

福建省实施
《中华人民共和国
各级人民代表大会常务委员会监督法》办法

释义

徐平 主编

福建省实施
《中华人民共和国
各级人民代表大会常务委员会监督法》办法

释义

徐平 主编

图书在版编目(CIP)数据

福建省实施《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》办法释义/徐平主编. —福州:海峡文艺出版社,2008.12

ISBN 978-7-80719-345-6

I. 福… II. 徐… III. 人民代表大会常务委员会—监督法—法律解释—中国 IV. D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 199529 号

福建省实施《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》办法释义

主编:徐平

责任编辑:郑咏枫

出版发行:海峡文艺出版社

社址:福州市东水路 76 号 14 层 邮编:350001

发行部电话:0591-87536724

印刷:福州万紫千红印刷有限公司 邮编:350015

开本:889×1194 毫米 1/32

字数:300 千字

印张:11.875

版次:2008 年 12 月第 1 版

印次:2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80719-345-6

定价:30.00 元

如发现印装质量问题,请寄承印厂调换

编委会名单

主任委员	赵 沔		
副主任委员	游劝荣	刘启力	徐 平
主 编	徐 平		
副 主 编	陈美华	张定洲	

序 言

袁锦贵

党的十六大将“加强对权力的制约和监督”，作为政治文明建设和政治体制改革的一项重大任务，十七大又进一步提出完善制约和监督机制的新举措，确保权力在阳光下运行，确保人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。人大监督是党和国家监督体系中非常重要的一个组成部分。人大及其常委会的监督权，是宪法赋予的一项重要职权，是人民当家作主的政治权力，是代表国家和人民对其他国家机关进行的具有最高法律效力的监督。加强人大监督以及各方面的监督，是发展社会主义民主政治、实施依法治国基本方略的重要内容，也是我们做好改革发展稳定各项工作、维护人民利益、构建社会主义和谐社会的必然要求。这些年来，对于如何更好地行使监督权，各级人大及其常委会进行了积极的探索和实践，积累了有益的经验。2006年8月27日，十届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了监督法，开启了各级人大常委会监督工作制度化、规范化和程序化的崭新篇章。

福建省人大常委会一向重视监督工作，1989年省七届人大常委会第十次会议通过了《福建省各级人民代表大会常务委员会监督工作条例》，对监督权行使的主体、监督的对象和内容以及监督的方式都作了具体规定。条例对于指导我省各级人大常委会依法正确开展监督工作起到了重要作用。监督法的颁布施行，明确了各级人大常委会监督工作的重点、应当遵循的基本原则，以及监督工作的

形式和程序。为更好地贯彻实施监督法，满足我省各级人大常委会监督工作的实际需要，省人大常委会结合本地实际制定配套法规加以补充和细化，制定了《福建省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》（以下简称实施办法）。

实施办法于2008年7月25日由福建省第十一届人民代表大会常务委员会第四次会议通过，于2008年10月1日起施行。实施办法的制定，是我省贯彻实施监督法的重要举措，是我省民主政治建设的一件大事。实施办法充分体现监督法确立的指导思想、基本原则，汲取了本省各级人大常委会多年来开展监督工作的成功经验，从实际出发，广集民智，是一部兼具政治性、民主性、实践性和创新性的重要的地方性法规。实施办法的颁布施行，对于进一步加强党对人大监督工作的领导，提高党的依法执政能力；对于各级人大常委会依法行使监督职权，健全监督机制，增强监督实效；对于“一府两院”忠实履行宪法、法律赋予的职责，依法行政、公正司法；对于更好地发挥人民代表大会制度的优越性，发展社会主义民主，推进依法治国，保障人民当家作主都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

实施办法从省十届人大常委会任期内就开始起草，到省十一届人大常委会第四次会议正式通过，历时近两年。期间经过深入开展调查研究，反复征求各方面的意见，请示全国人大常委会法工委，最后报省委常委会研究。可以说，实施办法的出台，是省委正确领导，全体省人大常委会组成人员共同努力的结果，是集体智慧的结晶，也是坚持民主立法、科学立法的一个成功范例。实施办法以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻党的十七大精神，以监督法等法律为依据，从我省实际出发，总结实践经验，并与我省现行的有关地方性法规相衔接，对全省各级人大常委会监督工作的形式、内容和程序作了较为全面和具体的规定，增强了针对性和

可操作性。

法律的生命在于实施。实施办法颁布施行后，我省各级人大常委会、人民政府、人民法院、人民检察院，都要结合工作实际，认真学习监督法及实施办法，提高认识，统一思想，进一步增强贯彻监督法及实施办法的自觉性和坚定性。各级人大常委会要依法加强对本级人民政府、人民法院、人民检察院的监督，人民政府、人民法院、人民检察院要忠实履行宪法和法律赋予的职责，自觉接受人大常委会的监督，不断提高依法行政、公正司法的水平。理解好、掌握好监督法及实施办法的精神实质，是贯彻监督法及实施办法的前提，也是开展好监督工作的必要条件。为了深入学习、宣传和正确贯彻实施办法，帮助理解和掌握实施办法的基本精神和各项规定，省人大常委会法工委组织编写了这本释义。释义对实施办法的立法过程、立法指导思想和立法原则、法规条文的理解以及相关背景知识，作了比较全面的阐释，是学习贯彻监督法及我省实施办法的一本很好的辅导读物。希望本书的编辑出版，对我省各级人大常委会依法开展监督工作多有裨益。

（序者系福建省人大常委会副主任）

目 录

释 义 篇

2	第一章 总则
35	第二章 听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告
65	第三章 审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告，听取和审议审计工作报告
110	第四章 法律法规实施情况的检查
132	第五章 询问和质询
146	第六章 特定问题调查
156	第七章 撤职案的审议和决定
166	第八章 法律责任
175	第九章 附则
178	第十章 规范性文件备案审查

法 规 篇

235	福建省实施《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》办法
255	关于《福建省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法(草案)》的说明

- 262 关于《福建省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委
员会监督法〉办法(草案)》修改情况的报告
- 266 关于《福建省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委
员会监督法〉办法(草案修改稿)》审议结果的报告
- 270 关于《福建省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委
员会监督法〉办法(草案修改二稿)》修改情况的报告
- 273 福建省地方政府规章备案审查规定
- 276 关于《福建省地方政府规章备案审查规定(草案)》的说明
- 280 关于《福建省地方政府规章备案审查规定(草案)》修改情况的
报告
- 283 关于《福建省地方政府规章备案审查规定(草案修改稿)》审议
结果的报告
- 286 福建省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查
规定
- 291 关于《福建省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案
审查规定(草案)》的说明
- 298 关于《福建省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案
审查规定(草案)》修改情况的报告
- 302 中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法
- 314 中华人民共和国立法法
- 333 福建省人民代表大会及其常务委员会立法条例
- 344 福建省人民代表大会常务委员会议事规则
- 355 福建省人民代表大会常务委员会关于加强预算审查监督工作
的决定
- 359 福建省人民代表大会常务委员会关于加强社会保障工作监督
的决定

363	福建省各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定
368	参考文献
369	后记



释 义 篇

第一章 总 则

第一条 为保障本省县级以上地方各级人民代表大会常务委员会（以下简称常务委员会）依法行使监督职权，发展社会主义民主，推进依法治省，根据《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）等有关法律，结合本省实际，制定本办法。

[释义] 本条是关于立法目的和立法依据的规定。

一、关于监督与监督法。

立法和监督是宪法赋予我国国家权力机关——人民代表大会及其常委会的两项重要职权。这两项职权的行使，都需要有相应的法律使之制度化、规范化和程序化。对立法权的行使，2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国立法法》已经作了具体规定。对监督权的行使，多年来各级人大及其常委会进行了积极的探索和实践，积累了有益的经验。加强人大监督以及各方面的监督，是发展社会主义民主政治、实施依法治国基本方略的重要内容，也是我们做好改革发展稳定各项工作、维护人民群众利益、构建社会主义和谐社会的必然要求。因此，在新的形势下，有必要制定一部符合我国国情实际、具有中国社会主义特色的监督法。

我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大

会。”这是我们国家制度的核心内容和根本准则，也是整个宪法的基本精神。在人民享有的“一切权力”中，最根本、最重要的是人民通过人民代表大会制度掌握国家权力，以此保证国家制定的法律和方针、政策能够体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主。由于宪法和法律的许多规定主要是要靠国家机关及其工作人员贯彻执行的，依法治国的主体是国家政权，依法行政的主体是政府，公正司法的主体是法院和检察院。从这个意义上说，依法治国、依法行政、公正司法，首先要依法治权、依法治“官”。加强对权力的监督，根本的目的就是要保证我们的国家机关及其工作人员始终坚持全心全意为人民服务的宗旨，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。如果我们的国家机关及其工作人员不能摆正自己与人民的关系，不能正确看待和运用手中的权力，人民的公仆就有可能变为人民的主人，人民的权力就有可能转化为个人的权力。特别是在对外开放和发展社会主义市场经济的条件下，有些国家工作人员抵御不住诱惑，由此就会产生以权谋私、贪赃枉法等消极腐败现象。从根本上解决腐败问题，关键在于制度，要把对国家机关及其工作人员的监督纳入制度化、法律化的轨道。具体来讲，要保证国家机关及其工作人员正确行使人民通过法定程序赋予的权力、防止滥用权力，两种重要机制是不可缺少的：一是制约，即用整体权力格局的设置与运作来制约特定权力的行使，用整体利益格局的设置与运作来制约特定利益的取得；二是监督，即任何一种权力的行使，都要受其外部的另一种权力的监督，归根结底，要受人民的监督。因此，为了保证国家机关及其工作人员正确行使权力、防止滥用权力，必须对权力加以制约和监督，必须完善有关制约和监督的法律。

经过多年努力，我国已经建立起一个具有中国特色的监督体系，这个监督体系包括党内监督、行政监督、司法监督等，涉及党

纪、政纪、法纪。此外，还有民主监督、群众监督、舆论监督等。这些监督制度，同人大监督制度一起，共同构成了党和国家的监督体系。这个监督体系是全方位、多层次的，实践证明符合我国的国情和实际，并且是行之有效的。加强人大监督，首先需要明确人大监督在党和国家整个监督体系中的地位与作用。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是人民当家作主的根本途径和最高实现形式。人大对政府、法院、检察院进行监督，是宪法赋予人大的一项重要职权，是党和国家监督体系的重要组成部分。在党和国家监督体系中，人大监督的特点最主要的有三个：一是人大监督的民主性。人大由人民选举产生，对人民负责，受人民监督。人大是代表人民行使国家权力的，按照宪法和法律规定，不论是立法，还是监督，都应按照民主集中制的原则，充分发扬民主，集思广益，集体行使权力，集体决定问题，力求真正集中和代表人民的意志和利益。因此，从根本上讲，人大监督是代表人民对“一府两院”工作进行的监督，最能直接反映人民的呼声和要求；二是人大监督的全局性。人大依法履行立法、监督等职权，都是从制度上解决全局性、普遍性的问题，而按照法律法规和人大的决议决定解决行政、司法方面的具体问题是政府、法院、检察院的职责。这样一个体制有利于人大站在全局的高度，紧紧围绕党和国家工作大局，抓住关系改革发展稳定和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题开展监督；三是人大监督的权威性。人大监督作为国家权力机关的监督，是直接代表人民进行的监督，是代表国家进行的监督，是最高层次的监督，是具有法律效力的监督，因而具有很大的权威性。由于具有以上特点和优势，人大监督能够把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。具体讲，党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，而人民代表大会

制度是把这三者有机统一起来的重要制度载体。

监督法的制定工作前后历时 20 年，被称之为“二十年磨一剑”。2006 年 8 月 27 日，第十届全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》。监督法的制定和实施，是我国民主政治生活中的一件大事，是对我国根本政治制度——人民代表大会制度的一个重大完善，它使人大常委会的监督规范化、制度化和程序化，对于保障各级人大常委会依法行使监督职权，加强和改进监督工作，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制建设，促进改革发展稳定的大好局面，维护最广大人民的根本利益，具有重大意义。我们知道，国家权力机关的监督，包括人民代表大会监督和人大常委会监督两大部分。如果从中央和地方这两块的监督权限来讲，又可分为全国人大及其常委会的监督和地方人大及其常委会的监督。最初提请全国人大常委会审议的监督法草案既规范各级人民代表大会的监督工作，也规范县级以上各级人大常务委员会监督工作。根据常委会组成人员的审议意见，最后修改为只规范各级人大常委会监督工作。全国人大常委会作出这样的改动，主要基于以下两点考虑：一是依据宪法规定，各级人大和县级以上各级人大常委会都有对同级人民政府、人民法院、人民检察院的监督权，但人民代表大会与人大常委会的具体监督职权有所不同。人民代表大会主要是听取和审议人民政府、人民法院、人民检察院的工作报告，审查和批准国民经济和社会发展计划与计划执行情况报告、预算与预算执行情况报告。一方面，人民代表大会的监督职权，宪法、组织法和议事规则等已有较为具体明确的规定，另一方面，人民代表大会每年通常只开一次会，不可能对人民政府、人民法院、人民检察院的工作实施经常性的监督，依据宪法有关规定，对人民政府、人民法院、人民检察院工作实施经常性监督的职权是由人大常委会行使

的。二是这些年各地方为加强人大监督工作所进行的探索和迫切需
要加以规范的，也集中在如何加强和完善人大常委会对人民政府、
人民法院、人民检察院工作的监督问题上。因此，制定各级人大常
委会监督法，对人大常委会的监督工作加以规范，更为切合实际。

二、实施办法的立法过程。

监督法第四十七条规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大
会常务委员会可以根据本法和有关法律，结合本地实际情况，制定
实施办法。”在福建省十届人大五次会议期间，钟雷兴等十名代表
提出了“关于尽快制定出台《福建省实施〈中华人民共和国各级人
民代表大会常务委员会监督法〉办法》的议案”，要求省人大常委
会尽快组织起草、制定实施办法，以满足我省各级人大常委会监督
工作的实际需要。省人大常委会领导对此高度重视，及时将制定
《福建省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督
法〉办法》列入2007年立法计划。根据常委会的立法计划和工作
安排，法工委对起草工作进行了研究，确定了起草班子和工作方
案。2007年4月至5月中旬，省人大常委会法工委和研究室一起，
到全省九个设区的市及十八个县（市、区）进行贯彻实施监督法情
况调研。在省内调研的基础上，法工委依据监督法，参考我省以往
制定的有关监督工作的规定，借鉴安徽、黑龙江、辽宁等省的立法
经验和做法，于7月底，起草了实施办法草案的初稿。省人大常委
会领导十分重视实施办法的起草工作，多次指示要充分听取各方
的意见，包括听取各级人大常委会、政府及其有关部门、法院、检
察院、人大代表、人民群众和专家学者的意见。法工委先后多次召
开了有省人大常委会各委办室，省政府办公厅、法制办及有关部
门，省法院、省检察院等单位参加的征求意见座谈会，并将实施办
法草案的征求意见稿印发各设区的市、县（市、区）人大常委会征
求意见。根据各方面提出的意见，法工委又进行了多次修改。2007