

各国议会制度概况

全国人大常委会法制工作委员会国家法、行政法室
湖北省社会科学院政治学研究所 编译

吉林人民出版社



各国议会制度概况

全国人大常委会 国家法行政法室
法制工作委员会 编译
湖北省社会科学院政治学研究所

吉林人民出版社

各国议会制度概况

全国人大常委会

法制工作委员会

国家法行政法室

湖北省社会科学院政治学研究所编译

*

吉林人民出版社出版 吉林省新华书店发行

长春市全安印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 7.75印张 170 000字

1991年12月第1版 1991年12月第1次印刷

印数：1—1 200册

I S B N 7—206—01326—0
D·385 定：价3.50元

关于本书的一些说明

本书系各国议会联盟主编的《世界各国议会》（1986年版）的节译本。原书篇幅约140多万字，共47个主题，介绍议会体制的各个方面。分为14部分。每个主题包括一份表格，表中分别列举各国与该主题有关的实际作法（或法律规定），表的前面有一篇介绍性文字，对所涉及的论题进行总的评述，并分析比较各国的实践差异，对某些主要特征进行了概括和总结。全书内容偏重具体技术性描述，适当说明其原理。本书对了解各国议会体制的具体差异，不同国家在许多具体问题上的各种作法，有一定参考价值。

本书按原书结构安排，把14部分作为14章，把47个主题作为47节，略去表格，全文译出其介绍性文字。为便于前后参阅，节的顺序统一编排。另外，把原放在本书前面的各国议会情况的表格移至书后。

本书由田穗生、陈延庆主编，并作全书文字审定。参加翻译人员的有（按章节顺序排列）：田穗生、汪晓涛、杨从鹰、苏祖勤、华金辉、艾宏扬、吴卫生、胡盛仪、张洪凌、黄福高、熊毅、肖进安、黄永明、雷杰、陈嘉陵。汪晓涛、王世翔负责校译。

序

张友渔

全国人大常委会法制工作委员会全国行政法室和湖北省社会科学院政治学研究所的同志们编译的这本《各国议会制度概况》，以翔实的资料介绍了包括亚洲、非洲、欧洲、美洲和大洋洲的83个国家议会的组成、职权、议事程序等情况，对于我们了解和研究世界大多数国家的议会制度，是很有意义的。

中国共产党十一届三中全会以来，我国在加强民主和法制建设的过程中，十分重视结合中国的实际情况，研究各国的政治体制和法律制度，这对于推进我国民主和法制的进程，发挥了积极作用。随着改革开放政策的深入贯彻，在这方面研究借鉴外国的经验，将会更加广泛和深入。

民主是大多数人的统治。公民参与国家事务的管理是通过代议机构实现的。社会主义国家的民主制度与资本主义国家的民主制度具有根本不同的性质，但是任何一种民主都需要有民选的代议机构。列宁曾经指出：“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。”

（《国家与革命》，《列宁选集》第3卷第211页）人民代表大会制度是我国的根本政治制度。中华人民共和国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大

会。”健全人民代表大会制度，对于发展我国社会主义民主政治具有极其重要的意义。为了不断完善我国的人民代表大会制度，加强人民代表大会的建设，我们不仅应当认真总结我国的实践经验，而且应当借鉴外国的经验。当然，由于各国的国情不同、社会制度不同，对于外国的经验特别是资本主义国家的经验，决不能生吞活剥，盲目照搬。但是外国议会的不少具体做法，特别是在议事程序上的具体做法，对于我们是有参考价值的。从这个意义上说，本书不仅提供了较丰富的知识，也有较强的实用性。

导 言

议会这一基本概念尽管被普遍采用，但实际存在的议会却千差万别。而且，无论在工业国家还是发展中国家，议会都处于不断发展变化中。了解他国的情况，能使议会在面临自身结构和运行方式变革时，进行有益的比较，出版比较性的研究著作，也有助于议会更好地为人们所了解。这不仅对各国议会来说是如此，对各大学、研究机构、新闻记者，以及所有对政治制度成长和运行感兴趣的人来说也都是如此。

出于上述目的，各国议会联盟于1961年出版了一本名为《议会》的比较研究著作，并于1966年出版了该书的最新修订版。1965年，联盟设立了一个旨在帮助研究和巩固议会制度的议会文献国际中心（CIDP），为这一概念的进一步深化提供了可能。

这样，到1973年时，通过向世界各主权国家议会送出一份进一步的调查表，开始了一项新的研究。该项调查表的结果（包括56个议会），发表于1976年出版的《世界各国议会》的第一版上。该书比以往的研究前进了一步，第一次以表格形式提供了大量详细资料，以便于进行多国比较和参照。

10年后，一份新的经过修改的调查表，又送给了全世界143个主权国家的议会，其中83个议会寄回了调查表并提供了大量资料，从而为准备目前这一版本的草稿（拟用英、法两种文字出版）打下了基础。此外，从议会文献国际中心收

集的有关宪政和议会事务的大量材料中，对这些资料作了必要的补充，其中包括宪法、议事规则、选举法及与议会有关的其他法律等重要文件。

其后，这份草稿于1985年6月至9月间，送往全部有回音的议会*征求意见和更正，并要求这些议会确保提供的资料，截止到1985年6月时是确实无误的。该草稿也经由议会文献国际中心的专家顾问委员会的评审，其中包括该委员会主席G·格尤德博士（美国）和B·R·布哈戈物博士（印度）、A·格威伊茨教授（波兰）、W·库柏斯博士（荷兰）、J·欧瓦纳教授（喀麦隆）。

正如紧接目录后所显示的，本书中83个议会是按其在1985年6月30日时的情况予以描述的（见书后“各国议会情况表”）。本书采用的系统研究方法，有必要确定这一参照日期，而不包括这些议会在其后发生的变化。本书涉及的议会，在数量上比1976年出版的多出约50%，而且还对材料的安排形式作了修改，使之更为一目了然。第一版中有关选举的一些细节被删除了，因为其中很大一部分已由联盟每年出版的《议会选举和发展年鉴》提供。

本版分为14个部分，分别涉及议会的结构、权力或程序的某个主要方面。每一部分包含一章或数章，每章由一份比较表及在其前面的介绍、解释性文字组成。

全书共47章。各章的比较表都按83个议会的字母顺序，依次提供有关该章论题的基本资料和统计数据。这些表格对相同的概念和结构，尽量使用相同的术语，力图简明扼要地提供基本资料，以揭示各种议会制度间的异同。这样做不可避免地会在某些细节和精确性方面有所损失。因此，那些试图更详细、更精确地了解某一个国家议会的人，最好参考原

始文件。如有必要，可向联盟的议会文献国际中心寻求帮助。表格中很多地方都为你提供了宪法中的有关条款的出处。

各章的介绍性文字，对涉及的论题提供了总的评价。通过对比较表的评论和解释，期望能有助于加深对它的理解。对表格的某些重要特征也进行了总结，这样做的时候，常常借助于一些辅助性的小表格。

如果没有许多人的热心关注和合作，本书是不可能完成的。其中首先应感谢的是各有关议会的秘书长和工作人员，他们提供了本书用作基础的大部分材料，随后又各自审阅了有关栏目的草稿，为本书的准备和准确性做出了不可缺少的贡献。

我们也要感谢 F·乔纳斯·科多明斯先生，他对寄回的众多调查表进行了分析，并草拟了相应的表格。我们还要对瓦伦丁·赫尔曼先生及其助手弗兰科易丝·门德尔太太更早时候的贡献表示谢意，他们为准备1976年版本所做的工作，为目前这一扩充了的最新版本提供了可靠的起点。

本书完成过程中的各个阶段，还得到其他许多人的帮助，其人数之多，难以枚举。我们在此对他们的贡献一并表示感谢。

各国议会联盟秘书长
皮奥—卡洛·泰论齐奥

* 各国议会联盟收回的调查表中，包括有中国在内。原书表格浩繁，本书仅将原书介绍性文字部分译出，改名《各国议会体制概况》。

目 录

序

张友渔

导 言..... 1

第一章 议会与议员

第一节	议会的特点与构成.....	1
第二节	议员资格及其不相容性.....	15
第三节	议会的授权与议员身份的中止.....	22
第四节	议员的豁免权与特权.....	28
第五节	议员的报酬.....	33
第六节	设施与福利.....	36

第二章 议会的议事程序

第七节	议事规则和议会预算.....	38
第八节	议会的会期.....	43
第九节	议长或集体指导机构.....	51
第十节	议会秘书长.....	56
第十一节	议程安排.....	59
第十二节	议会辩论.....	63
第十三节	议会秩序.....	67
第十四节	表决方式.....	70
第十五节	法定人数要求.....	76
第十六节	表决多数的要求.....	77

第三章 辩论与记录

第十七节 辩论的公布	81
第十八节 议会的法定语言	83

第四章 议会团体

第十九节 议会党团	85
-----------------	----

第五章 议会委员会

第二十节 议会委员会	89
第二十一节 委员会主席及其工作人员	95
第二十二节 委员会的会议	98
第二十三节 委员会会议的参加者	102

第六章 议会和议会的情报工具

第二十四节 议会图书馆和情报服务	106
第二十五节 文献编辑、研究和参考服务机构	109

第七章 议会与宣传工具

第二十六节 议会与记者	111
第二十七节 议会辩论的转播	113

第八章 立法

第二十八节 立法职能	116
第二十九节 法案的提出	121
第三十节 多院制议会的立法职能	128
第三十一节 立法的数量	134
第三十二节 立法过程	137

第三十三节	议会委员会在立法过程中的作用	146
第三十四节	立法修正案	151
第三十五节	委任立法	154

第九章 预 算

第三十六节	预算的性质	159
第三十七节	预算的时限	165
第三十八节	预算在议会的讨论	170

第十章 议会与政府

第三十九节	议会在任命行政部门中的作用	175
第四十节	内阁对议会的责任	184
第四十一节	对公共开支的审查	191
第四十二节	对行政活动的审查	196
第四十三节	议会和外交	202

第十一章 议会与紧急状态

第四十四节	议会与紧急状态	208
-------	---------	-----

第十二章 法律的违宪检查

第四十五节	议会与违宪监督	212
-------	---------	-----

第十三章 议会的解散

第四十六节	议会的解散	217
-------	-------	-----

第十四章 议会的司法职能与其他职能

第四十七节	议会的司法职能与其他职能	220
各国议会情况表		224

第一章 议会与议员

第一节 议会的特点与构成

议会应由几院组成？在宪法与法律中，这是最有争议的一个问题。事实上，选择似乎相当简单：设一院或两院，实行一院制或两院制（也许如南非那样实行多院制）。由于特殊的宪政结构，联邦制国家几乎毫无例外地无须选择，而单一制国家则可以自由选择所喜爱的制度。考察这一论题时，我们首先要考虑导致一院制或两院制的某些因素，然后考虑这些制度的某些特征。

一、一院制

尽管系统地考察为何有如此众多的国家采用一院制（被研究的83国中有55国），超出本书的范围，但我们仍可注意到一些重要的趋势。幅员小的国家更可能只设一院而不是两院，因为这些国家中政治权力平衡问题的解决，不象大国那么困难。在单一制的社会主义国家，人们认为两院制将导致复杂烦琐、拖延不决和更高的代价，即使有许多优点，也得不偿失。本世纪以来，斯堪的那维亚各国都以一院制取代了两院制。不过，最初在1814年制订的挪威宪法，却提供了一个一院制议会具有两院制议会某些特征的有趣事例。在最近实现独立的众多国家中，一院制议会占多数。这种政治演变

是在与议会制政府诞生时期的西欧大为不同的环境下出现的。

二、两院制的演变

两院制的最早例子出现于13世纪末的英格兰。它起始于为高级贵族设立一个议院，使封建权贵和主教僧侣们得以相聚一堂。这种安排一直持续至今，尽管由于可以任命终身贵族，使贵族院的贵族特性有所减弱。而且，贵族院的权力也以有利于平民院即众议院的方式受到了很大的限制。

今天，采用两院制的原因不再能被解释为是需要一个代表贵族的单独机构。它主要用两种论点为自己寻找依据：

(1) 在联邦制国家，两院反映了国家的多元结构；

(2) 在单一制国家，采用两院制或者是反映了在议会机器内部需要有一种内部机制的愿望，这种机制以所谓“修正院”的形式，对第一院有时是草率作出的决定维持小心的制衡；或者是反映了在立法与行政之间实现某种更为稳定的平衡的愿望。因为一个议院不受约束的权力，可能由于在不同基础上设立第二院而受到限制。

三、联邦制与两院制

表1—A反映了联邦制与两院制的关系：56个单一制国家中有54个采用一院制的立法机构，而联邦制国家中只有一个国家（科摩罗）采用一院制。为什么联邦制与两院制的关系如此密切呢？在联邦制度下按两院制设置立法机构不难理解，因为联邦制按其定义在结构上具有两个层次。一个层次是作为完整实体的国家，另一个层次是结成联邦的各具特点的各个州。在全国性议院中，这两个层次难免会转化成两个

分开设立的议院。第一院是从作为整体的人民中产生，第二院由代表各州的成员组成。

表 1—A 联邦制与两院制

议 会 结 构	国 家 结 构		
	单一制	联邦制	合 计
一 院 制	54	1	55
两 院 制	12	16	28
合 计	66	17	83

在历史上，联邦两院制是1787年费城会议上两种思想流派之间妥协的结果。该会议起初设想设一个议院，但在各州在议院应拥有多少席位问题上争执不休。康涅狄格州折衷方案导致了两院制的产生。按照这一制度，各州不考虑其人口多少在上院都拥有相同数目的席位，各州按其人口比例分配下院的席位。

目前，阿根廷、澳大利亚、巴西、墨西哥、瑞士和美国等联邦制国家，在两院制议会的构成上都采用上述方式。捷克斯洛伐克也是如此，两个共和国在民族院拥有相等的席位。在南斯拉夫，各共和国和自治省在两院都拥有相等数目的代表（尽管两者的数目不同^①），但这些代表是从不同层次选出的——联邦院（下院）代表由区议会选出，共和国和自治省院的代表由各共和国和自治省的议会选出。其余实行两院制的联邦制国家（奥地利、比利时、加拿大、联邦德国、印度、马来西亚、西班牙和苏联），原先的联邦制原则已有

^① 在联邦院，共和国各有30名代表，自治省各有20名代表；在共和国和自治省院，共和国各有12名代表，自治省各有8名代表。——译者注

所改变，联邦的各种单位（不论是省、区、自治共和国、州，或是其他什么单位），都在某一院中保证拥有某些代表权，但各单位的代表权则根据其地位和人口而各不相同。

四、单一制国家与两院制

在单一制国家里，第二个议院的性质，在某些情况下，有意或无意地反映了这样一些人的愿望：他们在建构宪法时，用一个更具有“保守”性的代议团体，来缓和另一院的民主好斗性。有些国家的议会只有一院，但必须向另一机构征询意见。例如在科摩罗、埃及、卢森堡等国，立法过程中必须分别向各岛的议会、普选产生的协商会议或国务委员会进行咨询（见第30节）。类似地，赞比亚的首长院可就法案或其他事项向议会提交自己的决议。这种保守主义的性质可用两种方式作进一步的研究。其一是通过比较两院拥有的权力（我们把这种比较放在第30节中），其二是通过比较各院的组成。

五、议会的构成

1—B表可以考察联邦院或上院的保守性质，如何通过其成员的选举或任命方式而显示出来。几乎所有的下院或唯一院^①的构成，都由直接选举决定（在83个议会，仅中国、古巴、南斯拉夫3国议会例外），而联邦院或上院的构成则显著不同。28个联邦院或上院中，只有12个的多数议员由直接选举产生。

① 唯一院指仅存在一院的那种议院。——译者注

表 1—B 议会选举与任命的基础

构成基础	国家数	
	联邦院或上院	下院或唯一院
多数直接选举	12	80
全部或多数由地方单位选举	6	3
多数由地方单位和下院选举	1	0
多数由另一院选举	1	0
多数由其它团体选举	1	0
全部或多数由国家元首任命	6	0
当然议员（美国贵族院）	1	0
合 计	28	83

在巴哈马、加拿大、斐济、约旦和泰国，所有参议员都由国家元首指定。马来西亚的多数参议员也是如此。在阿根廷、奥地利、联邦德国、印度、荷兰和南斯拉夫，联邦院或上院的多数议员由地方单位指定。在法国和津巴布韦，多数或全部参议员由众议员和各省省议员组成的选举团选出。英国贵族院的多数成员是世袭贵族，爱尔兰参议院的多数成员由 5 个代表职业利益的选举单位选出，部分参议员由各大学选出。

在挪威，议员全部普选产生。在选举后召开的第一次议会会议上，155 名议员互选 39 名议员组成上院，余下 116 名议员组成下院。

在南斯拉夫，两院都采用一种很特别的代表制度。它基于集体代表的原则，以一系列相互独立的代表团的形式，在社会——政治生活各层次（工作或居住地、区议会、省议会、共和国议会、联邦议会），从一个层次选举为一个层次