

关于加强国家权力机关

法律监督保证职能的几个问题

袁吉亮

法律监督，是宪法赋予国家权力机关的一项重要职权。发挥这项职权的功能，对于我国法制建设事业，意义重大。但是，由于我们过去对此没有给予应有的重视，宪法和法律的有关规定也比较原则，因而国家权力机关如何有效地实施法律监督，尚有待于具体制度的完善。笔者试就其中与此相关的几个问题作一探讨。

一、法律监督职能是最高国家权力机关的重要职能之一

按照我国宪法、法律的有关规定，国家最高权力机关及其常设机关享有立法权、决定权、任免权、罢免权、质询权、监督权等。这些职权保证了国家最高权力机关应当具有的立法功能、组织产生其它国家机关的功能、决定国家重大问题的功能、监督其它国家机关的功能。应当说，国家权力机关应具有的功能决定了它在法律上应享有的职权。我国的宪法和有关法律明确地规定了国家权力机关实现其功能所应享有的职权。赋予最高国家权力机关实现法律监督功能的职权有：监督宪法的实施；监督“一府两院”及中央军委的工作；有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；有权撤销地方国家权力机关制定的同宪法、法律、行政法规相抵触的地方性法规和决议以及罢免权、质询权、特定问题调查权等。通过对这些职权的规定可以看出，最高国家权力机关的法律监督，是对宪法、法律的实施进行监督，是对一切国家机关、国家机关组成人员严格执行法律实行监督，确保宪法和法律在全国范围的统一、准确、严格的遵守和执行。监督的对象严格地限定为国家机关以及国家机关的组成人员的行为是否违反宪法和法律这一范围，是最高国家权力机关的法律监督不同于行政机关、审判机关、检察机关或其它国家机关的法律活动的区别之一。这种监督是国家法制体系中最高层次、最高权威的监督，核心在于确保国家的组织机构严格遵守执行宪法和法律，按照法律规定的范围、程序活动。这种监督是国家的基本法律制度不被动摇和破坏的有效保障。

最高国家权力机关的法律监督，是法制的统一性、完整性的必然要求，也是国家的法律意志的自然延伸。宪法和法律是国家意志的集中表现，当然必须贯彻于现实的社会关系之中，这就需要有有效的法律监督制度、体制作保证。有法不依，等于无法，甚至恶于无法。在这个意义上，监督宪法和法律的严格实施，比制定宪法和法律更为重要。对于最高国家权力机关而言，立法，即把人民的意志变为国家法律，是其重要职能，但监督法律的实施，保证

法律的实施，却比仅仅是制定出法律要重要的多和艰巨的多。立法的意义就在于能够得到严格的遵守和执行，有强有力的制约力来保证法律的实施，而不仅仅是制定出法律条文本身。至尊者法律，至严者法律，法律的这种地位如果没有国家权力的有效保障是不可能想象的。因此，法制的尊严和统一，要求有最高权威的法律监督作保障。

在最高国家权力机关的全部职能中，集中表现国家权力机关意志的是立法的职能、组织产生其它国家机关的职能、决定国家重大问题的职能，而在法律制定出来后能否得到严格的遵守和执行，其它国家机关能否严格地执行法律、执行国家权力机关的意志，则有赖于国家权力机关法律监督职能发挥的程度。换言之，国家权力机关的法律监督职能直接关系到其自身的其它全部功能，从根本上说，关系着人民行使国家权力的保障程度。所以，法律监督职能是最高国家权力机关的标志之一，在国家权力机关的全部职能中占有重要地位，是不能被偏废和削弱的。

二、我国法制建设的现状要求各级国家权力机关 加强法律实施的监督和保证的职能

按照我国宪法的规定，国家权力机关产生其它国家机关，其它国家机关向权力机关负责，受权力机关监督。这种体制对于防止法出多门自相矛盾，保证法制的协调和统一，起着决定性的作用。但是我们还应看到，在现实中，最高国家权力机关法律监督职能发挥的程度与国家法制统一性的要求这二者之间，还有一定的差距。对于有权制定行政法规和地方性法规的有关机关而言，同宪法、法律保持一致不相抵触是不言而喻的，但这一要求仅靠这些机关的“自律”是难以保障的。实际情况表明，行政法规、地方性法规与宪法、法律不一致，甚至抵触的现象并非绝无仅有，如有的行政法规、地方性法规规定了应当由法律来规定的事项，有的行政法规擅自修改、甚至取代了国家的有关法律，有的省级政府的规章随意规定应当由宪法、法律来规定的公民权利、义务的条款，有的行政机关未经授权，在其制定的规章中侵越其它部门的权限，扩大其自由处置裁决度，甚至侵犯了公民的法定权利。总之，在目前尚无健全的立法制度使法、规、章三者范围上、标准上、程度上予以规范化的情况下，出现法律和法规、规章之间的不一致或互相抵触，出现越权侵权的现象，是不可避免的，也无需讳言（有的同志建议制定立法标准法，以健全立法制度，看来实属必要）。同样，国家权力机关的法律监督，特别是立法监督，更是势在必行，也只有这样才能保证法律规范之间的统一和协调。按照宪法的规定，全国人大常委会有权撤销与宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规。全国人大组织法还规定，人大专门委员会审议全国人大常委会交付的被认为同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令，国务院各部门的命令、指示和规章，省、自治区、直辖市的人大及其常委会的地方性法规和决议，以及省、自治区、直辖市的人民政府的决定、命令和规章，提出报告。但是，由于目前制度上的不完善使最高国家权力机关的这项立法监督职能未能有效地发挥作用，除自治条例和单行条例在颁布生效前需报国家最高权力机关审查批准以外，行政法规、地方性法规根本就没有报批或审查程序，地方性法规只需报国家最高权力机关备案，无需批准。备案，从其含意来看，仅仅是登记在案以备审查而已，而并未与审查直接相联系。行政法规则连备案的程序也没有。另一方面，从最高国家权力机关组织机构的现状来看，并不具备足够的力量来对应当由它进行审查的所有法规进行立法审查，而且也无特定的专职立法审查机构来专职进行这项经常性、连续性的工作，现有的审查制度只是

规定全国人大常委会交付其进行法律审查时，才进行审议，而不是采取专职性的事先或事后审查。由于没有一套完整的、全面的、系统的审查、审批程序和专职的审查机构来进行立法审查工作，立法监督也就无从谈起，就出现了“规”没有完全统一到“法”上来的局面，甚至某些“规”大于“法”，“规”代替“法”，被“规”所抵触、冲击的某些法律，只是一纸空文，不具效力。究其原因，就在于我们没有发挥最高国家权力机关的法律监督职能。

从我国目前行政法制建设的现状来看，需要加强国家权力机关的法律监督职能。我们至今仍无健全的行政诉讼制度。人民法院亦无司法审查的功能。在现行的有关人民法院职权的规定中，法院受理案件的范围是特定的，在行政案件方面，除了最近几年制定的一些法律中对有些行政争议案件、经济行政争议案件和行政处罚争议案件规定法院受理当事人的申诉以外，对大多数法律没有规定的行政案件皆无权受理，这种状况就使司法权对于保障宪法、法律不被法规、规章所抵触，得到严格实施的作用受到限制。同时，即使在有些人民法院受理的行政案件中，一旦案件所涉及的法律与法规之间出现不一致或互相抵触的情况，法院就无所适从，无法审理、裁决，这种现象说明了问题的实质：法、规、章三者之间必须协调一致，在人民法院无权对法规、规章进行法律审查的情况下，国家权力机关不能推卸其法律监督的职责。

最高国家权力机关监督宪法、法律的实施，包含对下级国家机关的监督和指导，即监督、指导宪法和法律能在所辖区域内的全部国家机关严格执行。当前一个不容忽视的问题是：在很多方面我们并不是没有法律，也并非法律规定得不完善，而是并没有得到一丝不苟的遵守和执行。有些人按法办事还不是那么自觉，法制观念淡薄，以言代法、以权压法、徇私枉法的事情时有发生。在有些人眼里，法定程序和权利无足轻重，走走过场，变变戏法，就使法律形同虚设。如在选举中不严格按照法定条件、程序推举候选人，置法定权利和程序不顾，搞“一言堂”；任意调离政务类公务人员而不履行法定程序；公开招聘政府组成人员；随意撤换审判机关、检察机关的领导人员等。这些违宪违法事件的屡屡发生，虽然在多数情况下并非各级国家权力机关直接所为，但不能不说与国家权力机关的监督保证不力有关。如果各级国家权力机关在其所辖区域内对宪法、法律的实施予以有力、有效的监督保证，即使发生了违宪违法的事件，也能得到及时的纠正。如1987年6月18日人民日报报导的一则消息：广东省人大常委会依法宣布宝安县县长选举无效。宝安县在选举县长过程中，没有严格遵守法律规定，广东省人大常委会行使了职权，及时地将此起违法事件予以纠正，有力地维护了法律的尊严。实践表明：象宝安县违法选举县长类似的事件，如果没有上级国家权力机关的有力监督保证，是很难得到及时纠正的。极而言之，如果国家最高权力机关不能发挥有效的法律监督职能，宪法、法律在全国范围内的严格遵守和执行也是很难想象的。同时我们亦应看到，上级国家权力机关对宪法和法律实施的监督和保证，其作用和影响远远超过仅仅是纠正一起违法事件，它是宪法、法律至尊无上的体现，对于其它方面能严格地依法办事，是有力的督促。我们认为，上级国家权力机关对下级国家机关，最高国家权力机关对地方国家机关，虽然不存在行政性的领导关系，但对下级国家机关的法律监督却是宪法赋予的神圣职责，指导、监督下级国家机关严格依法办事，切实加强监督宪法、法律的实施，特别是在下级国家机关适用国家基本法律的活动中予以有力的监督，对于各种严重违宪、违法事件给予及时的纠正，职责重大。

综上所述，在目前尚无健全的行政诉讼制度的情况下，国家权力机关加强法律监督的职能，尤其是加强监督下级国家机关严格遵守宪法、法律，确为当前我国法制建设的迫切需要。党的十三大政治报告中也明确提出了“继续完善人大及其常委会的职能，加强立法工作和法律监督”的任务。

三、健全最高国家权力机关的法律监督机构、职权、程序

按照功能——职能——职权——机构——程序这样的顺序来考虑加强最高国家权力机关的法律监督职能问题，似主要应从以下几个方面着手：

第一，建立最高国家权力机关的法律监督组织机构，明确其应有的职能。可考虑在国家最高权力机关的负责法律议案方面工作的专门委员会内，设立专门负责对法律规定全国人大及其常委会有权撤销的那些规范性法规、规章、决定等进行法律审查的日常工作组织机构，或者扩大专门委员会的人员组织，使其能够负起对法规、规章等进行日常审查的职能。可采用事前、事后和诉讼审查相结合的制度：对报最高权力机关批准后才能生效的自治条例和单行条例，采用事前审查；对报最高权力机关备案的地方性法规和无法定备案程序的行政法规，采取事后审查的方式，即在地方性法规和行政法规颁布后一定时期内予以及时的法律审查。考虑到法规生效后予以撤销所带来的社会后果，建议法规在制定后正式生效前有一段预备生效期限，以便审查并避免这一问题的发生；对于行政机关的规章、决议、决定等规范性文件，可采用告诉才进行审查的方式。在一般情况下，行政机关的规章、决定，大部分是执行落实行政法规、地方性法规的具体规范措施，只要把握住法规的合宪、合法这一关，就能够基本上解决法律与法规、规章等之间的协调一致、不相抵触的问题，没有必要对所有的规章都进行日常审查，况且这部分的工作量之大非审查机构力所能及。采用告诉受理的方式，对告诉为违宪、违法的规章决议等才进行审查，有事半功倍的效果。专门法律监督组织除负有立法审查的职能外，还应承担协助权力机关受理控告省级以上国家机关及组成人员违宪违法案件的职责，对案件进行调查，提出处理意见，向权力机关作出报告，由权力机关作出决定，进行处理。

在地方各级国家权力机关中，亦应建立及加强专门负责本行政区域内宪法、法律、行政法规严格实施的法律保证组织机构，以保障法律的实施。

发挥法律监督的职能，重要的一点是，把法律监督保证问题摆到日程上来，作为国家权力机关重要的工作内容之一，并且，在每次代表大会上，对本级常设机关的法律监督保证工作情况经审查评价。

第二，在扩大人民法院受理行政争议案件的范围、建立健全我国行政诉讼制度的基础上，建立人民法院对认为违宪、违法的行政法规、地方性法规、规章等报最高权力机关处理的制度。司法权对法律的严格实施不被法规所抵触，是一道有效的保障，应当发挥司法权的法律审查功能。基于只有国家最高权力机关及其常设机关才有权宣布撤销违宪、违法的行政法规、地方性法规的这一特点，人民法院在审理案件过程中，当认定法规与宪法、法律相抵触时，一方面应根据法律的效力高于法规的原则适用法律，另一方面应报最高权力机关对违宪、违法的法规进行审查。在最高国家权力机关的立法监督得到加强的基础上，在司法上予以辅助和补充，就能够在很大程度上保障法律与法规、规章之间的协调统一。

第三，建立国家权力机关联系人民群众实行监督的制度。我国宪法规定，一切国家机关和国家工作人员，必须接受人民的监督。党的十三大政治报告也明确提出，要“建立人民申诉制度，使宪法规定的公民权利和自由得到保障”。公民的监督权要有具体的程序、制度来保证实现。公民的监督应当是国家权力机关法律监督的一个重要来源，有必要从制度上、程序上把公民的监督与国家权力机关的法律监督保证联系起来，使公民的监督能够通过国家权力机关得到反映、表现。按照这样的要求，现有的信访制度则是远远不能适应的。公民的监督权、控告权、申诉权、检举权不应在层层国家机关内分转归口、转来转去的信访制度下落无实处。建议在国家权力机关下设的法律实施的监督保证工作机构中有专门负责接收、受理公民投诉案件的机构组织，对凡是告到国家权力机关的案件，由专门机构结合有关涉及的方面进行调查，查阅有关案卷对案件提出处理意见或督促有关机关处理。总之，要改变目前信访制度上的有告者但无法定受理者的状况，把信访制度纳入国家权力机关的法律监督保证工作中来，并使之在具体制度、措施上得到完善。

国家权力机关能否充分发挥法律监督的职能，一个重要前提还在于我们能否端正对这一职能所具有的重要作用和意义的认识。基于我国目前法制实践的要求，克服国家权力机关的法律监督保证可有可无的思想，从制度上、机构上、职权上把监督保证工作落到实处，确为健全、完善国家权力机关职能的一项刻不容缓的任务。当然，国家权力机关法律监督保证职能的充分发挥，还有赖于国家政治民主的制度化、法律化的进展，有赖于国家政治体制改革的深入。限于篇幅，不再赘述。

（作者单位：全国人大常委会法工委）

责任编辑：郑平

试论行政强制执行

胡建淼

一、行政强制执行的涵义和特点

行政强制执行，是指当事人（法人或自然人）逾期不履行国家行政机关作出的行政处理决定，有关国家机关依法采取各种强制手段，强制当事人执行业已生效的行政处理决定的法律制度。行政强制执行有以下几个特点：

（一）行政强制执行以当事人不履行行政处理决定为前提。无此前提，行政强制执行不可能发生。它有三层意思：1.国家行政机关已依法作出了行政处理决定，该决定具有执行的内容，当事人有一定的义务，为一定的作为或不作为；2.当事人没有履行行政处理决定所要