

SEARCH FOR CANADA SERIES

CANADA
DEMOCRACY AND
POLITICAL SYSTEM



加拿大
民主与政制

戴 瓦编

社会科学文献出版社

中国社会科学院加拿大研究中心编：寻找加拿大丛书
SEARCH FOR CANADA SERIES

*CANADA
DEMOCRACY AND
POLITICAL SYSTEM*

加拿大
民主与政制

姜 芃编

社会科学文献出版社

312.873

1992.7.21

(京)新登字028号

加拿大,民主与政制

姜 芃 编

社会科学文献出版社出版发行

(北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732)

新华书店经销 北京张各庄印刷厂印

850×1168 1/32开本 7.875印张 194千字

印数00001—1200

1993年12月第一版 1993年12月第一次印刷

ISBN 7-80050-480-8/K·40 定价: 7.60元

版权所有 翻印必究

总 序

加拿大位于北美洲北半部，是世界上面积第二大的国家。打开任何一本世界地图册，都可以很容易地找到加拿大。然而，这只是地理意义上的“寻找”。

我们所要寻找的，是加拿大所独有的、加拿大之所以成为加拿大的一切东西，正像要深入了解一个人需要弄清楚这个人独有的特性一样，对一个国家的真正了解恐怕也应该这样。这点对加拿大来说特别重要，因为加拿大有160年所谓法属殖民地时期、104年英属殖民地时期，之后经过64年的自治领时期，到1931年才获得完全的独立自主，至今也才有60年。英法对加拿大的巨大影响是可想而知的。再加上加拿大紧邻美国，山姆大叔的影响也始终笼罩着它。加拿大又是一个移民国家，原有的土著居民占全国总人口的比例极小。表面看来，加拿大似乎没有什么自己的东西。然而，加拿大并不是英国，不是法国，也不是美国，加拿大就是加拿大。加拿大之所以今天能成为一个独立的发达的工业国家，在国际舞台上产生着自己的影响，最根本的一点，就是因为

它没有简单地跟着英国、法国或者美国走，而是以我为主，博采众长，走加拿大自己的道路。一般说来，各个国家情况各异，特点不同，只有走符合自己国情的道路，才能成功。对于加拿大这样一个外来影响巨大、独立时间又短、居民成份复杂的国家来说，能够在不长的时间里飞快发展，独立于世界强国之林，必然有它的独到之处，有它特有的创造，有不属于别的国家只属于加拿大自己的东西。这就需要去寻找。对加拿大人来说，需要“寻找自我”。对了解和研究加拿大的人来说，需要“寻找加拿大”。

寻找，不是轻而易举的。寻找，就是探索，就是创造。寻找，需要智慧，需要理论，需要比较。

寻找，也不是一蹴而就的。寻找是一个过程，可能受挫，可能反复，可能失败。寻找实际上是没有止境的，因为寻找的对象本身在不断发展。

“众里寻他千百度，蓦然回首，那人却在灯火阑珊处。”

这就是我们这套丛书的目标。

中国社会科学院加拿大研究中心

目 录

加拿大民主政治的考察

..... 彭坤元(1)

以法治政和以法治民

——加拿大法制实践作用初探

..... 吴必康(17)

加拿大司法制度述评

..... 刘艺工(43)

加拿大各级政府间的分权分税制度

..... 姜 芄(59)

当代加拿大的政治哲学

..... 章士嵘(75)

社会契约的观念与加拿大民主的发展

——兼评罗尔斯的《正义论》

..... 章士嵘(97)

活跃在加拿大政坛上的新民主党

..... 陈启能(109)

加拿大阿尔伯塔省社会信用党的兴衰

..... 唐文玉(137)

当代魁北克民族主义初探

..... 徐再荣(154)

加拿大印第安人闯出民族自强新路

——记萨省印第安联合学院和印第安
保留地办学经验

..... 杨立文(189)

加拿大的环境管理

..... 黄强华(204)

加拿大的环保活动

..... 黄强华(223)

加拿大的运输业

..... 陈龙渊(232)

CONTENTS

The Investigation on Canadian Democratic Politics	
.....	Peng Kunyuan(1)
Political Power and People under law	
—On the Practical Function of Canadian Rule of Law	Wu Bikang(17)
Comments on Canadian Judicial System	Liu Yigong(43)
The Distribution of Power and Taxation among Different	
Level governments in Canada	Jiang Peng(59)
Contemporary Political Philosophy in Canada	
.....	Zhang Shirong(75)
The Concept of Social contract and the Development of	
Canadian Democracy	Zhang Shirong(97)
New Democratic Party Brisks up the Canadian	
Political Arena	Chen Qineng(109)
The Rise and Fall of Social Credit Party of Alberta	
in Canada	Tang Wenyu(137)
A Preliminary Research on Contemporary Quebec	
Nationalism	Xu Zairong(154)
A New Road to Self—Improvement for Indians	
in Candan	Yang Liwen(189)
The Administration of Environment in Canada	
.....	Huang Qianghua(204)
The Activities of Environmental Protection	
.....	Huang Qianghua(223)
The Transport Service in Canada	Chen Longyuan(232)

加拿大民主政治的考察

彭坤元

加拿大是后起的一个西方发达国家。它的经济在50年代中开始起飞，70年代初期，其国民生产总值年平均增长率为7%，创战后经济发展的最高水平。至70年代中期，它的经济增长速度始终高于英国和美国，开始跻身于西方7大经济强国之列。1993年，加拿大的人均国民生产总值居世界第4位，达21500美元。^①

笔者曾两次到加拿大作过短暂的访问考察。在前后两个多月的时间里，我从西到东走访了几个大中城市，所见所闻获得如下具体印象：一，加拿大地大物博，经济发达，工业和科技发展水平相当高，人民的物质、文化生活水准相应也比较高；环保工作做得十分出色，居民生活的环境优美、舒适；二，社会秩序良好，政局稳定。加拿大是个多民族国家，各个民族之间，尤其是英语民族和法语之间虽然存在着矛盾和摩擦，但各民族之间都能和睦相处，彼此生活在一种宽容祥和的气氛中；而且总的看来，加拿大人能安居乐业，并能享受到比较广泛的社会福利，儿童、老年人和残疾人得到社会的特别关心和尊重；三，国家有比较健全的法制，人民有较高的文化素养，有较强的法治观念，因而也有较强的民主意识。

因此，1991年，加拿大被联合国开发计划署列为世界上人文发展指数居于首位的国家，是并非偶然的。

^①《亚洲周刊》，1993年3月。

加拿大在物质文明和精神文明方面所取得的巨大成就，是加拿大人二百多年来辛勤劳动、艰苦奋斗和积极进取争得来的，不是天上掉下来的馅饼，也不是象有的人说的是“1867年的英属北美法案”编造出来的。

加拿大的政治体制，它的内阁责任制、政党制度、权力制衡机制、新闻媒介的监督作用，以及民主与法制建设，都有自己的一些特色，它们在维护现存的社会秩序和政治稳定，在促进经济和社会发展中所起的作用，都值得我们认真加以研究。

本文不是对上述方方面面问题的全面研究，而只是对加拿大的民主政治及其发展进程做一个初步的探讨。

民主是一个历史范畴。民主有它产生、发展直至消亡的历史。一个社会的民主，它的发展有一个由低级阶段向高级阶段上升的过程。这个过程主要表现为：由少数人的民主逐渐发展成为多数人的民主；由不成熟的民主发展到成熟的民主。这个发展过程，大体上同社会生产力发展的水平，同社会经济和文化的发展程度相适应。加拿大的民主发展进程，也没有脱出这一普遍规律。

加拿大原是英国的殖民地。在殖民地时期，英王派出的代表总督执掌一切大权。根据1791年法案，总督与行政委员会共同组成行政机构管理殖民地事务。行政委员会之下设两院立法委员会——委任的参议院和民选的众议院，但立法委员会实际上只有咨询权。因为政府不向立法会议负责，而向总督负责，总督则只对英王负责。总督还有权任命和推荐官员，批准提案、解散立法

会等。^①其次，立法委员会的成员都是拥有财产的人，其中亲英分子、土地贵族占大多数。广大工农群众被排斥在政权之外，他们没有什么民主权利。当时享有民主权利的人数极少。这是史家称之为寡头政治统治的时期。加拿大人民不甘于忍受总督及其殖民官员的专横统治，采取各种斗争形式，推进政治体制改革。1837年在上加拿大爆发的武装起义，是其中具有重大影响的一次斗争。

19世纪20—30年代在上、下加拿大兴起的改革运动，其斗争矛头直接指向殖民地政府。改革派“要求结束腐败和不负责任的政府的统治。”^②下加拿大的改革派甚至要求摆脱英国的殖民统治枷锁。

由于英国殖民当局拒绝任何改革的要求，改革运动遂发展成为1837年的武装起义。领导改革运动和起义的核心人物威廉·麦肯齐等人，在武装起义发动前夕签署的《多伦多市改革者宣言》宣布：“在日益加深和扩大的错误统治下，经过了将近半个世纪的忍耐之后，时候终于来到了。现在，出于对国家和子孙的责任，我们需要确定我们的权利，并纠正我们的错误。政府是建立在人民的权威之上的，它的建立是为人民的福利的，因此当任何政府长期地和连续地不能符合它根本的伟大目标时，人民就有上帝所赋予他们的天然权利来谋求和建立能够为最大多数人谋最大

①见“1791年宪法法案”(The Constitutional Act, 1791) 载 J. Fernand Tanguay directed, *Canada 125, Its Constitutions, 1763-1982* (《加拿大125周年：1763-1982年宪法汇编》), Canada Communication Group, 1992, pp. 96, 102.

②Colin Read and Ronald J. Stagg (eds.), *The Rebellion of 1837 in Upper Canada* (《1837年上加拿大的动乱》), Carleton University Press, Canada, 1988, p. xxxi.

幸福的一种制度”。^①改革者们明确提出，他们“期望有一个廉洁的、奉公的和负责任的政府。”^②1837年的起义是加拿大人民奋起争取民主和民族自治权的一次伟大斗争。

尽管这次武装起义最终遭到失败，但它动摇了英国在加拿大的殖民统治，使英国政府不得不改变其殖民统治方式，同意在加拿大建立责任政府，并享有一定的自治权。1839年提出的“德拉姆报告”^③即表明了这个意向。该报告的核心部分是提出如下三项建议：建立责任政府；（英）帝国与（殖民地）地方事务的分离，上下加拿大的联合。德拉姆总督吁请实施他提出的建议，以便缓解殖民地政府同改革派及殖民地臣民日益加剧的对抗，平息广大被压迫民众对帝国政治的不满情绪。

然而，英国的决策当局对德拉姆的报告，初始的反映是冷淡的。他们担心在殖民地建立责任政府，帝国的统一便不能维持。因此只采纳其中关于合并上下加拿大的建议。1840年，英国议会通过联合法案（称《1840年联合法案》），1841年上下加拿大正式合并，定名加拿大省。联合的加拿大省建立之后，除增加若干民选议会的代表人数，下放一些不重要的地方财权之外，原有的政体并没有做什么实质性的改变。英国政府不过是要通过上下加拿大的合并，使法裔逐渐地、自然地放弃分离的道路和宗教信仰，和平地被同化进英裔的加拿大，从而结束政治上的民族纷争，并促进经济的发展，达到巩固英帝国在北美这块殖民地统治的目的。这种同化政策理所当然遭到加拿大法裔居民的反对。英裔居民，特别

①②前引Colin Read and Ronald J. Stagg (eds.) 一书，pp. 56, 62.

③德拉姆伯爵是英国国会改革的支持者，在殖民地问题上，主张采取自由主义政策。1833年，他被英国政府派赴加拿大任新总督，对专制原因进行调查，并提出对策。该报告就是他提出的调查报告。

是支持改革运动的劳工大众，则对当局玩弄的换汤不换药的手法极为不满，要求推进改革。他们为实现责任政府的斗争热情重新高涨。在经过无数次的反复较量之后，加拿大的改革派终于实现了自己的目标，1848年加拿大省成立了第一届责任政府。^①

人们通常把英属北美殖民地各省建立责任政府这件事，看作是英国殖民政策发生重大变化的一个标志。因为：一，总督的权力被削弱了，他对殖民地的政治、经济和军事不再实行直接的控制了，不再直接参与行政管理；二，各省原有的行政委员会，现在变成了内阁，不再向总督负责；内阁成员不再由总督提名、英王任命，而由议会中取得多数席位的政党组阁，内阁对议会负责。简而言之，责任政府的建立使殖民地拥有管理地方事务的一部分自治权。

诚然，总督直接统治权被殖民地的自治权所取代，是加拿大历史进程的一个进步，但殖民地的自治权还受到种种限制；再说，宗主国与殖民地之间剥削和被剥削、控制和被控制的关系并没有发生根本的改变。

需要指出的是，上述殖民统治方式的变化还是引起了政权结构的某些变动和部分权力的转移。从这些变动和转移中受益的是有产者——自由资产阶级和自由派地主。他们借助劳动大众的力量，通过改革和起义斗争，打击了以总督为靠山的特权集团，从而在责任政府中赢得了部分权利。可见，责任政府的建立依然没有打破极少数人享有民主权利，并利用这种权利剥削和统治多数人的格局。

^①在加拿大省建立责任政府的前后，沿海各省也相继实现了责任政府。见J.M.S.Careless, Canada: A Story of Challenge(《加拿大：一部充满挑战的历史》), Macmillan of Canada, 1970, pp.204-205.

1867年，联邦自治领建立之后，根据《英属北美法案》（1867年后改称《1867年宪法》）的规定，加拿大有了自己的总理，进一步完善了以英国议会制政府为模式的代议制政府，结束了帝国对其内部事务的直接干预和控制，总督只作为名义上的政府首脑。

自治领的建立是加拿大走上联合与独立发展的第一步，它标志着英属北美殖民地时代的终结。这是加拿大经济、政治和社会发展的必然趋势和结果。但是，加拿大的独立是在英国国会通过的法律范围内实现的，主要是殖民地上层集团与帝国政府协商、妥协的产物。所以，自治领虽然享有较大的内政自治权，可是没有外交权，也没有完整的立法权。自治领议会制定和通过的任何法律与法律条款，要受英国制定的殖民地法律的约束，而且不得与英国法律抵触，或与英国国会任何已有或将要通过的法案条款不一致。再有，《1867年宪法》规定：加拿大联邦议会由女王（由总督代表）、上议院和众议院组成；联邦的最高行政权归属女王，由女王任命的加拿大枢密院辅佐政府，提供咨询；总督有权召集议会，有权任免上议院议员的人选，有权决定大选日期，等等。^①所有这些都说明，这时的加拿大，还不是一个真正独立的具有完整主权的国家。

与这种政体相适应，这个时期享有民主权利的人数也是不多的。当时的选举法规定，男性公民年满21岁才有选举权，妇女、土著没有选举权。此外，在立法机构中，上议院议员的选举是有财产资格限制的（至少拥有价值4000加元的财产，且不包括债务在内），而且是终身制。^②担任众议院议员的财产资格在法律上

①前引J·Fernand Tanguay directed, Canada 125, Its Constitutions 1763-1982, pp.135-136, 139.

②Ibid, p.137.

没有明文规定，但在贿选盛行的当时，没有一定财产的人不可能当选议员。加拿大著名政治家阿兰·凯恩斯教授在同我们讨论加拿大的民主政治时曾指出：19世纪时加拿大的民主还是很有限的民主。1867年的自治领联邦是由非民主方式产生的；议员们虽是选举任职的，但选举权有财产、肤色和性别的限制。当时的选举权是很有限的。

这些事实表明，当时能够享有选举权、被选举权和担任公职权利的是少数人，主要是大土地所有者，宗教上层人士和工商业资本家。正因为如此，这些有产者在国家政权中的民主地位是很高的，而工人阶级和其他劳动人民的民主地位则相当低。

由此可见，是否拥有立法上的平等权和执法上的平等权，这是民主权利和平等权利的核心。民主地位的高或低，取决于是否拥有立法上和执法上的平等权。

当然，由于物质条件和文化条件的限制，工人阶级和其他劳动者，没有能力也没有多余时间过问政治，加上传统观念的束缚，他们不得不把自己的命运托付给当政的统治者和官员们，或者说，托付给有产者的政治代表。可以说，这个时期加拿大的民主政治还处在一个比较低的发展阶段。在这个阶段，人民的不成熟与民主的不成熟是相一致的。

二

1931年威斯敏斯特法案的通过，宣告加拿大最终摆脱了殖民地的地位，拥有了完全的外交权，取得了与英国同等的独立地位。这是加拿大历史发展的一个重要转折，它为加拿大民主政治的全面发展开辟了广阔的前景。

发生这个转折的主要原因是：一，第一次世界大战以后，大英帝国在全球包括加拿大的经济势力和政治影响严重削弱，20年代英国经济又陷入长期的萧条停滞状态，因而它作为整个帝国代言人的权力受到很大制约；二，加拿大的经济发展出现一个繁荣期，以小麦为主的农矿初级产品的出口迅速增长，第二产业和能源工业（水力发电）蓬勃兴起，加速了加拿大自19世纪末已开始的工业进程。而工业的大发展意味着工人队伍的扩大；三，加拿大对美国的经济联系日趋加强。它对美国的出口值在1920年已超过英国的出口总值。美国在加拿大的投资自1900年以来呈上升趋势，到1930年其投资总额大大超过英国。随着美加之间经济联系的加强，美国的民主政治对加拿大的影响也不断扩大和加深；四，伴随工业的发展和移民的大量迁入，城镇人口迅速增长并超过农村人口。1851年第一次进行全国人口普查时，城镇人口仅占总人口的13%，1901年普查结果，这个百分比上升为34.9%，1931年城镇人口占总人口的52.5%；①五，劳工队伍的壮大，他们为改善工作条件和生活待遇、要求享有更多民主权利和平等权利开展各种形式的斗争，对少数人享有政治特权和经济特权的不公正社会提出了挑战。劳工运动的兴起和发展，对提高工人阶级和其他劳工群众的民主地位，加强他们的民主意识和能力，无疑起了推动作用。

由于世界性资本主义经济危机的严重影响以及后来爆发的第二次世界大战，暂时中断了加拿大民主政治的正常发展。

第二次世界大战结束之后，特别自50年代中期起，由于石油、铁矿和锰矿等资源的开发利用，新兴科学技术的发明和应用，以及大量引进美国的资本，加拿大的经济出现了高速增长的

①William L. Marr & Donald G. Paterson, Canada, An Economic History(《加拿大经济史》), Gage, Educational Publishing Company, 1980, p.186.

势头。这种势头一直持续到80年代初期。还在70年代中期，加拿大就步入了西方发达国家之列。

社会生产力的大发展，社会财富的日益丰富，使人民的生活水平和教育水平相应得到提高，他们的文化时间也增多了。与此相适应的是，工人和其他劳动群众的民主意识和民主能力也得到迅速提高。随着民主意识和民主能力的提高，他们对涉及自身利益的有关法律法令的制定，对涉及自己命运的政府决策程序开始关注。换句话说，他们越来越重视自身的利益、自身的权利和自身的价值，要求个性解放；他们不再把自己的命运交给别人主宰，而要由自己来主宰。比如，女权运动的蓬勃开展，尤其是劳动妇女反对性别歧视的斗争——在经济上争取实现同工同酬，在政治上要求地位平等和同等的参政权，就是一个生动的例证。她们的行动和斗争无疑对实现全社会的平等起着很大的促进作用。法国的一位法学家约瑟夫·巴黎勒米在本世纪30年代就说过：“人民越是文明，就越感受到通过民主自由来自己管理自己的需要”。^①

战后以来加拿大政治、经济和社会发展的实际进程，远比我们在这里描述的要复杂得多，曲折得多。例如，魁北克民族主义的发展、壮大，以及由此引发的法语居民与英语居民之间的矛盾，主体民族与其他民族之间的矛盾（如土著民族争取选举权和建立自治政府的斗争），联邦政府与各省地方政府之间的矛盾，各种不同的利益集团之间的利益冲突，等等，我们在这里都没有详加阐述。不过，可以肯定的是，上面例举的种种政治矛盾和社会矛盾，若不能得到适当的调整、缓解和解决，加拿大的经济和社会发展就不可能出现50—60年代的繁荣时期。

^①转引自萨尔沃·马斯泰罗内：《欧洲民主史——从孟德斯鸠到凯尔森》，黄华光译，社会科学文献出版社1990年版，第405页。