



您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

使用大字体察看本文
阅读次数: 769

英国议会质询制的程序和规则

唐晓

质询是英国议会监督政府的主要手段之一, 其以经常、直接、公开而有效的特征一直格外引人注目, 为世界上许多议会制国家所仿效。经过长期的宪政实践和经验总结, 英国议会以宪法惯例和议事规则的形式, 建立了一套比较系统而完整的质询程序和规则。

1. 质询的分类

以质询的问答方式为标准, 将质询分为口头质询和书面质询两大类。口头提问口头答复(包括口头补充提问及其答复)为口头质询。就质询对象而言, 口头质询包括议员对大臣的口头质询和议员对首相的口头质询, 两者各有固定时间及问答范围。书面提问书面答复即为书面质询, 1918年后因口头质询增多而不能在固定时间内答复完作为口头质询的补充形式出现。与口头质询相比, 由于书面质询提问和答复均无数目和时间限制, 议员提出的质询绝大多数是书面质询, 大臣答复书面质询的质量也比较详细而充分。

2. 议员提出质询的规则和程序

(1) 质询的范围。根据议会有关议事规则, 质询只能涵盖有关大臣以其大臣身份直接负责的领域, 大臣只负责向议会说明其政策的合法性与正当性。某些公共生活领域, 如地方政府的工作, 国有企业的事务等, 不得质询大臣。打听国防机密或安全机构的活动细节或商业秘密的质询通常是不受大臣们欢迎而拒绝答复的。除非议会提出重大动议, 议员不得批评、讨论法官的审判行为, 质询不得涉及法院的审判活动以保证质询不妨碍司法审判的公正性。质询不能批评王室家族。质询不可要求大臣对新闻报道予以置评[1]。

(2) 质询的方式。根据下院永久议事规则(1996年)第十八条规定, 议员应将其质询通知以书面形式提交议事台办公室(The Table Office), 上面注明要求口头或书面答复并指明要求答复的日期。由议事秘书负责检查议员提交的质询问题是否符合议事规则要求。在上院, 由议长决定是否将质询列入议事日程。此外, 议会开会期间, 已提出并已得到答复的问题一般不可以重复质询。在文字表述上, 质询不能含糊不清、讽刺挖苦、缺乏事实根据或漫无边际[2]。

(3) 口头质询。首先, 关于提交口头质询的时间。口头质询就质询程序而言, 分为普通预约质询和私下预约质询。在下院, 普通预约质询须提前两周将质询的首问(即原问)交给议事秘书(质询时大臣答复原问后由提原问的议员接着提出补充问题即补问, 补问无须交给议事秘书或提前通知被质询大臣), 后者在议长的领导下审核这些问题是否符合相关议事规则, 然后将其刊登在下院工作通告上, 以供被质询的大臣准备答复。在上院, 普通预约质询可提前一个月提出。私下预约质询指议员鉴于所质询事项具有紧迫性或事关重大, 于质询当日中午前向议长提出质询要求, 获议长同意后, 由议院通知被质询的部门。其次, 关于提交口头质询的数量。20世纪初之前, 议会只有口头质询一种形式, 提出口头质询的数量不受限

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十年周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

制。1918年以后，随着口头质询数量增多和补问形式的出现，两院开始对其予以限制。目前，下院每位议员在10个开会日期间提出的普通预约口头质询数不得超过8个，每天不得超过2个，若同一天提出2个口头质询，则不得针对同一政府部门[3]。经电脑随机抽样处理，下院每天只有约前40个针对大臣的口头质询原问，每周约20个针对首相的口头质询原问被列入议事日程。在上院，议员每次提交的普通预约质询不得超过2个，每天不得超过1个，每天全院大会的口头质询限定为4个[4]。私下预约质询由于其紧急重要性和议长掌握定夺大权，议员提交的数量很少。

(4) 书面质询。首先，由口头质询转为书面质询的程序：由于数量和时间上的限制，大部分提交的口头质询不能被列入议事日程和得到政府的答复。如1995~1996年年会期间，下院提交的4464个口头质询中，只有2127个得到了政府的口头答复，其余均转为书面质询[5]。此类书面质询的提交程序与普通预约口头质询程序相同。其次，纯粹的书面质询程序：它又分为，(A)普通书面质询程序，即议员提交的书面质询通知单上不注明要求答复的日期，政府有关部门通常在一周左右答复。(B)指定答复日期的书面质询程序，即议员在书面质询通知单上注明要求答复的日期，紧急情况下议会可指定政府有关部门于48小时内答复，其他日期则由议员任意指定。其三，每天每位议员提出书面质询的数量不受限制：事实上，书面质询占议员质询总量的绝对多数。如1995~1996年年会期间，下院议员提交的质询总数为40307件，其中35843件为书面质询，占质询总数的89%，平均每天246件。同期内上院书面质询总数为2471件[6]。

3. 政府大臣答复质询的规则和程序

(1) 在下院，各部大臣按轮换顺序表回答口头质询：各次年会内，下院多数党督导长与反对党督导长就轮换顺序表作出安排，政府每部平均每月一次答复下院口头质询，每月4周，每周4天（每周一至周四下午），每天1小时（2:30~3:30）。每天安排约4个部（大小部搭配）为一组，每周4组，每月16组，如此循环反复。每周三下午3点，政府大臣让位于首相答复口头质询[7]。在上院，每日答复质询不限于安排某一特定政府部门大臣负责答复；由于首相并非上院贵族，故首相不答复上院的口头质询。

(2) 在下院，政府部门由国务大臣挂帅答复口头质询，无国务大臣的部门由本部第一大臣负责答复。跨部门的质询由涉及最直接的部门的大臣答复。当原问指错了部门时，由被误指的部门负责人批转有关部门，同时将此事通知提问议员。在上院，依宪法惯例，由贵族大臣负责答复口头质询。由于贵族大臣担任国务大臣或部门大臣者甚少，常常由任职于张三部门的贵族大臣或多数党督导替李四部门答复质询，或由上院前座议员将就着代那些无贵族大臣的部门答复质询。

(3) 大臣答复质询应尽量透明，准确而真实。尽管政府一直标榜在答复质询中历来认真负责，但议员们时常担心大臣们对质询避而不答或闪烁其词。1994年，首相梅杰在回答议员提及政府有关在质询中提供充分信息的政策时指出：“除对保密事项或历届政府因公共政策为由拒绝回答的问题，或因答复将造成过量开支而不予答复的问题外，所作答复应提供所需了解的情况，并且应该准确、真实而不应招致误解”[8]。由此从政府方面对大臣答复质询提出了比较明确的要求。然而，何为保密事项由政府单方面决定。答复质询的耗费（指政府方面为答复一个问题需支出的经费）也是政府说了算，如1998年凡答复耗费超过500英镑的问题，大臣均可以“无可奉告”答复[9]。因此，议员们的担心仍然存在。1997年，议会作出决定：政府大臣向议会提供准确而真实的信息至关重要；疏忽大意而造成的错误应迅速予以纠正；除非因公共福祉而拒绝提供信息外，政府大臣应尽可能公开信息。由此从议会方面对大臣答复质询作出了明确要求。但是，议会至今对政府大臣含糊其词或无正当理由不作出具体答复的行为没有规定惩处措施。

4. 质询首相和首相答复质询的规则和程序

(1) 下院专门设置首相答复质询的机制始于1961年7月。从此至1997年4月，首相答复质询的时间为每周二、四下午的3:15~3:30。1997年5月，布莱尔首相将答询时间改为每周一次（每周三下午），每次30分钟（3:00~3:30）[10]。

(2) 议员预约口头质询首相的原问提交程序和规则与口头质询中普通预约程序和规则相同。

(3) 在答询中，首相只负责答复问及政府整体的大政方针的问题，以及涉及首相本人亲自负责的诸如国家安全、经济战略等重要问题，不负责答复涉及各部具体工作的质询。为防止首相借口某原问涉及某部门的具体工作而将问题转移到各部，自20世纪60年代以来，议员们普遍采用首先在原问中单刀直入问及首相本人某日官方日程安排，使其无法推脱而转移问题，然后针对首相的答复再以补问的形式进行追击的方法进行质询。

(4) 有的学者认为，质询首相和首相答复质询的规则和程序对首相特别有利。只有反对党领袖才能提2~3个补问，其他议员每人只能提1个，且每次由首相作结语。其次，对首相的提问轮流交替地来自政

府本党议员和反对党议员，而前者的提问大多是早已安排好的旨在为首相宣传政府的政策提供机会。其三，后座议员质询首相时不可照本宣科或用便条提示自己（即使是偷偷地瞄上一眼也会招来大声呵斥），首相却可以照本宣科地回答问题。最后，首相还拥有几种招术用来回避令人尴尬的问题。如通过回答“这位尊敬的议员显然对政府公布的最新数据一无所知”对原问者提供的事实进行质疑，或通过回答“我原以为即使是尊敬的议员早已明白”对原问者的智力进行质疑，或通过回答“为什么反对党议员总是把英国的一切事情说得一无是处”来诉诸爱国主义进行反击。首相也可以妨碍公共利益、信息保密或答复花费过大而拒绝回答质询[11]。

若首相答复不能令反对党议员满意（情况通常也是如此），首相可能招致对方嘲讽的吼叫。但与大臣答复议员的质询一样，议会对此没有规定硬性惩处措施。

注释：

[1]Paul Silk and Rhodri Walters,How Parliament works,4th edition,Addison Wesley Longman Limited,London,1998,p177,p193

[2]i b i d . , p 1 7 8 .

[3]Bill Johns ed. ,Politics UK,op. ci t . , p 2 6 1 .

[4]Paul Silk and Rhodri Walters,How Parliament Works,op. ci t . , p 1 8 6 , p 1 8 9 .

[5]i b i d . , p 1 7 8 .

[6]i b i d . , p 1 8 9 , p 1 9 5 .

[7]i b i d . , p 1 8 1 - 1 7 8 .

[8]i b i d . , p 1 7 8 .

[9]i b i d . , p 1 7 7 .

[10]Bill Johns ed. ,Politics UK,op. ci t . , p 2 6 0 .

[11]Leonard Freedman,Politics and Policy in Britain,longman Publishers USA,New York,1996,p177.

（作者单位：外交学院）

来源：《人大研究》

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)