

我国人民代表大会质询权行使的宪法学思考

秦前红 韩树军

[摘 要] 质询权是我国人民代表大会的一项重要监督权,我国人民代表大会质询权行使具有坚实的宪政基础,理顺质询权与其它监督权之间的关系是质询权行使的关键,完善质询权行使的程序设计是质询权作用发挥的保证。

[关键词] 人民代表大会制度;质询权;体制

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)03-0309-06

质询权是我国人大监督权的一种重要形式,也是一项重要的宪法权力,其行使具有明确的宪法和法律依据。然而在实践中,由于缺乏相应的观念支撑和制度认同,质询权的行使并不尽如人意。本文将质询权放在既有的宪政框架内予以考察,探求我国人大质询权行使的宪政基础及其正当性,并寻求有助于质询权充分有效行使的机制设计。

一、人大质询权行使的宪政基础

(一)人大质询权是一项宪法权力

质询权是人大或人大常委会按照法定程序对于行政机关及司法机关工作上存在的重大问题或失误等予以质问并要求其答复的一项宪法权力。质询权在法律性质上是人大的一项宪法权力,而非代表个人的权利。日本学者美浓部达吉曾指出:“质问权在法律上之性质固不能以议会或议员之权利目之,质问权与议会之他种权限同乃议会为国家机关所行之权限,非其权利也……议员以议会一员之资格行使属于议会之质问权,与议员之提出法律案,不外行使议会之提案权,无以异也。”^[1](第 345 页)

国家权力与公民权利主要的区别在于国家权力是一种公共性权力,代表着公共利益,权力主体具有单方面改变某种法律关系的能力,对于权力客体意味着某种强制力,具有强制性。与此同时,权力不可以放弃,否则就要承担法律责任或政治责任,这些都是权利所不具备的。

质询权是宪法赋予人大行使的带有强制性的国家权力,是人大对行政机关或司法机关的一种制约和监督。作为一项宪法权力,质询权是宪法规定或赋予的权力,权力主体、客体、权力行使方式均有宪法和法律依据。人大质询权的主体是人大或人大常委会,人大代表或常委会的组成人员并非权力主体,而仅仅是权利主体,其权利必须经过法定的程序才可以转化为权力对外发生法律效力。这也决定了人大质询权是一种集体行使的权力。《监督法》明确规定“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。”

人大质询权的客体是由它产生的行政机关和司法机关。人大有权质询行政机关是毋庸置疑的,但是否有权质询法院和检察院的工作,在我国学术界则存在争议。我国仅在 1978 年宪法中规定了全国人大常委会可以对最高人民法院和最高人民检察院行使质询权。1982 年宪法只规定人大可以质询国务院及其部委,人大对于人民法院和人民检察院的质询权主要是由全国人大常委会议事规则和地方组织

法予以规定的,但这是否就意味着人大质询司法机关构成违宪呢?笔者认为,我国宪法尽管没有规定人大对司法机关的质询权,但并不意味着人大对司法机关行使质询权即为违宪。第一,从我国的根本制度上来看,我国的人民代表大会制度提供了人大对司法机关行使质询权的制度基础。在我国的人民代表大会制度中,人民代表大会是我国政权机关体系的核心,按照民主集中制原则,人民法院和人民检察院由人大产生,对人大负责,受人大监督,人民法院和人民检察院只具有相对独立性。我国 1982 年宪法第 126 条规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”时任全国人大常委会副委员长的彭真对此条的解释是,这样修改有利于加强党对司法工作的领导和人民代表大会对司法的监督^[2](第 183 页)。人大对司法机关行使质询权是符合宪法的基本精神和基本原则的,我们必须立足于我国的宪政体制和现实考察人大对司法机关质询权的行使。第二,全国人大常委会是否可以作出宪法未曾有的规定呢?从宪法解释权而言,我国人大赋予全国人大常委会以解释宪法的权力,而解释权的行使,可以通过具体决定的方式来实现,也可以通过立法的方式来实现。从宪法解释的理论而言,人大常委会的立法解释方式所采纳的方法不仅仅局限于文义解释,还可以通过体系解释等方式解释宪法。从宪法规定的全国人大常委会职权来看,全国人大常委会“监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作”,“县级以上地方各级人大常委会监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”,而我国人大质询权属于人大监督权的一种方式,依照体系解释的方式,人大享有对司法机关的质询权。再从其他监督权形式上来看,我国宪法也只规定了国务院及地方人民政府对人大工作报告制度,未曾规定人民法院和人民检察院的工作报告制度。人民法院和人民检察院的工作报告制度也是由法律作出规定的。而从制度的实际操作层面看,人民法院和人民检察院的工作报告制度已经成为人大会议的固定日程。就此而言,如果认为人大对司法机关的质询权违宪,要求司法机关向人大做工作报告岂不也构成了违宪?再者,如果完全拘泥于宪法文本而质疑人大对于司法机关行使质询权违宪的话,那么地方人大对于行政机关行使质询权岂不也有违宪的嫌疑?因为我国宪法中同样没有规定地方人大的质询权。由此可以得出结论,人大完全有权对于司法机关行使质询权。

(二)人大质询权是人民主权的重要实现方式

人民主权构成了近代宪法迄至现代宪法的基本原则。人民主权原则意味着人民是国家权力的最终归属主体,人民具有决定国家意思的最终权力或权威,人民的意思是国家权力的正当性基础。人民是权力的归属主体和权力的正当性基础,并不意味着人民必然直接行使具体的权力,具体的国家权力可以经过人民的委托由相关的国家机关行使,而作为权力的行使者的国家机关接受人民的委托行使各项权力,必须接受人民的监督。西耶斯将权力区分为制宪的权力与宪法创设的权力,则意味着制宪权归属于人民,而“宪法创设的权力”则由权力受托人行使。人民如何行使权力,人民的意志如何上升为国家的意志,则涉及到人民主权与民主的关系问题。

从逻辑上,将国家权力直接交由人民行使,实行直接的民主制或纯粹民主制是最符合人民主权要求的。卢梭认为人民主权具有不可分割性和不可转让性,因而直接民主是实现人民主权的具体形式,代议制则是一种荒谬的政治制度。然而,卢梭也认识到直接民主制在实践中存在的困难,他认为,要真正实现人民主权,只有在一个比较小的国家实行,小国便于人民集会和监督政府。但在规模较大的国家如何实现人民主权,确实保证人民的民主权利,按照卢梭的理论是无法解决的。因而,代议制便成了人民主权的普遍实现形式。英国的密尔对代议制理论进行了深入系统的论述,并对代议制的发展起到了重要的推动作用。密尔赞成主权在民的主张,认为理想的政府形式,应该是主权属于整个社会集体的政府。然而,对于规模较大的国家来讲,要求全体人民参加政府的管理是不可能的。在这种情况下,要坚持人民主权原则,就必须采取代议制度。

代议机关作为民意机关,在国家权力体制中具有更大的正当性,作为政府权力的行使就要接受代议机关的监督。诚如密尔在论述代议制政府时所谈到的:“代以制议会的适当职能不是管理——这是它完全不适合的——而是监督和控制政府”^[3](第 80 页)。

我国宪法明确规定,国家的一切权力属于人民,但我国是一个人口众多的大国,人民不可能直接行使管理国家的权力,人民的权力只能通过人民代表大会这种代议制形式来实现。人民通过选举,选出自己的代表组成各级人民代表大会,再由人民代表大会选举产生各级国家行政、审判、检察机关。这些机关根据人民代表大会的授权和决议,行使社会管理的职能,并接人民代表大会的监督。因此,包括质询权在内的监督权是人民主权实现的一种方式,也是代议民主的一项基本内容。

(三)人大质询权是执政党依法执政的重要途径

党的“十五”大报告中明确提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,中国共产党确立了依法执政,尤其是依宪执政的理念,党的执政方式也在发生转变。党通过人大及其常委会执政,党对人大及其常委会实行政治领导,是党执政方式转变的一个切入点。各级党委要充分认识到党领导人民掌握和运用自己的权力,但党并不代替人民直接执政。“党对国家的领导只能通过人民代表机关才能实现。这也就是说,社会主义国家的政党政治也必须通过代议机关才能实现”^[4](第182页)

我国的政党制度决定了我国人大质询权的行使与西方两党制和多党制国家在质询权行使的目的上的差异。西方议会中不同党派身份的议员在行使质询权时往往存在着党派的利益与意图,“一个议员无论是想要纠正一件错事,还是想要攻击哪个大臣,提出质询的权力总是重要的。”^[5](第123页)执政党议员往往通过质询为内阁充分阐明其政策提供机会,而反对党议员则往往意图通过质询批评、质疑政府以使政府难堪,甚至由此引发对内阁的不信任投票。我国人大对“一府两院”行使质询权,目的是监督行政机关,获知其情况,纠正其错误,敦促其行动,提高其效率,监督司法机关以实现司法公正,根本目的是维护人民的根本利益,不存在党派纷争。各民主党派是参政党,在中国共产党的领导下参政议政,具有民主党派身份的代表与其他代表一起行使质询权,其目的同样是为了广大人民群众的根本利益的实现,这与党的执政目的是一致的。因而质询权的行使既不会动摇党的领导地位、违背党和人民的根本利益,也并非给其他国家机关难堪,因此人大大可不必存有思想顾虑以至于“不敢”行使质询权。

由此可见,人大质询权作为一项宪法权力,具有坚实的宪政基础,如果人大未能充分行使质询权,实质上是未能充分履行宪法和法律所赋予的神圣职责。人大权威的树立,有赖于其职权的充分行使,而质询权是对其他机关权力的一种有效制约,与罢免权等一样具有刚性特征。质询权的行使,实是人大树立权威的一个突破口。

二、人大质询权行使的体制架构

我国现行法律为人大质询权的行使提供了法律依据,在权力行使过程中还应把握好法律制度之间的衔接,注意人大与“一府两院”的权力界域,明确人大质询权行使的范围和界限。

(一)人大质询权行使的法律依据

我国人大质询权的行使不仅有我国的政党制度和人民代表大会制度的制度支持,同时也有宪法与法律关于质询权的具体规定。现行宪法第73条规定:“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会开会期间,全国人民代表大会常务委员会组成人员在常务委员会开会期间,有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案。受质询的机关必须负责答复。”全国人民代表大会组织法、全国人大议事规则、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法作了相应的规定,全国人大常委会议事规则和代表法将受质询机关扩大到最高人民法院和最高人民检察院。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法规定了地方人民代表大会或人大常委会对地方政府及其所属各部门和人民法院、人民检察院的质询权。2007年1月1日开始实施的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》对于人大常委会的质询权作了系统的规定,初步形成了中国特色的质询制度。

(二)人大质询权的范围和界限

作为一种权力,必须处理好与其他国家权力之间的关系。人大质询权的行使,必须在本级人大职权

范围内,对其他国家机关及其负责人的重大或严重的违法或不当行为提出质询。在实践中,质询权的范围具体可以包括:“有关违反宪法、法律、法规方面的重大问题;违反国家方针、政策方面的重大问题;严重失职、渎职行为;违反上级和本级人大及其常委会的决议、决定方面的重大问题;其他需要质询的重大或严重的行为。”^[6](第 19-21 页)同时应对质询权的行使内容作出必要的限定,规定质询不得侵犯公民的隐私权、不得涉及职业保密、国家机密等事项。

人大对司法机关行使质询权具有制度正当性,但不能侵犯司法独立原则,妨碍司法公正。日本对法院和检察院行使国政调查权的界限对我国人大质询司法机关具有一定的借鉴意义。其国政调查权的界限主要包括:为确保刑事司法的公正,调查权在检察领域的行使,在以下三方面被视为违法或不当:第一,在起诉、不起诉方面,以对检察权的行使施加政治压力为目的的调查。第二,以与起诉事件有直接关联的搜查及公诉追究的内容本身作为对象的调查。第三,所采的方法会对搜查的继续造成重大障碍的调查^[7](第 279-281 页)。由于涉及司法独立原则,调查权在法院领域调查受到种种制约:针对裁判正在进行的案件,调查法官的诉讼指挥,或批判裁判内容的调查不被允许。以探索个人的有罪性为唯一客观目的的调查不被允许,但以究明贪污事件的政治责任为目的之调查为允许。就法院审理中的案件事实(特别是与构成刑事裁判基础相同的事实),议院可以从不同于法院的目的(立法目的、行政监督的目的等)进行与裁判并行的调查^[8](第 278-279 页)。从我国的情况出发,人大对司法机关行使质询权的事项“应限于法官检察官的违纪违法行为、司法制度建设、司法政策等方面”^[9](第 71-74 页),起码要求人大不能针对法院正在审判的案件行使质询权,不能直接代替法院或检察院行使审判权或检察权。

(三)人大质询权与其他监督权的衔接

质询权是人大监督权的一种重要方式。我国已经初步形成了较为完善的人大监督的制度体系,各项监督权之间存在着有机的联系,只有将人大质询权的行使置于人大监督体系中,作好人大质询权与监督权之间的制度衔接,才能充分发挥人大质询权的功效。

质询不同于询问。在英国,“询问为发问的议员与被问的国务员间之事,以问答相终始,不能成为辩论的出发点;但质问必附有辩论,辩论终毕,议会对于内阁全体,或某某特别国务员,往往可有信任与不信任的表示。所以询问的性质不严重,亦不会引起政潮;而质问则往往可以引起政潮。”^[10](第 250 页)这里的质问相当于我国的质询。由此可见,质询与询问的区别在于其行使程序和所引发的法律后果不同。在我国,质询相较于询问,具有较为严格的程序,此外,询问主要是在审议议案或有关报告时作出,而质询则不局限于此,但在询问的过程中,如果发现较为严重的问题,可以经法律程序提出质询。

质询还具有相应的法律后果,对于人大的质询,受质询机关必须答复,如果对于受质询机关的答复不满意,应要求受质询机关须再作答复。对于受质询机关再次答复后仍不满意的法律后果,需要结合具体情况转化为其他监督权的行使。

针对其他国家机关存在的重大违法行为,人大可以组成特定问题的调查委员会予以调查,而后视情况行使质询权。同样,如果对于受质询机关的再次答复仍不满意,人大也可以组成特定问题的调查委员会行使特定问题调查权。

此外,对受质询机关的再次答复仍不满意,“人大代表可以提出罢免案,行使罢免权,这就把质询权这种监督形式转换为罢免权这一监督形式。质询时,人大代表认为受质询机关确实有违反法律规定的重大问题,人大代表可以运用提出议案的权力,建议大会作出纠正有关问题的决定,这就把质询权这种监督形式转换为决定权这一监督形式。”^[11](第 19-21 页)

三、人大质询权行使的法律程序

质询权的行使具有严格的法律程序,结合我国法律的规定和实际操作以及借鉴国外质询权行使的程序,我国质询权的行使大致可分为质询案的提出、决定、答复和公布四个步骤。

(一)质询案的提出

首先,质询案提出的主体。在国外,一般由议员作为提出质询的主体。我国人民代表大会提出质询的主体为代表团、代表和常委会组成人员。在人大会议期间,我国质询案的提出必须符合最低法定人数,在全国人民代表大会上,必须有一个代表团或30名以上的代表联名;在地方各级人民代表大会上须有代表10人以上联名,才可以提出质询案;在常务委员会上,全国人民代表大会常务委员会组成人员10人以上联名,省、自治区、直辖市、自治州、设区的市人民代表大会常务委员会组成人员5人以上联名,县级人民代表大会常务委员会组成人员3人以上联名,可以提出质询案。在全国人大会议上,一个代表团提出的质询案需代表团成员的过半数同意方可提出。是否应建立质询主体回避制度呢?笔者认为,人民代表大会是民意表达机关,代表是选民利益的代言人,代表选民行使监督权,代表对于有关机关的渎职或者严重违法行为有着更为直接的利害关系的感受和认知,代表的职责决定其应当提出质询,因此不必要也不应回避。

其次,质询时间。质询时间包括两个方面,一是质询权行使的时间,二是质询案提出的截止日期。我国质询权的行使都必须在人民代表大会期间或者人大常委会会议期间,而不能在闭会期间。但从新颁布实施的监督法的规定上来看,并没有明确规定必须在常委会会议期间提出质询。在截止日期上我国法律并没有明确规定,但考虑到我国会期短的现实,应规定截止的时间同议案的截止时间一致。虽然国外议员质询权也在议会会期内行使,但由于其会期一般都很长,在这点上并不存在问题。在我国,人民代表大会每年召开一次,常委会每两个月召开一次,两次会议期间间隔又较长,会期又较短,因而使得质询权的行使面临的问题。考虑到这点,可以在每次会议召开过程中,根据质询案的提出情况适当延长会期。人大代表在闭会期间,虽不能提出质询案,但可以通过建立常委会组成人员联系代表的制度,人大代表向常委会组成人员提出质询案的提议,由常委会组成人员在常委会会议上提出质询案,提出建议的代表可以列席听取受质询机关的答复。根据我国目前的质询权行使的现状,人大常委会每两个月召开一次,也可以满足质询权行使的要求。

再次,质询案的要件。质询案的提出必须满足一定的形式要件,即质询案必须以书面形式提出,应当写明质询对象、质询的问题和内容。我国对于质询内容并没有明确规定,但应该予以明确并给以必要的限制。

(二)质询案的决定

质询案分别由主席团、委员长会议、主任会议决定交受质询机关答复。按照宪法与法律规定,主席团、委员长会议或主任会议决定受质询机关答复的方式、场合、时间和地点,主席团、委员长会议或主任会议只能对质询案作形式要件的审查,而不能行使否决权,无权否决将其列入会议议程,也不能擅自将质询转换为询问、批评、建议或意见来处理。决定程序意味着由代表、代表团或常委会组成人员提出的质询案,经过主席团、委员长会议或主任会议的决定,实现了权利(代表或常委会组成人员提出质询案的权利)向权力(人大或人大常委会对其他国家机关的质询权)的转化,形成了权力机关与其他国家机关的权力关系。

(三)质询案的答复

对于人大或者人大常委会提出的质询,受质询机关必须答复。答复的方式、场合、时间和地点由主席团、委员长会议或主任会议决定。(1)答复的方式分为口头答复或者书面答复。(2)口头答复的场合:在人代会上,质询案由主席团决定交由受质询机关在主席团会议、大会全体会议或者有关的专门委员会会议上口头答复。在常委会上,委员长会议或者主任会议可以决定由受质询机关在常务委员会会议上或者有关专门委员会会议上口头答复。出席或列席人员:在人大会议或者常委会全体会议上答复的,全体代表或常委会组成人员出席。在主席团会议或者专门委员会会议上答复的,提质询案的代表或者常务委员会组成人员有权列席会议,发表意见;在人代会期间主席团认为必要的时候,可以将答复质询案的情况报告印发会议。在常委会期间,委员长会议或者主任会议认为必要时,可以将答复质询案的情况报

告印发常务委员会会议。(3)质询案以书面答复的,应当由受质询机关负责人签署,在人代会期间,由主席团决定印发会议或者印发提质询案的代表,在常务委员会会议期间,由委员长会议或者主任会议决定印发会议或者印发提质询案的常务委员会组成人员。(4)答复的后果。《代表法》第 14 条第五项规定:“提出质询案的代表半数以上对答复不满意的,可以要求受质询机关再作答复。”《监督法》第 37 条规定:“提质询案的常务委员会组成人员的过半数对受质询机关的答复不满意的,可以提出要求,经委员长会议或者主任会议决定,由受质询机关再作答复。”如果对受质询机关的再次答复仍不满意的,人大或人大常委会可以行使其他监督权,采取其他监督措施。

(四)质询案的公布

质询权作为人大的一项监督权,是人民赋予的,是代表人民行使的一项公共权力,因此,也必须接受人民的监督,这就要求监督必须公开透明。信息公开是保证人民群众对国家权力机关行使职权的知情权的要求,同时,信息的公开程度影响甚至决定质询的效果。监督法经监督公开作为人大行使监督权的一项基本原则,监督法第七条规定:“各级人民代表大会常务委员会行使监督权的情况,向社会公开。”因此,质询案、质询的过程、答复情况和结果都应予以公开公布。

[参 考 文 献]

- [1] [日]美浓部达吉:《议会之质询权》,何勤华,李秀清译,载《民国法学论文精粹》,北京:法律出版社 2002 年版。
- [2] 蔡定剑:《历史与变革—新中国法制建设的历程》,北京:中国政法大学出版社 1999 年版。
- [4] [英]J.S.密尔:《代议制政府》,汪 瑄译,北京:商务印书馆 1982 年版。
- [4] 周叶中:《代议制度比较研究》,武汉:武汉大学出版社 2005 年版。
- [5] [英]詹宁斯:《英国议会》,蓬 勃译,北京:商务印书馆 1959 年版。
- [6] 杨长富:《关于对人大代表质询权几个问题的探讨》,载《人大研究》1994 年第 12 期。
- [7] [日]阿部照哉等:《宪法》上册,周宗宪译,北京:中国政法大学出版社 2006 年版。
- [8] [日]芦部信喜:《宪法》,林来梵等译,北京:北京大学出版社 2006 年版。
- [9] 朱 炜:《关于人大质询法院的若干思考——兼议宪法第 73 条》,载《杭州师范学院学报(社会科学版)》,2003 年第 4 期。
- [10] 王世杰、钱端升:《比较宪法》,北京:商务印书馆 1999 年版。
- [11] 杨长富:《关于对人大代表质询权几个问题的探讨》,载《人大研究》1994 年第 12 期。

(责任编辑 车 英)

Exercise of Interpellation Power of People's Congress

Qin Qianhong, Han Shujun

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Interpellation power is an important type of superintendence power. This paper explores the ways to exercise interpellation power of people's congress. The writers argue that the system of National People's Congress serves as the premise of the exercise of interpellation power. They also maintain that to better understand the relationship between interpellation power and other superintendence powers is the key to the exercise of interpellation power and to perfect the procedures of its implementation is a guarantee that the role of interpellation power can be brought into full play.

Key words: institution of People's Congress; interpellation power; system