

第三章 地方人大法定的監督制度與工作

根據中國憲法、地方組織法、代表法、立法法、預算法、審計法、人大及其常委會的議事規則等國家法律的規定以及全國人大常委會關於加強對法律實施情況檢查監督的若干規定等法律檔的要求，綜觀各級人大行使監督職權的實踐，人大監督權行使的內容與範圍，也就是人大及其常委會監督什麼的問題，可將其區分為法律監督和工作監督¹（張淳翔，1992：4-2）。人大行使監督權必須按照一定的方式與程序，根據監督的內容與執行手段的不同，大致可分為八種：一、聽取及審議工作報告，二、審查和批准計劃、預算，三、審查法規等規範性文件，四、對法律的施行進行調查、視察或檢查，五、受理申訴、控告和檢舉，六、詢問和質詢，七、特定問題的調查，八、罷免和撤職（程湘清，1996：144-152）。

監督權是人大其常委會的一項重要職權。如何行使好憲法和法律賦予的監督權，進一步加強國家權力機關的監督工作，這是各級人大工作者和理論工作者致力探索的一個重要課題。本文綜合上述兩位學者的分類，對於地方人大法定的監督制度與工作提出簡單的說明與比較：首先，對於「一府二院」的工作監督；其次，對法律實施的法律監督；最後，則是法定監督制度的規定與運用。

第一節 對「一府二院」的工作監督

一份由安徽省人大常委會研究室完成的問卷調查，旨在瞭解、分析地方人大監督工作現狀、存在問題及其原因的問卷調查²（安徽省人大常委會研究室，

1 法律監督就是對憲法和法律的實施進行監督；工作監督即對被監督機關的工作進行監督。

2 這項調查共發出1700份問卷，回覆1178份，回收率為69%。問卷調查根據工作部門分為三類：一是市、縣黨委工作人員，二是市、縣人大常委會組成人員和人大代表，三是市、縣政府組成人員和兩院中由人大選舉或任命的人員。地方人大監督工作存在的主要問題：一是重形式、輕實效。人大和一府兩院分別有81%和66%的人認為人大在行使監督權中存在形式主義問題，分別有77%和60%的人認為人大監督效果一般。二是沒能很好地抓住重點和難點。人大和一府兩院分別有70%和60%的人認為人大監督作用的大小與監督次數的多少並不成正比，66%和47%的人認為人大在監督中抓重點和難點方面做得一般。因此，人大監督工作只有抓重點才能得到黨委的支

2001：12)。調查表明，人大和一府兩院分別有 69%和 77%的人認為，近年來地方人大監督工作有所發展，取得了一定的成績。黨委有 95%的人認為加強人大監督工作不會削弱黨對一府兩院的領導；作為被監督者的一府兩院有 98%的人認為人大監督是必要的，有 90%的人認為人大監督對工作是有利的。這表明地方人大監督工作的發展和所取得的成績還是得到大多數人認可的，人們對人大監督的認識也是積極的。但是，人大監督工作的進展離人們的希望尚有一定的差距，仍需繼續努力。調查中人大有 21%的人對監督工作的現狀不滿意，比滿意率要高出 13 個百分點，同時有 47%的人認為人大沒有充分行使監督權（安徽省人大常委會研究室，2001：12）。

強化對人大監督工作的認識是有必要的。監督的本意是制約，制約是監督的法律屬性。鄧小平曾說：「如果我們不受監督，不注意擴大黨和國家的民主生活，就一定要脫離群眾，犯大錯誤。」監督「一府兩院」的工作是憲法和法律賦予地

持、政府的重視。三是沒很好地運用較強硬的監督措施。地方人大普遍感到一些嚴厲的監督措施難以實施，有 76%的人對撤職、75%的人對罷免、64%的人對質詢、44%的人對撤銷不適當的規範性檔、38%的人對組織特定問題調查委員會等幾種較為嚴厲的監督方式表示運用時難度較大。

地方人大監督工作中存在的種種問題削弱了人大監督的力度和效果，從而直接影響了人大作為權力機關的形象。人大和一府兩院分別有 95%和 84%的人認為人大監督力度和效果對人大形象有影響。從對人大調查的問卷選擇率看，當前影響人大監督權行使，造成監督難的主要原因依次有以下幾個因素：現有的相關法律、法規不配套（55%）、人大相關機構不健全，力量不足（54%）、監督者整體素質不適應要求（47%）、黨委、人大、政府間關係未理順（41%）、難以瞭解被監督者實情（40%）、怕影響與被監督者的關係（36%）、黨委重視不夠（35%）。

根據對人大的調查，監督效果不盡如人意的原因依次為：一是沒有使用較為嚴厲的監督手段（68%），二是不敢硬碰硬，怕惹麻煩（43%），三是重形式，輕實效（41%），四是黨委支持不夠（24%）。看來黨委支持不夠並不是人大監督效果不佳的首要原因，人大應該更多地從自身去尋找原因。市、縣人大調查對象中有 82%的人認為人大在瞭解和掌握被監督者真實情況上有困難。主要是人大缺乏足夠的人員（人大占 78%，一府兩院占 46%），對此原因，人大和一府兩院都將其排在了第一位。但是，在被監督者不願積極配合與被監督者的工作比較專業這兩個原因上，人大選擇前者的（34%）多於後者（20%）。

而一府兩院卻恰好相反，選擇前者的（26%）少於後者（37%）。儘管這兩種原因不同，但其背後都向作為監督者的人大提出了要提高自身素質的要求卻是不言自明的。

方人大及其常委會的一項重要職權。因此，作為監督主體，首先應強化自身的監督意識。在思想上，要敢字當頭，無私無畏，不負人民重托；在行動上要依法監督，強化責任，講究監督實效。作為「一府兩院」及其工作人員，必須從理論上加深對中國根本政治制度的理解，從思想上提高對人大及其常委會的性質、地位的認識，擺正監督與被監督的關係；從實踐上自覺地接受人大監督。各級人大及其常委會對政府、法院和檢察院工作監督，主要是從以下三個方面開始進行：

壹、 聽取和審議工作報告

中國憲法第一百一十條規定「地方各級人民政府對本級人民代表大會負責並報告工作。縣級以上的地方各級人民政府在本級人民代表大會閉會期間，對本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作。」

在人代會上聽取和審議「一府兩院」的全面工作報告、在常委會會議上聽取和審議「一府兩院」的專題工作報告，是各級人大實行工作監督的基本方式。首先，人民代表大會會議審議工作報告時，提出報告的機關應當根據代表審議中提出的意見，對報告進行修改或者向大會作補充報告。其次，工作報告未被大會批准的，鄉鎮人民代表大會應當於兩個月內舉行會議，聽取和審議提出報告的機關根據代表審議意見再作的報告；縣級以上各級人民代表大會可以由大會主席團提出處理意見，提請大會決定。第三，常委會在聽取工作報告之前，可以組織常委會組成人員和本級人大代表對提出工作報告的機關的工作進行視察，常委會在審議工作報告時，可以對提出工作報告的機關履行職責、執行法律的情況進行評議，使常委會對工作報告的審議取得更好的效果。

實施中的主要問題是；在一些地方存在「重報告、輕審議」，「會上議一議、會後無聲息」的現象。改進的意見和做法主要是：第一，在人大及其常委會舉行會議之前，有計劃、有針對性地組織代表開展調查研究，特別是圍繞常委會會議聽取和審議的專題工作報告進行專題調查研究，使代表和常委會組成人員取得審

議發言權，提高審議品質。第二，在會議審議時，運用分組會議、聯組會議、全體會議等形式，開展專題審議。特別是聯組會議形式，比較靈活，適宜開展專題討論和辯論。第三，將常委會組成人員的審議意見和建議，按照一定程序形成特定檔（有的叫《審議意見》，有的叫《審議意見書》），送達工作報告機關改進工作，並要求在一定期限內將改進工作的情況回饋人大常委會。目前，對「審議意見」的法律效力還有不同看法。可以進一步總結經驗，觀察是否進一步成為地方性法規或法律規定，改變「整理不規範、報送無程序、效力不明確、辦理不得力」的狀況。第四，和行使重大事項決定權結合起來，從法律上界定各方面工作的「重大事項」³，形成比較健全的重大事項報告制度。對有些重大事項，經過審議，要作出決定或決議，以增強監督的剛性和權威性。第五，和引咎辭職制度結合起來。現實中已出現縣市級人大或人大常委會通過表決沒有通過政府或兩院工作報告的情況，有的地方人大常委會就規定，報告如沒有被通過，有關負責人須引咎辭職。有的地方司法機關自己也作了類似規定。

人大是民主監督的主渠道，但人大代表對一府兩院的建議、批評和意見，常常不能得到充分反映。一年一度的代表大會本應是實施監督的最好機會，但實際情況往往是，審議報告時，一般議論多，切中時弊少。作為監督主體的代表自審自議的多，而作為被監督對象的政府官員直接到會聽取意見的少。加上有的地方代表團團長習慣於歌功頌德的匯報模式，主席團不易聽到力度較強的意見。

經過多年的實踐，聽取和審議工作報告已經形成了一定的制度規範，但是，隨著形勢發展，這些制度也需要改進、發展和創新。從地方人大審議一府兩院的工作報告的實踐來看，人大聽取報告的成分比較多，但是審議報告的能力還有待進一步增強；擺上常委會的專題工作報告應政府要求的多，宣傳政府工作，要求人大支持的成分比較多，主動接受人大監督的相對比較少；專門委員會聽取和審議工作彙報是很重要的環節，但是現在專門委員會這方面的工作開展還受到觀

³ 現在多數省級人大常委會制定了關於行使重大事項決定權的地力性法規。

念、制度和機制等多方面的制約。因此，從制度設計上要為代表和委員審議工作報告提供條件。

貳、 計畫與預算的審查監督

逐步加強了對國民經濟和社會發展計畫、財政預算的審查監督。1978年十一屆三中全會以後，無論是經濟體制改革，還是政治體制改革，無論是行政體制改革，還是社會體制改革，都要求一點：權力下放。權力下放的變化導致中央政治控制體制的變動，因此必須透過人大來逐步加強了對國民經濟和社會發展計畫、財政預算的審查監督（辛向陽，2000：248）。

為了使各地方能夠按照社會化大生產的要求和經濟有效的原則，因地制宜地發展國民經濟（辛向陽，2000：250）。1979年6月五屆人大二次會議通過的《政府工作報告》提出：要在中央的集中統一領導下，適當擴大地方在計畫、基建、財政、物資、外貿等方面的權限。1982年對於中央與地方關係的調整來講是重要的一年，具體表現是：明確規定了中央和地方國家機構職權劃分的總原則，即遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則（辛向陽，2000：253）。也由於權力的下放，地方行政機關在執行中央的指示時，就享有很大的影響力，在考慮自身的利益下，經常會修改中央的政策，或不貫徹執行中央的指令（張虎，1991：17-32），由於中央政府對地方政府又缺乏有效的行政監督體制，因此就形成了所謂的「上有政策、下有對策」。這種形式主義或選擇性的順服關係也可見諸於地方政府和其人員之間，因此決定逐步加強了對國民經濟和社會發展計畫、財政預算的審查監督。

權力下放在1982年獲得了法律的支撐⁴，有了法理性的基礎。學者發現權力

⁴ 1982年憲法規定：「省、直轄市的人民代表大會和它們的常務委員會，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報全國人民代表大會常務委員會備案。根據新憲法修改通過的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》進一步規定，省、自治區的人民政府所在地的市和國務院批准的較大的市的人民代表大會及其常務委員會，根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行，

下放對中國大陸經濟的推動表現在：地方政府作為地區經濟發展主體的地位和職能逐步形成並得以強化，促成了中國地區經濟的空前發展和從未有過的建設高潮（辛向陽，2000：258-261）。中央放權以後，隨著利益的地方化、相對獨立化，地方就必須掌握更多的社會資源來擴大自己的經濟能力和調控能量，地方利益在這個過程中持續強化，地方意識逐漸確立並外顯化。

從1980年的財稅權下放，到1982年的立法權下放，再到1984年的投資決策權下放，說明權力下放是這一時期調整中央與地方關係的主旋律，分權是改革中央和地方政府關係的總方向與總趨勢（辛向陽，2000：254）。然而，這類的權力下放結果是形成了地方保護主義⁵。此種「地方發展型國家」的確帶來了經濟成長，但也同時帶來了廣泛的貪腐、尋租，集中權力的濫用也帶來了大量的腐敗機會（徐斯儉，2005：7）。中共前國務院總理朱鎔基的「政府工作報告」明白指出，一些地方、部門和領導幹部的形式主義、官僚主義盛行，弄虛作假、鋪張浪費嚴重、腐敗現象比較突出（潘錫堂，2002：9）。有些單位違規挪用財政資金與專項資金，有些地方大搞形象工程、政績工程等奢侈浪費現象，甚至有些單位違規挪用財政資金與專項資金。此說明中央看到地方保護主義近年來愈演愈烈，對全國經濟造成了嚴重影響：地方經濟成為獨立的經濟單元，依靠行政權力，相互之間進行資源與市場爭奪（辛向陽，2000：277-293）。無論如何，如何制約各層級的幹部，尤其是領導幹部的腐敗，變成為中國政治體制改革的重要任務（徐斯儉，2005：2）。因此必須加強地方人大對國民經濟和社會發展計畫、財政預算的審查監督。

但由於法律法規在制度設計方面對從這方面的工作規定過於原則和籠統，各級人大在這方面都還處在起步的探索階段，形式審查多，實質審查少，監督不到位。強化人大在這方面的職能，不僅需要體制機制的保障，更大程度上講，也是

並由省、自治區的人民代表大會常務委員會報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。

⁵ 地方保護主義通俗地講是指這樣一種現象：地方政府在處理全局利益與局部利益的關係時，只注重地方利益的最大化，不考慮全局利益甚至犧牲全局利益；為了本地區、本部門的利益而破壞其他地區、其他部門的利益。參見（辛向陽，2000：254）。

政治決斷的問題。

第二節 對「法律」實施的法律監督

中國已進入了全面建設小康社會、加快推進社會主義現代化的新的發展階段，人大工作面臨的新情況、新任務和新要求越來越多。加強地方人大及其常委會的監督職能，對於不斷完善人民代表大會制度，推進社會主義民主政治建設和依法治國，保證和促進中國大陸的改革開放和現代化建設事業的發展，具有十分重要的意義。

地方各級人大及其常委會的監督工作應把法律監督作為重點。中共十五大確立了依法治國、建設社會主義法治國家的方略。一個以憲法為核心的法律體系在中國已經形成，關鍵是如何遵守和執行的問題。而廣大人民群眾反映比較強烈的就是已經制定的法律沒有得到很好的遵守和執行，有法不依、執法不嚴、違法不究的現象時有發生，必須花大力氣加以解決。地方各級人大及其常委會理所當然地應把監督各種違憲違法行為作為行使監督權的一個主要內容，以保證憲法、法律、法規在本行政區域的貫徹執行，切實做到依法辦事，依法從政，公正司法，實現依法治國的方略。

壹、 審查法規等規範性文件

80 年代，在中共的主導下，各級人大及其常委會的工作逐步展開，無論是在內容、範圍還是手段上的運用都有較大的發展。監督憲法和法律的實施，是全國人大及其常委會的一項重要職權。地方各級人大及其常委會則在本行政區域內保證憲法、法律、行政法規和上級人大及其常委會決議的遵守和執行，這也是它的一項重要職權。文化大革命期間對於行使這項職權重視不夠，採取的措施很少，因此十一屆三中全會後，人大及其常委會把監督和保證憲法的實施方在重要位置上。而對違反憲法法律的地方性法規等規範性檔進行審查和糾正，根據憲法和法律規定，省級人大及其常委會制訂和批准的地方性法規報全國人大常委會和

國務院備案 (江材訊, 2005: 28)。1982 年以前, 對備案的地方性法規, 由全國人大常委會辦公廳負責審查, 提出審查意見。

地方各級國家權力機關應認真履行憲法和法律賦予的職權, 在地方政治、經濟、文化生活中, 特別在地方民主和法制建設方面, 發揮重要作用 (中宣部, 1998: 103)。提到享有立法權的地方人大及其常委會制定了 7449 多件地方性法規, 為地方經濟建設、各項事業發展和社會穩定提供了法制保障 (江材訊, 2005: 29), 依法決定了一大批地方重大事項, 解決了經濟和社會發展中的許多突出矛盾。

貳、 對法律的施行進行調查、視察或檢查

喬石委員長在八屆全國人大二次會議上強調指出: 「各級人大及其常委會要加強對法律實施的檢查監督, 堅決糾正有法不依、執法不嚴、違法不糾的現象, 維護法律的尊嚴, 樹立法律的權威, 使改革開放和現代化建設事業沿著社會主義法制軌道健康發展 (李浩讓, 1994: 26)。」

加強對法律實施的檢查監督, 是憲法、法律賦予地方各級人大及其常委會的重要職權。執法檢查是人大對一府兩院實施法律監督的重要方式和手段, 它是通過扶正查偏糾錯, 對行政執法和司法活動實施監督, 以促進一府兩院依法行政和公正司法, 確保國家權力按照人民主權和法制統一的原則規範有序的運行。但在監督實踐中, 由於一些障礙性因素的制約, 其職權效力還沒有得到充分發揮。尤其是政府垂直管理部門的行政執法工作, 很少納入到人大的監督視野, 出現了監督的空白點, 使執法檢查有悖於法制統一原則, 缺乏完整性。

法律的施行進行調查、視察或檢查運行至今出現了讓人詬病的情況: 一是《監督法》遲遲未頒佈。現行的《監督條例》和《監督辦案規定》等地方法規, 對執法檢查這一監督方式只做了比較宏觀和原則的規定⁶, 在對地方人大如何開展執法檢查, 既沒有數量的限制, 也沒有責任的約束, 市縣兩級人大職權行使缺乏強

⁶ 一些省、自治區、直轄市人大及其常委會制訂的關於監督工作的規範性文件中, 對執法檢查也做了一些明確性的規定, 參見 (陳勇, 1994: 62)

有力的法律支撐和工作動力。人大的外部監督和行政司法機關的內部監督在制度和程序上還沒有完全銜接起來，執法檢查缺乏必要的法律和制度保證。必須儘快制定監督法，用法律確保人大及其常委會監督有力度有效果。監督法應對監督權的主體及其職權範圍、監督形式、方法等作出明確規定的同時，要規定被監督機關服從監督配合監督的義務以及不服從不配合監督的處罰等，這樣才能使國家權力機關的監督有法律保障，監督才會有力度有權威。二是體制未理順。按照現行的法律制度規定，人大與監督對象之間還存在體制不順的問題，人大對政府系列外的工作部門尤其是垂直管理部門，只能行使檢查權，而不能直接採取撤職、罷免等剛性手段，這就使執法檢查不可避免地產生了一些薄弱環節，使部分行政權力游離於人大法律監督之外，而這些部門的執法工作是否規範，不僅直接關係到經濟的發展、人民群眾的切身利益，而且還直接關係到政令的暢通、政府形象的樹立。此外，由於縣級人大不設專門委員會，常委會專門辦公室又不具備監督主體資格，開展執法檢查缺乏必要的主體，導致縣級人大執法檢查很難做到經常化。縣級以上人民代表大會一般不宜擔當執法檢查的主體，委員長會議(主任會議)亦不能成為執法檢查的主體，專門委員會可以成為執法檢查的主體(陳勇，1994：62)。下級人大及其常委會不是執法檢查的對象，而政府的各主管部門應屬於執法檢查的對象。法律及有關法律問題的決議、決定的實施，是各級人大進行執法檢查的基本內容，地方人大開展執法檢查的內容。

參、 受理申訴、控告和檢舉

地方為了杜絕司法領域的腐敗現象，採取了許多重要舉措，其中之一就是由縣級以上的人大及其常委會，對由它產生的人民法院所審理的具體案件，在適用法律、認定事實上是否正確進行監督，即個案監督，並取得了成效，探索了不少可行的做法(李曉光、張濤，2005：10-12)。

中國政府的突出特點就是上下級黨政政府之間等級森嚴，各級政府都是下管一級，形成一個層層向下約束、層層向上負責的嵌套機制。這個制度邏輯，決定

了上一級政府總會鼓勵民眾提起針對其下級政府的上訪，但卻不希望民眾越過自己到自己的上級政府上訪。學者認為民眾針對下級政府的上訪使得本級政府可以行使約束下級政府的權力，所以上訪有時候會對上級政府「賦權」——賦予它管理下級政府的權力；如果民眾越過本級政府上訪，卻將使本級政府成為上級政府約束的對象——哪怕民眾反映的是自己的下級政府，但在上級政府看來，該為此負責的卻是本級政府（趙曉力，2005：86）。

根據下管一級和向上負責的制度邏輯，又使得哪怕是越級上訪在層層批轉之後，最終還是由縣政府來處理鄉鎮政府。上訪者也明白這一點，但上訪者認為，如果有更高級政府的「尚方寶劍」在手，縣政府在「官官相護」的時候便會有所忌憚。在上訪者看來，最沒有「官官相護」嫌疑的是中央政府，因此群集上訪。

全國人大常委會辦公廳信訪局副局長提到 1988 年 7 月，在七屆人大常委會工作要點中，就加強信訪工作和信訪工作機構問題提出了明確要求：「要認真受理人民群眾的申訴、控告和檢舉。凡屬直接控告全國人大及其常委會選舉、決定和任命的國家工作人員違憲情節嚴重的，由常委會責成有關部門查清事實進行處理。其他申訴、控告或者檢舉交由最高人民法院、最高人民檢察院、監察部及地方人大常委會處理，限期向常委會報告處理結果。常委會要健全和完善公民申訴、控告和檢舉制度，恢復接待人民來訪的工作（狄濟洪，2000：9）。」為了面對上訪的情況，地方人大在受理申訴、控告、檢舉方面作了大量的工作。瀋陽市人大常委會出台了《司法案件監督規則》，初步實現了司法工作監督的規範化和制度化。

第三節 小結：法定監督制度的規定和運用

江總書記在慶祝建黨八十周年的講話中提出「通過加強監督，建立健全依法行使權力的制約機制和監督機制」，而這種制約機制和監督機制應是在中國現有的政治體制內建立完善並運作實施，其中最根本最重要的是要進一步發揮各級人

大及其常委會對行政和司法權力的監督職能，加強和改進監督工作。

多年來，地方人大常委會一般把審議報告、執法檢查、組織視察、專題調查作為主要的監督形式，而對地方組織法所規定的質詢、特定問題調查、撤銷不適當的決定和命令、罷免或撤銷職務等較為嚴厲的、具有強制力的監督形式，卻很少採用或基本不用。這樣，有些地方人大常委會雖然每年審議了不少報告，開展了一些檢查，但由於沒有結合運用上述監督形式，即使發現明顯不當甚至違法、失職等問題，也未能得到解決，致使審議、檢查停留在一般化的水平上，人大監督顯得軟弱無力，沒有發揮應有的權威。中國國家權力機關的監督手段主要有：詢問、質詢、特定問題調查、罷免和撤職。80年代後，這些監督手段不但在法律規定上日臻完備，而且在實踐中逐步地得到運用。

壹、 詢問和質詢

質詢和詢問都是人大監督一府兩院的重要方式，報導寧波市人大常委會主任陳勇的看法：「我們在實踐中體會到，監督工作要有新突破，必須在觀念、內容和方法上實現『三個轉變』：從支持性監督向制約性監督轉變，從重點監督一府兩院的具體行為向監督具體行為和抽象行為並舉轉變，從偏用幾項監督職權向全面運用各種監督職權轉變（徐運平，2003：15）。」

詢問和質詢是以民主選舉制度為基礎的國家或組織內部發揚民主，加強監督的一種重要措施，中國國家法律關於人民代表大會制度的規定中就有詢問和質詢制度的內容。但地方人大認為二者是有區別的，區別如下：一是性質不同。質詢必須以質詢案的形式提出，屬於議案的一種，一般是針對國家行政、審判、檢察機關工作中比較重大的問題並要求作出答復，帶有批評性和強制性。而詢問只具有瞭解情況的性質，不具有議案的性質。二是提出的法定條件不同。在地方各級人大常委會會議期間，省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人大常委會組成人員5人以上聯名，縣級人大常委會組成人員3人以上聯名，以書面形式提出

對一府兩院的質詢案。而提出詢問則沒有人數方面的規定，也沒有要求必須以書面形式提出。三是處理程序不同。質詢案的處理程序比較複雜，它要由主席團或委員長會議，或主任會議決定，由受質詢機關書面答復，或在有關的會議上口頭答復；也可以決定由受質詢機關在人大閉會期間作出書面答復或者在有關的會議上答復。提出質詢案的代表半數以上對答復不滿意的，可以要求受質詢機關再作答復。而詢問的運作程序則簡便、靈活多了，沒有規定要經大會主席團或者委員長會議或者主任會議決定詢問與否。一般採取即問即答的方式，沒有嚴格的程序規定。

而 1989 年湖南省第七屆人大二次會議上的質詢最為有力，一位副省長被依法罷免，引起轟動（郭道暉，2005：42）。記者報導廣東省人大常委會 1994 年首次提出質詢案，就實施《廣東省城鎮房地產權登記條例》情況，質詢省國土廳，掀開了剛性監督的一頁（劉倩，2004：3）。1995 年 2 月，省八屆人大三次會議上，粵西三個代表團就 325 國道問題，向省交通廳提出了質詢。總體說來，除極少數地方人大以外，絕大部分地方人大 20 多年來質詢案例為零，1980 年全國人大會上的質詢案例長期是孤本⁷。

從傳統觀念上看，質詢往往被視為對政府的挑剔，特別是當代表因不瞭解政府帶專業性的工作而提出一些被政府視為無知的問題時，就有所厭煩。其實，這也恰好說明是政府方面的資訊不夠公開所致。從體制方面來看，代表怕質詢會形成同政府唱對台戲，使政府下不了台，因此影響人大與政府的關係。這種顧慮又是受中國長期以來的政治傳統和體制所約束的。因此，改進過去詢問和質詢制度有兩種傾向：一是要防止不敢用、不會用的傾向；二是要防止凡是自己不滿意的都要詢問、質詢，反復糾纏的濫用傾向。

⁷ 1980 年五屆全國人大三次會議上「中華人民共和國質詢第一案」：170 多名北京代表團的代表連署，就寶鋼工程建設問題向冶金工業部提出質詢案。當時人大代表對現代化、自動化的煉鋼還不甚瞭解，對其巨大的投資，特別是代表們長期以自力更生為自豪的國策的薰陶，聽說寶鋼要不遠萬里從澳大利亞等國進口高品質的原料礦石不理解。在代表們連珠炮似的提問下，部長一時也解釋不清，直冒冷汗。不過，事後也沒有對部長採取什麼不信任或導致檢討、辭職、罷免之類的進一步措施。

為了因應詢問和質詢制度的兩種傾向，所以就偏重於修訂人大組織法或議事規則，改進質詢的程序，提高質詢的品質。如原則規定質詢內容的適當範圍；凡符合質詢的條件(代表資格、人數和質詢範圍、程序)的，主席團或主任會議一般都應依法安排質詢，無權擱置；參與質詢者事先對質詢主題、問題和文件有初步的調查瞭解和研討，盡可能使問題問在重點；經質詢後，如果未能達到多數質詢者的要求，或發現新的情況與問題，要規定後續的措施與程序。如進行再質詢、責成被質詢者限期作出檢查、改進，或啟動其他監督程序，如成立調查委員會、調查組；質詢者依法聯名提出處理的議案，提交人大常委會審議審議，作出相應決定等等。

貳、 特定問題調查

一、 縣以上各級人民代表大會行使特定問題調查權的規定

法律對縣以上各級人民代表大會行使特定問題調查權的規定。在縣以上地方各級人民代表大會會議期間，主席團或者十分之一以上代表書面聯名，可以向本級人民代表大會提議組織關於特定問題的調查委員會，由主席團提請全體會議決定。調查委員會由主任委員、副主任委員和委員組成，由主席團在代表中提名，請全體會議通過。調查委員會應當向本級代表大會提出調查報告。代表大會根據報告，可以作出相應的決定。代表大會可以授權它的常務委員會聽取調查委員會的調查報告，常務委員會可以作出相應的決議，報代表大會下次會議備案。

二、 法律對人大常委會行使特定問題調查權的規定

對地方各級人大常委會，地方組織法規定，主任會議或者五分之一以上的常務委員會組成人員書面聯名，可以提議組織關於特定問題的調查委員會，由全體會議決定。調查委員會由主任委員、副主任委員和委員組成，由主任會議在常務委員會組成人員和其他代表中提名，請全體會議通過。調查委員會應當向本級人

大常委會提出調查報告，常委會根據調查報告，可以作出相應的決議。

三、 人大特定問題調查權的運用

儘管憲法、法律和地方性法規在條文上對人大特定問題調查權的規定有所增加，但人大特定問題調查權在實踐中的運用還是極少的。

總的來看，特定問題調查方式的運用在地方人大監督實踐中是相當少的。但這並不能說明地方人大監督工作所面臨的形勢尚不需要運用特定問題調查這種監督方式，更不能表明特定問題調查權在縣以上地方各級人大中是可有可無的。恰恰相反的是，組織特定問題調查委員會作為一種較為嚴厲的監督手段，正是保證地方人大依法行使職權，樹立人大作為國家權力機關的權威，改變監督工作軟弱狀況，強化監督職能所必須的，也是監督某些複雜疑難事宜的重要手段。當 1991 年遼寧鐵嶺市人大常委會對反映強烈、久拖未決的銀州區第四和第九小學校舍問題組織特定問題調查委員會進行調查，引起市政府和有關部門的重視，促使政府投資近 500 萬元並分別在兩校新建教學樓，解決了兩所小學的問題（曹承鋒、鮑挺、朱業生，2002：5）。1998 年西藏自治區人大常委會組織特定問題調查委員會，對兩公司經濟糾紛案件進行調查，查清了有關法院在辦案中的錯誤，並促使區法院院長通過審判監督程序糾正了錯誤，使這起拖延三年、涉及西藏和甘肅兩地的經濟案件得以公正了結。2000 年，安徽省合肥市人大常委會就汪倫才案件組織特定問題調查委員會，對因司法不公將一起普通的民事糾紛案件辦成了一件刑事冤案的違法情況進行了調查，最終監督檢察院和法院糾正了錯案，並對責任人作了嚴肅處理。這三起監督案例的結果表明，人大特定問題調查權的運用能迅速、有效地查清和解決那些久拖不決的疑難問題，對依法行政和公正司法發揮了權力機關應有的監督作用。

對人大行使特定問題調查權的現狀可以作這樣的概括：一是有發展。人大特定問題調查權正逐步引起全國人大和地方人大的重視，在憲法、法律上得到恢復

和發展，在一些地方的法規中有了較具體規定。在地方人大的實際工作中，近年來特定問題調查權的運用比以前也有所增加，為完善和強化人大監督職能發揮了積極作用。二是有難度。在人大特定問題調查方面的法律、法規還不完善，缺乏具體的可操作性和規範性；外部環境有待改善，有關方面對人大行使特定問題調查權要有一個正確的認識，以形成一個有利於人大依法開展特定問題調查的環境。法律、法規不完善的客觀困難和實際運用過程中人為的阻力使人大特定問題調查權的行使跟不上人大監督的現實需要。

從總體上看，人大特定問題調查權在實踐中的運用還是極少的。全國人大及其常委會沒有用過，地方人大及其常委會在實踐中的運用也十分罕見。周建軍指出截至 2004 年中國各地已有 43 個省、市人大在所制定的 125 項地方性法規規章中，明確規定了可以採取特定問題調查委員會這一監督手段⁸。據全國人大常委會辦公廳新聞局 1994 年對 30 個省級和 69 個縣級人大常委會的調查統計，1991 年至 1994 年上半年，省級人大及其常委會沒有使用過這一監督方式，縣級人大及其常委會使用特定問題調查 67 次（邵擁軍，2005：15-17）。另據安徽省人大常委會研究室調查材料表明，組織特定問題調查委員會是所有監督方式中最少使用的一種，該省 15 個省轄市中只有 1 個市使用過特定問題調查監督方式，在抽樣的 36 個縣級人大常委會中也只使用過 7 次。由此可以得出這樣的結論：人大特定問題調查權基本處於虛置狀態，而且在縣、市、省、全國四級人大中的實際運用呈逐級遞減態勢，似乎越往上阻力越大、難度越大。出現這種情況是很值得深思的。

⁸周建軍（2005），〈喜看南江人大啓動特定問題調查〉，《地方人大創新網》，【線上資料】，<http://www.lpci.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=2802>，2005/10/23。

參、 罷免和撤職

罷免或撤銷人大及其常委會選舉、決定任命的工作人員的職務，是目前中國人大監督手段中最嚴厲的一種。列寧也認為，罷免權即真正的監督權，是真正民主集中制的基本原則。罷免是指地方人大對由選舉產生的國家機關工作人員依法罷黜其所擔任國家公職的監督活動（吳建依，2000：21）。撤職是指地方人大對由其任命產生的國家機關工作人員依法撤銷所擔任的國家公職的監督活動。罷免與撤職都是由於監督對象行使職權已經嚴重違反議會授予行使權力的目的，或者所做出的行為導致嚴重的社會危機，責任人又不主動請辭的情況下，由產生他的機關依法罷免或撤銷其職務，強迫其承擔法律責任的方式。1954 年憲法只對罷免對象作了規定。1982 年憲法、全國人大組織法及地方組織法規定了罷免主體外，還初步規定了提出罷免案的程序。地方人大組織法還規定縣以上的地方各級人大常委會在本級人代會閉會期間，有權決定撤銷個別副省長、自治區副主席、副市長、副州長、副縣長、副區長的職務；決定撤銷由它任命的本級人民政府其他組成人員和法院副院長、庭長、副庭長、審判委員會委員、審判員，人民檢察院副檢察長、檢察委員會委員、檢察員，中級人民法院院長，人民檢察院分院檢察長的職務。1995 年 2 月八屆全國人大常委會通過關於修改地方組織法的決定，對地方各級人大會議期間罷免案的提出、審議和決定等問題進行了具體的規定。

罷免，是相對選舉而言的免職方式，被選出的人大代表和國家機關領導人員，需免去其職務的，由選舉他的機關、選區罷免。撤職是一種行政處分，具有明顯的監督性質。罷免或撤職本身具有一定的滯後性。罷免或撤職是人大及其常委會行使人事任免權的最後環節，它在整個人事任免和人事監督過程中處於相對滯後的位置。對罷免、撤職必須要有法定的標準和理由，並建立起罷免、撤職程序和申訴制度。