

## 西方主要国家议会监督手段之比较

吕艳滨\*

一国的议会除了行使立法权之外,还可以对政府行为实施强大和广泛的监督。在现代民主国家,议会的监督职能日益显得重要,这一方面固然是因为行使监督权乃是民主体制之下议会职能的重要组成部分,另一方面也是因为行政权在各国均呈现出日益扩张的趋势,欲维护有限政府和责任政府之原则,则必对其权力加以全面的监督与制约。因此,无论各国宪法是否对议会的监督权作出明确规定,对政府各种行为进行严密的监督与控制始终是议会不可推卸且又极为重要的职责。

在议会制国家、总统制国家、乃至半总统制国家中,议会进行监督的手段和方式多种多样、不尽相同,而且即便是同一监督手段,它所发挥的作用也会千差万别。本文将主要通过分析比较英国、美国、法国、德国、意大利、日本等国议会的议事规程,<sup>[1]</sup>就其中议会对政府行为的审查批准、人事监督、质询、对政府活动的调查、请愿的受理等的监督手段进行简单的梳理。<sup>[2]</sup>

### 一 对政府行为的审查批准

某些政府行为非经议会的批准不能具有合法性,虽然政府还能够合法地存在,但是其威信和执政能力均会受到重大的打击。这主要涉及到对行政立法的审查、对政府外交活动尤其是缔结条约活动的审查和批准、对政府决定国家进入紧急状态时的审查和批准等。

大多数国家均确认了政府的依法行政原则,政府是议会所制定的法律的主要执行者,因此,议会一般都有权对政府重要的行政立法进行事前或事中的审查。这与多数国家存在的违宪审查制度共同构成了对政府行政法制创制行为的制约。在法国,有关环境保护、交通运输等的重要法令必须经过参议院的批准方可生效。在英国,平民院有权指定相关委员会对一项行政法规或其草案、一项需有行政法规批准的计划、对一项计划的修正案或其草案、依据法律需有认可决议程序的其他法规、需服从议会特别程序的某项命令进行审议,而对于不属于上述范围,但是具有溯及力、没有按时公布或者提交给议会等的一般性行政法规,议会也应当予以特别注意。委员会有权任命一个或者多个小组委员会,并与贵族院的相关委员会联合,而且,无论是委员会,还是小组委员会均有权要求政府任何有关部门提交备忘录,以对可以由其审议的任何法规作出解释或者派出证人到委员会作出解释。<sup>[3]</sup>而在美国,众议院内设的商务委员会、教育和劳工委员会、政府改革委员会、国际关系委员会、国防委员会、资源委员会、科学委员会等有权对相关领域的法律或者政府行为进行经常性的审查,比如,商务委员会应当经常审查有关核能、其他

\* 中国社会科学院法学研究所宪法室助理研究员。

[1] 本文的写作中所参考的英国、美国、法国、德国、意大利、日本等国议会的议事规程由全国人大常委会办公厅研究室尹中卿先生提供,在此谨致谢意。

[2] 对政府进行监督虽是议会的一项重要职权,但是与其说是其某一特定的职权,不如说是其多种职权的集合体,是依靠其所拥有的多种职能以及所可能采用的多种手段共同发挥作用。议会的许多工作也许本意并非在于监督,但是在达到某一目的的同时确实又起到了对有关机关进行监督的作用。比如,议会对政府预算的批准权往往被作为其单独的职权,但是,不可否认,这也是议会对政府行为实施有效监督的一种手段。另外,此处所举的几种可以起到监督作用的议会活动并非存在于所有的国家,也并非都受到同等的重视并能发挥同等的作用。同时,就监督而言,弹劾、不信任案等也都是议会行使监督权的重要手段之一,但是本文将不过多涉及。

[3] 英国《平民院议事规则》第124条之一。

能源、以及非军用原子能研究发展包括核废料处理方面的法律、项目和政府行为,教育和劳工委员会应当经常审查、研究和协调属于其他委员会管辖范围内的有关国内教育项目、机构以及资助学生的法律、项目和政府行为。<sup>〔4〕</sup>

另外,议会对政府对外所缔结的条约也拥有审查和批准的权力。<sup>〔5〕</sup>在外交领域,由于议会的议事程序复杂、难以适应外交上果断、灵活、保密等的需要,导致政府在外交领域的权力日益扩大,但是,另一方面,多数国家仍然采取由议会和政府分享外交权的模式,由议会承担一定的外交监督职能,政府对外签订的条约须经议会的批准方可生效。在法国,宪法规定:和平条约、商业条约、有关国际组织的条约、国家做出财政抵押的条约、可能改变国家立法程序的条约等都必须以一项立法的形式加以批准。<sup>〔6〕</sup>而议会在表决时所形成的仅仅是是否批准某项条约的法案,而不能对该条约的内容作出任何决议,例如法国《国民议会议事规程》第128条规定,国民议会不能对条约中的条款进行表决,而仅能作出批准或不批准条约、抑或延期表决的决定。在日本,宪法规定:对于缔结的条约,参议院与众议院的意见不同时,应当举行两院协议会进行研究,仍不能取得一致意见的,或者参议院在众议院批准条约之后30日内未作出决议的,众议院的决议即成为国会的决议。<sup>〔7〕</sup>在议事规则上,一个议院否决了另一议院先行作出决议的条约后应当将其返还给另一个议院,<sup>〔8〕</sup>对于某一议院先行作出决议的条约,该议院不同意另一议院的回付案或者其送付案被另一议院否决的,则必须召开两院协议会进行审议。<sup>〔9〕</sup>在美国,总统同其他国家缔结的条约必须经过参议院的批准。在参议院议事程序上,有关条约的议案经过二读之后方可提出修正案;而关于建议和同意批准条约的议案则需经过所有出席的议员三分之二的同意方可通过,与条约有关的其他动议和议案需出席者半数同意,无限延期的动议则需经过出席者三分之二的同意;国会休会后,条约未被批准的,应在下一次会议上继续讨论,但是该议程随一届国会任期结束而终止,在新一届国会中对该问题应当重新进行审议。<sup>〔10〕</sup>

此外,对于国家进入紧急状态的决定,许多国家也规定在政府做出决定之后,应经过议会的批准,比如,在美国,总统在议会休会期间宣布紧急状态的,应召集议会寻求批准;在法国,只有经过议会的批准,政府才能做出紧急状态超过12天的决定。

在民主国家,立法、行政、司法彼此分离,各司其职,相互制衡。议会主司立法,就国家的大政方针进行决策,而行政机关则应当秉承依法行政的原则,在公共管理中就具体案件的处理依法行事。议会不能完全取代政府做出决策,而只能针对一部分特别重要的事项,即,议会只能针对一部分政府行为行使其批准权。这样,议会的批准在现实中所发挥的作用是有其限度的,但是这毕竟能够在重大的政策性问题上起到一定的限制政府、防止其为所欲为的作用。

## 二 人事监督

议会的人事监督是指议会有权对国家高级公务人员的任命进行提名、批准,并且有权弹劾或者罢免某些高级官员,包括对国家元首、政府官员和某些特殊机构人员的选举、任命、认定、弹劾、罢免等。世界各国的具体规定不同,有的是由国家元首根据议会的提名任命官员、有的是由议会直接选举和任命,有的则是由议会批准政府的任命。

在美国,政府各部部长、各独立机构负责人、驻外使节、最高法院法官等由总统经参议院批准后任

〔4〕 美国《众议院议事规则》第57条。

〔5〕 议会对政府外交事务的监督还应当包括对政府外交政策的质询、对政府施政纲领等的审批等。

〔6〕 法国《宪法》第53条。

〔7〕 日本《宪法》第60、61条。

〔8〕 日本《国会法》第83条之二。

〔9〕 日本《国会法》第85条。

〔10〕 美国《参议院议事规则》第30条。

命。参议院有权审查总统提名的人选并予以否决,并且只有过半数的议员同意,提名方可被批准。在具体的议事程序上,总统的提名应当首先提交相关的委员会,由相关的委员会举行听证会,对被提名人进行了解和考察。<sup>[11]</sup>当一项提名被批准或者被否决后,多数派中的任何一位参议员可以在参议院召开秘密会议后两日内提出动议要求重新予以考虑,对该动议的审议在参议院休会时仍旧悬而未决的,该审议将被终止;另外,除非总统重新将被批准或者被否决的提名提交给参议院,否则,该提名将不得在以后的会议中进行讨论。<sup>[12]</sup>在日本,内阁总理大臣是由天皇依照国会的提名予以任命的。<sup>[13]</sup>各议院在就内阁总理大臣的提名作出决议之后,应将该决议通知其他议院,如果两议院的决议不同,参议院应当请求召开两院协议会。<sup>[14]</sup>如果在两院协议会上仍未形成一致意见,或者参议院未在众议院作出决议后 10 日内作出决议的,应以众议院的决议作为国会的决议,<sup>[15]</sup>之后,由众议院议长呈报给天皇。<sup>[16]</sup>另外,日本《会计检察院法》、《公职选举法》、《国家公务员法》、《反垄断法》等法律规定,国会拥有对会计检察院检察官、中央选举管理委员会委员、人事官、公平交易委员会委员等的提名权或者任命同意权。在法国,参议院主席团可以在每次部门改选之后,确定日期选举共和国法院的六名正式法官和六名候补法官。<sup>[17]</sup>同时,各国都设有对犯罪、失职的高级官员的弹劾制度,比如,在德国,经过二分之一以上的参议员同意,联邦参议院可以提起对总统的弹劾案;在美国,众议院可以提出对总统、副总统、联邦法官等的弹劾案,由参议院予以审理;而在日本,参众两院可以各选出 7—14 名议员组成弹劾裁判所审理对法官的弹劾。可以说,西方国家议会对政府实施人事监督,对政府的人事安排加以控制和影响,也是议会监督、制约政府的重要手段,在监督和控制政府方面起着极为重要的作用。

### 三 质 询

质询是指议会议员就政府的施政纲领、行政措施等向政府总理、各部部长等提问,要求其予以解释、说明、答复,并据此进一步采取措施的权利。在美国等的总统制国家中,由于政府不对议会负责,议会没有质询权,而在非总统制的国家中,政府产生于议会,对议会负责,因此,议会一般都拥有对政府的质询权,而且质询是这些国家议会监督政府的重要方式。质询的意义在于传递民意、增强公共政策的理性化和科学化程度,促使政府管理的公开化,促进参政议政。<sup>[18]</sup>质询的主体是议会及其成员,而对象则是政府及其主要的组成人员等,质询的内容主要涉及公共政策、重大的社会事件以及官员的行为等。

质询一般是由议员以书面形式向议长提出,在内容上要求注明质询对象、问题等。在英国,质询应当以书面形式提交给议事台办公室,在质询通知上应当注明要求口头答复还是书面答复。<sup>[19]</sup>在德国,

[11] 美国《参议院议事规则》第 26、31 条。

[12] 美国《参议院议事规则》第 26 条。

[13] 由于日本天皇只能被动地根据国会的提名任命总理大臣,并且总理大臣有权任免国务大臣,且应有过半数的大臣是从国会议员中选任的,所以实质上,国会掌握着总理大臣的任命权并最终掌握着组成内阁的权力。

[14] 日本《国会法》第 86 条。

[15] 日本《宪法》第 67 条。

[16] 日本《国会法》第 65 条第 2 款。

[17] 法国《参议院议事规程》第 86 条之二。

[18] 在法国,议会对政府的质询被认为同对政府的知情权相关联,是议会监督职能的重要组成部分(参见许振洲编著:《法国议会》,华夏出版社 2002 年版,第 231 页)。而事实上,这一点在其他任何承认议会有质询权的国家都是一样的,因为,议会或者说议员行使质询权便意味着受质询的政府负有说明的义务,其结果必然是要促进议会乃至议员对政府知情权的实现,促进政府的公开化。

[19] 英国《平民院议事规则》第 18 条。

大质询<sup>[20]</sup>应当由议员以书面形式向议长提出,内容上必须简短明确,并可附加简要说明。<sup>[21]</sup>在法国,质询一般以政府部长为对象,而对政府总的政策提出的质询则应当以总理为对象。<sup>[22]</sup>质询提交之后,议会应当对质询案进行登记,并且,一般要在政府公报上发表。

各国议会一般都为质询安排有专门的时间。在英国,每周一、周二、周三和周四私事程序处理完毕后,议会便受理议员的质询。在法国,由主席团会议确定每周留给议员优先进行质询和政府作出答复的时间,可以是在周三下午,也可以是在周五下午。<sup>[23]</sup>而在意大利,在每次会议上,如果当天的议程没有被其他争论所完全占据,则至少头40分钟应当用于质询,<sup>[24]</sup>但是,同一天的议程中不得安排由同一议员提出的两个质询。<sup>[25]</sup>而在参议院,除了休会期间之外,至少每周有一次会议要专门安排被质询的国家机关就质询进行口头回答。<sup>[26]</sup>

议长接到质询案后,应当转送有关的政府机关,由其在一定时间之内予以答复。如果要求政府机关进行口头答复,议会可以要求其在指定时间到议会口头答复质询;如果是要求书面答复,被质询的政府机关应在指定的期限之内提交书面答复。在英国,议员已经在质询案中注明,要求被质询的大臣在某一指定的日子给予书面答复的,有关的大臣应当在指定的日期向该议员提供答复。<sup>[27]</sup>苏格兰大委员会<sup>[28]</sup>可以要求苏格兰部大臣、苏格兰司法官员在指定的日期到苏格兰大委员会以口头形式答复质询。<sup>[29]</sup>又比如,在德国,议长接到小质询之后,可以要求联邦政府在14天之内以书面形式进行答复,也可以同提问者协商后延长该期限。<sup>[30]</sup>在意大利,如果议员要求得到书面答复的,政府应当在20天内将答复提交给议长。<sup>[31]</sup>虽然被质询的政府部门有答复质询的义务,但是并不代表必须对所有的问题做出回答,也不代表非要在指定的期限之内作出答复。比如,在法国,政府部长可以以公共利益为由发表声明拒绝答复,而且,还可以以收集资料为由请求增加不超过一个月的补充期限。

口头质询往往包括不辩论的口头质询和可辩论的口头质询,在议员提出不辩论的口头质询时,被质询的政府官员做出答复后,质询人可以进行评论,如果是可辩论的口头质询,其他人还可以申请参与辩论。在法国,进行可辩论的口头质询时,提出质询的议员发言之后,政府部长或者总理进行答复,然后,议长安排进行辩论。在进行不辩论的质询时,政府部长答复后,由质询人发言进行评论,最后由部长进行辩驳,他人不可参与。<sup>[32]</sup>

在口头质询的情况下,如果质询人不能到场,则视为质询人撤回了该质询。比如,在意大利,如果被质询的政府机关在议会做出答复时,质询人缺席,则视为该质询人撤回了质询。<sup>[33]</sup>而在法国,质询人不

[20] 在德国,联邦议院的质询分为大质询、小质询和议员个人质询三种形式。大质询主要是由联邦议院5%以上的议员或者议会集团以书面形式向政府部门提出,主要涉及基本国策、经济、外交、国防等的重大问题。小质询同样由5%以上的议员或者议会集团提出,主要是用于指出政府工作的缺点或者发泄不满情绪。议员通过提出小质询可以要求联邦政府对特别指出的领域的情况进行介绍,但其中不得含有与主题无关的论断或者评价。议员个人质询是指议员以个人名义向政府提出质询,要求其以书面或者口头形式作出答复。议员通过个人质询旨在维护自己所在的选区的利益并提高自己的知名度。(参见甘超英著:《德国联邦议会监督政府的机制》,载于《中国法学》1997年第5期。)

[21] 德国《联邦议院议事规程》第100条。

[22] 法国《国民议会议事规程》第133条。

[23] 法国《国民议会议事规程》第134条。

[24] 意大利《代表院议事规程》第130条。

[25] 意大利《代表院议事规程》第129条。

[26] 意大利《参议院议事规程》第148条。

[27] 英国《平民院议事规则》第18条。

[28] 英国平民院下设苏格兰大委员会、威尔士大委员会和北爱尔兰大委员会三个大委员会,其中苏格兰大委员会由代表各苏格兰选区的全体议员组成。

[29] 英国《平民院议事规则》第94条之三。

[30] 德国《联邦议院议事规则》第104条。

[31] 意大利《代表院议事规程》第134条,《参议院议事规程》153条。

[32] 法国《国民议会议事规程》第136条。

[33] 意大利《代表院议事规程》第131条。

能出席会议的,可以由其一位同事代理出席,无人代理的,质询将被注销。<sup>[34]</sup>

由于政府可以以国家利益和安全为由拒绝回答议会的质询,或者以质询所需的答复较为复杂为由拖延答复,所以实际上必然使质询在发挥监督政府方面的作用大打折扣,但是,这毕竟是议会了解有关政府施政方针、政府意向等的重要手段,是议员据以转达选民意愿以及所关注的问题的重要渠道。特别是,如果政府不能就质询做出令质询人乃至所有议员(尤其是反对党议员)满意的答复,久而久之必为其带来信用危机,失去议会乃至选民的支持,甚至于议会成员可以提出不信任案、提出动议要求设立调查委员会。没有议会的信任与支持,政府将失去其存在的基础,这导致西方国家的政府一般不会对议会的作为和态度等闲视之。所以,不可否认,质询对于督促政府改进工作、将自身行为限制在一定的范围之内是有一定的效果的。

## 四 受理请愿

请愿权是公民的一项基本权利,是国民主权的必然要求,是公民表达意愿、参与政治的重要手段,而且也是保障人权、缩短公共权力与民意之间距离、防止公权力异化的有效途径。比如,在日本,宪法规定:任何公民对于损害的救济、公务员的罢免、法律命令乃至规则的立改废等事项享有平稳地进行请愿的权利,任何人不因请愿受到歧视性待遇。<sup>[35]</sup>议会通过处理公民的请愿,可以有效地了解民情、民意,并且可以发现政府工作中存在的各种问题,是议会对政府进行有效监督的重要手段。

有的国家,议会设有专门的委员会处理公民的请愿,比如,德国的联邦议院中设有专门的请愿委员会,其主要职权是负责处理公民依照《基本法》第 47 条的规定向联邦议院提交的请愿或者申诉,并在审查之后向有关政府机关提出忠告或者建议,抑或建议修改有关的政府法案。而有的国家则是由普通的常设委员会处理,比如,法国和日本则没有专门负责处理请愿的委员会,公民的请愿将被送交普通的常设委员会予以处理。

各国对于公民提交的请愿不论是内容还是形式,均有一定要求,甚至于连请愿的提交方式都订有详细的规定,不符合要求的请愿议会不予受理。比如,在德国,匿名或者表述不清的请愿、属于司法机关职权范围的请愿以及属于各州议会请愿委员会职权范围内的请愿不在联邦议院请愿委员会的处理范围之内。<sup>[36]</sup>在法国,请愿书必须提交给议长,由议员转交的,该议员应当注明意见并署名,由公共道路上形成的人群提交或者转交的请愿书将不被受理,并且,请愿书应当写明请愿人的真实姓名、住所,并经其签名。<sup>[37]</sup>在日本,向议会提出的请愿书必须经议员的介绍方可提出,应当记载请愿人的住所、姓名等,介绍请愿的议员也应当在请愿书的封皮上署名,而且议院规则还对使用的语言进行了强调,即,原则上必须使用日文书写。<sup>[38]</sup>

议院议长接到请愿后,应当进行登记,并将请愿书交付给相应的委员会进行审议和处理,委员会可以进行相关的调查,在处理方式上可能是直接归档,也可能是交由有关政府部门处理。在德国,议长收到请愿后,应当交付请愿委员会,涉及其他专业委员会的审议事项时,请愿委员会可以征求该专业委员会的意见,同时,递交请愿的议员可以要求以无表决权的身份参加委员会的审议活动。<sup>[39]</sup>请愿委员会有权制定关于处理请愿的规则,而且可以传唤联邦政府成员,要求其提供有关的资料,同时,该委员会还有权听取请愿人、证人或者专家的意见。<sup>[40]</sup>请愿委员会应当将审议结果通知请愿人,并且说明理由,同

[34] 法国《国民议会议事规程》第 137 条。

[35] 日本《宪法》第 16 条。

[36] 德国《联邦议院议事规则》第 109 条。

[37] 法国《国民议会议事规程》第 147 条、《参议院议事规程》第 87 条。

[38] 日本《国会法》第 79 条、《众议院议事规则》第 171—173 条、《参议院议事规则》第 162 条。

[39] 德国《联邦议院议事规则》第 109 条。

[40] 德国《联邦议院议事规则》第 110 条。

时应当每月向联邦议院提交关于请愿处理情况的报告,并且每年需要提交书面的工作报告。<sup>[41]</sup>在法国,请愿书应当按照接受的顺序登记编号,并通知请愿人。之后,议长应将请愿书交付主管委员会审议。委员会在听取其指定的报告人所作出的结论后,可以决定将请愿书归档、转交其他委员会、移交有关的部长等,并应当通知有关的请愿人。有关的部长接受被移交的请愿书后,应当在3个月内答复请愿人,否则委员会可以决定将该请愿书提交给议会进行审议。<sup>[42]</sup>在国民议会,议员在收到载有请愿书摘要和(有关归档、移交给部长或者移交给其他委员会的)决定摘要的简报后8日内可以要求议长将该请愿书提交议会,否则,委员会的决定即成为最终决定,应当发表在《政府公报》上。<sup>[43]</sup>请愿书被提交给议会之后,即进入议会的议事日程进行辩论。首先由有关委员会的报告人进行解释,之后,转交请愿书的议员、要求将请愿书提交到议会的议员、以及其他报名的议员等可以发言。<sup>[44]</sup>而在日本,议长接到请愿后,应当将其交付给适当的委员会,由各常设委员会对公民的请愿进行审查,在处理请愿时,各委员会互不干预。<sup>[45]</sup>其中,要求罢免法官的请愿应当由议长交付给法官诉追委员会。<sup>[46]</sup>委员会进行审查后,应当向议会提交报告书,其中应当载明是否需要交付议会会议进行审议,对于需要交付议会的,又要明确是否需要做出决议,在需要做出决议的请愿中还须明确是否需要交付给内阁。<sup>[47]</sup>

请愿经过有关委员会的审查并经过议会的讨论之后,在有的国家,议会可以将其转交政府,督促其进行处理,而在有的国家则不然。比如,在法国,请愿书被提交给议会后,议会对所进行的辩论并不进行表决,因此,未必能够对政府行为构成较为直接的制约,这导致法国议会对请愿的受理并没有成为对政府的有效监督手段。<sup>[48]</sup>而在日本,议会审议后认为有必要交由内阁处理的,可以将该请愿书交付给内阁,内阁负有义务每年就对请愿的处理情况向议会作出报告。<sup>[49]</sup>这样看来,日本议会对公民请愿的受理以及最终的处理同监督政府密切相关,理论上自然比法国的做法更能够起到监督政府的作用。

## 五 对国家机关活动的调查

议会为了进行立法并对政府进行监督,有权组织专门机构对政府的行为进行调查,这一般被称之为“国政调查权”。这是议会为了行使其固有的立法权、预算权、人事权、审议权等而了解民意、查明事实的重要手段,也是议会了解政府的有关行为、对其实施有效监督不可或缺的方法。

议会的调查权被认为是立法权所固有的权力,包括对行政机关法律执行情况、有关制度的缺失等的调查以及对政府官员贪污渎职、工作无效率或浪费等问题的揭发调查等。在各国的议会中,对有关问题进行调查乃是各种普通的常设委员会所自然承担的职能之一,也是其正常工作的必要前提。但是,有时为了就特定的问题进行调查,各国议会也都会设立各种临时特设委员会或者调查委员会,这些委员会的成立目的是就特定问题进行调查,调查一旦结束,其使命便告终结。在美国,国会各委员会在履行其各自的职权时,可以随时进行其认为必要或者适当的调查、研究活动。<sup>[50]</sup>同时,全院大会还可通过决议,针对专门案件设立特别委员会进行调查,这种特别委员会的职权由全院大会予以决定。在英国,平民院

[41] 德国《联邦议院议事规则》第111条。

[42] 法国《国民议会议事规程》第148条。

[43] 法国《国民议会议事规程》第149条,在参议院,该期限为15天(法国《参议院议事规程》第89条之一)。

[44] 法国《国民议会议事规程》第151条。

[45] 日本《众议院议事规则》第176条、《参议院议事规则》第166条、日本《国会法》第80、82条。

[46] 日本《众议院议事规则》第177条、《参议院议事规则》第167条。

[47] 日本《众议院议事规则》第178条、《参议院议事规则》第170条。

[48] 参见徐振洲编著:《法国议会》,华夏出版社2002年版,第243页。

[49] 日本《国会法》第81条。

[50] 美国《众议院议事规则》第66条。

设有多个部门特设委员会，<sup>〔51〕</sup>这些都是常设性的委员会，各特设委员会有权对政府主要部门及相关的公共机构的开支、行政和政策进行审查。日本上下两院在由其常设委员会进行国政调查之外，也可以设立临时机构。<sup>〔52〕</sup>两个以上委员会就所管辖的事项发生争议的，议长应当咨询议院予以决定。<sup>〔53〕</sup>而在德国和法国，则更是强调非常设的调查委员会在就特定事项进行调查时的地位，似乎更为重视其在开展国政调查时所起的作用。在德国，如果有四分之一的议员提出提案，联邦议院必须设立调查委员会对特定问题进行调查；而在法国，有关的委员会在对议员提出的设立调查委员会的倡议进行审议后，提出意见，最终由议会全体会议作出决议决定是否设立调查委员会，该委员会的任期一般为 6 个月。<sup>〔54〕</sup>

各国议会中承担调查职能的有关委员会为了实施调查，可以召开听证会、调查会，或者采取准司法性的程序。比如，在美国，除议事规则委员会之外的其他委员会可以召开听证会，并且应当在召开听证会一周之前公告听证会的日期、地点以及听证事项。<sup>〔55〕</sup>除了召开听证会等的各种会议之外，各国的议会为了保证相关委员会有效地进行调查，均赋予其相当大的权力。一般而言，承担调查职能的委员会均可以传唤证人、要求证人在有关的会议上提供证言和各种物证，可以要求有关的部门予以配合。在意大利，调查委员会进行调查和审议时享有与司法机关相同的权力，可以直接向有关的部长索取资料 and 文件，可以要求其有关的政策问题进行说明。<sup>〔56〕</sup>在美国，委员会可以利用传票等手段要求政府官员在内的人士作为证人出席听证会提供证言或者提供各种物证，证人可以由其律师陪同，以便涉及宪法权利时向律师咨询。<sup>〔57〕</sup>在英国，特设委员会在进行调查时，可以传唤证人、获取文件和档案，可以任命专家顾问提供不易获取的信息或者对属于该委员会职责的复杂事项予以阐释，还可以随时报告小组委员会提取的证词纪录，向有关的委员会发送其获取的证词等的文件。<sup>〔58〕</sup>在日本，委员会为了进行调查，可以通过议长要求会计检查院就特定事项进行会计检查并提交报告。<sup>〔59〕</sup>

承担调查职能的各种委员会所召开的听证会，一般是公开的，允许媒体进行报道。比如在美国，原则上，所有听证会均应对包括媒体在内的公众公开，但是，如果讨论所涉及的证词、证据以及其他所要审议的事务会危及国家安全、影响敏感法律的执行，经大多数委员同意，可以不公开举行听证会。媒体在报道时，如果歪曲听证会或者其他会议的目标，歪曲委员会成员所采取的与该听证会、会议、众议院或者该委员会的一般工作有关的行动，或者使众议院、委员会、议员等名誉受损的，其报道将被禁止。<sup>〔60〕</sup>

对国家机关的活动进行调查的结果与追究有关机关的政治责任密不可分，议会根据调查的结果进行讨论，做出决议，表明自身的态度，或者是采取弹劾、不信任决议、制定或者修改法律等进一步的措施。即便议会并不采取进一步的措施，而仅是将调查的结果公布，也足以起到增强政府管理透明度，督促有关机关慎重行事的作用。

〔51〕 英国的平民院中设有一系列部门特设委员会，这些委员会是平民院委员会中对政府各部门进行监督的最重要的机构，比如，财政委员会负责监督财政部、国内收入署、海关以及国产税局，外事委员会监督外交和联邦事务部（参见刘健飞、刘启云、朱艳圣编著：《英国议会》，华夏出版社 2002 年版，第 145—148 页）。

〔52〕 根据日本《国会法》的规定，两院中每个常设委员会的委员都配备有具备专门知识的调查员（第 43 条），并且参众两院都设有宪法调查会，专门对与宪法有关的、广泛而综合的事项进行调查（第 102 条之六）。另外设在众议院之下的调查局应当根据常设委员会的命令进行预备调查、提交相关报告（日本《众议院议事规则》第 56 条之二）。而参议院为了专门对国政的基本事项进行长期且具有综合性的调查，可以设立调查会，该调查会存续至半数参议院议员任期届满（《国会法》第 54 条之二），同时，委员会可以为了进行调查而设立小委员会（日本《参议院议事规则》第 35 条）。

〔53〕 日本《众议院议事规则》第 95 条。

〔54〕 法国《国民议会议事规程》第 140、143 条。

〔55〕 美国《众议院议事规则》第 66 条。

〔56〕 意大利《代表院议事规则》第 141、143 条，《参议院议事规则》第 28、46、47 条。

〔57〕 美国《众议院议事规则》第 67 条。

〔58〕 英国《平民院议事规则》第 130 条。

〔59〕 日本《众议院议事规则》第 56 条之四。

〔60〕 美国《众议院议事规则》第 68 条。

## 六 小 结

不受监督的权力必被滥用,这已是为人类历史所证实的真理。无论是实行三权分立、还是推崇权力制衡,对政府的活动进行监督和控制,都无不是西方各国议会的重要任务和职责。就议会实施监督的手段而言,迄今为止,各方学者所总结归纳的恐怕也有十余种之多。这其中既有为各国所普遍采用的,又有仅为某些国家所适用的,即便同一手段也肯定会因国家不同而至其程序各有差别。这和各国包括政体、政党制度、历史演进等在内的诸因素有着密不可分的关联。但是,首先应当明确的即是,但凡一项有效的监督制度,除了借鉴他国经验之外,无不是根植于各国所独有的国情,与相关的各项政治制度融为一体。许多监督手段实际上是一种“软”的措施,未必直接导致某种结果,但却为被监督者所忌惮,这可能很大程度上起因于政府与议会乃至与选民之间的信任关系,因为,离开了此种信任关系,任何政府必将失去存在的根基。因此,能否形成一种真正的信任关系,必然能在很大程度上决定着各种监督手段是空有其名还是名副其实。

另一方面,防止权力的滥用固然是议会监督的目的,但是,又不应限于此。西方国家议会的监督,在纠错的同时,还要防患于未然,形式上是权力的对抗,但实质上却是为了寻求公共管理的合理性和科学性、确保一个国家最基本的政治秩序,是为了更好地反映民意,质询即是比较典型的例子。显然,如果将议会的监督简单等同于司法机关对违法犯罪行为的追究,那么议会监督所可能发挥的作用也许就是极为有限的了。因此,也可以说,对议会监督的正确定位也是防止监督异化、保证其有效发挥作用所不可缺少的。至于说在具体事件上,不恰当地让议会代行行政或者司法的职权,这不但是越俎代庖,更会导致权力行使的混乱。

我国在思考完善监督机制的时候,固然需要研究和借鉴其他国家先进、成熟的制度和经验,要从程序上研究其监督制度,但也应当进一步研究其监督制度发挥作用的机制,研究存在于具体的制度之后的东西,并应当对我们要建立和完善的监督制度给予恰当的定位。

---

[ Abstract ] Through the analysis of the relevant provisions on the supervision of government in parliamentary rules of procedures of the UK, the US, France, Germany, Italy, Japan and other major western countries, the author conducts a comparative study on various supervision methods, such as examination and approval, personnel supervision, addressing of inquiries, investigation on government activities, and the acceptance and handling of petitions in these countries. The author points out that, although the methods of supervision and the role they play are different in these countries, all of them are of certain reference value to China in its construction of a supervision system with Chinese characteristics.

---