

人大监督权运作的最佳模式： 评判标准与行动展开

谭清值*

摘要：寻求人大监督权运作的最佳模式，旨在为人大监督行动提供一个基本的最优决策框架。人大监督权运作最佳模式的评判标准，包含价值正当性、规则合法性和功能有效性三项内容。在价值正当性上，围绕发展全过程人民民主的最高价值目标，根据中国民主的人民性和全过程两大特性，采取具体可行的行动方案。在规则合法性上，人大应当依照法定权限和程序监督，具体通过扎根人大监督“事务本质”的法解释方法吸纳新型监督方式，同时对法定程序进行纵向细化和横向衔接。在功能有效性上，基于人大监督效益最大化的期盼，依次通过监督能力与监督职权相匹配原理、成本收益分析，着力进行人大监督运作中的权限再配置和程序再设计。

关键词：人大监督 最佳模式 全过程人民民主 成本收益分析

一、引言

人大监督在国家监督制度体系中居于枢纽地位，是国家最高层次的监督。2021年，习近平总书记在中央人大工作会议上强调：“用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。”^①2022年，党的二十大报告明确指出：“健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度”。^②人大监督在国家治理中扮演越发重要的角色。结合人大监督制度的国家建设需要，笔者近年来调研考察了一些地方人大，在访谈和观察中产生了几点感触：一是当前地方人大正在探索各种方式落实和发展全过程人民民主，其中较为普遍的方式是人大监督；二是审议工作报告、询问等柔性监督方式居于主要位置，而特定问题调查、罢免等刚性监督方式的运用频

* 西南政法大学行政法学院副教授

基金项目：国家社会科学基金资助项目(23CFX002)

① 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，《求是》2022年第5期。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，《人民日报》2022年10月26日。

次不高;三是虽然地方人大工作者有强化人大监督刚性的强烈愿望,但一些新设想、新措施没有明确的法律依据。

在2006年《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《人大常委会监督法》)和2022年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方人大和政府组织法》)供给的既定人大监督规范之下,如何更好运作人大监督权?即在合法性的基础之上,可以基于实践去探索、提炼一个理论认知框架,寻找到人大监督权运作的最佳模式?该问题不是一个具体而微的机制问题,而是一个框架性问题。

梳理既有研究,学界对人大监督有相当之多的研究成果,大致分为以下3个研究脉络:(1)中国人大监督的特色。督促自纠与作出处理相结合是中国人大监督制度的特色,其导因于“支持型监督”理念。^①(2)围绕人大监督的各类对象开展制度和行为研究,即根据人大对“一府一委两院”各监督对象的不同内容和特征提出完善对策。^②(3)针对各类人大监督方式及其优效机制开展研究,比如执法检查、特定问题调查、备案审查等。^③这些具体研究为本文的探索奠定了扎实的研究基础。但是,由于问题意识有别,这些研究没能为人大监督权运作提供一个较为完整的认知框架,导致人大监督制度的改革方向不明朗、人大监督强弱的无序化、人大监督方式创新的束手束脚等困境。有鉴于此,笔者力图完成两项目标:(1)在理论上致力于为人大监督行权搭建一个理想型的认知框架;(2)在实践上为更好行使人大监督权提供一套具有启发性的行动方案。

二、人大监督权运作最佳模式的评判标准

结合国家机关权力运作的法理、制度与实践,人大监督权运作最佳模式具有一个复合的评判标准。该评判标准是立足于法秩序的规范性评价,具体包括规范承载价值的正当性、规范主导规则的合法性和规范容许功能的有效性。

(一)最佳模式评判标准的具体内容

人大监督权运作须积极满足规范所承载价值的正当性评判标准。该评判标准是指,人大监督权的运作应当积极有效实现法律规范背后承载的价值理念、伦理责任和意义系统。价值正当性标准的成立,依赖于3个层面的条件:(1)在法的价值认知层面,法律制度所包含的价值体系是客观存在的,而且是一个相对独立的价值系统。^④(2)在价值入法层面,中国特色社会主义法律体

^① 参见蒋清华:《支持型监督:中国人大监督的特色及调适——以全国人大常委会备案审查为例》,《中国法律评论》2019年第4期;刘松山:《认识人大监督与支持关系的难点和根本所在》,《苏州大学学报》(法学版)2020年第3期。

^② 参见秦前红:《论人大监督重大行政决策的强化》,《东方法学》2022年第4期;周佑勇:《对监督权的再监督:地方人大监督地方监察委员会的法治路径》,《中外法学》2020年第2期;杨柳:《论人大监督司法的范式转换》,《政治与法律》2016年第4期;汤维建、徐全兵:《人大对检察机关的监督研究》,《中国刑事法杂志》2014年第1期。

^③ 参见林彦:《全国人大常委会执法检查权:制度生成与功能演进》,上海三联书店2021年版,第11~67页;刘一纯:《人大监督的实效考察与优效机制研究》,中国社会科学出版社2014年版,第136~141页;王锴:《论备案审查结果的溯及力——以合宪性审查为例》,《当代法学》2020年第6期。

^④ 参见卓泽渊:《法的价值论》,法律出版社2018年第3版,第116页。

系符合规律地创建或吸纳价值。当前最重要的价值入法实践是社会主义核心价值观融入法律法规。^①(3)在法的价值践行层面,对违背法价值的行为进行相应的监督和处置。当前最核心的监督机制是规范性文件备案审查机关将“是否符合社会主义核心价值观”纳入合理性审查标准。^②

基于法秩序中规范的核心地位,规则合法性是人大监督权运作最佳模式的主导评判标准。根据规则合法性标准,人大监督者应当依照宪法和法律规定的监督权限和程序开展监督工作。合法性评判标准指向规则形式、客观的面向。形式合法性是客观化的合法性,与形式合法性相对应的实质合法性具有较大的主观性。^③

人大监督规范预设的功能有效性是第三项评判标准。功能有效性,是指在人大监督权运作中能够有效实现人大监督制度所预设的功能目标。在国家权力分立、配置及均衡原理上,国家权力统一体的建构,不只是一要抑制国家权力,更要关注国家机关能力、实际政治力量等因素,从而进行科学的权力确认和配置。^④在功能主义进路上,国家权力的配置重视国家权力行使的科学性和效能。^⑤我国民主集中制原则下保证国家权力行使效能的诉求,内在地要求国家权力行使的功能有效性。因此,人大监督权运作模式也蕴含对监督功能的有效性诉求。

总之,人大监督权运作最佳模式的评判标准包括价值正当性、规则合法性和功能有效性。只有人大监督权运作模式在最大程度上满足了前述3项标准,方可称其为最佳模式。这3项评判标准的排列不是随意的,而是具有一定的逻辑次序。价值正当性居于首要位置,具有基础性、前提性的地位;规则合法性占据主导、枢纽的地位,具有承上启下的作用;功能有效性是在价值正当性、规则合法性基础上的必要延展。

人大监督权运作最佳模式的复合评判标准存在两个难点,需要在理论上进一步澄清:一是人大监督权运作最佳模式评判标准的共性与个性。在共性上,该3项评判标准的认知框架和思维方式,不仅适用于人大监督权这一特定权力,而且也适用于对所有国家权力运作模式优劣的评判。在个性上,基于人大监督权的规范属性,其运作模式评判标准应当能够契合人大的组织性质和权力特性。相较于共性,评判标准的个性是本研究的重心所在。二是人大监督权运作模式的最佳性评判与价值判断、价值无涉的关系。人大监督权运作模式的最佳性遵循“最佳化诫命”,只能是无限接近。在此意义上,根据前述3项标准对人大监督权运作的评判必然是价值判断。但是,不能放任评判的主观性,而是需要通过法律论证去寻求评判的客观化,促使评判结论可信赖、可接受。人大监督权运作模式的最佳性评判,实质上是为人大监督者提供一套审视、检验和提升自身行使权力能力的方法与技术。

(二)最佳模式评判标准的理论融洽性和实践可行性

人大监督权运作最佳模式的3项评判标准具有理论融洽性。根据最佳模式评判标准的内

^① 2013年,中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》;2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》;2018年,中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》。

^② 参见《法规、司法解释备案审查工作办法》第39条、《湖南省规范性文件备案审查条例》第10条。

^③ 参见[美]布雷恩·Z.塔玛纳哈:《论法治——历史、政治和理论》,李桂林译,武汉大学出版社2010年版,第125~127页。

^④ 参见[德]康拉德·黑塞:《联邦德国宪法纲要》,李辉译,商务印书馆2007年版,第381~387页。

^⑤ 参见张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期。

容,规范的价值承载、规则内容、功能预设是一项权力运作需要考量的必要因素,而且该 3 项要素具有逻辑上的自洽性。若要在法理上证成最佳模式的复合评判标准,就需要溯源至法哲学层面价值、规范、事实三者的关系命题,揭示“规范的复合要素”这一特征。

梳理经验主义上价值与事实二分法的历史,其始于“不能从是推出应当、不能从应当推出是”的“休谟法则”。^①从“休谟法则”开始,后世哲学对价值与事实的关系开展了经年累月的研讨。新康德主义所主张的价值与事实二元方法论是最重要的一派观点。^②价值与事实二分法,对法哲学领域“法”“规范”的认识产生了重大影响。纯粹法学说的提出者凯尔森,从新康德主义的价值与事实二分法中剥离出了“规范”要素,^③同时区分了主观价值和客观价值。传统二分法中的价值是主观价值,而某个行为与某个客观有效规范关系之中的价值是客观价值。^④纯粹法学所谓纯粹性,体现在它将一切异质因素(法应当是什么的内容)排除出对于实在法的认识。至此,价值、规范、事实三者便相对分离了。

伴随着法律的发展,在法秩序中规范本身具有价值与事实的缠结关系,蕴含了复合的内容要素。规范相对独立于传统二分法中的价值与事实,但它又承载了一定的价值要素,同时预留了执法者遴选行为事实的空间。可以将规范承载的价值要素称为“法律价值”,将规范预留或容许的行为裁量空间称为“事实空间”。超越价值与事实二分法之后,在真实的法秩序中,规范并非凯尔森意义上的纯粹法。分析实证主义法学阵营的哈特,也认同并提倡法秩序中存在“自然法的最低限度内容”。^⑤因此,法秩序中蕴含“法律价值”和“事实空间”,这为权力运行的评判提供了认识基础。

除理论融洽性外,人大监督权运作最佳模式的评判标准也具有实践可行性。根据国家政策和立法事实,其实践可行性具体表现为两个方面:(1)最佳模式的 3 项评判标准与 2021 年中央人大工作会议提出的“正确监督、有效监督、依法监督”基本对应,与国家政策实践能够开展有效的互动。这是新时代提出的这种“正确、有效、依法的综合监督论”,是对早期“依法监督论”“监督支持论”的扬弃与发展。规范所承载价值的正当性与“正确监督”相吻合,规范所预设功能的有效性与“有效监督”具有一致性,规范所主导规则的合法性与“依法监督”相契合。此外,人大监督权运作最佳模式的评判标准内在蕴含了一整套的行动机制与方法,它们能够为人大监督者提供基本的决策程式和行之有效的规范指引。(2)既有人大监督制度为人大监督者寻求最佳模式预留了相当程度的行为空间。梳理现有法律规范,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)《人大常委会监督法》《地方人大和政府组织法》已经为人大监督权的运作架构起了基本的组织、职权和程序体系。这成为探寻人大监督权运作最佳模式的制度条件。更重要的是,人大监督的法秩序为人大更为积极地调适、优化人大监督行为预留了相当程度的裁量空间。在此空间内,人大能够运用组织人事、财政、智识等资源持续探寻监督权运作的最优状态。

① 参见[英]大卫·休谟:《人性论》,关文运译,商务印书馆 2016 年版,第 505~506 页。

② 参见[德]H.李凯尔特:《文化科学与自然科学》,李超杰译,商务印书馆 2020 年版,第 78 页。

③ See Stanley L. Paulson, The Neo-Kantian Dimension of Kelsen's Pure Theory of Law, 12 Oxford Journal of Legal Studies, 311-332(1992).

④ 参见[奥]汉斯·凯尔森:《纯粹法学说》(第二版),雷磊译,法律出版社 2021 年版,第 25~27 页。

⑤ 参见[英]哈特:《法律的概念》(第三版),许家馨、李冠宜译,法律出版社 2018 年版,第 260~266 页。

三、价值正当性：在人大监督中发展全过程人民民主

在人大监督的众多价值目标中，发展全过程人民民主是人大监督的最高价值目标。

（一）人大监督的最高价值目标：发展全过程人民民主

全过程人民民主是对中国民主在新时代的精准概括，是作为理论渊源的马克思主义民主观在当代中国的重大发展。2019年，习近平总书记在考察时首次提出：“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”^①在2021年中央人大工作会议上，习近平总书记重申全过程人民民主并作出如下深刻阐述：“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”^②至此，全过程人民民主理论得以正式确立，并成为中国民主发展的理论旗帜。人大监督权运作的最高价值目标是发展中国民主，在当代中国具体表现为发展全过程人民民主。该判断有3个核心理据：

第一，实在法的规范承载。现行宪法和法律的相关人大监督规范，承载了发展全过程人民民主这一最高价值目标。虽然现行《宪法》没有明文规定全过程人民民主，但它确立的人大监督制度体系旨在实现全过程人民民主。《宪法》在“国家机构”一章中体系性地规定，“一府一委两院”由人大产生后，对人大负责、受人大监督。《宪法》亦在各级人大及其常委会的列举职权中明确了人大监督的权限与方式。如果在人大产生其他国家机关之后没有人大强有力的监督，那么人民将丧失对其他国家机关权力的掌控，其行权结果将很难符合民意。^③因此，宪法上人大监督制度的预设功能与实现全过程人民民主的价值目标完全一致。

人大组织法、监督法的立法目的条款将保证或发展中国民主作为重要目的之一。2021年《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》（以下简称《全国人大组织法》）第1条和《地方人大和政府组织法》第1条均将“保证人民当家作主”作为人大组织法的立法目的。根据《人大常委会监督法》第1条的规定，监督法的立法目的包括3项：保障依法行使监督权、发展社会主义民主和推进依法治国。在新时代，发展社会主义民主的法理意涵自然转换成为发展全过程人民民主。

最新修改的人大组织法亦吸纳了全过程人民民主的价值理念，将坚持和发展全过程人民民主作为“总则”条款。根据《全国人大组织法》第4条第2款的规定，全国人大及其常委会坚持全过程民主。根据《地方人大和政府组织法》第4条的规定，地方各级人大、县级以上地方各级人大常委会和地方各级人民政府坚持和发展全过程人民民主。

第二，党和国家的政策宣示。党和国家政策可以确证，人大监督的价值目标是发展全过程人民民主。党的十九届四中全会指出：“支持和保证人大及其常委会依法行使职权，健全人大对‘一府一委两院’监督制度。”习近平总书记深刻地指出：“要更好发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，用制度的笼子管住权力，用法治的缰绳驾

^① 习近平：《论坚持人民当家作主》，中央文献出版社2021年版，第303页。

^② 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，《求是》2022年第5期。

^③ 参见刘怡达：《论全过程人民民主的宪法基础》，《比较法研究》2022年第2期。

取权力。”^①实际上,党和国家政策的精神正在转化为实在法的制度内容。

第三,人大监督制度的法理逻辑。人大监督制度与全过程人民民主的价值内涵具有内在一致性。如果要对该种一致性有清晰的认识,必须把握两个要点:一是全过程人民民主是一种监督式民主。如果只有“授权”(即选举民主),而没有“督权”(即权力监督),那么这样的民主可能陷入困境,甚至沦为“选举主义”的劣质民主、片面民主。^②我国逐步建构起的与中国共产党长期执政相适应的监督式民主运作形态,以及在此过程中发展出的多样化监督机制,能够及时发现苗头、解决问题、排除风险。^③因此,权力监督是全过程人民民主的制度特性。二是人大监督在党和国家监督体系中的性质和地位。在监督性质上,人大监督的对象是行使行政权、监察权、审判权、检察权的国家机关,它是对掌权者的监督,甚至包含对监督者的监督。在监督地位上,人大监督是国家权力机关的监督,具有极大的权威性和正当性。人大监督的性质和地位决定了人大监督的内容是具有全局性、长远性和倾向性的重大问题,^④人大监督的核心是权力监督,人大监督从本质上彰显了全过程人民民主的强大力量。^⑤

(二)在人大监督中发展全过程人民民主的行动方案

作为最高价值目标的全过程人民民主,具有“人民性”和“全过程”两大特性。在人大监督中发展全过程人民民主的行动方案,主要围绕这两大特性去遴选、配备具体的行动准则。

1.发展中国民主之人民性的行动方案

中国民主的“人民性”,首要体现在中国式民主代表人民根本利益的政治要求。基于此,我国相当注重民主的实效,即强调民主运作的成果要能够真正惠及人民,民主程序要能够带来切实的民生福利。致力于发展中国民主的人民性,人大监督者至少应当遵循如下行动准则。

第一,严格遵循“党的领导”原则。2018年《宪法》修改时在国体条款中新增了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一内容。将“党的领导”写入总纲具有重要的宪制功能,弥合了宪法规范与宪制实践的分野,同时构成中国共产党执政地位的根本法依据。^⑥“党的领导”原则在人民民主中的地位和特征进一步凸显,并巩固了“中国共产党—人民代表大会”的双重代表结构。该双重代表结构可以有效防范脱离群众的风险,实现中国民主的对象全覆盖,而不至于将某一部分群体排除在国家意志形成过程外。^⑦这意味着,国体条款中“党的领导”、党的人民代表性,共同成为中国民主之人民性的切实政治表达。因此,在人大监督中发展中国民主的人民性,首先要求人大监督工作应当严格遵循“党的领导”原则,具体表现为人大监督的决策、过程和结果均要同党的方针政策、具体决策协调一致。

第二,强调真实管用民主的积极作用。基于“真实管用民主”的要求,人大监督者应当格外强调监督的实效。一方面,要求人大监督的效果。人大监督工作能够切实提高行政、监察、司法等

① 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022年第5期。

② 参见程竹汝等:《全过程人民民主:基于人大履职实践的研究》,上海人民出版社2021年版,第183页。

③ 参见佟德志主编:《全面发展全过程人民民主》,中国人民大学出版社2022年版,第272~273页。

④ 参见许安标:《坚持正确监督、有效监督——新时代加强改进人大监督工作的实践与探索》,《中国法律评论》2021年第5期。

⑤ 参见包心鉴:《论实现全过程人民民主的重要制度载体》,《政治学研究》2023年第1期。

⑥ 参见秦前红、刘怡达:《中国现行宪法中的“党的领导”规范》,《法学研究》2019年第6期。

⑦ 参见李忠夏:《全过程人民民主的理论逻辑与宪法实现》,《当代法学》2023年第1期。

工作的业绩,间接促进经济社会的发展,最大程度提升国家和地方治理的绩效。另一方面,促使被监督者主动接受监督。在传统的监督二元关系中,监督者和监督对象之间具有天然的对抗性。但是,随着监督实效的提高,可以打破传统关系模式。当监督对象发现人大监督本身具有助推科学决策、促进政策宣传和提升实施效率等效果时,监督对象将会积极接受人大监督。

2. 发展中国民主之全过程的行动方案

中国人民民主的“全过程”,意味着在民主政治运作的每个环节均要体现民主理念和要素,主要表现为将选举民主和协商民主并举。选举和协商是民主的两个关键环节,前者主要解决“权源”问题,后者主要克服选举之后的“民主赤字”问题。如果力图在人大监督中发展中国民主的全过程特性,依据全过程人民民主的逻辑构造,人大监督者应当从3个方面进一步调整其行为模式。

第一,为了提升监督的人民参与度,要求人大迈向“强民主性监督”。中国的人民民主不仅是选举民主,在选举之后的协商、决策、管理、监督等各个环节都采取民主的方式。^①人大监督也不例外,它是一种强民主化的监督,强调监督过程中的民主要素。因此,在人大监督中应当着力增加民主的分量,提升民主的质量。

不妨以听取审议专项工作报告的监督方式为例予以演示。根据《人大常委会监督法》第14条第2款规定,人大常委会听取的专项工作报告及审议意见,“一府两院”对审议意见研究处理情况的报告,均应当向本级人大代表通报并向社会公布。2020年重庆市人大常委会出台的《关于增强人大监督实效的意见》针对前述程序增加了民主机制,具体包括“专项工作评议审议意见研究处理情况应当向市人大常委会会议报告并提请审议”和“接受满意度测评”两项,同时还特别针对满意度测评予以细化规定,即“在综合性评价基础上,可以对涉及的单项工作、重要项目,或主要整改意见类别、重点整改项目分项开展测评,全面准确反映工作成效”。重庆的实践是一种迈向强民主性监督的行动举措。

第二,为了增加监督行权的时间频次,要求人大开展“经常性监督”。经常性监督是指人大及其常委会经常性地行使自身享有的监督职权,而不是将法定的监督职权悬置。例如,在经常性监督的行动要求下,当出现法定的监督事务时,人大应当更加重视将质询、特定问题调查、审议撤职案等这类具有一定刚性的监督方式运用于监督实践。

第三,为了延伸监督行权的链条长度,要求人大保持“连续性监督”。人大监督不是一次性的,而是一个连续监督的过程,其在具体形式上表现为跟踪监督。跟踪监督的场景主要表现为,监督者对监督对象提出问题和意见时,应当一并监督问题的后续解决或整改情况,以防止人大监督出现“虎头蛇尾”现象。人大监督实践已有一些保持连续性监督的实例。例如,2018年深圳市坪山区人大常委会作出《关于探索建立代表建议办理工作百分制分段评价机制的工作方案》,该方案探索建立了对代表建议分“答复”和“办理落实”两个阶段(分别占比40%和60%)进行百分制满意度评价的机制,同时强化结果运用,要求跟踪督办“不满意”这类评价结果的建议。

^① 参见苗连营:《中国宪法的价值谱系及其时代图景》,《西南政法大学学报》2023年第2期。

四、规则合法性:人大依照法定权限和程序监督

根据中国民主体制的内在要求,各级人大加强对“一府一委两院”执法、监察、司法工作的监督,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确的行使。^①以上工作目标的实现,均有赖于人大依法监督原则的落地生根。人大依法监督不是机械的依法监督,人大应当充分认识、掌握依法监督的科学方法,这是谨守规则合法性评判标准的亮点与重点。

(一)人大监督权限和程序的规范图景

在探究人大依法监督的科学方法之前,有必要清晰地把握当前人大监督权限和程序的规范体系。梳理现行法律规范,不难发现宪法、人大组织法、人大监督法等相关规定构成了人大监督权限的规范体系。全国人大的监督权限集中规定在《宪法》第62条、第71条和第73条。县级以上地方各级人大的监督权限主要规定在《宪法》第99条,《地方人大和政府组织法》第11条、第23条和第36条。乡镇人大的监督权限主要规定在《地方人大和政府组织法》第12条、第23条。经剖析发现,各级人大监督权限存在较大的差异。

各级人大常委会监督权限,分别采取总括性规定和分散列举式规定。根据《宪法》第67条的规定,全国人大常委会监督国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作。根据《宪法》第104条、《地方人大和政府组织法》第50条的规定,县级以上地方各级人大常委会监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作。各级人大常委会监督权限的分散列举式规定集中在《人大常委会监督法》,该法规定了7种监督方式,它们分别是:听取审议“一府两院”专项工作报告,审议决算、国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告、审计工作报告,执法检查,备案审查,询问和质询,特定问题调查和审议撤职案。

根据人大监督的各类权限规范,相关法律进一步规定了人大监督权行使的程序机制。《人大常委会监督法》是最重要的程序立法,其立法思路之一是完善人大常委会对“一府两院”工作实施监督的程序,为人大常委会行使监督权提供更具操作性的法律保障,以充分发挥其监督作用,增强其监督实效。^②根据《人大常委会监督法》第2条的规定,各级人大常委会行使监督职权的程序,适用监督法;监督法没有规定的,适用有关法律的规定。按此思路,该法针对前述7种监督方式的程序作出了专门系统规定。除了《人大常委会监督法》规定的监督程序外,《全国人大组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则》《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国审计法》等法律文件亦规定了部分人大监督权限的程序机制。

(二)依照法定权限监督的要点:基于“事务本质”的法解释

在人大依照法定权限监督中开展法解释工作具有规范基础,因为人大监督权限规范体系为人大监督预留了合法性空间。彭真曾经提出“既不能失职,也不能越权”的人大工作思想,即“我们的国家体制的确是各有职权、井井有条的……我们全国人大常委会在工作中要严格地依法办

^① 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民主》,人民出版社2021年版,第34页。

^② 参见李飞主编:《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》,法律出版社2008年版,第9页。

事,既不能失职,也不能越权”。^①人大依照法定权限监督的规则合法性亦遵循“既不能失职,也不能越权”的基本定位。

人大监督者通过采取恰当的法解释方法,能够吸纳一些行之有效的新型监督方式,在合法性空间内不断拓展、完善人大监督的行动与机制。换言之,鉴于人大依法监督不是机械作业而是科学执法,科学的法解释方法是人大依照法定权限监督的关键所在,具体指向扎根“事务本质”的法解释。“事务本质”是规范和事实相关联的“中间点”,通过建立一种评价结构来发现规范与事实之间的相关性、类似性。因此,所有法律思维、法律方法最后都围绕在这个“中间点”上。“事务本质”是指向类型的,从“事务本质”产生的思维是类型式思维。^②在人大依照法定权限监督的情境中,最核心的法律方法正是扎根人大监督的“事务本质”而开展法解释的作业。须指出的是,针对人大监督权限规范的解释,应当在文义射程范围之内开展作业,不能超越文义射程范围进行法的续造。^③一旦从事法的续造,便有悖于公法上的职权法定原则。

为了更为清晰地呈现人大监督权限规范的科学解释方法,下面分别以备案审查和询问的规范为例,分析它们如何应对人大监督实践中出现的新问题、新机制。

在实践中,政府部门的规范性文件是否应当纳入同级人大常委会备案审查,是一个具有较大争议的难题。根据人大监督权限规范,人大常委会明确有权对本级政府的规范性文件进行备案审查。在组织结构上,政府部门是政府的组成部分。在备案审查权限规范的框架下,人大常委会为了增加人大监督的强度和深度,完全可以进一步将本级政府部门的规范性文件也纳入备案审查范围。实际上,人大监督同级政府部门这一情形完全可以归入“人大监督本级政府”这一类型之下,如此才是深入到了人大监督的“事务本质”。因此,本难题的实质不是监督权力的有与无,而只是涉及监督的强度和深度。

人大询问是一种较为柔性的监督职权,因此相较于备案审查等刚性监督职权,人大开展询问的阻力更小,其合法化论证的负担亦更轻。根据2004年修正的《地方人大和政府组织法》第29条的规定,在地方各级人大审议议案的时候,代表可以向有关地方国家机关提出询问,由有关机关作出说明。实践中,一些地方人大已经通过试行的改革方式不断拓展“询问”的制度空间。例如,2015年重庆市大足区人大常委会制定了《关于镇人大半年工作问政指导意见(试行)》,旨在通过客观公正的问政,使镇人大能够监督其选举的国家机关工作人员依法履职、改进作风、积极作为。^④此处的“问政”实质上属于《地方人大和政府组织法》中“询问”的一种子类型,该结论的获得方法主要是在“询问”这一法律概念的文义射程范围之内进行目的的扩张解释。为了强化人大对其选任干部的监督,询问职权的事务范围完全可以拓展并聚焦于人大选任干部的各类政务,同时将该类询问工作常态化、规范化,这就演变为了人大“问政”。

(三)依照法定程序监督的要点:纵向细化与横向衔接

^① 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第362~363页。

^② 参见[德]亚图·考夫曼:《类推与“事务本质”:兼论类型理论》,吴从周译,新学林出版股份有限公司1999年版,第105~111页。

^③ 制定法文义射程范围内的解释标准与方法,参见[德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》(第六版),黄家镇译,商务印书馆2020年版,第403~436页。

^④ 参见2015年6月9日重庆市大足区人大常委会印发的《关于镇人大半年工作问政指导意见(试行)》(大足人大发〔2015〕18号)。

人大依照法定程序监督,自然不是简单照搬法定程序。通过积极采取恰当的方法,人大能够不断提升其执行法定监督程序的效能,以增强监督实效。不可否认,人大依法监督原则是任何时候都需要遵循的原则,特别是刚性监督方式嵌入时,更应当恪守宪法和法律为监督主体所设置的组织法与程序法边界。^①然而,监督者依法积极作为,是有效实现人大监督功能的内部条件之一。在程序的内部功能要件中,执法者的职业观、职业伦理对于程序的功能贡献具有重要意义。^②同理,人大监督者的职业观对于依照法定程序监督的功能贡献亦相当重要。

人大监督者可以在法定程序的纵向维度上进行细化,同时在其横向维度上予以衔接。前者主要指将人大法定监督程序的空间进行实质化的填充,以使得程序具有更强的操作性;后者是指将两个以上法定监督程序机制进行衔接与贯通。毕竟人大法定监督程序只是为人大搭建了一个行权步骤与顺位的基础框架。通过程序纵横维度的嫁接,可以促使人大法定监督程序的执行更加顺畅与高效。下面通过两则实例予以说明。

在纵向维度上,以人民听证程序机制对法定询问程序的细化为例。《人大常委会监督法》第34条对询问的程序作了简略规定,即人大常委会审议议案和有关报告时,本级政府或者有关部门、法院或者检察院应当派有关负责人员到会,听取意见,回答询问。实践中,浙江省乐清市人大常委会在询问法定程序的基础上,发展出了“人民听证”的程序机制。经过多年实践,“人民听证”已经形成了相对稳定的制度流程,大致包括:(1)人大常委会根据代表提出的议案,围绕具有普遍性的重大问题确定当年度“人民听证”的议题;(2)根据确定的议题,人大常委会全年定期召开3次左右的“人民听证”;(3)在听证之前进行实地考察,了解情况;(4)在听证中人大常委会根据相关部门的报告进行审议;(5)审议后,分管副市长等相关负责人接受人大常委会成员、人大代表以及市民代表的询问,并现场给予回答。^③可见,乐清市人大常委会细化了询问的法定程序,细化内容至少包括听证议题、听证频次、听证前的实地考察、听证现场要求等方面。

在横向维度上,以执法检查、专题询问、听取审议专项工作报告等法定监督程序同重大事项决定实施情况监督程序之间的衔接为例。2022年《徐州市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》第13条规定加强对决议决定贯彻实施情况的检查监督和必要时补强监督的审议机制,后者具体指“必要时由市人大常委会主任会议决定将有关重大事项决议决定的执行情况作为市人大常委会监督议题,提请市人大常委会会议审议”。在检查监督中,徐州市人大常委会综合采用执法检查、专题询问、组织代表视察、专题调研、专项工作评议、满意度测评等方式,实际上将执法检查、专题询问等法定监督程序与重大事项决定实施情况的监督程序予以衔接协调。在审议机制中,涉及听取审议专项工作报告这一法定监督程序与前述监督程序的衔接协调。

五、功能有效性:寻求人大监督效益最大化

制约和监督是两种基本的控权逻辑,两种逻辑并存于世界各国的政体之中。当代中国是一种“决策权、执行权和监督权”三权的功能性分权结构,而“强监督—弱制约”的控权模式是我国功

^① 参见林彦:《全国人大常委会执法检查权:制度生成与功能演进》,上海三联书店2021年版,第164~165页。

^② 参见季卫东:《法律程序的意义》(增订版),中国法制出版社2012年版,第59~60页。

^③ 参见申剑丽:《浙江乐清“人民听证”解读》,《21世纪经济报道》2010年5月26日。

能性分权的必然选择。^①在党和国家监督体系中,人大监督扮演着强监督的功能角色。若要实现人大监督权运作的功能有效性,就须不断寻求人大监督效益的最大化,其具体蕴含人大监督运作中的“权限再配置”“程序再设计”两个行动方向。

(一)人大监督运作中的权限再配置

人大监督运作中权限再配置的功能有效性是一种功能主义取向的评判,而民主集中制原则为该种功能有效性架设起了规范框架。《宪法》第3条规定的民主集中制是国家机构的组织活动原则。民主集中制中的民主和集中,价值上互相支撑,因而我国政体模式是既具有民主正当性,又具有科学与效率的政治制度。^②

民主集中制预留的行权空间,生动表现在权力实践中修宪者、人大监督者的行权策略和考量。回溯到1982年的宪法修订时刻,宪法草案对国家机构作了许多重要的新规定,作出这些规定的准则是:(1)使全体人民能够更好地行使国家权力;(2)使国家机关能够更有效地领导和组织社会主义建设事业;(3)使各个国家机关更好地分工合作、相互配合。^③这些准则所蕴含的“更好”“更有效”等内容,是民主集中制原则下权力配置的内在标准。李鹏在论人大与其他国家机关关系时写道:“人大对‘一府两院’既有监督,又有支持,人大和政府都是一条船上的,为了一个共同目标而行使不同的职权。”^④这成为人大监督实践中行权科学性、有效性的生动注解。

在民主集中制原则预留的行权空间中,人大监督能力与其监督职权相匹配原理,是人大监督运作中权限再配置的核心内容。功能主义的权力配置原则强调国家效能与治理能力,要求将各种国家任务的相应职权配置给在组织、结构、程序、人员上具有功能优势的机关。功能主义的权力配置原则可以概括为两项教义:以机关结构决定职权归属和因应职权需要适当调整机关结构。^⑤据此,转换到人大监督权运作的情境,在人大监督权的众多职能中,需要分析某一项具体监督职能是否契合人大的组织、结构、程序、人员等要素。只有契合人大监督能力范围的监督事项和职能,人大才可能开展最优的监督工作。

人大监督运作中权限再配置的功能主义考量,可以借助经济学上的“信息成本”“信息优势”理论进行分析、检验。根据交易成本理论,交易成本是人与人之间打交道时花费的、与潜在交易对手相关的各种信息成本。一切界定和保护产权的成本,都属于交易成本的一部分。^⑥就国家机关治理而言,最小化的交易成本要求将公权力在界定、保护产权过程中搜集信息、制定法规与政策以及执行活动花费的成本最小化。公权力分支部门是否具有信息优势,是影响治理成本的核心条件。某公权力分支部门的信息优势,又取决于其组织、结构、程序、人员等所构筑的信息搜集、传递和分析的系统条件。

人大监督运作中权限再配置依循此理。最有效降低监督成本的途径,就是将监督事务交给

^① 参见陈国权、皇甫鑫等:《功能性分权:中国的探索》,中国社会科学出版社2021年版,第110~114页。

^② 参见王旭:《作为国家机构原则的民主集中制》,《中国社会科学》2019年第8期。

^③ 参见彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民代表大会制度重要文献选编(二)》,中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第568~570页。

^④ 李鹏:《立法与监督:李鹏人大日记》(上),新华出版社、中国民主法制出版社2006年版,第35页。

^⑤ 参见张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期。

^⑥ 参见樊纲:《有关交易成本的几个理论问题》,载盛洪主编:《现代制度经济学》(第二版·下卷),中国发展出版社2009年版,第25~30页。

在众多机构中具有信息优势的机关。基于上述认识,寻求人大监督权限再配置效益最大化的具体方法,可以分为两步。

第一步,初步划定,即人大监督运作中职权的再配置既不能“越界”,也不能“不足”。前者系指赋予人大的监督职权不能超越其监督能力范围,进而去侵蚀其他国家机关的核心职权;后者意味着,在人大监督能力远胜于其实际运用的监督职权的情况下,人大监督最终将表现为一种非常弱化的监督。长期以来,人大遵循的有限监督原则,就是倡导监督者应当尊重监督对象的核心职能,而不谋求和行使否决意义上的监督权。^①在本质上,这是因为针对行政机关、司法机关所享有的那些核心职权,行政、司法专家比人大代表更有能力和优势作出科学合理的决定。

第二步,最终确定,即排除了人大监督运作中职权的“越界”和“不足”后,在适当范围内进行监督职权与监督能力的匹配。在具体匹配中须着重考量3项内容:(1)在行权属性上,人大监督职权要与人大集体审议决定的活动形式相契合;(2)在组织结构上,人大监督职权要与人大专门委员会、工作委员会的专业设置相协调;(3)在程序条件上,人大监督职权要与人大程序完备程度相一致。

(二)人大监督运作中的程序再设计

在法定程序的规范框架下,为了实现人大监督程序再设计的效益最大化,必然需要科学的研判方法。选择合理性决策分析的工具时,便会涉及比例原则。一般而言,比例原则包含3项规则:(1)妥当性规则,要求公权力所采手段有助于目标的达成;(2)必要性规则,要求在有助于达成目标的众多手段中选择造成个人权利损失最小的措施;(3)均衡性规则,要求公权力手段所造成的损失不应大于追求目标所欲实现的收益。^②宪法上的比例原则在审查手段与目的妥当性之前,还需要首先判断目的的正当性。^③

比例原则特别是其中的均衡性规则,与成本收益分析具有一定的耦合性。^④成本收益分析旨在对手段的选择进行客观分析,权衡待审查手段可能导致的有利和不利后果,并提出可能的方案或替代性解决方案。甚至有学者认为,比例原则中的均衡性规则就是成本收益分析,它要求在基本权利与因权利受损而产生的公共利益之间达致平衡。^⑤但比例原则与成本收益分析确实存在差异,主要表现在以下3个方面:(1)适用范围不同。比例原则的适用,需要关照并遵循宪法为立法、行政与司法之间划定的权力结构关系。例如,司法机关运用比例原则的限度是不得侵蚀立法、行政的核心职权。因此,在给定的宪法权力配置框架下,比例原则的适用空间是司法对立法和行政的合理性不作实质审查的领域。^⑥而成本收益分析已经大量适用于公共决策的事前设计和厘定环节。(2)对待私人成本的态度不同。必要性规则主要关注私人成本(个体权利)的最小

^① 参见林彦:《国家权力的横向配置结构》,《法学家》2018年第5期。

^② 参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年,第106~107页。

^③ See Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge University Press, 2012, pp.131-133.

^④ 参见刘权:《比例原则的精确化及其限度——以成本收益分析的引入为视角》,《法商研究》2021年第4期。

^⑤ See Dieter Grimm, *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, 57 *University of Toronto Law Journal*, 387-398 (2007).

^⑥ 参见戴昕、张永健:《比例原则还是成本收益分析:法学方法的批判性重构》,《中外法学》2018年第6期。

损害,最大程度保障了权利受立法或行政措施限制的那部分公民的权益。^①而成本收益分析是综合立法或行政措施涉及的所有成本与收益,继而进行通盘的考量与研判。(3)底层的思维方式不同。比例原则的底层思维方式是“排除法”,其特别体现在妥当性和必要性两项规则之上,因而寻找到的只可能是那些不坏的决策方案。成本收益分析的底层思维方式是“择优法”,即尽可能寻找到净收益最大化的决策方案或替代性方案。

笔者倾向于采用成本收益分析作为人大监督运作中程序再设计的方法。这是因为:首先,人大监督程序再设计是行权的前期决策,它与事前的成本收益分析思维方式更为契合。其次,人大监督程序再设计是在法定程序框架下的继续作业,此时需要更加关注社会总成本,而不仅仅局限于私人成本。最后,成本收益分析的“择优法”思维方式更有助于寻求监督程序的最大效益。成本收益分析的旨趣是,考察分析不同手段中何者净收益更大,据此作出有效性决策以使之符合“卡尔多—希克斯”效率标准。该标准是一种使得受益者的所得大于受损者的损失之利益状态,同时存在一个补偿机制,以使得受益者的所得能够去弥补受损者的损失。可见,“卡尔多—希克斯”效率改进是潜在的“帕累托改进”。所谓帕累托改进,系指在没有任何人的利益受损时,可以使至少一个人的收益增加的利益状态。但帕累托改进的利益状态在现实世界中极少出现。^②因此,在追求效益最大化的过程中,更多遵循“卡尔多—希克斯”效率标准。

(三)寻求人大监督效益最大化方法的演示

为了更生动展示人大监督运作中权限再配置、程序再设计的科学方法,下面以人大的案件监督权限和履职测评结果公布程序为例予以说明。

1.人大监督权限再配置的演示:以人大案件监督为例

人大案件监督包括了类案监督和个案监督两种类型。各级人大享有对行政机关、司法机关的监督权,但人大有权进行类案监督还是个案监督,不无争议。类案监督不是针对具体的执法、司法人员和执法、司法个案,而主要是发现和解决带有普遍性的执法、司法规则问题,旨在实现更广泛范围的普遍正义。个案监督,是对执法、司法工作中办理的错案或可能出现的错案,人大积极介入并采取具体的监督措施。“交易带来交易成本,而等级制带来监督成本。”^③类案监督与个案监督的抉择与修正,背后的本质是监督成本的问题。

在法律规定不明确的情形下,基于人大监督能力与其职权相匹配的原理,人大的类案监督没有“越界”。如果人大不采取类案监督,反而构成人大监督的“不足”。人大的个案监督则存在“越界”之嫌。总之,人大的监督职权要同人大基于其组织、结构、程序、人员等的监督能力相互匹配。例如,在人民法院办理案件过程中,案件事实的认定经过了证据搜集、举证、质证、法庭辩论等严密的程序环节,同时法官是具有法律专业知识的专家,其对于法律规范的理解与把握能力较强。而这些个案事实的严格认定、法律解释等任务,是通过集体审议方式行权的人大所无法胜任的,更何况许多人大代表或常委会成员尚不具有法律专业背景。然而,人大的类案监督本质上是人大对执法、司法统一适用规则的监督,因此作为立法者的人大具备该种监督能力。

^① 参见戴昕、张永健:《比例原则还是成本收益分析:法学方法的批判性重构》,《中外法学》2018年第6期。

^② 参见张维迎:《博弈与社会》,北京大学出版社2013年版,第23~27页。

^③ [美]罗伯特·D.库特:《宪法设计与理性选择:公法经济分析基础》,张小平译,法律出版社2021年版,第294页。

相关立法实践的争论已经涉及该问题。在《人大常委会监督法》制定过程中,关于个案监督有两种相反的意见:一是人大常委会对具体案件进行监督,介入司法机关认定事实、适用法律的具体办案活动,实际上是代行审判权和检察权;二是宪法规定人大常委会监督法院和检察院的工作,而“两院”的工作就是办理具体案件,对“两院”工作的监督离不开对具体案件的监督。^①正是由于该问题的意见分歧较大,因此《人大常委会监督法》对于该问题没有予以正式规定。

由于个案监督职权与人大常委会的监督能力不相匹配,伴随《人大常委会监督法》的实施,先前一些地方人大常委会制定的个案监督相关的规范性文件相继被废止。^②当然,在例外情形下,也不完全排除人大个案监督权的行使。例如,人大对执法、司法个案办结后责任追究情况的监督就没有“越界”。以2010年《河北省实施〈人大常委会监督法〉办法》为例,该办法第68条规定,人大常委会应当对本级司法机关、行政执法部门实行错案和执法过错责任追究的情况进行监督。根据人大监督能力与监督职权相匹配的原理,人大常委会有能力胜任“监督实行错案和执法过错责任追究的情况”这一工作,理由有二:一是人大只是对个案中存在错误时的责任追究情况开展监督,并没有侵蚀行政决策权和司法判断权的核心领域;二是责任追究情况的监督标准较为明确,因此人大常委会依法享有的质询权、特定问题调查权等,完全可以配合人大开展有效的监督。

2.人大监督程序再设计的演示:以履职测评结果公布程序为例

地方人大常委会对其任命的国家机关负责人进行履职测评,是具有一定创新性的人大监督方式。履职测评之后的结果一般包括满意、基本满意和不满意。那么在符合法定程序要求下,针对履职测评结果如何处置最有效益?下面依次经过6个步骤进行剖析。^③

第一,确定履职测评结果公布的备选方案。履职测评结果的公布程序是该监督方式中的一个重要环节,至少有4种程序设计模式:(1)程序模式A,即测评结果内部掌握而不公布;(2)程序模式B,即测评结果事后向相关机关公布;(3)程序模式C,即测评结果事后向全社会公布;(4)程序模式D,即测评结果当场向全社会公布。

第二,实然层面确定不同公布程序模式的成本和收益类别。履职测评结果公布的成本包括直接成本和间接成本。履职测评结果公布的直接成本,一般包括公布时间、公布经费、改变测评结果的违纪违法等3项。间接成本呈现“隐蔽成本”的特征。“不满意”测评结果导致的负面评价,可归属于间接成本。收益主要集中在监督效益,即通过履职测评督促相关机关履职尽责。

成本收益分析并不只是将货币或物质层面的成本与收益纳入考量,那些在现行社会规范下人们认可的价值增减,均可被视作成本与收益。例如,当前社会规范认可的道德情感受到伤害,可被列入成本;公平正义程度的增加,可被作为收益。虽然对这些道德、价值进行估值较为困难,但这类成本与收益确实存在,也确实会影响集体行为的选择。此时,需要做的是寻求更加精致的分

^① 参见杨景宇:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会监督法(草案)〉修改情况的汇报——2004年8月23日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2006年第7期。

^② 参见2000年《江西省人民代表大会常务委员会关于个案监督的若干规定》(2006年废止)、1999年《江苏省各级人民代表大会常务委员会对司法机关个案监督的规定》(2008年经江苏省人大常委会决定废止)。

^③ 本文成本收益分析的主要步骤参考了经济学的成果。See Anthony E Boardman, et al., *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice*, Cambridge University Press, 2018, pp.4-16.

析模型,而不是放弃这一模型。^①这是将“不满意”测评结果导致的负面评价作为成本的原因。

第三,将所有的影响(成本和收益)货币化或量化。为了更为直接地呈现各类成本与收益的情况,笔者采取0~100的数值而非货币进行量化。例如,监督效益最低则数值为0,监督效益最高则数值为100。基于测评结果公开程度与监督效益的正相关性,4种程序模式的收益依次为:10、50、80和100。

结合人大监督运作的实际情况,4种程序设计模式的“公布时间”成本依次表现为:0、10、20和20。通过社交媒体等机构向社会公布的单位时间成本总是高于机构内部公布和不公布。其“公布经费”成本依次为:0、10、20和10。其“违纪违法”成本依次为: $100 \times 0\%$ 、 $100 \times 20\%$ 、 $100 \times 20\%$ 和 $100 \times 0\%$ 。因为不公布和当场向社会公布没有时间差,所以两项程序模式的违纪违法风险系数为0%,事后向相关机关和社会公布的违纪违法风险系数则是相同的,可设置为20%。其“负面评价”成本依次为: $100 \times 0\%$ 、 $100 \times 20\%$ 、 $100 \times 40\%$ 和 $100 \times 40\%$ 。因为“不满意”测评结果导致的负面评价成本和公布的范围紧密相关,所以前3项程序模式的负面评价成本呈逐步增长趋势。

第四,在规范层面进行成本与收益的加权调整或现行折现。如果是具有持续多年影响的措施,需要通过统计去汇总不同年份产生的成本和收益。将未来成本和收益相对于当前成本和收益进行折现,以获得其现值。产生折现主要有两个理由:一是措施的采取存在机会成本;二是人们偏好现在享有,而不是未来。但是,履职测评结果的公布程序基本属于一次性而非持续性的措施,而且不存在机会成本问题,因此未考虑折现。

第五,计算履职测评结果公布程序模式的净收益。按照前述步骤获得的成本和收益各项数量,4种程序模式的净收益情况依次为10、-10、-20和30。有两点需要说明:一是每种程序模式获得的净收益是相对意义上的,即只是在各种程序模式之间的比较上凸显其意义;二是本文中成本与收益的精确化程度还较低,能大致勾勒出各种履职测评结果公布程序的净收益图谱。据此可以得出初步的结论,程序模式D具有相对的优势。

第六,提出具体建议及可能更优的替代性方案。那么,程序模式D是不是最有效的模式,是否有进一步改进的方案?综合考量程序模式D中的4类成本,违纪违法成本已然为0,在公布时间和公布经费不变的条件下,其实还可以增加设置相应的程序机制来降低负面评价这一成本。例如,在正式测评会议前增设“征求人大常委会相关人员意见并修改完善履职报告”的程序。该程序机制的引入,无疑可以降低负面评价这一成本,使其至少低于当前40的数值。不过,增设该修改完善程序又增加了经费成本。因此,只要减少的负面评价成本大于因增设程序而增加的经费成本,厚重版的程序D+模式(测评结果当场公布+测评前修改完善)的净收益一定会大于轻薄版的程序D模式。因此,在当前的既定选择条件下,只要满足前述情形,D+模式就是最有效的程序再设计。

^① 参见[美]圭多·卡拉布雷西:《法和经济学的未来》,郑戈译,中国政法大学出版社2019年版,第163~194页。

六、结 语

人大监督权运作最佳模式的评判标准包含价值正当性、规则合法性和功能有效性 3 项内容。以该评判标准为基本架构,人大监督权运作最佳模式的行动方案,为人大监督者提供基本的最优决策程式,其具体内容层层递进。最佳模式的评判标准与行动方案,能够成为一套指导人大监督实践的标准化指南,助力于人大的正确监督、依法监督、有效监督。当然人大监督权运作最佳模式是一个理想目标。为了实现该理想目标,人大监督者唯有结合具体的监督事项和任务,参酌最佳行权模式的实现方法和机制,持续寻求人大监督的最佳行权状态。而且,人大监督权运作最佳模式的相关成熟经验,经过立法者的审慎总结和提炼,能够上升为国家法律。对人大监督权运作最佳模式的探寻,可以持续不断地为立法完备提供不竭的新思路、新机制、新方案。

Abstract: It is a topic full of theoretical charm that finding the best mode of operation of people's congress supervision power to provide a fundamental decision-making procedure. The criteria for judging the best mode include value legitimacy, rule legality, and function effectiveness. In terms of value legitimacy, aiming at the highest value goal of developing the whole process people's democracy, supervisors can take specific action plans around the two characteristics of China's democracy including people's nature and the whole process. In terms of rule legality, the supervisors of the people's congress could adopt interpretation methods in line with the essence of affairs to absorb new forms of supervision, at the same time refine the implementation in the vertical dimension of the legal procedure, and link up and coordinate in the horizontal dimension. In terms of function effectiveness, redivision of supervision authority of the people's congress shall be through the principle of matching the supervision ability with its supervision authority, and redesign of supervision procedure shall be through cost benefit analysis. The best mode can continue to feed back and support the optimization of the revision of Supervision Law of the People's Congress.

Key Words: supervision of the people's congress, best mode, whole process people's democracy, cost benefit analysis

责任编辑 谭冰霖