

外 国 议 会 议 事 规 则

——董瑞典 著



中国政法大学出版社

2 021 3801 6

-700

外国议会议事规则

董璠與 著



中國政法大學出版社

(京)新登字185号

外国议会议事规则

董璠舆 著

中国政法大学出版社 出版
秦皇岛市卢龙印刷厂 印刷
新华书店 经销

850×1168 32开本 16.125印张 403千字

1993年5月第1版 1993年5月第1次印刷

ISBN 7—5620—0874—4/D·824

印数：1,000 定价：14.90元

序

议会议事规则研究在西方较为盛行，在有的国家作为一门学问已有《议事学》出现，议会的议事程序引起人们的高度重视，甚至有人认为当今的宪法学已发展成为程序宪法学。但这方面的著作并不多见。在我国，不论对^外外国议会议事规则的研究，还是对我国议事规则的研究，均当属空白阶段，有待于今后的努力。

在日本，有关议事规则的规定比起议会的母国英国和其他议会制的先行国，都比较系统和完备，从国会法、众议院议事规则、参议院议事规则，到两院协议会规程、常任委员会各种审查和调查规程以及众议院和参议院旁听规则等，几乎是应有尽有。作为学问的研究，除有关于国会议事和地方自治体议会的议事研究等著作外，对有些问题在国会活动中积累了相当丰富的经验。这些，在议事规则研究中是不可不注意的重要问题。例如，日本执政的自由民主党在众议院512个议席中不是一直单独占有多数，有时需要联合其他政党，国会的活动才得以顺利进行。自民党过去争取的议席数或联合达到的议席数，不是一个简单多数，也不是绝对多数，而是提出一个新概念“稳定多数”。这个稳定多数，既不是512席的绝对多数的257席，也不是它的特别多数342席，而是271席。为什么规定为这个数，这与国会两院中委员会的地位和作用是分不开的。在日本国会活动中，委员会往往起关键性作用，日本人称之为委员会中心主义。国会议员每人必须参加一个委员会，而每一党派参加委员会的人数，是按照各党派所属的议员数分配的。因此，各党派争取国会中的议席数，是争取控制委员会的决定性步骤。众议院的常任（设）委员会现在有18个，过去有16个。其中，委员有50人的1个（预算），40人的4个（大藏、社会劳动、农林水产、商工），30人的8个（内阁、地方行政、法

务、外交、文教、运输、递信、建设），25人的2个（决算、议院运营），20人的1个（惩罚）。为了具备稳定多数的条件，在定额偶数的委员会中自民党必须超过在野党2人，例如，在40人的委员会中，执政党与在野党数日相同时，如自民党任委员长（委员长不参加表决），其委员数之比为19：20，自民党变成少数。自民党在委员数上如超过在野党2人，21：19，自民党就可以取得多数。在奇数的委员会中，自民党的委员超过在野党1人即可。例如，在25人的委员会中以13：12的话，如自民党任委员长便成12：12，按照国会法规定“可否数日相同时，由委员长裁定”，议案即可通过。如此累计起来，自民党议员至少设有271席才能获得稳定多数。议案（包括法案）在委员会通过，在议院全体会议也容易通过，否则，议案便成为废案。这个政治数学公式，是在长期统治中发现的。

各国的议会组织和议事规则是极其复杂的，深入到其历史文化背景中进行研究并非易事；也不是在一本书中可以期望解决全部问题的。就是关于某一具体问题的研究，也需要运用各国学者的聪明才智才可以奏效，它又进一步说明国际学术交流的重要性。例如，议事的結果总要進行表決，表決中如何計票、確定結果，也是值得研究的問題。其計算的基數，有的以全體議員數，有的以出席議員數，有的以議員投票數，有的又以有效投票數為基礎。投票一般按照贊成、反對、棄權三種情況進行，已是幾百年各國公認的歷史經驗。但是，棄權的獨立地位一直得不到保障。棄權的意義，⁶本來是既不贊成也不反對，處於不置可否的中心地位。可是，在實際決議活動中，把棄權與反對同等對待，使其失去獨立的地位。如某一議事機構其成員25人，通過時，以投票的過半數通過。投票的結果，贊成12票、反對10票、棄權3票。對此，是否已經通過有不同意見，絕大多數人認為不足過半數的13票，未予通過；個別人主張贊成票已超過反對票兩票，足夠半數。問題的關鍵是如何處理棄權票問題。我國的慣例在統計

上把弃权票与反对票同等对待，以 $12:10+3$ 不足25票之半，不够半数。反对者主张弃权是处于不置可否的中立地位，不应计入可否的任何一方，这种中立的地位是必须予以保持的。否则，反对者又进一步反问：既然弃权票是不置可否，为什么计入反对票之内，而不计入赞成票之中？弃权票不是赞成既不能计入赞成之内，基于同样理由，它也不应列入反对票之中。如何保持弃权票的中立地位是值得进一步研究的重要问题。有的国家在投票中已不设弃权票，只设赞成和反对票，但类似弃权这种状况是难以避免的，如废票还是常常出现的。其计票方法，把弃权票、废票等从投票总数中扣除，然后再计算可否双方是否过半数。以上例来看，把弃权票3票减去，仅剩22票， $12:10$ 当然超过了半数。这样处理，弃权者与未出席者处于同样地位，与未投票者相当。当然，有的议事体规定以全体成员的过半数通过，则是另外的情况。有人可能担心，如不设弃权票，势必形成强制投票的结果。我们在1990年2月访问日本时，正值日本举行第39届众议院议员大选，同时，也对最高法院法官进行国民审查。当时，我们到东京都千代田区第7投票站进行了观察。最高法院法官国民审查的投票方法，是选民在投票站入口处领取投票用纸（茶绿色），与众议院议员的选票不同（肤色），用纸上印有交付国民审查的法官姓名，选民在其姓名前的空栏内不同意时划“×”，同意不做任何记号。如划上“○”、“△”或“√”，该票无效。选民如拿不定主意，不知如何是好时，可将投票用纸退还原处，以示弃权，不计在投票总数之内。因此，问题不在于是否设置弃权票，而在于应如何对待弃权票，保持其独立的地位是非常重要的。联合国教科文组织议事规则的规定是很明确的，对我们进一步研究议事中的多数决心很有启示的。该议事规则第82条对“出席及参加表决的会员国”一词的含义作出了明确的规定。它规定为“本规则中的‘出席及参加表决的会员国’一词系指投赞成票或反对票的会员。会员弃权者称为‘未参加表决者’”（参见《联合国

科教文组织大会手册》1988年第64页中文版)。至此,我们认为不仅学理上的争论可以告一段落,在国际法律中也找到了根据。当然,我们这里的研究仅是一种学理研究,议事实践还要以国内法为准。但是,不同的计票方法必然得出不同的结果。根据几个单位的统计,以不科学方法计票对当事人的影响是很大的。因此,我们的主张如能影响到立法机关,以期各种议事产生更合理的结果,则是我们的最大愿望。

本研究以国家议会为主,对地方议会虽有所涉及,并不是系统的。我国是一个拥有12亿人口的大国,地方各级人民代表大会为数众多,更需要有国外的地方议会的议事规则可资借鉴,因此,编写《外国地方议会议事规则研究》一书,作为姊妹篇,是我们计划中的。

本书编写过程中,冯玲娣、肖力、笑平、李宁等同志帮助收集了资料,王伟、华良、战宪斌、李丽、丛年、白洁等分头执笔,最后由主编董璠审定稿。

本研究经国家批准,列入国家“七·五”重点规划,作为其最终成果予以发表,并以此对关心和协助的同志表示谢意。

董璠

一九九一年十月于北京

外国议会议事规则

目 录

序	(1)
第一章 民主政治与议会	(1)
第一节 民主政治	(1)
第二节 代表民主制	(5)
第三节 代议民主制和议会	(7)
第四节 议会制的历史发展	(8)
第二章 议会议事规则概要	(11)
第一节 议会法的概念	(11)
第二节 议会法的意义	(14)
第三节 日本议会法的法源	(15)
一、序 说	(15)
二、成文法法源	(15)
三、不成文法法源	(17)
第四节 考察的对象	(20)
第三章 国会法和议院规则	(21)
第一节 总 说	(21)
第二节 国会法	(21)
一、序 说	(21)
二、国会法的特点	(22)
三、国会法的修改	(23)
第三节 各议院规则的制定权	(24)
第四节 议院规则	(25)
一、序 说	(25)
二、议院规则的性质	(26)
三、议院规则的主管事项	(27)

四、议院规则的效力·····	(29)
第五节 国会法与议院规则的抵触·····	(30)
一、序 说·····	(30)
二、议院自律权的机能·····	(31)
三、国会法与议院规则的冲突·····	(32)
第四章 议会的组织·····	(36)
第一节 总 说·····	(36)
第二节 议会的重要职员·····	(38)
一、序 说·····	(38)
二、日本议会重要职员的选任·····	(39)
三、英国议会的组织·····	(44)
四、美国国会的组织·····	(49)
五、法国议会的组织·····	(52)
六、联邦德国议会的组织·····	(53)
第五章 议会的构成和权能·····	(57)
第一节 两院制·····	(57)
一、序 说·····	(57)
二、日本的两院制·····	(58)
三、英国的两院制·····	(61)
四、美国的两院制·····	(63)
五、法国的两院制·····	(64)
六、联邦德国的两院制·····	(65)
第二节 议会的权能·····	(66)
一、序 说·····	(66)
二、立法的权能·····	(67)
三、财政的权能·····	(71)
四、其他权能·····	(74)
第三节 议院的权能·····	(77)
一、序 说·····	(77)

二、两院共同的权能·····	(78)
三、仅众议院具有的权能·····	(78)
四、仅参议院具有的权能·····	(80)
第六章 议员 ·····	(82)
第一节 议员的定额及任期·····	(82)
一、议员的定额·····	(82)
二、议员的任期·····	(83)
第二节 议员的身份·····	(84)
一、议员身份的得失·····	(84)
第三节 议员的权能·····	(86)
一、发议权·····	(86)
二、质询权·····	(87)
三、质疑权·····	(87)
四、讨论权·····	(87)
五、表决权·····	(88)
六、报告权·····	(88)
七、参与权·····	(88)
第七章 议会的会期 ·····	(89)
第一节 会期·····	(89)
一、会期及其意义·····	(89)
二、会期的决定·····	(91)
三、关于会期决定的问题·····	(93)
四、会期不继续原则·····	(99)
五、一事不再议原则·····	(100)
第二节 议会的闭会·····	(102)
一、序 说·····	(102)
二、议会的种类·····	(102)
三、议会的召集·····	(105)
四、开会及闭会·····	(109)

五、休会·····	(110)
六、会期的延长·····	(112)
七、众议院的解散·····	(113)
第三节 参议院的紧急会议·····	(114)
一、序 说·····	(114)
二、要求紧急集会的手续·····	(115)
三、紧急集会中议员的特权·····	(116)
四、紧急集会中的议事·····	(116)
五、紧急集会的结束·····	(117)
六、众议院的同意·····	(117)
第四节 议事的原则·····	(118)
一、法定人数原则·····	(118)
二、多数决原则·····	(120)
三、会议公开原则·····	(122)
四、一事不再议原则·····	(123)
五、讨论自由原则·····	(125)
六、议事平等原则·····	(126)
第五节 各国议事日程·····	(127)
一、议事日程的编制·····	(127)
二、议事日程的变更·····	(131)
第八章 委员会·····	(133)
第一节 总 说·····	(133)
一、委员会制度的目的·····	(133)
二、委员会的性质·····	(142)
三、委员会的主管事项·····	(143)
四、委员会的种类·····	(145)
第二节 日本的委员会·····	(150)
一、常任委员会·····	(150)
二、特别委员会·····	(158)

第三节 委员会的组织	(160)
一、委员的选任	(160)
二、选任的方法	(161)
三、常任委员的义务	(163)
四、委员的变动	(165)
第四节 委员会的机关	(166)
一、委员长的选任、辞职及解任	(166)
二、委员长的职务权限	(167)
三、理事的选任及辞任	(169)
四、理事的职务权限	(169)
五、副委员长的选任及其职务权限	(170)
第五节 委员会的运营	(171)
一、序 说	(171)
二、委员会的开会	(176)
三、休息及散会	(178)
四、法定人数	(179)
五、发 言	(180)
六、议 题	(189)
七、宗旨说明	(189)
八、质 疑	(190)
九、讨 论	(191)
十、修 改	(192)
十一、表 决	(194)
十二、委员会的半公开和秘密会议	(198)
十三、小委员会(小组)	(200)
十四、分科会	(201)
十五、公开意见听取会(公听会)	(203)
十六、参考人	(208)
十七、联席审查	(209)

十八、委员会的报告	(212)
十九、少数意见的报告	(214)
二十、闭会中的继续审查	(216)
二十一、调查	(221)
第六节 参议院的调查会	(231)
一、性质及权能	(231)
二、调查会的组织	(232)
三、调查会的运营	(233)
第九章 议案	(235)
第一节 总 说	(235)
一、案件的意义	(235)
二、议案和案件	(238)
第二节 动 议	(242)
一、动议的意义	(242)
二、动议与议案	(242)
三、动议的种类	(243)
四、动议的提出及议事	(244)
第三节 议案提出程序	(246)
一、提 议 (发议)	(246)
二、提 出	(251)
三、撤 回	(253)
第四节 议案的委托	(255)
一、委员会的委托	(255)
二、地方议会议案的委员会委托	(257)
三、委员会的接受审查及搁置否决	(258)
第五节 委员会的审查	(259)
一、委员会的审查	(259)
二、省略委员会审查	(259)
三、预备审查	(260)

第六节 委托议案的特例	(261)
一、议案的宗旨说明	(261)
二、中间报告	(262)
第十章 议院全体会议的议事	(265)
第一节 总 说	(265)
一、序 说	(265)
二、开议、散会及延期会议	(266)
三、议事日程	(269)
第二节 议事的概略	(271)
第三节 发 言	(274)
一、序 说	(274)
二、发言的程序及方法	(277)
三、对发言的规范	(278)
四、质 疑	(281)
五、讨 论	(283)
第四节 修 改	(286)
一、序 说	(286)
二、修正案的处理	(287)
第五节 表 决	(290)
一、表决的意义	(290)
二、表决的方法	(291)
三、表决与选举	(295)
第六节 决 议	(296)
一、决议的意义	(296)
二、决议的形式	(297)
三、国会的决议与两院的决议	(298)
第十一章 议案以外案件的议事	(301)
第一节 请 愿	(301)
一、序 说	(301)

二、请愿的程序.....	(301)
三、请愿的审查.....	(302)
第二节 资格争讼.....	(305)
一、序 说.....	(305)
二、资格争讼的程序.....	(306)
三、地方议会的资格决定.....	(311)
第三节 惩罚案件.....	(313)
一、惩罚的意义.....	(313)
二、各议院惩罚案件的要件.....	(313)
三、惩罚案件的审查.....	(315)
四、地方议会的惩罚条件.....	(323)
第十二章 会议录	(326)
第一节 总 说.....	(326)
第二节 议院的会议录.....	(327)
一、会议录事项.....	(327)
二、会议录的记载.....	(329)
三、会议录的署名及保管.....	(330)
第三节 委员会的会议录.....	(331)
一、会议录的意义.....	(331)
二、会议录不公开.....	(331)

附 录

全国人民代表大会议事规则·····	(332)
全国人民代表大会常务委员会议事规则·····	(342)
德意志参议院议事规则·····	(348)
日本国会法·····	(360)
日本众议院规则·····	(386)
日本参议院规则·····	(424)
日本常任委员会联合审查会规程·····	(462)
日本两院协议会规程·····	(465)
日本众议院常任委员会调查室规程·····	(466)
日本参议院常任委员会调查室规程·····	(467)
日本关于议院证人的宣誓及证言等 的法律·····	(469)
日本关于国会各党派交付立法事务费 的法律·····	(471)
日本众议院议员面会规则·····	(475)
日本众议院旁听规则·····	(477)
日本参议院旁听规则·····	(479)
南朝鲜国会旁听规则·····	(481)
日本地方自治法(第六章议会)·····	(483)

第一章 民主政治与议会

第一节 民主政治

现代民主政治，以代议民主制或代议制为基本原则。民主政治是指国家政治统治的根据在于国民绝大多数意志的政治形态。议会是先于政党而产生的一种社会政治现象。从形式上看，它是从中世纪封建等级代表会议（由贵族、领主、僧侣代表组成）演变而来的。近代议会是资产阶级在废除封建等级制度和宗教神权统治的民主革命取得胜利之后，为适应资本主义生产关系发展的需要，根据三权分立和制衡的原则，通过宪法建立起来的。英国是在1688年发生“光荣革命”，资产阶级在同王权斗争中取得决定性胜利，紧接着在1689年议会通过《权利法案》，1701年又通过《王位继承法》，议会被赋予以立法、决定财政预算、决定王位继承、监督行政管理等权限，为资产阶级议会制奠定了基础。

英国的议会有悠久的历史，英国人认为，自己议会的连续性，不在于历史的连绵不断，而主要在于议会能与时代和环境的变化巧妙结合，或与其相适应。1965年英王伊丽莎白出席纪念议会七百年纪念典礼时说，“我国议会制度的进化，不在于废除旧体制的急躁，而在于与新的需要相对应，是祖先的思路明敏和深思熟虑的产物”。今天，世界急剧变化，科学技术空前发展，迫切期望议会与其相适应。最近，英国议会与形势相对应的一个表现，就是以议员构成的议事程序委员会的活动，值得注意。议事程序委员会，是在议会各会期之初作为特别委员会在两院设立，对应如何进行议会改革，认真予以研究，把讨论的经过和结果写进定期的报告书，惯例一年向议会报告一次。报告书作为贵族院