第四章 关于代表议案的处理	/069
一、大会主席团决定处理	/071
二、列入大会议程代表议案的审议	/074
三、代表议案交常委会或专门委员会审议	/076
四、代表议案作为建议处理	/082
五、改进对代表议案的处理	/084
第五章 关于代表建议的办理	/091
一、代表建议办理的原则	/093
二、代表建议办理需要理解的问题	/100
三、代表建议的交办	/110
四、代表建议的承办	/117
五、代表建议办理的监督	/128

第一章 >>>

关于代表议案和建议制度的发展完善 >>>

人大代表议案和建议制度是随着我国人民代表大会制度的建立而产生的，召开人民代表大会会议就要审议议案，人大代表作为国家权力机关的主体，提出议案是代表基本的权利。人大代表提出议案和提出建议、批评和意见是分别享有的不同权利，但代表议案制度和建议制度有许多的共同点，在比较长的一段时间，代表提出的议案及建议、批评和意见统称为提案。所以，我国人大代表议案和建议制度的产生发展是相互关联的，大体分为三个阶段。

一、我国人大代表议案、建议制度在 1954 年就已经建立

1954 年 9 月 15 日，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，标志着人民代表大会制度在全国上下建立起来。一届全国人民代表大会一次会议通过了《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委员会组织法》。全国人大组织法规定，中华人民共和国主席、副主席，全国人民代表大会的代表、主席团、常务委员会和各委员会，国务院，都可以向全国人民代表大会提出议案。地方组织法规定，地方各级人民代表大会举行会议的时候，代表和主席团，本级人民委员会，都可以提出议案。这时法律就确定了人大代表提出议案的权利，但没有对人大代表如何提出议案作出规定。

全国人大代表从一届一次会议开始，在代表大会期间提出的无论是议案性质的还是建议、批评和意见性质的都称为提案。提案实际上是延续了政治协商会议的做法。1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议召开，成立提案审查委员会（现为提案委员会），这也是政协全国委员会成立最早的专门委员会，实行提案制度。当时，在普选的全国人民代表大会会议召开之前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。在普选的地方人民代表大会会议召开以前，由地方的各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。省、市、县各界人民代表会议组织通则都规定，各界人民代表会议得设提案审查委员会及其他委员会。一届全国人大一次会议设立提案审查委员会，负责代表提出提案的审查工作。提案审查委员会对代表提出的提案逐件进行审查，然后向代表大会会议提出关于提案的审查报告，报告提出对每件提案的具体处理意见。报告由代表大会会议审议通过后，提案按照通过的审查意见处理。

一届全国人大一次会议代表共提出提案39件，其中关于工矿、劳动方面的7件，关于农业方面的3件，关于水利方面的8件，关于交通运输方面的4件，关于度量衡的1件，关于文教方面的3件，关于医药卫生方面的7件，关于设置和调整组织机构方面的4件，关于规定烈士节的1件，关于首都建设的1件。从这些提案的内容看都是政府工作的范畴，因此，39件提案都交国务院依照审查意见分别处理。国务院责成各有关

部门进行了办理。在一届全国人大二次会议召开的时候，周恩来总理专门将 39 件提案的办理情况向会议提出了报告。（参见《人民代表大会制度的历史足迹》，刘政著，中国民主法制出版社，2008 年版，第 79 页。）一届全国人大一次会议代表提出的提案都是建议、批评和意见性质的，处理的方式与全国政协提案的处理基本是一样的。

一届全国人大一次会议之后到五届五次会议，除了五届一次会议没有安排代表提提案外，全国人大代表在会议上都提出提案，提案数量最多的是五届全国人大四次会议 2318 件。随着代表提案数量的增加，提案涉及的范围也更广泛。从 1955 年一届全国人大二次会议起，代表提出的提案就涉及了全国人大、国务院、最高人民法院和最高人民检察院，二次会议 214 件提案分别交由全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院进行处理，处理机关在下一次会议时分别就处理结果提出报告。这段时期，全国人大代表提出的提案，每年都有有关立法等人大职权的内容，如：一届全国人大三次会议就有关于制定禁止虐待儿童法的提案交全国人大常委会研究办理；五届全国人大二次会议交由全国人大常委会研究办理的提案 73 件，其中一些都是有关全国人大和它的常委会职权的，还包括建议修改宪法等。这类提案基本都是议案性质的。

这段时期，特别是上世纪 70 年代末和 80 年代初，县级以上地方人大设立常委会后，地方人大代表提案处理的形式与全国人大类似，办理的时限一般是要求在发出提案后三个月内办

结，难度较大的要在六个月内办结。根据当时有关资料的总结，代表提案处理工作的有效做法主要有：一是从我们国家的根本政治制度来看待办理代表提案的工作。认为在我们社会主义国家，人民是国家的主人，他们通过自己的代表来行使管理国家的权力。因此，不能把代表提案当作一般的个人意见来对待，采取掉以轻心、置之不理的态度。怎样对待代表提案，是公仆对主人的态度问题。二是认为办理代表提案也是关系到改进党风和取信于民的问题。有效地解决人民群众可以看得见摸得着的切身利益问题，团结和带领群众建设社会主义的新生活，正是改进党风、取信于民的重要内容，绝不能等闲视之。严肃地、实事求是地对待代表提案中反映的人民生活方面的许多问题，就是党和政府取信于民的一个重要方面，有助于尽快恢复党的优良传统和光辉形象。三是提出加强对办理工作的领导最有效的办法是领导干部要抓住重大提案，亲自动手，调查研究，认真解决。特别是那些涉及面广、影响较大而又互相扯皮、久拖不决的“老大难”问题，尤其需要领导干部亲自动手。在办理提案工作中，要坚决改变那种涣散软弱、松垮疲沓、推诿扯皮、不负责任的态度。四是强调办理提案中要善于走群众路线。依靠群众出主意、想办法，群策群力，使问题解决得合情合理、合乎实际。即使有些问题一时解决不了，群众明白了困难所在，也就能得到谅解。五是配备办理人员建立工作制度。一般各级都有一位领导干部亲自负责，把处理提案摆到领导的议事日程上。有的设立处理提案的工作机构或者配备

了专门人员，认真负责地抓好提案的处理。有的从提案的研究、催办、答复到检查落实，形成了一套比较健全的制度，并严格执行。六是把好处理提案质量关。有的处理代表提案基本做到了“两见面”、“三把关”。“两见面”即处理过程中与提出提案的代表见面，处理单位会同代表到实地调查，弄清情况，研究落实处理方案和措施；处理结束后进一步征求代表意见，对于较为重大的问题，还邀请代表实地察看。“三把关”即处理结果首先由处理单位的主要领导把关；而后报本系统上级领导审核把关；最后送人大常委会将处理情况函告提出提案的代表。有对于答复不够明确的、答复与处理情况不符的，或者不积极想办法处理就草草答复代表的提案，退给原处理单位重新研究处理，保证提案处理质量。

当时人大代表提案的处理工作，总的来看是在总结探索中积累了一些经验。但有一些部门和单位在处理过程中，从解决问题着眼少，从“如何答复代表”考虑多，影响提案提出问题的解决，也引起了一些代表的不满。

二、1982 年法律规定代表可以提出议案也可以提出建议

1982 年，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国宪法》，为了完善国家的领导体制和政治体制，发展社会主义民主，健全社会主义法制，宪法对国家机构作了一系列新的重要

规定，包括规定全国人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案。为配合宪法的实施，在1954年制定的《全国人民代表大会组织法》的基础上，重新起草了《全国人民代表大会组织法（草案）》。这次拟订的《全国人民代表大会组织法（草案）》，根据宪法的有关规定，并总结我国建立全国人民代表大会以来的工作经验，对1954年制定的《全国人民代表大会组织法》作了较大的修改和补充，修改后的全国人大组织法规定全国人大代表依法可以提出议案或建议、批评和意见，不再采用大会提案的形式。并规定了代表提出议案的法定人数，规定了议案或建议、批评和意见的处理程序，即：一个代表团或者三十名以上的代表，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入大会议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入大会议程的意见，再决定是否列入大会议程。全国人民代表大会代表向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，由全国人民代表大会常务委员会的办事机构交由有关机关、组织研究处理并负责答复。

关于为什么作出上述这样的规定？当时在修订《全国人民代表大会组织法（草案）》说明中指出，草案规定一个代表团或者30人以上的代表可以提出议案，这和过去每次全国人大会议上代表们提出的大量提案是不同的。那些提案主要是对各方面工作提出的建议、批评和意见，涉及的问题很多并不属

于全国人大的职权范围，大会不好通过实质性的决议，只能决定转交有关方面研究处理。现在，草案规定，代表向全国人大或者它的常委会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，都由人大常委会的办事机构交由有关机关和组织研究处理并负责答复，不再采取大会提案的形式。这样规定，比较符合实际，既简化了工作程序，又可以使代表提出的建议、批评和意见同样能够得到适当的处理和答复。这段说明讲明了为什么不再采取代表提案的形式而规定代表可以提出议案或建议、批评和意见的问题。

1983年6月，召开第六届全国人民代表大会第一次会议，从这时起全国人大代表开始提出议案。从六届全国人大一次会议到十届全国人大二次会议，全国人大代表提出的议案都是由大会秘书处向大会主席团提出本次大会代表提出议案处理意见的报告，由大会主席团决定主要采取两种方式处理。一部分交有关专门委员会审议，多数作为建议、批评和意见交有关机关、组织办理，即议案转建议处理。例如：六届全国人大一次会议共收到代表团和30名以上代表联名提出的议案61件，交有关专门委员会审议的33件，交国务院有关部门研究处理的28件，作为建议、批评和意见处理的约占46%；七届全国人大一次会议代表团和30名以上代表联名提出的议案488件，其中394件作为建议、批评和意见处理，占总数的80.7%；八届全国人大一次会议共收到代表议案611件，作为建议、批评和意见处理的517件，约占总数的85%；九届全国人大一次

会议代表团和 30 名以上代表联名提出议案共 830 件，有 640 件作为建议、批评和意见处理，占总数的 77%；十届全国人大一次会议共提出议案 1050 件，其中作为建议、批评和意见处理的 712 件，约占提出议案总数的 68%。

交付专门委员会审议的议案，有关专门委员会审议后向全国人大常委会会议报告审议结果。六届全国人大初期，全国人大专门委员会向常委会报告代表议案审议结果的形式也不统一。六届全国人大一次会议 33 件代表议案分别交全国人大法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会和华侨委员会审议。在六届全国人大常委会第三次会议上全国人大法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会分别提交了关于第六届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的书面报告。在六届全国人大常委会第四次会议上全国人大华侨委员会作了关于第六届全国人民代表大会第一次会议主席团交付华侨委员会审议的代表提出的议案审议结果的报告。后来，统一为全国人大常委会分别听取和审议有关专门委员会作的大会主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

从六届全国人大一次会议到十届全国人大二次会议，全国人大代表提出的建议、批评和意见逐届增多。六届全国人大二次会议期间代表提出建议、批评和意见 2697 件，十届全国人大二次会议期间代表共提出建议、批评和意见 6005 件。这一时期全国人大代表建议、批评和意见的处理工作主要抓了这样