

论建立全国人大会议统一表决制度

谢维雁,段鸿斌

(四川大学 法学院,成都 610207)

摘要:作为人民民主权利实现的重要途径和最高国家权力机关议事规则的组成部分,全国人大会议表决制度经历了初创、确立与发展成熟三个阶段。但现行全国人大会议表决制度仍存在规定过于分散、制度不完整、一些规定不明确等诸多问题。通过修改全国人大议事规则,建立全国人大会议统一表决制度,已经成为推进我国民主政治与法治国家建设的关键环节。

关键词:全国人大;会议表决制度;统一表决制度

中图分类号:DF211 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2017)01-0020-10

所谓表决,是指三人以上的群体(团体)组成人员就某待决提议(议案),以举手、投票等方式表达赞成、反对或弃权的意见,最终根据多数意见做出决定的活动。广义的表决广泛存在于人类各种活动领域。狭义的表决尤指议会和民主选举中的表决制度。今天我们使用的“表决”一词多指后者。表决意味着参与表决的主体地位平等并能够独立表达自己的意志,而这正是民主政治最本质的基础。表决在本质上是一套高效的程序机制,通过“多数决”原则,它在无法通过劝说(表决前的辩论其实质就是一种劝说)达成一致意见时采用的“过滤”装置,通过这个装置“过滤”掉少数意见并形成多数意见。这一方面实现了表决的意见聚合功能,另一方面也实现了表决的合法化功能,后者是少数意见服从多数意见的基础。韦伯曾说:“只要‘表决’作为创立或改变制度的手段是合法的,那么往往是少数人的意志得到形式上的多数,而多数人服从,即多数化。”^{[1]145}在表决中,一致赞成或一致反对的情况都非常罕见。通常情形是,赞成与反对(有时还有弃权)的票数达到一定比例,而法律明确规定达到某一比例表决产生某

种法律效果。如多数国家的法律均规定普通法律案在议会获得半数以上多数即通过,而宪法修正案需三分之二或四分之三多数通过。即便议案未获通过,但其得票率仍反映了民意的认同度,这会成为政府或政党未来政策制定甚至行动的重要依据。同时,表决不是一次性的,而是定期进行的。持不同意见或相反意见的人,在未来仍然有机会将他们的意见再次付诸表决,而无须通过暴力或革命的方式来解决分歧,这是他们不赞同多数意见却又能接受并服从多数意见的根本原因。通过表决解决意见分歧并形成多数意见,是人类社会迈向民主的关键步骤。可见,表决是民主政治的“命门”,没有表决制度就没有民主。

表决制度是现代民主制度的基石。设计一套科学、合理、高效的表决制度,是国外议会制度的核心。在我国,对全国人大会议表决制度的研究始于20世纪90年代,但到目前为止,成果主要集中于操作层面如表决的具体程序、表决的具体方式等方面的零散研究,尚未有对完整意义上的表决制度应包含的内容及如何建立统一表决制度等进行深入的研究。

收稿日期:2016-09-22

作者简介:谢维雁(1968—),男,重庆忠县人,法学博士,四川大学法学院教授、博士生导师;

段鸿斌(1978—),男,甘肃镇原人,四川大学法学院宪法与行政法学专业博士研究生。

鉴于全国人大会议表决制度发展至今的基本脉络及存在的主要问题,本文尝试提出建立全国人大会议统一表决制度的主张。

一 一个初步分析框架:现代表决制度的构成要素

要研究如何完善表决制度或者是如何建立一个完整意义上的表决制度,我们需要对表决制度进行分析,以便能够弄清楚表决制度到底包含哪些具体内容,这将为我们对我国人大现行表决制度的分析及我们最终提交的对策建议设定一个框架。本文随后的讨论将限定在这个框架之内。

表决制度指围绕表决所形成的一系列规则。表决一般都是在会议中进行的,因此表决制度也可称为会议表决制度。表决制度被广泛运用于国际组织、国家议会的议事决策和立法活动中。表决制度一般集中规定在议会的议事规则中,表决制度的核心内容往往也规定在宪法中。民主政治比较稳定的国家的议会,一般都有一整套成熟、稳定的表决制度。我国全国人大的表决制度以宪法中的表决条款为基础,规定于人大议事规则及相关法律法规中。

通过观察各国表决制度的实践,我们认为,表决制度大体上应包括以下几个方面相互联系的内容。

(1)表决主体制度。表决涉及到三个方面的主体。一是组织表决活动的主体。如议会组织议会会议中的表决,美国总统选举机构组织美国总统的选举,我国全国人大和全国人大常委会各自组织自己会议的表决。二是表决活动的主持者。如我国全国人大的表决由全国人大会议主席团主持,全国人大常委会会议表决由全国人大常委会委员长主持等。三是有权参与表决投票的人员范围。对于全国人大会议上的表决而言,全国人大所有代表均有权参加投票表决;而对于全国人大常委会会议上的表决而言,所有全国人大常委会委员均有权参与投票表决。没有会议组织者、会议主持者,普通参与投票表决的人员无法自行进行投票表决。完整的表决主体制度还应该包括对表决主体参与表决和行使表决权的法律保障制度。1992年通过的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第二十九条规定:“代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决,不受法律追究。”

(2)多数决原则与表决基准制度。多数表决原则即依多数意见作出决定,这是表决的前提。美国

著名学者科恩将民主中的多数决原则称为“多数裁定规则”。他认为,“在所有决议规则中,多数裁定规则是最普遍和最重要的”^[2],但他担忧到底“一个机构中占多大比例始可称多数”^[3]⁶⁸?这就涉及到表决基准。所谓表决基准就是表决获得通过所需要的最低赞成票数。它涉及两个方面的限度。一是参与表决的主体范围的限度(基数)。实践中存在两种情况,一种情况是规定会议有效的最低人数要求,另外一种情况是规定表决通过所需赞成票必须达到所有议员或代表——无论其是否参加了会议——的某一比例数。如我国1982年宪法第六十四条规定,宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过,法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。一般来说,这种情况意味着,表决事项更加重要。二是表决获得通过所需赞成票的最低限度(比例)。通常要求的比例如过半数即1/2以上、三分之二以上多数即2/3以上、四分之三以上多数即3/4以上、五分之三以上多数即3/5以上等。一般来说,越是重要的事项,获得通过所要求的赞成票比例越高。在某些特殊场合,如美国刑事审判中,陪审团参与诉讼审判的基本规则,是必须由12名陪审团成员达成一致意见才能形成刑事被告有罪或无罪的决定。这仍是一种表决,只是其表决基准为百分之百,此处的“多数”即全部。

(3)表决方式制度。表决的具体方式,主要包括举手、投票等,但并不限于举手、投票。实际上,实践中存在的表决方式多种多样。如法国国家议会中采用起立或稳坐的进行方式^①,在美、德等国的国会中经常采用的表决方式被称为分门表决^②,在英国及新加坡等国还有以议员说“赞成”或“反对”的声音大小来进行表决的方式^[4],也有国家采用点名的方式来进行表决的^③,等等。表决方式的选择,受政治制度、文化传统及政治习惯等影响较大,但其制度化、规范化是现代民主的基本要求。

(4)表决事项分类制度。表决事项分类制度,也可称为表决事项的类型化处理。根据表决事项的性质及其对国家、对社会、对公民权利等重要程度的不同,设计不同类型的表决程序、表决基准等,是各国的通行做法。如宪法修改在一国具有特别的重要性,其修改议案提起程序、表决基准跟普通法律案表决就存在较大差异。从国外看,议会表决一般针对宪法修正案、法律案、选举案及其他事项等不同类型

设计了不同的表决程序。

(5)表决程序制度。表决事项类型化处理的目的,在于,根据不同类型的表决事项设计不同类型的表决程序。表决事项越重要,其程序应当越完善,执行也越严格。相反,如果表决事项并不那么重要,其表决程序可相对简单化,表决的具体程序在执行时具有一定的灵活性,这样可以提高会议效率。如议案在表决时未获通过,则应规定内容相同或相似的议案必须经过一段时间之后才能再次付诸表决,而且还应对可再次付诸表决的次数作出严格限制。

(6)表决法律效力制度。表决的法律效力,包括三个方面的内容。一是表决行为本身的法律效力。这是指表决行为实际上是指会议本身是否合法有效。表决结果有效的前提是表决组织即会议本身的合法有效。一些国家设立宪法法院制度或其他违宪审查制度来对议会的选举、举行会议的合法性等进行审查。二是表决的议案未获通过的法律效力。该议案不得付诸实施,内容相同或相似的议案在一定期限内不得再次付诸表决,这类议案付诸再次表决的次数受到限制。三是表决的议案获得通过后的法律效力。议案一旦获得通过,就具有法律效力,必须获得普遍的遵守和服从;否则,就要承担法律后果。但也不是说表决通过的议案绝对不能质疑。在议案获得表决通过的情况下,如果要对其中的某些内容质疑,必须严格依照法律规定进行。一些国家规定了对违宪审查制度,对议会通过的法律是否符合宪法进行审查并做出裁决就属于这种制度。

二 全国人大会议表决制度的发展历程

(一)初创时期:建国初至一届全国人大一次会议召开前

《共同纲领》规定,在普选的全中国人民代表大会召开以前,由中国人民政治协商会议的全体会议执行全中国人民代表大会的职权(第十三条)。中国人民政治协商会议据此于1949年制定的《中国人民政治协商会议组织法》规定:“中国人民政治协商会议,须有参加代表过半数的出席,始得开会;须有出席代表过半数的同意,始得通过决议。”(第八条)中央人民政府委员会于1953年通过的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》规定:“各级人民代表大会代表候选人获得出席选民或代表半数以上选票时,始得当选。如候选人所获选票不足半数时,应另行选举。”(第五十九条)“乡、镇、市

辖区和不设区的市人民代表大会代表和乡、镇出席县人民代表大会代表的选举,采用以举手代投票方法,亦得采用无记名投票方法。县以上各级人民代表大会之选举,采用无记名投票方法。”(第五十五条)

严格地讲,这一时期还不能算是全国人大会议表决制度,而只能是全国政协会议表决制度。此时关于会议表决制度的规定虽然较为笼统、粗疏,但大体上仍可看作是建立了以后全国人大会议表决制度的基本框架。(1)规定了政治协商会议举行会议需要代表参加会议的法定最低人数,即“须有参加代表过半数的出席,始得开会”。(2)规定了表决基准,即“须有出席代表过半数的同意,始得通过决议”;在代表的选举表决中,“代表候选人获得出席选民或代表半数以上选票时,始得当选”。(3)规定了表决(主要是代表选举表决)未获通过(候选人所获选票不足半数)时的处理,即“另行选举”。(4)对“县以上”人大代表和“乡、镇、市辖区和不设区的市”人大代表的选举表决方式作了区别规定。前者只能采用一种表决方式,即“无记名投票”;而后者可以在“无记名投票”和“举手”(代投票)两种表决方式中任选其一。之所以作出区别规定,应是基于人大会议级别越高,其表决应越严肃、越规范的考虑。跟“无记名投票”相比,“举手”这种表决方式就显得不是很严肃、规范,因此只能存在于级别相对较低的人大会议中,以代替严肃、规范的“无记名投票”。

无疑,这一时期的全国人大(政治协商会议)表决制度,为后来全国人大会议表决制度的全面建立奠定了重要基础。但这一时期的表决制度需要进一步完善,因为它还没有对需要议决的事项进行严格的分类,并根据不同类型的事项设置不同的表决程序;对表决方式虽然规定了“无记名投票”和“举手”两种,但只是针对代表的选举表决,对其他表决事项应采用何种表决方式未作规定。

(二)确立时期:一届全国人大至五届全国人大五次会议前

全国人大会议表决制度确立于1954年第一届全国人民代表大会第一次会议。此次会议通过的《宪法》和《全国人民代表大会组织法》,规定了会议表决制度。1954年《宪法》规定:“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过。法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代

表的过半数通过。”(第二十九条)1954年9月20日通过的《全国人民代表大会组织法》规定:“全国人民代表大会会议对于宪法的修改案、法律案和其他议案的通过,依照中华人民共和国宪法第二十九条的规定。”(第十二条)“全国人民代表大会会议进行选举和通过议案,采用无记名投票方式或者举手表决方式。”(第十三条)^①

1979年五届全国人大二次会议通过的《选举法》再次对表决制度作出规定:“全国和地方各级人民代表大会代表的选举,一律采用无记名投票的方法。”(第三十三条)“各级人民代表大会的代表候选人,获得选区全体选民或者选举单位的代表过半数的选票时,始得当选。”(第三十八条)

这一时期表决制度的特点包括下述几个方面。第一,实行分类表决。一类是宪法修改草案表决,一类为法律案和其他议案表决,并采取了不同的表决办法。第二,提高表决基准。这一时期的各种表决事项均要求获得“全体代表”的过半数或三分之二多数始得通过。这跟由中国人民政治协商会议通过前述几部法律时采用的“出席代表过半数同意”的表决基准有较大差别。第三,规定具体表决方式,即无记名投票或者举手表决。第四,制定多个“选举投票办法”。截至1980年9月五届全国人大三次会议,全国人大共通过了5个“选举投票办法”。其中,一届、三届、四届全国人大各制定一个投票表决办法,五届全国人大制定了两个投票表决办法(分别由一次会议和三次会议制定)。这5个表决办法的通过程序及具体内容之间的差异较大。一届全国人大一次会议的投票办法是直接公布施行的,五届全国人大三次会议的选举、表决和通过议案办法经全体会议表决通过,其他3个投票表决办法均由各次会议的主席团会议通过。在具体内容上,一届全国人大的表决办法较简单,对表决规则和投票箱数等都未作规定。从三届全国人大开始,表决办法开始细化,规定除表决各种议案外,还表决任命国家领导人(国务院总理、副总理),只能表决同意或者不同意,不能提名他人。

(三)发展与成熟时期:五届全国人大五次会议至今

1982年12月,五届全国人大五次会议修改了《全国人民代表大会组织法》,全国人大会议表决制度有了发展。(1)规定了决定表决方式的主体。“全

国人民代表大会进行选举和通过议案,由主席团决定采用无记名投票方式或举手表决方式或者其他方式。”(第十八条)这一规定实际确立了多种表决方式。(2)对全国人大与全国人大常委会的表决程序分开规定。“全国人大会议对于宪法的修正案、法律案和其他议案的通过,依照宪法有关规定。”(第十二条)“全国人大常委会审议的法律案和其他议案,由常委会以全体组成人员的过半数通过。”(第三十一条)

1989年4月制定的《全国人民代表大会会议事规则》,使全国人大会议表决制度获得进一步完善。该议事规则对表决基准(全体代表的过半数通过,宪法修改表决须全体代表的三分之二通过)、表决方式(无记名投票、举手表决或其他方式)作出了明确规定。此外,该议事规则对全国人大会议表决制度的完善还体现在下述几个方面。(1)规定了举行全国人大会议对参会代表的最低法定人数。“全国人民代表大会会议有三分之二以上的代表出席,始得举行。”(第四条)这里的代表是指全体代表,而不是出席会议的代表。(2)规定了全国人大主席团、代表团的表决基准。“主席团的决定,由主席团全体成员的过半数通过。”(第九条)“以代表团名义提出的议案、质询案、罢免案,由代表团全体代表的过半数通过。”(第十二条)(3)对表决事项进行了类型化处理,针对不同类型的事项采取了不同的表决方式。“选举或者决定任命案,采用无记名投票方式。”(第三十六条)“宪法的修改,则采用投票方式表决。”(第五十三条)针对不同类型表决事项确定不同的表决方式,使表决更富有灵活性,也更合理,更容易获得人们的遵守和服从。(4)还规定由全体大会通过表决办法。“全国人民代表大会会议选举和决定任命的具体办法,由大会全体会议通过。”(第三十七条)

1992年,七届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》,明确规定了全国人大代表享有的具体表决权利及其法律保障,使全国人大会议表决制度更趋完善。一方面,代表法赋予代表表决权。“全国人民代表大会代表参加决定国务院组成人员和中央军事委员会副主席、委员的人选。全国人民代表大会和省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表参加表决通过本级人民代表大会各专门委员会组成人员的人选。”(第十二条)还对表决权的

具体内容进行了明确：“代表参加本级人民代表大会表决，可以投赞成票，可以投反对票，也可以弃权。”（第十七条）这意味着，代表行使的表决权实际上包含投赞成票、投反对票和投弃权票三项具体权利。另一方面，代表法还规定对代表表决权的法律保护。“代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。”（第二十九条）这条规定既是对代表在人大会议上表决权的保护，更是对代表的人身保护。这一规定意义重大。表决必须以代表意志的自主性为基础，这一规定实际上是代表在人大会议上的言论免责和表决免责，是免掉了代表的后顾之忧，是对代表意志表达自由的保护。代表能够按照自己的意志独立作出判断，是民主政治的精髓所在。

综观全国人大会议表决制度的发展历程，我们认为，现行全国人大会议表决制度存在以下几个方面的特点。

第一，全国人大会议表决制度的发展过程总体上呈“两次集中、一段空缺、发展缓慢”的特点。表决制度的立法，主要集中在1954年宪法颁布前后和1982年宪法修改前后这两个时期。“文革”期间，受当时政治运动的影响，全国人大有近10年未召开会议，全国人大会议表决制度自然也就无从执行。在实行人民代表大会制度60多年中，全国人大会议表决制度的发展相对缓慢，没有跟上表决实践的发展要求。

第二，表决制度的立法较为分散。宪法、全国人大组织法、选举法、代表法、全国人大议事规则均有关于全国人大会议表决制度的相关规定，内容分散，部分条款内容重复。

第三，表决程序的规定过于简略。相关法律规定了表决的原则、基准、方式等，但会议表决中的具体程序规定比较简略，以致每次人代会都需要制定新的表决办法来对该次会议上的表决程序作出规定。

第四，表决原则和表决基准的规定比较稳定。1954年宪法规定，宪法的修改以全国人大全体代表的三分之二通过；法律和其他议案，以全体代表的过半数通过。1982年宪法对此没有作出修改。全国人大组织法、全国人大议事规则等法律均遵循宪法的这一规定。

第五，全国人大主席团对表决程序有较大的决定权。主席团决定或制定的表决办法，以宪法和相

关法律规定为依据，根据每次会议的实际情况，决定具体表决程序。

三 现行全国人大会议表决制度存在的主要问题

（一）没有关于表决制度的统一立法

1. 对表决制度的规定仍很不完整

全国人大会议表决制度在《宪法》、《全国人大组织法》、《全国人大代表和地方各级人大代表选举法》、《全国人大和地方各级人大代表法》、《全国人大议事规则》等法律中均有规定，由于各自的立法目的和立法背景不同，表决制度作为附带性条款，内容比较零散。《宪法》只规定了宪法、法律和其他议案的表决原则、表决基准，以及代表行使表决权不受法律追究。作为议会议事规则的必要组成部分，全国人大会议表决制度本应在其议事规则中予以全面规定，但在“发言和表决”一章中，只有三条与表决制度有关，其中第四十九条、第五十四条是对宪法表决条款的重复性规定，五十二条第三款“表决结果由会议主持人当场宣布”和五十三条第二款“宪法的修改采用投票方式表决”是两项强制性规定。

2. 某些内容在不同法律中重复规定

宪法中所规定的表决基准、表决免责被重复规定在其他法律中。如对代表的表决免责规定，全国人大组织法、选举法、代表法、全国人大议事规则都是完全照搬。从立法技术讲，表决制度重在要件完善和程序设计的科学，同一制定机关在不同法律文本中的重复规定无实际意义。

3. 每次人代会都制定“表决办法”但只适用一次

在全国人大会议实践中，如无决定任命表决，表决办法由各次人大主席团决定，并经大会主席团第一次会议通过；如果有决定任命议程，则任命表决办法与选举办法由大会第一次全体会议通过。举行每届人代会第一次会议，涉及议案表决和决定任命两项议程，通常制定三项表决办法，即议案表决办法（大会主席团通过）、选举和决定任命的办法（第一次全体会议通过）、人大各专门委员会组成人员人选的表决办法（第一次全体会议通过）。除宪法修正案表决和香港、澳门基本法表决单独制定表决办法外，涉及议案和任命决定的表决办法内容基本相同。每次人代会都通过表决办法以规定此次会议中表决的具体程序，每个表决办法都只使用一次而不再重复使用，也就是说，表决办法只是临时性的，其规定不具

有普适性效力。而且,每个表决办法在制定的时候,并不受之前表决办法的约束,其内容可以随意变化。可见,每次人代会都制定只使用一次的表决办法,严重损害了全国人大会议表决制度的稳定性和权威性。“评价一个社会的民主时,不仅要问实行什么规则,而且要问在何处实行,是否始终一致”^[2]⁶⁸。稳定、统一的表决制度是民主制度正常运行的基本条件。并且,表决办法不宜由主席团决定。按照全国人大议事规则规定,包括宪法修正案和其他事项的表决办法都由主席团决定。表决是人大代表依法行使选举权、监督权的主要途径,主席团只是会议的临时机构,由其决定具体表决办法,不能彰显宪法法律的权威性。

(二)不同法律中相关内容规定不一致甚至冲突

1.表决方式的规定不一致

《全国人民代表大会组织法》第十八条规定,全国人大进行选举和通过议案可以采用的表决方式有三种,即无记名投票、举手表决和其他方式。《全国人民代表大会会议事规则》第三十六条第一款规定,全国人民代表大会会议选举或者决定任命,只能采用无记名投票方式。显然,全国人大议事规则对选举或者决定任命的表决方式是缩限性规定。

2.对谁有权决定表决方式的规定存在冲突

《全国人民代表大会组织法》第十八条规定,具体表决方式由全国人大主席团决定。而《全国人民代表大会会议事规则》第三十七条却规定,“全国人民代表大会会议选举和决定任命的具体办法,由大会全体会议通过。”实际作法是,如果大会有选举和决定任命议程,包括表决议案在内的表决方式由大会通过;如果大会没有选举和决定任命议程,议案的表决方式由主席团决定。

3.对交付表决前议案的撤回程序规定不一致

《全国人民代表大会组织法》第十一条规定,议案交付表决前,提案人要求撤回的,对该议案的审议即行终止。《全国人民代表大会会议事规则》第二十七条规定,议案交付表决前,提案人要求撤回的,经主席团同意即行终止。《立法法》对法律案的撤回程序规定更为严格:“列入全国人民代表大会会议议程的法律案,在交付表决前,提案人要求撤回的,应当说明理由,经主席团同意,并向大会报告,对该法律案的审议即行终止。”(第二十二條)对交付表决前的提案的撤回,是否须经主席团同意,三部法律的规定不

一致。对已交付大会待表决但未正式开始表决的议案及尚未宣布表决结果的议案,能否被撤回,也未作明确规定。

4.应采用无记名投票方式却采用电子表决方式

自采用表决器进行表决以来,对不同职位人选的表决规定过不同的表决方式。历次全国人大会议采用表决器表决的决定任命有:七届人大三次会议决定中央军事委员会人选(除中央军委主席)、七届人大四次会议决定国务院副总理和国务委员、八届人大三次会议决定国务院副总理。全国人大各专门委员会主任、副主任、委员的任命表决,采用无记名,按电子表决器的方式^⑤。这符合《全国人大组织法》的规定,但却不符合《全国人大议事规则》的新规定,即“选举和决定任命采用无记名投票方式”。

(三)个别条款内容不明确

表决是能够产生特定法律后果的议事制度,立法条款要求具体、明确。但是,有的表决条款内容不明确,影响表决方式的采用。典型的例子是对宪法修改的表决方式的规定。《全国人大会议事规则》规定,“宪法的修改,采用投票方式表决。”(第五十三条第二款)“投票表决”不一定是无记名投票表决,也包括记名投票表决。虽然现行宪法的4次修改,均采用无记名投票方式,但依据该条规定,也可以采用记名投票方式。宪法修改的表决方式极其重要,不能采用授权性立法。有的条款规定不明确,影响表决统计结果。比如,在人大主席团决定的议案表决办法中,一般规定:“未按表决器的不计入表决票数。”这到底指不计入哪种表决票数?赞成票、反对票、弃权票都属“表决票数”。虽然全国人大表决全部适用绝对多数原则,本质上与表决结果相关的只有赞成票数,但是其他表决票数却仍然是代表意见的直接体现。有的规定因存在自由裁量空间,可能使表决结果失真。如秘密写票处的规定与实际使用。《选举法》(第三十九条)和《全国人大会议事规则》(第三十六条)均规定,大会全体会议进行选举或者决定任命时,会场设秘密写票处。实际表决中,并不强制要求代表到秘密写票处投票,而是由大会主席团执行主席在表决前的会议现场宣布:“会场后区设有秘密写票处,代表可以在自己的座席上写票,也可以到秘密写票处写票。”现场去秘密写票处写票的代表,会有一些的心理负担。笔者经查证全国人大网文字直播的表决事项所耗费的时间发现,在选举和决定任命

表决中,很少有代表到秘密写票处写票^⑥。

(四)一些应有的具体制度尚未纳入立法

目前,还有一些表决条款应纳入立法却未纳入,影响了全国人大会议表决制度的完整性,也在一定程度上降低了表决的法律实效。

1.没有完整规定表决的法律效力

对某议案的表决,其结果存在“通过”和“未通过”两种可能。除《立法法》规定了未通过表决的法律案的处理程序外^⑦,现行法律并没有规定选举和决定任命表决以及其他议案表决未通过的结果与处理程序。迄今为止,全国人大会议表决中尚未出现过未获通过的情形,但这并不意味着以后永远都不会出现^⑧。

2.没有明确规定罢免和辞职的表决方式

《全国人大组织法》(第十五条)和《全国人大议事规则》(第三十九条)分别规定了对国家机关领导人员的罢免案,后者还规定了罢免程序,但没有规定罢免案的表决方式;罢免全国人大代表的表决方式,《全国人大组织法》没有规定,《选举法》所规定的“罢免代表采用无记名的表决方式”(第四十九条)也不具体。

全国人大选举的国家领导人员,在全国人民代表大会会议期间提出辞职,《全国人大议事规则》只规定了“由主席团将其辞职请求交各代表团审议后,提请大会全体会议决定”(第三十八条),没有规定表决方式。《选举法》规定的全国人大常委会委员辞职程序中也无明确的表决方式。实践中,全国人大常委会向全国人大常委会提出的辞职请求,被接收后,在全国人大会议上经各代表团审议后予以确认,在全体大会上表决所采用的方式是无记名电子表决器。各级人大代表的辞职,地方人大常委会采用的表决方式也不尽相同^[5]。

3.无全国人大临时会议和秘密会议的表决办法

现行《宪法》规定,全国人大常委会认为必要,或者五分之一以上全国人大代表提议,可以临时召集全国人民代表大会(第六十一条)。《全国人大议事规则》规定,全国人民代表大会在必要的时候,可以举行秘密会议(第十九条)。但是,“全国人大常委会”(仅适用秘密会议)和“五分之一以上全国人大代表”作为会议召开的提议者,“认为必要”与“提议”的表决程序,现行表决制度没有明确规定。秘密会议要求表决的过程、表决结果、表决的法律效力不能公

开,否则不能称为“秘密会议”,也无需全国人大议事规则专门规定。但全国人大现行表决制度中没有规定表决不能公开;已经形成的惯例是,会议表决过程及表决结果均向社会公开。法律没有规定临时会议和秘密会议的表决制度或相应的授权程序,今后在这两个会议中将无法进行表决;即使参照现有表决程序进行表决,其合法性也应受到质疑。

4.未对监票人产生的程序及其工作职责作规定

《全国人大议事规则》未对监票人、总监票人的产生和工作程序作出规定。《选举法》对此虽然有规定但很简单:“投票结束后,由选民或者代表推选的监票、计票人员和选举委员会或者人民代表大会主席团的人员将投票人数和票数加以核对,作出记录,并由监票人签字。”(第四十二条)全国人大表决实践中,监票人、总监票人产生的程序是,监票人由各代表团推选1名,2名总监票人由主席团在监票人中指定,经大会表决通过。他们根据选举和表决的需要,承担相关监督工作。笔者认为,监票人、总监票人是会议表决的监督者,其人数设定、推选过程、工作职责等应通过立法统一规定。对监票人、总监票人在监督表决中的玩忽职守、弄虚作假等行为应有惩处机制,这样才能促使其依法履职。此外,在无记名电子表决中,没有设监票人和总监票人,而是由工作人员直接宣读表决结果,这也不尽合理。因为电子表决系统也存在被人为操纵、非法干扰的可能,应当设置专人在运用电子表决系统进行表决过程中对电子表决系统进行全程监督。

5.表决顺序及表决用语尚未统一规范

在全国人大的表决实践中,基本形成了相对稳定的具体表决程序。从公开资料看,每次大会主席团执行主席能够按照惯例主持会议,至今还没有影响表决顺利进行的情况发生。同时,历次全国人大会议的文字直播显示,主持人、监票人及工作人员的表决用语基本固定。但是,在现有的全国人大现行表决制度中,还没有全面规定会议中表决的各环节和前后步骤,表决用语也没有统一进行规范。因此,有学者呼吁:“做人大人,说人大话,首先从规范表决用语做起”^[6]。

四 建立全国人大统一会议表决制度的初步构想

表决制度是现代民主制度的核心。表决制度是否完善、表决制度的功能能否有效发挥,将直接影响

到一个国家民主政治与法治建设的进程。因此,建立或健全代议机关的表决制度,具有极为重要的实践意义。根据上文的分析,我们认为,全国人大会议表决制度存在的根本问题,就是迄今为止尚未形成稳定、统一的表决制度。全国人大组织法、选举法、代表法中的表决条款分散,逐一修改成本较高。因此,我们建议,在现行全国人大会议表决制度基础上,合理借鉴外国议会议事规则,吸收全国人大表决实践中积累起来的成功经验,对《全国人大议事规则》中关于表决制度的条款作全面修改,以此建立全国人大统一会议表决制度。

(一)建立全国人大统一会议表决制度的基本目标

建立全国人大统一会议表决制度的基本目标有三个方面。(1)建立统一、完整的全国人大会议表决制度,并逐渐树立起全国人大会议表决制度的权威性。建立起来的全国人大会议表决制度将具有稳定性,其具体规则与程序具有规范性,将在以后的全国人大会议中一直重复适用,从此以后全国人大无需每次会议都制定临时性的表决办法。(2)充分促进全国人大会议表决制度的功能发挥。通过全国人大会议表决制度的实际运行,积极推进我国民主政治与法治国家的建设。(3)通过发挥全国人大会议表决制度对地方各级人大的示范作用,积极推动地方各级人大在未来一段时间也逐渐建立起统一的表决制度。

(二)建立全国人大统一会议表决制度的基本原则

建立全国人大统一会议表决制度应坚持两项基本原则。(1)民主原则。如前述,表决制度是现代民主政治的核心。建立全国人大统一会议表决制度,须紧紧围绕如何才能更充分体现民意、实现民主来进行。各种具体制度及程序的设计,都要考虑怎样才能更加有利于促进代表意志自主性的表达和更加有利于对代表表决权行使的保护。(2)法治原则。我们提出建立全国人大统一会议表决制度,是要通过立法来予以实现,是要把全国人大会议表决制度的完整内容通过法律作出全面、系统、明确的规定,也就是说要把这种表决制度完全变成一种法律制度。具体说来,就是要通过前述全面修改全国人大议事规则关于表决制度的条款来予以实现。

(三)建立全国人大统一会议表决制度的若干具

体建议

1.明确规定表决原则和表决基准

宪法所规定的全国人大表决所适用的多数表决原则和表决基准,是全国人大表决制度的核心,在全国人大职权不变和代表构成相对稳定的情况下,目前不宜改变。有学者认为,全国人大今后可以采用绝对多数和相对多数相结合的表决原则^[7]。笔者认为,在没有对宪法所规定的表决原则和表决基准作出修改前,全国人大的任何表决都不能适用相对多数原则。

2.针对不同表决事项确定不同的表决方式

不同的表决事项采用不同的表决方式,即宪法修改、决定任命、罢免、辞职和重大决定事项的表决,采用无记名投票方式,以最大程度保障表决者意志的自主性;法律案、决议案、质询案表决可采用无记名电子表决器方式,以提高议事效率。目前,全国人大各专门委员会组成人员的表决采用无记名按表决器方式,但并没有法律依据,需要在表决制度中予以规定。应逐步弃用举手表决。在中国传统人情社会和特定政治环境下,举手表决难免让部分代表产生顾虑,不利于保障他们充分履行职责。

3.明确表决未获通过的法律效力

任免决定表决未通过时即告无效,被提名者不能再次获得表决机会。法律草案表决未通过时,所付表决的内容无法律效力;提案人认为必须制定法律的,可以按照《立法法》规定的程序重新提出。“一府两院”的工作报告决议草案未通过时,相关负责人应承担相应责任。

4.对无效表决的处置

除表决器故障以外其他原因(如代表过失损毁选票、忘记按表决器、个别表决器发生故障等)导致无法表决或错误表决时,代表可当即口头请求重新进行表决,是否准许则由大会主持人决定。主持人应及时明确作出答复,如决定不再进行表决,应说明理由。对因“收回票多于发出的表决票”的无效表决,主席团应立即宣布休会和推迟至下一次全体会议上重新表决;同时宣布及时查明原因,在下次大会上向全体代表报告。

5.对表决异议的处理

代表如果认为秘密写票和电子技术设备、监票、记票等存在违法违规情形,有权向大会主席团提出书面异议。大会主席团应及时调查核实情况,将调

查结果反馈给代表,并由主持人在全体会议上予以公布;代表对调查结果有异议时,可向主席团申请复议一次。

6.规定提案人撤回表决议案的程序

议案交付表决前,提案人要求撤回的,应经大会主席团同意后撤回,法律案撤回适用《立法法》规定的程序。在会议的表决议程开始后,未实际交付表决的议案,提案人不能申请撤回。大会主席团决定撤回议案的,应向大会公开说明撤回理由。

7.建立迟到代表的表决规则

表决开始后,代表延迟到会的,工作人员应向大会主持人报告,主持人向大会重新报告出席会议人数。迟到的代表可以继续参加未付表决事项,但无权表决已付表决的事项。代表迟到的情况,在十一届全国人大五次会议上出现过,也是按上述程序处理的。

8.根据表决事项确定表决顺序

按照全国人大历次会议中已形成的表决惯例,在一次全体会议中,表决事项的顺序为:(1)表决选举和任命决定;(2)表决政府工作报告草案及决议草案、国民经济和社会发展规划决议及执行草案、中央和地方预算及执行草案;(3)表决法律案草案;(4)表决全国人大常委会、最高人民法院和最高人民检察院工作报告草案;(5)表决决定草案。如有多个表决事项需在不同会议上交付表决,由主席团决定表决的先后次序。

9.规范表决用语

在全国人大会议表决实践中,已基本形成了相对固定的用语。从历次大会的文字直播中可以看

出,大会主持人的表决用语相对统一。但仍须通过立法明确规定不同表决事项的表决用语,以减少大会主持人、监票人、总监票人以及工作人员口头表达的随意性。当然,实际使用的表决用语也不可能完全与条款规定相一致。

10.明确表决的完成时限

可参考国外议事规则中规定的表决完成时间,规定完成一项表决所需要的大致时间,由大会主持人严格执行。这可以提高会议的议事效率,还可以防止延缓表决或无故推迟表决。

11.规定监票人、总监票人的产生程序及其职责

根据全国人大表决实践中已经形成的监票人、总监票人的产生程序,可以规定,每次大会的监票人数及名额分配经主席团确定后,由各代表团选举产生。总监票人数由主席团决定。监票人、总监票人名单经全体大会采用无记名按电子表决器方式整体表决。监票人和总监票人的具体工作事项也需明确作出规定。对弄虚作假等行为,要规定包括追究其破坏选举罪、罢免其代表资格等不同类型的法律责任,且所涉及的表决结果无效,由主席团决定重新交付全体大会表决。

12.规定临时会议和秘密会议的表决制度

对适用于全国人大召集的临时会议和举行的秘密会议的表决规则及具体程序,建议采取授权方式,规定分别由临时会议的召集人和大会主席团决定。但在授权规定中须明确,临时会议的召集人和大会主席团关于表决规则及具体程序的决定,不能违反宪法及相关法律的规定。

注释:

- ①如法国参议院议事规则第五十三条规定:在进行普通公开选举或在参议院主席台上进行公开选举时,参议员以举手、就座和起立方式表达。参见:尹中卿等译《六国议会议事规则》,中国民主法制出版社2005年版,第200页。
- ②所谓分门表决,是指“联邦议院工作人员分别站在两扇大门旁,一门为赞成者设立,另一门为反对者设立,议员分别通过这两扇大门,工作人员对通过者的数量而非人名进行登记,以决定两方人数的多少”(参见:甘超英《德国议会》,华夏出版社2002年版,第242页)。英国议会中的分门表决制度,见:尹中卿等译《六国议会议事规则》中“英国平民院议事规则”第十章、“英国贵族院议事规则”第九章。
- ③如《美国众议院议事规则》第一百三十五条规定:众议长可以指示秘书长用点名的方式进行记名投票或形成有效的法定人数的程序。见:尹中卿等译《六国议会议事规则》第321页。
- ④来源:新华网:http://news.xinhuanet.com/house/tj/2014-03-12/c_119734758.htm,最后访问时间:2016年8月25日。
- ⑤对全国人大各专委会人选的表决办法,是主席团单独制定、全体大会单独表决通过的,并且同时规定:“表决系统在使用中发生故障,采用举手表决方式。”
- ⑥代表从座位到会议后场的秘密写票处写表决票,来回要花费一定时间。实际上,笔者通过查阅中国人大网上文字直播发

现,根据大会议程安排惯例,每次全体会议的表决和选举票最多 4 张,需一次性填写,代表写票时间一般在 3 分钟左右。十二届全国人大一次会议第六次全体会议表决国务院组成人员及各部部长、各委员会主任、央行行长、审计长人选(1 张选票)时,全体代表的写票时间不到 1 分钟。参见:中国人大网文字直播,http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zbb28/node_5826.htm,最后访问时间:2016 年 7 月 15 日。

- ⑦《立法法》(2015 年修改后)第五十六条规定:“交付全国人民代表大会及其常务委员会全体会议表决未获得通过的法律案,如果提案人认为必须制定该法律,可以按照法律规定的程序重新提出,由主席团、委员长会议决定是否列入会议议程;其中,未获得全国人民代表大会通过的法律案,应当提请全国人民代表大会审议决定。”
- ⑧在地方已经出现过两例人民法院工作报告未获人大通过的情形。2001 年 8 月 4 日,沈阳市第十二届人大四次会议投票表决沈阳市中院的工作报告时,参加表决的代表 474 人,只有 218 人投了赞成票,支持率不足一半而使报告未获通过。2007 年 1 月 26 日,湖南省衡阳市第十二届人大五次会议投票表决衡阳市中院的工作报告时,也因赞成票不足一半而未通过该院工作报告。由于对表决未获通过时如何处理没有规定,这两例中的人大对法院工作报告表决未获通过给予了不同的处理。沈阳市人大主席团决定由市人大常委会继续审议,并将审议结果向沈阳市人大第二年的会议报告。而衡阳市人大未做任何处理决定。(参见:shower《法院工作报告未获通过后该怎么办》,“好律师网”,http://www.haolawyer.com/bbs/View_1629.html,最后访问时间:2015 年 7 月 28 日。

参考文献:

- [1][德] 马克斯·韦伯. 韦伯文集[M]. 韩水法等译. 北京: 中国广播电视出版社, 2000.
- [2][美] 科恩. 论民主[M]. 聂崇信, 朱秀贤译. 北京: 商务印书馆, 1988.
- [3] 甘超英. 德国议会[M]. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [4] 王瑞贺. 新加坡国会[M]. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [5] 吴理信. 代表接受辞职该用何种表决方式[J]. 浙江人大, 2014, (11).
- [6] 许士光. 人大选举表决用语应当规范[J]. 人大研究, 2007, (3).
- [7] 陈寒枫. 关于完善人大及其常委会表决制度[J]. 人大研究, 2008, (5).

On Building a Unified Voting System of the National People's Congress

XIE Wei-yan, DUAN Hong-bin

(School of Law, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610207, China)

Abstract: As an important channel for realization of the democratic rights of people and a part of the rules of procedure of the highest organ of state power, the voting system of the NPC(National people's congress) has been through formulation, implementation, and maturation. However, problems such as loose rules, incompleteness of the system and ambiguity in rules are found in the current voting system of the NPC. Modifying the rules of procedure of the NPC and building a unified national voting system of the NPC have become a key link for promoting our socialist democracy and building a country under the rule of law.

Key words: NPC; the conference voting system; unified voting system

[责任编辑: 苏雪梅]