

立法机关监督论¹

——中国全国人大与德国联邦议会比较

蒋劲松²

中国全国人民代表大会（全国人大）监督国务院的工作，以确保后者忠实地实施全国人大制定的法律或决定。中国的宪法制度与西方国家的根本不同。这种根本差异也体现于全国人大与其西方同行的监督工作。全国人大明确地创制自己的监督理论，并采用不但有效，而且还适应中国宪法制度及政治文化的方式监督国务院。全国人大在追求它的目标方面取得了一些成功，不过经验也显示，如果它能以客观的态度借鉴西方立法机关有效的方式与程序的话，那么它的监督工作可以作得更出色。

本文比较全国人大与由德国联邦议会所代表的西方立法机关的监督工作。本文的讨论以它们对行政机关的监督为限。全国人大不仅监督国务院的工作，而且还监督最高人民法院和最高人民检察院的工作。不过，本文作者选择不讨论全国人大对两个司法机关的监督，因为全国人大对司法机关的监督是中国宪法的特有内容，与西方的宪法安排无法比较。作者试图解释双方的不同之处，目的在于指出西方的经验如何能帮助全国人大加强其对国务院的监督。

历史背景

中国在制定 1954 年宪法时，它所背负的历史传统与德国的显然不同。德国在制定魏玛宪法之前已经经历了一种与代议制相结合的君主制，而中国在其整个封建时代一直都维持专制君主制，不承认任何代议制成分。德国人没有从魏玛民主制度的垮台中得出结论说西方议会制不适用于德国；与此相反，他们决心寻找更好的途径，使德国成为牢固的议会制民主国家。中国则不同，她从资产阶级民主制实践的失败中得出结论，即西方议会制度在中国没有生命力，所以转向社会主义政体，对西方议会制度则不再信任。

在德国宪法史上的第一帝国时代，国王暨皇帝都企图搞专制君主制，不过他们从未得手。贵族不但坚持选举君主制，而且还创制出若干方式以将君主置于贵族的监督之下。国王暨皇帝必须遵守宪章，承诺维护它们。否则，贵族既可以拒绝选举某位国王候选人，也可以弹劾一个国王并迫令其下台。在第二帝国时代，成文宪法付诸实施。皇帝及其宰相如果不能得到帝国议会即整个帝国的代议机关的支持，就不能制定法律。帝国议会通过定期的质询、辩论和审计，监督帝国领导人的工作。它制止了宰相甚至皇帝的违宪活动。最后到第二帝国末期，它还成功地修改宪法，规定宰相在帝国议会通过对他的不信任动议后必须辞职。所以，德国人在他们步入近代议会制之前，早就用宪法约束君主，并由代议机关对行政机关实施宪法控制。

中国人在封建时代的专制皇权下生活了两千多年。中国的皇帝手握全权。他们找到大量方式监督其大臣，但绝不允许贵族、大臣或是人民对他们自己的监督。他们从不允许贵族，更不要说人民，用宪法文件或代议机关之类的东西限制其权力。贵族可能抱怨皇帝的坏政策或恶劣行为，但绝不会试图限制其权力。人民可能会揭竿而起，改朝换代，但不会从根本上对政治制度予以革命。所以，到了中国人民不得不改变专制皇权的时代，专制皇权却又是他

¹ 严格说来，这个标题并不准确，因为全国人民代表大会（全国人大）并非仅仅是立法机关；它是最高国家权力机关。不过，这个标题最易为英语读者所理解。

² 本文作者为中国社会科学院政治学研究所副研究员，深圳大学当代中国政治研究所兼职研究员。

们所继承的唯一政治遗产。

魏玛时代是德国宪法史上的动荡时期。如何从魏玛共和国的崩溃中汲取教训，将决定议会制以及议会监督在德国的命运。德国政治家们，尤其是那些聚集于议会委员会的人们，承认魏玛宪法有问题。不过，在他们看来，魏玛民主制的失败并不意味着议会制在德国的末日。他们改革了魏玛宪法，并创立了德国风格的议会制，以使议会制适应德国国情。

中国在 20 世纪初曾短暂试验过包括总统制和议会制的西方宪法。结果是政权无休无止地从一个军阀转到另一个军阀之手，国家遍地都是混乱。中国共产党从这种可怕的后果中得出结论，无论是总统制还是议会制在中国都行不通。党领导中国转向以苏维埃所代表的社会主义政体。党仿照苏维埃模式，向人民建议人民代表大会制度作为唯一有利于新中国的政体，而全国人大则是该制度中的最高国家权力机关。从那以来，党一直不相信西方的总统制或议会制，坚持中国决不会接受它们。

不同的历史传统使中德两国的政体分道扬镳。中国全国人大制度与德国联邦议会制度之间的区别不仅是技术性的，而且是政治性的。在这种背景下，仿效德国经验而改变全国人大制度内核的企图绝对不受欢迎。然而另一方面，全国人大还是有可能从技术层面审视联邦议会，即审视其实现代议制民主的方式和程序。就立法机关的监督工作而言，联邦议会所采用的某些方式和程序就可能对全国人大有益。

2005 年 6 月，中国共产党中央委员会批转了第十届全国人大常委会党组关于充分发挥全国人大代表作用、加强全国人大常委会制度建设的报告。这是 1978 年以来中共中央第一次就人民代表大会制度专门下发文件。在这篇里程碑式的文件中，党不但重申其基本立场，即人民代表大会必须遵循正确的政治路线，而且还第一次强调必须努力增强全国人大常委会的工作制度。所以，现在对全国人大和德国联邦议会的监督方式及程序展开比较研究，并就如何借鉴后者的经验而改进前者提出建议，显然正当其时。

宪法基本原则

每一部宪法都遵循若干基本原则，而这些基本原则，或其中的一部分，规定立法机关与行政机关的关系。民主与法治乃德国基本法中所包含的、直接关系联邦议会对联邦政府的监督的两个基本原则。

基本法的民主原则有以下最重要涵义。第一，全部国家权力来源于人民。该原则体现于人民参加选举和投票，以及立法、行政和司法的相互分开。即是说，分权乃德国民主的内在要求。既然如此，德国联邦议会在其与行政部门的关系中就不具有最高地位，后者可以提请选民直接裁断它与立法机关的争持。第二，权力来自选民。在柏林，任何政党如果没有获得选民授权，就不能在国家生活中发挥领导作用。各政党在联邦议会中所占有的议席数不同，其所扮演的角色也就不同。控制多数议席的政党或政党联盟既领导行政机关，也领导立法机关。获得少数议席的政党则反对多数党及其政府。政府与反对党之间的较量甚至对抗构成联邦议会的基调和基本规则。的确，柏林的联邦议会监督或控制靠反对党需要揭露政府的坏事或错误并夺取政权来提供政治动力。第三，总理制民主。总理从联邦议会获得行政权，并对之负责。他领导政府并决定其大政方针。第四，议会制。立法机关与行政机关之间的宪法关系在很大程度上决定前者可以使用哪些方式与程序监督后者。德国联邦议会与行政机关的关系看起来类似全国人大与国务院的关系，但其实有实质性差别。在柏林，联邦议会与政府的关系是议会制的，即政府需要联邦议会信任才能执政，政府对联邦议会负责。不过，柏林式的议会制在立法机关表达对行政机关的不信任的方式方面与威斯特敏斯特式议会制又有不同。在伦敦，平民院只需投票通过不信任案。然后政府就辞职，并由领衔反对党接掌执政权，或者政府决定解散议会并举行大选。在后一种情况下，由选民决定接下来由哪个政党执政。

一句话，平民院或领衔反对党不需为现政府找到接班人才能迫令其辞职。与此相反，德国联邦议会或德国反对党为打到政府必须做两件事。它必须选举新总理才能对现任总理投不信任票。选举新总理需要多数联邦议员的赞成票，故殊为不易。³这种建设性不信任反映了德国人在使西方责任政府适应德国情况方面的宪法智慧。魏玛时代，帝国议会中的各个政党在议会监督方面十分亢奋，直至滥用不信任表决而随意打到政府。这又导致政府不稳，公众因而将政治动荡等同于议会制。联邦德国的缔造者们却不这么看。他们同意，德国不能再受政府不稳的祸害。不过他们不认为德国在议会制下除了遭受政治动荡，别无好处。他们坚信，德国人只要能设法限制政党的不负责任的行为，就能在议会制下享受稳定而民主的宪法生活。故而，他们发明了建设性不信任机制。按照建设性不信任制度，联邦议会中的反对党仍然有权对现任总理投不信任票而迫使其下台，此乃议会制的根本性权力。但是，他们必须以负责任的方式来做这件事，即为人民找到一个获得联邦议会多数支持的新总理以取代现任总理。多年来，建设性不信任机制运行得相当好。它帮助德国避免了政治不稳，却没有窒息政治反对活动。联邦议会中的反对党依然积极，但又学会了如何对人民负责。

建设性不信任机制作为基础，支撑着立法机关一整套监督工具。如果联邦议会不能迫使总理辞职，那么质询、辩论、调查委员会、投诉委员会和政府帐目审计，所有这些都将是软化的。有了建设性不信任机制支撑，所有这些工具都成了有牙齿的老虎。总理和他的部长们看到了联邦议会监督的武器库中有核武器，所以就不能不认真对待那些常规武器。

法治是基本法涉及联邦会议对政府的监督的另一项基本原则。法治原则意味着行政和司法机关受法律约束。因此，法律就成为联邦议会衡量政府活动的准绳。它还是立法机关告诉政府应如何纠正其错误并改善其工作以令前者满意的工具。从这个角度看，立法程序同时又是监督程序。

在北京，四项基本原则占统治地位。共产党对国家和社会的领导是其中的首要原则。所以全国人大服从党的领导。有八个少数党，或用中国的表达法，八个民主党派。民主党派的党员在全国人大内外都追随共产党。控制行政权对于实现共产党领导不可或缺。所以，国务院即中国的中央政府，总是由共产党员组成。民主党派绝不会对这一点提出疑问。他们不会为了从共产党手中夺过国务院而发挥监督作用。因此，全国人大需要不同的政治动力和逻辑以激活其监督。

政治奖品对政治动物事关重大。在德国头号政治奖品当推行政权，它刺激着反对党。连选也可以发挥政治奖品的作用。那些在监督政府方面最为积极的反对党议员连选的希望更大。在中国，人们尚待理解，有效的监督须以有效的激励为前提。全国人大的监督表现缺乏活力，其原因之一可以归结为政治奖品的缺乏。按照中国宪法，如果把行政权作为奖励民主党派的出色监督的奖品，那将违反宪法。不过，人们不应该把这个禁令往前再推一步，以致否定一切种类的政治奖品。连选能有力地激励全国人大代表或全国人大常委会委员。凡监督工作做得好的代表或委员就应该得到连选。如果这成为一个规则，他们将成为其他代表或委员的榜样。

民主集中制是规范全国人大与国务院的关系和前者对后者的监督的一个基本原则。全国人大激活其监督的动力来自人民，并遵循如下逻辑。中国奉行人民主权。依照中国宪法，一切权力都来自人民，并属于他们。全国人民通过选举全国人大代表，将全国性权力赋予全国人大。全国人大再决定国务院组成人员，以此授权他们代表全国人大行使行政权。主权者人民保留监督国务院的权力。在实际的宪法机制中，人民的监督主要通过全国人大的监督而实现。所以，中国的民主就不同于德国的民主，在中国，全部全国性国家权力都集中于全国人大之手。国务院仅仅替全国人大行使行政权，在任何情况下都不能挑战全国人大的立法或

³ Rules of procedure of the German Bundestag. Published by the Administration of the German Bundestag, 1992, p. 70

监督决定。

两国民主制度的不同还体现于他们对责任政府的不同理解。中国宪法用一句话简要规定国务院与全国人大的关系：“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”关于国务院对全国人大应负之责任，已经明确的是，只有总理对全国人大承担责任。国务院其他组成人员也对全国人大负责，但仅通过对总理负责而间接对全国人大负责。因此，中国的责任政府看上去与德国的类似，即行政机关原则上对立法机关负责，而且仅行政首长直接对立法机关承担责任。

但是，中国的责任政府又不同于德国责任政府，即中国的宪法或行宪实践都没有明确的不信任机制供全国人大使用。法律没有说全国人大可以表决不信任总理或国务院。从中国的行宪先例看，全国人大从未试图举行此种表决，总理或国务院也从未提请全国人大举行此种表决。

缺乏信任机制影响了全国人大对政府的监督。关于国务院对全国人大的责任，还有许多问题有待法律规定，或在实践中解决。总理对全国人大负什么责任？他应为政策失误、不良行政、腐败或缺乏能力而承担责任吗？更重要的是，总理应采用什么方式承担责任？他必须解释、道歉、纠正问题，或是辞职？这些模糊之处有待澄清。然而，由于缺乏不信任机制，这类问题又很难澄清。因此说，解决不信任机制问题确实是全国人大推进其监督工作的前提。

从根本上说，全国人大有权对总理或国务院说不信任。此种权力内含于宪法的人民主权观念和中国的人民代表大会制度。人民经过全国人大将行政权托付给国务院，他们有权评判后者的表现。如果他们不再信任总理，他们当然有权正式表达之，并解除总理的职务。共产党前主席毛泽东在中国制定 1954 年宪法的过程中，曾经就全国人大、国家主席和总理的三角关系提出过一个极其重要的观点。他说，国家主席不是政府，所以国务院不对他报告工作。打屁股应打总理，不打国家主席。毛所说的“打屁股打总理”指全国人大只能通过追究总理的责任而制裁或处罚国务院。遗憾的是，人们忽视了毛的这个极端重要的宪法观点。中国宪法应该规定总理对全国人大负责的整套程序，以便实现毛的论点。但至今还没有这样做，因此毛提出的打屁股打总理的主张还难以付诸实施。

中国学者们注意到了这个问题。例如，孙丙珠教授就为实现中国的责任政府提出如下建议。第一，澄清总理和部长们对全国人大所负责任的性质和内容。“应该认识到这种责任不是财政上的责任，也不是指刑事上的责任，而是指政治上的责任。这种责任是指总理、部长、主任应对它实施的总政策或具体政策负政治上的责任。如果它执行的总政策或具体政策不能符合民意，得不到全国人大大多数代表的支持，或者在执行政策中发生了不应有的重大错误和失职，总理、部长、主任就要辞职，不应该继续执政了。”第二，政府责任必须产生后果。“当总理、部长、主任在工作中发生了严重违法乱纪等问题时，全国人大应运用罢免权或撤销权。在全国人大开会期间，总理的工作报告不能得到全体代表的多数通过时，总理应该辞职。当总理提出的重要法案、决议得不到人大大多数代表通过时，总理应辞职。”⁴她认为，今后全国人大有可能不信任国务院。

妨碍采纳上述改革建议的主要障碍是，人们担心它们会导致的政治动荡。中国人视政治稳定为至关重要，因为在政治失序或动荡的情况下，不可能取得经济或社会进步。政治稳定又与政府稳定联系起来。像国务院因全国人大通过不信任案而辞职这样的激烈事件被认为是会引发此类可怕的局面的导火索。这种政治信念在中国极其强劲。任何增强中国责任政府和全国人大的监督工作的有价值的改革都必须考虑这个特定的观念。

在如何处理对政治及政府稳定的特别重视方面，德国的建设性不信任对中国人很有帮

⁴蔡定剑、王晨光主编：《人民代表大会二十年发展与改革》，北京，中国检察出版社 2001 年版，第 414—8 页。

助。它既是一种具体的机制，更是应对政府稳定与民主这对矛盾的积极态度。作为一种具体的机制，德国的建设性不信任向中国人表明，建设性不信任在效果上与破坏性不信任不同。像魏玛共和国、法兰西第四共和国和意大利曾搞过的旧式不信任制度，以其破坏性效果即不负责任地打倒政府而出名。我们可以称此类不信任为破坏性不信任。有的民族对破坏性不信任所引起的频繁政府更迭已经习以为常。所以他们对破坏性不信任相安无事。然而，像德意志、法兰西等民族再也不能忍受破坏性不信任所导致的政治动荡。他们不得不采用适合自己的方式来改革破坏性不信任。德国的建设性不信任要求联邦议会在撤销现任总理的职务之前先找到一位接班人，实践表明这个制度在维护政府稳定方面颇为成功。德国经验告诉我们，不必以牺牲议会的不信任权为代价来追求政府稳定。政府稳定当然是一个很好的政治价值。在议会制下，人们既可以用否定议会的倒阁权的办法来维护政府稳定，也可以采用将破坏性不信任改革为积极的不信任的办法，比如建设性不信任，来维护政府稳定。否定的办法牺牲了责任政府的基本原则，并威胁到立法机关监督的基石。改革的办法保护政府免受来自议员的过多的震动，但同时又迫使它对议会的不信任保持警觉。一句话，实行议会制的国家可以兼得政府稳定与议会积极的不信任权。

国务院对全国人大负责，这种关系使中国成为世界上的议会制家族的一员。现在，中国人可以看到，维持政府稳定不仅是他们优先追求的目标，同时也是西方许多实行议会制的国家优先追求的目标。通过德国人的经验，中国人会发现议会的建设性不信任可以与政府稳定和谐共处。中国不一定要移植德国的建设性不信任，不过该程序所体现的积极态度对中国有益。

对立法机关监督的基本理解

全国人大和德国联邦议会都从多个角度看待监督问题。德国人采用下述方式理解监督：通过立法实行监督，把预算制定程序变成监督程序，对抗与合作的平衡，从由联邦议会监督到由反对党监督。中国人同样将监督贯彻于立法之中，寓监督于预算程序；他们也努力平衡监督与支持。不过，他们绝不容许任何政党反对共产党或政府。他们对法律监督和工作监督的分类更是与众不同。

德国联邦议会将监督与立法结合起来。立法程序不但产生法律，而且还实施监督。德国联邦议会所审议的绝大部分法案是由政府提出的。在立法程序中，联邦议会就政府法案提出问题，政府回答或解释。由此，联邦议会搜集关于政府在工作情况，并根据所掌握的情况而对政府法案做出决策。

预算是一种特殊的法律。德国联邦议会每年一度制定预算。每年，联邦议会借审议财政部长提出的预算案而全面审议政府的工作和政府各部的表现。联邦议会检查各部的经费花在哪里，花钱是否经济和有效。然后，联邦议会决定如何修正预算案和是否通过之。

德国人努力平衡对抗与合作。联邦议会对政府的监督意味着前者挑出后者的问题、丑闻，甚至失败，予以曝光，抨击后者，和处罚后者。政府出于自保的本能，要抵制联邦议会的这些行动。因此，联邦议会监督会导致联邦议会，尤其是反对党，与政府的对抗。另一方面，联邦议会又提醒自己，监督包含着两大宪法机关之间的合作。联邦议会需要政府配合其监督要求；政府依靠联邦议会通过其法案和批准其工作。

在德国第二帝国时期，由于帝国宰相及其国务秘书不是来自帝国议会的多数党，所以帝国议会作为一个机关对帝国宰相实施监督。如今，则是由联邦议会的多数党联盟组阁。因此，多数党联盟需要卫护自己的政府，这就损害了它的监督欲望。所以，在政治现实中，监督的实施者不再是整个联邦议会，而是反对党，联邦议会监督变成反对党监督。联邦议会依赖反对党提供监督动力。反对党必须常抓监督不松懈，否则它就没有希望夺取执政权。故而，

反对党是最为可靠的监督力量。

全国人大赞成立法与监督相结合的观点。它也需要这么看问题，因为提交全国人大审议的法案的 80% 系国务院提出，另外，80% 的法律需要由国务院实施。全国人大应该利用它所花费的审议政府法案的大量时间来检查政府工作。不过，全国人大将监督与立法相结合的做法与联邦议会又有区别。其一，中国的以法行政的程度还不高。从总体上看，法律还没有覆盖政府工作的全部领域，即使已经覆盖的那部分领域，法律也过于一般和原则，难以有效地约束行政机关。所以，全国人大即使通晓如何使立法程序为监督服务，它也很难通过审议国务院提交的法案而了解其活动的全部。其二，全国人大缺乏把立法转化为监督的经验。如果要使监督有效，法律就不仅要写一般原则，而且还要规定具体目标，为具体的官员规定具体的职责，为每项工作规定经费，为完成每项任务规定期限，为各位官员规定向立法机关报告工作的程序，等等。具有这些细节的法律能最清楚无误地告诉行政机关用什么资源，在什么时间，为什么目标而做什么。它们同时也为立法机关提供了具体的法律标准以检查行政机关的工作。迄今为止，全国人大还没有这样理解立法，其立法也没有采用这个套路。它的法律很难作为监督标准。全国人大之缺乏经验还表现于它还没有充分挖掘立法程序的潜能为监督所用。例如，直到 2005 年 9 月以前，没有哪个专门委员会（相当于联邦议会的常设委员会）举行过立法听证会以便从行政机关听取证言。⁵

全国人大希望将预算制定程序变成监督程序。然而，正如它还不清楚怎样做才能把立法程序变成监督程序一样，它还不是很清楚怎样做才能达到将预算制定程序变成监督程序的目标。它对预算的审议失之一般。每年国务院提交给它的预算案并没有说明具体各个部门的收入与支出。全国人大还没有自己的审计信息来源。所以，全国人大对国务院的收入和支出活动的了解只能限于国务院自己所说或所承认的那些。

全国人大不喜欢在它自己的执行机关即国务院之间搞对抗的想法。所以人们在全国人大语汇中找不到“对抗与合作”之类的说法。尽管如此，全国人大还是认识到，监督依其本性意味着对被监督的机关或人而言某种不愉快的东西。所以，全国人大常委会领导人解释说，全国人大应该寓监督于支持之中。换句话说，全国人大不应忘记，它对国务院的监督其实是为了支持后者。一些中国学者对这个说法是否可取表示怀疑。他们说，监督与支持互不相容，正如火势不两立。然而，各届全国人大常委会的领导人依然坚持这个观点。

全国人大坚持共产党的领导，拒绝西方的反对党理念。这样，全国人大实际上就抛弃了西方国家通行的一个宪法经验，即立法机关监督的动力来自反对党。既然如此，全国人大就要找到另外一种监督动力，毕竟没有动力就不可能搞监督。如果全国人大寻找新的监督动力的努力获得成功，那它就实现了对西方宪法教条的不可思议的突破。目前，全国人大仍然在寻找之中。全国人大鼓励、呼吁和依靠全国人大代表和全国人大常委会组成人员的责任心作为最重要的监督动力。

监督权

两个立法机关监督权的差异之大令人深思。

联邦议会从性质上说是个立法机关，所以它的权力，包括监督权，都是限定的。尽管如此，它的监督权却很全面，其威严的程度足以威慑行政机关。基本上，联邦议会有两类监督权：一类为知情权，另一类为纠正权。联邦议会行使知情权不但可以听取政府愿意报告的事情，而且还可以质询政府，并调查有关政府的案件，以迫使政府说出它不乐意说出的东西。

⁵ 第十届全国人大常委会在这方面实现了受人欢迎的突破。全国人大法律委员会、财政经济委员会和全国人大常委会法制工作委员会于 2005 年 9 月 27 日，就《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》有关工薪所得减除费用标准举行听证会。

联邦议会行使纠正权，可以在辩论和质询过程中批评政府，可以修改预算，还可以撤换政府。

全国人大并非仅仅是立法机关；它是最高国家权力机关。所以，在监督方面，全国人大应该不缺乏权力。或者说，它应该享有并行使为履行监督职能所需要的一切权力。然而，实际并不完全如此。迄今为止，全国人大不认为它有权对总理、或其下属、或整个国务院表决不信任。它甚至也不认为它可以对行政机关的工作表示不满意。在知情权方面，全国人大选择去“知”国务院所报告的事情；它不情愿去问它自己关切的问题。宪法已经赋予全国人大对国务院的质询权和调查其问题的权力。至今全国人大显得不愿意行使这些积极的知情权。

全国人大需要采取更积极的态度看待其监督权。经验表明，如果它不行使其刚性或积极的监督权，那么它就很难在监督方面取得实质性进展。它需要提出质询，并要求国务院回答。它需要赋予其专门委员会以调查权，以便它们对国务院各部门保持经常性监督。它需要果决地任命调查委员会以调查重大案件。它应该用不信任表决制止国务院的任何一位成员犯错误。

监督的分类

立法机关的监督可以做多种分类。联邦议会从时间、目的和性质等角度对其监督活动予以分类。所以德国人的议会监督划分为以下几类：事前监督，事中监督，事后监督；获取情况的监督，纠正性监督；政治性监督和业务性监督。全国人大实际上赞赏联邦议会对监督活动的分类法。它日益理解事前监督和事中监督等的价值。主要问题是全国人大如何增强其纠正性监督。

在柏林，立法机关监督按其实施的时间可以分成三类：事前监督、事中监督和事后监督。事前监督通常指在行政机关将法律付诸实施前的监督。联邦议会积极参与行政机关拟定法案或预算文件的阶段。联邦议会用这个办法，检查行政机关在拟定法案或预算文件时是否遵守基本法，信守其竞选政纲，与现有法律衔接得怎样，是否增进公众利益。联邦议会阻止政府将其违反基本法、或无正当理由而违背竞选政纲或法律的法案正式提交联邦议会。事中监督指行政机关还在实施法律的过程中联邦议会对其的监督。联邦议会赞成用一道工作而实施监督的观点。它的常设委员会与相应的行政部门一道工作，以随时了解后者的表现。所谓事后监督指联邦议会在政府的工作结束之后对其进行检查。每年一度的预算审议代表了最典型的事后监督。上述三类监督从时间上使监督连成一体。它们也从功能上使监督连成一体。事前或事中监督因能防止政府犯错误，或制止其继续犯错误，从而将损失降至最低限度而具有价值。事后监督也有必要性，因为在政府完成其工作之前，联邦议会无法完整和公正地评价之。

了解情况的监督帮助联邦议会掌握情况，而纠正性监督则阻止政府犯错误，并促使其好好工作。联邦议会显然需要了解政府的工作状况。然后，它需要根据所掌握的情况而做出决定。如果联邦议会在掌握政府所犯错误后却不惩处政府，那么它的了解性监督就没有什么价值。与其它西方国家的议会相比较，联邦议会在制裁行政机关方面还是很有权威的。它可以向公众曝光行政机关的丑闻或不良行政；它能用建设性不信任而迫使总理辞职。

政治性监督与业务监督的划分也很有帮助。联邦议会对国家发挥最高政治领导作用。它必须确保行政机关遵循它所批准的政治方向，并制止任何偏差。联邦议会通过政治性监督而完成这个职能。联邦多数党联盟议员督促其政府信守党的基本路线；反对党议员则敦促政府为人民利益服务，并尊重反对党和少数派的权利。通过业务监督，联邦议会从专业技术和知识方面检查政府的工作，督促政府官员提高职业表现，并不犯错误。

过去，全国人大花较多时间于事后监督。现在，它认识到它需要做更多的事前和事中监督，以使自己更好地了解政府工作情况，并防止行政机关犯错误。在这方面，全国人大的一个明显进步体现于全国人大财政经济委员会对预算的审查方式。从前，财经委员会在财政部

将预算草案提交给它之前是不接触预算草案的。而当它审查预算草案时，草案已经拟定，财经委员会所能做的充其量只是把草案送还财政部，并附上一些意见和建议。现在，全国人大常委会坚持财经委员会介入财政部拟定预算草案的过程，并向委员长会议报告财政部的拟定情况。然后，财经委员会又将全国人大常委会对拟定预算的意见告知财政部，促使其调整拟定工作。

全国人大不辞辛劳地了解国务院乃至地方政府在如何实施法律。它为自己为此而采用的一个富有特色的方式即执法检查而感到非常自豪。然而，在纠正性监督方面，全国人大却没有付出同等的努力，因此现在要求全国人大实施纠正性监督的呼声日益高涨。

近几年，审计长提交的审计报告向全国人大常委会讲述了国务院一些部门侵占或挪用公款的大量重大案件。全国人大常委会委员们对这些案件感到震惊，公众呼吁予以纠正。他们质问，为什么一些部门在其侵占挪用公款的行为已经被直属总理领导的国家审计署揪住并曝光后，依然再三这么做？全国人大常委会不少委员建议惩处有关官员。例如，第十届全国人大常委会委员蒋树声就提出“三个到位”：即对审计出的问题责任追究要到位，监督管理要到位，整改落实要到位。⁶全国人大常委会可以运用宪法赋予它的工具来批评甚至惩处问题官员。它可以举行质询，以便常委会委员们当面质询那些官员；它可以让财经委员会举行公开听证会，要求那些官员解释并作出保证；它甚至可以罢免这些对公共资金管理不善的官员。全国人大一再放弃纠正性监督，会给那些问题官员发出错误信号，致使局面恶化。

全国人大没有采用“政治性监督与业务监督”的说法。然而它实际上是这么做的，不过理解不同罢了。全国人大的首要任务是确保国务院遵循共产党确定的政治路线。它会纠正国务院对党的路线的任何偏离。至于业务监督，全国人大还有相当大的距离，这是因为它自己作为一个业余机关，还没有达到高度的专业化。的确，专业知识的缺乏使得全国人大在与行政机关相比时处于不利地位。不过，它在采用中国方式予以改进。它邀请外面的专家提供高见。它从行政部门调来官员。更为令人鼓舞的趋势是，全国人大常委会设立高度专业化的助理机构来帮助它掌握技术问题。法制工作委员会是第一个此类专业机关。该委员会汇集了法律专家，他们都有法学文凭，并长期从事法律工作。预算工作委员会是第二个专业机关，它帮助财经委员会和常委会处理预算制定及实施过程中的技术事项。该委员会的核心人员是从财政部调过来的。这些改革帮助全国人大在专业技术方面赶上行政机关，进而增强其业务监督。

与联邦议会的监督分类法相比较，全国人大的分类有自己的特色。全国人大将其监督工作划分为三类：宪法监督、法律监督和工作监督。

所谓宪法监督，指全国人大以宪法为标准监督其它国家机关，确保它们遵循宪法。

中国不但在转向法治，而且在转向宪治；最高领导层认识到宪法是至高无上的。那么，怎样才能实现宪法至高无上的效力呢？中国处理这个问题的步骤比较缓慢。党的前任总书记江泽民在谈到宪法时这样告诫国人：我们要进一步建立宪法在全社会的权威，建立和完善宪法实施的保障机制；必须明确，任何国家机关、组织或个人都没有超越宪法的特权，违反宪法是最严重的违法行为，一切违反宪法的行为都必须予以追究。⁷接下来的问题是哪个机关有权采用什么程序，来追究违宪行为？

按照人民代表大会制度，全国人大不仅是一个护宪机关，而且还被视为唯一的护宪机关。为什么由全国人大承担这个职责？中国主流的宪法教义对此做出了以下解释。第一，最高人民法院不适宜担当护宪机关。最高人民法院自己服从全国人大，所以不能对全国人大所制定的法律的合宪性提出疑问，更不要说予以否认。第二，设立宪法法院的方案也不可接受。如

⁶张晓松、张宗堂：“全国人大委员震惊审计报告：有些是屡审屡犯。”

<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3506724.html>

⁷《人民日报》，1999年2月1日，第1页。

果宪法法院与全国人大平起平坐，全国人大就将丧失最高地位，那将破坏人民代表大会制度。如果宪法法院服从全国人大，那么它就没有资格宣布全国人大制定的法律违宪。总之，以全国人大为唯一的护宪机关乃是唯一与人民代表大会制度相容的途径。我们会看到，以全国人大为唯一护宪机关的解决方案其实也有漏洞。比如，宪法第五条宣布：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”那么，哪个机关可以判决全国人民代表大会制定的法律违宪呢？如果像实际表明的那样，没有哪个机关可以宣布全国人民代表大会制定的法律违背宪法，那么宪法第五条如何得以实施？应该期待全国人民代表大会去宣布它自己制定的法律违宪吗？在理论上这确属荒唐。实际上全国人民代表大会也不适合承担这个职责。

全国人大常委会前委员长彭真说：“什么是最高国家权力机关的监督？一是法律监督，另外是工作监督。”⁸很可能是彭真提出了法律监督和工作监督的概念。

所谓法律监督指检查行政法规、命令、规章，军事命令、决定，司法判决或解释是否符合全国人大制定的法律，并撤销其中违反法律者。另外，也用这个方式检查地方法规。所以，在实施法律监督时，全国人大制定的法律是标准，而其它国家机关的有约束力的文件则是被检查对象。

全国人大常委会履行法律监督职责。另外，检察机关也要通过其检察而确保行政机关、军事机关、审判机关和检察机关忠实地遵守法律。不过，全国人大所实施的法律监督与最高人民检察院所实施的法律监督有很多不同。第一，全国人大实施全面监督，以确保各个国家机关、组织都遵守它所制定的各种法律，而最高人民检察院主要管除人民代表大会外的所有国家机关都不破坏刑法。第二，全国人大的法律监督高于最高人民检察院的法律监督。

彭真明确界定了全国人大的工作监督的范围。“对行政机关、审判机关和检察机关的工作监督主要指听取和审议政府的工作报告，包括审议过去的工作和今后的工作计划。它也指审议和批准国民经济计划，审议和批准国家预算和决算，因为计划、预算和决算反映各方面的工作。对最高人民法院和最高人民检察院的监督也是通过听取和审议他们的工作报告而实现。”⁹这样，最性命攸关的财政或预算监督是归结在工作监督之中。这些正是全国人大这些年来所实施的监督。

实践表明，这些形式的工作监督的确不可或缺，但怎样使这些工作监督真正富有成效却仍然是有待全国人大解决的一个难题。而且，全国人大对其它国家机关的工作监督不能停留于这些形式；全国人大还需要找到并运用其它途径，以对其它国家机关的工作保持严密的监督。

监督主体

当代立法机关内部都有发达的组织结构。立法机关内部的各种单位有它们各自的价值和职责。立法机关如果不能使它内部各单位高度协调地积极发挥各自的作用，就不可能实施成功的监督。以联邦议会为例。每位议员构成联邦议会的基本单位。常设委员会和其它种类的委员会构成第二级单位。全体会议构成第三级单位。这三级单位都用各自的方式实施监督，同时又互相协调。有议员个人的监督，常设委员会的监督，特设委员会的监督，全体会议的监督，以及联邦议会助理机关的监督。

每一位联邦议员都作为一个监督主体而发挥作用。他与选区联系，了解选民对政府的意见。然后，他向政府有关部门写信和与其谈话，督促其做出回应。他带着这些情况而参加委员会和全体会议的立法程序及监督活动。一句话，每位议员都连接着选区与联邦议会的委员会或全体会议，将选民意见转化为联邦议会监督活动的源泉和动力。

⁸彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版，第270页。

⁹彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版，第270-271页。

联邦议会的各常设委员会不但掌管立法，而且还负责监督。它们相互分工，每个常设委员会负责监督一个相应的政府部门，因而为联邦议会的整个监督范围镇守一片领域。“联邦议会委员会的数量及其职责范围对应联邦政府的组织结构；联邦政府每设一个部，联邦议会就有一个委员会与之对应，仅联邦总理府例外。¹⁰因此，共有 27 个常设委员会。它们积极履行监督职能，经常传唤政府官员到委员会的听证会作证。联邦议会所设立的研究委员会（Study commission）和调查委员会（inquiry commission）为联邦议会研究或调查大案要案，以此为监督工作做出贡献。这样，常设委员会保持日常性监督，而调查委员会则查大案要案。两种委员会都享有调查手段及权力。

联邦议会的全体会议发挥积极的监督作用。它采用日常性的辩论、质询和质问而搜集情况，并批评政府。它修改政府的预算案和法案。最重要的是，它以通过建设性不信任决议而构成各种监督主体的监督活动的顶峰。

与西方其它国家的立法机关一样，联邦议会有若干助理机关。其中的联邦审计署为联邦议会办理审计。它独立于行政机关，并向联邦议会报告其掌握的情况。这样，联邦审计署为联邦议会提供独立的审计报告，它们以其政治中立和业务专长而具有可靠性。

全国人大由于其独特的双层结构即全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会，而有更多主体参加其监督活动。全国人大努力动员全国人大代表发挥监督作用。它日益认识到必须促使其 9 个专门委员会履行监督职能。不过，它需要更为果决地将全国人大常委会组成人员推到监督前沿。全国人大常委会应该真正设立关于特定问题的调查委员会以调查大案要案。全国人大还应该考虑怎样使其全体会议更好地搜集关于行政机关的情况，与之交流意见，和怎样使全体会议更好地行使惩处权，以制止行政官员犯错误。此外，全国人大还需要重新考虑它是否需要设立一个审计机关以帮助自己。

全国人大有双重结构，即代表大会和常务委员会。¹¹它们各有自己的一套单位。所以在理论上全国人大应该有更多的工作主体。然而实际上，代表大会每年开会仅 10 天左右，很难执行监督程序。主要靠常委会来进行经常性的监督。全国人大常委会掌管以下主体：代表大会代表、9 个专门委员会、法制工作委员会和预算工作委员会、委员长会议和全体会议。另外，它还可以设立关于特定问题的调查委员会。

全国人民代表大会闭会期间，其代表服从全国人大常委会管理。全国人大常委会的领导人总是动员代表，将他们的活动列入常委会的监督计划之中。领导人要求代表把群众对行政机关的意见转达给常委会；他们还希望代表向常委会提出增强其监督工作的建议。他们可以应邀参加常委会的执法检查。简单说，他们要成为常委会的耳目和建议人。这显然是个明智的策略。不过，全国人大常委会领导人需要充分发挥常委会组成人员在监督工作中的作用。到目前为止，他们忽视了组成人员的潜力。组成人员中的绝大多数是从前的高官。他们很懂政府工作，也知道常委会应该怎样做才能保持对行政机关的经常和有效的监督。组成人员作为个人，比各位代表拥有更多的资源可投入监督。如果常委会领导人采用他们动员代表所用的大量办法来动员组成人员进入监督前沿，那么他们将得到两支部队。

全国人大闭会期间，它的 9 个专门委员会服务于常委会。依照法律，它们有双重职责。一是参加大会和常委会的立法程序；二是帮助大会和常委会保持监督。那么实际中它们是立法类委员会、监督类委员会，还是兼而有之？专门委员会在立法工作中极其活跃。它们研究交付给它们的法案。它们审议法案，并向大会或常委会提出审议意见。它们还起草法案。它们可以对其它宪法机关的相应部门进行监督。事实上，常委会领导人要求它们积极发挥监

¹⁰ Busch/Handschuh/Kretschmer/Zeh,Wegweiser
Parlament.Parlamentarismus,Fraktionen,Gesetzgebung,Parlamentarische Kontrolle.Hüthig Verlagsgemeinschaft
Decker & Müller GmbH, 1990, Seit 432-433.

¹¹ For details see Chapter Nine of a book by Jiang Jinsong, *The National People's Congress of China*, Beijing Foreign Languages Press, 2003.

督作用。依照法律，专门委员会可以听取行政机关官员对代表或组成人员质询的回答。在这个意义上，专门委员会是从事监督的。然而，法律没有赋予它们对“特定问题”的调查权。特定问题归关于特定问题的调查委员会办理。在这个意义上，专门委员会的监督权是有限的。由于将调查权保留给调查委员会，所有9个专门委员会都无权调查案件。如果全国人大积极行使宪法赋予它的设立调查委员会的权力，那么不给予专门委员会调查手段也许不是什么问题。然而，迄今为止，全国人大没有积极行使这个权力。所以，不给予专门委员会调查权就造成委员会制度在监督方面的一个严重缺陷。鉴于宪法授权设立的调查委员会在实际中如此难以设立，很有必要赋予专门委员会办理立法以外的调查的权力。如果实行这个改革，全国人大就会更容易地运用其调查权。应该授权专门委员会使用各种调查手段。它们应该有权举行听证会，自由调阅有关文件。一切国家机关、公共组织和有关公民都应承担义务，在全国人大的专门委员会举行调查时向其提供所需要的情况。

专门委员会的数量也有问题。正如我们从联邦议会的经验所看到的，立法机关所设立的常设委员会的数量大体上应等同于政府所设立的部门的数量，以便委员会对部进行一对一监督。国务院设有28个部委，比全国人大专门委员会的三倍还多。要一个专门委员会监督三个部委显然是办不到的。全国人大应正视这个问题，尽快增加专门委员会。法律并未要求从常委会组成人员中产生专门委员会成员，所以增加专门委员会并不需要扩大常委会规模。只要是全国人大代表就可以担任专门委员会委员，而适合担任专门委员会委员的代表实在是多。

全国人大需要重新审视它不愿设立调查委员会的态度。大量的不良行政或腐败案件已经曝光，近几年的审计报告就揭露了这类案件。全国人大至少应该调查其中的大案要案。如果它仍不愿赋予专门委员会调查权，那么调查委员会就是唯一可用的调查主体。即使今后专门委员会得到调查手段，仍然应该设立一些调查委员会以调查复杂案件。

更大的问题在于全国人大常委会的全体会议到底应担当什么样的监督角色。迄今为止，全体会议很少从行政机关搜集情况，也没有积极行使其惩处权。全体会议没有完成其监督职责导致全国人大常委会的监督表现不如人意。全国人大应考虑怎样激活全国人大常委会的全体会议，使之从行政机关搜集情况，并与后者交流意见。根据全国人大常委会会议事规则，全体会议可以听取行政机关官员对组成人员质询的回答。时至今日，全体会议从未履行这个职责。全国人大还需考虑如何使常委会的全体会议更好地行使其惩处权，以制止行政官员犯错误。设想，如果全体会议对某位侵占挪用公款的部长通过斥责案，更不要说予以罢免，那么就不至于出现那么多部门反复侵占挪用公款的案件。

全国人大设立助理机构的问题也需要进一步讨论。人们建议，全国人大常委会应设立更多的助理机关，比如全国人大常委会审计署。到今天为止，只有蔡定剑教授关于是否应设立全国人大常委会审计署的判断与众不同。他说，中国的潜政治规则宁愿由同一组织内的上级来监督，而不愿由组织外的人们来监督。现在，审计署设于国务院内，并有总理支持，所以国务院各部很难抵制其审计。而如果设立全国人大常委会审计署，那么该署就将面临各部的抵制，因为它是外人，这又会导致全国人大与国务院之间的对抗。蔡认为，全国人大常委会审计署不会像国家审计署那样大胆地揭露行政部门侵占挪用公款的案件，因为全国人大目前既没有勇气也没有能力来进行对抗性的监督。¹²蔡的观点诚然不无现实根据。不过，它并不能否认下述主张，即只要不设立全国人大常委会审计署，或独立的国家审计署，那么全国人大就不可能建立完善的监督机制。全国人大无论如何需要有一个监督机关能向它提供不受行政机关控制的审计材料。

¹² 蔡定剑：“身在何处不审计？”，载《宪政建设和人民代表大会制度力量研讨会》论文集，2004年8月20—22日，兰州，第264页。

方式和程序

立法机关需要运用大量的监督方式和程序。的确，一个立法机关的监督工作做得如何，在很大程度上取决于它的监督方式和程序的发达程度。

联邦议会有大量颇为发达的监督方式和程序。单个的议员与选民和行政机关沟通。委员会举行听证会。全体会议则举行质询、质问、辩论，通过决议和建设性不信任案。联邦审计署采用专业审计技术和程序办理审计。总之，联邦议会各个主体采用它们各自的方式和程序履行各自的监督职责；搜集情况的方式与程序和纠正性的方式与程序兼而用之；最后，这些方式和程序具有立法性而不是行政性。

联邦议会的监督方式和程序的基本目标是掌握政府情况。“充分的情况是运用议会监督手段的必要前提。”¹³ 议员们和各委员会在搜集情况方面做出各自的贡献。每位议员与选区或利益集团保持经常性联系。每个月他都要回选区，面见选民。他倾听选民的陈述，确定其与政府的矛盾何在。然后，他致函或打电话给有关政府部门，要求其对选民的问题予以说明或解决。他的个人助理帮助他联系选民或公众。然后，他在委员会和全体大会的监督活动中运用他在为选民办事过程中所了解的情况。

联邦议会的常设委员会和特设委员会都能举行听证会，以搜集关于政府工作的情况。政府官员与公众一样，都被传唤到听证会作证。然后，委员会向全体大会报告所搜集的情况和它们自己的意见。委员会的搜索触角甚至进入政府最敏感的活动领域即国防。国防委员会就军事人员、装备和经费等向政府提问题。联邦议会确保它不泄漏所得到的军事情况；但是，它不接受以军事机密为由而把军事变成不受监督的领域的任何企图。

全体会议在联邦议会的监督工作中影响最大。它从政府那里搜集情况，并与之面对面交换意见；它还对政府采取纠正性措施。

辩论是联邦议会的全体会议在立法和监督方面都使用的一种工具。“辩论构成全体会议的核心方式”¹⁴ 首先，辩论在时间、作用等方面各有不同。尽管如此，各种辩论在程序上还是有若干共同点。凡想参加辩论的议员都需要事先找负责拟定辩论人名单的联邦议会秘书报名。在各议会党团达成一致后，由元老委员会就一场辩论的起止时间提出建议，提请全体会议决定。凡时间较长的辩论，发言时间在各议会党团中按照它们的议席比例分配。“所以，在第十四届议会（1998—2002），凡为时1小时的辩论，由社民党、90联盟/绿党组成的执政联盟得35分钟，基民盟、基社盟得21分钟，自民党得7分钟，民社党得5分钟。”¹⁵ 然后，各议会党团自己决定代表它发言的议员人选及发言时间长度。德国联邦政府成员享有一项特权，即他们在全体会议上讲话的时间不受限制。不过实际上，他们所耗用的时间要从他们所属的议会党团所分配的发言时间中扣除。全体会议主席按照上述决定和惯例，安排发言顺序。主席必须遵守议事规则的下述规定：“……他应该注意使辩论有序和高效，并使各党对辩题持赞成和反对的意见得以表达，还要使各位发言人所用时间与各议会党团的议席比例相适应；尤其要做到每当联邦政府或其指定的代表讲话后即安排持不同意见的方面发言。”¹⁶ 辩论由主席宣布开始，并由主席按辩论人名单点第一位辩论人发言。第一位辩论人讲完后，主席点反对其观点的第二位发言。辩论此后按这种程式进行，直到预定的辩论时间即将结束。主席应确保各位辩论人都不超过时限并制止超过者。辩论时间结束之际，主席结束辩论。”

¹³ Busch/Handschuh/Kretschmer/Zeh, *Wegweiser Parlament. Parlamentarismus, Fraktionen, Gesetzgebung, Parlamentarische Kontrolle*. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller GmbH, 1990, Seit 423.

¹⁴ Schick & Zeh, *The German Bundestag-Functions And Procedures*. Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 1999, p.49.

¹⁵ Schick & Zeh, *The German Bundestag-Functions And Procedures*. Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 1999, pp.49-50.

¹⁶ Rules of Procedure of the German Bundestag. Published by the Administration of the German Bundestag. 1997, p.22.

“一般要安排举行表决。”¹⁷

每次对一位新总理的第一篇政府政策声明的辩论、对政府预算的辩论等总是在联邦议会内外激起强烈反响。这些辩论被称为大辩论。大辩论围绕政府的重大政策进行，并发挥监督作用。反对党议员告诉公众这些政策有哪些错误，应该采用别的什么政策。每次对一位新总理的第一篇政府政策声明的辩论和对政府预算的辩论各持续数日。

1988年，联邦议会采用了一种短时间辩论，即所谓“给联邦政府提出的问题”。在这种辩论中，各位议员可以要求政府说明它的上一周内内阁会议的情况。凡联邦议会开会的每个星期三，议员们于13时在全体会议上向政府提出此类问题。议员们不仅可以问上周内阁会议的情况，还可以问其它热点政治问题。议员与部长之间的这种交流持续30分钟。“在第十二届议会（1990—1994），这种问答会共举行44次。”¹⁸

联邦议会的全体会议发挥一种论坛作用。各个议会党团和各位议员在这里可以向政府提问，甚至与之辩论。联邦议会议事规则共规定了4种提问及其程序。

其一，各个议会党团和5%议员联名，可以向政府提出质问。一种为“大质问（Major Interpellations）”，另一种为“小质问（Minor Interpellations）”一般地，大质问所问的都是“具有广泛重要性的政治事务”而且，它们总是“意欲引起一场公开辩论，……”与此不同，小质问只帮议员从政府那里获得关于一些具体事情的信息，不会引起辩论。议事规则对大质问有如下规定：“对联邦政府提出的大质问应提交议长；它们必须简明扼要，可以附加简短提示。如果简短提示引用了其它资料，应适用议事规则第77条第2款。议长应将大质问通知联邦政府，要求它说明是否回答和何时回答。收到政府答复后，应将此大质问列入议事日程。如果有一个议会党团或联邦议会5%议员要求举行辩论，则必须举行之。如果联邦政府拒绝回答大质问或拒绝在3个星期内回答，联邦议会可以将该大质问列入议程以辩论之。如果有一个议会党团或联邦议会5%议员要求举行辩论，则必须举行之。辩论开场之前，可以让质问人之一先解释质问理由。如果大质问过多因而影响工作的正常进行，联邦议会可以暂时将所有辩论集中在开会周的某一日举行。在那种情况下，联邦议会也可以决定在另一日就某一大质问举行质问。”¹⁹关于小质问，议事规则有如下规定：（1）举行小质问时，可以要联邦政府提供关于某个具体事项的信息。质问应提交议长；它们不得含有任何主观评说。可以附加一个简要提示。（2）议长应提请联邦政府在两周内书面回答小质问；经与质问人协商，他可以延长这个期限。”²⁰

各位议员可以利用全体会议而向政府提出质询，要求其在质询时间（Question time）口头回答，或在一周内书面回答。一般联邦议会开会周的每个星期三从13.30到14.30，和星期四从14.00到15.30，各安排有质询时间。每位议员在每周的一个质询时间可以向政府提出两个质询。另外，他或她每月还可以向政府提出最多4个质询要求其书面回答。议事规则对如何举行质询做了详细规定。“1.每个开会周内可举行总耗时在180分钟以内的质询。每位议员在每个开会周内，可以向联邦政府提出最多两个质询，要求其在质询时间口头回答。质询应简短，宜于简短回答。它们不得含有主观评说。每个质询可以再分为两个问题。各个质询应按联邦政府的职责分工而予以分类，并打印出来。议长应确定政府各部回答的顺序。2.质

¹⁷ Schick & Zeh, The German Bundestag-Functions And Procedures. Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 1999, p.50.

¹⁸ Schick & Zeh, The German Bundestag-Functions And Procedures. Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 1999, p.55.

¹⁹ RULES OF PROCEDURE OF THE GERMAN BUNDESTAG AND RULES OF PROCEDURE OF THE MEDIATION COMMITTEE. As at 30 April 2003. Published by the Administration of the German Bundestag, 2004. Translated by the Language Service of the German Bundestag
Printed by: Offizin Hildburghausen GmbH. http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

²⁰ RULES OF PROCEDURE OF THE GERMAN BUNDESTAG AND RULES OF PROCEDURE OF THE MEDIATION COMMITTEE. As at 30 April 2003. Published by the Administration of the German Bundestag, 2004. Translated by the Language Service of the German Bundestag
Printed by: Offizin Hildburghausen GmbH. http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

询应指向联邦政府负有直接或间接职责的事项。凡涉及已经列入本周议程的议题的质询，应书面回答之。但涉及不安排说明和辩论的议题的不适用本规定。凡明显关系地方事务的质询，议长应批转联邦政府书面答复。此事适用议事规则第15和16条。3.凡口头回答的质询，质询人可以再提出最多两个补充问题。议事规则第1条第3款适用补充问题。4.在允许其他议员提出补充问题不至于破坏质询时间的正常进行的条件下，议长应允许联邦议会的其他议员提出补充问题。5.凡与原初问题无直接关系的补充问题，议长不得受理。6.问题应一式四份提交议长（议会秘书处）7.问题需符合议事规则第1条第3款和第2条第1.8.规定，方可列入质询时间文件。口头质询需于回答质询前一周的星期五10.00时之前提交议长，并于12.00时之前批转联邦政府。9.凡涉及明显的紧急公共利益的质询（紧急质询），只要质询人在质询时间前一日12时以前已经提交，议长即应允许其在质询时间提出。10.议长应点质询号和质询人姓名。质询时间开始时点紧急质询的质询人提问。应在质询人在场时回答其质询。如果质询人缺席，并在质询时间开始前要求议长书面回答，则对其质询予以书面回答。”

“11.如果有关联邦部长或其代表缺席，质询人可以要求在部长或其代表出席的质询时间开始之际点其提问；对他的质询权不得因此而予以限制。12.凡由于本周质询时间用尽而未及回答的质询，只要质询人在本周质询时间结束之前没有通知议长撤回质询，即应由联邦政府书面答复。书面答复应载入全体会议议事录附件。13.联邦议会每位议员每月可以向联邦政府提出最多4个问题，要求其书面答复。关于是否受理这类质询，适用议事规则第1条第3款和第2条第1款。14.联邦政府应于联邦总理府收到质询1星期内答复。该星期内收到的答复应与质询一道，于下星期内以公文发表。15.如果1星期内议长（议会秘书处）没有收到答复，质询人可以要求在下一个开会周的第一个质询时间点其提问，并由联邦政府口头回答。”²¹

关于质询时间如何进行，议事规则做了下列规定。“1.议长应点质询号和质询人姓名。对紧急质询应在质询时间开始后首先点名。只有当质询人在场时才回答其质询。如果质询人缺席，只有质询人在质询时间开始前要求议长采用书面答复后，对其质询才给予书面答复。2.如果有关的联邦部长或其代表缺席，质询人可以要求在部长或其代表出席的质询时间开始之际点其提问；对其质询权不得因此而予以限制。3.凡因一周的质询时间用尽而未及回答的质询，只要质询人在该周最后一次质询时间结束之前没有通知议长撤回质询，联邦政府应书面答复之。该书面答复应载入全体会议议事录附件。”²²

议事规则对如何进行书面质询也有具体规定。“1.联邦议会每位议员每月可向联邦政府提出最多4项质询，要求其书面答复。关于此类质询的受理范围，适用议事规则第1条第3款和第2条第1款。2.联邦政府应在联邦总理府收到质询后一星期内答复。联邦政府对质询的答复应在答复后的下一星期与质询一道以公文形式发表。3.如果议长（议会秘书处）在一星期内没有收到答复，质询人可以要求在期限结束后的开会周的第一次质询时间对其质询做口头回答。这种要求应在该质询时间前一日12时以前向议长（议会秘书处）提出。如果在这个期间对该质询给予了书面答复，那么质询人只能询问为什么没有在一星期内答复。4.依照议事规则第15条提出的质询不列为在该开会周口头提出的质询。应在质询时间开始之际即点此类质询人质询。适用议事规则第10条第2款第2句。只允许该质询人在依照议事规则第15条提

²¹ RULES OF PROCEDURE OF THE GERMAN BUNDESTAG AND RULES OF PROCEDURE OF THE MEDIATION COMMITTEE.As at 30 April 2003.Published by the Administration of the German Bundestag,2004.Translated by the Language Service of the German Bundestag
Printed by: Offizin Hildburghausen GmbH. http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

²² RULES OF PROCEDURE OF THE GERMAN BUNDESTAG AND RULES OF PROCEDURE OF THE MEDIATION COMMITTEE.As at 30 April 2003.Published by the Administration of the German Bundestag,2004.Translated by the Language Service of the German Bundestag
Printed by: Offizin Hildburghausen GmbH. http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

出的质询之后再提出补充问题。”²³

对总理表决通过建设性不信任动议，或否决总理提出的信任动议，这是联邦议会惩处政府的最严厉措施。议事规则以最清晰的语言，对如何表决建设性不信任案或信任案做出了规定。“(1) 在依照基本法第67条第1款提出动议后，联邦议会可以表示它对联邦总理缺乏信任。该动议应由联邦议会四分之一议员签署，或者由至少构成联邦议会四分之一议员的某个议会党团签署，其行文应点名提出一位交联邦议会选举的接班人。不符合这些条件的动议不得列入议程。(2) 应通过一轮秘密投票选举接班人（议事规则第49条）。他只有在获得联邦议会多数议员的赞成票后才视为当选。(3) 选举时间应依照基本法第67条第2款确定：第67条(1)，联邦议会只有在以其多数议员的赞成票选举一位接班人，并提请联邦总统解除现任总理职务后，才可以表示对联邦总理缺乏信任。联邦总统必须同意该提请，任命当选者。(2) 该动议与该表决之间必须间隔48小时。”²⁴关于表决总理的信任动议，议事规则规定：“(1) 联邦总理可以依照基本法第68条，提出信任动议；应依照基本法第68条第(2)款的规定，确定对该动议的表决时间。(2) 如果该动议没有获得联邦议会多数议员的支持，联邦议会可以依照议事规则第97条第(2)款，在经由四分之一议员动议后，于21日内选举另一位联邦总理。基本法第68条：(1) 如果联邦总理的信任动议没有获得联邦议会多数议员的支持，联邦总统可以根据联邦总理的建议，于21日内解散联邦议会。一旦联邦议会以其多数议员的赞成票选举出另一位联邦总理，就不得解散之。(2) 该动议与该表决之间必须间隔48小时。”²⁵

联邦议会议事规则所规定的监督方式和程序非常全面，操作性极强，而且公开性极高。它们不但为议会党团提供了机会，而且给各位议员也提供了机会。它们将搜集情况的手段与议会党团或各位议员与政府的面对面沟通以及最严厉的惩处措施统一起来。它们明确了谁在何时和何种情况下可以做什么，所以是面向实践的。

立法机关好的监督方式和程序不仅在纸面上写得漂亮，而且还付诸实施。立法机关凡不能投入使用的监督方式和程序不能产生效果，所以不好。联邦议会将其监督方式与程序付诸实施，其中有些的使用频率还很高。在第九届联邦议会任内(1980-83)，共对联邦政府举行32次大质询，297次小质询，和4,384次口头质询；第10届联邦议会任内(1983-87)，共有175次大质询，1,006次小质询和22,864次口头质询；第11届任内，共举行了145次大质询，1,419次小质询和20,251次口头质询。甚至最可怕的信任表决或建设性不信任表决也同样举行过。²⁶从1972到1995年，联邦议会共举行了两次建设性不信任表决，一次是1972年4月针对勃兰特总理举行的，结果未通过；另一次是1982年10月针对施密特总理举行的，结果为通过。在后面这起成功的表决中科尔当选为新总理。此外，联邦议会还曾两度否决信任动议。

联邦议会所采用的监督方式和程序都对公众开放。联邦议会将过程播放出来，并将每个案例予以详尽记载。这样，公众明确无误地看到联邦议会在什么时候使用了哪些监督方式和程序，结果是什么。

²³ RULES OF PROCEDURE OF THE GERMAN BUNDESTAG AND RULES OF PROCEDURE OF THE MEDIATION COMMITTEE.As at 30 April 2003.Published by the Administration of the German Bundestag,2004.Translated by the Language Service of the German Bundestag
Printed by: Offizin Hildburghausen GmbH. http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

²⁴ RULES OF PROCEDURE OF THE GERMAN BUNDESTAG AND RULES OF PROCEDURE OF THE MEDIATION COMMITTEE.As at 30 April 2003.Published by the Administration of the German Bundestag,2004.Translated by the Language Service of the German Bundestag
Printed by: Offizin Hildburghausen GmbH. http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

²⁵ RULES OF PROCEDURE OF THE GERMAN BUNDESTAG AND RULES OF PROCEDURE OF THE MEDIATION COMMITTEE.As at 30 April 2003.Published by the Administration of the German Bundestag,2004.Translated by the Language Service of the German Bundestag
Printed by: Offizin Hildburghausen GmbH. http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

²⁶ Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991.Mit Anhang:Volkstskammer der Deutschen Demokratischen Republik.Verfaßt und bearbeitet von Peter Schindler.Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.Nomos Verlagsgesellschaft Baden,1994,Seite 940.

联邦议会所使用的监督方式和程序的一个更为重要的特征是它们在性质上是立法性的。立法机关与行政机关的区别不仅在于权力，而且在于它们使用权力的方式和程序。行政机关所运用的方式和程序大都是行政性的，即由首长拍板，然后下属和助理予以实施，并将结果报告首长。立法机关所采用的方式和程序则是立法性的，即是说它们为立法机关的成员提供了充足的机会讨论、辩论和调查问题，并参加最后的表决。助理机关或工作机关以其专业性或行政性工作协助议员们，但决不能取代他们。联邦议会处理信访的方式和程序非常清楚地显示了这个特征。依照基本法的规定，联邦议会设立了一个永久委员会即信访委员会，以处理德国公民的信访案件。每个德国公民都有权信访联邦议会。信访内容包括给联邦议会立法提出的建议或要求，以及对行政机关的意见。

联邦议会议长将收到的全部信访件批转信访委员会处理。信访委员会的职责就是处理投给联邦议会的信访件。信访委员会按以下步骤处理信访件。步骤1，由委员会助理即委员会办公室预审。凡涉及法院正在审理中的案件或已由法官判决的案件的信访件、凡重复联邦议会已经处理的信访件并且没有提出新的事实的事实信访件、凡仅仅表达意见或属于州议会职责范围的信访件，办公室都不会提交委员会列入议程。步骤2，简单处理。办公室经与行政部门沟通并从后者得知无法满足信访人的要求后，可以将信访件送回信访人，说明问题无法解决。信访人可以在6周内答复。如果信访人在这个期间内不表示反对，办公室即将其信访件从委员会议程上撤下。如果信访人表示反对，办公室必须采取以下步骤处理其信访件。步骤3，由委员会两位报告人决定。委员会指定两位报告人考虑办公室提出的处理方案，一位为委员会多数党委员，另一位为委员会少数党委员。两位报告人需要决定是否接受办公室的方案。步骤4，委员会行动。如果两位报告人一致同意办公室方案，委员会不做讨论，直接表决。如果两位报告人对方案的任何部分意见不一致，那么委员会需首先讨论他们意见分歧的地方，然后再表决委员会对全体会议的报告稿。委员会处理信访件时，它既可以举行听证会，也可以前往相关地点调查情况。它可以传唤有权做出决策的高级行政官员到听证会作证。步骤5，全体会议行动。全体会议对信访委员会的报告举行辩论和表决。委员会可以建议全体会议采取下述7种选择中的任何一种：当信访人确有根据并需要帮助时，将信访件批转政府考虑；当信访件确有必要请政府研究信访人所陈问题，并需由政府尽量给予帮助时，将信访件批转政府研究；将信访件批转政府，供其在起草法案、命令或研究时参考；将信访件批转政府，以促使其关注信访人的问题，或注意联邦议会的决议；通知各议会党团注意信访人提出的问题，或敦促他们提出相应的动议；当信访件涉及欧洲议会的职责范围时，将信访件批转欧洲议会；如果信访人所说问题已经予以解决，或无法解决，那么停止对信访件的议会处理程序。步骤6，公示和通知。全体会议表决委员会建议后，以联邦议会名义公式联邦议会对信访件的处理结果，同时将结果通知信访人。²⁷

从上述程序中，我们看到请愿委员会和全体会议起着实质性作用：他们举行辩论，并表决如何答复信访人。工作人员或办公室为委员会办理准备性工作；然而，他们的建议需交委员会严格控制。这就是我所说的“立法性”。

全国人大与其它国家的立法机关一样，也需要成套的方式和程序以实施监督。过去50年里，它建立了若干监督方式和程序，其中有的是由宪法规定，另外一些则形成于实践。中国的宪法和法律已经赋予全国人大一些用于监督的方式和程序。全国人大已经经常运用其中的一部分，然而另外一部分仍然躺在法律汇编上。全国人大对它使用的一种新程序即执法检查非常自豪。

正如已经解释过的，全国人大将其监督活动分为三类：宪法监督、法律监督和工作监督。

²⁷ Description of the Bundestag's procedure on petitions is adapted from Rupert Schick, *Petitionen—Von der untertanenbitte zum Bürgerrecht. Geschichte. Rechtliche Grundlagen. Der Petitionsausschuß. Der Petent. Hütthig Verlagsgemeinschaft, 1992, Seite 92-105.*

宪法监督是一种宏大而特殊的监督。严格地说，全国人大迄今还没有建立任何宪法监督程序。所以，下面讨论全国人大的法律监督及工作监督程序。

法律监督又分为两类，一是执法检查，一是法规备案审查。

执法检查并不是由宪法规定的。全国人大从实践中摸索出了这个程序，以检查行政机关及司法机关是在如何实施法律。现在，一种相当清晰和发达的执法检查程序已经体现于全国人大常委会制定的两个里程碑式的文件中。1993年9月2日，第八届全国人大常委会通过了一项题为“全国人大常委会关于加强执法检查的若干规定”（简称若干规定）的决议。若干规定第一次为执法检查提供了法律依据。然后，第九届全国人大常委会又于1999年4月23日制定了另一项题为“全国人大常委会关于改进执法检查的若干意见”（简称若干意见）。若干意见为执法检查规定了程序。

全国人大常委会所进行的执法检查包括以下阶段。

计划

每年年初，全国人大常委会办公厅与专门委员会合作拟定常委会年度立法计划和年度执法检查计划。计划于全国人大大会闭幕后1个月内拟定出来。每年四月，计划提交委员长会议批准。

立法检查计划规定下述事项：当年常委会对其实施情况予以检查的法律名称；各次检查的时间；各次检查的组织者；各个检查组的人员；各次检查的任务。例如，1998年执法检查计划就规定了下述事项：第一，检查的对象和内容。国务院、最高人民法院和最高人民检察院是此次检查的对象。列举了4项法律、1项决议和1项决定，以检查其实施情况。此外，还规定各个检查组要就如何修改有关法律搜集各方面的意见。第二，各次检查的组织及时间。计划规定，分别成立检查组以检查每项法律的实施情况，每个检查组由一名全国人大常委会副委员长带队，并由全国人大一个有关的专门委员会的副主任委员协助。检查组成员由全国人大常委会委员担任。可以邀请部分全国人大代表、专家、有关执法机关的负责人及地方人大的负责人参加检查组。每个检查组配备3—5名工作人员。计划规定在每一个月由检查组开展检查，和检查组向第九届全国人大常委会的哪一次会议报告检查结果。第三，检查步骤。计划为各次检查规定了6个步骤。步骤1，准备。步骤2，听取执法机关的报告，并在必要时召开座谈会。步骤3，检查。步骤4，起草执法检查报告，对法律实施情况、问题做全面评估，并就如何改进法律实施情况做出分析，提出建议。步骤5，报告和审议。检查报告应由检查组负责人向全国人大常委会的全体会议宣读；执法机关负责人应列席小组会议并回答委员们的提问；全国人大常委会委员可就检查中发现的重大问题提出书面质询。步骤6：检查反馈。全国人大常委会办公厅将检查报告及审议意见送有关机关研究、改进，并于6个月内向全国人大常委会做反馈报告，该报告发送常委会各位委员。第四和最后，媒体报道。计划规定，设立新闻办公室，以安排媒体对各次检查情况的报道。

构成

现在已经形成一个惯例，即凡以全国人大常委会而不是全国人大专门委员会的名义派出的执法检查组都由一位全国人大常委会副委员长带队。全国人大有关专门委员会的委员通常被任命为检查组成员。另外，可以邀请非代表专家学者参加检查组；一个引起争议的做法是有时负责实施法律的机关的官员被邀请参加检查组，以便他们协助解决问题。每个检查组都配有工作人员，他们都是全国人大或地方人大的专职工作人员。

检查前的座谈会

严格地说，所谓“检查”指全国人大检查组到一些省、县、市、镇乃至村里去看法律实施情况和结果。

每次检查前，检查组研究有关法律，在北京与法律实施机关组织座谈会。实施机关汇报他们在怎样实施法律。

检查

座谈会后，检查组前往预定的省市县乡和村。到当地后，检查组听取地方当局和普通老百姓关于法律及法律实施情况的看法；他们还参观当地市场、企业、村庄等与法律实施有关的地方。他们还可能与个人见面。他们也可能进行事先未做安排检查。他们会接听群众的热线电话。通过这些方式，检查组获得关于法律实施的效果和结果的尽可能真实的情况。

报告

检查结束后，检查组与法律实施机关讨论检查所掌握的情况和如何改进法律实施状况的办法，然后起草给全国人大常委会的检查报告。检查组负责人主持起草报告。报告需包含以下要点：对法律实施的总体评价；对法律实施中的问题及原因的分析；关于如何改进法律实施的建议；关于如何修改法律的建议。

审议

委员长会议提请常委会全体会议将检查报告列入会议议程。一旦列入议程，检查组组长将向全体会议宣读检查报告。尔后，常委会分组审议报告；法律实施机关官员列席分组会议，并回答委员们的提问。

决议

一般由全国人大常委会审议执法检查报告。

全国人大可能会通过关于法律实施情况的决议，以敦促实施机关改进实施情况。偶尔，全国人大大会主席团会根据全国人大常委会的建议，将执法检查报告列入大会议程。例如，第八届全国人大常委会关于农业法的执法检查报告就提请第八届全国人大第五次会议审议。这是全国人大大会第一次审议此类报告。此举被誉为“全国人大常委会将执法检查摆在与立法同等地位，以切实加强法律实施的检查和监督。”²⁸

对全国人大意见的处理

经委员长会议授权，全国人大常委会办公厅将全国人大关于法律实施的意见或决议送交负责实施法律的机关。该机关应于6个月内向全国人大常委会汇报它对全国人大的意见采取了哪些措施及其效果。在该期限到期前，全国人大有关的专门委员会将于3个月内先听取实施机关的报告，以示督促。

委员长会议可以提请全体会议将实施机关的反馈报告列入会议议程。

根据全国人大常委会秘书局主编的一个文集，很多时候，其它国家机关的确于6个月内向全国人大常委会汇报。不过，拖延汇报的机关也不少。例如，全国人大常委会办公厅于1995年9月15日将环境保护法执法检查报告送交国家环保总局；后者直到1996年12月11日才汇报。

29

对大案的处理

对于破坏重要法律的重大案件，委员长会议可以指示全国人大专门委员会或常委会工作机关举行调查。调查结果应报委员长会议。委员会会议可以要求有关机关在一定时间内处理问题。有关机关应向全国人大汇报处理结果。委员长会议可以提请全体会议将报告列入会议议程。全国人大常委会可以成立关于特定问题的调查委员会以调查最严重的破坏法律案件。

全国人大对其执法检查非常自豪，称它对全国人大和公众有很多帮助。但是，评论家们提醒我们，这个程序动静大而效果小。全国人大官员也承认不能夸大执法检查的效果。按照刘镇的说法，现行执法检查程序需要从以下几方面改进。1，在选择作为检查对象的法律时考虑三个因素。迄今为止，全国人大所制定的法律已超过300项，但每年全国人大常委会只能检查4—5项法律的实施情况。所以，全国人大必须精心选择要检查的法律。具有重大意义

²⁸ 《人大工作通讯》，全国人大常委会办公厅主办，1998，4，p.31.

²⁹ 八届全国人大常委会执法检查报告)，全国人大常委会办公厅秘书局编，中国民主法制出版社1999年版，p.577.

的法律、引起公众强烈反响的法律或影响广泛的法律应作为检查重点。2，了解实际。全国人大执法检查组应减少陪同的地方各级官员。检查组不仅要听法律实施机关官员的意见，也要听地方人大官员、地方人大代表和群众的意见。他们既要去好的地方，也要去有问题的机关和地方。3，全国人大常委会应将典型违法案例批转法律实施机关，要求其处理问题，并将结果报告全国人大常委会。4，就法律的修改提出建议。检查组应根据检查所了解的情况，向常委会指出现行法律的问题，并就如何修改提出建议，以便将检查与立法很好地结合起来。5，全国人大常委会在其处理检查报告的程序中增加一个评估环节。迄今为止，全国人大常委会在接到有关机关对常委会执法检查报告的反馈报告并将其印发给常委会组成人员后，整个程序就结束了。今后，检查组及有关的专门委员会应对实施机关对常委会执法检查报告的反馈报告回应得好不好做出评估，即在常委会将反馈报告印发组成人员前确定实施机关是否切实改进了工作。6，更好地运用媒体。近一些年来，媒体积极报道了全国人大的执法检查。但是，迄今公众还不知道在检查出执法机关的重大问题后做了什么处理。所以，全国人大应要求媒体告诉公众，有关机关怎样纠正问题，全国人大常委会执法检查揭露的重大案件最后得到了怎样的处理。

如果说全国人大在执法检查方面有待改进的是如何强化处理，那么它在法规备案审查方面的问题还是如何将法律所规定的受人欢迎的机制投入使用。直到今天，备案审查仍然是一个软肋，无力支撑起全国人大实施有效的法律监督的总体战略。

直到2000年3月，全国人大常委会一直没有建立一套对行政法规和地方法规实行备案和审查的程序。虽然第八届全国人大有一个专门委员会曾认为某项法规违反宪法或法律，并建议予以纠正，但人们还没有看到全国人大常委会因某项行政法规或地方法规违宪或违法而予以撤销的任何一个案例。

2000年立法法改变了这个情况，并以一般的语言为全国人大常委会规定了下述备案和审查程序。

提出。该法区别了审查要求与审查建议。国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院和省级人大常委会在认为某项行政法规、地方法规、自治条例和单行条例同宪法或法律相抵触时，有权要求全国人大常委会审查之。审查要求提出后，全国人大常委会必须启动其审查程序。其它国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方法规、自治条例和单行条例同宪法或法律相抵触的，可以向全国人大常委会书面提出进行审查的建议。对审查建议，全国人大常委会是否启动其审查程序取决于其工作机构的意见。全国人大常委会办公厅过去办理备案审查的李庆和陈延文将这种程序称为“被动程序”³⁰

审议和通知。在全国人大常委会决定启动审查程序后，由全国人大有关专门委员会审查涉嫌法规。如果它认为该法规同宪法或法律相抵触，可以向法规制定机关提出书面审查意见。或者，该委员会与法律委员会召开联合审查会议，要求制定机关到会说明情况，然后两委员会再向制定机关提出书面审查意见。

反馈。制定机关应于两月内决定是否按照全国人大的审查意见修改法规，并向专门委员会报告。

最终反应。如果法律委员会和有关的专门委员会坚持认为法规同宪法或法律相抵触而制定机关又拒绝修改，两委员会可以向委员长会议报告，并建议撤销法规。委员长会议决定是否提请全体会议对此做出决定。

依照2000年立法法，全国人大会有权改变一切不适当的法律，或撤销一切同宪法相抵触的并经全国人大常委会批准的自治条例和单行条例。全国人大常委会会有权撤销一切同宪法或法律相抵触的行政法规或地方法规。

为实施2000年立法法，第九届全国人大常委会委员长会议已经制定了一套对行政法规、

³⁰ 《中国人大》，全国人大常委会办公厅主办，2001，14，p.13.

地方法规、自治条例和单行条例以及经济特区制定的法规进行备案和审查的程序。然而，直到今天，全国人大常委会的这套被动程序还一直没有启动过。一个托词是全国人大常委会没有接到任何有权要求全国人大常委会审查法规的国家机关提出的审查要求。李庆和陈延文认为，原因在于2000年立法法规定的程序过于严格。有权提出审查要求的机关对于提出这种要求过于谨慎。尽管如此，正如第十届全国人大常委会副秘书长刘镇所承认的，到2003年6月28日为止，第十届全国人大常委会已经接到了一些企事业或个人审查大约30项法规的合法性的建议。然而，全国人大常委会仍然没有启动审查程序。

刘镇提出，全国人大应加强对法规的审查工作，因为一些法规已经同法律相抵触了。按照他的看法，全国人大在维持被动审查机制的同时，应主动进行审查。就是说，专门委员会和工作机构可以主动研究备案的法规，在经过充分准备后，对其中的一部分依照立法法启动审查程序。

第十届全国人大常委会采取了一些措施以改善2000年立法法规定的审查机制。第一，更清晰地规定了专门委员会的审查职责。2005年6月，第十届全国人大常委会办公厅出台了关于充分发挥专门委员会作用的若干意见（简称意见）。2000年立法法要求专门委员会审查涉嫌法规是否同宪法或法律相抵触。意见则进一步将专门委员会的审查职责规定为，审查法规是否超越权限，或其制定过程违反法定程序等。2000年立法法没有为专门委员会完成审查规定时限，而意见则要求它们在3个月内报告其审查意见。第二，意见补充了2000年立法法所规定的备案审查程序的性质。2000年立法法所规定的备案审查程序是被动性的，即全国人大在没有接到审查要求或建议前不能启动其审查程序。鉴于有权提出审查要求的机关都不情愿提出要求，意见采用了被动审查程序+主动审查程序。它规定：“对于国家机关、社会团体、企事业组织以及公民没有提出审查要求和审查建议的备案法规，常委会法工委应有重点地开展先行研究，凡认为需要审查的，可提出初步审查意见，报秘书长批请有关专门委员会依照上述程序进行审查。”³¹第三，第十届全国人大常委会在法制工作委员会下设立了一个法规备案审查室，由其专职办理行政法规和地方性法规的备案审查工作。

这些措施表明，第十届全国人大常委会领导人真心要激活备案审查程序。在这方面有望于不久的将来出现突破。

全国人大与其法律监督并行的是工作监督。刘镇告诉第十届全国人大常委会组成人员说：“听取和审议政府工作报告和司法机关的工作报告是全国人大常委会进行工作监督的基本方式。”³²这个官方的说法表明第十届全国人大常委会坚持彭真对工作监督的定义。它也许还表明，全国人大有可能采用其它一些方式来办理工作监督。

法律监督仅由全国人大常委会办理；全国人大大会根本没有时间办理法律监督。所以凡法律监督的方式或程序都属于全国人大常委会。然而，工作监督却是全国人大大会和常委会都要承担的职责。二者都听取行政机关的工作报告；它们在这方面的方式和程序大同小异。不同之点在于，全国人大常委会需要听取和审议更多的工作报告，并且它努力探求更好的方式和程序来听取和审议工作报告。

每年，国务院向全国人大大会提交三篇常规工作报告：国务院总理的政府工作报告、国家发展改革委员会主任的国民经济和社会发展计划报告和财政部长的预算报告。由于计划的约束力日益降低，越来越多的人认为没有必要由大会来听取计划报告。大会听取和审议三篇常规工作报告的程序是相同的：步骤1，国务院向大会主席团提交三篇工作报告，主席团责成将报告印发各位代表。步骤2，总理或主任、部长向大会的全体会议宣读工作报告。步骤3，

³¹ “全国人大常委会：专门委员会可提前审议法律案”，
http://www.e-cpcs.org/yhyj_readnews.aspx?id=2199&cols=25

³²刘 镇：“全国人大常委会的监督工作——十届全国人大常委会第二次法制讲座”。来源：中国人新闻 时间：2003年7月8日

各个代表团审议工作报告，并提出修改意见。大会秘书处将修改意见转送国务院办公厅。步骤4，总理根据修改意见而修改其政府工作报告，并将修改稿提交主席团。发改委主任和财政部长尚未仿效总理的这个做法。步骤5，各代表团审议修改稿，并说明是否还有新的修改意见。步骤6，全体代表参加全体会议，对关于三篇报告的决议案草案而不是报告本身举行表决。步骤7，主席团公布表决通过的决议。

每年，全国人大常委会听取并审议国务院的三篇常规工作报告。每年六月，听取财政部长代表国务院作的关于上一个财政年度的决算报告。审计报告也是提交给常委会每年六月的例会。审计总署审计长在审计报告中代表国务院，向全国人大常委会说明以下重要情况：中央政府在上一财政年度审计后总收入金额、该金额与上年预算的预定目标的比较结果；中央政府审计后总支出金额、该金额与预算预定目标的比较结果；上年预算执行中的主要问题；财政部在执行上年预算过程中的问题；审计发现的其它一些部门在预算执行过程中的问题；对中央政府的其它收入和支出的审计结果，例如反贫穷基金的使用情况、国有企业的不合理负担；审计总署对这些问题的处理和它对当年财政工作的建议。然后，常委会分组审议决算报告和审计报告。常委会可以对审计报告通过决议，但它通常不这么作。按照第七届全国人大第2次会议根据第七届全国人大常委会的建议而通过的决定，每年秋季国务院应向全国人大常委会报告当年国民经济和社会发展计划及预算的执行情况。这应该是全国人大的财政监督程序中的重要一环。设置这个环节是为了让全国人大了解当年头3个季度预算的执行情况，并决定再采取什么措施以确保在剩下的一个季度里完成预算的执行工作。遗憾的是，国务院还没有向全国人大常委会提交过关于当年前3个季度预算执行情况的报告。不但如此，全国人大常委会也无意敦促国务院履行这个职责。

全国人大财政经济委员会在全国人大常委会预算工作委员会协助下，对国务院的预算文件办理预先审议，并向全国人大大会或常委会报告其意见，以协助大会和常委会履行财政监督。另外，该委员会还每季度一次听取情况汇报，借以补充大会和常委会的财政监督。每个季度，该委员会听取财政部和其它有关部门关于经济形势的汇报，包括预算执行情况的汇报。然后，该委员会向委员长会议报告其意见。

除了听取国务院的这些常规报告外，全国人大大会和常委会还听取国务院的其它专题报告。全国人大享有很大的选题权，并要求国务院就它选择的专题作报告。

刘镇建议，全国人大常委会采取以下措施以改进其工作监督的方式和程序。第一，每年，确定听取和审议其它国家机关工作报告的适当数额。他认为，8到10篇报告是个合适的数量。或者，常委会每年在听取和审议三篇常规工作报告之外，再选5至7篇工作报告。第二，更好地确定题目。他引用第十届全国人大常委会委员长吴邦国的话说，全国人大常委会在选择听取和审议的工作报告的题目时必须记住两点。其一，应选择事关改革、发展和稳定大局的问题。其二，应选择事关群众切身利益的问题。第三，协调好工作监督与执法检查。常委会应利用执法检查来了解形势，然后听取政府和司法机关的报告。第四，与其它国家机关协商安排报告的时间和主要内容。第五，由专门委员会协助其它国家机关写出高质量的报告。各专门委员会应告诉行政和司法机关的相应部门全国人大常委会关心哪些问题，希望这些机关怎么作。专门委员会可以预先听取其它国家机关的报告。第六，常委会提出高质量的审议意见。常委会应该非常具体和清楚地告诉其它国家机关应该作什么，而不要泛泛而论。

回顾全国人大的这些监督方式和程序，我们看到，全国人大在履行其监督职责方面取得了可观的进步。要知道，至今全国人大大会和常委会还都没有制定出像德国联邦议会的议事规则那样成熟和复杂的议事规则。所以，全国人大关于执法检查和备案审查的规则规定了那么多的步骤，而且还如此细致，的确不简单。它们还很有中国特色，因为它们反映了中国人对于全国人大所应奉行的对行政及司法机关的监督方式的看法，甚至自信。

尽管如此，除了全国人大官员已经提出的那些建议外，还可以遵循中国宪法，或借鉴国

际经验，从更多的方面改进监督方式及程序。下面试举几例。

中国宪法已经赋予全国人大成立关于特定问题的调查委员会以调查关系宪法和法律的重大案件的权力。宪法的这种授权同时又是全国人大的义务；当重大案件已经被揭露后，全国人大就有义务成立特定问题调查委员会以查实案情。近几年，一些重大案件已经曝光，公众吃惊地发现一些行政部门或行政官员滥用职权的程度到了如此严重的程度。一些执法人员滥用权力，暴打一位名叫孙志刚的青年，致使其死亡。若干部门侵占挪用公款的行径在已经被国家审计总署揪住并批评后，居然一犯再犯。公众迅速反应。贺卫方教授和其他另外四位法学学者向全国人大常委会递交建议书，建议其成立调查委员会以查实孙志刚案件及行政收容遣返制度。他们指出，全国人大常委会应迅速成立此一委员会，以调查执法官员和行政收容遣返制度在如何侵犯公民的宪法自由及权利。遗憾的是，全国人大常委会没有回应该建议书。上述侵占挪用公款的行径如此令人愤慨，然而全国人大常委会却没有成立自己的调查委员会，以主动查办案件。全国人大常委会真的应该反思其在重大关头的不作为是否符合其宪法义务。一旦全国人大决定调查重大案件，那么它要应对的第二个挑战就是需要建立一套基本的调查程序。在拟定这套调查程序时，全国人大可以借鉴国际经验，比如德国联邦议会的经验。这套调查程序应具有以下要点：1，调查委员会应有权举行听证会，传唤证人，并调阅文件。2，调查委员会应有权在必要时令证人宣誓后作证。3，调查委员会应向全体会议报告所查实的情况及其处理建议。4，全体会议应通过必要的决定或决议，惩处重大恶劣行政的责任官员，以结束调查程序。

全国人大已经建立了一套处理公民对行政及司法官员的信访案件的程序。第十届全国人大常委会于2005年6月出台了一份增强其办理信访能力的改革文件。不过，现行程序还有两大问题需要应对：它没有被列为全国人大总的监督职能的一部分；它的行政性太强。全国人大常委会领导人似乎还没有将信访工作视为监督战略的组成部分。相反，全国人大常委会只是为办理信访而办理信访，即只是为了减轻行政机关或官员以及司法机关或官员的不正义行为带给公民的伤害。实际上，公民的信访件给全国人大提供了关于其它国家机关在怎样实施宪法和法律、他们的工作对群众有何影响的材料。这种材料的作用与全国人大通过执法检查所掌握的情况的作用是一样的，它们甚至更能反映实际，因为它们没有经过中间过虑。所以，全国人大应把公民信访件当作法律监督及工作监督的原材料。全国人大常委会办理信访件的程序的行政性表现于，仅仅有工作机关在全国人大常委会秘书长的领导下办理信访，而全国人大常委会组成人员、全国人大专门委员会、常委会的全体会议却都不参与。2005年6月改革文件强化了这种做法。这并不符合全国人大作为权力机关和立法机关的性质。全国人大常委会不仅需要把办理公民信访工作列为其监督网的一部分，而且需要采用立法方式来办理信访。德国联邦议会在这方面可作为示范。全国人大可以设立公民信访委员会以发挥类似联邦议会的信访委员会的作用。全国人大常委会的全体会议则应通过决议处理公民的意见，以结束信访程序，正如联邦议会的全体会议所作的那样。全国人大常委会的工作机构仍然发挥作用，然而它们只能当配角，而不是主角。

如果说全国人大的专门委员会和调查委员会需要成为全国人大监督过程中的积极主体，那么全国人大大会的全体会议和全国人大常委会的全体会议也面临同样的挑战。以全国人大常委会的全体会议为例。至今，全体会议在监督过程中过于形式化，过于单调和软弱。全体会议应执行质问程序和类似程序。目前，全国人大常委会的议事规则规定了质询程序，然而单个组成人员如果不能获得9位同事的签名，就不能对行政或司法机关提出质询。这种门槛挫伤了单个组成人员质询行政机关的积极性，是导致迄今质询的几乎零纪录的原因之一。全国人大常委会可以借鉴联邦议会的经验，允许单个组成人员对行政机关提出质询，同时将质问行政机关的权利保留给各专门委员会或组成人员10人以上联名，这样在单个组成人员与群体之间维持良性平衡。应采用辩论程序。全国人大常委会每次会议期间，组成人员应有机会

在全体会议上与国务院的部长辩论，以敦促其在重大问题上采取行动，比如停止侵占和挪用公款，并惩处责任人。

宪法赋予全国人大罢免权，以作为对付问题官员的最严厉惩处手段。迄今为止，全国人大大会和常委会都极不乐意使用这个权力，发达的罢免程序尚未形成，几乎还没有任何一位行政机关官员因其工作失败或破坏法律而被适用罢免程序。有的中国学者怅叹：“在很多重大问题需要人大监督时，人大往往不在场；在需要使用这种严厉的监督手段时，人大监督更是常常缺位，就好象国家权力机关缺乏这种责任、权力和能力一样。在最需要国家权力机关弘扬宪法和法律、维护公平和正义的时候，人民群众却常常看不到自己的代表的影子，听不到他们的声音。这岂止是让人遗憾的问题吗？”³³没有惩处的监督是软监督，而软监督很难制止犯错误。所以，全国人大真的需要使用其惩处权，为此形成一套实用的惩处程序，并将其投入使用。

立法机关可以用两个办法惩处行政机关。它既可以削减甚至否决行政机关提出的预算，也可以将问题官员革职。弹劾和不信任表决是立法机关可以用来解除问题官员的官职的两个手段。议会制下的立法机关通常使用不信任表决，而总统制下的立法机关则使用弹劾。联邦议会属于议会制，所以它使用建设性不信任表决。联邦议会与一般议会制下的立法机关不同的地方一是它的不信任必须是建设性的，二是此种表决仅限于对总理使用，而不能对整个政府使用。单个部长也受豁免。理论上全国人大既可以使用预算手段，也可以使用人事手段惩处行政机关。然而，中国只有用起义来推翻不得人心的朝代的传统，而没有以不给税款而绞杀不得人心的朝代的传统。全国人大还需要很长时间，才能掌握预算较量术。所以，在最近的将来，全国人大只会用人事手段惩处行政机关。中国宪法并未赋予全国人大弹劾权，因此罢免是全国人大可以用来解除问题官员的官职的唯一工具。

全国人大是否可能将罢免权与不信任表决联系起来呢？一旦二者联系起来，全国人大就可以解除那些因工作失败或破坏法律而丧失全国人大信任的高官的官职。运用这种方式，全国人大可以把相当模糊的罢免权变成对问题官员极具威慑力的武器。问题在于，宪法尽管要求政府对全国人大负责，但却没有说全国人大可以表决不信任政府或它的任何成员。在一些中国人看来，不信任太西方化，不符合中国的人民代表大会制度。然而，越来越多的中国实务者和学者现在都赞成赋予全国人大乃至地方人大不信任权，并将该权力与罢免权联系起来。从程序上说，这里说的联系指将不信任表决规定为前提，而罢免则是后果。凡全国人大表决不信任的官员都必须辞职，不然他们将被全国人大罢免。一旦不信任—罢免程序投入使用，它肯定会最有效地阻止官员一再侵占挪用公款，阻止他们犯其它种类的可恶的错误。

³³崔建华：“人大监督若干基本问题研究。” <http://npc.people.com.cn/GB/14528/3573894.html>