

法国议员和议会的地位

□ 祝杨军

一、法国议员的权利和义务

议员的地位可以从两个方面进行考察：权利和义务。权利代表了议员受重视的程度，义务则规定了议员的责任。受重视程度越高，被赋予的责任越大，在一定程度上标志着议员的地位越高，反之，则越低。

（一）议员的权利

1. 议员的豁免权

议员的豁免权以宪法第二十六条为基础。具体而言，有如下几个方面的内容：

第一，言论免责权。议会的任何议员都不得因其在履行职责时所发表的意见或者所投的票而受到追诉、搜查、逮捕、拘留或审判。该项特权是对议员独立、自主、自由地行使自己的职权所必不可少的保护。这项权利的确立，确保了议员根据自己的个人信念、良知、判断而自由、自主地行事，避免他们因担心受到惩罚而缩手缩脚。

第二，人身不得侵犯权。议会的任何议员在议会会议期间享有不可侵犯权，非经所属议院的批准，不得因刑事案件或轻罪案件而受到追诉或逮捕。在议会的非会议期间，非经所属议院办公厅的批准，议员不受逮捕，但已经提起的诉讼或者已经确定的判决除外。

第三，议会始终有权要求立即中止对其议员所提起的案件。宪法第二十六条第三款规定：“针对某位议员的拘禁、调查、限制自由的措施等，在该议员所属议会的要求下，将在该会期内自动中止。”要求中止对某位议员的拘禁或调查的决议由议会全体会议作出。首先由一个被议会事先指定的有各党团代表参加的委员会讨论此问题，并在讨论的基础上提交一份最后的决议草案，议会全体会议据此草案进行审议和表决，如果该项草案被否决，则在会期之内不能再提出这个问题。

2. 议员的待遇

宪法第二十五条规定了议员的薪酬问题，其具体实施则由1958年3月通过的《组织法实施法令》加以调整。议员薪酬的数额参照某类高级政府官员的平均工资水平而定，目前大致为30616.75法郎，约合人民币35000元。在基本工资之外，议员还可以获得职务补贴，其基本数额为基本工资的四分之一，主要根据议员在议会中的出勤情况发放。1992年以前，议员收入的55%以上部分才纳税，但在1992年之后，他们的所得税缴纳办法已经与其他普通公民完全一致了。

除了上述收入外，议员在某些方面还有一些照顾，比如给助手发工资，通讯、交通等费用免除，等等。

（二）议员的义务

1. 不得兼任某些职务的义务

不得兼任某些职务的义务体现了议员地位的不可兼容性。

(1) 议员不得兼任某些公共职务。其中，最为主要的是指议员不得兼任政府官员。

(2) 议员不得从事大部分的私人职业。禁止议员从事私人职业主要是基于两个方面的考虑：一是保障议员的绝对独立性，避免议员因大部分时间被占用或是因职业威胁而不能很好地履行议员的职责；二是避免以权谋私现象的出现，这对于法国这样一个不是实行典型经济自由主义的国家而言更为重要。

2. 财产公开的义务

1988年法国通过了有关政治领域财政透明度的组织法，该组织法在选举法中加上了一个新条款，确立了议员的财产申报制度，也即确立了议员公开其财产的义务。根据此项制度，议员在就职之际，即有义务公开其财产来源和数额，其应当向财政透明委员会（由国家委员会副主席、最高法院第一主席、审计法院第一主席等人组成）递交一份“以自己的名誉作为担保”的个人财产清单。国家有关专业部门对其全部个人财产进行评估。议员任职期间，如果其财产状况发生重大变化且认为有必要时，应当向财政透明委员会作出说明。在议员任期结束时，其需要重新提交一份财产清单。并且允许对可能被怀疑为在任期期间受贿所得的财产予以澄清或说明。

二、法国议员的地位及特点

法国议员的地位，具体而言，主要有以下几个方面的特点：

第一，普遍性。这在法国1791年宪法中已经有了系统化的体现：“由各省任命的代表并不是这些省自己的代表，而是全国的代表。”也就是说，所谓某个省的议员，也只是说该议员是在某个省中被任命的，而不是说该省任命了该议员。实践中的一些例证也表明了这一点。如1871年在阿尔萨斯—洛林地区被德国吞并后，在议会中仍能看到该地区议员的位置。此外，从立法上来说，《国民议会章程》第二十三条重申了议员地位的普遍性，禁止在议会中组织旨在捍卫地区、行业或特殊利益的团体。

第二，独立性和不可收回性。如前所述，赋予议员独立的地位也是法国宪政实践多年以来的传统，这种独立，从议员被赋予的特权和待遇即可知。同样的，议员的这种独立地位也是不可收回的，因为选民不能因为议员没有按照其意愿行事就撤回对该议员的委托。当然，如果该议员希望在下次选举中能够得到选民的支持，也不可能完全不顾选民的意志。

第三，专业性。实际上，议员的专业性具有两个方面的含义，一是议员具有关于议会工作的相关知识和技能，如议员本身是学法律的等；二是议员除了担任议员外，不再担任其他任何工作，无论其是什么专业出身。法国有自己的议员待遇保证体系，其议员依靠议员职业本身完全可以生活，从而保证其全身心投入和独立性等，以达到作为议员的基本要求。

三、法国议会的历史地位

第一，从法国议员地位的普遍性来看。法国议员具有很高的代表性，这说明议会的组成形式是民主的；又由于议员地位的普遍性禁止了在议会中组织旨在捍卫地区、行业或特殊利益的团体，所以议会首先应该是中立的，然后应该是调和各种利益集团互相合作与斗争的工具。基于这两点，议会理论上应该在政治生活中拥有最高的权力，有最高的地位。但是，事实是，在法国的双层政体下，在第五共和国，行政权强而有力，处在国家行政权力中心的总统，也处在国家政治活动的中心地位。宪法规定：“共和国总统监督对宪法的遵守。总统进行仲裁以保证国家权力的正常行使和国家的持续性。总统负责保证民族独立、领土完整，以及条约和共同体协定的遵守。”总统有任免总理、主持内阁会议、将重要问题付诸公民投票、与总理和两院议长磋商后解散国民议会、统帅军队、批准条约等权力。总统通过国情咨文与议会联系。经1962年宪法再次修改后，总统的产生和国民议会议员的产生同样由国民直接选举。也就是说，国家行政权力和国家立法权力的运用同等发生于选民的直接授权。从这些规

定来看，法国议会便被放在了一个十分尴尬的地位：首先是拥有广泛的代表能力，但由于分到的权力份额较行政权少，而丧失了本该属于议会的最高权力，只能屈于行政权力之下；其次是其中立的特点，仅仅被看成是行政权力调和各方矛盾的工具，而自身没有独立的影响力；然后是虽然作为国家最高的利益协调中心，却仅仅是一个华丽的外表，因为在其中唱主角的并不是议会。这本身是一个反常的现象，有着深刻的历史根源。

第二，从议员的独立性和不可回收性来看。首先，由于议员的独立，议会也是独立的，对于强大的行政权和司法权而言，其具有较强的制衡能力，如议会拥有对政府的监督质询权和弹劾权等，但是由于它只是三权分立队伍中的一支，且分权能力较弱，已经落到了行政权力之后，它便不能利用其立法权等无限制地、或者说任意地支配总统或最高法院。其次，由于选民对议员的委托具有不可回收性，所以选民不能因为议员没有按照其意愿行事就撤回对该议员的委托，保证了议会决策的高效率、可信度和稳定性，维持了选民的信心和对当局的信赖，也在一定程度上维持了各利益集团之间合作和斗争的秩序，使得各利益集团之间不得随意因为对他方决策的不满而挑起事端（因为那是无效的）。从这两点来看，议会在法国社会中的地位凸现出来：法国议会具有与政府、法院近乎相等的地位，但其实际影响力不及政府，仅对政府有制衡作用。又由于选民对议会的委托具有不可回收性，从一个重要的方面保证了议会在法国政治社会中较高的声望和地位，从而保证了社会秩序的井然有序。

第三，从议员的专业性来看。议会的所有职能中，是以立法职能为基础的，这是议会的传统专业。议员的专业性，首先保证了议会的独立性，其次提高了议会的工作效率。对于议会来说，这是其赖以生存的基础。法国议会的独立性和高效率，使得议会能在政治社会中占有一席之地。第四共和国时期，议会的立法权限是绝对的，然而第五共和国宪法却明确规定需要国会参与的立法范围，宪法第三十四条列明为公民权利、军事征兵、刑法、税收、教育、社会保障、工业组织、财产权利、就业以及地方社区的司法权。这说明，国会的传统专业受到了限制。这些表明，法国议会在权力斗争中的相对劣势。

值得一提的是，法国议会处在这样一个地位，并不代表法国政治制度的优劣，这是由法国的具体国情决定的。

参考资料：

[1] 法国宪法。

[2] 赵佳：《法国议员的地位》，人大与议会网。

[3] 宏宇在线-[http://www.hongyu.com](#)

[4] 蒋劲松：《西方国家议会的地位》，中国选举与治理网。

（作者单位：北京化工大学文法学院）

《人大研究》2006年第3期（总第171期）



