

● 人|大|工|作|实|务|丛|书

人大监督 工作手册

◎ 李华菊 / 主编

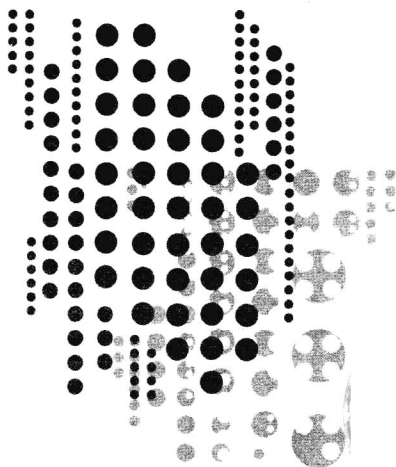
RENDAJIANDU
GONGZUOSHOUC



中国民主法制出版社

● 人|大|工|作|实|务|丛|书

丛书主编：王云奇



人大监督 工作手册

◎ 李华菊 / 主编

RENDAJIANDU
GONGZUOSHOUCE



中国民主法制出版社

人大工作实务丛书编委会名单

主 编 王云奇

编 委 王云奇 张 利 李树春 王中位

张洪明 宋立群 李华菊 姜晓玲

金 哲

作者简介

李华菊,女,1964年2月生,法学硕士。现系黑龙江省政法管理干部学院法学教授、黑龙江省十届人大常委会委员、法制委员会委员,黑龙江省政府法制咨询委员会委员,黑龙江省法学会依法治省理论与实践研究会副会长,黑龙江省立法学研究会理事。自1991年以来,出版了专著《中国行政法学新论》,主编《行政法与行政诉讼法学》、《国家赔偿法学》、《怎样保护自己的民事权益——如何打好民事官司》等著作十余本。发表《试论行政裁决的司法审查程序》、《试论地方性法规应用解释制度的立法完善》、《试论地方性法规的立法依据》、《批准权与制定权不是一回事》等有较高理论和应用价值的论文20余篇。此外,2002年在黑龙江省妇女研究会重点课题《促进和保障妇女平等参政机制的研究》和2006年黑龙江省社科基金项目《农村经济合作组织制度地方立法研究》课题中担任主持人。2005年11月被黑龙江省法学会授予“第二届黑龙江省十大杰出法学工作者”荣誉称号。

《人大工作实务丛书》序

人民代表大会是人民行使国家权力的机关。我国从中央到地方各级行政区域都设有人民代表大会,即:全国人民代表大会;省、自治区、直辖市人民代表大会;设区的市、自治州人民代表大会;不设区的市、市辖区、县、自治县人民代表大会;乡、民族乡、镇人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关。

党的十一届三中全会以来,人民代表大会制度不断得到加强和完善。首先,改革和完善了人大代表的选举制度。法律规定,政党、社会团体,选民或代表联名都可以提出代表候选人;将等额选举改为差额选举;把直接选举的范围由市辖区、不设区的市、乡、民族乡、镇扩大到县;简化了直接选举的程序;规范了各级人大代表的名额;缩小了农村与城市每一代表所代表的人口数的比例等。第二,扩大了各级人大常委会的职权,从中央到地方都设立了人民代表大会。1982年宪法扩大了全国人大常委会的立法权,规定全国人大及其常委会共同行使国家立法权。全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定和修改的基本法律以外的其他法律,并可对全国人大制定的法律进行部分补充和修改。县级以上地方各级人大设立常委会。赋予省级和较大市人大及其常委会一定的立法权。第三,完善了国家权力机关的运行机制。制定全国人大和全国人大常委会

议事规则,与此同时,地方人大及其常委会的运行机制也有了相应的健全和完善,法律明确赋予了地方人大及其常委会以相应的立法权、决定权、监督权和任免权。国家权力机关的工作逐步走上制度化、规范化的轨道。

人大工作伴随人大制度的产生而产生,伴随人大制度的发展而发展。人大工作是党和国家工作的重要组成部分,也是一项比较新的工作。说它是一项新的工作,是相对于党和国家的其他工作而言的。人大工作需要理论的思考和探索,同时也需要实践经验的总结和交流。对于从事人大工作的实际工作者,对于受人大监督、对人大负责的人民政府、人民法院、人民检察院的领导同志,对于领导人人大工作的党委领导同志,都应当熟悉人大工作实务,研究人大工作实务。

人大工作要讲民主。人民代表大会制度的本质是人民当家作主。办事讲民主,才能保证人民当家作主。人大代表要通过直接选举或间接选举的方式选举产生。各级国家机关的领导人员要通过选举或任命的途径产生。对人大及其常委会审议的议案,都要在审议前或审议中,广泛听取人民群众和各有关方面的意见。如每年代表大会召开前,组织人大代表进行集中视察,了解情况,听取人民群众的意见,为审议列入代表大会会议的各项议题做准备。在闭会期间加强人大代表与选民的联系。人大机关接待群众来信来访,受理申诉、控告或检举,建立代表接待日制度,开展代表小组活动等,行使各项人大及其常委会的权力,任何问题的决定,都在充分讨论、听取各方面意见后,以少数服从多数的原则决定。不能少数人说了算,更不能一个人说了算。

人大工作要讲法治。依法执政,不仅是对人民政府、人民法院、人民检察院的要求,同时也是对人大及其常委会的要求。人大所进

行的所有工作都应当有法可依。现在,宪法和有关法律对人大及其常委会机构设置、职权范围、会议的举行、议案的提出和审议、听取和审议工作报告、国家机构组成人员的任免、询问和质询、成立特定问题调查委员会、发言和表决等已经作出了系统规范。不仅如此,对人大的内设机构,如全国人大常委会委员长会议、地方人大常委会主任会议等也都制定了相应的工作规则。也就是说,人大开展工作,不仅要按照实体法办事,而且要按照程序法办事;依法行使职权,既不能该作为不作为,也不能不该作为乱作为。程序违法,同样是违法。失职违法,越位同样是违法。人大工作决不能违宪违法。

人大工作要讲公开。从一定意义上说,人大工作是最大的阳光工程。人大工作是亿万人民的事业,亿万人民的事业需要亿万人民都知道。这样,人大工作就有了最坚实的基础,也有了最有力的监督。人大会议一般都公开举行,会议的主要内容都通过新闻媒体向社会公开报道,有些地方还邀请公民旁听人大会议。闭会期间的人大工作,执法检查、代表视察、调查研究、代表小组活动等,一般也要向社会公开,让本行政区域的广大公民都知道。

人大工作要讲务实。人大及其常委会会议期间工作任务繁重,置身其中的人大工作者感同身受,就是各界群众也看得比较清楚。不仅如此,闭会期间的人大工作任务同样繁重。一是要为人大及其常委会开会审议立法案做准备。立法案专业性比较强。这就需要人大代表、常委会组成人员在闭会期间,深入基层、深入群众,做大量艰苦细致的调查研究,就立法案的修改完善征求各方面的意见和建议,对立法中遇到的重点和难点问题能够熟悉和了解,以便在立法案的审议和表决中作出明确的决断。二是对法律的实施情况进行检查。这也是闭会期间经常开展的一项工作。执法检查通常由常委会、专门委员会的一些成员、部分人大代表参加,相关工作人员

提供文秘、后勤等服务。在听取汇报、开座谈会、实地考察、个别走访的基础上,写出执法检查报告,提请会议审议。三是开展代表视察活动。了解民情,体察民意,反映人民群众的呼声。四是开展与外国议会的交往。人大与国外议会或议会国际组织的交往,是国家整体外交的一部分。通过“走出去,请进来”,让更多的外国朋友了解中国,了解我国的人民代表大会制度。同时向外国议会借鉴一些有益的东西,为我所用。五是参加专门委员会的活动。专门委员会是人大的常设工作机构,它们的活动是经常性的,主要是通过研究、审议、拟定有关议案,为本级人大和人大常委会审议各项议案做好准备。这些工作,都需要付出艰辛的劳动,工作要细致、严谨、认真、负责,万万不可粗心大意。任何一点疏忽和漏洞,都可能造成重大失误和损失,影响到人大工作的质量。

人大工作要讲创新。人民代表大会制度是适合我国国情的好制度,它的基本特征是不会改变的。但它同任何别的制度一样,不可能是一成不变的,需要在实践中既坚持又不断加以完善。我国目前还处于社会主义初级阶段,随着社会经济、政治、文化的不断发展,一些具体的制度、机制、程序和工作方式,将不断得到改革和完善。人大工作有其自身的特点和规律,是一门学问。要想做好这项工作,必须下苦功夫,花大气力学习。除了要熟悉宪法、选举法、代表法、全国人大组织法、地方组织法、立法法、监督法等法律外,还要懂得很多专业知识。更重要的是,要向工作实践学习,以实践为师。在人大工作中学会做好人大工作的本领。

要做好人大工作,应当自觉接受党的领导。关键是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,牢固树立党的观念、政治观念、大局观念和群众观念。要认真贯彻党的路线方针政策,通过人大的工作,使党的主张经过法定程序成为国家意志,使党

组织推荐的人选经过法定程序成为国家政权拟定的领导人员,并对他们进行监督,人大工作中遇到重大问题,要及时向党委请示报告。

这套人大工作实务丛书,正是从人大工作的实际出发,特别是紧密联系地方人大工作的实际,由多年从事人大工作的同志执笔编写的。干什么写什么,怎么干就怎么写,是本丛书的一个基本特色。作者不是作理论研究,虽然也涉及一些人大理论问题,但不作深入细致的论述与探讨,只是作常识性的介绍。把主要的笔墨用在描述人大工作实务上。作为工具书、工作参考书性质的图书,丛书的各个分册都是围绕一个题目,集中介绍该项工作实务的操作要领,并附有大量的工作样本。从事人大工作的同志,参照样本阅读,很快就可以把握工作操作的原则、要点和方法,为自己所用。学了就能用,拿来就能用,可能是本套丛书的平常之处,也可能是成功之处。

毋庸讳言,编写这样一套丛书,不论对出版社,还是对作者,都是一种新的挑战 and 尝试。不当之处,甚至错误和纰漏,都可能在丛书中存在。我们衷心期待使用丛书的各位朋友,不吝指教。

愿人大工作实务丛书成为热爱、关心、支持人大工作的人们的好朋友、好伴侣!

王云奇

2008年9月1日

目 录

《人大工作实务丛书》序	(1)
第一章 人大及其常委会监督权概述	(1)
人大及其常委会行使监督权的意义	(1)
一、监督的基本涵义	(1)
二、监督权是人民代表大会及其常委会的 一项重要职权	(1)
三、人民代表大会监督的特点	(2)
人大及其常委会行使监督权应当遵循的基本原则	(3)
一、坚持党的领导原则	(3)
二、依法行使监督权原则	(5)
三、集体行使监督权原则	(8)
四、促进依法行政、公正司法原则	(10)
五、常委会接受人民代表大会监督原则	(11)
六、公开原则	(12)
第二章 听取和审议“一府两院”专项工作报告	(16)
听取和审议“一府两院”专项工作报告的意义	(16)

一、听取和审议“一府两院”专项工作报告的涵义	(16)
二、听取和审议“一府两院”专项工作报告的特点	(18)
确定听取和审议“一府两院”专项工作报告的	
原则和途径	(20)
一、确定听取和审议“一府两院”专项工作报告	
议题的原则	(20)
二、选择听取和审议“一府两院”专项工作报告	
议题的途径	(22)
听取和审议“一府两院”专项工作报告的	
基本程序	(26)
一、制定听取和审议专项工作报告的计划	(26)
二、公布听取和审议专项工作报告的计划	(28)
三、组织常委会组成人员和人大代表开展	
视察和专题调研	(29)
四、常委会办事机构汇总各方面意见，	
提供专题材料	(31)
五、常委会举行会议听取和审议专项工作报告	(32)
六、常委会组成人员审议意见的研究处理	(33)
七、将专项工作报告的审议意见和研究处理情况	
向本级人大代表通报并向社会公布	(33)
专门委员会在听取和审议“一府两院”专项工作	
报告中的主要任务	(34)
一、专门委员会在听取和审议“一府两院”专项	
工作报告前的任务	(34)
二、专门委员会在听取和审议“一府两院”专项	
工作报告后的任务	(35)

第三章 审查和批准决算,听取和审议国务院关于国民经济和社会 社会发展计划、预算执行情况及审计工作报告 (37)

计划监督 (37)

一、计划监督的概念 (37)

二、计划监督的特点 (38)

三、人大常委会开展计划监督的法律依据 (39)

四、计划监督的内容和程序 (39)

五、专门委员会在计划监督工作中的任务 (43)

预算监督 (52)

一、预算监督的概念及特点 (52)

二、人大常委会开展预算监督的法律依据 (53)

三、预算监督重点审查的内容 (54)

四、预算监督的主要形式和程序 (59)

五、专门委员会在预算监督工作中的任务 (62)

听取和审议审计工作报告 (66)

一、审计的概念 (66)

二、听取和审议审计工作报告的法律依据 (67)

三、听取和审议审计工作报告的程序 (68)

第四章 法律、法规实施情况的检查 (71)

执法检查的意义 (71)

执法检查监督的内容 (72)

一、执法检查监督的对象:“一府两院” (72)

二、执法检查监督的目的:督促法律、法规的实施 (73)

三、执法检查监督的内容:“法律”、“法规”的

实施情况	(73)
四、执法检查监督的内容选择标准	(74)
执法检查监督的主要程序	(76)
一、执法检查计划的制定	(76)
二、执法检查监督的具体程序	(77)
三、执法检查的后续跟踪	(85)
第五章 规范性文件的备案审查	(88)
规范性文件备案审查的意义	(88)
一、规范性文件备案审查的涵义	(88)
二、我国立法主体的多元性特点	(90)
三、法律规范冲突的表现	(91)
四、备案审查的意义	(94)
规范性文件备案审查的主要内容	(95)
一、立法监督主体	(95)
二、立法监督客体	(96)
三、立法监督方式	(97)
规范性文件备案审查的主要程序	(100)
一、对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、 规章的备案、审查及撤销程序	(100)
二、对决议、决定和命令的审查及撤销程序	(111)
三、对司法解释的备案、审查及处理程序	(119)
第六章 询问和质询	(128)
询问和质询是各级人大及其常委会行使 监督权的重要形式	(128)

一、询问和质询的性质和意义	(128)
二、询问和质询的特点	(130)
三、询问和质询的异同	(131)
询问的提出与答复	(132)
一、询问的意义	(132)
二、询问的提出与答复	(133)
质询案的提出与答复	(135)
一、质询制度的历史发展	(135)
二、质询的程序	(136)
第七章 特定问题调查	(144)
特定问题调查权是法律赋予各级人大及其常委会	
的一项重要职权	(144)
一、关于特定问题调查委员会的相关法律规定	(144)
二、特定问题调查委员会的调查权	(146)
特定问题调查委员会的组成	(148)
一、“特定问题”及特定问题调查委员会	(148)
二、各级人大常委会组织特定问题调查委员会的	
程序	(149)
三、特定问题调查委员会的组成人员	(151)
特定问题调查委员会的工作程序	(153)
一、特定问题调查委员会的调查	(153)
二、提出特定问题调查委员会报告	(154)
三、对调查委员会调查报告的处理	(155)
第八章 撤职案的审议和决定	(156)
撤职权的意义	(156)

一、撤职的涵义	(156)
二、撤职权的意义	(160)
撤职适用的对象范围	(162)
一、个别政府副职领导人	(162)
二、人大常委会决定任命的本级人民政府其他 组成人员	(164)
三、各级人民法院院长、人民检察院检察长以外的 由人大常委会任命的审判、检察人员	(164)
撤职案的提出、审议和决定	(166)
一、撤职案的提出主体	(166)
二、撤职案的内容要件	(169)
三、撤职案的处理	(170)
四、撤职案的审议和决定	(171)
附件：中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会 监督法	(173)
后 记	(186)

第一章 人大及其常委会 监督权概述

人大及其常委会行使监督权的意义

一、监督的基本涵义

汉语中的“监督”一词是指察看并督促。一般意义上的监督包含这样几层意思：(一)监督者负有法定的职责和使命，来源于法律的授权对特定的对象实施监察和督促。(二)监察和督促具有明确的目的性。即控制和约束被监督对象按照既定的方向和目标运行，一旦偏离，监督者有权力通过法定的方式和途径加以纠正。(三)监察和督促还具有约束力和法律效力，被监督者如果违背监督者的意志，就会产生一定的法律后果。(四)监督者的作为只是监察和督促，而不能直接取代执行。(五)监督者的监察和督促也是在法律允许的框架内进行。如果超出法律允许的范围，就是越权。(六)如果监督者对被监督者的错误行为放弃监督，同样是一种失职的行为。

二、监督权是人民代表大会及其常委会的一项重要职权

人民代表大会及其常务委员会的监督是宪法和法律规定的职

权。人民代表大会监督的基本含义是：（一）人民代表大会作为监督者相对于被监督者——人民政府、人民法院和人民检察院来说，法律地位不是平等的，是国家权力机关对由它产生的国家执行机关的监督。（二）由于人民代表大会是代表人民行使国家权力的机关，人民政府、人民法院和人民检察院由人民代表大会产生并向其负责。人民政府、人民法院和人民检察院的行政、审判和检察权力都是人民代表大会赋予的，因此，人民代表大会的监督具有管理的性质，是一种间接管理国家事务的行为。（三）人民代表大会监督的目的是监察、督促人民政府、人民法院和人民检察院的工作依照法律和人民的意志进行。（四）人民政府、人民法院和人民检察院对于人民代表大会的监督必须自觉地接受和服从，否则就会承担一定的法律后果。

人民代表大会监督是宪法和法律赋予的权力。人民代表大会的监督来源于宪法、监督法和组织法的规定。中华人民共和国宪法第六十七条规定，全国人民代表大会常务委员会监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作；宪法第一百零四条和地方组织法第四十四条规定，县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作；监督法第五条规定，各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。

三、人民代表大会监督的特点

我国人民代表大会的监督是国家权力机关实施的行为，同社会监督、舆论监督、民主监督等监督相比的特点是：（一）主体地位的至高性。人民代表大会是国家权力机关，其他国家机关都由它产生，