

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：

一、要解决无所作为、等靠要的思想状态，立足现有法律规定开展监督工作

对于监督问题，目前有这样一些认识：有的认为现行法律对监督规定得比较原则，有些问题又规定得不完善，或者根本没有具体规定，要再深入一步进行监督，实在困难；有的认为要进一步强化监督，就要等监督法出台，或者靠全国、上级人大开点什么口子，给点什么办法，或者与某市攀比，伸手要立法权。有了立法权，自己规定它几条，监督就好办了。

诚然，上述这些问题确实是存在的。但是，我们考虑问题要从现实出发，要在现行法律规定的基础上，在如何开展工作上做文章。前面说到的问题，如果运用得当，倒也可能成为一个有利因素。因为法律规定很原则，客观上减少了对我们工作的束缚，这倒为我们探索监督的新路子、新方法敞开了大门，为各地人大开展创造性工作提供了一个机遇。你进行的工作和监督，只要在大原则上符合现行法律的规定，就是合法行为。这就为人大工作提供了更大的行动自由度。至于许多市级人大企求得到的立法权，笔者倒认为还是没有的好。目前地方人大的立法权，放到省和国务院批准的较大的市一级，已经是很分散的了。没有立法权的地方人大，应把精力放在扎扎实实监督法律法规的实施上，这是现阶段地方人大加强监督的基本方法。

二、要加强中观、微观监督

根据地方组织法的规定，县级以上地方人大行使15项职权，其常委会行使14项职权。从总体上说，这些规定，基本上属于宏观、中观的规定。作为一部组织法，这样规定是正确的。地方人大是地方国家权力机关，它的主要职能是按法律规定的职权，从原则上、大政方针上、宏观上行使它的权力，监督“一府两院”的工作。它不应当、也不可能过多干预具体事务，否则就是越权，就会把人大变成第二政府。如果我们对个别的、具体的、特殊的事务或案件都不适度加以过问或监督，即不开展适度的中观、微观监督，那我们的一般监督、原则监督、宏观监督就有落空的危险。比如，地方人大要保证宪法、法律的遵守和执行。标准主要是看有关部门有没有依法办事。如果离开了一个个具体事务和案件，这个问题就说不清楚。又如县级以上地方人大的第12项职权中，关于“保障公民的人身权利、民主权利和其它权利”的规定，如果离开了具体案件，如何切实保障？许多从事人大法制工作的同志都从实践中深切体会到，要监督司法机关执法，除了一般性地听取工作报告、提出要求、号召，进行宏观上的监督外，真正要纠正什么违法行为，离开了具体案件，就是一句空话。皮之不存，毛将附焉？现在人大的监督还显得不力，主要原因就在于停留在一般监督、宏观监督上，中观、微观监督虽也有，但是太少了。这样就使得人大的监督显得有点空，被人们讥称为“空架子”。这样的监督状况，也不符合人大是议行合一的权力机构的要求。要加强微观监督，但又要恰当地把握住它的“度”和方法，这是它的难点，但又是一个必须解决的问题。

三、审议要形成决议

人大在审议“一府两院”的工作报告前，一般均组织委员、代表进行调查研究和视察，写出调查报告。这些活动既是为会议作准备，也是一种中观、微观的监督活动。但可惜的是，人大常委会无论是一般地听取工作报告，掌握工作动态，还是深入进行审议，一般都是会上议论议论就完了，没有形成相应的、单项的决议。这样，常委会的工作机构——办公室和各专门工作委员会就没有采取进一步监督行动的合法依据。人大会议是一种主要的监督形式。它的决议，对有关部门来说，就是一种监督性指令，非执行不可；对常委会的工作班子来说，又是一种授权；根据决议，工作班子有义务、也有权利去监督有关部门实施决议。由于

议而不决，会上是审议了，会议完了，监督也完了，后续监督工作没有跟上，没有做到务必监督出成果来。决议要具体，要搞条件成熟的、看得准的，那怕是针对某一个问题、某一个方面、一次影响重大的事项或案件也好。看不准的、条件不成熟的不要搞决议。一旦作出决议，就要抓出实效。就如前几年的“水”议案，我市人大作了决议，连抓了几年，取得了一定的实效，是一件比较成功、影响也比较大的例子。当然，作出具体的决议，并不是说要代替具体部门的工作，而是要求我们能够提出合法的、原则性的处理意见和办法。

四、监督要敢于碰硬

人大在广泛的监督活动中，往往会发现一些违反法律、重大失误、侵犯公民人身权利的重大问题。对于这些问题，人大敢不敢根据不同的情况，作出严肃的处理，是衡量一个地方人大监督权是否充分行使的一个重大标志。从多年实践来看，在这方面地方人大还不是很硬。比如，任免是人大的重要职权，未经人大选举或任命是不能到职的，但有的地方、有的部门有时仍会忽略这一点。人大往往看到既成事实，为了顾全大局等等诸多因素，也不深究便不了了之；法院裁定撤销了公安机关的治安管理处罚，公安机关竟拒不执行，人大也无可奈何；某派出所刑讯逼供，将被审查者打得遍体鳞伤而死亡，按刑法规定，要比照伤害罪从重处罚，即使不从重，也至少要判7年以上有期徒刑或者无期徒刑。可该案首犯也仅判4年有期徒刑，从犯均为缓刑，成为一个典型的重罪轻判的案例。检察机关没有抗诉，人大也置若罔闻。凡此种种，都说明人大的监督还不硬，有时确实有点橡皮图章的味道。

权力机关的监督，属于国家监督，是监督系统中最高层次的监督，是宪法赋予的职权。因此，权力机关要敢于拿起监督之剑，敢于碰硬，才能在工作中树立权威；作为法律监督机关的人民检察院由于有了强有力的后盾，才敢于摆脱各种关系的影响，勇敢地履行自己的职责。

（作者单位：江苏省常州市人大法工委）

责任编辑：张少瑜

书

讯

《中国军人法律手册》一书，即将由中国青年出版社在1991年4月出版。该书由中国社会科学院法学研究所的专家学者和军队专业人员共同编写。内容由法学知识篇、法律实务篇和重要军事法规篇三部分组成。该书体系科学、内容全面、资料丰富，并经军委法制局审查，由军委法制局局长作序。该书是军内外人士学习、掌握和研究法律知识，尤其是军事法知识的必备工具书。全书四十余万字，定价7.80元（包括邮寄费）。由北京总参谋部政治部《政工研究文摘》编辑部负责发行，联系人：耿雁生。邮政编码：100034。