

理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

完善乡镇人大制度的思考

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-10-7 阅读：34次

郭立建

【摘要】完善乡镇人大制度应从以下几个方面入手：加强乡镇人大文化思想建设；理顺党政关系；优化权力结构；创新乡镇人大制度。

【关键词】乡镇人大； 缺失； 完善

【中图分类号】D624 【文献标识码】A 【文章编号】1007-1962（2008）17-0033-02

乡镇人民代表大会处在民主政治的最基层，但它的组成人员约占全国各级各类人大代表的80%，是中国特色社会主义根本政治制度不可或缺的重要组成部分，在我国的经济、政治、文化和社会建设中发挥了积极的作用。但随着政治经济社会不断发展，长期以来存在的矛盾和问题愈显突出，制约了其职能作用的发挥。

一、乡镇人大缺失的实证分析

（一）乡镇人大的法律地位没有达到宪法规定的高度。宪法法律规定乡镇人大是基层地方国家权力机关，问卷调查显示，40%的人认为地方国家权力机关是乡镇党委和政府，有的甚至把乡镇人大看作政府的一个工作部门。这不仅反映了认识上的偏差，更反映现实生活中乡镇人大宪法地位的缺失。

（二）乡镇人大组织有缺陷。乡镇人大代表中党员多，非党员少；带“长”的多，普通群众少；群众代表名额往往被干部挤占。乡镇人大主席团的组成人员中，90%以上是乡镇的正副乡镇长；绝大多数人大主席团主席副主席兼任行政职务，从事行政事务性工作。20%人大主席、70%副主席、60%人大专干或秘书由党务或行政干部兼任。

（三）乡镇人大会议不能如期召开。依宪法法律和地方法规规定，乡镇人大一年至少召开一次代表大会，3个月至少召开一次主席团会议，根据需要还可召开临时会议和小组会议。笔者在调查中了解到，约20%和80%的人大会议和主席团会议不能如期召开。临时会议和闭会期间的小组会议更是稀少，且存在会期短、质量不高问题。约70%以上乡镇人大会议会期为1天以内，个别乡镇一年一次大会只有130分钟。代表反映，“一晌会，两顿饭，想发言，没时间”。有的把人大会议视为“乡镇干部扩大会议”。这不仅反映会议质量，也反映人大地位。

（四）乡镇人大职权不到位。宪法法律赋予乡镇人大14项职权，可划分为法律和决议执行权、重大事项决定权、人事选举权、对政府监督权、公益事业和公民权益保护保障权等。就这五项权力行使情况来看，行使较好的乡镇人大，分别占调查总数的62.09%、48.45%、77.26%、46.29%、50.87%。约有三分之一乡镇多年无一议案。闭会期间权力流失更是严重。

（五）物质保障制度不落实。约有33%乡镇人大活动经费没列入本级财政预算，45%的乡镇经费不能满足工作需要。不少乡镇无集体办公室，小组活动没地点。

（六）代表素质偏低，参政议政能力不强。约30%乡镇人大代表多年无一条意见、建议等。被称为“听会代表”、“举手代表”。

二、完善乡镇人大制度的思考

（一）加强乡镇人大文化思想建设。

主要是用马列主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论占领乡镇人大思想文化阵地，牢

固树立社会主义法治理念和宪政观念。一是树立乡镇人大是基层国家政权核心理念。乡镇政权是由人大和政府组成的，乡镇政府由人大产生，对人大负责，受人大监督；党领导执政的目的是支持和保证人民当家作主。二是树立人民当家作主的理念。社会主义与资本主义最大区别，就在于是否人民当家作主，掌握国家政权。乡镇人大制度是基层人民当家作主，掌握、运用国家政权最根本、最有效的形式。三是树立坚持和完善乡镇人大制度的理念。乡镇人大地处最基层，根植于人民群众，最了解民情并最能反映民意，具有上级人大无法替代的作用。四是更新观念。对不同群体应有不同要求：人大代表要破除“官贵民贱”观念，树立人民当家作主的“主人翁”意识；党委破除“党委是国家权力机关”观念，树立“人大是国家权力机关”意识；支持保证人民当家作主；政府破除“人大是政府工作部门”观念，树立“政府是权力机关执行机关”的意识，主动向人大报告工作，自觉接受人大监督。全民破除“取消论”观念，树立“坚持完善论”的观念。

（二）加强和改善党的领导，理顺党政关系。

党的领导是坚持和完善乡镇人大制度的根本保障。坚持党的领导，还要改善党的领导；只有改进领导方式，才能更好坚持党的领导。一是首先正确认识党的领导。作为基层党委对政权领导的责任，应主要放在制定大政方针政策上，提出目标、任务、指明方向道路上，放在研究宪法法律如何落实本乡镇的方法、步骤上，放在树立人大权威上。二是党政职能分开。本行政区内重大事项和民众关心热点问题，党委讨论决定后，提请人大讨论通过，人大形成决议后交政府执行。党委要支持人大、政府依法行使各项职权。三是加强乡镇人大党组织建设，提高党的执政能力。建议在乡镇人大党员中，建立隶属于基层党委的党组织，党组织直接对党委负责。通过党组织活动，模范遵守法律，保证党的重大决策和党推荐人选顺利通过。乡镇党委书记一般不兼任人大主席团主席，以便想大事、谋大局、协调各方。人大主席团主席和副主席不兼任行政职责，乡镇长、副乡镇长也不兼任人大主席团职务，代议机关与行政机关分开，决策权与执行权分离。以利提高人大地位，加强监督，提高政府依法行政能力和水平。四是加强党对人大的思想领导。党委要用先进科学的理论，教育党员、武装人大代表，采取多种形式培养提高人大代表的政治业务素质 and 参政、议政能力，教育他们忠于党忠于人民。

（三）加强人大自身建设，优化权力结构。

所谓优化权力结构，就是按宪政要求，理顺基层党委、人大、政府之间的关系。这里主要强调加强人大自身建设，成为名副其实的权力机关。一是加强乡镇人大思想建设。自觉接受党的教育，用科学理论武装头脑，增强责任感、使命感，激发工作积极性、主动性、创造性，牢牢树立党的领导和代表人民当家作主的理念。二是加强人大组织建设。扩大一线人民群众比例；依法设立人大主席团主席、副主席，同时配备人大秘书或专干。人大干部不兼任行政职责和从事行政事务性工作，专司其职。依法召开代表大会、主席团会议、小组会议，努力提高会议质量，充分行使各项职权。闭会期间，围绕大局，组织代表开展走访、调查、评议等各种有益活动。要想有地位，必须有作为。三是加强人大作风建设。作风是人大代表的政治生命。人民代表，代表人民。必须密切联系选民群众，倾听人民意见，代表人民利益，反映人民心声，畅通民主渠道。模范遵守宪法法律，依法行使职权。四是依法行使监督权。列宁说，没有权力的代议机关等于零。人大代表要站在人民立场，敢于和善于依法行使质询、撤销、罢免等监督权。这对加强乡镇人大建设，提高人大地位具有决定性的作用。

（四）落实依法治国方略，创新乡镇人大制度。

创新制度是完善乡镇人大制度的重要保障，全面落实依法治国基本方略，是完善乡镇人大制度的内在要求。一是创新选举制度。把选举权真正交给人民群众，扩大人大代表和政府候选人比例，引入竞争机制，逐步推进“海选”代表和“直选”乡镇长。二是创新组织制度。总结地方立法经验，明确乡镇人大主席团在大会期间职权和闭会期间职权，及行使职权程序。确保人大主席团主席、副主席一正两副，并设秘书或专职干部。三是创新会议会期制度。乡镇人民代表大会改为一年至少两次，在春季秋季召开，每次1至2天；主席团会议至少3个月一次，小组会议至少1个月一次；给代表充分发言机会。四是完善人大法律规范机制。有行为模式，更要有行为后果；有权必有责；实体与程序并重，增强法律的实用性和可操作性。对人大组织制度、会议制度、经费保障等制度不落实的，区别情况给予党纪、政纪、法律处分，造成严重后果的，依法追究刑事责任。五是依法制定《乡镇人民代表大会工作条例》，完善乡镇人大法律体系，使乡镇人大权力具体化、规范化、程序化。六是创新法律执行制度，增强法治观念。人大代表、党员和干部特别是领导干部要成为遵守宪法和法律的模范。

（作者单位：中共商丘市委党校）

责任编辑 于朝霞

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 [10.1.10.65](#). All rights reserved. Design by owen