

各国立法机关 委员会制度比较研究

周伟 著

gong fa yan jiu
公法研究

主编 谢 晖
陈金钊

山东人民出版社

周 伟 著

各国立法机关委员会 制度比较研究

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

各国立法机关委员会制度比较研究/周伟著. — 济南:
山东人民出版社, 2005. 7

(公法研究/谢晖, 陈金钊主编)

ISBN 7-209-03727-6

I. 各... II. 周... III. 国家权力机关 - 制度 -
对比研究 - 世界 IV. D034.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 063460 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 日照报业印刷有限公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 23.375 印张 4 插页 580 千字

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—2500 定价: 45.00 元

《公法研究》总序

自古迄今,人类生活即分公域、私域两途。古典中国以皇权国家为公域,以家族社会为私域;近代西方以政治国家为公域,以市民社会为私域。公、私域之划界,造成人类行为规范——法律之分类。众所周知,公、私法之划分,源自古代罗马法学家。首倡此说之乌尔比安氏认为:公法系以保护国家公益为目的,与此相对,私法则以保护私人利益为目的。自此以后,尽管公、私法划界之标准多变,然公、私法之分类理论大体得以坚持并流传。特别近世以来,政治国家与市民社会之分野日显,故公、私法划分理论在法律和法制建设中之作用亦愈重。至于我国,虽曾因意识形态影响,反对公、私法划界,但改革实践之现实,总在证明“形势比人强”,“私法”不存之牢笼亦就不攻自破。

然而更进之问题在于,公法、私法两者,究竟谁主谁从、孰本孰末?近年来,一种被谓之“民法帝国主义”倾向的观点风行我国法苑。于是,民(私)法学科,趋之若鹜,而公法学科,虽不可说门可罗雀,但亦是相形见绌。究其原因,或曰私法更易趋利,或言公法强化权力。无论无知者的趋利之举,抑或有知者的固权理解,本无可厚非。但不无遗憾者,两者皆以误读公法为能事,终致公、私法关系之颠倒。

愚以为：公、私法两者，私法为基础，公法居优位。世有私法，而无以之为基础的公法，私法内容，难以推行，私法精神，亦难得扩展。所以然者何？曰：私法通行，有赖于权力受制。尽管私法亦有约权制官之效，但无相关公法之护佑，则面对权力，其惟余规则；更兼私法之制约权力，乃自结果意义所言者，而非私法之宗旨。相较而言，不论公法学说之“管理论”“控权论”抑或“平衡论”在立论上如何相左，但近世公法之实践，无处不立意于控制公共权力。即使被人误为伸张国家权力之“管理论”，当其强调权力公开之时，同时即在树立控权旗帜。因权力之公开，即使权力之推定得以斩断，也令权力之滥用得以度量。可见，惟有立意于控权的公法，方能使属意于自治的私法在权力面前得保平安。否则，公法之不伸，公权之不约，即使私法完备无遗，想必只见开花而不见结果。

除此之外，作为保障私益之私法，难免与公共利益（即与公法）发生冲突抵牾者。当此之时，如何为之？在奉行“私权神圣”之经济放任主义时代，大体推行私益优于公益原则。但自《德国民法典》以来，此种情形，即使在私法上也有改观。此即所谓“私法之公法化”也。当代福利主义和弱者人权优先保障之深入人心，致使公法地位更加重要。尽管与此同时，以行政权为首之国家权力不断扩张，甚至权力制约原则因此而如履薄冰，但相继成长之公法，使扩张之政府权力尚不致滥用。权力一如既往地受制于公法。特别如“阳光下的政府法”“行政程序法”“国家赔偿法”等公法，令国家权力只能在公法之下既彰公益，亦保私利。如上情形，大致为近代以来，西洋公、私

法发展之逻辑。

与西洋相比,吾国法制发展,乃自“公法”主导而进至私法发展。故法学界一切革故鼎新之举,皆自检讨固有“公法”之缺陷始。于是,标举革新旗帜之私法学人,每每借市场经济之大纛,惟恐批公法之不足、不深、不透。于是,公法之类,似乎游离于(甚至解构着)市场经济体制。如此,则婴儿与洗澡水皆被此等学人泼出门外!岂不知市场体制乃是私法与公法共筑之结果。缺乏与市场相得益彰之公法及其规制之政府,而纯粹倚赖私法去规范、构造市场体制,除了幻想,还是幻想;其结果除了失败,还是失败。

基于此种认识,鄙人在主持《法理文库》经验基础上,尝试再辟一套专门研讨公法问题之丛书。此计划已商议三年,原欲以“公法论丛”为此套丛书名,然最近于书肆发现:该丛书名,已有学人捷足先登,故只好另辟门径,以“公法研究”命名之。

令人欣喜者,近几年间,专务于公法之著译者日渐增多。择其要者即有:梁治平等主持之“宪政译丛”;罗豪才主持之“公法名著译丛”“行政法论丛”;罗豪才等主持之“法国公法与公共行政名著译丛”“现代行政法论著丛书”;贺卫方等主持之“司法文丛”;陈兴良主持之“刑事法评论”;杨春洗主持之“北京大学刑法学博士文库”;夏勇主持之《公法》;周旺生主持之“立法研究”;张树义主持之“公法论丛”等等。在如此情势下,再编辑出版一套“公法研究”,是否多此一举?古人云:“知出乎争”。已有之研究,未必包罗无遗。倘以上著译各有侧重,则再增加一种

也就无妨。更何况以上著译皆为京华学人所操持。编辑此丛书,于变革此一事实之学术“垄断”格局,或许不无裨益。

窃以为,偌大华夏,京华学人之外,仍应有大智慧存焉。想当年华夏,学术灿烂遍于九州,学者士子,不避陋巷;看如今大家者流,争聚京华皇城脚下,商埠省城,皆乡下也。此种积习,只利于支持、助长某种文化专制,而与我学子四海为家之情怀、兼济天下之志趣、崇尚民主之追求,相去甚远。言及此者,非他意,止在说明,重辟华夏多元学术文化格局,实乃吾人使命也。惟愿“公法研究”于此使命之推进,有所助益;于我国公法之建设,有所贡献。

是为序。

陇右天水学士 谢 晖

序于公元 2002 年 11 月 10 日

前 言

代议制度是近代民主政治发展的重要标志。它的组织结构及其运作过程,对于保障各国立法机关行使职权起到了极其重要的作用。随着现代立法机关的发展,各国立法机关委员会制度也逐步发展与完善,并在此基础上制度化和法律化,构成现代立法机关最重要的组织机构,成为立法机关行使各项权力最具实际意义的部分。各国立法机关的主要活动和实际工作,由于都集中于立法机关委员会之中进行,使得委员会成为立法机关有效行使权力的制度性保障。研究各国以宪法为基础的立法机关及其运作,实际上必然要求分析各国立法机关委员会的组织、职权、制度和运作,以揭示现代立法机关的发展过程,这是比较宪法和比较政治制度研究的一项重要内容。

随着我国经济体制改革的深入,作为政治体制改革的核心内容——完善人民代表大会制度也将有步骤、有计划地进行。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,全国人民代表大会的常设工作机构,即全国人民代表大会各专门委员会工作的程序化、制度化和法律化,是加强全国人民代表大会及其常务委员会的工作,发挥其国家最高权力机关职能的保障,也是完善中国人民代表大会制度的一项重要内容。从实践意义上看,比较研究各国立法机关委员会制度,可以从各国立法机关委员会长期积累起来的经验中借鉴、吸收具体的工作制度、议事程序和规则,这对于完善我国人民代表大会专门委员会制度无疑具有实践的价值。

关于各国立法机关委员会制度的比较研究,西方国家多从比较宪法学和比较政治学的角度进行。20世纪70年代以来也陆续出版了一些立法机关委员会比较研究的论著,表明各国学者对立

法机关的研究已由宏观分析转向微观制度的研究,并逐步深入和发展。然而,已有的一些研究成果,多从立法机关整体进行,尚未对立法机关委员会制度作宪政运作层面的深入探讨。在我国宪法学和政治学界,近年来对代议制度的比较研究,取得了较大的成绩,出版了从比较宪法学研究的角度分析各国立法机关的重要成果。其中,对各国立法机关的委员会制度也作了比较研究。但是,由于研究重心的不同,迄今为止,国内学术界尚未开展以各国立法机关委员会为专题的比较研究。国内外学术界研究的上述成果和现状,既为开展本选题的研究奠定了基础,也使对这一课题的继续深入研究成为了可能。从学术研究的角度看,进行各国立法机关委员会制度的比较研究,可以填补我国比较宪法学、比较立法制度和比较议会制度研究学术领域的空白。

本书以现代议会理论为基础,通过分析各国立法机关委员会的基本理论、历史发展、宪法特征、组织机构、立法职权、监督职权等形式方面的问题,借以揭示不同类型或同一类型立法机关委员会制度在形式方面的共同特征和不同特点,探讨现代各国立法机关委员会发展的趋势,揭示立法机关委员会是如何通过其权力的行使,为一个国家的政治制度服务的。当然,各国立法机关委员会是各国宪政体制确立的结果,它们的运作过程与各国政治制度有着不可分割的联系。立法机关委员会作为宪政体制的一部分,对于它们的比较研究,不可避免地要涉及各国的政治制度特别是宪政制度。由于中国和西方国家在政治体制上有着根本的不同,所以,对于中国人民代表大会专门委员会与各国立法机关委员会之比较研究,既是一个新的课题,也是一个复杂的问题。

在进行上述有关问题比较研究的过程中,主要结合中国全国人民代表大会专门委员会的实践,考虑到完善中国人民代表大会制度的实际需要,对如何改进和完善中国人民代表大会各专门委员会的设置,委员会的组成,委员会议事规则,委员会的管辖分工,委员会审查法案的程序,委员会的执法检查、调查、听取工作汇报

和询问等监督工作方面,结合作者曾经在四川省人大常委会机关工作的实践经验与体会,提出理论与实际相结合的建议,努力使本书的研究在理论研究和实际应用方面紧密结合,增强研究的理论目的与现实指导作用。

本书初稿完成于1998年上半年,在写作过程中,得到了武汉大学张学仁教授、李龙教授、周叶中教授和中南财经政法大学蒋碧昆教授的充分肯定,同时他们也提出了中肯的评论。1999年,台湾地区研究大陆地区人民代表大会制度的著名学者、政治大学中山人文社会科学研究所赵建民教授,对本书提出了积极的建议,并邀请我到该所进行学术访问。美国研究中国人民代表大会制度的著名学者、华盛顿威尔逊中心高级访问学者、纽约城市大学夏明教授,同时也是我在四川师范大学附属中学的校友,在与我的学术交流中,也开阔了我的思路。此外,我1991年9月至1999年2月在四川省人大常委会法制工作委员会工作期间的同事,在我写作本书过程中,也以不同方式给以了支持。

学术著作出版难,而有关人民代表大会制度理论与实务的研究著作出版更难,这是我一直未能将本书出版的原因。值得一提的是,全国人大常委会法工委咨询员陈延庆先生,中国政法大学蔡定剑教授,全国人大常委会法制工作委员会国家行政法室主任陈斯喜博士、副主任许安标博士,中国社会科学院政治学研究所蒋劲松教授,华东政法大学刘松山教授等,他们都是我在四川省人大常委会机关工作期间的人大机关系统的朋友,同时也是中国人大制度研究方面的著名专家。在本书修改、出版过程中,他们也以不同的方式给以了关心、鼓励与帮助。

2003年下半年,就在我准备放弃本书出版计划之时,幸得时任四川省司法厅办公室副处长、现任山东大学威海分校法学院副教授谢维雁先生介绍,得以与谢晖教授相识。在谢晖和谢维雁教授的努力与支持下,本书得以列入“公法研究”的选题。本书责任编辑李怀德先生,不仅倾注了大量心血,而且督促我及时修改,按

时交付了这部本来这个时候该出版修订版的著作,他为本书出版作了默默无闻的努力。可以说,如果没有上述友人对本书选题的巨穴支持,本书面世的日程或许还会推迟。

本书交付出版之际,我首先要感谢的是我的夫人刘敏小姐。在我的学术研究中,她默默无闻地支持着我,二十多年如一日,承担了全部家务劳动。在年轻的时期,牺牲了她自己的事业。好在她现在自己也有充实的事业,弥补了我的自愧。在我因研究而陷入苦恼时,她始终给我以巨大的精神安慰,家庭的温馨促使我不断地努力。这里,还要感谢我的儿子周琦祥。在我们家庭中民主、平等、活跃地讨论问题,充实了我的生活,也使得我有机会了解现在年轻一代的想法,保持着与社会的同步发展。最后特别感谢父亲周源彬先生,在我孩提时代对我的呵护与教育;还有离开我们全家人的敬爱的母亲王文秀女士,她不仅给予了我的生命,而且无论在我作为学生、下乡知青、工人还是公务员期间,始终给我母爱的动力与鼓励。遗憾的是,她没有看到我从一个公务员到大学教授的转变……

我的一些硕士研究生,也在修改这部书稿中,协助我在繁忙的教学工作之余,抽出时间进行必要的补充与更新资料。饶志静、邢璐、刘杰、李成同学帮助我细心地阅读了书稿,并且标出了可能的每一处笔误,使得本书尽可能避免一些文字和内容上的瑕疵;朱梅全、刘静、李成同学,帮助我从美国国会和英国议会的网站上,查阅到最新的委员会资料;陈奇伟、陈青松、刘超、陈婧同学,也牺牲了休息时间,按照我的苛刻要求,不辞辛苦地收集了有关数据与资料,协助我制作了一些统计图表,使得我更新这部分内容的计划如期实现。他们的热情参与和奉献精神,也是我需要特别提到的。

在准备交付出版社的校对过程中,考虑到1998年以来,国内有关外国议会研究出版了一些新的成果,对国外立法机关委员会部分,补充了本书定稿时尚未收集到的部分资料,并且以必要为限。对于中国全国人民代表大会专门委员会部分,也适当地补充

了部分实际运作的资料。然而,必须特别说明的是,总体而言,本书的体系、结构、研究方法、资料文献、观点见解,仍然是 1998 年定稿时的,因此,读者在阅读中可以体会到一些时代的痕迹。

周 伟

1998年5月初稿

2004年4月修改稿

2004年12月定稿



《公法研究》总序	谢 晖(1)
前 言	周 伟(1)

第一章 立法机关委员会的基本理论 (1)

1.1 立法机关委员会的概念	(1)
一、关于委员会概念的观点	(1)
二、委员会的概念	(4)
1.2 立法机关委员会的类型	(6)
一、关于委员会分类的观点	(6)
二、中国全国人民代表大会专门委员会 的分类	(12)
1.3 立法机关委员会的特征	(13)
一、组织性	(13)
二、自主性	(16)
三、专业性	(18)
四、从属性	(20)
五、灵活性	(21)
六、代表性	(22)
1.4 立法机关委员会的议事原则	(24)
一、法定人数原则	(24)
二、秘密会议原则	(26)
三、自由辩论原则	(29)

四、多数决原则	(30)
1.5 立法机关委员会的功能	(34)
一、立法功能	(34)
二、监督功能	(37)
三、审议功能	(38)
四、合法性功能	(40)
五、影响委员会功能的因素	(42)

第二章 立法机关委员会的产生与发展 (45)

2.1 立法机关委员会产生的原因	(45)
一、委员会的产生是立法机关行使权力的要求	(45)
二、委员会的产生是立法机关立法专业化的要求	(49)
三、委员会的产生是立法机关对行政监督的要求	(52)
2.2 国外立法机关委员会的历史发展	(57)
一、英国议会委员会的产生与发展	(57)
二、美国国会委员会的产生与发展	(62)
三、法国议会委员会的发展	(67)
2.3 中国全国人民代表大会专门委员会的发展	(68)
一、全国人民代表大会专门委员会的形成和发展	(68)
二、1982 年以来专门委员会的特点	(74)

第三章 立法机关委员会的宪法地位 (92)

3.1 各国宪法关于立法机关委员会规定的特点	(92)
一、各国宪法规定立法机关委员会的理由	(92)
二、各国宪法规定立法机关委员会的	

形式特点	(94)
三、各国宪法规定立法机关委员会的 内容特点	(95)
3.2 各国宪法关于立法机关委员会规定的立宪例	(97)
一、委员会是立法机关的临时工作机构， 由立法机关每次会议产生	(97)
二、委员会是立法机关的常设工作机构， 任期与立法机关相同	(98)
三、小结	(102)
3.3 中国全国人民代表大会专门委员会的立法例 ..	(106)
一、宪法关于专门委员会的规定	(106)
二、全国人民代表大会专门委员会的 法律地位	(109)
第四章 立法机关委员会的组织结构	(118)
4.1 立法机关委员会的设置	(118)
一、立法机关委员会设置的理论依据	(118)
二、各国立法机关委员会设置的实践	(120)
三、中国全国人民代表大会专门委员会的 设置	(159)
四、改革全国人民代表大会专门委员会 设置的必要性	(181)
五、改革全国人民代表大会专门委员会 设置的设想	(186)
六、改革全国人民代表大会专门委员会 设置的理由	(189)
4.2 立法机关委员会的组成	(214)
一、立法机关委员会的产生方式	(214)
二、立法机关委员会的组成人员	(216)

三、立法机关委员会的组成原则	(238)
四、立法机关委员会主席	(248)
4.3 立法机关委员会的工作人员	(268)
一、立法机关委员会工作人员的作用	(269)
二、各国立法机关委员会工作人员的特点	(271)
三、中国全国人民代表大会专门委员会的 工作机构	(281)
4.4 立法机关委员会小组委员会	(328)
一、各国立法机关委员会小组委员会的特点	(328)
二、中国全国人民代表大会专门委员会小组 委员会	(335)
第五章 立法机关委员会的立法职能	(353)
5.1 立法机关委员会的管辖	(353)
一、立法机关委员会管辖权的法理基础	(353)
二、各国立法机关委员会的管辖	(355)
三、中国全国人民代表大会专门委员会 的管辖	(364)
5.2 立法机关委员会的立法审查	(387)
一、各国立法机关委员会法案审查的程序	(387)
二、中国全国人民代表大会专门委员会对 法律案的审查	(405)
5.3 立法机关委员会的立法听证	(574)
一、立法听证的概念和作用	(574)
二、立法听证的程序	(579)
三、中国全国人民代表大会专门委员会的 立法听证	(582)
四、完善全国人大专门委员会立法听证 的程序	(594)

第六章	立法机关委员会的监督职能	(599)
6.1	各国法律关于立法机关委员会监督权之规定	(599)
	一、各国宪法对立法机关委员会监督权的规定	(599)
	二、各国法律对立法机关委员会监督权的规定	(601)
	三、小结	(602)
6.2	各国立法机关委员会的调查权	(603)
	一、美国	(604)
	二、英国	(608)
	三、联邦德国	(612)
	四、日本	(615)
6.3	中国全国人民代表大会专门委员会的监督权	(617)
	一、专门委员会行使监督权的法律依据	(617)
	二、专门委员会监督权的种类	(626)
	三、专门委员会的调查权	(650)
	四、专门委员会听取工作汇报和询问	(665)
	五、专门委员会执法检查	(679)
	参考文献	(718)