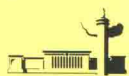
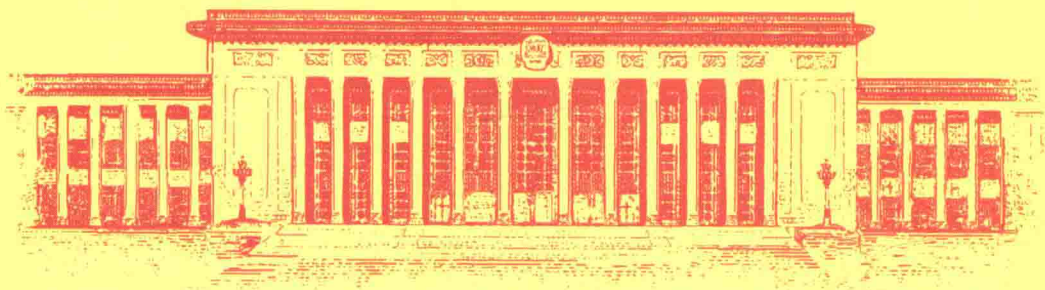


# 人大常委会主任 工作全书

主编 程湘清



中国民主法制出版社

# 人大常委会主任 工作全书

( 上 卷 )

主 编 程湘清 (原全国人大常委会办公厅研究室主任)

本书编委会

程湘清 杨竞赛 霍晓琴 李树春  
武 勇 孙 健 王学军 苏 东

## 图书在版编目 (CIP) 数据

人大常委会主任工作全书/程湘清主编. —北京:  
中国民主法制出版社, 2013. 5  
ISBN 978-7-5162-0167-1  
I. ①人… II. ①程… III. ①全国人民代表大会常务  
委员会—工作—手册 IV. ①D622-62  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 228717 号

责任编辑: 陈 偲

---

书名/人大常委会主任工作全书

作者/程湘清 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/ (010) 63056573 63058790 (编辑部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056573 63058790

http: //www. npcpub. com

E-mail: MZFZ@263. net

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×1092 毫米

印张/85.5 字数/1660 千字

版本/2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

印刷/北京通州皇家印刷厂

书号/ISBN 978-7-5162-0167-1

定价/580.00 元 (上、下卷)

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)

# 序 言

在中国近代历史上，我国各个阶级围绕中国建立什么样的政治制度，进行过艰辛的探索和激烈的斗争，但都失败了。中国共产党也为此进行了不懈努力。在第一次国内革命战争时期建立了罢工工人代表大会、农民协会，在第二次国内革命战争时期建立了工农兵苏维埃，在抗日战争时期建立了参议会，在解放战争时期建立了人民代表会议。这些成功实践，为建国后实行人民代表大会制度积累了经验、奠定了基础。

建国初期，人民代表大会制度确立为我国的根本政治制度。但由于当时全国普选的条件还不成熟，于是确定由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开，制定了新中国第一部宪法。这部宪法明确规定：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。至此，我国人民代表大会制度以根本法的形式正式确立。

什么是人民代表大会制度？简言之，人民代表大会制度是指国家权力机关特别是最高国家权力机关的组织、职能和运作的原则和机制，同时也包括国家权力机关同国家行政机关、审判机关、检察机关相互关系的原则和机制。人民代表大会制度可以概括为四项具体制度：第一，权力属民制度。这就是宪法规定的“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。”这是人民代表大会制度的根本原则和核心内容。第二，代表选举制度。它是人民选举国家权力机关组成人员的原则、方法、组织和程序的总和，是人民实现宪法规定的选举权、被选举权的制度保障。这是组成人民代表大会的前提和基础。第三，民主集中制度。它是人民代表大会制度的根本组织原则和运作原则。从组织原则看，它包括三个“关系”：一是人大和人民的关系，即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。二是“一府两院”和人大的关系，即国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。三是中央国家机关和地方国家机关的关系，即中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。从运作原则看，实行民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合、集体行使职权的原则。第四，人大工作制度。包括人大及其常委会依法履行职能的立法制度、监督制度、代表制度、会议制度、表决制度等。以上四项具体制度互相贯通、紧密结合，构成了我国人民代表大会制度的基本内容。

当前，我国已经进入了改革开放的关键时期，各级人大及其常委会所承担的任务

越来越繁重、越来越艰巨。2012年两会期间，胡锦涛总书记在“两会”党员负责人会议上，对坚持和完善人民代表大会制度，切实做好新形势下人大工作提出了明确要求。吴邦国委员长在作《全国人大常委会工作报告》时，站在坚持和发展中国特色社会主义的战略高度，对坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路、进一步发挥人民代表大会制度的特点和优势、不断推进人民代表大会制度完善发展，做了深刻的阐述。我们认为，结合领导的讲话精神，做好新形势下的人大工作，最重要的是把握好以下几个方面：一是始终坚持正确的政治方向。胡锦涛总书记指出，坚持正确的政治方向，是做好人大工作的根本。人大工作坚持正确的政治方向，最根本的是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心是坚持党的领导。二是紧紧围绕党和国家工作大局开展工作。人大工作是党和国家工作的重要组成部分，涉及社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设，关系到国家各项事业全面协调可持续发展。各级人大要深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，从人大工作的定位和特点出发，全面部署和统筹安排人大各项工作，积极履行职责，保障党和国家大政方针贯彻落实，保障宪法和法律正确实施，保障改革开放和社会主义现代化建设顺利进行。三是把最广大人民的根本利益作为人大一切工作的出发点和落脚点。只有保持同人民群众的血肉联系，更好地代表人民意愿，自觉接受人民监督，才能保持人大工作旺盛的生命力。四是严格依法按程序办事。在换届选举后，不少领导同志转任到人大工作。人大工作与其他国家机关相比，方式方法有很大不同。政府实行的是行政首长负责制，有些事情个人当场就能拍板，而人大及其常委会是“集体有权，个人无权”，主要是通过会议形式，依照法定程序，集体行使职权。这就需要我们尽快熟悉人大工作的特点，了解相关的法律、程序和议事规则。五是坚持不懈地抓好常委会自身建设。常委会建设涉及方方面面，既包括思想建设、作风建设、组织建设，也包括能力建设、制度建设。

我国改革开放已历30余年，地方人大工作也有了长足的发展，积累了丰富的经验。尤其是人大的具体工作在办文、办事、办会等方面各地均有较为成熟的做法。为了帮助新当选的地方人大常委会负责同志尽快适应新的岗位、熟悉人大工作的相关法律、程序和议事规则，我们特此编撰了此书。

在编撰过程中，我们较多地吸收和引用了陈斯喜著的《人民代表大会制度概论》，吕发成、王兰、邵建斌编著的《地方人大立法通鉴》，王云奇主编的《人大工作实务丛书》包括人大代表工作手册、人大立法工作手册、人大会务工作手册、人大监督工作手册等。同时，参考、借鉴了全国人大有关领导、专家的相关出版专著及中国人大网的有关内容。在此一并表示感谢！

程湘清  
2013年2月

# 目 录

## 第一篇 人民代表大会制度重要文献

第一章 毛泽东论人民代表大会制度 .....	3
第一节 新中国的国体和政体 .....	3
第二节 建立人民代表大会 .....	7
第三节 人民代表大会的组织和活动原则 .....	8
第四节 制定宪法健全国家法制 .....	9
第二章 邓小平论人民代表大会制度 .....	14
第一节 发展和健全社会主义民主法制 .....	14
第二节 推进政治体制改革 .....	19
第三节 坚持和完善人民代表大会制度 .....	23
第四节 加强和改善党的领导 .....	24
第三章 江泽民论人民代表大会制度 .....	28
第一节 建设社会主义民主法制 .....	28
第二节 坚持依法治国 .....	32
第三节 坚持和完善人民代表大会制度 .....	33
第四节 加强人大立法和监督工作 .....	36
第五节 加强和改善党对人大工作的领导 .....	38
第四章 胡锦涛论人民代表大会制度 .....	41
第一节 坚持和完善人民代表大会制度 .....	41
第二节 坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一 .....	46
第三节 加强和改进立法工作 .....	51
第四节 加强人大及其常委会自身建设 .....	52
第五节 加强和改善党对人大工作的领导 .....	54

## 第二篇 人大制度基本知识

第一章 人民代表大会制度 .....	59
第一节 人民代表大会制度内涵 .....	59
第二节 人民代表大会制度的优越性 .....	60
第三节 人民代表大会制度组织原则 .....	64
第四节 全国人民代表大会与中央其他国家机关的关系 .....	64
第五节 全国人民代表大会与地方各级人民代表大会的关系 .....	64
第二章 选举制度 .....	66
第一节 我国选举的概念、基本原则 .....	66
一、选举的概念 .....	66
二、选举制度的基本原则 .....	66
第二节 人大代表的选举 .....	68
一、选举组织与管理机构 .....	68
二、代表名额及分配 .....	69
三、县乡选举时选区划分 .....	72
四、选民登记 .....	75
五、选举程序 .....	76
六、代表的监督、罢免与辞职 .....	81
七、代表的补选 .....	84
第三节 国家机关领导人员的选举任免 .....	84
一、选举任免的人员范围和方式 .....	85
二、选举国家机关领导人员的程序 .....	90
三、罢免国家机关领导人员的程序 .....	96
第三章 人大代表制度 .....	101
第一节 人大代表的概念 .....	101
第二节 人大代表的法律地位 .....	101
第三节 人大代表的权利义务 .....	101
一、人大代表的权利 .....	102
二、人大代表的义务 .....	104

第四节 人大代表的作用 .....	105
一、参与立法和对重大问题审议表决的决策作用 .....	105
二、对“一府两院”具有监督作用 .....	106
三、协助宪法和法律实施，协助政府推行工作的作用 .....	106
四、密切联系群众的桥梁纽带作用 .....	106
第五节 代表执行职务的保障 .....	107
一、司法保障 .....	107
二、时间保障 .....	108
三、经济保障 .....	108
四、物资保障 .....	108
五、民族政策保障 .....	108
六、组织保障 .....	109
第六节 人大代表的任期 .....	109
第七节 代表资格的暂停与终止 .....	110
一、代表资格的暂停 .....	110
二、代表资格的终止 .....	110
第八节 人大代表执行代表职务 .....	111
一、人大代表在会议期间的工作 .....	111
二、人大代表在闭会期间的活动 .....	113
第九节 人大代表联系工作 .....	114
<b>第四章 立法制度 .....</b>	<b>115</b>
第一节 立法权 .....	115
一、全国人大立法权的特征 .....	116
二、全国人大常委会立法权的特征 .....	117
三、国务院立法权的特征 .....	118
四、地方立法权的特征 .....	119
第二节 新中国立法体制的历史演变 .....	122
第三节 立法权限的划分 .....	124
一、全国人大及其常委会的立法权限 .....	124
二、国务院的立法权限 .....	127
三、省级和较大的市人大及其常委会的立法权限 .....	129
四、民族自治地方的立法权限 .....	130
五、经济特区的授权立法权限 .....	132



第四节 法律解释 .....	132
一、立法解释 .....	133
二、行政解释 .....	133
三、司法解释 .....	133
第五节 法律适用规则 .....	133
第六节 立法监督 .....	136
<b>第五章 监督制度 .....</b>	<b>138</b>
第一节 人大监督 .....	138
一、人大监督的概念 .....	138
二、人大监督的性质 .....	139
三、人大监督的特点 .....	139
四、人大监督的主体 .....	140
五、人大监督的对象 .....	140
六、人大监督的原则 .....	141
第二节 人大监督的内容 .....	141

### 第三篇 人大及其常委会的组成和职能

<b>第一章 全国人民代表大会 .....</b>	<b>145</b>
第一节 全国人民代表大会的性质和地位 .....	145
第二节 全国人民代表大会的组成 .....	145
第三节 全国人民代表大会的任期 .....	145
第四节 全国人民代表大会的职权 .....	146
一、修改宪法，监督宪法的实施 .....	146
二、制定和修改基本法律 .....	146
三、选举、任命和罢免国家机关领导人员 .....	147
四、审查和批准计划和预算，决定其他重大事项 .....	147
五、听取和审议全国人大常委会、“一府两院”的工作报告 .....	147
第五节 全国人民代表大会的会议制度 .....	147
一、会议的召集和主持 .....	147
二、会期 .....	148
三、会议的进行 .....	148

<b>第二章 全国人民代表大会常务委员会</b> .....	151
第一节 全国人民代表大会常务委员会的性质和地位 .....	151
第二节 全国人民代表大会常务委员会的组成 .....	151
第三节 全国人民代表大会常务委员会的任期 .....	152
第四节 全国人民代表大会常务委员会的职权 .....	152
一、解释宪法，监督宪法的实施 .....	152
二、根据宪法规定的范围行使立法权 .....	152
三、解释法律 .....	153
四、审查和监督行政法规、地方性法规的合宪性和合法性 .....	153
五、对国民经济和社会发展计划以及国家预算部分调整方案的审批权 .....	153
六、监督国家机关的工作 .....	153
七、决定、任免国家机关领导人员 .....	154
八、国家生活中其他重要事项的决定权 .....	154
九、全国人大授予的其他职权 .....	154
第五节 全国人民代表大会常务委员会的会议制度 .....	154
一、会议的召集和主持 .....	154
二、会期 .....	155
三、会议形式 .....	155
第六节 委员长会议 .....	157
第七节 全国人大常委会党组 .....	158
<b>第三章 全国人大专门委员会</b> .....	159
第一节 全国人大专门委员会的历史沿革 .....	159
第二节 全国人大专门委员会的性质与地位 .....	160
第三节 全国人大专门委员会的组成与产生 .....	160
第四节 全国人大专门委员会的主要职责 .....	160
第五节 全国人大专门委员会的运作机制 .....	161
<b>第四章 全国人大及其常委会的办事机构</b> .....	162
第一节 办公厅 .....	162
第二节 法制工作委员会 .....	163
第三节 预算工作委员会 .....	164
第四节 香港基本法委员会和澳门基本法委员会 .....	165

第五节 各专门委员会服务机构·····	166
<b>第五章 地方各级人民代表大会</b> ·····	167
第一节 县级以上地方各级人民代表大会·····	167
一、性质和地位·····	167
二、组成和任期·····	167
三、职权·····	168
四、会议制度和工作程序·····	170
第二节 乡镇人民代表大会·····	170
一、性质和地位·····	170
二、组成和任期·····	171
三、职权·····	171
四、会议制度·····	171
五、乡、镇人大主席·····	172
六、乡、镇人大主席团·····	174
<b>第六章 地方各级人民代表大会常务委员会</b> ·····	176
第一节 地方人大常委会的建立过程·····	176
第二节 人大常委会的性质和地位·····	177
第三节 人大常委会的组成和任期·····	178
第四节 人大常委会的职责·····	178
一、法制保障权·····	178
二、选举权和罢免权·····	178
三、决定权·····	178
四、监督权·····	179
五、法规制定权·····	179
第五节 主任会议·····	179
第六节 人大常委会党组·····	180
<b>第七章 地方各级人大专门委员会</b> ·····	181
第一节 性质与地位·····	181
第二节 组成与产生·····	181
第三节 主要职责·····	181
<b>第八章 地方人大及其常委会办事机构</b> ·····	183
第一节 机构设置·····	183

一、办公厅（室） .....	183
二、工作委员会 .....	183
三、研究室 .....	184
第二节 主要任务 .....	184
 <b>第四篇 地方人大工作运作</b>  	
第一章 地方人大会议 .....	189
第一节 人大会务工作概述 .....	189
一、人大及其常委会议事规则 .....	189
二、会务工作的基本原则 .....	191
第二节 人民代表大会会议 .....	196
一、会议筹备工作 .....	196
二、大会开幕前的相关会议 .....	206
三、会议的举行 .....	208
四、其他各项组织工作 .....	214
五、会议闭幕后的工作 .....	221
第三节 人大常委会会议 .....	222
一、会议的筹备 .....	222
二、会议的举行 .....	228
三、其他组织工作 .....	229
四、会议文件的公布、办理和备案 .....	231
第四节 主任会议 .....	232
一、准备工作 .....	232
二、开会 .....	235
三、会后工作 .....	238
四、人大常委会党组会议 .....	238
第二章 人大立法程序 .....	240
第一节 人大立法概述 .....	240
第二节 立法程序 .....	240
一、立法准备 .....	240
二、法规案的提出 .....	245

三、法规案的审议 .....	246
第三节 备案审批程序 .....	249
一、批准自治条例、单行条例程序 .....	249
二、批准地方性法规程序 .....	250
三、地方性法规备案 .....	251
第四节 听证会程序 .....	252
一、立法听证的特征 .....	252
二、立法听证的作用 .....	254
三、确定立法听证范围的原则 .....	255
四、地方立法听证会程序 .....	256
第三章 人大监督程序 .....	259
第一节 听取和审议“一府两院”专项工作报告 .....	259
一、听取和审议专项工作报告的涵义和特点 .....	259
二、确定听取和审议“一府两院”专项工作报告的原则和途径 .....	261
三、听取和审议“一府两院”专项工作报告的基本程序 .....	265
四、专门委员会在听取和审议“一府两院”专项工作报告中的任务 .....	267
第二节 国民经济和社会发展计划监督 .....	269
一、计划监督概述 .....	269
二、人大常委会开展计划监督的法律依据 .....	270
三、计划监督的内容和程序 .....	270
四、专门委员会在计划监督工作中的任务 .....	272
第三节 预算监督 .....	276
一、预算监督的概念及特点 .....	276
二、人大常委会开展预算监督的法律依据 .....	277
三、预算监督重点审查的内容 .....	278
四、预算监督的主要形式和程序 .....	281
五、专门委员会在预算监督工作中的任务 .....	283
第四节 听取和审议审计工作报告 .....	286
一、审计的概念 .....	286
二、听取和审议审计工作报告的法律依据 .....	286
三、听取和审议审计工作报告的程序 .....	287
第五节 对法律、法规实施情况的检查 .....	288
一、执法检查的意义 .....	288

二、执法检查监督的内容 .....	289
三、执法检查监督的主要程序 .....	291
第六节 规范性文件的备案 .....	298
一、规范性文件备案审查的意义 .....	298
二、规范性文件备案审查的主要内容 .....	301
三、规范性文件备案审查的主要程序 .....	304
第七节 询问和质询 .....	320
一、询问和质询的性质 .....	320
二、询问和质询的意义 .....	320
三、询问和质询的特点 .....	321
四、询问和质询的异同 .....	322
五、询问的提出与答复 .....	322
六、质询案的提出与答复 .....	323
第八节 特定问题调查 .....	328
一、特定问题调查的概念 .....	328
二、关于特定问题调查委员会的相关法律规定 .....	328
三、特定问题调查委员会的调查权 .....	329
四、特定问题调查委员会的组成 .....	330
五、特定问题调查委员会的工作程序 .....	333
第九节 撤职案的审议和决定 .....	335
一、撤职权的意义 .....	335
二、撤职适用的对象范围 .....	336
三、撤职案的提出、审议和决定 .....	337
<b>第四章 人大公文 .....</b>	<b>341</b>
第一节 人大公文概述 .....	341
一、人大公文的概念 .....	341
二、人大公文的种类 .....	343
三、人大公文的格式 .....	343
第二节 人大公文基本范式 .....	345
一、行文规则 .....	345
二、人大公文办理程序 .....	350
三、人大机关公文的立卷、归档和销毁 .....	353
第三节 一般公文 .....	354

一、公告	354
二、决议	354
三、决定	355
四、议案	355
五、建议、批评和意见	356
六、请示	357
七、批复	357
八、报告	358
九、通知	358
十、通报	359
十一、函	359
十二、意见	360
十三、会议纪要	360
第四节 人大主要公文	361
一、常委会工作报告	361
二、调查考察视察报告	362
三、立法规划和立法计划	363
四、代表资格审查报告	364
五、法规草案说明	365
六、法规草案审议意见的报告	365
七、法规草案审议结果的报告	366
八、对报批法规的审查意见	366
九、法规上报备案的报告	368
十、领导讲话稿	368

## 第五篇 地方人大常委会历史足迹

第一章 地方人大常委会的发展历程概述	373
第二章 地方人大常委会发展历程中重大事件点评	392
第一节 西藏自治区人大在全国率先设立常委会	392
第二节 黑龙江肇源县探索对任命干部的述职评议	396
第三节 沈阳市人大常委会首开执法检查先河	399

第四节	辽宁省人大常委会对个案监督进行立法 .....	403
第五节	广东省人大常委会质询省国土厅 .....	405
第六节	深圳市在全国率先成立地方人大常委会预算工作委员会 .....	407
第七节	沈阳市人大未通过法院工作报告 .....	409
第八节	广州市人大常委会首创监督听证会 .....	411
第九节	广东省人大常委会打造“透明钱柜” .....	413
第十节	河南郑州市人大常委会不予通过政府专项工作报告 .....	416

## 第六篇 人大培训工作

第一章	全国人大培训工作概况 .....	421
第二章	全国人大培训的类型 .....	424
第一节	全国人大常委会专题讲座 .....	424
第二节	全国人大代表履职学习 .....	426
一、	深刻认识代表学习培训的重要意义 .....	426
二、	建立和完善代表系统培训制度 .....	428
三、	十一届全国人大代表培训工作 .....	429
第三节	地方人大干部培训 .....	433
第四节	全国人大常委会组织的专题学习班 .....	434
第三章	全国人大培训的主要内容 .....	436
第一节	政治学习 .....	436
第二节	履职学习 .....	440
第三节	专题学习 .....	451

## 第七篇 重要资料汇编

第一章	法律、法律解释、有关决定目录 .....	461
第一节	现行有效法律分类目录（240件） .....	461
第二节	现行有效法律解释目录（16件） .....	470
第三节	现行有效有关法律问题的决定目录（77件） .....	471



第二章	八——十二届全国人民代表大会会议议程 .....	476
第三章	历届全国人大主席团 .....	493
第四章	八——十一届全国人民代表大会常务委员会会议议程 .....	576
第五章	历届全国人大常委会组成人员 .....	683
第六章	历届全国人大专门委员会 .....	701

## 第八篇 人大工作必备法律法规精选

第一章	中国特色社会主义法律体系基本知识 .....	749
第一节	中国特色社会主义法律体系的形成 .....	749
第二节	形成中国特色社会主义法律体系的重大意义 .....	750
第三节	中国特色社会主义法律体系的特征 .....	752
一、	这个法律体系体现了中国特色社会主义的本质要求 .....	752
二、	这个法律体系体现了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求 .....	753
三、	这个法律体系体现了结构内在统一而又多层次的科学要求 .....	753
四、	这个法律体系体现了继承中国法制文化优秀传统和借鉴人类法制文明成果的文化要求 .....	754
五、	这个法律体系体现了动态、开放、与时俱进的发展要求 .....	754
第四节	中国特色社会主义法律体系的层次 .....	754
一、	法律是中国特色社会主义法律体系的主干 .....	755
二、	行政法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分 .....	755
三、	地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分 .....	755
第五节	中国特色社会主义法律体系的部门 .....	755
一、	宪法与相关法 .....	756
二、	民法商法 .....	756
三、	行政法 .....	757
四、	经济法 .....	757
五、	社会法 .....	758
六、	刑法 .....	759
七、	诉讼与非诉讼程序法 .....	759