

人民代表大会制度丛

地方人大 监督工作

探索

全国人大常委会办公厅研究室 编

中国民主法制出版社

地方人大监督工作探索

全国人大常委会办公厅研究室 编

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方人大监督工作探索/全国人大常委会办公厅研究室编 - 北京: 中国民主法制出版社, 1997

ISBN 7-80078-222-0

I. 地… II. 全… III. 地方各级人民代表大会 - 监督 - 工作 - 研究 IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 13027 号

地方人大监督工作探索
全国人大常委会办公厅研究室 编

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

北京市平谷县大北印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13 印张 330 千字

1997 年 9 月第 1 版 1997 年 9 月第 1 次印刷

印数: 5000

ISBN 7-80078-222-0/D·156

定价: 16 元

本书如有倒装、缺页或破损, 我社负责调换。

联系电话: 63097459

序

监督法律的实施，监督“一府两院”的工作，是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的一项重要职责。在我们国家生活的各种监督中，人大作为国家权力机关的监督是最高层次的监督，是具有法律效力的监督。这种监督，对保障我国改革开放和现代化建设的顺利进行，实现国家的长治久安和人民幸福，具有重要作用。特别是在经济体制由传统的计划经济向社会主义市场经济转变、经济增长方式由粗放型向集约型转变的过程中，这种监督尤为重要。

党的十一届三中全会以来，特别是近年来，各级人大及其常委会的工作包括监督工作都有很大的进展，但监督工作仍然是人大工作的一个薄弱环节。如何切实改进和加强人大的监督工作，健全监督机制、加大监督力度、增强监督实效，以适应形势发展和面临任务的需要，这是这些年来各级人大及其常委会一直在致力于探索的问题。

可喜的是，地方人大及其常委会在依法行使监督职权，即在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，监督行政、审判、检察机关的工作方面，做了大量卓有成效的工作。尤其是近些年来，地方人大及其常委会在改进和加强监督工作实践中，积极探索，积累了不少经验，创造了一些好的形式和做法。例如：积极开展对法律、法规实施情况的检查监督，组织代表评议“一府两院”的工作，对人大及其常委会选举和任命的干部进行述职评议，推行执法责任制，对错案责任进行追究，在依法治理中发挥主导作用，改进计划预算监督和听取“一府两院”工作报告制度等。这些工作的开展，

对保证法律、法规的有效实施，制约、支持和促进“一府两院”的工作，产生了很好的效果。广大人民群众和人大代表正是在这些工作中，更多、更直接地感受到我国社会主义民主法制前进的步伐，感受到人民代表大会作用的不断加强。

为了总结地方人大监督中行之有效的新形式、新做法、新经验，对人大监督工作进行研究和探索，以利于进一步加强和改进人大监督工作，全国人大常委会办公厅研究室编写了《地方人大监督工作探索》一书。从这本书中，我们可以感受到地方人大在监督工作实践中那种可贵的开拓、探索和进取精神，感受到地方人大监督工作那种相当活跃、相当有生气的实践，当然也有些做法还不够完善，有些问题还值得进一步加以研究。

乔石委员长在八届全国人大常委会第十三次会议上的讲话中谈到监督工作时说：“近几年来，许多地方人大及其常委会创造了一些好的经验和做法。如组织代表评议政府、法院、检察院的工作，对国家权力机关选举、任命的工作人员开展评议，督促行政执法机关和司法机关实行执法责任制等，都取得了较好的效果。需要不断总结经验，在实践中进一步完善，使监督工作逐步走向规范化、制度化。”相信这本书的出版，不仅能够给人们以启迪、以鼓舞，而且对于认真总结和推广地方人大监督工作好的经验，提高人大监督工作水平，推动整个人大工作再上一个新台阶，会起到积极的作用。

曹 志

1997年4月

目 录

序	曹 志 (1)
---------	-----------

听取工作报告

地方人大完善听取和审议工作报告制度的探索	(3)
辽宁省人大及其常委会听取和审议工作报告的 一些做法	(16)
内蒙古自治区人大常委会安排听取和 审议工作汇报的情况	(21)
江苏省镇江市人大常委会听取和 审议工作汇报的调查	(27)
附录 1: 辽宁省人民代表大会及其 常务委员会监督条例 (节录)	(33)
附录 2: 吉林省各级人民代表大会 常务委员会监督条例 (节录)	(36)
附录 3: 湖南省县级以上人民代表大会 常务委员会监督条例 (节录)	(38)

计划预算监督

地方人大开展计划预算监督的探索	(43)
湖北省部分市县人大实施预算监督情况的调查	(56)
北京市人大常委会努力改进和 加强预算审批监督工作的做法	(62)
贵州省人大财经委员会做好计划	

预算审查工作的探索·····	(66)
四川省十县区人大常委会预算审查监督工作的调查·····	(72)
附录 1: 山东省人民代表大会常务委员会关于国民 经济和社会发展计划审批监督的规定 ·····	(78)
附录 2: 山东省人民代表大会常务委员会关于 财政预算审批监督的若干规定 ·····	(82)
附录 3: 安徽省预算管理规定 ·····	(86)

执 法 检 查

地方人大开展执法检查工作的探索·····	(93)
黑龙江省人大常委会执法检查的实践·····	(106)
云南省人大常委会开展执法检查的探索·····	(113)
安徽省部分市区县人大常委会开展执法检查 工作的调查·····	(119)
附录 1: 四川省各级人民代表大会常务委员会加强 对法律实施情况检查监督的规定 ·····	(126)
附录 2: 天津市人民代表大会常务委员会关于加强 法律、法规实施情况检查监督的若干规定 ·····	(131)

代 表 评 议

地方人大开展代表评议工作的探索·····	(137)
山西省各级人大常委会开展评议工作的实践·····	(152)
河南省人大常委会开展代表评议的做法·····	(163)
广西壮族自治区各级人大常委会开展评议工作的调查·····	(171)
宁夏回族自治区人大常委会开展代表评议的实践·····	(180)
湖北省襄樊市人大常委会开展代表评议工作的做法·····	(186)
附录 1: 山西省各级人民代表大会常务委员会 评议工作条例 ·····	(194)

附录 2: 安徽省各级人民代表大会代表评议 工作条例	(200)
-------------------------------------	-------

述 职 评 议

地方人大开展述职评议工作的探索	(207)
浙江省一些市、县(区)人大常委会开展述职评议 工作的调查	(220)
陕西省人大常委会开展述职评议的探索	(235)
福建省人大常委会开展述职评议工作的调查	(242)
广东省汕头市人大常委会开展述职评议工作的做法	(250)
附录 1: 陕西省县级以上人大及其常委会 选举任命的政府组成人员和法院、检察院 领导人员述职办法	(258)
附录 2: 广东省各级人民代表大会 常务委员会评议工作规定	(261)
附录 3: 汕头市人大及其常委会选举任命的 国家机关工作人员述职办法	(265)

执 法 责 任 制

地方人大推行执法责任制的探索	(269)
天津市人大常委会实行部门执法责任制的做法	(279)
河北省辛集市人大常委会实行部门执法责任制的调查	(287)
附录 1: 内蒙古自治区人民代表大会常务委员会关于 在自治区人民政府、自治区高级人民法院、 自治区人民检察院实行执法责任制的决定	(294)
附录 2: 天津市人民代表大会常务委员会关于市和区、 县国家机关实行部门执法责任制的决定	(297)

错案责任追究制

地方人大推行错案责任追究制度的探索·····	(301)
陕西省人大常委会实行错案责任追究制的实践·····	(310)
河北省石家庄市人大常委会推行错案和执法过错 责任追究制的做法·····	(320)
吉林省吉林市人大常委会监督法院实施错案责任 追究制情况的调查·····	(328)
河南省开封市人大常委会实行错案责任追究 制度的探索·····	(334)
广东省一些市、县人大常委会运用法律监督书进行 监督情况的调查·····	(340)
附录 1: 陕西省各级人民法院、人民检察院、 公安机关错案责任追究条例 ·····	(352)
附录 2: 河北省人民代表大会常务委员会关于 实行法律监督书的决定 ·····	(358)

依 法 治 理

地方人大推进依法治理工作的探索·····	(363)
广东省人大常委会开展依法治省工作的情况·····	(371)
辽宁省人大常委会推进依法治省的主要做法·····	(378)
山东省人大常委会坚持和推动依法治理的做法·····	(384)
广东省深圳市人大常委会推进依法治市的探索·····	(392)
附录 1: 辽宁省人民代表大会关于开展“三五” 普法教育推进依法治省的决议 ·····	(399)
附录 2: 湖北省人民代表大会常务委员会关于 加强依法治省的决定 ·····	(402)
后记·····	(406)

听取工作报告

地方人大完善听取和审议 工作报告制度的探索

监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作，是宪法和法律赋予地方人大及其常委会的一项重要职权。近些年来，地方人大及其常委会依照宪法和法律的规定，积极探索，努力实践，逐步创造并积累了进行工作监督的一些经验。不断完善听取和审议本级人民政府及其部门、人民法院、人民检察院的工作报告或专题汇报这一形式，督促和支持“一府两院”改进工作，是地方国家权力机关有效开展工作监督、发挥职能作用的一项重要探索。

一、采取多种形式听取工作报告或专题汇报

通过多年的探索和实践，目前地方各级人大及其常委会听取和审议“一府两院”工作报告或专题汇报已经形成制度，并在地方人民代表大会和人大常委会的议事规则中作了具体规定。听取工作报告或专题汇报的形式主要有以下几种：

（一）每年的人民代表大会例会听取和审议本级人民政府、人民法院、人民检察院的工作报告或专题汇报，并作出相应的决议 这是地方国家权力机关对“一府两院”的工作进行全面监督的基本形式。为了更好地审议政府工作报告，有的地方人大还要求政府部门围绕政府工作报告的内容和人民群众普遍关心的问题，向大会提出若干专题报告或专题材料。

（二）召开专题人代会听取和审议有关重大事项的报告 为

为了更好地发扬基层民主，让基层人大代表行使管理地方国家事务的权力，有的地方乡、镇人民代表大会除了坚持每年年初召开一次人代会例会听取政府工作报告外，还根据需要，召开多次专题人代会，听取乡、镇政府作有关重大事项的报告，讨论、决定本乡、镇经济建设、文化、教育、社会稳定等重大事项的决策，改变了过去应由人大决定才能付诸实施的事项却由乡镇党委直接布置政府执行以及乡镇政府未通过人大越权发布命令、办法的现象，加强了对乡、镇政府的工作监督。

（三）每次人大常委会会议，根据需要听取和审议本级人民政府及其部门、人民法院、人民检察院的工作报告或专题汇报 在人代会闭会期间，县级以上地方各级人大常委会围绕党的中心任务和人民群众普遍关心的热点问题，有计划地听取和审议“一府两院”的工作报告或专题汇报；提出改进工作的意见和建议。上海市人大每年在市人代会闭会后半年左右举行两天常委会扩大会议，邀请全体市人大代表和在沪全国人大代表列席会议（代表俗称它为“小人代会”），听取市政府关于半年来计划、预算执行情况 and 政府工作情况的汇报以及人民群众关心的热点问题的专题报告，并把代表的评议和常委会的审议结合起来。这种形式既提高了常委会审议质量和监督效果，也有利于代表在闭会期间参与管理国家事务。

（四）常委会主任会议听取“一府两院”的专题工作汇报 在地方人大常委会闭会期间，主任会议就人民群众关心的一些热点问题或突发事件，如物价的较大调整等听取“一府两院”的专题汇报，提出意见和建议。这是协助常委会开展日常工作监督的一种形式。

（五）专门委员会或工作委员会根据监督工作的需要，听取有关政府部门、法院、检察院的专题工作汇报 地方人大各专门委员会或常委会工作委员会作为人大及其常委会的工作机构，按照各自职责分工范围，经常听取政府有关部门和“两院”的工作

汇报，了解情况，提出意见和建议。这也是协助常委会加强日常工作监督，为人大及其常委会行使监督权服务的一种好形式。

二、提高审议质量、增强 监督实效的几个环节

根据近几年地方各级人大及其常委会听取和审议工作报告或专题汇报，对“一府两院”进行工作监督的实践经验，要提高审议质量、增强监督实效，主要应抓好以下几个环节：

（一）确定好听取工作报告或专题汇报的选题 人大及其常委会对“一府两院”进行工作监督的内容和范围，既有全面的工作监督或叫总体监督，又有对某项专题工作的监督，还有对人大及其常委会选举和任免的国家工作人员履职情况的监督。一年一度的人代会听取和审议“一府两院”的工作报告，以及“小人代会”、“代表会议”听取和审议政府半年工作情况的汇报，都是对“一府两院”贯彻执行党和国家的方针、政策情况的全面工作监督。这类工作报告或汇报的内容应包括“一府两院”贯彻执行上一次人代会决议和一年或半年工作的全面情况（换届时应报告整个任期内的的工作）。在每个五年计划起始年的人代会上，政府向大会作的关于五年计划和十年规划的报告中，还应包括过去一年政府工作情况。地方人代会，除了听取法定的工作报告外，根据需要还可以把有关重大事项的报告列入大会议程。

人大常委会听取工作报告或专题汇报的选题，总的应当贯彻抓大事、少而精、求实效的原则。每次常委会会议听取和审议工作报告的议题不宜太多。工作报告的选题，一是围绕党的中心工作，及时把党的主张和决策变为国家意志；二是抓住关系本行政区域全局的、带根本性的重大问题；三是选择人民群众普遍关心的热点问题。常委会听取工作报告的具体选题，一般先由各专门委员会或工作委员会和常委会办事机构，根据党的中心工作和人

代会通过的政府工作报告内容以及人民群众关心的问题，提出初步意见，经主任会议讨论研究后，作为每年常委会工作要点和工作监督的一部分内容，提请常委会审议通过。在讨论工作报告选题的过程中，人大常委会应当听取人大代表的意见，并征求“一府两院”的意见。“一府两院”也可以提出向常委会作专题工作报告的议题，但最后确定听取哪些工作报告或专题汇报，应当由监督主体人大常委会全体会议讨论决定。议题及其时间安排确定以后，即通知“一府两院”及早做好准备。

(二) 认真做好审议的准备工作 认真做好审议工作报告的准备工作，是提高审议质量、增强监督实效的必要条件。审议工作报告的准备工作，一般有以下几个方面：1. 在人代会或常委会会议召开前，组织代表和常委会组成人员进行视察、调查，或者走访选民、召开座谈会等，听取人民群众和有关部门的意见，了解情况，掌握第一手材料，为审议做准备。有关专门委员会或工作委员会和常委会办事机构应当围绕常委会会议听取工作报告或专题汇报的议题深入进行调查研究或视察，写出调查报告或视察报告，有针对性地提出意见，为常委会审议工作报告提供必要的材料。2. 举办代表报告会，通报改革、发展情况和编制五年计划和十年规划等情况，为代表知政知情创造条件。3. 要求“一府两院”在人代会或常委会会议召开前的一定时间将工作报告或专题报告稿送交人大常委会，常委会及时将报告印发代表和委员审阅。4. 北京、上海等一些省市在人代会预备会议举行前，组织代表按原选举单位开展活动，对拟提请大会审查的工作报告征求意见稿进行讨论，提出意见。5. 常委会会议召开前，有关专门委员会或工作委员会先对“一府两院”拟提请常委会审议的工作报告或专题汇报进行初审，向主任会议提出初审意见，由主任会议讨论，决定是否列入常委会会议议程。

(三) 完善审议程序，充分发扬民主 充分发扬民主，让代表和常委会组成人员畅所欲言，充分发表意见，包括不同意见，

是提高审议质量、增强监督力度的关键。为了保证代表或委员能充分行使审议工作报告的民主权利，各地人大及其常委会注意在程序上作出一些具体规定：1. “一府两院”应根据人大及其常委会的要求，认真做好工作报告或专题汇报的准备，如实报告工作的成绩和问题，不得隐瞒或做假报告。2. 报告稿应在审议前一定时间内，以书面形式送交代表或委员审阅，以便准备审议意见，不能临会才发。3. “一府两院”向人代会和人大常委会报告工作，一般应当由政府及所属部门、法院、检察院的主要负责人做报告。4. 代表大会或常委会应安排充裕的时间审议工作报告或汇报，让代表、委员有充分发表意见的机会。5. 人代会审议“一府两院”的工作报告，主要采取各代表团小组会议审议和联组会议或全团会议审议的形式。必要时根据需要，可以组织有关代表就一些专门性问题，进行专题审议和讨论；也可以召开全体会议进行大会审议发言。有的地方人代会审议工作报告采取条（界别、行业）和块（各代表团）相结合的方式，对农业、教育、科技、国有企业改革等重大问题，有准备地组织有关行业的代表进行专题审议，政府主管负责人到会听取意见；有的地方人代会审议五年计划和十年规划时，在各代表团审议的基础上，有准备的进行大会审议发言，都取得了较好的效果。地方人大常委会审议“一府两院”的专题工作报告，大都采取分组会议和联组会（或全体会议）两种形式。在全体会议审议时，有关专门委员会或工作委员会一般应当先提出审议意见。6. 地方人大及其常委会审议“一府两院”工作报告或专题汇报时，有关国家机关的负责人应当到会，听取代表或委员的意见，回答代表或委员提出的询问。7. 人大常委会可以根据审议的工作报告内容，邀请有关人大代表列席会议，听取他们的意见。

（四）提高审议结果的效力，加大监督力度 地方各级人民代表大会审议“一府两院”的工作报告，应当坚持民主集中制原则，在代表充分发表意见的基础上，集中正确的意见。各代表团

审议后，“一府两院”应当根据代表审议时提出的意见，对工作报告作必要的修改，并向大会主席团报告修改情况，工作报告修改后重新印发代表。人代会在集中代表正确意见的基础上作出相应的决议，使代表的审议结果具有法律效力。目前各地的做法，是重点写好对政府工作报告的决议，把代表在审议中提出的正确意见和建议充分反映到决议中。对法院、检察院工作报告的决议，有的地方也有对工作的评价和要求的内容，有的地方则只有批准报告一句话。

常委会审议工作报告或专题汇报后，一般不作出决议。委员的审议意见一般按几种情况处理：1. 依法行使决定权。有关重大事项经常委会审议后，认为需要作出决策的，即作出相应的决议或决定，交“一府两院”执行。2. 将委员在审议中提出的需要办理落实的重要意见整理成“审议意见”，以常委会文件形式转交“一府两院”研究办理。3. 对委员在审议中提出的一般意见、建议，以常委会简报形式送“一府两院”研究参考。4. 将委员在审议中提出的主要意见通过新闻媒介公开报道，一方面让广大人民群众了解人大常委会依法对“一府两院”工作进行监督的情况，另一方面也发挥舆论监督的作用。5. 抓好常委会决议、决定执行情况和审议意见办理情况的督查、反馈落实。有的地方人大常委会规定，“一府两院”应在下一次常委会会议汇报审议意见的办理落实情况。

实践表明，地方人大及其常委会通过不断完善听取和审议“一府两院”的工作报告或专题汇报这一形式进行工作监督，对“一府两院”的工作起了很大的促进作用。

首先，每年的人代会对“一府两院”的全面工作是一次有力的监督和促进。在每年的人代会上，代表们审议工作报告时，除了对“一府两院”的全面工作作出审查评价，提出意见或批评外，还反映了人民群众对国有企业改革和解困、下岗待工、农业发展、农民负担、菜篮子工程、物价、教育、科技、精神文明建