

人民代表大会制度 理论研究

第四卷 人大监督制度研究

尹中卿 主 编 谢蒲定 副主编

人大监督制度研究

第一编 人大监督一般理论

关于人大监督问题的一些思考	席文启 / 003
人大决定权监督权简论	程湘清 / 018
形式监督与实质监督	
——以人大监督与人民监督员监督为参照	李小红 / 028
人大监督:从认同性思维向反思性思维的超越	石永宁 / 035
人大监督程序建设现状及建议	谢安民 / 043
人大监督权力程序化的困局	
——游弋于程序合法性与实质合法性之间	王 勇 / 049
有效把住人大监督流程中的闭合关口	
——关于做好新形势下人大督办工作的几点思考	曹儒国 / 053
监督职能与监督权的行使	
——地方人大常委会监督权的法理分析	毛 卉 / 060
对人大监督公开实效性的制约因素分析	陈松来 / 067
公共协商与监督民主	
——对人大监督引入协商民主的理性思考和制度建构	王 钢 / 074
地方人大常委会监督工作:依法规范比创新突破更重要	吴俊刚 / 081
建立有效监督机制整合人大权力资源	陆介标 / 085
人民代表大会需要人民监督	
——人民监督人大的制度分析	林洁榕 / 090
阳光监督:以制度为保障	贾云霄 李少伟 / 094
监督的悖论	
——浅析制约地方人大常委会监督实效的内部化因素	陈扣喜 / 098
规避人大监督现象初探	葛恒部 / 107

对违反监督法的法律责任探析	蒋松柏 / 111
人大监督实效评价标准的定性分析	唐莹莹 / 115
人大监督法律责任论	王 钢 / 121
在与人事任免权相结合中实现监督权的制约职能	
——人大“海淀现象”解读	王维国 / 128
福建省地方人大常委会监督议题选定	
机制研究	福建省人大常委会研究室课题组 / 132
地方人大常委会实施监督法中的两个难点问题研究	刘维林 陈星言 / 149
刚性监督与监督的刚性	
——人大监督相关法律法规的规范结构分析	刘一纯 / 155
促进人大监督与舆论监督的有机结合	郑野萍 / 163

第二编 对行政和司法机关的监督

法规备案审查的问题与对策	石维斌 / 169
地方人大急需加强对非法律规范性文件的审查	郝永伟 / 177
地方人大对地方行政规范性文件的监督	陈 军 / 181
规范性文件备案审查的范围	李春燕 / 190
权力机关对非立法性行政规范性文件的监督	陈丽芳 / 204
完善地方人大常委会规范性文件备案审查制度	易峥嵘 / 213
规范性文件备案审查工作的原则	马 骏 / 227
县级人大行使规范性文件审查权需要解决的几个问题	王晓圆 / 231
实施规范性文件备案审查的技术基础	马明和 / 234
法院工作报告全票通过背后的思考	
——兼谈对人民法院接受人大监督的再认识	张 平 / 239
人大对地方政府债务的监督	皋华萍 高 岩 / 249
人大对政府投资项目的审查监督	荣延舫 荣 浩 / 257
人大对政府基金和预算外资金加强监督的几点思考	许德清 / 263
人大对政府抽象行政行为的监督	华 飞 / 266
司法体制改革背景下省以下地方人大如何监督司法工作	熊艳喜 / 271
省级人大常委会开展监督司法工作情况的调研及建议	黄 晔 / 281
检察机关向人大常委会报告专项工作若干问题	
的思考	张利祥 胡煦安 / 290

人大不能回避对司法具体案件的监督 金志锋 张晓燕 / 298

从个案监督走向制度监督 李晓光 张 涛 / 304

对类案实施监督的可行性 刘锦森 / 310

人大发挥监督国有资产职能的探讨 郑广永 / 315

人大常委会执法检查制度的几个问题 郝 福 / 321

执法检查需探讨的几个问题 王 刚 / 326

执法检查十问 卢鸿福 / 330

第三编 对计划和预算的监督

谈贯彻新预算法与完善人大预算监督 预算监督与人大权威 ... 赖伟能 / 337

推进县级人大预决算审查监督的创新 李金龙 / 352

人大的视角: 建立现代财政制度 段发达 / 357

人大预算审查监督应注重“五个结合”..... 吴家祥 杨海慧 王晓聪 / 361

地方人大预算审查监督能力建设的温岭路径

——基于浙江温岭“参与式预算”的实证分析 张学明 / 366

地方人大预算审查监督之创新 韩春胜 / 379

改革审计体制强化预算监督 文 平 / 389

地方人大财政预算监督实效的思考 张勇军 / 392

规范程序推进预算调整监督 韩运镇 / 396

人大预算审查监督体系的重构 廖喜云 / 400

区级人大对预算的审批监督 张 扬 刘 鹏 / 417

如何加强对政府全口径预决算的审查和监督 张天科 / 420

全口径背景下的人大预算审查监督 文富恒 李 超 / 425

制度嵌入性视角下加强人大全口径预决算监督路径研究 黄 晔 / 431

人大财政监督应关注的细节 许德清 / 436

人大财政监督之问题与对策

——基于过程监督视角的解读 何科君 / 440

预算审批权的若干问题 王永礼 / 448

预算审批监督: 可选择的思路和方案

——现行体制下的加强和改进 李 诚 / 453

完善人大预算监督工作的几点建议 王淑杰 / 461

县级人大实施财政预算监督面临的问题及对策 杨司有 许 进 / 464

新时期的计划审查监督	丁金华	余子鹏 / 468
欠发达地区人大参与式预算的实践与困境		
——以浙江省衢州市开化县人大预算监督为例	陈宏卫	/ 473
当前人大财经监督“失职”与“越权”的具体表现	方兆森	/ 478
加强人大国有资产监督职能的思考	曹 华	/ 482
决算工作的不足与弥补	李卫民	/ 488
立法机构对预算执行过程与结果的监督	徐曙娜	/ 492
创新人大财经监督的几点构想	王 琮	刘善冬 / 500
推进人大对财政资金使用绩效的监督评价工作	栗绿墙	/ 504

第四编 人大监督的其他主要手段

对人大质询制度设计和实践的审视	田必耀	/ 513
博弈视角下的人大质询	伍青萍	/ 520
质询权: 宜软不宜硬		
——兼谈学术界对我国宪法第七十三条的批评	蒋 政	/ 524
“人大质询”何以落地		
——基于两个质询案的分析	陈 波	/ 532
有效行使人大质询权	伊士国	蔡玉龙 / 539
人大质询权的实践与思考	许美群	/ 544
询问(质询)常态化需解决的几个问题	缪士鼎	/ 551
询问、质询的启动: 人大监督的新内涵	陈扣喜	/ 556
地方人大常委会询问探析	魏殿余	/ 568
对专题询问的几点思考	蒋松柏	/ 571
人大专题询问制度化	陈淑娟	马洪强 / 575
专题询问: 增强人大监督实效的重要举措		
——基于广东各级人大开展专题询问的思考	戴激涛	张秋红 / 588
如何“不止步于问”		
——对提高询问效果的思考	刘 刚	/ 595
改进专题询问工作的思考与建议	张卫红	夏莉霞 / 601
专项工作评议实例探析	詹金灿	/ 605
专项工作审议的操作重点和审议意见的效力	陈洪波	陆宜峰 / 612
对专项工作评议若干问题的探讨	黄洪斌	王雪锋 / 622

对工作评议的再认识	陈书侨 / 628
规范和实效: 人大工作评议的目标取向	
——以江苏省启东市人大为例	潘国红 / 635
人大满意度测评的若干分析	邹庆键 曾文生 温一鹤 / 643
委托第三方开展相关工作: 人大监督工作领域的新探索	
新尝试	黄 晔 / 653
充分发挥“审议意见”跟踪监督作用	陈金玉 / 657
特定问题调查权的研究和思考	邵拥军 / 662
地方人大及其常委会组织特定问题调查考量与反思	曹 众 / 668
应进一步完善人大行使许可权的制度	
——从两起人大不予许可逮捕的案件谈起	杨 涛 / 675

1

第一编

人大监督一般理论

关于人大监督问题的一些思考

席文启

一、人大监督的性质与意义

人大监督属于什么性质的监督呢？在正面回答这个问题之前，我们先从反面说说它不同于其他监督的地方。首先，它不同于党组织的纪检监察。因为纪检监察是针对共产党内部的违反党章、党规、党纪的党组织和党员个人的监督，而不是针对国家机关违反国家法律和滥用国家权力而进行的监督。其次，它不同于检察院的法律监督（司法监督）。五四宪法曾经规定了检察院有一般性国家权力监督职能，后来就只限于对法院、公安、监狱等国家机构中违反国家法律行为进行的涉及司法违法性质的监督，也涉及对国家机关官员中贪污、渎职等案件的监督。其三，它不同于政府内部的行政监察和财政审计监督。因为这两种监督都是政府内部专门监督机构针对政府内部违反有关法律法规和政府有关规章、规定进行的专门监督，就是说这种监督不超出政府内部某一方面或某一领域的范围。其四，它不同于政协的民主监督。因为这种监督主要是针对党际之间的监督，也包括对国家机关的工作提出批评意见，但它不属于法律监督和权力制约性的监督，也不具有法律效力和执行的强制力。其五，它也不同于舆论监督。舆论监督包括媒体舆论、网络舆论、群众舆论、社团舆论等形式，它有披露负面事实、揭发丑陋现象、进行道德谴责的功能，也具有相当强烈的监督作用，但它也不具有强制性功效。

那么，人大监督是什么监督呢？一般地说，人大监督是代表人民意志和国家权力机关对其他国家机关进行的具有最高法律效力的监督。就是说，

不但其他国家机关处于人大的监督之下,而且其他国家监督机关也处于它的监督之下,因而它的监督是具有至上性和不可侵犯性的监督。它在本质上是依法进行的一种以权力制约权力的监督。从法理意义上说,人大监督权是人民当家作主权力的不可缺少的组成部分,缺少监督权的人民当家作主的权力是不完整的;缺少监督权的国家权力机关也是无法把其他方面的权力行使到位的。也就是说,人大的监督权还具有保证其他国家权力行使的功能。这就充分表达了人大监督在国家监督体系中的地位和作用,也充分表达了人大监督权在人大全部权力中的功能和分量。

人大的监督权作用重大,意义也重大。首先,从我国根本政治制度的层面看,人大的监督权是人民当家作主权力的重要组成部分,是人民通过人民代表大会行使国家权力的重要构成内容,任何对这种监督权力的漠视,都是对国家(中华人民共和国)一切权力属于人民这一宪法精神的漠视,都是对人民当家作主地位的漠视,都是对国家权力机关的权威的漠视。其次,从国家权力机关运转的层面看,人大的监督权具有保证国家权力机关正常运转的重要功能,离开了监督权的设置与行使,人大的其他权力也就无法正常运转,甚至会使全部国家权力陷于瘫痪。因为,对于人大的立法权、重大事项决定权、人事选任权来说,都需要有监督权的实施作为保证,否则法律就得不到实施,决定就得不到执行,国家公务人员就得不到人民监督,那么人大的全部权力也就如同虚置了。其三,从我国监督体系的配置来说,人大监督处于所有监督的最高位阶,具有最高法律效力,而且是国家层面唯一以国家权力监督权力的手段。这种监督的缺失,就等于最高国家权力监督的全部丧失,就等于让国家权力成为脱缰的野马,那整个国家无疑就陷于万分危险之中了。总之,人大监督是人民当家作主之必须,是国家权力机关正常运转之必须,是防止权力滥用防止官员腐败之必须。我们必须对人大监督的作用和意义具有这种认知,特别是对于人大代表、人大常委会组成人员、人大机关工作者来说,就尤其是这样。因为我们作为国家权力机关的组成人员、作为为国家权力机关运转提供服务 and 保障的人大常委会机关工作人员,对于包括人大监督在内的所有人大工作都负有一种不可推卸的责任感和无可替代的使命感。

这里,还有一个问题需要辨析,即监督与支持的关系问题。在监督问题上,历来有一个误区,那就是把监督和支持混淆起来。应当说,监督是监督,支持是支持,这两者不是一回事。而且,在有关人大监督的法律文本中,从来也没有把监督解释成支持或者把支持解释成监督的依据。但是,在中国这个缺乏监督思想资源的国度里,在中国这个好讲面子的社会中,似乎在讲

监督时不带上一句支持,就对不起人家,所以“寓监督于支持之中”“寓支持于监督之中”“监督与支持并重”之类的说法,就应运而生了。其实,在我看来,用不着这样,依照宪法和法律,作为权力机关的人大,监督作为执行机关的“一府两院”,是名正言顺的神圣职责,是堂堂正正的本职工作,没有什么不好意思的。

二、人大监督的主体与客体

按照宪法和法律规定,人大监督的主体是全国人民代表大会及其常委会和地方各级人民代表大会及其常委会。宪法第六十二条、六十三条规定了全国人民代表大会所具有的监督宪法实施的权力,监督国民经济和社会发展规划、国家预算的批准与执行的权力,并有权罢免国家主席副主席、国务院组成人员、中央军委组成人员、最高法院院长、最高检察院检察长。宪法第九十九条规定了地方各级人民代表大会所具有的保证宪法和法律规范在本行政区域实施的权力,监督国民经济和社会发展规划、地方预算的批准与实施的权力,并有权罢免本行政区域内经人大选举的国家机关工作人员。宪法第六十七条规定了全国人大常委会监督宪法和法律实施的权力,监督国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院工作的权力,撤销国务院制定的同宪法和法律相抵触的行政法规、决定和命令的权力,撤销省一级国家权力机关制定的同宪法和法律相抵触的地方性法规和决议等权力,也包括相应的人事罢免权力。宪法第一百零四条规定了地方各级人大常委会监督本级政府、法院、检察院工作的权力,撤销本级政府不适当的决定和命令、撤销下一级人民代表大会(地方组织法还包括常委会)的不适当的决议的权力,也包括相应的人事撤职权力等。这充分表明,一般地说,全国人民代表大会及其常委会、地方各级人民代表大会及其常委会,是人大行使监督权力的法定承担者和经常承担者(指人大常委会),它们作为人大监督的主体,是没有疑义的。

但是,这里需要就人大代表、全国人大常委会委员长会议和地方人大常委会主任会议、专门委员会在监督中的地位、作用问题,做点分析。

一是人大代表是不是人大监督的主体?作为国家权力机关组成人员的代表或者作为常委会组成人员的代表,在代表大会和常委会上行使审议权、质询权、罢免权等,都应当视为代表大会或者常委会集体在行使监督权。代表参加常委会组织的特定问题调查委员会的工作或者参与监督性的专项视

察、调查活动,其结果要向常委会报告并在必要时由常委会作出决定,也应该视为常委会集体在行使职权。至于代表个人持证进行的视察或调查活动,在发现问题时有责任向被视察单位进行反映、提出批评意见建议,或者将批评意见建议转交给本级人大常委会,但法律规定代表个人不直接处理问题。这些情况表明,代表只是人大监督权力实施的参与者,而不是人大监督权力的拥有者。可以这样说,从人大集体有权个人无权的角度上看,代表大会及其常委会才是监督权的拥有者,它们是行使人大监督权的完全主体,代表个人则不是完全主体。但从代表群体是人民代表大会的主体的这个角度说,从代表大会及其常委会任何监督权力的行使都离不开代表的参与、代表作用的发挥,尤其是多数代表的赞成这个决定作用的角度说,从代表是人大监督权力实施的参与者因而拥有审议权、表决权、投票权、议案提出权、批评建议意见提出权等这个角度说,人大代表也是一定意义上的监督主体,只不过经过会议集体表决代表个人不能作出监督决定而已。以此而论,可以说,代表是监督主体,但这个监督主体的地位不够完全或充分。

二是委员长会议和主任会议能否作为监督主体? 根据宪法和有关法律的规定,委员长会议和主任会议负责处理“重要日常工作”(宪法第六十八条、地方组织法第四十八条)。这个重要日常工作,一般包括三大类。一是召集常委会会议及审议议案是否列入常委会会议议程;二是对需要常委会会议审议的重要问题提出初步意见和建议;三是处理重要的机关事务,对不需要常委会审议的工作做出安排等。由此我们可以看出,对于人大监督,委员长会议或主任会议既有提出和安排监督议题的权力,也有对监督议题提出初步意见的权力,从这个意义上讲,它也应该是监督的主体;但是,委员长会议和主任会议又不能代替常委会会议行使监督职权,作出监督决定,从这个意义上说,它也不是完全的监督主体。

三是专门委员会能否作为监督主体? 对这个问题,宪法和相关法律都没有明文规定,只是规定它在人大及其常委会领导下,研究、审议和拟订有关议案。它可以审议监督的议题,并可以提出初步的审议意见,而且它也可以受代表大会和常委会委托,对某些专门事项承担监督实施的主要任务,从这个角度说,它也是监督的主体;但它也并不直接行使代表大会和常委会的监督权,从这个角度说,它也不能算是完全的监督主体。这里,还想就专门委员会的工作多说几句。专门委员会是协助人大及其常委会行使职权的专门机构,包括协助常委会行使监督权。应该说,在实际工作中,专门委员会是做了大量工作的,包括监督方面的工作,没有专门委员会,常委会的许多工作就无法展开。是否需要从法律上多授予专门委员会一些权力,包括监

督的权力,以便发挥其更多更大的作用,在我看来,是一个可以研究探讨的问题。至于区县一级人大,我觉得也应该研究,允许在这一级也设立专门委员会,因为它在工作上与其他上级人大并没有什么差别。

以上,我们对人大代表、委员长会议和主任会议、专门委员会是否可以作为监督主体的问题进行了讨论。综上所述,似可以这样认为:它们都具有一定的监督职能,也具有一定的监督权限,从广义的监督主体来看,它们都应该属于监督主体;但从它们又不像代表大会和常委会那样具有可以作出监督决议或决定的权力来看,它们又不是完全意义上的监督主体。这样,我们就依其是否具有作出监督决议或决定的权力,把监督主体划分为两类,一类是完全意义上的监督主体,即人民代表大会及其常委会;一类是非完全意义上的监督主体,即人大代表、委员长会议和主任会议、专门委员会。在这类监督主体中,还应当包括临时受命的具有特定监督任务的监督组织或机构。当然,对于这个观点是否妥当,欢迎讨论商榷。

监督对象亦可称为监督客体。人大的监督对象问题是比较清晰的,也是比较简单的,主要是指与国家权力机关相对应的国家执行机关。就全国人大来说,其监督对象包括国家主席、国务院、中央军委、法院、检察院及其工作人员;就地方人大来说,其监督对象包括本级政府、法院、检察院及其工作人员。

但是,在这方面也有需要辨析的一些问题。

一是人大工作监督和法律监督的对象是否一致?人大监督的对象主要是同级的“一府两院”及其工作人员,这对于工作监督和法律监督都是适用的,从这一点说二者是基本一致的。但是,又不能说二者完全一致,因为法律监督比工作监督的范围要广。这里主要是指法律监督的范围还要包括上一级人大对下一级人大制定的地方性法规、规范性文件进行备案审查这种法律监督形式。比如,全国人大要对省一级人大制定的地方性法规、作出的决议决定是否同宪法、法律、行政法规相抵触进行监督,同时还要对一切国家机关是否以宪法为活动准则进行监督等。就是说,法律监督的对象比工作监督的对象要宽。

二是人大监督对象是否可以包括驻本行政区域内,但又属于上级垂直管理的执法部门?这些年来,随着垂直管理部门的不断增多,除了公安、国家安全部门以外的许多部门都划为垂直管理序列了,比如国家税务、工商管理、质量检验、国土资源等部门,于是这个问题就凸显出来了。对这个问题有两种意见:一是人大只能监督由它产生对它负责的国家机关,而不能监督上级派驻的分支机构,对于后者只能由上一级人大进行监督。另一种意见

则认为,对上级派驻的垂直管理部门也可以进行监督,理由是人大保证宪法和法律在本行政区域内的实施并有决定本行政区域内重大事项的权力,而这些派驻单位多是负有重要执法功能且对本行政区域经济社会发展具有重要作用的部门,如果不能对其进行监督,不但人大的上述职权无法落实,而且人大在本行政区域内的重大事项决定权在某种程度上也就形同虚设了。我个人倾向于后面这种说法是基本成立的,就是应该把垂直管理部门纳入监督范围。但对其进行的监督与对自己产生机构的监督还是应该有所区别。这种监督应该以法律监督为主,包括执法检查等,而对其进行工作监督也应该主要限定在与执法有关的工作范围之内,而对其负责人的人事监督,如果想有所作为,则应该采取向其主管上级提出意见建议的方式。

三、人大监督的内容与形式

前面说了,没有监督权也就没有其他权力的有效行使,甚至可以说也就没有其他权力的存在。这是我对人大监督重要性的一点理解。那么,人大监督的内容包括哪些方面呢?

我认为,人大及其常委会监督的内容应该有三个方面,或者说有三种类型,即法律监督、工作监督和人事监督。有不少同志认为,人大监督只有法律监督和工作监督,而不把人事监督明确地单列出来,这是不妥当的。而持这种看法的文章又常常需要在文中把人事监督的内容揉进去。这实际上是想把人事监督单列而又不愿列的一种表现,是一种羞羞答答的态度。我主张把人事监督单独开列,是有充分理由的。

理由在于:监督权是人大四权之一,同时它又是为另外三种权力的行使服务的综合性权力,并作为保证这些权力行使到位的手段而出现的。因此,人大监督应该分为三类,是因为它要分别对应人大的三种权力:一是法律监督,是保证立法权的,包括立法监督和执法监督;立法监督的形式主要是规范性文件备案审查权、立法后评估等,执法监督的形式主要是执法检查,有的地方还实行过执法责任制,也可以归入执法检查一类。二是工作监督,是保证重大事项决定权的,包括代表大会和常委会的决定权。工作监督的形式主要有听取和审议专项工作报告、专项工作评议、专项调查、专项视察等方式。三是人事监督,是对人事选任权(包括大会选举的干部和常委会任命的干部)的一种监督,监督其选任的对象是否有滥用权力行为、能否做到廉政勤政等,即这是它要对它所选举和任命的国家工作人员的作为负责到底

的一种制度表现。人事监督的形式包括罢免权、撤职权、任前参与考察权、任后述职评议权等形式。从以上分析可以看出,人大监督必须有这三方面的内容,才能与它的权力履行相互匹配,不然人事选任权就没有着落,也没有保障了,这绝对不是制度设计的初衷。虽然我们现在在这方面的监督开展的不多,但不能因此而否认这项监督权力的存在。据此,我主张人事监督权应该单独开列。也就是说,人大监督内容的三个方面各有其不可替代的确定职责,它们相互联结配合,不可或缺,共同构成了一个完整而严密的人大监督体系。

接下来,让我们看看这些监督内容都采取了哪些监督形式。我认为,在法律监督方面,其监督形式包括规范性文件备案审查、立法后评估(立法监督)、执法检查(执法监督),也包括案件监督(个案监督与类案监督)等。在工作监督方面,其监督形式包括总体监督、计划和预算监督、听取和审议专项报告、工作评议(部门工作评议和专项工作评议)等,也包括用于监督目的的工作视察、专题调查等。在人事监督方面,包括述职评议、信任投票、罢免和撤职等。在人大采取的监督形式中,还有一些属于综合性的监督形式,包括受理申述、控告、检举,询问和质询,特定问题调查等。

上面所列举的监督形式,既有法律规定的监督形式,也有地方人大在实践中自己创造的监督形式,比如法律监督中的个案监督、工作监督中的代表评议,还有人事监督中的述职评议等。在地方人大创造的监督形式中,有些已经进入了法定监督形式,比如执法检查等;有些也应该列入而还没有列入,比如工作评议、述职评议、个案监督等^[1]。当然,在列入法定监督形式时,应该进一步对这些地方人大创造的监督经验进行总结、研究、提炼,肯定其成熟的方面,修正其不够成熟的地方,使其更加完善、规范和有用、有效,并且把它的效用充分发挥出来,这将会对人大监督起到非常巨大的促进作用。

这里就不经常运用的几种法定监督形式作些介绍。

一是关于规范性文件备案审查。除了立法法已有关于行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的备案、审查和撤销以外,监督法规定,县级以上地方人大常委会对下一级人大及其常委会作出的决议决定和本级政府发布的决定命令等,认为有超越法律权限的;有限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利,或者增加其义务的;有同法律、法规相抵触的;有其他不适当的情形,应当予以撤销。同时,全国人大常委会对于“两高”(最高人民法院、最高人民检察院)的法律解释也要进行备案审查。“两高”之间认为对方法律解释同法律规定相抵触的,可以要求全国人大常委会

进行审查;其他国家机关、社会团体、企事业组织,或公民认为“两高”法律解释同法律规定相抵触的,可以向全国人大常委会提出审查建议。这些都属于法律监督的范围。北京市依据监督法设立了备案审查办公室,履行相关职责。但是,现在基本上属于被动审查状态,即所谓“不举不查”,即备案以后,如果没有人提出要求审查则不予审查,主要原因还是专业力量不足所致。应该说,这方面监督还处于探索和起步阶段。

二是关于受理申诉、控告、检举。宪法规定,公民对于任何国家机关和工作人员的违法和失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告和检举的权利。地方组织法也规定了县级以上人大常委会可以受理公民对“一府两院”及其工作人员的申诉、控告和检举。应该说,人大常委会的信访部门主要是从事这方面工作的。而且,前些年地方人大进行的个案监督,也主要是依据这方面的法律规定进行的。当然,对能不能进行个案监督是有争议的,后来监督法中就没有列入这种监督形式,从实际上是否定了这种监督形式。我个人认为,对于个案监督问题是有讨论余地的,问题是应该加以规范而不是取消。在我看来,任何对于案件的监督,都是从个案开始的,没有个案也就没有类案;如果完全取消了个案监督,也就在实际上取消了所有的案件监督,也就在一定意义上取消了司法监督。

三是关于询问和质询。1954年宪法规定可以质问,1982年宪法把它区分为询问和质询,询问和质询都是法律规定的监督形式。询问比较简单,就是代表大会及其常委会在审议报告、议案时,本级“一府两院”及有关部门应该到场,接受并回答代表、委员的询问。现在,许多代表大会召开期间或前夕设置了专门的代表询问环节。北京市朝阳区人大常委会在审议常委会议题时也专门设置了组成人员询问环节,这对于代表、委员了解情况、知情知政都很有必要。应该说这种询问对于“一府两院”是不构成什么压力的,而质询就是比较刚性的监督形式了。法律规定:代表在大会期间、常委会组成人员在常委会会议期间,可以依法联名提出质询案,由委员长会议或主任会议决定受质询机关在何种场合以何种方式进行答复。应该说,这种监督方式还是具有一定力度的。可惜的是,正是由于它具有一定力度,人大往往不敢使用。全国人大在从2003—2013年的十年时间里,唯一的一项创新,是搞了个专题询问。我认为,专题询问这种监督形式的性质和力度介于询问和质询之间,属于半刚性的监督形式,如果运用得好,是会取得比较好的效果的。这里的关键是问的如何。应该在专题限定的范围里,允许随机提问和追问;如果仅仅是问方设计好问题,答方事先做好准备,然后背书式回答,回答后满意不满意也不让追问,那就只能是作秀了。可喜的是,许多地方人大