

国外议会丛书

(第二辑)

王晓民 主编兼总策划

JIA NA DA YI HUI

加拿大议会

王瑞贺 焦亚尼 蔡晨风 杨宝珍 著



中国财政经济出版社

国外议会丛书

(第二辑)

加拿大议会

王瑞贺 焦亚尼 著
蔡晨风 杨宝珍

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加拿大议会/王瑞贺等著. —北京: 中国财政经济出版社,
2005.11

(国外议会丛书)

ISBN 7 - 5005 - 8127 - 0

I. 加… II. 王… III. 议会 - 简介 - 加拿大 IV. D771.123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 028667 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph. cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 12 印张 263 000 字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 24.00 元

ISBN 7 - 5005 - 8127 - 0/D·0242

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《国外议会丛书》

(第二辑)

主编兼总策划 王晓民

执行编委 李秋生 王瑞贺

编委 (按姓氏笔画为序)

马惠瀛 王晓民 王瑞贺 孔志强

李 青 李秋生 柳 华 程卓红

焦亚尼 蔡晨风



第一章 加拿大政制概述	(1)
第一节 议会制政府.....	(1)
第二节 宪法.....	(13)
第三节 总理、内阁及行政权.....	(20)
第四节 法治与司法.....	(30)
第二章 联邦制及其发展	(38)
第一节 联邦制的基础及历史.....	(39)
第二节 分权化的原因.....	(47)
第三节 联邦与省的权限划分.....	(51)
第四节 联邦与省的冲突协调机制.....	(54)
第三章 议会的历史与改革	(70)
第一节 各殖民地议会制度的创立.....	(70)
第二节 联邦议会制度的建立.....	(72)
第三节 行政中心主义权力结构的形成.....	(74)
第四节 改革与障碍.....	(79)
第五节 平民院的改革.....	(83)
第六节 参议院的改革.....	(95)

第四章 议会的职能	(100)
第一节 立法	(100)
第二节 财政控制	(123)
第三节 监督和批评政府	(138)
第五章 议会的组织和结构	(148)
第一节 平民院	(148)
第二节 参议院	(167)
第三节 委员会	(179)
第四节 议会的特权和保障	(193)
第五节 助理机构	(203)
第六章 会议制度	(210)
第一节 会议的召开	(212)
第二节 会议的程序	(216)
第七章 联邦选举制度	(228)
第一节 联邦选举制度的特点	(229)
第二节 联邦选举制度的基本要素	(237)
第三节 联邦选举的基本程序	(253)
第八章 政党制度	(270)
第一节 政党制度的特点	(270)
第二节 各党的发展与现状	(273)
第三节 政党在议会中	(277)
第四节 政党在议会外	(282)
第五节 各党执政情况	(285)

第九章 议会与公众	(290)
第一节 听证会	(293)
第二节 公众请愿	(298)
第三节 利益集团	(306)
第十章 议会中的女议员	(316)
第一节 女议员的基本情况	(316)
第二节 增加女议员的措施	(320)
第三节 女议员的作用	(324)
第十一章 魁北克省国民议会	(329)
第一节 魁北克省议会历史沿革与特征	(329)
第二节 省议会的职能	(332)
第三节 议会的组织	(340)
第四节 选举制度	(344)
第五节 议员的工作、特权和补贴	(345)
第六节 议会委员会的咨询会议制度	(346)
第七节 魁北克政党与省议会	(347)
第十二章 不列颠哥伦比亚省议会	(350)
第一节 政治概况	(351)
第二节 选举制度	(359)
第三节 议会制度	(363)
后 记	(373)

第一章

加拿大政制概述

第一节

议会制政府

议会制政府，简而言之，就是由议会中多数党组成政府，政府向议会负责的政治制度。议会制政府，或叫“议会内阁制”，有时也直接称“议会制”，产生于英国，并由英国

通过殖民或其他方式传播到许多国家，成为这些国家的政体形式。现在，英联邦国家基本都采用这种制度。有时，这种制度与所谓威斯敏斯特模式是同义语。议会制是与总统制相对而言的，两者的最大区别就在于：前者，政府产生于议会并设在议会中，向议会负责；后者，政府与议会分别产生，相互分立、相互牵制。

威斯敏斯特模式本身并不是一个严谨的法律用语。细究起来，到底什么是议会内阁制或威斯敏斯特模式？这也不是很容易回答的问题。从广义上说，它甚至可以理解为英国宪法的所有主要特征，如议会主权、立宪君主、议会与政府的信任关系、官方反对党的存在、文官系统中立、司法独立等等，但这些特征又不是绝对的。比如，英国近现代意义的议会民主是以两党制为运作背景的，但有的英联邦国家，如新加坡，根本不存在两大党对抗的机制。英国议会内阁制下因为没有成文宪法而存在着大量的宪法惯例，政府与议会的关系在相当程度上是由宪法惯例规制的，而这一点是其他许多后起的议会内阁制国家都不具备的。英国议会制政府与君主立宪制也是分不开的，而在其他一些议会内阁制国家，建立和维持一个完全虚位的国家元首并非易事，有时甚至是不必要的。

加拿大采用的是典型的议会制。国家机构的组织体系与英国是基本一样的。立法权由议会行使，内阁产生于议会并向议会负责，英女王仍然是加拿大的国家元首，女王的代表——总督仍行使着国家元首权。但加拿大制度与英国也有很大的不同，其中最大的区别在于：英国是单一制国家，而加拿大则是在联邦制的背景下实行议会内阁制。

对加拿大议会内阁制的基本内容和特征如何概括？加拿

大虽然与英国不同，有了成文宪法，但宪法对议会与行政的关系并没有太多涉及。在内阁、总理、反对党，甚至是不信任案等方面几乎没有什么明确的宪法规定。因此，概括议会内阁制的内容也会因各自的角度不同而有差异。如有的人将加拿大议会制政府制度概括为两个基本原则：一是代议和责任；二是民主联邦制^①。有的人认为加拿大议会宪法发展史的三个支柱是：代表加拿大人（也就是所谓代议）、责任政府和辩论问题（或叫“论坛功能”），并将它们看作“加拿大宪法史上和民主制度的成文或不成文的要素中反复出现的三个主题”^②。本书重点说明议会制政府的两个基本原则，然后简单介绍加拿大议会制政府的总体框架。

一、代议原则

代议，或叫代表性，是议会的基本功能。代议是间接民主，与直接民主不同。因此，议会常被称作代表机关，代表人民行使权力。尽管近些年来加拿大的直接民主形式，如全民公决、创制、罢免等有所发展，但几乎与其他国家一样，代议仍是加拿大民主制度的基本原则。代表性其实也是一个非常笼统的概念，可以从以下四层意义上去理解。

第一，由人民选举产生的代表机关统治和管理国家。在加拿大，只有平民院是选举产生的。平民院议员由选民分选区选出，在立法机关中代表人民。更准确地说，平民院议员是在全国范围内的普选中，通过单名选区选举产生的。当总

^① John Bejerimi: "How Parliament Works", Borealis Press, Ottawa, Canada, 1996.

^② "What are the Pillars of the Canadian Parliament's Constitutional History". www.parl.gc.ca/Information/library/.

理提请总督解散议会时，便举行选举。通常情况下，选举4年一次，最长可达到5年。如果政府失去信任，选举便会提前举行。通过平民院的选举，每一个加拿大人都可以通过议员在议会中获得直接代表。正是从这种意义上，可以说平民院所代表的是真正的国家和人民的声音。这种意义的代表性只与平民院相关，并以现代议会选举为前提。这种代表性将平民院与参议院区别开来。

第二，把整个议会看作起代表作用的机关，议会制也就是代议制。无论是民选的众议员，还是任命产生的参议员，都在履行着代表的功能。民选的平民院自不待言。任命产生的参议院作为平民院的补充，不仅代表着地区的利益和观点，有时还经常与少数利益站在一边。除此之外，加拿大还有一项特殊制度：公民个人也可以直接向两院提出请愿^①，并通过议员要求议会针对某个具体问题采取措施。这种意义上的代表性将议会与行政和司法机关区别开来。

第三，在议会内阁制下应将立法机关和行政机关结合起来理解代表性。将代议原则与责任原则联系起来看，不仅议会是代表机关，而且内阁本身因为拥有议会多数支持而成为议会的代表。议会是主权机关，作为行政机关的内阁代表着议会，从议会那里获得合法性。在总统制下，总统不是议会的代表，而是人民的代表，并由选民那里直接获得合法性。因此，这种意义上的代表性将议会内阁制与总统制或其他制度区别开来。

第四，从政治过程来理解代表性，其存在着许多代表机制。“在现代政府中有许多其他代表机制同民选的平民院议

^① 参见本书“第九章 议会与公众”。

员争夺合法性和权力。”^①政党也是代表和争取民意的机制。尤其是在两大党对抗的制度下，选民所选择的通常是政党或其领袖而不是候选人个人。结果，政党便成为代表制度中最为重要的部分。除政党外，还能起代表作用的制度包括：利益集团或压力集团，甚至公共服务机构也在起着代表作用。而且与政治家相比，公共服务队伍往往更富有经验和专门知识，并对政策问题有更深刻的理解。各种代表机制均有自己的侧重，国家决策就是不同因素和利益之间相互作用和取舍的结果。这种意义上的代表性，将议会放在整个政治社会中去比较，从而可以看出议会在现实政治中的真正作用和地位。学者就此提出加拿大议会的代表功能是较弱的，“在所有这些代表制度中，通过民选议员实现代表功能的议会不一定是最强有力的代表机制。这也是对加拿大议会制度进行批评的主要原因之一”^②。

二、责任原则

责任政府，即向议会负责的政府，指行政机关即总理和内阁必须获得并维持平民院多数支持才能执政。在这种意义上，责任政府与议会制政府是可以互换使用的。责任原则是议会批评和控制政府的基础。代议原则所反映的是议会与人民的关系；而责任原则反映的是行政与立法的关系。但责任原则也间接地反映出政府与选民的关系，即内阁及其部长向议会负责，而议会将部长们的行为和作为交给选民去评判；最终在选举时才能体现出部长们对选民的责任。责任原则起

^{①②} C.E.S. Franks: "the Parliament of Canada," University of Toronto Press, 1987, P113.

源于英国，起初是议会争取控制税收的胜利成果。这项原则的民主含义是，只有民选的官员才能就政府的行为向议会负责，文官不承担责任。责任政府理论的魅力在于，它通过内阁成员的双重身份将民选的代议机构与政府联系起来，通过机构化的责任机制保障行政权力向议会负责。本书分如下几个方面来说明议会制政府的责任原则。

（一）由谁负责和向谁负责

责任确定了议会与政府的关系。对责任政府的简单表达就是政府向议会负责。参议院非民选机构，而且内阁一般情况下并不包括参议员，那么，议会制政府要以信任关系为基础，也就是要求内阁向民选的平民院负责。行政权从宪法上说虽然属于女王，但真正行使行政权的是内阁，由内阁和部长承担责任。

责任可以分为内阁集体责任与部长个人责任。所谓内阁集体责任是指内阁作为一个整体就行政权力的行使向议会负责。这实际上是信任与否的问题。部长个人责任指的是部长就其管辖范围内的事务向议会负个人责任。其实，集体责任和个人责任均不是宪法典或其他成文法律规定的，都来自于宪法惯例。在威斯敏斯特模式下有一个固定的法则，即部长必须就其权力的行使或所辖事务负责。反对党总是在盯着部长们，一旦找到部长的岔子，发现了部长的严重错误，便会要求部长辞职。如在第36届议会期间，人力资源部就发生过这种事情。但用责任来约束部长是一个复杂的政治过程，能否成功完全依赖于平民院的政治实力对比。所以，责任原则坚持得如何，在不同的政治背景下会有不同的结果。部长责任也不是绝对的。比如，现任部长对前任部长在本部事务中所犯的错误不负责，这已经形成惯例。同时，由于现代政

府管理的复杂性和广泛性，部长也不可能就本部门事务范围内所发生的任何管理错误负责。一般来说，部长本人对所发生的错误必须有个人原因才被要求承担责任。这也是整个威斯敏斯特模式的惯例。政治因素的作用是至关重要的。如整个政府受欢迎的程度以及部长的个人形象，都是决定最终是否需要辞职的因素。事实上，是否辞职根本没有硬性标准，各届政府的标准是由内阁总理决定的。总理会根据情况决定部长的去留。

部长责任还有一层原始含义：文官行为被看作是其所属各部的行为，由部长而不是文官负责。这也是议会制政府的另一个重要宪法惯例，即尊重文官的中立性。在威斯敏斯特模式下，文官是以部长的名义、代表部长行使职权，因此，文官并不就本身的职务行为承担责任。这与其他制度不同。如在美国和欧洲大陆，日常的管理责任以及一些自由裁量范围的事务是由法律规定、明确赋予公务系统的。因此，许多责任是由公务员或文官自己承担的，而不是部长承担。

副部长本身是公务员，但地位特殊，一部之中仅位于部长之下。与作为政治家的部长相比，副部长对一部事务的管理可能更具实质意义。从理论上讲，副部长只有一个主人即部长，也只能效忠于部长。但实际上，副部长也是一仆多主。任免副部长的不是部长，而是总理，因此他会向总理而不是部长负责。近些年来，总理经常通过副部长的任免和调配对追随者施以奖惩。枢密院公署每年都要评定副部长的表现，据此决定副部长是否需要加薪和晋升。有些法律已经或明或暗地授予副部长许多重要责任。副部长在整个公务员队伍中的地位是特殊的。他们是各部领导班子的成员，是雇员的领导。多数副部长还拥有在本部范围内正式或非正式管理

国有公司、直属局和咨询机构的责任。

在议会委员会会议上，副部长经常作为证人出现，但议会并不是他们的主要责任所在。他们通常只是代表部长出现，并为部长说话。部长责任意味着副部长不是向委员会负责，而只是为委员会提供信息。如果说部长的责任是外部的，即向公众负责、向议会负责、向选民负责，那么副部长的责任则是内部的，即向直属局或部长负责。所以，“部长与副部长之间的关系更近似于双向街道，两个平行者之间具有不同的利益和责任，而不同于一种正式的主仆结构”^①。副部长是官僚系统与政治系统的结合点，而就其本身而言，在两个系统中的角色又没有明确的划分，而且在很大程度上是重叠的。

文官中立的原理和惯例在现实中有时要大打折扣。“在大多数政治和管理领域，现实比理论要复杂得多，而且不尽人意。”^②现代行政已经越来越成为一个分立的、半自主的系统，而且文官系统日益扩大，文官更为专业化，对部门事务的熟悉程度，甚至影响都超过了部长，是部长和内阁难以驾驭的。同时，在行政管理结构方面也发生了重要变化。有些行政机构并不属于任何部门，如直属局以及国有公司和其他不属于各部的机构，其职责是由议会法律规定的，并不向部长负责。

所以说，“当今时代对责任政府的真正威胁并不在于部长们回避责任，而在于部长们不能对其所管部门施以有效控

^{①②} C.E.S. Franks: “the Parliament of Canada”, University of Toronto Press, 1987, P233、P227.

制”^①。加拿大现行议会制度出现的许多问题与责任有关。以前，曾有一个有关财政管理和责任的皇家委员会在报告中提出，政府管理中普遍存在的弊端都源于政府内部、政府与议会、议会与人民之间的“责任链被严重削弱，在有些情况下甚至是完全崩溃”^②。所以，未来加拿大议会改革要解决的重要问题之一是如何明确官僚、行政管理与政治领域的界限，并保障公务系统就其管理行为承担责任。

（二）就什么事项负责，负什么样的责任

内阁和部长享有行政权力，并就行使权力的行为负责。就部长个人而言，其管理职责和自由裁量权限均是法律规定的。从这种意义上讲，内阁和部长的责任是法律性的。授予部长权力、规定部长职责的主要是议会通过的法律和预算，而公务系统只是根据部长的指令来执行议会法律和预算。但政府与议会和人民的关系绝不同于法律上的委托代理关系。除了宪法和法律授权之外，在很大程度上，政府要根据自己的判断和认识来领导议会和国家。议会法律和预算中的规定也只是一些框架和原则，部长和公务系统均享有很大程度的自主权和自由。正因为如此，内阁和部长不仅要就法律事务负责，还要向自己的良心负责，要承担道德和政治责任的问题。加拿大学者研究议会责任时，还对主观责任和客观责任作出区别。所谓客观责任就是指某人就某事向某人或机构通过明确规定的规则和机制正式负责；而主观责任指的是某人感到一种对公共服务职业的职责或对公共福利和国家的认

^① C.E.S. Franks: “the Parliament of Canada,” University of Toronto Press, 1987, P12.

^② “Royal Commission on Financial Management and Accountability”, Final Report (the Lambert Commission Report), Ottawa, March 1979, P21.

识。尽管没有正式的机制或程序来确定责任，但这种认识或观念却制约着政府和公务行为。实际上，客观责任也就是一般性法律明确规定的责任；而主观责任指的一种精神状态或观念，即内阁、部长或公务人员对自己处理公共事务使命的认识。行政管理极其复杂，方式和范围都在不断地变化。判断责任是否履行的标准不能仅局限于合法性，还需要根据适当性以及效率等标准来保障政府向议会负责。

（三）如何追究责任

政府集体失去信任和部长辞职是追究责任较严厉的形式，但不是惟一方式。部长必须承担其下属行为所造成的责任，但不一定都要辞职。责任与个人过失并不能划等号。即使部长不辞职也依然可以承担责任，如可以采取行动来纠正和补救行为的过失。另一方面，部长辞职也不一定是责任所带来的后果。一项对 1867 ~ 1989 年总共 147 起辞职案例的研究表明，只有两项是管理失职造成的。而且在这两个案件中有关部长均有个人错误。在所有这些案件中，辞职的原因和比例大致如下：因部长接受其他职位而辞去现职的占 41%；因与总理或内阁产生政治分歧而辞职的占近 20%；称病辞职的占 15%；被迫辞职的总共 19 名，占 13%。这 19 名部长具体的辞职原因如下：2 名因管理失职；7 名因利益冲突；2 名因干预司法；3 名被皮尔逊（Pearson）少数政府驱出；4 名因个人行为不检点；1 名（国防部长）因其他原因辞职^①。

责任的目的是保证议会对政府的监督和控制，而不是由

^① “Responsible Government”, Canadian Study of Parliament Group, 1989.10.