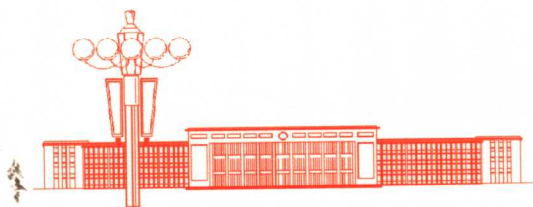


- 主 编 尹中卿
- 副主编 王力群 谢蒲定

人大研究文萃

RENDA YANJIU WENCUI

第四卷
(人大监督制度研究)



中国法制出版社

• 人大研究文萃卷四

• 主编 尹中卿 副主编 王力群 谢蒲定

人大监督制度研究

中国法制出版社,

图书在版编目 (CIP) 数据

人大研究文萃/尹中卿主编.

—北京: 中国法制出版社, 2004. 8

ISBN 7-80182-067-3

I. 人… II. 尹… III. 人大—研究文萃—中国

IV. D922. 297. 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 078588 号

人大研究文萃

RENDA YANJIU WENCUI

主编/尹中卿

经销/新华书店

印刷/兰州百合花印务有限责任公司

开本/880×1230 毫米 32

版次/2004 年 8 月第 1 版

印张/103.25 字数/2531 千

2004 年 8 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-067-3/D·1033

(共 6 卷) 定价: 190.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

市场营销部电话: 66012216

邮购部电话: 66033288

《人大研究文萃》编委会

顾 问：周成奎（全国人大常委会副秘书长）

编委会主任：柯茂盛（甘肃省人大常委会副主任）

副 主 任：尹中卿（全国人大常委会办公厅研究室副主任）

王文友（全国人大常委会《中国人大》总编）

王力群（甘肃省人大常委会研究室副主任）

主 编：尹中卿

副 主 编：王力群 谢蒲定

编 辑 人 员：艾志鸿 王瑞贺 仲薇萍 李 青

陈 莹 赵 燕 尹卫中 施祖军

屠智锋 周永福 邵建斌 郭晓峰

陈建菊 戴 懿 王 勇 王斐弘

张燕军 王丽华

写在前面

中华民族是一个具有悠久历史和璀璨文化的民族，为人类文明进步作出了巨大贡献。

1840年以后，由于西方列强的入侵和封建王朝的衰落，封建专制统治走上穷途末路。围绕着在中国建立什么样的政治制度和政权形式，各种社会势力进行了激烈较量，但都没有也不可能找到多数人当家作主的正确途径和有效形式。中国共产党从成立之日起就以领导劳苦大众翻身解放、实现人民民主为己任，对建立新型政权组织形式进行了长期的流血抗争和不懈的探索实践，终于在古老的中国大地上建立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家，终于构筑起中国历史上第一个真正由全体人民当家作主的政权组织形式。

1954年9月15日，一届全国人大一次会议在北京召开，标志着人民代表大会制度在全国范围内全面建立起来，全国人大和地方各级人大逐步进入我国的政治生活。伴随着人民共和国革命、建设、改革开放的历史进程，人民代表大会制度已经发展成为植根中国大地的、具有中国特色的、符合中国国情的根本政治制度。它虽然风雨兼程历经挫折但还是取得了巨大成就，在国家政治生活中发挥了不可替代的、越来越重要的作用。它的根本制度和基本框架已经建成但运行中仍然存在着一些不足，迫切需要在现代化建设过程中不断健全和完善。

半个世纪以来，为了推动人民代表大会制度不断发展和完善，为了做好不同层级人大的工作，有多少风华少年在人大机关染白了鬓发，有多少转岗老骥为人大工作贡献了余生。人民代表大会制度建设50年的实践，地方人大常委会25年的工作，既有多茬“行者”殚精竭虑、探索实践，也有多代“学者”孜孜求索、注释立论。人大岗位不是要职，没有实权，没有实惠，在社会生活中甚至有人当作社会团体或者群众组织；人大理论研究不是显学，没有名，没有利，在学术界甚至没有人说清楚该归入政治学还是法学。但正是这样一茬又一茬“行者”、一代又一代“学者”，不避风险，

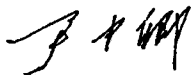
不求名利，深入实际广泛调查研究，静下心来深刻分析问题，从理论高度理清思路，在具体工作中把握走向，用思想理论火花疏解应然与实然的困惑，以实际行动缩短理想与现实的差距，因为探索而快乐，因为进展而兴奋。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索！在纪念人民代表大会制度全面建立半个世纪、全国人大成立 50 周年、县级以上地方各级人大常委会成立 25 周年之际，我们试图通过编辑《人大研究文萃》，对近年来有关人民代表大会制度的理论研究成果进行一次比较系统的梳理和汇总，为推进人民代表大会制度建设和人大工作贡献一点力量。这是一项难度很大的工作。在短短 3 个月时间里，我们搜集了 5000 多万字材料，经过精挑细选，最后分六卷选录了 460 篇文章，近 300 万字，力求比较全面地反映近年来有关人民代表大会制度理论研究的概貌。

我们都是开拓者，我们愿做铺路石！出版全国第一部有关人民代表大会制度理论研究成果汇编，既是表达我们对前代前辈前行者的敬意和纪念，也是为同代同行同志们提供继续探索思考研究的便利，更是为后代后生后人留下我们这一茬的心路历程和探索足迹。收入本书的文章主要来自全国人大常委会办公厅研究室、省级人大常委会研究室的研究报告，《中国人大》、《人大研究》杂志以及其他报刊发表的理论文章。汇编时原则上不做修改，只对个别文章进行适当压缩。不妥之处，还望各位作者见谅。

汇编本书没有得到任何经费资助或赞助。感谢全国人大常委会机关和甘肃省人大常委会领导的关心，感谢《人大研究》杂志社和中国法制出版社所做的大量工作，感谢各位作者不计报酬鼎力襄助，感谢参与编选同志不辞劳苦勤奋工作。承蒙诸位的大力支持和帮助，方使本书得以面世。

囿于我们的能力和时间，书中肯定会有许多不足和疏漏，敬请各位读者不吝赐教。



2004 年 9 月 15 日，于北京

目 录

写在前面·····	尹中卿 (1)
-----------	---------

第一编 人大监督一般理论

人大监督的历史源流·····	彭诗升 (3)
论人民代表大会行使监督权的理论基础·····	苗连营 (13)
公权异化与人大监督制约·····	宋民翰等 (20)
从人性缺陷看加强监督的必要性·····	周永福 (27)
论依法治国中的人大监督权威·····	高咏沂等 (38)
市场经济条件下的国家权力监督·····	韩肇文等 (48)
人大监督的三个“悖论”·····	傅关福 (59)
人大监督制度和监督工作中的若干问题·····	程湘清 (62)
完善人大监督机制的几点思考·····	蔡浩然 (78)
强化人大监督的刚性程度·····	吉 研 (84)
完善人大及其常委会监督程序的若干建议·····	尹中卿 (89)
加强人大监督的几个问题·····	施友松 (100)
人民监督人大若干思考·····	付海燕等 (111)
论人大对国有资产的监管·····	石明磊 (116)
浅谈对几种特殊行为监督的法律依据·····	刘锦森 (121)
国家权力机关监督体制创新与监督立法·····	王力群 (127)
人大监督方式新探索的述评与思考·····	董珍祥 (136)
地方人大监督制度创新的三要素分析·····	张卫红 (146)

地方人大监督新形式分析	郭林茂 (155)
解读地方人大行使监督权的几件标志性事件	田必耀 (161)

第二编 对宪法和法律实施的监督

人大对宪法和法律实施监督管窥	尹中卿 (169)
略论我国宪法的实施	许崇德 (177)
全国人大和地方人大维护宪法实施的不同职责	肖蔚云等 (183)
宪法监督现实定位初探	周小梅等 (188)
我国宪法问题解决机制选择的进路分析	李晓光 (195)
论我国宪法监督制度的特点及其完善	梁尔源 (203)
加强我国宪法监督的思考	陈捷等 (210)
完善我国宪法监督制度的建议	马凤翔 (217)
合宪性审查制度的“两步走”思路	季卫东 (220)
立法法对我国违宪审查制度的发展及不足	胡锦涛 (224)
宪法监督司法化的思考	汪铁民 (229)
宪法解释的是与非	万其刚 (240)
规范性文件备案审查的现状和建议	郭林茂 (243)
权力机关对抽象行政行为的监督	向长安 (254)
论权力机关对行政规定的监控	黎 枫 (258)
浅议地方人大对非立法性规范性文件的监督	韩淑华 (266)
人民法院无权审查或撤销地方性法规	王力群 (270)
对司法解释工作进行法律监督初探	李俊敏 (272)
论经济转型时期的人大法律监督	张文献 (276)
执法检查中存在的矛盾和问题	李秋生 (289)

执法检查若干问题研究	程卓鸿 (297)
当前执法检查面临的困难及其改进思路	董珍祥 (307)
当前执法检查弱化的问题及对策研究	高咏沂等 (312)
谈执法检查内容的错位	崔文良 (320)
略论提高执法检查效果的基本途径	周 军 (326)
提高执法检查监督实效的思考	张文麒 (333)

第三编 对行政机关和司法机关工作的监督

人大对行政机关和司法机关工作监督探微	尹中卿 (343)
新中国五十多年人民代表大会对政府的监督	刘新力 (355)
《行政许可法》对当代中国政府发展的影响	王雪丽 (364)
评议监督的思考	卓 越 (369)
论代表评议	施友松 (375)
论代表评议的几个问题	陈 勇 (381)
浅议人民代表评议政府部门工作	韩肇文 (394)
工作评议需要探讨的几个问题	高咏沂等 (408)
工作评议应该规范化	崔 更 (413)
略论加强人大对司法权的监督	唐生等 (417)
人大的监督权与法院的审判权	罗 玥等 (422)
人大监督“两院”涉及具体案件问题的思考	王瑞贺 (428)
人大对重大典型违法案件实施监督的几个问题	程湘清 (438)
强化人大对司法案件监督的思考	董珍祥 (444)
人大代表可不可以监督司法案件	施友松 (452)
关于人大许可权的若干思考	闻 学 (458)

浅谈个案监督	罗俊盛 (463)
个案监督的成效与问题	陈斯喜 (470)
对个案监督若干实例的考察与思考	李学松 (476)
弹劾法官与法官裁判权的保障	李 云 (484)
投票测评是一条应予肯定的监督途径	路江通 (489)
述职评议的几个问题	何绍仁等 (496)
强化对乡镇行政管理派出机构的监督	余潮坤 (505)
建立人大监督专员制度的思考	林伯海 (509)

第四编 对计划和预算的监督

加强人大经济监督工作的几点建议	刘义鹏 (519)
加强和改进预算审查监督工作的思考	俞光远 (526)
试论人大财经监督与政府审计监督两种模式的对接 和应用	刘善冬 (531)
借助宏观审计提高人大经济监督的质量	刘来宁 (539)
论人大对预算外资金管理的监督	宋晓岚 (545)
预算监督问题探讨	王力群等 (550)
国家预算赤字监督问题研究	王 敏 (576)
谈审查和决定预算部分变更的“三性法”	袁连胜等 (586)
改革预算制度加强预算监督的几点思考	赵正驰 (588)
试论人大与国家审计关系的发展与深化	杨肃昌 (592)
简论地方预算监督	巴升荣 (601)
地方人大监督重大建设项目存在的问题及改进措施	王亚平等 (605)

影响地方人大常委会开展财政监督的几个非主观因素

..... 肖建辉 (610)

从“广东现象”看如何加强预算监督 赵立韦等 (613)

第五编 人大监督的主要手段

人大监督主要手段素描 尹中卿 (623)

完善人大专门委员会询问权探讨 周 伟 (630)

论质询制度及其在中国的完善 张 诚 (640)

积极推行与完善有中国特色的质询制度 秦洁等 (646)

论质询案成立的要件 孙天富 (652)

质询案现状管窥 杨文军 (657)

质询案法律规定的疏漏及对策 孔繁新等 (661)

人大调查权论析 卓 越 (666)

人大特定问题调查权初探 董珍祥 (671)

人大调查委员会在宪政史上的来源及健全构想 ... 张维仑 (679)

改进代表视察工作的思考 席飞跃 (682)

运用特定问题调查委员会这一监督方式的几点

思考 杨志红 (688)

论地方人大常委会依法行使撤销职务权 温召祥 (694)

实施罢免案和撤职案的几个问题

..... 孙天富 (698)

浅析人大罢免案的申辩制度 温召祥 (703)

第一编

人大监督一般理论

人大监督的历史源流

彭诗升

人大监督是人民代表大会制度的基本内容,它体现了一切权力属于人民的社会主义民主原则。虽然人大制度在中国的正式确立是在 20 世纪 50 年代,但是人大监督的思想却源远流长,它既得益于西方分权理论与代议制度的启示,也直接继承和发展了马克思主义监督学说,更是毛泽东、邓小平等中国共产党人在社会主义革命与建设的实践中逐步探索的经验总结。

一、西方分权理论和代议制度对人大监督的启示

分权理论最早可追溯到百科全书式的思想大师——亚里士多德。他在其巨著《政治学》中说到,“一切政体都有三个要素”——议事机能、行政机能和审判机能^[1]。当然,亚里士多德只是开创分权理论的先河,他的分权学说只是分权理论的思想渊源,还不是分权理论本身。后经波里阿比、西塞罗的完善,分权理论渐具雏形。但至此,古代欧洲分权理论的研究基本结束,或者说停止下来了。直至启蒙时期,分权理论才得以复兴,并蓬勃发展。洛克是近代分权理论的创始人。他认为,国家有三种权力:立法权、执行权和对外权,并且这三种国家权力应由不同的国家机关、不同的人来掌握。立法权应由民选的议会掌握,执行权和对外权可由国王为首的政府机关掌握^[2]。法国思想家孟德斯鸠继承和完善了洛克的分权理论,第一次规定了司法权在国家权力系统中的地位。在他的名著《论法的精神》中,他提出了完全意义上的立法、行政、司法三权分立的原则,并第一次系统地提出了“以权力制约权力”的观点。他认为:“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”;“有权力的人们使用权力,一直遇有界限的地方才休

止”，因而“从事务的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力制约权力。”^[3]基于对权力本质的分析，他创立了关于国家的三种权力必须“彼此牵制”和“协调前进”的权力制衡理论。分权理论在资产阶级取得政权之后得到了进一步的完善，并运用于实践之中。联邦党人汉密尔顿、杰伊、麦迪逊等人积极倡导分权制约思想。他们认为，立法权、行政权、司法权必须分别由议会、总统和法院行使。如果把这三种权力“置于同一个手中，不论是一个人、少数人或许多人，不论是世袭的、自己任命的或选举的，均可公正地断定是虐政”，“自由宪法的基本原则就会遭到破坏”^[4]。

分权的目的是对权力进行监督制约，防止权力的异化。认为议会的立法权是最高的权力，其他权力均应受立法权的制约。洛克在阐述分权理论时一再强调：“只能有一个最高权力，即立法权，其余一切权力都是而且必须是处于从属地位”，王权必须受议会立法权的制约，“当立法机关将执行他们所制定的法律的权力交给别人之后，他们认为有必要时仍有权加以收回和处罚任何违法的不良行政。”^[5]而孟德斯鸠则提出人民掌握立法权的观点。但事实上，人民直接行使立法权在大国是不可能的，在小国也有诸多不便，因此他又提出“人民必须通过他们的代表来做一切他们自己所不能做的事情”^[6]。其中，议会代表人民行使监督权无疑是一项重要的而人民又“不便做的事情”。启蒙思想家的这些理论为资产阶级的代议制度和议会监督提供了理论支持，并在资产阶级取得政权后得以实现和贯彻。美国政治家杰斐逊认为应利用代议的方式来实行人民的主权，主张建立代议制的民主共和国，以实现议会对其他权力的制约。英国密尔也认为，在现代条件下，“理想上最好的政体”是代议民主制，在此制度下，人民“通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权。”“代议制度议会的适当职能不是管理——这是它完全不适合的——而是监督和控制政府。”^[7]美国的威尔逊也说过，在议会权力中，“和立法同等重要的事，是对政府

的严密监督”，“一个有效率的，被赋予统治权力的代议机构，应该不只是像国会那样，仅限于表达全国民众的意志，还应该领导民众最终实现其目的，做民众意见的代言人，并且做民众的眼睛，对政府的所作所为进行监督。”“严密监督政府的每项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议机构的天职。”^[8]在漫长的历史发展过程中，代议制度因其日益彰显的表达民意和监督政府的强大功能而被越来越多的国家所接受和认可，议会的监督职能也就备受关注。

资产阶级思想家认为，要防止权力的滥用，就必须实行分权，“以权力制约权力”。为此，他们提出了分权与制衡的学说：要真正实现人民对国家的管理与监督，就必须实行代议制度，并保证议会的监督权。概言之，他们的基本理论有：1. 国家权力应该实行分离，即分权理论；2. 国家权力之间应相互制约，即权力制衡理论；3. 立法权应由人民集体享有，并由代议机构行使之，即代议民主理论；4. 立法权是最高的国家权力，有权对其他权力进行监督制约，即议会监督理论。虽然资产阶级分权理论和代议制度在本质上是為了维护其阶级统治，具有欺骗性和虚伪性，但它所倡导的权力制衡、议会监督却是“合理内核”，可资借鉴，对我国的人大监督制度有着一定的启示意义。马克思主义监督学说也正是在对西方分权理论和代议制度进行批判继承的基础上形成的。

二、革命导师对人大监督的设想

对于资产阶级奉为神圣不可侵犯的分权原则和代议制度，革命导师早就批判过对它的迷信。但是革命导师并没有因此否定监督、制约权力的必要性。社会主义国家的权力系统中同样需要建立有效的监督制约机制，因为社会主义国家仍然是马克思所说的“原来意义上”的国家，仍然“是从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相脱离的力量。”它的本质特征仍是“和人民群众分离的公共权力”^[9]。“公仆”变为“主人”的政治现象可能时有发

生。因此,“权力主体”对“权力的行使者”加以监督便是必要的了。革命导师在批判资产阶级权力监督制约的基础上,提出了自己的监督学说:

1. 代议机关实行“议行合一”的原则。革命导师在批判资产阶级议会的制度时,并没有抛弃代议制度,相反而是强调代议机关的权威。列宁认为:“摆脱议会制的出路,当然不在于废除代议机构和选举制,而在于把代议机构由清谈馆变为‘工作机构’”;“如果没有代议机构,那我们就很难想像有什么民主制,也很难想像有什么无产阶级民主制。”^[10]为了有效地监督制约权力,代议制应拥有至高的权威,它既是国家的立法机关,又是国家的权力机关,它除了制定法律、议决国家大事外,还有权组织产生并监督其他国家机关。马克思恩格斯在总结巴黎公社的经验时指出:公社“不应当是议会式的,而应当是同时兼管行政权和立法的工作。”“一切有关社会生活事务的创议权都留归公社。总之,一切社会公职,甚至原属于中央政府的为数不多的几项职能,都要由公社的官吏执行,从而也就处于公社的监督之下。”^[11]列宁也认为:“为了建立‘真正代表民意’的新制度,单是把代表会议作为立宪会议是不够的,必须使这个会议拥有‘立’出东西来的力量。”^[12]这就是我们所说的“议行合一”原则。这种“议行合一”的体制,决定了在社会主义国家只有权力机关对其他国家机关的监督,而不存在行政、司法机关对国家权力机关的制衡,从而更有效地实现对行政权、司法权的监督制约。

2. 监督是一种最有效的权力制约。革命导师认为,资产阶级的议会制度和权力制约理论具有欺骗性和虚伪性。资产阶级的一切操作主义化的权力制约方案都停留在权力运行的表面上做文章,而没有深入到权力的本质。资本主义议会无非是“每隔几年决定一次究竟由统治阶级中的什么人在议会里镇压人民和压迫人民——这就是资产阶级议会制的真正本质”^[13]。资产阶级的行政权