

# 地方人大常委会监督政府专项工作考察

戴继翔 曾凡证

**内容提要** 在全国范围内,县一级地方人大常委会每年审议的政府专项工作总计逾万项,但自2007年以来,被地方人大常委会否决的政府专项报告仅寥寥数件,各地方人大常委会对政府专项工作的监督相对偏软的态势凸显无疑。究其原因,主要是因为《监督法》设置的监督措施缺乏刚性,以及责任条款不够清晰。笔者认为,应当在人大对政府专项工作的监督中引入“票决制”以增加监督的刚性;在地方法规层面,应设置详细的归责机制,进一步增加监督的效果。

**关键词** 地方人大常委会政府监督专项工作

戴继翔,南京审计学院法学院副教授 211815

曾凡证,南京审计学院法学院讲师 211815

## 一、引言

上个世纪70年代末,我国地方省级人大常委会相继建立,拉开了我国“单一制”模式下对地方行政与司法权力横向监督的序幕。1982年《宪法》第一百零四条规定地方人大常委会“监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”,明确了地方人大常委会的政府专项工作监督职能。随着改革开放的步伐加快,各地方人大常委会也摸索出一系列的工作机制和方法,我国人大常委会监督体制已趋完善。2007年1月生效的《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》)第一次在法律中使用了“专项工作”这一概念,至此我国地方人大常委会对于政府的特定工作的监督有了统一的规范化的称谓。但是,近年来地方人大常委会对政府的专项工作监督效果如何?人大的监督制度是否落到实处?对诸如此类的问题进行评估和审核,对于全面深化改革、依法治国而言,具有非常重要的现实意义。本文仅对现有地方人大常委会监督政府专项工作进行考察。

## 二、地方人大常委会监督政府专项工作的近况

从上个世纪70年代末,地方各级人大常委会相继建立以来,一直在探索着合适的监督模式,历时20年的《监督法》是对于监督方法中的一些相对成熟的方法和方式的总结。自本世纪初开始,地方各

级人大“否决”政府专项工作的情况时有发生。

2003年以来,见诸报端地方各级人大“否决”政府专项工作情况统计表<sup>[1]</sup>:

时间	区域	否决政府工作报告情况	否决原因
2003/5	陕西西峰区	两次否决《全区文化基础设施建设与文化市场管理工作报告》	整改不力
2003/7	湖北省南漳县	《关于落实县第十四届人大常委会第41次会议审议意见的整改情况报告》	夸大成绩、回避问题,与人大调查结果并不一致
2003/5	湖北省房县	《质量技术监督局工作报告》	执法为己特权思想严重
2004/1	广东连州	《关于进一步落实国务院〈生猪屠宰管理条例〉议案办理情况报告》	目标和责任不够明确,措施不够具体得力
2005/10	辽宁盘锦	《关于全市食品放心工程开展情况的告》、《关于政府采购法贯彻执行情况的报告》	“政府采购”与国家政策背离
2005/7	安徽寿县	《住房公积金和房改资金管理使用情况的报告》	整改效果不理想,与常委会要求差距较大
2005/8	湖南东安	《打击地下六合彩》、“加大网吧整治力度”两项代表建议办理报告》	打击不力
2005/10	浙江海宁	《海宁市旅游发展总体规划》	脱离实际
2006	宁夏中宁县	《办理清理村级债权债务议案》	工作效果差
2006	甘肃金昌市	《市公安局交警工作报告》	脱离人大意见,整改不力
2006	海南临高	两次否决《县政府关于落实〈人大常委会关于专项资金管理使用情况报告的决议〉的整改工作报告》	整改不力
2006	湖北荆州市	《优化经济发展环境等工作情况报告》	未有实效
2006	河南郑州	《关于解决城乡弱势群体看病难、看病贵问题》	办理未到位
2007	甘肃玉门市	《关于金融系统执法工作和新市区营业网点建设情况报告》	工作未到位
2008	湖南涟源市	《关于城区河道治理情况的专项工作报告》	工作未到位
2008/3	湖北江陵县	《关于全县金融机构服务经济、服务社会情况的报告》	未见实效
2008	广西北海市	《关于整治城市环境污染专项工作报告》	未见实效
2009	浙江玉环县	两个《关于打击六合彩赌博活动审议意见落实情况的报告》的审议意见落实情况报告	未落实
2010/6/10	江西修水县	《城乡规划法实施情况审议意见的研究处理情况报告》	未落实完善
2011/5	河南登封	《关于专业市场建设和管理工作情况的报告》	未见成效
2013/10	四川邻水	《关于全县小区物业管理工作的报告》	13人投不满意票
2014/4	河南鹿邑	《关于专业市场建设和管理工作情况的报告》	未见成效
2014/7	福建晋江	《晋江市人民政府关于近海水域污染治理的工作报告》	未见成效

从上表不难看出,2000年开始我国的监督否决案例呈递增趋势,到2006年时达到高峰、一年内有5次否决,随后随着《监督法》的颁布,态势逐渐趋于缓和,那几年都是在一到两件之间。这可能和各地方在调整自己监督方式、以符合《监督法》的规定有关。从人大常委会否决的原因来看,大多都是因为政府对于人大常委会或者代表的意见置之不理,或者雷声大雨点小,缺乏落实,最后逼迫人大动真格。更有三件经过两次审议才最终通过的议案,分别是海南临高、陕西西峰、浙江玉环。从最后整改情况看,人大的监督取得了实效,监督了政府的行政活动。

据估算,全国2862个县,每年大概6件以上(按六件算)的政府专项工作监督安排<sup>[2]</sup>,也就是县一级的行政单位的一年的专项工作监督数量有17000个左右。从监督法颁布以来,如前表统计,我国一共发生了9起地方人大常委会否决专项工作的案件。就案例数量来看,地方人大常委会否决地方政府专项报告显然是小概率事件,几乎可以忽略不计,以至于每出现一次地方人大常委会否决地方政府专项报告的情况,国家网络媒体(人民网)都会报道。这表明在人大常委会的监督权运行过程中,人大常委会,几乎都是以支持为主,监督为辅的手段,橡皮图章的社会印象依然如故。人大常委会的

[1]由于专项工作的标准是2006年监督法确定的,在统计此表时,根据监督法的标准,笔者把政府不遵守代表意见,以及否决财务报告的一些例子排除在此范围外,基于此,一共有23个否决案(对于同一事项的2次否定算一个)。

[2]2010年全国人大常委会7项政府专项工作安排,这种安排大概和我国人大常委会一年六次会期有关,见全国人大常委会2010年监督工作计划([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2010-07/06/content\\_1581056.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2010-07/06/content_1581056.htm))。

专项工作监督力体现出只监不督的特点,从而给人以人大监督偏软的外观。

### 三、地方人大常委会监督政府专项工作力度“偏软”的原因分析

为纠正《监督法》规范“刚性”不足的问题,一些地方通过采用“刚性”的措施对专项工作的监督方式进行了补充,如上文中提到的海南临高县,规定市人大常委会召开会议再次审议该项工作报告并进行再次测评,如测评结果为“不满意”,政府分管领导将被要求在县人大常委会会议上作检讨。湖南涟源县规定市人大常委会如果两次否决政府专项工作报告,将对部门负责人进行问责,严重的可以对其进行撤职。这些“刚性”的措施,在实践中都取得了不错的效果,但在理论层面仍有深究的必要。

#### 1.《监督法》监督制度设计偏向性问题

##### (1)《监督法》关于审议意见法律性质不明

监督法第14条规定“常务委员会组成人员对专项工作报告的审议意见交由本级人民政府、人民法院或人民检察院研究处理。人民政府、人民法院或人民检察院应当将研究处理情况由其办事机构递交本级人民代表大会有关专门委员会或者常务委员会有关工作机构征求意见后,向常务委员会提出书面报告。”

实践中,对于此处的审议意见的法律效力有争议,比较官方的意见是“审议意见从性质上来说,不是人大常委会正式通过的文件,不具有法律约束力。”<sup>[1]</sup>另有学者认为,“审议意见不具有法律效力的看法是不准确的。理由有三:一是监督法条文中明确规定了审议意见,是对其法律效力的正式确认;二是监督法规定‘一府两院’对审议意见必须研究处理,说明审议意见具有法律效力,而不是‘议过就了’;三是常委会必要时可以对审议意见的处理情况组织跟踪检查,也说明了审议意见的法律效力。”<sup>[2]</sup>这里争论的核心有两个层次:人大常委会没有正式通过的文件是否具有法律效力;审议意见对于政府机关有没有约束力。

无论哪个层次,都显示出《监督法》的“刚性”缺乏。人大常委会会期本来就少,一年的只有6到7次,一次会议安排至多两次监督,监督之后又不通过正式文件表明监督主体的态度。既然非正式文件不具有法律效力,为何又要求政府进行反馈,而且并没有设置假如人大常委会对于审议意见的反馈不满的后续程序,易言之,人大常委会对于审议意见的反馈不满也无计可施。如果严格意义遵守《监督法》,在监督法颁布之后发生的玉环两次监督案、以及涟源二次监督的规定都是不合《监督法》的,因为对于审议意见反馈的不满不能引发任何程序的启动,其法理就是对于一个不具有公法法律效力的文件的反馈自然也不能引发公法上的后果。

《监督法释义》对14条设置的解释是,“这种处理机制,既不是硬性约束,要求报告机关必须执行;也不是毫无效力,任由报告机关自行处理;而是一种相互沟通协商,尽量吸收审议意见的合理成分,充分体现了中国政治制度的特点”<sup>[3]</sup>,但这样做的结果是把应该有的基本“刚性”约束也丢掉了。

##### (2)对报告进行决议的启动条件模糊不清

监督法第14条第一款第二部分规定“常务委员会认为必要时,可以对专项工作报告作出决议;本级人民政府、人民法院或者人民检察院应当在决议规定的期限内,将执行决议的情况向常务委员会报告。”

[1][3]李飞主编:《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》,[北京]法律出版社2008年版,第48页,第49页。

[2]参见陈洪波、陆宜峰:《专项工作审议的操作重点和审议意见的效力》,[北京]《人大研究》2007年12期。

对专项工作报告作出决议,无疑是一种“刚性”的监督方式,还规定了在规定的期限内,将执行决议的情况向常务委员会报告,易言之,决议对专项工作报告机关具有约束力,必须严格遵照执行。问题是如何解读“必要时”?《监督法释义》一方面承认法律未对“必要性”作规定,一方面又提出了两种可以适用决议的情况,“一是对报告的专项工作是否需要继续加大监督力度,如报告机关对审议意见不予重视;二是报告的事项特别严重,需要由常委会形成决议,表示明确意见,支持报告机关开展工作。”<sup>[1]</sup>这两个标准实际上并没有解决问题,第二条规定“特别重要,需要常委会形成决议”与“必要性”的表述并无本质区别。规定为了支持报告机关开展工作可以行使决议权,这与监督实质相矛盾:人大的监督显然不是一种支持,而是一种外界的压力;抑或报告机关受到其他方面的压力,需要监督机关为其鼓气,那么监督机关行使的是监督职能还是橡皮图章职能,我们不得而知。

如果报告机关对审议意见不予重视,未进行相应的研究处理,常委会组成人员对此很不满,就属于“必要时”的范围。实践中此种状况比较罕见,因为人大常委会审议意见本身不具有法律效力,报告机关只要作出回馈,就是表明自己已经进行了研究和处理。人大常委会是否可以在报告机关提交了相应的反馈报告后,再对专项工作报告作出决议?《监督法》并没有规定对反馈报告作出决议,因此,上述案例中,对于地方人大对于反馈意见投不满意票,在监督法上却没有支撑。

正因为人大常委会采用审议意见的方式不能引起后续的决议监督方式,也不能对决议作出的“必要性”做合理的解释,所以监督措施缺乏应有的“刚性”,使得政府部门对人大专项工作的监督并无顾忌。

## 2. 实践中政府专项工作被否决后缺少归责

笔者通过对上述否决案例的分析发现,人大的否决虽然督促了政府去改正自己的行为,但是被否决之后只是责令再次报告,并未有其他责任要求承担。

### (1) 将“述职评议”融入“工作评议”消弭了原有的归责方式的合理性

在《监督法》立法之前,地方人大针对政府部门的平常工作,形成了“述职评议”与“工作评议”两种监督方式。实践中,各级开展“述职评议”的人大常委会将政府部门的工作落实到个人,达到了很好的监督效果,如“2004年11月18日,湖南省衡南县人大常委会以16张不称职票免去该县建设局局长职务,即是其力证”<sup>[2]</sup>。人大“述职评议”在现实过程中也取得了很多经验,在基层形成了共识,“至2006年,这项工作已开展近18年,虽然在其发展的过程中出现过不少的问题,但其取得的成绩也是有目共睹”<sup>[3]</sup>。全国人大常委会在立法过程中以“述职评议”没有形成共识,经验不足,“以处理好人大常委会监督“一府两院”工作与坚持党管干部原则的关系,维护坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”<sup>[4]</sup>为由没有对“述职评议”进行规范,而是采用了融入的方式。但是将“述职评议”融入“工作评议”<sup>[5]</sup>恰恰就消弭了他们的特点,使得人大常委会对任免干部的应有的监督权沦为空谈,只剩下《监督法》的撤职权一章的一些程序性条款,根本无法找寻到撤职程序启动的条件;而工作评议因为与述职评议脱钩,成为可有可无的鸡肋,实践中应付的色彩也就更浓。

### (2) 人大常委会审议,决议结果未明确责任主体

如上文所提到的那样,审议和决议本身缺乏“刚性”,人大常委会不满审议意见反馈不能必然引起决议。虽然实践中各级人大常委会并没有注意到这个规定,出现了对审议意见的反馈进行决议情

[1][5]李飞主编:《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》,〔北京〕法律出版社2008年版,第50页,第28页。

[2]李炜炜:《浅论监督法的立法缺失》(<http://71bbs.people.com.cn/viewthread.php?tid=31026>)。

[3][4]罗正成:《西峰区:人大两次否决政府工作报告后》,〔北京〕《人民之声报》2004年第68期二版。

况。如果决议之后,专项工作报告机关的执行情况或者报告还不能使人大常委代表满意怎么办?就像上表发生的三起二次否决案,是否一直审议下去直到整改完成;抑或是不了了之;或者像海南临高一样规定2次审议不过,就进入质询程序。蔡定剑说:“在1990年完成的《监督法(草案)》征求意见稿中曾规定,工作报告两次不被通过,“一府两院”领导人就应辞职。”<sup>[1]</sup>

对于专项工作的审议如果一直不满意,如何终局,是否要进行最后的归责,以及如何归责都是法律的空白。实践中,在大多数情况下,专项工作的监督表现的是一种支持,而非监督,专项工作报告机关自然也不用担心承担责任,因为首先基本不会涉及到追责层面,第二即使有,他们也倾向于认为是一种集体的工作责任,不会影响到专项工作负责人本人。

### (3) 监督法的时限要求缺乏“制裁”规则保障

《监督法》有很多时限的规定。“为了维护人大监督的严肃性,减少随意性,监督法有十多处规定了时间、实效和期限,使原来弹性较强的人大监督工作有了时限要求,增强了监督的刚性”<sup>[2]</sup>。但是,现实中时限的规定往往得不到遵守,这是因为违反程序并不会带来任何不利的法律后果,如果没有什么法律责任,法律的规定就显得苍白无力,只是一种口号性的宣誓。

监督法逻辑上首先是一部程序性的法律,然后才是一部涉及到实体正义的法律,因此监督法的程序性条款,特别是时限性的条款的遵守是监督法权威性最起码的保证。但是也因为监督法过分强调支持,使得监督方式软化,政府部门并不自觉遵守时限规定。

## 四、地方人大常委会政府专项工作监督应增加“刚性”成分

### 1. 通过“票决制”将政治责任转变为法律责任

#### (1) 通过“票决制”让政府部门承担法律责任

十八届四中全会报告强调发挥人大的功能,将政府权力关进制度的笼子,而各级人大就是笼子的锁。人大和政府的关系可以说是一种政治关系,当政府向人大报告工作、人大监督政府工作、人大选举产生相应的政府首脑时,受到宪法性法律如《立法法》、《监督法》的调整。违反相关的法律,如立法不作为,即表现出一种政治责任,更表现为一种宪法法律责任。从法律实践来看,人大将政治责任转变为法律责任的主要方式就是以投票的方式,形成具有宪法法律效力的多数人意见,不管是立法、还是质询案也好都是如此。因此要想使专项工作的监督增加刚性成分就应当在专项工作监督中提倡使用“票决制”的决议方式。

现有的监督法陷入一个悖论:监督法因为避免对行政机关过多干涉,规定了在一般情况下发布没有法律效力的审议意见,地方性法规为了避免监督法流于形式,增加其“刚性”,又不得不通过期限来对审议意见进行补充。解决这个悖论的简单有效的途径是,对专项工作报告进行表决。因为这个悖论最后导致的结果是,监督机关不对行政机关进行干涉是不可能的,但如果这种干涉仅仅是一种纸面的游戏反而不利于监督。因此监督一定要有“刚性”,与其隔靴搔痒,不如单刀直入,对专项报告进行表决,就如山西省的做法<sup>[3]</sup>。

#### (2) “票决制”的具体方式选择

实践中,对提请地方人大常委会审议的各专项工作报告,通常有表决,票决,满意度测评等做法。笔者认为这三个概念如果都是名词,其外延是逐渐缩小的,前者包含着后者。在本文的语境内,表决是常委会

[1]蔡定剑:《各地人大“未通过”案例近年激增改变橡皮图章形象》([http://china.nfdaily.cn/content/2009-10/12/content\\_5963685\\_2.htm](http://china.nfdaily.cn/content/2009-10/12/content_5963685_2.htm))。

[2]聂全昌:《不应忽视监督法的“时限规定”》,〔北京〕《人大研究》2010年1月。

[3]参见《山西省〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉实施办法》。

对于专项工作报告进行法律效力的赋予,票决制是表决的一种方式,实践中表决还包含举手表决的形态<sup>[1]</sup>;而满意度测评,在实践中包括“满意”、“基本满意”、“不满意”三种形态,最后由常委会组成人员选择其中一种进行投票,因此满意度测评不过是把票决制中的“票”细化成三种不同的票进行表决,也是一种票决制。

票决制可分为单纯的过多数票决,或满意度测评等多种方式<sup>[2]</sup>。就笔者来看,过多数票决太过简单不利于后期的归责;将票分为“满意”,“基本满意”,“不满意”比较适合。90%满意票表决表示大家很认同,甚至审议意见都可以不用递交;50%的不满意票,人大常委会要对专项工作作出决议;50%—90%中间的部分可以用审议意见的方式来完善。同时,针对不同的投票结果设置不同的归责方式,这将在下文中谈到。

## 2. 专项工作监督应以法律责任追究为旨归

上文提到,通过票决制将人大和政府之间宪法关系上的政治责任在专项监督这件具体事情上转变为一项明确的宪法法律责任。既然是法律责任,就涉及到应不应当归责,如何进行归责,责任主体,责任的承担方式等问题。

### (1) 专项工作的监督应当进行归责

从本质意义上讲,对专项工作的监督,是我国最高权力对由最高权力集中产生的行政权的监督。专项工作的监督,就是看行政机关的工作有没有违法违宪的地方,有没有不符合群众基本利益的地方,如果有,那也要承担相应的责任。在国外,议会对于行政权的监督,终极目的是为了行政权的合法运行,但是也要通过法律责任的方式来保障公权力受约束。这一点,外国经常把议会对政府的监督称为“问责”就可见一斑。因此,在笔者看来,监督法由于种种原因,没有对于法律责任作出明确的规范,是很不明智的做法。

### (2) 专项工作的监督的责任承担主体

在我国各个省份的地方法规中,也规定了责任追究。福建省在其第六十条笼统的规定“受监督的国家机关或者工作人员有下列行为之一,由常委会按六十一条处理”<sup>[3]</sup>;海南的归责原则与福建类似在第五十二条规定“受监督的国家机关、单位或者工作人员”<sup>[4]</sup>;黑龙江则仅仅在第八十六条规定了“对有关工作机构进行专项检查,或者质询”<sup>[5]</sup>;湖北、青海规定“要求有关机关到会说明理由、书面检查、及其他方式”<sup>[6]</sup>;四川第一百零六条规定“追究被监督国家机关责任的,应当同时追究其主要负责人和有关责任人员的责任”<sup>[7]</sup>;西藏工作评议条例则规定“依法提出对其主要负责人的询问、质询和撤职案”<sup>[8]</sup>;重庆规定的比较明确:“人大常委会负责本级人民政府及其所属部门和派出机构、人民法

[1]举手表决也可能是一种“票决制”,实践中更像一种形式。表决实际上可以从其字面意思理解,即集体决策过程中通过某种意思表示方式来作出决定,这种意思表示并不一定要求用票决来显示,不过我们现在更容易将“表决”和“票决制”看成相近或者相同的概念。

[2]单永恒焦龙波:《“测”出成效——蚌埠市淮上区人大常委会对专项工作报告进行满意度测评》,《合肥》《江淮法治》2009年15期。

[3]《福建省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》。

[4]《海南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》。

[5]《黑龙江省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》。

[6]《湖北实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》、《青海实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》。

[7]《四川省〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉实施办法》。

[8]《西藏自治区人民代表大会常务委员会专项工作评议条例》。

院、人民检察院,以及由本级人大常委会任命的国家机关工作人员的责任追究。”<sup>[1]</sup>可以说设置了法律责任章的省市,基本都规定了分别对工作机构和工作人员进行追责<sup>[2]</sup>。对工作机关的法律责任进行追究无可非议,但是如何理解对工作人员归责。

上述省市笼统地把对人的责任的追究规定为“工作人员”,这是由于这几个省都是采用的地方性法规的体例,《监督法》所规定的其他监督方式中,涉及到政府机关的其他工作人员。笔者认为在专项工作监督中,如果是一个部门,那么“工作人员”指的是“部门负责人”;如果涉及的是几个机关的监督,除了各部门负责人或者还要加上分管的副职的领导。因为虽然我国监督法并未对责任的追究做只言片语的规定,但是,我国的宪法第一百零五条规定“地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制”和地方人大与地方政府组织法规定的行政机关的首长负责制。因此我国的行政机关中,采取的是首长负责制的原则,首长要对于本部门的工作负责。因为任何行为和不行为只能是人的行为和不行为<sup>[3]</sup>,但是由于其身处的位置的特殊性,他也仅仅需要承担公法上的责任。因此,他不会被罚款,不会被苛以刑罚。但是他的可能受到警告,要求做书面检讨,接受质询,被撤职或者罢免的处罚。

监督法虽然未规定法律责任的原则、主体、要件等,但是监督法规定了质询和撤职,如果以否定性评价为法律责任的本质属性来看待这两者,无疑质询和撤职也包含着对当事人当单位的否定性评价。而且,笔者寻遍全国人大常委会和全国人大所有的法律,找不到引起撤职案实体性的规范。因此,笔者认为撤职和质询作为一种对于当事人和当单位的否定性评价,可以与专项工作的监督合并起来使用,两者本身也存在逻辑上的联系,即使从监督法的体例上理解也是行得通的。另外,撤职作为监督方式中最严厉的手段,如果没有启动要件的规定,无疑像没有牙的老虎一样,中看不用。有一些地方在这两者之间规定了联系,如湖南涟源规定,如果常委会两次否决政府专项工作报告,政府部门负责人将被劝辞职,不辞职将启动质询直至罢免案<sup>[4]</sup>,在实践中起到了很好的监督效果。

### (3) 追责条款设置应更具可操作性

明确了追责的必要性,以及责任承担的主体,还需要知道相应的主体适用那些责任承担方式,有没有违反实体和违反程序的区别,行为和责任如何匹配,以及在什么条件下启动。

对于专项工作机关的责任承担方式可以有以下几种:A给予通报批评;B责令作出书面检查 C责令限期整改。对于相关负责人,则可以A说明理由;B给予通报批评;C责令作出书面检查;D决定撤销职务;E向本级人民代表大会提出罢免案。

监督法规定了一些确定的期限,地方法律法规也规定了很多期限。专项工作程序中还规定,专项工作报告机关要配合人大常委会组织的调研,负责人要到会报告和接受常委会组成人员的询问等。如果实践中违反这些强行性规定,需要负相应的法律责任。这一部分责任属于程序性责任。而常委会对专项工作报告进行实体性审查并作出决议,属于实体性的责任。

省市对于法律责任规定的很笼统,实践中具体到那种行为应承担何种责任还不是很明确,例如四川省的实施办法中第一百零三条列举了可归责的行为共八种,第一百零四条列举了责任承担方式

[1]《重庆市实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》,另重庆市的法律责任章规定的比较仔细,除了区分了专项工作报告机关的责任和相关人员的责任外,还对于追责的程序进行了补充,需要罪责的法律形态。

[2]西藏由于是工作评议条例,湖北青海法律责任并为详细规定,只是有一条带过。

[3][奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,[北京]中国大百科全书出版社1995年版。

[4]蔡定剑:《各地人大“未通过”案例近年激增改变橡皮图章形象》([http://china.nfdaily.cn/content/2009-10/12/content\\_5963685\\_2.htm](http://china.nfdaily.cn/content/2009-10/12/content_5963685_2.htm))。

共八种<sup>①</sup>。具体那种行为对应那种责任承担方式,并不明确,而且这两条还兼收并济的掌管着其他六种监督方式的归责。因此,要将行为和责任承担方式结合起来。

首先,要区分程序法上的责任和实体法上的责任。对于上述违反监督法和地方性法规的期限的规定,给予专项工作报告机关A通报批评的处罚,如果多次违反可以对该机关作出B责令作出书面检查的处罚。如果负责人接受询问态度有问题,迟到等,可以A要求交代理由;如果没有到会报告和接受常委会组成人员的询问,可以B给予通报批评处罚。

其次,追究专项工作报告机关的实体法上的责任要和其违反实体的事实结合起来,即常委会组成人员表决所表现出来的态度,也即上一节涉及的表决方式,不过在此需要做更多的补充。上文提到采用“满意”、“基本满意”、“不满意”三种选票的方式分别对应着支持,审议意见,决议三种形式,三者的强度由无到重。审议意见由于通过表决也有法律效力,行政机关也要根据意见作出研究处理在规定的时间内向常委会作书面报告;决议就相当于C责令限期整改,《监督法》对其规定是专项工作报告在规定的期限内,将执行的情况向常务委员会报告。到此,第一次审议结束,并不需要对负责人进行归责,因为专项工作的监督还是以工作监督为主,按照监督法支持行政机关工作的精神,应当给予行政机关一些空间,但是不规则的阶段也仅仅限于第一次表决而已。

最后,当常委会对专项工作机关递交的执行报告进行第二次满意度表决时,就开始引发部门负责人责任的承担。如果第二次满意度表决不通过,人大应当启动D撤销职务的处罚。如果第二次满意度表决是处在满意和不满意之间的50%-80%,那么常委会应当针对执行情况,作出审议意见并可规定期限,对于责任人则可以给予C责令作出书面检查的处罚。对于审议意见的研究处理书面报告,常委会也应当进行表决,表决的结果如果是不通过,常委会就作出对工作机关作出决议,而对于部门负责人可以处于C责令作出书面检查的处罚。这样设置的目的是因为权力机关的公信力如果允许连续两次被挑战,那么人大无疑就是个橡皮图章,决议已经穷尽了对工作部门的追责方式,根据所有的行为都是人的行为的原则,第二次被否决,只能证明行政权对权力机关的藐视或者自己能力上的不够。只有这样,将程序规范,实体过程和责任的设置紧密联接在一起,人大才可将对行政机关的工作支持,和对工作的监督统一起来,而人大常委会对于政府专项工作的监督才会具有“刚性”。

[责任编辑:钱继秋]

## 更正启事

本刊2014年第4期刊载的《行政诉讼原告资格及诉讼目的探讨——“李某诉市政府、国土局”系列案评析》一文作者“丁婕”应为“丁捷”。

[1]《四川省〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉实施办法》。