



比较法文丛

何勤华 主编

37

Parliament in British Politics 2nd edition

英国议会政治

菲利普·诺顿 著

Philip Norton

严行健 译



法律出版社
LAW PRESS · CHINA





上海市人文社科基地华东政法大学外国法与比较法研究院建设项目
国家重点学科华东政法大学法律史学科建设项目
国家社科基金青年项目“人大代表与人民群众的联系制度研究”阶段性成果



比较法文丛

何勤华 主编

37

Parliament in British Politics 2nd edition

英国议会政治

菲利普·诺顿 著

Philip Norton

严行健 译



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



图书在版编目(CIP)数据

英国议会政治 / (英)诺顿(Norton, P.)著;严行健译. —北京:法律出版社,2016.4

(比较法文丛)

书名原文:Parliament in British Politics

ISBN 978-7-5118-9188-4

I. ①英… II. ①诺…②严… III. ①议会—政治制度—研究—英国 IV. ①D756.123

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第038105号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈妮

装帧设计/李瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财经出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720毫米×960毫米 1/16

印张/19.5 字数/360千

版本/2016年5月第1版

印次/2016年5月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9188-4

定价:58.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

Parliament in British Politics, 2nd edition

By Lord Philip Norton

Copyright © Philip Norton 2005,2013

All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the prior permission of the publisher.

First published in English by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited under the title *Parliament in British Politics*, 2nd edition by Philip Norton.

This edition has been translated and published under licence from Palgrave Macmillan.

The author has asserted his right to be identified as the author of this Work.

著作权合同登记号

图字：01-2014-8043

总 序

自 1978 年改革开放以来,我国在外国法或西方法的研究方面取得了重大成就。这方面的系列丛书可谓琳琅满目,其中,影响较大的有:商务印书馆的“汉译世界学术名著丛书”(法学部分,1981 年)及“法学译丛”(2004 年)、中国大百科全书出版社的“外国法律文库”(1991 年)、中国政法大学出版社的“当代法学名著译丛”(1990 年)及“美国法律文库”(2001 年)、北京大学出版社的“比较法学丛书”(1998 年)、中国法制出版社的“西方法哲学文库”(2001 年)、清华大学出版社的“比较法学丛书”(2001 年)、上海人民出版社的“世界法学名著译丛”(2001 年)、北京大学出版社的“外国法与比较法文库”(2008 年),等等。

然而,在上述众多的系列丛书中,真正冠以“比较法”字样的丛书还不是很多。的确,在 20 世纪 80 年代到 90 年代期间,我国也先后出版了诸如:茨威格特和克茨的《比较法总论》(贵州人民出版社 1992 年版)、勒内·达维德的《当代主要法律体系》(上海译文出版社 1984 年版)、梅利曼的《大陆法系》(知识出版社 1984 年版)、大木雅夫的《比较法》(法律出版社 1999 年版)等比较法方面的经典。但是,出版这些著作大多都是当时一种零星的、偶然的出版行为,并非系统策划的比较法系列丛书。

众所周知,21 世纪的中国已步入法制建设的攻坚阶

段。今后,对于外国法的吸收、借鉴和移植将是我国一项大量的、经常性的任务。要顺利完成这一任务,离不开发达的比较法研究。而当下我国比较法著作缺乏出版途径的现状已严重制约了比较法研究的繁荣和发展。因此,加强比较法方面的研究和出版,成为我国学界和出版界一项刻不容缓的工作。

鉴于此,法律出版社高瞻远瞩,勇挑重担,与华东政法大学共同策划、出版一套《比较法文丛》,以期为我国比较法的研究和出版开辟一个新的途径。本文丛以扶植中青年学者,尤其是法学博士、博士后,为这些法学新秀提供一个出版的平台为目的。为此,特选择一批国内最新且富有特色的比较法著作进行出版,同时,也可容纳部分纯粹的外国法方面的译著、专著。

本文丛的主要原则和特色是:在百花齐放、百家争鸣的前提下,坚持质量第一,宁缺毋滥,不定期出版的原则。具体将体现为以下三点特色:第一,本文丛的著作,应属国内学术界没有涉及的课题,具有填补法学研究空白的特色;第二,本文丛的著作,应是国内学术界都很感兴趣,但还没有系统研究或未及时挖掘的课题;第三,本文丛的著作,应具有比较高的文献史料价值,能为学术界进一步研究提供基础性的资料。我相信,《比较法文丛》的出版,一定会为我国比较法研究的进步与发展作出新的贡献。

本文丛的出版,得到了法律出版社沈小英分社长的全力支持和帮助,也得到了华东政法大学外国法与比较法研究院的建设经费资助。在此,特表示诚挚的谢意。



于华政人可居

2010年9月19日

译者序

在法学、政治学甚至史学等人文社科诸领域中,英国议会常常是学者们绕不开的话题。然而,就译者个人感觉而言,国内学界对英国议会的了解和兴趣往往集中在其20世纪前的制度发展上。例如,学者们特别感兴趣的议题往往是17世纪议会与国王专制权力之争的宪政意义,以及19世纪议会改革过程中选举权的扩大、选举制的完善以及由此带来的政党政治兴起、行政权主宰议会等现象。

然而对于20世纪,特别是20世纪下半叶的议会制度,学界往往倾向于将其看成政策过程中一颗中规中矩的“螺丝钉”。例如,有许多研究关注议会在某个领域中的立法(如反恐法)或某个特定政策(如医疗或教育改革),关注这个立法或政策在议会中经过了什么样的观点碰撞或妥协,却很少有研究关注这些观点甚至整个立法过程所处的制度本身。如果把政策和立法过程比作水渠中流动的水,而把议会比作承载流水的水渠,那么我们可以说,对于20世纪的议会,我们主要关注了水的质量和流速等情况,却忽略了对水渠的关注。

那么,是这个水渠没有变化吗?显然不是。问题的关键在于,20世纪的议会制度改革往往不是发生在宏观的宪制结构上,或者说,20世纪的发展主要以议会内部制度的完善为主。虽然这种改变的步子不小,而且也对宪

制结构造成了重大影响,但其在表面上看则不如 19 世纪改革那么宏观。然而,议会制度在 20 世纪的诸多内部制度发展实际上亮点频现:20 世纪 70 年末设立的专责委员会制度实现了议会监督政府行政方式的重大革新;始于 80 年代的两院议程电视播出、直播乃至今日的网络直播,不但极大提高了议会制度的透明度,甚至还对议员行为产生了深远影响;2011 年英国《固定任期议会法》将每届议会会期固定为 5 年,意味着大选必须每 5 年举行一次,从而引发一系列连锁效应。除了主动的制度调适外,近年来诸如互联网兴起、苏格兰等地放权改革过程中产生的地方议会权限问题以及欧盟立法和政策调整等因素,都迫使议会作出相应的制度调适。在这两方面的共同作用下,当今的议会制度在结构形式、制度功能以及议员行为等方面,都已出现了许多重大的改变。因此,一本能够更新学界对英国议会制度认知和理解的著作就显得非常必要。

菲利普·诺顿教授所著《英国议会政治》一书将能够满足这一需求。此次中译本根据该书 2012 年第 2 版译出。该版在第 1 版基础上,对内容作了全面更新,使其能够反映英国议会的最新面貌。然而,本书的价值和意义远不止内容的时效性方面。本书有四个鲜明特征:

其一,本书不只对当前议会的制度形态展开描述,更以历史的视角展示这种形态的演进过程。通过这一过程,读者在了解相关制度设计的同时,更能了解该制度演进过程背后的逻辑,以及促使制度产生改变的背景和动力。这种对历史和背景信息的梳理有助于读者更好地理解当前的议会制度模式。

其二,本书不但描述制度设计和演进过程,更着重于对制度中各主体的政治行为展开分析。本书不但分析了包括首相和大臣在内的重要议员以及普通议员(后座议员)在内的政治主体,还将民众、利益集团及外部组织等纳入了行为分析框架。对议会制度运行过程中的行为主体进行分析,不但可以为读者理解议会制度提供一种新视角,而且更有其重大实际意义:作者以卢克斯对“权力”概念的不同解读为基础,^①以议会中不同行为主体间的互动行为为载体,展示出当代议会所拥有的政治权力并不是一种强制性或否决性权力,而是以说服和协商为主的说服性权力,以及通过议程设置对行为的规范和约束而产生的制度性权力。这一发现有力地回应了议会制度衰落论,证明了议会制度在英国政治中仍然具有不可替代

^① 史蒂文·卢克斯著:《权力:一种激进的观点》,江苏人民出版社 2012 年版,第 1 章。并参考本书第 1 章。

的意义和价值,并无时不在发挥着巨大作用。

其三,本书对议会政治的描述涵盖全面而又不失细致,不仅重点关注了议会与政府间的制度关系和行为互动模式,而且将视角进一步拓宽,对议会与民众间的互动模式展开了分析,着重展示了议会在近几年中为增加透明度和民众参与度所进行的一系列改革及其效果。此外,如前所述,受放权改革等因素影响,议会在近几十年中逐渐开始需要面对除政府之外的一些新政治实体所带来的权力挑战。本书的第二部分也专门针对这些新挑战以及议会作出的制度调适进行了分析。

其四,本书的写作依据了大量翔实的一手资料。本书作者属于身跨学界与政界两方面的学者。因此,本书的写作不但参考并吸收了英国议会研究领域的代表性成果和最新成果,而且直接使用和分析了大量的议会报告、辩论记录以及汉萨德学会(hansard society)报告等直接材料。书中甚至不乏议员回忆录、议员访谈甚至作者对议会的亲身感悟等宝贵的第一手资料。这种资料的丰富和翔实程度也成为本书的一大亮点。

本书作者菲利普·诺顿教授在议会、宪法及立法机构研究领域享有盛名。在英国议会研究领域,其被誉为是“当世最著名的学者”。围绕英国议会及比较议会制度研究,其撰写和编辑的著作多达30余部,并有大量相关论文。由于其在议会研究领域中的巨大影响力,其于1998年获封勋爵并进入上议院,并曾担任上议院宪法专责委员会主席。在其任职主席期间,曾主导了多份重要改革报告的调研和撰写。诺顿教授在其他机构如赫尔大学政治学系及汉萨德学会等都曾先后任职负责人。其主编的《立法研究期刊》(*Journal for Legislative Studies*)以及“立法机构图书馆”(*Library for Legislative Studies*)系列丛书在立法机构研究领域中具有很大的影响力。《英国议会政治》一书是作者对其议会研究多年心得的一个全面总结和系统梳理。其第1版在2005年出版后,很快就成为相关领域专家学者了解议会制度的重要参考,并时常被欧美各高校列为相关课程中的必读书目。2012年的第2版则在第1版的基础上对内容作了全面的调整和更新。

译者在师从诺顿教授攻读博士学位期间,有幸接触议会研究领域中的前沿研究资料,并有机会在授课、讲座及讨论会等相关活动中较为深入地理解和体会议会制度。这些积累为本书的翻译奠定了基础。针对译者在翻译过程中遇到的一些困难和背景知识的缺乏,诺顿教授还曾在与译者的通信中专门作出解释。本书的翻译和出版离不开华东政法大学何勤华教授的大力关心和支持。本书的顺利出版亦仰赖法律出版社财经分社沈小英社长、陈妮编辑以及 Palgrave Macmillan

出版社 Steve Kennedy 编辑的全力协助与安排。在译者就一些句子的准确含义踌躇不决时,英国利兹大学的 Matthew O'Dowd 先生给出了许多极有价值的建议和参考。在英国赫尔大学政治学系攻读博士的陈文博博士曾参与翻译了本书第四章的部分内容,但后因忙于博士学位论文而中止了工作,在此顺表诚挚谢意。

在本书的翻译过程中,译者不敢有丝毫怠慢和疏忽。围绕专有名词及术语,做了大量查询和考证工作。为保证句子流畅且意义明确,译者对原文语序酌情做了调整。在少数情况下,译文尝试通过增补内容的方法补齐句子。考虑到原书各章节标题较为简略,可能会对读者理解造成困难,译文对章节名作了一定调整。此外,针对原书中一些可能对国内读者造成理解困难的地方,译者添加了一定数量的译注,以帮助读者更好地理解该著作。

虽然已经尽到最大努力,但由于译者知识体系的局限性,本书的翻译难免存在错漏之处。对于书中各种问题,还望读者海涵并不吝赐教。

严行健
于华东政法大学

前 言

如标题所示,本书期望实现以下几点目标。首先,本书试图详尽描述英国议会制度。该制度本身、相关人员乃至其运行的过程和实践皆有其独特性并被高度制度化。因此,即使对于那些对政治感兴趣的人来说,他们也并不能够很好地理解议会制度及其运行机制。针对这一情况,本书乃是对 21 世纪以来议会制度的一个概览性介绍。

其次,本书试图揭示议会如何扮演了英国政治中的关键角色。议会绝非存在于真空中。虽然早年间议会曾经是“政治小圈子”(small political community)内一个较为封闭的制度,而且难以为民众提供一个有效的了解政治和参与政治的渠道。但随着政治环境多元化水平的不断提升,它的开放性如今已大大增强。议会与众多同民众生活息息相关的决策机构保持着联系。其中最重要的联系即议会与政府的关系。同现有大量著作一样,本书也关注这一问题,但对该问题的研究将进一步深入。鉴于议会与民众关系在近年来变得更加密切且难以处理,故有必要将议会与政府关系这一考察视角拓展为考察议会、政府与民众三者的关系。笔者在 1993 年的著作《议会重要吗?》(*Does Parliament Matter?*)一书中曾经分析了这一问题。本书将进一步拓展这一研究。它将不仅被置于更加精确的理论框架中,而且还将在所谓“国家空洞

化”(hollowing out of the state)的语境下被仔细考察。

在联合王国中,公共政策的决策者已非仅由行政权(也即内阁和首相)来扮演。这一权力已经被分散开来,一些授予了欧盟,一些转授给了北爱尔兰、苏格兰及威尔士的相关机构,还有一些则移至法院。这一过程对议会制度提出了重大挑战。为此,本书试图在厘清英国现有宪政动态环境的基础上寻找议会制度在政体内的定位,并揭示议会制度是如何应对上述挑战的。

宪制变迁对议会制度构成的挑战只是议会面临的诸多挑战中的一个方面。现如今,议会必须面对更大量的立法工作,以及由议员带来的更多选区诉求。自本书2005年出版第1版以来,议会还因开支丑闻而广受诟病。在2009年,一份由非官方途径公开的下议院议员开支账目引爆了丑闻。该账目中包括许多不合适乃至非法开支。而类似的丑闻同样也在上议院引爆。这些丑闻导致议会进入一个缺乏信任的阶段:公众开始怀疑议员行为是否出于公义。

议会一直在试图回应来自各方的诉求并适应变迁中的宪制和政治环境。例如,它尝试着在与政府关系中加强自身,并试图在“政府通过议案的诉求”与“民众要求政府负责的诉求”之间寻求平衡。同时,它也在尝试通过修改相关程序以适应决策机构被逐步分散所导致的变化,包括与欧盟的相关制度对接以及法律的对接(依欧盟人权公约调整国内法)。法院也开始涉足原先属于议会掌控的领域。

这些调适的努力导致了议会制度的巨大变迁。本书第1版致力于描述这些变化,而第2版在此基础上又增加了新内容。进行相关增补不仅因为该书第1版问世以来议会制度的变迁仍在持续进行,而且因为这些变迁在一定程度上来说具有重大意义,但相关考察却通常仅局限于立法与行政关系的范畴内。议会制度的巨大变迁在一定程度上被一些持续性的且仅具象征意义的仪式所掩盖,例如,在年度的议会开幕仪式上,上议院议员们至今还穿着长袍。这种一成不变的传统无法令民众感受到上议院也是议会政治整体中的重要组成部分。事实上,虽然议会两院都位居世界上最繁忙的立法院之列,但很少有人对其运作模式及其在政体内的功能有清晰了解。

因此,本书第2版试图揭示议会制度在现今国家的宪制及政治框架内的位置,以及它是如何来到这一位置的。而在该书结论部分,还将考察议会制度(或曰两个议院)未来的定位及走向。议会是一个法律实体,但其由两个迥异的议院构成,其各自的角色也不相同。

第2版保留了原版的基本框架,但依据近年来的实际制度变迁进行了相应修正。尤其是,第2版突出分析了议会如何对“国家空洞化”进行相应调试,混合了定性和定量两类资料并力图使资料保持最新。笔者作为议会内部观察者的身份也为该书提供了有价值的素材。在保证全书一致性的前提下,本书力争做到每一章节间独立成篇,以方便相关研究者和相关专业学生阅读和使用。

本书再版过程中得到 Palgrave Macmillan 出版社斯蒂文·肯尼迪先生的大力支持。议会中的两院图书馆等部门为本书的写作提供了大量的原始资料。笔者在议会内的许多同事——包括议员及议会工作人员——分享了他们对议会制度的看法和经历,这些资料也为本书写作提供了非常有价值的素材。

一仍旧贯,本书所有疏失、遗漏及误读等均由笔者承担文责。欢迎读者就相关内容提供反馈。

菲利普·诺顿
赫尔大学

作者及出版社感谢下列作者及机构同意相关资料的复制申请:出自汉萨德学会(Hansard Society)的图 11.1;出自罗伯特·伍斯特(Robert Worcester)的图 11.2。皇室拥有版权的相关文献依据 Open Government License v 1.0 相关标准进行复制。

前言	1
第一章 理解议会制度	1
一、立法机构的衰落	2
二、关于立法机构的悖论	3
三、立法机构的权力	4
四、立法机构的功能	7
五、解读英国议会制度	10
第二章 议会制度的演进	13
一、下议院	14
二、上议院	29
三、宪制环境的改变	38
四、小结	39
第一部分 议会与政府	
第三章 阁臣任命	43
一、议会中的阁臣	43

二、下议院成为大臣“产地”	44
三、数量增长	46
四、制度设计的影响	47
五、对议会的影响	51
六、对政府的影响	54
七、小结	56
第四章 制定公共政策	58
一、政策制定过程	59
二、议会的影响:决策制定	65
三、议会的影响:政府对议会反应作出预期	72
四、议会的影响:制度约束	73
五、小结	75
第五章 立法	76
一、立法程序	76
二、议会的影响	86
三、小结	94
第六章 监督政府行政	95
一、监督的院内途径	95
二、议院会议之外的监督途径	108
三、监督制度的作用	121
四、小结	127
第二部分 立法—行政关系之外	
第七章 议会与欧盟	131
一、加入欧盟	132
二、下议院的欧盟立法评估	133
三、上议院	136

四、外部联系	139
五、《里斯本条约》与黄牌程序	140
六、议会的调适	141
七、小结	143
第八章 威斯敏斯特与地区议会	144
一、联合王国政府与议会的调适	146
二、监督地区议会	147
三、议会间接触	151
四、议会的调适	152
五、小结	155
第九章 议会与法院	157
一、《人权法》	159
二、人权联合委员会	162
三、议会的调适	166
四、小结	168
第三部分 议会与民众	
第十章 代表人民	171
一、以某人或某集团之名行事	172
二、经自由选举产生	177
三、社会典型性	181
四、议会的符号意义	185
五、合法性问题	186
第十一章 代表选区民众	188
一、选区诉求的性质变化	188
二、议员们的回应	193
三、选区工作的效果	195

四、小结	205
第十二章 代表不同利益	207
一、党派角色	208
二、游说集团的影响	209
三、变迁的缘由	212
四、制度的结果	218
五、小结	223
第十三章 对接公众	227
一、缺乏接触	228
二、联系的发展	229
三、制度的效果	235
四、小结	240
第十四章 议会改革	242
一、理解改革	243
二、改革下议院	244
三、上议院改革	246
四、改革议会	248
五、小结	254
进一步阅读文献	256
参考文献	260
译名表	292