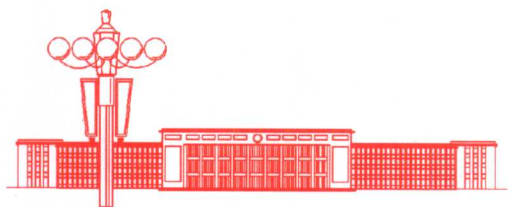


- 主 编 尹中卿
- 副主编 王力群 谢蒲定

人大研究文萃

RENDA YANJIU WENCUI

第六卷
(国外议会制度研究)



中国法制出版社

• 人大研究文萃卷六

• 主编 尹中卿 副主编 王力群 谢蒲定

国外议会制度研究

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人大研究文萃/尹中卿主编.

—北京: 中国法制出版社, 2004. 8

ISBN 7-80182-067-3

I. 人… II. 尹… III. 人大-研究文萃-中国
IV. D922. 297. 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 078588 号

人大研究文萃

RENDA YANJIU WENCUI

主编/尹中卿

经销/新华书店

印刷/兰州百合花印务有限责任公司

开本/880×1230 毫米 32

印张/103.25 字数/2531 千

版次/2004 年 8 月第 1 版

2004 年 8 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-067-3/D·1033

(共 6 卷) 定价: 190.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

市场营销部电话: 66012216

邮购部电话: 66033288

《人大研究文萃》编委会

顾问：周成奎（全国人大常委会副秘书长）

编委会主任：柯茂盛（甘肃省人大常委会副主任）

副主任：尹中卿（全国人大常委会办公厅研究室副主任）

王文友（全国人大常委会《中国人大》总编）

王力群（甘肃省人大常委会研究室副主任）

主编：尹中卿

副主编：王力群 谢蒲定

编辑人员：艾志鸿 王瑞贺 仲薇萍 李 青

陈 莹 赵 燕 尹卫中 施祖军

屠智锋 周永福 邵建斌 郭晓峰

陈建菊 戴 懿 王 勇 王斐弘

张燕军 王丽华

写在前面

中华民族是一个具有悠久历史和璀璨文化的民族，为人类文明进步作出了巨大贡献。

1840年以后，由于西方列强的入侵和封建王朝的衰落，封建专制统治走上穷途末路。围绕着在中国建立什么样的政治制度和政权形式，各种社会势力进行了激烈较量，但都没有也不可能找到多数人当家作主的正确途径和有效形式。中国共产党从成立之日起就以领导劳苦大众翻身解放、实现人民民主为己任，对建立新型政权组织形式进行了长期的流血抗争和不懈的探索实践，终于在古老的中国大地上建立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家，终于构筑起中国历史上第一个真正由全体人民当家作主的政权组织形式。

1954年9月15日，一届全国人大一次会议在北京召开，标志着人民代表大会制度在全国范围内全面建立起来，全国人大和地方各级人大逐步进入我国的政治生活。伴随着人民共和国革命、建设、改革开放的历史进程，人民代表大会制度已经发展成为植根中国大地的、具有中国特色的、符合中国国情的根本政治制度。它虽然风雨兼程历经挫折但还是取得了巨大成就，在国家政治生活中发挥了不可替代的、越来越重要的作用。它的根本制度和基本框架已经建成但运行中仍然存在着一些不足，迫切需要在现代化建设过程中不断健全和完善。

半个世纪以来，为了推动人民代表大会制度不断发展和完善，为了做好不同层级人大的工作，有多少风华少年在人大机关染白了鬓发，有多少转岗老骥为人大工作贡献了余生。人民代表大会制度建设50年的实践，地方人大常委会25年的工作，既有多茬“行者”殚精竭虑、探索实践，也有多代“学者”孜孜求索、诠释立论。人大岗位不是要职，没有实权，没有实惠，在社会生活中甚至有人当作社会团体或者群众组织；人大理论研究不是显学，没有名，没有利，在学术界甚至没有人说清楚该归入政治学还是法学。但正是这样一茬又一茬“行者”、一代又一代“学者”，不避风险，

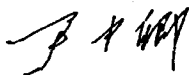
不求名利，深入实际广泛调查研究，静下心来深刻分析问题，从理论高度理清思路，在具体工作中把握走向，用思想理论火花疏解应然与实然的困惑，以实际行动缩短理想与现实的差距，因为探索而快乐，因为进展而兴奋。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索！在纪念人民代表大会制度全面建立半个世纪、全国人大成立 50 周年、县级以上地方各级人大常委会成立 25 周年之际，我们试图通过编辑《人大研究文萃》，对近年来有关人民代表大会制度的理论研究成果进行一次比较系统的梳理和汇总，为推进人民代表大会制度建设和人大工作贡献一点力量。这是一项难度很大的工作。在短短 3 个月时间里，我们搜集了 5000 多万字材料，经过精挑细选，最后分六卷选录了 460 篇文章，近 300 万字，力求比较全面地反映近年来有关人民代表大会制度理论研究的概貌。

我们都是开拓者，我们愿做铺路石！出版全国第一部有关人民代表大会制度理论研究成果汇编，既是表达我们对前代前辈前行者的敬意和纪念，也是为同代同行同志们提供继续探索思考研究的便利，更是为后代后生后来人留下我们这一茬的心路历程和探索足迹。收入本书的文章主要来自全国人大常委会办公厅研究室、省级人大常委会研究室的研究报告，《中国人大》、《人大研究》杂志以及其他报刊发表的理论文章。汇编时原则上不做修改，只对个别文章进行适当压缩。不妥之处，还望各位作者见谅。

汇编本书没有得到任何经费资助或赞助。感谢全国人大常委会机关和甘肃省人大常委会领导的关心，感谢《人大研究》杂志社和中国法制出版社所做的大量工作，感谢各位作者不计报酬鼎力襄助，感谢参与编选同志不辞劳苦勤奋工作。承蒙诸位的大力支持和帮助，方使本书得以面世。

囿于我们的能力和时间，书中肯定会有许多不足和疏漏，敬请各位读者不吝赐教。



2004 年 9 月 15 日，于北京

目 录

写在前面·····	尹中卿 (1)
-----------	---------

第一编 国外宪政制度与议会

正确认识西方国家议会的借鉴意义·····	李秋生 (3)
论外国宪法对私人财产的保护·····	程乃胜 (10)
论议会权威的树立·····	蒋劲松 (16)
西方国家议会的地位·····	蒋劲松 (29)
议会的两种职能：为选民办事和担当国家论坛·····	蒋劲松 (34)
外国议会与司法权·····	李益前 (40)
法国议会制度的历史过程及启示·····	王文友 (48)
当代法国议会的特征·····	吴国庆 (57)
市场经济中的美国国会概说·····	蒋劲松 (63)
德国议会制度的特点·····	连玉如 (68)
瑞士议会民主制及评析·····	李 林 (74)
英国地方议会的职能与管理模式·····	武增等 (80)
瑞士的州议会制度·····	艾志鸿 (85)

第二编 国外议会组织和助理机构

议会两院制的由来及现状·····	李秋生等 (99)
------------------	-----------

西方国家的议会党团及其活动	孙双琴 (103)
英国的法律改革委员会	廖加龙 (107)
英国上议院作为司法机关的组织和职能	武增等 (112)
美德法议会选举制度的若干特点	卓越 (118)
俄罗斯转型期国家杜马的选举制度	刘向文 (126)
加拿大联邦选举中的选区划分	焦亚尼 (144)
日本对选举运动的规定和限制	王晓民等 (150)
西方议会的议员管理制度	何俊志等 (154)
绝对与相对: 论议员的言论免责权	韩冰等 (163)
美英法德瑞以六国议会议员专职化	蒋劲松 (169)
从美国国会议员观谈我国人大代表责任感	毛才高等 (173)
美国国会与州议会议员的培训	蔡晨风 (179)
美国州议会的特点	王晓民等 (184)
日本国会委员会是如何行使职权的	张永志 (189)
美国国会助理人员及机构	蔡晨风 (197)
美国国会忠实的“牧羊犬”: 审计总署	蔡晨风 (201)
国会预算局: 国会控制财政的得力助手	蔡晨风 (207)

第三编 国外议会的立法

西方发达国家议会法案审议制度比较	蒋劲松 (215)
西方议会委员会的立法功能	卓越 (222)
论西方发达国家的授权立法	万其刚 (227)
当代西方利益集团对立法的影响及评价	杨珍等 (238)
当代英国议会立法程序	蒋劲松 (244)
英国议会对政府法案的审议程序	李秋生 (251)

当代法国议会的立法程序	尹中卿等 (255)
美国有关国会监督的立法的启示	蒋劲松 (260)
从美国国内安全法的立法过程看行政法治	蒋劲松 (266)
美国国会的立法听证	陈 聆 (275)
德国议会的立法程序	郑 冲 (283)
意大利议会的立法程序	万其刚 (289)
日本国会的议员立法	王晓民等 (295)
澳大利亚委任立法制度研究	朱应平 (302)
国外地方立法概况	黄蒙地 (308)
浅谈美国州议会的特别立法权	关保英等 (315)

第四编 国外议会的监督

西方国家议会的监督机构	晓 禾 (323)
西方国家的议会是如何监督政府的	郭爱君 (332)
西方国家地方议会监督制度比较	卓 越 (337)
西方议会弹劾权分析	卓 越 (343)
西方国家的议会监督专员制度	李庆华 (347)
美英德日四国议会的监督比较	蒋劲松 (351)
当代英国议会的监督程序	蒋劲松 (361)
英国议会质询制度的程序和规则	唐 晓 (368)
论当代法国宪法规定的行政与立法机关关系	蒋劲松 (374)
法国议会对政府的监督机制	艾志鸿 (385)
美国国会的监督制度	李 娟 (391)
从克林顿弹劾案看美国国会对总统的监督制约	卓越等 (395)

当代美国国会的财政监督、国政监督和人事监督程序

.....	尹中卿 (400)
美国联邦预算审批制度	王晓民等 (413)
美国州议会对财政预算的控制	张文献 (418)
德国的议会监督	郑 冲 (425)
丹麦的巡视官法律制度	廖加龙 (431)
澳大利亚议会专员制度概述	朱应平 (435)
以色列一院制议会是如何监督政府的	张 宏 (441)
新加坡国会的预算审批程序	王晓民等 (447)

第一编

国外宪政制度与议会

正确认识西方国家议会的借鉴意义

李秋生

实事求是地分析、认识西方国家议会的借鉴意义不仅有助于我们全面把握西方国家议会,而且能为我们更主动、大胆借鉴西方国家议会有益经验提供理论支持。那么应如何认识这一问题呢?关键是要把它的内容和形式区分开。就内容而言,西方国家议会与我国人民代表大会有本质区别,根本不存在借鉴问题。但从形式上看,情况则不同,借鉴既是可能的,也是必要的。

首先,西方国家议会与我国人民代表大会同属代议制范畴,都是代议机构的一种具体形式。众所周知,民主作为承认(统治阶级的)少数服从(统治阶级的)多数的国家形态总要有一定表现形式,否则民主是无法想像的。不同阶级的民主,具体说来资产阶级民主和人民民主(无产阶级民主)是不是其表现形式就完全不同呢?看来还不能这样简单而论。纵观民主发展史,古往今来,民主的形式无非就是两种:一种是直接民主制,即公民(享有政治权利者)直接参政、议政,决定国家大事的民主制度,其典型的组织形式是古希腊城邦国家雅典设立的对全体公民开放的“公民大会”;另一种是间接民主制,也就是我们通常所说的代议制,即公民并不人人都亲自、直接参政、议政,而是通过自己选举产生的代表决定国家大事的民主制度,其基本的组织形式就是代议机构。进一步考察又会发现:直接民主制一般只适合于社会分工尚不发达,版图较小、人口较少的民主国家,在以社会化大生产为基础的现代民主国家已不多见,即使仍被采用,也不采取“全民大会”的形式,而是采取带有很大临时性、特殊性的“全民公决”的形式;而代议制则与社会分工的广泛发展、国家生活和国家管理日益复杂化趋势相适应,既

可体现民主,又便利有效,因而获得普遍采用,尤其在现代民主国家,不论是资本主义的还是社会主义的都是如此,只不过具体叫法不同罢了,即使在古希腊雅典,鉴于所有问题不可能都由“全民大会”解决,同时也辅之以代议制,设置代议机构,如还设有按地区选举产生的“五百人会议”。由上可见,第一,民主的形式取决于社会生产力的发展,本身并没有阶级性,用现在流行的语言说,就是既不姓资,也不姓社,是人类文明的共同成果,你可以用,我也可以用;第二,直接民主制是民主的特殊形式,而间接民主制(代议制)则是民主政体普遍通行的形式,舍此还别无他径。总而言之,西方国家议会与我国人民代表大会虽内容根本不同,有本质区别,但从民主的形式角度看,它们同属代议制范畴,都是代议机构的一种具体形式。这是认识西方国家议会借鉴意义的基本逻辑出发点。

其次,西方国家议会与我国人民代表大会有许多问题是共同的,有许多东西是共有的或相似的。我们说,西方国家议会与我国人民代表大会同属代议制范畴,都是代议机构的一种具体形式,这并不意味着它们形式上完全一样,只有共性的一面;事实是,囿于不同的民主内容均会有一些特有的东西,也有个性的一面。总的来看,这表现在以下几个方面:第一,在国家政权体系中,西方国家议会是法定的立法机关,独立行使国家立法权,是“三权”中的一权;而我国人民代表大会为国家权力机关,集中掌握统一行使国家权力,是国家政权体系的基础和核心。第二,在与政党的关系上,西方国家的议会是各政党取得执政地位(在内阁制国家)或在国家政治生活中发挥重要作用的必经途径,是各政党争权夺利的场所;而我国人民代表大会是中国共产党领导的国家机关,是把党的主张变为国家意志的法定渠道。第三,在组织运行上,西方国家议会贯彻以权力分立为基础的均衡制约原则;而我国人民代表大会则实行以权力统一为基础的民主集中制原则。但同时也必须看到,由于代议制及代议机构自身固有属性的要求,它们毕竟有许多问

题是共同的,有许多东西是共有的或相似的。这主要有:第一,组成人员均由选举产生并有一定任期。选举与任期密切相连,是代议制及代议机构最基本的属性和要求,不以其社会性质为转移。当然,在西方国家确有些议员是非经选举产生的,有的还是终身的,但这毕竟是少数,绝大多数议员是由选举产生并有一定任期;而我国的情况大家都清楚。第二,会议均为主要的工作活动方式。开会议事,以会议的方式行使国家权力,是代议制及代议机构的另一基本属性和要求。事实证明,不论是西方国家议会还是我国人民代表大会都规定有必要的会议制度,而且在会议的形式上大同小异。第三,均实行少数服从多数的表决制。代议机构是民主基本组织形式,它的组成人员是代表不是施政官员,在议政过程中法律地位平等,没有行政上的上下级之分,因而在开会议事中必须实行少数服从多数原则。同时,也尊重少数,这是普遍规律。而最能准确、直接体现出这一原则的方式就是表决,即每位组成人员平等地一人一票的表示态度。在这方面均有相应规定。第四,均以立法与监督作为重要职责。制定和修改法律并督促、检查施政部门的实施是代议机构的基本职权和传统职能,所以代议机构还素有“立法机关”之称。在现代国家,伴随着民主法制日益成为衡量一个国家文明的重要标志,代议机构的立法与监督工作不断得到强化,占有愈来愈突出的位置,可以说,代议机构开会议事过程基本上就是立法与监督过程。这点无疑也是共同的。第五,均制定有议员或代表制度。明确规定代议机构组成人员的权利、义务以及必要的纪律惩戒是促使组成人员更好地履行职责,发挥作用,保证代议机构正常运转的重要措施和保障。为此,均制定有议员制度或代表制度,而且在具体内容的规定上有许多都是相同的或相似的。第六,均制定有议事规则。开会议事是代议机构工作的基本特点,这就要求其工作更应程序化、制度化,以保证会议的规范与秩序和议事的民主与效率。为此,均制定有议事规则,对会议的召

开,议程和日程,法案的提交,审议,发言表决等作出明确规定。第七,均设有委员会等内部机构。社会分工的广泛发展和国家管理的日益复杂化,使代议机构的立法范围愈来愈大,立法数量愈来愈多,为适应这一趋势,更有效地履行立法与监督职能,还均建立有委员会制度,按专业化分工原则或与政府部门对口原则设立若干委员会作为其有机组成部门,并根据客观需要适时增减,等等。对于上述各自特有的东西,原则上说也不存在借鉴问题,但对于共有的东西应当说是可以进行借鉴的,借鉴是可能的。

再有西方国家议会经过数百年发展,积累了许多代议机构一般的行之有效的经验,相比之下我们还显得比较欠缺。由于社会经济发展和政治环境的差异,作为民主政体普遍通用形式的代议制,在社会不同的发展阶段上其完备程度是不一样的,资本主义代议制的建立是以社会分工的广泛发展和社会化大生产为基础的,同时资产阶级在法律面前平等和法律承认自由竞争又为其提供了适宜的社会政治环境,因而它一经出现就比前资本主义的代议制无论是理论上还是实践上要完备得多,随后又经数百年的发展日臻完善。对此一百多年前马克思主义经典作家在研究无产阶级专政形式问题时就曾给予高度评价,说它是未来无产阶级进行统治的现成形式。而西方国家议会作为资本主义代议制的基本组织形式正集中反映了这点。总的来看,在立法、监督程序方面,在议员的管理方面,在内部机构设置方面等积累了许多代议机构一般的行之有效的经验,对此毋庸讳言。我国的代议制就是人民代表大会制,它是我国的根本政治制度,是我国新民主主义革命的必然结果,是中国人民的历史选择。40多年来实践证明,它适合我国国情,便于人民行使自己的权力,参加国家的管理,从而充分发挥人民群众的积极性和创造性;充分体现了民主集中制原则,既保证人民代表大会统一行使职权,又使各国家机关分工合作,密切配合;有利于实现党对国家事务的领导,便于把党的主张变成国家意志,

动员和组织全体人民行动,显示了功效,这是本质、主流。但同时也必须看到,由于种种主客观原因,譬如,人民代表大会制度建设时间还不长,缺乏经验;一段时期在“左”的指导思想下往往只重视民主的实质而忽视民主的形式、民主的制度;“文革”期间人民代表大会制度又遭受了严重的挫折和损害,几乎名存实亡,总起来看在形式上还有许多不尽如人意之处,还远未定型化。党的十一届三中全会总结建国以来,特别是“文革”的沉痛教训,提出发展社会主义民主,健全社会主义法制,使民主制度化、法律化任务,为人民代表大会制度建设和发展奠定了良好基础,取得了重大进展,还应看到,一个庞大政治制度的定型有赖于社会经济、文化的全面发展,不可能一蹴而就,只能任重道远。因此,对西方国家议会中反映代议机构一般性的有益经验我们应大胆借鉴。须强调的是,这与坚持人民代表大会制度,不搞西方议会制并不矛盾。实践证明,要坚持人民代表大会制度就必须完善人民代表大会制度,这是相辅相成的。只有行动上的不断完善才有事实上的更好的坚持;反之,只口头上讲坚持,行动上不去积极完善,最终也坚持不住,苏东剧变的教训就是一最好例证。而要完善,很重要的措施就是借鉴。他山之石可以为借,只要坚持党的领导,勇于借鉴只能对我有利,所以,我们说借鉴也是必要的。

最后还要说的是,借鉴必须从国情出发,不能照搬,这是一条很重要的原则。代议机构属政体范畴,它不仅决定于一个国家的经济基础和国体,同时还要受一个国家经济发展水平,公民文化素质,环境与人口,历史传统等诸多因素的影响和制约,因此世界上找不出两个情况完全相同的代议机构。我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家;地域辽阔,人口众多,经济文化还不够发达;又是一个多民族的单一制国家,除汉族外,有55个少数民族;还有广泛的爱国统一战线;还要看到,我国有两千多年封建社会历史,缺乏民主法制传统,封建的东西还根深蒂固等