

以人大监督推动法律监督

龚哲明 周明耀

在去年对我市公检法机关贯彻落实浙江省人大常委会加强检察机关法律监督工作决定情况进行了专项审议后，上月，市人大常委会对公检法机关办理落实审议意见情况进行了本届首次满意度测评……

法律监督，是宪法和法律赋予检察机关的职权。但在现实中，检察机关的法律监督理念并不强，监督机制不完善，监督水平有待提高，而公安、法院、司法等受监督对象自觉接受法律监督的意识也不强。

去年12月，市十四届人大常委会第十四次会议听取和审议了市检察院、市中级人民法院、宁波海事法院、市公安局、市司法局关于贯彻落实《浙江省人大常委会关于加强检察机关法律监督

工作的决定》情况的报告，并分别对公检法机关提出了审议意见。

今年4月25日，市十四届人大常委会第十六次会议上，46位市人大常委会组成人员对公检法机关办理落实审议意见情况进行了本届首次满意度测评，再次以人大监督的方式推动法律监督的实施到位。

各机关落实审议意见在行动

市人大常委会专项审议意见提出后，我市公检法机关纷纷行动起来，对照审议意见的具体要求，认真研究部署整改措施，着力解决突出问题。

市检察院着力通过制度建设提升法律监督工作，去年12月底以来，专门制定出台了贯彻落实审议意见、加强改进法律监督工作的16个规范性文件；正在起草研究、打算今年内出台的规范性文件17个。同时对审议意见中关于加强对“三个重大问题、三个关键环节、一个薄弱环节”的要求，做好自身执法活动规范化建设、推进检务公开、推进司法机关案件信息共享机制建立和完善等问题都作了积极回应。

市中级人民法院主动接受检察监督，深入推进公正廉洁司法，不断提升司法公信力。将贯彻审议意见与实践党的群众路线教育实践活动相结合，提高接受检察监督的思想认识，把接受法律监督观念贯穿到审判活动中。把督促基层法院贯彻落实审议意见作为下基层调研的一项重要内容，加大检查指导力度。将贯彻落实审议意见与司法规范化长效机制建设相结合，针对审议中发现问题加快建章立制。

宁波海事法院对照审议意见要求，积极探索检察机关参与海洋环境保护公益诉讼制度，研究接受检察机关法律监督的方式方法，把工作要求分解成具体任务，明确牵头部门和责任部门，确保审议意见和检察监督工作落到实处。

市公安局结合审议意见，要求全市公安机关和广大民警切实增强自觉接受监督的意识，积极主动配合检察机关开展侦查监督工作。同时把贯

彻审议意见与提高执法主体素质、加强执法规范化建设等工作有机结合，通过落实检察机关法律监督提出的整改意见和建议，推进执法工作标准化、流程化、精细化。

市司法局将贯彻审议意见作为全市司法行政系统2014年度的重点工作，研究制定整改措施。市属监狱在研究落实审议意见过程中，征求驻监检察官对监狱执法工作和配合检察机关法律监督工作的意见。

内司委督查报告再揭四问题

在公检法机关落实审议意见之时，市人大常委会按照市人大常委会要求，对公检法机关整改情况进行督查，再次揭示了存在的四个主要问题。

问题一：对法律监督必要性认识不足。有的司法机关还没有真正意识到检察机关开展法律监督是宪法和法律赋予的职权，法院、公安、司法行政机关接受监督是履行宪法法律规定的义务，法律监督设计的目的是为了保障法律的统一实施和维护司法公正。一些司法机关与检察机关协作配合不够主动，对检察机关的法律监督意见反馈不够及时、执行不够到位。

问题二：检察机关法律监督工作力度不够。检察机关仍不同程度存在“重办案、轻监督”现象，法律监督在整个检察工作中还有较大的提升空间。相对于量大面广的民事、行政案件，检察机关所投入的监督力量严重不足，工作力度明显不够，特别是新民事诉讼法实施后，对民事执行监督没有跟上。抗诉案件的针对性、抗准率还需进一步提高。

问题三：主动接受法律监督制度建设有待完善。受传统工作模式和习惯思维影响，有的法院、公安机关对检察机关的检察建议书、立案通知书、纠正违法通知书等监督意见不能正确对待，反馈整改不够重视、不够及时。有的法院对检察机关抗诉案件和再审检察建议案件重视不够，缺乏沟通协调。行政执法与刑事司法相衔接的机制建设进展缓慢，信息交流和案件移送开展得不够正常。

问题四：法律监督保障机制存在一些问题。如社区矫正工作体制有待理顺，存在社区矫正机构不健全、人员力量薄弱、缺乏必要手段等问题，社区矫正的法律监督工作也存在薄弱环节。律师会见难、阅卷难、调查难的“三难”现象仍不同程度地存在，律师法赋予律师执业权利需各级公检法司法机关加以保障。公检法机关对重大复杂疑难案件和食品药品安全、环境污染等新类型犯罪案件共同研究不够，在证据收集、鉴定标准、法律适用等方面面临不少困难。

中肯建议彰显人大殷切之心

内司委督查报告中提出五方面意见建议，态度之中肯彰显人大对推进检察机关法律监督的殷切之心。

——检察机关要进一步创新法律监督方式，提升法律监督队伍素质，提高法律监督工作水平。要注重监督的法律效果，既要加强对公安机关该立不立案件的监督，也要加强对不该立而立案件的监督。要注重法律监督的社会效果，提高抗诉案件的抗准率、改判率，处理好有错必纠与维护法院生效裁判既判力的关系。要注重法律监督的程序意识、证据意识，加强非法证据排除和对各类强制措施监督、对涉案财物及违法所得处置的监督。要加强行政执法机关及民事、行政诉讼案件的监督，重点加强对群众反映强烈的民事执行案件和涉及民生保障案件的监督力度。要注重自我监督意识，加强自身执法办案的监督。

——各级法院、公安、司法行政以及其他行政执法机关，要主动做好接受检察机关法律监督的各项工作。要端正执法理念，主动建立和完善相关工作机制，进一步推进规范执法。

——公检法机关要完善法律监督相关工作机制，加强案件信息和数据的互通通报，共同加强对重大复杂疑难案件和新类型案件的研究。要依法保障律师执业权利，有效发挥律师在法律职业共同体中的作用。行政执法机关要加强日常行政管理，及时研究解决工作中遇到的行政违法现象，对涉嫌犯罪的案件及时移送司法机关，逐步完善行政执法与刑事司法相衔接机制，主动配合检察机关加大对行政执法活动的监督。政府和有关部门要加大对社区矫正监管执法工作的支持保障力度，落实和健全执法机构，充实执法人员，保障执法经费。

——人大及其常委会要监督、支持检察机关法律监督工作。要以人大监督推动检察机关法律监督，促进公正司法、依法行政，维护社会公平正义。

一月视窗 yi yue shi chuang



5月15日，市人大常委会组织召开贯彻《宁波市企业工资集体协商条例》动员大会。（宗恭慧）



5月15、16日，市人大常委会组织部分市人大代表视察小餐饮食品安全工作。（陈建安）



近日，市人大常委会组织部分市人大代表分赴全市各地检查防洪排涝工作。（凌川）

点滴之中，力行为民之举

——记江东区十届人大代表杨晓丽

“当代表就要心系群众，为选民代言，为政府献策，于点滴之中，力行为民之举，充分发挥代表作用。”杨晓丽是江东区十届人大代表、东柳街道东海花园社区主任。当选代表3年来，尤其在当前江东区人大常委会开展的“代表眼中的‘五水共治’”系列活动中，她将本职工作与代表履职紧密结合，脚踏实地地为选民做了一件又一件实事，受到选民的称赞。

竭诚尽力为选民代言

作为社区主任和人大代表，杨晓丽利用各种机会到选民家中征求意见、建议，主动向选民交流履职情况接受监督。2012年，社区居民提出东海菜场一些餐饮经营户未按规定安装油水分离器，将在营业中产生的油垢和泔水直接排放到污水管中，导致排污管硬化、堵塞和污水渗漏外溢。特别是夏天，污水和生活垃圾产生的恶臭，招来的蚊蝇更令居民苦不堪言。根据居民反映，杨晓丽实地走访了解到这样的情况其他社区也存在，解决问题困难很大。作为刚当选的代表杨晓丽没有顾虑这些，她所想到的是这污水不治居民的生活将一直受到困扰，长此以往经营户的经营也会受到影响，必须尽快呼吁有关部门解决。为此，她提出了“关于规范餐饮经营户文明经营的建议”。随后，区环保局和街道城管科有关负责人上门来，就经费的落实和设备问题一起协商。针对各种困难，杨晓丽发挥社区主任和人大代表的双重作用，积极协调居民和经营户间的矛盾，争取部门之间的配合支持。最终，由街道、物业和经营户3方共同出资解决了经费问题，由环保局出面借到机器设备，选民苦不堪言的污水困扰问题得到了较好解决。

立足本职为政府献策

杨晓丽所在的东海花园是省首批绿色社区，市首批节水型社区。为开展节水环保工作，她带领社区人员开展宣传、成立环境监督小组，使社区形成了人人关心节水的公众参与机制，有效推进了节水型社区的创建工作。结合江东区人大常委会开展的“代表眼中的‘五水共治’”系列活动，杨晓丽的身影更加忙碌，深入走访收集选民意见、建议；组织党员群众开展巡河护河行动；带领居干排查河道两旁毁绿种菜现象；清理河道边垃圾，并做好日常检查。在杨晓丽的笔记本上，密密麻麻记录了她看到的、听到的、想到的问题：东海菜场污水管道接到雨水管直接排放到河道；部分居民阳台洗衣机污水管接入雨水管……杨晓丽认为，开展“五水共治”是全社会的事情，也是每位人大代表义不容辞的责任。这些天，杨代表一有空就上网了解相关专业信息，积极参与“五水共治”，同时建议在“五水共治”工作中政府能主动问需于民、问计于民，尊重群众首创精神，真诚接受群众监督。

几年来，杨晓丽用自己“对待工作细致深入，考虑问题全面周到，履行职责把握原则”的实际行动，诠释着作为一名来自社区的普通人大代表的，在点滴之处力行为民之举的责任感、使命感。



图为杨晓丽代表视察内河水环境。（丁亚力 俞盈盈 文/摄）



江北区人大代表文教街道中心组日前组织代表视察新农村建设。图为视察现场。（姚瑶 摄）

切忌让人大干部越俎代庖

龚哲明 何燕闻

某地人大常委会副主任被派去负责某个重点工程建设了，或者负责某区域的招商引资工作去了……每每听到这种消息，心头就不是很滋味。作为人大干部，干的却是政府干的事情，这不明显是越俎代庖吗？

近些年，经常听到人大工作是“一线”工作的说法，强调要以一线标准严格要求，以一线作风追求作为。这个说法完全正确。但是，这里所说的“一线”，是指人大本身工作就处在民主法治建设的第一线、政治文明建设的第一线。而文章开头提到的那种情况却是把人大干部派到政府工作的第一线去了，两者含义大相径庭。

从职权而言，人大及其常委会拥有立法、监督、审议决定重大事项和任免地方国家机关工作人员等四项宪法和法律赋予的基本权力。人大干部所从事的人大工作，是无可争议的一线工作。譬如：人大及其常委会通过的每一个地方性法规，对当地社会都具有普遍约束力；人大及其常委会作出的每一项重大决定，对促进当地经济社会发展至关重要。人大干部能否全身心投身法规、决定的制订，能否制订出高水平的法规、决定，将直接影响法规、决定出台后的执行效果。

而“一府两院”不但要接受人大的法律监督和工作监督，而且必须向人大及时报告重大事项、重大工作。人大干部不去加强监督，而是直接跑到政府工作一线去干政府工作，这就象越俎代庖的典故里说的，厨师不做祭祀的饭菜，倒是管祭祀的人越位来替厨师下厨房做菜了。

放着自己的正事不干，却去越俎代庖，往小处说让人大干部对自身工作定位无所适从，产生“我究竟是谁”的可笑疑问；往大处说搞乱了我们国家的治理体系，使社会对原本清晰的人大、政府职责变得模糊不清了。因此，切忌再让人大干部越俎代庖。

“用扎实监督促进政府工作”

——“强化监督职能 增强监督实效”系列报道之五

□ 续建伟 董辉

“我们紧紧围绕《监督法》要求，把提高监督实效作为监督工作的落脚点，不断完善工作机制、创新监督形式，扎扎实实推动政府工作，努力实现人大监督工作的新进展，得到了代表和群众的真心支持。”说起监督工作的创新和实践，江北区人大常委会主任谷裕深有感触。

重大工作巡查，助推城市发展增速

近年来，江北区在开发“两江北岸”、建设“三区三城”战略目标引领下，正成为大面积拆迁建设和大规模招商引资的发展热土。加强对拆迁工作和重点项目的监督，也成为江北区人大工作的“重头戏”。

为此，区人大常委会充分发挥人才优势、智力优势、代表联系群众的优势，通过常委会领导联系重点开发区块、重点项目，开展巡查活动、召开协调会、听取政府工作报告、组织代表视察等形式，督促政府及有关部门千方百计抓项目、破难题、抢进度，在解决问题中推进工作。

从2008年开始，区人大常委会领导每隔两个月就牵头开展重大工程巡查活动，多次听取和审议区政府关于征地拆迁和重点项目建设情况的工作报告，及时提出各项针对性的意见、建议。把《两江北岸开发建设的报告》列

全口径预算监督，掌好政府金库钥匙

2013年，江北区公共财政预算收入增速再次超过10%。如何让纳税人的钱科学、合理地投向群众最需要的地方？江北区人大常委会努力开创新思路，积极探索新办法，千方百计开源节流替民管好账，真正让政府税收取之于民、用之于民。

制度化和规范化是强化财政监督工作的首要环节。常委会积极建立对口部门联系的新机制，用制度规范工作行为加强预算监督。年初，主动和财政、税务、审计部门联系，依据相关法律法规，经互相协商制定有关工作沟通协调机制，出台了预算审查、部门预算、涉农街道财政监督等制度，形成了较为完整的区、街道两级财政预算监督体系。

为加大对预算、决算的初审和审查力度，常委会还成立了专门的预算审查小组，对政府财政资金安排进行审查，借助审计力量加强对部

门预算、土地出让金以及专项资金的审计；结合预算审查、审议工作，重点围绕税源培植、财政资金管理、部门预算管理、债务管理等方面开展调研，督促区政府加强和规范财政资金及债务管理。

为加强对全区国有资产管理的监督工作，常委会专门安排主任会议听取相关工作汇报，提出要加快整合，增强融资能力，发挥增量作用；完善长效管理机制，增强监管能力，提高行政事业单位和国有企业管理规范化水平等意见。针对区人大常委会的意见，区政府专门出台了加强国有企业整合工作的通知，进一步完善国有资产的运营管理机制，实现国有资产布局的科学和国有资产保值增值。

“五水共治”专题询问，推进治水工作稳步开展

5月27日下午，一场“五水共治”专题询问会在江北区区政府进行。这场特殊的“考试”，将政府的领导和相关部门的“一把手”从办公室推到了“考桌”前。

举行这次专题询问会，是江北区人大常委会贯彻省委“五水共治”战略决策，在年初确定的一项重点监督议题。为做好这项工作，常委会有关部门从年前就开始制订方案，组成5个调研组对全区“五水共治”工作进行深入调研，征集到50多个询问议题，经多次再调研、筛选、提

炼，成为最终的“考题”。“目前我区水环境整体现状如何？在治水方面，有没有针对江北特殊区情的‘顶层设计’？”“全区防洪排涝具体规划是什么，近期、远长期分别要达到什么目标？本届政府任期内，治理洪涝计划开工的重点项目有哪些？今年开工的有哪些？”……

当天的专题询问会采用一问一答形式，区政府主要领导，两位分管领导，以及政府所有组成部门的主要负责人都到场应询。3个多小时中，出席会议的区人大代表从工作保证、水系通畅、工程配套、整治减污、生态补水、河岸修复等方面，接连提出了13个问题，相关部门逐一作了回答。会后，常委会办公室根据会议情况，形成了专题询问审议意见函告区政府，要求限期回答反馈。

江北区区长丁晓芳在总结表态发言时说：“代表们问题看得准，提得很专业、很到位，事先做了大量的调查研究，对推动政府做好‘五水共治’工作很有帮助。”

【采访后记】：依法监督政府工作是宪法和法律赋予人大的神圣职责。近年来，江北区人大常委会立足城市建设和发展新主题，始终围绕中心、服务大局，坚持把关注民生、维护人民群众根本利益作为工作重点，紧紧围绕人民群众普遍关心的热点、难点问题，积极探索创新监督方式，通过“重大工作巡查，助推城市发展增速；全口径预算监督，掌好政府金库钥匙；‘五水共治’专题询问，推进治水工作稳步开展”等措施，对重大事项开展持续监督、对重要民生开展跟踪监督、对重点工作开展专项监督，不断推进政府工作，为实现“两江北岸”、建设“三区三城”战略目标发挥了积极作用。