

立法权与 立法程序

孙承谷

人民出版社

政治学知识丛书

立法权与 立法程序

孙 承 谷

政治学知识丛书

人 民 大 学 出 版 社

封面设计：尹风阁

政治学知识丛书

立法权与立法程序

Lifaquan Yu Lifachengxu

孙承谷

人民出版社出版 新华书店发行

北京新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4印张 80,000字

1983年12月第1版 1983年12月北京第1次印刷

印数 00,001—14,200

书号 3001·1912 定价 0.36元

6066959

出版说明

政治学是社会科学中的一门基础学科，在整个社会科学体系中占有重要的地位。但是，长期以来，对它缺乏深入的研究，成为一个薄弱的领域。

近几年来，我国学术界恢复了政治学的研究。为了向广大干部，大、中学校政治理论教师及具有中等文化程度以上的读者，介绍政治学的基础知识，提高人们有关政治学方面的知识水平，我们组织编辑了这套“政治学知识丛书”。丛书将按若干专题，分册出版。

在编写和审定这套读物时，我们试图以马列主义、毛泽东思想为指导，但由于我们水平有限，初次编写缺乏经验，在丛书的规划和内容的审定上，难免存在欠妥之处，希望读者给予指正。

“政治学知识丛书”编辑委员会

“政治学知识丛书”

主 编：

张友渔 钱端升 杜任之

编辑委员会（以姓氏笔划为序）：

许崇德 杜任之 杜汝楫

陈为典 严家其 李铁铮

张友渔 胡其安 钱端升

龚祥瑞

目 录

一	立法权是国家的重要权力之一	1
	(一)立法权的产生	1
	(二)分权学说和立法权	8
	(三)立法权的范围	12
	(四)公民复决	20
二	立法程序	27
	(一)立法的创制	27
	(1)拥有立法创制权的人员和机关	27
	(2)行使立法创制权的条件	36
	(二)立法机关对议案的审议和通过	42
	(1)议案的提出	44
	(2)议会委员会的权限	46
	(3)议会委员会对议案的审议	50
	(4)委员会报告	55
	(5)议院辩论	58
	(6)对议案的表决	72
	(7)两院分歧的解决	79
	(三)法律的颁布或公布	88
三	我国的立法权与立法程序	96

(一)我国的立法权是由最高国家权力机关 行使的重要权力	96
(二)立法机关	99
(三)立法程序	106
(1)立法性议案的提出	106
(2)对立法性议案的审议和通过	110
(3)法律的公布	113
(四)总结历史经验, 加强法制建设	115

—

立法权是国家的重要权力之一

(一)立法权的产生

法是统治阶级意志的表现,是由国家制定或认可,并依靠国家的强制力保证实施的行为规范的总和,是阶级社会上层建筑的重要组成部分。在人类第一次分成阶级出现了剥削者和被剥削者的奴隶社会里,奴隶主为了镇压奴隶的反抗,维护本阶级的统治,需要有一个有组织的特别的暴力机器。这个暴力机器就是国家。原始公社是不存在阶级的,那里调整人们相互关系的社会规范主要是习惯。随着私有制和剥削的出现,有了对抗的阶级,为了适应阶级斗争的需要,奴隶主在建立国家的同时还需要确立一种体现本阶级的意志、代表本阶级利益的社会规范,规定什么行为是允许的,什么行为是不允许的,对于不允许的行为要由国家实行制裁。这样,人类历史上最早的法就在奴隶社会里产生了。国家和法是同时出现而又密不可分。可以说,不存在没有法的国家;而如果没有国家的强制力来保证其实施,法就不能发生效力,也就不成其为法。法和国家具有共同的阶级性,在不同社会里法是为不同的阶级专政服务的工具。

法既是统治阶级意志的表现,统治阶级可以通过国家来

制定或认可某些符合自己利益的行为规范，并由国家的强制力来保证实施，这就把统治阶级的意志变成了国家意志，且通过法的形式表现出来。国家的法律和法令、决议、命令、条例、章程、规则、规定、决定等等法规都具有上述特点，都属于法的范畴，只是制定或认可它们的机关和程序不同，名称不同和效力不同罢了。所谓立法，总的说来就是国家制定或改变上述行为规范的活动，但通常又专指由国家最高权力机关或立法机关根据立法程序制定或修改法律的活动。立法权是国家的一项十分重要的权力。对于主权国家来说，立法完全是国家的统治阶级可以根据自己的利益和需要独立地行使的专属权力。这就是说，决定制定什么法律和如何制定法律，对现行法律是否要加以改变和如何改变，这些都是由国家行使的最高权力，是不容许别的国家或任何外部势力干预的。

立法是国家的主权行为，这已为大家所公认。但是，应该由谁来行使立法权，即立法的权力应该属于国家内部的哪一个或哪几个机关，这在历史上有过不同的理论，各国的实践也并不相同。

从理论上最早提出并论证国家拥有主权的是十六世纪法国的政治思想家让·布丹。他认为，凡是国家都有一种至高无上的权力，这就是不可分割、不能转让、无限和永久的绝对权力，即主权。国家主权不受任何法律的限制，而只受神的法律或自然的法律的约束。布丹提出这种理论的时候，法国已经建立了中央集权的君主专制制度，君主实际上掌握着国家的最高权力。布丹的主权学说，事实上就是君主主权论。根据布丹的理论，既然君主的权力是绝对和无限的，那么包括制定法

立法
五
律法令的权力在内的统治国家的一切权力当然都应该集中在君主手里。

从实践上看,在封建君主专制制度下,法是地主阶级意志的反映,但它是以君主个人意志的形式表现出来的。集国家最高统治权于一身的至高无上的君主就是国家的立法者。君主的意志等于法律,甚至高于法律。君主不但本人享有各种特权,而且他还是一切等级特权的保护者。除君主外,一批贵族、官僚、地主在法律上也都享有特权。由于国家的最高统治权力都由君主行使,所以在封建专制国家里不存在立法权同其他权力的划分。

英国在十七世纪进行了资产阶级革命并确立了君主立宪制以后,资产阶级以议会为阵地逐步加强了自己的地位。君主的权力受到议会的极大限制。在阶级力量对比发生巨大变动的情况下,以英国的约翰·洛克和法国的夏尔·路易·孟德斯鸠为代表,鼓吹国家的权力应该划分并由不同的国家机关掌握的分权学说。随着资产阶级革命在一些国家陆续取得胜利,国家最高权力不再掌握在一人之手,而由选民选举产生的立法机关按照法定的程序进行立法活动的制度得到了普遍的承认。立法权成了同行政权、司法权等权力相区别的有特定内容的国家最高权力之一。

约翰·洛克是英国资产阶级革命后期著名的哲学家和政治思想家。他主张国家权力应该分为立法权、执行权和联盟权三种。立法权是最高国家权力,是神圣而不可变更的,应该由民选的立法机关行使,执行权和联盟权则由君主掌握。孟德斯鸠是十八世纪法国著名的启蒙思想家,是法国资产阶级

革命的理论奠基人。他把国家权力划分为立法权、行政权和司法权三种,这三种权力不但应该由三个不同的机关掌握,而且彼此应该互相制约保持平衡。孟德斯鸠认为,为了保障公民的自由就应该实行三权分立。他在《论法的精神》一书中写道:“如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,则一切便都完了。”洛克和孟德斯鸠都认为英国式的君主立宪政体是一种理想的制度。他们推崇这种制度,所以不鼓吹推翻君主制,只是主张对君主的权力加以限制。这反映了要同封建统治妥协的资产阶级参与政权的要求。但是,他们的分权学说抨击了君主专制制度,反对君主独揽大权,并且提出了立法权是国家权力中的一种。这对于资产阶级在取得政权之后确定政治体制的原则和活动方式起了重大的作用。

美国独立战争的领导人接受并在建立美国的政治体制的实践中,首先实行了孟德斯鸠的三权分立、分权制衡的学说。美国在一七八七年颁布的宪法规定国家的立法权、行政权和司法权分别由国会、总统和法院行使。美国宪法第一条第一项规定:“本宪法所授予的各项立法权,均属于由参议院与众议院所组成的合众国国会。”就联邦的国家机关之间的关系来说,美国宪法是相当典型地体现了并且进一步丰富了孟德斯鸠分权和制衡学说的。

孟德斯鸠的分权学说在他的故乡法国也曾发生了积极的作用。在美国宪法颁布之后两年,法国资产阶级也把分权的主张载入了一七八九年《人权宣言》。该宣言的第十六条宣

称：“凡权利无保障和分权未确立的社会，就没有宪法。”把分权列为国家制度方面的最高原则。一七九一年法国资产阶级革命后制定的第一部宪法，不仅把《人权宣言》作为序言，并且根据三权分立的原则规定立法权、执行权和司法权分别由议会、国王和法官行使。宪法第三章第三条规定，立法权委托给一个由人民自由地选举产生的代表组成的国民议会行使。

一七八七年美国宪法和一七九一年法国宪法是美国独立战争和法国资产阶级革命胜利成果的总结，是历史上最早的两部成文宪法。它们对其他国家的资产阶级进行革命和制定宪法起过巨大的推动作用。这两部宪法使国家机关之间分权而又制衡的思想在美国和法国成为现实，为其他国家树立了榜样；宪法明文确认，立法权由选民选举产生的代表所组成的专门机关来行使，这是新兴的资产阶级反对封建专制制度的重大胜利。在美国和法国之后，分权的思想特别是孟德斯鸠关于分权而又制衡的思想，进一步为许多国家的资产阶级代表人物所接受，由代议机关行使立法权的制度也得到了广泛的承认。立法权成了国家最重要的一种权力。

在资产阶级革命之后，国家主权应该属于全体人民，即“主权在民”的学说也被广泛接受。有些国家还在宪法里明确规定主权属于人民。如一七八九年法国《人权宣言》第三条称：“整个主权的本原主要是寄托于国民。任何团体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力。”法国资产阶级革命后制定的宪法，除了一八一四年宪法外，都宣布了主权属于人民的原则。法国宪法（一九五八年）第三条规定：“国家主权属于人民。……人民中的一部分人或任何个人都不得擅自行使

国家主权。”德意志国宪法(威玛宪法)第一条规定:“国权出自人民。”德意志联邦共和国基本法(一九四九年)第二十条和意大利共和国宪法(一九四七年)第一条都规定“主权属于人民。”日本国宪法(一九四六年)在序言中宣布“主权属于全国国民。”

根据“主权在民”的原则,立法权和国家其他重要权力当然都应该由人民来行使。至于人民行使主权的方式,最常见的是通过代议机关,有的国家还有公民复决制度。例如,法国宪法(一九五八年)规定:“人民通过自己的代表和通过公民复决来行使国家主权。”(第三条)德意志联邦共和国基本法第二十条规定,主权“由人民通过选举和全民投票方式,以及通过有立法权、行政权和司法权的专门机构行使。”还有人认为,以选举议员为标志的代议制民主制、以直接选举总统等方式为标志的直接民主制和以公民复决为标志的半直接民主制,都是由公民实现最高权力的方式。但从实践来看,实行代议制,即由公民选举产生代表组成议会(代表大会)行使立法和其他权力的制度,乃是绝大多数国家所采用的主要方式。当然,在资本主义国家里,议会是由资产阶级的代表人物掌握的。议会制定的法律,只能是作为整体的资产阶级意志或利益的体现。

议会(或代表机关)虽然是专门行使立法权的机关,但由于现代国家需要制定的法的规范很多,而且对有些问题必须及时地作出规定,有些规范的制定又涉及许多专门知识,所有立法都由议会来制定事实上是不可能的。所以,议会除了制定法律外,往往还授权政府或者其他国家机关根据法律规定颁

布规程、条例、规则、决定、命令等不同形式的规范性文件，以补充或具体贯彻实施法律。这就是“委任立法”的制度。这种制度在西方国家发展很快。今天，委任立法不但数量很多，而且它们的作用有时还超过了法律。委任立法制度实际上是立法机关权力相对地缩小，行政权相对地扩大的一种表现。在属于英美法系的国家里，除了制定法，即由议会通过的法律和行政机关根据法律制定的法规外，还有由法院在适用法律的过程中作出的判决构成的判例法。这是因为这些国家里的上级法院，尤其是最高法院的判例对下级法院有拘束力，所以判例也成了法的一种重要渊源。总之，议会是行使立法权的机关，但并不是所有的法的规范都是通过议会制定的，一般说来，议会只制定法律。例如，法国宪法（一九五八年）第三十四条规定：“法律均由议会通过。”日本国宪法（一九四六年）规定，法律案经国会两院通过即成为法律（第五十九条），内阁为实施宪法及法律的规定可制定政令（第七十三条）。匈牙利人民共和国宪法（一九七二年）规定法律由国民议会制定，部长会议可以在职权范围之内发布政令和通过决议（第十九条、第三十五条）。行政机关根据宪法和法律的规定制定条例、发布命令和通过决议的权力，不是立法权的一部分。

综上所述，早在奴隶社会里法就同国家一起产生了，但直到资产阶级革命之后才出现专门行使立法权的国家机关。立法权通常就是指国家通过立法机关制定、修改和废止法律的权力。立法程序通常指的就是立法机关制定、修改和废止法律的程序。

(二)分权学说和立法权

洛克和孟德斯鸠的分权学说，作为资产阶级反对封建君主专制的思想武器，在历史上起过巨大的作用。目前，分权原则已为许多西方国家所接受，成为资产阶级宪法的主要原则之一。可是，国家权力在本质上是统一而不能分的。所谓“分权”，事实上只是指国家机关在履行统治阶级专政职能方面的分工。立法机关、行政机关和司法机关的设置和分工，目的是更好地为统治阶级的专政服务。

洛克和孟德斯鸠都主张分权，但他们学说的具体内容并不完全相同。在立法权同其他权力的关系上，洛克认为立法权是高于执行权和联盟权的最高权力，三权之间不是平列的关系，其他两种权力应该服从于立法权。孟德斯鸠主张立法权同行政权和司法权平等，彼此不分高低，而且还要相互制约，保持平衡。从实践来看，由于各西方国家的宪法学说之间的差异，立法机关在国家机关体系中的地位也是不相同的。

英国标榜的是“议会至上”。从理论上来说，英国议会掌握着国家的最高权力，它可以就一切领域内的所有问题进行立法。议会通过的法律只有议会本身才能予以修改或撤销。任何法院都不能宣布议会通过的法律为违宪。首相和其他大臣行使的权力都来自议会的委托。英国的君主既是国家元首，又是议会的组成部分之一。英国的国家最高权力是由英王(或女王)和贵族院(上院)、众议院(下院)共同行使的。在立法方面，议案由贵族院和众议院通过后还必须得到君主批准才能成为法律。

在美国，行使立法权的国会同行使行政权的总统和行使司法权的法院，这三个部门之间既是平等地分工的关系，又是相互制约保持平衡的关系。根据美国宪法规定，立法权属于美国国会，但议案经参议院和众议院通过后还需总统签署，否则不能成为完成了全部立法程序的法律。如果总统不愿意签署，应在十日之内附上不签署的理由将议案退回。该议案如再度经国会两院先后以三分之二的多数通过，便不必再送交总统即可成为法律。这是行政权同立法权之间的制约。另一方面，美国存在着联邦各级法院可以审查国会通过的法律（以及各州法律）是否符合联邦宪法的惯例。联邦法院行使这种“合宪性审查”或称“司法审查”的权力，就可以宣布一部分法律为违宪，从而否认其效力并拒绝适用。这是司法权对立法权的制约。

可是，从当前西方国家的实际情况来看，立法机关同行政机关之间的关系不但同传统的分权理论不相符合，而且同它们的宪法学说也有差别。英国今天事实上并不存在什么“议会至上”，而是议会处于内阁的控制之下。这是因为按照英国的惯例，英王只能任命众议院中多数党的领袖为首相，由他（她）组织政府。所以英国首相既是实际上的政府首脑又是掌握众议院多数议席的政党的领袖，是联系和协调内阁和议会的关键人物。在这种制度下，议会虽然拥有制定法律的权力，但在众议院里掌握着多数议席的内阁首相在一般情况下完全有把握可以使政府提出的议案顺利地通过议会审议的各阶段而成为法律。英国政府大臣向议会提出的“公共议案”（Public Bill）多是政府所推行的政策的具体体现，其重要性当然高

于普通议员提出的“私人议员议案”(Private Members' Bill),而且通过的可能也大于“私人议员议案”。以一九五七年到一九六九年为例,英国众议院通过的全部议案中 77%是由政府提出的,政府提出的议案 96%都获得通过,而由议员提出的议案只有 27%被通过。所以,英国政府实际上既控制着立法创制权,又能够极大地影响议会的立法过程。议会同政府之间的这种现实状况同“议会至上”理论完全不符合。而且,这种行政部门极大地影响着立法过程的现象今天并不是只存在于英国,在其他西方国家事实上也程度不同地存在着。德意志联邦共和国从一九四九年到一九六九年间,联邦议院通过的全部议案中政府提出的占 76%,政府议案被通过成为法律的比例是 89%,非政府议案只有 39%获得通过。从一九六一年到一九六六年,法国国民议会通过的议案中总理提出的占 93%,总理提出的法律草案(Projet de loi)有 81%得到通过,而议员提出的法律提案(Proposition de loi)被通过的只有 4%。

美国的国会、总统和法院之间事实上也不是如宪法所规定的平等关系。在立法方面,虽然宪法规定国会是立法机关,总统只有行政权而没有立法权,但事实上总统不但能够极大地影响国会的立法活动,而且还直接掌握了一部分立法权力。根据美国宪法第二条第三项规定,总统应该向国会报告国情,并向国会提出“必要而适当”的政策。为此总统每年要向国会提出大量咨文。这些咨文实际上就是由总统提出的政府要求国会立法的方案。虽然美国的总统和部长都没有提出立法议案的权利,但在总统提出咨文之后,由行政部门起草的议案可