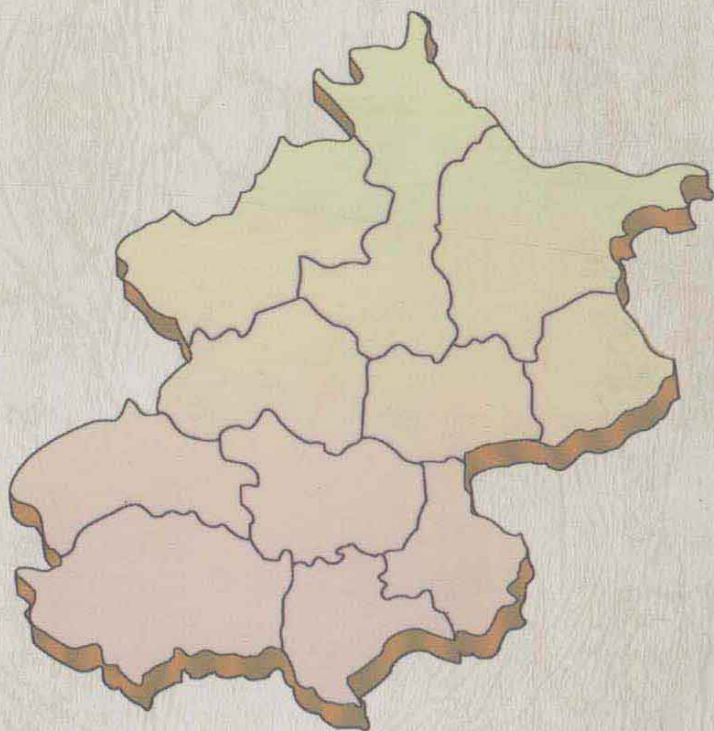


北京乡镇人大建设

BEI JING XIANG ZHEN REN DA JIAN SHE

刘维林 席文启◎主编



国家行政学院出版社

北京乡镇人大建设

BEI JING XIANG ZHEN REN DA JIAN SHE

主 编◎刘维林 席文启 副主编◎李正斌 王维国

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

北京乡镇人大建设 / 刘维林, 席文启主编. —北京:
国家行政学院出版社, 2012.3

ISBN 978-7-5150-0282-8

I. ①北… II. ①刘… ②席… III. ①乡镇—地方各级
人民代表大会—工作—北京市 IV. ① D624.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 046091 号

书 名 北京乡镇人大建设

作 者 刘维林 席文启

责任编辑 李少军 邱晶晶

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928745

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

版 次 2012 年 5 月北京第 1 版

印 次 2012 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 18

字 数 230 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0282-8/D•0117

定 价 38.00 元

序 言

自秦以降，中国历朝历代大都采用“县郡为基”的政权组织形式，“县治乡派”就成为皇权统治与乡村社会的结合点。

中国共产党走上历史舞台后，对人民当家作主的基层政权组织形式进行了不懈探索。1921年9月，早期共产党人在浙江省萧山县衙前镇率先成立农民协会，很快扩展到湖南、江西、广东、湖北、河南、陕西等省的200多个县。1927年之后，在中国共产党建立的革命根据地，乡苏维埃就成为地方苏维埃政权的组成部分。在中国共产党解放的地区，乡人民代表会议就成为新生人民政权的基层政权组织。1933年，毛泽东在《长冈乡调查》、《才溪乡调查》中对乡苏维埃建设问题进行了深刻分析。1948年，毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中指出：“在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是一项极可宝贵的经验。”（《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1990年版，第1251页）1953年，全国各地在普选的基础上，在历史上第一次普遍成立了乡镇人民代表大会。从此之后，乡镇人大就成为我国政权体系中最基础、最基层的地方国家权力机关，乡镇人大的各项制度就成为我国人民代表大会制度的重要组成部分。

改革开放以来，伴随着我国经济社会和民主法治建设的发展，各地乡镇人大的制度建设和工作都有了长足发展，在巩固基层政权、扩大公民有序参与、促进地方经济发展和社会进步等方面发挥了不可替代的重要作用。在依法治国、依法执政的新形势下，乡镇人大的地位和作用将会

越来越重要，乡镇人大工作中长期以来存在的一些矛盾和问题也越来越突出，乡镇人大建设面临的工作任务更加艰巨繁重。如何有效破解乡镇人大建设的困境和难题？如何进一步切实发挥乡镇人大的职能作用？诸如此类问题，不仅引起了各级党政领导干部和机关工作人员的思考，也引发了许多理论工作者的密切关注和极大兴趣，并试图从不同角度进行分析、研究和探讨。

2010年，为实施新修订的选举法，落实北京市委第三次人大工作会议精神，加强乡镇人大的制度建设，进一步推动乡镇人大的工作，筹备和组织好乡镇人大换届选举，北京市人大常委会将“乡镇人大发挥职能作用情况”确定为常委会重点调研课题，并将这一课题委托给市社科联组织专家进行深入研究。为做好该课题的研究工作，北京市人大常委会研究室和人民代表大会制度研究所共同组成课题组，从2010年5月开始，收集整理了大量的图书资料，通过发放问卷调查了全市所有乡镇人大的基本情况，实地走访了朝阳、海淀、丰台、大兴、昌平、密云等13个设有乡镇人大的区县，还赴湖北省宜昌市夷陵区、浙江省宁波市等地进行学习考察。在占有、分析大量第一手资料的基础上，形成了调研报告。经向市人大常委会主任汇报后，在乡镇人大换届选举前印发全市所有区县、乡镇作为换届选举工作的重要参考。为更好地发挥调研资料作用，同时为新一届乡镇人大工作提供参考资料，根据常委会领导建议，课题组决定将有关资料汇编成书，2011年还进行了系列补充调研，同时还初步收集和分析了新一届乡镇人大的情况，使调研的资料与实际情况同步，更具针对性和可操作性。

据介绍，这是北京市人大常委会首次专门组织系统调研乡镇人大工作。我本人应邀参与了调研报告的专家论证工作，真切地感受到这项调研如实记录了乡镇人大履职状况，系统总结了工作经验，深刻分析了存

在的问题，并有针对性地提出了改进工作的对策和建议。既有全市乡镇人大的工作程序、典型做法的介绍，也有相关法律法规条文的阐述与分析，还有人大制度理论层面的提炼和概括，体现了理论与实践、历史与现实的统一，具有一定的理论性、指导性和资料性。它既可以作为乡镇人大干部培训的教材，同时对人大理论与实践的研究者也有较高的参考价值，可以说是填补了该领域的许多空白。

当然也要看到，目前我国政治体制改革正在积极稳妥地推进，乡镇人大的各项具体制度没有完全定型，乡镇人大的组织架构也不健全，乡镇人大的职能作用发挥得还不充分，书中的一些观点也不一定完全正确，所提建议也不一定就是唯一的选择。也正是因为这样，我们的乡镇人大制度才更值得人们关注、研究和探索。加强对乡镇人大的制度和工作研究，不断创新乡镇人大各项制度，推进乡镇人大各项工作，仍然是我们今后一个时期坚持、完善、发展人民代表大会制度需要继续完成的一项十分重要的任务。

我很高兴为《北京乡镇人大建设》一书作序。该书的主编、副主编和作者都是我认识多年的老朋友，在从事人民代表大会制度理论研究和探索过程中结下了深厚的友谊，也达成了广泛的共识。祝愿北京市人大常委会研究室、人民代表大会制度研究所的同志们取得新的更大的成就！

尹中卿

2012年3月1日

目 录

CONTENTS

序 言 / 1

第一章 优化乡镇人大代表结构、提高代表素质 / 1

- 一、北京市乡镇人大代表结构及代表素质情况 / 1
- 二、北京市优化乡镇人大代表结构、提高代表素质的经验 / 4
- 三、北京市乡镇人大代表结构及代表素质存在的问题 / 8
- 四、关于优化乡镇人大代表结构、提高代表素质的几点思考 / 9

第二章 依法开好乡镇人民代表大会会议 / 15

- 一、召开乡镇人民代表大会会议的总体情况 / 15
- 二、典型做法及经验 / 17
- 三、关于提高乡镇人民代表大会会议质量的几点思考 / 23

第三章 依法行使决定权 积极破解发展难题 / 29

- 一、乡镇人大行使决定权的基本情况和主要做法 / 29
- 二、存在的主要问题及原因 / 35
- 三、对策建议 / 38

第四章 积极行使监督职能 / 42

- 一、乡镇人大履行监督权的基本情况 / 42
- 二、典型经验 / 45
- 三、乡镇人大工作中存在的主要问题 / 50
- 四、几点思考 / 54

第五章 做好乡镇人大工作评议和述职评议工作 / 58

- 一、工作评议 / 58
- 二、述职评议 / 61

第六章 积极做好乡镇人大代表建议的提出督办工作 / 67

- 一、代表建议提出和督办工作基本情况 / 67
- 二、代表建议提出和督办工作存在的问题 / 73
- 三、对策和建议 / 75

第七章 密切乡镇人大代表与人民群众联系 / 78

- 一、乡镇人大代表与人民群众联系的基本情况 / 79
- 二、大兴区构建代表联系选民网络典型经验 / 80
- 三、关于构建代表联系选民网络的若干思考和建议 / 88

第八章 积极履行主席团职责 / 92

- 一、乡镇人大主席团履职的现状 / 92
- 二、发挥好乡镇人大主席团职能作用 / 96
- 三、乡镇人大主席团工作中存在的主要问题 / 102
- 四、解决乡镇人大主席团工作中存在问题的主要对策 / 106

第九章 乡镇人大专职主席、副主席的设置与职责 / 108

- 一、乡镇人大专职主席、副主席设置的演进和现状 / 108
- 二、发挥乡镇人大专职主席、副主席作用的典型做法与经验 / 111
- 三、几点思考 / 118

第十章 加强联系指导 推动乡镇人大工作 / 123

- 一、区县人大联系指导乡镇人大工作的做法与经验 / 123
- 二、进一步做好区县人大联系指导乡镇人大工作的思考 / 128

第十一章 进一步加强乡镇人大建设的若干问题探索 / 133

- 一、关于农村城市化中的政权建设衔接问题 / 133
- 二、关于乡镇人大常设机构问题 / 136
- 三、关于乡镇人大与村民自治组织的衔接问题 / 138
- 四、关于对财政资金使用监督问题 / 140
- 五、关于人大活动经费问题 / 142
- 六、关于进一步修改相关法律法规的建议 / 144

全书附录 / 148

- ◇附录一 《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》相关规定 / 150
- ◇附录二 《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代表法》相关规定 / 156
- ◇附录三 《中华人民共和国选举法》相关规定 / 158
- ◇附录四 北京市乡、民族乡、镇人民代表大会组织条例 / 163
- ◇附录五 杜德印主任在委托课题汇报会上的讲话要点 / 172

- ◇附录六 北京市乡镇人大发挥职能作用情况调研报告 / 175
- ◇附录七 北京市乡镇人大状况调查随笔 / 209
- ◇附录八 完善和放大昌平乡镇人大现象 / 225
- ◇附录九 朝阳区乡、民族乡人民代表大会工作规则 / 227
- ◇附录十 北京市怀柔区人大常委会关于进一步做好镇乡人大
工作的指导意见 / 241
- ◇附录十一 关于宁海县试行乡镇政府实事工程代表票决制
有关情况的汇报 / 247
- ◇附录十二 昌平区小汤山镇人民代表大会议事规则 / 255
- ◇附录十三 昌平区小汤山镇人大关于代表建议、批评和意见
办理办法 / 265
- ◇附录十四 昌平区北七家镇人民代表大会代表视察办法 / 269
- ◇附录十五 昌平区沙河镇人大代表联系选民制度 / 271
- ◇附录十六 朝阳区来广营乡人大办岗位责任制 / 273

后 记 / 274

第一章

优化乡镇人大代表结构、提高代表素质

我们通过 2010 年至 2011 年两个年度对北京市 13 区县的乡镇进行调研，对北京市乡镇人大代表结构、素质有了较系统的了解，并引发了一些思考。

一、北京市乡镇人大代表结构及代表素质情况

去年下半年，北京市进行了新一届区县、乡镇人大代表的换届选举。鉴于有关统计工作尚未全部完成以及本人占有材料所限，本文拟以上届乡镇人大代表情况为基础来进行分析。还需要说明的是，本文分析的材料主要来自密云、延庆和房山等个别乡镇，不能完全代表全市乡镇人大代表结构和素质情况。

上届北京市乡镇人大是 2006 年选举产生的。在选举中，当地党委对优化人大代表结构、提高人大代表素质的问题十分重视。在指导思想上，他们把候选人素质放在首位，明确指出，提名的代表候选人应当具有履行代表职务的素质和能力。代表不是荣誉称号，也不是荣誉职务，代表要代表选民行使国家权力。这就要求代表具有较高的政治素质，具有履行代表职务的能力。代表应具备的条件是：必须具有良好的政治素质，要讲政治，有坚定的政治方向和政治立场、鲜明的政治观点、高度自觉的政治纪律、敏锐的政治鉴别力，在大是大非面前经得起考验，和党中

央保持高度一致，既要对党负责，又要对法律负责，更要对人民负责；必须具有相应的文化素质，要有较广泛的知识面，尤其是要能阅读、理解有关文件材料，并有一定的语言文字表达能力；必须具备较高的议政能力，人大代表对本级人民代表大会审议、决定本行政区域内的重大事项要能够提出自己的见解，有参与决策的水平 and 能力，及时正确反映群众的意见和要求，协助政府推行工作；必须具有较好的身体素质，要能够坚持正常工作，出席人民代表大会会议，参加闭会期间的代表活动；必须具有较强的代表意识，作为人大代表必须认识到当选代表既是党和人民的信任和至高荣誉，更重要的它是一种公职，在任期内必须认真执行代表职务，不执行代表职务，就是失职，就是不履行义务。在换届选举工作中，必须坚持代表条件。真正把那些有一定议政能力和社会活动能力，能够模范地遵守宪法和法律，履行代表职责，同人民群众保持密切联系；能够反映人民的意见和要求，代表人民意志的选民推荐为代表候选人，而不是把人大代表作为荣誉职务来照顾安排。提名推荐代表候选人应综合考虑上述对代表的要求。

同时，各区县党委对于优化乡镇人大代表结构也给予了足够重视。明确提出，在代表候选人的初步提名中就必须保证有比较合理的比例、数量。如果初步候选人达不到结构比例合理，那么确定正式候选人就很难达到比例合理，选举结果就难以保证实现代表比例结构。因此，各选举部门必须对此加以高度重视。要求各选举部门在提名推荐乡镇代表候选人时要通盘考虑，作为乡镇人大代表候选人，原则上不能与党代表、政协委员交叉，还要注意改善代表的年龄、文化知识水平，确保结构比例合理。各区县都通过领导讲话和区县人大常委会关于换届选举工作的意见，对代表结构提出了具体要求。以密云 2006 年乡镇人大选举为例，他们在选举工作意见中提出：要坚持代表先进性、广泛性和代表性相统一，

提高代表素质,优化代表结构。并具体要求:乡镇人大代表中要注意适当增加来自基层的工人、农民和知识分子代表人数,领导干部代表人数不宜过多,生产、教学、科研等基层代表一般不低于代表总数的60%;注意增加熟悉经济、科技、文化、法律、城市管理、社区服务和农村工作等方面的代表,适当增加新经济组织的代表;中共党员代表一般不超过代表总数的65%,民主党派和无党派人士等方面代表要有适当数量;妇女代表所占比例应达到30%以上;35岁以下的青年代表应有所增加;少数民族代表所占比例应高于少数民族占本地区人口的比例;适当增加连任代表的比例。

各乡镇人大通过细致的工作,基本实现了上述要求。以密云为例,根据统计的结果:上届乡镇应选代表960名,实际选出959名(溪翁庄镇北白岩村缺额一名),18个乡镇有371个选区一次选举成功,选出代表855名,有97个选区进行了另行选举和重新选举。截止到2006年11月11日,除一名代表缺额外,其余全部选出。在选出的959名乡镇代表中,政党团体推荐132名,当选131名,占13.7%;选民10人以上联名推荐当选771名,占80.4%;非候选人当选57名,占5.9%。中共党员730名,占76%;妇女代表267名,占27.8%;少数民族58名,占6%;大专以上238名,占25%;35岁以下47名,占5%;一线代表748名,占78%;连选连任代表425名,占44%。

总的来看,2006年选出的乡镇人大代表素质较高,结构比例较合理,基本上体现了广泛性、代表性,这对于加强基层政权建设,加快经济发展步伐具有重要意义。

当然,对比人大代表结构的安排与选举工作的结果,两者还是存在一定差异。应该指出,这种差异具有一定的合理性。我们注意到,安排中除了妇女、党员、一线(或称基层)代表规定了较为具体的比例,其

他都是笼统地规定“要有适当数量”、“应有所增加”、“适当增加”等。这是由于民主选举中，我们只能在大的方向上把握所谓代表比例，否则就会导致左右或控制民意。选举工作意见中提出的代表结构与最后的选举结果比存在偏差，正说明了选举充分保证和尊重了人民意志和愿望的表达。而且，乡镇人大代表选出后只是万里长征的第一步，除了结构是否合理能看出端倪，代表素质如何主要是通过履职过程中来体现和检验。人大代表素质，除了把好入口关、强调知识结构等因素外，主要靠当选后任职期间的履职情况来验证和认定，另外，也可以通过任职期间的履职历练、连任、自我修养以及工作培训得到提高。

二、北京市优化乡镇人大代表结构、提高代表素质的经验

据我们调查，在 2006 年换届选举过程中，特别在提名推荐代表候选人工作期间，各地党委都多次听取研究换届选举工作进展情况，特别是多次研究提名推荐工作，重视提高代表整体素质，确保完成代表的结构比例要求。他们把精心组织，周密安排，认真细致工作，选出素质更高、结构更合理的新一届区、镇人大代表当做工作的重点。由于领导重视，精心组织，加强指导，充分发扬民主，严格依法办事，制定工作流程，规范工作程序，使得 2006 年选出的乡镇人大代表素质有了很大提高，代表行业分布广泛，结构更趋合理，充分体现了代表的广泛性和代表性。其经验是：

（一）狠抓选举中的各个环节，抓出实效

首先，在选举工作进行之前对选举工作人员进行培训，要求他们不仅要有工作热情，而且还要知法懂法。通过认真培训，提高选举工作人员整体工作水平。为此，各地都召开了有负责选举工作的同志参加的换届选举工作培训班，就如何做好提名推荐协商代表候选人工作和做好投

票选举工作进行培训。在培训班上，发了相关的学习材料，联系实际，有针对性地提出了选举工作中应注意的问题。

其次，从选民登记工作开始，各单位就按照区县选举办公室的工作要求，对本单位、本地区的代表资源情况进行了摸底，做到心中有数，为下一步的提名、推荐、确定代表候选人打下了良好的工作基础。进入提名推荐协商确定代表候选人阶段后，区县委对此给予了高度重视，专门召开会议研究提名推荐工作。区县选举办公室也就代表的结构比例、工作的方法步骤专门提出了明确要求。

再次，考虑到把好代表“入口”关是关键，他们把推荐、介绍、确定代表候选人作为选举中的一个重要环节，代表“入口”的第一关。一般情况下，开始阶段基层所提候选人的人数会超过最高差额比例一倍，在这种情况下，密云的做法是在各选区选民小组讨论协商的基础上，根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单。一般是通过“三上三下”来确定，即：先由选举委员会将推荐的代表候选人汇总，经审查后予以公布（一上），交各选民小组讨论（一下）；再将选民小组讨论情况汇总，召开选民小组长或选民代表会议，介绍各选民小组讨论情况，并进行协商，缩小候选人范围（二上），向选民介绍各选民小组讨论的情况和选民小组或选民代表会议协商的情况，听取选民意见（二下）；最后，将协商情况和选民对协商结果的意见上报选举委员会，选举委员会根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单（三上），按选区公布正式代表候选人名单（三下）。有的意见分散的选区，增加了协商和征求意见的环节，有些地方还采取了征求意见票的办法，效果也不错。这里最关键的是要把握好“较多数选民的意见”，充分发扬民主，认真听取并尊重选民的意见。坚决避免由领导指派或者由上级硬性指定代表候选人的做法，确保候选人是较多数选民所赞同的。

有的地区，例如房山人大燕山地区总结了上届换届选举工作的主要做法和体会，就如何保证提名推荐代表当选和代表结构比例符合要求提出了四种方法：一是将政党、团体提名推荐的代表安排到单一单位的选区或比较稳定、人员素质较高的选区参选，并做好党员积极分子的工作，保证一次通过当选。二是领导干部代表，事先控制好比例，做好思想工作，不争不抢，正确对待，保证领导干部代表人数不超结构比例。三是为了保证女代表人数不低于所选代表的30%比例要求，在同一选区可以考虑安排另一名女代表候选人，保证在差额选举中女代表当选。四是群众代表和青年代表的结构比例，采取在男、女代表正式候选人的选区，给出定向要求，保证群众代表结构、青年代表结构和知识层次结构构成的要求。

除此之外，做好代表候选人的了解核实和考察工作也相当重要。各级党委组织部门都对代表候选人的情况进行了深入了解，加强了对代表候选人的考察和审查。对参选的党政干部认真听取纪检监督机关的意见；对新的社会阶层人士也听取了行业主管部门和行业协会党组织意见，非公有制经济人士则由县委统战部门牵头提出意见，把代表候选人是否拥护中国共产党的领导，拥护中国特色社会主义制度，模范遵守宪法和法律，有较强的政治责任感和社会责任感，密切联系人民群众，努力为人民服务，自觉遵守社会公德，廉洁自律，公道正派，具有一定的履职能力作为考核标准，防止把关不严。

（二）采取多种措施，提高代表素质，增强人大代表履职能力

1. 各乡镇人大都把加强对代表的培训作为提高代表履行职责能力的重要基础，切实增强学习培训的计划性和针对性，不断提高学习的质量和实效

每次换届选举产生新一届人大代表后，各乡镇人大都能够及时加强对新老代表的集中培训，邀请市、区人大领导讲课、组织学习宪法、地方组织法、代表法、选举法、监督法、乡镇人大组织条例等有关法律法规，

使代表进一步明确人民代表大会制度的地位、作用，增强责任感、使命感，熟悉掌握履行职责的要求，为代表履职奠定良好的基础。同时，在代表履职过程中，还针对不同时期的重点工作，开展有针对性的学习培训。如在开展食品卫生检查前，请有关部门就食品卫生法律、法规知识进行讲解，从而增强执法检查的针对性和时效性。为进一步促进代表解放思想、拓宽思路、提高履职水平，乡镇人大还有计划地组织代表外出学习考察，对代表履职起了积极的促进作用。

2. 规范代表接待选民方式，为代表履职创造良好条件

各乡镇人大除了要求人大代表通过参加镇人大组织的视察、检查、调研等活动，认真参与审议决定镇范围内重大事项外，为了及时反映基层群众的意见和要求，有的县如延庆镇人大还在充分调研和总结以往工作经验的基础上，结合实际情况，在全镇建立人大代表接待群众工作制度，这既是对人大代表素质和能力的考验，同时通过工作历练也有效地提升了人大代表的素质。

他们的具体做法是：在接待方式上，分为定期接待和不定期接待。定期接待是将每季最后一天作为代表定期接待群众日。不定期接待，则是指县、镇两级人大代表，随时听取镇域内群众有关经济发展和社会进步方面的意见、建议，对群众提出的普遍关心的热点、难点问题，积极协调有关部门进行解决，为群众排忧解难，推进全镇各项工作的开展。

由于定期接待要求代表具有较高的政治素质，对党和国家在农村的政策有比较清楚的了解，单个代表容易顾此失彼，他们每次都选派3—4名政治素质强并且具有一定的表达能力的代表进行共同接待。要求代表认真听取群众的意见和建议的同时，做好记录，接待结束后将记录和本人的建议一并交到镇人大办公室。镇人大办公室接到记录后，把群众的意见和建议认真分类整理，然后转交有关领导，并责成有关部门处理。