



人民代表大会与议会研究丛书

主 编：蔡定剑

副主编：尚 英

国外公众参与立法

*Mass Participation
in Legislation*



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

王 明 著
张 明 译

国外公众参与立法



人民代表大会与议会研究丛书

主 编：蔡定剑

副主编：尚 英

国外公众参与立法

*Mass Participation
in Legislation*

D901
C1



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

国外公众参与立法/蔡定剑主编. —北京:法律出版社, 2005.5

(人民代表大会与议会研究丛书)

ISBN 7-5036-5414-7

I. 国… II. 蔡… III. ①立法-研究-西方国家
②公民-参与管理-研究-西方国家 IV. D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 016196 号

法律出版社·中国

责任编辑/王旭坤 郑 导

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法学学术出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/22.25 字数/559 千

版本/2005 年 5 月第 1 版

印次/2005 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线/010-63939792/9779

传真/010-63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5414-7/D·5131 定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛书序

代议制的产生,是人类社会有史以来政治文明最伟大的进步。它把人类社会从残暴的专制统治和无休止的争夺王权的战争中拯救出来,也把政治家从阴谋、政变、谋杀、篡权的恐惧中解脱出来。在真正实行代议制的国家,人民选举自己的政府领导人,并通过他们决定国家的重大事情,人民成了统治者,因而能过上和平稳定的生活,社会经济走上持续稳定的发展道路。这就是西方国家近代强盛的主要原因之一。

强盛起来的西方国家以坚船利炮打开中国大门以后,清末洋务派推行富国强兵政策,学习西方的先进技术,也打造坚船利炮。不料甲午海战一役,总吨位超过日本的清朝海军全军覆没,技术强国的梦想破灭。于是,知识分子和资产阶级改良派提出“设议院、开国会、定宪法”的革新主张,认识到民主制度的建设比科学技术的引进对社会发展和国家强盛更加重要。20世纪初,风雨飘摇的清王朝在走投无路的情况下,才被迫同意引进代议制度,制定宪法,企图以此欺骗人民,缓和矛盾,但为时已晚,清王朝被资产阶级革命摧毁。辛亥革命后孙中山建立了资产阶级议会,但很快被一帮旧军阀所糟蹋,“开国会、定宪法”变成了一场场骗人的闹剧。政变、暴力屠杀、混战取代了谈判、妥协和选举。中国人民在中国共产党的领导下通过武装斗争取得政权以后,根据马克思主义的理论和苏联的经验,建立了新型的代议制政体——人民代表大会制。

这个制度的建立标志着中国走上了民主和平的发展道路。但是,长期以来,由于人所共知的原因,这个制度没有得到真正的落实,国家陷入阶级斗争和政治斗争的漩涡,人民代表大会被戏称为“橡皮图章”。1978年底,中共十一届三中全会确立了“发展社会主义民主,健全社会主义法制”的方针,人民代表大会制度才开始获得真正的发展。经过20多年的发展,人民代表大会正在逐步成为真正意义上的国家权力机关,这表明代议制在我国再次实行。

简要回顾代议制在我国发展的历史,是为了让读者了解代议民主制度在中国来之不易,中国人民为此奋斗了已整整一个世纪。而它在中国的完善和发展还有很长的路要走。在中国,要发展代议制民主,就是要健全、完善人民代表大会制度。这需要政治家和全社会不断推进制度建设,更需要代议制思想深植于我们的社会,人民代表大会制度才有适宜生长的土壤。

在我国,真正了解人民代表大会制度的人很少,研究代议民主制的人更是寥寥无几。北京大学法学院“人民代表大会与议会研究中心”推出这套丛书,就是想在研究、传播代议制思想,推动人民代表大会制度理论研究和制度建设方面尽一些微薄之力。

近20多年来,人民代表大会制度获得了长足的发展,从而大大提高了我国民主化和法治化的程度。随着民主法治的发展,人民代表大会将在我国政治、社会生活中扮演越来越重要的角色。人民代表大会职能的加强,迫切需要理论的指导和推动。但是长期以来,这一领域的理论研究很少有人问津,为人民代表大会制度的研究主要局限于实际工作者对一些实用性问题的研究。为了给人民代表大会制度的发展与改革提供理论支持,中心致力于代议制理论、选举制度和立法问题的比较研究,特别注重理论联系实际,以促进人民代表大会制度的改革与发展,推动中国的民主、法治化进程。中心将紧紧围绕人民代表大会制度建设中的重大理论和实践问题、难点和热点问题组织课题调研,定期和不定期地举办理论讨论会、专题报告会,开展海内外学者的交流活动。中心把这

些学术活动过程中的优秀研究成果编辑成这套《人民代表大会与议会研究丛书》。

本丛书就是为了给研究人民代表大会制度的专家和学者提供一块待开垦的园地,以活跃人民代表大会制度的研究气氛,提高人民代表大会制度理论研究水平,推动人民代表大会制度实践的发展。它将采撷国内外有关民主代议制理论、宪政理论、选举制度、立法制度等方面的优秀著作、论文、调研报告,有关制度建设和改革的可行性论证报告等,也包括国外的优秀译著。本丛书将是开放性的持续出版的园地,只要有思想理论价值,对指导实践有推动作用的,无论是国内还是海外、国外学者的优秀著作,都是我们所期盼的。

感谢福特基金会对中心和丛书的一贯支持!

《人民代表大会与议会研究丛书》

编辑委员会

编者前言

在现代民主国家,公众参与立法是公民普遍和经常行使的一项政治权利,它是代议制民主的重要补充。公民不仅通过选举产生国家机关和领导人行使国家权力,还以各种途径和形式直接参与法律的制定和重大事情的决策。2004年11月初,我在美国观察总统选举,就发现在总统选举票上,各州、各县把全国或当地一些重要问题的议案提交公民投票。在马萨诸塞州剑桥市的选票上,就有以下问题由选民公决:你是否同意本选区的州议员投票赞成反恐怖主义不应以宪法保护的公民权利和自由为代价;立法禁止使用州的资源和机构执行破坏宪法的权利或行为,那些权利或行为诸如无理从事秘密调查,保护无理被怀疑有犯罪嫌疑的组织 and 个人的文件等。这一公决的目的是敦促马萨诸塞州的国会议员投票反对“爱国者法案”。在波士顿市提交选民公决的问题有:是否赞成已离婚或分居的双亲平等分享抚养权?在佐治亚州格温特县,提交公民表决的问题有:是否应该修改本州宪法,将婚姻的定义限于男人与女人的结合?是否给予最高法院以回答州或联邦法庭关于法律提问的权力;是否同意在未来的4年内增加1%的特别销售税,以实现募集5.5亿美元用于娱乐、公共安全、市政府大楼、图书馆、道路、桥梁和城市停车场的建设?在加利福尼亚州,提交公民表决的议案有:是否同意废除“三次犯罪出局”(任何人只要犯有三次罪行无论是抢劫,还是偷盗罪,或者在超市顺手牵羊偷东

西,都判终身监禁)的法律等。

可见,在美国,公民直接参与的立法涉及非常广泛的领域,大到宪法的修改、国家的基本政策,小到子女的抚养和同性婚姻,地方项目建设等。在民主国家,公众参与的方式也是多种多样的,如立法听证就是最普遍、日常的方式。在议会立法程序中,立法听证是法律合法性的基础,没有通过听证的法律程序上是不合法的,除非议员认为不需要听证。公民还可以直接向自己选出的议员就某项立法提出诉求,议员出于当选的需要,也会把选民的意见反映到立法中去。特别是一些利益集团和组织可以对立法进行游说,以期对某项立法施加压力和影响。公民参与是现代民主代议制的基础,代议制度下没有民众的参与,立法就变成了无源之水,无本之木;立法就可能成为少数议员个人意志、好恶的表现。只有公众参与才使得议员成其为民意代表,法律才可能体现民意。在民主国家,立法过程就是公众参与的过程。所谓人民主权,人民当家作主管理国家事务也就具体表现在这些方面。

在我国,公民参与立法的渠道很不畅通。中国正在向民主法治的社会迈进。市场经济的改革,正在带来公民社会的成长,公民政治参与的诉求越来越强烈和越来越广泛。中国共产党的十六大提出要加强公民有序的政治参与就反映了这种要求。要保障人民当家作主的政治权利,就应该广泛地疏通、拓宽公民政治参与的渠道。为了扩大公民参与,北京大学人民代表大会与议会研究中心与美国国家民主研究所(National Democratic Institute)合作,从2000年开始,进行了一系列旨在推动立法听证制度在中国实施,从而促进立法民主化的活动:2000年5月,举办了“立法民主科学化国际研讨班”;同年12月,举行了“国外议会立法听证报告会”;2001年11月,又召开了“立法听证国际交流会”。会议邀请了美国、英国、德国等国的专家就国外议会的立法听证制度作了多次深入的介绍研讨,并就公民参与立法的其他制度作了广泛的介绍;对国内刚刚开展的立法听证进行了交流,并通过总结国内外立

法听证的经验,起草了立法听证规则示范稿,从而指导和推动了地方立法听证工作的开展。在这个基础上,为了让广大读者全面了解国外公民参与立法的情况,中心在美国国家民主研究所的支持下组织翻译了本书。

本书介绍了西方国家公民参与国家立法活动的主要方面、基本过程,有的还反映了历史发展过程,共分为五个部分。

第一部分介绍公民参与立法活动的重要性及基本途径。由三篇文章构成。卡尔·克茨在“立法的公众参与和公信力”和“议员和选民之间的交流”两篇文章中,主要讨论美国公民参与对于国家立法活动的重要性,以及参与的主要途径,包括立法听证、利益集团、媒体、选区服务等。“选民与议会投票”一文选自约翰·W·金顿所著的《国会投票决策》,在这一章中,金顿根据自己在20世纪80年代对国会议员的访谈,重点介绍了美国选民影响本选区议员立法的主要方式和途径,包括推选、解释、直接沟通和选举等方式。

第二部分介绍立法听证,是公民参与立法活动的一种主要途径。它具体介绍了各国立法听证方面的程序和实践,主要资料来自美国、德国和日本三个国家,其共同之处主要有三点。首先,听证的作用在于调查、收集信息和监督。其次,听证会是议会和政府部门经常使用的工作方式,到听证会作证的公民范围很广泛,凡与听证立法利益相关的政府部门的主管官员、专业人士、事件当事人,甚至知名的公众人物都会参与到立法听证中来。最后,听证会的材料要进行整理、印刷和备案,以备查询,让公众了解听证的意见和立法者采取的立场。

第三部分介绍利益集团,是公民参与立法活动最重要的途径之一,也是本书介绍的重点。由于这部分内容非常丰富,把它分为两个方面:(1)西方国家利益集团活动的概况,主要介绍西欧、英国、德国、美国和法国利益集团的概况,它们的产生发展过程。虽然利益集团的活动普遍存在于西方国家,但各国利益集团的活动基本上是在二战以后才形成一定规模。(2)大型利益集团的活动

实践。各国利益集团在发展过程中,普遍经历了由街头抗争向职业化、法治化发展的过程,特别是处于社会底层的利益集团,比如美国的农民组织、加拿大的工会和各国的环境保护组织。

第四部分介绍职业游说,它是与利益集团参与立法联系最密切的方法。本书介绍职业游说的运作规则、实践及职业游说家的背景。随着利益集团游说活动向职业化、法治化方向发展,职业游说机构迅速崛起,成为代议制民主政体中一股重要的政治力量。由于文献的限制,本书主要介绍的是美国职业游说的实践活动,当然,美国也是职业游说最发达的国家。经过多年实践,职业游说集团已经发展出多种多样的游说技巧,总结出详细的“游戏规则”。职业游说在美国是一个颇具规模的产业,职业游说家的收入也相当可观。职业说客的背景比较复杂,有的是前国会议员,有的是前政府官员,有的是政要的亲朋好友。职业游说的专业化无疑为利益集团提供了更多影响立法活动的机会。但由于游说成本不断上涨,利益集团之间资源不平衡被转化为政治影响力上的不平等,这是职业游说活动在西方社会发展的一个负面结果。

本书的最后一部分介绍公民直接参与立法的方式,由三篇文章构成。第一篇文章回顾了英国议会从20世纪70年代以来使用全民公决的历史,并分析这种直接民主的参与方式给英国政治产生的正反两个方面的影响。第二篇文章回顾了美国政治中关于直接民主的思考和实践。第三篇文章介绍瑞士的立法活动与全民公决。

从上述国外公众参与立法的情况看,中国的公众参与立法还没有真正开始,立法听证只是刚起步,处于探索阶段,其他公众参与的形式基本还没有开始。尽管西方国家的民主形式并不都适合中国,但是,民主政治发展的某些规律总是不可避免的。在一种正常的制度下,经济利益总是要表达为政治诉求和反映到政治制度上来。由此看来,有些事情是必然要发生的。市场经济和公民社会的发展,公众参与需要有一些正当的、法律化的渠道以表达民意

和利益,否则正道无途,邪道必生。西方国家在建立这些公民参与的途径之前,也是不断地发生街头抗争和暴力事件。公民的不同形式的广泛参与,使社会得以持续和平稳定发展。本书的翻译出版,也许可以为观察思考中国未来的政治发展提供一些经验和启迪。

国外公众参与立法这样广泛的一个主题,本书在多大程度上能展现这一状况仍没有把握,我们摄取的也许是些片段,由于资料来源的有限(从浩瀚的资料中找到我们所需的资料是十分困难的),介绍是很不全面而且参差不齐的。但我相信,对国外这方面情况了解不多的中国读者来说,本书出版仍然是很有意义的。

本书译者是北京大学法学院的硕士、博士研究生和全国人大常委会机关的研究人员,无论翻译水平和翻译经验都很有限,所以错误晦涩之处在所难免。为了避免这些问题,我请哈佛大学政治学博士尚英女士担任副主编并负责全书的总校对,我感谢她和全体翻译人员对本书所做的大量工作,当然,如果没有 National Democratic Institute 的亚洲项目官员郑珂宁(Christine Chung)女士和顾问张乐伦女士付出的支持,也不会有本书的出版。

主编:蔡定剑
2004年10月

目 录

第一部分 公民与议会

公民与议会

- 公众对于议会的参与和信心 卡尔·克茨 节大磊 译/3
 议员和选民之间的交流 卡尔·克茨 刘 英 译/24
 选民与议员的投票决定 约翰·W.金顿 节大磊 译/52

第二部分 立法听证

- 立法听证在美国的运用 莱昂·比林斯 彭亚楠 译/79
 美国立法听证的几个基本问题 莱昂·比林斯 武 欣 译/103
 美国众议院听证:准备和行动的指导
 卡罗尔·哈迪·文森特 理查德·萨克斯 张 颖 译/111
 德国的立法听证 鲁道夫·卡贝尔 王 瑾 译/141
 日本立法程序中的听证会 袁 强 /157
 国外议会立法听证及其特点 蔡定剑 /172

第三部分 利益集团

- 西欧的议会与压力集团 菲利普·诺顿 余履雪 译/183

2 | 国外公众参与立法

有组织的声音

- 英国的利益集团 菲利普·诺顿 余履雪 译/201
- 德国政治中的利益集团 格里芬·罗柏茨 余履雪 译/216
- 利益集团在美国国会中的影响
理查德·A. 史密斯 李宏毅 译/232
- 法国压力集团与国家的互动 文森特·莱特 余履雪 译/269
- 英国的大型压力集团 吉里安·皮尔 余履雪 译/301
- 从抗议性团体到利益集团
——美国农业运动的形成 安澜·辛格 余履雪 译/328
- 基层环保斗争的利益政治
雪莉·卡伯 查尔斯·卡伯 李宏毅 译/358
- 加拿大工人运动与劳资关系立法
——加拿大控制阶级冲突的尝试
格里高里·克里 李宏毅 译/391

第四部分 职业游说

- 民意与游说选民 杰弗里·贝里 李宏毅 译/419
- 国会游说指南 布鲁斯·沃尔夫 博坦·列文 李宏毅 译/438
- 国会游说与媒体
——间接游说:草根阶层游说和媒体游说的新形式
罗纳德·J. 赫伯纳 鲁思·斯考特 李宏毅 译/479
- 职业游说家
——罗比在行动
罗纳德·J. 赫伯纳 鲁思·斯考特 李宏毅 译/528

第五部分 全民公决

- 英国政治中的全民公决与选举改革
弗农·伯格丹尔 节大磊 译/573

直接民主还是代议制政府？

——美国政治中的直接民主 约翰·哈斯克 刘东胜 译/630

瑞士的全民公决 格里高里·福斯代 徐 薇 译/653

Content

Part One Citizen and Congress

Citizen and Congress

——Public Participation and Confidence in the Legislature

by Karl T. Kurtz, Trans. By Jie Da Lei /3

Communication Between Representative and Their

Constituents *by Karl T. Kurtz, Trans. By Liu Ying /24*

Constituency and Congressmen's voting decisions

by John W. Kingdon, Trans. By Jie Da Lei /52

Part Two Legislation Hearings

The Use of Legislative Hearings in the United States

by Leon G. Bilings, Trans. By Peng Ya Nan /79

Some issues on legislative hearings in America

by Leon G. Bilings, Trans. By Peng Ya Nan /103

The Legislative Hearings in American Congress:

Preparation and Action Guidance

by Vincent & Richard Sachs, Trans. By Zhang Ying /111

Legislative Hearings in Germany

- by *Rudolf Kabel*, Trans. By *Wang Jin* /141
 Legislative Hearings in Japan by *Yuan Qiang* /157
 Legislative Hearings in Western Democracies
 by *Cai Ding Jian* /172

Part Three Interest Groups

- Putting Pressure on Parliaments-Pressure Groups in
 Western Europe
 by *Philip Norton*, Trans. By *Yu Lü Xue* /183
 The Voice of Organized Interests
 ——Interests Groups in the Great Britain
 by *Philip Norton*, Trans. By *Yu Lü Xue* /201
 Interest-group politics in German Politics Today
 by *Geoffrey K. Roberts*, Trans. By *Yu Lü Xue* /216
 Interest Group Influence in the U. S. Congress
 by *Richard A. Smith*, Trans. By *Li Hong Yi* /232
 The State and the Pressure Groups
 by *Vincent Wright*, Trans. By *Li Hong Yi* /269
 Pressure Groups in the Great Britain
 by *Gillian Peele*, Trans. By *Yu Lü Xue* /301
 From Protest Groups to Interest Group: the making of
 American Agriculture Movement, Inc.
 by *Allan J. Cigler*, Trans. By *Yu Lü Xue* /328
 Environmental Group Politics-Rumblings from Below
 by *Sherry Cable and Charles Cable*, Trans. By *Li Hong Yi* /358
 Canadian Trade Union Movement and Labor Legislation
 ——The Canadian State's attempt to manage class conflict,
 1900—1948
 by *Gregory S. Kealey*, Trans. By *Li Hong Yi* /391