

丨 乡镇人大工作实务丛书 丨

乡镇人大主席 工作手册

—— (2021年版) ——

XIANGZHEN RENDA ZHUXI
GONGZUO SHOUCHE

王云奇 主编

乡镇人大工作实务丛书
丛书主编王云奇 姜晓玲

乡镇人大主席工作手册 (2021年版)

主编 王云奇

图书在版编目(CIP)数据

乡镇人大主席工作手册:2021年版/王云奇主编
·—北京:中国民主法制出版社,2021.7
ISBN 978-7-5162-2651-3

I. ①乡… II. ①王… III. ①乡镇—地方各级人民代表
大会—工作—中国—手册 IV. ①D624-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第127188号

图书出品人:刘海涛

选题策划:胡天焰

责任编辑:胡天焰

书名/乡镇人大主席工作手册(2021年版)

作者/王云奇 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/(010)63055259(总编室) (010)83910658 63056573(人大系统发行)

传真/(010)63055259

http:// www. npcpub. com

E-mail: mzfz@ npcpub. com

开本/32开 880毫米×1230毫米

印张/8.625 字数/212千字

版本/2021年7月第1版 2021年7月第1次印刷

印刷/北京天宇万达印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-2651-3

定价/26.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

《乡镇人大工作实务丛书》
编委会名单

主 编 王云奇 姜晓玲

编 委 (以姓名笔画排序)

丁 顺 丁云霞 于宝鑫 王云奇

王思库 历广林 乔 敏 向晓威

庄玉斌 刘若辉 关为民 孙 义

李平琦 李超英 陈剑石 沙喜君

姜晓玲

《乡镇人大主席工作手册》
2018年版编委会名单

主 编 王云奇

撰稿人员 (以姓名笔画排序)

于宝鑫	于春海	王云奇	史 伟
朱长德	向晓威	关为民	李 强
李平琦	吴志坚	何明震	陈龙斌
陈剑石	张岩峰	赵树山	胡海峰
曹 众	崔兆文	董晓昕	

《乡镇人大主席工作手册》
2021年版参加修订人员名单

主 编 王云奇 李平琦

编写人员 （以姓名笔画排序）

于宝鑫	王云奇	王曦楣	朱长德
朱宏丽	关为民	孙 义	张晓宇
李 婷	李平琦	吴志坚	何明震
陈龙斌	陈剑石	赵树山	胡海峰
徐冰莉	曹 众	黄素贤	董晓昕

做好乡镇人大工作 加强基层政权建设

——《乡镇人大工作实务丛书》序

王云奇

习近平同志在中国共产党第十九次全国代表大会《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告中，阐述了新时代中国特色社会主义思想和基本方略，强调人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。这为我们加强乡镇人大工作和建设指明了方向。

做好乡镇人大工作，必须坚持党的领导。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。党是最高政治领导力量。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党的领导是做好人大工作的根本保证。必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。乡镇党委书记是做好乡镇人大工作的第一责任人。中央2015年18号文件，确定乡镇人大设专职主席。这样的安排，不但强化了乡镇人大工作，而且加重了党委的领导责任。党委书记不兼任人大主席职务，但政治领导的责任更重了。要站在巩固党的执政基

础的高度,从加强基层政权建设的大局出发,旗帜鲜明地讲政治,提高执政能力和水平,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,使党组织推荐的人选通过法定程序成为乡镇政权机关的领导人员,通过政权机关实施党对国家和社会的领导,不断加强和改进对乡镇人大工作的领导,当好乡镇人大建设的主心骨。

做好乡镇人大工作,必须坚持人民当家作主。人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征。党的十九大报告在讲到健全人民当家作主制度体系时指出:“我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,国家一切权力属于人民。我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主。”必须坚持人民主体地位,必须坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民代表大会制度。要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。保证人民当家作主落实到乡镇人大工作的各个环节。依据宪法和相关法律的规定,乡镇人大作为基层国家权力机关,同本级人民政府的关系是产生与被产生、决策与执行、监督与被监督的关系。有的乡镇人大主席,消极地认为自己没实权,只能做乡镇长的助手和陪衬。这是缺乏人民当家作主的政治自信的错误倾向,必须克服。乡镇人大主席、副主席必须代表人民利益,执行代表大会的意志,按照主席团的安排,以人民为中心,积极主动地开展工作,确保人民当家作主的主体地位的实现。教育和引导本级人大代表不忘人民的重托,始终保持同选区选民和广大人民群众的联系,群有所呼,我有所应,认真接受人民监督,老老实实地为人民服务,当好人民公仆。

做好乡镇人大工作,必须坚持依法办事。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。尊法学法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法

法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。乡镇人大工作,必须依法办事。乡镇人大职权,由宪法和地方组织法规定,行使监督权、决定权、任免权,都要严格依法办事。乡镇人大代表的权利和义务,由代表法具体规定。代表不论是在会议期间开展工作,还是在闭会期间参加活动,都要在法律范围内进行。从行使实体权力,到实施程序,都必须依法办事。这样,才能确保权为民所用,利为民所谋。

做好乡镇人大工作,必须坚持发挥人大主席的组织领导作用。新修改的地方组织法明确了乡镇人大主席团闭会期间的工作职责,并明确由乡镇人大主席、副主席负责处理主席团的日常工作。主席、副主席的任期同本级人民代表大会每届任期相同。而主席团其他成员在每次人民代表大会举行会议的时候,都要重新选举。这就是说,主席团常设,但主席、副主席之外的主席团成员不固定,变动较频繁。这样的机构设置,对主席、副主席的工作提出了更为严格的要求。主席、副主席只有按照党的要求,用主要精力依法开展人大工作,积极主动地组织人大代表活动,认真负责地处理主席团的日常工作,才能恪尽职守,胜任工作。

为深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想,落实党的十九大关于深化依法治国实践、健全人民当家作主制度体系的一系列决策,依照宪法和宪法相关法律,我们在中国民主法制出版社的大力支持下,组织几位多年从事人大工作并且直接接触乡镇人大工作的同志,编写了这套《乡镇人大工作实务丛书》。丛书试图为乡镇人大代表特别是乡镇人大工作者,提供一套可资借鉴的基层国家机关政权建设的参考书。衷心期待工作在乡镇人大第一线的同志和专家学者批评指正。

2017年11月15日于哈尔滨

乡镇人大主席工作大有可为

——《乡镇人大工作实务丛书》再版序

王云奇

弹指间,《乡镇人大工作实务丛书》已经同读者见面三年了。近日,中国民主法制出版社决定修订再版,这是已过古稀之年的我没想到的。我感谢出版社对乡镇人大工作的关爱,更感谢苦战奋斗在基层政权建设第一线多位人大主席对拙作的关注。

三年间,有两件大事对乡镇人大工作意义深远。

第一件大事:2018年3月11日,十三届全国人大一次会议高票通过现行宪法的第五个修正案,实现了宪法又一次与时俱进,具有划时代的里程碑意义。宪法修正案,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策,特别是把习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法。在宪法第一章“总纲”第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”后增写“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,充实了坚持和加强中国共产党全面领导的内容。这从社会主义本质属性的高度确定党在国家中的领导地位,使党总揽全局、协调各方的领导核心地位在国家运行机制和各项制度中具有更强的制度约束力和更高的法律效力,有利于把党的领导贯彻落实到国家政治生活和社会生活的各个领域,实现全党全国人民思想上、政治上、行动上的一致,确保中国特色社会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。同宪法修改相配套,2020年10月17日,选举法在第七次修改时增加了“全国人民代表大会和地方

各级人民代表大会代表的选举工作,坚持中国共产党的领导,坚持充分发扬民主,坚持严格依法办事”的重要规定。这让我们进一步坚定了坚定不移地依靠党的坚强领导做好人大工作的政治自信、法律自信。

第二件大事:2021年2月25日,习近平同志在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告,经过全党全国各族人民共同努力,在迎来中国共产党成立一百周年的重要时刻,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,创造了又一个彪炳史册的人间奇迹。精准扶贫的一项重要举措就是易地搬迁,累计建成集中安置区3.5万个、安置住房266万套,960多万人“挪穷窝”,摆脱了闭塞和落后,搬入了新家园。脱贫地区经济社会发展大踏步赶上来,整体面貌发生历史性巨变。贫困地区发展步伐显著加快,经济实力不断增强,基础设施建设突飞猛进,社会事业长足进步,行路难、吃水难、用电难、通信难、上学难、就医难等问题得到历史性解决。脱贫攻坚战的全面胜利,标志着我们党在团结带领人民创造美好生活、实现共同富裕的道路上迈出了坚实的一大步。同时,脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡区域发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远。我们要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作,其中就包括解决易地搬迁后的数百万人如何在政治上行使当家作主的民主权利问题。与时俱进,选举法针对各地基层行政区划撤乡并镇改设街道、基层人大代表数量逐届减少的实际情况,在第七次修改时将乡、民族乡、镇的人大代表名额基数由原来规定的40名提高至45名。这表明,党和国家高度重视乡镇人大工作。乡镇政权建设,不会削弱,还要加强。乡镇人大工作责任重大,大有

可为。奋斗在乡镇人大工作第一线的人大代表和人大工作者，一定能在实现中国梦的伟大事业中做出自己应有的贡献。

这次修订，同这两件大事相呼应，增加了相关内容，同时吸纳了一些乡镇人大工作的新鲜经验，做了一些修改和润色。尽管如此，肯定还有不尽如人意之处。恳请同志们批评指正！

2021年3月18日于三亚

第一章 乡镇人大主席工作的新视野 / 001
一、乡镇人大主席工作的新问题 / 001
二、党中央的大战略 / 003
三、全国人大常委会的大举措 / 005
四、乡镇人大主席工作的新天地 / 009
第二章 乡镇人大主席的主要职责 / 017
一、法律对乡镇人大主席、副主席的特别规定 / 017
二、乡镇人大主席职责概述 / 018
三、当好人大贯彻党委意图的主持人 / 020
四、当好准确把握人民代表大会法律定位的带头人 / 024
五、当好处理主席团日常工作的负责人 / 027
六、当好闭会期间代表活动的组织牵头人 / 031
七、当好听取、反映、处理人大代表建议的操盘手 / 032
第三章 乡镇人民代表大会会议 / 042
一、乡镇人民代表大会会议特点 / 042
二、乡镇人民代表大会会议议事规则 / 043
三、会务工作的基本原则 / 045
四、会议筹备工作 / 053
五、大会开幕前的重要会议及人大代表活动 / 061
六、会议的举行 / 062
七、会议的其他各项组织与协调工作 / 067

第四章 代表议案和质询案 / 124

- 一、人大代表议案的一般常识 / 124
- 二、人大代表议案的基本结构和写法 / 128
- 三、人大代表议案分类写法提示 / 129
- 四、起草人大代表议案的注意事项 / 131
- 五、人大代表质询案的一般常识 / 133
- 六、质询案的结构和写法 / 135
- 七、提出质询案的注意事项 / 135

第五章 听取和讨论本级人民政府的专项工作报告 / 137

- 一、听取和讨论本级人民政府的专项工作报告的特点 / 137
- 二、确定专项工作报告议题的途径 / 139
- 三、听取和讨论专项工作报告程序 / 140

第六章 执法检查 / 150

- 一、执法检查的定位 / 150
- 二、确定执法检查内容的途径 / 151
- 三、执法检查的主要程序 / 152
- 四、执法检查的跟踪检查 / 155

第七章 代表视察 / 157

- 一、代表视察内容 / 157
- 二、代表视察形式 / 158
- 三、代表在视察中的权利 / 159
- 四、代表视察注意事项 / 160

第八章 代表专题调研 / 163

- 一、乡镇人民代表大会代表专题调研的含义 / 163
- 二、专题调研与视察的联系与区别 / 164
- 三、专题调研的原则 / 165
- 四、专题调研的准备 / 167
- 五、调查及调查方法 / 170
- 六、研究和研究方法 / 173

七、专题调研报告的写作 / 178
八、专题调研成果的处理 / 183
九、专题调研活动总结 / 184
第九章 代表建议、批评和意见 / 192
一、人大代表建议的一般常识 / 192
二、人大代表建议内容范围 / 194
三、提出代表建议的注意事项 / 195
四、代表建议的办理 / 197
第十章 代表的履职管理监督 / 205
一、对乡镇人民代表大会代表的履职管理监督的紧迫性 / 205
二、有计划地组织代表履职学习 / 207
三、引导代表自觉接受履职监督 / 209
第十一章 乡镇人大主席素质 / 217
一、旗帜鲜明地讲政治 / 217
二、用习近平新时代中国特色社会主义思想指导行动 / 219
三、坚定不移地坚持人民当家作主的制度安排 / 220
四、善于用法治思维和法治方式处理问题 / 223
五、善于协调各种关系,有效组织活动 / 225
六、廉洁自律的过硬定力 / 229
七、全面提高人大工作业务素质 / 230
附录 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 / 235
跋 / 255

一、乡镇人大主席工作的新问题

1979年,《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》(简称地方组织法)重新制定后,全国各地的乡镇人大陆续恢复工作。多年来,乡镇人大坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法行使职权,为推动乡镇经济社会发展和民主法治建设做出了积极贡献。同时,也存在一些不容忽视的问题。如有的乡镇人大代表选举工作不规范不负责,违法违规情况时有发生;有的乡镇人大会议质量不高,存在“走过场”现象;有的乡镇人大行使法定职权不充分不到位,存在“虚化”“弱化”“淡化”现象;有的乡镇人大代表联系群众的形式和渠道不顺畅等。直至2015年地方组织法修改前,伴随这些问题,乡镇人大主席工作也面临若干挑战。

(一)思想认识上有差距

乡镇人大的地位和作用尚未得到充分认识和普遍重视。在一些人特别是对乡镇人大主席、副主席的认识上是“二线”。口头上讲人大是民主法治建设的“一线”,而内心深处认为,从上到下,人大的地位是一级比一级弱化。有的把主席当成荣誉职务、虚设职务。一年一会,会上做做样子,虚晃一枪;会后马放南山,刀枪入库,置之脑后。

(二)组织机构定位模糊

主席团限于会议期间开展工作。闭会期间,只剩主席、副主席

一两个人,构不成一个工作集体。专职副主席不是正职,有的无心无力,有的有心无力。一些专职副主席往往作为乡镇党委或政府领导的副手分工负责某项政府工作,不能用主要精力抓人大工作。多数地方由党委书记兼任主席,有力无心。党委书记兼职的人大主席一般不熟悉人大工作,常常把党委、政府和人大工作捆在一起抓。这在一些乡镇的人大工作报告中表现得特别突出。把党委的自身工作向人代会报告,把政府的工作成绩作为人大的工作成绩报告。乡镇党委书记兼任人大主席,在主管和级别上好像是加强了人大工作,但由于党委书记本身工作量大、事情头绪多,往往没有更多的精力过问人大工作。有的担任人大主席时间不长,人大业务知识还比较陌生,所以对做好乡镇人大工作显得力不从心,给人大工作和代表活动的正常开展带来难度。而专职人大副主席兼职多,要用大部分的时间和主要精力去做党委、政府的某些具体工作,以至于“专职不专干,兼职不沾边”,工作中既当裁判员,又当运动员。对随时可能出现的事关乡镇全局的新情况、新问题得不到及时了解,提不出需要人大会议决定的事项。乡镇无人大专职干事,从客观上导致了多数乡镇人大工作是“一人决策一人做,孤掌难鸣”,人大干部是“一块牌子一个人”,客观上影响了人大作为民主主渠道作用的发挥。

(三) 闭会期间工作职责不明,制度不全

一些地方人大主席工作职责不明,无所遵循,常处于停摆状态。有的试图悬挂乡镇人大主席团的单位牌子,也因主席团不是常设机构而作罢。个别地方出现过不召开乡镇人代会却直接任命乡镇长的失误。一些地方乡镇人大主席团的组成人员,包括了正、副乡(镇)长,武装部长和一些行政职能部门的领导,如财政所、派出所所长等。这种由人大主席和政府领导联合组成的乡镇人大主席团,事实上改变了人大的基本构成,模糊了权力机关同政府机关的区别。

(四) 人大办公条件不适应

一些乡镇人大办公条件简陋。没有专门的代表活动室,且场地拥挤,桌、椅、柜等设备不齐,电脑等硬件设施配备不足。有的乡镇