以改革创新精神和法治思维推进有效监督

——进一步加强和改进区人大常委会监督工作改革纪实

加强和改进人大监督工作是全面深化改革和全面推进依法治国的内在要求。人大监督的法律性、程序性都很强，宪法及有关法律对人大监督的基本原则、权限及运行程序都作了明确规定，人大的任何一项监督工作都必须依法进行。同时，人大监督又有很强的实践性，需要进行积极的探索和创新，不断增强人大监督实效。党的十八大及三中、四中全会对人大监督工作提出了新要求，明确了新任务。2015年中共中央转发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（中央18号文件），2016年北京市委转发市人大常委会党组关于加强区和乡镇人大组织建设若干问题的意见（市委9号文件），以改革创新精神和法治思维，为加强和改进地方人大工作指明了方向。设立人大专门委员会、开展专题询问、深入督办代表建议、建立法律顾问制度，在区委的领导下，石景山区人大常委会深化监督工作改革任务在路上……

监督新动力·改革创新求突破

人大及其常委会监督“一府两院”的工作和实施有关法律情况，是人民代表大会制度的内在要求和制度安排，体现了国家一切权力属于人民的宪法原则。监督权，一向被认为是具一级人大及其常委会最重要的职权。

石景山区人大常委会自1980年12月设立以来，依法履行职责，普遍、经常运用听取和审议专项工作报告、执法检查、计划和预决算审查监督、检查决议决定或审议意见书执行等监督手段开展工作，为保障和促进本区经济社会发展，发挥了地方国家权力机关应有的作用。尤其监督法施行以来，人大监督不断规范，监督实效不断显现。但不可回避的现状和问题是，监督工作仍陷于程序性、常规审议和就事论事，与民主法治建设和人民群众的期待仍有差距。

增强人大监督实效这一永恒课题如何取得突破？在全面深化改革的洪流中，区人大常委会统一思想、凝心聚力、探索前行。在坚持和完善人民代表大会制度的实践中，必须努力改革与创新。

张德江委员长向第十二届全国人民代表大会第四次会议作人大常委会工作报告时，明确提出依法行使监督职权，要实行正确监督、有效监督。正确监督成为新形势下人大监督的基本遵循，有效监督为加强和改进监督工作提供了动力。

2016年2月26日，区第十五届人大常委会第三十二次会议审议通过人大工作要点，明确“进一步加强和改进区人大常委会监督工作”改革重点，提出了结合人大换届选举，落实中央、市委文件精神，健全和完善区人大常委会监督工作组织体系、改进监督工作方式方法、增强监督工作实效的改革思路和实施路径。当年6月8日，区委全面深化改革领导小组第四次全体（扩大）会议，同意了区人大常委会的改革任务方案；2017年5月10日，区人大常委会党组研究部署了改革任务督察督办工作方案。进一步加强和改进区人大常委会监督工作驶入快车道。

监督新格局·设立人大专委会

区人大换届选举，既是全区人民政治生活中的一件大事，也是在组织建设和工作上坚持和完善人民代表大会制度的新实践、新动员。

落实新修订的地方组织法，2016年4月，市委转发市人大常委会党组关于加强区和乡镇人大组织建设若干问题的意见，提出：结合换届选举，各区人民代表大会可以设立专门委员会。

2016年12月24日，区第十六届人民代表大会决定设立法制委员会、财政经济委员会、教育科技文化卫生体育委员会、城市建设环境保护委员会4个专门委员会，这为加强和改进人大监督提供了强有力的组织保障。根据宪法法律规定，“一府两院”由人民代表大会产生，受人大及其常委会监督。而人大设立专门委员会，组织专业化力量，对“一府两院”工作进行专题调研、跟踪检查、初审有关工作报告，是人大监督务求实效的重要体现，为区人大及其常委会行使监督职权提供了前提条件，构建了监督工作新格局。

区第十六届人民代表大会各专门委员会设主任委员1人、副主任委员2人、委员8人，共11人。其中，8名副主任委员除法制委有1名为兼任外，其余7人均为专职，符合市委9号文件要求的各专委会副主任委员至少1人由常委会专职委员担任。

区人大首次设立专门委员会，如何开好局、稳发力？如何发挥委员主体作用？首先抓履职学习。邀请市人大制度理论研究会副会长席文启教授，就人大常委会和人大专门委员会履职作专题讲座，帮助尽快熟悉和了解人大专门委员会的性质、地位和作用。各专委会也分别多次组织学习培训、专题研讨。大家目标一致，就是尽快适应工作需要，努力发挥职能作用。第二是厘清工作内容。包括充分发挥人大专门委员会在常委会审议工作中的参谋作用，协助常委会提高专项工作报告的审议质量，提高计划和预决算审查监督水平；积极跟踪督办常委会审议意见的落实情况，督促“一府两院”认真落实常委会审议意见；协助常委会开展执法检查、专题询问，加强对计划预算的监督；发挥各自的专业优势和特点，提出议案并协助常委会认真做好议案和建议督办工作；密切与代表的联系，为代表提出更高质量的议案和建议、批评与意见提供服务等。第三是规范工作规则。区人大常委会党组提出发挥区人大专门委员会作用的初步意见，引导和鼓励各专委会认真学习借鉴市人大专门委员会的工作，按照专业分工开展工作。各专委会分别制定了工作细则或办法。经过一段时间的实践，逐步形成符合石景山区工作实际的人大专门委员会工作规则。

监督新式·开展专题询问

开展专题询问是人大及其常委会依法履行对“一府两院”监督职责的重要形式，全国及各地人大都多有实践。2015年区人大常委会制定询问暂行办法，首次开展了城市管理改革专题询问，将“问政”作为依法监督的目的，将“问效”作为依法监督的关键，将“问责”作为依法监督的保证，为区人大常委会加强工作迈出了关键一步。

2016年，区人大常委会将专题询问列入深化人大监督工作改革任务之一，强调经常性，纳入年度监督计划；坚持问题导向，将专题询问与听取工作报告、督办代表建议相结合，就居家养老服务、居住区管理、交通环境等进行了专题询问。

2017年，专题询问继续深入，与执法检查、听取报告相结合，询问议题锁定生活垃圾分类管理、精品街建设、检察院侦查监督工作，进一步完善现场问答的组织方式，增强导向性、互动性和实效性。专题询问始于问、但不止于问与答，区人大常委会将发挥人大专门委员会作用，推进专题询问的常态化，强化对审议意见的跟踪落实。探索督办问责，持续推动专题询问所答成行，监督更有力。

监督新效·提高建议办成率

强化“三个认识”督办代表建议作为落实监督工作的重点，作为督促“一府两院”改进工作的重要把建议办理成效作为衡量监督工作效果标准。

2014年，区委正深入推进民主政治建设进一步加强建议办理工作的意见，同年区人大常委会完善了代表建议办理办法。2015年把深化建议办理工作作为加强民主政、深化改革的重要任务之一，区人大从交办、领办到督办，实行闭环式办理办理的各个环节做实做细。

交办——高规人大常委会会同区政府召开高规格的议交办工作会，区长、主管区领导、承层层签订交办通知书和办理承诺书，高了建议办理工作规格，而且强化了建主体责任，落实了建议办理措施。

领办——强责任。对列入重点办理的建议、批评和意见，按照“谁主管谁领衔、谁负责谁办理”原则，明确由主管区领导领衔办理、承办部门主要领导直接办理的责任制。区政府召开会议研究涉及人大代表建议相关内容时，邀请有关代表参加；主管区领导对所负责的人大代表建议办理报告进行认真审核，并签署意见；向人大代表反馈办理情况时，由主管区领导或有关单位主要领导直接进行反馈。与此同时，注重人大代表建议办理的成果转化，作为区委、区政府研究部署工作的重要参考。强化办理工作的责任制推动了办理工作的有效落实。

督办——求实效。坚持问题导向，本着该办、能办、力求实效的原则，创新督办方式，规范督办程序，深化重点督办、分类督办、协助督办。在督办工作上常沟通、勤联系，出实招、求实效。重点督办采取听取承办单位汇报，深入现场视察调研、走访人大代表和征求选民意见等形式进行，每年区人大常委会主任、副主任牵头督办10件代表建议，以点带面整体推进办理工作。分类督办发挥人大及其常委会专门工作机构作用，督办前沟通动员，督办中专题调研、视察和座谈，办结后协调承办单位采取集中或个别的方式答复代表。协助督办充分发挥人大街工委作用，使建议办理更符合人民群众愿望。坚持跟踪问效，创新督办机制，对代表重复提出仍未解决、列入承办单位工作计划仍未落实、“该办能办”而未解决的，打破届次，由人大各专委会跟踪督办、一督到底。

石景山区人大代表建议办成率逐年提高，由2012年的27.9%增加到2016年的42.4%。

监督新旋·建立法律顾问制度

措施有章可循年研究起草了区人大常委会聘用法制度、对法律顾问的工作原则、主要职力义务、聘用条件、管理考核等进行规定。经过调研、考察，聘请了4为区人大常委会首批法律顾问。这在本市人大工作中尚属首创，是加强常委会监督工作的一项重要措施。

行权不能任性，大常委会将向法律顾问咨询作为一种惯培养起来，把征求法律顾问的意见作为一道必经工作程序固定下来区人大常委会讨论的重要文件、规章，都主动征询法律顾问的意见；凡由常委会组织开展的视察、调研、执法活动，以及有关重要会议，都积极邀请顾问参加，保障人大常委会各项工作法治的轨道上运行。法律顾问积极发挥作用，在常委会听取和审议检察院关于民事诉讼监督工作的报告时，建议“充分尊重检察机关办案独立性”、“善于从新媒体中发现有价值的监督线索”；在常委会听取和审议法院关于民事审判工作的报告时，建议“发挥人民陪审员作用”、“提高当庭审判率”、“进一步加大裁判文书的公开力度”；在常委会专题询问城市管理体制改革工作时，建议“在执法的同时保护公众合法隐私权”、“加大对行政执法主体的培训”。

2017年，区人大常委会对4名法律顾问的工作进行了考核续聘。未来，他们将更多地参与区人大常委会听取和审议工作报告、执法检查、专题询问等监督工作，协助进行规范性文件备案审查，参与人大各专门委员会的视察调研、跟踪检查活动。他们的工作为人大常委会决策提供了“合法关、程序关、责任关”三道门槛，弥补了委员中缺乏法律专业人员的短板，提高了人大常委会决策的法治化、科学化水平。

站在新起点，区十六届人大常委会将自觉坚持正确政治方向，坚持改革创新，强化法治思维，依法履行职责，不断提高人大监督工作的有效性，为基本建成国家级绿色转型发展示范区作贡献。

寄语读者

石景山区在民主政治建设方面取得了引人注目的成绩，区人大首次设立专门委员会，首设法律顾问制度，健全专题询问制度，依法履行宪法和法律赋予的职责，充分发挥了主力军、主渠道作用，取得了重大历史性突破，实现了重大事项决定更及时、议题监督更精准、调查研究更深入、审议意见更可行、建议督办更务实、专题询问更有效，代表之家更亲民、代表信息更高效，有力地促进了“八个高端体系”建设，为推动全区“两大生态”建设作出积极贡献。在民主政治建设改革的路上，区人大常委会将坚持党建统领、服务大局，创新举措、求真务实，突破当前存在的一些局限性，深化各项监督措施，创新监督方式方法，切实提升监督水平，促进代表依法履职，积极回应社会关切，做到法定职责必须为、法定职责高效为，为建设国家级绿色转型发展示范区不断作出新的更大的贡献。

区委改革办