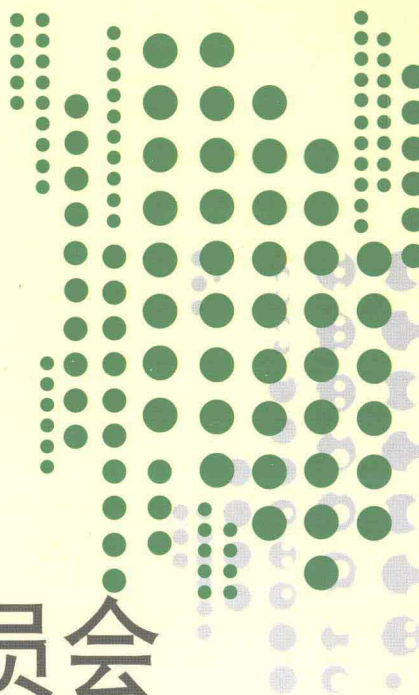


● 人|大|工|作|实|务|丛|书



# 人大专门委员会 工作手册

◎ 李树春 / 主编

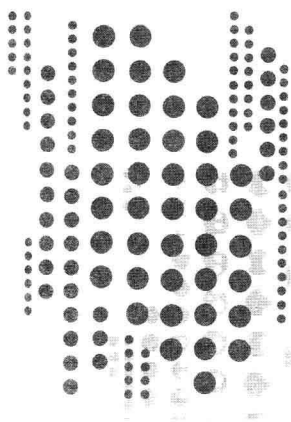
RENDAZHUANMEN  
WEIYUANHUI  
GONGZUOSHOUC



中国民主法制出版社

● 人|大|工|作|实|务|丛|书

丛书主编：王云奇



# 人大专门委员会 工作手册

◎ 李树春 / 主编

RENDAZHUANMEN  
WEIYUANHUI  
GONGZUOSHOUCE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

人大专门委员会工作手册/李树春主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2009. 2

ISBN 978-7-80219-550-9

I. 人… II. 李… III. 全国人民代表大会—工作—手册 IV. D622-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 017140 号

---

书名/人大专门委员会工作手册

RENDAZHUANMENWEIYUANHUI

GONGZUOSHOUCE

作者/李树春 主编

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/63292534 63057714 (发行部) 63292520 (人大室)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米 × 1230 毫米

印张/8.375 字数/195 千字

版本/2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 印刷

印刷/河北霸州福利胶印厂

---

书号/ISBN 978-7-80219-550-9/D · 1466

定价/18.00 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)

# 《人大工作实务丛书》序

人民代表大会是人民行使国家权力的机关。我国从中央到地方各级行政区域都设有人民代表大会,即:全国人民代表大会;省、自治区、直辖市人民代表大会;设区的市、自治州人民代表大会;不设区的市、市辖区、县、自治县人民代表大会;乡、民族乡、镇人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关。

党的十一届三中全会以来,人民代表大会制度不断得到加强和完善。首先,改革和完善了人大代表的选举制度。法律规定,政党、社会团体,选民或代表联名都可以提出代表候选人;将等额选举改为差额选举;把直接选举的范围由市辖区、不设区的市、乡、民族乡、镇扩大到县;简化了直接选举的程序;规范了各级人大代表的名额;缩小了农村与城市每一代表所代表的人口数的比例等。第二,扩大了各级人大常委会的职权,从中央到地方都设立了人民代表大会。1982年宪法扩大了全国人大常委会的立法权,规定全国人大及其常委会共同行使国家立法权。全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定和修改的基本法律以外的其他法律,并可对全国人大制定的法律进行部分补充和修改。县级以上地方各级人大设立常委会。赋予省级和较大市人大及其常委会一定的立法权。第三,完善了国家权力机关的运行机制。制定全国人大和全国人大常委会



议事规则,与此同时,地方人大及其常委会的运行机制也有了相应的健全和完善,法律明确赋予了地方人大及其常委会以相应的立法权、决定权、监督权和任免权。国家权力机关的工作逐步走上制度化、规范化的轨道。

人大工作伴随人大制度的产生而产生,伴随人大制度的发展而发展。人大工作是党和国家工作的重要组成部分,也是一项比较新的工作。说它是一项新的工作,是相对于党和国家的其他工作而言的。人大工作需要理论的思考和探索,同时也需要实践经验的总结和交流。对于从事人大工作的实际工作者,对于受人大监督、对人大负责的人民政府、人民法院、人民检察院的领导同志,对于领导人大工作的党委领导同志,都应当熟悉人大工作实务,研究人大工作实务。

人大工作要讲民主。人民代表大会制度的本质是人民当家作主。办事讲民主,才能保证人民当家作主。人大代表要通过直接选举或间接选举的方式选举产生。各级国家机关的领导人员要通过选举或任命的途径产生。对人大及其常委会审议的议案,都要在审议前或审议中,广泛听取人民群众和各有关方面的意见。如每年代表大会召开前,组织人大代表进行集中视察,了解情况,听取人民群众的意见,为审议列入代表大会会议的各项议题做准备。在闭会期间加强人大代表与选民的联系。人大机关接待群众来信来访,受理申诉、控告或检举,建立代表接待日制度,开展代表小组活动等,行使各项人大及其常委会的权力,任何问题的决定,都在充分讨论、听取各方面意见后,以少数服从多数的原则决定。不能少数人说了算,更不能一个人说了算。

人大工作要讲法治。依法执政,不仅是对人民政府、人民法院、人民检察院的要求,同时也是对人大及其常委会的要求。人大所进

行的所有工作都应当有法可依。现在,宪法和有关法律对人大及其常委会机构设置、职权范围、会议的举行、议案的提出和审议、听取和审议工作报告、国家机构组成人员的任免、询问和质询、成立特定问题调查委员会、发言和表决等已经作出了系统规范。不仅如此,对人大的内设机构,如全国人大常委会委员长会议、地方人大常委会主任会议等也都制定了相应的工作规则。也就是说,人大开展工作,不仅要按照实体法办事,而且要按照程序法办事;依法行使职权,既不能该作为不作为,也不能不该作为乱作为。程序违法,同样是违法。失职违法,越位同样是违法。人大工作决不能违宪违法。

人大工作要讲公开。从一定意义上说,人大工作是最大的阳光工程。人大工作是亿万人民的事业,亿万人民的事业需要亿万人民都知道。这样,人大工作就有了最坚实的基础,也有了最有力的监督。人大会议一般都公开举行,会议的主要内容都通过新闻媒体向社会公开报道,有些地方还邀请公民旁听人大会议。闭会期间的人大工作,执法检查、代表视察、调查研究、代表小组活动等,一般也要向社会公开,让本行政区域的广大公民都知道。

人大工作要讲务实。人大及其常委会会议期间工作任务繁重,置身其中的人大工作者感同身受,就是各界群众也看得比较清楚。不仅如此,闭会期间的人大工作任务同样繁重。一是要为人大及其常委会开会审议立法案做准备。立法案专业性比较强。这就需要人大代表、常委会组成人员在闭会期间,深入基层、深入群众,做大量艰苦细致的调查研究,就立法案的修改完善征求各方面的意见和要求,对立法中遇到的重点和难点问题能够熟悉和了解,以便在立法案的审议和表决中作出明确的决断。二是对法律的实施情况进行检查。这也是闭会期间经常开展的一项工作。执法检查通常由常委会、专门委员会的一些成员、部分人大代表参加,相关工作人员

提供文秘、后勤等服务。在听取汇报、开座谈会、实地考察、个别走访的基础上,写出执法检查报告,提请会议审议。三是开展代表视察活动。了解民情,体察民意,反映人民群众的呼声。四是开展与外国议会的交往。人大与国外议会或议会国际组织的交往,是国家整体外交的一部分。通过“走出去,请进来”,让更多的外国朋友了解中国,了解我国的人民代表大会制度。同时向外国议会借鉴一些有益的东西,为我所用。五是参加专门委员会的活动。专门委员会是人大的常设工作机构,它们的活动是经常性的,主要是通过研究、审议、拟定有关议案,为本级人大和人大常委会审议各项议案做好准备。这些工作,都需要付出艰辛的劳动,工作要细致、严谨、认真、负责,万万不可粗心大意。任何一点疏忽和漏洞,都可能造成重大失误和损失,影响到人大工作的质量。

人大工作要讲创新。人民代表大会制度是适合我国国情的好制度,它的基本特征是不会改变的。但它同任何别的制度一样,不可能是一成不变的,需要在实践中既坚持又不断加以完善。我国目前还处于社会主义初级阶段,随着社会经济、政治、文化的不断发展,一些具体的制度、机制、程序和工作方式,将不断得到改革和完善。人大工作有其自身的特点和规律,是一门学问。要想做好这项工作,必须下苦功夫,花大气力学习。除了要熟悉宪法、选举法、代表法、全国人大组织法、地方组织法、立法法、监督法等法律外,还要懂得很多专业知识。更重要的是,要向工作实践学习,以实践为师。在人大工作中学会做好人大工作的本领。

要做好人大工作,应当自觉接受党的领导。关键是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,牢固树立党的观念、政治观念、大局观念和群众观念。要认真贯彻党的路线方针政策,通过人大的工作,使党的主张经过法定程序成为国家意志,使党

组织推荐的人选经过法定程序成为国家政权拟定的领导人员,并对他们进行监督,人大工作中遇到重大问题,要及时向党委请示报告。

这套人大工作实务丛书,正是从人大工作的实际出发,特别是紧密联系地方人大工作的实际,由多年从事人大工作的同志执笔编写的。干什么写什么,怎么干就怎么写,是本丛书的一个基本特色。作者不是作理论研究,虽然也涉及一些人大理论问题,但不作深入细致的论述与探讨,只是作常识性的介绍。把主要的笔墨用在描述人大工作实务上。作为工具书、工作参考书性质的图书,丛书的各个分册都是围绕一个题目,集中介绍该项工作实务的操作要领,并附有大量的工作样本。从事人大工作的同志,参照样本阅读,很快就可以把握工作操作的原则、要点和方法,为自己所用。学了就能用,拿来就能用,可能是本套丛书的平常之处,也可能是成功之处。

毋庸讳言,编写这样一套丛书,不论对出版社,还是对作者,都是一种新的挑战 and 尝试。不当之处,甚至错误和纰漏,都可能在丛书中存在。我们衷心期待使用丛书的各位朋友,不吝指教。

愿人大工作实务丛书成为热爱、关心、支持人大工作的人们的好朋友、好伴侣!

王云奇

2008年9月1日

# 前 言

专门委员会是全国、省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会,按照宪法和法律的有关规定,根据实际工作需要设立的专门性的常设机构。专门委员会由人民代表大会从代表中选举产生,受本级人民代表大会领导,对其负责并报告工作,在人民代表大会闭会期间受本级人民代表大会常务委员会领导。

人民代表大会设立专门委员会,是加强社会主义政治建设和民主法制建设,坚持和完善人民代表大会制度,充分发挥国家权力机关作用的需要。第一届全国人民代表大会期间,全国人民代表大会设立了民族委员会和法案委员会两个专门性的常设机构,至第十届全国人民代表大会时,已增设到包括民族、法律、内务司法、财政经济、教育科学文化卫生、外事、华侨、环境与资源保护、农业与农村 9 个专门委员会。根据 1986 年 12 月修订的《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》的规定,全国各省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会,根据需要设立了法制(法律、政法)委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、内务司法委员会、农业与农村(农林、农牧)委员会、环境与资源保护(城建环保)委员会、人事代表选举委员会等专门委员会。专门委员会的设立和逐步健全,对国家权力机关有效地行使职权,发挥着重要的作用。随着人民代表大会制度的进一步完善,专门委员会

在立法、监督等方面的作用将越来越重要。

正因为如此,对专门委员会的法律地位、性质、职权和工作特点进行理论和实践方面的研究,是进一步加强专门委员会建设,充分发挥专门委员会作用的需要。本书在这方面作了新的尝试。

本书的主要内容和特点是:

1. 内容的全面性。本书共分十章三十节,以专门委员会行使职权为重点,以专门委员会的性质、地位、工作特点为开篇,以专门委员会的自身建设为结束,全面介绍了专门委员会在立法、监督、决定重大事项、人事任免等方面的职责,同时兼顾了专门委员会的会务、事务、文务等项工作和自身建设等方面的内容。

2. 体例的实践性。本书重点介绍了专门委员会行使职权的程序。专门委员会的工作不管是立法工作还是监督工作,其程序方面的工作是非常重要的。人民代表大会及其常务委员会的工作特点就是讲程序,专门委员会的工作特点同样也必须讲程序。程序方面的工作不仅仅是“依法”的问题,还有个“科学”的问题。在依法的基础上,科学的行使职权也是非常重要的一个方面。因此,本书重点放在“实务”上,也就是重点放在专门委员会的工作程序上。

3. 例文的典型性。既然本书是以“实务”为基本点,专门委员会的工作离不开办文。所以,在专门委员会例文的选择上,全部来源于全国人大专门委员会和地方人大专门委员会工作中的例文实例。虽然有的例文实例不一定十分完美,但是,完全可以成为我们工作上的参考。读者可以借鉴这些例文,更可以在做好专门委员会工作的基础上,把专门委员会工作的公文写好。

由于时间所限、水平所限,本书的缺点错误在所难免,希望各级人大专门委员会组成人员、人大代表和人大机关工作者给予批评指正。

本书的写作过程是一个十分难得的学习、探索和提高的机会。在写作的过程中,我遇到了许多问题,在认真研究和向同志们请教的过程中,学到了许多宝贵的东西。

在本书的写作过程中,得到了我所在的吉林省人大常委会机关领导和同志们的支持、帮助和鼓励。书中的许多例文就出自于吉林省人大专门委员会。同时也得到了其他地方人大常委会机关的同行的帮助。有的同志从几千里之外专门给我寄来参考资料。因此应该说,本书是集体智慧的结晶。在此,我深表真诚的谢意。

十分遗憾的是,由于条件所限,有的工作例文没有现成的。我没有采取“闭门造车”的形式,只能是空在那里。在这里我更希望大家能够提供更好的专门委员会工作例文,以便使本书能够写得好些,再好些。

李树春

2008年12月1日

# 人大工作实务丛书编委会名单

主 编 王云奇

编 委 王云奇 张 利 李树春 王中位

张洪明 宋立群 李华菊 姜晓玲

金 哲

## 主 编 简 介

李树春,男,1957年出生,吉林省桦甸市人。1982年毕业于东北师范大学政治系哲学专业,1998年毕业于东北师范大学国际工商学院经济系经济法专业研究生班。曾做过工人、大学讲师、编辑、记者、秘书,现任吉林省人大人事代表选举委员会办公室主任。1978年以来,在《人民日报》等全国近百家报刊发表了科研论文、小说、散文、诗歌、杂文、通讯、影视小品剧本以及国家机关公文等各类文体的文章近千篇。获数十项国家、省、市级奖励。有的文章或由中国人民大学报刊复印资料中心等多家报刊转载,或由电台配乐播出,或收入各种文集,或由中国青年作家文史馆收藏等。参加了《马克思主义与四项基本原则》、《中国法律千万个为什么》、《理论反思集》、《人大代表知识读本》等三十余部书籍的编写。出版了《人大机关公文写作》、《怎样写报告》、《怎样写议案》等专著。其中《人大机关公文写作》获2004年第三届中国公文论著“亿丰杯”三等奖。1997年入《中国专家大词典》,2002年入《中国人才大辞典》。

# 目 录

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 《人大工作实务丛书》序 .....       | (1)  |
| 前言 .....                | (1)  |
| 第一章 专门委员会概述 .....       | (1)  |
| 第一节 专门委员会的性质及其地位 .....  | (1)  |
| 一、专门委员会的性质 .....        | (1)  |
| 二、专门委员会的地位 .....        | (2)  |
| 第二节 专门委员会的产生及其组成 .....  | (2)  |
| 一、专门委员会的产生 .....        | (2)  |
| 二、专门委员会的组成 .....        | (4)  |
| 第三节 专门委员会的职责 .....      | (5)  |
| 一、审议议案 .....            | (5)  |
| 二、拟订和提出议案 .....         | (6)  |
| 三、参与立法工作 .....          | (7)  |
| 四、协助人大及其常委会开展监督工作 ..... | (7)  |
| 第四节 专门委员会工作特点 .....     | (10) |
| 一、集体负责制 .....           | (10) |



|                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| 二、经常性 .....                          | (11)        |
| 三、专业性 .....                          | (11)        |
| 四、对应性 .....                          | (12)        |
| 五、协助性 .....                          | (12)        |
| 六、代表性 .....                          | (12)        |
| <b>第二章 专门委员会审议议案 .....</b>           | <b>(13)</b> |
| 第一节 审议议案的特点 .....                    | (13)        |
| 一、法定性 .....                          | (14)        |
| 二、建议性 .....                          | (14)        |
| 三、初审性 .....                          | (14)        |
| 第二节 审议议案的基本程序 .....                  | (15)        |
| 一、审议议案前的准备 .....                     | (15)        |
| 二、召开专门委员会全体会议审议议案 .....              | (15)        |
| 三、提出审议结果报告 .....                     | (15)        |
| 四、审议议案报告的写作 .....                    | (16)        |
| 第三节 审议法律法规案 .....                    | (19)        |
| 一、有关的专门委员会审议法律法规案 .....              | (19)        |
| 二、民族(民族侨务外事)委员会审议<br>自治条例和单行条例 ..... | (29)        |
| 三、法律委员会统一审议法律法规案 .....               | (31)        |
| <b>第三章 专门委员会提出议案 .....</b>           | <b>(41)</b> |
| 第一节 提出议案 .....                       | (41)        |
| 一、提出议案的法定性 .....                     | (41)        |
| 二、提出议案的范围 .....                      | (42)        |
| 三、议案的结构和写法 .....                     | (42)        |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第二节 提出法律法规案 .....         | (44)  |
| 一、专门委员会提出法律法规案的含义 .....   | (44)  |
| 二、专门委员会提出法律法规案的法定性 .....  | (45)  |
| 三、专门委员会提出法律法规案的范围 .....   | (46)  |
| 四、提出法律法规案的基本程序 .....      | (47)  |
| 第四章 协助人大及其常委会开展监督工作 ..... | (61)  |
| 第一节 审议“一府两院”的专项工作报告 ..... | (61)  |
| 一、专门委员会在听取和审议“一府两院”       |       |
| 专项工作报告前的工作任务 .....        | (62)  |
| 二、专门委员会在听取和审议“一府两院”       |       |
| 专项工作报告后的工作任务 .....        | (63)  |
| 第二节 审查计划、预算工作 .....       | (64)  |
| 一、专门委员会对计划的初步审查 .....     | (64)  |
| 二、专门委员会对计划执行情况的审查 .....   | (67)  |
| 三、专门委员会对预算的监督工作 .....     | (70)  |
| 第三节 具体组织实施执法检查 .....      | (74)  |
| 一、提出制定执法检查计划项目的建议 .....   | (74)  |
| 二、具体组织实施执法检查工作 .....      | (87)  |
| 三、提出执法检查报告 .....          | (90)  |
| 四、听取执法检查报告的审议意见 .....     | (96)  |
| 五、听取相关部门汇报并进行跟踪检查 .....   | (96)  |
| 第四节 规范性文件备案审查 .....       | (97)  |
| 一、全国人大专门委员会规范性            |       |
| 文件备案审查程序 .....            | (98)  |
| 二、地方人大专门委员会规范性            |       |
| 文件备案审查程序 .....            | (102) |
| 三、提出撤销备案文件的议案 .....       | (104) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第五节 接受质询案的答复 .....             | (104) |
| 一、接受质询案的法律规定 .....             | (104) |
| 二、接受质询案答复的程序 .....             | (106) |
| 三、提交质询案答复情况的报告 .....           | (106) |
| 第六节 审议特定问题调查案 .....            | (108) |
| 一、对特定问题调查案的审议程序及内容 .....       | (109) |
| 二、提出组织特定问题调查案<br>审议情况的报告 ..... | (110) |
| 第五章 专门委员会视察和调查研究 .....         | (112) |
| 第一节 专门委员会视察 .....              | (112) |
| 一、专门委员会视察的作用 .....             | (112) |
| 二、专门委员会视察的程序 .....             | (113) |
| 三、视察报告的写作 .....                | (114) |
| 第二节 专门委员会调查研究 .....            | (116) |
| 一、专门委员会调查研究的特点 .....           | (116) |
| 二、专门委员会调查研究的组织形式 .....         | (117) |
| 三、专门委员会调查研究的基本方法 .....         | (118) |
| 四、专门委员会调查研究程序 .....            | (120) |
| 五、调查报告的基本结构和写法 .....           | (122) |
| 第六章 专门委员会的人大代表工作 .....         | (132) |
| 第一节 联系人大代表 .....               | (132) |
| 一、联系人大代表工作的意义 .....            | (132) |
| 二、联系人大代表工作的指导思想及任务 .....       | (133) |
| 三、联系人大代表工作的方式 .....            | (134) |