

## 宪法实践样态的一个解析

——以全国人民代表大会常务委员会 2007—2010 年四个工作报告为例

熊建明

**内容提要:**全国人民代表大会常务委员会要向全国人民代表大会提交工作报告供代表审查,代表们依据什么来评判该报告则是宪法实践中必需解答的问题。如果认定代表的评判标准与工作报告起草依据同根同源,那么显然不能将常委会上一年度工作报告作为基准;因为计划做什么是对象而不是依据。判断常委会一年工作的标准只有一个,就是《宪法》第 67 等条文意旨。按照这些规范来论断常委会四个报告,结论是它实际所做的与宪法规定职责有差异。需要改正工作目标对宪法的偏移,使报告尽可能符合宪法要求。

**关键词:**常委会工作报告 宪法实践样态 《宪法》条文

熊建明,南昌大学法学院讲师,华东政法大学 08 级博士生。

如何深化宪法研究?从大量的宪法实践样本中寻觅合适的研讨对象,以评判宪法规范功能的实现程度,就是一个适宜的选择。哪些社会现象构成中国宪法实践样本?尽管这也会涉及到理论,但如果暂时不探究宪法实践等语词及内涵,<sup>[1]</sup>而是通过解析一些实际发生于中国社会,并和宪法有极大关联的政治与法律现象来回答,那么毫无疑问,每年召开的全国人民代表大会(人大)就是一个典型样本。在大会上,相当一部分由宪法直接设定并受其规范调控的机构、其自然人首长、人大代表及其活动,就是展现宪法功能充分或未尽如人意地实现的最佳载体;在会上,宪法规范意旨或许得以“美梦成真”:由纸上的法变成了行动中的法。

人大会上实际所为也许不能为其做得怎么样提供规范评价的标本,但《宪法》要求他们应该做什么,则可确定无疑地提供评判标准,因此完全有充足理由来预测他们在会上实际应该做些什么。毕竟中国有一部成文宪法,如果人大会上各类角色的行为与《宪法》规定完全不符,而为了将他们的行为纳入到宪法学术研究框架里,硬性地称它们合乎中国“不成文宪法”之某些规定或惯例,这意味着在研究之先,需要在中国各类文献和社会尤其是国家权力

[1] 有关宪法实施的概念及其区别,参见童之伟等:《宪法学》,清华大学出版社 2007 年版,第 384 页以下。

主体(不论显性或隐性)的制度性惯习中,找到可归于不成文宪法之内容与结构要素,然后再将研究对象套入其中;但是论证行为合于不成文宪法并不能有助于解释它们为什么就不必与成文宪法相符,尤其是当《宪法》已经对人大会上各宪法主体应当做什么给予了详尽规定的时候。<sup>[2]</sup>就中国宪法实践而言,有三方面内容值得研究,一是各宪法主体实际所做的正是《宪法》规范要求其做的,即实为与当为有极大交叠,这是中国宪法实践的最主要内容;二是实为非宪法所要求的,是否合于《宪法》意旨需要研判;三是《宪法》明确要求当为主体实际却未为;这三类行为及其目标、原因等就是面对中国宪法实践必须仔细研究的。它们有一个共义就是宪法主体实为是否符合《宪法》及判断标准是什么。

在宪法意旨经由人大会上各主体行为得以“成真”之前,首先需要断定其作为是否合宪,亦即其事功是否“真的”属于承载宪法功能的实践范畴;为使问题明晰,笔者选择人大会上各国家机构向大会所作工作报告为切入点。如果仅仅根据其行为后果来判断其实际做得怎样,那就等于评判者在评判之前,预先认定报告机构在年度报告里所记述的事项都符合宪法,在会上代表要做的只是看看它们做得怎样;<sup>[3]</sup>即使是这样,也需要寻找评价尺度对其结果进行估量。但是究诘标准不能仅仅停留在为结果寻找评价依据的层面;因为只有所做的为宪法所允许或至少不排斥,才能评价其成果好坏,即“是与否”的事实判别,是“好与坏”价值判断的起点。如果报告里“遗漏”了有些宪法规定必须做但它却没做的,或者“增添”了有些宪法未规定其做的它却做了甚至自认为做得还不错的,那么这时就不该去寻找其做得怎么样的标准,而是必须在更原初的起点上强调:只有那些宪法规定必须做的事情才有资格进入大会议程,成为代表的评判对象。这表明评价其事功必须有两层标准:一是判断什么事可以成为评价对象的基准,二是评估其事功的依据。

可惜,在人大开会期间,很少有代表这样质疑每份工作报告。原因固然有多种,笔者认为最重要的因素在于:这些机构是由宪法规定必需设置的国家权力机关,同时代表它们向大会作报告的首长们都是经由特定的宪法程序产生的国家领导人,其一举一动哪有不合适的?代表们仅仅是因为行为主体的合法性、身份的权威性和地位的高端性,就肯认其工作成果的合法性和正当性,这很可能是代表们评价报告的唯一依据。主体资格的合法性成为主体行为正当性,进而也是合法性的基准,是中国人大代表朴素的宪法情怀。在他们看来,找刺是某些部门所不乐见的,有可能影响到它们对自己称职与否的评价,对后续生活与工作的各个方面带来不利影响,这在一部分代表心目中是极重要的考虑。<sup>[4]</sup>其可能的原因就在于他们并非由选民直接选出,选举他们的人民代表也不是选民直选的,这就意味着其既代表所在大选区的全体选民,也代表选区政府机构,因为确定他们作为本选区全国人大代表之候选人,是由政府机构操办并经合法程序推选出来的,那么对所在选区的政府机构负责的可能性要

[2] 自从强世功教授推出其从不成文角度来理解中国《宪法》及其实践的理论后,就有一种把凡是实践中与《宪法》明文规定不相符合或无规定的要素,就归于中国宪法中不成文宪法的倾向,这种放宽固然有利于更好地理解宪法主体怎样实现或偏离宪法意旨,但也不无消解宪法及其实践固有范畴之嫌。参见强世功:《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,《开放时代》2009年第12期。

[3] 目前中国各级人大代表几乎都是完全按照报告及其讲述来评断报告部门或机构的工作是否合规合法合理,让人满意,即使偶尔会出现较多票数的反对票,也不是对评价标准有什么异议,而是认为他们做得不够好,但什么是支撑其判断的基础理念则不清楚;或者现有宪法研究未揭示。这至少表明对报告部门应该做什么,做到什么份上才叫好,人大代表与报告起草方是有一些共识的,此共识并非来自共谋。但此共识是否符合宪法宗旨,则无人过问。

[4] 此推测性判断基于每年人大会议召开期间,记者采访普通人大代表的应答;他们的回答与官方口径几无丝毫差别。

高于对其代表的选民。人民代表为人民(选民)负责的理念,经过层层间接选举蜕化为对推选机构负责就在情理中。这种情怀与认知固然不错,但主体合法性标准仅为判断行为合法性的必要条件,绝非充要条件。

在日常生活中,我们说一个人是好人,是由其日常生活行为或特定场景中的表现决定的。即使认为是好人,也不会想当然地认定此人每一方面都好。

在政治生活中,为什么日常生活经验不对代表思维起作用?笔者认为原因可能有二个,一是他们从来就没有把自己的政治表现与日常生活表现进行类比,把两种生活看成是性质完全不同的两个世界,进而自觉地将平常行之有效的思维方式隔绝于政治生活之外,会在政治生活中倍加小心谨慎;加上起草报告的机构名头太大,宣读报告的又是他们平素景仰的领导人;面对如此阵势,代表哪里还敢去怀疑其行为之合法性。二是宣读者对本机构所作的正当性与合法性高度自信,他们做得风生水起,讲得有理有据,自然就给予其行为及其效果增光添彩。

笔者在此就是要拆除将日常生活思维隔离于政治生活的篱笆,排除主体合法其行为亦合法的非理性判断,探寻中国宪法实践的标准。选择人大常委会2007~2010年四份工作报告作为行文样本,理由在于,相对人大会上其他报告,它比较简单,<sup>[5]</sup>但麻雀虽小,肝胆俱全,内容都是常委会已做的和拟做的记录与说明,同时《宪法》第67条规定常委会有权监督宪法实施,如果能够通过解读和分析它的工作报告,进而证明其日常工作内容与方式,和《宪法》要求有较大不同,或者说与宪法要求履行的职责不同,那么对认知宪法文本、宪法理论、宪法实践样态及其关联就更有典型意义。

除引言外,全文共分四个部分,第一从人大常委会实际做了什么,做得怎么样入手,归纳出其常规工作内容、方法与程序;第二从宪法规范出发,看看它应该做什么,这是它得以合法存在的根基和使命;第三将其实际为与当为内容进行比对,看看二者是否相符,若存有差距,则原因是什么,如何改进,以缩小其工作目标和方向与必做事项间的差距;第四为全文结语。

## 二

常委会向人大作报告的法律依据是《全国人民代表大会组织法》(《组织法》)第34条。本部分详尽解读四份报告。因2008年涉及到人大换届,其内容是对过去一届五年的工作进行全面总结回顾;2007、2009、2010三年则是对上一年度工作总结和下一年度工作安排,首先分析三份相似报告。

2007年工作报告结构按年度分为三块,一是回顾2006年主要工作,本部分是重点,细节详尽,二是安排2007年工作,比较概括但指向性明确,三是总结全文,原则性理念多表明了坚定而明确的政治方向。2006年工作回顾由六项内容组成:一是立法工作新成果,二是监督工作新业绩,三是代表建设新气象,四是对外交往新局面,五是常委会自身建设新步骤,六是2006年工作不足,后两项相比于前四项分量较小。

[5] 这个简单有两义,一是篇幅不长,二是内容无涉较大利益纠葛,主要原因在于常委会工作对社会影响一是不大,二是即使有,也不那么直接,人们普遍对其不太关注,大会期间代表分组讨论各项工作报告时,对此报告也不那么上心,另外媒体报道中以此为主题的新闻也极少。

常委会将立法工作成效作为主要内容放在报告首要位置,表明这是它一年内最重要的任务,也是其关键职责所在。报告详尽披露了相关内容和程序。在监督工作新成效方面,报告详细表述全年监督工作实绩;但监督工作的常规事项着墨不多。重视群众信访作为一项新监督方式,也是监督工作内容。在代表工作新起色方面,报告着重提到了四项平常工作,有些还涉及地方各级人大常委会。在对外交往方面,主要阐述了常委会一年的外交工作。

在安排2007年主要工作时,简要列举了需要完成的几项任务,一是继续立法,二是继续监督并下工夫增强实效,三是提高代表工作质量,充分发挥代表作用,四是换届选举工作,五是对外交往,六是常委会自身建设。如果除掉第四项,就会发现它是2008年人大会议时对2007年工作总结与回顾的主题预策划。

2008年报告的不同之处在于,它不仅是对2007年常委会工作的归纳及评判,而且是对2006~2007年同样工作累积性总结。结构与内容则和前面报告相似。

2009年报告安排2009年工作则依然遵循2007年模式。

2009年报告回顾2008年工作内容时,由于2008年事件的独特性与突然性,在结构与内容要素上虽与2007年大体相同,但在编排顺序与着力点上则完全迥异。2008年是计划中的奥运年,但又是低温雨雪冰冻灾害和汶川大地震不期而来之年及十届全国人民代表大会常务委员会履职第一年,常委会为此两件大事费了不少心力,因此格外突出表述这些特殊因素,使报告内容丰富多彩。立法工作、监督工作、代表工作、对外交往工作等常规内容基本上一带而过,特别需要表达的则加强论述。

2010年报告依照2007年报告模式和结构组织全文内容,但稍微有些不同,将常委会自身建设作为独立的一个大项与立法、监督、代表、对外交往工作并列。安排2010年工作也是依此五大项目展开。

现在总体述评四份报告。从所写即所做之角度看,四份报告都非常务实,内容上一点也不花哨,因而也是求真的;从所想即所欲做或坚持发扬光大之视角看,报告对常委会所想从两个方面进行了不同处理,一是本年度工作计划,它们在本次会议中提出,下次会议就成为其工作报告主要内容,可谓只要今年报告有设想,在明年报告里就会讲做得怎么样,二是对常委会工作实践和思路起指导和奠基作用的基本原则,则反复申明年年讲清讲透。

总结常委会常规工作内容,就是五大项,一立法,二监督,三完善代表建设,四提高与发展常委会自身建设,五对外交往。立法工作包括法律和法律问题决议或决定两项。监督任务有常规和非常规两项。代表建设主要是扩大代表参与或介入,重视代表议案与建议的落实和论证。常委会自身建设方面提升委员自身能力是其内容。对外交往则一是出访,二是接待访问。总之,可以认为此五项工作及方法就是常委会每年实际工作内容、工作程序与方法。如果暂不考虑它们是否符合宪法职责,单就实际状况如何评价其工作绩效?

在人大闭会期间,由常委会代行人大职权,但常委会不能对自己负责并报告工作。因此除非宪法和法律事先为常委会设定工作评价标准,否则只能根据其自身言行中已被同届上次人大会议表决认可的部分来评估其绩效。以2010年工作报告为例。2010年报告内容是回顾与总结2009年已完成工作,常委会2009年工作又是依据其2009年报告中对本年工作安排来展开的,已在2009年人大会议上得到了批准,那么对常委会而言就是法律了。因此代表们可以以2009年报告中部分内容为依据,对2010年报告中涉及2009年工作部分进行审议。

但是问题就在这里,代表们根据什么判断、评估常委会每年工作报告中有关本年度工作安排的这部分内容并批准呢?很显然,这个标准不能来自任何与工作报告有关的内容,而且只能在报告和常委会之外寻找;而且这个标准相对于工作报告内容更具原始性地位,具有更高法律效力,因而更为根本。常委会是一个根据宪法设立的法定机构,要弄清其日常工作内容及其评价依据,就需要探讨常委会法定职责;因为机构职责都是通过日常工作来圆满展现的。那么常委会五项工作内容及其方法和程序是否就是其法定职责所系?

### 三

一旦认定这五项工作都在常委会法定职责内,就需要确定判断其好坏的依据。根据上年报告中已批准的工作计划,来检验下年报告工作回顾,只能验出其符合度,不能评价其实际绩效;很显然,该尺度既不能源自常委会年度工作内容,也不能由常委会自我设定,必须在其本身及工作内容之外寻找。为此就要探讨常委会职责及依据。

在2008年报告第五部分中,报告给常委会在国家权力结构中的定位是“全国人民代表大会常务委员会是全国人大常设机关,肩负着宪法和法律赋予的重要职责”;《组织法》第22条规定,常委会行使中华人民共和国宪法规定的职权。常委会日常工作目标就是保障并力促实现这些宪法所定重要职责。《宪法》第67条确定常委会职责。常委会日常工作是否属于履行职责所必需事项完全借此条文判断,但它不是其工作质量好坏的评价规范。认真地依照第67条规范意旨,来判断常委会日常工作内容,就会发现它在履行宪法职责上与宪法要求尚有不同之处。

第67条一共为常委会设置了21项职权。粗略归纳这些职权大体可分为以下几部分:

1. 解释宪法,监督宪法的实施(第1项);
2. 制定法律权(第2、14项);
3. 修改和补充法律权(第3项);
4. 解释法律权(第4项);
5. 监督权(第6项);
6. 审查和批准权(第5项);
7. 撤销行政法规、决定和命令权,撤销地方性法规和决议权(第7、8项);
8. 决定和任免权(第9至第13项);
9. 规定权(第15~17项)
10. 特殊状态下的宣布和决定权(第18~20项)
11. 其他职权(第21项)。

此外,宪法其他条文也分别赋予了常委会下列权限:

1. 第61条全国人大会议召集权;
2. 第70条在全国人大闭会期间领导专门委员会;
3. 第71条就特定问题组建调查委员会;
4. 第72条提案权、第64条修改宪法提议权;
5. 第73条质询权;
6. 第74条决定免除全国人大代表人身保护权。

除宪法外,其他法律也赋予了常委会一些职权。要行使上述每项职权,只有相应事项发生才有可能,如发生了需要解释宪法的实践情形,才会启动该法律程序;当然这样的事项并不会如行使立法、监督权限的事项那样多见,而有些事情可能永远不会发生,如战争宣布权限的前提事项等,因此常委会享有的这些职权其行使概率是不同的,但是低概率并不意味着其永不行使;而且什么事项需要启动平常基本不行使的权力,需要常委会有丰富的触觉系统以及时准确掌握必要的信息,更需要常委会有非凡的远见卓识,因为事物不会说话,什么事项具有什么性质,是由人的意志来判断的;也就是说启用权力的前提是否存在且合适,需要常委会独立判断。如果社会实践中产生了需要常委会履行职责的事项,而由于某种机制或程序性原因,使其无法启动,或常委会对此并不敏感,那么不论出于什么原因,都可能意味着常委会行使宪法职权是不全面的,且其行使权力能力也是有限的。这可能表明其主动行使某些权力的激励机制和动力缺乏。

解释宪法的权力是列在常委会权力选项中第一位,<sup>[6]</sup>但是什么时候解释宪法,解释工作如何启动,由谁提出解释宪法的要求或者说哪个机构或哪些人有渴望宪法得到解释的需求?这都不明朗。那么能否根据类推,使用《立法法》有关法律解释的相关规定来完成宪法的解释呢?笔者认为不行。理由有二。

一是《立法法》第42条第2款规定法律解释程序启动的先决条件是:或者法律规定需要进一步明确含义,或者法律制定后出现新情况,需要明确适用的法律依据。但此两个前提都不能用于需要宪法解释的场合。首先宪法条文的含义就其明确程度而言,可能普遍不及一般法律,而且宪法很多内容与精神被进一步制定成法律和行政法规,如果宪法含义不明晰,那么可参照相应法律和行政法规(而这本该就是常委会行使撤销权的契机)。其次,法律规定需要进一步明确含义就表明它们在以某种相对具体明确的方式或途径被使用,在此过程中,其丰富而又模糊的含义与语境,对相关利益攸关方利害关系甚大,利害关系人和中立裁断方都难以拿定主意,而问题又迫在眉睫需要尽快解决,因而有极强的启动法律解释的利益激励与动力。但宪法被“用”了吗?如果答案是肯定的,它是怎样被用,比如它如何调整各个社会主体的权利与利益关系,被调整诸宪法主体通过什么方式明确而具体地感知使用宪法的后果?普通百姓甚至一般社会团体是难以在其日常生活或业务中用到《宪法》的,遑论感知使用滋味!就请求被用的需求而言,宪法可能要大大地弱于法律。

二是宪法自生效至今,未有被常委会解释过的先例。<sup>[7]</sup>如果将解释理解为由需要催生,是法律因应社会需求的一个比较灵活的贴合方式,那么谁对宪法有需求?如何使需求与《宪法》挂钩?其答案就是一个解开进而设计宪法解释的程序与实体启动机制的钥匙。如果不是对社会生活需要及时且点对点的呼应,那么所谓的宪法解释就和宪法修正没有区别,因而无需设计解释宪法的程序。常委会运行至今30多年却还未形成宪法解释的成套办法;是“非不为也,乃不能也”还是“非不能也,乃不为也”,不得而知。但基于这个权力从没用过的历史事实,可将其归于基本不被使用的权力。

[6] 但能否据此认定宪法列举权限按照权力重要性和基础性来排序呢?恐怕不能。因为赋权常委会的宪法条文很多,其排序没规律,有些还重复,如第58条和第67条的第2、3项就是。

[7] 参见莫纪宏:《实践中的宪法学原理》,中国人民大学出版社,2007年版,第565页以下。

两项撤销权、解释法律权在笔者选定样本的8年期间都处于未使用状态。是需要使用此权力的事项没发生,还是出现了但未进入行权程序,原因不明;<sup>[8]</sup>至于如何监督宪法实施,则只见条文不见措施。

其他权力,笔者不详尽展开,只将其归类标准和结果列出。按行使频度来划分,制定法律权、修改和补充法律权、批准条约、协定、公约权及监督权可归于一类,其特点是使用频率高,其行使结果就构成报告主要内容;法律解释权是偶尔使用的权力,提案权、质询权则只能在两会(人大和常委会)期间才能行使,<sup>[9]</sup>其他未提及的权力,都是经请求才行使的,如审议和批准权,任免权就是如此。它们发生的概率更低。有些权力不经常使用,甚至连启动前提和使用程序都不明晰。

为什么这些权力使用频率如此之低?笔者推测,常委会没有使用全部权力,除权力自身特殊性质外,原因有二,一是启动权力需要前提,但其如何产生,常委会如何识别并加工成符合法律规定的前提,这需要也就是笔者认定的第二项原因,常委会行使权力的激励和动力。按常规凡是拥有权力的部门,一定会想方设法将权力用到极致,并通过权力的使用进一步扩张其权力边界,一直到最终无法逾越的界线为止,这几乎是权力本性所致。但面对如此丰厚的“十八般权力兵器”,常委会根本不为所动!而“对权力爱好不甚强烈的人,是不可能对世事的演进产生多大影响的;引起社会变革的,通常就是极希望引起社会变革的那些人。因此爱好权力是在世事的造因方面起了重大作用的那些人的一种特性”。<sup>[10]</sup>即它本应以宪法授予的权力,对国家和社会各个层面施加更有力更有效的影响,而事实上不去做,宁愿让权力躺在宪法文本上,令人费解。

为什么会这样?常委会任职人员的进取精神相对弱化也许是一个原因。从目前党内任职常委会成员的履历看,绝大部分在就任常委会职务之前,都有长期丰富的行政或党务工作经历;除少数人员以外,从其他岗位上转任过来的,其政治辉煌期及人生黄金期都发生在就任常委会职务之前(委员长、党外副委员则例外,非中共党员的常委会成员暂不涉及),等到了常委会,由于年龄与精力关系,其人生趋向就可能是守成;更重要的原因是任职常委会后,即使官级提高了,但有时候也意味着退到了“二线”。另一原因在于目前党内提拔干部的途径,从人大系统提升到党务、行政的要远少于相反路径升上来的,行政和党务是高级干部主要历练岗位,而在人大系统长期工作被提拔的机会少。常委会行使权力动力不足的状况符合毛泽东名言:路线方针确定以后,干部是决定因素。把常委会岗位作为建功立业基地者少,冲劲大的人多不在其中,那么其组织活力就强不了。很少有人能在常委会岗位上的工作能成为人生任职的第二个黄金期。

但是即使“眼见”常委会行使权力不那么主动,现有体制中能够激起或敦促其积极行权的制度安排也不多。宪法规定常委会在人大闭会期间实质性地代表全国人大,同时又是大会召集人,人大会议主席团多数成员就是平时常委会组成人员,因而没有什么机构能够于法有据地批评常委会怠于行权,而常委会也不会自我反思自己有权不用,谁来监督

[8] 按照强世功教授观点,就无需此撤销权存在之必要,因为可以通过不成文宪法方式,如党内协商予以解决。参见强世功:《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,《开放时代》2009年第12期。

[9] 常委会一年只能提案一次(《组织法》第9条),质询权则除了人大会议以外,在常委会会期,10名常委可以提出。本文把常委提出的质询也计算在常委会头上(前法第33条)。

[10] [英]伯特兰·罗素:《权力论》,吴友三译,商务印书馆,1998年版,第5页。

监督者是目前中国监督体系一个难解的结。所以才有它做成什么样,代表就依此样来审查。

因此才出现这个悖局:只有某项事功进入可评价范畴后,才能判断它做得如何。但具体到常委会日常工作,代表们就算知道常委会行权不那么积极,也不好追究其责任,因为尚缺乏这样的宪法问责机制,只好退而求其次,不问是否该做,只要是做了的,都不受置疑地进入评价范围。其实践性评价原则是:允其言,在当年年度报告中常委会工作计划及顺序,完全交由它自定,既然没法干预,大会就不再干预;信其诺,既然已经列好了计划及顺序,就相信它好了,批准这个规划,同时赋予它完成计划的全部职权;验其行,在下次大会上检验其成果,一是看做完了没有,没有做完原因有哪些,解释是否能让代表们接受,二是哪些做完了,至于效果如何,则很难评估。

然而这里该有一个底线支撑代表问责常委会的实践理性,就算不追究应该做的没有全做,但是没有授权去做,你却不仅做了,而且还花很大精力来做好它们,则是否不予追究,就是一个需要严肃讨论的问题。但即便是完全不按照宪法规范来要求常委会应该做什么,只要做了就作为政绩照单全收,也会发现其工作报告中存在着几个较严重的问题。

#### 四

如果将常委会年度报告中五项工作与其依宪法享有的职权进行比照,就会发现,五项中有三项不在职权范围内。宪法根本未规定常委会有外交权限,至于它是否属于第67条第21项其他职权,既未见立法解释也未见其他具有规范意义的正式说明,但人大外交工作不仅开展得如火如荼,而且还作为其常规工作进入报告内容,这是常委会越权、滥用权力,还是基于宪法惯例而默示享有的宪法权限,有待进一步研究。翻开《宪法》第62条的规定,也看不到全国人大常委会有权对外交往。常委会未创造条件积极行使宪法明示赋予的众多权力,则即使不涉及违宪嫌疑,至少也是怠慢宪法职责要求的例子。为什么要着力于宪法未规定的外交工作,而不全力以赴于其明文要求必须作为的全部事项?面对这样的疑问,常委会应该给出于法有据且合理正当的解释或说明。

相比于宪法规定的常委会职权事项,代表工作和常委会自身建设的意义要小很多。代表工作的好坏、为代表积极工作提供便利条件,有代表法和选举法、大会组织法等法律专门加以规定,它们也规定了常委会要向代表们应尽的职责与关爱;但相比于宪法,它们都是低层次法律。当然这还不是最重要的理由。给代表们提供工作便利,是人大系统办公厅这些专为人大的行政管理机构的主要工作,而它们在整个人大工作分量中只占很小的比例,根本不该成为常委会应该必做的日常工作。人大代表和常委会成员的参政能力与议政素质的培养与提升也不该是常委会日常工作内容,因为常委会成员是否具备胜任常委会工作的能力和素质,本该不成问题;民意代表之推选机构在准备把一个对民意工作(而不仅仅是官位)所需的知识与技巧一窍不通的人推上代表民意的高位时,或者要考察素质或者要预先培训,着力培养准民意代表人员以提高常委会执政素质,<sup>[11]</sup>才是必须

[11] 很少有人将人大职能和工作视为执政的一部分。将仅负责行政执政的管理和服务机构称为“人民政府”其实语义不正确,英文 government 并不与中文“政府”通约。

的。但这恰恰又说明加强常委会自身的组织与能力建设不是常委会主要日常工作内容，实践中出现此现象正好从侧面表明选任标准发生了偏差，民意代表无需培训上来即用几乎是世界施政通例。<sup>[12]</sup> 即便中国有此特殊情形，为他们配备数量足够和能力充分的辅助人员也可以解决这个问题。

在报告五项常规工作中，有三项与常委会肩负的宪法职责间需要协调转化，以增强其内在关联性，为此必须严肃思考常委会现行日常工作重点及其指导方针。这在当下中国异常重要。当前中国权力结构中，行政权力异常强大。<sup>[13]</sup> 宪法赋予常委会如此巨大的功能施展的舞台或空间，但它却主动缩小自身权力范围，只把精力与眼光专注于其比较熟悉的专门领域里精心耕耘；正是这种放弃与坚守才在无形之中帮助了行政机构一支独大；而在宪法制定者眼里，至少常委会是可以有效抗衡行政力量的，尽管设计者本意可能不在此，但如果常委会用足用活用够宪法赋予的全部权限，那么在行政与立法常设机构间形成某种权力均衡的格局是完全可能的。

工作报告所涉内容与常委会宪法职责相关的两项职能：立法与监督，其实施效果是否尽如人意，需要验证。目前立法工作仍在进行中，其质量如何评估，至今尚未建立起一套系统的质量监控机制；报告中监督一目涉及事项很多，大多数都是政府工作重点。笔者以2009年和2010年报告为例展开：

先谈2009年。因2008年特殊，常委会行使了2008年中央预算报告调整的批准权和专项事务听取审查权。它又积极建议政府从中央预算稳定调节基金中调用大部分资金，以建立灾后重建基金；还专门召开常委会对国务院抗震救灾工作给予充分肯定等。但问题也就在这里，首先这个建议根本无需常委会提出，政府内肯定有人想得到先尽可能用手头能够调用的一切资金。

抗震救灾讲毕，报告才谈起其监督职责，但是基调则是帮助并配合国务院的行政工作。监督经济工作占报告监督内容的80%。而最该在政府财政发挥监督主导作用的地方，竟然视为非重点内容！

在读完这两部分内容后，如果我们问，什么是常委会的工作方式和思路？就会发现它的思路和方式与行政系统相比很难区别也难以体现出它作为民意和立法机构才有的思路和方式。尽管谈起日常事务，报告人非常清晰；但是这不过是又一家行政机构在陈述行政事项。行政系统尤其是其中的高层官员是常委会成员的主要来源。他们之前大都是一个地方或系统的行政或党委一把手，长期的行政工作思路造就其固有的思维方式，以致当工作岗位和职责已经彻底转换后，其思路依然难以转化过来，所以在进入新岗位后，面对平常工作中熟悉和习惯的内容，比如说经济，不仅容易成为监督对象，而且凭借其丰富的工作履历，还能真的提出不少好建议；只有从常委会组成人员的前段经历上才能很好地理解为什么经济工作始终在四份工作报告中占有重要分量。

但是即使经济工作、立法与监督做得足够好，完全符合宪法职责要求，也不意味着常委会工作报告中经济工作方面的内容占有现在这么高的分量是合适的。最主要的还是其参与经济的工作方式依然不具常委会的工作特色！尽管对什么是常委会介入经济工作的独特方

[12] 参见[美]汉密尔顿等：《联邦党人文集》，程逢如等译，2006年版，第287页以下。

[13] 除了独有的权力外，党务权力在国家权力结构都有存在，但立法、司法系统中党务权力似乎不及行政方面强。

式有待争议,但至少与行政模式有所不同,应该是其基础含义。<sup>[14]</sup>

2010年报告因没有特别事项,格式又回复到传统模式,行政思路痕迹同样极明显。可见要使常委会工作真正像议会或民意代表机构那样,首先必须回到按照宪法职责行事的轨道上来。

尽管经过多年实践,人民代表大会制度已具有鲜明中国特色,但若寻根式追踪,会发现其非本土造物。在作为民意代表机构和立法主体方面,<sup>[15]</sup>人民代表大会制度与议会制度功能相近;作为其国外对应物,有必要看看其他国家的议会职能情况。<sup>[16]</sup>密尔认为,英国下院一个重要职能是作为民众不平与意见的倾听者,作为一个竞技场,下院不仅代表国家总体意见,也代表各个部分的意见。尽管当前行政权力强化,下院对经济与工业权力旁落都对这一传统判断构成挑战,但其依然具有重要价值。1978年英国下院程序委员会专门委员会认为下院主要职责为立法、监督行政行为、财政控制、救济苦情;学者认为议会有五项主要工作,一是立法,二是处理议会两院冲突,三是财政事务,四是监督行政行为,五是宪法守护者;当然还有其他工作,如救济集体和个体苦情,但前者与前面五部分都有关联,而后者则与监督行政管理有关。<sup>[17]</sup>外国议会职责常委会虽然未必值得借鉴,作为一面镜子则有益无害;如果仔细分析,常委会工作内容与其类似。即使完全不理睬英国下院法定职能,也不可否认,中文语境“监督宪法的实施”与英文“宪法守护者”同义则毫无疑问,《宪法》只对两个机构的法定职责作了此规定:全国人民代表大会和常委会;也就是说常委会必须按照宪法职责行事,应该是其最重要的宪法义务。

要使常委会日常工作和某些时段工作重点立足于履行其全部宪法职责,从根本上使常委会不再围绕行政工作重心转,就必须处理一个问题,中央工作大局谁为主导?首先中央不仅是指以国务院为首的行政系列。在党内,常委会委员长排名在总理之前居于总书记之后,这表明至少在中央工作大局中,总理并非唯一主导,那么不论在宪法还是在党内,地位都高于行政系统的常委会就应该有其进行自身工作的依据。就国家政权结构而言,行政与立法是不可替代的两极,党作为同时握有这两个力量的主体,应该两手都要硬。重视立法力量在社会结构与社会建设上的稳定与权衡效能,是应对当今复杂社会情势的重要执政理念。大局作为一个整体,体系内各个权力机构有其职责与业务分工,在这个分工合作的大结构中,常委会地位与职责应该是什么,与其他各权力分支间关系如何,首先需要常委会借助党和宪法赋予的政治与法律资源进行大胆探索,而不是先天地认定自身地位低于行政系统。因此问题的关键就是必须行使权力以及如何行使权力。当然有些职权是为了应付意外事项而配备的,如审查和批准权,但有些权限必须要进入日常工作议程,如两个撤销权限。

[14] 对民意机构与行政职责的区分,最经典阐述还是密尔《代议制政府》(英文版), Mill, Representative Government, 可在一般西文学术网站上见到。

[15] 当然人民代表大会制度的功能与地位远不止此,参见《宪法》第2条第1、2两款及第3条第2、3两款。

[16] 参见强世功:《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,载于《开放时代》2009年第12期。此文隐约认为中国人大制度源自苏联,而后者仿自英国,也有批评者认为强氏此说有些不着调,参同期杂志对该文之评论。

[17] 此注释起点“密尔认为”,参见[英]A. W. 布拉德利等:《宪法与行政法》上册,程洁译,商务印书馆,2008年版,第362-363页。

## 五

总结前文,结论如下:常委会尚未完全履行其宪法所赋予的职责;应尽快改变其工作类型与宪法要求不相符合的现状,使其基本工作沿着宪法指引的职责方向努力进取。如果连常委会的工作都与宪法要求相去甚远且并未引起其高度严肃的反省自查,那么其它机构或机关在实际工作中不把宪法当回事,就可能很难处理。宪法如何避免在社会实践中不被重视,各方都将其束之高阁,使其几乎成为具文的集中存放地的尴尬境地,需要常委会花大力气积极主动地履行其宪法职权。

事实上,生活中出现了大量需要常委会行使宪法职权的社会现象。如以国务院制定的《房屋拆迁管理条例》为例,在包括但不限于法学的整个学术界业已获得了广泛的共识:该条例违反物权法甚至宪法的嫌疑是极大的;在相当多的社会阶层中,也得到了广泛认同,在城镇地区已经引起了严重的利益冲突和广泛社会积怨,甚至连国务院组织的条例修改工作也不了了之,常委会完全有理由介入而且也是其职责所系。还有《监狱法》第72条规定:监狱对参加劳动的罪犯,应当按照有关规定给予报酬。但在实际中许多囚犯未得过分文。常委会肯定应该了解这一事实并改进之。

现在需要常委会行动起来,行使其宪法权力,调整目前转型社会业已失衡的各种利益格局,把握自身定位,摒弃其行政思维,以民意代表与宪法守护者的身份重塑其社会形象与法律角色,更多地转向民生而对政府行政权力进行究诘,多多注意行政工作中不符合常委会标准的事项,并依法问责到底。彻底改变报告写作思路就应该彻底改变其工作重点与工作思路,努力地使其日常工作与宪法要求一致。

---

[Abstract] What criteria that deputies of the NPC relied upon to review and approve the work report which the NPC Standing Committee submits to the National People's Congress is a question calling for answer in the course of constitutional practice. If the criterion of reviewing the report is the same one as drafting it, it is obvious that the previous annual report of the NPC Standing Committee should not be taken as the criterion, because what has been planned to do serves as a target but not the basis. The only criterion used to review the performance of the Standing Committee lies in Article 67 of the Constitution. In accordance with Article 67, and on the basis of the four work reports submitted by the Standing Committee, the author concludes that the Standing Committee has failed to fulfill its duties set forth by the Constitution. Efforts are needed to correct such deviation so to enable the work report to meet Constitutional requirements.

---

(责任编辑:韩 豫)