

张友渔 刘 政 等著

人民代表大会制度建设 与国外议会经验

中国广播电视出版社

人民代表大会制度建设 与国外议会经验

张友渔 刘 政等著

中国广播电视出版社

一九八七·北京

编辑：洪 涛

人民代表大会制度建设与国外议会经验

张友渔、刘 政等著

中国广播电视出版社出版发行

山东省蓬莱东方印刷厂印刷

1092×787毫米 32开本 9.25印张 195千字

1987年6月第一版 1987年6月第一次印刷

统一书号：3236·020

定价1.90元

ISBN 7—5043—0042—X/D·7

印数 0001——4000

说 明

本书是建国以来我国第一本结合政治体制改革论述人民代表大会制度建设和国外议会经验的论文集。撰写这批论文的作者大都是对有关问题研究较深的专家和长期从事人大工作的领导者。他们坚持理论联系实际的原则，对一些问题的探讨具有一定的创造性，针对性也较强。我们企望本书的编辑、出版对我国的政治体制改革和人民代表大会制度建设将起到积极的作用。

这批论文集是在编纂《世界议会辞典》的过程中产生的。为了使读者能更清楚地了解人民代表大会制度及其产生和发展，我们选编了辞典中有关条目附录书后。

当然，由于编者水平所限，加之时间仓促，编辑中难免有不妥之处，欢迎读者批评指正。

编 者

1987年6月16日

目 录

资产阶级议会与社会主义代表机关…张友渔 姜士林 (1)	
发展和完善人民代表大会制度……刘 政 程湘清 (27)	
改革人民代表大会制度之我见……王向明 (46)	
改革人代会的结构, 发挥人民代表的作用……皮纯协 (64)	
政治体制改革与加强地方国家权力机关的 建设……陈云生 (83)	
试论地方国家权力机关建设……孔令望 孙 潮 (104)	
地方党委的领导权与同级人大常委会的决 定权……吴 越 (119)	
试论健全人民代表大会的监督机制……高洪涛 (136)	
切实认真加强乡镇权力机关的建设……吴卫生 (157)	
关于苏联苏维埃的几个问题……刘庚岑 董晓阳 (171)	
东欧社会主义国家的议会制度及改革 ……赵乃斌 刘仲春 (194)	
浅谈拉丁美洲国家的议会……徐世澄 (213)	
西方国家对委任立法的控制……龚祥瑞 (231)	
西方议会的督察专员制度……陈云生 (245)	
附录《世界议会辞典》条目选登	
全国人民代表大会…… (253)	

全国人民代表大会常务委员会.....	(254)
全国人民代表大会主席团.....	(256)
全国人民代表大会代表团.....	(257)
全国人民代表大会专门委员会.....	(257)
全国人民代表大会代表.....	(259)
地方各级人民代表大会.....	(260)
县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会.....	(261)
地方各级人民代表大会代表.....	(263)
民族区域自治地方的自治机关.....	(264)
苏维埃.....	(265)
革命根据地苏维埃.....	(267)
中华苏维埃共和国宪法大纲.....	(269)
第一次中华苏维埃共和国工农兵代表大会.....	(270)
第二次中华苏维埃共和国工农兵代表大会.....	(271)
陕甘宁边区参议会第一届会议.....	(272)
陕甘宁边区参议会第二届第一次会议.....	(273)
陕甘宁边区参议会第三届第一次大会.....	(275)
陕甘宁边区各级参议会组织条例.....	(276)
陕甘宁边区参议会会议规程.....	(277)
陕甘宁边区各级选举委员会组织规程.....	(279)
陕甘宁边区各级参议会选举条例.....	(280)
抗日根据地参议会.....	(281)
山东省临时参议会.....	(282)
山东省临时参议会首届二次议员大会.....	(283)
晋西北临时参议会.....	(284)
苏北临时参议会.....	(285)
晋冀鲁豫边区临时参议会.....	(286)
苏皖边区临时参议会.....	(287)

资产阶级议会与社会主义代表机关*

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。

* 本文原为《世界议会辞典》绪论，题目是编者加的。

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，先后于1689年和1701年通过了《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。产业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剥削阶级阶层即工业资产阶级，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、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份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

量的是限制无产阶级权利、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一些选举资格限制。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八分之一时，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97,500英镑。法国规定国民议会候选人必须交纳1,000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1,000美元。日本众议员候选人保证金也是1,000美元，参议员（全选国区）候选人保证金为2,000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%，又未能至少在三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，不仅有政党，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