

世界议会辞典



中国广播电视出版社

世界议会辞典

张友渔 主编

中国广播电视出版社

责任编辑：张效炎 高聚成
封面设计：李燕平
版式设计：戴存善 赵 明

世界议会辞典

张友渔 主编

*

中国广播电视出版社出版

北京印刷一厂印刷

新华书店总店北京发行所经销

787×1092毫米 16开本 43印张 1700(千)文字

1987年9月第1版 1988年9月第2次印刷

印数：26,001—32,000册

书号：3236·017 定价：18.00元

ISBN 7-5043-0001 2/D·1

说 明

《世界议会辞典》是《世界政党辞典》的姊妹篇，也是由山东社会科学院组织编纂的，全国人民代表大会常务委员会办公厅研究室、中共中央统一战线工作部一局、外交部亚洲司和非洲司、中国社会科学院拉丁美洲研究所和苏联东欧研究所、山东省人民代表大会常务委员会、中共山东省委宣传部、山东省社会科学联合会等单位给予大力支持。上述单位及其他单位的许多同志参加了编写工作。熊复、梁步庭、阎明复、白林、宫达非、李俊、陆懋曾、林德、刘政、刘英仙、张全景、苗枫林、刘蔚华、吕传赞、卢云、林江、赵锦良、金常政、赵宝煦、许崇德、高放、龚祥瑞、陈玮、皮纯协、王恒余、魏云峰、刘坚承、李建国、王器、陈联璧等同志都曾给予热情关怀和支持。

在辞典的编写和出版过程中，还得到了中共烟台市委、中共栖霞县委、中共莱县委、中共乳山县、中共海阳县、中共掖县、中共威海市委、中共招远县委、中共长岛县委、中共荣成县委、昌邑县人民代表大会常务委员会等机关的支持。张仁家、王大海、王晓崑、荣凤刚、王德元、姜诚然、李志范、柳芳仁、高廷瑞、张占博、姜世武、于波、高峰等同志协助辞典编辑委员会做了大量工作。

本辞典由高聚成、许健生、鲁仁、周蓝、涂应民、毕景舒、高洪涛、王立行、公冶洪、李述森、于洪生组成编审组，协助张友渔同志对辞典的条目进行了修改及其他加工。

对上述积极参加或大力支持辞典编写、出版工作的单位和同志，在此谨致以诚挚的谢忱。

本辞典以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，贯彻实事求是的原则，力求资料翔实，释义准确，收词完备，内容丰富，能反映国内外政治学研究的新成果。由于水平和时间的限制，不足或错误之处在所难免，敬希读者予以批评指正。

《世界议会辞典》编辑委员会

1987年4月3日

F-1107/27

凡 例

一、本辞典是一部供国内外读者了解、研究中国和世界各国议会的工具书。全书共收词目2987条，包括议会组织、议会选举制度和立法制度，一般议会理论、原则，议会通过的重要文献，议会领导人，议会重要活动和与议会有关关系的重大事件，以及议会国际组织等方面的名词术语。

二、各国词目总的按洲（亚洲、非洲、欧洲、美洲、大洋洲）按国编排，洲内各个国家和地区，除中国排在亚洲最前面外，其余均按汉语拼音字母顺序排列。中华人民共和国全国人民代表大会领导人物的词目中，收入了历任委员长、副委员长和秘书长，以及中华人民共和国主席、国务院总理、军事委员会主席。其中除毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、宋庆龄、叶剑英、邓小平、赵紫阳、李先念、陈云、彭真、邓颖超的姓名排在前面外，其他领导人姓名均按任职先后排列。各个国家、地区中的条目，一般按议会组织、制度、活动、事件、文献、人物的次序，并分别按时间先后进行排列（议会组织一般按成立年月，文献一般按颁布年月，人物一般按任职年月）。国际议会组织、议会基本知识排在各洲的后面。

三、外国议会和人物条头，一般根据“名从主人”的原则，加注外文原名或国际上通用的拉丁字母对音译名。对一些译音虽有出入，但至今仍然习用的译名，则根据“约定俗成”的原则，沿用旧译。

四、外国人物条目一般以姓的汉字译音作为条头，日本、朝鲜、越南等东方国家，姓和名一起作条头，其他国家一般只取姓氏作条头。凡属阿拉伯语、西班牙语、葡萄牙语的人名，按国际工具书构词惯例，取其姓氏的一部分作条头。用复姓的外国人名，一般都把两部分译成汉字。

五、内容相同的条目，一般以习见者为主，另列参见条。参见条无释文，仅注明见“某某”条。释文中的内容需参见其他条的，将参见“某某”条在圆括弧内标出。

六、书末附有条目的汉字笔划索引和汉语拼音索引，以便检索。索引中的条目一般只注明页码，对于相同的名词则分别在圆括弧内标明国家。

七、本辞典所用资料，一般截止于1987年4月。

绪 论

张友渔 姜士林

代表机关，又称代议机关，是现代世界各国普遍存在的一种政治组织形式。它在国家机构体系中处于首要或重要的地位。

在现代资本主义国家，代表机关通常称为议会。议会是资产阶级民主制的核心和主要标志，是资产阶级共和国所采用的主要的政权组织形式。

在社会主义国家，代表机关也有沿用议会这个名称的。但是，社会主义国家一切权力属于人民，代表机关是人民行使权力的基本形式，体现着人民的意志，因而它根本不同于资产阶级议会。以代表机关为核心所形成和发展起来的社会主义民主制，是人类历史上最进步的、最高类型的民主制。

在第三世界国家，广大人民在挣脱殖民主义的镣铐，获得政治上的独立之后，民主意识不断地提高，他们不满专制制度和军事独裁统治，愈来愈强烈地要求建立代议体制。

上述状况说明，马克思主义政治科学应当注重对议会的研究，特别应当注重对社会主义国家人民代表机关的研究。对这种社会政治现象的本质及其产生和发展的规律性进行深入的研究，是有着重要意义的。

一、议会的起源

议会，又称国会，英国称Parliament（巴力门），美国称Congress，法国称Parlement 瑞典称Riksdag，丹麦称Folketing。议会是先于政党而产生的一种社会政治现象。从形式上看，它是从中世纪封建等级代表会议演变来的。一般学者都认为，英国13世纪中期出现的有封建领主、骑士、城市市民参加的会议，标志着英国议会的开端。但是，这个封建贵族议会，还有法国14世纪初出现的封建等级会议，德国1815年由德意志邦联法设立的一个称Diet的会议机关，日本明治时代的帝国议会，都还不是真正科学意义上的议会。它们在性质上还是属于国王的咨询机构，服从于中央集权的封建专制制度和封建等级制度。

在资产阶级革命过程中，议会在性质上发生了变化，成为资产阶级反对封建专制统治的主要工具。例如，英国1640年资产阶级革命发生后，“长期国会”成为革命的组织中心，在内战期间成为国家最高权力机关。再如，法国大革命中召开的国民议会（后改名为制宪议会），也曾成为革命领导机构。这个时期的议会是真正科学意义上的议会的雏型。

真正科学意义上的议会是资产阶级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，为适应资本主义生产关系发展的需要，依据三权分立和制衡的原则，通过宪法建立起来的。英国是在1688年“光荣革命”之后，于1689年和1701年相继通过了《权利法案》和《王位继承法》，议会才被确认为凌驾于国王之上的最高立法机关。美国联邦国会是在美国独立战争取得胜利之后，根据1787年宪法建立起来的。

从18世纪30年代到19世纪中期,欧美各国先后完成了产业革命。这场革命既是生产技术上的革命,又是社会生产关系的重大变革,它标志着资本主义制度的最终确立。在此基础上,那些已经确立了议会制度的国家,如英国,资产阶级特别是在产业革命中新崛起的工业资产阶级,积极进行议会改革,进一步扩大了议会民主;那些没有确立议会制度的国家,纷纷仿效英国,通过宪法确立议会制度。

资本主义国家议会制度确立的前提条件是:在封建主义生产方式崩溃的基础上建立起来的资本主义生产方式,已经成为占统治地位的生产方式。它是建立在生产资料的资本主义私有制基础上的雇佣劳动制,以自由竞争为其特征。为这个经济基础服务的资产阶级国家,为了维护和扩大竞争的自由以及资本家开办企业的自由和剥削雇佣劳动者的自由,更快地发展资本主义经济,一方面采取措施扫除封建割据、关卡林立、行会制度、苛捐杂税以及人身依附等障碍,实行一整套的自由主义政策;另一方面采取措施废除封建特权,实行议会民主政治。议会最能适应自由资本主义时代资产阶级实行自由主义统治方式的需要,是资产阶级终于找到了的,在本阶级专政的国家政权体系中实行三权分立和制衡原则的最有效的组织形式。因此,在自由资本主义时代,议会制度的确立和发展是必然的。

二、议会的性质和特征

资本主义国家采用议会这种代议制组织形式,比之封建制国家的组织形式是一个历史的进步。封建制国家的典型组织形式是专制君主制。它是以世袭制度和身分等级制度为基础建立起来的。相反,议会实行定期选举制度。现代资本主义国家的议会,除个别国家议会上院议员的产生按照历史传统仍然实行世袭制、任命制和依一定资格递补的当然担任制外,一般都在法律上规定议员有一定的任期,经选民选举产生,并且是按照普遍、平等、直接和无记名投票的原则进行选举的。这种定期普选是议会的基本特征之一,也是资产阶级标榜议会民主的一个重要方面。

议会另一个基本特征是从它在国家政权体系中的地位与作用上表现出来的。在封建制国家,反映地主阶级意志的法律是以君主个人意志的形式表现出来的。君主的意志就是法律。君主一个人掌握着国家的最高统治权。因此,在封建制国家里,不存在立法权与其他政治权力的划分。国王(或皇帝)既是国家元首,又是最高军事首领,还是最高的司法裁判者,成为集军事、行政和司法权力于一身的专制君主。议会的产生,表明了国家最高权力不再操于一人之手。资产阶级选派自己信任的代表组成会议制的议会:通过议会的集体议事活动把他们的阶级意志集中起来,制定成为法律;通过法律实行阶级统治。

在一般情况下,议会是专门行使立法权即制定、修改和废止法律权力的国家机关。而同立法权相区别的行政权、司法权等国家权力则通常由采取另外方法组织的相对独立的国家机关即政府和法院来行使。议会与政府和法院之间建立了一种互相分立和制衡的关系,平等分权的关系,从而构成了一个完整的国家组织体系,即资产阶级专政的代议制政体。

总之,议会是有它的特定含义的,即它是在定期普选的基础上产生的专门行使立法权的国家机关。

在这里,有必要说明一点,定期普选是资产阶级议会区别于封建制国家组织形式的显著特征之一。由于社会主义国家代表机关也是一种代议制国家组织形式,因而在外部表现上与资产阶级议会有共同的特征。正如列宁所指出的:“摆脱议会制的出路,当然不在于废除代议机构和选举制,而在于把代议机构由清谈馆变为‘工作机构’”,“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210、211页）但是，资产阶级议会民主的形式总是和它的内容相分离，而社会主义国家所实行的代议制民主恰恰相反，它严格要求形式与内容的一致性。

资产阶级学者以议会的外部特征为理论根据，力图论证资产阶级议会是“自由表达民意的场所”，是“全民代表机关”，宣扬资本主义国家代议政体“为各个个人和团体提供了有效地代表民意的希望”等。第二次世界大战后，西欧和其他地区许多国家的社会民主党、社会党和工党通过获取议会多数的途径成为主要执政党或联合政府的重要成员。这些党的政治地位改变后，对资产阶级议会民主制颂扬备至，把它看作是具有超阶级性质的。按照它们的民主社会主义理论，议会民主不仅仅是实现社会主义的主要方式，而且是目的本身。

资产阶级学者是从历史唯心主义出发的，民主社会主义者也不了解历史唯物主义的规律，因而他们不可能正确地认识议会的本质属性和根本目的。

马克思主义国家学说认为，同资本主义经济基础和阶级结构相适应的资产阶级议会，是资本主义社会政治上层建筑的重要组成部分。一般说来，作为一种国家机关，它是资产阶级国家机器的关键环节；作为一种政治制度，它是资产阶级民主制的核心。不论是过去，还是现在，它始终是维护资产阶级经济利益和政治统治的重要工具。

首先，资产阶级借助议会的立法活动，把本阶级的共同意志变成成为具有普遍强制性的国家意志即法律，并由国家强制力保证其实施。议会立法的首要作用，就是确认和维护适合资产阶级利益的政治经济关系和整个社会秩序，并约束无产阶级和其他劳动人民，迫使他们服从资本主义的政治经济关系和整个社会秩序。

议会产生后，在它还起着反对封建等级特权作用的时候，就已经具有上述那种鲜明的阶级性了。例如，英国资产阶级革命胜利后，议会的一项重要任务就是通过立法支持和鼓励圈地运动，制定了《公有地圈围法》。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”。马克思明确指出：议会立法“本身现在成了掠夺人民土地的工具”，“这种掠夺的议会形式就是‘公有地圈围法’”，“是剥夺人民的法令”（《马克思恩格斯全集》第23卷第792、793页）。在“圈地”的同时，英国资产阶级还依靠议会的“血腥立法”（马克思语），为发展资本主义生产提供了资本奴隶。再如，法国1789年立宪议会制定的《人权宣言》，将私有财产权宣布为神圣不可侵犯的天赋权利。历史事实充分说明，资产阶级通过议会立法，在废除了封建特权的同时，又确立了资本特权。议会立法在任何时期，特别是在帝国主义阶段，大量的限制无产阶级权利、镇压无产阶级解放运动的反动立法。

第二次世界大战结束以来，在资本主义发达国家的议会立法中出现了一定范围内或特定条件下的“劳工立法”和“社会立法”。这些立法，一方面体现了垄断资产阶级为缓和阶级矛盾和巩固自己的统治而作出的暂时的局部的改良和让步；另一方面，也在一定程度上反映了无产阶级和其他劳动人民为改善本身的劳动和生活条件而斗争的成果。

议会除拥有立法权之外，还拥有财政权即有关决定和监督政府财政收支方面的权限，以及监督权即财政监督以外的监督政府的权限。议会在这些方面的政治活动的主要目的，是为了调整资产阶级内部关系。资产阶级为了维护本阶级的整体利益，防止某一个人或某一个集团通过控制某一个国家机关实行非法专横，主张立法、行政、司法三个国家机关保持一种制约与平衡的关系，即权力各自分立而又相互牵制和协调。反映这种政治关系的议会民主形式并没有超出资产阶级国家管理形式之外，它是资产阶级内部的民主，体现的是资产阶级的统一意志，维护的是整个资产阶级的政治统治。

其次，资产阶级通过实行有利于本阶级的议会选举制度，把大批代表本阶级利益的分子（一般属于某个资产阶级政党的成员）选进议会，进而通过他们控制议会立法，掌握国家权力。

在议会形成和发展的初期，即资产阶级确立了经济、政治上的统治地位之后的自由资本主义时代，资产阶级对选举人和被选举人，在法律上公开规定财产资格、定居资格、教育程度资格、性别资格、种族资格、年龄资格等限制，从而使无产阶级和其他劳动人民被剥夺了选举权。后来，经过无产阶级和其他劳动人民争取民主权利的长期斗争，资产阶级逐步取消了某些选举资格限制。第二次世界大战以后，大多数国家都在宪法或选举法中规定议会选举采用普遍、平等和秘密的原则；除个别国家外，大多数国家不再公开规定财产资格、教育程度资格、性别资格、种族资格和信仰资格的限制。但是，在资本主义条件下，议会选举制度始终是为资产阶级控制议会服务的。资产阶级在选举程序、选举资格、选区划分和选票计算方法等各个环节上，都采取了保障自己挑选的代表能够被选入议会的制度。例如：

有些国家实行选举保证金制度，规定议员候选人在登记时必须向国家交纳相当数量的保证金。英国规定参加下院选举的候选人必须交纳150英镑保证金，如果候选人所得选票不足该选区选票的1/8时，其保证金就要被国家没收。全国分为650个选区，如果一个政党要在全国每个选区都提出一个候选人，就需要预先支付97500英镑。法国规定国民议会候选人必须交纳1000法郎保证金，如未获该选区选票的5%，其保证金则被没收。美国选举保证金由各州规定，有些州规定交纳1000美元。日本众议员候选人保证金也是1000美元，参议员（全国选区）候选人保证金为2000美元。实际上，选举保证金是财产资格的一种变相的形式。除此而外，议会选举活动还需要大量经费，如召集记者招待会和举行群众集会，邮寄和散发宣传印刷品，刊登竞选广告，租用电台和电视台专门节目时间，候选人在本选区内进行游说，以及请客送礼等，其中任何一项活动都要耗资百万以上。因此，筹集政治资金已经成为议会选举活动的一项重要内容。垄断资本集团通过提供政治资金这种手段，大力支持为它们服务的资产阶级政党，使这些政党在议会选举中获得多数席位，成为议会多数党、执政党。

有些国家的选区划分很不规则，也不固定，议会选举前经常重新划分选区。资产阶级执政党往往利用手中掌握的国家权力，根据有利于自己在选举中获胜的原则去划分选区。它或者把支持进步党派、小政党和新成立的政党的选民分散在几个选区里，使他们在各个选区里都不能形成多数；或者把这些选民集中在少数几个选区里，使本党候选人能够在其他多数选区当选。

有些国家资产阶级政党还采用“相对多数计票制”的选举方式来排挤进步党派、小政党和新成立的政党。按照这种选举方式，在一个选区内，一个政党或政党联盟只要获得比其他政党多一张选票（其所得选票不一定超过半数）就可以得到这个选区的议席。这种选举方式，能够使没有得到这个选区过半数的多数选民支持的那些候选人当选。它有利于大党，在实际上剥夺了进步党派、小政党和新成立的政党的代表权，是形成资产阶级两党制的政治条件之一。

有些国家在法律上公开作出一些不利于进步党派、小政党和新成立的政党参加议会选举的规定。日本参议院全国区选举，规定参加竞选的政党必须具备以下三项条件中的任何一项：（1）拥有5名以上的国会议员；（2）在最近的参众两院选举中得票率在4%以上；（3）提出10名以上候选人。联邦德国选举法规定，一个政党如得不到有效选票总数的5%，又未能至少在3个选区获得直接委任议席，就无权参加联邦议院总议席的分配。

再次，资产阶级通过本阶级的政党，一般即可实现对议会的控制权和领导权。

在当今的世界上，大多数资本主义国家实行两党制或多党制。在两党制的条件下，议会掌握在两个最大的、在国家政治生活中长期占据统治地位的资产阶级政党手里。在美国，联邦参议院

和众议院以及各州议会的选举，都由民主党和共和党两个资产阶级政党控制着。据统计，历届国会的议员几乎都是来自两党的候选人，有少数几届国会虽出现不属于两党的议员，但只有一、二名。在英国，下院议席绝大多数为工党与保守党所占有。

实行两党制的议会内阁制国家，都是由两个代表垄断资产阶级利益的政党通过在议会选举中获得多数席位的方式，互相交替，轮流执政。通常是在定期举行的议会选举中，一个党控制了议会多数席位，从而成为执政党，由它组织对议会负责的内阁，按照垄断资产阶级的意志去行使国家权力；另一个在议会选举中败北的党则成为法定的反对党。反对党虽不参与执政，但可以监督、牵制执政党的活动，在可能的情况下，在议会中通过不信任投票取代执政党的地位。

在多党制的条件下，有资格进入议会的政党较多，少则四、五个，多则十几个。在它们当中，不仅有大党，而且有小党；既有代表大垄断资本集团利益的党，又有中、小资产阶级的党。有些国家出现了共产党在议会中占有较多席位的现象。但是，在资本主义条件下，议会中无论有多少政党或有多少不同性质的政党，议会的资产阶级性质也是不会改变的。

多党制国家基本上分两种情况，一是只有一个政党在议会中长期占绝对优势，一直处于单独执政或主要执政的地位，如日本自由民主党；二是没有一个政党能够占有议会绝对多数席位而单独执政，通常以在议会中占有席位最多的那个政党为主，联合其他政党组成执政联盟，如联邦德国基督教民主联盟—基督教社会联盟和德国社会民主党。

上述政党或类似的政党都是本国资本主义政治体制内的主要或重要的政党，在背后支持它们的是各个垄断资本集团。议会由它们所控制，这就决定了议会只能是维护资产阶级利益，实现资产阶级统治的政治形式。

总之，现代的议会，是资本主义社会的一种政治上层建筑，它总是要为资本主义社会的经济基础服务。因此，它既不是超阶级的，也不是永恒的，一般说，它要随着资本主义生产关系的消灭而消灭。在它消灭的同时，随着社会主义生产关系的产生，必然产生出新型的更高的代议机关——社会主义国家人民代表机关。

三、社会主义国家人民代表机关的产生和发展

在上世纪40年代，马克思主义诞生了。它建立在马克思和恩格斯创建的辩证唯物主义和历史唯物主义的基础之上，论证了资本主义制度必然走向崩溃，共产主义制度的建立和发展是不可避免的，而无产阶级专政即无产阶级政治统治是到达无阶级的共产主义社会的必由之路，民主共和国是未来无产阶级统治的政治形式。

1871年巴黎公社起义后，马克思、恩格斯总结了它的经验，肯定它是无产阶级找到的一种实行民主制度的最好的组织形式。“公社的真正秘密就在于：它实质上是工人阶级的政府，是生产者阶级同占有者阶级斗争的结果，是终于发现的、可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”（《马克思恩格斯选集》第2卷第378页）巴黎公社实行的一系列无产阶级民主原则，表明了它是世界上第一个社会主义性质的人民代表机关。

巴黎公社设立了代表人民群众的最高权力机关——公社委员会。公社委员由选民直接选举产生，对选民负责，定期向选民报告工作，选民有权随时撤换和罢免他们。巴黎公社废除了议会制，用立法和行政相统一的政权组织形式代替了“三权分立”的资产阶级政权组织形式。在这种议行合一的制度下，由公社委员会行使立法权以及最高司法审判、监督等职权，并领导一切行政管理部門。公社委员会下设相当于政府各部的执行、军事、公安、司法、财政、粮食、劳动和交换、

对外联络、教育、社会服务等10个委员会，公社委员分别兼任各委员会的委员。这样，公社委员既是立法者，又是政策、法令的具体执行者。巴黎公社的所有公职人员都是对人民负责、为人民服务的社会公仆，最高薪金不超过熟练工人的工资。

巴黎公社虽然失败了，但它为后来出现的社会主义国家建立人民代表机关提供了极其宝贵的经验。1917年十月革命胜利后，俄国无产阶级在以列宁为首的布尔什维克党领导下建立起来的工农兵代表苏维埃（1936年改为劳动者代表苏维埃），是巴黎公社的继续。在十月革命胜利4周年的时候，列宁总结了苏维埃的经验，明确指出“苏维埃制度是最高限度的民主制，同时它又意味着与资产阶级民主制的决裂和具有世界历史意义的新型民主制的产生，即无产阶级民主制或无产阶级专政的产生。”（《列宁选集》第4卷第568页）苏维埃是无产阶级专政的俄国形式，是人类历史上第一个社会主义国家建立的人民代表机关。

根据1936年宪法设立的苏联最高苏维埃是苏联最高国家权力机关和唯一的立法机关。它由联盟院和民族院组成，两院具有同等的权力。前者由苏联公民按人口比例在各选区选出代表组成；后者由苏联公民按加盟共和国、自治共和国、自治州和民族区分别选举一定的代表组成。行使行政权的苏联人民委员会（后改称苏联部长会议），对苏联最高苏维埃负责并报告工作。

第二次世界大战后，出现了一系列社会主义国家，它们都根据本国的具体情况，吸取了巴黎公社和苏联的经验，建立了具有自己特点的人民代表机关。中华人民共和国建立了人民代表大会制度，朝鲜民主主义人民共和国的最高人民代表机关是最高人民会议，蒙古人民共和国称大人民呼拉尔。东欧各国最高人民代表机关的名称和组织机构也不一致，阿尔巴尼亚称人民议会，罗马尼亚称大国民议会，民主德国称人民议院，也有直接称议会的，如波兰。

南斯拉夫实行代表团制，它区别于其他社会主义国家人民代表机关的特点在于：由各基层自治组织和自治共同体的公民以无记名投票方式直接选出一定数量的代表组成代表团，然后，由代表团从自己的成员中推选出代表参加各级议会。代表团制是南斯拉夫社会主义自治民主制的基础。

社会主义国家人民代表机关是在特定的历史条件下产生和发展起来的，也就是说，它的产生和发展必须具备一些先决条件。

其一，社会主义国家创建人民代表机关是社会主义生产关系发展的客观要求。社会主义生产关系的产生，标志着人类社会经济关系由私有制到公有制的根本变革。生产资料的社会主义公有制是社会主义生产关系的基础，它表明生产资料归全体劳动人民所有，使摆脱了被压迫、被剥削地位的劳动者联合起来成为生产资料的主人，并且在生产过程中建立了平等互助合作的新型关系。在这种新型关系下面，广大劳动人民享有对生产资料不同形式的所有权和支配权，在此基础上必然应当由他们掌握管理国家的最高权力；他们成为生产的主人，必然应当成为国家的主人。社会主义国家为了保证广大劳动人民在国家政权中的主人地位，需要建立一种新型的、具有高度民主性质的代议制。

其二，社会主义国家创建人民代表机关是与无产阶级专政相适应的。马克思主义认为，无产阶级专政就是无产阶级统治。它是无产阶级领导广大劳动人民通过革命斗争，打碎剥削阶级国家机器后建立起来的无产阶级领导的以工农联盟为基础的社会主义国家政权，是新型民主和新型专政的国家政权，是人类历史上从未出现过的多数人对少数人的统治。它的主要职能之一表现在它确保社会主义民主的巩固和发展，确保广大劳动人民通过挑选自己满意的代表组成新型代议机关，行使当家作主、管理国家的最高权力。社会主义国家把这种新型代议机关即人民代表机关作为它的政体，而它的国体即阶级实质就是无产阶级专政。由此可见，社会主义国家人民代表机关是随着无产阶级专政的产生而产生的，前者由后者决定，并为后者服务。

其三，在资本主义条件下，议会是先于政党而产生的，资产阶级政党最早是在议会内部形成的。后来，议会政党适应资产阶级统治的需要，逐步扩展为全国性的、群众性的政党。相反，社会主义国家人民代表机关是在马克思主义政党——共产党的领导下创建的。无产阶级专政的核心内容，就是无产阶级对国家政权的领导。历史事实证明，无产阶级只有依靠共产党的领导才能夺取政权，转变为统治阶级。同样，无产阶级只有通过共产党的领导才能实现自己对国家政权的领导。因此，在社会主义国家，争得政权的共产党在国家政治生活中处于核心的地位，它们的领导就是建设高度民主的社会主义政治制度的基本保证。

四、社会主义国家人民代表机关的基本特征

迄今世界上出现的社会主义国家人民代表机关，不论是出现在欧洲，或是出现在亚洲，它们都是建立在社会主义生产资料公有制基础之上的，它们的本质属性都是一样的，即无产阶级专政。正如列宁所说：“从资本主义过渡到共产主义，当然不能不产生非常丰富和繁杂的政治形式，但本质必然是一个，就是无产阶级专政。”（《列宁选集》第3卷第200页）除了本质的一致性之外，它们还具有下述共同的基本特征。

第一，人民代表机关是人民通过选举产生的代表组成的国家权力机关，行使国家权力。在一国范围内，最高人民代表机关代表全国人民行使着最高的国家权力，包括制定、修改宪法和监督宪法实施的权力，制定法律的权力，组织和监督国家行政、审判和检察等机关的权力，对国家重大事务的决定权力。

第二，在国家政权体系中，人民代表机关处于核心的地位，具有全权性和最高性。国家行政、审判、检察等机关都由人民代表机关产生，它们的组成和活动必须服从人民代表机关的决定，并对它负责，受它监督。人民代表机关不受其他任何国家机关的制约，也决不允许其他任何国家机关与它保持权力平衡。它们相互之间不是各自分立、平等分权的关系，而是监督与被监督的关系。

第三，人民代表机关实行民主集中制的基本原则。它是按照这一基本原则组织起来并开展活动的。人民代表制度本身就是高度民主与高度集中的统一。高度民主表现在人民代表机关由民主选举产生，对人民负责，受人民监督，充分地体现了人民当家作主；高度集中表现在它集中了广大人民的意志、意见、智慧和力量，具有高度的权威性。这种权威性除要求国家行政、审判、检察等机关必须服从人民代表机关的监督之外，还要求社会主义国家机关、国家机关工作人员、社会团体和全体公民必须严格遵守和执行最高人民代表机关制定的法律、决议。

第四，人民代表机关实行议行合一制度。这个制度是指决定和执行国家重大事务的权力，由人民代表机关统一行使的制度。它表现在两个方面，一是人民代表机关既制定法律、决定国家重大事务，又组织、领导和监督行政机关和其他国家机关贯彻执行。在这方面，它是民主集中制原则在国家机关之间工作关系上的体现。二是人民代表大多数不脱离生产和工作岗位。人民代表机关开会期间，他们以人民代表的身分参加议事活动；人民代表机关闭会期间，他们又以普通劳动者或国家机关工作人员的身分，在各自的生产和工作岗位上参加决议的贯彻执行。

第五，社会主义国家人民代表机关有一个从不完善到完善、由初级到高级的发展过程。它作为上层建筑的重要组成部分，不仅受到社会经济条件的制约，也受到上层建筑其他诸因素，包括文化、教育、思想意识等的影响。因此，与初级阶段的社会主义社会相适应，这个阶段的人民代表机关也是初级的，在制度上还不完善、不健全，还存在着需要逐步克服的缺陷。

但是，它的总的发展趋势不同于资产阶级议会。在资本主义发展到垄断阶段，随着经济、政

治的集中，议会的地位和权力便趋向衰落，国家权力的重心逐步向行政机关转移。相反，随着社会主义物质文明和精神文明建设，社会生产力的发展，科学文化水平的提高，人民代表机关必将建立在更加广泛民主的基础上，它的组织、制度必将更加完善、健全，从而发展成为高度民主的社会主义代议制度。

五、人民代表大会制度的产生和发展

在社会主义中国，人民代表机关称为人民代表大会。1954年9月制定的宪法和1982年12月公布的宪法都明确规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民代表大会制度是社会主义中国的国家政权组织形式和根本政治制度。

人民代表大会制度最适合工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政条件下的中国国情。在中国近代历史上，鸦片战争失败以后，许多先进的中国人，曾历尽千辛万苦，向西方国家寻求改造中国的真理。他们曾经按照西方的模式，设计过资产阶级议会民主的政治方案，试图建立资产阶级共和国，但都失败了。中国共产党在领导中国人民进行的长期革命斗争中，把马克思列宁主义的一般原理同中国的实际相结合，吸取了国际共产主义运动积累的关于无产阶级专政的历史经验，建立了人民代表大会制度。

在人民代表大会制度建立之前，早在第一次国内革命战争时期，在中国共产党领导的工人运动和农民运动中，就曾出现过“罢工工人代表大会”、“农民协会”等许多革命的群众组织。这些组织形式都是人民代表制度的萌芽。第二次国内革命战争时期，各革命根据地根据“农民协会”的经验，召开了苏维埃代表大会或工农兵代表大会，建立了苏维埃政权。苏维埃代表大会或工农兵代表大会具备了人民代表制度的基本特征。抗日战争时期，抗日民主政权的组织形式为参议会。第三次国内革命战争时期，在新、老解放区建立了以贫农团和农会为基础的区、乡两级人民代表会议。可以说，上述不同历史时期出现的各种政权组织形式，都是中国人民在革命实践中用自己的智慧和力量探索、创造出来的。它们为人民代表大会制度的建立和发展，提供了极其宝贵的经验。

1949年10月1日，中华人民共和国诞生了。建国前夕，中国人民政治协商会议第一届全体会议，于9月29日通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》。这一重要文献明确规定了新中国的国体和政体，指出：中华人民共和国是“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”的国家：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”。

建国初期，由于在全国范围内，军事行动还在进行，土地改革还没有完成，人民群众还未充分组织起来，因而当时还不能立即全面实行普选的人民代表大会制度。根据共同纲领规定，“在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议执行全国人民代表大会的职权”；

“在普选的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权”。共同纲领的实施，为确立人民代表大会制度奠定了坚实的基础。

1953年，在全国召开普选的人民代表大会的条件已经成熟。1月13日，中央人民政府委员会举行第二次会议，通过决议，决定在1953年召开由人民普选方法产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，并在此基础上接着召开全国人民代表大会；2月11日，中央人民政府委员会举行第二十二次会议，通过了《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，并于3月1日公

布。在中国共产党的领导下,中国人民以新中国主人翁的姿态积极参加普选运动。1953、1954年间,全国参加投票的选民超过2.7亿人,占登记选民总数的85.88%。全国选出基层人民代表560多万名。到1954年8月,地方普遍召开了各级人民代表大会,选举产生了地方各级国家机关,并由各省、自治区、直辖市人民代表大会选举了出席全国人民代表大会的代表。

1954年9月15日至28日,中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重举行。会议通过了中国历史上第一部社会主义类型的宪法《中华人民共和国宪法》,进一步肯定、确认了适合中国国情的,便于人民行使国家权力的人民代表大会制度。会议还通过了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,选举产生了中央国家机关。至此,人民代表大会制度在新中国的大地上,从地方到中央系统地建立起来了。

人民代表大会制度一经确立,就显示了它作为社会主义政治制度所具有的优越性。它在完成生产资料私有制的社会主义改造,消灭几千年的剥削制度,建立社会主义制度的伟大斗争中,充分发挥了巨大作用。但是,由于中国是一个封建历史很长的国家,缺乏民主传统,也由于中国共产党中央领导在实践中对健全社会主义民主与法制,对使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的、充分行使其职权的人民权力机关,对保证人民群众和各级人民代表大会的代表真正享有按照自己的意志选举、监督、罢免各级国家机关工作人员包括国家领导人在内的民主权利,做得不够,没有能把党内民主和国家政治生活的民主加以制度化、法律化,特别是在“文化大革命”中,根本破坏了人民代表大会制度,虽然形式上还保存着,但是在实际上,人民代表有名无实,各级人民代表大会及其常设机构形同虚设,无法行使决定国家重大问题的权力,以致使那些破坏社会主义民主的行为得不到有效的制裁和防止。历史的教训是极其深刻的。

中国共产党十一届三中全会以来,人民代表大会制度有了重要的发展。党中央在总结建国以来的历史经验,特别是“文化大革命”沉痛教训的基础上,确立了发展社会主义民主、健全社会主义法制,使民主法律化、制度化的伟大方针。1982年12月,第五届全国人民代表大会第五次会议通过了新宪法。新宪法在加强人民代表大会制度方面作出了一系列新的重要规定。这些规定标志着人民代表大会制度的建设,进入了一个新的发展阶段。

其一、扩大了全国人民代表大会常务委员会的职权。

过去,全国人大常委会只能制定法令,不能制定法律,也无权监督宪法的实施;在全国人大闭会期间行使的人事任免权只限于决定个别人的任免。现在,按照新宪法规定,全国人大常委会同全国人大共同行使国家立法权,全国人大常委会有权制定除刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律以外的法律,在全国人大闭会期间可以对全国人大制定的法律进行部分的补充和修改,但不得同该法律的基本原则相抵触;全国人大常委会同全国人大共同行使监督宪法实施的职权;全国人大常委会有权审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分修改;在全国人大闭会期间,全国人大常委会根据国务院总理的提名决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选,不限于个别人的任免;恢复1954年宪法关于全国人大常委会决定国家总动员或者局部动员,决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严的职权。

其二、加强全国人民代表大会及其常务委员会的组织机构。

主要是:全国人大设立了民族、法律、财政经济、教育科学文化卫生、外事、华侨六个专门委员会,在全国人大的领导下,人大闭会期间在常委会的领导下研究、审议和拟定有关议案;全国人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务;由全国人大常

委会委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议、处理全国人大常委会的重要日常工作。

其三，县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会。

1979年6月18日至7月1日在北京举行的五届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，规定县以上地方各级人大设立常委会，这是健全人民代表大会制度的一项重大改革，被写进了1982年宪法。实践表明，实行这一措施加强了地方国家权力机关的作用，有利于它对同级政府、法院、检察院的工作实行监督。

其四，省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会有权制定地方性法规。

1982年宪法根据发挥中央和地方两个积极性的原则，规定省、直辖市人大及其常委会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，报全国人大常委会备案。全国人大还没有制定的法律，也可以先在地方制定法规。五届全国人大五次会议根据一些政治、经济、文化地位比较重要的较大的城市的实际需要，修改了地方组织法的有关条文，补充规定：省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大常委会可以拟订本市需要的地方性法规草案，提请省、自治区的人大常委会审议制定，并报全国人大常委会备案。六届全国人大常委会第十八次会议对地方组织法又做了重要修改，进一步规定：省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人大常委会批准后施行，并由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。据统计，截止于1987年4月，各省、自治区、直辖市人大及其常委会制定了744个地方性法规。

在民族自治区域内，地方各级人大有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区制定的条例报全国人大常委会批准，自治州，自治县制定的条例报省或自治区人大常委会批准，并报全国人大常委会备案。

其五，直接选举范围扩大到县一级。

过去是乡、镇、市辖区和不设区的市人大代表由选民直接选举产生。1979年五届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，把直接选举范围扩大到县一级。1982年宪法确认了这一重要改革。此外，选举制度的改革还包括等额选举改变为差额选举；基层选举由无记名投票与举手代投票并用改为一律实行无记名投票，等等。

其六，改变农村人民公社政社合一的体制，设立乡政权。

1982年宪法恢复1954年宪法关于乡、民族乡的建制，“人民公社管理委员会”改为乡人民政府，作为县级下面的一级政权机构。这一改革进一步加强了农村基层政权的作用。此外，城乡基层设立居民委员会或村民委员会，作为基层群众性自治组织，这也是发展社会主义民主的一项重大改革。

以上说明，中国共产党十一届三中全会以来人民代表大会制度有了重要的发展。但是还必须看到，由于种种原因，宪法和法律赋予人大及其常委会的地位和职权尚未得到充分的尊重，人大及其常委会作为国家权力机关的作用还没有很好发挥出来。究其原因，既有国家政治体制方面的问题，也有传统观念和习惯势力的问题，还有人大及其常委会自身的组织制度建设不够完善的问题。因此，很有必要从理论和实践的结合上探讨和解决这些问题，以进一步健全、完善人民代表大会制度，建设有中国特色的社会主义民主制度。

六、人民代表大会制度的特点

人民代表大会制度是适合中国国情的。中国是社会主义国家，从这个根本性质上来看，人民

代表大会制度是社会主义人民代表制度的一种类型，具有区别于资本主义国家代议制的一般特征，主要是：其赖以产生和发展的基础是社会主义生产资料公有制；它作为国家根本政治制度，直接体现人民民主专政的国家性质；它是中国人民在中国共产党的领导下建立、健全起来的；它的理论依据是马克思列宁主义、毛泽东思想的国家学说。人民代表大会制度除了体现其根本性质的一般特征之外，从这一制度的基本内容来看，还具有以下特点。

（一）人民代表大会制度从国家形态上实现了人民民主即社会主义民主。这一制度确认人民是国家主人的法律地位，保证人民行使管理国家的最高权力。按照宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。全国和地方各级人大都是实现权力属于人民的国家权力机关。它们都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。根据选举法规定，全国和地方各级人大的代表，受选民和原选举单位的监督，选民或者选举单位都有权罢免自己选出的代表。

（二）全国和地方各级人民代表大会在国家机构体系中处于首要的地位。全国人大是最高国家权力机关，是全国人民的意志和利益的最高体现者。由全国人大及其常委会监督宪法的实施和行使立法权。它所通过的法律和决议，其他国家机关都必须遵照执行。中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院都由它产生，对它负责，受它监督。地方各级人大是地方的国家权力机关，由它产生本级的人民政府作为它的执行机关，人民政府和其他国家机关都要对它负责，受它监督。

（三）全国和地方各级人民代表大会及其常委会都是按照民主集中制的原则建立起来的。根据这个原则，集体行使职权，集体决定问题，以高度民主和高度集中相结合。既保证人民享有广泛的民主权利，又保证国家权力的集中统一。

（四）全国人民代表大会与地方各级人民代表大会的关系和联系，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。根据这个原则，既要充分发挥全国人大及其常委会对地方各级人大及其常委会在工作上的指导作用，又要充分发挥地方各级人大及其常委会在宪法规定的职权范围内的首创精神。

（五）在各少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度。在这种制度下，民族自治地方的自治机关即人民代表大会和人民政府具有两重性：一方面，它作为一级地方国家机关，均受中央和上级国家机关领导，行使宪法赋予一般地方国家机关的职权；另一方面，它作为民族自治地方的自治机关，享有宪法和法律赋予它的自治权。在这种制度下，民族自治地方的人大常委会应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任；自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。民族自治地方的人大在管理地方性的政治事务、经济建设事业和地方财政等方面，都依法享有自治权，其中包括依法定程序制定自治条例和单行条例。

在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下发展起来的人民代表大会制度是有中国特色的社会主义的一个重要组成部分。在中国，建设高度民主的社会主义政治制度，最主要的内容就是建设人民代表大会制度。现在，随着经济体制改革的深入发展，政治体制改革问题不可避免地要相应地提上日程。而政治体制改革问题中的一项重要内容，很自然的就是人民代表大会制度进一步健全、完善的问题。对这个重大问题进行研究，应当是从事政治学、法学和科学社会主义理论研究工作者的一项光荣而艰巨的任务。

《世界议会辞典》编辑委员会

主 编：张友渔

常务副主编：姜士林 程湘清 鲁 仁

副 主 编（以姓氏笔画为序）：

于浩成 肖 榕 张序江 张效炎 张虎生 孟宪科
赵乃斌 徐世澄 郭德宏 梁尚贤
编辑委员：王立行 高聚成 周玉春 宋 堃 梁自絮 侯宜杰
马子富 刘庚岑 姜成松 孙祖荫 郑建英 李学志
王保民 于祥平 宋家珩 欧庆林 陆苗耕 佟绍基
李述森 于洪生 戴存善

撰 稿 人

（以撰写条目多少为序）

姜士林	鲁 仁	徐世澄	王立行	汤慧兰	徐 翔	姜松成	马子富
徐运朴	刘庚岑	袁兴昌	安建国	章永勇	郭庆云	张世钰	罗广武
周玉春	袁 旭	王钦民	清庆瑞	唐英斌	梁尚贤	侯宜杰	郑建英
李明三	苏 达	程湘清	管恒新	李进修	马一峨	高德平	刘仲春
蔡祖森	李述森	陈广嗣	吕银春	陈联璧	江培柱	刘新生	潘正秀
丁广举	张宝聚	孙兰芝	安启光	毕开源	刘 铁	魏云峰	秦吉玛
赵乃斌	张金凤	汤小棣	张 默	宋家珩	陈芝芸	徐宝华	宋晓平
毛相麟	王晓燕	甘杰茂	金振达	左树森	梁自絮	孟庆立	佟绍基
鲍树生	孙 展	王锦展	尚爱莲	杨乃谦	汪 非	梁伟平	冀敬义
郭天民	王燕平	程文举	晓 禾	李国民	石沂东	杨 民	谷 雨
宣云亮	张 军	梁玎玎	阳 阳	王敏芳	李红京	邵 丹	黎 鹗
贾桂玲	王卫国	张同生	潘祥康	牛贵泉	徐金龙	王新霞	周长志
许孟水	詹映红	张国斌	何亚非	石 虎	聂亚非	陆海燕	李柏年
史永久	李春华	浦 白	洪 虹	杨茂春	刘运智	胡正跃	王修才
沈庆沂	赵 汉	王保民	张序江	朱懋铎	李可武	孙祖荫	徐 鹏
华 宁	段春来	郭世琮	席 鸥	王文博	房金祥	一 笋	陶成章
王淑兰	李秀连	梁 慧	刘贵贞	谭声琤	苏高潮	周 蓝	马 荣
张常有	沈友余	叶明珍					