

推动人大监督更加有力有效

□周玉芹

党的二十大报告强调：“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调，让权力在阳光下运行。”在我国的监督体系中，人大监督是其重要组成部分，是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。习近平总书记强调，要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。近年来，各级人大常委会专项工作监督取得了显著成绩，但监督工作机制和方式仍需进一步健全完善，实践中暴露出的一些不足之处亟待重视，人大监督力度不够、刚性不足的问题仍然存在。推动人大监督更加有力有效，就要在党的领导下，在法律规定的范围内，不断改进完善监督机制、创新监督方法，提高监督的科学性和精准性。

人大监督要坚持问题导向。全国和地方各级人大常委会监督本级“一府一委两院”的工作，监督法律的实施，内容涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等各个方面，范围广，任务重。在实际工作中要紧紧抓住事关改革发展的全局性、根本性、长远性重大决策部署、重大目标任务和重大问题，同时突出重点领域、重点环节、重点事项，聚焦、聚力进行监督，切忌“眉毛胡子一把抓”。增强监督的“精度”，要抓住监督重点、有的放矢，就需要在审议前组织力量开展专题调研，可吸收部分人大代表参加，成立专题调研组，深入实际、深入基层、深入群众，采取查阅资料、召开座谈会、开展民意调查等方法，充分听取广大人民群众的意见建议，同时结合执法检查、专项视察中掌握的第一手资料，切实做到“真发现问题、发现真问题”，并形成完整的调查报告，供人大常委会组成人员参考。如此一来，人大常委会审议时方能胸有成竹，

专项监督就会更有力度，更见实效。

善于运用法定监督形式和方法。监督实践的一条重要经验，就是把多种监督形式结合起来，综合运用，发挥监督合力。人大及其常委会行使监督权的形式，包括经常性监督和非经常性监督。经常运用的监督形式有四种：一是听取和审议“一府一委两院”专项工作报告；二是听取和审议计划、预算执行情况报告和审计工作报告以及审查和批准决算；三是组织执法检查；四是进行规范性文件备案审查工作。要根据监督对象和事项特点，灵活运用监督形式，对重点难点问题反复督查，对带有普遍性的问题上联动监督，把审议专项工作报告与开展执法检查结合起来，把推动改进工作与修改完善法规结合起来，把组织代表视察、包括允许代表个别调研等活动与监督工作结合起来，做到既敢于监督又善于监督。

完善人大监督意见建议落实机制。在监督中发现问题，还要切实推动问题的解决，但问题的解决不可能一蹴而就，需要一个过程。为防止出现“一审了之”“审了便了”等情况，对于监督意见和建议的整改落实必须持续发力，对于一些全局性、根本性、长远性的重大问题，要坚持长远谋划，反复监督，实现由一次性监督向融入式监督转变，增强监督的“韧度”。人大监督的意见与建议，包括人大代表在人代会的议案、建议、人大常委会的审议意见、人大代表调研视察和执法检查中提出的意见建议等，往往是事关社会发展大局以及群众关注的热点难点问题和民生问题，需要完善的落实机制作为保障。具体而言，一方面，健全审议意见整改评价体系，完善跟踪监督机制，建立严格的问责制度，对于推诿敷衍、整改不力的，适时启动二次审议，进一步督办，限期重新办理，也可适时运用询问、质询、特定问题调查等刚性手段推动问题解决；在对监督中发现的违法问题，要责成依法整改，并追究法律责任。另一方面，坚持依靠代表、依靠群众，把人大监督与社会监督结合起来，让人大监督置于阳光下。进一步密切与人大代表的联系，广泛听取代表对跟踪督办工作的意见建议，可有针对性地组织代表参与跟踪督办的视察检查、专题调研、列席常委会会议等，扩大代表对督办工作的参与。同时，把“改进工作和解决问题”作为舆论监督的着眼点，及时把跟踪督办情况向社会公开。通过这些举措，激发人大监督刚性，确保提高人大常委会审议意见严肃性和执行力，维护人大权威和法律尊严。

注重提升人大监督能力。一方面，加强人大自身建设。人大常委会的办事机构、工作机构是常委会的集体参谋助手和服务班子，常委会机关干部的自身素质、工作状态，与开展监督的质量和效率具有很大的关联性。要加强人大常委会机关及干部队伍建设，增强履职尽责责任感、使命感，提高能力水平，为人大常委会行使监督权做好保障。另一方面，充分保障人大代表的监督权，不断增强人大代表对人大监督工作的知情权、参与权、表达权。人大常委会要为人大代表收集问题、反映问题、提出建议创造条件，畅通渠道，便于他们开展工作，以不断扩大人大监督的广泛性，增加监督的实效性。同时，加强培训人大代表监督履职能力，提高人大代表的综合素质和履职水平，建设专业结构合理、知识层次多元化、年龄结构梯次化、具有广泛代表性的人大代表队伍。

环境公益诉讼助力筑牢生态保护屏障

□由佳田

只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。生态环境与资源保护是检察公益诉讼的法定领域，也是检察公益诉讼最大的办案领域，是有力打击生态环境违法犯罪行为、弥补地方执法不足以及维护环境公共利益的重要举措。

环境公益诉讼，是指当生态环境作为一种公共利益受到直接与间接的侵害或有被侵害的危险时，法律允许无直接利害关系人为维护环境公共利益而对行为人提起诉讼的制度。生态环境领域的检察公益诉讼，即检察机关作为生态环境利益的代表，以预防生态环境受损和修复生态环境法益为目标，通过民事、行政公益诉讼的形式，建立健全有效的环境问题发现和惩处修复机制，集预防、惩治、补偿、教育、恢复为一体，致力于保障生态环境公共利益。我国2014年通过修订环境保护法确立了社会组织提起环境公益诉讼的制度，2017年修订的民事诉讼法和行政诉讼法正式建立了检察环境公益诉讼制度。通过近年来的实践，环境公益诉讼制度从局部试点到全面推开、健康发展，取得较好成效。

党的二十大报告强调“完善公益诉讼制度”，这是对公益诉讼的更高期许和要求。当前的司法实践中，环境公益诉讼仍存在法律规范总体较为原则、法律供给不充分，诉前程序刚性不足，生态环境污染修复治理难等方面问题，亟待优化环境公益诉讼机制，提升生态环境的预防保护和修复

治理质效，从更高层面助力推进生态文明建设。

坚持双赢多赢共赢，凝聚生态环境保护合力。生态环境的保护与治理是一个系统工程，特别需要行政机关、司法机关、社会公众等多元主体协同发力。环境公益诉讼应通过拓宽线索来源、开展诉前磋商、举办公开听证会等机制为多元主体参与生态环境治理提供渠道。负有环境保护职责的行政机关不仅负有维护公共利益的法定职责，也更有能力和资源维护好生态环境公共利益；环保社会组织可以发挥对生态环境调查研究、志愿服务优势，对环境资源损害问题和治理修复更具有专业性；社会公众参与可以提供生态环境检察公益诉讼线索，增大生态环境协同治理的深度和广度。近年来，检察机关围绕中央环保督察中发现的大气污染、水污染、土壤污染和农村环境综合治理等方面违法行为进行监督，在环境公益诉讼实践中助推生态环保问题解决。2022年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中央生态环境保护督察整改工作的办法》，特别规定了检察机关在督察整改中依法开展公益诉讼职责。检察机关可直接运用中央环保督察中发现的违法线索，通过环境行政公益诉讼制度督促负有环境保护监管职责的行政机关依法履职，通过民事公益诉讼、支持行政机关开展生态损害赔偿诉讼、开展公益诉讼惩罚性赔偿等，促进自然资源、生态环境部门、违法企业及个人主动修复受损生态环境。同时，还需凝聚多方共识多元协同发

力，积极争取地方党委、政府支持，主动接受人大监督，减少公益诉讼办案阻力，形成生态环保问题整改合力。

推动跨区域一体化办案，实现生态环境治理修复。环境污染和生态破坏问题往往具有跨行政区域、范围广泛的特征。环境公益诉讼司法办案中，存在管辖主体确定难、地方保护主义等因素，影响立案调查取证及案件办理效率，可能引发大江大湖“上下游不同行、左右岸不同步”等生态环境治理问题，这些问题对环境公益诉讼案件办理提出整体性、协同性的要求。实践中，在多个行政区划共同管辖同一片生态功能区的情况下，可以探索由共同的上级检察机关协调多个属地、多个层级检察院组成专门办案组，以联席会议、行动方案等形式，统一各地生态环境公益诉讼的立案取证标准、法律适用，把握执法尺度，完善环境跨区域破坏污染案件的线索移送、重大情况通报、调查取证协作、信息资源共享等方面程序和机制，提升环境公益诉讼协作的整体性、协同性和实效性。

加强公益诉讼法律供给，推动实现专门立法。2017年，修订后的行政诉讼法、民事诉讼法对公益诉讼制度的起诉主体、领域范围等进行了明确规定。近年来，未成年人保护法、安全生产法等相关单行法相继增设检察公益诉讼条款，明确了公益诉讼制度的法定领域。从现行环境公益诉讼制度的法律体系构建来看，目前实体法方面主要是通过单行法分散授权性规

定，程序方面主要借助行政诉讼法、民事诉讼法的基本规则，并通过司法解释、地方性法规等来辅助予以规范，但无法有效解决关于检察公益诉讼的法律监督属性、客观诉讼定位不明确等制度机理方面的问题，法律规范之间不统一、不协调、不配套等问题仍然存在，需要在国家层面系统总结实践经验、优化顶层设计，保障公益诉讼权能统一规范高效运行和国家法律统一正确实施。全国目前已经有近30个省级人大常委会出台了加强检察公益诉讼的专项决议、决定，最高人民检察院2021年出台《人民检察院公益诉讼办案规则》，实现公益诉讼专门立法的基础性规则已经较为成熟，可以适时在此基础上总结提炼公益诉讼的实体法、程序法。与此同时，结合全国人大常委会立法实践中推行的“小快灵”立法模式，可以探索对公益诉讼进行系统立法，融合环境保护法、大气污染防治法等环保法律法规中关于生态环境公共利益保护的理念原则，使之与公益诉讼专门立法相互兼容，为环境公益诉讼在生态保护领域发挥更大价值提供更好法律保障。



（上接1版头条）

扩大高水平开放合作，提升全球竞争力和影响力。坚持“引进来”与“走出去”相结合，推进产业链、全方位对外开放，发挥“一带一路”建设主力军作用，打造能源合作旗舰工程，提升国际化经营能力。加强产业资本与金融资本结合，发展特色产业金融，积极参与国际油气贸易规则和交易体系构建，增强行业话语权和影响力。全面推动质量变革，打造品牌卓越的能源与化工产品、工程和服务，加

强品牌资产管理和品牌传播，塑造全球优秀企业形象，提升品牌全球影响力。

完善公司治理体系，提升现代企业治理能力。贯彻“两个一以贯之”，实现党的领导与公司治理有机统一，持续完善公司治理的结构、组织、运行、制度、监督、党建“六大体系”，久久为功推进公司治理体系和治理能力现代化，加快提升企业治理效能。持续深化改革攻坚，构建完善与现代化经济体系相适应、具有石油特点的体制机制和制度体系。强化

依法合规治企和从严管理，有效防范化解各类风险。

实施人才强企战略举措，提升优秀人才的引领力。落实国有企业领导人员的“二十字标准”，实施“百名企业家培养工程”，以工程思维推进人才队伍建设，加快培养一批具有爱国情怀、全球战略眼光、市场开拓精神、管理创新能力、社会责任感的企业家。大力弘扬企业家精神、石油精神和大庆精神（铁人精神），树立正向激励导向，健全完善“生才有道、聚才有力、理才有方、用才有效”

机制。

新时代新征程上，中国石油将坚持党对国有企业的全面领导，大力加强党的建设，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，踔厉奋发、勇毅前行，奋进高质量发展，加快建设世界一流企业，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴贡献力量。

（作者系中国石油天然气集团有限公司党组书记、董事长）

（上接1版二条）海洋命运共同体理念主张，海洋的和平安宁关乎世界各国安危和利益，需要共同维护、倍加珍惜；秉持共同、综合、合作、可持续的新安全观，营造平等互信、公平正义、共建共享的安全格局；相互尊重、平等相待、增进互信，加强海上对话交流，深化海军务实合作，走互利共赢的海上安全之路，携手应对各类海上共同威胁和挑战，合力维护海洋和平安宁。

推动全球海洋经济治理。海洋经济主要包括海洋渔业、航运、船舶工业、海盐业、油气业、海洋观光旅游业、可再生能源利用、海洋生物技术以及海洋新材料开发等。传统海洋产业在给人类带来福祉的同时，也对海洋生态环境造成巨大压力，如何进行全球海洋经济治理是国际社会面临的重大课题。共建“一带一路”是经济合作倡议。中国提出共建21世纪海上丝绸之路倡议，就是希望促进海上互联互通和各领域务实合作，推动蓝色经济发展，推动海洋文化交融，共同增进海洋福祉。蓝色经济发展目标，不仅契合全球海洋经济治理的趋势，而且符合国际社会保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展的目标。

坚持共商共建共享的全球海洋治理观。当前，全球海洋治理面临的问题挑战日益增多，既有全球、区域层面的，也有国家、地方层面的，不同层级的海洋问题涉及不同的利害关系者，国际社会因被海洋连结而成为命

运共同体。因此，需要海洋问题的利益相关者共同识别海洋问题，制定政策目标，拟定规则，创新海洋治理机制。全球海洋治理是大家的事，有事多商量、有事好商量，坚持大家的事大家一起商量着办。要充分协商，听取各方意见，在综合各方建议基础上形成全球海洋治理的共识，只有这样，海洋治理方案才能为各方接受，才能有力有效治理海洋问题，实现善治。

坚持用生态系统、可持续发展等整体方法推进全球海洋治理。海洋是连结、相通的，各海洋区域的种种问题都是密切相关的，有必要作为一个整体来考虑全球海洋治理问题。随着人类对海洋的认识不断深入以及海洋治理经验的积累总结，国际社会探索形成了海岸带治理、生态系统治理、海洋保护区等整体治理模式，取得了一系列积极效果。实践证明，只有坚持整体治理原则，才能有效治理海洋。海洋命运共同体理念不仅包含了生态系统、可持续发展、海洋生态文明建设、海洋环境污染防治、海洋生物多样性保护等政策措施和理念，还特别强调人类要像对待生命一样关爱、重视、保护海洋，实现人海和谐，为子孙后代留下一片碧海蓝天。

和平解决海洋争端。和平解决国际争端是现代国际法的一项基本原则。在构建海洋命运共同体背景下，要坚持平等协商，完善危机沟通机制，加强区域安全合作，推动涉海分

歧妥善解决，反对动辄就诉诸武力或以武力相威胁。

以海洋命运共同体理念为指引，积极参与全球海洋治理体系改革和建设

党的十八大以来，我国综合国力和国际地位显著提升，日益走近世界舞台中央。在构建海洋命运共同体理念的指引下，新时代中国特色大国外交积极开拓进取，勇于担当作为，积极参与全球海洋治理体系改革和建设。

积极参与联合国框架内全球海洋治理机制。为有效推进全球海洋治理，联合国先后召开三次海洋法会议，不断完善全球海洋治理的基本法律框架。随着不断出现新的全球海洋问题，联合国环境规划署、国际海事组织、联合国粮农组织等联合国专门机构主持制定了一系列涉及渔业资源养护利用、生物多样性保护、污染防治、环境保护、气候变化以及可持续发展等问题的海洋治理公约、协定，构建了制度框架，形成了全球海洋治理体系。作为联合国安理会常任理事国和最大的发展中国家，中国全面参与联合国框架内的全球海洋治理实践，积极推动全球海洋治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。同时，对不是在

联合国框架内，而是由相关国家倡议、主持的全球海洋治理议题、区域海洋治理问题，中国也积极参与，与相关国家一道致力于推进海洋治理。

积极引导国际海洋秩序变革。研究、认识海洋，必须准确把握全球海洋治理面临的挑战及对治理提出的新要求，以海洋命运共同体理念为指引，主动设置议题，善于把海洋治理变革的主张转化为各方共识，形成一致行动，共同制定治理方案，构建海洋治理体系。建设性参与国际和地区热点问题的解决进程，积极应对气候变化等全球性挑战，构建公正合理的国际海洋秩序。善意履行在全球海洋治理中承担的义务，力图以国家管辖海域治理的生动实践贡献中国方案、中国经验。

坚持利益相关者共同参与、国际合作原则。现实中，全球海洋问题和挑战，没有哪个国家能够独自应对，也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛。国际社会特别是利益相关者更需要以负责任的精神同舟共济，秉持合作精神，加强沟通协调，照顾彼此利益关切，共商规则，共建机制，共迎挑战。善于协调全球、区域和国家等层面的海洋治理协调机制，促进合作，共同致力于全球海洋治理。构建海洋命运共同体，需要构建新型国际关系，权责共担，打造利益共同体、责任共同体和命运共同体。

〔作者系中央党校（国家行政学院）研究员〕