

中西代议机构比较

有比较才能有鉴

别。有鉴别，有斗争，

才能有发展。

鲁士恭主编

——毛泽东

经济日报出版社

山东省哲学社会科学
「八五」重点科研项目

中西代议机构比较

经济日报出版社

《中西代议机构比较》编委会

顾问 (以姓氏笔画为序)

王义德 王盛林 王懿诚 白凤朝
袁文光

主任 周德仁 王珍行

副主任 吴士元 鲁士恭

编委 (以姓氏笔画为序)

于喜富 王珍行 化振九 李修武
刘善贵 吴士元 苏元华 邹学经
陈泽元 周德仁 张 伟 张利凯
赵凤治 鲁士恭 温守信 靖绪贵
潘维忠

主 编 鲁士恭

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

于喜富 刘善贵 张 伟 张利凯
鲁士恭 温守信

经济日报出版社

一九九三年五月

序 言

李 振

山东省人大常委会机关、省社会科学院和省法学会几位从事人大实际工作和宪法学研究工作的同志合作撰写的《中西代议机构比较》一书，现已出版发行。这是对我国人民代表大会与西方资本主义国家议会全面比较研究的一部专著，是山东省社会科学“八·五”规划的重点科研项目。本书从建设有中国特色社会主义民主政治制度的基本思想出发，立足于加强和完善我国的人民代表大会制度，集知识性、实践性和理论性于一体，对中西代议机构的起源、发展，性质、地位，产生、组成，职责权限以及与政党和行政、司法机关的关系等方面，进行了客观的、实事求是的比较研究，从内容到体例都有一定的新意，为开拓人大制度理论研究的新领域作了有益的探索。我相信，这本书的出版，对于深入开展人大工作的理论研究，提高人大工作水平，促进人大工作开展，加强人民代表大会制度建设将产生积极的影响。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。完善人民代表大会制度，是建设有中国特色社会主义政治的重要内容，也是我国政治体制改革的一个重要目标。毛泽东同志指出：“有比较才能有鉴别。有鉴别，有斗争，才能有发展。”（《毛泽东选集》第5卷第416页）加强人民代表大会制度建设，不但要认真总结几十年来我国人民代表大会制度建设的基本经验，突出特点，发挥优势，而且要从我国的实际出发，放开眼界，面向世界，认真研究外国议会制度的历史和现状。列宁在《一幅说明大问题的小图画》一文中说：“我们只能用资本主义创造的材料来建成共产主义，只能用资产阶级环

境培植的因而必然渗透着资产阶级心理(……)的文明机构来建成共产主义。”(《列宁全集》第28卷第366页)“摆脱议会制的出路,当然不在于废除代议机构和选举制,而在于把代议机构由清谈馆变为‘工作’机构”。(《列宁选集》第3卷第210页)我国的人民代表大会制度作为人类历史上一种崭新的社会政治制度,同其他新生事物一样,只有吸收借鉴当今世界各国包括西方资本主义国家一切反映社会 and 经济发展客观规律的文明成果,才能日臻完善,充分显示出自身的巨大的优越性。我们要坚持实事求是的思想路线,坚持马克思主义唯物辩证法,既要看到资本主义国家议会制度是资产阶级意志的反映,是为维护其本身利益服务的一面,又要看到它作为一种国家的会议活动形式及其使用的程序所显示的科学、技巧、灵活的一面。以便在坚持批判的前提下,对其中合理的成份认真加以研究、借鉴,使之成为我国的人民代表大会制度建设服务。

近几年来,随着我国社会主义民主与法制建设的不断发展,各级人大及其常委会的工作和建设得到进一步加强,在政治、经济、社会生活中发挥着越来越大的作用。但是由于历史和现实等方面的原因,人民代表大会制度所具有的优越性尚未充分地发挥出来,特别是随着经济建设和改革开放的深入发展,我们的人大及其常委会在某些具体制度、管理方法、组织形式和工作方式上,日益显露出一些不适应、不健全的薄弱环节,亟需进一步加强和完善。当前,全国上下正在认真贯彻落实党的十四大和全国人大八届一次会议精神,抓住机遇,加快改革开放步伐,加速社会主义现代化建设。这对我国各级人大及其常委会的各项工作提出了新的、更高的要求。因此,为适应形势发展的需要,在总结自身经验的基础上,认真比较研究西方议会制度,开阔我们的思路,启发我们的思维,使人民代表大会制度更加完善,是摆在我们面前的一项重要和迫切的任务。《中西代议机构比较》一书在这方面进行了积极的尝试,取得了可喜的成果。本书对各级人大代表、人大工作人员以及其他党

政工作者,对从事法学、政治学以及科学社会主义理论教育和研究的同志都具有一定的参考价值。希望理论界和从事人大实际工作的同志继续发扬理论与实践相结合的学风,使人大工作的理论研究不断深入,为进一步坚持和完善人民代表大会制度作出贡献。

一九九三年五月十日

目 录

序 言	李 振
导 论	(1)
一、代议机构比较研究的涵义	(1)
二、中西代议机构比较研究的对象范围和内容体系	(6)
三、中西代议机构比较研究的目的意义	(8)
四、中西代议机构比较研究遵循的原则与方法	(11)
第一章 中西代议机构的起源与历史发展	(16)
第一节 中西代议机构起源的历史条件	(16)
一、经济条件	(16)
二、阶级条件	(26)
三、政权条件	(31)
第二节 中西代议机构起源的理论基础	(35)
一、民主理论	(35)
二、社会契约论与历史唯物论	(46)
三、权力分立论与议行合一论	(51)
四、代议理论	(58)
第三节 中西代议机构的起源	(64)
一、西方资本主义国家代议机构的起源	(64)
二、社会主义中国代议机构的起源	(71)
第四节 中西代议机构的历史发展	(75)
一、历史发展的特点	(75)
二、历史发展的趋势	(77)
第二章 中西代议机构的性质和地位	(81)
第一节 中西代议机构的性质	(81)

一、阶级性质·····	(82)
二、民主性质·····	(85)
三、工作性质·····	(88)
第二节 中西代议机构的地位·····	(90)
一、代议机构在国家机构组织结构中的地位·····	(90)
二、代议机构在国家机关关系中的地位·····	(92)
第三章 中西代议机构的产生·····	(94)
第一节 中西代议机构选举制度的起源和发展·····	(94)
一、选举制度产生的思想理论基础·····	(95)
二、选举制度的形成和发展·····	(97)
第二节 中西代议机构选举制度的类型、原则及其实质 ·····	(108)
一、选举制度的类型·····	(108)
二、选举制度的原则·····	(110)
三、选举制度的实质·····	(114)
第三节 中西代议机构选举产生的程序·····	(118)
一、选举机构(组织)·····	(118)
二、划分选区·····	(120)
三、选民登记·····	(122)
四、候选人提名·····	(125)
五、投票选举·····	(128)
六、选票计算方法·····	(130)
第四节 中西代议机构产生方面的其他问题·····	(132)
一、竞选·····	(132)
二、政党与选举·····	(134)
第四章 中西代议机构的组成(上)·····	(137)
第一节 概说·····	(137)
一、代议机构的名称·····	(137)

二、代议机构的产生与规模	(139)
三、代议机构的结构	(142)
四、代议机构的任期	(144)
五、代议机构的会议活动	(145)
第二节 中西代议机构的组成人员(代表或议员)	(151)
一、产生与任期	(151)
二、成份	(153)
三、资格	(155)
四、权利与义务	(158)
五、违纪处罚	(168)
第三节 中西代议机构的常设机关	(170)
一、设置与任期	(170)
二、名称与性质	(174)
三、产生与组成	(176)
四、职权	(179)
五、与其他常设机关的区别	(181)
第五章 中西代议机构的组成(下)	(183)
第一节 中西代议机构的委员会	(183)
一、类型与设置	(183)
二、性质与作用	(188)
三、产生与组成	(191)
四、职权与会议活动	(196)
第二节 中西代议机构的工作机构	(199)
一、设置类型	(200)
二、组成	(203)
三、任务	(206)
第三节 中西代议机构的领导机构	(209)
一、类型与组成	(209)

二、产生与任期	(213)
三、职责权限	(218)
第四节 中西代议机构中的政党组织	(222)
一、设置	(222)
二、组成	(224)
三、性质和作用	(228)
四、与利益集团的区别	(232)
第六章 中西代议机构的职权(上)	(235)
第一节 概说	(235)
一、代议机构职权的涵义与内容	(235)
二、国家形式与代议机构的职权	(238)
三、代议机构的组织形式与职权	(243)
四、行政机关的组织形式与代议机构的职权	(245)
第二节 中西代议机构的立法权	(249)
一、立法体制	(249)
二、立法主体	(251)
三、立法范围	(256)
四、立法程序	(260)
五、议会两院的制约与协调	(268)
第七章 中西代议机构的职权(下)	(270)
第一节 中西代议机构的选举任免权与决定权	(270)
一、选举任免权的涵义	(270)
二、选举任免权的内容	(273)
三、决定权的涵义	(278)
四、决定权的内容	(279)
五、选任权与决定权的主要程序	(282)
第二节 中西代议机构的监督权	(288)
一、监督权的涵义	(288)

二、监督权的内容与范围	(292)
三、监督的方式与程序	(298)
第八章 中西代议机构与行政、司法机关的关系	(309)
第一节 概说	(309)
一、关系的涵义	(309)
二、关系的实质	(312)
三、三者关系的历史走向	(314)
第二节 中西代议机构与行政机关的关系	(322)
一、代议机构与行政机关关系的理论与法律依据	(322)
二、代议机构与行政机关关系的类型与基本内容	(328)
第三节 中西代议机构与司法机关的关系	(340)
一、代议机构与司法机关关系的理论与法律依据	(340)
二、代议机构与司法机关关系的类型和基本内容	(342)
第九章 中西代议机构与政党的关系	(347)
第一节 概说	(347)
一、二者关系的涵义	(348)
二、二者关系的内容	(351)
三、二者关系的特点	(354)
四、二者关系的地位与作用	(358)
五、二者关系的历史发展	(363)
第二节 中西政党在代议机构中的作用	(370)
一、政党在代议机构中发挥作用的组织形式	(371)
二、政党在代议机构组织建设中的作用	(375)
三、政党在代议机构职能实现中的作用	(379)
第三节、中西代议机构对政党的作用	(384)
一、代议机构对政党组织建设的作用	(384)
二、代议机构在政党实现职能中的作用	(386)
第十章 中西宪法、法律关于代议机构的规定	(396)

一、代议机构的性质、地位·····	(396)
二、代议机构的产生、组成·····	(397)
三、代议机构的任期·····	(400)
四、代议机构的会议·····	(402)
(一)会议的召集和会期·····	(402)
(二)开会的法定人数和议决方法·····	(408)
(三)会议的公开或秘密·····	(412)
五、代议机构的职能·····	(414)
六、代议机构的常设机关·····	(425)
(一)常设机关的地位、产生、组成和任期·····	(425)
(二)常设机关的职权·····	(429)
七、代议机构的委员会·····	(434)
(一)常设(专门、常任)委员会·····	(434)
(二)其他委员会·····	(446)
八、代议机构的组成人员(代表或议员)·····	(453)
(一)代表(议员)的权利·····	(453)
(二)代表(议员)的义务·····	(460)
(三)代表(议员)执行职务的保障·····	(461)
(四)代表(议员)的监督、罢免、处罚和资格·····	(467)
九、代议机构与行政机关的关系·····	(473)
十、代议机构与司法机关的关系·····	(488)
参考书目·····	(497)
后 记·····	(499)

导 论

一、代议机构比较研究的涵义

代议机构作为国家权力机关或立法机关的组织活动形式,已为现代世界各国所普遍接受。各国的国情——诸如历史、民族、社会制度、思想文化、经济发展水平等方面的不同,决定了其代议机构具有不同的特点和历史类型。目前,比较研究代议机构已经成为比较政治学和比较宪法学研究的重要内容。为了推动代议机构比较研究的深入和发展,促进我国代议机构的完善和发展,本书特将比较代议机构作为专门研究的对象,集中进行全面、系统、深入的研究。

要阐明比较研究代议机构的涵义,首先必须弄清何谓代议机构。

(一)何谓代议机构

代议机构是现代国家普遍采用的一种政权组织形式。在我国,代议机构称人民代表大会。由于我国国家机构实行民主集中制原则,人民代表大会被赋予全面的权力,人民通过它行使国家权力,所以它又被称为国家权力机关。在西方主要资本主义国家,代议机构称为议会或国会。由于资本主义国家的国家机构实行三权分立原则,其代议机构主要履行立法职能,所以一般又被人们称为立法机关。

根据当代世界各国代议机构的实际情况,我们可以对代议机构的涵义作如是概括:代议机构,通常主要是指由有选举权的公民直接或间接选举产生的代表组成的议决国事的国家会议机关。一

般地说，它是人们对世界各国的国家权力机关或国家立法机关的具体形式——诸如人民代表大会、苏维埃或议会、国会等抽象出的形象性称谓，是其概括性的代称或统称。从代议机构的涵义看，不论各国代议机构因社会制度、民族特点、历史状况、与经济文化发展水平等因素的制约和影响，使其在本质、内容以及组织形式上有多大的不同，但是，可以称得上代议机构的，一般地讲，起码在产生、组成、结构功能和活动方式上必须具有如下一些特点：

第一，须由具备一定条件（各国有各自的标准）的产生于不同阶级、阶层、集团、职业、区域等方面的国民代表组成；

第二，除个别资本主义国家代议机构的部分议员为世袭、任命等外，其组成人员通常由有选举权的公民直接或间接选举产生；

第三，一般均实行不同年限的任期制和不同方式的换届选举制度；

第四，其组织活动方式主要表现为会议活动；

第五，决定问题，通过议案，主要采用多数决方式，即通过议案时，以多数人（或绝对多数、或相对多数、或特别多数）的意见为准绳；

第六，通常都具有立法权以及对行政机关、司法机关不同程度的制约、监督权；

第七，除少数国家的代议机构外，通常其纵向之间仅存有一定的、不同程度的制约、监督、联系关系，不具有隶属性。

代议机构以上这些特点，也正是它在产生、组成、结构功能以及活动方式等方面，与行政机关、司法机关的主要区别所在。

我们对代议机构涵义的理解，与著名的马克思主义经典作家使用“代议机构”一词时的涵义是一致的。马克思主义的创始人马克思、恩格斯在批判资产阶级议会制度时，常常把“代议机构”作为资产阶级议会的同义语或代名词加以使用。例如，马克思、恩格斯在 1845 年至 1846 年的《德意志意识形态》第 1 卷手稿片断中写

道：“制宪议会还在理论上解决了一个问题：统治阶级的代议机构和统治等级的代议机构之间的区别。资产阶级这种政治统治受每个单个人的地位的制约，因而也受当时的生产关系的制约。代议机构是现代资产阶级社会的十分特殊的产物，很难把它同现代资产阶级社会分开。”（《马恩全集》第42卷第371—372页）又如，恩格斯在《1891年社会民主党纲领草案批判》中指出：“可以设想，在人民代议机关把一切权力集中在自己手里、只要取得大多数人民的支持就能够按照宪法随意办事的国家里，旧社会可以和平地长入新社会，比如在法国和美国那样的民主共和国”。（《马恩全集》第22卷第273页）显然，他们在上述两处所讲的“代议机构”或“人民代议机关”，均指的是资产阶级议会。马克思主义忠诚的继承者、列宁主义的创始人列宁，除了象马克思、恩格斯在那样一种意义上理解和运用“代议机构”一词外，他还把“代议机构”的涵盖面扩延至无产阶级战胜资产阶级后所建立的新社会——社会主义社会。列宁在1918年出版的名著《国家与革命》“议会制的消灭”一节批判机会主义的错误议会观时明示：“摆脱议会制的出路，当然不在于废除代议机构和选举制，而在于把代议机构由清谈馆变为‘工作’机构”。他在揭露、批判了资产阶级议会制的一些弊端、说明了无产阶级需要的是杜绝了立法与行政分立及议员们享有特权的代议机构后，明确地指出：“如果没有代议机构，那我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主”。（引文中的重点号为作者所加）（《列宁选集》第3卷第210、211页）本书把代议机构作为当代中外各国的国家立法机关或国家权力机关——即人们通常所谓的议会、国会、苏维埃、人民代表大会等的概括性统一称谓，就是根据我们对马克思主义在使用“代议机构”一词中所表明意思的理解及各国代议机构的实际情况而确定的。

本书所阐明的代议机构的涵义，仅仅是从其最一般的结构和功能特征中概括出的形象性的形式标志，而作为阶级统治的重要

工具——国家政权机关的重要组成部分——即其阶级本质，则深蕴其中。代议机构的这种阶级本质，清楚地表现在它的产生及其社会地位与作用中。现代意义的代议机构最先是资产阶级在反对封建专制制度的斗争过程中产生和发展起来的资本主义政权组织形式，是对以世袭制度和身份等级制度为基础的封建专制国家组织形式的否定，因而是历史的一大进步。它既是资产阶级反对封建势力的有力武器，又是建立和维护资本主义统治秩序，实现资产阶级专政，保护资本主义生产关系，维持资本主义经济发展的重要工具。社会主义代议机构则是在粉碎资产阶级国家政权基础上，为实现工人阶级及其领导下的广大人民的政治统治而建立和发展起来的社会主义政权组织形式，是克服了资产阶级代议机构虚伪性、局限性等弊端的、人类历史上最进步的最高历史类型的代议机构。它是反对资产阶级和一切剥削阶级的反抗、复辟，实现无产阶级专政，保证人民当家作主，维护和发展社会主义生产关系，保障和促进社会主义精神文明建设和物质文明建设的重要工具。从根本上说，代议机构所反映的阶级属性，是资本主义与社会主义两种不同历史类型代议机构的本质区别。

（二）代议机构比较研究的涵义

代议机构比较研究，是指通过对不同国家的代议机构及其组织活动中与相关组织机构所发生的关系进行有比较的研究，以从中找出它们之间的异同、长短、优劣，把握其规律性的东西，取其优，汰其劣，扬其长，避其短，从而建立起和建设好适合本国情况的代议机构，为更好的实现本阶级的统治及其历史使命服务。严格地说来，代议机构比较研究尚未形成一门独立、完整的学科，目前，还仅仅是指一种国家机关研究方法和有关本国与外国代议机构的知识，及其比较研究过程中所形成的新的认识。它属于比较政治学、比较宪法学等学科的研究范畴。

称得上本书所谓的代议机构比较研究，必须同时涵盖如下三

层意思：第一，必须由不同国家、不同时期两个以上的代议机构作为研究对象；第二，必须对不同国家、不同时期的诸代议机构进行对比性研究，而不是对不同国家不同时期的代议机构作“不打照面”的分别性研究；第三，必须是对反映和体现不同国家代议机构本质和现象的情况、资料，进行“去伪存真、去粗取精、由此及彼、由表及里”的认真“加工”，即切切实实的对比性研究，并从中得出新的、有见地的认识，而不是仅仅对不同国家代议机构作机械的情况性介绍，或简单的材料、情况的罗列。

应当说，代议机构的产生、组成、发展、活动和功能的发挥，存在着一定的规律性，这种规律性被不同的国家、不同的阶级站在不同的立场上所作的不同程度、不同目的利用，于是就使代议机构呈现出各种不同的形式和特点。对这些具有不同形式和特点的代议机构的比较研究，可以使大大加深对代议机构的本质性和总体性的认识。从这个意义上说，代议机构比较研究的实质，就是对代议机构这一事物的本质在各种不同国度和不同历史时期的表现进行对比性的研究。

现代代议机构是在资产阶级反对封建专制制度的胜利斗争中建立、发展起来的。一般地说，任何国家设立代议机构都要比较研究一些其他国家的代议机构作为正反面的借鉴，因此，代议机构比较研究几乎与代议机构同时产生，虽然这种研究可能是原始的、极其简单的，以至于现代人对它可以忽略不计。代议机构比较研究作为其研究方法和一种知识，很长一段时期大多散见于比较宪法学、比较政治学等学科的著文中。在我国，自本世纪八十年代以来，随着政治学、宪法学在教学、科研中的恢复，比较宪法学、比较政治学、比较政治制度开始进入科研和教学领域，有关各国代议机构的知识亦通过政治学、宪法学一类的书籍、文章从各自的角度加以介绍，但运用比较方法专门研究各国代议机构的著作却寥若晨星。本书的重要目的之一，就是想为填补这一研究领域的空白做出自己