

新时代加强人大对政府权力监督与制约力的实践探索

(选送单位:白山市人大监察和司法委员会)

一、新时代对人大工作的新要求

在党的十九大会议中,习近平总书记明确的指出,在当前阶段,我国的社会主义道路已经迈入了一个新的历史时期。同时还指出,只有坚持人民代表大会制度,才能实现党的领导、才能维护人民的主人翁地位,才能更好的维护法律的尊严,因此,我们必须坚持好人民代表大会制度,同时在实践中不断地完善好人民代表大会制度,使其始终保持强大的生命力,最终做到发展好人民代表大会制度。这是立足新时代对中国人民代表大会制度作出的新定位。

十九大报告中也对人民代表大会工作作出了一系列重大部署,提出了明确要求,可以归纳为:第一,人民不能直接行使国家权力,因此人民代表大会的渠道必须要维护好,这样才能保证人民的利益不受损害。要坚持人民主体地位,使越来越多的普通百姓关心、支持、参与人民代表大会工作。第二,要加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威,推动全社会形成尊崇宪法、

遵守宪法、维护宪法的深厚思想基础。第三,要发挥人民代表大会在法律建立中的作用,推进科学、民主、依法建立法律,以良法促进发展、保障善治。第四,要认真履行宪法赋予的监督职责,按照正确监督、有效监督的总要求,不断增强监督实效,从而达到问题解决、工作改进、法律实施的目的。第五,要按照宪法法律的规定,认真行使重大事项决定权,使通过的每一项决定都能符合法律规定,体现群众意志、受到群众拥护。第六,在人事方面的任职或者是罢免都必须经过法律程序。第七,要健全人民代表大会组织制度和工作制度,完善专门委员会设置,优化人员组成。这就是新时代对人大工作提出的新要求。

这就要求我国各级人民代表大会在工作中要不断加强自身建设,优化机构设置,完善工作机制,不断提高人民代表大会对政府权力监督与制约的能力。

二、加强人大对政府权力监督与制约的理论基础建设

加强人民代表大会对政府权力监督与制约,首先应当完善人民代表大会制度,从理论基础建设上为人民代表大会行使职权提供保障。

(一)推动人大监督制度理论与时俱进

“只有人大相关制度在理论层面上得以不断完善,其在实践中才能做到政治坚定;除此之外,人大制度的理论创新能够推动其各项工作的发展。”回顾我国人民代表大会制度不断改进的历史过程,探讨相关理论在实践运用过程中发现的不足,找寻其制度所具

有的特点并把握其工作的规律性,加强人民代表大会制度理论研究,推动人民代表大会制度与时俱进,对在新时代历史前提下完成新时代赋予人民代表大会工作的新任务具有重要意义。

首先是要立足不断发展的实践需求,切实发挥理论研究的作用。当前阶段,我国社会的主要矛盾已经出现了根本性的变化。原有的人民代表大会工作方式与人民已经觉醒的民主法治意识和高涨的参政议政意愿已经不相适应,人民代表大会工作需要对这些新情况、新问题,去研究、思考,在工作中深入调查研究,加强理论分析、研讨和创新,从而转化上升为理论成果用于指导新时代下的工作实践。其次是要立足于人民代表大会现行制度,不断进行创新和完善,要加快推进各项制度的建设。只有开展好这项工作,才能推进人民代表大会制度不断趋于成熟,并保障各级人民代表大会严格按照法律规定开展好各项工作。当前,我国已经进入决胜全面建成小康社会新的历史阶段,需要加强对人民代表大会制度内涵、国家权力机关体系、人大代表作用、人民代表大会自身建设等方面的研究,不断对人民代表大会制度建设和各项工作开展进行创新,使得相关制度体系不断趋于完善。最后要立足于巩固和加强人民代表大会的监督职能,建立起更为有效的监督体系。以顺应新时代的新要求为前提,优化人民代表大会会议、人民代表大会常务委员会会议、人民代表大会常务委员会主任会议“三会”程序,规范人民代表大会监督程序,强化人民代表大会监督职能。具体来说,可以建立起信息畅通机制,并形成全方位覆盖的监督机

制、以及科学合理的工作保障机制等。

(二)马克思主义权力制约思想与中国具体国情的融合

受中国传统的政治文化中的“德治”和“人治”思想的影响,我国当今社会依然缺少人民监督政府这种自下而上的外部监督氛围,政府官员虽然是人民选举产生的,但他们却无法理解人民对政府监督的正当性和必要性。而马克思主义认为“国家是统治阶级维护一己私利的工具……国家机关为了追求自己的利益,从社会公仆变成了社会的主人。”马克思认为既然是社会赋予国家政治权力,那么社会对权力的制约就显得尤为关键。所以要想加强人民代表大会对政府权力监督制约的理论建设,就必须正确理解马克思主义关于权力的制约思想,转变在监督上的错误认识,使马克思的权力制约观真正融入到我国各级党政机关领导干部和人民群众的心中,这样才能为丰富和完善人大制度提供土壤。

三、理顺监督体制,强化人大的监督功能

(一)明确党的领导与人大监督的关系

只有始终坚持党的领导,才能切实保障各级人民代表大会顺利履行自己的职责,发挥其应有的作用。因此我们必须牢固树立“四个意识”毫不动摇。那么党对人大领导是什么领导?政党在社会关系中是一种组织,中国共产党的特殊性在于宪法规定了它是我国的领导核心。人民代表大会在宪法中被定义为人民行使权力的国家权力机关,并规定“人民通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”从宪法规定可以看出,

中国共产党对人民代表大会的领导是政治上的领导,而不是对人民代表大会的具体工作进行领导。

综上所述,中国共产党是对中国特色社会主义事业总揽全局的宏观领导。并且党的十九大报告中明确指出:应当鼓励并确保人民能够借助人大行使自己监督的权利。所以党要在对人民代表大会进行领导的同时,大力支持人民代表大会依法行使自身的监督职权。

(二)明确党政分工为人大监督提供制度的保障

在理论界有很多学者认为中国共产党在领导国家事务时应当做到“党政分开”。但笔者认为,为保障人民当家做主的民主权力,必须坚持党的领导,绝不能像西方国家那样单纯的将党派与政权分离,而应将党统筹社会主义发展与政府具体行政行为作出不同的分工,即“党委与狭义政府的职能分开”这就要求党转变执政理念,改善执政方法,明确划分党和政府的不同分工,还原人民代表大会和政府的职能,坚持依法治国的总方略,杜绝“人治”模式,督促人民代表大会和政府依法行使自己的职权和职能,只有这样,人民代表大会才能对政府的权力进行充分的监督和制约。

四、改善人民代表大会的选举工作

(一)改善人大代表的选举工作

第一,改善人大代表的选举程序。随着我国社会发展和经济发展,已经具备扩大直接选举范围的能力,并且习近平总书记在庆祝人大建立六十周年大会上指出“坚持和完善人民代表大会制度

要不断扩大人民民主……”所以我国可以适当探索将直选范围扩大到市级人大代表。同时可以探索人大代表与选民见面制度,来不断加强人大代表与选民的联系。

第二,改善人大代表结构。党的十八大对代表结构作了明确要求,要求逐步降低党政干部代表比例,逐步提高基层代表比例。同时还应该逐步提高专家学者的代表比例,来不断提高人民代表大会对政府的监督制约能力。

(二)改善政府官员的选举工作

第一,改善选举程序。一是党组织在推荐候选人时应当摒弃“任人唯熟”“任人唯亲”的思想,坚持以“任人唯贤”为原则,保证每个职位同时推荐二至三名候选人,采取差额选举,引入竞争机制,促使候选人积极履职。二是让人民代表大会参与候选人的考察工作,这样既可以让人民代表大会对候选人充分了解,选出真正适合的候选人,又能提升候选人的被监督意识,使其自觉并认真接受人民代表大会监督。三是增加候选人答辩环节,增加候选人与人大代表的交流,做到人大代表对候选人的充分了解。这样既能让人大代表充分行使选举权,又能让候选人在工作岗位上充分重视人大代表提出的建议和意见,真正做到“用权为民”。

第二,应当重视人大的意见。对于被推荐的候选人,应当让人民代表大会根据法律、民意和用人原则对候选人进行审查,允许人民代表大会提出不同意见,对于人民代表大会提出意见党组织应当给予足够的尊重,慎重考虑或者重新酝酿候选人提名

五、完善人民代表大会的工作机制

(一)建立代表常驻机构

目前我国出现了少数人大代表脱离群众的情况,这与人民代表大会制度和宪法规定是相违背的。各级人民代表大会应当设立人大代表的常驻机构加强人大代表与群众的联系。

目前,一些地方人民代表大会常务委员会正在探索建立人大代表常驻机构的工作机制,开展了“双联双创”活动。“双联”指的是常务委员会组成人员要与人大代表联系,人大代表要与群众联系;“双创”指的是创立代表之家、创立代表联络办。人民代表大会常务委员会将常务委员会组成人员与人大代表划分不同的联络小组,每一名常务委员会组成人员都要定期与小组内的人大代表见面,听取人大代表提出的意见和建议。每名人大代表要定期与选区选民见面,收集群众的意见和建议,向代表联络小组反映民情民意。人民代表大会常务委员会在机关设立代表联络办公室,人大代表轮流到办公室工作,参与人民代表大会常务委员会的日常监督工作的同时,对人民代表大会常务委员会的工作进行监督,随时提出批评、意见和建议。人民代表大会常务委员会在选区设立代表之家,人大代表轮流到代表之家工作,群众可以随时到代表之家向人大代表反映情况,提出批评、意见和建议。

通过设立人大代表常驻机构的工作机制,加强了人民代表大会常务委员会与人代表的联系,加强了人大代表与群众的联系,使得人民代表大会常务委员会能够及时掌握群众关心的社会热点

问题和涉及群众切身利益的问题,能够及时对政府进行监督,纠正政府的错误行为,保障了群众的权益,提升了人民参政议政的积极性,也提高了人民代表大会对政府监督的针对性和准确性,促使政府在做每一项决策都必须受到人民的监督,真正将人民代表大会制度落到了实处。

(二)完善常务委员会机构设置和人员结构

第一,完善常务委员会机构设置。根据国家机关的大部制改革,各地人大常务委员会机构也需要作出调整和优化。根据改革后的机构职能,调整各专门委员会职能划分,同时可以增设审计、舆情等机构,细化各专门委员会的监督任务,使人民代表大会的监督工作既有广度又有深度。

第二,优化常务委员会组成人员结构。各地人民代表大会常务委员会都是由常务委员会主任、副主任、秘书长和常务委员会委员组成,委员中又包含了各专门委员会的主任委员、党政机关干部和企业家,群众代表和专业人士代表相对较少,在听取和审议政府工作报告和作出重大决策时,一是难以对政府提出反对意见;二是在专业领域难以提出有针对性的意见和切实可行的建议;三是提出的建议和意见很难代表广大群众和弱势群体的利益。由此可见,当前首要工作就是要及时调整常务委员会工作人员的年龄和专业结构。尤其是要吸收一些在法律、经济等领域比较擅长的专家,同时逐步减少政府部门以及企业负责人的委员数量,使得人大代表能够有充足的时间和经历用于解决人民代表大会工作,切实

加强人民代表大会对政府监督的主观能动性和客观能力。

第三,改革各专门委员会人员构成。各专门委员会是人民代表大会对政府行使监督权力的主要部门。现在各地人民代表大会专门委员会的主任委员基本都是原党政机关的领导干部,且年龄普遍偏大,这样的人员结构使得人民代表大会在开展监督工作时缺乏活力。所以人民代表大会各专门委员会主任委员的人选和产生方式可以作出适当调整。可以从社会各界、各专业领域的专家学者中选举产生,也可以从代表中竞选产生。同时可以规定专门委员会主任委员的任期,来增强各专门委员会的监督活力。

六、改善人大监督的方式

(一)加强法律上的监督

(1)加强违宪审查

我国目前现行法律中还存在个别法律违背宪法精神情况,一方面使得地方人民代表大会对这些违宪法律的实施难以监督,另一方面使得全国人民代表大会立法的权威性受到公众质疑。所以加大对立法的违宪审核就显得尤为必要。全国人民代表大会可以设置专门的监督部门,对所制定的法律的违宪性进行审查,确保每一部法律都符合宪法精神,从根源上保证人民代表大会对政府的监督和制约能力。

(2)完善监督法律体系

一是完善法律配套。如人民代表大会对监察委员会的监督工作只在《监察法》中规定了监察委员会向人民代表大会常务委员会

作专项报告,是否需要向人民代表大会作工作报告没有规定。再如,法律对人民代表大会如何对政府预算的调整进行监督没有明确规定,使得人大对政府的财政预算无法有效监督。这就需要加快《监督法》、《预算法》等法律的修改,来完善法律体系的配套,提高人民代表大会的监督能力。二是增加问责条款。法律之规定了“一府一委两院”要接受人民代表大会监督,对不接受人民代表大会监督的情况缺少问责规定。这需要在相关法律中增加责任追究条款,提高人民代表大会的监督和制约力度。三是细化程序规定。需要对询问、质询,特定问题调查以及罢免、撤职的启动、操作程序作出细化的规定,提高人民代表大会对政府“刚性”制约手段的可操作性。

(3)加强三查(察)工作

一是要突出重点。要选择关系群众自身权益和社会的热门问题,敢于对敏感问题进行监督,不能避重就轻,真正把工作做到实处。二是要注重实效。对提出的意见要进行跟踪督办,确保发现问题,解决问题。三是邀请群众参加。三查(察)不应仅局限于人大代表和人民代表大会机关工作人员参与,可以适当邀请群众共同参与,扩大人民代表大会监督工作的社会影响力。

(二)加强对政府的工作监督与制约

(1)加强对政府工作报告的审议工作

一是人民代表大会在对政府工作报告审议时不能局限于“念一念,审一审,就通过”的简单模式,应当将“询问”制度融入审议程

序。在审议时杜绝书面审议的形式,政府必须派员参加会议,接受人大代表的询问,只有在人大代表对相关事项全面了解掌握的情况下才可以交付表决。二是更改会上审议的事后监督方式。针对政府所作出的关键性决策,人民代表大会应当做到全程监督,不能只在政府作出决策后简单的表决通过。即政府在作出决策前应提前向人民代表大会报告,人民代表大会可以派具有专业知识的代表进行审查,或者通过购买服务的方式聘请有关专家、学者对“决策”进行论证评估,全程参与决策的调研论证过程,了解“决策”可行性和社会各界对“决策”的不同意见,掌握第一手资料为审议工作提供参考。

(2)加强对财政预算的监督

财政预算被称为政府的“钱袋子”,加强人民代表大会财政预算的监督,可以有效提高人民代表大会对政府的制约能力。

①加强新《预算法》的贯彻落实。新《预算法》不再单独列示预算外资金这一项目,也就是说各部门的所有收支都必须在预算内资金列示,这使得政府在财政收入和使用上更加透明,限制了政府行政决算的随意性。人民代表大会需要加强对政府关于《预算法》贯彻落实情况进行监督,严格杜绝政府出现预算外资金。

②加强预算审查。目前,各级人民代表大会对政府财政预算只进行一般性审查,重点在于审查经济建设和政府一般性投入,诸如教育事业、科技发展、文体卫生、社会保障等领域都还不具备进行专业审查的实力。在这一背景之下,人民代表大会亟待打造出

一个更为科学合理的预算审查机制。这样一来,人民代表大会就必须从全方位对财政预算是否严格遵循相关法律规定完成编制进行审核,并确保其整体安排上具有合理性及可行性。同时加强对政府重大工程的审查,政府的重大工程投入一定要纳入预算,并报人民代表大会审核,防止政府随意调整财政预算。

③强化预算监督。一是加强对预算编制的监督。人民代表大会应当在政府制定预算时派人参与,保证预算的真实性和准确性,为预算后续的审查提供资料。二是加强对预算执行的监督。人民代表大会审议通过当年财政预算后,还必须定时组织相关人员对各个部门的预算执行情况进行监督,确保各部门严格按照审核通过的预算来执行,并及时发现执行中的各类问题,并及时向政府提出意见和建议。同时在预算执行时严格控制政府的预算调整,除了因法律允许预算调整的状况外,杜绝政府违规调整。三是加强财政决算的监督。人民代表大会在审查决算草案时,不能以“通过”为原则,应当仔细进行审查和把控,特别是对于年度预算收支总体水平、专项资金支出的安排及实际拨付、预算执行过程中做出的调整、各部门预算资金使用等情况要进行严格审核,对各个环节中所发现的疑点要找相关人员具体了解情况。通过对政府的财政监督增强人民代表大会对政府的约束。

七、增加人大职能,完善对政府监督

新时代下,我国权力制约的相关理论体系已经基本成型,目前最为重要的就是要研究如何更好地在实践中提高运用效果。为了

适应十九大赋予人民代表大会的新的历史使命要求,在当前全国机构改革职能调整的时机下,更应当适当为人民代表大会增加一些新的职能来完善其对政府权力的监督和制约。

(一)探索人大监督专员制度

中国古代的封建社会,统治者为监察百官设立了比较完备的御史监察制度,而在19世纪初的瑞典设立了议会行政监察专员制度,相继英、美、法等国也建立了行政监察专员制度。不少专家学者在20世纪90年代就提出了成立人大监察专员制度,监察政府官员的同时受理群众的检举、控告和申诉,向有关部门移交案件线索。但是笔者认为,人大监察专员制度的设立有可能会改变立法、行政和司法分工的宪政模式,不仅与监察委员会的职能相冲突,还会使人民代表大会陷入反腐的具体事务,影响其最高权力机关的权威地位,而且还会混淆人民代表大会制度下的党内监督、行政监督和司法监督的性质和功能,造成党内、行政和司法三者监督的矛盾和冲突。

人民代表大会需要探索的是区别与监察专员的人大监督专员制度。所谓人大监督专员制度,是指由人民代表大会选出通晓法律、经济等专业知识的非党代表,派驻“一府一委两院”担任监督员,对相关部门的违宪行为和落实人民代表大会和人大代表提出的意见和建议情况进行监督,列席相关部门的会议,收集相关部门“决策”制定的情况,为人民代表大会审议工作报告,开展三查“察”工作,依法行使决定权和人事任免权提供资料和依据。监督专员

制度有别于监察专员制度,不是为了监察“一府一委两院”具体人员的违法、违纪行为,而是为了维护宪法的权威,保证群众的利益,推进政府科学决策,提高人民代表大会的监督能力。

人大监督专员制度不会更改宪政的框架,又与我国的人民代表大会制度相符,与立法机关、行政机关和司法机关分工协作以及权力机关不直接办案的原则相符,更有利于调动社会各界人士的监督积极性,增强监督的动力和压力,达到有效约束政府权力的目的。

为保证监督专员能够认真履职,监督专员必须采用任期轮换制度和述职制度,同时监督专员不能担任被派驻单位的任何职务,不可以干涉相关单位的日常工作,不得对相关单位提出任何建议,只负责向人民代表大会及其常务委员会如实反映状况。监督专员的工资纳入人大及其常务委员会的财政预算。

(二)探索舆论监督与人大监督相结合的新型监督方式

随着我国民主法治的发展,公民权利意识的觉醒和新闻媒体的高速发展,舆论的监督力量也对公共权力产生了一定的约束力。但新闻舆论有较高的自由性,容易受到不良势力的影响和控制,即便是新闻舆论高度自由和发达的美国,新闻媒体也被各个利益集团所掌控,成为了为各个利益集团利益发声的“代言人”。而马克所以新闻舆论对政府权力有着不可忽视的监督作用。

2018年西安市探索了“电视问政”新型舆论监督方式,即将政府相关部门领导组织到一起,接受人民群众的询问,并将全过程进

行媒体直播。“电视问政”一经出现,在社会上便取得了良好反响,并被多地政府效仿。这种舆论监督方式与人民代表大会的询问监督方式极为相似,不同的是“电视问政”由人民群众直接向政府提问,而人民代表大会的询问是由人大代表进行提问。结合我国目前的情况,将作为人民心声真实反映的新闻舆论与作为国家权力机关的人民代表大会进行有机结合,探索将舆论监督与人民代表大会监督相结合的新型监督方式具有极强现实意义。一是可以赋予舆论监督法律保障和权力保障,更广泛地保障公民的言论自由权力,提高人民发声的力度;二是可以通过新闻媒体提升人民代表大会询问、质询等监督方式的使用频率和使用力度,从而提高人民代表大会对政府权力的监督和制约能力;三是可以提升人民代表大会通过新闻媒体的发声频率,提升人民监督意识,强化人民代表大会监督地位,为人民代表大会监督提供良好社会氛围。四是可以加强人民代表大会对新闻舆论监督和约束,通过对新闻舆论的正确引导,化解社会矛盾。

(三)探索财政、审计与人大合署办公制度

人大监督和审计监督是对政府财政监督的两大手段。在我国,各级审计局还属于行政部门,地方各级审计局受同级政府和上级机关的领导,审计经费也是由政府财政拨款。由于审计的不独立性,使得审计监督很难对政府财政起到制约作用,地方政府挪用专项资金的情况也屡有发生。加上人民代表大会和审计部门是两个不同的机构,在监督过程中很难形成监督合力,又都存在着自身

难以克服的实际问题,致使无论是人民代表大会监督和审计监督单独进行监督都很难对政府的财政情况起到有效的监督制约作用。而西方各国大多采取审计独立的制度,审计部门只对议会负责,议会可以对政府起到有效的制约作用。

所以探索一种财政、审计与人民代表大会合署办公的监督机制显得尤为必要。这种合署办公的模式,一是有利于人民代表大会对财政资金的直接掌控,可以有效对政府权力起到制约作用,同时保证人民代表大会自身资金的独立性,便于人民代表大会提高监督能力;二是有利于提高审计地位保证审计独立,使审计工作不受政府领导和资金的影响,切实起到审计监督作用;三是有利于提高人民代表大会对政府财政的监督力量和监督能力,提升对财政预、决算审查的水平,加强人民代表大会对财政预算执行情况的监督力度。

(四)探索合并信访机构由人大管辖制度

信访是群众向本级政府反应问题,提出建议,有关机关依照法律进行处理的一种活动。该制度本身是为了保障人民的权益、化解社会矛盾、维护社会安定。但我国实行的信访制度采用“分级负责,归口管理”的方法,也就是哪个部门出现问题,由哪个部门自己处理。这就好比一个部门侵害了当事人的权益,然后要求当事人到侵权部门去诉苦,再由侵权部门自己处理。那么侵权部门处理的是自己还是信访人?这种“分级负责,归口管理”原则导致个别侵权部门没有纠正自身的侵权行为,而当事人则遭受了更多的“打

压”，也就造成了各地越级访，进京访事例的频繁发生。

各级人民代表大会常务委员会也设立了信访部门，接待群众的来信来访。在实际中，人民代表大会常务委员会的信访部门就相当于各个单位信访的“中转站”，只是将信访内容转交相关部门，由相关部门自行处理。现实中，损害公民权益的情况大多是由多个部门共同造成的，这样的处理方式往往导致了部门之间的推诿扯皮，从本质上无法解决人民群众遇到的实际问题。这种久拖不决的处理方式，一方面导致群众对政府的积怨越来越深，一方面导致群众对人民代表大会丧失信心，更重要的是导致了社会矛盾越来越尖锐，使得群众对党产生了质疑。

为了改善这样的信访现象，可以探索一条由人民代表大会常务委员会牵头将各单位信访部门合并，统一管理的模式。即由人民代表大会常务委员会牵头，将各单位信访部门合并成一个综合信访部门，政府不再单独设立信访部门，每个单位派一名接访人员入驻综合信访部门。接访时由人民代表大会常务委员会信访人员和各单位信访人员共同接访，对信访事项建立信访档案，规定处理时限，然后转交相关单位处理。在处理信访问题时，可以与人民代表大会监督专员制度和监督公开机制相结合，由人民代表大会监督专员负责监督各单位对信访问题的处理进度，随时向人民代表大会常务委员会汇报，并由人民代表大会常务委员会向公众公开。构建完善的追责制度，对超时限未处理完的单位进行追究。同时可以将综合信访部门与法律援助机构联合，邀请律师共同参与接

访工作,负责帮助群众理清法律关系,明确相关单位的责任。

将信访工作划到人民代表大会职能之下进行统一管理,符合了人民通过人民代表大会实现当家做主的人民代表大会制度本质,有助于提升信访地位,改变群众上访问题久拖不决的现状,缓解矛盾。更重要的是,可以提高人民代表大会对政府的监督能力以及对权力的制约能力。

课题组负责人:王吉荣

课题组成员:于文泉 郑庚林