



您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章 Selected Articles

使用大字体察看本文
阅读次数: 841

立法机关委员会管辖比较

周 伟

一、各国议会委员会管辖的特点

1. 管辖的原则

西方各国立法机关设置委员会的重要原理,是为了协助立法机关的院会或者全体会议审查立法机关交付的法案,当然,主要是立法议案和部分监督议案。为此,各国立法机关按照与政府部门对应的原则,设置相应的立法机关委员会。鉴于立法机关委员会的数目较多,各委员会都确定其一定的工作范围与职责,遵循分工范围,在其职责范围内开展工作,以避免各委员会之间可能发生的相互推诿或越俎代庖,以便于各委员会有效地协助院会或全体会议审查交付的议案。

从各国立法机关委员会管辖的分工情况来看,委员会的管辖基本上由议会法和议事规则作出具体的规定。大体上说,立法上主要通过列举规定和原则规定的方式确定各委员会的管辖。列举方式是指将委员会的管辖具体地列举规定在议会法或议事规则之中,其优点是可使各委员会的职责明确,管辖确定,避免因互相推诿扯皮或者重复的现象发生。在瑞典和芬兰,议会法都明确具体地列举了各委员会固定的管辖范围和职责;在英国、美国、联邦德国、日本等国,立法机关的委员会(英国指选任委员会)均按照与政府部门相对应的原则设立,委员会的管辖一般都是与本委员会相对应的政府部门范围内的事项。原则规定是指一般不规定各委员会的具体管辖事项,而只从原则、程序等方面对委员会的职权加以规定的划分方法,其优点是具有灵活便捷的特点,可以弥补列举规定的某些不足,但容易发生管辖不清的现象,实践中易因分工不明而扯皮[1]。在法律、议事规则没有明确列举委员会管辖的国家,一般根据惯例来确定委员会管辖的范围,以避免各委员会之间管辖不明可能带来的矛盾和困难。

各国立法机关委员会管辖的基本原则是,由一个委员会负责管辖一个政府部门(与政府部门对应设立的委员会)或者两个及两个以上的政府部门,包括司法部门,这种管辖又称为委员会的一般管辖。但是,有时候,可根据实际情况的需要,将委员会的一般管辖变更为指定管辖和共同管辖。指定管辖是指由于不易确定主管的委员会或者本来应当由某个委员会管辖的事项,因特殊情况而指定由另一个委员会管辖;共同管辖是指两个或两个以上委员会对同一个事项行使管辖权,共同审议的委员会分工制度。具体又可分为三种形式,一是联席审议,即两个以上的委员会共同审查一个方案;二是重复审议,即一个法案经一个委员会审查之后,再交付其他委员会审查;三是分口审议,即一个法案根据其不同的内容分别提交给不同的委员会进行审查。美国学者基夫和奥古尔认为,数个委员会联合起来同时审查一个方案,其主要优点如下:其一,可以避免对法案进行多次审查,从而节省时间、人力和物力。其二,用这种两院共同合作审查法案的方式,可以避免通常出现的不理解和冲突。其三,有利于在保留两院制立法机关体制的同时,使用一院制立法机关迅速审查法案的优势。其四,通常要比各委员会单独审查更有利于充分发挥审查者的积极性,使法案得到更充分的审查。其五,既可以避免使用双份法案,又能够满足各委员会的需要。多重审议制度在美国参议院早已使用,在众议院则直到1975年才开始使用。在第96届众议院的10397件法案

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

中,有1241件是用多重审议的方式来处理的[2]。

2. 英国

在英国,下议院常设委员会因法案的审议而临时设立,其管辖权产生于议会院会特定的授权。常设委员会对法案的审查无固定的管辖权,法案审查结束,委员会即予以解散。所以,在英国下议院的常设委员会,谈不到管辖权的问题,任何一个常设委员会,都不可能享有确定的、不变的法案审查权。下议院选任委员会对法案的管辖分为两种情况:一是根据政府部门对应设立的选任委员会,其管辖是负责有关的政府部门的开支、行政和政策的审查。原则上不承担审查法案即立法的职责[3]。如农业委员会,负责农业渔业及食品部;国防委员会,负责国防部。二是不以政府部门对应设立的其他选任委员会,如共同审查法案委员会,负责参加上议院任命的委员会审议法案,制定法案修改草案等法案的事项[4]。

3. 美国

在美国,国会参众两院各委员会的管辖,原则上是由一个委员会负责管辖其确定范围内的事项,参众两院各委员会的管辖分工情况由法律、众议院议事规则、众议院决议的明文授权确定。以蒋劲松先生对第101届国会(1989~1990年)各委员会分为三类为例,各委员会的管辖职责范围如下[5]:一是排它性委员会。如拨款委员会负责管辖拨出岁入以维持联邦政府,撤销拨款,安排预算外的收支平衡款项,根据国会预算法授权新的开支。二是主要委员会。如能源与商业委员会,负责管辖(就立法方面而言)州际与对外商业一般、国家能源政策一般、勘探、生产、储藏与供应、太阳能、能源保护、动力生产与销售、内地航道、铁路、铁路劳工及退休、通讯一般、证券与交易、消费者事务、旅行与旅游业、公共健康与检疫、保健设施、生物医学的研究与发展。三是次要委员会。如政府事务委员会,负责管辖预算与审计,人口普查与统计,联邦文官,国会组织,政府各部门之间关系,政府情况,哥伦比亚特区,核出口政策的安排与管理,行政部门的改革,邮政,政府的效率,节约与效能。在参议院,主要委员会和次要委员会的管辖分工:一是主要委员会。如财政委员会,管辖法案一般、征税、关税与进口配额、外贸协定、海关、岁入分享、联邦债务限额、社会保险、以税款或信托基金资助的保健项目。二是次要委员会。如规则与行政委员会,负责管辖参议院行政一般、腐败行为、参议员资格、有争议的选举、联邦选举一般、政府印刷局、国会纪事、国会会议与议员出席、总统继位、国会山、国会办公建筑、国会图书馆、史密苏尼馆(即以捐款人名字命名的国家博物馆)与国家植物园。在一般情况下,各常设委员会负责管辖其职责范围内的事项,议案一经提出,便由众议院议长或参议院主持人按议事规则提交主管常设委员会审议。“每一个委员会的职责范围,也就是它的权力地盘,被比作类似封建时代领主的领地,各委员会都极为警惕地防护自己的职责范围,不许他人染指,更不答应被人夺去,很多改革委员会制度的计划都因为冒犯了有关委员会的权力地盘而沉船。”[6]但有时也有例外。例如,在众议院,为了使议案获得赞同,1963年一项有关民权的议案提交司法委员会审议,而在参议院,由于司法委员会主席敌视民权法案,所以提交商业委员会审议。有时候,一个涉及面广的议案可分成几个部分,分别交由几个委员会进行审议。

4. 日本

在日本,众议院设18个、参议院设16个常设委员会,除预算、决算、议院运营和惩戒委员会外,其余的委员会都是与政府各省厅对应设立的。政府各省厅所管辖的领域,在国会中则由相应的委员会负责管辖。一般说来,内阁提出的议案由议院运营委员会交由与起草议案的省厅相对应的委员会审议。但有时根据情况,也可能委托给临时成立的特别委员会进行审议。众议院和参议院规则均规定,对于特别必要的议案或不属于常任委员会管辖的议案,由议长委托给特别委员会审议。有的议案在参众两议院则可能分别委托给不同的委员会审议。此外,由于执政党与在野党的议席差别等原因,也可能出现委托委员会变更的原因[7]。

根据日本国会众议院规则第九十二条的规定,日本国会各常设委员会的管辖分工:如内阁委员会,负责管辖内阁、人事院、宫内厅、供应厅、行政管理厅、北海道开发厅、防卫厅管辖事务及不属于其他常任委员会管辖而属于总理府管辖事项;地方行政委员会,负责管辖有关地方公共团体、自治厅和公安委员会管辖事项。根据日本参议院规则第七十四条的规定,各常任委员会的管辖如法务委员会,负责民事、刑事及其他司法法规、司法制度和司法行政、检察、法官和检察官、辩护士、行刑事项、赦免和更生保护、维护人权、国籍、户籍、居民登记、公证、登记和委托保管、出入境管理和外国人登记、有关国家利害关系的诉讼和限制破坏性团体的事项。

5. 各国立法机关委员会管辖的特点

从上述西方各国立法机关委员会管辖运作的状况可以看出各国立法机关委员会管辖的特点是:

第一，委员会的管辖与委员会的设置相联系。委员会设置数目多的各委员会的管辖范围较小；委员会设置数目较少的，委员会管辖的范围相对较大。

第二，委员会的管辖确定。一般地说，委员会的管辖是确定的，这便于各委员会之间的分工。各委员会在其管辖范围进行工作，一般不超出确定的本委员会的职责。对于个别特殊的事项，可不受委员会管辖的限制，经议会授权由特定的委员会管辖。

第三，各委员会的管辖大体平衡，即管辖的范围相对平衡，避免委员会之间出现的个别委员会管辖范围过大，而其他委员会范围过小的情形。当然，由于各委员会的职责不同，其管辖范围也不可能完全平等。一些委员会因其管辖的事项重要，管辖范围相对多而使其地位和实际作用明显超过其他的委员会。

第四，委员会管辖的范围一般都比较具体，或者是确定管辖的工作部门的名称，或者是列举具体的工作职责，使得委员会在管辖工作方面有章可循。

二、中国人民代表大会专门委员会的管辖

1. 专门委员会管辖的现状

在中国，宪法没有规定专门委员会的管辖范围。全国人民代表大会组织法概括地对各专门委员会的职责和程序作出了原则的规定，具有简便灵活的特点，但没有明确规定各专门委员会的一般管辖范围。只是对民族委员会和法律委员会的专属管辖事项作了特别规定。如全国人民代表大会组织法第二十条第二、三款规定：民族委员会还可以对加强民族团结问题进行调查研究，提出建议；审议自治区报请全国人民代表大会常务委员会批准的自治区的自治条例和单行条例，向全国人民代表大会常务委员会提出报告。法律委员会统一审议向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出的法律草案；其他专门委员会就有关的法律草案向法律委员会提出意见。

在全国人民代表大会及其常务委员会的立法程序中，现行的9个专门委员会管辖分工情况，法律没有明确作出规定。各专门委员会根据委员长会议的决定和本委员会的工作规则（条例）确定其管辖范围。法律没有具体规定专门委员会的管辖，其优点是适应目前专门委员会设置数目逐步变化的情况，如六届设6个、七届设7个、八届设8个、九届设9个，可使专门委员会管辖有关本委员会职责范围内的事项。与此同时，由于管辖权的不确定，也存在着一些需要加以改进的问题。主要是：

第一，专门委员会管辖权不具体。有些事项，特别是交叉涉及或者较难归入某一专门委员会职责范围内的的事项，不易确定应属由哪一个委员会管辖的范围。如宗教事务。

第二，专门委员会管辖分工不平衡。有的专门委员会管辖的事项相对较少，如外事委员会、华侨委员会；而有的委员会管辖范围较大，如内务司法、财政经济和教育科学文化卫生委员会。

第三，专门委员会管辖不确定，使得实践中专门委员会管辖的事项重叠交叉，专门委员会之间有相互超越管辖范围的情形出现。如内务司法委员会负责对最高人民法院的联系。资源与环境保护委员会1996年工作总结和1997年工作要点中提出，为了促进环保执法司法，1997年该委员会听取最高人民法院关于环保案件审理情况的汇报；又如，民族委员会1997年听取农业部、林业部、水利部、文化部、广播电影电视部、国家教委、卫生部就民族地区有关问题的汇报，也涉及到财政经济、环境与资源保护、教育科学文化卫生委员会管辖的范围。

第四，专门委员会管辖之间分工不明确。在法律草案审议方面较突出。法律委员会对法律草案统一审议具有专有管辖权，其他委员会只能就对本委员会有关的法律草案进行审议，不能向常务委员会提出审议结果的报告，其审议意见须经法律委员会采纳，才能作为审议结果报告提交。这种管辖权显然不确切，也不恰当，与各国立法机关委员会直接向院会提出法案审查报告的通例不符。在法律草案审议中，有关部门重复向有关部门委员会和法律委员会汇报情况，反映意见。为了避免管辖权重复这种情况，自1994年开始，内务司法委员会与法律委员会对法律草案共同征求意见，共同修改、联合审议，以缩短协调时间，避免有关部门的重复汇报[8]。财政经济委员会和教育科学文化卫生委员会在审议部分法律草案时也采取这种办法。这种方法虽然解决了管辖分工不明确的矛盾，但由两个委员会共审议一件法律草案的做法，本身违背了委员会管辖确定的原则，使设立有关委员会并由其审查法案的必要性受到怀疑，形成管辖权的合一，不能充分发挥专门委员会的作用。

第五，专门委员会管辖有重复。如各专门委员会都受理信访、申诉和控告。常务委员会办公厅信访

局又是专门受理信访的部门，内务司法委员会受理对司法案件不服的信访，其他委员会也受理与本委员会工作有关的各种信访案件。

2. 专门委员会管辖的完善

从完善专门委员会工作制度出发，我们认为，应当明确划分全国人民代表大会各专门委员会的管辖。在现阶段可考虑：

一是在修改全国人民代表大会组织法时，增加具体划分各专门委员会管辖的内容。

二是在现行全国人大组织法第二十条确定专门委员会一般管辖的基础上，增加专属管辖的事项，即某些事项只能由一个委员会负责管辖，如司法事项只由内务司法委员会管辖，民族事务由民族委员会管辖。

三是明确管辖的方式。属于一个专门委员会管辖范围的，原则上由该委员会管辖，个别特殊事项可采取由两个或两个以上委员会管辖，使设立专门委员会的目的得以充分体现，同时发挥专门委员会熟悉专业性问题的优点。

四是列举专门委员会负责分工联系的有关部门的名称，不属于其管辖范围的，不予管辖。在特殊情况下，也可根据委员长会议的授权，由专门委员会管辖。

五是取消对法律草案的专属管辖。即对于法律草案的管辖，应当按照世界各国立法机关委员会管辖的通例，由有关专门委员会负责审议，并直接向代表大会及其常务委员会提出审议结果的报告，不再由法律委员会进行统一审议。

注释：

[1][2]吴大英、任允正、李林：《比较立法制度》，群众出版社1992年版，第499、500•页。

[3]Gavin Drewry, *The New Select Committees*, Clarendon Press, 1985, P394。

[4]J. A. G. Griffith, *Parliament, Functions and Procedures*, Sweet & Maxwell, Ltd, 1989, P434~447。

[5][6]蒋劲松：《议会之母》，中国民主法制出版社1998年版，第298、299页。

[7](日)岩井奉信：《立法过程》，经济日报出版社1990年版，第53~54页。

[8]《全国人大内务司法委员会1994年总结和1995年工作要点》。

(作者系四川大学法学院副教授、法学博士)

文章来源：甘肃《人大研究》

相关文章：

[政策转换为法律的正当程序研究](#)

[返回](#)

