

2013年春季卷 总第26卷

◆ 主编 / 周永坤 ◆ 副主编 / 上官丕亮 方新军

東吳法學

倪徵暎題



我国非基本法律对委员长会议职权的规定——马岭

安全、安心与人权：日本的情况——[日]石塚迅

论父爱主义司法——刘练军

论台湾地区公寓大厦管理条例之公共基金与管理费之区别——苏南 吕坤宗

时空的契合：以文化和社会的视角再看中国传统法——钟维

《中华人民共和国气候变化应对法》建议稿及其说明——中国社会科学院研究项目组

學大吳東

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

2013年春季卷 总第26卷

東吳法學

倪徵曉題



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

东吴法学. 2013 年春季卷: 总第 26 卷 / 周永坤主编.
—北京: 中国法制出版社, 2013. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 4694 - 5

I. ①东… II. ①周… III. ①法学—文集 IV.
①D90 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 162062 号

策划编辑 冯雨春

责任编辑 谢雯

封面设计 蒋云羽

《东吴法学》2013 年春季卷 (总第 26 卷)

DONGWUFAXUE 2013NIAN CHUNJIJUAN (ZONG DI 26 JUAN)

主编/周永坤

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

印张/20.75 字数/366 千

版次/2013 年 8 月第 1 版

2013 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4694 - 5

定价: 56.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010493

市场营销部电话: 66033296

邮购部电话: 66033288

SOOCHOW LAW REVIEW

Volume 26

Autumn 2013

No. 1

CONTENTS

On the Authorities of Chairmanship Meeting in Chinese General Laws	Ma Ling(1)
Study on the Current Situation of Children Rights	Liu Zongzhen(15)
Safety, Security and Human Rights: The situation in Japan	ISHIZUKA Jin(33)
Predicament of the Human Rights and the Way Out in China	Guo Yuejun(48)
The duet of modernization——The construction of legal system of Chinese community under the new urban - rural dual structure	Zhengzhi(59)
Reflecting the Combination of the Game Theory with the Admin- istrative Law	Cheng Mai(88)
On the Interested Person in Administrative Litigation	He Shuzhong(99)
Judicial Review on Administrative Disputes between Public Uni- versities and Students: An Analysis Based on 48 Typical Cases	Zhang Ying(113)
"Hidden Rules" of System Implementation and Incentive Correc- tion——Taking Post Crime Prevention System as an Example	Yang Shengkun(133)
Judicial Paternalism	Liu Lianjun(141)
The Comparison and Use for Reference about Forced Medical Procedures of Mental Disease	Song Yuanshen(165)
How to Make a Judgment in Hard Cases: Division of Property in a Remarriage after Divorce from a False Spouse	Wang Fengtao(183)

The Distinctions between Managing Fees and Public Funds in the Taiwan 's Management Regulations of Apartment Building- Comparative with the legal system of Mainland China	Su Nan Lu Kun-zung(198)
Preliminary Research on Legal System of Tariff Agreements in Modern China	Lv Tiezhen(223)
The harmony of Time and Space: Re - examine Chinese Tradition- al Law at the Perspective of Culture and Society	Zhong Wei(235)
Experts' Draft Proposal of Climate Change Law of the People's Republic of China and Its Interpretation	The project team(246)
Reform of Collective Forest Rights and Change of Forestry Law under the Background of Constructing Ecological Civilization	Gong Gu(274)
A Brief Overview of Chinese Analytical Jurisprudence	Duan Mukai(295)
A Further Overview of Chinese Analytical Jurisprudence	Sun Qu(305)
Judicial Precedent and Civil law	Lu Dingkui(318)

东吴法学
Soochow Law Review
2013 年春季卷
总第 26 卷



主编 周永坤
副主编 上官丕亮
方新军

学科编辑

法理学: 庞 凌

法律史学: 方 潇

宪法学: 上官丕亮

行政法学: 章志远

民法学: 方新军

刑法学: 王昭武

诉讼法学: 刘 磊

经济法学: 朱 谦

国际法学: 赵艳敏

英文编辑: 黄文煌

编务编辑: 彭芳林

孙兴峰

编辑部地址

215006

苏州市十梓街 1 号

苏州大学王健法学院

Kenneth Wang Law

School, Soochow University

《东吴法学》编辑部

联系电话

0512-65221343

编辑部电子信箱

dwx1922@163.net

苏州大学王健法学院主办

Charles B. Wang

Foundation 资助

宪政研究

- 我国非基本法律对委员长会议职权的规定…… 马 岭(1)
儿童人权的现状研究…… 刘宗珍(15)
中国人权面临的困境及其出路…… 郭曰君(33)
安全、安心与人权: 日本的
情况…… [日]石塚迅 额尔敦毕力格(48)

法理学

- 现代化的二重变奏
——新城乡二元结构下的社区法律
体系构建…… 郑 智(59)

行政法学

- 对博弈论与行政法结合问题的再思考…… 程 迈(88)
行政诉讼中的利害关系人…… 何书中(99)
公立高校与学生间行政纠纷的司法审查
——基于 48 起典型案例的分析…… 张 颖(113)

刑事法学

- 制度执行中的“潜规则”与激励矫正
——以预防职务犯罪的制度执行为例…… 杨圣坤(133)

诉讼法学

- 论父爱主义司法…… 刘练军(141)
精神病强制医疗程序司法鉴定的比较及
借鉴…… 宋远升(165)
难判案件的司法裁判
——冒名顶替配偶离婚并再婚后的财
产分配…… 王凤涛(183)

民法学

- 论台湾地区公寓大厦管理条例之公共基金
与管理费之区别
——兼论大陆地区法制比较…… 苏 南 吕坤宗(198)

国际法学

- 近代中国协定关税法制初探…… 吕铁贞(223)

法学史

- 时空的契合: 以文化和社会的视角再看中国
传统法…… 钟 维(235)

环境法学

- 《中华人民共和国气候变化应对法》建议稿
及其说明…… 中国社会科学院研究项目组(246)
生态文明建设背景下的集体林权改革与林
业法变革…… 巩 固(274)

东吴文存

- 中国新分析派法学简述…… 端木恺(295)
续中国新分析派法学简述…… 孙 渠(305)
判例与大陆法系…… 陆鼎揆(318)
《东吴法学》稿约…… (324)

我国非基本法律对委员长会议职权的规定

马 岭*

内容提要：在全国人大常委会制定的非基本法律，尤其是其中的《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》和《各级人民代表大会常务委员会监督法》中，有些内容偏离了宪法和《全国人民代表大会组织法》对委员长会议的定性及对其职权的规定，如赋予委员长会议确定分组会议召集人的权力，提出议案权及暂缓表决议案的提出权，对专项工作报告年度计划的通过权，组织视察和调研权，要求两高修改、废止其司法解释之议案的决定提请权，以及在质询、执法检查、组织特定问题调查委员会方面的扩权规范等，这些规定拔高了委员长会议的地位，不符合宪法对其只负责常委会“日常工作”的定性，也超越了人大组织法规定的其职权范畴，与人大议事程序的民主性有所背离。

关键词：委员长会议 职权 超越授权 全国人大常委会议事规则 监督法

在全国人大常委会制定的法律中，涉及到委员长会议的主要有：1987年通过、2009年修订的《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》（以下简称《全国人大常委会议事规则》）、1993年的《全国人民代表大会常务委员会组成人员守则》、1993年的《全国人民代表大会常务委员会关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》、2006年通过的《各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）等。^{〔1〕}笔者认为其中有的内容是对《全国人民代表大会组织法》（以下简称《全国人大组织法》）第25条规定的委员长会议职权的细化，^{〔2〕}如《全国人大常委会议事规则》第5条第2款规定：“常务委员会举行会议期间，需要调整议程的，由委员长会议提出，

* 中国青年政治学院法律系教授，中国宪法学研究会常务理事。

〔1〕 其中《全国人民代表大会常务委员会组成人员守则》只有第15条涉及委员长会议：“常委会组成人员严重违反本守则的，应向委员长会议作出检查。”有学者以此判断，认为委员长会议有“人事惩戒权”。参见冀业：“全国人大委员长会议组织与权力运作研究”，北京大学2009届硕士研究生学位论文，第21页。

〔2〕 《全国人民代表大会组织法》第25条规定：“常务委员会的委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理常务委员长的日常工作：（一）决定常务委员会每次会议的会期，拟定会议议程草案；（二）对向常务委员会提出的议案和质询案，决定交由有关的专门委员会审议或者提请常务委员会全体会议审议；（三）指导和协调各专门委员会的日常工作；（四）处理常务委员会其他重要日常工作。”

经常务委员会全体会议同意。”即属于常委会会议开会期间的组织性工作，是可以从《全国人大组织法》第 25 条规定的委员长会议为常委会“拟定会议议程草案”这一权力中解释出来的——委员长会议既然有权“拟定会议议程草案”，会议议程需要调整时，自然也就应该由它“提出”调整方案（同意权属于常委会）。还有一些规定在实践中可能走偏，但法律规定本身应没有大问题，这里可能涉及如何理解法律、解释法律的问题，如委员长会议有提交工作报告给专门委员会审议的决定权，《全国人大常委会议事规则》第 22 条规定了常务委员会全体会议听取报告的范围——国务院、最高人民法院、最高人民检察院的专项工作报告；国民经济和社会发展规划、预算执行情况报告；决算报告和审计工作报告；常务委员会执法检查组提出的执法检查报告；其他报告。紧接着第 23 条规定：“委员长会议可以决定将工作报告交有关的专门委员会审议，提出意见。”如何理解委员长会议“可以决定”将工作报告交有关专门委员会审议？笔者认为，不应将其理解为委员长会议有权决定“是否交”有关的专门委员会审议，它应无权决定哪些交哪些不交，而是只能决定交给谁来审议——交这个委员会还是那个委员会，即委员长会议“可以决定将工作报告交有关的专门委员会审议”，其“可以决定”的内容是确定“有关的”专门委员会是哪个委员会。也就是说，所有的工作报告都应当交有关的专门委员会审议，区别在于哪些报告交这个委员会，哪些报告交那个委员会，委员长会议只是分门别类地将这些报告分发到各专门委员会去，这样解释才符合宪政精神，符合宪法对委员长会议的定性。反之，如果将该法条理解为委员长会议有权决定有关工作报告不交专门委员会审议，就意味着常委会讨论时听不到专门委员会的专家意见，而只能根据自己的知识和经验判断，这对于具有一定专业性、甚至专业性很强的报告，显然难以起到应有的监督作用，有损于监督质量，甚至使审议流于形式。^[1]

但上述法律（尤其是《全国人大常委会议事规则》和《监督法》）中也有许多内容偏离了宪法为委员长会议确定的基本轨道，超出了《全国人民代表大会组织法》第 25 条的授权，表现在以下几个方面。

一、确定分组会议召集人的权力

人大常委会有三种会议形式——全体会议、分组会议和联组会议，^[2]全体会议和

[1] 国务院、最高法院、最高检察院的专项工作报告，国民经济和社会发展规划、预算执行情况报告，决算报告和审计工作报告，常务委员会执法检查组提出的执法检查报告等，都具有一定的专业性，有的甚至专业性极强。

[2] 《全国人大常委会议事规则》第 9 条第 1 款规定：“常务委员会举行会议的时候，召开全体会议，并召开分组会议和联组会议。”

联组会议的召集人都是委员长,^[1]而“分组会议”的召集人由委员长会议确定。《全国人大常委会议事规则》第9条第2款规定:“常务委员会分组会议由委员长会议确定若干名召集人,轮流主持会议。分组名单由常务委员会办事机构拟订,报秘书长审定,并定期调整。”确定分组会议召集人是为常委会会议召开进行的准备工作,委员长会议有权负责常委会会议的所有筹备事项,以保证常委会会议的质量和效率,但是否可以从中推论出委员长会议有权确定分组会议召集人,还是一个值得探讨的问题。^[2]

关于会议召集人的作用,《全国人大常委会议事规则》第30条第2款规定:“在分组会议上要求发言的,经会议主持人同意,即可发言。”第31条规定:“在全体会议上的发言,不超过十分钟;在联组会议和分组会议上,第一次发言不超过十五分钟,第二次对同一问题的发言不超过十分钟。事先提出要求,经会议主持人同意的,可以延长发言时间。”可见,“分组会议召集人”的权力是决定哪些人可以发言,以及是否可以延长发言时间。“这样规定就通过规范议程的发言顺序,赋予了会议主持人安排发言顺序的职责,可以提高议事效率,使会议发言更加有秩序。”^[3]同时,也更便于统一思想、统一行动。1999年初,中共中央向全国人大常委会提交了“关于修改中华人民共和国宪法部分内容的建议”的报告,此报告在整个起草过程中广泛征求了党内外意见,但是并没有和人大常委会的全体委员们进行沟通,该建议案经委员长会议进入七次常委会会议议程后,遭遇了激烈的讨论,一些常委会委员对部分条款持反对意见。为了使该议案设置在常委会上顺利通过,李鹏委员长“亲自挨个给常委会各个小组的召集人打电话吹风,希望各位遵照中央精神执行,也亲自给持反对意见的朱开轩委员打了电话;其次,在第二天上午的各组召集人会议上,李鹏又做了专门的动员,向各位召集人说明这次要审议的只是修宪的建议案,不是最终决定,如果委员们有意见还可以在即将召开的全国二次全体会议上继续讨论,到时还可以由大会主席团

[1] 《宪法》第68条第1款规定:“全国人民代表大会常务委员会委员长主持全国人民代表大会常务委员会的工作,召集全国人民代表大会常务委员会会议。”《全国人大常委会议事规则》第9条第3款规定:“常务委员会举行联组会议,由委员长主持。委员长可以委托副委员长主持会议。”

[2] 由于过去在分组会议中委员时有缺席,因此李鹏委员长在任期间,在征得各位副委员长和正副秘书长的同意后提出了新的分组方案,分组会议分为6个组,人员相对固定,“召集人由委员长会议提出建议名单,大都由各专门委员会正副主任委员担任。在第一次小组会议通过后,召集人就固定下来,在本届任期内有效。以后的实践证明,这种方案是好的,有力地提高了审议的质量。”李鹏:《立法与监督——李鹏人大日记》(上),新华出版社2006年版,第79页。

[3] 邹声文、杨维汉、张景勇:“从细节完善中国根本政治制度——全国人大修改议事规则:任免官员需要说明理由”,载新华网,访问时间:2009年04月21日。

向大会提出修正案。”^{〔1〕}可见分组会议召集人的作用是很重要的,否则委员长不会亲自挨个给他们打电话吹风。^{〔2〕}会议召集人的权力或许只是属于辅助性权力,但鉴于这一辅助性权力对实质性权力可能有极大的影响(如召集人如果滥用职权,只安排与自己观点相同或相似的委员发言,或只给他们延长发言的机会,或给他们安排在比较好的时间段发言,就可能左右会议的导向),因此召集人由选举产生或委员轮流担任(而不是由委员长会议决定)应该更符合民主精神。国外有些国家议会中的小组召集人也不是选举产生的,有的甚至是议长个人决定的,但鉴于我国根深蒂固的人治传统,在他国属于正常的程序和法律规定在我国都可能通过“实践”而变味,进而演变为人治,我们的歪嘴和尚把“真经”念“歪”的本事特别强,因此我们必须在设计中国的法制程序时特别细致,因为我们没有民主法治的传统和文化可以弥补制度上的不足,相反,制度上的一点缝隙都可能被专制文化撕裂成大缺口。

二、有关议案方面的权力

(一) 提出议案权

议案包括法律草案但不限于法律草案,其范围要宽得多。《全国人大常委会议事规则》第11条规定:“委员长会议可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案,由常务委员会会议审议。”而全国人大制定的《全国人大组织法》第32条规定,有权向常委会“提出议案”的是各国家机关、各专门委员会、常务委员会组成人员十人以上等,没有委员长会议。常委会自己制定的《全国人大常委会议事规则》第11条显然赋予了委员长会议一项新职权——“提出”议案权,而这一新职权并不能从《全国人大组织法》第32条的规定中推论出来,^{〔3〕}第32条只规定委员长会议有权

〔1〕 冀业:“全国人大委员长会议组织与权力运作研究”,北京大学2009届硕士研究生学位论文,第26页。据李鹏委员长1999年1月29日的日记记载,当时秘书长何椿霖担心,“有的常委会委员可能坚持己见,在投票时对中央建议可能有一些弃权票。我准备在明天的各组召集人会上说明,这只是建议案,不是决定,有意见还可以在即将举行的全国人代会上继续进行讨论,由大会主席团向大会提出修正案。为了保证会议顺利进行,我分别给各组召集人朱开轩、陈光毅、曾建徽、曲格平、甘子玉打了电话。从这件事可以看出,建议草案事先没有征求人大常委会委员的意见就拿到常委会审议,是一大缺点。”李鹏:《立法与监督——李鹏人大日记》(上),新华出版社2006年版,第267-268页。

〔2〕 会议召集人可能还有其他一些“特别待遇”,如参加在常委会开会前召开的委员长办公会。李鹏:《立法与监督——李鹏人大日记》(下),新华出版社2006年版,第503页。

〔3〕 《全国人大组织法》第32条第1款规定:“全国人民代表大会各专门委员会,国务院,中央军事委员会,最高人民法院,最高人民检察院,可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案,由委员长会议决定提请常务委员会会议审议,或者先交有关的专门委员会审议、提出报告,再提请常务委员会会议审议。”第2款规定:“常务委员会组成人员十人以上可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案,由委员长会议决定是否提请常务委员会会议审议,或者先交有关的专门委员会审议、提出报告,再决定是否提请常务委员会会议审议。”

“决定”别人提出的议案是否提请常委会审议，但没有规定它可以自己“提出”议案，因此《全国人大常委会议事规则》第11条不是《全国人大组织法》第32条有关规定的细化或延伸，而是新增加了一项权力。也许有人认为，委员长会议的组成人员本身也是常委会成员，且也是选举产生的，因此一般专门委员会拥有的权力或一定数量委员联名所拥有的权力，委员长会议也是可以有、应当有的。但笔者认为，委员长会议和专门委员会在性质是不同的，前者是负责常委会的重要“日常性”工作，后者是人大及其常委会的专业辅助性机构，因此不能从宪法第68条第2款中推论出委员长会议有提出议案权（提出议案不属于常委会的重要“日常”工作）。从逻辑上说，由于《全国人大组织法》第32条赋予委员长会议对已经提出的议案和质询案有“决定”提交审议的权力，因此，委员长会议不宜自己再直接提出议案，否则将有失公允（既当运动员又当裁判员）。〔1〕

（二）暂缓表决议案的提出权

《全国人大常委会议事规则》第20条规定：“拟提请常务委员会全体会议表决的议案，在审议中有重大问题需要进一步研究的，经委员长或者委员长会议提出，联组会议或者全体会议同意，可以暂不付表决，交有关专门委员会进一步审议，提出审议报告。”与《立法法》第38条规定法律案暂缓表决的提出权属于委员长会议不同，议案暂缓表决的提出者是“委员长或者委员长会议”，而不仅仅是“委员长会议”，表明权力更集中了。这或许是因为议案在数量上比法律案要多，在份量上一般比法律案要轻，因此可以由“委员长会议”提出暂缓表决，也可以由“委员长”个人提出暂缓表决。但既然是“在审议中有重大问题需要进一步研究的”议案才涉及暂缓表决的问题，仅仅由“委员长或者委员长会议提出”是否妥当？是否由2个以上的专门委员会提出或一定数量的委员联名提出更符合民主议事的原则？同时“暂缓表决议案的提出权”也不属于常委会的“日常”工作。

三、有关监督方面的权力

根据宪法，人大常委会有监督同级“一府两院”的权力，2006年全国人大常委会通过的《各级人民代表大会常务委员会监督法》和全国人大常委会1987年通过、

〔1〕但《全国人民代表大会组织法》第9条规定：“全国人民代表大会主席团，全国人民代表大会常务委员会，全国人民代表大会各专门委员会，国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定交各代表团审议，或者并交有关的专门委员会审议、提出报告，再由主席团审议决定提交大会表决。”其中主席团就既有提出议案权，又有对议案的决定提交权。因此仅仅从规范法学的意义上说，《全国人大常委会议事规则》可以从《全国人民代表大会组织法》第9条中类推推出委员长会议也有同样的两方面职能。但综合看《全国人民代表大会组织法》第25条、第32条，尤其是《宪法》第68条的内容，委员长会议不应有提案权。笔者认为主席团也不应有提案权，因此《全国人民代表大会组织法》第9条的规定也是值得商榷的，只是理由不完全相同。

2009 年修正的《全国人大常委会议事规则》，在规定人大常委会监督权方面，基本贯彻了宪法的有关原则和精神。^{〔1〕}但在有关委员长会议的问题上，却赋予了它过大的权力，表现在以下六个方面：

（一）委员长会议对专项工作报告的年度计划有“通过”权

《监督法》第 8 条第 1 款规定：“各级人民代表大会常务委员会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议本级人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告。”那么，哪方面的专项工作报告应该听取和审议？什么是“关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题”？《监督法》第 9 条规定了一个大致范围：“常务委员会听取和审议本级人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告的议题，根据下列途径反映的问题确定：（一）本级人民代表大会常务委员会在执法检查中发现的突出问题；（二）本级人民代表大会代表对人民政府、人民法院和人民检察院工作提出的建议、批评和意见集中反映的问题；（三）本级人民代表大会常务委员会组成人员提出的比较集中的问题；（四）本级人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构在调查研究中发现的突出问题；（五）人民来信来访集中反映的问题；（六）社会普遍关注的其他问题。人民政府、人民法院和人民检察院可以向本级人民代表大会常务委员会要求报告专项工作。”可见，其范围是很宽泛的，如人大代表对一府两院工作“提出的建议、批评和意见反映的问题”可能很多，哪些属于“集中”反映的问题？多少代表提出算是集中反映？这些集中反映的问题可能有若干方面，是都审议还是有选择地审议其中几个？“人民来信来访集中反映的问题”、“社会普遍关注的问题”就更多了，审议哪些不审议哪些，由谁来选择？根据第 8 条第 1 款应是常委会而不是委员长会议选择（“常务委员会”每年“选择”若干重大问题），但第 8 条第 2 款却规定：“常务委员会听取和审议专项工作报告的年度计划，经委员长会议或者主任会议通过，印发常务委员会组成人员并向社会公布。”委员长会议的这一“通过”权显然是一种“决定”权，听取和审议专项工作报告的“年度计划”由委员长会议通过，那么具体的每次会议的审议对象（审议哪些不审议哪些）在法律不明确的情况下，按推理也就属于委员长会议了。在实践中“年度计划”由办事机构拟订后，要“向委员长会议汇报并经

〔1〕 笔者认为，这两个法律由全国人大制定比较合适，尤其是《监督法》。监督权不仅常委会有，全国人大也有，而全国人大常委会不宜为全国人大行使职权定规矩。据李鹏委员长的日记记载，2001 年 3 月 20 日他召集全国人大的何椿霖、王维澄、姜云宝、周成奎、乔晓阳、吴文昌和张春生同志谈监督法起草的有关问题时，一致认为“这个法要经代表大会审议通过。”2001 年 6 月 12 日在全国人大常委会党组会讨论监督法的会议上，会议认为监督法要处理好几个问题，其中一个“提交人大常委会，还是提交代表大会审议通过。”2002 年 8 月 26 日，李鹏委员长在参加全国人大分组会议时发言指出：“因为监督法属于基本法，按照立法法的规定，这个法必须经过全国人民代表大会审议通过。”李鹏：《立法与监督——李鹏人大日记》（下），新华出版社 2006 年版，第 547、551、560 页。

批准”，《全国人大机关贯彻实施监督法若干意见》进一步明确，全国人大常委会听取和审议专项工作报告的计划要在每年12月提请委员长会议“审议通过”。〔1〕这种“年度计划”的通过权已经远远超出了常委会“日常”工作的安排，而是在给常委会“布置”工作，是把委员长会议当作了常委会的“领导”机关。常委会制定年度计划需要一个过程，在这个过程中有许多问题需要解决，委员长会议可以也应该在其中分担一些工作，但这种分担应当遵循宪法，限定在“日常”工作的范围之内，而不应“喧宾夺主”。〔2〕

（二）在质询案审议过程中的权力

《全国人大常委会议事规则》用专章（第五章）规定了“询问和质询”，将《全国人大组织法》的“质询”规定（第33条）分解为5个条文，涉及委员长会议的是第28条的规定：“质询案由委员长会议决定交由有关的专门委员会审议或者提请常务委员会会议审议”以及第29条第1款的规定：“质询案由委员长会议决定，由受质询机关的负责人在常务委员会会议上或者有关的专门委员会会议上口头答复，或者由受质询机关书面答复。在专门委员会会议上答复的，专门委员会应当向常务委员会或者委员长会议提出报告。”《监督法》第36条做了相似的规定：“质询案由委员长会议或者主任会议决定交由受质询的机关答复。”（第1款），“委员长会议或者主任会议可以决定由受质询机关在常务委员会会议上或者有关专门委员会会议上口头答复，或者由受质询机关书面答复。在专门委员会会议上答复的，提质询案的常务委员会组成人员有权列席会议，发表意见。”并有所发展：“委员长会议或者主任会议认为必要时，可以将答复质询案的情况报告印发常务委员会会议。”（第2款）〔3〕

〔1〕 李飞主编：《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》，法律出版社2008年版，第33页。

〔2〕 与“审议专项工作报告的年度计划”相似的“立法工作计划”也是由委员长会议通过的，如2008年12月15日，第十一届全国人大常委会第十五次委员长会议“通过了全国人大常委会2009年立法工作计划”。从内容上看，“全国人大常委会2009年立法工作计划”不仅包括“安排法律案的审议工作”，而且还有“抓紧完成法律清理工作”、“督促有关方面制定和修改法律配套法规”、“加强立法技术规范”、“加强法律宣传”等内容。“全国人大常委会2009年立法工作计划”，中国人大网（www.gov.cn），最后访问时间：2009年7月3日。

〔3〕 由于这两个法律都是全国人大常委会通过的，《监督法》是2006年制定的，《全国人大常委会议事规则》是1987年通过、2009年修正的，因此其效力出现了较为复杂的情况。具体到质询的有关条文，2009年修正《全国人大常委会议事规则》时没有对其第28、29条修正。笔者认为，2009年修正后的《全国人大常委会议事规则》，其全部条文的效力都应视为是2009年重新赋予的，而不应理解为只有其中修改过的条文其效力发生于2009年，其余条款的效力则发生于1987年，即2009年修正该法时对其全部条文都进行了审查，从中挑出应该修正的进行了修正，对未修正的条文等于予以了认可。因此当2006年的《监督法》与2009年的《全国人大常委会议事规则》发生冲突时，从后法优于先法的原则来看，应以后者为准。但从内容上看，《监督法》是专门规定监督权的法律，《全国人大常委会议事规则》是规定所有“议事程序”（包括监督程序）的法律，从特别法高于一般法的原则来看，又应优先适用《监督法》。有法理学者论述了“后法优于先法”、“特别法高于一般法”两个原则出现竞合的状况（见谢晖著：《法理学》，北京师范大学出版社2010年版，第364页），但这种新法同时也是特别法的情况，其效力位阶是比较清楚的，而当同一位阶的法律既涉及“后法优于先法”、又涉及“特别法高于一般法”、且二者矛盾时（即新法是一般法、旧法是特别法），应优先适用哪个原则？笔者倾向于适用“特别法高于一般法”的原则。

《全国人大常委会议事规则》第 28 条规定的是质询案由委员长会议决定交谁“审议”，第 29 条第 1 款规定的是委员长会议决定谁来“答复”以及答复的形式，^{〔1〕}但委员长会议在此的决定权应理解为决定交谁“审议”或“答复”以及“审议”和“答复”的形式，而不宜理解为决定“是否审议”或“是否答复”，《监督法》第 36 条（质询案由委员长会议“决定”交由受质询的机关答复）中的“决定”也应是此意。^{〔2〕}而其最后一句（委员长会议认为必要时，“可以将答复质询案的情况报告印发常务委员会会议”）赋予委员长会议的是有关“印发”的决定权，即可以印发也可以不印发，是否印发由委员长会议判断是否必要，而不是答复质询是否必要。但这一“决定印发”权是否仍有越权之嫌？如果委员长会议认为不必要印发，“答复质询案的情况报告”就可能进入不了常委会会议的视野，答复质询案的过程及结果就可能只限于提质询案的委员才有所了解，质询的监督效果就可能受到很大限制，而质询案作为一种监督形式其关键就在于答复的质量及其公开化的程度。因此，质询答复的公开化是非常重要的，不仅应将答复质询案的情况报告印发常委会会议，必要时还应当实现更大的公开化——引发给全体代表甚至通过媒体向社会公开。因此笔者认为此处法律宜规定委员长会议“应当”（而不是“可以”）将答复质询案的情况报告印发常务委员会会议，这样“印发”就成为一项日常的事务性工作。

关于质询案的再答复问题，《监督法》第 37 条规定：“提质询案的常务委员会组成人员的过半数对受质询机关的答复不满意的，可以提出要求，经委员长会议或者主任会议决定，由受质询机关再作答复。”笔者认为，是否再做答复不应由委员长会议决定，而应由提出质询案的机关或人员决定，为避免一些委员过于纠缠于质询及其答复，可以限定再答复的次数。各国对质询的答复不满意如何处理，做法虽不完全相同，但基本上属于“议员”的权力，如在英国，“议员对质询答复不满意时，可以提出补充质询。”在法国，“议员对质询答复不满意，可以进一步提出质问。质问比质询更严厉。”^{〔3〕}我国《监督法》第 36 条第 2 款规定的“在专门委员会会议上答复的，提质询案的常务委员会组成人员有权列席会议，发表意见”，也在一定程度上包含了委员的要求再答复权，“这里的‘发表意见’，通常应针对受质询机关的答复中不清楚的

〔1〕 从条文规范上看，包括决定答复的形式（口头或书面答复）、答复的场所（在常委会会议上或有关专门委员会会议上），事实上还包括决定答复的时间（开会期间或闭会期间以及具体的答复日期）。李飞主编：《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》，法律出版社 2008 年版，第 137 页。

〔2〕 事实上可能是，委员长会议“决定是否对监督事项提出质询，如果对答复仍不满意，可以决定组成特别问题调查委员会。但必须经过党组同意，以体现党的领导。”李鹏：《立法与监督——李鹏人大日记》（下），新华出版社 2006 年版，第 548—549 页。

〔3〕 李飞主编：《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》，法律出版社 2008 年版，第 138 页。

问题,提出要求进一步答复的意见,或者对答复是否满意发表意见”。^[1]或许立法者的原意是,对受质询机关的答复“不满意”的,是否再答复由提质询案的过半数委员提出,委员长会议决定,此为整体上的不满意、对主要问题答复的不满意;对受质询机关的答复“不清楚”的,由提质询案的委员(人数不限)提出再答复,此为具体表达上的不清楚,带有询问的意思。但笔者怀疑将这两种再答复的程序作出区分以分割一部分给委员长会议决定(而不是由一定数量的委员决定),与人大的民主议事程序之要求是否吻合。

(三)“组织”视察和调研权

《监督法》第10条第1款规定:“常务委员会听取和审议专项工作报告前,委员长会议或者主任会议可以组织本级人民代表大会常务委员会组成人员和本级人民代表大会代表,对有关工作进行视察或者专题调查研究。”如1986年《义务教育法》颁布后,“根据委员长会议的决定”,教育科学文化卫生委员会“会同有关部门组成调查组,分赴全国不同类型地区,对义务教育法的实施情况进行了大调查。”1988年11月到1989年2月,“内务司法委员会根据委员长会议决定组成调查小组赴杭州,围绕杨纪珂等23名人大常委会委员提出的关于对杭州市法、检两院行使监督权的议案所提问题进行调查,草拟了调查报告并对该案的善后处理提出了具体建议。……委员长会议通过了内务司法委员会的报告,杨纪珂等23名提案人对调查处理结果表示满意。”^[2]笔者认为,如果常委会决定视察或调研后,委员长会议仅仅负责其“组织”工作,那么这属于常委会的“日常”工作范畴;或者由有关办事机构具体负责,委员长会议对其领导。但该条款规定的是委员长会议“可以组织”(视察或者专题调查研究),也就是说,委员长会议“可以”组织也“可以”不组织,而对“有关”工作进行视察或者专题调研意味着对哪些问题进行视察或者做专题调研由委员长会议决定。“视察或调研的组织主体是委员长会议或者主任会议,他们对结合专项工作报告组织开展视察或调研享有酌情权,即是否进行视察或专题调研,是进行视察还是专题调研,可以根据专项工作报告议题所涉及的内容决定。”^[3]这是否意味着,如果委员长会议认为某一问题不重要(或想掩饰某些问题),就可以在“常务委员会听取和审议专项工作报告前”,不组织“视察或者专题调查研究”,那么常委会对该项工作的审议就可能走过场,不深入了解有关情况,发现不了问题;委员长会议也可能选择它认为重要的问题,或它认为比较“安全”的问题进行视察或者做专题调研,既可以转移注

[1] 李飞主编:《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》,法律出版社2008年版,第137页。

[2] 1988年3月18日《第六届全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会工作报告》,《全国人大内务司法委员会1989年工作总结和1990年工作要点》,转引自周伟著:《各国立法机关委员会制度比较研究》,山东人民出版社2005年版,第658-659页。

[3] 李飞主编:《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》,法律出版社2008年版,第41页。

意力,把常委会监督的目光吸引到一些枝节问题上去,又可以以此标榜民主,显示议会的民主监督作用。长此以往,常委会的监督就可能被委员长会议牵着鼻子走,被它误导。^[1]因此,笔者建议,听取和审议专项工作报告前,是否需要组织视察或者专题调研,应由专门委员会提议或一定数量的委员联名提出;有些则可以由议事规则明确规定,如听取和审议某些重大专项工作报告前,委员长会议“应当”组织视察或者专题调研。

(四) 在执法检查中的权力

《监督法》第22条同样规定了“人大常委会”负责“选择”若干重大问题(不是委员长会议选择),有计划地对有关法律、法规实施情况组织执法检查,但其第23条第1款又规定:“常务委员会年度执法检查计划,经委员长会议或者主任会议通过,印发常务委员会组成人员并向社会公布。”这与该法第8条第2款审议专项工作报告的年度计划的规定类似,委员长会议的“通过权”使常务委员会的年度执法检查计划也基本上由委员长会议拍板决定了。年度计划的内容包括“对执法检查的选题、时间和组织等预先进行安排”,包括计划的提出、拟定、通过、公布四个步骤,委员长会议掌握的是其中最关键的“通过”权。^[2]

不仅如此,在执法检查的问题上,委员长会议的职权还延伸到对执法检查结果审议的介入,《监督法》第26条第1款规定:“执法检查结束后,执法检查组应当及时提出执法检查报告,由委员长会议或者主任会议决定提请常务委员会审议。”这里又涉及“决定提请”的含义,由于“决定提请”的对象只是“常务委员会”(审议),因此这里的决定提请显然不存在提请给谁审议的问题,而是决定提请或不提请,否则就无须“决定”。委员长会议不论决定“提请或不提请”,都意味着它有权审查“执法检查报告”,因为只有审查之后才可能决定提请还是不提请。但“审查”什么?“提请或不提请”的理由是什么?笔者认为,从委员长会议是“处理日常工作”的机构这一定性来看,其审查应当是程序性的,即如果“执法检查报告”有程序上、手续上、文件形式上的硬伤,委员长会议可以要求执法检查组重新修改、完善,^[3]但无权

[1] 也许有读者会认为笔者的设想未免过于消极,心理太阴暗,对人太不信任。问题是,如果信任权力,信任权力人的道德自律,就不必有宪法。宪法学者就是一批对权力保持高度警觉的人——不仅是对权力人,而且是(尤其是)针对权力设计、权力框架、权力制度。

[2] 有关这四个步骤的介绍,详见李飞主编:《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》,法律出版社2008年版,第82-83页。

[3] 《监督法》第26条第2款规定:“执法检查报告包括下列内容:(一)对所检查的法律、法规实施情况进行评价,提出执法中存在的问题和改进执法工作的建议;(二)对有关法律、法规提出修改完善的建议。”如果执法检查报告缺少上述内容中的某一项(如没有评价或没有建议),委员长会议有权打回——决定不提请常委会审议,但即使这种“决定不提请”也应是暂时的,执法检查组经修改符合有关硬件标准后,委员长会议就必须决定提请,而不能扣留。

对“执法检查报告”的内容进行审议，不能把委员长会议决定不提交的报告变成给委员长会议的“备案”，使有些“执法检查报告”无法进入常委会的视野——被委员长会议半路拦截。常委会有权了解执法检查报告的结果，如果委员长会议有权决定不向常委会提交这样的报告，意味着常委会无法知道某些执法检查的效果，显然委员长会议没有这样的权力。这一点从《监督法》第27条中也可以得到验证，第27条规定：“常务委员会组成人员对执法检查报告的审议意见连同执法检查报告，一并交由本级人民政府、人民法院或者人民检察院研究处理。人民政府、人民法院或者人民检察院应当将研究处理情况由其办事机构送交本级人民代表大会有关专门委员会或者常务委员会有关工作机构征求意见后，向常务委员会提出报告。”说明“常务委员会组成人员”对执法检查报告是应当有“审议意见”的，而审议意见只能在审议后才可能形成。^[1]李鹏委员长在任期间也一再强调：“监督要讲求实效。监督要有结果，没有结果，不了了之，等于没有监督。对执法检查中发现的问题、审议报告时委员们提出的意见和建议，都要由‘一府两院’有关部门将改进工作的情况及时向人大常委会作出反馈。”^[2]但《监督法》第27条随后规定，对一府两院的“研究处理情况”送交人大有关专门委员会或者常务委员会有关工作机构征求意见后，向常务委员会提出的报告，“必要时，由委员长会议或者主任会议决定提请常务委员会审议，或者由常务委员会组织跟踪检查；常务委员会也可以委托本级人民代表大会有关专门委员会或者常务委员会有关工作机构组织跟踪检查。”可见，对“一府两院”在“研究处理情况”后、向常委会提出的报告，常委会“必要”还是“不必要”审议，是否需要组织跟踪检查，都由委员长会议决定。委员长会议“决定”的内容有两方面（限制在这两方面）：一是决定提请“常务委员会审议”（也可以决定不提请）；二是提请“常务委员会组织跟踪检查”或者委托其他机构跟踪检查（也可以决定不跟踪检查）。委员长会议的这种提请权显然也超出了常委会“日常”工作的范畴，它是否会在这一过程中大事化小、小事化了，使人大常委会的监督最后不了了之，也颇令人担心。

（五）要求两高修改、废止其司法解释之议案的决定提请权

《监督法》第五章“规范性文件的备案审查”中的第33条规定：“全国人民代表大会法律委员会和有关专门委员会经审查认为最高人民法院或者最高人民检察院作出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触，而最高人民法院或者最高人民检察院不予

[1] “常委会结束后，常委会工作机构应及时将常务委员会组成人员对执法检查报告的审议意见进行汇总整理，然后将其连同执法检查报告一并送交本级人民政府、人民法院或者人民检察院研究处理。”李飞主编：《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义》，法律出版社2008年版，第95页。

[2] 李鹏：《立法与监督——李鹏人大日记》（下），新华出版社2006年版，第538页。