

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:

1.依法办事原则。地方国家权力机关在行使监督职权时，必须严格依照法律规定的范围和程序，认真履行职责，既不失职，又不越权。对于法律规定由行政、审判、检察机关行使的职权，不能越俎代庖，以保证政府工作的高效统一运行，保证审判、检察机关依法独立行使职权。

2.监督大事的原则。地方国家权力机关的监督，在本行政区域内，是一种全局的、高层次的监督。监督的内容，应该是国家和地方事务中那些带有倾向性的、人民群众普遍关心的和迫切要求解决的重大问题。即“一府两院”的违宪、违法行为，违反人大及其常委会的决议、决定的行为，地方国家事务中的重大失误，国家工作人员的严重渎职行为等。而不是事无巨细，甚至包揽一切。

3.集体行使职权的原则。地方国家权力机关是集体行使职权，集体决定问题，即只能由人大会议或者常委会议集体行使，不能由人大代表和委员个人行使。地方人大及其常委会在集体行使监督权时，要严格按民主原则和程序办事，只有通过一定的民主程序形成的决议、决定，才具有法律效力。如前所述，代表和委员个人可以对“一府两院”的工作提出批评、建议、意见，但是，都不能代替人大及其常委会直接处理问题。这是人大及其常委会实行委员集体负责制和政府实行首长负责制的重大区别。

4.以事前监督为主，事前、事中和事后监督相结合的原则。关于这一原则，实践中有不同看法。一种观点认为，法律监督和工作监督都应事后监督；另一种观点认为，法律监督应事后监督，工作监督应事中、事后监督；还有一种观点认为，两种监督都应事前、事中、事后“全方位”进行。我们认为，法律监督和工作监督，均可以事前、事中、事后进行，但应以事后监督为主。这是因为法律监督主要是对违法行为的监督，它带有事后监督的性质，因此应以事后监督为主。当然，也不排除在有的情况下进行事前或者事中的监督。如法律规定，民族自治地方制定的自治条例和单行条例，报上一级人大常委会批准后才生效，就是采取了事前审查或预防性审查，以避免出现违法情况。至于工作监督，事前、事中、事后都可以进行。

为了搞好监督工作，地方人大要认真解决好以下三个问题。第一，完善法律监督制度。宪法和组织法，虽然规定了地方人大及其常委会拥有监督权，但是，对于监督什么，怎样监督，监督处置措施，等等，有的规定不具体，有的尚无规定。建议全国人大及其常委会，在目前一些省市人大及其常委会已经制定的监督办法、条例的基础上，制定出适用于全国的规范性文件。这不仅有利于我国权力机关监督体系的完善，而且可以使地方人大监督有法可依，切实保障监督职权的充分行使。第二，建立监督机构。目前，从全国到地方，都没有专门的法律监督机构，这也是我国权力机关监督职权作用不能充分发挥的原因之一。要切实加强宪法和地方组织法赋予地方国家权力机关的监督职权。全国人大应当成立专门的监督机构，地方各级人大也应当相应地成立专门机构。这个专门机构，作为同级人大监督工作的机关，在进行违宪、违法审查的同时，受理公民对违宪、违法行为的控告。它由本级人大选举产生。向同级人大和上级人大负责并报告工作。第三，加强地方国家权力机关的自身建设。地方国家权力机关的监督工作，是一项十分繁重、具体、复杂的工作。它不仅要求人大的组成人员要熟悉党的政策、各种法律、法规和本行政区域内的基本情况，而且要密切联系群众，及时了解人民的意见和要求。否则，它就担负不起越来越重的任务。当前，地方人大代表和人大常委会组成人员素质不高，人大常委会编制偏紧，机构不健全，是普遍存在的现象。为

此，应注意提高人大代表素质，要推荐那些既对人民事业有高度责任感，又有参政议政能力和社会活动能力的人当代表。应当增加县以上地方人大常委会的人员编制，除了有一批经验丰富能坚持工作的老同志以外，应当增加一些德才兼备的中青年同志及专家学者进入人大常委会，以保持工作的稳定性和连续性。

（作者单位：山东大学法律系）

略论人大监督工作的两个层次

柴正烁

人民代表大会及其常委会的监督工作可以分为两个层次：第一个层次是国家权力机关行使监督权，这是一种最高层次的、具有法律效力的监督；第二个层次是代表个人（包括常委会组成人员）履行监督职责，虽然所提的意见不具有法律效力，但它受到法律保护，同样必须认真办理。

这两个层次的区别在于：1.从监督主体说，行使权力机关的监督权，必须由人大全体代表或常委会全体成员过半数通过，并作出决定；履行代表监督职责，既可以是代表个人，也可以是部分代表；2.从监督的对象和内容、范围说，行使监督权的对象、内容和范围，是由法律明确规定的，如监督本级人民政府、人民法院、人民检察院的工作；撤销本级人民政府不适当的决定和命令；撤销下一级人民代表大会不适当的决议；代表大会有权依法罢免本级国家机构的领导人，有权改变或撤销本级人大常委会不适当的决定等。而人民代表履行监督职责的对象和内容则比以上规定要宽得多。其监督对象除“一府两院”外，还可以包括各政党、机关、团体、武装力量、企事业单位等等；监督的内容既可以是对政治、经济、文化、教育、民族、民政等重大事项提出建议、批评、意见，也可以是对一些具体问题提出具体意见。譬如说，人民代表持证视察工厂、商场、学校或医院，他既可以对政府机关主管部门的工作提出建议、批评、意见，也可以对具体单位的管理人员提出建议、批评、意见。

人民代表大会及其常委会行使监督权和人民代表履行监督职责，是两个不同层次的监督，它们之间既有区别，又有联系：（一）代表认真履行监督职责是人民代表大会或常委会行使监督权的基础。只有代表充分履行监督职责，人大才能更好地行使监督权；（二）个别或少数代表在履行监督职责中提出的意见，如果为多数代表所接受，并经代表大会或常委会通过，可以变成为权力机关行使监督权，即向高层次的监督转化。搞清楚人大监督工作中两个不同层次的区别及其联系，才能有针对性地改进和加强人大的监督工作。

代表履行监督职责，大多是通过提建议、批评、意见的形式进行的。但是这几种形式，往往由于不具有法律效力而被有些单位所忽视。这是必须坚决纠正的。

《中华人民共和国人民代表大会组织法》、《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》对人民代表向本级人民代表大会提出的对各方面工作的建议、批评和意见分别作出规定，要求“有关机关和组织研究处理并负责答复”。这是从立法的高度