

代议制度比较研究

DAIYI

ZHIDU

BIJIAO

YANJIU

周叶中/著

武汉大学
出版社

前 言

在近现代国家政治生活中，恐怕再没有什么问题比“民主”更能让人执着地向往和追求了。当商品经济经过古典的萌动和刀与剑、血与火的考验，终于凭着顽强的生命力以摧枯拉朽之势向旧的生产关系开战时，“民主、自由、平等”这些实实在在叫人激动的字眼也随之迅速传播开来。

伴随着资产阶级革命的胜利和资产阶级国家政权的建立，“民主”亦从口号、宣言和纲领演化为人们的政治实践。尽管各种主、客观原因迫使资产阶级从法律上为人们实现“民主”提供了一定保障，但生产资料所有制的性质和资产阶级的阶级属性决定了这种保障对于广大劳动者阶层只能是空中楼阁。换言之，资本主义国家的民主制度、民主形式只能从根本上服务于资本。

无产阶级革命的胜利和无产阶级国家政权的建立，使“民主”发生了质的飞跃，那些原本处于社会最底层的劳动者阶级，一跃而为国家的主人。于是，广大劳动者阶级当家作主成了真真切切的现实。但人们认识的偏差、传统的沉重，使无产阶级国家在民主制度、民主形式建设中尚欠理想，而这又反过来给广大劳动者阶级行使当家作主的权利形成障碍。

于是，近现代国家政治生活的实践不断昭示人们，民主形式在人类民主发展中居于举足轻重的地位：资产阶级民主形式的完备

性掩盖了其民主的反动性和虚伪性；社会主义民主形式的不完备性则阻碍了民主的先进性和真实性。因此，从理想的角度而言，无论是理论研究，还是政治实践，尽管都必须注重民主的内容和本质，但民主的形式问题绝不可忽视。综观人类民主思想史和民主制度史，不难发现，民主的形式尽管有纷繁复杂的表现，但就人们是否亲自参与实现其当家作主权利而言则分为直接民主形式和间接民主形式二类。地域的广阔、人口的剧增又决定了间接民主形式在民主实践中处于中心地位。代议制度作为间接民主形式的关键，自然成了近现代国家人们实现其民主权利的基本环节。因此，认识它、研究它，从实践中完善它，也就成了当今国家民主建设过程中颇具意义的课题！

一

在未来学家的思维范畴中，代议制度经过产生、发展、鼎盛，正在走向衰落。他们纷纷预言：“代议民主制的历史作用已经完成”^①，未来的民主制必定是由“依靠代表转为依靠人们自己”的“半直接民主”^②。我们暂且遑论这种预测的准确程度如何，因为一项政治制度、一种政治现象的存在或者消亡，并不是人们主观愿望就能决定得了的，归根结底还是取决于各种客观社会历史条件。但如果我们回过头来，从人类思想史的瑰宝中进行发掘、考察，则不难发现：尽管古今中外的圣杰仁人们对这个过去和现在起过和起着巨大作用，而在未来学家看来即将消逝的政治制度基本原理的认识取得过很大成就，但其思想认识内容的主要特点则在于，它们

① [美]约翰·奈斯比特：《大趋势：改变我们生活的十个新方向》，中国社会科学出版社1984年版，第162页。

② [美]阿尔温·托夫勒：《第三次浪潮》，生活·读书·新知三联书店1984年版，第530页。

大多是当时各种各样政治实践的方案。换句话说，人们关于代议制度的认识、研究，主要源于当时政治实践的需要，而较少有人从政治学和宪法学原理的角度，对这诸种政治现象进行系统、全面、科学、客观地抽象和概括。从洛克、潘恩、杰弗逊，到密尔、孙中山都是如此。只有卢梭在呼吁：公意是不可代表的！但理想主义的过多渗入限制了卢梭思想的科学价值。即便马克思主义的理论工作者，也主要是从阶级斗争、国家政权建设的现实角度提出一些“建国大纲”。

尽管从实用的、实证的角度讨论代议制度这一问题，对人类社会历史的发展起过一定的作用。但如果在建立和运用代议制度过程中，不是在遵循其一般规律的基础上，结合当时的具体情况来进行，而只是一味地从当时的实用目的出发，人为地操纵，势必揠苗助长，这在近现代各国政治实践中不乏先例。而且，作为一种政治现象，能够延传几百年，难道就没有一些基本原理、原则吗？因此笔者认为，系统全面地归纳总结代议制度的基本理论、基本原理，包括概念、特征、功能以及原则等问题十分必要。

三

从科学研究的目的来说，探讨研究对象的基本规律是其根本宗旨。尽管基本理论、基本原理亦属基本规律的范畴，但从政治制度的客观情况看，它的产生、运行、发展同样也有自身的基本准则。因此研究代议制度的基本理论还只是很小的一部分，主要的部分还在于代议制度的产生与发展规律和代议制度的运行规律。而且只有将两者有机地结合起来，才能使研究工作既有理论指导意义，又具可操作性，也才能将理论和实际密切结合起来。正因如此，所以本书在代议机关组织结构及其职权范围等方面着墨不多，而主要阐述代议制度运行过程中的诸多问题。

在代议制度产生、发展方面，最突出的问题主要有三：代议制度产生的原因；社会主义人民代表制与资本主义议会制的相互关系；代议制度的历史命运。尽管中外学者对此进行过有益的探索，但尚有诸多不足。如在代议制度的产生原因上，学界通常归之为地理因素和人口因素。尽管就外在条件而言，地理和人口的确是导致代议制度产生的直接原因，但还有没有其它原因呢？诸如由阶级斗争状况导致统治方式、统治艺术的调整，以及其它更深层的原因呢？笔者认为，在一定意义上，正是各种原因和条件的客观性、长期性，决定了代议制度的存在价值。因此对此进行全面、深入的研究是我们探寻代议制度基本规律的首要问题。

在社会主义人民代表制与资本主义议会制的相互关系上，比较一致的观点是肯定二者有区别。但在观点认识上则又各各不同。通常资产阶级学者将社会主义人民代表制说成是一种“装饰工具”，甚至“橡皮图章”之类；而一些无产阶级学者则将资本主义议会制等同于代议制。那么到底二者间有无历史联系？难道它们之间不仅本质对立，而且形式也相互排斥？毫无疑问，只有客观科学地对此予以回答才能正确认识代议制度的具体发展。

关于代议制度的历史命运，既是现实代议制度实践必须正视的，也是整个人类社会发展规律的有机成分，而国外学者的悲观论调与国内有些学者的冷漠态度，难道不正是激起我们研究热情的原因吗？

在代议制度运行方面，中外学界同样存在两大不足：一方面是一些西方学者对代议机关具体工作活动的津津乐道；另一方面则是一些社会主义国家学者对代议机关组织结构及其工作制度的枯燥介绍。前者未能通过总结代议制度实际运行过程中产生的各种社会关系，特别是通过对代议制度具体功效的考察，概括出代议制度的实际运行规律；而后者则避开活生生的现实政治实践，只是停留于静态结构的知识性介绍上，只限于说明为什么要组织代议制以及怎样组织，至于组织起来的代议制到底如何运行则论之不详，

这样自然也无法探寻代议制度的运行规律。正如日本学者指出：“以前大部分研究仅仅是一种对制度的解释和对个别议案的事例研究”^①。但任何一项政治制度的生命和活力恰恰在于它能解决实际问题，能调整诸种具体的社会关系。因为对社会发展起作用的正是其运行功能。而且也只有通过其实际运行，根据其社会效果才能正确判断其优劣。这实际上是实践是检验真理的唯一标准的体现和运用。因此，在代议制度研究过程中，必须着重阐述对代议制度实际运行具有重要影响的相关制度。只有对代议制度与社会大系统中其它小系统的关系，以及这些关系的交互影响进行充分研究，才能全面展示代议制度在国家政治生活中活生生的画面。正如有学者指出，研究政治生活不能单纯着重于制度或行为，而必须着重于“互动行为”^②。因此，本书将用较大篇幅对代议制度与选举制度、代议制度与国家机构、代议制度与政党制度、代议制度与利益集团等问题进行研究，从而弄清代议制度存在和发展的社会历史条件，并进而总结出代议制度产生、发展及其运行的规律。

四

任何科学研究都离不开行之有效的方法，对代议制度进行研究也是如此。具体说来，笔者在研究中除运用本质分析法、历史分析法和联系实际分析法以外，主要运用比较分析法。但在此有几个问题必须说明。

第一，关于研究的视角。对任何问题的研究都有一个着眼点。着眼点不一样，结论自然有出入。在代议制度研究问题上，人们的

① [日]岩井幸信：《立法过程》前言，经济日报出版社1990年版，第14页。

② 邹永贤等：《现代西方国家学说》，福建人民出版社1993年版，第499页。

视角同样异彩纷呈：有立足实用、实证的；有空洞无力而只唱赞美诗的等等，不一而足。尽管有人从探寻规律出发，做过不少工作，却很少有人明确提出其研究视角问题。但笔者的研究目的决定了必须首先解决这一问题。在笔者看来，由于代议制度有自身产生、发展的历史过程，而且存在于几种社会形态中，因此对它的研究必须站在人类社会历史发展的高度进行。因为只有这样才能看到民主形式发展的阶段性、继承性。

在这一视角指导下，笔者认为，代议制度有二重意义：一是作为国家政权运行方式的意义。这种意义上的代议制度以特定政治、经济、文化为背景，有特定的宗旨和任务，因而与国家政权的性质、国家的类型紧密相联。二是作为人类文化，亦即社会文明一部分的意义，这种意义上的代议制度体现了人类在探寻国家管理方式的经验总结，是人类不断前进，不断发展的成果。这样就决定了我们在研究过程中，一方面要明确代议制度在不同国家和一国不同时期的性质，另一方面又可在肯定其本质的前提下，从人类文化现象的角度进行比较、分析，从而找出其发展轨迹。

第二，关于可比性和比较的参照系统问题。由于本书在方法上主要运用比较分析法，因此可比性是必须解决的首要问题。由于代议制度经历了几种社会形态的历史发展过程。因此在比较研究中必然会对不同国家类型的代议制度进行比较分析。而这恰恰是可比性的核心问题。尽管理论界在不同历史类型国家政治制度是否可比问题上，现在意见基本一致，但为何可比论之者少。在笔者看来，任何国家的法律、政治制度都是为着解决相应的社会问题，处理相应的社会关系。在国家和社会管理过程中，不同国家也会存在相似乃至相同的社会问题，对这些问题的处理方法进行比较，以探寻异同及其原因，构成了不同类型国家政治制度可比的最初动因。其二，就代议制度而言，由于在形式方面，不同国家的代议制度有其共同的特征，诸如都是相对直接民主制而言的间接民主制等等，因此，这些形式上的相似乃至相同，构成了不同国家代议制度可比

的客观基础。

同样,比较的参照系统问题也是比较研究必须解决的。在笔者进行代议制度研究过程中,它主要包括两方面的问题。其一是对象问题。代议制度在世界历史上产生运行至今主要经历了资本主义和社会主义两个历史阶段,因此比较研究的对象首先即指资本主义的代议制度和社会主义的代议制度;同时不同的资本主义国家和不同的社会主义国家,由于其各自的主客观条件存在区别,因而在代议制度的运行上自然存在不同,因此对它们各自的有关情况也有必要进行比较研究。这样就比较对象而言主要有三大方面:一是资本主义国家代议制度之间的比较;二是社会主义国家代议制度之间的比较;三是资本主义代议制度与社会主义代议制度之间的比较。其二是历史环境问题。马克思曾经指出,“极为相似的事情,但在不同的历史环境中出现就引起了完全不同的结果。如果把这些发展过程中的每一个部分分别加以研究,然后再把它们加以比较,我们就会很容易地找到理解这种现象的钥匙;但是,使用一般历史哲学理论这一把万能钥匙,那是永远达不到这种目的的,这种历史哲学理论的最大长处就在于它是超历史的。”^①因此,必须把比较对象放在特定的历史环境中进行分析。

第三,关于“是什么”与“应该什么”的问题。在政治实践与政治制度的研究过程中,我们还会碰到这么两个问题:“是什么”与“应该什么”。按照美国政治学家艾萨克的看法:前者是政治科学,后者是政治哲学^②。应该肯定,这样区分有一定道理。“是什么”主要针对实际政治生活中的客观存在进行实事求是的阐述和总结;而“应该什么”则是从政治理想角度,对政治实践进行的理想推断。但艾萨克并没有将二者的关系明确下来。实际上,“是什么”与“应该什

①·《马克思恩格斯全集》第19卷,第131页。

② [美]艾伦·C·艾萨克:《政治学:范围与方法》,浙江人民出版社1987年版,第3-6页。

么”之间既有各自的独立性,又绝不可截然分离,而且两者的相互结合还会产生诸多新认识,在一定意义上,“应该什么”是“是什么”的升华。正如科学研究所揭示的,“应该的东西要过渡到存在的东西,就产生出关于应该的东西的新观念。”^①

在研究代议制度过程中,笔者主要即是从“是什么”这一角度进行,并通过对这方面的研究,上升到“应该什么”的高度,从而为完善我国人民代表大会制度,推动我国民主政治建设服务。

第四,关于异同的侧重问题。与比较研究相联系,在研究过程中还存在着重在比较对象的相同部分,还是相异部分的问题。笔者认为,这实际上取决于研究的目的和角度。如果从人类文化发展角度进行研究则应重在相同方面,其出发点则是为探寻人类文化的共通准则,或者是探寻人类社会发展的普遍规律,其角度非常高远,意义也很大。如果是从本国历史和现状出发,探寻适合本国国情的东西时,则应把重点放在相异部分。由于这种比较局限于一定地域或者一定历史时期,而并非通过区域性、阶段性事物的衔接,发现带规律性的结论,因而重在相异方面。尽管其结论可能有一定的现实意义,但并非具有深远的历史意义。而且这种研究也易受实用主义的影响。因此这种研究也存在一定的局限性。但笔者的研究目的决定了这两方面必须兼顾,同时协调好它们间的关系。因此本书在具体论述中重在相异方面,而在总结规律过程中则重在相同方面。

^① 科诺瓦洛娃著:《道德与认识》,第39页。

目 录

前 言	(1)
第一章 代议制度基本理论	(1)
第一节 代议制度的概念	(1)
一、民主与民主形式	(1)
二、间接民主形式与代议制	(5)
三、代议制度几种概念的比较	(7)
四、代议制度的概念	(10)
第二节 代议制度的基本特征	(11)
一、代表性	(12)
二、间接性	(12)
三、组织性	(12)
四、多级性	(13)
五、责任性	(13)
第三节 代议制度的基本功能	(13)
一、议决功能	(14)
二、调和功能	(15)
三、监督功能	(18)
四、教育功能	(20)
第四节 代议制度的基本原则	(22)
一、代议制度的一般原则	(22)
二、资本主义议会制的独特原则	(32)
三、社会主义人民代表制的独特原则	(37)

第二章 代议制度的历史发展	(44)
第一节 前资本主义社会民主形式的历史考察	(45)
一、原始社会的民主形式	(45)
二、奴隶制社会的民主形式	(49)
三、封建制社会的民主形式	(53)
第二节 资本主义议会制的产生和发展	(55)
一、代议制度产生的原因	(55)
二、资本主义议会制的产生和发展过程	(63)
第三节 社会主义人民代表制的产生和发展	(68)
一、马列主义经典作家的理论探索	(68)
二、社会主义人民代表制是代议民主制 发展的最高形式	(72)
第三章 代议制度与人民主权	(78)
第一节 代议制度与人民主权矛盾吗	(78)
一、人民主权原则的历史演变	(79)
二、政治参与是实现人民主权的根本途径	(85)
三、两难选择：直接民主制还是代议制	(90)
第二节 资本主义议会制与人民主权	(102)
一、资本主义议会制的存在基础	(102)
二、理想与现实的脱节：资本主义议会制下的人民主权	(106)
第三节 社会主义人民代表制与人民主权	(111)
一、社会主义人民代表制的存在基础	(111)
二、理想与现实的统一：社会主义人民代表制下的人民主权	(114)
第四章 代议制度与选举制度	(118)
第一节 选举制度是代议制度的基础	(118)

一、选举制度概述	(119)
二、选举制度:代议制度的存在前提	(128)
第二节 资本主义议会制与选举制度	(133)
一、资本主义选举制度评析	(133)
二、选举程序:资产阶级控制议会的主要环节	(136)
第三节 社会主义人民代表制与选举制度	(139)
一、社会主义选举制度评析	(140)
二、选举程序:广大人民群众通过人民代表制实现 当家作主的基础	(143)
第五章 代议制度与国家机构	(147)
第一节 政体、政权组织形式与代议制度	(147)
一、政体及其他	(148)
二、代议制度与政权组织制度	(151)
第二节 代议制度对国家机构的影响	(154)
一、国家机构概述	(154)
二、代议制度如何影响国家机构	(156)
第三节 资本主义议会制与国家机构	(159)
一、资本主义国家机构评析	(159)
二、资本主义议会制对国家机构的影响	(162)
第四节 社会主义人民代表制与国家机构	(166)
一、社会主义国家机构评析	(167)
二、社会主义人民代表制对国家机构的影响	(169)
第六章 代议制度与政党制度	(172)
第一节 政党与民主政治	(172)
一、政党和政党制度概述	(173)
二、政党政治是现代民主政治的基本内容	(179)
第二节 资本主义议会制与政党制度	(186)

一、资本主义国家政党制度评析	(187)
二、相辅相成：资本主义议会制与政党制度	(190)
三、无产阶级政党和资本主义议会制	(194)
第三节 社会主义人民代表制和政党制度	(197)
一、社会主义国家政党制度评析	(198)
二、不可分离：社会主义人民代表制与政党制度	(199)
第七章 代议制度与利益集团	(203)
第一节 利益、利益集团和民主	(203)
一、利益满足是民主发展的根本动力	(204)
二、利益集团是民主政治机制的组成部分	(211)
第二节 资本主义议会制与利益集团	(214)
一、资本主义国家利益集团评析	(215)
二、资本主义议会制：各利益集团参与国家政治的基本途径 ...	(219)
第三节 社会主义人民代表制与利益集团	(226)
一、社会主义国家利益结构的特点	(226)
二、社会主义人民代表制：各利益集团 参政议政的核心环节	(228)
第八章 资本主义议会制的比较	(230)
第一节 资本主义议会制的模式分析	(230)
一、模式与模式分类	(231)
二、资本主义议会制的不同模式	(234)
三、资本主义议会制不同模式产生的原因	(243)
第二节 资本主义议会制的组织结构比较	(249)
一、资本主义议会制组织结构的一般分析	(251)
二、不同模式的资本主义议会制在组织结构方面的异同	(260)
三、不同模式的资本主义议会制在组织结构方面存在 异同的原因	(264)

第三节 资本主义议会制的功能效应比较·····	(266)
一、资本主义议会的一般职能·····	(267)
二、不同模式的资本主义议会制在职能方面的异同·····	(282)
三、不同模式的资本主义议会制的功能效应简析·····	(284)
第九章 社会主义人民代表制的比较·····	(290)
第一节 社会主义人民代表制的模式分析·····	(290)
一、苏维埃制·····	(291)
二、人民代表大会制·····	(293)
三、人民会议制·····	(294)
第二节 社会主义人民代表制的组织结构比较·····	(296)
一、社会主义人民代表制组织结构的一般分析·····	(296)
二、社会主义人民代表制组织结构的异同及其原因·····	(304)
第三节 社会主义人民代表制的功能效应比较·····	(306)
一、社会主义人民代表机关的一般职能·····	(307)
二、社会主义人民代表制不同的组织结构与职能·····	(311)
三、社会主义人民代表制的功能效应简析·····	(312)
第十章 资本主义议会制与社会主义人民代表制的比较·····	(315)
第一节 资本主义议会制与社会主义人民代表制的组织 结构比较·····	(315)
一、相同点·····	(316)
二、不同点·····	(320)
第二节 资本主义议会制与社会主义人民代表制的功能 效应比较·····	(324)
第三节 几点思考·····	(326)
一、不同性质的代议制度同样存在一定的历史联系·····	(326)
二、不同国家的代议制度不可简单事仿·····	(329)

三、代议制度功能效应的发挥取决于诸多因素	(331)
后论 代议制度的发展趋势	(335)
一、代议制度正在日益衰落吗	(336)
二、代议民主制将被直接民主制所取代吗	(339)
三、社会主义人民代表制是否将取代资本主义议会制	(344)
主要参考书目	(347)
后记	(358)

第一章 代议制度基本理论

在宪法学、政治学研究中，“代议制度”是一个历史悠久的课题。尽管近现代意义的“代议制度”只有几百年，但其理论渊源和政治实践上的萌芽，则可追溯到遥远的古典时代。然而，遗憾的是不少人对“代议制度”的理论思考并不全面。因此，在系统研究有关代议制度的一系列问题时，首当其冲的就是弄清代议制度自身的问题。所谓代议制度基本理论就是对这一问题进行的阐述。具体来说，即以代议制度的概念为中心，论及代议制度的特征、功能以及组织和活动过程中的原则等基本问题。

第一节 代议制度的概念

从根本上说，代议制度只是实现民主的一种基本形式，因此研究代议制度的逻辑起点即是民主。

一、民主与民主形式

马克思指出：“民主是什么呢？它必须具备一定的意义，否则它就不能存在。因此全部问题在于确定民主的真正意义。”^①“民主”（democracy）一词起源于希腊文 *demokratia*^②，是指“人民的权力”或“人民当家作主”，更确切地说，是指“大多数人的统治”，或者如

^① 《马克思恩格斯全集》第7卷，第304页。

^② 有学者提出，“民主”一词虽然意根于西方，但最早使用在东方。参黄达强等：《社会主义民主：跨世纪的沉思》，中国人民大学出版社1993年版，第13页。

列宁所说是“少数服从多数的国家”^①。希罗多德在《历史》中指出，民主政治的特点在于政事“取决于民众”^②，修昔底德在《伯罗奔尼撒战争史》认为：“我们的制度之所以称为民主政治，因为政权是在全体公民手中，而不是在少数人手中”^③，亚里斯多德在《政治学》中以执政人数的多寡为标准划分政体的主要类型，并指出民主制即指多数人的执政，现代人们对民主则有各种认识和理解，但无不肯定民主是多数人的统治这个传统说法^④。因此，民主的根本目的在于确保多数人的利益和政治权利，把多数人的意志确认为最高意志。当然，由于各种原因，民主作为多数人的统治并不意味着社会中的大多数成员直接成为统治者。多数人的统治仅仅是指少数人的执政是在多数人的真正同意和委托下进行的，并且得到了多数人的有效制约和监督。因此民主所要解决的主要问题就是少数人执政和多数人利益及权利的关系问题。

如果我们从历史一发生学的角度进行考察则会发现，这种少数人执政与多数人利益的相互关系状况决定于由经济基础和产权关系而产生的权力分配状况。在管理形态的意义上，民主最早始于氏族社会的中晚期。当然，这里所谓的“民主”管理形式并非国家意义上的民主制度，而仅仅是指在原始公有制基础上，由人们的平等劳动自然建立起来的平等管理公共事务的方式，即恩格斯所说的“自然长成的民主制”^⑤。随着社会分工和私有制的出现，人们的劳动和财产占有不再平等，由这种不平等决定的管理者与生产者的对立就代替了原来平等的社会关系，由管理者掌握的社会管理权力也被由统治阶级掌握的国家政治权力所代替（这即所谓社会与

① 《列宁选集》第3卷，第241页。

② 希罗多德：《历史》，Ⅱ，第80—82页。

③ 修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》，Ⅰ，第371页。

④ 参见《简明不列颠百科全书》，“民主”词条。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第4卷，第100页。