

人民代表大会制度的形成和发展（上）

□ 尹中卿

在刚刚过去的20世纪，在古老的东方爆发了一场最壮烈的社会革命。在这场革命中，中国共产党领导全国各族人民为建立自己的国家政权进行了长期的流血抗争和不懈的探索实践，终于培育和构筑起中国历史上第一个真正由全体人民当家作主的政权组织形式——人民代表大会制度。半个多世纪以来，我国人民代表大会制度建设走过了十分不平凡的历程。人民代表大会制度作为我国人民民主专政的政体，作为人民共和国的政权组织形式，已经发展成为具有中国特色的、符合中国国情的根本政治制度。它虽然风雨兼程历经挫折但还是取得了巨大成就，在国家政治生活中发挥了极其重要的、不可替代的作用。它的根本制度和基本框架已经建成但运行中仍然存在着一些不足，迫切需要在现代化建设过程中不断健全和完善。

列宁曾经指出，为了解决社会科学问题，为了真正获得正确处理这个问题的本质，“最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，要看某种现象在历史上怎样产生，在发展过程中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考察它现在是怎样的”。回顾我国人民代表大会制度形成和发展的过程，对于进一步加强人民代表大会制度建设、做好新世纪人大及其常委会的各项工作，都具有重要意义。

一、1921~1927：人民代表大会制度在半封建半殖民地的冻土中萌发嫩芽

一个国家实行什么样的政治制度，有着深刻的政治、经济、社会和文化根源。鸦片战争以后，中国逐步演变为半殖民地半封建社会，延续几千年的封建专制体制再也难以为继。围绕着在中国建立什么样的政治制度的问题，各个阶级、各种社会势力进行了激烈的斗争。康有为、梁启超等人力主实行君主立宪制，既不容于清王朝的顽固派，最终也遭到人民大众的唾弃。孙中山领导建立的资产阶级共和国和临时参议院，很快就被袁世凯的总统独裁和封建帝制所取代。蒋介石所建立的国民政府和国民大会，从形式上看恢复了资产阶级共和制，实际上却是官僚资产阶级和封建大地主的统治。历史充分证明，在中国，无论是资产阶级君主立宪制，还是资产阶级共和制，始终只是一种幻想，在中国都行不通。代表帝国主义、封建主义、官僚资本主义利益的伪宪制，更为人民所深恶痛绝。

中国究竟向何处去？中国要建立什么样的政治制度和政权组织形式？这个问题的重担历史地落在了中国共产党人身上。十月革命一声炮响，给中国送来了马克思主义，使中国的社会面目发生了根本的变化。1921年7月，中国共产党登上历史舞台后，就很重视对马克思主义国家学说、特别是巴黎公社的宣传和研究，马克思主义国家学说在我国得到广泛传播。当时的许多领导人认为，十月革命由于吸取巴黎公社经验才取得成功，中国革命成功也要借鉴巴黎公社和十月革命的经验。中国共产党第一个纲领明确宣布：“我们党承认苏维埃管理制度，要把工人、农民和士兵组织起来，并以社会革命为自己政策的主要目的”，采用无产阶级专政，废除资本家所有制，建立“劳动者的国家”。1922年7月，党的二大发表宣言，提出党的最低纲领是推翻帝国主义、封建军阀的压迫，建立“真正的民主共和国”；党的最高纲领是铲除私有财产制度，建立劳工专政的政权。在随后的北伐战争中，毛泽东进一步提出，中国革命第一步建立的民主共和国，不是民族资产阶级一个阶级的统治，而应是各革命阶级的联合统治。

中国共产党成立后，迅即组织发动各地工人运动。在此起彼伏的罢工运动中，许多地方和一些行业先后成立工会或罢工工人代表大会。比较有代表性的是1925年6月爆发的省港大罢工。这次罢工坚持了将近两年，罢工工人选出代表组成罢工工人代表大会和罢工委员会，执行了革命政权的一些重要职能，如制定法规、决定罢工重大事

项、分配食品、建立法庭、维持秩序等。1927年3月，上海工人第三次武装起义胜利后，在周恩来领导下召开了上海市民代表会议，选举产生了市人民代表会议主席和执行委员，通过了《上海特别市市民代表会议政府组织条例》，规定“上海特别市以市人民代表会议为最高权力机关”。各区也都先后召开了人民代表会议。这是我党领导人民群众在大城市创建人民代表大会制政权组织形式的最初尝试。

农民协会是在中国共产党领导的早期农民运动中产生的。1921年9月，在早期共产党员的领导下，浙江省萧山县衙前镇组织召开了农民代表大会，选举产生了农会执行委员会，通过了《衙前农民协会宣言》和《衙前农民协会章程》。1922年夏，彭湃在广东省海陆丰地区发动农民运动，成立了农会。1924年国共合作形成后，毛泽东等在广州创办农民运动讲习所，培养农民运动骨干。经他们之手，农民协会组织很快在广东、湖南、湖北、江西、陕西等省近200个县建立起来，由村、乡逐步发展到县、省一级。1927年3月，广东、湖南、湖北、江西、河南省的农会代表举行联席会议，成立了中华全国农民协会临时执行委员会。

从实践上来看，农民协会是我党把马克思主义国家学说与我国半殖民地半封建社会的基本国情和新民主主义革命实践相结合的产物，具有人民代表大会制度萌芽的属性。农民协会以贫雇农中的积极分子为骨干，按照少数服从多数、个人服从组织的原则进行管理，农会的最高决策机构为农民代表大会，常设机构为大会产生的执行委员会，执行委员会下设财政、仲裁、交际、卫生、教育机构，分别行使农村行政、审判等职权。农会所实行的一些原则，如一切权力归农会、少数服从多数的组织原则和农会领导人员的产生方式、机构设置和层次划分等，一直延续下来。

二、1927~1937：人民代表大会制度在武装割据血与火的抗争中孕育雏形

大革命失败后，资产阶级与帝国主义和地主阶级勾结在一起，背叛了革命。我党单独担负起领导中国人民继续革命的重任，根据革命斗争形势的需要，提出了建立“工农共和国”的口号，并开始由城市转入农村，进行土地革命，开展武装斗争，建立革命根据地和红色政权。1927年9月初，毛泽东作为中共中央特派代表，在领导秋收起义的准备工作时提出，应当扩大宣传苏维埃政权，在暴动力量发展最大的地方，建立苏维埃，把一切权力归工农兵代表会议。9月10日，中共中央政治局作出《关于国民党及苏维埃口号的决议》，提出了建立“工农苏维埃”即工农民主专政的主张。10月，彭湃在广东的海陆丰领导武装起义成功后，立即召开了海丰和陆丰工农兵代表会议。11月初，中共中央临时政治局召开扩大会议。会议确定：“一切政权归工人、兵士、贫民代表会议，是武装暴动的总口号”。在这一口号的指导下，革命根据地的政权组织形式开始由农民协会向工农兵代表会议转变，井冈山、广州、黄冈、麻城等地的党组织，先后率领工农群众武装建立了自己的政权。为统一各革命根据地的政权组织形式，1931年11月7日，在十月革命14周年之际，第一次全国工农兵代表大会在江西瑞金召开。会议通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》《苏维埃地方政府暂行组织条例》，选举产生了全国工农兵代表大会中央执行委员会和中华苏维埃共和国临时中央政府--中央人民委员会。1934年1月，又召开了第二次代表大会。这两次会议对工农共和国的性质和政权组织形式作了比较系统的规定，初步勾勒出一个无产阶级领导的以工农联盟为基础的国家蓝图。

按照宪法大纲和有关法律文件规定，“中华苏维埃所建立的是工人和农民的民主专政的国家。苏维埃的全部政权是属于工人、农民、红军及一切劳苦大众的”。苏维埃政权的组织形式有以下5个特点：（1）国家政权结构实行单一制，政权体系由中央政权和地方政权组成。（2）苏维埃组织的立法机关和执行机关融合一起，实行议行合一。（3）中央政权机构分为权力机关和执行机关。权力机关是全会中央执行委员会。在中央执行委员会下组织人民委员会和最高法院，作为执行机关，分别行使行政权和审判权。1934年后，又增设了中央执行委员会主席团，还在中央执行委员会下设立了审计委员会。（4）地方苏维埃分为省、县、区、乡（市）4级，实行议行完全合一的制度。省、县、区3级工农兵代表大会闭会期间，由执行委员会行使政权。乡和市不设执行委员会，由大会主席团主持经常性工作。（5）各级苏维埃代表的产生方式是，乡和城市苏维埃代表由选民直接选举产生，区以上苏维埃代表由下一级苏维埃代表大会选举产生，各级代表按人口比例分配名额。苏维埃政权组织形式的这些特点

表明，工农兵代表大会是我国历史上第一次以国家形式出现的劳动人民当家作主的权力机关，工农兵代表大会制度已经具备了人民代表大会制度的基本特征。它是我国人民代表大会制度形成过程中的重要里程碑，它的许多规定和做法，为我国人民代表大会制度奠定了基础。

在第二次国内革命战争时期，马克思主义国家学说在我国得到广泛实践。毛泽东十分重视工农兵代表大会制度的建设，从1930年到1933年，先后到兴国、长冈乡、才溪乡进行调查，总结地方苏维埃政权建设的经验，涉及苏维埃代表的选举、代表构成、会议情况、乡苏维埃常委会和下设的委员会、苏维埃政府的组成和工作等等。由于工农兵代表大会制度刚刚建立，当时又处于战争环境，许多地方苏维埃制度还不完善，因此毛泽东在《井冈山的斗争》一文中提出许多至今让人深思的问题。他认为，“县、区、乡各级民众政权是普遍地组织了，但是名不副实。许多地方无所谓工农兵代表大会……一些地方有了代表会，亦仅认为是对执行委员会的临时选举机关；选举完毕，大权揽于委员会，代表会再不谈起。名副其实的工农兵代表会组织，不是没有，只是少极了。”毛泽东批评说：“现在民众普遍知道的‘工农兵政府’，是指委员会，因为他们尚不认识代表会的权力，以为委员会才是真正的权力。没有代表大会作依靠的执行委员会，其处理事情，往往脱离群众的意见。”在他看来，之所以形成这种局面，“就是因为缺乏对于代表会这个新的政治制度的宣传和教育。封建时代独裁专断的恶习惯深中于群众乃至一般党员的头脑中，一时扫除不净，遇事贪图便利，不喜欢麻烦的民主制度。”与此同时，毛泽东还批评了党政不分现象。他认为，“党在群众中有极大的威权，政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省事，党在那里直接做了，把政权机关搁置一边。”毛泽东强调指出：“以后党要执行领导政府的任务；党的主张办法，除宣传外，执行的时候必须通过政府的组织。国民党直接向政府下命令的错误办法，是要避免的。”

三、1937~1945：人民代表大会制度在抗击外敌的黄土地上扎根开花

抗日战争爆发后，国内阶级关系发生了相应的变化。适应国内政治形势和阶级关系的变化，为了挽救民族危亡，为了团结全国一切抗日的党派、阶层，打败日本侵略者，1935年12月，中共中央通过了《关于目前政治形势与党的任务的决议》，把“工农共和国”的口号改为“人民共和国”的口号。1936年8月，中共中央作出《关于抗日救亡运动的新形势与民主共和国的决议》，又把“人民共和国”的口号改为“民主共和国”的口号。1937年9月，中共中央正式宣布取消中华苏维埃共和国的称号，将中华苏维埃共和国临时中央政府西北办事处改为中华民国特区政府即陕甘宁边区政府，将边区的工农民主专政性质的政权转为抗日民族统一战线性质的政权。为了使政权组织形式适应政权性质的转变，陕甘宁边区从1937年10月起，开始在所属各县、区、乡组织普选，参照国民党地方政权的咨询机构，召开各级参议会。1939年1月，陕甘宁边区第一届参议员大会召开，通过了《陕甘宁边区选举条例》《陕甘宁边区各级参议会组织条例》等法律。1940年3月，中共中央发出通知，要求其他革命根据地按照“三三制”原则建立各级参议会制政权。根据中央要求，晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥、山东、华中、华南等根据地，相继选举参议员，召开了参议员大会。参议会制度成为中国共产党领导的各个敌后抗日根据地的政权组织形式。

按照这一时期的法律文件的规定和实际做法，参议会制度是适应抗日民族统一战线的需要，采取国民党地方政权咨询机构的形式，在工农兵代表大会制度基础上发展起来的抗日民族统一战线政权。与国民党地方政权咨询机构不同，中国共产党领导的抗日根据地的参议会是政权机关。尽管这种制度不具有工农兵代表大会制度那样的规模，但它仍然继承了工农兵代表大会制度的基本原则，在一些方面还有所发展。主要表现在以下4个方面：（1）适应当时抗日民族统一战线政权的性质和抗日斗争的现实需要，扩大了政权的基础。除反共分子和汉奸亲日派以外，所有抗日爱国的阶级、阶层和社会集团，都有权参加抗日民主政权的管理工作。（2）在政权机关的设置上，边区和县两级普遍设立参议会，它是代表机关，又称民意机关。参议会闭会期间，由选出的常务议员或驻会议员办理日常事务。基层乡、市政权实行议行合一制。（3）在政权机关的人员构成上，实行共产党员、进步分子、中间分子各占三分之一的“三三制”原则。（4）实行普遍、直接、平等、无记名投票、差额选举的制度，利用各

种方便和帮助，鼓励竞选人发表演说，组织各候选人进行竞选。

艰苦的抗日战争，使中华民族经历了一场严峻的考验，同时也使中国共产党人对中国革命的方向和革命胜利后所要建立的政权形式有了更加清楚的认识。早在1937年5月，毛泽东就提出，民主对于中国人是缺乏而不是多余。“历史给予我们的革命任务，中心的本质的东西是争取民主”，“将政治制度上国民党一党派一阶级的反动独裁政体，改变为各党派各阶级合作的民主政体”，完成“国民大会和宪法的民主化。”通过参议会的实践，以毛泽东为代表的中国共产党人，总结了抗日民族统一战线政权组织形式的经验，从理论上提出了建立人民代表大会制度的构想。1940年，毛泽东在《新民主主义论》中提出，抗战胜利后所要建立的政权，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国。这种新民主主义共和国，一方面同欧美式的、资产阶级专政的、资本主义的共和国相区别；另一方面也同前苏联式的、无产阶级专政的、社会主义的共和国相区别。我们是在半殖民地半封建社会的国家进行革命，其国家政权构成必然有自己的特点。这就是：国体——无产阶级领导下的一切反帝反封建的革命阶级联合专政；政体——建立在民主集中制基础上的人民代表大会制度。毛泽东认为，通过“实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制”，通过“采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府”，这才适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于新民主主义精神。“如果没有真正的民主制度，就不能达到这个目的，就叫做政体和国体不相适应”。这就为建国后我国实行人民代表大会制度奠定了理论基础。

四、1945~1954：人民代表大会制度在争取解放的斗争中结下硕果

抗战胜利后，国民党反动派悍然发动全面内战。中国人民同以蒋介石为代表的大地主、大资产阶级的矛盾上升为主要矛盾。随着这种阶级关系的变化，随着解放区的扩大和土地革命的深入，以毛泽东为代表的中国共产党人，在探索废除国民党一党专政、建立民主联合政府的过程中，深刻阐明了在中国建立人民民主专政的历史必然性。1945年10月，为了适应政权性质的变化，陕甘宁边区参议会常驻会和边区政府发出联合通知，决定把乡参议会改为乡人民代表会议，作为乡政权的权力机关。1946年4月，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过《陕甘宁边区宪法原则》，确定“边区、县、乡人民代表会议为人民管理政权机关”，解放区的政权组织形式开始由参议会向人民代表会议过渡。1947年后，东北、内蒙、华北、晋绥等地相继解放，陆续召开了各级人民代表会议。1948年4月，毛泽东在晋绥干部会议上讲话，要求各解放区普遍建立起各级人民代表会议，使之成为当地人民的权力机关。毛泽东指出：“在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是一项极可宝贵的经验”，“这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地人民的权力机关”。人民代表会议的政权很快就在各解放区建立起来了。

经过3年解放战争，中国共产党领导的新民主主义革命在军事上取得全国范围的胜利。在建国初期筹建新中国政权组织的过程中，党中央对召开各界人民代表会议十分重视。1949年8月至9月，中共中央先后发出了《关于三万以上人口的城市及各县一律召开各界人民代表会议的指示》《关于召开各界代表会议的指示》《关于召开县各界代表会议问题的指示》。1949年8月至12月，毛泽东关于召开各界人民代表会议的文电就有19篇之多。中央人民政府委员会先后制定了省、市、县《各界人民代表会议组织通则》，政务院先后制定了区、乡《各界人民代表会议组织通则》。各地党委和政府认真贯彻执行中央的决定，到1952年底，有30个省、2个省级行署区、160个市、2174个县和28万个乡，先后召开了各界人民代表会议，实现了从咨询协商机关到权力机关的过渡，为建国初期民主政治建设开了个好头。各界人民代表会议在团结和动员人民群众完成土地改革、镇压反革命、恢复和发展生产、民主法制建设等方面发挥了重要作用。

中华人民共和国成立，开辟了人民当家作主的新时代。1949年9月，中国人民政治协商会议第一次会议通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》。按照《共同纲领》的规定，中华人民共和国的国家政权属于人民，国家最高政权机关为全国人民代表大会，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，这就从法律上把

人民代表大会制度确立为新中国的根本政治制度。然而，由于当时一些地方的军事行动还没有结束，土地改革正在进行，全国范围内人民群众还没有充分组织起来，因而还不具备召开在普选基础上产生的各级人民代表大会的条件，只能采取过渡的办法，即在中央由中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会的职权；在地方，则通过各界人民代表会议代行地方人民代表大会的职权。

人民代表会议制度属于工人阶级领导的人民大众的反帝反封建性质的地方政权组织形式。与参议会制度有所不同，人民代表会议制度以工人、农民和其他劳动人民为政权主体，将封建地主阶级、官僚资产阶级排除在政权机关之外，政权组织形式普遍实行议行合一制。人民代表会议与人民代表大会的主要区别，就在于人民代表大会的代表是通过普选方式产生，人民代表会议的代表不是通过普选，而是通过协商、指定、聘请、选举等各种方式产生。它是在当时条件下人民民主政权的主要组织形式，是向人民代表大会制度过渡的形式。刘少奇指出：“人民代表会议与人民代表大会制度，是我们国家的基本制度，是人民民主政权的最好的基本的组织形式。我们的国家，就是人民代表会议与人民代表大会制度的国家”。这种国家制度“已经证明，在将来的历史上还要证明，它是比任何旧民主主义的议会制度要无比优越的，对人民来讲，它比旧民主主义的议会制度要民主一万倍”。“我们采用这种政治制度，是同我们国家的根本性质相联系的。中国人民就是要用这样的政治制度来保证国家沿着社会主义的道路前进”。

五、1954~1957：人民代表大会制度在欢庆翻身的锣鼓中发展壮大

随着新民主主义革命在全国范围内的胜利，建立各级人民代表大会的时机逐步成熟。1953年2月，在邓小平领导下，中央选举委员会制定了《全国人大和地方各级人大选举法》，建立人民代表大会的工作正式开始。1953年下半年，我国举行了历史上第一次规模空前的普选。全国6亿人口，登记的选民为3.23亿人，占进行选举地区18周岁以上人口总数的97.18%。其中参加投票选举的2.78亿人，占登记选民总数的85%以上。到1954年8月，全国各地共选出地方人大代表566万多名，乡、县、省逐级召开了人民代表大会会议，建立健全了地方各级政权组织。并经由各省、自治区、直辖市和较大的市人民代表大会以及中国人民解放军、华侨等方面选举，产生了第一届全国人民代表大会的代表1226名。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。会议通过了我国历史上第一部社会主义类型的宪法，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。至此，人民代表大会制度在新中国的大地上从中央到地方系统地建立起来了。

第一届全国人民代表大会第一次会议的召开和新宪法的制定，成为新中国政权组织建设的里程碑，我国人民代表大会制度不断得到巩固，各级人大工作日益活跃。从1954年9月到1957年底的3年多时间里，一届全国人大共举行了3次会议，常委会举行了89次会议。各级人大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，巩固新生人民政权，发展人民民主，建设人民民主的法制等方面，发挥了重要的作用。

1. 制定有关国家机构的基本法律，奠定我国人民代表大会制度的基础框架。

一届全国人大第一次会议审议通过了宪法这一根本大法，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》《地方各级人大和地方各级人民委员会组织法》等5个有关国家机构的基本法律，总结了建国后各级各界人民代表会议的经验和国家机关工作的经验，系统地规定了人民代表大会制度，奠定了我国人民代表大会制度的基础框架，确定了我国从新民主主义过渡到社会主义的历史道路，标志着我国人民民主政治和人民民主法制建设的新阶段。全国人大常委会集中力量抓紧刑法、民法等基本法律的起草工作。一届全国人大一次会议后开始收集资料，经过9个月时间，全国人大常委会办公厅法律室、研究室分别拟出刑法草案和一部分民法草案初稿。刑法草案初稿在征求中央和地方有关机关意见的基础上反复修改，到1957年，刑法草案已起草至第22稿，经法案委员会审议后，由全国人大常委会第七十七次会议决定，在一届全国人大第四次会议上发给各位代表征求意见。民法草案的大部分初稿也开始向中央和地方有关机关征求意见。刑法、民法草案成为以后多年来审判工作的基本依据，也为1979年后制定刑法、民法通则奠定了坚实的基础。

2. 通过、批准一批重要法规和决定。除一届全国人大一次会议制定了宪法和有关国家机关方面的5个基本法律以外，在1957年底以前，全国人大及其常委会先后通过了《兵役法》《公安派出所组织条例》《警察条例》《逮捕拘留条例》《治安管理处罚条例》《军官服役条例》《华侨使用国有荒山荒地条例》等18个法律和法令；通过了《关于现行法律、法令继续有效的决议》《关于对反革命分子的管制一律由人民法院判决的决定》《关于不公开进行审理的案件的决定》等39个有关法律问题的决定和决议；批准了国务院《关于改进工业商业财政税收管理体制的规定》等12个行政法规。这些法规对于维护革命胜利成果，巩固新生的人民民主政权，保障社会秩序，促进社会主义改造和经济建设的顺利进行，起到了重要的作用。

3. 按照宪法赋予的职权，审议决定了国家一些重大事项。一届全国人大二次会议经过审议，通过了我国发展国民经济的第一个五年计划；通过了关于根治黄河水害和开发黄河水利综合规划的决议，批准国务院提出的综合规划的原则和基本内容。全国人大常委会第二十四、三十三次会议，通过了《农业生产合作社示范章程》。一届全国人大三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》。全国人大常委会第八十一次会议，讨论通过了《1956年到1967年全国农业发展纲要（修正草案）》。全国人大开始定期听取和审议政府、法院和检察院的工作报告。从一届全国人大一次会议开始，全国人大每次会议都审议政府工作报告，一届全国人大二次会议开始审议国民经济计划报告和财政预决算报告，一届全国人大四次会议开始审议最高人民法院和最高人民检察院的工作报告。由于一部分常委会委员是民主人士，如爱国的知识分子、起义的国民党将领、民族工商业者等等，为了有利于他们熟悉实际情况，审议、决定国家重大问题，一届全国人大常委会共听取政府有关部门专题工作汇报37次，国务院有关部门都派部长、副部长到会解答问题，并听取常委会委员的意见。对国民经济计划和财政预算执行中需部分变更的，国务院也及时提请全国人大常委会讨论批准。全国人大及其常委会还决定了一些有关国家机构设置、调整和人事任免事项。这些都标志着全国人大及其常委会逐步按照宪法行使职权。

4. 逐步建立、健全全国人大及其常委会的工作机构、工作程序和工作制度，支持、指导地方人大的工作。一届全国人大常委会第一、十六次会议，讨论决定了全国人大常委会办公厅的组织构成。办公厅设置了法律室、研究室、编译室、秘书室、顾问室、民族室、外事室、人民接待室和总务处。常委会第七次会议通过决定，在各省、市设立全国人大代表办事处，负责组织全国人大代表的视察工作。在常委会第一、三十次会议上，先后通过了《关于同外国缔结条约批准手续的决定》和关于国家主席、副主席休假或者外出期间由委员长接受外国使节的决议，健全了一些工作程序和工作制度。在常委会第七、九十四次会议上，先后作出了《关于津贴全国人大代表工作费的决定》《关于全国人大代表工作费问题的决定》，为全国人大代表开展工作、行使职权提供了必要的条件。为了加强常委会同全国人大代表的联系，常委会通过了刘少奇委员长给全国人大代表的信，要求常委会和全国人大代表建立经常的联系。为了加强各级人大代表同选民的联系，常委会第二十次会议作出了关于全国人大代表和省、自治区、直辖市人大代表视察工作的决定，规定每年两次组织人大代表到原选举单位的地区、原籍或其他地区进行视察，广泛了解当地的政治、经济、文化和各种工作状况，了解人民群众的意见和要求，密切人大代表同人民群众的联系。

一届全国人大前期，地方各级人大刚刚建立，全国人大及其常委会重视对地方人大工作的支持、指导和帮助。除了制定地方各级人大和人民委员会组织法以外，还先后通过了《关于地方各级人大代表名额问题的决定》《关于自治州人大和人民委员会每届任期问题的决定》等9个决定，批准了16个关于少数民族自治地方人大和人民委员会组织条例。全国人大常委会注意听取一些地方的工作报告，了解地方工作。在常委会第九、十、十一次会议上，先后听取了安徽省人民委员会委员曾希圣、四川省省长李大章、广东省省长陶铸关于本省的工作报告。这些工作给刚刚建立起来的地方人大以有力的支持。

当然，这时人民代表大会制度还处在初创阶段，各级人大工作都在摸索之中。虽然在全国实行了广泛的普选制度，但是，鉴于当时的各种具体条件，还不能实现完全的普遍、平等和秘密投票的选举制度，直接选举只能限于乡、镇、市辖区和不设区的市，在多数基层单位采取的是举手表决的方法。制定法律和法规、决定国家重大问题、监

督“一府两院”工作都取得了很大成绩，全国人大及其常委会的工作机构、程序和制度开始逐步建立，但是，各级人大及其常委会的工作机构尚不健全，工作程序和工作制度也不完善，法律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大设立几个委员会，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为此出国进行考察。经过认真研究，提出了全国人大设立政法、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。但后来反“右”斗争来了，事情就搁了下来。

（作者系全国人大常委会办公厅研究室副主任）

《人大研究》2004年第9期（总第153期）

人大研究
学术期刊网

人大研究
学术期刊网



人大研究
学术期刊网

人大研究
学术期刊网