

比较 立法 制度

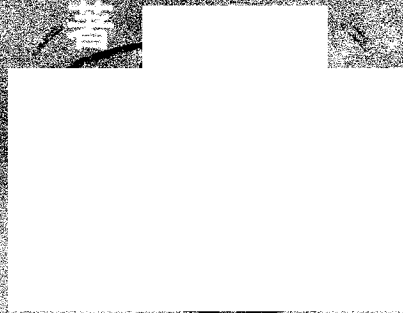
● 吴大英 任允正 李林 著

● 群 众 出 版 社

比较 立法 制度

李任吴
允大
林正英
著

0004/23



(京)新登字093号

版式设计：王焰华

比较立法制度

吴大英 任允正 李 林

群众出版社出版、发行 新华书店经销

通 县 印 刷 厂 印 刷

850×1168毫米 32开本 25.25印张 620千字

1992年12月第1版 1992年12月第1次印刷

ISBN7-5014-0887-4/D·488 定价：15.50元

印数：0001—2000册

本书从比较立法制度与比较法谈起，进而研究关于立法机关各个方面的问题，包括立法机关的概念和类型，立法机关的产生，立法机关的性质、地位和作用，立法机关的体制，立法机关的组成，立法机关的职权，立法机关的会议等问题。接着，研究关于立法程序各个方面的问题，包括立法程序的概念和作用，立法机关的体制与立法程序，提出法案，立法议程，立法审查，讨论法案，法案的修正，通过法律，立法复议与立法否决，公布法律等问题。最后，研究关于立法技术各个方面的问题，包括立法技术的概念和意义，起草法律，法律的结构，法律的文体，法律的系统化，法律修改和法律废止，立法预测和立法规划等问题。

本书涉及到立法的各个方面和各个环节，比较全面和系统。希望本书的出版，有助于立法工作的进行和立法问题的研究。同时也希望读者对本书中的不当之处提出宝贵的意见，予以批评指正。

吴大英

1992年11月于北京

目 录

第一编 导 论

第一章 比较立法制度与比较法	(1)
第一节 研究比较立法制度的意义	(1)
第二节 开展比较法研究的重要性	(5)
第二章 比较法的产生和发展	(11)
第一节 比较法的产生	(11)
第二节 比较法的发展	(13)
第三节 比较法的现状	(17)
第四节 比较法的前景	(21)
第三章 比较法的性质和作用	(24)
第一节 比较法的性质	(24)
第二节 比较法的对象和方法	(27)
第三节 比较法的作用	(33)
第四节 比较法在法律教育中的地位	(35)

第二编 立法机关

第四章 立法机关的概念和类型	(41)
第一节 立法机关的概念	(41)
第二节 国家与立法	(44)
第三节 立法机关与立法	(48)
第四节 立法机关的历史类型	(52)
第五章 立法机关的产生	(83)
第一节 立法机关的产生——选举制度	(83)

第二节	立法机关产生的其他制度	(103)
第六章	立法机关的性质、地位和作用	(105)
第一节	立法机关的性质	(105)
第二节	立法机关的地位	(115)
第三节	立法机关的作用	(126)
第七章	立法机关的体制	(131)
第一节	立法机关的体制的概念	(131)
第二节	两院制的立法机关	(142)
第三节	一院制的立法机关	(165)
第八章	立法机关的组成	(183)
第一节	议员	(183)
第二节	议长	(195)
第三节	委员会	(203)
第四节	议会党团	(221)
第五节	国家元首	(229)
第六节	工作机构	(245)
第七节	立法助理	(252)
第九章	立法机关的职权	(260)
第一节	立法权的概念	(260)
第二节	立法权限的划分	(270)
第三节	立法机关的立法权	(283)
第四节	通过国家预算权	(288)
第五节	监督政府权	(295)
第六节	其他职权	(310)
第七节	立法机关的立法权受其他机关限制的情况 ...	(302)
第八节	委任立法权	(308)
第十章	立法机关的会议	(340)
第一节	集会制度	(340)

第二节	开会制度	(347)
第三节	会期制度	(354)
第四节	公开制度	(363)
第五节	质询制度	(369)

第三编 立法程序

第十一章	立法程序的概念和作用	(383)
第一节	立法程序的概念	(383)
第二节	立法程序的阶段	(385)
第三节	立法程序的作用	(396)
第十二章	立法机关的体制与立法程序	(400)
第一节	两院制立法机关的立法程序	(400)
第二节	一院制立法机关的立法程序	(409)
第十三章	提出法案	(419)
第一节	提出法案的概念和意义	(419)
第二节	提案	(423)
第三节	有权提出法律草案的机构和人员	(431)
第四节	提出法案的限制	(453)
第五节	法案的撤回	(457)
第十四章	立法议程	(459)
第一节	立法议程概述	(459)
第二节	立法议程的编制	(480)
第三节	立法议程的变更	(486)
第四节	把法案列入议程	(487)
第十五章	立法审查	(491)
第一节	立法审查概述	(491)
第二节	委员会的管辖	(492)
第三节	立法审查的程序	(501)

第四节	立法听证制度	(505)
第十六章	讨论法案	(514)
第一节	讨论法案的概念和意义	(514)
第二节	讨论法案的程序和规则	(516)
第三节	讨论法案所使用的语言	(521)
第四节	讨论法案的方法	(527)
第五节	讨论法案的固定时间	(532)
第十七章	法案的修正	(534)
第一节	立法修正案的概念	(534)
第二节	提出立法修正案的时机	(555)
第三节	提出立法修正案的限制条件	(557)
第四节	立法修正案的修正技术	(560)
第五节	立法修正案的处理	(562)
第十八章	通过法律	(566)
第一节	通过法律的概念和意义	(566)
第二节	通过法律的方法——表决制度	(569)
第三节	以普通程序通过法律	(585)
第四节	以全民公决通过法律	(596)
第十九章	立法复议与立法否决	(600)
第一节	立法复议	(600)
第二节	立法否决	(603)
第二十章	公布法律	(615)
第一节	公布法律的概念和意义	(615)
第二节	公布法律的方法	(618)
第三节	公布法律的期限	(623)
第四节	法律生效的期限	(624)

第四编 立法技术

第二十一章 立法技术的概念和意义	(627)
第一节 立法技术的概念	(627)
第二节 立法技术的意义	(629)
第二十二章 起草法律	(634)
第一节 概述	(634)
第二节 起草法律的第一个阶段——理解	(637)
第三节 起草法律的第二个阶段——分析	(641)
第四节 起草法律的第三个阶段——设计	(645)
第五节 起草法律的第四个阶段——合成	(648)
第六节 起草法律的第五个阶段——审查	(651)
第二十三章 法律的结构	(652)
第一节 法律的内部结构	(652)
第二节 法律格式	(655)
第三节 法律体例	(690)
第二十四章 法律的文体	(700)
第一节 完善法律文体的意义	(700)
第二节 法律用语的特点	(702)
第三节 法律中所使用的术语	(707)
第四节 法律用语中的词	(710)
第五节 法律用语中的句法	(713)
第六节 法律文本的翻译	(724)
第二十五章 法律的系统化	(726)
第一节 各国法律的系统化的概况	(726)
第二节 法规汇编	(738)
第三节 法典编纂	(745)
第二十六章 法律修改和法律废止	(749)

第一节 法律修改 (749)

第二节 法律废止 (768)

第二十七章 立法预测和立法规划 (778)

第一节 立法预测 (778)

第二节 立法规划 (783)

结束语 (789)

附 图表目录

图表(一) 波斯比的立法机关类型 (53)

图表(二) 温鲍姆的立法机关类型 (54)

图表(三) 米基的立法机关类型 (55)

图表(四) 对美国、英国和西德的投票和选举的态度与情感分析
..... (91)

图表(五) 美国国会议员构成的部分情况 (95)

图表(六) 各国立法机关的体制和名称..... (133)

图表(七) 两院制立法机关统计分析..... (153)

图表(八) 一院制立法机关统计分析..... (168)

图表(九) 议员免受逮捕的统计..... (190)

图表(十) 议员保障的期间..... (191)

图表(十一) 各国关于不得出任议员的职业统计..... (194)

图表(十二) 历届全国人民代表大会代表构成和任期情况..... (196)

图表(十三) 委员会成员的任命..... (205)

图表(十四) 立法机关委员会的设置统计..... (206)

图表(十五) 美国第99届国会的常设委员会..... (207)

图表(十六) 立法机关委员会主席的产生..... (210)

图表(十七) 历届美国总统行使否决权统计..... (233)

图表(十八) 各国国家元首主要立法职权统计分析..... (236)

图表(十九) 立法服务对象和国家的统计..... (252)

图表(二十) 美国国会立法助理增长情况..... (254)

图表(二十一) 美国联邦和州的立法权限分权统计..... (281)

图表(二十二)	各国委任立法统计分析.....	(312)
图表(二十三)	英国1819—1950委任立法统计.....	(323)
图表(二十四)	有权提出召开议会特别会议之动议的人员或组织	(344)
图表(二十五)	立法机关每年开会的天数.....	(357)
图表(二十六)	历届全国人民代表大会历次会议开会天数情况.....	(359)
图表(二十七)	各国电台对议会辩论转播的统计.....	(366)
图表(二十八)	各国电视对议会辩论转播的统计.....	(367)
图表(二十九)	各国立法程序统计分析.....	(386)
图表(三十)	两院就法案达成一致意见的方法.....	(402)
图表(三十一)	69个国家议员向议会提出法案的情况统计.....	(432)
图表(三十二)	美国第90—97届国会委员会报告法案及院会通过法案 统计.....	(435)
图表(三十三)	69个国家行政机关向议会提法案的百分比统计.....	(436)
图表(三十四)	各国享有立法提案权的组织和人员统计.....	(440)
图表(三十五)	立法提案统计分析.....	(441)
图表(三十六)	第一、二、三、四、五、六、七届全国人民代表大会 历次会议提案(议案)统计.....	(450)
图表(三十七)	历届全国人民代表大会历次会议主要议程.....	(460)
图表(三十八)	美国第90—97届国会法案数.....	(509)
图表(三十九)	立法机关官方语言统计分析.....	(522)
图表(四十)	各国修正法案的程序.....	(535)
图表(四十一)	各国表决方式统计.....	(571)
图表(四十二)	各国表决的法定人数.....	(572)
图表(四十三)	各国立法机关表决方式统计分析.....	(575)
图表(四十四)	世界各国提案及通过议案统计.....	(588)
图表(四十五)	各国立法复议、立法否决统计分析.....	(608)
图表(四十六)	个人所得税税率.....	(689)

第一编 导 论

第一章 比较立法制度与比较法

第一节 研究比较立法制度的意义

比较立法制度是比较法研究的一项重要内容。比较法的内容十分广泛，它可以对不同社会制度或不同法律传统(法系)的法律进行总的比较研究，也可以对两个或几个国家的法律进行比较研究，还可以对部门法进行比较研究(如比较宪法、比较刑法、比较劳动法、比较经济法等)，以及对各部门法中的具体制度、原则以至概念进行比较研究(如对陪审制度的比较研究、对婚龄的比较研究、对犯罪概念的比较研究、对死刑的比较研究等等)。

比较立法制度所面临的任务，是对各国的立法制度进行综合的比较研究。它需要探讨各国立法机关的产生、组成、职权、任期和会议以及各国的立法程序和立法技术等有关立法制度的许多重要问题，进行比较研究。

历史上并不存在一般的立法制度，所存在的是这一国家或那一国家的立法制度。

资产阶级国家和奴隶制国家、封建制国家一样，都是少数剥削者对广大劳动人民进行统治的工具。但是，资产阶级国家不象奴隶制国家、封建制国家那样采取赤裸裸的专政形式，它往往是用“民主、自由、平等”的虚伪形式，来掩盖其阶级专政的本质。资产阶级采用这种虚伪的形式，是由资本主义生产关系的特点所决定的。在资本主义制度下，工人一无所有，为了活下去，不得

不把劳动力出卖给资本家，所以资本家就没有必要采用公开的强暴的形式。工人在缔结契约以前，在人身上并不隶属于任何资本家个人， he 可以把劳动力出卖给任何一个资本家而不受限制，似乎是自由的；同时，工人出卖劳动，资本家付给工资，似乎是平等的。这种“自由”、“平等”，是资本主义经济发展的需要，是资本主义生产关系的特点。这就决定了资产阶级国家也有“自由”、“平等”的特征。资产阶级国家是反对封建特权，反对人身依附，鼓吹公民在法律面前一律平等的，并且确立了一系列治理国家的民主原则。例如，资产阶级国家的立法机关，一般是在普遍、平等的基础上通过选举产生的，议员在立法机关中，可以自由发表意见，立法机关有一套民主的立法程序等等。这同奴隶制国家和封建制国家相比，无疑是很大的进步。但是，就其实质来看，在资产阶级国家中的“自由”，只能是资本家剥削工人的自由，工人被剥削的自由；在资产阶级国家中的“平等”，只能是形式上的平等，事实上的不平等；在资产阶级国家中的“民主”，只能是供富人享受的民主，对广大劳动人民则意味着专政。正如毛泽东所指出：“世界上只有具体的自由，具体的民主，没有抽象的自由，抽象的民主。在阶级斗争的社会里，有了剥削阶级剥削劳动人民的自由，就没有劳动人民不受剥削的自由。有了资产阶级的民主，就没有无产阶级和劳动人民的民主。”^①另一方面，我们也应当看到，经过无产阶级长期的富有成效的斗争，也迫使资产阶级国家不得不在它们的立法中陆续容纳了若干符合无产阶级和劳动人民利益的条款，这应该被视为无产阶级和劳动人民在阶级斗争中的胜利成果。这样，也就使得某些资产阶级国家的一部分立法中也包含了一定的进步的科学的成份。

社会主义国家是新型民主和新型专政的国家，在人民内部实

^① 《毛泽东选集》，第5卷，第367页。

行民主，对敌人实行专政。只有在社会主义国家，才第一次提供人民享受的、大多数人享受的民主，民主一词才第一次真正地符合了它的原意。本来，民主的原意就是多数人的统治，社会主义民主是历史上从未有过的绝大多数人有名有实的统治。社会主义民主建立在社会主义公有制的基础上，并且为不断地巩固和发展这种公有制服务。在社会主义民主下，全体人民享有管理国家的最高权力，立法权掌握在人民的手里，立法的目的是为了维护人民的根本利益。

由于社会主义国家在本质上不同于资产阶级国家，因此，社会主义国家的立法制度也根本不同于资产阶级国家的立法制度。从这个意义上说，社会主义国家的立法制度与资产阶级国家的立法制度是无法比较的。但是，无产阶级打碎资产阶级国家机器，摆脱和废除资产阶级议会制，这决不意味着要抛弃资产阶级民主的一切形式。列宁说得很清楚：“摆脱议会制的出路，当然不在于废除代议机构和选举制，而在于把代议机构由清谈馆变为‘工作’机构”，因为，“如果没有代议机构，那我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主”^①。无产阶级民主并不是从天而降的，它是从资产阶级民主发展而来的。列宁曾说：“发展的辩证法（过程）是这样的：从专制制度到资产阶级民主；从资产阶级民主到无产阶级民主；从无产阶级民主到没有任何民主。”^②对资产阶级民主应该进行历史的具体的分析，不能一概予以否定。毛泽东在总结我国第一部宪法的制定经验时说过：“讲到宪法，资产阶级是先行的。英国也好，法国也好，美国也好，资产阶级都有过革命时期，宪法就是他们在那个时候开始搞起的。我们对资产阶级民主不能一笔抹煞，说他们的宪法在历史上没有地位。”^③宪

① 《列宁选集》，第3卷，第210—211页。

② 列宁：《马克思主义论国家》，第24页。

③ 《毛泽东选集》，第5卷，第127页。

法如此，宪法和其他法律中所规定的立法制度也同样如此。从立法机关的产生、立法机关的组成、立法机关的职权、立法机关的任期和会议、立法程序、立法技术等方面来看，社会主义国家的立法制度和资产阶级国家的立法制度确有许多方面，可以成为比较立法学研究的对象。

我国是一个经济、文化不发达，没有资产阶级民主传统，而封建主义的传统长期存在的国家。在我们国家里，还残存着官僚主义、家长作风和特权思想等不良现象，甚至还出现过反人民、反民主的势力，林彪、“四人帮”就是这种势力的代表。在他们的干扰和破坏下，我国的立法工作长期停顿，立法制度没有得到健全的发展。在这样的情况下，研究其他国家（包括社会主义国家和资产阶级国家）的立法制度，可以起到取长补短、借鉴参考的作用，这对于我们加强立法机关的工作和完善社会主义法律，是很有必要的。

无产阶级的政治、经济、文化，都不是从天上掉下来的，而是人类历史本身合乎规律的发展的必然结果。也就是说，它的产生和发展，都离不开对过去几千年人类历史所创造的一切优秀成果的批判和继承，当然更离不开在批判继承的基础上，无产阶级自己的发展和创造。列宁说得好：“在马克思主义里绝没有与‘宗派主义’相似的东西，它绝不是离开世界文明发展大道而产生的固步自封、僵化不变的学说。”^①毛泽东在谈到批判继承问题时也明确地指出：“我们决不可拒绝继承和借鉴古人和外国人，那怕是封建阶级和资产阶级的东西。但是继承和借鉴决不可以变成替代自己的创造，这是决不能替代的。”^②只有认真地总结我国30多年来立法工作中正反两个方面的实践经验，同时，又正确

① 《列宁选集》，第2卷，第441页。

② 《毛泽东选集》，第3卷，第817页。

地批判借鉴外国的立法工作中一切对我们有用的东西，才能不断地完善我国的立法制度，发扬社会主义民主，健全社会主义法制，充分发挥社会主义制度的优越性，胜利地实现我国社会主义现代化建设的伟大历史任务。

第二节 开展比较法研究的重要性

我国解放后，在起草宪法和其他法律的过程中，对世界各国的有关法律曾进行了比较研究，在法学研究和教学工作中，也对外国的法律进行了比较研究。但是，这种研究还是很薄弱的。在“文化大革命”时期，法学受到很大的摧残，比较法学的研究根本无从谈起。

现在，我国人民正在为把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家而奋斗。为了完成这个伟大的历史任务，必须加强法治，发扬社会主义民主，健全社会主义法制。因此，法学研究面临着十分重大的任务。要加强法学研究工作，就必须重视对比较法学的研究。

研究比较法学有助于提高我国法学研究的理论水平。例如，在我国法学界开展的“法治”与“人治”问题的讨论中，许多学者对我国古代的孔丘、孟轲、荀况、韩非的学说与古希腊的柏拉图、亚里士多德以及近代法国资产阶级法学家孟德斯鸠、卢梭等人的学说进行了历史比较研究，这对于我们分清先秦法家所主张的法治、近代资产阶级法学家所主张的法治与我们所主张的法治的本质区别，认识发扬社会主义民主和健全社会主义法制的必要性，是有益的。

研究比较法学也有助于改进我国的立法工作。例如，一九七九年，我国公布了环境保护法，这是一项综合性的法律，它规定了环境保护的对象、方针、政策和基本原则，各级国家机关、企

业和事业单位、各种组织和公民在环境保护方面的职责、权利和义务，防治污染，保护环境和自然资源的基本要求和重要措施，环境保护机构的体制和职责，以及违反环境保护法的责任问题。我国在制定环境保护法的过程中，曾参照了外国的大量的法规和文献。今后，我国还将进一步制定大气保护法、水源保护法、噪声控制法，以及有关的实施细则、条例、环境质量标准 and 排放标准等等。在制定其他环境保护法规的过程中，我们应该广泛地吸收外国的有益经验。近20年来，工业比较发达和法制比较健全的国家都有相当完备的环境保护法规，仅日本就有二百多项关于环境保护的法律、法令。另外，不少国家还签订了环境保护公约。由于环境保护是各国所面临的共同问题，在许多情况下影响两国的或多国的共同利益，再加上人类社会同自然界的关系在很大程度上由自然发展的客观规律所决定，因此，各国在环境保护方面有许多共同性。所以，在制定环境保护法规的过程中，加强对各国环境保护法规的比较研究，相互学习，彼此借鉴，是十分必要的。又如，我国在制定民法的过程中，对其他国家制定民法的经验，需要进行比较研究。以各社会主义国家在革命胜利以后对待旧民法的态度来说，大体上可以分为四种类型。（一）大多数社会主义国家在革命胜利后，废除了旧民法，制定了新民法。（二）南斯拉夫废除了旧民法，但没有制定新民法来代替（只颁布了少数法令），在实践中，旧民法在不违反宪法的情况下往往可以适用。（三）捷克斯洛伐克把1864年的民法典在形式上保留了下来，德意志民主共和国把1896年的德意志民法典也在形式上保留了下来，但对其内容进行了重大的修改。（四）在朝鲜，废除了旧民法，没有制定新民法，民事关系由宪法来调整。研究这些国家的经验，对于我国无疑是有参考作用的。

研究比较法学也是提高我国法律教育水平所必需的。我国的高等法律院校同世界上其他国家相比，规模很小，而且课程开设