

# 人大监督规范化的重要里程碑

——回顾我国首部监督法出台历程

2006年,各级人民代表大会常务委员会监督法正式出台,这部具有里程碑意义的法律,使人大监督工作进一步制度化、规范化和程序化。1990年,中央建议全国人大常委会拟定法律监督和工作监督相关规定。时任全国人大常委会办公厅研究室主任的程湘清是当时监督法起草组下层的办公室主任,作为起草组成员,他回忆了这部重要法律出台的过程。

## 程湘清

1986年9月,彭真同志在委员长会议上提出四个课题:一是人大监督问题;二是常委会联系代表和代表联系选民问题;三是健全人大办事机构问题;四是学习法律和理论问题。监督课题由陈丕显、黄华副委员长牵头,指定办公厅研究室负责调查研究。我当时担任研究室主任。因为研究室具体承担了监督课题的调研任务,七届和八届全国人大期间起草监督法的任务也一度主要落在研究室头上。

此后,研究室一直把人大监督作为调查研究和理论研究的重点之一,曾成立由我任负责人的人大监督课题组。研究室在两位副委员长直接指导下,经过深入实际、认真调查研究,于六届全国人大后期提出《关于人大及其常委会加强法律监督工作的意见》(1987年);七届全国人大初期又提出《关于加强全国人大常委会及其常委会监督工作的意见和建议》(1988年),对人大监督的指导思想、监督内容和范围、监督形式和程序、监督工作机构提出设想。上述《意见》和《意见和建议》均经领导批准在下发省级人大机关的《全国人大常委会办公厅研究室材料》上发表。

我记得那时在全国人大会议上,代表们审议人大常委会工作报告时最常说的一句话就是“立法成绩很大,监督工作

不力”,也就是说人大代表对人大监督工作有意见,希望加大力度。所以每次人大会议都会有代表提出议案,要求全国人大常委会尽快制定监督法,加强监督工作。

时任全国人大常委会副委员长的彭冲同志非常重视人大代表的这个意见。他当时说,法律我们一下子制定不出来,但可以把各级人大和人大常委会在实践中创造的,行之有效的监督经验写到常委会工作报告里。因为常委会工作报告是经过人大会议全体代表表决通过的,具有一定的法律效力。在我印象里,最初人大监督工作形成制度,就是彭冲同志在人大常委会工作报告中作的一些规定。

1983年3月28日,人大会议上彭冲同志代表常委会作工作报告,对人大听取和审议“一府两院”工作报告、监督计划和预算的执行以及怎么样加强对司法工作的监督,从程序上、制度上作了若干规定。这在人大监督工作制度化方面迈出了很重要的一步。

彭冲同志认为,人大监督权是人民当家作主的权利。他曾说过,人大的监督权不是哪一个人的权利,而是人民当家作主的权利。人大行使监督权,既是对国家行政机关、审判机关、检察机关的支持,也是制约。

针对有的人把人大监督看成一种麻烦,是找茬子,彭冲同志指出,在我们国家任何机关和个人都必须接受监督,接受党的监督,接受人民的监督。人大监督就是人民的监督,或者说人大监督是人民监督的主要形式。实践证明,加强人大监督有利于健全决策体系,使我们党和国家的决策更加正确、减少失误,有利于消除腐败现象,有利于国家机关高

效合理运转。一句话,人大监督是国家长治久安的根本制度保障。

行使人大监督权要重视制度化建设。彭冲同志常说的一句话叫“民主重程序,监督靠制度”,我认为这句话讲得很经典。他在全人大工作期间,用了很大精力抓监督立法工作,力求使人大监督制度化、程序化。

1990年3月12日,中共中央建议全国人大常委会拟定法律监督和工作监督相关规定。彭冲同志按照常委会主要领导的意见,具体组织、领导监督法律起草工作。当时,监督法律起草组可以说是夜以继日地抓紧工作,最后起草了一个稿子。我记得之后华北地区人大财经委员会在天津开会,会上对草稿评价很高,反映很好。彭冲同志还亲自组织了东北、华北十省市人大常委会有关负责同志会议,对草稿逐章逐条进行讨论和修改。这个稿子当时还得到了万里委员长的亲自圈阅同意,虽然最终没有出台,但是它为以后的监督法律起草、为以后的监督立法提供了许多有益的经验。

起草监督法时,还曾经有过设立“蔑视人大罪”的设想,但考虑到当时我国的国情和现实情况,这一规定过于严厉,过于严厉就实现不了。现在监督法中的质询制度,吸取了过去的一些做法,要通过一些严格的程序来进行,我认为还是比较适宜的。

印象深的还有一件事,监督法草稿征求意见时,召开了一个座谈会,国务院大概有八至十位部长来参加这个会议,有位部长当时就说了一句话,“看了这个草稿,有一个感觉,就是总理以后不好当了”。这是针对监督法关于监督政府工



“监督法有三大优点:第一个优点,这部法律强调了公开监督原则;第二个优点,吸取了过去监督立法中的一个经验,就是反馈制度;第三个优点,这部法关于计划预算监督的规定强调了‘重点审查’。”  
——程湘清

作的一些严格规定而言的。

2006年,监督法正式出台以后,社会上有一些意见,特别是地方人大,对“两评”没有写进监督法意见很大。“两评”是地方人大在监督方面的一个创造,即“代表评议”和“述职评议”。这两种形式当时都行之有效,地方性法规也都对“两评”作了规定,实践中没有听说因为“两评”出了什么岔子或者问题。“两评”没有写进监督法,地方人大的同志对此意见很大。

监督法出台后不久,在一次研讨会上,讨论很热烈,当时有一些地方人大的同志参加了会议,提出很多不同意见,甚至还有贬低这部法的发言。我在这个会上就讲了一个观点,我说,首先,法律是经过人大常委会组成人员通过的,一旦通过就是庄严的,就要尊重它,必须严肃执行。其次,有意见可以修改,可以在实践中不断修改。

那次会上,我还向与会者介绍了监督法的三大优点:第一个优点,这部法律强调了公开监督原则;第二个优点,吸取了过去监督立法中的一个经验,就是反馈制度。比如听取政府专项工作报告,

把常委委员的意见和建议转到国务院,国务院如何改进要反馈给常委委员。再比如执法检查,检查中有一些问题转到国务院,国务院要反馈给人大,向人大常委会报告执行得怎么样,改进得怎么样;第三个优点,这部法关于计划预算监督的规定强调了“重点审查”。大家知道,预算监督是一个很难的事情,预算是一个很专门性的工作,预算材料都是一大摞专门性的材料,有很多术语、表格,让代表在很短的时间内翻一遍都很困难,再让代表提出审议意见,那真是强人所难,所以必须是要重点审查,不要面面俱到。重点审查,这也是当时我们起草监督法时想的一个办法。

虽然“两评”没有写入监督法,但监督法中还是吸收了地方人大的经验。比如执法检查,最早的时候是黑龙江搞的;到了1988年,七届全国人大非常重视执法检查的工作;八届全国人大时关于执法检查曾搞过一个法律性规定,当时是由研究室起草的。一直到监督法正式出台,这个单行法律才取消。

(作者系全国人大常委会办公厅研究室原主任 据《法治日报》)



今年是人民代表大会制度建立70周年暨地方人大设立常委会45周年。为生动展示民主法治进步给百姓生活带来的深刻影响,进一步讲好人大故事、代表故事,本报将开设“老物件背后的故事”栏目,通过对人大工作或代表履职过程中涉及的一件或几件老物件来讲述历史事件、回忆历史人物、抒发感想体会,现面向全国各级人大工作者及人大代表征稿。

## 一、征文内容

1. 回顾对人民代表大会制度发展具有纪念意义的历史事件,回忆与民主法治建设和人大工作有关的典型事例和先进人物;
2. 记录地方人大常委会工作中的重大历史事件;
3. 发扬各级人大代表依法履职的先进事迹风采,抒发各级人大工作者从事人大工作的感想及体会;
4. 展现广大人民群众积极参与基层组织建设,依法行使民主权利的生动事例;
5. 讲述个人亲身经历与人大工作有关的凡人小事、所见所闻,展示珍贵的历史照片、老物件、证件资料等,发掘其中的故事,以真人真事真情见证人大发展历程。

## 二、征文要求

1. 观点鲜明,内容真实,文字简练,言之有物,可读性强。提倡以小故事解读大历史,借小事物抒发大情怀。
2. 体裁不限,字数不超过2000字,同时配发老物件相关照片。
3. 稿件将在“史海·文化”版专栏择优刊登。

## 三、投稿方式

稿件请发至邮箱rmdbdbzk@163.com,标题标注“70周年征稿”字样。  
联系人:于庚 刘佳  
电话:0351-8228622  
0351-8228873

# 争做新时代合格人大工作者

## 孙晓屏(云南)

到云南省楚雄彝族自治州禄丰市人大常委会机关工作前,我对人大工作了解不多,甚至道听途说,认为人大常委会机关就是个清闲的养老单位,以至于得知自己将从纪检监察部门调整到人大常委会机关工作时,心中暗喜——自己终于可以闲一闲了。

从事人大工作两年后,当初抱着“闲一闲”心态的我终于明白,人大工作是党和国家事业的重要组成部分,其政治性、法律性、程序性都很强,同时还具有专门化、专业化、精细化等特点,人大工作涉及经济、政治、文化、社会、生态文明建设等方面,仅凭固有的知识结构和过去的的工作经验是远远不够的。  
做好人大工作,需要有过硬的政治

素质。习近平总书记指出,“要坚持和完善人民代表大会制度,保障人民当家作主。”作为一名人大工作者,在思想上要进一步增强坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度的责任感和使命感。

通过实践探索,我更加坚定了学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记重要讲话重要指示批示精神,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,用以统领和指导新时代人大工作。

做好人大工作,需要有终身学习的素养。牢固树立学习好才能工作好、学得好才能干得好的理念,只有学习“合格”,工作才会“及格”,只有学习“对路”,工作才能少走“弯路”。

到人大常委会工作后,随着工作的

深入,曾经那个在工作中游刃有余的我,陷入能力恐慌夜不能寐。为了进一步做好人大工作,我下决心从头开始,主动向领导和同事们请教、向书本学习。其中,《人民代表报》给了我很大的帮助。他山之石可以攻玉,通过阅读《人民代表报》,我第一时间了解到最新的资讯,学习到全国各地代表履职、议案建议办理、立法执法等典型经验和做法,快速汲取人大工作之精华,让我受益匪浅。

在政治理论学习方面,我深入学习贯彻党的二十大精神,学习习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想以及习近平总书记关于人大工作系列重要指示批示精神,以及中央人大工作会议精神等,不断夯实思想政治根基;在法律法规学习方面,重点加强宪法、地方组织法、代表法、选

举法、立法法、监督法的学习,做到知法懂法用法,切实提高法律素养和依法履职能力;在专业知识方面,我不仅熟练掌握人大工作的基本原则和方法要领,同时结合人大农环资委的职能职责和有关法律法规,钻研经济、农业、生态文明、耕地保护等相关知识。

做好人大工作,需要有亲民爱民的服本本领。始终坚持人民至上,兑现“人大代表为人民”的庄严承诺。在具体工作中,我积极参加集中视察和专题调研,深入基层、深入群众,问计于民、问需于民,将实践要求、群众期盼反映到有关议案建议和审议发言中,做到民有所呼、我有所应,认真贯彻落实全过程人民民主,努力使每一项立法、每一个决议决定,每一次监督都体现和维护人民利益、反映

人民意愿,有效推动解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。

从事人大工作两年来,我见证了禄丰市人大及其常委会通过创新监督方式,在全州率先开展重点民生实事项目人大代表票决制工作。综合运用审议专项工作报告、市人大常委会领导挂牌督办、专题视察等方式,强化对重点民生实事办理的“全过程”监督,推动了重点民生实事高效落实。一件件民生实事的落地办成,为丰富全过程人民民主的禄丰实践注入了新活力,获得了广大人民群众的好评。我作为一名人大工作者和人大代表,深受鼓舞的同时更增加了做好人大工作的信心和决心。今年是新中国成立75周年,同时也是全国人民代表大会成立70周年。我将努力提升自己的综合素质,做一名新时代合格的人大工作者。



## 我和代表报的故事

# 相识十年 一生守护

孙锐 安徽省亳州市谯城区人大常委会



记得刚到人大常委会机关工作,在一次整理报纸时,我发现了《人民代表报》,抱着初来乍到多学习业务的想法,我下意识地翻看起来。就这一眼,我被其中的“理论实践”和“一线传真”栏目深深吸引。自此,我便养成了阅读代表报的习惯,它给了我很多人大工作的灵感,一篇篇优秀文章更如同一部部招式丰富、功力深厚的“武功秘籍”,把我领进“人大”江湖,我也在这本“秘籍”的帮助下打通了“任督二脉”,我与《人民代表报》结下了不解之缘。  
在人大工作的近十年里,我先后在人选工

委、教科文卫工委、办公室等岗位历练,业务书籍上虽然有理论知识,但缺乏实际案例,代表报给了我很好的帮助,我将理论知识记录下来,结合代表报中的新闻报道,学习其他地区如何创新,再落实到自己的实际工作中,我也逐步从遇到问题就翻书的业务小白,逐步成长为有求必应、有问必答的“技术精”。

虽然一直从事文字工作,但在代表报上发表文章是我可望不可及的。直到有一天我在代表报上看到了临近县区的稿件,抱着试一试的态度,向代表报投出了第一篇消息。功夫不负有心人,不久后我便在代表报上看到了自己的文章,上面写着“本报通讯员孙锐”,这让我激动了好几天,从“粉丝”变成了“笔者”,简直不敢相信。看到自己的努力有了成果,再加上领导的支持和鼓励,我信心大增。近年来,我共向代表报投稿40余篇,《这里的图书馆变成了打卡地》《如何开展好闭会期间代表小组活动》等稿件被代表报采用,稿件发表后,我会把电子文档保存下来,一直珍藏。

人大新闻写作,虽然比较辛苦,但我也时常感到苦中有乐,并乐在其中。遇见代表报,是我的幸运,更是我人生的财富。未来的路上,我将以更大的工作热情,更饱满的精神状态,披荆斩棘,一往无前,让这份美妙的缘分绵延永续!

# 无声的老师 可感的情愫

王凯 江苏省宝应县人大常委会



此与它结下了深厚的情谊。  
学习向下扎根,知识才能向上生长。三年多来,我认真阅读每一期《人民代表报》,了解各地人大工作的实践经验和先进做法,仔细揣摩学习撰写宣传稿件的方法和窍门。慢慢地,我从《人民代表报》上剪贴积累了大量的材料范本,从专业知识到工作创新,从监督方式到实践成果,从主题构思到谋篇布局,一步一步建立了自己的人大资料库。

2021年,我和同事合作撰写了代表履职事迹宣传稿件《“绣”出精彩人生》,在几番修改润色后,抱着试一试的态度投向了《人民代表报》,没想到两个星期后竟然刊发了,当时激动的情景至今依然记忆犹新。综合科科长赞许地说:“来人大半年多,就在《人民代表报》上发表文章,你真行!”其后,受《人民代表报》相关文章的启发,结合县人大工作的实际,我又先后在省级媒体上发表了《民生跟着民声走》《深挖工作评议这个“井”》《在守正创新中提升监督质效》等稿件。

2023年是我转岗以来收获最丰硕的一年,承蒙各位编辑的热心指导和关心帮助,这一年我先后在《人民代表报》上发表了《紧扣三个“聚焦”强化司法监督》《打好审议“组合拳”助

推监督高质量》《借助专家智库“外脑”增强人大监督“内功”》等5篇稿件,收获的不仅是快乐与成长,还有对人大工作的理解。看着自己创作的一篇篇文稿变为铅字,我知道《人民代表报》这位无声的老师功不可没。

《人民代表报》不仅是我写作上的好老师,也是我工作上的好帮手。综合科是忙碌的岗位,虽然到人大工作的时间不长,但我先后承担和参与工作报告、会议材料、会议记录、讲话稿、新闻宣传、研究会论文编印、调研报告汇编等工作任务。与文字打交道是一件比较辛苦的事情,但只要打开《人民代表报》,每次都会获得意想不到的启示:思维遇到瓶颈、思路打不开时,翻翻《新闻·综合》的报道,定能豁然开朗;遇到不顺心的事、想不通的理,看看《民间·文化》专栏中细腻润心的文字,总能得到些许宁静和安慰,激起心底最柔软最美好的情感;困扰在不理解的环节、不明白的程序中,找找《理论·实践》中的宣传文章,保证可以知其所以然……当然,《人民代表报》的神奇和魅力还远不止于此。

人生的每一段经历都是一笔财富。回首过往,有成长、更有快乐;展望未来,有希望、更有信心。作为人大的新兵,立足岗位勤奋学习是前提,严谨务实做好服务是本职,相信在《人民代表报》这位无声的老师细心指导和耐心帮助下,我定能做得更好!