

基层人大工作的规范与实务

陈高宏 主编

JICENGRENDA GONGZUO DE GUIFAN YU SHIWU

 上海人民出版社

基层人大工作的规范与实务

陈高宏 主编

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层人大工作的规范与实务/陈高宏主编. —上海:
上海人民出版社, 2015

ISBN 978-7-208-13441-6

I. ①基… II. ①陈… III. ①地方各级人民代表大会
—工作—研究—中国 IV. ①D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 282017 号

责任编辑 周 峥 刘 硕

封面设计 夏 芳

基层人大工作的规范与实务

陈高宏 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 35 插页 2 字数 502,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13441-6/D·2770

定价 106.00 元

编委会

主编

陈高宏

副主编

袁建村 许建华 彭秋萍 杨逢珉

编委会委员

习挺松 姚鹏程 肖萍 李青 徐玉梅 罗来忠 周婷婷

编委会办公室主任

习挺松

编委会办公室副主任

江滨 明珉 喻鸣

编委会办公室成员

赵远 曹杰 毕信仁 沈维佳 庄子希 王少南

徐琳 戴婷婷 赵斌韵 傅蕴恺 蒋丽雯 许瑜迪

出版说明

《基层人大工作的规范与实务》一书是在上海市徐汇区人大常委会《内务手册》的基础上修改而成。徐汇区人大常委会从工作实际需求出发，花一年多工夫形成了一个以实践操作为主的工具书籍，在面上具有很强的参考价值，在上海市各区县人大亦获好评。考虑到全国基层人大工作的共性，我们认为应该公开出版这部作品，让全国从事人大工作的同志及关心、研究人大工作的读者共享他们的劳动成果。

基层人大是基层国家权力机关，是地方政权的重要组成部分。人大制度的活力与潜力在很大程度上取决于基层人大在一线的不懈探索。本书正是对基层人大工作实践的探索与思考。总体而言全书具有以下特点：

一是政治性。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视区域治理和基层政权建设。本书作为基层人大工作理论研究和实践经验的归纳与总结，顺应了推动人大制度建设和实践创新的时代要求。

二是原创性。本书内容均源自全体作者自身的探索与感悟，既有对人大工作理念的提炼，又有对人大工作要点的把握，还有对人大工作具体流程的梳理与创新，贴近现实、针对性强。

三是规范性。本书立足人大工作的法定性与专业性要求，围绕价值观、方法论、操作层等方面系统展示了新时期基层人大工作的规律和特点，并力求内容与表述的完整、准确与规范。

四是实用性。本书兼顾思想性与操作性，可供全国基层人大机关开展工作时参考，也可供人大代表和社会公众了解人大工作之用，同时对于高等院校、

研究机构、图书馆等研究基层人大工作也具有很强的资料价值。

五是民主性。本书在编著过程中，上海市徐汇区人大常委会全体机关干部均积极参与讨论、修改，反复打磨每一篇文章、每一个细节，集思广益，充分体现了人大机关工作的民主性特征。

希望本书能为读者提供有益的借鉴。

序言一

十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出了“四个全面”的战略布局。这既是我们党治国理政的总方略，也是现阶段各项事业改革发展的基本遵循。对人大工作者而言，在全面落实依法治国基本方略的新形势下，按照总结、继承、完善、提高的原则，不断推进人民代表大会制度理论和实践创新，是十分光荣而又艰巨的任务。

坚持和完善人民代表大会制度，必须与时俱进地加强人大自身建设。上海人大多年的实践亦已充分证明，地方人大及其常委会要切实担负起时代赋予的重任，必须提高政治思想素质和能力素质，练好内功，完善人大工作制度和议事程序，积极推动各项工作的规范化，以及不断提升人大工作的整体实效，更好地履行宪法和法律赋予的职责。

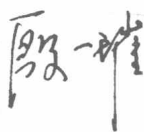
“天下大事必作于细”，练好内功必须从细节抓起、从流程管起。当前，在有关人民代表大会制度的法律制度逐步完善的新形势下，人大工作的方式方法、途径形式、流程规范已经成为影响工作成效的重要因素，人大工作亟需精耕细作。特别对基层人大而言，人手紧张，头绪繁多，每一次会议、每一项工作安排都应当在细致梳理的基础上加以规范、固化，提出明确的管理标准和操作要求，并在此基础上形成内容合法、流程合理、操作合规、部门合作的系统性思考设计，从而更好地以理论指导实践，以“章法”引导“做法”，最终实现各项工作的顺畅运转，人大职能的有效发挥。

在这一方面，徐汇区人大常委会为我们提供了一个具体的范例。这本《内务手册》，是徐汇区人大工作者全体参与，历时一年多的时间，精心打磨而成。

全书通过政务理念、业务指南和实务流程三大部分，为我们系统、完整地展现了基层人大工作全貌和具体操作细节。这其中，既有宏观的价值引领，又有微观的实务操作；既有规范严谨的流程步骤，又有岗位经验的思想火花。同志们边工作、边思考、边总结，从某种意义上，可以说这不仅是一本工作指南，更是一项来自基层人大一线工作者的集体研究成果。在当前加强县乡人大工作和建设的新形势下，本书的出版可以说适逢其时。

窥一斑见全豹，从徐汇人大的《内务手册》中可以发现上海市区县人大工作实践与探索的脚印。我们希望徐汇区人大常委会以这本书为新的起点，在探索基层人大工作与时俱进的道路上迈出新的步伐！

上海市人大常委会主任



2015 年 10 月

序言二

在年初的一次调研中，我听说区人大正着手编写一本体现工作规范的《内务手册》，一番细细翻阅之后，不禁为之叫好，在全区党员领导干部会议上给予了充分肯定，并向市人大的领导作了推荐。在全面依法治国的大背景下，这项工作具有重大现实意义和推广价值。

体现了一种创新精神。人民代表大会制度是我国根本政治制度，在中国特色社会主义事业中具有蓬勃的生命力和内在潜力。对基层民主政治建设而言，这个潜力的发挥不仅是理论的探索，更是实践的创新，是一件一件基层人大工作的“微创新”积累而成。这套《内务手册》是区人大常委会，继去年贯彻党的十八届三中全会精神，推出了关于《回应社会关切》、《协商民主在人大工作中的运用》、《区政府重大事项和重大决策出台前向人大报告》等六项制度之后，今年落实党的十八届四中全会精神的又一创新举措，体现了区人大党组在推进工作与时俱进方面，积极创新和主动作为的精神。

体现了一种历史责任。我们的事业需要一代又一代人的接续努力。做好我们的工作，需要对未来负责，而对于未来的负责，很大程度上体现为对于过去和现在的负责。人大的工作要求高，程序性强，不能满足新老人员之间口传心授的经验做法，不能拘泥于完全按老办法做的简单重复劳动，而应该将每一项工作、每一个环节以书面形式记载固定下来，形成制度积累积淀，并在此基础上不断有所创新，这就是一种真正对未来负责的态度。

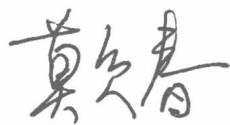
体现了一种制度自觉。制度具有管长远管根本的基础性作用。做好我们的工作，不仅要靠人的道德自觉，更要靠制度自觉，包括尊重制度、依靠制度、

制定制度、执行制度、维护制度。人大是国家立法机关，其工作本身就应该全面和深刻体现制度化的要求。这本《内务手册》对此作了认真梳理，既有价值层面的理念引领，又有实践层面的具体要求。通过科学合理设置人大内部工作规范和流程，为推动各项工作在制度框架下有序运作奠定重要基础。

体现了一种务实态度。实干才能兴邦，细节决定成败。做好我们的工作，唯有以务实审慎的态度，在落细落小落实上下功夫。这本《内务手册》的内容，涉及区人大机关每一项具体工作、覆盖到每一个岗位、落实到每一个细节。尤其是在“实务流程”部分，囊括人大所有会务、活动和管理，既让操作层面的任务更加清晰明了，也会提高实际工作的规范化精细化水平。

这本近五十万字的厚重手册，是高宏主任带领着人大班子，组织机关全员参与、人人动手共同梳理编写的，凝结着区人大全体干部的智慧心血。当前，全区上下正在巩固扩大党的群众路线教育实践活动的成果，深入开展党员领导干部“三严三实”专题教育。区人大常委会推出的这项措施，反映了区人大机关在作风建设上的“严”和“实”。我希望全区各部门负责人都要认真读一读这本《内务手册》，对照差距，自我提高工作的制度化规范化水平。如果我们每一个部门、每一个单位都能以奋发向上的精神面貌、严谨务实的工作作风以及对历史负责的态度，切实推进各项管理的规范化和程序化，我们工作的质量、效益和水平必然会大大提高，对推进徐汇现代化国际大都市一流中心城区建设，将会起到巨大作用。

中共徐汇区委书记



2015年10月

序言三

理论研究的积淀，实践探索的升华

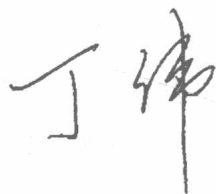
人民代表大会制度作为中国特色社会主义政治制度，不仅是一个博大精深的理论问题，更是一个内涵丰富的实践课题。新形势下坚持和完善人民代表大会制度，需要坚持不懈地推进人民代表大会制度的理论与实践创新。上海市徐汇区人大常委会勤于思考，勇于创新，紧紧围绕人大工作理论与实践创新这一命题，在实践中探索，在探索中创新，在创新中发展，并且努力追求卓越，敢为人先，善于对理论研究成果进行概括提炼，对实践经验进行归纳总结，在此基础上构建科学合理的长效工作机制。呈现在读者面前的这部《内务手册》就是徐汇区人大常委会近年来理论与实践创新成果的总汇与结晶。该书在结构体例安排上独具匠心，分为“政务理念”、“业务指南”、“实务流程”三篇，篇与篇之间逻辑关系紧密，环环相扣，层层递进，每篇又独立成篇，自成体系。总体上看，该书融思想性、指导性、方法性于一体，给人们以深刻隽永的感觉、感知和感悟。

推动人大工作与时俱进离不开科学理论的指导与引领，需要不断深化思想认识，准确把握人大工作的规律、特点，不断赋予人大制度新的思想内涵。与党政机关相比，人大工作的法律性、程序性强，人大工作者容易习惯于循规蹈矩，沉溺于繁文缛节、疲于应付各种文山会海，容易陷入事务主义，难以静下心来对人大履职的工作规律、特点进行深层次的理性思考。徐汇区人大常委会的同志们知难而进、自我加压，沉下身来潜心研究总结反映基层人大工作规律、特点的政务理念，这是十分难能可贵的。手册“政务理念篇”言简意赅、文约

义丰，采用由表及里、由此及彼的方法，对基层人大履职的各项工作制度进行抽丝剥茧，概括提炼出了各项工作制度的理念，这不啻是对基层人大工作规律、特点从感性认识到理性认识的升华。

理念更新是一切变革的前提，徐汇区人大常委会有关政务理念的研究未停留在纯理论探讨的层面，《内务手册》的最大亮点是求真务实，注重理论对实践的指导作用，寓抽象的工作理念于具体的工作实践之中，将人大制度的理论创新与实践创新融为一体。《内务手册》厚积薄发，按照相关法律的规定，秉持符合基层人大工作规律、特点的理念，厘定了基层人大各职能部门的工作职责、工作要点提示，相关制度集中规定在“业务指南篇”中。针对基层人大工作法定性、连续性、稳定性要求高，人大常委会组成人员流动性大的规律、特点，《内务手册》在规范与细化工作流程上下足功夫，“实务流程篇”汇集了三十六项工作流程，涵盖了基层人大工作的方方面面，并配有各项工作流程的流程图示、注意事项及参考样式。这种精益求精的严谨工作作风让人叹服。徐汇区人大常委会理论与实践的创新给人以深刻的启迪，其成功的经验值得复制、推广，我们期待着这种勇于创新、开拓进取的精神蔚然成风，推动人民代表大会制度不断与时俱进。

上海市人大常委会法制工作委员会主任
上海市立法研究所所长、法学教授、博士生导师



2015年10月

编 后

在全面推进依法治国的大背景下，如何按照法治思维的要求提高基层人大工作的规范化水平？在人大常委会组成人员流动较快而人大工作本身的政治性、稳定性与专业性又要求很高的情况下，如何保持工作的有序衔接与发展创新？在每年大量常规性工作周期性运作的过程中，能否仔细地梳理研究，形成一些基本模块，系统性地积累相关应用性规则？

实践中时常出现的各类工作质量问题，又进一步把我们的上述思考锁定在一些很具体、很细小的事务操作及其背后的理念方法上。很显然，在新形势下，仅仅依靠“口口相传”的经验指点，已经不能适应我区人大机关能力积累提高和精细化运作的实际需求，往往会造成低水平重复乃至产生工作上的随意和疏漏。因此，趁我们这批同志已熟悉人大工作且一些老同志尚未离岗之际，抓紧时间、集中精力编辑一本能系统体现人大工作的固有规律、理性思考和历届人大探索积累的实务经验的《内务手册》，便成为我们当下一个现实而又迫切的“历史任务”。

呈现在大家眼前的这本册子，就是徐汇区人大常委会机关全体同志依循上述思路，历时一年多起草修改而成。在这一过程中，从常委会领导到各工委、室主任，再到普通的机关干部，按照分工负责的原则，全员发动，人人参与，集体讨论，自我加压。有时候是带着“批判性”的眼光审稿，有时候也会提出“颠覆性”的修改意见。在反复打磨、精雕细刻的过程中，我们既分享了个人的工作体会和心得，更凝聚了集体的智慧和力量。

在这一过程中，我们得到市人大常委会及徐汇区委的大力支持和具体帮助。

市人大常委会殷一璀主任亲自为本书作序并到徐汇调研勉励。市人大法工委丁伟主任、研究室傅爱明主任审阅了全书，以专家的眼光和评估增强了我们的信心。区委书记莫负春同志在本书编撰之始就给我们以热情帮助和全力推动，并向市人大和全区机关作了推荐，其对本书的期许鞭策着我们尽最大努力完成预定任务。

我们试图通过这本手册的编写，为读者阐述人大工作的“道、术、器”，展示新时期人大工作的新理念、新特点和新方法。

道：主要解决的是“价值观”问题。人大工作是什么？该做什么？以怎样的状态去做？手册的第一章《政务理念》对此作了思考。这里既初步归纳了人大政务工作的方针理念，也研讨了队伍建设的基本原则，当然也不可或缺各工委、办公室对各自工作的定位与诠释。也许有人觉得人大工作是“年年岁岁花相似”，但我们更期望借助精神和文化层面的理念引领、价值导向，收获“岁岁年年‘悟’不同”。

术：主要解决的是“方法论”问题。每个岗位的职责该如何履行？工作中有什么技巧、方法和艺术？哪些环节容易出现错漏？我们在《业务指南》这一章节中作了详细叙述。除了有固定格式要求的“工作职责”来明晰各工委、室及相关科室的对口部门、人员组成以及职责要求外，每个岗位也都作了个性化的“要点提示”，这一部分不受格式、篇幅局限，各人竭尽所能地分享自己的感悟、体会、经验、教训，通过思维的碰撞，开掘出“我所理解的”人大工作的“真谛”。

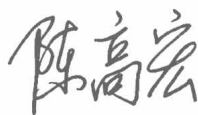
器：主要解决的是“操作层”问题。每次会议活动的时间节点、参加人员，每项工作的程序环节、具体要求，在手册的第三章《实务流程》都能找到我们近年来探索总结的“小品”。我们力图设置一种类似于“傻瓜相机”的模式，通过流程图示、注意事项、参考样张等，展示工作中的每一个细节，让即便是新进人大的工作人员也能够看得懂、会操作。

现在，这本《内务手册》置于我们案头了。作为集体思考与梳理的阶段性成果，一方面，希望为我们的日常工作提供帮助；另一方面，或许能给未来从

事人大工作的各位同仁以有益的参考。受时空与思考、表达能力所限，书中难免会有疏漏错误，很多见解仅为一家之言。望各位明鉴，并予以批评指正。

补记：本书原是为指导我区人大实际工作而编写的一部内部工作手册，承蒙上海人民出版社公开出版，我们始料未及，但又深受激励。若能在进一步修改之后，为全国同行和关心、研究基层人大工作的各位读者，提供一些具体的资料借鉴，则是我们最大的荣光。

徐汇区人大常委会主任

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '陈高宏' (Chen Gao) in a stylized, cursive script.

2015 年 10 月

目 录

出版说明

序言一 殷一璀

序言二 莫负春

序言三 丁 伟

编后 陈高宏

第一篇 政务理念.....	1
一、人大政务工作基本理念.....	3
二、人大队伍建设基本理念.....	8
三、人事代表工委工作理念.....	12
四、内司工委工作理念.....	13
五、财经工委工作理念.....	15
六、教科文卫工委工作理念.....	16
七、城建环保工委工作理念.....	17
八、侨民宗工委工作理念.....	18
九、办公室工作理念.....	19
第二篇 业务指南.....	21
一、徐汇区人大常委会机构概况及工作职责.....	23
（一）区人大常委会机构概况.....	23

(二) 市人大常委会工作职责	24
二、代表资格审查委员会业务指南	25
(一) 机构概况及工作职责	25
(二) 主任委员工作要点提示	26
三、人事代表工委业务指南	27
(一) 机构概况及工作职责	27
(二) 工委主任工作要点提示	29
(三) 工委秘书工作要点提示	32
四、内司工委业务指南	37
(一) 机构概况及工作职责	37
(二) 工委主任工作要点提示	38
(三) 工委秘书工作要点提示	43
五、财经工委业务指南	48
(一) 机构概况及工作职责	48
(二) 工委主任工作要点提示	50
(三) 工委秘书工作要点提示	54
六、教科文卫工委业务指南	60
(一) 机构概况及工作职责	60
(二) 工委主任工作要点提示	61
(三) 工委秘书工作要点提示	65
七、城建环保工委业务指南	70
(一) 机构概况及工作职责	70
(二) 工委主任工作要点提示	71
(三) 工委秘书工作要点提示	74
八、侨民宗工委业务指南	82
(一) 机构概况及工作职责	82
(二) 工委主任工作要点提示	83