

和谐社会的法治离不开监督

——与川大法学院王建平教授谈《监督法》

本报记者 陈科 莫纪宏(中国社会科学院研究员) 蔡定剑(中国政法大学教授)

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(简称《监督法》)已于2006年8月27日经第十届全国人民代表大会常务委员会第23次会议通过,将于2007年1月1日起施行。

《监督法》作为经过20年才颁行的一部人大工作法律,出现了许多极具亮点的重大内容,即确立四大原则,做到不失职、不越权,围绕群众关心的问题监督“一府两院”工作,替百姓管好政府的钱袋子和执法检查重在社会普遍关注的重大问题等。

日前,记者就《监督法》如何促进社会主义法治进步、如何为和谐社会提供法律保障等相关问题,专访了四川大学法学院法律系主任王建平教授。

对监督权作出立法规定,对国家法治的进步具有不可替代的作用

记者:监督权是宪法赋予人大的一项重要职权,但要充分行使监督权,需要有相应的法律使之规范化、程序化。这是否是这部法律出台的原因?

王建平:制定《监督法》,是为了健全各级人大监督机制,促进依法行政、公正司法,是推进社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化的需要。

记者:而此前,也正是由于缺乏相应的法律保障,人大在行使监督权的过程中表现出乏力的状况。

王建平:人大作为国家的权力机关,主要行使立法权和监督权。近几年,人大在完善社会主义法律体系方面做了大量工作,但对“一府两院”的监督却处于薄弱环节。《监督法》的出台,就进一步强化了各级人大常委会对“一府两院”监督的形式、程序和实效。特别是在保障各级人大监督实效方面,《监督法》相对于宪法和其他法律,有较为明显的发展。应当说,《监督法》的颁布和实施,是社会主义法治国家建设的一个重要里程碑。

记者:《监督法》的出台,对我国建设社会主义法治国家、促进社会和谐有何联系?

王建平:《监督法》以我国《宪法》为依据,充分体现了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一理念。《监督法》的出台,对于健全与完善社会主义法律体系,加强各级人大的监督工作,促进“一府两院”严格依法行政、公正司法,并且约束各级人大自己的监督权行使行为,推动整个社会的依法办事氛围的形成,都有直接关联。各级人大都应遵守我国《宪法》和相关法律,依照《监督法》的具体规定,行使其监督权。其目的就是为建设社会主义和谐社会、为中国进一步改革和开放,创造良好的法制环境。

监督者也要受监督,不能越权,更不能违法

记者:《监督法》中,最核心的亮点是什么?

王建平:它确立了人大监督工作的“四大原则”。其一,围绕国家工作大局,以经济建设为中心,坚持党的领导,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放。其二,依据《宪法》和有关规定,行使监督职权。其三,按照民主集中制原则,集体行使监督职权。其四,对“一府两院”工作实施监督,促进依法行政、公正司法。这些原则,就进一步使各级人大明确其职责,正确行使我国《宪法》赋予的监督权,做到既不失职、又不越权。

记者:这意味,各级人大包括全国人大也要依法立法、依法监督,人大要依法开展各种职权

活动？

王建平：对。在过去，人们往往认为，人大是管立法的，也是管“一府两院”监督工作的，这种认识并没有错。但是，这种认识并不完整。人大包括全国人大可以按照《宪法》、《立法法》的规定，制定和修改《宪法》和法律，以及地方法规等。不过，立法者也要遵守《宪法》和法律，必须在《宪法》和法律规定的职权范围内活动。与此同时，立法者监督行政机关（一府）和司法者（两院），也要依法而为，不能越权，更不能违法。

记者：《监督法》施行后，各级人大如何更好的行使监督权？

王建平：一是细化各级人大对“一府两院”的工作监督和法律监督的程序以及规则，确保宪法和法律得到正确实施。二是明确了各级人大专项工作评议监督工作的要求。三是对各级人大行使监督权的方式，进一步给予了明确，具可操作性。四是赋予人大对政府决定和命令的撤销权。如，第29条关于县级以上地方各级人大常委会“有权撤销本级人民政府发布的不适当的决定和命令”的规定。这实际上授予了人大对本级政府特定行政行为的“否决权”，对于实现决策的民主化、更加注重社会公平，构建和谐社会等都是大有好处的。

监督权只有真正履行到位，才能推动民主政治发展和依法治国的进程

记者：对普通百姓而言，《监督法》有何意义？

王建平：对普通百姓，各级人大的主要职责是替百姓管好政府的钱袋子，即替纳税人管理好政府钱袋子，监督财政计划、预算执行情况。虽说这项职能，是各级人大对政府工作进行监督的基本内容，但《监督法》按照突出重点、增强实效的原则，有针对性地增加了新规定。如，国民经济和社会发展规划经人大批准后，在实施的中期阶段，政府应当将规划实施情况的中期评估报告提请本级人大常委会审议。规划经中期评估需要调整的，政府应当将调整方案提请本级人大常委会审查和批准。

记者：要真正确保《监督法》得到很好的贯彻实施，还有许多问题需要认真思考研究。你对《监督法》的实施有何期待？

王建平：首先是期待监督权能真正履行到位。现在，《监督法》千呼万唤出来了，行使这项权力有了明确的法律依据和程序，应确保人大常委会监督权真正履行到位，以此推动民主政治发展和依法治国进程；另外，期待加强对公权的制约和监督。希望各级人大常委会充分发挥职能，加强对公共权力的制约和监督，确保宪法和法律得到正确实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使，确保公民、法人和其他组织的合法权益得到尊重和维护；最后，还期待加强对监督权的监督，因为不受制约和监督的权力必然导致腐败。

记者：如你所说，监督权只有真正履行到位，才能推动民主政治发展和依法治国的进程。那么，针对这部法律，应如何将执法检查落到实处？

王建平：执法检查是将法律的生命力，通过对“一府两院”的工作检查，以及检查中的问题，并对这些问题的解决，而保持下去、维持下去的重要方法与途径。我相信，各级人大有足够的意志、意愿和能力，搞好执法检查。只有这样，《监督法》才不会被“架空”，成为“纸上的法律”。总之，我相信《监督法》这部建设中国社会主义法治国家的里程碑式的法律，必定会在中国政治民主、法制文明和和谐社会建设中，展现出强大的生命力。

观点

制度性创新具有里程碑意义

《监督法》在规范各级人大常委会与“一府两院”的监督与被监督关系方面，作了许多制度性的创新，对于进一步健全和完善我国社会主义民主政治建设具有开拓性的里程碑意义。第一，《监督法》创设了各级人大常委会听取和审议“一府两院”的专项工作报告制度；第二，《监督法》建立了委托执法检查制度；第三，《监督法》确立了各级人大常委会审查和撤销下级人大常委会及同级政府的决议、决定和命令的立法监督制度；第四，《监督法》建立了全国人大常委会对最高人民法院和最高人民检察院司法解释的违法审查机制；第五，《监督法》建立了各级人大

常委会行使监督职权的公开制度。

走向程序化具体化和规范化

《监督法》明确了人大常委会对“一府两院”工作监督的形式和程序。根据我国人民代表大会制度，人代会开会期间行使的权力都是由宪法和法律明确规定的，像全国人民代表大会要听取“一府两院”的工作报告、代表提议案、预算的审查和批准，以及质询、罢免等权力都有明确的法律规定。而作为人大的常设机构人大常委会的权力，有些在《宪法》、《全国人大组织法》、《地方人大组织法》等相关法律中有所规定，而更多程序性的东西则缺少制度性的规定。《监督法》把人大常委会一些职权作了程序性的规定，也把过去一些实际工作中的做法加以了肯定，对人大常委会的权力有一定程度的程序化、具体化和规范化。

链接

《监督法》的“三个突出”

突出监督形式：

——紧紧围绕关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的问题，如“三农”问题、义务教育、环境保护、安全生产、拆迁补偿或者告状难、赔偿难、司法不公等，开展对“一府两院”的专项工作评议。

——评议专项工作，把对有关主管领导干部的工作业绩和存在问题寓于其中，实际上也体现了对他们的监督，把对工作的监督和对人的监督结合起来。

——将常委会组成人员的评议意见转送主管干部的部门，有助于干部部门对干部的了解，可以作为干部部门评价、使用干部的依据。

突出监督内容：

常委会确定听取和审议“一府两院”的专项工作报告，可以有六大途径：本级人大常委会在执法检查中发现的突出问题；本级人大代表提出的建议、批评和意见集中反映的问题；本级人大常委会组成人员提出的比较集中的问题；本级人大专门委员会、常委会工作机构调查研究中发现的突出问题；人民来信来访集中反映的问题；社会普遍关注的其他问题。

常委会每年听取和审议专项工作报告前，将年度计划向社会公布，并将各方面的意见加以汇总整理，交由“一府两院”研究并在专项报告中作出回应，以使人民群众普遍关心的问题能够得到充分反映和切实解决。

突出监督效果：

人大常委会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议本级政府、法院、检察院的专项工作报告、开展执法检查。对决算草案和预算执行情况报告，重点审查预算收支平衡等情况。常委会组成人员对专项工作报告、计划执行情况报告、预算执行情况报告、执法检查报告等的审议意见和执法检查报告，分送“一府两院”研究处理。常委会认为必要，可以对专项工作报告、审计工作报告作出决议。“一府两院”应当将对审议意见的研究处理情况或者执行决议的情况，向常委会提出报告。如必要，可对同一专项工作反复多次地听取和审议“一府两院”的报告，组织跟踪执法检查。

专家介绍

王建平，1960年3月生，法学教授，四川大学法学院法律系主任。法学硕士、经济学博士，硕士研究生导师。

1997年8月美国圣路易斯大学法学院、1998年1月加拿大英属哥伦比亚大学法学院访问学者。中国法学会民法学研究会理事，四川省法学会民法学经济法学研究会副会长，四川省法学会环境资源法研究会副会长，成都市人民政府参事，成都市人大法制委员会委员等。

链接

监督法的主要内容

听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告

计划和预算监督

法律法规实施情况的检查

规范性文件的备案审查

审议和决定撤职案

行使监督权的方式

——听取和审议一府两院专项工作报告；

——审查和批准决算及听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告与审计工作报告；

——法律法规实施情况检查；

——规范性文件备案审查；

——询问和质询；

——特定问题调查；

——撤职案审议和决定等。