

丨 乡镇人大工作实务丛书 丨

# 乡镇人大代表履职 工作手册

—— (2021年版) ——

XIANGZHEN RENDA DAIBIAO LÜZHI  
GONGZUO SHOUCHE

李平琦 陈剑石 主编

 中国民主法制出版社

# 乡镇人大代表履职 工作手册(2021年版)

李平琦 陈剑石 主编

## 图书在版编目(CIP)数据

乡镇人大代表履职工作手册:2021年版/李平琦, 陈剑石主编. —北京:中国民主法制出版社,2021.6  
ISBN 978-7-5162-2611-7

I. ①乡… II. ①李…②陈… III. ①乡镇—地方各级人民代表大会—工作概况—中国—手册 IV. ①D624—62

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第096449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/乡镇人大代表履职工作手册(2021年版)  
作者/李平琦 陈剑石 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/6.625 字数/185千字  
版本/2021年6月第1版 2021年6月第1次印刷  
印刷/北京天宇万达印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-2611-7  
定价/22.00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 张晓宇 陈剑石

沙喜军 姜晓玲

《乡镇人大代表履职工作手册》  
2018年版编委会名单

主 编 李平琦 陈剑石

撰稿人员 (以姓名笔画排序)

于宝鑫 史 伟 关为民 李 强

吴志坚 陈 志 陈龙滨 张 喆

沙喜军 赵树山 郝德文 胡海峰

贾俊才 董晓昕

《乡镇人大代表履职工作手册》  
2021年版参加修订人员名单

主    编    李平琦    陈剑石

撰稿人员    （以姓名笔画排序）

于宝鑫	史    伟	关为民	王曦楣
孙海光	李美峰	李    强	吴志坚
陈    志	陈龙滨	张    喆	张晓宇
沙喜军	赵树山	郝德文	胡海峰
徐冰莉	贾俊才	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

## 前 言

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度关心和重视人大制度建设和人大工作,习近平同志多次发表重要讲话,他指出:“在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会 100 多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。新形势下,我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度。”“我们必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,通过人民代表大会制度,保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。”(2014 年 9 月 5 日在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话)

2016 年 6 月 27 日,习近平同志主持中央全面深化改革领导小组第二十五次会议审议通过了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》,对于代表密切联系人民群众,更好地发挥代表作用提出了明确要求。

习近平同志在党的十九大报告中指出: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。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。

乡镇人大代表是我国最基层的人民代表大会的主体,是做好人大工作的基石。我们常说,人大工作的基础是代表,人大工作的潜力在代表,人大工作的水平看代表,人大工作的发展靠代表。代表制民主与其他民主形式相比,其显著特点就是公众民主权利能够得到充分、有效的实现,而这在很大程度上取决于“代表者”个人的素质。我国乡镇人大代表总数占五级人大代表总数的70%以上,进一步提高乡镇人大代表的尽责意识、履职能力和综合素质,是坚持和完善人民代表大会制度,体现人民当家作主的宪法精神,贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的应有之义。

人大代表是国家权力机关的组成人员,其依法履职的每一项工作政治性、法律性、程序性、专业性都很强,既具有知识广博型又具有知识密集型的特点,要求人大代表必须具有一定的思想理论和法律、政策水平,具有宽广的视野和全局观念,具有代表、表达、实现民意和通过各种途径与形式管理国家事务,管理经济、文化、社会事务的能力。而代表的履职能力既不可能与生俱来,也不可能一蹴而就,必须坚持不懈地参加履职学习和履职实践才能见效。

2015年,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,明确指出了县乡人大工作和建设中存在的问题,指明了今后一个时期县乡人大工作和建设的努力方向。作为一名乡镇人大代表,必须认真学习习近平同志关于人民代表大会制度的相关讲话精神,学习人民代表大会制度理论,学习与履行职责密切相关的法律、法规,学习与人大工作相关的基本知识,依法有效履职,做一名人民信赖和满意的人大代表。

党的十九大关于十八届中央委员会报告的决议中指出,“坚持党对一切工作的领导,坚持以人民为中心,坚持全面深化改革,坚持新发展理念,坚持人民当家作主,坚持全面依法治国,坚持社会主义核心价值观体系,坚持在发展中保障和改善民生,坚持人与自然和谐共生,坚持总体国家安全观,坚持党对人民军队的绝对领导,坚持‘一国两制’和推进祖国统一,坚持推动构建人类命运共同体,坚持

全面从严治党,这十四条构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。”这十四条基本方略,对乡镇人大代表工作的发展具有重要的指导意义。

乡镇人大代表来自各行各业,都是兼职的,基层一线的人大代表也占相当大的比例,对人大代表工作性质、工作程序、工作内容不够了解,对相关的法律法规不一定很熟悉,即使是连任的代表,随着经济的发展和社会的不断进步,也有一个知识更新和不断提高履职能力的问题。实践中,一些乡镇人大干部和人大代表,既想不负选民重托,依法有效履行人大代表的神圣职责,又苦于感觉高大上的人大工作程序和理论过于原则,不能够掌握有效的履职方式和方法。一些乡镇人大代表因理论水平较低、文化程度不高、履职常识不足,以及工作和生活压力大等原因,向笔者提出,最好给乡镇人大代表提供一些像“傻瓜相机”功能一样的履职模板,方便乡镇人大代表依法有效履职。

本书以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以宪法为依据,重点围绕代表法,联系乡镇人大工作和建设的实际,特别是针对乡镇人大工作现状,阐释了乡镇人大代表履职的相关常识、基本内容和基本要求,力图为乡镇人大代表依法有效履行职责和为乡镇人大工作者在工作上有所借鉴和参考提供一点帮助。

作者

2017年11月

<b>第一章 乡镇人大代表基础知识 / 001</b>
第一节 人民代表大会制度 / 001
第二节 人大代表的性质、地位、作用、产生方式 / 005
第三节 人大代表的权利和义务 / 008
第四节 人大代表履职应坚持的原则 / 013
第五节 人大代表履职应处理的几个关系 / 015
第六节 人大代表与西方议员的区别 / 016
第七节 代表法的基本内容 / 018
第八节 乡镇人大及主席团的职权 / 020
第九节 乡镇人大及主席团与政府的关系 / 025
<b>第二章 乡镇人大代表出席会议的准备 / 033</b>
第一节 走访选民、视察活动 / 033
第二节 议案建议撰写和审议发言准备 / 035
<b>第三章 乡镇人大代表会议期间的工作 / 036</b>
第一节 审议政府工作报告 / 036
第二节 审议计划预算报告 / 042
第三节 审议乡镇人大主席团工作报告 / 048
第四节 选举权的行使 / 054
第五节 表决权的行使 / 061
第六节 提出议案和建议权的行使 / 065
第七节 其他职权的行使 / 072

<b>第四章</b>	<b>乡镇人大代表闭会期间的活动 / 088</b>
第一节	参加视察和专题调研 / 088
第二节	听取和审议专项工作报告 / 094
第三节	接待、走访联系选民 / 101
第四节	执法检查 / 103
<b>第五章</b>	<b>乡镇人大代表履职的保障 / 116</b>
第一节	法律依据 / 116
第二节	司法保障 / 118
第三节	时间保障 / 122
第四节	经济保障 / 124
第五节	民族政策保障 / 126
第六节	组织保障 / 126
<b>第六章</b>	<b>对乡镇人大代表的监督 / 128</b>
第一节	对人大代表进行监督的必要性 / 128
第二节	对人大代表进行监督的内容 / 129
第三节	乡镇人大代表的自律和他律 / 129
第四节	对人大代表监督的方式 / 133
<b>附录 1</b>	<b>相关问题解答 / 158</b>
<b>附录 2</b>	<b>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 / 165</b>
<b>附录 3</b>	<b>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相关修改内容 / 179</b>
<b>附录 4</b>	<b>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 / 181</b>