

976
656
【本书由沈阳师范学院学术著作出版基金资助出版】

SHOUQUAN
LIFA
YANJIU

授权立法 研究

· 陈伯礼 著

法 律 出 版 社



A0935356

图书在版编目(CIP)数据

授权立法研究/陈伯礼著. —北京:法律出版社,
2000.5
ISBN 7-5036-3056-6

I. 授… II. 陈… III. 立法-法的理论-研究
IV. D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 16684 号

出版·发行/法律出版社	经销/新华书店
责任印制/张宇东	
印刷/中国科学院印刷厂	
开本/850×1168 毫米 1/32	印张/11.375 字数/280 千

版本/2000 年 4 月第 1 版	2000 年 4 月第 1 次印刷
印数/0,001—3,000	

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)
出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3056-6/D·2777
定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

授权立法制度是立法制度的重要组成部分之一。在西方国家,自从英国在 19 世纪 90 年代出现授权立法现象后,它就伴随着社会生活的复杂化、政府职能的扩张而逐步发展。授权立法的出现,主要是由于根据分权原则,西方国家的行政机关无权制定法律,然而为实现有效的社会管理,又需要行政机关执行某些立法职能,在此情况下,立法机关不得不放弃独揽立法权的作法,而将某些需要立法调整的事项授予行政机关制定法律加以规范。授权立法出现后,人们对它褒贬不一。有人认为,立法机关的授权行为不但破坏了分权原则,而且是其不负责任的表现;也有人认为,授权立法为社会发展所必须,严格的三权分立是不现实的。然而一个有趣的现象是,尽管授权立法的出现在不同的时期都引起过人们的广泛争论,但是即使是在严守三权分立的国家,授权立法也占有极为重要的地位。时至今日,授权立法已经成为政府管理的一个最为重要的手段。

我国授权立法现象主要是在改革开放过程中出现的。它的出现对我国立法制度的完善、经济的发展都起到了积极作用。由于授权立法是我国立法制度中的一个新问题,因此在立法实践中难免带有某些不尽人意之处。然而理论不能停滞不前,过于宽容地对待出现的问题,否则,授权立法就不会有所发展完善。自从我国第一次出现特别授权决定后,某些学者即对授权立法问题给予了应有的关注,提出了各种理论观点。这些研究成果为我国授权立

法制度的完善和实践的发展都起到积极作用。然而,多数学者的研究针对的都是我国授权立法理论和实践中的某些具体问题,却缺乏将授权立法作为一项整体制度的系统的、比较法的研究。此外,某些问题的研究还缺乏必要的理论说服力,例如授权立法的位阶、授权者和被授权者的范围、授权机关可以授出的职能、法条授权和特别授权的原则及制作、授权立法的制定、授权立法的控制问题等等。所有这些问题都需要理论界在借鉴国外授权立法实践和理论研究成果的基础上给予回答。

应当说明的是,在撰写此书之前,我曾将理论的系统性和实践的针对性作为追求的目标,然而真正动笔后才感到由于自己学识浅陋,实难完成这一任务。同时,书中的某些观点亦难免会有贻笑大方之处,真诚希望学界同仁不吝指教。

第一章 授权立法概说

第一节 授权立法的概念

明确授权立法的概念是研究授权立法的前提。在西方国家,这个问题似乎没有引起太多的疑问,但是我国学术界对授权立法的含义仍存争论,这些不同的观点对人们理解授权立法起到了积极的作用。《比较立法制度》一书列举了七种有关授权立法含义的主要观点,其中包括的六种观点为:^①

第一种观点认为,授权立法又称为次级立法,是指行政机关根据议会授权制定的各种行政管理法规。^② 这种观点认为,授权立法的授权者是立法机关,受权者为行政机关。立法机关授权的内容非常广泛,包括各种行政管理法规的立法权均在授权之列。这种观点的特点是,把被授权机关限定在行政机关范围内。

第二种观点认为,授权立法是指法规非由议会制定,而是由议会为特定的事项授予无立法权的团体和个人制定。立法的权力通常授予政府、公共事务行政机构和委员会,地方当局,法院,大学和

① 参见吴大英、任允正、李林:《比较立法制度》,群众出版社1992年版,第308—310页。

② 王名扬:《英国行政法》,中国政法大学出版社1987年版,第108页。

其他机构。^① 这种观点的受权者十分广泛,已经远远超出行政机关的范围,但授权的内容却十分有限,只能就特定事项授权。

第三种观点认为,授权立法是基于法律授权的立法,是法律委任行政当局制定具有法律内容和法律同等效力的法规,其权限由授权法规定。^② 这种观点强调了受权者制定的法规具有法律的内容,并与法律有同等效力,而且授权立法的立法权应由授权法授予,而不是来自宪法;受权者可以包括各部部长、地方当局、自治团体,甚至私营公司、群众组织(教会),它们基于议会的授权,都可以在各自不同的情况下,依照法律规定,制定具有和法律同等效力的规章制度。

第四种观点认为,授权立法是指当代行政机关颁布具有法律效力的规章。授权立法权则是颁布这些规章的权力,是行政机关行使从属的立法职权。这种观点的特点是,强调了为保持立法机关作为主要立法者的地位,必须对委任立法权加以制约,如果没有法定标准的限制,立法机关不能授出它的任何立法权。^③

第五种观点把授权立法分为制宪机关对立法机关的授权立法和立法机关对行政机关的授权立法,认为一般的授权立法,是指法律授权行政机关的授权立法,是立法机关授权行政机关在授权范围内可以代替立法机关制定和法律效力相同的规章,行政机关不但可以依据法律颁布命令,而且可以制定和法律相同的规章。^④

第六种观点认为,授权立法通常指资产阶级国家立法机关委托或授权行政机关制定法律的活动,表现为立法机关所制定的法律只规定一般原则,而明文授权国家行政机关制定细则。这种观

① 沃克著,北京社会与科技发展研究所组织翻译:《牛津法律大辞典》,光明日报出版社1988年版,第250页。

② 龚祥瑞:《比较宪法与行政法》法律出版社1985年版,第436—437页。

③ 施瓦茨著,徐炳译:《行政法》群众出版社1986年版,第29—33页。

④ (台)《云五社会科学大辞典》(政治学),第152页。

点把授权立法归结为资产阶级国家的专用品而加以批判,认为它是垄断资产阶级缩小立法机关权力,扩大行政权力的表现;行政机关往往利用这种权力,制定违背宪法或法律规范。^①

除以上观点外,还有学者从不同的角度对授权立法作了界定:

周旺生在其所著《立法学》一书中,虽没有提到授权立法的明确概念,但人们可以从他对委托立法权的论述中了解他对这一问题的理解。他认为:“委托立法权亦称授权立法权或委任立法权,是指有关政权机关由于立法机关的委托而获得的一定立法权”,“委托立法权在立法体制中的地位是与委托机关的地位相一致的。一般说,由于委托立法权产生于一定立法机关的委托,它应被看作委托机关所享有的立法权限的组成部分,如果委托机关是国家立法机关,它委托有关机关行使的立法权,可以视为国家立法权的组成部分,高于其他立法权。例如,一国的国家立法机关委托某地方立法机关行使原属国家立法机关行使的立法职权,这种委托立法权就高于被委托的地方立法机关通常所享有的地方立法权。”^②在其后所著《立法论》一书中,他仍然坚持这一观点,认为我国国务院根据全国人大及其常委会的授权而行使的立法权高于行政法规立法权,两者的效力等级不同,应当明确国务院行使授权立法权所立之法同法律具有同等效力。^③并且这种观点的另一个特点是,把授权机关的范围扩大到“有关政权机关”。

郭道晖认为,授权立法主要是指“由议会授权政府依照法律制定某些具有法律效力的政令,行政规章制度”,同时,在我国还包括宪法分别授予国务院、省级地方权力机关和民族自治地方机关制

① 《法学辞典》(增订版),第570—571页。《宪法词典》,吉林人民出版社1988年版,第275—276页。

② 参见周旺生:《立法学》,北京大学出版社1988年版。

③ 参见周旺生:《立法论》,北京大学出版社1994年版,第386页、396页。

定行政法规、地方法规和自治条例、单行条例以及包括我国近几年来采取的以决定形式授权的几种授权立法。^①

李林认为,授权立法一般是指立法机关通过法定形式将某些立法权授予行政机关,行政机关得依据授权立法(含宪法)创制法规的行为。他对此定义说明道:“这个定义,是指一般情况而言,不包括某些国家的行政机关内部的再授权。而且,这个定义是把‘委任立法’作为动词来使用,强调它的过程、活动及行为,如果从名词的角度来界定,可定义为:委任立法是指行政机关依据立法机关以法定形式制定的授权法所创制的法规。”^②由此可知,此定义有三个要素:一是把授权者限定在立法机关的范围内;二是认为受权者是行政机关或行政各部门;三是认为行使委任立法权需要有授权法明确的规定。

张根大等认为:“授权立法是指一个立法主体依法将其一部分立法权限授予另一个国家机关或组织行使,另一个国家机关或组织根据所授予的立法权限进行的立法活动。”^③这一定义的特点是没有明确说明授权主体和受权者是哪些机关,因而给讨论这一问题留下了空间。同时,他们还认为,授权立法的效力并不是由授权机关在国家机构中所处的地位层次决定的,而是由制定授权立法的机关的地位层次决定的。

有的学者虽然没有明确提出授权立法的概念,但在对某些问题的研究中,提出了与授权立法相关的问题。如在应松年主编的《行政行为法》一书中,作者在行政立法篇中,提出了授权性行政立法权的问题,认为授权性(委托性、委任性)行政立法权是国家行政机关由宪法、有关基本法律(主要是国家机构组织法)以外的法律

① 郭道晖:《中国立法制度》,人民出版社1988年版,第31—36页。

② 李林:《立法机关比较研究》,人民日报出版社1991年版,第276—277页。

③ 张根大 方德明 祁九如:《立法学总论》,法律出版社1991年版,第212页。

和行政法规、地方性法规、民族自治地方的自治条例、单行条例,进行一般授权或由最高国家权力机关(立法机关)、最高国家行政机关作出单行决议或决定进行特别授权而享有的行政立法权。这些权力本不属于国家行政机关固有的职权,其规范的范围、权限的大小,都由授权于它的法律、决议或决定所决定。这种授权性行政立法由于是由授权的立法机关,将应由自己制定的行政法律规范在一定条件下,交由下级机关制定,这就使下级行政机关取得了制定超越自己立法权限的行政法律规范的权力,其制定的法律规范就拥有同授权机关制定的行政法律规范同等的效力等级。对授权机关的宽泛理解是这种观点的特点^①。

还有人在对行政立法分类时,涉及到授权立法问题,认为行政立法可以分为职权立法和授权立法。所谓授权立法是指行政机关依据特定法律的授权,或者依据国家权力机关或上级国家行政机关通过专门决议的委托,制定规范性文件。^②有的学者认为,不但法律可以授权,法规也可以授予行政机关授权立法权。^③

邹钧在《日本行政体制和管理现代化》一书中,认为日本的行政立法权包括职权立法和授权立法。所谓授权立法,“是指国会在制定某项法律时,就其时效性、专业性、技术性要求较高的问题授权于行政机关,允许它们在法律的范围内制定一些带有实体内容的补充规定,或对法律的有关内容作出解释性规定,或者规定法律的适用范围和适用特例。行政机关根据法律的授权和实际需要,可以在这些规定中对国民某些方面的权利进行限制,或者给国民赋予某些方面的义务,为体现法律规范的严肃性与强制性,在这些

① 应松年主编:《行政行为法》,人民出版社1993年版,第106页、177页。

② 张尚鸾主编:《走出低谷的中国行政法学——中国行政法学综述与评价》,中国政法大学出版社,1991年版,第176—177页。许崇德、皮纯协主编:《新中国行政法学研究综述》,法律出版社1991年版,第207页。

③ 杨海坤:《论我国行政立法》,《北京社会科学》1992年第1期,第142页。

规定中,行政机关可以制定一些必要的罚则。”^①

有人从我国的立法实践出发,探讨了授权立法问题。黄曙海、朱维究在《试论授权立法》一文中认为,在我国,“全国人民代表大会及其常务委员会,是制定基本法律和法律的唯一机关。但是,由于某些特殊原因,全国人民代表大会及其常务委员会可以根据需要,将制定某个或某一方面的法律的权力授予国务院,从而扩大国务院的法定权力,这种情况我们称之为授权立法。”他们认为,国务院的授权立法,是介于法律和法规之间的“准法律”。杨海坤认为,授权立法的实质是国家立法机关将部分立法权的暂时转让,是“按宪法规定属于国家立法机关制定的法律,因特殊情况或特殊需要,由国家立法机关经法定授权方式授予原不享有国家立法权的其他国家机关进行制定的活动。”^② 有人认为,授权立法是指国家最高权力机关授权最高行政机关、地方权力机关、特别行政区立法机关创制特殊的法规(或单行经济法规或地方法规)的权限。显然,这种理解混淆了授权立法与授权立法权之间的区别。

台湾学者谢瑞智认为,所谓委任立法“即立法机关以外之国家机关(尤其是行政机关)基于法律之委任,代替立法机关制定和法律效力相同之规章之谓。”他认为这主要是因为现今“立法事务日趋繁剧,而法律的内容亦非往昔之单纯,许多专门化技术化的立法,亦非议会所能作细密之规定,因而议会于通过法案时,不能不以广泛的委任立法权授予行政机关。结果法律的本身,亦只是原则性、大纲性的宣示。此尤以战时为然。”^③ 台湾学者张家洋认为,授权立法与委任命令的含义相同,是指“行政机关基于法律的授权,就法律的特定部分或事项,自行制颁的规范性命令,亦称法

① 邹钧:《日本行政体制和管理现代化》,法律出版社1994年版,第361页。

② 杨海坤:《试论我国的授权立法》,《新疆社会科学》1988年第2期,第118页。

③ (台)谢瑞智编著:《宪法辞典》,文笙书局1979年版。

规命令；因其系以法律为法源，且效力次于法律，故又称‘授权立法’。具体言之，即行政机关依据立法机关的委任立法授权，所制定的行政规章。此种命令因系基于法律授权，故应视为具有合法效力。”^①

虽然国外学者很少明确说明授权立法的含义，但从其对这一问题的论述可知，他们理解的授权立法一般是指，行政机关或地方议会、自治团体、社会组织，根据议会的授权而制定规范性文件的活动，^②或者指被授权机关根据授权制定的法文件本身。D. Miers 和 A. Page 认为，附属或授权立法包括所有根据议会法律的授权而行使的权力。制定法律的权力可以授予各个主体，既可以授予政府部门和地方权力机关，也可以授予法人和私人团体。^③有的学者则认为可以在两种不同的词义上使用授权立法的概念。如 C. K. Thaker 认为，给授权立法下一个确切的定义是很困难的，但他认为，可以将授权立法简略表述为：“当立法的功能由立法机关授予立法机关以外的机关时，这个机关制定的立法即可称为授权立法。”他认为，授权立法概念有时在两种意义上使用：1. 被议会授权的附属机关对立法权的行使。2. 依照立法机关的授权而由附属机关制定的从属规范本身。就第一种情况来说，它意味着制定授权立法的机关是附属于立法机关的，立法权由立法机关以外的机关来行使。这也被称为“授权立法”，因为这种机关的权力被授予其权力的成文法所限制，只有在该限定范围内，其制定的立法才有效。就第二种情况而言，授权立法是指所有规章、法规、法律

① (台)张家洋：《行政法》，三民书局1986年版，第559—560页。

② 尤其是英美等国家的学者，对授权立法的这种理解所见多有。参见 P. P. Craig: *Administrative Law*, Third edition, pp. 245—246. J. F. Garner: *Administrative Law*, 1979, pp. 63—64. William Wade: *Administrative Law*, Seventh edition, 1994, p. 859.

③ David Miers & Alan Page: *Legislation*, 1982, p. 141.

细则、命令等。^①Basu 认为,“授权立法”和“附属立法”概念是对同一问题的不同方面的两种表述方法。“授权立法”一词,是从向附属机关授出权力的立法机关的立场而言的;而“附属立法”意味着,在行使立法机关的授权过程中,附属机关制定法文件的行为,以及制定的法文件本身。^②Holland 和 McGowan 认为,授权立法“一般是指法规或本质上属于立法性的法规制定行为。”^③

综合上述观点,笔者认为,要明确授权立法的含义,需要解决以下几个认识问题:

第一,根据宪法或组织法的授权而行使的立法权,是否属于授权立法?即国务院、省级地方国家权力机关和自治地方权力机关根据宪法和组织法的规定,制定行政法规、地方性法规和自治条例、单行条例是否属于授权立法的问题。有学者认为,这是一个两难的问题,如果认为它是授权立法,则它与一般意义的授权立法有很大距离,缺少授权立法的构成要件;如果认为它不是授权立法,而是固有立法权的行使,则与其非立法机关的性质地位不相符合。为了解决这个两难问题,较理想的办法是对授权立法作广义和狭义的理解。广义的授权立法包括宪法特别授权立法,狭义的授权立法不包括这种立法。

笔者认为,要明确这个问题,有两个问题需要解决,第一个问题是是否承认职权立法的问题。如果承认职权立法的存在,则根据宪法和组织法的授权而行使的立法权力,就不属于授权立法,而应当将它们与根据授权条款和特别授权决定的授权而具有的授权立法权相区别。笔者认为,承认授权立法与职权立法的区别更具有理论说服力、更为合适。这不但是因为授权立法与职权立法之

① 参见 C. K. Thakker: Administrative Law, 1992, p. 68.

② Durga Das Basu: Administrative Law, 1986, second edition, p. 33.

③ Denys C. Holland & John P. McGowan: Delegated Legislation In Canada, p. 4.

间确实存在着明显的区别,而且因为,如果不承认它们之间的区别,就根本不用提出授权立法与职权立法的概念,因为在没有职权立法概念的情况下,所有立法,包括我国的全国人大常委会行使的制定法律权,都应当看作授权立法。在这种情况下,不但职权立法的存在没有必要,而且授权立法的概念也失去了存在的基础。因为没有职权立法概念,也就没有必要保留授权立法概念,各种形式的立法都可以涵盖在一个“立法”概念中。但是,如果真的出现这种情况,对立法理论的研究是极其不利的。故此,还是应当承认职权立法概念与授权立法概念的存在,在理论上明确两个概念的区别为好。只有这样,才能有助于理论研究工作。具体说来,授权立法与职权立法的主要区别表现在:

1. 权力的来源不同。职权立法权来源于宪法或组织法的规定,属于制定机关的固有权,该机关在宪法或组织法规定的权限内,可以行使立法权。授权立法权来源于立法机关的法条授权或特别授权。

2. 规范事项的范围不同。职权立法规范的事项一般应以宪法或组织法的规定为依据,不得超出为其规定的职权范围。而授权立法规范的事项,本来不属于被授权机关的权限范围,只是在授权之下,被授权机关才能对这些事项作出规定。

3. 行使权力所受到的监督控制程度不同。由于职权立法属于享有机关的固有权力,因此这些机关在行使权力时,受到的监督控制相对较小,一般只要向立法机关备案即可。但是授权立法权的行使则不同。由于被授权机关行使的是立法机关授予的权力,因此立法机关为有效监督控制被授权机关,避免被授权机关滥用授权,一般都要规定较为严格的监督控制措施,例如备案、批准、公布等程序。

另一个需要明确的问题是,虽然我国行使国家立法权的机关是全国人大及其常委会,但是这并不是说其他机关就不可以行使

立法权,也不具有立法权。现代社会发展的趋势已经越来越明显地表明,立法机关与行政机关的分立,只能是功能性分立,而不能作到严格的分权,否则国家管理将无从进行,也即是说,立法权虽然主要是由一个机关来掌握,但是并非其他机关一概不得涉及。因此,在我国的具体情况下,认为国务院的行政法规与省级地方人大的地方法规制定权属于职权立法权,与其非国家立法机关的地位并无矛盾。

在明确以上两个问题的前提下,笔者认为,应当取消授权立法的广义狭义之分,因为广义的授权立法概念实质上与立法概念无异,因而应明确划分授权立法与职权立法概念。

第二,授权立法是否包括法条授权立法这种形式。所谓法条授权就是指立法机关或其他有权机关在其制定的法律法规中,运用其中某一条款,将某些立法权授予有关国家机关的授权。而法条授权立法就是有关国家机关根据法条授权所进行的立法活动。究竟法条授权立法是否属于授权立法之一种,人们的认识不一。有学者认为,法条授权是授权立法的一种重要形式。他们认为,从授权者的法条授权行为到被授权者依据法条授权进行立法的全部活动,都符合授权立法的要求和构成:1. 有授权者和被授权者;2. 有所授予的立法权。法律法规之所以要以法条形式授予被授权者立法权,是因为被授权者原先无此项立法权,只有当授权者利用法条进行了授权后,被授权者才获得此项立法权;3. 有被授权者的立法活动,被授权者可依据法条授权制定具有法律效力的法规。

上述看法无疑是正确的。从国外的实践来看,在授权立法广为盛行的西方国家,其所谓授权立法也包括法条授权这种形式,而并非专指根据议会特别通过的授权法而行使的立法。无庸讳言的是,在我国的立法实践中,法条授权乃至法条授权立法都存在许多问题。例如有的法条授权所授出的事项,本来就属于被授权机关的权限范围内的管辖事项;法条授权不具有规范的形式;法条授权

立法的滞后性等。但是,这些问题的存在不能成为否定法条授权立法存在的理由。分析法条授权立法是否属于授权立法之一种,应当从法条授权立法的本质上来分析,只有这样,才能得出正确的结论。

第三,如何界定授权者的范围,即授权者是否应当局限于国家立法机关的问题。有的学者认为,从我国的实践情况看,只要是享有宪法规定的立法权(广义)的国家机关,无论是国家立法机关还是地方立法机关,或者行政机关,都有可能成为授权者。例如国务院是最高国家行政机关,但享有宪法赋予的制定行政法规的立法权,国务院在制定行政法规时,进行法条授权,就会产生法条授权立法,因而国务院这个行政机关也成为授权立法中的授权者。所以在我国的授权立法中,授权者不仅包括最高国家权力机关,而且包括国务院和省级权力机关、民族自治机关等享有宪法赋予的立法权的国家机关。

笔者认为,需要把授权者在实践中包括哪些机关与授权者应当是哪些机关这两个问题作出区分。就授权立法的概念而言,它应当包括所有的授权立法现象,以使概念周延,并反映事物的本质。据此,在对授权立法定义时,可以对授权者的范围作一般性规定,而不必作过于狭窄的界定,这样才能反映出各个国家、各个时期的授权立法现象。但是,授权者在实践中应当是哪些机关则是另一个问题,对这个问题的回答,不但要依赖于各国的立法实践,还要依赖于不同国家的政治体制、立法制度、历史传统、民主政治的发达程度等。因此,授权者的范围应当如何,不同国家、不同人们的回答可能有所不同。与此相联系的一个问题就是,各国宪法、法律规定的各个国家机关的立法权限,只是为该机关授出自己的立法权提供了可能,而实践中是否应当允许它们进行授权,还需要讨论。一般而言,由于立法权是对人们的生活具有深刻影响的一种权力,因此对授权机关的资格必然有较严格的要求,因此,并不

一定说,宪法规定了某一机关的立法权限,它就可以进行授权。例如我国宪法规定国务院各部委有制定规章的权力,从理论上说它可以授出自己权限范围内的事项。但是实践中是否应当允许规章授权,还是需要讨论的问题。总之,笔者认为,从概念层次看,可以对授权者作较为宽泛的界定,但这不表明授权者的范围应当宽泛无边。

第四个需要解决的认识问题是,被授权者是否局限于行政机关。有学者认为,被授权者主要应是行政机关,但我国乃至世界的授权立法制度已经突破了这个界限,已经扩展到了非行政机关。所以作为授权立法概念中的被授权者应表述为“有关国家机关”。这里的“有关国家机关”在我国主要包括全国人大常委会、国务院、国务院各部委、地方权力机关和地方政府。

其实,被授权者的范围问题与授权者的范围问题一样,不同国家在立法实践中所采用的范围也不相同。在英国,被授权者既包括行政机关和地方国家机关,也包括公法人甚至私人团体,如各种协会、大学等。我国在立法实践中,被授权者的范围也并不局限于行政机关,相反,被授权者的范围较广。但是我国的授权理论一般认为,应当把被授权者局限在国家机关的范围内,而不能无限扩大到非国家机关。同时,也有学者主张,被授权者本身应当是具有立法权(广义)的机关。笔者认为,在概念层次上,不妨宽泛界定被授权者的范围,以使授权立法概念能够涵盖所有国家授权立法中的被授权者。但是需要明确的是,与实践中存在的授权者和什么机关应当成为授权者有所不同一样,实践中存在的被授权者也与什么机关应当成为被授权者有所区别。笔者认为,由于立法权经过层层授权后,有可能削弱权力的影响力,甚至出现权力的变异,因此对授权的层次、被授权机关同样应当加以限定,以此保证授权立法的正常运行。其中最基本的一点就是,从正常人的理性来看,作为被授权者应当能够承担立法的责任。

第五,授权立法概念应当限定在动词意义上使用,还是在动词、名词两种意义上皆可使用。从目前我国学者们对授权立法的定义可见,大部分学者是在动词意义上使用授权立法概念,即指被授权机关根据授权,制定法文件的活动。但也有学者是在名词意义上定义授权立法,即是指被授权机关根据授权而制定的法文件本身。笔者认为,从词性上说,授权立法既可作动词使用,也可作名词使用。主要原因是:第一,授权立法的概念来自英文,而其英文是 Delegated Legislation,更具有名词含义,并且在授权立法制度较为发达的国家,学者们也是在两种词义上使用授权立法;第二,在两种词义上使用授权立法的概念可以为理论表述提供方便,而不会引起歧义。如果仅仅允许在动词意义上使用授权立法,则我们在需要指明被授权机关根据授权制定的法文件时,就难以用简略的词汇加以表述,因而难免产生别扭的感觉。

综合以上的分析,笔者认为,所谓授权立法,就是指一个立法主体将立法权授予另一个能够承担立法责任的机关,该机关根据授权要求所进行的立法活动。这是从动词意义来界定的。如果从名词意义上界定,授权立法就是指被授权机关根据授权制定的具有规范效力的法文件。

还要说明的是,在有关授权立法的论述中,学者们使用的概念不尽相同。在西方国家,由于学者们认为行政机关根据议会授权进行立法具有附属于议会立法的属性,因此他们也称授权立法为“授权立法”。在我国,学者们使用的概念主要是“授权立法”和“委托立法”。不论人们是使用“授权立法”概念还是使用“委托立法”概念,它们所指的都是同一个对象,这是多数学者的观点。^① 但笔

^① 例如周旺生认为,“委托立法权亦称授权立法权或委任立法权,是指有关政权机关由于立法机关的委托而获得的一定立法权。”参见周旺生所著《立法学》一书的有关章节。北京大学出版社1988年版。