

乡镇人大主席团 工作讲话

主 编 张国华

1991年9月编

乡镇人大主席团工作讲话

主 编 张国华

副主编 李智民

孟宪飞

臧安民

1 9 9 1 年 9 月 编

乡镇人大主席团工作讲话

主编 张国华

发送范围：各乡镇人大主席团

河南省农牧厅印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张5.75 字数：123千字

1991年12月印刷

印数：1—3,000

豫内资料准印通字新出发第91303号

工本费2.50元

加强乡镇人大建设 充分发挥职能作用

(代序)

杨析综

乡、镇基层政权和基层组织是我们工作的基础，党和国家的方针、政策和法律、法规最终要靠基层组织去落实。加强基层民主政治建设，对于落实党和国家的方针、政策和法律、法规，调动广大人民的积极性，有着十分重要的意义。

首先，加强和完善乡、镇人大工作，是推进基层民主政治建设、完善人民代表大会制度的迫切需要。乡、镇人民代表大会是我国人民代表大会制度和建设高度的社会主义民主的一个重要组成部分。设立乡、镇人大主席团，建立乡、镇人大工作机构，进一步加强和完善乡、镇人大工作，是基层民主政治建设的需要，是完善人民代表大会制度，真正保证人民当家作主，巩固和发展安定团结政治局面的迫切要求。

其次，加强和完善乡、镇人大工作，可以更好地发挥人民代表的作用，密切与人民群众的联系，监督和支持乡、镇政府推动工作。党的十三届六中全会作出了《关于加强党同人民群众联系的决定》，现在全党上下都在认真贯彻执行。加强和完善乡、镇人大工作，密切代表同人民群众的联系，是贯彻中央这个决定的具体体现。各级人大代表，绝大部分

分散在各个基层单位，他们具有代表性、广泛性和先进性，是一支联系群众的重要力量。乡、镇人大经常性的工作建立起来以后，就能够更好地组织代表参政议政，监督和支持政府搞好工作。同时，也可以充分发挥代表联系人民群众的桥梁作用，广泛了解各方面群众的意见和要求，听取群众的呼声和批评，保证民主渠道的畅通。

第三，加强和完善乡、镇人大工作，有利于乡、镇人大行使法律赋予的各项职权。乡、镇人民代表大会是我国基层地方国家权力机关。但是，在没有设立常设性机构以前，乡、镇人大会议闭会期间，主席团的工作只好由乡、镇政府替代了。有的乡、镇甚至连一年一次的人大例会也无法按期召开，地方组织法第九项赋予乡、镇人大的十二项职权，往往无法得到切实有效的行使。几年来，全国很多省、市随着基层民主政治建设的日益加强，设立了乡、镇人大主席团的常务主席，有的省、市还通过地方立法，规定了乡、镇人大主席团的职责。我省及时地总结了一些县、市的做法和经验，于1989年8月通过了《河南省乡、镇人民代表大会主席团工作暂行规定》。《暂行规定》的执行，进一步加强和完善了我省乡、镇的人大工作，使乡、镇人大行使法律赋予的各项职权有了切实的保证。

由此可见，乡、镇人大主席团工作绝不是可有可无的工作，也不是“二线”工作。乡、镇人大主席团常务主席不是荣誉职务，也不是为了安排老干部，而是为了加强和完善基层的民主政治建设，完善人民代表大会制度，进一步发挥人民代表的作用，监督和帮助政府推动工作，加强基层政权建设的需要。

乡、镇一级是我国最基层的行政单位，党的方针政策和国家的法律法规，都要依靠基层政权去落实。就每个乡、镇的工作来讲，就是要在党委的领导下，充分发挥乡、镇权力机关的作用，依靠政府去贯彻实施，把各方面的工作搞上去。现在，大部分乡、镇人大都达到了“六有一落实”（有的叫“五有”）。没有办到的还应该继续努力办好。但是，最重要的是“有活动”，就是要好好工作，要积极履行人大主席团的职责，勇于探索，积极实践，为充分发挥基层地方国家权力机关的作用而努力。为了更好地贯彻落实党的十三届四中、五中、六中、七中全会和省五次党代会精神，我们可以考虑从以下几个方面有所作为：

1. 要坚持以经济建设为中心，认真履行法律赋予的职责。促进社会生产力的不断提高，是巩固和发展社会主义的根本问题，也是关系到我们国家前途命运的大问题。党的中心工作就是搞经济建设。社会主义的优越性就表现在能够更好地解放生产力，能更快地提高劳动生产率。经济建设这个中心任何时候都不能放弃。搞好经济建设，在发展生产力的基础上不断地提高和改善广大人民群众的物质文化生活水平，也是群众的迫切要求，也是我们党和国家能够得到群众拥护的基础。所以，这个事情什么时候都不要忽视。各级人大要支持和督促政府把治理整顿、深化改革的重点转移到调整产业、产品结构，推进技术进步，提高产品质量，开拓市场，提高经济效益上来。就一个乡、镇来说，我考虑主要做这么几件事情：一是把农业搞上去，进一步发展农业生产，特别是粮食生产。二是大力发展乡、镇企业。农民有致富的要求，有劳动力、原料、市场。几年来，乡、镇企业的发展有了

一定的基础和经验。农民虽然收入水平不高,但比前几年还是增加的,去年全省人均增加了 28 元。最近, 省委常委讨论, 还是要把大力发展城乡商品经济, 发展乡、镇企业作为经济发展的战略和农村重要的经济支柱来看待。三是进一步深化农村改革, 重点做好服务体系的建设。稳定现在实行的家庭联产承包责任制, 完善双层经营, 搞好统分结合, 巩固农村集体经济, 真正把集体经济的优越性和家庭承包、家庭经营很好地结合起来, 与搞好农村服务体系建设统一起来。服务体系中最主要的是生产服务、技术服务、购销服务, 解决群众买难卖难问题, 使服务体系社会化、系列化, 特别是乡、村两级要搞好几统一、几服务。从经济发展上、从生产力的发展上体现社会主义优越性, 人民就更拥护社会主义, 更拥护党的领导。经济发展得越好, 越有利于用事实说服广大群众, 越能更有力地批判、批驳资产阶级自由化的谬论, 坚定群众走社会主义道路的信心和决心。我们要把乡、镇的人大工作搞好, 发挥好乡、镇人大的作用、代表的作用, 支持和监督政府学习山东和沿海省市的先进经验, 结合本地实际, 坚定不移地走改革开放之路, 响应省委提出的“团结奋进, 振兴河南”的号召。总之, 我们人大的各项工作都要自觉地服从于、服务于党的中心工作, 通过认真履行职权, 促进本地区经济建设、民主政治建设和其它各项事业的顺利进行。

2. 为社会主义民主和法制建设做出贡献。乡、镇人大工作是国家政治生活民主化在基层的集中体现, 基层的社会主义法制建设任务也很艰巨。民主是法制的基础, 法制是民主的保障。建设高度的社会主义民主和完备的社会主义法制, 是社会主义现代化建设的一个重要目标和任务, 也是政治体

制改革的一项重要内容,更是我们人大工作的根本任务。充分发扬民主,严格依法办事,在宪法、法律范围内活动应成为乡、镇人大主席团成员在开展工作时行为准则。要坚持“一手抓建设,一手抓法制”,在加强民主与法制建设的同时,巩固人民民主专政,逐步做到依法治乡、依法治镇、依法治厂、依法治县、依法治校、依法治村等等。同时,也要处理好民主与专政的关系。在人民内部实行民主,对于敌人,对于破坏社会主义现代化建设的人,对于刑事犯罪、经济犯罪分子实行专政。阶级斗争不能为纲,但也不能全盘丢掉。阶级斗争还客观存在,在一定时间内、一定程度上,在许多方面还会表现出来。所以,要加强人民民主专政,如扫黄、除“六害”,打击刑事、经济犯罪以及抵制帝国主义国家的“和平演变”活动。要提高警惕,不能麻痹松懈。要搞好社会治安的综合治理。面对法制观念比较淡薄、违法行为时有发生的情况,一要狠抓普法教育,不断增强广大干部群众的法律观念;二要对严重的违法行为,敢于碰硬,依法追究,严肃处理。

3.切实代表人民利益,体现人民意志,主席团常务主席和其他从事人大工作的同志,要牢记为人民服务的宗旨,根据广大群众的愿望和要求,每年办上几件群众看得见、摸得着的好事,解决几件群众普遍关心、反映强烈的“热点”问题,尽量把乡、镇人大工作做得扎实一些。当然,主席团抓大事、办实事,并不意味着要发号施令,亲自上阵指挥,而是通过依法履行职责来实现的。具体些讲,就是通过深入调查和认真讨论提出建议,或者提请人大会议作出决定,交由政府组织实施。在实施过程中,进行检查和

督促，并给以必要的支持，使所要办的事情真正落到实处。

4.做好代表联络工作，使人大代表的作用得到充分发挥。乡、镇人大还应该结合党的中心工作，组织代表活动，充分发挥代表的作用。我们的县、乡（镇）人大代表，基本上都是乡村干部，80%以上是支部书记、村长、妇女主任、团支部书记，他们是双重身份，既是基层干部，又是人大代表。作为干部有他们的职责，作为人大代表，也要履行代表职责，要代表人民说话，代表人民反映意见和要求、批评和建议。要组织好代表的活动，充分发挥其作用：一方面，乡镇人大要组织代表学习党的路线方针政策和国家的法律法规；另一方面，也要积极为发挥代表参政议政的作用，提供服务，不断组织代表进行视察和调查活动，使代表能够更好地联系群众，反映民情，多为群众排忧解难。

5.有条件的地方可以推广人民代表评议政府工作的经验。实践证明，民主评议政府工作，是人大监督的好形式和有效途径。我省有不少市、县和乡、镇人大组织代表评议了“一府两院”和“七所八站”的工作，收到了明显的成效，既协调了党委、人大、政府三者之间的关系，也促进了本地区全面工作的开展。各地可在条件成熟的情况下，学习、借鉴民主评议的经验，在党委的支持下，充分准备，精心组织，解决实际问题，使评议工作逐步走上制度化、规范化的轨道。另外，乡、镇人大主席团每年至少要组织好六次会议，一次乡、镇人民代表大会，四次乡、镇主席团会议，还有一次是带领县代表参加县人民代表大会。在会议之前要搞好视察、调查，做好议题的准备，提高会议的质量，真正在

会议上解决问题。会议很重要，这是我们乡、镇人大行使职权的重要场所。但是，有些地方对这个问题不太重视，会议开的马马虎虎，搞个形式应付了事，这个情况要改变。不然，会就越开越没劲，起不了作用。我们乡、镇人大还要注意在会议之外做大量的工作。根据各地的经验，主要是开展三项活动：一是搞好依法治理；二是搞好视察、调查；三是搞好民主评议。这几件事办好了，人大的威信也就越来越高了，也没有人认为人大是清闲机关了。现在有这种不正确的看法并不奇怪，关键是要靠人大自己卓有成效的工作，做出成绩来改变这种看法。

6.努力搞好主席团的自身建设。在思想建设上，要坚持不懈地学习宪法、法律和法规，学习党和国家的方针、政策，学习各地人大工作的经验，不断增强做好人大工作的信心和决心。在作风建设上，要坚持密切联系群众，更好地代表人民并接受人民的监督。我们人大的监督是最高层次的监督，人大自身也要接受监督，要接受代表的监督、人民群众的监督。同时，要坚持调查研究，做到履行职责有的放矢，讨论问题言之有理，提出建议切实可行，提请人大审议决定的事项有理有据。在制度和业务建设上，要本着从实际出发、宜简不宜繁的原则，逐步使主席团工作制度化、规范化。有条件的地方，可以试行拟定一届人大的工作要点和任期目标，并逐步分解实施，以增强工作的计划性和主动性，减少盲目性。

总之，希望所有从事人大工作的同志，要不断学习、努力进取、振奋精神、开拓前进。在人大工作的实践中，不断总结出新的经验，探索出人大工作的好路子，为更好地完善

人民代表大会制度，为社会主义民主政治建设和法制建设，做出更多更好的贡献。

目 录

加强乡镇人大建设 充分发挥职能作用（代序）

..... 杨析综（ 1 ）

第一讲 乡镇人民代表大会（ 1 ）

一、乡镇人民代表大会制度的建立和发展（ 1 ）

二、乡镇人民代表大会的性质、地位和作用 ...（ 3 ）

三、乡镇人民代表大会的职权（ 7 ）

四、加强乡镇人大工作、推进基层民主政治建
设（ 13 ）

第二讲 乡镇人民代表大会代表（ 17 ）

一、乡镇人民代表大会代表的地位（ 17 ）

二、乡镇人民代表大会代表的产生（ 19 ）

三、乡镇人民代表大会代表的权利和义务（ 25 ）

第三讲 乡镇人民代表大会主席团（ 30 ）

一、乡镇人大设立常设性质主席团的必要性 ...（ 30 ）

二、乡镇人大主席团的性质和地位（ 33 ）

三、乡镇人大主席团的产生、组成和职权（ 35 ）

四、乡镇人大主席团工作中存在的问题（ 38 ）

五、进一步加强乡镇人大主席团的工作和建
设（ 39 ）

第四讲 常务主席（ 43 ）

一、设立常务主席的意义	(43)
二、常务主席的设立	(44)
三、常务主席的职责	(48)
四、如何当好常务主席	(51)
第五讲 保证宪法、法律和法规等的遵守和执行 ..	(55)
一、宪法、法律、法规、决议的概念	(55)
二、保证宪法、法律、法规等的遵守和执行的重要 意义	(58)
三、保证宪法、法律、法规等的遵守和执行的方式	(60)
第六讲 主持和召集乡镇人民代表大会会议	(67)
一、认真做好会议的准备工作	(67)
二、严格依照法律规定开好代表大会会议	(71)
三、尊重代表权利，充分发扬民主	(78)
四、加强党对人民代表大会会议的领导	(79)
第七讲 评议乡镇人民政府工作	(81)
一、评议政府工作的必要性和重要性	(81)
二、开展评议的基本程序和方法	(84)
三、评议中需要注意的几个问题	(89)
第八讲 联络乡镇人大代表	(92)
一、联络代表的目的和意义	(92)
二、联络代表的方式	(95)
三、完善联络代表工作的几点意见	(102)
第九讲 任免乡镇人民政府个别领导人	(104)
一、任免乡镇人民政府个别领导人应遵循的几 条原则	(104)

二、任免乡镇人民政府个别领导人的基本程序	(108)
三、任免工作需注意的几个问题	(110)
第十讲 乡镇人大主席团的调查研究工作	(114)
一、调查研究的意义	(114)
二、调查研究的内容	(115)
三、调查研究的程序	(117)
四、调查研究的几种方法	(121)
五、调查研究应注意的问题	(123)
第十一讲 乡镇人大主席团的制度建设	(125)
一、乡镇人大主席团制度建设的重要性	(125)
二、乡镇人大主席团制度建设的基本原则	(128)
三、乡镇人大主席团应建立的主要制度	(131)
第十二讲 正确处理主席团工作中的几个关系	(136)
一、处理好各种关系的意义	(136)
二、处理好各种关系应注意的几个原则	(138)
三、几个具体关系的处理	(140)
第十三讲 加强党对乡镇人大工作的领导	(152)
一、党的领导是乡镇人大工作健康发展的保证	(152)
二、党委要进一步提高对乡镇人大工作重要性的认识	(153)
三、乡镇党委领导人大工作的主要方式	(156)
四、党委领导乡镇人大工作中应当注意的几个问题	(162)

附：《河南省乡、镇人民代表大会主席团工作暂行	
规定》	(165)
编后记	(169)

第一讲 乡镇人民代表大会

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。乡镇人民代表大会是我国人民代表大会体系的重要组成部分，它是按照我国行政区划，依法设立的基层政权组织，是我国人民民主专政的基础。研究乡镇人民代表大会制度，对于进一步加强人大工作，推进基层民主政治建设具有重要意义。

一、乡镇人民代表大会制度的建立与发展

我国的乡镇人民代表大会制度，是中国共产党领导人民在总结革命斗争经验和政权建设经验的基础上逐步建立起来的。早在第一，第二次国内革命战争时期，我党就把乡镇人民代表大会的创建，列为国家基层政权的重要组织形式之一。各革命根据地根据列宁创建苏维埃政权的理论和实践，建立了工农兵代表大会、各界人民代表大会、乡村农民代表大会、区人民代表大会等形式的新民主主义政权。这种政权组织形式已经基本具备了基层人民代表大会的特征。

抗日战争时期，中国共产党为了团结一切可以团结的力量，共同抵抗日本侵略者，把工农民主政权改为抗日民主政权，在抗日根据地建立了参议会、人民代表会议等形式的民主政权，由它组织政府管理政务。

解放战争时期，在广大解放区成立了贫农团和农会，领导土地改革，代行基层政权的职能。此后，又在贫农团和农会的基础上建立了乡村农民代表大会，区人民代表大会和地

方各界人民代表会议等基层政权。这些基层政权组织形式都为全国解放后建立乡镇人民代表大会奠定了良好的基础。

全国解放后，我党更加重视基层政权的建设，1950年12月，政务院颁布了《乡（行政村）人民政府组织通则》，对乡、镇人民代表大会的职权作了原则规定。1954年9月，在第一届全国人民代表大会第一次会议上，通过了中华人民共和国第一部宪法，正式确立了乡镇人民代表大会的法律地位。规定了乡镇人民代表大会的组织机构及其职权和代表活动方式，依照宪法和法律规定，广大农村地区要在党的领导下进行普选，依法直接选举人民代表，选举产生乡镇人民政府组成人员。乡镇人民代表大会设立后，对于巩固和加强新生的中华人民共和国起到了重要作用。

50年代末，乡镇实行政、社合一，乡镇人民代表大会被人民公社管理委员会所代替。十年动乱期间，由于林彪、江青反革命集团的破坏，各级人民代表大会均未能按期召开，这使乡镇人民代表大会名存实亡，根本无法发挥权力机关的作用，严重影响了基层的民主政治建设和经济建设。党的十一届三中全会揭开了我国政治和经济体制改革的新篇章，乡镇人民代表大会制度重新恢复并不断完善。1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过了《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》（以下简称《地方组织法》）对社、镇人民代表大会的选举，职权作出了新的规定。随着社会主义民主和法制的不断完善，进一步扩大基层民主被列入了党和国家的重要议事日程，1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议通过了中华人民共和国宪法。新宪法在总结三十多年来国家政权建设正