

林伯海 著

人民代表大会 监督制度 的分析与构建

中国社会科学出版社

人民代表大会 监督制度 的分析与构建

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民代表大会监督制度的分析与构建/林伯海著.
北京:中国社会科学出版社,2004.5
ISBN 7-5004-4426-5

I. 人… II. 林… III. 人民代表大会制-研究-中国
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 027385 号

责任编辑 张 林
责任校对 韩天炜
封面设计 王 华
版式设计 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 京南印刷厂

装 订 桃园兴华装订厂

版 次 2004 年 5 月第 1 版

印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 12.875

插 页 2

字 数 340 千字

印 数 1—3000 册

定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(7)
第一节 构建人民代表大会监督制度的必要性	(8)
一 社会主义监督体系的建立、运行及缺陷	(8)
二 人大监督制度在国家监督体系中的主导作用	(17)
第二节 人民代表大会监督制度的研究现状	(22)
一 人民代表大会监督制度研究的历史与现状	(23)
二 人民代表大会监督制度研究的内容、路径及 问题	(26)
第三节 人民代表大会监督制度研究的原则、方法 和意义	(30)
一 人民代表大会监督制度研究的原则	(30)
二 人民代表大会监督制度研究的方法	(33)
三 人民代表大会监督制度研究的意义	(36)
第二章 代议制监督制度的发展轨迹	(39)
第一节 中外古代监督制度的历史回溯	(39)
一 中国古代监督制度的发展轨迹	(40)

二 古希腊罗马时期的监察制度	(43)
第二节 代议制监督的缘起及演变	(47)
一 西方代议制监督的雏形	(47)
二 西方代议制监督制度的形成	(51)
三 西方代议制监督的内容和方式	(55)
四 西式代议制监督在中国的产生与夭折	(60)
第三节 对无产阶级新型代议制监督的先期探索	(63)
一 马克思恩格斯的人民监督理论	(63)
二 列宁对代议制监督的探索实践	(65)
三 社会主义新型代议制监督的发展	(68)
第四节 人民代表大会监督制度的产生与发展	(72)
一 人民代表大会监督制度的产生	(72)
二 人民代表大会监督制度的建立与探索	(75)
三 人民代表大会监督制度的发展与改革	(80)
第三章 人民代表大会监督制度的基本要素分析	(92)
第一节 人大监督制度的结构体系	(92)
一 人大监督的对象	(92)
二 人大监督的内容	(99)
第二节 人大监督制度的运作机制与原则	(107)
一 人大监督的运作方式	(107)
二 人大监督的运作程序	(112)
三 人大监督的运作原则	(120)
第三节 人大监督制度的完善与法制化	(122)

一	人大监督制度的完善·····	(123)
二	人大监督制度的法制化·····	(127)
第四章	人民代表大会监督制度的政治体制分析·····	(133)
第一节	党的领导与人大监督·····	(133)
一	党的领导权与人大职权的比较分析·····	(134)
二	党的领导与人大监督的相容性·····	(145)
三	党的领导权与人大监督权的关系·····	(157)
第二节	人大监督的政治体制障碍·····	(164)
一	人大监督的政治体制障碍·····	(165)
二	党政不分政治体制的产生和形成·····	(168)
三	党政不分政治体制的解析·····	(173)
第三节	制约人大监督的政治体制的改革·····	(179)
一	对党政不分政治体制的改革路径探索·····	(179)
二	党的领导方式和执政方式的转变·····	(184)
三	党的领导体制的改革与完善·····	(192)
第五章	人民代表大会监督制度的政治文化分析·····	(199)
第一节	人大监督的政治文化困扰·····	(199)
一	政治文化及其功能·····	(200)
二	人大监督的政治文化困扰·····	(206)
第二节	传统政治文化与人大监督·····	(210)
一	传统政治文化和中国传统政治文化·····	(210)
二	中国传统政治文化的主流及其影响·····	(214)
三	人大监督的传统政治文化障碍分析·····	(219)

第三节 西方政治文化与人大监督	(224)
一 西方多党制政治文化的冲击	(224)
二 “三权分立”政治文化的困扰	(236)
三 两院制政治文化的影响	(248)
第四节 有利于人大监督的政治文化建设	(260)
一 对西方政治文化的吸收与借鉴	(260)
二 对传统政治文化的改造和继承	(265)
三 有现代政治文化的新人的培育	(269)
第六章 人民代表大会自身监督机制的完善	(279)
第一节 人大代表的选举监督机制的完善	(279)
一 人大代表的选举监督机制的完善	(280)
二 人大代表的选举机制的改革	(285)
第二节 人大代表的履职运行机制的强化	(292)
一 人大代表履职保障机制的完善	(292)
二 人大代表履职监督机制的强化	(299)
第二节 人大常委会运行监督机制的改进	(308)
一 对人大常委会运行监督的法理依据	(309)
二 强化对人大常委会运行监督的路径	(311)
三 人大常委会运行机制的改革与完善	(315)
四 人大专门委员会监督作用的发挥	(321)
第七章 人民代表大会监督机构的设置	(328)
第一节 人民代表大会监督机构的设置方案	(328)
一 增设监督机构的必要性、可行性及依据	(329)

二	监督机构设置方案之比较与原则	(333)
三	监督机构设置方案构想	(336)
第二节	宪法监督委员会	(338)
一	设置宪法监督委员会的必要性	(339)
二	宪法监督委员会设置模式的选择	(343)
三	宪法监督委员会的设置构想	(346)
第三节	财经监督委员会	(352)
一	国外议会财经监督模式的启示	(353)
二	人大财经监督模式的现状及缺陷	(356)
三	财经监督委员会模式设立构想	(359)
第四节	人大监督专员署	(364)
一	西方议会监督专员制度考察	(365)
二	建立人大监督专员制度的可行性	(369)
三	人大监督专员署的设置构想	(370)
四	人大监督专员署与行政监察、司法 监督机关的关系	(373)
结 语		(377)
参考文献		(383)

前 言

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,而人民代表大会监督制度既是人民代表大会制度不可或缺的内容之一,也是我国国家监督体系的一个重要组成部分。人民代表大会的职权主要有两个方面,一是立法,二是监督(包括重大事项的决定和人事任免),通过监督,使国家的宪法和法律得到确实的贯彻和实施,使国家机关及其主要工作人员真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。人大监督权,从根本上说是人民当家作主、管理国家事务的政治权力。人大监督制度的建立和完善,不仅利于弥补我国国家监督体系的不足和缺陷,加强对权力的横向监督,而且还利于把党的领导、人民当家作主与依法治国有机地统一起来,实现治国方略的转换。

改革开放以来,各级人大依据宪法、人大组织法和人大常委会议事规则,结合自身实际,大胆探索,勇于实践,积极履行人大的监督职能,开创了人大监督的新局面。相比较而言,人大的立法工作有明显的进展,成绩斐然,正在初步构建起有中国特色的社会主义法律体系。而其监督工作仍是整个人大工作的薄弱环节,其监督职能尚有待进一步发挥。那么,人大监督职能为什么不能得到有效的发挥呢?究竟有哪些因素影响其职能的发挥呢?笔者认为影响人大监督职能发挥的因素主要表现在三个层面的五个问题:即微观层面——人大监督制度与机制的不完善(人大监督制度基本要素不够规范、人大自身运行监督机制弱化、人大监督机构欠

缺);中观层面——人大监督面临政治体制障碍;宏观层面——人大监督遭遇政治文化冲突。

一、人大监督制度与机制的不完善。首先,人大监督制度的基本要素不够规范。人大监督制度的基本要素包括监督对象、监督内容、监督方式和监督程序等。就目前人大监督制度的基本要素情况来看,这种不规范主要表现在监督对象众说纷纭,监督内容尚不具体明确,监督方式尚未定型,监督程序尚不够规范,监督标准尚缺乏统一。而造成这种情形的原因主要在于:一是人大监督的研究和实践探索在我国本身起步较晚,因而对其基本要素的统一和规范有一个发展和完善的过程,不可能一步到位;二是对那些在实践中证明行之有效且已基本成熟的监督形式的制度化和法制化进程尚未跟上,对此,需要我们在适当的时候用法律加以确认和规范。可喜的是,历经四届人大(第六届至第九届)、前后跨越两个世纪酝酿和起草的《人大监督法(草案)》,^①终于在2002年8月23日召开的九届全国人大常委会第29次会议上提请常委会委员审议了。如果不发生意外的话,这部几经周折、千呼万唤始出来的法律离正式出台的时间不会太远了。它的颁布和实施能够在一定的程度上起到总结和规范现有人大监督制度的基本要素的作用。

其次,人大自身运行监督机制弱化。一方面,人大代表的选举监督机制弱化。选举监督机制弱化反映近年来选举的非法操

^① 关于监督法的制定,在六届全国人大期间就开始酝酿。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的联系的决定》中,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。七届全国人大和八届全国人大期间,都进行了监督法的起草研究工作。九届全国人大组成以后,监督法列入了全国人大常委会立法规划,继续开展了监督法的起草研究工作,并草拟了监督法草案。引自王维澄:《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)〉的说明》,2002年8月23日。

作大量存在,选举中的违法行为频繁发生。另一方面,人大代表的履职运行机制弱化。履职运行机制的弱化反映在两个方面,即一是人大代表履职的法律保障机制尚可,但物质经济和生活条件较差,社会协助条件也并非如意,需要进一步完善;二是人大代表的履职监督机制不够完善,从而使得少部分人大代表不履职、不当履职、违法履职的情况时有发生,故需要进一步强化。再一方面,各级人大常委会自身运行监督机制弱化。根据我国的宪政体制,人大的监督职能主要由人大常委会来履行。但由于各级人大常委会委员专职化的程度低,以及多数委员年龄偏高,这“一低一高”现象也从客观上影响了人大常委会的监督力度的发挥。再加之,人民代表大会对人大常委会的履职监督不够,使得一些人大常委会委员及时而又忠实地履行宪法和法律赋予其的监督职能的作用发挥得不够,故需要强化对人大常委会的运行监督机制。

第三,人大监督的机构欠缺。组织行为学告诉我们,当某项制度建立起来之后,尚需组建一定的机构去监督执行这项制度,否则制度本身就会变成一张废纸。根据现行的宪法和法律,各级人民代表大会及其常委会是对“一府两院”实施监督的机关。但由于受会期的限制,人大的监督职能主要依靠其常委会来履行,常委会又依靠其专门委员会来协助开展监督工作,而专门委员会数量的不足和其工作机构和人员的薄弱,使之难以履行常委会赋予它们的部分监督职能。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,人大及其常委会的监督工作的负担会越来越重,需要通过增设一些机构来更好地分担其监督职能和任务。因此,在强化人大现有各专委会的监督作用的同时,增设人大监督的机构就显得既必要又紧迫。

二、人大监督面临政治体制障碍。在我国,“像立法过程一样,人大对‘一府两院’的视察和制度性的监督,都涉及一个党政体制的调整问题,它们中的一些机构通常都被认为比立法机构的人大

更有实权”。^①党政不分、以党代政的政治体制经过20年来的改革虽有所改变,但并未从根本上解决问题,这就使人大监督在实践中经常遭遇到这样一个难题,即监督到头来都会“监督到党委头上”,而人大又是受党委领导的。因此,党的领导与人大监督的关系问题便成了一个影响人大监督职能发挥的政治体制难题。

首先是党如何领导国家权力机关的问题,迄今为止尚未得到很好的解决。在我国,党政不分、以党代政的政治体制是历史形成的。它除了受国际共产主义运动的影响,受国际上两大阵营对峙的压力以外,还与革命战争年代形成的领导方式和建国后形成的高度计划经济模式有关。党如何领导人大的问题既涉及党的治国方略和领导体制的转变,也涉及党的执政方式和领导方式的改革。这些问题不解决,权力过分集中、人治严重的现象就不能减少和消除,党政不分、以党代政的政治体制就难以得到实质性的改变,人大监督权行使遇到的政治体制障碍就不能跨越,人大监督职能就难以得到真正有效的发挥。

其次是对人大能否监督执政党和怎样监督执政党仍有争议。根据宪法第三条的规定,国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督,因而同级的“一府两院”是人大监督的当然对象,这在学术界并无争议。然而,作为特定社会组织的政党和社会团体是否成为人大的监督对象?如果能够成为人大的监督对象,那么人大究竟该怎样监督执政党?像这类敏感的问题,在学术界和从事人大实际工作的同志中往往研究不多,即便有所研究也多显得不够深入,因而仍需要进一步从理论上做出探讨,以求为人大加强对执政党的监督提供理论指导。

三、人大监督遭遇政治文化冲突。人大监督不力除了法律缺

^① Kevin. J. O'Brien, *Reform Without Liberation: China's National People's Congress and the Politics and Institutional Change*, NY: Cambridge University Press, 1990. p. 167.

陷,机构空白、自身监督运行机制不畅、政治体制障碍之外,还遇到了政治文化的干扰。我们知道,中国正在由传统型社会向现代化社会过渡。处在社会转型期的政治文化自然会受到传统政治文化和外来政治文化的激励、干扰和冲突。反映到对人大的监督问题上,便是人们对人大监督的权威、作用、方式、途径产生不同甚至彼此相反的理解、认识和看法。这种政治文化上的冲突和影响,将最终决定人大监督职能的发挥程度和水平。

首先,有利于人大监督的主流政治文化受到传统政治文化的影响和消解。一方面,由于受儒家伦理主义政治文化的影响,“人治”思想在国人心目中可谓挥之难弃,从而造成了国人法治意识的先天性缺乏。遵法守法意识不强已成为一个不争的事实。有法不依、执法不严、违法难究的情形时有发生。另一方面,由于受几千年来的封建专制政治文化的影响,家长制观念盛行,民主意识和受监督意识淡漠。权力过分集中,“一把手”说了算的现象依然十分严重。在对待人大监督问题上,要么漠视人大的权力,要么想方设法规避监督,甚至拒绝和抗拒监督。国人民主法制意识的欠缺极大地影响和削弱了主流政治文化对人大监督的供给与支持。

其次,支持人大监督的主流政治文化受到外来政治文化的干扰和影响。改革开放以来,随着中国同世界的往来日益频繁,西方政治文化也开始大量地传入我国,相比之下过于弱势的当代中国政治文化在一个较长时期不可避免地会受到其干扰和影响。这是因为:一方面,由于对发达资本主义国家先进的科学技术的崇拜,部分人可能会产生“爱屋及乌”之感,认为西方三权分立式的宪政模式和多党竞争的议会民主监督制度同样具有无比的优越性和普世性;部分人因为改革开放以来我国腐败现象处在高发期而愤世嫉俗,转而将目光完全投向西方的多党制与议会两院制,并试图以之来解决人大监督不力的课题。另一方面,资本主义已经历经几百年的发展与修补,其政治体制和政治文化的确已日臻成熟,且在

交往中处在强势位置;再加之意识形态的差异,西方主要资本主义国家出于“和平演变”的目的,极力扩散西方道路的“示范效应”,对人们进行意识形态的渗透和互解,两种政治文化的冲突就在所难免。这些都决定了有利于人大监督的主流政治文化的建设和发展是一个长期而又艰巨的历史任务。

由于种种原因,迄今为止,学界和人大实际工作部门的同志对人大监督制度的研究,大多还停留和局限在人大监督制度的基本要素领域的探讨上。为此,他们多把人大监督职权的强化和发挥的希望寄托于《人大监督法》的尽早出台。但实际上,人大监督不力的问题是多种因素综合作用的结果,既有法律的因素,也有政治体制的因素,还有政治文化的因素。只有系统而又全面地解析制约人大监督职权发挥的这些因素,才能破解目前人大监督不力的这一难题;也只有在此基础上构建和完善人民代表大会监督制度大厦,我们的理论研究才算彻底,才能够说服人。

奉献在读者面前的此书便是作者近年来对这个课题的思考和研究尝试,不求完美无缺,只求抛砖引玉。

第一章 导论

改革开放以来,我国在经济社会和文化发展方面取得了可喜的成绩。但与此同时,在党政机关中也发生了严重的官僚主义和腐败现象。一方面,自20世纪90年代以来,腐败现象呈高发态势。^①另一方面,官僚主义呈蔓延趋势。决策的非民主化和非科学化造成的失误各地都有不同程度的发生,给国家和人民的生命和财产造成了巨大的损失。同时,立法的本位主义、执法和司法的地方保护主义既破坏了社会主义国家法制的统一性和权威性,又扰乱了社会主义市场经济秩序。人民不禁会问:我国现有的监督体制是否适应市场经济条件下克服官僚主义和反腐败斗争的需要?它是否适应共产党长期执政的要求?这一监督体制有何缺陷和不足?今后应当从何处着手来完善与市场经济相适应的有中国特色的社会主义新型监督体制和权力制约机制?本课题由此展开,力图从理论与实践相结合的视角对上述问题做出回答。

^① 据统计,我国的腐败问题自1993年以后达到顶峰:仅被惩处的县级以上官员就有3.2万余人。从1993年起,全国纪检监察机关查办的案件逐年递增9%左右,受党纪政纪处分的官员年递增12%。到1999年底,有2000余名地厅级以上的官员、近百名省部级以上的官员受到党纪政纪或国法的制裁。参见刘斌、严振华:《2000年中国要有反腐败新招》,《华声视点》2000年第1期,第20—21页。

第一节 构建人民代表大会监督制度的必要性

所谓监督,就是指对国家权力的运行加以控制以期预防和消除权力滥用行为的发生和蔓延。监督是实现国家权力系统内在稳定的必要机制,是防范和纠正国家行为偏差的强制措施,是保障和提高国家决策效能的理想途径,是克服国家权力自毁基础的补救手段,是现代国家职能中具有相对独立意义的一种职能。在中外政治制度史上,一切掌握国家权力的统治阶级都十分重视国家监督体系的作用,并运用它来加强对执政官员的制约,以维护本阶级的利益,巩固其统治地位。新中国成立后,人民当家作主,有了监督和参与国家管理的权力和机会,社会主义新型监督体制由此获得了不同于资本主义权力制衡的社会基础,这就从根本上有了限制权力负效应和权力发生异化的可能性。

一 社会主义监督体系的建立、运行及缺陷

1945年7月,黄炎培先生访问延安,当毛泽东问他有何感想时,黄炎培先生深有感触地说:我生六十多年,耳闻的不说,所亲眼看到的,真所谓“其兴也勃焉”,“其亡也忽焉”,一人,一家,一团体,一地方,乃至一国,不少单位都没有能跳出这周期率的支配力……一部历史,“政怠宦成”的也有,“人亡政息”的也有,“求荣取辱”的也有。总之没有能跳出这周期率。中共诸君从过去到现在,我略略了解的了。就是希望找出一条新路,来跳出这周期率的支配。毛泽东回答说:我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府,政府才

不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。^①

为了跳出“这周期率”,以毛泽东为首的第一代领导人从新中国成立的那一天起,就十分重视并着手建立社会主义的监督体制。主要表现在:第一,设立人民监察委员会,负责监察政府和公务人员的行为。1949年11月,中央人民政府政务院人民监察委员会正式成立。^②根据《共同纲领》的规定,从1950年开始,中央人民政府政务院相继批准和颁布了有关设置各级人民政府监察机构的一系列法规、法令及办法。随后,地方各级行政监察机关相继建立。^③第二,设立最高人民检察署,作为国家的法律监督机关,负责对政府机关和公务人员的监督。第三,在党内产生了中央监察委员会,负责党内的纪律监督。1949年11月,党中央做出了《关于成立中央及地方各级党的纪律检查委员会的决定》,并成立了中纪委。1955年,中国共产党全国代表大会通过了《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》,中监委由党代会选举产生,对全党负责。^④随后,党的地方各级监察委员会也纷纷建立起来。社会主义的监督体制的初步建立,为建国初期国家机关高效廉洁的运转提供了保障。

① 参见薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上卷),中共中央党校出版社1991年版,第156—157页。

② 1949年通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条规定“在县市以上各级政府内,设人民监察机关,以监督各级机关和各级公务员是否履行职责,并纠举其中违法失职的机关和人员”。政务院设立了人民监察委员会,谭平山任主任。李雪勤主编:《新中国反腐败通鉴》,天津人民出版社1993年版,第1页。

③ 截止到1952年10月底,全国6大行政区、一个自治区、45个省(市、盟)、170个专署、1160个县(市)建立了监察机关,配有监察干部3936人,其中,辽东、辽西、吉林、松江、热河、陕西等省的专署和县的监察机关全部建立。到1954年9月监委撤销前,全国已建立近4000个监察机关,配有监察干部近两万人。参见石柏林:《监督机制的法制模式——社会主义制度下监督机制与反腐败斗争研究》,湖南人民出版社2000年版,第121页。

④ 中央纪律检查委员会由委员11人组成,朱德任书记,王从吾、安子文任副书记。中央监察委员会由董必武任书记、委员15人组成。李雪勤主编:《新中国反腐败通鉴》,第2、38页。