



专项审查: 备案审查方式的实践创新

江 林

摘要: 专项审查作为人大备案审查实践中的创新方式有待理论化。实证分析发现, 专项审查具有审查机关主动启动、审查内容围绕重点、审查对象批量处理、审查结果常导向集中清理的运行特征。专项审查成为备案审查创新性审查方式后, 通过围绕党和国家中心工作选取审查议题, 推动备案审查制度服务于党和国家大局; 通过调动层级资源布置集中清理任务, 强化人大对备案审查体系的主导作用; 通过弥合审查任务与审查能力之间的张力, 实现备案审查效率和质量的提升。专项审查实践在规范性原则的检验下尚可进一步提升, 应在启动时机和议题选取上兼顾社会公众的审查需求, 在程序运行上厘清并衔接集中清理机制, 在审查方式定位上秉持适度谦抑立场。

关键词: 专项审查; 备案审查制度; 主动审查; 集中清理

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.04.008

收稿日期: 2022-02-08

作者简介: 江林, 女, 四川青神人, 四川大学法学院博士研究生, E-mail: jianglinscu@163.com。

备案审查制度的运行需要通过行使审查权来实现, 而备案审查方式则决定审查机关如何行使审查权。《立法法》根据启动审查的主体、条件、程序之不同, 将备案审查方式划分为“被动审查与主动审查”^①两种。近年来, 一种新型的审查方式——专项审查频繁地出现在人大备案审查实践中。“专项审查, 是指为贯彻党中央重大决策部署、推进重大改革和政策调整、配合法律重要修改、落实全国人大常委会工作重点, 或者回应社会关注热点, 有重点地对某类规范性文件开展的集中审查和清理”^②。随着备案审查实践的深入展开, 专项审查作为人大备案审查方式获得了制度确认: 2019年12月16日第十三届全国人民代表大会常务委员会第四十四次委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》第十八条规定, “对法规、司法解释可以采取依职权审查、依申请审查、移送审查、专项审查等方式进行审查”。

当前, 备案审查制度研究方兴未艾, 但相关研究对机制层面的备案审查方式关注不足。关于审查方式的研究, 集中于讨论是否进行主动审查、如何进行主动审查、主动审查与被动审查孰轻孰重等问题^③, 缺乏对专项审查的理论关照。专项审查是备案审查职权行使方式的重大变革, 有必要对其进行专门研究。鉴于专项审查源于人大备案审查实践, 故本文运用经验研究的方法考察人大专项审查的实践概况与运行特点, 通过功能分析来解释其对备案审查制度的有效性, 最后回归规范性立场对其功能予以反思。为集中讨论问题, 本文主要以全国人大常委会专项审查实践为材料支撑; 同时, 为论证所需, 也会涉及部分省级人大常委会的专项审查实践材料。

一 专项审查的实践概况与运行特点

(一) 专项审查的实践概况

①全国人大常委会法制工作委员会国家法室《中华人民共和国立法法解读》, 中国法制出版社 2015 年版, 第 348 页。

②全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《〈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 76 页。

③《规范性文件备案审查制度理论与实务》编写组《规范性文件备案审查制度理论与实务》, 中国民主法制出版社 2011 年版, 第 115—118 页; 刘松山《备案审查、合宪性审查和宪法监督需要研究解决的若干重要问题》, 《中国法律评论》2018 年第 4 期, 第 26—27 页。

在专项审查被《法规、司法解释备案审查工作办法》制度化之前,审查机关早已经使用专项审查来开展备案审查工作。“2010年全国人大常委会工作报告首次提出对司法解释进行审查,并提出专项审查方式”^①。此后,全国人大常委会通过官方出版物、备案审查工作情况报告、权威媒体报道等方式公开的专项审查案例已有21件(见表1)。

表1 全国人大常委会专项审查实践情况^②

启动年份	启动缘由	审查议题
2011	落实人大常委会工作安排	涉“两高”司法解释
	处理审查建议发现共性问题	涉加强检察机关诉讼活动法律监督工作的决议决定
	落实人大常委会工作安排	涉行政处罚规定
	配合法律实施	涉行政强制规定
2015	配合重大改革和政策调整	涉行政审批事项
2016	配合法律实施	涉《选举法》规定
2017	贯彻党中央决策部署	涉自然保护区规定
	处理审查建议发现共性问题	涉以审计结果作为建设工程竣工结算规定
	处理审查建议发现共性问题	涉著名商标规定
	处理审查建议发现共性问题	涉“超生即辞退”规定
2018	贯彻党中央决策部署	涉生态环境保护领域
	处理审查建议发现共性问题	涉道路交通安全领域
2019	贯彻党中央决策部署	涉食品药品安全领域
	处理审查建议发现共性问题	涉国家工作人员“超生即开除”规定
2020	贯彻党中央决策部署	涉野生动物保护领域
	贯彻党中央决策部署	涉优化营商环境领域
	贯彻党中央决策部署	涉新冠肺炎疫情防控工作的决定
	贯彻党中央决策部署	涉《民法典》规定
2021	落实人大常委会工作安排	涉长江流域保护规定
	配合法律实施	涉行政处罚规定
	贯彻党中央决策部署	涉计划生育规定

从审查议题来看,涉及环境保护、道路交通、食品药品、计划生育、疫情防控等诸多领域和《行政处罚法》、《行政强制法》、《民法典》、《长江保护法》等多部法律。从审查对象来看,包括法规、规章、司法解释等报送备案的各类规范性文件。从审查实效来看,备案审查工作情况报告披露的数据彰显了专项审查工作业绩。仅以近两年报告为例:2020年报告显示,专项审查和集中清理发现需要修改或者废止的规范性文件共3372件

①全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《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186页。

②表中数据由笔者根据下述文献整理:全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《规范性文件备案审查理论与实务》,第79—81页;全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《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17—19、31—33、51—53、71—74页;全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《〈法规、司法解释备案审查工作办法〉导读》,第78页;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2019年备案审查工作情况的报告——2019年12月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第1号,第243页;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——2021年1月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第2号,第351—352页;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——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2022年第1号,第245页;陈菲《行政强制法实施在即 有关法规规章将及时清理》,中国新闻网,2011年11月18日发布,2022年2月2日访问,<https://www.chinanews.com.cn/fz/2011/11-18/3471712.shtml>。

(涉食品药品安全领域 91 件、涉野生动物保护领域 419 件、涉优化营商环境领域 12 件、涉《民法典》规定 2850 件);2021 年报告显示,专项审查和集中清理发现需要修改或者废止的规范性文件共 7966 件(涉长江流域保护规定 322 件、涉行政处罚规定 4012 件、涉计划生育规定 3632 件)^①。可以说,专项审查已成为全国人大常委会开展备案审查的一种重要方式,在近年来的备案审查工作中发挥着相当大的作用。

地方人大常委会的专项审查实践同样不容忽视。多地人大常委会近年来都开展了专项审查,以部分省级人大常委会 2020 年备案审查情况为例:湖南省人大常委会“对省政府及相关部门近三年来制发的脱贫攻坚领域规范性文件从合法性、适当性方面进行了专项审查”^②;贵州省人大常委会专项审查“涉及民法典、野生动物保护和动物防疫方面”的规范性文件^③;四川省人大常委会对“民法典、野生动物保护、食品药品安全涉及领域的地方性法规和规范性文件”进行了专项审查^④。此外,甘肃、北京、安徽、广东、海南、上海、青海、湖北、天津、福建、云南、河北、广东等 13 省、市人大常委会通过的规范性文件备案审查条例已将专项审查确定为法定的备案审查方式之一。

各级人大常委会备案审查的实践表明,专项审查已成为审查机关频繁采用的一种审查方式,呈常态化、法制化发展。

(二)专项审查的运行特点

1.专项审查由审查机关主动启动

专项审查“实质上属于主动审查”^⑤。但值得注意的是,尽管专项审查与依职权审查同为主动审查,但两者的主动性程度存在明显差异。依职权审查是规范性文件报送备案后,审查机关对其进行的日常性、例行性审查,力图“对行政法规、司法解释、地方性法规等制定情况进行整体、全面的了解”^⑥。而专项审查则是审查机关在明确的问题意识导向下,出于特定目的、针对特定问题而主动进行的专门性、针对性审查。质言之,依职权审查是必须启动的,审查机关需要对报送备案的所有规范性文件做到“有备必审”;而专项审查是否启动则由审查机关自行把握,审查机关在是否启动专项审查上掌握着主动权。

2.专项审查围绕重点问题展开

其一,审查议题有重点。专项审查是对特定规范性文件进行的审查,审查的对象和范围由审查目的、审查议题所决定。其二,聚焦规范性文件重点条款。专项审查机关既可以对所涉议题的规范性文件进行全面审查,也可以仅就其中部分重点条款进行局部审查。在实践中,出于审查效率、审查质量的考虑,审查机关往往只审查规范性文件中的部分条款。如在全国人大常委会专项审查涉行政处罚规定的地方性法规(2011 年)这一案例中,审查机关仅审查了“400 件有关计划生育管理、文物保护、环境影响评价、就业促进、集体合同以及气象等方面的地方性法规中涉及行政处罚的规定”^⑦。

3.专项审查的对象为多部规范性文件

专项审查机关基于某一审查议题梳理出涉及该议题的多部规范性文件,由这些规范性文件组成一类审

①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——2021 年 1 月 20 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 2 号,第 351—352 页;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——2021 年 12 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2022 年第 1 号,第 245 页。

②吴秋菊《湖南省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——2020 年 11 月 24 日在省十三届人大常委会第二十一次会议上》,《湖南省人民代表大会常务委员会公报》2020 年第 7 号,第 162 页。

③李勇《贵州省人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2020 年规范性文件备案审查工作情况的报告——2021 年 3 月 25 日在省十三届人大常委会第二十四次会议上》,贵州人大网,2021 年 5 月 12 日发布,2021 年 12 月 26 日访问,http://www.gzrd.gov.cn/cwhgb/dssj/202021ndsh/41513.shtml。

④《四川省人大常委会法制工作委员会关于 2020 年备案审查工作情况的报告——2021 年 3 月 24 日在四川省第十三届人民代表大会常务委员会第二十六次会议上》,四川人大网,2021 年 12 月 31 日发布,2022 年 2 月 2 日访问,http://www.scspc.gov.cn/fzgzwyh/yjybg_609/202104/t20210415_39475.html。

⑤梁鹰《备案审查制度若干问题探讨》,《地方立法研究》2019 年第 6 期,第 12 页。

⑥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。

⑦中国法学会《中国法治建设年度报告(2011)》,新华出版社 2012 年版,第 38 页。

查对象后,再对这类审查对象进行集中、批量审查。而依职权审查、依申请审查和移送审查单次往往只审查一部规范性文件。

4.专项审查常导向规范性文件的集中清理

对于经审查发现存在问题的规范性文件,依职权审查、依申请审查、移送审查直接指向该规范性文件的修改或废止,而专项审查结束后往往还会依据专项审查结果开展规范性文件的集中清理,这是专项审查不同于其他审查方式的突出特征。在全国人大常委会21件专项审查案例中,有14件开启了规范性文件集中清理^①。

二 专项审查的创新性

(一)服务大局:推动备案审查配合党和国家的中心工作

人大监督权的行使要以服务大局为重要目的,配合党和国家中心工作进行。第一,以服务大局为目的而围绕党和国家中心工作开展监督是党领导国家机关的应有之义。国家机关的职能工作要服务于党和国家的中心工作,“运用党的工作引领国家机关的职能工作”^②是党领导国家机关的途径之一。中心工作与常规工作相对应,其实质是“围绕上级部署的各种任务而展开的阶段性工作”^③,以回应上级组织的治理目标与治理意图。而“党和国家在特定历史时期确立的中心工作,就是用文字表达出来的具体的大局”^④,完成具体的中心工作即是服务于抽象的党和国家大局。第二,以服务大局为目的而围绕党和国家中心工作开展监督是人大行使监督权的重要原则。《监督法》制定之初,全国人大法律委员会根据审议意见,专门在草案稿第三条中增加规定,将“围绕国家工作大局”作为各级人大常委会行使监督权的基本原则之一^⑤。第三,以服务大局为目的而围绕党和国家中心工作开展监督是人大行使监督权的基本经验。2002年3月,李鹏在总结第九届全国人大常委会监督工作时强调:“围绕国家工作的大局,联系人民群众的切身利益,确定监督工作的内容,使监督工作有针对性、有重点,是5年来常委会开展监督工作最基本的经验。”^⑥

与听取和审议专项工作报告、执法检查这两种日常性监督形式相比,规范性文件备案审查长期在服务大局方面缺乏存在感。前两种监督往往涉及“改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题”^⑦,具有较强的针对性和及时性,因而成为最主要、最经常运用的日常性监督形式^⑧。与之相对,规范性文件备案审查则显得针对性不强、重点不突出,长期以来被比喻为“鸭子凫水”。造成这一境遇的原因与传统备案审查方式的局限不无关系:依职权审查需要对报送备案的规范性文件进行逐件审查,不以某一特定目的为导向;依申请审查则主要回应国家机关、公民等主体提起的具体的审查要求、审查建议。依职权审查、依申请审查都难以对党和国家中心工作进行专门回应,这便使得备案审查制度无法凸显人大监督“围绕中心、突出重点、讲求实效”^⑨的工作目的。

专项审查围绕党和国家中心工作选取审查议题,将党和国家中心工作嵌入到备案审查日常运行中,实现党和国家机关、上级国家机关和下级国家机关在备案审查重点工作上的紧密配合。在实践中,专项审查主要围绕党和国家中心工作进行。以全国人大常委会21件专项审查为例,因贯彻党中央决策部署、配合重大改革和政策调整而启动专项审查9件,围绕全国人大及其常委会工作要点、法律实施等重点工作而启动专项审

①根据本文表1显示,开启集中清理的14件专项审查案例为:涉“两高”司法解释、涉行政强制规定、涉行政处罚规定(2011年)、涉行政审批事项、涉自然保护区规定、涉以审计结果作为建设工程竣工结算规定、涉著名商标规定、涉生态环境保护领域、涉食品药品安全领域、涉野生动物保护领域、涉《民法典》规定、涉长江流域保护规定、涉行政处罚规定(2021年)、涉计划生育规定。

②张弛《论党对国家政权机关的领导——以“党的工作”为中心的理论透视》,《当代世界与社会主义》2020年第1期,第171页。

③吴毅《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,三联书店2007年版,第17页。

④喻中《服务大局的司法:一个基于功能理论的解释》,《法学论坛》2012年第5期,第9页。

⑤乔晓阳《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督法(草案)〉审议结果的报告——2006年8月22日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2006年第7号,第556页。

⑥李鹏《立法与监督——李鹏人大日记》,新华出版社、中国民主法制出版社2006年版,第565页。

⑦《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第八条、第二十二条。

⑧陈斯喜《人民代表大会制度概论》,中国民主法制出版社2008年版,第279页。

⑨许安标《监督法的特点与创新》,《国家行政学院学报》2007年第1期,第59页。

查6件,占全部专项审查事例的2/3以上。从实践思路来看,“党中央做出某项重大决策部署和政策调整,或者全国人大及其常委会出台某部重要法律、调整某项重大制度,全国人大常委会往往会紧跟着部署一项专项审查的任务”^①。

以党和国家中心工作为重点开展专项审查增强了备案审查制度在服务大局方面的有效性。具体而言,围绕党的决策部署和政策调整开展专项审查,一方面可以使党的政治主张通过专项审查投射到备案审查工作中,有利于备案审查工作与党的工作深度融合,实现党领导的全面性、系统性;另一方面,它还宣示了备案审查机关贯彻实施党的政策的积极态度,有利于获得党对备案审查工作的政治支持,从而“强化人大监督在权力交往中的政治优势”^②。而围绕人大及其常委会工作要点、重要法律实施启动专项审查,则使人大日常监督与人大立法工作密切结合,促成立法与监督的回应性联动。

(二)整合资源:强化人大对规范性文件备案审查的主导

我国规范性文件备案审查制度具有双重审查和多层监督的特征,这在一定程度上局限了全国范围内法制统一秩序的形成。一方面,部分规范性文件需要向两个审查主体报送备案:在中央一级,地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规既要报国务院备案,也要报全国人大常委会备案^③;在地方一级,地方政府规章既要报上一级行政机关备案,也要报同级或上级人大常委会备案^④。在双重备案审查体系下,“审查对象的交叉和叠合性、审查标准的差异性,产生了审查结果相互冲突和各自为政的现象”^⑤。另一方面,在层级关系上,我国实行的是上级人大监督下级人大和同级其他国家机关的规范性文件的多层次监督模式。由此,大量较低层级的规范性文件并未进入较高层级的备案审查机关审查范围,如部门规章、地方政府规章以及更低层级的规范性文件均不属于全国人大常委会的备案审查对象。在双重备案审查体系和多层次监督模式下,全国人大常委会作为担负宪法和法律监督职责的最高机关的常设机关,如何强化对规范性文件备案审查的主导以实现全国范围内的法制统一秩序,即如何建构一个“以权力机关审查为主导、以行政机关审查为重点、以中央审查为统领、以地方审查为必要补充”^⑥的备案审查工作机制,是其面临的现实问题。

依职权审查、依申请审查、移送审查无法较好地强化各级权力机关,尤其是全国人大常委会对规范性文件备案审查体系的主导。以全国人大常委会为例,依职权审查、依申请审查的对象仅是全国人大常委会备案审查范围内的规范性文件,大量较低层级的规范性文件并未进入全国人大常委会审查视野;对于备案审查范围外的规范性文件,全国人大常委会认为可能存在问题的,虽然可以通过移送审查方式将需要纠正的规范性文件移交给相关权力机关处理,但往往也只能解决个别规范性文件存在的问题,对维护全国法制统一秩序而言收效不大。

而专项审查则不同。专项审查通过集中清理的路径整合层级资源,以“重点领域审查的全覆盖”^⑦形式,实现人大常委会对备案审查工作的主导。其一,人大常委会通过专项审查在特定议题的审查启动方面发挥主导作用。在实践中,全国人大常委会在启动专项审查后,常通过发文的方式将集中清理任务布置给下级人大常委会、国务院、最高院、最高检,由这些国家机关再向下级国家机关布置清理任务。通过自上而下的层层任务布置,各级规范性文件制定机关会将收到的清理任务糅合进常规的立法或监督工作中,由此带动未进入备案范围但属同一议题的规范性文件得到及时处理。其二,人大常委会通过专项审查在审查意见的统一方面发挥主导作用。全国人大常委会布置的集中清理内容以其专项审查意见为基础,这使得各级各类规范性文件制定机关在清理活动中能与全国人大常委会的备案审查判断保持一致,避免出现审查结论不统一的现象。由此,全国人大常委会通过专项审查并布置集中清理任务,在全国范围内形成了以其专项审查意见为基

①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15-16页。

②孟宪良《组织、协商与压力:人大监督权的运行逻辑》,《新视野》2019年第3期,第50页。

③《法规、司法解释备案审查工作办法》第二条、《法规规章备案条例》第三条。

④《中华人民共和国立法法》第九十八条。

⑤宋智敏《论以人大为主导的行政规范性文件审查体系的建立》,《法学论坛》2020年第6期,第39页。

⑥封丽霞《制度与能力:备案审查制度的困境与出路》,《政治与法律》2018年第12期,第108页。

⑦王秀哲《全覆盖备案审查中公民建议的全覆盖》,《政法论丛》2020年第5期,第41页。

础的多元主体联动清理格局,“从而在较短的时间内集中实现某一领域制度的调整、更新、健全、完善”^①。全国人大常委会通过专项审查不仅扩大了备案审查的广度,推进了备案审查的深度,还使得备案审查意见能自上而下保持统一,由此提升了自身在规范性文件备案审查体系中的主导性地位。

(三)缓解压力:提升规范性文件备案审查的效率和质量

审查机关开展专项审查最初的目的是提升主动审查的效率和质量。全国人大常委会法工委备案审查室设立之初,开展备案审查的思路为:“以被动审查为主,有重点地进行主动审查。”^②具体而言,对行政法规和司法解释逐件审查,对“地方立法文件”^③则有重点地进行选择性审查。地方人大常委会亦是如此,大都采用“普遍审查与重点审查相结合”^④的备案审查方式。之所以会对报送备案的规范性文件在审查覆盖面上实行“差别对待”,究其原因还是受审查任务与审查能力的不平衡的掣肘。对全国人大常委会而言,报送备案的地方立法文件数量庞大,“如果要对每件法规逐字逐句地进行全面审查,从全国人大常委会现有的人力和资源来看,是根本不可能做到的,而且也是不经济的”^⑤。有学者甚至形象地将逐件审查的弊端总结为:一是审不过来,二是审不出来,三是审得未必正确^⑥。是故,从审查效率和审查质量的角度出发,审查机关只能根据“适度、有重点的原则”^⑦,选取个别规范性文件或规范性文件中的个别条款进行选择审查。可以说,选取重点进行主动审查是缓解审查能力与审查任务张力、提升主动审查效率和质量的无奈之举。

从专项审查的发展历程来看,缓解审查任务与审查能力的不平衡这一初衷始终没有改变。2015年,地方立法权下放到设区的市以后,全国人大常委会每年接收备案的规范性文件数量愈发庞大,有重点地主动审查这一方式被延续下来,并有了制度化的初步尝试。全国人大常委会法工委于2016年底制定的《全国人大常委会法制工作委员会法规、司法解释备案审查工作规程(试行)》第十二条规定:“法规备案审查室对报送全国人大常委会备案的行政法规和司法解释进行主动审查;根据全国人大常委会工作要点和监督工作计划的要求对报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规有重点地进行主动审查。”十二届全国人大常委会5年间“对188件行政法规和司法解释逐一进行主动审查,对地方性法规有重点地开展专项审查”^⑧。从有重点地主动审查到专项审查的过程中,这一审查方式的核心特征依然突出,即以问题为导向,仅对重点规范性文件或者规范性文件的重点章节、重点条款进行审查,使审查机关可以更高效、更集中地行使审查权。

当前,尽管审查机关面对报送备案的规范性文件必须做到“有备必审”,但专项审查在提升备案审查效率和质量方面仍具有现实意义。一方面,依职权审查依然面临审查任务与审查能力不平衡的困境,“仅仅依靠现有工作力量,难以满足全面、深入、细致的主动审查研究工作要求”^⑨。而社会治理转型背景下政策的密集变化与调整、法律的大量出台,使分散的各类立法主体制定的规范性文件在“不适当”和“抵触上位法”等问题上往往具有一定的共性。对这些具有共性的规范性文件一次性集中审查、作出处理,相比于逐件审查,将大大节约审查所需资源。另一方面,专项审查结合了规范性文件适用中的具体问题,有利于提高抽象审查的质量。从审查机关介入的时间节点来看,依职权审查发生在规范性文件报送备案后的较短时间内,这意味着规范性文件在实施中遇到的问题尚未显现,就已被审查机关将其“束之高阁”。而专项审查可以在规范性文件实施较长一段时间后才介入,此时,规范性文件在实施过程中遇到的问题往往已经暴露,审查机关结合这些

①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16页。

②《规范性文件备案审查制度理论与实务》编写组《规范性文件备案审查制度理论与实务》,第19页。

③本文所称“地方立法文件”包括地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、特别行政区法律。

④谢维雁、段鸿斌《关于行政规范性文件立法备案审查的几个问题》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2018年第1期,第77页。

⑤宋锐《关于全国人大常委会法规备案审查工作的几个问题》,《中国人大》2004年第3期,第31页。

⑥蔡定剑《法律冲突及其解决的途径》,《中国法学》1999年第3期,第59页。

⑦信春鹰《贯彻实施监督法 做好备案审查工作》,《中国人大》2008年第14期,第11页。

⑧张德江《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2018年3月11日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第2号,第238页。

⑨全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《规范性文件备案审查理论与实务》,第60页。

具体问题来展开审查可以避免主动审查与规范性文件的适用相疏离。此外,根据实践操作和制度规定,审查机关在依申请审查中发现共性问题的,可以转换为专项审查^①。在这种情况下,专项审查也是与规范性文件实施中的具体问题相结合的。

三 规范性原则下专项审查实践的调试

专项审查在服务大局、整合资源、缓解压力等方面显现着突出功能,从而提升了备案审查制度整体的实效。这是审查机关为何频繁启动专项审查以及专项审查为何会获得制度认可的缘由。然而,对专项审查功能的认识,既应当看到其在实践中具备的显著优势,还应当追问其是否契合当下所处法治阶段的要求。因此,在专项审查绩效彰显的同时,专项审查实践场域的有效性还需要接受理论场域的规范性检验,进而有针对性地对其运行机制加以调整,以更好地发挥其作用。

(一)服务大局功能的发挥应兼顾社会公众的审查需求

如前文所述,以服务大局为目标而围绕党和国家中心工作而开展专项审查已成为一项实践惯例,党和国家中心工作很大程度上决定了专项审查的启动时机和议题选取。然而,审查机关的审查能力是有限的,审查机关需要对诸多议题进行筛选后才能将其列入专项审查议程。如果审查机关在涉及党和国家中心工作的议题上投入较多注意力,就可能会忽略那些社会公众关注却未能进入党委或人大视野的问题,从而因审查注意力分配不均形成“选择性审查”现象。尽管在大多数情况下,党和国家中心工作能反映社会公共利益的需求并与人民的根本利益保持一致,但受制于从下到上的层级信息损耗以及理性认知的有限性,“政治意志对公共利益与社会规律的认识不可能达到高度理想化的状态,即便是接近都极其不易”^②。为此,为避免审查议题设置和审查资源配置的不均衡,审查机关应在专项审查的启动时机和议题选取上进行必要的调整。

一方面,审查机关在启动专项审查时,不仅要响应党和国家中心工作,也要兼顾社会普遍关注、对社会生活存在广泛影响的法制不统一问题,并将这些问题涉及的规范性文件列入专项审查议程。当前,尽管备案审查制度承载着保证党中央令行禁止、保障宪法法律实施、保护公民合法权益、维护国家法制统一、促进规范性文件制定水平提高等多重目的^③,但备案审查制度作为一种法律监督形式,其核心目的仍应符合“确保多层次的立法活动符合法制统一的要求”^④这一制度设立的初衷。因此,无论以何种方式行使审查职权,维护法制统一都应当是备案审查制度最根本、最重要的目的。

另一方面,建立向审查机关提出专项审查需求的多种渠道。一是人大代表向人大提出专项审查的议案和建议。依法提出议案和建议是各级人大代表的宪法职责,更是人大代表代民议政的重要渠道。人大代表结合调研、走访中发现的问题提出专项审查的议案和建议,可以向人大输出社会公众对规范性文件的审查需求。在十二届全国人大一次会议期间,曾有代表提出议案,建议通过法律法规清理和规范性文件备案审查的途径加大对公民合法财产权的保护^⑤。这其实就是一件典型的涉及特定问题专项审查的人大代表议案。二是公民、社会组织向审查机关提出专项审查的建议。为保障公民依法参与管理国家事务、行使监督权利,可以考虑规定公民、社会组织等主体可以向审查机关提出专项审查的建议。通过建立专项审查的需求表达机制,使得更大范围的议题得以进入审查机关的筛选视野,为审查机关提供专项审查线索,以弥补审查机关尚未发现的遗漏。

(二)资源整合功能的发挥应厘清并衔接集中清理机制

由于专项审查与集中清理都需要经历梳理规范性文件这一阶段,两者在“搞清楚现存各种法律的基本情况”^⑥这一程序上具有一定的相似性,审查机关常将专项审查与集中清理置于同一语境下使用。如在 2011

①《法规、司法解释备案审查工作办法》第二十五条第二款。

②郭松《司法文件的中国特色与实践考察》,《环球法律评论》2018年第4期,第190页。

③《法规、司法解释备案审查工作办法》第三条。

④全国人大常委会法制工作委员会国家法室《〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉释义及实用指南》,中国民主法制出版社2013年版,第93页。

⑤《全国人民代表大会法律委员会关于第十二届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》,《全国人民代表大会年鉴(2013年卷)》,中国民主法制出版社2014年版,第685页。

⑥杨斐《法律清理与法律修改、废止关系评析》,《太平洋学报》2009年第8期,第27—28页。

年至2013年间对现行司法解释和具有司法解释性质的其他规范性文件进行集中清理这一案例中,全国人大常委会不仅将其表述为集中清理^①,亦将其定位为专项审查^②。专项审查与集中清理的界限模糊带来一些合法性上的困惑:专项审查与集中清理是否为同一种规范性文件纠错机制?如果不是,上级人大常委会的专项审查意见在何种程度上影响同级其他国家机关以及下级人大常委会的专项审查工作或者集中清理工作呢?

专项审查与集中清理的规范内涵存在明显差异。第一,两者的启动主体不同。专项审查是备案审查机关对规范性文件制定机关的外部监督,启动主体是备案审查机关;而集中清理是规范性文件制定机关的“自我体检”^③,遵循“谁制定、谁清理”的原则,清理主体就是规范性文件制定机关。第二,两者的审查对象不同。专项审查的对象是报送审查机关备案的规范性文件;而集中清理的对象是清理主体自己制定的规范性文件。第三,两者的法律属性不同。专项审查是对立法权的监督,属立法监督范畴;而集中清理是立法活动的重要组成部分,是立法权的延伸,属立法完善范畴。因此,尽管专项审查与集中清理都需要对规范性文件进行全面查阅、批量处理,但两者是不同的规范性文件纠错机制。审查机关或规范性文件制定机关对这两种机制应予以严格区分,避免监督职责与立法职责混同。

为此,可以在《立法法》等法律中明确专项审查的监督属性。《立法法》第九十九条第三款规定的主动审查已在实践中演变为依职权审查和专项审查,而这两种审查方式的启动途径、所涉议题、制度功能并不完全相同。没有直接的法律依据,进一步加剧了实践中专项审查与集中清理的混淆,因此有必要在立法层面框定审查机关开展专项审查的可能与边界。“不断通过实践,探索和创造好的经验和做法,并适时将这些经验和做法上升为法律、地方性法规”^④是各级人大制度建设的实践智慧。在对实践经验进行理论概括和总结的基础上,可以适时研究修订《立法法》、《监督法》,将专项审查确定为法律层面的备案审查方式,为各级人大常委会规范行使监督权提供法律依据。

在厘清规范内涵的基础上,也应当看到,专项审查与集中清理在运行程序上存在契合点,表现在前者往往是后者的触发机制。人大常委会通过向下布置清理任务落实专项审查意见,使专项审查成为引起集中清理的原因之一,从而带动法律体系的整体性变动。是故,需重视专项审查与集中清理的衔接,促成专项审查与集中清理发挥制度合力。其一,人大常委会可以将专项审查的议题范围、审查报告告知同级其他国家机关或下级人大常委会,作为这些机关开展专项审查或者集中清理的重要参考。其二,除了通过专项审查布置集中清理任务外,审查机关应鼓励并督促规范性文件制定机关自查自纠。人大常委会向下布置的集中清理任务之所以能得到迅速落实,是自上而下科层动员的结果。专项审查在强化人大主导性的同时,由于需要以科层动员作为行使监督权的保障,长远来看可能会带来监督权运行的行政化,不利于人大监督制度的整体结构优化。是故,应重视规范性文件制定机关在清理启动上的主动权,避免规范性文件制定机关对上级机关布置清理任务产生路径依赖而降低主动进行自我审查的积极性。

(三)压力缓解功能的发挥应秉持专项审查的谦抑立场

虽然专项审查通过选取重点审查议题、布置清理任务提高了备案审查的效率和质量,但如果过于频繁地启动专项审查,可能会对其他审查方式的功能发挥和法律体系的稳定有序带来不良后果。一方面,因专项审查主要围绕党和国家中心工作展开,所涉议题重大、波及范围广泛,审查机关自然需要格外重视专项审查工作。然而,“与立法资源一样,监督活动所需的资源也是异常稀缺的”^⑤。如果专项审查频次过高、涉及规范性文件数量较大,势必会挤压审查机关在依职权审查、依申请审查等常规审查工作上投入的时间。审查机关将审查工作权重与布局倾向于专项审查任务,常规审查工作的效率和质量则会受到消极影响。另一方面,过

①张德江《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2014年3月9日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上》,《中国人大》2014年第6期,第8页。

②全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《规范性文件备案审查理论与实务》,第79页。

③阎锐《地方立法参与主体研究》,上海人民出版社2014年版,第169页。

④李鹏《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2003年3月10日在第十届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2003年第2号,第204页。

⑤林彦《执法检查的政策功能》,《清华法学》2012年第2期,第68页。

于频繁地启动专项审查,增加了规范性文件立改废的数量和频次,恐不利于法律体系应有的安定。法的安定性是法治的基础,它要求法律在一定时期内必须处于相对稳定的状态,以便人们能从法律规范中预见自身行为的后果。因此,专项审查应秉持适度谦抑的立场,在对待专项审查与其他审查方式的关系、专项审查与法律体系的稳定性上,应从内、外两重维度中重新明确专项审查的定位。

在对待专项审查与其他审查方式的关系维度上,专项审查宜定位为对其他常规审查方式的补充,尤其是对依职权审查的补充。依职权审查关注审查的全面性、即时性,而专项审查侧重审查的针对性、阶段性,是对依职权审查后规范性文件的“再审查”,使“逃逸”于依职权审查外的规范性文件被发现并得到处理,以弥补依职权审查的失灵。因此,以专项审查作为备案审查的方式之一,并非是以专项审查替代依职权审查、依申请审查等常规审查方式,而是以专项审查补强常规审查方式,形成以常规审查方式与非常规审查方式双轨并行的“组合拳”模式。通过构建常规审查方式与非常规审查方式并行不悖、张弛有度的备案审查方式体系,才能促使审查主体综合运用多种审查方式开展备案审查工作,实现备案审查监督效果的最大化。

在对待专项审查与法律体系的稳定性关系方面,审查机关应充分衡量启动专项审查、布置清理任务的必要性,以维持“有错必纠”与法律体系稳定性之间的平衡。“从成本—收益的角度看,并不是所有的错误都值得纠正,当纠正错误所带来的损害比错误本身造成的损害还要严重时,纠错的行为本身可能就是错误的”^①。在此意义上,专项审查不宜频繁启动,尤其是在法治中国建设时期,只有通过司法裁判、案例指导、法律解释等途径都无法调适法的适应性时,启动专项审查清理法律体系才具有充分的必要性。

四 结语

如果说“备案审查现在不是‘鸭子凫水’了,是乘风破浪的一艘航船”^②,那么专项审查则是助其扬帆远航的一支力桨。专项审查在实践中所展现的显著功能,有效弥补了传统审查方式的不足,是审查机关在主动审查与被动审查的原则性框架下,通过创新审查方式带动备案审查制度建设的一项积极探索,体现了审查机关的意识自觉与组织智慧。正是这种富有成效的实践创新,使审查机关在解决复杂问题的同时开创了备案审查制度的崭新局面。但同时也应当看到,包括专项审查在内的备案审查制度必须在法治的轨道上进行,接受法律的规范性约束,这不仅是当前各方面对备案审查制度的期待,更是中国社会主义法治体系自我完善和自我发展的要求。

[责任编辑:苏雪梅]

^①程庆栋《论全国人大常委会审查决定的法律效力》,《北京社会科学》2021年第2期,第81页。

^②全国人大常委会法制工作委员会研究室《我国改革开放40年立法成就概述》,法律出版社2019年版,第338页。