

第一章 发达国家议会 制度概述

发达国家的议会制度是近代西方国家资产阶级革命胜利后建立起来的，它伴随着西方社会经济、政治和文化的发展变化而不断发展。在发达国家的政治制度中，议会制度居于核心和基础的地位。议会是现代西方国家政治生活特别是国家决策的中心，是发达国家统治集团最重要的政权工具之一。发达国家的议会制度是在三权分立的政体下实行的，但由于国情不同，因而西方各国的议会制度在具体的组织形式和体制上各有特点。近几十年来，西方国家议会机关传统的至高无上的地位和权力受到行政权膨胀的冲击，但议会作为国家政治制度核心的地位并未发生根本动摇，议会制度在西方政治生活中仍然发挥着极为重要的作用。

本章对发达国家议会制度的内涵、特点、作用和功能做一系统的分析。

第一节 议会制度的涵义

发达国家的议会制度亦称议会制。在政治学关于政治制度的分析中，议会制通常有两种涵义。

第一种涵义的议会制是从政体分类的角度，对议会制度作出界定。它指的是一种政体模式，即以议会为国家政治活动中心，政府由议会组织产生并对议会负责的政权体制。这种体制中的议会对政府具有较大的牵制权力，政府对其管理行政事务的行为向议会承担责任。因而这种议会制也被称为内阁制或责任内阁制。它区别于议会和政府分别产生、政府不向议会承担责任的总统制政体。

第二种涵义的议会制是指从议会作为国家政治制度的组成部分的角度进行考察，围绕议会在政权体系中的运行而形成的一系列政治制度的总称。这种议会制度的内容包括西方国家议会的产生、组成、职权以及议会与其他政治权力主体的关系等。本书所描述和论述的议会制度即属于这种涵义的范畴，所研究和分析的是西方国家的议会活动及其相关制度现象。

在我国，通常把西方国家行使立法权的机关翻译为“议会”，将围绕立法机关的运作形成的一整套制度

通称为议会制度。但由于西方各国对议会的具体称呼不同,有时也将其翻译为“议院”或者“国会”。这些译名具有相同的内涵,指的都是选举产生的代议机关。近代以来,西方国家均实行立法、行政和司法三权分立的体制,依照宪法把立法权授予民选的代议机关,这种机关在英国称为“Parliament”,法国称为“Parlement”,美国称为“Congress”,德国称为“Die Volkskammer”。

议会制度是近代西方资产阶级革命的政治果实。这一制度建立和发展的最重要的理论基础,是资产阶级的人民主权学说和代议制理论。按照西方人民主权学说的观点,国家的权力属于人民,人民有权处理和决定国家的公共事务。在人民采取什么组织形式行使权力的问题上,人民主权学说的代表人卢梭提出了直接民主制的设想。他认为全体人民应直接行使权力,法律和政令由全体人民作出。但是,直接民主制事实上只适用于小国的管理。在地域较大、情况复杂的国家,不可能实现全体人民共同直接管理国家和社会的大小事务。

在西欧和北美的资产阶级革命中,著名的资产阶级思想家潘恩最早提出了代议制政府的理论。他认为,人民主权的政体形式只能是共和政体,而在共和政体下,人民行使权力的体制应为代议制,即人民选出代表组成公共权力机构,讨论、决定和处理公共事

务。他认为，代议制的优势就在于集中了社会各部分和整体的利益所必需的知识，可以把君主制的愚昧、不稳定以及简单民主制的缺陷一扫而空。尽管潘恩没有论述代议制具体的体制建设问题，但是他的理论却标志着对于人民主权制下人民权力的实现形式的探讨从直接的简单民主制进入到了复杂的间接民主制的阶段，为资产阶级建立一个不同于封建政治制度的政体提供了重要的理论指导。

19 世纪的英国思想家密尔对资产阶级民主的代议制理论作了全面的阐述，为西方国家的议会制度奠定了系统的理论基础。密尔明确提出，理想的民主制政府是代议制政府，代议制是实现主权在民的最具有操作性的体制。密尔说：“显然，能够充分满足社会所有要求的唯一政府是全体人民参加的政府；任何参加，即使是参加最小的公共事务也是有益的；这种参加范围的大小应和社会一般进步程度所允许的范围一样；只有容许所有的人在国家主权中都有一份才终究是可以想望的。但是，既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里，除去公共事务的某些极次要的部分外所有的人亲自参加公共事务是不可能的，从而就可以得出结论说，一个完善政府的理想类型一定是代议制政府了。”在密尔看来，代议制就是由国家主权的所有者——人民——定期选出代表，由代表组成的组织有权支配政府的一切行动，决定国家的公共事务。

西方的人民主权理论和代议制理论直接地构成了西方资本主义国家议会制度形成和发展的理论基石。依照这些学说 建立一个国家的政权组织体系 必须首先由公民选举代表，由代表组成行使国家主权的机关，国家和社会的事务应由这一代表民意和主权的机关来讨论和决定。在西方资产阶级革命取得胜利后的历史进程中，西方国家的议会组织就扮演了这一极为重要的政治角色。由于这个角色的重要地位，从而也决定了议会制度在整个国家政治体制中的极端重要性。

第二节 发达国家议会制度的形成和发展

发达国家的议会制度经历了一个长期的发展过程。资产阶级革命胜利之后。资本主义国家的政治制度建立了起来，其中的重要组成部分就是资产阶级的议会制度。随着资本主义的发展，经济生活和社会政治斗争也不断增加着新的内容，从而直接地推动着议会制度的发展和完善。议会制度的发展又反过来对资本主义经济和政治的发展起着推动作用。至今，议会制度已形成一套非常复杂和具有丰富内容的政治体

系。从西方国家议会制度形成和发展的过程看，大致经历了以下几个阶段：

一、前资本主义时期的议会制度

议会制度实行于资产阶级革命胜利后的资本主义社会。西方国家近现代议会制度的基本框架和规则，是资产阶级夺取政权后逐步建立起来的。但是，议会作为一种政治实践活动，在西方却是古已有之。实际上，议会制度的萌芽早在古希腊时代就已出现。议会组织及其一系列活动制度在西方经历了漫长的岁月 源远流长。

在古希腊时期，最早出现了议会的萌芽形式。公元前七世纪，雅典国家实行执政官选举产生、十年一任的制度。其他公职人员的选拔和任职也开始适用选举制和任期制。公元前 594 年，梭伦在雅典担任执政官，开始实行政治和社会改革。在政权体制方面，最突出的是建立了公民大会和四百人会议。公民大会是国家最高权力机构，各级公民有权参加，它有权选举重要官员，决定战争与媾和等国家大事。四百人会议相当于公民大会的常设机构，由当时雅典国家的四个部落依照选举程序各选 100 人组成。各个等级的公民都可参选。四百人会议代行公民大会的部分职能，负责准备和审理公民大会的提案。

公元前 509 年，克里斯提尼在雅典实行进一步的改革。他完全按照地区原则划分了 10 个选区，公民在所居住的村社进行登记和投票。这样就取代了过去按照氏族部落组成的旧选区。克里斯提尼以五百人会议代替了梭伦建立的四百人会议。五百人会议由 10 个选区各选出的 50 位代表组成。选举程序是：先由各村社按人口比例选出代表，再按每个选区 50 人的名额从代表中抽签选出会议成员。五百人会议的职权是为公民大会准备议案，执行大会的决议。因而在很大程度上起着雅典政府的作用。然而，由 500 个人来处理国家政务，人数显得太庞大了。为了适合管理政务的需要，设置了称为主席团的五十人团为常设机构。由各个选区推出的 50 名成员轮流执行政务。其余 9 个不当政的选区成员各派一名成员参加。

雅典国家的五百人会议制度，于公元前 6 世纪末在希腊的许多城邦相继建立起来。由于是选举产生，因而决定了会议的地位具有代为公民行使权力的性质。但因为它也行使其他权力，使得这个机关在当时兼具代议机关、咨询机关和政务管理机关的性质。各个城邦国家五百人会议的职权范围大致上分为：首先起草、审议法规议案，交付公民大会审批。其次决定城邦的财政收支，支配军队的经费。第三，对执政官的行为活动进行监督。监督官吏是否称职。第四，接见外国的使节。第五，在非常时期行使公民大会授予的

特殊权力。

古希腊的五百人会议是后来国家议会的雏形。由于希腊城邦国家实行公民直接管理国家事务的民主制度，公民大会占有至高地位，因而使得五百人会议只是公民大会体制中的一个组成部分。随着古希腊奴隶制度的发展，奴隶制国家集权制的强化，公民大会的地位和作用走向萎缩，五百人会议逐步演变为地位更加重要的议会。

在古代罗马共和国的时代，尽管在国家机构中有公民会议，但是没有出现过类似希腊城邦由选举产生的五百人会议那样的专门代议机构。从公元前六世纪始，罗马国家采取贵族共和政体。由氏族长老和退任执政官组成的元老院，成为实际上的最高权力机构，有权决定内外政策及审查和批准法案。到公元前一世纪，罗马从共和国变为帝国。国家的权力逐步转移到元首的手中，形成了公开的君主制。罗马皇帝享有无上的权力，公民会议停止召开，因而也更谈不上公民代议机构的建立问题。

西欧国家进入封建社会后，封建统治者一般采取君主制的形式组织自己的政权。君主制中主要是君主专制和封建割据君主制两种形式。这种政权体制完全排斥由选举授权的机制，国家的大权由君主个人独揽或由君主与其他封建领主共享。但是，在欧洲部分国家的中世纪时，也曾出现过等级代议君主制的政权形

式。由选举产生的机构掌握部分国家权力。

欧洲中世纪时，某些封建性的城市共和国，如意大利的佛罗伦萨共和国、热那亚共和国、威尼斯共和国以及俄罗斯的诺夫格罗德共和国等，都产生过议会制度。议会由选举产生，其他很多公职人员也由选举程序产生。如威尼斯共和国设立大议会，国家元首由选出的总督和六个顾问集体组成。大议会是威尼斯共和国的最高立法机构，由 480 名议员组成。议员的选举资格受到严格限制，只有列入《黄金簿》的几百名封建贵族才有选举权和被选举权。大议会的主要职权是：制定城市共和国的法律；监督行政机关和司法机关的职能活动；选举产生国家元首；选举产生行使行政权的机关——元老院，等等。在这些封建性的城市共和国内，由于国家权力主要掌握在封建国王和领主的手中，所以代议制并未有较大的发展。

二、资本主义早期的议会制度

从中世纪起，封建的君主专制成了阻碍社会进步的反动力量，同新兴的资本主义形成了剧烈的矛盾，这种矛盾最终引发了风起云涌的资产阶级大革命。西欧国家的资本主义生产关系是在封建社会内部逐渐产生的。关于议会制度的思想和制度也是从封建政治统治下开始萌芽。随着资产阶级革命胜利，资本主义

国家的议会制度成为了资本主义政治体系的重要组成部分。

英国于 1265 年建立了作为等级代表机关的议会。当时的议会没有独立的权力地位，事事屈从于国王，只是国王进行个人专制统治的御用工具。到了 17 世纪初期，随着资本主义经济的发展，新兴的资产阶级的力量不断壮大，他们越来越感觉到封建专制是资本主义经济发展的巨大障碍。为了保护发展自己的利益，资产阶级企图利用议会来限制封建王权，强调议会的独立性，加强议会活动对王权的制约。国王詹姆士一世为了对抗资产阶级反对封建专制的斗争，鼓吹君权神授，王权无限。他多次悍然解散议会，甚至逮捕反对派议员。从而激化了封建王权和资产阶级的矛盾，促成了英国资产阶级革命的爆发。

法国早在 1302 年就建立了作为等级代表会议的三级会议。三级会议由国王召集，参加者有僧侣、贵族和市民三个等级的代表，只是一个咨询性的机构。通常在国家遇到困难时国王为寻求援助而召集。自 1614 年以后，法国的封建统治高度强化，三级会议曾长达 175 年没有召开。到 18 世纪，新兴的资产阶级把三级会议作为自身进入国家政权的舞台，强烈要求召开三级会议。1879 年 6 月封建统治者被迫重新召开三级会议，新兴的资产阶级要求取消等级资格，遭到拒绝。资产阶级便准备单独成立国民议会。国王调兵

遣将企图镇压第三等级。终于引发了 7 月 14 日巴黎人民的起义，拉开了法国资产阶级大革命的序幕。

英国、法国等国资产阶级革命的爆发，在很大程度上是围绕资产阶级议会的地位和作用而展开的。就革命的直接起因看，都是为了争取代议机构在国家政治生活中的决策地位。资产阶级力图以议会的至高权力代替过去封建国王至高无上的权力，使代议机关成为国家政权的核心，起到国务活动主要舞台的作用。代议机构的地位如此重要，是和资产阶级对于新的国家政权体制的选择分不开的。在资产阶级理想的政体中，议会应当是国家政权的枢纽和核心，因而资产阶级革命自然围绕建立议会的权威而展开。

在资产阶级革命爆发之前及其进行之中，资产阶级的思想家均把建立由选举产生的代议机构看作民主制度的组成部分。资产阶级革命高举主权在民的大旗，以主权在民取代主权在君，以民权代替王权。按照人民主权的理论，行使主权必须有一个专门的机构，这个机构只能是由主权者选举产生的代表组成，由这些代表组成的机构代为行使国家的主权。

议会之所以在资产阶级革命中有重要作用，还因为资产阶级革命受三权分立思想的影响。英国资产阶级革命时期的思想家洛克于 1689 年发表《政府论》一书。他在书中把国家权力分为三种，即立法权、行政权和联盟权。洛克认为，“立法权是指享有权利来指导如

何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力”所以立法权是“国家的最高权力”。立法权一旦交给特定的机构，它便是神圣的和不可侵犯的。洛克提出立法权应由议会行使，议会定期开会，讨论法律议案 通过法律。而行政权属于国王 由国王任命大臣和其他公职人员。国王还行使联盟权，处理同别国的关系问题。洛克明确指出 立法权高于国王的行政权 如果国王不经议会而自行立法，任意改变选举制度，那么他将丧失自己的权力。洛克的分权学说对于资产阶级建立自己的政治制度产生了重大的影响。由于它确立了立法权在国家政治生活中的首要地位，因而使得行使立法权的议会，在国家权力机构体系中具有了核心的地位。

法国的启蒙思想家孟德斯鸠对分权制衡理论的完善作出了杰出的贡献。在他的三权分立学说中，议会占有重要的地位。孟德斯鸠把国家权力分为立法权、行政权和司法权三种权力。同洛克一样 他反对把这三种权力掌握在同一个机关或个别人的手中。三种权力应该由各自独立的机构行使，互相箝制和约束。立法权应由人民集体享有，由人民通过投票选出代表 代表组成议会 进行立法活动。孟德斯鸠还提出了议会实行两院制体制的设想。即立法权一分为二，分别属于参议院和众议院或上院和下院。两院在立法过程中以否决权互相制约。

洛克和孟德斯鸠的学说，为资产阶级国家政权的设置提供了基本的原则和模式。西欧和北美的资产阶级国家基本上按照三权分立的原则建立了自己的国家政权。实行了一整套近现代的议会制度。其间，一些资产阶级革命的领袖人物也曾对议会制度的具体模式提出了看法和设想。美国独立后，按照三权分立的原则建立了国家机器。在议会制度方面，美国开创了两院制的实践。资产阶级的领袖人物杰斐逊就认为，在立法方面，把问题交给两个不同的机构是有好处的。他提出，建立两院制的办法是或者规定其中一院的年龄必须较大，或者在选出的议员中用抽签的办法把他们分为两院，并且定期不断重新划分两院议员，以防结党营私。两院制不仅可以使立法机构互相制约，而且重大议案的双重审议有利于集思广议，避免失误。尽管美国的两院制并未完全如杰斐逊所说的设想而建立，但美国的两院为各国提供了仿效的范例。

从 18 世纪后期起，西欧和北美掀起了资产阶级革命运动的浪潮。美国的独立战争和法国的大革命，带动了更多国家的资产阶级为建立资产阶级的政权而兴起推翻封建统治的斗争。到 1848 年资产阶级革命席卷全欧洲。随着革命的逐步胜利，资产阶级占据了国家政治生活的主导地位，资本主义的议会制度逐步建立起来并在新的政权中发挥着重要的作用。

英国议会制度在 19 世纪经历了许多重大的发展

阶段。19 世纪英国自由资本主义的繁荣发展，使得资产阶级的力量急剧强大起来。同时，资本主义生产关系和生产力的发展，也促发了工人运动的产生。由于资产阶级力量的壮大和工人阶级运动的冲击，特别是来自下层的压力，传统的议会制度，特别是一系列有关议员产生的方法，已不适应现实政治生活的需要。

1832 年英国实行议会改革。改革的主要内容是：一是向“衰败选邑”开刀，取消和调整已经衰落了的传统选区，重新划分选区的议员人数。二是确定选民的资格。

19 世纪的后半期，议会改革继续深入。1867 年的改革方案将下院的 58 个议席由较小的市区转入人口较多的市区。1885 年通过新的议席分配案，改变过去不论人口多少，所有市郡在下院中都占两席的分配方法。将全国按人口分为若干选区，大约每 5 万人选一名下院代表，从而确定了平等选区原则。同时还废除了议员当选的财产资格限制。经过一系列的议会制度的改革，议会的权力开始由贵族占据优势的上院向由新兴工商业者占据优势的下院转移。

美国在 18 世纪 70 年代独立战争胜利后，于 1787 年制定了联邦宪法。根据这一宪法，建立起了美国联邦政权的议会制度。联邦国会由各派力量互相妥协的产物，分为参议院和众议院两院。众议院的议席按人口比例分配，比较多地反映了大州的要求。参议院的名额分配各州一律平等，不论大州还是小州，平均分

配议席，从而迎合了小州的呼声。由于建国之初南方各州实行奴隶制，在计算人口时奴隶的人口按 $3/5$ 计算，从而代表了南方各州种植园主的利益。参议员的产生由各州的立法机关推举，因而满足了州权派的愿望。美国国会为合众国的最高立法机关，是各种政治势力角逐和争夺权势的场所，因而在美国联邦三大部门中居于最重要的地位。

法国从 1789 年资产阶级大革命起，国家的政治生活经历了长期而复杂的曲折过程，与此相应的是，法国的议会制度也经历了不断变更和反复的过程。在法国第一共和国时期（1792—1804）由于政治局面的频繁多变，议会体制也常常变更。作为国家议会机构的组织就先后有制宪会议、立法会议、国民公会、元老院、五百人院和执政府议会等。到法兰西第二共和国时期（1848—1852），议会采取一院制，拥有较大的权力。议会不受监督和不可解散，拥有立法、宣战、媾和批准条约等权力。1851 年 12 月，第二共和国总统路易·波拿巴发动政变，恢复帝制。他修改了宪法，设立了参议院、立法院和参议院。由于国内政治斗争的不断尖锐，立法院在 1860 年扩大了财政权。1867 年后又有了质询权、提案权和法律草案的修改权。

到 19 世纪后期，在西欧和北美虽然称得上资产阶级民主国家的只有英国、法国和美国等国，但绝大多数国家均在资产阶级革命的推动下初步建立了资

产阶级政治制度框架。特别是在实行宪政制度的国家，均把建立议会作为国家政治制度的基石之一。由于各国资产阶级革命步伐的差异以及国内政治力量对比不同的原因，各国议会的职权和实际地位各有不同。有的国家的议会制度只是有其名而无其实，而有的国家的议会仅仅是初步获得在国家政治生活中的地位。但从历史发展的总趋势看，封建力量退居守势，新兴的资产阶级处于上升阶段。这就注定了作为资产阶级立足和活动舞台的议会必然在国家的政治生活中发挥日益重要的作用。

三、资本主义制度走向稳定和成熟时期的议会制度

从 19 世纪末期起，西方主要资本主义国家的政治制度进入了稳定和成熟的时期，许多国家开始走出初创阶段政治制度结构性弱、功能简单的局面。国家的政治体系经过磨合和调整，形成资产阶级服务的完整的国家机器。这一时期，很多国家的资产阶级已经取得对封建势力的决定性胜利，新的国家制度获得了稳固的政治力量基础。由于资本的不断集中，使得资本主义的经济基础特别需要稳定的政治上层建筑的有力服务。因此，政治制度各个组成部分开始成型，其功能也逐步稳定和规范下来。

在 19 世纪末和 20 世纪初，西方国家的议会制度特别是西方主要大国的议会制度已形成较为完整的体系，承担着制定法律、控制国家预算以及重要人事问题等重任。议会在国家的政治生活中居于核心的地位，各个阶级和集团欲进入国家机器，就必须先进入议会。只有在议会中站稳脚跟，才可能在政治舞台上有所作为。根据资产阶级发展和保护自身利益的需要，议会制度经过长期的发展和改革，更能发挥促进私有制经济、保护资本家利益的作用。同时，为了安抚工人阶级和其他劳动阶级，许多国家的议会也开始吸纳劳动阶级的政治代表，使其参与国家政权的决策活动。

英国议会两院之间的关系在这一时期发生了重大的变化。这主要表现在上院的权力加速向下院转移。1911 年“议会法案”规定，下院通过的财政法案在提交下院一月以后，无论上院是否批准，自动成为法律，生效执行。其他政府议案，在下院中连续三次通过，上院即使反对，也成为生效的法律。这些规定表明，议会的权力重心已移向下议院。上议院日益成为象征性的机构。英国议会内的政治力量构成在这一时期也发生了重大变化。传统上，议会内的政党主要是保守党和自由党，19 世纪末 20 世纪初，保守党逐步由土地贵族的党变为垄断资产阶级的党，而自由党则逐步衰落。与此同时，随着工业革命的大发展和工人