

# 立法修正案比较

李 林

## 一、立法修正案的概念

在多数国家的立法程序中，法案要经过立法机关会议的审议、讨论、辩论等形式，才能把大家的意见集中起来，形成相对的立法合意，为法案的通过提供必要条件。现代政治多为代议的民主政治，从立法的代议性来讲，它要求立法机关应由各区域、各方面的代表组成，通过这些代表尽可能广泛地反映民意。从立法的民主性来讲，它要求立法机关制定的法律符合最大多数人的利益，反映各阶层的意愿，协调各种利益关系，至少在形式上成为人民意志的共同体。因此，为了使立法臻于完善、切实可行和科学完备，使立法机关对法案形成多数人的意见，就需要对法案进行严格的审议、讨论或辩论。在这个过程中，立法机关的代表势必会对已提出的法案产生不同意见，要求对之进行修正。于是，立法修正案作为立法的一部分和作为立法程序的一个辅助阶段就被众多国家所采用。

所谓立法修正案，一般是指对进入立法程序的法案（广义的还包括其他议案）进行修正的提案，或对修正案进行再修正的提案。各国采用的修正案大致可分为三类：第一类为两级修正，即立法修正案的提出限制在两级以内，第一级修正案是对原案的修正，第二级修正案是对第一级修正案的修正。美国等一些国家实行此制。第二类为多级修正，即立法修正案的提出不受级的限制，可同时提出多个修正案。联合国和部分国家实行此制。第三类为折衷修正，即对法案的修正，可以采用第一类方法，也可以采用第二类方法，但在同一次会议中只能采用同一种方法。

立法修正案与法律修正案有所不同。法律修正案通常是指立法机关依照立法程序对已生效的法律进行变更、删除或补充的提案。立法修正案与法律修正案的主要区别在于：立法修正案的修正对象是立法机关接受的法案（广义的还包括其他议案）和某些修正案、替代案；法律修正案的修正对象是已生效的法律（广义的）。在法律形式上，立法修正案被通过之后，往往与原法案合并，表现为一体的法律形式；法律修正案通过之后，既可以通过补充、删除、变更原法律的某些部分而与之合并，成为该法律本身的组成部分，也可以作为该法律的附属部分而存在。从性质上看，立法修正案是对未来事项进行预测的修正，其提案基础未经法律实施的实践检验，而是从以往的经验中产生的要求或者臆断，具有明显的主观性，其立法效果也是推测性的；法律修正案以既有事实为基础，根据法律实施及环境变迁的现实情况作出修正，因此法律修正提案的基础以实践性为主，其立法效果则具有明显的现实性。所以，立法修正案的提出与否及修正的程度如何，主要取决于立法者的立法水平和认识能力，

同时受到立法环境（如民主立法或非民主立法等）的制约；而法律修正案的提出与否及其修正的程度如何，更多地取决于实施法律的需要，人们对这种需要的认识和理解居于相对次要的地位。当然，也不可一概而论。当客观上需要对法律予以修正而人们又一时没有认识到这种要求时，立法者的认识及理解就是主要的决定因素了。换言之，立法修正案是一种事前修正，法律修正案是一种事后修正。

## 二、提出立法修正案的时机

立法修正案的提案权是立法提案权的自然延伸，享有立法提案权者，通常均享有立法修正案的提案权。在各国，不仅议员（代表）个人可以提出立法修正案，而且政府亦可通过其议员提出立法修正案，在有的国家，政府甚至可以直接提出立法修正案。

从总体来看，提出立法修正案应始于法案进入立法程序之后，即法案被立法机关接受或法案进入第一读阶段，终于法案表决生效之前。但提案人在什么时候可以提出立法修正案，各国的具体规定不尽相同。据对83个国家的统计比较，各国对提出立法修正案时机的规定或作法主要有下述几种。

（一）在立法程序的任何阶段均得提出立法修正案。在世界83个国家中，有比利时、瑞典、波兰、摩纳哥、意大利、保加利亚等16个国家实行此制。

（二）在法案进入委员会和院会阶段时，得提出立法修正案。在世界83个国家中，有刚果、日本、奥地利、埃及、印度尼西亚、科威特、墨西哥、罗马尼亚、美国等19个国家，实行这种制度。

（三）法案在委员会阶段或委员会报告阶段时，得提出立法修正案。在世界83个国家中，有澳大利亚、加拿大、马来西亚、南非、泰国、赞比亚等14个国家实行这种制度。

（四）只能在立法机关举行大会时，才得提出立法修正案。世界上实行这种制度的国家较少，只有中国、黎巴嫩等少数几个国家实行此制。

（五）在第一读程序（前、中、后）的任何阶段都可以提出立法修正案。世界许多国家的立法程序适用“读会”制度。按世界议会联盟的划分，读会制度分为：一读会制——直接审查和讨论法案的制度。两读会制——第一读，法案在被否决或提交委员会前，对法案的一般原则进行讨论；第二读，在对法案进行最后表决前，详细审查法案的条款。三读会制——第一读，宣读法案题目，介绍法案的一般原则；第二读，详细审查委员会报告的法案的条款；第三读，最后考虑法案的一般原则，通过法案。在世界83个国家中，有以色列、挪威、西班牙等5个国家实行这种制度。

（六）在第二读程序阶段有权提出立法修正案。在世界83个国家中，有塞浦路斯、印度、菲律宾等6个国家实行这种制度。

（七）在法案进行到第二读、第三读阶段时，均可提出立法修正案。在世界83个国家中，有丹麦等11个国家实行这种制度。

## 三、提出立法修正案的限制条件

各国关于立法修正案提案条件的要求是不完全一样的，总起来说，主要有以下一些限制条件。

（一）主体条件。主体条件首先要求提案人应享有立法修正案的提案权。提案人提出立

法修正案,还应符合法定提案人数的要求。对此,各国规定不一。在法国,1名议员可提出立法修正案;在日本,要求10名参议员或20名众议员;在德国,要求26名议员;在中国、南朝鲜,要求30名代表(议员)。对于涉及预算法案的修正案,其人数要求还要高。例如,日本规定,要有20名参议员或50名众议员联署,才能提出预算案的修正案。对于是否能由他人代为提出修正案,有的国家也作了明确规定。例如,美国等一些国家规定,修正案必须议员本人自行提出,不能托人代提。

(二)内容条件。各国对立法修正案的内容规定了严格的限制条件,提案人只能在规定的条件下提出修正案。这些条件主要包括:

1.修正案必须与原法案有关。英国和丹麦规定,修正案必须在法案的范围内提出,并与其所修正的条款有关联。德国、巴西、加拿大、意大利等国都有类似规定。

2.只能对有争议的条文或法案提出修正案。阿尔及利亚等一些国家规定,只有在议员对法案条文或整个法案发生争议时,才能对有争议的条文或法案提出修正案。

3.修正案不得普遍修正原案,一次只能涉及原案的一个条款。在法国等一些国家实行此制。这样做,有利于在保证立法质量和立法效率的前提下,顺利通过法案。

4.修正财政方面法案的限制。各国对财政方面法案进行修正的限制条件规定得最为严格。法国等国规定,议员提出的修正案,如果通过结果将减少国家收入或者将新设或加重国家开支时,即不予接受。有些国家规定,在一定条件下,可以提出财政法案方面的修正案。例如,阿尔及利亚、马里、卢旺达等国规定,没有相应的储备,修正案不得减少财政收入或增加财政开支。

5.对其他内容的限制。除财政方面的法案外,有些国家对关涉国家主权的法案的修正,也规定了严格的限制条件。例如,德国规定,对于与外国缔结的条约和调整联邦政治关系等有关联邦立法事务的条约,不允许提出修正的动议。

(三)形式条件。提出立法修正案,应符合一定的形式,立法修正案的格式、文体、语言、文字、附件等应当规范,并按照规定的方式提出。法国规定,立法修正案必须简要说明理由,由议长办公室转交受理委员会,并印发。澳大利亚规定,在院会中,不得提出增加法案词语的修正案。德国参议院规定,委员会的修正案必须附具说明。匈牙利规定,必须以书面形式提出修正案,并按照原案条文的次序予以修正。至于修正案是用口头还是用书面形式提出,多数国家规定应以书面形式提出,但也有部分国家对这两种形式都允许采用。例如,奥地利规定,在院会阶段,立法修正案可以口头或书面形式提出。还有的国家规定,在立法程序的某个阶段,只能用口头形式提出修正动议。例如,爱尔兰规定,在法案的一般讨论阶段,只得用口头形式提出修正案。

(四)不得修正的条件。广义地讲,立法修正案适用于立法程序中提出的任何动议。在这个意义上,从议案本身的性质来看,以它是否能以不同形式表现为标准,可将议案分为可修正的议案和不可修正的议案。休息、限制讨论、定期搁置等,属可修正的议案,因为它们可用不同的方式表示。例如,休息30分钟的动议可修正为15或35分钟的动议,所以它是可以修正的。但以下21种动议,则是不可修正的:1.休会(但有条件的休会和无将来集会规定的休会除外);2.申诉;3.秩序问题;4.请求遵行议事日程;5.反对讨论;6.要求分开讨论;7.允许撤回动议;8.询问或提出任何要求;9.提前讨论;10.停止规则;11.暂行搁置;12.抽出讨论;13.即付表决;14.修正修正案;15.填补空白;16.无期搁置;17.要求分行表决;

18. 复议；19. 预告；20. 咨文；21. 报告。<sup>①</sup>

(五) 修正案的数目限制。按照议事规则原理来说，在同一时间对原案只能有一个修正案。这是“一时不议二事”原则的具体运用。对原案提出的修正案，谓“第一级修正案”，对该修正案提出的修正案，谓“第二级修正案”。根据“两级修正”的原理，形成了一些国家公认的规则：修正案得予以修正，而修正案的修正案则不得再予修正。同一时间，不得提出两个同级的修正案，必须等第一级修正案处理后，才能提出其他第一级修正案；第二级修正案处理后，才能提出其他第二级修正案。尽管修正案的修正案不得予以修正，但可以用一个替代案作为修正案，撤回第一修正案的修正案，而代之以另一个修正案。所谓替代案，是指凡修正原案的全部，但仍与原案的宗旨有关，足以替代原案的，为替代案。美国议会规定，在院会或全院委员会中都可提出替代修正案；替代案也应与原案相关，必须足以达到原案的目的，且不得与原案的性质相冲突；替代案亦可被修正。

#### 四、立法修正案的处理

立法修正案的处理通常是指对修正案进行讨论和表决的有关程序。

##### (一) 处理立法修正案的几种模式

立法修正案讨论的程序为：首先讨论第二修正案，其次讨论第一修正案，最后讨论原案。第二修正案经过讨论后应提付表决，如表决通过便归入第一修正案，成为修正后的第一修正案。此时，如对修正后的第一修正案另行提出修正意见，则为其他的第二修正案。该第二修正案如讨论后又获表决通过，则仍归入修正后的第一修正案。如此反复，直至再无第二修正案提出，再行讨论第一修正案。第一修正案讨论、通过后，无新的修正意见提出，便讨论、通过原案。以上是立法修正案的一般处理规则。在具体实施过程中，各国的作法不尽相同，可细分为以下八种模式。

第一种，美国模式。美国国会规定，处理普通立法修正案，应：1. 议决对修正案提出的修正案；2. 议决对替代案提出的修正案；3. 议决替代案；4. 议决对原案提出的修正案；5. 议决原案。在没有替代案的情况下，首先处理第二修正案，然后处理第一修正案，最后处理原案。拉美国家多实行此制。

第二种，英国模式。英国下议院对修正案的处理，主要分两个阶段进行。在委员会阶段的处理顺序是：1. 法案的条款；2. 修正案新增加的条款；3. 议事日程；4. 新的议事日程；5. 法案的序言；6. 修正的议事日程；7. 修正的标题。在院会阶段的处理顺序是：1. 新的法案条款；2. 修正的法案条款；3. 新的议事日程；4. 修正的议事日程；5. 修正的标题。有关法案和修正案的变更事项由委员会或院会决定处理。部分英联邦国家采用此制。

第三种，法国模式。法国等一些国家对立法修正案的处理程序是：首先讨论提出删除动议的修正案；然后按离原案远近，从最远的修正案开始讨论；最后讨论插入的和附加的修正案。相互排斥的修正案通常先交付一般讨论，然后按其重要性的程度由重到轻地逐个表决。

第四种，阿尔及利亚模式。在阿尔及利亚等少数国家，修正案的处理是根据提案主体来确定的，其处理顺序为：首先处理政府提出的修正案；在政府修正案被否决或出缺的情况下，处理委员会修正案；在委员会修正案被否决或出缺的情况下，处理议员提出的修正案。

<sup>①</sup> 参见梅森：《梅森立法程序手册》，1953年英文版。

但也有例外，在日本等国，首先处理议员提出的修正案，而后才处理委员会的修正案。

第五种，西班牙模式。在西班牙、巴西等一些国家，修正案的处理是按照法案条款的顺序进行的，如果几个修正案对同一条款进行修正时，则或者合并处理，或者首先讨论表决对法案条款影响最大的修正案；在有动议删除的修正案时，优先讨论表决删除原案条款的修正案，然后处理那些引起巨大改动的修正案。在南斯拉夫等少数国家，一般是按法案条款的顺序处理修正案，但如有几个修正案修正同一条款时，则首先处理离法案最远的修正案。对修正案提出的修正案也要优先处理。

第六种，保加利亚模式。在保加利亚等东欧国家和佛得角、斐济、肯尼亚等第三世界国家，是按照提出修正案的顺序处理修正案的，但对有些重要的修正案可以优先讨论表决。

第七种，加拿大模式。根据加拿大等国的法律，对修正案的处理，是按照法案的条款、序言及标题的顺序进行处理的。

第八种，其他几项处理原则。1.按修正案影响的大小予以处理，影响最大的修正案首先讨论表决。2.按修正案距离原案的远近予以处理，距离最远的修正案最先讨论表决。3.按修正案的修正方式予以处理，首先讨论表决删除式修正案，然后讨论表决加入式修正案，最后讨论表决删补式修正案。

## （二）讨论立法修正案的时间限制

各国对讨论立法修正案在时间上多有限制。其目的是防止无休止的纠缠辩论、降低立法效率。同时，也为了保证提案人、发言人等陈述意见、见解的机会均等，从而保证讨论法案的公正性。

讨论立法修正案的时间限制，因讨论主体和法案的不同而有所异。从讨论主体来看，讨论时间限制通常区分为：一般议员，修正案的动议者（议员、委员会、政府等），委员会，政府等。在有些国家，如科摩罗、刚果、以色列、新西兰、尼加拉瓜等，不分动议者与非动议者，也不分议员个人与委员会、政府、议会党团的代表，每人得发言3或5分钟。但在多数国家，讨论主体的发言时间有多寡不一的区别。在加拿大，修正案的动议者可发言40分钟，其余的人发言不得超过一次，或不超过20分钟。法国规定，修正案的讨论者每人得发言5分钟，但政府代表和参议院的提案人不受此限。卢森堡规定，修正案的动议者可发言15分钟，其他人发言10分钟。西班牙主张公平分配时间，它规定，讨论修正案，按赞成者10分钟、反对者10分钟的顺序进行两轮，然后每个议会党团发言10分钟。

从讨论的修正案来看，其时间限制因修正案的性质和国家的不同而异。在阿尔及利亚等国，议会接受修正案以后，每个修正案均宣读10分钟。在澳大利亚，紧急修正案或有时效限制的修正案要按规定时间讨论处理完毕，其他修正案则无时间限制。在意大利，法律规定，在单纯的讨论期间，每个议员只得对修正案发一次言；对每个法案的修正案，每次发言为30分钟，对宪法案、选举案和授权立法案的修正案，每次发言为60分钟。

（作者单位：中国社会科学院法学所）

责任编辑：秦凤