



论人大及其常委会的 监督权

全国人大常委会办公厅研究室 编



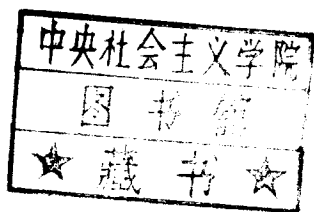
法律出版社

01 781

068114

论人大及其常委会的监督权

全国人大常委会办公厅研究室编



法律出版社

论人大及其常委会的监督权

全国人大常委会办公厅研究室理论组编

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 7.375印张 158,000字

1988年3月第一版 1988年3月第一次印刷

印数00,001—6,000

ISBN 7-5036-0332-1 /D·242

定价3.00元

目 录

序言	陈丕显 (1)
试论人大及其常委会的监督权	刘 政 程湘清 (6)
浅谈人大及其常委会的监督职能	朱开扬 (20)
制定人大及其常委会监督法的有关问题	杜西川 (29)
试论人大及其常委会监督的对象和内容	蔡定剑 (46)
人大及其常委会法律监督范围的探索	李益前 (60)
略论宪法关系及其调整	王宗非 (76)
论专门委员会的监督作用	吴新平 (88)
浅谈质询权的作用及其运用	万金莲 (100)
改善党的领导 加强人大监督	尹万邦 (106)
关于人大及其常委会可不可以监督共产党组织问题的初步探讨	吴文泰 (114)
论地方国家权力机关的监督权	
.....章若龙 苏梅凤 陈洪波	(126)
浅谈地方人大对政府“两院”的监督	梁玉北 (139)
对地方人大监督职能的几点认识	高 筠 (149)
地方国家权力机关监督权新探	于喜富 (158)
论地方人大常委会行使监督权的几个问题	朱 庚 (169)
关于加强地方人大监督工作的思考	柴正标 (175)
地方国家权力机关行使监督职权需要进一步解决的几个问题	王 峰 赵树德 (183)
浅议地方国家权力机关的法律监督	延 久 (192)
浅谈加强地方人大法律监督职能的几个问题	

.....	温金成 张孝民(200)
试谈地方人大常委会对“两院”的监督.....	马世同 郭 影(208)
初探地方国家权力机关对审判、检察机关的监督	
.....	薛 和 黄利群 贾白南(216)
地方人大常委会对本级司法机关实行监督	
的几个问题.....	云南省人大常委会办公厅(225)
后记.....	编者(232)

序 言

陈 丕 显

人大及其常委会如何更好地行使监督权，特别是做好法律监督，是我国政治生活中的一个重大问题，也是一个重要的理论课题。

赵紫阳同志在党的第十三次代表大会的政治报告中谈到政治体制改革时强调指出：“今后应继续完善人大及其常委会的各项职能，加强立法工作和法律监督。”这说明，加强人大及其常委会的监督职能，是社会主义民主和法制建设的一项重要内容，直接关系到扩大人民民主这个政治体制改革的中心之点。

这几年，各级人大及其常委会在行使监督权方面做了大量工作，但距离宪法的要求还有相当大的差距。人民群众对人大及其常委会抓好监督工作的要求越来越强烈，并对这方面的工作做得不够有力提出了很多中肯的意见和批评。各地人大的同志也反映，目前人大及其常委会的监督工作，存在着很多困难和问题，亟待解决。

去年，彭真同志在六届全国人大常委会第十八次会议上着重讲了要抓好法律实施的监督。其后，根据委员长会议的决定，由我同黄华同志主持，对如何加强人大及其常委会的法律监督工作，进行了调查研究，并提出了初步的意见。根据党的十三大精神，从当前的实际出发，我认为，加强人大及其常委会的监督工作，需要着重解决三个问题：

首先，要根据党政分开的精神，进一步提高对人大监督工作的

认识。

现在对人大监督工作还存在一些错误和模糊认识。有的同志法制观念薄弱，不尊重人大的监督职权，认为“法律法规不如红头文件，红头文件不如领导讲话”；有的同志把人大监督看做“多了一个婆婆”，不大懂得或者不大愿意接受人大的监督。在人大工作的同志也存有畏难情绪，怕强调监督会被认为是和党委“唱‘对台戏’”，怕搞僵了同“一府两院”的关系，不敢或不愿大胆行使监督权。存在这些问题的原因，除了我们国家缺乏民主和法制传统外，主要是在过去的历史条件下所形成的党的“一元化”领导，权力过分集中的体制。正如紫阳同志在十三大报告中指出的：“长期形成的党政不分、以党代政问题还没有从根本上解决。”因此，人大及其常委会作为国家权力机关的权威，还未真正树立起来。要进一步提高广大干部、群众对人大监督工作的认识，必须根据党政分开的精神，从理顺党和国家权力机关之间、权力机关和行政机关、司法机关之间的关系入手，注意解决好这样几个认识问题：一、既要重视党的形式，又要重视国家的形式；既要重视党的政策，又要重视国家的法律。应当让共产党员和各级党的干部认识到，关系到国家和人民的大事，光是党内做出决定还不行，还需要通过国家的形式，把党的主张变成国家意志、人民意志，这样才能更好地组织人民建设新生活。为此，就必须加强人大的监督。二、要充分认识国家权力机关的监督、特别是法律监督在国家体制中具有突出的作用。在我国的政治、经济、文化和社会生活中，有各种形式的监督。人大及其常委会的监督，不同于党组织的党纪监督、行政机关的政纪监督、检察机关的司法监督、政协的民主监督、群众的社会监督和新闻界的舆论监督等，它是代表国家和人民进行的具有最高法律效力的监督，有关部门必须把接受这种监督作为自己应当履行的法定义务。如果动摇和破坏了国家权力机关的监督作用，实质上就是动摇和破坏了人民群众当家作主的权力。三、应当明确，人大和“一府两院”之间的监督和被监督的关系，既是法定权利和义务的关

系，又是国家机关之间分工合作的关系。实行和接受监督的目的，都是为了更好地为人民服务，对人民负责。这同我们党的根本宗旨是并行不悖的。因此，监督者要敢于和善于监督，被监督者要主动自觉地接受监督。

其次，要进一步明确人大监督的内容和范围，并对人大监督的方式和程序做出明确的法律规定。

有的同志反映，对一些违反宪法和法律的行为是由人大监督，还是由别的部门进行监督，在实际工作中往往难以掌握。“监督少了怕失职，监督多了怕越权”。对此，彭真同志曾指出：“加强全国人大常委会的工作，需要注意一不要失职，就是要认真履行宪法赋予的职责；二不要越权，就是不要干扰宪法规定由政府、法院、检察院分别行使的行政权、审判权、检察权”。根据这个精神，我们认为，人大及其常委会的法律监督主要是对国家行政机关、审判机关、检察机关及下一级国家权力机关违反宪法和法律的行为进行监督。除法律监督外，人大及其常委会的监督还应包括工作监督。这些监督都是严格地在宪法所赋予的职权范围内进行的，就法律监督而言，还主要带有事后的性质，这就保证了不致侵犯行政、审判、检察机关的职权。

人大及其常委会应当怎样行使监督权？查处违宪违法行为、案件应当采取什么样的方式和程序？对这些行为、案件调查核实清楚后应当如何制裁？现行法律都缺少明确的规定。全国人大及其常委会和各地人大及其常委会对法律监督的方式和程序虽然已经积累了一定的实践经验，有的作出了一些规定，但还很不完善。因此，还要下很大的功夫，抓紧制定出切实可行的监督程序法，以便使人大及其常委会的监督工作更加制度化、规范化、科学化。我相信通过贯彻十三大报告，认真总结近些年来监督工作的经验，一定能较快地制定出有关人大及其常委会监督工作的法律。

再次，要自觉接受党的领导和人民的监督。

人大及其常委会要行使好监督职权，除了要求代表、委员要很

好地学法、懂法、带头严格依法办事外，还要自觉地接受党的领导和人民的监督，使人大监督始终有正确的方向和坚强的后盾。

各级人大及其常委会一定要坚持和尊重党的领导，服从党的领导，在讨论、决定重大问题及审议、通过重大监督议案时，要事先向党委通报；监督工作中遇到人大常委会自身解决不了的问题时，要及时请党委协调解决。当然，加强党的领导，还有一个按照党政分开的原则改善党的领导的问题。要明确党委同人大之间的领导与被领导的关系不同于行政上的上下级隶属关系。党的领导，主要是通过制定和贯彻路线、方针、政策，通过人大党组的活动以及在人大工作的党员的模范带头作用来实现，而不是直接向人大发号施令。党对人大工作的领导，最本质的内容就是组织人民群众通过人民代表大会这种形式来当家做主，就是支持各级人大及其常委会的工作，保证他们积极主动、独立负责地行使职权。

人大及其常委会要接受人民的监督，宪法对此有明文规定。人大常委会受人民代表大会监督，人民代表受选民和原选举单位的监督。各级人大常委会都要加强同代表和选民的联系，注意倾听人民的呼声，了解民情，反映民意，全心全意为人民服务。这是人大及其常委会监督工作的基础和保证。

人大及其常委会的监督工作，有许多问题需要深入地调查研究，特别是需要从理论上加以论证和阐述。近几年来，一些从事人大工作的同志和理论工作者，发扬理论联系实际的良好学风和善于总结、勇于开拓的革新精神，开展了对人民代表大会制度，包括加强人大及其常委会监督职能的研究和讨论，取得了可喜的研究成果。这次由山东省人大常委会办公厅、全国人大常委会办公厅研究室和山东省社会科学院联合召开的人民代表大会制度建设理论讨论会，收到了几十篇有关人大及其常委会监督工作的论文，就是这些成果的一部分。现在汇编成书，对促进人大及其常委会更好地开展监督工作，推动这方面的理论研究，是有益处的。我相信，随着政治体制改革的进行和社会主义民主制度的进一步完善，对人民代表大会制

度和人大工作的理论研究,包括对人大及其常委会监督职能的研究,必将取得更加丰硕的成果。

一九八七年十一月三十日

试论人大及其常委会的监督权

刘 政 程湘清

人大及其常委会的监督权，是宪法赋予国家权力机关的重要职权。这几年，各级人大及其常委会在行使监督职权方面做了大量的工作。但是，距离宪法的要求还有相当大的差距，人民群众还不满意，强烈要求各级权力机关切实加强监督工作。人大监督工作涉及整个国家的政治体制，需要在政治体制改革中逐步加以解决。当前，从人大工作的实际出发，按照政治体制改革的要求要着重解决好三个问题：一是要提高对监督权的认识，充分认识人大及其常委会的监督在整个国家体制中的作用；二是要进一步明确人大监督的对象、内容和范围，使人大监督工作做到既不越权，又不失职；三是要研究、制定和完善有关监督形式、程序方面的具体制度，使监督工作逐步走向制度化、规范化。

一、人大及其常委会行使监督权 是人民当家做主的重要体现

现在，对人大及其常委会行使监督权还存在一些错误或模糊认识。有的认为，我们党是执政党，有了党的领导和监督，人大的监督就是“走走形式”；有的认为，我们国家已经有了各种形式的监督，如党的纪检监督，行政机关的政纪监督，检察机关的司法监督，审计机关的财政监督等，再搞人大监督是“多此一举”。一些在人大工作的同志存在畏难情绪，怕强调监督是和党委、政府“唱

对台戏”，怕搞僵了同“一府两院”的关系，不敢或不愿大胆行使监督权。存在这些问题，总的说，是因为我们国家缺乏民主和法制传统，人大及其常委会作为国家权力机关的权威，还没有真正树立起来。具体说，是对人大监督的性质、地位和作用缺乏应有的了解。

人大监督权，从根本上来讲就是人民当家做主的政治权力，是人民管理国家事务的重要体现。人民民主专政的国家性质决定了，在我国，人民，只有人民才是国家的主人。宪法明确规定，我国的一切权力属于人民；人民行使国家权力的机关是各级人民代表大会和它的常委会。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是国家的权力机关，国家的行政、审判、检察等机关都由它产生，受它监督，并可由它罢免。人大常委会作为人民代表大会的常设机构，行政、审判、检察等机关也必须对它负责，接受它的监督。人大及其常委会能够对国家的一切重大问题作出决定并监督其实施，其他国家机关决不能脱离或者违背人大及其常委会意志而进行活动。同时，人大及其常委会又必须接受人民的监督，人民有权撤换自己选出的代表。这是我国国家机构设置和活动的根本原则。我们必须从国体和政体的高度去认识人大及其常委会的监督权，把它作为实现社会主义民主的一项基本形式和重要内容。

人大及其常委会的监督，既体现了广大人民通过人大及其常委会行使国家权力，管理国家事务；同时，又体现了国家权力意志，具有法律赋予的权威性。在我国的政治、经济、文化和社会生活中，有各种形式的监督。但只有人大及其常委会的监督，是代表国家和人民的具有最高法律效力的监督。监督的结果直接发生法律效力，被监督者对它所作出的决定必须执行。就全国人大及其常委会的监督来说，它是最高层次的、最有权威的监督。这是因为它在国家机构体系中处于最高的地位，它的监督比其他国家机关、社会组织所执行的监督行为，具有至上性。其他国家机关和社会组织以及它们的监督机构，都必须置于它的监督之下。由于最高国家权力机关

是代表全国人民的意志行使监督权，所以这种监督具有不可侵犯性。动摇了最高国家权力机关的监督，也就是动摇了人民当家作主的地位。明确国家权力机关监督的性质和特点，人大及其常委会在行使监督权时就会更加积极慎重；其他国家机关和社会组织就会更加自觉地把接受这种监督作为自己应当履行的法定义务。

人大及其常委会的监督在整个国家体制中是一个不可缺少的组成部分。监督和制衡的实质在于对权力的制约。孟德斯鸠提出：

“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”。^①许多资本主义国家根据权力制衡的分权学说，建立了议会、政府和法院“三权分立、互相制衡”的制度。这一制度在巩固资产阶级统治中发挥了作用，但它也暴露了互相掣肘、互相扯皮、互相拆台的弊端。我们不能搬用西方国家的这种制度。在社会主义制度下，全体人民的根本利益是一致的。我们没有党派之间的互相攻讦和拆台，也没有不同资本集团之间的利益冲突。所以，我们不需要采用资本主义国家那种权力制衡形式。但是，从巴黎公社以来的历史经验教训证明，社会主义国家也必须建立起社会制约机制，以便保证国家真正成为社会的公仆。马克思强调指出：“公社彻底清除了国家等级制，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的负责制来代替虚伪的负责制，因为这些勤务员经常是在公众监督下进行工作的”。^②根据马克思关于社会制约国家的思想，在社会主义阶段，社会对国家的制约主要是通过国家政权本身来进行的，当然也可以实行直接的“公众监督”。我们的人民代表大会制度就是能够履行这一职责的具有伟大功效的制度。真正地发挥人民代表大会制度的作用，可以保证宪法的实施，使行政、审判、检察等机关的工作置于人大及其常委会的监督之下，切实按照人民代表大会及其常委会的意志工作，防止官僚主义和滥用权力，酿成危害；同时也可以避免过分的制约、互相扯皮，影响效率。然而，问

① 孟德斯鸠：《论法的精神》上册第154页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷第414页。

题是我们过去长期以来对发挥人大及其常委会的监督作用不重视，有时甚至弃之不用。这个教训是极其深刻的。邓小平同志在1980年说过：“我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？这种比较方法虽然不全面，但是我们不能因此而不加重视。斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。”^①这说明，健全人大制度包括监督制度，对于完善国家的政治体制，保证国家机制的正常运转是多么必要。对于一个政府来说，没有代议机构的严格监督也许是惬意的，但从长远观点看，却是危险的。因为这样的政府容易犯错误，容易造成政治上的动荡，经济上的失误。为了加深对这个问题的认识，我们不妨引用毛泽东同志在延安时同黄炎培先生的一段谈话。黄炎培先生说：“我生六十多年来，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也浚焉’，‘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。”毛泽东同志答：“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。”^②这段意味深长的对话，足可以发人深醒。

人大及其常委会的监督权力，直接来自人民。因此，“一府两院”接受人大及其常委会的监督，就是接受人民的监督。那种把对人民负责和对党负责对立起来，认为只要接受党的领导和监督就行了，不必再接受人大和人大常委会监督的观点是十分有害的。诚然，我们党和政权都是代表人民利益，为人民服务的。接受党的监督和

① 《邓小平文选》第293页。

② 见黄炎培《延安归来》。

接受人大及其常委会的监督，从根本上说是一致的。但这毕竟是两个不同范围的问题。在战争时代，我们办事主要靠政策。建国后，建立了人民民主专政的国家政权，就应该从主要依靠政策，逐步过渡到不仅靠政策，还要靠法律，健全法制，依法办事。这就要求我们，不仅要重视党的形式，而且要重视国家的形式；不仅要重视政策，而且要重视法律。特别是要尊重人大及其常委会的职权，发挥它的作用，这是发展社会主义民主、健全社会主义法制的重要内容，也是政治体制改革的要求。

二、行使人大监督权要努力做到 既不失职，又不越权

不少做人大工作的同志反映，监督工作不好做，“监督少了怕失职，监督多了怕越权”。对此，彭真同志在六届全国人大常委会第二十一次会议上的讲话中提出：“加强全国人大常委会的工作，需注意一不要失职，就是要认真履行宪法赋予的职责；二不要越权，就是不要干扰宪法规定由政府、法院、检察院分别行使的行政权、审判权、检察权。”这也是对人大及其常委会认真地正确地履行监督职权的要求。

人大监督如何做到既不失职，又不越权呢？看来，需要明确以下几点：

（1）各个国家机关都有不同的职责，既要明确分工，又要协调一致地工作。

我国的国家机关是按照民主集中制的原则设立并进行工作的。人民代表大会统一行使国家权力；同时，在这个前提下，对于国家的行政权、审判权、检察权、武装力量的领导权，也都有明确的划分。他们在各自的职权范围内进行工作。它既是民主的，又是集中的。就是说，在法律的制定和重大问题的决策上，必须由国家权力机关，即全国人大和地方人大以及它们的常委会，充分讨论，民主

决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益；而在它们的贯彻执行上，必须实行严格的责任制，真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的行政指挥系统，以求提高工作效率。

全国人大作为最高国家权力机关，它的权力是不受限制的。宪法第六十二条规定了它所行使的职权，其中包括应当由它行使的其他职权。但它决定了的事情，并不直接去做，而是由它的执行机关——国务院去执行。同时，宪法第六十七条还规定了全国人大常委会职权，其中包括在全国人大闭会期间由它行使的职权。这就是说，凡是按照宪法和法律规定应由全国人大行使的职权，全国人大常委会不能越权；属于全国人大常委会的职权，全国人大也不能代替；属于国务院职权范围的事，全国人大及其常委会不作决定，由国务院自己去办。

人大及其常委会同政府之间的关系是权力机关和执行机关的关系，监督和被监督的关系，制约和被制约的关系。按照他们的职权划分，凡属政府的重大问题，都必须经过人大及其常委会讨论决定。否则，就是侵犯国家权力机关的职权。建国初，毛主席曾指示：“人民政府的一切重要工作，都应交人民代表会议讨论，作出决定”。^①当时中央一些领导同志还批评有些国家工作人员“不了解人民代表大会不仅有权对一切重大问题作出决定，并且有权批评和监督国家机关的工作和任何国家机关的工作人员”，^②强调人民政府必须按照人民代表大会的意志去工作，不能脱离人大的监督。同时，人大及其常委会对政府的日常工作又不能干涉，更不能包办代替。否则就是侵犯了政府的职权，把自己由监督者变为被监督者。

法院和检察院独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人干涉。但它必须接受同级人大及其常委会的监督。当然，这种监督主要是发现和纠正两院及其工作人员违宪违法行为、错误

① 转引自《董必武政治法律文集》，第257页。

② 见《董必武政治法律文集》，第369页。

的判决、裁定和决定，责成他们按照审判、检察程序予以纠正，而不是代替他们起诉、审判的职权。

上述国家机关的分工和职责权限，宪法和法律都是有明确规定的。这就要求我们各级人大、政府、法院和检察院的工作人员都要熟悉宪法和法律，严格按照法定的职权和程序去工作。

（2）人大及其常委会的监督有它特定的对象、内容和范围。

人大及其常委会监督什么？主要是监督宪法和法律的实施，监督“一府两院”的工作。按其内容来说，一般可以分为法律监督和工作监督两个方面。目前应以法律监督为主，同时逐步扩大工作监督。

就法律监督来说，全国人大和它的常委会主要是监督宪法的实施，包括履行宪法规定的职权。具体地说，包括对被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令进行监督；对被认为同宪法、法律和行政法规相抵触的地方国家权力机关制定的地方性法规和决议进行监督；对被认为同宪法、法律相抵触的最高人民法院、最高人民检察院的有关司法解释、批复以及对有关案件的判决、裁定和决定进行监督；对国务院、最高人民法院、最高人民检察院及其组成人员在行使职权时的其他违宪违法行为进行监督。地方人大及其常委会在本行政区域内保证宪法、法律和行政法规的遵守和执行，各级人大有权改变或撤销本级人民政府和本级人大常委会的不适当的决议、决定和命令，上级人大常委会有权撤销本级人民政府和下一级人大及其常委会不适当的决议、决定和命令。

至于对行政、审判、检察机关的工作监督，首先是听取和审议他们的工作报告和专题工作汇报；二是审查、批准国民经济和社会发展规划（执行中所必须作的部分调整由人大常委会批准）；三是审查、批准国家的或地方的预算决算（执行中所必须作的部分变更由人大常委会批准）；四是对由本级人大及其常委会选举和决定任命的国家工作人员进行监督。以上可以概括为全面的工作监督、计划监督、财政监督和人事监督四个方面。有的同志提出，应逐步增