

国外议会丛书

主编兼总策划 王晓民

德国议会

THE PARLIAMENT OF GERMANY

甘超英 编著



华夏出版社

德国议会

THE PARLIAMENT OF GERMANY

甘超英 编著

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

德国议会/甘超英编著. —北京:华夏出版社, 2002. 1

(国外议会丛书/王晓民主编)

ISBN 7-5080-2546-6

I. 德… II. 甘… III. 议会—概况—德国

IV. D751.823

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 069513 号

德国议会

甘超英 编著

出版发行: 华夏出版社

(北京东直门外香河园北里 4 号 邮编: 100028)

经 销: 新华书店经销

印 刷: 北京先锋印刷厂

版 次: 2002 年 1 月北京第 1 版

2002 年 1 月北京第 1 次印刷

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 10.625

字 数: 215 千字

定 价: 24.00 元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

写在出版之前

《国外议会丛书》是我国第一套分析研究国外议会制度的丛书，是全国人大常委会办公厅研究室编纂的介绍世界各国议会最新情况的大型工具书《世界各国议会全书》（已于2001年1月由世界知识出版社出版发行）的配套读物。

编写《国外议会丛书》的计划始于1998年年初。为满足社会各界，特别是各级人大代表、人大常委会组成人员和工作人员以及大专院校学生了解国外议会的需要，在全国人大常委会办公厅研究室国外议会研究特约研究员的倡议下，我们挑选了五大洲二十多个具有典型意义的国家和地区的议会制度作为研究对象，全面介绍、综合分析这些国家和地区议会制度的演变过程、议会的地位及议会与其他国家机关的关系、议会的产生、议会的构成与职责、议会的议事制度和程序、议员制度、委员会制度、议会助理机构、地方议会制度等内容，并介绍了部分国家议会改革情况。

《国外议会丛书》分两批出版，第一批7本，按国名的汉语拼音顺序是：《德国议会》、《俄罗斯议会》、《法国议会》、《韩国国会》、《日本国会》、《新加坡国会》、《英国议会》；第二批11本，包括《澳大利亚议会》、《加拿大议会》、《美国国会》、《南非议会》、《瑞士议

会》、《以色列议会》、《意大利议会》、《印度议会》、《东欧二国议会》、《拉美二国议会》、《欧洲议会》。

北京大学、中国人民大学、中央党校、中国社会科学院等著名教学研究机构的研究国外政治、法律制度的中青年专家学者和全国人大常委会办公厅研究室部分研究人员共同承担了写作任务。各书作者多数曾在所研究对象国学习或工作过相当一段时间,对所研究国的社会、政治、经济、文化及历史有较深的研究。为了编写好这套丛书,他们全面搜集了这些国家的各种资料,进行了深入的分析和研究,付出了辛勤的劳动,为学术界深入开展国外议会研究打下了一定的基础。

为了保证编写质量,我们成立了编委会,研究确定了写作要求和内容,统一了编写体例,并特别邀请许家现、何庆良等同志分别审改了书稿。为便于读者理解各国议会制度的特色,我们讨论、研究拟出了大纲,王瑞贺同志执笔撰写了导论,介绍了议会制度的起源、发展、类型、特征、功能等背景情况。此外,我们还成立了由我室研究人员组成的核改小组,详细核校了每部书稿。

全国人大常委会副委员长田纪云同志在百忙之中为这套丛书写了序言;全国人大办公厅领导对编写工作给予了相当大的支持和帮助。在此,我谨代表编委会及全体作者表示由衷的感谢。

福特基金会对这套丛书的出版提供了一定的资助,谨此致谢。

尽管在组织编写过程中我们做出了很大的努力,但仍存有许多不足,诚恳地希望读者提出批评和建议。



2001年2月12日

《国外议会丛书》序

改革开放以来,我国社会各界的对外交流与合作日益广泛和深入,人们了解国外政治、经济和社会发展的兴趣与日俱增,外国议会的活动及外国议会制度的发展等问题也引起人们广泛关注。

议会在各国政治生活中起着重要作用。议会制度的形成和变迁,是由各国经济基础与文化传统等多种复杂因素决定的,是和各国的社会制度与基本国情相适应的,也是各国治国经验的体现。因此,了解外国议会制度,是认识当今世界不可或缺的一个重要方面。

加强与各国议会的交往,是我国对外交往的重要组成部分。目前,全国人大常委会每年要接待数十个外国议会代表团,全国人大常委会和各专门委员会组成人员也出访不少国家,并参加各国议会联盟的活动。深刻理解各国的议会制度,可以加深相互了解、增进共识、促进友谊和合作。

全国人大常委会办公厅研究室组织中国著名高等学府及科

研院所长期从事法律、政治、国际关系等问题研究的专家学者精心编撰的《国外议会丛书》，是一套介绍较有特色的国家议会制度的系列读物，它根据不同国家议会的特点，通过案例和最新资料，全面、深刻地分析部分国家议会的发展、构成及运作情况。希望这套丛书的出版对了解和研究国外议会有所裨益。

田纪云

导 论

当今世界，议会被绝大多数国家看作是实现民主的基本形式。各国议会在结构和功能上有许多共同特征，但它们之间的不同，尤其是功能作用上的差异，也是显而易见的。近现代议会以威斯敏斯特模式为滥觞，至 19 世纪欧美各国普遍设立议会。世界范围内的议会普及完成于 20 世纪中叶。但不同的国家先后走过了不同的通往现代议会的道路，形成了各具特色的议会制度。至今，各国议会制度仍在演进和发展。

一、议会的定义和共同特征

议会，是一个统称，要给议会下一个公认而惟一的定义，是对议会机构进行总体研究所遇到的第一个难题。因为议会在各国的正式名称不尽相同，如日本称为 Diet，德国称为 Bundestag，丹麦称为 Folketinget，法国称为 Assemblée Nationale，等等。英语名称主要有三种：Parliament，Congress，Assembly。根据各国议会联盟 1997 年 5 月的统计，世界上正在发挥作用的国家议会（不包括地

方议会和区域议会组织)有 180 个。撇开名称上的差异不论,各国议会不仅在结构、规模、任期、程序乃至职权诸方面都有很大不同,在政治和社会生活中的地位和作用也存在着差别。如议会会期最短的只有 10 天,最长的达 225 天;议会的组成人员从十数人到数千人不等。“世界议会的大家庭是由各具特色的个别制度组成的,它们在规模、形式、范围和权力各个方面都有不同。每一个议会都是其历史制度、宪政结构和社会需要诸因素共同作用所形成的独特结果。”¹由此可知,要给议会确定一个广泛认同的定义是不切实际的。

学者们主要从功能和结构两个角度尝试给议会下定义,但这两种方法也各有局限性。

1. 功能性定义。尽管不同的议会具有一些相同或相似的功能,甚至这些功能表现为议会的基本特征,但由此很难确立议会的定义。理想的功能性定义应满足两个条件:涵盖议会普遍具备的主要功能;根据这些功能特征将议会与其他机构区别开来。

最为典型的功能性定义是把议会说成立法机关。无论是社会生活或是正式法律用语中,“议会”与“立法机关”互换使用是司空见惯的。这种带有浓厚权力分立色彩的定义,并不能全面、准确地描述议会的功能:一方面,立法虽然是议会的基本职能之一,但议会还有其他很多工作要做。即使像美国那样实行严格三权分立的国家,国会除了立法之外,也在履行诸如控制或监督政府等其他职能。一些学者还提出,在现代社会中,议会职能的中心正在由立法向监督转移。另一方面,议会之外的其他机构也在不同程度地履行造法功能,法律规范未必仅出自议会或立法机关。在普通法国家,法院的判例是重要的法律渊源;行政立法在现代法治社会

中创制法律规范的作用也很重要；在一些国家，议会在制定和修改宪法过程中只能起到部分作用，或根本无权过问修宪；通过全民公决立法的制度已在不少国家实行。政治学家波尔斯比(Polsby Nelson W.)对此提出过两个疑问：“我们怎样讨论一个特定政治体制下对制定法律影响甚微的立法机关？怎样能够将一个进行立法同时也履行其他职能的立法机关与其他也多少从事相同工作的各类机关区别开来？”²简而言之，有的议会或立法机关对法律的产生起不到作用，或起不到实质作用，而其他国家机关也有可能在立法方面发挥一定的功能作用，因此，不能用“立法机关”来定义议会。

另一个普遍的提法是用代表机关或代议机关给议会下定义。当代绝大多数国家已在宪法上将人民主权或“主权在民”视为政治制度的基本原则，而直接民主因其自身的缺陷并未成为普遍的政权形式，因此，议会作为实现间接民主的机关也是理所当然的事情。但这种定义也难以自圆其说。一方面，有些国家的议会或议会的一部分至今并不是代表民意的机关。被称为“议会之母”的英国议会的上院在近期改革之前就不是由选举产生的，改革之后也不全是选举产生的。美国国会的参议院，虽然是由选举产生，但代表的基础并不是人民的利益而是州的利益，即它所代表的不是“民意”而是“州意”。另一方面，其他国家机关也可能由人民选举产生，如美国总统是由选民直接选举，并不向国会负责，代议制的原则同样适用于它们。换言之，行政机关也可能是代表民意的机关。

第三个影响较大的定义是将议会说成国家权力机关或最高国家权力机关。日本国会在宪法上的定义是国权最高机关。更为普遍的是受“一切权力归苏维埃”原则和体制影响较大的前苏联、

东欧国家和其他仍沿用这种模式的国家，都将或曾将议会作为最高国家权力机关来看待。但这种称谓，很难成为议会笼统的定义。原因很简单，在权力分立的国家，议会和行政及司法机关在宪法上是平行的。在一些议会制国家，国家元首（国王或民选总统）并不是由议会产生的，究竟是议会至上还是国家元首至上呢？英国通过“王在议会中（the King in the Parliament）”来调和议会最高性和君权神圣的矛盾，而西班牙则确认了“国王与议会并行（the Cortes with the King）”的原则。在很多国家，议会不具有宪法上的最高性，或不是惟一具有最高性的机关。

2. 结构性定义。结构性定义的优势在于，它可以通过直接观察或经验分析的方法来确定议会的特征。波尔斯比认为议会具有以下结构性特征：官方性，基于其与人民的联系而主张自身的合法性，由众多的成员构成，成员之间形式上平等，集体决策，议事性等³。娄文伯格（Loewenberg, Gerhard）虽然也用相似的方法，但他的结论要简单得多。他认为所有议会都具有两个特征：一是它们的成员在形式上具有互相平等的地位，这区别于按照阶层制建立的组织；一是成员的权威来自他们有权代表社会的其他成员，用一个颇有争议的概念来说，就是具有代表性。⁴科普兰德和帕特森则从结构主义和功能主义相结合的角度来分析议会的特征，他们的定义是“以有拘束力和合法的方式为他人的利益活动并由其成员平等地作出集体的决策的个人的组合”⁵。

上述定义实际上是学者们见仁见智，从不同角度分析了议会结构或形式上的特征。概括这些特征主要是：（1）议会是国家机关，而不是社会团体和组织，具有官方机构的性质。（2）从法律上讲，议员并不是为自己的利益才参与国家政治的，即使不是选举

产生的议员,他们也是某个阶层、团体的代表,代表着某个方面的利益。正因为如此,议会才具有合法性,并且,它能够提供由它产生的其他国家机关所需要的合法性资源。(3)议会组成人员在形式上是平等的。这与行政机构的组织原则不同。值得注意的是,这是从法律上讲,而不是指政治生活的现实。如议长在有的国家政治生活中有举足轻重的作用,但在其他一些国家这个职位只具荣誉性或象征性,只能在议事程序方面发挥作用。与行政机构相比,议会成员之间的平等性是显而易见的。(4)议会是集体决定问题,而不是首长负责制或个人独断。议会作出决议是经多数同意获得通过的。亚伯拉罕·林肯总统在制定一项政策时曾遭到所有内阁成员的反对,但他宣布“十二票反对,一票赞成,通过”。这种事情在议会中是不可能出现的。(5)议会是通过会议形式,在讨论、审议之后才作出决定的。议员一般只有到会才能参加辩论和表决。新加坡国会在一次表决时,执政党有一票之差不能通过法案之虞,便将正在住院的一名本党议员抬到国会大厅参与表决。有的国家,法律规定了议员可以委托其他议员代为投票,但有严格的限制。(6)议会的决定具有法律拘束力。但是,值得注意的是,议会决定不一定具有最高法律效力。如在总统制国家,议会的决定有可能被总统否决。议会通过的法律也有可能因违反宪法被有权机关,如普通法院或宪法法院裁决违宪而无效。

二、议会的分类及差异

定义是要对议会的本质特征做出说明,而分类则要辨析议会之间的差异。共同特征是一些议会归为一类的基础,差异是一类区别于另一类的根据。分类的相对简单之处在于,可以只选择一

个或数个标准进行，而不必像定义那样追求一个概念的内涵和外延的确切。因而，学者研究角度和方法的不同，便有不同的议会分类。以下评价几种常见的分类。

1. 议会制议会和总统制议会。根据议会在国家宪政体制中的地位，即议会与行政机关关系的不同，可分为议会制议会和总统制议会。前者以英国为典型，后者是美国所代表的模式。这两种模式的议会是世界上最有影响力的议会，现代绝大多数国家的议会都不同程度地受到它们的影响。

在议会制政体，议会负责组成政府或内阁，行政权由首席部长或大臣统领的内阁实施。首席大臣或首席部长称首相或总理(Premier, Prime Minister 或 Chancellor)。典型议会内阁制的阁僚全部由议员兼任，但也有议会内阁制国家的内阁并不全是由议员组成，如意大利宪法上并不要求内阁成员是议员。政府的存在以议会信任为基础。一旦行政失去了议会多数的支持，政府必须辞职，继之以新的选举。联合王国奉行“议会主权(Parliament Sovereignty)”，是议会内阁制最早、最具代表性的形式。当这种模式被共和制国家采用时，因为没有国王的存在，他们的议会便被称为“纯粹议会制”和“议会共和制”。在历史上受这种制度直接影响的主要是一些西欧国家和英联邦国家。

总统制（也被称为议会总统平行制）议会是美国在总结英国经验的基础上，根据分权理论结合美国的政治实践创造的一个影响较大的议会制模式。在美国的制度下，国会的地位与总统是平行的。总统由公民选举产生，而不是国会决定。因而它只对宪法和选民负责，而不向国会负责。在美国之外，德国的魏玛共和国采用过这种制度；采用最多的是拉美国家；在非洲的一些国家也有一

定的影响,如佛得角和津巴布韦等;在亚洲影响较小,只有印度尼西亚和斯里兰卡的制度与此近似。

介于上述两种模式之间的第三种模式,称作半总统制,或半议会制半总统制。其特点是行政权由独立选举产生的总统和议会选出的首相及其内阁分享。起初,法国第五共和国创造了这种制度,而后,中欧和东欧的一些国家在政治体制变革以后采用了这种制度,如保加利亚和波兰。俄罗斯的制度与此颇为相似。虽然这种制度被认为是融合了总统制和议会制的因素,但也有学者认为,它在实际运作中,要么表现为议会制,要么表现为总统制。这主要是从议会与政党结合的角度考察议会实际运作得出的结论。如果总统和议会多数属于同一政党,这种制度实际上类似总统制;如果它们属于不同的政党,总统的权力将受到很大的限制,因而这种制度一定程度地像议会制政府。⁶

2. 两院制议会和一院制议会。这是按议会组织结构进行的传统分类法。当两种不同的组织原则构成议会制度的基础时,便产生了两院制。如在英国和加拿大的上院,沿用任命和世袭制,而美国的参议院(宪法原来规定的是由州立法机关产生)虽然根据宪法第十七条修正案,已由选举产生,但它不同于一般代议制的原则。两院制的作用主要在于增强议会整体的代表性,以反映社会多元化的利益。同时,也是权力分配的需要,用一院来牵制另一院,以实现权力和利益的平衡。在美国的制宪者们看来,共和政体中,立法权必然处于支配地位;因而形成了国会集权的威胁。为了限制国会可能产生的这一集权,也需要对国会进行限制。“制宪者们不满足于依靠对国会的外部制衡,便创造了严格的内部限制。这些限制的绝大部分来源于采用一个为每一个立法院提供截然

不同的权力基础的两院制结构。”⁷麦迪逊在制宪时就提出过“在共和政体中，立法权必然处于支配地位。补救这个不便的办法是把立法机关分为不同单位，并且用不同的选举方式和不同的行动原则使它们在共同作用的性质以及对社会的共同依赖方面所容许的范围内彼此尽可能少发生联系。”⁸

一院制的民主基础是单一的，即它是完全按照代议制选举方式产生的。其优点是有助于保证主权的不可分割性，同时也避免了议会内部的一种相互制约。

在两院制国家，议会两院的地位也不相同。如意大利议会的两院处于平等对称的位置，被称为纯粹的两院制。但在许多国家，下院都具有明显优于上院的地位，即日本所谓的“众议院优越主义”。还需说明，由于这是按议会的基本结构进行的分类，容易把握。但有些国家的议会也很难按此分类。如冰岛和挪威，它们的议会属混合制，即议会作为一个整体选出，再从全体议员中分离出一部分作为另一院，因此很难说它是一院制还是两院制。圣文森特和格林纳丁斯宪法规定，选举产生的众议员和任命产生的参议员共同组成众议院，并以一院方式共同集会，所以，它既可以说是一院制，也可以说是两院制。

两种院制模式孰优孰劣，莫衷一是，更难说哪一种代表着议会制度发展的趋势。从世界议会的总体情况看，一院制占多数，但大国实行两院制居多，如所谓“7+1会议”的参加国都实行两院制。有趣的是，正当人们看好两院制的时候，第二次世界大战以后又出现了一些新的一院制议会，另一些原来的两院又回到了一院制，如丹麦、瑞典和新西兰等。

3. 资本主义议会和社会主义人民代表机关或议会。这是按社

会制度进行的分类的,如中国、前苏联和东欧一些国家。但因为苏联和东欧国家议会制度的变化,这种分类已不再像以往那么流行。

4. 混合分类法。学者们在传统分类的基础上进行了新的尝试。其中非常有影响的是李伯特(Liphard Arend)在《民主的类型与政治》(Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries, Yale University, 1984)所作的分类。他将自行选定的21个“民主”国家分为一院制、两院制和混合制,然后,根据社会多元化的程度、大国和小国、联邦制和单一制、两院对称关系等因素将这三种基本类型进一步区分。这种分类将许多不符合西方民主标准的国家议会排除在研究之外,其代表性当然有限。

波尔斯比用结构主义和功能主义相结合的方法对议会进行了分类。他按议会功能发挥的程度和方式进行分类。一种是“立法型议会(transformative legislatures)”,它把社会要求全部转换为法律,其典型是美国国会;一种是“议论型议会(legislative arena)”,它作为政治争论的场所,其代表模式是英国议会。因这两种议会功能发挥程度的不同,又派生出“基本议论型(modified arena)”和“基本立法型(modified transformative)”。此外,还有温鲍姆(Weinbaum, Marvin G.)和米基(Mezey, Michael. L)从议会的政策形成能力和统治能力或组织领导机能两方面对发展中国家议会进行的分类,得出若干议会的类型。

三、议会的起源及发展

议会,最初以一种代表(他们不一定是由选举产生的)集会的形式出现,经过长期的演变和发展,最终作为民主的基本形式得以

在各国普遍确立。从议会起源及成长的过程,我们可以看到议会制度在各国不同遭遇和成就,以及形成各国议会模式背后的原因。

1. 作为古典民主形式的代表集会。代议制集会的起源可以追溯到人类历史的早期。公元前七世纪,古希腊贵族便以集会形式与国王展开了权力斗争。雅典的梭伦,还将公民大会改造为商定国是的四百人会议。罗马帝国成长起来后,沿用了这种集会模式,并使这种临时性或紧急性集会的形式固定下来。公元一世纪罗马帝国开始衰落时,公民大会的作用也开始式微。随着欧洲黑暗时期的到来,公民大会变得毫无意义。

2. 中世纪作为议会前身的等级会议。进入中世纪以后,贵族和君主的相互依赖程度又开始增强,贵族重新获得了以会议形式与国王争权的资格。在西班牙,等级会议到12世纪中叶已正式确立,甚至为第三等级及其附属阶层提供代表。作为议会之母的英国议会从起源上说可以追溯到盎格鲁—萨克逊时代的贤人会议(Witanagemot),但1265年由西蒙·德·孟福特(Simon de Montfort)召集的会议通常被认为是近现代议会的前身。孟福特本人也被认为是平民院的奠基人。真正使议会成为制度的是爱德华一世时的“模范议会”,这个国王也被称为“英国议会之君”。总体上说,这一时期,欧洲国家一方面由于以贵族为代表的各个阶层与封建国王斗争的需要,另一方面也因为一些国家议会的出现和成功,刺激了相邻国家议会机构的发展,等级会议在欧洲各国出现并向近现代议会发展。在德国是1255年,在法国是1302年。需要指出的是,这一时期的议会只能是一个会议,即使是在爱德华一世之后,议会也常常遭到废弃或为国王操纵。它们的成员不是由选举产生的,不是向人民负责而是忠实于国王。代议制的理念还不为