

# 论监督权与重大事项决定权之间的关系

莫纪宏

(中国社会科学院 法学所,北京 100720)

**[摘要]** 目前我国各级人大及常委会依据宪法和法律所享有的重大事项决定权与监督权并不是在法理上完全独立的宪法和法律职权,而是依据宪法和法律规定所享有的“集合性的国家权力”的具体权能内容,因此,重大事项决定权与监督权各自的正当性依据是相互统一的,相互之间的权能区分主要在于各自的事权内涵不同。在处理人大与“一府两院”的关系过程中,各级人大及其常委会行使的监督权与重大事项决定权应当具有同等的法律拘束力,应当将这两种权力作为各级人大及常委会所行使的“集合性的国家权力”的重要权能内容,以各级国家权力机关依据宪法和法律所享有的宪法和法律职权的性质来正确地构建国家权力机关与国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关之间的宪法和法律关系,进一步丰富和完善作为我国根本政治制度——人民代表大会制度的国家权力的建构理论。

**[关键词]** 人民代表大会制度;国家权力机关;“一府两院”;监督权;重大事项决定权;集合性权力

**[中图分类号]** D 621 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2008)03-0041-09

监督权与重大事项决定权之间的关系是涉及我国各级人大及其常委会如何依法行使宪法和法律职权的重要理论问题和实践问题。由于这个问题在本质上涉及我国人民代表大会制度的法律性质和基本法律特征,因此,有必要在法理上对此做出较为全面和系统的分析和说明,并为人大工作的实践提供比较可行的学术方案和参考意见。相对于人大工作的实践做法来说,本文更侧重于从法理的角度来探讨目前我国各级人大及其常委会依据宪法和法律所行使的监督权与重大事项决定权之间的关系,通过揭示监督权与重大事项决定权相互关系中的重要理论问题,为人大工作的实践提供具有参考价值的学术建议。

## 一、我国各级国家权力机关依据宪法和法律行使的职权性质是“集合性的国家权力”

我国是社会主义国家,人民代表大会制度是我国的根本政治制度。根据我国现行宪法第3条第1款的规定,“中华人民共和国国家机构实行民主集

中制的原则”。根据该条款规定,我国的国家机构依据宪法行使国家权力不存在相互独立和相互制约的关系,而是遵从民主集中制原则。现行宪法第3条对国家机构的民主集中制原则在制度上的表现规定为三个方面:1)全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。2)国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。3)中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。上述规定表现在国家机构所行使的国家权力相互之间的关系方面,可以表述为三层国家权力关系:1)全国人民代表大会和地方各级人民代表大会作为各级国家权力机关,其行使的国家权力来自于人民;2)国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关行使的国家权力来自于国家权力机关;3)地方国家机构的国家权力来自于中央国家机构的国家权力。这三层国家权力关系从权力之间相互关系的性质来看,可以视为授权与被授权,也就是说国家

**[收稿日期]** 2008-06-13

**[基金项目]** 本文系2007年国家社会科学基金重大项目“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一研究”的部分成果(07&ZD031)。

**[作者简介]** 莫纪宏(1965—),男,江苏靖江人,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师,国际宪法学会执委,中国法学会宪法学研究会常务副会长,曾获第四届全国十大杰出中青年法学家称号。主要研究方向为:宪法学、行政法学、国际人权法学等。

权力机关所享有的国家权力是人民依法授予的;国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关所享有的国家权力是国家权力机关依法授予的;地方国家机构行使的国家权力是中央国家机构依法授予的。

根据现行宪法所确立的上述国家权力关系,我们不难发现,在我国现行的人民代表大会政治制度下,国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关所行使的国家权力,在权力性质上是不能独立于国家权力机关所行使的国家权力的,是由国家权力机关所行使的国家权力派生的,彼此之间是权力从属的关系,有主从属性之分。而国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关彼此所行使的国家权力之间只是权力分工的不同,这些国家权力都服从于国家权力机关所行使的国家权力。

从国家权力机关所行使的国家权力来看,这种权力直接来自于人民,因此,在法律上就不存在可以限制国家权力机关所享有的国家权力的其他性质的国家权力。作为由国家权力机关所行使的国家权力,必然在实施效力上是统一的和不可分的,只要是国家权力机关行使权力的行为,不论这种行使权力行为实际上所产生的规范功能和社会作用如何,这种行使权力的行为所产生的法律效力是平等的。因此,同一个国家权力机关行使国家权力的行为没有法律效力上的差别,只有行使权力行为所产生的规范功能和社会作用上的不同,所以,依据国家权力机关所享有的国家权力,实际上可以处理任何需要由国家来履行国家职能的问题。国家权力机关行使的国家权力实际上是一种“集合性的国家权力”,这种权力作用于立法事务便产生“立法权”;用来决定重大事项便形成“重大事项决定权”;如果依据这种权力来产生国家机构的领导人可以称为“人事任免权”;如果使用这种权力来处理与其他性质的国家机构所行使的国家权力之间的关系,便产生了“监督权”的概念;如果是直接地实施法律,便可以在法律上确立为“执行权”;如果用来解决不同的法律纠纷,可以视为一种“司法权”。所以,从法理上来看,我国各级国家权力机关所行使的国家权力可以作多种角度和多层次分类,由此可以产生各种法律效力上相同,法律功能上不同的

不同形式的国家权力。其中,立法权、重大事项决定权、人事任免权和监督权是国家权力机关所行使的国家权力最常见的四种表现形式。但这种四种性质的国家权力实际上并不具有完全的独立性,而且在权力主体、权利效力上完全相同,只是在权力的具体规范功能和社会作用方面存在差异。这些权力形态彼此之间有时会发生规范功能的交叉和社会作用的重叠,因此必须结合在一起共同发挥国家权力机关所享有的国家权力的法律作用。

## 二、监督权与重大事项决定权是各级国家权力机关宪法和法律职权的重要权能内容

“监督权”与“重大事项决定权”并不是我国现行宪法和法律所确立的独立的国家权力,也不是以独立的宪法和法律职权的形式存在的,而是在宪法和法律确立各级国家权力机关的宪法和法律职权时,对这些宪法和法律职权所包含的具体事项的明确,因此,从法律性质上可以说,“监督权”与“重大事项决定权”都属于各级人大依据宪法和法律所享有的“事权”,而不是自身的“职权”。由于“监督权”与“重大事项决定权”在法律上属于事权,因此,这两项国家权力实际上构成了国家权力机关依据宪法和法律所享有的宪法和法律职权的具体权能内容。作为事权,这两项权力彼此之间也要服从事权划分的原则,也就是相互之间既有紧密的联系,又有一定的功能区分。而这两项事权是以国家权力机关所享有的宪法和法律职权的性质来与其他国家机关所享有的宪法和法律职权发生职权之间的法律关系。

(一)重大事项决定权体现了国家权力机关依据宪法和法律所获得的“决策能力”

关于“重大事项决定权”,我国现行宪法和法律上并没有确立此概念,只是学界在法理上根据宪法所规定的全国人大及地方各级人大的职权内容加以归纳的、表明各级人大依据宪法所享有的职权的特点的“概念”。因此,对于“重大事项决定权”(或者是“决定权”)的性质是什么,到底包含了哪些权能事项,这些问题在宪法制度和宪法学理论上都

彭真同志1980年谈到地方人大常委会的工作时,曾经把地方人大的职权,概括为四条,即制定、颁布地方性法规,讨论决定本地区的重大事项,人事任免,监督本级政府和法院、检察院的工作。这就是我们通常说的人大四权:立法权、决定权、任免权、监督权。程湘清认为这四权之间的关系,既不是孤立的也不是对等的。从国家宪政的角度讲,国家权力机关的职权可概括成两方面的权力:一是代表人民行使议决权,包括立法权、决定权、任免权等,这体现了国家权力的性质和来源;二是监督权,包括法律监督和工作监督,这体现了人民对国家权力的规范和制约。见参考文献[1]。

不是非常清晰的。人大理论问题专家程湘清认为,“重大事项决定权是人大及其常委会代表人民的意志,依照法定程序,对国家和地方本行政区域内的政治、经济和社会发展等各方面的重大事项作出决定或者决议,并用国家强制力保证贯彻实施的国家权力”<sup>[1]</sup>。很显然,上述观点承认了重大事项决定权的“决策权”的性质,也就是说,全国人大及其地方各级人大作为国家权力机关有权依据宪法和法律的规定,在全国范围内或本行政区域范围内,就“重大事项”作出“决策”的权力,这种“决策权”是以国家权力机关的“权威性”为基础的。当然,人大行使“重大事项决定权”具有“决策权”的性质,还可以体现在人大决定权与政府决定权之间性质的差异上。“人大只对根本的、全局的和长远的重大问题作决定,对于行政管理方面的事务不必去管,要防止人大不适当地干预政府的日常工作。反过来也要防止政府借口‘提高效率’、‘怕麻烦’,避开人大自行作出决定。如果出现这类侵犯人大职权的不适当的决定,人大常委会有权予以撤销或督促其自行撤销”<sup>[1]</sup>。

以全国人大为例,根据我国现行宪法和法律的规定,可以在法理上合理地视为人大的“重大事项决定权”的事项一般包括以下几个方面:1)在全国人民代表大会闭会期间,审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案。2)决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除。3)规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度。4)规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号。5)决定特赦。6)在全国人

民代表大会闭会期间,如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际共同防止侵略的条约的情况,决定战争状态的宣布。7)决定全国总动员或者局部动员。8)决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严。9)决定延长本届全国人民代表大会的任期。10)在全国人民代表大会闭会期间,有权根据国务院总理提出的议案,决定国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并。11)审查和批准中央决算,等等。

关于地方人大享有的“重大事项决定权”应当包括的事项,根据程湘清的归纳和分析,地方人大总结实践经验,用地方性法规的形式对“重大事项”作出了界定和规范。这些规定通常把“重大事项”区分为3类:第一类,是由人大常委会讨论,作出相应决议、决定的事项;第二类,是由人大常委会讨论,但不作出决议、决定或必要时才作出决议、决定的事项;第三类,是只要求“一府两院”报告或备案,人大常委会不进行讨论、更不作出决定的事项。经过对各地规定进行对比和分析,由地方各级人大常委会讨论并作出决定的事项即第一类重大事项,主要有:保证宪法、法律、行政法规、上级人大及其常委会决议、决定和本级人大决议、决定的遵守和执行的重要部署和措施;实施依法治国方略,加强社会主义民主法制建设的重要部署和重大措施;保护公民、法人和其他组织合法权益的重大措施;本行政区域内经济和社会发展的重大改革方案或重大措施;教育、科学、文化、卫生等方面的发展规划或重大措施;计划生育、土地管理、环境和资源保护方

2001年9月中旬,在美丽的西湖畔,出席华东、东北十省市人大研究工作座谈会的30余位同志围绕地方人大行使重大事项决定权的有关问题各抒己见。主要观点和看法如下:

关于重大事项决定权的性质,与会同志有不同看法。有的同志认为,重大事项决定权是宪法、法律赋予各级人大及其常委会的重要职权,通常把它和立法权、监督权、人事任免权合称为人大的四项基本职权。

有的同志指出,决定权是人大最主要、最根本的职权,处于核心的地位,是权力机关行使职权的本质体现,是逐步实现决策民主化、科学化的客观要求。监督权是为保证决定权的有效行使而派生出的权力表现形式,立法权和人事任免权则是决定权的两种特定表现形式。不能把人大及其常委会的决定权简单看作是单一的决定某个重大事项的权力,重大事项决定权只是人大决定权的一种表现形式。

有的同志则认为,实际工作中人大常委会决定的事项都属于重大事项范畴,重大事项决定权就是人大的决定权。人大的决定权包括重大事项决定权,它是与其他各项职权相并列、相结合的一项权力。

也有的同志指出,地方人大及其常委会是党领导的地方政权机关,地方人大讨论决定重大事项的过程是一个在党的领导下的决策民主化、科学化的过程,它不仅包含了党的政治领导权和对重大事项的决策权,而且往往包含了“一府两院”对重大事项的提案权和说明权等。人大在其中所起的作用更多地表现为一种意见建议权、修改完善权和批准权。因此,重大事项决定权不是地方人大的一项专有权利,而是由一系列不同性质和层面的决定权所构成的共同决定权。参见叶勇鹏文“众说重大事项决定权——华东、东北十省市人大研究工作座谈会综述”,[http://www.66163.com/Fujian\\_w/news/mzt/200201/1\\_3.html](http://www.66163.com/Fujian_w/news/mzt/200201/1_3.html),2008年5月18日访问。

参见1982年宪法第62条关于全国人大的职权的规定。

面的重大措施;民族或民政工作的重大事项;根据本级人民政府建议,决定对本行政区域内国民经济和社会发展规划、预算的部分变更或调整;撤销下一级人大及其常委会或本级政府不适当的规范性文件;授予或撤销地方的荣誉称号;应当由人大常委会讨论、决定的其他重大事项等。由人大常委会讨论、不作决议、决定或必要时才作出决议、决定的事项,即第二类重大事项,主要有:法律、法规和有关决议的实施情况;计划、预算的管理情况;预算外资金的管理情况;教育基金、社会保险基金、扶贫基金、环境基金、住房公积金的管理情况;对预算执行和其他财政收入的审计情况;城市总体规划、城市阶段性建设规划的编制和重大变更;本行政区域内的重大建设项目;受理申诉、控告、检举情况;“一府两院”组成人员违法违纪处理情况;重大突发事件的处理情况;同外国地方政府建立友好关系;应当向人大常委会报告的其他重大事项等。

关于地方人大行使重大事项决定权所涉及的事项,截至目前,全国已有28个省级人大常委会出台了关于重大事项决定权的地方性法规,按照宪法和法律规定,设定和完善民主、科学、有效的决定程序,对依法行使重大事项决定权进行了积极探索。可以说,重大事项决定权所涉及的“事权”内涵

目前在法理上和制度上都在讨论之中。但有一点是可以肯定的,即人大行使重大事项决定权是与各级人大作为国家权力机关的法律性质和法律地位密切相关的,由于各级人大是各级国家权力机关,因此,就有权对涉及全国范围内或本行政区域内的“重大事项”直接行使“国家权力”,做出重要的“决议”或“决定”。重大事项决定权体现了国家权力机关依据宪法和法律所规定的“决策能力”,是各级人大依据宪法和法律所享有的宪法和法律职权的重要权能内容。

(二)监督权为国家权力机关行使国家权力提供了“保障能力”

监督权也是各级人大依据宪法和法律所享有的宪法和法律职权的重要内涵,依据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》)的规定,监督权是以“监督职权”的形式而存在的,各级人大作为各级国家权力机关应当依据宪法和法律的规定来行使“监督职权”。

监督权作为各级国家权力机关所享有的宪法和法律职权的重要内涵,它的主要功能是“发展社会主义民主,推进依法治国”;“促进依法行政、公正司法”。很显然,监督权的存在是为了保证国家权

《人民日报》发表的文章认为,重大事项的决定权,是《宪法》和《地方组织法》赋予人大及其常委会的一项重要职权。地方人大及其常委会依照法律规定的程序,充分行使重大事项决定权,是人民管理国家事务、当家作主的重要途径,是人民民主的重要体现。

根据法律的规定和这些年来的实践,地方人大及其常委会决定权的范围主要涉及10个方面的内容:

1. 为保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行而决定的事项;
2. 批准政府提请审议的体制改革方案;
3. 决定有关民主法制建设的重大问题;
4. 批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算,决定对计划和预算的部分变更;
5. 批准对本行政区域内的经济建设、环境与资源保护有重大影响的建设项目和重大措施;
6. 对维护公民合法权益的重要措施和人民群众普遍关心的问题作出决定;
7. 批准对外开放的总体规划,决定对外开放中的重大问题,批准与外国相应的行政区建立友好关系的协议;
8. 决定本行政区域内的民族工作中的重大问题;
9. 决定人民检察院检察长因不同意检察委员会多数委员的意见而报请人大常委会的重大问题;
10. 决定授予地方荣誉称号。

参见《人民日报》,2001年02月28日,第11版。

在2001年9月中旬在美丽的西子湖畔出席华东、东北十省市人大研究工作座谈会上,有的同志指出,宪法关于重大事项决定权,对全国人大及其常委会的规定,同对地方人大的规定,是有差别的。在立法中,关于重大事项的界定,是个关键问题,也是比较难的问题。如果界定不好,一个结果可能越权,包揽了政府职权范围内的工作;另一个结果可能是失职,一些该管的事情没有管。界定重大事项的范围,一要依法,二要适度,不能规定得过于具体。

有的同志认为,凡是尚未上升为国家意志的国家事务,就是需要国家权力机关审议并决定的事项,即所谓“重大事项”。凡是国家意志化了的事项,就是需要执行机关执行的事项,就不属于人大重大事项的范畴。

有的同志谈到,从地方人大工作实践来看,重大事项有这样几个特点:一是地域性。一项重要工作在一个地区属于重大事项,在另一个地区就不一定是。二是时间性。一项工作在一个时期属于重大事项,在另一个时期就不一定是。反之亦然。三是根本性。四是广泛性。五是时效性。在界定重大事项时应考虑上述特点。见参考文献[2]。

力机关行使国家权力具有“推动力”和“制度保障”,是国家权力机关行使国家权力具有实效的制度保证。根据《监督法》的规定,各级人大常委会行使监督职权必须符合以下几个方面的法律要求:1)各级人民代表大会常务委员会依据宪法和有关法律的规定,行使监督职权。各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的程序,适用本法;本法没有规定的,适用有关法律的规定。2)各级人民代表大会常务委员会行使监督职权,应当围绕国家工作大局,以经济建设为中心,坚持中国共产党的领导,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放。3)各级人民代表大会常务委员会按照民主集中制的原则,集体行使监督职权。4)各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督,促进依法行政、公正司法。5)各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况,应当向本级人民代表大会报告,接受监督。6)各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况,向社会公开。

应当说,《监督法》的上述规定基本上将各级人大常委会享有的“监督职权”的性质、内容、行使程序、法律要求、法律保障等制度内涵完全建立起来。对于各级人大来说,《监督法》所规定的有关各级人大常委会行使“监督职权”的各项法律原则和制度要求也基本上是适用的。所以,相对于“重大事项决定权”而言,监督权目前已经是一项比较成熟的法律制度。

(三)重大事项决定权与监督权是国家权力机关行使的“集合性的国家权力”不可分割的权能内容,是确立国家权力机关在国家机构中的宪法和法律地位的重要制度

尽管“重大事项决定权”在宪法和法律中还没有取得明确的法律地位,但是,重大事项决定权与监督权作为各级国家权力机关依据宪法和法律所行使的“宪法和法律职权”的重要组成部分,在权力形态上是统一的。相对于宪法和法律所规定的国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关来说,

国家权力机关所行使的国家权力是“整体性的”,在法理和制度上并不存在着国家权力机关行使的“重大事项决定权”(或监督权)与“国家行政机关的行政职权”的关系,或者是“重大事项决定权”与“国家审判机关的审判权”的关系以及“重大事项决定权”与“国家检察机关的检察权”的关系,而只有国家权力机关行使的“集合性的国家权力”与“行政职权”、“审判权”和“检察权”的关系。主要原因是当国家权力机关与国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关发生法律上的权利义务关系时,国家权力机关依据宪法和法律所享有的各项职权是同时存在的,也就是说,如果国家权力机关对国家行政机关行使重大事项决定权,这也就意味着国家权力机关对国家行政机关同时行使“监督权”。国家权力机关所享有的各项宪法和法律职权在对外关系上是不可分割的,只是在国家权力机关所享有的宪法和法律职权的具体内容上有所分别。

重大事项决定权与监督权作为国家权力机关行使的“集合性的国家权力”不可分割的权能内容,很好地维护了国家权力机关的宪法和法律地位,确保了国家权力机关依据宪法和法律正确和有效地履行宪法和法律职权。

### 三、重大事项决定权是监督权的重要法律依据

在人民代表大会制度框架下,我国各级人大及其常委会依据宪法和法律享有的重大事项决定权和监督权是作为一个整体而存在的,二者互为前提,相互作用,共同地保证了各级人大及其常委会有效地履行自身的职权。

(一)重大事项决定权体现了国家权力机关在国家机构中的主导性,是国家权力机关行使监督权的直接动因

监督权通常是从权力之间的从属性来确立权力之间的相互关系的。根据我国现行宪法的规定,国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关由国家权力机关产生,对国家权力机关负责,受国家权力机关监督。因此,国家权力机关对国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关从各自行使的国

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第2条。

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第3条。

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第4条。

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第5条。

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第6条。

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第7条。

家权力的总体属性关系来说,是具有监督权的,即人大相对于“一府两院”的组织关系属性派生了“监督权”的正当性。监督权是各级人大及其常委会作为国家权力机关维护自身的宪法和法律地位以及行使国家权力的权威性的重要保证。但是,从组织关系出发,只能得出监督权在抽象意义上的“正当性”,而无法使监督权具有明确和具体的权能内容。重大事项决定权是各级人大及其常委会依据宪法和法律所行使的一项重要国家权力,在处理与其他国家机关之间的宪法和法律关系方面占据了主导性,是一项连接国家权力机关与国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关关系的具体权力事项,而这种权力的行使要具有权威性,要在制度实践中得到其他国家机关的尊重,就必须要以监督权为保障。重大事项决定权恰恰为监督权提供了具体行使的法律条件。在各级人大及其常委会依据宪法和法律行使监督权时,基于重大事项决定权而发生的监督权行使事项具有非常重要的意义,它实际上反映了人大决策权、其他国家机关的执行权与人大监督权三者之间的相互制约与平衡关系,是我国现行宪法和法律所确立的国家权力配制机制的重要特色。这一点完全区别于在西方国家所实行的“三权分立”制度或者是权力相互制衡机制,反映了我国各级人大及其常委会作为各级国家权力机关在国家权力体系中的主导作用。要保证“重大事项决定权”的实效,就必须设定和行使相应的“监督权”。

(二) 重大事项决定权为监督权的权力内涵确定了具体的事项和明确的权限

重大事项决定权作为启动各级人大及其常委会经常性地行使监督权的重要的制度发动机制,是通过每一项具体的“重大事项”所追求的法律目标来确定监督权的具体事项的。当然,在人大工作的实践中,作为国家权力机关所面临的“重要问题”是很多的,构成“重大事项”的国家事务和社会事务的领域也很多,有些需要人大来作出决策,有些不一定需要人大来作出决策,只需要人大作为国家权力机关起到协调、指导的作用,有些重要的问题则属于具有高度政治性的问题,需要由执政党来决策。

因此,在人大工作实践中,各级人大通过监督权的行使来促进和保障重大事项决定权的行使不可能涵盖所有的社会问题领域,因此,人大行使监督权来保障重大事项决定权的行使,其监督权的范围和监督权所涉及的对象需要由重大事项决定权所涉及的“重大事项”的内容和范围来决定,因此,重大事项决定权的内容也直接决定了与此相适应的监督权的内容。

目前我国宪法和法律并没有明确重大事项决定权可以涉及哪些内容,因此,与此相关的监督权的内涵也不是非常清晰。有专家不主张给重大事项决定权确定具体内容,有的则不同意。这个问题需要在法理上进一步加以研究。从我国现行宪法第62条关于全国人大的职权的规定来看,该条第15项规定,全国人大有权行使“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”。该规定实际上对人大行使重大事项监督权赋予了广泛的内容,一般情况下,重大事项决定权不应有限制。根据我国具体的国情,纯粹涉及执政党自身的党建问题的重大事项可以由执政党来单独作出政治决策,其他重大事项应当尊重人大的重大事项决定权。

#### 四、监督权是重大事项决定权的重要法律保障

监督权作为国家权力机关依据宪法和法律所行使的“集合性的国家权力”的重要组成部分和一项重要的权能,它在国家权力机关所行使的“集合性的国家权力”中是一种附属和从属性的权能,也就是说,监督权是附属于立法权、重大事项决定权和人事任免权等各项权能的,属于立法权、重大事项决定权和人事任免权的保障权。

(一) 监督权为重大事项决定权产生法律上的实效提供了制度的保障

监督权作为国家权力机关所行使的“集合性的国家权力”的重要权能,它的存在为其他权能在实践中产生制度上的约束力提供了制度上的保障。对于各级人大及其常委会来说,虽然宪法和法律赋予其可以就“重大事项”作出决定,但这种决定在实践中能否被其他国家机关、社会组织和公民自觉和

程湘清认为,省级人大常委会制定的关于讨论、决定重大事项的规定,属地方性法规,地方立法的一条基本经验就是“不抵触、有特色、可操作”。为了做到有地方特色,在不同法律、行政法规相抵触的前提下,各地在界定和规范“重大事项”最后都有一条“兜底性”条款,即“应当由人大常委会讨论、决定的其他重大事项”、“应当向人大常委会报告的其他重大事项。”这类“兜底性”条款,为国家权力机关行使职权留有很大的余地和空间。长期以来,恰恰是对“重大事项”不作界定,影响了人大决定权及其他职权的有效行使。因此,地方人大用列举的方式把“重大事项”具体化,既是必要的,也是可能的。见参考文献[1]。

有效地接受、服从,如没有由国家权力机关实施的监督来保障重大事项决定的执行,那么,重大事项决定权可能在制度上很难产生实际的法律效力。所以,监督权的存在可以为重大事项决定权产生法律上的约束力和权威性提供制度上的保障。

### (二) 监督权有助于重大事项决定权的行使

监督权在保障重大事项决定权行使的过程中,本身并不是消极、被动和简单适应性的。各级人大及其常委会在行使监督权的过程中,可以发现重大事项决定中没有发现的问题,也可以针对重大事项决定中所涉及的问题的“重大性”进行实时评估,对于不属于“重大事项”,可以及时予以更正;对于具有“重大性”的事项而没有作出决定的,可以通过行使监督权所发现的问题来作出补充决定。

### (三) 监督权的存在有利于提高重大事项决定权的法律权威和法律地位

在我国,各级人大及其常委会根据宪法和法律的规定,可以就重大事项行使决定权,这体现了国家权力机关在国家权力体系中的主导地位 and 权威地位。人大的法律权威能否获得其他国家机关的尊重,如果仅仅依靠其他国家机关依据宪法和法律所确立的国家权力机关与其他国家机关之间的组织关系是不够的,特别是在国家权力机关与其他国家机关之间就国家权力机关行使重大事项决定权所作出的决议或决定在实践中如何实施发生矛盾和纠纷的时候,国家权力机关依据宪法和法律有效地行使监督权,可以很好地保证重大事项决议或决定的贯彻或落实,可以有效地提高国家权力机关的法律权威。

在分析监督权的社会作用时,在实践中存在着“监督”就是“支持”的说法。这种观点实际上是忽视了各级人大及其常委会在行使监督权的时候,首先还是要以监督权行使为契机来保证国家权力机关就重大事项作出的决议或决定的贯彻实施,监督权首先是以提高重大事项决定权的法律效能为前

提的,尽管监督权在实际行使过程中可以产生多重意义上的社会功能。王力群在《中国宪政体制和人大监督》一文中也注意到这个问题。他在文中指出,在认识监督和制约的作用时,必须走出监督是支持的认识误区,跳出“寓监督于支持之中”,还是“寓支持于监督之中”的无谓争论。如果勉强把国家权力机关对某一国家机关或个别国家机关组成人员的监督,说成是对“一府两院”工作整体的支持,只能是就客观效果而言,通过人大的监督,纠正了局部的错误,促进了“一府两院”整体的工作。这就是对监督和支持的关系最通常的理解。应该明确,监督和支持是内涵和外延完全不同的两个概念,监督的内涵不是支持,而是制约和规范。监督的主体和客体之间,不是对等关系,也不是分工合作的关系。而是主人和公仆的关系,委托和负责的关系,把这种关系说成人民利益一致基础上的支持关系是很牵强的。授权者有权对执行机关的行为进行监督和制约,执行机关必须保证自己的行为符合授权的规范。对于国家权力机关来说,支持的对象是合法行为,监督的对象是违规行为。二者的本质不同,采取的手段和处置方式也不同。把监督说成支持,是把严肃的法律关系变成了分工协作的工作关系,容易在思想上造成混乱,客观上起到取消或削弱监督的作用。上述分析对于认识监督权的社会作用的性质是非常有益的。从监督权的法律功能来看,它自身的规范功能比它所发挥的社会作用更直接。监督权从本质上来说,是为了发挥国家权力机关所行使的其他性质的国家权力的作用。

## 五、正确处理监督权与重大事项决定权之间的关系是完善我国人民代表大会制度的重要理论依据和制度保障

监督权与重大事项决定权之间的关系是适应我国人民代表大会制度的理论特点和实践要求而

蔡定剑教授认为,人大是否应实施监督 and 如何进行监督,有一些基本操作标准,就是被监督者行为的合法性与合理性。合法性标准即:人大对监督对象的行为是否合法实施监督,以监督对象的行为是否违法作为条件,包括职权上的违法和程序上的违法。监督对象从事了法律禁止的事,行使了法律没有明确赋予它行使的职权,没有履行法律规定它应履行的职权或应承担的义务以及行使了法定属于其他国家机关职权范围内的权力,都可以启动人大监督程序。在现代法治社会,法律程序同法律实体权力具有同等重要的意义。若某国家机关或国家机关领导人虽然有某项职权,但没有依法行使,同样会对法制造成破坏,对社会和公民权利形成威胁甚至侵害。监督对象行使职权程序的合法性,是实施监督的重要标准。有时,行政和司法机关的权力行使并没有达到违反法律的程度,但显失公正和合理性,有悖于人民的意志和利益。例如司法机关在判案时,两人犯了同样的罪行,某甲情节更严重,只因是领导干部作了轻判,而某乙情节较轻,只因是平民百姓反而作了重判,虽然判决都在法定量刑幅度内,这显然不公正。见参考文献[3]。

参见 <http://blog.163.com/famelly.2004/blog/static/2069336200772383426516/>, 2008-05-21。

产生的,对于保障我国各级人大及其常委会充分发挥国家权力机关的作用,具有非常重要的指导意义。在法理上进一步明确两者之间的关系,并在制度实践中建立处理这种关系的有效机制,可以为各级人大及其常委会依法行使职权提供理论和制度上的保障。

(一)监督权与重大事项决定权应当相互结合起来加以行使才能保障各级国家权力机关有效地履行宪法和法律职权

监督权与重大事项决定权之间的关系如果放在我国人民代表大会制度的框架内来看,两者之间既有一定的权能分工,而在社会作用上又是紧密结合在一起的,具有对外对内两个方面的关系特征。从对内关系来看,监督权与重大事项决定权都是各级人大及其常委会依据宪法和法律所享有的“集合性的国家权力”的重要组成部分,两者之间都有细化国家权力机关所享有宪法和法律所规定的职权的规范功能,各自具有不同的规范功能;从对外关系来看,监督权与重大事项决定权约束的对象和具有的法律效力都是一样的,而且监督权与重大事项决定权通常是结合在一起行使的。所以,离开了监督权的保障,人大行使的重大事项决定权就缺少法律上的强制力的保障,在实践中可能就会失去应有的实效。因此,在人大工作的实践中,需要行使重大事项决定权的地方就必须有效地行使监督权,否则,重大事项决定权也难以得到落实。人大理论问题专家程湘清撰文明确了监督权与重大事项决定权之间的“依存关系”。他认为,决定权与监督权是互为表里的关系。人大四权之间的关系,应是你中有我、我中有你、相互联系、配合行使的关系。应当说,前三权属于同一性质,我们称之为议决权。所有议案,不论是法案、重大事项案、人事任免案,都需要以会议的形式集体进行审议,经过表决方能通过,并具有一定法律效力。议决权的行使又同监督权的行使互为表里。保证宪法和法律的有效实施,部分变更、调整计划或预算,撤销不适当的规范性文件,都是地方政治、经济生活中的重大事项,人

大常委会就这些重大事项作出决定,既是行使决定权,也是进行法律监督和工作监督,是人大决定权和监督权两权的配合行使。在一般情况下,人大常委会只听取和审议有关情况的报告,这显然属于人大工作监督的常见形式;只有在必要作出决定的情况下,才是行使决定权。我们在研究人大讨论、决定重大事项的性质时,不应从概念和定义出发,更不宜把四权截然分开。应当说,地方人大制定讨论、决定重大事项的规定,主要是为了保障和规范决定权的行使,同时也有利于加强监督工作,有利于两权的配合行使。<sup>[1]</sup>因此,在考察监督权与重大事项决定权时绝对不应当将两者之间的关系截然对立起来,而应当基于各级人大及其常委会作为国家权力机关在国家权力体系中的宪法和法律地位来全面地予以讨论。

(二)处理监督权与重大事项决定权之间的关系应当进一步理顺党的领导、人民当家作主和依法治国三者之间的关系

我国是社会主义国家,中国共产党是执政党,执政党执政的主要方式是通过将执政党的路线、方针和政策转化为国家的政策和法律,在实践中具体加以落实。各级人大及其常委会作为国家权力机关,在对国家的重大事项作出重要决定的时候,除了要充分反映民意,广泛听取人民代表的意见和建议之外,首先需要通过国家权力机关依法行使宪法和法律职权的活动来贯彻执政党的施政政策。因此,各级人大及其常委会作为国家权力机关在依据宪法和法律行使职权时,必须要正确地处理党的领导、人民当家作主和依法治国三者之间的关系。从各级人大与同级党委之间的关系来看,人大行使重大事项决定权必须要尊重同级党委以及执政党的路线、方针和政策;从各级人大与人大代表之间的关系来看,人大行使宪法和法律职权的行为必须要受到人民代表的监督。因此,各级人大及其常委会作为国家权力机关在履行宪法和法律职权,对重大事项作出决议或决定时,就必须要全面统筹、各方兼顾,要将党的政策与人民的意愿结合在一起来

关于人大决定权与党委决策权的关系,在2001年9月中旬在美丽的西子湖畔出席华东、东北十省市人大研究工作组座谈会的多数同志认为,党的决策权与人大决定权既有区别,又有联系。一方面,二者在效力、调整对象和实施方式等方面都不尽相同。另一方面,党对重大问题作出决策,拟定政策与人大对重大事项行使决定权作出决定、决议之间又是密不可分的。对本地区重大事项进行讨论,作出决策、决定,是人大的权力,也是党委的职责。人大决定权从根本上说是人民行使管理国家权力的主要内容和形式,也是人民当家作主权利的本质和核心的体现。党委决策是执政党为实现人民根本利益,保障党的领导的一项重要权利,两者目标一致,不可分割。党的决策权指导人大决定权,人大决定权使党的决策法律化。人大依法行使决定权就是贯彻党的决策,实现党的领导。见参考文献[2]。



考虑作出最合理的决策。要做到这一点,就必须强调“依法办事”,也就是说,各级人大及其常委会在行使重大事项决定权与监督权,以及处理两者之间的关系时,必须要严格地按照宪法和法律的规定办事。只有人大工作重视依法办事,人大行使重大事项决定权与监督权的活动也才能获得制度上的有效保障。正如程湘清指出的那样,人大及其常委会要行使好讨论、决定重大事项的职权,必须在党的统一领导下,理顺各方面的关系,特别要理顺党委、人大和政府的关系。要正确认识和处理党委决策与人大依法行使讨论、决定重大事项职权的关系。现在,中国共产党已成为在全面改革开放条件下领导国家建设的执政党,要按照总揽全局、协调各方的原则,进一步加强和完善党的领导体制,改进党的领导方式和执政方式,既保证党委的领导核心作用,又充分发挥人大的职能作用。事实上党委决策同人大行使决定权是完全一致的。要正确认识和处理人大讨论、决定重大事项和政府讨论、管理重大事项的关系。对各方面工作的重大事项,人大可以讨论、决定,政府从行政管理的角度也可以讨论、决定,实践中确有不易分清的地方,但是,人大行使决定权同政府行使决定权,在性质、地位、作用和法律效力上都是不相同的。

党的领导、人民当家作主与依法治国三者之间的关系一直是我国宪法学理论研究和政治学理论研究关注的最重要的问题。不仅邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观都详细地阐述了三者之间有机统一的关系,而且在理论界和实践界,特别是在人大制度理论研究方面,这三者之间有机

统一关系得到了充分的论证。但是,应当看到,目前,在三者关系上存在的理论问题和实践问题还不少,还没有系统和全面阐述三者之间内在联系的理论研究课题和学术著作问世。党的十七大报告明确提出了要正确地处理党的领导、人民当家作主和依法治国三者之间的关系,这是一个非常重要的研究课题,是关系到我国社会主义事业今后发展方向和中国共产党的执政方式的大问题,对这个问题深入和系统的研究必然会为完成具有中国特色的社会主义理论体系作出突出的理论贡献。

人大监督权与重大事项决定权之间的关系是党的领导、人民当家作主与依法治国三者关系在制度上的重要表现形式,对于这两者之间关系的科学论证必须要立足于我国政治制度的现实,同时还要基于“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略的要求,来建立两者之间的基本关系模式,并通过建立两者之间科学、合理的法理关系,有效地指导我国人大工作的实践。从目前制度建设的角度来看,应当通过宪法修改的方式来确立人大“监督权”与“重大事项决定权”的概念,特别是要在宪法上进一步明确各级人大及其常委会作为国家权力机关在行使国家权力过程中与宪法和法律之间的关系。只有人大工作真正走上了法治的轨道,人大监督权与重大事项决定权之间的关系也才能制度化、有序化,对这两者关系的依法处理也才能有效地保证各级人大及其常委会作为国家权力机关依据宪法和法律的规定有效地行使各项宪法和法律职权。

#### [参考文献]

- [1] 樊斌. 人大决定权充分体现国家权力的性质和来源——访中国法学会宪法学研究会顾问,全国人大常委会办公厅研究室原主任、研究员程湘清[EB/OL]. <http://npc.people.com.cn/GB/28320/30714/122922/7246080.html>. [2008-05-21].
- [2] 叶勇鹏. 众说重大事项决定权——华东、东北十省市人大研究工作座谈会综述[EB/OL]. [http://www.66163.com/Fujian.w/news/mzt/200201/1\\_3.html](http://www.66163.com/Fujian.w/news/mzt/200201/1_3.html). [2008-05-18].
- [3] 蔡定剑. 人大监督七题[EB/OL]. <http://www.lunwentianxia.com/product.free.8801951.1/>. [2008-05-21].

(下转第56页)

北京市人大常委会主任于均波在市十二届人大四次会议上作《北京市人大常委会工作报告》时在回顾2007年人大工作时指出,重大事项决定权的行使亟待通过立法加以规范。参见 <http://news.thebeijingnews.com/0199/2006/0119/013@156064.htm>, 2008-05-18。

## Government Administrative Civilization in the Construction of Political Civilization

HU Xian-zhi

(China Administration Society ,Beijing 100017 ,China)

**Abstract:** The construction of political civilization goes along with government administrative civilization , which , standing as power disposition , power application , power operation and supervision of civilization , is itself an important part of political civilization and , more importantly , the necessary way of the construction political civilization. With a general trend of social development from rule to administration , under the transition of our society from planned economy to socialist market economy , government administrative civilization acquires its new implications and forms of embodiment. On the base of an analysis of the limitation of the present system of government administration of our country , this paper , taking into consideration of the aims of constructing a limitative , legal , decentralized , democratic and service government , puts forwards a proposal , which , focusing on the transition of functions , carries on such possible ways of constructing our country 's government administrative civilization as reforming government organs , strengthening democratic participation , cultivating a citizen society , and improving moral standard.

**Key words:** political civilization ; political administration ; choice of aims ; possible ways

(责任编辑 孙俊青)

(上接第 49 页)

## Relations between Power of Supervision and Power of Decision on Important Events

MO Ji-hong

(Law Institute of China Academy of Social Science , Beijing 100720 , China)

**Abstract:** In dealing with the relations between people 's congress and the "one government with two houses" , the power of supervision and the power of decision on important events of the people 's congresses at different levels and their standing committees should also have their own legal binding forces. They should be treated as important contents of the "collected state powers" exercised by people 's congresses at different levels and their standing committees. The constitutional and legal relations between state power departments and state administration departments , state trial department and state supervision departments , should be constructed correctly according to the constitutional and legal authority endowed by state power departments at different levels in accordance with the constitution and law. Only in this way , can the theoretical construction of the state power of people 's congress , as the fundamental political system of our country , be future improved and completed.

**Key words:** system of people 's congress ; state power organs ; "one government with two houses" ; power of supervision ; power of decision on important events ; collected power

(责任编辑 孙俊青)