议案审议过程中修正案的运用

——兼评1993年修宪程序

陈斯喜

一、修正案与我国人大议事制度

修正案在西方议会中是一种必不可少的议事程序和议事方式，但在我国各级人大和常委会会议中却很少使用，人们对它还很陌生。这是因为，在西方议会中，议员表达意见的途径和方式就是提议案、参加辩论、提修正案和参加表决。辩论只能对议案提出问题，表示赞成还是反对及其理由，不能对议案提出修改。如果要求对议案进行修改，必须提出修正案。修正案经表决获多数同意后，才能按照修正案对议案进行修改。因此，我们可以把西方议会的这种民主称之为表决民主制。我国的人民代表大会实行的是民主集中制，即民主是在集中指导下的民主，也可以称之为可调控的民主。这种民主反映到议事制度上，就是代表和常委会组成人员（以下统称代表）在议案审议过程中，可以对议案充分发表意见，包括修改意见，由工作机构对代表提出的意见进行整理，并逐条进行研究，提出议案修改稿。修改稿交有关的专门委员会和会议领导机关（即大会主席团或委员长会议或主任会议）讨论同意后，提交代表再讨论，然后根据代表的意见再修改。这样反复几次，直到代表对议案的一些比较重大的问题没有较大的分歧意见时，再提交全体会议表决。

应当说，我国的这种议事制度，正是适应我国人民代表大会制度本身所固有的特征的。第一，我国各级人大与西方各国议会在成员构成上不同。西方各国议会的议员都是专职的，而且配有足够的工作人员，议员有条件对提交议会审议的议案进行比较深入的研究；议会开会时间也都比较长，有足够的时间让议员提修正案，也有时间对修正案进行讨论和表决。我国的各级人大代表都直接来自于各个部门、各个行业，大多都不脱离原工作岗位，代表对提交会议审议的议案往往没有足够的时间进行研究，代表对议案发表意见和参加表决，也就不可避免地会带有较大的随意性；而人大和常委会每次开会的时间也往往都比较短。显然，在这种情况下，如果事事都提修正案，事事都要表决，不仅会议的时间不允许，而且也不利于集中正确的意见。第二，我国人大与西方各国议会对不同意见的整合机制不同。西方国家实行的是多党竞争制，各政党在议会中都有相应的组织，议员们的各种不同意见，首先在本党内进行协调统一，然后各议会党团再进行协商。这样，尽管议员们都可以提修正案，但议员要受议会党团的节制，所以，提出的修正案也不会非常分散，表决也不会十分随意。而我国实行的是共产党领导下的多党合作制，各种不同的意见都汇总到党组织，由党组织进行协调，重大问题由共产党与各民主党派协商。这样，代表在讨论中可以充分发表意见，表决时一般都会自觉地维护党组织的意见，即

般都投信任票。我国人大如果象西方议会那样,事事都提修正案,各种不同意见未经整合就将修正案交付表决,意见必然会十分分散,表决非常随意。因此,在我国人大议事程序中,修正案没有被广泛采用是必然的,今后恐怕也不会被广泛采用。但笔者认为,结合我国的实际情况,适当地引进修正案制度,则是可行的,也是有益的。

二、1993年修宪程序述评

修正案首次见之于我国法律是1987年11月六届全国人大常委会第23次会议通过的《全国人大常委会议事规则》。该规则第31条规定:"交付表决的议案,有修正案的,先表决修正案。"但对修正案如何提出、讨论等问题,没有作出明确的规定。实践中,据了解,在1980年9月五届全国人大三次会议上表决《婚姻法》时,曾就结婚年龄问题单独进行表决。在1989年12月七届全国人大常委会第11次会议上表决《居民委员会组织法》时,曾就是否要规定居民委员会可以搞生产问题单独进行表决。这两例可以看作具有修正案的雏形,但还不是真正的修正案。修正案在全国人大会议中正式被运用,是在1993年3月召开的八届全国人大一次会议上。

1993年2月14日,中共中央向全国人大常委会提出了关于修改宪法部分内容的建议。七届全国人大常委会第30次会议讨论了中共中央的建议,并于2月22日表决同意接受中共中央的建议,提出了宪法修正案草案,提请八届全国人大一次会议审议。七届全国人大常委会第30次会议在讨论中共中央的建议时,委员们均赞成中共中央的建议,同时也提出了一些修改、补充意见。会后,中共中央根据委员们提出的意见,又提出了修改宪法部分内容的补充建议。这个补充建议,由于常委会来不及讨论,只得直接向八届全国人大一次会议主席团提出,由主席团提交大会讨论。但根据宪法规定,有权提出宪法修改的,只有全国人大常委会或者五分之一以上全国人大代表联名,中国共产党不能直接向全国人大会议提出宪法修改。一些代表提出,中共中央直接向全国人大会议提出修改宪法部分内容的补充建议,违反了宪法。为了解决这个问题,把中共中央的补充建议合法化,主席团决定组织代表联名,把补充建议以五分之一以上代表联名的形式作为修正案提出。结果有2383名代表参加了联名,修正案成立。然后,由大会主席团决定列入大会议程,交各代表团讨论后,再由主席团将全国人大常委会提出的宪法修正案草案和代表联名提出的修改方案加工合并为一个统一的规范的宪法修正案(草案),交付全体代表表决。顺便说一下,本文所讨论的作为议案的一种审议程序和审议方式的"修正案",与作为法律名称的"修正案"不是同一个概念。如"宪法修正案"是一个修改宪法的法律名称,而"某某法律(草案)的修正案"则是对正在审议过程中的议案提出的修改方案,是一种审议程序和审议方式。

八届全国人大一次会议首开运用修正案之先河,无疑对我国今后修正案制度的建立,具有极其重要的影响。正因为如此,我们有必要对这次修正案运用的得失,作一简单的评价。笔者认为,这次修正案的运用,总的说是成功的,特别是修正案的提出,按照有权提出议案即有权提出修正案办理(关于宪法修改的修正案按照宪法关于五分之一以上代表联名可以提出修改宪法的议案的规定办理),比较适宜、简便。但在处理程序上,则有一些值得进一步探讨的地方。第一,修正案提出后,主席团决定将其列入大会议程,笔者认为是多余的、不妥当的。修正案是附属于原案的,不是独立的议案,只是原议案的一个审议程序和一种审议方式,并不是增加会议议程。因此,修正案一经提出并成立,即自动进入议程,无需经决定才能进入议程。第二,由主席团将原案和修正案合并为一个议案,笔者认为缺乏法律和法理依据。根据宪法规定,宪法的

修改只能由全国人大常委会或者五分之一以上的全国人大代表提出。而对全国人大常委会和代表提出的修改宪法的议案，也只有经过表决才能决定其命运，主席团或者其他的什么机构都无权决定其命运，包括对其进行修改，因为修改实际上等于提出了一个替代案。而八届全国人大一次会议主席团将原案和修正案合并为一个议案，实际上是提出一个替代原案和修正案的新议案，因此，这是不合适的。有的同志可能会问，那为什么一般法律案，法律委员会可以根据代表的审议意见提出草案修改稿由主席团交付大会全体会议表决呢?这个道理很简单，因为法律委员会有权提出法律案，它提出的法律草案修改稿实际上是对原法律案提出的替代案。有的同志可能又问，既然法律草案修改稿是一种替代案，那么按照修正案的表决顺序，替代案如未获通过，就必须将原案交付表决。但实际上，法律草案修改稿如未获通过，原案也不交付表决，而是由有关机关再对修改稿进行修改，交以后的大会继续审议。应当说，一般的修正案未获通过，就应当将原案交付表决。但法律委员会提出的修改稿是集中了代表们的意见后提出的，它实际上是大会集体智慧的结晶而以法律委员会名义提出的。因此，修改稿虽然可以视为替代案，但又不能视为一般的替代案，它如未获通过，即意味整个议案还不成熟，所以，原案也就无需再交付表决了。第三，八届人大一次会议将原案和修正案合为一个议案一次表决，笔者认为不符合修正案的表决顺序。虽然全国人大议事规则没有关于修正案的规定，但根据全国人大常委会议事规则和各国的通行做法，有修正案的必须先表决修正案。因为修正案只代表提出修正案的那部分人的意见，是否对原议案进行修改，只有原提案人或多数代表才有权决定，所以八届全国人大一次会议将原案与修正案合并表决，是不妥的。

当然，由于宪法对宪法的修改只规定了提出和表决两个程序，对审议程序没有作出规定，因此，如何进一步完善宪法的修改程序，是一个值得研究的问题。对宪法的全面修改，一般都由全国人大决定成立宪法修改委员会。该委员会作为宪法草案的提出者，对代表在审议过程中提出的意见进行研究，提出草案修改稿交付表决，是没有问题的。但对宪法的部分修改，往往不成立宪法修改委员会，这就产生一个问题，即代表在审议中提出的意见，由谁负责研究，谁有权根据代表的意见对修改宪法的议案进行修改。如上所述，由主席团进行修改，是不合适的。像1993年由代表提出修正案，当然是可以的，但却过于复杂。笔者建议，今后可以考虑由全国人大常委会在向全国人大会议提出宪法修正案草案时，委托全国人大会议主席团根据代表审议的意见，对宪法修正案草案进行修改。这样，对代表在审议中提出的意见，就可以由主席团予以研究，按照较多代表的意见对草案进行修改，而不必事事都得提修正案才能进行修改，以简化程序，提高效率。

三、对我国人大建立修正案制度的设想

如上所述，我国各级人大实行的是民主集中制。这种议事制度的好处，一是便于集思广益，便于把那些尽管是少数人提出的但确是有益的意见吸收到法律、决定中来；如果事事都必须通过提出修正案进行表决，一旦修正案不被通过，则再好的意见也无法被吸收。二是便于提高效率，可以比较快地集中起各方面的意见，不必事事都要表决才能决定哪些意见可以吸收，哪些意见不能吸收。其缺点，一是有些意见虽是多数人的意见，但如果有关的专门委员会或者工作机构不同意，也往往无法被吸收到法律、决定中去。也就是说，在反映民意方面有时不那么顺畅。二是代表对最后的修改稿，即要交付表决的修改稿，如果还有意见，往往没有机会得到表达。由于存在着上述两点缺陷，代表有时往往只是因为对修改稿中的某一个问题有意见而不得

不投反对票或者弃权票,甚至导致整个议案不被通过。笔者认为,引进修正案制度有利于克服和弥补我国人大现行议事制度中的不足。但不是全面地引进,不是要彻底改变我国人大现行的议事制度,而只是作为一种补充,把我国人大现行议事制度的优点与修正案制度的优点有机地结合起来,发挥两者的长处,克服两者的短处。

笔者设想,我国的修正案制度可以作如下规定:

1.修正案应是针对议案的最后修改稿,即要交付表决的修改稿提出的修改方案,在此之前不能提出修正案,即使提出,也只能作为一般的修改意见处理。因此,最后的修改稿必须在交付表决前的一定时间内提出并发给代表,以便代表有时间酝酿提出修正案。

2.凡是有权提出议案的都有权提出修正案。

3.修正案必须在议案交付表决前的一定时间内提出。

4.代表对议案的意见,主要应当在审议中提出,只有在提出的意见不被接受时,才可以提出修正案。所以,修正案的内容必须是在议案审议过程中提出过但没有被采纳的意见,在议案审议过程中没有提出过的意见,不能作为修正案提出。如提出,则按一般修改意见处理,不按修正案处理。

5.对同一问题可以提出几个不同的修正案。

6.修正案可以对议案的部分提出修改,也可以对议案的全部提出修改。但对议案的全部提出修改的,修改后的立法目的必须符合原议案的立法目的,否则,应视为提出新议案,而不是修正案。

7.对修正案还可以提出修正案(称为第二级修正案),但对修正案的修正案不能再提出修正案,以免过于繁琐、复杂。

8.修正案提出后,在交付表决前,提案人可以撤回;原提案人或者会议领导机构(即大会主席团或者委员长会议或者主任会议)或者提出最后修改稿的机构(如法律委员会)也可以予以接受,即按照修正案提出的修改方案,对最后修改稿进行修改。修正案被撤回或者被接受后,不再进行讨论和表决。

9.修正案提出后,应直接交付全体会议讨论。为节省时间,修正案的讨论,可由提案人作简要的说明后,经赞成和反对的各两次发言后即告结束。

10.修正案的讨论和表决规则是:(1)先讨论和表决第二级修正案,然后再讨论和表决第一级修正案,最后再表决原议案。(2)在同一级修正案上对同一个问题有几个不同的修正案,先讨论和表决最先提出的修正案。先表决的修正案如果能对抗其他修正案,则该修正案获得通过后,其他修正案即无需再交付表决;如果不能对抗其他的修正案,则应将其他的修正案交付表决。(3)第二级修正案获得通过后,第一级修正案必须按照获得通过的第二级修正案进行修改后再交付表决。第一级修正案获得通过后,原议案必须按照修正案进行修改后再交付表决;如果修正案是对前一级修正案或者原议案的全面修改,修正案获得通过后,前一级修正案或者原议案即不再交付表决。(4)如果原议案没有按照获得通过的修正案进行修改就交付表决,原议案获得通过后,被修正案修正的内容,自动按照获得通过的修正案修改生效。(5)如果前一级修正案或者原议案没有被通过,获得通过的修正案不能单独生效。

(作者单位:全国人民代表大会法制工作委员会)

责任编辑:张少瑜