

中外政治制度比较丛书

徐育苗主编

中外

代议制度比较

田穗生 高秉雄 著
吴卫生 苏祖勤



商务印书馆

徐育苗主编

中外政治制度比较丛书

中外代议制度比较

田穗生 高秉雄 著
吴卫生 苏祖勤

商 务 印 书 馆

2000 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中外代议制度比较/田穗生等著. —北京:商务印
书馆, 2000

(中外政治制度比较丛书)

ISBN 7-100-03109-5

I. 中… II. 田… III. ①议会制—研究—外国 ②
人民代表大会制—研究—中国 IV. D033

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 21706 号

中外政治制度比较丛书
ZHONGWAI DAIYI ZHIDU BIXIAO

中外代议制度比较

田穗生 高秉雄 著
吴卫生 苏祖勤

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

中 国 科 学 院 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-03109-5 / D·272

2000 年 6 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2000 年 6 月北京第 1 次印刷

印张 11 1/8

印数 4 000 册

定价: 18.00 元

总 序

跨进新千年的中国,正面临着深化政治体制改革、建设社会主义法治国家的挑战和机遇。十五大报告明确提出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”这是时代赋予我们的历史任务。在此历史背景下,《中外政治制度比较》丛书与广大读者见面了。

政治制度是管理国家和社会政治事务的一套规则,是制度体系的重要组成部分。一个国家的政治制度,由国家的本质、政权组织形式、国家结构形式、政权机构体系以及为保证国家机器运转的诸种单项政治制度构成。它通常由法律(尤其是宪法)来反映和确认,并用国家的强制力来保障。迄今为止,在人类几千年的文明发展史上,先后出现过古代奴隶制政治制度、中世纪封建制政治制度、近现代资本主义政治制度和社会主义政治制度。不同的政治制度,表明不同的国家形态,它与国家相联系,属于历史的范畴。

当今世界的国家政治制度是五光十色、丰富多彩的。目前,世界上拥有 200 多个国家。国家一旦建立,统治阶级势必建立与本

2 总序

阶级利益相适应的政权组织形式和国家结构形式,政治学统称之为国家形式。由于受到经济发展状况、阶级力量对比、民族特性、政治文化、历史传统和国际政治环境的影响,国家形式是多种多样的,同一类型的国家可能存在不同的国家形式,而且同一国家的国家形式在不同历史条件下也会发生变化。就当今西方国家的政体而言,可分为君主立宪制和民主共和制;就国家权力结构而言,可分为联邦制和单一制;就国家元首、立法机关和行政机关的关系而言,可分为内阁制政府、总统制政府、半内阁制半总统制政府、委员会制政府。从无产阶级政权的发展历史来看,具有典型意义的就有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。至于各单项政治制度,如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、公务员制度、监督制度、廉政制度、军事制度、基层民主自治制度等,在当今世界上更是纷繁复杂,千差万别,闪耀着人类智慧的光华。

政治制度是人类文明的重要组成部分。人是理性的政治动物,按照自己的理念创造和完善政治制度。当代西方国家的政治制度是西方民族的智慧和创造,其显著特点是“主权在民”、分权制衡、法制、多党制、议会制、普选制和限期任职制。当代中国的政治制度是中国人民的智慧和创造,其主要特色是人民当家作主、中共领导、议行合一、人民代表大会制、多党合作和政治协商制、民族区域自治和“一国两制”、农村村民自治和城市居民自治。不论是当代中国还是当代西方国家的政治制度,都是人类政治文明的重要成果,是人类文明史上的重要创新,既有区别又有联系。由此决定中西政治文明的相互交流和借鉴是不可避免的,也是必要的。一

个典型的例证是：西方国家今日的文官制度是受到了中国科举制度的启迪，而中国的人民代表大会制度则是通过前苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。我们应当学习和借鉴国外一切有益的东西，包括国外的政治文明，扬长避短，为我所用。在这个问题上要反对两种错误倾向：一是不从本国实际出发，生搬硬套，鼓吹“全盘西化”；二是把反对照搬照抄外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴。这两种态度都是不科学的，有害于民主政治建设和发展。

政治制度是政治学研究的重点内容。政治学是人类的一门古老学问。早在公元前 300 多年，古希腊最著名的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的专著，其基本内容就是对当时 150 多个城邦国家的诸种政治制度进行比较研究，期望发现最理想的国家政治制度。进入近现代，不少著名政治学者依然以国家政治制度来定义政治学。现代美国政治学者迦纳在其《政治学大全》一书中明确表述：政治学就是关于国家政治制度的学问。第二次世界大战后，由于行为主义政治学的出现，政治制度在政治学中的研究地位曾一度似乎黯然失色，但从 70 年代开始，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度再度成为西方政治学研究的重点内容。改革开放以来，我国政治学界越来越多的学者投入到中外政治制度的研究，并出版了一批有关政治制度的著作。其中最有影响的是白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》、俞可平主编的十六册《当代各国政治体制》丛书。

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治上层建筑。它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发

4 总序

展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用。邓小平对政治制度的作用有过深刻的总结，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”十年文化大革命的错误，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第2卷第333页）当代中国政治制度是在生产力很不发达的落后国家基础上建立起来的，它一方面使民主政治缺乏必要的物质基础，在实践上受到很大的限制；另一方面在上层建筑领域存在着专制主义、官僚主义、家长制作风等封建主义残余，严重阻碍民主政治的推行和实现。我们要以历史唯物主义的态度审视现实的中国政治体制，好的、有特色的要坚持，不好的、有弊端的要改革，基本适合、有缺陷的要完善。理论和现实都昭示我们，在进行经济体制改革和现代化建设的同时，积极推进政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，关系到党和政府的廉洁与高效，关系到经济体制和其他体制的改革能否顺利进行，关系到社会生产力能否得到解放和发展，关系到社会利益能否得到公正分配，关系到人民的民主自由权利能否得到保障，关系到社会主义优越性能否得到发挥，最后关系到社会稳定和国家长治久安。

为了适应新世纪改革开放、现代化建设和政治学学科发展的需要,我们决定撰写《中外政治制度比较》丛书。力求以马克思主义的立场、观点和方法作指导,把规范研究与经验研究、制度研究与比较研究结合起来,对当代中国和外国(主要是具有典型意义的西方发达资本主义国家)政治制度进行比较分析,探寻中外政治制度的形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等,揭示人类社会共同的政治发展规律,以期启发人们的思考,为坚持和完善有中国特色的社会主义政治制度服务,为中国政治学学科发展服务。这套丛书包括《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外政党制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外监督制度比较》、《中外军事制度比较》、《中外廉政制度比较》等 10 本。

本丛书是华中师范大学国家重点学科建设基金项目,由徐育苗主持,邀请本校政治与社会发展研究所、政法学院、管理学院和湖北省社会科学院政法研究所等单位的一些专家、学者组成课题组,通力合作完成的,是一项集体研究成果。比较政治制度是政治学学科的一个重要分支,在我国的研究、特别是对中外政治制度的比较研究还处于初始阶段,企盼我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。由于主客观条件的限制,书中难免存在这样那样的缺陷和谬误,诚恳地欢迎政治学界的同仁及广大读者批评指正,以便进一步修改和完善。

最后,作为丛书的主编,我衷心地感谢华中师范大学有关领导和同志的关心与帮助,感谢商务印书馆著作编辑室同志们的支持

6 总序

与合作,感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

徐育苗

2000年1月1日

目 录

总序	徐育苗
----------	-----

第一章 绪论	(1)
--------------	-----

一、代议与代议制度	(1)
-----------------	-----

(一) 代议的涵义与渊源	(1)
--------------------	-----

(二) 代议制度的涵义与特征	(3)
----------------------	-----

(三) 代议制度的理论分析	(5)
---------------------	-----

二、代议制度在当代的政治地位和作用	(13)
-------------------------	------

(一) 代议制度的政治地位	(13)
---------------------	------

(二) 代议制度的政治作用	(15)
---------------------	------

三、代议制度的比较研究	(18)
-------------------	------

(一) 比较研究的目的和意义	(18)
----------------------	------

(二) 比较研究的方法和内容	(19)
----------------------	------

第二章 代议制度的历史发展	(22)
---------------------	------

一、前资本主义社会代议民主的演进	(23)
------------------------	------

(一) 代议民主的渊源	(23)
-------------------	------

(二) 近代代议制度的萌芽	(33)
---------------------	------

2 目录

(三) 近代代议制度的缘起	(35)
二、代议制度在西方的形成和发展	(38)
(一) 代议制度在西方国家的形成	(38)
(二) 代议制度在世界的发展	(45)
三、代议制度在中国的出现与发展	(50)
(一) 晚清的“君主立宪”	(50)
(二) 中华民国时期的代议制度	(54)
(三) 中华人民共和国全国人民代表大会制度 的建立与发展	(64)
第三章 议员与代表	(72)
一、议员与代表的候选资格	(72)
(一) 西方国家议员的候选资格	(72)
(二) 中国全国人民代表大会代表的候选资格	(76)
二、议员与代表的产生	(77)
(一) 西方国家议员的产生	(77)
(二) 中国全国人民代表大会代表的产生	(80)
三、议员与代表的任期	(83)
(一) 西方国家议员的任期	(83)
(二) 中国全国人民代表大会代表的任期	(86)
四、议员与代表的权利与义务	(88)
(一) 西方国家议员的权利与义务	(88)
(二) 中国全国人民代表大会代表的权利与义务	(99)
五、议员与代表的地位和作用	(105)
(一) 西方国家议员的地位与作用	(105)

(二) 中国全国人民代表大会代表的地位与作用	(108)
第四章 代议机关的结构与组织	(111)
一、代议机关的名称、构成与规模	(111)
(一) 各国代议机关的名称、构成与规模	(111)
(二) 中国代议机关的名称、构成与规模	(119)
二、外国代议机关的组织	(122)
(一) 指导机构	(122)
(二) 秘书长	(124)
(三) 委员会	(125)
(四) 议会党团	(133)
(五) 辅助机构	(135)
三、中国代议机关的组织	(138)
(一) 全国人民代表大会的组织	(139)
(二) 全国人民代表大会常务委员会的组织	(145)
(三) 全国人民代表大会常务委员会的辅助机构	(146)
第五章 代议机关的职能与职权	(151)
一、代议机关的职能	(151)
(一) 西方国家议会职能模式分析	(151)
(二) 中国全国人民代表大会职能模式的特点	(156)
二、代议机关的职权	(158)
(一) 西方国家议会的职权	(158)
(二) 中国全国人民代表大会的职权	(180)
(三) 中西代议机关职权的特点比较	(190)

4 目录

第六章 代议机关的会议和议事规则	(193)
一、代议机关的任期与会期	(193)
(一) 西方国家议会的任期与会期	(194)
(二) 中国全国人民代表大会的任期与会期	(200)
二、代议机关的会议	(202)
(一) 西方国家议会的会议	(202)
(二) 中国全国人民代表大会及全国人民代表大会 常务委员会的会议	(218)
三、代议机关的议事规则	(227)
(一) 西方国家议会的议事规则	(228)
(二) 中国全国人民代表大会和全国人民代表大会 常务委员会的议事规则	(231)
第七章 代议机关的立法程序	(234)
一、立法程序的界定和意义	(234)
(一) 立法程序的界定	(234)
(二) 立法程序的意义	(236)
二、西方国家议会的立法程序	(237)
(一) 西方国家议会立法的一般程序	(237)
(二) 一院制与两院制立法程序的差异	(252)
(三) 西方国家立法模式比较	(255)
三、中国全国人民代表大会的立法程序	(260)
(一) 全国人民代表大会全体会议的立法程序	(260)
(二) 全国人民代表大会常务委员会的立法程序	(266)

(三) 全国人民代表大会和全国人民代表大会 常务委员会立法范围的差异	(268)
---	-------

第八章 代议机关与其他国家机关..... (271)

一、代议机关与国家元首	(271)
(一) 西方国家议会与国家元首的关系	(271)
(二) 中国全国人民代表大会与国家元首的关系	(275)
二、代议机关与政府	(277)
(一) 西方国家议会与政府的关系	(277)
(二) 中国全国人民代表大会与政府的关系	(282)
三、代议机关与司法机关	(284)
(一) 西方国家议会与司法机关的关系	(284)
(二) 中国全国人民代表大会与司法机关的关系	(292)
四、代议机关与军事机关	(294)
(一) 西方国家议会与军事机关的关系	(294)
(二) 中国全国人民代表大会与中央军事委员会的关系	(297)

第九章 中西代议制度的基本特征与发展趋势..... (299)

一、中西代议制度的基本特征	(300)
(一) 西方国家议会制度的基本特征	(300)
(二) 中国全国人民代表大会制度的主要特点	(306)
二、西方国家议会制度的发展趋势	(310)
(一) 议会地位有所变化	(311)
(二) 议会民主基础扩大	(313)
(三) 政党与议会关系日趋规范	(313)

6 目录

(四) 议会制度不断改革与完善	(315)
三、中国人民代表大会制度的完善途径	(316)
(一) 提高代表的素质与执政能力	(317)
(二) 加强全国人民代表大会常务委员会, 让其发挥更多的作用	(319)
(三) 完善专门委员会体制,使其充分发挥 对行政的监督功能	(321)
(四) 加强财政审议权力的运用,以经济和 法律手段监督政府活动	(322)
附录:各国议会基本情况一览	(325)
后记	(340)

第一章 绪论

在当代社会,代议制度是民主政治的体现,是民主国家国家制度不可或缺的重要组成部分。代议制度从其萌芽,直至今天发展成为一种较为完善、成熟的国家政治制度,是人类智慧在社会政治领域里取得的一项文明成果。它对人类社会的进步和发展,起了重要的促进作用,对于当代和未来人类社会,仍具有十分重要的价值和意义。中国正处于社会主义初级阶段,这一阶段还将持续一个相当长的历史时期。对于在这一历史时期内建成和实现富强、民主、文明的现代化的社会主义国家的中国来说,发展、完善具有中国特色的代议制度,无疑具有迫切的现实意义。

一、代议与代议制度

(一) 代议的涵义与渊源

代议制度渊源于代议,是代议在政治生活领域中的具体运用,是一种国家政治制度。

“代议”就其词义而言就是“代表商议”、“代表议事”,是指由某一个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(或事务)进行商议、讨论,必要时共同作出决定,

2 中外代议制度比较

以便他们所代表的群体,能采取相互一致的行动。作为人类群体处理共同事务的一种方法,“代议”在人类文明社会发展的早期阶段就已经出现。当人类群体进入有组织的社会后,群体的规模就不断扩大。当人类群体规模达到一定程度时,由全体成员一起直接参与对每一项共同事务处理的商议变得困难,特别是面临那些突发的具有紧迫性的临时事务时,全体成员直接参与更为困难。在出现家庭和形成父权制后,家庭成为有组织社会的最小单元,成为大群体(部落或部落联盟)的组成部分。因而每当这个大群体面临急需处理的临时突发的共同事务时,家长自然而然地作为家庭的代表一起进行商议,必要时作出决定。这种在人类社会过程中自然形成的“代议”方式,在人类漫长的历史进程中,随着人类社会组织规模的日益扩大和结构日益复杂,随着人类社会生活内容的日益扩展和交往日益频繁,也随着需要及时处理的临时突发的的事务的增多,变得越来越经常。这种趋势发展到部落联盟时期,在有了体现原始直接民主的“人民大会”这种机构后,不得不建立一个以代议方法处理日常事务的、具有原始间接民主性质的“议事会”。议事会在部落联盟时期的后一阶段,活动越来越经常、频繁,地位越来越重要,拥有的社会公共权力也越来越多。然而,在那个时候不存在我们当代意义上的“代议制度”,而只是形成了一种以代议的方法处理共同事务的制度化程序。

“代议”作为人类社会处理共同事务的一种制度化程序,广泛存在于当代人类社会生活的诸多领域,持续、绵延于原始社会以来人类社会发展的不同历史时期,表现为各种不同的形态。在当代社会里,公司的董事会、政党的代表大会……,都是代议程序在不