

# 英国议会的监督制度

□ 杨曙光

英国信奉“议会至上”的原则，它最早建立了议会[1]制度，因此有“议会之母”之称，英国议会对其他国家的代议制度有重大影响。因为英国议会是英国的最高权力机关和最高立法机关，加之英国实行责任内阁制，内阁政府对议会负有政治责任，所以英国议会有监督政府行政行为的职能和权力，议会对政府行使监督权主要通过以下制度体现出来。

## 一、英国议会的质询制度

质询是议员在议会会议期间，就政府的施政方针、行政措施以及其他事项，向政府首脑或高级官员提出质疑或询问并要求答复的活动。这是议会监督政府的一种重要方式，18世纪由英国议会首先设立。19世纪中期以后，随着议会内阁制的形成，英国议会的质询事项日益增多，逐渐形成了质询制度，并为其他议会内阁制国家所采用[2]。质询从性质上可分为询问和质问两种。前者主要针对一般问题，多为议员对个别行政官员所掌管的事项的询问。它只构成质询者和被质询者之间的问答和补充问答，不构成议会的议题。后者所提的问题涉及重大的政府行为，多系议员对内阁施政方针、政府重要政策与措施的质询。它除了质询者和被质询者之间的问答之外，往往构成议会的议题，产生议会辩论，并且可能导致议会对政府提出信任与否的表决，从而导致政府的危机。

英国议会只有询问权而没有质问权。对于询问，英国议会规定，星期一至星期四的14:45~15:45，议员可以通过口头或书面形式提出问题。议员可提出1~3个质询的口头问题，书面提问不受限制，若要求政府口头答复，则必须至少在48小时之前把提问送达质询对象。下院议员每天口头或书面提出的问题约为70~100个。凡不属于涉及“国家安全”、“机密”以及带有“讽刺”、“侮辱”性等法律禁止的问题，大臣或政府有关方面的负责人都应对议员的提问作出答复。如果议员对答复不满意，还可以提出补充性问题，要求政府有关部门再作答复。如果询问事项涉及国家根本政策、国民普遍利益时，议员可提议延长会议时间，变更议事日程，进行议会辩论，举行相当于不信任投票的表决。但这种提议须有40名以上议员赞同才能通过。

为了适应20世纪以来政府职能作用的不断增加和政府工作越来越复杂化、专业化的发展趋势，20世纪70年代后，英国下院设立了与政府工作相对应的14个专门委员会，负责对政府的对口监督。在下院开会时，这些委员会分别就政府的内政和外交问题向有关政府官员提出质询，揭露政府工作中存在的问题，督促有关部门加以改善[3]。正如英国法学家詹宁斯所说：“一个议员无论是想要纠正一件错事，还是想要攻击哪个大臣，提出质询的权力总是重要的。它迫使各部在它们的行动中谨慎小心；它能防止一些小小不公平之事，这些事情是如此普遍地和官僚主义连在一起的；它迫使行政人员去注意个人的不平之鸣”[4]。议员们通过质询，起到了监督检查政府工作，纠正或弥补政府工作的缺失，帮助政府改进管理的作用。

## 二、英国议会的弹劾制度

弹劾是议会控告和制裁违法失职的政府高级官吏，并追究其法律责任的活动。近代资产阶级议会的弹劾制度起源于英国。1376年，当时正是英王爱德华三世在位期间，英国议会对英王的御衣总管提出控告，由封建贵族把持的议会同国王展开了权力斗争。斗争的结果，议会迫使爱德华三世宣布，议会的贵族院有权控告和审判国家的

高级官吏。这开创了弹劾的先例。在王权显赫的时代，弹劾是对付封建专制的有力工具，以至于有学者认为，“在其他民族还苦于找不到一个对付王权、皇权或其他形形色色的独裁和专制的时候，英国就已经利用了弹劾这个工具制止了国王的随心所欲，艰难却富有成效地保护着贵族进而也保护了千千万万普通人的权利和自由” [5]。

英国议会弹劾的对象为内阁阁员、各部大臣和议会议员。举凡内阁阁员、各部大臣或议员职务上或非职务上的非法行为，均可构成议会的弹劾案。被弹劾的主要为政府的高级官员，这是因为中下层官员的违法行为，一般都可以通过其上级首长或司法机关给予惩戒、制裁。而针对位高权重的高级官员的违法行为，司法机关往往显得无能为力。这是英国中世纪以来的法律习惯使然。将议员也列入可弹劾对象，是由于议员享有一定的法律豁免权，有时司法机关对议员的违法行为惩戒起来有所不便，因此议员也就构成了弹劾对象[6]。

根据英国的宪政理论和宪法惯例，因为下院代表民众，上院为最高审判机关，所以在弹劾程序上逐步形成了由下院提出弹劾案，由上院审判弹劾案的弹劾制度。对于高级官员的违法行为，下议院一名议员就可提出弹劾动议，经下议院2/3的议员同意和议院会议通过后，便可起草弹劾起诉书送达上议院。上议院接到起诉书后，即传唤被弹劾人到庭，审理弹劾案。这为以后许多国家所采用。但是随着英国内阁责任制理论的发展和司法权的独立，弹劾程序在实践中显得过于烦琐，英国议会从1864年起废弃这种监督方式，代之以不信任投票程序。

### 三、英国议会的不信任投票制度

不信任投票是指议会以投票表决方式对内阁的施政方针或阁员、部长的行为表示信任与否的活动。具体而言，在西方责任内阁制的国家里，内阁推行的政策必须得到多数议员的支持。议会如认为内阁成员或全体有违法失职、政策错误或措施失当等情节并对此深感不满时，议会可以通过谴责政府某项政策的决议案，可以否决政府的议案，或对政府的议案做重大修改而使政府难以接受，甚至通过政府不赞成的法案，进而对内阁提出不信任案。一旦议会通过这种不信任案，其后果是：或者内阁向国家元首提出总辞职；或者由内阁首相（总理）呈请国家元首解散议会，重新选举议员，由新的议会决定政府的去留。这就是不信任程序，因其目的是促使现任政府总辞职，故又称为“倒阁”权。它是议会监督制约行政机关的一种手段。首创于英国，后为实行议会内阁制的国家所采用。

引发议会动用不信任程序主要有两方面的原因，一是内阁的施政纲领、方针政策或某项重大行政行为违背宪法和法律，议会通过不信任程序对其加以纠正，使之符合宪法和法律。作为一种政治监督，不信任程序具有预防和制止政府的政治失误的积极作用。二是内阁成员有严重的违法失职行为，也是引发议会动用不信任程序的一个重要原因。英国内阁实行连带责任制，即使内阁的某个成员有严重的违法失职行为，内阁也必须总辞职[7]。因此，不信任程序对于政府内阁而言是一种相当严厉的监督制约措施。

不信任投票程序的目的在于检验政府是否得到代议机关的足够支持，并通过设立该程序对政府及其人员进行有力监督与控制。根据英国宪法惯例，如果议会通过对内阁的不信任投票或者否决政府的重要法案（如财政法案），内阁必须总辞职，这种后果对国家政治生活的影响非常重大。不信任投票，是一把既对着政府又同时对着议会本身的双刃剑，因为议会下院在提出对政府的不信任投票的同时，要承担由此可能引起的下院自身被政府解散的风险。当然，英国的两党制使议会和内阁保持了议行合一，议会一般处于支持政府的地位，这种制度使英国内阁比实行多党制国家的内阁更为稳定。除非执政党本身产生了重大分歧，或执政党的议员在下院丧失了多数议席，否则议会是不可能对政府进行不信任投票的。也就是说，议会的不信任程序只有在上述“非常”时期才能启动并奏效。

### 四、英国议会的调查制度

调查是指议会在行使其职权过程中附带产生的权力，为了更好地进行立法和监督

政府工作，由议会组织专门机构对国家机关进行调查了解和确认某种事实的权力。这种调查在英国政治生活中是司空见惯的，一般情况下，由议会任命一个特别委员会或授权某人对政府官员在执行政策过程中表现出来的渎职、无能、腐化堕落等行为进行调查，当事人可以陈述各自的情况和理由。现在议会的调查程序更具有司法性，特别机构在调查时已越来越多地采取司法手段。例如，为了保证调查能够依法顺利进行，英国法律规定有关部门人员有义务予以协助，不得非法妨碍调查，若不出席议会所举行的有关听证会，或拒不作证，或作伪证则处以罚款或以“藐视国会罪”等罪名，追究刑事责任。特别机构实际上是议会指定代表其查明情况的一个组织。特别机构的任务是收集证据，提出报告和建议，最后由议会决定。

一般性的调查包括视察、考察、走访等，没有严格的程序。确认某种事实的专门调查或特别调查包括国政调查、听证调查和特别委员会调查等，其适用范围可能涉及政府要员、法院法官的某些违法行为。调查的程序大致是[8]：（1）通过议会一定数量的议员表决通过或议会授权某委员会决定而提出；（2）组织专门或临时的调查机构开展调查活动；（3）举行各种听证会，邀请或传唤有关公民、社团和有关部门领导参加，并要求他们提供必要的证据和资料；（4）调阅和获取有关信息，包括用秘密手段等从当事人和知情人处搜集情报资料和获得证据；（5）公布调查结果。依照一定程序获准公布的结果，可导致政府的危机。调查中如发现触及刑法的事项，则引起司法追究。

注释：

[1]现在的英国议会由英王、上院和下院构成。上院议员不是选举产生，而是由大主教、主教、世袭贵族、终身贵族、王室贵族、高级法官、总检察长和副检察长等组成。下院议员由选民按小选区多数代表制直接选举产生。上院议长由大法官兼任，下院议长按惯例由多数党议员出任。

[2]《中国大百科全书·光盘1.2版》政治学卷，何华辉撰写的“质询”部分。

[3][6][7]侯志山著：《外国行政监督制度与著名反腐机构》，北京大学出版社2004年第1版，第29、30、31页。

[4]【英】詹宁斯：《英国议会》，商务印书馆1959年版，第123页。

[5]储建国著：《弹劾总统》，长江文艺出版社1999年版，第65页。

[8]尤光付著：《中外监督制度比较》，商务印书馆2003年第1版，第92页。

（作者单位：烟台大学法学院）

《人大研究》2005年第7期（总第163期）

