

人民代表知识手册



四川省社会科学院出版社

22
48

人民代表知识手册

上海社会科学院法学研究所

程辑雅 刘传琛 柳岚生 潘伯文

四川省社会科学院政治研究所

都 淦 郭 丹

四川省社会科学院出版社

一九八六年十二月·成都

责任编辑: 周远槐

封面设计: 唐传东

人 民 代 表 知 识 手 册

四川省社会科学院出版社出版

四川省新华书店发行

安岳县印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米1/32 印张: 5.25 字数: 118千

1986年11月第一版 安岳第一次印刷

印数 1—15,000册

书号: 3316·18

定价: 0.80元

前 言

人民代表大会制度，是我国的根本政治制度，也是我国的政体。在我们的国家，人民通过选举自己的代表，组成各级权力机关，行使当家作主的权利，这是人民管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务的重要途径和基本形式。党的十一届三中全会以来，人民代表大会制度的建设进入了新的历史发展阶段，加强人大建设，充分发挥人民代表的作用，使各级人大及其常设机构成为有权威的人民权力机关，是一项重要而迫切的任务；进一步健全、完善人民代表大会制度，是我国政权建设和政治体制改革的重要内容。

我们编写这本《人民代表知识手册》，目的是为了给各级人民代表、党政工作者、理论工作者和一切关心人民代表大会制度建设的同志，提供关于我国人民代表大会制度以及与此有关的一些基本知识和参考资料。限于水平，有不当之处，请读者批评、指正。

编 者

1986年5月

目 录

第一章 代表制的由来和发展

- 一 原始社会和奴隶制、封建制国家的代表制…………… (1)
- 二 近代国家的代表制…………… (7)

第二章 我国新民主主义革命时期的人民代表机构

- 一 第一次国内革命战争时期人民代表机构的雏形…………… (17)
- 二 第二次国内革命战争时期的人民代表机构…………… (18)
- 三 抗日战争时期的人民代表机构…………… (23)
- 四 解放战争时期的人民代表机构…………… (29)

第三章 建国以来人民代表大会制的建立和发展

- 一 《共同纲领》规定的人民代表机构…………… (35)
- 二 一九五四年宪法规定的全

	国人民代表大会……………	(45)
三	一九五四年宪法规定的地方各级人民代表大会……………	(49)
四	人民代表大会制的发展……………	(54)

第四章 我国人民代表机构的组织体系

一	我国行政区划和国家机构组织系统……………	(58)
二	全国人民代表大会……………	(63)
三	地方各级人民代表大会……………	(69)
四	中国共产党对国家机构的领导……………	(76)

第五章 我国的人民代表

一	各级人民代表大会代表的产生……………	(80)
二	各级人民代表大会代表的权利和义务……………	(85)
三	选民和选举单位对人民代表的监督和罢免……………	(92)
四	人民代表应该具备的基本素质……………	(94)

第六章 有关人民代表大会制几个问题的解答

- 一 怎样理解我国人民代表大会制度和我国人民民主专政的关系…………… (98)
- 二 怎样认识我国人民代表大会制度的优越性…………… (99)
- 三 什么是人民代表大会的民主集中制原则…………… (100)
- 四 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的设置是怎样的…………… (101)
- 五 县级以上人民代表大会为什么要设立常务委员会…………… (102)
- 六 民族自治地方的人民代表大会如何组成…………… (103)
- 七 什么是地方各级人民代表大会代表的提案、质询和询问…………… (104)
- 八 地方各级人民代表大会平时可以通过哪些方式来联系群众…………… (105)
- 九 对地方各级人民代表大会代表的监督、罢免要经过

怎样的法律程序…… (106)

十 地方各级人民代表大会代

表有没有物质报酬…… (107)

十一 代表小组的活动如何

适应当前经济体制改革的

需要…… (107)

【附 录】

一 关于代表制和法制问题的

重要论述选编…… (109)

二 中国人民政治协商会议简

况…… (127)

三 名词解释…… (144)

第一章 代表制的由来和发展

一 原始社会和奴隶制、封建制国家的代表制

代表制是通过选举方式产生一定数额的代表，来管理国家和社会的一种组织形式。它是民主制的集中表现，也是民主制的一个重要组成部分。在人类社会发展的各个历史阶段和各个历史时期，有什么样的民主制，也就有什么样的代表制。

民主和民主制在历史上由来已久。“民主”这个词最早产生于距今两千多年前的古代希腊的奴隶制国家。希腊文“民主”的音译是“德谟克拉西”，原意是指“人民的权力”或“多数人的统治”，也就是指由人民直接选举或按照地区选举产生的代表来统治国家、管理社会事务的方式。在阶级社会，民主是指统治阶级进行阶级统治的政权所采取的一种组织形式。一个国家的政权组织的最高权力，如果是由大多数人民选举产生有一定任期的代表组成，这个国家的政治制度就是民主制。因此，民主作为社会的上层建筑，作为一种国家形态，是同历史发展一定阶段的社会阶级构成相联

系的；同民主制相适应，代表制也是一定历史阶段的产物，它与一定的阶级统治是分不开的。在不同的民主制度下，代表制有着不同的性质、内容和形式。

原始社会没有阶级，没有国家，也就没有作为国家形态的民主制。但是，原始社会已经出现了一种非国家形态的民主制，恩格斯称它为“古代自然长成的民主制”，①列宁则称它为“古代的民主萌芽”。②这种原始的民主制集中表现在氏族、部落、部落联盟内部存在的，既简单易行而又具有崇高威信的“人民大会”和“议事会”的组织形式中。按血缘关系结成的氏族是原始社会的基层组织；几个氏族组成一个部落；几个部落又组成一个部落联盟。氏族议事会，是氏族的最高权力机关，由氏族全体成员参加，一切成年男女都享有平等的选举权和表决权，可以选举或撤换氏族首长和军事首领，讨论生产和分配，决定各种重大事务。部落的权力机关，是部落议事会，由各个氏族选出的首长和军事首领组成。在北美印第安易洛魁人的部落里，当议事会开会时，部落的男女成员都站在周围，可以发表自己的意见，影响议事会的决定，但没有表决权，议事会的决议只能由参加者一致通过方为有效。部落议事会可以讨论并决定公共事务。部落联盟的权力机关则是联盟议事会，由各氏族、部落酋长组成。同部落议事会一样，联盟议事会也是在聚集起来的民众面前公开举行，每个氏族成员都可以发言，但没有表决权。表决则是按部落进行的，每个部落及部落内的议事会全体成员一致

①《马克思恩格斯选集》第4卷，第100页。

②《列宁选集》第3卷，第723页。

赞成，决议才算有效。这种原始民主形态的代表制，与原始社会生产极不发达，人们还没有脱掉自然发生的共同体的“脐带”是相适应的。随着社会生产力的发展，出现了社会分工和财产上的差别，在自然长成的民主制内部产生了贵族分子，产生了使社会划分为阶级的现象和永久化的公共权力。体现原始社会公共权力的代表制，也就被奴隶制国家组织所代替了。

在奴隶制国家，基本的统治形式是君主专制，国王集国家的一切政治、经济、军事大权于一身，实行独裁统治。但是，在古代的希腊、罗马等地，在一些经济比较发达的城邦国家中，也出现过另一种统治形式，即奴隶制的民主制。奴隶制的民主制又可分为民主共和制与贵族共和制，它们都是奴隶制国家的代表制，是维护奴隶主利益的一种组织形式。古希腊的雅典是最典型的奴隶制民主共和制国家。“在这里，高度发展的国家形态，民主共和国，是直接从氏族社会中产生的”。①因而不可避免地带有某些浓厚的氏族制度的痕迹。在原来的氏族制度下，雅典以氏族和胞族为基础，划分四个部落，按部落进行选举，氏族贵族往往依仗他们在部落中的特权地位，操纵选举。氏族制度瓦解后，由贵族中选举产生的执政官，掌握公共事务的权力，并由任职期间的执政官组成“贵族院”，掌握实际权力并控制公民会议。这时的雅典仍然是一个由少数贵族统治的共和国。公元前六世纪，梭伦对雅典政治制度进行改革，废除了贵族寡头的统治，限制了“贵族院”的权力，建立了“四百人议事会”的

①《马克思恩格斯选集》第4卷，第115页。

管理机构，并设公民陪审法庭作为雅典的最高司法机关。公民大会是最高权力机关，由它从上层阶级中选举产生执政官。公元前六世纪末，克里斯提尼在领导雅典平民反对旧的氏族贵族统治的斗争取得胜利后，实行了旨在消灭氏族制度残余，使雅典国家进一步民主化的改革。选区不再按照传统的部落，而是按地域划分。新选区的基层单位叫“德莫”，也就是希腊文“民主”一词“德莫克拉西”的词头。雅典的最高权力机关是德莫特大会，即人民大会，定期举行，一年一次，形成制度。每个公民都可以参加人民大会并享有选举权。为防止个人独裁的出现，制定了“贝壳放逐法”，即规定对危害公民自由和现存制度者，由公民用贝壳无记名投票，得票最多的被判决有罪，驱逐出国境，十年后才可返回雅典。改革中还建立了五百人议事会，即由十个选区中，每个选区选出五十名代表组成，它实际上起着人民大会的常设机关和雅典政府的作用。五百人议事会还设置了行使行政权的“五十人团”，也就是把议事会的五百名成员分为十组，每组五十人，轮流执政。此外，还设立“十将军委员会”，由每个选区各选出一人组成，一年一任，统率军队。雅典的民主共和制，实际上是奴隶主阶级民主形式的代表制。真正享有管理国家的民主权利的，只是奴隶主阶级，以及自由民中的男人。经常参加人民大会的，只占公民总数的十分之一左右；占雅典居民绝大多数的奴隶、自由人中的妇女和外邦人都无权参加人民大会。

古代罗马实行的是另一种国家形式的民主制，即贵族共和制。它不同于希腊奴隶制民主制的是，“在贵族共和国中参加选举的是少数享有特权的人，在民主共和国中参加选举

的是全体，但仍然是奴隶主的全体，奴隶是除外的。”^①早期的罗马共和国，富有贵族几乎掌握着全部国家权力。政权的组织形式主要是“百人团会议”和“元老院”。国家最高首脑是两名执政官，由“百人团会议”选出的贵族代表担任，并有一定任期。“百人团会议”是名义上的最高权力机关，实际上起作用的是“元老院”。它由氏族长老和退任的执政官组成，有权决定对内对外政策，审批案件。在百人团会议上，各个百人团的权力也是不平等的，属于富有贵族的第一等级的百人团享有优先权，其他百人团只能遵从。自由平民按财产资格虽然也可参加百人团会议，但并无实际上的政治权利，至于广大奴隶群众，更无任何民主权利可言。随着罗马社会政治、经济的发展，平民与贵族之间的矛盾日益加深，在平民争取自身政治、经济等各方面权益的斗争中，出现了平民会议。由平民会议选举“保民官”，通过体现平民利益的提案。后来，贵族也参加了平民会议，使它具有公民会议的性质。经过长期斗争，平民也可当选为执政官，平民会议成为具有最高立法权的公民会议。但百人团会议仍然存在，元老院仍然拥有广泛的权力。少数富有的上层平民，一旦当选为高级官员，便有可能进入元老院，成为新贵族，并和旧贵族合流，共同构成罗马共和国的上层的统治者。因此，罗马共和国是一个贵族共和制的国家。

从古代雅典和罗马的民主制可以看到，奴隶社会国家政权组织形式中的代表制，带有原始社会民主制的某些痕迹，实行人民大会制与代表制相结合，人民大会是最高权力机

^①《列宁选集》第4卷，第49页。

关，各种议事会相当于人民大会的常设机关或执行机关，一般的是反对个人独裁，强调集体决定和轮流执政。这种民主制无论是民主共和政体，还是贵族共和政体，都是奴隶主阶级独掌政权，因而只能是奴隶社会统治阶级内部的代表制。

封建社会最普遍、最基本的国家形式是君主制。只有在中世纪欧洲的一些城市国家和俄国的一些小国，存在过封建制度下的民主制和与之相适应的代表制。欧洲的城市封建代表制主要存在于意大利，比较著名的有威尼斯、佛罗伦萨、热那亚等共和国。威尼斯是一个富裕的商业共和国，十二世纪以后，它的政权为贵族和富商所把持，最高立法和监察机关是“大议会”，由四百八十名议员组成，都是从富商、贵族中选举产生。国家首脑称“督治”，即总督，由选举产生，终身任职。实际上掌握政权的是由大议会选举产生的“元老院”，由四十人组成。十四世纪初，被排斥在大议会之外的中等商人曾密谋策划推翻贵族、富商的统治，但没有成功。于是，掌握大权的贵族、富商又组织了一个独揽一切权力的“十人委员会”，加强对国家的控制。这种商人贵族统治的封建民主代表制，一直延续到十七世纪以后。佛罗伦萨共和国是意大利北部手工业和商业中心。十三世纪中叶以前，由封建贵族统治。十三世纪末，贵族政权被推翻，国家权力落到了由行会（主要是大行会）的代表组成的议会手中。议会颁布了宪法，规定国家的最高管理机关是“长老会议”，或称“执政团”，由每个大行会各派一名代表和小行会共派二名代表组成，其首领称“旗手”，每届任期二月。十二——十五世纪，俄国的诺夫哥罗德也是一个典型的封建共和制国家。称为“维切”的市民会议在形式上是最高权力机

关，有权宣战与媾和、颁布法律，选举行政长官并拥有最高审判权；但实际权力掌握在由封建贵族、大主教、富商和重要官员组成的一个专门会议的手中，它决定国家所有的重大问题，市民大会只是形式上通过批准而已。行政长官由贵族中选出，形式上也需经过市民大会批准，并有一定任期。列宁说过，封建社会的国家，“有各种不同的形式，有的是共和制，有的是君主制。国家实行君主制时，政权归一人掌握，实行共和制时，从地主当中选举出来的人多少可以参加政权。”^①由此可见，封建共和制国家的代表制，实际上是一小撮封建贵族和富商所操纵的统治形式。

二 近代国家的代表制

（一）资产阶级国家的代议制

近代意义上的代表制，首先是资产阶级国家的代议制。这种代议制又称为议会制或国会制，就是由公民定期选举，产生一定数额的代表（议员）组成议会，对国家进行统治和管理的一种政治体制。它是根据“三权分立”的原则建立和发展起来的，是资产阶级国家政治活动的中心。资产阶级国家的代议制，不是封建制国家代表制的简单继续和承袭，而是资产阶级革命的产物。它最早产生于英国，故英国有“议会之母”的称号，并发展成为资产阶级议会制度的典型。英

^①《列宁选集》第4卷，第51页。

国议会的前身是封建时代的等级会议，由僧侣、贵族和平民组成，亦称“三级会议”。它是封建统治的代表机关，只限于向国王请愿和承担赋税，供国王咨询，远不是近代意义上的议会组织。到了十三世纪，随着资产阶级化的贵族和一部分自由市民经济实力的增强，议会取得了财政税收权，出现了没有第三等级的同意就不能征收赋税的情况。十四世纪以后，议会内部逐渐形成了两种势力：一种是由大贵族、大僧侣组成，发展成为上院，即贵族院；另一种是由市民和资产阶级化的贵族组成，发展成为下院，即平民院。在几个世纪中，英国形成议会与国王两种权力并存和激烈斗争的局面，直到1688年经过资产阶级和封建贵族相妥协的“光荣革命”之后，议会制才得以在英国确立下来，成为唯一的立法机关，享有立法权和决定权；并且确立了下院议员由资产者选民选举产生，议员在议会中言论自由和辩论自由的原则；确立了国家管理的法治原则和公民权利的不可侵犯的原则，从而奠定了英国议会制度和君主立宪政体的法律基础。

英国资产阶级议会制确立后，法国相继爆发了1789年的大革命，国王路易十六迫于革命形势的压力，同意召开三级会议。第三等级代表通过决议，宣布自己代表人民，要求建立国民议会，国王被迫接受了第三等级代表的要求。于是，封建性质的等级会议转变为资产阶级的议会，建立了议会制度。十九世纪后半期，各资本主义国家纷纷建立议会制，成为资产阶级代表制的典型的组织形式。

资产阶级国家的议会在组织结构上，普遍采用的形式有一院制和两院制。目前，在150个资本主义国家中，除了14个国家没有设议会或议会解散后尚未恢复者外，其余136个

国家均设有议会。其中采用一院制的91国，采用两院制的45国。一般说，资本主义发展较早的国家，采用两院制的居多。一院制的名称叫议会或国民议会等；两院制的名称则叫平民院和贵族院、下院和上院、众议院和参议院、一院和二院等。

资产阶级国家议会任期一般为四年、五年或六年。在实行两院制的国家，有的两院任期相同，有的两院任期不同。如日本宪法规定：众议院议员的任期为四年，参议院议员的任期为六年，每隔三年改选议员的半数。

资产阶级议会的职权，在实行一院制的国家，由单一的议会机构行使议会职权。实行两院制的国家，由两个议院分别行使议会的职权。议会根据他们自己国家宪法的规定，一般都拥有立法、财政、监督等方面的职权。议会的立法权是指制定法律的职权。如美国宪法第1条规定：“本宪法授予的立法权，均属于由参议院和众议院组成的合众国国会。”美国是联邦制国家，对联邦法律要求各州必须遵守。在宪法上，除规定立法权外，一般还规定有立法程序。议会的财政权是指议会审议和通过政府提出的国家预、决算案的职权。审议预算主要是限制政府收支的数额的范围，但议会不得削减国家收入和增加支出。不少国家规定，预算草案必须由政府提出，应先提交下院，由下院讨论和批准，或两院意见不一致时，依法由下院决议。审议决算主要是审核政府收支是否符合预算。这是议会对政府财政收支实行监督的职权。议会对政府行使行政监督权。议员对政府施政上的重大问题，有向政府负责人提出质问的权利。有些重大问题的质询形成国会辩论，甚至可能提出对政府的不信任案。议会如果通过