

外国议会制度比较研究

何翠凤 著

吉林大学出版社



外国议会制度比较研究

何翠凤 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国议会制度比较研究/何翠凤著. —长春:吉林大学出版社,
2006. 8

ISBN 7—5601—3514—5

I. 外…

II. 何…

III. 议会制—对比研究—外国

IV. D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 096483 号

外国议会制度比较研究

何翠凤 著

责任编辑 责任校对:张显吉

封面设计:青兰

吉林大学出版社出版
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行
吉林省九三彩色印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32

2006 年 8 月第 1 版

印张:9.875

2006 年 8 月第 1 次印刷

字数:248 千字

ISBN7—5601—3514—5

定价:26.00 元

序 言

(一)

“议会”一词来自法文，意思是“谈话”。有的国家称议会为国会，还有的叫代议机关或代表机关。在英国，称议会为 Palement，美国国会叫 Congress，法国议会称 Parment。从议会产生发展的历史及其所发挥的重要作用来看，它是先于政党而产生的一种社会政治现象，是现代世界各国普遍采用的一种政权组织形式，在各国政权体系中处于首要或重要的地位。议会作为一种社会政治体制，萌芽于古希腊罗马时代的奴隶制民主政体。真正意义上的现代议会制，是资产阶级革命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，适应资本主义生产关系发展的需要，依据三权分立和分权制衡的原则，通过制定宪法而建立起来的，是资产阶级反对封建专制统治的工具。巴黎公社是无产阶级建立新型的人民代表机关的尝试，十月革命后建立的一系列社会主义国家都借鉴了巴黎公社的经验，建立了人民代表机关，这是社会主义国家劳动人民当家作主，参与国家管理的最好的组织形式。

作为现代政权体系的核心和民主政治主要的制度标志，各国议会制度千差万别，各具特色，但从其得以建立的社会制度来分析，议会制度可分为资本主义议会和社会主义议会两种类型。战后独立的一系列发展中国家也都建立了自己的议会，根据其国家性质，也可将其归于以上两大类。

资本主义议会从性质上讲是一致的，但根据其结构、功能和

运行规则，又可分为议会内阁制政体下的议会、总统制政体下的议会、总统议会制政体下的议会和君主立宪制政体下的议会四种模式。

议会内阁制政体下的议会。又称熔权制下的议会制。在实行议会内阁制的国家，议会是国家权力机关，以英国、印度、意大利、德国、以色列、土耳其等国家较为典型。在这种体制下，获议会多数席位的政党或政党联盟可组成内阁，由多数党领袖担任内阁首长。议员与内阁成员可以互相兼职，有些国家则规定内阁成员必须是议员。内阁对议会负责，受议会监督，当议会通过对内阁的不信任案时，内阁必须总辞职，或提请国家元首下令解散议会，重新举行大选，由新议会决定内阁的去留。熔权制与美国式分权制相比，有利于政府将其政策转化为法律进而推行之，然而，这种制度在运行过程中容易削弱议会在国事决策程序中的作用，对于议会的形象、地位负而影响较多。因此，在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的时候，很多引用英式熔权制的议会日益警醒自己不要陷入议会有权无用的境地，它们针锋相对地提出必须增强议会在国家政权体制中的重要作用。

总统制政体下的议会。这种制度是按照三权分立、分权制衡的原则建立起来的，以美国、印尼、菲律宾和拉丁美洲一些国家为典型代表。在这种体制下，议会与总统一般都是由选民直接选举产生的，议会中的多数党或政党联盟与总统（政府首长）所属的政党并不一定完全一致。以总统为核心的行政系统并不对议会负责，而是只对总统负责，并服从于总统的决策。议会只能在有明显违法行为时才可以提出弹劾，而不能象在议会内阁制国家那样通过不信任投票使内阁总辞职，总统也没有解散议会的权力。议员与政府组成人员不能相互兼职。政府成员可向议会提交法案，议会通过的法案必须交由总统签署后方能生效，对于总统

拒绝签署的法案，议会以法定的多数再次通过后，可立即生效成为法律。因此，这种体制是严格按照三权分立、分权制衡的原则建立的、典型的分权体制。

总统议会制政体下的议会。这种议会体制是介于总统制与责任内阁制下的议会制之间，兼有二者特点的一种政权体制，有人称之为半总统制，这种体制以法兰西第五共和国及演变后的部分东欧国家为典型代表。在这种体制下，法律制议权同时属于总统和议会，议会有立法权，但议会通过的法律须经总统审核签署后，方可生效；总统可以要求议会对该项法律或该项法律的某些条款重新进行审议，议会不得拒绝。总统有权将某些法律草案直接交付公民表决。与总统制不同，在总统议会制下，总统不直接组织内阁，但有权任命总理，总理人选一般由议会中的多数党或政党联盟推荐，对议会负责，议会有权弹劾政府，弹劾案通过后，总理向总统而不是向议会提出辞呈，总统有权解散议会，重新举行大选。

君主立宪制政体下的议会。君主立宪制又称“有限君主制”。在这种体制下，君主（国王、皇帝、天皇等）为世袭国家元首，其权力由宪法规定，并受到一定限制。君主立宪制下的议会，目前大体有以下三种形式：一是君主是国家的象征，不直接掌握国家政权，而是由议会行使国家立法权，内阁行使行政权，并对议会负责，受议会监督，以英国、日本及北欧的部分国家为代表；二是二元君主立宪制政体，君主直接任命对其负责的内阁，并掌握行政权，立法权属于议会，君主对议会通过的法案有否决权，这种体制以明治维新到二次世界大战前的日本及尼泊尔等国家为典型代表；三是君主处于国家的绝对统治地位，直接行使国家行政权力。议会虽然大多具有立法权和半立法权，但多数仅具有民意机构或国王（皇帝、苏丹等）的咨询会议的性质。这类议会制以文莱及部分阿拉伯国家为代表。

社会主义国家的议会（有的不叫议会，为讨论方便，我们现统一用议会来称呼）都是建立在生产资料公有制基础上的，共产党领导下的人民政权的组织形式，是代表无产阶级和其他劳动人民当家作主，参与对国家经济和社会文化事务管理的机关，它们都继承了巴黎公社的原则。但是，由于各国政治、经济、历史、文化背景的差异，议会体制在各国的具体特征也各不相同。根据议会在各国政权体系中的地位和作用，我们可以把社会主义议会政体分为巴黎公社式、苏维埃式、代表团制、人民代表大会制和原东欧国家的国民议会制等。部分民族主义国家在完成推翻资本主义国家的殖民统治，建立独立民族国家的任务后，也按照社会主义政权建设的原则，建立了与社会主义议会制相类似的体制，这类国家也可归于以上各类。由于以后的有关章节要具体介绍社会主义议会制的类型，这里就不再详细介绍了。

（二）

现代议会制度虽然在具体表现形式上千差万别，但基本的、共同的方面也是显而易见的，概括起来主要有以下几个方面：

议会一般是由定期选举产生的代表所组成。议会制度比之封建专制国家的政权组织形式是一个历史性的进步，这种进步性的具体表现之一是，议会摒弃了封建君主制下的世袭制和等级制度，而实行普遍的、定期的选举制度。世界各国的议会，无论是实行一院制还是两院制，至少其中的一院是由选民按照普遍、平等和无记名投票的原则选举产生的，而且经选举产生的议员都有一定的任期。这种定期普选产生的议员必须与选举他的选民建立经常的联系，及时反映本选区选民的利益、呼声和要求，为本选区选民办实事，否则，他（她）在下一次的选举中就可能落选，被别人取而代之。因此，这种定期的普选制是议会的基本特征，也是议会民主制的一个重要特征。

议会在国家政治生活中居于核心和重要的地位。在封建专制制度下，国王（皇帝）集军事、政治、司法权于一身，具有至高无上的权威，根本不存在立法权与其他各项权力的分割。在现代议会民主制度下，国家政权虽然都是按照“三权分立”、“分权制衡”原则建立起来的，但立法、行政、司法三权在国家政治生活中的地位并不是完全平等的。议会作为代表公民普遍意志的机关，在与行政、司法机关的关系中居于特殊的地位。这里存在两种情况，一种是作为最高国家权力机关的议会，如英国、日本等。这些国家的有关法律都规定议会作为国家权力机关在国家政治生活中居于核心地位。在英国，内阁由议会产生，对议会负责，如议会通过对内阁的不信任案，内阁必须总辞职。议会不仅享有立法权，而且还享有对行政、司法机关的监督权。议会还可以做它认为必须要做的事情。英国是个不成文宪法国家，议会行为不受宪法约束，它可以像制定普遍法律一样制定宪法规范。另一种情况是典型的三权分立制国家的议会，如美国国会和拉丁美洲、东南亚部分国家的议会在国家政治生活中虽没有前一类议会享有核心和至上的地位，但与其它国家机关的地位亦不完全平等。如美国，国会虽无权产生行政、司法机关，但总统提名的司法、行政机关的领导人必须经国会认可，国家重要的决策及法案也必须经国会通过方可付诸实施，国会以 2/3 的多数可以否决被总统否决的法案等。这里，议会作为民意代表机关的地位丝毫没有减弱。

立法权是议会的基本职权。许多国家的宪法和法律都明确规定，议会是立法机关，甚至是国家唯一的立法机关，一切法律都必须经议会通过方能生效，但议会的立法活动必须按法定的程序进行。在议会是国家权力机关的国家，议会的立法权限一般都比较广泛，可以制定它认为应该由自己制定的所有法律。而在一些典型的三权分立制国家和一些部族制的国家，议会行使立法权的

范围相对要小一些，程序相对复杂一些。如美国宪法规定，总统可以否决国会通过的法案。有些国家的法律还明确规定了部族议会和非议会立法的范围等。

议会行使职权的基本载体是议会会议。议会和其它国家机关的最大区别，是议会各项职权的行使最终都要在议会的各种会议上完成，开会则具有权力能力，不开会则没有权力能力。各国法律对议会各种会议的举行及会期一般都有着明确的规定。根据各国法律规定及议会运作的实践，议会通常通过举行以下几种会议来行使职权：一是例行会议。这是指按照法律规定必须按时举行的会议，如日本规定，通常国会每年举行一次，会期 150 天。二是临时会议或非常会议。这是按照法律规定除例行会议之外，由法定的、特定的有权机关或人员因临时紧急需要召集的会议。临时会议在不同的国家有不同的规定，如法国规定，议会常会闭会期间，总理或一定数量的国民议会议员联署请求可召开非常会议。三是议会特别会议。特别会议通常是在议会因政治危机被解散的情况下，大选后举行的第一次会议。议会特别会议主要是为了解决因出现意外情况而需要解决的问题。四是议会委员会会议。通常是在议会举行会议或休会期间，委员会为审议议会交付的问题而举行的会议。许多国家都规定，议会对法案的审议必须首先在议会委员会进行，议会全体会议的审议必须在委员会审议的基础上进行。有的国家议会委员会会议有权对某项法案行使否决权，因此，议会委员会会议也是议会行使职权的一个重要环节。

(三)

议会作为资产阶级反对封建专制的工具和现代民主制度的重要支柱，在历史上发挥了十分重要的作用，作为与经济基础相适应的上层建筑的重要组成部分，议会制度具有鲜明的阶级特征。

资产阶级历史学家和法学家以议会的外部特征为依据，将其奉为“自由表达民意的场所”和“全民的代表机关”。一些民主社会主义者也认为，战后，随着现代民主政治的不断发展和世界格局的根本性变化，议会作为民主政治制度化的表现形式，具有超阶级的性质，工人阶级政党可以利用选举掌握议会多数席位，成为执政党，实行社会主义的政策，因此，议会是实现由资本主义向社会主义过渡的重要途径。马克思主义认为，资产阶级议会作为同生产资料私有制相适应的上层建筑的重要组成部分，是资本主义国家机器的关键环节，是资本主义民主制的核心。马克思主义还认为，资本主义议会民主制比之封建专制制度，是一个历史性的进步。首先，议会民主制是新兴资产阶级反对封建专制统治，建立资产阶级民主制度的一面旗帜。资产阶级在反对封建专制统治的过程中，以启蒙思想家的新思想、新理论为武器，按照“天赋人权”、“人生而平等”、“主权在民”等民主思想来改造旧的制度，它通过与封建王权的斗争和妥协，将封建的等级会议逐步改造为适合其需要的资本主义民主制的重要载体，在资产阶级反对封建统治的历史进程中，议会始终是一面旗帜，并通过议会把所有反封建势力团结在资产阶级周围，借助议会的立法活动，把本阶级的意志变成以国家强制力为后盾的国家法律。英国资产阶级革命胜利后，议会通过一系列立法活动，支持和鼓励圈地运动。在整个18世纪，议会共通过了2500多项圈地法令，这种现象被称之为“英国议会的圈地运动”。法国1789年立宪会议制定的《人权宣言》，将私有财产权宣布为神圣不可侵犯的天赋权利。大量的历史事实充分说明，资产阶级通过议会这面旗帜，加速了封建专制制度的崩溃和资本主义民主制度的确立。其次，议会在保证国家政权的协调运行方面发挥着特殊的调控器作用。资本主义议会制度的基本原则是分权与制衡的有机结合。这种分权制衡原则在不同国家的不同历史时期虽然有着不同的表现形式，但它的

基本目的是保证国家政治生活中不同的阶级、阶层和利益集团的利益都基本上得到体现，通过权力分立和制约平衡，不断协调各方的矛盾和冲突，保证国家政权体系各个环节的有机联系，确保整个国家机器协调有序地运行和国家政权的安全，以求得所谓的“长治久安”；再次，现代议会制对无产阶级政治斗争的发展亦具有不容忽视的作用。马克思、恩格斯、列宁等革命导师从对无产阶级争取自身解放的角度对议会民主制进行了深刻剖析，指出，没有议会制度，没有选举制度，工人阶级就不会有这样的的发展。因为议会制的议会和普选不仅为无产阶级提供了最好的政治动员的场所，而且客观上有了—个衡量无产阶级政治斗争进程的标尺。因此，列宁指出：“如果没有代议机构，那我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主”。（《列宁选集》第3卷，第211页）

（四）

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是马克思主义国家学说与中国社会主义政权建设实践相结合的产物，是适合我国国情的，组织人民当家作主，管理国家经济、政治和社会文化事务的政权组织形式。人民代表大会50多年发展的历史—再显示了它作为社会主义政治制度所具有的巨大优越性。胡锦涛总书记在纪念全国人民代表大会成立50周年大会上强调，坚持和完善人民代表大会制度，是发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的重要内容，是全党全社会的共同责任。因此，我们一定要坚持用马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论，深刻剖析、全面考察世界各国议会制度发展的经验教训，深入研究和探讨议会制度的发展规律，比较系统地了解各国议会制度的基本理论、基本内容及其在各国政权建设和民主政治建设中的重要地位、职能和作用，帮助我们进一步认识西方议会制的

本质和我国人民代表大会制度的无比优越性，进一步坚定坚持和完善人民代表大会制度的自觉性。同时，通过分析研究各国议会制度的基本理论和运行规则，可以帮助我们深入了解各国议会发展变化的历史和规律，以便更好地从中总结经验教训，学习借鉴那些实践证明行之有效的、可以为我所用的规则和机制，使我国的社会主义政权体制的健全和完善，人民代表大会制度的发展始终沿着正确的轨道前进，真正实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。由于我们对马克思主义国家学说的学习还有一定的差距，对各国议会发展史的研究还不够深入，对第一手资料的占有也还稍显不够，许多地方分析得不够全面，有些方面甚至还会有一定的偏差和不足。我们只是想通过这种形式的研究和讨论，起一种抛砖引玉的作用，依靠大家的力量，把这项工作做好，使我们的研究工作更好地为坚持和完善人民代表大会制度服务，为改革开放，实现依法治国，建设社会主义法治国家的宏伟目标服务。

考虑到目前关于我国人民代表大会制建设的论著比较多，限于篇幅，本书不再涉及我国人大制度和人大及其常委会建设方面的内容，仅介绍世界各国议会制度产生、发展和完善的历史，比较各国议会的结构和运行规则，以探寻议会制度发展的规律，为坚持和完善人民代表大会制度服务。

目 录

序言	(1)
第一章 三权分立学说与近代议会制的建立	(1)
第一节 “三权分立”学说：近代议会制的理论原则	(1)
一、自然法是“三权分立”学说的理论依据	(2)
二、“三权分立”学说的产生与发展	(3)
三、“三权分立”学说是议会制度建立的理论基础	(6)
第二节 议会制度的萌芽	(9)
一、古希腊城邦国家的议会民主制	(9)
二、古罗马议会民主制的几种形式	(12)
第三节 议会制是近代资产阶级革命的产物	(14)
一、近代议会制确立于英国资产阶级革命时代	(15)
二、北美独立战争时期诞生的美国议会制度	(20)
三、三级会议与法国议会制度的确立	(24)
第二章 马克思主义对议会制的评析和人民代表制的几种模式	(28)
第一节 马克思主义对议会制的评析	(28)
一、“议会形式只是行政权用以骗人的附属物而已”	(29)
二、普选制是资产阶级统治的工具	(31)
三、无产阶级政党对议会斗争和普选制的态度	(32)
第二节 人民代表制的几种模式	(34)
一、“议行合一”与巴黎公社的伟大实践	(35)

二、苏维埃制	(39)
三、前南斯拉夫的代表团制	(44)
第三章 议会选举制度	(50)
第一节 选举制度的形成和发展	(50)
第二节 议会选举的原则	(55)
一、普遍选举	(55)
二、直接选举	(56)
三、间接选举	(57)
四、平等选举	(57)
五、差额选举	(58)
第三节 选举人和候选人资格	(59)
一、选举人的资格限制	(59)
二、候选人的资格限制	(62)
第四节 选区划分及选票的计算	(65)
一、选区的划分	(65)
二、选票计算方法	(69)
第五节 竞选活动和选举监督	(80)
一、选举机构	(80)
二、选举经费	(82)
三、竞选	(85)
四、选举监督	(86)
第四章 议员（代表）	(90)
第一节 议员（代表）的性质和任期	(90)
一、议员性质的二重性	(91)
二、人民代表（议员）的性质	(93)
三、任期	(94)

第二节 职权与行使职权的原则	(95)
一、职权及其行使	(95)
二、议员行使职权的原则	(100)
第三节 保障制度	(103)
一、言论免责权	(104)
二、人身特别保护权	(105)
三、物质报酬领受权	(107)
第四节 议员的义务	(110)
一、忠于宪法，勤勉工作	(110)
二、不受强制委托	(111)
三、不得兼任他职	(112)
四、财产公开，清正廉洁	(114)
第五节 选民对议员的监督	(116)
第五章 议会的职权	(119)
第一节 会议是议会行使职权的基本平台	(119)
一、议会会议的形式	(120)
二、议会会议的召集	(122)
三、议会会议的会期	(124)
四、议会会议的表决	(126)
第二节 立法权是议会的主要职权	(127)
一、法案的提出	(128)
二、议会委员会审议	(130)
三、全院大会审议	(131)
四、立法修正案制度	(134)
五、两院协商和元首签署	(136)
六、公民和利益集团对议会立法的参与	(138)
第三节 监督权及行使	(144)

一、议会监督方式举要·····	(145)
二、社会主义国家人民代表机关的监督制度·····	(162)
第四节 决定权和司法权·····	(170)
一、人事决定权·····	(170)
二、财政决定权·····	(172)
三、决定缔结国际条约和协定·····	(174)
四、决定战争和戒严·····	(174)
五、司法权·····	(175)
第六章 议会的组织 ·····	(178)
第一节 议会的领导机构·····	(178)
一、议会的基本结构·····	(179)
二、议会的领导机构·····	(182)
三、议会党团·····	(186)
第二节 议会委员会·····	(188)
一、委员会的设置与分类·····	(189)
二、委员会的组织·····	(193)
三、委员会的职权·····	(196)
第三节 议会的工作机构·····	(199)
一、研究咨询机构·····	(199)
二、审计机构(局、署)·····	(204)
三、行政监察机构(专员、署)·····	(207)
四、美、法、日、俄四国议会办事机构的设置·····	(210)
第七章 政党制度及其对议会制度的影响 ·····	(216)
第一节 现代政党制度是议会制度发展的必然结果·····	(218)
一、现代议会制度的建立为政党制度的确立奠定了基础·····	(218)

二、现代政党制度在西方主要国家的确立·····	(219)
第二节 西方国家政党对议会的控制·····	(223)
一、议会中的政党组织·····	(224)
二、政党对议会选举的操纵·····	(226)
三、政党对议会决策与立法的干预·····	(229)
四、在野党通过议会实现对政府的制衡与监督·····	(234)
第三节 社会主义国家的政党制度及与代表机关的关系 ·····	(236)
一、无产阶级政党的产生及其发展·····	(236)
二、社会主义国家执政党的领导地位是历史形成的 ·····	(239)
三、无产阶级政党对国家事务的领导主要是通过代表机关实现的·····	(241)
四、代表机关是无产阶级政党与非马克思主义政党合作的重要渠道·····	(244)
第八章 地方议会制度概述·····	(246)
第一节 地方议会的发展与类型分析·····	(246)
一、地方自治制度是地方议会产生的基础·····	(246)
二、地方议会类型分析·····	(250)
第二节 地方议会议员·····	(254)
一、地方议会议员的选举·····	(254)
二、地方议会议员的待遇和与选民的联系·····	(259)
三、对地方议会议员的约束和监督·····	(262)
第三节 地方议会的职权·····	(264)
一、地方议会的不完全立法权·····	(264)
二、地方议会的监督权·····	(268)
三、地方议会的管理权·····	(271)