



新时期地方人大工作通识读本

吕发成 王兰◎主编

# 人大新闻宣传

RENDA XINWEN XUANCHUAN

吕发成 张占梅 王云鸿 编著



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

吕发成 张占梅 王云鸿 编著

# 人大新闻宣传

RENDA XINWEN XUANCHUAN



新时期地方人大工作通识读本

吕发成 王兰◎主编

中国民主法制出版社

2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

人大新闻宣传/吕发成,张占梅,王云鸿编著. —北京:  
中国民主法制出版社,2015.10

(新时期地方人大工作通识读本)

ISBN 978-7-5162-1039-0

I. ①人… II. ①吕… ②张… ③王… III. ①地方各级  
人民代表大会—宣传工作—研究—中国 IV. ①D624

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第249303号

图书出品人:刘海涛

文案统筹:赵卜慧

责任编辑:杨柳

---

书名/人大新闻宣传

作者/吕发成 张占梅 王云鸿 编著

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/(010)63056573 63058790 63055259(总编室)

传真/(010)63056983 63058790

开本/16开 710毫米×960毫米

印张/14 字数/22千字

版本/2016年1月第1版 2016年1月第1次印刷

印刷/北京盛源印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-1039-0

定价/36.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

## 内 容 提 要

人大宣传工作是党和国家宣传工作的重要组成部分,是各级人大及其常委会的重要工作内容。本书分上、中、下三编,对地方人大的宣传工作作了系统的论述和探讨:上编概括论述了人民代表大会制度的宣传,阐述了人民代表大会制度的主要内容、基本理论、实践历程、地位和作用;中编介绍了地方人民代表大会会议的宣传、地方人大常委会会议的宣传、地方人大日常工作的宣传和换届选举工作的宣传;下编梳理了地方人大宣传工作的路径,包括策划与组织、充分利用社会媒介、办好专业报刊、编写出版专著、建设人大网站等。理论与实践紧密结合,思想与方法相得益彰,对于地方人大搞好宣传工作有一定的借鉴作用。

---

上编 人民代表大会制度的宣传

---

第一章 人民代表大会制度的主要内容和基本理论 / 003

- 一、人民代表大会制度的主要内容 / 003
  - 二、人民代表大会制度的理论基础 / 005
  - 三、人民代表大会制度是马克思主义中国化的伟大创造 / 009
  - 四、人民代表大会制度在中国特色社会主义理论体系中的新发展 / 013
  - 五、人民代表大会制度与其他政治制度的根本区别 / 014
- 

第二章 人民代表大会制度的实践历程 / 017

- 一、人民代表大会的起源 / 017
  - 二、人民代表大会制度的确立 / 026
  - 三、人民代表大会制度半个多世纪的实践 / 030
- 

第三章 人民代表大会制度的重要地位和作用 / 043

- 一、保障人民当家作主 / 043
- 二、巩固中国共产党的执政地位 / 044
- 三、发展社会主义民主政治 / 045
- 四、推进依法治国、建设社会主义法治国家 / 046
- 五、保证国家机关协调高效运转 / 047

六、有利于统一全国人民的意志,集中力量办大事 / 048

七、巩固国家机关与人民群众的密切联系 / 049

八、维护国家统一、民族团结和社会稳定 / 050

---

## 中编 地方人大工作的宣传

---

### 第四章 地方人民代表大会会议的宣传 / 055

一、制订会议宣传计划 / 055

二、营造舆论氛围 / 056

三、宣传会议筹备工作 / 065

四、宣传会议开幕前重要活动 / 072

五、宣传正式会议的进程 / 077

六、宣传会议成果 / 081

---

### 第五章 地方人大常委会会议的宣传 / 085

一、了解地方人大常委会的构成 / 085

二、了解地方人大常委会的职权 / 086

三、宣传会议的前期工作 / 090

四、宣传会议进程 / 091

五、宣传会议结果 / 095

---

### 第六章 地方人大日常工作的宣传 / 099

一、地方人大及其常委会立法工作的宣传 / 099

二、监督工作的宣传 / 110

三、决定重大事项的宣传 / 118

四、任免工作的宣传 / 118

五、代表工作的宣传 / 119

六、人大机关建设的宣传 / 122

七、乡镇人大工作的宣传 / 123

---

## 第七章 地方人大换届选举工作的宣传 / 126

- 一、制订换届选举宣传工作计划 / 126
  - 二、宣传我国选举制度的基本原则 / 129
  - 三、宣传每次换届选举的新特点 / 130
  - 四、宣传享有选举权与被选举权的人员范围 / 131
  - 五、宣传选举工作的机构及职责 / 132
  - 六、宣传选民参加选举应注意的事项 / 133
  - 七、宣传代表候选人的产生 / 135
  - 八、宣传选举结果的确认和公布 / 136
  - 九、宣传对破坏选举行为的界定、查处和制裁措施 / 137
- 

## 下编 地方人大宣传工作的路径

---

## 第八章 策划与组织 / 141

- 一、周密策划整体宣传工作 / 141
  - 二、精心组织宣传力量 / 147
  - 三、悉心处理三大关系 / 148
  - 四、努力健全工作机制 / 150
  - 五、积极推进制度化建设 / 152
- 

## 第九章 充分利用社会媒介 / 156

- 一、报纸 / 156
  - 二、广播 / 160
  - 三、电视 / 164
  - 四、网络 / 166
- 

## 第十章 办好人大专业报刊 / 169

- 一、办好人大专业报纸 / 169
- 二、办好人大专业期刊 / 177
- 三、人大专业报刊的队伍建设 / 187

---

## 第十一章 编写出版专著 / 191

- 一、综合类著作 / 192
- 二、学术研究类著作 / 193
- 三、史志类著作 / 195
- 四、应用类著作 / 196
- 五、调查(考察)报告类著作 / 197
- 六、法规汇编类著作 / 199
- 七、选编文摘类著作 / 200

---

## 第十二章 建好人大网站 / 202

- 一、建好人大网站必要性 / 202
- 二、人大网站建设的要素 / 203
- 三、人大网站的维护与管理 / 208
- 四、人大网站建设的趋势 / 213

---

## 后 记 / 215



## 上 编 人民代表大会制度的宣传

---

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是中国特色社会主义的鲜明旗帜。人民代表大会制度的宣传，是整个人大宣传工作的基础，同时具有导向性的重要意义。

人民代表大会制度的宣传，主要包括三个大的方面：一是宣传人民代表大会制度的基本理论，即人民代表大会制度的理论基础，人民代表大会制度是马克思主义与中国革命实践相结合的产物，人民代表大会制度在中国特色社会主义理论体系中的新发展，人民代表大会制度与其他政治制度的根本区别等。二是宣传人民代表大会制度的实践历程，即人民代表大会制度的建立、发展、逐步完善的曲折经过。三是宣传人民代表大会制度在社会主义民主政治建设中的重要地位和作用，以及今后如何进一步坚持和完善人民代表大会制度。

---



# 人民代表大会制度的主要内容和基本理论

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是以人民代表大会为核心的国家政权组织形式。它既是庞大的制度体系,又有着深厚的理论内涵,与其他政治制度有着本质的区别。认识和理解人民代表大会制度的主要内容和基本理论,是做好人大宣传工作的前提。

### 一、人民代表大会制度的主要内容

作为一个国家的政治制度体系,人民代表大会制度包含着丰富的内容。这一制度的核心是保证国家的一切权力属于人民,人民通过人民代表大会这一组织形式参与国家事务的管理,行使当家作主的权力。围绕这一核心,人民代表大会制度包含了关于人民代表大会本身的产生、组织、职权和行使职权程序,人民代表大会与人民的关系,人民代表大会与行政机关、审判机关、检察机关、军事机关的关系,中央政权和地方政权的关系,各民族之间的关系等一系列内容。概括来说,最主要的有以下六个方面。

(一)人民代表大会制度确定了国家权力的归属——国家的一切权力属于人民

在我国,人民是国家和社会的主人。《中华人民共和国宪法》规定:

“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这是我国国家制度的核心,体现了“主权在民”的国家权力归属。人民经过民主选举产生自己的代表,组成各级人民代表大会,代表人民行使国家权力,对人民负责,受人民监督,人民有权依法罢免自己选出的代表。从而保证了人民的意志得以实现,保证了全国各族人民通过人民代表大会把国家权力最终掌握在自己手中。

## (二)人民代表大会制度规定了人民掌握和行使国家权力的组织形式与制度

我国宪法规定:“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。”各级人民代表大会每年举行一次会议,讨论决定全国或本行政区域内经济和各项社会事业的重大事项;全国人民代表大会和地方县级以上人民代表大会设立常务委员会,处理日常工作。全国人大及其常委会审议决定全国性的重大事项,通过的法律和作出的决议、决定,对全国具有普遍的约束力。地方各级人大及其常委会保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行,审议决定本行政区域的重大事项。

## (三)人民代表大会制度明确了国家权力机关和国家其他机关的关系

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是国家权力机关。全国人民代表大会是国家最高权力机关,地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对其负责,受其监督。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下,明确划分国家的行政权、审判权、检察权和武装力量领导权。国家和各地方的重大问题,都由国家权力机关充分讨论、民主决定,由国家行政、审判、检察等机关按其职责贯彻实施。

## (四)人民代表大会制度确定了国家权力机关行使职权的原则——人民代表大会实行民主集中制原则

各级人大代表绝大多数是兼职,工作在全国各地、各条战线、各个岗

位,具有极其广泛的代表性。各级人大常委会的组成人员,不担任行政机关、审判机关、检察机关的职务。各级人民代表大会及其常委会行使职权的重要形式是举行会议,集体行使职权,集体决定问题的解决方案。民主集中制是各级人大及其常委会最基本的组织原则和活动准则。

### (五)人民代表大会制度明确了民族区域自治制度

我国是统一的多民族国家,在维护国家统一的前提下,我国在少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度。民族自治地方的国家机关行使宪法和法律赋予的一般地方国家机关职权,并享有宪法和法律赋予的自治权。这既有利于实现民族平等,保证少数民族能够充分享有和行使管理地方国家事务的权力,保障各少数民族的合法权利和利益,又有利于促进民族自治地方的发展,维护民族的团结和国家的统一。

### (六)人民代表大会制度明确了特别行政区制度

我国宪法规定:“国家在必要时设立特别行政区。”香港和澳门特别行政区享有高度自治权,直辖于中央人民政府,除外交、国防由中央负责外,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。它们不实行社会主义制度和政策,保持原有的资本主义制度和生活方式,五十年不变。

## 二、人民代表大会制度的理论基础

### (一)理论溯源

马克思主义的国家政权建设学说是人民代表大会制度的理论源泉。马克思、恩格斯在对资产阶级议会制进行批判和总结巴黎公社实践经验时,提出在无产阶级取得政权后要建立代议制的人民代表机关的理论和政权建设学说,开创了人民当家作主、管理国家的先河,其要点为:一是国家的实质表现为一个阶级对另一个阶级的专政,无产阶级要建立新型的无产阶级国家,民主共和国是唯一应采取的政权形式;二是新型的国家政权制度,应实行代议制,建立人民代表机关,它不应当是议会式的,而应当

是同时兼管行政和立法的工作机关；三是代表机关由选民直接选举产生并直接受到选民的监督；四是公职人员都必须经过普选，政府官员由代表机关任命，受代表机关监督；五是所有政治权必须集中于人民代议机关，代表机关掌握一切社会生活事务的创议决定权。

列宁在领导苏联十月革命的过程中，发展了马克思、恩格斯关于建立新型的无产阶级国家代议制的理论，提出了工农兵苏维埃理论，并在苏联进行了成功的实践。列宁明确提出：一是建立民意机关，人民代表会议必须按普遍、平等、直接和无记名投票方式选举；二是真正代表民意的机关要确实有力量，应当掌握全部的权力，即完整的、统一的和不可分割的权力，一切权力归苏维埃；三是人民代表机关必须接受人民监督，必须做到人民可以随时罢免、撤换他们。

马克思列宁主义对人类政治制度发展的科学总结，特别是对无产阶级取得政权后政权建设的探索，为我国提出、建立、坚持、发展、完善人民代表大会制度，提供了理论基础。

## （二）人民主权思想

人民代表大会制度的理论中贯穿着人民主权思想。国家“一切权力属于人民”的思想可追溯到“主权在民”即人民主权的理论。虽然“政治权威源自人民”的观念源远流长，但首次对人民主权进行完整表述的是法国启蒙思想家卢梭。马克思继承了卢梭的人民主权思想，他的《黑格尔法哲学批判》是“一部自始至终渗透着典型的卢梭人民主权思想的著作”<sup>〔1〕</sup>。巴黎公社将马克思的人民主权思想付诸实践，体现出四个基本特点：（1）公社由普选的代表组成，这些代表对选民负责，随时可以被撤换；（2）公社是兼管行政与立法的工作机关，一切社会生活的创议权都留归公社；（3）废除资产阶级的常备军，用武装的人民代替它；（4）废除旧的警察、法官和行政部门的官吏，把所有的公职人员变成人民的公仆。马克思认为，巴黎公社的这些措施有效地保证了其最高权力属于工人阶级和全体劳动人民，并由人民当家作主。巴黎公社的这些做法经马克思、恩格

〔1〕 转引〔意〕德拉·沃尔佩著：《卢梭和马克思》，重庆出版社1993年9月版。

斯总结后,成为社会主义国家政权建设的普遍原则。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出:“公社是由巴黎各区普选选出的城市代表组成的。这些代表对选民负责,随时可以撤换。其中大多数自然都是工人,或者是公认的工人阶级的代表。”“他们今后应该由选举产生,对选民负责,并且可以撤换。”“巴黎的‘全国代表会议’也应当由各个公社选举出来”。“公社的真正秘密就在于:它实质上是工人阶级的政府,是生产者阶级同占有者阶级斗争的结果,是终于发现的、可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”恩格斯在1891年提出的“一切政治权力集中于人民代议机关之手”的主张,就是对马克思“一切社会生活的创议权都留归公社”观点的发展。这成为后来列宁“一切权力归苏维埃”的理论基础,也是我国人民代表大会是国家权力机关的理论渊源。

在社会主义新中国的政治实践中,人民主权思想已成为政权建设的基本原则,这一原则首先体现在人民代表大会的制度安排上。第一,各级人民代表大会的组成人员都是由广泛的、平等的定期选举产生的,人民有权监督、罢免其代表。第二,人民代表大会的权力来源于人民的委托,它统一行使国家权力,具有全权性。第三,掌握全部国家权力的人民代表大会并不亲自行使所有权力,它将行政权、司法权分别委托给由它产生的“一府两院”,并保持对其进行监督。第四,国家机关及其工作人员接受人民的监督,人民有权对国家机关的工作提出批评、建议和意见,有权检举和控告国家机关工作人员的违法失职行为。由此可见,国家权力是按照“人民—人民代表大会—一府两院”这样一种逻辑序列展开的,人民是主权的最终来源,而人民代表大会则是人民行使国家权力的全权机构,“一府两院”根据权力机关的委托行使部分职权,权力的运行按照人民的意志进行,人民有权纠正权力行使过程中的偏差。

### (三)代表制理论

人民代表大会制度的理论要素是代表制理论。代表制理论主要涉及代表与选民的关系。在政治学意义上,“代表”指一种中介关系,即某个人或某个集团为一个更大的群体行事或代言。通常所说的代议制即是由选民选出的代表行使权力的间接民主。我国人民代表大会制度中的代表

与选民关系,现行法律作出了相关规定。《中华人民共和国宪法》第七十六条规定:“全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系,听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务。”《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代表法》第二条、第四条分别规定“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力”;“代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民服务。”“代表人民的意志和利益”既可以解释为“代表全国人民的利益”,也可以解释为“代表选区、行业或单位的利益”。〔1〕

这样的制度安排,一方面,人民作为主权者拥有一切权力,但人民并不直接行使国家权力,而是通过普选将权力委托给自己所选出的代表,由他们组成各级人民代表大会统一行使;同时,人民代表大会又通过选举和表决将其中的行政权、司法权分别委托给各级人民政府和法院、检察院(以下简称“一府两院”)行使。另一方面,人民又保持着对国家权力的最终控制权。必要时,人民有权以主人的身份直接或通过人民代表大会间接地撤换其“公仆”,重新选择权力行使者,从而保障国家权力永远属于人民。这里的“委托”是由人民代表大会代表人民完成的,属于一种“间接委托”。并且,将行政权和司法权委托给“一府两院”,超越了马克思“议行合一”的最初设想,是我国借鉴苏联 1936 年宪法体制建立人民代表大会制度的直接产物。

人民不是抽象的主体,而是按照地域、职业、阶级、阶层分布的多元、具体的主体,因此,人民主权实际上是无数有着不同身份和利益的个体的主权。在这种意义上,各级人民代表大会作为人民行使主权的机关,应该由能充分反映不同地区、职业、阶级和阶层特征的代表所组成。因此,在我国,各级人民代表大会不但具有地域代表制的特征,而且还有按行业建制的色彩。按功能团体建制,是一种从程序角度保证人民性得以实现的制度安排。人民代表大会制度就是按照这样一种机制运作:它将社会不同

〔1〕 邹平学:《关于人大代表行使权力的身份的理论与实践》,《中国法学》1994 年第 6 期。



地区、不同行业的意志和利益,通过委任的人民代表这一中介,汇集到人民代表大会,通过大会的交流和协商,按照少数服从多数的表决原则,最终形成全体人民的意志和利益。

#### (四) 民主协商理论

民主协商理论是人民代表大会制度理论的重要组成部分。米勒认为,“当一种民主体制的决策是通过公开的讨论——每个参与者能够自由表达,同样愿意倾听并考虑相反的观点——作出的,那么这种民主体制就是协商的”。协商民主是这样一种民主形式:参与协商的主体是平等的、自由的,他们提出各种相关的理由,说服他人,或者转换自身的偏好,最终达到共识,从而在审视各种相关理由的基础上赋予立法和决策以合法性。

人民代表大会制度建立在选举基础上,但协商性也是其重要的民主特征。在各级人大及其常委会会议中,不管是法律草案和决定案的审议,还是人事安排的讨论,都是在代表团会议或小组会议基础上进行的,然后根据各方面的合理意见修改议案,再在全体会议上交付表决;如果审议时对某些重要问题有意见分歧,或者发现某个问题没有解决,则暂时搁置不付表决,等条件成熟或问题解决后再进行表决。在代表团会议或小组会议内部,代表或常委会组成人员之间也是在平等基础上进行充分讨论和酝酿,形成代表团或小组的决定和整体意见,再把它带到全体会议上。可以说,人大每通过的一项法律法规和重大决策,都是在充分协商、考虑各方面的意见后作出的,少数群体的意见和利益并没有因为缺少代表而被忽略。正是因为这种制度运作方式,人大的各项立法和决策具有极高的民意基础。<sup>[1]</sup>

### 三、人民代表大会制度是马克思主义中国化的伟大创造

人民代表大会制度,是马克思主义与中国实践相结合的伟大创造,是

[1] 杨光斌、尹冬华:《我国人民代表大会制度的民主理论基础》,《中国人民大学学报》2008年第6期。