

长沙市人大工作理论研讨论文集

与时俱进
话监督



长沙市人大常委会研究室编

与时俱进话监督

——长沙市人大工作理论研讨论文集

长沙市人大常委会研究室编

2003

《与时俱进话监督》编辑委员会

编委会主任:杨顺初

编委会副主任:孔光明 胡旭晟 刘耀杰

编委会成员:(按姓氏笔划为序)

冯兆麟	李仲良	杨树林	吴海山
-----	-----	-----	-----

何斌	张春球	易学农	周伟
----	-----	-----	----

周建军	赵伯平	姚淑华	章献诚
-----	-----	-----	-----

主 编:彭治华

副 主 编:张熙坤

前 言

调查研究是谋事之基,成事之道。如何与时俱进,进一步发挥好人大常委会的职能作用?年初换届后,新一届市人大常委会主要领导确立了从调研入手、掌握情况、总结典型、推动工作的总体思路。

监督权是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权。毋容讳言,监督权的行使还是人大行使职权最为薄弱的环节。于是,我们把关注的目光首先聚焦到了人大常委会行使监督权的问题上。市人大常委会办公厅和研究室向全市各级人大常委会和市“一府两院”发出了开展“强化监督工作,推进全面小康”调研活动的通知。6月中旬,市委副书记、市人大常委会主任杨顺初和副主任孔光明亲自带队,到全市9个区县(市)开展了人大监督工作的专题调研,拉开了此次调研活动的序幕。

在调研中,我们深深地感受到各区县(市)人大常委会在监督工作中大胆探索,勇于实践,创造了不少鲜活的经验,有必要总结推介,使之成为全市人大工作的共同财富。同时,各区县(市)人大机关的同志也表现出互相学习、共同提高的强烈愿望。这样,《与时俱进话监督》这本小集子便应运而生了。

这本集子收入的28篇文章,从不同侧面记录了我市各级人大常委会在监督工作中探索前进的足迹:有的浓缩了开展监督工

作的经验之谈;有的凝聚了人大工作者对进一步做好新形势下人大监督工作的理性思考。如果这些调研成果能对全市各级人大常委会开展监督工作有所裨益,则不失我们编辑的初衷。

长风破浪百舸进,正逢东风好扬帆。党的十六大把发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明作为全面建设小康社会的重要目标,这预示着我国社会主义民主法制建设将大步向前推进。可以相信,我市各级人大常委会将乘十六大东风,创造出无愧于时代的动人篇章。在本届人大常委会中的任期中,我们将每年围绕一个专题组织一次调研活动,将调研成果编辑成册,并展开理论研讨,以促进我市人大工作整体水平的不断提高,为推进依法治市战略的实施和全面建设小康社会的进程作出应有的贡献。

编 者

2003年9月26日

目 录

改进监督工作 增强监督实效

——长沙市人大监督工作的实践与思考 杨顺初(1)

加强人大监督 构筑小康社会的司法保障

——对“两法”实施情况的调查与思考 ... 市人大内司委(7)

农村小康 呼唤法治 市人大农业委(14)

创新形式 增强人大环保监督工作实效

——关于开展环保世纪行的几点思考

..... 市人大城环委(19)

对提高地方性法规质量的思考 市人大法制委(25)

基层民主政治的阳光

——来自我市乡镇人大工作的调查与思考

..... 市人大常委会联工委(31)

人大信访与人大监督 市人大常委会信访办公室(37)

依法行使职权 推进全面建设小康社会的进程

..... 芙蓉区人大常委会(43)

关于加强地方财政预算审查监督的调研报告

..... 天心区人大常委会(48)

创新司法监督形式 推进司法公正 岳麓区人大常委会(56)

关于提高人大监督实效的几点思考 开福区人大常委会(61)

积极探索 不断提高监督工作水平 雨花区人大常委会(68)

地方人大监督工作的实践和思考 长沙县人大常委会(76)

靠制度建设升华工作合力	望城县人大常委会(82)
实践“三个代表” 认真做好人大信访工作	浏阳市人大常委会(87)
把维护人民利益作为人大监督工作的出发点	宁乡县人大常委会(94)
为全面建设小康社会提供有力的司法保障	何文炯(103)
依法实施监督 增强监督实效	彭秋纯(111)
认真做好人大监督工作 切实发挥地方国家 权力机关作用	张学军(119)
充分发挥人大监督作用 积极推进反腐倡廉工作	高清福(126)
关于完善人大制度的零碎设想	饶福明(133)
代表发挥监督作用存在的问题及对策	王锡财(139)
走出人大监督工作的盲区	张熙坤(147)
关于预算审查监督的几点思考	任伟洪(154)
试论人大在政治文明建设中的作用	唐金元(159)
论人大及其常委会对检察机关 执法监督工作的监督	金庭怀 廖耀群(164)
从“一个必须”到“四个必须” ——来自宁乡县人大常委会财政预算审查 监督工作的调查	杨仲元(175)
抓龙头工程 促依法行政 ——浏阳市人大常委会督促推行行政执法 责任制片断	彭晓玲 陈兴洪(180)

改进监督工作 增强监督实效

——长沙市人大监督工作的实践与思考

中共长沙市委副书记、市人大常委会主任 杨顺初

如何增强监督实效,是地方各级人大及其常委会在监督工作中一直探索和思考的实践性大课题。近年来,长沙市人大及其常委会在切实改进监督工作方面积极探索,形成了一种党委支持监督、人大积极监督、“一府两院”自觉接受监督的良好局面,全市人大监督工作的实效得到明显增强。

一、坚持党的领导,实现监督工作的主动开展

对“一府两院”实行法律监督和工作监督,是我国宪法和法律赋予地方各级人大及其常委会的重要职权之一,也是我国社会主义民主政治建设的一项重要内容。我们认为,作为国家权力机关,依法履行好这一职能,并真正取得实效,监督工作必须具有主动性,如在监督对象、内容、方式及时间等方面的选择确定上,可以征求“一府两院”的意见,但不能跟在后面跑,而应自己决定。否则,监督工作就会处于被动应付状态,实效不明显。

为实现监督工作的主动开展,近几年,我们以坚持党的领导、依靠党的领导作为开展监督工作的首要原则,同时加强了与“一府两院”的联系沟通。一方面建立了向同级党委定期汇报、重大事项及时报告、重要信息迅速反馈等一系列制度,使监督工作得到了党委的高度重视和大力支持。另一方面建立了与“一府两院”的联系制度。如从2000年开始,我们在每年组织召开一次市

人大常委会正副主任与正副市长联席会议,会上大家敞开心扉进行双向交流,既谈思想,也谈工作,既肯定成绩,也不回避问题,使监督工作得到了政府的充分理解和密切配合。这些都为监督工作的主动开展创造了有利条件。

如市人大常委会促进政府推行行政执法责任制的工作,在主动向市委汇报并取得支持的基础上,作出部署决议,从而在全市范围内迅速展开。以后,市人大常委会就其执行情况主动开展监督工作,并坚持每年向市委汇报、与政府交流。正是市委的大力支持、市政府的全力配合,市人大及其常委会对全市推行行政执法责任制的监督工作得以深入展开,监督的力度越来越大,效果也越来越明显。目前,全市行政执法责任制的推行在人大的有力监督下逐步深化,市政府提出了五年内进入全国行政执法工作先进行列的目标。又如,浏阳市人大常委会对各部门、各单位的行政执法责任制工作,进行分类施行,并将该项工作延伸到乡镇一级。

二、突出监督重点,坚持有所为有所不为

根据宪法和法律赋予人大及其常委会的职责,监督工作任务是很艰巨的。且不说面向政府数十个部门的工作监督,仅就法律监督而言,目前我国颁布的法律就有数百部,加上种种行政法规、地方性法规更是多达数千部。地方各级人大及其常委会对这些法律法规在本行政区域内的贯彻执行情况履行监督职责,工作量之大可想而知。与目前各地人大及其常委会的组织结构和力量配备相比,要全面履行法律监督职责,在届内对每一部法律法规都一一检查过来几乎是不可能的。因此,人大监督工作只有突出重点,才能强化力度,增强实效。如果不分轻重缓急,眉毛胡子一把抓,不仅管不好,而且管不了。

监督工作要突出重点,就是要有所为,有所不为。从法律上讲,地方各级人大及其常委会对“一府两院”的监督,具有全面性

的特点,可以对每一部法律法规的执行情况进行检查,可以对“一府两院”的每一项重要工作都进行监督。但“可以”并不意味着“必须”。事事监督,既无必要,也不可能。要增强监督实效,树立监督权威,在一定时期内,就要把有限的力量集中起来,抓住一些有影响的重大事项开展重点监督,而对“一府两院”的其他各项工作则作一般的原则性要求。这样就可以达到重点突破、整体推进的目的。监督重点的确定一般以党委的中心工作、政府的难点工作和人民群众反映的热点问题为原则。

近年来,我们坚持议大事、抓重点、求实效的方针,每年都确定一至几个重大事项加大监督力度,取得的成效非常明显。如我们根据市委提出的城市建设要“一年一个样,三年大变样”的要求,在最近三年,对城市规划、城市建设和城市管理工作进行了重点监督,大大促进了长沙的美化、净化和亮化。又如望城县人大及其常委会从本地实际出发,结合县委的重大决策和中心工作,自1998年开始先后把公路建设、基层民主政治建设、基础教育、城镇建设、招商引资等工作作为开展工作监督的年度重点,并作出将该年确定为某一主题年的决定,不仅使监督工作开展得有声有色,卓有成效,而且使人大监督的影响和权威大为增强。

三、完善监督机制,保证监督工作的协调、规范、权威

是否有一套好的监督机制,直接影响到监督工作的顺利开展,同时也影响到监督成效的大小。我国宪法和法律虽然对地方各级人大及其常委会的监督主体、监督对象、监督内容、监督方式作出了原则性的规定,但在某些方面并无明确的具体标准和规范的操作程序,存在很大的随意性。长沙市人大及其常委会在监督工作的实践中不断探索、不断总结,基本形成了一套运转协调、行为规范、权威高效的监督机制。

首先是运转协调。它最基本的要求是党委能够大力支持、监督主体能够积极主动、监督对象能够自觉接受。人大及其常委会

对“一府两院”的监督,本意虽是一种制约关系,但并非完全对立,监督的目的与“一府两院”的工作目的是一致的,因而,监督与支持应是密不可分的。近年来,我们特别注意把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机地结合起来,并在各种具体工作中建立健全了一系列公正严明的监督机制,实现了监督与支持的有机统一。这不仅使党委、人大、“一府两院”对监督工作的重要性达成了共识,也确保了人大监督工作在总体上的协调运转。目前,在人大监督工作方面,长沙已形成党委英明、人大公明、政府开明的好氛围,监督实效也因此大为增强。

其次是行为规范。这是一个好的监督机制的内在要求。人大监督工作要依法进行,也要按程序开展,同时要把握好“度”。为此,我们制定和完善了一系列有助于规范监督工作的制度和程序。如为了避免监督工作中滥用职权、个人行为等现象,我们根据工作实际的需要,不断健全和完善市人大常委会的各种议事规则和工作制度,严明了集体行使监督职权、认真履职但不直接处理问题等纪律。又如为了提高常委会会议审议质量,我们强调审必有议、议必有据、议必有决的原则,特别是在审议后要进行表决并形成决议,不能仅以领导的口头或书面讲话作为审议的结果。对审议出的一些重要问题则采取致函方式督促解决,去年市人大常委会向市政府致函多达9件。

再次是权威高效。这是衡量人大监督机制优劣的关键所在。宪法和法律对人大监督工作中处置权的设定比较抽象。没有或放弃处置权,就容易导致监督缺乏权威,缺乏实效。为确保监督工作的权威高效,我们对人大及其常委会经常开展的监督工作基本上都建立了处置机制。如我们在述职评议工作中规定,如果“一府两院”的组成人员被评为不称职,将由评议对象提出辞职,或依法对其提出免职案或撤职案。

四、讲究监督方式,做到因事而异、刚柔相济

坚持党的领导、突出监督重点、建立合理机制等,都是增强监督实效的有效途径。此外,提高监督主体的素质、运用恰当的监督方式,也至关重要。因此,要增强监督实效,还要在大力提高常委会组成人员和人大代表素质的同时,讲究监督方式方法。

目前,地方人大及其常委会行使监督职权的方式,概括起来有十一种。实践中,有不少人大工作者总是把人大监督实效不强的原因,归结为不敢运用或没有运用质询、特定问题调查、罢免等刚性监督方式。我们认为,增强监督实效,就监督方式的运用而言,关键的不在于是否全面,而在于是否恰当,即要根据监督工作的实际需要因事而异,因地制宜,不能为追求形式的全面运用而陷于片面化的形而上学泥坑,否则,监督实效同样会大打折扣。

讲究监督方式,要根据监督内容的不同,实现程序性监督与实质性监督的结合。如对计划和财政预算的监督,过去我们往往只是进行程序性监督,在年初召开的代表大会上,由于其内容复杂、专业性强、会议时间短等原因,无法展开深入的监督,实质性不强,监督效果也不理想。为改变这种状况,增强监督的实效性,今年,我们将财政预算作为监督工作的一项重要内容,专门设立了预算审查监督处,要求政府细化预算并编制部门预算,从而在坚持程序性监督的基础上深入开展了实质性的监督。如岳麓区人大常委会在代表大会前,组织精干力量对全区 78 个部门和 12 个街道、乡镇的部门预算经费逐一进行调研审查,历时近一个月,提出了大量审查意见,并致函政府予以切实整改,收到了明显成效。

监督方式之刚性、柔性的选择,也要因事而异。要根据监督客体的性质不同,采取相应的监督方式,不能只柔不刚,也不能一味地强调重刚轻柔。在实践中,我们对属于纠偏性的监督工作,侧重于运用刚性监督方式,这样对工作的推行力度会更大,监督的效果会更明显;对于促进性的监督工作,我们则侧重于运用柔

性的监督手段,这样对工作的促进力度会更大,监督的作用会更明显。如我们对促进全市工业化、城镇化和农业产业化进程而开展的工作监督,主要是采取视察检查、听取审议工作汇报等方式,来促进影响“三化”进程的一些问题的解决。相反,对执法过错责任追究、错案责任追究等问题,则主要采用一些质询、撤职、罢免等刚性监督方式,监督效果就比较好。

加强人大监督 构筑小康社会的司法保障

——对“两法”实施情况的调查与思考

市人大内司委

党的十六大报告指出,要适应社会主义市场经济发展,加强对司法工作的监督,维护司法公正,确保法律的严格实施。改革开放的进一步扩大,特别是市场经济的迅速发展和完善,越来越需要法治做保障。《中华人民共和国法官法》和《中华人民共和国检察官法》(简称“两法”)的颁布实施,目的在于改革完善我国的司法制度,建立一支具有良好政治和业务素质,能够保持司法公正与独立的司法队伍,为经济建设和社会稳定保驾护航。人民法院是宪法确定的审判机关,人民检察院是法律监督机关,都由同级人大产生,对它负责,受它监督。地方人大及其常委会如何加强对“两法”实施的监督,督促司法机关公正司法,为全面建设小康社会提供司法保障?带着这个问题,今年3月至6月,我们对全市“两法”的贯彻实施情况进行了比较深入的调查,并由此引发了一些思考。

一、“两法”实施的基本情况

总的来看,在各级党委的正确领导、人大的依法监督和政府的大力支持下,全市两级法院和检察院对“两法”的宣传贯彻,抓得认真,措施有力;联系实际,依法治院,严格执法;内强素质,外树形象,充分发挥职能作用,为我市的改革、发展、稳定提供了强有力的司法保障。一是领导高度重视,积极组织学习宣传,提高

了广大干警贯彻执行“两法”的自觉性,加深了社会各界对“两法”的了解,依法支持和监督司法工作,从而取得了良好的社会效果。二是以人为本,依法从严治警,加强队伍建设,严格职业准入,提升了干警的综合素质;切实加强考核监督,推进了司法队伍的职业化建设。三是依法履行职责,维护司法公正,严格办案纪律,规范办案制度,提高了办案的质量和效率,较好地实现了法律效果和社会效果、政治效果的有机统一。

调查情况表明,我市贯彻实施“两法”虽然取得了一定成效,但仍存在以下几个方面的困难和问题:

一是认识上存在差距,宣传贯彻不平衡。“两法”有的条款没有出台相应的实施办法,缺乏操作性;有的条款一时难以兑现,法律打了“白条”,在少数干警中产生了消极情绪,因而对宣传贯彻“两法”表现得前紧后松,信心不足,工作上从高从严要求不够。另外,由于“两法”的宣传不够,一些部门和群众对两院的法定地位和职责不清楚,视之为行政部门,出现交办的社会事务多、中心工作多和办案干扰多的现象。

二是少数干警业务素质不高,难以适应形势要求。司法干警整体素质与法律规定的要求相比,还存在一定差距。在进人的问题上,严格把关不够,存在降低条件进人和进人把关不严的现象。符合条件的调不进,素质低的调不出。

三是司法保障工作难到位。基层司法机关经费严重不足,“吃皇粮”的问题没有解决,大多数基层司法机关的财政预算连人头经费都不足,办案要钱,技术装备要钱,新进人员培训要钱。这样难以杜绝利益驱动,片面追求经济效益,容易引起司法不公。“两法”规定的司法人员等级评定在政治上没有待遇,在经济上不与工资挂钩。法律职称、职级与行政职级三者并存,工资不与法律职级挂钩,起作用的是行政职级。法律规定司法人员可享受的补贴、保险、福利等也难以到位。

四是办案干扰多,执行不到位。由于多方面的原因,一些案件从侦查、起诉到立案、审判和执行,往往是原告找“关系”,被告寻“门路”,写条子,打招呼,不利于司法活动的正常开展,特别是地方和部门保护主义的存在,拒不执行生效判决裁定的现象时有发生,执行难问题还相当突出。

调查中反映的问题,不少涉及国家司法体制的改革,如司法机关预算单列、定编定员、法律职级与福利待遇挂钩等问题,有的需要积极向上反映,有的需由司法机关和地方各级有关部门认真研究,逐步加以解决。各级司法机关要深化认识,从严治警,严格执法;各级党委、人大、政府要继续依法支持和监督司法机关的工作,为司法机关依法行使职权提供良好的工作条件和司法环境。

二、对“两法”实施的几点思考

通过调查,我们对如何进一步贯彻实施“两法”,加大地方人大及其常委会对“两法”实施的监督,有以下几点思考。

(一)监督“两法”实施,以权力制约权力,保障司法权的正确行使。人大及其常委会对实施“两法”监督的根本意义在于:履行宪法和法律赋予的职责,保障人民当家作主、管理国家事务的权利的实现。宪法、地方组织法规定,监督行政、审判、检察机关的工作,保障宪法和法律在本行政区域的贯彻执行是地方人大及其常委会的重要职责。人民通过它选举的人民代表大会及其常务委员会,将司法权授予法检两院,从人民当家作主角度分析,人大及其常委会就必须依照人民的意志和法律的要求进行监督,否则就是违背人民的意志;而司法机关的权力来源于人民的授权,人民是委托人、是主人,司法人员是受托人、是仆人,司法人员必须正确执法,并接受监督,否则就是损害宪法和法律的权威。从权力制衡理论看,人大监督“两法”实施,是以权力制约权力,防止权力腐败的需要。司法权是非常重要的国家权力,具有强制性,但它必须受到制约,不受制约的权力必将导致腐败。从现实司法环

境和状况分析,人大及其常委会对“两法”的监督,是改革和完善司法制度的客观需要。要把“两法”贯彻执行好,建设一个具有中国特色的司法制度,建设一支好的司法队伍,司法机关自身的努力是不可替代的,但是还必须有超然于司法机关之外的人大及其常委会的监督,以排除来自内部或外部的干扰。

现在我国司法制度存在许多弊端,司法人员中徇私枉法、滥用职权的不乏存在;加之我国的法律体系还不完善,有些方面的法律还处在“空档”上;又由于我国各地政治经济情况差别较大,国家立法只能作原则规定,这又给司法人员适用法律提供了较大的“自由裁量权”,能否合理合法做出正确裁决取决于司法人员的素质。因此,只有通过国家权力的有效监督,才能保障“两法”的贯彻实施始终在法律的轨道上运行,才能保证司法制度的改革取得成功。

(二)督促司法机关解决认识问题,增强服务大局的意识。司法机关要不要讲大局,这是“为谁掌权,为谁执法”的根本问题,也是不能回避的现实问题。我们所讲的大局,是指不违背我国宪法和法律,符合国家利益、民族利益和人民利益的大局,是指涉及党和国家前途命运的大局,是为全面建设小康社会提供司法保障的大局。而不是以违反我国宪法和法律损害上述利益为代价的个别地方、个别部门、个别单位的“大局”。在加入 WTO 之后,只有遵循 WTO 的原则和运用好反倾销、反垄断等规则,依法保护民族工业,维护国家利益,改善经济环境,才能适应入世的要求,赢得市场和发展,否则不但不能赢得机遇,还会把我国政府推上世贸组织的被告席,使我国在政治、经济、外交上蒙受重大损失。因此,入世后,地方人大及其常委会更应督促司法机关端正思想,牢固树立大局意识,围绕党和国家的中心任务和工作大局充分发挥职能作用。只有这样,司法工作才有强大的生命力。

司法机关要依法服务大局必须正确处理四种关系:一是要正