

论全国人大和全国人大常委会的宪法关系

沈 寿 文^{*}

摘 要:全国人大和全国人大常委会具有双重宪法性质,即作用法意义上的全国人大和全国人大常委会,以及组织法意义上的全国人大和全国人大常委会。前者指的是根据宪法和法律的规定,能够分别以自己的名义独立行使职权,对外发生法律关系,并各自承担由此产生的法律后果的全国人大和全国人大常委会;后者指的是根据宪法和组织法的规定,作为其内部的“机构”“人”“财”“物”之聚合体的全国人大和全国人大常委会。从单一宪法性质来看,无论是在作用法还是组织法意义上,全国人大和全国人大常委会的宪法关系都是顺畅自洽的。但是,当混用全国人大和全国人大常委会的双重性质时,便可能产生二者宪法关系的矛盾。厘清全国人大和全国人大常委会的宪法关系,须对双重性质的全国人大和全国人大常委会的两对宪法关系进行协调。

关键词:全国人大 全国人大常委会 作用法 组织法 宪法关系

全国人民代表大会(以下简称“全国人大”)在我国宪法体制中居于核心地位,“是国家政权机关运作的中心”。^① 它既是作为主权者的人民行使最高国家权力的代表机关,也是行使最高国家权力、产生和监督其他中央国家机关的最高国家权力机关。作为全国人大“常设机关”的全国人民代表大会常务委员会(以下简称“全国人大常委会”),既监督除国家主席之外的其他国家机关的工作,任免其他国家机关副职以下的领导,又行使国家的立法权和重大事项决定权;在全国人大闭会期间,全国人大常委会“在国家治理结构中居于枢纽地位”。^② 作为代议机关和决策机关,全国人大和全国人大常委会的这种双层结构带来如下宪法问题,即虽然它们分别与其他性质的中央国家机关的宪法关系是明确的,但是它们之间的宪法关系并不十分清晰。

全国人大和全国人大常委会是两个单独的国家机关,还是一个国家机关的两个组成部分?全国人大常委会是否也行使最高国家权力,甚至本身是否也是最高国家权力机关? 对此存在不

^{*} 吉林大学法学院教授

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大专项项目(2023JZDZ014)

^① 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社 2012 年版,第 78 页。

^② 钱坤:《全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开》,《法学研究》2022 年第 3 期。

同理解。一些学者认为,全国人大和全国人大常委会是两个独立的国家机关;^①也有一些学者认为,全国人大常委会是“一个经常性地行使最高国家权力的机关”,^②是“经常性的最高国家权力机关”,^③是“行使国家权力的最高机关”,^④也是“最高国家权力机关”。^⑤在实务上,一般认为全国人大是“最高国家权力机关”,全国人大常委会是由全国人大产生、对其负责、向其报告工作、接受其监督的“最高国家权力机关的常设机关”;但也曾有官方文件将全国人大常委会视为最高国家权力机关。^⑥

明确全国人大和全国人大常委会的宪法关系,厘清二者职权界限,是正确理解二者宪法地位、合理划分二者宪法职能、有效增强二者行动能力,进而完善人民代表大会制度的前提。为此,已有学者从全国人大及其常委会的宪法地位、^⑦最高国家权力机关的权力边界、^⑧全国人大及其常委会职权的常规与例外、^⑨全国人大及其常委会立法主体复合结构、^⑩全国人大常委会宪制功能变迁等角度,^⑪对二者的宪法关系进行了有益的探索。然而,无论是从宪法职权视角,还是从宪法地位视角,既有研究都是从全国人大或者全国人大常委会作为一个以自己的名义对外独立行使职权的国家机关的维度进行探讨的。这种单一维度,是以全国人大和全国人大常委会的单一宪法性质为预设前提的。

事实上,无论是在 1954 年宪法体制还是现行宪法体制下,全国人大和全国人大常委会的宪法性质都不是单一的,而是双重的。澄清全国人大和全国人大常委会的双重宪法性质,有助于深刻理解二者之间宪法关系的复杂性,进而为优化二者宪法关系提供新的视角。本文首先从宪法性质上区分作用法意义上的全国人大和全国人大常委会以及组织法意义上的全国人大和全国人大常委会,阐述不同宪法性质下全国人大和全国人大常委会之间对应的宪法关系;进而澄清全国人大和全国人大常委会的宪法性质与宪法关系之间的内在逻辑关联,揭示导致二者宪法关系不清的症结所在;最后,从作用法和组织法意义上全国人大和全国人大常委会宪法关系的内在逻辑出发,提出协调二者关系的改革思路。

① 参见梁三利:《全国人大和全国人大常委会制定法冲突的问题与出路——刘家海诉交警部门行政处罚案引发的思考》,《人大研究》2009 年第 7 期;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;钱坤:《全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开》,《法学研究》2022 年第 3 期。

② 刘松山:《人大组织与行使职权若干问题研究》,光明日报出版社 2022 年版,第 203 页。

③ 朱锋主编:《〈中华人民共和国宪法〉释义》,人民出版社 1993 年版,第 138 页。

④ 王叔文、吴新平:《我国的人民代表大会制度》,群众出版社 1988 年版,第 96 页。

⑤ 任喜荣:《论最高国家权力机关的宪法说理》,《法学家》2021 年第 3 期。

⑥ 参见《中共全国人大常委会党组关于形成中国特色社会主义法律体系有关情况的报告(二〇一一年三月十日)》,载全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民代表大会制度重要文献选编》(四),中国民主法制出版社、中央文献出版社 2015 年版,第 1531 页。

⑦ 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;钱坤:《全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开》,《法学研究》2022 年第 3 期。

⑧ 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。

⑨ 参见林彦:《全国人民代表大会:制度稳定型权力机关》,《中外法学》2023 年第 3 期。

⑩ 参见杜强强:《论我国宪法上的议行复合结构》,《法学研究》2023 年第 4 期。

⑪ 参见秦前红、崔德旗:《论十八大以来全国人大常委会的宪制功能变迁——纪念“八二宪法”颁布实施四十周年》,《法治现代化研究》2022 年第 2 期。

一、作用法意义上的全国人大和全国人大常委会之宪法关系

从宪法职权出发,如果全国人大和全国人大常委会均拥有独立的宪法职权,那么它们便都具有作用法意义上的国家机关的宪法性质,进而可以考察在这一宪法性质下二者处于何种宪法地位、存在何种宪法关系等问题。

(一)作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的内涵

所谓作用法意义上的国家机关,指的是根据宪法和法律的规定,该国家机关能够以自己的名义独立行使职权,对外发生法律关系,并承担由此产生的法律后果。^①按照这一定义,作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的衡量标准,是它们是否拥有独立的国家机关地位;而判断它们是否拥有独立的国家机关地位,则在于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和法律是否赋予它们独立的职权,以及它们能否独立与其他国家机关和社会公众发生法律关系。

就全国人大而言,根据宪法规定,^②一方面,全国人大享有并行使修改宪法、监督宪法实施、制定和修改基本法律、选举(决定)和罢免其他中央国家机关正职领导人和其他组成人员、国家重大事项决定权以及监督其他中央国家机关的职权;另一方面,通过行使上述职权,全国人大能够以自己的名义与包括全国人大常委会在内的其他中央国家机关发生法律关系。同时,通过行使修改宪法、监督宪法实施、立法和决定重大事项等职权,全国人大能够以自己的名义与社会公众发生法律关系,并承担相应的法律后果。

就全国人大常委会而言,根据宪法和有关法律的规定,^③一方面,全国人大常委会拥有并独立行使解释宪法和监督宪法实施、立法和法律解释、决定和任免除国家主席之外的其他中央国家机关的相关组成人员、部分国家重大事项决定权、监督其他中央国家机关的职权以及全国人大授予的其他职权;另一方面,通过行使上述职权,全国人大常委会能够以自己的名义与包括全国人大在内的所有中央国家机关,以及省级人大及其常委会等其他国家机关发生法律关系。同时,通过行使解释宪法、监督宪法实施、立法和解释法律、部分重大事项决定权等职权,全国人大常委会同样能够以自己的名义与社会公众发生法律关系,并承担相应的法律后果。

因此,无论是全国人大,还是全国人大常委会,都是拥有宪法赋予的职权、能够以自己的名义对外发生法律关系并承担由此产生的法律后果的国家机关。在这个意义上,它们均属于作用法意义上的国家机关。作用法意义上的全国人大由全国人大代表按照议事规则集体行使职权,因而在具体行使某一项宪法职权时,在多数决中占多数(含全体一致)的人大代表代表全国人大。因此,在这个意义上,全国人大代表就是全国人大,全国人大就是全国人大代表。以此类推,作用

^① “作用法的机关概念是外部关系上的概念”,指的是行使行政职权、对外发生法律关系的行政机关。参见[日]盐野宏:《行政法Ⅲ——行政组织法》(第三版),杨建顺译,北京大学出版社2008年版,第14~15页。

^② 参见《中华人民共和国宪法》第3条,第58条,第62~64条,第65条第3款,第69条,第79条第1款,第80条,第84条第2、3款,第89条第18项,第92条,第94条,第126条,第133条,第138条。

^③ 参见《中华人民共和国宪法》第58条、第67条、第69条、第80条、第81条、第84条第3款、第89条第18项、第92条、第94条、第126条、第133条、第138条;《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第22条、第31~33条;《中华人民共和国监察法》第8条第2、4款,第53条;《中华人民共和国人民法院组织法》第3条、第9条、第42条;《中华人民共和国人民检察院组织法》第3条、第9条、第37条、第39条第2款;等等。

法意义上的全国人大常委会委员就是全国人大常委会,全国人大常委会就是全国人大常委会委员。

(二)作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系定位

首先,尽管《宪法》第 57 条规定全国人大是最高国家权力机关,全国人大常委会是全国人大的常设机关,但是在作用法意义上,它们是两个独立的不同的国家机关。换言之,在作用法意义上,尽管全国人大常委会是全国人大的常设机关,但全国人大常委会在全国人大闭会期间并非“代行”全国人大职权,并非受全国人大委托以全国人大的名义、代表全国人大行使受委托的职权,产生的法律后果由全国人大承担。^①恰恰相反,宪法不仅赋予全国人大独立的职权,规定全国人大与包括全国人大常委会在内的所有中央国家机关的宪法关系,同时也赋予全国人大常委会独立的职权,规定全国人大常委会与包括全国人大在内的其他中央国家机关以及省级人大及其常委会的宪法关系。因而,全国人大常委会不是作为全国人大闭会期间的“代理人”以全国人大的名义行使职权,而是以自己的名义独立行使宪法赋予的职权,与其他国家机关和社会公众发生法律关系的主体。因此,在作用法意义上,全国人大常委会并不是全国人大本身。

其次,尽管全国人大常委会不是最高国家权力机关,但它同样行使部分最高国家权力。这体现在:

第一,从宪法文本上看,宪法所规定的国家权力专指人大和人大常委会的职权,最高国家权力则专指全国人大和全国人大常委会的职权。当然,全国人大常委会是否行使最高国家权力,与它是不是最高国家权力机关并不冲突。这是因为,理论上存在两种界定最高国家权力的标准:一是形式标准,即以国家机关属性为基础进行的界定,只有作为最高国家权力机关的全国人大行使的职权,才属于最高国家权力;二是实质标准,即以国家权力的性质(重要性)为基础进行的界定,只要该国家权力的重要性达到一定程度,那么就可理解为最高国家权力。如果按照形式标准,全国人大常委会行使的职权便不属于最高国家权力,即便它们原先属于最高国家权力;而如果按照实质标准,全国人大常委会行使的职权(至少原先属于全国人大的那一部分职权)则属于最高国家权力。结合 1982 年修宪时的考虑,按照实质标准理解,全国人大常委会同样行使最高国家权力,更符合修宪意图。对此,彭真曾指出:“(宪法)草案……采取扩大全国人大常委会的职权和加强它的组织的办法,来解决发挥国家最高权力机关作用的问题。”^②同时,从《宪法》第 67 条的规定看,按照实质标准理解最高国家权力也更符合我国宪法实践。这是因为,无论是解释宪法和法律,还是外交权及重大决定权(全国总动员或者局部动员决定权、紧急状态决定权)等,都是宪法赋予全国人大常委会而非全国人大的重大职权;更何况,全国人大常委会还享有与全国人大相同的监督宪法实施的职权。

第二,从 1982 年修宪史料看,修宪者本来想把作用法意义上的全国人大常委会提升到与作用法意义上的全国人大相同的宪法地位,但是考虑到逻辑上一个国家只能有一个最高国家权力机关,遂将原《宪法》第 57 条“中华人民共和国全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员

^① 宪法修改委员会委员荣毅仁曾建议规定:“人大闭会期间,人大常委会按照法律规定代行人大的职权。”参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社 2005 年版,第 407 页。

^② 转引自许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社 2005 年版,第 438 页。

会是最高国家权力机关”修改为“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关”。^①

由此可见,最高国家权力机关专指作用法意义上的全国人大,作用法意义上的全国人大常委会仅仅是最高国家权力机关的常设机关。然而,尽管作用法意义上的全国人大常委会不是最高国家权力机关本身,但这并不表明它不是国家权力机关。恰恰相反,其宪法地位是仅次于作用法意义上的全国人大(即最高国家权力机关)的国家权力机关。

一方面,虽然《宪法》第3章“国家机构”没有明确规定全国人大常委会是国家权力机关,但是结合《宪法》第126、133、138条关于地方国家权力机关的规定,可以推导出全国人大常委会也是国家权力机关。从条文结构上看,《宪法》第126、133、138条均由两句话构成。其中,《宪法》第126条前一句是“国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责”,后一句是“地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责”。与之类似,第133条前一句是“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责”,后一句是“地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责”。第138条前一句是“最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责”,后一句是“地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责”。因此,上述3个条文中“产生它的国家权力机关”明显指的就是县级以上的人大及其常委会。也就是说,除了地方各级人大是地方的国家权力机关之外,地方人大常委会在性质上也是地方的国家权力机关。因此,既然地方人大常委会属于地方国家权力机关,那么全国人大常委会当然也是中央层面的国家权力机关。

另一方面,官方文件和国家领导人的讲话也多次将全国人大常委会定性为国家权力机关。彭真多次提到,“全国人大及其常委会是国家权力机关”。^② 叶剑英也强调,“要按照宪法规定,加强国家权力机关建设,使人大及其常委会成为有权威的国家权力机关”。^③ 此后,党的十五大和十八大报告,均明确将全国人大常委会定性为国家权力机关。^④ 党的十八大以来,习近平总书记多次指出,“人大及其常委会要成为……保证人民当家作主的国家权力机关”,^⑤“要支持和保证人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用”。^⑥

最后,作用法意义上的全国人大和全国人大常委会是主从宪法关系。按照《宪法》第62、65、67、69条的规定,就作用法意义上的全国人大和全国人大常委会而言,无论是从二者的宪法地位还是职权差异的角度,都可以清楚地看出二者是“主从”关系,即全国人大常委会由全国人大产生,对其负责并报告工作;全国人大监督全国人大常委会,且其宪法地位高于后者。这种“主从”

① 参见肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社2024年版,第174~175页。

② 《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社2012年版,第224页、第371页。

③ 叶剑英:《法律要有极大的权威(一九七九年七月一日)》,载全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民代表大会制度重要文献选编》(二),中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第406页。

④ 江泽民:《政治体制改革和民主法制建设(一九九七年九月十二日)》,载全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民代表大会制度重要文献选编》(三),中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第1041页;胡锦涛:《坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革(二〇一二年十一月八日)》,载全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民代表大会制度重要文献选编》(四),中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第1559页。

⑤ 习近平:《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社2022年版,第255~256页。

⑥ 习近平:《论坚持人民当家作主》,中央文献出版社2021年版,第187页。

关系同样有明确的修宪事实依据。修宪时,胡乔木曾提到“全国人大常委会不能完全同全国人大并列起来”。^①从 1982 年修宪的相关讨论中也可以看出,当时人们在承认扩大全国人大常委会职权必要性的同时,也提出了一些防范全国人大常委会篡夺全国人大职权或架空全国人大宪法地位的具体意见。^②最终,修宪者采纳了“防止全国人大‘大权旁落’”的意见,明确“全国人大和全国人大常委会的法律地位,还是有高低之分”。^③

二、组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系

在宪法职权维度,作用法意义上的全国人大和全国人大常委会之间是一种“主从”的宪法关系。然而,准确界定全国人大和全国人大常委会的宪法关系,还需要同时考察二者另一个维度的宪法关系,即组织法意义上的全国人大和全国人大常委会。

(一)组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的内涵

组织法意义上的国家机关是相对于作用法意义上的国家机关的概念,指的是通过宪法和组织法对国家机关内部的组成、权限、职能、活动方式、程序规则以及办公条件和活动经费进行规范,以保障该国家机关能够以自己的名义独立行使职权、对外发生法律关系,并承担由此产生的法律后果。^④组织法意义上的国家机关,是“机构”(内部机关和机构)、“人”(代表该国家机关的人员以及在该国家机关工作的其他工作人员)、“财”(活动经费)、“物”(办公设施和办公用品)的聚合体。换言之,尽管作用法意义上的国家机关和组织法意义上的国家机关名称相同,但二者的性质存在差异:作用法意义上的国家机关需要组织和后勤保障才有能力独立履行宪法职责,对外产生法律作用。按照这一定义,组织法意义上的全国人大和全国人大常委会侧重的是“机构”“人员”等方面内部的构成。亦即,组织法意义上的全国人大指的是构成全国人大的所有内部国家机关和内设机构,以及全国人大代表和其他工作人员的总和;组织法意义上的全国人大常委会指的是构成全国人大常委会的所有内设机构,以及全国人大常委会委员和其他工作人员的总和。

因此,按照宪法和法律的规定,组织法意义上的全国人大,在机构上,是由作用法意义上的全国人大,全国人大主席团、代表团、大会秘书处,以及组织法意义上的全国人大常委会、全国人大专门委员会等构成的;在人员上,是由全国人大代表和其他工作人员等组成的。而组织法意义上的全国人大常委会,在机构上,是由作用法意义上的全国人大常委会,全国人大常委会委员长会议,^⑤全国人大常委会办事机构(办公厅)、工作机构和其他辅助性机构等构成的;在人员上,是由全国人大常委会委员和其他工作人员等组成的。

可见,组织法意义上的全国人大包含组织法意义上的全国人大常委会;而组织法意义上的全

① 转引自许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社 2005 年版,第 418 页。

② 参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社 2005 年版,第 445~453 页。

③ 孙丙珠:《论全国人民代表大会常务委员会的立法权》,载张友渔、许崇德、王叔文等:《宪法论文集》,社会科学文献出版社 2003 年版,第 504 页。

④ 参见[葡]若泽·若阿金·高美士·卡诺迪略:《宪法与宪法理论》,孙同鹏、李寒霖、蒋依娃等译,社会科学文献出版社 2022 年版,第 427 页。

⑤ 根据《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第 25、29 条的规定,全国人大常委会委员长会议不仅仅是一种“会议”机制,也是一个行使职权、冠上“会议”名称的全国人大常委会内部组织。

全国人大常委会又包含作用法意义上的全国人大常委会。因而,从组织法的角度看,“全国人大常委会是全国人大的常设机关,是最高国家权力机关的组成部分”,^①这一说法是正确的。实际上,宪法和有关组织法的体例结构清晰表明,在组织法意义上,全国人大常委会是全国人大的组成部分。《宪法》第3章“国家机构”在第1节“全国人民代表大会”之下,规定了全国人大常委会的性质、地位、组成、职权等内容;《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》(以下简称《全国人大组织法》)将“全国人民代表大会常务委员会”专列一章(第3章)加以规定。这些规定表明,全国人大常委会就是全国人大的组成部分。

(二)组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系事实

在组织法维度,全国人大常委会是全国人大的组成部分,二者之间属于“一体”的宪法关系,而全国人大常委会在其中居于中枢位置。

1.组织法意义上的全国人大和全国人大常委会是一体的宪法关系

这种一体宪法关系,具体表现在内外关系两个方面:

一方面,就组织法意义上的全国人大的内部关系而言,这种一体既反映在全国人大和全国人大常委会的组成人员和工作人员上,也体现在它们的办公条件和活动经费上,还体现在它们的工作机制(内部运行机制)上。首先,就人员构成看,全国人大常委会委员首先是全国人大代表,是由全国人大从全国人大代表中选举产生出来的,是常务代表。^②不仅如此,从立宪和修宪史以及宪法实践上看,全国人大常委会委员长和副委员长在某种意义上相当于“议长”和“副议长”。^③全国人大专门委员会的委员同样是全国人大代表,也是由全国人大从全国人大代表中选举产生的,其中部分全国人大专门委员会委员同时是全国人大常委会委员。就全国人大机关工作人员(同时也是全国人大常委会机关工作人员)而言,他们既服务于作用法意义上的全国人大,也服务于作用法意义上的全国人大常委会和全国人大专门委员会;既服务于普通全国人大代表,也服务于全国人大常委会委员。因此,在实践中,做好“人大工作”、加强“人大自身建设”、发挥“人大作用”等,本身就包含做好“人大常委会工作”、加强“人大常委会建设”、发挥“人大常委会作用”的意思;^④反过来,做好全国人大常委会的工作,也就是做好全国人大的工作。^⑤其次,在办公设施和活动经费上,作用法意义上的全国人大并没有自己独立的办公设施(办公楼、办公设备)和活动经费。在实践中,由于作用法意义上的全国人大常委会包含在组织法意义上的全国人大之中,因此作用法意义上的全国人大常委会的办公设施和活动经费在一定意义上也就是作用法意义上的全国人大的办公设施和活动经费。换言之,在一定意义上,全国人大常委会和全国人大在办公设施

^① 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第79页。

^② 参见彭真:《彭真文选(一九四一——一九九〇年)》,人民出版社1991年版,第455页。

^③ 参见阚珂:《人民代表大会那些事》,法律出版社2017年版,第63~64页;韩大元:《1954年宪法制定过程》(第二版),法律出版社2022年版,第159~293页。此外,在宪法实践中,全国人大常委会委员长在外事活动上,也是被按照国会议长加以对待的。

^④ 参见习近平:《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社2022年版,第251~255页;李鹏:《李鹏文集》(下卷),人民出版社2024年版,第408页。

^⑤ 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社2012年版,第414页。

和活动经费上是重合的。最后,在工作机制上,“人大机关是一个统一的整体”。^① 作为作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的重要工作机构,^②全国人大专门委员会充当了协助它们工作的角色,在全国人大开会期间接受全国人大的领导,在全国人大闭会期间接受全国人大常委会的领导。而全国人大常委会的办事机构、工作机构和其他辅助机构,则服务于全国人大专门委员会、服务于作用法意义上的全国人大常委会和作用法意义上的全国人大。此外,在组织法意义上的全国人大内部,尽管全国人大代表是全国人大的主体,但是“人大主席团和常委会则行使议会议长的权力”;^③在全国人大闭会期间,它还管理全国人大的工作机构,制定和指导全国人大的长期计划(如立法计划和法律草案起草),确定会议议程,并负责全国人大内部以及全国人大与外部实体之间的信息沟通。

另一方面,就组织法意义上的全国人大的外部关系而言,全国人大和全国人大常委会的一体是相对于由其产生的其他中央国家机关,尤其是国务院、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院而言的。在党和国家领导人的有关表述中,除了笼统地将人大和人大常委会并称为国家权力机关之外,当与“一府一委两院”并列时还有另一种表述,即只提“人大”或者“国家权力机关”,不提“人大常委会”。习近平总书记在讲话中指出:“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生,对人大负责,受人大监督。”^④在这一论述中,人大常委会(含全国人大常委会)被视为人大(含全国人大)的一个当然组成部分。事实上,在组织法上,全国人大和全国人大常委会的这种一体关系,至少可以在立法审议程序改革初衷以及官方把全国人大常委会对“一府一委两院”的监督视为全国人大监督的组成部分等方面体现出来。

首先,在立法审议程序设置上,从 1983 年开始,为了改变全国人大和全国人大常委会被动接受和仓促审议通过其他中央国家机关提出的法律案的状况,全国人大和全国人大常委会改变了过去一直采用的立法“一审制”。^⑤ 然而,全国人大因会期限制,不可能在一年之内实行“两审制”“三审制”。因此,尽管《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第 26 条规定全国人大法律案可以实行“两审制”,但是受全国人大大会期的限制,实践中全国人大的法定立法审议程序通常还是一次(即“一审”)。为保证立法质量,全国人大的法律案须先由全国人大常委会经过“一审”“二审”“三审”后,再提交全国人大审议。此时,全国人大常委会的审议在性质上并不是全国人大立法的法定程序,而仅仅是全国人大立法的内部工作程序。因此,实践中全国人大的立法审议程序可以归纳为如下:(1)一般情况下的立法审议程序,即法定程序(全国人大“一审”) + 工作程序(全国人大常委会“一审”“二审”或“三审”);(2)特殊情况下的立法程序,即法定程序(全国人大“二审”) + 工作程序(全国人大常委会“一审”“二审”或“三审”)。在这一工作机制中,全国人大常委会主要是以组织法意义上的全国人大的组成部分以及作用法意义上的全国人大的助手的身份出现的。全国人大和全国人大常委会立法审议制度的改进,也表明全国人大常委会与全国人大是一体的,在与其他中央国家机关的关系上,“标志着社会主义国家权力(代议)机关地位和作用的

① 乔石:《乔石谈民主与法制》(下),人民出版社、中国长安出版社 2012 年版,第 343 页。

② 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社 2012 年版,第 197 页。

③ 孙莹:《中国人大议事规则:原理与制度》,法律出版社 2020 年版,第 24 页。

④ 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立 70 周年大会上的讲话》,人民出版社 2024 年版,第 4 页。

⑤ 参见《彭真传》编写组编:《彭真传》(第四卷),中央文献出版社 2012 年版,第 1581~1582 页。

‘改革和发展’……其实质是国家权力机关对行政机关、审判机关、检察机关提出的法律案,严肃负责地进行研究和修改,这就从立法上提升了国家权力机关的地位,是对‘橡皮图章’一定程度的制度性突破”。^①

其次,在对“一府一委两院”监督的理解上,由于宪法明确规定全国人大和全国人大常委会的职权之一是监督“一府一委两院”,因此这种监督职权的行使主体应该是作用法意义上的全国人大和作用法意义上的全国人大常委会。然而,由于组织法意义上的全国人大包含全国人大常委会,全国人大常委会与全国人大是一体的,按照江泽民、李鹏、乔石等党和国家领导人的理解,全国人大常委会对其他中央国家机关的监督亦被视为全国人大监督的组成部分,甚至在一定程度上代表全国人大的监督。^② 这种理解源于1982年修宪之时形成的共识,即“在宪法修改过程中,大家普遍提出,要加强全国人民代表大会的建设,充分发挥其最高国家权力机关的作用,使其真正成为有权威的人民代表机关……所以,同时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作用的一个主要问题”。^③

2. 全国人大常委会居于组织法意义上全国人大的中枢位置

根据宪法和法律规定,全国人大常委会负责组织选举全国人大代表、审查和确认代表资格、召集全国人大会议、准备全国人大会议举行前的相关工作、审议通过全国人大会议主席团和秘书长名单等工作;全国人大代表向全国人大提出的对“一府一委两院”工作的建议、批评和意见,也是由全国人大常委会办事机构交由有关机关和组织研究办理和答复。可以说,离开全国人大常委会的组织、协调、指挥,作用法意义上的全国人大就无法有效行使权力、履行职责。仅就立法领域而言,哪些法律案需要提交全国人大审议、什么时候提交全国人大审议,均由全国人大常委会根据宪法和法律规定的程序实施。正如全国人大常委会原副委员长王汉斌所言:“即使是全国人大审议通过的法律,事先也都经过全国人大常委会审议,有的还经过多次审议,在比较成熟后才提交全国人大审议通过。”^④可见,组织法意义上的全国人大常委会居于全国人大的枢纽位置。其中,组织法意义上的全国人大常委会所包含的作用法意义上的全国人大常委会,又是“枢纽”中的“枢纽”。

实际上,从修宪史料和官方意见中,可以清楚地发现如下逻辑:在组织法上,由于全国人大和全国人大常委会是一体的,加强全国人大常委会的组织建设,就是加强全国人大的组织建设。因此“设立专门委员会是加强全国人大及其常委会工作的一项重要组织措施”;^⑤“加强人大常委会自身建设特别是组织制度建设,是做好人大工作的重要条件”。^⑥ 在组织法意义上的全国人大常委会内部,委员长会议既是常委会的日常工作处理机构,又是常委会内部的领导机构,“对全国人

^① 《彭真传》编写组编:《彭真传》(第四卷),中央文献出版社2012年版,第1583页。

^② 参见江泽民:《江泽民文选》(第一卷),人民出版社2006年版,第115页;乔石:《乔石谈民主与法制》(下),人民出版社、中国长安出版社2012年版,第340~341页;李鹏:《李鹏文集》(下卷),人民出版社2024年版,第388页。

^③ 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社2024年版,第72页。

^④ 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第80页。

^⑤ 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第85页。

^⑥ 乔石:《乔石谈民主与法制》(下),人民出版社、中国长安出版社2012年版,第342页。

大及其常委会、常委会工作机构的工作起着核心领导作用”。^① 与之相应,由于各专门委员会、办公厅、法工委等全国人大(常委会)机关在全国人大开会期间服务于作用法意义上的全国人大,而这些全国人大(常委会)机关又受全国人大常委会的统一领导,因此,在组织法意义上的全国人大内部,全国人大常委会处于中枢地位,主导全国人大内部组织的运行。

三、全国人大和全国人大常委会的宪法性质及其宪法关系

澄清全国人大和全国人大常委会的两种宪法性质后,还须进一步考察同一宪法性质的全国人大和全国人大常委会之间宪法关系的逻辑。

(一)全国人大和全国人大常委会单一宪法性质与宪法关系的逻辑关联

无论是作用法还是组织法意义上的全国人大和全国人大常委会,从其单一的宪法性质出发,它们之间的宪法关系都是清楚明白的,也是逻辑自洽的。

第一,作用法意义上的全国人大和全国人大常委会,侧重于根据宪法和法律的规定各自以自己的名义独立行使职权,对外发生法律关系,并各自承担由此产生的法律后果。因此,作用法意义上的全国人大和全国人大常委会在宪法上是两个相互独立的国家机关,它们分别与其他国家机关及社会公众发生法律关系。

首先,从逻辑上看,为了实现国家机关体系的自洽,两个独立的国家机关需要明确彼此之间宪法地位的高低。根据宪法规定,全国人大和全国人大常委会之间的主从关系是明确的。这种主从关系除了体现在后者由前者产生、向前者负责并报告工作,前者有权改变或者撤销后者不适当的决定、不适当的立法行为,以及前者可以授权后者立法和行使其他职权等之外,还体现在二者职权的重要性分配上。根据《宪法》第 62、67 条的规定,除了解释宪法和法律、监督宪法实施等少数全国人大常委会职权外,全国人大常委会职权的重要性总体上比全国人大要低。这种对全国人大和全国人大常委会之职权的差异化配置,“显示了全国人民代表大会的全权性,同时也显示了全国人大是具有最高权威的人民代表机关”。^②

其次,从逻辑上看,作用法意义上的全国人大和全国人大常委会尽管均属于国家权力机关,两者都行使立法权、监督权、决定权和人事任免权等最高国家权力,但是,为了维持国家权力之间的和谐和避免权力运行冲突,对同时行使最高国家权力的两个独立国家机关,不仅要根据职权的重要性标准进行分配,还要划分其法律效力的高低。唯有如此,才能真正体现作用法意义上的全国人大与全国人大常委会两个独立国家机关之间的“主从”关系。这就要求,不仅需要在二者的决定权和人事任免权之间,还要在二者的立法权和监督权之间确定法律效力的高低。因此,全国人大制定和修改的基本法律与全国人大常委会制定和修改的一般法律之间的法律效力不应混同;全国人大常委会对其他国家机关的监督也不应被视为全国人大监督的组成部分,更不应被视为代表全国人大的监督。

第二,组织法意义上的全国人大和全国人大常委会,侧重于内部机关和机构、代表该国家机关的人员和其他工作人员以及办公设施(办公设备、办公用品)和活动经费的聚合体的内部构成、

^① 蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,法律出版社 2003 年版,第 235 页。

^② 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社 2005 年版,第 511 页。

内部组织和内部活动。在此意义上,全国人大和全国人大常委会不仅在办公设施和活动经费上存在重叠,而且在人员和机关(机构)上存在包含和被包含关系。亦即,组织法意义上的全国人大包含了组织法意义上的全国人大常委会,全国人大常委会是全国人大的内部机关(机构)和组成部分。

从逻辑上看,如果全国人大常委会仅仅是组织法意义上的全国人大的内设机构,对外不具有独立的国家机关资格,那么在内部组织活动上它是否主导作用法意义上的全国人大行使职权的活动,不存在宪法关系难题。因为,如果仅仅把全国人大常委会看作全国人大附属机构,那么也就不存在二者的职权关系问题,毕竟只有作用法意义上的全国人大才有资格对外独立行使职权。^①

然而,当全国人大常委会的角色不仅仅是组织法意义上的全国人大的内设机关,而同时具备独立的国家机关地位、能够对外行使职权(即作用法意义上的全国人大常委会)时,它在组织法意义上的全国人大内部的组织活动便只能起到辅助和服务作用,而非主导和支配作用。这种辅助作用可以比照国务院与其组成部门之间的宪法关系进行考察。按照宪法和国务院组织法的有关规定,作用法意义上的国务院在宪法地位上高于作用法意义上的国务院组成部门。同时,虽然国务院部委在作用法意义上对外独立行使职权,但是又属于组织法意义上的国务院的组成部门(内设机关),须服务于作用法意义上的国务院的职权活动,接受其指挥调度,不能也不应主导作用法意义上的国务院的职权活动,否则作用法意义上的国务院在宪法地位上就不可能高于作用法意义上的国务院组成部门。与之类似,作为组织法意义上的全国人大的内部机关,作用法意义上的全国人大常委会是作用法意义上的全国人大的助手,其组织活动应当是服务于作用法意义的全国人大对外的职权活动,应当接受作用法意义上的全国人大的指挥调度。因而,作用法意义上的全国人大常委会不能也不应主导作用法意义上的全国人大的职权活动,否则便与作用法意义上的全国人大和作用法意义上的全国人大常委会的主从关系相悖。

(二)全国人大和全国人大常委会复合宪法性质与宪法关系的逻辑错位

基于全国人大和全国人大常委会的双重宪法性质,无论是从作用法还是从组织法意义上的单一宪法性质角度出发,两者之间的宪法关系都是明确的。然而,当组织法和作用法两种意义上的全国人大和全国人大常委会相互混搭,既要维护作用法意义上的全国人大高于全国人大常委会的宪法地位,又要在组织法意义上的全国人大内部,通过作用法意义上的全国人大常委会组织活动上的主导功能发挥作用法意义上的全国人大的作用,此时就不可避免地导致二者宪法关系的错位。当然,这种状况并不是一朝一夕形成的。从1954年宪法体制到1982年宪法体制的发展变化过程中可以清楚地看出,全国人大和全国人大常委会宪法关系的错位,是伴随着作用法意义上的全国人大常委会职权的扩大,以及它在组织法意义上全国人大内部的组织作用的加强而逐步形成的。

首先,从1954年宪法体制考察。由于1954年《宪法》将全国人大常委会定位为全国人大的

^① 参见秦强:《论全国人大与全国人大常委会的职权关系》,载尹中卿主编:《人民代表大会制度理论研究》(第5卷),中国民主法制出版社2017年版,第83页。

常设机关,是“全国最高权力机关的日常工作机关”,^①也是全国人大组织法意义上全国人大的组成部分;同时,1954 年《宪法》第 31 条赋予全国人大常委会能够以自己的名义独立行使职权的权力,“全国性的重大问题”在全国人大闭会期间由全国人大常委会“讨论和决定”,^②因而,在 1954 年宪法体制下,与全国人大一样,全国人大常委会具备组织法和作用法意义上的两重身份。如何处理好作用法和组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系这一课题,自 1954 年宪法体制始便一直存在。

在作用法意义上,1954 年《宪法》制定之时,全国人大作为最高国家权力机关的宪法地位高于全国人大常委会,是当时制宪者们的共识。毛泽东曾经将全国人大类比为苏联的最高苏维埃,将全国人大常委会类比为苏联的最高苏维埃主席团;^③刘少奇也指出,全国人大常委会“没有超越全国人民代表大会的权力”。^④此外,因 1954 年《宪法》制定之时,中国人大制度处于初创阶段,还没有暴露出此后宪法实践上的问题,尤其是全国人大的自身能力不足和因全国人大闭会无法行使职权而导致某些国家重大工作难以正常运行;制宪者也无法预见 1982 年《宪法》的修宪者会采用扩大全国人大常委会的宪法职权以及加强全国人大常委会的组织作用来弥补这一缺陷。因而,当年的制宪者们理所当然地认为,无论是在宪法规定还是宪法实施的层面,作用法意义上全国人大的宪法地位高于全国人大常委会,全国人大当然能够有效监督和约束全国人大常委会。制宪者对于作用法意义上全国人大宪法地位的确信,可以从李维汉、董必武、邓小平等宪法起草委员会委员对宪法草案的讨论中得到印证。^⑤事实上,即使是 1954 年《宪法》实施之后,为了解决宪法实践中出现的问题,全国人大分别于 1955 年和 1959 年对全国人大常委会进行立法授权,1959 年对全国人大常委会部分调整国民经济和社会发展计划及国家预算进行授权。^⑥但是,这些授权均系依据 1954 年《宪法》第 31 条第 19 项的规定,本身并不改变全国人大与全国人大常委会之间的宪法关系,而仅仅是表明,由于全国人大的组织结构与宪法赋予其职权之间存在一定程度的不匹配,因此全国人大为了因应实践需要而不得不启用该项规定。

在 1954 年宪法体制下,与作用法意义上全国人大与全国人大常委会宪法关系相一致,最高国家权力主要由全国人大行使,全国人大常委会仅仅是在全国人大闭会期间行使补充性的职权。因而,按照 1954 年《全国人大组织法》第 1、3、24 条的规定,在组织法意义上的全国人大内部,全国人大常委会主要是起到辅助全国人大行使职权的作用,二者在功能上属于从属关系。^⑦亦即,尽管全国人大会议由全国人大常委会召集,但是在全国人大会议期间,无论是全国人大代表资格

① 本句系田家英语,源自 1954 年 6 月 8 日中共浙江省委宣传部向各县宣传部转发的田家英在宪法草案座谈会上的解答报告摘要。转引自韩大元:《1954 年宪法制定过程》(第二版),法律出版社 2022 年版,第 178 页。

② 参见刘少奇:《刘少奇选集》(下卷),人民出版社 1985 年版,第 157 页。

③ 1954 年 3 月 23 日,在中华人民共和国宪法起草委员会第一次全体会议上,宪法起草委员会委员、中共中央宪法起草小组成员陈伯达受毛泽东委托向会议作《宪法草案初稿说明》时,毛泽东的插话。转引自韩大元:《1954 年宪法制定过程》(第二版),法律出版社 2022 年版,第 274 页。

④ 刘少奇:《刘少奇选集》(下卷),人民出版社 1985 年版,第 157 页。

⑤ 参见韩大元:《1954 年宪法制定过程》(第二版),法律出版社 2022 年版,第 274、284、385、386 页。

⑥ 参见肖蔚云、王禹、张翔编:《宪法学参考资料》(上册),北京大学出版社 2003 年版,第 196 页;刘松山:《国家立法三十年的回顾与展望》,《中国法学》2009 年第 1 期;王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社 2012 年版,第 82 页。

⑦ 参见钱坤:《全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开》,《法学研究》2022 年第 3 期。

审查、会议的组织、审议和表决,都是由全国人大实施的,因而按照当时的制度设计,全国人大具有独立的会议组织能力和议事能力。可见,全国人大和全国人大常委会的宪法性质、宪法关系,以及它们的宪法性质与宪法关系之间的逻辑关联均是明确的,即作用法意义上的全国人大常委会在宪法地位上低于作用法意义上的全国人大;与之对应,在组织法意义上的全国人大内部,作用法意义上的全国人大常委会主要是作用法意义上的全国人大的辅助机关,而不是其主导机关。

其次,从1982年宪法体制考察。在作用法意义上,1982年修宪之时对全国人大与全国人大常委会的职权进行了调整,将原本属于全国人大的部分职权移交给全国人大常委会,从而扩大了全国人大常委会职权。同时,修宪之后的宪法实践,则又在《全国人大组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》等组织法中扩大了全国人大常委会对于全国人大的组织职能。由此,也导致全国人大和全国人大常委会的双重宪法性质的微妙变化,二者之间的宪法关系也随之发生改变。

实际上,1982年修宪之时对全国人大与全国人大常委会职权的调整,源于彼时修宪者对于“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”。^①通过宪法赋予全国人大常委会更多职权,主要目的是解决全国人大在漫长闭会期间缺位导致国家机器难以正常运转的问题。在此意义上,1982年修宪之时,全国人大常委会的功能定位确实是对全国人大某种程度的“功能替代”。^②由于作为最高国家权力机关的全国人大在宪法地位上处于整个国家机构的顶端,而且为了防范全国人大常委会侵夺或架空全国人大的职权,宪法也专门规定了全国人大监督全国人大常委会的职权。在当时的人们看来,这一规定既不会使全国人大常委会凌驾于全国人大之上,又“可以使全国人大集中处理好必须由它处理的重大问题,可以更好地发挥和加强全国人大的作用,而不会降低或者削弱它的作用”。^③因此,在作用法上,1982年修宪之时扩大全国人大常委会职权,乃至之后在宪法实践中进一步扩大全国人大常委会职权,并不必然导致全国人大和全国人大常委会宪法关系的错位失序。

然而,在1982年宪法体制下,在组织法上强化全国人大常委会对于全国人大的组织职能,却可能导致二者宪法关系的错位失序。这是因为,全国人大常委会的“功能从属”“功能替代”和“功能延伸”,实际上涉及不同宪法性质的功能,“功能从属”是组织法意义上的功能,“功能替代”和“功能延伸”则是作用法意义上的功能,而这两种功能之间是存在张力的。如果在组织法上,全国人大常委会保留功能从属地位、发挥功能辅助作用,那么无论作用法意义上的全国人大常委会如何进行功能替代或者延伸,都不影响作用法意义上全国人大对全国人大常委会的约束和控制,自然也就不会在事实上改变作用法意义上的全国人大高于全国人大常委会的宪法地位。但是,一旦在组织法层面上,全国人大常委会对于全国人大的功能从属和辅助转变为功能主导,即“由大会的实质最高地位逐渐转变为形式最高地位,由常委会对大会的从属性逐渐转变为常委会的主导性”,^④全国人大常委会作为组织法意义上的全国人大组成部分,就可以通过行使宪法和法律赋予的组织活动职权,主导作用法意义上全国人大的职权行使。这将导致全国人大对全国人大

① 林彦:《全国人民代表大会:制度稳定型权力机关》,《中外法学》2023年第3期。

② 参见钱坤:《全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开》,《法学研究》2022年第3期。

③ 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社2024年版,第74页。

④ 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。

常委会监督面临“议程设置悖论”,即“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”,^①进而规避作用法意义上的全国人大对全国人大常委会的监督,使得防范全国人大常委会侵蚀全国人大职权的宪法机制出现失灵。由此,作用法意义上全国人大高于全国人大常委会的宪法地位便会发生动摇。

四、全国人大和全国人大常委会关系的宪法革新

作用法和组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的两种宪法性质,要求它们之间存在匹配的宪法关系;当混用全国人大和全国人大常委会的双重宪法性质时,便可能产生二者宪法关系的逻辑错位。捋顺二者的宪法关系,需要对症下药地进行相应的宪法制度革新。

(一)作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的组织保障关系

国家机关的组织本质上是国家机关内部的管理、资源配置问题,国家机关的功能则是国家机关通过行使法定职权,对外实现公共利益目标。国家机关的组织与功能之间的这种内外分殊有着内在的逻辑关联,即作用法意义上的国家机关通过行使职权、实现法定的功能目标,需要相应的内设机关(机构)、内部运行机制、活动经费、办公设施等组织保障。没有相应的组织保障,作用法意义上的国家机关便会丧失行动能力,该国家机关也将名存实亡。因此,任何作用法意义上国家机关的存在,都需要同时在内外两方面具备以下条件:(1)对外,拥有宪法或者法律赋予的独立权力;(2)对内,拥有可自主支配且不依附于其他组织的内设机关(机构)、内部运行机制和独立的办公经费、办公设施等行政资源。

按照上述条件,从我国国家机构来看,无论是中央层面的全国人大常委会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院,还是地方层面的人大常委会、人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院,都拥有宪法和法律赋予的独立职权,并拥有独立的办公经费、办公设施等行政资源。因而,它们均具备作用法意义上国家机关的条件。

然而,在所有作用法意义上的国家机关之中,全国人大和县级以上地方各级人大却显得很特殊,即它们尽管在外部维度上具备独立存在的条件,即拥有宪法和法律赋予的独立的职权,但是它们在内部的维度上却有所不足,它们的大部分内设机关(机构)、内部运行机制和办公经费、办公设施等行政资源均依赖于另一个作用法意义上的国家机关——全国人大常委会和县级以上地方各级人大常委会。换言之,按照宪法和组织法的规定,作用法意义上的全国人大常委会本身就是组织法意义上的全国人大的主要组成部分。这意味着,不仅作用法意义上的全国人大常委会是全国人大的内设机关,而且其所有内设机构同时也均是全国人大的内设机构。不仅如此,作为全国人大内设机构的全国人大专门委员会尽管不属于全国人大常委会的内设机构,但在全国人大闭会期间应当接受全国人大常委会的领导。这也意味着,作用法意义上的全国人大常委会的内部运行机制,同时也是全国人大内部的运行机制之一;作用法意义上的全国人大常委会的办公经费、办公设施等行政资源,同时也包含作用法意义上的全国人大的行政资源。这表明,全国人大没有辅助其运作、接受其指挥调度的独立的组织系统、内部运行机制和活动资源(办公楼、办公

^① 林彦:《全国人民代表大会:制度稳定型权力机关》,《中外法学》2023 年第 3 期。

设备、活动经费等)。

这种组织保障制度设计,源于作用法意义上的全国人大的组织构造,以及宪法惯例上全国人大履职时间的限制。根据《宪法》第59条第1款、76、77条和《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第9条第3款的规定,全国人大代表普遍为兼职,且宪法惯例确立了全国人大每次开会短暂的会期。这导致作用法意义上的全国人大在漫长的闭会期间暂时隐退。因此,全国人大单独设立一套组织系统将会造成国家资源的浪费,实无必要;于是,将作为组织保障的内设机构、运行机制和行政资源与作为其常设机关的常委会合并运行和使用,便成为必然选择。可以说,作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的“非常设”和“常设”机关特性,是作用法意义上全国人大与全国人大常委会共用部分组织系统和活动资源,且后者在运行机制上主导前者的组织保障制度设计的必然后果。

(二)全国人大和全国人大常委会宪法关系优化的改革方案

明确作用法和组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的内在宪法关系逻辑,以及影响二者关系的组织法根源后,厘清全国人大和全国人大常委会的宪法关系,尤其是解决包括全国人大制定的基本法律与全国人大常委会制定的一般法律之间法律效力的高低、全国人大监督全国人大常委会“议程设置悖论”等在内的宪法难题,对进一步改革和优化全国人大和全国人大常委会的宪法关系提出新要求。对此,需要综合考虑和协调两条线索:(1)从作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法性质,推导出二者之间应然的宪法关系;(2)从组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系,推导出二者之间应有的宪法关系。按照这两条线索,至少有如下3种可能的改革思路:

第一,既保留作用法意义上的全国人大宪法地位高于全国人大常委会的定位,也维持在组织法意义上的全国人大内部,全国人大常委会主导作用法意义上的全国人大行使职权的组织保障事实;在这个前提下,根据作用法意义上全国人大和全国人大常委会各自因人员专兼职、规模、会期等因素带来的实际履职能力的不同,重新定位作用法意义上二者的功能,即“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”。^①在梳理二者各项职权的性质、重要性、行使频率等基础上,重新调整二者的宪法职权范围,以达到改革后宪法文本与宪法实践的一致性。^②

第二,在作用法和组织法上,参考国务院与国务院组成部门的宪法性质和宪法关系,将全国人大和全国人大常委会的宪法关系进一步优化为:在作用法意义上,全国人大宪法地位高于全国人大常委会;同时,在组织法意义上,全国人大常委会仅仅是全国人大的辅助机关。按照这一思路,在作用法意义上,应当进一步明确全国人大行使的职权在法律效力上高于全国人大常委会行使的职权。由此,才能从逻辑上理解《宪法》第62条第12项、《立法法》第108条第1项关于全国人大监督全国人大常委会之规定的必要性,以及《宪法》第67条第22项关于全国人大授权全国人大常委会行使职权之规定的合理性。与作用法上全国人大和全国人大常委会的宪法关系一致,须在组织法上建立一套在全国人大指挥调度之下支撑全国人大行使职权的内设机构及运行机制,并配备行使职权所需的独立办公设施和办公经费。然而,作用法意义上的全国人大单独设立一套组织系统没有必要。因此,与作用法意义上的全国人大常委会共用内设机构和行政资源

① 林彦:《全国人民代表大会:制度稳定型权力机关》,《中外法学》2023年第3期。

② 参见蔡定剑:《论人民代表大会制度的改革和完善》,《政法论坛》2004年第6期。

有其合理性。但是,类似于国务院与其组成部门之间的关系,后者不仅在作用法上的宪法地位低于前者,在组织系统和活动资源上也应弱于前者,且在运行机制上应当服从前者的指挥调度,仅仅起辅助配合的作用,而不是支配主导作用。如此一来,组织法上的全国人大内部保留作用法意义上的全国人大在运行机制和资源使用上对全国人大常委会的主导权,才能与作用法意义上二者的宪法地位和宪法关系相匹配。

第三,不改变组织法意义上全国人大和全国人大常委会的实际关系,即组织法意义上的全国人大包含全国人大常委会及其办事机构、工作机构和其他辅助机构,共享全国人大常委会的办公设施和办公经费,并在内部运行机制上由全国人大常委会主导作用法意义上的全国人大职权活动。但是,通过改变全国人大常委会对外行使职权的性质,调整原先作用法意义上全国人大和全国人大常委会的关系,以适应组织法上二者的关系。按照这一改革思路,在作用法层面,应当回归“全国人大是一元化的最高国家权力机关,行使国家最高权力”^①的定位,按照全国人大和全国人大常委会的一体思路进行改造,重新解释全国人大常委会作为全国人大的常设机关的宪法定位,将全国人大常委会改造为全国人大闭会期间的“代理人”角色。按照这一改革思路,在全国人大闭会期间,全国人大常委会不能以自己的名义,而只能以全国人大的名义对外行使职权,对外产生的法律后果由全国人大承担。如此一来,全国人大常委会的职权行为就是全国人大职权行为的一部分,对外也就没必要再划分二者之间法律效力的高低。同时,原先作用法意义上的全国人大常委会因丧失以自己的名义对外独立行使职权的资格,便不再具备作用法意义上的身份,仅仅具备组织法意义上全国人大的内设机关身份。当然,在组织法意义上的全国人大内部,同时应当保留对全国人大常委会的内部监督机制,以保证其能够在作用法意义上的全国人大闭会期间,忠实地“代理”全国人大行使职权。由此,全国人大和全国人大常委会在组织法和作用法上均实现了一体统一。

五、结 语

全国人大和全国人大常委会具有双重宪法性质,即作用法意义上的全国人大和全国人大常委会,以及组织法意义上的全国人大和全国人大常委会。在作用法意义上,全国人大和全国人大常委会是两个拥有宪法赋予的职权、能够以自己的名义对外发生法律关系的独立的国家机关;在组织法意义上,全国人大常委会是全国人大的组成部分,二者是一体的。从单一宪法性质维度看,无论是在作用法还是组织法意义上,全国人大和全国人大常委会的宪法关系都是清楚明白的,不存在逻辑冲突。但是,当同时从上述双重宪法性质维度考察,这两个维度的宪法关系之间存在一个逻辑前提:组织法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系,应当与作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系相协调。具体而言,既然作用法意义上的全国人大在宪法地位上高于全国人大常委会,那么在组织法意义上的全国人大内部,全国人大常委会就应当充当辅助全国人大行使职权的角色,接受全国人大的指挥调度。否则,当组织法意义上的全国人大内部由全国人大常委会主导全国人大的职权活动时,便与作用法意义上的全国人大和全国人大常委会的宪法关系定位产生冲突。

^① 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社 2005 年版,第 438 页。

在宪法实践中,当前全国人大和全国人大常委会之间特殊的宪法关系源于以下矛盾:全国人大因组织结构存在先天不足,但又要维持和维护其最高国家权力机关的一元化地位。为调和这一矛盾,宪法试图通过加强组织法意义上全国人大内部的全国人大常委会的组织作用,来增强全国人大的行动能力。然而,加强全国人大常委会的组织活动功能,同时必然带来作用法意义上全国人大常委会相对于作用法意义上的全国人大而言的优势宪法地位。因此,澄清全国人大和全国人大常委会的双重宪法性质以及由此形成的宪法关系逻辑,在理论上也有助于正确理解宪法实践中它们分别与其他国家机关之间的宪法关系。例如,在全国人大和全国人大常委会与国务院的“议行复合结构”中,国务院并非如有学者所主张的仅从属于全国人大、与全国人大常委会“二者之间并不存在从属关系”,^①而是既从属于全国人大,也从属于全国人大常委会;而在组织法意义上,全国人大和全国人大常委会的一体化,有助于准确诠释全国人大和全国人大常委会与其他中央国家机关之间内外有别的“差序格局”。^② 为了厘清二者之间的宪法关系,应当就作用法意义上全国人大的宪法地位高于全国人大常委会,以及组织法意义上的全国人大常委会事实上主导全国人大职权行使之间的不协调之处进行调适。

Abstract: The National People's Congress (NPC) and its Standing Committee (NPCSC) have a dual constitutional nature, that is, the NPC and the NPCSC in the sense of “functional law” and those in the sense of “organic law”. The former refers to the NPC and the NPCSC, which can exercise their functions and powers independently, have legal relations with other subjects, and bear the legal consequences according to the Constitution and laws. The latter refers to the NPC and the NPCSC, which are the aggregation of “institutions” “people” “money” and “property” within them according to the Constitution and the organic law. In terms of the single constitutional nature, the constitutional relationship between the NPC and the NPCSC in the sense of “functional law” or “organic law” is smooth and consistent. However, confusing the dual nature logic of the NPC and the NPCSC may bring about contradictions in the constitutional relationship between them. To optimize the constitutional relationship between the NPC and the NPCSC, it is necessary to match and coordinate the two pairs of constitutional relationship between them with dual nature.

Key Words: National People's Congress (NPC), Standing Committee of the National People's Congress (NPCSC), functional law, organic law, constitutional relationship

责任编辑 谭冰霖

① 杜强强:《论我国宪法上的议行复合结构》,《法学研究》2023年第4期。

② 参见林彦:《国家权力的横向配置结构》,《法学家》2018年第5期。