**关于人大监督工作**

**岳玉宗**

　　监督职权是宪法赋予各级人大及其常委会的一项重要职权。党的十九大报告指出，人大要实施正确监督、有效监督。如何实施正确监督、有效监督，是各级人大及其常委会多年来一直探索和实践的重大问题。本文就监督、人大监督、人大监督的特点、原则、内容、形式，监督法实施情况及存在问题、如何进一步加强人大监督等问题作一些梳理和研究思考，与人大同仁共同探讨。

**一、监督、人大监督及特点**

　　（一）监督

　　监督即监察督促，一般意义上的监督包括：1、监督者负有一定使命，对特定的对象实施监察和督促。2、监察和督促具有明确的目的性，即控制被监督对象按照既定的方向、轨道前进，一旦发生偏离，监督者即应采取措施加以纠正。3、监察和督促应当是有约束力的，被监督者如果违背监督者的意志，就会引起一定的后果。4、监督者的作为只是监察和督促，而不是直接的执行。

　　（二）人大监督

　　人大监督即人民代表大会及其常委会依照宪法、法律规定监察、检查、督促政府、监察委、法院、检察院依法履行职责，纠正、防止违宪、违法行为，保证宪法、法律正确实施，维护人民根本利益的强制性权力。人大的监督来源于宪法和组织法的规定。人大监督的含义包括：1、人大相对于被监督者——政府、监察委、人民法院、人民检察院来说，法律地位不是平等的，因而这种监督是权力机关对它的执行机关的监督。2、由于人大是代表人民行使管理国家权力的机关，政府、监察委员会、法院、检察院由人大产生，其行政管理、监察、审判、检察等权力都是人大赋予的，因此人大的监督带有管理性质，是一种间接管理国家事务的行为。3、人大监督的目的是监察、督促政府、监察委、法院、检察院的工作依照法律和人民的意志进行。4、政府、监察委、法院、检察院必须自觉地接受、服从人大监察和督促，否则应当承担一定的后果责任。

　　（三）人大监督的特点

　　人大的监督是国家权力机关实施的行为，同社会监督、舆论监督、民主监督等种种其他监督相比，有其明显的特点：1、主体地位的至高性。人大是国家权力机关，其他国家机关都由它产生、对它负责、受它监督，在整个国家机关系列中，法律地位是最高的。2、监督范围的广泛性。对全国人大来说，要监督宪法的实施，监督国务院、国家监察委、中央军委、最高法院、最高检察院的工作；地方人大在本行政区域内，要保证宪法、法律、法规的遵守和执行，保证上级和本级权力机关的决议、决定的遵守和执行，要监督政府、监察委、法院、检察院的工作。人大对一切法律的实施和执行情况都有监督权，对所有国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关的工作都要实施监督。而法律作为人们的行为规范，涉及国家生活、社会生活的各个领域，国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关的工作也涉及各种社会问题的处理，人大实施监督的范围是非常广泛的。3、监督方式的多样性。从宪法、法律的规定看，人大在监督过程中，可以听取和审议政府、监察委、法院、检察院的工作报告，进行视察、检查和调查，提出质询，撤销、罢免相关国家工作人员的职务等等。4、监督效力的权威性。人大的监督权，是国家权力的体现。人大实施的监督行为，是实现国家统治权的过程。人大在监督中形成的决议、决定，具有法律效力，有关机关和个人必须执行，否则会引起一定的法律后果，受到一定的法律制裁。

**二、人大行使监督权的探索与实践**

　　在《监督法》实施以前，宪法和法律赋予了人大及其常委会监督权，但对于实施监督权可以采取的形式尚未作出具体的规定，只能在实践中不断探索和完善。在这种情况下，地方各级人大在实施监督权的过程中，广泛开展了执法检查、代表评议、述职评议和个案监督等。这些监督形式，虽然取得了明显成效，但缺乏统一规范，存在较大的随意性。制定一部统一规范的《监督法》，使人大监督制度建设跟上时代步伐，成为迫切需要。

　　从1987年至2006年20年间，历次全国人民代表大会共收到关于制定监督法的议案222件，参与提出议案的代表达4044人次。2006年3月，全国人代会期间，胡锦涛总书记对加强人大监督工作作了深刻阐述。在汇总各个方面意见的基础上，全国人大法制委员会对监督法草案作了较大修改，形成了监督法草案修改稿。2006年4、5月间，全国人大常委会有关领导主持召开了4次座谈会，继续听取各方面意见，对监督法草案作了进一步的修改。2006年6月、8月，监督法草案先后两次经全国人大常委会会议审议，并根据审议意见作了修改完善。2006年8月25日，全国人大常委会委员长会议决定，将监督法草案提请常委会会议表决。2006年8月27日，十届全国人大常委会第23次会议表决通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，并由国家主席胡锦涛以主席令公布，于2007年1月1日起施行。监督法的实施，是人大监督制度的完善，它为人大行使监督权提供了统一的法律规范，为加强人大监督工作创造了良好的法制环境。

**三、人大监督的主体、对象、原则、内容和形式**

　　《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）是人大行使监督权的法律规范，具体规定了人大监督的主体、对象、原则、内容、形式，是各级人大常委会实施监督的主要法律依据。

　　（一）人大监督的主体

　　人大监督权力的承担者。根据法律规定，人大的监督权，只能由各级人大及其常委会行使，而不能由其他任何组织和个人行使。在一般情况下，人大及其常委会也不能将自己的监督权委托或转让给其他组织或个人。人大集体行使职权、集体决定问题，表决的原则是少数服从多数。任何个人，无论其地位多高，能力多大，都不能代替集体作出决策，不能成为人大监督权的主体。委员长会议或者主任会议负责处理人大常委会的重要日常工作，法律规定它的职权都是程序性的，而不是实体性的，它不能代替人大常委会作出具有法律效力的决议或决定，不能成为人大监督权的主体。人大各专门委员会是代表大会的常设工作机关，主要职权是在人民代表大会闭会期间，在人大常委会的领导下研究、审议和拟定并提出有关问题的议案，参与或承担人民代表大会或其常务委员会交办的有关具体工作，例如听取政府或有关部门、监察委员会、法院、检察院的工作汇报，开展执法检查，组织视察，进行调查研究等等。专门委员会协助人大及其常委会行使监督权，不能成为人大监督的主体。

　　（二）人大监督的对象

　　人大行使监督权所指向的客体。按照法律规定，人大监督的对象，是那些由人大及其常委会产生的、并向人大及其常委会负责的国家机关及国家机关组成人员，包括本级行政、监察、审判和检察机关及其组成人员，以及下一级国家权力机关。就全国人大来说，还包括国家主席、副主席，中央军事委员会。全国人大及其常委会还是宪法监督机关，它的宪法监督对象还应包括各政党、各社会团体和企业事业组织。人大在实施监督过程中，能否把同级行政机关、监察机关、审判机关、检察机关中的一般工作人员作为监督对象，对此应作具体分析。人大监督指向的目标，应当是由自己选举或任命的人员，这些人员由人大产生，向人大负责，他们的主要职责是执行法律和人大的决议、决定，他们的行为是代表国家、以国家的名义作出的，他们之中既包括国务院总理、国务院其他组成人员和地方各级政府领导人员及其他组成人员，也包括监察机关、审判机关、检察机关中的监察委主任、法院院长、检察院检察长以及监察委员、审判员、检察员等法职人员，这部分人理所当然是人大行使监督权的对象。对于国家行政机关中一般工作人员，如果他们的行为不是执法行为，不直接对法律承担责任，并且不是代表国家、以国家的名义进行的，则不作为人大监督的对象。按照宪法、组织法、监察法的规定，国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关由同级国家权力机关产生，对同级国家权力机关负责。所以，上级人大不能把下级政府、监察委、法院、检察院作为自己的监督对象。但是，这并不等于说，在监督过程中，不允许上级人大过问涉及下级政府、监察委、法院、检察院的工作。人大为了搞好监督，深入下层，了解情况，从下看上，从特殊到一般，从而得出符合实际的结论，这不仅是允许的，而且是应该的。

　　（三）人大监督的原则

　　人大监督的原则主要包括：1、依法监督的原则。人大的监督从内容到程序，从形式到手段，都必须有法律依据。监督是以宪法和法律为准绳，严格依照宪法和法律规定的权限和程序进行的。人大的监督必须做到有法可依、有法必依，不能有随意性。这样监督才具有权威性和法律效力。2、监督大事的原则。由于社会事务纷繁复杂、千差万别，人大的监督不可能面面俱到、事无巨细，必须抓住国家和地方事务中那些带有根本性的长远的重大的事项，抓住那些影响面大、问题严重、人民群众反响强烈的事项进行监督。抓住大事进行监督，不仅可以解决急需解决的一些根本性问题，而且监督的效果会更好，起到事半功倍的作用。3、注重事后监督的原则。监督手段的实施一般多发生在监督事项已经发生之后，无论是对立法的审查和撤销，还是对“一府一委两院”执法活动的质询、调查、检查、督促与纠正等，都具有事后性的特点。注重事后监督，既有利于监督对象正常工作，又可保证人大监督的质量，提高人大监督的效果，使人大的监督既不失职，又不越权。4、集体行使监督权的原则。人大及其常委会行使职权不同于行政机关的首长负责制，是集体负责制，集体行使职权，集体决定问题。即监督内容的确定，监督行为的实施，对问题的处理决定，都要经过集体讨论作出，任何个人不能行使监督权。坚持这一原则，可以防止滥用或侵犯国家权力机关的权力。5、公开原则。《监督法》第六条规定，各级人大常委会行使监督权的情况应向本级人民代表大会报告，接受监督。第七条规定，各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况，向社会公开。体现了监督者接受监督的原则。所以，各级人大常委会行使监督权的情况要通过报刊、电台、电视台、网络等媒体向社会公开，接受人民群众的监督。

　　（四）人大监督的主要内容

　　根据人大监督大事的原则，地方各级人大监督的主要内容是：1、国家宪法、法律、法规在本行政区域贯彻实施的情况。2、党和国家的大政方针、各级党委重大决策部署、人大及其常委会决议、决定的贯彻落实情况。3、人民群众普遍关心、社会普遍关注的热点、难点问题。4、事关本行政区域改革发展稳定的、带有全局、长远性的重大问题。

　　（五）人大监督的主要形式

　　根据宪法、监督法等相关法律，人大常委会监督的主要形式是：1、听取和审议人民政府、监督委员会、人民法院和人民检察院专项工作报告。2、审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展计划、预算执行情况报告，听取和审议审计工作报告。3、法律法规实施情况的检查。4、规范性文件的备案审查。5、询问和质询。6、特定问题调查。7、撤职案的审议和决定。

**四、《监督法》实施及存在问题**

　　《监督法》的公布实施标志着人大监督工作从实施探索层面转换到法律制度规范层面，《监督法》12年来，各级人大常委会依法行使监督权，健全监督机制，加强和改进监督工作，增强监督实效，有力促进了依法行政、公正司法，对更好地发挥人民代表大会制度的特点和优势，推进社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化发挥了重要作用。主要体现在：

　　1、有效推进我国法制的统一。人大虽然作为立法、监督机关，但在《监督法》出台之前，基本是各拿一把号，各吹各的调，工作方式纷繁复杂，各级各地人大均以条例、办法以及其他规范性文件对自己的工作程序进行规定，创新颇多，弊病颇多。《监督法》的颁布无疑是对国家权力机关如何行使权力是个空前统一要求和规范，达到了“二十年磨一剑”的良好效果，在法制建设方面增添了浓墨重彩的一笔。

　　2、固定了一些好的做法与经验。把各地的一些经社会认可的工作方式和成功经验，把效果良好的监督惯例和专家研究的理论成果提炼成为法律制度，对人大工作起到了较为稳定和长期的指导和固定作用，被社会广泛认同和遵守。

　　3、监督程序更加规范，监督情况更加透明。《监督法》出台后，人大常委会把过去制度中一些与监督法要求不相符合的规定进行了清理、废止、完善，把监督法规定的原则具体化、细致化。通过“立”“改”“废”，人大监督工作的程序更加规范。监督公开是监督法的一个创新，各级人大常委会采取网站、刊物、公报 、新闻报道等多种举措，把监督情况向社会公开，取得了更好的监督效果。

　　4、监督重点更加突出，监督方式更加完善。监督法第八条、第十八条、第二十二条、 第三十条都对监督重点内容作出了概括性和列举性规定，使人大工作者克服了过去全面出击的倾向。注重围绕当地工作大局、人民群众关注的热点难点问题选择监督内容，突出监督重点。在监督程序上，监督法规定了七种方式，一些地方人大常委会在实践中，结合实际，将听取和审议专项工作报告、规范性文件备案审查等规定进一步细化、深化，更具有可操作性。

　　但是，《监督法》实施过程中还存在一些问题，主要是：

　　1、思想认识不到位，保障机制不协调。在思想认识上，主要表现在人治意识还根深蒂固，原有的习惯做法或领导意志尚存，自信力不强，不敢监督的心理还不同程度地存在；认为党委让干什么就干什么，人大监督不监督无关紧要，可有可无，宁可失职也不越权；保障机制主要表现在地方人大机关的行政人员编制少，专业人员少；难以独立承担执法检查、调查等法定任务，远远不能适应和满足监督工作的需要。

　　2、程序未完全到位，重点未全部落实。 在程序上，“一府一委两院”应完成的法定步骤没有到位；人大常委会自身需完成的步骤没有落实，还是沿用过去的一些旧做法，如对监督情况公开的几个时限都未能严格执行。在工作重点上，一是财政监督不到位，审查决算草案和预算执行内容不够全面。二是审议意见的落实不尽人意，仍然存在重提出轻整改、重检查轻落实的现象。三是规范性文件备案审查工作还有差距。如报备率不高、党政联合发文规避人大审查、审查程序各异等问题。

　　3、监督法本身存在缺陷，严重影响执法效果一是有些法律规定过于笼统。如在哪些情形下可以提起撤职案，专项工作报告表决未通过如何处置，预算与决算相关到什么程序就批准，什么程序不批准等等；二是缺少法律责任的规定。主要是对监督主体和客体均缺乏应有的法律约束力，监督主体如果不按照监督法所规定的程序行使监督，或者越权、失职、不作为应承担什么样的法律责任，监督法里没有规定。监督客体不按规定接受监督，不采纳人大常委会的审议意见，不贯彻执行常委会的决议决定，不报备规范性文件等情形应怎样追究责任等，监督法里也没有明确。使得整部法律刚性严重不足，影响监督工作的开展和监督效果。

**五、加强和改进人大监督工作的思路对策**

　　（一）结合实际，修订完善《监督法》

　　1、增加“法律责任”专章规定。进一步明确监督主体和客体均缺乏应有的法律约束力。

　　2、细化刚性规定，减少实施难度。

　　3、规范性文件备案审查工作开展阶段应予前置，对规范性文件撤销程序在监督法中作出统一规定，避免各自为阵。

　　4、专项工作报告材料递交常委会组成人员审议前的准备时限应变更到更贴近实际。把《监督法》第十二条规定的“二十日前”“七日前”缩短，更利于工作，体现效果。

　　5、公开原则操作程序应进一步明确具体，把《监督法》第七条和其它章节五处涉及相关公开程序的规定再具体化、系统化，详细规定公开内容的范围、对象、载体、时限、程序及责任等，以便获得到公开的实际效果。

　　6、应细化财政监督规定。一是保障对公共财物进行及时监督，增加或具体监督客体的一些接受、配合、报批预算决算和有关报告的时限，以及监督主体进行审查、批准、审议的时效性。二是详细规定改善常委会行使财政监督权利的运行方式，使之重点突出，技术过硬，公开透明。三是改进监督技术，体现责任意识、完善权责同构逻辑。规定有关监督信息获取、知情的渠道方式，规定监督机构中财政、审计、计划等专家或专业人士的比例，避免“看看、听听、说说”，流于形式。

　　7、应具体规定撤职案提起与特定问题调查、质询的法定情形。详细列举在什么情况下质询，在什么情况下进行特定问题调查，在什么情况下可以或必须依法提起撤职案，又在什么情况下必须予以撤职等，并规定相关工作衔接的程序。

　　（二）提高政治站位，切实加强人大监督

　　要认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，按照党的十九大对人大工作提出的新要求，进一步提高对加强和改进人大监督工作重性的认识，从推进社会主义民主政治建设，保证人民当家作主，推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，勇于担当，履职尽责，切实行使好宪法法律赋予的人大监督职权。要增加责任意识。作为人大工作者，代表国家权力机关监督是法定职责，是法定权力与法定义务，如果不监督，就是失职、渎职，甚至是对人民群众对社会的犯罪。要敢于监督、善于监督，坚持在同级党委领导下，围绕中心、服务大局，敢于、善于用运刚性监督手段，切实增强人大监督工作实效。

　　（三）抓住主要环节，着力增强实效

　　1、精选监督议题。人大监督工作涉及经济、政治、文化、社会、生态建设等方方面面，而人大监督力量有限、时间有限，每一阶段的监督不可能面面俱到。要按照少而精的原则，根据每一阶段党委、政府的中心工作，围绕党委重大决策部署、重要工作、人民群众普遍关心的热点难点问题，确定监督议题。除法律规定的程序性监督内容外，地方人大常委会每年重点监督以不超过5个为宜，以每一次常委会会议突出一项重点为最佳。以避免监督议题过多，审议不充分的情况。

　　2、深入调查研究。调查研究是做好人大监督工作，增强监督实效的基础。要按照习近平总书记关于大兴调查研究之风的要求，切实转变作风，深入实际、深入基层、深入群众搞好调查研究，察实情、听实话、谋实招，掌控第一手材料，进行认真分析研究，使人大调研（调查）报告真正有情况、有分析、有建议，做到情况清楚、问题找准、建议可行，着力提高调查研究水平，为人大常委会会议审议提供高质量的调研、调查报告，为提高审议质量，增强监督实效奠定坚实基础。

　　3、提高审议质量。人大常委会会议审议，提出审议意见，作出相关决议决定，是人大监督工作的重要环节。要按照会议议题统筹合理安排会议日程，该长则长、该短则短，以每一位常委会组成人员都能够充分发表意见为准，着力避免议不透、议而不决的情况。人大各专委会和常委会有关工作机构要及时归纳梳理各位组成人员的审议意见，形成常委会会议审议意见，明确办理时限，经主任会议研究后及时提交政府和各有关部门研究处理。

　　4、加强跟踪监督。人大常委会会议审议意见和决议、决定提交政府和有关部门后，人大各专委、常委会各相关工委要加强跟踪督办，督促各承办部位认真落实。政府和有关部门办理情况一般以书面形式提请人大常委会会议审议。根据监督议题，必要时常委会会议可以听取办理情况报告，并对办理情况进行满意度测评，对满意度测评达不到要求的，应责成有关部门重新办理，并按时限报告办理情况。

　　总之，人大监督是我国监督体系中具有最高法律效力的监督，是人大及其常委会的法定职责。我们要在实践中不断探索，大胆实践，真正做到正确监督、有效监督，充分发挥人大监督在协调推进“五位一体”总体布局，统筹推进“四个全面”战略布局中的重要作用，为决胜全面小康、推进社会主义现代化提供坚强保障。