

国家权力机关监督概论

主 编 王启信
副主编 赵瑞林
陆健夫
高月塘

山东人民出版社

国家权力机关监督概论

主 编 王启信

副主编 赵瑞林

陆健夫

高月塘

山东人民出版社

1994年·济南

鲁新登字01号

国家权力机关监督概论

主 编 王启信

副主编 赵瑞林 陆健夫 高月塘

*

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街39号 邮政编码: 250001)

济南市建华印刷厂印刷

*

850×1168毫米32开本 8.5印张 190千字

1994年12月第1版 1994年12月第1次印刷

印数1—3500

ISBN7—209—01604—X

D·415 定价: 8.50元

序 言

国家权力机关监督，是各级人大及其常委会依据宪法和法律的有关规定，对国家行政、审判、检察机关执行国家法律情况和工作情况所进行的监督。在我们国家的整个监督体系中，它居于首要的核心的地位，是代表国家和人民行使的具有最高法律效力的监督。江泽民同志指出，在我们国家任何人都要接受监督。掌握权力而不接受监督，必将导致腐败。人大的监督是代表人民进行的监督，它是一种国家体制，而不是个人行为。加强国家权力机关的监督，对于建设有中国特色的社会主义民主政治和建立社会主义市场经济体制，保证国家机关高效、廉洁、有序地运转，都具有十分重要的意义。

马克思主义学说的创立，为我国国家权力机关监督的产生奠定了坚实可靠的理论基础。马克思主义认为，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，必须加强人民群众特别是工人阶级的严格监督。1945年7月，黄炎培先生访问延安结束时，毛泽东同志问黄先生有何感想，黄炎培先生深有感触地说，我生60多年，亲眼看到的真所谓“其兴也勃焉，其亡也忽焉”。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，总之没有跳出这个周期率的支配。他希望中共能找出一条新路，跳出这个周期率的支配。毛泽东回答他：“我们已经找到了跳出这个周期率的新路，那就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，只有人

民起来负责，才不会人亡政息。”党的十一届三中全会以后，为了保证党的中心工作的顺利实现，党中央认真总结了建国以来特别是十年动乱的沉痛教训，提出了发扬社会主义民主，健全社会主义法制的正确方针。在这一方针的指引下，作为我国根本的政治制度、发扬民主主要形式的人民代表大会制度，不断地得以发展和完善。人大的各项工作都有了长足的发展。监督权作为各级人大及其常委会的重要职权，越来越受到党和国家的重视，一再强调，要加强人大及其常委会的监督工作，强化其监督职能。各级人大及其常委会以对国家对人民高度负责的政治责任感，积极探索，大胆实践，在监督工作中创造了许许多多的宝贵经验，为经济建设和改革开放事业的发展做出了积极的贡献。总结这些监督的经验，进一步把国家权力机关的监督纳入制度化、程序化的轨道，以发挥其更大的效用，既是一切从事人大工作者所面临的重大任务，也是国家权力机关监督工作发展的客观要求。

为适应加强国家权力机关监督工作的需要，自1991年开始，山东省人大常委会研究室会同山东大学、山东省社会科学院等有关单位，在山东省社会科学规划管理办公室的支持下，将国家权力机关监督研究这一课题列为山东省哲学社会科学重点研究项目。尔后，便组织有关人员，搜集资料，调查研究。在整个研究过程中，始终坚持以马克思主义国家政权建设的理论和中央关于加强人大监督工作的重要指示为指导，以宪法和法律为依据，从理论和实践的结合上，对建国以来特别是党的十一届三中全会以来人大监督工作中一些行之有效的做法进行了概括、归纳和总结，对存在的问题进行了研究分析和探讨。在这个基础上，终于撰成了这部《国家权力机关监督概论》。它从酝酿到成稿，历时三载，凡易其稿，终得付梓。它的出版，丰富了这一研究领域的内容，对加强国家权力机关的监督

必将起到积极的作用。

理论是行动的指南。加强人大监督必须有科学的理论作指导。本书在这方面进行了有益的尝试和探讨。但这仅是初步的。随着人大工作特别是人大监督工作的进一步发展，对这个领域的研究会更加广泛，更加深入，新的、更好的研究成果将会相继问世。

目 录

序 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 监督的一般理论	(1)
第二节 国家权力机关监督的概念及特征	(9)
第三节 国家权力机关监督的意义	(15)
第二章 我国监督制度的产生和发展	(23)
第一节 我国古代的监督制度	(23)
第二节 我国近代的监督制度	(41)
第三节 中国共产党领导下的监督制度	(49)
第三章 国家权力机关监督同其他监督的区别	(54)
第一节 国家权力机关监督同党的监督的区别	(54)
第二节 国家权力机关监督同司法监督的区别	(58)
第三节 国家权力机关监督同行政监督的区别	(62)
第四节 国家权力机关监督同审计监督的区别	(66)
第五节 国家权力机关监督同人民政协民主监 督的区别	(70)
第六节 国家权力机关监督同社会组织监督的 区别	(74)
第七节 国家权力机关监督同人民群众监督的 区别	(78)
第四章 国家权力机关监督的基本原则	(82)
第一节 党的领导原则	(82)

第二节	社会主义法制原则·····	(88)
第三节	民主集中制原则·····	(92)
第四节	公开原则·····	(95)
第五节	监督大事原则·····	(97)
第六节	注重效率原则·····	(99)
第七节	全过程监督原则·····	(102)
第五章	国家权力机关监督的主体与对象·····	(106)
第一节	监督的主体·····	(106)
第二节	监督的对象·····	(118)
第六章	国家权力机关监督的内容·····	(125)
第一节	宪法监督·····	(126)
第二节	对国家行政机关的监督·····	(130)
第三节	对国家审判机关和检察机关的监督·····	(140)
第七章	国家权力机关监督的方式·····	(146)
第一节	听取和审议“一府两院”的工作报 告·····	(147)
第二节	质询和询问·····	(148)
第三节	检查和视察·····	(152)
第四节	改变或撤销不适当的决议、决定和 命令·····	(156)
第五节	组织特定问题的调查委员会·····	(158)
第六节	罢免或撤销国家公务人员的职务·····	(160)
第七节	受理来信来访和申诉控告·····	(163)
第八节	提出建议、批评和意见·····	(164)
第八章	国家权力机关监督的外部环境·····	(169)
第一节	坚持依靠党的领导·····	(169)
第二节	密切与“一府两院”的关系·····	(175)
第三节	加强上下级人大及其常委会的联系·····	(178)

第四节	加强调查研究，密切同人民群众的联系·····	(181)
第九章	进一步强化国家权力机关的监督·····	(184)
第一节	国家权力机关监督的现状·····	(184)
第二节	强化国家权力机关的监督职能·····	(187)
第三节	不断完善国家权力机关监督的法律 法规·····	(199)
第四节	进一步健全国家权力机关的监督机 构·····	(213)
第十章	西方国家议会监督制度和前苏联东欧国 家权力机关监督制度·····	(221)
第一节	西方国家议会监督制度·····	(221)
第二节	前苏联东欧国家权力机关监督制度·····	(250)
后 记	·····	(261)

第一章 绪 论

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。宪法明确规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国家各级行政机关、审判机关、检察机关，都对本级人民代表大会负责，受它监督；在人民代表大会闭会期间，都对本级人大常委会负责，受它监督。宪法赋予国家权力机关以监督职权，是我国实行人民代表大会制度的题中应有之义。几十年来，全国人大和地方各级人大充分发挥国家权力机关的作用，认真履行宪法赋予的监督职权，在工作实践中探索、积累了许多经验，取得了很大的成绩。随着社会主义民主法制建设和现代化建设的不断发展，国家权力机关的监督应当得到进一步加强。与此相适应，对国家权力机关的监督进行科学的、系统的理论研究，就成为一项十分紧迫而又具有重要意义的任务。

第一节 监督的一般理论

一、监督的由来

“监督”一词，《辞海》里解释为监察、督促。就广义而言，从个人言行到家庭、社会生活，都要受到国法、纪律、道德等社会规范的约束或监督。本书所研究探讨的是对国家

权力的监督，严格地说，是研究当代中国国家权力机关的监督。

对国家权力的监督不是从来就有的。在原始社会，由于生产力极端低下，以血缘关系为基础的氏族组织，必须共同劳动，平均分配。氏族中人人平等，还没有“系统地采用暴力和强迫人们服从暴力的特殊机构”。^①在原始氏族组织里，既然没有一种凌驾于其他权力之上的特殊权力，也就不会发生专权、独断和越权现象，也无需对权力实行监督了。

随着私有制的出现和阶级的产生，作为阶级矛盾和斗争必然产物的国家也产生了。于是，在经济上占统治地位的剥削阶级为了维护自己的阶级利益，就必然会要求政治上的统治权力，借助公共权力对民众实施暴力统治和压榨。而私有制决定了剥削阶级贪婪的天性，又必然导致对公共权力的滥用。为了防止吏治腐败危及统治阶级的根本利益，就必须约束官吏的行为。于是，监督制度便随着产生和发展起来。

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中深刻指出：国家是“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”。^②它的本质特征“是和人民大众分离的公共权力”。^③既然国家权力具有“同社会脱离”的独立性，就容易发生掌权者滥用权力的现象；既然国家权力是“和人民大众分离的公共权力”，就容易在一定条件下走向人民的对立面。为了防止这一普遍的历史现象发生，早在两百多年前，西方启蒙思想家洛克、孟德斯鸠等人在反对封建专制主义的斗争中，就提出了分权与制衡的学说。

①《列宁全集》第4卷，第44页。

②《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

③《马克思恩格斯选集》第4卷，第114页。

二、资产阶级学者对监督理论的贡献

资产阶级思想家提出的分权与制衡的理论，是与新兴资产阶级的要求相适应的。资产阶级正是根据这些理论来建立起他们的政治制度的。

英国哲学家约翰·洛克曾指出：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。“只有享有立法权的立法机关，才能制定法律，没有立法机关的批准，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的强制性。”^①法国政治学家孟德斯鸠在《论法的精神》中阐述了三权分立的思想。他认为：一个自由的、健全的国家，必然是一个权力受到合理、合法限制的国家。他说：“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。从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力制约权力。”^②一些资本主义国家就是根据权力制约的分权学说，建立了议会、政府和法院三权分立的制度。

“三权分立”的政治制度对于维护资产阶级的统治起了重要作用。但是，它 also 具有很大的局限性和欺骗性。它在形式上讲求国家权力的制约与平衡，把国家粉饰得貌似公正合理，其目的是为了掩盖资本主义国家的阶级本质，强化对人民的统治。它只是一种理想化的方案，在实际执行中往往违背原来的设想。因为在资本主义制度下，只有资本才是至高无上的权力，国家机构实际上被财团和财团所操纵的资产阶级政党所控制。所以恩格斯一针见血地指出，三权分立不过是“资产阶级理想化的王国”“事实上这种分权只不过是为了简化和监督国

^①洛克：《政府论》下篇，第82页。

^②孟德斯鸠：《论法的精神》（上），第154页。

家机构而实行的日常事务上的分工罢了。”^①在恩格斯看来，分权的真正意义是分工，制衡的意义在于监督。

三、马、恩、列关于监督的基本观点

社会主义制度的建立和发展，是20世纪人类社会最伟大的实践。社会主义从根本上消灭了人剥削人、人压迫人的制度，实现了生产资料公有制和“各尽所能，按劳分配”的社会主义分配制度。在这一经济基础上建立的社会主义上层建筑，就其本质属性说，必然以全心全意为人民服务为宗旨，以人民赋予的权力最大限度地造福于社会和人民群众。但是，正如马克思在《哥达纲领批判》一书中所指出的，社会主义制度既然是由资本主义社会的母体中脱胎而出的，必然会带有它由以“脱胎”的社会的痕迹。尤其我国是一个经济上贫穷落后、封建制度根基很深的大国，诸如“官贵民贱”，“官大一品压死人”等特殊思想意识，还会长期困扰人们的思想，影响人们的行为方式。加之，社会主义事业是前无古人的崭新事业，没有经验，在创造性的前进过程中遇到一些问题和困难也是难免的。如果不对国家行政机关及其工作人员和国家权力机关任命的其他人员实施有效的监督，也会发生滥用权力的现象。

马克思、恩格斯、列宁在创立科学社会主义理论的同时，也奠定了社会主义监督理论的基础。监督作为国家政治制度的组成部分，是保证国家机器正常、有效运转的重要机制。只有通过人民及其代表机关对政府的监督以及国家权力机关的互相监督，才能实现国家制度的民主化。

马克思和恩格斯早在总结巴黎公社政权建设的历史经验时就提出，人民群众掌握监督权是实现人民群众当家作主的根本

^①《马克思恩格斯全集》第5卷，第225页。

保证之一。马克思说：无产阶级掌握政权之后，“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，以真正的负责制代替虚伪的负责制，因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的。”^①马克思高度赞扬了巴黎公社首创的、由选民直接选举产生的公社委员，对选民负责、并且可以由选民随时撤换他们的这种政权形式。公社作为帝国的直接对立面，坚决地废除了资产阶级议会制，代之以兼管立法与行政的公社委员会，实行“议政合一”的原则。一切公事都由民主选举的代表讨论决定。公社的代表不再是旧议会里的“清谈家”，而是参加讨论，表达选民意志，并亲自实施公社决议的官员。他们既要代表民意发表意见，监督其他官员，又要接受其他代表的监督和选民的监督。

后来，恩格斯在《法兰西内战》1891年导言中进一步阐述：工人阶级在获得统治时，不能继续运用旧的国家机器进行管理，工人阶级为了不致丧失刚刚争得的统治，一方面应铲除全部旧的国家机器，另一方面应当宣布他自己所有的代表和官吏毫无例外地可以随时撤换，以保证自己有能力防范发生演变。恩格斯不仅把工人阶级掌握对国家工作人员的监督罢免权当作巩固工人阶级统治的根本措施，并且认为，这对于防止工人阶级自己的国家产生官僚主义也是必不可少的。恩格斯指出：

“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的，——公社采取了两个正确的办法。第一，它把行政、司法和国民教育方面的一切职位交给由普选选出的人担任，而且规定选举者可以随时撤换被选举者。第二，它对所有公职人员，不论职位高低，都只付给跟其他工人同样的工资。”^②在无产阶级夺取政权后相当长

①《马克思恩格斯选集》第2卷，第414页。

②《马克思恩格斯选集》第2卷，第335页。

的时期内，仍存在社会公仆变成社会主人的可能。因此，无产阶级必须掌握监督罢免权。这一点是十分重要的。在代议制的资产阶级国家中，资产阶级政客通过欺骗手段获得人民的选票。一旦他们当选后，由于广大选民没有真正掌握对他们的监督权，他们就不可能真正为大多数选民的利益服务。

列宁在总结革命和建设的经验时，进一步丰富和发展了马克思主义的监督理论。十月革命胜利后，列宁曾一度设想由人民群众直接管理国家。但经过几年的实践，列宁认识到，在政治、经济、文化都比较落后的情况下，只能通过无产阶级的先进阶层来代表群众管理国家。这种间接民主制使苏维埃政权产生官僚主义成为可能。为此，进行反对官僚主义的斗争就成为非常必要的了。列宁还提出：反对官僚主义的根本措施是吸引劳动人民参加管理；但在人民的国家未达到人人参加国家管理，而由少数代表行使管理权的时候，只有加强人民对国家工作人员的监督，才能减少官僚主义。广大群众应当承担起对“人民代表”的监督任务，以此实现人民的意志，从而保证工人阶级的国家不致于变质。

列宁指出，自下而上的人民监督是由人民当家作主的国家制度决定的。“正是苏维埃与劳动‘人民’接近，才造成一种特别形式的罢免制和另一种自下而上的监督制。现在应该极力发展这些形式。”^①列宁认为，人民群众掌握罢免权，最能反映人民民主的本质，这是苏维埃政权的真正人民性所在，也是社会主义民主的重要特点。为此，列宁曾亲自起草了罢免权法令草案，当中规定，任何由选举产生的机关或代表会议，只有承认和实行选举人对代表的罢免权才能真正被认为是真正民主的和确实代表人民意志的机关。列宁还通过考察当时所谓民主

^①《列宁选集》第3卷，第527页。

国家的历史和现状指出，人民掌握罢免权比起掌握选举权，更能反映人民民主的本质特征。总之，列宁强调实现罢免权是直接彻底和马上见效的民主原则。苏维埃政权在实行选举权后，要继续执行民主化的路线。这就要实现属于人民监督的罢免权。

四、我国国家权力机关监督的思想理论

在我国，国家权力机关监督的实践和思想理论经历了一个发展过程。在新民主主义革命时期，以毛泽东为首的老一辈无产阶级革命家在领导人民进行反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义斗争的过程中，就提出了一些民主监督思想，并把许多思想都付诸了实践。比如，注意接受广大人民群众批评意见，并在此基础上形成我党的群众路线。又如，重视民主党派和无党派人士提出的批评，在陕甘宁边区政权建设中实行“三三制”的原则，从制度上保证实现民主党派和人民群众对党和政府的监督，发挥各民主党派在爱国统一战线中的作用。1945年7月，黄炎培先生访问延安时问毛泽东同志：共产党能不能找出一条新路，跳出历史上常见的“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的周期率？毛泽东同志很有信心地回答：“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。”^①毛泽东同志所说的新路，就是社会主义民主，就是建国后创立的人民代表大会制度。在这一制度下，人民选举自己的代表组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，再由人民代表大会产生国家行政机关、审判机关和检察机关，并对这些国家机关进行监督。

^①转引自黄炎培《延安归来》。

但是，由于“左”的错误的影 响，我国曾在一个相当长的时期，对人民代表大会及其常委会的监督作用重视不够，在国家政治生活中没有建立起必要的合理的制约机制，以致发生了“文化大革命”那样的悲剧。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中，分析了我国领导体制上存在的主要弊端，如权力过分集中，官僚主义，家长制，干部领导职务终身制，形形色色的特权等现象，并指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使象毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党和国家对他个人都造成了很大的不幸。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以重视。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。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^①邓小平同志这里所说的“制度问题”，很大一部分是指建立一套对国家政治权力给以制约的监督制度。无疑地，国家权力机关的监督是这一监督制度的主要组成部分。党的十一届三中全会以来，我党在完善和健全党和国家根本制度方面做

①《邓小平文选》（1975—1982年）第293页。