

# 四十年监督历程与经验

——广东省人大常委会监督工作历史变迁分析(1981—2022年)

□ 郑婷茹

广东是全国改革开放最早的省份之一,经济发展步伐较快,面对发展市场经济、实现经济体制和经济增长方式两个根本性转变过程中出现的新情况、新问题和矛盾,广东省人大及其常委会发扬积极进取、大胆探索的精神,坚持从实际出发,结合各个历史时期广东省委工作重点和人民群众普遍关心的热点难点问题,综合运用多种监督形式,解放思想、与时俱进,监督工作取得了显著成效,有力推动了广东经济社会的快速发展。回顾和总结40年来人大监督工作的成就与经验,对进一步加强和改进新时代人大监督工作有着重要意义。本文采取文献研究的方法,梳理了从1981年广东省五届人大常委会至2022年十三届人大常委会共9届42年的工作报告,划分省人大常委会监督工作的历史阶段,提出40年来监督工作的“变”与“常”,总结广东人大监督工作的经验与启示。

## 一、人大监督的理论和法律依据

人大监督作为一项政治法律制度,体现了我国的国体和政体的内在精神,蕴含着深刻的法理依据。从1982年的宪法、1979年的地方组织法、1993年全国人大常委会关于加强对法律实施情况检查监

督的若干规定、1999年全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定、2000年全国人大常委会关于就加强经济工作监督的决定,到2006年出台监督法,我国人大监督法律制度基本形成。地方人大监督法律制度的形成,主要集中在20世纪80年代中后期至2002年和监督法出台后至2008年这两个时期,大多为综合立法,如监督工作条例,也有单项立法,如执法检查条例、评议工作条例、个案监督规定等。

(一)是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。党的十八大以来,习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度,特别是加强和改进人大监督工作提出了一系列重要论述,深刻阐明了人大监督的定位、原则和方法,为推动各级人大监督工作提供了根本遵循,有力推动了地方人大及其常委会的监督工作全面深入发展。党的十九大报告指出,要加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,把权力关进制度的笼子。党的十九届四中全会决定进一步提出,支持和保证人大及其常委会依法行使职权,健全人大对“一府一委两院”监督制度。在地方人大设立常委会40周年之际,习近平总书记作出重要指示,地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求,围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署,结合地方实际,创造性地做

好立法、监督等工作,更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。在2021年中央人大工作会议上,习近平总书记强调,各级人大及其常委会要把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督、依法监督,维护国家法治统一、尊严、权威,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、监察权、审判权、检察权依法正确行使。

**(二)宪法有关规定。**新中国政权以苏维埃制度为原型,在设定地方代议机关的性质时,首先强调的是地方代议机关保证国家法律和法令的实施<sup>[1]</sup>。1954年宪法规定,地方各级人大在本行政区域内,保证法律和法令的遵守和执行。1982年通过的宪法,对完善人民代表大会制度作出了一系列新的重要规定,决定在县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会,并赋予地方人大常委会监督职权,为地方人大常委会适时经常性的监督提供了强有力的法律保证。宪法规定,国家的一切权力属于人民,各级人民代表大会代表人民行使国家权力。国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对人民代表大会负责,受人民代表大会监督。因此,人民代表大会的权力来源于人民的委托,实现国家意志的其他国家机关由人民代表大会产生,作为国家权力机关和权力的委托者,人大对国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关行使权力的情况实施监督,是防止权力被滥用的必然要求。人大及其常委会对由它产生的“一府一委两院”的执法、司法和工作情况实施监督,实质上是人民群众对属于自己的、经人民代表大会授予行政、监察、审判和检察机关的权力,有控制其运转的权力和能力<sup>[2]</sup>,是具有法律效力的监督,是最高层次的监督,是其他监督不可替代的。

**(三)监督法有关规定。**2006年颁布的监督法总结了30年来全国人大和地方各级人大监督工作的实践经验,对监督工作的内容、程序、形式等作出了全面规定。监督法对具有争议的述职评议和个案监督暂时不作规定,从法律上明确了各级人大常委会可以行使七种监督形式。这七种监督形式,是人

大常委会行使监督权的法定职责。

**(四)是全过程人民民主的内在要求。**习近平总书记指出,全过程人民民主是党领导人民创建的新型政治文明形态,是我国人民当家作主的本质特征和根本体现,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。由人大制定法律并监督其实施情况,由人大产生国家行政机关和司法机关,并对其工作是否符合国家的政策和法律、是否符合人民群众的利益,以及其组成人员是否尽职尽责的情况进行监督,省级人大及其常委会可以撤销本级政府不适当的决定、命令以及下一级人大不适当的决议,罢免本级国家行政机关、司法机关中违法失职的领导成员,撤销本级国家机关中不称职的组成人员的职务,这是发展全过程人民民主的内在要求。同时,监督工作全流程、各环节也是推进全过程人民民主的具体生动实践。

## 二、广东人大监督工作的实践历程

1979年7月,五届全国人大二次会议通过的关于修改宪法若干规定的决议和地方组织法,规定在县级以上地方各级人大设立常委会。1979年12月26日广东省五届人大二次会议选举产生了广东省人大常委会。省人大常委会自成立以来,紧紧围绕事关改革发展稳定大局和人民群众切身利益问题,紧扣法律条文,依法履行监督职能,监督工作经历了从探索实践到规范完善的发展过程。

**(一)起步探索阶段(1979—1987年)。**从选举产生省五届人大常委会开始至六届人大常委会任期结束。这是党的十一届三中全会后,改革开放大潮初起、百业待兴的时期,这一阶段省人大常委会的监督工作从无到有,在摸索中发展。从1980年省人大常委会第四次会议听取了省高级人民法院、省人民检察院和省公安厅关于实施刑法、刑事诉讼法情况的报告,批准省高级人民法院、省人民检察院和省公安厅关于延长清理历史上遗留下来的冤假错案办

期限为开端,开始履行监督职能。这两届省人大常委会抓住了当时经济社会的主要矛盾,就全省国民经济计划、财政预算、工农业生产、经济特区建设、走私贩私、文教卫生、社会治安、计划生育、市场物价等问题听取和审议省政府、法院、检察院的工作报告。1987—1988年开始探索执法检查,两年内检查了经济合同法、涉外经济合同法、食品卫生法、森林法、环境保护法和河道堤防管理条例等法律法规实施情况。1980年还创造性地运用批评等监督方式,对水路交通事故急剧上升、有些单位和部门擅自提高物价变相涨价的现象提出了批评。

(二)快速发展阶段(1988—2007年)。从省七届人大常委会开始到十届人大常委会任期结束。这是社会主义市场经济蓬勃发展的时期,党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来,同时加强了社会主义民主和法制建设。省人大常委会在前十年实践的基础上,开始建立人大监督制度,使监督工作有章可循。1989年初,省七届人大常委会通过《广东省各级人大常委会法律监督工作条例(试行)》,这是全国最早的地方性法规,对监督范围、形式、程序等作了明确规定,随后省八届人大常委会在1990年、1994年、1996年、1997年先后出台全省各级人大常委会监督条例、个案监督规定、执法检查工作规定、评议工作规定等,其中不少规定在全国都属创新之举。这个时期的监督工作十分活跃,成效明显,使人大监督逐渐被社会认可并深入人心,被誉为人大工作的“广东现象”。在这20年里,省人大常委会听取审议了加强农业农村工作、搞好国营大中型企业、农民减负、清理整顿“三乱”、计划生育、文化教育、抑制通货膨胀、社会治安综合治理、反腐败斗争、打击生产和销售假冒伪劣商品违法行为、“非典”防治情况等176个工作报告,检查了企业法、土地法、爱国卫生工作条例、突发公共卫生事件应急办法、义务教育法及省实施办法、消费者合法权益保护条例、技术市场管理规定、劳动法和工资支付条例、环境保护法等169部法律法规的实施情况。对社会关注的热点难点问题持续加强监督,自1993年起连续4年在全省

开展禁毒执法检查;组织为期5年的环保执法检查 and 为期4年的“广东环保千里行”活动;从1996年起连续10年,跟踪监督东莞虎门沙角电厂群污染问题,最终促成虎门沙角电厂群脱硫工程于2006年底全部建成运行,深受广大群众好评。

除了采取听取审议工作报告、执法检查等常见的监督形式之外,还采取个案监督、质询、述职评议等刚性监督方式。一是采取个案监督方式。1993年,省八届人大常委会着重加强对部分市、县公安司法机关执法情况的检查监督,在冤案错案中抓了几个典型案例进行个案监督,查清案件真相,提出处理建议促进问题解决,此后每年持续加强个案监督,直至2002年省九届人大常委会任职结束。二是采取质询、撤职等刚性监督方式。1989年,省人大常委会组成人员联名提出质询案,依法审议并对受质询机关负责人作出撤销职务的决定,成为省人大常委会成立以来首例刚性监督案。1994年,省八届人大常委会组成人员联名对省国土厅实施《广东省城镇房地产权登记条例》中有关问题提出质询,质询后通过了有关决议,要求省国土厅坚决贯彻执行条例。1995年在省八届人大三次会议上,江门等地的人大代表就325国道顺德、南海段扩建缓慢问题对省交通厅进行质询。在2000年召开的省九届人大三次会议上,佛山代表团25名代表针对在北江边建电镀城事件处理不当问题,对省环保局提出质询案<sup>③</sup>。三是采取述职评议的监督方式。1995年以来,各市、县人大常委会逐步开展了对常委会任命干部的述职评议。省人大常委会于1996、1997年以委托主任会议评议的方式,对省政府文化厅、交通厅、劳动厅、人事厅的4位厅长进行了述职评议。1998年在总结前几年述职评议经验的基础上,首次采用在常委会会议上述职评议的形式,对省环保局局长、卫生厅厅长进行评议,到2002年,五年内对28名省政府组成单位正职领导人和4名省法院副院长、4名省检察院副检察长进行了述职评议。

(三)规范健全阶段(2008—2012年)。这一阶段是省十一届人大任职期间,从监督法实施后一年

到党的十八大召开前。随着监督法颁布实施,人大监督工作进入法治轨道。五年来,省人大常委会共审查批准决算、听取审议计划和预算执行情况报告、审计工作报告等26项,听取和审议专项工作报告38项,开展询问27项(其中专题询问3项),开展执法检查23项,听取和审议专题调研报告8项。一是围绕经济财政工作开展监督。每年开展计划和预算执行情况以及决算的审查监督,听取和审议省政府关于应对国际金融危机确保国民经济平稳较快发展、实施扩大内需战略、稳定物价等情况的报告,检查中小企业促进法等法律法规的实施情况,帮助企业解决融资难、用地难、用工难等问题。二是围绕省委重大决策部署的落实开展专题调研。连续三年就扶贫开发“双到”工作开展专题调研、专题视察,听取审议专项工作报告,就农村低收入住房困难户住房改造工程、不具备生产生活条件贫困村搬迁移民工程建设情况开展专题询问,促进全省贫困地区和贫困村民脱贫致富。三是围绕保障和改善民生开展监督。每年听取和审议省政府关于社会保险基金决算和预算执行情况的报告;检查食品安全法律法规实施情况,听取和审议省政府关于保障食品安全、保障性住房建设情况工作的报告,同时开展专题询问。以听取和审议专项工作报告等多种方式,推进珠三角交通一体化建设,推动省政府全部撤销政府还贷的二级公路收费站,比国务院规定时限提前了3年;对高速路选址、国道收费等交通建设问题开展了8次询问。四是围绕环境保护工作开展监督。先后听取和审议省政府落实省人大常委会关于《珠江三角洲环境保护规划纲要》决议情况、旧城镇旧厂房旧村庄改造情况的报告,检查大气污染防治法、城市生活垃圾管理条例的实施情况,督促政府继续加大对珠三角地区污染的防治力度。

**(四)创新突破阶段(2013年至今)**。从党的十八大召开后选举产生的省十二届人大常委会至今,在“四个全面”的时代旋律中,人大监督工作不断创新。2011年全国人大常委会委员长吴邦国宣布中国特色社会主义法律体系如期建成,法律体系

形成后,法治建设的重点就是法律实施。这十年来,省人大常委会开展监督项目263项,其中,听取审议工作报告176个,开展执法检查51项,专题询问10项,专题调研26项,有力助推广东省经济社会高质量发展。一是助推国家战略落地见效。检查中国(广东)自由贸易试验区条例、自主创新促进条例、促进科技成果转化法和省条例、专利法和省条例等实施情况,开展提升大湾区产业链供应链现代化水平专题调研。连续两年听取审议法治化营商环境决定贯彻情况报告,听取审议支持扩大内需市场、民营经济发展、民营企业司法保障情况报告。听取审议现代农业产业园建设等工作情况报告,连续4年跟踪监督脱贫攻坚工作,推动出台13个政策措施文件,推动区域协调发展。二是助推生态文明建设。每年听取审议环境状况和环保目标完成情况报告,检查固体废物污染环境防治法和省条例、土壤污染防治法和省实施办法实施情况,作出大力推进水污染防治的决定并听取水污染防治工作情况报告,连续十多年跟踪监督跨市域河流污染整治。连续8年对城乡人居环境整治进行监督,连续5年对农村垃圾管理工作进行监督,连续3年开展专题询问和第三方评估,围绕农村人居环境整治工作情况开展专题调研。三是助推增进民生福祉。连续3年开展对禁毒法和省禁毒条例的执法检查,连续3年开展对底线民生保障情况的监督,听取审议安全生产、稳定提高粮食生产能力、民办教育、社会养老服务体系、华侨权益保护、公共文化服务体系、道路交通安全执法规范化、整治电信诈骗等工作情况报告,检查未成年人保护方面法律法规、养老服务条例、归侨侨眷权益保护法和省实施办法、铁路安全管理条例、建设工程质量管理条例、安全生产条例、信访条例、制止餐饮浪费决定等法律法规。四是聚焦打好防范化解重大风险攻坚战。连续4年开展政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况监督,推动出台人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见。率先在全国建立并实施地方政府债务管理情况报告制度,听取审议地方政府性债务管理情况的报告,开

展大湾区建设政府债券使用情况专题调研。

### 三、广东人大监督工作的历史变迁

40年间广东人大监督理念不断更新,监督主体的监督意识和能力不断提高,监督制度规则不断完善,监督方式和程序不断规范,监督领域和渠道不断拓宽,监督实效不断增强。

(一)对人大监督工作的认识不断加深。人大监督理念的转变不是对过去人大监督工作理念、原则、思路的否定,而是一个对人大监督的认识不断深化的过程。省人大常委会成立初期,社会上有的把人大监督看作“多了一个婆婆”;有的认为人大监督是“找麻烦”“多此一举”;有的在人大工作的同志怕强调监督会被认为是和党委“唱对台戏”,怕搞僵了同“一府两院”的关系,不能正视人大的监督职能,不敢或者不愿大胆行使监督权。对此,彭真委员长强调<sup>[4]</sup>,省级人大常委会在同政府的关系上,方针不是“唱对台戏”,但也不是等因奉此、不问是非的“橡皮图章”。方针是实事求是,以人民利益为根据,以宪法、法律为准绳,对的就支持,错的就纠正。党的十三大后,大家逐步认识到加强人大及其常委会的监督工作有利于保障人民当家作主权利,监督者应当理直气壮,被监督者应当欣然接受。20世纪90年代,党的十四大确定了我国经济体制和政治体制改革的目标,对人大监督的非议和“牢骚”少了,主动接受监督的现象多了。党的十五大将“依法治国、建设社会主义法治国家”作为治国方略提出后,人们思考的已经不是该不该监督、敢不敢监督的问题,而是如何进一步完善监督机制、加大监督力度的问题了<sup>[5]</sup>。党的十八大以来,提出要强化权力运行制约和监督体系,实行依法正确有效监督,全社会凝聚起不断拓展和深化人大监督的广泛共识。

(二)监督方式不断创新完善。随着对人大监督工作认识的不断深化,省人大常委会不断探索创新完善监督方式,由比较单一的监督方式发展到综合运用多种监督方式。在1979—1986年成立初期,

主要采取听取审议工作报告的监督方式。1987年开始探索执法检查,此后每年都开展执法检查,强化对法律法规执行情况的监督。到20世纪90年代,监督方式丰富多样,开展了司法领域个案监督,纠正冤案错案;对政府部门的违法行为和进度缓慢的交通建设问题进行质询,及时纠正政府的乱作为、不作为;开展述职评议,从主任会议到常委会会议,从述职评议到工作评议,督促树牢公仆意识。2006年监督法颁布后,个案监督和述职评议未纳入合法监督方式,也再未开展过质询。2012年,开始就重大民生问题如食品安全、保障性住房、爱国卫生、优化营商环境等方面结合听取审议工作报告、执法检查开展专题询问。专题询问是一项具有创新性的监督形式,可通过专题调研提前了解实际情况,灵活、综合运用多种监督形式形成组合拳,增强了监督效果。

(三)监督对象不断完善。监督对象从“一府两院”增加到“一府一委两院”。新修改的宪法在“国家机构”中增加了“监察委员会”,2018年国家监委成立,广东省监委也相应成立。监察法规定了各级监察委员会应当接受本级人大及其常委会的监督,各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察委员会的专项工作报告,组织执法检查。2019年,党的十九届四中全会决定提出“健全人大对‘一府一委两院’监督制度”,2020年全国人大常委会听取审议国家监委关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况报告,2021年广东省人大常委会首次听取审议省监委关于反腐败国际追逃追赃工作情况报告,健全追逃追赃和防逃体制机制,提升监察工作规范化、法治化水平。

(四)监督工作侧重点随经济社会发展而变迁。虽然监督内容都是紧扣当时全省经济社会发展面临的一些堵点痛点问题,但由于经济社会发展所处的历史阶段不同,所面临的问题不同,因此监督工作侧重点也不同。如经济方面,从改革开放初期的打击经济领域犯罪、搞好国营大中型企业到现在的推动构建法治化营商环境、促进中小企业发展,从以经济建设为中心到统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,从建设经济特区到

粤港澳大湾区,支持“双区”和横琴、前海、南沙三个重大合作平台建设。财政方面,从每年听取审议国民经济计划执行情况、预算和决算情况的报告,拓展到中长期发展规划、审计工作报告、政府债务管理情况报告、国有资产管理情况报告等。社会方面,从推动社会主义新农村建设、加强精神文明建设、义务教育、清理整顿“三乱”、计划生育、扫除“黄赌毒”到助力打好“三大攻坚战”、建设社会养老服务体系、未成年人保护、发展职业教育、学前教育、扫黑除恶专项斗争、保障居民就业、农村人居环境整治等。监督工作侧重点的变迁在一定程度上反映了广东省经济社会不断向前发展的过程。

**(五) 监督工作更加公开透明。**监督法对监督工作公开作了明确规定,近年来,省人大常委会在推动监督工作公开方面作出了不少努力。在监督选题上从2013年起,开始通过广东人大网、广东人大微信公众号等途径发布议题征集公告,征求“一府一委两院”意见建议,对开展哪些方面的监督听取部门的反映和群众的意见,监督议题确定后,还在网络和媒体上向社会公布,以公信力树立权威。在监督过程中,无论采取什么方式监督什么内容,都会在监督活动结束后,通过新闻媒体发布一个综合性报道。特别是近年来开展专题询问时会通过直播或录播的形式全程播放监督过程,公开透明地让人民群众详细了解人大依法开展监督的情况,将人大监督与舆论监督结合起来,推动受询部门按照询问答复中作出的表态和承诺,抓好工作落实,加快解决问题,让人民群众满意。

#### 四、广东人大监督工作的实践经验

中国的民主制度主要体现在人大制度,而广东一直处在人大制度改革的最前沿。40年来,广东省人大常委会始终坚持在党的领导下,围绕中心、服务大局,贯彻以人民为中心的发展思想,不断丰富监督内容,创新监督方式,监督工作总体呈现以下四个特点。

**(一) 始终坚持党的领导,主动争取和依靠党委的领导开展监督工作。**这是广东人大监督实践中产生的一条首要经验。省人大常委会坚定不移高举党的创新理论伟大旗帜,从邓小平理论、“三个代表”、科学发展观到习近平新时代中国特色社会主义思想,认真贯彻落实党中央决策部署和省委工作要求,把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合起来,充分发挥地方国家权力机关的作用,积极稳妥地实施依法治省各项工作。及时向省委请示汇报人大工作中的重要情况和重要问题;在准备开展重大监督活动以及对重要案件的个案监督时,均事先报告省委。同时,努力发挥好人大代表和常委会组成人员中的中共党员作用,积极贯彻党委意图。实践证明,党的领导不仅为人大监督提供政治方向,也为人大监督提供政治保障。

**(二) 始终紧扣改革开放背景下全省经济建设的中心任务,推动经济高质量发展。**20世纪80年代以来,省人大常委会紧紧围绕经济建设这个中心做好监督工作,重点做好经济工作的监督和经济执法的监督,每年都听取和审议省国民经济和社会发展计划执行情况、预算执行情况、审计工作等报告,督促政府依法理财。在各个不同的历史时期,从检查企业法、公司法、经济合同法到检查中小企业促进法、优化营商环境条例、促进科技成果转化法、专利法等法律法规实施情况,从听取审议打击经济领域中严重犯罪活动、打击走私贩私货、市场物价、工农业生产等工作情况的汇报到听取审议支持民营经济发展情况、供给侧结构性改革、大力推进法治化营商环境建设的决定实施情况报告并开展专题询问,始终紧紧围绕全省改革开放和经济建设中心任务,通过加强民主法制建设,解决了一系列改革发展中的老大难问题,推动重大决策部署落地落实。

**(三) 始终围绕解决改革开放过程中出现的民生问题,促进社会安全稳定。**历届省人大常委会都抓住人民群众普遍关心、迫切要求解决的难点问题,在污染防治、乡村振兴、文化教育、医疗卫生、食品安全、安全生产、治安、交通、社会保障等领域开展持续

深入监督,推动各项惠民措施落地落实。2003年,面对“非典”疫情,听取“非典”防治情况的专项工作报告,检查爱国卫生工作条例、突发公共卫生事件应急办法的实施情况。2019年底新冠肺炎疫情发生以来,听取审议公共卫生体系建设情况报告并开展专题询问,连续两年检查爱国卫生工作条例实施情况,推动解决全省公共卫生领域突出问题取得阶段性成果。2008年汶川5·12大地震后,专题听取和审议了广东省支援地震灾区抗震救灾和灾后恢复重建工作情况、地质灾害防治工作情况的报告,全力支持省政府集中财力支援灾区抗震救灾、灾后重建工作,督促全省建立健全地质灾害防治工作体系。

**(四)始终围绕司法和执法活动加强监督,促进社会公平正义。**省人大常委会自成立以来,就高度关注司法领域“打官司难”“执行难”“超期羁押”、政法队伍建设等问题,通过执法检查、听取审议专题工作报告、个案监督、工作评议等形式,有针对性地开展对司法执法机关的监督工作。1994年开始对市、县公检法司等机关开展工作评议,1996年全省各级人大常委会对行政机关和司法机关依法实施监督纠正的违法案件达213宗。1998—2003年,受理了人民群众申诉控告的案件5718宗,均按规定交有关部门依法处理,并对其中73宗典型案件进行了重点监督,督促司法机关依法纠正错案。连续多年检查行政处罚法、行政诉讼法、法官法、检察官法、警察法和监狱法等法律的实施情况,检查公安司法机关执行刑事诉讼法羁押期限规定情况、冤案错案责任追究制落实情况等,听取审议了社会治安综合治理、公安机关开展“三项教育”、民事行政检察、司法体制改革、规范司法行为等工作报告,促进了司法机关严格执法、公正司法。

## 五、加强和改进新时代广东人大监督工作的启示

多年来,广东省人大常委会监督工作虽然取得了一定成效,积累了一些经验,但面对人大工作的新形势新任务新要求,仍存在一些有待改进的地方,如

对人大监督工作的认识还不够,监督重点与新时代的要求仍有差距,2000年之后质询、撤职等刚性监督手段鲜有运用,对归口党委职能部门领导或管理的政府部门、垂直管理部门的监督不够,人大监督与党内监督、舆论监督等其他监督整合得不够,监督成果转化不强等等。针对这些问题,建议从以下五方面着手加强和改进新时代广东人大监督工作。

**(一)准确把握监督和支持的关系,寓支持于监督中。**人大监督的政治体制架构表明人大和“一府一委两院”之间只是工作分工上的不同,其工作目标是一致的。人大既要监督,又要支持政府工作,监督是为了更好地支持。行使好人大的监督权,关键是要找准支持和监督工作的结合点,在实际工作中,应特别注意为强调支持而回避矛盾和问题甚至弱化监督、放弃监督的倾向。一要把握监督的尺度。对属于地方人大及其常委会职责范围内的监督工作,要把握好监督的力度、形式和范围,既要监督到位,又不能越位,对“一府一委两院”工作中存在的问题,以意见建议或作出决议决定的形式进行监督,人大不能直接处理问题。二要依法严肃行使监督权。肯定成绩是支持,帮助解决问题、纠正工作偏差更是支持,只有督促“一府一委两院”正视问题、解决问题、化解矛盾,才能真正达到支持工作的目的。

**(二)找准新时代人大监督工作重点,精准监督项目选题。**地方人大及其常委会监督本级“一府一委两院”的工作范围广、任务重,很难面面俱到,必须突出监督重点。一是紧扣省委中心工作开展监督。围绕深入实施“1+1+9”工作部署,全面深化改革,扩大开放等重大战略部署,对相关工作开展监督,推动中央和省委重大战略决策落地落实。二是紧贴民意开展监督。完善公众参与监督选题工作机制,在年初确定监督项目选题时,注重向社会广泛征集意见建议,深入基层走访调研听取各方意见建议,将人民群众最关心、最现实、最迫切的问题列为监督议题,督促政府加快推进各项社会事业建设。三是紧盯预决算审查开展监督。持续加强对政府预算决算全口径审查、全过程监督,人大预算审查监督重点向支出

预算和政策拓展,重点审查支出预算总量与结构、重点支出与重点投资项目、部门预算、财政转移支付、政府预算收入,提高财政资金绩效。加强对政府债务的审查监督及国有资产管理情况的监督,防范和化解风险。

**(三)健全完善人大监督体制机制,加强制度建设。**一是积极争取省委重视和支持省人大常委会依法开展监督工作。支持人大对归口党委职能部门领导或管理的政府部门、政府垂直管理部门、派出机构依法开展监督,推动人大监督全覆盖。省人大常委会党组及时就重大监督工作向省委请示报告,省委帮助协调解决人大监督工作中遇到的重大问题。二是健全人大对“一府一委两院”监督制度。完善相关立法,对地方人大及其常委会实施监督的程序、各种监督方式作出进一步规范和完善,强化被监督者的法律责任,建立责任约束机制,督促“一府一委两院”增强责任意识,自觉接受人大监督。三是建立健全整改落实机制。制定省人大常委会会议审议意见、主任会议意见办理跟踪监督办法,加强跟踪监督,推动有关责任单位限期整改落实。对整改不力、敷衍了事的单位,发回重办并组织跟踪检查。必要时,责成其主要负责人向常委会说明情况,接受询问或质询,并将相关情况通报省委省政府。对个别整改难度大、时限长的问题,可列入下年度人大监督工作计划,开展持续监督。

**(四)用足用好法定监督形式,增强监督刚性。**一要深化常规监督方式。在听取和审议工作报告、执法检查、专题询问、专题调研等常规监督工作时,提前介入,做足功课,深入基层调研了解有关情况,加强对工作报告的审议,提出切实可行的审议意见;规范细化组织专题询问的程序和方式,拓展人大代表和群众参与专题询问的途径,提高询问质量,推进专题询问常态化、公开化。要善于综合运用多种监督方式,使各种监督方式发挥所长,不断提高监督效果。二要敢于运用刚性监督方式。加强对质询和特定问题调查的内容、程序、结果处理的研究和探索,依法开展质询和特定问题调查,督促“一府一委两

院”加强和改进工作。三要积极创新监督方式。探索专项工作评议、满意度测评和第三方评估等方式。对常委会审议意见办理情况、审计查出突出问题整改情况,探索开展满意度测评,测评结果纳入部门年度绩效;对财政支出绩效、国有资产管理情况等方面的监督引入第三方评估,运用准确、翔实的案例和数据,紧扣法律法规查找和分析问题。

**(五)贯通其他类别监督,发挥监督合力。**党的十九届四中全会决定指出,要坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督。决定特别强调,健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度。以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调。党的十九届六中全会作出关于“构建党内监督为主导、各类监督贯通协调的机制”的部署要求。广东省人大及其常委会历来重视人大监督与舆论监督、群众监督有机结合,在开展监督工作的同时,通过召开新闻发布会、大型采访活动等形式,对监督中发现的问题适当在新闻媒体上披露,借助新闻媒体的力量提高监督实效,但与其他类的监督工作贯通协调的较少。建议人大常委会继续加大与舆论监督、群众监督相结合的力度,探索人大法律监督、工作监督和纪检监察专责监督贯通协调,注重加强与各类监督主体之间的沟通交流和信息共享,实现优势互补,形成监督合力,切实把制度优势转化为监督效能。

#### 注释:

[1]何俊志:《中国地方人大的三重属性与变迁模式》,载《政治学研究》2016年第5期。

[2]戚建庄、王松钊、许展华:《正确处理人大对“一府两院”监督与支持的关系》,载《人大建设》2016年第3期,第18页。

[3]《纪念地方人大设立常委会40周年系列报道》,载《羊城晚报》2019年12月12日A2版。

[4]万其刚:《彭真关于人大制度完善与有效运行的有关论述》,载中国人大网2013年11月8日。

[5]符乔荫等:《地方人大常委会二十年监督工作回顾》,载《人大研究》1999年第12期,第4页。

#### 参考文献:

[1]习近平:《论坚持人民当家作主》,中央文献出版社2021年版。



# 地方人大监督数字化的建设途径浅析

□ 孙莹 宇文颖杰

## 引言

2023年2月,中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》指出,建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎,是构筑国家竞争新优势的有力支撑。“数字人大”建设是数字中国建设在民主权利运行方面的具体实践,是人大机关信息化、“智慧人大”建设的演进和升级<sup>[1]</sup>,其建设进程既包括数字赋能程度更高、内容更全面的本质要求,又涵盖了数字技术更创新、人员履职理念更进步的内涵要求,还拓展出人大履职程序、条件、工具等方面配套更新的综合要求,是技术、程序、理念、制度、规范的同时推进和系统发展,理应对民主权利行使和

民主监督的具体方式有所作为。本文旨在探讨地方人大监督权在数字化进程中的突出问题和部分地区的实践现状,并在此基础上探索地方人大监督数字化的建设方向,试图结合人工智能发展现状,为地方人大监督数字化的阶段性发展提供一些思路。

## 一、地方人大监督数字化建设的意义

人大监督职能尤其是地方人大监督职能的履行,在新时代面临着新的机遇。数字人大作为与数字政府并驾齐驱的国家治理变革的组成部分<sup>[2]</sup>,是数字中国建设与社会主义民主政治建设的结合。从地方人大建设的角度看,其数字化改革应当是全方面的系统化建设,不能仅体现在网络设施、通信技术、

[2]张炜:《论人大监督的理论与实践》,载《法学杂志》1996年第1期。

[3]洪开开:《党的十八大以来人大监督工作的理论、实践与思考》,载《人大研究》2019年第2期。

[4]王亚平:《人大监督工作三十年回顾与新阶段展望》,载《人大研究》2013年第3期。

[5]刘永学、戴志华:《十年审视:监督法贯彻实施的“通”与“痛”——以湖南省为例》,载《人大研究》2016年第11期。

[6]许安标:《坚持正确监督、有效监督——新时代加强改进人大监督工作的实践与探索》,载《中国法律评论》2021

年第5期。

[7]乔余堂:《人大监督工作的发展历程和改进路径》,载《楚天主人》2014年第8期。

[8]《广东省人大常委会围绕中心贴近民生探索监督新路径》,载中国新闻网2019年12月3日。

[9]《评论:“广东人大现象”十五年 此情不仅是追忆》,载《南方都市报》2015年2月10日。

[10]吴园林:《我国省级人大预算监督制度建设40年:改革及其完善》,载《经济研究参考》2019年第19期。

(作者单位:广东省人大常委会办公厅综合处)