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关的领导人，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

肯定了人民代表的权利和承办单位的法律责任。这里所说的“有关机关和组织”，不仅仅是指“一府两院”，而是包括各种机关和组织，即国家机关、各政党、社会团体、武装力量、企事业单位等。这是法律的规定。藐视法律、破坏法制，是要承担法律责任的。

从目前的情况来看，不是人民代表提的建议、批评、意见过多，范围过宽的问题，而是无论广度深度都还不足。各级人大不仅要支持和鼓励人民代表大胆履行监督职责，而且要帮助人民代表，进一步提高履行监督职责的质量。根据这个要求，各级人大及其常委会要注意：1.要把充分发挥人民代表的作用，履行好人民代表的职责，作为搞好人大监督工作的基础和重要组成部分，列入自己的议事日程，认真抓起来；2.进一步开展代表经常性活动。这方面各地创造了一些好经验、如建立代表活动日，建立代表议政室，组织代表学习，进行视察，组织对话，密切代表与选民和选区的联系，使代表熟悉本行政区域政治、经济、社会等各方面的情况，以进一步提高履行监督职责的质量；3.建立完善各种制度，如代表和常委会组成人员审议“一府两院”工作报告而提出的有关重要意见的通报制度、办理人民代表建议、批评、意见的反馈制度等；4.人大要加强对办理人民代表建议、批评、意见的情况和效果的检查监督，表扬、推广好的，批评、纠正差的，把受理单位的办理情况置于广大人民代表的监督之下。

国家权力机关行使监督权的关键是提高监督质量，有这样几点要特别注意：1.要把监督的重点放在同中心工作关系密切、群众迫切要求解决、影响大的问题上，要避免纠缠在纯属文字疏漏的行文中的枝节问题，打“笔墨官司”；也要尽量避免轻易介入上级部门之间有不同意见或是法律之间不甚衔接的问题，充当“仲裁人”。2.要认真学习、全面理解和掌握国家的法律、法规、法令和党的方针政策，特别是对于一些比较复杂和有争议的问题，更要多方面阅读必要的文件，掌握各方面的情况和有关材料，力求避免片面性。3.要全面深入调查研究，切忌先入为主。要善于听取不同意见，对不同意见要展开充分讨论；进行认真细致的分析比较，做到“兼听则明”。4.重视实效。对于重大案件，要敢于排除阻力，一抓到底，彻底查明情况，并督促有关部门，做出严肃处理。（五）要做到有破有立。人大的监督有事后的，也有事先的、事中的。对已经发生的错误要纠正，这是破；对于出现的苗头或带倾向性的问题，要及时提出措施，作出若干决定，以防患于未然，这是立。有破有立，就把人大对“一府两院”既有制约又有支持的关系统一起来了。

（作者单位：福建省人大常委会办公厅）

关于强化地方人大监督的几个问题

徐中汇

人大如何强化监督，改变目前监督不力、监督不实的局面，全面履行法律赋予的职权？从目前情况看，必须解决这样几个问题：