

● 法 学

美国立法体制的特征

毛 峰

(武汉大学 研究生院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 毛 峰(1953-),男,湖南益阳人,武汉大学研究生院副教授,主要从事宪法学研究。

[摘 要] 美国立法体制的特征与基石是分权制衡原则,这也是美国立法体制的精髓。“制衡”是防止参众两院以及立法机关与行政机关相互侵权的有力屏障。

[关键词] 美国;立法体制;特征;制衡

[中图分类号] DF 2 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)04-0542-03

美国的立法体制和其宪法一样,经历了一个建立、发展和完善的过程。美国宪法诞生之前,邦联并不存在健全的立法体制,当时的邦联只有一个一院制的国会,既没有行政机构的设置,也没有司法机构,而是由国会代行司法职能。当1788年6月21日美利坚合众国宪法正式开始生效后,联邦立法体制才正式建立,即“本宪法所规定的各项立法权,均属于合众国国会。国会由参议院和众议院组成”。就是说,联邦宪法的正式生效宣告了其立法体制的建立。

一、分权制衡原则是立法体制建立的基石

美国宪法的基本特点之一就是分权制衡原则,它贯穿于整个体制始终。根据该原则,国家的权力分别由在宪法上和政治上互相独立的立法、行政、司法三个部门掌管。这三个部门的人员是按不同的程序选任,他们各自管辖宪法规定属于本部门的事务,且这种权力不能剥夺。进行这种政府职能划分的目的是防止权力集中在一个部门的手中,防止出现专制或独裁,“尤其是防止人口中的一部分——多数或少数——取得对政府的完全控制”,同时“使各政府部门向不同的利益团体负责,使政府反映各种不同的利益,从而导致利益之间的妥协和平衡”^[1](第37页)。为了特别防止立法机关的专权,制约立法机关

凌驾于其它机关之上,对其立法权的运用采取了有效的制约手段,即总统可对国会的立法行使“有限否决权”,联邦法院可对国会的立法行使“违宪审查权”。这样,可以使国会在行政机关与司法机关的双重制约下依法行使立法权。同样,州立法机关在州行政机关与司法机关的双重制约下行使立法权。这种建立于制衡原则上的立法体制是保证其良性运作的基础。

二、制衡原则下的两院制

宪法规定合众国国会由参议院与众议院组成。两院制立法机关并非美国的发明,也不是美国独有,到20世纪末世界上就有50多个国家实行两院制,其中既有联邦制国家,也有中央集权的国家。但是,美国的两院制既具有明显的联邦主义的特色,又充分体现了制衡的原则。各州在参议院行使直接代表权,使它们成为国家主权的一部分,同时也掌握部分排它性的、非常重要的统治权。无论各州人口多少、地域大小,均在参议院享有平等的代表权,这实际上是州际之间的妥协和平衡,也是联邦主义的特色。从立法权限而言,参议院与众议院享有相对平等的立法权,两院中的任何一院都不得凌驾于另一院之上,且任何一项法案只有得到两院一致同意后才能交由总统签署。在国会内部实行两院相互制约,达到平衡

之目的。应该说美国的两院制从组织结构到运行方式都离不开制衡的原则。那么,为什么要实行两院制呢?因为“一切一院制而人数众多的议会,都容易为突发的强烈感情所左右,或者受到帮派头子所操纵,而通过过分的和有害的决议”^[2](第316页)。实行两院制不但可以克服上述弊端,而且还可以克服“对于立法的目的和原则缺乏适当了解”^[2](第315页)的不足,“构成防止不恰当立法行为的进一步障碍”^[2](第316页)。也就是说,“按照这样的安排,不首先征得大多数人民的同意,并且随后取得大多数州的同意,什么法律和决议都是通不过的”^[2](第315页)。

三、绝对对等与相对对等的代表原则

在参议院与众议院的代表名额分配方面,国会实行的是绝对对等与相对对等的原则。“合众国参议院由各州立法机关选举议员二人组成”,无论其人口多寡与地域大小;且“每一参议员有一票投票权”。这种代表名额分配的方式在数量上对各州是相对平等与相对对等的,其中任何一州不得优越另一州,不得多选派代表。此外,每位参议员有一票投票权也是相对平等,若从他们分别代表的各州的人口和地域而言,其代表的价值绝对不同,因而只能说是相对平等。为什么在参议院的代表名额分配方面采取相对平等与相对对等的原则呢?理由是:(1)使各州在联邦的大家庭里平等地直接行使代表权、统治权,平等地成为国家主权的组成部分;(2)为维护联邦的整体利益,防止联邦的分化瓦解,大小州之间相互妥协的产物。

在众议院议员名额分配方面,“各州的众议员名额,应按其总人口分配”,“合众国或其任何一州,不得因种族、肤色、或曾为奴隶而剥夺或取消合众国公民的投票权。”(着重号部分经过近100年的艰苦斗争才实现。)各州立法机关应尽可能按照人口相等的原则设立国会选区,“必须按照精确的数理平等调整国会选区之间的差异,使之接近数理平衡”^[1](第50页)。“国会选举时坚决禁止一个人的选票比另一个人选票具有较大的价值”。这种按人口比例分配众议院议员名额的方式对各州来说是绝对平等的,且众议员所代表的价值也是绝对对等的。虽然,人口众多的大州比人口较少的小州在众议员名额上占有优势,但它们“在联邦立法机关里不会比其它州占有任何有利条件”,因为联邦立法机关的法案和决议通过与否,不受各州的干预,主要取决于立法机关的多数票,不管众议院的代表来自大州或小州、富州或穷州、强州或弱州,每一票均具有同等的效力和价值,

“与其说与议员来自的地区大小有关,不如说是由于各议员的个性不同”^[2](第281页),代表的利益不同。在众议院议员名额方面采取绝对对等原则,既照顾了人口占优势的大州的利益,也不使人口较少的小州在权益方面受到损失,即便是小州在众议院受到一些损失,也可通过参议院得到弥补,实现平衡,可谓一举多得。

四、有限的立法权

根据美国宪法规定,国会是联邦的立法机关,州议会由各州的立法机关。无论是国会还是州议会,他们所享有的立法权都是有限的,只能在宪法规定的权限范围内立法。虽然宪法第一条第八款明确规定了国会有权针对18项内容进行立法,同时在第十三、十四、十五、十九、二十三、二十四和第二十六条修正案中也明确了其立法的内容。但是,在第一条的第九款中的第二节和第三节中却分别限制国会“不得中止人身保护状之特权,除非发生内乱或外患时公共安全要求中止这项特权。不得通过公民权利剥夺法案或追溯既往的法律”。此外,在第十条修正案中特别规定“本宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力,保留给各州行使,或保留给人民行使之”。也就是说国会只能行使宪法授予的有限立法权,不得侵染属于各州行使的立法事项,更不得触及由人民保留的权力。对各州议会而言,不得侵犯属于国会的立法权,同样不得触及由人民保留的权力,均只能在各自的权限范围内活动。而且,国会和州议会的有限立法权还要受到来自行政机关和司法机关的双重制约,即“有限否决权”与“违宪审查”。这种对立法机关的制约主要保证其在有限的立法权限内认真履行职能,防止专制,确保立法的质量。

五、相互独立的人事变更

总统是联邦行政机关的最高领导,他既是国家元首,又是政府首脑。根据宪法规定,每届总统任期为4年,任期届满重新选举。对于总统连任次数,宪法初无规定。当第一届总统华盛顿连任两届并拒绝连任第三届总统后,这便成了美国宪法上的惯例,既任何人不得连任两次,不得超过8年。此惯例后被罗斯福打破,其因是在第二次世界大战中因战事需要,他连任了3届总统,且当选了第四届总统,于1945年4月12日死于任期上。对此,1951年2月通过了第22条修正案,规定从此美国总统一般只能连任8年。若总统逝世,副总统继任总统未超过2年,那么他仍可连任两届总统。

自 1788 年第一次大选之后,美国历经了数届总统选举。实际上每次总统的选举都是行政机关的变革,因为联邦行政机关的高级官吏均由总统任命,特别是政务官员,他们跟总统一道上台下台。每次总统更替,毫无疑问对行政机关的人事和机构都会产生极大变动。但是,行政机关的变革对立法机关的结构、人事和立法权限不产生任何影响,总统无权改变立法机关的内部机构设置,无权干预其人事变更,更无权干涉其立法活动和程序。他除了行使宪法规定的“用立法否决权否决国会通过的立法案”或“用口袋否决权否决国会通过的立法案(总统创立的宪法惯例)”外,不得对国会的权限有其它任何企图。这样,使国会不因总统的换届选举或总统人选问题产生困惑或受其牵连和影响,能正常的履行立法权限。

作为总统,也不会因国会的换届选举而使自己的权限受到削弱或加强,国会除了履行以下 5 项权力外:批准或否决总统对政府官员、驻外使节的任命名单;批准或否决总统签订的对外条约;推翻总统对法案的否决;对总统及政府官员进行弹劾;裁定总统有无履行其职权和责任的能力;批准总统提出的副总统人选。国会不可能在总统的换届选举方面获取其它权益,无论是总统还是国会永远只能在宪法规定的范围内活动,均不能越过“分权制衡”这道有力的屏障。宪法规定“总统处于法律之下,而法律由国会的审议产生”,国会是美利坚合众国的核心。正因

为如此,国会始终能良性运作,实现了立宪者们的初衷,即防止派性作祟,防止不恰当之立法,防止无知之立法的产生。同时,防止产生专制,有利于维护国家的稳定与发展。

为什么行政机关的变更不对立法机关产生影响呢?这主要与国会议员产生的方式有关。宪法规定“众议员由各州人民选举产生”,“合众国参议院以各州人民选举参议员 2 人组成”。并对其任期也分别作了规定。而且在代表的价值问题上,最高法院在 1963 年的韦斯伯里诉桑德斯一案中说“国会选举时坚决禁止一个人的选票比另一个人的选票具有较大的价值”。这样就可以防止行政机关通过对立法机关的人事变革去控制立法机关,防止行政权对立法权的侵蚀,防止践踏民意,防止专制或独裁。因为“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手,自由便不复存在了”^[3](第 37 页)。

[参 考 文 献]

- [1] [美]卡尔威因·帕尔德森. 美国宪法释义[M]. 北京:华夏出版社,1989.
- [2] [美]汉密尔顿·杰伊·麦迪逊. 联邦党人文集[C]. 北京:商务印书馆,1980.
- [3] [法]孟德斯鸠. 论法的精神:上册[M]. 北京:商务印书馆,1982.

(责任编辑 车 英)

American Legislative System: Characteristics

MAO Feng

(Graduate School, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: MAO Feng(1953-), male, Associate professor, Graduate School, Wuhan University, majoring in constitution.

Abstract: The paper analyses the characteristics of the American legislative system and points out that “the principles of separation of powers, and of checks and balances” are the ever quintessence of the system, and that “the principle of checks and balances” can powerfully prevent not only the Senate and the House of Representative to infringe upon the right of each other, but also the legislature and the administrative organ..

Key words: America; legislative system; characteristics; checks and balances