

“当代资本主义研究”丛书

当代资本主义国家的 议会制度

● 郑允海
 阚 珂
 李秋生

● 福建人民出版社

当代资本主义国家的议会制度

「当代资本主义研究」丛书

●福建人民出版社●一九九三年●福州

郑允海 阚珂 李秋生 编写

(闽)新登字01号

“当代资本主义研究”丛书
当代资本主义国家的议会制度
郑允海 阙珂 李秋生 编写

*

福建人民出版社出版

(福州得贵巷27号)

福建省新华书店发行

福建新华印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 5.875印张 4插页 136千字

1994年1月第1版

1994年1月第1次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7—211—02134—9

D·152 定价: 4.80元

出版者的话

五十八年前，鲁迅先生写过一篇文章，题名曰“拿来主义”，是谈正确对待文学遗产问题的。今天读来，对我们怎样对待资本主义社会的文明成果，仍足以发聋振聩。

资本主义发展至今已经有了几百年的历史，其创造的生产力，比《共产党宣言》发表时就此所作的评价，更要宏富得多。对此视而不见，不是实事求是的态度。社会主义和资本主义有其不相容的一面，对资本主义腐朽方面的抵制、斗争，是保证社会主义健康发展的必然要求，但这不应该成为我们向资本主义学习、借鉴，共同合作，利用其历史成果的障碍。列宁以一个数学公式，即“苏维埃政权+普鲁士的铁路管理制度+美国的技术和托拉斯组织+美国的国民教育等等等++=总和=社会主义”，形象而深刻地说明了建设社会主义必须利用资本主义的文化创造的真理。我们要在目前经济发展水平还比较落后的基础上建设成功有中国特色的社会主义，尽快赶上或接近西方发达国家的经济发展水平，摒弃可用的资本主义技术，摒弃可用的资本主义文化创造成果，显然是不明智的。科学的态度应是执行鲁迅先生的主张，对资本主义社会创造的经济、科技、文化、管理等方面的优秀成果，放开眼光，大胆拿来。

利用资本主义，必须认识、研究资本主义。为此，我们组织了一批对此有研究的中青年学者，编写“当代资本主义研究”丛书，从政治、经济、文化、科技各方面，力求客观、准确地反映其演

前 言

由于近些年来的一些原因，当代资本主义国家议会制这一问题比以往任何时候都令人注意，愈来愈多的读者不禁要问它到底是怎么一回事？从事人大工作的同志更是迫切，他们已不满足简单的“一言以蔽之曰”，而希望多了解些具体事实和运作，既知其然，也知其所以然，从而开阔思路。然而，迄今为止这方面的书籍还凤毛麟角，即便有些材料，也多散见于一些教科书中，既不系统，也较简单。鉴于这些，我们编写了这本书，供参考。

本书共分六章。第一章侧重介绍最具代表性的几个资本主义国家议会的历史沿革，说明议会是怎样产生、发展的。第二、三、四章分别考察议会的组织构成、职权和工作程序，对其实际运转机制进行比较详细系统地介绍分析。第五章简要介绍议员制度方面的主要内容，说明议员的权利与义务。第六章在前几章基础上对当代资本主义国家议会作一总的概括评析，阐述它的基本特征、阶级实质以及借鉴意义。

本书的主要特点是客观，一方面注重客观介绍，尽可能多地运用材料，使读者多了解些具体情况；另一方面讲究客观分析，实事求是，从其自身找寻发展规律，给读者以启发。另外，问题相对集中，突出重点，力图使普及性和学术性溶为一体；各章之间既保有机联系，又具相对独立性，便于不同读者根据需要进行选择。

本书的作者均为全国人大常委会办公厅的工作人员。第一章由阚珂同志编写；第二、五、六章由李秋生同志编写；第三、四章由郑允海同志编写，最后由郑允海同志统阅全稿，李秋生同志在技术上统一处理。由于我们掌握的材料有限，对资本主义国家议会的研究还欠深入，本书难免会有不尽人意之处，敬请读者教正。同时我们也希望有更多更好的有关外国议会的书籍问世。

作 者

1993年4月

目 录

前言.....	1
第一章 议会制度的源流.....	1
一、英国议会——“议会之母”	1
二、法国议会——步履艰难的历程.....	15
三、美国国会——对英国议会的移植和改造.....	26
第二章 议会的组织构成.....	38
一、议院.....	38
二、议长.....	43
三、委员会.....	45
四、议会党团.....	52
五、办事机构.....	54
第三章 议会的基本职权.....	57
一、立法权.....	58
二、监督和制约权.....	76
三、人事权.....	94
第四章 议会的工作程序.....	100
一、议会会议.....	100
二、立法程序.....	109
三、财政案的审议程序.....	131
四、内部提案的审议程序.....	136

第五章 议员	143
一、议员的职权.....	143
二、议员的特权.....	145
三、议员的义务.....	148
四、议员的作用.....	152
第六章 当代资本主义国家议会评析	157
一、基本特征.....	157
二、阶级实质.....	166
三、借鉴意义.....	172

第一章 议会制度的源流

当代资本主义国家议会制度的起源可以追溯到古希腊的雅典。古希腊的雅典是欧洲文明的发祥地，这里萌发了当代世界议会制度的幼芽。公元前8世纪末，雅典国家形成。雅典政权掌握在执政官和贵族会议手里。执政官从贵族中选出，一年一任。公元前7世纪中期，执政官共有9人，分别掌管内政、宗教、军事、司法等事务，卸任之后，就进入贵族会议。贵族会议掌握最高审判权，监督官吏，有权推荐和制裁执政官。贵族会议成员终身任职。

继马其顿王国之后，是当时兴盛的罗马帝国统治着西方世界。在罗马，元老院把持着大权，元老院由贵族和退任的执政官组成，终身任职。元老院是常设机构，它有权决定内外政策，批准或否决百人团会议的决议，监督执政官的行动。罗马元老院虽然只代表贵族阶级，但当代某些西方国家议会的参议院（上议院）却是对它的仿效和改造。

一、英国议会——“议会之母”

在世界历史上，英国是资本主义的发祥地，“是资产阶级世界的缔造者”。^①英伦三岛培养了世界最早的资产阶级，创造了商品经济，在商品经济的基础上，逐步地建立起了资产阶级的民

^① 《马克思恩格斯选集》，第1卷，第487页。

主制度。因而，英国的议会制度具有最悠久的历史。西方一些学者称英国议会为“议会制的典型”、“议会之母”。

1. 英国议会制度的开端

英国今日的议会制度，是经过漫长的发展过程逐渐积累起来的。早在公元9世纪初，盎格鲁·萨克逊人^①在英格兰建立的7个王国中的威塞克斯国把各王国联合起来，形成了统一的英吉利王国。英吉利的国王虽是世袭，但要经过贤人会议推选。贤人会议是国王的咨询会议。1066年，盎格鲁·萨克逊人的英国被诺曼人征服。诺曼底^②公爵威廉于12月登上了英国王位，称威廉一世。盎格鲁·萨克逊时代的贤人会议到诺曼底时期变为大会议。从形式上看，贤人会议、大会议与近现代的议会有相似之处，但贤人会议和大会议都没有民选的代表参加，还不能把贤人会议和大会议视为英国议会的前身。不过贤人会议和大会议对国王具有一定程度的牵制作用，从这一点上看，英国议会与贤人会议、大会议有一定的联系。

自诺曼人征服到1200年，是英国国王的权力逐步发达的时期。但是，国王权力的发达仍限于封建制度的范围内。到安茹王朝时，君主约翰(1199—1216年在位)打破以往的习惯，征收额外的费用和附加捐税；任意没收贵族的财产，干涉教会的选举事务；发动对法国的战争，并遭至失败。约翰的这些行为，招致普遍的不满，失去了他从前最有力的支持者阶层而完全孤立。1215年6月15日，由于教皇要开除他的教籍和迫于贵族的压力，约翰不得不接受贵族提出的《自由大宪章》。《自由大宪章》的主要内容是保障封

① 英国历史上的居民。人们习惯于把5世纪中叶至1066年诺曼征服前的英国居民称为盎格鲁·萨克逊人，并将这一历史时期称作盎格鲁·萨克逊时代。

② 法国西北部一历史地区。

建主和教会的利益，限制国王的独断专行。

1216年10月，约翰死去。他9岁的儿子亨利（1216—1272年在位）继位，称亨利三世。为实施《自由大宪章》，大贵族设立了一个由25人组成的常设委员会，监督和强迫新国王遵守、履行约翰的诺言。这个措施实质上是把贵族作为一个阶级组织起来，作为国王的摄政和监督机构，限制原来认为神圣不可侵犯的王权，为英国新兴阶级加入政治斗争开辟了一条有利的途径。

1257年，亨利三世为使他的次子爱德蒙得到西西里的王位，加重了捐税，以筹集所需的金钱。对此，大封建主发动了新的反抗，他们要求召开由所有贵族参加的会议，对国王进行国政改组，以便今后能够消除国王方面任何滥用权力的情况。这个会议于1258年在牛津召开。这个会议被称为“议会”。会议通过一个“牛津法规”。“牛津法规”规定，在国王之下设立一个常设的15人会议，该会议有责任向国王提出关于管理国家的善意建议；为解决最重要的事项，会议应每年召开3次。

亨利三世统治的末年，是对英国政体发展有重大影响的时期。“这个时期大概可以称为英国议会制的萌芽”^①，“议会”一词就是在这时流行起来的。1261年，亨利三世取消了“牛津法规”，导致在国王和封建主之间爆发了一场内战（1263—1267年）。大封建主西门·德·孟福尔依靠骑士、市民、自由农民和主张改革的封建主的支持，取得了反对国王斗争的胜利，俘虏了国王亨利三世及其继承人爱德华。亨利三世被迫同意实行《自由大宪章》和“牛津法规”。1265年，为了解决财政困难，拟征新税，孟福尔根据《自由大宪章》的规定，在伦敦召集了有贵族、僧侣和骑士（每郡两名）、市民（每个大城市两名）代表参加的会议。以后，温斯顿·

^① [英]温斯顿·丘吉尔：《英语国家史略（上）》，新华出版社1985年2月第1版，第248页。

丘吉尔在评价这次会议的意义时说：“这次国会的重要性与其说在于它的内容，毋宁说在于它的代表大会的性质。作为我国历史上第一届代议制议会，它对政体有很大的影响”。^①由于有市民代表参加，这次会议被认为是英国议会的滥觞，西门·德·孟福尔被视为英国议会的创始人。后来，孟福尔被王子爱德华的军队打败，孟福尔战死沙场，英国君主专制的权力重新恢复，但已形成的等级会议形式并没有被废除，国王慑于各方面势力的反对和筹集钱款的需要，不得不保留这个议会的形式。

1295年，爱德华一世（1272—1307年在位）深深陷入对法国和苏格兰的战争，同时，又要镇压新征服的威尔士人的反抗，需筹集费用，于是召开新的议会。这次会议除大贵族、教士参加外，每郡有两名骑士代表，每个城市有两名市民代表参加。这些方面的人员被认为是此后的正式会议所不可少的成员，因此，这次会议史称“模范议会”。自1215年《自由大宪章》起到1295年的模范议会，是英国封建贵族议会发生和形成的肇始阶段。这个时期的议会实际上是为了便于国王的统治而设立的，它并没有给骑士和市民带来实质上的权利。

2. 英国近现代议会制度的确立

英国议会制度形成的过程中，出乎王室的本意，议会中逐渐产生了反对派。1297年，迫于反对派的压力，爱德华一世接受了“宪章确认书”。爱德华一世在实际上承认了议会的征税权，即国王拟征集新的税款，事先必须经过议会的讨论和同意。1327年，在大贵族的压力下，爱德华二世（1307—1327年在位）经过正规的议会方式被废黜。这一举动创立了一个重要的先例，议会的权力

^① [英] 温斯顿·丘吉尔：《英语国家史略（上）》，新华出版社1985年2月第1版，第254页。

又进了一步。爱德华三世（1327—1377年在位）为了进行百年战争^①，需要钱款，结果议会在控制课税上的权力得到进一步发展。自1339年到1344年，议会竟拒绝在处理诉苦案以前支付款项。爱德华三世同意让议会选举财政大臣，以监督议会所准拨的款项的支出，审查国王的帐目。这等于承认议会不但有停止给款权，而且比较含混地承认议会有权干预款项的用途，因而议会对于政策也有了间接的控制权，尽管这种控制权还只是有名无实的东西。此后，由于利益的不同，1343年议会内部分野为两种势力：贵族和僧侣代表利益相同，并都由国王以诏书召集，结合为一种势力；骑士和市民代表有着共同的利益，并都是选举产生，结合为另一种势力。前者发展成为议会的上院，即贵族院；后者发展成为议会的下院，即平民院。这是英国议会两院制的由来。西方有的学者将英国议会两院制的产生称为“幸运的偶然”。两院的划分，意在使平民院与贵族院处于平等地位，对贵族操纵议会加以限制，保证市民阶层在议会中具有一定的力量和起到应有的作用。这种两院制的议会还不是近现代意义的议会。这时的议会有三种职权：决定税收；呈递请愿书；参与制定法律。在14世纪，立法权属于国王，平民院有制定法律的要求权，贵族院有同意权。

16世纪时，即亨利八世（1509—1547年在位）和伊丽莎白一世（1558—1603年在位）时期，议会的平民院还不是一个真正有权力的机构。国王仍是国家的权力中心。如果平民院顽强坚持自己的意见，国王则以威胁或压迫的手段使平民院就范。亨利八世曾威胁平民院，如果平民院不通过某些法案，若干议员将被送上绞刑架。伊丽莎白曾监禁过两名坚持要通过女王所不赞成的法律的平民院的议员。随着资本主义生产关系的进一步发展，资产阶级和国王的矛盾日益尖锐。资产阶级以议会尤其是以平民院为主

^① 1337—1453年英法两国间的战争，因持续100多年而得名。

要阵地，同国王展开斗争。1603年，伊丽莎白女王逝世，因无子嗣，传位于其表弟苏格兰国王詹姆斯六世，在英国称詹姆斯一世（1603—1625年在位）。由此开始了斯图亚特王朝^①在英国的统治。詹姆斯一世坚持君权神授说，拒绝承认议会享有任命权力，继续推行封建专制统治。为了满足奢侈的宫廷生活，詹姆斯一世要求议会增加拨款，遭到议会的拒绝，为此，他于1611、1614和1622年三次解散议会。1625年，查理一世即位（1625—1649年在位）。这时，资产阶级和新贵族形成了一股越来越难以对付的力量。从1625年6月到1628年3月，查理一世三次召集议会筹钱，均遭到议会拒绝。1628年3月，在第三次议会会议上，议会两院联合向国王提出了著名的《权利请愿书》，其主要内容是：国王非经议会同意，不得强迫任何人提供捐献和纳税；不得任意监禁、扣押人与强迫人招供；不得以戒严令处死人，废止戒严法；撤退在各郡的陆海军队，不得强占民房，长期驻军。迫于强大的压力，国王查理一世勉强同意。但他不履行诺言，继续不经议会同意而征税。当议会号召人民抗税时，查理一世就在1629年解散了议会，开始了长达11年的个人独裁统治时期。从1629年查理一世解散议会到1640年重新召集议会的11年，称为无议会统治时期。1637年，苏格兰爆发起义，起义者使军队遭到残败。军队溃散，国库枯竭。查理一世被迫于1640年4月13日召开议会。议会中国王的反对派不但拒绝国王的要求，而且提出议会的权力问题，国王在5月5日又将议会解散。由于这届议会仅仅存在了23天，英国历史上称它为“短期议会”。局势继续严重恶化。1640年11月3日，查理一世不得不召开新议会。这届议会一直存在13年，英国历史上称它为“长期议会”。代表资产阶级和新贵族的

^① 苏格兰的斯图亚特家族在苏格兰（自1371年起）和英格兰（1603—1649年，1660—1714年）建立的王朝。

反对派议员利用查理一世走投无路之机，迫使他执行自己的意志。根据议会的要求，国王的谋臣斯特拉福大法官和劳德大主教以叛国罪被处决。同时专制君主制度的主要惩罚机关星室法庭^①和高等法院被撤销。查理一世被迫同意实行终身法官制（不可撤任制）。1641年颁布的《关于防止因两届国会间隔时间过长而产生一切不便利的法令》（即《三年法令》）规定，两次议会会期的间隔不应超过三年；议会于召开后50日内不得被解散；不经议会两院同意，议会的会议不得被延期或中断。

1641年10月，爱尔兰爆发了反对英国殖民统治的起义。议会于12月向查理一世提出了《大抗议书》，列举了查理一世滥用职权的行为，要求政府对议会负责，建议任命受议会信任的人担任国家的重要职务。下议院的要求激起了国王激烈的反对。1642年1月4日，查理一世公然不顾不以武力侵犯议会的传统习惯，率领军队到下议院逮捕自己的反对者。在这紧急关头，伦敦的手工业者和平民保护了国王的反对派人士。1642年8月，查理一世宣布讨伐议会。

于是，在英国一场资产阶级革命开始了。以克伦威尔为领导的议会军于1648年打败了英国的军队。1649年1月30日，查理一世被押上断头台，当众斩首。3月，议会通过决议，宣布解散上院，决议写道：“下院议员根据长期经验，认为上院的存在，对英国人有害无利，特作决定予以解散。”这时的英国，实际上成了既无国王又无上议院的共和国。1649年5月19日，又正式宣布英国为共和国。一般认为，这标志着英国资产阶级议会达到了最革命和最进步的历史高峰。克伦威尔上台后，不顺从议会的意志，渐渐失去了人民的信任。1653年4月20日，克伦威尔强行解散长期

^① 15至17世纪英国最高司法机构。1487年英王亨利七世创设，用以惩治反对国王的大贵族。因审判是在威斯敏斯特王宫中一座屋顶饰有星形图案的大厅中举行，故名。

议会。7月间，经克伦威尔特别挑选的140名议员组成了“小议会”。“小议会”并没有像克伦威尔所希望的那样，成为他的驯服工具，议员中仍有一部分人提出了激进的社会改革要求。迫于克伦威尔的压力，当年底，“小议会”就“自行解散了”。此时，共和国已名存实亡。

1660年，斯图亚特王朝复辟，被处决的查理一世的儿子即位，称为查理二世（1660—1685年在位）。1661年召开的议会，由于国王的追随者在议会中占多数，被称为“王党议会”。查理二世不断加强专制倾向，于是同王党议会也发生了摩擦。1679年5月，辉格党在议会选举中获胜。辉格党为限制查理二世的权力，通过了《人身保护法》。两个月后辉格党的议会被解散，查理二世开始实行独裁统治。

1685年，詹姆斯二世（1685—1688年在位）即位。詹姆斯二世是一个天主教徒，他企图在英国恢复天主教。恢复天主教必然危及贵族和资产阶级的利益，这导致了辉格党人和一部分托利党人的联合。1688年6月，他们发动了政变，迎来詹姆斯二世的女婿、当时的荷兰执政奥兰治亲王威廉，要求他登上王位。1689年初，议会决定威廉三世（1689—1702年在位）和他的妻子玛丽二世（1689—1694年在位）共同即位。这就是所谓“光荣革命”。它既是英国历史上的重大事件，也是英国议会史上的重大事件。它使英国的政体由君主专制制变为君主立宪制，这似乎表明议会有权决定政体，有权迎废君主。

所谓“光荣革命”是英国确立君主立宪制的开端，它在法律上的表现就是1689年的《权利法案》和1701年的《王位继承法》。《权利法案》规定，国王不经议会同意不能停止任何法律的效力，也不能决定使什么人免受法律的制裁；国王不经议会同意不能征收任何赋税，不能在平时时期征集和维持军队；议会中

有言论自由，议会必须经常举行会议，全体人民都有请愿的权利，等等。《权力法案》确立了议会的最高地位。《王位继承法》规定了威廉三世以后继承王位的具体人选。这样，决定王位继承人的权力就掌握在议会的手中了。

英国议会关于威廉三世和玛丽二世即位的决定、《权利法案》和《王位继承法》，限制了王权，规定了许多新的国家制度的基本原则，增加了议会的权力，确认了议会是凌驾国王之上的最高立法机构，为英国议会制度奠定了法律基础。英国近现代意义的议会，从此才真正开始。英国资产阶级议会制度确立的过程表明，它是新兴的资产阶级和封建地主阶级妥协的产物，因而，它带有封建残余，具有很大的保守性。

3. 英国议会制度的改革

1688年“光荣革命”后，英国议会制度又有了新的发展，即形成了比较稳固的两党轮流执政的政治制度。自1714年到1783年的70年间，辉格党一直当政，没有间断过。辉格党统治期间的最初代表人物是罗伯特·沃尔波尔^①。1714年德国人乔治一世（1714—1727年在位）加冕为英国国王，他和他的继承人乔治二世（1727—1760年在位）都不会讲英语，不熟悉英国国情，他们很少出席枢密院秘密内阁会议，即使参加，也听不懂内阁大臣所讨论的事情。这样，财政大臣沃尔波尔在事实上独揽了大权。在这个时期，英国的内阁制开始形成。沃尔波尔通过各种手段收买议员，牢牢地掌握着下议院的多数议席。1733年，他强迫反对他的财政改革方案的大臣辞职。他的这一举动，建立了在关键问题上内阁必须意见一致、集体向议会负责的重要原则。内阁制的产生，使英国

^① 习惯上把沃尔波尔称为英国历史上的第一任首相。沃尔波尔在伦敦唐宁街10号办公。以后，这里便成了历届首相的官邸，内阁会议通常在这里召开。1937年通过的“国王的大臣法”，是首相和内阁名称的法律依据。