

# 论法规规章备案审查制度的完善

宋鹏举 俞俊峰

【摘要】法规规章备案审查制度,作为落实我国宪法关于全国人大及其常委会法律监督权相关规定的制度,具有重要价值。但是,目前此制度的运行状况与发展前景却堪忧,理论界关于这方面的研究也十分匮乏。为此,探讨完善与发展此制度就显得尤为必要。

【关键词】法规规章备案 审查制度 完善 发展

根据我国现行《宪法》和《立法法》规定,全国人大及其常委会监督宪法和法律实施,而法规规章备案审查可以作为一种重要的监督保障方式。目前,在我国由全国人大及其常委会履行法律监督权的情况下,具有重要价值:对法规规章进行一定的事前或事后审查,维护宪法法律权威、维护社会主义法制统一,可以加强全国人大及其常委会的法律监督权,使其监督权的实施更具一种具体的制度性保障,最终通过落实法律监督权保障公民的宪法法律权利不被依“法”剥夺,保障公民不被依“法”增加法定义务之外的义务。

## 法规规章备案审查制度概述

法规规章备案。法规规章备案是指法规规章制定机关将已制定的法规规章报送备案机关,由备案机关进行存档备查。虽然备案不需要对所备案法规规章进行批准,但是备案并不排斥审查,因此备案是否包括对备案内容的审查,以发现其是否违宪、违法或存在其他问题,以便可以启动人大的法律监督权。

法规规章备案与审查的关系。从这一制度在我国运行的历史来看,是否包括审查可以分四个发展阶段:对法规规章备案审查,是自1982年宪法赋予全国人大常委会规范性文件审查权开始的,但是1982~1992年,规范性文件的备案并没有与审查相联系,全国人大常委会只是将备案法规存档以备查阅,备案=存档,而没有通过备案来审查规范性文件;1993年~2000年《立法法》实施前,这一阶段是包括审查的,并且是事前审查备案的法律文件;2000年《立法法》实施后至2003年《行政法规、地方性法规自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》实施前,取消了事前审查备案的法律文件,代之以被动审查,即“不告不理”,主要是由国家机关来“告”,由公民建议(无法律约束力);2003年《工作程序》实施后确立了被动与主动审查相结合的备案审查制度。<sup>①</sup>其中现行

《立法法》具体规定了备案的法律文件为法规规章。即现行的制度是一般情况全国人大常委会不主动审查备案法规规章的内容是否合宪、合法,但也可以主动事前审查备案法规规章。也即法规规章备案制度在我国实际上是包括审查的,法规规章备案在我国实际上是法规规章备案审查。但是该制度在我国究竟应发挥什么样的作用,其有什么样的价值,我们必须从其性质与应然状态来探知,以便与现实中的状态进行对比、校对,以完善并按其价值的指引来进一步发展该制度。

## 法规规章备案审查制度的应然与实然状态

法规规章备案审查制度是落实宪法关于全国人大及其常委会监督宪法、法律实施的重要制度,就其性质来说是一种法律监督制度,即通过“以权制权”的方式来达到调控地方权力、行政权力,维护最高代表机关权力,保障人民当家作主权力的一种法律监督制度。分析此制度的性质是为了探究此制度的设计目的,得知其应然状态,从而为与实然状态作对比找出二者脱节的原因与问题所在。因为应然状态符合事物的本质,实现了事物预期价值的一种状态,正像马克思在《离婚法草案》中所论述的观点:一种法律制度还有无存在必要就在于其是否还符合其本质。因此,从以上性质的论述,可以得知其应然状态,即以一种具体的制度形式来一定程度启动、落实人大的宪法法律监督权、以达到“以权制权”的方式来调控地方权力、行政权力,维护最高代表机关的权力,保障全国多数人的长远利益的一种状态,这种状态形式上表现为法规规章得到规范、宪法法律权威得到维护、公民权利得到普遍有效保障,不被依“法”剥夺。

但是,现实中该制度的运行是否良好,是否能达到其应有的状态?对法规规章备案审查,自1982年已经开始,但从1982年宪法赋予全国人大常委会规范性文件审查权以来,人大常委会还没有正式撤销过一件违宪或违法的法

规。从1993年八届人大到2000年《立法法》实施前,备案制度改为主动审查,送交审查的法规近6300件<sup>②</sup>但审查却收效甚微。因此,九届全国人大期间,取消事前审查,代之以2000年《立法法》设定的被动审查,即由相应国家机关提出有法律约束力的审查要求,必须审查;由单位、个人提出无法律约束力的建议,可审可不审。所以,被动审查也未见效。于是被动与主动审查相结合成为新的选择。但是在主动审与被动审未见效的情况下,改为两种都打了折扣的审查的结合,审查也未必会见效。因为,症状的关键并不在于主动审或被动审本身。

从这些备案审查制度实际状况看,其并没有发挥作用、实现应有价值。就制度运行本身来说,问题在于缺乏运行制度的基本物质载体——强有力的审查机构及充足的职业化人员配备;缺乏从制度过渡到现实的阶梯——程序保障;缺少启动与运行制度的发动机——民众的参与;缺乏与制度配套的责任制度。《立法法》并没有重视此制度,对于备案的规定也没有侧重于以上方面,致使备案审查仍然处于尴尬境地,不能有效地发挥作用,保障人大的法律监督权。

现行《立法法》关于法规规章备案审查规定存在的问题

现行《立法法》通过将大部分审查监督权授予国务院行使来解决法规规章备案审查制度无法发挥作用的状况,但是实际上赋予了国务院类似于一种初审权。利用国务院的资源与权威解决问题的方案,从长远来看,会偏离备案制度的性质与应然状态,难以保障宪法赋予人大的法律监督权的实施,也会产生一些问题:

违背“有授权必有监督”的法学公理。一方面,宪法规定了全国人大是最高权力机关,其常委会是常设机关,主要职权是立法权、监督宪法实施权,即可以说其是立法机关与法律监督机关;另一方面,宪法规定了国务院是国家最高行政机关,主要职权是行政管理权,也有行使授权的立法权,但是无论从各国宪法精神、法理来看,都不能将授权立法权与授权立法的监督权同时授予行政机关,使其集立法与立法监督权于一身,而必须是由立法机关来掌控授权立法的监督权。

间接授予了国务院备案审查地方法规的权力,造成不同性质权力之间的混乱。虽然地方法规违宪违法或与行政法规部门规章冲突最后解决问题的决定权在人大,但是实际上赋予了国务院类似于一种初审权。通过国务院对地方法规初审来发现问题,进而上报人大常委会,进行事后被动审查,这样虽分担了人大常委会的负担,却造成不同性质权力之间的混乱。

容易造成全国人大及其常委会授权不当的结果。全国人大及其常委会只能授予或交办性质上适合行政机关行使的权力或工作,而不能授予性质上不适合行政机关


行使的权力,即这种法规规章的审查权。

除此之外,《立法法》关于备案制度的程序、民众参与等规定并没有太多的完善,这三方面的问题依旧存在。所以,目前的做法并没有解决制度本身运行的问题,也无法实现制度的价值。

备案审查制度的完善与发展

要完善备案制度必须要有合理可行的原则或标准来指导。从国情出发,以长远全局的眼光来指导目前的制度设计,尤其是从制度的本质与预期价值出发来校正其发展过程。

完善方案。一是从国情出发,在维护全国人大最高权力下进行制度设计,结合备案审查制度本身的特点与价值,将其作为落实宪法规定的全国人大及其常委会法律监督权的具体制度之一。二是从制度的本质与价值出发,使备案审查权回复到人大常委会,通过整合资源、完备程序及建立公民参与制度,来使其最终正常运转。三是建立有约束力的公众参与制度,使公众参与到备案审查制度的启动中来。在要求审查的主体中,民众不但是主体,还应进一步在一定程序的保障下获得有约束力的参与结果。当然每个民众都可以要求审查,这也是不现实的,但是可以规定一定范围的民众或团体的审查权启动权,而启动审查后,须及时答复的参与审查制度。四是设计实体法律制度必须同时设计完善的配套程序制度,完善备案制度的程序立法。以上述标准为指导,进行备案权向人大常委会的回复,整合移转资源,完备程序、民众参与等方面,才能使制度有效运转起来,这也是保持法律稳定与连续性的需要。

对该制度发展前景的思考。在完善备案审查制度的同时,我们必须以发展的眼光对其前景进行远眺,以指导目前的制度设计,使其向更好的方向发展。备案制度本身也是具有局限性的,仍然是一种相对的、以权制权的外部监督,缺乏真正的、民众的外部参与,对象只限于法规规章,也没有相对有力的决议权,因此其完善后的进一步发展方向,值得思考。值得注意的是,2004年5月,全国人大常委会法工委新设了一个工作机构——法规规章备案室。<sup>③</sup>虽然这个备案室只是人大常委会内部整合资源进行专门备案审查的机构,附属于人大常委会法工委,但是却给了我们一种启迪:可以以此机构为依托建立有中国特色的统一的法律监督机构,更好地实现全国人大及其常委会的法律监督权。(作者单位分别为:浙江省温州市人民检察院,厦门大学) 

注释

①②③文晔,张意轩:“全国人大法规审查备案室新张 违宪审查还在远处”《新闻周刊》2004年第23期。