

建议在乡镇设立 人民代表大会常务委员会

白益华 汤晋苏

基层政权是人民民主专政政权的基础组织,是全国各项工作的一个重要落脚点。我国是拥有十亿人口、八亿农民的大国,我国农村基层政权建设搞得如何,对于巩固人民民主专政,促进农村经济体制改革,加快社会主义的物质文明和精神文明建设,具有十分重要的意义和作用。

一九八二年,五届人大五次会议通过的新宪法,对我国农村基层政权作了新的规定。各地按照宪法的规定,进行了人民公社政社分开、建立乡政府的工作。截至一九八五年二月,全国人民公社政社分开的工作全部结束,共建立了九万二千多个乡镇人民政府。这对于适应农村经济体制改革以后的新形势,加强农村基层政权建设,奠定了良好的基础。但是,就如何充分发挥基层政权的职能作用,使基层政权真正成为能够有效地领导和管理本行政区域内政治、经济、文化和各项事务的、有活力、有权威的一级政权来说,还有许多问题需要研究。其中乡一级要不要设立人民代表大会常务委员会的问题,就是一个极其重要的问题。本文拟就这一问题谈谈我们的一点粗浅看法。

一、实践中提出的一个重要问题

宪法和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定,县以上权力机关设立人民代表大会常务委员会,而乡、民族乡、镇不设立人大常委会,人民代表大会闭会期间有关权力机关的日常工作,由乡、民族乡、镇人民政府办理。应当肯定,这一规定,对于促进农村基层的社会主义民主和社会主义法制建设起了一定的作用。但是,这一规定也有不完善的地方。目前,乡镇政权建设中已经出现了一些问题,由于没有人大常委会,不便解决和处理。

(一)乡、民族乡、镇人民政府是本级人民代表大会的执行机关,是地方国家行政机关。宪法和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定的乡、民族乡、镇人民政府的这一性质,决定了它必须全面地、不折不扣地贯彻执行本级人民代表大会作出的各项决议,在实践中切实予以组织实施。从全国大多数地方的情况来看,乡镇人民政府对本级人民代表大会所作出的各项决议,执行得是认真的,也是比较好的。但是,确实也有个别乡镇缺乏高度的革命事业心和工作责任感,对人民代表的民主权利不够尊重。不能自觉地贯彻执行本级人民代表大会的决议,对人民代表提出的提案、建议、批评和意见,也不能认真研究和办理,只是在本次代表大会会议结束时解释解释了事,会后办理结果也没有直接答复代表,也没有在下一代表大会上向代表进行汇报。广大群众、特别是人民代表看在眼里,急在心上。在这种情况下,就出现了一个由谁来监督乡镇人民政府执行本级人民代表大会决议和研究处理并答复人民代表提案的问题。县以上政权机关由于设立了人大常委会,这个问题就不成其为问题,而在乡镇这确实是一个不容忽视和必须解决的实际问题。

(二)人民代表大会制度是我国根本的政治制度,能否坚持这一制度,是检验人民群众是否真正当家作主的一个根本的重要的标志。按照地方各级人民代表大会和地方各级人民政

府组织法的规定，乡镇人民代表大会会议每年至少应召开一次。但是，在贯彻执行人民代表大会制度方面也往往发生以下几个问题：（1）不按期召开人民代表大会会议。一些乡镇干部民主与法制观念薄弱，对党中央一再强调的要加强我国的社会主义民主与法制建设，缺乏足够的认识，对依法办事感到麻烦。他们借口“工作忙”、“太麻烦”，不愿召开人民代表大会。因此，有的地方就连一年一次的人民代表大会也不能保证按期召开。据辽宁省庄河县统计，无故拖延会期的乡镇占百分之三十以上，有的还减少了会议次数。这样，基层社会主义民主法律化、制度化就缺乏保证，人民不可能通过自己选出的代表充分行使管理国家的权力，保证人民当家做主的民主权利也成了一句空话。（2）由于没有人民代表大会常设机关的监督，召开人民代表大会不按法定程序办事。有些地方召开人民代表大会缺乏认真的准备，事先也没有听取人民代表和广大群众的意见，对会议所要讨论的问题和决定的事项也没有经过认真地、充分地酝酿就匆忙开会。有的乡镇不成立提案审查委员会，不作提案审查报告。有的会议快进行完了，才作代表资格审查报告。有的安排选举事先不经主席团讨论，不向代表介绍候选人的基本情况。甚至一些地方把乡镇人民代表大会当作补选会，除政府作工作报告和进行选举外，不搞其他提案等活动。加之举行乡镇人民代表大会会议的时间一般都很短，因而效果也不够好。一年好不容易召开了一次人民代表大会，但没有真正发挥人民代表大会的作用。群众反映：“这样的人代会，是搞形式、走过场”。（3）忽视人民代表大会闭会期间的工作。一些地方的乡镇政府没有建立经常的联系人民代表的制度，定期组织人民代表开展一些必要的活动。这样，代表的桥梁作用、纽带作用和骨干作用就得不到应有的发挥，人民群众对政府工作的意见也不能及时地反映上来，人民代表对此很有意见。群众也认为代表只不过是“开开会、举举手”罢了，会开完了也和老百姓没什么两样，影响了人民代表管理国家大事的积极性，也影响了人民代表在群众中的威信。这是人们对选举人民代表不重视的一个重要原因。

（三）乡镇人民政府是农村的基层政权组织，国家的宪法、法律和法规都要通过它来贯彻落实到八亿农民之中去。乡镇政府能否模范地遵守和执行国家的法律，坚持依法办事，对本行政区域内的各项工作和人民群众都有直接的影响。但是在基层，一些乡镇干部不学法、不懂法，以权代法，以言代法，不依法办事，有的甚至违法乱纪，打骂群众。按照宪法和地方组织法的规定，地方各级人民代表大会有权罢免本级人民政府的组成人员。由于乡镇没有人民代表大会的常设机构，人民群众要求罢免严重违法乱纪或者不称职的政府工作人员，就出现一个向谁提出，谁来受理的问题。显然，涉及到乡镇长、副乡镇长的问题向乡镇人民政府提出是不合适的。

（四）地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定，乡镇人民政府每届任期三年。一般说来，除个别情况外，选出的乡镇长、副乡镇长都应当保持相对稳定，直到其任期届满为止，以使其做好本级政府的工作，完成本届政府所制订的计划和任务。但是，长期以来，乡镇干部调动频繁的问题时常发生，不好解决。据河南省统计，一九八四年建乡以来，全省有三百九十一名正副乡镇长被调动，占乡镇总数的百分之五点七。有的乡新选举产生的乡长任期不到十天就被调走；有的乡选举才三个月，正副乡长全部调任其他工作。正副乡镇长的调动缺乏一定的法律手续。群众气愤地说：“千百张选票，抵不上一纸调令！”另外，正副乡镇长调离后，新任乡镇长、副乡镇长都由县级组织部门任命，有的也不经过人民代表大会选举。因此，乡镇长的任免必须要有一定的法律手续，也必须要有一个部门负责这

项工作，这样才能避免这个问题的频繁发生。

(五) 乡镇政府担负着管理本行政区域内的政治、经济、文化和各项社会事务的繁重任务，随着我国工作着重点的转移和经济体制改革的深入进行，迫切 need 加强社会主义民主和社会主义法制，加强对本行政区域内各项行政工作的管理。因此，有必要将乡镇政府担负的权力机关的职能从政府工作中分离开来，以保证乡镇政府能够集中精力管好本行政区域内的各项行政工作。这必将有利于扩大人民民主，加强社会主义法制，健全人民代表大会制度，保障和促进社会主义现代化建设事业的顺利进行。

我国进入社会主义社会以后，毛泽东同志及时指出：不能把人民的权利问题理解为人民只能在某些人的管理下面，享受劳动、教育、社会保险等等权利。他认为，劳动者管理国家、管理各种企业、管理文化教育的权利，是社会主义制度下劳动者最大的权利，是最根本的权利。可以说，这是对完善人民代表大会制度的社会主义发展方向提出的最重要的理论指导。建设高度的社会主义民主，在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，是党的十二大确定的一条重要方针，是我们为之奋斗的根本任务之一。在乡镇设立人民代表大会常务委员会，是在农村基层实现社会主义高度民主的重要措施之一，是乡镇政权建设实践的迫切需要。根据党的十二大关于建设高度的社会主义民主的精神和乡镇政权建设的实际需要，我们认为在农村乡镇设立人民代表大会常务委员会是十分必要的，是需要认真考虑的一个问题。

二、如何设立乡镇人民代表大会常务委员会

乡镇人民代表大会常务委员会由乡镇人民代表大会选举产生，设主任一人，副主任一至二人，委员一般由五至七人组成，最多不超过十一人。考虑到我国农村的实际情况，乡镇人大常委会可由脱产和不脱产两部分人员组成，乡镇机关一般可设三名脱产干部，作为专职委员，其余为农村的不脱产干部。乡镇人大常委会的主任由退到二线的尚未达到退休年龄、德高望重的原乡镇党委或乡镇政府的负责同志担任。乡镇人大常委会不设具体的办事机构，每三个月召开一次会议，研究讨论本行政区域内的重大工作。农村不脱产的人大常委会委员，参加会议期间实行误工补贴，补贴的金额由各地根据实际情况决定，从乡镇财政中开支。乡镇人大常委会之所以要设几名脱产干部担任专职委员，主要是考虑到要切实保障人大常委会能够集中精力进行工作，充分发挥其权力机关的作用。同时，要使乡一级人大常委会切实发挥作用，除人大常委会主任以外，其余人选也必须加强。要从人民代表中挑选那些能够密切联系群众，充分反映群众意见，大公无私，敢于同违法乱纪行为作斗争的人担任人大常委会的委员。同时还要注意委员的年龄结构，要以年富力强的委员为中坚，不能办成离退休干部的预备机构，使其真正成为一个能够担负起监督职能的工作班子。

乡镇人民代表大会常务委员会的具体职权，大体可规定为以下几项：

1. 主持乡镇人民代表大会代表的选举；
2. 召集乡镇人民代表大会会议；
3. 讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；
4. 监督乡镇人民政府的工作，联系乡镇人民代表大会代表，受理人民群众对乡镇人民政府及其工作人员的申诉和意见；
5. 改变或者撤销乡镇人民政府的不适当的决议；
6. 决定乡镇人民政府所属部门工作人员的任免；公布乡镇长、副乡镇长的任免名单；
7. 在乡镇人民代表大会闭会期间，决定副乡长、副镇长的个别任免；在乡长、镇长因故

不能担任职务的时候，决定代理的人选。

三、需要说明的几个问题

在乡镇设立人民代表大会常务委员会，有利于发扬社会主义民主。因为在人民代表大会闭会期间，常务委员会行使本级人民代表大会常设机关的职权，使乡镇有了负责召开人民代表大会会议、人民代表的选举以及联系人民代表等有关事项的专门机构。这对于开好乡镇人民代表大会会议，充分发挥人民代表的作用，切实保障人民当家作主，管理好本行政区域内的政治、经济、文化和各项社会事务必将产生极大的作用，也使我国人民代表大会制度得到进一步的健全和完善。

其次，有利于对乡镇政府工作和工作人员的监督。乡镇人大常委会设立以后，就使乡镇人民政府工作和工作人员有了专门的监督机构，使人民代表大会所作的各项决议能够有效地贯彻落实，使政府工作和政府工作人员可以经常地置于人民群众的监督之下，改变过去在人民代表大会闭会期间由乡镇政府代行权力机关的职权，实际上成了乡镇政府自己监督自己，自己对自己负责的状况，难以保证党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律和法规能够全面贯彻落实到农村基层。

再其次，有利于乡镇政府充分发挥基层政府的职能作用，做好本行政区域内的经济工作和行政管理工作，加强社会主义的物质文明和精神文明建设，促进农村经济体制改革的顺利进行，促进农村经济的更快发展。

有人认为，县级人大常委会的工作没有搞好，何必在乡镇再设立人大常委会。这种认识是片面的。应当看到，建立乡镇人民代表大会常务委员会不是凭空设想出来的问题，而是乡镇政权建设实践中提出的一个重要问题，是加强乡镇政权建设的需要。设立人大常委会以后，只要认真总结经验，积极进行探索，也会象县以上人大常委会一样，工作会越搞越好。不能因为个别地方县级人大常委会的工作做得差一些，就错误地认为乡镇人大常委会没有设立的必要。

有人认为，没有乡镇人大常委会，县委、县政府和乡镇党委不是同样可以监督乡镇政府的工作，这么多年不是这样过来的吗？不可否认，县委、县政府和乡镇党委可以监督乡镇政府的工作。但是，一个县的范围一般都比较广，管辖的乡镇也很多，单靠县委、县政府的力量是不够的，也是管不过来的。另外，乡镇党委可以监督乡镇政府的工作，但从党政分工的原则出发，还是建立人大常委会这样的权力机构监督政府的工作更合适一些。

也有的人担心设立乡镇人大常委会后会增加机构，增加人员，增加国家负担。这种担心也是不必要的。设立乡镇人大常委会确实增加了一个机构，但是据我们从有关部门了解到，目前大多数乡镇的人员是富余的，特别是乡镇机构改革以后，不但精简了一部分人员，而且还有不少没有达到退休年龄，但有丰富实践经验、德高望重的老同志退到了二线，这些人苦于没有实际工作可做。建立乡镇人大常委会，可以充分地发挥这部分老同志的作用，调动他们的工作积极性，让他们去做人大常委会的工作也是比较适宜的。少数地方缺乏干部的问题，可以逐步地予以解决。从多数地方的情况来看，乡镇设立人大常委会不会增加编制和国家的负担。一些不脱产委员的补贴，随着乡镇财政的建立是可以解决的。

因此，在乡镇设立人大常委会，是加强我国农村基层政权建设的一项重大措施，是完善农村基层政权体制的一项重大决策，涉及全国广大农村，也牵涉到立法问题。建议先行试点，在总结试点经验的基础上，然后从法律上予以肯定，再在全国铺开。