

MEI GUO ZHOU YI HUI LI FA CHENG XU

# 美国州议会 立法程序

刘建兰 张文麒 / 著

中国法制出版社

# 美国州议会立法程序

刘建兰 张文麒 著

中国法制出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

美国州议会立法程序/刘建兰 张文麒著. —北京:  
中国法制出版社, 2005. 3

ISBN 7 - 80182 - 454 - 7

I. 美… II. ①刘… ②张… III. 美国州 - 议会 -  
立法 - 程序 IV. D923.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 000978 号

## 美国州议会立法程序

MEIGUO ZHOU YIHUI LIFA CHENGXU

著者/刘建兰 张文麒

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/15.125 字数/364 千

版次/2005 年 3 月第 1 版

2005 年 3 月印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 454 - 7/D·1420

定价: 28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66070041

网 址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66032584

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

## 序 言

摆在读者面前的是一本介绍和研究美国州议会的小册子。面对这本小册子，有的读者可能会发出这样的疑问，要研究国外议会，尽可以研究美国、英国等一些国家的议会，为什么还要研究这些国家的州或县一级的地方议会呢？

对这样的问题，可以简单地用一句话来回答：他山之石，可以攻玉。收集国外地方议会的资料加以研究和出版，总结和汲取其中的经验教训，有助于我国地方人大的建设，有助于我国人民代表大会制度的健全和完善。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人民代表大会制度是社会主义民主政治的核心。健全和完善人民代表大会制度，是建设高度社会主义民主的根本途径，对于建设高度的政治文明、实现国家和社会的稳定、社会经济走上持续稳定的发展道路、实现整个中华民族的伟大复兴，具有十分重要的作用。

我国人民代表大会制度包括中央和地方两个组成部分，也可以视为中央和地方两个层面。在我国人民代表大会体系中，地方人民代表大会占有极其重要的地位，具有十分重要的作用。然而，由于众所周知的种种原因，在相当长的一段时间里，全国人大和地方人大都未能发挥应有的作用。从1978年底党的十一届三中全会起，人民代表大会制度获得了长足的进步。尤其是1979年县级以上的地方各级人大设立常委会以来，地方人大不仅在推进社会主义民主政治建设、保证改革开放、促进经济发展、组织人民当家作主等方面，发挥了其他国家机关不可替代的

作用，而且在地方人大的建设方面，作了不少积极大胆的探索和尝试。这些探索和尝试，一方面有力地推动了地方人大的建设，另一方面也为全国人大的建设提供了有益的经验教训。

但是，无论是全国人大还是地方人大，都还有许多尚待健全和完善之处，都还需要本着与时俱进的精神，继续前进。尤其是在我们党提出三个代表和科学的发展观的重要思想引导全国人民加快社会主义市场经济建设的重要时刻，健全和完善人民代表大会制度就显得尤其重要和格外突出。要做好健全和完善人民代表大会制度的工作，就要在认真总结我国人民代表大会制度正式创立以来的历史经验寻找符合我国国情的发展途径的同时，学习和借鉴国外议会的有益经验，为我所用。社会主义民主就其本身而言是对资本主义民主的一次历史性超越。这种性质决定了我们在建设与发展我国以人民代表大会制度为核心的社会主义民主的过程中，必须学习和借鉴西方议会制度的有益经验。没有学习和借鉴，就不能很好地实现历史性的超越。然而，就现实情况来看，许多从事地方人大工作的实际工作者对国外地方议会的情况不甚了解，想学习借鉴深感无处着手；就是从事人大理论研究的学者，主观上想为地方人大的建设提出好的意见、建议，也因资料奇缺使研究受到很大的制约。可以这样说，迄今为止，我国国内虽然对发达国家的议会进行过一些研究，也出版过一两本介绍国外地方政府的著作，对西方国家的地方议会也作了一些介绍，但都比较简单和笼统，尤其是对发达国家和其他国家的地方议会基本上还没有进行系统、具体的比较研究。甚至可以这样说，我国对国外地方议会的研究，基本上处于空白。面对这样的状况，无论从事人大工作的实际工作者，还是致力于人大理论研究的学者，或是社会各界的读者，都有一个共同的心愿：尽快改变这种局面，迫切希望出版和发表一些介绍、比较、研究发达国家地方议会情况的图书、文章和资料，为加强地方人大建设，充分发挥

地方人大的职能提供借鉴。

正是从上述的愿望和考虑出发，我们把收集和研究资料的角度放在与政治体制相关的议会运作机制上，而不是与政治制度相关的问题上。也就是说，我们认为，对西方议会的研究可以从政治制度和政治体制两个层面进行。从政治制度的层面进行，主要是揭示其作为资产阶级统治体系的本性。从政治体制的层面进行，主要是分析其运作机制及与其运作密切相关的技术。二者之间既有密切的联系，又有一定的区别，因而在研究上可以做适当的区分。我们把研究的侧重点和主要力量集中在运作机制，主要是为了总结和借鉴议会运作中具有规律性和普遍性的东西。我们试图通过这样的视角，为读者提供有益的借鉴。

正是从上述的愿望和考虑出发，我们首先把收集和研究的着眼点集中在美国州议会上。我们这样做，并不是意味着我们认为只有美国重要，其他国家无足轻重。我们认为，要总结西方国家地方议会运作中具有规律性的东西以为我所用，就必须总结许多国家的经验教训。例如，具有议会之母的英国的地方议会的运作，处在中央集权之下的法国地方议会的运作，等等。不仅要对一个一个国家的地方议会加以研究，而且还应当进行比较研究。只有这样，我们才能比较准确和完整地概括出带有规律性的东西。我们之所以首先选择美国的州议会，主要是因为如下的原因：包括州议会在内的美国地方政府组织发达，形态多样，人们曾称其为美国政治的实验室；美国州议会运作机制的建设比较发达和健全；美国州议会既有对英国议会运作传统的继承，又有适应美国社会本土的创造；美国的州议会的发展在一定程度上以一种曲折的方式折射出现代社会西方国家地方议会的发展趋势、主要特征以及它所遇到的主要问题。

我们也是从上述的愿望和考虑出发来设计这本小册子的基本框架的。本书的第一部分，主要是对美国州议会的基本情况的介

绍，从它的变迁、它的权能、它的基本单位、它的组织构成到它的基本规则和程序，以及它的辅助人员和辅助机构，目的是使读者有一个比较全面的初步了解。本书的第二部分，主要是对美国州议会所作的一些专题性研究。这些研究大体可以分为两部分。一部分是对美国两个重要的州的州议会尤其是州议会的立法进程作一些研究。另一部分是把美国州议会作为一个整体，对其其中的一些侧面进行研究，如州议会对财政预算的控制、州议会的议事程序、听证制度、协商制度的分析。这些分析在某种程度上反映了我们对学习和借鉴美国州议会的一些操作性的运作规范的初步认识。本书的第三部分主要是对美国州议会主要的法律制度规范的介绍。在法治社会，制度规范对政治组织尤其是立法机关具有十分重要的作用。在这一部分我们主要介绍美国在州议会立法方面具有较大影响和示范作用的两个州的宪法中有关州议会的规定，并分别介绍了三个州的州议会的参议院规则、众议院规则以及由参议院和众议院共同制定主要供两院协商时使用的联合规则。我们原打算多介绍一些州的州议会规则，后来我们改变了这一想法。这不仅是因为本书的篇幅有限，更重要的是因为，美国实行两院制的各州州议会的参议院规则、众议院规则和参众两院联合规则虽然有一些差别，但差别不是很大。因而，对上述三个州的州议会规则的介绍，可以使读者对美国州议会运作机制的制度规范有一个相对完整的认识。

经过一番艰苦的努力，我们终于把这本名为《美国州议会立法程序》的小册子摆到了读者的面前。我们认为，如果把这本小册子称为“丑小鸭”，那对它决不是自谦之词。但与此同时，我们也坚信，摆在读者面前的这本小册子，也确实具有自己的一些长处。其中最大的长处有两个：一个是资料翔实且新颖。从某种意义上说，这本小册子收集和介绍了有关美国州议会的许多资料，相当一部分是原始资料，而且这些资料都是第一次由本书介

绍给我国读者的。可以毫不夸张地说，小册子有助于我国读者对美国州议会运作机制整体印象的形成，并为其研究美国州议会的运作机制提供了资料基础。另一个是对美国州议会运作机制的探讨。这些探讨尽管存在许多缺陷和不足，但它对此后人们探讨和研究美国州议会运作机制也还会有一些这样或那样的提示或帮助。当然，这本小册子所能产生的最大作用可能是抛砖引玉，即可能在它之后，我国会出现一些较为深入的研究西方国家地方议会的力作，以更好地适应地方人大建设的需要。

当然，作为“丑小鸭”，这本小册子确实存在许多不足。有些不足，诸如所收集的资料还不够系统和完整，对美国各州议会的运行制度缺乏深入的分析，对美国州议会运行制度和地方人大运行制度未能进行比较研究，等等。所有这些，作者心知肚明，只是学识和能力十分有限，目前无力弥补。还有很多缺陷，作者还无法觉察，在此特恳请读者不吝指出。因为，读者和我们都具有一个共同的目的，健全和完善以中国国情为基础、具有中国特色同时又吸收其他国家政治文明历史经验的人民代表大会制度。



# 目 录

序 言 .....	( 1 )
<b>上篇 美国州议会基本情况评介 .....</b>	<b>( 1 )</b>
一、美国州议会的变迁 .....	( 1 )
二、美国州议会的权力 .....	( 4 )
三、美国州议会的议员 .....	( 8 )
四、州议会结构和内部组织 .....	( 14 )
五、议会会议制度和议事程序 .....	( 25 )
六、议会工作人员和辅助机构 .....	( 41 )
七、州议会的改革 .....	( 46 )
<b>下篇 美国州议会立法程序专题研究 .....</b>	<b>( 55 )</b>
一、威斯康星州议会 .....	( 55 )
二、威斯康星州议会立法进程 .....	( 66 )
三、案例研究：威斯康星州议会审议健康保险议案 的进程 .....	( 109 )
四、议案如何在伊利诺伊州成为法律 .....	( 122 )
五、美国州议会的听证制度 .....	( 135 )
六、美国州议会的议事程序研究 .....	( 140 )
七、美国州议会对财政预算的控制 .....	( 153 )
八、制衡原则下的协商制度 .....	( 161 )
——美国州议会参众两院联合规则研究	

---

九、美国州议会活力和效率的制度分析 .....	(165)
<b>附：美国州议会法律制度规范 .....</b>	<b>(187)</b>
一 州宪法有关州议会的规定 .....	(187)
伊利诺伊州宪法 .....	(187)
威斯康星州宪法 .....	(223)
二 州议会参议院规则 .....	(251)
威斯康星州参议院规则 .....	(251)
明尼苏达州参议院永久规则 .....	(284)
怀俄明州参议院规则 .....	(311)
三 州议会众议院规则 .....	(329)
威斯康星州众议院规则 .....	(329)
明尼苏达州众议院永久规则 .....	(382)
怀俄明州众议院规则 .....	(409)
四 州议会参议院众议院联合规则 .....	(425)
美国威斯康星州州议会参众两院联合规则 .....	(425)
明尼苏达州参议院和众议院临时联合规则 .....	(454)
怀俄明州参议院和众议院联合规则 .....	(462)
<b>后 记 .....</b>	<b>(472)</b>

# 上篇 美国州议会基本情况评介

## 一、美国州议会的变迁

美国州议会经历了一个辩证发展的过程。从早期受到重视，十九世纪中后期以后受到一些限制和轻视，到20世纪50年代起又逐渐受到人们的重视。

早在英国统治时期，原北美十三块殖民地就已经分别建立了各自的代议机关。1619年，弗吉尼亚的自由移民代表组成的众议院同参事会一起组成了弗吉尼亚议会。1620年，乘坐“五月花”号木船的英国分离派教徒在船上订立了“五月花号公约”，并以此为基础在普利茅斯创建了包括议会在内的自治政府。紧接着，康涅狄格、马萨诸塞等地的移民们纷纷建立了相应的代议机关。在此后的一百多年中，北美各殖民地众议院围绕议会的独立运营权和宪政权同英国政府发生了冲突。在英国政府看来，北美各殖民地的众议院只是类似于英国一个城市的市议会或一个公司的董事会，只能在英王允许的范围内行使有限的权力。而北美各殖民地的众议院则打算把自己建设成为类似于英国议会下院那样的组织，拥有英国下院那样的权力。为此，各地众议院在获得独立运营权、殖民地政府财政控制权等方面同英国顽强抗争，并相继取得了重要胜利。各殖民地众议院的这些胜利进一步加剧了宗

主国与殖民地的矛盾和冲突。在独立战争期间，北美英属殖民地的立法机关领导民众对英国进行战争。各地独立后制定的宪法对立法机关表示完全信任，认为立法机关是代表民众对抗行政专制的保障。这时的立法机关决定一切政策，在政府机构中处于绝对优势，行政部门实际上处于从属的地位。各州议会力量的强大，使得当时很多人这样断言：“在美国各州议会至高无上，没有任何力量能够同议会的权威相抗衡。”就连一位前来学习美国政治的外国学生也这样评论说：“在许多州，议会的力量如此强大以至于我们可以忽视其他机关的存在而把议会称为政府。”

对立法机关的信任到 19 世纪后期开始改变。立法机关的专横和腐败行为引起了人们的不满。有些立法机关滥发纸币，否认州政府对民众的债务，专为某个地方和团体制定特别的法律；一些议员相互联络竞相通过对自己本选区有利的法律，损害了整体利益；一些议会甚至还出现了浪费公帑和任用私人等不良现象。立法机关的这些做法，使民众产生了与杰弗逊及其信徒们一样的想法，即对任何政府的担心和对权力集中于任何一个政府部门的畏惧。人们认识到立法机关也可能会出现和行政机关一样的专横，必须限制立法机关的权力。从 19 世纪末期起，各州多次召集制宪会议，修改本州宪法，对州议会开会的次数和会期的长短作了严格的限制，甚至把本来应由法律规定的事项也规定在宪法里。在 1864 年至 1880 年期间，有 19 个州先后通过了 35 份新宪法或宪法修正案。这些新宪法或宪法修正案主要表达了人们对州议会的不信任。为对抗立法机关的专横，各州扩大了州长的权力。改变了州长由间接选举产生的做法，州长开始由直接选举产生；延长了州长的任期；放松了对州长重新当选的限制；改变了以往州长只能执行州议会通过的议案而且不得提出异议的做法，授予州长可以对议会通过的议案进行否决的权力。尤其重要的是，修改了预算编制制度。在 19 世纪，各州的预算一般都由州

议会直接编制，州政府各部门各机构直接向州议会提交本部门预算，然后由州议会进行估算和平衡汇总并最后通过。到 20 世纪 20 年代，有一半以上的州已经实行了由州长负责编制预算，然后将预算送交州议会审议和表决的制度。

20 世纪 30 年代，凯恩斯的理论和罗斯福的新政，加强了联邦的权力，加强了行政的权力。其后，也逐渐引发了美国人对联邦权力过于集中和行政权力过于强大的担心。这种担心的增加为以后美国公民努力加强州的权力以对抗过于强大的联邦权力奠定了心理基础。20 世纪 50 年代和 60 年代美国社会出现了一系列问题，诸如污染问题、环境问题、社区管理和城市管理问题、社会治安问题。面对这些问题，人们逐渐认识到，没有州政府的参与，仅仅靠联邦政府和州以下政府的努力，难以解决美国社会当前面临的各种问题。而要解决这些问题，就必须努力发挥州议会的作用。20 世纪 50 年代以后开展的州宪法改革运动，陆续取消了一些对立法机关权力的限制，增加了立法机关所需要的技术帮助以提高立法的效率。与此同时，各州的议会也主动进行了改革，努力迎合选民的需要和情势的需要。在这些改革中，最具有历史意义的改革发生在 20 世纪 60 年代。在此之前，美国各州议会沿袭的是美国尚未进入城市化时代的选区划分办法。尽管这时美国各州的大部分人口在城市居住，但原有的选区划分办法却使得来自农村选区的代表不公平地占据着各州州议会的大多数议员席位。更为重要的是，议员成分的构成在很大程度上对州议会的运作和作用产生了极为消极的影响，使得州议会无法对美国社会城市化进程以及城市化进程中产生的各种问题做出积极的回应和反映。从 1962 年最高法院对贝克诉卡尔案的裁决为起点，联邦 50 个州的州议会两院开始依据最高法院的要求，按照“一人一票”的原则重新划分选区。1964 年最高法院对雷诺诉西姆斯案的裁决，使得美国 50 个州根据“一人一票”的原则重新划分议

会众议员和参议员选区的运动达到了高潮。1966年年底，各州州议会均按照这一原则完成了依照选民驻地对选区的重新划分，从而在美国历史上第一次在各州举行了数量大体相等的选民产生等量的州议会议员的选举。选举产生的结果是占各州居民多数的城市和郊区的选民把与自己人数比例相等的议员选入了州议会。州议会议员成分的改变，改变了以往农村议员占多数的局面，不仅为州议会恢复活力以回应走向城市化的美国社会出现的各种问题奠定了重要的基础，而且也进一步推动了州议会的改革。与此同时，州议会会期有所延长，不少州的州议会把两年召开一次会议改为一年召开一次；州议会议员的薪金有了较大幅度的提高；不少州的州议会增添了许多更为专业的辅助人员。1965年由关心州议会改革的美国公民成立的非赢利组织美国州议会公民联合会，组织专家学者研究美国50个州的州议会的运行状况，从议会职能的发挥、议会的责任心、议会的信息沟通状况、议会的代表性和独立性等五个方面对50个州的州议会进行了评估，排列了名次，并在此基础上对每一个州的州议会的改革和完善提出了具体的建设性意见。此后，由美国各州州议会联合组成的美国州议会联合会也积极组织各州州议会研究州议会改革中碰到的一些问题，探索增强州议会活力和提高州议会效率的途径和方法，努力推动州议会改革向纵深发展。虽然改革在各州进展的速度和取得的效果不一样，改革仍在进行当中，但州议会在美国选民中的声望和地位，州议会在美国政治和社会生活中所发挥的作用，同20世纪60年代以前相比，已经显著提高。

## 二、美国州议会的权力

立法权是美国州议会最基本、最主要的权力。从某种意义上说，美国州议会的立法范围比联邦议会更为广泛。这是因为，美

国宪法在对联邦和联邦议会的权限做出明确限定的同时，通过宪法第十条修正案明确规定：“举凡宪法未授予合众国政府行使，而又不禁止各州行使的各种权力，均保留给各州政府和人民行使之”。依照这一条规定，美国各州议会可以就一切未分配给联邦政府同时也没有禁止州行使权力的事项行使立法权。州议会不仅拥有同其他州共同提出和批准联邦宪法修正案的权力；拥有以法律规定本州制宪大会代表的选举方式和制宪大会开支，召开制宪大会表决州议会提出的本州宪法修正案的权力；拥有就选举州司法组织、州以下地方政府的组织和权力、州地域内自然资源的保护和利用、刑事犯罪、民事立法、工业、农业、商业、科学、教育、卫生、公司、金融、保险、公路、交通、环境、税收、公共治安、劳动工资、社会保障等诸多事项制定法律的权力；而且可以对由于科技、经济和社会新发展出现的新领域和新问题行使立法的权力。对此，一位研究州议会的美国学者约翰·伯恩斯曾评论说，美国州议会对自己拥有的这些权力中的相当一部分权力迄今未曾使用过。如果州议会能够利用他们所占据的有利地位，创造性地使用这些权力，他们就可以在解决美国社会存在的许多问题上做出重要的贡献，他们就会对联邦政府和州以下的地方政府在解决社会问题上提供更为有效的帮助。

财政权是美国州议会最重要的权力。根据各州宪法规定，财政权归州议会。州议会有权决定本州的税种、税目、课税对象、课税标准、税率、起征点、免征额、课税基础、应纳税额、纳税办法、纳税程序和步骤；有权决定本州借贷款项、借贷用途、借贷种类、还贷期限、还贷方式；有权审议本州年度财政预算，批准、否决、部分否决、修改、部分修改本州年度财政预算、预算项目、预算数额；有权审计本州政府和政府各部门及各机构的财务，发现、纠正、制止和防止政府财务行政活动中的种种弊端和失误。“财为庶政之母”。州议会行使财政权的活动涉及的不仅仅

是财务收支问题，而是政府的施政目标、施政方向、政策选择等一系列重大的问题。州议会对本州财政预算的审查、批准或修改，实际上是立法机关对行政机关的行政方向、行政计划以及行政机关工作的审查、批准或纠正，甚至在相当程度上影响到某些州行政机构的设立、扩大、缩小以至撤销。正是由于上述原因，对财政预算和决算的审查，既是州议会最为重要的活动和最引人注目的活动，也是州议会投入大量人力和花费时间最多的活动。

监督权即议会依法对行政和司法部门及其官员实行监督的职权。虽然美国州政府首脑和司法部门法官由全民选举产生，但州议会对行政和司法部门仍然拥有强大的监督权。除依法审计本州财务账目外，美国州议会对行政、司法的监督方式尚有以下四种：一是质询。州议会议员有权对州政府施政行为提出质询，州长及其部属必须予以回复。为便利质询，一些州规定，质询须提前提出，由州长及其部属准备后答复。二是召集听证会。听证会可要求和传唤政府部门官员及相关人士到会作证。为防止伪证，要求到会作证人员宣誓。三是成立调查委员会。就政府部门及其官员违反法律和失职、渎职行为进行调查。为强化这一职权，有些州甚至规定成立议会两院联合调查委员会就某些专门事项进行调查，并向议会报告调查结果。各专门委员会平时亦经常对行政机构进行调查。四是弹劾。由州议会对违法、犯罪和严重失职行为的高级官吏的监察追溯。州议会的弹劾对象主要为州长、副省长、州务卿、州主管司法的官员和州主管财务的官员、最高法院和巡回法院的法官。在一些州，因法官均由选举产生，故弹劾对象亦将所有法官包括在内。弹劾审理多由众议院提出弹劾案，参议院组成审理法院。参议院在审理弹劾州长的案件时，为避嫌疑，兼任参议院议长的副州长不得参与本案审理。有的州则规定参议院审理弹劾州长的案件，须由最高法院首席法官主持。弹劾的法律后果多为免职、剥夺荣誉和剥夺担任公职的任职资格。若



有刑事犯罪行为，则被剥夺者在恢复普通公民身份后，由司法机关交普通法院处理。近些年来，随着州行政权力的扩充和行政部门的膨胀，各州的州议会渐渐地把更多的时间和精力转移到对行政的监督方面。为加强监督，各州议会建立了审计局，对州政府各机关的财政支出进行审计。起初，审计的内容主要集中在该部门的财政支出是否严格遵照财政预算的规定上，也就是财政支出的合法性上。以后，随着时代的发展，审计的内容有了新的扩展，不仅审查支出的合法性，而且审查支出的绩效。审计内容的扩展促成了州议会对其行政的监督更加深入和有效。

人事权在美国州议会多为批准同意权。凡法律规定不经选举而由州长任命的州政府官员，应由州长提名后，交州议会审查批准。有的州规定副州长职位空缺，其继任者亦可由州长提名，经州议会批准后任职。有的州规定，在州长候选人当中若有两人得票票数最高而且得票票数相同，则由州议会决定其中一人为州长。除极少数提名者外，州议会一般都会对州长提名的大多数人员表示同意。但这决不意味着州议会的人事权形同虚设或没有大的作用。在审查提名人员名单时，委员会的议员们会仔细询问被提名人的观点和主张，并且使被提名者对议员们的主张有更为清楚的了解。议员们的观点常常会对接受议会审查的提名人今后的行政工作产生重要的影响。

议会独立运营权。独立运营权是美国州议会的重要权力，也是美国州议会行使立法权、财政权、监督权和人事权的重要基础和重要保证。美国各州州议会的独立运营权主要表现为议会两院（内布拉斯加州议会为一院）的内部组织自行设立和自行撤消；议会内的官员（议长、临时议长、秘书长、警卫官、各委员会主席等）自行选举产生；议员和议会内各官员的薪金由议会自行决定；议会的经费开支由议会自行决定；除特别会议外，议会会议的内容和审议事项由议会自行确定；议会的议事规则和议事程序