

## 论全国人大的基本法律修改权

刘怡达

**内容提要:**有关基本法律及其修改权的现有研究,乃是以全国人大常委会基本法律修改权为关注重点,但全国人大的基本法律修改权同样不应忽视。作为国家立法权的重要组成部分,法律修改权在“五四宪法”中由全国人大独享。鉴于全国人大存在的一些客观情况,“八二宪法”决定由全国人大与全国人大常委会共享基本法律修改权。《宪法》和《立法法》有关国家立法权的规定,构成全国人大基本法律修改权的概括依据;某些特定法律中的“修改权条款”,则为全国人大行使基本法律修改权提供了具体依据。在既往的实践中,全国人大修改的基本法律主要是“宪法相关法”。虽然全国人大基本法律修改权的行使频次不高,且呈现出下降趋势,但由全国人大进行的修改通常是较大幅度的修改。为确保全国人大更好地依宪行使基本法律修改权,既需全国人大常委会在基本法律修改问题上保持谦抑,亦应划定全国人大专属的基本法律修改事项,还要提高全国人大修改基本法律的能力。

**关键词:**全国人大 基本法律修改权 立法法 国家立法权

刘怡达,湖南大学法学院副教授。

### 一 问题的提出

国家立法权是全国人大及其常委会享有的重要职权,根据《宪法》第 62 条和第 67 条的规定,全国人大的国家立法权主要表现为制定和修改基本法律;全国人大常委会的国家立法权既包括制定和修改基本法律以外的其他法律,还包括对基本法律进行部分补充和修改。围绕《宪法》对基本法律的相关规定,理论上有诸多阐释,一是探讨何为基本法律,比如有论者认为,基本法律是调整全局性基本社会关系的法律;<sup>[1]</sup>还有论者认为,很难从实体层面判断何为基本法律,而应借助立法规划编制等程序机制进行判断。<sup>[2]</sup>二是探讨

[1] 参见李克杰:《我国基本法律的标准及范围扩张》,《法制与社会发展》2012 年第 2 期,第 15 页。

[2] 参见赵一单:《论基本法律的程序性判断机制》,《政治与法律》2018 年第 1 期,第 90-101 页。

基本法律与非基本法律的关系,比如有论者认为“基本法律的效力高于一般法律”;<sup>[3]</sup>也有论者认为,《宪法》之所以未明确基本法律与非基本法律的关系,是因为“难以保障所有符合基本法标准的法案都提交全国人大审议”。<sup>[4]</sup>三是检讨全国人大常委会的基本法律修改权,比如有论者认为,对于全国人大常委会修改基本法律的行为,可由全国人大进行事后的合理性审查。<sup>[5]</sup>

可以发现,无论是《宪法》和《立法法》的规定还是现有的理论研究,都忽略了一个重要问题,那便是全国人大的基本法律修改权。看似《宪法》和《立法法》对此有明确规定,但却存在相当多的难解之题:基本法律在何种情形下必须由全国人大修改?全国人大和全国人大常委会的基本法律修改权有何差异?全国人大的基本法律制定权和基本法律修改权有何关联?此类问题并非理论上的杞人忧天,而是立法实践中面临的真问题。例如,全国人大常委会 2019 年 10 月以决定的形式,赋予国家监察委员会制定监察法规的职权。当时有不少观点认为,此般赋权应在《立法法》中完成。全国人大常委会法制工作委员会亦坦言,较为理想的方式是修改《立法法》,只是《立法法》的“制定和修改均由全国人民代表大会通过”,为了“能够及时地解决问题”,才“采取由全国人大常委会作决定的方式”。<sup>[6]</sup>诚然,《立法法》作为一部全国人大制定的基本法律,由全国人大修改更具正当性,但全国人大常委会亦享有基本法律修改权,缘何此时却认为《立法法》只能由全国人大修改?

相较于全国人大常委会的基本法律修改权,有关全国人大基本法律修改权的研究要冷清得多,可修改基本法律本就是全国人大国家立法权的重要方面。加之全国人大常委会行使基本法律修改权适当与否的判断,很大程度上取决于全国人大基本法律修改权的权限厘清。有鉴于此,本文尝试对以下四个问题进行解答,以期揭示全国人大基本法律修改权的“全貌”:一是《宪法》和《立法法》对全国人大基本法律修改权的规定,经历了何种历史变迁,以及其背后的缘由为何;二是除了《宪法》和《立法法》的原则性规定,全国人大的基本法律修改权还有哪些更具体的规范依据;三是自现行宪法公布施行以来,全国人大是如何行使基本法律修改权的;四是可以从哪些方面完善全国人大的基本法律修改权,进而促使此项职权得到充分且合理的行使。

## 二 全国人大基本法律修改权的历史沿革

一届全国人大一次会议于 1954 年 9 月召开,这意味着全国人大自此时起成立。根据此次会议通过的“五四宪法”之规定,全国人大是“行使国家立法权的唯一机关”,享有“制定法律”的职权;全国人大常委会无权制定法律,只得制定法令。可以说在该阶段,乃是

[3] 韩大元、王贵松:《中国宪法文本中“法律”的涵义》,《法学》2005 年第 2 期,第 52 页。

[4] 许安标、刘松山著:《中华人民共和国宪法通释》,中国法制出版社 2003 年版,第 180 页。

[5] 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 1-9 页。

[6] 沈春耀:《关于〈全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定(草案)〉的说明》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019 年第 6 号,第 924 页。

由全国人大独享包括法律修改权在内的国家立法权。待到“八二宪法”制定时,鉴于全国人大在行使国家立法权上存在的一些客观情况,国家立法权变成由全国人大及其常委会共享。此时,类似于通过“法律”和“法令”来划分全国人大和全国人大常委会的职权,“八二宪法”创设了“基本法律”这一概念,以此区分全国人大和全国人大常委会的国家立法权。

### (一)全国人大独享包括法律修改权在内的国家立法权

在“五四宪法”中,全国人大被定性为最高国家权力机关,“完全统一地行使最高的国家权力”。<sup>〔7〕</sup>即便选举产生全国人大常委会作为其常设机关,但为确保全国人大在国家宪法体制中至高无上的地位,制宪者试图明确全国人大和全国人大常委会的功能界限。<sup>〔8〕</sup>于是,“五四宪法”第22条规定,全国人大是行使国家立法权的唯一机关,具体表现为第27条职权清单中的“制定法律”。尽管该规定未指明全国人大有修改法律的职权,但考虑到完整的立法权涵盖了“立改废”等方面,故此处的“制定法律”应作广义理解,不限于文义层面的制定法律,还应包括修改法律。事实上,在“五四宪法”颁行之初,全国人大既制定了不少法律,也有对法律作出过修改。例如,全国人大1954年9月制定了《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,并于1955年7月修改了该法第25条第2款第1项。<sup>〔9〕</sup>

由全国人大独享包括法律修改权在内的国家立法权,固然可避免全国人大常委会侵及全国人大的职权,但如此制度设计有赖于全国人大的行动能力。因为随着经济社会的发展,法律难免有修改的需求,这是全国人大的会议频次无法满足的。因此,待到1959年4月二届全国人大一次会议召开时,时任全国人大常委会副委员长兼秘书长的彭真同志在《全国人民代表大会常务委员会的工作报告》中指出,“为了适应社会主义改造和社会主义建设事业发展的需要,在全国人民代表大会闭会期间,有些已经不适用的法律条文,需要由常务委员会及时地加以修改”。<sup>〔10〕</sup>此次全国人大在批准该工作报告的同时,还授权全国人大常委会在全国人大闭会期间,“根据情况的发展和工作的需要,对现行法律中一些已经不适用的条文,适时地加以修改”。<sup>〔11〕</sup>严格来说,此乃全国人大常委会法律修改权的最早依据,但旋即而来的政治运动,使得全国人大及其常委会均未能充分行使法律修改权。

### (二)全国人大与全国人大常委会共享基本法律修改权

在十一届三中全会后,为尽快做到有法可依,现行宪法重新配置了国家立法权,即国家立法权不再由全国人大独享,而是由全国人大和全国人大常委会共享。同时,鉴于全国人大常委会只是全国人大产生的常设机关,因此作出了“基本法律”与“非基本法律”的区

〔7〕 刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,《人民日报》1954年9月16日第3版。

〔8〕 参见韩大元著:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2022年版,第552页。

〔9〕 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撤销热河省西康省并修改中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法第二十五条第二款第一项规定的决议》,《人民日报》1955年7月31日第2版。

〔10〕 彭真:《全国人民代表大会常务委员会的工作报告》,《人民日报》1959年4月22日第4版。

〔11〕 《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》,《人民日报》1959年4月29日第2版。

分,并对全国人大常委会的国家立法权加以必要限制。如此一来,尽管全国人大和全国人大常委会均有权修改基本法律,但后者对基本法律的修改,不得逾越《宪法》设定的时间、幅度和程度等方面的边界。然而,《宪法》关注的重点是全国人大常委会的国家立法权,特别是对其中基本法律修改权的限制。至于全国人大制定和修改基本法律的职权,则只是简单地规定为“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”。由此使得全国人大的基本法律修改权变得不甚明朗,即便在《立法法》制定时,曾有“对各立法主体的权限都加以具体列举”的建议,<sup>[12]</sup>可《立法法》只是沿用了《宪法》的上述规定。于此层面而言,“八二宪法”中的未决问题,《立法法》依然没有给出明确答案。

通过以上梳理可以发现,自全国人大成立以来,其享有的国家立法权就包含法律修改权。只是会议频次较低的全国人大无力充分行使该职权,于是才在 1959 年 4 月授权全国人大常委会修改法律。于此层面而言,“八二宪法”赋予全国人大常委会以国家立法权,并规定其可以修改基本法律,可谓是借鉴了历史上的有益经验。<sup>[13]</sup> 尽管全国人大常委会在 1959 年 4 月和 1982 年 12 月先后两次获得了法律修改权,但二者仍有很大差别。一方面,全国人大常委会基本法律修改权的来源不同,因为在“八二宪法”颁行后,全国人大常委会的基本法律修改权直接源于《宪法》的规定;而全国人大常委会 1959 年 4 月获得的法律修改权则源于全国人大的授权,这意味着假若全国人大取消此种授权,那全国人大常委会将无权修改法律。另一方面,全国人大 1959 年 4 月对全国人大常委会进行授权时,并未对全国人大常委会的法律修改权作出明确限制;但现行宪法给全国人大常委会的基本法律修改权划定了边界,而边界的另一侧其实可视为全国人大基本法律修改权的作用领域。

### 三 全国人大基本法律修改权的规范依据

国家机关依法享有和行使职权。全国人大基本法律修改权的依据大体有二:一是《宪法》和《立法法》中有关国家立法权的规定,因其并未指向修改某部特定的基本法律,是故可作为全国人大基本法律修改权的概括依据;二是某些特定法律中的“修改权条款”,其明确规定该部法律只能由全国人大修改,因而属于全国人大基本法律修改权的具体依据。

#### (一) 概括依据:《宪法》和《立法法》的规定

《宪法》对全国人大基本法律修改权的规定,首先是第 58 条规定的全国人大“行使国家立法权”。虽然《宪法》未阐明“立法”的涵义,但《立法法》作为一部规范立法活动的法律,对“立法”的外延其实有所规定,分别是第 2 条第 1 款规定法律的“制定、修改和废止,适用本法”,以及第 55 条载明的“制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式”。由此可见,“立法”一词有着十分宽广的外延,可涵盖法律的制定、修改、解释、废止和编纂等立法活动,故法律修改权自然属于国家立法权的构成部分。值得注意的是,全国人大行

[12] 山野:《制定立法法 完善立法制度——立法法起草工作研讨会综述》,《中国法学》1994 年第 4 期,第 124 页。

[13] 参见林彦:《传统续造:基本法律修改权的创制》,《清华法学》2023 年第 1 期,第 77-78 页。

使国家立法权的上述规定,紧接着“八二宪法”第 57 条对全国人大作为“最高国家权力机关”的规定,而未整合至第 62 条对全国人大职权清单的规定。如此结构安排是对“五四宪法”的延续,即“五四宪法”第 21 条规定全国人大是最高国家权力机关,随后在第 22 条规定全国人大是“行使国家立法权的唯一机关”。对此有论者认为,“这两个宪法条文清楚地说明了全国人民代表大会的性质和地位。”<sup>[14]</sup>因此可以说,现行《宪法》第 58 条形式上是在进行国家立法权的赋权,实质上是在第 57 条的基础上,对全国人大及其常委会的进一步定性,即二者不仅是最高国家权力机关及其常设机关,而且是行使国家立法权的国家机关。

其次,根据《宪法》第 62 条第 3 款的规定,全国人大享有行使制定和修改基本法律的职权,该规定构成全国人大基本法律修改权的直接依据。当然,这绝非意味着全国人大国家立法权的作用对象限于基本法律,相反,其“也可以制定基本法律以外的其他法律”。<sup>[15]</sup>但无论是何种类别的法律,全国人大常委会在对其进行修改时均受到限制。正是缘于此,在 1982 年 4 月交付全国各族人民讨论的“八二宪法”草案中,第 65 条第 3 项规定了全国人大常委会法律修改权,使用的表述是对全国人大“制定的基本法律,进行部分的修改和补充”。<sup>[16]</sup>而最终通过的“八二宪法”则将“基本法律”变更为“法律”,即规定“对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改”。此般表述改变便是考虑到全国人大制定的并非皆为基本法律,因此,全国人大常委会行使的对全国人大所立之法的修改权,严格说来不宜称作“基本法律修改权”。

如果说作为根本大法的《宪法》只得对全国人大基本法律修改权作出概括规定,那么更细致的规定其实可在《立法法》中完成。不过,当初制定《立法法》所欲完成的任务主要是立法权限的划分和立法程序的设定,特别是解决实践中存在的“法规、规章超越权限”等问题,<sup>[17]</sup>因此,尽管《立法法》用大量篇幅规定全国人大及其常委会的立法活动,但是,有关全国人大基本法律修改权的规定只是对《宪法》的简单复述。例如,《立法法》第 10 条第 1 款规定全国人大“根据宪法规定行使国家立法权”。与全国人大常委会的基本法律修改权不同,《宪法》和《立法法》似乎未对全国人大的基本法律修改权设限,乃至有论者认为“全国人大享有完整的、不受限制的基本法律修改权”。<sup>[18]</sup>事实上,《宪法》第 5 条第 3 款对“一切法律不得同宪法相抵触”的要求,以及《立法法》总则对立法活动应遵循原则的规定,皆构成对全国人大基本法律修改权的限制。

## (二) 具体依据:特定法律中的“修改权条款”

通常来说,由于《宪法》和《立法法》中有对法律修改权的概括规定,因此某部具体的法律不会再对该法律的修改作出规定。易言之,全国人大及其常委会修改某部法律,其行

[14] 许崇德著:《中华人民共和国宪法史》(上卷),福建人民出版社 2005 年版,第 195 页。

[15] 乔晓阳主编:《〈中华人民共和国立法法〉导读与释义》,中国民主法制出版社 2015 年版,第 70 页。

[16] 《中华人民共和国宪法修改草案》,《人民日报》1982 年 4 月 28 日第 3 版。

[17] 顾昂然:《关于〈中华人民共和国立法法(草案)〉的说明》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2000 年第 2 号,第 128 页。

[18] 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 4 页。

使修改权的依据便是《宪法》和《立法法》的规定。但在一些特定的法律中,仍会明确设置“修改权条款”,以此确定该法律修改权的行使主体。例如,早在中国人民政治协商会议 1949 年 9 月制定的《中央人民政府组织法》中,第 6 章便是对“本组织法的修改权及解释权”的专门规定。与此类似,在全国人大制定的法律中,也有少数几部设置了“修改权条款”,明确规定相应法律只能由全国人大修改。较之于《宪法》和《立法法》中的概括依据,特定法律中的“修改权条款”为全国人大修改基本法律提供了具体依据。全国人大在制定某部法律的同时,规定该法律只能由其进行修改,乃是对基本法律修改权的自我保留。

明确规定修改权只能由全国人大行使的法律,最早的当属 1979 年 7 月五届全国人大二次会议制定的《中外合资经营企业法》,其规定“本法修改权属于全国人民代表大会”。事实上,《中外合资经营企业法》制定时施行的宪法是“七八宪法”,而在“七八宪法”中,国家立法权专属于全国人大,全国人大常委会并不享有法律修改权。因此,即便没有上述“修改权条款”,该法律的修改权仍属于全国人大。此外,五届全国人大二次会议还制定了《刑法》和《刑事诉讼法》等法律,但均未设置“修改权条款”。为何仅《中外合资经营企业法》强调只能由全国人大修改?这主要是为了避免该法律被频繁修改,进而有益于中外合资经营法律制度的稳定。此即彭真同志在这部法律制定过程中指出的,“外国投资商顾虑我国政策变化,比较相信法制,我们要抓紧关于外国来华投资的立法工作。”<sup>[19]</sup>但待到 2001 年 3 月,全国人大对《中外合资经营企业法》作出修改,认为“当时这样规定是必要的,有利于保证投资环境的稳定”,可是“为了更好地适应对外开放的需要,便于及时修改完善”,<sup>[20]</sup>最终删去了上述“修改权条款”。

除了《中外合资经营企业法》,还有两部法律设置有“修改权条款”,并明确规定由全国人大行使法律修改权,分别是全国人大 1990 年 4 月制定的《香港特别行政区基本法》、1993 年 3 月制定的《澳门特别行政区基本法》。这两部法律均有“本法的解释和修改”专章,其中都规定“本法的修改权属于全国人民代表大会”。缘何规定由全国人大行使法律修改权?这是为了确保特别行政区制度和“一国两制”方针保持长期稳定。以香港为例,由于“我国政府对香港的基本方针政策”“将在香港特别行政区基本法中予以规定”,<sup>[21]</sup>因此,特别行政区制度和“一国两制”方针的稳定,很大程度上取决于《香港特别行政区基本法》的内容保持相对稳定。其实在制定《香港特别行政区基本法》时,“香港有些人士对基本法的修改权存在担心,担心过多的修改会逐步改变或者削弱基本法的‘两制’内容”。<sup>[22]</sup>由此观之,如果说“八二宪法”授予全国人大常委会基本法律修改权是为了更好地实现法律的与时俱进,那么,由层级更高、人数更多、代表性更强的全国人大保留基本法律修改权,自然可以使法律保持相当的稳定性和权威性。

[19] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1979-1997)》(第 5 卷),中央文献出版社 2012 年版,第 11 页。

[20] 顾昂然:《关于〈中华人民共和国中外合资经营企业法修正案(草案)〉的说明》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2001 年第 3 号,第 236 页。

[21] 《国务委员兼外交部长吴学谦就提请审议中英关于香港问题协议文件向全国人大常委会的报告》,《中华人民共和国国务院公报》1984 年第 28 号,第 953 页。

[22] 肖蔚云著:《论香港基本法》,北京大学出版社 2003 年版,第 602 页。

## 四 全国人大基本法律修改权的行使实践

虽然全国人大在成立之初便行使过法律修改权,比如1956年6月对《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》的修改,<sup>[23]</sup>但是,考虑到作为规范概念的“基本法律”始于“八二宪法”,因此,下文对全国人大基本法律修改权行使实践的考察,限于“八二宪法”施行以来的情况。

### (一) 全国人大基本法律修改权的行使对象

诚如上述,“基本法律”概念由“八二宪法”首创,严格意义上,“基本法律修改权”的权源同样是“八二宪法”。在通过“八二宪法”的五届全国人大五次会议上,全国人大行使了基本法律修改权,对《全国人民代表大会组织法》等4部基本法律作出修改。此后,全国人大亦时常行使基本法律修改权,情况如表1所示。

表1 全国人大修改的基本法律及修改时间

序号	法律名称	修改时间
1	《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》	1982年12月10日
2	《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》	1982年12月10日
3	《国务院组织法》	1982年12月10日
4	《全国人民代表大会组织法》	1982年12月10日
5	《兵役法》	1984年5月31日
6	《中外合资经营企业法》	1990年4月4日
7	《民事诉讼法》	1991年4月9日
8	《工会法》	1992年4月3日
9	《刑事诉讼法》	1996年3月17日
10	《刑法》	1997年3月14日
11	《中外合资经营企业法》	2001年3月15日
12	《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》	2010年3月14日
13	《刑事诉讼法》	2012年3月14日
14	《立法法》	2015年3月15日
15	《全国人民代表大会议事规则》	2021年3月11日
16	《全国人民代表大会组织法》	2021年3月11日
17	《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》	2022年3月11日
18	《立法法》	2023年3月13日

根据《宪法》第62条第3项的规定,凡是全国人大制定的基本法律,全国人大均有权

[23] 参见《关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法中的两项规定的决议》,《人民日报》1956年7月1日第2版。

对其进行修改。但从表 1 反映的情况来看,全国人大行使基本法律修改权,在修改对象上其实有所偏好。一方面,若按照我国法律体系中法律部门的通常划分,<sup>[24]</sup>全国人大修改的基本法律主要是“宪法相关法”,共有《立法法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《全国人民代表大会组织法》《全国人民代表大会会议事规则》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《国务院组织法》等 6 部“宪法相关法”,先后由全国人大进行了 10 次修改。另一方面,全国人大共行使过 18 次基本法律修改权,其中《立法法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中外合资经营法》和《刑事诉讼法》等 5 部法律经历了两次修改,占到全国人大修改法律次数的一半以上。当然,全国人大两次修改《中外合资经营法》的原因较为特殊,因为在 2001 年 3 月修改之前,这部法律设有“修改权条款”,故只能由全国人大修改。随着其中“修改权条款”被删除,《中外合资经营法》而后的修改均由全国人大常委会为之,直至被 2019 年 3 月制定的《外商投资法》取代而废止。

对于一部由全国人大制定的基本法律,如果在出台后经历了修改,那么理论上可能的修改情形有三:一是只由全国人大修改过。此类基本法律相对较少,比如《立法法》迄今为止的两次修改,均是由全国人大进行的。二是只由全国人大常委会修改过。此类基本法律的数量最多,比如全国人大 1986 年 4 月制定了《义务教育法》,此后于 2006 年 6 月、2015 年 4 月和 2018 年 12 月进行的三次修改,均是由全国人大常委会完成的。三是全国人大和全国人大常委会都修改过。此类基本法律同样较少,较为典型的是《刑法》,全国人大 1979 年 7 月通过了《刑法》,又于 1997 年 3 月对其进行修订,在此之后的数次修正则是由全国人大常委会进行的。

## (二) 全国人大基本法律修改权的行使频次

自五届全国人大五次会议召开至 2023 年 3 月,全国人大共举行了 42 次会议,其中有 14 次会议行使了基本法律修改权,即有约 33% 的全国人大会议修改了基本法律。图 1 呈现的是全国人大行使基本法律修改权的频次,可从中得出以下三方面的结论性认识。

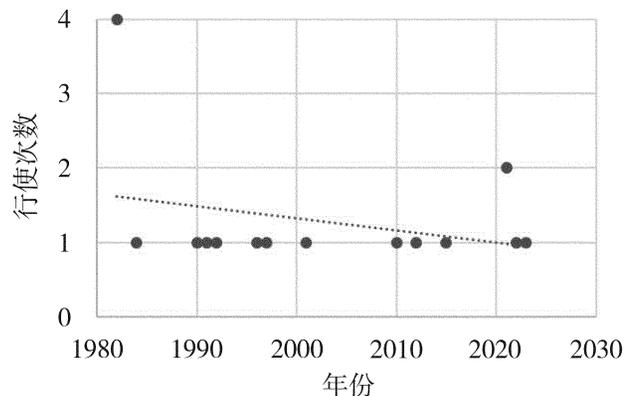


图 1 全国人大行使基本法律修改权的频次变化

[24] 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国特色社会主义法律体系》,《人民日报》2011 年 10 月 28 日第 14 版。

第一,在14次行使了基本法律修改权的全国人大会议中,五届全国人大五次会议修改4部基本法律,十三届全国人大四次会议修改2部基本法律,其他12次会议均只修改了1部基本法律。事实上,五届全国人大五次会议一次性修改4部基本法律,这很大程度上也是特例。因为随着此次会议通过了“八二宪法”,此前的“旧法律”难免存在与“新宪法”不一致的规定,故需尽快修改“旧法律”以便实现法律秩序的统一。在1983年6月召开的六届全国人大一次会议上,时任全国人大常委会副委员长兼秘书长的杨尚昆同志便指出,“新宪法公布以后,过去的一些规定和作法可能会有不符合新宪法的地方,甚至同新宪法相抵触。这是必须及时解决的问题。”<sup>[25]</sup>特别是那些与《宪法》关系密切、在依法治国实践中急用的基本法律,比如《全国人民代表大会组织法》等国家机构组织法,自然有必要与“八二宪法”的出台同步加以修改。为此,五届全国人大五次会议在通过“八二宪法”的同时,还“对同宪法相配合的有关国家机构的几个法律作相应的修改或者重新修订”。<sup>[26]</sup>正是为了完成宪法全面修改和基本法律修改的任务,五届全国人大五次会议的会期长达15天。

第二,全国人大基本法律修改权时常处于“备而不用”的状态。从图1反映的情况来看,全国人大行使基本法律修改权的频次不高,且在总体上呈下降趋势。比如从1990年到1999年这10年间,全国人大修改基本法律的频次最高,共有5次会议行使了基本法律修改权。但在此之后,基本法律修改权的行使趋于放缓,特别是自2001年修改《中外合资经营企业法》,至2010年修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》,期间长达9年时间未修改过基本法律。当然,不能仅据此认为全国人大怠于行使基本法律修改权,或者说其“宪定权力并未得到充分发挥”。<sup>[27]</sup>因为在某种意义上而言,愈重要的职权其行使频次愈低,最典型的便是修宪权。更关键的是,在全国人大的众多职权中,有些是周期性行使的职权,比如选举国家机构领导人。与此不同的是,基本法律修改权是一项非周期性职权,何时行使看似是由全国人大自行决定,但根据《全国人民代表大会会议事规则》的规定,全国人大常委会负责提出全国人大的会议议程草案,而全国人大常委会本身就有权修改基本法律,这在一定程度上影响了全国人大基本法律修改权的发挥空间。

第三,相较于基本法律制定权,基本法律修改权的行使频次更低。考察全国人大基本法律修改权的行使频次,还需进行横向的比照分析。根据《宪法》第62条第3项的规定,制定基本法律和修改基本法律,乃是全国人大行使国家立法权最主要的两种形态。自“八二宪法”公布施行至今,全国人大先后制定了29部法律,远多于修改的基本法律数量。这符合“八二宪法”制定者对基本法律制定权和修改权的不同功能预设,也是“八二宪法”将基本法律修改权配置给全国人大常委会的必然结果。加之全国人大的会期有逐渐缩短的趋势,而基本法律只能由全国人大制定,基本法律的修改尚可由全国人大常委会

[25] 杨尚昆:《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会工作报告》,《人民日报》1983年6月26日第1版。

[26] 习仲勋:《关于四个法律案的说明》,《人民日报》1982年12月16日第1版。

[27] 张紧跟:《科层制还是民主制?——改革年代全国人大制度化的内在逻辑》,《复旦学报(社会科学版)》2013年第5期,第123页。

为之,这使得全国人大制定基本法律比修改基本法律更常见。

### (三) 全国人大基本法律修改权的行使幅度

如果说全国人大常委会只得对基本法律进行部分补充和修改,那么,全国人大修改基本法律的幅度在理论上是没有边界的。从既往的实践来看,法律修改有“修改决定”和“修订”这两种不同形式,其中,“修改决定”的修改范围较小,“修订”的修改范围较大。在全国人大修改的 18 部基本法律中,有 6 部是以“修订”的形式进行修改,即 1982 年 12 月修改的《全国人民代表大会组织法》和《国务院组织法》,1984 年 5 月修改的《兵役法》,1991 年 4 月修改的《民事诉讼法》,1992 年 4 月修改的《工会法》,以及 1997 年 3 月修改的《刑法》。此外的 12 部则是以“修改决定”的形式进行修改,其情况如表 2 所示。由此可以发现,全国人大修改基本法律在幅度上具有以下两方面的特征。

表 2 全国人大以“修改决定”的形式修改的基本法律

序号	法律名称	修改时间	修改决定 条文数
1	《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》	1982 年 12 月 10 日	7
2	《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》	1982 年 12 月 10 日	9
3	《中外合资经营企业法》	1990 年 4 月 4 日	7
4	《刑事诉讼法》	1996 年 3 月 17 日	110
5	《中外合资经营企业法》	2001 年 3 月 15 日	8
6	《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》	2010 年 3 月 14 日	23
7	《刑事诉讼法》	2012 年 3 月 14 日	111
8	《立法法》	2015 年 3 月 15 日	46
9	《全国人民代表大会会议事规则》	2021 年 3 月 11 日	36
10	《全国人民代表大会组织法》	2021 年 3 月 11 日	38
11	《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》	2022 年 3 月 11 日	49
12	《立法法》	2023 年 3 月 13 日	40

一方面,全国人大作出的往往是较大幅度的修改。特别是上述以“修订”形式修改的 6 部基本法律,其实际效果更像是出台了一部新法律。例如,八届全国人大五次会议 1997 年 3 月修订《刑法》,时任全国人大常委会副委员长王汉斌同志在就《刑法(修订草案)》作说明时,直接称“制定一部统一的、比较完备的刑法典”。<sup>[28]</sup> 此外,对于 12 部以“修改决定”形式修改的基本法律,相当一部分“修改决定”的条文数亦不在少。比较典型的是对《刑事诉讼法》的两次修改,八届全国人大四次会议和十一届全国人大五次会议先后通过的两部《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》,条文数分别为 110 条和 111

[28] 王汉斌:《关于〈中华人民共和国刑法(修订草案)〉的说明》,载全国人民代表大会常务委员会办公厅编《中华人民共和国第八届全国人民代表大会第五次会议文件汇编》,人民出版社 1997 年版,第 207 页。

条。当然,也有一些“修改决定”的条文数很少,比如全国人大先后两次修改《中外合资经营企  
业法》的“修改决定”,条文数分别是7条和8条,这是因为当时的《中外合资经营企  
业法》设有“修改权条款”,哪怕是小幅度的修改也只能由全国人大进行。

另一方面,全国人大修改基本法律并非没有任何限度。仅从《宪法》第62条第3项的  
文义来看,全国人大修改基本法律似乎没有限度,这有别于全国人大常委会的基本法律修  
改权。可在既有的实践中,此种限度至少有二:一是全国人大行使基本法律修改权,仍应  
以被修改的法律为基础。例如,五届全国人大五次会议对《国务院组织法》的修改,乃是  
“以一九五四年制定的《国务院组织法》为基础重新修订的”。<sup>[29]</sup> 如此限度其实区分了基  
本法律制定权和基本法律修改权,如果说法律的制定是一种“从无到有”的立法活动,那  
么,修改法律则是既有法律的内容发生变化。二是全国人大行使基本法律修改权,即便有  
较大幅度的变动,但仍遵循“可改可不改的不改”的惯例。例如,十四届全国人大一次  
会议对《立法法》的修改,便遵循了“属于可改可不改的,一般不作修改”的原则。<sup>[30]</sup> 此  
外,假若可以通过全国人大常委会释法实现法律的与时俱进,通常不宜由全国人大修改基  
本法律。

## 五 全国人大基本法律修改权的完善空间

经由以上讨论可以发现,虽然全国人大在很大程度上行使了基本法律修改权,但在  
具体行权过程中存在诸多不足。既表现为基本法律修改权的配置和行使有一定的随意  
性,例如,《中外合资经营企  
业法》在较长时期内设有“修改权条款”,使其只能由全国  
人大修改,而同属外商投资立法的《外  
资企  
业法》等却无类似安排;亦表现为全国人大  
行使基本法律修改权的频次较低,以至于  
全国人大常委会实际上主导了基本法律  
的修改。概言之,导致上述不足的原因有  
三:一是在基本法律的修改问题上,全  
国人大最高国家权力机关的地位有待进  
一步彰显;二是在《宪法》和《立法法》  
中,有关基本法律修改权的规定颇为简  
略,使得全国人大修改基本法律的范围  
并不明朗,也为全国人大常委会修改  
基本法律创造了制度空间;三是受会期  
等主客观因素的影响,全国人大修改基  
本法律的能力并不强。

### (一)基本法律修改权行使时的适当克制

“八二宪法”对国家立法权的配置是细致权衡后的选择,即非常设的全国人大主要  
负责基本法律的制定和修改,更具行动能力的全国人大常委会亦可修改基本法律。因  
此,若按“八二宪法”的制度预设,修改基本法律的理想状态应是,全国人大常委会尊  
重全国人大最高国家权力机关的地位,全国人大尊重全国人大常委会更强的行动能  
力,如此一来,二者在行使基本法律修改权时均应保持适当的克制。

全国人大和全国人大常委会都是基本法律修改权的行使主体,但现有讨论大多只认

[29] 习仲勋:《关于四个法律案的说明》,《人民日报》1982年12月16日第3版。

[30] 王晨:《关于〈中华人民共和国立法法(修正草案)〉的说明》,《人民日报》2023年3月6日第7版。

为后者行权有待改善。<sup>[31]</sup>事实上,在基本法律的修改问题上,全国人大亦应保持克制。当然,这不是说在基本法律有修改的必要时,全国人大可坐视不管;相反,假若基本法律的修改超出了“部分”的范围,全国人大应积极行使基本法律修改权。这只是说“八二宪法”制定者已然意识到将基本法律修改权部分交由全国人大常委会行使效率更高,是故全国人大应恪守《宪法》的此种分工。比如有论者认为,“将基本法律的修改权由全国人大统一行使”,<sup>[32]</sup>此般建议固然有益于增强立法的民主性,但是,所有基本法律在任何情形下的修改均要求由全国人大完成,极易造成全国人大审议资源的浪费,并有碍于立法效率的提高。例如,国务院 2000 年 9 月向全国人大常委会提出修改“外资三法”的议案,全国人大常委会 2000 年 10 月对《中外合作经营企业法》和《外资企业法》作出修改,但由于“修改权条款”的存在,以至于本应同步修改的《中外合资经营企业法》直至 2001 年 3 月才完成修改。也正是在此次修改时,全国人大删去了其中的“修改权条款”,这便彰显了全国人大在基本法律修改问题上的克制。

于基本法律修改权而言,全国人大和全国人大常委会的行权活动,可以说有着一种“此消彼长”的态势,但考虑到后者更具行动能力,因此全国人大常委会更需保持应有的克制。不过,全国人大的“非常设”特征,使得在其行使基本法律修改权的过程中,全国人大常委会的参与乃是必不可少的,集中表现在“议程设定”和“先行审议”两个环节。相应地,此二环节也是全国人大常委会最应保持克制的。

一方面,对于全国人大职权范围内的基本法律修改议案,全国人大常委会应将其列入全国人大会议议程。在某种意义上来说,全国人大是在依照议程行使职权,议程的设定关涉到职权能否充分行使,因为“如果问题上不了议程,也就无从考虑采取行动”。<sup>[33]</sup>根据《全国人民代表大会会议事规则》第 5 条第 1 项的规定,在全国人大会议举行前,“提出会议议程草案”是全国人大常委会进行的准备工作之一。尽管该议程草案尚需经预备会议审议通过,但具体内容几乎不会发生实质性调整。如此一来,全国人大常委会不得借议程设定的“优势”,限制全国人大国家立法权的行使,二者立法权的配置尚待深究。比如在《农业法》制定过程中,法律草案的名称曾为《农业基本法》,“基本法”之名已表明其制定权属于全国人大,但“考虑到本法最好尽早制定”,全国人大法律委员会“建议将‘农业基本法’改为‘农业法’,由全国人大常委会审议”。<sup>[34]</sup>为此,若基本法律的修改涉及到法律之基本原则的变更,或不属于“部分补充和修改”,那么,全国人大常委会在提出全国人大的会议议程草案时,须主动将相应基本法律修改案列入其中。

另一方面,全国人大在闭会期间无法行使基本法律修改权,故实践中往往是由全国人大常委会“先行审议”。根据《立法法》第 19 条的规定,向全国人大提出的法律案,在全国

[31] 参见李店标:《论全国人大常委会的基本法律修改权》,《政治与法律》2020 年第 9 期,第 13-21 页。

[32] 韩大元:《“全国人大修改选举法”与基本法律的修改权》,《法学杂志》2010 年第 7 期,第 20 页。

[33] [美]小约瑟夫·斯图尔特·戴维·M.赫奇、詹姆斯·P.莱斯特著:《公共政策导论》,韩红译,中国人民大学出版社 2011 年版,第 60 页。

[34] 项淳一:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国农业基本法(草案)〉审议结果的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1993 年第 4 号,第 245 页。

人大闭会期间,可先向全国人大常委会提出。随着“先行审议”成为一项法定制度,全国人大修改的基本法律几乎都曾经全国人大常委会“先行审议”。此时,以全国人大常委会的“先行审议”替代全国人大的“正式审议”,无疑是需要避免的做法。既包括避免全国人大常委会在“先行审议”时,为加快基本法律的修改进度,将本应提请全国人大审议的法律修改案自行通过;<sup>[35]</sup>亦包括避免全国人大的审议沦为“走过场”。再者,“先行审议”可谓是在全国人大闭会期间,由全国人大常委会代行全国人大的审议职责,为此,全国人大代表作为全国人大组成人员,理应通过各种方式参与其中。例如,根据《立法法》第19条第2款的规定,全国人大常委会“先行审议”应征求全国人大代表的意见,还可邀请全国人大代表参加调研,以此彰显“对全国人大组成人员的尊重”。<sup>[36]</sup>

## (二)全国人大修改基本法律的范围划定

“八二宪法”比较原则地划分了全国人大和全国人大常委会的立法权限。即便在《立法法》制定过程中,如何划分立法权限是当时讨论较多的话题之一,但主要是在划分最高国家权力机关与其他国家机关的立法权限,至于全国人大和全国人大常委会的立法权限划分只是简单复制了《宪法》的规定。此种立法权限的模糊划分,可能影响全国人大基本法律修改权的充分行使。因此,合理划分全国人大和全国人大常委会的基本法律修改权限,乃是解决相关问题的可行方案。事实上,也曾有全国人大常委会委员建议,“明确全国人大及其常委会两者各自的专属立法权、各自的立法范围”。<sup>[37]</sup>当然,考虑到立法权限的划分目的,主要是保障全国人大的基本法律修改权,为此,有必要确定全国人大专属的基本法律修改事项,即何种情形下的基本法律修改只能由全国人大进行。

第一,若涉及全国人大组织和职权的事项,便只能由全国人大进行修改。根据《宪法》的规定和人民代表大会制度的设计,全国人大和全国人大常委会的地位不可同日而语。比如在“八二宪法”制定过程中,草案一度规定全国人大和全国人大常委会是最高国家权力机关,但鉴于“在一个国家内有两个最高国家权力机关,从逻辑上讲不合适”,加之“人大常委会只是全国人大的组成部分”,<sup>[38]</sup>于是最终规定全国人大是最高国家权力机关,其常设机关是全国人大常委会。可以说,“全国人大常委会地位的从属性决定其职权的有限”,<sup>[39]</sup>全国人大常委会自然无权决定全国人大的行动。换言之,如果基本法律的修改涉及到全国人大的组织和职权,那便只能由全国人大进行。在既往的实践中,此类修改大多是由全国人大完成的,例如,全国人大2021年3月修改了《全国人民代表大会会议事规则》。

第二,若基本法律的修改会导致宪法发展,便只能由全国人大进行修改。宪法需要与社会的进步一道向前发展,修宪和释宪是实现宪法发展的重要方式。此外,通过立法发展

[35] 参见孔德王:《全国人大常委会先行审议全国人大法律案制度探究》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第93页。

[36] 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120页。

[37] 陈丽平:《明确具体规定哪些是基本法律》,《法制日报》2015年2月11日第3版。

[38] 肖蔚云著:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第144页。

[39] 郭林茂:《浅议全国人大常委会的职权》,《人大研究》2014年第12期,第14页。

宪法也是颇为常见的法治现象,尽管这种方式面临不少质疑。<sup>[40]</sup> 由于各类法律调整的社会关系有别,因此不同法律引致宪法发展的程度也存在差异。考虑到基本法律规定的是“仅次于宪法内容的具有全局性的重大问题”,<sup>[41]</sup> 故基本法律的制定和修改更易产生宪法发展的效果。诚然,通过立法发展宪法有益于宪法的与时俱进,但立法者毕竟有异于修宪者。较之于全国人大常委会,享有“修改宪法”职权的全国人大借由立法发展宪法无疑更具正当性。为此,如果修改基本法律会出现宪法发展的结果,那此时的修改便应由全国人大完成。当然,宪法的发展也不能止步于全国人大修改基本法律,还须适时修宪来确认宪法发展的结果。例如,全国人大 2015 年 3 月修改《立法法》,赋予设区的市地方立法权,此举是“立法者阐明了宪法存在的不确定性并填补了宪法空缺,最终推动了宪法发展”。<sup>[42]</sup> 待到全国人大 2018 年 3 月修宪时,对《立法法》发展宪法的上述结果予以确认,即《宪法修正案》第 47 条明确规定了设区的市地方立法权。

第三,若不属全国人大常委会的修改权限,便只能由全国人大进行修改。因为根据《宪法》和《立法法》的规定,如果对基本法律的修改超过了“部分补充和修改”的限度,或修改内容与“该法律的基本原则”不一致,那就只能由全国人大修改。然而,《宪法》在对全国人大常委会的基本法律修改权设限时,使用了“部分”“基本原则”和“抵触”等不确定法律概念,这是全国人大常委会可能不当行使基本法律修改权的主因之一。于是有论者建议“将不确定法律概念通过宪法解释予以明确”,<sup>[43]</sup> 还有论者认为“部分补充和修改”是指“补充修改的法律条文总数不超过原有法律条文的三分之一”。<sup>[44]</sup> 但问题是全国人大常委会享有释宪权,可对上述不确定法律概念作出权威解释。如此一来,在判断基本法律修改是否落入全国人大常委会的职权范围时,全国人大常委会应保持谦抑,假若遇及“两可之间”的情形,便宜由全国人大进行修改。特别是《法治中国建设规划(2020—2025 年)》要求“人民代表大会会议一般都应当安排审议法律法规案”,如果全国人大常委会在修改基本法律时不谦抑,那全国人大审议基本法律修改案将难以落实。

### (三) 全国人大基本法律修改能力的提高

“八二宪法”对国家立法权的配置,体现了国家权力配置的功能适当原则,最为典型的便是考虑到全国人大常委会“是代表各方面的,人数又比较适当,经常开会比较方便”,<sup>[45]</sup> 于是,把那些需经常行使的国家立法权交由全国人大常委会。然而,全国人大和全国人大常委会的机关属性毕竟不同,前者的民主正当性更强,为此不能将国家立法权一概赋予全国人大常委会。正是缘于此,基本法律制定权和完整的基本法律修改权,在“八二宪法”中仍由全国人大行使,这彰显了功能适当原则中的“以机关结构决定职权归属”。

[40] 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 37-60 页。

[41] 李克杰:《我国基本法律的标准及范围扩张》,《法制与社会发展》2012 年第 2 期,第 20 页。

[42] 李少文:《地方立法权扩张的合宪性与宪法发展》,《华东政法大学学报》2016 年第 2 期,第 64 页。

[43] 李店标:《论全国人大常委会的基本法律修改权》,《政治与法律》2020 年第 9 期,第 20 页。

[44] 蔡定剑著:《宪法精解》,法律出版社 2006 年版,第 333 页。

[45] 彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》,载中共中央文献研究室编《三中全会以来重要文献选编》(下),人民出版社 1982 年版,第 1272 页。

可随之而来的问题是“因应职权需要调整组织结构”,<sup>[46]</sup>即唯有提高全国人大修改基本法律的能力,才能使其充分行使基本法律修改权。而全国人大基本法律修改能力的提高,有赖于相关因素的改进。

其一,“开会”是代议机关行使职权的基本形式,是故会期的长短极大地影响着全国人大的基本法律修改能力。假若全国人大的会期过短,或是使其无力行使基本法律修改权,或是使基本法律的修改流于形式。以全国人大对《立法法》的两次修改为例,可见会期缩短直接造成法律修改案审议时间的压缩。2015年3月修改《立法法》的十二届全国人大三次会议,会期共10天半,除听取说明和表决外,前后有4个半天安排了对法律修改案的审议;而2023年3月修改《立法法》的十四届全国人大一次会议,会期减少至8天半,除听取说明和表决外,法律修改案的审议时间只有2个半天。诚然,缩短会期能够节约经济和时间成本,但此种成本乃是实现民主所必需的,如若希望提高全国人大修改基本法律的能力,自然要适当延长全国人大的会期。事实上,“延长全国人大会议也是人民主权原则和人大制度的根本要求”。<sup>[47]</sup>为此,当基本法律的修改被纳入至全国人大的议程时,会期便应适当延长。

其二,完善专门委员会的设置,是增强全国人大“常在性”和“专业性”的主要方式。一方面,“八二宪法”之所以规定全国人大常委会行使国家立法权,便是考虑到全国人大难以经常性行使职权。不过,鉴于全国人大依然保有国家立法权,为此需要借助于专门委员会的力量,以便增强全国人大的“常在性”。另一方面,“代表应当具有广泛的代表性”是《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的明确要求,但这在某种程度上可能影响代议机关的专业性。此时,由具有一定专业特长的人员组成专门委员会,可以有效弥补全国人大之专业性不足的缺憾。专门委员会协助全国人大修改基本法律,既体现在全国人大开会期间,比如根据《立法法》第22条的规定,列入全国人大会议议程的法律案,由有关专门委员会进行审议,并向主席团提出审议意见;更应体现在全国人大闭会期间,比如在2021年3月《全国人民代表大会组织法》修改过程中,全国人大宪法和法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会“根据各方面的意见研究提出修正草案”。<sup>[48]</sup>

其三,全国人大修改基本法律需在开会期间才能最终完成,可较短的会期限制其充分行使职权。即便可以适当延长开会时间,比如有论者建议“把全国人大每年的会期时间提到40天左右”,<sup>[49]</sup>但每年的绝大部分时间仍处在闭会期间。此时,如若能有效发挥全国人大代表的作用,亦可提高全国人大的基本法律修改能力,因为全国人大代表作为全国人大的组成人员,其可在全国人大闭会期间开展各类活动。事实上,从以往全国人

[46] 张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期,第298页。

[47] 赖伟能:《论全国人大“例会”的召集——从全国人大常委会推迟决定切入》,《政治与法律》2020年第9期,第29页。

[48] 王晨:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会组织法(修正草案)〉的说明》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第3号,第381-382页。

[49] 李林:《坚持和完善全国人大的会期制度》,《当代法学》2004年第6期,第8页。

大修改基本法律的过程来看,全国人大代表亦曾在闭会期间参与其中,例如全国人大 2012 年 3 月修改了《刑事诉讼法》,在此之前,全国人大常委会办公厅“将刑事诉讼法修正案草案发送全国人大代表进行阅读讨论”,并根据“代表们在讨论中提出的意见,对修正案草案作了进一步修改完善”。<sup>[50]</sup>当然,全国人大代表在闭会期间参与到基本法律的修改过程中,有赖于一个具体的组织者和协调者,随着全国人大常委会代表工作委员会的组建,全国人大代表在基本法律修改时的身影将愈发频见,进而促使全国人大更有效地行使基本法律修改权。

## 六 结 语

立法具有民主和效率两个层面的价值追求,《宪法》在对国家立法权进行配置时,采取了一种兼顾民主和效率的方案。一方面,“八二宪法”诞生于社会主义法制着手恢复之际,尽快做到有法可依是当时面临的现实问题。为更快捷地提供“法制产品”,须由一个更具行动能力的主体承担立法职责,于是《宪法》将国家立法权授予全国人大常委会,这体现了立法的效率之维。另一方面,全国人大常委会由全国人大产生,后者的民主性程度远高于前者。<sup>[51]</sup>而“为众人设定行为规则”的立法活动有着天然的民主倾向,因此《宪法》依然为全国人大保留了国家立法权。“八二宪法”除了规定全国人大有权改变或撤销全国人大常委会不适当的决定,还创设了“基本法律”这一概念。概言之,在“八二宪法”的安排下,全国人大行使基本法律制定权和完整的基本法律修改权,全国人大常委会仅享有受限的基本法律修改权,以期通过划分界限来捍卫全国人大的国家立法权。

然而,《宪法》的上述“设防”并未很好地促成基本法律修改权行使的合理分工,“效率”成为基本法律修改时更关注的价值。如果说追求立法效率是“加强社会主义法制”的必要操作,那么,随着国家法律体系的顺利建成,单纯的“有法可依”为“科学立法”所取代,此时,实现立法民主理应成为立法的主流价值追求。于是,诸多有关基本法律修改权规范行使的观点被提出,其中的关注重点是全国人大常委会的基本法律修改权。诚然,基本法律修改存在的问题,很大程度上缘于全国人大常委会行使基本法律修改权的实践,是故以全国人大常委会基本法律修改权为重点的探讨,自然有助于相关问题的解决。不过,《宪法》把基本法律修改权分别配置给全国人大和全国人大常委会,二者的基本法律修改权构成“一体两面”的问题。如此一来,仅探讨如何规范乃至限制全国人大常委会的基本法律修改权是不够的。唯有同时关注全国人大修改基本法律的相关问题,特别是提高全国人大行使基本法律修改权的能力,才能促进立法民主目标的进一步达成。

[本文为作者主持的 2021 年度国家社会科学基金青年项目“中国特色社会主义法律体系中的监察法规研究”(21CFX061)的研究成果。]

[50] 王兆国:《关于〈中华人民共和国刑事诉讼法修正案(草案)〉的说明》,《人民日报》2012 年 3 月 9 日第 3 版。

[51] 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 16 页。

---

---

## Research on the Power of the NPC to Amend Basic Laws

[**Abstract**] In China, laws are divided into “basic laws” and “non-basic laws”. The research on basic laws and the power to amend them focuses on the power of the NPC Standing Committee to amend basic laws. However, amending basic laws is an important part of the state legislative power of the NPC. In addition, the power of the NPC to amend basic laws and the power of the NPC Standing Committee to amend basic laws are the “two sides of one body”. Therefore, the study of the power of the NPC to amend basic laws should not be ignored. To uphold the supreme status of the NPC in the constitutional system, the 1954 Constitution stipulated that only the NPC had the state legislative power, including the power to amend laws. The NPC Standing Committee had no power to enact laws, but could only enact decrees. The 1982 Constitution reconfigures the state legislative power by creating the concept of “basic laws” and stipulating that the NPC and the NPC Standing Committee shall both have the power to amend basic laws. According to the provisions of articles 62 and 67 of the 1982 Constitution, the NPC has the power to enact and amend basic laws, while the NPC Standing Committee has the power to enact and amend non-basic laws as well as a limited power to amend basic laws. The provisions of the current Constitution and the Legislation Law on the state legislative power constitute the general basis for the power of the NPC to amend basic laws. In order to avoid frequent amendments to laws, certain laws such as the Hong Kong Basic Law contain clauses on the power to amend the law, stipulating that “the power to amend this Law shall be vested in the NPC”. Those clauses provide a concrete basis for the NPC to exercise the power to amend basic laws. In the past practice, the basic laws amended by the NPC were mainly the laws related to the Constitution, such as the Organic Law of the NPC. Although the frequency of amendment to basic laws by the NPC is not high and is continuously declining, the amendments made by the NPC are usually drastic. In order to ensure that the NPC can better exercise its power in accordance with the Constitution, it is necessary for the NPC Standing Committee to uphold the status of the NPC as the highest organ of state power and remain modest in the amendment of basic laws. It is also necessary to specify the provisions in basic laws that can be amended only by the NPC, such as those on the organization, functions and powers of the NPC. Moreover, it is important to improve the ability of the NPC to amend basic laws by such means as extending the session period.

---

---

(责任编辑:田 夫)