

选举法和地方组织法 释义与解答

(二次修订版)

乔晓阳 张春生 / 主编
王世瑜 陈斯喜 许安标 / 副主编



法律出版社

D9122

3-1

选举法和地方组织法 释义与解答

(二次修订版)

主 编 乔晓阳 张春生

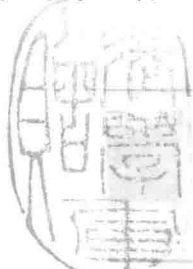
副主编 王世瑜 陈斯喜 许安标

编撰人 (以姓氏笔划为序)

刘 沛 许安标 陈斯喜

郑 楠 武 增 赵 欣

000,01-100,000 定价



法律出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

选举法和地方组织法释义与解答 (修订版) / 乔晓阳、
张春生主编 王世瑜、陈斯喜、许安标副主编. —
北京: 法律出版社, 1997

ISBN 7-5036-2195-8

I. 选… II. ①乔…②张… III. ①选举法—注释
—中国②国家机构—组织法—注释—中国—地方 IV.
D921.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 14910 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/昌平第二印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/21 字数 530 千

版本/1997 年 7 月第 1 版 1997 年 7 月第 1 次印刷

印数/00,001-10,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂内(100073)

电话 63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-2195-8/D·1824

定价: 32.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

选举法和地方组织法是关于地方政权的组织、产生、职权和基本工作程序的基本法律。建国后,我国先后制定颁布过两部选举法和两部地方组织法。第一部选举法是1953年2月中央人民政府委员会第22次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》。第一部地方组织法是1954年9月第一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》。第二部选举法和地方组织法是1979年7月第五届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《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》,也就是现行选举法和地方组织法。此后,这两部法律又经过了三次修改。第一次是1982年12月第五届全国人大五次会议在通过颁布新宪法的同时,根据新宪法的有关规定,对选举法和地方组织法进行了相应的修改。第二次是1986年12月第六届全国人大常委会第18次会议根据十一届三中全会以来人大代表选举和地方人大工作的实践经验,对选举法和地方组织法进行的比较大的修改和补充完善。第三次是1995年2月第八届全国人大常委会第12次会议根据1986年以来人大代表选举和地方政权建设,主要是人大建设的经验,对选举法和地方组织法进行的修改和补充完善。这三次修改,总的指导思想是在党的领导下,根据实际条件和实践经验,发展社会主义民主,不断完善人民代表大会制度。两法实施和修改的过程,从地方国家政权建设的方面大致反映了我国社会主义民主和法制建设的进程。

选举法和地方组织法是地方政权建设的主要法律依据,贯彻执行好这两部法律,对于加强人民代表大会制度建设,发展社会主义民主,具有极其重要的意义。为了便于各地正确理解和执行选举法、地方

组织法,我们编写和整理了这本《释义与解答》。释义对法律条文的立法原意,特别是对条文中容易产生不同理解的问题,从理论和实践上进行了阐释。解答是全国人大常委会法制工作委员会从1983年到1995年初对各地提出的法律询问作出的答复。这些答复是经过法制工作委员会认真研究,并按照严格的审批程序作出的。

本书由全国人大常委会法制工作委员会副主任乔晓阳、国家行政法室主任张春生任主编,国家行政法室副主任王世瑜、一处处长陈斯喜、副处长许安标任副主编。参加本书编写和整理的有刘沛(选举法第一章至第四章)、武增(选举法第五章至第八章)、许安标(选举法第九章至第十一章)、陈斯喜(地方组织法第一、二章,整理了第三部分的法律问题解答,收集了第四部分的有关资料)、赵欣(地方组织法第三章)、许安标和郑楠(地方组织法第四、五章)。陈斯喜对地方组织法部分第一章至第三章、许安标对地方组织法部分第四、五章和选举法部分进行了初步统稿,王世瑜审阅了全书,最后由乔晓阳和张春生同志审核定稿。

由于水平有限,成书时间较短,书中难免有不妥之处,恳请读者批评指正。

编者 1995年5月

修订前言

《选举法和地方组织法释义与解答》一书自1995年7月出版后，受到广大读者的关心与爱护，两次印刷均已告罄。从今年下半年开始，全国和省、市、县四级人大将陆续进行换届选举，一些单位和读者又纷纷要求再次订购此书。为了满足广大读者和实际工作的需要，配合今年的换届选举工作，我们根据读者的意见和建议，对本书进行了较大幅度的修订。一是根据全国人大及其常委会新通过的有关法律和决定，对两法条文释义的内容作了修订。二是重新选编了法律问题解答，对法律已明确或作出新规定的问题，不再收入，对相同问题的答复，选择比效新的答复编入，同时新收录了两法修改以来全国人大常委会法工委对一些问题的答复。三是新收入了全国人大和全国人大常委会通过的有关选举办法和有关换届选举的决定。四是对结构体例进行了调整，全书分为选举法释义、地方组织法释义、法律问答和附录四个部分。我们希望通过上述修订，使本书在原有的基础上进一步提高，并便于读者使用。

这次修订工作是集体完成的，原作者除郑楠同志外，都参加了本书的修订工作。其中，许安标同志负责选举法释义的修订，并选编了选举法部分的法律问答，陈斯喜同志负责地方组织法释义部分的修订，并选编了地方组织法部分和其他与人大工作有关的法律问答，赵欣同志整理选编了两法新通过以来的法律问答，并对全书的体例进行了重新编排。全书最后由乔晓阳、张春生和王世瑜同志审阅定稿。

虽然对书稿进行了多次修改，但由于工作繁忙、修订工作量大，书中还难免存在缺点和不足，欢迎读者批评指正！

编 者

1997年5月于北京

二次修订前言

本书出版以来,受到广大读者的喜爱。有的读者来信说,“释义与解答”成为工作中的一部重要工具书,遇到问题总要去翻阅一下;还有的读者说,新走到人大工作岗位后,是“释义与解答”帮助自己熟悉了人大工作;还有的读者在提议案和建议时,引用“释义与解答”的观点;等等。读者的支持和鼓励,给我们增加了信心。欣慰之余,也感到有责任将本书修订得更加完善,以回报读者。为了配合新的一次换届选举工作,根据各地的意见和要求,现对本书再次修订重印。

这次修订主要内容:一是根据有关新的法律规定(主要是立法法)和实践经验,对有关条文的释义进行了修订。二是对问题解答进行了筛选,删除了一些重复的解答,增添了1997年5月以来新的问题解答。此外,还作了一些文字校正。

参加这次修订工作的有:王世瑜、陈斯喜、许安标、武增、刘玫、刘松山、吴国舫、汪洋等同志。陈斯喜统阅了全书,最后由主编乔晓阳、张春生同志审定。国家法行政法室主任李援同志对本书的修订工作给予了大力支持。

本书出版后,原作者中刘沛调任新的工作,赵欣远赴美国,郑楠东渡日本从事学习进修。在本书修订再版之际,对他们为本书所作的贡献表示感谢!

编者

2001年6月12日

关于选举法和地方组织法的主要修改内容

乔晓阳

1995年2月28日,八届全国人大常委会第十二次会议审议通过了《关于修改“选举法”的决定》和《关于修改“地方组织法”的决定》,对两法做了一些重要的修改、补充和完善。选举法和地方组织法是我国的两部重要的基本法律,是各级人大代表选举、地方各级人大和政府进行工作的重要法律依据。我国现行的选举法和地方组织法是1979年7月五届全国人大二次会议重新修订的,1982年和1986年已经作了两次修改,这次是第三次修改。这次修改从1988年开始,前后将近七年的时间,经过了几上几下反复的调查研究,广泛听取了各个方面的意见,因此,可以说两法的修改是一次充分发扬民主、集思广益的过程,是各级人大和中央各有关部门集体智慧的结晶。

这次两法修改的指导思想,就是江泽民同志在党的十四大报告中提出的“我们应当在发展社会主义民主、健全社会主义法制方面取得明显进展”,“进一步完善人民代表大会制度”。根据这一精神,在两法修改过程中,我们始终注意坚持:只要对发展和完善人民代表大会制度有利,条件又成熟的,或者暂时不成熟、但经努力可以做到的,尽管还有这样那样的不同意见,该修改的就修改,该补充完善的就补充完善。因此,这次选举法和地方组织法的修改,在坚持和完善人大代表和地方国家机关领导人员的差额选举制度方面、在进一步健全和完善地方政权组织制度和工作制度方面,以及在规范化、制度化建设等方面,都有显著的进展。这次两法的修改,是我国在发展社会主义民主,加强社会主义法制,完善人民代表大会制度方面迈出的又一个重要步骤。

下面就这次两法修改的主要内容作些介绍。

一、关于各级人大代表和地方国家机关领导人员选举制度方面

的修改和完善

选举制度是我国社会主义民主政治制度建设的一个重要方面。这次两法修改总结近几年来各级人大代表选举和地方国家机关领导人员选举的实践经验,对我国的选举制度作了许多修改、补充和完善,主要有:

1、进一步完善了选举权的平等原则。选举权平等原则是我国选举制度的重要原则。我们通常讲选举权平等,一是投票权平等,一人一票;二是代表名额分配平等,每一代表所代表的人口数应相等。这次选举法修改着重从每一代表所代表的人口数应大体相等方面进一步完善了选举权的平等原则。

第一,缩小了农村和城市每一代表所代表的人口数的比例。1953年选举法,对农村与城市每一代表所代表的人口数做了不同规定,即自治州、县为四比一,省、自治区为五比一、全国为八比一。四十多年来,这个比例一直没有改变。农村与城市每一代表所代表的人口数不同,是不符合选举权平等原则的。邓小平同志在1953年“关于选举法(草案)的说明”中指出:“这些在选举上不同比例的规定,就某种方面来说,是不完全平等的,但是只有这样规定,才能真实地反映我国的现实生活,才能使全国各民族各阶层在各级人民代表大会中有与其地位相当的代表”,“随着我国政治、经济、文化的发展,我们将来也一定要采用.....更为完备的选举制度”,“过渡到更为平等和完全平等的选举”。四十多年来,特别是改革开放十多年来,我国政治、经济、文化已经有了很大的发展,城乡人口比例也有较大的变化,1949年,全国城镇136个,城镇人口占全国人口数的10.6%;1993年,全国城镇发展到576个,人口数占到近21%。因此,仍然维持这个比例,就更不平等了,应当根据新的情况,缩小农村与城市每一代表所代表的人口数的比例。这次修改选举法,统一改为四比一。即:将省、自治区和全国这两级人民代表大会中农村与城市每一代表所代表的人口数的比例,从原来的五比一、八比一修改为四比一,自治州、县、自治县仍维持四比一不变。这样规定,比原来平等一点,但还没有完

全解决平等的问题。将来随着人口的变化和经济的发展,还要作进一步的缩小,直到一比一。

第二,增加规定了“城镇各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。”由于城乡政治、经济、文化发展水平的不同,如前所述,我国对农村与城市每一代表所代表的人口数还无法做到完全平等。但城镇各选区之间,农村各选区之间,每一代表所代表的人口数应当也有条件做到大体相等。但在实际执行中,过去有些地方在划分选区时,选举同样的代表名额,选区大小却差别很大,影响了选举权的平等原则。针对这种情况,这次作了这一规定。

2、进一步完善了差额选举制度。差额选举各级人大代表和地方国家机关领导人员,让选举人在较多的候选人中自由选择自己满意的人选,不仅有利于优秀人才脱颖而出,也有利于增强当选人的公仆意识,提高为人民服务的自觉性,是社会主义民主的重要方面。这次两法修改针对近几年来差额选举中存在的一些问题,从以下几个方面作了进一步的补充和完善。

(1)增加规定代表联名提名候选人时,不同选区或选举单位选出的代表可以联合酝酿、提名候选人,即可以“串连”,这是针对过去有些地方不让代表“串连”酝酿、联名提名候选人的不民主做法所作的规定。

(2)增加规定在选举地方国家领导人员时,主席团和每一代表与其他代表联名提名的候选人均不得超过应选名额,以便代表能有更多的机会参加候选人的提名,同时,也可以使提出的候选人相对集中,避免过多、过于分散。为了便于代表对候选人的了解,增加规定提名人应当介绍所提名的候选人的基本情况。

(3)增加规定了预选。1979年的选举法和地方组织法是有关于预选的规定的,但当时对预选后是否还必须实行差额选举不够明确,在执行中大部分地方都是差额预选,等额选举。为了坚持差额选举,1986年修改两法时,删去了关于预选的规定。但没有预选,在提出的候选

人较多的情况下,给如何确定正式候选人带来了一定的困难,有些地方搞了征求意见票等类似预选的做法,效果很好,但是不规范。因此,这次恢复了关于预选的规定。但明确规定预选后仍然必须坚持差额选举,具体差额比例由本级人大在选举办法中规定,从而使正式候选人的确定规范化。需要说明的是,地方各级人大在规定具体差额比例时,应当根据应选名额的不同,规定合适的差额比例。应选名额多的,差额比例应当高些,应选名额少的,差额比例可以低些,不能一律按法律规定的最低差额比例确定。

3、进一步简化了选举程序。由于县级人大每届任期由3年改为5年后,县、乡人大任期不一致,增加了换届选举的工作量,因此这次选举法修改对直接选举的程序作了一些相应的简化。主要有:(1)把原来凭选民证领选票,修改为“凭身份证或选民证领取选票”,这样修改后,在有条件的地方,就可以不发选民证,以节省人力、财力;(2)增加了设“流动票箱”的规定,这样可以不开选举大会,以减少选举工作的难度;(3)把公布选民名单从提前30日改为提前20日,公布代表候选人名单从提前20日改为15日,以缩短选举过程;(4)由于县乡换届选举不同步,在乡人大代表换届选举时,县人大代表可能不换届选举,当然也就没有县的选举委员会,因此,这次把乡的选举委员会受县的选举委员会领导相应改为受县人大常委会领导,等等。

4、此外,在选举制度方面还有以下一些修改和完善:(1)根据地方各级人大代表名额的不同,对代表提名本级国家机关领导人员候选人所需的联名人数作了调整。原来地方组织法规定,地方各级人大在选举本级国家机关领导人员时,代表10人以上联名可以提名候选人。但地方各级人大代表名额差别很大,省级人大代表多的近千人,少的也有300多人,而县级人大代表最多只有400来人,少的只有100多人,乡级人大代表更少。因此,一律规定代表10人以上联名可以提名候选人,不太合理,也不符合规范化的要求。经过研究,这次原则上参照地方各级人大代表名额基数,对代表联名人数作了调整,即省级人大代表30人以上联名、设区的市和自治州人大代表20人以上联名、

县乡两级人大代表 10 人以上联名,可以提名候选人。这样调整后,相对来说合理一些,比较符合规范化要求。

(2)增加规定县级以上地方各级人大换届选举本级国家机关领导人员的时间不得少于两天,以保证代表有较充分的时间酝酿、提名、讨论候选人,以增加选举的民主性。

(3)对选举地方国家机关领导人员时的再次投票和另行选举问题作了规定。选举法对再次投票和另行选举问题作了规定,但地方组织法对此没有规定。实践中,选举地方国家领导人员也经常遇到需要再次投票和另行选举的情况。为此,这次参照选举法的规定,对此增加了规定。同时,对再次投票和另行选举时以得票多少当选问题作了明确规定。

(4)对罢免代表的程序作了进一步的规定。原来选举法对罢免代表的程序只规定了一条,具体罢免程序授权省、自治区、直辖市人大常委会规定。近几年来,各地多次提出意见,要求选举法对罢免代表的程序作出比较具体的规定,以便于操作。因此,这次对罢免代表的程序规定了 4 条,对罢免案或者罢免要求的提出、被提出罢免人员的权利、罢免案的审议和处理程序等,作了规定。

(5)对代表辞职问题作了进一步的补充。原来选举法只规定间接选举产生的人大代表可以提出辞职,这次补充规定,直接选举产生的县级人大代表可以向本级人大常委会提出辞职,乡级人大代表可以向本级人民代表大会提出辞职。

二、关于地方人大组织制度建设方面的补充和完善

规范、健全的组织制度,是各级人民代表大会依法行使职权的依托。这次两法修改根据规范化的要求和加强人民代表大会制度建设的实际需要,对地方各级人大的组织制度方面,作了一些补充和完善,主要是:

1、对地方各级人大代表名额的确定办法作了统一规定。1953 年选举法对代表名额是作了规定的。1979 年重新修订两法时,民政部提出的选举法草案对代表名额是作了规定的,当时规定的方案比 1953

年选举法规定的名额略多一些,但同当时各地方的实有代表名额距离较大,各地普遍认为代表名额减少的幅度过大,不同意在选举法中对代表名额作出规定。因此,在最后通过之前,删去了代表名额的规定,改为“由各省、自治区、直辖市的人大常委会,按照便于召开会议,讨论问题和解决问题,并且使各民族、各地区、各方面都能有适当数量的代表的原则自行决定。”执行的结果,代表还是普遍偏多,不利于开会讨论决定问题。而且,各地代表名额很不规范,人口差不多的省、市、县之间,代表名额差别很大,有些人口少的省、市、县反而比人口多的省、市、县多很多。

1986年修改选举法时,全国人大常委会办公厅和法工委对地方各级人大代表问题进行了认真的研究,提出了地方各级人大代表名额方案,即省、自治区、直辖市基数300名,省和自治区每15万人可以增加一名代表,直辖市每2.5万人可以增加一名代表;设区的市和自治州基数200名,每2.5万人可以增加一名代表;县级基数100名,每5000人可以增加一名代表;乡、镇基数30名,每1500人可以增加一名代表。这个方案比1979年选举法草案提出的方案代表数略多一些。这个方案体现了以下精神:一是各级人大代表名额应当有所不同,上一级人大代表名额应当比下一级人大代表名额多些,下一级应当比上一级少些。因此,对各级人大代表名额基数作了不同的规定。二是同级人大之间代表名额应当大体差不多。因此,对同一级人大,不管人口多少,都规定了相同的代表名额基数。所以,代表名额基数实际上是对人口少的地方的照顾。比如,西藏自治区不足300万人,四川省有一亿多人,但他们的代表名额基数都是300名。三是人口多的地方代表名额应当适当多些。因此规定各级人大可以按照一定的人口数增加一名代表名额。但各地认为按照这个方案执行,代表名额减少过多,仍然不同意在选举法中规定。后来由中央原则批准了这个方案。这个方案下发后,各地的代表名额总的都有所减少,有的减得多些,有的减得少些,但大多都没有完全按这个方案执行,只有四川省是比较严格按这个方案执行的。

这次修改选举法,对代表名额问题再次作了研究。我们考虑,地方人大代表名额应当规范化、制度化和精简一些。代表名额减少一些,有利于多开会,便于对问题进行比较充分的讨论,有利于提高议事效率。但地方认为减少代表名额困难很大,其理由主要是要照顾方方面面。对这个问题,我们认为,首先要从人大的性质来认识。人大是权力机关,不是统战机关,也不是荣誉机关,是要讨论决定重大问题的,代表太多不便于行使国家权力。代表名额照顾应当是一些大的方面,主要是党外、妇女、少数民族、科技、教育、文艺界等,不能把照顾的面划得太细。我们研究认为,86年方案已经执行多年,实践证明基本可行,由法律加以规定的条件已经具备。但地方人大常委会多数仍不赞成,认为还是减不来,主张继续由各省、自治区、直辖市人大常委会自行决定。经反复研究,我们认为代表名额是选举法中一个很重要的不可缺少的内容,从规范化的角度,选举法应当作出具体规定,而不是只作原则规定。对代表名额作出规范化的规定,不只是一个减少代表名额问题,更重要的是选举制度的发展和完善。最后将1986年方案写进了修改草案。在全国人大常委会审议过程中,部分常委会委员和列席全国人大常委会会议的省、自治区、直辖市人大常委会负责同志提出,如要修改,建议在修改方案基础上适当增加一些代表名额。最后,根据委员和地方人大同志的意见,适当增加了部分代表名额,即省级代表基数由300名增加为350名,设区的市和自治州基数由200名增加为240名,县级基数由100名增加为120名,乡镇基数由30名增加为40名;增加规定,自治区、聚居的少数民族多的省和聚居的少数民族多或者人口居住分散的县、自治县、乡、民族乡,代表名额可以另加百分之五。这样调整以后,大部分地方还是要不同程度地有所减少,但个别地方会有所增加。同时规定,地方各级人大代表总名额经确定后,不再变动。

代表名额问题,前后经历十多年的研究讨论,这次终于以法律的形式规定下来,可以说,这是这次两法修改的一个重大突破,对加强地方人大规范化、制度化建设,提高议事效率,必将会起到积极的作用。

2、对县级以上地方各级人大常委会组成人员的名额作了进一步的规范。原来地方组织法对县级以上地方各级人大常委会组成人员的名额规定了一个幅度,同时规定“人口特多”的地方,可以超过规定的幅度。但由于对什么是“人口特多”法律没有界定,因此在执行中,许多不是人口特多的地方,也按人口特多对待,形成人口多的地方常委委员少,人口少的地方常委委员多;或人口差不多,常委委员数额却差别很大,很不规范。这次修改对“人口特多”分别作出具体界定,即人口超过8千万的省,超过800万的设区的市,超过100万的县级,为人口特多,其常委会组成人员的名额可以超过规定的幅度,但分别不得超过85名、45名、29名。凡在此限以下的,常委委员数额都不能超过规定的幅度。

3、增加规定了乡、镇人民代表大会设立主席、副主席。1954年宪法和地方组织法规定,地方各级人大不设常委会。当时地方各级人大选举产生的人民委员会,既是本级人大的常设机关,又是本级行政机关。1979年重新修订地方组织法时,根据发展社会主义民主,加强人民代表大会制度建设的需要,同时,为了保证地方各级人民政府集中精力从事经济和其他行政工作,增加规定在县级以上地方各级人大设立常委会,作为本级人大的常设机关,同时设立人民政府作为本级行政机关。乡、镇仍然不设常委会,乡、镇人大代表的选举工作、代表活动的组织工作等,仍然由乡、镇人民政府负责,乡、镇人大会议也仍由乡、镇人民政府召集。后来许多地方提出,乡、镇人民政府要受本级人大监督,向本级人大负责和报告工作,由乡、镇人民政府负责代表选举和代表活动工作,召集乡、镇人大会议,关系不顺,不利于乡、镇人大对本级人民政府的监督。因此,在1986年修改地方组织法时,就曾设想设立乡、镇人民代表大会主席、副主席,但因有关方面意见不尽一致,没有作出规定。为了理顺关系,当时把乡、镇人大代表的选举工作改由选举委员会负责,选举委员会受县级选举委员会领导,乡、镇人大会议改由乡、镇人大会议主席团召集。之后,各地陆续设立了主席团常务主席或常设主席团。应当说,主席团常务主席

或者常设主席团的设立,对加强乡、镇人大工作,促进乡、镇政权的民主政治建设,乃至基层民主政治建设,确实起到了积极作用。但也有些地方赋予乡、镇人大主席团某些法律规定属于乡、镇人大的职权,则是不太合适的。

在这次地方组织法修改过程中,许多地方要求明确规定乡镇人大设立常设主席团,并赋予乡镇人大主席团类似常委会的某些职权。我们经过反复研究认为,法律不宜规定乡镇人大设立常设主席团,主要理由是:(1)乡镇政权是我国政权的最基层,与群众的联系最紧密,群众对乡镇政权的工作也最了解、最关心,因此,乡镇政权应当有更多一些民主,应当更多地发挥由选民直接选举产生的人大代表的作用,以便能够更直接地反映群众的意见和要求,不宜层次过多。层多了,不利于充分反映群众的意见和要求,特别不利于及时地充分反映与群众日常生活紧密相关的各种意见和要求,而乡镇政权的大量工作就是处理与群众日常生活紧密相关的各种具体事务。(2)乡镇的管辖范围都比较小,人大代表数量也比较少,召集人大代表开会比较方便,凡是应当由权力机关讨论决定的问题,有条件召集人大会议讨论决定。(3)乡镇政权的主要任务是执行国家和上级地方国家机关的法律、法规、规章、决定、决议、指示和命令,需要决策的事项相对较少。(4)我国法院、检察院和政府部门都只设到县一级,乡镇不设立一级法院、检察院和政府的职能部门,加上乡镇政权作为我国政权的最基层,受县级政权的直接监督指导,因此,乡镇人大监督的范围相对也较小。另外,乡、镇人大主席团常设化,跟我国宪法和有关法律规定的人民代表体制不衔接。县级以上各级人大的主席团,其职责都是主持会议,到了乡、镇主席团成了常设机构,上下不一致。所以,我们认为法律不宜规定乡镇人大设立常设主席团,但乡镇人大闭会期间的工作应当有人负责。所以,这次增加规定乡镇人大设立主席、副主席。主席、副主席由本级人大选举产生,是大会主席团的当然成员,即选举主席团时可以不再把主席、副主席列入候选人进行选举。主席、副主席的职责是联系代表,组织代表活动,反映代表和群众对本级人民政府工

作的建议、批评和意见。

需要特别说明的是,这次修改只增加规定乡镇人大设立主席、副主席,对原来乡镇人大会议由主席团召集的规定没有修改。但主席团不能变成常委会,不能侵犯法律规定属于乡镇人大的职权。

4、增加规定了省、自治区人大常委会可以在地区设立工作机构。按照宪法规定,地区不是一级国家政权,不设一级人民代表大会。地区行政公署是省、自治区人民政府的派出机关,地区中级人民法院和检察院分院是由省、自治区人大常委会任命的。为了加强同各县人大常委会和在地区的省、自治区人大代表的联系,从1980年开始,各地陆续在地区设立了人大工作联系机构,对加强地方人大建设和地区民主政治建设,发挥了积极的作用。这次根据各地的意见,经同中央有关部门多次研究协商,在地方组织法中增加规定了省、自治区人大常委会可以在地区设立工作机构。地区人大工作机构的职责是联系在地区的全国和省级人大代表,组织代表活动,联系和指导各县人大常委会的工作,办理地委和省、自治区人大常委会交办的事项。

需要注意的是,地区人大工作机构是省、自治区人大常委会设立的工作机构,不是省、自治区人大常委会的派出机关。省、自治区人大常委会是权力机关,必须集体讨论决定问题,因此,省、自治区人大常委会是不能设立派出机关的。省、自治区人大常委会交给地区人大工作机构办理的事项只能是属于工作性质的事项,不能把属于省、自治区人大常委会职权范围内的事项交给地区人大机构办理。

5、增加规定了县级以上地方各级人大常委会除设立办事机构外,还可以设立其他工作机构。原来地方组织法规定,县级以上地方各级人大常委会可以设立办事机构。实际中,县级以上地方各级人大常委会除设立一个综合的办公厅或办公室外,一般都还设立了其他一些工作机构,比如法制工作机构、人事选举联络工作机构等,对加强地方人大建设发挥了积极的作用。为了使地方人大设立其他工作机构具有更加明确的法律依据,这次明确规定可以设立其他工作机构。

6、增加规定新的一届人民政府选举产生后,应当在两个月内提