



# 中国海洋大学学报

Journal Of Ocean University Of China

社会科学版

Social Sciences

- 首页
- 学报概况
- 编委成员
- 编排规范
- 编辑学坛
- 编读往来
- 学报内容
- 在线投稿

## 学报内容

### 对地方人大法律监督机制的思考

作者:胡增祥 添加时间:2006-1-16 9:55:01 点击:732

[标题] 对地方人大法律监督机制的思考

[所属年份] 1999 年 第1期

[作者] 胡增祥

[作者单位] 青岛海洋大学海洋法学研究所副研究员

[关键词] 法律监督机制

[摘要] 本文从人大法定职责、健全法制和依法治国等三个方面论述了地方人大加强法律监督的必要性,地方人大履行法律监督的原则、范围、内容和方式,提出了改进和完善地方人大法律监督机制的具体建议。

#### [正文]

有法可依是建设社会主义法制的前提。法律制定之后,能够保证法律在实际生活中的贯彻执行,是整个社会主义法制的中心环节。列宁曾经说过:“一般用什么来保证法律的施行呢?第一,对法律的施行加以监督。第二,对不执行法律的加以惩办。”我国宪法总结过去关于监督宪法和法律实施的经验和教训,同时研究了世界各国的经验,不仅规定全国人大及其常委会监督宪法实施,而且还规定全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织,都负有维护宪法尊严,保证宪法实施的义务。这样,从中央到地方,从国家权力机关到行政机关,从社会团体到人民群众,形成了具有中国特色的法律监督体系,特别在国家机关的监督方面,强调了全国人大常委会的监督,这对人大经常有效地行使监督职能,具有重要意义。但是,不能设想,一切违宪和违法行为都由监督宪法实施的最高机构来追究和处理。就法律体系本身来说,宪法的规定也要由各种法律来具体化,其实施的保证和监督也需要由相应地各种法律实施的保证和监督而得到实现。因此,以宪法为核心的一整套法律,就需要运用从中央到地方的全部国家机构的力量来保证和监督其实施。本文仅就地方人大实施法律监督的工作机制问题,谈点个人看法。

#### 一、人大加强法律监督的必要性

人大的监督权,从根本上来说,是人民当家作主、管理国家的权力。人大加强法律监督的必要性主要表现在以下三个方面:

##### 1.履行法律监督是人大的一项重要职责

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定,人大不仅担负着宪法和法律赋予的立法职能,而且肩负着监督宪法和法律的实施,监督国家各级行政机关、审判机关和检察机关工作的重要职责。尤其是地方各级人大及其常委会,虽然地方立法的任务也很繁重,但其大量的、经常性的工作,应该是监督宪法和法律在本行政区域的有效实施,监督同级“一府两院”的工作。

有的同志认为,宪法规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”,实施法律监督的机关应该是人民检察院。这种观点是对的。但是,人民检察院作为法定的法律监督机关,对

#### ● 来稿查询:

生态学批评再思考

查询

#### ● 目录查询:

2005 年 01

关键字

查询

#### ● 按年份查看:

- |      |      |      |
|------|------|------|
| 2007 | 2006 | 2005 |
| 2004 | 2003 | 2002 |
| 2001 | 2000 | 1999 |

法律实施实行监督，不是对所有法律的执行情况都进行监督，而是按照法律的规定，在一定范围内行使监督权。根据人民检察院组织法规定，各级人民检察院对公安机关的侦查活动是否合法，实行监督；对人民法院的审判活动是否合法，实行监督；对刑事案件的判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法，实行监督等。实践证明，宪法把人民检察院确定为法律监督机关，明确人民法院、人民检察院和公安机关分工负责，互相配合、互相制约的相互关系是必要的。这是多年来政法工作的重要经验，是一项保证准确有效地执行法律的基本法律制度。但这项法律制度并不排除各级人大行使法律监督的职能。宪法明确规定，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督，县级以上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。从这些规定可以看出，人大及其常委会行使的监督权，在国家各种监督中处于中心地位，其他监督机关和监督形式既不能代替人大及其常委会的监督职责，同时必须接受同级人大及其常委会的监督。

## 2、加强法律监督是健全法制，保证国家各项事业顺利发展的必然要求

社会主义法制的基本要求是做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。从十一届三中全会到1997年11月底，全国人大及其常委会制定法律和有关法律问题的决定310多件；国务院制定行政法规750多件；有立法权的地方人大制定地方性法规5300多件。尤其是党的十四大以来，八届人大及其常委会制定法律和有关法律问题的决定达118件；享有立法权的地方人大及其常委会制定地方性法规4200多件。经过近20年的立法工作，初步建立起了以宪法为核心和基础的、有中国特色社会主义法律体系框架，不仅基本上做到了各项事业有法可依，而且为到2010年形成有中国特色社会主义法律体系奠定了坚实基础。

当前，我国法制建设中的一个突出问题是，法律的权威还没有真正树立起来，一些法律没有得到有效的实施，有法不依，执法不严，违法不究的现象还比较普遍和严重的存在。社会主义法制的尊严，首先表现在它的权威性。法制的权威性，不仅来自国家的强制力和普遍的约束力，更重要的是来自人民的意志和利益，来自人民的支持和拥护。它要求一切组织和任何个人严格地遵守和服从，不允许超越宪法和法律的任何特权。同时，法制的权威性还体现在它的不可侵犯性，任何破坏和违反宪法和法律的行为，都必须依法给予制裁。因此，树立法律的权威，关键是各级政府、审判机关和检察机关，特别是这些机关的领导干部要增强法制观念，提高遵守法律和维护法律尊严的自觉性，严格依法办事。执法机关和司法机关都是国家专门实施法律的机关，它们必须为人民群众作出榜样，忠实于法律和制度，以自己的模范行动去团结教育和依靠群众共同维护社会主义法制。只有这样，这些机关才能在群众中树立起良好形象，才能真正发挥执法、司法机关的作用。同时，也需要加强法律监督，使国家机关及其工作人员处于人民的经常监督之下，以保证“一府两院”的工作依法进行，及时发现和纠正违法行为，维护法律的尊严和权威，维护社会主义法制的统一，维护人民群众的合法权益。

## 3、开展法律监督是推进依法治国进程的需要

江泽民总书记在党的十五大报告中指出：“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。”李鹏委员长在九届全国人大常委会第一次会议上强调指出：“在推进依法治国的进程中，必须把保证宪法和法律的实施放在突出位置。”依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。全国人大常委会强调发挥法律监督作用，是为了推动国家宪法和法律的贯彻执行，促进各项工作取得全面进步。正如李鹏委员长在九届人大常委会第二次会议上讲话时所指出的，人大监督的目的是督促和支持“一府两院”依法行政、公正司法。人大和“一府两院”都是党领导下的国家机关，虽然分工不同，职能不同，但工作的基本出发点和目标都是一致的。人大对“一府两院”的监督，根本不同于西方国家议会对政府和司法机关的权力制衡。因此，各级人大及其常委会要在党的领导下，敢于和善于履行监督职能，使宪法和法律得到不折不扣的执行，促进行政机关依法行政，审判机关和检察机关公正司法，为推进依法治国，建设社会主义法制国家的进程作出更大贡献。

## 二、法律监督的原则

地方人大及其常委会履行法律监督职能，应遵循以下四条原则：

### 1、依法监督的原则

依法监督是指地方人大及其常委会必须在宪法和法律规定的职责范围内，按照一定的法定程序行使监督权。宪法第五条第四款规定：“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”人大常委会的监督权是由宪法直接确认赋予的，具有国家意志性、规范性和不可侵犯性。其性质决定了人大常委会在行使监督权时，必须依法监督，妥善处理监督与支持的关系，做到既不越权，也不失职。

### 2、监督重大事项的原则

宪法规定，县级以上地方各级人大常委会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。这种监督主要是监督“一府两院”是否依照宪法和法律办事，是否贯彻执行国家的政策，是否为广大人民群众谋利益，其工作人员是否遵纪守法，尽职尽责。所谓重大事项，是相对而言的，应根据本行政区域的实际情况而定。一般来说，凡涉及本地区大多数群众切身利益的事项、群众关心的事项，或者对本地区经济、社会发展有重大影响的事项，都可列为应予监督的重大事项。由于一个地区的工作涉及政治、经济、教育、科学、文化、卫生、民族、民政、环境和资源保护等方面；人民法院和人民检察院每年要处理各类案件数千件，如果人大常委会对每一项工作、每个案件都进行监督是难以办到的，也是不必要的。抓住具有代表性的重大事项进行监督，就抓住了典型，会起到监督一个，带动一片；解决一个，推动全面的作用。

### 3、实事求是的原则

坚持实事求是，就是坚持了辩证唯物主义的思想路线。监督工作的主要任务是，发现和纠正“一府两院”在工作和执法中存在的适当行为和决定。“不适当”的客观标准就是所提出的要求和措施脱离实际；制定的规范性文件，作出的决策或决定，显示恰当、合理和公平。因此，应该通过监督工作，撤销“一府两院”的不适当决定，或者通知有关部门实事求是地加以纠正，使其合理、合法、合乎本地区的客观实际需要。

### 4、集体行使监督权的原则

地方人大常委会是本级人民代表大会的常设机关，对本级人大负责并报告工作。在同级人大闭会期间，人大常委会行使同级国家权力机关的部分职权，通过开展一系列经常性的工作，发挥地方国家权力机关的作用。地方组织法第四十五条规定：“常务委员会会议由主任召集，每两个月至少举行一次。常务委员会的决议，由常务委员会及全体组成人员的过半数通过。”第四十八条规定：“主任会议处理常务委员会的重要日常工作。”这些规定说明，人大常委会由集体行使职权，采取开会的方式讨论决定问题。彭真同志1984年1月24日在全国人大常委会在京委员座谈会上的讲话中说：“人大和政府的任务不同，因此，它的工作制度、方法也就不同。宪法规定，行政机关实行首长负责制，人大是集体负责制，人大代表、常委委员的权力是很大的……但是，人大的这种权力是由集体来行使、来作决定的。”根据地方组织法规定和实践，监督工作由人大常委会作出决定，其重要日常工作由地方人大常委会主任会议处理，具体工作由常务委员会内务司法委员会办理。

## 三、地方人大法律监督的工作范围、内容和方式

地方人大对“一府两院”的法律监督包括立法监督、执法监督和工作监督三个方面。

1、立法监督，主要是对报送备案的政府规章和其他规范性文件进行审查。我们认为审查的重点内容应该是：

- (1)所制定的规章是否有明确、具体的立法根据；
- (2)是否越权制定规章；
- (3)是否与宪法、法律、行政法规和本省市的地方性法规相抵触；
- (4)是否与党的方针政策相悖，与全国和本省、市人大及其常委会的决议、决定相悖；
- (5)是否符合本行政区域的具体情况和实际需要，具有较强的针对性和可操作性；
- (6)是否符合规定的制定程序和发布方式。

经审查没有发现原则性问题,通知报送机关按规章生效时间认真组织实施。对不适当的规章,通知报送机关予以修正;报送机关不同意修正的,提请人大常委会会议予以撤销。

2、执法监督,主要是对宪法和法律在本行政区域的实施情况进行监督。目前,开展执法监督的主要形式是,围绕本行政区改革开放和现代化建设的重大问题和人民群众关心的热点问题,进行重点执法检查;把听取汇报与重点深入检查相结合,事先安排的检查与临时抽查相结合,并注意发挥舆论监督和群众监督的作用。一般情况下,常委会组织的执法检查形成的报告,需提请常委会会议审议;专门委员会的执法检查报告印发常委会会议。执法检查报告和审议意见及时送交法律实施主管机关,要求其限期改进执法工作。通过执法检查,可以提高“一府两院”的执法水平,促进法律实施,增强干部和群众的法制观念。

3、工作监督,主要是对“一府两院”在各自职权范围内依法开展行政管理、独立审判和检察工作的监督,包括受理公民、法人和其他组织的申诉、控告和检举,听取和审议“一府两院”的工作报告,依照法律规定的程序提出质询案,组织工作视察或检查,组织关于特定问题的调查等。

“一府两院”对人大及其常委会监督工作的决议、决定有异议的,可以书面申述理由或申请复议。人大及其常委会对书面陈述报告应及时复议,并将复议结果通知提出申请复议的机关。

人大及其常委会支持“一府两院”依法行使职权;对干涉“一府两院”依法行使职权的行为应予制止,并责成或建议有关机关作出处理。

地方人大及其常委会对拒绝或妨碍依法监督的,可分别情况作出以下处理:

- (1)责成有关单位的负责人作出书面检查,并可以建议主管机关对直接责任人给予行政处分;
- (2)决定免去或撤销由该人大常委会任命的工作人员的职务;
- (3)对由地方人大选举产生的人员,依法向人民代表大会提出罢免案。

#### 四、问题和建议

人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度,是人民当家作主、行使管理国家权力的重要组织形式。人大对“一府两院”行使监督权,是人民赋予的权力。人民群众对人大行使监督权寄予厚望。为此,这些年来全国和地方人大及其常委会为履行监督职责,做出了很大努力,积累了不少经验,但与法律的要求和人民的期望相比,还有大量工作要做,还需要作出进一步的努力。目前,开展法律监督已作为人大常委会的一项工作制度确立下来,并把监督与立法置于同等重要的位置。地方人大常委会应该针对当前有法不依、执法不严、违法不究、执法犯法、贪赃枉法等问题,加强监督。地方人大常委会应进一步采取措施,改进和加强法律实施的监督检查,注重实效,力戒形式主义。为使监督工作规范化、制度化,建议地方各级人大常委会:

1、制定监督“一府两院”工作的地方性法规,对监督的原则、职责、事项、方式和处理方法等作出规定。

2、制定政府规章和其他规范性文件履行备案的规定,对应备案的文件范围、要求、时限、审查内容和处理方法等作出规定。

3、制定对法律实施情况监督检查的规定,对检查计划的制定,检查组的组成、检查的方法和步骤,以及执法检查报告的审议等作出具体规定。

责任编辑 也夫

