

外国议会制度

黑龙江省人大常委会办公厅编

序 言

李 剑 白

赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企事业的权力”。在我国，人民管理国家权力的行使，主要是通过人民代表大会实现的。人民通过民主选举选出代表，组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，由他们代表人民行使国家权力，决定国家 and 地方的一切重大事务，并产生其它各级国家机关。人民代表大会制度不仅是我国人民民主专政的政权组织形式，而且也是我国社会主义民主的根本制度。因此，健全和完善人民代表大会制度是建设社会主义民主政治的根本保证，是政治体制改革的重要内容。

近些年来，特别是党的十一届三中全会以来，通过建立和健全地方人大常委会、实施新宪法和修改后的选举法和组织法，以及在经济体制改革和政治方面某些改革的推动下，各级人民代表大会的建设有了很大加强，人大常委会的工作有了很大发展，人民代表大会制度得到了进一步完善，社会主义民主与法制日益发展和健全，越来越显示出它的优越性和旺盛的生命力。人民代表大会权力机关作用的发挥和扩

大，不仅引起了国内人民的高度重视和强烈反响，而且也为国际舆论所关注。

但是，由于长期以来“左”的思想影响和权力过分集中的领导体制的束缚，我国的社会主义民主政治在很长一段时间没有得到切实建设，人民代表大会制度所具有的优越性并未能始终一贯地、充分地发挥出来。特别是随着经济建设、经济体制改革和政治体制改革的深入发展，日益暴露出我们的人民代表大会及其常委会在某些具体制度、管理方法、组织形式和工作方式上，还有一些不适应、不健全的薄弱环节，需要进一步加强和完善。

加强和完善人民代表大会制度建设，一方面要认真总结几十年来我国人民代表大会制度建设的基本经验，结合新情况和新要求，突出特点，发挥优势，有所创新。另一方面，要从我们自己的国情出发，放开眼界，面向世界，认真研究外国议会制度的历史和现状，从比较中开阔我们的思路，启发我们的思维。

我国的人民代表大会制度既不同于世界上其他社会主义国家的民主形式，更根本区别于资本主义国家的议会制度。通过这种比较和研究，可以开阔我们的视野，特别是可以从中借鉴其它社会主义国家民主政治建设的经验和教训。近年来，一些社会主义国家随着改革的兴起和深入，也开始日益重视人民民主制度的建设和完善，在健全人民的选举、监督制度和公民的参政议政制度，以及通过各种方式和渠道，探索进一步实现政治公开化、民主化的途径等方面，都有一些好的经验和作法，但也有失误和教训，需要我们认真研究和汲取。

、资产阶级民主作为一种国家政治制度，它直接体现着资产阶级的政治统治。这个制度包括“三权分立”原则、普选制度、政党轮流执政制度等。而议会制度是资产阶级民主制度的核心。在资产阶级国家中，无论是实行民主共和制，还是实行君主立宪制，都普遍采用这种政治制度。资本主义议会制度从根本上保护和体现着资产阶级的财产私有制，它代表资产阶级利益，为巩固资产阶级的政治统治服务。资本主义国家议会制度的基本原则之一是相互制衡，虽然这种制衡机制未能改变议会的资产阶级性质，但在一些国家中对于反映民意、防止独裁方面曾起到过一定的作用，需要我们深入研究。我们可以从两种不同社会性质的政治民主制度的比较中，启发我们的思想，坚定我们的信念。

当前，我国的政治体制改革即将全面展开，编写出版这本《外国议会制度》，对于我们了解外国政治制度的情况，分清社会主义民主与资产阶级民主的根本区别，借鉴其它社会主义国家民主制度建设的有益经验，从而进一步健全和完善人民代表大会制度是会有积极作用的。

一九八七年十二月二十八日

目 录

导 言

- 一、“三权分立”的产生和发展…………… (1)
- 二、“三权分立”学说的积极意义及历史局限性…………… (6)
- 三、我国不能实行“三权分立”的政治制度…………… (12)

苏 联 苏 维 埃

- 一、苏联的民族国家结构和苏维埃自治…………… (17)
- 二、苏维埃的任务、地位、职权和活动方式…………… (20)
- 三、苏维埃制度的特点…………… (25)
 - 附：(一)苏联国家权力机关的体制…………… (30)
 - (二)苏联最高苏维埃…………… (31)
 - (三)加盟共和国国家权力机关和管理机关…………… (32)
 - (四)边疆区、州人民代表苏维埃…………… (33)
 - (五)区人民代表苏维埃…………… (34)

罗马尼亚大国民议会

- 一、组织机构与职能…………… (35)
- 二、权力及对政府的监督…………… (38)

南斯拉夫联邦议会

一、议会概况	(41)
二、联邦议会及两院的职权和工作程序	(41)
三、议会的代表和选举制度	(46)
四、南斯拉夫现行议会制度的特点	(48)
附：(一)南斯拉夫议会的构成	(49)
(二)南斯拉夫议会及两院所属委员会	(50)

美国议会

一、宪法的基本原则	(51)
二、联邦立法机关	(54)
三、州立法机关	(61)
四、行政机关、司法机关同立法机关的关系	(61)
附：(一)美国联邦政府组织机构	(67)
(二)联邦政府的立法机构——国会	(68)
(三)国会立法程序图解	(69)

英国议会

一、议会的形成及其历史原因	(70)
二、议会的构成与内部组织	(72)
三、议会的职权	(77)
四、议会与政府、司法的关系	(80)
五、议会制度的特点	(83)
六、议会的立法权限	(84)
七、地方议会与领地议会	(85)

附：英国国家机构表	(87)
-----------	--------

法 国 议 会

一、议会的形成与发展	(88)
二、议会的组织机构	(90)
三、议会的会议程序	(94)
四、议会的职权	(96)
五、议会与政府的关系	(100)
六、地方议会与领地议会	(101)
七、议会制度的特点	(103)
附：法国国家机构表	(105)

日 本 国 会

一、国会的历史沿革	(106)
二、国会的地位与权限	(107)
三、国会的组织机构	(113)
四、国会的会议原则	(115)
五、国会议员的选举	(118)
附：日本国新潟县议会	(119)

德意志联邦共和国议会

一、联邦议院	(132)
二、联邦参议院	(146)
三、州议会	(148)
附：联邦议院行政系统组织表	(149)

意大利议会

一、议会概况	(150)
二、立法和立法程序	(153)
三、议员的权利	(155)
四、议会与各政党的关系	(155)
附：(一)各党在议会两院中的席位情况	(158)
(二)第二次世界大战后历届议会情况	(159)

附 录

外国议会委员会制度

一、委员会的类型	(160)
二、委员会的职权	(164)
三、委员会的组成和领导成员	(174)
四、委员会会议	(176)

外国议会议事规则

一、议会会议的召开和法定人数	(178)
二、议案的提出	(180)
三、议案的讨论	(181)
四、议事的记录	(181)
五、质询及其程序	(182)
六、委员会工作程序	(183)

外国议会的选举制度

一、选举资格.....	(185)
二、议员候选人的提名.....	(186)
三、选区的划分与选票的计算方法.....	(187)
四、候补制度和替代制度.....	(189)
五、其它几个问题.....	(190)

导 言

议会制度是欧美等资产阶级国家政治制度的重要组成部分，而“三权分立”则是资本主义议会制度的理论基础和行动准则。

一、“三权分立”的产生和发展

“三权分立”是一种政治学说，也是一种国家制度。

(1) 作为一种政治学说，“三权分立”的提出，可以追溯到两千五百多年前的古希腊奴隶制国家时期。那时，古希腊的著名科学家和思想家亚里士多德在其所著的《政治学》中就提出，国家政治机构的职能应当划分为三个部分，即，议事机能、行政机能和审判机能。当然，亚里士多德的这种分法还不是近代意义上的“三权分立”学说，但它却为后来“三权分立”学说的创立提供了思想素材。

近代的“三权分立”学说，是由资产阶级思想家提出和创立的。十七世纪英国资产阶级革命后期，自由主义思想家洛克在其所著的《政府论》中明确提出了分权学说，他把国家权力分为立法权、行政权和对外权。所谓立法权，是指“享有权力来指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力。行政权，是指执行法律的权力。对外权，是指战争与和平、联合与联盟，以及同国外人士和社会进行一切事务的权力。洛克的这种分权学说，实际上是将国家权力划分为两个部分，即制定法律和执行法律。所以，他的分权学说不是“三权分立”而是“两权分立”。洛克的分权学说突

出强调了立法权的重要，但对司法权的重要性识认不足，没能把它独立起来，反而将其纳入了行政权之内，这无形之中就减弱了对法律执行情况的监督。尽管如此，洛克的分权学说还是有其不可忽视的意义的，它为实现资产阶级的“三权分立”奠定了基础。

资产阶级的政治学说，在资产阶级革命逐渐深入发展中逐渐成熟。到了十八世纪法国资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠时期，“三权分立”的学说已经基本定型了。孟德斯鸠认为，每一个国家都有三种权力；即，立法权力、行政权力、司法权力。孟德斯鸠所谓的立法权力，是指制定临时的或永久的法律的权力。以及修正或废止已经制定的法律的权力。所谓行政权力，是指宣战、媾和、派遣或接受使节，维护公共安全，防御侵略的权力。所谓司法权力，是指惩罚犯罪或裁决私人讼争的权力。孟德斯鸠坚决主持立法、行政、司法这三种权力必须分立。同时，必须分别由不同的人或机关掌握和行使。他认为，如果其中的两权或三权掌握在同一个人或同一个机关手里，自由就要受到侵犯，就会导致专制制度的产生。他十分推崇英国式的君主立宪政体，立法权力由议会掌握，行政权力由国王掌握，司法权力由法院掌握。

孟德斯鸠明确地阐述了三权之间互相制衡的关系，立法机关根据行政机关的要求召开会议，行政首脑保留对立法的否决权，司法机关应能行使特别审判权。

孟德斯鸠的上述制衡论的思想，后来被美国的联邦主义者汉密尔顿大加发挥。在汉密尔顿看来，权力本身具有一种侵犯的性质，应该给他们规定一定的限度，加以限制。“三权分立”的办法不是三权的绝对的分离，而是要使他们彼此

联系，相互结合，相互制约平衡，防止权力彼此的侵犯，“以权力制止权力”。具体说来就是：立法机关虽然不能干涉司法事务和行使行政权力，但是可以任命法官和弹劾行政官员；行政首脑虽然不能行使立法权和司法权，但是可以通过否决权参与立法和任命法官；最高法院独立，不从属于国会和政府，但它有权审查议案和国会通过的法律是否符合宪法，以牵制行政和立法部门。汉密尔顿认为，为了使三种权力相互制约，有时权力之间部分交叉也是必要的。美国的一七八七年的宪法就是以这种学说为指导并由汉密尔顿等人起草的。

从上述过程可以明显地看出，“三权分立”学说从产生到发展经历了漫长的历史演变过程。它从萌芽到“二权分立”再到“三权分立”是一个逐步完善、逐渐成熟的过程。它是资产阶级民主理论的重要组成部分。它在反对封建专制和独断权力的斗争中，在指导资产阶级国家机关的建立和运转上发挥了重要理论武装的作用。

（2）“三权分立”作为一种政治制度，最早起源于英国。因此，英国曾被资产阶级及其御用学者炫耀为“议会之母”，并称颂为资产阶级议会制的典型。

英国的议会，是英国资产阶级在革命中建立起来的政治制度，它的前身是英国十三世纪封建时代的等级会议，因为是由僧侣、贵族和平民组成的，亦称“三级会议”。但英国资产阶级的议会，不是这个“等级会议”的继续，而是通过资产阶级革命，在这个基础上发展起来的。

十三世纪中叶以后，随着英国资本主义的发展，一部分中小封建主把自己的领地改为畜牧场并兼营商业，开始向资本主义的剥削方式转化，并逐渐形成了资产阶级化的新贵

族。这样，从一三四三年开始，等级会议内部已经形成了两种势力，一种是由大贵族、大僧侣组成，一种是由市民（即资产阶级）和资产阶级化的封建贵族组成。前一种人后来组成了上院，即贵族院；后一种势力发展成了下院，即平民院。至此，在英国就形成了初期仍带有浓厚封建色彩的两院制的议会政体。

美国可以算得上是实行“三权分立”制的典型国家。在美国独立前，代表英王的殖民地总督，一人独揽立法、行政、司法、财政和军事大权实行专制，引起了人民强烈的不满，爆发了“独立战争”。这场战争，以美国人民的胜利而告终。美国资产阶级革命家接受了孟德斯鸠的“分权制衡”学说，在美国确立了“三权分立”制度，以防止政府权力的滥用，防止独裁专制，保障个人的自由民主权利。今天，“三权分立”作为一种政治学说，作为一种国家机关的组织原则和制度，在美国已有名无实了。总统的权力、政府的权力在不断地扩大和加强，国会的权力在大大削弱。这一点，就连美国学者自己也说“国会本身也认为总统是立法工作的领导者”，法院为警察和检察机关所控制，国会从来都没有在国家机关中处于最高地位，现在国会变成了政府的附庸，原先那种分权、制约、平衡的关系已经不复存在了，

由此可见，资产阶级议会诞生之后，随着资本主义经济、政治力量的发展以及阶级力量的对比关系的变化，议会的地位、作用和拥有的实际权力也就发生了相应的变化。总的说，自由资本主义时期，议会的作用是加强的。一方面，为了联合可能联合的力量来反对封建残余和推进资本主义政治、经济力量的发展，资产阶级很需要利用议会这一工具；

另一方面，各资产阶级政党为了瓜分政府职位争夺权力而进行激烈的斗争，这种斗争需要在议会这样的场所中去进行。但是，到了帝国主义时期，议会的地位和作用出现了下降的趋势。垄断资产阶级力图用削弱议会传统权力的办法来加强政府的地位和作用。这样，“议会至上”的时代结束了。

（3）“三权分立”的学说和制度，在中国历史上也曾有人倡导过，也曾有人试图实行过。一八四〇年鸦片战争后，中国开始沦为半殖民地、半封建社会，内忧外患，民不聊生。当时的一些有志之士向西方寻求救国救民的道理，引进了包括分权学说在内的一整套资产阶级政治法律学说。资产阶级改良派的一些代表人物率先提倡分权思想。他们认为，定法、执法、审法的权力，应分而任之，不能集于一身。十九世纪末，地主阶级维新派的代表人物康有为、梁启超、严复等人，系统地介绍了孟德斯鸠的分权学说，极力主张效仿西方国家，实行“三权分立”，建立英国式的君主立宪政体。但是，随着他们倡导的维新变法运动被封建顽固势力镇压下去，他们的分权主张也就跟着破灭了。

后来，资产阶级革命派，特别是资产阶级民主革命的伟大先行者孙中山对孟德斯鸠的分权学说和欧美国家实行的“三权分立”的政治制度十分赞赏，力主在中国建立资产阶级民主共和国，实行“三权分立”制度。孙中山在潜心研究了孟德斯鸠的学说和中国当时的国情的基础上，还发展了孟德斯鸠的分权学说，提出了“五权宪法”理论和“政权与治权分立”的理论。他把国家权力分成五个部分，即立法、行政、司法、监察、考试。对于这一点，毛泽东同志给予了高度的评价。他指出，如果说孙中山“在政治思想方面留给我们许

多有益的东西的话，那么，‘五权宪法’理论和‘政权与政治分立’的理论，就是其中的内容之一。”国民党统治中国时，就按照孙中山提出的“五权宪法”理论，相应地建立了五个院的国家机构。但是，最终的事实说明了“三权分立”、“五权宪法”之类在中国是根本行不通的。

二、“三权分立”学说的积极意义及历史局限性

“三权分立”学说，作为一种革命的理论，在历史上曾经起过进步的作用，产生过积极的影响。

（1）“三权分立”学说是反对封建专制制度的思想武器。

在封建专制制度下，国家的一切权力全部集中在君主手里。君主之下，虽然也设立各种国家机关，但那只是君主的办事机构或咨询机构，它们必须秉承君主的意志办事，绝对不能违背君主的意志。这种君主专制，在理论上依靠“君权神授”，进行思想统治；它鼓吹国王是人间的“上帝”，国王是奉天意来统治臣民的。而资产阶级思想家和政治家宣扬的分权学说，正是对这种集权制的直接否定，它提倡以权力对抗权力，反对国家的权力集一身或一个机关。因而，这种学说适应了资产阶级的政治需要，成为了反对封建专制制度的思想武器。英国就是通过“光荣革命”才实行了君主立宪的制度，使国王的权力受到了议会和宪法的限制。分权学说作为一种政治理论，首次论证了君主立宪制的优越性。同时，当资产阶级作为先进的生产力的代表者出现在政治舞台上的时候，他们也迫切需要思想理论的指导，以完成反对封建专制制度，建立新的政治制度的历史使命，而分权学说，从理论上促进了资产阶级革命的深入发展。

(2) 分权学说是建立资产阶级民主制度的基本原则。

分权学说作为一种进步的思想武器，对推动资产阶级革命起过进步作用；同时，作为一种政权机关的组织与活动原则，又为资产阶级民主制度的确立建立了功勋。

资产阶级民主制度是在反对封建专制制度之后建立的，它必须充分显示出自己比封建专制制度有无可比拟的优越性。因此，它不敢公开排斥工人、农民参加政治生活，怕由此而引起工农革命。所以，他们在自己的宪法中宣布了人民主权原则，宣扬他们的国家是人民的国家，国家机关体系按分权原则组织和活动。各机关之间、各实权人物之间，都要受到法律的约束和其它机关、其它人物的牵制，这样，就从制度上避免了一个部门或一个人掌握全部国家权力而产生的专制现象，以保证资产阶级统治地位的巩固。

(3) “三权分立”的学说，为资产阶级国家的稳定起到了重要的保证作用。

一个国家政权是否稳固是由诸多因素决定的。其中，适当的政体，对于国家政权的稳定是有重要的作用的。从这个基本观点出发，观察近几十年来，尤其是三十年代中期以来，西方发达的资产阶级的统治相对稳定的原因就显而易见了。造成这种相对稳定局面的因素固然很多，但具有重要的决定的意义的政治因素，还是它的资产阶级民主制度的完善和有一些相适应的预防措施。

资产阶级经过反复地探索，形成了一套比较成熟的政治形式。这套形式的外部表现就是代议制的民主共和国。资产阶级在长期的实践中，把这一整套的普选制、议会制和公民的自由权利原则深入地渗透到本阶级成员的意识中，形成了

一套强烈的观念，变成了自觉行动。在这种情况下，如果有人谁违犯了纪律，违反了程序而企图用其它方法谋得利益，谁就要受到社会舆论的谴责，最后，使这种企图归于破灭。比如，美国第三十七任总统尼克松被弹劾下台，其实质固然是垄断资产阶级内部争权夺利的结果，但是，也与“三权分立”的政治体制有着直接的关系的。在这样的国度里，武装政变的事情很少发生，也是很难发生的。

同时，为了防止最高行政长官的个人独裁，除了各种制约机关进行法律监督外，他们还明确规定了一些具体的预防措施。如掌握行政权力的重要官员，一般要经过选举产生。而且，严格规定了任职期限，以防止因长期司职所造成的特殊积习和官场的流弊。资本主义国家实行的这种限任制，对于维护资产阶级的统治，巩固和发展资本主义制度，具有重要的意义，也为彻底废除封建主义的终身制和世袭制，防止封建专制制度的复辟，起了积极的作用。由于这样一些制度和措施，从根本上保证了资产阶级政权的长期稳定。

“三权分立”是资产阶级国家政治制度的基本理论原则和组织形式，它在人类历史上确实曾有过进步的意义。它曾经是资产阶级反对封建专制制度，夺取政权、发展新的资本主义生产关系、解放生产力的思想武器，它曾经作为建立资产阶级民主制度的组织原则，发挥了重要的作用。同时，随着资产阶级统治地位的确立和巩固，“三权分立”对于协调资产阶级内部利益，缓解各利益集团间的矛盾冲突，仍然是有作用的。但是，究其本质来说，资产阶级“三权分立”的学说和制度，它所代表的只是资产阶级的利益，它要建立的也毕竟只是资产阶级理想化的王国，这就决定着它必然具有时