

人民代表大会与议会研究丛书

顾问 张春生 王家福

国外议会及其立法程序

主 编 蔡定剑 杜钢建

中国检察出版社

《人民代表大会与议会研究丛书》

编辑委员会

顾问

张春生 全国人大常委会法制工作委员会副主任
王家福 全国人大常委会委员、全国人大法律委员会委员
中国社会科学院法学研究所研究员

主编

蔡定剑 杜钢建

编辑委员会

郭道晖	杜钢建	陈斯喜	孙 潮	张 朴
郑允海	李 林	李尚志	张 骐	崔 伟
汪铁民	王文友	吴邦振	安晨光	王力群
董珍祥	焦洪昌	梁尔源	陆可浩	魏永德
朱言文	林 崎	路江通	张兴劲	朱开扬
高咏沂	周冶陶	曹承锋		

丛 书 序

代议制的产生，是人类社会有史以来政治制度最伟大的进步。它把人类社会从残暴的专制统治和无休止的争夺王权的战争中拯救出来，也把政治家从阴谋、政变、谋杀、篡权的恐惧中解脱出来。在真正实行代议制的国家，人民选举自己的政府，并通过他们决定国家的重大事情，人民成了统治者，因而能过上和平稳定的政治生活，社会经济走上持续稳定的发展道路。这是西方国家近代强盛的主要原因之一。

强盛起来的西方国家以坚船利炮打开中国大门以后，先是清末洋务派推行富国强兵政策，学习西方的先进技术，也打造坚船利炮。不料甲午海战一役，总吨位超过日本的清朝海军全军覆没，技术强国的梦想破灭。于是，资产阶级改良派提出“设议院、开国会、定宪法”的革新主张，认识到民主制度的建立比科学技术的引进对社会发展和国家强盛更加重要。20世纪初，风雨飘摇的清王朝在走投无路的情况下，才被迫同意引进代议制度，制定宪法，但为时已晚，清王朝被资产阶级革命摧毁。辛亥革命后孙中山建立了资产阶级议会，但很快被一帮旧军阀所糟蹋，开议会、定宪法变成了一场场闹剧。政变、暴力屠杀和混战取代了谈判、妥协和选举。面对反民主的持续暴力，以枪杆子来选举就成为必要的选择。在中国人民通过武装斗争取得政权以后，中国共产党人根据马克思主义的理论和苏联的经验，建立了新型的代议制政体——人民代表大会制。这个制度的建立标志着中国走上了民主和平的发展道路。但是，长期以来，由于人所共知的原因，这个制度没有得到真正的落实，国家陷入阶级斗争和政治斗争的漩涡，人大被称为“橡皮图章”。1978年底，中共十一届三中全会确立了“发展社会主义民主，健全社会主义法制”

的方针，人民代表大会制度才开始获得真正的发展。经过 20 年的发展，人民代表大会正在逐步成为真正意义上的国家权力机关，这表明代议制在我国开始得以实行。

简要回顾代议制在我国发展的历史，是为了让读者了解代议民主制度在中国来之不易，中国人民为此奋斗了已整整一个世纪。而它在中国的健全和发展还有很长的路要走。在中国，要发展代议制民主，就是要健全、完善人民代表大会制度。这需要政治家和全社会不断推进制度建设，更需要代议制的理论和思想在社会中广泛、深入地传播和普及，中国并没有一次真正意义上的代议制民主思想的启蒙。只有代议制思想深植于我们的社会，人民代表大会制度才有适宜生长的土壤。

在我国，真正了解人民代表大会制度的人很少，研究代议民主制的人更是寥寥。北京大学法学院“人民代表大会与议会研究中心”推出这套丛书，就是想在研究、传播代议制思想，推动人民代表大会制度理论研究和制度建设方面尽一些微薄之力。

近 20 年来，人民代表大会制度获得了长足的发展，从而大大提高了我国民主化和法治化的程度。随着民主法制的发展，人民代表大会将在我国政治、社会生活中扮演越来越重要的角色。人民代表大会职能的加强，迫切需要理论的指导和推动。但是长期以来，这一领域的理论研究很少有人问津，对人大制度的研究主要局限于实际工作者对一些实用性问题的研究。为了给人民代表大会制度的发展与改革提供理论支持，中心致力于代议制理论、选举制度和立法问题的比较研究，特别注重理论联系实际，以促进人民代表大会制度的发展与改革，推动中国的民主化、法治化进程。中心将紧紧围绕人民代表大会制度建设中的重大理论和实践问题、难点和热点问题组织课题调研，定期和不定期地举办理论讨论会、专题报告会，开展海内外学者的交流活动。中心把这些学术活动过程中的优秀研究成果编辑成这套《人民代表大会与议会研究丛书》。

本丛书就是为了给研究人大制度理论的专家和学者提供一块待开垦的园地，以活跃人大制度的理论研究气氛，提高人大制度理论研究水平，推动人大制度实践的发展。它将采撷国内外有关民主代议制理论、宪政理论、选举制度、立法制度等方面的优秀著作、论文、调研报告，有关制度建设和改革的可行性论证报告等，也包括国外的优秀译著。本丛书将是开放性的持续出版的园地，只要有思想理论价值，对实践有指导推动作用的，无论是国内还是海外、国外学者的优秀著作，都是我们所期盼的。中心编辑这套丛书，就是为这个领域的学者提供服务，为关心人民代表大会制度建设的读者服务。

《人民代表大会与议会研究丛书》
编辑委员会

目 录

英国议会制度·····	蒋劲松 (1)
一、平民院的选举·····	(1)
(一) 有关选举的重要规定·····	(1)
(二) 选民·····	(5)
(三) 政党·····	(5)
(四) 各党的政纲·····	(18)
(五) 候选人·····	(19)
(六) 社会各界的参与·····	(20)
二、平民院的职能和议事程序·····	(21)
(一) 平民院的职权·····	(21)
(二) 平民院的构成·····	(23)
(三) 平民院对全院大会时间的支配·····	(29)
(四) 全院大会的辩论·····	(39)
(五) 平民院的委员会·····	(47)
三、贵族院的组织和职能·····	(60)
(一) 贵族院的概况·····	(60)
(二) 英国贵族院的性质·····	(66)
(三) 贵族院的组织结构·····	(67)
(四) 贵族院的职权与功能·····	(81)
英国议会制定公法法案的程序·····	陈建文 刘妙香 译 (91)
一、概述·····	(91)
(一) 公法法案、私法法案和混合法案·····	(91)
(二) 政府法案与议员个人法案·····	(92)
(三) 法案的提交·····	(92)

(四) 有关议院权力的法案	(93)
(五) 法案的构成	(93)
二、上院的立法程序	(95)
(一) 上院通过公法法案的各个阶段	(95)
(二) 特殊法案的特殊程序	(110)
(三) 将法案交全院委员会之外的委员会	(113)
三、下院的立法程序	(117)
(一) 法案的提起	(117)
(二) 一读和法案的印制	(122)
(三) 二读	(127)
(四) 二读委员会	(131)
(五) 交付	(133)
(六) 财政决议	(136)
(七) 就法案问题向委员会提出的指示	(137)
(八) 法案的委员会程序	(140)
(九) 法案的报送审议	(156)
(十) 法案的重新审议	(160)
(十一) 三读	(162)
(十二) 上议院修正案的审议	(165)
四、关于混合法案的程序	(172)
(一) 审查私法案请愿书的指南	(173)
(二) 上议院的混合法案	(174)
(三) 混合法案的委托	(174)
(四) 反对按照混合法案处理的请求	(175)
五、其他与通过公法法案有关的事项	(177)
(一) 与法案否决有关的实践	(177)
(二) 法案的签署	(179)
(三) 皇室同意	(180)

法国议会制度	议会秘书长协会编著 李京法 译 刘星红 校 (183)
一、概述	(183)
(一) 行政权力的组织	(184)
(二) 政党制度	(186)
二、议会组织	(186)
(一) 两院制	(186)
(二) 两院的组成及任期	(187)
(三) 议会议员的法律地位	(190)
三、各院的组织	(193)
(一) 各院的管理机构	(194)
(二) 两院的内部构成	(196)
(三) 两院的辅助机构	(200)
四、议会的工作	(205)
(一) 议会的会议	(205)
(二) 立法程序	(207)
(三) 对政府的审查	(217)
法国议会立法程序	张莉 (222)
一、法律议案的提出	(224)
(一) 法律提案权	(224)
(二) 法律提案修改权	(230)
二、议会全院审议前的准备阶段	(233)
(一) 法律提案在议会委员会的审议与表决	(234)
(二) 列入议院全会的议事日程	(237)
三、议院全体会议审议阶段	(239)
(一) 一般性审议阶段	(239)
(二) 逐条审议阶段	(245)
(三) 特殊表决程序	(248)
四、议会两院间的合作	(249)

(一) 议院间平等立法模式·····	(249)
(二) 国民议会的最后决定权·····	(251)
五、法律的颁布及总统的重新审议请求权和宪法委员会 的合宪性审查·····	(251)
(一) 总统的重新审议请求权·····	(251)
(二) 宪法委员会的法律合宪性审查·····	(252)
美国国会立法程序 ····· Charles W. Johnson 著	
刘星红 王新宇 译 刘星红 校	(255)
一、引言·····	(255)
二、国会·····	(256)
(一) 参议院·····	(256)
(二) 众议院·····	(256)
(三) 由参议院和众议院组成的国会·····	(258)
三、立法的来源·····	(259)
四、国会行动的形式·····	(260)
(一) 法案·····	(260)
(二) 联合决议·····	(262)
(三) 共同决议·····	(262)
(四) 简单决议·····	(263)
五、法案的提出与交予委员会处理·····	(263)
(一) 法案的提出·····	(263)
(二) 法案交适当委员会处理·····	(264)
(三) 委员会概况·····	(265)
六、委员会对法案的审议·····	(267)
(一) 委员会会议·····	(268)
(二) 公开听证会·····	(269)
(三) 法案的最终定型·····	(271)
(四) 委员会的最终行动·····	(271)
(五) 与委员会听证程序有关的议事规程问题·····	(272)

七、向众议院报告的法案·····	(272)
(一) 委员会关于法案的报告的内容·····	(274)
(二) 报告的提交·····	(275)
(三) 报告文本的取得和听证·····	(275)
八、常设委员会的立法审查·····	(276)
九、审议法案的议程·····	(277)
(一) 国事议程·····	(277)
(二) 院会议程·····	(277)
(三) 私法议程·····	(278)
(四) 勘误议程·····	(278)
(五) 请求中止委员会审议的议程·····	(279)
十、取得对法案的优先审议·····	(279)
(一) 全体一致同意·····	(279)
(二) 特别决议或裁决·····	(280)
(三) 法案审议顺序由规则委员会的裁决决定·····	(281)
(四) 动议中止委员会对法案的审议·····	(282)
(五) 动议中止众议院议事规则的适用·····	(283)
(六) 优先问题·····	(284)
(七) 优先事项·····	(284)
十一、审议和辩论·····	(285)
(一) 全院委员会·····	(285)
(二) 议案二读·····	(286)
(三) 修正案和密切联系规则·····	(287)
(四) 全院委员会“闭会”·····	(288)
(五) 众议院的行动·····	(288)
(六) 重新审议法案的动议·····	(289)
(七) 法定人数的召集和点名·····	(289)
(八) 表决·····	(290)
(九) 电子表决·····	(291)

(十) 议员相约弃权·····	(291)
(十一) 休会授权·····	(292)
(十二) 议院活动的现场报道·····	(292)
十二、国会预算程序·····	(292)
十三、法案的正式誊写并转送参议院·····	(294)
十四、参议院的行动·····	(295)
(一) 参议院的委员会审议·····	(295)
(二) 参议院大会程序·····	(296)
十五、经修正的法案的最后通过·····	(300)
(一) 要求召开两院协商委员会会议·····	(300)
(二) 两院协商委员会参加人的权力·····	(302)
(三) 两院协商委员会的会议和行动·····	(302)
(四) 两院协商委员会的报告·····	(304)
(五) 文件保管·····	(305)
十六、产生于参议院的法案·····	(306)
十七、法案正式书写成法律·····	(307)
十八、总统对法案采取的行动·····	(308)
(一) 否决咨文·····	(309)
(二) 总统对部分条款的否决·····	(310)
十九、法律的公布·····	(310)
(一) 法律活页·····	(311)
(二) 《美国法律大全》·····	(312)
(三) 《美国法典》·····	(313)
德国联邦议院及其立法程序·····	
····· Rupert Schick and Wolfgang Zeh 著	
刘英 安静静 译 刘星红 校	(314)
一、议院的组织和运作方式·····	(314)
(一) 议院的产生和组成·····	(314)
(二) 联邦议院机构·····	(320)

(三) 联邦议院全体会议·····	(346)
(四) 联邦议院参与联合性机构的权利·····	(359)
(五) 总结·····	(362)
(六) 第十一届、第十二届联邦议院工作的统计·····	(363)
二、联邦立法·····	(364)
(一) 立法的提出·····	(366)
(二) 法律草案·····	(366)
(三) 利益集团·····	(367)
(四) 联邦参议院对立法的参与·····	(369)
(五) 议会党团的准备·····	(370)
(六) 法案的一读·····	(371)
(七) 委员会阶段·····	(372)
(八) 委员会会议·····	(373)
(九) 听证·····	(375)
(十) 委员会主席·····	(376)
(十一) 委员会对决定和报告的建议·····	(377)
(十二) 法案的二读和三读·····	(378)
(十三) 参议院通过议案·····	(379)
(十四) 法律的签署与颁布·····	(380)
日本国会及其立法程序·····	袁强 (381)
一、日本国会的组织以及职权·····	(381)
(一) 国会的地位·····	(381)
(二) 国会的组织结构·····	(383)
(三) 国会议员的地位·····	(390)
(四) 国会的召开和会期·····	(390)
(五) 国会的权限·····	(392)
二、日本国会的立法程序·····	(395)
(一) 提案的提出·····	(395)
(二) 国会对提案的审议程序·····	(403)

（三）全体大会对提案进行表决的方式·····	（409）
（四）提案的成立·····	（412）
（五）条约的批准过程·····	（413）
（六）预算案成立的过程·····	（415）
（七）日本国会审议提案过程的小结·····	（416）
（八）政党政治的变化·····	（418）

英国议会制度

蒋劲松

一、平民院的选举

(一) 有关选举的重要规定

在英国，只有平民院的议员是由选举产生的，所以，议会的选举实际就是平民院的选举。

1. 选 民

1983 年人民代表法规定，联合王国年满 18 周岁的臣民或公民皆享有选举权。

但是，法律剥夺下面几类英国人的选举权：

(1) 贵族不得选举议员。“这一剥夺选举权的理由是贵族有权亲自出席贵族院，所以他们对于平民院的间接代表制既不需要，也无资格”^①。这种终身禁锢对于那些生为贵族（或被封为贵族）却又宁愿过平民生活的人显然过于难忍，有鉴于此，1963 年作出网开一面的规定：凡放弃贵族身份者即有权选举议员。

(2) 服刑中的罪犯不得选举议员。

^① The Government in the U. K. Political Authority in a Changing Society, M. Beloff and G. Peele, Printed by Butler and Tanner Ltd., 1980, p. 128.

(3) 接受精神病医院治疗中的住院患者不得选举议员。

(4) 选举中犯有腐败行为者, 5 年内不得选举议员; 选举中犯有非法行为者 (指违反选举法), 5 年内不得参加犯此行为时所属选区的选举。

(5) 选举前未登记为选民者。

2. 选 区

1950 年废除了双席选区、大学选区, 从此, 全面实现单选区制 (即一个选区选举一名平民院议员) 和一个选民有一票制。

1983 年将联合王国划分为 650 个议员选区。选区划界工作由四个划界委员会负责, 分别是英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰。划界工作每隔 10~15 年进行一次, 以适应情况变化。法律要求各个选区人口大致相等, 但同一选区不得打破地方行政辖域。1986 年议会选区法规定, 苏格兰至少应得到 71 个选区, 威尔士至少应得到 35 个, 北爱尔兰可得 16 个。

3. 候选人

法律对议员候选人的资格要求分为积极条件与消极条件两类。

积极条件包括: 联合王国国籍; 年满 21 岁; 获 10 位选民提名; 预交 500 镑竞选抵押金。

具备下列消极条件者则不得成为议员候选人: 贵族; 僧侣 (但非国教教士可竞选议员); 精神错乱者; 破产者; 文官、警察、军人、法官; 服刑 1 年以上的罪犯; 曾经舞弊的前议员候选人, 或其代理人曾经舞弊的前议员候选人 (当责任在候选人自己时), 5 年内不得再为议员候选人, 或 10 年内不得在原选区成为议员候选人。

4. 政 党

法律规定, 竞选期间, 各选区的政党组织必须解散。

5. 竞选支出上限

法律限定各位议员候选人在竞选期间经费支出的最高额, 这

一最高额随物价上升而提高。1987年，对每位候选人经费支出限定办法是：在一个选区的竞选花销不得超过3240英镑，另外，用于每一位选民的费用不得超过3.7便士^①。

6. 竞选

电台免费为议员候选人宣传；电视台对竞选节目可收取少许费用。

各党获得多少广播、电视节目时间供其竞选，由政党政治广播委员会分配。该委员会由各党代表和广播、电视方面代表所组成。它依据各党在上次大选中的成绩而确定各党在本次选举中各享用多少广播电视时间。上次大选所产生的执政党与领衔反对党所分得的广播电视时间应彼此相等。

法律限制广播、电视对某一选区竞选状况的具体报道。电台、电视台未获某一候选人的竞选对手同意及合作，不得让该候选人在广播、电视中露面。

7. 竞选、选举的组织管理

各地政府负责组织管理议员选举工作。每一选区所在地政府指派一位官员担任选举报告官，该报告官具体组织管理本选区的选举活动。

选民登记。每一选区所在地政府指派一名选民登记官，负责于每年10月将本选区所有合格选民登记入册。

每一选区的选举报告官的职责是：确保选举活动依法进行。报告官负责接受议员候选人提名书，安排投票站，分发选票，通告投票站所在地点，监督对选票的统计，公布选举结果。

候选人代理人。法律规定，每一位议员候选人必须指定一位代理人。候选人代理专门确保其候选人所花销的竞选费用不超过

^① Parliament at work, O. McDonald, Methuen, London, 1989, p. 64.