

# 大道之行

## 人民代表大会制度70年系列报道之二

□本报记者 浦晓磊

70年来特别是进入新时代以来,全国人大及其常委会推动人大监督制度更加丰富完善,更好发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,用制度的笼子管住权力,用法治的绳缰驾驭权力。

实践证明,人民代表大会制度是符合我国国情和实际、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,“让人民监督权力”实现了制度设计的初衷。

### 保证宪法实施加强宪法监督

2018年3月11日下午3时52分,北京,人民大会堂,《中华人民共和国宪法修正案》获得高票表决通过。这是共和国宪法发展史、中华民族伟大复兴史上具有里程碑意义的时刻。

顺应时代要求和人民意愿,站在新的历史方位,以习近平同志为核心的党中央在全局和战略高度作出修改宪法的重大决策,把中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征写入宪法,坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位。

宪法是国家的根本法,是党和人民意志的集中体现,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。全国人大及其常委会坚持党对宪法工作的全面领导特别是党中央集中统一领导,坚持把宪法作为加强和改进新时代人大工作的根本法律依据和最高法律规范,坚持遵循规律、稳中求进、守正创新,切实承担起保证宪法实施、加强宪法监督的法定职责,推动宪法工作不断迈出新的重要步伐。

合宪性审查,备案审查是人大加强宪法监督的重要抓手。

长期以来,全国人大常委会深入推进合宪性审查工作,对所有提请审议的法律案进行合宪性审查,对法规、司法解释等规范性文件中的合宪性、涉宪性问题进行审查研究,推动制定机关纠正不符合宪法规定、原则、精神的规范性文件。

2017年以来,全国人大常委会每年都听取和审议年度备案审查工作报告,备案审查工作已实现显性化、制度化、常态化。为了贯彻落实党中央关于健全保证宪法全面实施的制度体系,完善和加强备案审查制度的决策部署,2023年12月29日,十四届全国人大常委会第七次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》。

……

从与时俱进修改宪法到修改完善人民代表大会制度相关法律,从实行宪法宣誓制度到加强合宪性审查和备案审查工作,全国人大及其常委会不断加强宪法实施,确保国家法治统一。

### 监督“一府一委两院”依法履职

1954年9月,新中国的第一部宪法对全国人大及其常委会和地方各级人大的职权,包括监督职权作出明确规定,这为人大开展监督工作提供了最根本的法律保障。

一届全国人大二次会议听取了关于发展国民经济第一个五年计划的报告,讨论了这一计划草案,通过了第一个五年计划和关于计划的报告,由此开创发展国民经济的中长期计划及时提交全国人大审议通过的先例,并一直沿袭至今。

在我国政治体制中,人大对于“一府一委两院”具有监督作用,推动各国家机关形成工作合力。

从1979年起,每年全国人大会议的重要议程,都包括听取和审议政府工作报告以及最高人民法院、最高人民检察院工作报告。

宪法第九十二条规定:国务院对全国人民代表大会负责并报告工作;在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

在全国人大常委会会议上,听取和审议国务院、国家监委、最高法和最高检的专项工作报告,已经成为全国人大常委会对“一府一委两院”进行监督的重要方式。

全国人大及其常委会强化监督力度和实效,监督“一府一委两院”依法履职,保障党中央重大决策部署贯彻落实。

### 专题询问增强人大监督针对性

2010年6月24日,全国人大常委会首次专题

询问在人民大会堂拉开帷幕。出席十一届全国人大常委会第十五次会议的常委会组成人员分为6组审议国务院关于2009年中央决算报告,并对决算报告涉及的社会普遍关注的问题进行专题询问。45位常委会组成人员围绕优化转移支付结构,防范地方政府性债务风险,完善预算编制和执行,推进预决算公开,保障重点支出、压缩行政成本和“三公消费”、深化财税体制改革等,提出60个问题。财政部、审计署负责同志分别作了回答。

从此,“专题询问”这种方式越来越多地运用于全国人大的日常监督工作中。

2015年6月30日,十二届全国人大常委会第十五次会议举行联组会议,就职业教育法执法检查报告进行专题询问。这是全国人大常委会首次结合审议执法检查报告开展专题询问。

2023年10月22日,十四届全国人大常委会第六次会议举行联组会议,结合审议国务院关于打击生态环境和资源保护领域犯罪情况的报告,最高人民法院关于人民法院环境资源审判工作情况的报告,最高人民检察院关于人民检察院生态环境和资源保护检察工作情况的报告进行专题询问。这是全国人大常委会首次围绕同一主题,对“一府两院”3个报告同时开展专题询问。

……

14年来,全国人大及其常委会充分发挥专题询问在监督工作中的独特作用,增强人大监督的针对性和实效性,推动党中央决策部署贯彻落实,维护广大人民群众的利益。

### 执法检查让法律制度成为刚性约束

1993年,八届全国人大常委会通过《关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》(以下简称《若干规定》),使执法检查工作进一步规范化、程序化、制度化,下大力气改变法律实施不力的状况。

在《若干规定》的指引下,八届全国人大常委会在任期内先后对反对不正当竞争法、消费者权益保护法、产品质量法等21部法律和有关法律问题的决定进行了执法检查。

九届全国人大常委会第十四次委员长会议通过了《关于改进全国人大常委会执法检查工作的若干意见》,对执法检查工作进行了调整和充实。2006年,对法律法规实施情况的检查写进了当年通过的监督法中。

十二届全国人大常委会把加强执法检查摆在监督工作突出位置。

十三届全国人大常委会制定执法检查工作办法,从选题、组织开展、报告和审议、处理和反馈等各个环节作出全面规范。同时,在执法检查中引入第三方评估,采用抽查暗访、大数据分析、问卷调查等方式,把执法检查与立法评估、法律普及结合起来,注重从制度上、法律上推动解决普遍性、规律性问题。

2023年,十四届全国人大常委会开展执法检查,同时委托省级人大常委会在本行政区域内进行检查、调研,推动各级人大上下联动,形成监督工作合力。通过前期调研、交流询问、随机抽查、问卷调查、法律知识问答、第三方评估等方式,提升监督实效,加强普法宣传。

党的十八大以来,全国人大常委会执法检查更加务实有力,不断推动法律制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。

### 推动预算国资债务监督法律制度与时俱进

监督权是宪法赋予人大的重要职权。预算决算审查监督、国有资产管理监督和政府债务管理监督是人大监督工作的重要组成部分,承担着重要职能作用。

人大预算、国资和债务监督等职权来源于宪法,并随着宪法的不断完善而发展。全国人大及其常委会根据宪法,制定或修订议事规则、组织法、监督法、预算法及相关决定等,对加强人大预算、国资、债务监督等作出进一步规定,规范监督范围、监督内容、监督程序,推动相关监督法律制度和监督工作与时俱进、健全完善、深化拓展。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把加强人大预算、国资和债务监督职能,作为坚持和完善人民代表大会制度、健全全过程人民民主制度体系,推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手,作出一系列重要决策部署,出台实施了一系列重要改革文件。全国人大常委会通过修改预算法、制定关于加强国有资产管理情况监督的决定、修订关于加强中央预算审查监督的决定等,将党中央改革部署

要求转化为法律规范,不断健全完善人大预算、国资、债务监督等制度体系,全面落实党中央赋予人大的预算、国资、债务监督新职责。实现了由预算决算审查监督向国有资产管理监督、政府债务管理监督的拓展,实现了对预算资金分配使用监督、存量国有资产管理监督、债务资金使用与风险防范监督的有机衔接,有力提升了人大监督的整体效能。

□本报记者 赵晨熙

执法检查是全国人大常委会重要的法律监督形式,是保证法律得到全面有效实施的一柄“利剑”。如何让这柄“利剑”发挥实效,在多次跟随全国人大常委会执法检查组实地检查中,近距离观察和感受人大监督工作后,我有了深刻的感触。

按照惯例,执法检查组开展实地检查前会举行第一次全体会议,对执法检查提出具体要求。近几年,“灵活运用多种检查方式”扎实开展执法检查被多次提及。

何为“灵活运用多种检查方式”?在跟随执法检查组实地检查过程中,我找到了答案。

“假如现在在井下出现了紧急情况,请你立刻佩戴好自救器。”2023年9月,全国人大常委会安全生产法执法检查组在中煤大同能源有限责任公司塔山煤矿进行检查时,在总调度室内,对正在井下作业的工作人员进行了一次自救“测试”。在调度室内的监控屏幕上清晰地看到井下人员在20多秒内迅速戴上了随身携带的矿用安全标准自救器后,执法检查组成员对工人能熟练地掌握自救能力给予了肯定。

这种临场“测试”在执法检查中较为常见。

今年6月,记者跟随全国人大常委会社会保险法执法检查组在四川省宜宾市市民中心进行检查时,检查组成员注意到了大厅内摆放的几台自助服务终端机。

“现在前来办事的民众想要利用这台自助服务机查询个人社保缴纳情况并打印证明,请演示一下如何操作。”在工作人员进行演示后,执法检查组成员又来到旁边的一台自助机器前,询问一名正在自主操作的市民,该自助服务机使用起来是否方便,一旦遇到操作难题,是否有工作人员及时帮助处理。

通过这种临场“测试”的方式,能最直观全面地体现出被检查主体贯彻落实相关法律的情况,而开展随机抽查则能进一步扩大检查范围,使检查结果更加真实可靠。

在记者跟随参加的多次执法检查中,随机抽查是一项“必备项目”。执法检查组委员会在检查期间的某一天“忽然”兵分两路,一路按照既定方案进行检查,另一路则“秘密”开始随机抽查。随机抽查的时间和对象不会提前告知当地相关部门,而是由检查组人员直接前往实地探访,为的就是全面真实了解被检查对象贯彻落实相关法律法规的实际情况。

抽查对象虽然是随机选择,但检查组往往也会注意涵盖多类别、多范围,比如在安全生产法执法检查期间,检查组随机抽查的对象就包括了规模相对有限的小民营企业。

“既要看到一些大型企业在贯彻落实法律方面的优秀举措,也要关注到一些中小企业贯彻落实法律时是否存在难题,这样才能让检查更全面,也更有利于了解当前法律在贯彻实施中还存在哪些亟待解决的突出问题。”检查组一位成员所说的话给记

## 这些年记者随行的执法检查

者留下了深刻的印象。

检查环境保护法执法检查时,检查组成员到企业排污口实地检查;检查农业法执法检查时,检查组成员冒雨深入田间地头;检查安全生产法执法检查时,检查组成员佩戴头盔走进矿区,向一线矿工了解安全作业情况……“不走场”是记者跟随全国人大常委会执法检查组进行检查时的一个最直观感受。

这种认真负责的态度还体现在执法检查组对数字和细节的关注上。

全国人大常委会执法检查组在吉林省检查固体废物污染环境防治法执法检查时,在每一处检查地点都会询问“每天处理垃圾多少吨”“现在还有多少吨渗滤液待处理”“垃圾无害化处理率到达多少”等与数字相关的话题。在检查组看来,一个个数字是相关工作的最直观体现,通过后续对数字的研究与对比,也可以看出工作开展的整体情况。

在全国人大常委会产品质量法执法检查组赴重庆市开展执法检查期间,当检查到一家从事电脑加工的企业时,检查组成员并未满足于只听企业负责人的介绍,而是分散开来询问流水线上的员工“一天安装多少台电脑的零件”“现在一个月工资是多少”“你感觉你们工作的环境是否健康”等这些看似与产品质量无关的细节问题。在检查组看来,通过询问这些问题能够了解到企业员工的工作状态和身心健康程度,这些都是产品质量能否得到保障的基础。

在执法检查期间,执法检查组还会选择合适的时机了解当地对于其他法律的贯彻实施情况。

今年7月,全国人大常委会社会保险法执法检查组在位于江西省南昌市的江铃汽车股份有限公司雷山工厂检查企业贯彻落实社会保险法情况时,对厂区工作人员的安全操作等问题也极为重视,通过现场观察并多次向厂区负责人和正在操作机器的工人询问后,“额外”了解了企业在贯彻落实安全生产法方面,采取了哪些实际举措。

执法检查既是监督也是支持,执法检查期间,检查组除了实地探访外,也会通过座谈交流等方式,听取地方政府部门、一线执法人员、企业代表、各级人大代表、专家学者等多方声音,了解当地在贯彻实施法律中或实际工作中还面临哪些困难,并积极收集各方提出的法律完善相关建议。

检查组还会针对一些受众面广、关注度较高的重点内容进行反复讨论。比如,在社会保险法执法检查期间,检查组就就当前灵活就业人员社会保险保障问题与相关部门、企业和一线员工进行了多次深入交流,并对当前存在的实际问题和完善建议进行了认真记录。正是秉持着监督不流于形式的扎实作风和坚持问题导向的严谨态度,执法检查的针对性、实效性和权威性不断增强,不仅赢得了实实在在的监督实效,而且提出的建议也更加切实可行,推动法律制度不断健全完善。

作为全国人大常委会开展监督工作的有效途径和重要手段,执法检查正伴随着人民代表大会制度的不断发展,成为一把还原法律刚性本色的“利剑”。

全国人民代表大会常务委员会依法开展备案审查工作,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻习近平法治思想,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,实行有件必备、有备必审、有错必纠,切实保证党中央决策部署贯彻落实,保障宪法和法律实施,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护国家法制统一,推进全面依法治国。

行政法规、监察法规、地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例,经济特区法规、浦东新区法规、海南自由贸易港法规(以下统称法规)以及最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释(以下统称司法解释)依法报送全国人民代表大会常务委员会备案。

法规、司法解释应当自公布之日起三十日内报送全国人民代表大会常务委员会备案,报送备案时,应当一并报送备案文件的纸质文本和电子文本。

全国人民代表大会常务委员会办公厅负责法规、司法解释的备案工作,对备案文件进行形式审查,对符合备案要求的,予以登记、存档,并根据职责分工分送全国人民代表大会常务委员会有关专门委员会和常务委员会工作机构进行审查,对不符合备案要求的,采取退回、要求补充或者更正后重新报送等方式处理。常务委员会办公厅对报送机关的报送工作进行督促检查,并对漏报、迟报、漏报等情况予以通报。

——摘自全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定

图片说明(由上至下):

2018年3月,十三届全国人大一次会议表决通过宪法修正案。 屠杨摄

2015年6月,十二届全国人大常委会第十五次会议首次结合审议执法检查报告开展专题询问。马增科摄

2018年10月,十三届全国人大常委会第六次会议首次对“两高”工作进行专题询问。 盛佳鹏摄

### 人大代表的询问权

人大代表对列入大会议程的政府工作报告、国民经济和社会发展计划报告、财政预算报告以及全国人大常委会工作报告、最高人民法院工作报告和最高人民检察院工作报告等进行审议时,如果有不清楚的问题、需要了解的情况,可以向有关部门提出询问,要求他们作进一步说明,回答所询问的问题。审议代表联名提出的议案时,有不清楚的地方也可以提出询问,但代表的询问主要是指对前一种情况的询问。询问是人大代表的一项权利,目的是更好地知情知政,更好地进行审议和表决。

为了使有关部门重视人大代表的询问,代表法特别规定,被询问部门必须派负责人或负责人到代表小组或代表团会议回答代表的询问,不允许随便对待人大代表的询问,派一般干部回答人大代表的询问问题。

