



茂名市人大制度研究会编

地方人大监督工作探讨

华南理工大学出版社

地方人大监督工作探讨

朱森林题 

茂名市人大制度研究会编

华南理工大学出版社
· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

地方人大监督工作探讨/茂名市人大制度研究会编. —广州:华南理工大学出版社, 1996. 9

ISBN 7-5623-1071-8

I. 地…

II. 茂…

III. 监督-地方人大-文集

IV. D6

华南理工大学出版社出版发行

(广州五山 邮码:510641)

责任编辑 林子

华南理工大学印刷厂印装

*

1996年9月第1版 1996年9月第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:7.125 字数:182千

印数:1—2000册

定价:18.00元

序

陈沃培

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是党领导人民当家作主的政权组织形式。随着我国改革开放的深入和现代化建设的顺利推进，这一根本政治制度正在逐步走向完善和发展。加速其完善和发展的进程，建设一个富强、文明、民主的社会主义法制国家，是人大工作者的基本任务。

我认为，地方人大作为地方国家权力机关，要履行宪法和法律赋予的职责，显示出其应有的权威，就要有所“为”。而做好人大监督工作，就是有“为”的重要体现。因为，人大的监督权，从根本上说，就是人民当家作主的权力，就是人民行使管理国家权力的重要保障。在各种监督形式中，人大的监督是具有法律效力的最有权威性的监督，因而也就是最高层次的监督。充分发挥人大的监督作用，才能保障国家政治、经济和社会生活的健康、正常、有序发展，促进改革开放和现代化建设，鞭策国家机关工作人员保持人民公仆的本色，维护国家的长治久安。我们应当按照人民的意志，努力行使好人大监督权，切实做好监督工作，以促进社会主义民主和法制建设。

从实践上看，地方人大的监督工作应该包括法律监督、工作监

督以及对人大选举和常委会任命的干部的监督这三个方面。这些年来,茂名市人大常委会拓展思路,务实求效,从多方面对监督工作进行了有益的探索。在人代会上组织专题审议,以保证代表能更充分地反映社情民意;围绕审议内容组织常委会组成人员学习有关法律法规,以提高常委会会议的审议质量;按“小(组小人少)、专(围绕专题)、深(活动深入)、实(讲求实效)”的原则组织代表视察活动,力求视得深、察得明、有成效;有计划、有步骤地开展对公安、司法机关的评议和常委会任命的干部的述职评议,以促进“一府两院”自觉接受人大监督,等等。这一系列举措,有效地推进了人大监督工作,在社会上产生了较大的反响。但是,我们也清醒地认识到,人大监督工作仍然存在许多不足。党中央多次强调,要加强社会主义民主与法制建设,实行依法治国的方略,在这样的新形势下,如何进一步发挥人大的监督作用,如何做到敢于监督和善于监督,是摆在我们面前的一个重大课题。一方面,需要我们在实践中不断探索;另一方面,需要我们在理论上深入研讨。

1993年秋,茂名市成立了人大制度研究会。许多有志于研究人大制度与人大工作的同志纷纷加入了这个学术性团体。几年来,该会坚持正常开展活动,会员勇于实践,勤于思考,研究成果不断取得,在市内外产生了积极的影响。本论文集就是对我市人大制度研究成果的又一次检阅。书中收录的38篇文章,相当部分是从不同的角度去研究人大监督工作的,都有一定的理论深度,而且现实针对性较强。因此,我乐意将此书推荐给广大人大工作者、各级人大代表以及所有关心人大制度建设的同志,以期从中得到启迪,引发思考,把人大工作做得更好。

1996年8月

目 录

关于发展民主遏制腐败问题的思考.....	黄 涛(1)
市场经济的呼唤	

——浅议在发展市场经济过程中加强人大

制度的建设	梁桂兴(11)
关于提高人大常委会审议质量的几点见解	黎泽波(17)
提高人大常委会审议质量初探	李坤鸿(22)
论新形势下人大对权力的监督与制约	何世深(27)
地方国家权力机关审查规范性文件浅探	蔡桐荣(34)
坚持党的领导与依法行使人大职权刍议	梁红健(39)
关于建立和完善我国权力制约机制的思考	梁 鑫(46)
人大在反腐败斗争中要发挥应有的作用	易万育(54)
试谈如何确立地方人大的权威	吴洪业(58)
加强人大监督也要解放思想、实事求是	

——学习邓小平建设有中国特色社会主义

理论体会	吕鉴秋(63)
加大监督力度之我见	苏柏勋(70)
监督不力与“刚性”监督	覃治邦(75)
论增强人大监督的力度	易万育(79)
强化人大监督之我见	黎海超(85)
新形势下县级人大加强法律监督的思考	吕鉴秋(91)
加强监督,加快《义务教育法》的实施.....	李淑良(98)

地方人大如何加强环保监督之我见·····	周永茂(102)
地方人大监督工作存在的问题及其对策·····	赖其潮(106)
人言监督难 其因缘何在	
——地方人大及其常委会监督难问题透视·····	周永茂(112)
自觉接受人大监督 促进城市规划建设管理	
·····	林河南 车子平(117)
对搞好干部述职评议的思考·····	黎泽波(124)
加强对人大选举和常委会任命干部的监督浅议·····	李坤鸿(130)
地方人大常委会行使任免权遇到的问题及思考·····	赖其潮(137)
对地方人大常委会行使人事监督权的思考·····	张 元(143)
谈谈述职评议的形式和方法·····	陈有宽(150)
述职评议初探·····	赖其潮(156)
浅论人大的人事监督·····	梁 鑫(163)
关于建立宣誓就职制度的探讨·····	何廷慈(168)
运用“度”的原理 做好人大评议工作·····	李坤鸿(172)
关于行使质询职权的几个问题·····	蔡桐荣(177)
试论怎样才能深化评议工作·····	伍时芳(182)
注重调查 监督整改 提高评议效果·····	陈昌甫(188)
谈谈评议工作必须坚持的几条原则·····	吴祖瑜(192)
我是怎样当好人大代表的·····	余尚林(197)
浅谈如何提高人大代表执行职务的自觉性·····	张 元(201)
充分发挥人大代表作用需要解决四个问题·····	赖其潮(207)
谈谈如何更好地发挥人大代表的作用·····	梁大显(214)
后 记·····	(220)

关于发展民主遏制腐败问题的思考

黄 涛

反对贪污腐败的斗争,已经成为一个全球性的任务。世界各国正在联袂采取措施和行动,以图根治贪污腐败这一人类社会久治不愈的痼疾。我国党和政府确立了“反腐败靠法制”的战略,依靠法制和民主监督来保持党政机关的廉洁。本文拟就借鉴历史和国(境)外经验教训,通过发展民主健全法制以遏制我国腐败的问题,作些探索思考。

历史警钟:专制专权 腐败丛生 人亡政息

纵观中国历史,历代封建王朝都逃脱不了“兴起、巩固、灭亡”这三部曲。究其原因何在呢?要害在于封建制度下,高度集中的国家权力没有制约,没有民主监督。而没有制约的、绝对的权力,必然产生越来越普遍、越来越严重的腐败,终于逃不出人亡政息的下场。虽然每个封建王朝的开创者或初期的统治者吸取前朝人亡政息的教训,实行一些“与民休息”的让步政策和“进贤纳谏”的开明作风,以及制定一些法律,采取一些措施严惩贪官,使吏治腐败现象有所收敛,社会政治较前朝相对清明,从而使社会经济文化得到一定的复苏和发展。但是,他们所建立的政体仍然是与民主制度相对立的专制制度;他们所实行的统治方法仍然是与民主相背的个人专权。这是由封建地主阶级的国家机器对广大人民(主要是农

民)实行专政的本质决定的。中央是皇帝独裁或权臣(宦官、外戚等)专权,地方是各级官吏专权,人民毫无民主可言。因此,随着时间的推移,这种反民主的、不受监督的权力必然日益走向腐败。史书载有独裁残暴的商纣王设酒池肉林,率3千男女裸饮其中,七天七夜不散的荒淫之举;穷奢极欲的隋炀帝三次乘龙舟“巡幸”江都,数以百计的宫娥美女陪伴饮酒作乐,几千艘随行船只绵延200多里,光纤夫就有8万多人,沿途尽刮民脂民膏供其无度挥霍。在最高统治者愈益残暴的独裁统治、横征暴敛、荒淫无度的蛊惑腐蚀下,整个官场的腐败黑暗便是必然的了。最高统治者耽于酒色,又往往招致朝政荒废,皇权旁落。于是宦官、外戚专权、肆无忌惮地鬻官卖爵和残酷掠夺人民。地方官吏也趁机中饱私囊,苛刻商贾,搜刮民脂民膏,以致出现“政以贿成”、“官以资进”,官场污秽,社会腐败,民不聊生,哀鸿遍野。一旦有人振臂一呼,应者云集,一代王朝便倾刻覆灭。这就是黄炎培先生指出的“其兴也浚焉”、“其亡也忽焉”的历史周期率。

由此可见,历史封建王朝,无论是皇帝专权,还是官僚专权,由于没有制约和监督,必然由个别的腐败逐步导致统治集团的整体腐败,以致病入膏肓,无可挽救。这就是封建社会的一部历史。

现实借鉴:民主监督 以法制权 腐败收敛

当今世界的许多国家和地区,在进入现代化建设时期,由于官员的权力增大而又缺少法律制约和民主监督,贪污腐败现象曾一度泛滥,严重损害政府形象,激起民众的不满,危及统治集团和整个社会的利益。有鉴于此,它们都相继采取了一系列反腐保廉的措施,并收到不同程度的效果。尽管其惩治和预防腐败的目的是为了巩固其阶级的统治,但有些措施不乏科学合理的因素。有分析、有选择地拿来为我所用,对于有效地预防和惩治我国的腐败现象,强

化国家廉政建设,不无益处。这里仅举两点为鉴。

(一)扩大公民的民主权利和监督作用,加强对政府官员的公开监督

北非的阿尔及利亚在80年代末,由于执政的民阵党和政府官员贪污腐败严重,引起人民群众的强烈不满,导致爆发了一场严重的社会骚乱事件,使国家经济遭受严重损失。骚乱平息后,为了缓和激化了的社会矛盾,稳定国家政权和恢复民阵党在人民群众中的信誉,当时的阿总统沙德利除了及时采取措施改组党政军领导班子外,还重视反腐保廉斗争。首先,在建立法制上下功夫。重新修改宪法,扩大人民代表的民主权利和监督作用;让政府处于人民选举产生的国民议会的直接监督之下;加速政治生活民主化进程,从法律和制度上遏制腐败现象的滋生和蔓延。其次,增加新闻的透明度,保障和规范新闻出版自由,对于官员贪污以及一切不道德行为进行强大的舆论监督。再次,坚持革命传统教育,抑制西方腐朽思想、文化和生活方式的影响。从而扭转了国家混乱的局面。智利在第三世界国家中,政治生活民主化程度相对较高,法律也较完善,上自总统,下至平民百姓,在法律面前人人平等。国家领导人常深入人民群众之中,号召和欢迎民众对政府进行监督。阿历山德里总统在位时有句名言:“害怕民众的总统不是人民的勤务员!”在法律的约束、民众的监督和总统的表率作用下,智利的官员相对清廉。

在民主监督方面,不少国家还制定了政务公开制度,让政府官员的活动置于民众的监督之下。例如美国有《阳光下的政府法》,其中规定除了法律特别规定之外,国家机构的每次会议的每一部分必须公开,听任公众观察。在瑞典,官方机构的透明度是相当高的。它们的活动几乎完全公开。在全部官方文件中,除少数涉及外交、国防机密的以外,一律予以公布。任何公民都可以到中央或地方机关去,查阅任何官方文件,方便民众的监督。

（二）加强立法，以法制权

为了保证官员廉洁，许多国家和地区都十分重视立法工作，健全法规，严肃法制，建立完善的监督体系，做到以法制权。

在立法的指导思想上，既强调惩治性与强制性的立法，又十分注意预防性与教育性的立法。在惩治性和强制性方面，如新加坡的《防止贪污法》、香港的《防止贿赂条例》、《舞弊及非法行为条例》等均对公职人员和政府雇员（以下统称公务人员）作了严格的规定。如有违犯，其处罚是非常严厉的。公务人员畏惧丢饭碗或葬送政治生命，因而甚少敢违。在预防性和教育性方面，一是制定《道义法》、《公务员法》等，使公务人员的行为规范有所遵循；规定公务人员回避制度、岗位轮换制度等，减少其贪贿的可能性。二是实行高薪制，“以俸养廉”。三是加强从政道德和政纪教育，提高公务人员的职业道德；强调领导的表率作用，以身作则。如新加坡前总理李光耀在位时，多次召开家庭会议，讲反腐保廉的重要性，并要求亲朋不要靠他的权势去发财。他自己两袖清风，不授人以柄。对触犯法律的，那怕是自己的至爱亲朋，也决不护短，不搞官官相卫。因而新加坡的政风在国内外都获得好评。

法律是要通过国家的强制力去贯彻实施的。为了保证法律的有效贯彻施行，很多国家（地区）加强了监督机构并力求完善监督机制。如美国设“监察长公署”。《监察长法》规定各监察长由总统委任，并由参议院确认，独立行使职权。监察长拥有审计稽核和调查侦讯的双重权力，没有人可以阻碍或制止其提出、执行或完成任何审计稽核和调查侦讯。监察长公署调查揭露出贪污贿赂等犯罪行为后，便提交给司法部长进行起诉。仅1982年到1987年的5年间，监察长公署就为美国联邦政府挽回经济损失840亿元。香港的“廉政公署”是个直属总督的独立机构，机制较完善，拥有特别的权力，可调查所有涉嫌触犯《防止贿赂条例》、《廉政公署条例》、《舞弊及非法行为条例》等罪行。新加坡的“贪污行为调查局”是全国防止

贪污的最高机关，拥有逮捕权、调查权、调查保障权和武力搜查权，用以调查政府部门及其雇员和私营部门的贪污行为和违法行为。由于职责分明，并且拥有相应的权力，香港和新加坡的反贪机构自成立以来，以其卓有成效的工作，抑制了贪污腐败现象的滋生和蔓延。当然，这些反贪机构也要受到许多法律的制约，以防止其滥用权力。

虽然国（境）外在惩治和预防贪污腐败方面有许多值得借鉴的地方，但建立在生产资料私有制基础之上的资产阶级国家（地区），实行的是有限度的民主，不可能从根本上消除贪污腐败这一沉痾痼疾，只能在一定时期一定范围内使腐败有所收敛。如自诩为民主法制最健全的美国，贪贿丑闻屡见不鲜。仅里根政府执政的8年时间，高中级官员因贪污受贿等腐败行为被迫去职的就有200多人。连尼克松总统、阿格纽副总统都是因腐败丑闻而被迫辞职的。这说明，要消除腐败，必须依靠建立在生产资料公有制的社会主义制度下的真正的人民民主。

一条新路：发展民主 健全法制 遏制腐败

民主是腐败的天敌，唯有人民民主才能从根本上克服腐败现象。早在1945年，毛泽东同志在回答黄炎培先生关于中共能否跳出“人亡政息”的历史周期率问题时说：“我们已经找到新路，我们能跳出这个‘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’。”那么，怎么样发展民主，健全法制，以达到最大限度地遏制腐败现象的滋生和蔓延呢？

（一）大力发展党内民主，强化党内监督

邓小平同志指出：“无论党内的监督和党外的监督，其关键在于发展党和国家的民主生活。”共产党是执政党，是国家的中流砥

柱。党风如何，关系到党和国家的兴衰成败、生死存亡。实践表明，党内民主和党内监督，是抵制和反对党内不正之风和违法乱纪行为的最具威力的武器。但从党内不正之风所反馈的信息来看，一些手中握有人财物实权的干部，尤其是领导干部，之所以能够肆意挥霍国家资财，贪赃枉法，危害党和人民的利益，一个重要的原因，就是这些地方和单位党的民主集中制遭到破坏，党内监督不力，权力被滥用而得不到制止。因此，大力发展党内民主，健全民主集中制，强化党内监督，乃是当务之急。从许多违纪违法案件中也可以清楚地看到，凡利用手中权力搞违法乱纪行为者必然先向民主开刀，把权力集中到个人手上，飞扬跋扈，打击排斥敢提意见者，拉帮结派大搞“一言堂”，企图摆脱一切监督。而失去了监督的权力必然被扭曲滥用，腐败的滋生也就在所难免。

发展党内民主，强化党内监督，关键在于强化全党特别是各级领导干部的民主意识和监督意识。首先，领导干部要认真清除几千年封建社会遗留下来的“家长制”、“一言堂”等恶劣作风，加强党性锻炼和修养，严格执行民主集中制，增强接受监督的自觉性，使党内生活民主化、平等化。其次，要从制度上保证民主集中制的贯彻执行。切实纠正在党内生活中严重违反民主集中制原则而不受追究的状况。严格按党章和《关于党内政治生活的若干准则》办事，保障党员的民主权利，实现党内生活和党的领导工作的制度化、规范化。再次，要完善健全民主评议领导干部的制度，保障普通党员对党的各级领导的监督权。同时充分发挥党内监督机关的职能，把自下而上的监督同自上而下的监督结合起来，使党内民主监督制度真正落实。

(二) 充分发挥人民代表大会及其常委会的监督职能，以权力制约权力

一切有效的监督必须以强大的法定权力为后盾。我国的人民代表大会是国家的最高权力机关。人民代表大会制度是我国的根

本政治制度和国家政权的组织形式，是民主政治建设的重点，而人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。《中华人民共和国宪法》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。”在现阶段，人民对政府官员的监督主要是通过人大的监督来实现的。人大及其常委会的监督权，代表着人民的意志，是人民当家作主、管理国家事务的政治权力；是“主人”制约“公仆”的一种重要手段。同其他形式的监督相比，人大及其常委会的监督具有最高的法律效力，其实质是对其他国家机关权力的制约。而发展民主、遏制腐败的问题，其实也就是要对滥用权力进行有效的制约问题。人民代表大会及其常委会充分行使宪法赋予的职能，强化监督，正是从制度上防止和消除腐败的重要机制。

然而，目前人大监督工作仍然是一个薄弱环节，正如中央政治局委员、广东省委书记谢非同志指出的，人大作为国家权力机关，在立法和监督“一府两院”方面还远远没有到位。这里既有认识问题，又有工作问题，还有体制上的问题。这些问题都只能随着社会主义市场经济的发展和政治体制改革的深入逐步加以解决。就人大及其常委会自身来讲，主要是敢于监督和善于监督的问题。只有做到敢于监督而又善于监督，人大的权力才能到位，监督制约才能有成效，人大才能有作为，才会有威信，才能为发展社会主义市场经济保驾护航。

强有力的监督制约必须以健全的监督机构为依托。应该说，我国的监督机构是比较健全的。有执政党内部的纪律检查机关，有政府的监察（已同纪委合署办公）、审计机关，有司法部门的检察、反贪机关；在政府和司法之上还有权力机关人大及其常委会。发挥监督作用的还有政协及各民主党派、群众团体等。舆论监督也是一条重要的监督渠道。各类监督对遏制腐败都起着一定的作用。但问题是未能形成合力，一遇诸如地方保护主义干扰等障碍，监督就显

得苍白乏力。尤其是由于缺乏统一指挥和协调,有各顾各现象,有时甚至互相推诿、扯皮,使监督的效果大打折扣。

从我国的实际出发,参考国(境)外的一些做法,可否考虑成立全国廉政监察委员会,作为国家的最高反腐保廉机构,统一指挥和调度各类监督机构的反腐保廉工作。要通过立法赋予其独立行使职责的权力。全国廉政监察委员会主任应是党中央政治局成员,由全国人民代表大会选举任免。地方廉政监察委员会的负责人则由上一级党委派出,同级人大选举任免。经费由上一级划拨并予以保证,工作人员不入公务员序列,不受同级控制和干扰。只有监督机构成为独立的强有力的监督体系,既有强大的权力做后盾,又有明确的法律尺度,廉政监督才能有可靠的保证。

(三)依靠和发动群众实行监督,以权利制约权力

以权利制约权力,是指公民运用法律所确认的权利对权力所进行的监督和制约。宪法第二章对公民的基本权利和义务作了明确的规定。其中第四十一条“中华人民共和国的公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”,“任何人员不得压制和打击报复”。这是为公民监督政府和国家工作人员所确立的法律依据。

公开是群众监督的基础。公开监督是抑制腐败滋生的阳光。只有各级国家机关的政务活动公开,群众监督才有条件进行。所谓公务活动公开,是指国家机关的各项行政行为,包括各部门的职能、职责,办事决策的规则、程序、时限、纪律以及财务收支、用人等等,除了法律有特别规定(如国防、外交等)不能公开之外,都应视同群众相关的程度,向全社会或在一定范围的群众中公开,把权力的运作置于群众的监督之下,让群众察看是否依法行政,是否出现权力异化行为。从而防止滥用权力、以权谋私,保持政府及其工作人员的清正廉洁。

各级国家机关要从实现群众监督公开化、制度化的目标出发，紧紧联系各行业、各单位的实际，大力推行公开办事章程、公开办事结果的制度。对那些涉及群众切身利益、社会敏感性强且又容易产生不正之风的问题，要实行面向社会，做到办事条件、办事过程、办事结果三公开。按照市场经济规则的要求，可以公开投标、拍卖、竞价等方式进行的经济业务，也要按三公开的方式进行。接受群众全方位、全过程的监督，让群众对国家工作人员的工作进行“立体透视”，从而促进他们为政清廉，使群众看到自己的权利得到尊重，作用得到发挥，更加激发其参与反腐败斗争的热情和积极性。

(四)健全社会主义法制，夯实廉政监督的法律基础

邓小平同志在南巡谈话中指出：“廉政建设要作为大事来抓。还是要靠法制，搞法制靠得住些。”明确指示我们要重视反腐倡廉方面的立法工作，使反贪污腐败的斗争建立在坚实的法制基础之上。

当前，个人对权力的滥用和社会对权力的失控，是产生腐败的根本原因。解决这一问题的出路只有靠建立健全行之有效的以法制权的严密的法律制度。因此，做好反腐倡廉立法工作，既是发展社会主义市场经济的内在要求，也是全国人民的迫切希望。但从目前来看，我国在反腐倡廉方面的立法远远滞后。《监督法》千呼万唤出不来，《反贪污贿赂法》、《财产申报法》也未见出台。这对于以法制权显然是不利的。诚然，立法是不能一蹴而就的，我们既不能急于求成，草率从事，也不能等待观望，无所作为。一方面，希望立法机关加快反腐倡廉方面的立法步伐，使社会主义法制日臻完善健全，廉政监督的法律地位更加坚实；另一方面，要充分运用现有的法律法规积极开展反腐败斗争。要实行标本兼治：抓教育，解决思想观念问题；抓惩治，清除腐败分子；加大改革力度，缩短新旧体制的交替时间；大力发展党内外的民主监督，形成统一的强有力的监督体系；充分地发动人民，紧紧地依靠人民，“让人民来监督政府”，

“人人起来负责”，就一定能够遏止腐败，跳出历史周期率的怪圈。

（作者单位：茂名市人大常委会）