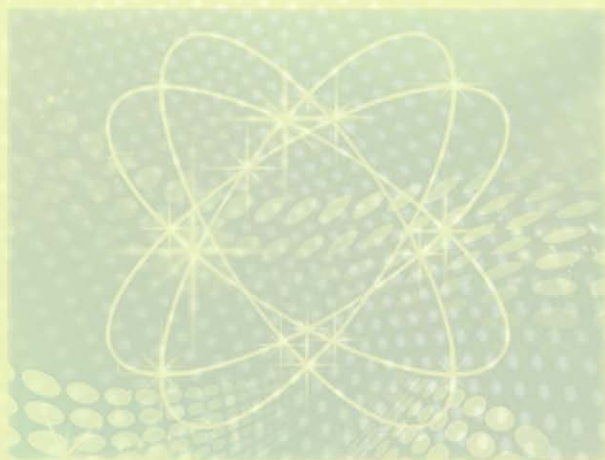


地方人大会议操作与实践

陈国云 编著



云南人民出版社

丽江市哲学社会科学及重点文艺著作出版基金资助出版

地方人大会议操作与实践

● 陈国云 编著

云南出版集团公司

 云南人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

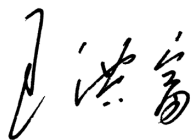
地方人大会议操作与实践 / 陈国云编著 .
—昆明：云南人民出版社，2012. 11
ISBN 978-7-222-10414-3
I . ①地… II . ①陈 … III . ①地方各级人民代表大会
—工作—研究—中国 IV . ① D624
中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 259451 号

责任编辑：陈粤梅
特邀编辑：冯 魄
责任校对：陈粤梅
装帧设计：陈佳红
责任印制：洪中丽

书 名	地方人大会议操作与实践
作 者	陈国云
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.ynpph.com.cn
E-mail	rmszbs@public.km.yn.cn
开 本	787×1092 1/16
印 张	24.25
字 数	380 千字
版 次	2012 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
排 版	丽江滇洱民族文化产业有限公司
印 刷	昆明亮彩印务有限公司
书 号	ISBN 978-7-222-10414-3
定 价	68.00 元

序

PREFACE



2011年至2012年间，中国社会主义民主政治进程中发生着一件大事，全国县乡人大换届选举如期举行，这是自1979年以来，我国第九次县级人大代表选举，第十次乡级人大代表选举，选举产生县乡两级人大代表200多万人，涉及县级政权2000多个、乡级政权3万多个。参加这次县级人大代表选举的选民达9亿多人，参加乡级人大代表选举的选民达6亿多人。地方人大常委会和乡镇人大主席团也会发生一些变化：他们中的一部分同志，将会离开人大，走向新的工作岗位，另一些同志又会走进人大机关，开始新的工作。

在2010年年底的时候，丽江召开这年的最后一次人大常委会会议，会议期间，区县人大常委会办公室的同志有一个共识，那就是人大的工作有较强的延续性。换届以后，新同志进入人大有一个熟悉人大工作的过程，在这个过程中如果是能有个参考东西就好了。作者默默记下，把它放在心里，化成两年多的努力，两年来他整理了在省、市各种刊物发表有关人大工作内容的文章，又根据形势的要求，结合亲身的实践，先后写出一些文稿。这些文稿集合在一起，就有了一个书名《地方人大会议操作与实践》。单从书名上很容易分清，这本书的内容就由上下两部分构成，上部分是人大会议的操作，下部分是人大工作的实践。

大家知道，召开会议是地方人大履行职责最主要的形式。一

年一次的人民代表大会，一年六次的人大常委会，不定期召开的主任会议，我们称为“三会”，组织召开“三会”，达到会议预期的目的，是我们主要花心思、下力气的工作。当然，闭会期间，我们还有按法律的规定开展一些其他方面的工作，但组织“三会”是常委会机关最大的工作任务。

“三会”有一个基本特性，就是依法召开，要按法律的规定依法组织。它不单要有职权的合法性，还要有程序的合法性。职权的合法性，《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》《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选举法》《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》和其他相关法律都有规定，属于这些法律规定的，我们就应理直气壮地组织召开，不属于法律规定的职权范围内召开的，就属于违法。程序的合法性，也同样是有着法律规定的。我国设立地方人大常委会已走过三十多年的历程，我市人大常委会设立快十年了，区县人大常委会设立比市人大常委会要早一些。各地在组织召开“三会”有许多的做法，积累了丰富的经验，相应形成了完备的议事规则 and 办法，这些都是属于组织地方人大会议的法律规定，按这些规定去做，我们就不会担心人大会议违法的问题。

但事情往往又具有复杂的一面，就如“不能两次踏入同一条河流”一样，我们也不会“步入同一次会议”。开了许许多多的代表大会、常委会会议、主任会议，没有一次是在内容和形式上相同的，这就给我们组织会议带来一定的难度。好在这本书的出版，为我们组织和操作地方人大会议提供一些方便，这大概就是作者的本意和初衷，达到个目的，正是这本书的价值所在。

希望《地方人大会议操作与实践》的面世，为地方人大会议的组织和地方人大工作的开展带来一些有益的参考和借鉴。

2011 年 12

目 录

CONTENTS

上 篇

第一部分 人代会

一 人代会的筹备	3
(一) 筹备组织	4
(二) 筹备动员	17
(三) 材料拟写	19
(四) 宣传工作	65
(五) 会务安排	67
二 人代会的召开	70
(一) 组织会前活动	70
(二) 组织人民代表大会会议	88
(三) 会后相关工作	124
(四) 主席团会议	129
(五) 主席团常务主席会议	153

第二部分 地方人大常委会

一 会议的性质和筹备	156
(一) 人民代表大会常务委员会的性质	156
(二) 会议的筹备	159

二 会议的组织 175

（一） 会议安排 175

（二） 会议内容 175

第三部分 主任会议

一 主任会议的性质 196

二 主任会议的职责 197

三 主任会议议题的确定 199

四 发出主任会议的通知 200

五 主任会议的组织 201

六 主任会议的记录 201

七 主任会议纪要 202

下 篇

第一部分 会议操作

主任会议、专门委员会、工作委员会三者的联系
与区别 207

认清设置 依法履职 211

科学确定议题 提高常委会会议质量 214

深入调研 打牢地方人大常委会会议的基础 217

正确处理三个关系 提高会议审议质量 219

紧紧抓住“三个”环节 努力提高地方人大常委会
会议质量 221

加强跟踪督办 增强常委会会议监督实效 228

第二部分 监督履职

做好人大监督工作的“三要三不要”	230
领会彭真同志讲话精神做好人大常委会的监督工作 ..	234
学习领会监督法的精神 有序推进监督法的实施	237
认真实施《监督法》 做好地方人大常委会的监督工作 ——写在《监督法》颁布实施五周年之际	245
加强人大监督 促进依法行政	250
围绕中心 突出重点 讲求实效做好市人大常委会 监督工作	254
浅论人大监督的选题	256
认真把握环节 正确处理审议意见	258
认真贯彻监督法 全面处理审议意见	266
准确把握 全面做好地方人大及其常委会议案的办理 工作	271
特定问题调查的程序与方法	279
依法行使监督权力 认真做好规范性文件备案审查 工作	282
充分认识专项工作评议意义 认真做好专项工作评议 工作	289
做好地方人大常委会专项工作评议的“六明确”	293
着手“四种准备” 做到“四个明确” ——全面做好人大及其常委会专题询问工作	296
述职评议四原则四重点四关系	300
浅议“审查”与“审议”的异同	302
浅议“调研”和“视察”的异同	306
浅议“述职评议”与“代表评议”的异同	308

第三部分 代表工作

代表审议政府工作报告 应注意的几个问题	311
发挥基层人大代表在闭会期间的作用	314

做好县乡人大换届选举的准备工作	318
认真学习中央 12 号文件 提高对县乡人大换届 选举工作重要性的认识	321
认真贯彻中央精神 认真做好新一轮县乡人大换届 选举工作	325
依法按城乡相同人口比例选举人大代表	332
认真组织代表候选人与选民见面	336
对人大代表许可逮捕的思考	340

第四部分 办公室事务

把握特性 正确处理好人大公文	344
把握原则 做好服务 全面完成人大办公室的各项 工作任务	347

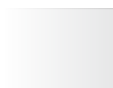
第五部分 自身建设

贯彻党的十七大精神 坚持正确的人大工作方向	350
努力培养有利于人大常委会履职的干部队伍 —— 浅谈人大机关干部队伍的素质建设	354
认清形势 进一步做好人大宣传工作	356
破除人大工作的思想障碍 —— 一论人大的思想解放	362
树立观念 推进工作 —— 二论人大的解放思想	365
因势而循 尽快适应撤地设市后人大工作的 “四个转变”	368
突出“四抓”全面推进工作委员会工作	372

参考文献	376
------------	-----

后记	378
----------	-----

上 篇



第一部分 人代会

我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。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”，“地方各级人民代表大会是地方的国家权力机关。”地方人民代表大会的性质是由我们国家政权性质决定的，为国家根本大法所确定。它是代表人民利益和意志管理地方人民事务的国家权力机关。

地方各级人民代表大会会议是地方人民代表大会依法行使职权的形式。根据地方组织法的规定：地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次。经 1/5 以上代表提议，可以临时召集本级人民代表大会会议。

一 人代会的筹备

我国《地方组织法》规定：各级人民代表大会每年至少举行一次。全国人民代表大会一般是在每年的 3 月初举行，为确保全国人民代表大会代表出席会议，地方各级人民代表大会一般都要避开全国人民代表大会召开的时间。省、市、县人民代表大会根据本级会议的需要，在春节前后举行地方人民代表大会。筹备工作一般要在会议举行前一至三个月进行。

人民代表大会会议筹备工作是人民代表大会会议的前提和基础。筹备工作的好坏，将直接影响人民代表大会会议的成功与否。筹备一年一次的人民代表大会会议，是地方各级人民代表大会常务委员会机关的重要工作。筹备工作在地方各级人大常委会的领导下，由筹备工作领导机构负责组织。筹备工作包括设立筹备组织机构，拟定筹备工作方案，准备会议材料，做好后勤保障等方面的工作。

（一）筹备组织

1. 成立筹备组织机构

筹备组织机构是会议筹备的核心和中枢，负责会议筹备的指挥、组织、协调、服务工作。筹备组织由两个部分组成，一是筹备工作领导小组，负责指挥领导工作。筹备领导小组一般由组长一名，副组长若干名组成。组长由人大常委会主任担任，副组长由人大常委会领导担任。二是筹备工作机构，在筹备工作领导小组的领导下，是会议筹备的工作机构，具体负责会议的筹备。进入人民代表大会议程后，筹备工作领导小组和工作机构的任务就算完成，以后的工作交由大会秘书处负责。

例：

关于成立××市第×届人民代表大会第一次会议
筹备工作领导小组通知

××市第×届人民代表大会第一次会议于××年2月25日召开，为认真做好会议筹备的各项工作，根据常委会党组研究决定，同意成立××市第×届人民代表大会第一次会议筹备工作领导小组，现通知如下：

（一）筹备工作领导小组

组 长：×××

副组长：×××

成 员：××× ××× ××× ×××
 ××× ××× ××× ×××

（二）筹备领导小组下设办公室

主 任：×××

副主任：×××

成 员：××× ××× ××× ×××
 ××× ××× ××× ×××

××市人大常委会办公室
××年×月×日

2. 向同级党委提出请示

在人大常委会召开会议，审议举行地方各级人民代表大会决定前，向市委草拟出关于召开大会的有关事项的请示，经人大常委会党组会议研究后，由副秘书长〔办公厅（室）副主任〕、秘书长〔办公厅（室）主任〕审阅，报常委会党组主要负责同志签批，以人大常委会党组的名义向同级党委请示。请示的主要内容有：（1）大会的指导思想和主要任务；（2）议程草案和日程安排；（3）主席团和秘书长、主席团常务主席、大会副秘书长建议名单等；（4）选举事项；（5）会议的各项筹备工作等。

例：

关于召开××市第×届人民代表大会 第二次会议的请示

中共××市委：

××年12月3日，××市人大常委会召开主任会议，对××市第×届人民代表大会第二次会议召开的时间和会议的议程进行了研究，形成了原则的意见，建议××市第×届人民代表大会第二次会议于××年2月23日至27日在××召开，会期5天。建议会议的主要议程是：1. 听取和审查政府工作报告；2. 审查和批准××市××年国民经济和社会发展规划执行情况与××年国民经济和社会发展规划草案的报告，批准××年国民经济和社会发展规划；3. 审查和批准××市××年地方财政预算执行情况和××年地方财政预算草案的报告，批准××年市级财政预算；4. 听取和审查××市人大常委会常务委员会工作报告；5. 听取和审查××市高级人民法院工作报告；6. 听取和审查××市人民检察院工作报告；7. 人事选举等。提出上述建议的主要依据和考虑是：

一、符合有关法律法规的规定

关于会议的举行和召开的时间，地方组织法第十一条规定“地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次”。按照惯例，我市的人民代表大会一般在第一季度举行。我市第×届人民代表大会第二次会议建议于××年2月23日至×日召开第二次会议，符合地方组织法和××市人民代表大会会议事规则的规定。建议会议的7项议程也符合地方组织法第八条的相关规定。

二、会议时间统筹考虑各方因素

1. ××省第××届人民代表大会第二次会议决定于××年2月7日在××召开，会期5天。2. 全国人代会一般于每年的3月5日报到，会期十多天。3. ××年1月26日是农历正月初一，由于春节前后各项工作任务繁重。4. 在2月份召开市人代会，全年统计数据可以完成，各项报告有充足的准备时间。5. 按照惯例，×人民代表大会一般在×政协会议开幕后举行。为便于×政协委员列席×人代会第一次全体会议听取政府工作报告，×人大常委会办公室已同×政协办公室在“两会”召开的时间问题上进行了协调，×政协×届二次会议初步定于××年2月22日至2月26日召开。综合考虑以上因素，市×届人大二次会议在23日召开是适宜的。

三、市×届人大二次会议第七项议程为人事选举

××市×届人大常委会第六次会议，决定任命×××为××市中级人民法院代理院长，按照组织法的相关规定，应在人民代表大会上进行选举。

以上建议，经市委同意后，提交××市×届人大常委会第七次审议，作出决定，向社会公告。

当否，请批示

××市人大常委会党组

××年×月×日

3. 作出举行人代会的决定

按惯例，地方各级人民代表大会常务委员会在年底举行人大常委会会议，审议举行人民代表大会的决定草案，通过举行人民代表大会的决定。决定要有召开人民代表大会的时间、地点、会期、建议会议议程等方面的内容。

例：

关于召开××市第×届人民代表大会 第一次会议的决定

（××年×月×日××市×届人大常委会
第×次会议通过）

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政

府组织法》的有关规定，××市第×届人民代表大会常务委员会第×次会议决定，××市第×届人民代表大会第一次会议于××年2月25日至29日在××召开，会期5天。建议会议的主要议程是：一、听取和审查市人民政府关于××市人民政府工作的报告；二、审查和批准市人民政府关于××市××年国民经济和社会发展规划执行情况与××年国民经济和社会发展规划草案；三、审查市人民政府关于××市××年地方财政预算执行情况和××年地方财政预算草案，批准××市××年市级财政预算执行情况的报告和××年市级财政预算；四、听取和审查市人大常委会关于××市人民代表大会常务委员会工作的报告；五、听取和审查市中级人民法院关于××市中级人民法院工作的报告；六、听取和审查市人民检察院关于××市人民检察院工作的报告；七、选举××市第×届人民代表大会常务委员会主任、副主任、秘书长、委员；八、选举××市人民政府市长、副市长；九、选举××市中级人民法院院长、××市人民检察院检察长。

4. 发布举行人代会的公告

地方各级人大常委会表决通过举行人民代表大会的决定后，就可发布举行人民代表大会的公告。公告发布机关是地方各级人民代表大会常务委员会。内容以人大常委会通过的决定为主，由以下构成：发布机关、文号、标题、内容、落款、时间等。

例：

××市人民代表大会常务委员会公告 (第×号)

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定，××市第×届人民代表大会常务委员会第×次会议决定，××市第×届人民代表大会第一次会议于××年2月25日至29日在××召开，会期5天。建议会议的主要议程是：一、听取和审查××市人民政府工作的报告；二、审查和批准市人民政府关于××市×××年国民经济和社会发展规划执行情况与×××年国民经济和社会

发展计划草案；三、审查市人民政府关于××市×××年地方财政预算执行情况和×××年地方财政预算草案，批准××市×××年市级财政预算执行情况的报告和×××年市级财政预算；四、听取和审查××市人民代表大会常务委员会工作的报告；五、听取和审查××市中级人民法院工作的报告；六、听取和审查××市人民检察院工作的报告；七、选举××市第二届人民代表大会常务委员会主任、副主任、秘书长、委员；八、选举××市人民政府市长、副市长；九、选举××市中级人民法院院长、××市人民检察院检察长。

××市人民代表大会常务委员会

××年×月×日

5. 发出举行人代会的通知

（1）通知人大代表。举行人民代表大会的决定通过后，地方人大常委会一般要于一个月前发出通知，告知人大代表、列席人员和其他参会人员参加会议。通知的内容主要有：会议时间、地点、会期、议程草案、报到地点、食宿地点及其他方面的要求等。通知以人大常委会办公厅（室）发出。在实际的操作过程中，要注意几个方面的问题：一是及早确定会议报到地点、食宿地点和开会地点。这往往成为制约会议尽早发出通知的难点。由于地方人民代表大会会议受地方经济发展、会议基础设施和不确定因素的影响，人民代表大会会议报到地点和食宿地点往往难以提前确定，相应的就影响了发出举行人代会的通知。二是要用多种方法，把通知落到实处。地方各级人民代表大会会议参会人员构成特殊、人数众多、居住分散、文化素质不同等因素的存在，除发出书面通知外，还要通过发布公告、电话核实、短信通知等方式通知参会人员，保证通知到位，做到通知不漏人、不误事、不误会。

除通知参会人员外，还要将通知送市委、政府、政协、法院、检察院办公室，做好相应筹备工作。同时，发至同级发改、财政等办公室，为会议召开做好准备。