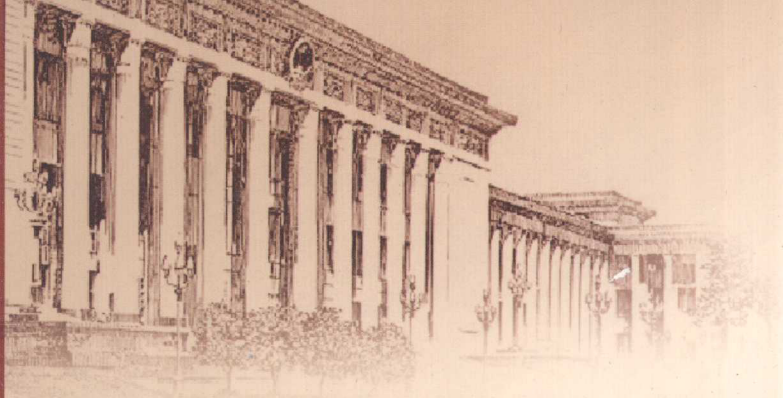




论 **人大** 的监督权

The Superintendence of the
National People's Congress

李凤军 著



中国政法大学出版社



论 **人大** 的监督权

The Superintendence of the
National People's Congress

李凤军 著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明 1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

论人大的监督权/李凤军著. —北京：中国政法大学出版社，2015. 5
ISBN 978-7-5620-5851-9

I. ①论… II. ①李… III. ①全国人民代表大会—监督—工作—研究
IV. ①D622

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第099971号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	9.375
字 数	235 千字
版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元

CONTENTS

目 录

第一篇 绪 论

第一章 人民代表大会制度的理论、实践和法律基础 / 3

第一节 人民代表大会制度的理论基础 / 3

第二节 人民代表大会制度的实践基础 / 7

第三节 人民代表大会制度的法律基础 / 9

第四节 人民代表大会制度对前苏联的经验借鉴 / 11

第二章 人民代表大会制度在不同时期的发展 / 15

第一节 井冈山时期 / 15

第二节 抗日战争时期 / 16

第三节 解放战争时期 / 17

第四节 社会主义建设时期 / 18

第三章 中外立法机关的异同 / 20

第一节 国外议会产生的历史条件 / 20

第二节 议会组织类型及构成 / 23

第三节 人民代表大会组织构成 / 28

第四节 人民代表大会和国外议会运行机制的
比较 / 29



第四章 人民代表大会制度的运行机制 / 31

- 第一节 人大和行政机关的关系 / 31
- 第二节 人大和司法机关的关系 / 32
- 第三节 人大和国家主席的关系 / 32
- 第四节 人大和军事领导机关的关系 / 33
- 第五节 人大和执政党的关系 / 33
- 第六节 人大和政协的关系 / 34

第五章 加强人大监督的意义 / 36

- 第一节 加强人大监督有利于实现依法治国方略 / 36
- 第二节 加强人大监督有利于实现人权保障 / 38
- 第三节 加强人大监督有利于实现民主政治制度 / 39
- 第四节 加强人大监督是维护社会主义市场经济健康发展的重要保证 / 41
- 第五节 加强人大监督是防治腐败、维护社会稳定和国家长治久安的重要保证 / 43

第二篇 人大监督权的特点及内容

第六章 全国人大的监督权 / 47

- 第一节 全国人大监督权的特点 / 47
- 第二节 人大行使监督权遵循的原则 / 51
- 第三节 人大监督权同立法权、决定权、任免权的关系 / 54
- 第四节 全国人大对全国人大常委会的监督权 / 56
- 第五节 全国人大对国务院的监督权 / 57
- 第六节 全国人大对最高司法机关的监督权 / 58

- 第七节 全国人大对国家主席的监督权 / 63
- 第八节 全国人大对中央军事委员会的监督权 / 64
- 小 结 / 66

第七章 全国人大常委会的监督权 / 68

- 第一节 全国人大常委会对国务院的监督权 / 68
- 第二节 全国人大常委会对最高司法机关的监督权 / 70
- 第三节 全国人大常委会对国家主席的监督权 / 72
- 第四节 全国人大常委会对中央军事委员会的监督权 / 74

第八章 地方各级人大的监督权 / 77

- 第一节 地方各级人大对地方各级人大常委会的监督权 / 79
- 第二节 地方各级人大对地方人民政府的监督权 / 80
- 第三节 地方各级人大对司法机关的监督权 / 83

第九章 地方各级人大常委会的监督权 / 86

- 第一节 地方各级人大常委会对地方政府的监督权 / 87
- 第二节 地方各级人大常委会对地方司法机关的监督权 / 90
- 第三节 地方各级人大常委会的特定问题调查权 / 92

第十章 人大监督权的性质、地位、作用和责任承担 / 95

- 第一节 人大监督权的性质 / 95
- 第二节 人大监督权的地位 / 98
- 第三节 人大监督权的作用 / 100
- 第四节 人大监督权的责任承担 / 104



第三篇 人大行使监督权的组织及运行机制

第十一章 全国人大行使监督权的组织、运行机制 / 111

第一节 全国人大行使监督权的组织 / 111

第二节 全国人大行使监督权的运行机制 / 113

第十二章 全国人大常委会行使监督权的组织、运行机制 / 119

第一节 全国人大常委会行使监督权的组织 / 119

第二节 全国人大常委会行使监督权的 运行机制 / 122

第十三章 地方各级人大行使监督权的组织、运行机制 / 126

第一节 地方各级人大行使监督权的组织 / 126

第二节 地方各级人大行使监督权的运行机制 / 127

第十四章 地方各级人大常委会行使监督权的组织、运行 机制 / 131

第一节 地方各级人大常委会行使监督权的 组织 / 131

第二节 地方各级人大常委会行使监督权的 运行机制 / 134

第四篇 人大监督权运行过程中存在的问题及成因

第十五章 人大监督过程中存在的问题 / 139

第一节 监督效果差 / 139

第二节 监督滞后 / 141

第三节 监督权弱化 / 143

- 第四节 监督权被虚置 / 145
- 第五节 监督方式本末倒置 / 147
- 第六节 监督程序不规范 / 150
- 第七节 监督主动性不强 / 152
- 第八节 监督缺乏震慑力 / 152
- 第九节 宪法监督尚待开展 / 153
- 第十节 地方国家权力机关宪法监督权的缺陷 / 154
- 第十一节 法律监督的力度不够 / 154
- 第十二节 人大代表的素质不高 / 157

第十六章 人大监督不力的原因探析 / 159

- 第一节 缺乏监督存在的土壤和文化传统 / 159
- 第二节 宪法的权威没有真正树立 / 160
- 第三节 人大自身建设不够 / 161
- 第四节 政治体制关系不顺 / 165
- 第五节 政党监督乏力 / 169
- 第六节 人大监督司法的问题 / 172

第五篇 完善人大监督的路径探索

第十七章 人大监督制度理论基础的与时俱进 / 179

- 第一节 如何看待人民代表大会的议行合一功能 / 179
- 第二节 建立健全市场经济体制，进一步深化政治体制改革 / 180

第十八章 人大监督和党的监督的衔接 / 184

- 第一节 人大监督和党的监督的关系 / 184



第二节 政党监督在人大监督中的作用 / 190

第三节 人大监督和党的监督的衔接方式 / 191

第十九章 发挥舆论监督对人大监督的推动作用 / 193

第一节 准确把握监督的工作原则和工作重点 / 193

第二节 充分发挥舆论监督的作用，增强人大监督的实效 / 194

第三节 正确对待舆论监督 / 196

第四节 积极探索人大监督与舆论监督有机结合的新形式 / 198

第二十章 人大监督司法的完善 / 202

第一节 明确监督司法的基本思路 / 202

第二节 进一步完善监督司法的方式 / 203

第三节 加强调查研究工作 / 204

第四节 以司法类信访件为突破口，推动监督司法实效 / 205

第五节 建立和推动司法机关强化内部监督机制 / 206

第六节 进一步推动其他监督形式的有效开展 / 207

第二十一章 人大监督对象的完善 / 209

第一节 弥补人大监督对象的空白 / 209

第二节 人大的监督对象应不限于同级
“一府两院” / 210

第二十二章 监督责任的完善 / 214

第一节 建立健全人大监督主体责任制 / 214

第二节 完善监督对象责任机制 / 216

第二十三章 人大监督方式的完善 / 218

第一节 对“一府两院”工作报告和专项报告的
监督方式的完善 / 218

第二节 对行政、司法机关的监督方式的
完善 / 221

第三节 视察、检查方式的完善 / 227

第四节 监督工作常态化 / 228

第二十四章 人大监督机构、制度的完善 / 231

第一节 专门机构的设置 / 231

第二节 专门机构人员的来源 / 233

第三节 人大监督制度的设计、完善 / 234

第二十五章 人大代表和人大常委会委员专职化问题研究 / 248

第一节 人大代表和人大常委会委员身份
专职化 / 248

第二节 人大代表和人大常委会委员专职化的
意义 / 251

第三节 人大代表和人大常委会委员专职化程序
设计 / 253

第二十六章 人大代表履职素质的提高 / 255

第一节 人大代表的培训 / 255

第二节 提高人大代表解决具体问题的能力 / 260

第二十七章 人大监督程序的完善 / 265

第一节 启动程序的完善 / 269

第二节 调查程序的完善 / 272

第三节 处理程序的完善 / 274



第四节 人大监督过程中公开制度的完善 / 275

第五节 人大监督过程中特定监督程序的
完善 / 278

第六节 人大监督与社会监督、舆论监督的
程序衔接问题 / 279

结 语 / 285

参考文献 / 287

后 记 / 290

第一篇 绪 论

第一章

人民代表大会制度的理论、 实践和法律基础

第一节 人民代表大会制度的理论基础

人民代表大会制度是中国人民民主专政的政权组织形式，是中国的根本政治制度。半个多世纪以来，人民代表大会制度不断完善和发展。在国家政治生活中任何制度都有其存在的理论依据，人民代表大会制度也不例外，关于人民代表大会的理论基础是什么的问题，我们需要作出回答。首先必须要说明的是人民代表大会制度是马克思的政治学说中关于无产阶级专政政权建设理论在中国的应用，而马克思提出这一学说又主要来自卢梭（Rousseau）的理论。卢梭在他的名著《社会契约论》中提出了如下学说：①主权在民。国家的公民是社会契约的参与者，那么在商讨国家大事的问题上，每一个公民都具有同等的投票权，而这种权力不应该受到财产、地位、教育等因素的影响。②主权不可分割、不可转让。因此各种国家权力的行使都只是受主权者的委托，执行主权者意志的行为，被认为是主权各个部分的那些权力都只是从属于主权的，并且永远要以至高无上的主权者的意志为前提，那些权力都只不过是执行主权者的意志而已。基于此，卢梭鲜明地反对被后世资产阶级议会采用的孟德斯鸠（Montesquieu）的三权分立理论。③公共意志说。国家的法律应当是公共



意志的体现，而非个人或团体的思想意志。如果法律不能体现公共意志，则契约失效，人民收回其委托出去的权力，政府应当解散，人民可以另组政府。这些理论为马克思的国家政权理论提供了十分重要的理论基础。^{〔1〕}

而马克思、恩格斯不仅在理论上进行了继承，同时还在长期的工人革命实践中对无产阶级的政权形式做出了一定程度的探索。早在巴黎公社之前，马克思就指出：“尽管资本主义议会制度建立后，资产阶级的统治通过议会的形式体现出来，而议会是由选举产生的，又是立法机关，因而相对于封建主义来说在历史上是一个进步，但是资产阶级却因此把议会改为民意机关，认为它能代表民意，因而体现了人民主权……”^{〔2〕}而巴黎公社以后，马克思、恩格斯总结了巴黎公社的经验教训，完善了其建立人民的代表机关的理论。马克思、恩格斯设想、规划了一个“人民的代表机关”，而这种设想深受 1848 年欧洲革命的影响，由于马克思在这场革命中深深地感受到无产阶级才是真正代表民意的阶级，因此他们明确地提出建立新型无产阶级国家政权的理论。关于“人民的代表机关”，他们指出：“公社必须由各个选民投票选出的城市代表组成，这些城市代表对选民负责，随时可以撤换，其中大多数自然会 是工人，或者是公认的工人阶级的代表，它不应当是议会式的，而应当是同时监管行政和立法的工作机关，警察不再是中央政府的工具，而应当成为公社的勤务员，像所有其他行政部门的公职人员一样由公社任命，而且随时可以撤换；一切公职人员像公社成员一样，都应归公社。总之，一切社会公职，甚至原应属于中央政府的为数不多的几项职能，都应由公社

〔1〕 高冰：“论人民代表大会制度的理论基础”，载《现代商贸工业》2011 年第 16 期。

〔2〕 《马克思恩格斯全集》（第 22 卷），人民出版社 1965 年版，第 542 页。

中的官吏执行，从而也在公社的监督之下。”^{〔3〕}而正是这些无产阶级经典著作的论述奠定了人民代表大会制度的理论基础。

1940年毛泽东在《新民主主义论》中分析中国革命的前途时明确提出了人民代表大会理论。他说：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。这种制度即是民主集中制。”^{〔4〕}他指出，民主集中制就是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主相结合，按照这个原则组织起来的人民代表大会制度，既能使各级人民代表会有高度的权力，又能使各级政府集中处理自己的事务。^{〔5〕}毛泽东认为，要保证人民民主，就必须有监督，“只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”^{〔6〕}在他看来，人民代表大会就是人民监督政府的基本形式。^{〔7〕}

刘少奇强调，为了推进社会主义民主，必须加强各级人大对各级政府的监督。他指出：“人民代表大会制度既规定为国家的根本政治制度，一切重大问题都应当经过人民代表大会讨论，并作出决定。全国性的重大问题，经过全国人民代表大会讨论和决定，在它闭会期间，经过它的常务委员会讨论和决定。我国的人民代表大会就是这样能够对重大问题作出决定并能够监督其实施

〔3〕《马克思恩格斯全集》（第17卷），人民出版社1965年版，第542页。

〔4〕《毛泽东选集》，人民出版社1964年版，第638页。

〔5〕《毛泽东选集》，人民出版社1964年版，第958页。

〔6〕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157页。

〔7〕《彭真文选（1941~1990年）》，人民出版社1991年版，第223页。



的国家权力机关。”〔8〕刘少奇进一步指出：“我国的全国人民代表大会完全统一地行使国家的最高权力，而我们的国家行政机关，从国务院到地方各级人民委员会，都由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会这样的国家权力机关产生，受它们的监督，并可以由它们罢免。”〔9〕他强调，依法罢免人民代表大会或者政府工作人员，是人民很重要的一项权力，在必要的时候应当予以实施。在这方面需要多加宣传，以教育人民行使自己的这种权力。〔10〕

邓小平同志在 20 世纪 50 年代指出，我们的国家政权属于人民，全体人民都有权力选派自己的代表去管理国家的事务，而人民自己则有权力通过人民代表大会和其他各种机会去经常监督国家机关的工作。〔11〕他认为，人民代表大会制度真实地反映出我国现实生活中的政治关系，具有最广泛的人民性，它能够切实地保障全体人民的利益。〔12〕他主张，为了健全国家的民主生活，应当使人民代表大会成为充分反映人民意见和要求、开展批评和争论的讲坛。〔13〕

十一届三中全会以后，邓小平同志作为我们党第二代领导集体的核心，把马克思主义的普遍真理同当代中国的实际相结合，创立了建设有中国特色社会主义的理论。他从这一理论的基本原则出发，指出“我们的制度是人民代表大会制度，共产党领导下的人民民主制度”〔14〕。邓小平多次强调，中国有自己的特点，我

〔8〕《刘少奇选集》（下卷），人民出版社 1985 年版，第 157 页。

〔9〕《刘少奇选集》（下卷），人民出版社 1985 年版，第 157 页。

〔10〕《刘少奇选集》（下卷），人民出版社 1985 年版，第 174 页。

〔11〕《民政工作手册》（第 5 辑），第 24 页。

〔12〕《民政工作手册》（第 5 辑），第 28 页。

〔13〕《邓小平文选》（第 1 卷），人民出版社 1993 年版，第 211～212 页。

〔14〕《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社 1993 年版，第 240 页。