

比較政府各論



Contemporary
Comparative government

彭懷恩 編著

比較政府各論

彭懷恩編著



風雲論壇有限公司

政治學系列 94

比較政府各論

編 著/彭懷恩

校 對/許智傑

發行所/風雲論壇有限公司

地址：台北縣汐止市福德二路359巷7號5樓

電 話：02-2664-0339

傳 真：02-2664-9387

法律顧問/葛苗華律師

西元2011年9月

定 價/450元

劃撥帳號/1952-0505

電子郵件：emega.book@gmail.com

版權所有・不得翻印

本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤、請寄回更換。

國家圖書館出版品預行編目資料

比較政府各論 / 彭懷恩編著. — 新北市：

風雲論壇，2011.09

面： 公分.——（政治學系列：94）

ISBN 978-986-6893-47-6（平裝）

1.比較政府 2.比較政治

572

100015033

目錄

第一章	英國政治與政府	5
第一節	英國簡介	5
第二節	政治環境	15
第三節	政治進程	26
第四節	憲政與司法	38
第五節	立法部門	50
第六節	行政體系	63
第七節	中央與地方關係	74
第二章	美國政治與政府	79
第一節	美國簡介	79
第二節	政治環境	83
第三節	政治進程	92
第四節	憲政與司法	117
第五節	立法體系	127
第六節	行政體系	135
第七節	中央與地方關係	143
第三章	法國政治與政府	151
第一節	法國簡介	151
第二節	政治環境	159
第三節	政治進程	170
第四節	憲政與司法	186
第五節	立法體系	194
第六節	行政體系	200
第七節	中央與地方關係	212
第四章	德國政治與政府	217
第一節	德國簡介	217
第二節	政治環境	223

第三節	政治進程	237
第四節	憲政與司法	255
第五節	立法體系	269
第六節	行政體系	280
第七節	中央與地方的關係	287

第五章 日本政治與政府 293

第一節	日本簡介	293
第二節	政治環境	299
第三節	政治進程	308
第四節	憲法與司法	323
第三節	立法體系	331
第六節	行政體系	338
第七節	中央與地方關係	350

第六章 俄國政治與政府 353

第一節	俄國簡介	353
第二節	政治環境	360
第三節	政治進程	371
第四節	憲法與司法	381
第五節	立法體系	388
第六節	行政體系	393
第七節	中央與地方關係	402

第七章 中國政治與政府 407

第一節	中國簡介	407
第二節	政治環境	414
第三節	政治進程	426
第四節	憲法與司法	439
第五節	立法體系	452
第六節	行政部門	459
第七節	中央與地方關係	467

序言

2010年暑假筆者繼《比較政治新論》之後，編寫了包括英國、美國、法國、德國、俄國、日本、中國等七國的各國政府與政治的介紹。這項工作是延續筆者於五年前為空中大學編寫的《各國政府與政治》教科書，但在內容方面更詳實，也更新的反映這七個重要國家的政治發展之現實。

從早期筆者寫作《中華民國政治體系的分析》（1984），即採取比較政治大師艾爾蒙與鮑爾（G. Almond and B. Powell, Jr.）的結構與功能研究途徑。雖然這分析架構已很少為當代政治學家所使用，但筆者仍然覺得是值得參考的。因為任何國家的政治體系都有其歷史、地理、文化等環境因素，也有政治進程中的種種行為，制度與結構。因此，我們是可以在相同的主題下，進行各國的分析與比較。本書筆者參考最多的仍是艾爾蒙與鮑爾等人所編著的《當代比較政治：全球鳥瞰》（Comparative Politics Today: A World View, 2009），不敢掠美，至於其他學者的智慧結晶，可參照各章的書目。

筆者建議，本書可以看做這七個國家的政府與政治的分論，也可以在相同的主題下進行相互參照與比較，如此能將比較政治從理論到實踐，做一完整的知識探索的工程。當然，筆者還是要強調這工作是建立在國內外政治學者的書籍及論文之上，有任何貢獻皆要感謝他們的努力，至於本書內容的缺失，自當由筆者負責。

最後，仍要感謝台大政治系、研究所的多年教育及世新大學提供的優質環境。至於家人台芬、書翰、書林的支持必須在此致謝。

彭懷恩

謹誌於深石書屋

100/7/25日

第一章 英國政治與政府

第一節 英國簡介

一、歷史

大約公元前2000多年以前，居住著凱爾特人，他們過著原始生活。公元5世紀，盎格魯——撒克遜人和朱特人遷移至大不列顛島上來。最終，土著居民與新來者和平相處混為一體，形成了現在英格蘭人的祖先。829年英格蘭得到了統一。

11世紀初，英國歷史進入「諾曼征服時期」。英國也步入封建社會。1215年，貴族強迫國王約翰簽署大憲章。自諾曼底王朝以來，英國先後建立了金雀花（至1399年）、蘭卡斯特（至1461年）、約克（至1485年）、都鐸（至1603年）直到1509年亨利八世繼任，開始富國強兵政策。他死後經過愛德華六世，短暫統治，瑪麗女王就任，恢復天主教，壓制新教徒血腥統治，到1558年逝世。由伊麗莎白繼位重建國教，並勵精圖治。1588年西班牙派遣無敵艦隊入侵卻遭大敗，英國取代西班牙成為歐洲強國。

1603年，女王伊麗莎白死後無嗣。蘇格蘭國王詹姆士六世繼英國王位，稱詹姆士一世，開始了斯圖亞特王朝在英國的統治。1640年爆發清教徒革命，1649年1月國王查理一世被處死。同年5月19日克倫威爾宣布為共和國。1660年斯圖亞特王朝復辟。1688年11月，發生「光榮革命」，1689年1月，國會宣布詹姆士二世「自行退位」，威廉為英國國王（稱威廉三世），其妻瑪麗為女王。英國建立了君主立憲制度。

18世紀60年代至19世紀40年代是英國進行工業化，由手工業向機器工業的轉變，成為世界上第一個完成工業革命的國家。工業革命使英國成為最先進的資本主義國家。英國在世界工業和貿易中取得壟斷地位，有「世界的工廠」之稱。工業革命使資產階級在

英國社會占有完全支配地位。到第一次世界大戰前，英國的殖民地面積大約有3300萬平方公里，為地球陸地面積的五分之一，是英國本土面積的135倍。英國殖民地的人口達5.6億，相當於英國本土人口的10倍。英國所擁有的殖民地遍布世界各個角落。英國自矜為「日不落帝國」。第一次世界大戰後，英國作為戰勝國又奪得一些新的殖民地。

二次大戰後的英國迄二十一世紀第一個十年，英國經過了五個階段，簡述如下：

(一)第一階段——工黨推動福利國家：

「二戰」期間，所有政黨在丘吉爾領導下組成聯合政府，這聯合政府為混合經濟和凱恩斯主義的福利國家（mixed economy Keynesian welfare state）奠定了基礎。政府為作戰需要而創造了充分就業，並通過食物定量配給來確保「所有人的公平分享」。這一聯合政府任內產生了關於社會福利的《貝弗里奇報告》，1944年凱恩斯的《就業政策白皮書》，以及1944年的《巴特勒教育法》。這三項措施，是英國福利國家發展過程中的里程碑。1945年，艾德禮當選首相並組成工黨政府，該屆政府繼續實行公平分享政策，並且，國家健康中心也建立起來了。煤礦、煤氣和電力、鐵路，還有鋼鐵產業都實現了國有化。到1951年，工黨政府已經完成了所承諾的所有變革。

(二)第二階段——保守黨促進經濟發展：

從1951年到1964年保守黨執政，保持了社會政策上的共識。丘吉爾、艾登和麥克米倫的政府向選民保證，他們將維繫廣受民眾歡迎的福利國家，採行促進經濟增長的凱恩斯主義手段。即充分就業、低通膨，成了成功的保證。食物定量配給宣告終結，而國民的生活水平則得到了提高。

(三)第三階段——英國經濟出現問題：

第三個階段始於1960年代初期，政爭的主題為「英國出了什麼錯？」的書籍湧而出。與既往相延續的事物被攻擊為傳統的流毒，選任官員則鼓吹管理行動主義（managerial activism）。工黨、自由黨和保守黨的選任官員公開抨擊「經濟停滯」，並競相提出行動主義的措施。

1964年工黨贏得了國會的選舉，黨魁的威爾遜在競選時，打出了「跟著工黨走」這一模糊但積極的口號，象徵著自身對變革的渴望。然而，在這些風格為之一變的辦公室裡面，同樣的人還像從前一樣，例行同樣的公事。經濟未能像預期般增長，1967年，威爾遜政府被迫使英鎊貶值，並向國際貨幣基金組織尋求貸款。1970年，工黨輸掉了選舉。

1970年至1974年間為希思領導的保守黨執政，該屆政府的主要成就是使英國加入了當時的歐洲共同體，也即現在的歐盟。這一做法正是希思的政黨和在野黨的區別所在。此外，希思試圖控制工資，以降低前所未有的通貨膨脹，當時，在與全國礦工工會的對峙中，他的權威面臨著風險。最後，首相解散國會，召集了新的選舉，決定「誰統治」的選舉於1974年2月舉行。

這次選舉表明，許多選民對兩大黨都不滿意。保守黨的得票率跌至38%，工黨的跌到了37%，而自由黨的則增加了一倍多，達19%。由於選舉結果出現沒有一個政黨擁有下院的絕對多數。於是，工黨組成了少數黨政府，由威爾遜再次出任首相。很快，1974年10月舉行了第二次選舉，這一次工黨獲得了勉強多數。面對通貨膨脹、失業上升和經濟緊縮，反通膨的政策失敗了。1976年，卡拉漢繼威爾遜之後出任首相。1977年，當工黨又要靠國際貨幣基金組織的貸款來穩定英鎊時，凱恩斯主義政策終遭遺棄。

(四)第四階段——柴契爾主義當道：

瑪格麗特·柴契爾領導的保守黨贏得了1979年的大選，她是歐洲大國中擔任首相的第一位女性。在與過去的徹底決裂中，她帶領英國進入了第四個階段。她認為，前幾屆政府的經濟失敗來自於妥協太多和毫無信念。柴契爾相信，應該由市場而非政府來作出社會中最重要的決策，奉行自由市場與自由貿易。

得益於反對黨的內部分歧，柴契爾領導其政黨連續贏得了三次大選，儘管獲得的選票從未超過43%。當時，好鬥的左翼激進分子把持了工黨。1983年選舉中，由邁克爾·富特發表了競選宣言，對於這份宣言，有位工黨議員曾將之形容為歷史上最長的自

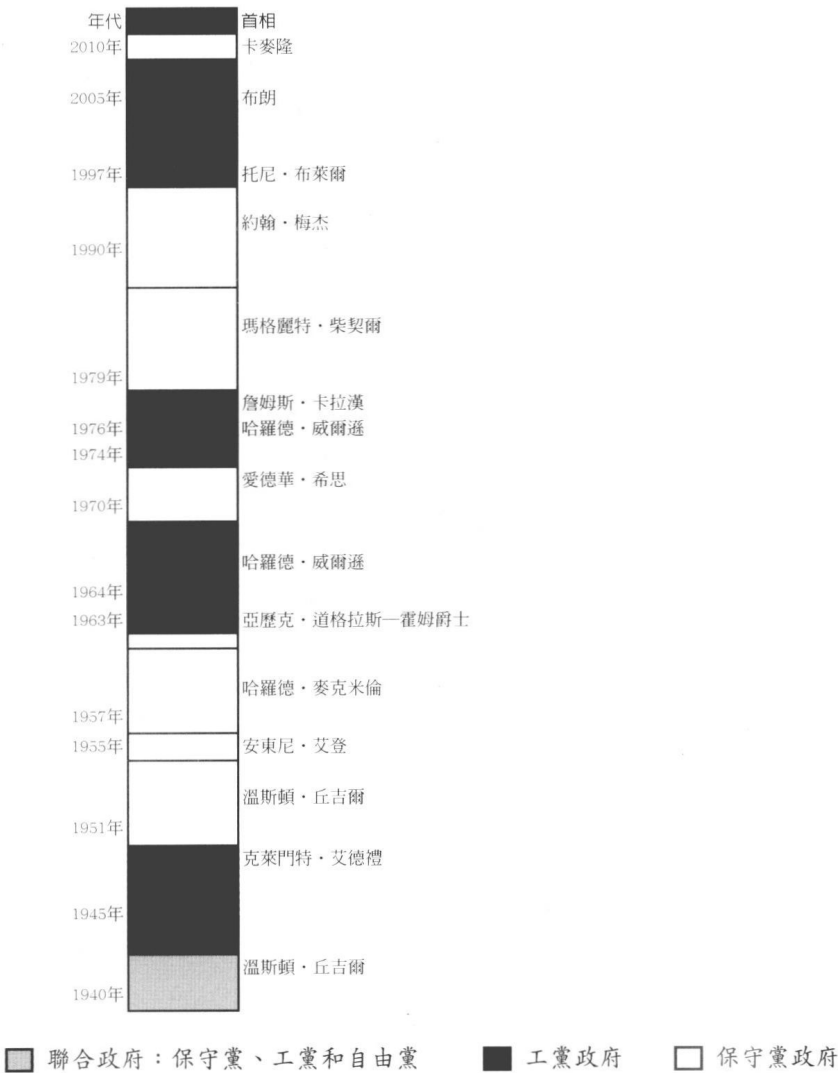
殺通知。爲表抗議，四位前內閣大臣於1981年組成了中間派的社會民主黨（SDP，社民黨），並與自由黨結成聯盟。1987年，柴契爾連續第三次贏得選舉，此後，社民黨的領導層併入自由黨，組成了自由民主黨。

柴契爾極力反對大政府，但避免選舉失敗，她並沒有大幅削減政府的最大部分支出和大多數受歡迎的項目。結果，在柴契爾時代，公共支出持續增加。在她任職的最後一整年內，這一支出占了國內生產總值的40%。在議會占多數的保守黨支持柴契爾的政策，但該黨並沒有贏得全體選民的心。柴契爾任職首相十周年紀念之日，當問及選民是否贊同「柴契爾革命」時，只有不到三分之一的人回答說「是」。

在保守黨內部，由於柴契爾在對待內閣同僚時日益專斷，從而引發了憤懣；在她的第三個任期內。1990年秋，在心懷不滿的黨內議員逼迫下，保守黨重新選舉了黨的領導。在選舉的第一輪，柴契爾首相剛好獲得保守黨議員的過半數票。但是，在該黨黨魁選舉的複雜規則下，這還不足以確認柴契爾就任。在接下來的投票中，保守黨議員選舉了不甚出名的梅杰作爲黨魁。在1992年梅杰的第一次選舉考驗中，他贏得了保守黨政府的連續第四次任職，這一結果出人意料，而且是前所未有的。

（五）第五階段——工黨重新執政，走第三條路：

戰後英國政治的第五個階段肇始於1994年，布萊爾成爲工黨領袖。布萊爾能夠當選工黨領袖，是因為他的言談舉止不像普通的工黨黨員。布萊爾並非來自貧窮的家庭，他在寄宿學校受教育，在牛津學習法律；他不是勞工運動中長大的，其父母都是保守黨人，他的才幹吸引了中產階級選民，而工黨需要他們的支持，以便從在野黨變爲執政黨。在1997年的選舉中，儘管它在普選中的得票率要小於1979年柴契爾的保守黨，工黨還是在下議院贏得了壓倒性的多數，因爲保守黨的得票率降到了1832年以來的最低點。2001年6月，布萊爾領導工黨取得了對士氣低落的反對黨的又一次壓倒性勝利。但是，任職時間越長，他遭遇的挫折也越大，而這種挫折，則來自於英國政府製造的障礙，這些障礙使其一夜之間改變英國的希望落空了。



布萊爾決定與美國站在一邊，讓英國參加2003年的伊拉克戰爭，這一決定給黨內帶來了嚴重的分歧。布萊爾為參戰給出了「情報」，對它的官方調查表明，他誇大或誤解了披露的情報；民意調查則顯示，多數英國人不再信任布萊爾。在二黨批評者的壓力下，布萊爾不得不中止了外交政策的改變，以顯示自己是關注於改善國內社會狀況的。

2008年國際金融風暴，英國受到嚴重打擊，經濟衰退導致2010年5月大選，工黨失

利。保守黨得到自由民主黨的支持再度取得政權，由卡麥隆出任首相。

二、社會

(一)人口：

英國現有人口主要由英格蘭人（占人口總數80%以上）、威爾斯人、蘇格蘭和愛爾蘭人組成。人口密度為每平方公里229人，但全國人口分布不均。人口的80%住在城市。

在20世紀，有些人從歐洲大陸來到英國。其中猶太人在歐洲大陸移民中占絕大多數。近幾年，有些西印度人、巴基斯坦人也到英國尋求新的生活。還有少數美國人、澳大利亞人、中國人、越南人到英國定居。根據2005年統計，英國白人占92.1%，非白人7.9%。

1950年代後期，移民潮開始從西印度群島、巴基斯坦、印度和英聯邦的其他地方抵達英國。大多數移民是到英國找工作來的。人口普查估計，英國的非白種人口已從1951年的7萬人上升到當今的320萬，他們占總人口的大約6%。這既包括父母是移民而在英國出生的人，也包括在亞洲、西印度群島和英聯邦其他地方出生的人。輿論一直反對非白種人移居本國。保守黨政府和工黨政府在1962年、1968年和1971年分別通過法律，限制非白種人移民的數量。

移民們因文化、宗教和階級的不同而存在分歧。西印度群島的人英語流利，英語就是他們的母語，他們是基督教徒。許多來自印度和巴基斯坦的移民沒有熟練掌握的英語，是印度教徒、伊斯蘭教或錫克教徒。少數非洲移民屬於不同的民族，而有些來自非洲的移民則是亞洲人，他們因為忍受不了那裡的民族主義政客的壓力，而被迫放棄生意移居英國。在每個群體裡，都有一些移民受到教育並渴望增加收入，而其他人則缺少教育而胸無大志。

鼓勵改善種族關係的法令已經制定，反種族歧視的議案也已獲通過。但與美國法律相比較，法院執行的法律條文非常軟弱無力。在與種族歧視作鬥爭時，政府發起的「種

族平等委員會（Commission for Racial Equality）」主要依靠的是調查研究和調解，而不是通過法院訴訟。

當前，重要的種族關係問題，是關於如何對待非白人移民在英國出生的後代。熔爐理論認為，在英國出生的移民子女會融入主流社會。其他理論則預言，就出生於英國的移民珍視其種族遺產而言，他們不會彼此同化，不會吸收英國人的思維方式。

移民及其後代正在逐漸融入選舉政治。由於非白人選民往往集中在大約60個選區，移民利益集團可以使地方政黨小心對待其利益。現在，在地方政府中有數百位民選的非白人議員。

（二）語言與宗教：

英語是官方語言，也是世界上許多國家的通用語。據估計，世界上以英語為國語的人約占13億。

英國居民大多數信英國國教（Church of England）。一些英國人還信奉羅馬天主教、伊斯蘭教、佛教、印度教、錫克教、猶太教等。據統計，有宗教信仰的占60%，有40%的人結婚仍持宗教儀式。

三、英國現況

（一）國體與政體：

英國正式國名是大不列顛及北愛爾蘭聯合王國（The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland），面積為94,251平方公里，人口6094萬人（2008年）。是君主立憲，王位世襲，無成文憲法的國家。英國被視為議會之母（the mother of Parliament），即奠定民主政治的議會內閣制，內閣掌行政權，首相即下議院多數黨領袖，閣員具國會議員身份，由首相提名，經女王任命。內閣向國會負責。國會採兩院制，下議院有659席議員，由單一選區相對多數產生，任期最長不能超過五年。首相得隨時解散國會，重新改選。上議院（House of Lords）改革法於1999年11月通過，除102名上議院議員保留外，

共有600多名世襲貴族失去上院議員資格，非政治任命的上議院議員由專門的皇家委員會推舉，如今上院共有不經選舉產生的558名，再加上世襲及宗教人士共674名。主要立法權是在下院。

今日大不列顛的行政區劃是全英分英格蘭、威爾斯、蘇格蘭和北愛爾蘭4個部分。英格蘭和威爾斯分53個郡，其中英格蘭有6個郡級市，下設369個區。蘇格蘭劃為9個管轄區，下分為53個區和3個特別管轄區。北愛爾蘭劃為26個區。

(二)君主立憲：

1.立基於傳統的制度：

傳統在英國這樣的背景下具有一定的價值，英國的君主立憲幾乎是各國中所獨一無二的，並且聯繫到它在政權合法性的建立過程中所起的作用。由此，英國君主制保留了許多明顯是遺留下來、職能已經消失的機構，為努力保持與傳統的聯繫形成了傳統與現代的混合。

如一項議案成為法律的過程並不是像現在這樣由議會通過或首相簽署，而是由上議院的議會秘書通知上議院議長，國王已經以王權表示同意。有時議會秘書以口頭進行，遵循諾曼征服以來的傳統，用法語說：「la reine le veut.」（女王同意如此。）如果這項議案是議會對政府開支撥款的議案，議會秘書會說：「la reine remercie ses bon sujets, accepte leur benevolence, et ainsi le veut.」（女王感謝她的好臣民，接受他們的誠意，因此同意如此。）當然，國王不再擁有拒絕「同意如此」的實際的或政治上可行的選擇權，最後一次使用這種選擇權是由安妮女王在1707年使用的，這種選擇權通過宣布她經過深思熟慮才決定拒絕表示同意（「La reine s'avisera」）的做法來實現。

在國王和議會的鬥爭中，產生出一條規矩，即一個人不能同時作為議會成員和王室成員。因此在現代，當議會要開除一個成員，或此成員想不通過正式及公開的辭職而卸任的時候，他就會被任命為在王室中已作廢的一個職位——奇爾特恩諸邑（the Chiltern Hundreds，英國王室采邑）這一大塊王室領地的執事，這個職位不承擔任何正式責任。

英國人選擇堅持用如此複雜的方式來完成一個非常簡單的職能，而不是為適應現實而簡單地改動一下相關的規則，凸顯他們希望保留傳統的政治文化。

這種英國制度的非刻意發展，同時體現在首相這一職位的演變過程中。在曼諾威王朝的國王中，特別是喬治一世，從文化上和地理上來看都是德國人，他對統治英國沒有什麼興趣。所以他選擇了「統而不治」的做法，任命財政部首席大臣（the first lord of the treasury）以他的名義處理世俗的統治事務。在今天，出身平民的首相正式地占據著這個職位。儘管對君主來說，任命財政部首席大臣來擔當首相和行使實際統治權的做法已經制度化，但法律中並沒有什麼地方要求君主作出這樣的任命。英國人能夠從習慣或傳統的力量中，留下一些對其政治體制至關重要的東西，顯示了這種力量的強大和傳統根基的深厚。

2. 英王與政府：

在英國，是國王而不是憲法象徵著政府的權威。不過，君主僅僅是禮儀性的國家元首。對於黛安娜王妃的意外死亡，民眾的反應屬於媒體事件，而不是像甘乃迪總統遇刺的政治事件。對於所謂女王陛下的政府，伊麗莎白二世女王並不去影響實際政策的制定與執行。議會通過的法律需由女王正式批准，但她不會對立法公開表述任何看法。當議會多數黨領袖，也即首相，向她呈遞後，女王要尊重議會的意志。

國王由什麼構成？這並無簡單明瞭的答案。國王是人民效忠的象徵。國王這一理念將憲法中顯示尊貴的部分和憲法中注重效率的部分結合了起來。

在日常的政治交談中，英國人談論的是政府，而不是王室。在使用時，「政府」這一術語有很多意思。人們會說女王的政府，這是在強調其持久和無黨派的特徵；或者，他們指的是某首相名字的政府，這是在強調其個人和暫時性的特徵；或者，人們會說工黨或保守黨政府，以此來強調黨派屬性。「政府官員」這一術語通常指的是文官。總體上說，政府行政機構常稱為內閣，得名於很多政府機關所處之倫敦街道。唐寧街，即首相官邸所在地，是內閣旁邊一條短而窄的街道。議會，包括通過選舉產生的下議院和非

經選舉產生的上議院，位於內閣街的盡頭。這些機構加在一起被稱為威斯敏斯特，得名於它們所在的倫敦街區。

3. 為什麼英國不廢棄君主制度？

今日英國國王在政治上是既無權力，又不負政治責任，徒擁虛名，且每年尚須耗費鉅額國幣。然而英人對於國王制度不但不予廢棄，且還視為他們心目中的無價瑰寶，這對英國民主政治的發展觀之，簡直是一件使人難以思議的事情。如欲明瞭國王能存在於英國的原因，便必須要瞭解，國王在英國政治與社會上，直接和間接發生的種種作用。

(1) 國王為「威儀的代表」(dignity of demeanor)：

英國人向來以出身和世系為確定社會地位的重要標準，尤其是一位出身皇族名望赫赫的國王，自然是最尊貴的代表，是最受崇敬的目標。國王在英國社會中的特殊地位，再加以她個人具有之高貴氣質，和典雅脫俗的風範，環繞著她的華麗而堂皇的宮殿，莊嚴而肅穆的傳統禮儀，這不僅對英國人的日常生活平添許多情趣，同時也給一個自尊的民族，在心理上增加許多威儀的感覺，為社會帶來安定與和諧的作用。

(2) 國王為「道德的領袖」(head of moral society)：

英國有句格言謂：「國王沒有錯誤」(King can do no wrong)。這句格言如自法律方面來看，國王不能有違法行為，如從道德方面來看，國王是一個受人景仰的典範，她的生活言行，應為全國人民在生活行為和心理精神方面，提供一種心嚮往之的力量。

(3) 國王為「統一的象徵」(symbol of unity)：

英諺有所謂「國王住在白金漢宮，人民夜晚都會睡得熟些」。此諺的意思，即指國王為國家帶來統一，為人民帶來安定而言的。因為在英國，國王乃是國家的化身，她的存在和作用，是在「代表」而不是「統治」，國王所代表的是國家的安定、傳統和不變的國家特質。

(4) 國王在實際政治中的作用：