

全国人民代表大会：制度稳定型 权力机关

林彦*

摘要 对于最高国家权力机关,仅从地位、重要性等视角仍不足以充分反映其机构性质及特征。因此,需要借助历史、规范、实践三重维度弥补上述观察的缺陷。就历史背景而言,以充实全国人大常委会职权为核心的上下结构取代平行的“两院制”方案体现了最高国家权力机关在宏观功能上的调整,即全国人大侧重于民主代议,其常委会侧重于有效议决。就职权规范而言,尤其从行使频率来看,全国人大职权具有明显的非常态性。该特性使其更侧重于例外决策,而其常委会则更侧重于常规决策。就行权实践观之,例外决策使得全国人大决策具有明显的稳定制度的效果。优化全国人大的功能应遵循适度扩充原则,并在实现议事资源均衡化的前提下通过观念更新激活主观非常态性职权,加强监督权行使,同时要防止其功能过载。

关键词 全国人大 民主代议 非常态性职权 例外决策 稳定制度

一、问题的提出

中央人大工作会议提出,“我们要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作,不断发展全过程人民民主,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面”。〔1〕优化全国人大的组织与职权,始终是与时俱进完善人民代表大会制度的题中之义。近年来,专门委员会的增设与转型、全国人大代表列席全国人大常委会会议的常态化与制度化是典型的完善举措。在为全国人大进一步赋能的过程中,也始终绕不开如

* 上海交通大学凯原法学院教授。本研究受上海市高校东方学者项目资助。

〔1〕 参见王博勋:《社会主义民主政治建设的里程碑——记中央人大工作会议首次召开》,载中国人大网,<http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202110/bbc20e44284f41ab918e6e885c0e13a7.shtml>,最后访问日期:2022年10月20日。

下问题:如何看待全国人大职权行使的现状,尤其是如何解释其部分职权未能实现常态化运行?为改变这一现状而设计解决方案,究竟应当考虑哪些因素?全国人大的兜底职权应根据哪些原则加以界定?全国人大与其常委会之间既有的分工应否以及如何进行调整?全国人大应当如何在立法等国家治理活动中发挥主导性作用?这些问题不仅事关国家权力运行的具体实践,更攸关根本政治制度的发展方向。

在解释全国人大行权现状时,大会规模、会期制度、非专职代表等条件往往成为归因的焦点。在提供方案时,强调全国人大的超然地位、职权重要性也常常被作为当然的逻辑起点。为了回答上述问题,还需探寻现行《宪法》对全国人大的宏观功能设定、甄别其职权特性、总结其职权运行的效果及趋势,即从历史、规范、实践三重视角补强既有方法。这正是本文将要开展的一种理论尝试。

二、宏观功能设定:一院制下民主代议与有效议决的分工

现行《宪法》制定过程中,如何完善人民代表大会制度,尤其是如何完善全国人大的结构与功能是有关系国家机构部分讨论的一个重点。大家对于改革的前提存在共识,即全国人大的结构与功能存在着张力,须加以协调。肖蔚云一语道破其中的两难:“现在全国人大代表人数很多,每年开一次会,会期又很短,要发挥更大作用还有困难,因此全国人大代表人数应当减少;但是我国地大人多,全国人大代表的人数又要照顾到各个方面,人太少了也不行,否则就没有广泛的代表性。”〔2〕借用晚近学者的评价,全国人大的“民主代表性和工作效能竟然成反比例的关系”。〔3〕功能不彰,无疑影响全国人大的权威性。对此,有学者做出如下总结:“全国人民代表大会无论是行使立法权,对其他国家机关的组织、领导与监督权、或是对国家大事的决定权,都因代表事先不了解情况、不熟悉业务以及会期短促、民主气氛欠缺等等缘故,只能举手通过、拥护赞成。久而久之,人民代表大会的威信降落、不受尊重。”〔4〕

(一)调整结构让位于优化功能:否决两院制

面对这一非改不可的问题,先后出现了侧重于结构和侧重于功能两种不同且相互竞争的解决方案,并且后者成为了最终定案。两院制是一种侧重于结构的方案,即通过拆分全国人大缩小其人员规模,并在此基础上对两院进行功能上的重新配置。在讨论过程中,两院制曾一度成为宪法修改委员会秘书处的主流意见。在1980年9月24、25日举行的宪法修改委员会秘书处第二、三次会议上,多数意见主张实行两院制。〔5〕该方案的支持者包括曾一度主持秘书处工作的胡乔木。〔6〕倡导者认为,该方案具有如下明显的优点:“便于深入讨论并解决问题;

〔2〕 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第59页。

〔3〕 邹平学:“人民代表大会的规模困境与代表性的逻辑悖论”,《人大研究》2009年第4期,第14页。

〔4〕 许崇德、何华辉:《宪法与民主制度》,湖北人民出版社1982年版,第60页。

〔5〕 参见《彭真传》编写组:《彭真传》(第四卷),中央文献出版社2012年版,第1435页。

〔6〕 参见王汉斌:《王汉斌访谈录》,中国民主法制出版社2012年版,第91页。

能使代表更好地代表人民；使立法和重大问题的决议更严密，实行监督更有效。”〔7〕尽管两院制在1954年《宪法》制定过程中就曾作为备选方案讨论过且为秘书处所推崇，但其不仅面临社会舆论的质疑，更未得到邓小平、叶剑英、彭真等领导人的首肯。邓小平力陈其中之弊：“还是不要搞两院制，如果两家意见不一致，协调起来非常麻烦，运作很困难。”〔8〕同时，他还明确反对将政协定位为权力机构。叶剑英也反对将政协设置为上院。〔9〕至此，结构二元化不再成为改革选项。

（二）维持大会规模

在两院制被否定之后，维持作为一院的全国人大的既有规模同样是不可动摇的。综合而言，维持全国人大的规模是历史与现实所共同决定的。就历史而言，在建国之初，“必须更加发扬人民的民主，扩大我们国家民主制度的规模”〔10〕就已成为1954年《宪法》的一个指导原则。除因人民大会堂尚未建成使得第一届、第二届全国人大维持千人左右规模之外，此后历届全国人大代表人数均在三千人左右。第五届全国人大规模甚至多达3497人，充分彰显了改革开放初期对于扩大和加强人民民主的切实需求。三千人规模因此成为了一种强大的政治惯例，使得维持这一规模具有显著的合理性与正当性。同时，“在十年内乱期间，我国的基本政治制度几乎沦为空洞的形式，权力属于人民也就无从谈起了……这是严重的教训”。〔11〕从现实出发，彭真认为，为了避免历史重演，必须加强人民民主，“要把权力放在九亿人民手里”。〔12〕邓小平也指出，“当前这个时期特别需要强调民主，强调民主和集中的辩证统一关系，使党的统一领导和各个生产组织的有效指挥建立在群众路线的基础上”。〔13〕因此，在加强民主的主旋律之下，缩小全国人大的规模显然是不合时宜的。

宪法修改委员会秘书长胡乔木曾提出将大会规模压缩至1200人左右，但还是因影响全国人大代表的代表性而最终未能获得广泛接受。〔14〕由于全国人大代表由间接选举产生，人数减少太多的确会使代表性赤字增加，进而削弱全国人大的民主基础，更难以体现“一切权力属于人民”〔15〕的宪法原则。换言之，缩小大会规模唯有配合直接选举制度才能确保不减损代表

〔7〕《彭真传》编写组，见前注〔5〕，第1435页。

〔8〕参见王汉斌：“邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法”，《中国人大》2004年第16期，第14页。

〔9〕同上注。

〔10〕参见刘少奇：“关于中华人民共和国宪法草案的报告”（1954年9月15日），载《人民代表大会工作全书》，中国法制出版社1999年版，第44页。

〔11〕许崇德等，见前注〔4〕，第60页。

〔12〕彭真：“关于地方人大常委会的工作”（1980年4月18日），载《彭真文选》（1941—1990年），人民出版社1991年版，第384页。

〔13〕“中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报”（1978年12月22日通过），载《十一届三中全会以来党和国家重要文献选编》（第1卷），中央党校出版社1998年版，第8页。

〔14〕参见阚珂：《胡乔木曾提出把全国人大代表减少到1200人——全国人大代表名额的60年变迁》，载中国人大网，<http://www.npc.gov.cn/npc/c234/201406/6c62e465ce1149d6bff0ebe7b47d32d7.shtml>，最后访问日期：2022年10月24日。

〔15〕1982年《宪法》第2条第1款。

性与民主性,并能提高议决效率。反之,如果仅缩小大会规模而坚持间接选举,那么尽管议事效率得以提高,此一改革收益仍然无法弥补民主性缺失这一根本问题。由此可见,该方案难以成为一个可接受的两全之策。

(三) 兼顾规模与效率的短暂实验

值得注意的是,在十一届三中全会之后、现行《宪法》制定之前,政制实践中曾出现过兼顾全国人大规模与功能的短暂探索。连续三年,在其会期几乎维持不变的情况下,全国人大不仅承担了空前的立法及决策职责,而且也加强了监督的力度。

1979年五届全国人大二次会议是全国人大恢复工作后兼顾策略的首度探索。此次会议展现了异常的议事效率,一次通过七部法律不仅未有先例,而且迄今仍是一个尚未打破的纪录。除此之外,会议还通过了修改宪法部分规定的决议、国民经济计划、预算决算决议、全国人大常委会及“一府两院”工作报告决议以及一系列重要人事任免决定。此次会议在人大制度发展史、立法制度史上均具有开创性的里程碑意义。

1980年的五届全国人大三次会议通过了《国籍法》《婚姻法》《中外合资经营企业所得税法》和《个人所得税法》四部法律,并对1978年《宪法》第45条进行修改。立法效率可见一斑!本次大会也赢得不少赞誉。有学者指出,会议在民主议决及监督权行使方面“给人以面目一新的感觉”,不仅“批评了政府工作的缺点”,而且“就国家的政治改革与经济改革提出了建设性的意见”。^[16]

1981年五届全国人大四次会议在立法效率上同样值得关注,先后通过了《经济合同法》《外国企业所得税法》,并原则批准了《民事诉讼法(草案)》。此外,会议还通过《关于〈当前的经济形势和今后经济建设的方针〉报告的决议》和《关于开展全民义务植树运动的决议》。

如上三次会议所作的决策不仅是数量上具有突破性,其所产生的影响也极为深远。全国人大在此期间所制定的十多部法律为国家由乱到治的转型奠定了坚实的基础,也为改革开放提供了最基础的制度供给和法治保障。但是,兼顾策略毕竟需要有充裕的议事资源支撑,其可行性及可持续性都将面临现实的考验。或许也正是基于上述实践所积累的经验,进一步促使现行宪法的设计者们另辟蹊径。更为可欲的替代方案不仅要恢复和加强全国人大的民主代议功能,而且能使这一功能的实现具有稳定性和长期性。

(四) 上下结构的一院制与内部功能分置

相较而言,另一种侧重于功能的方案成为更具竞争力的选择。该方案仍将全国人大作为最高国家权力机关并维持其既有规模,同时通过赋予其常委会更多的职权弥补全国人大功能上的缺陷。换言之,“加强全国人大常委会的作用,就成为加强全国人大和充分发挥全国人大代表作用的一个主要问题”。^[17]有论者对该方案的优势剖析如下:“设置常设机构与不设置常设机构的制度二者比较起来,前者具有更大的优越性……最高权力机关由全国人大及其常

[16] 参见许崇德等,见前注[4],第60页。

[17] 肖蔚云,见前注[2],第59页。

委会共两层结构组成,这样更有利于全国人大吸收广泛的人民代表参加国家管理”;〔18〕“两层机构,使全国人大既能发挥民主的优势,又能发挥处事方便与工作灵活的优势。”〔19〕

由上下结构的一院制代替平行结构的两院制,以内部功能分置取代外部组织二元并立方案,从而得以兼顾民主与效率这两个并行不悖的价值。现行《宪法》制定过程中,胡乔木、彭真也都反复强调要协调民主代议与有效议决这两大功能。一方面,由于我国人口众多、利益多元,因此全国人大不能缩小,否则无法充分反映民意。另一方面,代表大会规模太大,无法实现有效议决。因此,必须兼顾民主与效率,即维持全国人大的规模以凸显其广泛代表性,充实全国人大常委会的职权使其承担起全国人大的部分决策功能。〔20〕简而言之,“将来人大常委会就要把原来人大担负的责任担负起来”。〔21〕

事实上,该方案也有历史经验作为支撑。早在20世纪五十年代中后期,作为唯一立法机关的全国人大先后通过两次授权,由全国人大常委会分担部分立法功能,使后者得以制定单行法规、〔22〕对法律进行修改。〔23〕1979年,在通过《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》设立县级以上地方人大常委会时,彭真就曾强调通过发挥常委会功能以弥补大会规模、会期等缺陷的重要性。他说,“过去,地方人大一开过代表大会就没有事了,这次规定,县、省级人民代表大会设立常务委员会,在人民代表大会闭会期间,人民通过人大常委会和人民政府来管理国家”。〔24〕

与增强全国人大功能相比,调整全国人大常委会功能并使其弥补大会功能不足成本更小,且更为可行。经调整,全国人大常委会职权获得体系性优化。最为突出的变化是,全国人大不再是唯一行使立法权的国家机关,而是与其常委会共同行使国家立法权,后者获得制定和修改

〔18〕 许崇德等,见前注〔4〕,第108页。

〔19〕 许崇德等,见前注〔4〕,第109、110页。

〔20〕 参见胡乔木:“对宪法修改草案(讨论稿)的说明”(1982年2月27日在宪法修改委员会第二次全体会议上的讲话),载《胡乔木文集》(第二卷),人民出版社1993年版,第511页;彭真:“关于中华人民共和国宪法修改草案的说明”(1982年4月22日在第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上),载许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下册),福建人民出版社2005年版,第437页;彭真:“关于中华人民共和国宪法修改草案的报告”(1982年11月26日在第五届全国人民代表大会第五次会议上),载《彭真文选》(1941—1990年),人民出版社1991年版,第455页。

〔21〕 胡乔木:“对宪法修改草案(讨论稿)的说明”(1982年2月27日在宪法修改委员会第二次全体会议上的讲话),载《胡乔木文集》(第2卷),人民出版社1993年版,第513页。

〔22〕 参见《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议关于授权常务委员会制定单行法规的决议》(1955年7月30日第一届全国人民代表大会第二次会议通过),载中国政府网,http://www.gov.cn/govweb/test/2008-03/06/content_911479.htm,最后访问日期:2022年10月30日。

〔23〕 参见《中华人民共和国第二届全国人民代表大会第一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》(1959年4月28日第二届全国人民代表大会第一次会议通过),载中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/20/content_5276029.htm,最后访问日期:2022年10月30日。

〔24〕 彭真,见前注〔12〕,第384—385页。

其他法律这一全新的相对独立型职权。^{〔25〕}同时,全国人大常委会增加了三项辅助型职权,包括在全国人大闭会期间部分修改基本法律、审查批准国民经济和社会发展及国家预算的部分调整方案、决定中央军事委员会其他组成人员的人选。^{〔26〕}然而,根据1954年、1978年《宪法》的规定,全国人大常委会只行使两项辅助型职权,即在大会闭会期间决定国务院组成人员的个别任免、宣布战争状态。^{〔27〕}此外,全国人大常委会还新增了一项共享型职权,即监督宪法实施。上述新职权的创设不仅减轻了全国人大的决策负荷,而且因常委会在组织结构和会期制度方面的优势使其能够更为及时有效地回应各种决策需求。全国人大常委会得以承担更多的常态化决策功能,而无需全国人大通过临时召集会议应对决策事务。最终,最高国家权力机关实现了内部功能分置:全国人大偏重于民主代议,而全国人大常委会则侧重于有效议决。

三、职权规范特征:面向例外决策的非常态性职权

宏观功能设定能否实现其预期效果,很大程度上取决于宪法文本对于全国人大职权更微观更具体的配置。从事后归因的角度出发,如能从规范层面提取出全国人大的职权特征,我们便有可能在宏观功能与具体职权之间搭建起合理的逻辑关系,也能够对全国人大的职权行使现状提供更有说服力的解释,并在此基础上提出更富建设性的职权完善方案。

(一)判定全国人大职权特性的新标准:职权活跃程度

已有研究从两个维度归纳全国人大的职权特性。首先,强调全国人大决策事项的重要性。该视角侧重于从全国人大超然的宪法地位出发,强调决策事项与地位之间的紧密联系和匹配度。《宪法》第62条所规定职权所涉事项的重要性的确不言而喻。上世纪八十年代初,便有学者指出,“宪法规定全国人民代表大会是我国最高国家权力机关。这就表明它在国家机关体系中居于最高的地位,它行使最高国家权力,一切其他国家机关都不能超越它的职权,也不能同它的权力相等”。^{〔28〕}同时,重要性理论也往往成为从应然性层面将某一事项交由全国人大决策的依据。例如,全国人大财经委员会曾基于《劳动法》的重要性,建议将该法提请八届全国人

〔25〕 根据全国人大与其常委会的职权关系,全国人大常委会的职权大致可以分为相对独立型、共享型和辅助型三种。相对独立型职权是指宪法未明确赋予全国人大、但明确赋予全国人大常委会的职权。共享型职权是指宪法同时赋予全国人大及其常委会的职权。辅助型职权是指原本属于全国人大、但因会期制度等因素的约束而授予全国人大常委会在大会闭会期间辅助其行使的权力。参见林彦:“再论全国人大常委会的基本法律修改权”,《法学家》2011年第1期,第1—8页。

〔26〕 参见《宪法》第67条第3、5、10项。

〔27〕 两部宪法规定略有差异。1954年《宪法》第31条第8、16项分别规定,全国人大常委会在全国人大闭会期间“决定国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免”“如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况,决定战争状态的宣布”。1978年《宪法》第25条第6、13项则分别规定,全国人大常委会在全国人大闭会期间“根据国务院总理的提议,决定任免国务院的个别组成人员”“如果遇到国家遭受武装侵犯的情况,决定宣布战争状态”。

〔28〕 王珉灿主编:《宪法讲义》,法律出版社1983年版,第131—132页。

大三次会议通过。^{〔29〕}也有学者主张,由于司法体制改革事关法治改革理念的贯彻和法律保留原则的坚守,应当由全国人大通过制定《司法改革法》加强对改革合法性的控制。^{〔30〕}但是,该理论却难以有效解释全国人大职权行使的实然状况,尤其难以回答为何部分应当由全国人大行使的职权最终未由其行使?其次,侧重于从决策事务及横向分权的角度区分全国人大的四种不同职权,即立法权、重大事项决策权、人事任免权、监督权。但是,这些权力与全国人大常委会的职权具有高度的同构性和重合度。除了事务重要性之外,上述分类难以进一步甄别出两大机关在职权配置方面的其他实质性差异,难以被用于分析上下结构的全国人大及其常委会在内部的权力配置特征。同时,四权分类法仅仅强调同类职权之间的共性,而无法进一步呈现更多职权之间的共性。

有鉴于此,有必要借助其他分类方式弥补上述两种方法的不足。本文认为,从职权活跃程度出发,不仅能够归纳提取出全国人大职权的共性、从而揭开其职权的真正面纱,而且也能将其与全国人大常委会的职权加以有效区分。更重要的是,此种分类能够有效解释全国人大具体职权与宏观功能之间的紧密联系,并能对其职权行使现状提供更有说服力的解释。需要指出的是,这一区分标准以及分类结果所揭示和反映的是现实的职权特征,而非应然的职权状态。同时,这种分类作业是将前文所及的宏观功能设定以及全国人大规模、会期等客观制约因素作为前提的,而并非纯粹基于应然价值判断所作的区分。

全国人大与其常委会之间尽管存在紧密的组织联系、职权分享,但两者也存在不少实质性区别,包括宪法地位、组织规模、成员结构、决策程序等。在诸多区别中,会期制度差异不仅反映了两个机关在组织架构上的分野,还直接决定了两者职权行使的时间条件。换言之,会期制度很大程度上决定了职权可实现程度。职权的活跃程度又与会期制度、职权可实现程度紧密相关。因此,从活跃程度分析职权的特征,将使全国人大与其常委会的职权差异更具可识别度,也更能反映前者作为最高国家权力机关的功能特性。

(二) 常态性职权

以活跃程度为标准,《宪法》第62条所规定的全国人大职权大致可以分为常态性职权和非常态性职权两大类。常态性职权是指每年度或每五年行使一次的职权,包括所有人事任免权和部分重大事项决定权。这类职权与全国人大会议具有强关联性,行使频次呈现出规律性的特征,并形成颇为稳定的行权惯例。根据活跃程度的差异,此类职权可以进一步细分为高频次常态性职权和低频次常态性职权两个亚类。前者是指每年度全国人大会议上都行使的职权,具体包括“审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告”^{〔31〕}和“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”。^{〔32〕}后者指每五年换届年份全国人大会议上所行使

〔29〕 参见韩大元、刘松山：“宪法文本中‘基本法律’的实证分析”，《法学》2003年第4期，第7页。

〔30〕 参见郭文涛：“论全国人大及其常委会对司法改革的合法性控制”，《学术论坛》2018年第2期，第170—175页。

〔31〕 《宪法》第62条第10项。

〔32〕 《宪法》第62条第11项。

的职权,包括选举国家主席、副主席、国务院总理及其组成人员、中央军事委员会组成人员、国家监察委员会主任、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长等。^[33]

常态化职权具有稳定性、可预期性、可规划性,并对大会议程设定权构成了刚性约束。换言之,这些职权是必须要行使的,而非可有可无或随意调整的。它们与全国人大的会期形成紧密的共振效应甚至共生关系。一旦最高国家权力机关举行会议(临时召集除外),必然要行使上述职权,对于高频次常态型职权而言尤为如此。

值得强调的是,所有常态化职权还承载着一个共同的功能——确保其他国家机关的正常运行。一方面,低频次常态化职权均为人事任免权,为其他国家机关正常运行提供必要的组织保障。如果相关领导人员无法实现定期任免、更替、换届,很难想象这些机关能够平稳地履行宪法法律所规定的一系列职责。许多重要的公共决策无法及时做出,社会事务管理与服务也都难以及时提供。另一方面,高频次常态化职权则为国务院及其所领导的行政系统正常运转提供政策与预算的保障。如果全国人大不及时“审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告”,那么整个国家的行政管理,乃至经济社会发展将处于停滞状态。同样,如果“国家的预算和预算执行情况的报告”未能得到及时批准,整个中央人民政府也将处于停摆状态。总之,常态化职权存在的目的不仅仅是为了全国人大的常态化运行,也是为了其他国家机关的常态化运行。甚至可以认为,正是为了确保其他国家机关的平稳运行,才需要全国人大常态化地行使上述职权。由此可见,常态化职权是最高国家权力机关权威的重要表征,也是国家治理体系的必要保障。

(三)非常态性职权

非常态性职权是指,由于其所作用的对象(事务)出现频率降低或者不复存在,或者由于受到谦抑主义主导的行权观念影响,无需或不再经常行使的职权。与常态化职权形成鲜明对比的是,此类职权并不与其他国家机关及其运行存在必然的联系。非常态性职权通常在相当长时间内保持悬置或者闭合状态。导致职权悬置或闭合的原因包括主观和客观两个方面。就主观而言,主要是由于谦抑的行权观念导致相关职权行使不再活跃。修改宪法、监督宪法的实施和改变或撤销全国人大常委会不适当决定和兜底职权属于此类。由于受到将宪法与政权稳定相联系而产生的“可改可不改的不改”观念的影响,修改宪法的功能受到一定的抑制。^[34] 监督宪法的实施、^[35]改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定这两项职权紧密联系,前者在一定程度上包含后者。由于长期缺乏可操作的细化规则,前者处于悬置状态,后者的行使则又遭遇到议程设置悖论。全国人大常委会在事实上主导全国人大的议程设定,理论上不可能在大会议程中列入由大会改变或撤销常委会决定的事项。如果的确存在需要改变或撤销的情

[33] 参见《宪法》第62条第4项至第9项。

[34] 参见林彦:“通过立法发展宪法——兼论宪法发展程序间的制度竞争”,《清华法学》2013年第2期,第54—55页。

[35] 在1982年由全国人大常委会公布的、向全民征求意见的《中华人民共和国宪法修改草案》中,此项职权仅被赋予全国人大常委会,而未被纳入全国人大职权之中。参见《中华人民共和国宪法修改草案》(1982年4月26日)第60条、第65条第1项。

形,由全国人大常委会自我纠错似乎是更有可能性的决策选择。^[36]由此可见,该项权力的意义在于,使全国人大常委会形成和遵循依宪决策的自觉,以避免被全国人大行使改变和撤销权。“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”这一兜底条款的定位本身就是为了应对不时之需,因此也经常处于悬置或闭合状态。

就客观而言,由于其行使所依赖的事实基础不存在或者其所作用的对象处于相对饱和状态,一些职权进入悬置或闭合状态。前者主要指的是“决定战争和和平的问题”。由于现行《宪法》实施后我国长期未发动或被迫卷入战争,且主要通过谈判解决领土争端,客观上无需激活这一职权。同时,由于战争,尤其是应对外国入侵所引发的战争具有突发性、无法事先计划,宪法将应对战争设置为全国人大与其常委会共享的职权,^[37]使得全国人大常委会成为此项事务更为常态的决策者。因此,短暂的会期客观上也使得全国人大的该项职权更可能处于闭合状态。后者则包括特别行政区建制、省级地方建制、以及立法权。在我国相继对香港、澳门两地恢复行使主权并且完成特别行政区建制之后,“决定特别行政区的设立及其制度”这项职权便长期处于休眠状态。该项职权的重新激活,可能还要取决于两岸和平统一的进程及后续政制安排。同样,在现行《宪法》实施之后,“批准省、自治区、和直辖市的建置”这一职权只行使过两次,即1988年设立海南省和1997年将重庆市设立为直辖市。此后,该职权也长期处于闭合悬置状态。与此类似的是,当基本法律所覆盖和调整的领域逐渐饱和之后,制定和修改基本法律这一职权的行使频次也将随之降低。随着立法需求减少,使得该项职权在21世纪的前十年几乎处于悬置状态。

需要强调的是,在换届年才行使的六项人事任免权具有高度同质性。这些低频次常态性职权相对于高频次常态性职权而言也构成一种例外,在一定程度上更接近于非常态性职权。因此,每年度都行使的两项高频次常态性职权^[38]才是常态性职权的典型。从这个意义上说,尽管常态性职权与非常态性职权数量相同,但后者代表了全国人大职权的主要模式。^[39]

然而,与全国人大相比,全国人大常委会职权中非常态性特征并不突出。在其二十二项职权中,宣布战争状态、^[40]决定动员^[41]具有客观非常态性;解释法律、^[42]撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令、^[43]撤销省级国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议,^[44]具有主观非常态性。其他的职权,包括监督宪法

[36] 该项职权与全国人大针对其常委会行使监督宪法实施的职权具有一定的重合性。因此,该部分监督宪法实施职权也存在常委会的议程设定权对全国人大监督权行使所造成的阻却效果。

[37] 参见《宪法》第67条第19项。

[38] 此外,还包括《宪法》第62条未明确规定的听取和审议“一府两院”工作报告。

[39] 就此而言,现行《宪法》与1954年《宪法》、1978年《宪法》的共性大于区别。在1954年《宪法》、1978年《宪法》框架下,全国人大的职权也是以非常态性为主。参见1954年《宪法》第27条、1978年《宪法》第22条。

[40] 《宪法》第67条第19项。

[41] 《宪法》第67条第20项。

[42] 《宪法》第67条第4项。

[43] 《宪法》第67条第7项。

[44] 《宪法》第67条第8项。

实施和兜底条款职权,与全国人大的同类职权相比,都更为活跃、更加常态化。

(四)非常态性职权的功能导向:例外决策

非常态性职权恰恰与全国人大的宏观功能定位形成对应关系,并与大会的组织结构、会议制度等特征相协调,体现了国家权力配置中的功能适当原则。^[45]申言之,唯有在国家治理中极为重要的议题和事项才需要提交给全国人大讨论、决策。这是兼顾事务重要性与决策可行性两大原则的结果。同时,也使得全国人大与全国人大常委会的分工更加明晰,即前者更侧重于例外决策,而后者则更侧重于常规决策。诚如胡乔木所言,现行《宪法》对上述两大机关职权调整之后,“人大常委会可以比较经常的开会。这样,它就起了一个国会的作用,跟一个经常工作的国会差不多的作用”。^[46]

也正是由于全国人大常委会分担了常规决策功能,全国人大能在决策成本可承受范围内将议事资源投入于例外决策。在全国人大所作决策中,最富挑战性、最能引发关注的,往往也是非常态决策事项。长江三峡工程是现行宪法实施后唯一由全国人大决策的重大工程项目。这种决策安排看似不合常规,但恰恰符合例外决策的职权特性。反之,舆论对将《慈善法》草案提交全国人大审议表决所提出的疑问^[47]则从一个侧面反映公众对于从严把握“例外”的合理期待和对全国人大功能过载的忧虑。主张全国人大有权制定其他法律的观点^[48]同样与例外决策的定位存在明显张力。既然是其他法律,基于决策可能性的考虑而转由全国人大常委会制定,似乎更符合全国人大与其常委会之间的分工以及有效决策的原则。^[49]

当然,非常态性职权也可以在某种条件下被重新激活,从而转变为常态性职权、甚至扩展性职权。实现这种转化的一个重要诱因来自于行权理念方面的转变。例如,由于全国人大的立法权等长时间处于闭合状态,引发了学界、公众等对于最高国家权力机关地位、权威和作用的忧虑。^[50]全国人大常委会也高度关注此现象,进而提出发挥人大在立法中的主导作用。这一理念的转变对立法实践产生了切实的影响。从21世纪的第二个十年开始,全国人大的立法职权得以被重新激活。据统计,自2012年开始至今,共制定修改10部法律。^[51]但是,迄

[45] 有关该原则的要义,参见张翔:“国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心”,《比较法研究》2018年第3期,第143—154页。

[46] 胡乔木,见前注[21],第513页。

[47] 参见人民网前方报道组:《傅莹:审议慈善法有助提高全社会慈善意识》,载人民网,<http://lianghui.people.com.cn/2016npc/n1/2016/0304/c402767-28172064.html>,最后访问日期:2022年11月5日。

[48] 参见张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,法律出版社2000年版,第25页。

[49] 有观点主张,一些涉及公民基本权利的法律尽管可由全国人大常委会制定,但“如果全国人大会议议程允许,则由全国人大审议通过比较有利。”参见陈斯喜:“论全国人大及其常委会的立法权限”,《人大工作通讯》1997年第16期,第17页。

[50] 参见韩大元:“论全国人民代表大会之宪法地位”,《法学评论》2013年第6期,第3—17页;秦前红:“全国人大常委会授权与全国人大授权之关系探讨——以国家监察委员会为研究对象”,《中国法律评论》2017年第2期,第29—30页。

[51] 具体包括2012年修改《刑事诉讼法》、2015年修改《立法法》、2016年制定《慈善法》、2017年制定《民法总则》、2018年制定《监察法》、2019年制定《外商投资法》、2020年制定《民法典》、2021年修改《全国人民代表大会组织法》及《全国人民代表大会会议事规则》、2022年修改《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。

今为止,这种转变仍然是例外的、罕见的,因为所要实现的转变不仅与全国人大职权的基本特性存在张力,而且也需要议事资源的超常规支撑。^[52]

表 1 全国人大职权分类

职权类型	经常性职权		非常经常性职权	
具体 职权	选举国家主席、副主席	低频率 经常性	修改宪法	主观非 经常性
	决定国务院总理的人选、决定国务院组成人员		监督宪法的实施	
	选举和决定中央军事委员会组成人员		改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定	
	选举国家监察委员会主任		制定和修改基本法律	
	选举最高人民法院院长		兜底职权	
	选举最高人民法院检察长		批准省、自治区和直辖市的建置	
	审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告	高频率 经常性	决定特别行政区的设立及其制度	客观非 经常性
	审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告		决定战争和和平的问题	

四、职权实践效果：稳定制度

非常经常性职权反映了一种明显的决策效果取向,即全国人大制定的法律、创立的制度、做出的决策应具有相对稳定性。换言之,作为最高国家权力机关的全国人大,其职权行使的结果导致作为其职权作用对象的相关制度更趋于稳定。同时,以稳定制度为导向的职权配置也对全国人大的决策实践产生了显著影响。

(一) 稳定制度作为行权导向

从理论上说,全国人大系列职权所涉决策事项也可以具有开放性。例如,省、自治区、直辖市的数量也可以与时俱进地增加,^[53]基本法律的外延也可以不断加以扩展,^[54]或者其所任

[52] 需要强调的是,这种转变是在全国人大规模、会期、会议形式等刚性约束条件未做调整的情况下发生的。因此,即便是局部调整,也将会挤压其他议事资源的配置。从这个意义上看,此类转变只能是个别的、例外的。

[53] 自设立重庆直辖市以来,有关增加直辖市数量的讨论一直不曾间断过,但迄今为止未见实质性进展。参见王红茹:《深圳提出设立直辖市 20 多年未果,学者建议再设一个国家级新区》,载凤凰网, <https://finance.ifeng.com/c/8CkPxKkhopj>,最后访问日期:2022 年 11 月 9 日。

[54] 对于基本法律外延的认识,存在着两种截然不同的观点。一种观点认为,基本法律的数量是确定的、有限的,其外延是相对封闭的。在 20 世纪八十年代初,不少学者持这一观点。另一种观点则主张,随着法律体系的不断发展,基本法律的外延应当与时俱进地随之扩展。该观点往往在一些晚近的立法活动中得到表达。全国人大新闻发言人将《慈善法》视为基本法律便是一个适例。有关 20 世纪八十年代的代表性观点,参见王德祥、徐炳:《〈中华人民共和国宪法〉注释》,群众出版社 1984 年版,第 155 页;许崇德:《新宪法讲话》,浙江人民出版社 1983 年版,第 131 页。

命的职位进行更为频繁的届中调整。但是,频繁变动的成本也是显而易见的。由于其职权作用对象均为我国政治、经济、社会诸领域至关重要的事务,如果经历频繁的变动调整,势必影响整个国家体制的稳定性。如果省级行政区划频繁变动,那么相应的管理架构也就随之变动,以区划为基本单位的许多资源分配也将随之改变,民众生活的各个方面以及各种权益也将因上述变化而受到深刻影响。如果主要国家机关的领导职位频繁变动,那也势必会影响这些机关履行职责的状态以及相关制度的稳定性。

但这并不意味着全国人大不承担或不适合承担改革的功能。毋宁说,需要其推动的改革不仅在重要性上须事关全局,而且决策难度也非一般改革同日而语。在例外决策语境下,全国人大所推行的改革势必需要全社会的广泛共识作为支撑。如获得顺利通过,相关改革也就具有更高的合法性和权威性。

由此,改革与稳定便形成了一种微妙的平衡共存关系。^[55] 稳定的基本制度为改革设定了底线与边界,如四项基本原则。改革应在基本制度框架下稳妥地推进。另一方面,稳定又为改革提供基本制度支撑,在社会具备高度共识的情况下适时推动改革或确认改革成果。确保宪法所确立的基本制度保持稳定,为改革开放事业提供稳定的制度环境与保障。

保持基本制度稳定,是改革开放以来国家治理的基本方针。在改革开放时代,平衡改革、发展、稳定之间的关系始终在国家治理中处于至关重要的地位。在三者关系中,稳定又是改革和发展的前提。稳定既包括政局稳定,也包括制度稳定。作为改革开放总设计师,邓小平极其强调制度的稳定性。他强调,“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。^[56] 在他看来,正是由于法律和制度的稳定,才能为改革的开展与经济的发展提供更可靠的保障。多年之后,他又提出,“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉”。^[57]

(二) 宪法的稳定

制度的稳定,首要在于宪法的稳定。彭真对现行《宪法》的稳定性寄予厚望。他曾表示,“我们这次代表大会一定能够制定出一部有中国特色的,适应新的历史时期社会主义现代化建设需要的,长期稳定的新宪法”。^[58] 此后,维护宪法的稳定性始终是宪法实施所遵循的一个重要原则,也成为评估修改宪法必要性的指导原则。1990年,在中共全国人大常委会党组向中共中央报送一份报告曾提出,“我们国家当前最大的利益是稳定,宪法的稳定是国家稳定的

[55] 在本文中,稳定与改革具有相对性。一些稳定的制度本身即是改革成果的确立和固化。因此,两者并非非此即彼、完全对立的关系。

[56] 邓小平:“解放思想,实事求是,团结一致向前看”(一九七八年十二月十三日),载《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版,第146页。

[57] 邓小平:“压倒一切的是稳定”(1989年2月26日),载《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第284页。

[58] 彭真:“关于中华人民共和国宪法修改草案的报告”(一九八二年十一月二十六日),载《彭真文选》(1941—1990年),人民出版社1991年版,第439—440页。

基础”。〔59〕 报告建议,对于“非改不可的重大原则问题”,“应该经过充分的讨论和调查研究,看准了再修改”;而那些“可改可不改的”内容,应当“以不改为好”。〔60〕 上述建议获得中共中央首肯,并决定在七届全国人大任期内对宪法不再作修改。〔61〕

2003年,吴邦国在阐述修改宪法必要性时,首先对宪法的稳定性做如下强调:

首先,保持宪法的稳定是前提,这是由宪法的性质、地位和作用决定的。宪法是国家的根本大法,是治国安邦的总章程。一是,宪法作为中国特色社会主义法律体系的核心,在体系中居统帅地位,一切法律、法规都不得同宪法相抵触。二是,宪法规定的是国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务。也就是说,宪法解决的是国家政治、经济和社会生活中带全局性、长期性、根本性的问题。一般法律只是解决国家政治和社会生活中某一方面、某一领域的问题。三是,宪法具有最高的法律效力。……正是由于宪法在国家政治和社会生活中所具有这种特殊的性质、极其重要的地位和作用,保持宪法稳定就显得尤为重要。因此,对宪法的修改也必须采取十分严肃和慎重的态度,必须依照特别的法定程序进行。〔62〕

因此,他指出,由于“宪法解决的是国家政治、经济和社会生活中带有全局性、长远性、根本性的问题”,因此“修改宪法必须从国家大局出发,着眼大处,不要将某部门或某领域的问题作为修宪的依据”。〔63〕

也正是由于对宪法稳定性的强调,现行《宪法》修改的频次已出现明显放缓的迹象。从前四次修改平均5年左右的时间间隔,到最近一次修改所经历的14年间隔,可见一斑。修改频次放缓,又进一步提高和强化了宪法的稳定性。

(三) 领导架构的稳定

制度稳定的另一个重要表征,是领导架构的稳定,尤其是由全国人大任命的重要国家领导人任期的稳定性。邓小平曾从国际竞争角度强调领导架构稳定的重要意义。他说,“我们是一个大国,只要我们的领导很稳定又很坚定,那末谁也拿中国没有办法”。〔64〕 同时他认为,稳定的领导架构将确保政策的稳定性,后者又将成为巩固执政基础和稳定民心的重要前提。他说,“新的领导机构要坚持做几件改革开放的事情,证明你们起码是坚持改革开放,是真正执行十

〔59〕 《关于修改地方组织法和选举法涉及修改宪法的几个问题的报告》,转引自蔡定剑著:《宪法精解》,法律出版社2004年版,第105页。

〔60〕 同上注。

〔61〕 同前注〔59〕,第105—106页。

〔62〕 吴邦国:“关于修改宪法的问题”(2003年12月22日在全国人大常委会中共党员委员会会议上讲话节选),载《吴邦国论人大工作》(上),人民出版社2017年版,第130页。

〔63〕 吴邦国:《吴邦国委员长在十届全国人大常委会第六次会议上的讲话》(2003年12月27日),载中国人大网,<http://www.npc.gov.cn/npc/c12487/200402/b42cdc2278cc4db8b1a6a249e19dd9da.shtml>,最后访问日期:2022年11月22日。

〔64〕 邓小平:“改革开放政策稳定,中国大有希望”(1989年9月4日),载《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第318页。

一届三中全会以来的改革开放政策的。这样人民就可以放心了”。〔65〕

就国家治理实践而言,全国人大任命的重要国家机关领导人的任期保持相对稳定,从而确保其所领导的机关所制定的立法、建立的制度、做出的决策也相应地保持稳定。自现行《宪法》实施后的第六届全国人大至今,全国人大常委会委员长、国家主席、国务院总理、中央军事委员会主席、国家监察委员会主任、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长这几个职位均保持了相对稳定性。首先,每个职位的平均任期均超过5年,国家主席、国务院总理、最高人民法院院长的平均任期为8年,中央军事委员会主席的平均任期则达到10年。其次,除2018年新设置的国家监察委员会主任外,其余每个职位至少都经历过一次连任。国家主席、国务院总理、最高人民法院院长的连任人数均达到3次,而中央军事委员会主席的连任人数则达到4人之多。最后,届中调整成为例外。至今,仅有国务院总理、中央军事委员会主席两个职位出现届中调整。全国人大常委会委员长、国家主席、国家监察委员会主任、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长则尚未出现类似情况。(详见表2)

在换届年,上一届政府提出的施政建议也得到新一届政府的遵循。例如,1998年《政府工作报告》所提出的“进一步稳定和加强农业”“国有企业改革要取得新的突破”“进一步提高对外开放水平”“积极发展科技教育文化事业”“积极推进政府机构改革”等建议〔66〕在1999年《政府工作报告》中均作为重点工作向全国人大代表进行报告,包括“促进农业和农村经济全面发展”“大力推进国有企业改革”“千方百计扩大出口和有效利用外资”“实施科教兴国战略”“建设廉洁、勤政、务实、高效政府”等。〔67〕《政府工作报告》经过全体全国人大代表审议表决,因此其所规划的施政纲要并不因领导人员换届而中断。

一些共同的施政目标甚至能够跨越多个届次而得以延续。自六届全国人大至十一届全国人大,最高国家权力机关在立法领域一个不变的目标便是形成中国特色社会主义法律体系。1988年,陈丕显指出,六届全国人大及其常委会实现了从“无法可依”到“有法可依”的转变,使得“以宪法为基础的社会主义法律体系已经初步形成”。〔68〕八届全国人大常委会将初步社会主义市场经济法律体系作为其在立法方面的任务目标。〔69〕2003年,李鹏宣布,“在前几届工作的基础上,经过不懈努力,构成中国特色社会主义法律体系的各个法律部门已经齐全”。〔70〕

〔65〕 邓小平:“组成一个实行改革的有希望的领导集体”(1989年5月31日),载《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第299页。

〔66〕 参见《政府工作报告》(1998年),载中国政府网,http://www.gov.cn/govweb/test/2006-02/16/content_201129.htm,最后访问日期:2022年11月23日。

〔67〕 参见《政府工作报告》(1999年),载中国政府网,http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content_201143.htm,最后访问日期:2022年11月23日。

〔68〕 参见《全国人民代表大会常务委员会工作报告》(1988年),载中国政府网,http://www.gov.cn/test/2008-04/10/content_941260.htm,最后访问日期:2022年11月24日。

〔69〕 参见《在八届全国人大一次会议上乔石委员长的讲话》,载中国政府网,http://www.gov.cn/test/2008-04/16/content_946351.htm,最后访问日期:2022年11月24日。

〔70〕 参见《全国人民代表大会常务委员会工作报告》(2003年),载新浪网,<https://news.sina.com.cn/c/2003-03-21/142577329s.shtml>,最后访问日期:2022年11月24日。

2011年初,十一届全国人大常委会正式宣布,中国特色社会主义法律体系业已形成。^[71] 历任领导人对于政策目标所形成的高度共识,共同致力于目标的实现,从而确保了政策和制度的稳定性。正如江泽民所言,尽管中央领导机构人事调整,但“党的十一届三中全会以来的路线和基本政策没有变,必须继续贯彻执行”。^[72]

表 2 1983—2022 年部分国家领导职位及任期情况

职位	任次(人数)	平均任期(年)	连任人数	届中调整次数
全国人大常委会委员长	7	5.7	1	0
国家主席	5	8	3	0
国务院总理	5	8	3	1
中央军事委员会主席	4	10	4	2
国家监察委员会主任	1	5	0	0
最高人民法院院长	5	8	3	0
最高人民检察院检察长	7	5.7	1	0

(四) 稳定制度导向对决策的影响

在稳定制度的导向之下,由全国人大进行例外决策要面临更大的挑战,顺利通过须审慎规划、充分准备、广泛动员。兴建长江三峡工程的决定是少见的、由全国人大就重大工程项目所进行的表决。《宪法》第 62 条也缺乏有关批准重大工程项目的职权条款。这是典型的例外决策情形。然而,整个决策所选择的的路径则是将例外常规化。具体而言,国务院通过议案形式建议将该工程列入国民经济和社会发展规划,由国务院根据国民经济的实际情况和国家财力物力的可能,选择适当时机组织实施。^[73] 全国人大经审议后,决定批准将其列入国民经济和社会发展规划。^[74] 由此,全国人大的决策具有了明确的宪法依据,即第 62 条第 10 项“审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告”,而并未依赖该条的兜底条款。相较于可能产生争议的兜底条款,明确的职权条款将例外决策转化为常规决策,不仅为决议顺利通过提供助力,而且也提高了决策的权威性。

[71] 参见杨维汉、崔清新:《形成中国特色社会主义法律体系座谈会在京举行 吴邦国发表重要讲话 王兆国主持》,载中国政府网,http://www.gov.cn/ldhd/2011-01/25/content_1792076.htm,最后访问日期:2022年11月25日。

[72] 江泽民:“在党的十三届四中全会上的讲话”(1989年6月24日),载《江泽民文选》(第一卷),人民出版社2006年版,第57页。

[73] 参见李鹏:“国务院关于提请审议兴建长江三峡工程的议案(国函[1992]24号)”,《中华人民共和国国务院公报》1992年第12期,第406—408页。

[74] 参见《第七届全国人民代表大会第五次会议关于兴建长江三峡工程的决议》(1992年4月3日第七届全国人民代表大会第五次会议通过),载中国人大网,http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/wxzl/2000-12/09/content_2695.htm,最后访问日期:2022年11月24日。

但是,如果例外决策动议本身存在一定的瑕疵,则可能在审议中因争议过大而无法顺利通过。1989年,国务院曾向全国人大提出议案,建议授予深圳市人大及其常委会制定经济特区条例、深圳市人民政府制定经济特区规章的权力。这是旨在创设两种现行《宪法》并未承认的新的立法权,属于典型的例外决策。由于当时深圳尚未设立本级人大及其常委会,被授权主体缺位使得授权决定无法做出。^[75]因此,全国人大决定授权全国人大常委会在被授权主体设立之后再对国务院议案进行审议,并作出决定。^[76]1990年12月,深圳市第一届人大第一次会议召开,并选举产生了市人大常委会。1992年7月,全国人大常委会通过了授权深圳制定特区法规和特区规章的决定。^[77]由此可见,以稳定制度为导向的全国人大也足以成为一个有效的冷却机制,对不成熟的决策议题进行必要的筛选过滤。

五、职权完善方案:适度扩充

与其他国家机关一样,全国人大也要经历不断的演进与优化。在设计职权优化方案时,除了强调维护全国人大的崇高宪法地位之外,还需要从功能面向充分考虑大会决策与职权行使的现实可能性。

(一)既有对策方案

已有的优化方案主要从结构和功能两个角度切入。就调整结构而言,增设专门委员会的确能够提升全国人大的行动能力,并业已成为为其赋能的常规改革选项。可以预见,这一方案仍然具有建设性、可行性和拓展空间,并将继续提升全国人大的专业化程度。已有学者提出增设全国人大宪法委员会、监察委员会、特别行政区委员会、台湾委员会、党政合署机构的专门委员会等建议。^[78]除此之外,仍有全国人大代表及学者主张应缩小全国人大的规模,作为提升代表专职化水平的主要途径。具体而言,应将大会规模恢复至建国初期的1200人左右,并大幅压缩各类国家机关领导人员比例、调整界别代表结构、确保党员代表比例等。^[79]该方案尽

[75] 参见刘嫒:《深圳如何探路特区立法?专访全国人大常委会法工委原副主任阚珂》,载网易网,<https://www.163.com/dy/article/FKGB2T0205129QAF.html>,最后访问日期:2022年11月26日。

[76] 参见《全国人民代表大会关于国务院提请审议授权深圳市制定深圳经济特区法规和规章的议案的决定》(1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过),载中国机构编制网,http://www.scoprs.gov.cn/zlzx/rdh/rdh1_4067/rdh12/201811/t20181121_329980.html,最后访问日期:2022年11月24日。

[77] 参见《全国人民代表大会常务委员会关于授权深圳市人民代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在深圳经济特区实施的决定》(1992年7月1日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过),载深圳人大网,http://www.szrd.gov.cn/rdlz/lfgz/lfgf/content/post_653840.html,最后访问日期:2022年11月24日。

[78] 详见周伟:“完善全国人大专门委员会设置的宪法思路与展望”,《中国法律评论》2020年第4期,第167—169页。

[79] 参见周伟:“论全国人大及其常委会组成人员的专职化”,《江苏行政学院学报》2009年第5期,第114—115页。

管有助于提高全国人大的决策效率,但与扩大民主的初衷存在明显的张力。但诚如前文所述,在维持间接选举的模式下,单纯缩小大会规模所造成的民主价值减损是难以通过规模缩小所获致的决策效能增强来加以抵消或弥补的。

就调整功能而言,存在两种截然相反的路径选择。从维护大会宪法地位的角度出发,倡导者往往主张将大会转型成为常态化决策机关。例如,蔡定剑曾主张,“人民代表大会权力要回归到决定权位置上”;“人民代表大会要决定重大事项,对税收财政预算问题,对城市的规划和发展,城市的拆迁和改造政策,国有企业的改制和对涉及国有资产的处理问题,国家大型的建设工程项目,涉及人民群众关心的重大问题等等,都是应该由人民代表大会决定的问题”。〔80〕但这一方案的可行性又遭遇规模、会期等客观条件的刚性制约。也有论者主张迁就现实,将大会职权进一步精简、将功能进一步收缩。例如,王振民主张,将全国人大会议期改为每五年召开一次,不再承担立法和监督职责,改由其常委会承继此二职权。改革后,全国人大职权仅包括选举国家各机关组成人员和修改宪法。〔81〕章乘光建议,全国人大应将制定法律的权力全部转交其常委会行使,而只保留制定和修改宪法的权力。〔82〕蔡定剑也主张,应使全国人大常委会行使完全的立法权,而全国人大主要承担组织国家机关的权力。〔83〕但是,如此激进的调整方案恐难维护最高国家权力机关的权威。〔84〕

(二)重新评估行权现状

本文主张,在提供方案之前,我们还需要对事实,即对全国人大的行权现状先进行客观的评价。唯有如此,才能在准确归因的基础上提出有针对性的合理方案。

不少学者对于全国人大行权现状表示忧虑。韩大元认为,全国人大与其常委会的关系已经发生如下结构性变化:“大会的作用渐渐为其常委会所取代,大会的最高地位越来越难以彰显……原先所设定的大会与常委会的基本构造,已发生部分结构性变革,由大会的实质最高地位变为形式最高地位,由常委会对大会的从属性逐渐转变为常委会的主导性。”〔85〕王振民也指出,“宪法列举的其他诸多权力全国人大实际上并没有办法落实”。〔86〕

上述观察判断具有一定的代表性,也在很大程度上反映了全国人大的行权现状。但是,这些观察是否代表了全国人大职权现实图景的全貌?全国人大与其常委会之间在职权行使现状上的反差是否存在客观的制度原因?本文认为,这些事实判断的关键,还是要围绕全国人大的

〔80〕 蔡定剑:“论人民代表大会制度的改革和完善”,《政法论坛》2004年第6期,第17页。

〔81〕 王振民:《中国违宪审查制度》,中国政法大学出版社2004年版,第390—391页。

〔82〕 章乘光:“全国人大及其常委会立法权限关系检讨”,《华东政法大学学报》2004年第3期,第46页。

〔83〕 参见蔡定剑,见前注〔80〕,第15页。

〔84〕 王振民认为并不存在此种风险。他指出,“全国人大仍然是最高国家权力。只不过对‘最高国家权力’含义的理解发生了变化,以前把‘最高国家权力’理解成无所不包的权力,而且都由全国人大亲自行使,现在把‘最高国家权力’理解为主要包括宪法修改的权力和选举国家有关机构领导人的权力。”参见王振民,见前注〔81〕,第391页。

〔85〕 韩大元:“全国人民代表大会之宪法地位”,《法学评论》2013年第2期,第12页。

〔86〕 王振民,见前注〔81〕,第391页。

职权特征展开。

对于全国人大部分职权行使不够活跃的现状不能一概而论,而应当基于具体职权的特征,在甄别的基础上加以评价。对于客观非常态性职权,相对闭合性乃是其本质,其不活跃的现状似难归咎于其本质特性以外的其他因素,更不能被作为全国人大职权旁落的佐证。对于主观非常态性职权,也还要结合导致其不活跃的原因进行评断。如前文所述,改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定这一职权遭遇议程设定悖论,其不活跃也具有相对合理的阻却事由,更难据此指摘全国人大怠于行使职权。同理,在相关程序规则制定之前,全国人大监督宪法实施的职权也难以有效运行。此外,例外决策的功能取向和稳定制度的效果取向所包含的隐性否决机制对某些潜在决策的提前过滤筛选现象,也不能被忽视。此所谓,以不为实现作为。换言之,稳定制度功能蕴藏的建设性价值应当获得充分重视和重新评估。当然,前述分析同样不能作为否定存在职权不彰、阻却职权完善的理由。

此外,不可否认的是,全国人大议事资源配置仍存在不均衡现象。具体而言,部分常态性职权消耗了大多数议事资源,尤其是听取和审议《政府工作报告》。每年全国人大会议期间,有关《政府工作报告》内容的讨论占据了最主要的时间,凸显了民主代议和监督问责的双重功能。然而,在会期相对固定的情况下,为非常态性职权、例外决策所预留的时间资源难免有些捉襟见肘。

(三)具体完善方案:适度扩充

民主代议的宏观功能设置、服务于例外决策的非常态性职权,共同塑造了一个制度稳定型权力机关。制度稳定型特质意味着,功能优化的方案必须将可行性作为一种核心关切。已有学者主张,应结合全国人大的行动能力判断应当交由其行使的宪法未列举权力的具体类型。^[87]也有学者认为,由于受到立法能力等因素的制约,追求“人大主导立法”不能过于理想主义。^[88]

本文认为,职权完善方案应立足于如下原则性共识:首先,应当遵循适度激活扩充的原则,坚守例外决策、稳定制度两大导向,防止出现功能过载。其次,应进一步实现议事资源的均衡配置,为例外决策预留一定空间。再次,规范性仍然是应当遵循的原则。全国人大职权行使及拓展理应接受宪法及相关法律法规的约束,尤其应恪守国家机关间的职权边界。最后,优化完善的重点,理所当然应聚焦于主观非常态性职权。

具体完善方案如下:首先,对于客观非常态化职权,因悬置和闭合难以避免,无需刻意加以激活。否则,反倒影响制度稳定。但是,如果确需激活这些职权,其他机关不能替代全国人大的决策。当然,由于“决定战争和和平的问题”事实上属于共享型权力,全国人大常委会将在大会闭会期间代替大会行使此项职权。因此,应被视为突破前述规则限制。

争议较大的是如何对待全国人大的立法权。对于基本法律,究竟采纳既定封闭的,还是渐进开放的外延判断标准?这是分歧的关键所在。按照既定封闭的外延标准,基本法律的数量

[87] 参见黄明涛:“‘最高国家权力机关’的权力边界”,《中国法学》2019年第1期,第115—120页。

[88] 参见封丽霞:“人大主导立法的可能及其限度”,《法学评论》2017年第5期,第77页。

是有限且不可增长的。^{〔89〕}一旦构成我国法律体系基本元素的法律制定完成，全国人大的立法权就完成历史使命，剩余的立法职责将由全国人大常委会承担。然而，按照渐进开放的外延标准，基本法律的供给、全国人大立法权的行使应与时俱进。立法机关及其工作人员倾向于持后一种观点，也是近年来支撑全国人大立法权行使常态化的主要理由。^{〔90〕}客观而言，基本法律的数量仅具有相对有限性，因为法律体系在不断演进。因此，保持全国人大立法权的适度开放性是可取的。与此同时，也要避免将基本法律外延泛化的倾向，从而导致全国人大立法功能过载。此外，还要避免将全国人大表决通过法律草案单纯作为提高立法民主性的备书程序，以免因不必要的议程冗余影响其他决策的质量。

其次，对于主观非常态化职权，则主要通过转变行权认知与观念加以激活。当然，这些职权也不宜过度激活、造成功能过载，以免影响制度的稳定性。

就修改宪法而言，其目的重在确保稳定性与变动性之间适度平衡。在强调保持宪法文本稳定、延续“可改可不改的，不改”原则的前提下，仍需维系宪法修改程序的适度开放性。稳定性固然重要，但规则创制上的代际公平也是不可忽视的价值目标，根本大法的与时俱进也概莫能外。否则，超稳定的宪法文本不仅无法及时有效回应社会变革，而且往往将实质确认改革合宪性的功能让位于制定法律、宪法解释等其他竞争性的程序。^{〔91〕}

相较而言，兜底条款具有更大的扩充空间，符合例外决策的职权特征，但其具体行使也应当受到规范性约束，注重稳定制度的目标实现。尽管兜底条款在制度生成史上反映了全权机关观念，^{〔92〕}但该条款在现行宪法中的表述明显包含了规范性的要求。^{〔93〕}因此，该条款所能容纳的职权类型并非无所不包，而应受到宪法有关国家权力横向配置等基本原则的约束。其中关键在于，“‘其他职权’的内容应当同最高国家权力机关的宪法地位相匹配”。^{〔94〕}已有学者归纳出兜底职权的三重结构，包括宪法和法律赋予全国人大的“其他列举职权”、执行全国人大职权所必须的“附带职权”以及与全国人大机关定位相吻合“固有权权”。^{〔95〕}这些可作为职权扩充过程中的具体甄别标准。

由于议程设定悖论，“改变或撤销全国人大常委会不适当决定”的权力实难激活。从某种意义上说，也无需激活。“监督宪法的实施”这项职权的激活则需要有更充分明确的实体及程

〔89〕 参见王德祥等，见前注〔54〕，第155页；许崇德，见前注〔54〕，第131页。

〔90〕 支持全国人大立法权行使常态化的另一个理由则立基于《宪法》第62条的兜底条款，即其有权制定其他法律。但是，立法机关通过论证某一法律属于基本法律，说明在立法权常态化这一议题上，明确的职权条款更富有建设性，也更适合作为行权依据。

〔91〕 参见林彦，见前注〔34〕，第52—53页。

〔92〕 详见谭清值：“全国人大兜底职权规范的生成史——以全权机关为理论线索”，载《人大法律评论》（总第29辑），法律出版社2019年版，第180—206页。

〔93〕 参见王叔文、王德祥、张庆福、周延瑞：《宪法讲话》，湖北教育出版社1984年版，第146—147页。当然，仍有论者认为，现行《宪法》在兜底条款表述上的变化并未改变全国人大职权上的全权性与至高无上性。参见廉希圣、王雁飞：《宪法概要》，中国政法大学出版社1989年版，第164—165页。

〔94〕 谭清值：“全国人大兜底职权的论证方法”，《环球法律评论》2021年第5期，第7页。

〔95〕 同上注。

序规范指引。

最后,监督权也是适合进一步被激活的职权,其也应当得到适当扩充。

学界对于监督权的定位存在一定的分歧。韩大元认为,“全国人大监督权在很大程度上被虚置”,^[96]因此应当进一步加强。蔡定剑则建议,全国人大“不能滑到监督机关的位置上去”,^[97]过于侧重监督权恐影响决策权的行使。

笔者更认同前者的观点。一方面,该项职权的行使有利于维护最高国家权力机关的地位、维护民主代议功能、强化民主问责。另一方面,由于监督权针对的是其他机关,而非全国人大自身,经常行使不会影响到其所创设制度的稳定性。实践中,全国人大的两项高频率常态化职权,即审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告、审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告,便包含了监督权的成分。这不应被仅视为是一种巧合。全国人大常委会相关决定也是从监督权角度定位上述职权的。^[98]宪法未明文规定、但已形成稳定惯例的听取、审议、表决“一府两院”工作报告,属于全国人大职权体系中少见的扩展性职权。^[99]其中,同样包含监督权的要素。这些都表明,监督权与全国人大组织结构、会期制度等之间更具配适性。因此,监督权的拓展具备相对稳定的结构性基础。

当然,监督权的扩充也应当以规范性和谦抑性为指引。全国人大同样应当遵循依宪依法监督的原则,尤其应遵循国家权力横向配置的边界、避免过度干预。^[100]在具体策略上,应聚焦结果监督、注重民主问责,不宜频繁开展过程监督。

六、结 语

完善人民代表大会制度与全面依法治国、国家治理现代化、全过程人民民主等一系列目标愿景均存在紧密的联系。进一步赋能全国人大,则是完善人民代表大会制度不可或缺的改革议程选项。然而,单纯强调维护最高国家权力机关的超然地位不仅易于对全国人大行权现状做出过于负面的评价,而且往往使改革选项陷入全权机关的迷思。

从历史、规范、实践三重视角切入,不仅能够更精准地把握全国人大的职权特性、对其职权行使现状做出客观评价,而且也有助于提高完善方案的针对性和可行性。无论是现象分析,还

[96] 韩大元,见前注[85],第10页。

[97] 参见蔡定剑,见前注[80],第17页。

[98] 参见《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》(2021年修订),载中国人大网,<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202112/91235fc015a7427abb7e03a7f7a5518.shtml>,最后访问日期:2022年11月24日。

[99] 1982年《全国人民代表大会组织法》第34条也仅规定,全国人大常委会向大会提出工作报告。

[100] 彭真委员长曾为全国人大监督权行使确立如下原则:是不是国家权力机关想管什么事就管什么事呢?不是。全国人大决定了的事情,它并不直接去执行,而是由国务院去执行;执行得如何,人大要进行监督。我们的国家体制是各有职权、井井有条的。人大要严格依法办事,“既不能失职,也不能越权”。参见彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第362—363页。

是方案供给，都应充分关照现行宪法制定时的历史初衷，坚守民主代议的宏观功能定位，顺应非常态性职权的特性以及例外决策和稳定制度两大基本导向。上述三重视角对于分析其他国家机关的职权也具有潜在的参考意义。

任何制度都受到历史与现实的双重塑造，既无法脱离具体的时空条件，也受制于成本收益法则的约束。面对全国人大部分职权不彰的现状，从应然性出发强调其崇高地位是不可或缺的价值宣誓。然而，更富建设性的回应对策应当立足于机关职权特性与宏观生态及约束条件的互动关系，即在具体制度边界中寻找进一步发挥全国人大主导作用的立足点与突破口。唯有如此，“最高国家权力机关”才能在规范与现实间维系更为合理的平衡。

Abstract: The defining character of the National People's Congress (NPC) can't be uncovered merely through emphasizing its supreme political status and the importance of its powers. Such a task may be achieved by taking into account historical, normative, and practical factors. From the historical perspective, abandoning the proposal of creating a bicameral system reflects a readjustment of internal functions of the NPC, under which the NPC primarily plays the representative function, while its Standing Committee becomes a more active legislature. From the normative perspective, the powers of the NPC are predominantly exceptional ones, meaning that they are less frequently utilized. And such powers further render the NPC to make unconventional decisions. From the practical perspective, the unconventional decision-making mode naturally leads to the stabilization of laws and institutions. To further improve its functions, the NPC needs to abandon its hesitation on the utilization of some powers and enhance supervision, while avoid over-utilization.

Key Words: National People's Congress; Democratic Representation; Exceptional Powers; Unconventional Decision-making; Institution Stabilization

(责任编辑:彭 鎔)