

全国国际事务民主学会



立法研究系列 第6号报告

加强在立法—行政关系中立法机构的能力

- t** 对强有力的立法机构的需要
- t** 在不同政府体制中的立法—行政关系
- t** 在整个立法过程中的立法—行政关系
- t** 立法机构对政府的监督
- t** Tools to Level the Playing Field

全国国际事务民主学会（NDI）感谢全国民主基金会，该基金会为立法研究系列报告提供了资助。本报告主要由NDI前政府治理项目主管苏珊·本达（Susan Benda）指导，由“政府治理特别项目（Special Governance Projects）”的助理约翰·维力（John Whaley）和NDI政党项目主管爱文·杜尔提（Ivan Doherty）撰写。在此特别感谢政府国际关系冈察甚协会主席（President of Gustafson Associates International Government Relations）及前国会工作人员罗伯特·冈察甚（Robert Gustafson），还要感谢NDI的项目副主席托马斯·密立（Thomas O. Melia），他们提供了有益的信息和指导。

NDI还要感谢美国政府国会研究咨询机构（American Government for the Congressional Research Service,）的专家斯坦力·巴斯（Stanley Bach），以及NDI的约翰·哈密欧（Johan Hamels）和马瑞·芒特（Maryam Montague），感谢他们提供的专业协助和建议。

如果您想获取有关NDI政府治理项目的其他信息，请和下述人员联系：政府治理项目高级顾问（Senior Advisor for Governance Programs）斯格特·哈勃里（K. Scott Hubli），或者政府治理项目官员（Governance Team Program Officer）莉萨·克拉克（Lisa Clarke）。他们的联系方式是：

地址：

National Democratic Institute for International Affairs;
1717 Massachusetts Avenue, N.W.; 5th Floor; Washington, D.C. 20036.

电话: (202) 328-3136;

传真: (202) 939-3166;

电子邮件: demos@ndi.org; Internet: www.ndi.org.

© 全国国际事务民主协会 (NDI)版权所有, 2000年。保留所有权利, 本报告可以为非商业目的部分复制或翻译, 但前提是必须注明材料来源是NDI, 并将翻译的材料送交NDI。.

目 录

强大立法机构存在的必要性：概述
不同政府体制下的立法—行政关系
国会体制、总统体制和混合体制
国会体制——威斯敏斯特模型
总统体制——美国模式
混合体制——法国模式
国会体制下政党的角色
政府和反对党
部长和普通议员
联合政府中执政党之间的关系
议会的成员和政府的成员
走向行政领袖之路
在整个立法过程中立法机构和行政机构的关系
立法前阶段
发起立法
修订立法
批准立法
财政预算过程
专门委员会的角色
对监督的需要
克服政治和机构障碍
专门委员会的监督
公共财务委员会
议会问答

不信任投票

渎职调查员

总核算师（总审计师）

立法机构联络办公室

建设平等竞技场的工具：结论

附录一：立法机构在立法和监督过程中的角色

附录二：部长可以在议会专门委员会中担任职务吗？

民主政治需要强而有力的立法机构：概述¹

现代民主的特点就是立法机构（议会）和行政机构相互制约，共同决策。一般来说，国家的宪法会正式确立这种权力结构和制衡关系。从实践层面上讲，先例和习惯会弥补国家宪法所没有具体规定的方方面面，从而形成一个国家的政治体制，而该国政府就在此政治体制之下进行日常运作。因为各国的具体情况（宪法、先例和习惯）差别很大，政治权力的分配各有不同，政府各分支机构对政治决策的影响力也各有不同，从而各国民主政治的具体运作形式千差万别。

所以，在某一个成功的民主政治国家习以为常的做法，可能会被另一个同样成功和活跃的民主政治国家认为是不可想象的，甚至是违宪的。但是，如果行政机构（执行机构）的权力极大的超越立法机构的权力，占过分主导地位，那么民主政治就会受到极大的损害。如果一国政府的立法机构不能对行政机构进行有效的监督或有效的影响政府政策——变成“橡皮图章”，只能附和行政机构的决策——那么该国就没有现代意义的民主政治。

立法机构是民主政府的基本组成部分。的确，从民主的本质含义——“人民的统治”之中就反映出对强而有力的立法机构的需要。为了实现人民的统治，他们需要一个能够代表人民意愿的机制来以人民的名义制定（或者）影响政策，以及监督政策的实施。立法机构就肩负着这样的神圣使命。立法机构“应当在其不同的级别和层次上反映国家的政治立场”，从而成为对关键问题进行辩论的主要场所²。立法机构是具有展示多元化，包容性的功能，也是妥协和达成共识的场所。

尽管民主政治需要强而有力的立法机构，现实生活中的许多立法机构都被行政

¹ 术语定义：本文使用

² 议会学者 Philip Norton 写道：

机构所主导或控制。这个问题对刚刚建立民主政治体制的国家来说尤为普遍。尽管这些国家的民主选举可能产生多党并存的立法机构，却不能产生出强而有力的立法机构。通常情况下，多党并存的立法机构“缺乏组织能力和财政能力，缺乏必要的设备，有经验的成员和辅助人员来成为制定和实施政策过程中一个成熟的、自治的思考和裁量机构”³。因为行政机构占强势地位是传统，这些国家的立法者（议员）们通常无法想象，更别提创建出，一个“平等的竞技场”，并在这个平等的竞技场上全面的参与法律的制定和监督行政机构的权力。没有这种平等的竞技场，初生的民主政治国家可能倒退至行政机构独裁统治的状态。

在几乎所有的民主政治国家，行政机构的最高领导（例如总统、总理，内阁总理等等）通常都掌握着大量的政治权力，控制着财政资源，掌握着足够人力资源来制定政策和执行法律，产出大量的行政立法，管理政府合同以及督导政府项目。尽管许多国家的政治生活都是以行政机构为主导的，但一国行政机构和立法机构之间权力的相对平衡可能会改变。如果新的立法机构希望在国家统治中占核心地位，这就需要立法者们积极参与日程立法活动和对行政机构的监督活动，以及进行修宪、颁布新的法律或修订程序法来进行体制改革，从而建立强大的立法机构。

本文试图协助立法者们加强立法机构权威（权力）的努力。本文描述了不同民主国家中立法机构—行政机构的关系，记忆各种可以改进这种相互关系的机制和战略方法。本文重点阐述的有下述方面：

- w** 决定政府各分支机构权力大小和影响力大小的体制因素、政治因素和传统因素；
- w** 立法者可以运用哪些方法来行使自身权利、加强对政策的影响力和对行政机构的监督能力。

上述方法是从全世界民主国家在其民主政治不同发展阶段的实践中总结出来的，本文会列举若干实例、

3

不同政府体制中

立法机构与行政机构的关系

议会制,总统制和混合制

各国政府在不同的政府体制下进行日程运作，政府体制从根本上确立了立法机构和行政机构之间关系的结构和基调。每种政府体制都会将不同的基本特权和责任分配给立法机构和行政机构，但与此同时，其他种种因素将促成行政机构和立法机构之间的协调合作或导致二者之间的对立。

每种政府体制都有其含混不清的灰色中间地带，从而使得自信的立法机构或者野心勃勃的行政机构领导者能够扩张各自的权力或者影响力。立法者们如果希望能够对政府政策施加更大的影响，或者希望加强对行政机构的监督，可以在这些灰色领域做做工作，提高立法机构的影响力。

绝大部分的民主国家体制都可以归类为议会制或总统制。有的国家统治兼具议会制和总统制的特点，可以称之为混合制⁴。

议会制—

威斯敏斯特模式

4

议会制政府的经典范例是威斯敏斯特体制（也就是英国的体制）。在这种体制中，政府首脑（首相）和他或她的内阁是执政党的成员（或者联合政府中的多个执政党），执政党也就是在议会中占统治地位的党。政府完全依赖于议会的支持，如果议会投票通过对政府的不信任案，则可以解散政府。通过公正和有意义的选举产生议会成员（MPs），议员们再通过正式的议会投票选举出政府首脑，随后执政党领袖们之间会进行内部协商。

议会有权任命和罢免政府（或内阁）成员。此外，尽管首相一般来说比其他内阁成员享有更大的政治权力，但内阁从总体上来说通过合作的方式来运作——政府的总体政策是通过内阁成员的共识来决定的⁵。“集体负责制”已经成为根深蒂固的惯例。如果内阁成员希望公开的表示和其他内阁成员的意见不同，那么他应当首先从内阁辞职⁶。保护政府会议讨论情况秘密内容的标准做法也进一步的巩固了具体负责制⁷。

总统制—美国模式

美国政府体制是典型的总统制，立法机构和行政机构是完全相互独立的机构，分别通过互不关联的选举而产生。所以有可能（而且并非不常见）产生“分裂的政府”，在此情况下议会成员和议会官员属于一个党，而总统则属于另一个党。

在这种体制下，议会可以罢免总统，但只能通过使用一种极为罕见的弹劾程序来进行，一般来说弹劾总统需要议会的绝对多数票。弹劾程序通常的要件还包括发现总统行为不端，而如果是威斯敏斯特模式，则议会通过或否决对政府的不信任案仅仅表示一种政治上的支持或反对。

5

6

7

总统任命⁸并撤换他或她的内阁。总统内阁的成员，如同议会制下的内阁成员一样，在各自不同的部门行使重大的权力。但和议会制中的内阁成员不同的是，总统制下的内阁成员更趋向于“顾问并服从”总统，而不是总统潜在的继任者⁹。

混合制—法国模式

一种越来越普遍的模式是同时具有议会制和总统制特点的模式。法国是这种混合制或者“杂交”制的典型代表。在该种体制下，选民直接选举议会和总统。然后总统通过议会中各党席位的比例来任命首相和内阁成员，有时可能总统不得不任命一个和他党派不同的首相。这种“共生关系”增强了行政机构内部的政治竞争¹⁰。

议会制、混合制和总统制的政府体制			
特点	议会制	混合制	总统制
行政机构由谁选任	议会	选民	选民
行政机构的存续是否取决于议会的信任	是	总统：没有首相	不是
内阁的角色	协作/集体负责	协作/集体负责	顾问
内阁由谁任命	议会	行政机构	行政机构
内阁由谁撤换(解散)	议会	议会	行政机构
总统和内阁/总统和议会可能属于不同党派	不是	是	是

但是，总的来说，法国总统控制着外交等政策领域，而首相和内阁成员则管理着政

8

9

10

府的日常工作¹¹。因为混合制兼具总统制和议会制的特点，所以“有人认为混合制政府在实际运作要么按照议会制运作，要么按照总统制运作，取决于总统和议会多数党是否同属一个党派”¹²。本文中主要论述总统制和议会制的情况，前提假设是混合制实际上随选举结果不同而呈现总统制或议会制的不同特点。

议会制中政党的作用

无论是总统制政府还是议会制的政府，立法机构和行政机构之间的关系都受到党派政治的重大影响。但是，因为议会制中行政机构和立法机构较为统一（与总统制中二者的分立形成鲜明的对比），使得议会制中党派斗争对立法机构和行政机构之间的关系来说休戚相关。因此，本章着重论述议会制中党派的角色和作用。论述分作三个方面：1）政府领导者和反对党之间的关系；2）党的领导者和普通议员之间的关系；3）多个党派联合执政时各执政党之间的关系。

政府和反对党

议会中执政党（或多个执政党）所扮演的角色是将政府政策制定为法律。这个角色受到下述限制：执政党所占议会席位的比例，党内的团结程度（或者多党执政时各执政党内部的团结程度），民意和舆论，以及反对党的力量强弱。议会中反对党的角色是挑战和置疑政府提交的法律草案。通常，反对党会倡导其他方面应当顾全的利益，或者应当用不同的方式来处理当前的问题。反对党可以要求修订法律草案，使其与反对党的立场更加接近¹³，或者争取公众的支持，延迟法案的通过或者阻止法案的通过。

¹¹

¹²

¹³

爱尔兰议员吉姆·霍金斯（Jim Higgins）强调：一个好的反对党“应当竭尽全力发挥建设性的作用，...这就意味着必须要挑战和置疑与其政治立场明显冲突的法案”¹⁴。但如果反对党被认为只是扮演妨碍者的角色，那么反对党也会遭到批评¹⁵。

最成功的反对党是那些证实和展示了自身执政能力的反对党。在爱尔兰和英国，反对党会任命影子内阁¹⁶，各内阁成员会在其不同的主管事务方面担任反对党的代言人，根据反对党自身的党纲批评政府政策提出，或者替代政府政策的反对党政策。据霍金斯所言：“作为一个影子内阁成员，你就是一个等待继任现在内阁成员的备选内阁成员，一旦政府垮台，你就立刻展开工作。准备上台工作，甚至渴望上台工作，对鼓舞自身士气大有好处，但更重要的是，对现任政府大有好处。反对党存在的目的之一就是为了影响政府，如果你有决心和信念...，你就不是一个影子内阁成员，而是一个重要的、能干的真正内阁成员...，和反对党（及反对党的议员们）一起，你可以不断努力，争取获胜——在被执政党控制的议会中通过自己的法案¹⁷。”

影子内阁成员通过大力宣传可替代现有政府政策的其他政策选择，并赢得公众支持来竭力把政府政策朝着反对党的政治方向推进。如果反对党成功的争取到公众的舆论支持，而政府又没有相应的调整自身的政治立场，那么公众会认为政府傲慢无礼，而且没有代表民众的利益。

14

15

16

17

内阁成员和议员

执政党和反对党的领袖都可能受到后座议员——普通议员的约束。这些普通议员可能不是党的领袖阶层，但他们能够代表公众发表领袖们没有意识到的公众意见。”特别是西欧的许多国家里，传统的党派忠诚度下降，党的纪律不再像从前那样有强大的约束力。”¹⁸在这样的现实面前，越来越多的内阁成员向普通议员咨询并协商

意见。”这种咨询或协商的很可能造成的结果是：如果政府感到自己单独拟定的法案可能无法通过，它就不会将此法案提交直接议会，而是会先调整自身提出的法案，将可能在议会中遇到的反对程度降到最低。”¹⁹

这种咨询和协商是通过议会党团或者党小组来进行的。通常，党团是官方承认的论坛，各党内部通过这种论坛对某个待决法律草案达成共识²⁰。在这种党团会议中，党员们相互辩论对某个法律草案的立场态度，考量来自党派总部的意见，考量党纲，考虑该法案对公众舆论的影响，最后投票。党员们根据多数派的意见在随后议会表决中投票²¹。

在有的情况下，党派领袖和普通议员（后座议员）之间可能发生严重分歧。尽

纳米比亚全国代表大会 受到行政机构的全面控制

纳米比亚全国代表大会共 78 个席位中有 41 个是由政府部长或者副部长兼任的，只有不到一半的席位由普通议员或者反对党成员担任。因为部长和副部长是行政机构的首脑，人民代表大会的权力受到严重的限制。此外，这种议会受到行政机构控制的情况使得人大代表竞选连任，向选民负责的政治积极性下降²⁵。但是，纳米比亚全国委员会是审查全国代表大会决议的机构，其中的成员没有一个是政府部长或者副部长。

18
19
20
21

管毫无疑问,党派领袖可以通过向其他摇摆不定的议员施加压力来推行自己的政策,但是,普通议员最后获胜的情况也并非罕见。如果相当数量的普通议员联合起来,威胁要在政党路线的相反方向投票,党派领袖别无选择,只能修整自身的立场。议会党团通过上述方式给普通议员提供了影响政策和立法的至关重要的机会。

联合执政的各执政党内部关系

联合执政的政府面临着在各执政党内部协调关系的政党挑战,因为各执政党通常有截然不同的意识形态和政策倾向。联合政府通常依靠“联合协议”来使这种联盟关系能够在稳定的框架下运作。联合协议由各执政党领袖共同设计,并广泛征求各议员和各党研究机构的意见。维持各执政党之间良性关系的另一个机制是每周一次的“党部”会议。在这些会议中,政府部长、议员和其他党派领袖相互辩论政策提议。这些辩论或讨论建立在各党议员通过议会党团会议所达成的决议基础上。各政府部长之间内阁会议通常对这种各执政党之间的关系起到巩固作用。

议会成员和政府成员

在是否允许同时兼任内阁成员和议会成员方面,不同的政府体制有不同的规定。就议会制和总统制而言,二者在这方面并没有截然不同的差异。在总统制的国家,例如巴西和美国,如果议员希望担任内阁成员,则必须辞去议员职务²²。在实行议会制的挪威、比利时和荷兰也有同样的规定。

加纳国的做法有所不同。加纳的宪法规定大多数内阁成员必须由议员担任。但是,从二十世纪九十年代以来,通行的做法是较为重要的内阁席位(例如国防、财

22

政、外交和司法) 由非议员担任。此外, 因为宪法允许总统任命额外的部长和副部长, 2000年内阁成员中只有不到一半是由议员兼任的。

赢得议员选举可能对个人的政治前途不利吗?

在某些立法机构力量薄弱的总统制国家, 在议会中任职可能阻碍而不是促进个人的政治前途。雄心勃勃的墨西哥政治家们通常不愿竞选议员, 因为在议会中前途黯淡。通常, 他们更愿意担任联邦或州的行政官员²⁶。这种情况可能造成恶性循环: 立法机构越弱, 越不能吸引能干的政治家, 而不能吸引有才华的政治家, 使得议会无法壮大。

加纳总统有时利用宪法赋予的任命内阁成员的权力来平息自己所在党派的不满, 或者使得议会无法行使监督行政机构的职能。有时, 为了惩罚某位任性部长或议员, 或者为了奖励某位部长或议员, 内阁职务就开始重新大洗牌, 造成一片混乱。这种政治生活最多也就是家长制的政治生活。最初的意图是为了保证大多数内阁成员由议员担任, 现在已经遭到破坏²³。

通向行政机构首脑之路

通过限定议员和行政机构首脑的政治前途, 不同的政府体制给立法机构和行政机构之间的关系带来不同的影响。在绝大多数的议会制政府中, 部长们在担任行政机构首脑之前一般都担任过普通议员, 所以对议员工作的方方面面(例如竞选运动、选民服务、担任委员会委员、质询部长以及修订法律等等)都比较熟悉。这些部长可以理解议员们所面临的大多数问题。这种体制通过创制“学徒”阶段而影响立法机构和行政机构之间的关系。在这种大环境之下, 议员中有相当多的人将议会的工作视为通向部长职位的垫脚石。他们通过议员一职来向执政党和反对党的党派领袖展示自身的才华和能力。相应的, 党派领袖也通过不断的考查议员的政治技巧和论辩技巧来评价议员是否具有担任首脑职务的潜力。

²³

在总统制的政府中，立法机构和行政机构的政治家的政治生涯是互不相干的。许多美国总统担任市长、州长或者军队官员。美国政府的内阁成员通常从学术界、商界和市民社会中精挑细选而来。当然，这并不意味着从来没有议员出任过美国总统或者内阁成员（贺伯特·胡佛(Herbert Hoover)就在1928年实现过这种跨越），我们仅仅是说，总统制下行政机构的首脑不必事先担任国家议员。

整个立法过程中

立法机构和行政机构的关系

立法过程——法律起草、修改和通过的过程，以及决定税收和财政预算的过程——是现代民主国家最基本的决策机制和过程。因为几乎所有行政机构的重要政策都必须通过这个过程制定为法律，所以给议员们创造了影响政策和制约行政权力的重要机会²⁷。

世界各国的议员均发展出各种惯例、战略和工具来保证自身在立法过程中的发言权。下述章节概述了议会制和总统制国家的立法过程，并突出论述议员可能影响立法过程或实际影响立法过程的各种方法。此外，尽管从表面上看立法过程的大多数时间都是议员们在参与（即议员们的辩论和投票），但是，其实无论是总统制国家还是议会制国家，立法过程都是立法机构和行政机构通力合作的过程。

立法前的阶段

瑞典议员积极参与 专门委员会

瑞典议员们担任专门委员会委员的比例远远高于其他西欧国家。专门委员会委员的身份使得瑞典议员可以在特定的事务方面发展专长，并给他们提供了制定政策方面的经验。瑞典反对党的议员也会担任专门委员会的委员。专门委员会中的反对党议员担负着给政府提供预警信号的作用，特别是在各党意见分歧较大的事项方面。这些事项通常需要在立法过程中的某个阶段设法解决。

在法律草案正式提交议会之前，各方面就会投入大量的时间和精力来拟定和修改法律草案。特别是议会制的国家，“立法前的阶段可能比立法阶段更加重要”²⁸。

在有些议会制国家中，特别是欧洲的斯堪迪纳维亚半岛国家和低地国家，政府政策建立在政党和社会团体的重大社会合约基础上，例如政党和工会、教会、环保组织和商业团体的社会合约。执政党在制定和上述团体利益相关的政策时会和相应的社会团体进行磋商。

议会制政府在起草某个法律之前，通常会设立一个专门委员会来研究专门事项并提交报告。尽管从表面上看专门委员会只是负责法律起草，但实际上它也担负着进行监督的重要角色。专门委员会调查和当前关注的政策问题相联系的实践状况，特别是相关的现行法律，现行法律的目标，现行法律的执行情况。

在许多议会制国家中，专门委员会的报告一般会公开发表，并被称为“绿皮书”。反对党成员会对报告进行评论，其他相关利益集团的学术界代表，非政府组织（NGOs），媒体以及社会公众都会对报告进行评论。这些评论可以影响政府制定政策的过程，起到预防政府政策歧视或不公的作用。有时反对党也会在议会辩论中引述这些评论。在有的国家，例如丹麦和瑞典，公众评论伴随着法律草案从拟定到最终通过的整个立法过程³⁰。最后，专门委员会（或者政府）会将法律草案和白皮

书——正式阐明政府在此事项方面立场的文件一并提交议会。因为许多专门委员会主要由公务员和部长组成，十分倾向于政府的立场，所以专门委员会的组成对立法机构和行政机构之间关系有至关重要的影响。上述倾向于政府的专门委员会严重的限制了普通议员（以及议会整体）对立法过程的影响力。但是，有些国家的议员还是非常积极的争取担任专门委员会的委员。

尽管在绝大多数的法律草案拟定过程中占主导地位，反对党也可以通过积极有效的和政府对抗来间接的施加影响。

即使反对党很少能够成功的彻底击败政府法案，但它仍然能够使得公众关注法律草案中政府自相矛盾之处和政府法案效果考虑不周之处。因为公众舆论对政府的负面评价会影响到政府在下一界选举中的胜负。所以在法律草案正式提交议会表决之前，“政府会考虑到公众舆论的影响而小心的拟定法案，以避免或减少可能遭致的反对党的批评”³¹。

府

决议

立法机构可以多数票通过决议，借此表达自身对某特定事项的立场和观点。和法律不同，决议本身没有法律约束力。议员们使用决议的目的主要是敦促行政机构或者政府其他机构采取某些具体行动或者设立专门委员会来研究某个具体事项。议员有时通过决议的目的是为了对某人或某团体表示承认、纪念或者感谢。

决议所涉及的主体没有任何法律义务来服从决议中的任何要求或命令。所以，必须明智谨慎的使用决议，以免决议变得毫无意义。然而，决议还是可以加深各界对某一事项的认识，特别是在议员能够说服媒体和非政府组织宣传他们想要传达的信息的时候。

发起立法

在绝大多数民主国家的立法机构中，法律草案的90%由行政机构提交，其中90%获得通过³³。

从发起立法的第一阶段开始，立法机构对立法过程的垄断便被不断侵蚀，立法机构和行政机构之间理论上的分权让位于实践——政府在起草和提交法律方面均占主导地位³⁴。

在发起立法方面，行政机构占主导地位的原因可能主要是因为政府通过选举委任得到统治的权利³⁵。现代政府管理的繁复程度也导致了行政机构的主导地位。想要制定出全面的政策需要对国家的整体情况有清楚的了解并掌握若干特定领域的专门技能和知识，例如法律、经济、社会科学、医学、自然科学以及通讯技术。所以，立法过程常常需要专家评估其专门领域方面国家的需要，并拟定相应的立法。这些专家通常担任着政府机构的官员或部长职务，而且一般都长期任职。

与之形成鲜明对比的是，议员们通常没有相应的资金、技术和法律界方面的资源来酝酿并发起立法，特别是能够在全面性和专业性方面能够和行政机构相媲美的立法。在刚建立民主制度不久的国家，这种情况十分普遍。为了应付这种不平衡的现象，在许多民主制度正在发展中的国家里，立法机构试图通过培训来提高起草法律的能力。

议员很少发起立法动议的原因是立法机构把绝大部分时间都用于讨论行政机构的议案上面，而行政机构的议案又起源于其借以赢得选民的委任竞选纲领。在议会制国家中这种情况尤为常见，因为从议会制本身的定义来看，其行政机构就是由控制议会大多数席位的政党组成，所以行政机构当然控制立法的主动权。议会制的国

家中，大多数议员是执政党成员，当然通常不愿意把时间化在讨论与政府全面的执政计划不相符合的法律草案上，特别是那些与政府政策相悖的法律草案。

有时，尽管普通**通议员**没有提交法案的权利，政府首脑却可以提交法案，无论其是否立法机构的成员。例如在英国，普通议员不能发起立法，除非得到议会的特别许可³⁶。

在有关财政预算的立法方面，议员有时还受到其他进一步的限制。在许多议会制的国家里，特别是那些以英国的体制为模板的国家，议员不能发起影响财政的立法（例如有关全面增加财政支出的立法），这些方面的立法发起权由政府独享³⁷。这些限制“可能会带来剥夺[议员]所有提出重要法案的权利，因为即使不是绝大多数，至少许多重要方面的立法都是会对财政产生影响的”³⁸。

尽管政府首脑通常发起绝大多数的立法，普通**议员**或者反对党有时也能够发起立法。例如波兰前议员杰治·怀特（Jerzy Wiatr）就描述过一种战略方法，可以对政府发起突然袭击，打乱其阵脚，然后在某个事项上占据主动地位。

反对党使用的一个常见方法比政府行动快，找出需要立法的空白领域，从而占据主动。如果政府被反对党的突然袭击打乱阵脚，那么政府就处在十分不利的位置。政府不能因为某个合理法案由反对党提出就反对该法案，所以政府不得不采取支持态度，反对党便赢得分数³⁹。

这种战术要求反对党的议员要在机会来临的时候快速采取行动。在这方面，和新闻记者以及非政府组织保持良好关系至关重要，因为他们可以作为预警系统，提醒议员注意相关的事项。

在某些议会中议员得到程序上的支持。例如，在澳大利亚议会中，每周一的大部分时间都专门用于处理议员个人提交的法案或动议。在这天里，议员（不管是执政党议员还是反对党议员）都有权提起动议，提交法案，而且还有充裕时间来就自己选择的主题做陈述和发言⁴⁰。尽管议员个人提交的议案很少变成法律，但偶尔还

是能够获得通过，这些获得通过的法案在有些国家产生了深远的影响⁴¹。

修订法律或法案

法案的任何一个部分都可以修订，无论是删除某些词语、语句或段落，还是增加新的条款。修订法律的权力是议员所掌握的强大工具。议员可以在委员会会议和全体会议上提出修订法律。委员会会议已经变成一个越来越重要场所，因为委员会会议的讨论允许在相关领域具备专业知识的议员和顾问人员对法案进行仔细的审查。相反，在全体会议上对法案的辩论通常不会“给法案带来大的修改。给法案带来实质修改的地方通常是委员会会议或者党派之间非正式的谈判和磋商”⁴²。

理解游戏规则

在议会制国家，程序规则通常能够帮助议员挑战行政机构的主导地位。许多程序规则给予议员很大的权力，特别是有关议会辩论的程序。程序规则常常保障了议员在立法程序中的发言权，即使该议员是来自较小的党派。正如有位议会专家所言，程序规则“在保障权利方面的重要性远远超乎大家的认识，程序规则制约政府”⁴⁸。但是，如果议员对这些程序规则不熟悉，不善于利用程序规则，那么这些程序规则蕴含的权力也可能失去。

德国和法国的议员越来越多的使用专门委员会来提出修订案，从而政府提交的法律草案中很少有不加修改就获得通过的⁴³。除了专门委员会，其他机构也能够影响立法的评议。例如在美国，白宫主管立法事务的办公室就是一个国会成员们游说政府的管道。反之，该办公室也传达总统的观点，试图说服议员们接受总统的立场。该办公室还是政治交易和妥协的场所⁴⁴。

尽管修订法案的权力对议员们来说很重要，程序规则通常会对限制这种权力的行使。这些程序规则对立法机构和行政机构之间的关系有很大的影响——特别是在议会制的国家里——因为多数派（执政党）控制着程序规则（和对程序规则的解释）。例如，限制对财政立法修订的规则，和那些限制立法发起权的规则类似，可能严重

的限制议员在立法过程中所发挥的作用。

然而，大部分对法律修订权力的限制是良性的，其目的是为了使得立法过程有效率，有秩序。例如，法国、约旦和荷兰的规则规定：任何人提出修订案必须要附上有关修订动机的陈述。其他国家里，有的议会要求修订案的提出要得到一个以上议员的支持，各个国家对这个人数的规定各有不同：芬兰要求2个议员的支持（议员总数200），比利时要求5个议员（议员总数150），巴西要求25个议员（议员总数513），德国要求26个议员（议员总数669），韩国要求30个议员（议员总数273）。

尼泊尔议会的影响力

一旦尼泊尔政府提交了财政预算草案，那么只允许普通议员和反对党议员通过议会讨论做很小的修改。不但议会体制和传统习惯规定了行政机构对财政预算的绝对控制，而且议员们还因为缺乏经济方面的背景和经验而受到限制。250个议员中，只有7到10个人在经济学方面得到过正式培训，议会也不提供经济政策方面的指导。所以，议员们通常提出在经济上根本不可行的提议，却都自信的认为自己的明智提议受到忽略或者被政府否决了。学方面的正式

许多国家规定，书面的修订案必须在正式提交前一到二天内呈递，以便安排日程和做讨论的准备。另一个通行的规则是禁止无关的修订案——也就是说，和法律草案的主题没有直接关系的修订案是被禁止的，例如美国国会就有这样的规则⁴⁵。尽管有这样的规则，修订案的“提交者”还是有很大的自由裁量空间。通过运用这种自由裁量的空间，修订的过程还是议员们手中有力的工具，可以用于影响立法过程——否则该过程的在很大程度上由行政机构的官员所掌控。如果修订的权力受到很大的限制，那么议员们在参与政策制定上就不能扮演任何有意义的角色。

美国立法机构的影响力

美国国会的成员对财政预算有很强的影响力。众议院和参议院的财政预算委员会在非党派机构(中立机构)“国会预算办公室(Congressional Budget Office)”的协助下起草自己的预算。国会预算办公室(CBO)给国会提供专业技术协助,帮助国会评估且常常对抗总统提交的预算。国会预算办公室的人员包含经济学家和公共政策专家,帮助国会预测不同政策选择的不同经济成本,以及对政府财政收入的多年预测。但是,国会预算办公室是一种昂贵的资源。2000年该办公室大约花费了2.61千万美元(其中大约87%用于支付员工的薪水)。

法律的通过

如果法律草案要变成法律,必须首先要获得立法机构的批准。一旦法律草案在立法机构获得通过,只要法律规定的行政机构再进行颁布或者公布,该法案就成为了法律。在议会制国家中,议会通过法律草案之后,政府颁布法律是自动进行的,因为政府已经在修订过程中相当多的机会来修改法律草案。例如在德国,“因为联盟的状况稳定,党派投票也很和谐,政府提交的重要法律草案几乎都获得议会通过”⁴⁶。

在总统制国家中,行政机构享有最后否决法律的权利——通过行使否决权的程序来进行⁴⁷。美国就是这方面经典的模型。美国总统面对国会通过的法律草案是享有三种选择。首先,他可以立刻签署法案,使其成为法律。其次,他可以不采取任何行动,此时又分两种情况。如果

是国会的开会期间,法案在十天后成为法律。如果在这十天内国会进行最后休会,则法案实际上就被否决了。后一种情况被称为“口袋否决”。总统享有的第三种选择就是直接否决该法案并送还国会。总统曾经享有的另一项特权是“单项否决权”,此项特权从1997年开始实行,但到1998年就被宣布违宪而废止。通过单项否决权,总统可以否决一定限额内的财政预算,否决一项新增政府直接支出,或者否决受益人数在100人以下的税收减免。

议会可以置总统的否决于不顾,在没有总统签署的情况下直接实施法律——罔顾否决权——但前提是参众两院都必须以三分之二以上的多数通过不顾否决权的决议。这种超级多数通常很难获得,所以促使立法机构和行政机构协商合作。

财政预算过程

在立法机构和行政机构的同时参与下起草，评议和通过预算的过程代表这“民主国家最重要的监督和制约过程”⁴⁹。财政预算到目前为止是立法机构和行政机构共同磋商的最重要的立法，因为“任何政府的日程运作过程都不可避免的受到预算的约束。已经证明的事实是：任何对财政预算体系有益的事情肯定是对全面政府体制的健康有益的事情”⁵⁰。正是因为财政预算压倒一切的重要性，所以预算过程常常成为立法机构和行政机构之间重大摩擦的过程。

财政预算是一个法律框架，其目的是满足政府的基本财政支出要求，以及提供必要的财政收入来满足这种要求。财政预算有四个基本功能：

1. 使得全部财政收入和全部财政支出均衡；
2. 使得财政支出分门别类，并评估各项支出的相对重要性程度和紧急程度；
3. 能够据此测算出政府财政预算情况对全国经济形势和国家发展计划的影响；
4. 便于议会监督，或者给议会提供监督的机会（也被称为“议会控制”）⁵¹。

财政预算的起草通常由行政机构负责。总的来说，预算就是用财政数据描述的政府政策宣言。议会联盟（Inter-Parliamentary Union）认为：“只有政府自由的决定财政预算的含意才是合适的做法”⁵²。

因为预算必须全面、准确的反映所有行政机构的需求，所以制定预算也必需专业技术的支持。

尽管在政府财政预算过程中行政机构占主导地位，但立法机构也必须扮演重要的角色。议会研究中心（Parliamentary Centre）也认为立法机构参与财政预算过程是必须的，因为该中心发现强有力的证据表明：“财政预算过程中议会的参与能够使得经济政策注重稳定，财政收入和财政支出符合实际需要。”⁵³

许多国家里，立法机构通过修订过程对预算施加影响。不同政府体制下不同立法机构在这方面影响力的大小差别极大。美国国会便是一个极端的例子，事实上，它享有在财政预算过程中对预算无限的修订权力。国会评议总统的预算，通过、修订或者推翻总统的预算。国会可以调整政府项目资金的幅度，取消政府项目或者增加总统没有提出的政府项目。国会还能够增加或者免除税收，或者其他政府收入来源，或者通过其他方面的改变来影响政府财政收入的总额⁵⁴。

“日落”法律

政府项目一旦确立，就很可能成为官僚机构的永久附属物。有时在其建立的初衷消逝很久以后，该政府项目却仍然存在。议员们可以在法律中附加条款来规定政府项目的终止日期，从而预防这种情况的出现。受到这种“日落法律”控制的政府项目必须在议会重新评估之后才能继续进行。

相反，尽管许多议会制的国家允许立法机构通过修订预算来增加或减少财政收入或财政支出，但通常都有特定的限制（例如，财政赤字不能超过政府建议的数额）⁵⁵。受威斯敏斯特传统影响的有些立法机构在这方面限制更严，它们要求要么完全通过政府预算，要么通过不信任投票彻底否决政府预算⁵⁶。

议员还能够通过全年监控政府预算的执行情况来对付行政机构在财政预算方面的控制地位。美国的马萨诸塞州规定，只要行政机构（州长）要求追加资金，立法机构便可使用内部程序规则——“部分报告”——来修改现行预算的任何部分。所以，在一年中的任何时候，政府项目都可能被修改或者撤销，从而使得行政机构更加对议会负责⁵⁷。

美国国会运用的另一个常用预算监督工具是批准条件。在美国政府体制之下，国会必须以通过法律的形式批准政府项目。批准政府项目的法律通常包含着对政府项目的具体描述，以及该项目可以支出的最高预算数额和项目的年限。然后，在另一个完全独立的立法过程里，议会可以拨付（或者不拨付）不超过最高预算数额的项目资金给该政府项目。

如果政府通过一个创建新的政府项目的法案，则该法案必须包括如下条款：“为执行本法律，仅此批准拨款100万美元为2001年财政年度所用。”根据某位国会专家的观点，上述条款可以达到两个目的：

首先，本条款批准的数额

（本例中是100万美元），

就成为国会不违反众议院法律规则的前提下可以为该法律拨付的最高资金限额。其次，也是更重要的是：国会只能为执行该法律拨付一个财政年度的资金

（在本例所举情况下，2001财政年度）。如果国会继续为执行该法律拨付下一财政年度的资金，则也会违反众议院的法律规则，除非国会首先通过相应法律来扩大国会权利，使其有权拨付下一财政年度的资金⁵⁸。

这种体制要求国会每年必须至少通过两个法律来保证某个政府项目的持续运作。第一个法律批准对该政府项目的拨款——并且建立政策限制——而第二个法律决定具体拨付的资金数额。这种双重批准过程强迫国会仔细评估政府项目的执行效果，而不是年复一年的盲目的拨付资金。总的来说，具有批准权利的专门委员会一般将其注意力集中在政府项目监督的事务方面，而主管拨款的委员会则将注意力集中在财会事务和监控支出方面。从而，“监督成为国会审批财政预算过程的一个必然产物”⁵⁹。

议会党团 vs. 专门委员会

尽管许多议会制国家使用专门委员会的制度来起草和评估法律，但立法过程中党派还是扮演着重要的角色。议会党团给议员们之间相互讨论事情和政治战略提供了平台，议员们还借此机会寻求政治支持和技术支持。党团通常给议员们提供顾问和助手来帮助议员起草法律和法律修订案，帮助设计议会质询问题，以及协助召开公开听证会。在大多数情况下，党团的工作不但没有影响专门委员会的工作，而且还加强了专门委员会的工作。

专门委员会的角色

专门委员会在立法方面和监督行政机构方面都发挥着至关重要的功能⁶⁰。专门委

员会提供了一个重要的平台，使议员们可以仔细地研究现行法律，法律草案和其他重要事项。这种平台也为议员们提供了大好良机，使其能够将注意力集中在某个复杂的事项方面，从而也加深了议员们对该复杂事项的理解和认识，还提高了议员们的能力，使其能够更有效的参与立法过程。

发展得比较完善得专门委员会系统可以为立法机构带来其他资源：胜任的委员会顾问和工作人员。正如本节中所述和接下来的有关监督问题的讨论所述，专门委员会和委员会顾问及工作人员在立法机构和行政机构的关系方面扮演着关键性的角色。永久性的专门委员会通常监督着与之相对应的行政机构或者行政部门所管理的事务。有时专门委员会也监督着多个政府机构所管理的事务。监督专门事项的专门委员会（或者说更加专门化的分委员会）可以成为有效的工具来加深议员对技术事项和复杂事项的理解。通过专门委员会顾问和工作人员的协助，专门委员会的成员可以成为该专门领域的专家，也可以在有关政策细节方面成为其他议员的可靠顾问资源。

专门委员会的听证会可以成为在立法过程中听取和吸收公众意见的重要渠道，使社会各界和政府各部门能够就某一法律草案充分表达意见、并给议员们提供专业知识做参考。某个有关世界各国议会的调查发现：“立法过程中，主要是在专门委员会阶段吸收公众意见。”同一调查还注意到，对公众意见的限制在各国立法机构中差异很大：

各国[公众]参与程度差别很大。例如丹麦对此限制很严。公众一般通过书面形式递交意见，专门委员会可能要求某些公众出席专门委员会会议作证，但一般只有一刻钟时间。丹麦议会专门委员会的委员可以询问证人，但委员和证人（公众）之间并没有“平等的交换意见”。与之形成对比的是新西兰的议会，其专门委员会允许证人出席委员会会议，以口头证言方式补充他们的书面意见⁶¹。

委员会的透明程度国家与国家之间的差异也很大。瑞典议会专门委员会的会议不对公众开放，据上述调查表明：这种方式“有益于委员会内部亲密合作的氛围，

而且议会也有公开会议的阶段，可以平衡这些不公开阶段”⁶²。虽然不公开听证可以帮助议员们内部协商政策，但剥夺了公众参与立法过程的机会，也剥夺了其他议员，特别是来自少数党派的议员向公众提出关键事项的机会。

专门委员会顾问和工作人员在起草和分析法律方面扮演着无法估量的价值。和行政机构的顾问及工作人员一样，专门委员会的顾问和工作人员专注于某一特定政策领域，作经验使其能够和行政机构的工作人员建立起长期的、重要的关系。根据某位瑞典议会专家的意见：立法机构和行政机构之间的非正式关系不可低估。特别是政府部门的公务员与议会常务委员会的工作人员之间的联系呈现增长趋势。通常，政府某位富有责任感的部长希望交流

信息和交换意见，于是鼓动议会官员和行政机构官员一起共进工作午餐⁶³。专门委员会工作人员通过与行政机构发展出良好的关系来帮助委员会应付行政机构在人力资源上的优势，并协助立法机构分析立法⁶⁴。

纳米比亚全国代表大会经济常务委员会

纳米比亚全国代表大会的经济常务委员会对经济政策有很强的影响。根据某位观察员报道：“几乎每次委员会的工作都使得法案有实质性的进步”⁶⁹。2000年，在和政府部门和其他各利害关系方协商之后，经济常务委员会就“增值税法”草案提出了80个修改意见，其中超过60多个修改意见被采纳。该委员会经常在首都和其他地区召开公开听证会。在这些听证会上，相关的政府部分代表、工会和非政府组织（NGO）向委员会提供证言。报纸和电台会在事先公布听证会的通知（这是纳米比亚的议会专门委员会惯用的程序）。经济常务委员会还和相关的政府部门密切合作——“这是委员会提出的这么多修改意见得到接受的原因之一”⁷⁰。该委员会在针对每个法案的调查结束之后写出有关该法案的报告，该委员会还撰写年度报告。全国代表大会开会期间，该委员会至少每星期开会一次。委员会的秘书长为委员会的成员们提供行政方面和研究方面的支持。

行政机构的领导者也许不是总能理解专门委员会的监督职能，因为专门委员会将审查政府项目并监督政府项目的执行情况。在议会制国家中，政府常常在对专门委员会的支持和交流互动方面加以限制。此外，政府还可能通过对议会资源的控制来设法限制专门委员会的权能。

有效的专门委员会体制可能在时间和资源上耗费很大。对于立法机构来说，专门委员会要求足够的资金来维持顾问和工作人员的费用，办公室空间和设备。行政机构在准备报告和为专门委员会提交证据以供分析方面也有花费。所以，政府可能在给专门委员会做预算时限制预算数额，以及对整个议会系统的预算进行限制。因此，立法机构应当对自身的预算有一定的掌控能力。

政府也不一定总是把专门委员会看作对立面。在推动政府纲领方面，专门委员会事实上可能被看作政府的同盟，特别是在执政党占大多数席位的议会中。在此情境下，议会主席可以通过控制专门委员会来帮助政府政策顺利通过。因此，专门委员会可以给政府分担责任，但政府又并没有失去对政策的控制。

总的来说，议员可以运用专门委员会来影响政策，提升立法机构和行政机构关系中立法机构的地位。例如尼加拉瓜全国代表大会正是通过“活跃而广泛的专门委员会体制”⁶⁵来提高了自身的实力。专门委员会制度的重要性不但在总统制国家中

初生民主国家的政治监督

对正在向民主制度转型中的国家来说，政治监督尤为重要，因为此前专制政府的影响仍然存在。全国国际事务民主协会（NDI）对南非全国各省议会的报告中强调：

监督不能单纯的看作是对政府的管制。如果各党派的议员都能有效合理的行使监督的权利，那么对南非的政治转型是大有裨益的，因为它保证了：

1. 议员能在将来的立法中警惕从前法律的失败之处，借鉴成功之处；
2. 立法能够按照立法本意去有效的执行；
3. 政府政策能够和人们需要和利益保持一致；
4. 能够发现并改变有问题的法律⁷⁷。

正在进行民主改革的国家里，公民对新政府的期望值是很高的，所以，立法机构对行政机构的监督至关重要。

得到长期而广泛的承认，而且在议会制的国家中，专门委员会也扮演着越来越重要的角色。

立法机构对行政机构的监督

为什么需要立法机构对行政机构进行监督

对行政机构的监督可能是任何国家的立法机构最重要的职能⁶⁷。行政机构首脑手中掌握的权力十分庞大，对这种权力的监督就变得特别重要。研究法国议会的一位专家写道：

现代议会最重要的角色是，借用肯尼司爵士（**Sir Kenneth Wheare**）的话来说：“让政府循规守矩”。...民主人士仰仗议会来保证行政机构时刻受到监督，没有滥用权力⁶⁸。

同时，监督也是和立法有关的后续工作。在制定法律之后，立法机构的主要角色便是监督法律的有效实施，以及审查法律本身是否达到立法者所期望的效果，是否有效的解决或纠正了现实问题。

克服政治阻碍和制度阻碍

尽管有效的监督十分重要，议员们缺乏有效的政治激励来担负这项责任。其他活动，例如政策事务，选民服务或寻求重新当选都常常比监督政府这项责任在议员的日程安排上占更优先的地位，因为监督工作被视为“枯燥乏味”⁷¹。一份对南非

立法机构和行政机构之间关系的分析报告有类似的结论：“监督工作是默默无闻的工作，对只关心如何守住自己席位的政治家来说，监督工作只能给他们的公众形象带来很小的影响。⁷²”

在议会制和总统制的国家中，激励议员进行监督工作的政治因素并不一样。在总统制的国家中，宪法规定的分权刺激了立法机构和行政机构之间的竞争。总统制国家里的议员可能为了提高立法机构的地位（以及个人的政治声誉）而更加愿意监督行政机构的行为。特别是在分立的政府中，这种情况尤为常见。分立的政府——行政机构和立法机构由不同的党派控制，是美国和法国越来越常见的一种现象。正如某位美国国会专家所证实的：

在分立的政府中，国会监督给控制国会的党派提供了便利条件，使其能够以行使宪法规定的国会监督职能为名，行破坏公众对总统及其党派的支持之实⁷³。

然而，还是有许多总统制国家努力想要获得有效的监督。智力国会就因为缺乏议会监督与制裁，行政透明（也就是接受审查的政府项目的有关信息），对调查委员会的资金支持，以及公民参与而处境艰难⁷⁴。

在议会制国家中，因为议会的大多数席位由执政党控制，再加上对党派的忠诚，极大的限制了议员对政府政策的批评。“将探照灯照向自己最亲密的政治同盟或者事实上自己的所在的党派，并不是政治上有利可图的做法。⁷⁵”

议会制的政府通常不怎么鼓励议会监督，并且如上所述，政府可以通过对议会资源的控制和对议员前程的控制来限制议会的能力。

根据党派提名进行的选举体制也妨碍了监督工作。在这种体制中，“当议员们在议会的前程取决于党派的提名，议员们最不愿意做的事情是去挑战 and 质疑本党政政府的政策和行为。⁷⁸”

在议会制的国家里，部长对监督工作有很大的控制权。这种控制权给议会试图让政府负责的努力带来很大的损害。某位英国专家阐明了政府阻碍议会监督的三种动机：

首先，政府发现这样对自己

的工作更加便利...政府不愿意将自己处在更加全面和有效的监督之下，这样它将来的日子肯定不好过...其次，除非绝对必要，否则政府不希望他人分享自己的权力...；最后，部分由第二个动机引发的第三个动机是，执政党（以及那些渴望掌权的党派），不希望执行自己政策的能力受到限制而降低⁷⁹。

许多研究者都发现英国议会缺乏监督能力。一位经验丰富的公务员断言，“从任何现实层面讲，英国政府都没有对自己的工作和行为负责。”⁸⁰

尽管这些观点都是针对英国议会而言，但总的来说，议会制国家的情况都是如此。一位加拿大学者认为，尽管专门委员会可以在整个议会系统中扮演重要的监督角色，专门委员会也受到“双重挑战”的阻碍：

在以威斯敏斯特模型为基础建立的议会体制中，专门委员会都必须应对下述双重挑战：一方面，政府强烈要求控制，甚至垄断议会的事务；另一方面，反对

爱尔兰的议会改革

爱尔兰的议会改革很富戏剧性。1969年，爱尔兰议会被描述为“世界上组织最混乱、设施最糟糕、信息最闭塞的议会之一”⁸⁷。三个或四个议员挤在一个办公室，每九个议员才有一个秘书。

经过数十年的改革，爱尔兰议会在1983年建立了专门委员会制度。根据某位专家所述：“前所未有的，爱尔兰议员们能够获取到有效的研究报告来督促政府，或者对复杂问题形成自己的见解。这些新成立的专门委员会通过调查和质询为将来的立法提议创造了无数的良机。”⁸⁸

党和执政党（政府）的议员在专门委员会内部还在进行争取选民的斗争⁸¹。

某位爱尔兰专家也赞成这种看法：“强大的专门委员会与宪法规定的议会制政府模型不易融合，因为在这种模型中，内阁被视为权力中心。⁸²”英国可能就是这种体制的原型。英国的部长们通常能够专门委员会将其监督报告提交议会辩论⁸³。

但是，仍然有些行政首脑是愿意和议会首脑合作来从体制和资金支持方面加强议会的力量。丹麦议会在过去十年中得到的资金支持持续增长。根据研究报告表明：

这种政策试图通过加强议会建设来提高议会对政府的监督能力。如果议会得不到相应的研究人员和行政人员的协助，即使议会程序中规定了议会可以参与政策制定，可以质询政府官员，也是毫无意义⁸⁴。

新西兰的议会也在进步。1985年，新西兰议会的专门委员会得到加强，以便更加彻底的监督政府的运作。有关委员会获取信息的条款得到扩张，使其能够发起质询案，传唤证人和调取文件、档案⁸⁵。此外，现在的程序规则还要求政府必须在90天内答复委员会的请求。

在有些情况下，变革似乎激励了监督工作，尽管变革背后的原因并不完全清楚。当然，其中一个原因可能是议员和其他各界人士都认为政府的权力过于强大。无论如何，政府应当是议会的执行机构，而不是相反。巴巴多斯的一位议员在一篇文章中总结了下述观点：

在现行的议会制政府体制

现场考察

根据某位前美国国会资深成员所述：“议员和其他议会工作人员亲自到现场考察政府项目情况是其他方法不可替代的。⁹³”现场考察有很多好处。它使得议员们（及其工作人员）能够监督政府项目，发现政府项目执行过程中的问题。现场考察还给行政机构的官员机会，使其能够详细的讲解他们的政府项目，打消议员的顾虑。现场考察还增进了议员和行政官员之间的交流，便于建立出良好的合作关系。

度下，政府被认为是人民选举出来的独裁政府，在政府换届选举之前，公众对政府行为没有任何影响力。而只要议会由执政党控制，议会也无法对政府施加任何有意义的控制⁸⁶。

监督委员会

有批评家认为美国国会专门委员会体制使得国会对政府的监督支离破碎，无法协调。为了应对这种批评意见，参众两院成立了“政府改革委员会”，专门致力于监督政府。参众两院的工作规则授权该委员会“持续的审查和研究不同层次政府机构的运作和行为，特别注意政府机构的经济性和效率。⁹⁵”尽管该委员会能够成为强有力的监督机构（特别是在分立的政府中），但对其“非常明确的要求”限制了它的工作范围，在每两年的国会中，它只能专注于相对少数的某些事项。

瑞典也成立了专门致力于监督的专门委员会，称为“议会审计委员会”。与全国审计办公室不同的是，该委员会不是行政机构的组成部分。该委员会由12名议员和25名公务员组成。他们被授权审计“政府机构从起草政策、取得议会批准到执行政策全部过程的行为。审计着眼于整个体系和广泛的政策问题...而且并不限于狭窄的具体运作细节。”⁹⁶

NDI对南非全国各省议会的报告建议南非也在其议会中建立类似的委员会。该报告称：“专门的监督委员会可以致力于搜集和评估各种有关政策执行效果的信息和报告，这些工作不但繁重，而且需要发展出专门的技术，所以建立专门的委员会来完成这些工作是十分合适的。”根据报告的撰写者所言，监督政府所需要的专项技能和其他对应政府部委工作的专门委员会工作所需的技能是不同的⁹⁷。该报告还认为：在人力资源匮乏的情况下，为监督工作成立专门委员会是最有效利用现有资源的方法，因为它将所有的监督政府工作的人员集中在一个委员会里面，而不是将他们分散到各个专门委员会。

党派忠诚度下降的趋势也许能够激励监督工作，特别是在那些基本无望进入行政机构的议员当中更是如此。

多党联合执政的政府也可能促进监督工作，因为执政党中的有些党派可能希望自己的合作伙伴更加负责。特别是执政党中较小或边缘性的党派，他们希望加强议会的监督能力，是因为他们知道将来自己很可能失去执政地位，还原为反对党。

其他可能激励监督工作的因素还有专门委员会制度越来越广泛的建立。即使是在议会制的国家里，专门委员会也被视为有效的监督工具。对监督工作更多的电视转播或报导，例如对质询会议或专门委员会听证会的报导，也可以看作增强了议员们的监督权力和从政治上刺激了监督工作的进行。

有关信息自由的法律——以及希望刨根问底的报章杂志——也改变了政治状况，使得议员们（以及广大公众）可以获取高度敏感政府文件。

专门委员会的监督

专门委员会是议员们手中强有力的监督工具。如同一位专家所言，专门委员会“使得议员可以对部长们提出系列的质询和问题，比在质询会议或议会开会期间辩论所能提出的问题更加详尽。⁸⁹”总的来说，专门委员会使用两个监督机制。一个机制是专门委员会可以要求相关政府部门或者专家提供书面信息。有的国家，例如美国，专门委员会还享有强制执行提供信息要求的传唤权力。

听证会是专门委员会使用的另一个监督机制。听证会使得社会各界——商界领袖和非政府组织（NGO）的领袖，科学家和普通公民——一起评议政府项目的效果和效率。听证会也可以给议员，特别是属于少数党派的议员机会，使其能够向部长或其他政府官员提出直接的，和政府政策有关的问题。通常，听证会本身产生于公

民对政府的不满。例如在乔治亚共和国，农业委员会在1998年召开公开听证会，对土地私有化政策的执行情况进行听证，召开这次听证会的原因便是许多受损害的农民写给议会的抱怨信。听证会最后导致一位（总统任命的）地方长官被免职⁹⁰。

正如有关立法过程的讨论中所提到的，专门委员会的听证会可以向公众开放也可以不开放。是否向公众开放的选择意味着监督效果的不同。私下的（封闭的）听证会增加了党内或党派间运作和交易的空间，将政府的尴尬处境降到最低程度。在公众视线之外的听证会也可能因为政治竞争而带来大幅度的政策改革。但是，封闭的听证会降低了政府的透明度，剥夺了媒体和公众参与拟定政策和执行政策的重要机会⁹¹。

与封闭的听证会相反，公开听证会可以激励监督工作的进行。从美国的情况来说，“至少在受到公众关注的监督听证会中，议员们可以得到提升公众形象的机会，对他们的辛勤工作也是一种补偿。⁹²”一般的监督听证会通常无法得到美国媒体的关注。只有对犯罪行为或者渎职行为进行调查的监督听证会能够得到媒体的广泛关注。

美国国会强大的监督委员会体制的卓越范例。无论是参议院还是众议院都有大约20个永久专门委员会，致力于从农业问题到交通问题到退伍军人问题的各种事项。此外，各专门委员会内部还有众多的分委员会，关注该专门委员会辖区内各项更具体的事务。国会还有数个临时委员会和工作组，致力于如欧洲安全问题、税制改革问题等重大事项，还有参众两院的联合委员会。

美国国会的专门委员会体系——一般认为是强有力监督的典范——仍然是遭到众多的批评。有的研究者认为国会监督的运作模式主要是应付“警报”，例如丑闻和政策危机⁹⁴。这种观点有一定的道理，因为对议员和公众来说，监督过程一般都是冗长乏味的。

议会质询

一位加纳议会的顾问在1998年报告：针对加纳政府各部委提出的质询中有258项质询没有得到回答，其中最早的质询是于16个月之前提出的。1998年末和1999年初，媒体报导了这种政府部长对议会权威的藐视态度，从而，这种情况有所改善。各界给政府施加压力，要求政府服从议会的质询要求，从1999年开始，政府部长开始出席议会的质询会议。尽管久拖不久的质询案数目下降到60个，许多议员还是感到沮丧：

普通议员还是抱怨政府部长不遵守回答质询的时间期限（三个星期），或者回避问题，或者作出虚假承诺和保证¹⁰⁴。

“政府保证委员会”的职责是督促政府兑现部长们在质询时作出的保证¹⁰⁵。尽管该委员会以前开会的次数并不多，但越来越多的证据表明该委员会正在有效的发挥自身的作用。该委员会在2000年议会的两次开会期间至少集会了10次，传唤两名部长（包括财政部长）来接受质询，从许多政府部门中调取信息，并准备在国会2000年最后一次会议中提交报告以供议会辩论¹⁰⁶。

许多改变这种现状的努力都没什么效果，即使是国会自身的努力。1993年的一份国会报告称：“监督职能时常被忽略，急待加强。⁹⁸”一个忽略监督职能的例子是国会对1974年改革法案的反应。这些改革法案要鼓励（但没有要求）大的专门委员会内部建立专门致力于监督的分委员会。但是，到1998年为止，13个专门委员会之中只有5个建立了专管监督的分委员会。

尽管遇到了政治上和体制上的障碍，专门委员会仍然是具有潜力的监督工具。专门委员会的活动在议员、公务员和利益集团之间建立起网络——这种网络促进了有关政策执行状况的信息交流。专门委员会鼓励议员们就专门的政策领域发展出专业知识背景，从而使议员可以在更平等的基础上和政府部长们对抗。一位英国记者注意到了下议院的专门委员会这种增强议员能力的机能，以及

对监督政府工作的贡献。

我感到了这种政治能量和媒体关注的潜在的重大转移，从议会本身转向了议会的各专门委员会...政治声誉是在这里建立和失去的，部长们在这里蠢蠢欲动，反对党的议员能够在这里刨根问底，万事万物似乎都在这里成长。在议会大会中，情况却并非如此。专门委员会感到了自身的重要性，而议会并非如此⁹⁹。

公共财务委员会

质询要求

质询要求和议会问答期间的口头发问十分相似。但是，问答意在简短的交流，凸显政府和反对党之间的分歧，而质询是为了引发关于某个事项或者关于政府某个失职行为的全面辩论。

质询通常以议会的正式决议来结束。在某些情况下，发起质询的议员提出动议，认为受到质询的部长严重失职，应当辞职。但是通常情况下，由于执政党在议会占大多数席位，这种动议无法得到议会批准。

在德国，书面质询和口头质询同时存在。后一种形式被成为“重要质询”，和重大的政治事项有关，意在引起广泛的公众辩论。相反，“次要质询”关注某个特定政策领域的详尽信息。两种形式都必须由至少34个议员签名。在印度尼西亚，来自两个党派的至少10名议员才能发起质询¹¹⁰。在比利时，一个议员就可以发起质询¹¹¹。

公共财务委员会

(Public Accounts Committees)，简称PAC，是联邦国家通行的监督机制。公共财务委员会的主任一般由反对党的成员担任，通过审查政府财务资料来监督政府财务管理的诚实性、经济性、效率和有效性。该委员会还审查总审计师和审计员的报告¹⁰⁰。

例如在尼泊尔，公共财务委员会从二十世纪九十年代中期起成为一个越来越有效的监督机制，调查了许多针对政府的渎职行为

控诉。公共财务委员会的成功来自于数个因素。首先，公共财务委员会确立了整年的工作安排来跟踪政府支出。第二，该委员会还与总审计师之间发展出良好的关系，从原来一年大约两次的会面发展到如今定期汇报的制度。为了提高自身的道德声望，公共财务委员会的成员们自愿公布自己的个人财产，尽管尼泊尔的法律并没有这样要求¹⁰¹。诸如此类的举措给公共财务委员会的成员们赢得了广泛的赞誉。加德满都邮报的一篇社论指出：尼泊尔的公共财务委员会“有助于提高公众对民主制度和实践的信心”¹⁰²。

尽管公共财务委员会取得了成功，他们常常在努力完成委员会的主要使命时遇到困难：编写有关政府支出的年度报告。这种报告要求公共财务委员会搜集在一整个财政年度内范围之广难以置信的大量信息，因此，公共财务委员会的最终报告通常集中在数月之前甚至数年之前发生的重大事项上。这种时间上的滞后使得监督工作十分困难，而且使监督工作的有效性降低。

议会问答

议会问答是一种有效的机制，可以使议员们从行政机构的首脑那里获得信息，并且可以传唤政府首脑，要求其解释说明政策行为。议会问答是议会制国家中传统的监督形式。尽管这种形式最先是英国下议院发展起来的，现在这种做法已在全世界各地得到采用¹⁰³。

议会问答最广为人知的形式是口头形式，通常由反对党的成员在“问答时间”里就政策问题盘问政府首脑。问答时间是一个十分有活力和非常公开的过程。在澳大利亚，“在议会开会的普通一天中，只有‘问答时间’的出席率最高，充分体现了问答时间的重要性。”一般公众和媒体对议会程序中这个特殊的环节也越来越关注，特别是就英国下议院而言。但情况并非都是如此。法国，对问答时间的转播“观众

极少，毫无政治效果。¹⁰⁷”

质询时间有两个根本目标。一个目的是监督。迫使议会领袖回答问题可以使普通议会和一般大众审查（最后判断）政府政策。第二个目的是政治性的。议会问答给执政党和反对党提供了党派论战的平台，使双方可以为某一利害关系群体的利益进行辩论。

反对党的成员重要关注与政府产生分歧的事项上，认为可以赢得政治分数。为了达到这个目的，反对党通常提出后续的，或者“补充性”的问题，试图凸显不同党派之间的政策分歧。反之，执政党的议员会提出强调政府成功之处、质疑反对党的政策的问题。

在有的议会中，要求部长必须出席议会问答时间。澳大利亚就是如此，但英国的规则只要求接到书面通知的部长必须出席。澳大利亚和英国的不同之处还在于，不需要事先通知部长就可以向她/他提问。因此，澳大利亚的

加拿大下议院的

问答时间¹²¹

如果希望在问答时间发言，议员应当准备好问题，说话简洁明了，意在寻求信息，问题应当和行政机构职责范围内出现的紧急情况有关，或者和部长的发言有关。问题不当变成宣言，陈述，论证或者意见的表达；问题不应当是假设性的，不应当寻求法律或其他方面的看法或主张，不应当隐含答案，不可以和部长以前的职务有关，不可以和部长现任职务之外的其他责任有关，不能是已经回答过的问题，不能和待决事项有关，也不能用于预测当天的政令。

回答问题的时候，部长可以选择直接回答，延期回答，把问题作为提醒注意的工具，简短的解释为何不能现在回答，还可以选择沉默。补充性问题不能含有任何导言或宣言，应当简洁，直接和立刻向部长提出。

如果议员认为对方的回答令人无法满意，那么可以休会辩论中重新提出，但前提条件是在提出问题的当天，问答时间结束后一个小时之内议员要写出书面通知，递交主席团。如果在递交通知后45天议会开会期间内议员没有重新提问，则视为该议员自动撤回问题。

部长必须现场回答问题，因此没有多少时间来设计一个对政府有利的答案¹⁰⁸。

和媒体的关系

和媒体保持良好的关系可以很好的提升立法机构的力量。但是，发展和维系这种关系需要不懈的努力——尤其是考虑到行政机构的领导在这方面的优势，情况更是如此。行政机构的领导除了享有更大的政治权力以外，因为数量较少，从而给容易被人熟悉和认可。所以，行政机构的领导一般来说比议员们得到更多的公众关注¹²³。

因为有上述劣势存在，议员们必须不遗余力的争取公众对自己以及自己提出的事项的关注。和媒体保持良好关系并非必需高昂的花费。相反，和媒体维持良好关系只需要议员们让记者在轻松愉快中了解议会和议员。例如，应当让记者有机会接触议会全体大会和专门委员会的听证会。议会还应当给及时给记者提供书面材料，或者在可能的情况下，提供办公室和其他支持。

例如美国众议院，就给媒体提供了三个房间，或“工作间”。这些工作间成为议员个人办公室和媒体之间联络的纽带，并由记者委员会来管理¹²⁴。

与之相反的是，摩洛哥的部长有20天的时间来准备问题的答案。这么长时间的耽搁给政府很多时间来要么小心设计一个对政府有利的答案，要么干脆搁置，让这件事自然冷却，变得不相关。

各国议会都制定了有关议会提问和回答的程序规则。看起来许多规则的目的都是为了严格和有秩序的组织问答。但在实践中，问答时间总是比较混乱无序，这个特点反而使议员和公众更加钟爱议会的问答时间¹¹²。

口头问题并不是议会提问的唯一形式——书面问题也成为重要的部分。各国对书面问题的规定差别很大。例如在英国，有些书面问题来自于问答时间结束后部长们没有回答的问题。其他的书面问题是专门要求书面回答的问题。

据某些学者所言，书面问题和口头问题之间差别不大。但是，书面问题“是一种良好的、相对迅捷的方式，可以使议员得到来自行政机构的权威信息，或者正式的，‘有据可查’的政策宣言。¹¹³”

尽管议会问答给议员提供了和政府正面对峙的机会，但仍然有可能变成无效的监督工具。一方面问题在于很多事项都没有在议会问答中解决。另一方面的问题有：许多议员的提问文不及题，或者很不适当，专注于个人私事或者政治问题，而不是具体的政策问题。议员们的提问有时候变成长篇大论，漫无目标的政治演讲，其实应当在另外的场合发表¹¹⁴。

和非政府组织（NGO）的关系

和媒体一样，非政府组织也可以成为十分有用的盟友，议员可以利用他们来传播消息。NGO不但通常有大量的组织成员做基础，而且他们通常和其他组织有广泛的联系。此外，因为NGO通常对自己关注的事项知之甚多，他们还可以给议员提供有用的信息，帮助议员履行监督的职能。如果议员没有足够的资金来请议会工作人员研究的话，NGO还可以给议员提供补充性的研究。例如，全国民主事务国际协会的报告就建议南非全国各省议会求助于NGO（以及大学和私立组织），向其借用临时工作人员来帮助议会完成立法研究和其他职责。¹²⁸

议会问答时间存在的一个普遍问题是行政官员们的回答通常没有实质性内容¹¹⁵。在澳大利亚，本来要求部长们的回答必须“切题”，但遵守的情况不尽人意¹¹⁶。类似的情况也发生在英国；部长们的回答通常只包含着不得不提供的最低限度的信息，有时连最低限度都没有达到。不可能强迫部长们知无不言，言无不尽¹¹⁷。”

从行政首脑的立场来看，至少从也门首相所言来看，议会传唤部长作证或者回答问题没有尽到事先通知的义务，而且议员们通常不知道如何处理这种和行政机构正式沟通的渠道。反过来，也门的议员也断言：部长们对议员毫不尊敬，如果部长

拒绝出席议会，议员没有寻求救济的渠道；议员也没有得到有关行政机构管理的充分信息和充分的预算来提出合适的问题¹¹⁸。

在波兰，议员们投票决定批准或者否决部长对议会问题的回答。据一位波兰前议员和教育部长所言，尽管“对政府回答的否决没有任何实质性后果，但这是打在脸上的耳光，所以，出于显而易见理由，政府会尽量避免议会的否决。¹¹⁹”

信任投票

议会手中最有力——也是最具爆炸性——的监督政府的工具便是议会能够通过政府对政府的不信任投票而彻底解散政府¹²⁰。正如两位议会学者的观点，“从非常真实的层面来说，民主国家议会的主要工作之一就是像法庭一样不断的评判行政机构的工作表现，并不断的宣判行政机构将来的前途。¹²²”信任投票在多党联合执政的情况下更为常见，因为政府本身的结构不稳定，有时执政党中某个或数个党派放弃政府，投政府的反对票。成功的不信任投票一般带来政治剧变。连续的进行对政府的不信任投票会带来极大的政治不稳定性，因为政府像走马灯似的换个不停（意大利就是一个典型）。为了避免这种状况的出现，有的国家效仿德国的做法，设置了“建设性的不信任投票”。德国基本法的第67条就规定了相关内容，具体要求是：提出不信任投票的动议必须提名新的首相（或总理）人选。据德国驻印度大使所言，建设性的不信任投票“已被证实为德国政治稳定的中流砥柱。要想取得解散现任政府的多数票比较容易。但是，要想取得大多数票来选出新的首相，取得现任首相，实在是困难得多。¹²⁵”

在有的国家，例如加拿大，每次对政府政策得投票都隐含着潜在的政府不信任投票。换句话说，传统的对党派的高度忠诚决定了议会多数党会支持政府的所有提案。如果没有支持，政府实际上就失去了整个议会的信任。这种惯例做法使一些普通政府议员感到不快，因为它“冷却”或抑制了议会对政府的批评¹²⁶。

和匈牙利一样，波兰可以选择针对某个部长投不信任票，不是针对整个政府政策而言，而是针对部长本人的工作表现而言。波兰前议员杰兹·怀特（Jerzy Wiatr）把这种程序描述为“对部长来说非常不愉快的经历……他的批评者在议会大庭广众之下数落他的缺点。他当然可以为自己辩护，但还是处在被告的位置。这些都通过电视转播，所以全国人民都能看到。”据怀特所言，最后的投票不是非常重要，因为执政党一般都可以打败反对党。“但是所有的批评都留在了人民的脑海中。所以避免这种不信任投票还是十分重要的。所以这给反对党还是带来力量。¹²⁷”

美国总会计办公室

美国总会计办公室（The General Accounting Office (GAO)）在评估和监督行政项目方面扮演着主要的角色。该办公室的许多审查都是应国会相关专门委员会的要求而进行的¹³⁵。总会计办公室由国家总审计师领导。国家总审计师是由美国总统在参议院建议和批准的前提下任命的，任期15年。

国会授权总会计办公室调查官僚机构的失职案件。例如在2000年5月，国会司法方面的分委员会对联邦大楼的安全性问题感到担忧，于是委托总会计办公室进行调查，探测潜在的安全漏洞。总会计办公室的调查员化妆成执法人员进行调查，最后发现他们很轻易的进入了安全性应当很高的许多大楼，例如机场大楼，五角大楼，联邦调查局（FBI）的大楼，和政府大楼。调查结果在不公开的会议中通报了相关机构，以便其加强安全措施。报告的部分内容也提供给媒体。最后，该调查达到了两个目的。其一，证明这种调查是有价值的议会监督工具，最终成功的加强了安全措施。其二，调查还达成了政治目的，它使得议员可以公开的批评行政机构的行为，并向公众展示议会的做法是从人民的最佳利益出发¹³⁶。

外部监督机制

议员们也可以在议会之外建立组织机构来协助他们监督政府。尽管这些组织机构是独立的，但它们通常直接向议会汇报情况。它们的工作给议员的监督工作减轻了一些负担，因为监督工作需要持续的审查情况，以及不辞辛劳的关注细节。

调查官员舞弊情况的政府官员（Ombudsperson）

起源于1809年的瑞典，调查政府官员舞弊情况的官员（简称渎职调查员）是独立的，不偏不倚的政府官员，他负责调查针对政府渎职行为的控诉，直接向议会汇报。现在世界上很多国家都设立了这种职位——一位专家把渎职调查员在世界范围内的扩散称为“世界性现象”¹²⁹。

渎职调查员在加强立法机构方面扮演着关键的角色，特别是对那些“在立法和预算事务上无法和行政机构分庭抗礼的议会”¹³⁰。渎职调查员一般由议会任命，只在少数情况下由部长会议任命。例如在波兰，议会任命任期四年的渎职调查员，在四年的任期内，只有当他或她违反了渎职调查员誓言的时候，才能被免职。因为渎职调查员的职位具有强烈的个人色彩，所以选择合适的渎职调查员至关重要。渎职调查员必须是品质高尚，而且行政能力很强的人。此外，对英国渎职调查员的描述中还提到，渎职调查员的独立性对其工作的有效性来说不可或缺。“渎职调查员从本质上来说必须独立于其他任何政府机构和国家机构，不能被任何机构所控制；例如，不能因为渎职调查员的调查可能给某位部长或政府带来不便或尴尬就停止调查。

¹³¹”

许多国家雇佣一个以上的渎职调查员。例如，匈牙利有四个渎职调查员：议会专员（总渎职调查员），议会人权专员，议会数据保护和信息自由专员，以及议会种族和少数民族专员¹³²。在新西兰，还有特别的议会环保专员¹³³。这些专员都是渎职调查员。

总核数师（或总审计师）

总审计师和渎职调查员类似，只是他们的职责只限于和公共资金的收据和支出有关的事项。总审计师办公室雇佣各种各样的专业人士——经济学家，审计师，律师，项目评估员和公共政策分析员，等等——来评估政府的支出习惯，向议会汇报任何异常之处。正如澳大利亚总审计师办公室所注意到的：

总审计师办公室履行着议会不适宜进行的工作。总审计师具有相应的资源、知识和专业技能来审查政府机构提交的财务文件，评估这些财务文件是否清晰公正的说明了政府机构的财务状况，是否和相关法律和标准的要求一致¹³⁴。

和渎职调查员一样，总审计师直接向议会汇报情况，通常和议会的公共财务委员会密切合作。

议会合作联络办公室

另一个可以提高监督工作质量（以及增进立法机构和行政机构之间关系）的工具是政府机构间的合作联络办公室。例如在乔治亚联邦共和国，总统就在议会有一个联络代表，而苏格兰议会则内设部长级的职位来联络议会中和政府相关的工作¹³⁷。

这些联络办公室要想取得成功，必须得到立法机构领袖和行政机构领袖的合作。1999年，也门劳动部长访问美国能源部的议会联络办公室，希望学会如何在也门建立这样的机构。该议会联络办公室的主任列举了数个要领来帮助办公室改善能源部和国会之间的关系：

1. 办公室工作人员的角色：众议院和参议院的联络人都曾在国会担任过多年工作人员，和现在的国会工作人员关系密切，可以用来保护能源部的利益。此外，联络人还给议员们提供及时的、丰富的信息，以便争取议员对能源部立法提案的支持。

2. 媒体的重要性:对媒体战略性的运用可以给能源部的某些立法动议提供舆论支持。
3. 合作而不是对立:和国会的良性关系对能源部的任何立法动议来说成功的关键因素。能源部不是把国会看作大麻烦,而是看作宝贵建议的来源和政治支持的来源¹³⁸。

建设平等竞技场

的工具: 结论

有活力的积极的议会是二十一世纪民主国家的本质要素。尽管行政机构可能在决定政策方面享有天然的优势,例如他们享有信息获取的便利性,资源优势等等,但立法机构在审查和通过法律,以及监督行政机构方面应当扮演合法正当的,关键的角色。

尽管许多国家的宪法都广泛的认可并确立了立法机构的角色和位置,但全世界的立法机构和行政机构之间都在此点上发生摩擦和分歧。建立可行的,双方认可的平衡可能是一件难以完成的任务。

在一国之中,行政机构和立法机构之间权力的相对平衡是一个不断演进的动态平衡过程。随着政治人物、政治状况,时事和公众观念的变化改变整个政治全景,这种平衡也有涨有落。例如在美国,为了应付和水门事件有关的政府高度渎职行为,许多扩张行政机构权力和特权的法律在二十世纪七十年代中期被废除了。

附录一：立法机构在立法和监督中的角色

下述表格总结了立法机构和行政机构之间关系的若干要素，也区分出了在这种关系中积极活跃的立法机构和影响有限的立法机构。和上文中的阐述一致，下面的表格也从立法过程和监督过程的各个环节出发进行对比分析。这些表格粗略的描述了上文详细论述的主要观点。如果想要了解相应的例子，细节，解释和例外，请参见上文中的相应部分。

立法机构参与立法过程情况			
	广泛的参与	有限的参与	没有或很少参与
立法议案提交之前	在提交主要的立法议案和预算之前，行政机构广泛的征求议会的意见（绿皮书委员会的议员，议员的意见被采纳）	有限的征求议员的意见，议员的建议很少被采纳	不向立法机构做任何咨询就提交立法议案
正式提交立法议案	反对党和执政党的议员个人都可以不受限制的提交立法议案	对议员个人提交的立法议案有所限制（例如不能提交影响财政的议案）	所有的立法议案都有行政机构提交
专门委员会审查	强大的专门委员会体系： <ul style="list-style-type: none"> ◆ 活跃的听证会日程 ◆ 部长作证 ◆ 修订的权力/传唤的权力 ◆ 议员/工作人员的专业技能 	专业委员会可能有一定的立法责任，但可能无法或不愿意积极的使用	不积极的专门委员会体系，没有独立的权威性，有限的专业技能和资源
立法能力	议员接受过足够的培训，拥有	立法机构有一定	议员缺乏培

	足够的工作人员的其他资源来分析议案并提出意见和建议	的能力来起草和推行自己的纲领，但因为缺乏资源和/或政治意志而受限	训，没有工作人员的支持，没有设备，给予行政机构的领导者压倒性的政策制定权
预算	议员在辩论和修订预算方面扮演积极的角色，预算的改变不会破坏政府的运行	议员有一些修订预算的权力	无权修订预算，无法通过对政府的不信任投票

立法机构对政府监督的力度			
	全面的监督	有限的监督	很少或没有监督
专门委员会的监督	<p>专门委员会的强大监督：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 委员会有充分的工作人员和专业技能； ◆ 部长出席监督听证会，积极响应要求提供书面信息的请求； ◆ 可以展开调查和/或现场调查 	<p>专门委员会只响应向其提交的事项，但没有全面的、预防性的方法来监督；专门委员会没有关键的专业技能和资源</p>	<p>没有专门委员会的监督；专门委员会的听证会很少能够让部长或其他政府高官出席；要求提供信息的书面请求被忽略</p>
公共财务委员会	<p>独立的，人手充足和资金充沛的公共财务委员会全面协调对政府支出的监督；和总审计师协调合作</p>	<p>有公共财务委员会，但是可能人手不足或资金匮乏</p>	<p>没有公共财务委员会；对财政政策的议会监督资源不足或根本没有</p>
议会问答	<p>经常使用议会问答；要求部长必须适当的、及时的回答询问；首相和其他部长出席公开的“问答时间”</p>	<p>立法机构使用议会问答，部长通常逃避问题和/或回答不充分；反对党可能有机会提出议题</p>	<p>有限的使用或者没有使用议会问答；部长对提供信息的书面请求不予理睬，不出席“问答时间”</p>
独立的外部监督	<p>存在独立的，人手充足的外部监督机构，例如总审计师，总核算师和渎职调查员</p>	<p>有一些外部监督机构，但可能资金匮乏，或者没有被立法机构充分利用</p>	<p>没有独立的外部监督机构；议会必须自己发现并调查政府监督的有关问题</p>

许多成长中的民主国家以前都有强大的行政机构专政的传统，这些民主国家在努力争取立法机构和行政机构之间的适当平衡。除了面对强大的、地位牢固的行政机构带来的困难，这些国家的立法机构通常还对自身的权力不太自信，因为缺乏先例的支持，而且新的宪法还没有确立其牢固的地位。

本文概述议会制国家和总统制国家中立法机构与行政机构之间关系的不同基础，包括以下方面：

- W 议会制和总统制国家的根本区别；
- W 立法机构和行政机构之间对抗和妥协的刺激因素和抑制因素。

本文还突出阐明了在已确立的民主国家和新生的民主国家中立法机构常用的一些工具和机制，其目的是行使立法机构的合法权力和运用立法机构在政策制定和监督政府方面的特权。

在政策制定方面，立法机构发展出若干机制来在下述方面协助其工作：

- W 参与立法前阶段的政策制定；
- W 发起立法；
- W 修订立法草案；
- W 辩论并批准或否决立法草案；
- W 参与财政预算过程；
- W 加强专门委员会的协商功能。

为了协助立法机构履行其监督行政机构的职能，立法机构发展出了下述工具：

- W 专门委员会的监督，包括创建独立的监督委员会和或公共财务委员会；
- W 建立正式机制来向部长们提出口头或书面问题；
- W 对政府的不信任投票；
- W 外部监督机制，例如渎职调查员，总核算师，总审计师和立法机构设在行政部门的联络办公室。

全世界民主国家的立法者们都使用这些或其他的工具来取得立法机构和行政机构之间的权力平衡，并提高他们在政策制定过程中的参与度和监督政府的力度。这种权力的平衡要求来自行政机构和立法机构两方面的努力和投入，以及市民领袖、媒体和广大公众的共同努力。

附录二：

部长是否应当在议会专门委员会中担任职务？

部长是否应当在议会专门委员会中任职的问题非常有争议，对立法机构和行政机构之间的关系也影响很大。在有些情况下，政府试图通过在专门委员会中安置部长来控制专门委员会的活动，特别是使部长担任委员会主席一职。但是，这种做法严重的限制了专门委员会独立于行政机构的独立性。所有，绝大多数的立法机构都不允许部长（或其他行政机构的首脑）在永久性的专门委员会中担任职务¹³⁹。

下面的表格中比较了26个确立了民主制度的国家和民主制度正在发展中的国家里有关部长是否能在专门委员会中担任职务的规定。其中只有5个国家——俄国、泰国、孟加拉国、加纳和马拉维——允许部长担任专门委员会的职务。但是，俄国和泰国又规定只限于上议院的专门委员会。泰国还规定必须要参议院通过决议，而俄国则规定，只有当部长已经是联邦理事会的成员时才能担任在其专门委员会中任职。

国家	部长可以担任专门委员会委员吗？	国家	部长可以担任专门委员会委员吗？
阿根廷	不可以	爱尔兰	不可以
孟加拉国	可以，但不能做委员会主席	日本	不可以
比利时	不可以	约旦	不可以
波斯尼亚—塞尔维亚	不可以	马拉维	不可以

保加利亚	不可以	摩洛哥	不可以
加拿大	部长不可以；议会大臣可以	纳米比亚	不可以
哥斯达黎加	不可以	葡萄牙	不可以
萨尔瓦多	不可以	罗马尼亚	不可以
法国	不可以	俄国	国家杜马：不可以 联邦理事会：可以，如果部长只是副理事长
德国	不可以	塞内加尔	不可以
加纳	不可以	泰国	参议院：可以，需要参议院的决议 众议院：不可以
匈牙利	不可以	土耳其	不可以
印度	不可以	英国	不可以
		美国	不可以

在孟加拉和加纳，部长可以在和其职位相应的专门委员会中担任职务，但通常不能担任委员会主席。在孟加拉，这种做法给立法机构和行政机构之间的关系同时带来了积极和消极的影响。根据全国国际事务民主协会驻孟加拉的官员报告，议员们没有因为部长在场而受到胁迫。事实上，议员们赞成这种体制，因为它保证了部长必须参与委员会的活动。相反，这种安排却并非总是受到由政府任命的委员会主席的欢迎。由于担心政治上的报复，委员会主席很少与部长正面为敌，而且担忧委员会的要求给部长带来过度的负担。

在马拉维，部长可以在专门委员会任职，但不能在和其职务相应的专门委员会任职（只有一个特例）。部长在委员会任职的做法被判定为违宪，但实际做法还在继续。根据全国国际事务民主协会在那里的了解的情况，这种惯例对执政党和反对党的委员会成员来说，都带来了很大的问题。对于来自执政党的委员来说，他们自

由发言的权利因为顾虑党派的利益而受到限制。类似的，来自反对党的委员由于不信任部长而限制了委员间相互的辩论和合作，而如果没有部长委员的话，这些辩论和合作是存在的。

加拿大的情况也值得注意。在那里，部长不能在专门委员会任职，但议会大臣可以。尽管议会大臣不是内阁的正式成员，但他们是部长们的“眼睛和耳朵”，依据政府的政策指向来协助指导专门委员会的讨论。尽管议会大臣和其他专门委员会成员一样享有投票的权力，他们和部长们的亲密关系给予他们相当大的政治权力。议会大臣在两方面影响专门委员会。一方面，他们的存在增进了政府部门和委员会的交流，所以有助于立法的进展。另一方面，他们的存在也降低了专门委员会的独立于行政机构的独立性，所以降低了专门委员会监督政府的能力。

尾注

1 术语解释：本文使用了“立法机构legislature”（而不是代表大会，议会或国会）这一术语，但同时承认在许多国家，绝大部分立法由行政机构进行。根据韦伯斯特第三版国际新英语词典 Webster's Third New International Dictionary，立法机构是指“有组织的机构，有权为政治实体制定法律”。为此原因，我们使用“立法机构”这一术语。此外，“政府”和“行政机构”这两个术语可能造成混乱，取决于诸位从议会制或者总统制的国家角度出发。本文中的绝大部分这两个术语是相互可以替代的，在提及议会制国家时更多使用政府一词。如果希望了解有关使用术语“立法机构legislature”的讨论，请参见 Winfried Steffani 的《西德的党派（党团）和专门委员会》“Parties (Parliamentary Groups) and Committees in the Bundestag.”，收录在《美国国会和西德议会：民主过程的比较》『*The U.S. Congress and the German Bundestag: Comparisons of Democratic Processes* (出版社与出版地：Boulder, CO: Westview Press, 年份：1990)』，第273-274页；以及Matthew Soberg Shugart 和 John M. Carey合著的《总统和代表大会：宪法设置和选举运作》『*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (出版社与出版地：Cambridge: Cambridge University Press,年份 1992), 第3页, 注释 2。

2 议会学者 Philip Norton 评论到：“议会是公民和政府之间的关键纽带。”《加强议会》『“Strengthening Parliament” (出版地与出版社London: Commission to Strengthen Parliament, 年份2000)』，第 4页。尽管承认议会的立法功能和监督功能，议会联盟的秘书长（Secretary General of the Inter-Parliamentary Union）Anders B. Johnson 在第二次加强议会建设国际会议（Second International Conference on Legislative Strengthening, 地点：Wintergreen Resort, Virginia, 2000年6月5日第1页）的重要发言“Key Note Address”中指出：“议会的本质在于代表。”

3 Larry Diamond, 《发展中的民主：走向团结》『*Developing Democracy: Toward Consolidation* (出版地和出版社Baltimore: Johns Hopkins University Press, 年份1999)』第 98页。

4 其他有关政府制度差异的信息可以在联合国开发署（United Nations Development Programme）题为《政府体制和立法机构—行政机构的关系》“Governing Systems and Legislative-executive relations.”的文件中找到。网址是：
<http://magnet.undp.org/Docs/parliaments/governing%20system.htm>.

5 同上。希望获取有关部长决议性质的其他信息，参见 Michael Laver 和 Kenneth

A. Shepsle, 编著的《内阁部长与议会制政府》[*Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (出版地与出版社Cambridge: Cambridge University Press, 年份1994)], 第298-300页。

6 有关内阁决议具体负责制的简单描述请参加新西兰议会的网站:

<http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/guide/1.html#1>. 同时请参加John P. Mackintosh 的《英国内阁》, [《*The British Cabinet* (出版地和出版社London: Stevens and Sons, 年份1997)], 第 531-536页。

7 在爱尔兰, 宪法第28条4.3节[Art. 28§4.3]规定“任何情况下政府会议的讨论都应当保密, 除非最高法院判决要求透露有关情况”。参见网址:

<http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/constitution/english/contents.htm>.

8 在韩国、尼日利亚、菲律宾和美国的总统制国家里, 立法机构在任命行政机构时有一定作用。立法机构的权力各有不同, 有的可以彻底否决行政机构的任命, 有的只是顾问角色(例如美国参议院在总统任命方面就是“顾问和同意”的角色)。有的总统制国家(主要是拉丁美洲国家)的议会有权责难内阁成员, 这种程序最终可以要求总统免除部长职务。其他有关信息参见Shugart and Carey, 《总统与全国代表大会》[*Presidents and Assemblies*] 第106-130页; 以及 David Close 编著的《拉丁美洲新生民主国家》[*Legislatures in the New Democracies in Latin America* (出版地与出版社London: Lynne Rienner Publishers, 年份1995)]

9 Arend Lijphart, 编著的《议会制与总统制政府》[*Parliamentary Versus Presidential Government*, (New York: Oxford University Press, 1992)] 第 3页。

10 法国的混和体制带来的结果是不同政策领域的划分。总统在传统上主要负责外交事务, 而总理则管理内政事务。这种严格的划分在今天已不存在。总理Lionel Jospin (来自社会党the Socialist Party) 和总统Jacques Chirac (来自the Neo-Gaullist party) 在法国外交政策上达成了两党协议。

《背景资料: 法国, 1999年6月》“Background Notes: France, June 1999,” 美国国务院欧洲事务局 (U.S. Department of State, Bureau of European Affairs)。网址:

http://www.state.gov/www/background_notes/france_9906_bgn.html.

11 联合国开发署UNDP, 《政府体制与立法机构—行政机构关系》“Governing Systems and Legislative-Executive Relations,” 第2.页。

12 Michael L. Mezey的《立法机构—行政机构关系》“Legislative-Executive Relations”，收录在George Kurian编著的《世界议会与立法机构百科全书》[*World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (出版地与出版社Washington, DC: Congressional Quarterly Books, 年份1998)] 第781页。同时参见 Arend Lijphart的《理论观察》“Theoretical Observations” 收录在Juan L. Linz 和 Arturo Valenzuela编著的《总统制民主的失败》 [*The Failure of Presidential Democracy* (出版地与出版社Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 年份1994)]

13 有点自相矛盾的是，修正政府的立法有时对反对党来说没有益处。反对党提出的修订可能提高了法律的质量，但是法律通过以后还是政府赢得赞誉。所以，有时反对党可能选择让有问题的法案保持原状，然后在法案变成法律以后借此批评政府办事不力。

14 全国国际事务民主学会(NDI)的 党小组研讨班报告：议会党团研讨班的角色”(“Party Caucus Workshop Report: The Role of the Groupe Parlementaire Workshop”) 1998年2月27日至3月1日，地点： Rabat, Morocco, 第 3页。

15 Jerzy Wiatr 博士，波兰前教育部长，总结道：超过60%的政府提交的法案曾经得到来自反对党的支持或协助。这是一个好的现象，因为这表明波兰的反对党不是只起到负面作用，否决一切来自政府的提议。如果反对党只起负面作用，那真叫倒行逆施。选民并不愚蠢，他们会看得出来反对党不是根据法案本身来下判断。“议会内和议会外反对党的角色” (“The Role of Intra and Extra-Parliamentary Opposition”) NDI 有关议会反对党的项目，1998年8月29日，地点：Sana’a, Yemen。

16 加拿大把影子部长称为批评家 (critics)。

17 NDI,“ 党小组研讨班报告：议会党团研讨班的角色”(“Party Caucus Workshop Report: The Role of the Groupe Parlementaire Workshop”) 第4页。

18 Mezey,《立法机构—行政机构的关系》(“Legislative-executive Relations”) 第 784页。

19 同上。

20 成立议会党组的标准各国并不一致。摩洛哥议会共235个席位，12个席位以上才可以成立议

会党组；加拿大议会共301个席位，12个席位以上才可以成立议会党组；爱尔兰议会166个席位，7个以上席位才可以成立议会党组。

21 尽管在此说明了理论上说，党团如何工作，但实际情况一般与此不同。例如罗马尼亚从二十世纪九十年代开始实行民主制度，老一辈的议员要求得到新一代议员的尊敬，但同时又不理睬年轻议员的要求。新老议员的群体之间很少相互交流。因此，年轻的议员们感到理想破灭，没有动力，对议会工作不感兴趣。来源：NDI研讨会“立法机构中党团的角色”（“The Role of the Parliamentary Group in the Legislature”）参考材料，1999年4月21日。

22 这种做法在法国也有。

23 有人认为，尽管这种做法有利于不同机构之间权力的划分，但也割裂了立法机构和行政机构之间的潜在纽带，这种纽带实际上可以用来改进立法机构和行政机构之间的关系。与之形成对比的是，其他议会制国家如英国、爱尔兰和日本要求内阁部长必须是议会成员（或者在一定时限内要成为议员）。议会联盟，《世界议会》，第二卷『Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, vol. II (出版地与出版社New York: Facts on File Publications, 年份1986)』第 1121页。

24 来自Stephen Terravecchia, NDI常驻加纳主管的电子邮件, 2000年9月1日。

25 立法机构的整体力量再强，也比不过内阁职位的特权。行政机构主导性的地位不是新生民主国家才有的问题。英国“加强议会工作委员会”（Commission to Strengthen Parliament）希望能够“精兵简政，使政府更负责任”，于是建议把内阁职位从50个削减至20个。Norton,《加强议会》（“Strengthening Parliament,”）第 48.页。

26 其他阻碍进入墨西哥国会的政治障碍还包括严格的条件限制和一党独大的传统。Roderic Camp 所著《墨西哥立法机构：缺乏民主传统》“Mexico’s Legislature: Missing the Democratic Lockstep?” 收录在Close编著《拉丁美洲新生民主国家和立法机构》“*Legislatures and the New Democracies in Latin America*”,第 21页。但是，通过2000年7月的压倒性大选，墨西哥国会可能在不久的将来可以大幅度提高其地位。参见《墨西哥国会不再做橡皮图章》“Mexican Congress Set to Discard Rubber Stamp,” 华盛顿邮报*Washington Post*, 2000年8月1日，第A1版。

27 尽管本文分别论述立法过程和监督过程，实际上两个过程相互交叉。例如，要发展新的立法

必须建立在对现行法律内容和执行情况的评估之上。一位美国国会专家认为：“实践中立法活动和监督活动是无法分离的，最好的监督通常发生在专门委员会的立法听证会之中。Stanley Bach所著“监督的动机和机会：美国国会的经验及比较研究”“Incentives and Opportunities for Oversight: Comparative Implications of the American Congressional Experience,” 向 2000 年国际政治学协会世界大会（World Congress of the International Political Science Association）提交的论文,地点： Quebec, Canada, 2000年8月，第 11页。

28 David M. Olson著《民主立法机构：比较研究》（*Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, （出版社与出版地Armonk, NY: M.E. Scharpe, 年份1994）第 87页。

29 南非1995年《电讯绿皮书》（“Telecommunications Green Paper”）对绿皮书的目的进行了简洁的描述，而且可作为绿皮书的模本。网址：

http://www.polity.org.za/govdocs/green_papers/telecomms.html.

30 苏格兰政府研究中心（Unit for the Study of Government in Scotland）所著《一院制议会的平衡：比较研究第二阶段》【“Checks and Balances in Single Chamber Parliaments: A Comparative Study: Stage 2”（出版地和出版社Edinburgh: University of Edinburgh/The Scottish Office, 年份1998）】第§ 2.5.节。

31 Mezey所著“立法机构—行政机构关系”“Legislative-executive Relations,” 第784.页。

32 David Arter所著《瑞典：强大的全国代表大会》“The Swedish Riksdag: A Strong Assembly,” 收录在 Phillip Norton编著的《西欧议会》【*Parliaments of West Europe*,(出版地与出版社London: Frank Cass & Co., 年份1990)】第125-130页。

33 Olson所著《民主立法机构》（*Democratic Legislative Institutions*）第84页。1987至1992年间，政府提交的法案中英国议会通过了95%。与之形成对比的是，同一士气议员个人提交的议案中，只有11%获得通过。Norton,所著《议会重要吗？》（*Does Parliament Matter?.*）第 54-55页。孟加拉国是非常特别的例子：1991至1997年间议会共通过174个法律，其中政府提交的只有一个。Ahmed所著《孟加拉国议会—行政机构的关系》“Parliament-Executive Relations in Bangladesh,” 第 76页。但是，美国是“百分之九十”规则的主要例外。

34 世界议会 (*Parliaments of the World*), 第859页。

35 John Frears所著《法国议会: 忠诚的马, 差劲的看门狗》“The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog,” 收录在 Norton编著的《西欧议会》(*Parliaments in Western Europe*)第 34页。

36 美国的宪法限制国会成员直接提交议案, 所以国会讨论的法律草案都是行政机构提交的, 或者应“要求”起草的。Charles W. Johnson所著《法律的起源》“Sources of Legislation,” 收录在《我们如何立法》[*How Our Laws Are Made* (地点和来源Washington, DC:U.S. House of Representatives, 1999年)], 网址: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/sourcesofleg.html>.

37 世界议会 *Parliaments of the World*, 第 862页。

38 同上, 第 864页。

39 Wiatr所著《议会内和议会外的反对党》“The Role of Intra and Extra-Parliamentary Opposition,” 第4页。

40 《个人议员的机会: 众议院新闻》[“Opportunities for Private Members: House of Representatives Factsheet No. 6” (议会研究办公室Chamber Research Office, 众议院Dept of House of Representatives, 澳大利亚1998年)。网址: <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs06.htm>.

41 例如, 保护检举不法行为的英国雇员的法律就是由反对党的个人议员提交的。该法案得到了政府的大力支持, 被认为是“世界上影响最大的保护检举人的法律”。Clare Dyer认为: “英国通过了影响广泛的法律来保护检举人。”英国医疗杂志 *British Medical Journal*, 1999年7月3日第7页。

42 苏格兰政府研究中心 (Unit for the Study of Government in Scotland) 所著《一院制议会的平衡》“Checks and Balances in Single Chamber Parliaments.”第§ 2.32节。

43 Olson所著《民主立法机构》(*Democratic Legislative Institutions*) 第 85页。

44 Kenneth E. Collier所著《政府机构之间: 白宫立法事务办公室》[*Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs* (出版地与出版社Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh

Press, 年份1997)』

45 Johnson, 所著《修订与德式规则》“Amendments and the Germaneness Rule,” 收录在《我们的法律如何制定》“*How Our Laws Are Made*”。

46 Thomas Saalfeld 所著《40年西德议会：党派民主之中的议会角色》“The West German Bundestag After 40 Years: The Role of Parliament in a ‘Party Democracy,’” 收录在Norton编著的《西欧议会》“*Parliaments in Western Europe*” 第 68页。

47 其他有关否决权的事项请参见Johnson所著《总统的行动》“Presidential Action,” 收录在《我们的法律是如何制定的》（*How Our Laws Are Made.*）

48 Norton所著《加强议会》“Strengthening Parliament,” 第8页。

49 《支出预算剖析》“Anatomy of an Expenditure Budget.” (巴黎: 支持中东欧政府治理 OECD/Support for Improved Governance and Management in Central and Eastern European Countries (SIGMA), 无日期, 网址: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/PBNO1.HTM>.)

50 同上。

51 《世界议会》*Parliaments of the World*, 第1049页。

52 《世界议会》*Parliaments of the World*, 第 1051页。

53 Steven Langdon 所著《财政预算过程中强大的议会可做的工作》“What Stronger Parliaments can achieve in the Budget Cycle,” 世界银行发展论坛World Bank Development Forum, 2000年4月18日。网址: http://www.worldbank.org/devforum/forum_parliaments.html.

54 美国预算管理办公室 U.S. Office of Management and Budget所著《预算体制和概念：美国政府预算，1999财政年度》[“The Budget System and Concepts: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999” (出版地与出版社Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 年份1998)] 第2页。网址: http://www.access.gpo.gov/su_docs/budget99/pdf/concepts.pdf.

55 例如参见Lance T. LeLoup 和 Bogomil Ferfila 所著《议会在民主过程中影响预算政策吗？匈牙利和斯洛文尼亚比较研究》 [“Have Parliaments Influenced Budget Policy During Democratization? A Comparison of Hungary and Slovenia,” 国际政治学协会第XVIII 届世界大会论文International Political Science Association World Congress, 地点Quebec, Canada, 2000年8月1-5 日]

56 《支出预算剖析》“Anatomy of an Expenditure Budget,” 第 2页。

57 NDI 《乔治亚议会监督工作研究》,“Study Mission on Legislative Oversight for Georgian Parliamentarians,” 1998年,第 3页。

58 Bach所著《监督动机与机会》“Incentives and Opportunities for Oversight,” 第18页。

59 同上。Bach 认为重新评估作为监督机制来说常常无效，因为这是众议院的规则而不是美国宪法或法律规则。所以，如果国会认为对政府项目的必要性或执行效果没有评估的必要，则国会可以选择不重新评估或不理睬重新评估的要求。

60 有关专门委员会的全面信息可以在NDI第二集《立法研究系列报告》（*Legislative Research Series*）中题为《立法机构中的专门委员会：劳动分工》“Committees in Legislatures: A Division of Labor.”中找到。网址：<http://www.ndi.org/ndi/resources/archives/archives.htm#governance>.

61 苏格兰政府研究中心Unit for the Study of Government in Scotland所著《一院制议会的平衡》“Checks and Balances in Single Chamber Parliaments.”第§ 2.3节。

62 苏格兰政府研究中心Unit for the Study of Government in Scotland所著《一院制议会的平衡》“Checks and Balances in Single Chamber Parliaments.”第§ 2.30节。

63 Arter所著《瑞典议会》“The Swedish Riksdag,” 第 133页。

64 许多新生民主国家的议会都没有资金来雇佣议会顾问和工作人员。南非试图通过使用行政机构的工作人员来克服这个困难，或者使用非政府组织NGO来做研究。NDI 报告《建设强大的专门委员会：北爱尔兰全国代表大会的立法，监督和公众参与》“Building Strong Committees: Legislation, Oversight and Public Participation in the Northern Ireland Assembly,” 1999年4月29 至5

月1日。

65 “David Close, 所著《尼加拉瓜：立法机构是冲突的温床》“Nicaragua: The Legislature as a Seedbed of Conflict,” 收录在Close所编著的《拉丁美洲立法机构和新生民主国家》（*Legislatures and the New Democracies in Latin America*）第 53-54页。

66 例如参见Bruce George (英国下议院国防委员会主席chairman of the UK House of Commons Defence Committee) 和 J. David Morgan所著《议会对国防问题的审查》“Parliamentary Scrutiny of Defence,” 立法研究杂志1999年春季第5期第2页 *Journal of Legislative Studies*, vol. 5, no. 1 (Spring 1999) p. 2。以及英国议会专家Malcolm Shaw 认为：“尽管必须强调，专门委员会不能强迫政府做它不愿意做的事情，但是，任何能够提高议会影响力和审查能力的事务，例如专门委员会，都是极其重要的。” 英国下议院的非内阁领袖” 收录在 Lawrence D. Longley, Attila Jgh, and Drago Zajc, 编著的《议会成员与领袖：微妙的平衡》 *Parliamentary Members and Leaders: The Delicate Balance* (Appleton, WI: 国际政治学协会会员会专家研究委员会2000年Research Committee of Legislative Specialists of the International Political Science Association, 2000), 第506页。如需其他国家的例子，请参见下述有关监督的章节。

67 据国会专家Stanley Bach 所言，监督有两个重要的功能：首先，它使公民通过其选举的代表，让政府对其作为和不作为，成功和失败负责。其次，它协助民选代表确认现行法律是否有效，这是判断是否需要新立法的前提条件。《监督的动机和机会》第2页（“Incentives and Opportunities for Oversight,” p. 2.）。

68 Frears著《法国议会：忠诚的马，差劲的看门狗》“The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog,” 收录在 Norton编著的《西欧议会》（*Parliaments in Western Europe*）第 34页。

69 NDI 成员Maryam Montague 于2000年8月31日的电邮。尽管不是法定义务，但绝大部分重要的或者有争议的财政议案都提交给该专门委员会。

70 同上。

71 Bach所著《监督的动机和机会》第9页（“Incentives and Opportunities for Oversight,” p. 9.）。

72 Christina Murray, Don Bezruki, Lisa Ferrell 和 Julie Hughes 所著《加速转型：NCOP在监督过程中的角色》 [“Speeding Transformation: NCOP’s Role in the Oversight Process,” (Cape Town: National Democratic Institute, 2000年)] 第 8页。

73 Bach 所著《监督的动机和机会》第6页 (“Incentives and Opportunities for Oversight,” p. 6.) 。

74 “权力包围”的体制中，参议员不是公民选举的，而是总统指定的，这种情况影响了智利的国会。来源：智利国会前主席Carlos Montes在NDI于墨西哥国会举行的立法研讨会上的报告，NDI 备忘录,2000年4月18。

75 Matti Wiberg 所著《议会质询：受交流控制？》 (“Parliamentary Questioning: Control by Communication?,”) 收录在Herbert Doring 编著的《西欧议会及其主要规则》 [*Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (出版地和出版社New York: St. Martin’s Press, 年份1995)] 第218页。Bach 在《监督的动机和机会》第36页中引用。

76 Hon. Lindiwe Zulu 在第9届国际反腐败大会上的发言第6页，1999年10月10—15日，南非，德班Durban, South Africa。

77 Murray, Bezruki, Ferrell 和 Hughes 所著《加速转型》第7页 (“Speeding Transformation,” p. 7.) 。

78 Bach 所著《监督的动机和机会》第37页 (“Incentives and Opportunities for Oversight,” p. 37.) 。

79 Michael Rush 所著《议会和公众》 [*Parliaments and the Public* (出版地和出版社London: Longman Press, 年份1996),] ; Joel D. Aberbach 在《组织间的关系：美国的机构，自我利益和国会监督行为》 (“Relations between Organizations: Institutions, Self-Interest and Congressional Oversight Behavior in the United States,”) 中引用，上文收录在John E. Jackson 编著的《美国社会的机构：市场、政治和社会组织》 [*Institutions in American Society: Essays on Market, Political and Social Organizations* (出版地和出版社Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 年份1990)] 第157页。 .

80 Clive Ponting 所著《白厅：悲剧和闹剧》 [*Whitehall: Tragedy and Farce* (出版地和出版社London, Sphere Books, 年份1986)] , Aberbach 所著《组织间关系》 “Relations between

Organizations,” 第 157页引用。此文中更带怀疑的观点和Lord Jenkin的观点区别很大，可能是由于Jenkin的面谈比较公开。

81 C.E.S. Franks所著《加拿大议会专门委员会的限制》第1页（“Constraints on the Operations of Parliamentary Committees in Canada,” 为“议会专门委员会角色转变大会”（Conference on Changing Roles of Parliamentary Committees）准备，布达佩斯，1996年6月1日。

82 Arkins所著《爱尔兰立法机构和行政机构的关系》（“Legislative and Executive Relations in Ireland,”）第 96页。

83 即将进行改革来缓解这个问题。参见“下议院现代化委员会”（Select Committee on Modernisation of the House of Commons）的《委员会的工作：特别进展报告》（“Work of the Committee: Special Progress Report,”）1999年第 § 8节。网址：
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmmodern/865/86503.htm>.

84 苏格兰政府研究中心Unit for the Study of Government in Scotland所著《一院制议会的平衡》“Checks and Balances in Single Chamber Parliaments.”第§ 4.7.节。

85 《政府管理体制和民主进程》（“Governance Structures and the Democratic Process”），“议会——行政机构关系和共和国圆桌会议”（Report of the Round Table on Managing Parliament—Executive Interface and the Commonwealth）南非1998年开普敦，（伦敦：共和国议会协会Commonwealth Parliamentary Association, 1999年）第 6页。

86 参见第一页巴巴多斯议员的声明。

87 B. Chubb所著《爱尔兰共和国》（“The Republic of Ireland”）收录在 S. Henig 和J Pinder编著的《欧洲政治党派》[*European Political Parties* (出版地和出版社London: Allen & Unwin, 年份1969)]第 458页。Arkins在《爱尔兰立法机构和行政机构的关系》中第94页引用（“Legislative and Executive Relations in Ireland,” 94）。

88 改革的主要障碍之一是议员自身的问题，因为绝大多数议员着重于选民服务，因为这有助于他们再次当选。Arkins在《爱尔兰立法机构和行政机构的关系》中第95, 99页引用（“Legislative and Executive Relations in Ireland,” p. 95. *Ibid.*, pp. 95, 99.）。

89 Shaw 所著《英国下议院中的非政府领袖》（“Non-ministerial Leadership in the British House of Commons,”）第 506 页。

90 前 NDI 驻乔治亚专家 Johan Hamels 2000 年 8 月的电邮。

91 另一个的选择是将公开听证会和议员与行政机关主要官员之间私密的交流结合起来。根据前美国国会成员 Lee Hamilton 所言，“在私密交流会中的信息交换可能比在公开听证会上的更为重要。”传统基金会举办的座谈会“评估国会监督的有效性”（Heritage Foundation Symposium, “Assessing the Effectiveness of Congressional Oversight,”）第 4 页，1999 年 12 月 3 日。网址：
Available at: <http://www.heritage.org/library/testimony/test120399.html>.

92 Bach 所著《监督的动机和机会》第 8 页（“Incentives and Opportunities for Oversight,” p. 8.）。

93 Hon. Lee Hamilton 在传统基金会举办的座谈会“评估国会监督的有效性”（Heritage Foundation Symposium, “Assessing the Effectiveness of Congressional Oversight,”）第 4 页。

94 Matthew McCubbins 和 Thomas Schwartz 所著《忽略了国会监督：警察巡逻和火警》（“Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols and Fire Alarms”），美国政治学杂志（*American Journal of Political Science*）1984 年第 28 期。

95 该委员会最早于 1927 年成立，是众议院监督行政机构支出委员会（the House Committee on Expenditures in the Executive Departments），众议院规则，106 届国会，第 Rule X, §3(e) 条（. Rules of the House of Representatives, 106th Congress）。网址：
<http://clerkweb.house.gov/106/docs/rules/RX.htm>.

96 苏格兰政府研究中心 Unit for the Study of Government in Scotland 所著《一院制议会的平衡》“Checks and Balances in Single Chamber Parliaments.” 第 § 3.8. 节。

97 Murray, Bezruki, Ferrell 和 Hughes 所著《加速转型》（“Speeding Transformation”）第 7 页。据报告：所有议员必须熟知和专门委员会事务紧密相关的知识。例如，财政委员会的议员必须懂得借方、贷方、资产和负债等等。类似的，执行审查委员会的议员必须懂得例如标准、条件、效果和原因，他们必须能够判断政府部门提出的评估标准是否合理，是否涵盖了所有最重要的

因素。同上，第36页。

98 国会组织联合委员会，“最终报告——国会的组织”（Joint Committee on the Organization of Congress, “Final Report—Organization of the Congress,”）参议院报告第2卷第103-215页；众议院报告第2卷第103-413页，第103届国会第一次会议，1993年12月第27页。在Bach所著《监督的动机和机会》第5页（“Incentives and Opportunities for Oversight,” p. 5.）中被引用。2000年的评估提到：“火警”和以党派斗争为目的的监督仍然是国会的大患。《国会：GOP（共和党）领袖关注监督》，华盛顿邮报，2000年7月28日第A23版。

99 Matthew Parris所著《权力走廊：国会专门委员会终于采取威斯敏斯特模式》（“The Corridor of Power: Parliamentary Committees Are At Last Setting the Westminster Agenda”）伦敦《时代》（*London Times*）1998年6月26日第32页。在Shaw所著《英国下议院的非部长领袖》（“Non-ministerial Leadership in the British House of Commons”）第507页。尽管承认专门委员会的重要性和必要性，Norton警告说委员会可能会分散大家对内阁的重视。所以，他建议加强专门委员会的努力不要以牺牲内阁为代价。《加强议会》（“Strengthening Parliament”）第20-21页。

100 例如，《公共财务委员会的功能》（“Functions of the Committee of Public Accounts”），爱尔兰Oireachtas议会。网址：<http://www.irlgov.ie/committees-99/frame.htm>

101 Susan R. Benda 和 Allan Green合著《执行立法项目指南》（*Guidebook for Implementing Legislative Programs*）华盛顿特区：全国民主事务国际协会NDI2000年，第38页。

102 1996年4月5日。

103 Philip Norton所著《概述：1960年以来的议会》（“Introduction: Parliament Since 1960”）收录在Mark Franklin 和Philip Norton 编著的《国会问题》（*Parliamentary Questions*）（出版地Oxford: 出版社Clarendon Press, 年份1993）第2页。即使在Bosnia and Herzegovina这样的国家，政府斗争广为人知，议会问题仍然给议员以质询政府行为的机会。2000年4月NDI观察员评论道：特别是社会民主党“显然做了深入调查并有能力质询政府报告”。2000年4月16日《Sarajevo议会项目报告Parliamentary Program Report》。

104 Stephen Terravecchia是NDI驻加纳的主任，著作《民主和政府行为监控：加纳议会第三界，1999年》（“ Democracy and Governance Performance Monitoring; Ghana Parliament Third Session, 1999”）给 USAID的备忘录，2000年2月29日，第 4-5页。

105 专门委员会有25个成员，由多数党议员担任主席（这种情况对委员会的工作效果不利）。副主席是少数党议员。委员会成员由议长担任主席的选举委员会提名。据规则，任何议员都有权要求部长在回答问题时给予保证。委员会把所有的保证都记录在一起。委员会将提前把要问的问题通知部长。部长被邀请参加委员会会议，并对保证兑现的情况给口头报告。所有的问题都必须在三个月里回答。委员会此后会在年末以前向议会报告。来源：NDI赴加纳考察团报告，2000年6月12—16日。印度人民议会也设立了政府保证委员会。请参见：
<http://alfa.nic.in/committee/p33.htm>.

106 Stephen Terravecchia, NDI驻加纳主任，2000年9月1日。

107 Frears所著《法国议会》（“ The French Parliament,”）第34页。

108 《问题：众议院第1号报告》（“Questions: House of Representatives Factsheet No. 1”）（澳大利亚，众议院研究室，1998年，第1页。）请参见：
<http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs01.htm>.

109 《联邦政府问题》（“Questions to the Federal Government.”）参见：
<http://www.bundestag.de/btengver/orga/itembus5.htm>.

110 《众议员质询总统》“House Members Seek to Question President,” 雅加达邮报(*Jakarta Post*,) M2000年5月20日。

111 Johan Hamels是NDI代表，前任比利时省议员，是比利时佛兰德斯地区绿党（Green Party in Flanders-Belgium）的创始人。

112 George Kurian编著的《世界议会与立法机构百科全书》（*World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*）加拿大部分第127页。

113 Helen Irwin, Andrew Kennon, David Natzler 和 Robert Rogers,合著的《规则的演变》

“Evolving Rules,” 收录在Franklin and Norton 编著的《议会质询》（*Parliamentary Questions*）第63页。

立法研究系列报告

全国国际事务民主协会（NDI）是非营利组织，致力于加强和扩大全世界的民主制度。NDI 寻找全球各地专家作为志愿者，给民间领袖和政治领袖提供实际协助，倡导民主价值、支持民主实践和民主机构。NDI和世界各地的民主人士一起创政治和民间机构，保护民主选举，扩大人民参政议政，提升政府的透明度和责任感。有效的民主管理体制依赖于职业化的，负责任的，反应灵敏的立法机构。NDI的立法项目支持立法机构的组织发展，鼓励更广泛的公民参与立法过程，倡导国家制定政策时应当透明并对人民负责。NDI立法研究系列报告是响应全世界民主制度正在发展中的各国议员提出的要求，给他们提供有关立法实践的信息。尽管NDI希望立法研究系列报告可以为大家提供全球各地立法机构的有关信息，但在深度和广度上，这些报告都不可能是完美无缺的。立法研究系列报告的每一个分报告都各自阐述发展中民主制度所关心的各种紧要问题。这些报告的写作目的就是为了这些发展中民主国家的议员，并希望对非政府组织和个人而言，这些报告都能有所助益。立法研究系列报告中的各个分报告包含了来自亚洲、非洲、欧洲、南美洲、北美洲和太平洋国家立法机构的例子。

全国国际事务民主协会（NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS）

地址：Fifth Floor, 1717 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036

电话：(202) 328-3136 传真：(202) 939-3166 电邮：demos@ndi.org

网址：<http://www.ndi.org>