

议后,质询案即生效,这就是质询案“动议即生效”的程序效力,而人大主席团会议、常委会委员长会议或主任会议不能否决质询案,只能决定答复的时间和方式。只有人大代表、人大常委会组成人员撤回质询案,质询才会失效。一些地方在实践中,主任会议否定质询案的做法是不符合法律精神的。

按照法律规定,如果提出质询的常委会组成人员过半数对这个答复不满意,经委员长会议或主任会议决定,还要继续进行质询。

宣示质询的民主效应

“依法开展专题询问和质询。”2010年3月9日,吴邦国委员长在常委会工作报告中表示,常委会将选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报,请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。

这一庄严的民主宣示,获得媒体的关注和好评。有媒体称,质询权的重启,不仅意味着人大一项被闲置的权力被唤醒,也预示着宪法又一则“休眠”条款在复苏,堪称此次“两会”最大的亮点。

吴邦国的宣示同样在代表中引起热议和褒奖。北京代表团的全国人大代表赵久合认为,“依法提出将开展专题询问和质询,体现了本届全国人大常委会的创新精神。”湖北代表团的全国人大代表仇小乐认为,“全国人大代表曾开展过质询,应当进一步推进质询,真正行使好法律赋予代表的权利。”

其实,一直以来,人大质询案例成为稀有资源。

有资料显示,全国人大至今只发生过两件质询案,即1980年宝钢质询案和2000年就烟台“11·24”特大海难事故质询交通部。就全国而言,一年公开报道的质询案不过10件左右。据《人民代表报》一项问卷调查显示,约83.1%的代表未曾使用过质询权。有专家估算,30年来有不少于80%的地方各级人大或常委会没有发生过一起质询案。这与我国4万多个各级人大、320多万名各级人大代表数量相比,显得有些不协调。因此,“期盼人大打破质询案的零纪录”成为民众对人大“亮剑”的深切期望。

“质询应该从理念共识变成政治常态。”蔡定剑认为,如果全国人大成功对国务院各部门启动质询,客观上也许会引领地方人大质询的前行。

来自北京代表团的全国人大代表刘新成建议,“将专题询问和质询作为一种行之有效的监督方式固定下来,使代表更好地履行职责。”

质询不是什么盛典,不应难得上演一次。此次吴邦国再次强调“质询”,是提倡依法行使质询权,意在突出人大的监督功能,是对人大权力的宣示。对于最高国家权力机关来说,尚属“史无前例”,必将推动质询权走向民主政治生活的常态,对地方人大人权履职也将产生示范效应。

我们期待,在未来的政治生活中,人大代表、人大常委会组成人员能够代表人民的利益和意志,依法理直气壮地提出质询。随着监督法的深入实施,我们深信人大质询权有着阳春般的前景。

(作者单位:湖南省人大常委会《人民之友》杂志社)

论人大质询的启动要件^[1]

□ 孙 莹

引言

在《权力游戏规则——国会与公共政策》一书中,作者写道:“国会立法机关的理论应该包括哪些内容呢?首先,必须有一组明确的事实通则用以界定立法机关在政治系统中的主要功能,这些功能内

涵系得自传统与运作实务的结果……所以研究者的主要任务就在区分并说明现实运作和理想蓝图之间的差距;最后乃能提出妥适的创新建议,以缩短理论和现实的缝隙。”^[2]威尔逊在《国会政体》一书中也指出,“运用中的宪法显然与书面上的宪法有很大的区别”^[3],可见,宪政理论的设计与政治法律制度的实际操作,总是有一定的差距的,研究者不能对这种差

距视而不见,而应积极地去探求原因,缩短理想和现实的距离。这一点对中国的人大制度研究,意义更甚。有人放言,中国当前几乎所有的社会问题都是和人大作用的实际缺位联系在一起的,而地方人大及其常委会的作用尤其发挥得不够^[4]。要充分落实人大的职权和作用,就要不断对人大制度进行完善和修补。历年来地方人大的建设与发展,正是“通过一些制度、机制的建立和完善,努力把宪法法律规定的职能在实践中真正发挥出来,从而使文本中的权力在现实中得到实现”^[5]。

人大的各项法定权力中,质询权被认为是运用得尤其不到位的^[6]。当前促进质询权充分行使的主要途径之一,就是完善质询制度。由于现行质询制度的不完善,人大没有充分地激活质询权。在地方层面上,“1986年以来江苏省地方各级人大及其常委会质询只有10次左右。全国人大常委会办公厅新闻局对100个县级人大的问卷调查显示,1991年到1994年只有12个县级人大及其常委会行使过25次质询权……25年来有不少于80%的地方各级人大及其常委会没有发生过一起质询案。”^[7]在中央层面上,全国人大迄今只提起过两起质询案。“就全国而言,一年质询案超不过30起。”^[8]2010年,全国人大常委会将就代表普遍关心的问题,向国务院有关部门提出质询^[9]。人大质询,再次吸引社会目光,成为焦点话题。

根据作者所搜集的92个质询案例,本文提出,1979年以来中国各级人大及其常委会行使质询权,在实践中已经形成了以下几类启动情形,包括:(1)“一府两院”的行为违反宪法、法律、法规,包括违反地方人大制定的地方性法规;(2)“一府两院”违反和本级及上级人大的决定、决议,怠于执行代表提出的议案、建议;(3)本行政区域内人民群众反映强烈或普遍不满意的社会热点问题,等等。上述质询经验为质询制度的完善,尤其是为填补质询成立的启动要件的规定,提供了立法范本。

解读人大质询制度

质询,是指人大代表或人大常委会委员在人大或常委会会议期间,对国家行政机关、审判机关、检察机关提出质问并要求答复的一种监督形式^[10]。与议案、建议、批评、意见不同,质询是对被质询机关的工作不清楚、不理解、不满意的方面提出质问,要求被质询机关作出澄清、解释的一种活动^[11]。质询具

有强制性和约束力,被质询机关必须依法答复^[12]。质询之所以有权威,就在于其强制性,被质询的国家机关必须作出答复,被调查的国家机关和工作人员必须予以配合^[13]。由于质询是当面问答,无可推诿,因此具有刚性、快捷的特点。

我国现行法律对质询案的规定如下^[14]:(1)质询案的提出时间为全国人大及地方人大举行会议期间和常委会会议期间。(2)有权提出质询案的主体:全国人大一个代表团或者30名以上的代表联名,地方人大代表10人以上联名,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。(3)受质询的机关:本级人民政府及其部门和人民法院、人民检察院。(4)质询案的成立要件:质询案必须是书面的;必须写明质询对象、质询的问题和内容。(5)质询案的受理:人代会期间,质询案由大会主席团决定交由受质询机关;常委会会议期间,质询案由委员长会议或者主任会议决定交由受质询的机关。(6)质询案的答复:人代会期间,受质询机关在主席团会议、大会全体会议或者有关专门委员会会议上口头答复,或者由受质询机关书面答复;常委会会议期间,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,或者由受质询机关书面答复。质询案以口头答复的,由受质询机关的负责人到会答复。质询案以书面答复的,由受质询机关的负责人签署。(7)提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;提质询案的或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。这些规定构成了质询案成立的形式要件。

在2007年监督法颁布实施之后,我国目前的人大质询制度仍存在以下纰漏:(1)关于对“两院”的质询法律与宪法规定不一,在实践中引起争论^[15]。现行宪法第三十七条仅规定了全国人大代表及其常委会委员有权对国务院或国务院各部委提出质询案,并未规定人大对法院和检察院的质询,全国人大组织法遵循了这一规定,但地方组织法、代表法和监督法都将“两院”与“一府”一起列为质询对象。(2)法律未规定质询案的启动要件^[16],即没有规定哪些可以质询,哪些不可以^[17]。乍一看,不对质询案作内容和范围上的限制,为质询权的行使备足了空间。

人大质询的类型化分析

但实践中,由于缺乏具体明确的法律规定,一些代表提出的质询案,都没有进入质询程序就因“质询内容不清或者质询的问题不是人民群众普遍关注、社会反映强烈的问题”而被转为询问或代表建议意见办理^[18]。(3)代表法和监督法规定了如果提质询案的代表或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,可以要求受质询机关再作答复。但对于再次答复不满意后怎样处理,该法并未提供依据。而实践中,第二次答复仍不满意的情况是存在的,这种情况下法律后果如何,需要进一步的制度完善^[19]。在这三个方面,本文关注的是质询的启动要件,即对什么样的问题和事项,可以提出并成立为质询案。由于质询是对“一府两院”工作的“质疑和诘难”,是对行政行为和司法行为不满的表示^[20],某些党政领导对质询这种方式不大能接受^[21],认为质询就是“批斗”^[22];而一些人大的主席团或主任会议,也为着息事宁人的缘故将质询转为询问、建议、意见等较为缓和的监督形式^[23],以避免代表、常委会组成人员与受质询机关负责人的正面交锋^[24]。有的地方甚至在领导讲话中将人大“质询”修饰为“咨询”^[25]。难怪坊间流传中国的人大质询是“多不得、少不得;深不得,浅不得;硬不得,软不得”,其实质就是“搞不得”。

那么何种情况下或者说针对哪些问题人大可以采取质询行动?有人指出,人大质询要对准一个“大”字,即针对大事、大案,质询反映的问题要严重、重大^[26]。也有人更为具体地指出质询针对的是涉及本级行政区的重大事项和“一府两院”的重大违法违纪行为,而非能够通过批评、建议、意见等形式监督的所有工作内容^[27]。蔡定剑也认为,质询案指向的是“比较重大而又带存疑的问题”^[28]。那么何谓“重大”?这个“重大”的标准如何界定呢?

尽管法律规定不尽完善,实践中还是涌现了一系列成功行使质询权的事例。所谓成功,就是党政、人大、群众三方都满意,质询所指向的事端也妥当解决。质询目的“是在于获知被质询机关的工作情况或者对被质询机关的工作提出批评,以监督被质询机关改正工作中的缺点和错误”^[29]。质询权的设置是为了“交流思想、沟通信息、加强合作”^[30],保障人大对“一府两院”工作的知情权,从而增进双方的了解并成为解决一些社会问题的途径^[31],这些成功的质询案,就达到了这样的目的。我国人大制度完善的一条主要途径就是吸取实践中成熟的做法,将其上升为立法。这些成功的质询案为填补上述质询制度的漏洞,提供了什么经验与启示呢?

笔者收集了自1979年以来的92个县级以上各级人大行使质询权的案例(见表1)。其中,质询行政机关的73起,质询审判机关的8起,质询监察机关的1起,质询公安机关的9起。被质询的主要是政府及其部门(见表2)。全国人大提出质询2起,省级人大24起,市级人大31起,区县人大35起。级别越高,质询权运用越少(见表3)。如图表4所示,质询权的行使分别在1989年、1996年、2000年,出现了三个高峰(见表4)。

从引发质询的案由来看,主要有三种:

1. “一府两院”违反宪法、法律、法规,人大因之启动质询

保证宪法、法律、法规在本行政区域内的遵守和执行是地方人大及其常委会的法定职责。当“一府两院”出现违反法律法规的状况,某些地方的人大及其常委会运用质询权,有力保障了法律法规的落实。这方面的典型案例有:1989年,山东省五莲县政府主要组成人员违反地方组织法不列席县人大审议县政府工作报告的环节,14名人大代表对此提出质询^[32]。1994年,广东省国土厅拒不执行广东省人大常委会审议通过的《广东省城镇房地产权登记条例》,21名委员在人大常委会会议上联名对省国土厅提出了质询^[33]。1994年,安徽省合肥市园林局不顾《合肥市环城公园环境管理办法》和人大的反对意见,执意在公园附近跨河盖办公楼,市人大常委会17名组成人员对此联名提出了质询^[34]。1996年,广东省河源市人大13名常委会组成人员联名提出了对河源市中级人民法院的质询案,质疑该法院违反地方组织法和《广东省各级人大常委会人事任免办法》,未经市人大常委会批准擅自调整中层干部岗位^[35]。等等。

“一府两院”之所以不顾法律规定,顶撞人大权威,从上面例子来看,或是部门利益作祟,或是对人大的权威和地位认识不够,没有摆正人大与“一府两院”的“主仆”关系(主人与公仆)。质询权的行使给“一府两院”上了一堂生动的法制教育课,使法律法规得到贯彻落实。

2. “一府两院”怠于执行人大决议、决定,以及代表议案、建议,人大因之启动质询

长期以来,某些地方的“一府两院”怠于执行人大通过的决议、决定,对代表建议、议案迟迟不落实;

质询权的使用,为其敲响了警钟,捍卫了人大应有的地位和尊严。这方面的代表性范例有:1988年,贵阳市政府违反了市人大常委会审议通过的《贵阳市城市总体规划》,12名人大代表对此提出质询案^[36]。1996年,广东省紫金县17名人大代表质询县政府,因为县政府违反县人大对县政府工作报告的审议决议,拖延公路的动工^[37]。2003年,北京市人大代表质询市法院为何拖延答复代表建议^[38]。2003年,珠海市人大代表质询市政府,督促《关于做好文物保护工作的议案》的办理^[39]。2005年,荆门市14名代表对市政府提出《关于农贸批发市场“退市进郊”决策的3号建议为何得不到落实的质询案》^[40]。等等。

3. 针对本行政区域内人民群众反映强烈或普遍不满意的社会热点问题,人大提出质询

除了监督“一府两院”的违法行为外,针对一些社会普遍关心的问题,如物价、环保、公共设施等,为督促问题的解决,人大也曾就此提出质询。如:1998年河南省方城县人大代表质询县烟草专卖局不及时兑现烟农技补费的行为^[41]。1999年河南省人大代表质询省建设厅拖延发放市民的房产证并挪用上亿购房款的行为^[42]。2000年,广东省人大代表针对四会市在北江边建电镀城事件处理不当的问题,对省环保局提出质询^[43]。2001年沈阳市人大代表联名提出关于加强文物保护的质询案^[44]。2008年,四川省开江县人大代表以质询的方式督促县政府处理该县物价高涨的问题^[45]。等等。

结论:质询的启动要件

综上所述,实践中已经形成了三种类型的质询启动情形。(1)对于“一府两院”违反国家政策、方针,违反宪法、法律、法规的行为,人大提出质询;(2)对于“一府两院”怠于执行本级和上级人大的决定、决议,怠于办理人大代表提出的议案、建议的行为,人大提出质询;(3)对于本行政区域内人民群众反映强烈或普遍不满意的社会热点问题,人大提出质询。为了保障人大质询权的落实,建议将这三种情形列为法定硬性条件,代表或委员提出的质询如果符合其中任何一种,必须成立为质询案。上述三类质询经验的共同特点是,有事实根据和法律依据。首先,质询针对的问题有凭有据,代表和委员事前都对实际情况作了调查调研,并非基于传闻;其次,受质询的“一府两院”是相关的责任方或主管方,所质询的问题属于受质询机关部门的主管范围责任范围;第

三,存在违法的现象或行为,或是“一府两院”本身违法,或是公民或团体违法而“一府两院”不予纠正,质询的提出是为了保证宪法、法律、行政法规和本级以及上级人大及其常委会决议在本行政区域内的遵守和执行。

质询制度能够有效运行是反映人大制度宪政回归的一个重要指标。本文所举的事例表明,“有为才有位”。人大“只要想监督、愿监督、敢监督……就一定能监督出实效来”^[46]。正是通过理直气壮地行使宪法和法律所赋予的权力,人大才从“橡皮图章”转变为“钢铁图章”^[47]。

表1:人大质询“一府两院”^[48]

	质询案	时间	地点	质询提起者	受质询机关
1	《就宝山钢铁厂(建设问题)对冶金部提出的质询》#	1980	全国人大	170名代表	冶金部
2	《就猪场建设问题对县政府提出的质询案》*	1980	湖南省双峰县人大常委会	部分委员	县政府
3	《就财政预算、计划安排、小化肥生产、苏北灌溉总渠水质污染、改进学校教育工作和仪征化纤总厂建设等问题向省政府有关部门提出的5项质询案》#	1981	江苏省人大	南京市代表团和盐城、扬州地区代表团以及省军区代表团	省政府有关部门
4	《关于市中院对鱼鹰案件判决的质询案》*	1985	上海市人大常委会	3名委员	市中院
5	《就乱收费问题向省邮电局提出的质询案》*	1985	湖北省人大	部分代表	省邮电局
6	《就葛店地区的化工废水长期污染问题对省政府提出的质询案》#	1985	湖北省人大	鄂州市代表团	省人民政府
7	《就葡萄苗问题对县政府提出的质询案》*	1986	河南省巩县人大常委会	5名委员	县政府
8	《就“收料返饼”政策不兑现问题向县政府提出的质询案》*	1986	湖北省浠水人大常委会	6名委员	县政府
9	《关于长途客车上捆绑分子作案猖獗公安机关打击不力的质询案》#	1987	四平市人大	15名代表	市公安局
10	《就马军营发煤站违法建设问题对市政府有关部门提出的质询案》#	1987	山西省大同市人大	10名代表	市政府有关部门
11	《关于蔬菜基地建设资金使用问题对市政府提出的质询案》*	1988	重庆市人大	18名代表	市政府
12	《关于市政府招生计划的质询案》*	1988	椒江市人大常委会	4名委员	市政府
13	《就省图书馆问题对省政府提出的质询案》#	1988	山西省人大	太原市代表团 11名代表	省政府
14	《关于镇江谏壁电厂粉煤灰排放污染长江问题对省电力工业局提出的质询案》#	1988	江苏省人大常委会	16名委员	省电力工业局
15	《对市政府违反城市总体规划提出的质询案》~	1988	贵阳市人大	12名代表	市政府
16	《关于县工商行政管理局违法占地的质询案》*	1989	山东省高青县人大	23名代表	县行政管理局
17	《关于县政府部分主要负责人未列席人大会议的质询案》~	1989	山东省五莲县人大	14名代表	县政府
18	《就省国际经济开发公司清理整顿问题对省政府有关部门提出的质询案》#	1989	湖南省人大		省政府

	质询案	时间	地点	质询提起者	受质询机关
19	《关于省政府有关部门大案要案查处工作情况的质询案》*	1989	昆明市人大	51名代表	省政府有关部门
20	《关于县农委集资25万的质询案》~	1989	湖北省鄂州市人大	20多名代表	县政府
21	《对县人民法院违反反对违纪、为政不廉的问题提出的质询案》#	1989	黑龙江省逊克县人大常委会	4名委员	县人民法院
22	《就咸阳国际机场建设造成农田灌溉网络被破坏问题对省政府提出的质询案》*	1989	陕西省人大	13名代表	省政府
23	《对市公安局的质询案》*	1990	武汉市人大常委会	8名委员	市公安局
24	《就县第二水厂问题对县城建局提出的质询案》*	1990	湖北省嘉鱼县人大常委会	3名委员	县城建局
25	《关于建立人民教育基金制度有关问题的质询案》#	1990	江苏省兴化市人大常委会	8名委员	市政府
26	《关于一起重伤害案件久拖不决的质询案》*	1990	黑龙江省大庆市龙山区人大	部分人大代表	区公安局
27	《关于市国营建筑企业工期长、质量差、亏损严重的问题的质询案》#《关于社会治安问题的质询案》#	1990	辽宁省鞍山市人大	22名代表、14名代表	市政府
28	《关于政府驻海口办事处经济问题的质询案》#	1991	海南省保亭黎族苗族自治县人大	11名代表	县政府
29	《关于农电管理问题的质询案》*	1991	河南省柏桐县人大	14名代表	县电业局
30	《关于县种子公司供应的种子霉变问题的质询案》*	1992	安徽省休宁县人大	10名代表	县农业局
31	《关于县第一钢铁厂长期拖欠两个乡选矿厂巨额贷款及铁精粉价格偏低的质询案》*	1992	河北省平山县人大	15名代表	县政府
32	《对市区八条主要道路的维修质量问题提出的质询案》#	1992	马鞍山市人大	50多名代表	市建委
33	《关于治理环境污染问题的质询案》#	1992	河北省无极县人大	21名代表	县政府
34	《关于本市部分中小学乱收费问题的质询案》*	1993	阜阳市人大常委会	10位委员	市政府、市教委
35	《关于文化市场管理的质询案》#	1993	浙江省温州市人大常委会	7名委员	市政府
36	《关于广东省国土厅实施〈广东省城镇房地产权登记条例〉中有关问题的质询案》~	1994	广东省人大	21名代表	省国土厅
37	《关于富宁县花甲乡行政侵权案件的质询案》*	1994	云南省文山州富宁县人大	富宁县代表11名代表	州中院
38	《关于肖文和等人非法生育未处理、罗斌贪污案、水利建设等问题的5件质询案》#	1994	湖南省湘潭县人大	部分代表	县政府
39	《关于“一江两河”流域综合开发区工程的质询案》#	1994	西藏自治区人大	部分代表	自治区政府
40	《关于惠安公路柏油路铺设进展缓慢的质询案》#	1995	福建省惠安县人大	10名代表	县人民政府
41	《关于325国道南海、顺德段改建扩建工程进度缓慢的质询案》#	1995	广东省人大	35名代表	省交通厅
42	《有关乡镇企业、交通、产业、生猪生产等方面6个质询案》#	1995	四川省井研县人大	部分代表	县政府

	质询案	时间	地点	质询提起者	受质询机关
43	《关于种子问题的质询案》*	1995	湖北省钟祥市人大常委会	4位委员	县农业局
44	《关于合肥市园林局办公楼工程部分违法违规建筑拆除问题的质询案》~	1996	合肥市人大常委会	17位委员	市园林局
45	《关于河源市中院中层干部岗位调整为未经市人大常委会批准而上岗的质询案》~	1996	广东省河源市人大常委会	13位常委、13位委员	市中院
46	《关于四川省夹江县制假案查处受阻的质询案》*	1996	四川省人大	40名代表	省高院
47	《关于209国道土柳公路废弃问题的质询案》#	1996	湖北省郧县人大	10名代表	县交通局
48	《关于青溪至九和公路工程问题的质询案》~	1996	广东省紫金县人大	17名代表	县政府
49	《关于市区内友谊路维修问题的质询案》#	1996	汕尾市人大	37名代表	市规划局
50	《关于启明中学湘南花园房屋建筑纠纷问题的质询案》*	1996	湖南省平江县人大	16名代表	县建设局、县城市规划办
51	《关于公路维修问题的质询案》#	1997	河南省新乡县人大	洪门乡代表团	县交通局
52	《关于海城区辖区内教育附加的征收与使用的质询案》*	1997	广西壮族自治区北海市人大	17名代表	市教委
53	《关于市内三条人工河水水质问题的质询案》#	1997	辽宁省人大	10名代表	省政府
54	《关于为何擅自改变经省人大常委会通过的〈关于小水电建设议案办理方案的报告〉的有关政策和实施办法的质询案》~	1997	广东省人大	35名代表	省物价局、电力局、水利厅
55	《关于省移民局挪用移民资金的质询案》#	1998	湖南省人大	20位委员	省移民局
56	《关于陈永云等流氓团伙持刀杀人一案的质询案》*	1998	福建省永泰县人大	13名代表	县公安局
57	《关于质询县烟草专卖局为什么不及时兑现烟农2000万烟叶生产技术补助费的质询案》*	1998	河南省方城县人大	10名代表	县烟草专卖局
58	《关于98.1.11案件主犯至今尚未追捕归案问题的质询案》~	1998	福建省龙岩市人大	9名代表	市公安局
59	《关于住房制度改革的实施基本情况的质询案》*	1999	河南省人大	23名代表	省建设厅
60	《关于省社保局挪用社保款修建大厦问题的质询案》#	1999	四川省人大	21名代表	省社保局
61	《就省公安厅在办理海南3个单位两批共55辆军车改挂地方牌证,以及1995年为12名外地女子办理来往港澳通行证过程中的问题提出的质询案》#	1999	海南省人大	部分代表	省公安厅
62	《关于袁印博案件的质询案》*	1999	咸阳市人大	64名代表	省高院
63	《关于县法院坐收坐支、县林业局挪用世行贷款、县卫生局招待费过高问题的质询案》#	1999	湖北省监利市人大常委会	6名委员	县法院、县林业局、县卫生局
64	《关于区烟农受灾理赔的质询案》*	1999	湖南省张家界市武陵源区人大		区政府
65	《关于县有线电视台加解绕有无法律依据的质询案》*	2000	湖北省监利市人大常委会	9名委员	县广电局

	质询案	时间	地点	质询提起者	受质询机关
66	《关于烟台“11·24”特大海难事故的质询案》*	2000	全国人大	30名代表	交通部
67	《对四会市在北江边建电镀城事件处理不当的质询案》#	2000	广东省人大	28名代表	省环保局
68	《关于返还海口公共汽车公司燃油附加费问题的质询案》*	2000	海南省人大		省交通厅和财政厅
69	《关于深圳泰明国贸公司彭海怀兄弟骗取国家和老百姓20亿元仍卷款潜逃的质询案》*	2000	深圳市人大	15名代表	市公安局
70	《关于延平区1999年计生工作严重滑坡的质询案》#	2000	南平市延平区人大常委会	6位委员	区计生委
71	《关于柏林水库水质被严重污染的质询案》#	2000	四川省渠县人大	10名代表	县水电局、环保局
72	《关于县住房公积金有关问题质询案》#	2000	安徽省萧县人大常委会	8名委员	县政府
73	《关于白云山风景区内兴建别墅群问题的质询案》#	2001	广州市人大	12名代表	市建委、市政园林局、规划局和白云山管理局
74	《关于对县公安局的质询案》*	2001	湖南省会同县人大	13名代表	县公安局
75	《关于对市科学文化宫进行治理整顿的质询案》#	2001	蚌埠市人大	36名代表	市政府
76	《关于保护北陵公园原始风貌,加强文物保护的质询案》#	2001	沈阳市人大	41名代表	市政府
77	《关于孙刚错案重申三年不做判决问题的质询案》*	2002	沈阳市人大	22名代表	市法院、市检察院、市公安局
78	《花溪收费站应该依法撤除的质询案》#	2002	贵州省人大	50名代表	省政府
79	《关于房地产公司违法施工造成小学安全隐患的质询案》*	2002	马鞍山市人大	12名代表	市规划局
80	《关于植树造林工作的质询案》#	2002	宜城市人大常委会	6名委员	市政府
81	《为何用作废票据强收赞助费代罚款》《为何利用职权吃拿卡要执法对象》和《为何不严格执法及违法办案》三个质询案》#	2003	河南省鲁山县人大常委会	9、9、10名委员	县公安局 消防大队
82	《对市高级法院代表建议拖了八个半月才答复的质询案》~	2003	北京市人大	部分代表	市高级法院
83	《关于文物保护议案办理情况的质询案》~	2003	珠海市人大	11名代表	市政府
84	《对区检察院的质询案》#	2003	陕西省安康市汉滨区人大	部分代表	区检察院
85	《关于滨江桥收费站的质询案》#	2004	黑龙江省人大	10名代表	省政府
86	《关于农贸批发市场“退市进郊”决策的3号建议为何得不到落实的质询案》~	2005	荆门市人大	15名代表	市政府
87	《对市民政局的质询案》#	2005	沈阳市人大	部分代表	市民政局
88	《就高速公路不通问题对省交通厅提出的质询案》#	2005	陕西省人大	9名代表	省交通厅
89	《关于城区几处售楼部砍树毁绿、占用人行道问题的质询案》#	2006	娄底市人大常委会	7名委员	政府相关部门
90	人大代表厉明对市交通局办理他提出的“尽快解决出租车扬招点闲置建议”不满意提出质询~	2007	上海市人大		市交通局

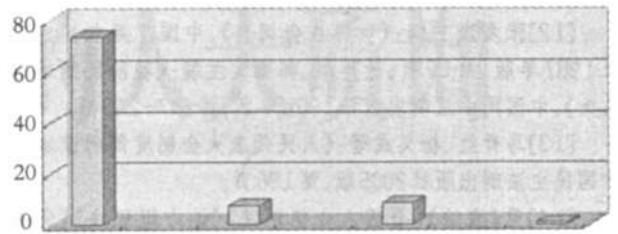
	质询案	时间	地点	质询提起者	受质询机关
91	《关于食品价格居高不下的质询案》#	2008	四川省开江县人大	15名代表	县物价部门
92	《关于落实乡镇街道路灯电费的质询案》#	2008	湖南省衡山县人大	33名代表	县建设局、县电力局、县物价局

~符号表示“一府两院”急于执行人大决定、决议及代表议案、建议。

*符号表示“一府两院”违反国家政策、方针,违反宪法、法律、法规。

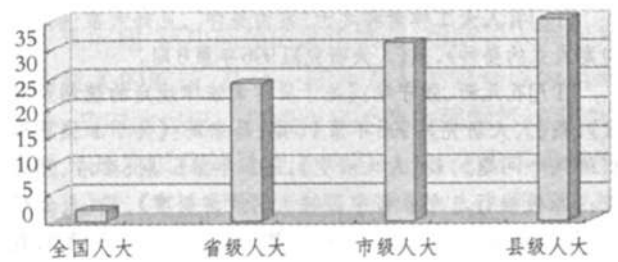
#符号表示本行政区域内人民群众反映强烈或普遍不满意的热点问题。

表 2:根据质询对象来划分



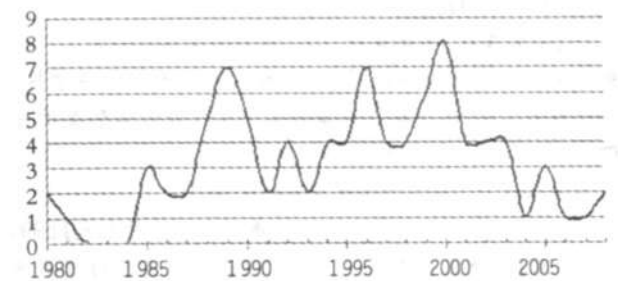
质询行政机关 质询审判机关 质询公安机关 质询检察机关

表 3:不同层级人大质询案数图示



全国人大 省级人大 市级人大 县级人大

表 4:按年度统计人大质询案数



参考文献:

[1]本文最初发表于香港大学法律学院“中国宪法青年学者论坛2010”,并经吸取深圳大学邹平学教授的点评意见修改而成,作者谨在此表示对邹平学教授的谢意。

[2]David C. Kozak, John D. Macartney 原著,詹中原主编:《权力游戏规则——国会与公共政策》,台北市五南图书出版有限公司1994年版,第18页。

[3]威尔逊著:《国会政体》,熊希龄、吕德本译,商务印书馆1986年版,第10页。

[4]《镜报月刊》2009年4月号,第21页。

[5]谢蒲定:《人大制度建设是一个持续不断的探索过程——30年地方人大法治建设和制度创新的历程及启示(一)》,载《人大研究》2009年第5期。

[6]谢宝富:《人大质询权的实际运用》,载《新东方》2006年第3期。

[7][8]田必耀:《对人大质询制度设计和实践的审视》,载《人大研究》2005年第11期。

[9]见《文汇报》《全国人大将就热点问题质询国务院》<http://news.wenweipo.com/2010/03/10/IN1003100003.htm>。

[10]刘政主编:《人民代表大会制度词典》,中国检察出版社1992年版,第54页。

[11]乔晓阳、张春生主编:《选举法和地方组织法释义与解答》,北京出版社1995年版,第123页。

[12]张友渔主编:《世界议会词典》,中国广播电视出版社1987年版,第12页;敬延年、韩肇文主编:《现阶段的地方人大》,中国民主法制出版社1991年版,第247~248页。

[13]马青红、杨义成著:《人民代表大会制度简明读本》,中国民主法制出版社2005版,第196页。

[14]见《宪法》《全国人大组织法》《地方组织法》《代表法》《监督法》。

[15]见童之伟:《理顺关系,摆正位置——评人大代表质询法院引起的争论》,载《法学》1997年第9期。

[16]有人大工作者称之为“案由要件”,见孙天富:《论质询案成立的要件》,载《人大研究》1996年第8期。

[17]孔凡新、张守宇:《关于质询案法律规定的疏漏及对策》,载《人大研究》1995年第10期;马宗高:《关于加强质询权的几个问题》,载《人大研究》1997年第6期;秦洁、郑连虎:《积极推行与完善有中国特色的质询制度》,载《人大研究》2003年第10期;庞涛涛:《不质询现象引起的思考》,载《人大研究》2009年第4期。

[18]李伟:《不质询现象应引起高度重视》,载《人大研究》2003年第10期。

[19]刘茂林、韦艳芹:《借鉴、剖析与完善——对人大代表质询权的再次关注》,载《广西政法管理干部学院学报》2002年第3期;云立新:《浅议我国人大代表质询制度的完善》,载《人大研究》2003年第5期。

[20]《人民代表大会制度词典》,第54页。

[21]《提质询案岂是吃饱了多事?》,载《楚天主人》1996年第7期;黎晓武:《各级人大及其常委会应充分行使质询权》,载《当代法学》2000年第5期。

[22]邹立佐:《质询权得以正常行使的关键是提高领导的认识》,载《楚天主人》1996年第3期。

[23]孙信成:《质询案何其少?》,载《人大研究》1995年第6期;邵道生:《为什么质询案难以形成》,载《人大研究》2003年第10期。

[24]孙天富:《论质询案成立的要件》,载《人大研究》1996年第8期。

[25]黄凌:《有感于“质询”改“咨询”》,载《人大建设》1996年第2期。

[26]孙克江:《对一起质询案的剖析》,载《人大研究》

1998年第9期。

[27]秦洁、郑连虎:《积极推行与完善有中国特色的质询制度》,载《人大研究》2003年第10期。

[28]蔡定剑:《中国人民代表大会制度》(第四版),法律出版社2003年版,第391页。

[29]乔晓阳、张春生主编:《选举法和地方组织法释义与解答》,第123页。

[30]郑允海、关珂、李秋生编写:《当代资本主义国家的议会制度》,第90页。

[31]陆宜峰:《析监督法框架下的质询制度设计及完善》,载《人大研究》2009年第5期。

[32]资料来源:曹启瑞、黄士孝、郭大材主编:《地方人大代表是怎样开展工作的》,中国民主法制出版社1996年版,第66~67页。

[33]资料来源:《广东省国土厅被质询》,载《楚天主人》1995年第1期;吴名响:《就部门文件与地方法规相左一事,广东省人大常委会委员质询省国土厅厅长承认做法不妥 委员对此答复不满》,载《上海人大月刊》1995年第1期;闻言:《省国土厅厅长袁征对质询案重新答复》,载《人民之声》1995年第2期;《法律不容藐视》载《人民之声》1995年第1期。

[34]资料来源:姚中元:《一起不该发生的质询案》,载《人大工作通讯》1996年第11期。

[35]资料来源:郑伟华:《法院有法不依 人大依法质询——河源市人大常委会组成人员依法质询市法院》,载《人民之声》1996年71期。

[36]曹启瑞、黄士孝、郭大材主编:《地方人大代表是怎样开展工作的》,中国民主法制出版社1996年版,第216~218。

[37]蔡铁强:《紫金县人大代表质询县政府——政府“报告”怎能不算数 人大“决议”应该有权威》,载《人民之声》1996年71期。

[38]田必耀:《人大质询与政治和谐》,载《人大建设》2005年第8期。

[39]资料来源:《珠海:代表首提质询案》,载《浙江人大》,2003年第3期。

[40]资料来源,朱德银:《荆门,质询第一案》,载《楚天主人》2005年第10期。

[41]关宏宇:《质询,使两千万回到农民手中》,载《人大建设》1998年第4期。

[42]资料来源,闻雪:《房产证缘何难产?——人大首起质询案》,载《文明与宣传》1999年第6期。

[43]资料来源:<http://gongwuyuan.kschina.com/jichu/8161.html>, <http://news.sina.com.cn/china/2000-2-26/65364.html>, 张良:《广州精彩质询,针锋相对》,载《公民导刊》2000年第10期;《人大代表质询省环保局》,载《公民导刊》2000年第4期。

[44]资料来源,曾宪刚:《沈阳人大一起质询案的启示》,载《瞭望》2001年第25期。

[45]资料来源,刘志青:《决不让物价猛于虎——四川省开江县人大首例质询案始末》,载《江淮法治》2008年第19期。

[46]刘锦森:《从几件有影响的监督事件说说人大的人大监督》,载《人大研究》2007年第1期。

[47]Young Nam Cho, "From 'Rubber Stamp' to 'Iron Stamps': The Emergence of Chinese Local People's Congresses as Supervisory Powerhouses," China Quarterly 171 (September 2002), 724-40.

[48]资料来源,本表由作者根据曹启瑞、黄士孝、郭大材主编:《地方人大代表是怎样开展工作的》,中国民主法制出版社1996年版;全国人大常委会办公厅研究室编:《地方人大是怎样行使职权的》,中国民主法制出版社1992年版;全国人大常委会办公厅研究室编:《地方人大监督工作探索》,中国民主法制出版社1997年版;全国人大常委会办公厅研究室编:《地方人大行使职权实例选编》,中国民主法制出版社1996年版等书,以及相关文章和媒体报道制作。

(作者单位:香港大学法律学院)

博弈视角下的人大质询

□ 伍青萍

一、人大质询应当导入博弈机制

我国全国人大和地方组织法、监督法都规定了人大的两种重要监督方式:询问和质询。两者相比,质询更具有刚性。询问是针对代表不清楚之处,更多地保障的是代表的知情权,而质询针对的是被质询对象的不当之处、违法之处,更多地保障的是代表的监督权。质询者与被质询者之间存在博弈。或许有人讲我国是社会主义国家,人大与政府、“两院”不是三权分立,而是议行合一,它们之间不存在抗衡,但是马克思主义哲学原理告诉我们,对立与统一是一对矛盾统一体,因此世界上没有绝对的博弈,也无绝对的合作。博弈理论表明:多次博弈可以达成合作,而且这种合作是诚心的合作,因为之前的博弈已将有损诚心的各种因素消除。如果一味追求合作,而无良性博弈机制,监督就不可能到位。监督的过程就是监督者与被监督者之间不断博弈的过程,通过博弈达到均衡关系,实现互动与合作。

近年来,虽然激烈的质询案也有见报端,但数量屈指可数,而且越往基层人大,不要说激烈的质询案,就是一般的质询案都越来越少,一些地方人大甚至从来就没有出现质询。从呈上涨趋势的“民告官”案件、居高不下的上访量和逐年增长的腐败官员数量可以看到,不是没有事情可质询,而是人大没有尽责去质询,监督作用没有充分发挥。质询这一重要

发现问题、解决问题的渠道堵塞,影响了人大作为权力机关的威信,甚至一些地方人大完全成为当地党委、政府的尾巴。在湖南嘉禾违法强制拆迁案中,房地产开发项目就是经人大通过的,造成了恶劣的社会影响。宪法赋予人大以监督权力,为何人大却无法实行有效监督?最根本的原因在于监督者与被监督者之间的博弈机制尚未建立,双方没有形成良性博弈,尤其是像质询这种刚性监督方式,由于缺乏博弈无法发挥硬性监督效能。一方面,人大是权力机构、法律监督机构,如果只有服从,没有对抗,最终会失去人大威信;另一方面,政府与“两院”如果不受监督,权力无限膨胀必然会导致权力的滥用,最终也会失去民心。因此,只有保持双方不断的博弈,才能实现各自效益最大化,达到双赢。

二、人大质询中博弈机制的必备要素

1. 博弈主体双方力量均衡。只有力量均衡才具有可对抗性。虽然我国宪法确立了“中华人民共和国的一切权力属于人民”、“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”等原则,但“最高”权力的运行是“虚”的,而受质询部门掌握的是实实在在的权力,如审批权、人事权、财务权、裁判权等。尤其是现代社会,随着行政权力的不断膨胀,更是增加了监督的难度。我国人大代表是兼职的,他们是各行业的精英,工作很忙,调研只