

发展与改革前沿

乡镇人大发展历程、存在问题与对策

——以北京市乡镇人大为例

王维国 刘 军

【提 要】虽然乡镇人大地位和职权逐步明确,履行职权的状况不断改善,乡镇人大工作逐步规范;但与人民群众的期待还有一定差距,仍存在不少问题。人民代表大会制度的优势尚未充分发挥出来,乡镇人大工作还缺乏有效的体制机制保障。专职主席或副主席兼职兼事过多,主要时间和精力无法用于人大工作。主席团的职能定位及人员构成不明确,闭会期间的作用发挥不够。机构和人员编制不到位,日常工作的开展缺乏有效支撑。鉴于此,应努力寻求共识,健全体制机制,完善乡镇人大工作方式;抓紧修改完善相关法律法规,保障乡镇人大法定职权的落实;优化人大代表结构、提高人大代表履职能力;健全组织机构,为乡镇人大日常工作的开展提供有力支撑;加强指导联系,从整体上推进乡镇人大工作;充分发挥民意诉求表达的法定机关的作用。

【关键词】 乡镇人大 人大代表 体制改革

〔中图分类号〕D624 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2011)05-0005-06

乡镇人大是国家权力机关体系的基础,也是整个国家政权体系的基础。在社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设中,乡镇人大能否履行好法定职权,直接关系到其作用的发挥,关系到基层政权的巩固、发展和基层社会的稳定,进而关系到国家政权的巩固、发展和国家政治稳定。因此,研究分析探索乡镇人大目前存在的问题与对策,对于巩固和发展基层政权,维护社会稳定,有着极其重要的现实意义;同时,对于进一步研究我国的人民代表大会制度,也有着重要的学术价值。

一、乡镇人大发展历程

乡镇人大发展历程,是其地位和职权逐步明确的过程。

(一) 建立与初步发展阶段(1954年前后)

1953年3月1日,中央人民政府委员会公布实施了

《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。1953年6月,北京市首先在海淀区蔡公庄乡和东郊区关庄乡进行了典型试验。京郊农村的乡镇人大代表选举于1954年2月至3月进行。随后,各乡、镇分别召开了首届人民代表大会第一次会议。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一会议通过了我国第一部宪法和地方组织法。宪法明确规定:乡、民族乡、镇设立人民代表大会。地方组织法规定:每届乡、民族乡、镇人民代表大会任期二年。1956年7月至9月,北京市郊区各乡镇进行了人民代表大会代表的换届选举,130个乡镇共选出人民代表大会代表6136名,并按期召开了人民代表大会会议。

(二) 挫折与恢复重建阶段(1958年至1985年)

1958年,乡镇人民代表大会变成了公社社员代表大会。1966年,“文化大革命”开始,社会主义民主法制

遭到践踏。一直到1980年,乡镇人民代表大会选举工作才恢复。1982年底颁布的宪法修正案宣布撤销人民公社,明确规定乡、民族乡、镇设立人民代表大会,实行直接选举,任期三年,乡镇人民政府负责本级人大的召集等工作。同年,新修改的地方组织法也颁布实施。至此,乡镇人民代表大会作为基层国家权力机关的法律地位得以恢复。1984年人大代表换届选举,北京市365个乡镇共选出乡镇人大代表24090人。通过选举,普遍建立了乡镇人民代表大会。这次选举是82年宪法颁布后进行的第一次人大代表直接选举,也是政社分开后的第一次乡镇选举。到1985年底,全国政社分开的工作全部结束,9.2万多个乡镇设立和恢复了人民代表大会。从此,乡镇人大迈上依法、健康发展的轨道。

(三) 逐步推进阶段(1986年至2011年)

实践中发现,由乡镇人民政府负责乡镇人大代表选举和代表活动,召集乡镇人大会议,不利于乡镇人大对本级人民政府的监督;另一方面,乡镇人大闭会后没有机构和人员来处理有关事务,不能适应基层民主政治建设的需要。对此,全国各地反映强烈。为了解决这一问题,1986年12月第六届全国人民代表大会常务委员会第18次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法〉的决定》,第14条规定:乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候,选举主席团。由主席团主持会议,并负责召集下一次的本级人民代表大会会议。1995年,全国人大常委会根据地方经验修改了地方组织法,规定乡镇设立人大主席、副主席。1996年5月30日,北京市十届人大常委会第27次会议通过了《修改〈北京市乡、民族乡、镇人民代表大会组织条例〉的决定》,条例共修改了19处,包括所增加的条款,涉及25条。这次修改,不仅规定了乡镇人大主席、副主席的产生和资格要求,以及大会闭会期间的具体工作任务;而且规定乡镇人大主席、副主席中至少有一人为专职。条例还规定:在大会闭会期间,人大主席、副主席可以召开主席团会议讨论有关事项,民主评议方案、闭会期间的工作计划和代表活动计划等,应当经主席团会议讨论。这就体现了把主席、副主席在大会闭会期间的工作和发挥主席团的作用结合起来的思想。新修改的《北京市乡、民族乡、镇人民代表大会组织条例》的实施,使乡镇人大工作进一步规范化、制度化。

1986年地方组织法修改以来,北京市同全国一样,乡镇人大工作比较活跃,同以往相比出现了明显的变化:一是乡镇人大设立常务主席后,大会会议质量明显

提高。筹备工作比较充分,会议程序逐步法律化、规范化,审议报告发扬民主,选举事项依法进行。二是人大代表在闭会期间的活动增多。有常务主席或主席牵头组织,有计划、有目的、有重点地进行。活动的内容针对性强,效果较好。三是主席团会议逐步制度化。四是代表议案、建议和意见办理落实情况不断改善。五是督促和帮助政府推行工作的力度逐渐加大。六是对区县派驻乡镇的工作机构工作上的检查督促效果明显。七是代表联系选民、接受监督逐步自觉。八是换届选举工作的规范化水平不断提高。乡镇人大监督工作无论在形式上还是内容上都有了新的突破,提高了乡镇人大的地位和权威,开拓了乡镇人大工作的新领域。^①九是区县人大常委会的指导越来越具体。

二、目前存在的主要问题

虽然乡镇人大履行职权的状况不断改善,乡镇人大工作逐步规范,但与人民群众的期待还有一定差距,仍存在不少问题。

(一) 人民代表大会制度的优势尚未发挥出来,乡镇人大工作还缺乏有效的体制机制保障

从目前来看,乡镇人民代表大会还没有被作为一项根本政治制度来建设和运行,在乡镇国家政权体系中,作为权力机关的人大处于虚置的状况,乡镇人大工作的开展还取决于党委书记的认识和人大主席的魅力,其应有的保障人民当家作主、推进基层民主政治建设的职能作用还远未发挥出来。在基层社会,只知道有人代会和人大主席而不知道有人大制度的现象普遍存在,尤其是部分乡镇领导对于人民代表大会运行的体制机制甚至是一无所知。乡镇党委书记兼任人大主席的安排也影响了人大工作的开展。党委书记日常工作千头万绪,忙起来往往难以顾及人大工作。乡镇政府对人大负责的体制机制的缺乏导致乡镇政府对同级党委和上一级政府负责有余而对同级人大负责明显不足。

人大自身运行的体制机制也不健全。《北京市乡、民族乡、镇人民代表大会组织条例》规定乡镇每年召开两次人代会。实际工作中,乡镇每年年初的人代会基本都是审议政府工作报告,人大主席团工作报告,财政预算和执行情况(收支)报告。但年中的人代会由于没有明确规定会议内容,因此,各乡镇情况不一,有听取政

^① 王固本、王金根著《中国乡镇人大建设探索》,江西人民出版社1994年版,第19~21页。

府半年工作报告的，有听取专项工作报告的，有组织视察的，有进行评议的，有开展培训的，有组织参观学习的，缺乏统一的规范。甚至有个别的乡镇，由于年中的人代会没有合适的会议内容，一直拖到年底才开，听取审议了政府、人大、财政的报告，但第二年年年初的人代会按规定应于3月底前召开，结果又没有内容可安排了，使人代会总处于“找米下锅”的状态，影响了会议质量，^①缺乏对政府的有效监督。

（二）专职主席或副主席兼职兼事过多，主要时间和精力无法用于人大工作

北京市178个乡镇人大中，有117个乡镇人大的主席由乡镇党委领导担任，专职人大主席或副主席甚至兼任政府职务，不兼任的也有不少兼管党委或政府的具体工作，如党务、工青妇、信访、财政、开发区建设、新农村建设、拆迁、计划生育、教科文卫体等（全市共有91位乡镇人大专职主席和副主席兼管政府工作）。专职人大主席或副主席兼任（管）政府部门工作，对人大工作的开展产生了不利的影响。一是违反了法律的规定。二是使闭会期间工作受到影响。既要顾本职工作，又要应付兼职工作，结果常常是顾此失彼，力不从心。

（三）主席团的职能定位及人员构成不明确，闭会期间的作用发挥不够

地方组织法和北京市乡镇人大组织条例都未明确主席团常设机构的性质，但也不能说闭会期间乡镇人大主席团是不存在的。存在就应当可以开展相关的工作，但是如何开展工作，可以做什么，不可以做什么，人大主席与主席团的关系如何处理，都没有明确具体的规定。实际工作中，主席团在闭会期间如何履行职能、开展工作，认识不同，采取的做法也不相同，效果也很难评价，甚至有部分乡镇人大主席团在闭会期间基本不发挥作用。乡镇人大主席团的构成不合理，官员代表多，群众代表少，政府行政官员进入主席团的现象普遍存在。其中，主席团成员中，乡镇党政部门干部占主席团组成人员的57%（北京市全市平均）。这虽然保证了主席团能够站在全局高度、围绕党委中心工作安排乡镇人大工作，并有效贯彻落实，但主席团也容易开成班子会，同时造成基层群众意见难以及时反映，主席团工作代表性不全面等问题。

（四）机构和人员编制不到位，日常工作的开展缺乏有效支撑

随着经济社会的不断发展，乡镇社会结构的不断变化，经济总量不断扩大，导致乡镇工作任务日趋繁重，

而原有的人员编制定额已无法满足实际需要，只能采取领导身兼多职、人员交叉使用等办法。因此，乡镇领导在调配人员编制时，往往优先考虑一些“重要”部门，而将人大向后排，使得人大应有的编制人员落实不到位。一是部分乡镇还没有单独设立正科级的人大办公室（北京市只有56个乡镇人大设立了单独的人大办公室），部分乡镇虽然设立了人大办公室，也是与党政办公室合署办公或挂在党政办公室，北京市还有5个乡镇人大没有设立人大办公室。二是部分乡镇还没有按照要求配备人大专职秘书，有的虽然配备了，但同时还兼任党政职务或分管其他工作。有的乡镇由于无法解决编制问题，只能从事事业单位聘用人员作为人大秘书，这些同志已在人大工作多年，待遇问题一直没有得到解决，使得秘书的参谋助手作用得不到有效发挥。

三、乡镇人大进一步发挥职能作用的对策建议

基于上述问题，为了将乡镇人大应有的职能作用发挥出来，将人民代表大会制度的优势发挥出来，我们提出以下对策和建议。

（一）努力寻求共识，健全体制机制，完善乡镇人大工作方式

人民代表大会制度是党领导人民建立的保障和实现人民当家作主的根本政治制度。这是一个好的制度，一个需要尊重的制度，一个需要不断推进的制度。不过，在乡镇基层，社会各界对人大认识存在着一定偏差，存在着把国家政治制度简单地理解为国家机关工作制度的现象，即把人大制度和人大工作、人大工作和人大机关工作简单划等号；甚至不认同人民代表大会制度作为国家的根本政治制度对党委、政府、各类国家机关以及全体公民具有普遍约束性，或者虽表示认同，但在制定政策、做出决策等行使权力的过程中常常不自觉认同。因此，乡镇人大发挥职能作用首先必须取得社会主义民主政治建设的最大共识。各级党委特别是区县和乡镇党委要把人大制度真正作为党执政的重要制度平台，从根本上改变目前乡镇人大工作体制机制不健全的状况。健全人大工作体制机制要从实际出发，走小步、走稳步、不停步，坚持从当前适宜推进的环节着手使劲。区县党委要改变过分注重经济指标的考核方式，彻底纠正和扭

^① 赵淑君：《关于乡镇人大工作中存在的问题及对策》，《人大研究》2010年专刊。

转政府决策及财政运作和兑现对群众承诺随意性较大的习惯做法,把乡镇人大工作纳入对乡镇党委的年度考核指标中,并作为一项重要内容,对人大工作成效明显的乡镇要给予表扬奖励,不能只奖励乡镇党委书记、镇长,还要奖励人大主席。也就是说,要把人大工作与党委和政府的工作同部署、同考核、同奖惩,使乡镇人大工作者有压力、有动力、有劲头、有奔头。改变目前把乡镇人大作为安排干部的二线岗位的做法,将乡镇人大干部的培养、选拔、使用纳入干部工作的总体规划,选派年富力强的干部到乡镇人大工作。乡镇党委要建立定期研究乡镇人大工作的体制机制,每年至少要听取一次乡镇人大工作汇报,研究解决乡镇人大工作中的困难和问题;事关本地区经济社会发展的重大决策,要通过人大广泛征集民意并作出决议或决定,将党的意志和人民群众的意志有机统一起来;要加强对乡镇人大工作的宣传力度,通过宣传人大制度,宣传乡镇政府工作的开展情况,引导干部群众关注人大工作,关心人大工作,消除和改变对人大工作的漠视状态,为乡镇人大工作营造良好的舆论氛围;乡镇召开的重要会议,应当邀请人大专职主席、副主席列席。乡镇人大要坚持做“该做能做”的事情,努力达到“有用有效”。所谓该做就是不仅需要而且合法;所谓能做就是现存的形势有利和条件已经具备;所谓有用就是能够满足群众最迫切的需要;所谓有效就是做出效果。乡镇人大通过改变工作理念、完善工作方式、创新工作方法,创造良好的工作业绩赢得各方面的尊重。乡镇政府特别是主要领导应当充分认识到手中的权力是人民赋予的,要对人民负责,受人民监督,切实提高人大意识,尊重人大的权威,自觉主动地向人大报告工作,积极配合支持人大的监督。人大代表,尤其是领导干部代表一定要以人大代表的身份,深入实际,到田间地头,到工厂车间,到选民当中,积极走访选民,准确把握真实情况,切忌偏听偏信,如实反映选民的呼声。既然人大代表是由选民通过选举所产生,因而就应让更多的公民依法通过一定的程序和方式参与人大工作,直接或间接地影响政府决策,彰显人大制度在乡镇的优势,树立人大在乡镇的权威,从而使基层民主实践能够得以健康发展,为建设民主法治国家奠定坚实基础。

(二) 抓紧修改完善相关法律法规,保障乡镇人大法定职权的落实

“法”是人大工作的灵魂,是一切活动的依据,严格依法按程序办事是人大工作的主要特点。也就是说,人大工作法律性、程序性很强,既要讲究实体合法,

又要注意程序合法。法定程序本身也是“法”,不按照法律规定的程序办事也是违法。乡镇人大的职权主要是由地方组织法第9条所规定的,但该条仅列举了内容而缺少行使的具体程序。近些年来,国家先后制定了立法法、监督法,但都没有涉及乡镇人大,而地方人大由于立法权所限又无法作出规定,乡镇人大的一些探索性做法又被上级人大所纠正,有些法定职权在实践中根本无法得到落实。解决有法可依问题是发挥好乡镇人大职能作用的关键环节。从国家立法层面来讲,建议结合中国特色社会主义法律体系的完善,抓紧修订地方组织法,重点对两个方面的内容作出规定:一是明确乡镇人大各项职权行使的具体程序。比如,对第9条第一项规定的“在本行政区域内,保障宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”,应明确可以采取哪些方式、以什么样的组织形式和程序来行进等内容;再如,对第9条第二项规定的“在职权范围内通过和发布决议”,应明确具体是指哪些事项,通过和发布具体程序是什么,作出决议后以什么形式监督落实等内容。二是明确代表大会闭会期间的常设机构,为日常工作的开展提供组织保障。可以在下列两种模式中选其一:一种是在乡镇人大设立常委会,作为大会闭会期间的常设机构,县级以上人大设立常委会给人大工作带来的巨大变化,充分说明这种做法是必要的,也是可行的;同时,地方人大设立常委会30多年的实践也积累了丰富的、可供借鉴的经验。另一种是赋予主席团常设机构的职能,但对其某些职权要加以限制,以免其行使本应由乡镇人民代表大会行使的职权,从而影响乡镇人民民主的直接性、广泛性。从地方立法的层面来讲,考虑到国家立法的周期相对较长,在地方立法权限内,建议地方乡镇人大工作或组织条例明确赋予乡镇人大主席团更多的职权。此外,区县人大常委会也要充分发挥积极性和主动性,依照相关法律法规,通过制定规范性文件的形式,对乡镇人大工作和履行职权的具体程序作出规定,这样既可以加强和促进乡镇人大工作,也可以为国家和本市立法积累经验。

(三) 优化人大代表结构、提高人大代表履职能力

优化人大代表结构,提高人大代表履职能力,是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容,也是做好乡镇人大工作的基础。因此,区县委的组织部门和区县人大常委会要依法做好乡镇人大代表的选举工作。在推荐代表候选人时,要优化代表结构,特别是要降低政府官员和村干部的代表比例。既要考虑候选人的政治素质,也

要考虑候选人履职能力；既要考虑代表的比例结构，还要考虑人大工作的实际情况，做到统筹兼顾，把好人大代表“入口”关。在代表选举中既要考虑党委意图又要重视社会评价，克服领导定调、选区定人和重领导意图而轻视民意的现象。尊重选民的联名推荐权利，将既熟悉群众生活又能为民说话办事的人选进代表队伍，改变重比例轻素质的现象。为此，上级应适当放宽比例结构要求，不苛求表格上的结构、比例上的达标。这样一方面可使乡镇人大更好地反映民意、集中民智，另一方面也可适当提高代表活动的出勤率。代表培训是提高代表履职能力的重要途径。可以通过集中培训、以会代训、视察前学法、活动前辅导等多种形式，提高议案和建议质量，提高代表的大局意识、法律意识和服务意识，使其掌握人大职责，熟悉人大工作特点，不断提高综合履职能力。同时，要适时组织新老代表开展“传、帮、带”活动，交流工作经验和心得体会，提高代表的工作本领。建立健全监督机制是促进代表依法履职的重要保障。乡镇人大应定期把人大代表在会议期间的工作和闭会期间的活动情况，特别是代表在会议期间和开展视察、评议时的意见建议，及时向代表的原选区进行反馈公示，这样既保障选民的知情权和监督权，也有利于提高代表依法履职的责任和意识，促进代表积极开展工作。乡镇人大还可以考虑制定代表履职考核制度，通过定期考核，对不作为代表开展批评、劝诫，杜绝代表干与不干一个样，干好干坏一个样的现象。^①选民可以通过评议代表、旁听人大会议等形式监督代表工作。乡镇人大召开会议时，公民旁听人大会议，可以直接了解代表执行职务的情况，从而保持对代表的压力，促使代表认真履行职责。在乡镇基层地区，由于行政区域范围小，公民旁听人大会议更具有可行性。

（四）健全组织机构，为乡镇人大日常工作的开展提供有力支撑

乡镇人大和各级人大一起构成了我国国家权力机关的完整体系，在我国五级人大代表中，乡镇人大代表占了百分之七十，乡镇人大工作的好坏，直接关系到依法治国方略在基层的实施。乡镇人大是最了解社情民意、最能直接反映群众的呼声和要求、最能发动和组织群众参与管理国家事务的组织形式，是贯彻党和国家各项方针、政策的落脚点。^②但在我国五级人大体系中，比较而言，乡镇人大的组织机构建设是最薄弱的一环。应当看到，随着经济社会的不断发展，乡镇所承担的工作任务也日趋繁重，原本就非常紧张的编制更加捉襟见肘，在这种情况下，人大的组织机构和人员编制很难得

到保障。为此，要加紧健全乡镇人大的组织机构。一是充分利用乡镇换届的有利时机，改善乡镇人大主席团的人员构成。减少官员代表所占比例，增加基层代表所占的比例，同时要杜绝出现乡镇政府首长进入主席团的现象。主席团既要具有坚实的群众基础，广泛的代表性；又要有那些从政能力强，懂法律、懂经济，并具有开拓精神的成员，以保证决策既具有民主性又具有科学性。这就要求选举主席团成员时应尽可能考虑方方面面的代表性人物，如农民代表、群团组织代表、乡镇企业代表、文教卫生方面的代表等。二是妥善解决乡镇人大主席专职不专的问题，坚持乡镇人大主席的专职化发展方向。增加乡镇人大主席的职数，在设1位专职主席的同时，设1~2位专兼职副主席，强化其工作力量；人大主席或副主席原则上不兼任其他职务或分管其他工作，真正做到专职化；乡镇人大专职主席或副主席应进入党委班子、当选上一级人大代表，以便于更好地、更加有效地开展工作。三是设立独立的正科级乡镇人大办公室，配备一名正科级工作人员，进公务员编制，不固定兼管其他工作和兼任其他职务，保证其时间和精力主要用于人大工作。在人大秘书的选调上，可采取公开竞争、公开招用的办法。评先晋级、提拔使用应同党政秘书一样对待，将其工作成绩同考核晋升切实挂钩，建立一套正常的晋升制度。

（五）加强指导联系，从整体上推进乡镇人大工作

乡镇人大的建设和发展需要其自身的努力，更需要自上而下的大力推动。上一级人大虽然对乡镇人大没有领导关系，却有法律监督、业务指导、工作联系的关系，但实践中这种作用并没有完全发挥出来。因此，上一级人大要强化人大工作一盘棋的观念，探索建立对乡镇人大的更加有效的指导联系机制，进一步推动乡镇人大工作：一是建立乡镇人大工作的交流机制。市人大常委会每届最好能组织召开一次全市乡镇人大工作研讨会，交流乡镇人大工作经验，并结合形势发展的需要，就如何做好乡镇人大工作提出指导意见。上一级人大常委会每年应召开一次乡镇人大工作座谈会，由辖区内工作开展比较好的乡镇人大介绍典型经验，并加以宣传推广；上一级人大常委会主任和副主任每人应当固定联系辖区内一定数量的乡镇人大，通过定期走访或调研等形

^① 赵淑君：《关于乡镇人大工作中存在的问题及对策》，《人大研究》2010年专刊。

^② 北京市人大常委会内务司法委员会编《北京乡镇人大建设》，中国物价出版社1997年版，第168页。

式,进一步加强与乡镇人大的联系。二是建立乡镇人大工作的规范机制。对乡镇人大工作中认识不太一致或者需要具体规范的内容,在总结经验的基础上,制定统一的工作规则。三是建立乡镇人大工作的研究机制。上一级人大常委会每年至少要集中研究一次乡镇人大工作,听取乡镇人大工作进展情况的汇报,帮助解决乡镇人大工作中遇到的困难和问题,对于一些反映突出而又难以解决的问题要及时向有关方面反映,提出意见并督促落实。四是建立上一级人大和乡镇人大干部的交流机制。上一级人大常委会每届应有一定数量的干部到乡镇人大挂职一段时间,既可以熟悉乡镇人大工作,又可以对乡镇人大工作给予指导;乡镇人大干部也相应的到上一级人大常委会工作机构挂职锻炼,通过这种方式进一步开阔视野、更新理念,从整体上把握人大工作。五是进一步完善省市和区县、乡镇三级人大工作联动机制。省市人大常委会在立法和监督等工作中,要注重发挥乡镇人大的作用,重要的立法项目应征求乡镇人大的意见和建议,重要的监督项目不仅要让区县人大参与,也要让乡镇人大参与,这样有利于提高市人大工作的质量和实效,也有利于促进乡镇人大工作的开展;区县人大常委会的年度工作计划要印发乡镇人大,并指导乡镇人大制

订好年度工作计划,区县人大常委会的重要工作项目也应当让乡镇人大参与,发挥好乡镇人大的作用。

(六) 充分发挥民意诉求表达的法定机关的作用

人民群众有意见就要有说话的地方,正确的应当得到采纳并予以落实,不适当的或暂时解决条件不具备的要给予解释说明,不满的情绪应该得到疏导。乡镇人民代表大会正是法律规定的民众表达意愿,参与管理社会事务、经济和文化事业的地方国家权力机关。乡镇人大充分发挥民意诉求表达的法定机关作用,可以避免那种小问题变成大问题、小纠纷变成大矛盾,在基层可以解决的矛盾变为“上交问题”的现象的频繁发生,逐步在广大农村形成一个有序理性的政治参与局面,力争实现权利均等、发展机会公平、公共服务均等化。如果广大农民的诉求表达解决了,国家稳定的大局就基本确立了。

本文作者:王维国是北京联合大学人大制度研究所教授,吉林大学行政法学博士后;刘军是北京市人大常委会研究室处长
责任编辑:赵俊

The Development, Problem and Countermeasure of Township People's Congress

—Taking Township People's Congress in Beijing as an Example

Wang Weiguo Liu Jun

Abstract: although the status and authority of Township People's Congress have been gradually defined, the condition of its fulfillment has been gradually improved, and its work has been standardized, there are still many problems without coming up to people's expectations. The superiority of People's Congress system has not displayed; the work of Township People's Congress is lack of effective safeguarding mechanism. Full-time chairman and vice-chairman have too many part-time jobs and can not concentrate their time and energy on People's Congress work. The function orientation and personnel composition of presidium are not explicit, thus can not fully play its role during the close session. Institutions and staffing are not well equipped, thus routine work lacks in effective support. In view of this, we must seek mutual recognition diligently, perfect institutional mechanism, and improve Township People's Congress's working. It is necessary to revise the related laws and regulations as soon as possible, safeguard the authority of township People's Congress, optimize the structure of deputies of People's Congress, enhance their ability to perform duties, provide support for the daily work of Township People's Congress, strengthen the instruction relation, advance the overall work of Township People's Congress, and promote statutory organs' major function to express public opinion.

Key words: Township People's Congress; representative of People's Congress; institutional reform