

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 各级人民代表大会常务委员会 监督法释义

李 飞 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国各级人民代表 大会常务委员会监督法释义

主编：李 飞(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

陈斯喜(全国人大常委会法制工作
委员会国家法室主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法
释义 / 全国人大常委会法制工作委员会编. —北京:
法律出版社, 2008. 3 (2008. 5 重印)
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 978 - 7 - 5036 - 8273 - 5

I. 中… II. 全… III. 人民代表大会常务委员会—监督
法—法律解释—中国 IV. D921. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 028822 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/8.25 字数/154 千

版本/2008 年 3 月第 1 版

印次/2008 年 5 月第 2 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8273-5

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

撰写人员:(按姓氏笔画为序)

许安标 张桂龙 陈斯喜

李 菊 武 增

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

2006年8月27日,十届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,于2007年1月1日起施行。根据宪法和有关法律的规定,监督法对人大常委会行使监督职权作出规范化、程序化的规定。监督法是一部充分体现中国特色监督制度的重要法律,它的颁布实施,对于发展社会主义民主政治,完善人民代表大会制度,保证人大常委会依法加强监督工作,促进依法行政、公正司法,维护改革发展稳定的大好局面和最广大人民的根本利益,具有重要意义。

为了深入宣传、学习和正确理解贯彻监督法,我们组织编写了这本《监督法释义》。参加本书编写的都是直接参加监督法立法调研、起草、修改工作的全国人大常委会法制工作委员会国家法室和法规备案审查室的同志。他们是国家法室主任陈斯喜(第一章、第六章)、副主任许安标(第二章、第八章)、处长武增(第四章、第九章)、副处长李菊(第七章)和法规备案审查室处长张桂龙(第三章、第五章)。陈斯喜同志统改了全书,最后由

法制工作委员会副主任李飞同志审定。

在写作过程中,我们力求准确阐述立法原意,指出实施中应当注意的主要问题,但监督法是一部政治性很强的法律,内容丰富,寓意深刻,由于我们水平有限,释义难免有不妥之处,敬请读者批评指正。

编 者

2007年12月

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法目的和立法依据】	(1)
第二条 【适用范围】	(12)
第三条 【指导思想和政治原则】	(15)
第四条 【集体行使监督权原则】	(20)
第五条 【监督对象】	(22)
第六条 【人大常委会受本级人大监督原则】	(23)
第七条 【行使监督权公开原则】	(24)
第二章 听取和审议人民政府、人民法院和人民 检察院的专项工作报告	(27)
第八条 【专项工作报告选题和年度计划】	(28)
第九条 【专项工作报告议题确定途径】	(35)
第十条 【视察和专题调查研究】	(39)
第十一条 【报告机关回应各方面意见】	(41)
第十二条 【专项工作报告征求意见和提前印发】	(43)
第十三条 【专项工作报告人】	(45)
第十四条 【对专项工作报告审议意见的研究	

处理】	(47)
第三章 审查和批准决算,听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告,听取和审议审计工作报告	(52)
第十五条 【审查和批准决算草案】	(52)
第十六条 【政府报告国民经济和社会发展计划、预算执行情况】	(55)
第十七条 【计划、预算部分调整和预算资金使用要求以及预算调整方案初步审查】	(59)
第十八条 【对决算草案和预算执行情况报告重点审查内容】	(63)
第十九条 【听取审计工作报告】	(69)
第二十条 【对计划和预算执行情况进行监督的结果】	(70)
第二十一条 【对国民经济和社会发展五年规划的中期评估及调整的监督】	(72)
第四章 法律法规实施情况的检查	(75)
第二十二条 【执法检查的主体和内容】	(76)
第二十三条 【执法检查年度计划及其具体组织实施】	(81)
第二十四条 【执法检查组的组成人员】	(87)
第二十五条 【委托执法检查】	(89)
第二十六条 【执法检查报告】	(90)
第二十七条 【执法检查报告和审议意见的落实】	(94)
第五章 规范性文件的备案审查	(99)
第二十八条 【行政法规、地方性法规、自治条例	

和单行条例、规章的备案、审查和 撤销】·····	(100)
第二十九条 【其他规范性文件的备案、审查和 撤销】·····	(109)
第三十条 【撤销省级以下地方人大及其常委会以及 县级以上地方各级政府制定的规范性文件 的标准】·····	(111)
第三十一条 【最高人民法院、最高人民检察院司法 解释的备案】·····	(114)
第三十二条 【对司法解释提出审查要求和建议】 ·····	(117)
第三十三条 【司法解释同法律相抵触时的处理】 ·····	(121)
第六章 询问和质询 ·····	(124)
第三十四条 【询问】·····	(124)
第三十五条 【质询案的提出程序和要求】·····	(131)
第三十六条 【质询案的答复】·····	(136)
第三十七条 【对质询案答复不满意的处理】·····	(137)
第三十八条 【质询案答复和签署的主体】·····	(139)
第七章 特定问题调查 ·····	(140)
第三十九条 【组织特定问题调查委员会的主体 和范围】·····	(140)
第四十条 【提议组织特定问题调查委员会的 主体】·····	(147)
第四十一条 【特定问题调查委员会人员的组成】 ·····	(149)
第四十二条 【特定问题调查委员会的调查权】·····	(151)

第四十三条 【调查报告及其处理】	(152)
第八章 撤职案的审议和决定	(154)
第四十四条 【撤职的适用范围】	(154)
第四十五条 【撤职案的提出和处理】	(160)
第四十六条 【撤职案的要件及其审议与表决】	(165)
第九章 附则	(168)
第四十七条 【本法的实施办法】	(168)
第四十八条 【本法的实施日期】	(169)

第二部分 附 录

中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法	(171)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会监督法(草案)》修改情况的汇报	(185)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会监督法(草案)》修改情况的汇报	(194)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督法(草案)》审议结果的报告	(205)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法(草案)》等三个法律草案修改意见的报告	(211)
中华人民共和国立法法	(215)
全国人民代表大会常务委员会关于加强法律实	

施情况检查监督的若干规定	(237)
全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算 审查监督的决定	(241)
全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作 监督的决定	(245)

第一部分 释 义

第一章 总 则

一部法律通常包括总则、主文(或分则)、附则三部分。总则,是有关一部法律的总括性规定。总则的功能,是概括地表述贯穿于该法律始终的立法思想、价值取向、基本原则等一般性、原则性、抽象性的内容,因此,它对理解主文(或分则)条文具有指导性作用。对主文(或分则)条文含义的理解,必须符合总则的规定,偏离总则规定的立法思想、价值取向、基本原则等来理解主文(或分则)条款的含义,就会偏离立法原意。

本章共7条,规定了本法的立法目的、立法依据、适用范围和人大常委会行使监督权所必须遵循的基本原则。

第一条 为保障全国人民代表大会常务委员会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会依法行使监督职权,发展社会主义民主,推进依法治国,根据宪法,制定本法。

【释义】 本条是关于立法目的和立法依据的规定。

(一)关于人大监督的特点和优势

2004年9月15日,胡锦涛总书记《在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话》中深刻指出:“权力不受制约和监督,必然导致滥用和腐败。加强对权力的制约和监督,是社会主义民主政治建设的重要任务。”为了加强对权力的监督,保证人民当家作主,经过多年努力,我国已经建立起全方位、多层次的中国特色权力监督体系。这个监督体系包括党内监督、人大监督、行政监督、司法监督、政协和民主党派民主监督、群众监督、舆论监督等。这个监督体系是全方位、多层次的,实践证明是符合我国的国情和实际、行之有效的。在这个监督体系中,人大监督作为国家权力机关的监督,是直接代表人民所进行的监督,是最高层次、具有法律效力的监督。

人大监督作为国家权力机关的监督,有三个最显著的特点:一是它的民主性。人大是由人民选举产生、对人民负责、受人民监督、代表人民行使国家权力的。人大工作实行合议制,按照民主集中制原则,充分发扬民主,集思广益,集体讨论问题,集体决定问题。因此,人大监督最有利于直接反映人民的呼声和要求,集中人民的意愿和主张,维护人民的权利和利益。二是它的全局性。人大监督是从制度上解决全局性问题的,只管重大问题、不管具体事务,只决定、不执行,这样一个体制最有利于人大站在全局的高度,紧紧围绕党和国家工作大局,抓住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开展监督。三是它的权威性。人大作为国家

权力机关,它的监督是代表人民、以国家的名义所进行的监督,因此,它是最高层次的监督,是具有法律效力的监督,因而具有很大的权威性。这些特点决定,人大监督的优势性在于它能把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的政治保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,而人民代表大会制度则是实现三者有机统一起来的制度载体。

只有从国家根本制度上,准确把握人大监督在整个国家监督体系中的地位,充分体现自身的特点,切实发挥自身的优势,人大监督才能发挥应有的作用,才能不断增强监督实效;同时,“一府两院”也才能更加自觉地接受监督,不断提高依法行政、公正司法的水平。

(二)关于立法过程

监督法的制定工作前后历时 20 年,大致分为三个阶段:

第一阶段:酝酿研究阶段(1986 年 - 1990 年)

早在 1985 年召开的六届全国人大三次会议和六届全国人大常委会第十次会议期间,许多代表和委员就对全国人大常委会的监督工作提出了意见和建议。自 1987 年六届全国人大五次会议到 2006 年十届全国人大四次会议,历次全国人大会议都有人大代表提出关于制定监督法的议案,共计 222 件,参与联名代表共计 4044 人次。同时,许多地方人大常委会的同志也不断提出意见和建议,要求总结人大监督实践经验,制定出台监督法。

从1986年到1990年初,全国人大常委会办公厅系统搜集、整理了关于各级人大常委会及国外代议机构开展监督工作的情况、经验、案例等方面的大量材料,为起草监督法做准备。

六届全国人大常委会委员长彭真同志在反复考虑后提出,现在正在进行政治体制改革,在涉及体制上的一些问题没有解决前,全面讨论人大工作的条件还不具备。根据彭真同志提议,委员长会议决定,由陈丕显、黄华副委员长主持进行人大监督问题的调查研究,提出加强人大监督工作的意见。1988年3月,陈丕显副委员长在七届全国人大一次会议上所作的《全国人大常委会工作报告》中提出:“需要认真总结这几年来开展监督工作的经验,建立监督工作的专门机构,制定监督工作条例对监督的内容和范围、监督的程序和方式作出更加明确的规定,使监督工作逐步制度化、规范化。”同年7月,七届全国人大常委会工作要点提出,要制定有关监督方面的法律。此后,对制定监督法又作了进一步调研论证工作。

第二阶段:组织起草阶段(1990年-2002年)

1990年3月,党的十三届六中全会通过的《关于加强党同人民群众联系的决定》指出,要建立和完善党内监督和党外监督制度。“建议全国人大常委会拟定实行工作监督和法律监督的监督法。”

1990年5月,根据党中央的要求,七届全国人大常委会成立了监督法起草小组,开始监督法的第一轮起草工作。经过几个月调研,征求意见,两易其稿,1990年10月下旬,起草

组拟出了《中华人民共和国全国人民代表大会及其常务委员会监督法(草案修改稿)》。这个修改稿共6章89条,它所规定的是全国人大及其常委会的监督工作,没有规定地方人大的监督工作。

1996年10月,根据《八届全国人大常委会立法规划》,八届全国人大常委会经报党中央批准,再次成立了监督法起草小组,第二轮起草工作全面启动。经过多次调查研究,七易其稿,起草小组于1997年8月完成了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会监督法(内部试拟稿)》。这个试拟稿共10章116条,既规范全国人大的监督工作,又规范地方各级人大的监督工作。

1999年7月,根据《九届全国人大常委会立法规划》和各方面的意见,九届全国人大常委会第三次成立了监督法起草小组,开始第三轮起草工作。经过三年多努力,反复调研,十二易其稿,完成了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会监督法(草案)》。这个草案共7章73条,既有监督实体权力的规定,又有监督程序的规定,除部分条款外,绝大多数内容现行法律都有规定。

在监督法出台前,为了适应人大监督工作需要,积累实践经验,八届全国人大常委会于1993年9月通过了《关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》,九届全国人大常委会于1999年12月、2000年3月先后通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》、《关于加强经济工作监督的决定》。这三个文件的颁布实施,为制定监督法积累了有益经验。