

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

地方人大监察委员会监督机制研究

党的十八大以来人民代表大会制度理论与实践创新研究
充分发挥人大职能 推进法治政府建设

总第51期
2018 1

内部资料 免费交流

北京市人民代表大会制度理论研究会会刊



5月10日，市人大制度理论研究会和市委党校共同邀请全国人大常委会法工委国家法室主任武增到市委党校做“宪法是治国安邦的总章程”专题报告。党校局级进修班、正处进修班、乡镇党委书记班学员共约200名学员聆听报告。摄影/王星允

人大理论与实践

2018年第1期
总第51期

主管：

北京市人民代表大会制度理论研究会

主办：

北京市人民代表大会制度理论研究会
秘书处

主 编：田洪俊

责任编辑：赵中青 王星允

美 编：王文静

联系电话：(010)65291957

电子邮件：yanjiuhui@bjrd.gov.cn

通讯地址：北京市朝阳区建国门
南大街6号

邮政编码：100022

准印证号：京内资准字2014-L0102号

目录

专题关注

- 02 地方人大监察委员会监督机制研究 蒋劲松
17 地方人大对监察委员会监督工作的探索与思考
——以丰台区人大及其常委会为例
丰台区人大常委会课题组

理论研讨

- 28 党的十八大以来人民代表大会制度理论与实践创
新研究 陈淑娟
38 真民主？假民主？中国人民代表大会制度VS美
国议会制度 宋海斌

实践探索

- 46 充分发挥人大职能 推进法治政府建设 车克欣

地方人大监察委员会监督机制研究

中央财经大学代议法研究中心主任、法学院教授 蒋劲松

随着十三届全国人大一次会议通过宪法修正案和国家监察法，我国监察法律制度和人大对监察委员会的监督法律制度已经建立。人大监督工作面临的新课题是，如何使人大对监察委员会的监督法律制度切实、成功地运行起来。

“切实运行”意指在实践中运转，而不是静态的文本制度；“成功”是说，人大对监察委员会的监督实效不但防止了监察委员会的违法监察行为，而且尤其没有妨碍它们的合法监察行为。对人大的监察委员会监督实效预先设定这双重标准至为必要，因为如果不能达到“防止”效果，那么不难设想，监察委员会误用、滥用其令人畏惧的监察权，将对所有行使公权力的公职人员造成多么巨大的伤害，进而对国家机器带来多么可怕的破坏；而如果不能达到“不妨碍”效果，那么，党中央建立全覆盖的监察制度的目的、宪法等法律赋予监察委员会的重任等都将难以实现。万事开头难，人大对监察委员会的监督法律制度运行初期，做到以“不妨碍”统领“防止”尤其不易，但其意义也异常重大。

促使人大对监察委员会的监督法律制度切实和成功地运行，用科学的机制理论的思维，就是使人大对监察委员会的监督法律制度转化为使人大对监察委员会的监督法律机制。换言之，只有

生成人大的监督机制，监督法律制度才从文本转化为实效。

但是，科学的机制理论所说的“机制”与实务界一般理解的“机制”十分不同。实务界认为，机制是可以直接人为规定的。而在科学的机制理论看来，法律只能规定制度，且法定制度能否转换为机制，取决于法定制度是否规定了机制所必需的诸部件或要素。满足了这个条件后，制度才能客观地生成机制。

所以，特别需要采用科学的机制理论，研究宪法等法律建构的人大对监察委员会的监督制度，分析其是否为客观生成切实运行的、成功的监督机制规定了机制所必需的诸部件。

一、监督“机制”：科学的机制理论的基本要求

从方法论来说，研究人大监察委员会监督机制，应当分两个层次进行：其一，依据科学机制理论对机制的界定，确定何谓“机制”。其二，分析如何将科学机制理论演绎于人大的监督机制。

（一）科学机制理论对“机制”的界定

综合自然科学和社会科学两方面的机制理论，“机制”是以下要点的统一体：

第一，机制由若干要素组成，而且它们相互

作用。科学哲学认为，组成机制的要素有现象或行为、部件、原因、组织。其相互作用表现为：

“一个机制即是一个组织体，由于其部件、内部的运行和它们的组合而产生一种作用。”社会学将一般社会机制表述为：“一个社会机制是这样的一种解释的必要部分，这种解释坚持上述四个原则，并揭示只要作为原因或投入的甲出现，就会产生作为效果或结果的乙。”

第二，机制的特征在于运动、向度和规律性。我国社会学者于真指出：“所谓机制是指事物在运动中，各相关因素（包括内部结构与外部条件）有一定向度的、相互衔接的律动作用联系。所谓一定向度，或是对于某种状态而言，如平衡、稳定、无序、紊乱，或者对于某种反应、动作而言，如兴奋、竞争、调控、工作等，都有一种状态或动作指向。所谓律动，是指循着一定规律而动，而这种律动是事物的结构功能所规定又受一定条件的制约的动作。”

第三，机制强调事物内在的相互作用。我国系统科学专家李以渝认为：“自组织是广泛存在的现象，系统自组织就主要是系统内在机制起作用，与自组织对应的是他组织，是外在力量对系统起作用。即是事物内在的原因、内在的能力、自发地起作用，而非事物外在的原因、直接地、强制性起作用。……机制是事物内在具有的原理、规律，它自发地对事物起作用。”

第四，就机制与制度的关系而言，制度尚不等于机制，也不会自动成为机制；制度必须具备一定条件才能转化为机制。制度还只是一种静态规定，机制则指制度的活化，即“人们能够自动地趋向于制度目标”。

（二）科学机制理论对地方人大监察委员会

监督机制的意义

科学机制理论的上述要点界定了科学的“机制”概念。因此，地方人大对监察委员会的监督“机制”应当是这个意义上的机制。这样，形成地方人大监督机制应当遵循上述要点。根据这个思路，地方人大形成监督机制应当致力于以下几点：

1. 清醒地意识到制度与机制的联系和区别，积极促使法律规定的人大监察委员会监督制度转化为自我运行的、活生生的监督机制，发挥监督效应，防止这套制度停留于法律文本。

2. 将法定监督制度已经写出的各个部件动员起来，推动其相互缠绕，自我相关，形成怪圈结构，产生监督机制效应。

3. 研究形成监督机制所需要的哪些要素在法定监督制度中尚未给出，探求以法律解释、补充立法等方式予以完善。

二、监督机制的目标

机制的向度即目标指向；机制以“目标”为其三个基本要素之一。机制研究途径的实质是“行为导向的”，而法律意义上的行为无不奔着一定目的。所以，研究人大对监察委员会的监督机制，必须首先明确这一机制的目标。

监督机制的目标如果听由其众多主体的自发需要和目的博弈自然确定，将会变幻莫测。所以，应当由监督法律制度为监督机制规定目标，促使监督机制永远朝着法定目标运行。同样重要的是，监督法律制度能否转化为监督机制，首先看前者是否正确规定监督目标。只有在监督法律制度指明了监督目标之后，人们的监督行为才可能奔向这一目标，进而使监督制度转化为监督机制。

目标研究方法有三个好处：“它为监督者和

相关方确定期望值，它为监督制度的运行提供基础，它为有效性评估确定标准。”

（一）监督机制目标的确定依据

监督法律制度为监督机制确定目标以监督法律制度的基本矛盾为依据。强化监督机关的监督权、监督作为，与保护被监督机关的工作能力，二者是一对矛盾，此即监督法律制度面临的基本矛盾。监督法律制度确立监督目标即体现为它对这个基本矛盾作何取舍。显而易见，法律在对特别敏感部门规定监督制度时，这一基本矛盾尤其尖锐，取舍也尤其棘手。而一旦取舍失当，后果严重。其他国家留下的教训值得汲取。美国涉及情报部门的监督法律制度历经曲折。美国第十一届总统波尔克任内，一些国会议员怀疑总统使用秘密经费在墨西哥雇佣坐探闹事，以便美国插手。因此，国会要求总统将其秘密经费开支账目提交国会。波尔克总统断然拒绝，称：“天底下各个国家的经验都表明，一旦紧急情况出现，为公共安全和利益计，绝对必须支用资金，其用途如若见光，势必竹篮打水。从来没有哪个国家公布这种经费的使用。战争时期或当危险迫在眉睫之际，国家的形势需要使用一些人搜集情报或作其他重要事情，但他们如果有丝毫顾虑其姓名或其老板的身份一遇情况就会被泄露，那么他们绝对不会为我们干事。”

这一“波尔克理论”震住了国会。其后一百多年里，国会对政府的情报部门及其活动“撒手不管（hands-off view）”。1947年，国会制定《国家安全法》，共311条。关于情报，该法只设立中央情报局并赋予其权力，无一条要求该局接受国会监督。该法如此布局，其目标是但求“合众国今后安全”。由此建立了侧重于被监督

机关工作能力的“监督”法律制度目标，其导致这一时期国会对情报部门的“监督”机制进入国会对情报部门的“信任时代”。参议员萨尔顿斯多尔这样描述这一机制的气质：“其实，不是中央情报局的人不愿跟我们说。可以这样说，是我们不愿意得到那些领域的信息或知识，我个人无论作为一名国会议员，还是一个公民，对那些都宁愿躲得越远越好。”到了1970年代，美国情报部门在美国陷入东南亚战争和水门丑闻中的违法行径被媒体曝光，尼克松总统滥用情报部门对付政敌或普通公民的行为被国会查实。国会议员们这才明白：“国会在履行其监督职责方面真是太马虎，太相信他人，太天真了。”1991年，国会对《国家安全法》增加第五章“情报活动的负责制度”，明文规定：“总统应确保充分和现时地（currently）向国会的各情报委员会通报合众国的情报活动，包括本章规定的那些拟实施的重大情报活动。……总统应确保及时向国会的各情报委员会通报违法情报活动，以及对此已经采取的、或计划采取的纠正行动。”至此，美国才明文规定了国会监督权优先的情报监督法律制度，其目标明显，即促使情报部门“采用符合宪法和美国法律的方式，竭力提供最好的情报”。

（二）人大对监察委员会的监督机制的目标

人大对监察委员会的监督机制应当追求宪法、监察法为其规定的运行目标，而宪法等法律规定这一目标要以如何处理人大对监察委员会的监督法律制度所面临的基本矛盾为依据。

人大对监察委员会的监督法律制度所面临的基本矛盾是：一方面，为了完成党赋予的对行使公权力的公职人员的腐败行为保持高压态势和强烈震慑效应的重托，和履行宪法等法律赋予的监

察重任，监察机关必须能够不受妨碍地行使监察权；但另一方面，为了防止监察机关违法监察，保护公职人员的正当权益，又必须由国家权力机关对监察机关实施有效监督，使监察机关运行伊始，就懂得和学会在国家权力机关监督下工作，从而合法监察。这两方面既有矛盾，又可以统一，但只有处理好了矛盾才能达到统一。

面对上述基本矛盾，相关立法过程权衡再三，逐步确定对策。新通过的宪法修正案对这一基本矛盾的处理稳重而又平衡，与它处理人大对行政机关、审判机关、检察机关的监督法律制度所面临的基本矛盾的对策相同：监察机关行使监察权；监察机关由人大产生，对它负责，受它监督。监察法将宪法的上述处理解释为监察机关工作能力优先取向。监察法草案一审稿明显采取了侧重于保护监察机关工作能力的倾向。二审稿采纳社会意见和建议，略微增强了人大的监督权，其突出体现为二审稿应一些全国人大常委会委员建议，将一审稿第五十一条“各级人民代表大会常务委员会可以听取和审议本级监察机关的专项工作报告，并组织执法检查”中的“可以”删除。正如媒体解读的，“删去‘可以’二字，也就意味着，监察委必须向同级人大常委会作报告，这一做法将制度化确立下来”。行政法学者马怀德认为：“监察委作为跟政府、法院、检察院相类似的国家机构，应该向人大作报告，而且是年度工作报告。”这一解读夸大了删除“可以”的意义，毕竟，监察法将监察机关的工作报告对象严格限定为人大常委会，即排除了人大决议监察机关工作报告的可能性。所以，人大对监察委员会的监督法律制度所规定的监督目标是，优先保护监察机关的强势监察能力，但也要制止

其违法监察。

三、监督机制中的主体

既然机制是若干主体之间有向度的律动，那么若要研究一个机制，就需要确定，该机制内部存在哪些主体。地方人大对监察委员会的监督机制也需要有若干主体存在。有哪些主体呢？这只能由人大对监察委员会的监督法律制度事先规定。所以，分析这个问题，应当从人大监督法律制度中寻找答案，或至少线索。

（一）宪法等法律规定的主体

人大监督法律制度的最直接法律渊源见诸宪法和监察法的相关条文。

新修正的宪法有几个条文涉及人大对监察委员会的监督机制中的主体。只是，这些条文只触及人大整体，或人大常委会整体，尚未深入它们内部，因此，还没有解决我们的问题。

监察法第八条、第九条、第五十三条第一、二款重复了宪法中人大对监察委员会的监督关系规范。第五十一条第三款则深入人大和人大常委会内部：“县级以上各级人民代表大会及其常务委员会举行会议时，人民代表大会代表或者常务委员会组成人员可以依照法律规定的程序，就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。”

此处的“会议”实指人大或其常委会的大会全体会议；“代表”或者“组成人员”指组织法规定的达到联名人数的代表或组成人员。即是说，这一款具体规定了人大对监察委员会的监督机制中的两种主体。

就地方人大而言，人大对监察委员会的监督法律制度的其他法律渊源还有地方组织法、地方人大议事规则等。这些渊源呈现的更为丰富的地

方人大一般监督机制主体可以无条件地适用于地方人大对监察委员会的监督机制。

依据上述法律渊源，地方人大监督机制中的主体有：代表单人、代表联名、代表团、代表小组、人大常委会、主席团、主席团常务主席、大会全体会议、调查委员会。

（二）监督机制中的专门委员会问题

需要讨论的是，人大对监察委员会的监督机制中，是否应当有专门委员会这一主体？

第十三届全国人大一次会议已经设立了全国人大“监察和司法委员会”。据此，地方人大也应设置这一委员会。但这一委员会并不自然而然地成为人大对监察委员会的监督机制中的主体。这是因为，我国法律规定的人大的委员会制度并不正式赋予专门委员会监督权。专门委员会“行使国家权力机关的部分职权”，具体而言即“审议全国人大或者它的常委会交付的议案、质询案；起草提请大会审议的有关议案；并对属于全国人大或者它的常委会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究”。其中，审议质询案属于监督，调查研究可以涉及监督。但是，专门委员会没有一种固定的“监督”的职责及相应职权。这就限制了专门委员会在监督方面的作为空间。

然而，代议机关行使监督权却需要代议机关的大会与其各个委员会相互接力而为。代议机关监督程序分为两种：一种由大会单独进行，比如质问程序、不信任程序；另一种则是大会与各委员会之间的接力程序：委员会调查、审议、表决、报告→大会全体会议听取报告、审议、表决。在接力监督程序的委员会阶段，委员会履行三个职能：发现问题、调查事实、向大会全体会议提出报告。“在接力监督程序中，只有委员会

先发现问题，查明事实，认定问题或案件性质并提出对策后，大会才开始行动。大会依据委员会报告，决定如何处理政府部门的问题，如何处理已经查明的政府部门案件，是否弹劾被指控官员。简单说，大会只负责作出决定。显然，只有委员会充分发挥其监督功能，大会才能耳聪目明，作出正确的监督决策。如果委员会在接力监督程序中不积极作为，大会就无法及时掌握政府部门或官员的问题，难以采取必要措施制止他们的违法违纪行为，或纠正他们的其它错误”。各国代议机关一般都由与被监督部门对口的常设性质的委员会担负接力监督程序中委员会阶段的工作，区别只是，在有些国家，这种委员会在立法、监督两种接力程序中双肩挑，如美国国会两院的各常设委员会；在有些国家，这种委员会只负责在监督接力程序中为大会办理前期工作，如英国议会平民院各与政府部门对口委员会。但“既审议法案，又负责监督对口的政府部门的委员会比较常见”。代议机关监督敏感机关，尤其依赖代议机关自己的委员会。美国前众议员、9·11事件调查委员会副主席汉密尔顿向美国国会参议院作证时这样评价国会两院各自的情报委员会：“他们作为美国人民的代理人工作在情报战线。他们对美国政府大量和重要的行为实施了独一无二的制衡。如果没有他们提供独立的监督，事情将一筹莫展。”

我国法律将人大严格的监督职能即对特定问题调查赋予人大的调查委员会。调查委员会因事而设，事毕即撤，所以，它们不能满足人大由委员会办理日常性对口监督的需求。而且，鉴于人大对监察委员会的监督法律制度所规定的监督目标偏重于保护监察机关的强势监察能力，调查委

员会由于其特有的重炮形象和轰动性，一般情况下不适宜成为人大监督机制中的主体。所以，需考虑赋予监察与司法委员会监督职责。实际上，有的地方人大已经有过相关探索。例如，《重庆市实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》规定：“人民代表大会闭会期间，人民代表大会各专门委员会（以下简称专门委员会）在本级人大常委会领导下开展监督工作。”其第四十四条甚至规定专门委员会可以受权调查：“对执法检查中发现的重大典型违法问题，主任会议可以交由有关专门委员会或者人大常委会工作机构进行调查。”

四、监督行为

主体之间相互作用、运行、律动，都是说，一个制度若要转化为机制，需要主体行动起来。人大对监察委员会的监督法律制度若要转化为人大监督机制，就需要这一制度明确各个主体可以、应当或甚至必须作出哪些监督法律行为。更重要的是，促使他们的监督法律行为都奔向监察法意欲的目标。现在让我们考察，人大对监察委员会的监督法律制度关于会议期间的规定是否解决了这两个问题。

（一）现有法律规定

现有人大对监察委员会的监督法律制度没有为地方人大监督监察委员会规定特别行为模式，而是适用法律为人大监督各个国家机关规定的一般行为模式。依照一般行为模式，地方人大内部各监督主体监督监察委员会的行为可概括如下：

“可为模式”

代表单人：发言、提出（建议、批评、意见）、询问、投票（赞成票、反对票、另选他

人、弃权）、要求对质询案再作答复等。

代表联名：提议（临时召集人大会议）、提出议案（质询案、罢免案、组织调查委员会）、提出修正案、提名。

常委会：召集人大会议、提出议案（罢免案）、主持预备会议。

主席团：（乡镇人大主席团）召集人大会议、提议（组织调查委员会）、提出议案（罢免案）、提名、听取（代表团、专门委员会的意见）、讨论、主持大会全体会议、对议案（包括质询案）作出决定、形成决议草案并提请大会全体会议表决。主席团常务主席根据代表要求或者工作需要，可就专门性问题召集有关代表进行讨论。

代表团（单独或联名）：审议、审查、提出意见（对大会全体会议是否由公开举行转为秘密举行等事项）、提出议案（组织调查委员会、罢免）、提出质询案并要求对质询案再作答复。

调查委员会：调查、提出调查报告。

大会全体会议（以全体代表的过半数）：选举、审议和决定（罢免、组织调查委员会、是否接受辞职、授权常委会听取调查委员会报告、是否设置与监察委员会对口的专门委员会等）。

以上可为模式列举的各项权利在性质上分为两种：一种是代议监督权利，即人大内部各种主体为使人大履行对监察委员会的监督职责而需要直接行使的权利，它们指向被监督对象；另一种是管理权利，即人大内部的管理机关主席团为引导人大会议依法有序进行，对人大内部各主体行使上述代议权利实施管理的权利，它们指向人大内部各种主体。但要注意，主席团的权利也分为这两种：其提出议案的权利属于代议权利，主席

团行使此种权利时是代议主体；其对代表等主体提出的议案、提议作出决定的权利则属于管理权利，主席团行使此种权利时属于管理主体。区分这两种性质十分重要。

以上可为模式中的代议监督权利已经形成体系，基本上可以满足人大内部现有各主体的监督意思表示需要。行使这个系列权利的结果，可以形成对监察委员会从其产生到工作的有头有尾的监督行为链。当然，如果再赋予与监察委员会对口的专门委员会固定的监督权利，例如听证权，将丰富这套代议权利体系，补充其监督行为链。

“应为模式”

应为模式总体上给行为主体施加义务，但义务的“强度”分为两类：“应当”表达的强度低于“必须”。重庆市人大议事规则第六十八条第二款体现了这个差异：“代表要求在市人民代表大会全体会议上发言的，应当在会前向大会秘书处报名，由大会执行主席安排发言顺序；在大会全体会议上临时要求发言的，必须获得大会执行主席许可。”

现有人大监督法律制度对人大内部各主体的应为模式多使用“应当”要求：

代表：出席会议。

常委会：召集会议。

主席团：主持会议、对议案（包括质询案、罢免案）作出决定。

调查委员会：向人大提出调查报告。

大会全体会议：对议案（如罢免案）作出决定。

零星出现的“必须”要求有：

代表：“市人民代表大会举行会议的时候，市人民代表大会代表应当出席；因病或者其他特殊原因不能出席会议的，必须向代表团团长请

假，并由代表团报告大会秘书长。”

各议案提出人：“市人民代表大会会议期间提出的议案，必须在主席团规定的议案截止时间之前提出，……”

质询案提出人：“质询案必须写明质询对象、质询的问题和内容。”

“勿为模式”

勿为模式即法律禁止的行为模式。现有人大监督法律制度对人大内部各主体仅偶尔使用了这一模式，其法律效果分为两类。一类保护代表的代议权利，即主席团作为管理机关不得违背之。例如：“县级以上的地方各级人民代表大会换届选举本级国家机关领导人员时，提名、酝酿候选人的时间不得少于两天。”另一类对代表的代议权利予以限制，如：“代表在大会每次全体会议上发言的，每人就同一议题可以发言两次，第一次不得超过十分钟，第二次不得超过五分钟。”

（二）现有法律规定的定向效力

法律规定的上述一般行为模式能够有效引导人大内部各主体对监察委员会的监督行为奔向人大监督法律制度所规定的监督目标。其主要原因是，各主体的代议监督权利与主席团的管理权利潜伏着足够的平衡。

如果人大内部各主体的监督行为违背人大监督法律制度所规定的监督目标的话，那么，这种违背既可能是监督亢奋，结果对监察机关或监察官造成束缚或不便；但也可能是监督虚弱，因而不足以慑制监察机关或监察官的违法监察行为。

主席团由地方党委领导人直接参与其中，其政治站位高，因而由主席团的行为导致监督亢奋的可能性可以忽略不计。

人大内部主要的监督亢奋源只可能来自代

表，但上述一般行为模式赋予主席团的管理权利之多之大，足以阻止其监督亢奋。无论是选举监察委员会主任过程中，还是对监察委员会严格意义的监督过程中，代表以及代表团等的监督行为都要接受主席团管理。代表提出的一般议案及修正案，主席团可以决定不列入议程。代表提出的质询案，主席团可以决定在主席团会议上答复或书面答复，借此弱化其效应。代表提出的罢免案，主席团可以提议组织调查委员会，由本级人大下次会议根据调查委员会的报告审议决定，借此实施冷却。

相比较而言，出现监督虚弱的可能性要大一些。纠正这一倾向有赖于多种措施和因素，上述一般行为模式也为此作了制度储备。如果监督虚弱可归于因主席团管控过严，而代表有足够的监督意愿的话，那么，他们可以综合运用、反复运用上列可为模式中的代表权利、代表团权利、大会全体会议权利。这会促使主席团辗转权衡，直至请示党委，作出必要的调整。如果监督虚弱是由于代表观望迟疑，甚至责任感缺乏，那么，主席团既可以行使其代议权利，为代表作出示范，也可以将其行使管理权利的方向由管控调整为鼓励，以引导代表。

五、监督方式及程序

公权力主体为法律行为，必须采用法定方式及程序，而不可任意为之。人大对监察委员会的监督显然属于公权力主体的法律行为，因此，人大内部各主体的监督方式及程序必须由人大监督法律制度明文规定。而且，人大监督法律制度为人大内部各主体规定必要、乃至充分的监督方式和程序，才能有效规制其监督行为，促使其奔向

该制度规定的监督目标。所以，我们现在需要分析，人大监督法律制度是否为其转化为监督机制规定了必要和充分的监督方式及程序。

（一）现有监督方式

总的看，现有法定监督方式已经形成较多种类：

第一种：选举方式。这一方式为地方人大监督监察委员会提供了可能。在提名、酝酿期间，代表可以严格审查监察委员会主任人选的情况；选举时投反对票、弃权票更是刚性监督。

第二种：提建议、批评和意见方式。这种监督方式既能如数和真实表达人大代表对监察工作的看法，又不需人大作出决议决定，尤其是严厉的决议决定，所以特别适合于人大监督法律制度所规定的监督目标。

第三种：严格的监督方式。一为提监督类议案（执法检查议案、组织特定问题调查委员会案、罢免案）。虽然人大自己不便实施执法检查，但人大代表提出执法检查议案，能够引起后续扎实的监督活动。二为质询，和要求再次答复质询。三为调查。四为罢免。地方人大已经举行了多次质询会，组织过调查委员会并实施调查，也行使过罢免权。这些对被监督机关产生了很强的监督效应。

上述一般监督方式已经比较充分，都可适用于监察委员会。我国人大的短会期限限制了它们的监督方式选项。考虑到这个制度因素，再增加一般监督方式的可能性不大。

但严格说来，上述一般监督方式存在两个缺陷。其一，缺乏一种基于对口关系和长期跟踪而形成的熟知被监督机关的、日常化的监督方式。而只有运用这种监督方式，人大的监督工作才能耳聪目明。采用长会期的代议机关，并不能由全

体议员采用这种专门型日常化监督方式，而只能由部分议员这么做。从组织学的角度看，专门型日常化监督方式实即专门委员会监督方式。我国人大都实行短会期，更不可能让全体代表采用专门型日常化监督方式，所以，更为需要采用专门委员会监督方式。其二，缺乏一种适应特定的被监督机关职能特性的特殊监督方式。监察委员会履行的监察职能特别需要高度保密。监察法一审稿关于人大对监察委员会的监督条文异常谨慎，某种意义上反映了监察机关对人大监督方式的保密需求。人大对监察委员会的监督如果不顾及这个需求，会对监察委员会的工作造成不便，甚至妨碍。现有人大监督法律制度恰恰对此缺乏回应。全国人大组织法第二十条：“全国人民代表大会会议公开举行；在必要的时候，经主席团和各代表团团长会议决定，可以举行秘密会议。”全国人大议事规则第二十六条第二款规定：“专门委员会可以决定举行秘密会议。”据此，地方人大的大会全体会议、代表团会议以及专门委员会会议，也应遵循公开原则，但可以举行秘密会议。从一些地方人大的专门委员会的议事规则看，它们还没有意识到其会议应公开举行或是秘密举行的问题。不过，由于专门委员会工作的专门性质和较多接触被监督机关的保密事项，所以，全国人大组织法第二十条所规定的“可以举行秘密会议”原则应多运用于地方人大专门委员会的会议，尤其是其监督类听证会。所以，由专门委员会对监察委员会实施专门型日常化监督，并且由该专门委员会较多使用监督类秘密听证会方式，这对人大监督法律制度而言是必要的两个监督方式，但二者尚待该制度予以规定。

（二）现有监督程序

关于程序于法律制度之不可或缺，郑成良教授的两个对比论证最为精当：制度正义与丛林正义相比，前者的一个特点是：“程序规则高度发育成熟，并在实施实体正义方面扮演着至关重要的角色。……一方面，为实施实体正义提供指引，……另一方面，程序正义又发挥着限制实体正义实施的作用，这表现为，一旦实体正义的实施向背离程序正义的方向行进，程序正义就会发出禁令。”前者还有另一个特点：“由于发达的程序规则既为当事人提供了借助于程序正义来实施实体正义的手段和机会，也同时限制了他们在程序外任意行动的自由，所以，在制度正义这里，实体正义的实施是和平进行的，决定事情结果的是逻辑的力量，而不是力量的逻辑。……通过对比可以发现，使制度正义与丛林正义区别开来并构成与之对立的另一极的关键因素，不是别的什么东西，正是程序规则的发达以及程序正义的不可放弃。”制度正义与道德相比：“……单独的道德体系并不能成为制度，关键的原因正在于道德并没有必要的程序，因此，在违反实体正义标准的行为发生之后，或与此相关的社会争议出现之后，并不存在对之加以制度化解决的可能性。基于这一点，我们完全有理由说，程序外就是制度外，牺牲了程序正义，就是放弃制度正义并走向丛林。”因而，“无论在理论的逻辑上，还是在实践的逻辑上，都可以说，没有程序就没有制度，没有程序正义优先就没有现代法治意义上的制度正义”。人大监督法律制度无疑致力于制度正义，所以，它需要高度发育成熟的程序规则，以此规制人大内部的代议监督行为和管理行为，使二者奔向该制度规定的目标。在这个意义上，程序的状况决定着制度向机制的转化状况。

故而，需要分析该制度中的程序规范的状况。

萨默斯的法律程序研究成果提出，评估法律程序应兼用两种标准：法律程序是否具备能达致良好结果的功效（好结果功效，good result efficacy）？法律程序是否具备实现程序本身价值的功效（实现程序价值功效，process value efficacy）？这两种标准完整地揭示了法律程序的理想价值，所以，最宜成为人大监督法律制度中的程序规则的分析框架。

人大监督法律制度中的程序规则应当达致的良好结果，就是实现人大监督法律制度所规定的监督目标，即首先保护了监察机关的强势监察能力，同时也防止了他们违法监察。

就地方人大监督法律制度中的程序规则而言，保护监察机关的强势监察能力主要靠其中关于主席团的管理程序规则。这里有必要辨识我国人大议事规则所奉行的原则的特质。董璠教授认为，我国宪法规定的民主集中制原则在人大议事中具体化为若干原则，其中之一是“充分发扬民主原则”。这一观点没有抓住我国人大议事规则所奉行的原则的特质。我国人大议事规则当然注重发扬民主，但是，并不追求一概地“充分”，在议决某些议案时，民主需适当收缩。而且，人大议事规则发扬民主，始终有一个制衡条件，即集中管理。人大议事规则中没有采用不受集中管理的发扬民主原则。在人大议事规则中，“集中管理”体现为议决程序中主席团享有的各个“决定（确定）”权，和“由主席团提出（提请）”规则。在奉行自由民主制原则的代议机关的议决规则中没有这种程序决定权或规则。

例如选举程序：“主席团将依法提出的全部候选人名单提交全体代表酝酿、讨论、协商之

后，根据较多数代表的意见确定正式候选人名单”。可见，议事规则不是让全体代表完全自由合意的客观结果形成正式候选人名单，而是要求主席团这只“看得见的手”发挥集中、确定作用。

例如议程决定程序：地方人大议事规则仿照全国人大议事规则第二十一条第二款，规定代表联名提出的议案，由主席团“决定是否列入议程”。对这一规则的权威解释是：“这里规定代表团和代表以及全国人大常委会委员提出议案须经一定程序，是因为全国人大和它的常委会审议通过的议案，都是具有一定的约束力的，有的就是法律。这和过去每次全国人大会议上代表们提出的大量提案是不同的。那些提案主要是对各方面工作提出的建议、批评和意见，涉及到的问题很多并不属于全国人大的职权范围，大会不好通过实质性的决议，只能决定转交有关方面研究处理。”后来，原全国人大法律委员会主任委员胡康生对全国人大常委会议事规则关于组成人员联名提出的议案由委员长会议“决定是否列入”规则的解釋依据“习仲勋解释”，并将理由具体化为“常委会组成人员提出的议案涉及的内容比较宽，需要进一步听取各方面的意见，视情况决定是否列入议程进行审议”。无疑，“内容比较宽”具有较大弹性，可供地方人大主席团视情况需要灵活决定是否将代表联名提出的涉及监察委员会的议案列入议程。

例如议案、工作报告决定程序：关于工作报告和有关议案的决议由主席团委托大会秘书处提出决议草案，并“经主席团审议通过后”，才能提请大会全体会议表决。因此，主席团可以掌握决议草案的基本立场、要点，甚至语气。

例如质询程序：这里，主席团的职权是“决

定质询案的答复方式”。如前所论，决定在主席团会议上答复，可以更好地掌控质询的气氛和效应等。

例如开会方式转换程序：“省人民代表大会在必要的时候，由主席团决定，可以举行秘密会议。”借这种决定，主席团可以有效控制监督内容的传播范围。

可见，地方人大监督法律制度中的程序规则赋予了主席团必要和充分的权力，以调控人大对监察委员会监督的强度、力度、范围等，保护监察机关的强势监察能力。

地方人大监督法律制度中，制止违法监察的现有程序规则主要是那些保障代表行使代议监督权利的那一部分。那么，这一部分程序规则是否能达致良好结果呢？这要分两个层次回答。首先，地方人大监督法律制度为代表行使代议监督权利规定了若干程序，例如议案提出程序、建议批评意见提出程序、质询程序、调查案提出程序、罢免案提出程序。代表单人或联名可以使用的代议监督程序的数量如此之多，即使与发达国家议员相比也毫不逊色。只要代表认真使用这些程序，对监察机关的监督就有望产生一定效果。第二，这种产生一定效果的希望能否实现，要看地方人大监督法律制度是否为代表修正主席团的管理意见规定了必要程序。如前所论，代表的代议监督行为受主席团管理。如果管理过严，代议监督行为将难以奏效。防止管理过严，有赖于地方人大监督法律制度规定一种修正程序，供代表要求主席团修正其决策。上海市、深圳市、重庆市、山西省人大等地方人大的议事规则中出现了这种修正程序。关于代表议案，各地人大的通例是，一旦主席团形成处理意见，对代表议案就按

主席团处理意见办理，只需将此处理意见报告“印发会议”，代表毫无办法。上海市人大议事规则予以重大改进，规定：“提出议案的代表半数以上对议案审查意见的报告有异议的，可以在主席团最后一次会议召开的两小时前，向主席团书面提出复议要求。主席团应当予以复议，并作出相应的决定；或者交市人民代表大会常务委员会在大会闭会后的第一次会议上复议，作出决定。”此外，关于主席团提出的决议草案，在大多数地方人大，主席团一旦向大会全体会议提交决议草案，代表就只能等待投票，而不能对决议草案内容提出修正案。重庆市人大议事规则作了重大改进：“列入市人民代表大会会议议程的议案或者准备交付大会表决的决议草案，代表十人以上联名可以提出书面修正案。修正案最迟应当在大会表决前举行的主席团会议召开两小时前提出，由主席团决定是否提交代表团审议和提请市人民代表大会全体会议表决。”上述两种修正规则在我国人大议决程序中超越了一种观念，即凡主席团的决定，代表不得要求修正。虽然，这种改进都只限于促使主席团重新考虑其决策，而不能修改之，但它毕竟为代表提供了救济机会。

地方人大监督法律制度中，制止违法监察的现有程序规则还有第二种，即调查程序规则。依据宪法和地方组织法，各地人大议事规则普遍规定了这种规则。这些规则对保障代表的调查要求转化为人大的调查行动不可或缺。

地方人大监督法律制度中，尚欠缺为制止违法监察所必需的一种程序规则，即专门委员会监督程序规则。由于人大会议期短暂，由于代表一般缺乏专门知识，还由于调查委员会不宜日常启用，且调查委员会对被监督机关缺乏长期跟踪，

所以，人大必须由专门委员会对类似监察委员会这样职责高度敏感、高度专业的被监督机关实施日常化的对口监督，而这显然就需要法律法规为它们规定必要和充分的程序规则。如此看来，有必要加紧弥补地方人大监督法律制度的这个缺陷。

人大监督法律制度中的程序规则除了应当导致良好结果之外，它们本身还应该具备实现程序价值的功效。萨默斯提出了一套比较健全的程序价值体系，用以评估程序规则的发展程度，其有助于我们分析人大监督法律制度中的程序规则。

第一，“参与性治理（Participatory Governance）”，指将若干参与职能分配给公民或其选举的代表。人大监督法律制度中，多套程序赋予代表单人或联名参与对监察机关的代议监督职能，因此，这一制度的程序规则具有了很高的参与性治理价值。

第二，“程序正当性（Process Legitimacy）”：“一个程序可能（1）缺乏法律上的正当性，因为它没有得到法律授权，或者（2）缺乏政治上的正当性，因为它没有得到民主制下公民的同意或认同，或者（3）缺乏道义上的正当性，因为它的决策在道义上糟糕，因而在道义上不值得尊重。”人大监督制度已经规定了多套监督程序，这些程序因而具备了足够的法律上的正当性。它们显然获得了我国公民的广泛而强烈的认同，其政治上的正当性不言而喻。有足够的理由预期，这些程序投入运行后作出的决策将以其优先保护监察机关强力反腐、同时也制止其违法监督的价值取向，而获得人们道义上的尊重。但是，专门委员会的日常化对口监督程序尚未得到国家法律的授权，在大多数地方法规中也是如此。所以，由法律法规规定专门委员会的日常化对口监督程序，是人大监督制度的程序正当性建设的一个迫切任务。

第三，“程序平和性（Process Peacefulness）”，即用和平方式而不是武力解决问题。人大监督制度中的每一个监督程序都充分体现了平和性。

第四，“人性化和尊重人的尊严（Humaneness and Respect for Individual Dignity）”。萨默斯的原意是指刑事侦查过程中不使用酷刑等不人道方式，但如果将这个程序价值抽象化，它对代议监督程序中管理机关如何尊重议员也有指导意义。就此而言，人大监督制度中各套监督程序都含有对代表的人性化考虑和对代表的代议监督权利的尊重，而在那些修正程序中，这种考虑和尊重更加强烈和细致。

第五，“个人隐私（Personal Privacy）”。人大监督制度中，人大会议“可以秘密举行”原则体现了这个程序价值。此外，全国人大议事规则最早对调查委员会规定了两个保密规则：其一：“提供材料的公民要求调查委员会对材料来源保密的，调查委员会应当予以保密。”其二：“调查委员会在调查过程中，可以不公布调查的情况和材料。”地方人大议事规则普遍遵循了这两个原则，有些地方人大还有重大发展，即调查委员会不仅应保护个人隐私，而且还应保护国家机密。有的地方人大承认组织或单位提出保密要求的权利；按照有的地方人大议事规则，无论提供材料的是国家机关、社会团体或公民，调查委员会一概对材料来源予以保密。对第一个保密原则的这种发展无疑非常适合监察机关。上述第二个保密原则如果适用于监察机关或其他具有高度保密要求的国家机关，可能还需要在两个问题上予以完善：其一，除了调查委员会（在调查过程中）可以不公布外，人大（在议决过程中）是否也可以不公布？其二，不公布的期间，是一概限

定于调查过程或议决过程中，还是考虑到某些情况需要更长保密期，而对保密期作出更具弹性的规定？

第六，“合意”（Consensualism）。萨默斯解释，这个程序价值指一个法律程序对任何参与者都不要强迫，应该承认他们参与出于自愿。对于人大监督制度中的程序规则而言，合意价值的合理成分在于，监督程序规则要促使行使代议监督权利的代表之间相互尊重，不得有强迫行为，还要像那些修正规则那样促使管理机关尽可能多考虑代表的代议监督主张的可取之处，避免武断决策。

第七，“程序公平”（Procedural Fairness）。这个程序价值对人大监督制度中的程序规则也有合理成分。比如，要促使管理机关平等对待各位代表提出的监督议案、发言要求，不要厚此薄彼。地方人大议事规则的议案提出程序规则、发言程序规则等很好地体现了程序公平价值。

第八，“程序法治”（The Procedural Rule of Law: "Procedural Legality."）。 “一个法律程序可能由于出现下述两种情况之一而缺乏程序合法性：（1）它根本就缺乏规则，故而给官员留下来过多的裁量空间，（2）它没有规定将官员圈定在规则范围之内的机制。”这个程序价值对人大监督制度中的程序规则具有绝对性，即人大监督制度必须坚持程序法治。以这个程序价值衡量，人大监督制度中的程序规则建设其实已经取得了很大成绩。我国宪法虽然没有直接规定人大监督程序，但它甚至在没有特别要求法律规定修宪程序、立法程序的情况下，特别要求法律规定质询案的提出程序。全国人大组织法、地方组织法、监督法、全国人大议事规则、地方人大议事规则

等已经搭建了一个具有一定规模的人大监督程序规则体系。人大监督程序基本上已经有法可依。随着监察机关的设立，人大监督程序规则体系面临的课题是如何发展和完善。例如，人大对监察委员会的监督程序、调查委员会的调查程序亟待从无到有，这不但是人大监督程序规则体系发展和完善的需要，尤其为人大对监察委员会的监督制度转化成监督机制所不可或缺。

第九，“程序理性（Procedural Rationality）”，具体有5个要求：（1）仔细查明相关证据，并深入思考相关论证；（2）仔细权衡证据与论证；（3）冷静并仔细地思考；（4）不偏不倚地、因而完全实事求是地解决问题；（5）准备好为决策给出理由。毫无疑问，人大监督制度中的程序规则应该追求程序理性。实际上，现有的许多程序规则已经实现了这一程序价值。代表议案处理程序规则中，由专门委员会或议案审查委员会提出处理意见，即为一例；主席团的议案处理意见交代表团讨论，并根据代表团意见作出修改，又是一例；要求有关国家机关等向人大调查委员会提供必要的材料，亦是一例；对主席团的议案处理意见和决议草案的修正规则更是一例。应当将这种具备程序理性的监督程序规则运用于对监察委员会的监督过程中，并为监察和司法委员会规定这样的监督程序规则。

第十，“时效和结果”（Timeliness and Finality）。在萨默斯提出的10个程序价值中，这是唯一对程序的时间要求。它的直接意思是要求程序的运行及时完成和形成结果，反对久拖不决。人大监督制度中的程序规则十分注重及时完成各个监督程序并形成结果，因而具有显著的程序价值。不过，鉴于时效是唯一的程序时间价

值，所以，有必要对其内涵作必要的引申。首先，时间是法律程序规则的基本要素。“法律的程序性特征意味着法律对行为的规范首先是通过规定行为在法定时间、法定空间上的步骤和方式来实现的”。第二，频率是法定时间要素之一。法定时间要素有哪几种？张文显教授提出有“时序和时限”这两种：“时序是法律行为的先后顺序，时限是法律行为所占的时间的长短。”我认为，法定时间要素还有第三种，即频率——某种法律行为应当、甚至必须在法定时限内出现的次数。例如，一些国家的宪法为确保议员能够切实行使质询权，就规定了质询频率规则。法国宪法第48条第3款：“至少每周一次，包括第29条规定的特会会期内，应优先安排议员质询及政府回答。”人大监督制度中的现有程序规则还缺乏频率规则，而经验表明，如果这一状况不予改进，那么，像质询这种监督程序不易启用。

所以，人大监督制度中的程序规则总体上已经比较好地体现了法理学揭示的绝大多数程序价值。为了更好地实现监督制度向监督机制的转换，还需要增加专门委员会的日常化对口监督程序规则、调查委员会的调查程序规则、质询频率规则，完善保密规则。

六、监督动力

研究人大监督制度怎样才能转化为切实运行的、成功的监督机制，最终还需解决一个关键问题，即该制度如何规定动力规则，以形成和调整人大内部各主体的代议监督动力、管理动力？

“……机制形成过程中最关键的便是使人们趋向于制度目标的动力问题。有了驱动力，人们才能自动地趋向于制度的目标。所以探讨机制形成的

规律就必须围绕着动力问题来展开”。

解答动力问题，应采用机制理论作为基础。机制理论告诉我们，制定制度时，一方面首先必须考虑制度本身与人们内在的各种构成行为动力的因素的关系，其次要考虑制度的目标与足以影响人们行为的社会环境之间的关系。另一方面，即使在制定政策的时候已经充分地考虑了上述各种因素，还需要在制度制定出来之后，采取各种措施来推进人们的行为动力，使可能的动力最大限度地变成现实。

按照法理学的专门指引，行为动力属于法律行为的内在方面，主要是法律行为的动机和目的。动机指直接推动主体为达到一定目的而行动的内在动因。“需要引起动机，动机产生行为，行为趋向目的，目的实现满足，满足导致新的需要”。目的“是行为的本质要素。它是指行为人通过实施一定的行为达到或力求实现某种目标和结果的主观意图。在法律行为的结构中，目的构成行为的灵魂，并给予行为以规定性”。

用法律规则解决行为人的动力问题，特点在于紧扣利益。“……人们的行为是由利益推动的。人们创制法律、运用法律是为了保护一定的利益，人们执行法律、遵守法律也是为了一定利益。法律之所以能够影响人们的行为，就在于法律能够模式化利益的构成要素，并由于法律具有能量，能够切实保证人们只要按照法律模式要求就能实现利益，违背模式则利益受损”。所谓法律模式化利益的构成要素，指将利益的四个要素纳入法律系统：将利益主体确定为权利主体，将主体的需要和获取资源的行为转化为法律上的权利义务，将满足主体需要的资源确认为法律关系客体。

人大对监察委员会的监督制度动力规则对利

益的模式化，一是将代表、代表团、主席团、调查委员会、大会全体会议等确定为监督权利义务主体，二是赋予他们代议监督权利义务、管理权利和职责，三是将满足他们需要的资源确认为法律关系客体。他们的主体身份、权利义务或职责，前文已作论析。那么，他们需要的资源是什么呢？

这里的“资源”实谓利益。人大内部的对监察委员会的监督制度各主体具有整体利益，此即人大对监察委员会监督法律制度目标的实现。对此，这一法律制度已经多方作了规定。

但是，人大内部对监察委员会的监督制度各主体欲实现上述整体利益，需要一个前提条件，即他们分别获得或保持各自的职务。例如，一个没有当选为人大代表的公民，便不具备在人大内部活动以实现人大对监察委员会监督法律制度目标的资格；一个人大代表，在其没有连任后，便失去了这一资格。对于代表而言，获得并保持代表职务，其实是他们履行职务行为的必要动机，其职务行为的目的则是完成代表法赋予他们的职责。这个道理对专门委员会成员、调查委员会成员、主席团成员都适用。

所以，获得或保持人大内部的职务，这实际上是人大内部对监察委员会的监督制度各主体的个体利益。实现了个体利益后，他们才谈得上努力工作，实现他们的整体利益。

在职业议员制度下，法律明确承认，获得或保持议员职务是公民的个体利益。我国人大代表多为兼职工作，但其中的少数已经转为职业人大代表。对于职业人大代表而言，保持其人大代表职务显然是他们非常实在的个体利益。即使是兼职人大代表，只要他们本人愿意接受这一职务的，那么，获得或保持这一职务对他们而言也是

一种个体利益。我国党的政策、国家的法律在某种意义上支持公民获得人大代表职务的动机，即肯定公民将获得人大代表职务作为其个体利益；党的政策、地方人大文件更为明确地支持已经担任人大代表的人保持其职务的个体利益。

在任人大代表，凡未提出辞职的，都应视为本人愿意保持其人大代表职务。所谓“保持”职务，在届满之前，指一直担任原职务；换届选举之际，则指获得连选提名，和其后的连选连任。地方人大常委会的代表激励办法承认代表保持职务的个体利益诉求，并积极规制，其典型规则是：“代表履职成效显著的，其考核结果将作为推荐代表连任人选的重要条件之一；……”这种规则早已获得党的政策的支持。“中发〔2006〕20号文件就做好县乡两级人大换届选举工作强调，人大代表必须具备较强的政治素质和相应的履职能力。因此，要把善于学习和调查研究，掌握基本的法律和文化知识，具备一定的履职能力，作为代表候选人的必要条件。对履行代表职务责任感不强或履行代表职务能力较弱的，不要提名为代表候选人。……党委组织部门在代表候选人推荐、提名过程中，特别是在现任代表的去留问题上要注意听取选举单位的人大常委会党组意见”。

综合上论，人大对监察委员会的监督法律制度已经包含该制度转化为监督机制所必需的最基本的动力规则。今后，如果地方人大内部对监察委员会监督制度各主体明确意识到并遵循这些动力规则，如果人大对监察委员会的监督法律制度进一步健全和细化这种动力规则，将能更好地推动人大对监察委员会的监督法律制度转化为监督机制。□

地方人大对监察委员会监督工作的探索与思考

——以丰台区人大及其常委会为例

丰台区人大常委会课题组

2016年11月，中央办公厅印发了关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革的试点方案（以下简称《方案》），同年12月，全国人大常委会作出了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》（以下简称《决定》），这两项国家顶层设计的公布，拉开了监察体制改革的大幕。此后一年，各试点地区监察委员会纷纷成立，并通过履行监督、调查、处置各项职责，切实发现和解决了一批突出问题，部分大案要案还引发了国内外社会的广泛关注。2018年3月，伴随着全国“两会”上宪法修正案和《中华人民共和国国家监察法》（以下简称《国家监察法》）的通过，国家监察制度得到根本确立，“一府一委两院”的格局正式成型。

位于北京西南的丰台区是全国监察体制改革首批试点地区之一。试点以来，丰台区人大围绕对监察委监督工作做了大量的探索，有了一些体悟和思考。因此，本文试图以丰台人大的实践为范本，从地方人大的视角出发，对地方人大与

监察委的关系进行探讨，并结合实践中发现的问题，就如何加强和改进地方人大对监察委监督工作提出建议。

一、监察体制改革中地方人大监督工作概述

实行国家监察体制改革，设立监察委员会是十八大以来党和国家制度反腐最重大的创新和举措，监察委员会作为专职行使国家监察权的机关，通过制度创新，将以往分散的反腐资源整合起来，有效弥补了纪检监察重惩治轻预防、执纪方式单一（主要依靠“双规”）的不足；克服了政府行政监察地位不高、独立性不强、力度不够的缺陷；避免了检察机关监察范围有限、工作重叠消耗的短板，真正实现了党统一领导下、对公职人员监察的全覆盖，极大地提升了反腐败工作的权威和效能。

（一）监察委的机构特点

国家监察体制改革的目标是“建立党统一领导下的国家反腐败工作机构”，因此监察委在机构性质、领导体系、职权范围、职能链条上，围

绕此目标表现出几个特点：

1.机构性质独立。最新修订的《宪法》第3条规定“国家监察机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”那么监察委在机构性质上，无疑与“一府两院”一样，属于独立的国家机构。且按照《国家监察法》，监察委在独立行使监察权时，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉。

2.领导体系严密。各级监察委与党的纪律检查委员会合署办公，并且整合同级人民政府的监察厅（局）、预防腐败局和人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门力量，形成了一套党领导下行使国家监察职能的专责体系。这套体系在外部看来虽然独立于政府，但按照“集中统一，权威高效”及“上级监察委员会领导下级监察委员会的工作”的要求，内部的领导关系却十分严密，这种严密程度，甚至超越了法院、检察院、政府的上下级领导关系，表现出一些接近军事机关的特点。

3.职权范围宽广。监察委按照管理权限，对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察。这意味着相比过去纪检监察只覆盖党员、行政监察只覆盖行政机关工作人员的情况，监察委的监察范围被前所未有地拓宽。无论是党的机关、政府机关，还是人大机关、政协机关，甚至是医院、学校、群众自治组织中的工作人员，只要履行公职，由国家财政负担开支，就必须受到监察委的监督。

4.职能链条完整。相比纪委强调“监督、执纪、问责”，监察委的职能链条更加完整，不仅有监督、调查权，而且还可依法对当事人进行处置。按规定，日常工作中，监察委监督检

查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况，对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为，运用谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施进行调查，并根据调查结果作出处置决定。情节较轻的，谈话提醒，批评教育；确认违法的，作出政务处分决定（包括警告，记大过，开除公职等）；涉嫌职务犯罪的，则移送检察机关依法提起公诉。

（二）地方人大与监察委关系

地方人大与监察委的关系，从试点期间的《决定》、《方案》，以及宪法和《国家监察法》的表述中，可以归纳为：

1.主体与派生关系。依据宪法，监察委由本级人大产生，监察委主任由人民代表大会选举，副主任、委员由监察委主任提请本级人大常委会任命，清楚地表明了人大与监察委的主体派生关系。可以说，监察委之所以拥有广泛的监察权，是因为本级人大代表所在区域的人民进行了授权，而不是上级监察委员会的赋予。

2.决定与执行关系。人民代表大会制度的优势在于能依靠广泛的代表性汇集民意、收集民智，并通过制定的法律、法规，作出的决议和决定忠实地体现和维护人民的意志。各级监察委作为由人大产生专职行使国家监察权的机构，应该无条件地对人大通过的各项法律法规、决议决定予以执行。

3.监督与被监督的关系。按照宪法及《国家监察法》“各级监察委员会应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督”规定，人大及其

常委会有权对监察委实施监督。监察委要顺利开展各项工作，也必须自觉坚持这一前提。有人担心，监察工作往往涉密，如果过多强调监督，就会掣肘，弱化其效率。其实恰恰相反，监察委员会的权威和效率绝对不会因为受人大的监督和制约而降低，只会因为有效监督制约的存在和随之而来的公信力而更具权威、更有效率。需要说明的是，按照《国家监察法》，监察委也有权对人大机关工作人员进行监督，但这种监督只针对个人，绝不能涉及人大整体立法、监督、重大事项决定等核心职权，否则就是对现有宪政体系的改写和偏离。

4.相互支持开展工作关系。人大和监察委，虽然职能不同，但是在目标上是一致的，都是为了维护和发展人民利益，推动国家治理体系和治理能力现代化。在这个共同目标的指引下，两者相互支持，协调一致开展工作。人大监督为监察委提供坚实的民意和法制保障；监察委则通过专项执法活动帮助增强人大监督的刚性力量，确保各项法律法规在本行政区域得到正确实施。

（三）监察委的成立对地方人大监督工作的影响

1.监督布局发生改变。监察委作为独立的国家机构出现，很大程度地改变了自“82宪法”实施以来现有的政治体系。人大由产生“一府两院”变为产生“一府一委两院”，对于人大自身来说，是工作格局的全面调整。如何与监察委在工作上进行衔接，如何将其纳入监督体系是摆在地方人大面前的现实问题。

2.监督思路面临调整。由于监察委整合了原有的党纪、政府监察以及检察院查处贪污贿赂和预防职务犯罪等部门，因此在机构属性上表现出

复杂的特点，它既有鲜明的党机关属性，又有政府和检察部门的相关属性。鉴于此，有权威媒体将其定义为“代表党和国家行使监督权的政治机关”。如何对“政治机关”实施监督，是人大制度自建立以来从未遇到过的。不过目前可以确定的是，这种情况下，人大监督思路必然与往不同。这从《国家监察法》中就可以看出端倪，其中第53条明文规定监察委只向人大常委会作专项工作报告，而并非像“一府两院”向全体人大代表作报告。这个规定虽不起眼，但释放出强烈的信号，即新形势下，人大对监察委的监督思路需要更新、调整，这种调整，不是“修修补补”、“以旧包新”，而是重构。

3.监督形式亟待创新。王岐山同志在江苏调研时指出“没有制约的权力是危险的，制度应起到制衡的作用”。监察委整合纪检、行政监察、检察、预防腐败各类反腐资源，地位崇高，权力厚重，如缺乏外部的监督和制约，“很可能成为掌握极大权力的新生既得利益群体和宪制之下‘最强者’……沦落为新的腐败滋生地。”人大监督作为现有制度体系中最权威、层次最高、法律效力最强的监督形式，具有得天独厚的制衡优势和效能。但在对监察委的监督实践中，如何激活这种优势和效能，则需要顺应变化，对形式进行创新。

二、丰台区人大对监察委监督工作的探索

为严格落实中央以及北京市关于深化监察体制改革的要求，2017年4月19日，丰台区第十六届人大二次会议召开，选举产生了区监察委员会主任。4月20日，丰台区监察委正式挂牌成立。

（一）丰台区监察委概况

丰台区监察委由丰台区人民代表大会产生，是辖区内行使国家监察权的专责机关，主要履行监督、调查、处置三项职责。组成上，区监察委与区纪委合署办公，并整合已撤销的区监察局、区预防腐败局、区行政投诉中心、区检察院反渎职侵权局、区检察院职务犯罪预防处等相关部门。人员方面，区监察委设主任1名，由区纪委书记兼任；副主任3名，由区纪委副书记兼任；委员5名，兼任区纪委监委3名，非纪委监委2名。机构上，监察委下设办公室、组织部、宣传部、研究室、信访室、党风政风监督室、案件监督管理室、纪检监察干部监督室、案件审理室、电子监察中心以及第一至第七纪检监察室，共17个内设机构（具体职能见表1）。

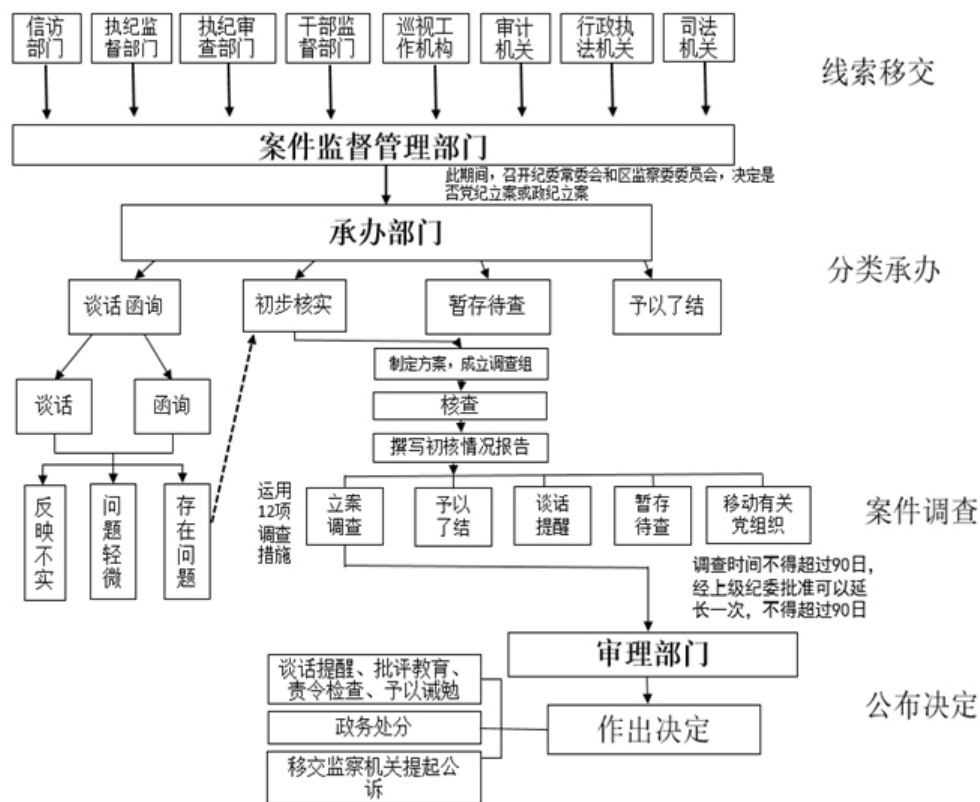
表1 丰台区监察委内设机构主要职能

内设机构名称	主要职能
办公室	负责处理区监委机关日常事务；负责区监委委员会议和区监委办公会议及其他重要会议、活动的筹备组织工作；组织协调有关区人大代表建议和区政协提案答复工作
组织部	负责全区监察系统组织建设和干部队伍建设的综合规划、政策研究和制度建设
宣传部	负责组织协调党风廉政建设和反腐败宣传工作，组织开展相关法律法规、理论政策、形势任务、决策部署、成效经验和先进典型等宣传及舆论引导工作
研究室	综合分析党风廉政建设和反腐败工作情况，开展政策理论及重大课题调查研究
信访室	受理监察对象违纪违法行为的信访举报，处理群众来信、接待群众来访、接听举报电话、处理网络举报；接收下一级纪委和派驻机构报送的相关信访举报，分类后移送案件监督管理部门
党风政风监督室	综合协调贯彻执行党的路线方针政策和决议、维护宪法和法律法规权威等情况的监督检查，组织协调中央、市委、区委重大决策部署落实情况等重要监督检查活动
案件监督管理室	受理巡视工作机构和审计机关、行政执法机关、司法机关移交的相关问题线索；对党风政风监督、执纪监督、执纪审查、干部监督部门发现的线索根据受理范围权限进行备案或转交相关监督执纪部门
纪检监察干部监督室	负责监督检查全区监察系统干部遵守和执行党章以及其他党内法规，遵守和执行党的路线方针政策和决议、维护宪法和法律法规权威等方面的情况
案件审理室	审理区监委本级审查处理的案件；审理按规定应报区监委批准或备案的案件
电子监察中心	主要负责全区电子监察工作，对全区政府窗口服务部门从技术手段上进行监督
第一至第三纪检监察室（3个）	监督检查所联系部门和单位区管党员领导干部行使公权力情况和区管公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况，对在行使职权中存在的问题提出监察建议
第四至第七纪检监察室（4个）	负责依法调查公职人员涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为，并提出处理建议

日常工作中，丰台区监察委独立行使监察权，运用谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等12项措施开展调查，收集证据。案件调查中，需要采取12项以外的措施的，经过批准后，交由有关机构执行。区监察委把案件移送区检察院后，由检察院对当事人采取强制措施并进行审

查。对于犯罪行为较轻，检察院可依法作出不予起诉和撤销案件的决定；犯罪事实查清，证据确实、充分的，依法提起公诉。综上所述，区监察委的工作大致遵循“受理案件——初步核实——分类立案（纪委介入或监察委介入）——调查取证（必要时留置）——分类作出处置决定——移交检察机关提起公诉”这个流程（见图1）。

图1 丰台区监察委办理案件大致流程



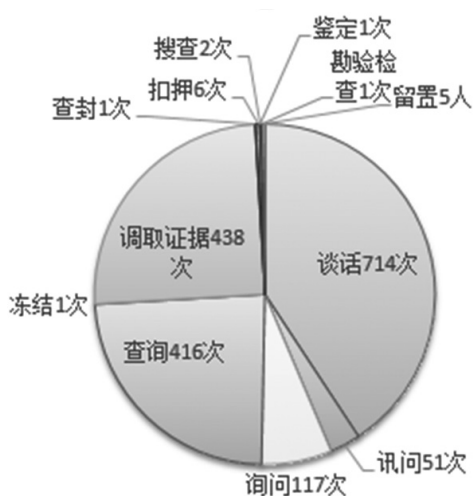
2017年10月，丰台区监察委完成机构、职能的融合和人员的转隶，并通过与执法、司法、审计机关的紧密衔接，成功查办不少案件，在履行反腐败职责，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制方面成效初显。截止2017年12月，丰台区纪委监察委共监督全区1027个单位机构，34598人，数量分别为改革前12.2倍和7.5倍。全年受理检举控告1271件，立案202件，同比增长30.3%，给予党纪政纪处分203人，同比增长84.5%。正因为处理案件数量之大，监察委所被赋予的12项调查措施已全部实践，其中谈话714次，讯问51次，询问117次，查询416次，冻结1次，调取证据438次，查封1次、扣押6次，搜查2次，鉴定1次，勘验检查1次，留置5人（见图2）。

（二）丰台区人大对监察委监督工作的实践与探索

监察体制改革试点以来，丰台区人大始终以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，秉持着“在继承中发展，在发展中创新”的理念，按照中央、市、区的决策部署，积极依法依规对监察委监督工作进行探索。

1.依法任命监察委领导人员。遵照北京市监察体制改革的要求和市人大的部署，区人大依据相关规定，对区监察委领导人员进行了任命。2017年4月17日至18日，召开了区第十六届人大二次会议，18日上午，选举产生了区监察委员会主任。18日下午，召开区第十六届人大常委会第五次会议，根据区监察委主任的提名，任命了监察

图2 丰台区监察委2017年12项调查措施使用情况



委副主任3名和委员4名。同年9月26日，召开区第十六届人大常委会第八次会议，任命监察委委员1名。

2.邀请区监察委主要领导列席人大常委会。自4月份监察委成立以来，区人大组织召开常委会会议时，都会主动邀请监察委主要负责同志列席。10月份，因相关办法尚未对监察委列席人大常委会作出规定，故暂停列席。

3.将监察委相关重大事项纳入讨论决定范围。在对监察委的监督工作中，为正确行使讨论、决定重大事项的监督职权，丰台区人大依据《宪法》、《各级人大和人民政府组织法》、《监督法》以及《北京市人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》，研究起草了《丰台区人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》。《规定》明确将“区人民代表大会及其常务委员会选举或任命的国家机关工作人员违法违纪造成重大影响的事件和处理意见”列为重大事项，要求监察委就此类事项发生后及时向区人大常委会报告；并在相关情况上报区委同意后，由区人大常委会主任会议正式提请常委会会议讨论、决定；对于常委会作出的决议、决定或意见，监察委要在规定的时间内予以执行，并向常委会报告执行、办理情况。

4.将对监察委的监督工作纳入2018年重点监督计划。为了解监察委工作开展情况，充分履行好监督职责，区人大在制定2018年重点监督计划时，将对监察委的监督工作作为专题列入其中，并拟于下半年召开一次常委会听取监察委的专项工作报告。

5.建立与监察委的日常沟通机制。区人大常

委会指定法制办公室负责与监察委进行沟通，就监察委日常工作进行交流，包括人员转隶情况、各项调查措施实施进展以及与司法部门衔接程序等问题。常委会主要领导也多次与监察委主要负责同志座谈交流，就人大与监察委工作对接的细节进行探讨。

三、目前工作中发现的问题

通过近一年的探索和实践，我们对人大如何开展对监察委的监督工作有了更加全面的认识，也发现了一些存在的问题：

（一）上位法对于监督细节的支撑不足

习近平总书记强调“重大改革必须于法有据”。目前，在地方人大一级，理顺与监察委员会关系最大的阻碍在于上位法的缺失。人大工作强调法律性和程序性，“法无明文不可为”，各项工作必须在法律赋予的职权范围内开展。目前，仅有《国家监察法》对人大监督监察委的细节作了表述，但篇幅很少，仅有三句话；而作为重要参照依据的《监督法》至今未针对监察委作出相应条款的修改。这导致缺乏立法权和创制权的地方人大在实际工作中感到十分为难，想有所作为，却又害怕于法无据，职能越位，只得“瞻前顾后”，处于观望状态。

（二）监察委与纪委的机构边界待厘清

监察委与纪委合署办公，避免了权力运行中两者间的功能冲突和相互推诿现象，体现了党在反腐败中的中心地位，制度上具有明显的优越性和先进性。但是在“两块牌子，一套人马”的架构下，监察委的大多数干部实际上也是纪委的干部，部门实际上也是纪委的部门，真正工作起

来，作为外部监督机关的地方人大很难对两者的“轮廓”和属性进行区分，从而给人大的监督带来了困扰。举例来说，按照国法（宪法及国家监察法），人大能够对监察委展开监督；按照党纪，人大又绝无资格对纪委进行监督，但两者融合为一，很难辨清，稍微把握不当，监督越位，还可能与纪委、甚至上级党委间产生矛盾，造成隔阂。这让地方人大在实际工作中很难对监察委开展监督。如何清晰地划分纪委与监察委关系，厘清二者的权力边界是国家顶层设计必须明确的问题，也是下一步地方人大对监察委监督能否见实见效，避免“泛化和流于形式”的关键。

（三）监督形式需要充实细化

无数教训证明，不受人民监督和制约的权力，维度越大，越容易出现灯下黑，危害也越大。目前，人大对监察委实施监督已成为国家意志和普遍共识，但在具体操作形式上还有待充实和细化。监察委作为行使国家监察权的专责机关，相比过去的行政和检察监督，有了更加完整的调查和处置链条；扣押、搜查、留置权的赋予，又使其在职权上具有了类似公安机关的性质。显然在这种情况下，继续照搬照抄过去对“一府两院”的监督形式，其手段和成效显然是不合时宜和有限的，必须在原有的基础上，结合具体实践进行充实和细化。

（四）代表知情渠道有待通畅

《国家监察法》是现阶段人大开展对监察委监督工作的主要依据，但其中部分表述间却存在冲突。如第53条在规定“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”的同时，又指出“县级以上各级人民代表大

会举行会议时，人民代表大会代表可以依照法律规定的程序，就监察工作中的有关问题提出询问和质询”。试想作为非人大常委的普通代表，无法听取工作报告，了解监察委实际工作情况，又如何能够提出有意义的询问和质询呢？习近平总书记指出“强化国家监察是为了保证国家机器依法履职、秉公用权，强化群众监督是为了保证权力来自人民，服务人民。”在我国现行体制下，实现群众对监察委有序监督的唯一路径是人大代表代表人民实施监督，但在大多数代表知情渠道不畅的情况下，其整体监督效果必然是大打折扣的。

四、加强和改进地方人大对监察委监督工作的建议

（一）国家立法层面

地方人大的特点在于缺乏足够的立法权和创制权，因此很多问题难以在自身的职权范围内解决。为消除地方人大履职的“后顾之忧”，建议在国家立法层面加强顶层设计，通过制度创新，以上率下，层层传导，激发出各级人大监督的优势和效能。结合基层人大的工作实践，我们认为顶层设计应该重点解决好三个问题：

一是明确纪委与监察委的职能和权力边界。从长远来看，国家监察体制改革能否成功，避免监察委重蹈以往纪检机关权力边界扩张导致行政检察权被纪检监督权“淹没”的覆辙，关键在于理顺两者的边界，目前纪委主要职责为“监督执纪问责”，监察委的主要职责为“监督、调查、处置”，但在具体职权、案件归类划分、处置措施的细节上，还不甚清楚，下一步需要依靠法律

法规、中央文件的形式予以明晰和公开。

二是修法规范人大对监察委的监督内容、方式和程序。《国家监察法》虽然规定了人大对监察委的监督形式，但监察委是否列席人大常委会，普通代表能否向监察委提出意见、建议等问题却没有在法律上予以明确，这些缺陷给地方人大履职带来了困扰。建议尽快修订《全国人民代表大会组织法》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》以及《各级人民代表大会常务委员会监督法》，对这些日常工作的细节性问题进行确定。

三是针对监察委接受人大监督情况建立评价体系。实践证明，没有评价体系的监督是有限的监督，是只见程序不见实质的监督，为确保监察体制改革的顺利推进，真正将人大监督引向纵深，建议由全国人大出台意见，指导各级人大结合法律及自身实际，建立一套形式多样、科学有效的评价体系，年度性地对监察委接受人大监督情况进行回顾和评估，以此增强监察委接受监督的意识。

（二）人大自身建设层面

1. 始终坚持党的领导，把牢监督工作的政治方向。坚持和依靠党的领导，是宪法确定的基本原则，也是人大依法履职，开展工作的根本政治保证。一年的实践让我们充分体会到，做好对监察委的监督工作，必须始终坚持这一正确的政治方向。首先是要在思想上拥护党的领导。党的领导是中国特色社会主义的本质特征和最大优势，地方人大要贯彻这项理念，自觉在党委的领导下对监察委实施监督；其次是要在政治上维护党的

权威。清醒地认识到监察委是党统一领导下的反腐败机构和政治机关，因此在工作中，既要讲监督、讲法律、讲规矩，更要讲支持、讲党性、讲政治；最后是要在行动上贯彻党的意志。把对党负责和对人民负责有机结合起来，服从党委指挥，在对监察委行使询问、质询、重大事项决定等监督手段前，要严格执行向党请示报告制度，征求党委意见，把握党委意图，确保监督工作始终与党的主张同步同向，合力合拍。

2. 持续深化认识，把握监督多层意义。监察体制改革中，最具里程碑意义的举措是变政府的同体监督为国家层面的异体监督，提高了监督的独立性和抗干扰能力。正因为此，改革以来，各地监察委受理案件数量大幅增长。据统计，截止2017年8月，三个试点地区，北京市处置问题线索6766件，同比上升29.7%；山西省处置问题线索30587件，同比上升40.4%；浙江省处置问题线索25988件，同比上升91.5%。可以预期，随着国家监察制度的全面推广，监察委必将被人民寄予厚望，成为群众反映问题的“风口”。在这种情况下，地方人大以监督作为对监察委的重点工作，确保监察委始终站在人民立场，依法依规办案就显得尤为重要。

在笔者看来，抓好对监察委的监督，至少有三层重大意义：第一层是有利于增强人大工作权威性。地方人大工作强调“有为、有位、有威”，只有有为，才能有位，进而有威，这种“位”和“威”，不是靠歌颂和赞赏来的，而是通过积极有效的作为、经常性的监督体现的。监察委作为国家机构改革的最新成果，位高而权重，将其纳入人大监督体系并加以约束，体现的

是人大的权威，宪制的权威；第二层是有利于拓展人大监督领域。人民关注什么，人大就监督什么。反腐工作一直是人民关注的热点，但过去人大对于这块的监督是比较薄弱的，这一方面是因为以往反腐资源分散于政府、检察院等部门，千头万绪，抓不过来；另一方面是因为体制不顺，间接监督起来效力大打折扣。如今，监察委直接由人大产生，对人大负责，为人大扩展监督领域创造了机遇，地方人大应该把握机会，顺势而上，主动完善和加强对反腐败工作的监督力度；第三层是有利于增强人大监督的刚性力量。自2007年《监督法》实施以来，全国各级人大做了大量多元化监督的探索工作，但实践中，不少人仍然对人大监督存有“没事找事”“有名无实”的错误看法，根本原因在于人大多数监督手段刚性不足，而罢免等刚性手段使用条件高，限制多，因此监督的威慑力不足，实效难免不彰。但借助对监察委的监督，将有望间接增强人大监督的刚性力量。如人大在视察检查中发现某单位存在违法违规情况，可以直接将相关问题转交监察委调查处理，并通过持续监督监察委执法情况确保违法行为得到处置，法律得到正确实施。

3. 创新监督形式，推动人大监督见实见效。人大代表人民对监察委进行监督，具有坚实的群众基础，但如何将民意的广泛性与监督的程序性有机统一起来，则需要在实践中进行探索和创新，因为法律是稳定的、原则的、概括的，而现实是复杂的、多变的，鲜活的。对此，我们建议：

（1）用好规定的监督手段。立足现有法律依据，按照《国家监察法》的相关规定，采用常委会听取专项工作报告、执法检查、询问与质询等

形式对监察委实施监督，完成好法律明确的“规定动作”。

（2）探索整体监督与个案监督相结合。个案监督指的是“人大常委会依照法定权限和程序，对其认为必须监督的涉嫌违法而未依法纠正的具体案件办理工作实施的监督。”改革开放以来，全国人大及其常委会对个案监督一直持肯定和支持态度，20世纪90年代中期，不少地方人大曾制定对重大违法案件实施个案监督的地方性法规，并采取过相应的行动。这些情况证明，人大开展个案监督不仅是有法可依，而且也是有具体实践作为支撑的。对此，建议地方人大可以考虑在对监察委的监督中，探索采用整体与个体监督相结合的形式。一方面以常委会整体监督为主，组织委员依法听取和审议工作报告，开展视察检查；一方面对社会影响大，群众反映强烈的要案进行个案监督，通过建立人大常委会集体过问制度或创新代表询问形式延伸监督触角，以此确保监察委在重大案件的办理上，能够始终聆听人民呼声，维护人民利益。

（3）强化事前与事中监督。目前人大对司法的监督多为事后监督，这是由现行法律框架和人大工作程序所决定的。但在对监察委的监督中，人大不应再局限于事后，而应通过主动前置监督环节建立起更加立体的监督体系。比如，地方人大可以以涉及具有人大代表身份的公职人员案件为突破口，强化事前与事中监督。在当事人将被采取“留置”等限制人身自由的措施前，要求监察委主动向人大常委会报告，经人大常委会许可后方才能采取行动；调查期间，人大可以通过监督程序合法性（如留置时间不得超过三个月，不能

以威胁、引诱、欺骗及其他违法方式收集证据等)保障当事人正当权利不受损害;确认违法后,人大在暂停或终止其代表资格的同时,还要监督监察委对《国家监察法》的执行情况,确保“留置期限可以折抵刑期”的规定得到妥善执行。

(4) 畅通普通代表知情渠道。《国家监察法》虽然明确了普通代表不能听取监察委专项工作报告,但却并未禁止其参加常委会所组织的针对监察委的执法检查活动。地方人大可以利用这项规定,在日常工作中通过多组织视察检查以拓宽普通代表的知情渠道。代表实地了解监察委办案方式、程序,既能帮助发现《国家监察法》等法律法规执行中存在的问题,促进依法监察,公正执法;又能扩大人大监督的民意基础,提升整体权威。

(5) 细化讨论决定重大事项权。讨论决定重大事项一直是地方人大工作的薄弱环节,十八届三中全会以来,党中央逐步重视人大在区域性重大决策中的地位作用,多次下发文件就健全人大讨论、决定重大事项制度作出顶层设计。为切实履行好这项职责,建议地方人大尽快健全制度,将监察委相关的重大事项纳入到讨论决定体系中。首要是结合监察委工作实际及本行政区中心任务,对监察委相关重大事项的范围和类型进行界定;其次是规范监察委议题提出、受理、审查、调查和讨论决定的程序;最后是建立反馈机制,在决议、决定作出后,通过执法检查、听取专项工作报告等形式,对监察委的执行情况进行监督。

(6) 适时开展监察委规范性文件的备案审查工作。规范性文件备案审查是宪法和法律赋予人

大的职权,也是人大开展法律监督的重要手段。

《监督法》第30条规定县级以上人大常委会有权对可能“限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利,或者增加公民、法人和其他组织的合法权利”的政府规范性文件进行审查。监察委的文件虽然不属于政府规范性文件,可一旦执行(尤其是涉及查封、搜查、留置的相关规定),就有可能产生“限制或剥夺”公民合法权利的后果。在这种情况下,建议地方人大尽快确定职能主体,针对监察委的规范性文件建立备案审查制度,并细化受理、审查、反馈和纠正程序,对其在履职过程中形成的具有普遍约束力、可以反复适用的决定、规定、办法、细则、意见、通知等文件(内部工作制度、工作方案、具体案件的办理不在此列)进行合法合宪性审查。需要说明的是,鉴于目前上位法尚未明确,可以先行备案,待日后各项法律法规完善后再进行审查。

结语

新时代要有新气象,更要有新作为,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,国家监察体制改革再一次体现了以习近平同志为核心的党中央治国理政的历史担当和全面依法治国的深谋远虑。一年的实践充分证明,党中央关于深化监察体制改革的部署是行之有效且完全正确的。如今,监察委由人大产生并接受人大监督已经写入《宪法》,变成了国家的最高意志,但地方人大如何完善对监察委的监督实权,缩小“法律地位”与“实际地位”的落差,还有待后续的顶层设计,以及各地人大在工作中的创新、探索与突破。□

党的十八大以来 人民代表大会制度理论与实践创新研究

陈淑娟

党的十八大以来，习近平总书记就人民代表大会制度和人大工作发表一系列重要讲话、作出一系列重要指示，拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，发展了马克思主义国家理论，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为长期坚持、不断完善人民代表大会制度提供了科学理论指导。全国人大及其常委会认真贯彻落实中央决策部署，制定一系列重要文件，出台一系列重大举措，人民代表大会制度实践创新取得重大进展。对这些理论和实践创新予以总结、研究，有助于地方人大及其常委会进一步深化认识、明确方向、完善制度、改进工作。

一、理论创新

党的十八大以来，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会、全国人民代表大会成立60周年大会、中国共产党成立95周年大会等多个重要场合发表重要讲话、作出重要指示；党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会对加强和改进人大工作作

出重大部署、提出明确要求；党中央出台一系列关于人大制度和人大工作的重要指导性文件。这些重要讲话、重要论述和重大部署，为我们在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度，推进社会主义民主政治建设，提供了科学理论指导和行动指南。主要有这样几个方面：

（一）人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度

这一论述深刻揭示了我国实行人民代表大会制度的历史必然性和重大历史意义。一个国家实行什么样的政治制度、走什么样的政治发展道路，是由这个国家的具体国情和历史文化条件决定的，必须与这个国家的国情和性质相适应。中国特色社会主义民主道路，不是中国传统政治的“再版”，也不是西式民主的“翻版”，而是经过反复比较、长期探索、实践验证的“原版”。

在中国建立什么样的政治制度，是近代以后中国人民面临的一个历史性课题。从辛亥革命之前，太平天国运动、洋务运动、戊戌变

法、义和团运动、清末新政的探索，到辛亥革命之后，君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式的尝试，各种政治势力及其代表人物纷纷登场，都没能找到正确答案，中国依然是山河破碎、积贫积弱，列强依然在中国横行霸道、攫取利益，中国人民依然生活在苦难和屈辱之中。新中国诞生后，1949年9月，具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》庄严宣告，新中国实行人民代表大会制度。1954年9月，一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”

习近平总书记指出：“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”60多年来的实践充分证明，人民代表大会制度具有鲜明中国特色、巨大制度优势和内在自我完善能力，是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。我们坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道，充分发挥根本政治制度作用，通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族的前途命运掌握在人民手中。

（二）中国特色社会主义政治制度之所以

行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中，首次提出了中国特色社会主义政治制度的“土壤论”。世界上不存在完全相同的政治制度，也不存在适用于一切国家的政治制度模式。各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度，才最可靠、也最管用。中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤。

扎根中国的社会土壤，就要坚持从国情出发、从实际出发，既要把握长期形成的历史传承，又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则，还要把握现实要求、着眼解决现实问题，不能割断历史，不能想象突然就搬来一座政治制度上的“飞来峰”。设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。在政治制度上，看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺，要搬过来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都是不正确的。我们需要借鉴国外政治文明有益成果，但绝不能放弃中国政治制度的根本。我们

应该秉持兼容并蓄的态度，虚心学习他人的好东西，在独立自主的立场上把他人的好东西加以消化吸收，化成我们自己的好东西，但决不能囫囵吞枣、决不能邯郸学步。

党的十九大报告指出，世界上没有完全相同的政治制度模式，政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。

这些论述，厘清了长期存在的一些错误认识，阐明了应当如何正确看待人民代表大会制度、如何吸收和借鉴西方政治文明的有益成果，从而认识到，一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至起到决定性作用。在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。

（三）人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排

2002年党的十六大报告首次提出，“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”党的十八大报告指出，必须坚持党

的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。报告还提出了三个“更加注重”，要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。2014年9月，习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。党的十九大报告指出，“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。

这些重要论述，进一步阐明了人民代表大会制度的性质、地位、特征和作用，拓展了人民代表大会制度的深刻内涵，提升了人民代表大会制度的核心理念。一是党的领导、人民当家作主和依法治国，构成了人民代表大会制度的内在属性，都属于根本政治制度题中应有之义。二是坚持“三者有机统一”，是实行人民代表大会制度的本质要求；把党的领导、人民

当家作主和依法治国割裂开来、对立起来或者相互替代，都不符合人民代表大会制度的主旨和原则。三是人民代表大会制度为实现和发展“三者有机统一”提供根本政治制度保障，坚持“三者有机统一”为推动人民代表大会制度与时俱进确立根本政治遵循，相辅相成、相互促进，统一于社会主义民主政治的伟大实践。

（四）人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度

党的十八届三中全会将全面深化改革的总目标确定为完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这是中国特色社会主义和国家治理现代化理论与实践的重大创新。全会报告强调，必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。2014年9月，习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出：“发展社会主义民主政治，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。”“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”

这一重要论断明确提出了人民代表大会制度的时代新定位新使命新任务，把人民代表大会制度同改革创新、国家治理、发展目标紧密联系起来，突出了人民代表大会制度在推进

国家治理体系和治理能力现代化中的重要功效，为更好发挥根本政治制度作用指明了前进方向、开辟了广阔空间。学习这些重要论述可以发现，全面深化改革总目标是两句话组成的一个整体，“完善和发展中国特色社会主义制度”规定了根本方向，我们的方向就是中国特色社会主义道路，而不是其他什么道路，“推进国家治理体系和治理能力现代化”规定了在根本方向指引下完善和发展中国特色社会主义制度的鲜明指向。两句话都讲，才是完整的。同时，推动人民代表大会制度完善的路径和方向，就是构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。

在坚持和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化中，人民代表大会制度应当而且能够更好发挥国家根本政治制度的重要支撑作用。一是推动国家制度体系更加成熟、更加定型，推动中国特色社会主义法治体系加快形成，奠定和夯实国家良法善治的制度基础。二是在这一制度体系和法治体系下，执行和实施治国理政的一系列制度、政策和法律，能够更加有效、更加透明、更加公平。有制度、无能力，制度就会徒有虚名；有能力、没制度，能力就会被滥用、错用或者未正确运用。三是不断实现国家发展、社会发展和人的全面发展的目标，不断提高国家和社会治理绩效，创造幸福美好的未来。

（五）推动人民代表大会制度与时俱进

无论是党的十八届三中全会提出要“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”，“推动人民代表大会制度与时俱

进”，“推进人民代表大会制度理论和实践创新”；还是习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上强调的，“新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度”，抑或是党的十九大报告指出的“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善”，都阐明了一个道理，即人民代表大会制度需要长期坚持、不断完善，坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度，是全国人大和地方各级人大的共同使命、共同责任。

坚持，就是要按照习近平总书记强调的，“发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。”我们要坚持发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家，切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。我们要坚持国家一切权力属于人民，既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督，切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象。我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。

完善，正如习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上所说的，“制度自信不是自视清高、自我满足，更不是裹足不前、固步自封，而是要把坚定制度自信和不断

改革创新统一起来，在坚持根本政治制度、基本政治制度的基础上，不断推进制度体系完善和发展。”我国民主法治建设同扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应，社会主义民主政治的体制、机制、程序、规范以及具体运行上还存在不完善的地方，在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面也还存在一些不足，必须继续加以完善。这就需要我们不断推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，更好发挥中国特色社会主义政治制度的优越性，为党和国家兴旺发达、长治久安提供更加完善的制度保障。

坚持和完善人民代表大会制度要做到“四个必须”，即必须毫不动摇坚持中国共产党的领导、必须保证和发展人民当家作主、必须全面推进依法治国、必须坚持民主集中制。这些重要论述，把坚持三者有机统一的宏观原则，落实为一系列具体可操作的制度设计，对人民代表大会制度理论和实践创新发挥了非常重要的作用。必须毫不动摇坚持中国共产党的领导要做到“四个善于”：善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。必须保证和发展人民当家作主，就要扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必须全面推进依法治国，坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为

治国理政的基本方式，通过人民代表大会制度实现国家各项工作法治化，不断把法治中国建设推向前进。必须坚持民主集中制，坚持人民通过人民代表大会行使国家权力；各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责、受人大监督；国家机关实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调；在中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积极性，保证国家统一高效组织推进各项事业。

二、实践创新

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，党中央、全国人大陆续出台一系列坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的具体措施，立法工作、法律实施工作、监督工作、同人大代表和人民群众的联系等工作不断得到加强，人民代表大会制度呈现出蓬勃生机与活力。

（一）保证宪法实施取得新进展

落实党的十八届三中全会“进一步健全宪法实施监督机制和程序”“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度”“健全社会普法教育机制”等要求，健全制度、改进工作，推动我国宪法实施取得新进展。

健全保证宪法实施的法律制度。设立国家宪法日，加强宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，规定国家工作人员就职时公开进行宪法宣誓，庄严承诺忠于宪法、忠于祖国、忠于人民。实施宪法规定的特赦制度，在中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争

胜利70周年之际，作出对部分服刑罪犯实行特赦的决定。制定国家勋章和国家荣誉称号法，落实宪法规定的国家功勋荣誉表彰制度。制定国歌法，同此前已经施行的国旗法、国徽法一道，维护宪法确立的国家重要象征和标志的尊严。

加强规范性文件备案审查。通过修改立法法，制定全国人大常委会法制工作委员会对提出审查建议的公民、组织进行反馈的工作办法，法规、司法解释备案审查工作规程（试行）等，完善备案审查制度；开通运行全国人大备案审查信息平台，大力推进省级人大备案审查信息平台建设，推动平台对接和互联互通。十二届全国人大常委会共接受报送备案的规范性文件4778件，对188件行政法规和司法解释逐一进行主动审查，对地方性法规有重点地开展专项审查，认真研究公民、组织提出的1527件审查建议，有力地保证了中央令行禁止，保障了宪法法律实施，维护了国家法制统一。

通过一系列决定、决议，推动和保障宪法规定的制度贯彻落实。如通过关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定，为香港在宪法和法律范围内有序完成行政长官换届选举提供了有力的法律和制度保障。通过关于特赦部分服刑罪犯的决定，决定在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年之际，特赦部分服刑罪犯，充分体现依宪治国理念和人道主义精神。通过关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定，根据宪法精神和有关法律原则，采取创制性办法及时妥善处理辽宁贿选

案，维护了宪法和法律权威。通过关于开展第七个五年法治宣传教育的决议，明确要求坚持把学习和宣传宪法放在首要位置，在全社会普遍开展宪法宣传教育等。

（二）立法体制和机制创新

赋予所有设区的市地方立法权。落实党的十八届三中全会“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”，十二届全国人大三次会议通过关于修改立法法的决定，依法赋予设区的市地方立法权，明确地方立法权限和范围，享有地方立法权的主体在原有31个省（自治区、直辖市）和49个较大的市的基础上，又增加274个，包括240个设区的市、30个自治州和4个未设区的地级市，进一步完善了我国立法体制。截至2017年12月，新赋予地方立法权的274个设区的市、自治州中，已经批准确定可以开始制定地方性法规的有272个，占99.3%。这些地方注重体现地方特色，坚持依法立法，已经制定出595件地方性法规，对本地区城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护以及地方立法程序进行了规范，为加强和创新地方治理提供了有力法治支撑。

加强党对立法工作的领导。2016年，党中央修订出台了关于加强党领导立法工作的意见。全国人大及其常委会认真贯彻，积极落实党中央确定的立法工作目标任务，科学研究制定立法规划计划，坚持健全重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度，形成了立法工作重大立法项目和重大问题向党中央请示报告的常态化、制度化机制。北京市人大常委会则充分发挥人大常委会党组作用，制定党组工作规则，明确工作范围与程序，2015

年以来党组会议对每一部法规草案都进行了讨论，对部分重要法规逐条修改，市十四届人大常委会将五年立法规划、年度立法计划以及11部法规报请市委常委会研究决定，其他法规立法情况向市委进行了书面报告，确保党的路线方针政策和重大决策部署及时贯彻落实到立法中，使党的主张通过法定程序成为国家意志、成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则。

发挥立法对改革的引领推动作用。党的十八届四中全会明确提出要发挥立法的引领和推动作用。习近平总书记多次指出，凡属重大改革都要于法有据；把发展改革决策同立法决策更好结合起来；坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。全国人大层面，完善授权决定和改革决定工作机制，针对与现行法律规定不一致、修改法律尚不成熟、需要先行先试的改革举措，依法作出授权决定或改革决定，十二届全国人大常委会共作出22件授权决定和改革决定，涉及国家监察体制、自由贸易试验区、农村集体土地制度、司法体制、国防和军队等方面的一批重大改革；加强涉及改革的法律立改废释工作，对相关法律不适应改革需要的个别条款，采取统筹修改法律的方式一并作出修改，十二届全国人大常委会共审议通过15个统筹修改法律的决定，涉及修改法律95件次。

扩大社会参与立法途径。落实党的十八届三中全会“完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径”要求，2015年全国人大常委会制定

《向社会公布法律草案征求意见工作规范》，明确常委会会议初次审议和再次审议的法律草案都应当及时向社会公布。反家庭暴力法草案向社会公开后，收到社会各方面提出的意见建议4万多条。落实党的十八届四中全会“健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式”“探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制”等要求，2017年底，经十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议通过，全国人大常委会办公厅发布了《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》、《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》，旨在畅通多种立法诉求表达和反映渠道，健全立法起草、论证、咨询、评估、协调、审议等工作机制，发挥人大在立法工作中的主导作用，发挥社会力量在立法工作中的积极作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，着力提高立法的精准性和有效性，更好发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

（三）创新监督工作机制

创新预算决算审查监督机制。落实党的十八大“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”、党的十八届三中全会“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”要求，创新预算决算审查监督机制。一是修改预算法，充实加强人大预算决算审查监督的法律规定，推动建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。二是改进审计查出突出问题整改

情况向全国人大常委会报告机制。2015年全国人大常委会研究提出《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》，当年12月首次听取审议了国务院关于审计查出问题整改情况的报告，并结合审议进行了专题询问。地方人大常委会也陆续开展了这项工作。三是完善预算审查监督制度。2016年完善预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制，2017年建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，提出人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见，明确了国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况和全国人大常委会审议报告的方式和重点，明确了人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管的主要内容、主要程序和方法。此外，推进人大预算联网监督，截至2017年底，全国31个省级人大当年实现了预算联网查询，全国人大预算联网监督系统（一期）也开始上线试运行，初步实现对预算决算的全口径审查和对预算执行全过程的实时在线监督。

完善执法检查机制。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出，“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”全国人大常委会把保证法律严格实施作为全面推进依法治国的重要抓手，持续加强和改进执法检查工作，自2015年以来每年执法检查项目增加到6个，十二届全国人大常委会共检查26件法

律和1件决定的实施情况，探索形成包括选题、组织、报告、审议、整改、反馈6个环节的“全链条”工作流程。一是选好执法检查题目，重点抓住经济社会发展中亟需解决、人民群众普遍关心的突出问题，检查相关法律法规的实施情况。二是搞好执法检查组织工作，由委员长、副委员长担任执法检查组组长，带队赴地方开展检查；坚持常委会直接检查与委托地方人大开展检查相结合，扩大执法检查的覆盖面；注重深入基层了解实际情况，把问题找准、把症结查清。三是全面报告执法检查情况，提出务实有效的建议，使执法检查报告成为解决问题、完善制度的重要依据。四是认真进行审议，常委会组成人员充分发表意见、集思广益；同时选择部分执法检查项目，结合审议开展专题询问，国务院及其有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。五是推动改进实际工作，督促“一府两院”认真研究处理常委会执法检查报告和审议意见，切实解决突出矛盾和问题；有关专门委员会进行跟踪监督。六是要求“一府两院”报告整改落实情况，常委会根据实际情况安排进行审议。通过形成对法律实施情况的“全链条”监督工作流程，切实增强人大监督工作的系统性、针对性和有效性。

（四）健全人大讨论、决定重大事项制度

党的十八届三中全会指出，健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。2017年1月，中央下发《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》，对落实三中全会《决定》的改革部署作

出制度设计。此后，江苏、河南、四川等省委出台了贯彻意见的实施办法，江苏、四川、广西、湖北、云南、山西等多个省份对现有的讨论决定重大事项的规定进行了修订，全国近30个省区市都有了相关立法。

2017年，北京市人大常委会启动立法程序，制定了讨论、决定重大事项的规定，建立了议题年度计划机制、议题协调机制，讨论决定重大事项工作进一步制度化、规范化、程序化。从2013年至2017年，围绕市级预算调整、为群众拟办实事项目、“七五”普法、2022年北京冬奥会申办、撤县设区、人大换届选举、应税大气污染物和水污染物环境保护税适用税额等，北京市人大常委会依法作出决议决定29项，取得较好效果。

（五）代表密切联系人民群众制度创新

党的十八大指出，“完善代表联系群众制度”，党的十八届三中全会指出，“加强人大常委会同人大代表的联系，充分发挥代表作用。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。”习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中强调，“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。”

全国人大常委会密切同人大代表、人民群众的联系。建立并落实委员长会议组成人员、常委会委员联系全国人大代表制度，委员长会议组成人员直接联系87名代表，常委会委员直接联系333名代表。拓宽代表参与常委会、专门

委员会工作渠道,1600人次列席常委会会议,实现基层全国人大代表任期内至少列席一次常委会会议的目标。完善常委会、专门委员会重要工作情况向代表通报制度。制定代表密切联系人民群众的实施意见,制定通过网络平台密切代表同人民群众联系的实施意见,推动建立代表联系人民群众的工作平台和网络平台,健全代表反映人民群众意见和要求的处理反馈机制,畅通社情民意表达和反映渠道。

(六) 加强县乡人大工作和建设

2015年6月,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措。全国人大常委会及时修改地方组织法、选举法、代表法,重点对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作出修改完善,为加强县乡人大工作和建设提供法律依据和保障。2015年9月、2017年6月,全国人大常委会先后召开加强县乡人大工作和建设座谈会、推进县乡人大工作和建设经验交流会,推动地方各级人大全面贯彻落实中央精神和有关法律规定。

截至2017年6月,全国31个省(区、市)全部出台了贯彻实施意见,云南先后出台了2份省委文件和22个配套文件,大多数地方修改了选举法实施细则、代表法实施办法等一批地方性法规,有的地方还制定或修改了有关乡镇人大或乡镇人大主席团的工作条例。县乡人大工作和建设呈现新气象新面貌,加强和改进了对人大工作的领导,新一轮县乡人大换届选举

实现风清气正,县乡人大依法行使职权更加到位,同人大代表和人民群众的联系更加密切,县乡人大组织建设取得显著进展。地方人大的同志普遍认为,这是多年来推动地方人大建设力度最大的一次,解决了长期制约基层人大工作发展的一些突出难题。

后记:

党的十九大报告明确了新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略,其中就包括坚持党对一切工作的领导、坚持人民当家作主、坚持全面依法治国等内容。

在加强人民当家作主制度保障部分,报告强调,要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全人大组织制度和工作制度,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。完善人大专门委员会设置,优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。

下一步,人大及其常委会要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深刻学习领会习近平民主法治思想,发挥人民代表大会根本政治制度作用,把握发挥在立法工作主导作用、健全人大组织制度和工作制度、依法行使立法权监督权决定权任免权、成为工作机关和代表机关等具体要求,不断推动人民代表大会制度实践创新发展,为长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度而努力奋斗。□

真民主？假民主？

中国人民代表大会制度VS美国议会制度

河北省秦皇岛市人大常委会研究室主任 宋海斌

习近平总书记指出，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，是支撑国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度安排。在新的奋斗征程上，必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。

如何理解人民代表大会制度是中国的根本政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，是支撑国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度安排这三个根本？

有比较才有鉴别，有鉴别才能分清真假好坏优劣。我们不妨把我国的人民代表大会制度同美国的议会制度进行一番全面、系统的比较考量。

我国的人民代表大会制度与美国议会相比，存在着明显的阶级性差异、地位性差异、程序性差异和功能性差异。

一、在本质属性上存在着明显的阶级性差异

美国议会制度与资产阶级专政的国体相适应，其本质特征就在于为资产阶级统治服务。资产阶级专政是资产阶级凭借国家机器对无产阶级和广大劳动人民的政治统治。美国是世界第一个民主宪政制度国家，也是世界上目前最完善的民主制国家。然而，这个民主是资产阶级的民主，资产阶级掌握政权，是对无产阶级和劳动人民的专政。人民不是国家的主人，而是国家专政的对象。标榜人民主权的美国不是“民主”国家和社会，是“金主”国家和社会！是虚假的民主。

美国宪法所体现出的人民主权是逻辑上的人民主权，而非实际上的人民主权。因为，在美国宪法中，人民作为一个整体，作为一个经验事实，在国家中、在法律上并不占有一个主权位置或直接掌握和行使国家最高权力。在美国的宪政制度中，人民主权被委托给了以成文宪法为外在控制和分权与制衡为内在控制的立法、执法和司法三个国家机关。正如詹姆斯·麦迪逊所指出的那样：“美国政府区别于古代共和国的真正特征，在于美国政府中完全

排除作为集体身份存在的人民”。宪法本身是堂皇地以“我们美国人民”开篇，但其政府运作机制的设计是一种人民和其他实体都没有主权地位的制度。各种政治实体被给予同等的和独立的地位，以便他们可以相互制约。这种民主政权形式，实际上制约和平衡的是资产阶级不同利益集团之间的利益。对一般人民来说，他们没有被授予“最终的”主权地位和权威。

我国的人民代表大会制度为我国宪法所确立，涵盖了我国政治制度的主要方面和重要内容，以人民当家作主为前提，是实行人民民主专政的国家政权组织形式，是我国社会主义政治文明的重要制度载体，也是我国国家权力的核心运行机制。其本质特征在于为全国各族人民服务，是我国社会主义民主政治的集中体现，也是我国社会主义现代化建设事业不断得到健康发展的最可靠的政治基础和制度依据。各级人民代表大会通过直接选举或者间接选举产生，向人民负责，受人民监督。由无产阶级政权拓展为人民民主专政，人民民主专政的含义是中国共产党和中华人民共和国始终代表最广大人民的根本利益，可以使用专制的方法来对待敌对势力以维持人民民主政权。中国共产党领导的人民民主政权在人民内部实行民主，逐步扩大社会主义民主，发展社会主义民主政治；对境内外敌对势力和犯罪分子实行专政。中国在新民主主义革命胜利后建立的工人阶级领导的、以工农联盟为基础的，团结一切可以团结的力量，在人民内部实行最广泛的民主和对敌人实行有效的专政的国家政权，实质是无产阶级专政，是新型的民主，即占人口最大多数的劳动人民享有民主。这种真正体现国家的

一切权力属于人民的社会主义民主的国家政治制度，是最广泛的民主，是人类社会发展的最高形态的国家制度，也是人类社会最后一种国家制度。

二、在政权组织形式和运作方式上存在着明显的地位性差异

美国议会制度建立的基础是三权分立理论，议会与政府和司法机关之间都存在着比较规范的、双向的、严格的分权与制衡关系。美国宪法明确规定，本宪法所授予的全部立法权均属于由参议院和众议院组成的合众国国会。行政权属于美利坚合众国总统。司法权属于最高法院以及由国会随时下令设立的低级法院。三权分立，且相互制约与均衡。法律需要国会通过，但总统有否决权。即使总统通过了，最高法院也可以指出里面的某个法律违反了宪法的某个基本原则。没有另一方的认可，任何一个部门都不可以完全作主。三权之间是平行的哥们关系，你中有我，我中有你，互相制约否定。

美国国会的权力主要集中于立法。国会内部实行参议院、众议院两院制。美国在世界上第一次创造出既不同于英国君主立宪制的民主共和制，也不同于议会内阁制的总统制，而是一个具有全国统一的中央政权的联邦制国家。美国作为一个国家只享有宪法赋予的部分权力，联邦政府只享有宪法明确列举的由各州授予的权力，而未列举的保留权力仍归各州所有。美国的两院制，来自于“伟大的妥协”。1787年费城制宪会议在大州、小州关于国会议员人数确认上存在严重分歧。最终，宪法采用

了康尼迪格代表谢尔曼提出的方案：为避免人口多的州份侵害人口少的州份的利益，众议院人数照大州的办法，按各州人口比例分配；参议院人数则照小州的办法，各州一律两人，从而避免了联邦的分裂。

美国国会仅仅作为立法机关。美国总统的选举，虽经议会组织，但并非由议员选举产生，也不是由选民直接选举产生，而是由各州议会选出的选举人团选举产生。美国宪法明确规定，总统的选举，由各州按照该州议会规定的方式选派选举人若干名，其人数与该州所应选派于国会的参议员和众议员的总数相等；但参议员或众议员或在合众国政府中担任信任职位或高收益职位者不得被选派为选举人。选举人在本州集会，投票选举2人，获得选票最多者如选票超出选举人总数的一半即当选为总统。如不止1人获得半数选票且票数相当，由众议院立即投票其中1人为总统。如无人获得过半数票，则众议院从名单上得票最多的5人中选举1人为总统。总统候选人获得全国50个州和华盛顿特区总共538张选举人票的一半以上（270张以上）即可当选。在美国政治制度的“三角架”中，总统（行政）与国会是最重要的两极，也是频繁发生关系的两极。在开国者的设计下，总统与国会很自然地对美国内政外交进行了分工，在外交事务方面，总统的权力比国会大，但在一项国内政策上，总统的权力就小了许多。在大多数时间里，双方都保持着心照不宣的默契和权力平衡，任何打破平衡的一方都将受到另一方的坚决抵抗。由于美国总统由选民选举产生而非国会选举产生，所以总统不对国会负责，由总统领导的政府虽受国会牵制但

不受国会领导，也不对国会负责，政府只对总统负责，总统只对选民负责，国会对总统不具有倒阁权。国会无权解散政府，总统也无权解散国会。总统有参与立法权，通过各种咨文直接影响国会立法，并可对全国通过的法案行使否决权。但国会可以2/3多数票推翻总统否决。美国总统权力也受到国会制约，如总统对政府高级官员的任命要得到参议院的同意，对大法官、法官、内阁成员等政府主要官员、驻外使节的任命须经国会参议院批准。任命后的主要官员不必向议会（国会）集体负责。总统和政府高级官员如违反宪法和法律，国会可提出弹劾。

中国分权制衡不是走西方三权分立的老路，而是走决策权、执行权、监督权相互分离和相互制约的新路，形成自己的特色。在我国，行政机关、监察机关、审判机关和检察机关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。即使是国家主席、国家总理也必须经过全国人民代表大会表决通过，方为合法。就国家权力来看，人民代表大会与“一府两院”存在着分工，但不是分权，因此不存在双向的制约关系。按照我国人民代表大会制度的设计，人民代表大会是人民行使国家权力的权力机关，享有立法权、监督权、决定权和任免权。人民代表大会及其常委会有权选举和罢免“一府一委两院”领导人员和工作人员。我们的人民代表大会既不是三权分立的，也不是议行合一的，而是有统有分、统分结合、一统三分的一种新模式，是代议制发展历史上继三权分立和议行合一之后的一个新的阶段，在代议制历史上登上了一个新的高度，

走出了一条新的道路，构成了对世界政治文明的一个贡献。我们实行的就是人民代表大会制度一院制，是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是中国社会主义政治文明的重要制度载体。

三、在代表和议员选举产生和履职方式上存在着明显的程序性差异

美国众议院由各州人民每两年选举产生的议员组成。参议院由每州全体州民选出2名参议员组成，参议员任期6年，每两年改选参议员总数的1/3。宪法规定，参议员的资格是在就职时必须年满30周岁，具有美国国籍必须超过9年，选举时必须是在选举州的居民。众议员在就职时必须年满25周岁，具有美国国籍必须超过7年，而选举时必须是在选区的居民。有资格成为候选人的人是非常普遍的，但是，能实际成为候选人的可以说是凤毛麟角，要最后当选更是难上加难。

美国众议院名额根据国会在1929年通过的法律，众议员总人数被固定为435名，根据每十年一次的人口统计结果于各州之间调整。每位众议员平均代表约57.4万人口。参议院的名额分配，各州不论大小，都有两名国会参议员，现美国有50个州，全国现共有100名国会参议员。

有党派的国会候选人通常需要通过一次党内初选，决定该政党在普选中提名的候选人。国家议会的议席在各个政党、各个利益集团、各种社会势力之间进行分配，议会内部分为不同议会党团，代表着不同的利益集团。国家议会的主体是议员，多数议员是职业议员，专职

性使其往往成为拥有自身利益的共同体。国家议员是职业的、专门的职务。议员是某党某派的代表，而且往往集中在少数党派，议员的分布范围狭小。议员由竞选产生，竞选则以金钱为后盾。美国第95届国会两院共有议员537人，其中企业主、金融家95人，农场主、牧场主22人，政府官员22人，律师277人，教育、卫生、新闻界人士80人，其他人士37人，没有一名工人或农业工人代表。美国国会是一个富人俱乐部。根据美国政治中心研究报告，2013年美国国会议员平均净资产超过100万美元，达到了普通美国人的18倍；2007年以来，美国国会议员净资产已上升28%，而美国人平均财富下降了43%。一名普通国会议员的年薪为17.4万美元，美国家庭的平均收入仅为5.1万美元。《点名》报评出“2013年美国最富裕的50位国会议员”。众议员达瑞尔·埃萨连续两年位居榜首，净资产达35725万美元。迈克尔·麦克考尔以11754万美元位居第二。众议院少数党领袖南希·佩洛西以2901万美元排名第14，参议院少数党领袖米奇·麦康诺则以1197万美元排名第32。一个国会席位需要1000多万美元的竞选资金。无论西方国家怎样宣称其民主的超阶级性，都无法使其由此产生的议员摆脱资产阶级政党或财团的操控。

国会议员的代表任务包含表达议员所在选区或者州的选民的意愿和需求，也包含代表更广泛范围内的国家利益。考虑到对于国家利益的代表，以及党派和团体之间的政治交易，议员有时也会做出与所在选区或者州的选民意志相悖的行为。从严格的意义上来说，议员既不完全代表国家，也不完全代表所在选区或者州的

选民，而是代表两者之间的混合体。

恩格斯在谈到资产阶级政治制度时说过：资产阶级“把历代的一切封建特权的政治垄断权合成一个金钱的大特权和大垄断权”。“正是在美国，政治家比在任何其他地方都更加厉害地构成国民中的一个特殊的和富有权势的部分。那里，两个轮流执政的大政党，都是由这样一些人操纵的，这些人把政治变成一种收入丰厚的生意，拿合众国国会和各州议会的议席来投机牟利，或者是以替本党鼓动为生，而在本党胜利后取得相当职位作为本党报酬。”“我们在那里可以看到两大帮政治投机家，他们轮流执掌政权，用最肮脏的手段为最卑鄙的目的运用这个政权，而国民却无力对付这两个大的政客集团，这些人表面上是替国民服务，实际上却是统治和掠夺国民的。”

我国的人民代表大会没有像西方国家的议会党团，也不以界别开展活动，所以不存在按党派分配代表席位。我国的人大代表是经民意推荐、选举程序产生的，无论是共产党员，还是民主党派成员或者无党派人士，一经当选，即不存在小团体利益，而应当代表人民依法履职，所以人民代表大会中不存在党派之争。人大代表多数是非专职的，来自各行各业、不同阶层，具有广泛代表性和浓厚的群众基础，无论是来自国家领导人，还是来自农民工，没有高低贵贱之分，因此比较能够全面地了解我国的社会生活实际，在表达意见上能够客观地反映社情民意；而且人大代表不能自行或以个体的方式处理问题，而是依法集体行使权力，人大代表受选民或选举单位监督罢免。在马克思主义观点看来，能不能对代表实行监督罢免，

是议会的真民主和假民主，完全民主和不完全民主的一个重要标志。代表受选民或选举单位监督罢免，是社会主义民主的一个重要特点，是社会主义代表制与西方国家议会制的一个重要区别。人民代表大会是通过选举产生的代表组成的行使国家权力的机关。人民代表大会代表人民利益，受人民监督，对人民负责，人民代表大会的权力主体是人民。我们的人大代表是由人民选举产生，代表人民参加行使国家权力，全国人大代表来自各地区、各民族、各方面，人口再少的民族也至少有一名代表，具有广泛的代表性。我们的人大代表来自人民、生活在人民中间、同人民群众保持着密切联系，人民性是人民代表的内在品质，是国家权力机关的组成人员，是人民代表大会的主体，代表人民行使国家权力，体现人民当家作主的国家本质，是最真实的民主，也表明我国人民的权力具有至高性和权威性。

四、在政党关系和治理效率上存在着明显的功能性差异

美国实行两党制，民主党和共和党通过议会党团及其领袖在议会中活动，通过议会选举或国家领导人选举获胜的政党执掌国家政权，为执政党，另一政党则作为在野党或反对党，监督和牵制执政党。议会制度下党与党之间的争斗或合作在所难免，议会政治与政党政治紧密结合。在美国，由于是先有议会，后有政党，政党是在议会活动中产生和发展起来，并且逐步形成“两党竞争，轮流执政”的制度，政党在议会中的领导作用则主要通过自己党的议会党团来实现。议会的议席是政党、利益集

团、社会势力政治分赃的结果，议员们为了各自党派的私利而勾心斗角、尔虞我诈。它们经常以牺牲民众的利益为代价争吵不休、互相扯皮。议院的实际权力掌握在两大党派的核心会议选出的领导人和党督手中。众议长由全体众议员选举产生，众议长一般由赢得大选或中期选举的国会政党领袖担任，对外代表国会。众议院多数党领袖在众院本党中的地位仅次于众议长，众议院少数党领袖由本党团（大会）在每届国会开幕前选举产生，代表本党利益。参议院多数党领袖是参议院多数党议员中职位最高的议员，由本党团（大会）在每届国会开幕前选举产生，对内代表本党利益，对外则代表参议院。参议院少数党领袖是参院少数党议员中职位最高的议员，由本党团（大会）在每届国会开幕前选举产生，在参议院中代表少数党利益。

美国第115届国会众议院435席，参议院100席。其中，共和党在众议院占241席，在参议院占52席；民主党在众议院占194席，在参议院占48席。

美国宪法规定，众议院或参议院通过的每一议案，均应在成为法律之前送交合众国总统；总统如批准该议案，即应签署；如不批准，则应附上异议书将议案退还给提出该项议案的议院，该院应将总统异议详细载入本院会议记录，并进行复议。如复议后，该院2/3议员同意通过，即应将该议案连同异议书送交另一院，另一院亦应加以复议，如经该院2/3议员认可，该项议案即成为法律。对于宪法的修正，国会应在两院各2/3议员认为必要时，提出本宪法的修正案，或根据全国2/3州议会的请求召开

公议提出修正案。任何一种情况下提出的修正案，经全国的州议会或3/4州的制宪会议批准，即成为本宪法的一部分而发生实际效力。

美利坚合众国宪法于1787年9月17日，草案在费城召开的美国制宪会议上获得代表的批准，并在此后不久被当时美国拥有的13个州的特别会议所批准。直到1789年，独立战争胜利后的6年，法定建国日的13年后，美国宪法的前一部分才被通过，美国政府才开始工作。

1929年大萧条时期，总统罗斯福上台颁布一系列法令，并通过国会授权取得美国总统史上前所未有的巨大权力。但美国联邦法院却经常驳回一些法令。1935年1月最高法院以8比1的票数，宣布罗斯福的《全国工业复兴法》违宪。一名失业工人试图利用《最低工资法》来取得工资补偿时，被控方律师则直接指出该法案违反了美国宪法第14条修正案。后来联邦最高法院判决的大法官认为《最低工资法》并无违宪。

美国每届国会两年任期内，提出的各类议案约1.5万件，其中最终获参、众两院通过并经总统签署成法的议案只占很小一部分，绝大多数议案都成为废案。第110届国会（2007年1月4日至2009年1月3日），共提出各类议案15093件，其中法案11037件、联合决议146件，共同决议650件、决议3260件。经参众两院审议通过，并经布什总统签署成法的共334件，占法案总数约0.03%。布什总统对国会通过的68件法案作出否决表示，其中，实际动用否决权13次；国会13次试图推翻布什总统的否决，9次失败，4次成功。

美国宪法规定，国会可以弹劾总统，但是

美国建国200多年来，国会从来没有通过总统弹劾案。美国1789—1998年，遭众议院弹劾和参议院审判的共有16人，其中总统2人（1868年安德鲁·约翰逊和1998年威廉·克林顿）、内阁部长1人、法官12人、参议员1人。只有7名法官被审判定罪并免去公职，其余9人则因对其指控不能成立而被宣判无罪。

2017年1月3日美国第115届国会议员宣誓就职。国会履职第一天就是“艰难的开始”。国会来了“新面孔”，但“旧争吵”没离开。奥巴马总统已经安排当天同民主党主要议员会面，商谈维护“奥巴马医改计划”的具体对策。与此同时，特朗普的搭档、候任副总统迈克·彭斯也开始密集会晤共和党议员，商讨如何冲抵这一计划。“奥巴马医改计划”是奥巴马在竞选时提出的三大议题之一，2010年3月获国会通过，该医疗改革是为没有医疗保险的美国公民提供的一种具有“广覆盖”性质的医疗保障。对奥巴马这一执政最大遗产，特朗普从竞选初期就强烈表示反对。特朗普还没有上台，围绕“奥巴马医改计划”的党派争斗就已经白热化，这显示两党今后在国会政治中的博弈将会加剧，政治极化趋势会进一步深化。美国总统特朗普1月12日签署行政命令，启动废除奥巴马医疗改革计划（Obama Care）的工作。7月25日，美国国会参议院以51票支持、50票反对的结果决定启动有关废除和取代奥巴马医改法的辩论，这成为近期共和党在屡屡受挫的新医改议程中难得的收获。在其后进行的两轮投票中，无论是废除奥巴马医改法，还是通过“瘦身版”的医改法，都没有获得国会通过。面对重重困境，特朗普还曾表示，如果无法通过新的法案，他将寻求只废除奥巴马医改法，而不

提出替代方案。民主党表示，这恰恰表明特朗普为了在政治上“报复”民主党，而置数以千万计的美国民众的生命安危于不顾。10月12日，特朗普在白宫签署了名为“促进全美医保选择和竞争”的行政命令。上台后的特朗普第一把火就遭遇重挫，废除奥巴马医改的动作一再受阻。特朗普抱怨，改革的复杂性简直超出想象。奥巴马在卸任总统后发文章回顾美国医改历程时说：“共和党反对所有我支持的一切法案。我们本可以通过合作做更多有意义的事情，却总陷入无休止的纷争中。这样做不会给共和党带来任何利益，但却是在消费整个国家。”

在我国，中国共产党是国家的领导核心，是建设中国特色社会主义事业的领导核心，人民代表大会是在中国共产党的领导下开展工作，人民代表中既有共产党员，也有其他民主党派成员，但是他们不是由党派产生的，也不代表党派利益。共产党是执政党，其他民主党派是参政党，利益是一致的。我国的人民代表大会没有议会党团，也不以界别开展活动，所以不存在按党派分配代表席位。我们的人大代表是经民意推荐、选举程序产生的，无论是共产党员，还是民主党派成员或者无党派人士，一经当选，即不存在小团体利益，而代表人民依法履职，所以人民代表大会中不存在党派之争。根据我国现行选举法，县乡人大代表已经实现直接选举，县级以上人大代表由下一级人民代表大会选举产生，并按照选举单位（除解放军代表团外，一般按照行政区划）组成代表团参加代表大会。2010年选举法修改后明确规定了“城乡按相同人口比例”选举全国人大代表，即按人口数分配代表名额，不再区分城市人口和农村人口，每一代表所代表的城乡人口

数相同。随着选举法的不断修改,我国民主选举制度不断完善,直接选举不断扩大,这是真实的人民民主,也是社会主义民主的生命保障。我国人民代表大会的选举经费依法由国库开支,这与西方如美国选举的经费来源多为财团、政党、家族、政府、个人等资助完全不同。

日裔美国人福山曾在1988年提出“历史终结论”。他断言,“苏联解体,东欧剧变,冷战的结束,标志着共产主义的终结,历史的发展只有一条路,即西方的市场经济和民主政治。”人类社会的发展史,就是一部“以自由民主制度为方向的人类普遍史”。自由民主制度是“人类意识形态发展的终点”和“人类最后一种统治形式”。然而,历史的长河奔流不息,短短三十年过去,世界发生了不以人的主观臆断为转移的深刻变化。特别是2008年国际金融危机之后,西方国家经济持续低迷、复苏乏力,资本主义制度的内在矛盾进一步暴露,美国占领华尔街运动应声而起,一些照搬西方制度的国家“玫瑰色梦幻如朝露般消散”,有的甚至引起内战、四分五裂、民不聊生。而与之形成鲜明对照的是,依然选择走自己路的中国,凭借中国特色的社会主义道路,特别是中国特色社会主义民主政治发展道路,较好地应对了国际金融危机,经济社会保持了平稳发展,人民生活迈向全面小康,不仅顶住了金融海啸的冲击,而且快速成为世界第二大经济体。2017年11月30日至12月3日,来自120多个国家、近300个政党和政党组织的领导人齐聚北京,召开世界政党大会。中国共产党与来自世界五大洲的政党齐聚高层对话会,共商共议、平等交流,肩负起构建人类命运共同体、引领人民建设美好世界的重要责任。这次不仅在我们党的历

史上具有开创性意义,在世界政党史上也具有突破性意义的盛会,向世界充分展示了中国共产党作为世界上最大的政党,为中国人民谋幸福,为人类进步事业而奋斗的雄心壮志和使命担当。外国政党领导人在近距离读懂中国共产党、读懂中国的绝佳机会中,无不为中国共产党的领导13亿中国人民从站起来、富起来到强起来的过程中创造出的中国道路、中国速度、中国奇迹、中国现象、中国理念、中国方案、中国智慧所折服。

历史没有终结,也不会终结。中国特色社会主义政治道路之所以行得通、走得稳、走得好,之所以为中国人民所认同、所接受、所欢迎,关键在于它既不是“传统的”,也不是“外来的”,更不是“西化的”,而是“独创的”,是“社会主义”和“中国特色”的有机结合,是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一,既坚持了“老祖宗”的基本原理,又根据我国国情和时代特征赋予其鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,既发挥了人民群众的主体作用,又发挥了我们党凝聚人民意志、力量的“政治效能”,因而具有强大内生动力和发展潜力,具有无与伦比的优越性和强大生命力,是对“历史终结论”的一个明确回应,也是对“社会主义消失”论调的终结。中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造。坚定中国特色社会主义制度自信,首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信,增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。我们完全有信心、有能力把我国社会主义民主政治的优势和特点充分发挥出来,为人类政治文明作出充满中国智慧的贡献!□

充分发挥人大职能 推进法治政府建设

顺义区人大常委会主任 车克欣

党的十八大以来高度重视法治政府建设。十九大报告明确提出要坚持全面依法治国，这也是以习近平同志为核心的党中央治国理政“四个全面”（即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党）重要方略之一。全面依法治国要求“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。人大及其常委会是地方国家权力机关，在推进法治政府建设中，担负着重要使命，必须勇于担当、有所作为。

一、问题与视角

（一）法治政府的概念和内涵

在党和国家出台的重要文件中，“法治政府”一词首见于2004年国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》。《纲要》提出用十年左右的时间，也就是到2014年左右基本建成法治政府。2012年，党的十八大对这一进程有所调整，把“法治政府基本建成”确立为到2020年全面建成小康社会的重要目标之一。2014年，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决

定》对“法治政府”的内涵做了进一步阐述，提出要“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”，这一表述极大地丰富了法治政府的内涵，将法治政府建设和转变政府职能、深化行政管理体制改革、国家治理能力现代化等治国理政的重要目标紧密结合起来。

概括来说，法治政府就是政府在行使权力、履行职责过程中坚持法治原则，严格依法行政，政府的各项权力都在法治轨道上运行。简而言之，就是把政府从决策到执行及监督的整个过程都纳入法制化轨道，权利与责任紧密相联，集责任政府、阳光政府、效能政府、廉洁政府于一身，并用法律加以固定即为法治政府。其关键是要推进政府法制建设，建立健全政府行政的法律依据和督促政府依法行政的法律制度；要求政府全面推进依法行政，不断提高政府公信力和执行力，为保障经济社会平稳健康发展和社会和谐稳定发挥积极的作用。

（二）法治政府建设的目标和要求

法治政府建设是一项长期的系统工程，有效推动法治政府建设不仅需要科学合理的指导思想、高屋建瓴的基本原则以及切实可行的具

体措施,更需要明确的建设目标。

《决定》和《纲要》提出了法治政府建设的目标和要求,即“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”。

“职能科学”是指依法界定和规范政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等职能,合理划分和依法规范各级行政机关的职能和权限,正确处理政府与市场、政府与社会、政府内部的关系。

“权责法定”则要求用法律明确规定政府的职权和职责,做到“无法律则无行政”,保障政府不越位、不错位、不缺位。

“执法严明”是指严格按照法定程序行使权力、履行职责,保证法律法规得到严格、充分地贯彻、执行。

“公开公正”首先是指程序公开、程序正当,其次是指政府实施行政行为时做到“同样情况同样对待,不同情况不同对待”。

“廉洁高效”是政府政治道德的底线。

“廉洁”是指政府机关和政府官员行使职权时,不得以权谋私,权钱交易。“高效”要求政府机关和政府官员行使职权时,严格遵守法定时限,提高办事效率,为行政相对人提供优质的公共服务。

“守法诚信”是法治政府的本质要求。法治政府的第一要义是忠诚人民,第一要务是造福人民。诚信是现代政府必备的政治品质、基本原则和重要施政、执政资源,政府唯有永葆公仆品质,忠诚人民、取信于民、造福人民,才能获得人民的信赖和支持。

(三)人大在法治政府建设中的职能定位

1.人大的性质地位决定了人大在法治政府建设中必须责无旁贷。我国的国体和政体决定了人民是我国的主人,我国的一切权力属于人民,人民行使权力的方式是人民代表大会,政府由人民代表大会产生,对它负责,受它监督,并根据它的意志进行具体的行政管理。人大和政府都是代表人民利益、为人民服务的,他们的根本目标相同,只是分工不同,职责不同。政府由人大产生,向人大负责,并接受人大监督。

在法治政府建设中也是一样,政府是法治政府建设的责任主体和实施者,人大支持并监督法治政府建设,为法治政府建设保驾护航。

2.人大的法定职责决定了人大在法治政府建设中必须有所作为。宪法作为国家的根本大法,在第九十九条规定:“地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行。”这一规定对人大及其常委会维护法制统一的职权予以了明确。地方各级人大和地方人民政府组织法在第八条和第四十四条也分别对地方人大及其常委会在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行进行了明确规定。同时,从法治政府建设的几项重要任务来看,科学决策、严格执法、依法行政等各方面工作都需要地方人大及其常委会参与其中、发挥作用。因此,地方人大及其常委会必须将党依法治国和推进法治政府建设的决策部署通过法定程序上升为国家意志,维护宪法和法律的权威、监督宪法和法律的实施,并通执法检查、专题询问、听取和审议专项工作报告等方式,加强对法治政府建设

的监督检查，维护法律的尊严和权威。

3.人大的工作机制决定了人大在法治政府建设中必须勇于担当。随着经济的快速发展和人民生活水平的显著提高，人民群众对社会保障充分、社会秩序稳定、社会大局和谐的追求日益强烈，特别是对建设公正严明、廉洁高效的法治政府满怀期盼。由人民选举产生的人大代表组成的各级人大及其常委会，是具有广泛代表性的民意机关，其最大的优势就是密切联系人民群众。人大及其常委会主要是通过会议形式，严格依法按程序办事，在充分了解人民意愿的基础上，集体行使职权。这种运行机制发挥的好，有利于建立畅通、公正、规范的社会利益表达机制；有利于形成既有对多数人的服从又有对少数人的保护这样一种各得其所又

加强对法治政府建设的组织领导，着力提升法治意识，着力推进决策行为规范化，着力加强对行政权力的制约和监督，着力健全完善社会矛盾纠纷化解机制，全区干部运用法治思维和法治方式解决问题的能力进一步提升，决策的民主化、科学化水平不断提高，社会和谐稳定，人民的幸福感和安全感保持较高水平。但与中央和北京市的要求相比，我区的法治政府建设还存在一定的差距，主要表现在部分行政机关依法履职能力存在欠缺，工作人员程序意识薄弱，执法部门法律适用水平不足，决策宣传推广不够，行政机关的行政行为被纠错的比例呈现逐年上升的趋势（详见附表），影响了群众的获得感和满意度，制约了法治政府建设的进程。

年 份 名 称	2013	2014	2015	2016	2017
行政机关行政复议案件纠错率	30.5%	56.4%	66%	60.3%	58.8%
司法审判败诉率	11.1%	26%	28%	24%	17.2%

和谐相处的社会状态，促进党和群众、社会各阶层关系和谐。

二、现实与挑战

近年来，顺义区积极推进法治政府建设，

近年来，顺义区人大认真履行宪法和法律赋予的职责，严格落实全面依法治国决策部署，深化执法监督，推动政府依法行政，确保了宪法法律在我区的有效实施和法治顺义建设的有序推进。一是充分行使监督权，督促政府

依法行政。每年区人代会对年度政府工作报告进行审议，区人大常委会、区人大主任办公会听取和审议政府依法行政工作报告，对政府依法行政中的重大问题进行决定；开展工作视察和执法检查，就行政执法中的有关问题进行专题调研。二是增强法治观念，营造法治氛围。区人大常委会修订了人事任免制度，规范人事任免程序，健全和完善人大任命干部任前法律知识考试制度，通过举行颁发任命书、奏唱国歌、宪法宣誓等仪式，增强被任命干部的宪法意识、国家意识、法治意识、公仆意识和接受人大监督的意识。实行人大常委会会前学法制度，聘请知名法学教授讲授人大常用法律法规和法律常识，不断提升常委会组成人员的法律素养。三是完善规范性文件备案审查，维护法治统一。区人大常委会加强了规范性文件备案审查工作，通过设立、落实备案审查机构和人员，修订规范性文件备案审查办法，严格审查工作流程等，推动备案审查工作规范化、制度化，防止了“红头文件”代替法律法规现象的发生，有力地维护了全区法治统一。

但是，随着法治政府建设的全面推进和法治政府建成目标的不断扩大，区人大在推进法治政府建设中还存在认识不到位、能力不适应的问题。主要表现在：

一是法定职权行使不充分。根据我国宪法和组织法的规定，地方人大对政府的监督主要包括法律监督和工作监督，法律监督主要包括立法监督和执法监督，工作监督主要集中在政府工作是否符合宪法，是否正确执行相关政策方针，法定监督方式主要有听取和审议专项工

作报告、执法检查、专题调研、规范性文件备案审查、询问和质询、特定问题调查等方式，从区人大实际情况看，听取和审议专项工作报告、会议审议、工作评议等柔性监督方式多，询问、质询、特定问题调查、罢免和撤职等刚性监督手段使用少，难以真正体现人大作为地方国家权力机关对行政机关所应有的监督权，监督作用发挥不明显。

二是监督机制不完善。宪法、全国人大组织法、地方人大和地方政府组织法有关人大监督的规定过于原则，人大监督权涉及的一些重要领域缺乏法律规范，人大行使监督权的形式和程序、监督对象违法行为的法律责任和处置方式等都缺乏可操作性的规定，使人大实施监督有时无章可循，无从下手。当前，区人大对法治政府的监督方式局限于听取和审议法治政府建设情况报告、检察院工作报告、法院工作报告、执法检查等方面。由于全区未建立法治政府建设评估体系，区人大不能全面、及时掌握全区法治政府建设的整体情况和存在的主要问题，监督工作缺少有效的抓手、监督工作针对性不强，监督工作存在盲区。区人大和区政府缺乏有效的沟通机制，导致区人大的监督工作不顺畅；尚未建立区人大会议审议意见办理的全程监督、跟踪问效机制，监督效果大打折扣。

三是回应群众关注不及时。区人大对行政执法侵害公民利益、执法不严格、不规范等影响群众切身利益的问题关注度不够，在执法监督中注重事后监督，事前、事中监督较少，一些影响群众切身利益的问题长期得不到解决，

对群众关切回应不及时。

四是能力不适应。主要体现在区人大常委会组成人员和专门委员会构成人员中，具备法律专业背景和法治实践经验的人员比较少，熟悉专门委员会相关业务的人员比较少，机关整体法律意识不强；区人大常委会组成人员和专门委员会构成人员主动监督意识不强，存在不愿监督、不善监督、不敢监督的现象。

这些问题的存在，与区人大的法律定位、工作定位不相适应，与宪法和法律赋予的权力和职责不相适应，与区人大推进法治政府建设的职责使命不相适应。推进法治政府建设，按期完成各项建设任务，区人大还有很大的空间去挖掘和改进，还有很长的路要走。

三、使命与挑战

在人大指导与监督下深入推进法治政府建设是一项系统工程，涉及国家治理制度深刻变革和人大监督法律实施实践创新等一系列重大内容。区人大及其常委会担负着保证宪法和法律有效实施、依法开展法律监督、维护国家法治统一的重要职责，肩负着督促政府按照中央和北京市确定的时间节点如期建成法治政府的重要使命。应当运用好宪法和法律赋予的职责，抓住党委支持人大依法开展工作的有利契机，做法治政府建设的维护者、实践者、推动者，全力推进法治政府建设。

（一）充分运用监督手段，在“实”上下功夫，做法治政府建设的监督者

区人大要在法律框架和授权范围内围绕重大事项精选监督议题，创新监督方式，增强监

督实效，充分发挥监督的作用，督促政府依法行政。

一是要强化监督意识。听取和审议政府工作报告、法治政府建设专项工作报告、开展执法检查、工作评议是人大实施法律监督的重要形式，也是推进法治政府建设的有效手段。作为监督主体，区人大及其常委会要充分认识监督工作的重要性，不断强化主动监督意识，担负起宪法和法律赋予的职责，切实履行好监督职能。在思想上要敢于监督，排除干扰和阻力；在行动上要善于监督，依法监督，讲求监督实效，做到法定职权必须为。

二是强化监督实效。区人大在开展监督工作中要坚持问题导向，做到精准发力，增强人大监督的约束力和权威性。要精选监督内容，围绕中央、北京市重大决策部署在本地区的贯彻落实、事关全区的重点工作、与人民群众生产生活息息相关的重大问题、区人大及其常委会决定的重要事项实施情况作为重点进行监督。要严格监督流程，对政府做出的决策全过程加以跟进，在听取和审议报告时要明确提出具体工作要求，再由区政府按照区人大常委会要求进行报告，不能政府报告什么就通过什么，安排什么就视察什么。要加大对社会热点和某类影响群众切身利益问题的关注和监督，及时发现问题，提出意见和建议，及时回应群众关注，推进政府法治进程。要强化任命干部的监督，严格按照干部任免程序，组织实施好任前法律考试、宪法宣誓，不断提高干部的法治素养和法治意识。

三是创新监督手段。要善于发挥人大代

表联系群众的优势，贴近基层，贴近群众，广泛收集整理群众反映强烈的问题，形成建议和议案并推动其成为区人大监督的重点内容。要善于调动人民群众的力量，创新人民群众参与监督的渠道和方式，可以采取公开向社会征集区人大常委会年度法治政府监督议题、邀请群众参与人大视察、执法检查等活动的方式，积极回应社会关切，推动政府依法行政，让群众感受法治进程和法治的力量。要善于运用新媒体手段，通过微信、微博等方式，加大对人大监督过程和监督结果的宣传，使人大的履职过程，变成宣传和普及法律知识、建设社会主义法治文化的过程。要适度介入行政机关应诉过程，对于一些案情较为重大、社会关注度高的行政应诉案件，可以组织人大常委会组成人员和人大代表进行旁听，着重对政府机关的依法应诉、应诉能力、履行生效判决等进行监督。要强化执法监督，通过对个案的监督及时发现执法中存在的普遍性和倾向性问题，按照“有权必有责，用权受监督，违法受追究，侵权须赔偿”的原则，督促和约束行政机关及其工作人员依法行使职权、履行职责。

四是要建立健全工作制度。要按照思想同心、目标同向、事业同感、困难同当的原则，建立与区政府的对接机制，对接内容围绕区委工作重点、区政府工作难点、群众关心关注的热点确定，区人大常委会和区政府主要领导参加对接会议，定期召开会议通报工作进展，明确工作重点，合理有序安排各项监督工作，实现区人大与政府的良性互动。要持续发力，对重要法律法规的贯彻实施和涉及人民群众切身

利益的热点、难点问题，统筹运用各种监督手段，反复监督，一抓到底，直至问题得到有效解决。要完善工作流程，进一步健全质询、特定问题调查、议案办理等人大工作机制，完善具体程序和规则，确保监督工作有章可循，同时，扩大代表参与度、增强工作透明度、促进结果转化，将区政府各项工作置于区人大监督下，提升监督的权威性。

（二）推动评估体系建设，在“促”字上做文章，做法治政府建设的推进者

法治政府建设状况评价是指利用定性或定量的方法，通过科学、合理的评价指标体系，采用恰当的评价手段，对法治政府建设工作成效进行考核和评价，目的是使法治政府建设符合现代行政法治发展及依法治国的总体要求，实现法治政府建设高效优质的目标。法治政府建设状况评价是解决法治政府建设主观动力不足的有效手段，是不断改进和完善人大推进法治政府建设各项制度举措的基本依据和遵循，通过建立法治政府建设状况评价体系对法治政府建设情况进行科学、客观的评价，有利于了解政府依法行政的真实情况及其发展趋势，及时查找政府在依法行政进程中存在的问题，有针对性的进行改进，从而真正提高政府依法行政的能力。因此，要督促区政府尽快制定完整的、独立的、量化的、可操作的法治政府建设评估体系。在推进的过程中，应重点关注以下四方面问题。

一是评估标准要切实可行。2013年起，中国政法大学法治政府研究院开始以第三方机构的身份，针对全国直辖市、副省级城市、省会

城市等开展法治政府建设状况评估，为地方政府进行相关探索提供了示范和借鉴。独立指标体系应涵盖依法行政、司法机关依法独立公正司法、法治社会建设等多方面，要能全面反映法治政府、法治社会建设的方方面面，评估标准制定要坚持问题导向，紧扣法治政府建设中存在的问题。评估标准制定后要以文件等形式正式发布，同时要确保评估标准的相对稳定。

二是评估主体要专业中立。引入外部力量，聘请专业的第三方，同时，邀请法官、律师、专家学者、人大代表共同参与评估，体现专业性和中立性。要严把评估人员关，选取具备专业素养和专业知识的人员开展评估。

三是评估程序要规范严密。对全区法治政府建设情况进行全面、综合、全方位的评估，评估程序分为制定方案、组织实施、综合评价、撰写报告几个阶段。同时，根据每年的重点工作或存在问题可以开展专项评估，评估方式方法可采取召开会议、实地考察、问卷调查、网络检索等方式。

四是评估结论要公平公正。法治政府建设评估结论既是对以往工作的如实评价，又是部署下一步工作的逻辑起点，做到评估结论的公平公正至关重要。要坚持以人民为中心，将人民群众获得感作为法治政府评估的最终标准。评估结果要用数据和事实说话，避免抽象，要充分反映出本区法治政府建设的突出成绩和存在的主要问题。

区政府的评估结果要以专项报告或纳入年度法治政府建设情况报告等形式报区人大，区人大根据法治政府建设情况报告，对存在的问

题有针对性的开展工作。

（三）强化考核运用，在“用”上显成效，做法治政府建设的反馈者

区人大及其常委会要发挥监督能动作用，强化法治政府建设评估结果的运用，督促政府落实责任。

一是要将法治政府建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实效的重要内容。法治政府建设离不开全区广大行政执法人员法治思维能力的提升，更离不开领导干部的率先垂范和思想观念的转变。要紧紧抓住领导干部这个“关键少数”，推动法治政府建设评估结果运用，推动其成为考核、考察干部的重要标准和依据，使法治观念、法治素养成为衡量干部德才的重要标准。

二是要将法治政府建设评估结果纳入全区大党建考核。2017年全区开始实施大党建考核指标体系，全区党建工作迈上了一个新台阶。区人大应积极推动将法治政府建设评估结果纳入人大党建考核指标体系，强化对政府依法行政、行政决策、行政执法、信息公开等工作的考核，通过考核，加快法治政府建设进程。

三是要建立跟踪问责机制。对法治政府建设评估结果中存在的普遍性问题，区人大要列入年度工作重点，综合运用专题询问、质询、特定问题调查等方式，进行重点监督。加强监督结果跟踪，将评议意见、质询结果、特定问题调查结论及时送达给监督对象进行整改，整改期满后，常委会组织力量对整改情况再次进行调查评估，对整改效果不佳的，转交相关部门依法追责。□



4月9日，市人民代表大会制度理论研究会召开2017年度课题结项会。摄影/王星允

