

雙重立法者

——全國人大黨組織在立法中的角色

● 郭 輝

摘要：全國人民代表大會作為中國最高國家權力機關，立法權是它的一項重要職權。在全國人大立法領域，中國共產黨的領導主要通過全國人大相應的黨組織及其成員（黨員）來體現。中共對全國人大的「嵌入」，使得中共和全國人大組成的雙重層級組織既相依並存，又有着明確分工，從而形構了中國特色的立法體制。本文指出，在此體制下，全國人大相應的黨組織在立法過程中充任着重要角色，包括落實黨的指示、通過請示報告制度進行上傳下達、保證全國人大代表/常委會委員中的黨員數量達到一定比例，並在表決前對他們進行動員工作，使得中共意志以黨組織為中介上升為國家意志，體現了中共在立法領域中的依法執政。此可視為當今世界多元政體背景下政治與立法關係的「中國模式」。

關鍵詞：全國人大 全國人大常委會 黨組織 立法權 「中國模式」

一 前言

有論者指出：「黨委和人大是中國政治體制中極為關鍵的兩個組織。……兩者之間如何協調，會對中國的政治行政過程產生重大影響。」^①《中華人民共和國憲法》第一條規定：「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。」^②作為執政黨，中國共產黨的權力運作除了不得違反憲法和法律外，還必須依據以《中國共產黨章程》為主體的一系列黨內法規，並最終體現於執政

* 本文在寫作和修訂過程中，先後得到朱景文、張立偉、韓旭、陳俊等諸位師友的閱正，衷心表示感謝。尤其是兩位匿名評審人的意見，對本人極有啟發，在此一併致謝。惟文責自負。

黨的各類組織及其成員的行為上。相應地，在全國人民代表大會（全國人大）立法領域，中共的領導主要通過全國人大相應的黨組織及其成員（黨員）來體現。黨員和黨組織在立法過程中處於何種關係？1951年9月23日，董必武在論及人民代表會議時提到，「工人階級的先鋒隊——共產黨——怎樣領導政權機關呢？黨是經過在政權機關中的黨員的工作，使政權機關接受黨的政策，來實現領導的」^③。但是，如果注意到「個人服從組織」作為黨的一項重要組織原則^④，那麼政權機關中的黨員工作，必須經過黨組織這個中介，才可以「使政權機關接受黨的政策，來實現領導」。由此，全國人大黨組織如何一方面接受黨中央領導，另一方面規範本組織內部的黨員行為，從而影響具體的立法工作，是值得研究的重要課題。

概括而言，目前的研究集中於以下幾個方面：一是從政權組織角度，強調應重視各級黨委在立法中的領導地位^⑤。二是從立法技術角度進行研究。有論者對黨的領導方式進行了列舉^⑥，有論者指出黨委領導立法與全國人大主導立法的主體、範圍缺乏統一規範，黨領導立法工作與國家機關依法行使職權之間可能發生衝突^⑦。在措施上，有論者認為應完善全國人大黨組制度^⑧，比如，有的研究建議將黨領導立法的慣例規範化，黨領導立法機關的程序法律化^⑨，有學者甚至嘗試起草〈中國共產黨領導國家立法工作規程〉^⑩。三是對全國人大黨組織在立法過程中的角色進行解釋，比如將黨的組織與立法機構之間的關係稱為立法的「非正式性」^⑪。前兩種角度雖然看到黨組織在全國人大立法中的重要性及其不足，但對黨組織在立法中究竟發揮何種作用以及如何解釋這種作用，並沒有進一步的說明；第三種角度雖然將黨組織的角色界定為「非正式性」，但如本文後面所指出的那樣，這種界定並不足以全面理解黨組織在立法中所起的作用。

誠如恩格斯指出，立法是國家權力運行的體現，不僅僅是法律行為，也是政治行為^⑫。立法的雙重性質同樣體現在全國人大及其常委會對法律的制訂上。具體而言，一方面，全國人大作為中國最高國家權力機關，立法權是它的一項重要職權，其行使要嚴格遵循《憲法》、《中華人民共和國立法法》、《中華人民共和國全國人民代表大會議事規則》、《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》等規定，在性質上是法律行為。另一方面，在立法過程中，全國人大必須堅持黨的領導，貫徹黨的意見，在此意義上，其立法行為又具有政治屬性。因此，理解全國人大的立法，不僅要關注它的法律屬性，還應關注其政治屬性，比如全國人大黨組織在立法過程中如何貫徹黨的領導，黨的領導如何通過全國人大黨組織在立法領域中具體實現；而且應以此為基礎，從學術角度嘗試提出某種理論解釋，或者通過學術語言提煉出某種解釋模式。

在此意義上，要理解中共對全國人大立法的具體領導，自然無法繞開全國人大中的各種黨組織，而由此延伸出來的問題是：全國人大有哪些黨組織，它們的發展演變及其相互關係是怎樣的，這些黨組織在全國人大立法過程中充任着甚麼角色，以及如何對這些黨組織在立法過程中充任的角色進行解釋？為回答這些問題，本文首先闡述全國人大黨組織的歷史發展、類型及