

The Mother of Parliaments

议会之母

蒋劲松 著



中国民主法制出版社

THE HISTORY OF PARLIAMENTS

议会之母

詹姆斯·哈林顿 著



詹姆斯·哈林顿 著

101606

D756.123

DH57/17

议 会 之 母

蒋劲松 著

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

议会之母/蒋劲松著. —北京: 中国民主法制出版社,
1998. 2

ISBN 7-80078-241-7

I. 议… II. 蒋… III. 议会制-英国 IV. D756.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 24841 号

议会之母

蒋劲松 著

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

北京四季青印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 32.5 印张 843 千字

1998 年 7 月第 1 版 1998 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN7-80078-241-7/D·172

定价: 50.00 元

本书如有倒装, 错页或破损, 我社负责调换。

联系电话: 63097459

序

人类结成社会以来，一直在孜孜探求最为适宜的宪政制度。

所谓宪政制度，指对国家权力的来源、分类、行使的系统规定。

一个国家实行的宪政制度是否适宜，关系这个国家每一个人的安危，关系这个国家整体的祸福。

不同的时期、不同的国家，可以有对自己适宜的宪政制度。但是，近代以来，一些新的宪政价值观念逐渐为一个又一个国家所认同。现代，渐趋明显的是，宪政制度应该使国事决策维护民主，尊重科学，讲求效率。生活在这样的宪政制度下，最有利于人民与政府顺畅沟通，社会生动活泼，国家稳定安泰。

实践证明，代议制最适合于现代社会。这一观点产生于两个比较。首先，代议制与专制相比较。代议制符合国事决策程序民主化准则；专制则根本否定现代社会对宪政的这一首要准则。仅仅由于这一条，现代国家就只能实行代议制，而不能接受专制。在国事决策的科学性方面，代议制亦优越于专制。前者正反中和，兼听则明；后者压制百家之言，我行我素。至于国事决策的效率，专制下的决策既违背民主，又不尊重科学，其效率是高是低皆于现代社会无益；而代议制下善于组织和运筹，其决策效率可以适应现代社会的要求。第二，代议制与直接民主制比较。代议制指由选民选举议员以及政府首脑，由议员和政府首脑代表选民决定国事；直接民主制则指人民直接决定本地社会事务或国事。实践表明，现代社会条件下，采用直接民主制原则零星地、个别地提请

选民直接决定某项政策是可以的，然而在国事决策方面全盘实行直接民主制则根本行不通，人民只能由议会和政府代表他们去决定国事。

议会是代议制的本质性机关。有无议会，是否由议会行使立法权、财政权乃至监督权，是区分代议制与非代议制的唯一标志。

发达国家较早实行代议制，发展中国家现在也纷纷加入代议制行列。今日世界许多国家的首都，议会大厦矗立于公众面前，体现着议会的存在。在地球的各大洲，到处可以看到议会激烈地辩论法案、质询政府、讨论时事。截止 1996 年 5 月，共有 133 个国家议会加入各国议会联盟，可见议会队伍浩浩荡荡。

发达国家对代议制、对议会的研究、著述、报道、宣传甚为壮观。关于议会的工作，不计其数的材料每日不停地印发出来。深度剖析议会现状的专著，论文处处可觅。电视、广播、报纸把议会的声音争分夺秒地传送到四面八方。议会之间的交流频频讨论各国议会所思所虑、所作所为。这些活动生动可感地向公众传播着代议制知识，输送议会消息。

我国公众较多地接触议会是近年以来的事情。但是，比较起来，我国对议会的研究、著述、报道迄今仍然微乎其微。我国公众对议会的了解大多还是零星的、片言只语的。

人民代表大会制度是代议制在我国的实现形式，人民代表大会是有中国特色的议会。我国社会主义市场经济的发展必将推动人民代表大会制度前进，促使人民代表大会日益有效地行使职权。为了积极、主动地建设人民代表大会制度，我们既要认真总结我国自己数千年宪政制度史，更要系统、具体地考察别国代议制、别国议会的情况。

发达国家实行代议制的经验教训尤有了解的必要。他们以生命和鲜血为代价，打垮封建专制，建立起由议会体现的代议制；在代议制确立后，面对现代社会的需要，他们又艰苦探索怎样调整议会与政府的关系，以使代议制在政府权力膨胀的今天再度焕发

生命力。显然，代议制的内在矛盾和变革在发达国家的宪政实践中开展得最为充分。聆听他们的欢呼和叹息，探究他们血的教训与成功的足迹，研究他们的成功和挫折，会给我们以宝贵的启示，使我们在人民代表大会制度的建设中少付代价，少走弯路。

若要了解议会，就应该首先了解英国议会。英国议会被誉为“议会之母”。英国在率先创建资本主义生产方式的同时，又率先创建了一套与之相适应的宪政制度，这就是以议会为实质性部分的议会制。英国议会之为议会之母，理由有如下诸项：

一、历史最长

若以1295年召集的模范议会为开端，英国持续不断的议会实践，迄今已逾700年。仅就英国议会历史之长而言，世界上还没有哪一个国家议会能望其项背。

英国议会历史的可贵之处还不仅仅在于其时间久长，而且在于它所经历的矛盾之深刻、复杂，在于它所积累的经验、教训之丰富，在于这700年议会实践所饱含的启示。

二、推翻封建君主制的斗争极为充分、成功

与大多数国家一样，英国曾经有过较长的封建社会时期，和与之相伴随的封建君主制。然而与众不同的是，还在封建君主制下，英国议会就顽强地破石而出，并且一直坚韧不拔地约束王权，直至将王权坚决地置于议会扼制之下。

封建英国的君主们有不少人倾向专制，有的是十足的专制君主，与议会的权力不共戴天。因而，英国议会要在天下只知有王权而不认议会权的时代约束王权，就不能不遍用各种方式与王权斗争，使议会会场成为庄严的角斗场。议员们向国王请愿、申冤；借国王的征税要求而指点朝政，抨击罪臣和恶君。当和平的议会斗争不能制止国王的专制行径时，议会指挥大军，与王军一决死战。议会甚至一举废除君主制而建立共和国。经过大约500年的

无数回合的较量，议会终于战胜君主制，架空王权，将君主改造为无自主行为能力的国家象征，使之为议会至上制服务。

英国议会战胜封建君主制为其他国家的类似革命提供了丰富经验，其中最受重视的是：运用议会的财政权蚕食王权、用战争打败王权、用架空术改造君主制。

三、创建新型选举制度

英国自封建社会时期既已形成了一套议员选举制度，且一直沿用至 19 世纪前期。封建君主制下的议员选举制便于国王召集议会，有利于官府和富豪操纵选举。

议会制下，议会需要建造自己的社会基础。从 1832 年起，英国议会持续探索，建立新型议员选举制。对选民的财产、性别要求逐步废除，年龄要求降低，以行政区划为依据而确定选区，并缩小选区之间的人口差异；18 岁以上的选民队伍建立起来，对议员候选人的财产、性别资格相应废弃，年龄要求降低，平民院向有志向的平民敞开了大门。政党成为竞选的组织者，它制定政纲、提出候选人、筹措竞选经费、鼓动选民，选举成为选民围绕政党的政纲和候选人而作出的授权选择。国家对选民、候选人、政党在选举中的行为予以规范，并对选举纠纷作出仲裁。一个选区选举一名议员，获简单多数票候选人当选。英国议会先于其他绝大多数国家而摸索建成上述新型选举制度，其中的不少要点为一个又一个国家议会所引用。

四、创建熔权制

议会从封建君主手中夺过统治权后，怎样行使统治权？英国与另外少数几个国家较早面临这一宪政课题的挑战，并率先作出英国式解答，即创建出熔权制。

英国式熔权制的主要特征表现在：政府成员由议会平民院多数党前座议员及其贵族院同党前座兼任；政府对平民院承担集体

责任和大臣个人责任；政府安排议会的立法工作。熔权制原本是英国议会为架空国王行政权、而由议会控制行政权所采用的，以图巩固议会至上制。始料未及的是，随着现代英国政府职责的膨胀，行使行政权的政府逐步操纵议会的立法权，导致议会的衰弱。

实践显示，英国熔权制与稍早于它而创立的美国分权制相比，诚然方便政府将其政策转化为法律进而推行之，然而它过度削弱了议会在国事决策程序中的作用，于议会的形象、地位不利甚多。有鉴于此，分权制下的美国国会愈益强悍地捍卫它的立法权和财政权；很多引用英式熔权制的议会日益警醒自己不要陷入议会之母有权无用的境地，它们针锋相对地提出必须增强议会在国事决策中的控制作用。

五、创立多数党与反对党模式

英国议会率先坦然地承认了政党在议会内的存在，并且按各党据有的议席的多少来规定其宪政职能。获平民院多数议席的政党即出面组阁，行使行政权，同时还获得组织平民院的立法工作和其他工作的特权。获得平民院次多数议席的政党即堂皇地成为领衔反对党，获得与多数党协商安排平民院议程的特权，并有权代表各反对党应辩政府的动议、声明等，还有权单独安排平民院部分时间的辩题，并领导平民院的若干关键的特设委员会。议席少于领衔反对党的其他各反对党也享有若干权利。总的看，多数党领导行政和立法，反对党则负责监督政府。采用上述多数党——反对党关系模式，英国议会利用议员们对功名的追求，使他们按其政党关系承担对应的宪政职责，打破了前政党制时期的政府——议会对阵关系，改而形成多数党、政府——反对党对阵关系，政治局面与宪政角色交叉起来。引用英式熔权制的国家议会大多同时引用了英国首创的多数党——反对党制度。

六、探索现代议会的职责

封建君主制下，英国议会的职责是：请愿申冤、决定朝廷的财政、立法、监督朝政、审理上诉案。

议会登上至上地位，现代福利国家的形成，熔权制的作用，所有这些促使英国议会重新确定自己的职责。现代，英国议会将下列各项视为自己的职责：立法、决定国家财政、推举政府、监督政府工作、审理公众的申诉、辩论国事、为选民办事、审理上诉案。实践表明，除了担任最高上诉法院外，议会之母所承担的各项职责符合现代社会对议会的期盼。故而，很多国家议会也将上述各项引为自己的职责。

七、创立议事规则

成员众多的议会，履行其多项职责，必须借助特定的方式、规则。英国议会从中世纪开始创立议事惯例，到逐渐明文制定议事规则，率先形成了一整套议事章法。

平民院以其永久议事规则为主体、以议事惯例、议长裁断、议事守则等为辅助的议事规则体系宏大、内容专深。它分门别类地规定了各个议事单位的组成、职责，完整的立法程序，质询办法，辩论办法，议事时间的安排，会议主席的职责，等等。

英国议会审议法案的议事结构日益不合乎现代对立法程序的民主、科学要求，被很多国家议会抛弃。然而，英国议会所率先创立的辩论制、质询制、年会制等却获得诸多国家议会的认同。

八、创设议会特权

英国议会在与封建君主的斗争中，为了保障自己不受威胁，不受干扰地开会，率先创设了议会特权。现代，议会特权对于防止议会外力量干扰、破坏议会开会，仍然不可缺少。正因为这样，众多国家议会仿效英国议会，设定了各自的特权。

九、探索议会专职化

中世纪的英国议会还只是兼职型的。为了维护议会的至上地位，有效地履行议会的现代职责，英国议会率先走上专职化道路。

英国议会的专职化建设涉及下述重要内容。第一，获得专用的办公场地和设施，并自主决定其发展。第二，议员领薪，并获得办公经费，配备助理。第三，设置门类齐全的助理和服务机构。第四，配置必需的辅助机构。第五，实行年会制。英国议会在专职化探索中，对于办公场地、开会时间等的重要性很早就有认识，其措施亦被证明为值得仿效；但在议员领薪、配备助理，为议会配置必需的辅助机构等问题上，英国议会却迟迟未得真谛，最后不得不引用别国议会的经验。

总之，英国议会之为议会之母，并不是说它提供给我们的全都是成功经验，而是说它率先探索了代议制之路。它在探索时间上早于各国议会，内容上极为系统深刻，其经验或教训因而都有定型力量，可供我们或借鉴，或引以为戒。

现代各国，多数实行类似英国的熔权制。所以，透彻了解英国议会后，我们认识这些国家的议会，乃至其宪政制度，就会容易得多。少数国家实行分权制，还有若干国家则实行介于熔权制和分权制之间的准分权制。了解了英国议会，会极大地帮助我们认识这两类国家的议会，乃至其宪政制度，因为它们都是有意识地引用英国议会制之长、补救英国议会制之短，而设计各自的宪政制度和议会。

目 录

序	(1)
第一章 议会的诞生	(1)
第一节 模范议会	(1)
第二节 国务需协商决定	(4)
第三节 贤达会议——贵族大会——议会	(8)
第四节 模范议会的宪政意义	(15)
第二章 中世纪议会的发育	(17)
第一节 征税	(17)
第二节 申冤与请愿	(21)
第三节 立法	(23)
第四节 监督国王及其大臣	(25)
第五节 议会两院议员的产生	(28)
第六节 议员的待遇	(32)
第七节 两院制的形成	(35)
第三章 宪政革命	(41)
第一节 武装的宪政革命的爆发	(41)
第二节 宪政新观念、新制度	(53)
第三节 光荣革命	(63)
第四节 习惯法、习惯法法院与议会	(68)
第五节 洛克的议会制理论	(71)
第四章 18 世纪初——20 世纪初	
含君议会制的成长	(75)
第一节 突飞猛进的国家	(75)

第二节	选举制度改革	(76)
第三节	架空王权	(85)
第四节	内阁制的形成	(93)
第五节	政党制出现	(106)
第六节	改造贵族院	(118)
第七节	黄金岁月的平民院	(127)
第五章	现代君主制下的国王	(142)
第一节	君主制概念	(143)
第二节	宪政理论上的君主制	(144)
第三节	宪政实际中的君主制	(149)
第六章	现代英国议员选举制度	(159)
第一节	关于选举的重要规定	(160)
第二节	选民	(164)
第三节	政党	(176)
第四节	候选人	(212)
第五节	社会各界的参与	(213)
第六节	1987 年大选简介	(214)
第七节	当选议员简析	(231)
第八节	英国议员选举制度改革压力	(240)
第七章	现代英国议员	(250)
第一节	议员的职责	(251)
第二节	代表观	(253)
第三节	选区工作	(261)
第四节	工作量	(273)
第五节	薪俸、办公经费、退休金	(280)
第六节	先当议员 后当大臣	(288)
第八章	平民院特权	(291)
第一节	平民院特权概说	(293)
第二节	平民院对惩处权的运用	(302)

第三节	平民院特权与党纪·····	(305)
第四节	平民院自主管理权概说·····	(307)
第五节	平民院对议员兼职谋利活动的管理·····	(308)
第九章	现代英国政党概要·····	(316)
第一节	党员概况·····	(317)
第二节	两大党的基本信条·····	(323)
第三节	议会党团·····	(332)
第四节	议会党团与议会外党组织·····	(351)
第五节	多数党·····	(358)
第六节	领衔反对党·····	(364)
第七节	自由民主党——第三党·····	(377)
第十章	现代英国议会大厦、议会任期会期、 平民院经费·····	(386)
第一节	议会大厦·····	(387)
第二节	议会任期、会期·····	(394)
第三节	平民院经费·····	(405)
第十一章	现代英国政府概要·····	(410)
第一节	现代英国政府构成·····	(411)
第二节	强化政府·····	(434)
第三节	全体大臣由多数党议员兼任·····	(437)
第四节	政府对议会负责,政府须保持议会信任·····	(440)
第十二章	现代英国立法的准备阶段·····	(447)
第一节	法律、法治、依法行政与政府领导立法·····	(447)
第二节	政府法案的建议与规划·····	(453)
第三节	政府法案的起草、审定和部署·····	(458)
第四节	议员法案·····	(461)
第十三章	现代英国议会平民院立法程序·····	(467)
第一节	议会与立法·····	(468)
第二节	平民院对政府法案的审议程序·····	(474)

第三节	平民院对议员法案的处理·····	(498)
第四节	平民院对私事法案、混合法案的审议·····	(506)
第十四章	现代英国贵族院·····	(513)
第一节	贵族院成员概况·····	(514)
第二节	贵族院的组织结构·····	(527)
第三节	贵族院的职权与功能·····	(542)
第四节	贵族院的专职化·····	(562)
第五节	贵族院改革·····	(566)
第十五章	现代英国立法流程总结·····	(575)
第一节	现代英国议会立法总流程·····	(575)
第二节	现代英国各界看立法流程·····	(588)
第三节	现代英国立法流程简评·····	(597)
第四节	现代英国议会的立法作为能否增强·····	(605)
第十六章	现代英国平民院的组织结构·····	(609)
第一节	平民院全院大会的极端重要性·····	(610)
第二节	全院大会的构成、议长·····	(612)
第三节	各方对全院大会时间的支配·····	(619)
第四节	全院大会的辩论·····	(629)
第五节	平民院的立法类委员会·····	(640)
第六节	平民院的部门委员会·····	(650)
第七节	平民院的其他委员会·····	(660)
第十七章	现代英国议会的财政工作·····	(666)
第一节	现代英国议会的财政理论·····	(666)
第二节	议会的征税程序·····	(672)
第三节	议会的拨款程序·····	(676)
第四节	平民院拨款程序改革·····	(682)
第五节	平民院对政府财政的监督·····	(685)
第六节	现代英国议会的财政控制力·····	(689)
第七节	对英国议会财政理论与财政制度	

	的几点评论·····	(694)
第十八章	现代英国政府对议会负责制·····	(697)
第一节	信任动议·····	(698)
第二节	政府集体负责制·····	(707)
第三节	大臣个人负责制概要·····	(712)
第四节	大臣说明制·····	(718)
第五节	由文官向平民院说明情况·····	(723)
第六节	“新步骤”对大臣说明制的挑战·····	(727)
第七节	非政府机构的说明制·····	(733)
第八节	大臣的辞职责任·····	(737)
第十九章	现代英国平民院的质询制·····	(743)
第一节	质询制的建立及质询定义·····	(743)
第二节	质询的功用·····	(746)
第三节	对质询的管理·····	(749)
第四节	质询实况·····	(757)
第五节	质询简论·····	(768)
第二十章	现代英国议会平民院的国家论坛作用·····	(774)
第一节	平民院是国家论坛·····	(774)
第二节	作为国家论坛的平民院·····	(779)
第三节	平民院的国家论坛作用值得肯定·····	(783)
第二十一章	现代英国平民院的议事公开制·····	(790)
第一节	议会议事是否可以报道·····	(790)
第二节	议会对报道议会的管理·····	(797)
第三节	传媒对议会的报道·····	(800)
第四节	平民院的文件公开制·····	(804)
第五节	平民院公开制度简评·····	(811)
第二十二章	现代英国利益集团与议会·····	(815)
第一节	英国利益集团·····	(815)
第二节	利益集团与政府的关系·····	(821)

第三节	利益集团与议会·····	(825)
第四节	利益集团作用简论·····	(835)
第二十三章	平民院助理制度·····	(837)
第一节	平民院助理及服务机构导论·····	(837)
第二节	平民院的助理机构简介·····	(846)
第三节	平民院各服务机构简介·····	(857)
第四节	议员的个人助理·····	(860)
第五节	平民院助理制度简评·····	(863)
第二十四章	现代英国议会平民院附属机构·····	(865)
第一节	审计总长及国家审计局·····	(866)
第二节	议会行政监察专员·····	(877)
第二十五章	平民院永久议事规则简论·····	(887)
第一节	议事规则概论·····	(887)
第二节	英国议会平民院的永久议事规则·····	(897)
第三节	平民院公共事项程序守则对公事类 永久议事规则的说明和补充·····	(906)
第二十六章	现代英国议会的决策作用应该增强 ——论威斯特敏斯特模式·····	(914)
附：	英国议会平民院永久议事规则（公事类）·····	(931)