

乡镇人大工作实用手册

四川省人大常委会研究室主编



四川大学出版社

ISBN 7-5614-1226-6



9 787561 412268 >

ISBN7-5614-1226-6/D·104
定价:7.00 元

乡镇人大工作实用手册

四川省人大常委会研究室 主编

四川大学出版社

(川)新登字 014 号

责任编辑:邓运佳

封面设计:善 新

责任校对:宗 仁

乡镇人大工作实用实册

四川省人大常委会研究室 主编

四川大学出版社出版发行

(成都市望江路 29 号)

绵竹县教育印刷厂印刷

787×1092mm

32 开本

7 印张

2 插页

150 千字

1995 年 9 月第 1 版

1995 年 9 月第 1 次印刷

印数 0001—5000 册

ISBN7-5614-1226-6/D·104

定价 7.00 元

规范与程序
依法行使校权

一九九五年八月

杨松筠

目 录

题 记	彭长卿(1)
第一章 乡镇人民代表大会的性质、地位和职权	(3)
第一节 乡镇人民代表大会	(3)
一、乡镇人民代表大会的产生和发展	(3)
二、乡镇人民代表大会的性质和地位	(5)
三、乡镇人民代表大会的职权	(8)
第二节 乡镇人民代表大会主席团	(12)
一、乡镇人民代表大会主席团的产生	(12)
二、乡镇人民代表大会主席团的性质和地位	(13)
三、乡镇人民代表大会主席团的职责	(14)
四、乡镇人民代表大会主席团的工作方式	(16)
第三节 乡镇人民代表大会主席	(18)
一、乡镇人民代表大会主席的产生与任期	(18)
二、乡镇人大主席的职责	(18)
第四节 乡镇人大与上级人大和同级党委政府的关系	(19)
一、乡镇人大与县级人大常委会的关系	(19)
二、乡镇人大与同级党委政府的关系	(24)
第二章 乡镇选举工作	(29)
第一节 我国选举制度的基本原则	(29)
第二节 乡镇选举工作的准备	(32)

一、建立选举机构.....	(32)
二、制定选举工作方案.....	(34)
三、划分选区.....	(35)
四、代表名额分配.....	(35)
五、培训骨干.....	(36)
六、宣传教育.....	(37)
七、选民登记.....	(38)
第三节 选举乡镇人民代表	(42)
一、提名推荐代表候选人.....	(43)
二、民主协商确定代表候选人.....	(46)
三、投票选举.....	(48)
四、审查代表资格.....	(55)
第四节 选举乡镇领导班子	(55)
一、制定选举办法.....	(55)
二、提名确定候选人.....	(59)
三、投票选举.....	(60)
第五节 补选和罢免	(62)
一、补选的适用范围和程序.....	(63)
二、罢免的适用范围和程序.....	(64)
第三章 乡镇人民代表大会会议和乡镇人大主席团会议	(66)
第一节 乡镇人民代表大会会议的特征和基本要求	(66)
第二节 乡镇人民代表大会的准备工作	(68)
第三节 举行乡镇人民代表大会会议	(76)
第四节 乡镇人民代表大会会议结束后的工作	(84)

第五节 乡镇人民代表大会主席团会议	(84)
第四章 决定重大事项	(87)
第一节 确定重大事项	(87)
一、乡镇人大决定权的性质和特点	(87)
二、乡镇人大行使决定权的原则和范围	(88)
第二节 议案的提出	(90)
一、议案应具备的条件	(90)
二、准备和提交议案	(91)
三、议案的写作格式	(93)
第三节 议案的处理	(97)
一、整理议案	(97)
二、审查议案	(99)
三、审议议案和通过有关决议、决定	(100)
第四节 决议、决定的公布和议案实施的监督	(101)
一、决议、决定的公布	(101)
二、决议、决定和议案的实施监督	(101)
第五章 乡镇人大的监督工作	(103)
第一节 乡镇人大监督的性质和特点	(103)
第二节 审议政府工作报告和专题汇报	(104)
一、审议的程序	(104)
二、审议的原则	(105)
三、审议的方法	(106)
第三节 审查和批准财政预算和预算执行情况	(107)
一、审查的程序	(107)
二、审查的重点	(108)
三、审查的方法	(108)

第四节 询问和质询	(111)
一、询问的性质、特点及其处理	(111)
二、质询的性质、特点、提出和处理	(112)
第五节 执法检查	(115)
第六节 评议政府工作	(119)
一、评议方案的提出	(119)
二、评议的准备	(120)
三、开好评议会议	(124)
四、整改总结工作	(126)
第七节 其他监督形式	(128)
一、受理人民群众的申诉、控告	(128)
二、审查规范性文件	(129)
三、督办乡镇人大代表的建议、批评和意见	(129)
第六章 乡镇人大代表工作	(130)
第一节 乡镇人大代表的权利、义务和执行代表职务的保障	(130)
一、乡镇人大代表的权利和义务	(130)
二、代表执行职务的保障	(131)
第二节 联系代表与指导代表小组开展活动	(133)
一、联系代表的基础工作	(133)
二、联系代表的几种形式	(135)
三、指导代表小组开展活动	(137)
四、代表联系选民	(139)
第三节 组织代表视察	(140)
一、视察的范围、内容和形式	(140)
二、视察的组织与实施	(141)

第四节 办理人大代表的建议、批评和意见	(145)
一、人大代表的建议、批评和意见	(145)
二、人代会期间建议、批评和意见的办理	(146)
三、人代会闭会期间代表建议、批评和意见的办理	(154)
四、办理选民和群众反映代表问题的意见	(157)
第五节 代表暂时停止执行代表职务和代表资格终止	(157)
一、代表暂时停止执行代表职务	(157)
二、代表资格的终止	(158)
第七章 乡镇人大文书工作	(160)
第一节 公文的撰写	(160)
一、公文的基本格式	(160)
二、公文撰写的基本要求	(165)
三、公文撰写中常见的不规范问题	(169)
第二节 乡镇人大常用公文	(170)
一、公告	(171)
二、决定	(172)
三、决议	(172)
四、报告	(174)
五、请示	(177)
六、会议记录	(178)
七、会议纪要	(180)
第三节 文书处理	(181)
一、收文处理	(181)
二、发文处理	(184)

第四节 公文立卷与归档..... (186)

一、立卷范围 (187)

二、立卷准备 (188)

三、组合案卷 (190)

四、归档 (191)

附 录

一、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(节录)..... (193)

二、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(节录)..... (201)

三、四川省乡镇人民代表大会主席团工作条例 ... (209)

后 记..... (211)

题 记

彭长卿

乡镇人大是人民代表大会制度的重要组成部分。在宪法规定的我国政权体系中，上至全国人大，下至乡镇人大，都是“一切权力属于人民”、人民当家作主的政体形式，都是依法行使管理国家事务的权力机关，而且对于基层政权来说，上面千条线，下面一针穿。国家的法律法规和党的方针政策，基本上都要落实到基层。从这个意义上讲，基层人大工作显得尤为重要。

近几年，各地乡镇人大依法行使各项职权，在保证宪法、法律和法规在本行政区的遵守和执行，推进政府工作，联系代表，组织代表视察调查和开展评议活动，督办代表的建议，批评和意见等方面做了大量卓有成效的工作，促进了农村经济的发展和基层民主政治建设。随着经济的发展和民主政治的不断推进，乡镇人大的任务将日益加重，工作量将与日俱增。这对乡镇人大如何高效有序地开展工作提出了更高的要求，但是，有关法律法规只能就乡镇人大的性质、地位、职责等大的方面作出规定，不可能把具体的工作程序及操作都一一写进法中，因此，需要一本实用性的册子，来讲述乡镇人大工作的程序和具体操作，以引导乡镇人大工作的顺利开展。为适应这一需要，我们组织部分有一定理论水平和实践经验的同志，编写了《乡镇人大工作实用手册》。

由于该书面向基层，因此既要符合法律法规的规定，又要符合基层客观实际。为了避免闭门造车，我们向一些基

层人大机关征求了意见，约请了基层人大的同志参与撰稿。修改过程中又专门组织有关人员座谈讨论。该书虽文出多人之手，但稿凡数易，终得集合众长，统成一体，体现出简易懂，实用性、操作性和指导性有机结合的鲜明特色。

我和其他编写者一样，希望该书对乡镇人大改进和规范工作能切实起到积极的作用；同时更热切希望人大理论研究者 and 实际工作者对该书多加指正，提出要求建议，使该书在今后修改时得以完善。

一九九五年九月

第一章 乡镇人民代表大会的性质 地位和职权

第一节 乡镇人民代表大会

乡镇人民代表大会是农村基层政权的权力机关，是广大农民群众参与基层国家事务和社会事务的管理、行使当家作主的民主权力的基本形式和途径。乡镇人民代表大会的运行状况直接反映我国农村基层民主的深度和广度。1982年实行新《宪法》以来，我国乡镇人民代表大会制度日益健全，地位日益提高，作用不断增强。但是，由于历史的和现实的种种原因，乡镇人民代表大会的作用至今仍未能充分地发挥出来，致使一些人对乡镇人民代表大会的重要性认识不够。为此，有必要阐明乡镇人民代表大会的性质、地位和作用，以提高人们的思想认识。这是加强乡镇人民代表大会制度的建设，推进我国农村基层政治民主化的重要内容。

一、乡镇人民代表大会的产生和发展

我国现行乡镇基层政权组织形式是经历了半个多世纪的曲折发展过程形成的。早在土地革命时期，革命根据地就仿照原苏联的权力机关的名称将乡政权称为苏维埃。1933年12月《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》（草案）规定，农村基层政权是乡苏维埃。乡苏维埃设代表会议是全乡最高政权机关，在代表会议闭会期间，代表会议选出的主席团是全乡最高政权机关。

抗日战争时期，抗日根据地的农村基层政权组织是乡政

权。1942年1月公布的《陕甘宁边区各乡市政府组织条例》规定，乡参议会为乡政权的最高机关，乡参议会休会时，乡政府委员会为乡政权最高机关。

解放战争时期，解放区的农村基层政权是村政权。1949年10月中共中央华北局发布的《建立村、区、县三级人民代表大会或各界人民代表大会的决定》规定，凡土地改革已经彻底完成，各界人民亦已有了充分组织的老解放区，均应普遍召开普选的村、区、县三级人民代表会议，选举村、区、县三级人民政府。

经过上述三个阶段的发展，乡级人民代表大会已经初步形成了权力机关的雏形。

全国解放以后，1950年12月政务院颁布了《乡（行政村）人民政府组织通则》和《乡（行政村）人民代表会议组织通则》，对本级人民代表大会的职权作了原则规定。1953年2月中央人民政府委员会通过的《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》规定，乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表大会代表，由选民直接选举产生。1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议通过的新中国第一部宪法，从法律上确认了人民代表大会制度为我国的根本政治制度。这次会议上通过的《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》为地方各级人大的建立和发展提供了法律依据。1954年的《地方组织法》规定，乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民委员会，乡镇人民代表大会为本行政区域内地方国家权力机关，每届任期两年，乡镇人民委员会是本级人民代表大会的执行机关，并行使该级人民代表大会常设机关的职权，主持本级人民代表大

会的选举，召集人民代表大会会议。1958年我国农村开展了人民公社化运动，乡、镇实行政社合一，乡镇人民代表大会实际上被人民公社管理委员会所代替。“文化大革命”中，又把人民公社管理委员会改为“革命委员会”。这种组织形式，严重影响了基层民主建设、政权建设和经济建设。党的十一届三中全会以后，为了适应农村经济体制改革的需要，不断完善基层政权组织形式，充分发扬社会主义民主，国家恢复并健全社、镇人民代表大会。1979年第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《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》，对社、镇人民代表大会的选举和职权作了一些新的规定。1982年《宪法》作出明确规定，人民公社实行政社分开，设立乡镇人民代表大会和乡镇人民政府。1982年的《宪法》和《地方组织法》规定，乡镇人民代表大会由选民直接选举产生，是乡镇一级的国家权力机关，它在乡镇一级基层政权中处于首位，全乡镇人民主要通过它来行使管理的权力。乡镇政府则是执行机关，它必须向乡镇人民代表大会负责并受其监督。因此，设立乡镇人民代表大会，充分发挥它的职能作用，是加强乡镇政权建设的中心环节。

二、乡镇人民代表大会的性质和地位

1. 乡镇人民代表大会的性质

乡镇人民代表大会是国家基层权力机关，是乡镇人民行使当家作主的民主权利的基本形式。乡镇人民代表由选民直接选举产生，受选民的监督；选民有权依法随时罢免自己选出的代表。乡镇人民代表大会每届任期三年。乡镇人民代表

大会会议每年举行一次；举行会议的时候，选举主席团主持会议，主席团负责召集下一次会议。

乡镇人民代表大会是适应中国国情的人民代表大会制度的组成部分，是农村基层实现人民民主专政的政权组织形式，是国家政权的基础，是国家法律和方针、政策的落脚点，是直接联系人民群众的桥梁和纽带。全面理解乡镇人民代表大会的性质，可以从以下四个方面来加以把握：

第一，乡镇人民代表大会是农村基层的“国家权力机关”，是宪法规定的，从全国到乡镇五级权力体系的基础。

在现代民主国家中，国家机构一般由四部分组成，即权力机关、行政机关、审判机关和检察机关。在我国，国家的权力机关是人民权力的体现者，国家行政机关、审判机关和检察机关都由国家权力机关产生，对它负责并受它监督。因而，它是其他一切国家机关的权力渊源，在所有国家权力机关中居于至高无上的地位。1982年《宪法》明确规定：国家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，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。乡镇人民代表大会即是乡镇一级的权力机关，它负责组织并监督乡镇其他国家机关。

“上面千条线，下面一针穿”，这是对国家基层政权的基础地位的形象描述。乡镇人大在保证全国人大及其常委会制定的宪法、法律，国务院颁布的行政法规，省级和享有立法权的市、自治州、自治县人大及其常委会制定的地方性法规及上级人大及其常委会通过的决议、决定在本行政区域内的贯彻执行，起着极为重要的作用。同时，在联系县级以上各级人大代表中，乡镇人民代表大会还起着积极的作用。