

在法律框架下实现乡镇人大监督权威的崛起

王宜峻

【我要评论】 【该文章阅读量: 583】 【字号: 大 中 小】

乡镇人大是我国最基层的地方国家权力机关,它承载着确保宪法法律在基层实施和代表人民群众管理社会经济文化事务,保护公民和法人的合法权益的重任。虽然法律明确规定了乡镇人大有决定权、监督权和选举权等诸多权力,但现实中真正能落实到位却不多。在现行的法律框架下,努力实现乡镇人大监督权威的崛起,是在基层建立真正的民主决策机制的重要方向。

乡镇人大是个空架子

2004年5月,《人民论坛》杂志社对福建省乡镇人大开展了一次问卷调查,笔者协助做了一些调查工作,所接触的乡镇人大干部大多数都有“乡镇人大是个空架子”的感慨,闻之内心震动不已。

在他们看来,尽管法律赋予我国最基层的政权机关乡镇人民代表大会有决定权、监督权和选举权,且这些权力看起来非常大,然而当这种权力必须以召开大会形式的集体行使的时候,就常常显得非常“尴尬”了。《人民论坛》杂志社的问卷调查显示,42%的乡镇人大反映人代会上不发言的代表多;72%的乡镇人大反映人大代表不能在大会上积极提批评、意见和建议;41%的乡镇人大反映大部分代表议案、建议得不到有效办理;37%的乡镇人大没有使用过重大事项决定权;90%的乡镇人大没有行使过质询权。

人大代表是乡镇人民代表大会的主体,他们都不作为,或者说不能作为,他们所组成的权力机关又怎能有所作为?一位乡镇人大主席坦言,“乡镇人代会基本上还是一言谈,除了几个领导发言,普通代表很少说话。”如此这般,人大代表的作用如何发挥,乡镇人大的监督权如何实现。

然而,就是代表有话想说话,也可能因为会议安排的时间不够充裕而作罢。通常情况下,乡镇人民代表大会会期在换届时能保证两天,但在其他时候基本上只有一天,有些时候就甚至只有半天时间。“为了节约会议经费,我们在会议的程序上很动了些脑筋,比如说上午的会议从9点才开始,这样就可以节省一顿早餐,下午的会议4点前就结束,又可省下一顿晚餐。”一乡镇人大主席道出了会期缩短的原因之一。如此缩短会期,且一年只召开一次,怎能完成乡镇人民代表大会的各项任务?大会的组织者只好将会议内容减少、程序精减,尽量少安排或不安排代表审议的时间。这样,必然使人大代表不能详尽地听取和审议各项报告,难以实事求是地评价政府工作报告,难以全面了解未来一年政府工作思路目标,进而影响到人代会决议、决定的作出和贯彻实施。会期短暂,还使人大代表没有充裕的时间建言献策,反映民情民意,提出的议案质量不高,建议针对性不强,不能较好地发挥监督作用。调查中,笔者了解到,大多数乡镇人代会没有议案,更别说质询这样较为刚性的监督权的运用了。乡镇人代会有如“过场戏”,只是“过”了一下程序而已,其监督效果可想而知。



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

尽管如此，好些乡镇的人代会还不能按时召开。一些乡镇党政领导借口经费紧张，将召开会议的日期一拖再拖，一般得在一季度召开的会议，被拖到了5、6月份，才草草开幕，草草进行，草草收场。甚至有乡镇人代会拖到8月份才召开的怪事。有的乡镇党委领导不屑地认为，“乡镇人代会有什么好开的，不就是请代表来举举手，吃顿饭，领份纪念品么？”。乡镇人民代表大会被视为一种道具，一个党委需要时可以随意拿来使用的道具，这是多么可悲的事情呀。

正是因为乡镇人代会的调控权很大程度上掌握在党委书记手里，人大主席形同虚设，名为召集人，也不过“跑跑堂”，所以“会议的议程和程序都是事先设计好的，代表联名提出候选人和议案都是要按照主席团的意思进行，否则就是不与组织保持一致。”在一些私下场合，有的人大主席不满地说。2002年，某乡召开的人代会选举时，组织提名推荐的副乡长正式候选人意外地落选了，却从票箱里“跳出”一个“另选人”，且得了超过半数的选票，令会议的组织者感到非常难堪。有领导因此认为是有代表在搞“非组织活动”，最后宣布“跳”出的副乡长为非法当选而无效。就凭这点，乡镇人大被一些人甚至乡镇人大干部本身认为是个空架子，就不难理解了。

乡镇人大主席不好当

会议时间一再压缩、会议程序一再精简，乡镇人民代表大会的许多工作难以在会议期间“圆满完成”。乡镇人大的大量工作，如组织代表开展视察、检查、评议活动，督促办理代表提出的议案、建议等任务将留给人大主席在闭会期间完成。如此重任，在既缺人手又缺经费的情况下，让人大主席怎么担当的起？调查中，好些乡镇人大主席都说“乡镇人大主席这活真累，不好当。”

由于地方组织法明确乡镇人大闭会期间不设立专门机构，在一没机构、二缺人手的情形下，专职的人大主席也就包揽了人大主席团和人民代表大会闭会后的日常工作，大到人代会的筹备、主席团开会的准备，小到起草文件、会务安排，无一不是“事必躬亲”，既当领导，又当办事员；既要忙于组织代表开展活动，听取和反映选民的意见和要求，受理代表和群众来信来访，还要完成党委分配的其他工作。某县16个乡镇，有15名人大主席是从党委、政府的领导岗位转过来的，年龄都在45岁以上，多是些老弱人员，虽然有四分之三的乡镇配备了人大秘书，但都是由乡镇水利、农技、计生干部兼任，这些人究问会有多少精力从事人大工作？

《人民政坛》杂志社的调查令人吃惊，94%的人大主席分管或兼管政府工作。事实上，人大主席、副主席往往成为乡镇党政“一把手”的一枚棋子，他们或多或少要分管或兼管政府的一些具体工作，过多地参与了本应属于政府职责范围内的经济、计划生育、旧村改造等工作，常常因此成为被告对象，却将自家的“责任田”给“休耕”、“抛荒”。“种了别人地，荒了自家田”道出了一些乡镇人大主席未能很好履行法律赋予的职责的无奈。

乡镇人大主席的无奈还不是真的工作太过忙碌，他们的无奈是不能较好地履行法律赋予的职责，他们的无奈折射出了乡镇人大工作的艰难。比起乡镇党政主要领导，人大主席没有专门的交通工具、通讯费用也没有报销，“笔头不出水”，因而好些人大主席总愿揽些行政事务才觉得实在，才觉得有职有权。经济待遇有时很能说明问题。经济待遇低下，导致了政治地位低下。调查中，有位乡镇人大主席悄悄地对我说：“在乡镇，人大主席充其量只能算是一个正科级的一般干部，有职而无权，地位极低。”在乡镇党政领导班子排名中，人大主席往往被排在党委副书记，甚至党委委员之后，加上多年来人大干部队伍只进不出，死水一潭，乡镇人大工作怎能不缺乏生机活力？

乡镇人大缘何尴尬？

据《人民政坛》杂志社对100位乡镇人大主席的问卷调查，75%的人认为是“乡镇财力制约人大

工作”。从表面看，基层财政困难是乡镇人大开会难和运转难的主要原因，甚至是重要原因，但通过进一步分析，更深层次的原因却是宪法法律规定乡镇人大职权在基层得不到落实。

虽然法律明确规定乡镇人大是国家权力机关，但现行权力分配机制，实际上是使乡镇人大主席的政治地位处于政府主要领导之下。目前在乡镇仍然普遍存在党政联合开会、联合发文的现象，这种实际上表现出来的党政不分的体制，使人大在监督政府时，难避有监督党委之嫌。因而人大主席即使是想组织代表开展监督活动，也很难把握好监督的分寸。刚从乡镇党委副书记位置上“退位”下来的某乡镇人大主席说：“我当乡镇党委副书记的时候，说两句话还是有人听的，乡村干部还买我的帐，但“提拔”为人大主席就没人理睬了。”还有些乡镇人大主席担心党委政府领导存在“监督政府就是为难政府”的思想，从而没有依照法律的规定去行使职权。

更有甚者，一些乡镇的党政主要领导民主法制观念淡薄，他们不敢说不要召开人代会，但却在会议的时间、会议的经费上一减再减，提出种种“理由”，给乡镇人代会设置种种限制，使会议不得不顺着党委某个领导人的意思进行，把会议变成了一出“过场戏”，变成了“表决机器”。

现行法律对乡镇人大职权作出的规定比较原则、抽象，也是导致乡镇人大难以操作的原因之一。乡镇出台的一些政策、政府预算变更，还往往规避人大，使得人大的监督权力无从体现。乡镇人代会偶尔用一下决定权，却由于没有安排代表进行充分讨论审议，使作出的决定仍是“走过场”。不说一些本该由人大决定的重大事项不通过人大，就是人代会安排的内容也是偏重于听政，而不是议政。“我们这哪是来行使主人的权力，分明就是来听领导作报告嘛！”一名来自乡村的人大代表评价乡镇人代会，“其实就是乡村干部扩大会”。乡镇政府领导将一年一度的工作向代表一“报”了事，管你代表有什么意见和想法。人大工作可有可无，监督权形同虚设。

此外，造成乡镇人大工作运转难的原因还有人大代表和乡镇人大干部自身方面的因素。由于乡镇人大代表素质普遍低下，有的代表在审议时有话不敢说，有问题不敢问；有的只会随声附和；有的一言不发，只作“听会代表”；还有的不是围绕审议内容，而是风马牛不相及地谈些无关的事情。这些都影响到了乡镇人大工作的进一步开展和人大监督水平的进一步提高。

乡镇人大毋须设立常设机构

2002年5月，湖南省新晃侗族自治县出台了乡镇人大常委会工作规划，提出在乡镇设立人大常委会，其职权分配及运行以法定县级人大常委会的规程为样本，赋予其行使审议决定重大事项权、人事任免权和监督权，成为轰动一时的大事。乡镇人大设立常委会应是否由此成为乡镇人大体制变革的趋势？对此，存在不少争议。

——乡镇人大是由直接选举产生，乡镇人大的权力由人代会行使。地方组织法规定县级以上地方各级人大设立常委会，乡镇人大不设立常委会，是鉴于县级以上人大代表人数较多，至少都在150人以上，经常召开会议讨论决定有关事项不便于组织、费用较大；而乡镇人大，按照选举法的有关规定，就是一个3、5万人口的乡镇，代表数也只有60多名，召开会议决定本乡镇重大事项可操作性较强，花费也不太多，容易组织。

——地方组织法赋予乡镇人大有决定权、监督权和选举权，如果设立乡镇人大常设机构，势必将这些权力，交由更少的一部人去行使，民主本来应该是逐步扩大，这样的话反而缩小了。乡镇人大设立常设机构，部分代行乡镇人民代表大会的“三权”，不仅不符合有关法律的规定，而且与不断推进的人民当家作主的社会主义民主政治制度要求相悖。民主的进步，应尽量把权力交由更多的人去行使，让更多的人参与民主议政、民主决策。

——依照地方组织法规定，乡镇人大主席团不但主持会议，而且负责召集下一次本级人民代表大会会议。这就是说乡镇人大主席团不仅是会议领导机构，而且还担当着许多职责，如联系代表、组织代表开展活动等。实践证明，这些做法基本能够适应目前乡镇人大工作开展的需要。有些省、

自治区、直辖市制定的乡镇人民代表大会工作条例赋予了乡镇人大主席团在闭会期间行使包括监督权、审议本行政区域内重大问题、任免个别副乡镇长等职权，显然违背了宪法和有关法律的规定，是不可取的。依照地方组织法规定，无论乡镇人大主席还是乡镇人大主席团在人大闭会期间都不具备乡镇人代会的权力包括代行权力。

虽然闭会期间的乡镇人代会权力的行使的确存在一个相当长时间的空档期，这给人大工作的开展带来了许多不便，但根据宪法和法律的有关规定以及乡镇人大工作的实际，有一种比较可行的办法，那就是增加乡镇人代会的召开次数。尽管这可能会大大地增加监督的成本，但这是必要的民主成本，是必须支付的。

福建省泉州市惠安县推出的“小人大”会议模式，无疑是解决这一困扰乡镇人大的最佳办法之一。2004年7月，中国人民大学地方人大制度研究课题组与福建省泉州市人大常委会合作在泉州市惠安县开展了乡镇“小人大”建设实验项目。该项目主要内容就是在不违反地方组织法的前提下，将基层人大每年一次的人代会改为每年至少两次，缩短乡镇人代会的会期间隔，增强代表对政府的监督力度，达到提高人大工作效能的目的。他们在具体操作中，除代表和少数政府主要领导列席会议外，一般不再邀请其他人员列席会议，通过精简参加会议人数，精选会议议题，缩短会议时间，最大限度地降低会议成本，减轻乡镇财政压力，从而达到增加会议次数的目的。

毫无疑问，这种方式是在现行法律框架下解决乡镇人大监督不力，无从监督的最好办法，既推动了人大监督工作，又于法周全，值得普遍推广。

主席，你要大胆往前走

乡镇人大履行职权能否到位，实质上关系到推动或者制约人大制度乃至民主政治制度在基层的健康运行。因此，在现行的体制和法律框架下，作为具体承担乡镇人大工作的人大主席，切实增强监督的信心和勇气，大胆地行使好法律赋予的各项职权和责任，努力推动乡镇人大体制的完善，的确是一种可行的办法是。

当然，乡镇人大主席应积极参与党的中心工作，为服务经济建设中心作出自己的贡献。乡镇人大主席必须积极参与经济建设是，这本身就是坚持和依靠党的领导的一种体现。但参加党委的统一分工，并不是就一定要兼任或分管政府部门的工作。从人大角度来讲，“本职工作”和“中心工作”，既是互相联系的一体，同时也是不能相互代替的两个方面。党委支持人大工作，就是要支持人大依法履行好法律赋予的各项职权；乡镇人大坚持和依靠党的领导，就是在党委的统一领导下，督促本行政区域内的各项工作依法进行。

法律规定了乡镇人大有包括决定权、监督权、选举权在内的13项职权，同时也赋予了乡镇人大主席组织代表开展视察、检查、评议活动，督促办理代表提出的议案、建议等职责和义务。人大主席的职责就是通过这些具体的活动使乡镇人大“三权”得以落实和体现。在乡镇人大制度建设以及乡镇人大职权的运行和权威树立中，乡镇人大主席担当着不可替代重要的使命。

尽管目前从各方面信息反映出来的都乡镇人大权力虚置，乡镇人大没有地位，乡镇人大主席不好当，但毕竟人大工作是有宪法法律的支持和保障的。一位乡镇人大主席在县人大常委会举行的座谈会上说道：“我有的时候酒后监督还是有人怕，拍几下桌子，红着面子，气粗脖子，乡长会听人大的！”可见，只要人大主席敢于监督，并且善于监督，乡镇人大还是能够发挥出一定的作用的，前提是乡镇人大主席是否够胆大。

但是乡镇人大主席要大胆地往前走，以及能否大胆地往前走，目前还取决于党委的重视和支持程度，取决于上级人大常委会的指导和帮助。有党委重视支持，乡镇人大工作才会更加有声有

色；有上级人大常委会的指导帮助，乡镇人大工作水平和质量才能不断提高。

2004年12月，福建省委作出了《进一步加强人大工作的决定》，要求各级党委把加强乡镇人大工作摆上重要的议事日程，福建省人大常委会在督促各级贯彻落实省委《决定》也狠下了一番功夫。“乡镇人大设专职主席，并担任党委副书记，保证乡镇人大主席以主要精力从事人大工作”，“逐步改善人大工作条件，保证乡镇人大的正常工作经费，切实解决在办公设施、交通、通讯等方面存在的困难和问题……”这是福建省清流县委贯彻省委《决定》的具体意见。此后，清流县委还县委常委会议还多次听取县人大党组的工作汇报，研究解决了人大党组提出的关于加强人大自身建设的一些具体问题。与此同时，福建省各地市、县相继召开的人大工作会议上，也把类似意见写入了党委的贯彻措施。从政治前途、经济待遇、工作条件等根本问题上着手，给人大主席们更多的关心支持。

如此看来，努力提高乡镇人大主席的政治、经济待遇，使乡镇人大主席安心、尽职和充满信心地做好本职工作，切实耕好自家的“责任田”，其现实意义就显得特别不一般。因此，人们有理由相信，也有信心期盼，在各级党委的重视支持下，随着人大制度的不断完善和民主法制进程的推进，作为我国政治制度最基本的环节，乡镇人大将越来越凸显其权威地位。

主席，挺起你的胸膛，大胆地往前走把。

来源：地方人大创新网 来源日期：2005-7-12 本站发布时间：2005-7-18

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名: 密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.047秒