

绪 论

关于当代中国政治生活和政府体制的分析，有不少的著述，特别是国外对中国的研究，不仅研究的规模较大，也达到了一定的研究水平。从 20 世纪 50 年代开始到目前 国外的中国政治研究形成了许多分析模式 如美国学者阿克森伯格总结为 7 种研究方法或模式 历史性的、现代化的、官僚制度的、全能主义的、比较共产主义的、革命社会性的和方法论的。^① 国外对中国政治和政府的研究，尽管采取了以实证的、经验的方法为主的分析路径 但是在研究的整体把握、对中国政治生活中复杂多变现象的解剖，却存在较大的局限性。这实际上就是实证研究的内在缺陷，即它抓住了当时政治现象的变动特征 对变量有着深刻的分析 而对政治生活的发展过程却难以形成比较稳定的分析 换言之 对政治生活中的一些常量无法进行甄别。当然 政治生活中的常量也是相对的 因为政治生活不可能存在恒久不变的因素。政治生活中的常量就是制度因素。关于当代中国政治制度的研究是国外的中国研究所缺乏的 而这又是国内研究所侧重的。国内关于中国政治的研究 主要集中在制度规范方面 通过对法律和宪制结构进行解读、理解 来提供一幅中国政治生活的图景。但是，法律和宪制结构对政治过程的理解是不完全的。简单的制度分析常常落入一种化约性思维 立法机关制定政策、行政机关执行政策、法院对政策执行过程中的争议进行仲裁 只有这些机关 并总是按照这样的顺序 构成了政治过程 这就是政府应该的活动。尽管这样的描述过于简单 但大多数关于当代中国政治或政府的教科书都是如此。这种描述的标准程序是将法律形式作为主旋律 而将所有的其他方面作为变奏。

法律和宪制结构提供了一种关于中国政治生活的简便的解释框架，而正式的政府关系是政治生活的主要部分 尽管不是全部。政治制度是一种互动模式 它与社会中其他的团体模式只有程度上的区别。制度包括了较高程度的稳定性，宪法和其他法律赋予了政治制度这一特点，它们可以在一定程度上确切地描述政治。然而，在更多情况下，它们只是提供了部分或者只是在形式方面提供了一种解释，也许这只是涉及期望发生的而不是现实中确实发生的那样。在任何情况下，对制度的正确描述仅仅从正式法律的角度是不够的 必须进一步观察政治组织、政治主体之间的互动。

王景伦，《走进东方的梦——美国的中国观》，北京：时事出版社，1994，66~70页

本书对当代中国的政府活动不仅仅限于制度分析，而是希望在一定程度上结合现实的运行逻辑进行研究。目前许多关于当代中国政治的教材，在逻辑上比较简单，只是将当代中国政治生活中的主要政治制度如人民代表大会制度、国家元首制度、行政制度、司法制度、选举制度、政党制度、政治协商制度、民族区域自治制度、特别行政区制度、公务员制度、军事制度、基层自治制度等，从法律的角度分别进行解释和分析，一些教材也注意到了法律与政治现实之间的内在联系。但总体上，制度规范分析的色彩过于明显，以至于仅从这些制度方面去理解当代中国政治现实，不能充分理解当下政治生活的真实图景。鉴于目前国内在当代中国政治研究方面的不足，本书试图从当代中国的政府体制这一角度来解释当代中国政治生活中的主要部分即政府的活动。显然，政府体制与政治制度是不同的。政治制度主要是指社会政治生活中各种政治主体所遵循的相对稳定的、可以预期的行为准则。它与经济制度、社会制度以及其他制度共同构成了整个社会中的制度体系。社会的制度体系规范着社会成员、社会组织的行为和活动，保证整个社会的正常有序运行。政治制度对社会生活中政治领域的规范，特别是对国家政权为主要的政治主体的规范，为政治生活提供基本的秩序。政治学研究中的制度主义，特别关注制度在政治生活中的功能，将制度上升为具有决定性的因素。制度主义将制度理解为人们之间稳定的行为方式，这种行为方式在长期的历史演进中逐渐变成一种规范，成为人们必须遵守的一种义务。而公共机构将这些规范通过法律法规的形式予以确定下来，就成为调节社会成员行为的一种规则。当然，当代的新制度主义将制度的概念扩展到政治生活中的非正式程序、惯例和习俗。我们这里所讲的主要还是正式的制度，即通过政府机构予以确认并公布的正式规则，如法律、法规、政府决定和命令等。按照这种通常的理解，制度具有相当的稳定性，但也会随着环境的变化而变迁、调整。制度对社会政治生活中的行为、活动具有决定意义，可以在一定程度上说明政治生活中的现实，尽管不是全部。因此，从制度的角度分析，仍然是当代中国政治研究的基本出发点。

当然，只是简单介绍当代中国政治生活的制度一面，显然是不够的。制度只能规定政治主体的基本活动方向，规定政治主体的允许行为和禁止行为，但具体的政治行为和活动是什么，却是千变万化的。这也恰恰是政治生活具有复杂性、多变性的内在特点。要充分解释当代中国政治生活的动态特征，是一项艰巨的任务，本书作为教材难以胜任。而且，政治生活的真实图景最终离不开制度这一决定性因素，特别是当代中国正在积极地推进依法治国的战略方针，更加突出了制度在政治生活中的地位。由于历史的原因，目前中国的法治状况并不是十分完善，一些非制度约束的人格化因素在政治生活中仍然具有相当的影响力，政治传统和习惯在政治生活中发挥着重要的功能。而且，在相当长的一段时间内，这些非制度因素和政治

惯例将继续发挥着重要功能。另外，本书在当代中国政府活动的运行方面，尽量从逻辑的角度进行构建，因而，与其他的关于当代中国政治或政府研究的教材有所区别。本书的逻辑架构从政治学对政府活动的运行逻辑即决策——执行入手，将当代中国的政府过程基本上分为决策体制、立法体制、执行或行政体制、司法体制、政党体制几大部分，而将其他的相对次要的一些制度如公务员制度、基层民主制度、军事制度等未纳入本书的范围。显然，在这里，处于当代中国政府核心决策地位的中国共产党的组织体制必须纳入中国政府体制中。按照国际社会政府体制的通常视野，政党及其体制不属于政府体制，但是在中国，如果简单套用西方政治学的分析框架，可能会陷入明显的误区，无法确切了解当代中国政府活动的基本过程，更无法具体解析中国政府活动的具体内容。中国共产党活动体制实际上已经成为政府体制中的一部分，而且是最重要的一部分，离开中国共产党就根本无法了解当代中国政府。

因此，当代中国政府体制的基本逻辑是：中国共产党组织负责国家政治生活中各个层次的重大方针、战略的决策，负责领导国家机关体系；人民代表大会负责将这些决策以法律、法规或决议的形式纳入国家决策的过程，以及制定与社会公共生活有着密切联系的法律规范。同时，从法律上，人民代表大会是国家的权力机关，由人民代表大会产生同级的行政机关和司法机关；行政机关负责执行人民代表大会制定的法律、法规和有关决议，实际上也在执行中国共产党的方针、政策；司法机关负责按照法律、法规的规范保护和调整社会关系，维护社会的正常运行。作为贯穿整个政府体制中的政策输入，政党体制在政府过程中也发挥了重要作用。尽管中国目前共产党领导的多党合作制下民主党派的政治协商作用还没有充分发挥，但这一体制对于推进民主政治具有重要作用。上述政治结构的整合组成了当代中国政府体制的主要部分，如图 1 所示。

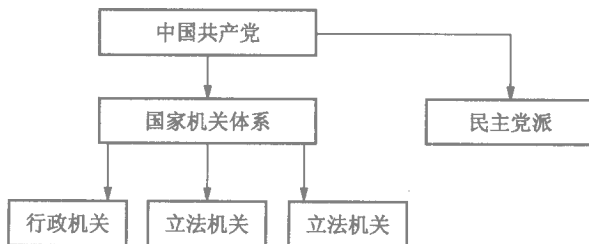


图 1 当代中国的政府体制

此外，当代中国的政府体制必然包括中央与地方层次上的政府体制。鉴于中国单一制的国家结构形式，将分析的重点集中于中央层次的政府体制是毋庸置疑的。但中国并不是纯粹的单一制国家结构形式，香港和澳门在中国主体实行单一

制的前提下，享有高度自治权，香港和澳门与中央的关系具有复合制的许多特点，香港和澳门的政府体制同样属于中国政府体制的组成部分。对于这些特殊的制度必须进行分析。地方层次上比较特殊的还有民族自治地方的政府体制。尽管民族自治地方的政府体制也属于单一制下的政府体制，但民族自治地方的自治机关享有一般地方国家机关所没有的自治权，这也是民族区域自治制度之所以形成完整的政治制度的重要标志。至于当代中国政府体制中的其他一些制度，在中国政治生活中并非不重要，但从政府体制的一般逻辑构成上，并不一定是必需的组成，因而在本书中未能纳入。

尽管中国的政治改革一直在进行，但在相当长的时间内，中国政府体制的基本格局仍然保持现有的框架，不会发生急剧的变迁。本书对中国政府体制中一些相对不变的常量进行梳理和分析，或许能够提供一个较为长久的视野。

第一章 现代政府与中国政府体制

当代中国政府是现代政府在中国社会中的一种具体表现形式。政府体制是政府内部的各个组成部分之间形成的具体关系和结构的制度化形式。当代中国政府体制是为了维护社会政治秩序 推动社会经济发展 按照宪法和法律的规定 设置政府机构 规定政府的管理权限、责任、组织形式、运行机制等各项制度的总称。

第一节 政府与政府体制

一、国家与政府

在政治研究领域,一般将国家与政府作为两个概念分别使用。通常在规范的意义 上 国家作为一个整体的、抽象的概念来使用 如国家利益、国家与国家之间的关系。按照马克思主义的理解 国家是阶级斗争的产物 是一个统治阶级对被统治阶级进行统治的工具。统治阶级借助国家这一工具实现自己的意志。通常,国家政权掌握在统治阶级的手中,国家权力始终为统治阶级服务。这一经典的国家观念在过去一直为我国理论界所广为流传。在西方学术界,对国家的理解主要有两个流派,一种是精英主义国家观 即将国家理解为社会精英按照自己的意志对社会进行治理的工具 其理论代表人物如帕累托、米歇尔斯、米尔斯等。另一种为多元主义的国家观 将国家理解为社会中的各个阶层、集团互相竞争以实现本阶层、集团的利益的工具 如本特利、杜鲁门、达尔等的观点。

在对国家进行解剖学分析时 或者在许多经验性研究中 整体性的国家概念便失去了作为分析工具的效用 显得无所适从 因而往往以政府的概念取代国家的概念来使用。政府是国家的具体表现形式,是统治阶级行使统治权力的具体组织形式。通常 我们讲到的国家 是由土地、人口、政府和主权构成的统一体。其中 政府是国家必不可少的结构要素,是国家整体的一个最重要部分。国家包含了政府,但政府却不能包含国家。这两者之间是一种隶属关系,而不是平行的关系。国家包含着一些非强制性的资源 如历史文化、传统习俗、道德观念、规则仪式等。国家作为国民的认同对象和归属对象 为国民提供着安全、秩序 扮演着一种共同体的功能。另外 在区分国家与政府时 还可以从国家的合法性与政府的合法性之间的差异进行区别。合法性是指对权力所产生的权威的认可和接受。由于国家的合法

性一般来源于悠久的历史传统 来自于社会成员对政治共同体的认同 具有稳定性和持久性。而政府的合法性来源于政府对社会进行统治和管理的有效性，一旦出现政府管理的无效 就容易导致政府的合法性下降甚至丧失。因此 经常出现社会居民不认可、批评和反对政府当局 政府由于丧失合法性而频繁更迭 但国家却稳定存在的现象。

政府概念可以从广义上和狭义上区分。广义上泛指行使国家权力的各类机构 包括从中央到地方的立法、行政和司法机关。狭义上只指国家机构中行使行政权力、履行行政职能的行政机构。习惯上 人们将政府一词用以描述行政机构。本书主要从广义政府的概念来分析。

从现代政府建立以来 政府就一直是一个经验性的、普通的并且可以进行分解的词汇 例如中央政府、地方政府、特区政府等。而且 同一个政府的内部也可以分为不同的职能部门 如外交部、国防部、教育部等。政府机构的分化和内部的职能分工来源于历史实践。同时 在许多西方政治思想家的视野中 政府权力被分成立法、行政、司法三种权力 不同的权力由不同的机构行使。例如 英国的政治思想家洛克将政府权力分为立法权、执法权和对外权 立法权由民选的议会行使 执法权和对外权由行政机构承担。自英国革命建立现代政府以后，现代政府的结构基本成形 主要包括立法机关、行政机关和司法机关。

立法机关是行使国家立法权力的机关 其称谓如议会、代表大会、议院等。在一些国家如中国、英国、日本等还是国家权力机关。在国际社会中 有些国家的立法机关是一个机构独自承担立法职能 有的是两个机构共同承担立法职能 分别被称为一院制和两院制。一院制如中国、丹麦、希腊、新加坡等 两院制如英国、美国、法国、日本、澳大利亚等。立法机关的主要职能包括制定、修改宪法和法律 审议和批准政府提出的财政法案 选举、决定和罢免国家、行政机构的重要职位人选 决定战争与和平问题 批准国际条约 监督政府的政策、活动以及政府成员的行为等。

行政机关是行使国家行政权力的机关。在任何国家中，行政体系都是一种金字塔型的层级结构体系，各个层级之间存在着严格的领导与服从关系，追求效率、理性、统一的原则。其主要职能有 执行国家法律 参与国家立法活动 决定并实施国家内政外交政策 任免政府主要官员 组织和管理国家公共事务 掌管国家的军队、警察、监狱等暴力工具 编制政府年度预算 调节和干预社会经济发展等。在当代社会 行政机关更多地指行政决策机构 例如内阁 而大多数从事事务性执行活动的机构则被称为官僚机构。

司法机关是行使国家司法权的机关。现代国家一般奉行司法独立原则，司法机关不隶属于立法机关或行政机关。其主要职能为行使审判权、法律监督权等。法院是行使司法权的主要机构 主要活动包括解释宪法或法律 受理诉讼案件 进

行司法审判。一些国家还专门设立检察机关行使专门的法律监督权力。一般地，行使司法权中审判权的法院在层次上分为初审法院、上诉法院、终审法院。一些国家还专门设立宪法法院，对修宪、宪法的解释以及违背宪法的现象进行处理。

通常在任何一级政府中，都包括立法机构、行政机构和司法机构，三者之间互相分工、互相监督，构成了一个完整的政府权力体系。

从纵向来看，政府又可以分成中央政府和地方政府。中央政府代表着国家的整体利益，是国家对内对外的代表，在纵向上是地位最高的国家机关。中央政府承担着整个国家的宏观管理职能，提供全国性的公共物品，同时承担着对地方政府的领导职能、监督职能和服务职能。地方政府一方面是国家利益在地方的代表，另一方面又是地方局部利益的代表，承担着中央政府所制定的宏观政策的执行职能，以及对本地区公共事务的管理职能，提供地区性的公共物品。中央政府与地方政府之间的关系，一直以来成为各个国家政府活动的重要组成部分。中央政府与地方政府之间的分工与合作，决定了政府活动的效果和效率。

二、政府体制

任何一个社会的国家意志是由国家政权通过国家权力的行使来体现的。国家政权行使国家权力需要一定的组织形式，需要在政治活动中进行制度化的设计与安排，使整个国家机构得以稳定、有序地运作，才能真正、有效地体现国家意志。在政府体系中，政府的组织体系及其功能通过制度化的形式构成了政府体制。

政府的组织形式，也就是通常所说的政体 (Regime)。在长期的政治历史进程中，政体经历了形式上的复杂演变。对国家组织形式的分类始于古希腊时期的亚里士多德。亚里士多德按照政体的宗旨以及掌握最高统治权人数的多少，将政体分为两类共六种。从政体的宗旨来看，凡“照顾到公共利益的各种政体就都是正当或正宗的政体；而那些只照顾统治者们的利益的政体就都是错误的或正宗政体的变态 (偏离)”^①在正宗的政体中，由一人行使最高统治权的为君主制，由少数人掌握最高统治权的为贵族制，由多数人掌握最高统治权的为共和制。相应地，在偏离公共利益的非正宗政体中，君主制的变态为只考虑僭主个人利益的僭主制，贵族制的变态为只照顾少数人利益的寡头制，而共和制的变态为只照顾多数穷人利益的平民制。

近代的政治思想家让·布丹认为国家的形式取决于主权者的人数。主权掌握在一个人手中为君主政体，主权在少数人手中是贵族政体，主权掌握在全体公民手中则为民主政体。另一位思想家孟德斯鸠从分权理论出发来考察政体的类型。他

亚里士多德，《政治学》，北京：商务印书馆，1965，132页

首先划分了三种政体 第一种是共和政体 又包括由全体人民执政的民主政府和由一部分人执政的贵族政府；第二种为君主政体，由单独一人遵照确定的法律执政；第三种是专制政体 由单独一人按照自己的意志进行执政。在这几种政体中 孟德斯鸠把民主制 贵族制和君主制看作是正常、合理的政体 而专制政府是最坏的政体。

从洛克 孟德斯鸠以后 政体的分类中就一直包括民主制 贵族制 君主制等类型。传统的政体分类法基本上是以伦理的、思辨的和先验的标准来考察政府组织形式 注重国家的正式结构和法律制度 侧重于对国家进行性质上的划分。但传统的分类方法过于注重形式，按照规范的标准划分出的类型与现实运行中的状况存在着很大的差异 例如一些名义上是共和制的国家 实质上却是权力集中在一人手中 而有些形式上是君主制国家 却在长期的政治变迁进程中逐步演变为议会君主制。而且 传统的分类方法过于简单、概括 如关于主权在民的思想 以及代议制和选举制等标准所界定的民主制 实际上为许多性质完全不同的国家共同拥有 这些标准除了保留抽象意义上的价值外，已经失去了作为政体分类标准的经验上的可能性。伴随着近代国家在数量上的增长，传统分类方法日益失去了作为划分政体类型的依据。虽然这些分类方法具有抽象、纯粹和单一的特点 与现实的政府活动有一定的距离，但是这些分类方法还是为后来的政体类型学提供了较为坚实的基础。

历史上 君主制和共和制一直主导着人们对政治社会的观察 属于主要的政体类型。君主制一般以世袭产生的、终身任职的个人掌握全部或部分最高国家权力为特征。按照君主权力的大小，又可以分为专制君主制和有限君主制。共和制是一种没有君主的政体。共和思想强调的是一种共同的事业。强调公共利益，关心公共事业是公民的美德。共和思想在政治组织形式上的主要体现，就是一种分权均衡体制 即在立法、行政、司法职能之间实现权力的分工和互相制衡 因此也就排除了一个人或团体掌握国家权力的可能。历史上，共和制分为贵族共和制和民主共和制。贵族共和制是没有选举的体制，在贵族中间通过特定的程序产生政府的管理者。民主共和制则是通过普选的方式产生政府管理者的体制。

在当代各个国家的政府体制中 大体上存在着三种主要的政府体制 民主共和制、权威主义体制和传统体制。

民主共和制是当今世界上最重要的政府体制形式，也是几乎所有国家努力追求的理想政体。目前 世界上主要有四种民主共和制 议会内阁制、总统制、委员会制和人民代表大会制。

① 孟德斯鸠。论法的精神上卷。北京 商务印书馆，1963。19 页

议会内阁制 最初产生于英国,是指由政府内阁行使国家行政权力并向议会负责的一种国家政权组织形式。许多重要的国家如英国、德国、意大利、加拿大、日本、澳大利亚、北欧诸国等实行议会内阁制。在议会内阁制中,包括议会君主立宪政体,也包括议会共和政体。在内阁政府中,政府首脑为总理或首相,通常由在议会中占多数的政党或政党联盟的领袖担任。首相或总理负责组成内阁,包括如外交、财政、国防、内政等重要部门的部长或大臣。

在内阁制国家中,内阁掌握行政权力,在政府首脑的领导下,决定并执行国家的内政外交政策。由于内阁是由议会选举产生的,因而内阁必须向议会负责,定期向议会报告工作,接受议会的监督。议会和议员有权对内阁和内阁成员提出质询、弹劾,可以对内阁提出不信任案。当议会提出对内阁的不信任案时,内阁必须集体辞职,或者由首相或总理提请国家元首解散议会,重新举行议会选举,由新议会决定内阁的去留。新议会如果经过表决仍对内阁表示不信任,内阁必须全体辞职,由国家元首任命新的政府首脑,组成新的内阁政府,这就是议会的倒阁权。尽管内阁由议会产生并对其负责,但议会并没有对内阁的绝对领导权,两者之间存在着互相制约的关系。

在议会内阁制国家中,由于议会是国家的权力中心,内阁与议会又具有特定的互相制约关系,因而国家元首在政治生活中只具有象征性的地位,没有实际性权力。国家元首在行使宪法规定的某些权力如总统签署法律的权力时,必须有总理的副署,才具有法律效力,因而国家元首仅仅是国家对内对外的最高代表。

总统制 最早诞生于美国,是指由总统担任国家元首和政府首脑,并掌握国家最高行政权力的一种政体形式。与议会制中的政府首脑不同的是,总统并不依赖于议会或向议会负责,而是由选民直接选举产生,向选民负责,有固定的任期,因此议会不能投票选举或罢免总统。总统独立掌握国家行政权,在有些国家,总统还是武装力量的领导者。在总统制国家中,总统是国家政治生活的中心。总统的权力非常广泛,可以组织政府内阁,直接领导政府活动,政府内阁向总统负责,总统有权任命内阁成员,接受内阁成员的辞职或解除其职务。作为国家元首,总统具有象征性的权力,如接见外国大使、同外国缔结条约、发布赦免令、签署议会通过的法律等;作为政府首脑,总统具有任免权、监督执行法律权、宣布紧急状态权、主持内阁会议权等。作为武装力量的总司令,总统可以具有对内使用武力权、发动战争权。在外交方面,总统几乎具有全面的外交决策权,可以承认外国政府、进行商业谈判、达成行政协定等。当然,重要的国际条约必须得到议会的批准。另外,作为政府首脑,总统还可以行使特定的立法权,如立法倡议权、立法否决权、委托立法权等。

在一些国家如法国、俄罗斯,还存在着一种以总统为国家权力中心,以总理为政府首脑的政权组织形式,介于总统制和内阁制之间,有时被称为半总统制。这种

体制下总统是国家的保证人和仲裁人，保证公共权力机构的正常活动和国家的稳定，是国家独立、领土完整和遵守共同体协定和条约的保证人。总统由选民选举产生，是国家元首，同时又可以任免总理和组织政府，可以签署法令、解散议会、统帅武装力量、举行公民投票、宣布紧急状态等。总理作为政府首脑，虽然由总统任命，对总统负责，但同时也必须对议会负责，议会可以通过对政府的不信任案，迫使政府向总统提出集体辞职。总统作为国家的保证人和仲裁人，不需要承担政治和法律的责任，议会无权弹劾总统，总统只向全体公民负责。实际上，总统成为了凌驾于立法、行政、司法等权力之上的真正权力中心。

委员会制 在当今世界上，只有瑞士实行。它是由地位平等的委员组成的委员会行使国家行政权的体制。委员会由议会选举产生，对议会负责。在委员会制中，立法机关和行政机关是议行合一的。在瑞士，委员会由议会选举产生并对议会负责，是受议会委托的执行机关，执行议会通过的所有法律，委员会成员不得兼任议会议员，委员会实行集体领导，委员会主席负责召集委员会的会议，对外代表委员会行使国家元首的形式上的职责，没有任何特权，委员会无权解散议会，议会也没有倒阁权。由于委员会体制中委员会内部实行的是一种集体领导机制，因而只有在瑞士这样的小国家才有可能。在历史上，法国资产阶级革命后的督政府时期也曾经实行过这种政体。

人民代表大会制 是当代中国实行的一种独特的民主共和制政体。社会主义国家在历史上曾经采用过苏维埃制、代表团制、人民代表大会制等，但随着社会主义运动的变迁，只有中国的人民代表大会制保留了下来，并得到了有效的发展。人民代表大会制是由选民或选民代表按照民主集中制的原则，依法选举产生人民代表，由人民代表组成全国和各地方各级人民代表大会，行使国家权力的一种政体。

人民代表大会制是中国人民经过长期的革命和建设的实践后作出的选择，是适合中国社会的基本政治制度。按照这种基本政治制度，人民代表大会是国家的权力机关，统一行使国家权力。各级人民代表大会都是由选民通过民主选举产生，人民代表对选民负责，受选民监督。人民代表大会集体行使职权，在制定法律、法规和决定国家的重大问题上，必须经过人民代表大会充分讨论，按照少数服从多数的原则进行表决，最终形成一种统一的决议。中国的人民代表大会实行一院制，全国人民代表大会及其常委会按照宪法和法律的规定行使立法权、决定权、任免权、监督权等。地方各级人民代表大会及其常委会在各自辖区内行使立法权力。国家的行政机关、司法机关、军事机关等都由人民代表大会选举产生，对其负责，接受其监督。上述机关构成了整个中国的政府体系。

当代国际社会除了上述的四种民主共和体制以外，还存在着不少奉行权威主义体制的国家。在 21 世纪之前，权威主义体制国家在国际社会中占有相当大的

比例。权威主义体制是以总统制或议会制为形式，但行政权高于其他权力，统治者不受或很少受到限制的一种政府体制。权威主义体制，根据统治者或统治集团的类型可以划分为：政党权威主义政权，如 20 世纪 80 年代前的墨西哥、新加坡；军人权威主义政权，如 20 世纪 70 年代的智利、韩国；官僚权威主义政权，如 20 世纪 60、70 年代的巴西、阿根廷；以及个人权威主义政权，如前伊拉克、古巴。

当代国际社会中还存在着一些传统政府体制的国家，例如，摩洛哥、约旦等。这些国家实行二元君主制，由国王和议会共同执掌政府权力。一些国家实行酋长制，以部落首领或首领委员会为最高权力者。伊朗等少数国家实行的是教权制，国家事务以宗教教义为政治生活的指导原则。个别国家如文莱仍然实行传统的君主制。

政府的组织形式，除了从横向上由立法机关、行政机关、司法机关所构成的政体外，还存在着纵向上的组织形式，即我们通常所称的国家结构形式。国家在实施治理过程中，为了有效管理社会和进行统治，都要将政权所管辖的领土划分为若干区域，设立相应的地方政权机关，行使国家的权力。国家结构形式就是指国家的整体与部分、中央政府与地方政府之间的权力关系及其组织形式。国家结构形式包括国家在行政区域上的划分，以及行政区域上的地方政府与中央的权限划分和由此形成的关系。一个国家的结构形式往往由历史、地理、政治、经济、民族、宗教、文化、社会心理等因素共同作用，并结合现实的各种政治力量，经过漫长的政治斗争以后，最终以宪法的形式予以确立下来。这种以地域而不是以血缘关系来划分国民的组织形式，也是现代国家区别于传统国家的重要特征。

国家结构形式主要有两种，分为单一制和复合制。单一制是由若干行政区域组成的单一主权的国家结构形式。复合制是由若干个国家或成员州、邦通过协议组成国家或国家联盟的国家结构形式。一个国家究竟是采用单一制还是复合制，取决于该国的国家利益、社会经济发展以及民族问题等因素。世界上大多数国家实行的是单一制，但不少疆域广阔的国家实行复合制。

单一制是指由若干行政区域或自治单位构成的单一主权的国家。在这种国家结构下，全国只有一个最高的立法机关和中央政府，国家只有一部宪法，由统一的中央立法机关根据宪法制订法律，国民具有统一的国籍，在国家内部按照地域划分行政区域，各行政区域的地方政府接受中央的统一领导，中央的权力比较集中，实行中央政府与地方政府之间的层级控制，地方必须服从中央。在对外关系以及国际事务中，由中央政府代表国家行使主权，地方政府不具有独立行使主权的地位。尽管单一制国家中，全国性公共事务的最高和最后的决定权在中央政府手中，但是在实行单一制的国家中，又存在着一定的差异。根据国家权力在全国性政府与区域性组成单位之间的配置和运用状况的不同特点，又可以将单一制分为中央集

权型的单一制和地方自治型的单一制。

中国属于单一制的国家结构形式，但“一国两制”的构想明显超越了单一制的内容，具有复合制的某些特征。它赋予香港、澳门特别行政区的权力大大超过了单一制下地方政府的权力，甚至享有与其他国家和国际组织签定经济和文化方面的协议的权力、享有铸造和发行货币的权力，这些权力超过了联邦制下成员政府的自治权力。而且，在这种制度下，实行两种政治制度，互不干涉，长期共存，这也是其他联邦制国家所没有的特点。

复合制 国家除了设立联盟的中央国家机关外，各个成员还有自己的中央国家机关。除了联盟按照联盟协议行使权力外，各个成员有自己的宪法和法律。凡是未授予联盟政府的或未禁止各个成员行使的权力属于各个成员，各个成员设有自己的立法机关和行政机关，在自己的管辖范围内行使立法权、行政权和司法权。按照联盟结合的程度不同，复合制又可以分为联邦制和邦联制，但主要形式是联邦制。当今世界上的联邦制国家总数并不很多，远远少于单一制国家，但是，这些联邦制国家包括了世界上的大多数大国，近 $1/2$ 的土地和 $1/3$ 的人口。

联邦制 是指由若干享有相对主权完整的政治实体如共和国、邦州等组成的统一国家。它通过宪法保障中央政府和成员政府之间的分权，而将国家的统一性和地区的多样性纳入一个政治体制中。它是在极端的中央集权的单一制与分散的邦联制之间的一种形式，联邦体制内的权力分布于各个独立而又互相合作的政治中心。在联邦制下，政治制度并不涉及立法、行政、司法之间的互相关系，而是集中界定国家的整体与部分之间的互相关系。国家的整体与部分之间关系不属于中央与地方的关系，而是权限范围不同的联邦与成员之间的关系。联邦与成员各自的权限由联邦宪法规定。联邦具有统一的最高权力机关和联邦政府，有统一的宪法和法律体系，但各个成员政府也有自己的宪法和一套法律体系，不过联邦的法律高于成员政府的法律，国民具有统一的国籍。在联邦这一层设立立法、行政、司法机关，各个成员也设立自己的立法、行政、司法机关。在对外关系以及国际事务中，联邦享有主权和外交权，但成员政府也享有联邦宪法规定的某些独立权力。虽然联邦制国家在联邦与成员的关系上，两者处于较为平等的地位，但实际政治生活中，联邦的地位要远高于成员的地位。

一般地，联邦制比较适合地域广大、地理、民族、种族以及文化情况比较复杂、多元的社会，能够通过联盟形式给予各个成员一定的自主性和独立性，保持各成员单位的自治权力。例如美国、德国、加拿大、俄罗斯、澳大利亚、印度等，瑞士联邦比较例外。而且，一般来讲，联邦制下的成员政府往往先于联邦政府而存在，是各个成员政府通过一定的协议而结成的联盟型政府，因而，在大多数联邦制国家的宪法中，规定了成员政府有权选择退出联邦政府。

邦联制 复合制中的邦联制是指若干个保留了独立主权的国家,为了实现某种共同的目的如政治利益、军事利益或经济利益而建立的一种松散的国家联盟体制。在该体制下 成员国家之间互相签定协议 明确让渡或委托给邦联机构某些权力 但是成员国家仍然保持独立的对内、对外的主权 保留本国政府的所有重要职能 并具有可以自由选择退出邦联的权力。各个成员国家之间的地位是平等的 在内政外交上互不从属。邦联没有一部统一的宪法,没有凌驾于各个成员国家之上的中央政府 没有统一的军队、税制、财政预算等。邦联往往设立一个协商性的“邦联议会”或成员国家的“首脑会议”该机构或会议所作出的决议只有经过成员国家的批准才具有法律的效力。因此 就现代意义上的主权国家而言 邦联不是国家的主体,不具有国家的性质。历史上曾经出现过一些邦联制国家,如 1579~1789 年尼德兰联省共和国,1815~1848 年的瑞士,1815~1866 年的德意志邦联,1778~1787 年的美洲合众国。当代国际社会实行邦联制的唯一例子,是 1982 年由塞内加尔和冈比亚联合组成的塞内冈比亚邦联,但是于 1989 年即宣告解体。

第二节 现代政府的组织原则

从 300 多年前资产阶级革命建立现代政府以来,以代议制为主要内容的政府体制成为各国政府的主要选择。几乎所有的国家均宣称将某种形式的民主作为本国政治发展所追求的最终目标。在实行民主共和制的国家中,尽管各个国家的历史、文化传统有着明显的差异 但这些国家在构建现代政府时 几乎无一例外地遵循了一些共同的组织原则。这些现代政府所共有的基本组织原则包括:人民主权、代议民主、分权、法治。

一、人民主权原则

人民主权思想是近代西方政治历史中一个重要的理论基石。人民主权的理论可以追溯到古雅典时期的城邦民主制。当时城邦中最高权力机构为公民大会,公民大会以投票的方式决定城邦的重大问题 决定城邦公职人员的人选 从而体现了“主权在民”的特点。

人民主权思想正式起源于近代民族国家形成时期。人民主权思想首先来源于主权学说。近代主权学说的代表让·布丹首次提出了主权的概念,他将主权界定为“不受法律约束的、对公民和臣民进行统治的最高权力”^①。掌握主权的人被称为“主权者”。国家就是由主权者和臣民所构成的政府。显然 在布丹所生活的时

(美) 乔治·霍兰·萨拜因,《政治学说史》下册,北京:商务印书馆,1990,462 页

代享有主权者只能是君主 因而当时的主权理论为君主主权论。

随着议会逐渐在现代政府中占据权力中心的地位,君主主权论也就转变为议会主权论。英国的政治思想家洛克是议会主权论的重要倡导者。洛克将国家权力分为立法权、执行权和对外权 其中 立法权由代表人民的议会行使 执行权和对外权由君主行使。由于执行权和对外权从属于立法权,因而君主从属于议会。立法权是国家最高的权力 集中体现了国家主权 因而国家主权表现为议会主权。在洛克看来 国家是从社会契约中产生 人民通过互相之间订立契约 将原来属于自己的权力委托给政府 但人民委托出去的只是部分的权力 而生命权、自由权和财产权等是不可放弃、不可转让的 因此 人民仍然拥有对国家主权的最后决定权。之所以人民将权力委托给立法机关 洛克认为 作为最高权力的立法权是不宜由人民直接行使的。“一个国家的成员是通过立法机关才联合并团结为一个协调的有机体的。立法机关是给予国家以形态、生命和统一的灵魂。”^①虽然人民拥有最后的决定权 但人民只能将它交给立法机关 立法机关一旦接受了人民委托的权力 就变得神圣和不可变更的 也即它享有了主权。实际上 洛克肯定了议会主权的来源是人民 但他没有进一步提出人民主权的观点 这一步由卢梭最终明确提出并进行大力倡导。

卢梭提出人民主权的思想,主要是针对当时的资产阶级上升时期获得政治权力提供合法性论证。人民主权的思想通过反对传统的君权神授观念,通过提倡人性、理性 主张天赋人权 人具有不可剥夺的权利 如生命权、财产权、自由权 为政治权力的来源和政权的合法性确立最终的人性的基础。

卢梭的人民主权论也是来源于社会契约论。按照卢梭的契约论,在进入文明社会之前 人类生活在一个人人平等的自然状态中。但是 在自然状态中充满了不安全、不方便 每一个人的生活都处于受到他人威胁的状态 因此 人类出于自身理性的要求,“寻找一种结合的形式 使它能以全部的力量来卫护和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使每一个与全体相联系的个人又只不过是服从自己本人,并且仍然像以往一样的自由。”^②于是,人们互相之间订立契约,在结成契约的过程中 每个人将自己的权力转让给一个集体 并由国家来代表整个集体。在国家组织形式中,所有人民的意志结合成了一种公意。公意是人民的整体意志,体现了人民自由意志在国家生活中的最高地位。而且,公意是不可转让、不可分割和不能代表的。个人必须服从公意 实质上 服从公意也就是服从自己的

(英)洛克.政府论下篇.北京 商务印书馆,1993.129页

② (法)卢梭.社会契约论.北京 商务印书馆,1994.23页

意志。而‘主权……不外是公意的运用。’^①这样，公意就是主权，人民主权也就是人民整体意志在国家政治生活中的体现。按照卢梭的思想，人民主权具有这样几个原则：①主权是至高无上的；②主权是不可转让的；③主权是不可分割的；④主权是不能代表的。卢梭的人民主权论最终确立了人民享有国家权力的最高地位。

卢梭第一次完整、彻底地论证了人民主权思想，为西方资产阶级国家的政治制度奠定了基础。人民主权思想所体现的人民享有国家主权的特征，在现代政府制度中突出了这样几个基本的意义：

(1) 强调政府的合法性来源于人民。政府的最终权力是由人民行使的，人民委托政府行使国家权力，政府必须对人民负责。卢梭的这一观点，解决了现代政府权力的来源问题，特别是这一观点强调了政府权力的有限性。

(2) 强调人民有参政权。尽管人民委托政府行使国家权力，但仍保留参与政府管理的权力。某种角度上，政治参与程度可以衡量一国民主的状况。

(3) 强调政府的目的是谋求公共幸福，为了公共利益。

人民主权思想深深影响了西方政治发展的历程，构成了当代西方民主制度的基本特征。在当今国际社会许多国家的宪法中，将人民主权确立为基本的原则，尽管在语言表述上有所不同。

二、代议民主原则

如果说人民主权原则解决了政府的合法性和政府权力的来源问题，那么，代议民主原则解决了现代政府的具体组织形式，同时将人民主权原则从理论变为了现实。

代议民主制是人民根据主权在民的原则，按照一定的程序选举代表组成代议机关来行使国家最高权力的政治制度。在古代雅典城邦时期，全体公民享有平等权利来参加公民大会，直接参与国家重要的决策事务，并且有机会进入政府职位。这种民主制度的直接性与雅典当时的地域狭小、人口不多有着密切关系。但是到了近代，随着民族国家的形成，人口和地域得到了大大扩张，直接民主失去了可行条件，间接民主也就成为必然。于是，代议制形式成为现代政府的必然选择。密尔在谈到现代民主的实现形式时，明确地指出：“显然能够充分满足社会所有要求的唯一政府是全体人民参加的政府，任何参加，即使是参加最小的公共职务也是有益的……但是既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里除公共事务的某些极次要的部分外，所有的人亲自参加公共事务是不可能的，从而就可以得出结论说，一个

完善政府的理想类型一定是代议制政府了。”^①与传统的民主制相比“，代议制政体就是全体人民或一大部分人民通过由他们定期选举的代表行使最后的控制权。这种权力在每一种政体都必定存在于某个地方。他们必须完全握有这个最后的权力，无论什么时候他们高兴，他们就是支配政府一切行动的主人。”^②由人民选举产生的代表组成的代议机关内部实行少数服从多数原则，这一原则是代议制的活动原则。但是，密尔对多数原则持有高度的警惕，认为代表多数人的民主还不是真正的民主，代议制要成为真正的民主制度，应该是代表全体的民主制，而不是仅仅代表多数人的民主制。密尔实际上提出了如何保护少数人利益的问题。他提出的解决办法是：社会任何一部分人都应该有其代表，少数和多数一样都应该享有充分的代表权，应该按照比例进行分配代表名额，这就是比例代表制的主张。

当代各国普遍实行代议民主制，而且在保护少数问题上，许多国家也有具体的举措。从历史发展的角度来看，代议民主制具有明显的优点：

首先，它有效地解决了现代政府如何适用民主的问题。现代政府在国家规模巨大、人口众多的条件下遇到了极大的困难，特别是当国家主权必须掌握在人民手中时，国家权力无法直接由人民行使，因此，人民通过委托的形式，将管理国家的权力转移给代表，由代表来具体行使，而人民则保留了最终的权力，通过定期的选举来监督、更替代表的人选，以确保主权在自己手中。代议制在具体的运行过程中，还发展出了普选制、政党制等辅助性的制度安排，从而使代议民主制在形式上基本上满足了人民的要求。

其次，代议民主制有效地提供了公民进行政治参与的途径。现代政府已经不可能实行直接的民主制，因此，民主在现代政治生活中变成了如何扩大、保障公民享有政治参与的机会。代议民主制，一方面保障了每一个公民有选举权和被选举权，另一方面，通过多数原则和保护少数原则，将公民对政府管理活动的影响变为现实。除了选举权利外，代议民主制还提供了广泛的公民参与政治的权利，如体现直接民主色彩的公民投票、公民享有的结社、集会、示威、游行等权利，组成利益集团的权利等，作为政府代议形式的重要补充。

再次，代议民主制较好地体现了现代政府体制的人民主权原则、民主原则和保护少数原则、监督政府的原则等。代议民主制将各个国家宪法中规定的主权在民主原则通过具体的普选制、议会制形式得到了贯彻，使人民真正能够决定由谁来代表他们行使具体的管理国家权力。在代议民主的具体活动形式中，所有的国家均采纳了少数服从多数的原则。洛克指出，一个政治共同体必须有大多数人的同意

^①（英）J. S. 密尔，代议制政府，北京商务印书馆，1997，55页

^②（英）J. S. 密尔，代议制政府，北京商务印书馆，1997，68页

