

国家社会科学基金项目

乡镇人大建设的理论与实践

徐秀义 主编

中国人民公安大学出版社

国家社会科学基金项目

乡镇人大建设的理论与实践

顾问：许崇德 孙丙珠 谭 泉
李树忠 夏灿明 王维彦

主 编：徐秀义

撰稿人：（按撰写章节先后为序）

徐秀义	张庆福	高克强	刘茂林
陈延庆	郭林茂	王文彤	景宗志
吕恒雷	胡尚华	樊忠传	傅恒胜
刘汉胜	汪铁民	甘纪雄	齐小力
韩大元	于沛霖		

中国人民大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

乡镇人大建设的理论与实践/徐秀义主编. -北京:中国人民公安大学出版社,1995,8

ISBN 7-81011-758-0

I. 乡… II. 徐… III. 乡镇-地方各级人民代表大会-工作-基本知识 IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 15356 号

乡镇人大建设的理论与实践

徐秀义 主编

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

新华书店北京发行所经销

中国人民公安大学印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 13.5 印张 330 千字

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第 1 次印刷

印数 00001 10000 册 定价:14.00 元

前 言

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。它是以全国人民代表大会和地方各级人民代表大会为主体的实现人民当家作主的制度。在我国人民代表大会这个国家权力机关体系中，地方人民代表大会占有极其重要的地位，它是我国人民代表大会制度的重要组成部分和基础。在此应该特别强调指出的是，在地方各级人民代表大会中，乡镇人民代表大会处于最基层，它在行使宪法和法律所赋予的职权时具有直接性、具体性和经常性的特点。它更便于接近群众、了解群众，它更有利于及时反映人民群众的呼声，解决人民群众反映强烈而迫切要求解决的“热点”问题，从而更能加深和密切党和政府同人民群众的联系。

党的十一届三中全会以来，随着我国社会主义民主法制建设的不断向前发展，在政治体制改革的实践中，我国的人民代表大会制度不断得到加强和完善。与此同时，我国最基层的乡镇人民代表大会的工作和建设也得到了很大加强。随着乡镇人大工作和建设的发展，迫切要求我们从理论与实践的结合上总结经验，研究新情况，解决新问题。特别是在当前我国加快建立社会主义市场经济体制步伐的条件下，要加强社会主义民主政治建设，更好地发挥乡镇人大的作用，必须要加强对乡镇人民代表大会建设的理论研究，以便解决乡镇人大建设和工作中所涉及到的理论和实际问题。作为国家社会科学基金项目《乡镇人大建设的理论与实践》，正是为了适应上述理论和实践的需要而开展研究的。

《乡镇人大建设的理论与实践》这一国家社科基金项目，由中国人民公安大学副校长兼公安部第四研究所所长徐秀义副教授主

持,共有全国人大常委会法制工作委员会、全国人大常委会办公厅研究室、中国人民大学、中国人民公安大学、南开大学、中南政法学院、湘潭大学、辽宁师范大学、湖北省黄冈市人大、湖北省武穴市人大等 10 个单位从事教学、研究和人大实际工作的 18 位同志参加了研撰工作,课题组还聘请了中国著名的宪法学家许崇德教授等几位专家、学者作为顾问。在此项目研究过程中,课题组首先邀请在乡镇人大工作和建设方面造诣较深又较为熟悉和了解情况的专家、学者和领导同志,对本课题进行了认真论证,重点明确了乡镇人大建设中存在的主要问题;然后围绕这些问题,分头分片召开了县、乡人大领导和有关领导参加的座谈会,并实际调查了解乡镇人大开展工作的有关情况,收集了大量的第一手材料;在完成上述工作的前提下,拟定了本课题的详细写作提纲,并按分工进行撰稿;最后由项目主持人对各编章进行统一修改,交付出版。

《乡镇人大建设的理论与实践》一书共计约 33 万字,分六编二十六章。该书在体系上,具有全面、系统、结构新颖的特点;在内容上,注重理论性和实践性、经验性和探讨性的结合。当然,该书由于所阐述的问题均带有专题性的研究特点,这就使得某些内容在论述时难免有交叉之处。除此之外,由于理论水平和实践经验所限,再加上研究的问题带有探讨性质,所以书中不当和疏漏之处在所难免,恳请读者不吝指正。另外,书中有些部分借鉴和参考了一些论著的观点,恕不一一列举,在此一并致谢。

本书各章撰写人(以撰写章节先后为序)如下:

徐秀义:前言、第一编 第一章、第二章;第四编 第一章;第二章;第六编 第三章;

张庆福、高克强:第一编 第三章;

刘茂林:第一编 第四章;

陈延庆:第一编 第五章;

郭林茂、徐秀义:第二编 第一章、第二章;

王文彤、张庆福：第二编 第三章；
景宗志：第三编 第一章；
吕恒雷：第三编 第二章；
徐秀义、吕恒雷：第三编 第三章；
胡肖华：第三编 第四章；
樊忠传：第三编 第五章；
傅恒胜：第三编 第六章；
刘汉胜：第四编 第三章、第四章；
汪铁民、徐秀义：第五编 第一章、第四章；
甘纪雄：第五编 第二章；
齐小力：第五编 第三章；
韩大元：第六编 第一章；
张庆福、李忠：第六编 第二章；
于沛霖：第六编 第四章。
全书最后由主编徐秀义统一修改定稿。

《乡镇人大建设的理论与实践》课题组

1995年6月于北京

目 录

第一编 总论	(1)
第一章 乡镇人大的产生及历史发展	(3)
一、乡镇人大产生的历史过程	(3)
二、乡镇人大成立后的发展概况	(9)
三、乡镇人大的工作和建设存在的问题及其改革 完善的基本思路	(17)
第二章 乡镇人大的性质、地位和作用	(27)
一、乡镇人大的性质	(27)
二、乡镇人大的地位	(30)
三、乡镇人大及乡镇人大工作的特点	(32)
四、乡镇人大的作用	(36)
第三章 乡镇人大建设的原则	(40)
一、一切权力属于人民的原则	(40)
二、民主集中制原则	(47)
三、法制原则	(54)
四、效益原则	(58)
五、坚持党的领导的原则	(62)
第四章 乡镇人大建设的标准和主要环节	(64)
一、乡镇人大建设的标准	(64)
二、乡镇人大建设的主要环节	(74)
第五章 乡镇人大建设有关法律制度研究	(81)
一、有关乡镇人大法律、法规的历史沿革情况	(81)
二、有关乡镇人大的地方性法规立法现状	(85)

三、有关乡镇人大的地方性法规的作用·····	(86)
四、关于乡镇人大主席团·····	(88)
五、乡镇人大法律制度的发展趋势与展望·····	(93)
第二编 组织论 ·····	(95)
第一章 乡镇人民代表大会代表的选举 ·····	(97)
一、乡镇人大代表选举的意义·····	(97)
二、乡镇人大代表选举的发展历史·····	(103)
三、乡镇人大代表选举制度·····	(109)
第二章 乡镇人民代表大会代表的素质 ·····	(116)
一、人民代表素质的含义·····	(116)
二、提高乡镇人民代表素质的依据·····	(125)
三、提高人民代表素质的途径·····	(129)
第三章 乡镇人民代表大会代表的性质、地位 和作用·····	(135)
一、乡镇人大代表的性质·····	(135)
二、乡镇人大代表的地位·····	(136)
三、乡镇人大代表的作用·····	(141)
四、乡镇人大应为乡镇人大代表发挥作用创造 必要的条件·····	(145)
第三编 职权论 ·····	(149)
第一章 乡镇人民代表大会会议制度建设 ·····	(151)
一、乡镇人民代表大会会议制度·····	(151)
二、闭会期间的乡镇人大主席团会议制度·····	(158)
三、乡镇人民代表大会闭会期间代表小组活动 制度·····	(163)
四、乡镇人大会议制度建设存在的问题及其 对策·····	(164)
第二章 乡镇人民代表大会的重大事项决定权 ·····	(168)

一、乡镇人大的重大事项决定权含义和意义	(168)
二、重大事项决定权的范围	(171)
三、行使决定权的程序	(175)
四、正确处理好三种决策的关系	(178)
五、保证乡镇人大行使决定权的措施	(179)
第三章 乡镇人民代表大会议案的办理	(181)
一、地方人大议案的含义	(181)
二、人大议案与代表建议的区别	(184)
三、人大议案的办理程序	(185)
四、建立人大议案的办理机制	(187)
第四章 乡镇人民代表大会的监督权	(190)
一、乡镇人民代表大会监督权及其特征	(190)
二、乡镇人民代表大会监督权的历史沿革	(192)
三、乡镇人民代表大会监督权的依据	(195)
四、乡镇人民代表大会监督权应遵循的基 本原则	(200)
五、乡镇人民代表大会监督的对象和客体 (内容)	(203)
六、乡镇人大行使监督权的方式和程序	(210)
七、进一步健全和完善乡镇人大监督权	(215)
第五章 乡镇人民代表大会的人事选任权	(221)
一、人事选任权的含义	(221)
二、人事选任权的现状及存在的问题	(222)
三、解决问题的途径	(230)
四、人事选任权的意义、原则及程序	(235)
五、行使选任权应处理好的关系	(241)
第六章 乡镇人民代表大会的保证权	(243)
一、乡镇人大保证权的法律依据、基本特征及其	

重要作用	(243)
二、乡镇人大保证权的基本职权范围	(247)
三、加强乡镇人大保证权行使的几个问题	(251)
第四编 人大主席团、人大主席论	(257)
第一章 乡镇人大主席团的职权和工作方式	(259)
一、乡镇人大主席团在人大会议期间的职权	(259)
二、乡镇人大主席团在人大闭会期间的职责	(261)
三、乡镇人大主席团的性质和地位	(264)
四、乡镇人大主席团的工作方式	(269)
第二章 乡镇人大主席团的组织建设	(272)
一、乡镇人大主席团组织建设的现状	(272)
二、乡镇人大主席团组织建设的基本思路	(274)
第三章 乡镇人大主席的职责和工作方法	(276)
一、主席的职责和工作方法	(276)
二、人大主席的性质、地位和职责	(277)
三、人大主席的工作方法	(279)
第四章 乡镇人大常设机构形式的研究	(284)
一、设立乡镇人大常设机构的必要性	(284)
二、设立乡镇人大常设机构形式的选择	(286)
第五编 代表工作论	(289)
第一章 乡镇人民代表大会代表的视察	(291)
一、视察的地位及其作用	(291)
二、视察的范围	(294)
三、视察的形式	(295)
四、视察的保障	(297)
五、代表在视察时不直接处理问题	(298)
第二章 乡镇人大代表建议、批评、意见的提出 和办理工作	(300)

一、代表建议的提出	(300)
二、代表建议的办理	(305)
三、加强对代表建议办理工作的督办	(311)
第三章 乡镇人大代表评议工作	(316)
一、评议工作的概念及含义	(316)
二、乡镇人大开展代表评议工作的意义	(319)
三、乡镇人大代表评议工作的法律依据	(322)
四、乡镇人大评议工作的基本原则	(324)
五、乡镇人大评议工作的基本程序	(328)
六、完善乡镇人大评议工作的若干探讨	(331)
第四章 乡镇人大代表工作的保障制度	(335)
一、司法保障	(335)
二、时间保障	(340)
三、物质保障	(343)
四、组织保障	(347)
五、尊重代表权利,支持代表执行代表职务	(350)
第六编 关系论	(353)
第一章 乡镇党委对人大工作的领导	(355)
一、调整和处理乡镇党委与人大关系的一般原则	(355)
二、乡镇党委对乡镇人大的领导方式	(358)
三、乡镇人大与乡镇党委的配合、制约与监督	(365)
四、正确处理乡镇党委与乡镇人大关系的几点 思考	(368)
第二章 乡镇人大代表与选民的关系	(374)
一、乡镇人大代表与选民关系的一般原理	(374)
二、乡镇人大代表与选民关系的现实形态	(384)
三、加强和完善乡镇人大代表与选民的关系	(387)

第三章 乡镇人大与县级人大的关系	(393)
一、宪法和地方组织法及有关法律对上下级人大及其常委会之间关系的原则规定	(393)
二、县级人大与乡镇人大的关系	(397)
第四章 乡镇人大与本级人民政府的关系	(405)
一、乡镇人民政府是乡镇人民代表大会的执行机关	(405)
二、乡镇人民政府由乡镇人民代表大会产生,对乡镇人大负责,受乡镇人大监督.....	(406)
三、乡镇人民代表大会和乡镇人民政府的职权划分	(413)
四、正确处理乡镇人民代表大会和乡镇人民政府的关系,充分发挥乡镇人民代表大会的作用	(415)

第一编 总 论

第一章 乡镇人大的产生及历史发展

邓小平同志曾指出：“在政治体制改革方面，有一点可以肯定，就是我们要坚持实行人民代表大会制度。”人民代表大会制度是我国的根本政治制度，而乡镇人民代表大会作为这个根本政治制度的重要组成部分，则是这一制度的基础。乡镇人民代表大会作为我国的最基层的国家权力机关，在各级人民代表大会中，它与人民群众关系最密切、最直接。乡镇人民代表大会建设的好坏，直接关系到最广大人民群众的主权利能否得到实现，关系到人民代表大会制度的优越性能否得到发挥，关系到中央的政策、国家的法律能否得到顺利贯彻执行的大问题。我国乡镇人民代表大会的实践表明，它在推进我国基层的社会主义民主和法制建设，保障改革开放，促进经济发展和保障人民实现当家作主权利等诸方面，发挥了重要作用。为了加快乡镇人大建设的步伐，本章将系统地阐述乡镇人大产生及历史发展概况，以便总结出带有规律性的成功经验，更好地发挥乡镇人大的作用。

一、乡镇人大产生的历史过程

在中国共产党领导人民夺取政权和巩固政权的历史进程中，乡级政权在组织形式的选择上，进行了长期不懈的探索，走过了半个世纪曲折发展的道路。

早在第一次国内革命战争时期，在党领导的农民运动中，出现了“农民协会”等组织形式，这是我国乡镇一级人民代表大会政权组织形式产生的萌芽。农民协会，最早产生于浙江省萧山县，它是1921年中国共产党成立后，伴随着为反抗封建势力的统治所开展

的轰轰烈烈的农民运动而逐步产生和蓬勃发展壮大起来的。1921年9月,共产党员沈玄庐在萧山县衙前镇组织召开了衙前农民代表大会,在会上通过了《衙前农民协会宣言》和《衙前农民协会章程》,选举产生了衙前镇农民协会执行委员会。衙前镇农会成立后不到一个月,附近农村以及绍兴曹娥等地农民纷纷响应,短时间内先后成立了80多个农会。到1922年9月,共产党员彭湃在广东省海陆丰地区发动农民运动,成立了28乡的劳山农会、海丰县总农会和惠州农民联合会。刘东轩、谢怀德等在湖南衡山县的岳北、白果地区组织了拥有10万多会员的岳北农工会。1924年毛泽东等同志创办了农民运动讲习所,培养了大批农民运动骨干,使农民协会得到了迅猛发展。据统计,截止到1927年6月,全国有乡(村)农会16144个。农民协会以乡村中的贫雇农为主体,吸收中农、农村手工业工人、贫苦知识分子参加,领导核心为雇农、贫农中的积极分子。农民协会的最高权力机构为各级农民代表会议,乡一级为会员大会。它的常设机构为农民代表大会选举出来的执行委员会。执行委员会下设财政、仲裁、交际、卫生、教育等部,分别行使本级地方农村的行政、审判、财政税收、市场管理等职权,其组织原则是少数服从多数,个人服从组织。

从当时农民协会的组织状况和运行情况来看,它已大体具有政权机关的基本属性和相应的部分职能。当然它还不能算是完整意义上的政权机关。尽管如此,农民协会这种实际上行使乡村政权职能的机构,仍不失为我国乡镇国家权力机关的萌芽,它在探索适合我国国情的人民代表大会制度的政权组织形式的艰苦历程中,具有开创性的意义,为我国的人民代表大会建设提供了可资借鉴的经验和教训。

第二次国内革命战争时期,为了巩固农村革命根据地,迫切需要加强革命根据地的政权建设。1927年9月,毛泽东主持的中共湖南省委向中央提出,在政权建设中实行工农兵代表会议制度,着

手借鉴苏联革命的经验,建立苏维埃式政府。到1927年10月3日,彭湃在广东省的海陆丰地区领导武装起义成功后,于11月召开了海陆丰工农兵代表大会,选举产生了海陆丰工农兵政府,首创了工农兵代表会议制度。后来中共中央临时政治局扩大会议把建立工农兵代表会议的政权组织形式作为全党的一项任务提出来,从此,开始了革命根据地的政权组织形式由农民协会制向工农兵代表会议制转变的新时期。1931年11月,在江西瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会(又称中华苏维埃第一次全国代表大会),大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》,规定从中央到地方的各级苏维埃代表大会,是红色政权的基本组织形式。根据后来制定的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》规定,苏维埃地方政权分为省、县、区、市、市区、乡等各级。“乡苏维埃是全乡最高政权机关”。乡工农兵苏维埃的代表,由全乡的选民大会选举。各乡工农兵苏维埃选举出来的代表,组成全区工农兵苏维埃代表大会。乡苏维埃由全乡选民直接选举乡苏维埃主席(大乡还可选一名副主席)。乡苏维埃代表每半年改选一次,可连选连任。乡苏维埃代表会议每10天由主席召集一次,如有必要,可以临时召集会议。乡苏维埃对选民负责,每两个月须向选民大会报告一次工作,选民可以对报告提出批评或建议。除此之外,还要每月向上级苏维埃报告一次工作。乡苏维埃一般不设执行委员会,但设立主席团,由全体会议选举5至7人组成。主席团是代表会议闭会期间的最高政权机关。在乡苏维埃主席团之下,设有各种专门委员会(共设有25个工作委员会),每个代表参加1至2个委员会,分管有关行政事务。

由此可见,当时的苏维埃代表会议是一种典型的“议行合一”的政权组织形式。它实行民主集中制原则,在政权组织形式上基本采取了俄国苏维埃政权的模式,试图吸收工农分子管理政权机关,进而将一切政府机关交给工农群众直接管理。它的政权性质属于