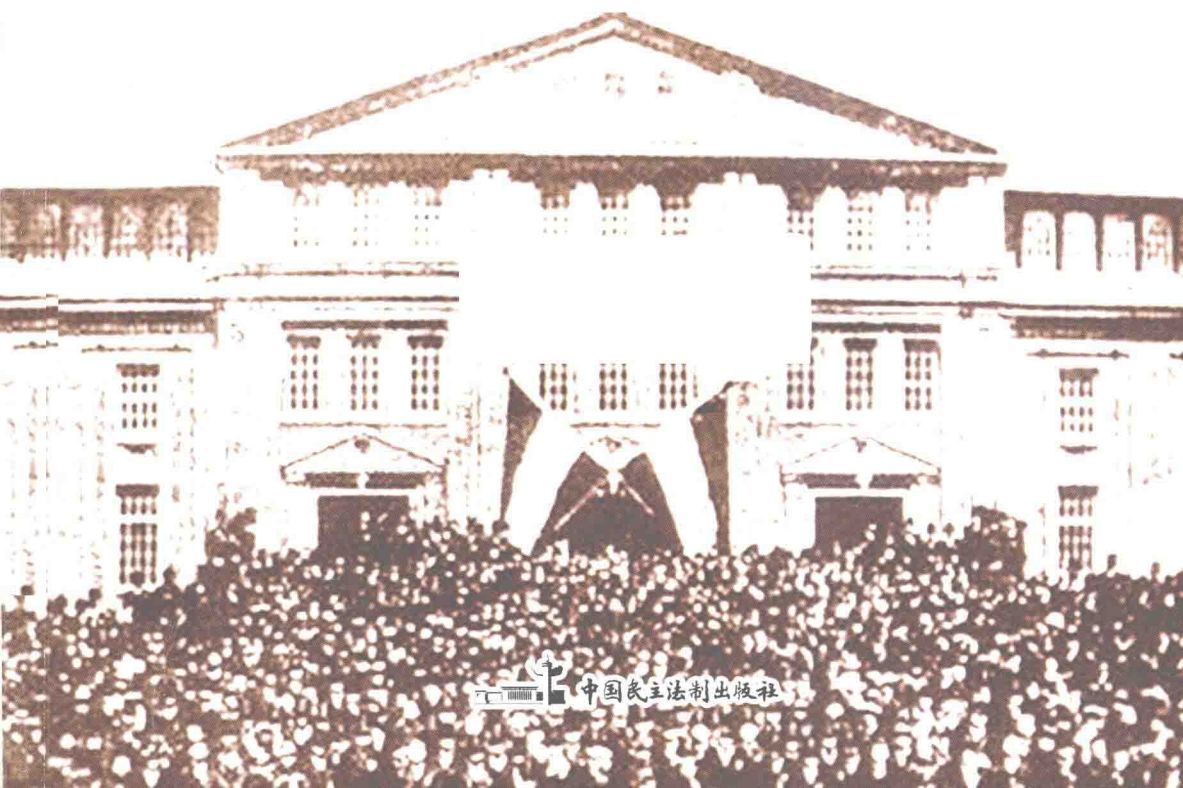


民國國會簡史

MINGUO GUOHUI JIANSHI

王敏 著



中国民主法制出版社

民國國會簡史

MINGUO GUOHUI JIANSHI

王敏 著



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

民国国会简史/王敏著. —北京:中国民主法制出版社,
2015. 4

ISBN 978-7-5162-0779-6

I. ①民… II. ①王… III. ①议会—历史—研究—
中国—民国 IV. ①D693. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 065644 号

图书出品人:刘海清
出版统筹:赵慧
责任编辑:胡天



书名/民国国会简史

MINGUOGUOHUIJIANSHI

作者/王 敏 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)

电话/(010)63056573 63058790 63055259(总编室)

传真/(010)63056983 63058790

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/19.75 字数/300 千字

版本/2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

印刷/河北省永清县金鑫印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0779-6

定价/38.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

第一章 国会的史前史：买椟还珠的清王朝

- 1 第一节 国会的概念和涵义：民主思想的成果和载体
- 1 一、国会的定义：民主与代议制是国会的两大基础
- 4 二、英、美、法、德、日五国议会：四种模式
- 4 (一)英国议会：君主立宪的榜样
- 6 (二)美国国会：宪法架构下的立法机关
- 8 (三)法国国民议会：半总统制下的代议机关
- 9 (四)德、日两国国会：从二元君主立宪到“二战”后的议会内阁
- 12 第二节 议会思想在中国的传播：宪法和国会成为救亡图存的手段
- 12 一、议会思想的传入：对议会的认知限于表象
- 14 二、议会思想的影响：第一次提出开设议会
- 16 三、议会制度的引入：首次作为政治纲领被提出
- 18 第三节 议会政党在中国的准备：引导潮流的立宪派
- 18 一、清末新政：造就了立宪派
- 20 二、立宪团体的成立：政党的前身
- 22 三、国会请愿运动：引领时代潮流的立宪派
- 24 四、立宪政党的成立：中国政党合法化的标志
- 25 第四节 议会制度在中国的准备：历史上最艰难的一小步
- 25 一、清末新政：预备立宪的基础
- 26 二、预备立宪：成果意义非凡
- 29 三、咨议局与资政院：议会民主的初次实践
- 29 (一)各省咨议局：地方议会的雏形
- 30 (二)资政院：国会的准备

32	第五节 议会民主与传统政治的本质区别:革命的必然性
32	一、中国传统政治的本质:皇权与民主无缘
34	二、愚蠢的清王朝:一再丧失机会
36	三、一场论战:改良还是革命?
37	第六节 大清帝国的政治遗物:名义仿效西方,实际仿照日本
37	一、《钦定宪法大纲》:抄袭日本的专制之作
39	二、《十九信条》:留在纸面上的政治遗产
41	第七节 孙中山和同盟会:革命党的精神领袖和共和民主的推动力量
41	一、革命思想的兴起:孕育了革命党
43	二、孙中山:创建了“三民主义”理论体系
45	三、同盟会:铁血革命到底
47	小结:买椟还珠的“预备立宪”

第二章 国会的前身:比本尊更理性、有序和有效

49	第一节 各省都督府代表联合会:仿效美国制宪会议的成功范例
49	一、各省都督府代表联合会:中华民国的制宪会议
53	二、代表联合会的组织与议事制度:粗具某些议会特征
56	第二节 《临时政府组织大纲》:具有临时宪法性质的政府组织法
56	一、临时政府组织大纲的制定:炮火催生的临时性宪法文件
57	二、《临时政府组织大纲》的修改:治国理念的冲突
60	第三节 临时大总统:伟人把握机遇,时势胜过英雄
63	第四节 南北议和与五色国旗:留住一个主权、版图和人口完整的中国
63	一、南北议和:和平、统一建立民主共和国
67	二、国旗之争:“五色旗”胜出的意义
69	第五节 南京参议院:国会的希望所在
69	一、参议院成立:争议不断的政治活动场所
74	二、参议员的构成:党派与分歧
76	三、参议院的运行:取得的主要成就
80	四、参议院的组织与议事制度(一):进一步得到完善

81	第六节 《临时约法》：从美国模式到英法模式
81	一、内容与特点：实行“三权分立”制度的临时宪法
83	二、历史作用：主权在民的思想观念和国家制度得到确立，从此后专制复辟成为历史反动
84	第七节 北京参议院：国会的雏形
84	一、参议院北迁：与南京参议院的异同
87	二、参议院的政党：党争影响了国家的运转
93	三、参议院的功绩：为第一届国会作了必要的铺垫
95	四、参议院的组织与议事制度（二）：俨然一副国会模样
98	小结：人心所向的历史大势

第三章 国会的真面目：风雨飘摇的权力场

100	第一节 国会组织法和议员选举法：议会制度的美妙构想
100	一、法律的制定：充满争议的过程
103	二、国会的职权：繁琐的行使权力方式
104	三、国会的议事制度：规定更为严谨和详尽
105	四、国会的组织机构：更加严密健全
107	五、议员选举：设定资格与条件限制
108	第二节 国会议员选举：破天荒式的西方民主试验得大于失
108	一、各政党的政治主张与选举活动：操控选举现象普遍
110	二、议员选举过程：组织工作卓有成效
113	三、选举结果：统计数字出入较大
115	第三节 宋教仁与内阁制：议会政治（政党政治）的失败之路
115	一、宋教仁与鄂州约法：临时约法的蓝本
116	二、内阁制主张：与孙中山政治理念不同
117	三、改组同盟会：宋教仁实际领导国民党
118	四、宋案迷雾：议会政治失败的征兆
120	第四节 第一届国会：代议制民主从光荣到陨落
120	一、国会开院典礼：宋教仁案阴影笼罩
121	二、国会运转：骇浪行舟的旅程

123	三、国会自身建设：姗姗来迟
125	第五节 国会与总统：权力争夺战的对手
125	一、权力归谁？韬光养晦的袁世凯谋定而后动
126	二、选举大总统：以武力胁迫达到目的
128	三、干预制宪：失败后取消国会
130	第六节 国会与内阁：倒阁是国会打击总统的手段
133	第七节 国会与政党：在国会内部争夺政党利益
133	一、进步党成立：国会两大党开始出现
135	二、国民党分化：失去了国会第一大党的地位
137	三、公民党出现：民国政党政治的终结
138	第八节 国会与宪法：想把总统权力限制在法律框架之内
138	一、宪法起草过程：焕然一新的起草效率
141	二、争夺制宪权：国会空前一致维护专有利制宪权力
143	三、宪法草案内容：“超议会制”的理想主义设计
146	第九节 袁世凯其人：不知共和为何意的旧式权谋术高手
146	一、袁世凯生平：孱弱国度里的军政强人
150	二、袁世凯才干：治世能臣，乱世奸臣
153	三、后世评价：一失足成千古恨
157	小结：国会的批判

第四章 国会的衍生：五花八门的形式和光怪陆离的表演

159	第一节 国会的孽生：阴魂不散的皇权奴才
159	一、政治会议：从政治层面上断绝国会的起死回生
162	二、约法会议与新约法：从宪法层面上宣告《临时约法》的死亡
164	三、参议院和立法院：拥戴袁世凯复辟帝制的御用机关
167	第二节 国会的恢复：蓦然回首还是一场梦
167	一、第一届国会恢复召开：各股政治力量角力的结果
171	二、国会“不党主义”：派系林立的国会
175	三、国会派系之争：更甚于第一期常会的党争

179	四、府院之争与对德宣战：国会加入群殴
184	第三节 国会的衍生：再次失去了正义和荣耀
184	一、广州国会非常会议：孙中山的“护法国会”
190	二、新参议院和第二届国会（新国会）：段祺瑞的御用“安福国会”
194	三、第三届国会（新新国会）：徐世昌的“流产国会”
196	第四节 国会的回光返照：沦为“猪仔”的议员
196	一、第一届国会第三次常会：十年不死后的复活
197	二、“民六”、“民八”议员之争：最后用钱解决了
198	三、议长选举：直至国会消亡也没有选出来
200	四、国会派系：政党制度的堕落
202	五、罗文干案：总统与国会违法倒阁
205	六、驱黎政变：国会成为遮羞工具
208	七、曹锟贿选：国会不遗余力
211	八、国会制宪活动：以出席费为动力
213	九、第三期临时会：声名狼藉的无良国会
216	十、国会的终结：此后的代议机关不敢再用“国会”名称
219	总结：国会不能承受之期盼

第五章 国会的墓志铭：它来过，笑过，哭过，它走了

221	第一节 盖棺定论：民国国会走过的历程
225	第二节 原因分析：民国国会为什么不能存活
229	第三节 议会道路失败后的历史选择：开辟了一条社会主义道路

附录

234	民国国会大事记（1911年10月10日—1925年4月26日）
-----	--

第一章 国会的史前史：买椟还珠的清王朝

中国自 1840 年鸦片战争以来，逐步沦为西方资本主义列强的殖民地、半殖民地，被迫纳入到世界资本主义体系中，中国社会也由此开始了由封建传统向现代社会的迈进。中国的现代化起步是从 19 世纪 60 年代洋务派官僚为“坚甲利兵”而引进西方技术开始的。随着洋务运动的兴起，中国资本主义的出现和民族资产阶级的诞生，中国开始有了比较自觉学习西方政治制度以变革中国传统封建专制制度的要求和主张，从而把中国人学习西方的主题从器物层面推向制度层面。在此大背景下，国会开始登上中国近代政治思想和政治制度的历史舞台。

第一节 国会的概念和涵义：民主思想的成果和载体

一、国会的定义：民主与代议制是国会的两大基础

要定义国会，首先需要了解两个名词：一个是民主，一个是代议制。

民主是什么？不同的历史时期、不同的社会状况、不同的国家形态、不同的理论学说以至不同的人们，有不同的理解，没有一种放之四海而皆准、天下均一致认同的东西。但我们可以从考察民主的起源，来原则性地诠释民主的核心思想和表现形式。

民主（Democracy）一词，一般说法是在公元前 5 世纪于古希腊出现的，源于古希腊文 demos（人民）和 kratos（权力或者统治），从其字面含义上看，代表着人民权力、人民统治的意思。根据史书，最早的民主记载出现在公元前 575—550 年间的古希腊希俄斯岛上，当时岛上的人们用大会投票决定所有重要事情。公元前 5 世纪，在雅典城邦时期，所有的雅典公民（妇女和奴隶除外）都有资格投票决定创立法律、向某个国家开战，所有公民都可以在公民大会上演讲。这就是人类有记载的早期民主。此后，不管几千年来，人民的含义、范畴发生了什么变化，统治的方式、方法又有什么变迁，万变不离其宗，民主一词的核心思想，就是“人民统治”，由“人民”统治着一个城邦、一个城市，或者一个村落、一个部族、一个地区、一个社会，以及一个国家。

雅典人为了总结他们“人民统治”的做法和成就,就在公元前508年发明了“民主”一词,用来定义他们的一系列“人民统治”的政治措施。这些政治措施,包括召开公民大会,公民大会拥有无上权力,权力范围包括城邦的所有公共事务;全体公民直接参与立法和司法活动;官员通过直接选举、抽签和轮流等多种方式产生;官员与普通公民一样不享有任何特权等等。所以,我们现在说民主一词,其实是指两个方面:一个是民主的核心思想,也是民主的内容,就是“人民统治”,人民当家作主;另一个则是民主的各种手段和措施,是实现和保障人民统治、人民当家作主这个核心思想的各种社会制度、政治制度 and 国家制度,它是民主的重要组成部分,我们称之为民主的形式。

在雅典的黄金时期,雅典的霸权遍布古希腊城邦,雅典人也鼓励将其民主制度流传推广至国外。这使得许多雅典的同盟和隶属国家也采纳了民主或准民主的制度。不过在后来爆发的伯罗奔尼撒战争中,由雅典领导的民主国家同盟与斯巴达领导的国家同盟互相对抗,最后斯巴达获胜,废除了所有希腊城邦的民主制度。雅典民主制度随之中断。直到17世纪,随着中世纪封建专制统治的终结,民主制度才重新出现,经过几世纪的不断发展,并在20世纪形成了现代民主的浪潮。

代议制是指一个国家的公民通过选举代表组成代议机关行使国家权力的制度。“代议”就其词义而言是“代表商议”“代表议事”,即指某人代表某一特定的群体,同另一些代表其他群体的人,就彼此共同面临的问题(事务)进行商议、讨论,必要时共同做出决定,以便采取一致行动。现代国家普遍实行代议制,代议机关一般被称之为国会或者议会。代议制与国会(议会)的概念是紧密关联、不可分割的。

代议制一般说法起源于古罗马共和国的元老院。公元前510年,一群古罗马贵族在驱逐了国王后,创制了一套宪法制度,规定权力由罗马元老院所掌握,每年由百人会议选出两位执政官共同执政。这应该是代议制的政治雏形了。也有一种说法认为代议制最早亦产生于古希腊的城邦共和制国家。在公元前8世纪到公元前4世纪,古希腊地区还出现了许多城邦制国家,它们有别于雅典城邦的公民大会,而是以执政官和贵族会议等国家政权组织形式进行统治,在人类历史上形成了代议制。代议制本质上也是一种民主,它有别于直接民主制,是一种间接民主。当然,不论是古罗马的元老院还是古希腊的城邦共和国,在这种原始的代议制政治中,广大的底层社会如妇女和奴隶并没有任何的权力,这同雅典的民主制度下妇女和奴隶没有

任何公民权力是一样的。

代议制作为一种比较成形的政治制度,形成于13世纪的英国,其标志是英国议会的形成。它的一些基本要素是在中世纪漫长的历史过程中逐渐孕育形成的,有着悠久的历史 and 复杂的发展过程。除英国外,中世纪欧洲一些封建城市共和国亦相继出现了代议制度,如法国的“三级会议”、德国的“帝国议会”。但是这些代议制形式多于内容,本质上还是封建专制,不能称为真正意义上的代议制度,或者说,并不是资产阶级的代议制。

中世纪欧洲代议制有三个显著特点和成就:一是法理上,它确认了政治权力源于并且属于整个社会,这是代议制民主的前提,亦即“政权源于社会”,后人称之为政权的“民授理论”。二是原则上,它确认了权力的行使必须得到整个社会某种形式的同意。12世纪罗马法对此有一个十分精确凝练的表达,即“关涉大家的事需要得到大家的同意”。这一箴言成为代议制民主的基石。三是方式上,它确认了政治权力的代理制,通过选派代表的形式行使整个社会的权力。因此我们说,代议制民主思想及制度轮廓,早在中世纪时期即已基本形成。

这三个特点,后来成为代议制民主的基本内容,即:权力源于人民;权力的行使必须得到人民的同意;人民选举代表来行使权力。

但欧洲中世纪代议制民主思想与近代西方代议制民主思想还是有着本质的区别的。主要表现在:一是中世纪的代议制民主思想,政治权力还不是源于并且属于“人民”的,而是源于并且属于“社会”的,这个“社会”是等级、领地、教会、教区、城市、修道院、行会等组成的政治共同体。二是中世纪的代议制民主思想,还没有形成人人生而平等的政治观念,人是不平等的,代表权也是不平等的。三是中世纪的代议制民主思想,是与中世纪专制思想并存的,民主理论还很粗糙,很容易受到专制思想的曲解,并一度受到专制思想的压制。只有到了17世纪以后,以社会契约论为理论基础,以人人平等的政治权利为基石,以间接民主和严格复杂的民主程序为特征的近代代议制思想,才开始真正形成。

综上所述,“代议制政体的内涵就是,由全体人民或大部分人民,通过他们自己定期选举的代理人行使最后控制权。这种权力一定存在于第一种政体中的某个地方。他们必须彻底掌控这个最后的权力。无论什么时候只要他们愿意,他们必定就是驾驭政府一切运作的主人。”“理论上最好的政府形式就是这样一种政府:主权或作为最后手段的至高控制权力归属于社会整个集体;任何一个公民不仅对行使这种最终主权有发言的权力,而且,至少

在某些时候,被要求能在政府参政议政中发挥作用,亲自履行某种地方的或一般的公共职责。”“一个完美政府的理想类型一定是代议制政府。”^①

了解了民主和代议制的概念、内涵,自然就不难理解国会的定义了。国会,亦称议会,即是上述代议制民主思想的成果和重要表现形式。它的定义可表述如下:“议会是由全体公民根据普选原则选举代表组成的民意表达机构,它代表人民参与国家大政的决策,是主权在民原则的体现,议会作为国家最高权力机关,是独立于政府之外的政治机构,它虽不直接负责国家的行政事务,但行使立法权和对政府及行政部门的监督等权力。”^②它通常指一个国家的立法机关,是近代西方资产阶级国家的一种政权组织形式。

二、英、美、法、德、日五国议会:四种模式

现代意义上的国会最早起源于英国的封建等级代表会议,并于17世纪英国光荣革命后,从封建性质的等级代表会议逐步发展成为近代意义的议会。英国议会,以“三权分立”原则为依据而设立,是资产阶级议会制度的重要组织形式。

“三权分立”最早是一种政治学说,是孟德斯鸠在自柏拉图以后的西方政治哲学家(其中包括亚里士多德、洛克等)的分权理论的基础上提出来的。其核心就是主张以权力制约权力,将国家权力分为立法、行政、司法三部分,由不同的国家机关或者不同的人来掌握和行使,使它们互相制约平衡、彼此分立,以防止对权力的滥用和保障政治自由。在实行“三权分立”的议会制国家,议会被看作是国家政治活动的中心,一般具有国家立法、监督政府以及决定国家财政税收、对内对外各项政策等权力。

(一)英国议会:君主立宪的榜样

英国议会创建于13世纪,迄今已有700多年的历史,被称为“议会之母”。英国议会的起源可以追溯到公元5世纪到7世纪的盎格鲁-撒克逊时期由国王和贵族代表共同组成的“贤人会议”。贤人会议的主要职能是辅助国王处理国家大事和根据世袭的原则来确定王国的继承人。诺曼王朝时,威廉一世创造了与“贤人会议”相似的机构“大会议”,在大会议下建构了一个小会议,小会议是大会议的核心机构,它由王室事务总管、保安长官等高级宫廷大臣组成,并且集立法、行政、司法于一身,也称“御前会议”。它被看

^① [英]约翰·穆勒著,段小平译:《代议制政府》,中国社会科学出版社2007年版,第129页、第79页、第105页。

^② 张睿丽著:《议会政治与近代中国政治变迁》,中国社会科学出版社2009年版,第37页。

作是英国议会的前身。

1215年,为了反抗国王过分的税收,贵族们发动起义,迫使国王签订了英国史上有名的《大宪章》,其主要目的是明确国王、贵族的封建权利和防止国王侵犯这些权利。《大宪章》是欧洲封建社会中第一个限制王权的宪法性文件,它开创了英国以至西方国家依法限制王权(行政权)的传统。1258年在牛津召开了一次称为“国会”的会议,它首次提出了政府主要大臣要对国会而非国王负责以及定期召开议会的原则。由于牛津国会把全部权力都交给了封建大贵族,引起了市民、骑士和自由土地占有者的不满,为了争取这些人的支持,叛乱贵族西门·德·孟福尔于1265年召开了由贵族、市民和骑士参加的等级代表会议,其被称为英国国会的开端。1272年英王爱德华一世召开了史称“模范国会”的会议,它标志着英国议会制度在英国国家制度中的地位和传统得到了稳固。到了15世纪,英国国会获得了真正的立法权。

17世纪,英国资产阶级革命爆发,通过了《权利法案》《王位继承法》,初步确立了英国实行君主立宪制。两个法案以明确的法律条文,限制国王的权利,保证议会的立法权、财政权等权力,使议会成为英国权力的中枢。主要表现在以下两方面:一是巩固并扩大议会特别是下院的职能和权力。未经议会同意,国王不得终止法律生效和废除法律。只有得到议会同意,国王才能征税。议会实行自由选举。议会中有言论和辩论的自由。《王位继承法》为阻止国王对议会活动的操纵,还规定凡担任任何隶属于国王的有报酬职务或职位者,以及向王权领取抚恤金者,均不能成为平民院议员。国王的赦免对下院弹劾案无效。一切法案只有经过议会同意才具有法律效力,国王必须严格按照国家的法律来治理国家。二是使政府(原为枢密院,后为内阁)向国王负责逐步转为向议会负责,特别是向下院负责。下院可以通过提出弹劾和废黜法案的办法,追究政府国内外政策失败的责任。这就使得内阁在执政时尽可能实行议会赞成的政策,逐渐为议会所监控,也迫使国王开始吸收议会中多数党的领袖参加内阁。如果国王任命的大臣得不到议会的支持,他们就应该辞职。这样,封建时代的君权神授遭到了彻底的否定,君主权力由法律赋予,受到法律严格的制约。

光荣革命的成功,结束了英国的封建专制制度,使得英国走上资产阶级政治民主化的道路,有利于资本主义的发展。它实质上是人民权力的高涨,国王权力的衰落,代表了历史发展的趋势,是历史的一大进步。英国是世界上第一个建立君主立宪制的国家,这一制度的确立和不断完善,不仅对巩固资产阶级在英国的统治起了巨大的作用,而且对其他国家的资产阶级建立

新的制度,有着巨大的影响。

为了保障英国资产阶级革命的胜利果实,革命成功以后,英国人还提出了“议会主权”的政治理论,认为在自然状态中,根据自然法,每个人均享有保全自己的生命、自由和财产等自然权利,这些权利是不证自明的天赋权利,是不可转让、不可剥夺的,只是在自然状态下存在种种不便,才使得人们相互签订契约把惩罚他人的权力自愿的交给人民的代表——议会。为此,议会应该处于社会一切权力的最高位,行政权和对外权从属于立法权。这就是“议会主权”理论。“议会主权”的表现主要有两方面:一方面是议会立法权在国家权力体系中处于最高地位。只要政府存在,立法权就应当是最高的权力。行政权与司法权从属于立法权,并对立法权负责。另一方面,议会**有权监督执行权的行使,有权调动和更换执行机关,从而使执行权对立法权的政治责任得以贯彻。

(二)美国国会:宪法架构下的立法机关

“三权分立”制度的最典型代表是美国的现行政治制度。它是根据美国独立宣言起草人杰弗逊、美国宪法之父麦迪逊等人对孟德斯鸠“三权分立”学说的理解和美国各州制定宪法的经验,在1787年费城制宪会议上确定的。它以总统、国会和法院作为“三权分立”的机关,分别行使管理国家的权力。

美国在建国之前,是英国在北美的殖民地。由于英国对北美殖民地的剥削严重阻碍了当地资本主义的发展,导致了北美人民的抗争。1776年7月4日,北美13个英属殖民地召开了大陆会议,通过了由托马斯·杰斐逊执笔起草的《独立宣言》,痛斥了英国国王对殖民地的暴政,宣布了一切人生而平等,人们有生存、自由和追求幸福等不可转让的权力,宣告13个殖民地从此脱离英国独立。后经过独立战争,美国终于在1783年迫使英国承认美国的独立。美国独立后,为解决13个原英国殖民地在组建美利坚合众国上所遇到的重重困难,于1787年5月25日至9月17日在费城举行了美利坚合众国制宪会议,又称“费城会议”。会议的结果是制定了人类历史上的第一部成文宪法《美利坚合众国宪法》,这次会议也成为美国历史上最为重要的事件之一。

《美利坚合众国宪法》,通称美国联邦宪法或美国宪法,是美国的根本大法,它奠定了美国政治制度的法律基础,其最大特点是宪法在国家生活中居于至高无上的地位,立法、行政和司法三权都来源于宪法,在宪法之下它们平行分立相互制衡。美国宪法规定,美利坚合众国实行联邦制,各联邦州除外交、军事权归中央政府统一行使外,各自保留有较大的独立自主权力。立

法权、行政权、司法权“三权分立”，相互制衡，立法权属于美国国会，国会由众议院和参议院两院组成；行政权属于美国总统，总统由全体公民选举产生；司法权属于美国联邦最高法院，法官只对宪法和法律负责。它创造出一个既不同于英国君主立宪制的民主共和制，也不同于英国议会内阁制的总统制，使美国成为一个具有全国统一中央政权的联邦制国家。

美国的共和总统制，其特点概括起来主要有三个方面：第一，总统集国家元首和政府首脑身份于一体，在“三权分立”的制度中握有行政权；第二，总统在行政体系中处于中心位置；第三，总统与国会和联邦法院三者平行分立，相互制约。美国实行共和总统制的重要原因是：第一，不同于英国，美国独立后已经脱离了英国国王的统治，不可能也没必要实行君主立宪制，再把英国国王请回来，更不可能自立一个新国王；第二，美国独立后，美国人民自然而然地成为这个新国家的真正主人，人民不必通过议会而是自己直接投票选举总统，是人民行使自己权力的最好体现；第三，新美国刚刚经历了战争，人民休养生息、国家迅速发展迫切需要一个有力量的中央政府；第四，不实行君主制之后，从争取稳定的外部国际环境要求看，美国需要一个能凝集力量的人对外代表国家形象。这些原因同时也是美国之所以能够实行共和总统制的现实基础。

根据美国宪法，美国国会是联邦最高立法机构，由参议院和众议院组成，每两年为一届（参议员任期六年，每两年改选三分之一，众议员任期两年，期满后全部改选）。首届国会于1789年召开。美国国会享有以下职权：

1. 立法权。国会通过立法，批准政府年度财政预算并进行拨款，批准其赋税、贸易、征兵、财政等重要内外政策，批准政府及总统与外国政府和国际机构缔结的条约、协定，决定战争与和平。国会须经参众两院三分之二以上议员提议，方能修改宪法，宪法修正案须经四分之三以上州议会批准后予以实施。国会还有权提出、审议和通过大量无须总统签署的各类决议案。

2. 监督权。国会依法监督联邦政府内政、外交和人事等方面的工作；定期或不定期举行听证会，传唤联邦政府各部门官员出席作证、介绍情况或回答议员质询，提供国会所需报告；就行政、司法部门违法、渎职等行为进行调查，并提出惩处建议。

3. 人事权。总统对大法官、法官、内阁成员等政府主要官员、驻外使节的任命须经国会参议院批准。参议院相关委员会对总统的提名举行听证会，辩论、表决、通过后，提请参议院全院大会表决、批准。每届总统大选后，

如总统、副总统的选举人票数未过半,应由国会参众两院议员选举产生总统和副总统。如总统、副总统均被免职、死亡、辞职或丧失履职能力,国会通过立法决定代行总统职权,直至总统恢复履职能力或新总统选出为止。如副总统职位空缺,由总统提名人选,经国会参众两院以过半数表决票批准。

4. 弹劾权。总统、副总统、高级行政官员、联邦法院法官,如被控犯有叛国罪、行贿受贿罪或其他重罪,国会可予以弹劾;由众议院负责控诉,参议院进行审判,并经参议院出席会议员的三分之二多数表决定罪,即予以免职。国会还可就上述官员犯有轻罪、渎职、行为不当等给予斥责和申饬等处分。

(三) 法国国民议会:半总统制下的代议机关

与英美两国不同,法国国会经历了比英美两国议会更为曲折、反复的历史进程。从历史上看,法国一直在君主立宪制、帝制和议会共和制之间反复。

同许多欧洲国家一样,法国从中古时期起就实行等级君主制,即国王借助僧侣、贵族和市民代表机构(等级会议)实行统治,到16世纪以后逐渐成为君主专制,等级会议被消灭。1789年,路易十六在各方强烈要求下,重新召开了僧侣、贵族和市民三级会议。三级会议召开后随即改为国民议会、制宪会议。7月14日,法国大革命爆发,路易十六被送上了断头台,法兰西共和国成立。8月26日,制宪会议通过了著名的《人权宣言》,肯定了人们与生俱来的自由平等权利。1791年,制宪会议通过了法兰西共和国第一部宪法,确定法国实行君主立宪制。1792年,巴黎人民起义推翻了君主立宪政体,成立了巴黎公社,并于1793年由国民公会通过了新宪法,宣布废除君主制,确定法国实行共和制,建立共和国,史称法兰西第一共和国。1794年巴黎公社失败,1795年法国通过了新宪法,但保留共和制。1799年拿破仑通过军事政变上台,并于1804年再次修改宪法,宣布实行世袭帝制,史称法兰西第一帝国,法兰西第一共和国终结。1814年拿破仑战败,法国波旁王朝复辟,重新制定新宪法,承认君主立宪制。1848年,法国再次爆发二月革命,推翻了波旁王朝统治,宣布成立共和国,史称法兰西第二共和国,并于11月颁布了第二共和国宪法,选举拿破仑一世的侄子拿破仑三世当总统。1851年拿破仑三世政变,解散了立法议会和国务议会,次年拿破仑三世复辟,登基成为法国皇帝,宣布法兰西第二帝国成立。1870年法国在法普战争中失败,皇帝被俘,巴黎再次发生革命,成立法兰西第三共和国。1871年巴黎又一次爆发了工人革命,再次建立了巴黎公社,并继承1792年巴黎公社的革命历史传统,首创了新型的工人民主共和国,规定一切权力属于人民,国家权力机关是由

普选产生的巴黎公社委员会。但巴黎公社仅存在 72 天就被第三共和国镇压。1875 年法国国民议会通过了第三共和国宪法,实行议会总统制。此后,法国经历第四共和国、第五共和国等各个历史时期,逐渐强化和完善了法国的国家政治制度。^①

法国现代意义上的议会萌芽于 1789 年的法国大革命。大革命中诞生的法国议会,是以法国启蒙思想家的“三权分立”和“主权在民”的理论原则为指导,用火和剑,通过革命把封建王朝的三级会议改造成为代议制机构的。它的职能和任务与三级会议有着本质的区别。它作为法国资产阶级的国家最高权力机构或是国家最高立法机构,在君主立宪制时期起着限制王权的作用,在民主共和制时期起着监督和均衡行政权力的作用。在第二共和国至第四共和国的一百多年时间里,法国议会职能逐步扩大,地位和作用不断提高。在第四共和国时期(1946—1958 年),法国议会的权力达到巅峰。议会拥有选举总统、决定政府组成、任免总理和批准政府施政纲领等权力。后来,为了克服第四共和国时期党派纷争、议会滥用权力而导致政局不稳、政府无能的弊端,第五共和国宪法有意识地对第五共和国议会的权力、地位和作用进行了限制,权力中心逐渐由议会转移到总统(1958 年的宪法将议会排在第四章,在第二章共和国总统和第三章政府之后),法国遂成为一个半总统半议会制的共和制国家。

在法国议会历史上,法国议会多采用两院制,两院相互牵制,又互为补充,以实现孟德斯鸠的均衡理论。这种结构旨在防止单一制议会滥用职权。

(四) 德、日两国国会:从二元君主立宪到“二战”后的议会内阁^②

德国的议会制度出现得比英、法等欧洲国家为晚,但也经历了数百年的演变与发展,大致可以划分为以下几个阶段:

1. 12 世纪初至 1848 年法兰克福国民议会成立。这一时期被认为是德国议会制度的孕育期。神圣罗马帝国前期,由选帝侯及其他帝国贵族通过投票决定帝国公共事务的御前会议已形成惯例。到 1495 年哈布斯堡王朝时期,御前会议正式更名为“德意志帝国议会”,但其议员不是经选举产生的,而是由选帝侯、宗教领主、诸侯及早期的市民阶级代表组成的。他们分为三个等级,分别是选帝侯集团、帝国诸侯会议和城市集团。立法权由第一等级

^① 鉴于本节介绍的是议会思想在中国的传入,故对法国议会制度的介绍重点放在 20 世纪初及之前的发展情况,法兰西第四、第五共和国的议会制度只作概述。

^② 鉴于本节介绍的是议会思想在中国的传入,故对德、日两国议会制度的介绍重点放在 20 世纪初及之前的发展情况,“二战”后德、日两国政治制度发生的重大变化,只作概述。