

备案审查联合审查机制的体系化展开

周 航

内容提要:全国人大常委会通过的《关于完善和加强备案审查制度的决定》确立了联合审查机制,这一新机制是对原审查机制的优化。联合审查机制对于涉及不同机关审查机构职责的共性问题,有纾解审查力量分散、审查标准不一致、审查强度和实效欠佳等功能。作为嵌入到既有审查机制体系中的新机制,联合审查机制有不同于其他审查机制的适用条件和特征,运行方式相对也更明确。联合审查机制总体上处于探索阶段,有必要立足该机制的特性和备案审查制度的一般规定明确其适用对象、运行程序以及如何处理不同审查机构职责的关系等具体规则。在宏观层面,应当确定联合审查机制实施的保障路径,坚持党的全面领导和协调各方的作用,确保人大在联合审查中的主导地位,完善共性问题的提出机制,并构建联合审查机制实施的保障制度,以确保联合审查机制有效运行。

关键词: 备案审查 联合审查机制 审查标准 监督权

周航,湘潭大学法学学部讲师。

备案审查是“符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度设计”,是“履行宪法监督职责的重要工作”。^[1] 备案审查对于维护宪法和法律的权威、确保法治统一和保障公民权利发挥了积极作用。习近平总书记在纪念现行宪法公布施行 40 周年时指出:“要完善宪法监督制度,推进宪法监督的规范化、程序化建设,提高合宪性审查、备案审查能力和质量。”^[2] 这些决策部署为进一步完善备案审查制度、提升审查实效提出了新要求。

2023 年 12 月全国人大常委会通过的《关于完善和加强备案审查制度的决定》(下称“《决定》”)明确提出“探索联合审查机制”,出台《决定》是“构建更加完善的备案审查制度体系的现实需要”。^[3] 联合审查作为一种工作方式在我国早有规定和实践,但在《决

[1] 《张德江委员长在十二届全国人大常委会第三十一次会议上的讲话》,《中国人大》2018 年第 1 期,第 8 页。

[2] 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行 40 周年》,《人民日报》2022 年 12 月 20 日第 01 版。

[3] 张勇:《关于〈全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定(草案)〉的说明》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2024 年第 1 号,第 103 页。

定》出台之前并未确定为一种专门的审查机制,《决定》的相关规定也较为简略,诸多理论和实践问题有待厘清。为有效实现设立这一机制的目的,有必要明确该机制的内涵、形成机理、制度定位等问题,在此基础上提出推进联合审查机制实施的路径,以确保该机制能切实发挥功效。

一 作为新型审查机制的联合审查:产生及内涵

审查方式在相当程度上决定了审查工作的实效,优化审查机制是提升审查实效的必然要求。《决定》的出台标志着联合审查正式从工作方法上升为审查机制,初步实现了联合审查机制的规范化。

(一) 从联合审查到联合审查机制

我国的联合审查实践中,不仅包括某一机关体系内的联合审查,还包括不同机关之间的联合审查,在部分地方已扩展为党政机构的联合审查。

1954 年《全国人民代表大会组织法》第 11 条规定,向全国人大提出的议案,可以由主席团交付有关委员会单独审查或者联合审查后提请全国人大会议讨论。1987 年《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》第 9 条规定的议事的会议方式包括联组会议,联组会议在形式上与全体会议并无区别,包括在分组讨论各项议案的基础上,各组再集中共同审议相关议案。^[4]从形式上看联组会议也是联合审议的方式,这一方式被认为是有助于充分交流意见、更好发扬民主、集思广益的好做法。^[5]

2000 年《立法法》第 91 条规定,全国人大专门委员会(下称“专委会”)在审查中认为相关规范同宪法或法律相抵触的,可以由法律委员会与有关专委会召开联合审查会议。2015、2023 年修正后的《立法法》与此基本一致。《决定》第 4 条更进一步,规定专委会、法工委应当加强沟通协作,遇有重要问题和重要情况的,可以共同研究和协商;认为有必要进行共同审查的,可以召开联合审查会议。以联合审查会议推进审查在部分地区已有成功的实践,如北京市的经验是:“一定要实行共同审查。充分发挥备案审查工作机构统筹功能和各专委会或者常委会工作机构专业优势。接到审查建议后,在常委会专门工作机构开展审查的同时,法制办也进行审查,然后将两方面的意见再一起沟通。对认识不一致的,通过再讨论、再协商,最终形成一致意见。”^[6]部分地区的联合审查已经扩展到党政系统,如《江苏省规范性文件和重大决策合法性审查程序规定》第 12 条规定,“以党委政府、党委办公室(厅)政府办公室(厅)名义联合发文的,应当先交政府法制机构进行合法性审查后,再由党内法规机构进行合法性审查,或者组织联合审查。”联合各相关方对议案、行政决策以及规范性文件等进行审查(审议),以充分发挥各方优势,是形成工作合力的有

[4] 参见蔡定剑著:《中国人民代表大会制度》,法律出版社 1998 年版,第 451 页。

[5] 参见王汉斌著:《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 227-229 页。

[6] 柳纪纲:《开展规范性文件备案审查工作的一些实践与探索》,《中国人大》2017 年第 20 期,第 30 页。

效方式。这一工作方式在相当程度上能统合各方制度资源、拓展审议深度,化解可能存在的冲突。

《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2023年备案审查工作情况的报告》在工作回顾部分提到“探索开展联合审查”,并提出“完善审查工作机制,综合运用依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查和联合审查等方式”。〔7〕《决定》第10条规定探索联合审查机制,法工委发现法规、规章、司法解释等规范性文件存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题的,可以同其他审查机构开展联合调研或联合审查,共同研究提出审查意见和建议。该机制是“在审查工作实践中逐步探索出来的一种新的审查方式”。〔8〕以立法性决定的方式规定这一审查机制,确定了该机制适用的条件、审查主体和对象、工作方式等,并明确探索该审查机制,使这一机制更具规范性。

(二)联合审查机制的规范内涵

“作为使松散的社会结构紧紧凝聚在一起的粘合物,法律必须巧妙地将过去与现在勾连起来,同时又不忽视未来的迫切要求。”〔9〕联合审查机制是对既往相关规定和实践经验的总结,作为契合我国法治实践的新型审查机制,联合审查机制有其特定的内涵,依照《决定》第10条可以在规范层面厘清该机制的内涵。

1. 适用该机制须涉及其他机关备案审查职责

从字面意思来看,《决定》第10条可以有两种解释:第一种是将其解释为所列的被审查规范性文件同时涉及不同审查机关的职责,也就是同一规范存在双重(乃至多重)审查;第二种是将其解释为被审查规范性文件无须涉及多重审查,只要同其他审查机关所审查的规范性文件存在共性问题,就可适用这一机制。行政法规、监察法规、司法解释由全国人大常委会审查;地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例报全国人大常委会和国务院备案;规章由国务院备案,地方政府规章报同级人大常委会备案,设区的市和自治州的规章还要报省级人大常委会和省级人民政府备案;根据授权制定的法规应当报授权机关备案。可见,部分规范并不适用多重审查,并且规章不由全国人大常委会审查,基于全国人大与其常委会在存在形态、存在时间、职权范围、民意基础等方面的差异,〔10〕常委会以决定形式改变基本法律的规定的合宪性存疑,如果是第一种解释,将会导致《决定》第10条成为自相矛盾的规定。所以,第二种解释较为科学,也符合我国备案审查现状和要求。

涉及其他机关审查机构职责也决定了联合审查机制是一种多方参与并由不同审查机构发挥实质作用的审查机制。在审查中,不同的审查机构应当依法行使职权,当然,这也决定了在联合审查中如何形成共识,在无法形成共识时如何处理不同意见成为必须面对的问题。

〔7〕 沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2023年备案审查工作情况的报告》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第1号,第228、233页。

〔8〕 严冬峰:《备案审查决定的出台背景和主要内容解读》,《中国法律评论》2024年第1期,第206页。

〔9〕 [美]E.博登海默著:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第340页。

〔10〕 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12页。

2. 适用该机制的相关规范须存在共性问题

专项审查的启动条件也包括涉及共性问题,按照体系解释关于同一规范体系中的概念在无相反规定时不得存在“体系违反”之要求,^[11]两种共性问题的内涵应当相同,备案审查从一定意义上看是审查机构基于政治性要求、上位法或适当性标准而对规范性文件进行的一种规范控制性活动。^[12]因此,对于共性问题的界定可以借鉴司法实践中的类案裁判要求,从争议事实和适用的依据(包括政治性、合法性、适当性标准)两个方面进行界定。

囿于立法能力不足、对上位法把握不到位、以立法抢滩实现地方利益和部门利益的思想等因素,一些问题可能存在共性,但总体来说可以归为《立法法》第 107 条和《决定》第 11 条规定的情形。主要包括:第一,与党中央决策部署或同国家改革方向不相符,原有规定因改革推进和政策调整而不符合要求,继续实施将有碍社会发展;^[13]第二,违背宪法,如下位法在没有法律规定或者依据法律无法得出结论,且宪法对相关问题有规定之时对公民基本权利作出不当限制;^[14]第三,与上位法相抵触,包括:①超越权限,下位规范规定了应由上位法规定的事项,②违反上位法的规定,如放松管控要求而增加上位法未规定的事项等,^[15]③违反法定程序,如“附条件逮捕”规定;^[16]第四,违反适当性要求,如权利义务规定不合理等。当然,作为联合审查机制适用条件的共性问题应当是在某些领域或某些类别规范中存在的问题具有共性,如在环保方面地方性法规和规章均可作出规定,如果地方为了片面发展经济而突破上位法要求就可能呈现出共性。

综上,联合审查机制中的共性问题可以界定为:为落实党中央决策、国家重大改革和全国人大常委会重点工作部署,在某些领域或某些类别的法规、司法解释、规章等规范涉及重要法律修改和实施,关系民众切身利益、引发社会普遍关注,存在违背维护党中央权威和推进改革等政治性要求,不符合宪法和法律等上位法,不符合适当性要求的可能,且同时涉及多个机关审查机构职责范围的审查事项。

二 联合审查机制的定位

作为法定审查机制,联合审查机制同其它审查机制既有联系也有区别,该机制与作为工作方式的联合审查会议也有不同。从阐明不同审查机制的区别和联系以及作为审查机

[11] 参见黄茂荣著:《法学方法与现代民法》,厦门大学出版社 2024 年版,第 311 页。

[12] 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,第 81 页。

[13] 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2020 年备案审查工作情况的报告》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 2 号,第 352、354 页。

[14] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室著:《规范性文件备案审查理论与实务》,中国民主法制出版社 2020 年版,第 112 页。

[15] 部分地方性法规于行政处罚方面在上位法未规定时增加新的管理事项、规定更严格的管理制度和行政处罚等,这些规定是否属于违反上位法可另行讨论。参见乔晓阳:《如何把握〈行政处罚法〉有关规定与地方立法权限的关系——在第二十三次全国地方立法工作座谈会上的讲话》,《地方立法研究》2017 年第 6 期,第 103-104 页。

[16] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室著:《〈法规、司法解释备案审查工作办法〉导读》,中国民主法制出版社 2020 年版,第 109 页。

制的联合审查与作为具体工作方式的联合审查会议等之间的差异入手,是理解联合审查机制的另一条路径。

(一) 联合审查机制和联合审查会议等的关系

联合审查机制较之联合审查会议等是更具规范性和更高层级的审查机制,实现了不同审查机构职权的实质性联合。联合审查会议是人大的审查机构加强沟通协作,解决重要问题,化解意见分歧,且在确有必要进行共同审查时的一种工作方式,召开联合审查会议不以存在共性问题为前提。因此,联合审查会议应当是审查程序启动后的工作方式,属于同联合调研等并列的工作方式,不具有独立性。在中央层面“尚未召开过联合审查会议”,^[17]也能说明作为工作方式的联合审查不一定在实践中被采用。并且,联合审查机制涉及不同机关的审查机构,联合审查会议只涉及人大系统内的审查机构。此外,联合审查机制实施的具体方式包括进行联合调研、联合审查、召开联合审查会议。是故,联合审查会议应当是落实不同审查机制的工作方式。

联合审查机制同其他内容的联合审查等也有不同。如前述对人大议案的联合审查是通过特定方式行使相关机构既有的职权,在职权内容方面并无变化。前述江苏省的党政联合审查明确了“组织联合审查”,并规定在审查后应出具审查意见,但并未明确能否联合出具审查意见,按照公权力法无授权即禁止的要求和当下党政机构分别进行审查的制度架构,应当认为不宜联合出具审查意见,职权方面无变化。而联合审查机制不仅包括统合不同审查机构的工作方式和运行程序,还包括“共同研究提出审查意见和建议”这一处理意见方面的联合,实现了职权行使的联合。

联合审查机制相对于其他联合审查以及联合审查会议等来说,关键是实现了对于处理涉及其他审查机构职责范围内的共性问题时的审查方式、程序和职权的多重联合。其他原本对相关规范不具有审查权的审查机构通过职权联合行使,实质上扩大了原本无权的审查机构的权限。

(二) 联合审查机制与其他审查机制的关系

其一,《决定》确定了五类审查机制,联合审查机制较之依申请审查和主动审查等有着更多的具体审查工作方式的特征。依申请审查、主动审查等严格来说是如何启动审查的机制,而非开展审查的方式。依申请审查由相关主体提出审查要求或审查建议,类似于“不告不理”;主动审查由审查机构依职权主动发起;新《立法法》第115条规定要建立健全备案审查衔接联动机制这一移送审查方式,移送审查的“诱因”是处理应当由其他机关处理的审查要求或者审查建议。可见,移送审查也具有被动性,只是进行移送审查的主体为其他有权审查的机构,因此可以将其归入被动审查的范畴。狭义上的审查方式应是如何进行审查的方法和形式,如是附带审查还是抽象审查,是书面审查还是论辩式审查。而依申请审查、主动审查和移送审查等并无明确限定,审查程序启动后可以采取各

[17] 张勇主编:《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定理解与适用》,中国民主法制出版社2024年版,第41页。

种适宜的方式开展。《决定》第 10 条规定在联合审查过程中通过与其他审查机构开展联合调研、联合审查或召开联合审查会议等具体方式查明问题、了解情况,在此基础上共同提出审查意见和建议,这一规定虽然较为简略,但较之其他机制具有更强的具体审查方式的特征。

其二,联合审查机制同专项审查相似度较高,但也有差异。专项审查是对涉及党中央决策部署、国家重大改革、重要法律实施、人民群众切身利益等方面的规范性文件进行审查,意在集中解决某一领域或者某一类别规范性文件中普遍存在的问题。2023 年《立法法》第 111 条关于专项审查的规定是对主动审查规定的拓展,从条文规定和发展脉络来看,该审查方式列于主动审查之后,可视为主动审查的特殊形态。当然,较之“纯粹”的依申请和依职权审查,专项审查蕴含更多的审查方式的特征,尤其是专项审查一般同某一类或者某一领域规范性文件的集中清理连在一起,^[18]以清理方式决定相关规范的废止、失效、修改或者继续有效,这就确定了以何种具体方式处理被审查的规范。联合审查机制的适用条件与专项审查有类似之处,但其适用条件更严格,须同时满足涉及其他机关审查机构的职责和存在共性问题这两项要求,而专项审查只涉及一个机关内的审查机构。二者的区别在于:第一,前者涉及多个审查机构的职责,而后者与此不同;第二,前者在具体方式上表现为以联合调研或联合审查等方式开展审查,并共同研究提出审查意见和建议,而后者无此规定;第三,参与联合审查的审查机构按照既有规定对于某些被审查规范不一定有审查权,联合审查机制赋予所有审查机构共同提出审查意见和建议之权,就此而言该机制塑造了新的参与机制和工作方式,而专项审查与此不同。

(三) 联合审查机制在审查机制体系中的定位

《决定》第 4 条规定要综合运用五种审查方式,因此,联合审查机制同其他机制在审查过程中在符合法定条件时应当综合运用。并且,启动联合审查的前提是法工委发现特定规范存在涉及其他机关审查机构职责范围内的共性问题,易言之,法工委在开展其他四种审查过程中,如果发现存在可以适用联合审查机制的情形,就可以进行联合审查。可见,启动联合审查机制的线索可能来源于其他审查机制。因此,具体审查过程中不同审查机制之间融贯协调、综合发力才是合理之选,在开展其他类型的审查中,可以转化为适用联合审查机制进行审查,联合审查机制也应当成为提升其他机制审查实效的有效路径。

联合审查机制由法工委主动发起,但不同于一般的主动审查,狭义的主动审查的关键在于全面性,对于被审查规范的制定情况进行全面、系统的了解,及时发现可能存在的关键性和突出问题,以此确保法治统一。^[19] 实践中,自 2003 年在审查中增加对备案法规有选择地进行主动审查开始,审查工作开始实行依申请审查与主动审查相结合的方式。^[20] 主动审查是为了弥补依申请审查的不足,意在充分发挥审查机构的积极性和专业优势。

[18] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室著:《规范性文件备案审查理论与实务》,中国民主法制出版社 2020 年版,第 79 页。

[19] 参见梁鹰:《2020 年备案审查工作情况报告述评》,《中国法律评论》2021 年第 2 期,第 173 页。

[20] 参见张淑宁:《主动审查有关问题研究》,载北京航空航天大学备案审查制度研究中心编《备案审查研究》2023 年第 2 辑,中国民主法制出版社 2023 年版,第 3-4 页。

从制度发展和实践来看,狭义的主动审查和依申请审查应当是常规的审查方式。联合审查机制虽有特殊价值,但这种机制不可成为常规的审查机制。首先,启动联合审查机制意味着可能存在的问题较为突出和普遍,且部分规范实行多重备案乃至在经其他机关批准之后方可实施,如此时启动联合审查意味着有关机关的审查批准工作不到位,再次进行审查便是自我否定,可能会引起其他审查(批准)主体的抵触情绪。^[21]其次,联合审查机制实现了不同审查机构审查方式和职权的联合,启动过于频繁会挤占其他审查机构本就紧张的审查资源,影响审查工作大局。所以,联合审查机制应定位为其他审查机制无力应对或者为了提升审查实效之时的加强方式,在适用该机制时应当秉持谦抑立场,做到“非必要不出场”。

三 联合审查机制的生成机理

审查机制的拓展和优化在相当程度上是因为原有的机制无法有效应对现实之需,明确联合审查机制的生成机理有助于在理论层面认清该机制的功能。

(一) 形成审查共性问题的合力

囿于立法能力不足、信息不对称以及立法滞后等原因,立法者制定法律的义务事实上很难强制履行。^[22]此外,面临复杂的治理要求,单靠国家法律无法应对有效治理的需要,也不符合我国特殊的国情,这就决定了不同类型的规范在各个领域广泛存在,也造就了由不同的审查机构确保法治体系统一的格局。

《宪法》第62、67条规定全国人大及其常委会监督宪法的实施,这是关于宪法实施监督、保证宪法权威的总括性规定。《立法法》第五章规定专委会、法工委等审查机构在备案审查中的主要职能在于对相关规范进行审查研究、提出审查意见。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第40条规定县级以上地方各级人大常委会对下一级人大及其常委会作出的决议、决定和本级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院制定的规范性文件,在有法定情形时,有权予以撤销。《法规规章备案审查条例》第5、6条规定国务院审查机构对报送国务院的法规、规章履行备案审查监督职责。国务院部门法制机构,省级人民政府和设区的市、自治州的人民政府备案审查工作机构,具体负责本部门、本地方的规章备案工作。

可见,在不同的国家机构中形成了相应的审查机构,即便在相同的国家机构中,审查机构也具有分散性,且人员配备存在不足。截至2019年底,法工委法规备案审查室有13人,地方上平均每个省3.3人,平均每个市2人左右,平均每个县1人左右,这个数量很难胜任繁重的备案审查工作任务。^[23]审查机构的分散虽然符合不同机关分工负责的要求,

[21] 参见叶海波:《最高人民法院“启动”违宪审查的宪法空间》,《江苏行政学院学报》2015年第2期,第133页。

[22] 参见陈新民著:《德国公法学基础理论》(上卷),法律出版社2010年版,第225-226页。

[23] 参见梁鹰:《备案审查工作的现状、挑战与展望——以贯彻执行〈法规、司法解释备案审查工作办法〉为中心》,《地方立法研究》2020年第6期,第4、13页。

但各审查机构由于工作方式、人员配备、工作能力等方面的差异,会造成在应对共性问题时审查力量过于分散。政府机构在特定问题上若不能充分整合并形成合力,将会使不同机构成为处于隔离状态的“孤岛”,在功能、信息、资源、政策等方面无法满足多元组织主体充分整合、及时交流、高效利用的目标。^[24] 并且,不合理的地区差异将影响法治统一这一根本性目标的实现,也会折损备案审查制度的权威。

适度统一的机构或机制能在特定问题上实现更有效的审查。探索联合审查机制就是为了整合审查资源,发挥不同审查机构的优势,实现配备审查资源与提升审查能力之间的平衡,如有的审查机构对事实把握更专业,也有的审查机构对规范意旨的解读更精准,联合审查机制可以在法定条件下形成统一力量,提升审查质量。

(二) 协调对共性问题的审查标准

审查机关与规范制定机关之间的关系包括领导和监督关系,这就决定了不同的审查机构对相关规范的审查标准存在差异。

《立法法》第 112 条规定专委会、法工委对有关法规的合宪性和合法性予以审查。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 39 条规定的审查内容包括超越法定权限,同法律、法规相抵触,有其他不适当的情形。《决定》第 11 条规定了审查重点内容,首要的是是否符合宪法,该条除第 2 款规定的是政治性标准外,其它审查内容均为合宪性、合法性和适当性。《法规规章备案审查条例》规定的审查事项为是否符合政治性要求,是否超越权限,是否违反上位法和法定程序,是否不适当等。地方备案审查规定以湖北和北京为例,两地的《备案审查工作条例》第 13 条规定的审查情形均可大致分为:超越权限,违反上位规定和法定程序,违法规定权利义务或国家机关权责。

依照《立法法》关于处理权限的规定,能以适当性标准处理被审查规范的,除地方人大常委会对本级政府制定的规章外,审查机关和规范制定机关之间均是领导和被领导关系。之所以如此,在于适当性审查较之合宪性与合理性审查的程度更深、更细微,需要审查主体对被审查对象非常熟悉。即便是在业务指导关系里的适当性审查中,基于尊重被审查机关自主性等要求,指导机关和领导机关的适当性审查在强度上也应当有所区别。^[25]

在多重审查中,审查内容和工作方式的差异极有可能导致不同的审查机构对同一规范的审查会得出不同结论。并且,我国立法权划分存在交叉的情形,对部分事项不同类型的规范均可规定。于此情形下不同审查机构对规定了相同事项的规范进行审查所适用的审查标准不同,可能会出现不同的结论。

联合审查注重被审查规范与不同审查机构职责之间的联系,以联合调研或联合审查会议等方式在同一空间中对相关问题在全面了解实际情况的前提下进行审查,能扩大不同审查机构参与发表意见和审议的空间,进而在争取达成共识的前提下协调审查标准,使

[24] 参见马伊里著:《合作困境的组织社会学分析》,上海人民出版社 2008 年版,第 2-3 页。

[25] 参见王锴:《合宪性、合法性、适当性审查的区别与联系》,《中国法学》2019 年第 1 期,第 22 页。

审查机构能有效协同行为,把审查所涉及的不同主体的行为融合为一种互动,确保不同审查者能真正看到各方活动之目的与相关观点,消弭可能存在的审查标准和审查结论不统一。即便无法取得共识,在联合审查中所展现出来的不同观点也有助于法定审查机构全面掌握情况,消除可能存在的认识误区和提升审查质量。

(三) 增强对共性问题审查的实效

审查标准的差异和不同机关之间的关系也会影响审查实效和强度。据统计,在1993年7月至1996年2月和1997年1月至1998年6月两个时间段内,全国人大常委会对报送备案的3702件法规进行了审查,完成审查2049件,发现问题并要求整改的法规65件,但只收到11件反馈意见,且只有三个省级人大常委会按照全国人大常委会办公厅的意见进行纠正,其它的没有答复或者以各种理由坚持己见。^[26] 2017年经法工委发出书面研究意见,要求相关地方对有关著名商标制度的地方性法规予以清理和废止,经督促,各地方均已完成法规废止工作。但也有个别地方采取变通规避的方式,以地方协会名义继续开展地方著名商标评比认定。^[27]

由于目前全国人大的审查主要针对法规和司法解释,这就决定了法工委是日常性的审查机构。但法工委的机构性质和职权决定了其只能向制定机关提出审查意见或者向委员长会议提出撤销建议,审查意见的刚性可能不足。在国务院的审查中,负责审查的司法部与规章制定机关地位相当,其与制定机关交涉能力也可能存在不足。^[28] 即便是人大常委会的监督也可能存在不足。^[29] 实践和规范之间的疏离,会导致审查的实际效果可能有限。

通过联合审查中不同审查机构的联合行动,以不同机关的组织资源以及专业优势补强可能存在的单一审查机构权威性、组织力量等方面的不足,可以实现对被审查规范的有效审查。并且,审查结论的可接受度在相当程度上取决于审查结论的正确性,而审查结论的正确性全然系于在理性的对谈中达成共识这一关键点上。^[30] 联合审查机制可以构建有效的直接沟通平台,能提升审查中的对话水平,从而确保运用该机制所作出的结论在最大程度上得到切实遵守。

(四) 降低审查监督的对抗性

我国有较为完善的监督制度,但对抗性监督并非我国监督制度的底色。现行宪法增设专委会目的之一是增强对“一府两院”的监督,但这种监督是为了使相关机关工作得更好,而不是去专门和这些机关作对。^[31] “实践证明,人大依法加强监督,有利于促进‘一府两院’改进工作,推动国家各项工作法治化;‘一府两院’自觉接受人大监督,有利于依

[26] 参见蔡定剑:《法律冲突及其解决的途径》,《中国法学》1999年第3期,第54页。

[27] 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2018年备案审查工作情况的报告》,《中国人大》2019年第3期,第11页。

[28] 参见封丽霞著:《大国立法的逻辑》,商务印书馆2022年版,第388页。

[29] 参见景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第81页。

[30] 参见[德]阿图尔·考夫曼著:《法律哲学》,刘幸义等译,法律出版社2011年版,第299页。

[31] 参见肖蔚云著:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社2024年版,第82页。

法行政、公正司法。”^[32]

备案审查监督也是如此,审查机构在审查中可以先要求制定机关到会说明情况,再向制定机关提出书面审查意见,认为应当纠正的可以与制定机关沟通,并推动制定机关修改或废止相关规范。这一制度可谓充分尊重制定机关的自主权,不到“万不得已”不行使撤销权。有效审查依赖于审查机构充分行使职权才能实现,在涉及多重审查时尤其如此。并且,制度预设和政治理念同现实之间不可能完全契合,各国家机构都会有相应的组织目标,这在备案审查中同样如此,如果分歧过大可能会产生影响制度实施的现象。

联合审查机制强调不同审查机构的全过程有效参与,不同审查机构和制定机关可以就制定相关规则之时为何制定、所要达到的目标等考量进行充分沟通,在现场对话、讨论乃至质疑过程中实现充分的信息交流。这些信息一般来说是审查主体难以掌握的,在交流过程中使所讨论的问题更具针对性,进而实现互相说服,最终达到无论是要求自行处理抑或是作出改变或撤销的决定都能增强制定机关和其他主体的接受度之目的。

四 联合审查机制的运行规则建构

《决定》关于联合审查机制的规则的规定较为原则,有必要进一步构思更具可操作性的联合审查机制,明确联合审查机制的适用对象、运行程序、不同审查机构的权限协调等。

(一) 明确联合审查机制的适用对象

联合审查机制适用于法规、规章、司法解释等规范性文件,且必须存在共性问题,如监察法规可以对有关监察官这种特殊的公务员的事项作出规定,进而可能会同国务院有关公务员管理方面的行政法规产生重合,此时应当仔细甄别是否存在共性问题。备案审查应当区分被审查规范是严格意义上的国法还是党政联合发文,如部分规范虽然规范的是监察事项,但由纪委监委联合发布,此时应当全面考虑制定主体、牵头机关、发布主体、发文字号以及所规定的内容等。如果是严格意义上的监察法规,则可以构成联合审查机制适用的对象。这一要求在符合《中国共产党党内法规制定条例》规定的党政联合立规情形时同样适用,按照该条例第 13 条的规定,制定党内法规涉及政府职权范围事项的,可以由党政机关联合制定,这就会导致相关规范存在党规和国法交叉的情形,甚至主要是国法的内容,于此情形下也应当明确规范的性质。

基于全国人大及其常委会对“一府一委两院”和省级人大及其常委会的监督权以及备案审查全覆盖的要求,对于国务院和国家监察委员会公开发布的具有普遍约束力的决定和命令、“两高”制定的司法解释性文件、省级人大及其常委会发布的决议等,如果存在涉及其他机关审查机构职权范围内的共性问题,应当可以适用联合审查机制。

(二) 确定联合审查机制的运行程序

首先是启动联合审查机制,如果法工委认为存在符合启动联合审查机制的情形,且确

[32] 吴邦国著:《吴邦国论人大工作(下)》,人民出版社 2017 年版,第 676 页。

有必要启动时,不能排除享有法定审查权的审查机构。其次是由相关审查机构对被审查规范作初步研究,虽然法工委可以自主决定是否启动联合审查机制,但并非必然适用该机制,也可能存在无需进一步审查或不应当适用联合审查机制的情形。再次是函告制定机关,审查机构如果认为被审查的规范存在问题,应当由审查机构函告制定机关,要求其在法定期限内作出说明并反馈意见。对于经批准才能生效的法规,在函告时应当抄送批准机关。复次是征求意见和调查研究,在联合审查中,可根据情况征求有关专委会的意见,涉及其他机关职权的,还可以征求相关机关的意见;由于相关规范的抽象性,是否真的存在问题,是否根据本地区、本部门的实际情况作出规定,要通过实地调查研究才能全面了解情况。最后是共同研究提出审查意见和建议,参与联合审查的审查机构依照规定,如果认为被审查规范存在问题,可以依法向制定机关提出书面审查意见,也可以要求制定机关到会说明情况,再向制定机关提出书面审查意见,制定机关按照审查机构所提意见进行修改或废止的,审查中止。审查机构认为被审查规范存在问题而制定机关不予修改的,审查机构应当依法提交有权主体处理,并通知制定机关。

(三) 尊重其他审查机构的判断和职权

在联合审查中,为确保法治体系统一和人大的地位,必须落实人大的主导地位。但人大主导不等于人大垄断,更不是取代其他审查机构。每一国家机构都有自己的法定职权,这些职权应当同相关机构的性质、行动能力等要素相适应,这也决定了不同国家机构的职权会存在重叠。这就要求为确保每一项国家任务都可以得到与其特征相适应的恰当圆满解决,相关国家机关的结构、组成和人员就更多需要满足功能属性的要求,当特定机关与由其所行使的基本功能不适配时,这种功能行使和分配在原则上是被禁止的。^[33] 这就是源于德国的功能适当原则,推进联合审查必须尊重其他审查机构的职权。

第一,从不同机构的行动能力来看,在联合审查中必须尊重其他审查机构的职权和判断。联合审查由法工委启动,但也应当遵循功能适当要求,考量所审查的事项由自己作决定是否为最优选。全国人大常委会法工委负责日常的审查工作,但并不负责个案审理,对此彭真指出:“(人大常委会)不要把应由国务院、法院、检察院管的事也拿过来。如果这样,就侵犯了国务院、法院、检察院的职权。而且第一我们管不了,第二也管不好。”^[34] 这就明确了基于分工的要求和行动能力的制约,人大不能以监督的方式代行包括备案审查权在内的其他机关的职权。人大行使国家立法权,对立法意旨的解读更权威,但包括国务院审查机构在内的执法机关以及司法机关在运用规范过程中直面规范与事实如何涵摄的问题,一些规则只有在实践中才会被关注,并穷尽可能会被适用的规则,于此过程中相关规范存在的问题才可能被充分发现。如法工委对公民提出的对《某市著名商标认定和保护条例》的审查建议处理后发现,各地关于著名商标制度的地方政府规章共二十余部,这是对2001年《商标法》修改后已经废止的原驰名商标制度的变相恢复,与使市场在资源

[33] 参见[德]康拉德·黑塞著:《联邦德国宪法纲要》,李辉译,商务印书馆2007年版,第382-383页。

[34] 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第563页。

配置中起决定性作用这一全面深化改革的目标不符。^[35] 这无疑涉及全面深化改革领域中的共性问题,且同其他审查机构的职责相关。

第二,从我国以抽象审查为主的审查方式来看,联合审查中尊重其他审查机构的判断也有必要性。就域外经验而言,抽象审查在一定程度上是人们为了弥补美国式具体审查之不足而建立起来的制度,但较之具体审查,它对基本权利保障的贡献较有限。^[36] 我国《宪法》序言规定一切国家机关都有保证宪法实施的职责,这就要求在对共性问题进行审查过程中合理借助其他规范适用机关的力量。如此可以实现对系争规范和案件的全面把握,同时不代替相关机关的判断,也能使联合审查成为沟通人大系统与其他审查机构之间的有效机制。

综合上述分析,可以考虑的做法包括:第一,在审查过程中确保相关审查机构的实质性参与。第二,对于各审查机构意见分歧较大的事项,应当在审查意见中全面体现各方意见,由有权作出最终处理决定的审查机关在全面审查的基础上作出决定,并以全国人大审查机构的意见为准,这就可以确保人大审查的主导地位,也能使不同审查机构的意见得到体现,实现联合审查。第三,对于部分涉及双重或多重审查的规范而言,基于维护中央以及上级权威和审查强度的考虑,应当由最具权威性和最高层级的机构作出最终决定。

五 联合审查机制的实施保障

联合审查机制的落实不仅要明确该机制运行的规则,还必须依靠我国备案审查制度的总体完善。

(一) 发挥人大在联合审查中的主导作用

习近平总书记强调要“发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用”。^[37] 备案审查从一定意义上而言是立法的“后端”,必须坚持人大在备案审查中的主导地位,这可以实现对其他审查机构审查监督的“再监督”。并且,发挥人大及其常委会在立法和审查中的主导作用对于推动全过程人民民主的发展是必要的。

法工委是联合审查机制的实际负责机构。法工委在审查过程中的作用可谓是全方位的,审查要求由专委会和法工委审查,法工委可以向制定机关提出书面审查意见,要求制定机关到会说明情况,向委员长会议提出予以撤销的议案、建议;审查建议由法工委审查,必要时送有关专委会审查、提出意见。由于常委会的会期有限且面临繁重的立法任务,因此,可以考虑在既有制度安排下作进一步细化。

首先,在审查机构方面,应有宪法和法律委员会的参与。宪法和法律委员会的参与符合《决定》第 4 条关于专委会、法工委在特定情形下可以召开联合审查会议之规定。共同

[35] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社 2020 年版,第 52-53 页。

[36] 参见柳建龙:《德国联邦宪法法院的抽象规范审查程序》,《环球法律评论》2017 年第 5 期,第 118、120 页。

[37] 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022 年第 5 期,第 9 页。

审查涉及人大系统中不同的审查机构,且同联合审查机制在工作方式上有类似之处,就此而言可由共同审查的推进带动联合审查机制得以落实。引入宪法和法律委员会可以达到提升民主性、回应社会对涉宪问题的关切和提升联合审查质量之目的。

其次,审查机构如果认为应当启动联合审查机制,应当向委员长会议报告。按照《全国人民代表大会组织法》第 25 条的规定,委员长会议的职权包括“指导和协调各专门委员会的日常工作”,如果出现意见分歧,委员长会议可以及时进行指导和协调,并且撤销的议案、建议由委员长会议向常委会提出,也有利于委员长会议对联合审查事项的全面把握。

最后,吸收人大代表和常委会委员参加联合审查。人大代表和常委会委员直接代表民意,《宪法》第 76 条规定全国人大代表应协助实施宪法和法律,《决定》第 15 条规定坚持备案审查工作与代表工作相结合,邀请代表参与调研,认真办理代表议案、建议。因此,可以在条件成熟之时进一步明确人大代表和常委会委员参与备案审查的制度和发挥作用的方式,由人大代表和常委会委员参与联合审查的调研和审查,提供更多元的意见和建议,这也能为人大代表和常委会委员监督审查机构提供渠道。

(二) 协同发挥不同主体提出共性问题的作用

启动联合审查机制的条件是“共性问题+涉及其他审查机构职责”,涉及其他审查机构的权限较容易判断,共性问题的发现和判定对于启动联合审查机制更为关键。联合审查由法工委启动,但法工委只审查部分规范,单靠法工委可能力有不逮。是故,必须对共性问题的提出机制作进一步完善。

第一,优化共性问题的主动发现方式。基于人大审查机构职责的广泛性,一些共性问题在审查过程中能被发现。如新《立法法》关于设区的市可以行使立法权的事项新增“基层治理”,这就使设区的市可以立法的事项相对集中,且囿于立法经验、能力等因素的制约,可能使不同主体制定的规范存在共性问题。并且,每年都有大量公民和组织提出审查建议,因此,对于海量的审查建议应当仔细甄别。2019 年中国人大网开通审查建议在线提交平台,在这一技术条件支撑下,可以充分运用大数据和信息手段抓取审查建议中的关键词,找出审查建议中的共性问题。

第二,确立共性问题报告机制。法工委 2021 年收到国务院有关部门对有关法规提出合宪性审查建议,^[38] 2024 年的审查工作报告两次提到有关部门对相关规定提出联合审查的建议,^[39] 这些实践表明《立法法》未规定的国家机关也有动力和能力提出审查建议。因此,可以考虑确立共性问题的报告机制,对在执法和司法过程中发现的问题逐级上报给相关主管部门或“两高”,由主管部门或“两高”在审查后提出审查要求。原因在于:一则

[38] 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2021 年备案审查工作情况的报告》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2022 年第 1 号,第 245 页。

[39] 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2024 年备案审查工作情况的报告》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2025 年第 1 号,第 151 页。

实务机构更有可能在实践中发现相关问题,是否真的存在问题往往需要对相关规范进行解释才能确定,按照规定,司法工作中具体应用法律的问题由“两高”解释;不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题,由国务院及主管部门解释。相关主管部门在解释中可能发现共性问题,进而提出审查要求并无不妥。二则从实践来看,法律实施需要不同层级和不同类别的机构分工合作,而随着国家机构层级的扩张,层级之间容易形成信息阻隔,上级对下级的控制高度依赖下级机构尤其是基层法律实施机构的配合及信息反馈。^[40]当然,这种机制要求将提出审查要求的主体予以适当扩展,基于审慎改革和行动能力等考虑,可以扩大到国务院主管部门。这种扩大有其必要性,现有权提出审查要求的主体从未行使职权,将主体适度扩张不会造成审查压力骤增,也能激活要求审查权。三则《全国人民代表大会组织法》第 37 条规定专委会的工作包括审议常委会交付的被认为同宪法、法律相抵触的部门规章,并提出意见,从职责上看专委会与国务院部委之间存在关联,也应当有权对共性问题提出审查要求。

(三)健全联合审查机制实施的制度供给

现代政治是责任政治,形成明确、合理且能提升工作效率的责任制是我国现行宪法的要求。^[41]为确保国家机构及其工作人员能依法履职,在规定职权的同时必须明确相应的责任。联合审查机制的有效运行也需要相应的机制予以保障,在考虑机构的定位、法定职权、运行方式等要素的基础上可以明确该机制实施的保障机制。

第一,明确不同审查机构的工作职责。全国人大常委会负责组织、部署和推进联合审查机制。由法工委和相关专委会承担统筹协调责任,执行部署全国人大及其常委会有关安排的贯彻落实,负责联合审查机制的启动,具体组织、协调不同的审查机构,这符合《决定》等对法工委职责的规定。关于审查机关与规范制定机关之间的关系,依据《立法法》等确定牵头责任和协助配合责任,这符合联合审查机制中有不同审查机构参与的规定,也能形成不同审查机构在参与审查的过程中承担不同而相互密切关联的责任的差序格局。

第二,明确监督和追责机制。对于任何国家机构及其工作人员的职权来说,若无相应的监督和追责机制,将无法确保实现制度目标。因此,可以在将来制定《备案审查法》或者完善相关制度时明确监督措施和相关责任(包括机关内部责任),同时可以在党内法规层面明确相应的处理措施,通过党规和国法监督措施的同向发力确保联合审查机制能有效推进。

[本文为作者参与的 2023 年度国家社会科学基金青年项目“保证宪法实施视阈下的党内法规备案审查衔接联动机制研究”(23CFX001)的研究成果。]

[40] 参见刘杨:《执法能力的损耗与重建——以基层食药监执法为经验样本》,《法学研究》2019 年第 1 期,第 25 页。

[41] 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 1483 页。

Systematic Development of the Joint Recordation Review Mechanism

[**Abstract**] Recordation review is a constitutional system with Chinese characteristics designed according to the national conditions in China. It is also an important working system for the National People's Congress (NPC) and its Standing Committee to perform their constitutional supervision duties. In practice, recordation review plays a positive role in ensuring the strict enforcement of orders and prohibitions issued by the Central Committee of the CPC, upholding the authority of the Constitution and laws and the unity of the legal system, protecting civil rights, and improving the quality of legislation. The Decision on Improving and Strengthening the Recordation Review System (the "Decision") adopted by the Standing Committee of the NPC at the end of 2023 establishes a joint review mechanism to optimize the recordation review system. The Decision makes a preliminary clarification of the normative connotation of the joint review mechanism. We should get a full understanding of the characteristics of the joint review mechanism by starting with the relations between the joint review mechanism and other specific working methods, such as the recordation review mechanism, and between the joint review mechanism and joint review meetings and by comparing these different systems. As a new mechanism embedded in the existing review system, the joint review mechanism has its unique application conditions and characteristics as well as clearer operation methods than other review mechanisms. It has the value pursuits of solving the common problems involving the review agencies of different state organs, such as the dispersion of review forces, coordinating review standards, and enhancing the intensity and effectiveness of review. Generally speaking, the joint review mechanism is in the exploratory stage. It is necessary to clarify specific rules of this mechanism relating to its application objects, its operating procedures, and the relationship between its responsibilities and those of other review bodies on the basis of its characteristics and the general rules of the recordation review system in China. At the macro level, we should determine the path to guaranteeing the implementation of the joint review mechanism. In the process of promoting this mechanism, we should adhere to the CPC's overall leadership and its role in coordinating different review bodies, ensure the leading position of the NPC in the joint review, improve the mechanism for the presentation of common problems, and build a guarantee system for the implementation of the mechanism, so as to ensure the effective operation of this mechanism.

(责任编辑:田 夫)