

- ▶ 论文投稿
- ▶ 关于论文发布证明

- ▶ 学术活动厅
- ▶ 专家讲座
- ▶ 中华管理论坛章程
- ▶ 个人专栏



## 关于规范乡镇人大工作的思考

郑家林(湖北省宜昌市夷陵区太平溪镇人大办公室)

乡镇人大是我国最基层的政权组织和权力机关。近年来,乡镇人大工作已引起各级领导的高度重视。现在的乡镇人大工作应该怎样去做?很多同志对此有比较成熟的意见和建议。我认为,要做好乡镇人大工作,还应该规范乡镇人大工作,使乡镇人大工作做到有法可依、有章可循。本文想从规范乡镇人大工作入手来谈谈个人的看法。

乡镇人大规范化建设,是乡镇人大依法行使职权,推进基层民主政治的需要,是着力提升人大工作水平,充分发挥人大代表作用,推进人大工作创新的需要。因此,规范和加强乡镇人大工作,应该成为各级人大需要研究的课题。

### 一、目前乡镇人大工作规范化建设现状分析

党的十一届三中全会以来,乡镇人大在实践中发展,在完善中提高,显示了强大的生命力和越来越重要的作用及其功效。乡镇人大在加强基层政权建设、促进基层改革、发展和维护社会稳定,推进农村民主政治、法制建设与基层人民群众的联系等方面作用越来越明显,已经成为推动基层民主政治的中坚力量。但是,由于历史和现实的原因,乡镇人大仍面临不少问题和困难,在规范性建设方面还有一定差距,制约了职权行使和作用的发挥,难以适应当前基层民主政治和民主法制建设的发展要求。

#### (一) 乡镇人大规范化建设取得一定成效

##### 1、乡镇人民代表大会会议有比较规范的程序

乡镇人民代表大会会议是乡镇人大履行职能的主要途径。就夷陵区情况看,每年乡镇人代会之前,夷陵区人大常委会对乡镇人代会都有具体的指导意见,为开好乡镇人民代表大会提供了比较规范的程序。各乡镇人代会在程序上都能按照区人大的意见执行,而且会议都比较成功。但由于各乡镇的情况不同,代表大会在会议时间、会议主持、会议审议、会议决议等程序方面有不一致的情况。如会议时间上要求是不少于2天,实际上大部分只开了一天半,第一天上午报到开会,下午讨论,第二天上午会议结束,代表大会对政府工作报告审议比较认真,对人大报告和财政报告基本上没有时间审议,由于代表没有充足的时间来讨论发表自己的意见和建议,代表大会行使管理地方事务的民主权力难以得到充分保障。

##### 2、乡镇人大代表工作规范化建设卓有成效

代表工作是乡镇人大的一项基础性工作。夷陵区在代表工作上建立了人

大代表学习制度、联系选民制度、视察制度、专题调研制度、履职公开制度、述职制度、履职档案制度、小组活动制度，普遍建立了规范化的代表活动室，代表活动规范化建设卓有成效。

## （二）乡镇人大规范化建设中存在的的主要问题

### 1、乡镇人大主席团缺乏法律规定和规范的工作程序

乡镇人大工作除代表大会审议和决定乡镇社会、经济重大事项外，闭会期间应该开展经常性的工作。乡镇人大一般只有一名人大主席和一名人大干事，闭会期间人大工作仅靠人大主席和一个干事是不好开展的，人大是集体行使职权，应该发挥人大主席团的作用。目前情况看：一是乡镇人大主席团的设置法律规定不一致。《地方组织法》规定乡镇人民代表大会设主席、副主席，“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候，选举主席团。由主席团主持会议，并负责召集下一次的本级人民代表大会会议”。这里只规定在召开代表大会的时候选举主席团，没有明确乡镇人大闭会期间设立主席团的规定。《湖北省乡镇人民代表大会主席团工作若干规定》中，乡镇人大主席团具有召集、主持本级人民代表大会和组织本级人民代表大会代表开展闭会期间活动等职责。从湖北省的规定看，闭会期间主席团是乡镇人大的常设机构，从夷陵区实际操作情况看，乡镇人大一般选有会议期间和闭会期间两个主席团，会议期间主席团负责代表大会的工作，闭会期间乡镇人大主席团负责乡镇人大日常工作。

二是闭会期间乡镇人大主席团缺乏具体的工作程序。《湖北省乡镇人民代表大会主席团工作若干规定》中，有“乡、民族乡、镇人民代表大会主席团至少每三个月举行一次会议，研究部署或处理本级人民代表大会的有关工作”的规定。但没有规范的具体的工作程序，如主席团会议次数计算、会议时间、程序、内容、会议的有效无效、决议的有效无效等都没有明确的规范性的程序，闭会期间各乡镇主席团工作主要凭乡镇人大干部的自觉性和创造性，按照自己的思路开展工作，也叫摸着石头过河，因此乡镇人大工作开展很不平衡。

### 2、乡镇人大监督缺乏具体规定和工作程序

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会依法行使监督权有《监督法》，乡镇人大监督没有专门的法律规定，只是在《组织法》规定的13项职权中赋予了乡镇人大听取和审查政府工作报告、撤销不适当的决定和命令等监督职权，乡镇人大如何行使好这些职权就需要更为细化的规定，以明确职权的具体内容、操作程序等。由于缺乏相关细化规定来指导和规范，乡镇人大很难行使好这些职权。闭会期间乡镇人大监督的主要形式是组织代表视察、听取汇报、督办建议等，一般很少进行工作评议和对本级政府及其部门的执法监督，也没有对镇内大事项和重要行政行为依法行使决定权和监督权，许多按法律规定应列入人代会讨论和审议的事项没有列入会议议程。乡镇政府在重大的建设项目以及许多关系国计民生的重大举措上，只是主要领导和“核心成员”拍板就着手实施了，缺乏公开和透明。从法律角度来说，代表不提议案、建议，或没经人大依法审查批准，就是剥夺了代表的权力，没有从根本上把人大的监督放上位置。没有具体的法律规定和可操作的工作程序是乡镇人大工作监督不力的一个重要原因。

## 二、产生问题的原因分析

(一) 从我国人民代表大会制度的实践看, 新中国成立50多年来, 人民代表大会制度在实践中不断巩固完善, 并且取得了一些宝贵的经验。但是从1957年的反右斗争开始到1976年文化大革命结束, 长达20多年的时间里, 民主法制受到严重破坏, 人大工作也受到严重影响, 这种影响是全方位的, 对乡镇人大建设也是显而易见的, 特别是人们的思想观念是一时难以转变的。

(二) 从乡镇人大自身发展的情况分析, 乡镇人大到目前为止, 仍然处在不断探索、不断发展、不断完善、不断提高的阶段。早在1954年的宪法、地方组织法中就明确规定了乡镇人大的职权和活动方式, 确立了乡镇人大的法律地位。但在反右及文化大革命时期, 乡镇人大工作完全到了停止阶段。直到1979年党的十一届三中全会以后, 乡镇人大制度才逐步建立和完善起来。由于乡镇人大建设才20年左右的时间, 存在这样那样的问题在所难免。

(三) 从乡镇人大现行机构设置和人员状况变化分析, 目前, 乡镇人大主席团是由各部门负责人组成的。乡镇人大干部只有一名兼职的主席和一名兼职的人大干事, 而且兼职和分管其它工作多。就太平溪情况看, 副书记兼镇人大主席分管党务、群团、机关、政法、信访、武装工作, 联系政协、社会事务工作。人大干事兼史志、食品药品安全工作。人大干部分管的工作多了, 做人大工作也就没有充足的时间了。

## 三、规范乡镇人大工作的建议

### (一) 加强各级党委对乡镇人大工作的领导

区级以上党委要重视乡镇人大工作, 把乡镇人大工作纳入区以上党委的议事日程, 定期听取人大常委会关于乡镇人大工作的汇报, 研究解决乡镇人大工作中的困难和问题。

乡镇党委要坚持依法行政, 建立和健全领导乡镇人大工作的制度和机制, 每年至少召开一次乡镇人大工作会议, 安排部署乡镇人大工作, 平时及时研究答复乡镇人大的专题报告, 解决乡镇人大工作中存在的问题。

### (二) 进一步规范乡镇党委、人大、政府机构设置

为有利于乡镇人大工作, 乡镇机构的设置上, 乡镇党委书记不宜兼任乡镇长, 乡镇人大主席可以由乡镇党委书记兼任, 也可以单设, 最好是党委书记、人大主席、乡镇长分别单设, 这样设置, 人员编制上并没有增加, 而各项工作却要做得多了, 同时乡镇人大主席团应成为乡镇人民代表大会的常设机构。

### (三) 进一步完善有关法律和规定

《地方组织法》应赋予乡镇人大主席团人代会闭会期间相应的法律地位、性质和职责, 以利于乡镇人大主席团更好地发挥作用。地方各级人大尽快制定便于乡镇人大履行职权具有操作性的地方性法规, 如乡镇人大行使决定权、决定权、监督权的实施办法等。

#### (四) 乡镇人大要创造性地开展好人大工作

乡镇人大要创造性地开展工作，适时将乡镇党委的意图和决策通过法定程序转化为本乡镇人民群众的共同意志和自觉行动；要把促进发展作为履职的第一要务，服务工作大局，紧紧围绕乡镇党委的中心工作履行法定职责，开展各项活动。

乡镇人大主席团要根据有关法律规定，结合本地实际，研究制定切实可行的乡镇人民代表大会议事规则、乡镇人大主席团议事规则等，使乡镇人大工作做到有法可依、有章可循。

---

#### 最新文章：

- [财富的正当性：中国经济发展不可逾越的现代观念](#) 曾飞
- [国家资本“退出到位”之后还是国有资产吗？](#) 田嘉力
- [“水亦浮舟，亦可以覆舟”，员工是水，企业是舟吗？](#) -
- [得大客户者得天下](#) 谭小芳
- [西方资本结构理论的演进及其评述](#) 陈柳钦
- [品牌道德如何规划？](#) 谭小芳
- [业务正在发生革命性变化，管理软件将走向哪里？](#) 万小青
- [变“压力”为“激励”](#) 谭小芳
- [更多文章...](#)