

中共「全國人大」專門委員會 審議法案之研究

楊 勝 春

(中國文化大學中山學術研究所
法學博士)

摘 要

各國國會幾有常設委員會之設置。作為中共「國會」的「全國人大」內部常設性質的委員會稱為「專門委員會」。吾人探究「全國人大」專門委員會行使法案審議的內涵，經與西方議會常設委員會的運作情形對照之下，凸顯了三大特徵：兼採群眾路線、傾向「院會、委員會折衷主義」及固定不變的主審委員會。但此等特徵的背後，卻浮現若干問題，這包括：黨意與民意結合不易、專門委員會數量不足、業務分工不均及審議法案權責輕重差距過大等皆是。

關鍵詞：中共、「全國人大」、專門委員會、法案審議

* * *

一、前 言

觀諸各國中央立法機關—議會的結構與功能，委員會制度無疑是備受矚目的一環，論者甚至直指二十世紀之際，此一制度擺設了避免議會淪為行政部門附庸的防衛陣勢^①。就委員會制度檢視，其中的常設委員會 (standing committee) 更深受關注。只因常設委員會的設置，帶給議會的正面影響所及，非僅有益於法定職掌的落實，專業程度的提升，同時對於增進議事效率與深化政策決定，更是無可取代。由此看來，常設委員會之能獲得高度重視，可謂其來有自。

註① Malcolm E. Jewell & Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, 3rd ed. (New York: Random House, Inc., 1977), p. 177.



細查各國議會常設委員會的職權，其間難免存有或多或少的出入，但不論如何，法案審查係屬彼此共同具備的職權之一，可資用作適當的比較變項（comparative variable）。

在中共，「全國人民代表大會」為「中國式」的議會^②，其所屬專門委員會的性質與地位，相當於西方議會的常設委員會。「全國人大」專門委員會的建制始於一九八三年^③。是年依據「八二憲法」第七十條規定，一舉成立了民族、法律、財政經濟、教育科學文化衛生、外事及華僑六個專門委員會，往後又於一九八八年四月「第七屆全國人大第一次會議」增設「內務司法委員會」，以及一九九三年三月「第八屆全國人大第一次會議」增設「環境保護委員會」（翌年「第八屆全國人大二次會議」時易名為「環境與資源保護委員會」）。專門委員會於「全國人大」閉會期間，則接受「全國人大常務委員會」的領導。迄今，「全國人大」仍以八個專門委員會的規模繼續運作。

自八十年代起，「全國人大」的立法工作較諸七十年代以前大有開展，不但法案的起草與提案權的行使，逐次往上攀升，且法案審議花費的時間，法條內容的修正，乃至討論的爭議次數及調查研究的投入……，凡此均有顯著增加，因而取得了一定的成績。究其緣故，環境因素攸關至鉅，諸如：意識型態的轉向，由階級鬥爭指向務實經建；政治運動的轉型，由激烈狂熱到漸進舒緩，固是重要原因。此外，黨對立法事務的重視與支持，以及「全國人大」本身的組織結構較前來得完善，同樣是不可或缺的要害^④。而「全國人大」組織結構中的專門委員會制度當即發揮了極大的作用，特別是法案審議方面尤有可觀。

本文探究「全國人大」專門委員會審議法案的特徵，以之刻劃專門委員會於「全國人大」及其「常委會」立法程序中的角色及其所引發的問題。另有鑒於通過比較方法可使專門委員會審議法案的特徵益發凸顯，乃先行概覽西方議會常設委員會審議法案的相關制度，以便為兩者比對奠定基礎。

二、西方議會法案的審議

綜觀西方議會，英國素有「議會之母」的美譽，而美國、法國及德國亦有歷時不短的一部議會史，加以此等國家分屬諸種政治體制^⑤，允為考察西方議會常設委員會

註② 中共方面亦有學者主張「人大就是議會，人大不過是議會的中國叫法而已」、「中國人大叫中國議會也未嘗不可」。見蔡定劍，中國人大制度，一版一刷（北京：社會科學文獻出版社，一九九二年八月），頁一一五。

註③ 在此之前的第一、二、三、五屆「全國人大」僅設有民族、法案、預算及代表資格審查四個委員會，其中前二者為常設，後二者為非常設，且並未使用「專門委員會」一詞。

註④ 有關意識型態、政治運動、黨政關係及「全國人大」本身組織結構對其立法工作影響，參閱楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平，初版（高雄：高雄復文圖書出版社，一九九七年十二月），第五章。

註⑤ 此四國採行的政治體制，英國為「內閣制」，美國為「總統制」，法國為「雙重行政首長制」。至於德國雖與英國同採「內閣制」，唯後者行單一內閣，前者行聯合內閣。



相關制度的範例。

關於法案審議，採行「讀會」制度的國家，原則上法案必經委員會及院會審議的過程殊無二致；只不過，審議程序未盡一致。一般自一讀之後的委員會審查開始，而後依序為二讀、三讀，如美、德兩國即是如此。英國則於二讀過後方才進行委員會審查。法國則是在委員會審查之後始進入一讀。當然，本文所著重者是其委員會審議法案的角色扮演。

(一)英國

在英國平民院中，常設委員會依議案需要設置，且冠上 ABCD……字母的名稱，為數在不同時期而有差異^⑥。各常設委員會所屬成員變動不居，為其一大特色^⑦。獲得二讀審議通過的法案，僅一些特定或情況特殊的法案^⑧，由全院委員會（committee of the whole house）審議，或者基於節省時間，而改交選任委員會（select committee）審議^⑨，除此而外，通常係交付常設委員會審查。

對於付委審查之法案，常設委員會無權予以擱置，只能從事修正，依次逐條逐句討論。更因法案於二讀時，即已確立法案的基本架構，常設委員會無權更動，僅能從事於法案內容與文字是否適當的斟酌修改。另外，為使法案修正趨於完善，委員會於審查過程中，亦會邀請專家參與。當法案審查完竣，則需向院會提出報告。

(二)美國

常設委員會於美國參眾兩院均有設置，用以審查各項議案。關於常設委員會的數目，幾經大幅更動，自一九四七年以後始呈現較為穩定的狀態，依據一九九一年的統計數字，參議院有十六個，眾議院有二十二個。不過，常設委員會之下的小組委員會數目仍處於變動狀態中。

法案交付委員會審查，為院會朗讀標題完成一讀後的必經過程。付委審查的處置方式，因法案性質的不同而略有區別。參眾兩院不論是各自先審的法案或相互提出的法案，一般採納各該院主席指揮監督的議事專家擬議的意見，將法案交付某相關委員會審查。若屬私法案，則提案議員有指定交付某一委員會進行審查之權^⑩。而後法案再被交付給大多數委員會均有設置的小組委員會。接著委員會（或小組委員會）主席

註⑥ 吳大英等，比較立法制度，一版一刷（北京：群眾出版社，一九九二年十二月），頁四九三。

註⑦ A. H. Hanson & Malcolm Walles, *Governing Britain: A Guide Book to Political Institutions*, 5th ed. (London: Fontana Press, 1990), p. 75.

註⑧ 所謂特定法案，包括租稅與財政法案、緊急法案及具有憲法性質的重要性法案。所謂情況特殊的法案，譬如執政黨與在野黨席次相當接近，或執政黨認為常設委員會審議，通過法案較為不利時。參閱許介麟譯，議會立法過程之比較研究，一版一刷（台北：立法院秘書處，一九九一年六月），頁五九。

註⑨ David R. Miers & Alan C. Page, *Legislation*, 2nd ed. (London: Sweet & Maxwell Ltd., 1990), pp. 80~81.

註⑩ 張世賢，比較政府概要（台北：中華民國公共行政學會，民國八十一年六月），頁七五。



視法案價值、輿情反映及議員態度決定是否召開聽證會，凡未經聽證會而告通過的法案微乎其微^⑩。聽證會結束，進行逐條審查的同時，遇有修正提案也一併討論，最後作成決定。倘作成向院會建議制定法案的決議，則小組委員會的決定在委員會中，以及委員會的決定在院會中極少被修正；反之，則幾已宣告法案的死亡^⑪。

(三)法國

根據法國現行憲法第四十二條規定，法案以交付特別委員會為原則，當特別委員會未設時，方才交付以六個為上限的常設委員會審查。唯證諸實際，運用特別委員會的情況並不頻繁，大部分法案仍交由常設委員會審查^⑫。委員會審查會議不公開舉行，除表決程序外，其他多屬習慣程序，未有具體法律規定。審查每個法案時，必須選任一名報告人負責起草審查報告，該報告應於法案付委日起三個月內提出，逾越期限，政府或五十位議員得向委員會提議撤回原案^⑬。委員會審查期間，必要時亦可舉行聽證^⑭。由於院會審議之法案，若屬政府草案，則討論主要是針對政府原提案，委員會審查報告僅供參考，只有議員個人提案，才以委員會審查報告作為討論基礎，因此委員會審查階段並非國會立法過程的重心^⑮。原則上，法案須得國民議會與參議院同意才算通過，而兩院相繼審議法案的程序也告一致。

(四)德國

同樣採行兩院制的德國，其聯邦議會與聯邦參議院均有常設委員會，其數目歷來迭經變動，如聯邦議會多則逾三十五個，少則不滿二十個，第十一屆會期（一九八七年～一九九一年）為二十一個。所有法案先行送交聯邦參議院委員會審查，參議院作成決議聲明，並由聯邦政府連同政府意見移交聯邦議會後，依序進行一至三讀的審議過程。一讀一般僅朗讀標題，但也可能對法案展開初步辯論。後續委員會階段，聯邦議會將參議院之決議聲明和政府意見一併付委審查。此刻，若法案交付二個以上委員會審查，通常視法案性質指定一主審委員會，要是法案過於複雜，則同時交付主審權予二個委員會^⑯。依聯邦議會議事規則委員會得舉辦聽證會的規定，至第十屆會期，平均每五個法案即舉辦一次聽證會^⑰。委員會可對法案加以增刪，甚而改變草案原貌，

註⑩ 許介麟譯，前引書，頁一二三。

註⑪ 同前引書，頁一二三～一二四。

註⑫ 黃峻昇，「行政權與立法權之關係—合理化的議會制」，見姚志剛等，法國第五共和的憲政運作，初版（台北：業強出版社，一九九四年十一月），頁一一八～一一九。

註⑬ 吳大英等，前引書，頁五〇三。

註⑭ 許介麟譯，前引書，頁一八一。

註⑮ 劉淑惠，「法國第五共和的國會」，見姚志剛等，前引書，頁一七五。

註⑯ 劉佳侑，「德國聯邦議會常設委員會之組織活動」，立法院院聞（台北），第二十三卷第六期（民國八十四年六月），頁五八。

註⑰ 呂坤煌譯，「德國聯邦眾議院的任務」，立法院院聞，第十九卷第九期（民國八十年九月），頁六〇。



提出幾近新草案的修正^①。審查結束，委員會指定之報告人應向聯邦議會報告審議經過及修正理由，大會即以此為基礎，繼之展開二讀與三讀。

三、「全國人大」專門委員會審議法案的權責與程序

依據中共「全國人大組織法」第三十七條規定，專門委員會在法案審議過程中的職權包括：審議「全國人大主席團」或「全國人大常委會」交付的法律案；對於「全國人大」及其「常委會」所審議的法律案同各該委員會有關的問題部分進行討論、調查研究。按法案性質歸屬，各委員會掌理的範疇分別是：「民族委員會」：負責民族部分相關事項；「教科文衛委員會」：負責教育、科技、文化、衛生、人口、體育相關事項；「華僑委員會」：負責華僑、歸僑、僑眷相關事項；「財政經濟委員會」：負責計劃、預算、財金、工交、商貿、農業相關事項；「外事委員會」：負責外交等涉外相關事項；「內務司法委員會」：負責人事、民政、司法、公安、國家安全相關事項；「環境與資源保護委員會」：負責環保與資源維護相關事項；「法律委員會」：負責憲法及其他國家法律相關事項。

這中間，「法律委員會」更擔負所有法案「統一審議」之責。所謂「統一審議」，是指其他專門委員會就其審議有關的法律草案向「法律委員會」提出意見。此外，「法律委員會」也集中各常委、代表團、地方或團體等各方面的意見，對法案進行整體評估與逐條審議修改，並且向「全國人大主席團」或「全國人大常委會」提出審議結果報告與修正稿。

以「全國人大」及其「常委會」的立法程序觀之，專門委員會法案審查職權的行使，構成了立法的重要環節。在法案審議程序上，「全國人大」與其「常委會」有所區別，且法案在提交「全國人大」審議前，先經「全國人大常委會」審議、修改已成慣例，因此由「全國人大常委會」審議法案的程序先行看起。

法案向「全國人大常委會」提出後，依「全國人大常委會議事規則」規定，得由「委員長會議」先交有關專門委員會審議提出報告（第十二條）。經「委員長會議」擬定，「全國人大常委會全體會議」通過列入議程的法律案^②，一般要經過兩次以上的「常委會會議」審議^③。第一次審議時，先由「常委會全體會議」聽取提案人所作法律草案的說明，接著召開「常委會」分組或聯組會議進行初步審議，提出修改意見，而後將法案送交「法律委員會」和其他有關專門委員會審議、修改。在此同時，各委

註① 許介麟譯，前引書，頁一五五。

註② 在實務上，一般都先送達「全國人大常委會秘書長」，由其逕送「委員長會議」，或先行提交有關專門委員會和「法律委員會」審議提出意見後，再提報「委員長會議」決定是否提請「常委會」會議審議。參閱蔡定劍，前引書，頁二五〇。

註③ 此一慣例的形成可以溯自一九八三年六月「全國人大常委會」審議「海上交通安全法」時引發爭論，「委員長會議」為利法案的調查研究和磋商修改，乃作此決定。參閱郭道暉，中國立法制度，一版一刷（北京：人民出版社，一九八八年三月），頁八一～八二。



員會委員亦將法律草案帶回徵詢地方意見，進一步調查研究。

承接審議任務之後，有關專門委員會將開會討論，必要時並分赴各處調查或舉辦座談會收集資訊。「法律委員會」則透過「全國人大常委會法制工作委員會」辦事機構，彙整常委會委員及有關專門委員會意見，並視情況需要，印發法律草案分送各地方、各有關部門，或召開座談會，廣徵意見加以討論，進而研議修改意見，交「法工委」辦事機構處理，以便完成修改稿與審查結果報告。

此一審查結果報告，由「法律委員會」於下次或以後的「常委會」會議提出，其他專門委員會的審議意見則一併印發會議，隨後「常委會」組成人員針對法律草案修改稿再次進行分組或聯組討論、審議。其間若情況需要，「法律委員會」也不免續邀有關部門和專家學者與會座談，彼此交換意見。在此基礎上，「法律委員會」據以審議修改，再向「常委會會議」提出修改結果報告，後續的表決版本則由「委員長會議」決定提交「常委會全體會議」表決。

其次，屬於「全國人大」立法權限的法案，經過前述修改後，由「常委會」以正式草案列入議程建議，提請「全國人大預備會議」通過，凡列入議程的法律案，其提案人向大會全體會議提出關於法律草案的說明一經完成，草案即交付「代表團」和專門委員會同時審議，各審議單位並將修改意見送交「法律委員會」。有關專門委員會的審議意見也應及時印發會議。另一方面，「法律委員會」通過「法工委」彙整所有修改意見，統一審議後，向「大會主席團」提報審議結果和草案修改稿，對於重要不同意見亦需一併說明，然後由「主席團」完成審議，將決定表決的版本提交全體大會表決通過。

四、「全國人大」專門委員會審議法案案例舉隅

在「全國人大」及其「常委會」審議通過的法案中，本文基於審議爭議更具代表性的前提，且考量能同時兼顧法律案與法律修正案、「全國人大」與「全國人大常委會」，於是選定不同時期的「企業破產法（試行）」和「中外合資經營企業法修正案」作為專門委員會審議法案的代表案例。經彙整各相關資料²⁰，將兩項法律（修正）案的審議經過扼要呈現如下：

（一）企業破產法（試行）

一九八六年三月「國務院」向「全國人大常委會」提出「國營企業破產法（草案）」，「全國人大常委會法工委」隨即於次月轉發草案予各省級地方、中央有關部

註²⁰ 彙整內容係取材自：宋汝棼，參加立法工作瑣記，一版一刷（北京：中國法制出版社，一九九四年三月）；郭道暉，前引書；全國人民代表大會常務委員會辦公廳編，中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第二次會議文件匯編，一版一刷（北京：人民出版社，一九九〇年五月）；全國人大常委會辦公廳研究室、尹中卿主編，中華人民共和國全國人民代表大會及其常務委員會大事記（一九四九～一九九三），一版一刷（北京：法律出版社，一九九四年三月），各相關資料。



門和部分法律學術與研究單位徵求意見，並派員至瀋陽、天津、重慶、上海實地調查，開會座談進行瞭解。六月「第六屆全國人大常委會第十六次會議」召開，由「國務院」就草案內容加以說明之後，作了初步審議，由於意見分歧，會議決定交「財經委員會」和「法律委員會」進一步調查。其間，「財經委員會」為本案的審議修改，赴多個省市展開調查。「法工委」也接連召開座談會，聽取北京及中央有關部門意見。而「法律委員會」則於同年八月十九至二十二日召開四次會議，依各方反映情形，同時研究「財經委員會」意見，提出修改建議，除了對條文字句作些修改外，主要包括下列五點：

1.關於破產界限

草案規定：企業凡負債達其實有資產 60 % 以上，且無法清償到期債務者，認定達到破產界限。但如能取得擔保，並自債權人申請破產日起九十日內清償債務者，不在此限。

修改為：企業因經營管理不善嚴重虧損，無法清償到期債務者，依本法規定宣告破產。企業破產由債權人申請，而經政府有關部門資助或採行其他措施助其清償債務，或取得擔保，自破產申請日起六個月內清償債務者，不予宣告破產。此外，由債權人申請破產之企業，經上級主管部門申請整頓，且自行與債權人和解獲致協議者，中止破產程序。

2.關於整頓

草案規定：企業達破產界限，可請求調解整頓，其方案需經債權人會議通過，並經法院組織整頓監督的監管會審查後，由法院裁定。監管會對法院負責並報告工作。

修改為：經債權人申請破產之企業，其上級主管部門得申請將之整頓，企業與債權人達成和解協議，在法院認可後，由其上級主管部門負責主持整頓。

3.關於破產企業職工善後措施

草案原列有專章規範，整章刪除後，在總則中增列條文：國家妥善處理破產企業職工重新就業前之生活救濟，具體辦法授權「國務院」另行規定。

4.關於罰則

草案對於罰則部分，原採專章列舉。此章亦全部刪除僅作原則規定：破產企業有本法第三十五條各款行為之一，其法定代表人與直接負責人受行政處分；破產企業法定代表人與直接負責人行為構成犯罪者，依法追究其刑事責任。破產企業之法定代表人對企業破產負有主要責任者，應受行政處分。

5.法案名稱及適用範圍

草案規定：本法適用於國內調解整頓或破產的全民所有制企業，至集體所有制企業和其他企業之破產處理辦法，準用本法基本原則執行。

修改為：排除集體所有制和「三資」企業於本法之適用，法案名稱亦改為「國營企業破產法」。

八月底，「六屆全國人大常委會第十七次會議」開議，先後召開三次聯組會議，針對制定本法時機是否成熟一節，贊成與反對雙方旗鼓相當，正反意見針鋒相對，「委



員長會議」乃決定本案暫不交付表決。會後遂又展開另一波調查研究，除委員長彭真、副委員長陳丕顯及部分常委會委員分赴各地瞭解外，「法律委員會」同「財經委員會」復聯合召開大型座談會，邀集「全國人大常委會」、十二省市人大常委會和政府負責人，加上中央和「國務院」有關部門負責人，共同研商相關問題。「法工委」則徵詢各省市及中央有關部門對於修改草案之意見。

同年十一月十五日至十二月二日，「第六屆全國人大常委會第十八次會議」第三度審議「破產法」草案期間，「國務院」適時頒布國營企業招用工人、辭退違紀職工、實行勞動合同制和職工待業保險等四個暫行規定配合下，會議最後以出席總數一一〇人，贊成一〇一票，棄權九票，表決通過本法案。除確定採試行方式，並規定試行的前提必須在「全民所有制工業企業法」施行滿三個月之日起外，大體依據「法律委員會」統一審議所提的修正建議（即修改稿）。

(二)中外合資經營企業法修正案

「第七屆全國人大常委會第十一次會議」於一九八九年十二月開議之際，「國務院」提交關於提請審議「中外合資經營企業法修正草案」，會議對此進行了初步審議，嗣後又於翌年二月舉行的第十二次會議上再次審議。審議過程中的爭議焦點，在於合資企業可否有不約定合營期限的規定。持否定意見者，有些顧及維護國家利益、保護民族工業；有些表示依據「國務院」現行規定，合營期限業已高度放寬；也有認為如此將令政府主管部門對合資企業的管理和調控增添困擾，主張不約定合營期限的規定應予取消。持肯定意見者，則力主此舉更能體現對外開放與引進外資的長期基本國策，不但符合國際上一般慣例，而且有利於鼓勵資金與技術密集的合資企業，有利於企業長期持續投資，提供新技術，有必要作此規定。

由於意見不一，「法律委員會」一則召開包括中央有關部門、合資企業及法律專家出席的座談會，再則和「外事委員會」、「財經委員會」共組調查組赴福建省的福州、廈門及泉州等市召開座談會，蒐集有關資訊。後且會同「財經委員會」、「外事委員會」、「國務院法制局」、「對外經貿部」共同研究，予前述規定作了修正：合營企業合營期限之約定，可按行業、情況之差異而有不同之約定。採約定方式之合營企業各方同意展延合營期限者，應於合營期滿六個月前提出申請，審查批准機關應自接到申請之日起一個月內決定批准與否。

歷經二次會議審議，「全國人大常委會」決議將「中外合資經營企業法修正草案」提請「第七屆全國人大第三次會議」審議。一九九〇年三月二十八日「第七屆全國人大第三次會議」揭幕，「對外經貿部部長」鄭拓彬代表「國務院」就本法案向大會作了說明。四月二日「法律委員會」於各「代表團」審議告竣，參照「外事委員會」、「財經委員會」及各「代表團」審議意見，擬定本法案審議結果報告，連同修改決定草案一併向「大會主席團」提報。內容敘明同意修正草案的各項規定，並依部分代表及「外事委員會」的意見，建議修改草案部分條文字句，包括：

1. 對外匯款金融單位



草案規定：外國合營者在合營期滿或中止時所得資金和其他資金，以及合營企業之外籍職工薪資和其他正當收入，依法繳納所得稅後，可通過「中國銀行」按外匯管理條例匯往國外。

修改為：不限定外匯金融單位，將「通過『中國銀行』」六字刪除。

2. 合營期限

草案規定：對於合營期限，可依行業、情況之差異而作不同約定。

修改為：予彈性原則更加確定，刪除「可」字。

3. 合資企業管理機關

草案規定：權責機關為「中華人民共和國外國投資管理委員會」與「中華人民共和國工商行政管理總局」。

修改為：將權責機關表述為「國家對外經貿主管部門」和「國家工商行政主管部門」。

另外，還附帶說明部分代表之意見未納入修改者，計有：1.關於合營企業合營期限的規定，因「國務院」已進行修改，至於何者應當約定、可以約定或不約定，將由「國務院」進一步加以規定。2.關於國有化和徵收問題，顧及與「外資企業法」規定條文一致，為免招致誤解，以不作改動為宜。3.其餘一些具體問題，於「國務院」修改實施條例時一併參考即可。最後則建議「主席團」審議決定提請「全國人大會」審議通過。

此一審議結果報告和決定草案為「主席團」接受，決議將草案印發各「代表團」審議，提請大會表決。四月四日大會以二六一〇票贊成、四票反對、五十五票棄權、十四人未按表決器，通過了關於修改「中外合資經營企業法」的決定。

五、「全國人大」專門委員會審議法案特徵

經由前述中共「全國人大」專門委員會審議法案的職權、程序及實際案例的呈現，再將之與西方議會常設委員會審議法案的相關制度作一比對，凸顯了以下幾項特徵：

(一) 兼採群眾路線

西方議會立法過程中，為匯集立法信息，普遍實施聽證制度。應邀出席聽證會陳述意見的對象涵蓋政府官員、民意代表、專家學者、利益團體成員及利害當事人、關係人等。此種立法聽證會由委員會主導，成為常設委員會獲取必要資訊的重要管道。其中美、德兩國舉辦聽證會廣泛調查要求作證即是顯例。此在法國固非廣泛使用，起碼不乏實踐經驗。至於英國雖不採此途徑，但卻有專家學者參與法案審查。凡此皆有程序上的規範。

反觀中共「全國人大」專門委員會為立法案審查，慣用召開座談會、四處調查研究、印發草案至各地方及各部門徵詢意見的方式，一如先前所述審議「企業破產法（試行）」固然如此，審議「中外合資經營企業法修正案」也不例外。此等方式皆非制度



化的作為。座談會與聽證會、專家參與的審查會，不但性質迥異，單就與會對象來看，也有所出入，只不過彼此蒐集立法資料的形式較為接近罷了。尤其特殊的是徵詢各部門、各地方，乃至四處調查研究俾廣泛聽取群眾意見的辦法，帶有極其濃厚的「群眾路線」色彩，試圖匯聚各方意見加以彙整，將它轉化為具體行動再施之於群眾。此舉大有別於西方議會常設委員會採聽證會或審議會的形態將輿論制度化，而是將輿論和大眾利益反映於法案之上，以確保全體國民統合意思的實現^②。為尋求實現國民統合意思而採行的群眾路線，儼然是「全國人大」立法過程中無可替代的機制，而這一機制的執行角色大致仰賴專門委員會，或者由專門委員會通過「全國人大常委會」的法制工作機構—「法工委」擔綱。

(二)傾向「院會、委員會折衷主義」

各國議會對法案的審議，依其重心的偏向被區分為「院會中心主義」與「委員會中心主義」兩種類型。前者法案的成敗增修主要繫於院會的讀會階段，委員會階段屬於從屬附帶性質，如英國國會委員會審查法案的職權囿限於文詞字句的框框，既不能擱置法案，也無法改變前此二讀所確立的法案基本架構，即使偶有內閣主張的重要條文遭到擊敗，則內閣尋求翻案的決戰時刻也是在院會內。又如法國國會，付委審查不但有二個月完成的限期，所審倘為政府所提草案，既無法予以徹頭徹尾修改，且審查報告僅供參考，更非是院會審議討論的基礎。後者意指委員會的審查居於立法成敗的樞紐，美國即為具體例證。美國國會常設委員會向有「小國會」之稱，法案欲通過委員會審查關卡著實不易，一旦委員會決定不向法院提出報告，即形同已遭撤銷，如是足以操縱法案的生死命運。至於德國國會，可謂介於二者之間，不妨稱之為「院會、委員會折衷主義」。主要表現在於院會固然扮演法案審議的重要角色，然而委員會所佔份量也不容輕忽，其聯邦議會常設委員會審查法案至為嚴謹，每每能予法案實質修改，經其修改的審查報告且為下階段院會審議的基礎。

以此對照之下，中共「全國人大」立法實況，大體由原先的「院會中心主義」，逐漸挹注「委員會中心主義」的成分。截至一九八三年「第六屆全國人大」為止，歷屆（第四屆除外）「全國人大」委員會太少（常設、非常設各兩個），又極少活動，對於法案的審查工作根本難以開展，以致立法偏重以大會或全體會議為中心的審議模式。唯自專門委員會成立之後，審議模式的重心已移轉過來，專門委員會審議的意見，一般直接關係到法案能否繼續以後的審議程序^③，特別是在大會與常委會會期過短的情況下，這種轉變不可謂不大。這從專門委員會審議本文所舉的二個法案案例，已然不可或缺的角色扮演，不難推知一二。不過，吾人也必須正視到，儘管專門委員會審議法案的擔子日益加重，然而專門委員會既無權擱置法案，不免削減「委員會中心主

註② 許介麟譯，前引書，頁二五一。

註③ 鄒偉，「中共「人民代表大會」專門委員會的回顧與前瞻」，中共研究（台北），第二十六卷第九期（一九九二年九月），頁二八。



義」的比重，實際朝「院會、委員會折衷主義」靠攏。

(三)固定不變的主審委員會

有關法案付委審查，受命委員會有單一，也有多重的情形。法案內容只牽涉某一委員會的掌理事項，一般即交該委員會審查，此乃各國通例。若涉及兩個以上委員會時，則略有不同，指定其中之一主審，相關委員會配合者，如法國；將法案分成數個部分，分別交由不同的委員會審查者，如美國；遇上複雜法案，甚至指定二個主審委員會者，如德國。極其明顯，不論單一或多重審議，上述國家議會常設委員會審議法案唯有類別之分，而無輕重之別。

在此方面，「全國人大」專門委員會的設計與運作則大異其趣。以整個「法工委」辦事機構為辦事機構的「法律委員會」，審議法案的權責獨大、任務獨重，非但參與任何法案審查，而且肩負統一審議之責；因之，在前舉法案案例審議過程中，其作為格外引人注目。個中關鍵就在「統一審議」這一點上，法案經此流程的結果，到頭來其他專門委員會所提供的法案審查意見，「法律委員會」在審議時可決定吸收與否^⑤。如此一來，其他專門委員會似乎成了「法律委員會」審議法案時的諮詢機構^⑥。情況至此，法案付委的主審權不啻為「法律委員會」所包辦，其他專門委員會於立法過程的重要性上，根本無法與之等量齊觀。

六、結 論

論者謂現代國家議會的主要功能已不在立法—制定法律，此從決策的實然面立論，不無道理。然而，一則法制上的立法權大都為議會所專屬，再則倘將立法活動的範疇擴及對法律的認可、修正、補充和廢止等，而不單單以「制定」為限，則議會的立法過程仍不該受到漠視。

付委審查為一般立法過程的重要環節。隨著各國議會所處環境與彰顯的態勢，其委員會審議法案也各自扮演著不同的角色；換言之，亦即各具特徵。

相較於本文論及的英美法德四國議會的常設委員會，中共「全國人大」專門委員會審議法案凸顯了：兼採群眾路線、傾向「院會、委員會折衷主義」及固定不變的主審委員會這三大特徵。吾人細思此三大特徵的背後，隨即浮現出若干緊接在後的問題。首先，群眾路線的發端，悉賴中共黨的策動、指導，各專門委員會黨委承上級黨組織之指示，督促專門委員會探求被指導者—群眾之意思表示，主要還是依循指導者的思惟模式出發，除非身為指導者的黨能持續自我批判、改造與更新，並通過各種途徑與群眾密切聯繫，則黨意與民意的結合較有可能；否則，二者間必存有落差，甚至出現背離。一旦黨意與民意相互脫節，那麼「群眾路線」僅是徒具虛名的招牌罷了。其次，

註⑤ 李祖興，「加強專門委員會在立法審議中的作用」，中國法學（北京），一九九三年第三期，頁五三。

註⑥ 同前引文。



儘管「院會、委員會折衷主義」的傾向已趨明顯，但委員會欲從中發揮更大的影響力，以現階段的情勢衡量，猶有諸多障礙橫梗其間。譬如截至目前，區區八個專門委員會根本難以適應立法職權的行使^②，加上委員會間業務負荷差距過大，工作規範不一，在在成了實質上的限制。再者，由「法律委員會」職司無異於主審所有法案的「統一審議」權，表面看似專責處理、嫻於議事，有利於各方意見的整合；不過，面對各種不同法案，要同一委員會以「一以貫之」的格局從事，豈能避免於陷入偏頗的窠臼？

綜上所述，當前中共「全國人大」專門委員會審議法案既有其獨到之處，同時也有伴隨而來的缺陷猶待克服，如何補偏救弊，仍是其委員會制度未來能否更臻健全完善的一大課題。

* * *

註^② 藉用彭真的一段陳述，即可說明此點。一九八三年「第六屆全國人大第一次會議」設置六個專門委員會時，時任「全國人大常委會委員長」彭真說明此舉原意之一，是為彌補「全國人大」及其「常委會」以非按工作性質區分的分組討論問題的方式，最先考慮設二十個，而後由十二個再遞減為五個，最後以六個定案。參閱全國人大常委會辦公廳研究室編著，人民代表大會制度建設四十年，一版一刷（北京：中國民主法制出版社，一九九一年三月），頁二六二。

