

对我国立法监督制度缺陷的探讨

莫纪宏

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要:我国现行立法监督制度设计存在着一些理论上不可克服的矛盾和逻辑上的混乱,即:全国人大与全国人大常委会之间存在着立法职权与立法监督权交叉的矛盾;军事法规与军事规章还没有完全纳入立法监督体系之中;错位监督;立法监督与具体的法律适用活动相脱节。这导致了在实践中立法监督工作无法有效地向前推进。要保证中国特色社会主义法律体系能够在贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的过程中发挥基础性的法律保障作用,必须重新审视目前的立法体制,对宪法、《立法法》所规定的立法监督制度作出必要的改革。

关键词:立法监督制度;宪法解释;法律解释;授权立法监督;委托监督

中图分类号: D921.11 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2010)04-0117-07

立法监督,是中国特色立法制度的一个重要组成部分。尽管目前学界对立法监督的性质、种类、机构、对象、程序、效力等问题还存在不同的认识,但是由于2000年《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)对立法监督制度作了非常明确的规定,所以,立法监督目前在我国已经是一项具有法律效力的特定国家机关的法律行为,属于国家权力对现行立法秩序进行规制的一种重要法律手段,具有“手段”与“目的”的一致性。

虽然《立法法》明确了我国立法监督制度的基本内容,但是,由于包括宪法、《立法法》在内的法律法规在确立立法监督制度时或多或少地存在着这样或那样的“逻辑矛盾”,因此,在实践

中,依然有许多理论问题和实际问题需要进一步深入研究,在此基础上寻找更加科学和合理的解决方案。本文旨在对我国立法监督制度中几个潜在问题进行理论探讨,从法理上提出进一步完善我国立法监督制度的若干学术建议。

一、全国人大与全国人大常委会之间存在立法职权与立法监督权交叉的矛盾

立法监督虽然形式上是要保持不同法律规范在内容、法律效力上的统一性,但其根本的制度目的还是要通过法律规范之间的一致性要求来实现不同立法机关之间立法职权的隶属关系,立法监督归根结底要解决立法权掌握在谁

收稿日期: 2010-04-13

作者简介:莫纪宏(1965—),男,江苏靖江人,法学博士,中国社会科学院法学研究所研究员,中国法学会宪法学研究会常务副会长,主要研究方向为宪法学。

基金项目:本文为2007年国家社会科学基金项目《法规、司法解释的合法性审查》(07BFX016)的阶段性成果;同时,该课题也获得2007年中国社会科学院重点课题基金的资助。

手上以及最终的立法权归哪个国家机关所有。根据人民主权原理,现代民主法治国家的最高权力掌握在全体人民手中,因此,作为反映全体人民立法意志的“制宪权”理所当然地归“人民”所有。其他国家机关只能依据人民制定的宪法所赋予的“立法职权”来制定相应的法律规范。在我国,虽然宪法没有说明制宪权由人民享有,但现行宪法第2条所规定的“中华人民共和国一切权力属于人民”已经可以推论出我国的制宪权和最高立法权应当由“人民”所有。我国根本政治制度一人民代表大会制度的特色就是通过人民选出的人民代表组成的各级人民代表大会代表人民行使国家权力,全国人民代表大会是国家最高权力机关,也是依据宪法享有国家立法权的国家机关。所以,在我国现行的立法监督制度框架内,所有的立法监督在制度意义上都是为了维护全国人大作为最高立法机关的至高无上的“立法权威”。就我国目前宪法对最高国家权力机关的组织体制设计来看,全国人大下设全国人大常委会作为全国人大的常设机构。现行宪法和《立法法》虽然对全国人大及其常委会的立法职权作了明确规定,但在立法监督制度上,对全国人大与全国人大常委会行使国家立法权之间的法律关系却没有完全界定清楚,存在着相互监督、相互制约的制度框架,导致了立法监督制度在立法监督的最顶端出现了法律依据不明、逻辑矛盾突出的问题。这一问题主要表现在以下几个方面:①全国人大修改宪法与全国人大常委会解释宪法的矛盾;②全国人大制定基本法律与全国人大常委会制定基本法律之外的其他法律的界限不清;③全国人大制定基本法律与全国人大常委会有权修改基本法律的矛盾;④全国人大有权制定基本法律与全国人大常委会有权解释全国人大制定的基本法律的矛盾;⑤全国人大有权监督全国人大常委会制定的法律、批准的自治条例与全国人大常委会享有法律解释权的矛盾,等等。上述矛盾在法理上给确定全国人大与全国人大常委会在立法监督问题上的相互关系造成了巨大障碍。从表面上看,全国人大常委会作为全国人大的常设机构在立法职权上从属于全国人大,这一点在现行宪法和《立法法》

中都有相应条文来加以体现。现行宪法第62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;第67条规定:全国人大常委会有权行使“全国人民代表大会授予的其他职权”。《立法法》第88条甚至还明确了全国人大对全国人大常委会享有的“立法监督权”,该条第1项规定:全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律,有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例。从《立法法》第88条的文本规定来看,《立法法》确实肯定了全国人大对全国人大常委会制定的“不适当的法律”和批准的“自治条例和单行条例”的“立法监督权”,但如果结合现行宪法第67条第3项、第4项的规定,很容易发现,《立法法》第88条所规定的全国人大对全国人大常委会享有的“立法监督权”在制度设计上存在明显的逻辑问题的。现行宪法第67条规定:全国人大常委会在全国人民代表大会闭会期间,有权对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触;全国人大常委会有权解释法律。从法理上来看,既然全国人大常委会有权修改和解释全国人大制定的基本法律,那么,在立法实践中,真正掌握国家立法权的就不是全国人大,而是全国人大常委会。全国人大根本无法对全国人大常委会的立法行为进行有效的“立法监督”。在实践层面,由于全国人大与全国人大常委会在立法监督问题上相互关系不太清晰,出现了《刑事诉讼法》与《律师法》相关规定不一致,在法律上究竟谁服从谁的两难问题。这个问题的出现一方面给我国现行的立法监督制度出了一个巨大的难题,同时也严重地影响了全国人大及其常委会在行使国家立法权方面的法律权威。

要解决全国人大与全国人大常委会在立法监督问题上相互之间关系不清晰的问题,归根到底要从宪法制度上进行改革,也就是说,从我国现行国情和根本政治制度的本质特征出发,全国人大常委会应当在事实上享有最高的立法监督权。全国人大常委会享有最高的立法监督

权本身并没有否认全国人大的立法职权,作为全国人大的常设机构,其自身存在的性质和功能都是与全国人大一致的,只是从职权分工的角度出发,全国人大常委会更容易行使立法监督权。要之,应当明确全国人大是我国的最高立法机关,享有国家的最高立法权;全国人大常委会作为全国人大的常设机构,享有国家的最高立法监督权。将最高立法权与最高立法监督权明确区分,有利于在制度上充分发挥全国人大在立法方面的权威性地位和基础性作用,同时也能保证全国人大常委会作为最高立法监督机关,有效地维护国家立法的统一。

二、军事法规与军事规章还没有完全纳入立法监督体系之中

关于军事法规、军事规章作为独立的法律形式,在我国现行宪法中并没有明确规定。1997年《中华人民共和国国防法》(以下简称《国防法》)第13条第5项规定,中央军事委员会“根据宪法和法律,制定军事法规,发布决定和命令”。上述规定首次明确了“军事法规”是中国特色社会主义法律体系中的一种独立的法律形式,并且规定应当由“中央军事委员会”制定,其法律依据是“根据宪法和法律”。

2000年《立法法》肯定了《国防法》关于中央军事委员会有权制定“军事法规”的立法精神,同时又确立了“军事规章”也是一种独立的法律形式。《立法法》第93条规定肯定了“军事规章”也是一种独立的法律形式,并且由“中央军事委员会各总部、军兵种、军区”制定,其法律依据是“可以根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令,在其权限范围内”。

这里姑且不论“军事法规”、“军事规章”本身的宪法依据,仅从立法监督制度来看,《立法法》确立了“军事法规”、“军事规章”的法律地位,但是,并没有将这两种法律形式纳入立法监督制度之中。《立法法》第78条规定了立法监督的“一般原则”,宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。从《立法法》第78条规定来看,至少从文本意义上来

考察,“军事法规”并不在上述“不得同宪法相抵触”的法律形式之列。由于“规章”可以从概念上吸收“军事规章”,因此,作为立法监督的一般原则,“军事法规”不受“宪法”约束,故也没有对“军事法规”设置的“立法监督”制度。从《立法法》所确立的具体立法监督制度来看,在各种法律形式中,全国人大制定的“基本法律”,中央军事委员会制定的“军事法规”,以及中央军事委员会各总部、军兵种、军区制定的“军事规章”这三种法律形式没有纳入立法监督制度之中,也就是说,没有任何国家机关可以有权对全国人大制定的“基本法律”是否符合宪法,中央军事委员会制定的“军事法规”是否符合宪法和法律,中央军事委员会各总部、军兵种、军区制定的“军事规章”是否符合宪法、法律、行政法规进行监督。即便是《立法法》第82条规定的解决“规章”冲突的原则,也没有将“军事规章”纳入进来,该条规定:部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力,在各自的权限范围内施行。从“军事法规”与“军事规章”制定的主体与其他国家机关之间的关系来看,应当将“军事法规”放在立法监督序列中行政法规之后、地方性法规之前,而“军事规章”应当与部门规章和地方政府规章作为规章这一独立法律形式的一个种类来确立其在立法监督中所处的被监督地位。对于“基本法律”来说,由于修改宪法与制定基本法律事实上是由全国人大同一机构制定的,所以,可以在法律形式上合并宪法与基本法律的效力,将宪法的效力扩展到全国人大制定的基本法律,从而解决我国立法监督制度中存在的最顶端监督制度缺少的问题。

三、立法监督制度设计中存在着严重的“错位监督”的制度缺陷

现代监督理论是建立在授权和委托理论基础上的。由于在许多问题上不能有效地适应社会现实发展的要求,在理论上和在制度实践中立法机关都有必要将自身依法享有的立法职权按照特定的法定程序授权或委托其他主体代为行使。而为了保证授权主体的立法权威性,在

制度设计上就需要保证授权主体对被授权主体的立法行为和立法结果进行监督,监督的目的是为了防止被授权主体违背授权主体的授权意愿,违法或越权来行使被授予的立法权。

从立法权与立法监督权相分离的角度来看,授权立法行为的后果应当由授权主体承担,也就是说,凡是被授权主体制定的法律规范的效力应当等同于授权主体自身制定的法律规范的效力,否则,授权立法就没有任何意义。但为了保证授权立法的正当性和合法性,授权主体必须要对被授权主体行使授权立法的行为和授权立法的结果进行立法监督,这种立法监督本身是保证授权主体立法职权和立法权威不被侵犯的制度保障手段。授权主体如果放弃了对被授权主体的授权立法行为和结果的监督,就等于放弃了自身的立法职权,构成了立法上的“违宪违法行为”。

从目前《立法法》关于授权立法的制度设计来看,并没有完全反映授权立法以及立法监督的本质内容,相反,却在制度上混淆了授权立法的性质。例如,《立法法》第9条规定:本法第八条规定的事项尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。很显然,《立法法》第9条对全国人大及其常委会的授权立法规定,存在着混淆立法职权与立法监督权的逻辑问题。因为凡是属于全国人大及其常委会立法职权的事项,全国人大及其常委会授权国务院立法的,国务院基于全国人大及其常委会授权而制定的法律规范,其法律效力应当由全国人大及其常委会承担,而全国人大及其常委会只是通过立法监督来保证该授权立法的正当性和合法性。但上述规定却将全国人大及其常委会向国务院授权立法转变成国务院自身制定行政法规,将授权立法中的立法监督关系转变成了上下级立法机关之间的立法监督关系,很显然,这种制度设计严重损害了全国人大及其常委会的“立法职权”。在国务院依据宪法第89条的规定制定行政法规的情形下,要在法律形

式上区分国务院制定的行政法规中哪些是依据宪法规定制定的,哪些是依据全国人大及其常委会的授权制定的,根本是不可能的,而且也是不科学的。特别是《立法法》第10条和第11条关于授权立法的补充性规定,更是在国务院制定行政法规的立法权的来源以及对国务院制定的行政法规进行立法监督上,带来了制度设计上的难题。一个最根本的问题就是全国人大及其常委会在对国务院制定的行政法规进行立法监督时,是否应当区分对授权制定的行政法规的立法监督以及依据宪法和法律制定的行政法规的立法监督。这样的区分在法理上不仅困难,而且毫无意义。因为这里的立法监督已经完全“错位”。与国务院通过全国人大及其常委会授权制定行政法规相似的是《立法法》第65条规定:经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定,制定法规,在经济特区范围内实施。很显然,经济特区制定的“经济特区法规”不可能具有授权主体制定的“法律”相同的效力,而且由于有权制定“经济特区法规”的经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会依据宪法和《立法法》的规定,同样可以制定“地方性法规”。尽管“经济特区法规”适用区域要小于“地方性法规”,但两者由同一立法机关制定,上级立法机关如何进行立法监督,这个问题就没有在制度上给予圆满解决。

在立法监督制度设计中另一个严重“错位”的现象是“委托监督”。其主要是由2006年《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员监督法》(以下简称《监督法》)规定的。《监督法》第25条规定:全国人民代表大会常务委员会和省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据需要,可以委托下一级人民代表大会常务委员会对有关法律、法规在本行政区域内的实施情况进行检查。受委托的人民代表大会常务委员会应当将检查情况书面报送上一级人民代表大会常务委员会。毫无疑问,如果一个立法机关对自身制定的法律规范在实践中能否实施放弃了直接的立法监督权,那么,在制度上是根本无法保障立法机关的立法权威的。因此,立法监督中的“委托监督”制度设计

与立法监督的本质目的是不一致的,属于典型的“错位监督”。在立法监督中,让下级立法机关代替自己来监督自己的立法如何实施,实际上赋予了代行立法监督权的下级立法机关可以不遵守上级立法机关立法约束的“特权”。这种制度设计违背了立法监督制度的本质要求,必须加以修正。

在我国目前的立法监督制度框架下,属于“错位监督”的制度设计还有一个突出的现象就是“经批准生效的法律规范”如何生效以及如何监督的问题。这类监督对象涉及到《立法法》规定的“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“地方性法规”以及“自治区”的“自治条例和单行条例”。《立法法》第63条规定:省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规,应当对其合法性进行审查,同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的,应当在四个月内予以批准。省、自治区的人民代表大会常务委员会在对报请批准的较大的市的地方性法规进行审查时,发现其同本省、自治区的人民政府的规章相抵触的,应当作出处理决定。第66条规定:民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。很显然,根据《立法法》上述两个条文的规定,“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“地方性法规”以及“自治区”的“自治条例和单行条例”生效时都需要上级立法机关予以审查批准,那么,从法理上讲,一经上级立法机关审

查批准后的“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“地方性法规”以及“自治区”的“自治条例和单行条例”就应当具有与上级立法机关制定的法律规范相同的法律效力。此外,从立法监督角度来看,一经上级立法机关审查批准后的“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“地方性法规”以及“自治区”的“自治条例和单行条例”就应当由上级立法机关的再上一级立法机关来进行立法监督,否则就失去了立法监督的意义。《立法法》第88条第1项部分体现了这一立法监督精神,该条款规定:全国人大“有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例”。但是,对“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“地方性法规”如何监督,在立法监督制度的设计上并没有弄清楚,存在着谁审查批准谁进行立法监督的制度空间,在事实上导致了对“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“地方性法规”进行立法监督的“缺位”。虽然《立法法》第88条第2项规定:全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法和法律相抵触的行政法规,有权撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规,有权撤销省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例,上述条文中的“地方性法规”从字面上可以包含“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“地方性法规”,但是,由于有权制定“地方性法规”的属于经济特区的“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”又可以根据全国人大及其常委会的授权制定“经济特区法规”,这就意味着作为经济特区的“较大的市的人民代表大会及其常务委员会”制定的“法规”中,有一部分可以由审查批准机关的上一级立法机关进行立法监督,而涉及到全国人大授权进行立法的,则与全国人大常委会的立法监督权限不完全吻合。很显然,此中所隐含的逻辑“错位”使得这一系列基于授权而产生的法律规范事实上很难得到有效的立法监督。

此外,属于“错位监督”的情形还有一个重

要问题就是全国人大常委会和国务院各自都有权对“地方性法规”进行立法监督,这种制度设计必然会导致对“地方性法规”的“双重监督”问题。应当说,“双重监督”体制来源于“双重立法”体制,但是,从立法监督制度的法理来看,双重立法监督体制可能会导致立法监督中更大矛盾的出现,存在着因交叉行使立法监督职权而导致严重的“错位监督”。这种现象必须要与立法体制一同加以改革。

四、立法监督与具体的法律适用活动相脱节

立法监督解决的是不同法律规范之间的统一性,这种统一性的原则在我国现行宪法和《立法法》中都有明确的表述。现行宪法第5条规定:国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。从上述规定来看,所谓“立法监督”,实际上就是监督各种法律规范是否符合“宪法”和“法律”的规定。当然,立法监督的对象中首先包含了“法律”,也就是说,在“法律是否合宪”的意义上,对全国人大及其常委会制定的“基本法律”和“基本法律之外的其他法律”的监督,也属于“立法监督”的范畴。

《立法法》第87条又将“立法监督”的“制度目的”进一步细化,规定:法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章有下列情形之一的,由有关机关依照本法第八十八条规定的权限予以改变或者撤销:①超越权限的;②下位法违反上位法规定的;③规章之间对同一事项的规定不一致,经裁决应当改变或者撤销一方的规定的;④规章的规定被认为不适当,应当予以改变或者撤销的;⑤违背法定程序的。很显然,《立法法》从程序和实体两个方面规定了“立法监督”的性质、种类、对象和功能。

不论是宪法,还是《立法法》,它们所规定的“立法监督”的原则和制度,根本宗旨在于解决法律规范之间的相互矛盾,保持国家法制的

统一性。因此,从法理上来看,立法监督是针对法律规范中的矛盾、不符合宪法和法律规定、超越权限制定、制定程序不合法等问题的。所以,对“立法监督”的“对象”的监督,原则上应当是多种途径的,也就是说,立法监督既可以是抽象意义上,这种监督是在对照两种不同法律规范规定的基础上进行的,是一种法律文本意义上的“立法监督”;还可以是发生在适用法律规范的过程中。不论是何种形式、何种法律效力的法律规范,通常只有在适用于具体案件或者是具体事例的时候,才能真正发现该法律规范是否存在违宪、违法或者程序不合法的问题。因此,对适用于具体案件或具体事例的法律规范的监督也是“立法监督”的一部分。在采取违宪违法审查制度的国家中,特别是在德国的宪法法院制度下,抽象意义上的立法监督和通过对适用于具体案件的法律规范所进行的立法监督这两种立法监督形式都是性质明显区别于“立法行为”的保证立法统一性的立法监督行为。而从我国宪法和《立法法》所规定的立法监督制度来看,主要还是停留在“抽象意义上的立法监督”上,人民检察院、人民法院在行使检察权、审判权处理具体案件的过程中,适用何种法律依据、如何适用法律依据、发现法律依据存在违宪违法问题怎么办,法律上规定得并不明确。

从《监督法》所规定的全国人大常委会对“两高”的法律监督来看,该法第32条规定:国务院、中央军事委员会和省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为最高人民法院、最高人民检察院作出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触的,最高人民法院、最高人民检察院之间认为对方作出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构送有关专门委员会进行审查、提出意见。前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为最高人民法院、最高人民检察院作出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议,由常务委员会工作机构进行研究,必要时,

送有关专门委员会进行审查、提出意见。

《监督法》第 32 条所规定的对两高的“监督”，其性质仍然属于“抽象意义上的立法监督”。因为该条规定的立法监督的对象是“最高人民法院、最高人民检察院作出的具体应用法律的解释”，这种由“两高”作出的“解释”，是立法意义上的，对这种“解释”的监督，也是为了解决这种“解释”与“法律”规定之间的矛盾，从而保证两高作出的“解释”与法律保持统一。但是，从最高人民检察院到县级人民检察院、从最高人民法院到县级人民法院在依法行使检察权、审判权时如何适用法律依据，对于这种适用法律的行为是否正确，谁来监督，怎样监督，至今在立法上仍旧是空白。值得注意的是，在前些年制定《监督法》的过程中，人大对“具体案件”的监督被法学界的一些人士称为人大对检察机关、审判机关依法独立行使检察权、审判权的“干涉”，导致了有权制定法律规范的国家机关无法对自己制定的法律规范在实践中能否得到正确实施失去了监督的制度上的可能性。从立法监督的法理出发，这与在法理上没有弄清“立法监督权”的性质和功能有关。从加强立法监督制度建设角度出发，人大对“具体案件”完全有权进行“立法监督”。

由于缺少对适用法律的立法监督，因此，对于立法监督机关来说，很难精确地统计和说明被监督的立法数量和性质，这使立法监督工作

陷于被动。以 2010 年 3 月第十一届全国人大第三次会议为例，此次会议上吴邦国委员长作的全国人大常委会工作报告中指出：经过各方面的共同努力，到目前为止，我国现行有效的行政法规 690 多件、地方性法规 8800 多件，为保证法律有效实施、推进依法行政、管理地方事务等发挥了重要作用。^[1]上述讲话中的两处“多件”显然反映了最高立法机关因为缺少对具体案件适用法律的立法监督，故无法通过适用法律的实践来对法律实施的具体情况、对法律是否符合现实的要求以及是否能有效地解决实践中的问题作出精确把握。

综上所述，我国现行立法监督制度设计存在着一些理论上不可克服的矛盾和逻辑上存在的混乱，导致了在实践中立法监督工作无法有效地向前推进。要保证中国特色社会主义法律体系能够在贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的过程中发挥基础性的法律保障作用，必须要重新审视目前的立法体制，对宪法、《立法法》所规定的立法监督制度作出必要的改革。

参考文献：

[1] 吴邦国. 全国人民代表大会常务委员会工作报告

[N]. 人民日报, 2010-03-18

责任编辑 晨 晓

On the Defects of China's Legislative Supervision System

MO Jihong

(Law Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract There is theoretically insurmountable contradiction and logical disorder in the making of present legislative supervision theory in China, i.e., there is the overlapping of legislation and supervision between National People's Congress and the Standing Committee of NPC; military law and regulations have not included in legislative supervision; misplaced supervision; disconnection between supervision and concrete legal application activities. This results in the fact that legislative supervision is unable to advance in practice. In order to ensure that socialist legal system with Chinese characteristics can play the role of basic legal protection in the carryout of "ruling the country by law and developing a socialist country ruled by law", we must take a fresh look at present legislative structure and make necessary reforms on legislative supervision system stipulated by the Constitution and *Law on Legislation*.

Key Words Legislative Supervision System; Constitutional Explanation; Legal Explanation; Authorized Legislative Supervision; Supervision by Entrustment