

—— 政府管理制度卷 ——

主编 王秦峰

发达国家 立法制度

管仁林 著
程 虎



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

政府管理制度卷

主编 王秦峰

发达国家 立法制度

管仁林 著
程虎



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汉穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汉穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西
国防外交管理制度卷	主编：熊 民
经济管理制度卷	主编：李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

11345/11

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 一般立法理论..... (1)

第一节 立法..... (1)

第二节 立法制度..... (12)

第二章 立法体制..... (20)

第一节 立法机关的体制..... (20)

第二节 立法机关的立法权..... (46)

第三节 发达国家委任立法 制度概述..... (92)

第四节 英国与美国的委任 立法制度..... (97)

第五节 法德日三国的委任 立法制度..... (114)

第六节 地方立法权..... (133)

第三章 立法程序..... (143)

第一节 立法程序概述 (143)

第二节 专家立法制度 (147)

第三节 立法公开制度 (163)

第四节 立法听证制度 (169)

第五节 法律公告制度 (178)

第六节 立法的具体程序 (181)

第四章 立法监督..... (207)

第一节 立法监督概述 (207)

第二节 议会立法监督制度 (211)

第三节 授权立法监督制度 (224)

第五章 行政立法透视..... (240)

第一节 行政立法概述 (240)

第二节 行政立法程序 (261)

第三节 行政立法的监督 (268)

第四节 现代国家行政立法发展
趋势 (283)

附 录	中国立法制度分析	(297)
第一节	中国立法制度概述	(297)
第二节	地方立法	(314)
第三节	行政法规	(322)
第四节	中西方立法制度比较	(327)
第五节	中国立法的现状、问题 及对策	(338)
第六节	全球化与中国立法制度关系 的一般理论	(360)
第七节	全球化背景下中国立法制度 的发展	(377)
参考文献		(388)
英文提要		(391)
英文目录		(393)

第一章 一般立法理论

第一节 立法

一、立法的概念与特征

立法是一个国家创制法律的基本活动,是形成一国法律体系的前提和基础。但是,什么是立法,不同国家有不同的理解。综观各国法学理论,有关立法的概念不外乎“活动说”、“过程说”、“结果说”等三种观点。在“活动说”中,立法被看作特定主体创制法律规范的活动。在“过程说”中,立法被视为特定主体创制法律规范的过程或程序。而在“结果说”当中,立法则被认为是特定主体通过一定创制法律规范的过程或活动,形成预定的法律规范体系的结果。随着理论研究的不断深入,上述三种学说均日渐显露出其片面性。各国学者逐渐达成一种共识,即把立法看作一种

活动、过程与结果的结合,而以活动为主导,认为立法是一种动态的事物。按照目前的通说,立法是指由特定的主体,依据一定职权和程序,运用一定技术,制定、认可、修改、补充和废止法的活动。其直接目的是要产生和变更法这种特定的社会规范。当然,这一概念并不是要排斥、否定各个时代、各种国情之下的立法和各种类别的立法的特殊性。各个时代、各国国情之下和各种类别的立法都是有其特殊性的,在理解一般的立法概念的同时,也要对这些各具特殊性的立法的概念有正确的理解。

立法概念的内涵是指立法这一事物的本质属性的总和。而立法的本质属性则是立法这一事物所必然具有的,并与其他事物区别开来的属性,因此立法的内涵也就是立法的各种特征的总和。但由于立法具有多样化,每一种立法都有自己的特征,因此立法特征相当之多。其中每一种立法所具有的特征,又分成两种:一种是相对于其他立法存在的特征。例如,说君主独掌立法权是许多奴隶制国家的立法的一大特征,就主要是相对于近代立法而言的,这种立法特征不是每一种立法都具有的。另一种是相对于其他事物存在的特征。例如,说立法是政权机关所进行的一种活动,这一命题所包含的立法的特征就是相对于非政权机关所进行的活动而言的。这种立法特征是各种立法都具有的。作为一般的立法概念,它的内涵

则仅包括作为它的本质属性反映的各种具体立法所具有的共同特征,而不包括各种具体立法所独具的特征。只有各种立法所具有的各种共同特征的总和,才是一般的立法概念的内涵。纵观古今中外各种类别的立法,大多具有以下共同特征:

(一)立法是由特定的主体所进行的活动

立法是以政权的名义所进行的活动。一切种类或形式的立法,都是由政权机关进行的。但政权机关是由许多不同职能、不同级别、不同层次的专门机关所构成的一个体系,并不是这个体系中的所有具体政权机关都有权立法,而只有某个或某些特定的政权机关才能立法。这些特定的机关,可以称其为有权进行立法活动的主体。

在一个政权中,哪个机关或哪些机关是有权进行立法活动的主体,在不同历史时期、不同国情之下是不同的。但无论哪一个政权,立法权总是属于特定的主体,这一点各个政权是相同的。在现代各国,议会机关或代表机关都可以称为有权立法的主体;在君主独掌立法权的专制制度下,专制君主便是有权立法的主体。一个政权究竟由哪个机关或哪些机关享有立法权,主要取决于对这个政权的性质、组织形式、立法体制和其他国情因素。

立法之所以由特定的主体来进行,根本原因在于

立法活动在政权的各种活动中,是最重要的活动之一。立法工作做得好与不好,关系一个政权能否产生出适合于自己需要的、具有特殊强制力的社会规范。立法的问题,也是一个直接关系到国计民生的大问题。这样重要的问题,只有交由特定的主体来处理,才能保证大权不至于旁落,也才可能处理得好。

(二)立法是依据一定职权所进行的活动

有权立法的主体不能随便进行立法活动,而要依据一定职权来进行立法活动。

依据一定职权主要是指有权立法的主体应当做到:第一,就自己享有的特定级别或层次的立法权进行立法活动。例如,只享有地方立法权的主体,便不能行使国家立法权。第二,就自己享有的特定种类的立法权进行立法活动。例如,只享有政府立法权的主体,便不能行使议会或代表机关的立法权。第三,就自己有权采取的特定法的形式进行立法活动。例如,只能制定行政法规的主体,便不能制定基本法律。第四,就自己所行使的立法权的完整性、独立性进行立法活动。例如,只能就制定某种法行使提案权的主体,便不能就制定该种法行使审议权、表决权和公布权;只能在特定主体授权条件下才能制定某种法的,便不能未经授权就制定该种法;所制定的法须经特定主体批准才有效的,便不能不经批准就独自宣布该法

生效。第五,就自己所能调整和应当调整的事项进行立法活动。例如,只能就一般事项立法的主体,便不能就重大事项立法;只能就某些事项立法的主体,便不能就其他事项立法;应当就一定事项立法的主体,便不能不就这些事项立法。

不同时代、不同国情下的立法主体,其立法职权有大小之别,但它们的立法范围可以并应当与它们所享有的立法职权的范围相一致。立法主体之所以要依自己的立法职权进行立法活动,其原因主要也在于立法活动是政权活动中最重要的活动之一。立法主体不依自己的立法职权立法,又或者可能超越职权、滥用职权进行立法活动,或者可能不努力行使自己应当行使的职权来进行立法活动,立法就不能发挥其应有的作用,就不能较好地完成自己的历史使命,并且还会生出诸多弊端。

(三)立法是依据一定程序所进行的活动

立法也要依据一定程序进行。立法程序的内容在不同时代、不同国情下往往有较大差别。从现代立法实践来看,各国立法所遵循的具体程序多有不同,但一般都不能不经过法案提出、审议、表决、通过和法的公布诸道程序。在特殊情况下可以有特殊程序。从古代立法实践来看,其立法也是有自己的程序的,即使在君主“言出法随”的专制国家,在制定、编纂成