

加强地方人大的监督工作

编者按：地方各级人大及其常委会对地方政府和法院、检察院进行有效的监督是人民代表大会的重要职权之一。加强和改进这种监督不仅可以保证“一府两院”依法活动，而且可以促进人大的自身建设。本刊摘要发表几篇关于这方面问题的来稿，欢迎大家继续对此进行探讨。

对人大及其常委会几种有效监督形式的探讨

胡德祖

近些年来，人大及其常委会对同级人民政府和人民法院、人民检察院的监督工作虽然有成绩、有进展，但总的说来还是一个薄弱环节。我认为，重要的原因之一就是法律规定实施监督的措施不具体，程序不明确。宪法和法律规定的人大及其常委会应有的撤销、罢免、特定问题调查等比较严厉有效的监督职权和监督形式，基本上停留在纸面上和口头上，无法具体实施。本文试图就此作一探讨。

一、关于撤销不适当的决议、决定和命令

宪法第一百零四条，地方组织法第八条、第九条、第三十条分别作出了规定（略）。对法律的这一规定有三个关键问题需要明确：一是怎么理解“不适当”，哪些问题属于“不适当”的范围。二是本级人民政府不适当的“决定和命令”包括的范围。三是怎样撤销即采取什么方式和程序来撤销法律规定属于“不适当”的决议、决定和命令。

首先，要明确“不适当”的涵义，明确哪些问题属于“不适当”的范围。我试列下述各点：

（一）宪法第九十九条，地方组织法第八条、第九条、第三十九条明确规定，地方各级人民代表大会及其常务委员会“在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行。”因此，凡属与宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议相抵触的决议、决定和命令，均属“不适当”之列。

（二）宪法第一百零五条、地方组织法第四十七条明确规定：“地方各级人民政府是地

方各级人民代表大会的执行机关。”因此，本级人民政府凡属与本级人大及其常委会制定的地方性法规或通过的决议、决定相抵触的决定和命令，属于“不适当”之列。

（三）地方组织法第八条、第九条、第三十九条分别规定，地方各级人大及其常委会依法选举和任免国家机关工作人员。因此，凡依法应由人大及其常委会选举或任免的国家行政机关工作人员，不经由人大选举或人大常委会任免而由政府超越权限作出任免决定，或者应属于政府组成人员，不列入政府组成人员范围由政府自行作出任免决定，政府的这些任免决定，应属“不适当”之列。

（四）地方组织法第八条、第九条规定地方各级人大的职权之一是：“保护社会主义的全民所有财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民人身权利、民主权利和其他权利。”如果地方人大及其常委会和人民政府作出和发布侵犯法人、公民的合法财产、侵犯公民的人身权利、民主权利和其他权利的决议、决定和命令，这种决议、决定和命令亦属“不适当”之列。

其次，要明确本级人民政府“不适当的决定和命令”包括的范围。即政府的决定和命令是泛指政府作出的各项决定和以命令、通知等形式发布的各种规范性文件，还是特指“决定和命令”。我认为，其范围应包括政府一切规范性文件，既包括政府发布的决定和命令，也包括指示、布告、公告、通告、通知和会议纪要等；既包括公文本身，也包括以上述公文发布的行政规章、采取的重大行政措施等。国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》规定，发布重要行政规章，采取重大强制性行政措施，任免奖惩有关人员等用“命令（令）”。《办法》还规定：公布应当普遍遵守的事项，向国内外发布重要事项，在一定范围内公布应当遵守的事项，分别用布告、公告和通告。发布行政规章，要求下级机关办理或共同执行的事项，用“通知”；传达会议议定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守、执行的，用“会议纪要”。即然是要遵守、执行，那就是一种规范性的文件。实际上，政府发布的行政规章或转发的部门规章，绝大多数都是用的“通知”。地方组织法第五十一条规定：省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府还可以根据法律和国务院的行政法规，制定规章。如果政府发布的行政规章或转发的部门规章不“适当”，当然也属于“不适当的决定和命令”之列。

第三，要明确怎样依法撤销不适当的决议、决定和命令。我认为，不外乎三种方法：一是向通过不适当决议或作出不适当决定和命令的机关书面提出建议，由其自行纠正或对“不适当”的部分作出修改，重新发布。二是建议通过不适当决议或作出不适当的决定和命令的机关自行撤销。三是由有权依法撤销监督对象不适当的决议、决定和命令的机关通过法定程序正式作出决定公开撤销。

二、关于罢免

宪法第一百零一条和地方组织法第十条作出了规定（略）。比较起来说，法律关于罢免案的规定算是比较明确的，它有这样几点值得注意：一是只有人民代表大会才有罢免权，而人大常委会只有撤销职务权，没有罢免权。二是联名提出罢免案的代表人数要符合十分之一以上或五分之一以上的比例。三是罢免案一经依法提出，就“由主席团提请大会审议”。不存在是否提请大会审议的问题，没有前提限制。四是对罢免职务有什么标准，法律未作规定。我认为，只要多数代表有根据认为罢免对象已经丧失了担任其所任领导职务资格的，就可以罢免。当然罢免一个由人大自己选出的地方国家机构领导人员的职务是一个非常严肃的问题，

必须十分慎重。根据选举法,选民或原选举单位有权罢免自己选出的代表。如果要罢免县级以上的人大常委会组成人员,既可以由人民代表大会依法罢免,还可以采取釜底抽薪的简便办法,由原选区或选举单位依法罢免其代表资格,其所任的人大常委会组成人员的职务即自行撤销。

三、关于撤销职务

地方组织法第三十九条第十二项对此已作了规定(略)。问题是,提出撤销职务案的程序未作规定,给具体执行带来困难。有个市人大常委会四名委员联名提出对某局长的撤职案,市人大常委会通过了该案。上级人大常委会认为市人大常委会无权提撤职案,其决定在程序上不合法,属于不适当的决定。1986年12月全国人大常委会决定修改了地方组织法,增加了地方人大常委会可以撤销职务这一重要职权。但是至今这一职权如何行使,法律未作具体规定,这不能不说是一个缺陷。我认为,前述那个市人大常委会的决定是合法的。地方组织法第四十一条明确规定:“县级人民代表大会常务委员会组成人员三人以上联名,可以向本级人民代表大会常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案。”既然法律没有对撤销职务案的提出另行规定特别的程序和要求,那当然可以适用法律关于通常提出议案的程序和要求的規定。

四、关于特定问题调查

地方组织法第二十六条对此已作了规定(略)。但对于哪些问题属于特定问题,通过什么程序提出和组织调查委员会,调查委员会的组成及工作方法、程序、调查的结果如何处理等,法律均未作任何规定。

七届全国人大二次会议通过的全国人大议事规则专设了调查委员会一章,对调查委员会的组成和工作程序作了规定。我认为,地方人大及其常委会完全可以参照全国人大议事规则规定的精神,结合本行政区域的实际,在有关地方性法规中单独就此作出规定或决定。但需要解决几个问题:

第一,哪些问题属于特定问题。我认为,一、它应该是特别重大的问题,而不是一般性的问题。二、它应该也是比较具体的可以抓住的实在的事情、事件或案件,而不能是抽象的空泛的不可捉摸的问题。三、它应该是局部的发生在某一个地方、某一个单位、某一个或一些人身上的问题。四、对司法案件能否进行调查是一个争议颇大的问题。七届全国人大第二次会议批准的彭冲副委员长所作的工作报告对此作了回答:“人大如果对法院、检察院处理的特别重大的案件有意见,可以听取法院、检察院的汇报,也可以依法组织调查,如确属错案,可以责成法院、检察院依法纠正或处理。”

第二,关于调查委员会的组成。调查委员会组成人员应在代表或常委会组成人员中提出,全体会议通过。调查委员会可邀请若干名专家,配备若干名工作人员参加工作。调查委员会成员应是公正廉洁、刚直不阿、懂得有关业务或法律的同志。与被调查的问题或人员有关的人员,不应参加调查委员会。

至于代表或常委会组成人员联名提出议案的人数,法律没有规定。全国人大议事规则第四十六条规定:“主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表联名,可以提出组织关于特定问题的调查委员会,由主席团提请大会全体会议决定。”从这一规定的精神看,对提议组织关于特定问题的调查委员会是从严要求的。地方人大及其常委会可以和应该参照这一精神作出规定。我省人大举行会议时,目前分为十二个代表团,如果规定三个以上的代表团才可提议,要达到代表团总数的四分之一,似乎太多。但县级人大和有些省辖市人大举

行会议,代表团还是比较多的,省人大可以参照作出规定。这样,既有代表团联名提议的权利,又有代表联名提议的权利,就使人数少的代表团的代表这方面的民主权利得到了保障。至于人大常委会组成人员联名的人数,考虑到地方人大常委会组成人员人数的实际情况,以十分之一以上推算,多数与地方组织法规定的地方各级人大常委会联名提出议案的人数相近,甚至偏少。因此以明确按法律规定提出议案的联名人数执行为好,不必另作特别规定。

(作者单位:江西省人大法工委)

论地方国家权力机关的监督权

霍玉琛

搞好地方国家权力机关的监督工作,除了提高对监督权的性质、地位和重要性的认识,克服影响监督职能发挥的一些障碍以外,还必须加强对地方国家权力机关监督主体、对象、内容和原则的研究。

关于谁来行使监督权,即监督主体的问题,在实践中是一个并不十分明确而有争议的问题。有人提出,监督主体分为人大代表、人大常委会组成人员、人大专门委员会、人大常委会和人大,即所谓广义主体论。也有人提出,监督权应由地方人大及其常委会行使,即所谓狭义主体论。这两种观点都有片面性。我们认为,地方国家权力机关的监督权,主要应当由地方各级人大及其常委会行使。这是因为,人民代表大会根据民主集中制原则,实行集体负责制。它在采取决定、罢免和撤销等监督形式时,是以少数服从多数的方式进行表决,而不能由人大代表或人大常委会组成人员个人说了算。但是,地方人大集体行使监督权,又不影响人大代表、常委会成员和专门委员会发挥监督作用。他们有权进行调查、视察和对“一府两院”提出批评、建议和意见。不过他们的建议和意见,必须经过法定程序,以过半数通过,才能有法律效力。

地方国家权力机关的监督对象是比较广泛的。从广义来讲,根据宪法第5条规定,它应包括本行政区域内的一切国家机关、武装力量、各政党、各社会团体、各企业事业组织和任何公民。从狭义来讲,其对象就是同级人民政府、人民法院、人民检察院以及下一级人大及其常委会。当前主要应当做好对一府两院的监督工作。

按监督的内容来说,一般认为,应包括法律监督和工作监督两大类。法律监督,主要是对本级“一府两院”和下一级人大违宪、违法行为的监督,以保证宪法、法律、行政法规、地方性法规在本行政区域内的遵守和执行。工作监督,主要是对本级政府、法院、检察院的工作进行监督。《山东省人民代表大会常务委员会监督工作条例》对其监督内容作了九项规定。其中特别提出,对省人民代表大会及其常委会选举任命的“一府两院”的工作人员遵守法律、履行公职和廉洁勤政的情况进行监督。

地方国家权力机关在行使监督权时,除了要遵循其他监督形式的共同原则(如四项基本原则、民主集中制原则、事实求是原则等)以外,还必须遵循本身具有的特殊原则。我们认为应有下列几条原则: