



Academic Series
of
China Foreign
Affairs
University

外交学院学术丛书

议会监督

Parliamentary Supervision

● 唐 晓 著



世界知识出版社

议会监督

Parliamentary Supervision

唐 晓◎著

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

议会监督 / 唐晓著. —北京: 世界知识出版社, 2009.12

ISBN 978-7-5012-3708-1

I. ①议… II. ①唐… III. ①议会制—研究—世界
IV. ①D521

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第216694号

责任编辑 袁路明
责任出版 赵 玥
责任校对 陈可望
封面设计 田 林

书 名 议会监督
Yihui Jiandu

作 者 唐 晓

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同51号 (100010)
网 址 www.wap1934.com
电 话 010-65265923 (发行) 010-65233645 (书店)
印 刷 北京京晟纪元印刷有限公司
经 销 新华书店
开本印张 787 × 1092毫米 1/16 29印张
字 数 420千字
版次印次 2009年12月第一版 2009年12月第一次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-3708-1
定 价 48.00元

版权所有 侵权必究

本书获外交学院
“李嘉诚学术基金”资助

总 序

外交学院是一所教学与研究型的大学。中国国际关系学会和中国国际法学会这两大全国性的学会均挂靠在外交学院，为我院的教学与研究提供了有力的学术上的支撑。《外交学院学术丛书》的出版无疑是一件一举多得的好事。

首先，丛书的出版适应了中国的外交学与国际关系的研究进入黄金时期的需要。

外交与国际关系是在不断发生变化的，特别是自中国实行改革开放政策以来，国际形势大变化，中国国内形势大变化，中国外交大发展，国内国外大互动。这种形势推动中国的外交学和国际关系等的研究进入了一个黄金时期。所谓“黄金时期”包含以下几层含义：

第一层含义是需求大。对于外交学、国际关系等的研究的需求从来没有像今天如此之旺盛。世界的变化，中国的变化，中国和世界的变化相互影响，这在国际关系中提出了很多新问题，需要我们去研究。中国正在崛起，在当今世界正在发生深刻变化的时候，中国面临着许多的机遇，也面临大量的挑战。如何抓住机遇，应对挑战，需要我们这些研究国际关系的学者提出一些好的点子。中国发生的事情引起了世界的关注，中国的崛起对国际局势也产生了一些影响。如果说过去世人对中国的看法不是很重视的话，今天则不然，几乎所有的问

题，世人都想了解中国的意见和立场。如何让世界客观全面地了解中国，这就需要了解中、外双方，研究国际关系的中国学者应当能够对此作出贡献。

“黄金时期”的第二层含义是热情高。中国研究外交学、国际关系等的学者，看到了这样一个旺盛的需求，他们表现出极大的热情，愿意为满足上述需要贡献自己的才智。

“黄金时期”的第三层含义是影响深。影响深是指在今天中国和世界的形势下，中国研究外交学、国际关系的学者是大有用武之地的。我们研究的成果是国家所需要的，是人民所需要的，也是世界所需要的。

第二，丛书的出版适应了外交一线的需要。

1978年中国实行改革开放以来，中国的外交理论与实践创新进入了一个自人民共和国成立以来最活跃的时期。在这个时期里，我国无论是在外交理论方面还是在外交实践方面都取得了突破性的进展。形势要求我们对于这些理论与实践创新进行很好的总结。中国的外交从来没有像今天这样忙碌，外交一线的同志每天都有大量的事要处理，很少有时间对我们理论与实践的创新进行很好的总结；而我们在外交学院进行教学和研究的这些同志则不同，我们能够坐下来对我们的理论与实践创新进行很好的思考和总结。

另一方面，随着国际形势的深入发展，中国外交也面临许多新的课题，处理好这些课题需要好点子，需要一些长远的思考和眼光。此外，国际上也出现了许多有关外交和国际关系的新的概念和理论，都会对国际关系的走向产生不同程度的影响，这也需要我们进行观察和研究。

第三，丛书的出版也是外交学院发展的需要。大学的生命线是教学。外交学院正处在一个发展的关键时期，要建新校园，师生的数量都要增加，这一切都需要不断地提高教学质量。教学质量的提高需要学术研究来支撑，研究与教学是相互促进的。

综上所述，《外交学院学术丛书》的出版是恰逢其时。在此，我要特别感谢李嘉诚先生对外交学院学术研究的大力资助；感谢世界知识

出版社对我们的一贯支持；同时，我还要向为丛书付出辛勤劳动的学院的老师们表示敬意。

《外交学院学术丛书》反映了本院老师和研究工作者研究的成果。这些成果都是大家在自己的岗位上，通过对形势的观察，对问题的研究，进行独立思考所提出来的，都属于个人的看法和见解，不当之处，欢迎大家提出批评和指正。

吴建民

2006年10月于北京

序 言

现代民主政治以间接民主为主，以直接民主为辅。代议制是间接民主的主要表现形式，其实质就是绝大多数国民通过定期选举其政治代表，由后者代表国民通过制定国家法律和监督政府的形式治理国家，实现国民间接参与治理国家的目的。议会监督是代议制民主政治的核心内容之一，体现着人民主权和主权代议的基本原则。研究议会监督，是深入了解和认识现代民主政治的重要组成部分。

中国的政治现状需要加强议会监督。中共中央总书记、国家主席胡锦涛2004年9月15日在北京各界纪念全国人民代表大会成立五十周年大会上指出，“当前，有法不依、执法不严、违法不究的现象在一些地方和部门仍然存在；地方保护主义、部门保护主义和执行难的问题时有发生；一些公职人员滥用职权、贪赃枉法、执法犯法，严重损害了党和国家的形象，严重损害了国家和人民的利益”，要进一步加强和改进人民代表大会的监督工作，增强监督实效。权力不受制约和监督，必然导致滥用和腐败。加强对权力的制约和监督，是社会主义民主政治建设的重要任务。他强调，人民代表大会及其常务委员会作为国家权力机关的监督，是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。人民代表大会及其常务委员会监督的目的，在于确保宪法和法律得到正确实施，确保行政权和司法权得到正确行使，确保公民、法人和其他组织的合法权益得到尊重和维护。“坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究的行为，坚决纠正以言代法、以情枉法、以权压法的问

题，维护国家法制的尊严。”他强调，要以依法行政、公正司法为主要内容，进一步健全监督机制、完善监督制度，增强对行政机关、审判机关、检察机关工作监督的针对性和实效性，支持和督促它们严格按照法定的权限和程序办事，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。^①

中国的政治改革和政治发展需要加强议会监督。目前我国社会主义市场经济迅速发展，改革逐步从经济领域向社会领域和政治领域不断推进。进一步规范市场经济秩序，建立与中国特色的市场经济利益交换和调节机制相适应的政治体制，在政府主导地位强势和作用不断加强的同时加强对政府权力的监督，越来越成为全社会的共识。人民代表大会制度是我国根本的政治制度，它体现了我国代议制机构的重要政治地位和作用。如何在改革实践中充分尊重和发挥中国国人的宪政地位和作用，尤其是建立适合中国国情的有效的人大对政府的监督机制，已经成为国家可持续发展需要认真面对和研究解决的重要课题，这就需要从理论和实践的角度对其进行分析和研究。2006年8月27日中共中央总书记胡锦涛在中共中央就人民代表大会常务委员会监督法草案征求各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士的意见和建议在中南海召开的党外人士座谈会上指出，我国进入了改革发展的关键时期，深刻变化的国际环境，艰巨繁重的改革发展任务，都对发展社会主义民主政治、建设社会主义法治国家提出了新的要求。加强人大监督以及各方面的监督，是发展社会主义民主政治、实施依法治国基本方略的重要内容，也是我们做好改革发展稳定各项工作、维护人民群众利益、构建社会主义和谐社会的必然要求。^②

从世界主要国家立法机关与行政机关之间的关系发展的客观走势及世界各国政治文化的发展和变化看，需要加强议会监督。20世纪30年代以来的西方周期性经济危机、两次世界大战、冷战、西方国家

^① 胡锦涛：要进一步增强人大监督实效，<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/40010/40272/2969164.html>。

^② 中央就制定监督法听取党外人士意见，胡锦涛发表重要讲话，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/4745507.html>。

内部工人阶级的壮大、第三世界民族独立与解放运动的蓬勃发展等诸多重大国内外因素，以及一些国家政府（行政）首脑的强势领导作风和个性特征、议员顺从本党（执政党）纪律束缚的政治心理或（作为反对党议员）投票缺席等政治行为、多党制议会中各政党联盟之间或内部的矛盾和不团结等因素，导致了议会的地位和权力相对削弱，议会的传统地位受到严峻的挑战；议会已不能垄断制定法律的权力；议会推翻政府的权力受到削弱等。客观形势的发展，要求世界各国议会调整其与行政权力机关的关系，将权力作用的重心从立法权向监督权转移，要求议会在监督政府方面发挥着越来越重要的作用。因此，随着国家政府行政权力及其作用普遍迅速增长，如何发挥立法机构对行政权的监督和制约作用以维护政府权力的平衡显得更加重要。事实上，西方国家议会对此都做出了程度不同的调整，加强了议会的监督权力。我们应该从各国议会与行政部门权力的消长及其发展的趋势中，更加重视议会的监督权。无论现在和未来，各国政府行政权力的扩张和膨胀都是一种不可逆转的大趋势，只有看清形势，逐渐加大议会对政府行政的监督地位和监督效力，才能够在发展和变化中把握住议会的地位和未来。

《议会监督》一书于2007年5月立项为外交学院院级科研项目，经过多年的教学和研究积累，两年的总结和梳理，现在终于成书问世。全书共五章，分别阐述和论述议会监督的基本概念和理论、议会监督制度的建立和发展、议会监督机制的一般性分析、议会监督机制的国别性分析、议会监督比较研究的启示和思考。本书的研究方法借鉴和吸收了国内外比较政治研究中合理可取的方法，主要包括针对不同国家议会监督机制的案例分析方法，对同类国家或不同类型国家的议会监督进行研究的比较分析方法，在比较中找出其共同点和不同点的综合归纳方法，将历时性和共时性相结合的历史分析方法，强调政治监督系统整体与局部相互作用和影响的结构与功能分析方法，以及与议会监督内容相对应的政治制度分析方法、政治行为分析方法等。

《议会监督》是一部专题探讨和分析议会监督的专著，其特点主要是：（1）系统性：对议会监督的基本概念和理论、议会监督制度的建

立和发展、议会监督机制的一般性分析、议会监督的国别性分析、议会监督比较分析的启示和思考等进行了比较系统的分析和论证。(2) 比较性：对议会监督的概念及基本理论、议会监督制度的建立、议会监督机制、议会监督研究的启示和思考都始终贯穿了比较的视角和比较分析方法，试图揭示出中西议会监督系统的共同性和差异性，并试图分析其原因。(3) 历史分析与现实分析相结合：对中西议会监督制度的建立和发展进行了历时性与共时性相结合的分析 and 论述，落脚于借鉴西方国家议会监督的经验以改善中国人大监督制度。(4) 一般性与国别性分析相结合：对议会监督机制的结构与功能，议会监督的主体与客体，议会监督的内容与范围，议会监督的动力，议会监督的方式与手段，影响议会监督地位和效力的因素，议会监督的地位和作用等进行了一般性综合分析，同时对英国、法国、美国、德国、中国五国议会监督机制进行了比较深入的国别分析。

目前国内有从综合视角探讨监督制度的专著，也有涉及政治监督的著作，探讨议会监督的论文和文章则主要集中于个别国家研究，从中西对比研究以及一般性与国别性研究相结合视角探讨议会监督的专著比较少见。因此，《议会监督》旨在进一步丰富和推进监督制度研究尤其是政治监督制度研究的深入发展。从学科发展视角看，国家教委“十一五”学科建设规划中，就有“政治监督学”一项，而议会监督则是政治监督中的重要组成部分。因此，对议会监督进行专题研究，希望能从基础性建设的角度，丰富和促进“政治监督学”的建设和发展。外交学院是一所教学—研究型大学，围绕教学进行“议会监督”研究，旨在推动将来学院学科建设和教学研究的进一步发展。

由于议会监督研究本身具有的复杂性和广泛性，由于作者本人掌握的资料比较有限，以及作者研究能力和水平的局限性，本书还存在一些不足和尚需深入研究的问题：如国别研究的实证分析深度、第一手资料获取和处理程度，都有待进一步改进和挖掘；此外，现有资料的有限性使得书中有关议会对司法机构的监督部分与议会对行政机构的监督相比，显得比较薄弱。因此，书中难免存在疏忽和遗漏之处，敬请广大读者批评指正。

最后，感谢外交学院院长领导对“外交学院学术丛书”的宏远规划，感谢外交学院科研处出色的组织工作。感谢李嘉诚学术基金对本书的出版资助。感谢世界知识出版社的鼎力支持。

唐 晓

2009年7月10日

目 录

Contents

第1章 议会监督的基本概念和基本理论	1
第一节 议会监督及有关的基本概念	1
第二节 议会监督的基本理论	13
第2章 议会监督制度的建立和发展	47
第一节 西方国家议会监督制度的建立和发展	48
第二节 中国人民代表大会监督制度的建立和发展	73
第3章 议会监督机制的一般性分析	86
第一节 议会监督的主体及其权力	86
第二节 议会监督的对象、范围和内容	99
第三节 议会监督的动力	118
第四节 议会监督的方式和手段	126
第五节 影响议会监督作用与成效的因素	137
第六节 议会监督的作用与效力	145
第4章 议会监督机制的国别研究	154
第一节 英国议会的监督机制	154

第二节	法国议会的监督机制	197
第三节	美国国会的监督机制	238
第四节	德国议会的监督机制	300
第五节	中国人民代表大会的监督机制	331

第5章 议会监督比较研究的启示和思考..... / 383

第一节	对议会监督理念和基本精神的比较分析带来的启示和思考	383
第二节	对议会监督主体的比较分析带来的启示和思考	394
第三节	对议会监督内容和范围的比较分析带来的启示和思考	405
第四节	对议会监督手段和方式的比较分析带来的启示和思考	419
第五节	对议会监督地位和作用的比较分析带来的启示和思考	427

主要参考文献..... / 443

第1章

议会监督的基本概念和基本理论

第一节 议会监督及有关的基本概念

要弄清楚议会监督的概念，首先需要分别就“议会”和“监督”两词分别做一个解析和说明。

一、议会的概念

议会，在不同的国家有不同的称呼，在英语国家，主要有 Parliament, Congress, Assembly 三种称法，在德国称为 Bundestag，法国称为 Assemblée Nationale，丹麦称为 Folketinget，等等。各国议会不仅名称不同，其结构、规模、职权、任期、程序，以及在国家政治生活中的地位和作用等方面都有差别，因此，要给议会下一个统一的定义，严格来说是件比较困难的事。世界各国学者一般主要从功能和结构两大视角尝试给议会下定义。

从功能性看，学者们一般从各国议会共同具有的三种功能即立法、代议和行使国家（最高）权力出发，将议会视为立法机关、代议机关、最高权力或国家权力机关。从第一种功能性定义看，人们在实

际生活中常常把议会当作一个国家的立法机构，因为议会作为国家公共权力机构之一，与行政机构和司法机构相对而言，主要是掌握和行使立法权。这种定义主要是从国家公共权力的功能性划分来讲的，有其现实合理的因素。但是，从议会实际发挥的作用和功能看，立法只是各国议会的主要功能或传统功能之一，除了立法，许多国家的议会还具有监督政府、充当国家公共论坛、选举国家重要公职人员等其他功能；此外，议会的立法功能在现代国家行政权力扩张的情况下，随着委托立法和行政立法等其他立法形式的出现和加强，议会的立法功能受到了空前的挑战；在一些普通法系国家，法院的判例成为重要的法律渊源；越来越多的国家建立了通过公民投票或全民公决手段对议会立法进行复决或直接立法的制度，作为对议会立法制度的补充和修正。因此，将议会简单地定义为单一性的立法权力机关，是不够完整而准确的。

第二种功能定义就是将议会定义为代议制机构或代表机关。这种定义主要是从政治民主实现的过程着眼。由于多种因素的限制，现代民主不可能以直接民主为主，而只能是一种由国民通过选举授权，委托其代表治理国家的代议制间接民主。议会主要由民选的代表组成，主要履行代表、反映和聚合民意功能，因而成为近现代代议制民主政治的象征和核心。这种定义确实反映了议会在当前世界各国一般情况下主要是国家代议机构的表现形式和部分现实情况。然而，正如上述第一种功能性定义一样，它不能反映如下现实：有些国家议会的功能不仅限于代议（如上所述）；有些国家的议院机构（如英国的贵族院、美国的参议院、德国的联邦参议院等）从其产生的方式和成员构成等看并不具有民主代表性或代表民意，而是特殊利益（部分贵族或地方区域）的代表；有些国家代议的机构也不只是议会一个，行政首长（如美国总统、法国总统、俄罗斯总统等）也是经过民众普选产生，直接对选民负责而非对议会负责，代表选民治理国家；有些国家的议会在实际生活中未必真正履行了代表民意的功能。因此，议会并非是的或真实的代议机构。

第三种功能性定义就是将议会视为国家权力机关或最高权力机

关。这种定义主要着眼于议会在国家政治生活中的实际地位和作用。有些国家的议会为国家最高权力机关，其法律地位居于行政和司法之上，如英国、德国、日本、澳大利亚等国。有些国家的议会是国家最高的、唯一的立法机关，但不是最高权力机关，议会与总统、法院在法律地位上三权分立与制衡，如美国国会等。也有的国家的议会仅是立法机关，没有明确其“最高”、“唯一”的特性，因而其职权比较有限。在法兰西第五共和国政体中，总统掌有直接领导政府的重要权力，但不向议会负责，议会有权提出对政府的不信任案，而总统又有权解散议会，因而使法国议会兼有英美两国立法机构的特征。总之，西方各国议会因各国政体的不同，议会的政治和法律地位及作用也不尽相同。因此，也很难以议会的政治地位和作用为标准给议会下一个统一的定义。

从上述议会功能性定义看，由于“议会是一个具有多种职责的或职责混合的机构，但多少职责则取决于国家制度的整体结构。”^①因此，仅仅从功能看议会的本质特性是不够的。但是，尽管如此，各国议会仍然具有其共同的东西，有些学者认为，“总体上说，议会起着形成国家统治权和统治机构的作用；具体而言则主要有四项职权，即立法、选举或决定国家机构领导人、监督政府和代表人民。”^②从代议制民主的政治逻辑看，议会作为主权在民的象征和代表机构，它的功能当然是代表国民的意志，以公意的形式制定政治游戏规则（法律），以及作为公意的代表机构对行政和司法人员的产生，以及行政和司法过程进行监督，以保证公意得到忠实地贯彻和执行，实现人民当家做主。

从议会的结构看，中外学者一般认为议会具有以下主要结构性特征：（1）议会是国家公共权力机关，具有公共权威性和官方性质。（2）议员经选举产生，是社会部分群体的代表，议会作为议员的集合体，因而享有优越于任何个人和组织的最广泛的社会代表性，由此（至少在现代民主政治逻辑上）具有优先于民众普选产生的国家行政首脑的

① 甘超英编著：《德国议会》，华夏出版社2002年版，第218页。

② 同上。