

情况简介

南宁市图书馆（新馆）位于良庆区玉洞大道32号，毗邻五象湖公园，占地约40亩，总建筑面积36109.3平方米，外观融合了梯田、铜鼓及风雨桥等广西特色元素，呈现出高雅大方的建筑格调。馆内设计藏书量200万册，阅览座位1700个，网络节点3000个，新馆将秉承“求知、休闲、交互”的服务理念，以多样化的馆藏资源和智慧化的服务模式，建设成为一家普遍均等、惠及全民、服务高效并适应未来发展趋势的区内领先现代化图书馆。



微信公众号



热点聚焦

聚焦“人大专题询问”
专题信息

13

南宁市图书馆主办

2024

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参阅。

目录

CONTENTS

热点聚焦

专题询问十四年：“问”有责任 “答”显担当	2
改进专题询问 提升监督实效	7
地方人大专题询问工作优化路径思考 ——基于践行“八八战略”和全过程人民民主的视角	11

延伸阅读

让人大专题询问“常问常新”	21
“对话”式监督：中国式专题询问的制度与法律特征——全国人大常委会的实践 (2010—2023)	25

他山之石

济南市以专题询问成效助推缓解停车难题	57
西安：“一盘棋”合力守护最美“夕阳红”	59
国外议会询问制度及其对我国的借鉴	64

主办单位：南宁市图书馆

编辑出版：南宁市图书馆信息开发与研究部

主 编：蒋桂香

编 委：陈啸秋 闭冬红 李洁谊
赵 玮 孙焕盈 刘思良

本期责编：刘思良

地 址：南宁市良庆区玉洞大道32号
邮 编：530221
电 话：0771-4977139/4977293
网 址：www.nnlb.com

编者按：

专题询问是人大监督方式的一种创新和发展，是询问的一种特定方式。自 2010 年 6 月全国人大常委会首次开展专题询问以来，地方各级人大对专题询问进行了积极尝试和探索，如何开展好专题询问工作，询出结果，问出实效，成为当前各级地方人大一项重要的课题。

本期围绕“人大专题询问”这个热点，编辑并制作本专题资料，仅供参考。

热点聚焦

专题询问十四年：“问”有责任 “答”显担当^①

人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分，是国家权力机关代表人民进行的、具有法律效力的监督。专题询问是人大监督的方式之一。2010年，全国人大常委会首次开展专题询问。14年来，专题询问制度不断发展完善，起到推动改进工作、增强监督实效的作用。

肇始：激活人大监督“一池春水”

“全国地方政府债务的规模到底有多大？造成政府债务的原因是什么？有何解决思路？”

“我问一个数十年如一日都在提、却始终没有改好的问题，财政预算支出的进度不均衡问题究竟怎么改？”

“省直管县的财政试点改革步伐能不能加快点？”

“保障和改善民生的投入是不是可以进一步加大？”

.....

这些开宗明义、直截了当的提问，来自十一届全国人大常委会第十五次会议专题询问现场。

时针拨回到2010年的十一届全国人大三次会议。全国人大常委会工作报告提出，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。

2010年6月24日，一个值得铭记的时间点——全国人大常委会首次专题询问在人民大会堂拉开帷幕。出席十一届全国人大常委会第十五次会议的常委会组成人员分为6组审议国务院关于2009年中央

^① 徐航. 专题询问十四年：“问”有责任 “答”显担当. 《中国人大》杂志, 2024年第12期.

决算报告，并对决算报告涉及的社会普遍关注的问题进行专题询问。财政部和审计署多位负责人到场应询。

一问一答，有来有往。专题询问现场的氛围，让政府部门负责人感到了前所未有的“压力”。

“您提的问题非常好，切中要害，‘杵到我们的腰眼子了’！”对于委员的提问，到场应询的财政部负责人表示，接受全国人大常委会组成人员询问，有利于进一步加强和改进财政工作，更好地实现为国理财、为民服务的宗旨。

为何这场开先河的专题询问将焦点锁定在了政府的“钱袋子”上？根据法律规定，国务院应当在每年六月，将上一年度的中央决算草案提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。对相关问题进行专题询问，一方面有利于督促有关方面加强和改进决算管理工作，发挥人大监督作用；另一方面回应人民群众关切，积极履职尽责。

此后几年，全国人大常委会又相继就城镇保障性住房和管理、保障饮用水安全、教育改革和发展规划纲要实施情况、农田水利建设等方面开展专题询问。通过集中就相关领域的热点问题与国务院有关部门负责人直接交流，专题询问更深入、更贴近民生、更实实在在。全国人大常委会组成人员深入调研、精心准备，提出的问题更具深度和针对性，国务院有关部门负责同志虚心听取意见，实事求是回答询问。中央主要媒体进行现场报道，产生了积极的社会反响。

“专题询问逐步机制化规范化，有力推动了有关方面改进工作。”在全国人大常委会的示范带动作用下，专题询问“自上而下”推进，辐射至全国各地，激活了人大监督的“一池春水”。

发展：专题询问程序、内容日趋完善

跨过起跑线，专题询问仍在不断完善，为监督工作按下了“快进键”。

2014年12月28日，国务院副总理代表国务院向全国人大常委

会作关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告，并到会回答询问。这是全国人大常委会开展专题询问以来，国务院领导首次到会应询。

回顾专题询问的历史，我们不难发现，“规格高、阵容强”成为一个显著亮点。委员长会议组成人员多次出席或主持专题询问，并在询问过程中提问、在问答之后作出实时点评和讲话、向提问的委员和代表征询意见。这都大大提升了询问层级、加大了询问力度、创新了询问形式、丰富了询问内容、强化了询问效果。“一府两院”的“一把手”多次到会应询，也充分展示出专题询问的权威性。

作为人大监督工作中的重要方式方法，执法检查和专题询问的“强强联合”，要将目光转到 2015 年 6 月 30 日——十二届全国人大常委会第十五次会议举行联组会议，就职业教育法执法检查报告进行专题询问。这是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展询问。来自西部省份的委员摆事实，抛出了如何解决职业教育债务的疑问；从事民办职业教育的全国人大代表结合行业发展，直指技工荒难题；参与执法检查的地方人大有关人员带来了执法检查中发现的问题。

“在专题询问上提问，令我感到执法检查力度空前，我们十分期待监督成效。”打出执法检查+专题询问的监督“组合拳”，既是对执法检查效果的强化，有利于摸清法律实施取得的效果、存在的症结；也是对专题询问方式的丰富和发展，进一步延伸监督链条，问出整改落实务实举措，强化监督工作的刚性和实效。

专题询问的对象也从国务院及其有关部门扩大到最高人民法院、最高人民检察院。2018 年 10 月 25 日，十三届全国人大常委会第六次会议结合审议“两高”专项工作报告进行专题询问。这是全国人大常委会首次对“两高”工作进行专题询问。

经过十一届、十二届和十三届全国人大常委会的实践，专题询问在程序、内容等方面日臻完善。

例如，为了在制度和法律层面进一步规范专题询问工作，2015年，全国人大常委会办公厅出台《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，提出每年安排一至两位国务院副总理或国务委员参加专题询问、完善现场询问组织方式、提高问答质量等一系列举措。专题询问始于“问”，但决不止于“答”。为确保专题询问真问真答、防止“走过场”、“摆样子”，意见指出，在专题询问结束后，全国人大常委会及时汇总整理《审议意见》，函送“一府两院”研究落实，并要求在适当时限内向常委会书面反馈整改落实情况报告，提高专题询问的实效性。

又如，2022年6月，新修改的全国人大常委会议事规则专门增加了两条有关专题询问的内容，特别是增加了专门委员会可以就有关问题开展调研询问的规定。

一言一语察民意，一问一答应民生。细数专题询问的内容，社保体系、新农村建设、职业教育、交通运输体系建设等，在着眼于主题重大、关系国计民生的话题同时，还结合当前政府工作重点。可以说，作为最高国家权力机关依法进行的庄严之间，抓住问题关键，不回避矛盾，想民所想、急民所急，言民所欲言、问民所欲问，既符合法律，又适合国情，还切合民意。

新阶段：监督工作迈上更高台阶

从首次开展到落地生根再到枝繁叶茂，截至目前，全国人大常委会共开展37次专题询问。专题询问，成为全国人大常委会依法履行监督职能的“常规动作”。

十四届全国人大及其常委会履职以来，专题询问又翻开了崭新篇章。

民以食为天。粮食安全是“国之大者”，是国计民生的头等大事。2023年8月30日，十四届全国人大常委会第五次会议举行联组会议，审议国务院关于确保国家粮食安全工作情况的报告并开展专题询问。

“下一步将如何通过进一步制定和完善政策，为全方位夯实粮食安全根基提供保障？”

“如何在粮食生产的整个链条中确保粮食安全？”

.....

5位委员、2位列席人员围绕确保粮食质量安全、加快推进种业振兴、完善粮食主产区利益补偿机制等问题提出询问，直指粮食安全保障“要害”。

专题询问现场，国务院副总理和国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问。应询人条分缕析，从法律政策、调研情况、未来举措等方面，一一真诚作答。各位负责人一致表示，将积极配合全国人大及其常委会推进相关立法，不断强化粮食安全的法治保障，保证粮食质量安全，让人民吃得饱、吃得好、吃得放心。

十四届全国人大常委会首场专题询问便聚焦粮食安全，既是贯彻落实党中央决策部署的切实举措，也是代人民发问、为人民履职的切实行动。沉甸甸的“米袋子”，寄托了人民群众沉甸甸的期盼。近三个小时的专题询问，问答双方在热烈的气氛中坦诚交流。“真问、敢问、会问”，问答之间，彰显人大监督的刚性与实效；“问得深、答得实”，法治根基持续夯实，政策保障不断完善，问出天下粮仓好“丰”景，答出人民群众新期待。

生态环保一直是备受社会关注的话题。全国人大常委会曾多次围绕审议生态环境相关法律执法检查报告进行专题询问。

而一场关于生态环境和资源保护领域执法、审判、检察工作的专题询问足以留下深刻的印记。2023年10月22日，十四届全国人大常委会第六次会议举行联组会议，审议国务院关于打击生态环境和资源保护领域犯罪工作情况、最高人民法院关于人民法院环境资源审判工作情况、最高人民检察院关于人民检察院生态环境和资源保护检察工作情况的报告，并开展专题询问。

这是全国人大常委会首次围绕同一主题，对“一府两院”三个报告同时开展专题询问。

“开展联合打击整治，形成整体合力”，“协同司法和相关部门携手把高质量发展与高水平保护融为一体、落到实处”，“环境资源保护不是一家的事，不是一个部门的事，而是大家的事，大家的事大家一起干、综合干”……专题询问现场传出的声音，是执法机关和司法机关协同共治、作答生态环保这份“考卷”的有力印证。

这次专题询问，是贯彻落实习近平生态文明思想、习近平法治思想的重要实践，也是最高国家权力机关与“一府两院”实现监督效能的良性互动。人大之间，问出人民心声，盘活绿水青山“一盘棋”；同场“答题”，答出工作实效，描绘美丽中国新画卷。

“不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。”回望专题询问的14年，一个个开门见山的问题、一句句坦诚应对的话语，每一次落地有声的专题询问背后，都是全国人大常委会增强监督实效方式的不懈努力。法律的要求、委员和代表的呼声、人民的期待，无论是询问还是回答，都汇成推动社会主义民主法治建设的强大合力。

改进专题询问 提升监督实效^①

专题询问是人大常委会行使监督权的一种重要方式，对提升人大履职效能具有明显的效果。专题询问与一般的询问不同，它是有计划、有组织、有准备对特定议题进行的一种问答活动，具有主题鲜明、重点突出、内容更具有实质性的特点。

近年来各级人大常委会运用专题询问行使监督权的探索和实践中还存在一些亟待解决的矛盾和问题，主要表现为：一是专题询问的运用频率不高。基层人大往往不敢尝试，或者不愿尝试这种带有刚性

^① 改进专题询问 提升监督实效. 人民代表报 2024-04-22.
<http://www.hbrd.gov.cn/system/2024/04/22/101309450.shtml>

色彩的监督方式。二是专题询问选题范围存在局限性。强调“突出”“重点”“热点”问题多，没有认识到各级人大常委会通过调研，认为其他一些问题在解决的过程中需要询问，或者需要监督督促解决的，都应该纳入到专题询问中来。三是询问程序设计有待改进。有些只是简单“复制”和“拷贝”全国人大常委会的做法，未能对询问者和应询者及其询问、答复进行程序上的有效规制，无法体现出专题询问的刚性，对显而易见的工作疏漏不敢严问，对说明不够的工作细节不敢追问，对答复不满的问题不敢质问，有时无法获得既定询问效果。四是对专题询问问题解决跟踪问效不够。专题询问会议结束，及时跟踪问效不够，对被询问机关在询问答复中提出的具体事项没有进行重点督办，缺乏督导落实的责任追究。笔者认为，运用好专题询问这一刚性监督方式，要在以下五个方面下功夫。

在选准专题询问议题上下功夫

专题询问的主题，应该本着“围绕中心、服务大局、突出重点、务求实效”的基本原则，以着眼于解决带有关键性、迫切性和严重性的问题为重点，根据地方实际筛选专题询问的主题，可以是人大在执法检查、工作评议等具体活动中发现的问题，可以是“一府两院”工作中暴露出来的问题，可以是群众反映强烈、社会普遍关注的问题，也可以是在其他地方已经产生重要影响但本地尚未产生，如不加以重视解决可能会引起严重后果的苗头性问题。可以在人大网站、电视广播或者信访部门拓展设立专门的信息收集渠道，通过公众提议或者来信来访等，征集筛选需要询问的专题，避免专题询问议题来源的局限性和片面性。

在做足专题询问准备上下功夫

一是专题询问工作方案要“实”。方案内容要详细明确组织领导机构、专题询问的组织和方式、对象和内容、步骤和要求以及工作分工和时间安排等等。工作方案形成后，要同步与政府及相关部门沟通

协调，形成一致意见后，提交主任会议讨论通过，印发常委会组成人员、政府及相关部门。二是专项调研要“实”。除通过问卷调查、执法检查、专项座谈、个别走访等方式外，还可建立网上民意调研平台、接受群众来信来访等。通过多样化的途径对确定专题开展深入调研，全方位查找问题，全面了解和掌握第一手材料，确保底数清、情况明、数据准。三是确定询问问题要“实”。在调研结束后，要召开主任会议听取调研组汇报，对调研成果进行认真分析梳理，精选出一批针对性较强、社会关注、百姓关心、经过努力可以解决的问题作为询问的重点。四是与政府部门沟通要“实”。询问问题确定后，要及时送交政府相关部门，促使有关部门作深入的研究、思考，以便提出更加积极有效的解决办法。还可探索“开卷”与“闭卷”相结合的方式，跳出“问”与“答”之间内容相对固定的模式，拟定关联性延伸议题作为提问备选，促进接受询问的部门在全面了解掌握本职工作同时，做好更加细致的应询准备。

在丰富专题询问方式上下功夫

一是创新优化组织模式。专题询问不仅可以在常委会会议上进行，也可由人大常委会委托有关专门委员会组织进行，灵活对“一府两院”的监督；在常委会会议上进行专题询问时，可在常委会联组会议上进行，也可在分组会议上进行，重大问题上联组会，一般问题上分组会，以此增加专题询问的数量，也可以让更多的组成人员从多个角度提出问题。二是灵活专题询问会的形式。可根据选题内容的不同、应询部门的不同、紧急程度的不同、与会人员的不同等，采取现场办公会议、视频电话会议、电视直播等形式，将之灵活运用在不同的询问专题中，从而建立专题询问的常态化机制，不断加大专题询问的力度和频次，尽快实现从“个别”到“普遍”、从“创新”到“常态”的转变。三是扩大参加专题询问的主体。为有利于扩大人民有序政治参与，使人大监督工作赢得社会的广泛支持，又有利于被询问部门实实在在地接

受人民群众和社会各界的广泛监督，使专题询问更富有公开性和影响力，在选择部分常委会组成人员作为询问人同时，可进一步扩大至本级人大专门委员会委员，增大本级人大代表参加的数量和比例，甚至吸纳少量有意愿的公民列席，拓宽和畅通人大代表和人民群众的监督渠道。四是营造良好“严肃活泼”的现场氛围。主持人在介绍政府领导及有关部门领导、说明有关注意事项、充分掌握专题询问整体情况和态势的基础上，引导双方本着“一事一问”的基本原则，不能脱离会议主题，更不能随意发问，但应该允许有一定的追问和适当的辩论。通过激活全局的主持艺术和控场能力，促进询问中有提问，有追问、有问答、有补充，形成良好的互动，可以使整个互动过程中有对以往监督效果的回应，有对未来工作中肯的建议，也有观点的碰撞与交锋，从而营造互动、热烈的民主氛围，最终推动问题的实际解决，避免询问会议肤浅化、过场化。

在跟踪专题询问结果上下功夫

一要重视审议意见。针对专题询问所涉及的问题，明确提出人大常委会的意见建议，确定好整改目标和责任时限，结合对专项工作报告审议情况，形成常委会会议审议意见，送政府研究处理，并要求在规定期限内将研究处理情况向人大常委会报告；同时对专题询问中组成人员和人大代表比较关注的问题进行梳理，选择其中一两个突出的问题进行跟踪监督，推动问题尽快解决，确保专题询问的监督效果充分体现。二要加强宣传报道。人民群众是最强大的监督力量，要注重调动群众参与问后跟踪的热情，充分利用好各种宣传媒介，强化宣传力度，让广大群众清楚当前人大监督的重点问题和负责部门，形成监督合力。三要及时考核评价。完成专题询问后，人大要适时成立考核评价组，注重吸收有所专长的人大系统内外优秀力量，依据考核方案在规定时限内对相关应询部门开展考核评判，形成考核报告提交人大常委会主任会议。人大常委会主任会议可根据考评结果判定监督效果，

对未达到预期效果者，可以再次询问或者采取质询等更刚性的监督手段。

地方人大专题询问工作优化路径思考 ——基于践行“八八战略”和全过程人民民主的视角^①

“八八战略”是巨大的思想宝库，其中所蕴含的秉持以人民为中心的发展理念和优势论、系统论、实践论等科学方法论，体现了人民至上的价值立场，与全过程人民民主重大理念高度契合。在“八八战略”的科学指引下，浙江省温州市人大常委会就“大综合一体化”行政执法改革等14个有关温州市重点经济社会发展的问题进行了专题询问，为打造全过程人民民主实践高地开展了市域层面探索提供了温州人大经验。笔者在工作学习的同时做了一些思考，试图从地方人大充分践行“八八战略”和全过程人民民主的角度出发，分析温州市人大常委会专题询问的开展情况，并就地方人大专题询问工作优化路径进行浅显探讨。

一、“八八战略”中“人民性”对专题询问的引领作用

（一）价值导向

习近平总书记在浙江期间强调，人大工作最重要的一条就是做到“人民利益高于一切”。坚持人大工作为人民的执政理念，深刻领会“人民”二字的精义，始终做“人民的忠实代言人”。这些论述为党的十八大以来提出“坚持以人民为中心”“发展全过程人民民主、保障人民当家作主”等观点提供了重要基础。开展好专题询问，不仅有助于强化人大监督职能，增强监督工作的实效性，树立人大的良好形象，推动民主政治建设，更有利于促进政府部门依法行政、高效履职，

^① 缪俊. 地方人大专题询问工作优化路径思考——基于践行“八八战略”和全过程人民民主的视角 [J]. 人大研究, 2024, (05): 4-8. DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2024.05.003.

从而有效回应民众关切期盼，这与“八八战略”蕴含的一切权力属于人民、来自人民的理念，凸显人民主体地位的内涵不谋而合。

地方人大开展专题询问，是充分行使人民赋予的法定监督权的途径，能够在法治的框架内充分彰显社会主义民主的人民性，是坚持以人民为中心、发展全过程人民民主的重要体现。

（二）理论界定

专题询问在我国有着丰富实践，新修订的全国人大议事规则专章对专题询问进行了制度说明。早先时候，专题询问更多是以询问权作为其法律背书。2021年3月，第十三届全国人民代表大会第四次会议通过《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会议事规则〉的决定》，对专题询问进行了法理确认。与此同时，专题询问的制度研究同执法检查、质询和宪法监督等一起，正在不断被充实完善。

从各地实践综合来看，专题询问是人大常委会在实践中依法探索形成的重要监督方式，是询问的创新与发展、衍生与拓展，具体是指人大常委会依照宪法和法律规定，围绕中心工作和人大常委会监督工作事项，通过法定程序，围绕特定主题，有计划、有组织地向“一府一委两院”和具有执法、行政职能的部门开展询问的一种监督形式。笔者更倾向于将专题询问理解为是将质询和询问综合起来的一种特别的询问。和一般的询问相比，专题询问的组织性、指向性、正式性、刚性更强，通过有针对性、有重点的提问，不仅能帮助人大代表、人大常委会组成人员释疑解惑、知情知政，而且通过聚焦问题、解决问题，使监督重点进一步突出、监督方式进一步改进、监督实效进一步增强。

二、地方人大专题询问实践探析

在人大工作实践中，专题询问已经开展得比较成熟。2010年6月24日，第十一届全国人大常委会第十五次会议在审议2009年中央决算报告时首次开展专题询问。2011年11月，浙江省人大常委会首

次就财政决算和审计工作开展专题询问，开启了新的监督实践。同年，杭州、台州、嘉兴等地人大也围绕涉及群众切身利益、社会普遍关注的热点问题依法开展询问。

对于专题询问这一监督形式，温州市人大起步较早，敢于大胆实践。温州市开展专题询问肇始于 2010 年 8 月，市十一届人大常委会第五十六次主任会议建议就珊溪水库水源污染整治方案开展专题询问。多年来，温州市人大形成了问前充分准备、问中有理有据、问后跟踪督办的专题询问实践模式，坚持突出重点、选准议题，始终紧扣全市中心大局，直面教育、医疗、养老、食品安全等群众关心、反映强烈的突出问题发问，在开展的 14 次专题询问中，努力做到“问出人民心声、答进人民心坎”，不断以“民声”促“民生”，使之成为温州人大专项监督的重要抓手，让“民声”“落地有声”。

最近的一次专题询问为 2023 年 6 月 29 日，温州市人大常委会围绕“大综合一体化”行政执法改革工作开展专题询问，促进深化行政执法体制改革，优化政府职责体系和组织结构，完善基层综合执法体制机制，取得了良好的成效。

笔者查询了历年来温州市人大常委会官网公布的关于专题询问工作的新闻和数据，但内容仍属有限。现对搜集到的材料进行总结（详见表 1）。

表1:温州市人大常委会专题询问实例汇总表

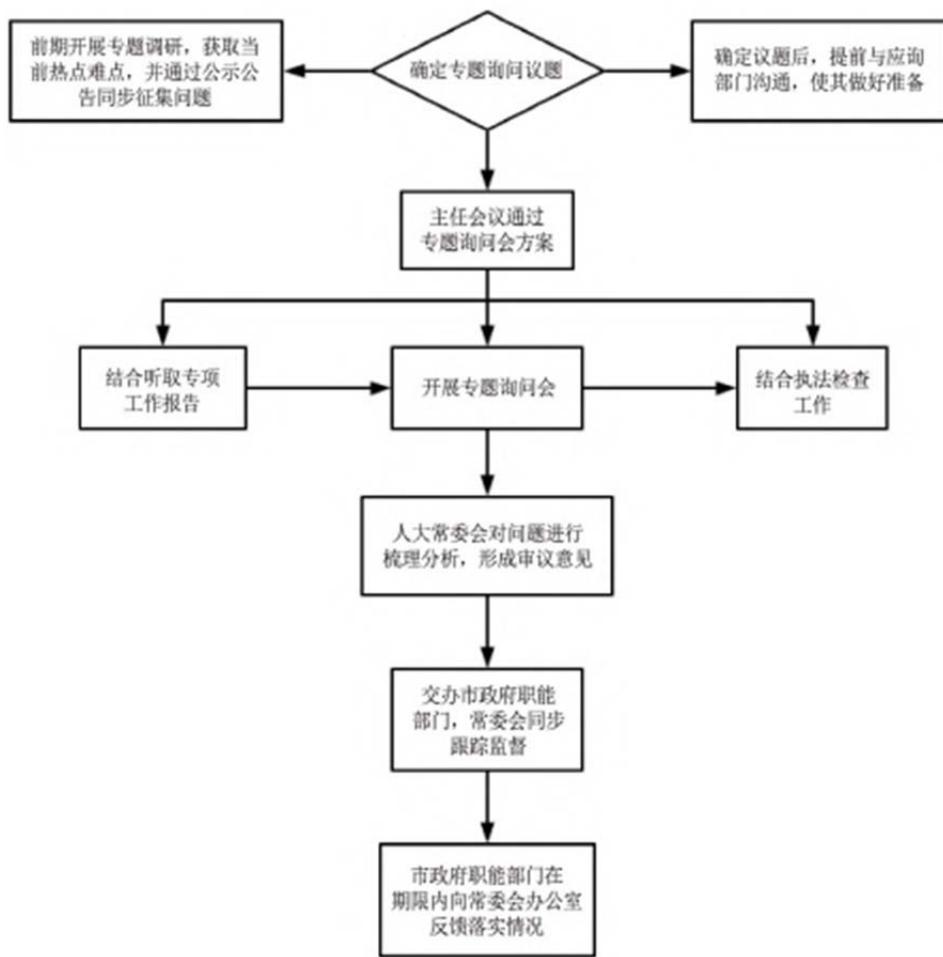
序号	时间	询问主题	询问主体	应询对象	结合听取和审议的报告	宣传方式
1	2010年8月27日	珊溪水库水源污染防治	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于市区环境综合整治工作情况的报告	网络直播
2	2011年1月11日	财政预算	常委会组成人员、市人大代表、财经委委员	市职能部门	全市和市级预算、25个部门预算草案	网络直播
3	2011年8月31日	政府投资	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	—	网络直播
4	2012年6月18日	财政决算	财经委组成人员、市人大代表	市职能部门	市级财政决算和重点部门预算执行情况	—
5	2012年8月29日	食品安全	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于贯彻实施食品安全法情况的报告及市人大常委会执法检查组关于食品安全的执法检查报告	—
6	2014年10月28日	代表建议办理	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于代表建议市政府领导领办件办理工作情况的报告	新闻报道
7	2015年10月28日	代表建议办理	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于代表建议办理工作情况的报告	新闻报道
8	2019年10月30日	促进民营经济高质量发展	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于促进民营经济高质量发展专项工作的报告	新闻报道
9	2020年6月24日	居民生活垃圾分类	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于居民生活垃圾分类工作情况的报告	网络直播
10	2020年10月29日	养老服务体系建设	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于养老服务体系建设情况的报告	网络直播
11	2021年10月22日	农村人居环境提升	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于农村人居环境提升情况的报告	网络直播
12	2021年12月2日	国有资产管理	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	2022年部门预算听证	新闻报道
13	2022年6月16日	义务教育“双减”	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于有效减轻过重作业负担和校外培训负担促进义务教育阶段学生全面健康发展情况的报告	网络直播
14	2023年6月29日	“大综合一体化”行政执法改革	常委会组成人员、市人大代表	市职能部门	关于《浙江省综合行政执法条例》贯彻实施审议意见落实情况的报告	专题录播

对 14 次专题询问实录进行分析可以看出, 2010 年至 2023 年期间, 温州市人大常委会平均每年进行 1 次专题询问 (其中 2012 年 6 月 18 日召开的财政决算专题询问会是在专委会层面进行), 且专题询问这一监督手段, 涵盖了大部分委室。专题询问中委员和代表提问数量从最开始的 10 多个, 逐渐稳定在 8 个左右, 体现出专题询问会的流程和问题体量已趋于成熟。

目前, 浙江省暂未出台省级层面的专题询问办法。从近年实践来

看，宁波、金华市和杭州拱墅区、温州鹿城区等地人大在市县层面出台了专题询问暂行办法，对相关程序性规则进行了初步界定，此处就不再赘述。本文仅从温州市人大常委会召开的 14 次专题询问会中归纳总结，得出专题询问会的一般流程（见图 1）。

图 1：专题询问会流程图



三、如何让人大专题询问更具“质”与“效”

观点一：专题询问的“软启动”与“硬启动”

根据温州市人大工作惯例，每年市人大常委会会制订下一年度监督工作要点，确定针对哪些议题开展专题询问。以 2020 年 6 月 24 日召开的居民生活垃圾分类工作专题询问会和 10 月 29 日召开的养老服务体系建设工作专题询问会为例，在当年 4 月 27 日温州市第十三届人民代表大会常务委员会第六十五次主任会议通过的《温州市人大常

委会 2020 年工作要点》中，在第 14 点“着力推动生态保护和民生改善”中提出“开展居民生活垃圾分类专项监督和专题询问”“开展养老服务体系建设暨养老事业发展审议意见落实情况监督，并组织专题询问”。

可见，人大专题询问是在有计划、有组织、有安排的前提下进行的。习近平任浙江省委书记时提出：“要在坚持中国特色社会主义民主政治方向的前提下，推进我省人民民主的制度化、规范化和程序化。”因此，将专题询问提前纳入年度安排即体现工作严谨性，也是人大监督规范化、程序化的要求所在，这一点毋庸置疑。

笔者认为，专题询问的发起可考虑适当保留更多触发条件。理由有三：其一，年初的监督计划与专题询问会议题安排可能并不包含当年发生的应受到监督的新情况和新问题；其二，本地区有需要调查或解决的突发事件，相比于其他更为刚性的监督方式，专题询问仍是较好的介入媒介；其三，在监督计划和具体方案的制订上，主要由常委会各工作委员会起草，受常委会主任会议主导，常委会委员和人大代表发挥的作用可能并不明显，人大监督的民主性有待进一步强化。

人大在开展专题询问时要从实际出发、讲究实事求是。循此，一旦临时出现与党委政府中心工作紧密贴合的重要事项，年初既定的监督计划便可能不足以使得专题询问制度有效地发挥作用，因此更应当增强这一制度的灵活性，从而保证监督工作能够与大局工作联结融合。灵活性是指专题询问制度可以相对灵活机动地运行，作为已有既定专题询问安排的补充。这需要两方面的机制作保障。第一，根据实践发展需要，适应不断变化的国情、社情、民情，允许调整和增加专题询问监督议题，采用灵活机动的专题询问方式，对政府新增的工作或突发的、社会民众关注度高、影响范围广的重要问题进行监督，保证监督的实效性。第二，在监督计划之外，允许当联名提议专题询问监督议题的委员或代表达到一定数量时，增加专题询问监督议程安排，保

证监督议题的民意回应性。

观点二：“在位”不“缺位”方能“适位”不“错位”

实践中，人大机关正在不断拓展专题询问的问题来源，增强询问问题的科学性与民意回应性，充分发挥公民在专题询问中的监督作用。如 2020 年 6 月 24 日召开的居民生活垃圾分类工作专题询问会，温州市人大常委会前期广纳意见、深挖问题，通过实地调研走访、听取有关部门工作汇报，并采取多种形式向市人大常委会、基层人大、人大代表征集专题询问题目，找准工作的难点和短板，进一步提升问题的现实性和针对性。又如 2021 年 10 月 22 日召开的农村人居环境提升专题询问会，温州市人大常委会多渠道征集询问会题目，通过媒体向社会公众公开征集意见和建议，征求市人大常委会组成人员、农资委员会组成人员、农资代表专业小组以及各县（市、区）人大常委会的意见和建议。

但笔者认为，在问题征求环节之后，进入专题询问会议开展阶段，乃至后续结果反馈的相当长一段时间里，应进一步拓宽民众的直接参与度。理由有二，其一，从前文表 1 中可见，专题询问会中的提问主体为常委会组成人员、市人大代表，民众只能通过观看网络直播或新闻媒体报道得知有关信息。其二，政府职能部门在专题询问会之后，对会上提出问题开展整改落实，这一环节中民众同样只能通过政府网站了解情况。人大代表在提问、审议环节代表民众行使了监督权利，但基于人民民主的“全过程”属性，广泛持续的民主参与，才更有利于实现和保障人民的各项民主权利。在专题询问的“全篇”文章中不断拓展民主参与的广度和深度，社会公众的知情权、参与权才能得到进一步强化。

全流程推动信息公开是吸引公民关注专题询问并主动参与其中的良策。第一，在专题询问会议结束后应通过媒体向公民进行信息披露，及时公布、更新询问和答复的进展情况，提高专题询问的透明度。

第二，充分利用好网络交流平台和新兴媒体，调动公民“建言献策”的积极性。这样既有利于人大及其常委会接受公民的监督，又可以更好地向公众展图 1：专题询问会流程图示专题询问取得的成效。

观点三：从“权为民所赋”到“权为民所用”

根据相关法律规定，地方人大常委会有监督“一府一委两院”的职权。但从前文表 1 可以看出，在 2010 至 2023 年的专题询问实践中，温州市人大常委会都仅对市政府相关职能部门进行了监督问政，没有把市法院和市检察院作为应询对象。

从各地实践来看，全国人大于 2018 年 10 月 25 日对最高法和最高检开展了首次专题询问，安徽省人大于 2021 年 11 月 28 日对省“两院”专项报告开展专题询问，江苏省阜宁县人大于 2023 年 5 月 22 日专题询问检察公益诉讼工作情况，可见从中央到地方，已有过对“两院”开展专题询问的先例。

依法将地方法院、地方检察院作为地方人大常委会开展专题询问的应询对象，不仅符合上位法规定，且十分必要。司法公正是人民群众一直非常关注的问题，需要专题询问制度发挥监督作用。通过开展专题询问对“两院”工作进行监督，能够回应民众关注，促进司法公正。以温州市人大常委会近两年监督工作计划为例，听取的 71 个监督方面的报告（2022 年 34 个、2023 年 37 个）中，没有以“两院”作为汇报主体的。可见在历年的监督实践中，温州市人大常委会的工作监督绝大部分针对市政府职能部门，对“两院”的监督较少，存在较大空间。

自 2015 至 2023 年，温州市人大已开展 7 年“两官”履职评议，针对法官、检察官本身的监督取得良好效果。现在，专题询问制度为人大监督“两院”有关工作提供了一个制度选择，值得纳入考虑范围。因此，地方人大常委会应当用好人民赋予的权力，依法扩展监督对象，将法院和检察院纳入专题询问的监督范畴，以人大专题询问的方式让

群众更系统、更直观地参与和接触“两院”工作，更深切、更直接地感受司法为公、执政为民。

观点四：人民民主在“后半程”中更体现“全过程”

一次成功的专题询问活动，应该是有头有尾、善始善终的，应该是既重过程、更重结果的，直至取得让人民满意的实际效果。一次全流程全要素的专题询问通常包括以下“工序”：确定选题、制订方案、开展调研、会前筹备、现场组织、督促整改和信息公开。下面以 2019 年 10 月 30 日召开的促进民营经济高质量发展专题询问会为例进行探讨。

2019年初，温州市人大就已将此次专题询问列入年度监督计划。自 2019 年 3 月开始，温州市人大常委会启动专项监督工作，由市人大常委会领导带队，组成 8 个调研组，分别于 3 月 21 日至 29 日、9 月 10 日至 29 日，赴各县（市、区）集中开展两轮专题调研，并在此基础上形成了全面翔实的调研报告（《关于促进民营经济高质量发展专项工作的报告》）。2019 年 11 月 6 日，市十三届人大常委会第五十五次主任会议通过了《关于推进“两区”建设促进民营经济高质量发展工作进展情况报告的审议意见》。2020 年 4 月，市政府向市人大常委会报告关于审议意见的落实情况。至此，促进民营经济高质量发展专项监督工作告一段落。

专题询问的效果能否落到实处，除了询问前期的准备和调研、实施阶段的问询和答复以外，后续的跟踪问效环节应占有更多份额。若仅以政府部门书面回复作为唯一评判依据，难免在制度设计上存在偏颇。倘若政府部门在落实阶段敷衍塞责，那么就意味着专题询问的效果将大打折扣。

针对询问中的难点重点问题，除了审阅政府部门反馈贯彻落实询问会意见有关情况外，人大及其常委会应将跟踪问效作为询问工作的重头戏，使问题真正得到解决，人民群众的期许与愿景能够得到落实，

专题询问才能真正问出实效。由此，专题询问制度可考虑完善或纳入如下监督程序。第一，人大常委会在专题询问会后，对市政府的有关工作进行跟踪督办。第二，可以针对专题询问的相关事项，依法作出决议或决定。第三，必要时可以再次进行专题询问，或者对某些事项进行质询。第四，将职能部门的后续贯彻落实情况与人大持续跟踪情况，同样纳入信息公开的范畴，持续保障人民的知情知政权。

有观点提出，在专题询问过程中可尝试对市政府职能部门工作开展满意度测评。诚然，满意度测评是获取人民群众对政府工作真实想法的重要手段，是民意投射的重要工具。但笔者认为，考虑评测工作中评价对象选择、指标内容设置的种种因素，以及民众可能存在信息不对称的情况，专题询问中满意度测评环节可能还需作进一步思考与探讨。

延伸阅读

让人大专题询问“常问常新”^①

习近平总书记在中央人大工作会议上强调，要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。询问，是人大监督的法定形式。开展询问，是人大法定监督权的一种外化载体，行使好“询问”这一监督权力，是党的主张、人民的期待、法律的要求、代表的愿望，也是全过程人民民主的重要体现。

法定性、监督性、庄严性、支持性

人大的询问是法定之问、依法而问，兼具法定性、监督性、庄严性、支持性。这四种特性，决定了其既要有形式、有程序，又要有目的、有内容、有质量、有效果，更要具有实质性监督力度。同时，专题询问虽然属于询问的范畴，但与一般的询问不同，因为其“专”，所以其主题更鲜明、重点更突出，内容更具实质性，提问也更有针对性，有利于人大针对某一专门领域或特定方面展开监督，聚焦这一领域或方面的热点和难点问题，反映人民群众的普遍关切和呼声，督促政府部门及司法、执法机关有针对性地解决问题和改进工作。

因此说，专题询问丰富了人大监督工作的方式方法，使人大的监督工作大大强化了针对性和实效性，是人大监督工作与时俱进、不断完善方式和增强实效的一个重要探索与创新。正因为如此，专题询问这一监督形式才会得到上上下下的普遍支持和肯定，也得到地方各级人大的热情关注和推广复制，很多地方人大常委会都陆续开展了专题询问，使地方人大监督工作“跃然生色”。

^① 金果林. 让人大专题询问“常问常新” [J]. 时代主人, 2024, (02): 28-29.

专题询问要防止流于形式走过场

但是，有的地方人大在开展专题询问中也出现了流于形式走过场的问题，缺乏实效性和针对性，询问过程缺乏互动、浮于程式。

众所周知，人大工作程序性很强，但程序是保障内容的，是为达成实效、取得成果服务的。如果专题询问不在内容上下功夫、不在实效上下功夫、不在质量和成果上下功夫，只是看上去很美、徒有其表，就会陷入机械主义、形式主义，就会成为走过场、走“秀场”的一种“表演”，人大的监督和支持作用就难以真正发挥。这种流于形式的专题询问，问了白问；走了过场的专题询问，不如不问。这是因为流于形式、走了过场的专题询问，浪费国家资源、损害人大权威、伤害政府形象、动摇人民群众的法治信念、助长官僚主义和形式主义的不良风气，有害而无益。

推进工作和推动实际问题的解决，是专题询问的出发点和立足点，监督实效是专题询问的“生命”之所在。这是各地人大开展专题询问是否有实效、是否有作用的“试金石”，都应该拿来对照一番、检验一番，看看到底是真问还是“秀”问？是实问还是“虚”问？是客套地问还是切中要害、入木三分地问？是为了“问”而问还是建设性地问？

各地方人大应切实防止专题询问流于形式、浮于程式，成为走过场、走秀场的“花架子”，特别是防止出现彩排、预演、对口型、念台词等形式主义现象，从而使专题询问起到人大监督的实际作用，真正能够产生影响力、推动力，而不是图形式、图热闹。而要做到这一点，就需要人大的询问者、发问者、提问者，拿出对党、国家和人民负责的精神，站在党和人民的立场上，以责任、胆识和智慧来为国发问、代民发问，真问、敢问、会问。

所谓“真问”，就是想民所想、急民所急，言民所欲言、问民所欲问，发现真情况、提出真问题、显示真水平，一语中的、切中要害、

问到点子上，而不能茫而问之、空而问之、大而问之、统而问之，不着边际、离题万里，不痛不痒、无的放矢，更不能寓褒于问、寓扬于问，甚至先问后褒、小问大扬。

所谓“敢问”，就是本着对人民尽责、对政府尽心、对党和国家事业尽职的负责精神和态度，出于坚守人大代表的职责使命和自身的品格情操，勇于担当、直面问题，实事求是地敢于直言、与人为善地提出诤言，而不能过多地顾及情面，瞻前顾后、欲言又止，更不能为部门评功摆好、推诿塞责去顺梯子、搭台阶。

所谓“会问”，就是充分发挥自身优势，经过深入调查研究、深入观察思考、深入体察民情，在了解大量鲜活实情、掌握准确数据以及经过科学分析的基础上，客观准确地抓住主要矛盾和关键环节，提出社会普遍关注又亟待解决的突出问题，甚至能够“见人所未见、发人所未发”，入木三分地发现并提出一些潜在的可能发生的问题，引起政府部门和社会各界的警醒、重视和解决，从而体现出询问的高质量、高水准和建设性。

求实效要多在“问”前下功夫

做到“真问、敢问、会问”，工夫要下在“问”前。常委会和与会委员、列席代表在询问之前就要紧紧围绕全国和本地经济和社会发展大局与中心工作，紧紧扣住涉及人民群众切身利益的热点和难点，选准专题询问的选题，开展深入细致、实实在在的调查研究，倾听民声、汇集民智，真正发现问题、指出问题、瞄准问题、揭示问题，从而强化询问的针对性。

之后，在会上再通过丰富有效的询问形式，在浓烈的互动氛围过程中，充分提出问题，真问、敢问、会问，问出症结、问出思路、问出办法、问出措施，问出态度、决心和承诺，帮助和促进被询问者对问题产生更深刻清晰的认识、对解决问题产生更强烈的责任和更明确的方向与办法。

询问程序也要确保“问出实效”。这需要询问组织者在会议的组织上、程序的设置上作出科学的安排和规范，为询问者“真问、敢问、会问”提供程序保障，确保询问能够问出实效、问出成果，防止专题询问流于形式走过场，从而解决问题、推动工作。

问前下工夫，会后也不能“一问了之”，还要不断强化“问”后监督、跟踪落实“回头看”，同时还要在探索实践中不断与时俱进，实现专题询问的常态化、机制化。

探索创新使专题询问更有力度

迄今为止，全国人大常委会已经开展了30多次专题询问。询问中，提出问题者聚焦重点、切中要害，回答询问者态度诚恳、实话实说。全国人大常委会在每次专题询问的会议组织和程序设置上都很好地作出了安排和规范，有效地保证了专题询问能够取得预期成效。

其一，询问主题都是围绕中心工作，选择关系国计民生、社会关切的重大主题；其二，在询问之前，有关常委会委员、专门委员会委员和人大代表进行广泛深入的专题调研、听取有关部门的汇报、深入基层了解实际情况，为询问提供充分而科学的素材依据；其三，提问的委员和其他委员在认为有关部门回答得不清楚、不完整时可以进一步追问、补问，应询的部门负责人之间也可以相互补充回答，列席的专委会委员和全国人大代表也可以提问，增强了询问的互动性、多样性，有利于问清、问透和说清、说透问题的症结所在；其四，询问会场有媒体记者现场采访并进行网络图文直播，使专题询问的透明度大为增强。

全国人大常委会的专题询问还有一个突出亮点就是委员长多次出席专题询问、多次主持专题询问、多次在询问过程中提问、多次在问答之后作出实时点评和讲话，甚至还对有的委员的提问给予附议、补充。这都大大增强了专题询问的权威性，提升了询问层级、加大了询问力度、创新了询问形式、丰富了询问内容、强化了询问效果。

特别值得一提的是，全国人大常委会把开展执法检查、听取审议报告、进行专题询问这三种监督形式结合起来，形成人大监督工作的“全链条”“组合式”监督模式，并首次对最高法和最高检的工作开展了专题询问。

尤其令人称道的是，新修改的全国人大常委会议事规则增加了专门委员会可以就有关问题开展调研询问的规定，进一步丰富了询问形式，这一点有着特别重要的意义和作用。

另外，全国人大常委会在专题询问之后“不止于问”。对委员、列席代表们在询问中提出的审议意见，全国人大常委会办事机构汇总之后函送国务院等机关研究落实，并要求其在适当时限内书面反馈整改落实情况。全国人大专委会和常委会工作委员会还跟踪监督整改落实情况、审议整改落实情况报告并向社会公布这个报告，有效地把专题询问的成果转化成改进工作的实效，切实推动问题的解决。

可以说，专题询问这一监督形式经过十多年的探索实践，正展现出蓬勃生机和崭新活力，正朝着人们所期望的方向逐步地发展和演进，但仍是一个“新生事物”。

所以，各地人大在开展专题询问方面，需要不断适应新时代、顺应新期待，使专题询问更加有声有色、精彩纷呈、卓有成效。

“对话”式监督：中国式专题询问的制度与法律特征 ——全国人大常委会的实践（2010—2023）^①

一、引言

全国人大常委会专题询问的制度实践，始于2010年6月，十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决

^① 周伟,范成骏. “对话”式监督：中国式专题询问的制度与法律特征——全国人大常委会的实践（2010—2023）[J]. 人大研究, 2024, (04): 17-33. DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2024.04.006.

算的报告。此后，十二届、十三届、十四届全国人大常委会分别对国务院、最高人民法院、最高人民检察院进行专题询问，2023年同时对国务院、最高人民法院和最高人民检察院进行专题询问。全国人大常委会开展专题询问的实践成为制度，不仅在县级以上人大常委会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的监督中被普遍实践，也在《中华人民共和国全国人民代表大会组织法（2021年修正）》（后文简称为《全国人大组织法》）第三十七条第五项，和《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会会议事规则（2022年修正）》（后文简称为《全国人大常委会议事规则》）第三十七条第一款，《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（2022年修正）》（后文简称为《地方组织法》）第五十条第一款第七项中被确认为一项新的、独立性的法定监督方式。这提出了以下问题：全国人大常委会专题询问是如何形成制度的，其法律功能是什么？专题询问作为一种监督方式其内涵如何理解，与询问、质询有何区别？专题询问的适用条件是什么，其程序与法律法规实施情况的检查、听取和审议专项工作报告等有何区别？

全国人大常委会专题询问作为一种在《中华人民共和国宪法》（后文简称为宪法）、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（后文简称为《监督法》）精神下，在实践中运行并发挥中国式国家最高权力机关发挥“中国式对话”效果的监督形式，学界和实务界围绕专题询问的法律渊源及其方式，开展了初步的研究。代表性的观点是：韩大元等众多学者均认为，2022年以前，《监督法》第三十四条、《全国人大常委会议事规则（1987年、2009年修正）》第二十五条等法律条文规定的“询问”是各级人大常委会进行专题询问的直接法律依据。此外，学界在对质询、听取和审议专项工作报告、法律法规实施情况的检查、合宪性审查、预算监督等监督方式的研究基础上，对专题询问的开展方式进行了研究。段鸿斌考察了全国人大

常委会听取和审议的 148 个“一府两院”专项报告，指出“听取和审议专项工作报告”属于专项工作监督，并认为应增加听取和审议专项工作报告专题询问的频次，以增强监督实效。林彦认为法律法规实施情况的检查是一种柔性监督，不具有实质性的强制功能，专题询问与法律法规实施情况的检查的结合在一定程度上增强了监督效果，但专题询问的强度仍然无法与质询同日而语。王旭认为，将合宪性审查规则纳入全国人大常委会议事规则有助于增加合宪性审查的制度元素，将专题询问纳入合宪性审查的议题，有助于该目的实现。周叶中、刘一鋆等认为，质询的立法原旨、规范文本、驱动机制影响了质询功能的发挥，专题询问对质询制度的启动和落实具有积极意义，质询则有利于增强专题询问的刚性，专题询问与质询的结合具有理论与实践上的可行性。宋智敏、李云霖认为，质询可以借鉴专题询问网络全程直播的经验，以提高公开程度。王桦宇认为，在预算审议过程中进行专题询问，有助于人大预决算审查权实质性回归。沈岿认为专题询问的常态化、制度化，以及程序的完善将更有利于增强监督功能。李少文认为，专题询问是人大常委会监督监察委员会的有效手段。也有学者对地方人大常委会专题询问工作进行研究。陈淑娟、马洪强结合地方人大常委会开展专题询问的主题、程序、组织形式以及有关地方规范性文件展开研究，提出了专题询问制度化的必要性以及初步设计。王群认为，地方人大常委会开展专题询问在内容形式、程序规则、方式方法、理论研究上都需要创新完善。孙莹概括出地方人大专题询问的两条路径，分别是围绕议案、报告内容举行专题询问会。以上文献研究表明，学界对专题询问的讨论集中于 2021 年立法规定之前。专题询问作为各级人大常委会的监督方式有待进一步的理论分析，同时也提出以下问题：2021 年立法确认专题询问后，如何理解人大常委会这种具有中国式“对话式”监督效果的监督方式及其理论？

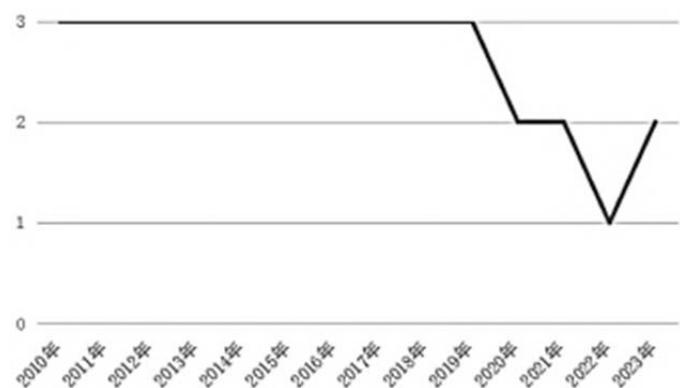
本文基于 2010—2023 年全国人大常委会对国务院、最高人民法

院、最高人民检察院单独开展的专题询问，以及同时对最高人民法院和最高人民检察院开展的专题询问，同时对国务院、最高人民法院和最高人民检察院开展的专题询问，共计 37 个专题询问监督项目，结合宪法、《监督法》的法律精神和全国人民代表大会批准全国人大常委会工作报告的法律性决议，整理全国人大常委会 2007—2023 年年度监督工作计划对专题询问的工作部署及其工作实践，整理全国人大常委会专题询问适用的对象、方式、程序、范围等；讨论专题询问从实践试点、制度健全，到立法确认的过程；分析专题询问作为法律精神下的监督方式，先于法律规定的“询问”“质询”的实践案例的社会背景。我们发现，全国人大常委会专题询问监督方式的出现受地方人大评议监督方式在会议现场提问与答复的启发，原意是将地方人大评议引导为一种具有计划性、问答性、对话性、敦促性的新的监督方式；要使法律规定的专题询问、询问、质询三种口头监督方式分别、协同、综合运用，充分发挥专题询问，听取和审议工作报告、法律法规实施情况的检查等监督方式各自的监督作用。当前及未来一段时间，提升专题询问效能的重点仍然是提升专题询问的监督思维。

二、全国人大常委会开展专题询问的统计

（一）全国人大常委会开展专题询问的年度次数安排

图1 2010—2023年全国人大常委会开展专题询问的年度次数

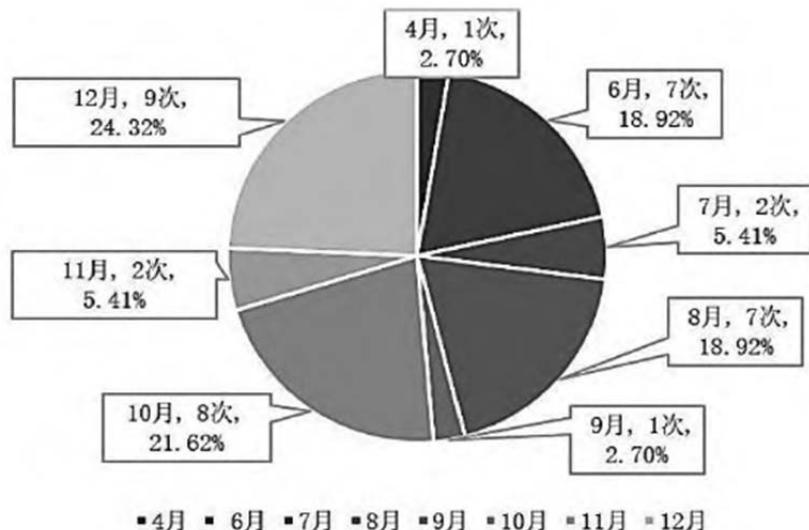


如图 1 所示，2010 年至 2023 年，全国人大常委会每年通常开展

2-3 次专题询问，十一届全国人大常委会于 2010 年 6 月首次开展专题询问，至 2012 年 10 月，共开展了 9 次专题询问，分别安排在当年的 4 月、6 月、8 月、10 月、12 月举行的全国人大常委会会议上；十二届全国人大常委会开展了 15 次专题询问，分别安排在当年的 6 月、7 月、8 月、10 月、11 月、12 月举行的全国人大常委会会议上；十三届全国人大常委会共开展了 11 次专题询问，分别安排在当年的 6 月、7 月、8 月、9 月、10 月、12 月举行的全国人大常委会会议上；十四届全国人大常委会在 2023 年共进行了 2 次专题询问，安排在 2023 年 8 月和 10 月举行的全国人大常委会会议上。

2020、2021 年，全国人大常委会各开展了 2 次专题询问，2022 年开展了 1 次专题询问，与之前的年份相比，2020—2023 年，全国人大常委会开展专题询问的次数有所减少，或是由于这三年期间出现的新冠肺炎疫情影响了全国人大的工作安排。如十三届全国人大常委会委员长栗战书在 2021 年人大常委会工作报告中指出，“疫情防控取得重大战略成果”，在 2022 年全国人大常委会工作报告中指出，“以习近平同志为核心的党中央，以伟大的历史主动精神、巨大的政治勇气、强烈的责任担当，沉着应对百年变局和世纪疫情，推动党和国家各项事业取得了新的重大成就。”

图 2 全国人大常委会专题询问的月度分布



由图 2 可见，全国人大常委会每年开展专题询问的月份集中在 6 月、8 月、10 月、12 月，其中，6 月和 8 月各 7 次，占比 18.92%；10 月 8 次，占比 21.62%；12 月 9 次，占比 24.32%。全国人大常委会每年的首次专题询问通常在 6 月或 8 月开展，即在本年度第三或者第四次常务委员会会议上安排。同一年之内开展的历次专题询问通常间隔 1-2 月，个别年份在同月开展多次专题询问，即 2014 年 12 月 27、28 日，十二届全国人大常委会第十二次会议在会议期间开展了两次专题询问，分别结合审议《国务院关于推进新农村建设工作情况的报告》开展专题询问，结合审议《国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告》开展专题询问。

现有的专题询问的时间安排，或考虑全国人大常委会年度监督工作计划的制定程序，以及给应询机关预留适当准备时间两个因素。首先，全国人民代表大会通常在每年 3 月召开，因此，通常于每年 2 月召开的本年度首次全国人大常委会会议的主要议程通常是筹备本年度的全国人民代表大会，全国人大常委会年度监督工作计划的制订一般要在当年的 4 月前完成。根据《全国人大常委会议事规则》第六条，全国人大常委会会议一般每两个月举行一次，因此每年的首次专题询问通常在 4 月常务委员会监督工作计划确定以后的全国人大常委会会议开展。例如，2007 年《监督法》实施以来，全国人大常委会年度监督工作计划的拟定、修改公布的时间安排，一般是由上一年度的 12 月末召开的全国人大常委会委员长会议通过，再根据当年全国人民代表大会的会议精神修改公布的。如《全国人大常委会 2010 年监督工作计划》是 2009 年 12 月 14 日由十一届全国人民代表大会常务委员会第三十五次委员长会议原则通过，2010 年 3 月 18 日根据十一届全国人民代表大会第三次会议精神修改公布。2013 年以来，历年的全国人大常委会监督工作计划是由当年全国人民代表大会会议结束后召开的常务委员会委员长会议予以修改。如《全国人大常委会

2023 年度监督工作计划》是 2022 年 12 月 9 日十三届全国人民代表大会常务委员会第 130 次委员长会议原则通过，2023 年 4 月 14 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第 2 次委员长会议修改公布。

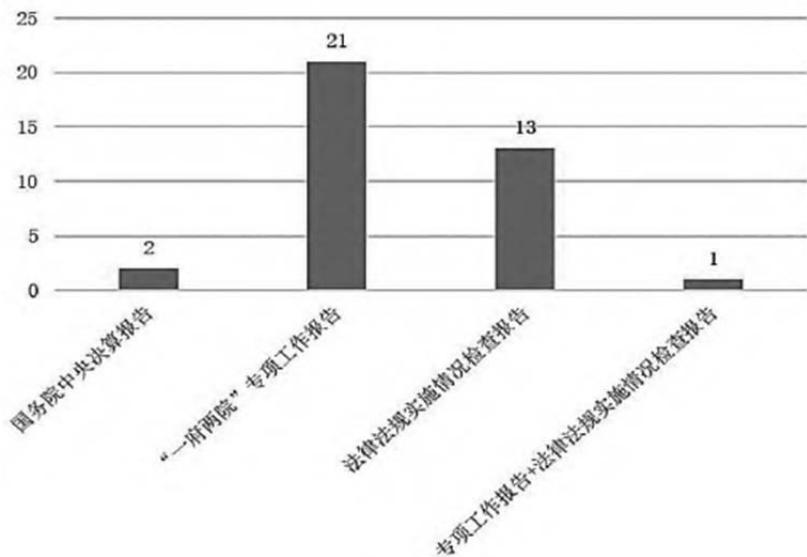
其次，全国人大常委会年度监督工作计划修改完成印发国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院后，需要留给被监督机关适当的时间准备实施计划。因此，每年第三次举办的全国人大常委会会议上通常有专题询问的安排。此外，从 2012 年 4 月十一届全国人大常委会第二十六次会议举行联组会议专题询问国务院关于农田水利建设工作情况的案例来看，监督工作计划的确定与实施是可以同时进行的，即公布年度监督工作计划的时间不影响年度监督工作实施。实践中，可以类比全国人大常委会年度立法工作计划的制订和实施同步进行的实践。例如，《全国人大常委会 2023 年度立法工作计划》于 2023 年 4 月 14 日修改公布，但计划于 4 月审议的法律案便有《反间谍法（修订）》《青藏高原生态保护法》《无障碍环境建设法》，可见全国人大常委会在制订年度立法工作计划的同时已经开始准备计划的实施[18]。

（二）全国人大常委会开展专题询问的方式及应询机关类型

1. 总体情况

如图 3 所示，从现有的实践来看，全国人大常委会并不是独立开展专题询问，而是结合审议议案等其他监督方式进行的，包括结合审议国务院中央决算报告、“一府两院”专项工作报告和全国人大常委会执法检查组关于法律法规实施情况的检查报告，以及同时对专项工作报告与法律法规实施情况的检查报告开展专题询问 4 种类型。其中，结合审议国务院中央决算报告 2 次，占比 5.4%；结合审议“一府两院”专项工作报告 21 次，占比 56.76%；结合审议全国人大常委会法律法规实施情况的检查报告 13 次，占比 35.14%；同时对专项工作报告和法律法规实施情况的检查报告开展专题询问 1 次，占比 2.7%。

图3 全国人大常委会开展专题询问
与其他监督方式的结合情况



2. 全国人大常委会开展专题询问的方式与应询机关的类型

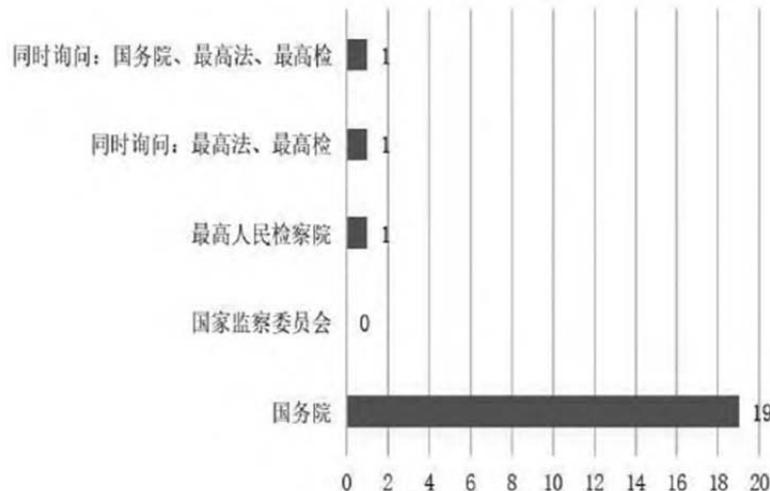
如表1、图4所示，第一，从22个结合审议“一府两院”有关报告的专题询问的实践来看：

首先，结合审议国务院中央决算报告开展专题询问2次，占专题询问总数的5.4%。这2次专题询问均采取了分组会议的方式，即2010年6月，十一届全国人大常委会第十五次会议分组会议审议国务院关于2009年中央决算报告时进行专题询问；2011年6月，十一届全国人大常委会第二十一次会议分组审议国务院关于2010年中央决算报告时进行专题询问。十三届全国人大常委会任期内，以及十四届全国人大常委会的第一年任期内均未安排对国务院中央决算报告的专题询问，证明对中央决算报告开展的专题询问属于裁量型专题询问类型，即是否对国务院中央决算报告开展专题询问，取决于全国人大常委会监督工作的实际需要。与之相比，全国人大常委会对“一府两院”专项工作报告、全国人大常委会执法检查工作组法律法规实施情况的报告进行专题询问共计35次，占专题询问总数的94.6%，是更为常态化的专题询问类型。

表1 全国人大常委会开展专题询问的年份对应的方式与应询机关

历届全国人大常委会开展专题询问年份	专题询问的方式及应询机关	次数	次数合计
十一届全国人大常委会 (2010—2012年)	结合审议国务院中央决算报告	2次	9次
	结合审议国务院专项工作报告	7次	
十二届全国人大常委会 (2013—2017年)	结合审议国务院专项工作报告	8次	15次 ^①
	结合审议法律法规实施情况报告	8次	
十三届全国人大常委会 (2018—2022年)	结合审议国务院专项工作报告	3次	11次
	结合审议法律法规实施情况报告	6次	
	结合审议“最高检”专项工作报告	1次	
	同时结合审议“最高法”“最高检”专项工作报告	1次	
十四届全国人大常委会 (2023—2024年3月)	结合审议国务院专项工作报告	1次	2次
	同时结合审议“一府两院”工作报告	1次	

图4 全国人大常委会听取和审议“一府两院”报告并进行专题询问的机关类型



其次，对国务院（专项汇报、专题报告）开展的专题询问达 19 次，占专题询问总数的 51.35%。这说明专题询问的重点、内容及其适用次数，适应宪法授予的国务院、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的职责所需的监督次数。宪法第六十七条规定：“全国人民代表大会常务委员会行使下列职权：（六）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。”第八十九条规定了国务院行使的职权涉及编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算，领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设，教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作，民政、公安、司法行政等工作，国防建设事业，民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；管理对外事务，同外国缔结条约和协定，保护华侨的正当权利和利益，保护归侨和侨眷的合法权利和利益。

其三，对最高人民检察院（专项汇报、专题报告）开展的专题询问为 1 次，占专题询问总数的 2.7%。即 2019 年 10 月，十三届全国人大常委会第十四次会议举行联组会议，就最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告开展专题询问。这体现专题询问具有了解情况、促进工作等功能，也是推动党中央重大决策部署的监督方式。2014 年党的十八届四中全会提出，“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，2015 年 5 月，中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》，2015 年 7 月，全国人大常委会决定授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作。2017 年 5 月中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《关于检察机关提起公益诉讼试点情况和下一步工作建议的报告》，同年 6 月全国人大常委会修订《民事诉讼法》和《行政诉讼法》，规定检察机关有权提起公益诉讼。2019 年 10 月，全国人大常委会听取并审议了最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告并进行了

专题询问，“肯定了公益诉讼检察工作的成效，对支持解决相关问题提出了要求”。

其四，对最高人民法院、最高人民检察院同时开展的专题询问为1次，占专题询问总数的2.7%。即2018年10月，十三届全国人大常委会第六次会议举行联组会议，审议“两高”专项工作报告，并围绕人民法院解决“执行难”工作、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作开展专题询问。2014年，党的十八届四中全会提出“切实解决执行难”，将“切实解决执行难”纳入党中央重大决策部署。2016年，最高人民法院工作报告提出“向执行难全面宣战”“用两到三年时间，基本解决执行难问题”，并经全国人民代表大会决议通过。2018年10月，全国人大常委会结合审议最高人民法院关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告，最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告进行专题询问。“这在全国人大常委会历史上还是第一次，既是贯彻党中央决策部署，支持和保障司法改革、促进司法公正的一个具体措施，也是常委会开展监督工作的一次积极探索和实践创新。”2019年，中央全面依法治国委员会发布《关于加强综合治理从源头切实解决执行难问题的意见》，并指出：“党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在全局和战略的高度，将解决执行难确定为全面依法治国的重要内容，作出重大决策部署。”

最后，对国务院、最高人民法院、最高人民检察院同时开展的专题询问为1次，占专题询问总数的2.7%。即2023年10月，十四届全国人大常委会第六次会议举行联组会议，就国务院关于打击生态环境和资源保护领域犯罪工作情况的报告、最高人民法院关于人民法院环境资源审判工作情况的报告、最高人民检察院关于人民检察院生态环境和资源保护检察工作情况的报告进行专题询问。全国人大常委会此次专题询问集中于“生态环境和资源保护领域犯罪工作情况”的刑

事侦查、检察和审判情况。经评选，此次专题询问被列入中国人民大学法学院发布的“2023 年度中国十大宪法事例”。此次专题询问是对 2018 年宪法序言修改增加“贯彻新发展理念”“生态文明协调发展”“和谐美丽的社会主义现代化强国”的回应，也是党中央关于推进生态文明建设、加强生态环境保护，全面实施生态环境保护法律重大部署的有效实施。

实践中尚未出现全国人大常委会对国家监察委员会开展专题询问的案例，主要原因是国家监察委员会成立于 2018 年十三届全国人民代表大会第一次会议，与其他国家机关相比成立时间较晚，2020 年 8 月十三届全国人大常委会第二十一次会议听取了国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告。值得注意的是，2022 年 6 月修正的《全国人大常委会议事规则》第三十七条第二款明确规定了全国人大常委会开展专题询问的对象包括国家监察委员会，全国人大常委会对国家监察委员会开展专题询问，有待在将来的监督工作实践中出现。

第二，从专题询问的方式来看，2010 年至 2023 年的 4 届全国人大常委会开展专题询问的方式逐步发展完善。一方面，专题询问与其他法定监督方式相结合。2010 年至 2012 年，十一届全国人大常委会开展的 9 次专题询问，均以结合听取和审议国务院中央决算报告、专项工作报告的方式开展。十二届全国人大常委会第四次会议于 2013 年 8 月对《传染病防治法》实施情况的报告开展专题询问，首次将专题询问与法律法规实施情况的检查监督相结合，或是由于 2003 年发生非典型性肺炎疫情以来，我国加强传染病防治能力以及公共卫生工作建设，故在 2013 年对国务院传染病防治工作以及《传染病防治法》实施情况进行专题询问，强化对《传染病防治法》实施 10 年的总结。2013 年以来，全国人大常委会对法律法规实施情况的检查报告开展专题询问逐步成为开展监督工作的常态，2015 年至 2017 年，十三届

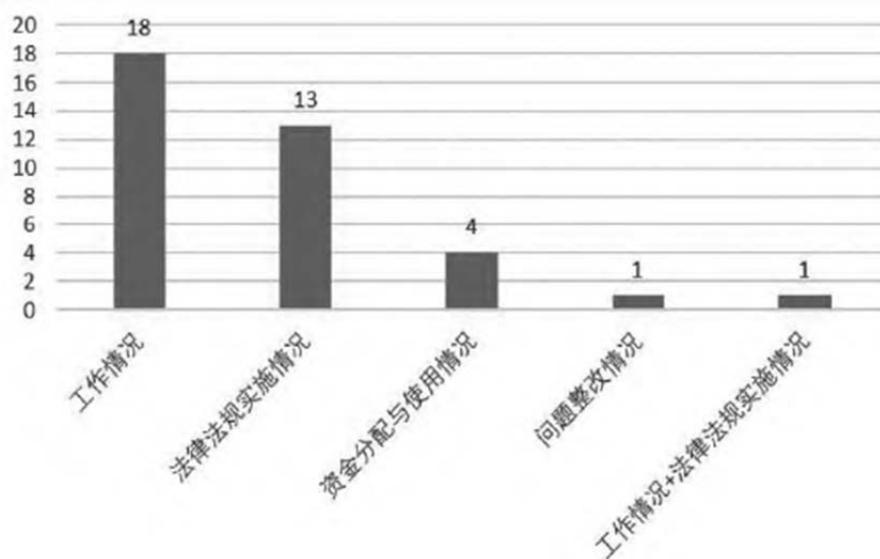
全国人大常委会开展的 9 次专题询问中，有 7 次专题询问均与审议法律法规实施情况的报告相结合，与十一届全国人大常委会 9 次专题询问全部结合听取和审议国务院专项工作报告相比有显著变化。

以上事实表明：十一、十二、十三、十四届全国人大常委会任期内，专题询问的应询机关，以及专题询问结合审议议案的类型，都有所增加和变化，全国人大常委会专题询问的对象在历届全国人大常委会的实践中逐步完备。截至目前，全国人大常委会进行专题询问的机关可以分为 4 种类型，专题询问结合审议议案的类型包括 3 种。

（三）全国人大常委会开展专题询问的主题

1. 总体情况

图 5 全国人大常委会开展专题询问的主题



如图 5 所示，全国人大常委会专题询问的主题包括 4 种类型，即工作情况、法律法规实施情况、资金分配与使用情况以及问题整改情况。其中，对工作情况的专题询问 18 次，占比 48.65%；对法律法规实施情况的检查报告进行的专题询问共 13 次，占比 35.14%；对资金分配与使用情况的专题询问共 4 次，占比 10.81%；对问题整改情况进行专题询问 1 次，占比 2.7%，同时对工作情况和法律法规实施情况进行专题询问 1 次，占比 2.7%。

2. 全国人大常委会对工作情况进行专题询问包括 16 种类型

表2 全国人大常委会对工作情况进行专题询问的
主题及其次数

专题询问主题	专题询问时间	专题询问次数
国家粮食安全工作	2023年8月	2次
	2010年8月	
生态环境和资源保护工作	2023年10月	1次
建设现代综合交通运输 体系有关工作	2021年6月	1次
开展公益诉讼检察工作	2019年10月	1次(诉讼程序)
“执行难”工作	2018年10月	1次(诉讼程序)
脱贫攻坚工作	2017年8月	1次
深化医药卫生体制改革 工作	2014年8月	2次
	2010年12月	
统筹推进城乡社会保障 体系建设工作	2014年12月	1次
推进新农村建设工作	2014年12月	1次
传染病防治工作	2013年8月	1次
农村扶贫开发工作	2013年12月	1次
国有企业改革与发展工作	2012年10月	1次
保障饮用水安全工作	2012年6月	1次
农田水利建设工作	2012年4月	1次
国家中长期教育改革和 发展规划纲要工作	2011年12月	1次
城镇保障性住房和管理 工作	2011年10月	1次

如表 2 所示，对工作情况专题询问的主题中，涉及人民群众密切关注的主题包括国家粮食安全工作，传染病防治工作，统筹推进城乡社会保障体系建设工作，保障饮用水安全工作，农村扶贫开发工作，城镇保障性住房和管理工作，法院“执行难”，脱贫攻坚工作等；

涉及推动党中央重大决策部署落实的主题包括生态环境和资源保护工作,建设现代综合交通运输体系有关工作,开展公益诉讼检察工作,推进新农村建设工作,国有企业改革与发展工作,农田水利建设工作,国家中长期教育改革和发展规划纲要工作,深化医药卫生体制改革工作等。专题询问在选题上突出党中央重大决策部署,“关系人民切身利益、社会普遍关注的重大问题”。

2010 年至 2023 年,“中央决策部署”“党中央重大决策部署”等概念在全国人大常委会年度监督工作计划中累计出现 21 次。

3. 全国人大常委会对法律法规实施情况进行专题询问涉及 3 类法律部门

表3 全国人大常委会对法律法规实施情况进行专题询问涉及的法律名称及其法律部门类型

法律部门	法律名称
行政法	《环境保护法》
	《水污染防治法》(2 次)
	《大气污染防治法》
	《固体废物污染环境防治法》
	《道路交通安全法》
	《食品安全法》
	《职业教育法》
	《传染病防治法》
经济法	《中小企业促进法》
	《产品质量法》
社会法	《安全生产法》

如表 3 所示,在对法律法规实施情况检查的报告开展的专题询问共涉及 12 部法律。其中,5 部法律属于环境生态保护的法律,占该类专题询问的 41.67%。12 部法律涉及 3 类法律部门,其中行政法 9 部(次),经济法 2 部,社会法 1 部。截至 2023 年 12 月 29 日,我

国有 300 部法律，除宪法及其相关法、民法商法、刑法、诉讼与非诉讼程序法 92 部，其他 208 部法律涉及社会治理各个方面。每届全国人大常委会任期 5 年期间，对法律法规实施情况的报告开展的专题询问不到 10 次，占比不足一半，专题询问结合审议法律法规实施情况报告的重点、数量、领域等因素考虑或许更为复杂。

三、全国人大常委会专题询问的背景及其渊源

（一）全国人大常委会质询权与询问权的制度发展

新中国立法中的“询问”一词始见于 1949 年 12 月 16 日政务院政务会议通过的《大行政区人民政府委员会组织通则》第五条第三项：“关于某一特殊问题之询问与答复，中央与省市亦得直接令、报，但同时须抄送各大行政区人民政府委员会。”此处的“询问”是指提问、咨询，以及了解情况。1951 年 8 月 18 日，政务院总理周恩来发布《政务院关于县各界人民代表会议常务委员会职权补充规定的命令》，建议对于《县各界人民代表会议组织通则》第十条列举的县常务委员会的职权补充修订：“三、接受人民的建议、询问、要求、申诉与批评，负责加以适当的处理，务使有着落有交代。”此处提到的“询问”，是指人民代表会议具有对疑问、咨询等事项，予以解答、释义、回复的责任。这个立法上“询问”的含义，或是中国式“对话性”的专题询问的制度基础。

1954 年中共中央提出的宪法草案初稿规定：“全国人民代表大会代表有权向国务院或者国务院所属各机关提出质问和询问。”尽管质问和询问在本质上都是以提问与答复的形式开展，但在草案讨论过程中，立宪者们对“质询”“质问”“询问”三种方案开展了充分讨论。刘少奇认为，质询和询问不宜分开。“问题的实质是‘问’和‘答’，为什么要讲人家的动机是‘质’还是‘询’呢？”邓小平认为，质询和询问不同，但由于界限难分，改为“质询”可以减少很多麻烦。习仲勋提出：“有许多事情是不能告诉问者的，还是把‘询问’删去，

只留下‘质问’好些。”对此，邓小平认为，‘质问’比‘询问’严重，“只留下‘质问’就太严重了。不能告诉的，就告诉他这是机密，不告诉你好了”。最终通过的 1954 年宪法选择了“质问”，在语言效果上强调最高国家权力机关组成人员与国务院及其组成部门之间的监督与被监督关系，同时避免了“质问”与“询问”在同一规定中难以区别。

1978 年宪法将 1954 年宪法中的“质问”改为了“质询”，将 1954 年宪法草案初稿规定的“质问”和“询问”合二为一，与 1954 年制宪时邓小平的意见是一致的[33]。1982 年宪法延续了“质询”的规定，从 1982 年的修宪背景和社会情况来看，“质询”的立宪原意应为，“质询除了监督的功能外，还可达到沟通、宣传的作用。代表对不了解的问题和事情，通过质询，弄清事情真相，可以消除误解；政府通过答复质询，也可以宣传、解释政府的工作和政策。” 1982 年通过的《全国人大组织法》第十七条规定：“在全国人民代表大会审议议案的时候，代表可以向有关国家机关提出询问，由有关机关派人在代表小组或者代表团会议上进行说明。”该条规定的“询问”，一方面是基于宪法上的“质询”具有“质问”和“询问”的双重内涵，另一方面则是区别于宪法第七十三条规定“质询”之外的另一种以提问和答复为方式的监督形式。正如习仲勋在《全国人大组织法》（1982 年）草案中的说明：“多年来，各代表团或者代表在审议议案的过程中常常提出一些不了解或者不理解的问题，要求有关机关予以解释说明，今后仍然需要这样办。因此，草案除规定代表提出质询案的程序以外，还规定代表可以提出询问，由有关机关派人在代表小组或者代表团的会议上进行说明。”立法者在法律中增加“询问”，并明确说明该方式比“质询”更为缓和、中立，同时具有咨询等功能。结合上文分析，1982 年宪法颁布后，法律上的“询问”具有了解情况、知晓信息、说明事实的含义，或为专题询问制度提供了

立法先例。

此后，“询问”在全国人大的立法中逐步成了正式的、提问与答复性的法定监督方式，并为 1986 年《地方组织法》的修改提供了立法借鉴。1987 年 11 月通过的《全国人大常委会议事规则》第十条、第十四条，1989 年《全国人大议事规则》第五章均规定了人大常委会组成人员的“质询权”和“询问权”。《全国人大组织法（1982 年）》第十四条规定：“对列入常务委员会会议议程的议案，提议案的机关、有关的专门委员会、常务委员会有关工作部门应当提供有关的资料（第一款）。对任命案，提请任命的机关应当介绍被任命人员的基本情况；必要的时候，有关负责人应当到会回答询问（第二款）。”这里规定的“询问”的主要内涵是了解情况、理清楚事实等。《全国人大法律委员会对《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则（草案）》审议结果的报告（1987 年 11 月 17 日在第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上）》指出：“四、草案第十二条第二款规定：‘对任命案，提请任命的机关应当介绍有关情况。’有些委员和地方提出，审议任命案是常委会一项重要的工作，提出任命案的机关对常委会委员在审议中提出的问题，应有答复。因此，建议将这一款修改为：‘对任命案，提请任命的机关应当介绍被任命人员的有关情况；必要的时候，有关负责人应当到会回答询问。’

（修改稿第十三条第二款）。”以上立法资料说明，“询问”在全国人大及其常委会监督工作中具有“对话性”“问答性”的法律依据。综上分析，“询问权”的内涵侧重于知情、咨询、了解和熟悉情况。“询问”的立法原意应为，设置一项严肃性逊于质询的监督程序，强化咨询情况、了解背景、交流信息的作用，以及沟通理解被审议议案中的事实。现有的资料提到的 1993 年《第八届全国人民代表大会常务委员会工作要点》提出，“全国人大常委会听取报告和审议过程中继续坚持‘询问’制度”。这说明全国人大常委会运用“询问”监督

方式的制度化。2006 年颁布的《监督法》中，询问作为专章规定纳入了该法第六章“询问和质询”，并在该法第三十四条予以规定。值得注意的是，《监督法》第三十四条并未明确询问的法律定义，也没有界定询问的类型与开展程序，这为“专题询问”“专项询问”“单独询问”“合并询问”“同时两个及以上机关询问”等询问方式，留有在实践中试点、探索以及发展成为制度的空间。可见，全国人大常委会专题询问的出现并非偶然，是宪法上“质询权”的延伸，宪法性法律进一步明确了“询问”的法律内涵同时包括监督、知情权、知政权。

（二）全国人大常委会专题询问的法律内涵

“专”在古代汉语中原指文簿，引申出“专一”“纯笃”等含义，也与“独”“擅”等字有相同的含义，分别表示“独占”“独断专行”。现代汉语中，“专”意为“只限于某件事或某个方面的，特定的”。陈斯喜将专题询问中的“专”解释为“专项工作”和“专门时间”。“询”在古代汉语中与“谋”“咨”同意，有“征求意见”的含义。中国古代汉语并无“质询”的直接表述，近代汉语使用“询问”一词来表示查问，现代汉语中的“询问”一词有提问、表达疑问的含义，在语义上更为柔和，偏向于了解情况、征求意见。全国人大常委会法工委把“专题询问”的英文翻译为“specific issue questioning”，即“对特定问题进行提问”，英语“议会质询”的表述为“Questions in Parliament”，“question”意为“调查、辩论或提问的主题”等；法语“（议会）口头提问”的表述为“question orale”，“question”意为“询问、问题”等，“question”的词源是拉丁语“quaestionem”，意为“寻求、询问、调查”。结合前文分析，质询的表述从 1954 年宪法中的“质问”到 1978 年宪法确立至今的“质询”，能够进一步佐证，“询”的中文语义更为中立、缓和，强调沟通和了解情况等。

“专题”在人大常委会工作中的含义。刘政、于友民、程湘清等

编写的《人民代表大会工作全书(1949—1988)》中,提到的“专题”共有 149 个[48]。1955—2023 年的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》(后文简称为工作报告)中提到的人大常委会涉“专题”方面的工作 365 次,包括“专题说明”“专题视察”“专题调查”“专题座谈”“专题小组”“专题报告”“专题汇报”“专题研究”“专题调研”“专题报道”“专题检查”“专题监督”“专题工作”“专题工作报告”“专题法制讲座”“专题工作汇报”“专题会议”“专题讲座”“专题报告会”“专题集中视察”“专题培训班”“专题安排”“专题听取”“专题培训”“专题调研报告”“专题询问”等,涉及监督工作的主要包括“专题报告”“专题汇报”“专题调研”等。可以发现,人大常委会涉“专题”方面的工作内容通常是人大常委会组成人员针对特定议题,了解情况、讨论交流,提出改进工作的建议。综上,“专题询问”的法律内涵是:人大常委会监督工作中,就某一个具体监督工作领域提前制订计划,在确定的人大常委会会议上由常委会组成人员提出问题,答复机关负责人或被委托人答复问题的专门会议。

(三) 全国人大常委会专题询问的宪法法律渊源

专题询问产生于询问权。其法律渊源来自宪法和《监督法》精神,以及全国人民代表大会有关法律问题的决定。专题询问作为询问权的延伸,在学界和实务界形成了普遍共识,也在最新的法律修正中得以验证。韩大元认为,《监督法》第三十四条规定询问制度是全国人大常委会进行专题询问的直接法律依据。青岛市人大常委会认为:“专题询问的法理依据来源于询问权,与询问相比,专题询问的主体更加集中,监督更具有针对性。”在笔者的访谈中,也有地方人大常委会组成人员认为,询问和专题询问二者在本质上相同,都建立在审议议案或报告的基础上。2022 年修正的《全国人大常委会议事规则》将“专题询问”置于“询问与质询”章节之下。

吴邦国委员长首次论述专题询问时指出：“根据监督法和全国人大常委会关于加强经济工作监督决定的精神。”宪法赋予了各级人民代表大会及其常务委员会监督职权，现有的《监督法》《全国人大组织法》《全国人大议事规则》《全国人大常委会议事规则》《地方组织法》等法律规定的监督方式，均为宪法上的人大及其常委会监督权的具体表现，是在宪法授予的监督权的基础上，将实践中发现的有效工作方法加以制度化、法律化，将人大已有的监督行为规范化、程序化的结果。吴邦国委员长也曾指出：“宪法和有关法律对人大监督的职权、内容和方式有明确规定。近年来全国人大常委会为加强监督工作，还专门制定了关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定、关于加强中央预算审查监督的决定和关于加强经济工作监督的决定等。也就是说，人大的监督工作即使没有监督法也是有法可依的。”2010年3月14日，第十一届全国人民代表大会第五次会议通过《第十一届全国人民代表大会第三次会议关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》（后文简称为《决议》），《决议》同意全国人大常委会工作报告关于今后一年的主要任务，并要求“着力增强监督实效，推动中央重大决策部署贯彻落实”，使得2010年全国人大常委会工作报告部署的今后一年的主要任务之一“紧紧围绕推动中央重大决策部署贯彻落实开展监督工作”中，要求“以增强监督实效为核心，进一步完善监督工作方式方法”“依法开展专题询问和质询”。具有了全国人民代表大会决议批准的法律效力。

可见，全国人大常委会在获得宪法概括性授予监督权的基础上，有权结合宪法精神、《监督法》规定的原则，以及有关法律问题的决定的精神，结合实际需要选择全国人大常委会认为必要的监督方式。《监督法》等法律和有关法律问题的决定规定的监督方式、程序、范围等，其法律功能是为人大常委会开展监督工作提供具体的、规范的操作程序。在没有具体规定的情况下，人大常委会有权裁量以何种具

体方式实现宪法、监督法、有关法律问题的决定等已经明文规定的“询问权”。因此，全国人大常委会开展专题询问并不是创设新的“询问权”监督权，而是具体性的“询问权”的实践。

四、全国人大常委会专题询问的法律特点

结合对全国人大常委会专题询问的年度数量、主题、议程、时间等方面的分析，可以从立法、监督等方面提出专题询问的法理。

第一，专题询问与其他监督方式的共同适用。从《监督法》《关于改进完善专题询问工作的若干意见》《全国人大议事规则》《全国人大常委会议事规则》等法律、规范性文件规定的“询问”“专题询问”的监督方式来看，专题询问是不同于听取和审议专项工作报告，审查和批准决算，法律法规实施情况检查的独立监督方式，也不完全等同于“询问”的监督方式。

从《全国人大议事规则》共九章的设置来看，立法者规定的询问是一种独立的监督方式，即“第一章会议的举行”“第二章议案的提出和审议”“第三章审议工作报告、审查国家计划和国家预算”“第四章国家机构组成人员的选举、罢免、任免和辞职”“第五章询问和质询”“第六章调查委员会”“第七章发言和表决”“第八章公布”“第九章附则”。《全国人大常委会议事规则》《监督法》与此相似，把“询问和质询”作为独立一章规定。从立法学上的章、节等的设置逻辑看，各章规定的条款是有区别的，就监督方式来看，不同的监督方式按照逻辑分类放在相同或不同章不同的条款，同一章中各条款的设置，也是按照以上立法的逻辑安排。如《全国人大常委会议事规则》第五章“询问和质询”规定了“询问”“专题调研”“质询”三种监督方式。分析十一届全国人大常委会任期内的9次专题询问，包括在听取和审议专项工作报告的监督方式中进行，在审查和批准决算的监督方式中进行两种类型；十二、十三、十四届全国人大常委会任期内的专题询问，结合了听取和审议专项工作报告，结合审查和批

准决算，结合法律法规实施情况的检查报告等监督方式。专题询问与其他监督方式重叠适用，强化、细化了对专项工作报告、决算报告、法律法规实施情况的检查报告的审查，但是也提出如下问题：法律上规定的“专题询问”，是否完全（可、能）与其他监督方式共同适用？如果可以共同适用，则共同适用的条件有无区别，是否主要由监督机关裁量？“专题询问”的原意应是一种独立适用的监督方式，与“询问”和“质询”存在区别。

第二，专题询问是人大常委会实施正确监督的形式。首先，党领导人大监督工作的制度需要正确的监督形式。1954 年宪法实施中，中共八大会议提出：“必须加强全国人民代表大会和它的常务委员会对中央一级政府机关的监督和地方各级人民代表大会对地方各级政府机关的监督。”这是党领导各级人大及其常委会开展监督工作的思维，也开启了党领导国家最高权力机关依照宪法规定行使监督权的制度。1982 年宪法颁布后，党的十三大报告强调宪法上的民主集中制原则，提出“人民代表大会制度，共产党领导下的多党合作和政治协商制度，按照民主集中制的原则办事，是我们的特点和优势，决不能丢掉这些特点和优势，照搬西方的‘三权分立’和多党轮流执政”。这强调人民代表大会制度、中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度是宪法第三条“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”的制度体现，也是我国不照搬西方的“三权分立”和多党轮流执政的制度保障。党的十七大明确提出党支持人大监督工作的制度安排：“支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权，加强立法工作组织协调，加强对‘一府两院’的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。”李鹏阐述了党领导人大监督工作的宪法逻辑：“人大监督的目的，是为了督促国家行政、审判、检察机关依法行政、公正司法，把工作做得更好。从这个意义上说，监督也是对这些国家机关工作的支持。”在《监督

法》制定过程中，2001年，李鹏曾指出人大监督工作应坚持的四项原则：第一，依法监督的原则；第二，集体行使职权的原则；第三，不包办代替的原则；第四，坚持党的领导的原则。我国宪法上，人大及其常委会监督各国家机关的宪法方式，正如十一届全国人民代表大会第二次会议决议通过的全国人大常委会工作报告的表述，在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，“各国家机关分工不同、职责不同，都在中国共产党领导下、在各自职权范围内贯彻落实党的路线方针政策和宪法法律，为建设和发展中国特色社会主义服务。”党的十八大以来，党的全面领导与党中央集中统一领导的制度进一步加强，对党领导人大监督工作提出了新的要求。习近平总书记指出：“在我国政治生活中，党是居于领导地位的，加强党的集中统一领导，支持人大、政府、政协和法院、检察院依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用，这两个方面是统一的。”“只有坚持依宪治国、依宪执政，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，才能保证党领导人民依法有效治理国家。”“支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，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，维护国家法制统一、尊严、权威。”

其次，明确人大监督工作原则。2022年，在新中国成立以来召开的第一次中央人大工作会议上，习近平总书记强调，“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”。许安标对“正确监督”内涵的解读是：“实行正确监督，就是要坚持党的领导，自觉地在党的领导下依法履行监督职责；要正确处理好人大监督与支持‘一府一委两院’依法行使职权的关系，把监督与支持结合起来。”结合上述分析，全国人大及其常委会与国务院、国家监察委员会、最

高人民法院和最高人民检察院的监督关系，决定了人大及其常委会实施监督时应适应我国政治体制下各国家机关的权力分工及其监督方式、监督方法与监督程序。例如，2006年颁布的《监督法》未将当时实践中出现的干部述职评议与个案监督纳入法律规定，而是采用了听取和审议“一府两院”专项工作报告的形式。“《监督法》将‘述职评议’引导到‘工作评议’，专门对人大常委会监督‘一府两院’的专项工作作了规范化、程序化的规定。”从监督法的起草过程的讨论可以发现正确监督方式的选择。李鹏在制定监督法进行调研时曾记录：“上午，中央组织部负责同志来，我与他谈了监督法起草情况，关键仍在述职评议问题上。他认为副省级是中管干部，省人大常委会进行评议是否合适？他的意见是由全国人大和中组部去有关省市共同进行调查。”吴邦国指出：“将干部述职评议扩大到市、县所有由人大及其常委会选举、任免的干部，就有可能冲击现行的干部管理体制。我们强调在人大工作要有党的观念、政治观念、大局观念，这是我们不得不考虑的问题。”《监督法》起草过程中体现了人大监督要坚持党的领导原则，在起草阶段考虑到正确监督的方式方法，与党领导人大监督的制度相适应。其次，从全国人大常委会专题询问的已有实践来看，专题询问由全国人大常委会委员长出席或主持，由国务院及其部门负责人、“两院”负责人到场应询，承接了地方人大常委会“干部述职评议”的监督形式，体现《监督法》规定的人大常委会集体行权的要求，即专题询问是人大常委会集体对“一府两院”的询问监督，而非人大代表或人大常委会组成人员对国家机关工作人员个人的监督。

最后，专题询问有相互对话、相互沟通、促进工作的效果。在专题询问会上，“提问的委员和其他委员在认为有关部门回答得不清楚、不完整时可以进一步追问、补问，应询的部门负责人之间也可以相互补充回答，列席的专委会委员和全国人大代表也可以提问。”例如，

在 2013 年 8 月第十三届全国人大常委会专题询问期间，张德江委员长“不时插话进行追问、点评，有意识地打破以往按部就班、一问一答的问答格局”。全国人大常委会 2015、2016、2017 和 2018 年监督工作计划提出，开展专题询问，“要突出针对性，注重实效性”，将“经过努力可以解决的突出问题作为询问重点”，充分发挥专题询问对推进工作的建设性、促进性作用。

第三，专题询问体现了党中央支持和保障人大监督工作的制度支撑。1990 年 3 月，党的十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》建议全国人大常委会拟定实行工作监督和法律监督的监督法。“制定监督法是人大立法工作的一件大事，早在六届全国人大就开始酝酿监督法的起草研究工作，历时 20 年，并于 2006 年颁布、2007 年生效实施。”七届、八届全国人大期间都进行了监督法的起草研究工作，九届全国人大常委会草拟了《监督法（草案）》。十届全国人大期间，中央政治局常委会三次听取全国人大常委会党组关于制定监督法情况的汇报。在此期间，2004 年《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》对坚持和完善人民代表大会制度提出要求，2005 年 5 月，中共中央批转了全国人大常委会《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》（下文简称为《若干意见》），《若干意见》的重点是进一步发挥全国人大代表的作用，支持、规范和保证代表依法履行职责和行使权力，以及加强全国人大常委会的制度建设。其中提出“为代表知情知政提供信息”“保障代表的知情权”的制度措施，为 2010 年十一届全国人大常委会开展专题询问提供了重要的支持和保障。“2006 年 6 月，胡锦涛总书记在党外人士座谈会上，对加强人大监督工作的重要性，对干部述职评议和个案监督等重大问题作了深刻阐述。”“各级人大常委会党组自觉接受党委领导，遇到重大问题及时向党委请示报告，在取得党委原则同意后按照法定

程序办理。”2012年，习近平总书记强调：“全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。”2014年，习近平总书记提出：“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。”这里所指的“询问”，既包括《监督法》及其他法律规定的关于人大及其常委会行使职权方式的“询问”，也包含作为“询问”的一种具体类型的“专题询问”。2014年，党中央将改进完善专题询问作为一项重点改革任务，提出了具体要求。2014年12月，经中央政治局常委会讨论并原则通过了全国人大常委会党组《关于改进完善专题询问工作若干意见》，并提出“尝试全国人大相关专门委员会依法开展专题询问，推进专题询问的常态化”。2021年，全国人大常委会法工委副主任就《全国人大常委会议事规则》修正草案说明时指出：“修改工作对贯彻中央人大工作会议精神，落实党中央重大决策部署具有必要性。”“将常委会开展监督工作的一项创新制度，经过多年的实践，已经比较成熟的制度上升为法律。”从以上材料可见，全国人大常委会开展专题询问的实践从2010年的试点探索到2015年的出台相关制度规则予以规范，再到2021年通过立法予以确认的过程，都体现了党中央支持和保障人大监督工作的制度支撑。

第四，专题询问是人大常委会创新的监督方式方法。1982年宪法颁布实施以来，人大常委会各项监督方式都经历了在实践中形成制度并最终由立法确认的过程。1988年3月，六届全国人大成立以来，

听取和审议工作报告是人大及其常委会进行工作监督的基本方式，“还对一些法律的实施情况进行调查研究和检查”。同一时期，一些地方组织代表开展评议活动，对此，全国人大常委会提出“要继续探索并逐步完善”。1993年，全国人大常委会制定《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》，形成人大常委会听取和审议工作报告、法律实施情况的检查两种监督方式。《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定（1999年）》《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定（2000年）》实施后，人大常委会的监督方式从两种增加到三种，即增加预算审查监督方式。在此期间，八、九届全国人大常委会支持各地人大组织开展代表评议工作、述职评议、执法责任制等监督工作。十届人大以来，全国人大常委会的监督工作确定了“围绕中心、突出重点、讲求实效”的思路。2005年，全国人大常委会提出“综合运用执法检查、听取和审议专题工作报告、工作调研等形式”，为开展专题询问积累了实践经验。2006年颁布的《监督法》设置第六章“询问和质询”，将“询问”确定为一种法律上的监督方式。《监督法》第三十四条未明确规定专题询问，或是由于“实践经验尚不成熟，又需要作规定的，作出原则规定，为进一步改革留下空间；缺乏实践经验，各方面的意见又不一致的，暂不作规定，待条件成熟时再作补充完善”。2007年是《监督法》施行的第一年，全国人大常委会“有意识地把听取审议专项工作报告与执法检查结合起来，把推动改进工作和修改完善法律结合起来”“监督方式不断完善”。2008年5月22日，全国人大常委会专门召开委员长会议，专题听取国务院关于四川汶川大地震抗震抢险及救灾工作情况的汇报。2009年以来，全国人大常委会提出“把推动中央重大决策部署贯彻落实作为监督工作的重点”。

《监督法》实施以来，全国人大常委会的监督工作实践为人大常委会开展专题询问提供了可行性、必要性、正当性。因此，2010年

全国人大常委会提出“根据监督法和全国人大常委会关于加强经济工作监督决定的精神”“依法开展专题询问和质询”，在当年开展 3 次专题询问，并通过电视、网络等媒体进行现场报道或直播，受到社会广泛关注。专题询问中，全国人大常委会组成人员提出问题，应询机关答复问题，会议上相互对话、相互沟通的环节由新闻媒体同步传播，其社会关注度、参与度都比较明显。2011 年以后，全国人大常委会“继续依法开展专题询问”，专题询问逐步机制化、规范化。

结合上述分析，专题询问的形式和程序既包含了七、八、九、十届全国人大常委会任期内地方人大开展的代表评议工作的提问与答复的要素，也创新性地结合了七、八、九届全国人大常委会任期内确立的听取和审议相关工作报告、财政预算审查和执法检查监督的方式方法。十二届人大健全了专题询问的制度，发布了前述《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，专题询问的方式从结合听取和审议工作报告扩大到结合审议执法检查报告，十三届专题询问的应询机关增加了最高人民法院、最高人民检察院。十四届全国人大常委会同时开展对国务院、最高人民法院和最高人民检察院的专题询问。综上，专题询问是全国人大常委会在听取和审议工作报告、对法律法规实施情况的检查、对预算财政监督的基础上创新的监督方式。前三种监督方式都是直接依据法律、有关法律的决定开展，专题询问是全国人大常委会在实践中创新的监督工作方法。

第五，专题询问是人大常委会实施有效监督的形式。首先，全国人大常委会会议的议程安排较多，听取和审议报告的时间有限。以十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议为例，此次会议从 2018 年 12 月 23 日持续至 29 日，每天的会期中，上午工作时间及中途休息，下午工作时间及中途休息，都有固定的时间安排。根据会议议程安排，12 月 24 日上午 9 时开始的全体会议，听取和审议了《国务院关于〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要〉

实施中期评估报告》《全国人大财政经济委员会关于〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要〉实施中期评估的专题调研报告》等 6 项报告。据笔者的梳理统计,6 项报告的字数合计 41300 字左右。全国人大常委会会议议程较多,完成对内容的阅读也需要较长的时间,常委会组成人员审议议案和报告既有专业性的要求,也需要掌握情况、分析理解议案的内容。常委会会议议案审议环节中的“询问权”,不论是立法者的本意,抑或是开展询问的程序机制,都决定了“询问”的侧重点是了解情况,就审议报告过程中不理解的地方提出询问,帮助常委会组成人员审阅议案。一方面,询问者审议报告的时间较为有限,对报告内容不甚了解,难以提出具有针对性的问题;另一方面,由于应询者缺乏对有关情况的掌握,影响了对应询机关的监督效果。专题询问的程序机制适应了人大常委会实施有效监督的需求。

其次,全国人大常委会设置专门委员会承担专题询问有关具体工作,提前数月公布专题询问主题,通知应询机关准备,询问方与应询方都有充足的时间对专题询问主题展开调研和准备,提升询问和应询效果,应询机关也能够在准备过程中改进工作。实践中,全国人大常委会通常安排常委会会议半天的会期开展专题询问,给予常委会与应询机关充足的时间对专门问题进行充分协商、讨论,并采用网络新闻直播的方式向全社会公布,增强敦促效果。全国人大常委会或者专门委员会提前进行专题询问的准备工作,使得专题询问更为集中,准备更为充分。对于应询机关而言,准备参加专题询问的过程已经感受到工作被关注,能够产生促进的效果。同样以十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议为例,常委会于 2018 年 12 月 28 日上午就国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况开展专题询问,此次专题询问从 28 日上午 9 时开始,一直持续到上午 11 时 47 分,在此期间共有 11 位全国人大常委会委员、全国人大代表提问,国务院副总理

孙春兰等 9 名国务院及其组成部门、直属机构、国务院部委管理的国家局负责人回答问题。

再次，专题询问与听取和审议工作报告、法律法规实施情况的检查报告相结合，使得常委会会议在有限的会期内针对专项问题展开更为充分的讨论，进一步增强监督的实效。专题询问的监督工作不止于询问过程，询问结束后，全国人大常委会办事机构还应及时汇总整理审议意见，由有关机关研究落实，并及时向常委会提交研究处理情况报告。全国人大相关专门委员会和常委会工作委员会还将对整改情况进行跟踪督察，审议整改落实情况，并向常委会提出审议意见[101]。必要时，可以由委员长会议将研究处理情况报告提请常务委员会审议，由常务委员会作出决议。例如，2018 年 7 月，十三届全国人大常委会第四次会议对大气污染防治法实施情况进行了专题询问，会后，全国人大常委会办公厅归纳整理专题询问中形成的对检查大气污染防治法实施情况报告的意见和建议，并送国务院办公厅研究处理，要求国务院办公厅在 6 个月内将研究处理情况向全国人大常委会作出书面报告。2019 年 2 月，十三届全国人大常委会第九次会议听取并审议了国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见以及有关决议落实情况的报告。

最后，专题询问会议上，应询机关现场体验到常委会对其监督。《关于改进完善专题询问工作的若干意见》提出：“每年由全国人大常委会办公厅与国务院办公厅协调，安排 1 至 2 位国务院副总理或国务委员向全国人大常委会作专项工作报告，到会听取审议意见、回答询问，可以视情况适当增加。”应询机关工作人员及其负责人，亲历他们的主要领导人、负责人接受人大常委会组成人员的提问，并答复问题的过程，也能够促使他们改进工作。据统计，全国人大常委会自 2010 年 6 月到 2018 年 8 月开展的专题询问的应询机关中，决算审查专题询问应询机关是财政部、审计署两个机关，其他专题询问每次有

6-15个应询机关参加专题询问会议，或是国务院工作机构20个成员单位到场应询。现有的参加专题询问会议的应询机关数量的情况取决于涉及的“一府两院”及其部门的数量，在效果上加强了应询机关及其工作人员的“国家机关受人大常委会监督”的法律意识，也宣传了专题询问监督方式的实际情况。

五、结论

2010年专题询问即列入全国人大常委会年度监督工作计划，全国人大常委会遵循宪法、监督法精神开展专题询问。专题询问既是听取和审议报告、法律法规实施情况的检查之外的第三种年度主要监督方式，也是被地方各级人大常委会借鉴使用的监督方式，并于2021年被法律明确为人大常委会的法定监督方式。专题询问监督方式从实践试点、制度健全到立法确认的过程，体现了党中央支持和保障全国人大常委会监督工作的制度逻辑。专题询问具有计划性、准备性、提问性、对话性的程序环节，以及明显的、突出的以口头方式进行“对话性”监督的特点。该制度设计旨在引导20世纪90年代到2006年8月《监督法》颁布前，地方各级人大在实践中提出的代表评议工作的监督方式，把经过努力可以解决的突出问题作为询问重点，推动有关方面改进工作。

当前及未来一段时间提升专题询问效能的重点，仍然是提升专题询问的针对性、时效性、互动性等。

他山之石

济南市以专题询问成效助推缓解停车难题^①

政府定价的停车场由 15 分钟停车免费延长到 30 分钟；新开及优化公交线路 42 条，填补公交空白路段 74 公里；制定出台《济南市停车条例》，于 3 月 1 日起施行……

停车场是重要的城市基础设施，关系民生与民心。去年 6 月，济南市人大常委会组织开展全市停车场建设管理情况专题询问，瞄准“小切口”，破解“大难题”。目前，专题询问的成效逐渐显现，有力推动缓解了停车难题，得到社会各界广泛好评。

问前下真功，精选询问题目

精准选题，座谈交流。去年以来，济南“12345”市民服务热线收到关于停车管理的诉求 1.38 万件，多名市人大代表就此提出了相关议案建议。市人大常委会结合市委要求、群众期盼和发展需求，最终确定了停车场建设管理这一询问主题。在问前准备阶段，常委会与市公安局等应询部门进行了 20 余次一对一交流，既避免了以往部门集中座谈时出现的问题谈不透、交流时间过长等问题，又能全面掌握各部门的工作情况和存在问题。

深入调研，反复论证。市人大常委会先后赴 6 个区县开展专项调研，组织召开 2 场全市停车管理工作情况座谈会，赴外地开展考察学习，全面摸透情况。在认真研究、反复斟酌的基础上，确定了 13 个群众特别关心、现实特别需要的问题。

问中动真格，提高问答质量

与以往相比，此次专题询问在三个方面进行了尝试和突破。

^① 节选自 张鹏. 地方人大专题询问制度探析[D]. 内蒙古:内蒙古大学, 2013. DOI:10.7666/d.Y2350230.

创新询问方式。现场播放之前录制的专题片，让与会人员更直观了解全市停车场管理现状，在“问”和“答”上更有针对性，同时邀请市民代表随机提问，增强了询问的互动性。

创新询问要求。只给部门提供应询问题的范围，不提供具体题目，要求应询时直奔主题，只谈解决问题的思路和措施，倒逼应询部门正确对待工作过程中存在的问题。

创新评价方式。首次邀请了市纪委监委、市委组织部等有关负责同志参加，既避免了出现推诿扯皮情况，又能让组织部门在询问现场考察识别干部，督促应询部门抓好问题的整改落实。询问后对应询部门进行满意度评价，结果向市政府通报，推动相关职能部门更好整改落实。

问后求真效，强化跟踪监督

专题询问始于“问”，但不止于“答”。济南市人大常委会多举措并用，创新做好专题询问“后半篇”文章，以点带面推动整体工作。

多种方式督导，形成监督闭环。市人大常委会要求应询部门对承诺事项和存在问题进行落实整改，两周内组织召开 13 个部门推进情况总结会。制定检查督导方案，明确检查督导重点，形成承诺事项、部门职责、调研发现问题“三张清单”，由市人大常委会负责同志带队，对应询部门整改落实情况进行检查督导，重点深入商圈、停车场改造建设项目、智慧停车平台等区域，全面察看整改落实情况。

多个手段并用，创新监督模式。市人大常委会将听取审议报告、开展专题询问、跟踪检查督导、做好地方修法等形式有机结合，形成了全链条闭环式监督模式，对全市停车场建设管理工作进行全面监督。

深化经验拓展，打造监督品牌。在进一步调研和实践的基础上，常委会借鉴外地经验做法，创新打造具有济南人大特色的“询问”品牌，向人民群众展示人大工作的刚性和权威，努力推动全过程人民民主的济南实践，为建设“强新优富美高”现代化强省会贡献人大智慧和力量。

西安：“一盘棋”合力守护最美“夕阳红”^①

养老服务是关系到经济社会发展的“国之大事”、群众牵肠挂肚的关键小事。党的二十大报告指出，“发展养老事业和养老产业”，“推动实现全体老年人享有基本养老服务”。作为人口超千万的特大型城市，西安连续8年将养老服务纳入民生实事，用心用情解决养老服务发展中人民群众的急难愁盼问题。

西安市人大常委会把推进养老服务作为协同推进的重点工作之一，人大各委员会、各部门同题共答，立法、监督、代表、调研、宣传同向发力，通过专题询问、专项视察、专项报告、专题调研“四专”举措形成“一盘棋”合力，持续推动解决老年人急难愁盼问题，为破解大城市养老难题、守护最美“夕阳红”贡献人大力量。

专题询问：问出群众心声答出实干路径

“问就要问到老百姓最关注的难点、痛点，真正为人民而问，直奔主题、绝不遮遮掩掩”。2022年，市人大常委会将养老服务作为换届后首次专题询问议题，常委会领导同志提出要求。

西安人大是这样说的，也是这样做的。2020年西安市率先在全省出台实施《西安市养老服务促进条例》（以下简称《条例》）。2020年、2021年、2022年，市人大常委会连续开展执法检查，“紧扣法规条款进行检查”。在此基础上，常委会在专题询问前组织委员、代表对照《条例》开展视察，深度调研走访，形成询问方案，反复斟酌拟定询问题目，确保问到关键要害。

“如何让有需求的中低收入人群住得起、住得进养老机构？”“家庭病床什么时候可以在全市全覆盖？”……2022年6月29日，专题

^① 节选自 张鹏. 地方人大专题询问制度探析[D]. 内蒙古:内蒙古大学, 2013. DOI:10.7666/d.Y2350230.

询问会上，11名询问人直奔主题，敢问、善问，应询的7个政府部门主要负责人，不避、不推，现场对应询结果进行满意度测评，问出了百姓心声，答出了承诺担当。分管副市长表示：“2022年政府将养老服务工作纳入全市‘九个方面重点工作’，采取‘清单式+责任制+时限制’方式，一级一级督办、层层抓落实。”

专题询问没有一问了之。会后，市人大常委会列出重点问题交办清单，明确办理时限“挂号交办”，市政府23个相关部门拿到了47项整改作业。针对重点交办清单中的养老问题，市政府制定了《关于市人大常委会反馈养老服务问题整改工作的方案》，提出86条整改措施。

从问前充分调研摸实情、问在“点”上，到问中聚焦问题要措施、问出办法，再到问后留整改作业，问出实效，西安市人大常委会经过不断探索、实践、总结，逐渐形成了“专题询问+现场就答复情况满意度测评+交办问题清单+跟踪问题整改+听取审议意见办理情况报告+满意度测评”的全链条监督工作闭环，打出了结结实实的专题询问“西安品牌”。

听取专项报告：坚持系统思维三项报告一起审

养老不是一个家庭的事，也不是某一个部门的事，而是需要统筹协调，形成多方合力。8月29日，市人大常委会会议听取和审议了市政府关于西安市医养结合、养老服务设施建设和运营管理、打击整治养老诈骗工作情况的三个专项报告。

针对当前养老服务供需不匹配，优质养老机构“一床难求”与基层养老机构设施老旧、规模较小的现象，耿占军委员建议，应分类施策，加大投入。

“全市养老服务体系建设已经解决了‘有没有’的问题，下一步要着力解决‘优不优’的问题。”张少纯委员建议，要积极支持社会力量参与，不断发展壮大养老服务市场，采取连锁化、品牌化、规模

化的运营模式，大力开展服务质量高、社会效益好、群众满意度高的居家社区养老服务机构。

分组审议中，与会人员纷纷为推进提升西安养老服务品质和水平“把脉开方”。

医养结合、养老服务设施建设、运营管理、打击整治养老诈骗是当前西安市开展养老工作的三项重点。市人大常委会会议围绕养老领域同时听取三个专项工作报告，体现了市人大常委会对养老工作的高度重视。“三管齐下”共同发力，彰显了市人大常委会坚持系统思维，守正创新不断增强监督实效的切实行动。

值得注意的是，围绕养老领域同时听取三个专项报告，为公众上了一堂养老“公开课”，受到社会广泛关注和高度评价。

专项视察：“依法”逐条开展监督

“社区老人在助餐点吃饭有补贴吗？老人吃得起吗？”

在西安市崔家营社区居家养老服务中心，人大代表一边仔细查看老年餐桌的每日菜谱、就餐环境、食品卫生，一边不断地抛出问题。

崔家营村在 2013 年因城中村改造实施了整村拆迁，2019 年 12 月，居民正式回迁入住新家园。“我们从聘请厨师、食材选料到制作，充分考虑到老年人需求。通过‘自费+补贴’的形式，社区 60 周岁以上老人每天只需交 10 元钱，就能吃到营养搭配合理的三餐。”崔家营社区工作人员胡辛敏说。

“三顿饭 10 元钱价格是真不贵，长此以往中心的经营压力大不大？怎么保证持续化发展？”面对追问，胡辛敏进一步介绍：“助餐服务不仅为老人开放，也向社会公众开放。餐费是市场价，既扩大了普惠服务的人群，也稳定了餐厅的收入。”

.....

为确保市人大常委会审议意见有效落实，经过两个月的精心筹划，2022 年重阳节来临之际，西安市人大常委会组织人大代表进行专项

视察，由常委会领导带队分赴 11 个区（县）25 个点位就养老服务建设、医养结合、人才队伍等进行视察。这次活动，目的就是要看看常委会审议意见落实得怎样，养老服务工作中还有哪些瓶颈。

代表们“巡诊开方”，相关工作人员直面问题、详实解答。2022 年 9 月 23 日，在视察组和市民政局、市人社局、市住建局、市卫健委、市医保局等相关部门召开的座谈会上，代表们提出了“用地紧张社区要因地制宜抓紧配套”，“要让老人吃得好吃得起更要吃得久”，“要持续关注老人医养结合的痛点需求”等意见建议，“智慧养老”、“医养结合”、“人才培养”等成为关键词。

相关部门负责人纷纷“拿出实招”，共同表示：“总之，一个目的，就是同向发力，形成合力，让西安老年人共享改革发展成果，真正做到老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安。”

两年来，西安市人大常委会围绕养老服务主题开展了 11 次视察和调研。

代表工作：走进群众听心声为养老事业“添动力”

7 月 27 日，长期从事社区养老服务工作的市人大代表李保安参加了西安市人大常委会第三期“代表大讲堂”。这次大讲堂以“养老服务立法与发展”为主题，采用线上线下相结合的方式为近 800 名人大代表开展培训，让代表对养老服务立法的整体情况和养老服务发展的政策趋势有了一定了解，为更好地提出养老服务发展的对策建议打下了基础。

“大讲堂围绕养老服务立法的整体情况、政策趋势、典型经验和对策四个方面进行了讲授，让人大代表系统全面了解了养老工作的法律政策和先进经验，为更好进行养老方面履职打好基础。”李保安代表说。

7 月至 8 月，为找到西安市养老服务工作中存在的堵点痛点难点问题，市、区县人大常委会组织人大代表深入基层，开展“我为养老

服务献一策”主题活动，与群众面对面，听取意见建议。

市人大代表田萍对学校学片区内七个社区分别进行了走访座谈，她建议社区养老服务首先要规范化，成立专项机构、专职服务队和邻里互助服务队。从事养老服务行业 15 年的杨爱丽、周至县马召镇安富园社区党支部书记兼居委会主任郭仪荣等市人大代表，结合长期工作中发现的问题建议，依托公办养老服务机构或民营养老机构，运营每个村或小区养老站点，提高养老服务效能。

人大代表贴近群众，更能发现实际问题、反映真实需求。围绕养老主题开展一系列代表活动，对于加强人大代表对养老领域的了解、提升人大代表履职水平具有重要意义。据了解，主题活动中共形成调研报告 13 份、提出建议 79 条，相关报告及意见转相关委员会后，结合听取相关报告并提出审议意见的形式反馈市政府。

提升人大常委会整体工作效能

2023 年 10 月 31 日，市人大常委会会议表决通过新修订的《西安市会展业促进条例》，其中第 22 条明确规定，“支持培育和引进医疗卫生、养老健康、教育培训等民生保障方面的会展活动”，立法护航养老会展产业发展。

“群众的期盼是什么？”“全市养老服务工作的现状是什么？有哪些突出问题？”……为把问题找准找实找深，主题教育开展以来，5 月上旬至 6 月底，常委会以“西安市养老从业人员供需现状与对策建议”为重点调研课题，成立调研组先后深入家政公司、家政服务协会、养老机构、培训机构和职业院校，通过随机走访、个别谈话、座谈交流等方式开展调研。专题调研报告扭住“专业人才不足、水平不高、机构运营难”等问题，提出 15 条有针对性的措施，经由相关部门对照梳理形成问题清单、责任清单、任务清单，逐一办理。

.....

西安市人大常委会在养老领域取得的工作成效离不开“一盘棋”工作思路。

2023 年 3 月，西安市人大常委会党组制定出台《关于坚持“一盘棋”协同推进市人大重点工作提升整体工作效能的实施意见（试行）》，旨在围绕助推城市能级提升和精细化管理、优化营商环境、养老服务、职业技能教育四个方面重点工作，推动市人大常委会形成“一盘棋”合力，提升人大常委会整体工作效能。

2022 年在全国公共服务质量监测中，西安市养老服务满意度在全国 120 个公共服务质量监测城市中排名第 16 位，养老服务工作成效被国务院通报表彰。西安市人大常委会提升整体工作效能的努力成效显著。

西安市人大常委会相关负责人表示，将持续关注养老服务工作，围绕居家养老、医养结合、养老助餐、养老服务人才等堵点难点问题，开展“小切口”立法、精准监督工作，为养老事业和养老产业发展提供法治保障。

国外议会询问制度及其对我国的借鉴^①

（一）国外议会询问制度

议会的质询有两种形式，即询问和质问。询问是议员按照法定程序，在议会会议期间要求政府就某一问题提出的质疑进行答复，一般能够口头答复；质询则是在答复之外，通常构成会议议题，并形成质询案，从而产生议会辩论。

英国是最早启用议会质询的国家。1721 年，贵族院的考伯尔向政府提出下述问题要求回答：据报告，南海公司的财务主任赖特已逃

^① 节选自 张鹏. 地方人大专题询问制度探析[D]. 内蒙古:内蒙古大学, 2013. DOI:10.7666/d.Y2350230.

离本国并于布鲁塞尔被捕，此事是否属实首相桑德兰伯爵答复了这一问题，提供了赖特案的情况，这成为第一个正式的质询。此后，议员对政府的质询制被世界上许多国家采用，在宪法及其相关法律中确定，规定质询权由议员享有。

各国法律都对质询的时间、程序、模式等内容做了明确规定，其中，在多党制国家因反对党往往把质询看作是攻击执政党政策的有利时间，从而政治攻击执政党，因此，对质询的形式做了限定，如质询需经议长同意，且达到规定议员人数签署才能提出，议长还可拒绝转达质询材料，或者撤销质询，涉及国家机密的拒绝答复等。

（二）议会询问的形式

在英国议会，有质询意愿的议员将质询通知以书面形式提交议事台办公室，通知涉及要求口头或书面答复并指明要求答复的日期。政府每部平均每月答复一次下院口头质询，每月4周，每周4天，每天小1时。每天安排约4个部为一组，每周4组，每月16组。

在美国并没有质询制度，国会委员会在审查法案时，通知有关部长或高级官员以证人身份到会作证，以此答复议员对政府某项措施的询问，作为议会议决的参考。

在法国议会，询问分为书面询问和会议询问。书面答复的询问是议员们向部长们提出的，要求对某些特殊的问题作出答复或者阐明政府政策的某一内容。会议询问又分口头答复的询问和对政府的询问。国会每周安排一次口头答复的询问。后者是集体进行的，询问过程电视直播，时间一般安排在周二、周三下午会议开始时进行。

在阿根廷议会，质询制既不同于议会内阁制国家，也不同于典型的总统制国家。其议会最初要求国务秘书口头汇报工作，后来发展到召唤部长到会汇报工作；阿根廷的部长不但对总统负责，还要对议会负责，每年要向议会递交一份有关各自部门的详细工作报告。

综上所述，各国议会询问的形式、内容不尽相同，但其核心

内容都是一种有压力的提问，且询问过程全程公开透明，对政府产生了一种无形的压力，对于询问者，这种压力能够体现议员的政治意识和议政能力；对于应询者则能够体现其对本职工作的熟悉程度。

（三）议会询问的相关规定

关于议会允许政府答复口头询问的时间期限，不同国家有不同的做法。如约旦、捷克斯洛伐克和奥地利规定在询问的当天答复问题。还有些国家规定了政府答复口头询问的时间期限，如匈牙利要求 30 天，丹麦要求为 2 天。各国对政府答复书面询问的时间限制也做了不同的规定，如：越南和日本规定为 7 天，芬兰、捷克斯洛伐克、象牙海岸、西班牙、匈牙利和法国规定为 30 天，奥地利规定为 60 天。由此可以看出，政府向议会提供其所要求的情报资料是一种义务。虽然这种义务有的在宪法、法律、程序规则予以规定，而有的只是根据已经确认的惯例，但这种义务的客观存在就给予询问这一做法以强有力的支持。

此外，大多数国家都安排补充提问。如德国、芬兰、日本和印度，一位议员除可以提一个主要问题外，还可提两个补充问题。补充的问题必须在主要问题得到有关部门答复后才可以提出。

（四）国外议会询问制度的特征

1. 询问形式灵活

询问分为口头询问和书面询问两种类型。议员向政府提出书面询问大多是为了监督政府对议会通过的法律的实施情况，了解政府的施政纲领，解决选民反映的政府执政中出现的问题。议会要求政府在收到书面询问后的一个月内作出答复，但政府可根据实际情况申请延期答复。政府公报会对议员的书面询问和政府对书面询问的答复进行刊登。政府如果在规定时限没有作出答复议员可提出将书面询问改为口头询问。

2. 询问应用普遍

议会通过询问对政府工作监督这种做法在议会各国已是常态化。这种做法有效地鞭策着政府工作人员知政勤政，对于议会监督政府工作发挥着无可替代的作用。答复询问不光是简单的陈述，还要回答询问中的补间问题，应询人员不仅要具备临场发挥、随机应变的能力，还需真实地体现其对本职工作的了解程度、个人见解和临场应答的能力。问答的过程，电视、广播等各大媒体都进行公开报道和转播。来自各方的压力使得政府官员们在日常工作中不敢有任何松散懈怠。

3. 询问效果显著

在监督政府工作和政府官员，纠正偏差方面，询问制度发挥着重要作用。如在 2003 年英美发动的对伊战争中，英国议会将质询与议会调查结合起来，要求英国政府对于夸大伊拉克大规模杀伤性武器威胁、误导议会这件事作出说明。英国政府在社会质询和强大的社会舆论的压力下，不得不开始对此事进行独立司法调查。调查主要针对政府是否使用对伊情报不当和是否应该对国防部生化武器专家凯利之死负责。调查小组先后询问了英国政府多名高官，揭露了政府内部管理的各种弊端，也暴露了英国情报工作的缺陷。此事最后导致国防大臣坎贝尔黯然辞职，布莱尔被迫改组政府公关架构，唐宁街公关主管的权力削减。

（五）对我国的借鉴意义

通过对国外议会询问制度的研究可以看出，各国有长，各有所缺，纵观全局，结合我国地方人大实际，有以下经验可借鉴：

一是询问方式多样。国外的议会根据各自的国情和政治条件等情况，在相关法律中规定了询问的方式，有书面询问、口头询问，正式询问、一般询问，还有大询问、小询问、临时询问、紧急询问等形式，灵活的询问方式使议会从不同的角度和方面来获取政府的施政信息或对政府进行有效监督。

二是询问对象广泛。在询问的对象上，询问针对的不仅仅是内阁整体，还针对具体部门和具体的负责人，比如首相或各部部长。在政府的实际工作中，首相或各部部长的工作态度和能力关系到内阁整体工作状况。只有对首相和各部部长提出询问才能达到监督的效果。而这种有针对性的、明确的询问鞭策着首相和各部部长在工作中都得恪尽职守。

三是询问质量高。为了提高询问的质量，许多国家通常都安排补充提问。许多议会中，询问时还可能会引发辩论。在越南和约旦，当提问人对答复不满时，也可引起此种辩论。在捷克斯洛伐克和保加利亚，当部长的答复中提出了一些重要的问题议会认为在需要解释时则可能针对询问的问题引发辩论。在法国，则将进行辩论的询问和不进行辩论的询问分开进行。属于进行辩论的问题中，当议员对问题作了说明，部长答复以后，就开始一般性辩论。属于不进行辩论的问题，只有有关部长可在提问人之后发言，每人各限 5 分钟。

四是公开性普遍高。议会制国家一般都将询问的全过程进行公开，通过广泛的渠道进行公开，还有的议会制国家采用电视现场直播的方式，使询问过程第一时间让公众知晓，除一些国家机密外，询问的相关文件资料和记录都向公众开放查阅。这样就充分地体现了监督的公开性，使公众享有更多的知情权，进而对政府形成无形的社会舆论压力，提高询问的时效性。