



立法机关中的委员会¹

The National Democratic Institute for International Affairs

马志华 刘妙香² 译

目录 : (Table of Contents)

为什么要有委员会？ (Why Committees?)

委员会类型 (Types of Committees)

 常设委员会及立法审查 (Standing Committees and Review of Legislation)

 特别法案委员会 (Ad Hoc Bill Committees)

 其他形态的委员会 (Variations)

 监督委员会 (Oversight Committees)

委员会的数量及人数 (How Many Committees, How Many Members?)

委员会会议：时间安排与决定的作出 (Committee Meetings: Scheduling and Decision Making)

委员会会议：公众的参与 (Committee Meetings: Public Access)

听证会 (Committee Hearings)

委员资格及领导权 (Committee Membership and Leadership)

工作人员 (Committee Staff)

结论 (Conclusion)

附录 : (Appendix)

 表一：委员会 (Table 1: Committees)

¹ Committees in Legislatures, A Division of Labor, 英文资料是由美国民主研究所国际事务部 (National Democratic Institute for International Affairs) 提供。

² 北京大学法学院学生 (Ma Zhihua & Liu Miaoxiang are students from Peking University, P.R.China)

表二：委员会会议的出席 (Table 2: Attendance at Committee Meetings)

表三：委员会的主席及工作人员 (Table 3: Chair and Staff of Committees)

表四：委员会会议 (Table 4: Meetings of Committees)

表五：委员会在立法过程中的角色 (Table 5: Role of the Committee in the Legislative Process)

为什么要有委员会？(Why Committees?)

几乎所有民主的立法机关都依靠委员会来行使它们的职能。委员会（committees 或者 commissions）是由立法者组成的小组。这些立法者或者临时或者长期地被委派到委员会中，对那些全体大会无法顾及的问题进行更为仔细的考虑。

一 委员会使立法机关得以同时行使多项重要职能。这些职能在没有委员会的情况下根本不可能得以进行。其中包括：详细审查立法提案；监督行政机关活动；考察并报告政策性问题；进行特别调查。

一 委员会所遵守的程序规则逼供内不像约束全体立法机关（全体会议）的程序那样正式。委员会成员可以非正式地讨论问题，可以和委员会中代表其他党派的同事建立（个人）关系。这就创造了一种相互合作的环境，从而使得在小问题和技术性问题上可以更快地达成妥协。

一 委员会成员在其委员会管辖范围内的问题上成为权威，并得到立法机关的同事、媒体与公众的认可。于是，委员会的委员资格就成为在立法机关中确立领导地位和确保在公众视野中得以频频露面的一种途径。

一 委员会举行公开会议，允许市民和媒体旁听，从而使公民得以获悉重大的政策问题和有关提案的含义，并对民主程序有所了解。公开的会议可以使委员会获得公众的理解并为立法机关随后的决定赢得支持。

一 委员会召开公开听证会，为学术界、商业界和非政府的专家提供了发表意见的机会。听证会有两种类型：审查行政机关对已颁布法律的执行情况的听证会（即监督）和讨论并审查立法草案的听证会。在两种听证会中，外界的专家均为委员会的审议提供了有价值的信息和指导。他们还可以为委员会的提案和决定提供重要的权威性支持。

大多数的国家立法机关都有委员会；委员会的类型、职责和重要性各不相同。前美国众议院议员詹姆斯·山农曾于 1995 年在一个关于立法机关委员会作用的会议上谈到：世界上有一种越来越依靠委员会来行使国会职能的趋势，形成这一趋势最主要的原因是为了提高效率。因为对一个现代国会的要求非常之多，让全体国会成员考虑每一个必要的细节问题是不可能的。¹

美国国会在各国国会中是一个极端。其常设（永久）委员会行使着极为重要的职能：审查代表总统提出的或者某个议员提出的立法提案并监督行政机关的活动，无论是以总统还是以议员个人的名义提出。而英国的国会则是另一个极端。其特别（临时）委员会仅仅对立法草案进行一个粗略的审查，其永久委员的监督职能也非常有限。大多数立法机关居于二者之间，如德国和瑞典。在这些立法机关中永久性委员会在立法过程中十分活跃，但它们并不像美国的国会委

员会那样举足轻重。（附录包括五个表格，其都是在 1995 年搜集的数据基础上列出关于特别委员会功能及其规则的表格）

用什么来解释委员会在不同立法机关中的各式各样的角色呢？浪费后果中、委员会的重要性的和该机构内政党的重要性之间的关系便是一种答案。一个立法机关中政治党派的力量越强大、纪律越严格，委员会的力量就越小。此外，浪费后果本身相对于行政机关的地位，也反映在立法机关委员会的相对重要性中。那些在立法过程中起到核心作用的立法机关往往拥有更为完善和活跃的委员会；而服从于行政首脑的立法机关，无论这个行政首脑是来自议会多数党的首相还是一个单独选出的总统，常常只有比较弱小的委员会。

英国传统下的议会很少有强大的常设委员会体系。一位作者指出这种传统根植于该议会体制下立法机关的基本作用：议会通过对议案的否决、变更或者批准而对行政机关产生的影响并不象通过议会审查和辩论的不良宣传的威慑作用所产生的影响那样大。一种反对强有力的议会外以后的论点是，这些委员会抹杀了政党之间的界限，而把权力赋予了一个“不用负责”的外以后而不是“负责任”的政府。²

一些对立法机关中委员会进行分析的作者也得出了类似的结论，即具有强大党派凝聚力的议会（如英国和加拿大的议会）在建立强有力的委员会体制问题上遇到了很多障碍。政府不想让委员会成为决策的中心或者与其竞争³。在这种体制中，行政机关负责大部分立法的起草工作。而在总统制中，行政官员是直接选举产生的，有固定的任期，而且任职并不依赖于议会多数党地位。在这种体制中，立法者自己负责法案的起草或者修改。这些实质性的法案修正案决定了法案最终的形象，有时也会促使总统的否决。然而，几乎在所有被调查的国家，委员会的程序都是一部法案获得通过的前提条件。

委员会的类型 (Types of Committees)

总的来说，委员会可以被分为两类：常设委员会和特别委员会。在大多数立法机构中，常设委员会负责法律的起草，而特别委员会则接受立法机构的指派对特定问题进行调查。特别委员会一旦完成了它们的目标便告以终止，通常它们要向全体大会或者公众提交一份报告。报告内容包括它们对事实的认定和得出的结论。两院制的立法机关还可以设立永久的或者临时的联合委员会，由两院的代表共同组成，审查一般性的和持续性的问题或者协调两院的意见。

常设委员会和立法审查 (Standing Committees and Review of Legislation)

常设委员会通常要在立法机关的整个任期内（也就是直到新一届立法机关被选出为止）工作。它们通常负责某一特定问题，并和行政机关的各部或者部门相对应。委员会的专门化程度因立法机关而异。因为可能要在同一委员会中工作相当一段时间，常设委员会的委员通常会获取相当多的有关其所在委员会管辖问题的专业知识。

美国国会由很多常设委员会组成，它们在立法过程中起到了重要的作用。美国国会的委员会被认为比其他任何西方立法机关的委员会都要强大⁴。在 1885 年，身为政治学家并在日后成为美国总统的威尔逊将国会形容为一个委员会领地的集合体，而国会政府在他眼中则是“由国会常设委员会控制的政府”⁵。

在一个草案被提交全体审议之前，美国国会中的永久性专题委员会要对提其做出主要的（和次要的）决定，这将影响到最终的法案。委员会对通过修正案和重新起草法案也有着广泛的权威，而全体议员审议的草案正是由委员会最后定稿的。虽然外以后委员完全可以对那些有争议

的问题持有不同的观点，但委员会为各位委员提供了一个可以彼此让步以协调党派纷争的机会。

在一部法案提交众议院或者参议院进行表决之前，通常必须由适当的委员会对其进行审议。全部由多数党成员担任的委员会主席控制着委员会的议程和对议案修正案的审议。他们可以通过不把某一法案提交委员会审议的方式，将其排除在议会全体表决之外。

当委员们无法就一个法案达成一致意见的时候，委员会将对法案的修正案进行表决；这种投票往往反映党派之间的界限。在对一个法案进行审议、修正和表决通过之后，委员会提交一份报告来解释其对法案的意见和修正案。这些报告也包括一个部分用来描述或者阐明委员会中持反对意见的委员们（即不同意委员会多数派建议的委员）的观点。通常，委员会的工作成果不是一份原始的草案，而是由全体议员审议过的法案文本。委员会主席和少数党最高级别的委员会委员（也就是人们说的“最高级少数派成员”）通常带领大家就委员会报告的法案进行全体议员辩论，并且往往在法案中的具体问题上或者就整个法案本身持截然相反的意见。

特别法案委员会 (Ad Hoc Bill Committees)

一些立法机关设立特别委员会来审查法案草案。这些特别委员会为审议法案而召集，然后便解散；因此，特别委员会的委员并不一定能对其所审查的议案中的主要议题形成经验或者知识。

英国议会依靠特别委员会审查立法草案。在议会和以英国议会体制为模式建立的立法机关中（如加拿大、印度而后爱尔兰议会），在全体议员就法案的一般原则进行辩论时，有一个在全体会议上对法案进行的“二读”程序。在这一辩论后，议院通过表决将法案送至委员会审议。特别法案委员会不能对法案作出与原则相抵触的改变。不仅如此，委员会往往采纳由政府部长提出的修正案。这些修正案通常都是技术性的：“在实践中，他们修正和影响措施内容的能力是有限的……结果就是法案通常经过委员会审议后仍然是完好无损的出现在大家面前。”⁶

英国的法案委员会“很少有机会对额外的条款进行讨论并表决”，因为党派的构成和议会党派力量”是成比例的，并且党派内部对某一个法案是否应予支持的纪律要求是由提出这一法案的部门施加的⁷。组织特别议会委员会是为了反映英国上下两院中对抗的和党派主导的性质，且委员会辩论中党派的界限也通常泾渭分明。法案委员会在英国议会中的地位并不象它们在美国国会中那样重要。在美国国会中，委员会的领导人主持全体议员的辩论。在英国议会中，“议会辩论是由部长和其坐在对面前排的（少数派）发言人主持的。”⁸

英国议会特别法案委员会相比之下的弱小很大程度上是议会体制的结果，在这个体制中，立法机关中多数党的领袖同时也是政府内阁的成员。这些内阁部长在委员会和全体会议上控制着立法程序。于是，内阁对议会的控制非常显著，而委员会在立法程序中的作用则十分有限。

其他形态的委员会 (Variations)

法国的国民大会曾被形容为兼具美国众议院和英国下议院的特点于一身。法国国民大会中设有具有专门管辖权的常设委员会。⁹然而，国民大会委员会在决策方面的权力有限；它们不能改变政府立法的意图而只能对政府的法案作一些技术性的修改。由于委员会必须在三个月内向全体大会做出报告，它们不能阻止法案提交国民大会表决。委员会同样没有足够的时间完整地考察政府的提案。在1958年宪法颁布之前，国民议会由20个委员会组成这些委员会都是在为政府的行为设置“有力障碍”的基础上设立的。“1958年宪法[第五共和国]试图急剧减弱委员会的权力，使它们不再具有权力完全控制立法过程，而只能在总体和各种条款(various clauses)采

纳法案的前提下向大会提出意见”。¹⁰今天，国民议会中的常设委员会被减少到6个，其权威性也比较小，人们对它们的描述是“比立法的传送带好不了多少”。¹¹

德国的委员会在立法过程中要比法国（英国）的委员会重要，这一点上它们更像是美国国会中的委员会。在德国联邦议会中，委员会不能否决法案，而且就人们的了解，它们也没有积极的动用调查而后信息收集的权力；然而，她们承担着议会工作中最主要的责任，行使修正立法的权力，并像一个“负责任的政府的批评者”¹²那样履行职责。“对于联邦议会来说，委员会是不可缺少的重负荷机器，大量的工作都要经过它的处理。”¹³

在加拿大下议院中，一个综合常设专门委员会体制与政府各部平行存在。1968年，委员会体制经历了重大的改革；委员会委员席位减少到不能超过20席；委员会被批准长期工作，并不因为议会会期结束而受影响而且，群英会可以将实质性的责任委托给附属委员会。¹⁴除此之外，改革大部分政府法案在二读程序之后应自动提交给委员会，改革还授予委员会（根据议会的指令）对政策性问题进行调查的权力。¹⁵尽管加拿大的委员会体制对于一个议会模式来说很有代表性，但比起委员会正式职责(formal duties)所应具有的权利，加拿大的委员会还是弱小得多。¹⁶

尽管有这一系列的改革，委员会在加拿大众议院中仍然起不了什么作用；它们在详细审查政府法案或监督政府政策方面无足轻重。委员会之所以如此弱小的一个原因在于委员会主席的选举过程：政府通过议会领导人从多数党中选出委员会主席。¹⁷这样，委员会主席并不愿意进行调查或者认为政府应该承担责任。相反，委员会的主席席位逐渐成为了“政府后坐议员

(backbencher)得到提升的试验场和增补席。”¹⁸总之，委员会主席的声望并不高，这便使他们的任期非常短；委员会主席任职几乎没有超过两年的。而委员会的低出勤率和委员会委员的频繁更换更加弱化了委员会的力量。¹⁹

匈牙利的国民议会是一院制的，它有12个常设委员会。这些委员会广泛反映了政府的结构并且成了立法过程中的重要组成部分。尽管委员会被要求对提交它们的法案做出决定，它们自己也主动提出一些立法并提交关于修正案的动议。国民议会委员会可以要求政府官员和公民个人作证和提供被请求出示的文件。在九十年代初，国民议会的议员曾几次试图通过设立新的委员会来扩展委员会的规模；尽管这些努力没有获得成功，但它向人们表明“议员们认为[委员会]是一种影响力的来源，它同时也是议员们公开的集中讨论某一具体问题的途径。”²⁰

在泰国，一个立法草案在被全体会议审议之前不必交由某个委员会审查。如果国民议会确实设立了特别委员会对立法草案进行审查，则委员会应在一段特定的时间内对草案进行审查并提出一份报告。泰国的委员会不同寻常的一点是，其成员既包括议会议员，也包括外部的专家。

在约旦，国王和内阁在提出和决定立法议程上起着关键的作用，而代表大会(Representative Assembly)中4个永久和8个特别委员会的作用则非常次要。法案由行政机关起草并在全体会议审议之前提交委员会研究。相关的内阁部长向委员会解释提案。委员会委员可以就提案进行进一步的询问。尽管委员会可以不时地建议部长在草案中加入一些“友好的”修正案，但在部长拒绝接受的情况下，全体大会还需要三分之二多数表决才能通过这些修正案。

监督委员会 (Oversight Committees)

除了审查和报告法律草案之外，委员会的另一项职能是对行政机关实施法律的情况进行检查，这被称为“监督”或“议会控制”。在美国国会以及其它许多国家的议会中，通常是由对某一行政机关具有立法权的委员会来对其实施监督。例如，美国国会中的司法委员会有权审查有关

犯罪和司法事务的法律，并且对司法部的活动进行监督。但是，在英国议会中，则是由专门委员会审查立法草案，并选择相应的委员会对政府部门行使监督职能。

美国国会的委员会在监督行政机关活动的过程中扮演着重要角色。委员会监督是国会检查法律规定的执行情况和实施效果的一种方式。监督中经常包括有听证，由行政机关的官员对被监督项目的进展和有关问题进行作证。²¹委员会可要求行政官员出示证据和提交文件，但它们很少采取正式的手段，因为行政机关通常会与国会进行合作。行政机关与议会委员会的这种合作传统可以说主要是因为议会掌握着“财政大权”。国会，特别是一些经授权的委员会，必须对行政机关的一切运作经费进行授权和划拨。

在英国下院，特别委员会可能被指派去研究某一些特定问题，也可在历届会议中固定设立来解决一些持续性的重要问题。这些委员会有权对行政机关的活动进行监督，但不能对立法进行审查。1979年，下院建立了12个特别委员会，负责审查证人、搜集证据、举办公开听证和发表报告。尽管特别委员会的权力相对有限，但它们有效地促进了公众对政府政策和政府行为展开讨论。²²

前美国国会议员詹姆斯·山农曾对委员会的监督职能作出这样的评价：委员会在审查和评价内阁政府表现的过程中发挥了宝贵的作用。…委员会与政府部门之间的关系不一定是对立的。事实上它们之间更是一种互相交流政策和行政信息的机制，…是一种相辅相成的关系。²³

委员会亦具有调查的职能，有时这是作为其本身监督职责的一部分，有时则是由于立法机关专门成立一个特别委员会对某一争议进行调查。但是山农强调，这两种职能必须保持相互分离。²⁴这些特别委员通常在它们的工作结束时发表一个报告，报告它们的发现和结论，之后便被解散。

委员会的数量及其人数 (How Many Committees, How Many Members?)

大多数立法机关都有一些永久性委员会，有些宪法还要求立法机关设立专门委员会。多数宪法都授权立法机关组织委员会，或根据立法机关程序规则增设委员会。

立法机关委员会的数量也各不同。尽管一般来说立法机关人数越多委员会的数量也越多，但也有些规模较大的立法机关只有相对较少的委员会。美国国家民主研究所曾对11个立法机关的人数和委员会数量进行比较，其人数从120人到662人不等，委员会的数量从6个到38个不等。

立法机关的人数与永久性委员会

议会名称	人数	永久性委员会
德国联邦议院	662	24
法国国家大会	577	6
印度人民议会	545	18
日本国会	511	20
美国众议院	435	19
泰国议会	360	15
罗马尼亚代表大会	341	14
加拿大下院	295	20
阿根廷众议院	254	38
葡萄牙国家大会	230	12

尽管越大的立法机关趋向于拥有越多的委员会，但这种趋势也有例外，如相对较小的阿根廷众议院（254人）有38个委员会，而法国国家大会（557人）仅有6个委员会。

一个委员会的规模会影响其专业性发展和有效运作的的能力。例如，法国国家大会的6个委员会（从72人到140人不等），“由于人数众多、规模过大，难以形成真正的专长”²⁵。1994年，一个对30个立法机关的国防委员会进行的研究显示，“经论证，委员会的规模对其效率至关重要”，且“人数在13至25人之间的委员会大多工作富有效率。”通过对已经和正在建立的民主立法机关的调查，研究者认为：人数较少的委员会从理论上说更容易在报告和调查的过程中取得共识，并作出一致的决定。而在委员会寻求影响决策的过程中，意见一致是非常重要的。人数较多的委员会则常常在达成一致的过程中遇到问题。大的委员会经常会反复出现分歧和争论。²⁶

1995年7月的一份报告，“巩固纳米比亚议会民主”，也反映了这样的结论：委员会越小越好。该报告的作者，纳米比亚议会的一个工作组，建议将委员会的人数减少至6到9人，因为“规模小、参与性强的委员会更有效率”。²⁷

立法机关通常要求每个代表至少参加一个委员会，有些立法机关还限制了每名代表可以参加的委员会的数量。在被调查的20个立法机关中，有10个限制了其成员可参加的委员会的数量（1至3个委员会不等，这取决于各立法机关）。有9个被调查国家的立法机关（阿根廷、加拿大、德国、匈牙利、印度、爱尔兰、日本、纳米比亚和英国）没能对代表可同时拥有的多个委员会资格进行限制。

尽管委员会具有很多重要职能，但数量并不是越多越好。专家研究了美国的委员会体制后认为，美国国会中委员会及其下设的附属委员会数量太多，以致无法有效地运作。（在1993年，众议院有22个常设委员会和118个附属委员会；参议院有17个常设委员会和86个附属委员会。）1993年美国国会组织联合委员会发表的报告认为，其已经50年的委员会体制亟待改革：现有体制过于混乱。太多的委员会在争夺得到议会发言权和议员的时间。委员会的管辖范围亦不合理，有的范围过宽，有的范围过窄。很多议案被提交到多个委员会，经常会发生激烈的斗争。²⁸

在该报告提出的29项改革建议中，有4项被国会高层工作人员认为对于控制委员会体制最为重要。这4项重要的建议是：减少委员会管辖权上的重叠；限制每名众议员最多只能参加2个常设委员会以及每个常设委员会的2个下设附属委员会；减少附属委员会的数量；限制每名参议员最多只能参加6个常设委员会和附属委员会。²⁹

委员会会议：时间的安排与决定的做出 (Committee Meetings: Scheduling and Decision Making)

委员会会议召开的频度和会议召集的时间因体制而异。在一些立法机关中，委员会只能在没有安排全体大会辩论的日子里（也就是立法机关自己没有开会的时候）开会。在阿根廷参议院、保加利亚国民大会、印度国家委员会、日本议会、罗马尼亚代表大会和泰国参议院中，这或是一项规则，或是一则惯例。

在其他一些国家，委员会会议的召开与全体大会是否正在进行并无关系。这一规则更为自由灵活。实行这一规则的有英国上议院、加拿大下议院、法国参议院、爱尔兰参议院、纳米比亚国

民议会、葡萄牙国民议会、罗马尼亚参议院和美国国会参众两院。在这些立法机关中，委员会会有短时间的休会，以便为在委员会会议期间召开的全体大会提供表决的时间。

委员会做出的决定通常是在法定（具体人数由议事规则确定）人数出席的情况下由多数投票做出的。在很多的立法机关中，委员会一级的投票不像全体大会那样正式，而是举手表决便可以。一些委员会允许代理投票：一个预期届时无法到场的委员会委员可以安排同事代其投票。1995年美国众议院规则修改中取消了众议院委员会中的代理表决。

委员会会议：公众的参与 (Committee Meetings: Public Access)

委员会必须时遵守每一个议会的程序规则（固定的会议规则）和每一个委员会的议事规则。在某些情况下，一国宪法中便包括了与立法机关委员会的设立和/或运作相关的条款。

委员会会议是否应该向公众开放的问题必须遵守一国的宪法或者其立法机关的程序规则。一些宪法规定立法机关委员会的会议应向公众开放，也就是说公民和媒体可以列席旁听。在另外一些国家，尽管宪法没有要求，根据立法机关的程序规则或某一委员会的程序规则，委员会会议也向公众开放。委员会会议通常向公众开放的国家有阿根廷、哥斯达黎加、匈牙利和美国。包括德国、印度、纳米比亚和塞内加尔在内的一些立法机关则通常（依规则或惯例）不开放它们的委员会会议。甚至在委员会会议一般向公众开放的立法机关中，也有规定允许委员会会议在必要的时候不公开进行，如为保护公民的个人隐私或国家安全的时候。

公开进行的委员会会议可以使公民（或直接或通过新闻纪录）密切关注那些对于涉及公共利益的问题所进行的辩论，可以使他们知道某个委员会委员在这个问题上的言论和委员们如何对未决的立法进行表决。但这也有不利的方面，即公众和媒体对公开会议的密切监视可能会使委员会委员无法像在非公开会议中那样畅所欲言或较容易的达成妥协。根据1986年一份对82个全国性立法机关的调查：49个一直或经常召开秘密会议，12个既召开公开会议也召开秘密会议，21个一直或经常召开公开会议。³⁰很多立法机关委员会允许公众获取委员会会议或听证会纪录（即书面会议摘要或笔录）；这些记录常常会公开发行。

马拉维议院议员 J.P.Kubwalo 把委员会形容为公民参与立法程序的“切入点”。他特别强调了广泛宣传公开的委员会会议的重要性：在一个民主制度中，委员会召开公开的会议是很受欢迎的做法。因此，通过广播、报纸和海报来宣传这些会议是必要的。张贴和散发列明会议详细议程的通知必须适时，至少应在会议开始前的一到两周。³¹

委员会听证会 (Committee Hearings)

除了召集日常工作会议，一些立法机关中的委员会还通过召集公开的听证会来收集关于待决立法或关于有争议的政策问题的信息，或在其权限之内对政府的活动进行监督。

公开的听证会有几种功能。它们是立法机关收集专门知识和社会各阶层不同意见的途径。在公开的听证会上，委员会委员可以广泛听取各种意见，包括：行政机关官员的意见；独立的法律或学术专家的意见；商业利益的代表、工会代表和非政府组织代表的意见和那些会受到被讨论问题影响的公民个人的意见。尽管一些立法机关赋予其委员会（公开和/或秘密地）强制个人出席或作证的权力，这种权力很少被动用，因为可能成为证人的人通常相信在听证会上作证对他们自己的利益有利并因此无须被强制便会出席作证。

听证会同时也为各种意见的交流提供了论坛。委员会委员询问证人的立场和主张并使他们参加到从一般性问题到具体问题的各种讨论中来。委员会听证会同时使公民对立法机关的活动加以警惕，并就当时的社会问题对公民进行教育。而最终，公开发行的听证会笔录将提供一份关于辩论和提供给委员会相关信息的永久纪录。

尽管美国国会以召开公开听证会的传统闻名于世，其他的立法机关也正在意识到这一机制对于获取信息、促进公众辩论和吸引公众注意力是何等的有帮助。在新近建立的民主立法机关中，立法者必须积极帮助建立一种可以使公众参与立法的机制。正像 Kubwalo 所强调的：必须倾听外界的意见，只有这样，法案的利弊和法案对国家或某一特定人群可能产生怎样的影响的问题，才能在它被通过以前被委员会和议会加以讨论和考虑……委员会必须形成与社会组织、政府部长和那些拥有专门技术知识的人保持接触地习惯……[此外]我们需要通过公民教育（civic education）和公开听证会的方法使人们对听证权有更多认识。³²

委员会的委员资格和领导权 (Committee Membership and Leadership)

委员会中党派的构成情况通常反映了整个立法机关中不同政党的力量对比。例如，德国的联邦议会委员会就是按照这种分配原则组成的。它的委员会尽可能精确的与议会集团的力量相对应；多数党（或政党联盟）控制着所有的联邦议会委员会。在保加利亚、加拿大、法国、德国、匈牙利、英国和美国，这一规则——即议会委员会的组成应该与政党所获得选举支持程度相对应——同样约束着委员会在立法机关中的分派。

两种选择中的任何一种通常都将决定小党在委员会中的席位的分配。在法国，小一些的政党无法在委员会中拥有自己的代表：只有在国民议会中拥有至少 20 个席位的政党才能在委员会中获得一席之地。在葡萄牙，尽管代表通常只能在不超过两个委员会中任职，但是小的政党集团被允许在最多三个委员会中指派一名自己的代表。在萨尔瓦多，小政党在每一个委员会中都有一个席位；如果一个政党只有一名议员，则这名议员将在所有委员会中任职。

立法机关之中有不同的党派，如何决定不同政党之间在委员会领导权上的分配，各个体制并不相同。在美国国会中，所有委员会的主席职位都是由多数党党员担任的。在德国联邦议会，委员会的主席职位是按每个政党拥有的议席的比例进行分配的。在葡萄牙，和德国一样，委员会的组成必须反映方议会中各个政党的席位比例，尽管各委员会并不都由多数党担任主席。然而，在英国议会中，除了公共会计委员会（Public Accounts Committee）以外，所有的委员会的主席都是由多数党的党员担任的。

委员会工作人员 (Committee Staff)

不同的立法机关在委员会工作人员（又被称作顾问或“专家”）的安排上迥然不同。有些立法机关没有专业的委员会工作人员；其他立法机关则有很多合格的委员会工作人员，他们要承担实质性的责任。委员会工作人员的数量和质量往往可以反映委员会体制在立法机构中的相对重要性。举例来说，在那些委员会具有核心重要性的地方（如美国的国会），委员会中就会充满拥有实质专门知识和权威的合格的专业人员。而另一方面，在那些委员会不那么重要的立法机关中，工作人员就少得多，而且可想而知他们主要从事行政工作。

根据美国法律的授权，美国众议院中的 19 个常设委员会均可以雇用 18 名专职工作助理和 12 名文书助手。³³ 众议院少数党控制着超过三分之一的专职或文书工作人员。³⁴（在参议院中，委员会工作人员是根据每个委员会中少数党委员的数量按比例分配给少数党的）³⁵。众议院规则允许每个附属委员会主度和最高少数党委员任命最少一名委员会工作人员；可以雇用额外的

附属委员会工作人员，但这些工作人员必须从被保证向全体委员会提供的工作人员分配中扣除。³⁶除了“常规”的委员会工作人员以外，委员还可以任命私人助理——即“准”工作人员——为委员会的事务工作，委员会可以因为这些“调查”或“临时”工作人员获得额外的资助，且三个最重要的委员会还可以享有为补充的工作人员提供的津贴。³⁷

美国国会委员会中有很多专家型的工作人员，他们一般承担着较为广泛的责任并且具有重要影响：大多数为委员会工作的专职工作人员都受过良好的教育（大多数都持有大学本科以上的学历）并且可以将专门的或政策方面的专门技能运用到他们的工作中来。在少数情况下，在某些领域，他们是政府中或政府以外最具专门知识的政策专家。除了诸如安排会议和听证会及处理与立法有关的文件以外，委员会的工作人员还要对调查做出议程安排上的决定，代表委员会和委员会主席进行谈判，并在委员会内、全体议员会议上和会议中建立政治联盟。工作助手高素质的协助工作可以使委员会或附属委员会的主席在立法的政治活动中较其他的竞争者拥有实质性的优势。³⁸

委员会工作人员还有一种重要的作用，就是帮助国会“与行政机构的专家们一争高下并仔细审查特殊利益集团提出的主张”³⁹。然而，一些观察家认为，委员会工作人员“在替他们的老板谈判和就立法中的细节问题做出数不清的决定的时候拥有的权力过大了”。⁴⁰

相反的，委员会工作人员的人数在加拿大要少得多且工作范围也极为有限。加拿大众议院为每一个委员会提供一名职员，他的职责仅限于组织会议，传唤证人，做出旅行安排和处理必要的书面资料。⁴¹加拿大的委员会工作人员可以偶尔帮助准备委员会报告并就委员会程序方面的问题提出建议。不像美国同行，加拿大的委员工作人员一般不会积极主动的参与调查、评估证据或起草委员会报告。⁴²然而，委员会被允许雇佣临时的专业助理（即顾问）来处理具体的事项。由研究人员与议会图书馆和政治党派提供的服务也为委员会的工作补充了新的内容。⁴³加拿大的议会议员断言委员会的工作人员不够称职；委员会的证人抱怨听证会完全是浪费时间并把大部分责任归咎到了委员会的工作人员头上。⁴⁴一位加拿大议会专家得出的结论是：委员会工作人员的任用仍然停留在一个被简化的水平上，因为“它是政府进行控制的方法之一，尽管它是无形的，但它有力地限制了议会调查政策提案和使政府承担责任的能力。”⁴⁵委员会人士任用方面不能令人满意的现状不仅是一个原因，而且是委员会在加拿大众议院中相对缺乏影响力的反映。

一份在 1993 年对阿根廷、玻利维亚、巴西、智利和洪都拉斯立法机关做出的研究表明，这五个拉美国家体系中的委员会均缺乏具备专门技能的工作人员：“大多数委员会都只有一名受雇于秘书处的无党派专职工作人员，并有一名由专家小组（panel）中每一个政党集团指定的工作人员做补充。”⁴⁶

举例来说，在阿根廷国会中，当一名秘书处工作人员被安排到委员会中时，便会有受议院或委员会党派领导控制的由党派雇用的工作人员做补充。⁴⁷“（有党派或无党派的）委员会工作人员的人数很少超过六个。”⁴⁸此外，尽管阿根廷国会议员有相对较多的国会工作人员（在 1983 年，每名代表可以有 23 名雇员，每名参议员则可有 98 名雇员）但这些工作人员都“准备的充分并且没有充足的经济资助”就行政机关提出的法案提案来进行研究。⁴⁹

没有充分适当的工作人员配置的不只是委员会。例如，在萨尔瓦多和墨西哥，立法者本身就缺少专业的助理而只有一些秘书。如果他们想搞一些立法方面的研究或其他分析，他们就须自己亲自去做。这种不足解释了为什么墨西哥参议院中的委员会和代表大会委员会——这些委员会都是按照美国国会委员会的体制建立和组织的——“不具有可与美国委员会相比较的权力”。⁵⁰在墨西哥，大多数众议员（deputy）和参议员只有几名雇员，而且通常是秘书。因此，墨西

哥立法者在信息、法案说明和政策建议方面要依靠行政机关而不是他们自己的或是独立的来源。⁵¹

与此相似，在萨尔瓦多“除了秘书工作外，事实上所有的研究工作都是由立法者自己完成的，而他们其中的许多人还同时兼有其他的工作。”⁵²一些拉丁美洲国家的立法机关，例如玻利维亚和巴西，实际上借用了许多行政人员充实自己的议会或者立法机关。尽管这些安排加强了对委员会的协助，但这事实上却在损害着立法机关工作的独立性。⁵³

其他新近发展起来的民主立法机关，如罗马尼亚议会，在委员会一级也面临着类似的专业工作人员短缺问题。在1994年夏天，据报告大多数国民议会和参议院（Senate）中的永久性委员会只有四名工作人员，这四个人里通常包括一名政策专家和其他三名从事文书工作或行使行政职能的工作人员。⁵⁴

最后，在新建立的全国的南非议会中，协助委员会工作的工作员数量正在逐步增加，在1995年，工作人员数量从以前的25人翻了一倍还多，达到约60人。议会中的“委员会部门”在行政和程序职能上协助议会主席和所有议会委员会工作并且做到了不偏不倚。⁵⁵只有在议会增加委员会工作人员数量的时候，工作人员才会被指派到某一具体委员会去工作。而以前，一名工作人员（或职员）要为一个以上的委员会提供服务，甚至有时要为四个委员会工作。委员会部门对规范职员各项工作的规定进行监督，包括职员出席委员会会议、发布信息、与政府部门保持联络、提供程序方面的建议、协助证人和新闻媒体、帮助起草动议和报告、为委员会会议计时并执行其他行政职能。受雇于委员会的工作人员都是专职的，其中很多都在大学中读过法律。此外，就委员会会议的组织问题和委员会会议开会时和开会后工作人员的责任表现问题，委员会部门还会向它的工作人员提供详细的指导。

结论 (Conclusion)

立法机关中的委员会的职能非常广泛，并为立法机关提供潜在的更高的效率和专门知识。委员会允许立法机关仔细审阅立法草案并监督政府的工作计划，它还可以为公众提供参与立法过程的机会。尽管每个立法机关中委员会的数量、类型、大小和职能差异很大，但委员会的确是一个有效的立法机关中越来越重要的组织部分。立法机关的委员会——特别是在那些新出现的民主制度中——使立法机关得以更积极地投入到一个国家的治理工作中去。

附录 : (Appendix)

表 1: 委员会³ (Table 1: Committees)

国家与议会	永久委员会数量	委员会成员的任命	对多重成员资格的限制
阿根廷参议院	41	参众两院的委员会委员资格均授予总统，	参众两院：无。

³ 本篇报告中五张表格的设计是基于国际议会联盟1986年对立法机关的比较研究的基础上制作的图表，本书中的信息在使用时征得了国际议会联盟的许可，其相关内容引自《国际议会联盟：世界议会》第一卷（第2版），纽约：1986年版，事实备案出版社。表格中所含的所有信息，除了已标明出处的以外，均已根据国家民主研究所在1994年12月至1995年5月期间对立法机关所做的调查资料进行了更新。除特别注明外，这些信息均源于国家民主研究所的研究，并由被调查的立法机关的秘书长或者它们的工作人员提供。

众议院	38 两院制：4	其组成与党派在议会中的力量成比例。	
保加利亚国民大会	18	组成与党派在议会中的力量成比例。	不超过 2 人。
加拿大参议院 众议院	13 20 联合：3	选举委员会选举（9 名在会议开始时任命）。常设委员会：根据罢工委员会的报告确定；特别委员会：由众议院确定。	无。
哥达斯黎加立法会议	6	组成与党派在议会中的力量对比成比例。	只能拥有 1 个永久委员会委员资格。
萨尔瓦多立法会议	14	组成与党派在议会中的力量成比例；党派斗争决定。	无。
法国参议院 国民大会	6 6	参众两院：组成与党派在议会中的力量成比例。	参众两院：只能拥有 1 个永久委员会委员资格。
德国联邦参议院 (Diet) 联邦众议院 (Council)	特别：24 特别：24	组成与党派在议会中的力量对比成比例。	参众两院：无。
匈牙利国民大会	常设：11 特别：6	组成与党派在议会中的力量对比成比例。	无。
印度人民议会 州议会 (Council of States)	12 9 联合委员会：7 相关部门：17 (常设委员会)	两院：由议会根据主持会议官员依据规则动议或者提名推荐的。	参众两院：无。
爱尔兰参议院 众议院	特别委员会：2 3 联合委员会：2	由议会选举委员会根据党派与无党派组织的力量对比确定。	参众两院：无。
日本参议院 众议院	17 20	参众两院：会议主持官员根据党派力量分配议席。	不得超过 2 个常设委员会。 至少 1 个常设委员会（但已在其他部门任

			职的人可以拒绝)。对特别委员会无限制。
约旦 参议院 众议院	永久委员会：4 临时与特别法案委员会：8	秘密投票选举产生。	众议院：不超过2个。
纳米比亚 国民大会	永久委员会：4	由党派提名、演说人宣布。	无。
葡萄牙 共和国议会	永久：12	组成与党派在议会中的力量对比成比例。	不得超过2个永久委员会；如果一个党派太小而不能在所有的委员会中
罗马尼亚 代表大会 参议院	14 14 知识产权局联合委员会：1	组成与党派在议会中的力量成比例，并由该党最终确定人选。	两院：不得超过2个。如果已在知识产权委员会中任职，则不得成为其他委员会成员。
俄国 国家杜马 联邦议会	23 13	两院：组成与党派在议会中的力量成比例。	两院：最多不超过1个。
塞内加尔 国家大会	11	由议会根据小组主席的建议任命。	不得超过3个。部委（Bureau）成员不得成为议会委员会成员。
泰国 参议院 代表大会	15 13	两院：相对于党派力量选举。	不得超过2个。 不得超过3个。
英国 上议院 下议院	30 14（包括10个永久性附属委员会）	选举委员会提名常设委员名单，建议下议院任命委员会的委员名单。其委员会委员由下议院根据（Whip）党派讨论结果 选举委员会推荐，但宗教委员会和合并法案联合委员会的成员由上议院议长推荐。	两院：无。
美国			

参议院	常设：16 特别（select）：3 附属：1	两院：由两院根据议会中的党派力量比例分别选举产生。	通常可在3个常设委员会和1个特别委员会中任职。
众议院	常设：19 特别永久：2 联合：4		只能在1或者2个委员会中任职，但党派规则另有规定的除外。

表 2：委员会会议的出席 (Table 2: Attendance at Committee Meetings)

国家与议会	政府官员 1) 能否被委员会传唤? 2) 能否成为委员会成员?	非特定委员会成员的议员可否列席该委员会会议并发言?	是否有权传唤证人?	是否有权要求政府提供相关文件?
阿根廷 参议院 代表大会	两院： 1) 能； 2) 否。	两院： 没有规定，但惯常做法允许。	两院：有。	两院：委员会可以提出要求，但政府有权拒绝。
保加利亚 国民大会	1) 能； 2) 否。	可以，但没有投票表决权。	有，但更多的是传唤专家证人。	有。
加拿大 参议院 众议院	两院： 1) 能； 2) 否。	两院：可以，但议会另有规定的除外。	两院：有。	两院：有。
哥达斯黎加 立法大会	1) 否，但他们有权要求举行听证； 2) 否。	可以列席，在获得主席许可后可以发言。	没有。	有。
萨尔瓦多 立法大会	1) 能； 2) 否。	由委员会决定其内部规则。	有。	有。
法国 参议院	两院： 1) 能； 2) 否。	只有正在被审查的法案或者修正案的提议人，或者正在审查该法案或者修正案的大会报告起草人为了征求意见，或者财政与预算委员会的大会报告起草人可以。	没有，但可以进行咨询。质询委员会可以传唤证人并要求证人宣誓作证。	两院：可由调查委员会和特别大会报告起草人运用财政委员会的调查权要求政府提供公共文件。 (public documents)

国民大会		可以。	没有，但可以进行咨询。	
德国 联邦参议院 (Diet) 联邦众议院 (Council)	1) 能; 2) 否。	可以列席。只有作为正在讨论的法案的提议人, 议会议员才可以发言。	一般的特别委员会没有, 但质询委员会除外。	有权。
匈牙利 国民大会	1) 能; 2) 否。	经委员会特别许可后可出席公开会议; 秘密会议只有被邀请时才能出席。	有权。	有权。
印度 人民议会 州议会 (Council of States)	两院: 1) 可以, 但部长除外 2) 否。	两院: 视委员会性质而定。被许可的议员不得参加评议或者投票。	两院均有权。	两院: 有权, 但当国家利益或安全可能受损害时, 政府可主张特权。
爱尔兰 上议院 下议院	两院: 1) 能; 2) 否。	两院: 可以, 如果证人作证期间 (terms of reference) 允许的话。	两院: 目前出席是自愿的; 但立法正在预备强制证人出席。	
日本 参议院 众议院	两院: 1) 能; 2) 否。	可以列席。 可以列席; 不得发言, 但邀请参加的除外。	两院: 均有权。	两院: 有权。
约旦 上议院 下议院	1) 能; 2) 否。	不能, 但会议主持官员除外。	有权。	有权。
纳米比亚 国民大会	1) 能; 2) 否。	根据邀请或者要求。	有权。	有权。
葡萄牙 共和国大会	1) 强制性出席; 2) 否;	不能, 除非是法案被批准之前阶段的法案起草人。	有权。	有权。
罗马尼亚 上议院	两院:	两院: 可以, 但	两院: 可以邀请	两院: 可以要

下议院	1) 能，但特定的政府高级官员除外； 2) 否。	无表决权。	证人出席但不得强制证人出席。	求，但无法律强制力。
俄国 国家杜马 联邦委员会	1) 能； 2) 否。 1) 能； 2) 能，如果该政府官员是联邦委员会代表的话。	两院：可以列席但无发言权。	两院：有权。	两院：有权。
塞内加尔 国民大会	1) 经相关部长同意后可以对其进行咨询； 2) 否。	可以，但无表决权。	有权。	无权。
泰国 参议院 代表大会	1) 经委员会主席许可后可以； 2) 参议院决定后可以。 1) 能； 2) 只有在特别法案委员会才可以。	经委员会主席许可后可以。 动议或者修正案提出人可以。部长指定的人可以以观察员身份出席，如果涉及国家安全时还需要经过主席批准。	两院：有权。	两院：有权。
英国 上议院 下议院	1) 能； 2) 否。 1) 特别委员会可以，常设委员会非经特别授权不能。 2) 否。	在取证之后审议会议之前可以。 只能列席，无发言权。	有权。 大部分特别委员会都有权。	有权。 大部分特别委员会都有权。
美国 参议院 众议院	两院： 1) 能； 2) 否。	两院：只可列席，无发言权，除非经过参议院	两院：多数党和少数党均有权传唤自己的证人。	两院都有权。

		会议批准或者众议院审查同意。		
--	--	----------------	--	--

表三：委员会主席及其工作人员 (Table 3: Chair and Staff Committees)

国家与议会	主席的任命	党派之间主席名额的分配	委员会秘书处	秘书处职能： 1) 行政事务 2) 进行研究 3) 文件处理
阿根廷 参议院 众议院	两院均由各委员会成员选举产生。	两院均按照党派力量对比分配。	两院：每一委员会均有秘书机构，其设置包括行政性秘书、打字员和速记员各一名。	两院： 1) 是 2) 否 3) 否
保加利亚 国民大会	由政治力量之间协商确定。	各党派提名，大会选举产生。若反对党拒绝提名，副主席职位由反对党出任。	技术性秘书和专家各 1 名；顾问人数视委员会预算多少而定。	1) 是 2) 是 3) 是
加拿大 参议院 众议院	两院均由各委员会选举产生。	两院：主席原则上由多数党出任。但众议院的公共会计委员会例外。	职员由各委员会主席和议会的私法局共同决定。来自图书馆的研究人员则根据委员会需要分配。	两院： 1) 是 2) 是 3) 是
哥达斯黎加 立法会议	议长任命。	无。	各委员会均有秘书处，人员均从议会的行政人员中抽调。	1) 是 2) 是 3) 否
萨尔瓦多 立法会议	全体大会选举产生	主席由占相对优势的党派出任；多数党可以选择担任哪些委员会的主席。	每个委员会均有事务性助理和秘书各 1 名。	1) 是 2) 是 3) 是
法国 参议院 国民大会	两院均由各委员会选举产生。	政治力量之间协商解决。 在组成议会的党派之间分配。	两院：常设秘书处在每个委员会都有几个成员。	两院： 1) 是 2) 是 3) 是

德国 联邦参议院 (Diet) 联邦众议院 (Council)	两院均按照议会团体之间达成的协议分配。	两院按照党派之间的力量对比分配。	两院：常设委员会配备秘书和助理各1名，行政人员按需要配备。	两院： 1) 是 2) 是 3) 是
匈牙利 国民大会	全体大会选举产生。	按力量比例分配，但对特别法案委员会有争议。	独立于核心领导小组的常设委员会秘书处由议会行政组织统一聘用。	1) 是 2) 是 3) 是
印度 人民议会 州议会 (Council of States)	两院：由各委员会会议主持官从各委员会委员中任命。在某些委员会中会议主持官由该委员会主任担任。	两院：按照政党力量对比分配。但通行做法是公共会计委员会主席由反对党担任。	两院：按照各委员会需要提供。议会秘书处为所有的委员会服务，并由联合秘书处辅助其工作。	不适用。
爱尔兰 参议院 众议院	两院：由各委员会选举产生，但私法案联合委员会的主席是由各委员会的主席联合任命产生。两院的程序与特权委员会都有法定的主席。	两院：各委员会协商确定或者由多数党决定。	两院：从议会工作人员中配备。	两院： 1) 是 2) 是 3) 是
日本 参议院 众议院	两院：由议会从委员会中选举产生或者议会授权常设委员会的会议主持官提名确定。附属委员会选举本委员会主席。	根据政党力量对比确定。 实践中往往由统治党党员担任。	两院：每个委员会各有专业顾问和研究员，也可从议会工作人员中挑选。	两院： 1) 是 2) 是 3) 是
约旦 参议院 众议院	各委员会选举产生	不适用。	每个委员会配备秘书一名。	1) 否 2) 是 3) 是
纳米比亚 国民大会	委员会选举产生	由选举结果确定	由行政人员组	1) 是

下议院	由各委员会自行选举产生。	不确定，有时由一党根据党派联合会议分配。	名，助理 1 名或者多名和兼职的专家顾问	1) 是 2) 是 3) 是
美国参议院	传统上由委员会委员提名任期最长、资格最老的委员担任。提名由各党派核心人员会议在参议院选举之前批准。	两院：所有的主席均由多数党议员担任。	常设委员会工作人员从 22 到 153 人不等。	两院： 1) 是 2) 是 3) 是
众议院	由众议院选举产生，多数党任命。		人员从 30 到 140 人不等，但平均每个委员会 70 人。	

表四：委员会会议 (Table 4: Meetings of Committees)

国家与议会	会议形式：公开或者秘密	委员会在议会开会期间是否可以开会	议会之外的会议	出席审议会议的法定人数
阿根廷参议院	两院通常均公开举行。	两院均无。	必须在国会中进行。	常设委员会 3 或者 4 名议员；特别委员会绝对多数。
众议院			无规定。	绝对多数，审议超过 30 分钟法定人数超过 1/3 即可（预算与财政委员会为 1/4）。在随后的会议中，即使没有达到法定人数，少数人也可以起草一份报告
保加利亚国民大会	通常不公开进行，但公众经邀请可以参加。	在议会开会期间而不是在全体大会开会期间。	多数情况下在议会之外的办公场所进行，因为议会建筑中的会议室很少。	超过 1/2 的人即可以开会，但如果 30 分钟过后，到会人数尚未达到法定人数，但已有超过

				1/3 的成员出席时，会议也可以进行。
加拿大 参议院 众议院	两院均有秘密与公开两种会议形式。	无论议会是否正在开会，两院均可开会。	两院：可以。	4 需要达到法定人数，但规定听取证人证言不需达到法定人数时除外。
哥达斯黎加 立法会议	除非委员会决定外，一律公开进行。	无。		按照规模大小法定人数由 2 到 7 人构成。法定的多数人即可进行委员会会议。
萨尔瓦多 立法会议	通常公开进行。	无。	不可以。	法定多数。
法国 参议院 国民大会	两院均秘密进行。	两院：不受议会是否开会的限制；但在议会开会期间要收到会议当天议程安排的限制。	两院：不可以。	无。理论上在投票时法定人数为 1/3，但事实上这从来没有发生过。
德国 联邦参议院 (Diet) 联邦众议院 (Council)	两院：通常不公开进行。	两院：只有在发言人允许的情况下才可以。	可以。	两院：无。
匈牙利 国民大会	公开，但在数量上实际当中有限制。为保护国家利益或者秘密信息，多数成员可以决定不公开。	可以，但只有当委员会审议完毕后，议会会议才继续进行。	可以。	全体成员的 1/2。
印度 人民议会 州议会 (Council of States)	两院均不公开。	通常在议会闭会期间进行。 无论议会是否正在开会，但在议会会议开始之后到 15 小时之前未经发言人允许，	两院：需经会议主持人的许可。	两院：全体成员的 1/3。

		不得进行。		
爱尔兰 参议院 众议院	两院均由委员会决定。	无论议会是否开会，两院均可以进行。	两院：可能，但不经常。	由委员会在其会议条件当中详细列明。
日本 参议院 众议院	两院均不公开进行，但获主席许可的包括记者在内的参观人员除外。	两院：无，但会议主持人许可的除外。	两院不可以。	全体成员的 1/2。
约旦 参议院 众议院	两者一般秘密进行，但利益受会议议题影响的代表除外	无。	无。	不适用。
纳米比亚 国民大会	秘密。	需经全体成员同意。	可以。	委员会的大多数人出席即可。
葡萄牙 共和国议会	除委员会决定外，秘密进行。	无论议会是否正在开会，两院均可进行。	属于例外。	全体成员的 1/2 之一以上。
罗马尼亚 代表大会	秘密进行，但可邀请局外人或者某些人可请求出席。	无。	不可以。	两院：只有超过简单多数即可。
参议院	秘密。	有。	不可以。	
俄国 国家杜马 联邦议会	两院：两种形式均可。委员会主席可以决定由公开转为秘密形式。	两院：不可以，当议会在星期三和星期五开会时，委员会会议只能在星期一、二和四进行。	两院：通常不可以。	两院：没有，一般由出席人员的过半数通过即可。
塞内加尔 国家大会	秘密	除国家处于紧急状态外，只能在议会开会期间进行。	不可以。	没有具体人数限制。
泰国 参议院	尽管允许举行秘密会议，但两院举行全体大会均公开进行。在参议院	可以。	两院均可。	委员会 1/3 的委员即可。

代表大会	举行秘密会议要求 1/4 以上的参议员提议才能进行。	不行。		大多数。
英国 上议院	涉及证据时公开进行，但委员会也可以自行决定不公开进行。	两院：是否在此期间开会均可。	特别委员会经特别授权可以举行院外会议。	每个特别委员会需由 1/3 以上的成员出席。但，常设委员会的人数可以少于 1/3。
下议院	由各委员会自行决定，但当律师出庭或者审查证人通常公开进行，在进行审议时不公开。		需经过下议院授权。	通常为 3 人。
美国 参议院	两院：一般公开进行，但委员会决定不公开的除外。只有像面临国家安全和犯罪追究时议会才可以不开会。全民公决也可导致议会闭会，但需要公开投票决定。一般说来，举行会议时要求电视播放或者新闻媒体报道。	只有在议会开会时的前两个小时并且是在下午 2 点钟以前，否则需经参议院批准。	两院：均可。	两院：由各委员会自行决定，但不得少于成员的 1/3，但当调取证据和采信证据时的法定人数不受此限制。
众议院		除拨款委员会、预算委员会、规则委员会、政府官员行为规则委员会和方式及方法委员会外，其他委员会不可以；而且，在众议院按照 5 分钟规则对一项修正案进行阅读程序时，不得离开。		

表五：委员会在立法过程中的角色 (Table 5: Role of the Committee in the Legislative Process)

国家与议会	委员会阶段是否是采用法案的必经程序？	任何法案是否都会自动提交给委员会？	在委员会阶段对进行外部咨询有无专门规定？
阿根廷 参议院 众议院	两院：是，但当议会决定立刻审议时会有例外。	两院：是。	两院：没有规定但有可能。
保加利亚 国民大会	是。	由议长来决定哪一个委员会来审查法案。	是，而且经常在实践中适用。
加拿大 参议院 众议院	两院：是。	两院：适用于所有的法案。	两院：常设命令授权委员会传唤证人、调取文件和记录。
哥达斯黎加 立法会议	是。	不适用。	委员会可邀请相关的利益群体出具口头和书面的评论。
萨尔瓦多 立法会议	是。	有些直接进入委员会（例如预算法案），其他的则需经过指派。	是，程序规则规定，委员会为澄清问题可咨询有关个人，从政府或者私人组织那里征用文件。
法国 参议院 国民大会	两院：是。	两院：推荐给适当的永久性委员会，但特别委员会成立的除外。	两院：不。
德国 联邦参议院 (Diet) 联邦众议院 (Council)	两院：是。	两院：否。	两院：是，针对听证专家而言。
匈牙利 国民大会	是。	两院：否。	无强制性规定，但存在可能性和适用性。
印度 人民议会 州议会 (Council of States)	两院：不是，委员会阶段仅仅是议会的动议或者是由本议院的会议主持官提交给委员会的话。	两院：否。	两院：如果有必要，可针对口头和书面的证据进行。
爱尔兰 参议院 众议院	两院：是。	两院：适用于所有的委员会，通常是递交给全院委员会。	两院：特别委员会可传唤证人、调取文件并取证，只要是与讨

			论的法案有关。只要是认为适合于提出，便可做出特别报告。
日本 参议院 众议院	两院：是，但如果有提议人的紧急要求和议院的决定，这一阶段可以避免。	两院：是。	两院：通常不可，但在重要问题上委员会可举行公开听证，必要时还可听取证人证言。
约旦 参议院 众议院	是。	适用于所有的法案。	常设命令规定：委员会可以传唤它认为需要传唤的任何证人。
纳米比亚 国民大会	不。	不。	不。
葡萄牙 共和国议会	是。	是。	是，特定立法（例如劳工法）要求与非政府组织协商，并授权委员会可就任何问题与专家和非政府组织协商。
罗马尼亚 代表大会 参议院	两院：是。	两院：是。	两院：不禁止。。
俄国 国家杜马 联邦议会	是。 是。	首先提交给国家杜马，然后自动到达委员会阶段。 是。	两院：是。
塞内加尔 国家大会	是。	如果共和国总统的代表或者相关委员会提出要求的话。	是。
泰国 参议院 代表大会	否。 是，通常提交给特别法案委员会。	不是，由参议院决定所应提交的委员会。 不适用。	两院：是。
英国 上议院	所有的法案都会提交给委员会，但经协商		是，但仅在极个别的情况下，才会针对提

下议院	给委员会，但经协商一致不提交的除外。 所有的法案，但授权政府支出的法案除外。	公法案提交给常设委员会，但下议院规则有规定的除外。	情况下，才会针对提交给特别委员会的法案进外部咨询。 是，但仅在极个别的情况下，才会针对提交给特别委员会的法案进外部咨询。近来，实践中允许常设委员会为取证而采取这种措施。
美国 参议院	两院：通常要经过委员会阶段，但并非强制性规定。	是的，如果参议院法案或者相似专题的法案已经提交给参议院的话，参议院通过法案不需再经过委员会阶段。	两院：是。
众议院		否，由发言人决定。发言人很少将一个法案同时提交给几个委员会，而且会给委员会考虑法案限定时间。	

¹ 国家民主研究所国际事务部著：《议会组织：委员会和政党力量(whips)——国家民主研究所 1995 年 6 月在 Mangochi 马拉维的工作组》，华盛顿：国家民主研究所国际事务部，1995 版，第 12 页。

² C.E.S.,Franks 著：《加拿大议会》，多伦多：多伦多大学出版社，1987 年版，第 163 页。

³ John D.Lees 和 Malcolm Shaw 编辑：《立法机关中的委员会：一个比较分析（第 2 版）》，达拉谟，N.C. 杜克大学出版社，1979 年版，第 7 页。

⁴ 同前., 第 7 页。

⁵ 在 Ronald Peters 著：《发言人》（华盛顿：国会季刊出版社，1994 年版）第 11 页当中，引用了 Wilson 的关于委员会地位的全集《美国国会的特征》一书当中的内容。引用语引自 Gerhard Loewenberg 和 Samuel C. Patterson 著：《立法机关之比较》，Lanham MD: 美国大学出版社，1979 年版，第 130 页。

⁶ Philip Norton 著：《英国政体（第 2 版）》，纽约：朗曼（Longman）出版集团，1991 年版，第 296 页。

-
- ⁷ David M. Olson 著：《在民主体系中的比较立法过程》，爱沙尼亚 Talinn：政治学国际学院，1991 年版），第 9 页。
- ⁸ Philip Norton 著：《英国政体（第 2 版）》，（纽约：朗曼（Longman）出版集团，1991 年版，第 296-297 页。
- ⁹ William Safran 著：《法国政体》，纽约：朗曼（Longman）出版集团，1991 年版，第 170 页。
- ¹⁰ Jean Blondel 著：《法国政府（第 4 版）》，纽约：T.Y. Cromwell 公司，1974 年版，第 163-164 页。
- ¹¹ William Safran 著：《法国政体》，纽约：朗曼（Longman）出版集团，1991 年版，第 171 页。
- ¹² David P. Conrardt 著：《德国政体》，纽约：朗曼集团，1993 年版，第 136 页。
- ¹³ Nevil Johnson 著：《西德议会中的委员会》，该篇文章收录于 John D. Lees 和 Malcolm Shaw 著：《立法机关中的委员会：一个比较分析（第 2 版）》，达拉谟，N.C. 杜克大学出版社，1979 年版，第 141 页。
- ¹⁴ C.E.S., Franks 著：《加拿大议会》，多伦多：多伦多大学出版社，1987 年版，第 161 页。
- ¹⁵ 同前。
- ¹⁶ 同前，第 163 页；Franks 注释说，加拿大在采用这种委员会体系中属于特殊的立法机关。
- ¹⁷ 同前，第 165 页。
- ¹⁸ 同前。
- ¹⁹ 同前。
- ²⁰ Gabriella Ilonszki 著：《从系统性变化到巩固与加强：匈牙利立法机关——一个职责需要探索的机构》，该文出自研究立法委员会的专家 Lawrence D. Longley 著：《比较立法研究报告（第 1 版）》，Appleton, WI：国际政治学协会，1994 年版），第 266 页。
- ²¹ Jerrold Zwirn 著：《议会委员会中的听证》，载于《政府出版物评论》第 7A（1980 年版），第 454 页。
- ²² Philip Norton 著：《英国政体（第 2 版）》，纽约：朗曼（Longman）出版集团，1991 年版，第 304 页。
- ²³ 国家民主研究所国际事务部著：《议会组织：委员会和政党力量(whips)——国家民主研究所 1995 年 6 月在 Mangochi 马拉维的工作组》，华盛顿：国家民主研究所国际事务部，1995 版，第 13 页。
- ²⁴ 同前。
- ²⁵ William Safran 著：《法国政体》，纽约：朗曼（Longman）出版集团，1991 年版，第 170 页。Safran 认为，功能同附属委员会相似的“工作组”已经建立。

-
- ²⁶ Bruce George & Alison Graham 著：《保卫民主化和正在实行民主化的立法机关中的委员会》，（该论文在 1994 年递交给议会学者与国会议员工作小组），第 12-13、22 页。
- ²⁷ 英国国会报告：《变革日程：巩固纳米比亚的议会民主体制》，引用自纳米比亚温得和克：《纳米比亚共和国国民大会》，1995 年版，第 23 页。该报告中特别指出，纳米比亚的国民大会存在的一个特殊问题就是，该国民大会的成员只有 78 名，而且其中有 40 位是部长或者副部长。按照规定，允许副部长担任委员会成员，但部长不可以。另外，反对党在委员会中的席位相对较少（19 人），因而难以在有些委员会中担任职务。因此，指导委员会工作的议员已经所剩无几。英国国会报告《议会民主》第 21 页，国家民主研究所《委员会和政党力量的角色》第 15-16 页，以及国民大会议员 Pashukeni Shoome 的陈述当中，均表明了这种观点。
- ²⁸ Thomas E. Mann & Norman J. Ornstein 著：《轮船的形状？一个关于议会改革的进展情况报告》，《布如克斯 (Brookings)》评论第 12 期（1994 年春），第 4 2 页。
- ²⁹ Richard Shapiro & Craig Schultz 著：《议会工作：工作人员透视》，华盛顿：议会管理基金会，1994 年版，第 51 页。
- ³⁰ 国际议会联盟著：《世界议会》，日内瓦：国际议会联盟，1986 年版，第 678 页。
- ³¹ 国家民主研究所国际事务部著：《议会组织：委员会和政党力量(whips)——国家民主研究所 1995 年 6 月在 Mangochi 马拉维的工作组》，华盛顿：国家民主研究所国际事务部，1995 版，第 21 页。
- ³² 同前。
- ³³ Steven S. Smith & Christopher J. Deering 著：《国会中的委员会（第 2 版）》，华盛顿：国会季刊出版社，1990 年版，第 149 页。议会规则规定，拨款和预算这两个委员会如果认为有必要，可雇佣足够多的工作助理，如果资金允许的话。同前，第 167 页的注解 37。关于委员会工作人员的规则由 1974 年对 1970 年立法重组法案进行修正的法案建立的，它只允许雇佣 6 个专家助理和 6 个文书助理。同前，第 149 页。
- ³⁴ 同前。
- ³⁵ 同前。
- ³⁶ 同前。
- ³⁷ 同前，第 149-150 页。
- ³⁸ 同前，第 148-149 页。
- ³⁹ 同前，第 148 页。
- ⁴⁰ 同前。
- ⁴¹ C.E.S., Franks 著：《加拿大议会》，多伦多：多伦多大学出版社，1987 年版，第 169 页。
- ⁴² 同前。

⁴³ 同前，第 170 页。

⁴⁴ 同前，第 168 页。

⁴⁵ 同前，第 170 页。

⁴⁶ Paul S. Rundquist & Clay H. Wellborn 著：《在拉丁美洲建立立法机关》，《比较立法研究》第 393 页。

⁴⁷ 同前。

⁴⁸ 同前。

⁴⁹ Gary W. Wynia 著：《阿根廷的新民主：总统权力与议会限制》，《拉丁美洲的立法机关与新式民主》，Boulder: Lynne Rienner 出版社，1995 年版，第 79 页。Wynia 同时指出，大规模工作人员的出现这种现象值得怀疑，因为在这种情况下，工作人员实际上并没有真正将时间投入到他们的工作中，：“在立法过程中，议员这种身份只是雇佣的最起码的条件，因而这对他们而言，并不意味着辛勤的工作。”同前。

⁵⁰ Roderic Camp 著：《墨西哥立法机关：失去了民主传统？》，《立法机关与新式民主》第 43 页。

⁵¹ 同前。

⁵² Jose Z. Garcia 著：《萨尔瓦多国家立法机关》，《立法机关与新式民主》第 43 页。

⁵³ Paul S. Rundquist & Clay H. Wellborn 著：《在拉丁美洲建立立法机关》，《比较立法研究》第 393 页。

⁵⁴ John Anelli 著：《罗马尼亚议会的基线评价》，华盛顿：国际共和所，1994 年版，第 8 页（该论文被收录于国家民主研究所）。

⁵⁵ 委员会部门 N.K.Bell 著：《备忘录：委员会部门运行的目标与功能》，《议会职员国家议会指南》，Cape Town：国家大会，1995 年版，第 3 页（该论文被收录于国家民主研究所）。