

英国平民院立法辩论制度述评

李店标^{1,2}

(1. 大庆师范学院 法学院, 黑龙江 大庆 163712; 2. 厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘要:为推进中国的立法民主化和科学化进程,完善相关立法制度,运用比较研究方法对英国平民院立法辩论制度的程序和规则进行了考察。分析表明,英国平民院立法辩论制度尽管存在一些需要完善的地方,但总体而言,其在辩论主体、过程、规则和程序方面的制度设计上仍体现出一系列优良的品质。

关键词:英国平民院;立法辩论;程序;规则

中图分类号:DF11/17

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2010)04-0120-05

立法辩论一般是指在立法审议过程中,立法机关依据议事规则围绕一项立法动议所举行的正式讨论、争辩和表决。作为一项民主制度,特别是近代议会制度确立以后的产物和实现立法民主化、科学化的重要途径,立法辩论已经成为西方发达国家立法机关的常设制度之一。在素有“议会之母”之称的英国议会,其议事事项几乎无所不辩,“只有极少数事项(祷告、介绍新议员、抓阄等)不以辩论形式处理,因为它们实在毋需辩论”^[1]。渊源于英国自然公正原则的立法辩论制度是随着司法辩论制度的不断完善而逐渐移植到立法上来的。正如德国法学家阿列克西所言,论证是所有法律职业人的特征,所有法官的司法裁判必须建立在理性论证的基础之上。论证所指向的法律领域当然包括立法辩论^[2]。英国平民院的立法辩论制度在世界上具有一定的典型性和代表性,对很多国家产生了重要影响,并与非立法辩论制度共同构成了英国平民院议事辩论制度。在英国,平民院对法案的审议无一不采用辩论形式,辩论贯穿于法案的一读、二读和三读程序之中。建立

中国的立法辩论制度需要对他国先进的经验进行研究,而英国平民院立法辩论制度正是值得我们分析和借鉴的典范。本文通过考察英国平民院立法辩论制度,借以推进中国的立法民主化和科学化的进程。

一、英国平民院立法辩论的程序

英国平民院的立法辩论制度是和首创于英国的“三读会”程序紧密相连的。按世界议会联盟的解释,“读会”源自盎格鲁-萨克逊人或日耳曼人的理念,意为连续的讨论。因此,立法辩论也可以说就是立法讨论^[3]。英国平民院的立法辩论由议长担任主席并主持,尤其是以二读程序中的辩论最为典型。但是英国议院二读程序乃是对一读通过法案的立法目的以及一般内容进行说明,各政党便针对此进行辩论,辩论的实质在于反对议案的提出^[4]。三读程序中的辩论较二读程序中的辩论更为严格,但仅限于法案内容的辩论,三读辩论的失败将导致法案程序的结束。概括而言,英国平民院立法辩论的程序

收稿日期:2010-08-22

基金项目:大庆师范学院青年基金项目

作者简介:李店标(1983-),男,安徽濉溪人,大庆师范学院讲师,厦门大学法学博士研究生。

主要包括辩论前的准备程序、正式辩论程序和辩论后的表决程序。

(一) 辩论的准备程序

辩论的准备程序主要包括以下内容:一是确定辩论的基础。“要建立、强化立法辩论机制,首先需要提供辩论基础”^[5]。立法辩论的运行就是从确定辩论的基础开始的。议院辩论是以向议院提出的原始提案还是以经过委员会修正的议案为基础,各国的制度规定是不同的。有的议院自行确定哪一个议案作为辩论的基础;有的则是以向议会提出的原始提案作为辩论的基础。英国平民院是以委员会提出的审议报告作为辩论的基础。在委员会审议之前的议案已经由议院确定了基本原则,所以委员会的修改不能背离这些原则,委员会只有修正议案的权力,而不能像法国议会委员会那样享有立法创制权。二是确定议事日程。议事日程应该包括开会日期、分列报告事项、讨论事项议程,并附议案之提案全文、审查报告等内容^[6]。议事日程的确定会对某些议案能否在议院通过产生相当大的影响,并不仅仅是为议院安排了一个审议委员会报告的先后顺序。议院开会的时间有限,而有待审议的议案和事项很多,因此,议院必须事先进行会议的时间分配和议案先后顺序的确定。从理论上说,既然议会是国家的立法机关,议事日程当然由议会来确定,但事实上不少国家是由政府确定议事日程的,英国就是一个典型的例子。根据英国的惯例,政府首相就是众议院中的多数党领袖,政府成员又由首相从多数党议员中选择。因此,英国政府其实就是以领袖为首的执政党领导集团,这个集团在众议院中控制着多数党议会党团的活动。英国议会两院的议事日程是由两院多数党的领袖和首席督导员同反对党领袖等人协商确定的,但实质上是政府意志的反映。

(二) 正式辩论程序

有学者认为英国平民院立法辩论包含下述几个步骤,即动议、正反双方首席议员先后发言、正反双方其他议员轮流发言、正反双方代表总结、表决(需要时)^[7]。但笔者认为,正式辩论程序不应该包含表决程序,因为表决本身就独立于法案的审议,和辩论并无必然的联系,而且并非每一场辩论都是以表决来结束议事过程的。一般而言,正式立法辩论程序由以下步骤组成:(1)动议。立法辩论的动议通常简短明了、主题明确、态度分明,由一位议员提出,经大会议长接受后开始发言。面对这一动议,全院大会的辩论便围绕此展开。(2)正反双方首席议员

发言。经议长允许后,正方和反方的首席议员开始辩论。辩论的动议人为正方首席议员,应就所动议事项的原委作出介绍,并对其主张提纲挈领地予以辩护;辩论的反方首席议员则视情况而定,可以是党领袖、影子大臣、首相或平民院领袖,主要是提纲挈领地说明反对动议事项的理由。(3)正反双方其他议员发言。大会议长按照正方一人、反方一人的顺序,由双方其他议员相继发言。每位发言的议员通常就所动议事项的某一部分、某一方面发表自己赞成或反对的看法。(4)正反双方代表的总结。在每场辩论结束之际,正方会有一位大臣出面总结辩论内容,并针对反对党、后座议员的主张简要做出答复。该大臣总结之后,领衔反对党也会由一位代表出面系统地概括反对党方面的见解。

(三) 辩论后表决程序

这是整个辩论程序中形成定论的阶段,但事实上,由于各种因素的影响,表决并非立法辩论的必经程序。如辩论的发言结束,若动议人撤回动议,则辩论过程到此结束;若动议人不撤回动议,才会进入全院大会的表决阶段。英国平民院全院大会的表决主要分为呼声表决和分门表决2种方式。呼声表决又叫口头表决,首先由议长做征询议员对法案态度的发言,然后由议员做出“赞成”或“反对”的高呼,议长则以声音高的一方的态度作为表决结果。但这种表决方式主要适用于双方呼声相差悬殊的情形,在双方呼声相差无几时议长很难做出判断。因此,为了更准确地进行判断,英国平民院在立法辩论的表决阶段常采用分门表决的方式进行。议长请全体议员分别走进议院两侧的走廊,对议案表示赞同的议员从议长席右侧的门走出去,反对者则从议长席左侧的门走出去,门旁有双方各自推选的书记员依次进行统计,最终以统计的议员数量多少来确定议案是否通过。分门表决的方式虽然比较精确,但所耗费的时间较多,比呼声表决方式缺乏效率性。

二、英国平民院立法辩论的规则

经过500多年的积累,针对如何控制、引导辩论有序进行,在英国平民院全院大会的议事规则中已建立了极为详尽而严格的规定。归纳起来,英国平民院立法辩论的规则主要体现在以下几个方面。

(一) 辩题集中

发言人应围绕法案或者事先经主持人同意的主题

题进行发言,不能擅自改变发言主题或偏离主题,这是立法辩论的基本要求。在英国平民院大会上,立法辩论是根据议事规则进行的,但是为了保证辩题的集中性,议长有权排除与辩题无关的辩论,提醒发言人围绕讨论的中心而不要偏离主题,甚至可以随时打断议员的发言以制止其阻挠议事。例如根据1882年制定的议事规则,英国平民院议长可以以内容“一再离题,或一再重复他本人或其他议员在辩论时提出的论据”为理由制止议员发言。现代英国平民院常采用“一时议一事”和“一事不再议”原则来保证立法辩论的辩题集中性。前者是指在一个问题未经讨论表决之前不得提出第二个问题;后者是指已经决议通过或否决确定的议案不可在同一会期中再行提出审议。

(二) 发言限制

英国平民院全院大会辩论中存在有关发言限制的规则,主要包括:(1)发言须获主席准许,主席决定议员的发言顺序,同一段时间内只准许一名议员发言,在其发言完毕之后,其他要求发言的议员站立请求并经主席准许后才可发言;(2)后座议员一律就地站立发言;(3)发言议员可以事先写好情况要点、统计数字等,但绝对不允许照发言稿念;(4)发言中涉及其他议员时,不得直呼其名,而应称其为“代表XX选区的尊贵议员”; (5)在同一场辩论中,议员一人只准许发言一次,时间限定在10分钟之内;(6)按照惯例,每场辩论结束,辩论双方要各出一名代表作总结发言^[8]。除此之外,关于立法辩论所使用的语言也是有规定的,只能使用英语这一官方语言,并不配备同声翻译。

(三) 言论免责

言论免责是指议员在各种会议上享有发言和表决不受法律追究的权利。言论免责是议员的一项基本权利,肇始于英国,并广泛适用于立法辩论过程。在14世纪至16世纪期间,英国平民院议员常因其在议院内所提的议案和发表的言论而被侵犯国王权利为由遭受控诉。资产阶级革命胜利后,英国于1688年颁布了《英国民权法》,其中就规定:“关于在议会内演说及辩论之自由或议会内各项程序,在议会以外,不受任何法院或其他机关之弹劾或质问。”当然,言论免责的效果仅限于议院外不受追究,并不免除其议院内的责任,如议员发表的言论违反了议事规则的内容,则要遭受惩戒处分。因此,言论免责并不是绝对的、不受任何限制的权利。但是言论免责规则的确立,使得议员在进行立法辩论时抛开了

后顾之忧,发表了对议案的真实想法,有力地促进了立法的民主化和科学化进程。

(四) 终止辩论

为了应对议员利用议事规则推迟辩论或表决的行为,防止议员发言人数太多或发言时间太长,英国平民院从1881年起就采取了一系列方法及时终止辩论,以保障议程的顺利进行,如1881年的《紧急议案法》、1882年的《半数表决通过法》、1887年的《断头台法》、1888年的《100票法》、1893年的《分段中止辩论法》。1919年的《选辩法》(或称《袋鼠法》)^[8]。目前,当英国议会就某项议案的辩论进行到一定程度后,任何一位议员都可以提出结束辩论立即表决的动议。议长如果接受这一动议,这个议案就不能再提出修正也不能继续辩论,而应立即进行表决;议长若是不接受,则辩论继续进行。

三、英国平民院立法辩论制度的评价

英国平民院一向被人称为“舆论国会”,或“讲话场地”。实际上,立法辩论是议员彰显代表身份和社会效能的重要方式,将维护议员的政治功能和反映、整合社会不同利益两大目标有效统一起来^[9]。但是我们也必须看到英国的立法辩论制度仍然存在一些有待完善的地方:如英国平民院的立法辩论对行政权力扩张倾向的抵制经常是无力的,政府对每一项法案均可提出具有很大灵活性的“限时动议”。平民院一项法案的审议启动之前、审议的任何一个阶段,包括辩论阶段,政府方面皆可以提出一项限时动议,以为该法案顺利通过平民院各阶段的审议保驾护航;在英国,“每年仅平民院一院就消耗1500多个小时来辩论”^[10],而平民院每年开会170天,现有议员大约650人,而平民院大会每天又以大量的时间进行非立法性辩论。因此,真正花在立法辩论上的时间寥寥无几,辩论的充分性难以得到真正保障;立法辩论使得立法程序变得较为烦琐,减缓了立法进程,影响了立法效率;议长虽拥有较大的权力,但缺乏相应的制约机制,其中立性和公正性常常令人质疑。但是,总体而言,英国平民院的立法辩论在制度设计上有一系列优良品质,而这些优良品质也是中国建立立法辩论制度之时可以加以吸收和借鉴的。

(一) 辩论主体既体现了平等性,又突出了对抗性

辩论主体的平等性主要体现在以下几个方面:

第一,机会均等。在立法辩论中,不论是提案人还是反对者,都有发表其意见的平等机会。只要不违反辩论规则,双方的立场和观点都能得以表达。第二,权利平等。在双方其他议员辩论阶段,发言权的取得,会议主持人把议案交付讨论后,首先起立要求认可者取得发言权;当2个以上议员同时要求认可者,则先起立者先获得发言权。第三,身份平等。虽然,英国下议院议员的成员比较复杂,但在立法辩论中,并未因身份的不同而存在不同的待遇。同时,英国平民院立法辩论表现出较强的对抗性:第一,主题明确。辩论双方必须围绕某一辩题进行辩论,这一辩题表决后才能进行下一个辩题的辩论。第二,态度分明。在每场辩论中,发言的议员要么说明其赞成辩题的意见,要么表明其反对辩题的态度,不能模棱两可,全体议员也不能只有一派意见。第三,群体对立。立法辩论时,事先必须要将辩论的主体划分成正反双方,并确定首席发言人。

(二) 辩论过程既保障了自由,又维护了秩序

按照英国自然公正的传统理念,每个议员及有权出席会议的人员,通常都有对法案进行辩论的自由,而辩论又是立法机构集思广益对议案作出全面判断的最佳途径。议员的辩论对事不对人,面对主持人发言,就议案的性质和后果可充分发表意见,只要不对提案人和其他发言者的动机、性格或人格作出直接、间接或暗示性的攻击,辩论都是允许的。尽管议员们可能代表了不同利益需求的选民,但在辩论中并不是唯选民利益是从,他们必须有自己独立的理性思考,表达自己真实的想法。英国平民院立法辩论过程在体现了自由性的同时,也关注了会场秩序的维护。如果议员不遵守秩序或出现无礼貌的行为,议长可以中止其发言,必要时可将其逐出会场;同一时间内只允许一位议员发言,如果一些议员不经议长准许而同时起立发言,造成混乱,主席就会厉声警告:“秩序!秩序!”,拒不接受这一警告而继续擅自发言的议员将会受到议长指名。因此,在辩论的时候各党议员运用辩论技巧唇枪舌剑,互不相让,但同时都会保持彬彬有礼,一般不会出现人身攻击之类的现象。

(三) 辩论规则既有法定性,又有习惯性

英国平民院的辩论规则对议员发言的时间、发言的态度、发言的内容,甚至聆听其他议员发言的行

为等都有详细规定。比如,议员发言时,“为保持辩论的精神,议员不可朗读事先准备好的讲稿,但可参看笔记发言;议员发言须就地起立,无遮掩;……不可走动发言”。在发言内容上,“议员若离开主题,议长得提醒之”。就聆听其他议员发言的行为而言,“未发言的议员在辩论进行中应坐在座位上,或有礼节地出入场;不得随意徘徊;不准读书、阅报,或阅读信件;须保持肃静,不得发出嘘声或干扰他人发言”。另外,要依“公平的规范”分配辩论时间,“对于过于冗长的发言,经过半数议员的同意,得通过停止辩论的动议”^[11]。在发言所使用的语言上,也规定了只能使用英语这一官方语言。辩论应该根据议事规则进行,但是有时取决于议长的态度,因为议长可以在辩论阶段延长或缩短辩论的时间。如为了使辩论能够顺利进行,议长通常都有权提醒发言人要围绕讨论的中心,不要离开主题,但发言究竟是否偏离了主题,很难有公认的客观标准,这时辩论规则就融合了一些习惯。至于何种情形是离题,只能由议长根据自己的习惯来进行判断。

(四) 辩论程序既体现了公开性,又体现了公正性

立法辩论是不同意见相互交锋的过程,应当以社会外界看得见的方式进行。英国平民院立法辩论的公开性主要体现在3个方面:第一,实行电视转播。1976年英国两院联席委员会便通过了允许英国广播公司和独立广播电台转播平民院议事情况,包括立法辩论的决议。1989年以后,英国广播公司和独立广播电台依据平民院实验电视转播准则,开始在新闻节目之外,利用每天下午的时间段对国会辩论进行现场转播。第二,允许民众旁听。民众如想进一步获得进入参观议事厅旁听,则需在旁听席入口处登记签名,警卫按座位空位情形允许适当人数进入二楼旁听席,所有旁听者在二楼门口须再接受安全检查,并存放照相机,然后依次进入旁听席听取辩论^[12]。第三,出版刊物。从1909年开始,英国议会开始编制官方的《议会辩论录》,议会两院每天的辩论或讨论发言都刊载于辩论录上,进行公开发表。在程序公正性方面,尤以立法辩论的表决最为明显。如在进行分门表决时,设置专门的监票人和记录员,同时规定从表决铃声响起之时起,议员必须于8分钟内赶到投票走廊,8分钟之后尚未进入投票走廊的议员不得进入,并失去投票权。此外,在辩论过程中也考虑到对少数党议员权力的保护,众议院给多数党和少数党分配相同的全院辩论时间,少

数党议员还有提出再议动议的权力。

四、结 语

与西方发达国家立法辩论制度相比,中国的人民代表大会及其常务委员会在审议法律议案时往往缺乏辩论程序,其主要原因在于立法辩论在中国没有明确的法律依据。中国《立法法》(草案稿)(1999年10月18日)曾经规定在联组会议或全体会议上,对法律草案中的主要问题可以进行“讨论和辩论”。生效的《立法法》中缺失了立法辩论制度的规定。这当然也与中国缺乏辩论的传统有关。通过对英国平民院立法辩论制度的详细考察,梳理立法辩论制度的一般程序和基本规则并加以评析,有利于中国建立立法辩论制度。随着中国立法民主化和科学化进程的日益推进,立法辩论制度的建立和完善势必需要理论上的寻觅和实践中的探索,借鉴他国经验,抛出“引玉之砖”,以期引起全国法学界对这一问题更为全面和深刻的关注。

参考文献:

[1] 科恩. 论民主[M]. 聂崇信,朱秀贤,译. 北京:商务印

书馆,1988.

[2] 罗伯特·阿列克西. 法律论证理论[M]. 舒国滢,译. 北京:中国法制出版社,2002.

[3] 崔卓兰,于立深,孙 波,等. 地方立法实证研究[M]. 北京:知识产权出版社,2007.

[4] Griffith J A G, John A G. Parliament: functions, practices and procedures[M]. London: Sweet & Maxwell, 1989.

[5] 周光权. 有充分辩论,才能立出良法[N]. 南方周末, 2009-03-26(31).

[6] 孙承谷. 立法权与立法程序[M]. 北京:人民出版社,1983.

[7] 蔡定剑,杜钢建. 国外议会及其立法程序[M]. 北京: 中国检察出版社,2002.

[8] 吴大英,任允正,李 林. 比较立法制度[M]. 北京:群众出版社,1992.

[9] 张基奎. 立法辩论制度研究[D]. 苏州:苏州大学,2006.

[10] 蒋劲松. 议会之母[M]. 北京:中国民主法制出版社,1998.

[11] 朱志宏. 立法论[M]. 台北:三民书局,1995.

[12] 罗传贤. 立法程序与技术[M]. 台北:五南图书出版公司,1996.

Review on the legislative debate system in the House of Commons in the UK

LI Dian-biao^{1,2}

- (1. School of Law, Daqing Normal University, Daqing 163712, Heilongjiang, China;
2. School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: To promote the democratic and scientific legislative process, and perfect related legislative system, the paper observes the procedure and rules of the legislative debate system in the House of Commons in the UK. The analysis shows that the legislative debate system in the House of Commons in the UK has some room for improvement, but in general, it still has excellent qualities in subject, process, rules and procedure of the legislative debate system. Establishing Chinese legislative debate system requires the study of advanced experience of other countries. Here, the legislative debate system in the House of Commons in the UK is the model worthy of our analysis and reference.

Key words: House of Commons in the UK; legislative debate; procedure; rule