

第一章 地方人大监督的 基本理论问题

开篇绪论，首先向读者概要介绍本书的研究纲领，与一般性的绪论不同的是，本书只将这一类的介绍浓缩为一节。在其后的编排中，采用归纳性的综述和探索性的质疑相结合的方法，对地方人大监督的基本理论问题进行论述。

第一节 地方人大监督机制 的研究纲领

地方人大监督的研究纲领包括研究架构和研究特点两部分内容：

一、地方人大监督机制的研究架构

关于地方人大监督基本理论问题的研究。首先采用归纳性的方法，对学术界比较成熟、比较定型的一些基本理论观点，诸如从监督主体、监督客体、监督步骤等方面来界定地方人大的监督内涵；揭示地方人大监督权的权威性、全局性、事后性和间接性的特

性 对要求地方人大行使监督权 必须遵循党的领导、依法监督、监督大事、集体行使原则等问题进行了综述，同时，还描述了地方人大监督应该突出监督重点，服务本行政区域的重大社会事项；关心人民需要，积极解决人民群众关注的社会问题；创新监督形式，初步形成行之有效的监督体系等发展趋势。紧接着，又对地方人大监督基本理论中的监督内容问题提出了自己较为独特的观点，笔者认为，地方人大无论是从监督的性质，或是从监督的具体内容来看，其实质都应该是一种法律监督。在此基础上，我们才可以划分出工作监督、财政监督、人事监督或者说是对事的监督、对钱的监督和对人的监督这样三种监督的具体类型。

关于地方人大会议监督问题的研究。地方人大会议监督是指地方人大通过特定的会议场合、会议程序体现出来的几种监督形式，审查监督、质询监督和处理监督是地方人大三种比较主要的会议监督内容。笔者认为，地方人大组织行为的审查监督应该抓好如何更好地发挥专门委员会的作用，如何更全面地规范审查监督的内容这两个问题；抽象行为的审查监督亟待解决的则是审查监督的主体、审查监督的时间和程序问题；个人行为的审查监督要抓好任职提名的审查监督、任职期间的审查监督这些环节。质询监督是地方人大监督权最具体、最普遍的一种形式，具有提出质询的主体较为广泛，时间相对延长，提起有严格限制，对象明确为政府组织，一般限于批评指责范围等个性特点。在我国，地方人大质询监督很少使用，既有思想上的错位、观念上的障碍，还有理论上的误导。地方人大的处理监督可分成对违法不当的抽象行为的处理监督、对违法不当的组织行为的处理监督和对违法不当的个人行为的处理监督等三种类型。对违法不当的个人行为的处理监督又可以通过质询与批评、罢免与撤销、罢免与弹劾的比较分析来进一

步展开论述。例如 罢免与弹劾既有明确的不同点 但从监督的类型、程序、监督对象的层次、监督权力的效应上看 两者更有许多共同之处。

关于地方人大调查监督问题的研究。地方人大代表的视察监督是形成监督网络的环节 是充分发挥主体功能的机制 是沟通内部关系的桥梁 视察监督具有独特性、个别性、督导性和灵活性的特征。加强视察监督 要重视研究人大代表与政府之间的关系 要完善代表视察时间保障、物质保障、工作保障和法律保障等保障制度，要提升人大代表的素质能力。人大代表的视察监督还有一个实践定位问题 视察监督不同于一般的工作总结 无须刻意成为一种宣传活动 视察监督要与执法检查、专题调查和特定问题调查有所区别 要与评议、议案等批评意见构成有机联系。地方人大的执法检查是对法律实施情况的检查监督，当前，执法检查要围绕改革、发展与稳定 围绕人民群众反映强烈的问题开展执法检查 要注重提高执法检查的实效。执法检查存在着执法短缺、监督短缺、纠正违法不力等现象，其深层的原因是领导层的法制意识不到位，执行主体和监督主体的意识不到位，刚性监督手段不到位。改进执法检查工作要从方式方法上提高科学化水平，要正确处理各种关系 增强执法检查的合理化程度 要与普法教育、舆论监督相结合。此外 执法检查应独立进行 要从总体上解决执法中存在的问题。我国人大特定问题调查监督由宪法和法律明确规定，其承担主体为特定的委员会，行使权由人大或人大常委会决定。对厦门经济特区人大调查监督规范进行研究，是一种个案分析的方法。加强特定问题调查监督 应该明确调查监督的具体指向 规定调查监督的保障措施。

关于地方人大评议监督问题的研究。评议监督是 20 世纪 80

年代以来地方人大实践创造的一种新的监督形式。评议监督为代表切实履行监督职能提供了条件，有助于人大代表素质的提高，是一种行之有效的监督形式。十几年的评议实践反映出一些带有共性的问题。从乡镇人大评议“七所八站”这个实践典型可以引申出一些理论问题供我们思考。评议监督的实践导向就是要使之定型化、制度化、社会化和系统化。述职评议是评议监督的一种具体形式，这种监督有助于体现人大的权威，有助于人大各项权力之间的有机整合，有助于提高监督对象的素质。这种监督在人大监督权的各种形式中可以起串联作用。实践中，述职评议需要理顺自身的性质问题、内容问题、方式问题和结果测定问题。为了增强监督效果，述职评议必须要制度化、同步化和公开化。地方人大评议监督和审议监督是相互联系又相互区别的两种监督形式，两者可以取长补短。审议监督已经具有比较明确的法律地位、比较规范的表现形式，有一套比较完整的制度，有比较全面的监督范围，这些，评议监督可以向审议监督补齐。同时，评议监督在操作方式和评议结果上约束机制较强，这是比之于审议监督优势的地方。以厦门特区人大评议监督实践作为个案分析，可以发现，他们对评议监督意义作用的认识比较充分，行使监督的程序比较规范，评议对象配合比较积极，评议监督取得了较好的社会效果。分析起来，厦门特区人大评议监督在范围上经历了由下而上的发展过程，在监督的形式上比较具体多样，有确定的监督主体，重视多层次的结合。

关于地方人大廉政监督问题的研究。政治权力的运行必须符合勤政、优政、廉政三项指标，人大的廉政监督是廉政系统中起核心作用的一个子系统，突出和强化人大的廉政监督，对于我国的廉政建设当有重要影响作用。人大廉政监督重点对象应该是狭义意义上的由其产出的同级政府机关及其工作人员。明确人大廉政监

督人事对象，符合人民主权这一社会主义的根本原则，有利于实在地提高人大威信，可以完善人大的监督功能，亦可以反求过来统一监督主体。加强人大廉政监督的组织建设，要建立起相应的专门廉政监督、人事监督机构，其内部可以考虑设置人事任免考查机构，专门的信访或举报机构，专门的、特定的调查机构。廉政法规建设是人大廉政监督的重要内容，目前，比较成熟的有个人财产申报和职务回避，这些问题应该考虑予以立法。从法制走向法治，要求人大廉政监督不仅要完善立法，还要监督执法。廉政教育不是万能的，必须和其他的廉政措施配套进行，但廉政教育在廉政监督中有其不可缺少的独特作用这却是肯定的。廉政教育具有内在稳定性特征，廉政教育的内容和形式要针对特定时期、特定对象，显现相应的特点。

关于地方人大经济监督问题的研究。地方人大经济监督的内涵可以从监督的主体、对象和权力范围进行理解。加强地方人大经济监督有利于维护本区域范围内的财经法纪，保证党和国家的方针、政策的贯彻执行，有助于维护社会主义市场经济新秩序，有利于提高国民经济的整体利益，实现社会再生产的最终目的。地方人大经济监督的基本内容包括区域经济和社会发展计划监督、财政预算编制和执行监督、经济法律法规执行情况的监督、重点建设项目和重大经济问题监督等，监督的方式可以采用视察、质询、专项调查、执法检查、听取和审议“一府两院”工作报告、评议“一府两院”工作、撤销同级地方人民政府和司法机关作出的不适当的决定、人事任免等方式。地方人大经济监督要有新的发展，要加强对地方政府职能转变的监督，督促政府加强对国有经济的管理，培育和完善的市场经济体系，加强政府预算外资金的监督，强化宏观调控，加强对政府在经济管理活动中依法行政的监督，地方人大要通过经

济立法实施监督 加强对地方人民法院、人民检察院的监督 地方人大要督促地方法院、检察院树立适合市场经济需要的司法观念，加强对司法解释的监督 对错案责任追究的监督。目前，一些地方人大经济监督还存在认识不到位、专业性较弱、缺乏法律保障和纪律约束、监督方式局限等现象。强化地方人大经济监督 必须加强和改善党对人大经济监督工作的领导；建构有效的监督运作机构，建立省级人大专门委员会 发挥经济监督的作用 加强调研、争做内行、提高监督的效率 立足会议监督 适当增加地方人大及其常委会的会议时间 加强地方人大现有的经济监督方法等等。

关于地方人大司法监督问题的研究。地方人大司法监督有其明确的法律和理论依据。目前 由于司法系统的一些内部原因 司法工作的外界干扰 地方保护主义倾向 公民的法治、法制意识较为淡薄 司法体制内在缺陷 监督不力等诸多原因 司法腐败有蔓延扩大之势，加强地方人大的司法监督尤为重要。地方人大对司法监督包括法律监督、人事监督等内容 监督的方式有听取、审议工作报告 询问和质询 检查和视察 特定问题调查 受理群众信访、申诉和控告 评议司法机关工作 提出意见 执法检查 作出决议决定和撤职罢免等。地方人大司法监督应坚持突出重点、以点带面，事后性与间接性，法律性和规范性，集体行使职权等原则。司法监督要处理好依法监督和包办代替的关系，监督形式和监督效果的关系 履行职权与加强自身建设的关系 监督事和监督人的关系 集体行权和个人意见的关系。目前 地方人大司法监督存在着监督体制本身的缺陷、人大本身的不足、监督程序立法滞后、意识形态干扰等诸多局限。加强地方人大司法监督，要注重加强人大自身制度建设、健全评议制度、突出执法检查制度、落实执法责任制和错案责任追究制度、深化考评罢免制度、加大法律监督文书

的力度和慎用个案监督。

二、地方人大监督机制的研究特点

1 研究意义

监督与权力是政治学理论一体两面的最基本的研究范畴。有权力就必须要有监督，监督是对权力的制约，是保证权力这把双刃剑不发生异化的力量，是督促权力运作符合预定的行为规范的过程。地方人大监督是地方政治监督体系中最富有权威的组成部分，它既是间接民主制的保障形式，又具有直接民主制的具体内容。作为一个实践过程，地方人大监督机制是促使社会主义民主原则转化成民主现实，便于人民群众、人民代表有效地运用民主权利，不断提高监督主体素质，促进社会主义政治民主化进程的重要机制。在建构社会主义市场经济的过程中，加强地方人大监督机制的研究，有利于消除“一府两院”中的腐败现象，克服官僚主义，提高政府工作效率，促进政府决策科学化和合理化。

改革开放以来，特别是 20 世纪 90 年代以来，我国的人民代表大会制度建设得到迅速发展。监督权是地方人大特别是省级以下的地方人大一项十分重要的权力。从纵向上看，相比起中央层面，地方人大的监督权处于更显要的地位；从横向上看，地方人大的监督权要比立法权、决定权、任命权等权力形式运用得更为广泛。客观地讲，有关地方人大监督机制的研究已有不少成果，目前，各省市甚至一些地级城市人大都办有相关的综合性杂志，有的杂志已比较明显地带有专业性、研究性的色彩，这些刊物不时载有地方人大监督的研究文章。目前的研究状况有两个特点：其一是研究主体多为从事地方人大工作的人员，普通高等院校的学者介入这个

领域研究的甚少。其二是研究成果多为局部性的经验总结和实践探索，成系统的、深层次的论述较为少见。严格意义上讲，目前国内尚未见到关于地方人大监督机制的研究专著。本书为教育部人文社会科学研究“九五”规划项目（第二批“地方人大监督制度研究”的最终成果，某种角度上说，本课题研究具有尝试性的创新意义。

建构社会主义市场经济，需要加强政府的宏观调控职能、市场监管职能，加强政府为社会服务的功能，同时，也要加强政府自身行为的规范管理。从客观上讲，地方政府层级多、范围广，管理内容复杂多样，从主观上看，一些地方政府的组织及其人员存在着违法违规违纪的操作行为，地方人大监督是加强地方政府行为规范管理的有力力量，但实践中的地方人大制度建设发展程度不一，需要加强这方面的系统研究。笔者作为普通高校政治学专业的教学科研人员，从事地方人大监督制度的专门研究已有十余年时间，不仅在教坛上不遗余力地宣扬和促进地方人大监督制度，而且，在《人大研究》、《人民政坛》、《人民与权力》、《时代主人》等多家刊物上发表了数十篇关于地方人大监督的论文。这些研究成果显示了从事本课题的研究实力，为本课题的深入研究奠定了良好的基础。笔者曾多次带队到相邻地区的地方人大，为本科生的毕业实习作专题调研，实地了解地方人大监督机制的运作情况。在十余年的研究过程中，长期和从事地方人大工作的同志保持联系，积累有较为丰富的感性经验和动态信息。本课题遵循理论与实践相结合的总体思路，尝试性地对地方人大监督机制建设进行一次较全方位、较深层次的论述，它既要多年来理论界存在的一些争执不休的问题提出自己的见解，又要对近年来地方人大出现的一些新的监督形式、监督热点进行解析和概括，辨识发展路向。笔者认为，这

个课题的研究将会实实在在地推进地方人大监督制度建设。

2、创新思路

在研究内容方面，本书以对地方人大监督制度中的一些基本问题进行综述和探索作为引子，对地方人大会议监督、调查监督、评议监督、廉政监督、经济监督和司法监督展开研究。会议监督和调查监督主要围绕着地方人大监督的会议内和会议外这两块基本阵地展开。评议监督是地方人大实践中创建的一种新的监督形式，廉政监督则是地方人大监督的一个热点，两者都围绕着新字做文章。经济监督和司法监督也是一个对子，显现地方人大监督对特定领域的一种特殊关注。这样一种体系编排，从设计思路具有全新特色，逻辑关系也较为严整，从监督的内容上看，基本上覆盖了地方人大监督实践的方方面面。

在研究观点方面，在前已述，本书是作者十余年对地方人大监督机制研究的倾心所得，书中的不少内容都以论文形式在专业性刊物上发表过，因此，全书内容突出一个“论”字，着力体现一个“新”字，书中不少节、目的内容都有作者一些独特的研究见解。例如，在对地方人大监督内容的实质与分类的问题上，明显地不同于法律监督和工作监督并列这样一种通常的看法，作者提出了法律监督是一切监督的基础，工作监督、财政监督和人事监督都是建立在法律监督基础之上的具体类型的观点。又如，对质询监督运作中概念混淆、思想错位和理论误导的分析，突破了传统的认识。再如对评议监督定型化、制度化、社会化和系统化的操作性建议，有助于地方人大监督机制发展路向的探讨。

在研究结构方面，本书不仅在宏观层面作出全新架构，而且在具体层面、具体项目上也对一些监督要素作出新的整合，克服了一

些传统结构的局限。例如，现行的研究对视察监督、执法检查、专题调查、特定问题调查等多是从不同角度展开论述的，本书将它们统一于调查监督之下，都归属于会议监督之外的一种基本监督形式。这样，既可以使各种具体的监督形式在统一的体制内得到更好的协调，又可以使这些具体的监督形式获得统一明确的法律地位。

3、研究方法

本课题的总体研究思路是在社会主义市场经济条件下，以党的十五大精神为路向，以邓小平理论为指导，以马克思主义的政治学理论、国家学说作为分析框架，加强地方人大监督制度建设，促进社会主义中国的民主政治建设，更好地为经济建设服务。本课题的基本研究方法是理论与实践相结合的方法、分析与综合相结合的方法。本课题具体的研究方法有：

详细占有资料的研究方法。地方人大监督是个实践的过程，要掌握改革开放以来特别是 20 世纪 90 年代以来地方人大监督的发展状况，就要尽可能全面地搜集资料，在已有成果的基础上，进行分析研究。本课题在研究过程中，大量地查阅各种地方人大综合性、专业性和理论性的刊物资料。

②实地调查的研究方法。本课题利用本科生毕业实习带队的机会，多次到附近区域的地方人大开展一些专题调查，有意识地走访一些典型地区，通过座谈、访谈、问卷等形式掌握第一手资料。此外，还通过和一些从事地方人大工作的同志合作开展课题研究来把握地方人大监督的实践运作情况。

静态与动态相结合的研究方法。本课题注重运用马克思主义国家学说、科学社会主义作为专业理论指导，对宪法、法律、法规

中有关地方人大监督的内容进行认真的分析研究，这是一种静态的研究。同时，又重视对地方人大监督实践中遇到的难题进行积极的探解，对实践中涌现的新的监督形式、新的监督热点进行概括 这是一种动态的研究。

中外代议制度比较的研究方法。代议制度是政治的上层建筑的重要组成部分 具有鲜明的阶级性。不同的社会制度、政治制度决定了代议制度在根本问题上是不同的。但是，在一些具体的管理机制方面 在一些具体的监督程序方面 中外代议制度还是有可比的地方。本课题在研究过程中 注意对国外 尤其是国外地方代议制度中有关监督机制进行适当的比较分析，以促进我国地方人大监督机制的研究。

第二节 地方人大监督基本 理论问题综述

本节是在学术界已有研究成果的基础上，对地方人大监督的基本理论问题作一综述。这种编排只是为以后的探索性研究提供一个引子。

一、地方人大监督的内涵

在我国 地方人民代表大会的监督权 是指地方各级人民代表大会及其常委会，按照法定程序和方法，为维护人民的根本利益，全面保障国家法律的统一与实施，防止同级行政、司法机关滥用权力 对由它产生的国家机关实施的检查、调查、督促、纠正、处理的

强制性权力。这一定义概括了地方人大监督活动的主体、客体、步骤、方式和实质。

1、监督主体。根据法律规定，地方人大监督权只能由地方各级人民代表大会及其常委会行使，而不能由其他任何组织或个人行使。一般地说，人大及其常委会也不能将自己的监督权委托或转让给其他组织或个人行使。虽然，人大委员长会、人大各专门委员会、人大代表和常委会组成人员在实践中从事某些监督工作，但它们不构成监督权的主体，因为完整意义的监督权只能由代表大会和常委会行使，只有它们才能作出真正有法律效力的监督决定和采取有效的强制性处理措施。

2、监督客体。地方人大监督权的客体，包括以下对象：(1)由地方人民代表大会及其常委会产生、对它负责、受其监督的同级国家机关及国家机关组成人员。(2)就法律监督而言，还包括下一级国家权力机关及其常委会、政党、社会团体、企事业等组织。必须明确，国家权力机关不能直接监督普通公民和公务人员守法的问题。因此，普通公民和国家公务员不能成为人大的监督对象。

3、监督步骤。监督权的实现由不同的监督步骤组成，按顺序可分为了解权、处理权和制裁权的行使。了解权是监督者从旁察看，充分掌握被监督者活动以作出处理的基础。由于了解权要求被监督者承担提供信息的强制义务，因而了解权具有一定的监督性质，其行使采取听取工作报告和汇报、质询和询问、视察、执法检查等形式；处理权是监督过程的实质性阶段，是人大监督权得以发生效力的表现，包括作出各种具有法律效力的决议、组织调查委员会、提出批评和受理人大代表和公民的申诉和控告等；制裁权是人民代表大会对监督对象的违法或失职行为的一种最后处理权，也是人民代表大会监督权得以落实的最后保障。人大监督的制裁手

段主要有罢免、撤职、免职、接受辞职、撤销违宪、违反法律的规范性文件、决定和决议。

地方人大及其常委会的监督权，实质上是督促已转化为国家意志的人民意愿和党的主张的具体体现和全面实现，具有重要的现实意义。加强地方人大监督，是实行民主政治、增强公民主体意识、实现人民当家作主的要求。同时，这又是防止权力滥用腐化、对失职的行政和司法行为进行有效补救的重要保障。由此可见，地方人大的监督权既是一种制约性权力又是一种保障性权力。一方面，监督权是地方人大履行其他权力的重要保障。通过监督，才能确保制定的法律与作出的决定的真正实施、重大事项决定权的正确行使和人事任免的合法有效。另一方面，地方人大与同级其他国家机关的关系是监督与被监督的关系，其监督权是制约同级“一府两院”权力、防止行政偏差和司法不公、实现国家机器协调运转的制衡机制。正确把握监督权的双重属性，才能真正理解地方人大监督权的本质。

二、地方人大监督的特性

从以上对人大监督权内涵和实质的分析中可以看出，地方人大的监督具有以下特点：

第一，权威性。在我国的政治生活中，有多种多样的监督形式，诸如人大的国家监督、政府的行政监察、检察机关的法律监督、政协的民主监督、审计部门的审计监督和党纪检查等等。就法律地位而言，人大及其常委会的监督在监督体系中居最高地位，比其他形式的监督更具有权威性。人大的监督有宪法依据，以法律为后盾，最能代表人民的广泛利益，能获得人民群众和社会舆论的积

极支持。它是单向行使的监督，通过宣布或撤销违法的规范性文件、罢免或撤职国家机关组成人员等措施而具有强制力。

第二，全局性。从监督的内容看，地方人大的监督具有全局性，涉及本行政辖区内重要的社会生活。它不仅决定地方社会生活的重要问题，而且监督决议的实施和执法机关的工作。可以说，地方人大对宪法、法律、法规在本地区的遵守和执行都可以监督，对地方层次上其他国家机关执行法律的情况和行政与司法活动都可以监督，对由它产生的国家工作人员的违法行为都可以监督。

第三，事后性。人大采取监督措施往往是在事发以后，表现在，立法监督常常是对已制定和生效的法律法规的审查；对政府行为合法性的监督，一般也是在违法行为发生后才采取纠错手段；对司法机关的监督更是如此，地方人大不应在案件侦查、审判过程中对案件施加影响，只能在案件裁决生效后，通过接受人民群众的检举、申诉、举报才能实施监督。强调人大对“一府两院”监督的事后性，目的是为了维护行政、司法机关的相对独立性。当然，我们不能只拘泥于事后监督，而应具体问题具体分析，在重大问题上要选准时机既要“纠错于既遂”又要“防患于未然”。

第四，间接性。地方人大在行使监督权时，一般不直接介入和处理违法行为，而是通过通告等间接控制手段使国家机关自行纠正错误，从而达到监督目的和效果。地方人大监督的间接性表现在评价性在听取“一府两院”工作报告时或对它们进行质询时，通常只发表评价性意见，为其修正错误提供参照；批评性，对有关机关的违法行为提出批评性意见，警告它们不要再做，要求它们自行纠正其行为；督促性，敦促有关机关改变或撤销违反法律的法

规、决议或判决。^① 地方人大对司法机关进行监督时，其间接性表现得尤为明显。

三、地方人大监督的原则

地方人大及其常委会在行使监督权的时候，要遵循以下原则：

第一，党的领导的原则。这是地方人大监督的政治原则。党的十五大规定：“党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律的范围内活动。”这一论述表明，党的阶级本质、根本宗旨和历史作用决定了党对国家权力机关和其他国家机关的领导地位。党对人大监督的领导，主要是指党的路线、方针、政策对人大监督工作的指导，以及通过国家权力机关的监督，确保已上升为国家意志的党的政治主张的执行和实现。可见，地方人大依法行使监督权，是党领导人民实现奋斗目标的重要保障，是党依靠人民进行权力制约的重要机制。这要求人大在行使监督权的过程中，必须牢固树立党的观念，在讨论重大监督问题时，应事先报请党委同意；在遇到难以解决的监督问题时，应及时报请党委协调。同时，这一论述还表明，党也应该在宪法和法律的范围内活动，不能包办代替人大及其常委会的工作，而应帮助和支持人大及其常委会在其职权范围内行使监督权限，善于将自己的政治主张上升为符合人民根本利益的国家意志。

第二，依法监督的原则。党的十五大提出了“依法治国”的基本方略。依法履行地方人大及其常委会的监督权，既是依法治国的有机组成部分，也是推进依法治国进程的重要保证。依法监督

蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社 1998 年版，第 376 页。

要求：首先，人大及其常委会代表人民行使监督职能时，必须有法律依据，必须在宪法、法规、行政法规和地方性规章规定的范围内活动，既不失职，又不越权，不谋取法律规定以外的权力。其次，依法监督要求人大在法定职权范围内，按照法定的程序对法定对象实施监督。即将监督的主体、客体、内容、程序等环节都纳入法制化轨道，以确保监督活动的合法性。前面对地方人大监督权内涵的定义，已阐明了依法监督的主要内容——主体合法、客体合法、内容合法和程序合法，这里不再赘述。实质上，依法监督就是要做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

第三，监督大事的原则。地方人大的监督工作是一种经常性的活动。但是，人大行使监督权时，不能事无巨细，不分主次。人大及其常委会的监督，是一种全局性、高层次的国家监督。监督的内容是国家和地方事务中那些带有整体性、长远性的重大问题，包括监督本级“一府两院”执行宪法、法律、行政法规和地方性法规的情况，国家工作人员的公务行为，本地区内国民经济、社会发展计划和财政预算的执行情况，有关廉政建设和人民群众普遍关心的社会热点问题的解决情况。强调监督大事的原则，是为了“有所为有所不为”，使地方人大在人力、物力和财力有限的条件下，突出监督重点，学会“弹钢琴”，集中精力解决主要问题。

第四，集体行使的原则。所谓集体行使职权，是指相对于首长负责制下个人行使职权而言，由多数人按照法律规定进行表决以行使职权的方式，即由人大及其常委会集体决定问题、集体行使权力和共同承担责任。这一原则，在地方人大的监督工作中主要表现为：(1)监督权由全体人民代表大会或其常委会行使。人大代表与常委会组成人员个人不能直接履行国家权力机关的监督职能，但可以通过视察、调查和检查等形式，了解情况，获取信息，反映人

民群众的意见，为地方人大行使监督权做好前期准备工作。(2)举行会议进行表决是人大及其常委会行使监督权的主要方法。监督方向的确立、监督行为的实施、监督结果的形成，都要经过集体讨论由会议表决决定。(3)表决时实行“一人一票、一票一价”的标准。行使监督时，人大代表与委员长、副委员长、主任、副主任一样，享有平等的表决权。集体行使职权的原则，是民主集中制在人大监督中的落实，也是强化人大自我约束机制的重要举措。

第五，本级监督的原则。地方各级人大及其常委会在进行监督的过程中，应当依照宪法和地方组织法的有关规定，对本级行政机关、审判机关、检察机关以及国家工作人员的执法情况，对本级国家机关的预算决算、违法渎职行为进行监督。上级人大及其常委会对下级执法机关的违法案件等，不应直接实施监督，但要支持和指导下级人大常委会进行监督。如果下级人大常委会在实施监督的过程中，作出违法或错误的决定，上级人大及其常委会有权予以制止和纠正。上级人大及其常委会在实施监督过程中涉及下级执法机关时，下级人大及其常委会应予支持配合，协调动作。总之，地方人大及其常委会在实施监督的过程中，既要坚持本级监督的原则，不能随意越权，又要上下配合，互相支持。

第六，讲求实效的原则。人大监督的目的是督促、支持“一府两院”依法行政，公正司法。人大监督特别要增强监督的实效。实效如何是衡量人大监督业绩总体水平的重要标志。地方人大及其常委会在监督过程中，为贯彻这个原则，应主要着眼于以下几个方面：(1)在人大及其常委会审议中反映出来的突出问题，本级的“一府两院”是否采取了有效措施进行整改。(2)人大监督中发现的违法行为有无得到纠正。应处理的人和事是否依法进行了处理。(3)监督中发现的一些共性问题是否已通过建章立制或采取了长