

中外政治制度比较丛书 徐育苗主编

中外

立法制度比较

曹海晶 著



商务印书馆

徐育苗主编
中外政治制度比较丛书

中外立法制度比较

曹海晶 著

商 务 印 书 馆

2004年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中外立法制度比较/曹海晶著. —北京:商务印书馆,
2004

(中外政治制度比较丛书)

ISBN 7-100-04124-4

I. 中… II. 曹… III. 立法—制度—对比研究—中
国、西方国家 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 023587 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中外政治制度比较丛书

ZHONGWAI LIFA ZHIDU BIJIAO

中外立法制度比较

曹海晶 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京中科印刷有限公司印刷

ISBN 7-100-04124-4/D·340

2004 年 12 月第 1 版 开本 850×1168 1/32

2004 年 12 月北京第 1 次印刷 印张 17 1/4

印数 6 000 册

定价: 28.00 元

总 序

跨进新的千年的中国,正面临着深化政治体制改革、建设社会主义法治国家的挑战和机遇。十五大报告明确提出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”这是时代赋予我们的历史任务。在此历史背景下,《中外政治制度比较》丛书与广大读者见面了。

政治制度是管理国家和社会政治事务的一套规则,是制度体系的重要组成部分。一个国家的政治制度,由国家的本质、政权组织形式、国家结构形式、政权机构体系以及为保证国家机器运转的诸种单项政治制度构成。它通常由法律(尤其是宪法)来反映和确认,并用国家的强制力来保障。迄今为止,在人类几千年的文明发展史上,先后出现过古代奴隶制政治制度、中世纪封建制政治制度、近现代资本主义政治制度和社会主义政治制度。不同的政治制度,表明不同的国家形态,它与国家相联系,属于历史的范畴。

当今世界的国家政治制度是五光十色、丰富多彩的。目前,世界上拥有 200 多个国家。国家一旦建立,统治阶级势必建立与本

2 总序

阶级利益相适应的政权组织形式和国家结构形式,政治学统称之为国家形式。由于受到经济发展状况、阶级力量对比、民族特性、政治文化、历史传统和国际政治环境的影响,国家形式是多种多样的,同一类型的国家可能存在不同的国家形式,而且同一国家的国家形式在不同历史条件下也会发生变化。就当今西方国家的政体而言,可分为君主立宪制和民主共和制;就国家权力结构而言,可分为联邦制和单一制;就国家元首、立法机关和行政机关的关系而言,可分为内阁制政府、总统制政府、半内阁制半总统制政府、委员会制政府。从无产阶级政权的发展历史来看,具有典型意义的就有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。至于各单项政治制度,如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、公务员制度、监督制度、廉政制度、军事制度、基层民主自治制度等,在当今世界上更是纷繁复杂,千差万别,闪耀着人类智慧的光华。

政治制度是人类文明的重要组成部分。人是理性的政治动物,按照自己的理念创造和完善政治制度。当代西方国家的政治制度是西方民族的智慧和创造,其显著特点是“主权在民”、分权制衡、法制、多党制、议会制、普选制和限期任职制。当代中国的政治制度是中国人民的智慧和创造,其主要特色是人民当家作主、中共领导、议行合一、人民代表大会制、多党合作和政治协商制、民族区域自治和“一国两制”、农村村民自治和城市居民自治。不论是当代中国还是当代西方国家的政治制度,都是人类政治文明的重要成果,是人类文明史上的重要创新,既有区别又有联系。由此决定中西政治文明的相互交流和借鉴是不可避免的,也是必要的。一

个典型的例证是：西方国家今日的文官制度是受到了中国科举制度的启迪，而中国的人民代表大会制度则是通过前苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。我们应当学习和借鉴国外一切有益的东西，包括国外的政治文明，扬长避短，为我所用。在这个问题上要反对两种错误倾向：一是不从本国实际出发，生搬硬套，鼓吹“全盘西化”；二是把反对照搬照抄外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴。这两种态度都是不科学的，有害于民主政治建设和发展。

政治制度是政治学研究的重点内容。政治学是人类的一门古老学问。早在公元前 300 多年，古希腊最著名的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的专著，其基本内容就是对当时 150 多个城邦国家的诸种政治制度进行比较研究，期望发现最理想的国家政治制度。进入近现代，不少著名政治学者依然以国家政治制度来定义政治学。现代美国政治学者迦纳在其《政治学大全》一书中明确表述：政治学就是关于国家政治制度的学问。第二次世界大战后，由于行为主义政治学的出现，政治制度在政治学中的研究地位曾一度似乎黯然失色，但从 70 年代开始，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度再度成为西方政治学研究的重点内容。改革开放以来，我国政治学界越来越多的学者投入到中外政治制度的研究，并出版了一批有关政治制度的著作。其中最有影响的是白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》、俞可平主编的十六册《当代各国政治体制》丛书。

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治上层建筑。它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发

4 总序

展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用。邓小平对政治制度的作用有过深刻的总结，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”十年文化大革命的错误，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第2卷第333页）当代中国政治制度是在生产力很不发达的落后国家基础上建立起来的，它一方面使民主政治缺乏必要的物质基础，在实践上受到很大的限制；另一方面在上层建筑领域存在着专制主义、官僚主义、家长制作风等封建主义残余，严重阻碍民主政治的推行和实现。我们要以历史唯物主义的态度审视现实的中国政治体制，好的、有特色的要坚持，不好的、有弊端的要改革，基本适合、有缺陷的要完善。理论和现实都昭示我们，进行经济体制改革和现代化建设的同时，积极推进政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，关系到党和政府的廉洁与高效，关系到经济体制和其他体制的改革能否顺利进行，关系到社会生产力能否得到解放和发展，关系到社会利益能否得到公正分配，关系到人民的民主自由权利能否得到保障，关系到社会主义优越性能否得到发挥，最后关系到社会稳定和国家长治久安。

为了适应新世纪改革开放、现代化建设和政治学学科发展的需要,我们决定撰写《中外政治制度比较》丛书。力求以马克思主义的立场、观点和方法作指导,把规范研究与经验研究、制度研究与比较研究结合起来,对当代中国和外国(主要是具有典型意义的西方发达资本主义国家)政治制度进行比较分析,探寻中外政治制度的形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等,揭示人类社会共同的政治发展规律,以期启发人们的思考,为坚持和完善有中国特色的社会主义政治制度服务,为中国政治学学科发展服务。这套丛书包括《中外议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外政党制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外监督制度比较》、《中外军事制度比较》、《中外廉政制度比较》等10本。

本丛书是华中师范大学国家重点学科建设基金项目,由徐育苗主持,邀请本校政治与社会发展研究所、政法学院、管理学院和湖北省社会科学院政法研究所等单位的一些专家、学者组成课题组,通力合作完成的,是一项集体研究成果。比较政治制度是政治学学科的一个重要分支,在我国的研究,特别是对中外政治制度的比较研究还处于初始阶段,企盼我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。由于主客观条件的限制,书中难免存在这样那样的缺陷和谬误,诚恳地欢迎政治学界的同仁及广大读者批评指正,以便进一步修改和完善。

最后,作为丛书的主编,我衷心地感谢华中师范大学有关领导和同志的关心与帮助,感谢商务印书馆著作编辑室同志们的支持

6 总序

与合作,感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

徐育苗

2000年1月1日

目 录

总 序	徐育苗
第一章 绪论	(1)
一、立法和立法制度界说	(1)
(一) 法、法律、法规和规章	(1)
(二) 立法和立法权	(7)
(三) 立法制度	(15)
二、立法制度的地位和作用	(16)
(一) 立法制度的地位	(16)
(二) 立法制度的作用	(20)
三、立法制度的比较研究	(24)
(一) 比较研究的价值和目的	(24)
(二) 比较研究的体系建构	(26)
(三) 比较研究的方法	(27)
第二章 立法制度的历史考察	(31)
一、古代社会的立法制度	(31)
(一) 奴隶制社会的立法制度	(31)
(二) 封建制社会的立法制度	(36)

2 目录

二、资本主义社会的立法制度	(39)
(一) 资本主义立法制度的产生和发展	(39)
(二) 资本主义立法制度的本质和特征	(46)
三、社会主义社会的立法制度	(51)
(一) 社会主义立法制度的产生和发展	(51)
(二) 社会主义立法制度的本质和特征	(53)
四、立法制度演进的一般规律	(62)
(一) 立法制度产生的一般规律	(62)
(二) 立法制度发展的一般规律	(65)
第三章 立法主体制度	(68)
一、立法主体的界定	(68)
(一) 立法主体的概念和特征	(68)
(二) 立法主体和相关概念的辨析	(74)
(三) 立法主体的分类	(77)
二、西方国家的立法主体制度	(81)
(一) 立法机关:议会	(82)
(二) 其他立法主体	(97)
(三) 西方国家立法主体制度的分析	(104)
三、中国的立法主体制度	(111)
(一) 中国立法主体的发展过程	(111)
(二) 中国立法主体的构成体系	(112)
(三) 中国立法主体的性质、组成及地位	(115)
(四) 中国立法主体制度的完善	(125)

第四章 立法权限制度	(131)
一、立法权限概说	(131)
(一)立法权限的解释	(131)
(二)影响立法权限划分的主要因素	(133)
(三)立法权限划分的模式和方法	(144)
二、西方国家的立法权限制度	(147)
(一)代议机关与行政机关立法权限的划分	(147)
(二)中央与地方立法权限的划分	(155)
(三)西方国家立法权限制度的比较和借鉴	(164)
三、中国的立法权限制度	(168)
(一)中国立法权限划分的几种模式	(169)
(二)中央国家机关的立法权限	(171)
(三)地方国家机关的立法权限	(182)
(四)完善中国立法权限制度的相关问题	(196)
第五章 立法程序制度	(203)
一、立法程序解读	(204)
(一)立法程序的概念	(204)
(二)立法程序的意义	(207)
(三)立法程序主要阶段的划分	(211)
二、西方国家的立法程序	(212)
(一)法案的准备阶段	(212)
(二)法案提出	(216)
(三)法案的审议和表决	(223)
(四)法律的公布	(239)

4 目录

三、中国的立法程序	(241)
(一)立法准备程序	(242)
(二)法律案提出程序	(248)
(三)法律案的审议程序	(256)
(四)法律案的表决和法律的公布程序	(265)
四、中西国家立法程序制度比较	(267)
(一)西方国家立法程序制度的若干特点	(267)
(二)中西国家立法程序制度的主要差异	(278)
(三)中国立法程序制度的完善	(286)
第六章 立法技术制度	(297)
一、立法技术概述	(297)
(一)立法技术诠释	(297)
(二)立法技术与相关概念的区别	(300)
(三)立法技术的内容	(302)
(四)研究立法技术的意义	(305)
二、西方国家的立法技术制度	(306)
(一)法的结构技术	(306)
(二)法的语言表述技术	(314)
(三)法的系统化技术	(317)
(四)西方国家立法技术制度的评析	(324)
三、中国的立法技术制度	(327)
(一)法的内容结构	(328)
(二)法的外部结构	(340)
(三)中国立法技术制度的缺失及完善	(350)

第七章 法律解释制度	(359)
一、法律解释论说	(359)
(一) 法律解释的含义	(359)
(二) 法律解释的分类	(364)
(三) 法律解释的原则	(370)
二、西方国家的法律解释制度	(376)
(一) 西方国家法律解释制度的演变	(376)
(二) 西方国家的司法解释制度	(381)
三、中国的法律解释制度	(390)
(一) 中国法律解释制度的演变	(390)
(二) 中国立法解释制度	(394)
(三) 中国行政解释制度	(403)
(四) 中国司法解释制度	(406)
(五) 中西法律解释制度的差别	(411)
第八章 立法监督制度	(415)
一、立法监督解析	(415)
(一) 立法监督的涵义	(415)
(二) 立法监督的一般特征	(420)
(三) 立法监督的功能	(423)
二、西方国家的立法监督制度	(425)
(一) 西方国家立法监督的模式	(425)
(二) 西方国家立法监督的具体制度	(434)
(三) 西方国家立法监督制度的评析	(444)
三、中国现行的立法监督制度	(451)

6 目录

(一) 中国立法监督体制	(451)
(二) 中国立法监督的范围	(454)
(三) 中国立法监督方式及程序	(455)
(四) 完善中国立法监督制度的若干思考	(463)
第九章 立法与政党、行政及司法的关系	(476)
一、西方国家立法与政党、行政及司法的关系	(476)
(一) 西方国家立法与政党的关系	(476)
(二) 西方国家立法与行政的关系	(480)
(三) 西方国家立法与司法的关系	(486)
(四) 西方国家立法与政党、行政及司法关系之评价	(492)
二、中国立法与政党、行政及司法的关系	(498)
(一) 中国立法与执政党的关系	(498)
(二) 中国立法与参政党的关系	(503)
(三) 中国立法与行政的关系	(505)
(四) 中国立法与司法的关系	(507)
(五) 理顺中国立法与政党、行政及司法关系的建言	(510)
第十章 尾论	(516)
一、西方国家立法制度发展走向	(516)
二、中国立法制度的展望	(522)
主要参考文献	(530)
后记	(536)

第一章 绪论

立法制度是国家立法必须遵守的各种规则的总称,它与政治制度有着极为密切的关系。一方面,立法制度是政治制度的组成部分,其性质和内容由政治制度所决定;另一方面,政治制度又需要立法加以确立和保障。在一国民主和法制发展的进程中,立法制度民主化、科学化、法制化程度如何都会对政治制度产生影响,或促进或阻碍政治体制改革的进行。对中外立法制度进行比较研究,有利于我们借鉴人类历史发展进程中政治文明的成果,进一步加强和完善中国的立法制度。

一、立法和立法制度界说

(一) 法、法律、法规和规章

对什么是法进行科学的界定是研究立法及立法制度的前提条件。但就法的定义而言,古今中外众说纷纭,“迄今没有一个答案或看法能获得普遍的认可,特别是没有一个定义可以跨中西方的界限而获得大体上的共识”。^① 但我们可以在众多的定义或结论

^① 周旺生著:《立法论》,北京大学出版社1994年版,第14页。

2 中外立法制度比较

的基础上分析与借鉴,并结合法在当今世界的发展,尽可能地作出符合客观规律的答案。

中国上海辞书出版社出版的《辞海》一书对作为法学用语的法作了如下解释:第一,法是体现统治阶级意志,由国家制定或认可,由国家强制力保证执行的行为规则的总称。凡法律、法令、条例、规则、决定、命令、判例以及惯例等都属于法的范畴。第二,法与“法律”一词通用。^①这种解释强调法的阶级属性,有其特定的意义,在中国影响较大。《中国大百科全书·法学卷》对什么是法所下的定义与《辞海》一书的定义基本相同,但同时介绍了中国历代学者以及西方历代学者关于法的概念的具有典型意义的观点^②。这些观点的主要内容对我们对法作出更为科学的界定具有重要的参考价值。

中国历史上的一些思想家对法这种现象曾作过许多探索并提出过不同的定义,具有代表性的有:法是天或神的旨意;法是自然;法是君主个人的意志;法是衡量人的行为是非的公平尺度;法是以官府成文形式公诸于众,令民遵守,并依此对违反者进行惩罚的一种具有强制性的规范性文件;法是一种理等等。西方的一些思想家、法学家也曾给法这一概念进行过多种解读。神学派的观点认为法是一种神的意志,一切法都直接、间接地出于神的意志。自然法学派的观点是把法区分为自然法和实在法,认为实在法应体现自然法的要求,而自然法则是“人类理性”的法则,强调法是理性的

① 《辞海》,上海辞书出版社 1979 年版,第 2071 页。

② 《中国大百科全书·法学卷》,中国大百科全书出版社 1984 年版,第 76—78 页。