

编者按:国家社会科学基金项目《代议机关议事程序比较研究》课题,已于去年年底通过鉴定。经征得课题组同意,本刊将陆续摘登有关英国、法国、美国、德国、意大利、日本等六个国家议会的立法程序和监督程序研究报告的要点,供参考。

当代英国议会的立法程序

蒋劲松

现代英国宪政制度有两大特征。第一:两院三方制议会。英国议会由两院三方构成。两院指平民院、贵族院;三方,指这两院各为一方外,还有君主为第三方,即:平民院+贵族院+君主=议会。第二:熔权制。英国奉行高度的熔权制。立法方面体现为:政府为两院制订立法规划,拟订并提出绝大多数法案,控制两院立法时间的绝大部分。

法案的提出

下面以平民院为例,说明英国议会的法案提出程序。

大臣可选择下述两种方式中的一种向平民院提出法案。方式一:当场请求全院大会同意其提出法案。每天下午全院大会口头质询之后,大臣起立,向议长动议全院大会同意其提出法案。全院大会随即对该大臣的动议举行辩论。若通过该动议,大臣即向就坐于议长面前的公事法案秘书递交一份模拟法案。公事法案秘书当场宣读模拟法案所载明的法案简称标题、全称标题。其后,议长问对该法案的二读安排于哪一天;提出法案的大臣随即答复。方式二:预先通知。大臣预先于某天中午12点以前书面通知平民院需提出法案,并说明其法案要旨。此后,在平民院为该大臣的法案安排的一读日,当全院大会开始处理公共事项时,议长点该大臣姓名。该大臣起立,公事法案秘书再宣读已经摆放在议事台上的模拟法案的简称。尔后,平民院公事法案办公室奉平民院之命安排印行、公布该法案。一读或提出法案的程序到此结束。英国政府的大多数法案运用上述第二种方式提出;第一种方式用来提出紧急法案。

普通议员可选用下述三种方式中的一种提出法案。其一:抓阄,抓得第1—20号的20名议员,其法案在这次年会各个议员法案日便获全院大会优先审议。其二,10分钟规则。各次年会从第七个星期起,每星期二、星期三全院大会质询完毕后,可由一名议员起立提出一项法案,并就其法案的必要性等作10分钟说明。尔后,可由反对该法案的一名议员予以反驳,为时亦在10分钟以内。若全院大会表决(或不经表决)同意接受该法案,则提法案议员将法案送至议事台;若全院大会不同意接受,则提法案议员就此作罢。其三,普通方式。议员经事先通知,可随时向全院大会提出法案。

一院院的审议

平民院、贵族院对法案的完整审议程序是一样的,都经过一读至三读共5个阶段。上面已经说明一读,下面说明二读至三读各阶段。政府法案的大多数都提交平民院先审。故而,这里以平民院为一议院来作说明。

1. 二读

全院大会对重要法案的二读可有六个步骤。第一步:议长点法案责任大臣(或责任议员)姓名。第二步:责任大臣或议员向院会就法案的必要性、宗旨、原则要点作出说明。第三步:领衔反对党领袖或一位影子大臣应辩,指出该法案的不可取性。第四步:各党团的普通议员发言,陈述各自对该法案的基本态度。面对否定、攻击该法案的发言时,责任大臣或议员随时应对。第五步:责任大臣或议员总结以上对该法案展开的辩论,并动议:“现在对本法案予以二读。”主张否决该法案的议员可对此动议提出下述修正

案：“对本法案于6个月后的今天予以二读。”主张说明反对该法案的理由的议员可提出下面的修正案：“本院拒绝通过对该法案的二读，该法案原则上不可取。”第六步：表决。凡在二读辩论中遭到争议或反对的法案，二读辩论结束后必须由院会当场予以表决。若责任大臣或议员的动议获通过，便意味着该法案通过二读；若遭否决，或者反对方的修正案获通过，则表明该法案二读已被否决，平民院对该法案不再安排后续审议。

对次要或无争议等的法案的二读，或者由院会简单通过，不予辩论；或者由责任大臣予以说明后动议院将法案拨付二读委员会审议，二读委员会辩论后向全院大会报告，全院大会再作表决。二读的任务：平民院对法案的二读辩论专门就法案的原则、宗旨予以辩论、表决，以表明院会原则上是接受、还是反对法案。二读阶段不触及法案的细节。

2. 委员会审议

平民院可以审议法案的委员会有下述四种。其一，全院委员会。三种法案归全院委员会审议：具有重要的宪政意义的法案；“政府需要以超常速度通过的法案”；“属于无甚争议性质的法案”。每年的财政法案受特别处理，它的主要条款由全院委员会审议；其他条款则交常任委员会审议。其二，常任委员会。上述三种法案之外的其他法案中的绝大多数，由常任委员会予以审议。此外特设委员会和特别常任委员会亦审议少量需由他们进行调查的法案。常任委对法案的审议步骤：首先逐条审议法案的条文；尔后审议法案的附则；第三审议法案的序言；最后审议法案的全文。不过，常任委员会可以变通上述步骤。常任委员会对法案的审议“以辩论进行”。

委员会的审议任务。委员会负责审议法案的细节、行文，作出技术性修正。

常任委员会对法案享有的权力。第一，修正权。常任委员会可对法案的各条各款予以修正，并将经其修正后的法案报院会。第二，报告权。哪一个常任委员会审议哪一项法案，就由该委员会向院会报告它对法案的审议结果。但是，常任委员会不得改动法案的原则和主旨，不得举行调查，不得否決法案。

3. 报告

委员会主席向全院大会报告对法案的审议结

果，尔后，全院大会对该法案进行审议。

报告阶段的作用之一是供全院大会正式听取委员会具体汇报审议结果（对法案有无修正、有哪些修正）。作用之二是为全院议员正式提供一次修正法案内容的机会，即让全院各位议员具体说明其主张对经委员会修正后的法案文本再作哪些修正、如何修正、应增减什么条款。报告阶段的任务是，通过全院议员对法案的充分修正和表决，“使法案的最后文本体现平民院多数议员的意见，而不是仅仅体现责任委员会的意见”。

报告阶段不象委员会审议阶段那样逐条辩论和修正法案，而是从整体上辩论和修正法案。

4. 三读

三读阶段用两种方式表明议员们对法案的态度：辩论、表决。

三读由全院大会在议长主持下进行。经六名议员动议，可对法案举行辩论。三读辩论乃法案在平民院经受的最后一道辩论；它严格限于说明赞成或是反对抵达三读阶段的法案文本。三读阶段不再对法案内容提修正案。反对法案的议员此时可以对法案提出推迟三读修正案，借以提请全院大会否決该法案。三读阶段可用呼声、举手等方法表决法案；经反对党动议，可用分门方法表决。

二审院审议

对于一审法院送达的法案，担任二审院的议院采用对由政府直接向本院提出、或由本院议员提出的法案相同的步骤，予以一读、二读、委员会审议、报告、三读。

平民院为二审院时，它可对贵族院所通过的法案任意修正和否決。贵族院为二审院时，它对平民院已通过的财政法案依法保持克制，不作修正地予以通过。对于平民院通过的非财政类政府法案，贵族院可较为自由地提出修正案。但是，若贵族院修正政府法案的原则方面而遭政府反对，政府可借平民院否決贵族院的修正案。对平民院通过的普通议员法案，贵族院可自由修正和否決。

两院往返审议和表决

二审院若对一审法院已通过的法案予以否決，则该法案就此告废（特定情况下除外）。

平民院可以自由否決贵族院已通过的任何

法案。

二审院若对一审法院通过的法案未附修正案地予以通过,该法案即送君主签准。二审院若对一审法院通过的法案附加修正案地予以通过,则由一审法院对二审院的修正案予以辩论和表决。若接受二审院的修正案,该法案送君主签准。若一审法院对二审院的修正案通过修正案,则一审法院的修正案返送二审院审议。如此往返,至两院接受对方的修正案,法案始送君主签准。若年会终了之际两院仍未达成一致,则该法案就此告废。

君主签准

现代英国君主已经不能自主行使其权力。故而,凡议会两院审议通过而送君主签准的法案,君主一律予以签准。法案一经君主签准即成为法律。

从性质上说,在英国,法案由君主签准阶段被视为议会立法程序的最后一个阶段,没有某些国家立法的国家元首签署阶段对立法机关的制衡意味。

现代英国议会立法程序简评

经 700 多年的积累和扬弃,现代英国的立法程序已经极为成熟。这首先体现为这套立法程序达到了极为复杂的境界。在传统的两院三方参与制基础上,现代英国立法程序确定了两院四方制,即立法由政府、平民院、贵族院、君主四大角色共同完成。整个立法程序划分成三大阶段,即政府准备(或社会、议员、贵族准备)——议会辩论、表决——君主签准。上述每一大阶段再划分为若干步骤,例如,仅平民院审议就分为一读——二读——委员会审议——报告——三读共五个步骤。同样重要的是,现代英国立法程序还表现出极大的确定性、明确性。参与立法流程的四大角色的分工便极为明确:政府负责安排年度立法规划、拟订法案、组织议会审议并通过法案;平民院负责修正法案,并最终决定是否通过之;贵族院对普通法案可以修正,并可相对否决之;君主对议会送达的法案负责签署,且必须签署。立法流程的各个阶段亦极为明确:各阶段对法案各作何处理,何时可提修正案、提何种性质的修正案,无不可测可循。

现代英国议会立法程序对宪政宗旨表现出极大的适应性,服务甚佳。首先,现代英国政府

为议会各次年会提交的法案,绝大多数为议会各该次年会内制定成为法律;被否决、被拖延至下次年会通过者只是零星数目。还应注意一点,即议会各年度通过的政府法案的绝对数。它显示议会的年度立法能力。1985—91 年间,英国议会通过的法案数目最多者达 76 项(1985 年),最少者为 46 项(1989、1990 年)。至于完好地通过政府法案,现代英国立法程序表现尤其不俗。每项政府法案在议会所得的修正案中,绝大多数都是政府提出的,都是完善性的;那些旨在破坏或拖垮政府法案的修正案,绝少能冲破政府阻碍而载入法律。

民主程度。从基本方面看,英国议会立法程序具有较高的民主性。它在及时、如数、完好地实现政府立法规划、通过政府法案方面极为成功。这一点便应视为现代英国议会立法程序有较高民主性的标志。毕竟,政府的执政资格得自选举;现代英国惯常由一个政党连续赢得选举,这更说明选民通常认可执政党推行的政策,赞同政府提交议会通过的法律。但是,现代英国议会立法程序又确有若干环节、若干方面不够民主。议会对立法已失去主动决策的权力;反对党、后座议员在法案的提出、修正、表决各道环节上备受限制。这些很难让憧憬议会制的人们视之坦然。

科学程度。一方面,现代英国议会立法程序的不少方面符合科学立法要求,有着较高的科学性。最突出的是贵族院审议阶段,该院在立法过程中超脱选举和政党政治,较多地尊重实际经验,崇尚知识,它对保障立法的科学性贡献之大,可能为民选议院望尘莫及。另一方面,这套程序又有不少地方不符合、甚至违背科学立法要求。平民院内议事层次的划分、议事单位的设置的非科学性就异常严重。担任委员会阶段审议任务的各常任委员会既无固定职责,又无固定成员,更无调查权。这些明显不符合现代科学立法的趋势。

效率。从政府的角度看,现代英国议会立法程序的效率极高。然而,从未进入政府的各方议员的角度看,该套程序的效率就是极其低下的。每年,大多数议员提出法案的要求因为议会无力受理而实际上遭否认;提出法案的议员,十之八九只能看到自己的法案被搁到一旁。

(作者单位:全国人大常委会办公厅研究室)