关于《中华人民共和国各级人民代表大会 常务委员会监督法（修正草案）》的说明

一、修改监督法的必要性和重大意义

监督权是宪法赋予人大的一项重要职权，人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》是2006年8月十届全国人大常委会第二十三次会议通过的。监督法的颁布施行，对各级人大常委会依法行使监督职权，健全监督机制，增强监督实效，发挥人民代表大会制度的特点和优势，具有重要意义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度，对坚持和完善人民代表大会制度、健全党和国家监督体系进行顶层设计，对人大监督作出一系列重大部署，推进一系列重大工作，取得历史性成就。2021年10月，党中央召开中央人大工作会议，对新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作作出全面部署。习近平总书记明确指出：“用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。”党的二十大报告提出，支持和保证人大及其常委会依法行使监督权，健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度，维护国家法治统一、尊严、权威。

监督法是各级人大常委会行使监督权的重要法律依据。深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想、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，践行全过程人民民主重大理念，落实党中央重大决策部署和中央人大工作会议精神，有必要认真总结监督法施行以来特别是党的十八大以来人大监督工作实践经验，适应新形势新要求，对监督法作出修改完善，进一步明确人大监督的指导思想和原则理念，健全监督体制机制和方式方法，增强监督针对性、实效性，更好发挥人大监督作用，为贯彻新发展理念，推动高质量发展，保障全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供有力支撑。

（一）修改监督法是新时代加强党对人大监督工作的全面领导、保证党的路线方针政策和决策部署贯彻执行的必然要求

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。人大监督是在党的领导下，代表国家和人民进行的具有法律效力的监督，是对权力的监督；人大监督的目的，是促进和推动党中央决策部署的贯彻落实，维护国家法治统一、尊严、权威。2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出，坚持党总揽全局、协调各方，建立健全坚持和加强党的全面领导的制度体系；制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。根据2018年宪法修正案，修改监督法，完善关于坚持党和国家指导思想的规定，突出强调人大行使监督权应当坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义政治发展道路，有利于确保人大监督始终站在党和国家事业发展的全局和战略高度，从党和国家根本利益、长远利益出发，把人大监督同支持有关国家机关依法行使职权、履行职责、开展工作有机统一起来，形成加强和改进工作、推进事业发展的合力。这对于保证人大监督始终坚持正确的政治方向，保证党的路线方针政策和决策部署在有关国家机关得到全面贯彻和有效执行，具有重要意义。

（二）修改监督法是新时代坚持和发展全过程人民民主、健全人民当家作主制度体系的客观要求

发展全过程人民民主，保障人民当家作主，是党中央明确提出的任务要求。人民通过人民代表大会行使国家权力，各级人大都由民主选举产生；对人民负责、受人民监督；各级行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对人大负责、受人大监督。人大监督工作必须坚持深入贯彻全过程人民民主重大理念和实践要求，确保在监督工作各个环节都能够听到来自人民的声音、都能够代表人民的意志、反映人民的意愿，积极回应人民群众新期待，最大限度吸纳民意、汇集民智。人大行使监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督，充分体现了全过程人民民主的特点和要求，充分彰显了中国特色社会主义民主政治的独特优势。修改监督法，明确坚持和发展全过程人民民主，有利于拓展和健全人民群众有序参与、表达意愿关切的途径和形式，丰富我国人民当家作主的生动实践，从制度上保证人大监督始终为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。

（三）修改监督法是深入总结实践经验、坚持好完善好运行好人民代表大会制度的客观要求

监督法实施以来，各级人大常委会围绕党和国家工作大局开展监督工作，形成不少好的经验做法，人大监督工作不断得到加强和改进，人民代表大会制度不断得到巩固和发展。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民代表大会制度建设，对推进新时代人大工作高质量发展作出一系列重大决策部署，推动人大监督工作与时俱进、完善发展。2021年11月，党中央印发《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》，提出一系列新举措新要求。近年来，在党中央领导下，人大监督工作不断得到加强、改进和提升。如人大对预算决算审查、国有资产管理、审计查出问题整改、政府债务等财政经济工作监督不断拓展和深化，执法检查不断取得新成效，专题询问扎实开展，备案审查工作取得重要进展和明显成效。修改监督法，需要认真总结这些行之有效的好经验好做法，及时确立为法律制度机制，从而更好地为各级人大常委会行使监督职权、开展监督工作提供法治保障，推动人民代表大会制度这一国家根本政治制度更加成熟、更加定型。

（四）修改监督法是坚持全面依法治国、在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的客观要求

坚持和完善人民代表大会制度，建设社会主义法治国家，一个重要原则和制度设计的基本要求就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到监督和制约。更好发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用，必须让权力在阳光下运行，用制度的笼子管住权力，用法治的缰绳驾驭权力。修改监督法，就是要贯彻全面依法治国战略部署，进一步明确全国人大常委会监督宪法和法律的实施，地方各级人大及其常委会在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，确保宪法和法律、法规得到有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权依法正确行使，促进依法行政、依法监察、公正司法，维护国家法治统一、尊严、权威。这对于新时代坚持全面依法治国，全面推进国家各方面工作法治化，提高国家治理法治化水平，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，具有重要意义。

二、修改监督法的总体要求、主要原则和工作过程

修改监督法，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想、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，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，认真总结新时代人大监督工作实践经验，适应新形势新要求，健全人大监督体制机制，更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

修法工作遵循的主要原则：一是坚持正确政治方向，坚持和加强党对人大监督工作的全面领导，认真贯彻落实党中央决策部署和中央人大工作会议精神，通过完善人大监督制度机制保障党的路线方针政策和党中央决策部署的全面贯彻和有效执行。二是深入贯彻全过程人民民主重大理念和实践要求，坚持和发展全过程人民民主，通过修改监督法充分发挥人大的民主民意表达平台和载体作用，充分发挥人大代表的重要作用，健全吸纳民意、汇集民智工作机制，健全人民当家作主制度体系。三是坚持问题导向、实践导向，认真总结监督法施行以来特别是党的十八大以来人大监督工作的成功经验和有益做法，完善人大监督制度机制；对于缺乏实践经验或者尚未形成基本共识的内容，不作修改；对一些只在基层或者部分地方进行探索的做法，一般不在监督法中作规定。四是坚持法制统一，遵循和贯彻宪法规定、宪法原则和宪法精神，注意协调处理好同近年来已经修改完善的全国人大组织法、全国人大议事规则、地方组织法、立法法等法律和全国人大常委会有关决定的关系，保持法律规范衔接协调，保证法律体系和谐统一。

根据立法工作安排，全国人大常委会法工委于2021年下半年启动监督法修改工作。主要做了以下工作：一是深入学习领会习近平总书记关于坚持和完善党和国家监督体系重要论述，认真研究贯彻党的十八大以来党中央关于加强和改进人大监督工作的重大决策部署和工作要求。二是组织对修改监督法有关问题开展专题研究，认真梳理近年来全国人大代表和政协委员提出的有关议案、建议和提案，认真梳理近年来修改完善的有关组织法、立法法、议事规则和有关决定相关内容。三是向部分省（区、市）和设区的市的人大常委会、基层立法联系点书面发函，征求对修改监督法的意见和建议。四是到浙江、江西、四川、云南、安徽、山东、广东、山西、北京等地进行调研，深入了解近年来地方人大开展监督工作的新实践新经验。五是系统梳理监督法施行以来全国人大常委会和地方各级人大常委会开展监督工作情况和经验做法，分专题对监督法有关内容进行深入研究，委托高端智库进行相关课题研究。六是形成监督法修正草案征求意见稿，征求中央和国家有关部门、全国人大各专门委员会和常委会工作机构以及部分省（区、市）和设区的市的人大常委会、基层立法联系点的意见和建议。在此基础上，形成了修正草案。

三、修正草案的主要内容

监督法修正草案共30条，主要修改内容如下：

（一）完善人大监督的指导思想、重要原则和核心理念。一是在现行监督法第三条关于指导思想的规定中，增加“科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想”等内容，并增加规定：各级人大常委会行使监督职权应当“贯彻新发展理念，推动高质量发展，保障全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”（修正草案第二条）。二是增加一条规定：全国人大常委会监督宪法和法律的实施，地方各级人大及其常委会在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，维护国家法治统一、尊严、权威（修正草案第三条）。三是明确常委会对“一府一委两院”工作实施监督，实行正确监督、有效监督、依法监督的原则；并增加规定：各级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院应当严格依法行使职权、履行职责、开展工作，接受本级人大常委会的监督（修正草案第四条）。四是增加一条规定：各级人大常委会行使监督职权，应当坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，维护和促进社会公平正义；各级人大常委会应当扩大人大代表对监督工作的参与，充分发挥代表作用（修正草案第五条）。

（二）完善听取和审议专项工作报告的制度机制。一是将监督法第二章章名修改为“听取和审议专项工作报告”，包括各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等向本级人大常委会作的各类专项工作报告（修正草案第六条）。二是在有关条文中增加规定：根据常委会的工作安排，本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构可以先期进行专题调查研究，提出报告；常委会听取和审议专项工作报告时，有关专题调查研究报告一并印发会议（修正草案第八条）。三是在有关条文中增加规定：委员长会议或者主任会议可以决定将审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告提请常委会会议进行审议；必要时，可以组织本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构开展跟踪监督（修正草案第九条）。

（三）完善人大财政经济工作监督的内容和机制。一是将监督法第三章章名修改为“财政经济工作监督”，使之表述简洁、主旨鲜明；同时，增加一条规定，明确“财政经济工作监督”的内容（修正草案第十条、第十一条）。二是明确国有资产管理情况报告制度，增加一条规定：常委会应当加强对国有资产管理情况的监督，建立健全监督机制，实行全口径、全覆盖国有资产管理情况报告制度；国务院应当在每年十月向全国人大常委会报告上一年度国有资产管理的情况。县级以上地方各级人民政府应当按照本级人大常委会工作安排，每年向常委会报告上一年度国有资产管理的情况（修正草案第十四条）。三是明确对政府债务情况的监督，增加一条规定：常委会应当加强对政府债务的监督，建立健全政府债务情况报告制度（修正草案第十四条）。四是明确对金融工作情况的监督，增加一条规定：全国人大常委会加强对金融工作的监督。国务院应当在每年十月向全国人大常委会报告金融工作有关情况（修正草案第十四条）。五是在有关条文中增加规定：常委会听取和审议审计查出问题整改情况的报告，必要时可以对审计工作报告、审计查出问题整改情况报告作出决议（修正草案第十五条）。六是增加一条规定：常委会开展财政经济工作监督，可以组织本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构开展专题调查研究，提出报告；专题调查研究报告印发常委会会议；必要时，委员长会议或者主任会议可以决定将有关专题调查研究报告提请常委会会议进行审议（修正草案第十六条）。七是增加一条规定：常委会运用现代信息技术开展联网监督，建立健全信息共享和工作贯通协调机制，提高财政经济工作监督效能（修正草案第十八条）。

（四）完善人大执法检查工作机制。一是在有关条文中增加规定：上级人大常委会根据需要，可以组织下级人大常委会联动开展执法检查；有关地方人大常委会根据区域协调发展的需要，可以协同开展执法检查（修正草案第十九条）。二是增加一条规定：执法检查前，本级人大有关专门委员会可以对重点问题开展调查研究，深入了解情况，广泛听取意见（修正草案第二十条）。三是在有关条文中增加规定：常委会可以对执法检查报告作出决议；本级人民政府、监察委员会、人民法院或者人民检察院应当在决议规定的期限内，将执行决议的情况向常委会报告；委员长会议或者主任会议可以决定将执法检查报告和审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告提请常委会会议进行审议；必要时，常委会可以组织跟踪检查，也可以委托本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构组织跟踪检查（修正草案第二十一条）。

（五）完善人大备案审查制度。对法规、规章、司法解释和其他规范性文件实行备案审查，是宪法和法律规定的一项重要制度。总结近年来的实践经验，对监督法第五章“规范性文件的备案审查”有关规定进行补充、完善。一是对有关规范性文件的备案进一步予以明确，增加一条规定：县级以上地方各级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院制定的涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，应当自公布之日起三十日内报本级人大常委会备案；地方各级人大及其常委会作出的决议、决定，应当自公布之日起三十日内报上一级人大常委会备案（修正草案第二十三条）。二是在有关条文中增加规定：县级以上地方各级人大常委会对报送其备案的规范性文件，应当进行主动审查，可以根据需要进行专项审查，也可以根据有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民书面提出的审查建议进行审查；同时，将地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院制定的不适当的规范性文件纳入常委会审查、撤销的范围（修正草案第二十四条）。三是将“国家监察委员会”纳入可以对司法解释提出审查要求的国家机关的范围，并增加规定：全国人大有关专门委员会、常委会工作机构可以对报送备案的具体应用法律的解释进行主动审查或者专项审查（修正草案第二十五条）。四是健全对司法解释的审查机制，明确司法解释备案审查工作中的合宪性审查要求，对宪法和法律委员会、有关专门委员会、常委会工作机构审查司法解释的程序作出完善（修正草案第二十五条、第二十六条）。五是总结近年来的实践经验，增加一条规定：常委会应当每年听取和审议备案审查工作情况报告（修正草案第二十七条）。

（六）增加规定专题询问。将“专题询问”纳入监督法第六章章名中，并增加四条，分别作出规定：一是各级人大常委会围绕关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，可以召开联组会议、分组会议，进行专题询问。本级人民政府或者有关部门、监察委员会、人民法院或者人民检察院的负责人应当到会，听取意见，回答询问。二是专题询问应当坚持问题导向，增强针对性、实效性，积极回应社会关切；专题询问可以结合审议专项工作报告进行，也可以结合审议执法检查报告或者其他报告进行。三是常委会开展专题询问前，可以组织本级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构开展专题调查研究，深入了解情况，广泛听取意见；常委会办事机构应当及时将有关专题调查研究报告和汇总的有关方面意见发给常委会组成人员。四是专题询问中提出的意见交由有关国家机关研究处理，有关国家机关应当及时向常委会提交研究处理情况报告。必要时，委员长会议或者主任会议可以决定将研究处理情况报告提请常委会会议进行审议。（修正草案第二十八条、第二十九条）

（七）体现国家机构改革相关要求。一是在有关条款中增加“监察委员会”及相关内容（修正草案第三十条）。二是将有关条文中的“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”（修正草案第二十六条）。

（八）明确常委会监督工作计划。根据多年来的实践做法，将监督法有关条款的内容进行整合，在附则中增加一条规定：各级人大常委会制定年度监督工作计划，加强工作统筹，增强监督工作的针对性、协调性、实效性；年度监督工作计划由委员长会议或者主任会议通过并向社会公布。（修正草案第七条）