



健全人大监督机制的思考

杨祖龙 岳进

【我要评论】 【该文章阅读量: 508】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

在我国的国家监督体制中,人大及其常委会对“一府两院”的监督是最高层次、最具权威的监督,其功能在于保证由它产生的国家行政、审判、检察机关忠实于宪法、法律,忠实于人民的意志和利益,严格依法办事,并防止和纠正它们滥用权力的行为,保障公民的权利不受侵犯。但由于体制和机构等因素的限制,人大监督在国家监督体制中的核心地位尚未真正确立起来,还存在着诸多的缺陷。一方面,随着行政监督机制的日益完备,客观上形成了一种对人大监督的“隔离层”。如,行政审计和监察制度是现代国家从财政和人事方面监督行政机关的重要制度,是制约行政权力的有效手段,但在我国现行的国家监督体系中,审计、监察部门列入行政序列,属行政权力内部监督,这种制约往往难以取得实效。而对财政和国家工作人员的监督是人大及其常委会对行政机关实施监督的重要内容,行使好这个权力,必须对整个财政状况和国家工作人员履行职责情况有较全面的了解,同时对违法行为要有系统而有效的制止和纠正手段。

目前对财政和国家工作人员的行政监督过程实际上处于政府直接控制之下,客观上影响了人大监督的直接性,人大及其常委会对这两方面情况的了解在一定程度上仅限于听取报告和调查活动,了解渠道少、面窄、程度不深,对许多重大问题,由于缺乏第一手材料,无法实施有效的监督;另一方面,搞好监督离不开一系列实体规定及具体的实施办法,这些都必须有法律依据。但从目前的情况看,人大监督的法律、法规和制度还不健全。宪法和地方组织法虽然确认了人大的监督权,而对人大监督的原则、范围、程序及法律后果则缺乏具体明确的规定,如,保证宪法在本行政区域内的遵守和执行,那么何为违宪?对违宪者如何处理?都缺少法律依据;还有对“两院”的司法活动如何监督?对案件监督采取何种法律手段?也都没有明确规定。

人大监督的法律不健全和规定过于原则,既是监督标准不完善的表现,也是人大及其常委会难于充分行使其监督职权的症结之一;再一方面,党的领导主要是政治领导,即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。党对国家政治生活的领导,最本质的内容就是领导和支持人民当家作主。党的十一届三中全会以来,为了保障人民的民主权利,切实建设民主政治,党中央反复强调要使民主制度化、法律化,强调党必须在宪法和法律的范围内活动,以及建设社会主义政治文明。但是,有的地方由于没有很好地处理党的政治领导与管理国家具体事务的关系,还不同程度地存在着一些需由人大及其常委会审议决定的重大事项,政府没有提请人大及其常委会审议决定,而是政府作出决定后,往往以党委和政府联合发文的形式下发。实施过程中如果出了差错,人大就很难实施监督,从而影响了人大监督权的全面行使。

修补人大监督的缺陷,加强人大监督,健全人大监督机制,才能从根本上遏制权力腐败和权力专横。但是,要充分发挥人大监督的优势,要做的工作还很多。

一、真正确立人大监督的地位

要真正确立人大在国家监督体制中的地位,必须遵循两个原则:首先,要按照法律从属性原则进行重构。要克服现行监督机制的不足,一要强化监督机构的地位;二要加强对监督人员行使监督职权的法律保障。加强监督制度建设的基本目标是:监督机关应有很高的权威性,监督机关地位必须独立,对监督人员实行有效保障。因此,应改革现行监督体系,转换制约主体。如,可将审计、监察部门从政府序列中独立出来,成为直接向人大负责的机构,由人大选举产生,对人大及其常委会负责并报告工作。这样可以拓宽人大对财政、人事情况的了解渠道,形成对行政机关的监督合



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

力，以充分发挥国家审计部门和监察部门的功能。其次，要按照党政职能分开原则进行重构。要通过立法进一步明确国家监督职能，理顺人大监督与党的领导的关系，以保证国家监督形式充分地、有效地发挥作用。把党的政治领导与管理国家具体事务严格区分开来，有利于加强人大的监督，发挥人大的监督作用。党通过人大的监督渠道，来实现对国家行政、司法机关的领导。因此，进行政治体制改革，明确党的政治领导与管理国家具体事务的关系，是确立人大监督是国家最高层次监督的前提条件。

二、健全人大监督的机构

从目前各级人大常委会组织机构的状况看，既未设专门的监督机构，也缺少监督的专门手段和力量，这已不能适应权力机关承担的日趋繁重的监督工作的要求，更不能适应宪政建设发展和完善的要求。特别是县级人大常委会，专职委员少，办事机构又没有监督权，未能对“一府两院”的工作实施强有力的监督。因此，有必要在全国和地方各级人大常委会设立法律监督机构，明确其应有的职能。考虑到在目前各级人大常委会专职委员少和编制较紧的情况下，某一工作机构很难拥有各方面的专门人才，可由人大常委会各工作部门配备专门力量，共同组成监督委员会。这样，有利于拓宽监督视野，加大监督力度，提高监督效果。这种监督机构应有如下职能：一是依照宪法对法律、行政法规、地方性法规、行政规章、决定等规范性文件进行审查；二是派人参加行政、司法机关的会议，调阅行政、司法机关的会议记录和文件；三是协助权力机关受理控告国家机关及其工作人员违宪违法案件，对案件进行调查，提出处理意见；四是有权提出罢免案和质询案；五是有权在报刊、电视等新闻媒体上公开揭露违法失职人员。为保证监督机构的权威性和独立性，在实施监督过程中，能客观、公正地作出结论，实事求是地处理问题，它的组成人员应由人大选举产生，要依法独立行使各项监督权力，如视察权、调查权、建议权、批评权、受理控告权、公开权、质询权等。只有通过法律来保证专门监督机构及其工作人员的上述权力，才能体现监督权的权威性和独立性。

三、完善人大监督的程序

从监督的实践看，目前监督效果不佳是由多种因素决定的，但监督形式没有得到全面和科学的运用是一个主要原因。如，权力监督仅限于听取工作汇报、提意见，而对法定的质询、组织特定问题调查等集体行使监督权的有效形式却极少运用。这里有认识上的原因，也与这些监督手段法律规定过于原则，缺乏可操作性有关。如，法律规定地方各级权力机关有权撤销同级人民政府不适当的决定、命令，却没有这些决定、命令向权力机关备案的配套规定。又如，监督抽象行政行为应当遵循哪些程序，与行政单位内部监督如何衔接等问题，也缺少程序性的可操作的法律规定。因此，完善监督程序是保证监督职能实现的重要环节。监督程序的完善，是指每项监督手段一般应包括三个过程，一是监督如何提出，监督权适用的范围和条件；二是监督的具体组织，监督者与被监督者的权利义务；三是监督的法律后果，监督采取什么样的法律强制手段等。

首先，各种监督手段的标准应科学化。要定性定量，明确人大监督的合法性标准和合理性标准，以便在每个具体监督行动中评判监督对象的行动，以决定是否实施监督。如，关于撤销不适当的决议、决定和命令，就要明确不适当的决议、决定和命令包括的范围。又如，关于组织特定问题调查，就要明确哪些问题属于特定问题。其次，也是最主要的，就是要尽快制定出台人大监督法。人大及其常委会应当怎样在自己的职权范围内行使监督权，查处违宪、违法案件应当采取什么样的程序和方式，作出的决议、决定具有什么样的效力，现行法律都缺乏具体明确的规定。因此，尽快制定出台人大监督法，明确监督者与被监督者的权利义务，对人大监督的原则、内容、程序和方式作出具体明确的规定势在必行。

四、强化人大监督的效力

人大监督的效力应当体现在明确的法律后果上，只有被监督者接受和服从监督，才能收到预期的监督效果。因此，需要明确保证监督收到预期效果的强制性规定，强化法律责任。对拒不提出工作报告的，拒不到会答复质询、询问的，拒不向执法检查组或特定问题调查委员会提供材料的，故意干扰代表、委员在监督工作中执行职务的，应当明确作出追究其法律责任的规定。规定中应包括：一是责成有关机关和人员纠正违法行为，写出检查报告；二是责成有关部门对有关人员给予行政处分；三是按照权力机关任免权限，撤销或提请人民代表大会罢免有关人员的职务；四是撤销下一级人大及其常委会的不适当决议，撤销本级人民政府不适当的决定和命令；五是对违宪违法情节严重构成犯罪的，督促司法机关追究刑事责任。当前，按照廉政建设的有关规定，尤其有必要健全

• 2007年度十大改革新闻评选揭晓
• 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知
• 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

罢免机制，让人民群众通过自己的代表在人大及其常委会行使罢免权。还应对罢免案的对象、范围、提出、审查决定、答复和申辩等程序及后果作出明确的规定。

五、拓宽人大监督的渠道

拓宽监督渠道，是加强人大监督，健全人大监督机制，强化人大监督效果的重要保证，也可以说是推进宪政建设的一个“助推器”。首先，要健全人大监督信息的处理程序和制度。一是加强人大与“一府两院”的信息沟通，建立健全工作汇报制度、政务信息通报制度、规范性文件的备案审查制度和建议承办制度；二是拓宽人大及其常委会和社会的联系渠道，完善代表建议办理和信访处理等制度，使人大监督建立在广泛的民意基础上；三是使人大常委会会议前的视察、调查、检查等各项活动的程序具体化，使人大常委会有关组成人员列席“一府两院”会议，调阅文件，责成有关机关或部门汇报工作的程序规范化；四是做到“议事议程”和“议事结果”两公开，接受代表和人民群众的监督。其次，要充分发挥人大代表在监督中的作用。一是要通过代表这个主渠道了解情况，获得监督材料；二是发挥代表的直接监督作用，进一步开展代表评议政府及司法机关的工作和述职评议工作。再次，要建立国家权力机关联系人民群众实行监督的制度。宪法规定，一切国家机关及其工作人员，必须接受人民的监督。人民群众的监督要有具体的程序制度来保证实现，有必要从制度上、程序上把人民群众的监督与人大监督联系起来，使人民群众的监督能够通过国家权力机关得到反映和实现。按照这样的要求，现有的信访制度是不能适应的。信访机构一般都不直接处理案件，同时也没有法律对信访的程序作出明确规定，所以，有必要在人大常委会，特别是县级人大常委会设立专门接收、受理人民群众控告、申诉案件的职能部门，即工作委员会，明确其受理的内容和范围，规定办理的程序和方法，建立接收、登记、转办、结案、归档等制度。

此外，要重视发挥社会舆论的监督作用，通过舆论对违宪违法现象进行公开揭露和谴责。社会舆论监督具有时效快、影响面广、威慑力强等特点，但缺乏国家制裁的刚性，没有强制约束力。因此，社会舆论监督只有与其他形式的监督，特别是法律形式的监督结合起来，与人大监督、行政监察、党纪检查和检察监督结合起来，才能充分发挥其制约功能。

注释：

[1]毛泽东：《新民主主义宪政》。

[2]张文显、信春鹰：《民主+宪法=理想的体制》。

[3]《社会与国际百科全书》英文版。

[4]薄一波：《若干重大决策与事件回顾》。

[5]江泽民同志在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话。

[6]刘国敏：《人大监督学》，第15~16页。

（作者单位：云南省人大常委会研究室）

来源：《人大研究》2005年第2期（总第158期） 来源日期：2005-3-10 本站发布时间：2005-3-10

【关闭窗口】 【打印稿】 【E-mail推荐】

相关链接

用户名： 密码：

提示：必须登录后才能留言

标题：

！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

内容:

提交

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责声明](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.078秒