

质询案现状管窥

□ 杨文军

笔者对近期新闻媒体报道的23件质询案进行了分析，归纳如下：

一、目前质询案的九多九少状况

1. 从时间上看，近四年质询案多，以前很少。1980年全国人大会议上的宝钢建设质询案被称为共和国第一质询案，以后到1989年湖南省才有一件，到了1999年、2000年省市县的质询案逐步增多，说明人大的刚性监督在不断加强。

2. 从报道情况看，不公开报道的多，主动公开报道的少。笔者接触到的案例肯定不是质询案的全部，一些案例没有被公开或详细报道，想必是公开报道对受质询机关有负面影响，或者质询程序、方法上还需要完善而不宜公开。

3. 从会议级别看，全国人代会和乡镇人代会上的质询案少，省市县人代会及常委会会议上的多。23件中全国人大两件，乡镇人大没有，绝大多数人大代表及其常委会组成人员把这项权力“束之高阁”。

4. 从质询主体看，全国人大及省市州人大在代表大会上由代表提出的质询案多，在常委会会议上提出的少，而县级人大在常委会会议上由组成人员提出的多，却在大会期间由代表提出的少。究其原因，其一可能是直接选举的代表与间接选举的代表素质有差异；其二是一些涉及省级部门的重大问题，州市人大难以监督，在大会上提出由上级人大主持监督效果会更好；其三是县级人大常委会组成人员对本县情况熟悉，联名方便，而全国及省市州人大常委会组成人员相对较难联名。

5. 从受质询机关看，质询政府及其职能部门的多，质询“两院”的少。案例中只有一件是质询法院的，其他都是质询政府及其职能部门的，这可能与政府及其职能部门的绝对数比“两院”多得多有关。但司法不公一直是社会反映很强的问题，质询案少与人大代表或常委会组成人员了解情况少，懂“两院”业务的专门人才欠缺不无关系。

6. 从质询的内容看，久拖不决的问题多，偶然发生的事件少，大部分是多年提出建议而有关机关整改不力演化来的案件。

7. 从答复次数看，再次答复的多，一次答复满意的少。分析原因，在人大，一些案件需要调查了解，在受质询机关，对质询的态度有一个转化的过程，答复人不是主要负责人，答复内容出现避重就轻、回避矛盾，整改不力，都会导致再次答复。

8. 从办结时间看，会议之后继续办理的多，会议期间办结的少。大部分案件问题比较复杂，在会议期间难以办结，只有少数案件案情清楚、牵扯面小、准备充分，在会议期间就可以办结。广东环保质询案提出后，在会议结束的前四天，每天都有该质询案的议程或活动，会议结束时也没有办结。

9. 从办理结果看，平稳结案多，刚性结果少。质询之所以被称为刚性监督，就是它与撤职、罢免案相联系，撤职、罢免案少，质询的效果就有可能打折扣。案例中牵扯撤职和罢免的有五件，罢免了一位副省长，提出撤职案撤销了一名法庭庭长的职务，联名建议撤换了一名省环保局副局长，对涉嫌受贿案的两名犯罪嫌疑人由法院开庭进行了审理，促使有关部门撤换了一名公司经理。

二、质询权力行使不广泛的原因分析

1. 不敢行使。质询是刚性监督手段，是各级人大代表和常委会组成人员的共识。行使质询权，不能走过场，必须面对有关单位及领导人。由于社会上千丝万缕的关系，人大代表和常委会组成人员怕得罪人、碍于情面、顾及关系，不敢监督的问题难以避免。

2. 不会行使。质询有一定的法律程序，不吃透法律，不研究法律程序，就不会行使这项权力。

3. 难以行使。法律对质询的规定目前尚比较原则和笼统，比如由于会议期间时间紧，难以进行深入实际的调查研究，会议期间办不完的怎么办没有规定；另一方面，质询在会议期间一般是属于临时动议，会前得不到预先详细安排，提出后，决定进入质询程序时就显得缺少计划性，进而影响质询案的办理效果，对会议的组织也有一定的影响，人大代表和常委会委员也就不愿意提，多一事不如少一事。

三、质询案在办理中的答复范围

1. 正式答复范围有两种：一是人代会上由某一代表团提出的质询案在该代表团会议上答复，但法律没有这样的规定。二是人代会上提出没有办结的质询案和常委会会议上提出的质询案在常委会会议上答复。

2. 在办理过程中还有一些非正式答复范围：一是在常委会会议之前，召开主任扩大会议，听取受质询机关对质询案的办理情况介绍；二是由专门委员会组织提出质询案的所有常委会组成人员，听取受质询机关通报对质询案的办理情况，征求意见；三是由人大常委会主持召开通气会，受质询机关不参加，对书面“答复意见”或“征求意见稿”与部分常委会组成人员通气，征求意见。

3. 人民代表大会上的质询案在代表团会议上答复后，答复情况由提出质询案的代表团向主席团会议报告。

4. 《组织法》规定，大会上的质询案可以在主席团会议、大会全体会议或者专门委员会会议上答复，但案例中未见在主席团和大会全体会议上答复的报道。

四、质询案的结案形式

1. 一次解决问题，一次结案：受质询机关在会议期间纠正了问题，对答复满意者超过半数的一次结案。

2. 暂不表决，等待整改：答复后，对受质询机关的整改意见提出意见建议，暂不进行表决，给出比较长的时间，让受质询机关整改后，择时进行再次答复并结案。

3. 表决通过，提出建议：对质询案的答复进行表决，满意者过半数时通过，但对讨论中提出的意见建议，交受质询机关继续研究办理。

4. 紧追不舍，继续质询：当正式答复意见满意者不过半数时，对答复意见提出进一步改进建议，决定在下次会议上再次听取答复。会后，人大常委会成立调查组继续调查了解有关情况。

五、对质询案的答复是否满意的表决方式

1. 举手表决：广东环保质询案等采用的方式。

2. 发言表决：与会代表或组成人员对答复意见发表意见，表明满意或不满意的态度，这是绝大多数案件采用的表决方式。

3. 鼓掌通过：个别案件采取的方式。

4. 无记名投票表决：这种方式未见报道，但建议采用。

六、几点建议

1. 在筹备人代会或常委会会议时，议程中必须有“其他”一项，为质询案和其他议案预备会议空间。

2. 加强对人代会和人大常委会会议上意见建议办理情况的检查，以此为切入点，选择那些多次建议但办理不力的问题作为质询案的内容。同时，要重视群众来信来访，从中发现问题，作为质询案的内容。

3. 质询案办理过程中一定要开展深入细致的调查研究，与受质询机关加强信息交流，并在正式答复前多征求质询人的意见，防止多次答复多次不通过的尴尬、两难局面出现。

4. 建议在《组织法》中规定：一是质询案可以在提出质询案的代表团会议上答复。二是人代会上的质询案在会议期间不能办结的，应当交人大常委会或有关专门委员会监督办理，在人大常委会会议上进行再次答复，报本届人民代表大会下次会议备案。三是在人大常委会会议上提出的质询案在本次会议上不能办结的，交主任会议或专门委员会监督办理，在人大常委会会议上再次答复。四是两次答复不满意时，可以提出罢免建议或罢免案。

主要参考文献：

[1]董哲、肖元：《地方人大监督案例选》，人民日报出版社2001年。

[2]许士光：《地方人大行使监督权二十年》，《人大研究》1999年12期。

[3]李学龙：《咬定监督不放松》，《中国人大》2001年3月。

[4]任天阳、王钧：《广东省人大代表质询省环保局事件始末》，《人大研究》2000年4期。

（作者单位：甘肃省宕昌县人大常委会办公室）

