

# 全国人大专门委员会立法职能中的 双重制约结构

## The Dual Restriction Structure in the Legislative Function of the NPC Special Committee

赵一单

ZHAO Yidan

**【摘要】** 在“人大主导立法”的目标提出之后，全国人大专门委员会的立法职能被赋予重要的意义，专门委员会在立法中的作用也被视为人大主导立法的重要体现。分析表明，经由一系列制度设计，专门委员会开始主导本领域的综合性重要法律草案的起草与提出工作，专门委员会中的法律委员会通过统一审议制度保证了审议过程中的法制统一。专门委员会的立法职能中事实上形成了针对国务院系统的双重制约结构。该结构内含的矛盾性根源于制度设计者对于“人大主导立法”适格主体的不当界定，应当在厘清专门委员会在立法中的作用与人大主导立法的关系基础上，合理地围绕专门委员会的立法职能进行制度设计。

**【关键词】** 专门委员会 人大主导立法 统一审议制度 双重制约结构

**【中图分类号】** DF21 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206 (2018) 02-0060-15

**Abstract:** Since the role that the National People's Congress (NPC) should play the leading role in legislation was put forward, the legislative function of the NPC Special Committee has been given significant meaning. The role of the NPC Special Committee in legislation has also been equated with the leading role of the NPC. Analysis shows that through a series of system design, the NPC Special Committee has already started to dominate the draft and proposal of the comprehensive legislative bill in its own field. And the Legal Committee has also guaranteed the unity of legal system through the uniform deliberation. A dual restriction structure forms in the legislative function of the NPC Special Committee. The contradiction contained in the structure rooted in the improper definition of the subject of the leading role of the NPC in legislation. A reasonable institution design of the legislative function of the NPC Special Committee should be made based on the clarification of the relationship between the role of the NPC Special Committee in legislation and the leading role of the NPC in legislation.

**Key words:** NPC Special Committee Leading role of the NPC in legislation Uniform deliberation Dual restriction structure

[收稿日期] 2018-01-05

[作者简介] 赵一单，男，1989年7月生，中国政法大学法学院讲师，研究方向为立法学。

## 一、引言

全国人大专门委员会是全国人大常设性的工作机构。根据1982年宪法的规定,各专门委员会在全国人大和全国人大常委会的领导下对有关议案进行研究、审议和拟定。立法法则在此基础上将专门委员会的立法职能明确为法律案的起草、提出和审议。自领导层将“人大主导立法”作为新形势下加强和改进立法工作、完善我国立法体制的重要目标以来,专门委员会的法律案起草和提出职能就被赋予了重要的意义,发挥专门委员会在立法中的作用也被视为健全和完善人大主导立法的重要着力点,各种日常讨论中更是俨然将专门委员会主导立法等同于人大主导立法。但是现有的文献鲜有对专门委员会的法律案起草和提出职能进行细致梳理,以至于相关的讨论始终只能浮于表面。另一方面,早期有关专门委员会立法职能的研究更多地聚焦于其审议职能,在人大主导立法的目标提出之后,却鲜有文献深入分析现有的专门委员会审议制度对于这一目标的积极作用。本文将就这两方面进行一体化的讨论,以求推进相关领域的研究。

在结构安排上,本文将首先从实然层面梳理和分析专门委员会的法律案起草、提出与审议职能,着重分析现有的制度设计是如何服务于“人大主导立法”的总体目标的,提出并论证专门委员会的立法职能中事实上存在着针对国务院系统的双重制约结构。其次将从这一双重制约结构内含的矛盾性入手,从应然层面反思专门委员会在立法中的作用与人大主导立法之间的关系。最后提出相应的完善建议。

## 二、立法起草和提案环节的制约结构

### (一) 专门委员会起草和提案职能的规范分析

专门委员会的法律案起草和提案职能在制度规范层面经历了一个演变。1982年通过的《全国人民代表大会组织法》第37条第2项规定,专门委员会向全国人大及其常委会提出的议案应当“同本委员会有关”,因此专门委员会所提出的法律案的范围也应当符合这一规定。

但是问题在于,“同本委员会有关”是一个相当原则性的标准。目前全国人大一共设有九个专门委员会,其中法律委员会的性质较为特殊,暂且将其搁置在讨论范围之外。从其他八个专门委员会的名称来看,涵盖了民族、财政经济、教科文卫、外事华侨、内务司法、环境与资源保护、农业与农村等范围极其广阔的事项,是否只要涉及这些事项就可以认定为是同该委员会有关,进而该委员会就可以提出相应的法律案?这是问题之一。问题之二在于,通过这些事项的列举我们很容易注意到它们与国务院相关部门的职权存在着高度重合之处,一个简单的对比可见表1。

表1 全国人大各专门委员会与国务院有关部门的职权事项对比

职权事项	全国人大专门委员会	国务院部门
民族	民族委员会	民族事务委员会
财政经济	财政经济委员会	发展和改革委员会、财政部等
教育科学文化卫生	教育科学文化卫生委员会	教育部、科技部、文化部、卫生和计划生育委员会

续前表

职权事项	全国人大专门委员会	国务院部门
外事	外事委员会	外交部
华侨	华侨委员会	侨务办公室
内务司法	内务司法委员会	民政部、司法部
环境与资源保护	环境与资源保护委员会	环保部
农业与农村	农业与农村委员会	农业部

从历史源流来看,全国人大各专门委员会与国务院有关部门在职权事项上的重合可以说是制度设计者有意为之的。在设立全国人大专门委员会之时,彭真同志就提出“全国人大是国家最高权力机关……要考虑大的、全局的、长远的问题……一般问题,专门委员会与国务院有关部门直接接触联系”〔1〕。参与了1982年《宪法》修改委员会秘书处工作的肖蔚云先生也就专门委员会与国务院有关部门之间的关系表达了类似的看法,他指出之所以要与国务院各部门对口设立专门委员会,就是为了方便专门委员会在日常工作中与国务院进行接触,了解和掌握相应的情况,从而有利于全国人大与国务院之间的协调与配合。〔2〕这表明在当时的领导者和学者看来,全国人大各专门委员会的一项重要职责就是与国务院的有关部门对接和联系,因此也就不难理解两者在职权事项上的高度重合和对应了。

但是这就带来了一个问题,国务院同样享有提出法律案的职权。通常来说,由国务院提出的法律案都是由某一部门具体负责起草的,涉及哪个部门的主管事项,就由该部门负责起草,经国务院常务会议讨论审议通过后提出。那么对于前述相重合的事项,究竟是应当由相应的全国人大专门委员会来提出法律案,还是应当由国务院来提出法律案,就成为一个需要予以回应的问题。

2005年6月全国人大常委会办公厅出台《关于充分发挥专门委员会作用的若干意见》,提出专门委员会提出的法律案除了需要满足“本职工作相关性”的标准之外,还应当是“综合性强、涉及面广、其他国家机关难于单独起草的”。〔3〕2015年的立法法修改也延续了这一思路,明确专门委员会可以组织起草“综合性、全局性、基础性”的重要法律草案。无论是哪一类修饰语,其背后都体现了全国人大各专门委员会与其他国家机关尤其是国务院之间权力结构关系的微妙变化。正如刘松山教授所指出的那样,专门委员会与对口的国务院有关部委建立起日常的联系,最终是为了便于全国人大对国务院进行监督,而在法律案的提出问题上,专门委员会所享有的提案权使其能够站在客观、中立的立场上统筹考虑有关问题,避免“部门立法”的弊端。〔4〕那么在立法实践

〔1〕 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷1979—1997),中央文献出版社2012年版,第191页。

〔2〕 参见肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第66~68页。

〔3〕 全国人大常委会办公厅:“关于充分发挥专门委员会作用的若干意见”,载 <http://www.npc.gov.cn/npc/oldarchives/zht/zgrdw/common/zw.jsp@label=wxzlk&id=338813&pdmc=1508.htm>,最后访问时间:2018年1月3日。

〔4〕 参见刘松山:“专门委员会为何不能行使立法权和监督权”,《法学评论》2000年第4期,第90页。

中,专门委员会提出法律案的实际情况是否符合上述标准呢?

## (二) 专门委员会起草和提案情况的实证分析

根据笔者的统计,截至2017年12月召开的十二届全国人大常委会第三十一次会议,全国人大各专门委员会一共提出了65件法律案。从横向比较来看,这一数量仅次于国务院,高于其他的法定提案主体。从提案的时间分布来看,最早的法律案是由全国人大民族委员会于1984年提出的《民族区域自治法》(草案),截至前述的时间节点最新的法律案是由全国人大农业与农村委员会提出的《农民专业合作社法》(修正案草案)。从提案的具体主体来看,在全国人大目前所设的九个专门委员会中,除了外事委员会尚未正式提出法律案之外〔5〕,其他八个专门委员会均有提出法律案的经历。

接下来需要着重分析的是,那些“综合性强、涉及面广、其他国家机关难于独立起草的”法律案是否确实如同制度设计者所设想的那样主要由全国人大各专门委员起草并提出。这里所面临的难题是,所谓的“综合性强、涉及面广”是一个主观性较强的评价标准,难以用精确的指标进行衡量和判断。笔者所采取的方法是将某个专门委员会和其所对口的国务院部门作为一个对照组,比较两者所提出的法律案的性质。此种方法虽然也无法完全避免评价的主观性,但是由于对照物的存在,至少能够保证相关讨论建立在共同的基础上。

首先来看提出法律案数量最多的财政经济委员会和环境与资源保护委员会。财政经济委员会主要负责经济方面的立法,经济类法律的涵盖面相当广泛,就我国现有经济类法律的实际情况来看,至少涵盖了宏观调控、财政税收、金融外汇、国有资产、资源能源、交通运输、建设土地、审计统计、价格质量等多个方面。〔6〕由此观之,财政经济委员会所对口的国务院部门数量也相当多,为了讨论的便利,在这里我们集中关注发改委(含其前身国家计委、国家发展计划委员会)和财政部这两个部门所起草的法律案情况〔7〕,并与全国人大财政经济委员会进行比较。自1983年以来,由发改委所起草的法律案有:《农业法》(由农业部与国家计委联合起草,1993年〔8〕)、《节约能源法》(国家计委,1995年)、《价格法》(国家计委,1997年)、《招标投标法》(国家发展计划委员会,1999年);由财政部起草的法律案有:《会计法》(1985年)、《税收征收管理法》(1992年)、《注册会计师法》(1993年)、《预算法》(1993年)、《海域使用管理法》(由国土资源部、国家海洋局与财政部联合起草,2001年)、《企业所得税法》(由财政部、国家税务总局和国务院法制办联合起草,2006年)、《环境保护税法》(由财政部、国家税务总局和环保部联合起草,2016年)、《烟叶税法》(由财政部与国家税务总局联合起草,2017年)、《船舶吨税法》(由财政部与海关总署联合起草,2017年)。与此相比,由全国人大财政经济委员会所起草并提出的法律案情况则见表2。

〔5〕 值得注意的是,在第十二届全国人大常委会立法规划中,有两部法律草案的提请审议机关被确定为全国人大外事委员会,分别是陆地国界法和国际刑事司法协助法,且这两部法律草案均被列入“条件比较成熟、任期内拟提请审议”的第一类项目。

〔6〕 参见“全国人大财经委经济立法工作座谈会在长沙召开”,载 [http://www.npc.gov.cn/npc/bmzz/caizheng/2012-10/30/content\\_1741382.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/bmzz/caizheng/2012-10/30/content_1741382.htm),最后访问时间:2018年1月3日。

〔7〕 当然更为准确地来说应该是“起草并进入后续的正式立法程序的法律案”。

〔8〕 此处的时间均为法律案第一次提请审议的时间,以下均同。

表 2 全国人大财政经济委员会所起草并提出的法律案情况

法律案名称	提出时间
《证券法》	1993 年
《乡镇企业法》	1996 年
《合伙企业法》	1996 年
《信托法》	1996 年
《个人独资企业法》	1999 年
《政府采购法》	2001 年
《中小企业促进法》	2001 年
《证券投资基金法》	2002 年
《企业破产法》	2004 年
《证券法》(修正案)	2005 年
《合伙企业法》(修正案)	2006 年
《农民专业合作社法》	2006 年
《企业国有资产法》	2007 年
《证券投资基金法》(修正案)	2012 年
《劳动合同法》(修正案)	2012 年
《旅游法》	2012 年
《特种设备安全法》	2012 年
《资产评估法》	2012 年

可以看到,由发改委和财政部所起草的法律案的绝对数量并不多,其中发改委自2003年改组为现行的组织机构之后甚至没有起草过一件法律案。<sup>〔9〕</sup>从它们所起草法律案的具体情况来看,《农业法》《价格法》《税收征收管理法》《预算法》等应当说是符合“综合性强、涉及面广”的标准的。这是否意味着并非所有的此类法律案都是由全国人大财政经济委员会起草并提出的呢?笔者认为我们应当注意到以下几点:第一,发改委和财政部起草上述法律案的时间均集中在20世纪90年代,进入21世纪以来,发改委如前所述没有一件起草的法律案能够进入正式的立法程序,而财政部也没有再独立起草过法律案;而全国人大财政经济委员会在进入21世纪之后起草的法律案数量呈现出明显的增势,其中不乏政府采购法、企业破产法、企业国有资产法等“综合性强、涉及面广”的法律案。即便是在起草法律案数量相对较少的20世纪90年代,财政经济委员会也承担了证券法、信托法等重要法律的起草工作。第二,如果我们着眼于“企业”这一现代经济活动最为重要的组织形式,并对企业相关立法进行一个纵向观察的话,就会发现如下的历史演变过程:1979年原国家计委起草了中外合资经营企业法,20世纪80年代原对外经济贸易部起草了《外资企业法》和《中外合作经营企业法》,原国家经济委员会起草了《全民所有制工业企业法》。而在进入20世纪90年代之后,除了最为重要的公司法是由全国人大法工委起草之外,其他所有的企业相关法律都是由全国人大财

〔9〕当然更为准确的说法可能是“没有一件起草的法律案能够进入正式的立法程序”。

政经济委员会所起草的。

笔者认为以上两点表明,全国人大财政经济委员会所起草并提出的法律案性质存在一个历史演变的过程。在20世纪80、90年代,由于种种原因(详见下文),并非所有的经济领域中“综合性强、涉及面广”的法律案都是由财政经济委员会起草的,发改委、财政部等与之对口的国务院部门也承担了相当一部分此类法律案的起草工作,但即便是在这一时期财政经济委员会也已经负责起草了《证券法》等重要的综合性法律。进入21世纪之后,财政经济委员会所承担的立法职责的综合性越来越突出,其在整个经济立法中所占的比重也越来越大。<sup>[10]</sup>事实上我们也可以看到,全国人大常委会有关“专门委员会提出的法律案一般应是综合性强、涉及面广、其他国家机关难于单独起草的法律”的要求本身也是在进入21世纪之后提出的,可以说在这之后全国人大财政经济委员会的法律案起草工作是较好地体现了这一要求的。

那么提出法律案数量位居第二的全国人大环境与资源保护委员会是否同样体现了这一历史演变趋势呢?环境与资源保护委员会所对口的国务院部门是环保部(含其前身国家环保总局、国家环保局、国务院环境保护领导小组),自1983年以来由后者所起草的法律案有:《海洋环境保护法》(国务院环境保护领导小组,1982年)、《水污染防治法》(国务院环境保护领导小组,1984年)、《大气污染防治法》(国务院环境保护领导小组,1987年)、《环境保护法》(国家环保局,1989年)、《固体废物污染环境防治法》(国家环保局,1995年)、《放射性污染防治法》(国家环保总局,2002年)、《水污染防治法》(修正案)(国家环保总局,2007年)、《环境保护税法》(由财政部、国家税务总局和环保部联合起草,2016年)、《水污染防治法》(环保部,2016年)。与此相对应,由全国人大环境与资源保护委员会所起草并提出的法律案情况则见表3。

表3 全国人大环境与资源保护委员会所起草并提出的法律案情况

法律案名称	提出时间
《大气污染防治法》(修正案)	1994年
《水污染防治法》(修正案)	1995年
《环境噪声污染防治法》	1996年
《海洋环境保护法》(修正案)	1999年
《大气污染防治法》(修正案)	1999年
《环境影响评价法》	2000年
《防沙治沙法》	2001年
《清洁生产促进法》	2002年
《固体废物污染环境防治法》(修正案)	2004年
《循环经济促进法》	2007年
《海岛保护法》	2008年
《可再生能源循环法》	2009年

[10] 根据第十二届全国人大常委会的立法规划,拟定由全国人大财政经济委员会起草并提请审议的法律案还包括《期货法》《电子商务法》。

续前表

法律案名称	提出时间
《清洁生产促进法》(修正案)	2011年
《环境保护法》(修正案)	2012年
《深海海底区域资源勘探开发法》	2015年
《野生动物保护法》(修正案)	2016年
《核安全法》	2017年

通过对比我们可以发现以下情况和特点：第一，在环境与资源保护领域最为重要，同时也是综合性最强的基础性法律——环境保护法是由国务院系统的国家环保局起草的，但是该法的起草是在20世纪80年代末；第二，在20世纪80年代至90年代，国务院系统的国务院环境保护领导小组、国家环保局起草了大量的环境保护法单行法，而全国人大环境与资源保护委员会在整个80年代都没有进行任何法律案的起草工作，一直到1994年才提出了大气污染防治法的修正案，到1996年才提出了独立起草的第一部法律案——《环境噪声污染防治法》；第三，进入21世纪之后，国务院系统的国家环保总局、环保部起草法律案的数量急剧减少，而全国人大环境与资源保护委员会则承担了绝大多数的环境立法工作，尤其值得注意的是，由国务院系统在20世纪80、90年代所起草的环境法律的修正案几乎全部是由环境与资源保护委员会起草的，在这个意义上可以说环境与资源保护委员会已经全面“接管”了环境领域的立法工作。总结来说，全国人大环境与资源保护委员会的法律案起草与提出情况同样反映了存在于财政经济委员会身上的历史演变趋势：在20世纪80年代“默默无为”，从20世纪90年代开始逐渐承担本领域的立法工作，在进入21世纪之后基本上承担了本领域绝大多数“综合性强、涉及面广”的法律案起草工作。

提出法律案数量紧随其后的农业与农村委员会和内务司法委员会也或多或少地体现了上述特点，此处不再赘述。剩下的四个专门委员会中，民族委员会和华侨委员会虽然各自只提出了2件法律案，但是其所提出的民族区域自治法和归侨侨眷权益保护法本就是这两个领域中最为核心的综合性、基础性法律。而教科文卫委员会和外事委员会的法律案提出情况无论是从数量上来看还是从具体内容上来看确实仍远远不及其所对口的国务院部门，但是可以看到这两个专门委员会也逐渐开始承担相应的立法职能。

总体上来说，根据对全国人大各专门委员会法律案提出情况的实证分析，我们可以初步总结出以下特点：第一，各专门委员会在成立之后至20世纪末的这一段历史时期，立法活动并不活跃，同一时期本领域的综合性、基础性的重要法律草案基本上是由其所对口的国务院部门所起草的，但即使在这一时期也有部分专门委员会开始起草并提出本领域的重要法律草案（例如财政经济委员会起草并提出的《证券法》）；第二，进入21世纪之后，各专门委员会的立法活动普遍开始活跃化（尽管在时间进度上有所先后），并开始更多地承担本领域的综合性、基础性的重要法律草案的起草工作以及先前由对口国务院部门所起草法律的修订工作，也是在同一时期全国人大常委会正式提出了全国人大各专门委员会所提出的法律案应当是“综合性强、涉及面广、其他国家机关难于独立起草的”的要求。笔者认为以上两点表明，全国人大各专门委员会作为全国人大的常设性专门机构，日渐开始发挥在立法工作中的重要作用，在立法的起草和提出环节形成了

一种针对国务院系统的制约结构。那么,各专门委员会为何能够发挥这样的作用,其立法活动的活跃程度又为何呈现出一个逐渐演变的过程呢?

### (三) 制约结构的形成原因

首先需要分析为何全国人大各专门委员会在20世纪80至90年代的立法活动普遍并不活跃。可以看到,除了民族委员会在1984年即提出了民族区域自治法的法律案之外,其他专门委员会在整个20世纪80年代都“默默无闻”<sup>〔11〕</sup>,直到进入90年代之后才开始提出相应的法律案。

笔者认为,造成这一现象的原因是多方面的。首先,在全国人大各专门委员会成立之初,其主要职能被定位于审议相关的议案。在六届全国人大一次会议根据宪法的规定设立了民族委员会等第一批六个专门委员会之后,时任全国人大常委会委员长彭真同志在六个专门委员会联席会议上就专门委员会的工作开展发表讲话,首先就提出专门委员会主要管议案和质询案的审议,并强调了由专门委员会对议案和质询案先行审议的优点,而对于同样作为法定职能的拟定议案则只是简单地带过。<sup>〔12〕</sup>从中可以看出,在全国人大各专门委员会成立之初,虽然其法定职能中包括了拟定议案,但是相对而言该项职能并没有被着力强调。

其次,在全国人大各专门委员会成立之初,无论是作为其领导机关的全国人大常委会,还是各专门委员会自身,对于专门委员会的具体工作应当如何开展,都缺乏相关的经验。彭真同志在前述的讲话中也坦承,“各专门委员会经常的具体工作究竟干什么?怎么干?现在还缺乏全面系统的经验”,并希望各专门委员会“边工作,边总结,边修改、补充”<sup>〔13〕</sup>。当时各专门委员会的普遍做法是先开展本领域内的调查研究,积累和了解相应的经验与情况。例如六届全国人大教科文卫委员会常务副主任委员张承先就指出“为了更好地完成专门委员会的职责,我们必须注意改变工作方法,加强调查研究……对国家各方面的基本情况,特别是教科文卫方面的基本情况和重大问题,要有所了解,有所研究。只有这样才能更好地完成委员会‘研究、审议和拟订有关议案’的职责”<sup>〔14〕</sup>。

再次,全国人大各专门委员会在成立之初组成人员数量普遍较少。根据六届全国人大一次会议所通过的名单,当时各专门委员会组成人员的数量都仅在10人上下。当时彭真同志也表示各专门委员会的人数确实少了,并指出在确定人数之时是根据实际的工作需要来考虑的。<sup>〔15〕</sup>除了组成人员数量偏少之外,当时的专门委员会在内设机构和专

〔11〕 当时也有专门委员会协助相应的国务院部门起草法律案,例如1985年5月27日中共中央《关于教育体制改革的决定》提出加强基础教育,有步骤地实行九年制义务教育的要求之后,全国人大教科文卫委员会就开始协助教育部进行义务教育法的起草工作。参见张承先:“回忆彭真主持六届全国人大工作”,载 <http://www.zgdsw.org.cn/n/2015/0731/c244516-27391798.html>,最后访问时间:2018年1月3日。但是除了民族委员会之外,在20世纪80年代没有其他专门委员会独立地起草并提出有关法律案。

〔12〕 参见彭真:“全国人大专门委员会怎么工作”,载《彭真文选(1941—1990年)》,人民出版社1991年版,第470~471页。

〔13〕 同上,第472页。

〔14〕 张承先:“加强人大专门委员会的工作”,载烟台大学《张承先教育文集》编辑委员会编:《张承先教育文集》,北京大学出版社2012年版,第376~377页。

〔15〕 参见前注〔12〕,彭真书,第471页。



业经验等方面也有所不足,1983年4月彭真同志在与有关人员谈全国人大专门委员会工作时,就提出“专门委员会要搞自己的研究室,把自己的研究工作先搞起来”〔16〕。1988年3月第六届全国人大财政经济委员会(也就是第一届财政经济委员会)在向全国人大所作的工作报告中也坦承“很多同志是从党政机关转来的,不熟悉人大工作的性质和特点,要适应新的工作,有一个认识和摸索的过程”〔17〕。在种种客观条件的制约之下,各专门委员会即便想开展法律案的起草和提出工作也势必会面临各种困难。

总结来说,全国人大各专门委员会之所以在20世纪80至90年代在立法领域表现得并不活跃,主要是由于工作重心的安排和人员经验上的欠缺。相比较而言,各专门委员会所对口的国务院有关部门则已经在本领域开展了数十年的工作,具备丰富的实践经验,同时在人员配备上也较为齐整,因此这一时期的相关立法工作主要由国务院系统来承担也就不难理解了。值得注意的是,即便是在这一时期作为领导机关的全国人大常委会也已经开始强调各专门委员会在立法工作上的独特作用。1993年时任全国人大常委会委员长乔石同志在第八届全国人大专门委员会负责人座谈会上就指出,“立法工作……也是专门委员会的首要任务……有的法律要由专门委员会组织或牵头起草,这是改进立法工作、加快立法进度、更充分地发挥专门委员会在立法工作中作用的一项重要措施”〔18〕。而在进入21世纪之后,随着全国人大各专门委员会在组织建设上的不断增强,其与所对口的国务院部门在人员组织、专业经验等方面的差距已经大大缩小,例如除了法律委员会之外的各专门委员会都设置有专门的法案室。〔19〕在此种背景下,全国人大专门委员会开始呈现出其在程序机制方面的优势,具体来说表现在以下方面:

第一,全国人大各专门委员会在法律案提出方面具有直接性和便利性。全国人大各专门委员会和其所对口的国务院有关部门共享了法律案起草者的身份,但是与此同时全国人大各专门委员会还具有法律案提出者的身份,而国务院有关部门并不能够直接提出法律案。根据国务院的工作程序,国务院有关部门在起草完毕相应的法律案之后需要报送国务院法制办进行审查。这一工作程序所带来的影响并不仅仅是单纯的科层数量上的增加,由于作为审查机构的国务院法制办自身的工作资源也高度紧张,因此对于一些较为复杂的法律草案或者涉及多个部门权责关系的法律草案,国务院法制办往往会选择暂时予以搁置,要求有关部门进行进一步的研究或者与其他部门进行充分协商。而全国人大各专门委员会兼具法律案起草者和提出者的双重身份,其可以直接向全国人大常委会提出相应的法律案,而不必像国务院系统那样“重重闯关”。

第二,全国人大各专门委员会在法律案起草方面受限较少。虽然同样具有法律案起草者的身份角色,但是全国人大各专门委员会和其所对口的国务院有关部门在起草法律案之时所面对的外部约束条件是大为不同的。就国务院系统而言,与全国人大常委会所制定的立法计划相类似,国务院也会制定年度立法工作计划,而后者又会受到前者的很大影响。在实践中,国务院法制办在制定每年的立法工作计划之前会要求各部门报送各

〔16〕 参见前注〔1〕。

〔17〕 “第六届全国人民代表大会财政经济委员会工作报告”,载 [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-11/30/content\\_5002097.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-11/30/content_5002097.htm),最后访问时间:2018年1月3日。

〔18〕 乔石:“加强专门委员会建设提高人大工作水平和成效”,载乔石:《乔石谈民主与法制》(下),人民出版社2012年版,第375页。

〔19〕 有的专门委员会所设置的专业室同时承担监督与立法职责,实质上也等同于立法室。

自的立法工作计划，在综合考虑各种因素之后最终确定本年度的具体立法项目。在这一过程中国务院各部门试图起草的相当一部分法律案都会被排除在外，或者只能被安排在靠后的立法项目中。与此同时，国务院的年度立法工作计划通常会明确规定各部门不要自行上报未被列入该计划的项目。受此影响，国务院各部门通常会在当年度的立法工作计划公布之后以此为基础制定自己的立法工作计划，并依据后者开展相应的法律案起草工作。也就是说，国务院各部门的法律案起草工作在程序机制上要受到“全国人大常委会立法规划—全国人大常委会年度立法计划—国务院年度立法计划—各部门年度立法计划”这一多层级链条的限制。而对于全国人大各专门委员会而言，其所受到的外部程序限制并没有这么多，从而在法律案的提出方面也较为自由。

第三，全国人大各专门委员会在议事程序上也具有便利性。在慈善法的起草和提出过程中，就有学者指出正是因为全国人大内务司法委员会在议事程序上具有较高的便利性，因此其可以超脱于行政部门的立场之上，以相当快的速度推进慈善法的立法进度。<sup>[20]</sup>同时由于全国人大各专门委员会通常只有主任委员是专职的，其他组成人员尤其是委员多数为兼职，因此在实践中专门委员会往往采取群体讨论、主任决定的议事方式，这就进一步提升了其在议事程序上的便利性。

专门委员会在程序上具有前述的客观优势，再加上全国人大及其常委会领导层的主观重视，两方面的因素结合在一起使其得以在立法的起草和提案环节形成针对国务院系统的制约结构。

### 三、立法审议环节的再制约结构

#### （一）再制约结构的具体内容

根据立法法的规定，在全国人大和全国人大常委会的立法程序中都存在专门委员会审议这一阶段。专门委员会的审议又分为两种类型：一种是法律委员会以外的其他专门委员会的普通审议，另一种则是法律委员会的统一审议。所谓的“再制约结构”，指的正是法律委员会的统一审议对于其他专门委员会的普通审议的“再制约”。之所以要在这一结构中突出“再次”的属性，是因为这里的制约对象表面上看起来是其他专门委员会，但实质上仍然是国务院系统。这就涉及专门委员会所内置的一组矛盾：一方面，虽然专门委员会是全国人大常设性的工作机构，其在立法中所发挥的作用也往往被视为人大主导立法的体现；另一方面，专门委员会在人员组成和工作方式上又与对口的国务院部门存在着千丝万缕的联系，从而在一定程度上体现了国务院系统的利益。两者在立法审议环节有可能形成一种隐性的协作关系，而这种协作关系正是“再制约”的真正对象。

那么法律委员会的统一审议是如何发挥这种再制约功能的呢？以全国人大常委会的立法程序为例，其通常要经历三次审议。在初次审议之后，法律委员会根据有关主体的审议意见，并结合其他有关方面的意见，对法律案进行第一次统一审议。在第一次统一审议结束之后，法律委员会会提出修改后的法律草案文本（即通常所称的二审稿）和有关修改情况的汇报。在全国人大常委会对二审稿进行审议之后，法律委员会再次根据审议意见进行第二次统一审议，并提出审议结果报告和法律草案修改稿（即通常所称的三

[20] 参见张维炜：“慈善法草案诞生记”，《中国人大》2015年第22期，第27页。

审稿)。在全国人大常委会对三审稿进行审议之后,法律委员会根据最终的审议意见,对法律草案修改稿进行必要修改之后提出建议表决稿,这一建议表决稿通常会由委员长会议决定提请常委会全体会议表决。可以看出,在全国人大常委会所进行的三次审议中,除了初次审议的对象是由提案人所提出的原始法律草案之外,后两次审议的对象均是法律委员会在进行统一审议之后所提出的法律草案文本,甚至连最后提交表决的建议表决稿也是由法律委员会所提出的。这也就意味着其他主体对于法律草案的审议意见想要体现在最后的正式法律文本之中,就必须要在法律委员会的统一审议过程中得到采纳。

但是根据《立法法》第33条的规定,法律委员会在统一审议过程中享有相当大的主动权。对于常委会组成人员和有关专门委员会的审议意见,法律委员会可以自行判断是否需要采纳,对于不予采纳的审议意见,法律委员会所负有的义务仅限于以下两个方面:(1)对于重要的不同意见(无论是否采纳)应当在第一次统一审议后所提出的有关修改情况的汇报和第二次统一审议后提出的审议结果报告中予以说明;(2)对于不予采纳的有关专门委员会的审议意见,应当向其进行反馈。第一项义务所产生的主要影响是使得常委会组成人员能够了解到各方面所提出的不同意见,并根据自身的判断决定是否将未予采纳的意见作为新的审议意见再次提出。但是显然,新的审议意见仍然需要经历法律委员会的统一审议,其是否能够进入审议稿仍然取决于法律委员会的判断。第二项义务所面临的情况是类似的,尽管从理论上而言有关的专门委员会在得到自身审议意见未被采纳的反馈之后,可以在后续的审议过程中再次提出相关的审议意见,但是其是否能够进入新的审议稿也取决于法律委员会的判断。换言之,如果法律委员会决定不予采纳某一审议意见,那么该审议意见的提出主体在现有的程序机制下并没有相应的救济手段。经由这样一套程序机制,法律委员会牢牢掌握了筛选和过滤审议意见的主动权,而下文的历史梳理也将表明,这样一种主动权的的确立同样是制度设计者有意为之的结果。

## (二) 再制约结构的历史演变

现行《立法法》所规定的法律委员会统一审议制度可以追溯至1982年全国人民代表大会组织法的规定。第六届全国人大根据1982年宪法和全国人民代表大会组织法的规定,重新设立了法律委员会,组织法也明确规定法律委员会负责统一审议法律案。从当时的实际情况来看,新成立的各专门委员会无论是在法律专业知识的储备、立法技术的经验,还是在工作人员的状况等诸方面都不具备承担立法职责的基本条件。因此,当时确立起法律委员会的统一审议制度,对于集中各方意见、提高立法的审议质量,起到了不可或缺的作用。随后制定的多部议事规则和其他相关法律也确认了这一制度,并对其进行了进一步的细化和修改。

随着全国人大专门委员会制度的逐渐完善,各专门委员会在组织建设、人员配备、知识经验等方面都有了长足的进展,其他专门委员会和法律委员会在立法工作尤其是审议工作上所存在的专业差距也日渐缩小,因此两者在法律案审议方面的关系也就成为一个引人关注的问题。1993年2月,第七届全国人大内务司法委员会在其工作报告中建议,“要进一步发挥专门委员会在立法工作中的作用……在法律案的……审议过程中,应当充分挖掘专门委员会的潜力……这样有利于统筹安排,协调解决矛盾”〔21〕。同年3

〔21〕“第七届全国人民代表大会内务司法委员会工作报告”,载刘政、于友民、程湘清主编:《人民代表大会工作全书》(1949—1998),中国法制出版社1999年版,第647页。

月,第七届全国人大教科文卫委员会在其五年工作总结中也建议,“在实践中感到人大在审议议案中,专门委员会是必经的审议环节,需要更加完善审议制度。专门委员会审议意见的报告,应依法受到重视”〔22〕。各专门委员会所提出的上述建议,事实上都直指专门委员会的审议与法律委员会的统一审议之间的关系问题。当时还有专门委员会的组成人员专门撰文认为法律委员会和其他专门委员会在宪法和法律上的地位是平等的,而法律委员会所独享的统一审议权有违反平等原则之嫌,同时从立法效率的角度来看实现法律委员会和其他专门委员会的双重审议制也没有必要。〔23〕对此,时任全国人大常委会委员长乔石同志在第八届全国人大专门委员会负责人座谈会上指出,“各专门委员会……要在常委会领导下,分工负责,协调一致地工作……秘书长要加强这方面工作的组织和协调。要通过这次机构改革,进一步理顺各部门之间的关系”〔24〕。时任全国人大常委会秘书长曹志则更为明确地提出“在人大内部,七个专门委员会与法律委员会、法工委的关系也要理顺”。〔25〕

从第八届全国人大开始,为了解决这一问题,部分全国人大专门委员会开始试行与法律委员会共同审议法律案。这一做法在一定程度上缓解了其他专门委员会与法律委员会在法律案审议上所存在的矛盾,但是并没有从根本上解决这一问题。〔26〕在经历了完整的一个五年任期之后,各专门委员会均不同程度地表示希望能够修改现有的专门委员会审议制度。例如第八届全国人大财政经济委员会在其工作报告中较为委婉地表示“在法律草案起草和审议中,有些正确的意见坚持得不够,在立法程序方面有些关系还未理顺,工作中的相互配合有待进一步加强”,“当前制约立法工作的一个重要问题是人大内部立法程序不顺,要进一步理顺关系,避免不必要的重复,提高工作效率”〔27〕。教科文卫委员会则更为直截了当地提出“专门委员会集中了一批有关方面的专家……由于人大立法程序不顺,专门委员会在审议和拟订法律案方面的作用没能得到充分发挥。建议……在即将制订的立法法中作出有关规定,完善人大立法程序,理顺人大内部,特别是法律委员会与其他专门委员会在审议法律案上的分工”。〔28〕可以看到,此时全国人大各专门委员会对于法律委员会统一审议职能的意见更为突出,并且已经直指法律制度层面的修改。

但是作为领导机关的全国人大常委会仍然倾向于维持现有的法律委员会统一审议制度。时任全国人大常委会委员长李鹏同志于1998年6月26日在第九届全国人大常委会第三次会议上对统一审议及法律委员会与其他专门委员会、法工委的关系问题,

〔22〕“第七届全国人民代表大会教科文卫委员会五年工作总结”,载刘政、于友民、程湘清主编:《人民代表大会工作全书》(1949—1998),中国法制出版社1999年版,第652页。

〔23〕参见李祖兴:“加强专门委员会在立法审议中的作用”,《中国法学》1993年第3期,第52页。该文作者为全国人大教科文卫委员会工作人员。

〔24〕前注〔18〕,乔石书,第378页。

〔25〕参见周伟:“全国人大法律委员会统一审议法律草案立法程序之改革”,《法律科学》2004年第5期,第22页。

〔26〕同上注。

〔27〕“第八届全国人民代表大会财政经济委员会工作报告”,载刘政、于友民、程湘清主编:《人民代表大会工作全书》(1949—1998),中国法制出版社1999年版,第670~671页。

〔28〕“第八届全国人民代表大会教科文卫委员会工作报告”,载刘政、于友民、程湘清主编:《人民代表大会工作全书》(1949—1998),中国法制出版社1999年版,第674页。

作了明确的讲话，他指出：“……需要有一个立法综合部门对法律草案进行统一审议，使制定的法律与宪法保持一致，与有关法律相衔接，以保持法制的统一。法律委员会实际上就是这样—一个立法综合部门”〔29〕。这一表态为法律委员会的统一审议和其他专门委员会的审议之间的关系定下了基调，在2000年《立法法》的起草过程中，有关中央层面的法律案统一审议制度基本没有引发争议，主要的争议集中在地方立法的层面。〔30〕最后，2000年《立法法》在中央和地方两个层面均确立起了法律委员会的统一审议制度。

### （三）再制约结构的确立原因

可以看到，在法律委员会统一审议制度的整个演变过程中，其他专门委员会一直持有相当多的意见。制度设计者在面对如此多意见的情况下仍然坚持保留统一审议制度，一方面明确地体现了其主观意志，另一方面也引人深思其背后的原因。前文援引的李鹏委员长的讲话可以说最为集中地体现了原因所在，在领导机关看来，各专门委员会中唯有法律委员会是“立法综合部门”，能够以相对中立的立场对法律案进行审议，排除不当的部门利益，保证法制的统一。其他的专门委员会则难以实现这一目标。

前文已述，再制约结构实质上是经由制约其他专门委员会对国务院系统进行第二重的制约，其主要考虑的是专门委员会在人员组成和工作方式上与对口的国务院部门存在着千丝万缕的联系。人员组成上的联系集中体现在各委员会的主任委员和副主任委员的人选上，以第十二届全国人大各专门委员会的情况为例，多数主任委员和副主任委员都是国务院有关部门的原正副职领导。与此同时，在国务院所印发的各部委“主要职责内设机构和人员编制规定”（即所谓的三定规定）中都会在人员编制中预留“两委人员编制”。〔31〕这也就意味着“出身”于国务院系统的全国人大各专门委员会的组成人员的人事和工资关系仍然在原单位，有学者据此指出与其称他们是全国人大的工作人员，不如说他们还是国务院原单位的工作人员，并且直指这一现象在一定程度上违反了《宪法》第65条有关全国人大常委会委员不得担任国家行政机关职务的规定。〔32〕

更为关键的问题在于专门委员会的工作方式：首先，实践中全国人大各专门委员会广泛采取了提前介入相关法律案起草过程的工作方式，这一工作方式被认为能够有效地避免法律案起草过程中的部门利益法制化问题，但是事实上由于国务院部门的强势引导，此种提前介入往往只是专门委员会单方面地听取起草部门事先准备的工作汇报，而并未真正地深入了解相关实质问题。提前介入反而成为一个思维定势的固化过程，导致后续的审议过程中难以中立地对有关问题进行研究。其次，实践中全国人大各专门委员会也广泛地采取了立法调研的方式来了解相关立法信息，但是这种立法调研多数都是和

〔29〕 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299页。

〔30〕 相关争论意见可参见陈斯喜：“《立法法》起草工作研讨会综述”，《中国法学》1997年第3期；陈斯喜，刘海涛：“关于《立法法》制定过程中不同观点的综述”，《国家行政学院学报》2000年第2期等。

〔31〕 所谓的“两委人员编制”指的是不任部门实职的现任全国人大常委会委员与各专门委员会委员、全国政协委员及按规定配备的秘书。

〔32〕 参见丁渠、李靖：“人大专门委员会与立法公正——以人大专门委员会与政府部门关系为中心的考察”，《河北学刊》2014年第2期，第128页。

国务院有关部门联合进行,专门委员会在调研方案的制定、调研地点的选择、调研座谈的安排等诸多方面往往都依赖于国务院有关部门,从而使得后者能够有意识地选取和过滤相关的不利信息,进而影响专门委员会对实践情况的了解。

#### 四、对双重制约结构的反思

通过以上的分析可以看到,在“人大主导立法”的指导思想下,制度设计者着力强调全国人大专门委员会在其中的作用,一方面提升专门委员会在立法起草和提案环节的主导权,另一方面又在立法审议环节为法律委员会设计了由其独享的统一审议制度,从而在实然层面形成了一套针对国务院系统的双重制约结构。那么我们应当如何来看待这一双重制约结构呢?

首先应当肯定的是,经由这一整套制度设计,全国人大专门委员会确实在立法过程中发挥了更为积极的作用,从而为人大主导立法创造了更为有利的条件。但是其中也隐含着问题。首当其冲的是,双重制约结构的背后体现了制度设计者对于专门委员会既信任又不信任的矛盾心态:一方面希望凭借其力量掌握对于立法起草和提案环节的主导权,另一方面又要防备其在立法审议环节引入国务院系统的利益。这其中其实隐含了一些难以自圆其说的问题,例如既然专门委员会有可能体现国务院系统的利益,那为何由其主导立法的起草和提案就一定是人大主导立法的体现?

笔者认为,这一问题的根源恐怕在于制度设计者没有厘清专门委员会在立法中的作用与人大主导立法之间的关系,进一步来说是没有界定清楚人大主导立法的适格主体。可以注意到,在人大主导立法这一命题被提出之后,各类文件对于主导主体的界定相当多元化,仅以李建国副委员长在2015年向全国人大代表所做的立法法修正案草案说明为例,其中所列举的主体就包括了全国人大、全国人大常委会、全国人大有关的专门委员会、全国人大常委会工作机构、全国人大代表等。主体界定的多元化所带来的结果是,似乎其中每一个主体在立法中发挥的作用都可以被视为人大主导立法,但这一认识其实是存在误区的。与主体界定的多元化紧密相关的是主体界定的具象化,即制度设计者更加擅长将“人大”具体化为一个个可以为之设计具体制度规则的微观主体,但是当返回到真正意义上的“人大”之时却反而茫然不知所措,甚至于以具象化了的微观主体直接替代人大本身。

可以说双重制约结构中内含的矛盾性正是根源于此。制度设计者在某种意义上将专门委员会主导立法直接等同于人大主导立法,却忽视了专门委员会并不能完全代表人大,两者之间是隐含着一定的冲突的。在面对冲突之时,制度设计者又采取了进一步具象化的方式,在专门委员会中抽离出法律委员会,使之成为“人大”的新化身,但也没有能够彻底解决其他专门委员会与法律委员会之间的潜在冲突。而在这一整套制度设计中,真正意义上的“人大”却始终是缺位的。

基于此,本文认为应当重新审视“人大主导立法”的适格主体范围。虽然当前各类文件对于主导主体的界定存在着一定的随意性甚至于混乱性,但是在分别代表了党和国家意志的两份权威文件——即第十八届四中全会决定和修改后《立法法》的规定中,对于“人大主导立法”的提法是一致且明确的。这两份文件均指出要“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”显而易

见地，“人大主导立法”的适格主体应当是“享有立法权的人大及其常委会”，至于包括专门委员会在内的其他人大系统内主体，它们对于立法的主导不宜直接等同于人大对立法的主导。明确了这一点之后才有可能合理地围绕专门委员会的立法职能进行制度设计，避免由于工作重心的错置而滋生新的问题。

同时，目前的双重制约结构中内含的一些具体问题也可以随之找到合理的解决办法，例如法律委员会统一审议制度的去留，这一问题的症结在于现有的制度设计过于强调法律委员会的作用，使其变为“人大”的化身，真正的“人大”反而无从出场。在明确了人大主导立法的适格主体之后，完全可以在保留统一审议制度的同时，赋予包括其他专门委员会一定的救济手段，当其提出的审议意见未被法律委员会采纳，而其又认为该审议意见确有合理性和必要性之时，应当允许其在全体会议上直接提出该审议意见，由全体会议对审议意见进行讨论。如此才是“人大”主导立法的真正体现。

## 参考文献

- [1] 《彭真传》编写组. 彭真年谱 [M]. 第五卷 (1979—1997), 北京: 中央文献出版社, 2012.
- [2] 肖蔚云. 我国现行宪法的诞生 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1986.
- [3] 刘松山. 专门委员会为何不能行使立法权和监督权 [J]. 法学评论, 2000 (4).
- [4] 张承先. 加强人大专门委员会的工作 [M] // 烟台大学《张承先教育文集》编辑委员会. 张承先教育文集. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [5] 彭真. 全国人大专门委员会怎么工作 [M] // 彭真文选 (1941—1990年). 北京: 人民出版社, 1991.
- [6] 张维炜. 慈善法草案诞生记 [J]. 中国人大, 2015 (22).
- [7] 第七届全国人民代表大会内务司法委员会工作报告 [M] // 刘政, 于友民, 程湘清. 人民代表大会工作全书 (1949—1998). 北京: 中国法制出版社, 1999.
- [8] 第七届全国人民代表大会教科文卫委员会五年工作总结 [M] // 刘政, 于友民, 程湘清. 人民代表大会工作全书 (1949—1998), 北京: 中国法制出版社, 1999.
- [9] 李祖兴. 加强专门委员会在立法审议中的作用 [J]. 中国法学, 1993 (3).
- [10] 乔石. 加强专门委员会建设 提高人大工作水平和成效 [M] // 乔石. 乔石谈民主与法制 (下). 北京: 人民出版社, 2012.
- [11] 周伟. 全国人大法律委员会统一审议法律草案立法程序之改革 [J]. 法律科学, 2004 (5).
- [12] 第八届全国人民代表大会财政经济委员会工作报告 [M] // 刘政, 于友民, 程湘清. 人民代表大会工作全书 (1949—1998), 北京: 中国法制出版社, 1999.
- [13] 第八届全国人民代表大会教科文卫委员会工作报告 [M] // 刘政, 于友民, 程湘清. 人民代表大会工作全书 (1949—1998). 北京: 中国法制出版社, 1999.
- [14] 李鹏. 立法与监督——李鹏人大日记 (上), 北京: 新华出版社, 中国民主法制出版社, 2006.
- [15] 陈斯喜. 《立法法》起草工作研讨会综述 [J]. 中国法学, 1997 (3).
- [16] 陈斯喜, 刘海涛. 关于《立法法》制定过程中不同观点的综述 [J]. 国家行政学院学报, 2000 (2).
- [17] 丁渠, 李靖. 人大专门委员会与立法公正——以人大专门委员会与政府部门关系为中心的考察 [J]. 河北学刊, 2014 (2).

(责任编辑: 赵真 张安平)