

全国人大常委会如何监督依法行政？

——以执法检查为对象的考察

林彦

摘要 作为全国人大常委会一项常规的监督权，执法检查在确保具体执法义务的履行、影响执法优先次序的裁量、督促建立更为有效的执法体系、保障和提高执法经费等方面都发挥了与行政诉讼制度不同的监督功能，从而在行为、政策、组织和预算四个层面对行政体系施加影响。以政策为导向且以确保有效性为宗旨的执法检查，又与以行为为导向且以确保合法性为宗旨的行政诉讼制度形成了默契且互补，更体系化地确保行政系统不折不扣地执行法律。同时，通过功能嵌入，全国人大常委会在执法检查过程中也实现了其他的监督目的。上述发现不仅在一定程度上拓宽了学界对监督依法行政的制度环境的认识，而且也呈现出不同以往的全国人大常委会权力扩展策略。

关键词 执法检查 行政诉讼 依法行政 功能互补 功能嵌入

作者林彦，法学博士，上海交通大学凯原法学院副教授。

一、问题的提出

就如何确保法律的实施问题，我国行政法学界主要关注两种监督手段，即行政复议和行政诉讼；纠纷解决和合法性审查成为主要的研究对象。其中，作为外部机制的行政诉讼制度则又成为关注焦点。但是，对于其他监督机制，特别是各级人大在监督依法行政所扮演的角色，学术成果则略显不足。而宪法学者及研究人大制度的学者近十年来在关注具体的人大监督制度时主要聚焦于个案监督与预算监督，对于人大如何实现行政权力日常运行的监督也缺乏体系化的实证研究。这种学术态势及其所形成的学术惯性很可能阻碍我们对确保依法行政的其他替代性制度资源的挖掘。这不仅无助于对构建体系化的监督体制的探索，也无法对立法机关与行政机关之间的互动进行更为具象化的展示。

* 本文系教育部人文社科研究青年基金项目“全国人大常委会执法检查权的完善与重构”（项目批准号：10YJC820069）的阶段性成果。

现实中,执法检查作为一种监督手段从20世纪80年代中期已雏形初现,并经过90年代的制度化后最终于2006年被《监督法》所确立。^①作为一种常规的监督方式,它必然会对以国务院为顶点的行政系统以及行政执法的过程构成约束。否则,全国人大常委会也不可能将其作为法律监督的主要形式与立法工作相提并论。^②本文将以执法检查制度为分析对象,依赖文本实证,近距离地观察作为监督者的全国人大常委会,研究它如何通过这一监督手段督促国务院及其所属部门依法行政。笔者将以行政诉讼制度作为主要的参照对象,着重比较其与执法检查所发挥的监督功能之间存在的制度异同,并在此基础上试图总结人大在确保依法行政过程中的制度经验。

二、执法检查的法定功能

执法检查最初制度化尝试始于1993年。^③当年,全国人大常委会通过了《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》(简称“《若干规定》”)。

根据《若干规定》,执法检查法定功能主要包括以下几个方面:

首先,是确保法律的执行。《若干规定》开宗明义地指出,执法检查的任务“主要是检查监督法律实施主管机关的执法工作,督促国务院及其部门、最高人民法院和最高人民检察院及时解决法律实施中存在的问题。”

其次,是发现并解决制约执法顺利开展的制度障碍。《若干规定》规定,执法检查报告应当包含“法律实施中存在的问题及原因分析”以及“对改进执法工作的建议”。由此可见,执法检查的目的并不限于就事论事地督促依法行政、依法司法,而是兼顾法律实施与制度完善。它不仅关注执法所存在的问题,而且要求反思原因并提出完善建议。

再次,为完善立法提供建议。《若干规定》又规定,执法检查报告内容也应当包含“对法律本身需要修改、补充、解释的建议”。全国人大常委会也希望通过对作为执法依据的法律进行反思和改良。由于该功能已超出了监督功能的范畴,因此本文不予讨论。^④

最后,不直接处理问题。《若干规定》还特别强调,“执法检查组不直接处理问题”。如发现有“重大的典型违法案件”,可交由专门委员会调查或由委员长会议提交常委会会议审议。“对特别重大的典型违法案件,常委会可依法组织特定问题的调查委员会”,“具体案件应由法律实施主管机关严格依照法律程序办理”。可见,全国人大常委会并不参与具体纠纷的解决。

《若干规定》所描述和确定的上述功能为1999年颁布的《关于改进全国人大常委会执法检查工作的几点意见》(简称“《几点意见》”)以及2006年制定的《监督法》所继承。然而,执法检查实践究竟应当如何更为具体地发挥这些功能,无论是《若干规定》、《几点意见》、还是《监督法》均未提供清晰的行为指引。

^① 有关执法检查权的形成过程,参见林彦:《从自我创设,到政治惯例,到法定权力——全国人大常委会执法检查权的确立过程》,《清华法学》2009年第3期,第5-25页。

^② 参见注①,第15页。

^③ 参见注①,第16页。

^④ 详见林彦:《执法检查:立法程序外完善法律的制度途径》,《北大法律评论》第11卷第2辑,第496-520页。

三、法定功能的发挥与派生功能的嵌入

在实践中，上述法定功能得到强调并得以发挥。在监督国务院及其所属部门依法行政方面，执法检查依然强调法律实施与制度完善并举。在法定功能发挥的过程中，全国人大常委会会有意识地将其他监督功能平移并嵌入到执法检查的过程中。例如，在督促国务院确保执法经费及其他条件时，常委会的预算监督功能被成功地嫁接进来。在确保建立更合理有效的执法体系过程中，常委会又借机将执法人员编制方面的监督施加于国务院。与此同时，《若干规定》的其他内容又成为了派生新功能的制度连接点。《若干规定》对于选择检查重点的强调在实践中得到常规性的贯彻，从而深刻地影响了国务院对于执法主题及事项的裁量。

总体而言，全国人大常委会对行政执法的监督实现了多重制度功能，某些功能甚至超越了监督权限的边界。同时，这些功能的实现方式与司法审查之间存在着显著的差异且与后者形成某种默契的互补关系。两者的显著区别是，执法检查更关注“有效性”，而司法审查则侧重于评判“合法性”。具体而言，执法检查在确保依法行政方面引申出以下四种功能：（1）确保具体执法义务的履行；（2）影响执法优先次序的裁量；（3）要求建立更为有效的执法体系；（4）督促国务院提供执法经费及其他条件的保障。这四种功能分别涉及对行为、政策、组织、预算四个层面的监督。

（一）行为规训：确保具体执法义务的履行

执法检查制度的设立初衷是“为了维护法律的尊严，促进法律的贯彻执行”（《若干规定》）。因此，其首要任务就是要确保国务院及其所属部门执行全国人大及其常委会所立之法，实现立法目的。为此，执法检查组必然要对某一项具体的法律条文是否得到执行进行核实。

首先，常委会往往将一些法定制度或者对某类违法行为的监管情况作为检查重点。例如，2002年《种子法》执法检查，将种子生产经营许可制度的落实情况作为重点；^⑤ 1999年《森林法》的检查重点是，主管机关依法制止滥伐盗伐林木和毁林开垦、乱占林地的情况；^⑥ 2003年《建筑法》执法检查的焦点之一则是“建设项目执行法定建设程序的情况”；^⑦ 对非法征用、占用土地，违法将承包地用于非农建设等行为的查处，则成为2011年《农村土地承包法》检查的重点。^⑧

其次，执法检查组更多的任务则是发现“有法不依”、“违法不究”的情况并及时反馈给行政机关。因此，在检查过程中，全国人大常委会透过各种信息呈现松弛，甚至无效的执法状况。有时，常委会直接以行政机关为质疑对象，暴露其“执法不严”的现象。2001年，中国证监会受到点名批评，被指“作为法定的证券监督管理机构，其监管力度与法律的要求和人民的期望还有较大差距”。^⑨ 有时，执法检查报告则通过对不守法现象的披露间接地反映执法的缺陷。例如，一份执法

^⑤ 参见《全国人大常委会执法检查组关于检查〈中华人民共和国种子法〉实施情况的报告》（2002年），《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》（以下简称《全国人大常委会公报》）2003年第1期，第128页。为了叙述方便，后文将此类报告简写为《××法报告》。

^⑥ 参见《森林法报告》（1999年），《全国人大常委会公报》1999年第5期，第489页。

^⑦ 《建筑法报告》（2003年），《全国人大常委会公报》2003年第6期，第630页。

^⑧ 参见《农村土地承包法报告》（2011年），《全国人大常委会公报》2012年第1期，第73页。

^⑨ 《证券法报告》（2001年），《全国人大常委会公报》2001年第5期，第432页。

检查报告反映,对于《节约能源法》第37条(要求实行公共建筑空调温度控制制度),“不少单位对落实好这项制度认识不足,执行不力,部分公共建筑空调温度的设置夏季过低、冬季过高,有些办公楼在空调运行的同时还开着窗户,浪费能源”,尽管“国务院办公厅还专门下发了严格执行公共建筑空调温度控制标准的通知”。^⑩有时,检查组通过援引公众意见来反映执法现状。例如,常委会于2006年指出,“大家普遍反映”,《节约能源法》第12条^⑪“基本上没有执行,有的产业甚至还没有制订出合理用能标准和节能设计规范”。^⑫有时,常委会则通过个案或者事件来展现执法不力现象。郑百文案、亿安科技案曾被检查组作为中国证监会对虚假“包装”上市以及违规交易、操纵市场等行为监管不力的例证。^⑬有时,“红头文件”违法也难逃检查组“火眼金睛”。一份检查报告披露,“一些地方制定的文件不符合环评法规定”。^⑭

面对诸如此类的问题,常委会的第一反应通常是要求行政机关严格执法。例如,执法检查组在2010年要求,“各级农业、民政等部门要加强监督检查和工作指导,及时发现并解决侵害农村妇女土地承包权益的问题,切实维护农村妇女的财产权益”,^⑮以便使《农村土地承包法》第33条得到不折不扣的遵守。在一些场合,常委会甚至为行政机关提前设定了解决问题的日程表和期限。例如,2002年公安部被要求于当年第三季度前“将全国尚未整改的30余万处火灾隐患分别情况,确定整改措施和期限,下达指令,并向全国人大内务司法委员会作出专题报告,内司委将追踪整改情况”。^⑯

综上,执法检查组的角色与法官具有一定的功能相似性,即确保行政机关依法履行相关职责,尽管执法检查过程更像是在原告缺席情况下监督者与被监督者之间的直接对话。然而,二者也存在明显的区别。首先,监督者对监督程序的掌控程度不同。在司法审查中,法院通常要扮演被动角色,特别是在启动程序上。在执法检查过程中,全国人大常委会则更为主动,在启动检查和实施检查方面都掌握着法院所无法比拟的主导权。其次,监督过程受规范和程序的拘束程度不同。司法审查过程主要是以《行政诉讼法》为规范蓝本并围绕对行政行为合法性的评判而展开,而评判过程则聚焦于主体、权限、程序等合法性要件。尽管《监督法》第四章对执法检查作出规范,但该法并未对检查过程提供如《行政诉讼法》及相关司法解释那么详尽的规则,因此检查组的监督自由度更大。最后,全国人大常委会对执法机关的干预程度是司法审查所无法比拟的。尽管法院偶尔也会结合案情向行政机关提供司法建议,但行政诉讼过程中法院的职责通常致力于并止步于审查行政行为与具体执法规范之间的契合性。相反,全国人大常委会在执法检查过程中则经常在确保依法行政的前提下向行政机关提出额外的建议和要求,有时甚至主动充当“教练”的角色,指导行政机关如何进一步提高执法质量,如要求国务院及其所属部门在既有执法措施的基础上采取更为严厉的手段遏制和打击不法活动。^⑰

^⑩ 《节约能源法报告》(2010年),《全国人大常委会公报》2011年第1期,第47页。

^⑪ 该条规定:“固定资产投资工程项目的可行性研究报告,应当包括合理用能的专题论证。固定资产投资工程项目的设计和建设,应当遵守合理用能标准和节能设计规范。达不到合理用能标准和节能设计规范要求的项目,依法审批的机关不得批准建设;项目建成后,达不到合理用能标准和节能设计规范要求的,不予验收。”

^⑫ 《节约能源法报告》(2006年),《全国人大常委会公报》2006年第7期,第620页。

^⑬ 参见注⑨。

^⑭ 《环境影响评价法报告》(2008年),《全国人大常委会公报》2008年第7期,第732页。

^⑮ 《妇女权益保障法报告》(2010年),《全国人大常委会公报》2010年第5期,第511页。

^⑯ 《消防法报告》(2002年),《全国人大常委会公报》2002年第4期,第334页。

^⑰ 例如,2002年一份报告明确提出,“各地各部门要进一步加大执法力度,强化对种子种苗市场的管理,从严查处违法违规生产经营种子种苗的行为,严厉打击制售假劣种子种苗坑农害农的违法犯罪案件,特别要严肃查处重大案件、积压案件和跨省区违法案件,决不姑息迁就”。《种子法报告》(2002年),《全国人大常委会公报》2003年第1期,第132页。

（二）政策引导：影响对执法优先次序的裁量

执法检查的另一个重要功能就是影响国务院及其所属部门的议程设置，特别是确定或者改变其对执法工作的重点部署。依法行政是行政机关的法定职责。随着立法规模的扩大，行政机关所承担的执法职责也随之增加。执法任务与执法资源之间矛盾是客观存在的。从理论上说，行政机关应当将所有的执法资源平等地分配到每一部法律的执行中。但是，立法往往对这一问题未置可否。因此，如何分配执法资源成为裁量的事项。实践中，轻重缓急是由行政机关独自拿捏的。选择取舍中的顾此失彼、厚此薄彼也不可避免地成为不同法律以及同一部法律不同事项实施中的常态。在执法检查过程中，全国人大常委会试图改变这种现状，主要通过以下两个途径：首先，影响重点执法领域的确定。通过将某部法律确定为检查主题，作为监督者的常委会无疑将使国务院在一段时期内更加关注该部法律的实施。其次，影响重点执法项目的选择。常委会通常会在检查开始前确定若干检查重点。即便是检查同一部法律，不同时期的检查重点也会有所不同。这些重点的确定也会通过检查活动反馈到国务院系统，进而影响后者对执法资源的分配。

1. 确定重点执法领域的实质：错位监督

历届全国人大常委会在执法检查过程中始终强调通过对重要法律及突出问题的检查实现更好的监督成效。早在1993年，执法检查工作的重点便被定格为“改革开放和社会主义现代化建设的重大问题，以及人民群众反映强烈的问题”（《若干规定》）。其中，执政党政策对执法检查主题的确定具有实质性的影响。^⑮具体到检查的主题，农业类法律、环保类法律^⑯都曾经经常受到关注。随着执法检查的监督力度逐步刚性化以及影响力的扩大，检查主题的确定也对国务院系统执法重点的设定产生影响。检查主题所涉及的执法事务便会从纷繁复杂的行政管理事务中被遴选出来并受到突出的关注。例如，2005年，国务院召开常务会议研究落实全国人大常委会安全生产执法检查意见的整改措施，并原则通过《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定（草案）》。^⑰这是执法检查制度史上国务院首次通过常务会议回应全国人大常委会的监督意见和建议，足见其重视程度。

需要强调的是，执法检查所选择的多数主题恰恰是那些很少在行政诉讼案件中被法官援引和适用的法律。例如，曾经被检查过9次的《农业法》却仅仅在44018个案件中被援引过18次。较为典型的例外情况就是《土地管理法》。该法被检查过4次，同时也在行政诉讼中被援引过3247次。而另一方面，在行政诉讼中常用的一些法律则又很少被确定为执法检查的主题。例如，被援引过1807次的《行政处罚法》自1996年实施以来从未被作为执法检查的主题。^⑱（详见表一）由此可见，执法检查与行政诉讼在确保依法行政方面实现了一种颇为默契的错位竞争与互补关系。

通过关注那些较少被纳入到司法审查过程的立法，执法检查显示出其相对于行政诉讼的制度优势。经常作为执法检查主题的法律中包括不少“政策性规范”。例如，《农业法》规定，“国家坚持城乡协调发展的方针，扶持农村第二、第三产业发展，调整和优化农村经济结构，增加农民收入，

^⑮ 参见林彦：《执法检查的政策功能》，《清华法学》2012年第2期，第60-62页。

^⑯ 参见注①，第17页。

^⑰ 参见《温家宝主持召开国务院常务会议研究落实全国人大常委会安全生产执法检查意见的整改措施审定并原则通过〈国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定（草案）〉》，载中央政府门户网站 http://www.gov.cn/ztl/2006-05/27/content_292877.htm，2013年12月3日访问。

^⑱ 上述案例检索过程是：2014年2月19日，作者在北大法宝“司法案例”中的“案例裁判文书”以法律的全称全文检索。

促进农村经济全面发展，逐步缩小城乡差别”（第79条），“国家鼓励、支持农民巩固和发展农村合作医疗和其他医疗保障形式，提高农民健康水平”（第84条），等等。

在以具体权利之诉和合法性审查为两大支柱的司法审查框架下，法院尚缺乏具体的媒介督促行政机关落实这些纲领、制度。相反，宪法却授予人大更为抽象、广泛的监督政府的权力。以全国人大常委会与国务院的关系为例，除立法监督（宪法第67条第7项）之外，前者对后者的监督并不以合法性为限。在全国人大闭会期间，国务院要对全国人大常委会“负责并报告工作”（宪法第92条）。同时，全国人大常委会享有非常广泛的“监督国务院……的工作”（宪法第67条第6项）的权力。在此监督体制下，全国人大常委会当然就可以过问国务院系统对于法定的纲领、政策、制度的落实情况。也正是在这样的监督格局中，执法检查展现出其不同于，甚至优越于行政诉讼的功能，同时又未干预、影响行政诉讼监督功能的发挥。

表一 法律被执法检查与司法援引情况比较

法律名称	制定年份	检查次数	援引次数	法律名称	制定年份	检查次数	援引次数
行政处罚法	1996	0	1807/44018	农业法	1993	9	18/44018
治安管理处罚法	2005	0	1793/44018	义务教育法	1986	5	3/44018
行政复议法	1999	1	1460/44018	土地管理法	1986	4	3247/44018
行政许可法	2003	0	725/44018	未成年人保护法	1991	3	10/44018
行政强制法	2011	0	328/44108	森林法	1985	3	630/44018
国家赔偿法	1994	0	1450/44108	节约能源法	1997	2	1/44018
城市（乡）规划法	1989	0	1050/44018	工会法	1992	2	3/44018

2. 选择重点执法事项的实质：执法重点及方式的调整

执法检查对行政机关重点执法事项选择的影响更为微观、具象。大体而言，这一功能的发挥主要体现在以下两个方面：

首先，执法检查重点的确定至少在检查过程中使行政机关更加聚焦于某部法律实施中的某些主要环节。在检查某一法律实施情况的过程中，全国人大常委会无法事无巨细地过问每个执法环节。因此，在确定执法检查主题之后，正式开展检查之前，常委会通常会确定若干个检查重点，以便在短时间内了解这些具体领域的执法现状，以便督促政府有所侧重地加强和改进执法。即便是检查同一部法律，不同时期所选择的侧重点也不尽相同。常委会通常也会在年度监督计划中将相关的检查重点予以公布。^② 事先公开检查重点在一定程度上对政府确定和调整执法重点产生影响，跟踪执法检查的媒体和公众也会借此关注执法重点，从而促使政府在短期内将资源投入到相关的领域中。

其次，检查报告中所提的完善建议引导执法工作的重点。执法检查的直接目的是督促政府改进执法。实现这一目的的主要载体就是检查报告所提出的若干建议。其中，直接影响执法工作的是报告所建议的重点执法领域以及执法理念、策略和方式。有关执法重点领域的建议将会对执法资源的

^② 例如，2008年《未成年人保护法》的执法检查重点就包括：（一）政府如何保护未成年人的孤儿和乞讨者并为他们提供受教育机会；（二）政府如何对违法和犯罪的未成年加强教育和矫治；（三）政府是否以及如何为未成年人提供免费或优惠的文化设施；（四）政府如何采取措施防止未成年人沉溺网络。参见《全国人大常委会2008年监督工作计划》，《全国人大常委会公报》2008年第4期，第502页。

配置产生重要影响。例如，在行政复议工作方面，常委会提出要“着力畅通行政复议渠道”。具体而言，一是要理顺行政复议与信访之间的关系；二是要为复议权利的行使提供便利；三是要健全监督检查制度；四是对限制复议权的规范性文件进行清理。^⑳ 有些报告则侧重于建议行政机关改变执法理念和策略。例如，在安全生产领域，常委会提出“监管要从事事故查处为主转向预防和控制为主”；^㉑ 在环评领域，“加强环评的全过程监管，扭转重审批轻管理、重事前评价轻事后评估的局面”^㉒ 也被作为新的策略予以提出。

从执法检查重点的确定到行政机关接受检查报告的建议并改变执法工作的重点是一个值得研究的课题。由此，我们可以更为真切地体会到人大的监督职能对行政执法所具有的现实影响以及人大与政府之间微妙的互动关系。以《气象法》的执法检查过程为例：

2013年，《气象法》执法检查所确定的重点包括了气象灾害防御和基层气象防灾减灾情况。^㉓ 10月21日，执法检查报告就这两个检查重点又分别提出了相应的建议。其中，就如何提高气象防灾减灾能力，常委会提出的建议包括“不断提高中短期天气预报准确率和长期天气预测的准确度，提高极端天气和灾害性气候的预测预报水平”、“严格执行气象预报、警报和预警信息统一发布制度，确保气象防灾减灾工作顺利实施”。就加强基层气象防灾减灾能力，则建议，“将为农业服务放在气象工作的重要位置……健全农业灾害天气预警信息共享机制，及时发布预警信息”。^㉔

11月1日，中国气象局召开贯彻落实全国人大气象法执法检查工作专题协调会，对贯彻落实气象法执法检查结果进行安排部署。会议要求，“各级气象部门要抓住机遇，认真贯彻落实张德江委员长的重要批示和重要讲话精神，全面落实全国人大常委会对气象工作提出的具体要求”。^㉕ 2014年1月13日，在全国气象局长工作会议上，中国气象局对当年气象工作进行部署。其中，首要任务被确定为“扎实做好气象服务‘三农’和各项气象服务”，特别是“做好保障国家粮食安全的气象服务”。其次，要“切实加强气象防灾减灾体系建设”，尤其是“提高气象灾害防御能力”、“加强重大气象灾害、极端气候事件的预报预测工作，提高灾害性天气预报预警的超前度和精准度”。同时，在“加强气象依法行政和社会管理”部分，他强调要“认真贯彻落实”常委会精神，“加大《气象法》的宣传贯彻力度”。^㉖ 随后，中国气象局内设机构及各地纷纷召开相关会议贯彻落实此次会议的精神，执法检查报告所提出的建议便传导、“下沉”至行政系统的基层“神经末梢”。

执法检查对确定执法重点事项所发挥的影响是人民法院不可企及的。在行政诉讼中，法院仅能对显失公正的行政处罚行使司法变更权。^㉗ 尽管人民法院也可以通过司法建议与行政机关进行沟通，但是否采纳建议则由行政机关决定。法院并不拥有使其建议必须受到重视和采纳的额外监督手段。

^⑳ 参见《行政复议法报告》（2013年），《全国人大常委会公报》2014年第1期，第108-109页。

^㉑ 《安全生产法报告》（2005年），《全国人大常委会公报》2005年第6期，第533页。

^㉒ 参见注⑭，第734页。

^㉓ 参见《气象法报告》（2013年），《全国人大常委会公报》2013年第6期，第830页。

^㉔ 同注⑳，第833-834页。

^㉕ 《中国气象局部署气象法执法检查结果落实工作》，载中央政府门户网站 http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/02/content_2520005.htm，2014年10月25日访问。

^㉖ 《全面深化改革增强发展活力大力提升气象服务能力和保障水平——2014年全国气象局长会议工作报告》，载中国气象局网站 http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xxfw/2011xbz/sbzy/201401/t20140113_236054_2.html，2014年10月25日访问。

^㉗ 参见《行政诉讼法》（1989年）第54条第4项。

(三) 组织配置：督促建立更有效的执法体制

法律的有效实施离不开一套结构完善、协调运行的执法体制的支撑。从理论上讲，执法机构的组织、职权、人员编制、经费保障等诸多细节都应当在立法过程中一一加以明确。否则，纸面上的规则将难以被转化为井然的社会秩序。然而，我国目前的立法机关几乎将绝大多数的精力放在对规则合法性、合理性的讨论之中，而对执法体制及执法成本缺乏应有的关注。立法的成本效益分析也尚未成为立法程序的必要一环。^③ 在执法体制构建方面，现有的立法所做的也仅仅是确定执法机构及其权限，对其他细节几乎不予过问。这些疏漏和缺陷必将妨碍有效执法的实现。

颇为欣慰的是，全国人大常委会并非无视这些缺陷。尽管其在立法过程中无法（力）解决这些问题，但其还是利用执法检查来弥补。当执法检查小组深入到执法一线时，立法过程中未能配备的执法条件对执法工作所产生的负面影响便浮出水面。基层行政机关及其工作人员也会利用执法检查这一机会向制度设计者反映影响执法工作的体制障碍。面对这样的陈情，常委会必须认真对待。

另一方面，全国人大常委会也乐于通过搜集此类信息向国务院反馈，以此施加压力、促成改变。与外国议会不同，尽管全国人大及其常委会拥有重要的行政官员任免权，但其并不掌握行政系统的人员编制规划及分配权，甚至连全国人大系统的人事编制还掌握在国务院所领导的中央机构编制委员会。通过执法检查所反馈的信息，全国人大常委会便有机会化整为零地扭转其在编制领域的被动地位，并以完善执法为由要求国务院在相关领域设置更为科学的执法体系、配备更为充足的执法人员。

为此，检查小组通过各种途径尽可能对“执法流水线”上的所有要件予以排查以便发现影响执法效果的管理体制因素。具体而言，执法检查主要关注以下几个方面的要素并提出完善建议：

第一，建立更为明确高效的执法权限体制。

在实践中，权限不明、职权交叉往往会使相关执法主体在利益和责任之间进行选择；利大于责则相争，责大于利则推诿。有些权限争议是立法所导致的。如有报告指出，由于立法上的空白，食品安全领域存在“监管边界不够清晰问题”，致使“在豆芽生产、生猪收购运输、超市现做现卖、餐具集中消毒、食品仓储和运输等问题上，存在管理部门不明确或互相推诿责任的情况”。^④ 有的权限问题则是在执行层面产生的。如“修订后的节能法颁布后，由于新一轮机构改革，客观上造成了有关部门职责与法律规定不尽一致，职能分工交叉。一些地方节能主管部门设置上下不对应”。^⑤

针对上述问题，执法检查组提出三个方面的建议，以期亡羊补牢。一是将行政事务加以横向切分并将相应的职责分配给不同的部门。例如，有报告建议，“要按照法律要求和中编办调整的部门职能……明确发展改革委负责综合协调清洁生产促进工作，工业和信息化部负责组织推动工业和通信业清洁生产促进工作”。^⑥ 二是在纵向上明确中央与地方行政机关的不同管理权限。例如，某执法检查组建议，“国家有关部门应进一步将扶持项目资金审批权下放到地方，项目由地方主管部门负

^③ 在一些地方，为提高立法质量而开展立法前评估。同时，十二届全国人大常委会也从2013年开始在三部法律出台前进行相应的评估活动。但这些评估活动并非法定的立法程序。参见俞荣根：《地方立法前质量评价指标体系研究》，《法治研究》2013年第5期，第3-9页；张德江：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》（2014年），《全国人大常委会公报》2014年第2期，第242页。

^④ 《食品安全法报告》（2010年），《全国人大常委会公报》2010年第2期，第182页。

^⑤ 同注④，第46页。

^⑥ 《清洁生产促进法报告》（2010年），《全国人大常委会公报》2010年第6期，第593页。

责实施，增强支农项目的针对性”。^⑤ 三是建立更为有效的执法协调机制以应对客观存在的“九龙治水”现象。例如，有报告建议，“国务院要对各部门之间的检验能力建设统一部署，加强规划，适当整合，科学配置，并督促县级以上地方各级人民政府加强区域性规划，整合食品安全检验力量，建立健全检验网络和信息沟通平台，避免浪费，提倡资源信息共用共享，提高监管资源利用效率”。^⑥

第二，加强执法机构的独立性。

众所周知，如果缺乏必要的独立性，执法机构将无法正常履行管理职责，也无法实现公正执法。在某些领域，由于政府机构改革及职能转变滞后，执法部门与执法对象之间往往存在着亲缘关系。组织体系上的粘连和重合，不可避免地阻碍着执法活动的正常开展。有报告指出，“当前，全国不少环评编制单位往往与环评报告审批单位存在利益关系，违反了环评法的有关规定；有些是其下属事业单位，这种体制如不改变，环评审批的公正性就难以保障”。^⑦ 在另一些领域，执法机构往往难以摆脱来自上级政府的掣肘和干预。个别执法检查组发现，由于当地政府的干预，某些地方的统计部门根本无法提供准确的统计数据，甚至被迫提供虚假的数字。^⑧

为此，常委会也将机构的独立性作为检验执法体制是否合理顺畅的重要指标，并将此作为执法检查工作的要点之一。这一要素的重视和强调贯穿于整个执法检查过程。首先，在部署执法检查时，常委会领导通常会要求将机构独立性作为一种评估执法体制的刚性指标。例如，在《种子法》执法检查组第一次会议上，布赫副委员长强调，“种子、种苗行政管理部门必须与种子、种苗生产经营部门分开，要理顺种子管理体制”。^⑨

其次，在常委会和执法检查组看来，确保执法机构的独立性往往也能在一定程度上反映执法工作的成效。下述《种子法》的执法检查报告对农业、林业部门与相关经营单位脱钩情况进行详尽说明：

各地农业、林业行政主管部门认真落实种子法关于种子行政主管部门与生产经营机构在人员和财务上必须分开的规定，改革种子管理体制，明确执法主体，理顺执法管理与生产经营关系。目前，农业方面，全国31个省级和90%的地市级、80%的县级种子行政主管部门已与生产经营机构分开；林业方面，地方各级林业种苗行政主管部门与生产经营机构的政企分开工作正在抓紧进行……。^⑩

最后，提高执法机构的独立性被作为完善现有执法体制的建议提出并要求行政机关作出积极回应。例如，2008年的一份报告提出，“要结合国家事业单位改革，逐步推进环评编制机构与审批部门脱钩，按照法律规定，建立真正具有独立法律地位的环评机构，并切实加强对环评机构违反环评法的责任追究力度”。^⑪ 这一建议得到了环保部的积极响应。^⑫

第三，保障编制，确保执法队伍的稳定。

^⑤ 《农民专业合作社法报告》（2008年），《全国人大常委会公报》2008年第7期，第728页。

^⑥ 同注^⑤。

^⑦ 同注^④，第733页。

^⑧ 参见《统计法报告》（2005年），《全国人大常委会公报》2005年第4期，第338页。

^⑨ 《布赫副委员长在全国人大常委会〈中华人民共和国种子法〉执法检查组第一次全体会议上的讲话》，载法搜网 <http://www.fsou.com/html/text/bela/5704255/570425528.html>，2014年5月2日访问。

^⑩ 同注^④，第130页。

^⑪ 《环境影响评价法》（2008年），《全国人大常委会公报》2008年第7期，第734页。

^⑫ 参见《环保部副部长潘岳：环评制度是科学发展的重要支撑》，《中国环境报》2008年11月4日，第2版。

在许多部门和地区，执法人员的短缺始终是个严重的问题并阻碍执法工作的顺利开展。在执法检查过程中，这也是基层执法机构普遍反映的问题。有一份报告不无忧虑地指出，

劳动合同法的实施要求劳动监察部门积极开展执法监察，督促用人单位依法用工，维护劳动者合法权益。但目前的劳动监察部门，每个监察人员监察企业普遍在千个以上，监察人员服务职工之比一般也达数万，从机构到人员，都无法满足工作需要，难以有效监测预警、预防化解企业的违法用工等损害劳动者权益问题，对部分私营企业、个体工商户和偏远地区用人单位的用工情况更是缺乏有效督察和监管。^⑬

导致执法力量不足的原因是多重。有的是由于地方根本没有成立相应的执法机构。^⑭有的是因机构改革将某些职能部门弱化。有报告提到，“在机构改革中，不少地方将乡镇兽医站与其他站所合并，专业人员流失比较严重，致使一些基层兽医站存在着业务水平较低，年龄老化，人才断档的情况”。^⑮有的则是由于机制的不科学导致执法人员整合效率低下，例如，在食品安全监管领域，“一些监管部门各自设置技术机构，造成小而全、资源分散、重复建设和购置、信息和数据不能共享的局面”。^⑯

为了加强执法队伍，常委会通常会有针对性提出两个方面的建议。有时，常委会建议通过设立新机构弥补某个执法领域的人员不足问题。如有报告提出，“建议国务院有关部门……加快建立覆盖全国的风险监测网络，加快组建国家食品安全风险评估中心，在有能力的地区建立风险评估分中心”。^⑰卫生部对该建议予以积极响应，并于2011年10月成立了风险评估中心，^⑱2013年底、2014年初又成立了两个分中心。^⑲

有时，常委会则要求政府确保编制的充足。某执法检查组明确提出，“科学核定编制，确保在一线工作的农业技术人员不低于全县农业技术人员总编制的三分之二，专业农业技术人员占总编制的比例不低于80%，并注意保持各种专业人员之间的合理比例”。^⑳这一建议在《农业技术推广法》修订过程中被充分吸收。^㉑此后，农业部在部署实施该法的工作中明确重申“科学核定国家农业技术推广机构人员编制”。^㉒一些省级人民政府也做了同样的部署。^㉓

此外，常委会也经常会要求行政系统通过专题讲座、培训班等方式提高执法人员对相关法律的

^⑬ 《劳动合同法报告》（2008年），《全国人大常委会公报》2009年第1期，第87-88页。

^⑭ 有报告指出，“目前，一些地方至今尚未设立劳动监察机构……不适应执行劳动法的需要”。参见《劳动法报告》（1996年），《全国人大常委会公报》1996年第8期，第119页。

^⑮ 《动物防疫法报告》（2004年），《全国人大常委会公报》2004年第6期，第606页。

^⑯ 同注^⑮，第182页。

^⑰ 同注^⑮，第183页。

^⑱ 参见《国家食品安全风险评估中心在北京成立》，载中国卫生人才网 <http://www.21wecan.com/sylm/zxyw/497f0262ecabb20205e7f9af69271ec8.html>，2014年9月19日访问。

^⑲ 参见《国家食品安全风险评估中心分中心成立》，载新华网北京频道 http://www.bj.xinhuanet.com/hbpd/health/spaq/2013-12/31/c_118782748.htm，2014年9月19日访问；史博臻：《食安风险评估分中心落户上海》，《文汇报》2014年2月26日，第3版。

^⑳ 《农业技术推广法评估报告》（2010年），《全国人大常委会公报》2010年第7期，第698页。

^㉑ 《农业技术推广法》第13条第2款规定，“乡镇国家农业技术推广机构的岗位应当全部为专业技术岗位，县级国家农业技术推广机构的专业技术岗位不得低于机构岗位总量的百分之八十，其他国家农业技术推广机构的专业技术岗位不得低于机构岗位总量的百分之七十”。

^㉒ 《农业部关于贯彻实施〈中华人民共和国农业技术推广法〉的意见》，《中华人民共和国农业部公报》2013年第1期，第33页。

^㉓ 参见《江西省农业厅江西省教育厅江西省人力资源和社会保障厅关于开展全省基层农技人员定向培养工作的通知》，载江西省农业厅网站 <http://www.jxagri.gov.cn/News.shtml? p5=223128>，2014年9月19日访问；《山东省农业厅关于做好〈中华人民共和国农业技术推广法〉贯彻实施工作的通知》，载山东农业信息网 http://www.sdney.gov.cn/art/2013/3/21/art_3_334005.html，2014年9月19日访问。

理解与认识。^{⑤④} 有一些执法检查报告还要求加强行政机构内部的纪律，强化对执法人员的监督并对违纪人员进行查处。^{⑤⑤}

显而易见，执法检查对行政系统内部事务的干预程度也是行政诉讼所无法企及的，因为该领域的事务通常被排除在法院的监督范围之外。^{⑤⑥} 人民法院只能偶尔通过司法建议等方式向行政系统提出类似的监促建议。^{⑤⑦} 同时，如前文所述，这一监督过程也使常委会深入到如行政编制这样的难以监督的领域并借势发力向国务院提出调整相关编制的建议或要求。尽管这仍然无法动摇国务院在编制方面的主导权，但这种个案式的监督却使常委会获得一种让国务院系统不得不认真对待的话语权。

（四）预算供给：督促提供经费及执法条件的保障

在反思导致执法废弛的原因以及寻找提高执法效益的方案的过程中，全国人大常委会尽力避免“头痛医头、脚痛医脚”的狭隘视角，而是坚持从更为全面宏观的角度考虑和谋划。因此，它自然而然地将执法经费及其他条件的保障作为重要的因素加以考量。

在一些地方和执法领域，经费缺乏所带来的困扰有些触目惊心。例如，“各级残联普遍反映，目前残疾人事业经费困难，有个省 12 个县的残联从未得到过政府财政拨款，工作人员的工资及日常开支仅由民政部门挤给一点，有的市、县残联经费，扣除人头费剩余的不足支付一部电话机的费用，很难开展正常工作”。^{⑤⑧} 在有些领域，连基层执法队伍的统一着装都无法在经费上得到保障。^{⑤⑨} 有的贫困地区没有经费开办戒毒所，需要戒毒的人员无法入所戒毒，入所的也无法戒断，对感染艾滋病毒的违法犯罪人员没有关押场所。^{⑥⑩} “一些地方气象职工的医疗保险问题尚未得到解决。”^{⑥⑪}

然而，作为最高国家权力机关的全国人大及其常委会又面临着其他国家议会不可能遭遇的窘境——作为其监督对象的国务院一直掌握着预算编制和执行的主导权，而前者则在很大程度上沦为图章化的批准机关。^{⑥⑫} 同时，由于我国立法实践尚未将成本效益分析制度化，因此，立法过程中对执法成本的评估和讨论基本上难以被纳入议事日程。对成本的忽视往往又会给执法实践带来诸多的困扰，这些困难在执法检查过程中通过各种渠道反映出来。为此，作为监督者的全国人大常委会会有意识地利用这一契机强化其对执法预算保障的监督，努力构建有可持续财政支持的执法体系。

总体而言，执法经费和条件保障方面主要存在两个方面的问题。其一是执法所需的软硬件设施缺乏制度性保障；其二是专项执法经费，特别是执法人员的工资待遇等保障的缺失。具体而言，经费缺口主要存在以下两种情况：

首先，经费的供给无法满足执法的需要。这具体表现为以下几种情况：（一）有些地方的经费

^{⑤④} 参见注②⑥，第 833 页；注②⑦，第 184 页；《水土保持法报告》（1998 年），《全国人大常委会公报》1998 年第 6 期，第 738 页。

^{⑤⑤} 参见注④④，第 120 页；注④⑤，第 434 页。

^{⑤⑥} 参见《行政诉讼法》（1989 年）第 12 条第 3 项。

^{⑤⑦} 近年的实证研究，参见章志远：《我国行政诉讼司法建议制度之研究》，《法商研究》2011 年第 2 期，第 69-78 页；董礼洁、周欣：《行政性司法建议的法定功能与事实功能》，《人民司法》2011 年第 3 期，第 51-55 页。

^{⑤⑧} 《残疾人保障法报告》（1992 年），《全国人大常委会公报》1992 年第 6 期，第 160 页。

^{⑤⑨} 参见注④⑤，第 607 页。

^{⑥⑩} 参见《〈关于禁毒的决定〉报告》（1995 年），《全国人大常委会公报》1995 年第 7 期，第 130 页。

^{⑥⑪} 同注②⑥，第 832 页。

^{⑥⑫} 参见刘剑文、熊伟：《预算审批制度改革与中国预算法的完善》，《法学家》2001 年第 6 期，第 52-59 页；朱大旗、何遐祥：《议会至上与行政主导：预算权力配置的理想与现实》，《中国人民大学学报》2009 年第 4 期，第 128-135 页。

没有达到法定的要求和额度。例如, 尽管《农业技术推广法》第24条规定, 要改善农技推广人员的待遇, 提高保障和补贴水平, 但“有43.2%的基层农技推广机构表示本级政府没有采取相关措施”^③ 提供这样的保障。(二) 有些领域的执法经费没有固定来源, 缺乏可持续的投入。例如, 在《森林法》执法检查中发现, “执法经费没有固定渠道和保障, 影响执法队伍的稳定和正常工作”。^④ (三) 经费的投入与执法需求之间差距过大。有报告指出, 尽管各级政府对动物防疫的经费投入是不断增加的, 但与动物防疫面临的形势相比, 投入仍然不足, 特别是经济欠发达地区的防疫经费实际到位率低, 防疫基础设施陈旧, 检测手段落后。^⑤ 在食品检验领域, “由于经费有限, 必需的高端设备无力投入, 现场快速检验能力也不适应实际需要, 导致我国总体检验检测能力不强”。^⑥ (四) 资金投入水平与其他国家相比存在较大差距。例如, 有报告指出, “根据国际上的经验, 污染治理投入占GNP的比例达到1~1.5%时, 才能基本控制污染; 达到2~3%时, 才能改善环境质量。而目前我国仅有0.7~0.8%, 远没有达到这一投入水平, 就连污染最重的省份也是如此”。^⑦ (五) 地方政府配套资金未到位。有报告提到, “中央立项的动物防疫基本建设项目, 有些地方的配套资金不能落实, 防疫项目难以按时完成和发挥作用”。^⑧

其次, 存在克扣挪用执法经费的现象。一些地方克扣执法经费的情况较为普遍。有检查组发现, 在分担义务教育经费上存在“上增下减”现象, 即上级政府增加了投入, 本级政府却减少了应承担的资金, 因此造成较大的经费缺口。“16个省54个县中, 有3个省未按规定落实资金1.08亿元, 有8个县未按规定落实资金1350万元, 分别占应承担资金总额的8.65%、71.78%。”^⑨ 挤占挪用执法经费的情况也时有发生。有报告指出, “一些地方存在用公用经费发放教师津补贴、偿还学校债务, 将校舍维修改造资金用于日常办公开支等现象。在审计调查的54个县中, 有46个县挤占挪用公用经费、校舍维修改造资金等1.15亿元, 占同类专项经费的3.8%”。^⑩

为了确保经费投入到位, 执法检查组通常采取两种措施开展监督。一方面, 是在检查过程中对资金到位情况进行摸查并对经费保障较好的部门给予肯定。例如, 2013年《气象法》执法检查报告便对中央和地方政府在这这方面的工作予以首肯:

气象法明确要求“将气象事业纳入中央和地方同级国家经济和社会发展规划及财政预算”。国务院有关部门把气象事业纳入国家经济和社会发展中长期规划及相关专业规划, 并在安排中央预算内投资年度计划时, 积极调整投资结构, 向气象事业适度倾斜, 不断拓展中央投资支持范围。地方各级政府将发展气象事业作为重要工作, 加强对气象工作的领导, 逐步加大投入。2000年至2013年, 中央财政对国家气象事业的投入累计803亿元, 年均增长15%。地方各级财政累计投入312.42亿元, 重点支持了公共气象服务和气象现代化建设。^⑪

③ 同注⑤, 第697页。

④ 同注⑥, 第496页。

⑤ 参见注④。

⑥ 《食品安全法报告》(2011年), 《全国人大常委会公报》2011年第5期, 第526页。

⑦ 《环境保护法报告》(1995年), 《全国人大常委会公报》1995年第6期, 第79页。

⑧ 同注④。

⑨ 《义务教育法报告》(2008年), 《全国人大常委会公报》2009年第1期, 第82页。

⑩ 同注⑩。

⑪ 同注⑩, 第832页。

另一方面，是建议和督促国务院纠正资金保障方面存在的问题，确保执法活动的顺利开展。从实践来看，这样建议和监督措施通常也能获得行政系统的理解和积极回应。在此择两例加以说明。

2006年，《节约能源法》执法检查组在报告该法实施过程中存在问题时明确指出，“节能工作缺乏稳定的财政资金支持，现有投入少而分散，不能集中支持节能目标的实现”。^②这一意见引起国家发改委的高度重视。后者承诺，将“建立稳定可靠的节能投入机制”。具体而言，“2007年中央财政预算安排部分资金，用于支持节能重大工程、示范项目、生物能源和生物化工以及可再生能源在建筑领域中的应用等节能技术研究。研究节能专项资金的具体实施方案，争取尽快启动相关工作。落实高效照明产品推广的财政补贴方案并组织实施，在此基础上，研究建立对量大面广的其他节能产品的财政补贴机制”。^③

同年，在开展环保方面法律实施情况跟踪检查过程中，全国人大常委会直陈，“十一五”期间全国污染治理所需的1.4万亿元投资总需求并未得到很好落实。“不仅一般的治理项目资金还没有落实，即使一些国家批准的重点流域治理项目资金也没有完全落实。”为此，常委会“建议国务院及其有关部门和地方政府必须抓紧落实资金来源，推动建立多元化环保投入机制，确保各级政府投入及时到位”。^④国家环保总局对此也给予积极回应，并作如下承诺：

在资金投入方面，“十一五”期间，中央财政将继续加大环保投入。一是加大国债资金和预算内基本建设投资，把节能环保项目作为安排新增投资的主要方向之一。二是加大中央财政一般预算内环保资金投入，中央财政将环境保护确定为“十一五”期间公共财政支出的重点。三是深化环境保护财政政策改革，研究推进环境有偿使用改革，重点是研究推进排污权有偿取得和交易试点，研究建立跨省流域生态补偿机制。^⑤

综上所述，执法检查使得全国人大常委会通过个案式的干预化整为零地重新过问在预算监督和立法程序中被遗忘的执法成本问题。这种具体的、个案式的监督扭转了其在预算编制和监督领域的被动地位，同时也弥补了立法过程所留下的缺憾。

四、初步的结论

执法检查的过程为我们呈现了一幅颇为不同的、在行政诉讼制度下无法捕捉到的监督图景。司法审查更多地是以行为为导向。它是在假定行政执法所需的制度条件具备的前提下对行政行为的合法性进行评判。在此过程中，法院将行政行为作为审查对象，并判定该行为是否符合法律规范的要求。法官的观察视角和处理方法基本上是静态的、平面的，只看行为、不问原因。不论出于何种客观原因（如由于经费、人员不足导致的行政不作为），只要行政行为违法都将得到负面的评价。此

^② 同注①，第619页。

^③ 《国务院办公厅转报发展改革委关于落实全国人大常委会执法检查组对节约能源法实施情况意见和建议报告的函》，载中国新闻网 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2007-04/26/content_364714.htm，2014年7月6日访问。

^④ 《关于跟踪检查有关环境保护法律实施情况的报告》（2006年），《全国人大常委会公报》2006年第7期，第631页。

^⑤ 《国务院办公厅转报国家环境保护总局关于落实全国人大常委会执法检查组对有关环境保护法律实施情况意见和建议报告的函》，载中国人大网 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2007-04/26/content_364715.htm，2014年7月6日访问。

外，由于法院的组织地位低于行政系统且判例制度尚付之阙如，以个案审查为基础的行政诉讼实践通常难以使某一判决产生广泛的政策影响。^{①⑥}

相反，执法检查则以政策为导向。身兼立法者和监督者的全国人大常委会在此过程中并不停留于对某种行为、某一个案的检视，而是从根本上追问和检讨为什么某一部法律无法得到实施并在此基础上探究完善实施机制的途径。它的侧重点在于在确保合法性的前提下通过各种途径提高执法的有效性。它的视角是动态的、立体的。由于其组织地位高于国务院且依据宪法享有若干重要的决策权，全国人大常委会能够使其监督活动产生更为广泛的政策影响。通过执法检查，全国人大常委会能够触及法院无法触及的影响法律实施的其他因素，同时也能由此带来司法审查所无法产生的政策效果。

法院更像是一名交通警察，它的主要职责是要确保人们遵守交通规则，从而维持交通秩序。然而，全国人大常委会更像是交通规划师，它的主要角色是构建出一套完善、有效、可持续发展的交通系统所需的完备的基础设施。归根结底，一套安全有效的交通体系既需要一丝不苟的交通警察，更需要高瞻远瞩的规划师。

总而言之，执法检查使得全国人大常委会能够实现对国务院及其所属部委的执法活动开展日常的监督。正因如此，常委会才有可能更加主动地与行政系统进行对话，并在此过程中确立起优势地位。执法检查对于确保严格执法所产生的影响是全面而深刻的，而这种影响是司法审查所欠缺的。全国人大常委会通过监督功能的平移和嵌入试图在确保执法效果的同时实现其他的监督目的。这种功能嵌入（functional embeddedness）的监督方式已经大大超越了西方学者所描述的常委会恢复工作的早期所采用的权力成长策略——组织嵌入（institutional embeddedness）。^{①⑦}其他功能的嵌入也帮助常委会弥补了立法博弈环节所存在的劣势，尤其是在编制和预算方面。同时，需要指出的是，执法检查并不限于以行为纠偏为中心的法律监督，而是延伸至行为以外的政治监督。

【主要文献】

1. 《全国人大常委会公报》（1992—2014年）。
2. 何海波：《实质法治：寻求行政判决的合法性》，法律出版社2009年版。
3. 沈岿：《公法变迁与合法性》，法律出版社2010年版。
4. Kevin J. O'Brien, Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development, *Comparative Political Studies*, Vol. 27 No. 1, 1994.

（责任编辑：无为）

^{①⑥} 有学者认为，即便是最高人民法院，也很难通过个案去实现规则的统一。参见汪庆华：《政治中的司法：中国行政诉讼的法律社会学考察》，清华大学出版社2011年版，第25—26页。当然，也有一些学者通过实证证成法院造法的事实。参见何海波：《实质法治：寻求行政判决的合法性》，法律出版社2009年版，第105—126页；沈岿：《公法变迁与合法性》，法律出版社2010年版，第五章、第六章。

^{①⑦} 即通过减少与强大的行政部门的摩擦，增加合作，获得权力的成长和地位的提升。See Kevin J. O'Brien, Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development, *Comparative Political Studies*, Vol. 27 No. 1, April 1994, pp. 80-109.