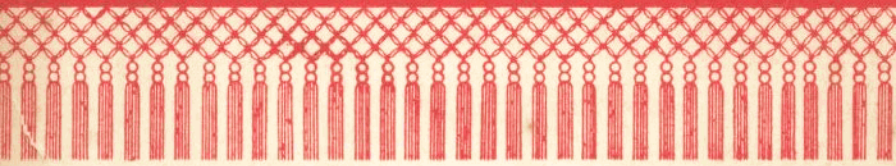




怎樣開好人 民代表會議



西北軍政委員會民政處編

西北人民出版社



目 錄

一	什麼是人民代表會議和人民代表大會.....	(一)
二	開人民代表會議有什麼好處.....	(二)
三	人民代表會議和人民政府的關係.....	(四)
四	人民代表會議應該討論些什麼事.....	(五)
五	什麼人才能當代表.....	(七)
六	怎樣選人民代表.....	(八)
七	怎樣當人民代表.....	(九)
八	怎樣做會前的準備工作.....	(一〇)
九	怎樣開好人民代表會議.....	(一二)
一〇	怎樣傳達會議的決議.....	(一四)
一一	怎樣選舉人民政府.....	(一四)
一二	什麼是協商委員會或常務委員會.....	(一五)
一三	協商委員會或常務委員會做些什麼工作.....	(一七)

附錄：

一 縣各界人民代表會議組織通則……………（一九）

（一九四九年十二月二日中央人民政府委員會第四次會議通過）

二 縣人民政府組織通則……………（二二）

（一九五〇年一月六日中央人民政府政務院第十四次政務會議通過）

三 鄉（行政村）人民代表會議組織通則……………（二五）

（一九五〇年十二月八日中央人民政府政務院第六十二次政務會議通過）

四 鄉（行政村）人民政府組織通則……………（二七）

（一九五〇年十二月八日中央人民政府政務院第六十二次政務會議通過）

一 什麼是人民代表會議和人民代表大會

共同綱領上規定「人民行使國家政權的機關為各級人民代表大會和各級人民政府」。「在普選的地方人民代表大會召開以前，由地方各界人民代表會議逐步地代行人民代表大會的職權。」這就是說，中華人民共和國的國家政權是屬於全體人民的。國家和人民的一切事情，都要由人民自己來管理。怎樣管法呢？把大家都集攏在一起來管嗎？那是不行的。就拿一個縣來說，人口不下好幾萬或幾十萬，要辦的事情太多了又很複雜，把所有的人都召集來開會，那是不可能的；即使召集起來這樣的會，也無法進行民主討論，解決實際問題。所以就必須有一個適合人民管理國家事情的組織形式，這個組織形式，就是召開人民代表大會。在人民代表大會召開以前，先召開人民代表會議，並由人民代表會議逐步地代行人民代表大會的職權。

人民代表大會或人民代表會議的代表都是由人民選舉出來的。他和羣衆有着密切的聯系，羣衆的意見和要求他都了解，他能把這些意見帶到人民代表大會上去討論，討論的結果通過代表又能迅速地傳達給羣衆中去，並動員全體人民去執行。這樣就有可能把

人民的事情辦得更好。

那麼，人民代表會議和人民代表大會是不是一樣呢？當然不一樣。第一、人民代表大會的代表，是由人民用普選的辦法，即普遍的、直接的、平等的、無記名的選舉辦法，選舉出來的。人民代表大會是人民行使國家政權的最高權力機關。可是人民代表會議的代表，有些是羣衆直接選舉的，有些是間接選舉的，有些是推選的，有些是經過與各方面協商後邀請的，因此在職權上就只能是人政府的一種協議機關；第二、人民代表大會和代行了人民代表大會職權的人民代表會議有權審查政府的工作報告，通過政府的預決算，並選舉人民政府。但人民代表會議，對政府的工作報告只能提出批評和建議，不能討論政府的預決算，更不能選舉人民政府；第三、要實行普選，召開人民代表大會，必須是在土地改革徹底完成，人民羣衆有了充分的發動和組織，大多數人民必須經過相當長期民主生活的鍛鍊，有了選舉的習慣和經驗，並且大體識字以後，才有可能採用這種選舉方式。今天這些條件都還不具備，所以就只能先開人民代表會議。目前大部地區的土地改革已經完成，羣衆有了初步的發動和組織，所以就可行由人民代表會議逐步地代行人民代表大會的職權，以便逐步地過渡到召開人民代表大會。

二 開人民代表會議有什麼好處

召開人民代表會議究竟有什麼好處呢？

第一、能便利人民當權辦事，對反動階級和壞分子實行人民民主專政。前面說過，人民代表會議是由人民選舉的代表組成的；人民政府又是由人民代表會議選舉產生的。代表會議閉幕以後，它就在上級人民政府的領導之下按照代表會議的決議辦理人民要求辦理的一切事情，人民政府因為有人民的監督，就會把人民的事情辦得更好，使政權這個刀把子永遠掌握在人民的手裏。由於人民自己作了政權的主人，所以就能通過政權，最有效地管制那些反動階級和壞分子，「只准他們規規矩矩，不准他們亂說亂動。」比如現在在農村由羣衆管制着的反革命分子，就是在人民的監督之下，規規矩矩的勞動生產，實行改造。人民代表會及人民政府，就是集中人民的意見和力量，對人民實行民主、對敵人實行專政的最好組織形式。

第二、能使人民政府更密切地聯系羣衆。人民代表會議的代表，是由各民族、各階層、各黨派、各地區的人民推選出來的，包括各方面的代表人物。他們能夠把人民的意見反映到政府裏來，政府就根據人民的意見和要求來制定政策；政府的工作計劃、方案經過人民代表會議討論，不正確的地方就能得到修正，並能由代表迅速傳達到羣衆中去，發動羣衆來執行。由於有人民的支持和幫助，所以人民政府的政策、工作計劃、方案就能全部貫徹下去，事情就能辦得更好。如甘肅環縣有一個代表說：「召開人民代表會，是政府和老百姓中間架起電話。」這就是說，開過人民代表會議以後，人民和政府的關係就更密切了。

第三、可以推動工作，改進政府工作和幹部作風。代表會上討論決定的事情，會後因為代表積極帶頭並發動羣衆一起來執行，所以任務就能很快的完成，困難也可以克服；幹部在工作中有了官僚主義和其他不良作風，經過代表會展開批評，就會得到糾正，也會教育幹部在以後的工作中少犯錯誤。比如一九四五年陝甘寧邊區在鄉選時僅二十八個縣市選民，就提出四萬八千〇七十八個問題。問題中很多是批評鄉村幹部作風的，經過幹部承認錯誤或糾正，很多仍當選了，工作比從前更起勁；沒當選的覺得不光榮，發誓要改好，爭取在下次當選。

第四、能團結和教育羣衆。代表會上，人民對政府的意見可以大膽的提，政府工作和幹部作風方面的缺點也可以大膽批評；政府幹部根據羣衆的意見進行檢討，這樣一來，上下通氣了，團結自然就加強了，代表中一些不正確的意見，會上也可以展開討論，從討論中代表們也會得到教育和提高。所以開人民代表會議不僅能使人民和政府之間的關係更加密切，而且能使人民內部的團結更加緊密起來。

三 人民代表會議和人民政府的關係

各界人民代表會議組織通則上規定，人民代表會議在未代行人民代表大會職權以前，它只能聽取人民政府的工作報告，提出建議和批評，反映人民的意見和要求，討論並建議地方上有關應興應革的事情。對人民政府來說，它只是一個協商建議的機關，但

在代行了人民代表大會的職權以後，就變成權力機關了，不僅有權聽取並審查人民政府的工作報告，審查並通過人民政府的預決算，而且有權選舉縣（市）人民政府的縣（市）長、委員，組織縣（市）人民政府。因此人民政府就要對人民代表會議負責，並向它報告工作，聽取它的審查，政府的一切重大工作都要交給人民代表會議去討論並作出決議。人民政府對代行了人民代表大會職權的人民代表會議的決議，必須認真的去執行，並且要把執行的情形在下次會議上作報告。人民政府在代表會議閉會期間，遵照代表會的決議及上級人民政府的領導，來行使政權。

人民代表會議代行人民代表大會職權以後，所作出的決議，同級人民政府必須執行；但是，如果和上級人民政府的政策、法令有相抵觸的地方，上級人民政府得廢除、修改或停止其執行。這是因為上級人民政府是上級人民代表會代表了更多的人民來選舉出來的，它對全面的情況知道得更清楚，看得遠，看得周到；下級政府不能因為自己一個地區的局部利益，損害了全體人民的整體利益，不能為了今天暫時的利益，影響到將來長遠的利益。所以上級人民政府廢除、修改或停止下級人民代表會議決議的執行，是代表了更多人民的利益，不能說這是不民主，只有這樣才是真正的民主。

四 人民代表會議應該討論些什麼事

人民代表是人民選舉出來為人民辦事的人；開代表會議就是大家在一起商量怎樣才

能把人民的事情辦好。那麼究竟應該討論些什麼事情呢？

第一、討論羣衆迫切需要解決的問題。比如春天開會時就要討論總結去年的生產，佈置春耕；夏收前開會時就要討論總結春耕，佈置夏耘；秋收前開會時就要討論總結夏耘，佈置秋收、冬季生產。每次開會時還應結合討論各地當時最重要的問題，如討論土改、征糧、查田定產、救災、優撫、互助合作運動等等。這些事都是人民所關心的大事，都應該提到人民代表會議上去討論並要作出決議，交給人民政府去執行。對人民提出來的提案，代表會議也應該非常重視，能解決的作成決議交給政府去辦理；目前還辦不到的，就要說明原因，緩後再辦，務必使羣衆提出來的問題，儘可能的都能得到適當的解決。不重視人民提案是不對的。

第二、要聽取和審查政府的工作報告。上次開代表會時作的決議，政府執行的情況怎樣？在會上要向代表作報告，說那些辦了，那些沒辦，什麼原因？請求代表審查；代表聽完政府工作報告以後，就要仔細地進行審查，沒作的或作的不好的如果沒有充足的理由，就要提出批評。人民政府的預決算也要向代表會作報告，交給代表去審查，看錢花的得當不得當，如不得當也要提出批評。政府對人民批評必須虛心的傾聽，不能採取置之不理的態度。幹部中作風不好的，代表們在會上也要展開批評，被批評的幹部，必須在代表面前進行深刻檢討。可是有些幹部却不願意聽取人民的意見，有些在代表提意見時甚至當場提出反駁，弄得代表們不敢再講，這些幹部必須加強政治思想教育，個別

嚴重的，還要給以適當處分。

第三、人民代表會議代行了人民代表大會職權以後，還要選舉人民政府。比如縣要選舉縣人民政府的縣長、副縣長、委員，組織縣人民政府委員會；鄉要選舉鄉人民政府的鄉長、副鄉長和委員，組成鄉人民政府，給人民辦事情。

五 什麼人才能當代表

代表是人民選舉出來替人民辦事的人，要把人民的事情辦好，就要選那些真正好樣的人去作代表，所以選舉代表的工作很重要，大家都應該非常重視。

那麼，什麼人才能當代表呢？中央人民政府公佈的各級人民代表會議組織通則上規定：「凡反對帝國主義、封建主義、官僚資本主義，贊成共同綱領，年滿十八歲之人民，除患精神病及褫奪公權者外，不分民族、階級、性別、信仰，均得當選為代表。」這就是說，除了未滿十八歲的小孩、神經失常的病人及因犯罪被法院剝奪了選舉權的犯人以外，不論什麼人只要他反對帝國主義、封建主義及官僚資本主義，贊成共同綱領都可以當選為代表。這裏頭沒有財產、文化程度等限制。這比資產階級的民主真不知要優越過多少倍。但是為了使代表和人民有着比較密切的聯系，更好地去為人民辦事，所當選的代表還必須是熱心為人民辦事，為人正派，辦事公道，和羣衆有密切聯系，在羣衆中有威望的人；絕不能讓反動階級和壞分子（如土匪、特務、地主等）當人民的代表。如

發現有這些人混進來，就要把他們堅決地清洗出去。過去有些地方選代表時，不注意這些條件，忽視了選代表的嚴肅性，所以有些不合乎條件的人都當了代表，這是不對的。

六 怎樣選人民代表

選舉人民代表是一件很細緻的工作，在選舉前要向羣衆進行充分的宣傳，使人民懂得：那些人能當代表、怎樣選舉代表、當了代表要作些什麼事情等等。宣傳的方法，可以召開羣衆會也可以通過讀報組、互助組、黑板报等展開宣傳。只要宣傳工作做的好，就能保證把好人選上。選舉時先讓羣衆好好地醞釀一下，醞釀成熟以後，再由羣衆提出候選人，進行選舉。提候選人的時候，上屆代表會的代表，羣衆認為好的，可以連選連任，不要撇開不管。選舉完了以後，就要幫助代表收集羣衆的意見，整理成提案，準備帶到會上去討論。

選舉的方法要簡便易行，不要因為選舉，給羣衆增加麻煩。目前在農村最好採用舉手或投豆的辦法，因為農民大多不識字，投票困難。但在城市就適宜用投票選舉的辦法，因為城市人口集中，識字的人又多，投起票來不會有太大的困難。

分配代表的名額時，一定要照顧到階層、地區、民族等，使各方面都有他們的代表人物出席會議。如縣人民代表會議，一般應包括共產黨、民主黨派、政府、工人、農民、青年、婦女、文教界、工商界、烈軍屬、少數民族、部隊、宗教、勞模、榮譽復員

轉業軍人及愛國民主人士等。鄉人民代表會議的代表主要的是農民，但還應包括小手工業者、小學教師、小商販、貧苦革命知識分子等。不管是縣的人民代表會議或鄉的人民代表會議，農民代表應佔代表總人數的多數；工人代表應適當比較高於其人口的比額（城市裏工人代表應佔多數）；政府代表不要超過百分之三；婦女代表不應少於百分之十五，或多一些，並要看婦女發動的情形逐步增加。地區的代表則應照顧到各個地區都有代表參加。縣人民代表會議的代表，最好每個鄉有一個；鄉人民代表會議代表，最好每個村有一個；城市區人民代表會議的代表，每個街或巷至少有一個；民族雜居的地區，應按各民族人口的比例，確定代表人數，但為照顧少數民族，代表人數可適當高於他的人口比例。少數民族人口特少地區如不足產生一個代表時，也應選舉一個代表。其代表儘可能由本民族單獨推選，使當選的代表真正是各民族中的領袖人物，具有充分的代表性。

七、怎樣當人民代表

當人民代表是一件頂光榮的事。但怎樣才能把代表當好呢？

要在代表會議開會前，利用各種辦法（如個別訪問，開羣衆會等），根據會議的中心議題，廣泛地蒐集羣衆的提案及對政府工作和幹部作風的意見，不管是什麼意見，自己都要仔細的記下來，加以歸納整理，能解決的，即時加以解決；需要帶到代表會上

的，就帶到會議上去，結合會議的中心議題進行討論，求得解決。

在開會時，對討論的問題要積極的發言，要把人民提的意見在會上講完，對政府工作和幹部作風上的缺點，也要大胆地提出批評，在會上漠不關心的人就不是人民的好代表。

會開完了，代表要把會上的決議，向羣衆進行傳達和解釋。使大家都知道這個時期政府要做些什麼工作？怎樣來做？代表本人更要起模範作用，帶動羣衆去執行決議，使決議很快的變成羣衆的實際行動。

人民代表會議閉會期間，代表要經常地蒐集羣衆意見，檢查決議執行的情況，並要把羣衆的意見反映到政府裏去，使政府隨時都能了解羣衆的要求，並根據這些要求去佈置工作。

要給人民當一個好代表，還要不斷的進行學習。學習政府的政策、法令；學習和羣衆商量辦事的工作作風，不斷地提高自己，使自己能夠在下屆人民代表會改選時連選連任，繼續作人民的代表。

八 怎樣做會前的準備工作

要把人民代表會議開好，除了選好代表以外，還要做好會前的準備工作。

第一、要在會前用多種多樣的方式（如開羣衆會、出黑板報等），展開廣泛性的宣

傳。向羣衆說明召開人民代表會議的好處，說明這次會上要討論些什麼中心問題；如要代行人民代表大會職權，在縣就要說明選舉縣人民政府的縣長和委員的重要，啓發人民選好代表。要做好宣傳工作，光靠幾個幹部是不行的，必須動員各方面的力量，一齊動手。如報告員、宣傳員、黨團支部、小學校教員、學生等都可以參加宣傳。只要宣傳工作做的深入，就能保證選上好人，代表會議也就能夠開好。

第二、要選好代表。人民代表會議在未代行人民代表大會的職權以前，每開一次會就要改選一次代表。在代行了人民代表大會職權以後，縣和鄉的人民代表都是每年改選一次。選舉代表時，必須充分地發揚民主，讓羣衆選舉自己真正願意選舉的人作代表。這樣就能選出好的代表來，幹部絕不能包辦代替。

第三、要廣泛深入的蒐集羣衆的意見和要求。為了把這件工作做好，會上要討論的問題，政府就要早些通知代表告訴羣衆，讓羣衆先醞釀一下，然後結合宣傳或選舉代表，再收集羣衆意見。收集意見的方法，西安市一區採用開居民、各行業的積極分子座談會的辦法；一、八兩區利用讀報組、夜校及識字班收集；八區在收集意見前又把上次提案執行的情況向羣衆作報告，因而大大地鼓舞了羣衆提意見的積極性，這些辦法都很好。意見收齊後，就要加以整理，帶到會上去提交大會討論。

第四、做好政府的工作報告。有些地方的工作報告，會前不很好的進行準備，臨到開會時才倉促的預備一下，代表們聽了不滿意。有些地方雖然準備了，但太長，一報告

就是多半天，代表說：「這是整人哩」。政府的工作報告一定要早點準備，先開個幹部會，把過去政府工作進行的情況，認真的檢查一下，經過討論再寫成報告，然後再開一次政府委員會討論一下這個報告，最後再拿到代表會上報告；報告裏要說明情況，要有檢討，又要提出今後意見，但要簡明扼要，切忌長篇大論。

第五、做好事務工作。代表們的住宿、吃飯等問題都要在會前準備好，這些事情雖然都是些小事情，但飯吃不好，房子住不好，都會影響到開會，所以不能馬虎。鄉人民代表會議開會的時間雖然不長，但也要在開會之前把會議地址確定，開會用的桌椅、茶水等準備好；路程太遠的代表還要招待他們吃飯。

九 怎樣開好人民代表會議

準備工作做好了，就可以召開人民代表會議了。怎樣才能開好人民代表會議呢？

首先，要加強組織領導。會議開幕後，先選舉成立主席團（縣十三人左右，鄉三、五人左右），並把代表按地區或職業編成小組，每組派一個幹部去參加領導和引導代表進行討論。會議要開門見山，不講求形式。政府的工作報告要簡明扼要，時間要短。討論時要多開小會，少開大會，因為小會人少，代表們不拘束，心裏的話都能講出來；大會討論時，由每個小組推出一兩個代表發言。此外還要選擇工作最好的在會上作典型發言，以便交流經驗，使問題討論得更深入。

其次，要充·分·發·揚·民·主·。許多地方幹部的民主作風不夠，代表也無民主習慣，所以在會上發言時，總有些顧慮，因此就要啓發代表本「知無不言，言無不盡，言者無罪，聞者足戒」的精神，大膽的發表意見，同時對政府工作中的缺點及幹部的不良作風也要展開批評，代表意見對的，政府要虛心接受；不對的，也要等代表把話說完，耐心的加以解釋。對代表的意見和批評，採取置之不理或蠻橫制止的態度，都是錯誤的。只有這樣才能使政府的工作和幹部作風不斷地得到改進和提高，以便把人民的事情辦得更好。

最後，要抓·注·解·決·中·心·問·題·。人民中要辦的事情很多，但會議的時間很短，不能樣樣都拿到會上來討論，所以每次會議只抓緊解決一兩個中心問題就夠了，其他問題能結合中心問題一起解決的，就一起解決；不能一起解決的，可結合提案處理，作一交代。比如陝西興安縣今年四月間召開的一次代表會上，着重地討論了夏收夏選、防疫衛生兩個問題，所以討論的很深入；會後經過代表組織羣衆，自己帶頭，按預定時間完成了任務。提案是羣衆反映給政府的意見和要求，所以必須非常重視，並且認真的加以處理，能辦到的經過討論作成決議交給政府去執行；應辦但目前還辦不到的，說明情況緩後再辦；需要請示上級政府後才能辦的，請示後再辦，必須做到「業業有交代」。「件件有着落」。代表因為看到自己提的意見政府都接受了，所以就更積極的給政府提意見，協助政府推動工作。

一〇 怎樣傳達會議的決議

人民代表會議閉幕以後，政府就要協助代表把代表會的決議迅速地傳達至羣衆中去，使決議變成羣衆的實際行動。怎樣傳達呢？在傳達時，區、鄉、村的幹部要幫助代表召開鄉人民代表會或村民會及其他各種羣衆會議，讓代表廣泛地傳達人民代表會的決議，使全體人民都能「家喻戶曉」，這樣決議就容易貫徹和執行了。現在下面有些幹部認為傳達和貫徹代表會決議是代表的事，與自己沒有關係，所以不願幫助代表去傳達，這種看法是不對的。

決議傳達了以後，還要動員和組織羣衆去執行決議，使決議變成廣大人民的實際行動，這才算會議開的有結果。如果傳達完決議以後，不去組織羣衆執行，決議還是不能兌現，問題等於沒有解決。在執行決議過程中，政府還要不斷檢查決議本身有沒有不合實際的地方，如有，應及時的加以修正；好的經驗，也要隨時推廣介紹。

一一 怎樣選舉人民政府

人民代表會議代行了人民代表大會的職權以後，就要依法選舉人民政府。比如縣人民代表會議代行了縣人民代表大會職權以後，就要選舉縣長、縣政府委員，組成縣人民政府委員會。在縣人民代表會議閉會期間，縣人民政府就是全縣人民行使政權的機關。