

立法机关 比较研究

李 林 著

立法机关比较研究

李 林 著

人民日报出版社

立法机关比较研究

李 林 著

*

人 民 日 报 出 版 社 出 版

中国铁道出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092 毫米 32 开本 印张:11.875 字数:252 千字

1991 年 1 月北京第一次印刷 印数:3000 定价:4.90 元

ISBN7-80002-295-1/D·34

前 言

以宪法为基础的兼具立法与监督功能的立法机关，是近代民主政治的产物，是资产阶级在同封建势力进行斗争的过程中产生和发展起来的政权组织形式。这种立法机关即为狭义的立法机关，在资本主义国家通常称为议会或国会。作为资产阶级民主的根本制度的狭义立法机关，与封建制度下的立法机关相比，是历史的一个巨大进步，它的产生否定了主权在君的封建君主制，确立了主权在民的资产阶级民主制；否定了以世袭制度和身份等级制度为基础的国家组织形式，确立了定期普选的制度；否定了国家权力集于君主一身的独裁制，确立了立法权、行政权与司法权分别由不同国家机关行使的分权制；否定了君主意志就是法律的个人立法制，确立了民主立法的代议制与合议制。

但是，由于资本主义国家的立法机关以生产资料的私人占有为基础，生产的社会化和私人占有之间的固有矛盾不可能得到真正缓解，随着资产阶级取得政权后政治地位的巩固，它所建立的包括立法机关在内的一整套政治体制的历史和阶级局限性必然显现出来，资产阶级的立法机关在本质上不可避免地日益蜕变为“清谈馆”。

针对资本主义国家立法机关的弊端和局限性，马克思主义者主张要彻底废除资产阶级议会制，用立法和行政相统一的制度，取代资产阶级的“三权分立”制，以建立新型的无产阶

级的立法机关。但是，马克思主义者并不否定代议制和选举制，而是把代议制和选举制作为实现无产阶级民主和建立社会主义立法机关的重要内容。列宁指出，无产阶级必须摆脱议会制，但“摆脱议会制的出路，当然不在于废除代议机构和选举制度，而在于把代议机构由清谈馆变为‘工作机构’”，因为无产阶级“如果没有代议机构，……就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主”。^①

马克思主义的理论为社会主义国家立法机关的建立指明了方向。苏联 1918 年宪法第一次用根本大法的形式确认苏维埃代表大会是苏联社会主义国家的最高权力机关，也是苏联最高的立法机关。苏联社会主义立法机关的创立，把国家的立法职能和执行法律的职能在选出的人民代表身上结合起来，把议会制的长处和直接民主制的长处结合起来，因而使立法机关的发展发生了质的飞跃，它超越了封建的和资本主义的两种历史类型的立法机关，是人类历史上最先进的最高历史类型的立法机关。

在我国，人民代表大会制度是适合我国国情的、具有强大生命力的根本政治制度，是在中国共产党领导下创造的政权组织的最好形式。全国人民代表大会及其常务委员会既是国家的最高权力机关，又是国家的立法机关。从本质上讲，我国的人民代表大会属于社会主义类型的立法机关，具有无比的优越性：它是建立在社会主义生产资料公有制基础之上的新型的立法机关，在国家政权体系中处于核心的和首要的地位，充分体现了人民当家作主的国家本质；它是人民通过选举人

^① 《列宁选集》第 3 卷，第 210、211 页。

民代表组成的国家立法机关,享有广泛的立法职权;它实行民主集中制的基本原则,保证了人民民主的充分实现。建国 40 多年的实践业已证明,我国的立法机关在发展社会主义民主、健全社会主义法制方面,发挥了前所未有的作用,并取得了举世瞩目的成就。

然而,也应当看到,由于种种原因,我国立法机关的作用及其优越性还没有完全发挥出来,人民代表大会制度还有待在政治体制改革中进一步完善,立法机关的某些具体组织体制、具体工作程序和工作制度等也需要不断调整或改进。

正是基于上述立场和认识,《立法机关比较研究》一书以完善我国人民代表大会制度、加强我国立法机关建设为旨趣,着眼于世界各国的立法机关,对立法机关的概念和历史类型,立法机关的产生、性质和地位,立法机关的体制、组织、权限和会议制度等重大问题,进行了全面比较和论述。

在研究方法上,本书以马克思主义的政治法律观为指导,对世界各国的立法机关进行了比较研究。通过定性比较,力图揭示资本主义国家立法机关在阶级利益上的局限性和在民主制度上的虚伪性,并客观论证我国社会主义立法机关的科学性和进步性。在此前提下,通过大量的定量比较,希冀实事求是地论述国外立法机关的具体组织、程序和工作制度等的渊源及其发展过程,从立法学的角度评价其利弊得失,同时肯定我国立法机关具体组织、程序和工作制度的合理性与实践性,并对某些需要加强或改进的方面提出建议。从定量分析的层面来看,各国立法机关的具体内涵千差万别,但一般而言,实行代议民主制历史较长的国家,其积累的经验通常要多一些,某些具体工作制度和程序也相对比较完善,因此有一定的参

考、借鉴价值。我国加强和完善人民代表大会制度,可以参考国外的成功经验,根据我国实际情况加以借鉴,有批判、有选择地为我所用。

需要说明的是,从立法学角度对立法机关进行全面比较研究,在国内尚属首创,因而书中的谬误在所难免,敬希读者批评指正。另外,由于篇幅所限,本书在定性分析中对资本主义国家立法机关进行揭露、批判较多,而在定量分析中对之针砭较少,望读者阅读时注意批判鉴别。

本书倾注了我的导师吴大英教授的大量心血,还得到了刘瀚、任允正、刘升平、张浩、郭宇昭各位教授,陈春龙副教授的诸多帮助,在此谨致谢意。

李 林

1990年6月21日

目 录

前 言	(1)
第一章 立法机关的概念和类型	(1)
第一节 立法机关的概念	(1)
第二节 立法机关与立法	(5)
第三节 立法机关的历史类型	(9)
第二章 立法机关的产生、性质和地位	(40)
第一节 立法机关的产生——选举制度	(40)
第二节 立法机关的性质	(58)
第三节 立法机关的地位	(69)
第三章 立法机关的体制	(83)
第一节 两院制的立法机关	(94)
第二节 一院制的立法机关	(121)
第四章 立法机关的组成	(139)
第一节 议员	(139)
第二节 议长	(153)
第三节 委员会	(162)
第四节 议会党团	(181)
第五节 工作机构	(188)
第六节 国家元首	(197)

第五章 立法机关的立法权	(214)
第一节 立法权的概念	(214)
第二节 立法权限的划分	(226)
第三节 立法机关的立法权	(238)
第四节 委任立法权	(273)
第六章 立法机关的会议	(300)
第一节 集会制度	(300)
第二节 开会制度	(308)
第三节 会期制度	(317)
第四节 立法助理制度	(321)
第五节 听证制度	(329)
第六节 公开制度	(336)
第七节 表决制度	(343)
第八节 质询制度	(353)

第一章 立法机关的概念和类型

第一节 立法机关的概念

何谓立法机关,似乎已不言自明,然细究起来,却很难界定。

西方立法学者、宪法学者及政治学者在讨论什么是立法机关的概念时,通常是基于两种方法论——功能主义和结构主义来进行的。功能主义的学者认为,从事立法活动,制定法律的机关,即为立法机关。他们说,如果立法机关不立法,其所司如何?然而,功能主义的观点受到了严峻挑战。惠里(K·C·wheare)指出:“立法机关的大部分时间,并不致力于法律的制定,它最重要的功能之一,即是批评行政机关,在某些国家中,它组织或解散政府。它讨论公众关心的重要问题。”^①结构主义学者不同意功能主义的观点,他们的反证是:“因为有时法律的制定是在立法机关以外进行的,而有时立法机关却执行法律制定之外的事务”,如果“我们以功能论的观点而言,必须作出这样的一个结论:行政机关是立法机关,法院是立法机关,军队和政党也是立法机关,但在功能上,立法机关却不是

① 惠里:《立法机关》,1963年英文版,第1页。

立法机关。”^①那么,究竟什么是“立法机关”呢?韦伯斯特新国际辞典是这样定义的:立法机关是“一群有权力立法的人,特别是有权威为某一个政体制定法律的组织的机构”。布莱克法律辞典的定义是:“为一个国家或州制定法律的部门、会议或一群人”。这两个定义,在特征上就是属于结构主义的。具体来讲,立法机关的特定表征包括:首先,立法机关有一个以上成员。集会审议性质的,并且他们的投票和处理事务的权力是同等的;其次,立法机关的成员均将受到全民选举的控制,而且,立法机关的行动是一种推定上承诺政体有权力制裁不服从的,表示有权威的立法机关所从事的行动。牛津法律大辞典站在折衷的立场,把功能主义与结构主义的观点揉合了起来,进而派生出作为第三种界定的观点:所谓立法机关,是“指一个国家的最高权力机关,它有通过立法活动制定和修改法律的职能,与行政机关和司法机关不同”。应当说,上述界定方法都有其合理可取之处,但“条条大路通罗马”,笔者想从另一个思路来理解立法机关的概念。

立法机关作为国家机器的一个重要组成部分,不是从来就有的。在没有国家和立法的原始社会,立法机关并不存在。随着社会经济的发展和国家的产生,立法机关才逐渐产生和发展起来。从阶级社会文明史的宏观角度来看,对立法机关大致可作三种理解:

第一种,广义的立法机关。广义的立法机关是指一切有权制定、认可、修改、解释、补充或废止法律的国家机关、组织和

^① 波斯彼著,朱云汉译:《政府制度与程序》,(台)幼狮文化事业公司,1983年版,第346—347页。

个人。广义的立法机关,其主体不仅包括国家机关,也包括某些社会组织,如政党等,还包括在国家机关之上的作为国家最高统治者的君主;在国家机关方面,不仅包括议会这样的立法机关,也包括行政机关和通过判例及司法解释来创制法律的司法机关;其行使立法权力的依据,不仅有立法权,也有行政权和司法权,还有国家的最高统治权——君权;其制定的法律也不仅仅是狭义的法律,而且是几乎包括一切具有法律效力的规范性文件和判例。

第二种,中义的立法机关。中义的立法机关是指有权制定、认可、修改、解释、补充或废止法律的国家机关。这一定义排除了作为独立立法主体的社会组织和个人,将立法机关限制在国家机关的范畴。我国有些工具书就是取此定义。例如,上海辞书出版社1984年出版的《法学词典》(增订版)将“立法机关”解释为:“有权制定、修改和废止法律的国家机关”。吉林人民出版社1988年出版的《宪法词典》亦作了如是定义。中义的立法机关的范围仍很宽泛,既包括了作为立法机关的议会,也包括了行政机关和司法机关。

第三种,狭义的立法机关。狭义的立法机关是指依法行使立法权,制定、认可、修改、解释、补充或废止法律的国家代议机关。狭义的立法机关(Legislature; Legislative body; Lawmaking body)亦称议会,全国性的议会通常称为国会。在具体名称上,各国对国会的称呼不尽相同,英国称为“Parliament”,美国称为“Congress”,法国称为“Parlement”,德意志民主共和国称为“Die Volkskammer”,苏联称为“BepxoBHbИH CoBeT”,荷兰称为“States General”,西班牙称为“Les Cortes”,瑞士称为“Bundesversammlung”,丹麦称为“Folketing”,瑞典称为“Riksdag”。近

代以来,西方各国普遍实行立法、行政、司法三权分立的体制,通过宪法把立法权授予民选的代议机关。因此,近现代所说的立法机关,多指相对于行政机关和司法机关而言的狭义的立法机关,即议会或国会。^①狭义的立法机关还包括元首。

无论广义、中义还是狭义的立法机关,一般都具有以下几个特征:其一,享有制定、认可、修改、解释、补充或废止法律的权力,尽管它们权力的根据不同,有的是依据国家的最高统治权——君权,有的是依据国家权力机关的立法权,有的是依据国家行政机关的行政权,也有的是依据国家司法机关的司法权,还有的是依据权力机关、上级机关或君主等的授权,但它们的权力根据都是合法的(以夺取、篡夺等非常方式取得的权力除外)。其二,它们作为立法主体所实施的行为,主要有制定、认可、修改、解释、补充、废止等几种,或者说立法主体通常是通过以上几种立法行为来行使自己的权力的,它们权力的根据、权力的大小及它们在国家中的法律地位尽可以不同,但它们创制法律的行为方式却大同小异。其三,它们所创制的法律虽然在法律效力、表现形式、适用范围、实施方式等方面有所不同,但都是具有法律效力的规范性文件,具有国家的强制性和约束力,是迥异于一般规范的特殊行为规范,即法律规范。

① 本书所研究的,主要是狭义的立法机关,但为了照顾历史的连续性和特殊性,在某些时候也将关涉广义和中义的立法机关的概念。——笔者

第二节 立法机关与立法

毋庸置疑,狭义的立法机关最重要的职能是创制法律,这是立法机关与非立法机关的原则区别。立法机关是创制法律的机关,但不能认为,凡有权创制法律的机关,都是立法机关。因为在有些国家,行政机关得依法制定行政法律规范,或依据权力机关的授权创制法律,而司法机关亦可在一定条件下创制具有普遍约束力的判例,搞所谓“司法立法”或“法官立法”。不仅如此,人民行使创制权或复决权的行为,君主作为国家元首实施签署法律、发布法律的行为,也可视为立法。

立法(Legislation)也称法律的创制,是指有权的国家机关或个人制定、修改、补充、解释、废止法律规范的行为。或者说,立法是“指通过具有特别法律制度赋予的有效地公布法律的权力和权威的人或机构的意志制定或修改法律的过程”。^①不论把立法视为一种行为还是视为一个过程,立法主体所制定的法律都可有广义或狭义之分。广义的“法律”,是指由立法主体制定或批准的具有普遍法律效力的行为规范,如法律、法规、命令、条例、决议、规则、章程,在古代,君主发布的诏令、敕令等均属之;狭义的“法律”,是专指代议机关(包括国家元首)创制的法律。

从人民与立法机关的关系来看,现代立法机关的立法活动,一般属于间接立法,即由人民选出代表,由代表组成代议机关(议会或代表大会等),再由代议机关代表人民制定法律。

^① 见《法律学大辞典》,法律出版社,1989年。

间接立法是由间接民主制度所决定的,而间接民主制度则是现代立法机关存在的重要依据和前提。在间接立法中,立法权主要由代表民意的立法机关行使,人民之于立法的作用,通常体现为选举权和罢免权。他们通过选出能够代表自己利益和意志的代表,来达到参与立法的目的。一旦代表们不能忠实地履行自己的职责,有悖民意,在法定条件和程序下,人民就可以罢免他们。

国家实行间接立法之利在于:(一)在人口众多的国家里,间接立法能够最大限度地代表并反映民意,使绝大多数人的愿望和要求得以体现为法律,使他们的利益能够得到法律的保护;(二)由于代议机关是间接立法的必要依托,故而间接立法的实现,能够通过代议机关的民主程式防止或限制独裁及个人专断,保证立法的民主性与科学性;(三)通过严肃认真地选举所产生的代议机关,从设计效果来看,立法人员的素质将高于一般公民,且有相当数量的专家参加立法,这样就不仅能避免外行立法,而且能大大提高立法的质量,与直接立法相较,甚至能提高立法的效率。当然,如果议员或代表的素质较差,达不到实行民主政治的起码要求,如目不识丁,对民主、法治、法律等一无所知,对自己作为议员或代表的责任与义务不甚了了,间接立法就可能会违背民主政治的本意而走向反面。

直接立法是公民以直接投票方式,对法律表示意见并监督立法机关的权力。它主要体现为公民的创制权和复决权。创制权包括:宪法创制与法律创制,公民对于宪法提出宪法修正案为宪法创制;公民提出法律案为法律创制。间接创制与直接创制,公民提出法律创制案,不经由立法机关审议,而直接由公民表决,为直接创制;如经由立法机关审议,则为间接创制。

原则创制与条文创制，原则创制是公民提出修改宪法或法律的原则，再由立法机关根据所提原则制作完整的条文；条文创制亦称草案创制，即由公民提出法律草案，交由公民表决。复决权包括：宪法复决与法律复决，强制复决与任意复决，咨询复决与批准复决，全部复决与部分复决。公民投票可决或否决宪法案，为宪法复决。公民投票可决或否决法律案，为法律复决。法案必须由公民复决，以决定其是否成立或生效，为强制复决。立法机关通过的法案，并非必经复决，才能成立生效，但得经公民或其他有关机关申请，交由公民复决，决定该法案是否成立生效，为任意复决。一般来讲，强制复决多用于复决宪法，任意复决多用于复决法律。咨询复决是立法机关在修宪或制定重要法律之前，先由公民投票可决，然后从事修宪或立法工作。批准复决是公民以投票决定业经制定或修正的宪法或法案。公民对于某一法案予以全部投票可决或否决，为全部复决（大多数法律案的复决都是全部复决）。仅复决法案的某一部分，而不影响其他部分的效力的，为部分复决。

在实践中，瑞士的直接立法最为典型。瑞士宪法确认公民有对联邦宪法修正的创制权和复决权，对于联邦法律或一般决议，在经议会两院通过公布后 90 天内，在未生效之前，得经 3 万公民或 8 个邦的要求，由公民表决采用或否决。法国 1793 年以后的历次宪法，都规定宪法由人民投票复决。法国现行宪法规定，修改宪法的草案或提案，须由两院一致通过后，提交人民投票复决批准。法国宪法还规定，总统得因政府在议会会期中建议或两院联合建议，将有关公权组织，联邦协定的认可，或条约的批准等法案，提交人民复决。法国之所以重视立法复决，与受到卢梭的“主权在民”和“直接民主”理论的影响

有关。

在直接民主制下,立法权属于公民;在间接民主制下,立法权属于代议机关。直接立法使公民部分保有和行使立法权,而不必集合开会,即可表示公民对立法方面的意见。直接立法的积极意义在于:(一)有利于贯彻主权在民(人民主权)原则。民主政治的本意是主权属于人民,直接民主和直接立法都是实现主权在民的有效途径。由于直接民主在多数国家难以广泛实行,而在间接民主制度下,只有议员(代表)才能立法。推行直接立法,以直接立法作为代议政制的补充手段来全面贯彻主权在民原则,就可以弥补间接立法之不足。(二)通过公民亲身直接参加创制法案或复决法案,可以使之更加关心和了解法律的具体内容,增强其责任感和遵守法律的自觉性,以达到宣传法制的目的。(三)在实行两院制的国家,如果两院对修宪或立法产生歧见,相互争执,各不相让,在这种情况下,把有争执的法案提交公民投票,由公民作出最后裁决,就可以使政争迎刃而解。(四)直接立法可以影响代议机关的立法行为,在一定程度上保证立法的质量和公正性。就积极方面讲,直接立法能够充分表达民意,创制符合公民需要的法律,或否决违背公民利益的法律;就消极方面而言,直接立法可以对民意代表产生压力,影响他们不致徇私失职、不顾公益、草率行事,制定有践民意的法律。除上述外,直接立法还是公民渲泄不满情绪的一种方法,即公民对立法机关及其制定的法律有一定不满情绪后,通过创制或复决法案,发表自己对政事的见解,将不满情绪在民主和法制的轨道上渲泄出来,达成心理上新的平衡。

直接立法也不是有利无弊的最好方式。在缺憾方面,直接