

贯彻落实 《监督法》 加强人大 监督工作



主 编 / 冼庆彬 副主编 / 郭福成 陈建智

广州出版社



贯彻落实 《监督法》 加强人大 监督工作

顾问 任荣江 谢家彦 潘庆楮 苏晋中 邹立佐
主编 冼庆彬
副主编 郭福成 陈建智
编辑 江舒 罗玉忠 马泽霖

广州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

贯彻落实《监督法》 加强人大监督工作/冼庆彬主编. —广州: 广州出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 80731 - 831 - 6

I. 贯… II. 冼… III. 地方各级人民代表大会 - 人民代表大会制 - 广州市 - 文集 IV. D624. 651 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 103007 号

书 名 贯彻落实《监督法》 加强人大监督工作

出版发行 广州出版社

(地址: 广州市天润路 87 号 9~10 楼 邮政编码: 510635)

网 址 <http://www.gzcbs.com.cn>

责任编辑 老嘉琪

文字编辑 杨名宇

责任校对 梁 玲

封面设计 国 雄

印 刷 广州市官侨彩印有限公司

(地址: 广州市番禺区石楼镇 邮政编码: 511447)

开 本 889 毫米 × 1194 毫米 32 开

印 张 12.5

字 数 342 千

版 次 2008 年 7 月第 1 版

印 次 2008 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 80731 - 831 - 6

定 价 43.00 元

目 录

在 2007 年度广州市人大制度理论研讨会上的讲话 广州市人大常委会副主任、党组副书记	龙建安(1)
在 2007 年度广州市人大制度理论研讨会上的讲话 广州市人大制度研究会会长	任荣江(5)
人大监督的公开原则:意义、内容、特点及实践	
.....	陈建智(9)
试论执法检查的公开原则和意义	陈汉强(16)
依法公开人大监督的情况	杨应发(20)
试论监督公开的困难和对策	罗玉忠(26)
监督公开原则初探	范宇红(34)
增强人大监督公开性 促进人大监督实效	蒲俭开(41)
加强网站建设 拓展监督空间	陈卓宁 毛红芬(47)
发挥人大网站在监督公开中的作用	黄钦生(53)
关于南沙区人大监督工作公开的现状 & 思考	陈训广(60)
浅议人大监督公开的意义和作用	张 鹏(66)
从《监督法》看人大常委会对检察机关的监督权	
.....	张燕玲 陈宇清(72)

探索构建人大监督执行机制·维护社会公平正义

——从一件执行案的启示谈贯彻《监督法》…… 朱 慧(79)

贯彻《监督法》 破解“谁来监督监督者”难题

——以检察机关为视角 …………… 吴红勇(87)

关于加强和规范人大对法院工作监督的几点思考

…………… 田振东(95)

浅谈《监督法》实施后如何加强司法监督 …………… 陈伟琳(100)

试论完善人大常委会对司法机关的工作监督 …………… 王穗灵(110)

人大常委会专项工作监督议题的确定

——以对人民法院专项工作监督为例 …………… 徐骥坤(115)

人大应对检察机关加强重点监督问责 …………… 梁锦文(122)

人大财政监督的宪政意义 …………… 朱孔武(129)

加强公共财政监督 推进和谐社会建设

——试论人大加强对政府预算工作的监督 …………… 沈清莹(136)

加强部门预算审查监督的实践和思考 …………… 敖建民(141)

认真贯彻落实《监督法》 加强地方人大经济工作监督

…………… 马泽霖(148)

认真贯彻落实《监督法》 切实加强区县级人大常委会

财政预算监督职能 …………… 李冠彦(154)

贯彻实施《监督法》 提高执法检查实效 …………… 潘庆雄(162)

从《监督法》看执法检查 …………… 江 舒(168)

贯彻落实《监督法》 执法检查出实效 …………… 谭瑜聪(173)

以实施《监督法》为契机 进一步加强和改进人大

信访工作 …………… 罗为耀(179)

贯彻实施《监督法》 发挥人大信访的监督作用	曾瑞贞(186)
浅谈《监督法》实施后的人大信访工作	全 球(191)
让权力在阳光下运行重在监督	邹立佐(198)
深入贯彻十七大精神和《监督法》 不断改进和 创新人大监督工作	陈穗雄(205)
监督者也要接受监督	
——浅议地方人大常委会如何接受监督	何 萍(216)
贯彻落实《监督法》 不断提高人大监督工作水平	钟秀霞(220)
贯彻实施《监督法》 依法推进人大监督工作	潘静文(225)
全面贯彻实施《监督法》 加强和改进监督工作	林宏生(231)
深入贯彻实施《监督法》 全面加强人大监督工作	陈志生(237)
浅谈贯彻实施《监督法》应注意的几个问题	黄爱华(244)
领会《监督法》精神实质 加强和改进人大监督工作	张 升(249)
关于人大监督与舆论监督合力形成的一些思考	黄焕葆(255)
增强监督“四性”是提高监督实效的有效途径	陈金和(263)
《监督法》 人大制度建设的“新丰碑”	余 杰(268)
理顺监督关系 完善人大监督	林伟果(276)
加强人大监督 推进依法治区进程	陈展鹏(284)
人大常委会监督的时机与实效	刘 钊(289)

社会主义民主法治是贯彻落实人大监督的前提	陈家义(296)
论《监督法》的执行力	陈泽锋(303)

对地方人大备案审查工作中规范性文件范围的若干思考

——析《监督法》第五章相关规定	陈述晓(310)
-----------------------	----------

浅谈《监督法》贯彻实施工作中的几个难点

.....	赖新华 祝东风 黎学军(317)
-------	------------------

做好地方人大常委会监督工作值得注意的几个问题

.....	范泳嫦 李丽辉(322)
-------	--------------

党委书记担任同级人大常委会主任的实践与思考

.....	叶菁(327)
-------	---------

提高地方人大常委会会议审议质量的思考

.....	汤清华 袁月开(336)
-------	--------------

听取和审议专项工作报告之选题

李汉云(343)

关于区县人大办公室建设的几点思考

.....	郭静波 李远(349)
-------	-------------

确保知情权和程序性 增强监督实效

陈美芬(356)

关于加强主任会议建设 发挥主任会议在人大常委会

监督工作中的作用的几点思考	贺修平(363)
---------------------	----------

加强区县人大机关建设 增强监督工作的实效

符湛明(371)

完善地方各级人大常委会对规范性文件备案审查

制度探微	熊永光(377)
------------	----------

加强人大代表街道工作室建设 推进基层人大工作的

落实	郑丹(383)
----------	---------

贯彻实施《监督法》 加强地方人大常委会的组织建设

.....	周联合(388)
-------	----------

在 2007 年度广州市人大制度理论 研讨会上的讲话

广州市人大常委会副主任、党组书记 龙建安

同志们：

大家上午好！今天，广州市人大制度研究会在这里召开 2007 年度广州市人大制度理论研讨会，围绕“贯彻落实《监督法》，加强人大监督工作”的主题，就如何进一步加强和改进我市人大监督工作，增强监督工作实效，进行理论研讨和进行交流。在此，我代表常委会党组和常委会对会议的召开表示热烈的祝贺！

这是我第一次参加研究会的理论研讨会，我很高兴。据我所知，研究会今年有两件大事：一是换届大会，已经在今年 7 月份召开了，会议选出了以任荣江同志为会长的第五届研究会领导班子；另外就是今天的理论研讨会，对如何贯彻实施《监督法》进行研讨。人大常委会的监督是党和国家监督体系的重要组成部分，是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。《监督法》的颁布实施，对于人大常委会依法行使监督权，健全监督机制，增强监督实效，促进依法行政和公正司法，更好地发挥人民代表大会制度的特点和优势，推进社会主义民主法治建设，具有重大的现实意义和深远的历史意义。在《监督法》实施将近一年的时间里，人大及“一府两院”等很多同志对《监督法》的学习贯彻已有了更深的认识，因此研究会召开这次理论研讨会是非常及时的。可以肯定，通过这次研讨活动，必将进一步促进大家认真研讨、总结和交流实施贯彻《监督法》

过程中的做法和经验，解决监督工作中存在的问题，进一步开阔视野，理顺思路，切实加强人大监督工作。下面，结合这次会议主题，我就如何加强人大监督工作的研究谈几点意见。

第一，要继续把人大监督工作研究摆在各级人大工作的重要位置。《监督法》出台以后，有一种观点认为，人大的监督工作按《监督法》来办就行了，没有必要再在《监督法》之外进行探索和创新。这种观点有很大的片面性，对开展人大监督工作研究是非常不利的。从《监督法》的出台过程来看，它是我国立法史上的一个创新，填补了立法内容的一项空白。其法律文本所列述的监督方式、监督程序等内容，是经过了各级人大长期不懈努力的探索和实践，一些监督方式早已被各级人大所普遍运用。《监督法》的出台与其说是创新，不如说是对各级人大探索创新成果的一种法律确认。从某种意义上讲，没有各级人大的实践和探索，也就没有现在的《监督法》。从《监督法》的立法原则来看，它对各级人大常委会实践经验的采用分了三个层次，除比较成熟的被采用、深化和具体外，尚不成熟的只作原则规定，缺乏实践经验的暂不作规定。这既为我们人大监督工作留下了很大的研究空间，也对我们研究工作提出了新的目标要求，需要我们在实践中不断进行探索、创新和完善。从《监督法》的具体实施来看，它急需解决配套措施的问题。“徒法不足以自行”，《监督法》的贯彻需要各级人大根据当地实际尽快制定具体措施。如今年7月《广州市人大机关实施〈监督法〉若干意见》的出台，就统一了机关内部的认识，明确了各部门的责任，对《监督法》的全面贯彻实施起到了很好的促进作用。据了解，许多区也制定了相应的实施意见。制定和出台这些配套措施，都离不开以实践为基础的研究工作。

第二，要突出人大监督工作研究的重点。从总体上看，通过多年的努力，我市人大监督工作取得了很大的进步，监督内容不断丰富，监督措施不断完善，监督实效不断增强，但与宪法、法律的要求相比，与人民群众和社会的现实需要相比，我们的监督工作相对来讲还比较薄弱，需要不断加强和改进。我

认为，开展监督工作研究，至少需要突出三个方面的重点。第一方面是监督工作机制。监督机制包括监督主体、监督对象、监督事项、监督方式等诸多要素。机制不健全是当前阻碍人大监督作用发挥的重要因素。如何进一步对垂直管理部门进行监督的问题；如何解决当前人大监督工作力量不足的问题等等，这些都迫切需要我们进行深入研究和探索。第二方面是监督工作程序。完善的监督程序是保证监督职能实现的重要环节。一些地方人大常委会实施监督工作的效果不佳，与监督程序失范不无关系。如监督抽象行政行为应当遵循哪些程序，与行政单位内部监督如何衔接等问题。第三方面是监督的刚性原则。人大监督的效力最终要反映在被监督者对法律后果的责任承担上，这也是监督刚性与否最直接的体现。应该承认，在质询、罢免、撤职等刚性监督手段的运用上，地方人大还往往底气不足。如何增强地方人大监督工作的刚性，提高监督的实际效果，这里还有一片广阔的天地值得人大工作者去探讨。

第三，要注重抓好研究成果的转化。成果转化是理论创新的动力之源。只有抓好了成果转化，我们的研究才能不断向前发展，才能不断开拓新的工作境界。我们要善于把人大监督工作研究的成果用于指导工作实践，对探索出的好方法、好经验，敢于在实践中大胆采用，使研究成果的转化成为工作顺利开展的助推剂。我们坚持每年召开一次理论研讨会，目的就是通过对研讨会这个载体，使大家从理论的层面和创新的角度来审视我们的工作实践，帮助大家做好理论与实践相结合的文章，不断提高工作水平，增强工作实效。

同志们，这次研讨会是在党的十七大后不久召开的，我们要结合贯彻十七大的精神，解读《监督法》的法律精神、理论内涵，交流在贯彻实施《监督法》过程中的经验。加强地方人大监督工作研究是一项长期的工作任务，我们人大工作者一定要从贯彻十七大精神的高度，进一步提高对全面贯彻实施《监督法》重要性的认识，深化对《监督法》的理解和认识。我相信，只要我们振奋精神，迎难而上，锐意进取，大胆实践，就

一定能卓有成效地做好地方人大监督工作研究，为推进民主法治建设，深入贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会作出新的更大的贡献。

最后，我衷心祝愿 2007 年度广州市人大制度理论研讨会取得圆满成功。

谢谢大家！

在 2007 年度广州市人大制度理论 研讨会上的讲话

广州市人大制度研究会会长 任荣江

同志们：

2007 年度广州市人大制度理论研讨会即将结束了。这次会议在全体与会人员和工作人员的共同努力下，顺利完成了各项议程，达到了预期目的，取得了圆满成功。在此，我谨代表广州市人大制度研究会向对会议召开给予大力支持的广州市人大常委会、各区（县级市）人大常委会的领导和工作人员以及积极提交论文参与研讨会的作者表示诚挚的谢意！

今天的会议主题选得很好，在《监督法》刚施行的大环境下，围绕“贯彻落实《监督法》，加强人大监督工作”这个主题，在理论和实践的结合上，认真进行探讨。大家都知道，市人大制度研究会围绕监督问题召开研讨会，这已经不是第一次了，上一次是在 2004 年的研讨会，主要是探讨如何加强和完善地方人大监督工作的问题。人大监督工作之所以备受关注，多次成为研讨主题，不仅因为它是人民代表大会制度中的重要内容，而且还因为我们对监督工作在思想认识上远远没有到位，实际工作中也还有很多需要解决的问题。

这次研讨会时间虽然很短，但是内容丰富，重点突出，气氛活跃，研讨深入，是一次理论研讨水平比较高、切入工作实际比较准确的研讨会。我认为，本次研讨会会有以下两个特点：一是各级重视。我会的工作历来都得到市人大常委会党组的重视和支持，7 月份我会召开会员大会时曾元烽秘书长就到会并致

辞。今天龙建安副主任和曾元烽秘书长也亲自到会，龙建安副主任刚才还代表常委会党组向大会致辞。各区（县级市）人大常委会对这次研讨会也都十分重视。今年11月底之前，各区（县级市）人大常委会都在集中精力筹备召开人大工作会议，还有大量的日常业务工作，工作繁忙，精力和时间都有限。但是，各区（县级市）人大机关的同志对这次研讨会都十分重视。如花都区人大常委会办公室就提前组织了评选活动，从30多篇文章中选出了8篇文章参加此次研讨会，为本次研讨会提供了一批质量较高的理论文章。二是研讨深入。这次会议的主题是“贯彻落实《监督法》，加强人大监督工作”。在这个主题之下，大家紧密联系人大工作和依法治市工作的实际，从不同层面、不同角度，从理论与实践的结合上谈贯彻实施《监督法》的经验体会，提出了一些具体的对策和建议，包括对一些问题提出不同的观点和意见，畅所欲言，各抒己见，互相交流，集思广益，使我们的研讨会体现出一种民主、自由、平等、宽松的理论学术探讨氛围。

本次研讨会共收到论文73篇，入选59篇，是近年来提交论文较多的一年。12个区（县级市）除了从化市外都提交了论文，希望明年的研讨会全部的区（县级市）都有论文提交。作者来源也分布较广，除了有在人大工作的同志，还有法院、检察院的同志和专家学者。这些论文有的剖析了《监督法》贯彻实施工作中的难点问题及原因，并提出了合理化的建议；有的阐述了人大监督工作的公开原则；有的提出了人大常委会由谁来监督的问题；有的从贯彻《监督法》的角度，对如何更好开展人大各项监督工作提出新设想；有的总结了《监督法》实施过程中的经验和教训，并提出了一些改进的措施。在这些文章中，不少文章角度选得比较好，观点新颖，如《人大监督的公开原则：意义、内容、特点及实践》，《贯彻〈监督法〉 破解“谁来监督监督者”难题》，《浅谈〈监督法〉贯彻实施工作中的几个难点》等几篇文章写得就比较好。收到的论文既有理论上的深入研究，又有实践问题的对策思考；既有宏观上的战略

谋划，又有微观上的具体分析；既有对思想认识误区的深刻反思，又有对工作过程中出现的问题的深入剖析。我们从这些论文中选出 59 篇作为入选论文，安排了部分论文作者作大会发言。他们的发言很精彩，阐述了自己论文的主要观点，提出了许多有见地、有价值的意见和建议。其他论文作者提出的意见和建议也很好，由于时间关系未能在会上发言，但这些成果同样值得大家关注。会后我们将把这次研讨会的论文编辑成册，公开出版。

刚才龙建安副主任讲话时提到“要注重抓好研究成果的转化”，我们召开这个研讨会最主要的目的，是要把会议的成果转化应用到实际工作中，争取在实际工作上有所突破，在解决监督工作的热点、难点上有所作为，实现理论与实践的相互促进，解决我们在人大监督工作中遇到的问题。希望通过这次会议不仅推动我市、区（县级市）人大机关今后监督工作的开展，还能促进“一府两院”的同志对《监督法》有更深入的认识和贯彻。这次研讨会，对人大监督工作的认识在理论与实践的结合上前进了一步，但我们的研讨，只有层次上的提高，没有认识上的终结。希望同志们继续加以研究与探讨。

最后我就明年的研究工作谈点个人的看法，不代表常务理事会的意见，仅供大家参考。

胡锦涛同志在中央党校的重要讲话中指出，要完善决策信息和智力支持系统。在我的印象中，这是党的文献中首次出现这样的提法。我想各类研究会，包括广州市人大制度研究会都应该成为这个支持系统的一个子系统，或者说是一个子系统。正确的决策的确需要智力支持。作为人大制度研究会，要树立起为用户服务的观念，认真研究用户的需求，在提高“有效供给”上下工夫。我们出版论文集，里面当然不乏在理论与实践的结合上为人大工作提供“有效供给”的文章，但我们不妨也仔细探究一下，其中有没有供给不那么有效，甚至仅仅是坐而论道、不着边际、供给失效的文章呢？如果是这样的话，我们怎么能使用户满意呢？因此，我建议大家，包括建议研究会的

理事会认真地研究如何才能提供“有效供给”。

同志们，广州市人大制度研究会自1992年12月成立以来，至今已走过了十五年。今年7月，研究会进行换届，产生了研究会的第五届领导机构。广州市人大制度研究会从成立到逐步发展，目前已形成了一定的基础，与各区（县级市）人大机关建立了经常联系、交流的网络。几年来，在广州市人大常委会领导、市社科联的关心指导下，在各级人大机关的支持下，研究会积极开展人大制度和民主法治建设理论研究活动，使研究会的工作不断取得进步。取得这些进步与在座各位的大力支持是分不开的。最后，我再次代表广州市人大制度研究会对大家表示衷心的感谢。希望大家今后一如既往地加强联系，共同努力，继续推动我市人大制度研究工作的发展。

谢谢大家！

人大监督的公开原则：意义、内容、特点及实践

陈建智

近年来，审计报告、执法检查报告、预算执行报告的审议意见等频频见诸媒体，引起社会广泛关注，凸显人大监督的威力。2007年1月1日以后，人大常委会的这些监督形式向社会公布有了法律依据，《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）第七条规定：“各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况，向社会公开。”根据《监督法》的相关规定，人大常委会实施监督的情况，“一府两院”接受人大常委会监督的情况，都要向人大代表通报，并向社会公布，这是我国法律首次明确规定人大常委会行使监督权的公开原则。

一、公开原则的意义和内容

人民代表大会制度的生命力，在于它深深植根于人民群众之中。人民代表大会是由人民通过民主选举产生的国家权力机关，是代表人民行使国家权力的。人大常委会在监督工作中必须坚持走群众路线，充分发扬民主，广泛倾听群众呼声，反映群众意愿，集中群众智慧。随着人民代表大会制度的逐步完善，民主法治建设的不断深入，广大人民群众法治观念的逐步增强，人们已经越来越不满足于仅仅知道人大常委会开了什么会，立了什么法，作出了什么决定；而是渴望知道更多、更具体的内

容，以便更主动地参与，更好地理解 and 执行。

人大监督的公开原则，是把人大常委会的监督工作和“一府两院”接受人大常委会监督的情况置于人民监督之下的重要保证。对于进一步提高人大监督工作的透明度，保证人民的知情知政权，加强人大常委会与人民群众的联系，倾听人民群众的意见，接受人民群众的监督，保障人民当家做主的权利，进一步发挥舆论监督和群众监督的作用，促进法治文明，推进社会主义民主法治建设和依法治国等方面都具有重要意义。

公开原则是人大常委会监督的一项重要原则，它回应了民主法治社会对人大和“一府两院”行使职权信息公开的诉求，现代民主社会、法治社会的一个显著标志，就是公共权力机关的信息向社会公开，保障人民知情权的实现。制度分析理论指出，对任何一个公共权力机关而言，社会的外在政治压力是其公正有效运作的根本保证。人大既有监督宪法和法律实施、监督“一府两院”的权力，又有接受人民和社会监督的义务，人大监督必须依法在“阳光”下运行。

在《监督法》中有6条条文明涉及公开原则，占《监督法》48条条文的1/8，其分量之重显而易见。其内容可概括为“一公开、三通报、五公布”，即一次提到向社会公开，三次提到向人大代表通报，五次提到向社会公布。《监督法》第七条对公开原则作了总括性和原则性的规定，并在第八条、第十四条、第二十条、第二十三条、第二十七条中五次提到向社会公布，并作出了刚性的规定，具体内容有：“常务委员会听取和审议专项工作报告的年度计划，经委员长会议或者主任会议通过，印发常务委员会组成人员并向社会公布”（第八条第二款）；“常务委员会听取的专项工作报告及审议意见，人民政府、人民法院或者人民检察院对审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告，向本级人民代表大会代表通报并向社会公布”（第十四条第二款）；“常务委员会听取的国民经济和社会发展计划执行情况报告、预算执行情况报告和审计工作报告及审议意见，人民政府对审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告，向本级