

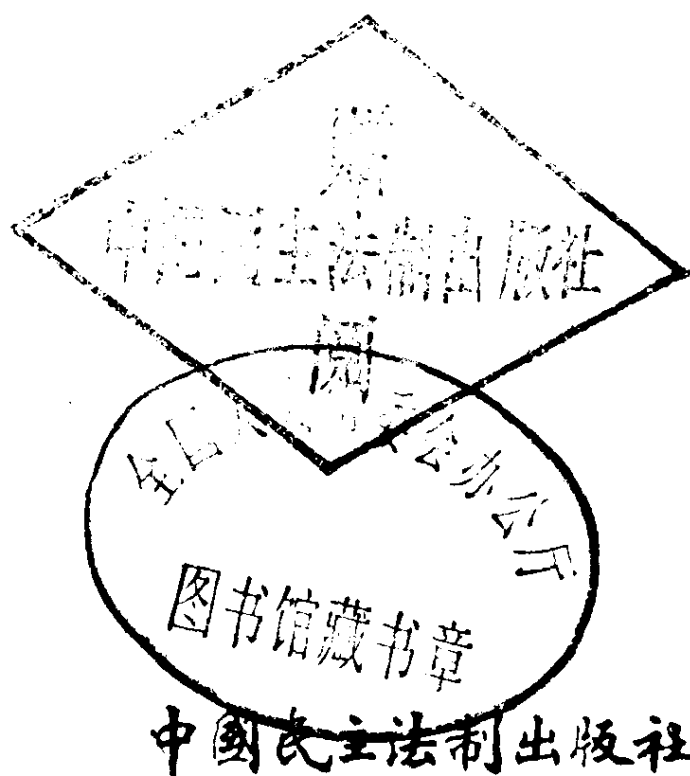
全国人民代表大会 工作手册



中國民主法制出版社

全国人民代表大会 工作手册

全国人大常委会办公厅研究室 编



目 录

第一部分 全国人民代表大会的 历史与现行工作制度

一、人民代表大会制度的产生和发展.....	(3)
(一)人民代表大会制度的建立和人大 工作曲折发展的时期.....	(3)
(二)人民代表大会制度遭受严重破坏 的时期.....	(7)
(三)人民代表大会制度恢复、健全和进 入新的发展时期.....	(9)
二、全国人民代表大会.....	(17)
(一)全国人民代表大会的性质和地位.....	(17)
(二)全国人民代表大会的组成和任期.....	(18)
(三)全国人民代表大会的主要职权.....	(19)
(四)全国人民代表大会会议.....	(25)
(五)全国人民代表大会议案.....	(32)
三、全国人民代表大会常务委员会.....	(36)
(一)全国人大常委会的性质和地位.....	(36)

(二)全国人大常委会的组成、产生和 任期.....	(37)
(三)全国人大常委会的职权.....	(38)
(四)全国人大常委会的议案和质询案.....	(43)
(五)全国人大常委会会议.....	(46)
(六)全国人大常委会委员长及其委员 长会议.....	(50)
(七)全国人大常委会同全国人大代表 的联系.....	(53)
(八)全国人大常委会同省级地方人大 常委会的联系.....	(54)
四、全国人民代表大会专门委员会及其他 委员会.....	(56)
(一)专门委员会的产生与组成.....	(56)
(二)专门委员会同全国人大常委会的 关系.....	(57)
(三)专门委员会的职权.....	(57)
(四)各专门委员会的主要工作.....	(59)
(五)专门委员会的办事机构.....	(69)
(六)全国人大常委会代表资格审查 委员会.....	(69)
(七)特定问题调查委员会.....	(71)
五、全国人民代表大会代表.....	(73)

(一)全国人大代表的法律地位和任期.....	(73)
(二)全国人大代表的产生和罢免.....	(74)
(三)全国人大代表的权利.....	(77)
(四)全国人大代表的义务.....	(81)
(五)全国人大代表的视察.....	(81)
六、全国人民代表大会及其常务委员会	
的外事工作.....	(84)
(一)外事工作的指导方针.....	(84)
(二)外事工作的主要内容.....	(84)
七、全国人民代表大会常务委员会的办	
事机构.....	(88)
(一)全国人大常委会办公厅.....	(88)
(二)全国人大常委会法制工作委员会.....	(92)
(三)全国人大常委会秘书处.....	(93)
附:全国人民代表大会及其常务委员会	
组织系统表	
第二部分 有关法律和文件	
一、中华人民共和国宪法.....	(99)
二、中华人民共和国全国人民代表大会	
组织法.....	(142)
三、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.....	(156)
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.....	(171)
五、中华人民共和国全国人民代表大会	
议事规则.....	(197)
六、中华人民共和国全国人民代表大会	
常务委员会议事规则.....	(214)
七、第七届全国人大常委会工作要点.....	(222)
八、关于全国人大常委会加强同代表联系	
的几点意见.....	(235)
九、全国人大常委会办公厅关于全国人大	
代表持视察证视察的意见.....	(243)

第三部分 全国人民代表大会及其 常务委员会有关资料

一、1979 年以来全国人民代表大会及其	
常务委员会通过的法律(目录).....	(249)
二、历届全国人民代表大会代表构成和	
任期情况表.....	(266)
三、历届全国人民代表大会代表分布表.....	(267)
四、历届全国人民代表大会历次会议	
主要议程.....	(271)
五、历届全国人民代表大会历次会议	
开会天数情况表.....	(296)
六、第一、二、三、五、六、七届全国人民	
代表大会历次会议提案(议案和	

建议、批评、意见)情况表.....	(298)
七、第七届全国人民代表大会常务委员会	
委员长、副委员长、秘书长、委员名单.....	(302)
八、第七届全国人民代表大会各委员会	
名单.....	(305)
九、第七届全国人民代表大会常务委员会	
代表资格审查委员会主任委员、副主任委员、委员名单.....	(312)
十、第七届全国人民代表大会第一、二次	
会议主席团和秘书长名单.....	(313)
十一、第七届全国人民代表大会第一、二次	
会议副秘书长名单.....	(319)
十二、中华人民共和国宪法起草、修改	
委员会名单.....	(320)
附:宪法工作小组名单.....	(322)
编后记.....	(323)

一、人民代表大会制度的产生和发展

(一)人民代表大会制度的建立和 人大工作曲折发展的时期

(1954年9月至1966年5月)

人民代表大会制度，是我国人民在中国共产党领导下，继承巴黎公社的委员制和俄国的工农兵苏维埃制，总结不同时期革命根据地政权建设经验，而创造出来的政权组织形式。第一次国内革命战争时期的农民协会和罢工工人代表大会，第二次国内革命战争时期的工农兵苏维埃，抗日战争时期的参议会，以及解放战争时期的各界人民代表会议等，都是中国共产党领导人民群众进行创造性探索而建立的人民政权组织形式，为新中国成立后在全国范围内建立人民代表大会制度提供了宝贵经验。

1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一次全体会议正式确定，人民代表大会制度为我们国家的根本政治制度。会议通过的共同纲领规定：中华人

民共和国的国家政权属于人民，人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。建国初期，由于在全国范围内军事行动还在进行，土地改革还没有完成，人民群众还未充分组织起来，因而还不具备由普选产生地方各级人民代表大会和全国人民代表大会的条件，不能立即全面实行建立在普选基础上的人民代表大会制度。根据共同纲领规定，在由普选产生的地方人民代表大会召开以前，由协商产生的地方各界人民代表会议代行地方人民代表大会的职权。在由普选产生的全国人民代表大会召开以前，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。在当时历史条件下，共同纲领具有临时宪法的性质。共同纲领的实施，为确立人民代表大会制度奠定了坚实的基础。

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，建立各级人民代表大会的时机逐渐成熟。1953年1月，中央人民政府委员会通过决议，决定1953年召开由人民普选产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，然后在此基础上召开全国人民代表大会。1953年到1954年，全国参加投票的选民超过2.7亿人，占登记选民总数的85.8%，共选出基层人民代表566.9万名，并逐级召开了人民代表大会。到1954年8月，由各省、自治区、直辖市和较大市的人民

代表大会以及中国人民解放军、华侨等方面选举产生了 1226 名第一届全国人大代表。

1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重举行。这标志着人民代表大会制度在全国范围内确立。会议通过了新中国第一部宪法，进一步肯定、确认了适合我国国情、便于人民行使国家权力的人民代表大会制度。会议还制定了全国人大组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法，选出了中央国家机关的领导成员，奠定了我国人民民主政权的基本制度。至此，人民代表大会制度在新中国大地上从中央到地方系统地建立起来了。

人民代表大会制度一经确立，就显示了它作为社会主义根本政治制度所具有的优越性。从第一届全国人民代表大会第一次会议到第四次会议的三年多时间内，各级人民代表大会在促进社会主义工业化和对农业、手工业以及资本主义工商业的社会主义改造，稳定社会秩序，发展人民民主和健全社会主义法制等方面，发挥了重大的作用。其主要表现是：(1)决定了国家的一些重大事项。(2)制定了一批重要法律和法令。(3)逐步建立、健全全国人民代表大会及其常务委员会的工作机构、工作程序和工作制度。

当然，这时人民代表大会制度还处在初创阶段，各

级人大的工作都在摸索之中，特别是机构尚不健全，监督工作还比较薄弱。1956 年秋，刘少奇委员长提出要研究在全国人民代表大会设立几个委员会，同国务院所属各部对口，以便开会时提出意见和建议。彭真副委员长兼秘书长就此出国考察。经过认真研究，提出了全国人民代表大会设立政法、财经、重工业、轻工业、农业、教育、外交等 8 个常设委员会的方案。但是随后来了反右斗争，方案被搁置。

从 1957 年下半年全国开展反右斗争至 1966 年“文化大革命”爆发前的 9 年多时间内，我国人民代表大会制度进入徘徊时期。1957 年反右斗争严重扩大化，甚至全国人大代表和常委会委员在宪法赋予的职权范围内提出的一些正常的、善意的批评和建议，也被当作右派言论加以批判。这使国家的民主生活遭到一定程度的破坏。从此以后，宪法所规定的人大及其常委会的职权往往被忽视，甚至受到任意侵犯。在 1958 年的“大跃进”和随后的三年困难时期，我国国民经济遭到严重挫折，国家政治生活不正常，严重地干扰和影响了各级人大的工作，人民代表大会难以按期召开，即便召开了，也往往流于形式。1958 年 2 月 1 日举行的第一届全国人民代表大会第五次会议虽然决定了一些重大问题，但对第二个五年计划却没有审议。从 1959 年 4 月 18 日开始任期的第二届全国人民代表大会共

举行了四次会议，其中第三次会议和第四次会议没有象历次会议那样公开举行。第二届全国人民代表大会第三次会议和 1964 年 12 月 21 日召开的第三届全国人民代表大会第一次会议，都没有听取、审议国务院关于上年度国民经济计划执行情况和当年国民经济计划草案的报告，没有听取、审议上年度国家财政决算和当年财政预算（或概算）的报告。1962 年以后，随着政治经济形势的好转，各级人大工作稍有起色，但再也没有恢复到 1954 年至 1957 年人大工作的水平。这种情况一直持续到“文化大革命”的爆发。

（二）人民代表大会制度遭受 严重破坏的时期

（1966 年 5 月至 1976 年 10 月）

“文化大革命”期间，我国人民代表大会制度遭到建国以来最严重的挫折和破坏。1966 年 5 月，“文化大革命”爆发。同年 7 月，第三届全国人民代表大会常务委员会举行第三十三次会议，会议决定延期召开第三届全国人民代表大会第二次会议。此后，直到 1975 年第四届全国人民代表大会第一次会议召开，在长达 8 年多的时间里，第三届全国人民代表大会及其常务委员会没有举行过会议。全国人民代表大会及其常务委员会仅仅保留一个名义，完全失去了最高国家权力

机关的作用。地方各级人民代表大会和人民委员会被彻底砸烂，由革命委员会所取代。革命委员会集党、政、军、审判、检察权于一身。各级人大代表也失去了作用，许多人遭受迫害。

1975年1月，第四届全国人民代表大会第一次会议召开。这次会议有各民族和各界代表出席。会议听取、审议了周恩来总理所作的政府工作报告。报告再次重申第三届全国人民代表大会第一次会议提出的在本世纪内全面实现四个现代化的宏伟目标。会议选举朱德为全国人大常委会委员长，决定了以周恩来、邓小平为领导核心的国务院人选。但是，这届全国人大代表并不是按选举方式产生的，而是由省级革命委员会用“协商”方式指派的。大会修改了1954年制定的宪法，修改后的宪法背弃了1954年宪法的某些基本原则，肯定了一些错误的东西，如强调以党代政，主张“大鸣、大放、大字报、大辩论”等等。第四届全国人大常委会在任期内只开了四次会议，其中在粉碎“四人帮”前召开的两次会议（会期共3天），除了通过关于特赦释放全部在押战争罪犯的决定和几个任命事项外，没有什么实质性内容。国家的重大问题根本不提请全国人民代表大会或者它的常务委员会讨论决定，甚至连1976年4月任命华国锋为国务院总理、免去邓小平的副总理职务，也没有经过全国人民代表大会或者它的

常务委员会决定。

“文化大革命”使建国以后逐步建立起来的社会主义民主和法制破坏殆尽，各级公、检、法机关被砸烂，作为人民代表大会制度法律依据的宪法遭到践踏，许多法律成为一纸空文，失去了对国家政治生活和公民活动的约束力，不能维护公民的民主权利，甚至不能保障公民的人身安全。从国家主席、委员长、副委员长、常委会委员、副总理、部长到地方政府负责人、地方人大代表、基层干部被任意批斗，有的身陷囹圄，有的被迫害致死。沉痛的教训说明，国家民主遭到破坏，会给国家和人民带来惨重的灾难。

(三)人民代表大会制度恢复、健全 和进入新的发展时期

(1976 年 10 月至 1989 年 4 月)

1976 年 10 月粉碎“四人帮”之后，各级人民代表大会恢复工作的问题提到日程上来。1978 年 2 月，召开第五届全国人民代表大会第一次会议。会议通过了修改后的宪法，重新恢复了 1954 年宪法的一些基本原则，确认全国人民代表大会是最高国家权力机关。会议听取、审议了政府工作报告，选举叶剑英为全国人大常委会委员长，通过了国家机关领导人员的任命名单。

但是，1978 年修改宪法是在粉碎“四人帮”以后不久进行的，由于当时历史条件的限制，宪法在指导思想上没有完全摆脱“以阶级斗争为纲”和“继续革命理论”的影响，没有彻底否定“文化大革命”，仍然肯定了公民“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”。

在此期间，地方各级人民代表大会也陆续召开会议，选举产生了地方各级国家机关领导人员。经历十年动乱破坏的人民代表大会制度开始得到恢复。

1978 年底，党中央召开了十一届三中全会。这次会议总结了建国以来正反两方面的经验教训，特别是十年动乱的沉痛教训，明确提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的任务。会议强调，“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”会议提出，“从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来”。这次会议对于我国社会主义民主和法制建设具有划时代的历史意义，我国人民代表大会制度也进入了一个新的重要历史发展阶段。

1979 年 2 月，第五届全国人大常委会第六次会议决定，设立以彭真为主任委员的法制委员会，加强立法工作。1979 年 7 月，第五届全国人民代表大会第二次

会议重新制定了全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，规定县、乡两级人大代表实行直接选举，县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会。1980年和1981年，在全国范围内进行了县级以下人大代表直接选举，选出600多万名县、乡人大代表。与此同时，在全国29个省、自治区、直辖市的范围内，县级以上地方人民代表大会相继建立了常委会。1980年9月，第五届全国人民代表大会第三次会议接受中共中央的建议，决定成立宪法修改委员会，主持修改1978年宪法。经过近两年时间的修改和全民讨论，1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议通过了现行宪法。按照1982年宪法选举产生的第六届全国人民代表大会的第一次会议于1983年6月6日召开。第六届全国人民代表大会在第五届全国人民代表大会工作的基础上，继续把促进社会主义现代化建设和加强社会主义民主法制建设作为首要任务。1986年12月，第六届全国人大常委会第十八次会议又根据政治体制改革的要求和实际需要，通过了关于修改全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的决定，对原来的法律条文作了一些修改和补充。

1982年宪法以及后来修改的选举法和地方组织

法对完善人民代表大会制度作出了一系列重要规定，主要是：扩大了全国人大常委会的职权；由宪法肯定了1979年地方组织法规定的县级以上地方人民代表大会设立常务委员会；加强各级人民代表大会及其常务委员会的组织机构；省级人民代表大会及其常务委员会有权制定地方性法规，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规，报所属省、自治区人大常委会批准，并报全国人大常委会和国务院备案；改革了选举制度；改变农村人民公社政社合一的体制，恢复设立乡政权等。

近些年来，各级人民代表大会及其常务委员会依照宪法赋予的职权，积极开展工作，在国家政治生活中发挥了重要的作用。这个时期的人大工作有以下几个特点：

1. 把立法工作放到重要地位，加快了立法步伐。

从1979年到1989年第七届全国人民代表大会第二次会议结束时，除1982年通过了新宪法外，全国人民代表大会及其常务委员会先后制定了83个法律，通过补充、修改法律的决议和有关法律问题的决定62个，共145个。同一时期，国务院制定了1000个左右的行政法规（包括法规性文件在内），省级人民代表大会及其常务委员会报全国人大常委会备案的地方性法规达