浅谈地方各级人大常委会闭会期间的监督工作

符乔荫

在县级以上地方各级人大常委会闭会期间，对于人民群众和人大代表反映的重大问题，特别是对本级国家机关及其工作人员的申诉和意见，人大常委会如何受理？这是地方国家权力机关的日常监督工作问题，现行法律没有明确具体的规定。鉴于人大常委会会议一般每两个月举行一次，一些从事地方人大工作的同志主张，由人大常委会主任会议代行常委会部分职权，承担日常的监督工作。有的人大常委会作出规定，"对一些紧急的、来不及提请常委会会议审议的问题，在不越权的前提下，可由主任会议讨论决定，并形成纪要交政府、'两院'办理"。部分地方的人大常委会主任会议实际上业已这样做了。如某市的人大常委会主任会议经常就一些重大案件进行集体讨论，作出相应决定，然后以"主任会议纪要"、"主任会议交办函"、"主任会议催办函"等形式，"通知"或"督促"有关机关或部门办理，并"要求"在一定期限内报告办理结果。笔者认为，这些"决定"、"纪要"、"通知"和"要求"，显然都是主任会议"集体"的意志，都带有一定的强制性和约束力，客观上起到了人大常委会实行监督的作用。但是，上述主张、规定和做法由于没有法律依据，容易削弱地方国家权力机关的权威，不能发挥我国人民代表大会制度的优势。

我们知道，我国的监督形式多种多样：既有行政机关的行政监督，审判机关的审判监督，检察机关的法律监督，又有新闻媒介的舆论监督和人民群众的民主监督。只有国家权力机关的监督，在整个国家监督机制中层次最高、权威最大。县级以上地方各级人大常委会作为地方国家权力机关，实行"民主合议制"，其决议、决定均以常委会全体组成人员的过半数通过；也就是说，人大常委会是按照"权在集体"的原则，行使法律赋予的职权。"监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作"，是现行宪法和地方组织法赋予各级人大常委会的一项重要职权，其他任何机关、机构或者集体、个人都无权行使。人大常委会主任会议也不例外。根据地方组织法的有关规定，主任会议的成员只是人大常委会组成人员的一部分，而且是少数；主任会议是人大常委会开展工作的领导机构，而不是一级地方国家权力机关，理所当然地不能行使人大常委会的职权。不过，主任会议可以就某些重大问题和重大事项，提出意见和建议，甚至可以形成纪要或者作出决定。这也是一种形式的监督。但是，这种监督不代表人大常委会集体的意志，不具有人大常委会监督的性质，因而不受国家强制力保障。如果在理论和实践上允许主任会议在人大常委会闭会期间，行使人大常委会的监督权，或者把主任会议的监督作用等同于人大常委会的监督作用，毫无疑问，这有悖于我国人民代表大会制度的"民主合议"原则和"权在集体"原则，有损于地方国家权力机关的权威。

其实，县级以上地方各级人大常委会主任会议自有法定职责，即“处理常务委员会的重要日常工作”（见地方组织法第43条）。但地方组织法只有原则规定而无具体内容。这就给主任会议开展工作带来了一些困难。究竟哪些是人大常委会“重要”的、“日常”的工作？全国人大组织法第25条关于委员长会议“处理常务委员会的重要日常工作”职责的4项具体规定可供参考，即：“（一）决定常务委员会每次会议的会期，拟定会议议程草案；（二）对向常务委员会提出的议案和质询案，决定交由有关的专门委员会审议或者提请常务委员长全体会议审议；（三）指导和协调各专门委员会的日常工作；（四）处理常务委员会其他重要日常工作；。”从这些规定可以看到，委员长会议的职责范围仅仅限于人大及其常委会内部。因此，地方各级人大常委会主任会议应该同全国人大常委会委员长会议一样，只能对内而不能对外履行职责，更不能行使对其他国家机关的监督权。

那么，在人大常委会闭会期间，怎样充分发挥主任会议的作用，以实现地方国家权力机关对本级人民政府和人民法院、人民检察院工作的有效监督呢？这是一个亟待深入研究的问题。本人认为，应该从现行法律的有关规定出发，分三步实施：第一，对人民群众和人大代表反映的重大问题，可由主任会议直接向有关机关或部门提出处理的意见和建议，或者由主任会议交由人大常委会办事机构或工作机构向有关机关或部门提出处理的意见和建议。这是因为：主任会议的成员都是人大代表，是人民群众派往地方国家权力机关的光荣使者，有责任和义务反映群众呼声，提出批评意见；同时，主任会议如前所述是人大常委会开展工作、行使职权的组织者和领导者，有权将人民群众和人大代表反映的重大问题决定交人大常委会的办事机构或工作机构办理。第二，对属于人大常委会职权范围内的问题，可参照地方组织法第25条第3款和41条的规定，由主任会议决定交由人大有关的专门委员会进行调查研究，并向有关机关或部门提出处理的意见和建议。根据法律的规定，人大各专门委员会有权研究、审议和拟定有关议案，也有权对属于人大常委会职权范围内同本委员会有关的问题进行调查研究，提出建议。这是人大常委会的办事机构或工作机构所不具备和不能替代的。最后，问题如果仍然得不到解决，可根据地方组织法第40条的规定，由主任召集人大常委会会议，并参照宪法第71条、全国人大组织法第38条的规定，组织关于特定问题的调查委员会进行专题调查；人大常委会则根据调查委员会的报告作出相应的决议或决定，责成有关机关或部门处理，并限期报告处理结果。在本级国家机关中，地方国家权力机关具有全权的、核心的地位。人大常委会的决议、决定都是本行政区域内人民意志的集中体现，属于国家意志，由国家强制力保证执行。因此，由人大常委会就某些重大问题作出决议或决定，责成有关机关或部门办理，是地方各级人大常委会行使对本级人民政府和人民法院、人民检察院工作的监督权的主要途径和最高形式。总之，县级以上地方各级人大常委会不管在开会期间还是在闭会期间，都应克服行政痕迹，发挥整体作用，严格按照法律规定和法定程序监督本级人民政府和人民法院、人民检察院的工作。

（作者单位：湖南省人大常委会办公厅）

责任编辑：林　炎