

加强和完善 地方人大监督

主 编 冼庆彬

副主编 郭福成 陈建智

广州出版社

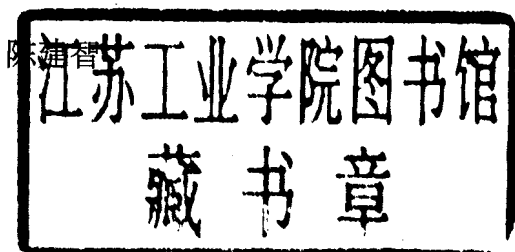
加强和完善地方人大监督

顾 问：任荣江 谢家彦 邹立佐 王永平

主 编：冼庆彬

副主编：郭福成

编 辑：罗玉忠



广州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加强和完善地方人大监督/冼庆彬主编. —广州:
广州出版社, 2005. 9

ISBN 7 - 80731 - 013 - 8

I. 加… II. 冼… III. 地方各级人民代表大会 -
监督 - 工作 - 文集 IV. D624 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 093973 号

书 名 加强和完善地方人大监督

出版发行 广州出版社

(地址: 广州市人民中路同乐路 10 号 邮政编码: 510121)

责任编辑 老嘉琪 冯少贞

责任校对 梁 玲

封面设计 谢成华

印 刷 广州市官侨彩印有限公司

(地址: 广州番禺区石楼镇 邮政编码: 511447)

规 格 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张 11.5

字 数 298 千

版 次 2005 年 9 月第 1 版

印 次 2005 年 9 月第 1 次

书 号 ISBN 7 - 80731 - 013 - 8/D · 3

定 价 43.00 元

对人大监督到位的浅见（代序）

任荣江

人大监督是人民代表大会制度的基本内容，它体现了一切权力属于人民的社会主义民主原则。做好人大监督工作，对于坚持和完善人民代表大会制度，落实党的依法治国的基本方略，搞好社会主义政治文明建设，构建社会主义和谐社会，都有着重要的意义。

经过几十年，特别是改革开放以后 20 多年的实践，人大监督工作不断发展，取得了很大的成绩，也积累了不少的经验。但是，目前人大监督仍在不少地方存在不同程度的没有到位，认真研究如何使人大监督到位的问题就显得迫切和必要。

一、人大监督到位，必须在认识上先到位

思想是行动的先导。尽管宪法、法律明确赋予人大监督权，但由于有些同志认识不一，导致行动的犹疑观望。因此，认识到位是行动到位的前提。

1. 要认识到人大监督是人民主权原则的直接体现。现在，有一些在政府部门工作的同志未能正确对待人大的监督，认为自己的工作辛辛苦苦，人大还要来检查，“挑毛病”，心里感到委屈。而在人大工作的同志到“一府两院”检查工作，总怕增加了人家的负担，干扰了人家的工作。这些认识都是不对的。众所周知，一切权力属于人民，是社会主义国家的最高原则。但在现阶段，社会主义国家还不能实行直接民主制，管理国家

的只能是少数人。如何解决少数人管和多数人做主之间的矛盾？其中一个重要途径就是加强对管理者的监督，使管理者切实表现出人民的意志、代表人民的利益。而人民群众对管理者的监督，除了自己的直接监督之外，主要是通过人民代表机关来实现。在我国，这样的人民代表机关就是人民代表大会。我国宪法明确规定，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是各级人民代表大会；国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督。人大及其常委会的权力直接来自人民，接受人大及其常委会的监督就是接受人民的监督。我们必须从国家根本性质的高度去认识人大行使监督权，通过实施人大监督来体现人民当家作主的原则。

2. 要认识到人大监督是一种最有效的权力制约。权力失去监督必然会导致腐败，“公仆”变为“主人”的现象也会发生。因此，老一辈无产阶级革命家非常重视和强调对权力的监督。1945年7月，毛泽东同志在回答黄炎培先生提出如何跳出“其兴也勃”、“其亡也忽”的周期率时说：“我们已经找到新路，我们能跳出周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”邓小平同志在改革开放初期也明确指出：“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部。”实践告诉我们：要防止权力异化和出现腐败，就需要加强各方面的监督，包括党内监督、社会监督、舆论监督等。但人大作为国家权力机关，人大监督是最高层次的监督；人大的监督权是宪法和法律赋予的，具有国家意志的特点，监督的结果直接发生法律效力。因此，加强人大监督可以有效地实现对权力的监督。

3. 要认识到人大监督对“一府两院”既是制约，又是支持和促进。江泽民同志曾经指出：人大对“一府两院”的监督，既是一种制约，又是支持和促进。因为人大和“一府两院”都是对人民负责、为人民服务的，虽然分工不同，职责不同，但奋斗目标和根本利益是完全一致的，所以能够互相配合，互相

支持。事实证明，人大监督有利于健全决策机制，有利于“一府两院”改进工作和提高效率，有利于政治经济生活民主化和法制化。加强人大监督，不仅仅是对权力的制约，而且也是对“一府两院”的有力支持和促进，这是我国人民代表大会制度的最大特色，也是人民代表大会制度与资本主义国家议会制度的根本区别。

4. 要认识到人大监督是实施人大各项职权的重要保证。人大有立法权、重大事项决定权、监督权和人事任免权。其中监督权对人大的其他三项职权的落实有着重要的作用。从立法权来说，立法的意义不仅仅是制定法律条文，更重要的是制定的法律能够得到遵守和执行，而监督宪法和法律的实施正是人大的一项重要职权。再从重大事项决定权来说，各级人大及其常委会有权对本行政区域内的重大事项作出决议或决定，而这些决议、决定的贯彻落实情况同样需要人大来监督、检查。人大的人事任免权也一样，在人大及其常委会选举和任命国家工作人员后，还要对所选举和任命的人员进行评议，对违法失职的予以罢免或撤换，这也是人大监督工作中最有效的措施之一。可见人大的监督权与其他三项职权是互相联系、密切相关的，切实行使监督权，做好监督工作，有利于其他三项职权的实施和见到成效。

二、人大监督到位，必须做到既敢于监督又善于监督

只敢于监督而不善于监督，只能事倍功半，甚至徒劳无功；既敢于监督又善于监督，则会事半功倍。要做到善于监督，就要把握好以下几条原则：

1. 坚持党的领导的原则。人大行使监督权，同人大的其他工作一样，必须坚持党的领导，也就是说在重大的监督问题上，

要及时向同级党委报告，以取得党委的领导、重视和支持。事实证明，这样做是十分必要的，既可以使人大避免对全局把握不准而出现某些偏差，又可以得到党委的支持，从而增强人大监督的力度，扩大监督的效果。

2. 监督大事的原则。人大监督，应该把监督的重点放在那些带根本性的重大事项上，不能不分轻重，“眉毛、胡子一把抓”。如果事无巨细，什么都监督，这样就难免会出现因小失大，“抓了芝麻丢了西瓜”，而且在自身的力量上也没有这个可能。所以，一定要抓住重大问题去实施监督，把力量用在刀刃上。

3. 本级监督的原则。地方各级人大及其常委会在进行的监督中，应当依照宪法和地方组织法的规定，对本级行政机关、审判机关、检察机关，以及其国家工作人员的各种行为进行监督。上下级人大及其常委会之间，在工作上只是联系、指导关系，上级人大及其常委会对下级行政、审判、检察机关不应直接实施监督，但要支持和指导下一级人大及其常委会进行监督。上一级人大及其常委会在实施监督中，涉及到下一级机关时，下一级人大及其常委会应予以支持配合。

4. 实事求是、依法监督的原则。人大的监督一定要尊重事实，实事求是，不能道听途说，主观推测。因此，在实施监督过程中，包括要不要实施监督、用什么形式进行监督等，都要以事实为依据，自始至终重视调查研究，把结论放在调查研究之后。同时，在监督的程序上，一定要依照法律的规定进行，不能有丝毫的随意性。只有这样，才能保证监督的准确到位，真正达到监督的目的。

5. 集体行使权力的原则。人大的监督是集体行为，不是个人行为；人大的监督权是由人大及其常委会集体行使的。人大及其常委会行使监督权的主要方式是召开代表大会会议或者常委会会议，民主审议有关事项，经过集体讨论，通过会议表决作出相应的决议或决定。人大代表和人大常委会组成人员的个

人意见，在没有变成集体的决议时，是不具有法律约束力的。

6. 监督权与处理权分离的原则。人大行使监督权，在了解情况后，对违法问题和在工作中存在的问题，可以提出意见或作出决定、决议，交由行政机关、审判机关、检察机关去纠正、改进或作出处理，人大及其常委会不能直接去处理。

三、人大监督到位，必须在提高监督主体的素质上下功夫

人大代表和人大常委会组成人员，是人大及其常委会监督的主体。监督主体的素质与监督能否到位是直接相关的，监督主体的素质高，监督的到位率就高，反之监督就难以实施，更谈不上到位了。提高监督主体素质要采取以下措施：

1. 抓好培训。我国的人大代表不是专职的，地方人大常委会专职的组成人员也只占一半多一点。每次人大换届，有70%以上是新代表。这就是说，有不少代表缺乏人大的基本知识，不大懂得如何履行代表的职务。特别是像审议财政预算这样专业性很强的议题，一大堆数字，别说一般代表，就是非财政部门的公务员也不一定看得懂。如果不通过适当的培训，使代表们掌握相应的知识，他们就无法履行自己的职责，人大的监督就会成为一句空话。过去的实践证明，抓好代表的培训，代表的素质提高了，他们履行职责就“如虎添翼”，人大履行职权就出现新气象。

2. 切实使监督主体更多地“知情”。监督首先要“知性”，不“知情”就无法监督。人大代表和相当部分的人大常委会组成人员是兼职的，他们平时在本单位工作，对全局的事情和本单位以外的事情知之不多，但是他们又要履行人大的监督职权，涉及很多地方全局性的问题，这就出现了知情量与履行职责不相适应的矛盾，解决这个矛盾的有效办法就是设法让他们更多

地“知情”。从以往采取的办法看，较多的是通过“一府两院”定期向代表通报情况，组织代表视察，给代表发送“一府两院”有关简报和资料等办法帮助代表了解面上的情况，这些行之有效的办法还要坚持，但也要进一步探索新办法、新形式，使代表们充分地“知情”，以更好地履行国家权力机关的监督职权。

3. 引导监督主体正确运用监督形式。地方组织法和有关法规确定了人大及其常委会的多种监督形式，如听取和审议工作报告或执法情况报告；视察、检查执行法律、法规和人大及其常委会决议、决定情况；评议“一府两院”组成人员及其所属部门；提出质询案、罢免案；组织特定问题的调查委员会；发出法律监督书等等。这些监督形式是否运用得当，与监督的效果有直接关系。在实践中往往有这样的情况：有的看到别的地方开人大会议提出质询案，受到各方关注，便不问本地情况如何，也非要提个质询案不可；有的混淆了质询与询问的区别，把询问变成质询。监督形式运用不当，直接影响了监督的效果。所以遇到这种情况要及时做好引导工作，既要使代表懂得不同监督形式的区别，又要帮助代表从实际出发确定监督形式，而不要片面追求所谓“轰动效应”。

我们相信，在党的十六大精神和“三个代表”重要思想指导下，特别是在党中央提出提高党的执政能力和构建社会主义和谐社会的实践中，人大的监督工作一定会进一步到位，不断得到加强，出现新的局面，为坚持和完善人民代表大会制度作出新贡献！

（作者系广州市人民代表大会制度研究会会长）

在2004年广州市人大制度 研讨会上的讲话

郑国强

首先，我谨代表市人大常委会对市人大制度研讨会的召开表示热烈的祝贺！

今天的会议主题是“加强和完善地方人大监督”，这个选题选得好，很有意义。在地方人大的四项职权中，现在最有发展空间、最需要研究的就是监督权。所以说，抓这个选题是抓准了。对于一个单位、一个地区甚至一个国家来说，理论和工作研究都具有非常重要的意义。我们要想在工作上不落后，就首先要在理论上、思想上不落后。人大工作的“广州现象”，是对广州人大工作的肯定，它的形成离不开深层次的理论、思想上的背景。将来，我们要不断推进工作，争取工作再上新台阶，同样离不开理论的创新和运用。同时，理论和工作研究还是培养干部、衡量人才的一条重要途径和标准。开展理论和工作研究，有利于丰富业务知识，有利于提高理论水平，有利于锻炼思维能力，也有利于提高写作水平。对青年干部如此，对年纪大点的干部也不例外。我们的干部能不能适应现代机关工作需要、是不是人才，在一定程度上要看他是否具备相应的理论和工作研究能力。现代的竞争，首先就是人才的竞争。人大同样不能忽视人才的培养和使用。此外，通过开展理论和工作研究，可以促进良好的学风、思想作风和工作作风的形成，有利于把广州市人大机关建设成为学习型、研究型集体。

对于如何开展市人大制度理论和工作研究，我提几点意见，

供大家参考：

第一，要理论科学，方向正确。人大制度是我国的根本政治制度，是建立在马克思主义科学理论基础之上，并与中国革命和建设的具体实践相结合的产物。在新的历史条件下，从事市人大制度理论和工作研究，必须以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，贯彻党的十六届四中全会和十届全国人大二次会议精神，以推进广州市的民主法治进程为方向。有了科学理论的指导，有了清晰且正确的方向，研究工作就会事半功倍。否则，研究就会事倍功半，甚至步入歧途，贻害不浅。

第二，要服务实践，促进工作。实践的需要和发展，是推动理论和工作研究的原动力。回顾历史，广州市人大工作的每一个进步，都促使和引导广州市人大制度研究在广度和深度上的推进，使其具有实践性、富有生命力。同时，研究的成果也促进了工作的开展。展望未来，我们在开展理论和工作研究时，要以有利于改进工作为方向，并且要及时将研究的成果运用到工作中去。人大制度研究和纯粹的理论研究是不同的。有利于工作才是开展研究的最终目的和研究效果的最终评价标准。目前，市人大常委会研究室正在编写《广州市人大》、《广州市人大五十年大事记》等书籍，他们实际上也是在做研究，是服务实践、促进工作的很好例子。

第三，要掌握规律，把握形势。人大工作与党的工作、政府工作、司法工作，与外国议会的工作，都有很大不同，它有自己的特点和规律。我们要注意研究和掌握这些特点和规律，并切实改进我们的工作。同时，研究工作不仅不能脱离实际，也不能脱离形势。要紧紧围绕着市人大中心工作的开展进行研究，围绕广州市现代化建设的大局，乃至要注意全国、全省的形势需要进行。否则，研究的意义会大打折扣。我看大家报送的论文有关于预算审查监督、立法监督、行政许可法等内容，这些都很好，体现了掌握规律、把握形势的要求。现在，市人大常委会也正在开展财政预算审查监督、重大工程项目监督等

方面的研究。财经工委、研究室等部门承担了这些研究课题，并已开始了前期调研工作。

第四，要善于总结，善于创新。我认为，开展研究，一是要善于总结。要好好把实践经验特别是近年来的实践经验进行提炼，使之上升到理论层次，并用之指导我们的工作。二是要注意探究未知的领域，善于创新，用创新的理论解决现实急迫需要解决的问题。这两个方面，对于搞好理论和工作研究，促进人大工作的开展都具有重要意义，不可偏废。

第五，要勤于积累，勇于发挥。从事理论和工作研究不是一朝一夕的事，正如文章也不是一天能写成的，需要耐心学习人大知识，潜心了解人大工作，细心收集人大信息资料，还要开阔视野，了解有关行政管理、法学、社会学等方面的理论，特别是新的理论。这样才能具备理论和工作研究的基础。同时还要勇于发挥，否则，就等于空有一身武艺了。在政治方向不能错、工作大局不能影响的前提下，还需要进一步解放思想，胆子再大一点，步子再大一点。

对理论和工作研究，我个人是非常重视、大力支持的。今天市人大常委会各部门、各区、县级市人大常委会办公室都有人参加。我希望各单位、各部门将来要更重视理论和工作研究，支持本单位、本部门的工作人员开展理论和工作研究，在经费上、时间上、人员上予以切实的保证，营造良好的学习研究氛围。

我相信，这次研讨会的召开将推动地方人大监督研究，提高广州市人大工作水平，也相信研讨会将成为一个提高认识、统一思想、推动学习、加强研究的成功会议。

我的讲话完了。谢谢大家！

（作者系广州市人大常委会党组副书记、副主任）

目 录

对人大监督到位的浅见（代序）	任荣江（1）
在 2004 年广州市人大制度研讨会上的讲话	郑国强（7）

监督的一般理论和实践

也谈人大监督工作之平淡又不失创新

.....	彭敬东 郭史忠（3）
地方人大监督与人大代表素质关系浅析	江锦钊（11）
必须不断开拓创新 推进人大监督工作	陈穗雄（20）
人大信访工作应当与监督工作紧密结合起来	臧文君（32）
实行党政分开 有利人大监督	李中洛（37）
浅议加强人大的监督工作	代新祥（45）
浅议人大监督中代表的伦理责任	范宇红（48）
浅议地方人大常委会如何强化监督工作	田诒承（53）
人大要敢于监督和善于监督	黄海涛（60）
谈人大监督和支持关系的几个问题	陈汉强（66）
浅谈如何做好人大信访工作	黄爱华（74）

进一步完善监督机制 依法履行人大监督权

- 邓国良 肖润心 (81)
- 刍议人大监督程序的完善 王少冲 (85)
- 关于地方人大监督工作若干问题的思考 沈清莹 (93)
- 略论地方人大监督制度创新的三要素 张 升 (100)
- 简论人大代表对地方人大常委会的监督 游建芬 (107)
- 完善监督机制 讲求监督效果 李富荣 (112)
- 加强和完善人大监督 推进依法治市进程 梁永就 (119)
- 关于加强人大监督工作的思考 李瑞珊 (127)
- 加强监督关键要落到实处 区裕伟 (133)
- 找准切入点 发挥人大监督作用 推进社区建设
..... 陈训广 (136)
- 积极推进人大监督工作向实质性转变
..... 王小娟 黎万丽 (142)
- 监督工作中应该注意的几个关系 廖红莉 (149)
- 谈人大监督机制的完善 陈俊华 (155)
- 发挥职能作用 增强监督实效 符湛明 (161)

法律监督

- 论依法执政与依法监督 邹立佐 (169)
- 关于监督宪法实施的思考 容 异 (179)
- 试论地方政府规章的备案审查 傅鸿栋 (187)
- 浅谈地方国家权力机关的立法监督制度 谢泽光 (192)

关于人大个案监督的若干思考

- 广州市人民检察院课题组 (199)
- 从实效上下功夫 加强执法检查监督力度
- 林秋康 黄建文 黎学军 (209)
- 浅谈东山区人大对公检法监督模式的探索 古颂民 (213)
- 搞好执法检查 增强监督实效 罗为耀 (216)
- 关于提高执法检查实效的思考 邱浩伦 (222)
- 论地方人大在《行政许可法》实施中的监督作用
- 莫家齐 张荣波 (230)
- 完善跟踪监督管理机制 加大执法检查监督力度
- 何 萍 (243)

工作监督和预算监督

依法加强预算审查监督 促进经济和社会发展

- 闻晓明 (251)
- 预算审查监督：问题及对策 陈建智 (258)
- 对人大监督和接受人大监督的几点思考 吴红勇 (268)
- 实践“三个代表”重要思想 做好人大代表视察
- 工作 高新德 (275)
- 浅谈述职评议 高咏新 (281)
- 浅谈当前预算审批监督存在的问题及对策 王元强 (286)
- 关于代表视察制度的分析与完善 刘奇志 (292)
- 浅谈政府职能转变条件下的人大监督 倪小梅 (300)
- 地方人大述职评议工作的现状与发展 曾婷婷 (305)

关于加强地方人大常委会对直管部门监督的思考	敖建民 (310)
浅议地方人大对垂直管理部门的监督	郑卓晖 (316)
加强区人大及其常委会对直管部门监督浅探	雷伟杰 (324)
谈完善地方财政预算程序性监督的几点认识	陈美芬 (332)
规范述职评议工作 增强人大监督实效	王英君 (339)
加强人大对部门预算审查监督工作的几点思考	李冠彦 (345)
后记	(351)

监督的一般

理论和实践