

 使用大字体察看本文

阅读次数: 69

加拿大的立法体制

李 林

加拿大原是印第安人和因纽特人的居住地。16世纪起沦为英国和法国的殖民地，后来又被法国割让给英国。1867年，英国通过《不列颠北美法案》，将加拿大省、新不伦瑞克和诺瓦斯科舍合并为一个联邦，成为英国最早的自治领。1926年英国承认加拿大的平等地位，使之获得了外交独立权。1931年成为英联邦成员国，其议会也获得了同英国议会平等的立法权。

加拿大至今没有一部完整的宪法，主要由在各个不同历史时期通过的宪法性文件构成了它的宪法，其中包括1867年英国议会通过的《不列颠北美法案》，1867—1975年通过的宪法修正案，以及1982年加拿大议会通过并由英国女王批准的《加拿大宪法法》。1981年12月2日和8日，加拿大议会两院通过了《加拿大议会致英国女王请求书》和《使加拿大参议院和众议院请求生效法》，并送交英国议会审议。呈文附件包括了《加拿大宪法法》。1982年4月17日，英国女王宣布：终止英国议会为加拿大立法的权力，英国议会的立法不再作为加拿大法律的组成部分适用于加拿大；女王还签署了《加拿大宪法法》。《加拿大宪法》规定，宪法是其最高法律；任何法律如果不符合宪法的规定，其不符合的部分是不发生效力的或者是无效的。

加拿大的联邦议会及其立法职权

宪法规定，加拿大是联邦制国家，联邦议会是最高立法机构，由英国女王的代表——总督、参议院和众议院组成。加拿大总督作为英国女王的代表，其职位只是象征性的，没有行政实权。总督的主要职责是召集和解散议会，任命民选产生的总理及其政府，签署议会通过的法案，接待来访的国家元首，接受外国使节递交的国书，为三军将领授衔和为国家做出杰出贡献者颁奖等。总督还是加拿大军队的最高统帅。

加拿大联邦议会每年开会约27个星期，时间通常从9月开始至次年6月。共约175个会议日。1991年改革为134个会议日，为了弥补减少会议日带来的时间损失，每一个会议日增加一个小时，并相应减少了施政演说、预算辩论、“反对党日”等的时间。逢国家法定节假日议会休息。议会休会期间，议员均回到自己的选区工作。参议院每周开会时间集中在星期二至星期四。众议院则从周一至周五都开会，星期一至上午11点至晚上7点，周二至周四为上午10点至晚上7点，周五为上午10点至下午2点30分。星期一至星期四晚上会议结束前半小时，是法定的众议院辩论时间。议会议员必须与选区选民保持密切关系，“在众议院开会的周末以及在休会期间，他们都必须尽可能多地回到自己的选区，只有这样才能与选民接触，研究他们的问题以掌握第一手资料。”

参议院共有105名议员，名额按各省人口比例和历史形成的惯例分配，任职无定期。从宪法理论上讲，参议院与众议院在立法中的地位是平等的，“除不具有财政立法的提案权外，参议院拥有众议院的一切权力。”参议院有权提出大部分法案，修改或者否决众议院的法案，但由于各种政治原因，参议院从一开始就只能起到从属作用，它的实际职权大致局限于审议私人法案、调查涉及公众利益的争议，以及出于政治考虑的有限范围内复议众议院所通过的或者等待通过的法案。加拿大历史上设立参议院的主要目的是制衡众议院的立法，使立法更加慎重、完备。虽然宪法授予参议院享有与众议院基本相同的权力，“虽然参议院在议会大楼中部那些装饰华丽的红色大厅内拥有表面上的权力象征，但事实上它在立法程序中远不及众议院那么重要。”在立法职权方面，参议院的主要职责是审议、通过众议院提出的法案。凡众议院通过的有关法案，均须经参议院通过，才能提交总督签署。参议院对众议院提出的法案有权否决和修改，但修改后的法案还须经众议院再次通过。参议院也有权提交议案，但数量很少，且不能主动提出任何涉及财政预算、税收和修宪的议案。

参议院很少完全否决一项议案，它总是对众议院审议通过的议案提一些修改意见，甚至对一些有关财政的议案也提修正案。参议院无权对有关财政的议案提增加开支的修正案。如果参议院提的意见好，众议

院会原封不动地接受，如果参议院提交的修正案众议院不愿意接受，参议院必须将修改理由交到众议院，如果众议院还是不同意修改，而参议院又坚持要修改，就在两院之间成立一个联席会进行协商。虽然先由参议院审议的议案并不多，但参议员一般都在银行业、工商业工作过，他们经常处理一些技术水平要求比较高的法律，如破产法和公司法等，能帮助众议院制定出高质量的法律。私事议案（私人团体例如职业协会等提交的议案）一般都先提交到参议院审议。为更充分地审议议案，现在参议院总是在众议院尚未通过议案前就提前非正式地对该议案进行审议。1991年的议事规则规定，议长或副议长接受议员的动议，可将某一众议院正在审议的议案非正式地提交某个委员会审议。

参议院在众议院开会期间，每星期有三个下午举行议会全会。参议院的大部分工作都由其下属的委员会处理。参议院下设20个委员会，它们是：土著委员会；农业和森林委员会；1867年宪法93款修改特别联合委员会；银行、贸易和商业委员会；布雷顿角发展公司特别委员会；儿童监护和权利特别委员会；能源、环境和自然资源委员会；渔业委员会；外交委员会；国内经济、预算和管理委员会；立法和宪法事务委员会；议会图书馆联合委员会；国家金融委员会；官方语言联合委员会；特权和常规法令委员会；安全情报特别委员会；社会事务、科学技术委员会；条法审查联合委员会；交通安全委员会；交通通讯委员会。参议院的委员会经常开会，审议农业、渔业、贸易、银行、宪法事务、种族争端、社会政策等问题的立法。还有一个特别委员会专门审理有关青年、新闻媒体、国防和贫穷等特殊立法问题。参议员的主要工作是审议法案，也可对政府工作提出质询。近十多年来，参议院还承担了新的任务，负责调查贫穷、失业、通胀、老人、土著人、土地使用、科学政策、与美国关系、政府部门效率等社会关心的重要问题，并提出报告，为政府制定政策和立法提供依据。

众议院有301名议员，由各省按照人口比例直接选举产生，任期5年。众议院设有20个委员会，它们是：土著事务和北方发展委员会；农业和农业食品委员会；加拿大遗产委员会；公民和移民委员会；环境和可持续发展委员会；财政委员会；渔业和海洋委员会；外交和国际贸易委员会；卫生委员会；人力资源开发和残疾人地位委员会；工业委员会；司法和人权委员会；议会图书馆联合委员会；国防和退伍军人事务委员会；自然资源和政府运作委员会；官方语言联合委员会；程序和议会事务委员会；公共账务委员会；条法审查联合委员会；交通委员会。

众议院的立法职权主要是：与参议院共同行使立法权；提出财政法案和弹劾案；负责对政府进行监督。按照加拿大宪法规定的原理，众议院是自由讨论重要社会和政治问题的“公共论坛”。联邦政府及其各部门，包括总理在内须对众议院定期报告工作。众议院有权向政府及其部门提出质询，并要求做出解答。众议院还设有各种与政府各部门相对应的委员会分别监督政府工作。众议院大部分时间则是用以审议法案，包括政府提出的公共议案和议员提出的私事议案。任何涉及国家财政预算问题的法案，只有众议院有权提出。众议院有权通过预算拨款等影响政府的政策。众议院还可对政府提出不信任案，或采取否决预算案的方式迫使政府下台。一旦解散政府，正式反对党可受命联合组阁或提前举行全国大选。

众议院的内部事务一般由内部经济理事会管理。内部经济理事会由议长、副议长、2名内阁部长、反对党的领袖（或领袖指定的1名代表）、2名执政党后座议员，1名领衔反对党后座议员，1名在议会至少拥有12个议席的第三党后座议员组成。内部经济理事会负责雇用众议院所有的工作人员并管理众议院的建筑房产，还负责决定众议院的行政、财政事务，为工作人员提供更优越的工作环境，以更好地为议员服务。

加拿大总督作为国家的实际元首，在立法方面，有权召集和解散议会；代表英王签署法律；批准条约；任命参议院议员。

根据1867年的《不列颠北美法案》第91条规定，加拿大联邦议会在未明确规定由各省享有专属立法权的一切事项，联邦为和平、秩序和一个良好的政府有权制定法律。它的立法职权包括：

- 1、 公共债务和财产；
- 2、 民兵、路海军服役和国防；
- 3、 财政收入；
- 4、 商业和贸易的管理，失业保险；
- 5、 以任何征税方式和征税制度筹集款项；
- 6、 凭借公共信用举债；

- 7、 确定和提供加拿大政府中文职和其他官员的薪金；
- 8、 人口调查和统计；
- 9、 航空；
- 10、 标灯、浮标、灯塔和黑岛；
- 11、 航行和海运；
- 12、 海军医院的检疫、建立和维持；
- 13、 沿海和内海渔业；
- 14、 一个省与英国或其他国家之间以及两省之间的货物运输；
- 15、 通货和铸币；
- 16、 信贷、银行合并和纸币发行；
- 17、 储蓄银行；
- 18、 度量衡；
- 19、 票据；
- 20、 利率；
- 21、 法币；
- 22、 破产；
- 23、 发现和发明专利；
- 24、 版权；
- 25、 印第安人及其保留地；
- 26、 邮政服务；
- 27、 广播、电信；
- 28、 入籍和外国人；
- 29、 结婚和离婚；
- 30、 刑法和刑事程序；
- 31、 监禁；
- 32、 省际和国际轮船、渡口、铁路、运河和邮电等。

在联邦享有的专属立法权的事项上，如果各省立法与之相抵触，则以联邦立法为准。

除了以上列举的立法权限事项外，《不列颠北美法案》在其他条款中还规定了属于联邦的立法权限的事项，其中包括省际的工程与企业，以及被认为对加拿大具有普遍利益的工程。联邦对于各省的立法也有一定的限制权：联邦可对各省制定的法律行使否决权；可以指示省督拒绝批准省议会通过的包括宪法修正案在内的各种法案；即使经省督批准的法案，总督也有权在一年内予以否决。

尽管加拿大宪法对联邦与各省之间的立法权限有相对明确的划分，多年来也是一直按照这种立法体制进行立法活动，但是在研究加拿大立法体制时，“重要的是将其看成是一个动态过程而不是静止的由宪法所规定的制度。随着对政府服务功能的要求越来越高，联邦政府和省政府都不可避免要逾越其宪法所规定的权限界线。”用《加拿大政府与政治》一书作者的话来说：如果死搬宪法条文机械地解释联邦制，必然会忽略不断发展的政治过程对政府制度带来的影响。在立法领域，这种影响突出地表现为宪法对于立法权限划分的滞后。

加拿大联邦议会是民意代表机关，尤其是众议院的每一位议员都直接向他的选民负责。加拿大联邦政府没有监察员，所以每一位议员都担负着监察员的责任，当他的选民与政府公职人员发生冲突时，议员有义务帮助他的选民并向选民提出建议。每位议员都有义务向其选民解释立法的目的和作用，回答选民关心的各种问题，告知选民议会目前从事的工作，并解释自己所属政党的立场及为何采取此立场。

政府在立法方面的职权

加拿大的行政权实际上是控制在内阁总理和各省省长手中。“内阁制定并执行一切行政措施，负责政府各部的工作，拟订大部分的立法草案，并几乎是独揽了财政事务的大权。因此，内阁是加拿大的政治中心。”

（一）政府的立法提案权

政府有权向议会提出法案，这是加拿大行政机关在立法方面的主要职权。据世界议会联盟统计，从1978—1982年，加拿大政府共向联邦议会提出257项法案，议会讨论通过了144项，通过率为56%；同期联邦议会议员提出的法案有845项，议会讨论通过的19项，通过率仅为2%。政府提出法案的基本程序是：先由主管部长向内閣提出政策建议报告，提交有关的议题委员会研究批准，经内阁确认或者修改后，由司法部按该政策建议的意图起草法案，然后提交立法和议会统筹委员会从法律角度加以审议，同意后提交内阁批准并由总理草签，最后向议会正式提出。加拿大政府（内阁）的立法提案权受到质疑。“内阁不仅在执行现行法律中行使行政权力方面对众议院负责而且在提出立法提案方面也起着关键作用。”加拿大“内阁的权力在不断扩大，并且它在众议院中又往往能得到多数人的支持，这两者结合在一起就使得人们产生了这样的疑问：内阁是不是真的对众议院负责？加拿大历史上曾有过这样的时期，即众议院的作用看起来仅仅就是一枚橡皮图章。”自1935年至1953年自由党在金和圣劳伦特领导下长达18年之久的执政期间就是这种情况。在这些长期执政的内阁部长看来，众议院简直有些碍手碍脚，根本不是什么人民意志的最高代表机构。他们的最终失败说明，民主制度下的人民是不会容忍这种无视人民意志的现象长期存在的。

（二）行使授权立法权

和英联邦管辖的其他地区一样，在授权立法方面，议会可以授予普遍宽泛的立法权给行政机关，但是授权不得是永久性的，议会在理论上也能够撤销授权。在授权方式上，议会通常应当用制定法的形式向政府或者内阁授权，它们根据授权法的精神和性质进行立法。加拿大“众议院将部分立法权授予内阁，因此，执法者在将法律用于具体情况时就可以采取自己认为可行的办法。在这种情况下制定的规定就是所谓的‘授权立法’或‘从属立法’”。在1990年代的后几年，加拿大的授权立法差不多每年要发布2000件（有6卷，2—3英寸厚）。加拿大1970的《法令文件法》规定，议会可以监控授权立法。该法规定的一个共同委员会可以对法规和其他法令文件进行监控。监控的标准包括：授权立法必须符合《加拿大宪法法》；不得滥用被授予的立法权力；不得侵占所掌管的政府经费等。

地方议会的立法权限

加拿大的地方政府分为省级政府和市级政府，它们均设有议会，行使地方立法权。过去加拿大一些省议会曾经实行的是两院制，自从1968年魁北克省最后一个撤销其两院制议会后，各省的立法机关都改为一院制，成为一个由普选产生的议会。加拿大联邦和地方立法权限的划分基本上是采取传统的联邦制国家的划分方法，即划分联邦的专属立法权限、地方的立法权限、联邦和地方共有的立法权限以及剩余立法权的归属。加拿大地方议会（主要是省议会）享有较大的立法权，可以独自制定法律对以下事项行使地方立法权：

- 1、本省宪法；在省内征收直接税；
- 2、以省的单独信用举债；

- 3、省公职的设立和任期以及官员的任命和报酬；
- 4、省属公共土地和木材的管理和销售；
- 5、拥有辖区内的自然资源；
- 6、地方性的工程与企业；
- 7、有权设立监狱、医院、慈善机构等；
- 8、规定市政制度和设立市政府机构；
- 9、管理地方企业；
- 10、省内婚姻的宗教仪式；
- 11、维护本省范围内的财产权和公民权；
- 12、省内的司法管理，包括省级法院（包括民事法院和刑事法院）的组成、13、维持和组织，包括这些法院内的民事程序
- 14、对触犯本省刑律的予以罚款、刑罚或监禁；
- 15、有权修改省宪法，但不能与省督的职权相抵触；
- 16、一般属于省内纯地方性或私人性的其他事项。

在各省且对于各省，立法机关可以单独制定关于教育方面的法律，但的从属和根据以下规定：（1）该法律中的任何规定不得损害联合体成立时任何类别的人所得的关于教派学校方面的任何权利或特权；（2）联合体成立时在上加拿大依法授予和施加给女王罗马天主教臣民的分立学校和学校信托人的权力、特权和责任应延伸至在魁北克的女王的新教臣民和罗马天主教臣民的异派学校；（3）任何影响“（2）”的任何权利或特权的法律或决定，须请求枢密院中的总督裁断；（4）在一定条件下，加拿大议会为了本条规定和枢密院总督依据本条规定所做出的决定的适当贯彻，可以制定补救性法律。

各省议会比较重视依法管理，制定了为数不少的地方性法规。例如阿尔伯达省1974年发布了7000件（25000页）地方性法规和规章，1982年2024件，截至1989年6月30日，就已发布了1638件（约20000页）。在私法方面，大部分立法权属于各省，由此也产生了由于法律多重性而引起的法制不统一的实施问题。为了减少这种问题，1918年建立了《加拿大统一法律会议》。《加拿大统一法律会议》以各省自愿磋商为基础，已在民法、刑法和高法领域就许多统一的或者典型的法律条文达成了协议。

在养老金及老人福利规划、农业、移民入境等方面，各省与联邦享有共同立法权。此外，加拿大宪法还规定了联邦和省均衡负担的原则，即为了缩小发展不平衡的各省之间的贫富差距，联邦和省都要承担相应的宪法义务。《加拿大宪法法》第36条规定，在不改变联邦议会或者省议会的立法权或者它们享有的行使其立法职权的情况下，联邦议会和政府、省议会和政府负有以下义务：

- 1、为了加拿大人的幸福，促进均等的机会；
- 2、促进经济发展，以减少机会悬殊；
- 3、为全体加拿大人提供质量合理的主要的公共服务事业。关于此项义务，联邦议会和政府应当采取均衡支付原则，以便各省政府有足够的收入，能够在彼此相当类似水平的税收下提供彼此相当类似水平的公共服务事业。

为了保持法律的统一性，加拿大《1867年宪法》（1982年统一本）第94条规定，不管该法的任何规定，加拿大议会可以采取以统一安大略、新斯科舍和不伦瑞克的关于财产和公民权利方面的所有或任何法律，以及统一上述3省所有或任何法院的程序，而且3省中哪类法律通过时开始，加拿大议会就任何此类法律中任何事项进行立法的权力（不管本法中的任何规定）不得被限制；但是加拿大议会为了这种统一

而采取措施的法律在任何省不得生效，除非和直到该省立法机关以立法形式接受该法律。

参考文献

1 参见【加】沃尔特·怀特等著，刘经美等译《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第215页。

2 参见王晓民主编《世界各国议会全书》，世界知识出版社2001年1月版，615-616页。

3【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译：《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第211页。

4【加拿大】John W. Bosley: Comparative Study of Parliamentary Systems（《议会制度比较研究》），载王晓民主编《议会制度及立法理论与实践纵横》，华夏出版社2002年1月出版，第220页。

5上海社会科学院法学研究所编译室编译：《各国宪政制度和民商法要览》（美洲·大洋洲分册），法律出版社1986年7月版，第158页。

6【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译：《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第207页。

7参见王晓民主编《世界各国议会全书》，世界知识出版社2001年1月版，611-612页。

8参见【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第256-257页。

9曾序勇编著：《加拿大》（各国手册丛书），上海辞书出版社1987年8月版，第107页。

10【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译：《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第68页。

11上海社会科学院法学研究所编译室编译：《各国宪政制度和民商法要览》（美洲·大洋洲分册），法律出版社1986年7月版，第159页。

12 Inter-Parliamentary Union: Parliaments of The World. Published by Gower Publishing Company Limited, 1986, P.912.

13 曾序勇编著：《加拿大》（各国手册丛书），上海辞书出版社1987年8月版，第97页。

14【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译：《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第181页。

因为“立法机关批准一项法律时不能指望它能涵盖所有可能出现的情况，所以必须给予执法者以一定的自主决定权。尽管这种自主决定权是法令所给予的，因而它具有合法性。然而，这种决定权的范围越广，就越会使人觉得执法者并不是在行使原有法令所赋予的权力，而是在行使其个人所拥有的权力。授权范围之广泛的一个极端的例子是在两次世界大战期间及1970年魁北克危机时实施的《战争措施法》。……这些措施使加拿大政治体制变成了一个准独裁体制。”【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译：《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第181页。

15 J.A.G.Griffith: Parliament: Functions, Practice Procedures. Sweet & Maxwell,1989,p.245.

16 姜凡编：《加拿大民主与政制》，社会科学文献出版社1993年12月版，第59—61页。

17【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第257-258页。

18 参见【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译《加拿大政府与政治》，北京大学出版社2004年6月出版，第259页。

19 Gerald L.Gall:The Canadian Legal System.Third Edition.Carswell Calgary,1990,p.46.

20 上海社会科学院法学研究所编译室编译：《各国宪政制度和民商法要览》（美洲·大洋洲分册），法律出版社1986年7月版，第166页。

21 《世界宪法全书》，青岛出版社1997年1月版，第1606—1607页。

22 参见【加】沃尔特·怀特等著，刘经美、张正国译《加拿大政府与政治》，北京大学出

相关文章

日本的立法体制
美国的立法体制
统筹经济社会发展的几个立法问题
瑞士的立法体制
加强党的先进性建设，发展社会主义民主法治
马克思主义人权观
建设社会主义法治国家应当坚持的五项原则
实体法与程序法
政府立法的几个理论问题
中国法理学的命运
美国加利福尼亚州弗尔森监狱一瞥
通过法治走向政治文明
努力提高立法质量，为依法治国创造良好前提条件
建设社会主义政治文明与推进依法治市
法治社会与弱势群体的人权保障
坚持和完善全国人大的会期制度
中国立法制度
立法程序分析
为“三个文明”协调发展提供宪法保障
立法修正案、法律修改和法律废止
立法权与立法的民主化
依法治国与执政党的执政方式

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com
地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720