

Politics and Public Administration Study Series (4th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第四辑)

主编 金太军

MPA

宪政视角下 人大监督权研究

A Study of
National
People's
Congress'

Superintendence
Based on

张劲松 著

the Constitutional
Perspective

广东省出版集团
广东人民出版社

Politics and Public Administration Study Series (4th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第四辑)

主编 金太军

宪政视角下 人大监督权研究

张劲松 著

A Study of
National
People's
Congress'
Superintendence
Based on
the Constitutional
Perspective

广东省出版集团

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

宪政视角下人大监督权研究/张劲松著. —广州: 广东人民出版社, 2009. 7

(政治与公共治理研究文库. 第四辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 06343 - 0

I. 宪… II. 张… III. 全国人民代表大会—监督—工作—研究 IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 122049 号

责任编辑	肖风华
封面设计	林小玲
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社 (地址: 广州市大沙头四马路 10 号)
印 刷	广东广彩印务有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	18
插 页	2
字 数	330 千
版 次	2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 218 - 06343 - 0
定 价	28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpsh.com> 电子邮箱: sales@gdpsh.com】

图书营销中心: 020-87381020 83790604 直销: 34075209

主编前言

改革开放以来,在渐趋繁荣的社会科学领域,行政管理学(又称行政学或公共行政学,公共管理学则是其外延拓展)作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学,是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因,最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度,决定于理论满足这个国家的需要程度。”从世界范围来看,对政府管理的研究,已愈来愈引起各国政府和学术界的重视,行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异,但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识:一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展,很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家,政府行政管理的成效如何,对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者M·托达罗所说:“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①的确,中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚,与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理,从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整,以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言,近20年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的严重障碍。因此,总结经验、反思弊端、剖析成果、探求对策就成为中国行政学研究的时代主题,也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然,这种总结、反思、剖析和探求应该建立在系统的学术研究和缜密的理性分析基础上。

正是抱着上述宗旨,我们不揣浅陋,计划用10年左右的时间编写《当代

^① M·P·托达罗:《第三世界的经济发展》,中国人民大学出版社1998年版,第221页。



《中国政治与公共治理》（原名为《当代中国公共管理与社区治理》）丛书若干辑，内容主要涉及当代中国改革、开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力横向与纵向结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，公共政策制定与执行的优化，权力的制约监督与腐败的治理，行政制度的变革创新与重大政策的案例分析，乡村的改革发展与治理结构的改善，执政党执政能力提高与服务型政府建设，政府关系的完善与乡村改革与发展等方面。对这些重大课题的研究我们坚持理论与实践相结合，立足国情，以管理学与政治学的理论研究为基础，并紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”、“新公共服务”理论，赋予当代中国政治与公共治理以新的时代特征和科学内涵；同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果，以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望，这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展，培养高素质的政治与公共管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，能够产生积极作用。

需要说明的是，我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理研究文库”，即增加了“政治”，删除了“社区治理”，并将“管理”易为“治理”，主要是基于以下几点考虑：一是从本质上说，“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”，只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的：离开了政治，公共管理就可能偏离正确方向，离开了公共管理，政治也可能变得空洞乏味；二是从我国政治学研究现状看，与公共行政学相比，由于种种原因，改革开放以来政治学的发展显得比较滞后，但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快，对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求；三是就我所任教的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学行政学研究队伍来看，大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”；四是社区是公共管理的落脚点，社区治理本身就是公共管理的一项重要内容。换言之，公共管理已经囊括了社区治理的内容，故无需单列社区治理。同时，为了更好更充分地体现公共管理与社区治理的共性，凸显公共管理的时代特征，我们采用了“公共治理”这一概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式。好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成

要素有6个：1. 合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；2. 透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息的公开性；3. 责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；4. 法治（Rule Of Law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；5. 回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。6. 有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的“乡政村治”体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：1. 制度研究方法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。2. 过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出了相应的对策建议。3. 生态分析法。运用这种方法，考察当代中国政治与公共治理的社会经济、政治和文化条件，较好地把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。4. 比较方法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到互补互通，相得益彰。

本辑丛书受国家社会科学2005年度基金重点项目，教育部“新世纪优秀人才支持计划”以及苏州大学行政管理学科一级岗特聘教授科研经费等项目资助，各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了

^① 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8~10页。

本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第四辑继第三辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是我省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果，我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2009年2月28日于苏州独墅湖畔

目 录

1 导论	(1)
1.1 宪政视角下人大监督权研究的意义	(3)
1.2 国内外关于权力监督研究的现状及趋势	(7)
1.2.1 西方分权理论和代议制度对权力监督理论的论述	(7)
1.2.2 西方结构主义对国家权力的建构与后现代理论对国家 权力的解构	(9)
1.2.3 我国学者或实践者对人大监督的理论及实践活动的阐 述和分析	(13)
1.2.4 中外研究现状评述	(14)
1.3 本书的主要理论与研究方法	(15)
1.4 本书的核心概念	(17)
1.4.1 宪政	(17)
1.4.2 人大监督	(19)
2 宪政视角下人大监督权的理论	(21)
2.1 人大监督权的马克思主义思想来源	(23)
2.1.1 马克思、恩格斯对于未来社会主义社会权力机关监督 的理论	(23)
2.1.2 列宁对于社会主义社会权力机关监督的理论与实践 ...	(25)
2.1.3 共产党人对权力机关监督理论的探索	(29)
2.1.4 从宪政视角对人大监督权马克思主义思想源流的探讨	(38)
2.2 中西权力机关监督制度的形成与理论比较	(42)
2.2.1 西方国家权力机关监督制度的形成与发展	(42)

2.2.2	我国国家权力机关监督制度的形成与发展	(57)
2.2.3	从宪政视角对中西权力机关监督制度的理论比较	(70)
3	宪政视角下人大监督权的运作	(75)
3.1	人大监督权的结构与功能	(77)
3.1.1	人大监督权的结构	(77)
3.1.2	人大监督权的功能	(85)
3.2	宪政视角下人大监督权的横向运作	(86)
3.2.1	人大与政党的权力结构关系及对政党的监督	(86)
3.2.2	人大与政府的权力结构关系及对政府的监督	(104)
3.2.3	人大与司法机关的权力结构关系及对司法机关的监督	(109)
3.2.4	人大与国有企事业单位的权力结构关系及对国有企事 业单位的监督	(113)
3.3	宪政视角下人大监督权的纵向运作	(118)
3.3.1	上下级人大之间权力结构关系的宪政设计及相互监督	(118)
3.3.2	宪政视角下上级人大对下级国家机关的监督	(123)
3.4	宪政视角下人大监督四项权能的运作	(126)
3.4.1	宪政视角下人大监督知情权的运作——以政务公开 为重点	(126)
3.4.2	宪政视角下人大监督检查权的运作	(132)
3.4.3	宪政视角下人大监督审议权的运作	(137)
3.4.4	宪政视角下人大监督处置权的运作	(144)
3.5	宪政视角下人大法律监督和工作监督的运作	(146)
3.5.1	宪政视角下人大法律监督的运作	(146)
3.5.2	宪政视角下人大工作监督的运作	(151)
4	宪政视角下人大监督权的解构	(159)
4.1	对人大监督权两种理论范式的宪政视角解构	(161)
4.1.1	从宪政视角对人大监督权经典研究范式的解构	(161)

4.1.2 从宪政视角对人大监督权法律文本研究范式的解构	(175)
4.2 对支撑人大监督权的政治文化的宪政视角解构	(186)
4.2.1 支撑代议制民主的政治文化——现代民主与现代法治	(186)
4.2.2 对传统政治文化影响我国人大监督权的解构	(188)
4.2.3 对近现代政治文化影响我国人大监督权的解构	(192)
4.3 对人大监督权的结构与功能的宪政视角解构	(199)
4.3.1 对人大监督权结构的宪政视角解构	(200)
4.3.2 对人大监督权实施过程的宪政视角解构	(202)
4.3.3 对人大监督权功能的宪政视角解构	(204)
5 宪政视角下人大监督权的重构	(213)
5.1 人大监督权理论按宪政原则的重构	(215)
5.1.1 人大监督权法治文明的重构	(215)
5.1.2 人大监督权人权文明的重构	(223)
5.1.3 人大监督权限权文明的重构	(228)
5.2 人大监督权运作按宪政原则的重构	(236)
5.2.1 人大监督权的横向运作按宪政原则的重构	(236)
5.2.2 人大监督权的纵向运作按宪政原则的重构	(241)
5.2.3 人大监督权权能运作按宪政原则的重构——以政务 公开为重点	(244)
5.2.4 人大法律监督和工作监督运作按宪政原则的重构	(248)
6 结束语	(259)
主要参考文献	(262)

1

导 论

1.1 宪政视角下人大监督权研究的意义

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人大监督权是宪法和法律赋予国家权力机关的重要职权。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，积累了较为丰富的经验，但离宪法的要求和人民群众的期望，还有相当大的差距。加强和深化人大监督工作，既包括了政治体制改革的深化，又包括了思想上认识的深化。

人大监督权是宪法所赋予的，它是我国根本政治制度的体现。国家的行政、审判、检察机关都必须接受人大监督，不承认或不尊重人大监督权，就是不承认人民当家作主的地位。人大监督权的实质是保障国家机关的正常运转，它具有最高的法律效力，它是人大其他职权的前提和保障。根据法律规定和人大监督的实践，国家权力机关的监督权可以具体分解为知情权、检查权、审议权和处置权四权。国家权力机关监督的内涵是：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、法律的实施，所采取的了解、检查、审议、处理的强制行为。国家权力机关的监督权，可以说包括两个相互关联的部分：一是督促部分，这是指对被监督者的工作和宪法、法律的实施情况进行带有督促性质的了解、检查和审议；二是处置部分，这是指国家权力机关对违宪违法或其他不适当的行为实施处理、纠正和制裁。

新时期加强人大监督，有利于促进市场经济体制的完善，有利于调节市场经济条件下的新经济关系和社会矛盾，有利于消除市场经济的消极因素，有利于国家机关政治生活的清明。

人大监督权的实现是一个关涉宪政的问题。宪法为国家公法，在未实行前，一定有许多条件，即前提。具备了这些前提，才有宪政。实行人大监督权是宪法的必然要求，然后，要推行人大监督权，需要解决诸多的前提，下列几项前提是推行宪政实施人大监督所必备的：

其一，国家机关的权力受制于宪法，遵循法治。法治并非中国人的产物，它产生于西方民主政治之中，中国缺少西方积累了两千多年的西式民主政治，却有着沉重的封建专制传统。在不具备西式民主政治的前提下，推行法治受很多条件限制，这是我国的法治不昌，而人治盛行最根本的原因。宪政之道，在于牵制和制衡国家机关的权力，使之受监督与制约。然而，人们往往在宪法文



本的拘束之下，总能找到办法遁逃于宪法之外，国家机关也不例外。虽然我国自1954年就有了第一部宪法，但真正按宪法办事，却还不能完全做到。“徒法不足以自行”，宪政要求人大有足够的权力监督其他国家机关依宪行事，如果国家机关不遵守法治，便无以推行宪政。因此，必须在人大的监督和牵制之下，各个机关之间互相合作，才能运行宪政。国家机关不能受制于人大的监督，这是当前宪政难以推行的主要原因之一。

其二，人权为宪政之根本。国家对于人民，无论权力怎么强大，总要划定一个范围，在这个范围内，便是每一个人享有天生的与不能转让的权利，这便是人权。推行人大监督的宪政，事实上是制约权力，即以人权制约国家权力。宪政首先肯定了公共权力的必要性，同时也指出其逻辑内含的祸害性，因而主张对公共权力做最大程度的限制，使其局限于非社会、市场和公民个人所能的事务领域内。宪政的本质是而且必须是限政。诺齐克在《无政府、国家与乌托邦》中说：个人权利是政治哲学的逻辑起点，政治哲学首先需要追问的是任何国家是否应当存在的问题，我们不是问国家权力为个人权利留下多大活动余地，而是问个人权利为国家权力留下多大活动余地；不是问个人为何拥有权利，而是问为何不是无政府状态。因此，宪政是一种公民享有最大限度自由的政治。在其中，公民自由地从事一切他认为最有利于自己而于他人无碍甚至有益的活动；而国家和政府的职能倒是非常有限的，仅止于有社会普遍性要求和法律明确授权的一部分公共事务。如此一来，个人因其自由而能最大限度地发挥其聪明才智的创造性作用，国家和政府则因其权力有限而难有大的祸害。

其三，国家权力配置中的人大权力与政党权力的和谐。当代中国的权力结构体系中处于最高层次的权力，可以从两个角度来分析：一是从宪政结构的角度看，我国宪法明确规定了全国人民代表大会为我国的最高权力机构，其他国家机关都由它产生，对它负责。没有任何人、任何组织和任何机构有超越宪法的权力，也就是没有任何权力能超越全国人民代表大会的权力。二是从党政结构的角度来看，我国最高权力的运作，主要是在党的领导下进行的。中国共产党是我国的执政党，宪法和法律是在党的领导下制定的。全国人民代表大会及其产生的其他国家机构都必须接受党的领导。宪政角度的全国人民代表大会的最高权力与这种党政权力结构中党的核心领导权相结合，是我国政治体制的最大特点。认识和深入分析这一特点是进一步分析当代中国权力结构体系 and 人大监督权的基础。宪法规定全国人大是我国的最高权力机关，宪法也规定必须坚持党的领导。这两者之间虽然总体来说是一致的，也是相容的，但并非在所有问题上都能一致，人大和执政党有各自不同的工作重心，两者的分工不同，因此，在国家事务的管理上，两者行使权力也有一定的张力出现。坚持人大的

监督权与坚持党的领导权之间时有冲突，按宪政推行人大的监督权需要解决这两者之间的张力，实现两种权力行使过程中的和谐。

从总体来看，我国的宪政建设取得了巨大成就，但因为宪政建设的时间不长，我们还不完全具备上述实施宪政落实人大监督权的前提，综观我国宪政建设的现状，人大监督权存在下述三个方面的问题：监督权的弱化、虚化和权威缺失。

人大监督权对于国家权力的行使是一种不可缺少的权力，但是由于多方面的原因，我国在推行宪政的过程中，不能全面地实现上述三个方面的前提，导致人大监督权缺失的现象普遍。人大监督权缺失权力会使监督行为成为虚设，人大监督权缺失权力的原因主要包括：

其一，人大监督不到位。从理论上讲，人大是权力机关，对于领导干部行使权力进行监督具有权威性、强制性和法律约束性。而当前，人大的监督并不到位。首先，从人大监督机关来看，各级人大都没有设置专门的监督机构，人大对权力的监督，仅停留在人大开会期间的听取报告、质询等手段上，这就使人大监督的职能无法真正落实；其次，人大监督在许多方面难以深入，比如人大代表平时要对领导干部行使权力的行为进行监督，就缺少资金上的支持，因为财政权控制在政府手里，政府一般不会主动拿出专项资金来，让人大代表对自己进行监督；再次，人大与政府之间常常具有利益一致性。人大从其基本职能来说，是议行合一的机关，它对由它选出的政府机关具有监督权。但是，现实中许多地方政府在作出重大决策时，常由党委牵头，“四大家”（党委、政府、人大、政协）的首脑共同决策，人大往往与政府共同决策，共同行使某些权力，而这些权力的行使往往是需要人大去进行监督的，正是由于人大参与了本应由自己去监督的行为，这使得人大无法进行监督，监督的主体出现缺位。

其二，人大监督的权力失重。在现行的政治体制中不是所有的监督都缺失权力，上级机关对于下级机关、上级领导对于下级就有很大的监督权，下级最怕上级的监督。但是，问题在于上级领导、上级机关是否有兴趣监督，是否会对腐败的人和事“拍案而起”。实践证明，由于上级与下级有千丝万缕的联系，或是认为监督出下级的问题等于自身管理有问题，或是由于监督与不监督一个样，多一事不如少一事，总之，上级对下级的监督往往不到位。事实上，最本质、最有效的监督，应是自下而上的群众监督，因为国家权力直接影响群众利益。让群众拥有监督的权力，才是衡量监督力度大小的重要尺度。当前，监督的权力失重就是指人民群众的监督权力不够。从理论上讲，人民群众是国家的主人，人民群众行使国家权力的机关是人民代表大会。我国宪法和法律对于人民群众的监督权力都予以充分肯定，但是这里的“人民群众”更多地从政治意

义上描述,具有抽象性,难以落实到单个的个人身上,从而使监督权明显失重,即有权监督权力行使的机关或领导不一定有兴趣去监督,而急需行使监督权的人民群众及其行使权力的组织——人大却无法实施监督。

其三,人大监督的程序缺少。我国宪法和法律都规定了人民具有广泛的监督权,但是,人民的监督权缺少可供执行的具体实施程序和细则。实体的正义,还需要程序的正义作为保证。许多不正义的权力行为就发生在群众的眼皮底下,如公款消费、乱收费、购置豪华车、大兴土木等,群众不是不知道,也不是无正义感,关键是缺少监督的程序,无法实施自己的监督权,有时检举了也得不到落实,甚至还会招致打击报复。在这种情况下,人民群众往往以保持沉默来对待自己的监督权。缺少程序保障的正义等于空洞的正义,在一定程度上看也是非正义。人大监督需要具体的可以操作的程序来保障,否则仅有理论意义或文本意义的监督权不足以落实人大监督权。

其四,人大监督的基础缺乏。监督的基础是对于权力的行使应有知情权。行使权力的过程不公开,暗箱操作,根本无监督权可言。我们党是执政党,执政的地位确立以后,很容易产生骄傲自满的情绪,容易使我们的干部产生官僚主义作风,形成封建主义的愚民习气。我们在现实生活中常常见到越是需要监督的地方,封锁得越严,甚至不惜用专政手段来封锁消息,广西南丹发生特大透水事故后县领导欺上瞒下的行为就是如此,江西万载派警察在路口堵截记者、县镇干部甚至将《中国青年报》记者撂倒在地也是如此。农村村民自治法实施后,村民开始行使对村务的监督权,村民能对财务实施监督。但是没有听说过有哪个政府机关公开过财务。政务公开是社会大势所趋,而政府财务就难以公开,这是因为一些政府在管理上有很多地方不规范,有一些支出不尽合理或不合理,因此理所当然不敢公开了。在缺少政务公开的情况下,人大监督权无法落实。不是人大不想监督政府,而是人大代表从技术的角度无法落实监督权,缺少监督对象的信息或缺乏监督的技术,这其中的任何一个环节,都可能使人大监督权流于形式。

综上所述,从宪政的角度分析人大监督权的实现,是全面推行依法治国的需要,它对完善我国的根本政治制度具有重要作用。而当前人大监督权的实践还远不能达到法治建设的需要,因此,深入研究人大监督权实现过程中存在的问题,并找到解决问题的途径,是非常必要的。

1.2 国内外关于权力监督研究的现状及趋势

1.2.1 西方分权理论和代议制度对权力监督理论的论述

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。后经波里比阿、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。洛克是近代意义分权理论的创始人。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他们还系统提出了“双重分权理论”，从而将分权理论推向至高点。

① 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第214—215页。

② 《政府论》（下篇），商务印书馆1961年版，第89—94页。

③ 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1961年版，第154、158页。

④ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，商务印书馆1980年版，第246—247页。