

目 录

人大及其常委会的监督权和监督制度	程湘清(1)
一、人大监督权的内涵和重要性	(1)
二、人大监督的主体和对象.....	(12)
三、人大监督的内容和范围.....	(18)
四、人大监督的形式和程序:具体监督制度	(21)
五、适应改革和建设跨世纪发展的新形势,进一步 完善监督机制,改进监督工作	(42)
关于人大及其常委会监督的历史考察	刘 政(49)
一、建国初期各界人民代表会议的监督.....	(49)
二、人民代表大会全面建立后监督工作的 初创与探索.....	(55)
三、“文革”前九年人大监督的削弱与失效.....	(62)
四、20 世纪 80 年代人大监督工作取得的进展	(68)
五、20 世纪 90 年代人大监督的探索及面临的 一些问题.....	(84)
关于加强全国人大及其常委会监督工作的 几点意见和建议	程湘清 刘 政(100)
试论人大及其常委会的监督权	刘 政 程湘清(107)
加强国家权力机关的监督	刘 政 程湘清(122)
关于宪法监督的几个有争议的问题	程湘清(131)
执法检查是法律监督的重要形式	刘 政(141)
确实是民主法制建设的一次成功实践	刘 政(150)

关于当前我国法律实施的几个问题.....	程湘清(153)
关于人大常委会对重大典型违法案件	
实施监督的几个问题.....	程湘清(161)
人大讨论、决定重大事项探析	程湘清(168)
后 记.....	(176)

人大及其常委会的监督权和监督制度

程湘清

人大及其常委会的监督权(简称人大监督权),是宪法和法律赋予国家权力机关的重要职权。人大监督制度,是人民代表大会制度的组成部分。人大及其常委会依法行使监督权,做好监督工作,是贯彻依法治国、建设社会主义法治国家基本方略,健全人民代表大会制度,建设社会主义民主政治的重要内容。本文拟从五个方面,对人大监督权和监督制度进行阐述和讨论。

一、人大监督权的内涵和重要性

怎样理解人大监督权?按照宪法和法律规定,结合人大监督工作的实践,我们可以把人大监督权的内涵作如下表述:人大及其常委会为了维护宪法、法律的尊严和人民的根本利益,代表人民和国家的意志,按照法律规定的形式和程序,对国家行政、审判、检察机关的工作和宪法、法律实施状况,所采取的了解、调查、审议、处置的强制行为。

这是从总体上,也就是从行使人大监督权的主体、目的、法律地位、对象、内容和方式对人大监督权的一个概括表述。而从人大监督权的构成因素上,它可以分解为四方面的权力:

一是知情权。指对监督对象的了解,带有监察、督促性质。如听取工作报告、述职报告,要求将有关规范性文件报送备案等,都属于行使知情权的范围。

二是检查权。指对监督对象进行调查、检查,是为更好地行使知情权等权力所采取的带有强制性和约束力的手段和方式。如执法检查、特定问题调查等,都属于行使检查权的范围。

三是审议权。指通过会议的形式,对监督对象提出的报告、国民经济和社会发展规划、财政预算和决算、有关规范性文件以及有关监督方面的议案,进行讨论、审查、评议、评价,提出批评和建议,或者必要时作出非处置性决议。这通常是在行使知情权、检查权的基础上所采取的监督步骤和举措。地方人大创造的工作评议、述职评议,也是行使审议权的一种方式。

四是处置权。指对监督对象的违宪、违法行为及其他不当行为(包括抽象行为和具体行为),实施处理、纠正和制裁。这是在行使知情权、检查权、审议权之后所采取的最严厉的监督手段。行使前三权,不一定引出处置权,但行使处置权,必须建立在行使前三权的基础上。如撤销或改变不适当的规范性文件、罢免或撤销有关违法失职的国家机关工作人员的职务,都属于行使处置权的范围。

以上四权又可概括成两个相互关联的部分:一是督促部分,即对被监督者的工作情况和对宪法、法律的实施情况,进行带有监督性质的了解、检查和审议;二是处置部分,即对违宪、违法行为或其他不当行为,实施处理、纠正和制裁。

党的十一届三中全会以来,各级人大及其常委会在行使监督权方面做了大量的工作,积累了丰富的经验,但距离宪法的要求和人民群众的期望,还有相当大的差距。原因之一就是对人大的监督就是“走走形式”;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,如党组织的纪检监督,政府的行政监督,检察机关的法律监督,政协的民主监督等等,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,怕加强人大监督是同党委、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,固然有体制方面的原因,需要通过深化政治体制改革逐步解决;同时也有思想认识方面的原因,就是说对人大监督的性质、地位、作用仍然缺乏应有的了解。我们必须从以下几方面充分认识人大监督权的重要性。

(一)从我国根本政治制度的高度,认识人大监督权是人民当家作主的政治权力

江泽民同志在党的十五大报告中指出:“我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇,必須坚持和完善这个根本政治制度,不照搬西方政治制度的模式,这对于坚持党的领导和社会主义制度、实现人民民主具有决定意义。”^①作为国家根本政治制度的国体和政体,决定了在我国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务委员会。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会作为国家权力机关在国家体制中居于核心地位,国家的行政、审判、检察机关都由它产生,对它负责,受它监督。人大及其常委会的权力直接来自人民,它能够对国家的一切重大问题作出决定并监督其实施,其他国家机关不能脱离或者违背人大及其常委会的意志而进行活动。国家的行政、审判、检察机关接受人大及其常委会的监督,就是接受人民的监督。不承认或不尊重人大监督权,就是不承认或不尊重人民的政治权力;动摇了人大监督权,就是动摇了人民当家作主的地位。同时,人大及其常委会又必須接受人民的监督,人民有权撤换自己选出的代表。这是我国国家机构設置和运作的根本原则。我們必須从国家的根本政治制度的高度认识人大监督权的重要性,把加强人大监督工作,作为实现人民民主的一项基本形式

^① 《高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,人民出版社1997年版,第34页。

和重要内容。明确了这一点,人大及其常委会在行使人大监督权时就会更加积极慎重,其他国家机关就会更加自觉地把接受人大监督作为自己应当履行的法定义务。

(二)从人大监督权的实质,认识它对保障国家机器正常运转的重大作用

人大及其常委会行使监督权的实质是什么?用一句话来概括,就是对权力的制约。江泽民同志说:“监督‘一府两院’的工作是人大及其常委会的一项重要职责。这种监督,既是一种制约,又是支持和促进。”^①把人大监督视为对“一府两院”工作的支持和促进,是容易理解的。因为在社会主义制度下,全体人民的根本利益是一致的,这就决定了我们国家的权力机关同国家行政、审判、检察机关的根本目标、根本任务是一致的,就国家权力机关实施监督的目的和结果而言,理应对“一府两院”工作的支持和促进。那么,怎样理解人大监督又是一种制约呢?我们认为,人大监督的实质,主要是按照宪法和法律赋予的职权,对国家行政、审判、检察机关的权力进行制约,以保证国家机器按照人民的意志和需要运转。

以权力制约权力的思想,是资产阶级理论家、思想家在反对封建专制主义的斗争中提出来的。英国历史学家约翰·阿克顿针对罗马教皇发布其“统治和权威至高无上的信条”时曾指出:“权力有腐败的趋势,绝对的权力绝对地腐败。”英国哲学家约翰·洛克也提出:“为防止政府滥用权力,应把国家政治权力分为立法权、执行权和联盟权。这个立法权不仅是国家的最高权力,而且当共同体一旦把它交给某些人时,它便是神圣的和不可变更的;如果没有得到公众所选举和委派的立法机关的批准,任何人的任何命令,不论采取什么形式或以任何权力做后盾,都不能具有法律效力和强制

^① 《人大及其常委会工作手册》,中国民主法制出版社 1998 年版,第 304 页。

性。”^① 法国政治学家孟德斯鸠进一步提出：“……一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。……要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”^② 应当肯定资产阶级思想家、理论家所提出的分权制约理论是有进步意义的。因为它代表了新兴资产阶级同封建贵族分权的政治要求，为维护资产阶级的阶级意志，找到了一种政治统治形式。许多资本主义国家就是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的制度。我们是社会主义国家，不能照搬西方三权分立的制度。但是，从巴黎公社以来的历史经验证明，社会主义国家也必须建立起国家监督和制约机制。马克思、恩格斯、列宁和毛泽东同志都曾论述过，在无产阶级夺取政权后，为了防止社会公仆变成社会主人，为了避免可能出现的权力主体与权力行使者不统一的现象，必须加强人民对国家权力的监督。1871年4月，马克思在总结巴黎公社历史经验时指出，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，以真正的责任制来代替虚伪的责任制，因为这些勤务员总是在公众监督之下进行工作的。”^③ 1918年4月，列宁在谈到如何防止苏维埃政权受官僚主义毒害时，特别强调了加强人民监督的重要性，他说：“正是苏维埃同劳动‘人民’的亲密关系，造成一些特殊的罢免形式和另一种自下而上的监督，这些现在应该大力加以发展。”^④ 列宁认为，要使苏维埃机关的工作真正体现人民的利益，防止领导干部特别是最高机关的领导干部滥用权力，一个重要条件就是通过讨论、检查、批评、检举，乃至罢免等多种形式，对国家机关及其工作人员实行严

① [英]约翰·洛克：《政府论》下篇，商务印书馆1964年版，第82页。

② [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1982年版，第154页。

③ 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1995年版，第96页。

④ 《列宁选集》第三卷，人民出版社1995年版，第506页。

格监督。1945年7月,毛泽东同志在中国革命胜利前夕,同黄炎培先生有一段发人深思的谈话。黄炎培先生说:“我生六十多年,耳闻的不说,所亲眼看到的,真所谓‘其兴也淳焉’,‘其亡也忽焉’,一人,一家,一团体,一地方,乃至一国,不少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。”毛泽东同志回答说:“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 这些论述充分说明,加强人民监督——现阶段这种监督主要是通过国家权力机关的监督来进行的,对于完善国家的政治体制,保证国家机器的正常运转,乃至跳出历史兴衰存亡的周期率,具有多么重大的作用。过去,我们对社会主义国家也需要建立、健全监督制约机制,认识不足,重视不够,吃了很大苦头。以史为鉴,在我们国家必须建立健全国家监督和制约制度。在改革开放的新形势下,更需要发挥和加强国家权力机关的监督作用。

有的同志说,我们反对照搬资产阶级三权分立制度,而三权分立理论是建立在权力制约理论之上的,说人大监督的实质是对权力的制约,岂不是同西方议会制度混为一谈了?人大监督制度同资本主义分权制约制度有何区别?我们认为,社会主义监督制度或者叫社会主义制约制度从理论上讲是符合马克思主义国家学说的,它同资本主义制约制度有根本性质的不同。其主要区别有四点:第一,理论基础不同。前面已说过,“三权分立”的理论基础是资产阶级理论家、思想家提出的分权制衡学说,而我们的监督制度则是建立在马克思主义关于人民监督的思想之上的。资产阶级理论家、思想家由于阶级和认识的局限性,为医治滥用权力症所开出

^① 转引自薄一波《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。

的药方只能是从国家权力到国家权力,马克思主义则着眼于从人民权力到国家权力。监督主体发生了根本变化。植根于人民群众土壤的人民监督思想显然比分权制衡思想有了质的飞跃。当然,这种飞跃是在原来人类共同精神成果基础上的飞跃。科学不能割断历史,马克思主义这门科学继承了一切人类文明的成果。应当说,马克思主义关于人民监督的思想也批判地继承了资产阶级理论家、思想家提出的“以权力制约权力”学说的合理因素。第二,制约目的不同。建立资本主义制约制度,目的是维护资产阶级专政,三权鼎立制度成了资产阶级专政的工具。三权分立也好,五权分立也好,哪一权也分不到劳动人民手中。建立社会主义制约制度,则是为了维护人民民主专政,更好地实现人民当家作主的权力。第三,制约机制不同。资本主义制约制度是为了调节资产阶级不同利益集团的矛盾,实行多方面的所谓几权鼎立的制衡;社会主义的制约制度则是在人民根本利益一致的基础上,实行单方面的集中制约。就是说权力机关在国家体制中居于核心地位,其他国家机关由它产生,对它负责,受它监督。国家权力机关同行政、审判、检察机关的关系,不是平起平坐的关系,不是几权鼎立的关系,而是决定和执行的关系,监督和被监督的关系,制约和被制约的关系,同时又是分工合作的关系。第四,制约效果不同。建立在私有制基础上的资本主义制约制度,充满了不同利益集团之间的矛盾和斗争,因而不可避免地存在互相掣肘、互相扯皮、互相拆台的弊端。而社会主义制约制度实施合理的不过分的制约,它既有利于决策民主化、科学化,又不影响决策和实施决策的效率。实践已经证明,人大监督制度是符合我国国情的行之有效的国家制约制度。

(三)从人大监督在国家监督体制中的地位,认识人大监督权具有最高法律效力

前面已谈到,在我国的政治、经济、文化和社会生活中,的确存在各种形式的监督,包括党组织的纪检监督,政府的行政监督,检察机关的法律监督,政协的民主监督。但人大监督同这些监督在

对象、内容、范围、程序等方面是不同的,因而在法律地位和效力上也是有区别的。

第一,人大监督不同于党组织的纪检监督。党的纪检部门根据党章规定,监督、查处的是违反党纪的党组织或党员,它对党员的最高处分是开除党籍。至于违反政纪、国法的,根据情况分别由行政监察部门、司法部门或人大及其常委会实施监督。不能用党纪处理代替人大监督。邓小平同志指出:“党要管党内纪律的问题,法律范围的问题应该由国家和政府管。”^①这样做有利于在干部和群众中树立法制观念。

第二,人大监督不同于政府的行政监察。六届全国人大常委会第十八次会议决定,设立国家监察部及县级以上地方各级国家行政监察机关,这是为了保证宪法和法律的贯彻实施而采取的一项重要组织措施。八届全国人大常委会第二十五次会议于1997年5月9日通过了《中华人民共和国行政监察法》。该法明确规定,监察机关是人民政府行使监察职能的机关,依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。应当说,行政监察和人大监督有某种交叉的情况,这是因为行政监督对象中的国务院各部门主要负责人是由全国人大和全国人大常委会决定任命的,县级以上地方政府主要负责人及政府部门主要负责人,是由县级以上地方人大选举或常委会决定任命的,这些人违反国家政策、法律法规的行为,既要接受行政监察机关的检查和处理,也要接受人大及其常委会的监督。但人大监督同政府监督在监督对象、监督内容、监督程序、监督依据、监督处理权限等方面,都是不相同的。例如,在处理权限方面,政府监察机构根据检查、调查结果可以作出监察决定或提出监察建议,但涉及人事处理的,应当按照国家有关人事管理权限和处理程序的规定办理。其中属于罢免、撤销由人大或常委会选举或决定任命的国家工作人员的

^① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第163页。

职务,则属于人大和人大常委会的职权。因此,人大监督同行政监察不是同一层次,不应互相代替。

第三,人大监督不同于人民检察院的法律监督。人民检察院最初学习前苏联的做法,曾规定了一般监督的任务,后来有了改变。实际上,人民检察院作为法律监督机关,主要是对法院、公安机关以及监狱、看守所、劳改部门和劳教机关的活动进行监督;对国家机关和工作人员违法行为的监督,也主要限于违反刑法的案件。仅就监督的范围来看就有显著的区别。

第四,人大监督不同于政协的民主监督。加强政协的民主监督是我国社会主义民主政治建设的重要内容之一。党领导的多党合作和政治协商制度,是我国的基本政治制度。政协的民主监督也包括对宪法、法律实施情况及国家大政方针贯彻执行情况的监督。但这种民主监督,不具有国家权力的性质,没有法律效力,它主要是通过提批评建议的形式发挥监督作用的。

人大及其常委会的监督,则是代表国家和人民对其他国家机关进行的具有最高法律效力的监督。就全国人大及其常委会的监督来说,它是最高层次、最有权威的监督,同样地方人大及其常委会的监督同地方其他国家机关、社会组织的监督相比较,也具有最高的法律效力。换句话说,其他国家机关以及它们的监督机构,都必须置于人大及其常委会的监督之下。由于国家权力机关是代表人民的意志行使监督权的,所以这种监督具有至上性和不可侵犯性。

(四)从监督权同其他职权的关系,认识行使监督权是行使立法权、决定权和任免权的条件和保障

我们通常说人大及其常委会的职权可以概括为四权,即立法权、决定权、任免权和监督权。而这四权之间的关系,既不是孤立的,也不是对等的。从国家宪政的角度讲,这四权可概括成两方面的权力:一是代表人民行使议决权,包括立法权、决定权、任免权,这体现了国家权力的性质和来源;二是监督权,包括法律监督和工

作监督,这体现了人民对国家权力的规范和制约。固然人大及其常委会监督权的实现,离不开立法权、决定权和任免权的行使;而其他三权的实现则常常以行使监督权作为条件和保障。

第一,只有认真行使监督权,才能保障宪法、法律法规的实施和国家法制的统一。行使监督权对立法权的实现有如下保障作用:(1)一切法律、行政法规和地方性法规如果出现同宪法相抵触的情况,均可通过人大监督加以纠正。(2)全国人大常委会通过法律解释裁定法律理解上的分歧和争执。彭真同志说:“全国人大常委会有解释法律的职责,如果两方对法律的理解发生了分歧和争执,常委会一解释,必须肯定一方、否定一方,所以法律解释也包括有监督的意思在内。”^①(3)民族自治地方人民代表大会制定的自治条例和单行条例,属自治区制定的要报全国人大常委会批准后生效,属于自治州、自治县制定的要报省、自治区人大常委会批准后生效,并报全国人大常委会备案。这实际上是一种事前的立法审查监督,目的在于保障这些条例虽可以根据当地特点作某些变通规定,但不得违反宪法和法律的原则。(4)各级人大及其常委会分别依法监督宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的遵守和执行。有法不依等于没有法。离开对宪法和法律实施的监督,宪法和法律的贯彻执行就是一句空话,人大立法权也就形同虚设。

第二,只有认真行使监督权,才能使重大事项的决定权得到实现。根据宪法和地方组织法规定,全国人大及其常委会有决定国家重大事项的权力,地方人大及其常委会有权讨论决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项。行使监督权对实现决定权的作用主要表现在:(1)保障所作决定的正确性。如果常委会作出不正确、不适当的决定,人民代表大会可以改变或者撤销。而人大及其常委会

^① 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第564页。

又可以撤销下一级人大及其常委会不适当的决定或决议。(2)对决定、决议的实施进行监督。可见离开监督权行使决定权,就可能做出不适当的决定,或者即使作出正确决定,也难以贯彻执行。

第三,只有认真行使监督权,才能坚持任人唯贤、正确任免。按照宪法和地方组织法的规定,人大及其常委会有权选举、任免国家机关工作人员,并且有权罢免或撤销有关国家机关领导人的职务。行使监督权对实现任免权的作用主要表现在:(1)通过任免程序的监督,保证人事任免的合法性,人大及其常委会的任免权必须严格按照法律规定的程序行使。认真行使监督权,纠正违法任免的现象,就可以使任免权经过法律保障而得以实现。(2)通过政绩监督,可以把符合“四化”和德才兼备标准、人民信赖的干部选拔到适当的领导岗位。人大及其常委会通过听取和审议工作报告、执法检查 and 评议监督,对干部的思想素质、政治水平和工作能力比较了解,这就使人大及其常委会的人事任免有了客观依据。(3)通过对违宪违法或不称职干部的罢免或撤职,能够防止国家机关工作人员违背人民的意志或不认真履行自己的职责,从而加强国家政权机关的廉政和勤政建设,有利于干部队伍的纯洁和提高工作效能。

大家知道,人大及其常委会的主要职权,一是立法,二是监督。这并不是说,任免权和决定权不重要,而是因为这两权既同立法权有共同的性质(同属议决权),又同监督权在许多情况下有交叉和重合。总之,监督权是国家权力机关职权的重要组成部分,没有监督权,其他权力就难以行使和落实。对于不承担立法任务的地方人大及其常委会来说,行使监督权更是经常的大量的工作,具有更加重要的意义。

(五)从进行经济体制改革、发展社会主义市场经济的需要,认识在新形势下加强人大监督的迫切性

为什么说,进行经济体制改革、发展社会主义市场经济,迫切需要加强人大监督呢?这可以从四个方面来理解:第一,加强人大监督有利于促进社会主义市场经济体制的建立。计划经济的本质

是权力经济,市场经济的本质是权利经济,一字之差反映了两种完全不同的经济体制。在市场经济条件下,政府职能必须转变到经济调节、社会管理、公共服务上来,它管理经济的职能主要是保持在宏观层次上,即通过法律的、经济的、行政的手段进行宏观调控,而不能再像计划经济体制下那样可以对企业直接发号施令。政府职能的这一转变,要求人大加强监督,主要是监督政府是否按照市场经济的要求规范自己的行为,监督政府对重大改革措施能不能认真贯彻落实,从而确保市场经济体制的建立和完善。第二,加强人大监督有利于调节市场经济条件下新的经济关系和社会矛盾。同计划经济体制下存在的国家、集体、个人的纵向利益关系、垂直单向经济矛盾不同,市场经济的重要特点是利益主体多元化、分散化,必然出现各种新的利益关系和社会矛盾。这需要制定一大批有关市场经济的法律,用以规范市场主体,维护经济秩序,调整社会各方面的关系和矛盾。而这些法律的实施,都离不开人大监督。第三,要运用人大监督的力量,消除市场经济的消极因素。市场经济除了具有推动生产力发展的一面,还有它自身的弱点和消极面。对于某些为追求局部利益,损害整体利益或他人利益的现象,诸如进行不正当竞争,垄断市场以及生产、销售假冒伪劣商品等公然违反法律的行为,要通过人大监督,督促“一府两院”予以制止和处理。第四,要通过人大监督,禁止和防范某些商品交换原则进入国家政治生活和国家机关的政务活动,坚决反对搞权钱交易,以权谋私。反对腐败,说到底是对滥用权力进行有效制约的问题。民主是腐败的天敌。加强人大监督,正是从源头上、制度上防止和消除腐败的重要机制。

二、人大监督的主体和对象

(一)人大监督的主体

根据宪法和法律的规定,全国人民代表大会和地方各级人民

代表大会是人大监督的主体。宪法第 62 条规定,全国人民代表大会**有权监督宪法的实施,审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告,审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告。**宪法第 63 条规定,全国人民代表大会有权罢免国家主席、副主席、国务院组成人员、中央军委组成人员、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长。宪法第 99 条规定,地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行;依照法律规定的权限,通过和发布决议,审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。全国人大组织法、全国人大议事规则和地方组织法等法律也都对全国人大和地方各级人大的各项具体监督职权作了规定。因此,我们说全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是人大监督权的法定承担者。

宪法和有关法律还对县级以上各级人大常委会行使监督权的主体地位作了明确规定。如宪法第 67 条规定,全国人大常委会**有权监督宪法的实施,监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作,撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令,撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议,决定国务院、中央军委有关组成人员的人选,任免高法、高检的有关人员,决定驻外全权代表的任免等。**宪法第 104 条规定,县级以上地方各级人大常委会**有权监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作,撤销本级人民政府不适当的决定和命令,撤销下一级人民代表大会(地方组织法的规定中还包括常委会)的不适当的决议,依照法律规定的权限决定国家工作人员的任免和上一级人大个别代表的罢免等。**全国人大组织法、全国人大常委会议事规则、地方组织法等法律也都对全国人大常委会和地方各级人大常委会的监督职权作了具体规定。这些规定表明,全国人大常委会和地方各级人大常委会不仅享有广泛的监督权,而且拥有对“一府两院”工作的日常监督权。因此,我们说全国人大常委会和地方各级人大常

委会是人大监督权的经常承担者。

关于人大监督的主体,存在三个问题:

第一,人大代表是不是人大监督的主体?

有的同志认为,人大代表享有审议权、质询权、罢免权和视察权等项权利,理应是人大监督的主体。我们认为,不宜笼统地这样讲。因为,人大及其常委会作为国家权力机关是集体行使权力、决定问题的,人大代表作为国家权力机关的组成人员,行使审议权、质询权、罢免权,都是在人大会议上,严格按照一定的程序进行的,应当视为人大及其常委会在集体行使监督权。至于代表行使视察、调查权有两种情况:一是由人大及其常委会作出决定,由代表组成调查组或特定问题调查委员会,进行执法检查、评议中的调查或特定问题调查,检查或调查结果要向人大或常委会作汇报,必要时由人大或常委会作出决定。这样的调查属于人大监督的性质,从总体上看仍是人大或常委会行使监督权。二是代表进行经常性的视察和调查研究,包括个人持证视察和调查。在视察和调查中,如发现问题,代表有责任向被视察单位提出,被视察单位的负责人应当认真听取,并作出必要的回答。如果代表对回答不满意,还可以写成批评、建议和意见向本级人大常委会提出。代表法明确规定:“代表视察时,可以向被视察单位提出建议、批评和意见,但不直接处理问题。”这表明,人大及其常委会的监督职权并不属于作为人民代表大会组成人员的代表个人。换句话说,在一般情况下,代表个人是人大监督行为的实施者,不是人大监督权的拥有者,不能视为人大监督的主体。只有在人大及其常委会的会议上或人大及其常委会决定组成的群体中,代表或部分代表按照法定程序进行的监督,才是人大监督。在这个意义上,也可以说,人大代表是实施人大监督的主体。

第二,全国人大常委会委员长会议、地方县级以上人大常委会主任会议能否直接行使监督权?

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”。这里“重要日常工作”的含义，可以理解为：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；二是对常委会审议的重要问题，提出初步意见和建议；三是处理常委会机关的重要日常工作，对不涉及需要常委会审议决定的问题提出处理意见，如对委员或代表视察工作作出安排等。但它不能代替常委会会议审议决定属于常委会职权范围内的事项，不能行使属于人大及其常委会的监督职权，这是因为人大常委会实行的是集体负责制，它与行政机关实行首长负责制有着重大区别。

第三，人大专门委员会是否有监督权？

对此宪法和人大组织法都没有明确规定，只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，这是为人大及其常委会行使各项职权所做的重要工作。可以说，专门委员会可以协助人大及其常委会行使监督权。或者说可以行使前面讲过的督促性质的监督权。全国人大各专门委员会在这方面确实做了大量的工作。例如，各专门委员会积极开展执法检查活动，定期听取国务院有关部门、最高人民法院、最高人民检察院的工作汇报，协助人大及其常委会依法实施监督，推动了人大监督工作的开展。从国外议会的情况看，大量的立法和监督工作是由专门委员会去做的。因此，专门委员会可否直接行使监督权的问题值得进一步研究。

（二）人大监督的对象

按照宪法和有关法律的规定，人大及其常委会监督的对象主要是指由各级人大及其常委会产生的、并向它负责的国家行政、审判、检察机关及其组成人员。具体讲就是同级的“一府两院”及其组成人员。就全国人大来说，还包括国家主席和中央军事委员会。

关于人大监督的对象，存在四个问题：

第一，人大工作监督和法律监督的对象是不是完全相同？

我们说，人大监督的对象主要是指同级的“一府两院”及其组成人员，是因为同级的“一府两院”及其组成人员既是人大工作监督的对象，也是人大法律监督的主要对象。“一府两院”通常被称