

# 回眸历史瞬间,重温光辉历程

## ——从那些“第一次”看人大制度的历久弥新

■《中国人大》全媒体记者 舒 颖 王 岭

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。自1954年正式建立以来,它已走过70年。

70年来,人民代表大会制度不断得到巩固和发展,展现出蓬勃生机和活力。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移推进人民代表大会制度理论和实践创新,推动人大工作取得历史性成就,人民代表大会制度更加成熟、更加定型。

70载春华秋实,不变的是国家根本政治制度地位,变化的是这项制度和工作在改革与创新中的与时俱进和提质升级。回眸历史瞬间,重温光辉历程,让我们从那些“第一次”感悟人民代表大会制度的薪火相传、历久弥新。

### 选举人大代表 筑牢制度基石

选举人大代表,是人民代表大会制度的基础,是人民当家作主的重要体现。

1953年7月到1954年5月,我国进行了全国范围内的基层人大代表选举。在此基础上,选举产生1226名第一届全国人大代表。这是中国历史上第一次全国范围的普选,也是人民代表大会制度建立的重要前提。

2022年12月中旬至2023年1月,在全国人大常委会主持下,35个选举单位依法选举产生2977名十四届全国人大代表。

从“1226”到“2977”,数字之变见证民主进程,承载深远意义——

1979年7月,五届全国人大二次会议通过的选举法和地方组织法,第一次以法律形式明确全国和地方各级人大代表实行差额选举。

根据1953年制定的选举法,农村每一位全国人大代表所代表的人口数是城市每一位代表所代表人口数的8倍。2023年,第十四届全国人大代表名额,按照“每一代表所代表的城乡人口数相同



1954年9月15日,出席第一届全国人民代表大会第一次会议的代表进入中南海怀仁堂。

的原则”进行分配。从“8:1”到“1:1”,其间曾经历1995年“4:1”的调整,但最关键的转折点发生在2010年3月14日,十一届全国人大三次会议表决通过关于修改选举法的决定,第一次明确城乡按相同人口比例选举人大代表。

广泛的代表性,奠定人民代表大会的民意基础。妇女代表和来自基层一线的工人、农民代表,是人民代表大会广泛代表性的重要体现。

2023年2月24日,全国人大常委会公布十四届全国人大代表名单。其中,妇女代表790名,占代表总数26.54%,与第十三届相比提高1.64个百分点;一线工人、农民代表497名,占代表总数16.69%,提高了0.99个百分点。

2007年,十届全国人大五次会议通过的关于第十一届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定,第一次提出“妇女代表的比例不低于22%”,明确规定“来自一线的工人和农民代表人数应高于上一届”。在农民工比较集中的省、直辖市,应有农民工代表”。2008年,胡小燕等3人成为第一批农民工全国人大代表。15年后,十四届全国人大代表中的农民工代表的数量已增加至56名。

### 保障人民当家作主

锦江大礼堂一侧的四川省人大历史陈列馆



9月14日上午,中共中央、全国人大常委会在北京人民大会堂隆重举行庆祝全国人民代表大会成立70周年大会。新华社记者 翟健岚 摄

### 开好“春天”盛会 见证民主进程

各级人民代表大会主要通过会议形式,依照法定程序,集体行使职权。这其中,全国人民代表大会会议(以下简称全国人代会)举世瞩目。

1954年9月15日,一届全国人大一次会议在北京中南海怀仁堂开幕。这次会议历时14天(中间休会两天),于9月28日圆满闭幕。会议通过了第一部《中华人民共和国宪法》,对人民代表大会制度作出了比较系统的规定。

2024年3月5日,十四届全国人大二次会议在北京人民大会堂开幕。3月11日,大会批准政府工作报告、全国人大常委会工作报告等,通过新修订的国务院组织法,在圆满完成各项议程后闭幕。

从南海怀仁堂到人民大会堂。1960年之前的全国人代会都是在仅能容纳千人的中南海怀仁堂举行。1959年9月24日,人民大会堂正式落成。1960年3月30日下午,二届全国人大二次会议在人民大会堂万人大礼堂隆重召开。自此,历次全国人代会的全体会议都在这里召开,人大代表有了一个正规且庄重的议事场所。

从9月到3月。70年来,除了10月份,全国人代会在其他11个月份都举行过。1989年,七届全国人大二次会议通过《全国人民代表大会会议事规则》,确定了全国人代会一般在每年第一季度举行。而开幕的日期固定在3月5日,并不是法律的明确规定,而是自1998年九届全国人大一次会议以来形成的惯例。

从鼓掌通过、举手表决、无记名投票到电子表决。电子表决器的使用,最初是在六届全国人大常委会第十五次会议上。1990年3月20日,七届全国人大三次会议召开,每位代表面前的桌上,都安装了一个巴掌大小的无记名电子表决器,上面有绿色、红色和黄色三个按键,分别代表赞成、反对和弃权。此后的全国人代会,以使用电子表决器为主,纸质的无记名投票方式也依旧使用。比如,在选举产生新一届国家领导人时,就是采用纸质无记名投票的方式。

全国人代会的主要议程包括听取和审议政府工作报告、常委会工作报告、“两高”工作报告,审查和批准计划报告、预算报告,批准计划和预算,以及审议法律案等。2018年3月,十三届全国人大一次会议上,新增的一个环节定格了全国人代会历史上的又一个“第一次”:新一届国家领

导人有所呼、我有所应。省人大设立常委会以来,省人大代表每年都提出一系列重要议案,共提交并督办建议、批评和意见3万余件,在不同历史时期持续推动解决人大代表关注、人民群众关心的重点难点问题。

更多的创新举措不断涌现。从省人大常委会组成人员直接联系3名省人大代表制度化,到组成人员全部编入代表专业小组,再到21万余名五级人大代表走进1.3万余个代表之家、代表联络站等履职平台,持续开展“我为群众办实事——人大代表在行动”,省人大常委会全力支持

和保障代表依法履职。省人大常委会还建立邀请公民旁听省人代会和省人大常委会会议机制,建立邀请人大代表列席常委会会议并召开座谈会工作机制……用制度体系,从专题询问物业管理条例落实,到加强全省30件民生实事监督,事关四川百姓的一件件“小事”被摆上省人大常委会会议大厅,融入全省发展顶层设计,成为改革的关注点、发力点。

导人左手抚按宪法、右手举拳,面对国旗庄严宣誓。这是自2016年宪法宣誓制度实施以来,第一次在全国人代会上举行宪法宣誓活动。

全国人代会是世界观察和了解中国的一个重要窗口。1983年6月,为了让国际社会更好地了解中国的改革开放和社会主义现代化建设进程及成就,以及推进社会主义民主政治建设等方面的情况,六届全国人大一次会议在召开之前举行了全国人代会历史上的第一次新闻发布会。

此后,全国人代会日益公开、透明,以更加开放的姿态面向世人:1995年,第一次向媒体开放团组;2006年,第一次与互联网直接对接,开通“网上新闻中心”;2007年,第一次提供全国人大常委会工作报告的英文版;2018年,第一次举行“代表通道”集体采访活动……

### 依法履职尽责 坚定使命担当

全国人民代表大会是最高国家权力机关,其常设机关是全国人民代表大会常务委员会。除了全国人代会期间,最高国家权力机关都处于“闭会”状态,由全国人大常委会行使部分职权。

立法权,是全国人大及其常委会的重要职权。截至2024年6月,我国现行有效法律已达303件。

1979年,五届全国人大二次会议表决通过七部法律。在一次代表大会会议上审议通过这么多法律是前所未有的。适应改革开放后的中国社会现实和新时代发展要求,国家立法工作按下“快进键”,立法体制和程序也在不断完善。

从当次会议就表决通过法律的“一审制”,到“两审制”写入了1987年通过的全国人大常委会议事规则,再到2000年出台的立法法明确实行“三审制”;从1991年公布第一个全国人大常委会立法规划到1993年出台第一个全国人大常委会立法计划;从2013年第一次实行法律出台前评估到2017年全国人大常委会第一次发布立法工作规范……人大立法工作不断完善发展,逐渐迈向注重质量的“精耕”立法时代。

党的十八大以来,党中央明确提出,要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。2023年,十四届全国人大及其常委会履职第一年,审议的法律案中,由人大专门委员会、常委会工作委会牵头起草的就有14件,占41%。

人大监督,是具有法定权威、代表人民的监督。2010年6月,全国人大常委会第一次开展专题询问。14年来,专题询问制度不断发展完善:2015年6月,第一次围绕执法检查报告开展专题询问;2018年10月,第一次对“两高”工作进行专题询问;2023年10月,第一次围绕同一主题,对“一府两院”三个报告同时开展专题询问……截至目前,全国人大常委会共开展37次专题询问。

开展执法检查,也是人大监督的重要组成部分。1986年3月,六届全国人大四次会议上,全国人大常委会工作报告第一次指出,要加强对宪法和法律实施的监督。也是在这一年,根据委员长

### 携手开启新征程

9月1日,由川渝两省市人大常委会同步审议通过的川剧保护传承条例正式施行,开了文化

会议的决定,全国人大教科文卫委、财经委会同国务院有关部门,就义务教育法实施的情况,分赴江苏、湖南、四川等省进行检查。

1993年9月,八届全国人大常委会第三次会议通过关于加强法律实施情况检查监督的若干规定,第一次以法律形式确认了执法检查这种监督形式。此后,执法检查工作机制不断改进完善、探索创新,包括在执法检查过程中加强抽查暗访、采用问卷调查和大数据分析等多种形式、召开五级人大代表和基层群众座谈会、引入“外脑”开展第三方评估等,最终目的就是保证宪法和法律全面有效正确实施。

支持和保障代表依法履职、充分发挥人大代表作用是做好人大工作的重要基础。历届全国人大常委会都高度重视代表工作,2023年更是值得铭记的一年,因为这一年设立了全国人大常委会代表工作委员会。在此之前,代表联络、议案建议办理、组织培训等方面的代表工作,由全国人大常委会办公厅联络局负责。从办公厅联络局“升格”到代表工委作为常委会的专门工作机构,全国人大常委会的代表工作得到进一步加强。

代表工委成立一年多来,仅在代表议案建议办理工作中就实现五个“第一次”:第一次召开代表建议办理推进会,强化代表建议跟踪督办工作;第一次召开代表建议综合分析座谈会,强化代表建议分析成果转化应用;第一次制作盲文版代表建议答复,提高服务保障水平;第一次召开全国人大代表建议办理工作座谈会;第一次进行典型案例宣传。

### 不忘为民初心 保障人民权益

一个国家民主不民主,要看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利。2019年11月,习近平总书记第一次提出全过程人民民主的重大理念,深刻阐明了我国社会主义民主的特质和优势。

2024年6月28日至7月27日,文物保护法修订草案二审稿等5件法律草案公开征求意见,共有14996人通过中国人大网参与提出意见35319条。向社会公布法律草案征求意见稿,为人民群众参与国家立法提供了直接、便捷、有效的途径,彰显了社会主义民主政治的本质属性。

1954年6月,我国第一部宪法草案公布后,一场为期3个月的全民讨论就此展开,开创了公布法律草案征求意见的先河。

改革开放后,随着相关工作流程、制度机制日趋成熟,法律草案向社会公布征求意见工作逐步实现制度化、常态化,极大地焕发了民众的参政热情和民主意识——2000年,立法法明确重要法律草案向社会公布征求意见。这是这项工作的第一个法律依据。2005年,中国人大网全文公布物权法草案,向社会公众征求意见。这是全国人大常委会第一次在网络上公布法律草案征求意见稿。

2008年,十一届全国人大常委会委员长会议决定,凡是常委会审议的法律草案,原则上都在中国人大网上公布。2013年,全国人大常委会第一次就二审的法律草案公开征求意见。从2015年到2020年,民法典编纂过程中,先后10次就有关草案公开征求社会公众意见,共收到42.5万人提出的102万余条意见建议。

人民参与民主的实践越广泛,意愿表达得越充分,人民当家作主的实现就越真实,全过程人民民主也就更加富有生机活力。2015年10月,按照党中央决策部署,全国人大常委会法工委将上海市虹桥街道办事处、甘肃省临洮县人大常委会、江西省景德镇市人大常委会、湖北省襄阳市人大常委会设为第一批基层立法联系点。自此,一种全新的、立足基层、人民群众直接参与国家立法的民主立法形式应运而生,开创了民主立法的新局面。

同时,全国人大及其常委会不断完善人大的

民主民意表达平台和载体,健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,夯实人大工作的民意基础:2019年12月4日,上线审查建议在线提交平台,“解锁”除写信外提出审查建议的新路径;2020年1月10日,开通全国人大机关网上信访平台,拓宽直接联系群众的渠道;2021年2月24日,开通国家法律法规数据库,让法治服务更及时方便地“飞入寻常百姓家”;等等。

### 夯实履职根基 讲好民主故事

2021年3月11日,十三届全国人大四次会议闭幕会上,施行30多年的全国人大组织法、全国人大议事规则首修通过。此后,全国人大及其常委会又紧锣密鼓地修改了全国人大常委会议事规则、地方组织法等有关人大制度的基本法律;全面修订全国人大常委会组成人员守则,修改委员长会议议事规则、常委会会议工作程序、常委会人事任免办法等;建立委员长会议定期听取信访情况、外事工作情况报告机制等,为制度常青注入法治活力。

精彩的故事还需精彩的讲述。2019年8月21日上午,全国人大常委会法工委发言人在全国人大机关办公楼举行第一次记者会。这是全国人大常委会法工委首次设立发言人机制,也是人大立法宣传工作的重要抓手。

党的十八大以来,适应新时代人大工作新要求,全国人大常委会加大力度,改进方式,统筹推进人大新闻舆论宣传工作,推动“刊网微端”深度融合,用生动鲜活、深入浅出、喜闻乐见的方式,理直气壮宣传中国特色社会主义民主政治制度及其显著优势,让国家根本政治制度更加深入人心。

做好新形势下人大工作,需要全国人大和地方各级人大的共同努力。1979年7月1日,五届全国人大二次会议通过的关于修正宪法若干规定的决议和地方组织法规定,县级以上地方各级人大设立常委会。同年8月14日,西藏自治区人大常委会宣告成立,这是我国设立的第一个省级人大常委会。这一年,全国有22个省、自治区、直辖市选举产生了本级人大常委会。

多年来,全国人大不断加强同地方人大的联系协同。特别是党的十八大以来,通过举办省、设区的市两级人大常委会负责同志学习班,召开基



2023年9月8日,学前教育法(草案)立法意见征询会在上海虹桥街道基层立法联系点举行。供图/上海虹桥街道基层立法联系点

层立法联系点工作交流会等形式,以及开展立法调研、委托执法检查、服务代表履职等方式,推动人大工作整体实效不断增强。

奋进七十年,岁月谱华章。历史和实践充分证明,人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度,是我们党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造,是在我国政治发展史乃至世界政治发展史上具有重大意义的全新政治制度。

江山留胜迹,我辈复登临。站在新的历史起点,让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深入学习贯彻党的二十大精神,不断坚持和完善人民代表大会制度,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业凝聚磅礴力量!

## 守正创新善作为 全过程人民民主在四川

(上接01版)难忘2008年,汶川特大地震重创四川,省人大常委会作出关于汶川特大地震中有人员伤亡家庭再生育的决定,帮助遇难孩子家庭平复悲伤、还绝望的父母以希望;2020年,在疫情防控关键阶段,及时作出关于依法做好新冠疫情防控工作的决定,促进全省全面提高依法防控能力。

难忘从省七届人大开始,省人大常委会连续多年开展环保有关法律法规执法检查,有力促进沱江、岷江等重点水域水质改善;面对脱贫攻坚的“最后阶段”,省人大常委会连续6年开展8轮农村扶贫开发条例执法检查,助力全省脱贫攻坚工作在法治轨道上规范有序高效推进。

坚持人大工作同中央和省委的改革、发展、稳定重大决策相结合,省人大及其常委会按照历次省委人大工作会议要求,努力实干,把制度优势更好转化为发展效能、治理效能。

领域省际协同立法的先河。通过法治手段破除川剧传承发展的短板和瓶颈,条例的出台,暖了川渝两地戏剧人的心。

在成都地区双城经济圈建设国家战略推动下,2020年7月,川渝两省市人大常委会签署协同助力成渝地区双城经济圈建设的合作协议。4年多来,双方扛鼎担责、同向发力——

同步审议通过优化营商环境条例,为推动在西部形成高质量发展的重要增长极提供法治保障;通过嘉陵江流域生态环境保护“四川条例”和“重庆决定”并开展联合执法检查;采用“全团建议+联合调研+专题报告”方式,两地全国人大代表强力推进川渝能源保障一体化建设……

今年以来更是硕果累累:《关于川渝高竹新区行政管理有关事项的决定》,让全国首个跨省域共建新区依法取得行政主体资格和相应行政管理权限;社会保障卡一卡通条例,让两地社保卡实现“一卡多能”进入倒计时……

协同发展不止于此。2021年,云贵川三省人

大常委会分别审议通过《关于加强赤水河流域共同保护的決定》以及各自的赤水河流域保护条例,并于当年7月1日同步施行。这是全国首次流域跨省协同立法,也是在全国人大常委会指导下地方共同立法的经典范本。

以“四川条例+川陕甘决定”新模式,开展大熊猫国家公园保护管理协同立法,为国家公园立法进行了地方实践探索;与云南省人大常委会协同完成泸沽湖保护立法,使两省共管的“高原明珠”,由“一湖分治”走向“一湖共治”……近年来,省人大常委会先后与5个相邻省(区、市)开展协同立法,推动协同立法在全省走向纵深,在全国走在前列。

9月14日,习近平总书记庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上强调,“围绕发展全过程人民民主,坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度,为实现新时代新征程党和人民的奋斗目标提供坚实制度保障。”在人民代表大会制度的护航下,四川省人大及其常委会正步履铿锵,助力四川奔向下一个新的辉煌。